

# 지방화시대의 바람직한 지방세 발전방향을 위한 소고

권혁인

한국지방재정공제회 이사장



## 1. 머릿말

**본**격적인 민선자치 실시이후 10여년동안 지방자치의 성공여부를 가름하는 요체인 지방재정 확충에 대한 다양한 아이디어와 제언들이 학계, 일선 행정을 비롯한 제분야에서 논의되었음도 불구하고, 실제 정책으로 채택되어 시행된 사례는 제한적인 수준이다.

근년에 이르러 가파르게 상승하는 복지수요, 지역개발수요 등 급증하는 지방재정 수요에 대응하기 위한 지방재정 확충방안이 시급히 마련되지 않을 경우 심각한 재정압박 현상에 당면할지 모른다.

특히 지방자치의 이념을 실현하고 지방재정의 골간을 이루는 지방세의 경우는 세수확충 필요성이 더 절실하게 제기된다.

개별 정부의 살림을 꾸려갈 책임을 지는 지방자치단체에서는 무엇보다 세출예산을 차질없이 집행할 수 있는 세입의 충족을 최우선 목표로 삼을 것이고, 주민쪽에서는 자신의 호주머니에서 직접 나가는 지방세 등의 부담은 줄이면서 향유하는 행정서비스에 대한 기대치를 높여나가는 상충된 입장을 줄이는 방향으로 지방세수 확충이 시급하게 요구되고 있는 실정이다.

물론 참여정부 들어 국정과제의 일환으로 「지방분권추진 로드맵」에 따라 재정개혁을 의욕있게 추진하면서, 특히 로드맵안에 국세와 지방세간 조정, 지방세의 새로운 세목확대, 지방세 비과세·감면 축

소 등 지방세체계 개편이 핵심과제로 채택되어 재정분권측면에서 지방세의 위상이 강화되었고, 자주재원으로서의 지방세수 확충의 변화가 있었다.<sup>1)</sup>

그럼에도 불구하고 지방세의 영세성, 재산과세 위주에서 파생되는 탄력적 세수조달의 구조적 어려움, 자치단체간 세수의 불균형, 불합리한 지방세 비과세·감면의 과도함 및 지방세정의 비효율성과 전문성 부족 등은 꾸준히 지적되고 풀어야 할 지방세의 현안사항들이다.

물론 이러한 현안들을 해결하기 위한 많은 논의와 연구가 있었지만, 이제는 논의나 연구의 수준에서 벗어나 지방세정책을 형성하는 다양한 이해관계자 집단이 참여하여 그동안 제기되었던 다양한 주장들을 구체적으로 종합 검토하여 지방세가 안고 있는 현안에 대한 해결방안들을 도출하는 과정이 필요할 것이다.

본고는 지방세가 안고 있는 이러한 현상을 염두에 두면서 문제점들을 재점검하고, 지방자치실현의 필수요건인 지방세가 세제·세정의 모든 측면에서 발전을 기할 수 있는 실사구시적 제언을 제시함을 목적으로 한다.

따라서 본고에서는 중앙정부와 지방자치단체가 지방세의 발전을 위하여 추진해야 할 역할에 논의의 초점을 맞추어 상술한 문제에 대한 검토와 아울러 발전방향을 기술하고자 한다.

## II. 지방세 발전의 저해요인

### 1. 국세와 지방세 세수의 불균형

우리나라의 국세 대비 지방세 비중은 1995년 지방자치제가 본격적으로 시작된 이래 80:20 선의 비율을 유지하고 있는데, 이러한 수준은 OECD 회원국가들과 비교할 때 비연방제국가인 프랑스, 이태리를 제외한 국가에 비하여 현저하게 낮게 나타나고 있다. 영국의 경우는 지방세가 카운슬세 하나로 구성되어 있어 우리나라의 지방세구조와는 달라서 영국과의 평면비교는 의미가 크지 않다(〈표 1〉참조).

물론 국세와 지방세의 비중차이는 각국의 정치·경제환경 및 지방정부의 기능에 따라 상이하지만,

1) 자주재원인 지방세관련 변화를 보면, 레저세 과세대상 추가(소싸움경기투표권), 주행세 배분기준 변경(지방세 보전분 우선지급), 소방공동시설세 탄력세율제 개선, 등록세에 소형선박 포함, 취득세에 골프연습장 포함, 국세의 지방세 이양(주행세율 인상 11.5%?17.5%), 종합부동산세 신설과 전액 지방배분 등의 변화가 있었다.

지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 낮을 경우 상위정부로부터의 이전재원에 의존하는 비율이 높아져 지방재정의 자율성이 저하될 가능성이 있게 된다.

