

지방세 체계의 전반적 평가와 개편의 필요성

노 영 훈

한국조세연구원 선임연구위원

1. 서론

지난해 지방자치단체장의 선거 직후 시도지사 및 시군구청장협의회에서는 국세와 지방세 조정의 필요성에 대해 한 목소리로 그 절실함을 제기하였다. 현재의 지방세체계가 현재 우리 사회에서 필요한 모습으로 존재하고 있는가에 대해 지방자치단체, 주민들, 그리고 학계의 시각들은 같지 않을 것이다.

지방정부의 살림을 꾸려갈 책임을 지는 입장에서의 자치단체와 그 장長은 무엇보다 세출예산을 차질없이 집행할 수 있는 세입 충족성^{adequacy}이 최우선의 목표일 것이다. 즉, 세입예산을 구성하고 있는 항목 중 지방세·세외수입·교부금·보조금·지방채의 각각에 대해 특정 지출과 연계되어 있지만 않다면 일단 총 규모에서 부족함이 없기를 바랄 것이다. 전체 파이^{pie}를 맞출 수 있다는 전제하에서 그 다음으로 자주재원이 풍족하여 외부에 손을 벌리지 않기를 바랄 것이다.

한편, 지방자치단체의 구성원인 주민들의 입장에서는 자기 주머니에서 직접 내는 지방세는 적으면서 상급 지방정부나 중앙정부로부터 이전받는 재원이 많기를 바랄 수도 있다. 또한 얼마나 먼 미래까지 해당 지방에 거주하거나 재산을 소유할 지는 모르지만 현재의 지방

세 부담을 줄여 미래세대의 납세자 부담으로 돌아오는 지방채가 급증하는 것도 탐탁치 않아 할 것이다.

이해당사자가 아닌 학계의 전문가 입장에서는 국민경제내에서 지방세가 어떠한 기능을 수행하기를 바라는지에 대한 관점에 따라 ① 중앙과 지방간 세원(재)배분, ② 지방세 과세베이스의 다양화, 그리고 ③ 지방세의 재정책임성 확충문제를 거론한다. 첫 번째 중앙과 지방간 세원배분문제는 지방화시대에 현행의 국세체계와 지방세체계를 함께 재조정하자는 이슈로, 중앙과 지방정부의 기능을 재정립한 후 기능에 따라 재배분된 업무를 기준으로 재원을 조정하는 과정에서 국세와 지방세간 이양, 신세목 허용 등의 방법들을 검토하는 것이다. 둘째, 지방세 과세베이스의 다양화문제는 국세와 마찬가지로 지방세도 그 전체적 틀 내에서 과세베이스가 소득·소비·재산별로 적절한 균형을 유지하고 있는가를 검토하는 것이다. 세 번째 지방세의 재정책임성 및 경제적 효율성 제고문제는 앞에서의 두 가지 이슈를 다루지 않고서도 현재 상태의 지방세가 지방정부가 제공하는 공공행정서비스에 대한 가격기능을 수행하고 있으며 지방정부별 차별화가 이루어지고 있는가의 문제이다.

따라서 지방세가 어떻게 바뀌어야 하는가에 대한 답은 우리나라의 지방세라는 현상물에 대해 일정한 기준 하에서의 평가가 먼저 내려지는 것을 전제로 하므로, 전술한 바와 같이 ‘누구의 시각에서 그리고 어떠한 기준에서 현실을 바라보느냐’에 따라 달라질 것이다. 본고는 지방세 조세제도^{tax policy}가 지방세법 및 하위법령으로 구체화된 후 이에 기초하여 과세당국^{taxing authority}과 납세자^{taxpayer}간의 상호작용으로 나타난 세무행정^{tax administration}의 결과를 평가함에 있어서 해당 지자체내에 거주하지 않는 국민의 입장에서 살펴보고자 한다. 따라서, 첫 번째로 지적한 중앙과 지방간 사무배분에 기초한 자원배분 문제는 다루지 않고서도 현재의 지방세 체계에 대한 평가와 개편을 논의할 수 있을 것이다. 왜냐하면 지방자치단체 거주민이 일반국민으로서 누려야 할 국가사무가 지방정부에 위임되어 수행되면서 행정서비스를 제공받는 경우, 중앙과 지방간 재정이전의 불충분성은 논의될 수 있지만 그 방법이 반드시 국세의 지방세 세목이전 이외에도 각종 형평화보조금^{equalization grant}을 통해 수행될 수 있기 때문이다. 결국 본고에서는 우리나라의 현재 지방세 체계 전반을 평가하는 중요한 잣대로 현행 지방세 세목들이 과세베이스로 적정한가 그리고 지방세의 재정책임성이 확보되는가에 초점을 맞추어 검토해 보기로 한다.

