

GLOBAL TREND

세계지방자치동향

일본 | 일본의 광역 및 기초자치단체 지방세 체계의 특징과 시사점

프랑스 | 국가 귀속 세수를 지방 자체재원으로 - 프랑스 파리의 공실 주택세(TVLH) 개혁 사례

독일 | 독일 지방재정 위기와 자체세입 권한의 한계

미국 | 매사추세츠(MA)주 Fair Share Amendment의 주요 내용과 시사점

미국 | 미국 펜실베이니아주의 지방 자체세입 제도: 권한 위임, 재정위기 대응, 징수체계 통합을 중심으로

한국 | 지방자치단체 자체세입 확충을 위한 세원발굴의 함의

한국 | 자체세입 확보 수단으로서 지역자원시설세의 역할과 기능





지방자치단체 자체세입 확충을 위한 세원발굴의 함의

1. 우리나라 재정정책의 과거와 현재, 미래의 정책 동향

국가 주도 성장기에서 복지국가로의 재정정책 패러다임 변화

- ▶ 우리나라의 재정정책은 시대적 요구와 거시경제적 환경의 변화에 따라 그 역할과 성격을 지속적으로 달리 해왔음
 - » 1960년대부터 1980년대까지의 과거 재정정책은 철저하게 국가 주도의 경제성장을 뒷받침하기 위한 자원 배분에 집중되었고, 이 시기 중앙정부는 제한된 재원을 수출 주도형 산업과 사회간접자본(SOC) 확충에 집중적으로 투입하는 기조에 따라 조세 체계 역시 국세 중심으로 고도화되어 지방재정은 중앙의 통제 하의 종속적인 형태를 나타냄
 - » 그러나 1990년대 이후 민주화와 지방자치의 부활, 그리고 1997년 외환위기를 거치면서 재정의 역할은 경제성장에서 소득 재분배와 사회안전망 구축으로 급격히 이동하기 시작함
 - » 2000년대에 들어서며 국가 전체 예산에서 복지 지출이 차지하는 비중이 비약적으로 증가하였고, 이는 국가 재정의 구조적 팽창을 초래함
- ▶ 이러한 과정에서 중앙정부는 늘어나는 복지 수요를 감당하기 위해 지방자치단체에 복지 사업의 매칭 펀드 비율을 높이는 방식으로 재정 부담을 전가하였으며, 이는 결과적으로 지방재정의 경직성을 심화시키는 주요 원인으로 작용함

재정 동향과 재정분권

- ▶ 2026년 우리나라의 재정 상황은 저성장 고착화와 급격한 인구구조 변화라는 이중고 속에서 중대한 전환점을 맞이하고 있음
 - » 2026년 우리나라 정부의 예산안을 살펴보면 2026년도 총지출은 약 728조 원 규모에 달하는 반면, 관리재정수지 적자는 107조 8천억 원, 국가채무는 1,413조 8천억 원을 나타냄
 - » 이는 국내총생산(GDP) 대비 관리재정수지 적자 비율이 4.0%에 육박하는 수치로 국가 재정의 지속가능성에 대한 심각한 우려가 제기됨
 - » 중앙정부의 재정 여력이 한계에 봉착함에 따라 지방자치단체로 향하는 재정 이전의 증가율은 둔화될 수밖에 없는 구조적 제약 속에 놓여 있음
- ▶ 현 정부는 지방재정 확충을 통한 자치재정권 확대를 지향하여 실질적인 재정분권을 마련하고 지방재정의 지속가능성을 확보하고자 함
 - » 5극3특 지원을 위한 교부세율 상향, 중앙-지방 기능조정, 지방 세입확충 강화 등을 연계하여 국세-지방세 비율 7:3 수준 상향 추진을 제시함

