

II. 지방세 개혁 논의

1. 개혁방향

참여정부가 추진한 지방세 개혁은 부동산 관련 세제개혁이 가장 두드러진 성과이며, 지방소비세 도입 등의 지방세 개혁은 아직도 논의만 하고 있을 뿐 정책대안에 대한 합의를 보지 못하고 있는 실정이다. 그나마 재산세 과표 현실화와 종합부동산세 도입 등의 부동산 관련 세제도 근본목적이 지방 재정 확충이 아니라 부동산 가격 안정과 세 부담의 공평성에 있다. 결국 참여정부의 지방재정 확충을 위한 지방세 개혁은 거의 성과가 없다고 보는 것이 타당하다.

지방세 개혁과 관련해서는 세가지 측면을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 중앙재정과 지방재정의 총량배분 측면에서 지방세를 지방재정에 대한 추가적 재원으로 줄 것인지 아니면 현행 배분수준을 유지하면서 지방세 비중을 높여줄 것인지의 문제가 있다. 둘째, 자주재원주의와 일반재원주의의 문제로서 지방재정 확충을 위해 교부세 등의 일반재원을 통해 확충할 것인지 지방세를 통해 확충할 것인지의 문제가 있다. 셋째, 국세와 지방세의 배분체계를 재구성할 때 국세와 지방세간 세원분리 방식에 의할 것인지 아니면 세원공유 방식에 의할 것인지의 문제가 있다.

첫째, 중앙재정과 지방재정의 총량배분 문제는 적정배분 비율이 얼마인가의 문제이다. 그러나 적정배분 비율이 얼마인지에 대한 대답을 얻기는 현실적으로 어렵다. 중앙재정

과 지방재정의 적정배분 비율과 관련하여 버드(Bird)의 명제가 있다. 버드는 자주재원 조달능력을 기준으로 가장 부유한 지자체의 수입(각종 국고보조금 포함)과 지출이 일치할 때 회계적 의미에서 중앙정부와 지방정부간 수직적 균형화는 달성된 것으로 본다. 그러나 우리나라의 경우 서울·경기도와 다른 지자체 간의 수평적 불균형이 극심한 상황에 있기 때문에 이 명제를 우리나라에 적용하기는 곤란하다.

현재 한국의 정부간 재정관계를 살펴보면, 중앙-지방의 총재정 사용액을 보면 교육재정을 지방재정에 포함시키면 중앙과 지방의 비율이 51:49이고, 교육재정을 분리하면 중앙:지방:교육재정이 51:36:13이다. 반면 국민 부담이라는 측면에서는 국세와 지방세의 형식적 배분은 80:20이지만 재정이전이 이루어지면 중앙과 지방의 실질적 세원배분은 교육자치를 포함할 경우 44:56이고 교육자치를 분리하면 44:37:19이다. 이러한 배분상태에 대해 대체로 중앙의 시각은 적정비율로 보고 있고, 지방의 시각은 지방재정 비율이 열악하다고 보는 경향이 있다.

그렇다면 지방세를 통해 지방재정을 확충한다고 할 때 이것은 중앙과 지방의 배분비율을 바꾸자는 것을 의미하는가 아니면 현행 배분상태 하에서 지방세 비율을 높이는 것을 의미하는가? 참여정부 출범 초기 대통령이 “지방이 충분히 쓸 수 있도록 재원을 주겠다”고 한 대구 발언은 전자의 의미로 받아들여졌다. 그러나 중앙정부와 정부혁신 지방분권위원회의 시각은 더 이상의 지방재정에 대한 추가배분은 없다는 시각이 우세