



참여정부의 지방세제의 개혁논의와 향후과제

윤 영 진

계명대학교 교수 · 한국지방재정학회 회장

I. 참여정부의 재정분권 논의

참여정부는 지방분권을 중요한 국가적 의제로 내걸고 분권화 작업을 추진 중이다. 2003년 12월에 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 등 지방분권 관련 3대 특별법을 제정하여 지방분권과 국토균형발전을 추구하고 있다. 신행정수도 이전에 대한 헌법재판소의 위헌 판결로 약간 주춤하고 있지만 지방분권에 대한 의지는 역대 어느 정부보다도 강하다고 볼 수 있다. 또한 지방분권을 추진하기 위한 로드맵을 작성한 점도 실천 가능성을 높인 점이라고 볼 수 있다.

지방분권특별법의 지방재정 관련 규정을 보면 제11조에 지방재정의 확충 및 건전성 강화를 위한 기본적인 방향들을 제시하고 있다. 지방재정의 확충 방안으로 국세와 지방세 세원의 합리적 조정, 지방세의 새로운 세목 확대 및 비과세·감면 축소 등을 통한

과세 자주권 행사 범위의 확대, 사무의 지방이양 등과 연계한 지방교부세 법정률의 단계적 상향조정, 국고보조금 제도의 합리적 개선 등을 규정하고 있다. 또한 자체 세입 확충 및 예산지출의 합리성 확보, 복식부기 회계제도 도입 등 지방자치단체의 의무를 함께 규정함으로써 지방의 재정력 확충에 따른 지방자치단체 재정 운영의 책임성을 강화하려는 취지도 포함하고 있다.

정부혁신지방분권위원회의 재정세계개혁전문위원회에서 2003년 7월에 발표한 ‘재정·세계개혁 로드맵’에서는 5대 목표 15개 과제 중에서 첫 번째 목표를 재정분권 추진으로 설정하고 있다. 구체적 내용으로 ① 중앙과 지방의 기능조정과 재원이양, ② 자주재원확대 및 균형발전, ③ 지방재정운영의 자주성 확보라는 세 가지 과제를 제시하고 있다. 그리고 지방세 세수 기반 확충방안으로 부동산 관련세(종합토지세, 재산세)의 개편, 신세원 개발(관광세, 카지노세, 원자력발

시론

전세 등)을 제시하고 있다. 또한 국세·지방세간 조정 및 지방세 체계 개편에 대해서도 언급하고 있다.

참여정부 국정과제 로드맵 100대 과제에도 지방재정 관련 부분으로는 “지방재정운영의 자율성 확대 및 교부세제도 개선”이 포함되어 있다. 지방재정의 확충을 통한 재정분권의 실현은 지방자치단체가 사무를 자주적·자립적으로 수행할 수 있도록 하기 위해 필수 불가결한 사항으로 그동안 지방자치단체에서 지속적으로 중앙정부에 요구해 온 사항이다.

참여정부 2년이 지난 지금의 시점에서 재정분권은 어느 정도 실현되었는지 점검해볼 필요가 있다. 결론적으로 말해 재정분권은 활발한 논의에 비해 구체적인 성과를 창출하지는 못한 것으로 평가할 수 있다. 그동안 재정분권을 위해 추진한 개혁 내용을 보면 지방재정조정제도의 개편과 지방재정운영의 자율성 확대 측면에서 어느 정도의 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다.

지방재정조정제도의 개편 내용을 보면 첫째, 지방교부세의 법정 교부율이 종전 내국세의 15%에서 19.13%로 상향조정되었고, 특별교부세는 축소 개편되었다. 둘째, 지방양여금과 증액교부금은 폐지되었다. 셋째, 세분화되었던 국고보조금을 포괄보조금으로 전환하면서 일부는 국가균형발전특별회계의 틀 속에서 운영되도록 하였다. 그런데 지방교부세의 법정 교부율 상향 조정은 지방양여금 폐지, 국고보조사업의 지방이양에 따른 재원조치였으며, 의미있는 수준의 일반재원 확충은 아니었다고 평가할 수 있다.