특히, 지방세가 지방마다 다르지 않고 전국통일적으로 운영되는 우리나라의 현실은 지방세

가 지방마다 다를 수 있게 입법화되어 있지 않아서 인지 아니면 세법상으로는 지방마다 다양성을 추구할 수 있도록 제도화되어 있지만 지방정부가 그러한 행태를 보이지 않는 것인지에 대한 판단은 중요하다. 본고에서는 지방세가 자주재원이면서도 지방정부의 자원조달 수단 중 가장 재정책임성이 높아서 가장 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다는 원칙에 기초하여 문제점을 살펴 보고 개선방향을 제시해 보기로 한다.

II. 지방세의 본질 : 지방세를 바라보는 시각

학계에서는 지방세제 개혁의 바람직한 기준과 원칙으로, 중앙과 지방사무 수행기능을 기준으로 재원을 이전하고, 지방세가 지방공공재의 제공에 대한 가격으로서 기능하는 응익원칙을 실현하며, 지방자치단체간 유해한 조세경쟁을 제한하는 지방세 세원을 배분하며, 지방세의 세수충분성 및 변동성 최소화 원칙 등이 통상적으로 거론된다.

그러나 쉽게 표현하여 현재의 우리나라 지방세 체계를 바라보면서 지방세가 지방재정시스템 내에서 차지해야 할 제대로 된 위치와 그 모습은 무엇인가를 살펴보자. 먼저, 지방자치단체가 주민에게 지방세를 부과·징수할 수 있는 과세권은 재정자치권의 본질적인 요소로서 자율성은 정도의 문제이지 부인할 수 있는 것은 아니라는 점을 전제해야 지방세라고 칭할 수 있는 것에 대해 평가와 개편방향을 제시할 수 있다. 외국의 오랜 지방자치 시행국들 중에서 세입측면의 재정수단인 지방세·세외수입·지방채 중 자율성부여의 우선 순위는 항상 지방세에 주어졌었음에도 알 수 있다. 또한 노영훈(2006)의 지방세 과세자주권의 국제비교에서도 분석되었듯이¹⁾, 우리나라의 지방세 과세자주권의 유형은 탄력세율 등 세율결정에서 자율성을 발휘할 수 있는 세수의 비중은 적고 중앙정부가 세율과 과세표준을 모두 결정하는 유형의 비중이 매우 높은 구조를 갖고 있었다. 이러한 우리나라의 중앙집권적이며 통일적인 지방세제도는 지방자치단체 장 및 지방의회의 직접선거 이후에도 그대로 유지되고 있는 실정이다. 반면 지역경제발전 및 부동산시장대책의 일환으로 국세는 지역적으로 차별화되는 현상이 심화되어 가고 있다. 한마디로, 왜 우리나라의 국세는 지역마다 세부담이 달라져 지방세화하고 있으며 지방세는 전국 통일적으로 국세화되는 추세에 있는가?에 대해 깊은 의문을 갖게 된다.

1) 노영훈, “지방재산세제도의 개혁방안”, 지방세, 2006년 1월호, pp.57-61

다음으로 지방재정의 틀 내에서 지방세 과세자주권과 지역균형발전은 상충되는 이념인가에 대해 의문을 갖게 된다. 지방세의 세목, 과표 및 세율결정권 모두를 중앙정부가 표준화함에 따라 지방세 세수가 지역간 큰 차이를 보이는 결과를 낳게 된 것일 수 있으므로, 오히려 과세자주권의 제고는 지역균형발전을 위한 지방정부의 재원을 다양화하고 확충시키는 계기가 될 수 있다. 또한 교부세 등 중앙정부의 이전재원을 통해 지역균형발전정책을 추구하는 데에는 기본적으로 재정책임성의 제약이라는 한계에서 벗어나기 어렵게 되므로 지방세를 통한 지역균형발전을 도외시 할 수 없게 된다. 따라서 지방의 자발적이고 자주적인 발전모델을 기획하고 그 재원을 조달하는 수단의 한 부분으로서 지방세에서 부터 세입자주성을 부여하는 것이 순서일 것이다. 결국 지방세의 과세자주권 제고와 지역균형발전의 목표는 상충된 목표가 아니고 후자를 실현하기 위한 한 방법이 될 수 있는 것이다.

