

I. 서론

전 세계는 2008년 후반에 발생한 미국 발 글로벌 금융위기의 대 소용돌이에 말려들었다. 현재 글로벌 금융위기의 증대한 고비 상황은 넘겼으나 그 여파는 아직도 세계 곳곳에서 감지되고 있다. 금번의 금융위기가 미국에서 시작되었지만, 그 여파가 전 세계에 엄청난 영향을 미친 것은 미국이 경제·금융 부문의 초강대국인데다 세계화(globalization) 현상으로 인해 국가 간의 자본 네트워크가 전에 없이 강하게 연계되었기 때문이다. 금번의 글로벌 금융위기의 원인에 대하여는 국제사회가 대체로 공감대를 형성한 것으로 보인다. 그 원인은 신용 붐(credit boom)과 주택거품(housing bubble)을 틈타 다양한 금융기관들이 “위험한 투기(risky bet)”를 한 데서 비롯된 것으로 지목된다(Shackelford 외, p. 783).

글로벌 금융위기로 인해 지난 수 년 간 많은 나라들이 누리왔던 경제적 호황(지가상승, 주식시장 활황, 견조한 경제성장을 등)은 삽시간에 사라졌고, 세계적인 부의 효과(wealth effect)나 저물가 고성장

의 골디락스(Goldilocks)도 자취를 감추었다. 그 반면에 세계 도처에서 지가와 주식시장이 급락하고, 경제성장률과 재정수입이 급감하는 현상이 나타났다. 급기야 일부 국가들(아이슬란드, 그리스, 아일랜드)은 금융위기의 파고를 건디지 못하고 국제사회에 구제금융을 신청하기에 이르렀다. 유럽 국가들 중에서도 소위 “PIGS(Portugal, Ireland, Greece, Spain을 상징하는 축약어임)”로 지칭되는 국가들의 경제·금융·재정상태가 상당히 위험한 것으로 지목되었다. 아직은 구제금융 단계에 진입하지는 않았지만, 포르투갈, 스페인, 이탈리아 세 국가는 여전히 금융위기의 소용돌이에서 완전히 벗어나지 못한 것으로 간주되고 있다. 한마디로, 글로벌 금융위기는 세계 각국에 막대한 경제적 피해를 초래하였을 뿐 아니라 과세기반의 약화와 재정수지 악화 그리고 막대한 사회적 손실(경우에 따라서는 정치적 손실)을 야기하였다. 경제·재정적 피해는 대체로 그 추산이 가능하지만 실업, 파산, 가정파탄 등에 따른 사회적 손실은 추정하기 어려울 만큼 막대하다. 이것은 실로 수없이 많은 지구상의 인류가 금융위기로 인해 경제적, 사회적으로 어려움을 겪고 있음을 암시한다.

국내적으로도 금번 글로벌 금융위기의 피해와 여파가 적지 않았다. 하지만 다행스럽게도 우리의 금융부문과 재정부문은 다른 나라들에 비해 금융위기의 피해를 최소화하고 또한 위기상황을 신속히 극복할 수 있는 여건을 확보하고 있었다. 우리의 금융부문은 미국 발 금융위기의 진원지(금융위기를 촉발한 투신사 등 금융기관)와 자본거래 면에서 크게 연계되지 않았고, 90년대 말에 경험한 동아시아 금융위기(외환위기) 이후 재무 건전성과 운영 효율성 면에서 크게 개선된 상태였다. 특히, 외환위기 당시에 그나마 있었지만, 정부부문의 재정 건전성이 선진국의 일반적 상태나 국제기준과 비교해서 상당히 양호하였던 점이 이번에도 큰 역할을 하였다. 그럼에도 불구하고 우리 경제는 2008년도 말과 2009년도 상반기에 마이너스 성장을 보였고¹⁾, 우리 사회는 부동산시장과 주식시장의 불황, 실업률 증가, 가계부채 증가 등 글로벌 금융위기가 몰고 온 각종 충격을 감내해야 했다.

미국을 비롯한 선진국들은 금융위기의 규모와 예상되는 세계적 파장을 간과한 다음 그것을 1920년대 말 1930년대 초의 세계 대공황(Great Depression) 이후 가장 강력한 경제위기로 단정하였다. 그리고

1) 정부통계(기획재정부)에 따르면 금융위기가 발발한 2008년도 4/4분기의 경제성장률은 외환위기 발생 이후 처음으로 동기 대비 -3.3%를 보였고, 그 후 마이너스 성장률은 이듬해인 2009년 1/4분기(-4.3%)와 2/4분기(-2.2%)까지 이어졌다. 연평균 경제성장률을 비교하더라도 2008년 이전에는 5% 내외의 성장률이 관측되었으나, 2008년과 2009년에는 각각 2.3%, 0.2%의 매우 낮은 경제성장률이 나타났다. 하지만 2010년에는 경제위기로부터 벗어나 건조한 6.1%의 경제성장률이 구현되었다.

