

재정분권에 따른 지방세의 방향

이재은

경기대학교 교수

I. 왜 재정분권인가

‘참여정부’는 ‘더불어 사는 균형발전사회’를 국정목표의 하나로, ‘분권과 자율’을 국정원리로 설정했다. 그리고 12대 국정과제의 하나로, ‘지방분권과 국가균형발전’을 제시하고 ‘지방분권의 획기적 추진’을 위해서 ‘지방재정의 확충과 건정성 확보’가 필요함을 역설했다. 나아가 지방의 재정력 확충과 불균형 완화를 위해 지방소비세 신설을 비롯하여 기타 재정분권을 위한 조치를 천명하였다.

그러면 왜 지방분권과 지역균형발전을 말하는가. 한 마디로 요약하면 서울 일극집중체제 하에서 심화되어온 지역경제의 쇠퇴와 지역공동체의 해체라는 ‘지방의 위기’를 해결하지 않으면 지속가능한 발전이 어렵다는 인식에서 비롯한다. 비민주적 중앙집권체제가 극단적인 수도권 집중현상을 초래했기 때문에 불균형을 극복하기 위해

서도 참여와 책임이 보장되는 실질적 지방분권을 확립해야 한다는, 즉 지방이 살아야 나라가 산다는 인식에서 출발한다.

이것은 단순한 정치적 구호가 아니라 한국사회경제가 지향해야 할 미래상과 관련된다. 한국사회도 세계화 정보화가 급진전하고 있고 이미 고령화, 저성장, 고실업사회로 접어들고 있다. 이러한 여건변화로 국민국가는 황혼을 맞고 있고 지방정부의 역할이 증가하고 있다. 따라서 정부간 관계, 즉 국가-지방의 관계를 중앙집권적 관계에서 분권적 관계로 재편해야 할 필요성이 커지고 있다. 분권개혁은 정부기능과 세원배분체계를 근본적으로 재편성하는 것이다.

단체장 직선이 실시되면서 일부 사무이양도 이루어졌고 지방재정의 규모도 그만큼 커졌다. 그러나 지방재정의 실태를 보면 세출의 자치나 세입의 자치가 결여되어 있다. 기능의 상당부분이 위임사무이다 보니 중앙의 관여에 의해 세출구조가 결정되고

세입구조는 이전재원이 지방세보다 더 큰 비중을 차지하고 있다. 게다가 지방세와 이전재원이 지방세출의 70%수준밖에 조달하지 못해 나머지는 세외수입과 지방채로 충당하고 있다. 이러한 상황은 농어촌지역이 많은 도나 군 단위로 가면 더욱 심각하다.

요약하면 행정사무는 지방에서 집행하지만 그 내용을 규정하는 중요한 결정권과 재정권(재원)은 중앙정부가 갖고 지방은 중앙정부의 통제, 유도, 권유에 의해 행정과 재정을 집행하고 있다. 이러한 정부간 재정관계를 중앙집권적 분산체제라고 부른다.¹⁾ 집권적 분산체제는 부담과 책임이 분리되어 재정운영의 효율성을 담보하기 어렵다. 또한 지방재정활동의 결과가 세수증가로 나타나는 유기적 연관구조도 없다. 주민의 요구에 부응한 재정운영도 어렵다. 행정분권과 함께 재정분권을 요구하는 이유는 이러한 집권체제를 분권적 구조로 바꾸어 참여와 책임이 보장되는 지방자치 지방재정을 확립하려는 데 있다.

현재 지방자치·지방재정에 대해서는 대조적인 두 가지 인식이 있다. 하나는 지방자치단체와 주민의 입장에서 세원없는 자치는 껍데기라는 인식이다. 자치단체는 자주재정권에 바탕을 둔 재원확충으로 요구하고, 지역주민은 지역개발과 지역복지증

진을 요구한다. 단체장이나 의원들은 권한과 재원의 확대를 원하고 주민은 부담 없는 서비스확대를 원한다. 그러나 이러한 요구에는 참여와 책임이 반영되어 있지 않다는 문제점이 있다.

다른 하나는 지방재정운영에 대한 불신과 이에 근거한 자치축소 및 세원이양 불가론이다. 대체로 중앙정부 쪽의 입장이 그러하다. 일부 국회의원들의 기초단체장 임명제 부활시도가 한 예이다. 지방정부가 효율적인 행·재정을 운용할 능력이 갖춰져 있지 않다는 인식이다. 그러다 보니 중앙과 지방간에 갈등이 증폭되고 있다. 즉 행정사무의 이양문제, 위임사무의 경비부담 문제, 법정교부세율 인상 문제, 지방채 발행의 허가 문제, 예산편성지침의 적정성 문제 그리고 세원 재배분 문제 등 지방재정에 대한 중앙의 통제와 간섭의 개폐를 둘러싼 갈등은 다양하다. 중앙정부는 효율성 논리를 중심으로 집권의 장점을, 지방자치단체는 자주성 논리를 중심으로 분권의 장점을 주장하고 있다.

그러나 이제 분권개혁은 논의의 단계를 넘어서 이미 실천의 단계에 접어들었다. 재정분권도 이제 담론으로서가 아니라 구체적인 실천방안을 검토해야 할 때이다. 분권개혁은 우선 중앙과 지방의 기능배분을 재검토하는 것에서 출발해서 기능 재배분에 따른 재원 재배분방안 특히 세원이양과 지방재정조정제도의 기능강화방안으로 연결된다. 또한 기존의 지방재정운영 틀 안에서도 과세권, 기채권, 재정운영권에 있어 자주성을 확충하는 방안도 모색된다. 동시에 지방

1) 공공서비스의 공급과 부담에 관해서 중앙정부의 결정이 지배적이면 집권(centralization), 지방정부의 자주적 결정이 지배적이면 분권, 공공서비스의 집행에서 중앙정부의 비중이 높으면 집중(concentration), 지방정부의 비중이 높으면 분산이라는 개념을 원용하고자 한다.