Ⅲ. 지방세의 지역별 차등도의 현황과 개선방향

1. 세목별 지역집중도 및 세원다양화

먼저 우리나라의 현행 지방세의 주요 세목들 중 광역시도가 부과하는 세목들의 지역집중도를 개략적으로 살펴보자. 기초자치단체인 시군구의 주요세목인 재산세 등에 대해서도 마찬가지로 분석할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 지방세 주요 세목의 지역집중도(2005)

		지방세 전체	주민세				취득세	등록세	지방 교육세
			합계	소득할		균등할			
				소득세할	법인세할				
세수 (억원)	서울	100,117	20,138	13,148	8,653	423	17,137	18,141	9,940
	부산	22,653	2,731	1,445	1,385	116	3,908	4,014	2,348
	대구	15,232	1,476	877	613	82	3,054	3,251	1,672
	인천	17,398	1,999	1,030	1,122	84	3,496	3,501	1,828

	광주	7,735	825	403	439	43	1,389	1,483	854
	대전	9,198	1,257	574	699	45	1,683	1,688	979
	울산	8,365	2,094	648	1,448	30	1,170	1,262	721
	경기	89,686	10,532	5,939	5,468	344	18,468	18,851	10,525
	강원	8,893	1,093	475	636	45	1,846	1,700	986
	충북	8,283	1,136	478	654	50	1,441	1,542	906
	충남	14,192	2,621	868	1,789	54	2,912	2,768	1,402
	전북	8,349	968	437	557	45	1,342	1,437	920
	전남	9,217	2,151	479	1,682	53	1,157	1,138	881
	경북	15,832	3,217	994	2,215	76	2,620	2,450	1,586
	경남	20,612	2,446	1,127	1,337	103	4,100	4,006	2,249
	제주	4,011	319	169	157	18	767	605	610
	합계	359,773	55,003	29,092	28,855	1,611	66,490	67,837	38,407
비중 (%, (배))	서울	27.83	36.61(1.32)	45.19(1.62)	29.99(1.08)	26.24(0.94)	25.77(0.93)	26.74(0.96)	25.88(0.93)
	부산	6.30	4.97(0.79)	4.97(0.79)	4.80(0.76)	7.21(1.14)	5.88(0.93)	5.92(0.94)	6.11(0.97)
	대구	4.23	2.68(0.63)	3.02(0.71)	2.12(0.50)	5.11(1.21)	4.59(1.08)	4.79(1.13)	4.35(1.03)
	인천	4.84	3.63(0.75)	3.54(0.73)	3.89(0.80)	5.21(1.08)	5.26(1.09)	5.16(1.07)	4.76(0.98)
	광주	2.15	1.50(0.70)	1.39(0.65)	1.52(0.71)	2.66(1.24)	2.09(0.97)	2.19(1.02)	2.22(1.03)
	대전	2.56	2.29(0.89)	1.97(0.77)	2.42(0.95)	2.78(1.09)	2.53(0.99)	2.49(0.97)	2.55(1.00)
	울산	2.33	3.81(1.64)	2.23(0.96)	5.02(2.16)	1.85(0.80)	1.76(0.76)	1.86(0.80)	1.88(0.81)
	경기	24.93	19.15(0.77)	20.42(0.82)	18.95(0.76)	21.33(0.86)	27.78(1.11)	27.79(1.11)	27.40(1.10)
	강원	2.47	1.99(0.80)	1.63(0.66)	2.21(0.89)	2.80(1.13)	2.78(1.12)	2.51(1.01)	2.57(1.04)
	충북	2.30	2.07(0.90)	1.64(0.71)	2.27(0.98)	3.12(1.36)	2.17(0.94)	2.27(0.99)	2.36(1.02)
	충남	3.94	4.77(1.21)	2.98(0.76)	6.20(1.57)	3.35(0.85)	4.38(1.11)	4.08(1.03)	3.65(0.93)
	전북	2.32	1.76(0.76)	1.50(0.65)	1.93(0.83)	2.78(1.20)	2.02(0.87)	2.12(0.91)	2.40(1.03)
	전남	2.56	3.91(1.53)	1.65(0.64)	5.83(2.27)	3.31(1.29)	1.74(0.68)	1.68(0.65)	2.29(0.90)
	경북	4.40	5.85(1.33)	3.42(0.78)	7.68(1.74)	4.72(1.07)	3.94(0.90)	3.61(0.82)	4.13(0.94)
	경남	5.73	4.45(0.78)	3.87(0.68)	4.63(0.81)	6.37(1.11)	6.17(1.08)	5.91(1.03)	5.86(1.02)
	제주	1.11	0.58(0.52)	0.58(0.52)	0.54(0.49)	1.13(1.02)	1.15(1.03)	0.89(0.80)	1.59(1.42)