는 위기의 타개를 위해 곧바로 세계경제의 리더 격인 G-7을 중심으로 대응책을 모색하였다. 그러나 금번 금융위기의 규모와 파급반경이 워낙 커서 소수의 선진국을 중심으로 해결책을 강구하는 데 한계가 있음을 깨달았다. 이러한 인식과 공감은 급기야 주요 선진국과 신흥경제국으로 구성되는 G-20이라는 새로운 잠정적 세계질서체제를 출범시켰다. G-20체제는 사태가 사태인 만큼 지금까지는 국제사회가 일치단결해서 글로벌 문제에 대처하는 모범사례를 탄생시켰다. G-20체제는 기본적으로 금융완화정책과 재정확대정책에 중점을 두는 글로벌 정책방향과 가이드라인을 제시하였고, 특히 정책의 실천과정에서 국가 간의 협력적 공조체제를 강조하였다. 이를 토대로 세계 각국은 자국에 적합한 금융정책과 재정정책을 병행 실시하였는데, 이는 우리나라의 경우도 예외가 아니었다.²⁾

금융정책은 저금리 정책의 유지와 통화확장에 중점을 두는 양적완화정책이 기초를 이루었다. 재정정책은 적자재정(deficit financing)을 적극적으로 활용하는 재정지출확대정책과 감세에 중점을 두는 조세정책이 핵심을 이루었다. 다만, 일부 국가에서는 기업과 국민의 세 부담을 줄여주는 감세조치와 더불어 세입증립을 유지할 목적으로 신 세목 도입 및 세율인상 조치를 병행하였다. 이러한 조세정책은 위기 극복을 위해서는 필요 불가피한 것이라고 할 수 있지만, 특히 과도한 감세정책을 실시한 국가들의 경우 과세기반(tax base)의 침식과 조세순응비용(tax compliance cost)의 상승과 같은 장·단기 과제 부담을 안게 되었다. 이것은 우리나라의 경우에도 해당되는데, 금융위기가 극복되는 시점에서 가능한 빨리 정상 궤도로 환원시켜야 할 재정정책 과제라 하겠다. 그리고 금융산업이 발달한 일부 선진국을 중심으로 각종 금융·경제활동에 대해 새로운 세금을 부과하는 시도가 이루어졌다.

이와 같은 글로벌 상황을 인식하면서 이 글은 금번 글로벌 금융위기의 발생 이후 세계적으로 관측된 조세제도의 역할과 새로운 경향에 대해 점검하면서 그것이 향후 우리나라의 조세제도(특히, 지방세 제도)에 미칠 정책적 시사와 영향에 대해 고찰하는데 그 목적을 둔다. 이러한 목적 아래 이 글은 다음의 내용들에 관해 중점적으로 기술하고 있다. 먼저, 글로벌 금융위기의 전개 과정에서 직격탄을 맞게 된 일부 유럽 국가의 경제위기에 대하여 간단히 살펴보면서 그로부터 우리가 배울 수 있는 정책적 교훈을 도출하고자 한다. 그 다음으로는 금번의 금융위기가 우리나라(국가와 지방자치단체)의 재정 건

2) 이 때 실시된 정책은 세부 내용과 실시 방법에 있어서 다소 차이가 있을 뿐, 전 세계적으로 일종의 '공조되고 표준화된' 정책들이라고 해도 과언이 아니다.

전성에 어떤 영향을 주었고, 위기극복을 위해 우리나라가 어떠한 재정정책(조세정책 포함)을 실시하였는지에 대해 살펴본다. 이미 알려진 바와 같이 적극적인 지출확대정책을 추진한 결과 재정적자와 채무가 늘어나는 등 국가와 지방자치단체의 재정 건전성이 악화되었고, 감세정책으로 인해 조세기반이 악화되는 현상이 관측되었다. 이러한 상황에서 향후 재정 건전성을 개선하기 위해서는 채무와 지출부문의 조정은 물론 국세와 지방세 부문에서 새로운 정책변화가 수반되어야 할 것이다. 이와 관련하여 이 글은 조세부문에서 부상되고 있는 국제적 신경향을 고려하면서 앞으로 우리나라에 바람직한 조세제도 및 정책의 방향성을 지방세 중심으로 모색하고 있다.

II. 글로벌 금융위기의 파급효과 : 유럽 국가의 재정위기와 교훈

글로벌 금융위기의 영향은 국가에 따라 초기의 심각성 수준이 달랐고, 극복의 과정과 결과 또한 국가별로 달랐다. 대체로 말해서 신흥국(emerging economies)과 한국, 호주, 캐나다 등은 선방한 것으로 나타났다. 이에 비해 유럽은 독일, 스웨덴 등 일부 국가를 제외하고는 금융위기의 타격을 가장 심하게 받은 지역으로 파악된다. 실제로 금융위기가 발생한 이후 국가파산에 가까운 경제·재정위기를 겪게 된 나라들 즉, 아이슬란드, 아일랜드, 그리스, 그리고 재정위기설이 끊이지 않는 포르투갈, 스페인, 이탈리아, 헝가리 등이 모두 유럽지역에 속하는 국가들이다. 미국은 금융위기의 진원지임에도 불구하고 유럽보다는 상대적으로 선방하였고, 이웃 일본 또한 비교적 무난히 위기를 극복한 것으로 평가된다.

여기에서는 금융위기의 와중에서 경제·재정적 압박을 견디지 못하고 마침내 구제금융을 지원받은 유럽의 세 나라(아이슬란드, 아일랜드, 그리스)를 대상으로 경제·재정위기의 배경과 그 극복을 위해 취해진 주요 조세조치에 관하여 간단히 살펴보고자 한다.