〈표 1〉 주요국의 국세·지방세 비중(2003년 기준)

(단위 : %)

구분	연방제 국가		비연방제 국가			
	미국	독일	영국	프랑스	이태리	일본
국세	52.7	51.6	94.1	79.3	76.0	58.1
지방세	47.3	48.4	5.9	20.7	24.0	41.9

출처 : OECD Revenue Statistics(2005)

한편 10개 년간 국세와 지방세 비중에 대한 추이를 살펴보면, 국세와 지방세의 비중은 큰 차이를 보이지 않고 있다(〈표 2〉참조).

2001년부터는 지방세 비중이 증가한 것은 지방교육재정의 확보를 위해 지방교육세가 신설되어 외형적으로는 약간 증가했으나 이는 다시 교육재정으로 환원되는 것이므로 자주재원인 지방세와는 그 의미가 다르기 때문에 실제적으로는 지방세의 비중이 1995년의 수준보다 낮아짐을 알 수 있다.

결국 10여년간 지방재정의 총량규모는 커졌으나 이는 주로 중앙정부로부터의 이전재원을 통해 증가한 것으로 자주재원인 지방세의 신장과는 의미가 없다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간 합리적 세원조정을 통해 지방세수를 증가시킬 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

〈표 2〉 국세와 지방세의 비중 현황

(단위 : %)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
국세	76.7	78.9	79.2	79.8	80.3	81.9	78.2	76.7	78.1	77.5	79.5
지방세	23.3	21.1	20.8	20.2	19.7	18.1	21.8	23.3	21.9	22.5	20.5

출처 : 행정자치부, 지방세정연감, 각년도

## 2. 자치단체간 세수불균형

지방세가 자치기반인 지방재정의 주재원이나 지방세입에서 차지하는 비중은 25.5%로서 작을뿐 아

나라 단체간 불균형도 심하다(〈표 3〉참조).

지방세입에서 차지하는 지방세 비율은 특별·광역시 본청(44.4%), 도본청(28.8%), 시(18.1%), 자치구(14.8%), 군(6.9%)의 순으로 나타나, 광역자치단체가 기초자치단체에 비하여 높게 나타나고 있다.

특히 군의 경우 지방세수 비중이 6.9%에 불과한데, 이러한 지방세수로는 공무원의 인건비도 충당하기 어려운 실정이다.

한편 2007년도 예산을 기준으로 할때, 자치단체의 평균 재정자립도는 53.6%로서 자립도가 50%미만인 자치단체가 총 246개에서 87.4%에 달하는 215개에 달하고, 특히 10%도 안되는 자치단체가 13개나 된다.

또한 단체별 자립도로 볼 때, 최고·최저의 편차가 무려 83.1% 포인트에 달하는 서울 서초구(90.5%)와 경북 봉화군(7.4%)과의 불균형은 현재 활발하게 논의되고 있는 국세중 소비·소득세원의 지방세로 이양시 자치단체간 '부익부빈익빈' 현상을 심화시킬수 있어 국세의 지방이양 등에 제약요인으로 작용하고 있다.

〈표 3〉 자치단체 계층별 세입대비 지방세수 현황(총계기준, 2005결산)

(단위 : 억원, %)

구 분	지방세입(A)	지방세수(B)	비율(B/A)
특별·광역시	35,363	15,690	44.4
도	32,309	9,314	28.8
시	37,875	6,844	18.1
군	19,269	1,324	6.9
구	12,362	1,831	14.8
합계	137,380	35,004	25.5

출처 : 행정자치부, 지방재정연감, 지방세정연감, 2006.

### 3. 지방세 구조의 비탄력성과 영세성

우리나라의 지방세 구조는 〈표 4〉에서 보듯이, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 취득세, 등록세, 공동시설세 등 6개 재산과세가 57.7%를 차지하고 있고 다른 세목들은 영세성을 보이고 있다.

특히 재산과세 위주의 지방세구조는 조세탄력성이 작아서 경제성장과 연계되지 못하는 구조적 취약점을 노정하고 있다.

이러한 지방세 체계는 소득 및 소비와 같은 기간세원이 국세에 집중되어 있어 국민경제활동의 변화

에 따른 탄력적 세수신장이 크게 이루어지지 않아 안정적 세수입이 어려운 실정이다.

〈표 4〉 지방세종 성질별 세목 구성 비중

성질별	세 목	비중(%)
계	17세목	100.0
소득과세(2)	주민세, 농업소득세	15.4
소비과세(4)	담배소비세, 경주·마권세, 도축세, 주행세	8.8
재산과세		57.7
-보유과세(4)	재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세	22.2
-거래과세(2)	취득세, 등록세	35.5
기타(5)	면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세	18.2

출처 : 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 2007.