주 : 1. ()안은 지방세 전체의 지역별 세수비중(지방세전체 열 하단) 대비 각 세목의 지역별 비중의 배율임.

2. 주민세 소득할과 균등할은 부과액 기준, 나머지는 징수액 기준

자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 2006.

〈표 1〉은 16개 광역시도별로 지방세세수, 주민세, 취득세 및 등록세, 그리고 지방교육세가

절대금액과 상대적 비율에서 얼마나 편차가 많은지를 보여 주고 있다. 2005년 귀속년을 기준으로 살펴볼 때 지방세 전체부과세수 36조원 중 서울시와 경기도가 각각 27.8%와 24.9%를 차지하고 그 나머지 광역시도들은 모두 7% 미만의 비중을 차지하여 상당한 큰 차이를 보여 주고 있다. 아무리 수도권에의 경제력 집중현상으로 서울과 경기도가 우리나라내에서 차지하는 인구·생산능력·자산가치 등의 측면에서 큰 비중을 차지한다고 하더라도, 지방세 세목들의 종류, 과세표준 및 세율 등이 현재의 체계와 같지 않았더라면 이러한 편차를 발생시키지는 않았을 것이다.

첫째, 전국의 16개 광역시도에서 동일한 항목의 지방세세목들만 존재하지 않았더라면 시도별 지방세 세수 절대금액 및 세수비중이 현재와 같지 않을 것이다. 이를 주요세목별로 나누어 살펴보면 서울의 주민세와 경기도의 취·등록세에서 더욱 극명하게 나타난다. 표 하단에 표시된 비중은 광역시도별 지방세수 및 주요지방세 항목의 지역적 비중을 나타내고 괄호안의 수치는 해당 광역시도에서의 해당 세목의 지역별 비중이 해당 광역시 지방세수의 전국 대비 비중에 대한 배율을 표시한다. 예를 들어, 전국 지방세 세수의 27.8%가 서울에서 과세되었고 전국 주민세 세수의 36.6%가 서울시에서 과세되었으므로 서울 주민세의 배율은 1.32배에 달하고, 경기도의 지방세수는 전국의 24.9%에 달하는데 경기도 취득세 및 등록세는 전국 대비 27.8%에 달해 1.1배 정도된다. 따라서, 서울시 입장에서는 전국 평균 대비 주민세가 매우 중요한 비중을 차지하는 반면 제주나 대구의 경우 0.5~0.6배에 불과해 중요성이 낮아진다. 마찬가지로 경기도, 강원도, 충청도에서는 등록세와 취득세의 상대적 세수비중이 높은 반면 전남 및 울산에서는 그 반대이다.

이렇게 부동산거래와 관련된 특정 지방세 세목들의 비중이 몇몇 광역자치단체의 경우 매우 높아서 이들 세수의 변동에 따른 지방세수입의 불안정성문제는 우리나라에서만 특이하게 발생하는 현상이다. 예를 들어, 우리나라와 유사하게 부동산의 거래에 대해 부동산취득세를 부과하는 일본의 동경도나 뉴욕주 및 뉴욕시의 부동산이전세(Real Estate Transfer Tax)는 해당 지방정부 세입예산의 세입비중이 3~4%에 불과하여 부동산거래시장의 동향에 대한 거래량 및 거래가격 예측이 틀려 세수추계가 크게 벗어나더라도 재정적 문제를 야기하지는 않는다. 관할 지방경제내에서 소득 및 소비활동에 따라 변동하는 지방소득세나 지방소비세의 세수비중이 훨씬 크기 때문에 안정적인 지방재정을 운영할 수 있는 것이다. 특히 미국에서는 오랜기간 지방정부의 세목 신설권이 주정부 단위로 부여되므로 지방세답게 지방마다 다른 지방세체계가 확립

되어 있는 것이다. 일본의 경우는 우리나라와 유사하게 지방세 세목의 종류가 고정되어 있지만 개인 및 법인에 대한 지방소득세와 지방소비세를 완비하여 과세베이스의 다양화를 완료한 상태이다.