또한 기존의 보조금 사업을 포괄보조금으로 일부 전환한 것은 방향 설정은 잘 되었으나, 이를 위한 분권교부세 설치의 타당성에 대해서는 논란이 많으며, 지방이양과 관련하여 아직 미흡한 부분이 많아 정책적 보완이 필요한 상태이다. 다만 국가균형발전특별회계의 신설은 참여정부를 상징하는 매우 중요한 정책으로서 운영의 묘를 살린다면 제도의 취지와 효과성을 높일 수 있을 것이다.

지방재정 운영의 자율성을 확대하기 위해 지방자치단체 예산편성기본지침과 사업별 지방채 발행 승인제도를 개선하고 지방자치단체 조달을 확대하였다. 책임성을 확보하기 위해 지방재정분석진단제도의 재정적 제재수단 확보, 예산편성과정에서의 주민참여, 지방재정공시제도의 도입 등을 추진하였다.

지방재정조정제도와 지방재정 운영의 자율성 측면에서 어느 정도 성과를 거둔 반면에 지방세제 개혁은 부동산 관련 세제의 개편 외에 가시적 성과가 거의 없는 편이다. 부동산 관련 세제도 지방재정 확충 차원의 개혁이 아니라 부동산 가격 안정과 세부담의 공정성 확보 차원에서 추진된 개혁이다. 이렇게 지방재정조정제도보다 지방세 개혁이 미진한 이유는 지방재정조정제도 개편은 이해관계자들 간의 갈등이 덜한 데 반해 지방세 개혁은 이해관계자들이 첨예하게 대립하기 때문이라고 볼 수 있다.

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

시론

한 것으로 보인다. 다만 경찰자치와 같이 중앙정부의 기능이 지방에 이전될 경우 추가적 자원배분이 이루어질 수 있다는 생각은 갖는 것으로 보인다.

이 문제는 적정배분에 대한 답이 없는 상황에서 심층적 분석이 요구되는 부분이지만 한편으로 이익정치적 성격을 갖는다. 그러나 참여정부가 지방분권을 국가적 의제로 내건 여러 가지 배경과 취지를 감안한다면 현행 기능배분을 전제한 상태에서도 지방재정의 비중을 높이는 것이 적절하다고 생각한다. 세출자치에 토대를 둔 재정분권이 이루어지지 않은 상태에서의 지방분권은 허상에 불과하기 때문이다.

둘째, 지방재정 확충방안으로서의 자주재원주의와 일반재원주의의 문제이다. 자주재원주의는 지방정부가 자기 지역에서 재원을 조달하는 지방세를 기본으로 하여 재정수요를 충족하는 방식을 말한다. 이것은 세입자치를 실현하는 것으로 자치단체의 한계적 지출은 세입의 자율성이 보장된 자체세입에 의해서 충당되어야 한다는 오츠(Oates)의 명제를 반영한 것이다. 자주재원주의는 지방세의 조세가격 역할을 통해서 지역의 선호에 따른 지방공공서비스의 공급이 가능해짐으로써 궁극적으로 재정운영의 효율성이 제고된다는 논거에 근거한다. 그러나 유의해야 할 점은 자주재원주의도 중앙정부의 자원보장책임을 전제로 한다는 점이다. 즉, 중앙정부가 지역간 재정력 불균등을 해소하여 전국적으로 일정한 필요 행정수준을 보장해주는 「중앙책임」을 가져야 한다는 것이다.

일반재원주의는 이전재원이라도 용도가

지정되지 않은 재원이면 지방재정의 자주성을 높일 수 있다는 견해이다. 이 견해는 지방세라는 자주재원 보다는 용도가 지정되지 않은 일반재원에 의한 이전재원의 확충이 지방재원으로서 더 유효하다고 본다. 이것은 세입자치보다 세출자치가 더 중요하다는 주장에 근거하고 있다. 일반재원주의가 표방하는 강력한 논거는 자주재원주의에 의할 경우 지방정부간에 재정력 격차가 심화되기 때문에 일반재원주의가 적절하다는 것이다. 그러나 일반재원주의는 재정의 자기결정권을 전제로 한 자기책임 문제를 무시하고 있다. 일반재원주의 하에서는 재정착각(fiscal illusion)이 생겨 지역주민이 행정서비스의 편익과 부담을 의식할 수 없기 때문에 자기책임성이 확보되지 않는다.

