

2008 지방세제의 운영방향

심영택

행정자치부 지방세제팀 서기관

1. 서

2008년 무자년(戊子年)은 새로운 정부가 출범하는 해로, 지방세제에 있어서도 여러모로 중요한 의미를 갖는 해가 될 것이다. 산업화·민주화를 넘어 선진화 단계로의 도약, 세계 일류국가로의 진입 등 국가적 비전을 새롭게 정립하는 시점에서, 지방세제 역시 제도적 선진화를 통해 이를 뒷받침하는 한편 지방자치 구현과 국민이 행복할 수 있는 지방세제 구현이라는 본연의 목표달성을 위해 한층 노력해야 한다.

최근 5년간 지방세제는 “보유세 강화, 거래세 완화”의 부동산세제 개혁 및 신세원 개발 등 지방재정 확충과 지방세제 개선을 추진해왔고, 나름대로 소기의 성과를 거둔 것이 사실이다. 그간 지방재정 규모는 100조원을 돌파할 만큼 양적으로 성장하여 국가재정의 60%가 지방에 의해 집행되는 지방재정 시대를 맞이하였고 지방의 재정자주도 역시 2002년 75.1%에서 2007년 79.5%로 크게 신장되는 한편,¹⁾ 지방세수 역시 2002년 31조 5,257억원(결산기준)에서 2007년 38조 732억원(예산기준)으로 증가하였다. 더욱이 국가 대비 지방의 총재정사용액비율은 2002년 51.5대 48.5에서 2007년 42.3대 52.7로 그 비율이 지속적으로 증가하고 있다.²⁾

그러나 아직도 지방세의 비중은 낮고 지방세의 자치재원 조달기능 역시 취약하여 총 조세 중 지방

세 비중은 점점 낮아지고 있고,³⁾ 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체도 140개 단체(57%)에 이르는 실정이다.⁴⁾ 아직도 지방세의 갈 길은 멀다.

2008년, 지방세가 어떤 방향으로 발전해야할지를 그려나가야 할 현 시점에서, 지난 한 해의 성과를 정리해보고 향후 지방세제 운영방향에 대한 생각을 제시하고자 한다.

1) 연도별 재정자주도 현황

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
재정자주도	75.1%	76.5%	77.4%	81.6%	80.2%	79.5%

$$\text{※ 재정자주도} = \frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계예산규모}} \times 100$$

자체수입 : 지방세+세외수입, 자주재원 : 지방교부세+재정보전금+조정교부금

2) 국가와 지방의 총재정사용액 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
조세사용 비중	55.1%	55.4%	55.5%	56.3%	58.4%	59.3% (총 185.4조원중 110.4조원)
지방세 비중	23.3%	22.4%	22.5%	22.0%	20.7%	20.5% (총 185.4조원중 38.1조원)

3) 조세총액 중 지방세 비중 변동 추이

구 분	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년
자치단체수	245개	250개	248개	248개	248개	250개	250개	250개	246개
자체수입대비	33개	28개	29개	32개	34개	38개	41개	42개	38개
지방세대비	144개	144개	146개	146개	151개	155개	141개	151개	140개

※ 조세사용 비중은 예산기준, 지방세 비중은 결산기준(단 '07년 수치는 예산기준)

4) 인건비 미해결단체 현황

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
중앙정부 (비율)	1,000,477 (51.5)	1,054,536 (50.5)	1,059,118 (48.4)	1,085,522 (47.2)	1,111,272 (46.1)	1,048,450 (42.3)
지방정부 (비율)	940,361 (48.5)	1,031,908 (49.5)	1,130,872 (51.6)	1,216,570 (52.8)	1,300,765 (53.9)	1,431,328 (57.7)

II. 2007년 지방세제의 성과 및 반성

1. 지방세제의 주요성과

2007년 지방세제의 성과는 크게 두 가지 측면으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 지방세 정책네트워크를 구성하고 지방세 중장기 발전방안을 수립하는 등 지방세 선진화에 필요한 제도적인 기반을 수립·강화하였다.

둘째, 서울시 재산세 공동과세 제도, 지방세지출 예산제도 도입 등으로 자치단체간 세원불균형 완화 및 지방세 제도의 선진화 등의 성과를 거두었다.