#### 4. 과중한 부가세제도

현행 취득세, 등록세 등 대부분의 주요 지방세 세목에는 10~60% 상당의 부가세(농어촌특별세 및 지방교육세)가 추가로 과세되고 있다.

이는 토지·건물 등 과표인상시 본세인 지방세 이외에 추가로 과세되는 각종 부담금이 조세저항으로 연결되어 지방세수 확보에 걸림돌이 되고, 지방자치단체의 세정운영상 불만요인으로 작용하고 있다.

〈표 5〉 지방세관련 부가세 현황(2007년)

세 목	세 액	지방세부가내용
계	7조 2,782억원	
지방교육세 (6개 세목 부가)	3조 9,860억원	등록세 20%, 재산세 20%, 자동차세 30%, 담배소비세 50%, 레저세 60%, 균등할 주민세 25%
농어촌특별세 (3개세목 부가)	3조 2,922억원	취득세 10%, 취득·등록세 감면세액의 20%, 레저세 20%

출처 : 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 2007.

## 5. 과도한 지방세 비과세 · 감면

지방세 비과세 · 감면제도는 지방세법, 감면조례, 조세특례제한법에 의해 적용을 받고 있는데, 지방세법 및 감면조례는 전 조항이 일몰시한 적용을 받고 있으나, 조세특례제한법에 의한 감면은 감면대상 및 성격의 다양성 등으로 감면대상 및 적용범위에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다.

이러한 지방세 비과세 · 감면제도와 관련한 지방자치단체의 역할은 매우 제한적이어서 이로 인한 지방세수의 결손에 대해서 중앙정부의 재정적 보전이 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이며, 일몰시한 의 경우도 정책목표 달성여부에 따라 정비되어야 함에도 불구하고 한번 적용되면 이후에는 제대로 정비되지 않아 지방세수에서 점하는 비중이 증가하게 된다.

지방세 비과세 · 감면세액은 2005년의 경우 총 징수액 35조 9,774억원의 9.8%에 달하는 3조 5337억원 수준에 이른다.

〈표 6〉 연도별 감면세액 변동추이

(단위 : 억원, %)

구 분	총징수액(A)	감면세액(B)	비중(B/A)
2001	260,998	18,343	7.0
2002	309,410	22,830	7.4
2003	331,329	17,196	5.2
2004	342,017	21,722	6.4
2005*	359,774	35,337	9.8

\*2005년의 경우 비과세를 포함한 액수임  
출처 : 행정자치부, 지방세정연감, 각년도.

## Ⅲ. 바람직한 지방세 발전방향

### 1. 기본방향

지방세가 지방재정의 핵심적 부분을 차지하는 자주재원임을 전제할 때, 지방세 발전방향을 논하기 위해서는 지방세 자체 내에서의 체계 뿐 아니라 국세와의 관계, 중앙과 지방재정의 관계 등이 고루 반영되어야 할 것이다.

따라서 본고에서는 중앙정부와 지방자치단체의 역할분담에 논의의 초점을 맞추어 지방세 발전방향을 위한 기본 틀을 제시하고자 한다.

먼저 중앙정부의 입장에서는 지방분권 추진에 따라 중앙권한과 사무가 지방에 이양되어 지방재정 수요가 팽창된 현실에 맞춘 지방의 재정력강화를 기본방향으로 고려해야 할 것이다. 따라서 명확한 조세원칙 기준을 세우고 지방자치단체의 재정편익 등을 고려하여 합리적인 중앙과 지방자치단체간 세원조정을 추진해야 할 것이다. 또한 지방자치단체에 대한 자율성을 확대하고, 현행 지방세체계가 가지고 있는 문제점을 정확히 분석하여 지방세목의 교환 및 통·폐합, 과세자주권의 대폭 확대, 비과세·감면혜택의 축소 등 지방세수를 안정적이고 획기적으로 증대할 수 있는 하드웨어적 대안을 마련해야 할 것이다.

지방자치단체에서도 지방세수 증대를 위해 자체적으로 추진한 지역경제 활성화의 성과가 지방세원화 되도록 지역의 특성에 적합한 신세원 개발에 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 통해 조세의 가치증대 및 비용과 편익간의 균형이 이루어질 필요가 있다. 그리고 지방자치단체 일선에서 직접 운영하고 있는 지방세제의 실행영역인 지방세정을 합리적으로 개선하여 지방세수 확대를 위한 기반을 철저히 다져 나가야 할 것이다.

## 2. 중앙정부의 역할

### 가. 국세의 지방세 이양

국세와 지방세의 구분은 이미 민선 지방자치 이전에 조세의 논리에 의거하여 배분되었다기보다는 급변하는 국내의 환경을 제대로 반영하지 않은채 결정되었기 때문에 재조정할 필요가 있다.