참여정부가 추진한 지방재정 개혁을 보면 지방교부세 교부를 인상, 국고보조금의 포괄보조금화, 국가균형발전특별회계 신설 등 주로 일반재원주의에 근거한 개혁조치를 취하고 있다. 이것은 세제개편보다 지방재정조정제도의 개편이 훨씬 더 이해갈등이 덜하기 때문에 쉽게 추진될 수 있었던 것이라고 볼 수 있다. 그러나 재정분권 추진을 자주재원주의가 아닌 일반재원주의에 근거하여 추진함으로써 지방분권 본래의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 일반재원주의에 근거를 둔 재정분권은 추가적 공공서비스를 공급하기 위해 중앙에 손을 벌리는 재정배분에서의 지대추구(rent seeking) 행위를 유발할 가능성이 높아진다. 추가적 공공서비스를 제공하기 위해서는 그 혜택을 받고 있는 주민들의 책임성을 확보하는 것이 재정분권의

바람직한 모습이다. 이것이 지방세 개혁의 논거라고 볼 수 있다.

셋째, 국세와 지방세의 세원 배분체계 재구성 문제이다. 국세와 지방세간의 세원배분은 크게 세원분리 방식과 세원공유 방식 등 두 가지로 구분할 수 있다. 세원분리 방식은 국세와 지방세가 별도의 세원을 이용하는 것으로서, 우리나라의 경우 「국세와 지방세의 조정등에 관한 법률」에서 중복과세 금지의 원칙을 천명하고 있다. 세원분리 방식은 중앙정부와 지방정부가 별도의 독립된 세원을 활용함으로써 일방의 조세개편이 다른 쪽에 영향을 주지 않기 때문에 보다 안정적인 재정운동을 기할 수 있다는 장점이 있다. 이에 비해서 세원의 선택 폭이 제한되는 단점이 있다.

세원공유 방식은 국가와 지방자치단체가 동일한 세원을 공동으로 이용하는 방식으로 그 구체적인 형태는 공동세 방식, 독립세 방식, 부가세 방식 등이 있다. 공동세 방식은 특정세목의 세수를 정해진 비율에 따라 국가와 지방자치단체가 공유하는 것으로서 독일의 공동세를 예로 들 수 있다. 독립세 방식은 동일한 세원에 대해서 국가와 지방자치단체가 별도의 세목으로 과세하는 방식이다. 부가세는 한 정부가 부과하는 세목에 다른 정부의 세목이 일정 비율로 추가되어 과세하는 방식이다.

우리나라의 경우 중복과세 금지의 원칙을 천명함으로써 기본적으로 세원분리 방식을 채택하고 있다. 이 원칙은 지방자치단체가 신세원을 발굴하는 데 현실적인 제약으로 작용하고 있으며, 특히 소득세와 부가가치세

는 일반과세로서 포괄적인 세원에 과세되고 있기 때문에 지방자치단체가 소득과세와 소비과세를 확충하는 데 어려움이 제기되고 있다.

최근 논의되고 있는 지방소비세 도입 등의 개혁논의는 세원분리 방식을 세원공유 방식으로 전환하는 의미를 갖고 있다. 이것은 선진국 지방세제에서도 보편화된 현상이다. 세원공유 방식에 의한 중복과세를 허용할 것인가의 여부는 원칙의 문제라기보다는 사실상 정책결정 사항이라고 할 수 있다. 참여정부 내에서 지방세 개혁을 논의할 때 세원분리 방식과 세원공유 방식 자체는 쟁점이 되고 있지 않은 것으로 보인다. 지방세 개혁과 관련하여 구체적 대안을 마련할 때 어느 방식을 채택할 것인가의 문제는 걸림돌로 작용하지 않을 것으로 생각된다. 그러나 지방세 개혁의 기본방향은 세원분리 방식에서 세원공유 방식으로 전환하는 흐름이 되어야 할 것이다.