〈2007년 지방세제 개혁 성과종합〉

구 분	주요 개혁성과	효 과
지방세 선진화 기반구축	• 지방세 정책네트워크 구성 - 『지방세 포럼』 구성 및 운영('07. 5월 이후) - 사단법인 『지방세 협회』 창립('07. 9월) - 『지방세 연구회』 발족('07. 8월) ※ 2008년 2월 지방세연구원 설립 예정	지방세 연구·지원기능 향상
	• 지방세 중장기 발전방안 마련('07. 9월) - 6대 핵심과제, 22개 실천과제 선정	중장기 비전하의 지방세제 운영 및 예측성 제고
지방세 제도적 성과	• 서울시 재산세 공동과세 제도 도입('07. 7월)	자치단체 세원불균형 완화
	• 지방세지출 예산제도 도입('07년 시범운영)	지방세 비과세·감면의 합리적 조정

1) 지방세 선진화를 위한 제도적 기반 마련 : 지방세 정책네트워크 구성 및 지방세 중장기 발전방안 수립

그동안 지방세 연구·지원기능을 위한 지방세 정책네트워크 구성과 지방세 중장기 비전을 지닌 정책방향 제시가 절실히 요구되어 왔고, 이러한 필요성에서 지난 해 5월 22일 학계·법조계 등 지방세 전문가 60여명으로 구성된 『지방세포럼』을 구성하고 3차례('07.5.22, 6.19, 9.13)에 걸친 운영 끝에 『지방세 중장기 발전방안』을 마련하였다. 이 방안에서 향후 추진해나갈 6대 핵심과제, 22개 실천과제 5)를 선정함으로써 향후 확고한 정책방향과 비전하에서 일관된 정책수행이 가능해지고 지방세의 예측

5) 「지방세 중장기 발전방안」의 6대 핵심과제, 22개 실천과제 현황

	6대 핵심과제	22개 실천과제
1	자주세원 확충노력 강화	❶ 국세와 지방세 세원조정 ❷ 신세원 개발 추진 ❸ 비과세·감면 축소 ❹ 국·공유재산 과세 검토 ❺ 사업소세 확대 개편
2	FTA체제와 선진세제 개편	❶ 농·축산업 관련 세목 정비 ❷ 부가세 성격의 목적세 정비 ❸ 지방세지출 예산제도 도입 ❹ 지방세법·조직 전문화
3	지방분권지원	❶ 자치단체간 세원불균형 완화 ❷ 과세자주권 확대 ❸ 지방세확충 인센티브 강화
4	납세자 만족 제정구현	❶ 지방세해석 명확화 추진 ❷ 납세비용절감 시책 추진 ❸ 지방세품질 관리제도 도입
5	인적자원 개발	❶ 조직·인력 효율성 제고 ❷ 지방세 협력네트워크 구성 ❸ 지방세 연구원 설립
6	정책지원체계 재확립	❶ 지방세 구제제도 발전 ❷ 지방세 과표제도 개선 ❸ 지방세 정책통계 제공 ❹ 지방세 통합시스템 구축

성은 한층 제고될 것으로 보인다.

또한 지난 해 8월 31일에는 한국지방재정학회 내에 『지방세연구회』가 발족되어 지방세 전문연구기능이 한층 보강되었고, 9월 13일에는 자치단체 및 지방세전문가 등 100여명으로 구성된 『지방세협회』를 창립함으로써 지방세의 교육·홍보기능을 강화하였다. 더욱이 지난 해 12월 31일 지방세연구원 설립과 관련한 지방세법개정법률안이 공포되고 오는 2월말에는 지방세연구원이 설립될 것으로 예상됨에 따라 그동안 부족했던 지방세 연구기능은 강화되고 지방세 제도 및 정책운영도 발전할 것으로 기대된다.

2) 서울시 재산세 공동과세 제도 도입

지난 해 7월 20일에는 서울시 자치구간의 세원불균형을 완화하기 위한 제도로써, 재산세의 50%는 자치구세로, 50%는 시세로 각각 과세권을 부여하고 시세인 재산세는 전액 자치구에 균등교부하는 『서울시 재산세 공동과세 제도』를 도입하였다⁶⁾(’08.1.1부터 시행).