미래 재정정책의 방향과 지방재정의 자립 요구

- ▶ 다가오는 미래의 재정정책은 초고령사회 진입과 인구 감소라는 파괴적인 인구통계학적 변화에 대응하는 방향으로 재편될 수밖에 없음
- ▶ 특히, 생산가능인구의 감소는 국세 및 지방세의 근간이 되는 소득세와 소비세 세원의 축소를 의미하며, 반대로 노인 인구의 급증은 기초연금, 의료비 등 의무지출의 폭발적인 증가를 예고함에 따라 지방재정의 경직성이 더욱 심화될 것으로 예상됨
- ▶ 이러한 거시적 환경 속에서 중앙정부는 국가적 차원의 저출생 대응과 첨단 기술인력 양성, 양극화 해소 등에 재정 역량을 집중할 계획을 밝히고 있음
 - ≫ 이는 지역 단위의 인프라 유지보수나 지역 밀착형 환경 및 복지 서비스가 전적으로 지방자치단체의 책임 하에 놓이게 됨을 의미함
 - ≫ 따라서 미래의 재정정책 방향은 필연적으로 ‘재정분권의 실질적 완성’을 요구하게 됨
- ▶ 중앙정부의 하향식 자원 배분에 의존하는 현재의 구조로는 지방자치단체가 직면하고 있는 문제를 자체적으로 해결할 수 없으며, 지역의 특성에 맞는 새로운 세원을 지방자치단체가 발굴하여 자주재원을 확충하고 재정적 자생력을 갖추는 것만이 유일한 생존 전략으로 대두되고 있음

2. 지방재정의 구조적 취약성과 재정분권의 한계

지방재정의 구조적 취약성과 불균형 문제

- ▶ 우리나라 지방재정이 안고 있는 가장 치명적인 문제점은 세입 구조의 심각한 불균형과 이에 따른 중앙정부로의 높은 재정 종속성을 나타내고 있음
 - ≫ 국세 대 지방세의 비율은 오랜 기간 76 대 24 수준에 머물러 왔으며, 비록 최근 수년간의 제도 개편을 통해 이 비율을 개선하려는 시도가 있었으나, 여전히 전체 조세 수입의 70% 이상을 중앙정부가 독점하고 있는 실정임
 - ≫ 이러한 세입의 중앙 집중은 지방자치단체가 스스로 거둬들이는 자체수입(지방세 및 세외수입)만으로는 소속 공무원의 인건비조차 해결하지 못하는 기초자치단체를 양산하는 결과를 초래함
 - ≫ 더욱 심각한 것은 지역 간의 재정 격차라는 점에서 수도권과 일부 대도시 지역은 취득세, 재산세 등 부동산 기반의 지방세수가 풍부하여 상대적으로 양호한 재정 상태를 유지하고 있으나, 비수도권 농어촌 지역은 인구 유출과 산업 기반 약화로 인해 자체 세원이 고갈되어 가고 있는 문제가 지속적으로 지적되고 있음
- ▶ 비수도권 지방자치단체들은 중앙정부가 교부하는 지방교부세와 국고보조금에 절대적으로 의존하게 되며, 이는 지역 주민의 요구에 부응하는 창의적이고 자율적인 정책 수립을 원천적으로 차단하는 족쇄로 작용하고 있음