재정의 방만한 운영과 낭비를 줄이기 위해 주민소환제, 주민투표제를 비롯해 재정책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치도 마련해야 한다. 자주성에는 반드시 책임성이 수반하기 때문이다.

이 글은 재정분권을 위한 지방세의 방향을 모색하는 데 목적이 있다. 글의 전개는 우선 재정분권을 위한 개혁의 범주를 설정하고 재정분권의 핵심인 지방세의 개혁방향을 살펴보기로 한다.

II. 재정분권을 위한 개혁의 범주

재정분권은 행정분권을 전제로 한다. 즉 기능의 재배분과 세원의 재배분은 한 꾸러미이다. 기능의 재배분을 고려하지 않고 재정분권을 논하는 것은 자칫 공론이 될 수도 있다. 따라서 논의의 범주를 두 가지 차원으로 구분해서 접근할 필요가 있다.

하나는 앞으로 전면적인 기능 재배분이 이루어질 경우에 대비해서 재원 재배분방안을 검토하는 것이다. 이것은 앞으로 지방분권추진기구가 확정되어야 구체적 논의가 가능할 것이다. 현재로서는 재정분권의 논리에 충실하게 자주재원 즉 지방세 확충을 위한 다양한 방안을 검토할 수 있다. 그리고 세원이양의 걸림돌로 지적되는 지역간 재정력 불균형문제를 해소할 수 있는 방안도 검토해야 한다. 그러나 분명히 지적해둘 것은 경제력불균등을 넘어서 세수의 균등배분을 실현할 수 있는 방안은 없다는 점

이다. 지역간 최소한 균질한 공공서비스를 유지하는데 필요한 재원을 보장하는 것은 중앙정부의 책임(central responsibility)이다.

다른 하나는 현재의 기능배분 틀 속에서 지방자치·지방재정의 실상을 파악하고 분권논리에 맞게 지방재정을 개혁하여 앞으로 기능재배분과 세원 재배분의 토대를 마련하는 방안이다. 이제까지 기능배분이 파행적으로 이루어진 이면에서 세원배분도 파행적으로 이루어져왔다. 이러한 파행적 구조를 근본적으로 개혁함으로써 앞으로 진행되는 분권개혁과 일관성을 유지할 필요가 있다. 현재 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 수준을 그대로 유지한다고 하더라도 지방재정의 실태는 분권논리에서 볼 때 문제점이 많다.

전자이든 후자이든 재정분권을 위해 가장 바람직한 방안은 중앙과 지방간의 세원 배분을 전면적으로 재편하는 것이다. 그런데 후자의 입장에서 지방재정개혁을 접근하는 견해들은 대체로 세원이양에 소극적인 입장이다. 이들은 우선 기존의 지방재정 구조에 내재해있는 불합리한 요소를 시정하는 것이 필요하다고 주장한다. 기존 지방세구조가 안고 있는 지역간 불균등요인(마권세나 상업용 건물·토지에 대한 종합토지세나 재산세 등이 자주 거론된다)을 제거한 다음 과표현실화 등을 통해 자치단체의 재원확충노력이 선행되어야 한다고 주장한다. 이러한 자구노력이 선행되어도 기초재정수요를 충족할 수 없는 단체에 대해 재정조정을 실시하고 그 다음에 전체적인 재정수요가 증가할 때 자주재원확충을 위

한 국세의 지방세 이양을 논의해야 한다는 것이다. 이러한 논의는 재정분권도 자주재원주의보다는 일반재원주의를 더 선호한다. 그래서 지방교부세율의 인상요구로 이어진다.

물론 이러한 논의들은 그 나름대로 타당성이 있다. 그러나 기존의 국세와 지방세의 배분구조를 그대로 두고 자치단체의 재원확충노력을 유도하는 것은 한계가 있다. 예컨대 종합토지세와 재산세의 세수합계가 지방세 총액의 8%수준에 불과한 현실에서 과표를 현실화해서 세수를 두 배로 늘리더라도 국세와 지방세의 비율이 80:20에서 79:21로 변할 뿐이다. 지금 논의하는 재정분권이라는 관점에서는 대안이 되기 어렵다.

세원의 지역간 불균등을 이유로 지방교부세 인상을 요구하는 것도 참여와 책임이라는 개혁논리에 배치된다. 지금도 이전재원에 의한 중앙통제와 지방의 무책임성이 지방재정의 문제점인데 문제의 본질을 그대로 두고 금액만 조금 늘린다고 분권이 실현되는 것은 아니다. 이는 앞에서 언급한 행·재정의 분산체제를 강화할 뿐이다.

따라서 재정분권은 재정조정이라는 중앙의 책임을 전제로 한 자주재원확충이 우선 과제이다. 즉 기존의 실질적 재원사용액을 전제로 하더라도 국세와 지방세의 전면적 재편은 불가피하다. 다시 말해 참여와 책임을 보장하면서 지방재정의 자주성을 높이는 방안을 모색해야 한다. 그것은 대장과세 중심의 재산과세를 주축으로 하는 현행 지방세구조는 재정활동에 따른 세수유발효과가 발휘되지 않는다. 즉 기간세목에 대한 지방세의 참가는 불가피하다. 다만 지역간

경제력의 불균등이 초래하는 재정력의 불균등을 완화하는 방안을 모색하는 노력이 필요하다.