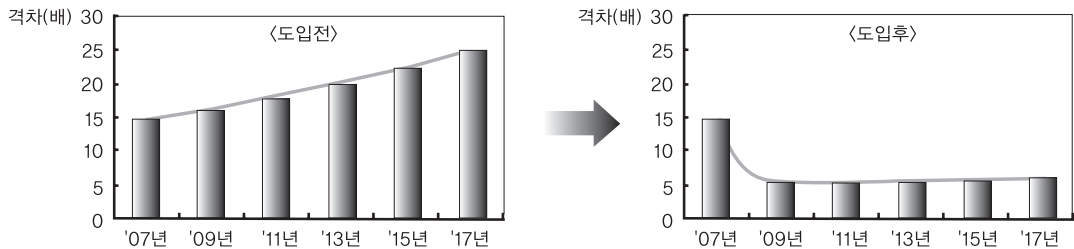
〈서울시 재산세 공동과세의 개요〉

구 분	개 정 전	개 정 후
세 목	구세인 재산세	특별시분 재산세, 구분 재산세
과세권자	각 구청장	서울시장, 각 구청장
공동과세율	-	시세분(’08년 : 40%, ’09년 : 45%, ’10년이후 50%)
부과·징수권자	각 구청장	각 구청장(서울시장이 시세분재산세의 부과·징수권을 구청장에게 위임)
세입처리	전액 각 구의 세입으로 처리	- 구분재산세는 당해 구의 재산세입으로 처리하고, - 특별시분 재산세는 서울시로 각각 납입 후, 다시 각 구에 균등배분 *각 구에서는 서울시 배분액을 당해구청의 재산세입으로 처리

6) 다만, 세수 감소구의 재정충격 완화를 위해 연차적으로 점증도입하고(서울시 과세권 비율 : ’08년 40%, ’09년 45%, ’10년 이후 50%) 서울시에서도 세수 감소구의 재정충격 완화를 위해 감소세입의 일부를 보전(3년간 약 5,400억원)할 예정이다.

재산세 공동과세제도 시행으로 서울시 자치구간 세수격차는 크게 완화될 것이며, 궁극적으로 서울시 균형발전에 기여할 것이다.

〈공동과세방안의 세원불균형 완화 효과〉



연도별	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17
도입전	14.8배	15.4배	16.1배	16.9배	17.8배	18.7배	19.8배	20.9배	22.1배	23.5배	25.1배
도입후	14.8배	6.5배	5.9배	5.4배	5.4배	5.5배	5.5배	5.6배	5.7배	5.8배	5.9배

3) 지방세지출 예산제도 도입

비과세, 감면 등 지방세지출은 그 현황과 효과를 파악하기 어렵고 만성화되는 측면도 있고, 지방세 비과세 · 감면 규모가 지방세 총액의 10%를 넘어 자치단체 재원조달에 하나의 걸림돌로 작용해왔다. 이러한 상황의 해결을 위해서 비과세 · 감면 현황을 정확하게 관리하고 지방세지출의 투명성을 제고하기 위하여 2007년부터 지방세지출 예산제도⁷⁾ 도입을 추진하였다.

지난 해 처음으로 서울시 등 32개 자치단체에서 지방세지출 예산제도를 시범적으로 운영하였고, 올해에는 시범운영단체를 더욱 확대할 예정이다. 나아가 내년에는 전국 자치단체에서 시범운영한 후 2010년 전면시행할 계획이다.

7) 지방세지출(비과세 · 감면) 내역을 예산서 형식으로 표현하여 의회에 제출하도록 하는 제도

2. 지방세제의 반성 및 시사점

지방세 분야에서 많은 성과를 거뒀지만 아직도 미흡한 점이 많아 향후 지방세 발전을 위해 이를 반성해보고 그 시사점을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 지방세의 자치재원 조달기능은 여전히 미흡하다는 점이다. 총 조세 중 지방세 비중은 20% 정도이고 자치단체 총예산중 지방세 비중은 34%에 불과하다. 이처럼 지방세의 재원조달기능이 정상적으로 작동하지 못하는 상황에서는 자치단체는 재원조달을 중앙에 의존하게 되어 납세자에 의한 민선 자치는 약화되고 지방자치단체의 자율과 책임의식 또한 저하될 수 밖에 없다. 따라서 자주재원 비중을 제고하고 자치단체의 세원불균형을 완화해나가야 한다.

둘째, 지역경제와 지방세수의 연계성이 부족하다. 아직도 지방세는 재산과세 위주(49.4%)의 체계에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 이러한 상황은 자치단체의 지역경제발전 유인을 감소시키는 주된 원인이 될 수 있다. 자치단체가 독자적·자생적으로 발전하기 위해서는 각 자치단체의 경제활성화 노력이 지역산업·경제를 발전시켜 지역소비·소득을 늘리고 이 과정에서 발생한 재원은 자치단체로 유입되어 지역전체를 발전시킬 수 있는 동력으로 사용되어야 한다. 이러한 선순환적 구조 정립을 위해서는 지방세에 소득·소비과세를 도입하여 지방세의 체질을 근본적으로 개선시킬 필요가 있다.