2. 부동산 보유과세 개편

1) 배경

참여정부의 지방세 개혁 중 가장 높이 평가받을만한 것이 부동산 보유과세 개편이다. 비록 재정분권 차원에서 이루어진 개혁은 아니지만 그동안 줄기차게 요구해왔던 부동산 보유과세 강화를 실현했기 때문이다. 개발연대를 거치면서 부동산 부문에서 발생한 엄청난 개발이익과 지대를 부동산 소유자가 독식함으로써 경제적 왜곡과 사회적 갈등을

시론

유발하였다. 그 결과 학자들을 비롯한 많은 사람들이 부동산 보유과세를 강화해야 한다는 주장을 폈으며, 역대 정부가 부동산 세 제정책을 마련하였으나 제대로 된 정책을 실현하지 못하였다.

참여정부는 정책이념을 성장과 분배의 선순환에 두고 분배구조 개선과 부동산 가격 급등 문제를 해결하는 방법의 일환으로 부동산 보유과세 개혁을 단행하였다. IMF 경제위기 이후 크게 벌어진 빈부격차 문제는 사회적 이슈로 등장했으며, 이런 환경은 빈부격차 해소를 위한 세제개혁의 필요성을 제기하였고, 부동산 문제는 그 중 중심에 위치한 것으로 볼 수 있다.

부동산 세제가 이해관계자의 갈등이 첨예한 성격을 갖고 있음에도 불구하고 정치권의 입법과정을 무난히 통과한 것은 정부와 여권의 정책의지도 있었지만 부동산 문제에 대한 시민들의 여론도 한몫 했다고 여겨진다. 2001년 하반기 이후 주택시장은 서울, 수도권, 충청권 지역 위주로 가격상승이 이루어졌는데, 재건축 과열, 수도권 고교평준화 조치에 따른 서울 강남 이주 수요 증가 등으로 특히 강남지역의 아파트가격이 폭등세를 보였던 것이 배경이 되었다. 또한 낮은 재산보유과세 부담과 함께 면적기준에 의한 재산세 부과 등 보유과세의 과세방식이 세부담의 공평성을 저해하고 있으며, 낮은 세부담으로 인하여 부동산 투기를 억제하지 못한다는 인식이 보유과세 개혁의 배경이 되었다고 할 수 있다.

2) 현황

2003년 하반기 이후 여러 과정을 거쳐 추진되어온 재산세제 개편은 종합토지세 폐지와 재산세 토지분으로의 개편, 주택에 대한 토지·건물의 합산과세, 부동산소유권 이전 등기에 대한 등록세율 인하 등을 규정한 지방세법의 개정과 종합부동산세법의 신설 등이 이루어짐에 따라 마무리되었다.

재산보유과세 개편의 주요 내용은 <표>와 같이 요약할 수 있다.

이러한 재산보유과세 개편과 관련하여 쟁점이 되어온 중요한 사항들은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 재산세 및 종합토지세의 과표현실화에 따라 서울 및 수도권 납세자 대부분의 세부담이 2004년에도 급등하였으며, 종합부동산세의 도입에 따라 2005년에도 서울시 주택보유 납세자의 세부담이 급등할 예정으로 있다. 2004년 7월에 부과된 재산세에 대한 조세저항으로 인하여 자치구들은 조례개정을 통해서 탄력세율을 적용하여 세부담을 20~30%씩 인하하였다.

둘째, 종합부동산세의 국세화에 대하여 시·군·구 협의회를 중심으로 강하게 반발하고 있다. 종합부동산세를 국세로 한 것은 부동산투기억제에 대한 정책기능을 국가로 이관함으로써 국가가 탄력적으로 대응하기 위한 것이며, 그 세수는 지역간 세수불균형 완화를 위해 배분하도록 하고 있다.