구체적인 방안을 논의하기 전에 세원이 양을 둘러싸고 제기되는 반대논리들을 검토해보고자 한다. 세원이양을 반대하는 주된 이유의 하나는 국가재정도 재정적자문제와 추가적 재정수요를 고려할 때 세원을 이양할 여력이 없다는 것이며 다른 하나는 지역간 재정력불균등의 심화가능성이다.

우선 첫 번째 이유와 관련해서 국가-지방의 재정관계에 대한 기존의 논의 방식을 살펴보자. 지방은 기능에 비해 재원이 부족하므로 재원을 더 이양하라 하고 중앙은 이미 재원의 상당부분을 지방에 이전해주고 있기 때문에 더 이상 재원을 이양할 수 없다고 한다. 관점만 서로 다른 것이 아니라 사용하는 자료도 다르기 때문에 논의가 걸돌고 있다.

<표-1>에서 중앙-지방간 세원배분에 관한 통계를 살펴보자. ①은 국세와 지방세의 형식적 배분이고 ④와 ⑥은 이전재원을 고려한 실질적 세원배분이다. ④항이 중앙정부가 지방이 더 많은 재원을 사용하고 있다고 주장할 때 사용하는 자료이다. 그런데 지방정부는 ⑥항을 주장하고 싶은 것이다. 둘 다 객관적 자료임에도 불구하고 관점에 따라 다를 뿐이다.

여기에서 핵심은 교육재정이다. 즉 교육재정을 어느 쪽에 포함시킬 것이냐에 따라 상대적 규모의 해석이 달라지기 때문이다. 지금의 교육재정은 자치라고 하기도 어렵고 그렇다고 자치가 아니라고 할 수도 없

<표 1> 국가-지방 세수배분 비교(2003년도 당초예산기준)

(단위 : 억원)

구분	중앙정부	일반자치단체	비고
① 총조세수입 형식적 배분	국세: 1,136,152 80%	지방세: 288,165 20%	
② 국가에서 일반지 방재정으로 이전	- 293,414 지방교부세 130,152 지방양여금 49,035 국고보조금 111,074 증액교부금 3,153 (농특포함)	+ 293,414 지방교부세 130,152 지방양여금 49,035 국고보조금 111,074 증액교부금 3,153 (농특포함)	
③ 국가에서 지방교 육재정으로 이전	- 208,349 교육교부금 165,932 교육양여금 40,910 교육보조금 1,507	+ 208,349 교육교부금 165,932 교육양여금 40,910 교육보조금 1,507	
④ 실질적 세원배분 중앙정부입장	①-②-③ 634,389 44%	①+②+③ 789,928 56%	교육재정을 지방에 포함
⑤ 지방재정에서 교 육재정으로 이전		- 55,556 지방교육세 36,688 시·도세 전출 18,868	
⑥ 실질적 세원배분 지방정부입장	국가: 634,389 44%	자치단체: 526,023 37%	교육청: 263,905 19%

자료 : 행정자치부

주 : 지방의 교육재정지원은 지방교육세 전액, 시·도세 3.6%, 담배소비세 45%(특별·광역시), 중등교원인건비, 학교용지부담금 등이 있다. 중등교원인건비 지원은 서울 100%, 부산 50%, 기타 광역시, 경기도는 10%임. 교육청 재정에는 수업료 등 자체수입은 포함되지 않은 것임.

다. 그러나 자율과 자기책임원칙에서 보면 교육재정은 자치재정이 아니다. 모든 재원은 중앙정부와 지방자치단체에 의해 조달되지만 세출권한은 교육위원회와 교육청에 일임되어 주민, 교사, 교육행정관료, 학생들의 참여와 책임을 보장할 수 없다. 교육재정과 일반재정이 통합되어야 할 필요성이

있지만 이 글의 주제가 아니기 때문에 문제제기에 그치고자 한다.²⁾

2) 교육자치를 지방자치와 통합하든지 아니면 교육행정을 완전히 독립시켜 권한과 책임을 동시에 짚어지는 독립재정단위로 만들어야 실질적인 교육자치라고 할 수 있다. 관치교육에서 벗어나 자율적인 공교육을 확보하는 방안이 될 수도 있다. 줄고(2003)을 참조바람.

국민부담이라는 측면에서는 동일하지만 실질적으로 교육부의 통제 하에 놓여 있는 교육자치를 분리시켜 논의하면 집권구조와 분권구조의 차이가 좀 더 분명해진다. 교육 재정을 분리하면 중앙과 지방의 실질적 세원배분은 44:37로 중앙정부쪽이 더 크다. 따라서 실질적인 세수배분에 있어 지방의 몫이 크다는 중앙정부의 주장은 타당성이 약하다. 또한 세원배분은 국가-지방의 기능배분을 전제로 논의해야지 단지 어느 쪽이 더 많이 사용한다는 식의 논의는 실익이 없다.

이처럼 세원배분에 관한 자료를 조정하면 지방재정의 취약성은 그대로 드러난다. 지방의 실질적 세원배분 몫 37% 중에서 20.6%가 이전재원이고 지방세는 16.4%에 불과해 지방재정의 자주성이 매우 낮다는 것을 확인할 수 있다. 개별 자치단체 차원으로 분해하면 농촌지역이 많은 광역단체의 도, 기초단체의 군 단위에서는 자치재정이라고 할 수도 없는 취약한 여건에 놓여 있다. 따라서 세출의 자치와 세입의 자치를 확보하기 위해서는 자주재원확충이 선결조건이다.