이들 세 나라는 무엇보다도 미국 발 서브프라임(sub-prime) 사태(금융위기)에 의해 결정적인 타격을 입었다. 그것은 한마디로 민간부문의 부채가 공공부문으로 전이되면서 재정수지와 국가부채 수준이 급격히 악화되는 현상으로 요약 표현될 수 있다. 이들 세 나라와 포르투갈, 스페인은 인구·사회·경제적 측면에서 상이하지만, 공통적으로 금융위기 이전부터 EU(유럽연합) 내에서 상대적으로 취약한 경제상황과 재정구조를 안고 있었다. 예를 들어, 재정수지 적자는 그리스와 아일랜드의 경우 2008년에

이미 GDP 대비 7%를 넘어선 상태였고, 2009년과 2010년에는 그리스, 아일랜드, 스페인 모두가 GDP 대비 10%를 넘어서는 과도한 재정적자를 겪고 있었다. 그리스의 경우 금융위기 이전부터 취약한 세수 기반, 과도한 사회복지지출 부담, 강성 공공부문 노조 등으로 인해 구조적인 재정 건전성문제를 안고 있었다. 이러한 가운데 유로화 가입은 유로지역에서 상대적으로 경쟁력이 뒤처지는 그리스의 경쟁력 상실과 함께 독자적인 거시경제정책을 실시하기 힘든 제약을 초래하였다(임일섭, pp. 5-7). 이와 같은 복합적 상태에서 서브프라임 사태는 민간경제와 금융에 치명적인 손상을 가하였고, 그것은 곧바로 공공부문의 재정부담 압박으로 이어졌다. 아이슬란드와 아일랜드는 인구 및 경제규모가 상대적으로 작은 국가로서 90년대 말 이후 눈부신 경제성장을 달성한 국가(일종의 모텔 국가)로서 세계에 널리 회자되었다. 하지만 이들은 금번 글로벌 금융위기 속에서 취약한 금융산업 구조로 인한 대형금융기관 파산 및 금융시스템 불안, 부동산 가격 폭락, 외채 부족, 과도한 재정수지 적자와 국가채무 등 민간·공공부문이 동반적 위기상황으로 몰리는 신세가 되었다.

이러한 경제·재정위기 상황을 극복하기 위해 그리스, 아일랜드, 아이슬란드 정부는 재정적자 및 국가부채 감축을 위한 지출삭감정책(임금·연금 삭감, 정년 연장, 재정지출사업 축소 조정, 공기업 민영화 등)을 추진하는 한편 다음에서 언급되는 바와 같은 조세정책³⁾(증세정책을 주로 하면서 감세정책을 병행)을 실시하였다.⁴⁾

그리스의 경우 탈세방지 등을 통한 세수확보정책을 강조하였고, 법인세율의 인하, 개인소득세 소득구간의 일부 조정, 경제 활성화를 위한 조세감면 확대 등의 조치를 취하였다. 아이슬란드는 대규모 감세정책(2008년)을 실시하는 동시에 재정악화를 막기 위해 일부 세율인상 조치도 병행 실시하였다. 감세정책으로는 법인세율 인하(18%에서 15%로 인하)와 비거주법인 배당의 원천징수세 인하(15%에서 10%로 인하)를, 그리고 세율인상정책으로는 개인소득세율 인상을 대표적으로 지적할 수 있다. 이와 함께 아이슬란드 정부는 재정 건전성 확보를 위해 지출감축조치를 시행하였다. 아일랜드 또한 금융위

3) 이 부분은 국회예산정책처 보고서(2010, pp. 27-31)의 내용을 참조하고 있음을 밝혀 둔다.

4) 재정위기의 극복과정에서 유럽 국가들은 그 강도와 범위에 차이가 있을 뿐 대체로 비슷한 정책을 실시한 것으로 파악되고 있다. 동·중부 유럽(Eastern and Central Europe) 국가들을 대상으로 한 연구에 의하면, 대부분의 국가들은 재정위기를 극복하기 위해서 2008-2009년 기간 중에 다음의 재정정책들을 실시한 것으로 나타났다: 임금·고용·연금 조정, 감세, 증세, 금융기관 등 금융부문 전반에 대한 정책조치, 자본지출 삭감(일부는 자본지출 확대), 채무 연체, 기업 등에 대한 보조금 조정, 사회적 이전경비(Social Transfers) 증가 등(Barbone 외, pp. 15-17).

특집

글로벌 경제환경변화와 지방세 정책

기의 극복을 위해 감세정책을 실시하였지만, 그 보다는 세수확대를 위한 세율인상에 상대적으로 중점을 두는 조세정책을 실시하였다. 전자의 예로는 법인세 분야의 조세혜택 확대, 신생기업들의 법인세 특정한도 내 면제 등을 들 수 있고, 후자의 예로는 개인소득세제도의 개편, 부가가치세 세율 인상(21%에서 21.5%로 인상), 자본이득세와 취득세의 세율 인상(20%에서 25%로 인상), 예금이자보유세 세율 인상(23%에서 25%로 인상) 등을 지적할 수 있다.

이들 국가가 처한 상황과 여건은 우리와 크게 다르지만, 이들 사례를 통해 얻을 수 있는 시사와 교훈을 간단히 요약하면 다음과 같다.

- (1) 중장기 재정 건전성 확보(단·장기 세입·세출의 구조적 mismatch 차단):
 - 재정능력(fiscal capacity)에 상응하는 재정지출수요(fiscal need)의 충족
 - 특히, 중장기 관점에서의 사회복지지출의 성장성에 대한 철저한 관리
- (2) 국가의 세계 주류경향(global mega trend)에 대한 유연한 대응과 거시경제 관리능력 제고
- (3) 민간부문(가계·기업) 채무에 대한 체계적 관리 시스템 확보
- (4) 경기변동 상황에 유연하게 대응할 수 있는 조세체계의 정립과 정책수단 확보
- (5) 금융기관의 경제적 활동에 대한 사회적 투명성, 책임성, 안전성 확보

III. 금융위기의 극복을 위한 세계적 대응과 우리나라의 대응

1. 글로벌 대응기조

G-20체제를 중심으로 전 세계는 글로벌 금융위기를 효과적으로 극복하기 위해 다양한 단·장기 정책처방을 강구해서 실시하였다. 그것은 대체로 말해서 금융정책과 재정정책의 병행, 그리고 재정정책 중에서는 재정지출정책과 조세정책을 적절히 혼합 실시하는 정책조합(policy mix)으로 요약된다. 국가별로는 세부수단의 선택과 강도에 있어서 차이가 있지만, 정책의 기본방향과 핵심수단은 대동소이하였다. 금융정책은 저금리 정책의 유지와 통화확장에 중점을 두는 양적완화정책이 기조를 형성하였다.