재정분권 추진 성과와 한계

- ▶ 역대 정부는 '지방분권'을 핵심 국정과제로 삼고 다양한 재정 확충 정책을 전개해 왔음
 - » 2010년 도입된 지방소비세는 부가가치세의 일부를 지방세로 이양한 제도로써, 도입 초기 5%의 전환율로 시작하였으며 이후 재정분권 정책의 추진에 따라 그 비율이 20%대 중반까지 단계적으로 확대되었음
 - » 이를 통해 표면적인 국세 대 지방세 비율은 다소 개선되는 성과를 거두었고, 2026년도 예산안 편성 과정에서도 중앙정부는 수도권 외 지역에 더 두텁게 지원하는 방식을 채택함
 - » 나아가 지방세 비과세 및 감면 제도를 정비하여 누락되는 세원을 최소화하려는 노력도 병행함
- ▶ 그러나 이러한 중앙정부 주도의 재정분권 노력은 근본적인 한계를 내포하고 있음
 - » 첫째, 지방소비세율 인상과 같은 방식은 본질적으로 국세의 일부를 지방으로 '이전'하는 것에 불과할 뿐, 지방자치단체가 스스로 세율을 결정하고 새로운 과세 대상을 발굴하는 진지적인 의미의 '과세자주권 (Taxing Autonomy)'을 부여하는 조치가 아님
 - » 둘째, 중앙정부가 특정 목적을 지정하여 내려보내는 국고보조금은 지방자치단체로 하여금 의무적으로 지방비를 매칭하도록 강제하므로, 지방자치단체의 가용 재원을 잠식하여 오히려 재정 운용의 자율성을 훼손하는 문제로 이어지고 있음
 - » 셋째, 현행 지방세 체계가 여전히 재산과 거래 중심(취득세, 재산세 등)으로 편중되어 있어 부동산 경기 변동에 따라 지방 세수가 극심하게 변동하는 상황의 불안정성을 극복하지 못하고 있음
- ▶ 결국, 중앙정부의 재원을 나누어주는 하향식 재정분권은 미봉책에 불과하다는 한계로 연결 지을 수밖에 없으며, 지방자치단체가 지역 내에서 발생하는 경제활동과 외부효과에 대해 독자적으로 과세할 수 있는 '신규 세원 발굴'이 검토되어야 하는 시점임

3. 정책제언: 환경적 외부불경제 교정을 위한 신규 세원 발굴

신규 세원 발굴의 논리적 근거: 피구세(Pigouvian Tax)와 지역환경 관리

- ▶ 지방자치단체가 새로운 세원을 발굴함에 있어 가장 강력한 정당성을 확보할 수 있는 영역은 바로 지역 내에서 발생하는 '부정적 외부효과(Negative Externalities)'의 교정임
- ▶ 특정 산업이나 경제활동이 지역 사회에 환경 오염, 소음, 악취, 전염병 위험 등의 사회적 비용을 유발함에도 불구하고 시장 가격에 이러한 비용이 반영되지 않을 때, 정부가 조세를 통해 이를 내부화하는 이른바 피구세 (Pigouvian Tax)적 접근이 필요함
 - » 이러한 맥락에서 지방환경세의 도입 타당성에 대해 환경 문제는 공동성과 비배제성을 지니며, 그 피해가 특정 지역에 국지적으로 집중되는 경향이 강하다는 측면에서 접근할 필요가 있음
 - » 따라서 환경 훼손에 대한 복원과 관리의 주체는 중앙정부보다 현장 상황을 가장 잘 파악하고 있는 지방자치 단체가 되는 것이 행정적 효율성 측면에서 타당하며, 이를 수행하기 위한 자원 역시 원인자 부담 원칙에 입각하여 지방세의 형태로 조달되어야 함

향후 과제

- ▶ 환경적 과세는 최근 국제사회의 기후변화 대응 논의를 살펴볼 때, 온실가스와 환경 오염에 대한 규제가 본격화되고 있으며, 우리나라 지방자치단체가 환경 비용을 세금으로 환수하려는 시도는 시대적 당위성을 갖춘 선진적인 재정정책으로 평가됨
- ▶ 특히, 2026년 현재의 척박한 지방재정 여건을 극복하기 위해서는 중앙정부의 교부금에 의존하는 수동적 태도에서 벗어나 지역의 특수한 환경적, 산업적 맥락을 반영한 신규 세원의 발굴은 지방재정의 자율성과 책임성을 동시에 강화하는 핵심 열쇠임
- ▶ 이를 실현하기 위해서는 국회 차원의 지방세법 개정 논의가 조속히 이루어져야 하며, 중앙정부 역시 지방의 과세자주권 확대를 위한 법적, 제도적 권한 이양에 전향적으로 추진될 필요가 있음

참고문헌

- ▶ 국회예산정책처 (2025). 「2026 대한민국 재정」