결국 우리나라는 지역주민들의 ‘무슨 경제활동을 과세베이스로 삼느냐?’ 하는 기본문제에 있어서부터 전국 통일적인 지방세체계를 조금도 누그러뜨리지 않고 있는 현상이 지속되고 있는 것이다. 지방정부의 과세권은 기본적으로 중앙정부로부터 위임된 것이라는 점을 전제하더라도, 지방정부별 다양성과 자주권을 발휘할 수 있는 여지는 ‘일정한 범위 내에서의 세목(신설) 결정권’이 존재하지 않음으로써 봉쇄되어 있다. 예를 들어, 중앙정부가 대략적인 지방소득세·지방소비세·지방재산세라는 그룹내에서 지방정부로 하여금 구체적인 세목을 결정할 수 있도록 허용하는 방식으로 지방세법이 개정된다면 가능한 일이다. 헌법에 규정된 조세법률주의 규정에 대한 해석에 있어서 ‘세목과 종류는 법률로 정한다’라고 되어 있지, 지방자치단체별로 일률적으로 동일하게 정한다고 못 박고 있지는 않기 때문이다.

2. 지방세의 과세자주권 활용 현황

매년 재산세의 부과기간인 7월만 되면 과세권자인 기초자치단체들은 지방세법상에 규정된 재산세 표준세율에 대해 얼마만큼 탄력세율을 적용할 지에 대해 고민하게 된다. 특히 부동산이 주된 과세대상인 지방재산세를 보유세 인상을 통해 특정한 부동산정책을 중앙정부가 추진하고자 하는 경우 중앙과 지방간 갈등관계는 심화된다. 중앙정부는 세율조정권을 제한하겠단 또는 광역시의 경우 자치구세인 재산세를 시세로 전환하겠다는 등의 견해를 밝혀 논란이 발생한다. 물론 현행 지방세 체계 내에서 광역자치단체세 및 기초자치단체세간의 세목 재조정 문제는 각급 지방정부간 역할분담, 지방재정관계에 따른 과세권한^{taxing power}과 관련하여 따로 논의되어야 할 필요성이 분명히 존재하는 사안이다. 그러나 2005년 이후 부동산에 대한 보유과세체계가 지방의 재산세와 중앙정부의 종합토지세로 이원화된 후부터 중앙정부의 정책목적 달성을 위한 수단으로 지방재산세가 도구화될 필요성은 급격히 줄어들었다.

과거 토지와 건물에 대한 분리과세체계 하에서는 동일 시군구내에서도 (주택건물)재산세의 불공평성 문제가 발생하였지만 2005년 부터 토지·건물 통합과세체제로 변한 주택재산세의 경우에는 분리과세에 따른 형평성 논란 소지는 없어졌다. 그럼에도 불구하고 시군구에서 시

군구의회의 조례를 통해 표준세율 대비 30~40%까지 세율을 경감하는 현상이 수도권지역에서 계속 발생하고 있으며 중앙정책당국과의 갈등이 반복되고 있다.

지방세의 과세자주권과 관련하여 시군구 쪽에서는 과연 제대로 된 역할을 하였는지 살펴보자. 먼저 납기가 거의 종료되는 시점에서 자치구의회의가 의결한 감면 조례안은 어떠한 문제점이 있는가? 납세의무는 과세권자가 납세의무자에게 납부고지서를 발부한 행정행위를 통해 확정되는데, 적지 않은 시군구의회에서 감면 조례안을 납부기한 전후 며칠 사이에 의결시켰다고 하는 것은 의회가 제대로 기능하지 못했다는 반증이다. 아무리 늦어도 납부고지서가 발부되기 전까지는 시군구의회 조례를 통한 세율 조정이 마무리되어 세부담액이 구체화되는 것이 정상이다²⁾. 이러한 일련의 지방세 세무일정을 감안한다면, 기초자치단체 의회가 현재 과세자주권을 발휘할 수 있는 유일한 경로인 탄력세율 적용 감면 조례안을 적어도 과세기준일 이전에 의결해야만 법률적 측면에서 다툼이 없게 될 것이다. 몇 년 전의 재산세 감면 조례의 소급입법 사례들을 통해 배워야 할 교훈이 있다면, 모든 지자체들이 새로운 환경변화에 일사불란하게 적응하지 못하는 우리나라 지방자치의 현주소를 일종의 ‘성장의 진통^{growing pains}’ 이라고 이해한다 하더라도 향후 지자체간 세정능력의 격차는 줄어들어야 한다는 것이다.