III. 2008 지방세제의 운영방향

1. 지방세의 정책여건 및 환경

올 한해 경제·정치·지방세행정 등 지방세와 관련한 국·내외 정책여건을 전망해 보면, 우선 세계 경제는 서브프라임 모기지 사태로 인한 미국의 경기둔화, 국제금융시장 불안 등으로 성장 둔화(4%대)가 전망되는 한편 원유 및 원자재 가격 등의 불안요소도 상존하고 있다. 다만, 국내경제는 세계경제 성장둔화에도 투자·민간소비 등 내수부문 증가로 당분간 경기상승구조 지속(5%)될 것으로 보인다.

둘째, 지방분권, 재정자치 등을 위해 지방의 자주재원 확충요구가 증가하고 있으나 다른 한편으로 국가경제활성화 및 국가경쟁력 확보 차원에서 감세 논의가 지속될 것으로 예상된다.

셋째, 지방세행정과 관련하여 납세자의 요구수준은 높아지고 세부담 증가추세에 따라 납세자와의 조세마찰 가능성도 예상될 수 있다. 또한 재산세 과표인상 등 부동산정책의 지속적인 추진과 함께 서

민주거 안정에 대한 요구가 상존하는 한편, 정보화시대에 맞는 지방세운영혁신 필요성도 증가하고 있다.

2. 지방세제의 주요정책과제

이러한 상황들을 살펴볼 때 지방세 분야에 질적 · 양적으로 상당한 과제가 산적해 있다고 할 수 있으나, 크게 다음과 같이 지방세 발전방향을 정립할 필요가 있다고 판단된다. 첫째, 지방자치를 뒷받침할 수 있는 지방세제를 구현해야 하고, 둘째, 국제적 기준에 부합하는 지방세제 선진화를 달성해야 하며, 마지막으로 납세자가 만족할 수 있는 지방세제를 위해 개선노력을 지속해야 한다.

1) 지방자치를 뒷받침하는 지방세제 구현

지방재정은 양적으로 꾸준히 증가해왔지만 아직도 자치단체가 자율과 책임을 갖고 적정수준의 자치재원을 확보하여 자율적으로 재정을 운영하기에는 미흡한 실정이므로, 진정한 지방자치 구현을 위해 자치재정이 가능하도록 지방세의 비중을 일정 수준까지 확대할 필요가 있다. 물론 지방세 비중을 어느 정도까지 확대할 것인가의 논의는 국민적 · 사회적 합의에 의해 검토해야할 사안이나, 이를 위해서 신세원 개발, 비과세 · 감면 축소 등 정책적 노력을 기울여나갈 계획이다. 나아가 국가재정과 지방재정, 국세와 지방세의 역할에 대한 심도있는 고민을 통해 국세 · 지방세의 세원 조정까지도 신중하게 검토해야할 시점에 왔다고 생각된다.

또한 내년부터 시행될 서울시 재산세 공동과세제도에 의해 서울시 자치구간 세원불균형 문제는 상당부분 완화될 것으로 보이나, 서울시 외 자치단체 역시 자치단체간 세원분포의 불균형은 매우 심각하여 자치단체간 균형발전에 기한 지방자치 실현에 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 따라서 서울시 외 자치단체 역시도 세원불균형 문제를 해결해나가야 하나, 광역시의 구나 도의 시 · 군은 서울시와 재정상황이 다르기 때문에 서울시와는 다른 해결방법이 요구된다. 즉 광역시의 구와 도의 시 · 군의 경우 일부 지방교부세 불교부단체를 제외하면 불균형 뿐만 아니라 재정력이 열악하다는 문제점까지 함께 가지고 있다. 따라서 우선 서울시의 세원불균형 완화효과를 분석하는 한편, 국세 · 지방세의 조정 등과 연계하여 재정력 확충 및 『특별시와 구』, 『광역시와 구』, 『도와 시』, 『도와 군』 등 계층별 특성을 함께 고려해서 세원불균형 완화방안을 검토 · 추진할 필요가 있다.