3) 평가

먼저 건물과 토지에 대한 통합평가 및 통

<표> 재산보유과세 개편의 주요 내용

구분	현행	개편	
		1차(시·군·구) 재산세	2차(국가) 종합부동산세
주택	<ul style="list-style-type: none"> 토지·건물 구분평가·구분과세 토지: 종토세(0.2~5%) 건물: 재산세(0.3~7%) 	<ul style="list-style-type: none"> 통합평가·통합과세 0.15%, 0.3%, 0.5% 세율로 과세 	<ul style="list-style-type: none"> 소유주택가액 9억원 초과분은 1%, 2%, 3% 세율로 과세
토지	<ul style="list-style-type: none"> 종합합산 종토세 0.2~5% 	<ul style="list-style-type: none"> 0.2%, 0.3%, 0.5% 세율로 과세 	<ul style="list-style-type: none"> 소유나대지가액 6억원 초과분은 1%, 2%, 4% 세율로 과세
	<ul style="list-style-type: none"> 별도합산 종토세 0.3~2% 	<ul style="list-style-type: none"> 0.2%, 0.3%, 0.4% 세율로 과세 	<ul style="list-style-type: none"> 소유토지가액 40억원 초과분 0.6%, 1.0%, 1.6% 세율로 과세
	<ul style="list-style-type: none"> 분리과세 종토세 0.1%, 0.3%, 5% 	<ul style="list-style-type: none"> 세율인하 0.07%, 0.2%, 4% 	(과세 안함)
건축물	<ul style="list-style-type: none"> 재산세 0.3%, 0.6%, 5% 	<ul style="list-style-type: none"> 세율인하 0.25%, 0.4%, 4% 	(과세 안함)

합과세와 함께 실거래가격에 기초한 과표를 활용함으로써 공평과세의 토대가 마련되었다.

종합부동산세의 도입은 우선 종합토지세의 정책기능을 국가로 이관함으로써 부동산 경기에 따른 탄력적이고 정책적인 이용이 가능하며, 동시에 지방세는 재원조달 및 가격 기능을 강화한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 그 동안 입법과정에서 종합부동산세를 국세로 신설하는 것은 지방분권화에 역행한다는 주장이 제기되었으며, 서울 및 수도권 일부 지방자치단체의 세수 감소 문제 등이 반발을 불러일으켰기 때문에 향후 지방교부세를 통한 세수 배분 과정에서 이에 대한 고려가 필요할 것이다.

종합부동산세는 주택, 나대지, 사업용 토지 별로 가구가 아닌 개별합산함으로써 조세부담의 불공평을 야기할 수 있다는 문제를 안고 있다. 향후 부동산 소유자의 분산 및 부

동산 종류의 재구성 등 조세회피를 위한 많은 노력들을 불러일으킴으로써 높은 수준의 세무행정 및 운영비용을 초래함과 동시에 사회적인 초과부담을 야기할 가능성이 있다.

종합부동산세는 주택 및 토지 과표산정의 정확성에 기초하고 있으나 현실은 이에 미치지 못하고 있는 실정이기 때문에 향후 그 시행과정에서는 과표 평가문제에 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

3. 지방소비세 도입 논의

1) 현황

이미 지적한대로 지방재정 확충을 위한 방안으로 지방재정조정제도의 개편에 비해 자체재원인 지방세 구조 개편에 대해서는 상대적으로 미흡하였다. 지방분권특별법 제

시론

11조는 지방재정의 확충 및 건전성 강화를 위한 기본적인 방향을 제시하면서 ‘국세와 지방세의 세원을 합리적으로 조정할 것’을 담고 있다. 그러나 이에 대해 많은 논의는 있었으나 아직 성과가 전무한 실정이다. 지방소비세의 도입은 정부혁신지방분권위원회 등을 통해서 그 동안 매우 많은 논의들이 있어 왔음에도 불구하고 여러 가지 이유로 인하여 아직 그 도입 자체에 대한 합의도 이루어지지 않은 실정이다. 지방소비세의 도입은 매우 의미있고 강력한 조치라고 평가되고 있음에도 불구하고 중앙정부 부처의 반발, 수도권과 비수도권 자치단체 간 이견, 그리고 지역간 재정 불균형의 확대를 우려한 목소리 때문에 속도를 내지 못하고 있다.

지방소비세의 도입은 자주재원 확충을 위한 가장 강력한 대안이다. 현재까지는 기본적으로 일본형의 지방소비세가 논의되고 있으며, 국세청이 징수한 부가가치세의 일정을(예: 10%)을 소비규모 등을 기준으로 지방자치단체에 배분하는 방식으로 제시되고 있다. 구체적인 내용은 도입방안들에 따라 다르다고 할 수 있는데, 특히 그 세수를 자치단체별로 어떻게 배분할 것인가의 기준으로 지역별 도소매판매액이나 최종소비지출, 또는 인구 등이 제시되고 있다.