국세와 지방세의 배분조정을 위한 전제에는 국가재정과의 연계성 등을 포함한 지방재정 전문성에 대한 총체적인 검토가 선행되어야 할 것이나 국가사무의 포괄적 지방위임을 전제로 한 지방자치 현실을 고려한다면 당연히 지방세의 비율을 높이는 방향으로 나가야 할 것이다.

지방세 비율을 높이는 문제 이외에 국세와 지방세 세원의 합리적 배분을 위해서는 다음의 사항이 고려되어야 한다.

첫째, 주민의 조세부담에 대한 고려이다. 아직까지는 조세부담율에 대한 인식이 다소 낮은 편이나 각종 준조세와 낮은 사회보장과 복지혜택 등 재정편익과 비교하면 결코 낮은 수준이 아니어서 현재의 조세부담을 증대시킬 경우 주민부담이 커질 수 있는 가능성을 감안해야 할 것이다.

둘째, 지방의 체질개선을 도모하고 미래의 국가경쟁력을 강화하여 지방의 역할과 기능을 기대할 수 있는 세원이양이어야 한다.

셋째, 지방분권을 성공적으로 추진하여 주민의 삶의 질을 제고하기 위하여 세원조정에 있어서 현재 보다 더 많은 기능과 권한 및 행정업무가 지방으로 이양될 것이라는 점을 고려해야 한다.

국세의 지방세 이양은 현재 재산과세 위주로 되어 있는 지방세의 체질을 개선하기 위한 노력이 일차적으로 이루어져야 할 것이다.

이를 위해서 지역경제의 활성화 산물이 지방세로 연계될 수 있도록 설계될 필요가 있는바, 현실적으로 이양이 가능한 세원은 부가가치세의 일부이다.

부가가치세는 과거에 지방의 세원이었던 유흥음식세 등이 통합되었을 뿐만 아니라 지방의 소비와 직접 연계되기 때문에 지방소비세로 이양하는 것이 타당할 것이다. 그러나 기술적으로 부가가치세 세원을 그대로 지역간 비율대로 배분하지 못할 경우 형평화 기준에 따라서 배분하게 되는데, 이 경우 지역간 형평화가 악화되고, 내국세의 일부분을 배분하고 있는 교부세와 다를 바 없다(김현아, 2007)고 지적하지만, 단지 이는 배분하는 기법의 문제로서 배분공식의 기준 등을 개선하면 해소될 사항인 것이다.

따라서 지방소비세의 도입은 지방자치단체 세입기반 확대를 위하여 지방정부 사무가 응의세적인 성격의 소비세 재원을 필요로 한다는 의미에서 가시화된 추진이 있어야 할 것이다.

다음으로 국세 중 지방세적 성격을 갖는 개별세목들에 대한 지방세 이양이 필요하다. 즉 양도소득세, 상속세, 증여세 등 지방세적 성격을 가지고 있는 세목들에 대한 이양방안이 마련되어야 할 것이고, 또한 역으로 등록세 등과 같이 지방세 중 국세적 성격을 갖는 세목에 대한 국세전환도 과감히 마련해야 할 것이다(라휘문, 2007).

한편 지방자치단체가 일부 오염원을 관리하고 있고, 비가역성이라는 특성을 지닌 환경문제는 일선에서 발생 전에 억제하는 것이 효율적이라고 볼 때, 지방환경세를 도입하는 것도 필요하다.

## 나. 지방세 체계의 개선

### (1) 지방세 세목의 교환과 통·폐합

지방세 체계에서 개선을 위해 먼저 해결해야 할 과제가 광역자치단체와 기초자치단체간 세목교환의 문제이다.

광역자치단체와 기초자치단체의 수행기능의 관점에서 지방세목을 배분한다고 할때, 향후 광역자치단체보다는 기초자치단체에서 수행해야 할 행정사무 및 기능이 증가한다고 예상되어 기초자치단체에 대한 세목이양이나 교환이 추진되어야 할 것이다. 이 경우 지역개발세, 면허세 등이 해당될 수 있을 것이다.

또한 사업소세와 같이 기초자치단체의 세목으로 성격상 맞지 않는 세목은 광역자치단체의 세목으로 이양하는 것도 바람직하다.

한편 지속적으로 세수규모가 영세하기 때문에 지방세목으로서의 의미를 갖지 못하여 실효성이 낮은 농업소득세, 도축세 등은 정비하고, 부가세 형식의 도시계획세, 공동시설세 등은 재산세와 통합하는 등 징세의 효율성을 기할 필요가 있다(김동완, 2007).