자주재원확충을 위한 세제개편 방안은 ① 국세의 지방세 이양, ② 현행 조세체계 안에서 지방세제의 확충, ③ 신 세원 개발로 집약된다. 이미 많은 연구자들이 구체적인 방안을 제시해왔다. 대안들을 평가하기 이전에 먼저 검토해야 할 것은 국민의 조세부담을 증가시키면서 개편할 것인가, 아니면 조세부담을 유지하면서 중앙-지방의 세원배분을 재조정할 것인가의 문제이다.

② ③방안은 조세부담의 증가를 전제로 한다. 그런데 ② ③ 방안은 실질적으로 세수확충효과는 별로 크지 않고, 특정지역에서 한정된 효과를 갖기 쉽다. 지방의 새로운 재정수요가 발생할 경우 재정책임성을 높일 수 있는 방안이다. 즉 주민들이 새로운 서비스에 대해 과표현실화나 탄력세율 활용 또는 신세원 개발에 따른 부담을 용인하면 되기 때문이다.

그렇다면 기능 재배분이 이루어지지 않는 한에서 재정분권을 위한 세원이양방안은 일차적으로 조세부담수준을 증가시키지 않고 세원을 재배분하는 것이다. 즉 국세의 일부를 지방세로 이양해주고 이전재원을 줄이면 상대적으로 재정의 자주성이 높아질 것이다. 이렇게 되면 중앙정부의 재원부족을 전제로 세원이양에 반대하는 논리는 사라진다.

두 번째 소득과 소비에 대한 지방세 도입을 반대하는 이유는 지역간 세원분포의 불균등 문제이다. 이것도 논의의 범위를 한정할 필요가 있다. 첫째 세원이양은 일단 자주재정의 가능성이 있는 도시지역과 일부 생산력이 풍부한 군 지역에 대해서는 자립재정을 확보해주어 자기 지역의 여건에 맞는 내발적 발전정책을 스스로 추진할 수 있도록 해주자는 것이다. 능력이 있음에도 타율적으로 통제받는 현실을 타개해준다면 그 다음에는 단체장과 지방의원 주민에게 명확하게 참여·부담·책임이라는 재정책임성을 부과할 수 있게 된다. 다시 말해 방만한 재정운영으로 재정위기가 초래되는 경우에는 재정과산을 선언할 수도 있게 된다.

둘째는 지역간 재정력의 불균등은 경제력의 불균등에서 비롯된다. 그런데 경제력의 불균등은 한국에서는 국가의 인위적인 불균형성장정책에 의해서 심화된 측면이 컸기 때문에 지방의 불만이 강하다. 그러나 정부의 인위적인 개입이 없더라도 자본주의 경제는 필연적으로 지역간 부문간 계층간 불균등발전이 나타난다는 점을 인식해야 한다. 즉 재정분권을 위해 어떤 세원을 이양하더라도 지역간에 재정력격차문제는 해소할 수는 없다. 이것을 해소하는 것은 중앙정부책임이다. 재정력이 취약한 낙후지역도 협력의 원리에 입각해서 최소한의 공공서비스 수준을 보장해야 하고 중앙정부가 재정조정제도를 통해서 해결해야 한다. 지금의 지방교부세는 불교부단체가 불과 10개밖에 안될 정도로 재정력불균등을 시정하는 수단이 아니라 일반재원보전수단으로 전락했다. 본래의 기능을 상실하고 있다. 따라서 세원이양을 통해 일정한 수준 이상 재정자립을 확보한 단체는 추가적인 재정수요는 자체 노력으로 해결하도록 해야 한다.

그런데 최소한의 공공서비스 수준을 보장하는 것만으로 중앙책임이 끝나는 것은 아니다. 낙후지역이 일정수준까지 발전할 수 있도록 지원하는 것도 중앙정부의 책임이다. 지역균형발전을 도모하는 낙후지역발전사업에 필요한 재원은 중앙정부가 보장해야 한다. 보조금제도의 존재이유가 여기에 있다. 이처럼 이전재원의 목적과 배분원칙을 확립하면 지방교부세의 법정교부율을 설정하는 문제나 지방양여금의 일반보조금

화, 국고보조금의 포괄보조금화 등 재정이전방식의 개편도 동시에 해결할 수 있다.

Ⅲ. 재정분권을 위한 지방세의 방향

자주재정권 확립을 위한 세원이양은 지방소득세와 지방소비세의 도입으로 집약된다.³⁾ 이들 두 조세의 도입이유는 기존의 지방세가 재산관련 대장과세 중심이라는 점과 세수탄력성이 높고 지방재정지출의 세수유발효과가 큰 소득·소비과세의 비중이 낮다는 점이다. 예컨대 2001년도 지방세구조를 살펴보면 재산과세의 비중이 54.6%인데 반해 소득과세는 14%, 소비과세는 15%에 불과하다.

그동안 지방소득세와 지방소비세의 도입을 위한 연구가 많이 진행되었고, 행정자치부는 지방소비세를 계속 추진해왔다. 새정권이 공개적으로 지방소비세의 도입을 국정과제 속에 포함시켜 앞으로 그 귀추가 주목된다.

그런데 필자는 재정분권을 위한 전면적 세원 재배분을 논의할 때 지방소비세의 도입과 함께 지방소득세, 지방특별소비세 그리고 지방환경세의 도입을 함께 검토할 것을 제안해왔다. 그리고 지역간 불균등문제를 해소하기 위해서는 자주재원확충과 함

3) 지방세로서 지방소득세와 지방소비세의 도입을 위한 이론적 근거에 대해서는 줄고, “분권화를 위한 지방세제개혁”, 지방재정논집 제7권 제1호(한국지방재정학회, 2002)를 참조바람.

게 수평적 조정제도를 도입하는 것도 반드시 검토해야 한다. 이하에서는 이들 소비·소득과세의 도입논리, 도입방법, 제약요인에 대해 간략히 살펴보기로 한다.