한편 지방자치 본래의 의미에 따라 자치단체가 지역특색을 개발하여 스스로 발전할 수 있도록 지방자치단체의 과세자주권을 확대할 필요가 있다. 이를 위해 자치단체가 선택과세할 수 있도록 지역개발

세·공동시설세의 과세대상 확대, 조례에 의한 선택적 과세제도 도입 등의 방안을 검토해나갈 예정이다.

2) 국제적 기준에 부합하는 지방세제 선진화

현재 FTA 체제에서 국제적 개방은 확대되고 국제경쟁은 심화되고 있다. 과거에도 국제적 조세체계를 지속적으로 연구해서 우리 지방세제를 발전시켜왔으나, 앞으로는 국제적 기준을 충족하는 한편 국가경쟁력을 뒷받침할 수 있는 제도 보완이 시급해졌다.

우선 한미 FTA 체결 등에 따라 농축산업 위축 및 소득수준 감소가 예상되므로 농축산업과 관련한 농업소득세, 도축세 등의 개선을 검토하면서 자치단체의 재원보전방안도 함께 모색해나갈 필요가 있다. 또한 기타 부가세적 성격의 도시계획세, 공동시설세 등도 국가경쟁력과의 관계를 종합적으로 고려하여 발전적인 방향을 모색해야 한다. 나아가 현재 시범운영중인 지방세지출 예산제도의 성공적 정착 등 국제사회에서 경쟁력을 갖춘 지방세제를 구현해나갈 예정이다.

3) 납세자 만족의 지방세제 개선

현행 지방세법은 단일법으로 편성되어 전문화에 한계가 있고 관련규정 개정의 유연성이 부족한 문제점이 있다. 또한 1961년 12월 지방세법이 전면개정된 이래 100여회 일부개정되면서 편제와 규정이 복잡하여 국민들이 지방세 제도를 이해하는데 어려움을 느껴왔다. 이에 지방세법을 총칙·세목·감면 등 분야별로 전문화하는 「지방세법제 전문화」를 추진하면서, 국민들이 법령내용을 쉽게 이해할 수 있도록 한글표현으로 고쳐쓰는 한편 표현의 정확성과 명확성도 확보해나갈 예정이다.

한편 조세환경은 급변하고 중앙부처, 자치단체, 국민 등의 지방세법 개정수요는 지속되고 있다. 따라서 올해에도 자치단체·관계부처·조세전문가·국민 등의 의견수렴을 통해 제도개선과제를 발굴하고 지방세법령을 개정함으로써 국민의 만족을 한층 높이는 방향으로 지방세제를 개선해나갈 것이다.

Ⅳ. 마치며

새로운 정부 출범과 함께 “7% 경제성장, 국민소득 4만불”이라는 국가적 목표가 제시되었고 민선자치도 1995년 이래 10여년의 역사를 지니게 되었음을 생각할 때, 2008년은 국가의 발전방향 전반에 대해 새롭게 모색해야할 시기라 할 수 있다. 또한 국가경쟁력 제고 차원에서 지방자치에 대해서도 다시 한번 생각해야 할 것으로 판단된다.

사실 지방자치는 지방의 특색이 각각 발휘되고 지방간의 창의적인 경쟁을 통해서 국가 전체가 발전하는 제도이고, 최근 “5+2 광역경제권 발전전략” 역시 이러한 연장선상에서 논의되고 있는 것으로 보인다. 지방세는 이러한 지방자치가 제도 본연의 의도에 따라 건전하게 발전할 수 있도록 재정적으로 뒷받침하는 수단이자, 각 지방자치단체의 주인인 주민들이 자치단체를 자율적으로 운영할 수 있도록 하는 주요수단이다.

어쩌면 지방자치의 시작은 우리나라가 국가적으로 한단계 도약 · 발전하기 위해서 중앙집권에 의한 국가주도발전에서 벗어나 자율과 분권에 의한 국가발전이 필요하다는 시대적 요구에 기인한 것인지도 모른다. 따라서 향후 지방세의 발전은 지방자치의 역사적 가치 및 그 지방자치에 있어서 지방세의 중요성에 대한 국민적 합의와 신념에 기초해서 큰 틀이 모색되어야 할 것이다. 그리고 그 틀의 구체적인 실현을 위해서는 중앙부처 뿐만 아니라 국민, 지방자치단체, 학계 · 전문가 등의 지속적인 관심과 적극적인 지원이 함께 해야할 것이다. ☺