특히 제 역할을 다하지 못하고 있는 것으로 지적되는 지방목적세의 보통세로의 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

## (2) 과세자주권의 확대

우리나라의 과세자주권은 세목의 선택권, 세율의 결정권, 과세객체의 선택권, 과세표준의 선택권 등이 있지만, 조세법률주의에 의하여 제약받고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 지방자치단체에게 일정부분이나마 과세자주권을 보장하고 있는 것이 탄력세율제도이다.

그러나 근본취지와는 달리 민선 자치단체장은 정치적 목적을 이유로 감세차원에서 재산세율 인하 등의 권한을 행사하면서 과세자주권을 왜곡하는 현상을 보이고 있는 것이 현실이다. 혹은 조세수출이 가능한 지역개발세와 조세경쟁으로 인한 세수확보가 가능한 재산세의 과세대상인 항공기 정도가 활용되고 있다(김현아, 2007).

결국 이는 지방자치단체가 조세조항을 무릅쓰고 지방세를 징수해야 할 필요성을 갖지 않을 것으로 귀착되는데, 이를 해결하기 위해 급진적보다는 점진적으로 세율과 과표를 현실적으로 조정하고 또한 지방자치단체에 대하여 다양한 유인기제를 시급히 마련해야 할 것이다.

## (3) 지방세 비과세·감면의 정비

지방세 비과세·감면은 대상 및 규모가 명확히 드러나지 않는 간접지출로서 효율적 재정운영을 저

해하며, 비과세·감면대상은 기득권화, 만성화되어 과세불형평성 문제를 야기하고 있다.

그러나 지금까지는 지방세 비과세·감면제도에 대한 논의는 주로 비과세·감면대상의 적정성 여부에 대한 것이었으나, 이제는 적정성 문제뿐만 아니라 비과세·감면대상의 결정권한에 대한 부분을 부각할 필요가 있다.

마침 행자부에서는 2007년에 지방세 지출예산제도를 도입하여 기존의 비과세 및 감면 규모를 예산으로 책정함과 아울러 지방자치단체에 대한 표준안·운영메뉴얼의 제정 및 교육을 단계적으로 추진 중에 있다.

지방세지출예산제도<sup>2)</sup>의 도입은 매우 고무적인 것으로 보여지며, 이를 통해 지방세 비과세·감면에 대한 지방의회의 통제를 용이하게 하여 특혜를 최소화하고, 궁극적으로 지방세수를 늘림으로써 지방세의 기반이 더욱 공고화되는 계기가 될 것이다.

### 3. 지방자치단체의 역할

#### 가. 신세원의 개발

세원이양은 주민에게 추가적인 부담을 요구하지 않고 세원을 정부간에 배분하는 것이다.

이에 비해 신세원 개발은 지금까지 과세대상에 포함되어있지 않던 경제활동이나 행위에 대해 과세함으로써 추가적인 부담이 뒤따르는 방식이어서 세수규모는 크지 않으나 반면 조세저항이 거셀 수 있다.

그러나 신세원 개발은 재원확충의 의미보다 편익을 향유하고 있음에도 불구하고 조세가 부과되지 않음으로써 납세자 간 발생할 수 있는 불형평성의 문제를 해소하기 위해서도 필요하다.

2) 조세는 국가 및 지방자치단체의 재정수입원이라는 조세의 본래목적외에 본래의 목적범주에 벗어나지 않는 범위내에서 특정한 정책목표를 달성하기 위해 유인기능(incentives)을 수행하는데, 그 수단으로 일반적으로 예산지출(budget expenditure)과 조세지출(tax expenditure)로 나눈다. 그중 예산지출은 국가가 국민으로부터 징수한 세금을 재원으로 하여 직접 지원 및 보전해주는 제도인 반면 조세지출은 국민이 부담해야 할 각종 세금을 특정산업 및 특정계층에게 면제 또는 감액하여 주는 제도로서 조세우대조치(preferential tax treatment)라고도 한다.

따라서 지방세 지출제도도 재정지출(직접지출)에 대응하여 세입포기에 따른 간접지출을 의미하는바, 대표적으로 세제상 특례에 의한 비과세·감면 등이 지방세지출의 범위에 속하며, 이는 결국 지방세입의 감소를 가져온다.

일반적으로 지방자치단체의 예산은 지방의회에서 결정하여야 지출이 가능한데, 지방세지출예산제도도 지방세지출액, 항목, 목적 등을 다른 예산항목과 동일하게 의회의 심의 및 의결을 받도록 하는 제도로서, 우리나라도 세제지원이 기득권화·만성화되는 것을 통제하여 불필요한 지방세지출을 최소화하여 투명성과 효율성을 제고하고자 2007년에 시범도입하여 2010년까지 모든 자치단체에 확대시행할 계획이다.