현재 지방소비세의 도입에 가장 걸림돌이 되고 있는 논거는 자치단체간 재정불균형의 우려이다. 세수의 지자체 배분과 관련하여 소비액이나 인구 등 현재 제시되고 있는 어떠한 배분기준을 사용하더라도 재원의 많은 부분이 서울이나 경기도 등에 배분되게 됨으로써 자치단체간 수평적 재정불균형 문제

를 더욱 악화시킬 수 있다는 문제점이 제기되기 때문이다.

2) 평가

지방소비세의 도입에 대해 찬성과 반대의 입장이 있다. 먼저 지방소비세 도입에 대한 찬성 입장을 보면 다음과 같다. 지방소비세는 응익 원칙에 부합하고 경제적 성과와도 연계가 가능하다. 즉, 기업의 생산활동과 관련하여 지방공공서비스가 매우 중요한 요소이기 때문에 그 활동의 결과 창출된 부가가치세 자치단체가 과세하는 것은 응익원칙에 부합하며, 지역경제활동의 성과가 지방세수 증대로 연결되므로 지역경제 활성화 노력을 자극할 수 있다. 또한 지방자치단체의 과세 자주권 확보를 위해 필요하다. 즉, 현재 지방세는 재산과세 위주로 설정되어 있기 때문에 소득이나 소비과세를 확충함으로써 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 신장성 높은 실질재원을 안정적으로 마련해 줄 필요가 있다. 그리고 현재와 같은 8:2의 국세와 지방세 배분구조는 자치단체들이 자율권을 가지고 지방분권화를 실질적으로 발전시키기에는 합당하지 않기 때문에 지방세 비중을 확대할 필요가 있는데 가장 적합한 방식이 지방소비세란 점이다.

지방소비세에 대한 반대 입장은 다음과 같다. 지방소비세의 도입은 자치단체간 ‘빈익빈 부익부 현상’이 더욱 심화될 것이라는 우려가 있다. 소비의 대부분이 수도권에 집중되어 있으므로 세수의 대부분이 수도권·대도시에 분배되는 결과가 초래될 것이라는 것이다. 또한 공동세적 성격으로 자주재원으

로 보기 어려우며 경제적 성과와 연계 효과도 사실상 기대하기 어렵다고 본다. 일본형 지방소비세는 국가가 징수한 국세에 추가되어 그 세입을 공유(revenue sharing)하는 공동세적 성격이며, 따라서 지방이 과세대상과 세율을 자율적으로 결정·관리하고 세수 규모를 결정할 수 있는 순수한 지방세로 보기 어렵다. 그리고 세수가 수도권에 많이 배분되는 점을 피하기 위하여 여러 재정여건 등을 반영하여 배분하는 경우 현행의 지방교부세와 차별성에 대한 쟁점이 제기될 수 있다.

Ⅲ. 참여정부 지방세제 개혁의 향후 방향

1. 지방세제 개혁의 기본방향

앞에서 지방세제 개혁방향의 논의에서 세가지 주요 논점을 논의한 바 있다. 세가지 논점에서 본 지방세제 개혁의 기본방향은 논란의 여지가 있지만 어느 정도 합의가 이루어져 있다고 볼 수 있다. 먼저 중앙재정과 지방재정 간의 총량배분과 관련하여 현행 배분비율을 변경하여 지방재정을 더 확충할 것인가의 문제는 논쟁의 여지가 있다. 지방정부의 입장에서는 추가적 배분을 원하는 상황이고, 중앙정부 입장은 추가적 배분이 어렵다는 입장이다. 현재의 제반 여건을 고려할 때 지방재정에의 추가적 배분은 어려울 것으로 판단된다. 다만 중앙정부 기능이 지방에 이양될 경우 추가적 재정배분이

가능하다는 점은 대체로 합의가 이루어진 것으로 보인다. 총량배분의 변경은 이익정치적 성격을 띠기 때문에 정치과정을 통해 결정될 것이다. 지방분권이 참여정부의 주요 국정과제인 점을 감안한다면 지방재정에의 추가적 배분이 이루어지는 것이 타당하다.