재정정책은 지출부문의 재정지출정책과 수입부문의 조세정책으로 구분된다.⁵⁾ 재정지출정책은 기존 재정자원의 총동원은 물론 적극적인 적자재정(deficit financing)을 추진해서 고용창출, 사회복지, 사회취약계층 지원, 인프라 구축 등에 재정자원을 집중적으로 사용하는 접근이 핵심을 이루었다. 일부 국가에서는 정부가 국민에게 현금을 직접 나눠주어 소비를 진작시키는 정책을 추진하기도 하였다. 조세정책 부문에서는 기업과 개인의 조세부담을 경감해 주는 정책이 주를 이루었다.

금융위기의 극복을 위해 각국이 적극적으로 실시한 조세정책은 크게 보아 감세(tax cut)를 통한 재정진작 조치와 세입증립을 목표로 하는 신 세목 도입 및 세율인상(tax rate increase)으로 구분된다(Shackelford 외 참조).⁶⁾ 전자(감세정책)는 개인소득세와 법인세(일부 국가의 경우 사회보장기여금)를 핵심대상으로 삼았고, 각 정부는 이들의 세율 인하 내지 과표의 축소조정 등을 실시하였다.

대부분의 국가들은 감세정책을 통해 투자, 소비, 고용 환경이 개선되어 경제가 회복되기를 기대하였다. 후자는 일부 구미 국가들(특히, 심각한 재정적자를 겪고 있는 국가들)을 중심으로 조세삭감정책과 더불어 일부 세목의 세율 인상 및 신 세목 도입을 추진한 이중정책 사례로 요약될 수 있다. 예컨대, 영국의 경우 금융기관의 자본을 개선시킬 목적으로 금융기관의 종사자가 받는 보너스(bankers' bonuses)에 대해 단 한번 50% 세금을 부과하는 조세정책이 입안되었다.

그리고 앞서 언급한 아이슬란드의 개인소득세 세율 인상, 아일랜드의 부가가치세 세율 인상과 소득부과금(income levy) 부과, 이탈리아의 개인소득세 부과대상 확대 적용, 그리고 미국의 일부 주들이 단행한 소득세와 소비세의 세율 인상 사례 등이 여기에 해당한다. 한편 일부 국가에서는 금융위기가 발생한 후에 새로운 세목을 신설하거나 도입을 검토하고 있는데, 이에 대하여는 뒤에서 구체적으로 언급된다.

5) 국회예산정책처(2010)에 따르면 금융위기 이후 각국은 재정지출정책과 조세정책을 약 반반의 비율로 사용한 것으로 파악된다. OECD 국가의 경우 이들 정책의 실시 결과 재정수지가 평균 약 1.6% 악화된 것으로 추정되었다(2008년 GDP 대비 2008-2010년 기간의 재정수지변화 누계기준임). 재정수입 측면에서는 감세정책으로 인해 재정수지가 약 0.8% 악화되었고, 지출측면에서는 이전지출 등으로 인해 재정수지가 약 0.9% 악화되었다. 글로벌 금융위기 후 세계 각국이 시행한 재정정책의 기본방향은 재정확대정책, 재정긴축정책, 재정균형정책의 세 유형으로 구분할 수 있다. 이 중에서 각국이 보편적으로 활용한 정책은 재정지출 확대와 감세정책의 병행 활용이었다. 이에 비해 재정긴축정책을 실시한 국가들도 있었는데, 여기에는 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드 등이 있다(이들 국가는 증세와 동시에 지출을 삭감하였음). 한편 이탈리아는 증세와 동시에 지출을 확대하는 균형재정정책을 실시하였다.

6) Shackelford, D. A. et. al., "Taxation and the Financial Sector," National Tax Journal, 63, Dec. 2010,

재정정책의 강도와 세부정책수단은 각국의 재정수지나 국가채무의 크기 등 각자의 재정상태와 경제·금융 상황에 따라 달랐다. 전체적으로 보아 다수의 국가들이 지출확대정책과 감세정책을 실시한 것은 분명하다. 특히, 재정지출확대정책의 경우 일반적으로 재정수지 상황이 양호한 국가일수록 그것을 적극적으로 실시하는 경향을 보였다. 그리고 상당수의 국가들은 지출확대를 도모할 경우 감세의 규모를 줄이고, 감세 규모를 확대할 경우 지출을 줄이는 방식으로 세입중립(revenue neutral) 내지 재정의 총량조절을 시도한 것으로 파악된다.