그래서 응익원칙에 입각한 지방재정의 효율적 운영을 촉진하기 위해서는 수익자 부담원칙 또는 원인자 부담원칙에 의거하여 지방자치단체 공공서비스(활동)와 직접 연계되어있는 지역의 신세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 방안을 적극 수용하는 방안을 모색해 나가야 할 것이다(곽재기, 2005).

현재 거론되고 있는 관광세, 광고세, 입도세, 온천세, 벌크화물세, 내륙컨테이너세, 시멘트제조세 등은 지방세원화 할 세목으로 꼽히는 신세원이다.

한편 재정수요를 유발하고 행정서비스를 수혜받으면서 그 비용을 거의 부담하지 않는 법인을 대상으로 하는 지방법인세의 도입도 고려할 수 있다. 현실적으로 모든 법인을 대상으로 하는 것이 곤란하다면, 재정수요 발생정도를 고려해 특정업종에 한정하여 부과하거나 일정규모 이상의 대상액이나 자본금을 기준으로 부담하는것(남황우, 2006)도 신세원개발의 한 방안이 될 것이다.

앞으로 신세원 개발은 수익자 부담원칙에 따라 특정지역에 편재되어 있는 세원을 당해 지방자치단체의 지방세원화하거나 지역경제화 노력의 성과로서 나타내는 산물을 지방세원화하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직 할 것이다.

## 나. 지방세정의 합리적 운영

지방세정은 지방세제를 운영하는 구체적인 과정을 총칭하는 것이고 현행 지방세제의 세부내용을 현실에 적용하는 조치에 해당한다.

따라서 지방세제(지방세법)는 그 실행영역이라고 할 수 있는 지방세정이 합리적으로 뒷받침될때 지방세의 발전이라는 소기의 성과를 기대할 수 있는 것이다.

### (1)세무행정 비용의 축소

지방세제 운영에서 발생하는 가시적 비용인 징세비와 납세협력비용은 기본적으로 발생의 원인과 규모를 파악할 수 있어 그 비용을 줄일수 있는 대책이 가능하다.

징세비는 징세당국이 세금을 부과하고 징수하는 과정에 수반되는 비용으로서 징세비는 세법체계를 단순화하고 합리적으로 개편할 때 크게 줄일 수 있다. 또한 지방세의 부과·징수를 담당하는 조직과 인력 체계를 효율적으로 개선할 때 실질적으로 징세비를 축소할 수 있다.

납세신고 및 조세상담 등을 위해 납세자가 세무사, 회계사 등에게 지불하는 비용인 납세협력비용의

축소는 납세자가 세무전문가의 자문을 거치지 않고 직접 자신이 납부해야 할 세액을 쉽게 계산할 수 있는 환경의 조성 및 시스템의 구축이 마련되어야 한다.

예컨대, 담당공무원과 납세자간의 양방향 모니터 설치활용, 인터넷을 활용한 지방세 세액계산 서비스 제공, 자치단체 홈페이지내 지방세 상담코너 운영, 지방세 분야별 전문상담 도우미제의 운영, 사이버 지방세시스템의 구축 등이 유용한 수단이 될 수 있는데, 이 경우 부수적으로 징세당국인 지방자치단체의 신뢰성이 크게 개선될 수 있을 것이다(유태현, 2007).

## (2) 지방세 법제개편과 전문연구기관의 신설

지방세제의 운영방향을 결정하고 규율하는 지방세법의 체계와 내용을 합리화하는 작업이 중요한 과제이다.

지방세정의 합리적 운영을 기하기 위해서는 지방세법이 확고하고 공고한 토대를 구축하고 있어야 한다.

현재 단일법으로 구성된 지방세법이 국세법과 구분되는 독립적 체계와 내용으로 개편하는 시도가 필요할 것이다.

즉 관련규정의 개정시 유연성이 부족하며, 경감규정이 산재해 있어 납세자의 혼란을 초래하고 있으므로 지방세법을 총칙, 세목, 경감규정별로 정리하거나 부동산을 과세대상으로 하는 지방세법 분화·전문화를 통해 주민들이 이해하기 쉽고 지방세 체계전반에 이해할 수 있는 기회를 부여하는 등 획기적인 개편이 이루어져야 한다.

이와 함께 급변하는 조세환경에 대응하는 지방세 정책의 수립과 종합적·체계적 연구를 위한 지방세 전문 연구기관 신설이 필요하다. 이는 현재 국세분야를 연구하는 '조세연구원'이 운영중에 있으므로 지방세 전문연구기관의 신설 필요성은 지방자치단체의 이익을 고려한다는 측면에서 설득력을 가진다.

## (3) 지방세무조직 등 개선

지방세무조직과 인적 자원의 운영은 국세의 경우와 비교할 때 상대적으로 열악한 상태라고 할 수 있다. 특히 지방세수 규모와 업무량은 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 구조조정과 조직개편으로 지방세무 인력과 기구가 축소되고 담당공무원의 사기마저 저하되어 있는 실정이다.