둘째, 지방재정 확충방안으로서의 자주재원주의와 일반재원주의 원칙의 적용문제이다. 앞에서 찬반 논거를 살펴보았는데 학계에서는 분권의 기본정신에 따라 자주재원주의 원칙을 우선해야 한다는 점에 대체로 합의가 이루어져 있다. 세원 이양을 통해 자율적 재정운용 능력을 높여주되, 재정력 불균등은 재정조정제도를 통해 보완해야 한다는 점에 동의하고 있는 것이다.

셋째, 국세와 지방세의 배분체계를 재구성할 때 국세와 지방세간 세원분리 방식에 의할 것인지 아니면 세원공유 방식에 의할 것인지의 문제이다. 이 논점을 보면 현행 세원분리 방식을 세원공유 방식으로 변경해야 한다는 점에 대해 커다란 이견은 없는 것으로 보인다. 선진국의 세원배분체계도 세원공유 방식이 일반화되어 있다.

마지막으로 지방세 개혁과 관련하여 무엇보다 강조되어야 할 것은 지방세 개혁은 국세, 지방재정조정제도와 밀접한 연관을 맺고 있기 때문에 종합적이고 단계적으로 접근할 필요가 있다는 것이다.

2. 지방소비세의 도입

참여정부가 지방분권을 국정과제의 핵심

시론

으로 내걸고 있다는 점에서 현재 8:2의 국세와 지방세의 세수비중을 지방세 확충을 통하여 7:3 수준으로 만드는 것은 상징적 의미를 갖는다. 자주재원주의에 근거한 재정분권을 실현하지 않고 지방분권을 주장하는 것은 헛된 구호에 불과하기 때문이다.

자주재원주의에 근거하여 지방재정을 확충한다고 할 때 가장 유력하게 제시되고 있는 정책대안이 지방소비세와 지방소득세의 도입이다. 현재 재산과세 비중이 가장 큰 상태이지만 지방세수를 확충하는 방안으로서 소득, 소비 관련 과세 확충이 가장 효과적인 대안으로 제시되고 있다. 특히 세수신장성, 세수의 지역 기반성, 그리고 지방세 무행정 여건 등을 고려할 때 지방소비세가 중요하다. 이는 지역혁신, 고령사회의 개인서비스 등과 관련된 지자체의 급증하는 재정수요를 효과적·자율적으로 대응할 수 있는 강력한 재원지원 방안이기도 하다. 여기서는 지방소비세 도입에 국한하여 논의하고자 한다.

지방세 구조의 개편은 중앙정부와 지방정부의 이해관계가 상충하고 특히 자치단체간 재정력 격차를 확대할 우려가 있는 등으로 인해 어려운 과제는 분명하다. 하지만 세원(재원)배분에서 세원의 지역 분포(점유)요소를 적용하는 비율과 재정력 요소를 적용하는 비율을 적절히 조정할 경우 지방의 자주재원확충과 재정균등화 효과가 병행될 수 있을 것이다.

지방소비세의 도입 방안으로서 부가가치세의 10%를 징세지주의와 재정력 등 조정계수를 혼합하여 지자체에 배분하는 방안이

가장 유력하게 거론된 바 있다. 하지만 이러한 대안은 수도권 등 특정지역에 세수가 편중될 우려가 있어 비판적 시각도 적지 않다. 따라서 점진적 및 단계적 접근이 현실적으로 요구된다. 즉, 자주재원 확충이 창출하는 재정불균형 문제에 대응하기 위해 지방소비세 재원의 배분에서 “세원의 분포 요소”와 “재정력 요소”의 반영 비율을 단계적으로 적용하는 것이다. 예를 들어 지방소비세를 먼저 도입하되 세원점유비중 요소를 적용한 배분비율은 지방재정의 형평성이 일정 수준 확보되는 단계에 따라 처음 20% 정도만 적용하고 이후 재정균등화 정도에 따라 최종적으로 60% 정도로 확대하는 방안을 검토할 수 있다. 또한 추가적인 세원이양에 따라 세수입이 상대적으로 급격히 증대하는 자치단체의 경우에는 교육재정과 같은 국가사업에 대한 지방비 부담의무비율을 점진적으로 높이는 방안도 모색할 수 있다. 일부에서는 징세지주의에 의하지 않을 경우 지방교부세와 같은 것 아니냐는 문제제기를 하지만 교부세와는 분명 다른 성격을 갖는다. 자주재원주의적 원칙을 반영하면서 불균등 완화 효과를 얻을 수 있는 정책대안 마련이 가능할 것으로 본다.