2. 우리나라의 대응기조

우리나라는 국가 차원에서 적극적인 재정지출확대정책과 감세정책을 병행 실시하였다. 그 결과 경제위기로부터 신속히 탈출하는 긍정적 효과가 나타났다. 하지만 이 과정에서 재정 건전성 악화(재정적자와 채무 증가 등)와 조세기반 약화현상이 급격히 부상되었다. 재정지출확대정책은 적극적인 적자·채무재정정책⁷⁾과 재정조기집행을 바탕으로 일자리 창출, 지역공공사업 활성화, 지역SOC투자 강화 등 국고보조사업 및 지방사업을 적극적으로 확대하는데 중점을 두었다. 감세정책은 소득세, 법인세, 종합부동산세의 세율인하에 중점이 주어졌고, 기타 조치들(일부 비과세·감면의 확대, 목적세 폐지 및 본세 통합 등)이 부수적인 역할을 하였다.

국회예산정책처(2010)에 따르면 감세정책 등으로 인해 우리나라의 재정수지는 GDP 대비 5.3% 수준으로 악화되었으며,⁸⁾ 이는 OECD 국가 중 3위에 해당하는 큰 규모이다. 한마디로 우리 정부가 다른 나라에 비해 얼마나 적극적으로 적자재정정책과 감세정책을 추진하였는지를 입증해 준다. 국회예산정책처의 추정에 의하면(2009년 10월 발표, 보도자료), 정부의 감세정책은 2008-2012년 기간 중 중앙재정의 경우 90조 1,533억원의 세입 감소를 초래하고, 지방재정의 경우 31조 1,741억원의 세입 감소를 초래할 것으로 전망되었다. 지방재정에 대한 영향은 세부적으로 국세 소득세·법인세의 감소에

7) 2008년과 2009년을 비교하면 국가재정의 경우 국가채무총계 수준은 전년 대비 16.4%로 늘어났고(2008년 309.0조원, 2009년 359.6조원), 지방재정의 경우 지방채무총계 수준은 전년대비 32.9% 급증하는 현상(2008년 19.2조원, 2009년 25.5조원)이 나타났다(동 기간 중 지방재정의 자체수입 증가율은 2.7%에 불과함).

8) 우리나라는 2008년도 GDP 대비 2.8% 규모의 감세를 시행하였으나 재정 건전성 악화문제가 부각되면서 2009년 12월에 증세 및 감세유보를 내용으로 하는 세법 개정안을 통과시켰다. 동 개정안에 따르면 2010년에만 8.3조원의 세입증가를 가져오며, 이는 2008년 GDP 대비 0.8%에 해당하는 것이다(국회예산정책처, 2010).

다른 지방세 주민세의 감소(6조 2,784억원), 내국세수입 감소에 따른 지방교부세 감소(13조 6,032억원), 종합부동산세 감소에 따른 부동산교부세 감소(10조 2,925억원)로 구분 전망되었다.

이러한 감세정책의 영향 외에도 지방재정부문에서는 경기불황에 따른 부동산시장의 침체로 재산과세(취득세·등록세수입 등)를 중심으로 지방세수입이 크게 감소하는 현상이 나타났다. 실제로 2000-2008년 기간 중 지방세의 연평균 신장률은 10.6%인데 비해 2009년의 지방세 신장률은 처음으로 마이너스 성장(-0.7%)을 기록하였다.⁹⁾ 이러한 가운데 사회복지지출수요¹⁰⁾와 중앙정부의 경기 대응적 조치에 따른 지방비 부담이 빠른 속도로 늘어나면서 지방재정의 압박은 한층 더 가중되었다.

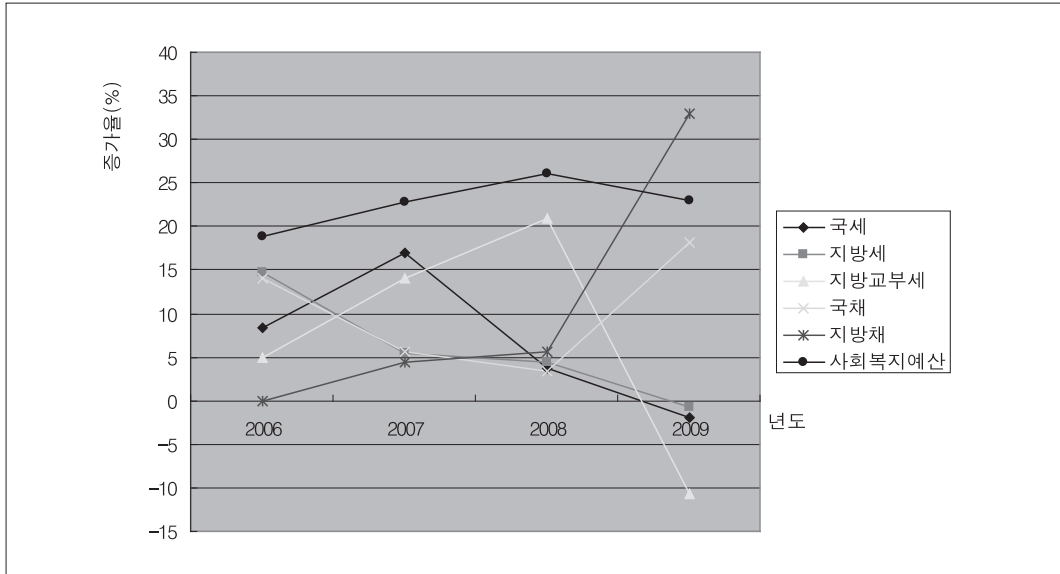
이와 더불어 이전재정에 크게 의존하는 지방재정의 구조 또한 경기침체에 따른 내국세수입의 감소가 내국세와 직결된 지방교부세의 몫(또는 성장률)을 떨어 뜨려 지방재정을 악화시키는 데 합세하였다. 이러한 상황에서 지방자치단체들은 자의반 타의반(중앙정부의 적극적 정책권고)으로 지방채 발행을 크게 늘렸는데, 그것은 지방자치 실시 이후 가장 큰 폭에 해당하는 연평균 33%의 신장률(2009년도)을 기록하였다.