지방세의 역할과 중요성에 비추어 볼 때, 현재의 지방세 관련 조직 및 인력관리의 개선은 다음과 같이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 지방세무 조직위상의 상향조정이다. 조직의 위상이 높을수록 정책의 반영도 측면에서나 인력 관리에 있어 유리한 입장에 설 수 있기 때문에 우리나라와 같이 행정조직이 관료제적 성격이 강한 경우 객관적인 조직위상의 척도는 통상 해당조직의 최고직급의 위치와 구성원의 수에 의해 평가되고 있다. 따라서 현행 지방세정 발전에 있어 중요한 과제는 지방세 업무를 총괄·지휘하는 행정자치부 및 광역자치단체 지방세 조직의 위상확대가 선행될 필요가 있다(이삼주, 2005)<sup>3)</sup>.

둘째, 읍면동 기능의 시군구 이관에 따라 현실적으로 부동산이 소재한 읍면동의 실상을 제대로 알기 어려운 입장에 있는 시군구의 지방세 담당공무원에 의한 재산세 평가는 상당한 부작용을 초래하므로 지방세 과표를 정확하게 개발하고 연구하는 전문 지방세과표 평가기관의 설립이 요구된다(유태현, 2007).

셋째, 특성상 지방세무 및 세정분야는 전산의존도가 매우 높은 분야이기 때문에 기존의 지방세무 담당 공무원을 위한 전산교육을 강화함과 아울러 전산환경도 집중·연계화가 급속히 추진되고 있으므로 전국단위의 지방세 통합전산망 구축이 요구된다.

다섯째, 지방세정을 이끄는 주체는 결국 지방세무 담당공무원이므로 이들을 위한 사기진작을 위해 우대하고 존중하는 풍토진작과 함께 국세담당 공무원과 대등한 처우를 보장하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

#### (4) 납세편의의 증진

납세자인 지역주민의 지방세 탈세 등 조세회피는 지방세수 목표의 달성을 어렵게 만드는 요인이 된다. 따라서 각 지방자치단체가 목표로 설정한 지방세수의 확보를 위해서는 무엇보다도 납세자인 지역주민의 납세편의가 매우 중요할 수 밖에 없다.

따라서 지방세 납세자의 협조를 유도하고 충실한 납세가 이루어지도록 하기 위해서는 지방세의 납세편의를 제고하기 위한 다양한 대책이 마련되어야 할 것이다.

먼저 고객지향적 측면에서 납세편의를 제공할 필요가 있다.

3) 또한 논자는 현행 지방세무 직렬의 최고직급의 상향조정을 주장하고 있으며, 최고직급 상향조정의 타당성 여부에 대한 논의를 제외하더라도 지방세업무의 위상강화, 세무공무원 정체성 확보, 전문기술자의 수준의 한계극복, 조직의 활성화 등을 위해 상위직급 세정전문가 육성이 시급한 과제라고 제시하고 있다.

첫째, 신용카드 사용에 대해 소득공제를 통한 세제혜택을 주듯이 전자(인터넷)납세시스템을 이용하고 전자신고를 하는 납세자들에게 일정금액의 소득공제 또는 세액공제를 강화해야 할 것이다(이상범, 2006).

둘째, 납세자인 국민의 눈높이에 맞는 서비스제공을 위해 지방세 종합상담센터를 구성하여 납세자의 요구사항을 세정에 상시 반영할 수 있는 만족도 모니터링을 실시할 필요가 있다.

셋째, 자동이체 납부, 인터넷뱅킹, 신용카드 납부 등 지방세 납부방식을 간소화·다양화하고 특히 관계당국과 협의하여 금융기관에 부담하는 수수료인하 등 실효성있는 대책을 마련해야 할 것이다.

넷째, 시각장애인을 위한 점자안내문 발송, 외국인을 위한 지방세 영문고지서 발송 등 다양한 방법의 지방세의 내용을 지역주민들에게 충실히 알려주어야 한다.

한편 세무행정적 측면에서 다음과 같이 지방세 납세편의 방안을 검토해야 할 것이다.

첫째, 지방세담당 공무원의 전문지식을 제고하기 위한 교육프로그램을 강화함으로써 고객에 대한 행정서비스의 품질향상과 주민참여 세정을 극대화할 수 있는 유용한 인력구조를 설계해야 할 것이다.

둘째, 각 시군구마다 상이한 지방세 전자(인터넷)시스템 운영을 개선하여 행정의 생산성을 높이고 납세자들에게 보다 편리한 납세편의를 제공할 수 있는 통합적 시스템 운영을 조속히 마련할 필요가 있다.