1) 지방소비세와 지방특별소비세의 도입

오늘날 세계개혁의 기준은 효율과 공평, 그리고 간소화라고 할 수 있다. 소비과세는 그 부담이 역진적인 불공평한 세제이지만 지방세의 경우 응익원칙에 기초한 효율성과 간소화의 입장에서 타당성이 있다. 따라서 필자는 지방소비세과 관련해서 부가가치세를 공유하는 지방소비세, 잡다한 지방의 특수한 소비세원을 묶어 지방특별소비세, 그리고 개별소비세로서 담배소비세를 존치시키는 틀을 제안하고자 한다. 그러면 세제의 간소화와 효율화, 그리고 지역의 요구를 동시에 해결할 수 있기 때문이다.

지방소비세의 도입에 관한 기존의 논의들을 검토해보면 대체로 두 가지 방안으로 압축된다. 하나는 음식숙박업 등 일부 업종에 대한 일본형 소비세를 도입하는 방안이고, 다른 하나는 부가가치의 일부를 공동세원화하는 방안이다. 부가가치세의 여러 가지 특성을 전제로 한다면 현행 조세제도의 틀 안에서 부가가치세의 세원을 공유하는 후자가 더 타당성이 있어 보인다.

지방소비세를 반대하는 이유도 지역간 세수불균등에 있다. 그러나 부가가치세 과세표준의 지역별 분포를 보면 다른 경제적 지표들보다 덜 집중되어 있다. 수입분 부가

가치세의 징수가 서울에 집중되어 있다는 점을 고려하면 지방소비세의 도입으로 세수불균등이 특별히 더 확대되지 않을 것으로 판단된다. 징수방법은 부가가치세의 징수와 함께 국세청이 대리 징수하여 징수지별로 광역단체에 배정하고 절반은 광역단체의 수입으로 절반은 기초단체간 조정재원으로 활용하여 간단한 지표(인구, 면적, 소비지수 등)⁴⁾에 의해 재배분하면 징수비용도 최소화할 수 있다.

조정재원으로 활용하면 지방교부세와 다를 것이 없다는 비판이 있다. 그러나 지방교부세와는 다른 효과를 갖는다. 지방소비세는 인구, 면적, 소비지수 등 단순한 지표를 기준으로 배분하는 자주재원이지만 지방교부세는 기준재정부족액을 보전하는 이전재원이다. 그 지역의 소비지출의 크기에 따라 배분액이 변동되므로 주민들의 부담의 식이 높아져 재정책임성도 높아질 것이다.

한편 지방소비세의 도입과 함께 소비과세체계를 개편할 필요가 있다. 우선 특정자치단체에 편재해 있는 레저세(종전의 경주마권세)의 경우 국세로 통합해야 한다는 주장이 있다. 국세로 통합해서 지방소비세 대상으로 흡수하는 방안과 혼잡비용을 발생시키는 요소를 고려해서 입장세 또는 특별소비세로 흡수하는 방안이 있다. 담배소비세는 이미 안정적으로 부과되고 있고 조세의 성격도 특수하기 때문에 개별소비세로 존치하는 것이 타당할 것이다. 그러나 도축세, 면허세의 경우 세수규모도 크지 않

4) 이러한 목적을 위해서도 지역별 소득과 소비에 관한 국가통계조사체계의 정비가 필요하다.

으므로 개정이 필요하다.

따라서 지방특별소비세는 도축세와 면허세를 포함하고, 투전기 설치장·경마장·스키장·골프장·카지노 등 혼잡비용을 유발하는 대형 유락시설에 대한 입장세, 그리고 각 지방자치단체들이 도입을 요구해왔던 특정세원(관광세, 온천세, 컨테이너세 등)들을 하나의 세목으로 통합하면 세제도 간소화하면서 지역적 요구를 충족시킬 수 있다. 오래 전부터 도입요구가 많았던 법정외세(보통세와 목적세)가 조세법률주의에 배치된다는 이유로 수용되지 않았으나 지방특별소비세에서 지역별로 존재하는 세원을 과세대상으로 열거하고 표준세율과 탄력세율로 설정해두고 각 지방자치단체가 지역의 여건에 따라 구체적인 과표와 세율을 조례로 정하도록 위임해주면 조세법률주의의 한계도 극복할 수 있다. 조세경쟁이나 조세수출문제는 자기 지역거주자에 대해 부과하지 않으면 다른 지역사람에게도 부과할 수 없도록 하는 등 일정한 견제장치를 설정하면 해결된다.

2) 주민세의 비례소득세화

소비과세와 함께 이미 주민세의 소득세화, 법인세화로 부과되고 있는 소득과세도 개편할 필요가 있다. 이제까지 지방소득세의 도입논의는 특정된 소득항목, 예컨대 양도소득세나 상속세에 주민세를 부과하는 방안에서부터 소득세와 법인세를 공동세원으로 하거나 소득세할 및 법인세할을 지방소득세로 개편하자는 주장까지 다양하다.

필자는 주민세의 비례소득세화를 제안하고자 한다. 주민세의 균등화는 주민세로 독립시키고 소득세할이나 농업소득세할 등 개인소득부분에 대해서는 비례세율의 지방소득세로 하고, 법인세할도 비례세율의 지방소득세로 하거나 또는 외형표준과세의 지방법인세로 전환하는 방안이 있을 수 있다.