이러한 현상은 지방재정과 관련된 지방세수입, 지방교부세수입, 사회복지지출, 지방채발행 잔액, 국세수입, 국채발행총계에 대한 근년의 연평균 증가율 통계를 비교해봄으로써 분명히 알 수 있다(〈그림 1〉 참조).

9) 2005-2008년 기간 중 국세의 연평균 신장률은 9.7%인데 비해 2009년의 국세 신장률은 처음으로 마이너스 성장(-2.0%)을 기록하였다. 그러나 2010년에는 경제회복에 힘입어 지방세수는 6.0%의 신장률을 보였다. 근년에 정부정책(종합부동산세 도입 등)으로 인해 글로벌 금융위기 발생 이전인 2007년부터 마이너스 성장을 기록하였던 취득세와 등록세를 제외하면 주민세가 처음으로 마이너스 성장을 기록하였다. 이는 정부의 감세정책에 가장 큰 영향을 받고 부분적으로 경기불황에 영향을 받은 결과로 파악된다.

10) 사회복지예산은 2005년부터 관련 사업의 상당수가 중앙에서 지방으로 이양된 후 지방자치단체의 사업비는 2005년의 10.1조원(국고보조 포함 19조원)에서 2009년도의 24.1조원(38조원)으로 두 배 이상 증가하였다(행정안전부 자료 참조). 그리고 사회복지예산이 지방자치단체 순계예산에서 차지하는 비중도 2005년의 12.0%에서 2009년의 17.6%로 크게 증가하였다. 근년에 사회복지관련 국고보조사업과 지방이양사업이 크게 늘어나면서 지방재정(특히, 자치구 재정)에 큰 압박이 주어졌는데, 이는 지방자치단체 예산의 연평균 증가율이 약 10%인데 비해 사회복지예산의 연평균 증가율이 20%를 훨씬 상회하는 현상을 통해 분명히 알 수 있다.

〈그림 1〉 주요 지방재정관련 변수의 연평균 증가율(2006-2009)



〈표 1〉 금융위기 대응 국가 재정정책의 지방재정 영향 메커니즘

국가 재정정책	영향 경로	지방재정 영향	
I. 감세정책	직접영향	· 국세와 직접 연계(세원공유, 부가세 등)된 지방세 세목의 수입 감소(예: 주민세 등)	
	간접영향	· 국세 또는 내국세수입과 직접 연계된 지방재정의 세입 감소(예: 지방교부세(분권교부세, 부동산교부세 포함)) · 감세정책에 따른 중기 지방재정수입(세수, 이전재정) 증감 (* 감세정책의 경기·지역경제 활성화 효과의 존재 유무/크기)	
II. 재정지출 확대정책	지방비부담 무	· 소득효과(income effect)가 발생하나, 일부 지역의 경우 대체효과(substitution effect)도 유발될 가능성 있음	
	지방비 부담 유	I	· 재정부유단체 이외 추가 대응재원(matching fund) 동원문제 · 일부 재정빈곤단체 재정압박 경험(* 예상치 않은 신규사업)
		II	· 재정부유단체 이외 추가 대응재원 조달 애로(일부 재정압박) · 우선순위가 낮은 지역사업에 대한 조정, 삭감 등 모색
III		· 모든 지방자치단체에 재정압박 발생 · 재정부유단체의 경우 경미한 지출우선순위 조정; 그 외는 심각한 지출 우선순위 조정 및 일부 사업폐지 상황에 직면	

주1 : I, II, III은 각각 재정지출확대정책(신규 및 기존사업 확대)에 따른 지방자치단체의 경비부담이 '기준비용 유지(동일부담)', '기준비용 초과(초과부담)', '사업만 있고 재정지원 없음(전액 지방비 부담)'을 의미함.

주2 : '지방비부담 유'의 경우 지방재정부문에서 주로 대체효과가 발생하지만, I의 경우에 비해 II, III의 경우로 갈수록 대체효과가 작아지고 일부 사업(자체 및 보조사업)을 포기해야 하는 상황이 발생함.

전통적으로 경기대응정책을 중앙정부가 주도해 왔음을 인식할 때(이는 이론적, 실천적 측면에서 타당성을 지님), 국가재정정책에 따른 지방재정의 영향은 일정 수준 수용할 수밖에 없다. 그러나 위기의 극복과정에서 지방재정에 과도한 부담이 주어지는 구조로 각종 재정조치들이 취해진다면 향후 지방이 그것을 정상상태로 환원시키는데 있어서 상당한 어려움을 겪게 된다. 그 이유는 지방자치단체들이 손상된 과세기반의 회복을 위해 많은 노력을 기울여야 함은 물론 조세순응비용, 조세행정비용, 중앙정부와의 정책 재 조율 등 크고 작은 장애물을 극복해야 하기 때문이다. 정부의 정책 또한 개인과 비슷하게 사태발생 이전(ex ante)과 사태발생 이후(ex post) 간에 마인드와 행태가 달라지는 경우가 적지 않은데, 이 또한 넘어야 할 큰 장애물 중 하나이다.