셋째, 폭주하고 있는 지방세 납세민원에 대하여 효율적으로 대처하고 납세자의 불편을 해소하기 위한 원스톱 세무상담 서비스 제공을 위한 방안을 강구해야 한다.

#### IV. 맺음말

지방자치는 ‘일정한 지역을 토대로 하여 자치단체를 구성하는 주민에게 필요한 일을 스스로의 책임하에 그들이 선출한 기관을 통해 처리하는 것’을 의미한다.

지방자치의 본질을 자율과 책임으로, 그리고 지방재정의 핵심요소인 지방세를 자율과 책임성을 실현하는 메카니즘으로 본다면, 지방자치를 완성시키는 지방세에 대한 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

본고는 지방세가 지방공공재에 대한 가격기능 역할을 수행하는 조세가격 기능을 충실히 구현하고 아울러 지역주민의 재정책임성을 강화하는 차원에서 중앙정부의 이전재원을 가급적 지양하고 자치단체가 추가적으로 필요한 재원을 자주적으로 충당하는 지방세제의 활용을 핵심방향으로 삼아 논의의

전개를 시도하였다. 동시에 지역경제의 활성화 산물이 지방재정으로 연계되어 자연스레 비탄력적인 지방세 체계에 녹아드는 체질 변화시도의 제언도 기술하였다.

요컨대, 앞으로 우리나라 지방세제의 변화방향은 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 성격에 따라 결정되어야 하고, 또한 지역성이 강한 지방공공재 공급의 급증이 예상되므로 응원원칙에 따른 지방세원 확충이 바람직할 것이다.

조세제도와 조세행정은 불가분의 관계라 할 것이다. 따라서 지방세제와 지방세정도 마찬가지로 보는 시각에 따라서는 지방세제를 합리적으로 개편하는 노력보다 그 집행영역에 해당하는 지방세정의 개선이 더 중요하다는 평가를 내릴 수도 있다. 그 이유는 지방세제가 아무리 훌륭한 체계와 내용을 갖추었다고 하더라도 그 시행이 적절하지 못하다면 의도한 목표를 달성할 수 없기 때문이다.

이상에서 언급한 지방세제와 지방세정의 발전을 위한 틀은 중국적으로 지방자치를 실현하기 위한 펀더멘탈이라고 할 수 있다.

그래서 중앙위주의 패러다임에서 중앙·지방의 상생 및 협력 패러다임으로의 전환, 지방자치단체-주민-지역산학연과의 협력네트워크의 적극적 구축, 환경변화에 적응할 수 있는 전문가로의 무장 등은 그 펀더멘탈을 공고히 하기 위하여 지방세정인에게 던져진 첫 번째 미션이면서도 궁극적 과제가 될 것이다.

앞으로 지방세가 지방재정의 핵심적 펀더멘탈로서 지방자치의 궁극적 목표인 주민의 '삶의 질' 향상에 기여하는 자주재원이 되기를 기대한다. ☺

#### ◀◀ 참고문헌 ▶▶

- 곽채기(2005), "지방세확충과 지역간 재정격차 조정방안", 한국지방재정학회, 지방재정세미나 발표논문.  
 김동완(2007), "국가경쟁력강화를 위한 민선4기 지방세 발전방향", 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2007.2호.  
 김현아(2007), "지방세제의 중장기 발전방향", 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2007. 2호.  
 남황우(2006), "자주재원 확충을 위한 세원개발의 필요성과 방향", 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2006. 5호.  
 라휘문(2007), "지방세제의 개편방향 설정을 위한 논의들", 한국지방재정학회, 하계특별세미나 발표문.  
 백영모(2003), 지방세정의 현황과 발전과제, 연구자료집 2003-3.

- 서정섭(2003), “지방자치제 도입이후 지방재정세입변화와 추이분석”, 「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 제 10권 제2호.
- 유태현(2007), “지방세정의 중장기 발전방향”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2007. 2호.
- 이삼주(2007), “조세지출의 개념과 지방세 조세지출예산제도의 의의와 필요성”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2007. 3호.
- (2005), “지방세무행정 조직체계의 개선방안”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2005.4호.
- 이상범(2006), “지방세의 납세편의 제공방안”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2006.4호.
- 이상용·리휘문(2003), “국세와 지방세의 합리적 재배분 방안”, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 제17권 제1호.
- 이영희(2007), “지방화시대의 정부간 세원배분 발전방향”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2007. 2호.
- 이영희·김대영(2005), 지방세정의 효율적 운영에 관한 연구, 한국지방행정 연구원 연구보고서.
- 지방재정연감(각년도), 행정자치부.
- 지방세정연감(각년도), 행정자치부.
- 지방자치단체예산개요(2007), 행정자치부.