현재의 지방세법 및 지방자치법에 따르면 재산세 과세행정을 위해서는 시군구의회에서 수행해야 할 일들이 규정되어 있다. 지방세법 규정들은 자치단체장 및 의원 선거가 이루어진 1995년 이전에 전면 개편되었어야 했지만, 그렇지 못했다는 것을 빌미로 현행 법령에서 규정한 자치단체 및 해당 의회의 직무를 제대로 수행하지 않아도 되는 것은 아니다.

마지막으로 아파트 등 공동주택의 시가대비 재산세 세액의 불공평성 논란에 대해 심지어 지방재정학자들마저도 잘못 생각하고 있는 것을 지적하지 않을 수 없다. 지방세는 거두어 들인 세금을 지방정부가 사용한다고만 해서 지방세로 분류되는 것이 아니다. 지방마다 세제가 다르기 때문에 지방세라고 부르는 것이고 또 이렇게 달라지는 것이 정상적인 지방세의 모습이다. 또한 세부담 결정과정에서 과세권자인 해당 지방정부와 납세자인 지방주민이 지방의회

2) 지방세법이 정하는 과세요건을 충족하게 되면 납세의무가 발생된 상태로 변하게 되는데, 이 때 지방세 채권채무가 추상적으로 결정된다고 볼. 즉, 재산세, 종토세, 도시계획세, 공동시설세는 과세기준일인 매년 6월 1일 현재 과세대상 재산의 공부상 소유자에게 납세의무가 성립되므로 ‘납세의무자의 범위 확정일’로 보는 것이 타당하다는 생각임. 그 이후의 납세의무 확정은 납세의무성립시 세법 규정에 따라 구체적인 세액을 결정하는 것이며, 납세의무가 성립되었더라도 확정 없이 납부한 세액은 과오납이 되는 셈임. 재산보유세와 같이 과세권자가 정부부과결정하는 경우에는 납세의무 확정권한을 과세당국에 부여하고 있는 것이므로 고지서 발부 전에는 의회가 납세의무자의 대의기관으로서 시군구청장에게 적용할 세율을 결정해 주어야 하는 것임.

를 통해 공동으로 참여해야 한다는 점을 강조할 필요가 있다.

지방재산세의 경우 납세자는 지방정부 관할구역 내의 재산소유자이고, 시군구의회는 주민 대표로서 주민들의 재산세 세부담을 확정하는 과정에 대의기관으로서 일정한 역할을 하게 된다. 이러한 기준에서 보면, 현재 지방세로서의 재산세는 중앙정부 및 국회가 만들어 놓은 (전국 공통의) 지방세법의 틀 안에 간혀 지방의회가 적극적으로 할 수 있는 일이라고는 탄력세율을 통한 조정이나 특정 목적을 위한 감면결정 활동 밖에는 없다. 이렇게 지방세로서의 재산세를 정의하고 나면, 형평성이란 재산세 과세 관할구역 내에서의 세부담 불공평성만이 논의될 수 있을 뿐 다른 시군구 또는 다른 광역자치단체 내의 비슷한 시가를 갖는 아파트 재산세 세부담과 비교하는 것은 무의미해 진다. 즉, 동일 자치구 내에서 유사한 시가의 아파트끼리 재산세 부담이 특이하게 차등화되는 것에 대해 불공평성 문제를 제기하는 것은 논리에 맞지만, 다른 시군구에서 시가대비 재산세 세부담율과 대비하여 불공평성을 제기하는 것은 지방세의 기본 원리를 망각한 것이라고 할 수 있다.