IV. 글로벌 금융위기와 조세정책의 변화

글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 조세제도는 세계적으로 크게 두 가지 현상을 나타내었다. 그 하나는 적극적인 감세정책의 추진이고, 또 다른 하나는 새로운 조세제도의 도입이다. 전자는 금융위기의 타격을 입은 경제주체의 부담 완화와 함께 소비와 투자 진작을 통한 경제 활성화 차원에서 비롯되었다(미국, 일본 등 일부 국가에서는 국가경쟁력 제고 차원에서도 접근되었다). 이와 관련해서 법인세·소득세의 세율인하와 조세감면 확대 등이 핵심 정책수단으로 활용되었음은 앞에서 기술하였다. 후자 즉, 새로운 조세제도의 도입은 금융위기를 초래한 금융기관에 대한 징벌적 성격의 조세와 향후 비슷한 금융위기를 겪지 않도록 금융기관의 경제적 활동에 일정한 제약을 가하는 조세제도의 도입에 중점이 주어졌다.

여기서는 법인세, 소득세, 소비세(부가가치세 등)의 세율 조정에 대한 외국사례에 관하여 간단히 언급하면서 글로벌 금융위기의 극복과정에서 새롭게 도입되었거나 도입을 검토 중인 조세제도에 대해 중점적으로 기술하고자 한다.

1. 기존 조세제도의 미세조정

앞서 세계 대부분의 나라들이 감세정책을 우선적으로 추진하는 가운데 일부 국가에서는 감세정책

과 증세정책을 동시에 추진하기도 하였음을 언급하였다. 이들은 모두 기존의 조세제도를 미세 조정하는 것으로 감세정책은 개인소득세와 법인세, 그리고 증세정책은 소비세와 소득세를 중심으로 단행되었다. 세계는 크게 보아 (1)감세에 치중한 나라, (2)세수중립적 차원에서 감세와 증세를 병행 실시한 나라, 그리고 (3)증세에 치중한 나라로 구분될 수 있다. 특히, 증세정책을 취한 나라들은 대부분 재정압박을 심하게 받는 국가들로서 여기에는 아이슬란드, 아일랜드, 그리스, 이탈리아, 헝가리 등이 포함된다. 서울인상 등 증세의 대상세목으로는 주로 소득세와 소비세가 선정되었다. 그리고 일부 국가에서는 유류세 등 환경관련 세금이나 사회적으로 유해한 세목("sin tax" : 담배·주류 등에 대한 세금)의 세율을 강화하는 조치를 취한 것으로 파악된다.

미국의 경우 연방정부 차원에서는 기본적으로 법인세와 개인소득세를 중심으로 대대적인 조세감면 정책을 실시하면서 개인소득세 중 일부 과세대상(예: 자본이득, 배당)의 세율을 인상하는 조치를 취하였다. 미국 연방정부의 재정은 글로벌 금융위기가 발생한 이후 재정수지와 국가채무 등 여러 면에서 건전성이 크게 악화되는 어려움을 겪었다. 그런데 재정적 어려움은 비단 연방정부 뿐 아니라 많은 지방정부들에게도 몰아닥쳤다. 일반적으로 지방정부는 정책수단의 제한성과 조세구조의 특성으로 인해 상대적으로 감세보다 증세에 치중하는 정책을 전개하였다. 실제로 미국의 대다수 주정부들은 금융위기가 발생한 이후 연방정부의 보조금 확대에도 불구하고 재정적자를 극복하기 위해 주요 기간세목인 소비세와 소득세의 세율을 인상하는 조치를 단행하였다.

글로벌 금융위기가 발생한 이후 재정적자 상황에 직면한 지방정부(주정부, 지방정부) 중 일부는 금융위기 이전부터 구조적 재정적자(structural deficits)를 겪었지만, 대다수는 금융위기의 여파(금융위기가 발생하면서 재정수입이 크게 감소하는 가운데 특정 지출수요가 크게 증가한 여파)로 인해 새롭게 재정적자를 겪게 된 지방정부들이다. 일반적으로 구조적 재정적자를 해소하기 위해서는 경상수입을 경상지출을 충당할 수 있는 수준으로 확보하거나 아니면 경상지출을 경상수입 수준으로 줄이는 방안(또는 양자를 동시에 조절하는 방안)이 마련되어야 한다. 특히, 미국 주정부의 경우 세입부문의 수입감소 문제와 함께 지출부문에서 주정부 재정을 강하게 압박하는 대규모 의무성 지출요인(Medicaid 등)이 재정적자의 주요 요인으로 작용하였다(Conant, p. 6). 최근에 6개 주정부를 대상으로 실시한 실증조사(2010)에 따르면, 모든 주들이 경제위기로 인해 2009 또는 2010 회계연도에 상당한 재정적 타격을 입었고, 이를 타개할 목적으로 증세조치를 단행한 것으로 파악되었다. 여기에서 6개 주정부 모두 또

는 대다수가 증세정책을 포함해 적극적으로 활용한 주요 재정조치를 열거하면 다음과 같다. 그것은 (1)예산안정기금(budget stabilization fund) 활용, (2)일회성 수입자금 사용(예산안정기금 외의 유보자금(reserves) 사용, 차입 또는 기타 자금 활용, 일시차입, 일회성 조세수입(one time tax revenue)), (3)지출삭감(agency 예산, 교육비지출, 사회복지지출, 지방정부 보조금 삭감), (4)세금인상(소득세, 판매세), (5)연방정부 재정진작기금 활용(federal stimulus funds) 등으로 요약된다(Conant, pp. 8-9).