지방소득세 도입의 논거는 충분하다.⁵⁾ 다만 지역간 세수불균등이 문제이다. 그러나 주민세 소득세할을 비례소득세로 개편하면 기존의 주민세 소득할보다 더 균등해진다. 왜냐하면 기존의 주민세 소득할은 소득세액의 10%라는 균일세율로 부과되지만 그 과세표준이 되는 소득세액이 누진세율로 계산된 것이기 때문에 소득금액을 기준으로 보면 이미 0.9%, 1.8%, 2.7%, 3.6%의 누진세율로 부과되고 있다. 그러므로 부유한 계층이 몰려 있는 대도시지역의 주민세수가 낮은 소득계층이 많이 살고 있는 중소도시나 농어촌지역보다 누진적으로 커질 수밖에 없다. 2001년도 주민세 실적을 보면 47.4%가 서울·경기에 집중되어 있고 광역시를 포함하면 67.6%를 차지한다.

이러한 세수불균등 문제는 지방소득세의 과세대상, 과세표준, 그리고 세율을 어떻게 설정하느냐에 따라 달라진다. 개인소득에 대한 지방소득세의 과세표준은 현행의 소득세납세액 대신에 소득세 과세표준을 그대로 사용하고 종합소득세의 원천분 신고분 소득 전부를 대상으로 하지 않고 근로소득과 사업소득을 대상으로 선택하면 상

5) 진노 나오히코(이재은 역, 2000)을 참조바람.

대적으로 지역간 불균등성이 낮아질 것으로 판단된다. 왜냐하면 이자·배당·임대소득은 주로 수도권과 대도시에서 발생하기 때문이다. 구체적인 소득조사자료가 없어 비교할 수는 없지만 소득세의 징수내용이나 소득계층별 부과인원 등을 고려해보면 추론이 크게 틀리지 않으리라고 본다.

세율문제는 단일비례세율로 설정하거나 대도시지역과 기타 시·군의 세율을 차등과세할 수도 있다. 구체적인 세율은 현행 주민세부담을 근거로 대도시지역의 세수에 영향을 주지 않고 지방의 세수가 증가할 수 있는 수준으로 설정하면 될 것이다. 서울 등 대도시의 현행 과표 대비 주민세부담액의 비율이 평균 2%라면 이를 단일세율로 부과하면 된다. 아니면 대도시 2% 기타도시 4% 식으로 차등세율을 설정할 수도 있다. 이 때 지방소득세 부담액을 국세 소득세의 납세액에서 공제해주면 주민의 추가부담문제도 없고 지역간 차등에 의한 효율비용도 발생하지 않는다.

비례제적 지방소득세를 도입할 때 국세의 소득세를 동시에 개편하면 훨씬 간소화할 수 있다. 즉 단일비례세율인 기초세율은 지방세로 설정하고 그 위에서 소득재분배 기능을 갖는 누진세율체계를 국세로 설정하는 방법이다. 복지사회를 구축하고 있는 스웨덴 등에서 채택하고 있는 이원적 방식이다.

예로 들면 지방소득세의 비례적 기초세율을 일단 3%로 전제하면 모든 계층의 근로·사업소득자에게 과세표준에 3%를 지방세로 부과한다. 그 다음 네 단계로 구분

되는 소득계급별로 10%, 20%, 30%, 40%의 초과누진세율을 적용하여 국세의 종합소득세를 징수한다. 그리고 지방세 납부액을 국세에서 세액공제 해주면 근로·사업소득자와 자본소득자의 소득세부담이 같아진다. 그렇게 하면 지방세수의 확충을 꾀하는 동시에 중앙정부의 역할인 소득재분배 효과도 동시에 실현된다. 동시에 지역경제의 발전전략을 통해 주민소득이 증가했을 때 지방세수의 증대로 개발이익을 환수할 수 있다.

또한 이러한 방식의 지방소득세를 도입하면 조세부담에 변화가 없이도 자기 지역을 위해 자신이 조세를 부담한다는 주민의식이 형성될 수 있어 주민의 동의도 쉽게 이끌어 낼 수 있다. 지방자치단체 사이의 갈등도 최소화할 수 있다. 세원이양을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 갈등도 실질적 세원배분은 현재의 수준을 유지하는 범위에서 세율을 설정하면 해소될 수 있다.

행정상으로는 지방소득세의 징수방법이 문제가 될 수 있지만 세원의 공동이용을 전제로 한 세제개혁이기 때문에 국세인 소득세와 동일한 과세표준을 적용해야 하고 따라서 현재의 주민세 소득할처럼 국세청(일선 세무서)이 전산처리를 통해 간편하게 대리 징수할 수 있으므로 세무행정상의 난점도 극복할 수 있다. 오히려 지방소득세를 도입하면 자기지역의 세수를 늘리려는 지방단체의 노력이 증가할 것이므로 현재 제기되고 있는 사업소득과 근로소득의 포착을 차이문제도 크게 개선될 수 있으리라 본다.

다음으로 현행 주민세 법인세할의 지방 소득세화 문제가 남는다. 그런데 법인세는 소득세보다 훨씬 지역간에 불균등하게 분포되어 있고 또 낙후지역의 기업들은 불황에 시달려 결손법인으로 남는 경우가 많다. 따라서 기업도 분명히 지역공공서비스의 수혜를 받으므로 이익에 대응한 비례적 조세부담을 해야 한다는 이익설적 입장에서 외형표준을 기준으로 한 비례과세제도를 도입하는 것이 바람직해 보인다. 만일 이러한 외형표준 지방법인세가 도입되면 기업 유치를 위한 조세특별조치의 일환으로 활용할 수 있는 이점도 있다. 그리고 지역개발정책의 편익을 환수할 수 있는 제도적 틀이기도 하다. 그러나 부과방식의 변화가 어려울 경우에는 기존의 법인세할을 지방 소득세에 포함시켜 현행 배분방식으로 나누는 방안이 대안이 될 수 있다.