만일 우리나라 국민들의 대다수가 전국의 모든 지역에서 시가대비 재산세의 형평성이 맞추어지기를 바란다면, 현행의 지방재산세를 국세 항목으로 이관하여 전국적으로 통일되게 운영할 수 있는 세제개편을 추진해야 할 것이다. 쉽게 예를 들어 표현하면, 아파트단지부녀회가 자치활동을 위해 자치회비를 걷을 때 다른 아파트단지나 다른 자치구의 자치회비와는 비교하지 않듯이 지방세라는 것을 자치회비를 지역적으로 조금 확장한 것이라고 이해한다면 형평성의 지역적 적용범위도 명확해 질 것이다.

따라서 이러한 형평성의 기준에 비추어 본다면, 다른 시군구에서 세부담을 경감하기 위해 감면세율 조례를 의결했다는 이유로 경쟁적으로 이를 모방하는 행태는 정당화되기 어렵다는 판단이다. 시기적으로 다소 부적절하지만 만일 해당 시군구 내에서 재산세 세부담을 경감해야 할 특수한 사정이 발생하여 조정하는 경우라도 그 취지나 근거는 해당 시군구 내에서 찾아야 할 것이다.

3. 지방세의 세입충분성과 보전방향

〈표 2〉는 행정자치부에서 매년 발간하는 지방자치단체 예산개요 상에 나타나는 광역 및 기초자치단체들의 재정자립도의 2004년 현황이다. 광역과 기초자치단체간 이전재정을 감안

한 순계규모 재정자립도를 산출한 것이 아니라는 한계는 있으나, 대체로 자치단체 종류 중 기초자치단체는 군(16.5%)—시(40.6%)—구(44.3%)의 순으로 재정자립도가 낮다는 사실이 첫 번째 특징이다. 또한 광역은 경기를 포함한 특별시 및 광역시가 그 외의 도들에 비해 평균 80.3% 대 36.6%로 자립도간 큰 격차를 발생하고 있음을 확연히 보여주고 있다. 또한 <표 3>은 250개의 전국 지방자치단체를 대상으로 재정자립도의 분포현황을 요약정리하고 있다. 재정자립도 30% 미만인 지방자치단체가 절반을 넘는다는 것은 ‘경제적 자립을 할 수 없는 단체’에 분권과 자치를 시행하고 있다는 것이다.

우리가 지방정부 일반회계(총계)예산에서 지방세 및 세외수입을 합한 자체수입의 비중인 재정자립도나 자주재원비율의 분포에 관심을 갖는 것은 지자체별로 지자체의 세출규모 중 얼마만큼을 자체적으로 재원조달하는가 파악하기 위해서이다. 여기에서 경직적 경비인 인건비의 자체수입 대비 비율을 계산하여 ‘인건비 조차 미해결되는 단체’의 분포를 제시하는 것은 세출예산 중 최소한 인건비는 해결되어야 하며 현재의 지방정부 인력이 적정수준이라는 암묵적인 가정이 내포되어 있다. 따라서 자주재원 이외의 의존재원 확보를 통해 세출예산을 증대시킬 수 있는 여력이 존재하는 한 재정자립도는 자동적으로 제고되지 않을 것이다. 현행 지방자치단체의 형성과정이 오랜 역사적·문화적 전통하에서 성립된 것이 아니라면 너무 세분화된 기초자치단체와 광역정부의 수에 대해 문제를 제기하게 될 것이다. 시군 및 광역 시도 통합을 통한 규모의 경제로 세출예산을 줄일 수 있는 길을 논외로 한다고 하더라도 지방자치단체 스스로 의존재원을 줄여 재정책임성을 높이는 방법은 중앙정부와 지방간 국세·지방세 세원조정을 포함한 재원이전을 실행한 후에는 이전재원을 획기적으로 줄이는 것이다. 부족한 부분은 세출예산축소, 지방세 증세 및 세외수입활동, 그리고 마지막으로 지방채 증가의 순으로 해결할 수 밖에 없도록 재정책임성을 요구하는 것 뿐이다. 따라서 지방세의 세수충분성을 논의함에 있어서도 지방세의 과세자주권이 중요한 이슈가 된다.