마지막으로 지방소득세와 지방소비세를 도입할 때 아무리 불균등성을 완화시키려 해도 지역간 불균등문제를 완전히 해소할 수는 없다. 따라서 ‘우리는 하나다’라는 공동체정신에 바탕을 두고 수평적 조정제도(역교부금제도)의 도입을 검토해야 한다. 중앙과 지방, 수도권과 비수도권, 농촌과 도시지역이 모두 잘 살 수 있는 상생의 정신이 무

엇보다도 필요한 시점이다.

2. 부동산 보유과세의 보완 및 정착

재산관련 과세의 개혁방향은 재산보유과세를 강화하고 재산거래 및 이전과세를 축소하는 방향이다. 참여정부는 이러한 개혁방향을 실현했다는 점에서 높이 평가받을만하다. 다만 재산 보유과세 개편이 지방세 확충 차원에서 추진된 것은 아니라는 점은 유의할 일이다. 앞으로의 과제는 이번에 개편된 부동산 관련 과세방안에 대해 면밀한 검토와 보완을 거쳐 정착시키는 것이다.

그리고 재산 보유과세는 기초자치단체 세목이며 거래과세는 광역자치단체 세목, 그리고 종합부동산세는 국세라는 점을 고려할 때 이들 간의 세수구조의 변화를 고려하여 지방교부세나 조정교부금 등 재정조정제도를 포함한 재정배분구조에 대한 종합적인 검토와 개편방안을 마련하는 것도 필요하다. 종합부동산세제는 조세 수입 확충에 주된 목적이 있는 것이 아니라 부동산 세제의 합리화에 초점을 둔 것이기 때문에 향후 시행과정에서 이러한 측면에서의 보완이 요구된다.

재산 보유과세의 성공적 정착과 관련하여 정확한 과표산정의 문제가 가장 핵심적인 요건이다. 이 점을 고려할 때 과표산정체계에 대한 근본적인 개편노력이 필요할 것이다. 특히 건설교통부와 행정자치부, 국세청 등으로 분산되어 있는 과표산정체계를 통합하기 위하여 평가청을 신설하는 방안도 고려할 필요가 있다.

참여정부 지방세 개혁과 관련하여 또 하나 높이 평가할 부분은 부동산 거래 이전시 과표를 실거래가로 하기로 한 점이다. 그동안 부동산 매매 과정에서 국세청이나 시, 구청에 신고하는 가격이 제 각각인데다 부동산가격 평가기준이 국세청의 ‘기준시가’, 행자부의 ‘시가표준액’, 건설교통부의 ‘공시지가’ 등으로 나뉘어져 있어 혼란스러웠다. 실질과세의 원칙에 따라 부동산 관련 가격을 실거래가로 파악해 과세하는 것은 조세정의 차원에서도 바람직하다. 이 제도가 정착될 수 있는 지속적인 노력이 필요하다.

지금까지 지방세제 개혁과 관련하여 지방소비세 도입과 부동산보유과세를 중심으로 논의하였다. 그러나 지방재정을 확충하기 위한 방안으로서의 지방세 개혁은 다양하게 논의된 바 있다. 가령 법정외세의 도입, 법정외세에 대한 요구를 지방특별소비세의 형태로 해결하는 방안, 지역개발세의 세원 다양화, 지방세의 탄력세율장치 활성화를 위한 비예산 인센티브 제공, 국가목적에 의한 지방세 감면분에 대한 재원보전문제 등이 그러한 예이다.

참여정부가 지방분권을 국가적 의제로 내세우고 있는 현 시점이 지방세 개혁을 추진할 수 있는 절호의 기회임은 분명하다. 이 기회를 살리지 못할 경우 재정분권은 또 한 번 요원한 과제로 넘겨질지 모른다. 지방세 개혁이 이익정치 성격의 성격을 갖고 있기 때문에 사회적 합의를 도출할 수 있는 정치과정을 거쳐 추진되어야 할 것이다. 🍵