3) 지방환경세의 도입

이제까지 개발의 시대에는 지방정부의 역할이 공공사업형에 치우쳤지만, 고령화가 진전되는 저성장 경제에서는 주민의 삶의 질을 유지·향상시키는 것으로 바뀔 수밖에 없다. 지역사회는 인간과 인간의 관계만이 아니라 인간과 자연의 결합도 강하다. 이제 한국도 자원낭비형의 '경쟁사회'에서 자원보호형의 '협력사회'로 방향타를 돌려야 한다. 그러면 자연에 부하를 주는 인간 활동에 대해 조세를 부과할 필요가 생긴다. 즉 조세수입을 과세목적으로 하는 일반세와 자연과 사회에 부하를 주는 활동에 환

경세를 보완세로 만들어야 한다.

폐기물과세나 포장세를 도입해서 기업들이 가능한 한 환경을 악화시키지 않도록 생산물이나 생산방법, 또는 재생재료의 사용을 선택하도록 해야 한다. 석탄, 석유, 원자력에너지에는 과세를 해서 태양열, 풍력, 수력, 생물에너지 등 가능한 한 소규모의 지역사회 단위의 에너지 사용을 유도할 필요도 있다. 역사유적 같은 일정한 지역에서는 자동차의 진입을 제한하거나 상점의 영업시간을 제한하기 위해서 통행세(road-pricing)나 시간세를 과세할 수도 있다.

특히 환경세는 조세부담이 역진적인 경향이 강하기 때문에 중앙정부보다는 원인자 부담 원칙에 입각해서 가능한 한 오염이 발생하는 지방차원에서 과세하는 것이 바람직하다. 그리고 이러한 세수를 갖고 생활공간의 쾌적성을 높이는 녹화사업, 공공교통기관의 정비 등 인간적인 거리를 만드는 재원으로 충당하는 것이 바람직하다.

끝으로 자동차세의 환경세적 요소의 도입에 대해 간략히 언급해두고자 한다. 이제까지는 자동차에 대해 재산과세의 일환으로 취득세와 자동차세가 부과되어 왔다. 그러나 자동차는 이미 생활필수품과 같은 성격으로 변했기 때문에 사치적 재산으로 인식했던 과거에 도입된 자동차세에 대해 많은 비판이 제기되어 왔다. 특히 통상압력에 의해서 자동차세율이 인하되는 등 존재이유 자체가 공격받고 있다. 따라서 앞으로 자동차세는 재산과세로서가 아니라 환경세로 전환해야 한다. 따라서 자동차세의 환경세화를 제안한다. 지방단체의 사무 중에서

교통체증 등 자동차관련 업무가 중요한 비중을 차지하고 있는 현실과 대기오염이나 소음과 미세먼지 교통사고 등의 오염원이라는 점을 고려할 때 환경오염유발요인에 근거하여 자동차세율을 차등과세하는 방안을 검토할 필요가 있다.

4) 기존 지방세의 발전방안

이러한 지방소비·소득세의 도입과 함께 일부 세목의 국세이양을 주장하는 견해도 있다. 예컨대 취득세와 등록세의 중복과세에 대한 비판이 등록세의 국세이양을 주장하기도 한다. 아울러 종합토지세의 누진율 부분도 문제를 제기하고 있다.

이처럼 기존의 지방세목들에 대해서도 개선되어야 할 점들이 존재한다. 여기에서는 간단히 재산과세의 보유과세 강화와 과표현실화 문제, 탄력세율의 이용을 활성화하는 문제 등에 대해 검토해보고자 한다.

첫째로 재산과세의 과세대상 분리에 관한 문제이다. 대도시 지역과 중소도시나 농촌지역의 격차만이 아니라 대도시 안에서도 부유한 지역과 빈곤한 지역의 대립이 생기고 있다. 대표적인 예가 서울의 강남·강북지역이다. 강북의 집중문제를 해결하기 위해 강남지역을 정책적으로 개발했는데 이제 강북이 문제이다. 이를 해결하기 위해 강남지역의 풍부한 세수를 강북으로 할애하려는 서울시의 세목교환요구는 법률적 문제를 떠나서 강남지역의 강한 반발 때문에 무산되었다. 반발이유는 자신들이 낸 세금을 왜 다른 지역을 위해 쓰느냐는 것이

었다.

그러나 이러한 주장은 스스로 함정을 갖고 있다. 즉 강남지역에서 징수되는 재산세와 종합토지세의 세수가 모두 강남에 거주하는 주민들의 호주머니에서 나온 것이 아니라는 것을 자명하다. 비록 그 지역의 아파트나 땅값이 비싸다 해도 그들의 몫은 대략 60% 전후에 불과한 것으로 나타나고 있다. 즉 나머지는 비거주자의 몫이다.

이러한 문제점을 해결하는 방안의 하나는 주거용 건물과 토지에 대한 재산과세와 비주거용 건물과 토지에 대한 재산과세를 분리하여 주거용에 대한 과세는 기초단체의 재원으로 하되, 비주거용에 대한 과세는 광역단체의 몫으로 돌려 기초단체간 조정재원으로 활용하거나 아니면 소득·소비세와 교환으로 국세로 전환하는 방안이다. 이것은 서울만이 아니라 다른 광역시에도 해당되기 때문이다.

둘째로 재산과세의 보유과세 강화와 과표의 현실화 문제이다. 최근에 서울과 수도권 특정지역의 주택가격 상승에 따른 대책에서도 나타났듯이 부동산과세는 핵심 정책수단이다. 그런데 시간을 두고 반복되는 정부의 부동산 정책(부동산경기 부추기기와 투기과열 억제조치의 반복)이 실패하는 이유는 낮은 보유과세 때문이다. 가장 유효한 제도를 설정해두고 그 제도의 기능에 의해 경제현상을 조정하는 것이 사회적 비용을 가장 적게 하는 방법이다. 따라서 과표를 현실화하여 보유과세를 강화하는 것이 가장 유효한 수단의 하나이다.