〈표 2〉 재정자립도 시·도별 현황

(단위: %)

	시도별평균 ¹⁾ (순계규모)	광역시·도		기초단체		
		특별시·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별평균	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3
서울	96.1	95.0	-	-	-	54.7
부산	73.4	70.6	-	-	39.2	33.7
대구	73.9	72.6	-	-	31.2	32.5
인천	70.0	66.3	-	-	16.8	40.4
광주	60.6	54.6	-	-	-	27.7
대전	75.0	71.0	-	-	-	32.0
울산	69.9	63.7	-	-	51.9	38.2
경기	76.2	-	70.3	55.6	24.8	-
강원	27.5	-	22.4	26.7	17.9	-
충북	31.7	-	25.2	35.7	18.7	-
충남	32.7	-	29.0	30.9	17.9	-
전북	25.1	-	17.9	26.5	12.9	-
전남	19.9	-	11.9	30.2	10.8	-
경북	29.6	-	22.4	30.8	15.1	-
경남	37.5	-	29.8	39.8	14.7	-
제주	39.3	-	30.3	30.0	16.1	-

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2005.

주: 중앙정부로부터의 의존재원인 국고보조금 등 중부계상분을 공제한 순계규모로 계산된 시·도별 평균 재정자립도는 총계규모로 계산된 단체별 수치에 비해 다소 높게 나타남.

〈표 3〉 재정자립도 분포현황

(단위: 단체수, %)

	합계	구성비(%)	광역시·도	시	군	자치구
합 계	250	100	16	77	88	69
10%미만	13	5	0	0	13	0
10~30%미만	119	48	7	29	69	14
30~50%미만	79	32	1	29	5	44
50~70%미만	27	11	3	18	1	5
70~90%미만	9	4	4	1	0	4
90%이상	3	1	1	0	0	2

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2005.

IV. 요약 및 결론

지방세제 개혁의 기본주제를 ‘지방세답게 만들자’는 것이라면, 그 방향은 국세와 달리 지방세의 체계가 지방마다 다르고 지방정부가 제공하는 행정서비스가 다른데 대한 댓가라는 ‘지방세의 공공서비스 가격기능’ 회복에서 찾아야 할 것이다. 지방자치의 본질을 자율과 책임으로 그리고 지방세를 자율과 책임성을 실현하는 지방재정의 핵심요소로 만들면서, 또한 자원배분의 효율성을 제고하기 위해서는 이미 주요선진국들에서 실천한 지방세제 개혁을 통해 세부방안을 마련해야 할 것이다.

정부가 추진하여 진행 중인 부동산보유과세 강화방안과 거래과세 완화방안의 내용을 보면 지방재산세의 과세표준결정권한은 중앙정부가 유지하면서 세율결정에서 탄력세율을 활용하는 방식의 과세자주권을 부여하고 있다. 현재는 지방정부와 중앙정부간에 재산 과세베이스에 대한 세원공유체계를 유지하고 있고 보유과세 과표율의 국세와 지방세간 차등화를 통해 지역균형발전을 추진하고 있는 인상이다. 그러나 지방정부로 하여금 자주재원 중 자율성을 강조할 수 있는 지방세의 책임성을 요구하면서 권한에 해당하는 제한적 법정외세 신설이나 포괄적 법정지방세를 허용하지 않는다면 지방마다 다른 지역경제의 현황을 배려하지 못하는 셈이 될 것이다.

지역주민의 재정책임성을 강화하는 차원에서 지방공공재에 대한 가격기능 역할을 수행하는 지방세의 조세가격 기능을 강화하면서, 한편 지방교부세나 국고보조금 등 중앙정부의 이전재원을 줄여나가 재정책임성을 제고하기 위해서는 자치단체가 추가적으로 필요한 재원을 지방세제를 활용하여 해결할 수 있도록 지방세의 과세자주성을 늘려주는 것이 핵심방향이어야 할 것이다. 예를 들어, 지방소득세와 지방소비세의 상대적 비중을 높이기 위한 지방세제개혁이 지진할 경우에는 그 대안으로서 부동산의 소유에 대한 재산세 부과 뿐만 아니라 거주서비스 소비에 대한 이용과세를 신설할 수 있도록 지방세법상의 재산세 규정을 포괄화하는 방법도 고려할 수 있을 것이다. 

● 참고문헌 ●

노영훈(2006), 지방재산세제도의 개혁방안, 지방세 2006.1

원윤희(2006), 지방소득과세 개편방향, 지방세 2006.1