그런데 과표의 현실화와 보유과세의 강

화는 언제나 정체불명의 ‘조세저항’논리에 의해 흐지부지되곤 한다. 도대체 얼마나 많은 사람이 얼마나 많은 부동산을 갖고 있기에 조세저항을 걱정하는가. 그것은 여론과 정책을 움직이는 소위 지도층인사들이 대상이기 때문은 아닐까? 교과서나 각종 보고서에도 지방세의 응징성과 재정책임을 가장 잘 반영하는 세목이 재산과세라고 적혀 있다. 또한 적정한 보유과세의 강화는 부동산투기를 조정하는 가장 유효한 수단 이라는데 많은 연구자가 동의하고 있다. 이를 해결하는 또 다른 방안은 앞에서 언급했던 교육재정의 재원을 재산과세로 설정하는 방법이 있다.

세 번째 주민과 지방의원 그리고 단체장 모두의 모순된 행동에 관한 것이다. 자기 지역의 문제를 다 국가의 일로 미루거나 다른 지역의 부담으로 충당하려는 생각을 버려야 한다. 예컨대 탄력세율의 활용문제이다. 자기 지역에 필요한 서비스의 재원은 원칙적으로 주민들이 분담해야 한다. 따라서 주민이나 단체장이나 모두 이 점을 인식하고 탄력세율을 적극 활용해야 한다.

중앙집권적 구조만을 탓하며 지방이 스스로 해야 할 노력을 방기하는 일종의 도덕적 해이가 지금 분권개혁의 반대논리로 작용하고 있다. 한쪽에선 분권을 말하면서 다른 한쪽에선 지방이 스스로 집권의 계기를 만들고 있지 않은지 점검할 필요가 있다.

끝으로 국가정책의 목적으로 무차별적으로 도입된 지방세에 대한 감면조치에 대한 전면적 재편을 필요로 한다. 지방자치단체의 정책자율성 및 유효성 제고를 위해서

그리고 남용되는 조세특별조치의 효율성 저해를 줄이기 위해서도 지방세 감면제도에 대한 재검토가 필요하며, 그것은 지방의 자주재원확충과도 밀접한 관련을 갖는다.

필치규제와 같이 중앙정부가 법령을 통해 지방에 영향을 미치는 제도나 시설을 도입할 경우에는 반드시 그 재원조달방법과 부담관계를 명확하게 하도록 규정해야 한다. 조세감면도 국가시책의 일환으로 지방세감면을 논의하는 경우가 많은데 이 경우에는 반드시 감면액에 대한 중앙정부의 재원보전이 이루어져야 한다.

IV. 마무리 글

새 정권이 지방분권과 지역균형발전을 제시하면서 논의가 무성하다. 분권은 행정분권과 함께 재정분권이 핵심이다. 그리고 그 중심에 세원이양문제가 있다. 그러나 이제까지 이양대상이나 방법, 수반되는 문제점과 개선방안 등은 연구가 축적되어 있다. 다만 실행을 위한 협의과정만 남았다. 이 과정에서는 중앙과 지방, 그리고 지방간에 상충이 나타날 수 있다.

지방자치의 세 주체인 지방의원과 지방단체장, 주민의 책임의식과 분권사회구축을 위한 자치역량이 아직 성숙되지 못한 것도 현실이다. 충분히 발휘하지 못하고 있다. 그러나 지금 분권을 이야기하는 이유는 구성원의 공동문제 처리를 위해 협력원리를 바탕으로 ‘열린 공동체’를 구축하고 그 안에서 자유로운 선택이 가능한 틀을 만드는

것이다.

일부에서 개혁피로증후군을 논하기도 하지만 국민들이 정말로 피곤해하는 것은 이 사회가 제대로 움직이지 않고 그것을 제대로 개혁하지 못하는데 대한 불만이라는 점을 직시하고 이제 미래지향적인 행정분권과 재정분권을 실현하기 위해 지혜를 모아야 할 때이다.

참고문헌

<韓國文獻>

- 李載殷, 「“분권화시대 지방재정연구의 과제와 방법”」, 『지방재정연구』(창간호), 한국지방재정학회, 1997.
- _____, 「韓國の政府間財政關係の歴史的 特質」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 1997.
- _____, 「IMF체제하의 지방재정개혁」, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1998.4.

_____, 「현대자본주의국가의 정부간 재정 관계의 변용과 그 의의」, 『지방재정 연구』(제2호), 한국지방재정학회, 1998.6.

_____, 「분권화를 위한 지방세제개혁」, 한국지방재정논집, 제7권 제1호, 2002.6

_____. 具正模, 「韓國における地方分権 化改革の現状と課題」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 2000

_____, 「지방분권시대의 중앙정부의 역할」, 『지방분권시대의 지역혁신』, 대구대학교, 2003.

_____, 「지방재정분권화의 방향 및 기초」 한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집.

내무부(행정자치부), 지방세정연감, 각년도.

<外國文獻>

大島通義, 宮本憲一, 林健久 編, 『政府間 財政關係論』, 有斐閣, 1989.

川瀨光義, 『臺灣・韓國の地方財政』, 日本 經濟評論社, 1996.

神野直彦(이재은 역), 『체제개혁의 정치경제학』, 한울아카데미, 2000.

_____. 金子勝 編(1998), 『地方に税源を』, 東洋經濟新報社.