2. 새로운 세목의 도입

세계 각국은 글로벌 금융위기를 극복해 나가는 과정에서 금번의 위기가 금융기관의 이윤에 대한 탐욕과 부실 관리에서 초래된 만큼 금융기관에 대한 글로벌 규제를 강조하는 목소리를 높였다. 이러한 목소리를 반영하는 조치로서 금융기관에 대한 (1)징벌적 조세(사후조치 성격), (2)추후 금융위기의 발생을 사전에 방지하려는 예방적 조세(사전조치 성격), 그리고 (3)규제적 조세제도를 도입하는 시도가 구체적으로 이루어졌다. 이들 조세제도(일부는 도입되었고, 일부는 도입 진행 또는 검토 중에 있음)는 금융위기를 유발시켰거나 금융위기의 진행 중에 부적절한 이윤을 취득한 기관에 대한 징벌적 성격의 조세로부터 금융위기가 초래한 예산비용(budgetary costs)의 보상, 사회적 비용과 혜택의 관점에서 은행 및 은행 임원들의 인센티브에 대한 조절(은행 및 은행 임원들의 행위가 사회적으로 광범위한 비용과 혜택을 초래한다는 인식 하에 접근됨) 등에 이르기까지 그 성격과 유형이 다양하다. 이와 관련하여 현재까지 세계적으로 주목을 끌고 있는 주요 조세에 대해 기술하면 다음과 같다(Shackelford 외 참조, 796-797).

첫째, 금융거래세(Financial Transaction Tax) 소위 “로빈훅 세금(Robin Hood tax)”의 도입이다. 이는 제프리 삭스(Jeffrey Sachs)에 의해 주창되었으며, 그 정신은 그 동안 과소한 조세부담과 통제 불가능한 경영을 하면서 대중의 희생 하에 막대한 이윤을 챙긴 금융기관들을 대상으로 적절한 수준의 세금을 부담시킨다는 데 있다. 금융거래세의 과세대상은 금융시장에서 매매되는 특정 금융자산(specified financial assets)인데, 실제 도입 단계에서는 과세대상(금융자산)과 금융자산의 가액을 구체적으로 확정해야 한다.

둘째, 금융기관 종사자가 수령하는 보너스에 대한 과세 즉, ‘보너스세’이다(Bonus Tax). 이것은 영국과 프랑스 등에서 도입되었는데, 그 골자는 금융기관에 종사하는 사람들이 받는 보너스에 대해 한시적으로 세금을 부과하는데 있다. 예를 들면, 영국에서는 25,000파운드를 초과하는 보너스 지급액에 대

해 잠정적으로 50%의 세금을 부과하는 금융급여세(Bank Payroll Tax)가 실시되었다(2010년 4월에 폐지됨). 마찬가지로 프랑스에서는 2009년에 금융기관들이 지급한 보너스를 대상으로 영국과 비슷한 수준의 조치가 취해졌다. 미국에서도 유사한 조치가 취해졌지만, 그것은 영국과 프랑스에 비해 적용대상 금융기관이 크게 제한된 점에서 상당한 차이가 있다. 구체적으로, 미국의 보너스세는 금융위기와 직접적인 관계가 있는 기관에 국한해서 적용되었는데, 그것은 보너스세가 금융위기를 촉발시킨 금융기관에 대한 징벌적 조세임을 분명히 하기 위해서이다.

셋째, 금융기관에 대해 (준)조세형태의 부과금을 부과하는 금융기관부과금(Levies on Financial Institutions, 또는 bank levy)이다. 대표적인 예로서 미국의 오바마 정부(Obama Administration)가 제안한 은행수수료(bank fee)를 들 수 있다. 오바마 정부는 2010년 1월에 금융기관의 부채(liabilities)에 상응하는 세원(tax base)에 대해 0.15퍼센트의 과세를 부과하는 안을 제안하였다. 동 제안에 따르면 은행수수료는 500억 달러 초과액의 통합자산(consolidated assets)을 보유하는 약 60개의 초대형 기업에 한정해서 부과된다. 미 정부의 추산에 의하면 은행수수료가 활성화될 경우 그 수입은 2011-2020년 기간 중 약 900억 달러에 이를 것이고, 이는 금융위기 당시 연방정부가 지불한 구제금융비용을 초과할 것으로 예상된다.

실제로 글로벌 금융위기가 발생한 후 구축된 G-20 모임에서는 위기발생의 진원지인 금융권으로 하여금 글로벌 위기에 따른 손실의 보전과 위기 대응에 필요한 재원을 분담시키는 방안이 적극적으로 모색되었다. 이 과정에서 구체적으로 금융기관에 대한 조세의 성격을 갖는 소위 “은행부과금 또는 은행세(bank levy)”를 도입하는 방안이 진지하게 논의되었다. 그 후 국가별로 내용과 용도 그리고 부과기법상의 차이는 있지만, 미국, 영국, 독일, 스웨덴, 프랑스 등 주요 선진국을 중심으로 동 제도를 이미 실용화하였거나 조만간에 실시하려는 움직임이 일고 있다. 조금 뒤에서 언급되지만, 우리나라에서도 동 제도를 금년 하반기부터 도입 실시할 예정이다.

넷째, 금융활동세(Financial Activities Tax)이다. 이는 2010년에 국제통화기구(IMF)가 제시한 금융기관 대상의 새로운 과세방안인데, 과세대상을 이윤(정상수입 초과)과 피고용자 1인당 한계(per-employee threshold)를 상회하는 근로자보상(worker compensation)으로 삼고 있다. IMF에 의하면 금융활동세는 통상 임대료에 부과되는 조세와 그 성격이 비슷하기 때문에 금융활동세에서도 ‘임대조세(rent taxation)’가 지니는 효율성을 기대할 수 있다고 주장한다.

우리나라의 경우 이상에서 언급한 조세제도 중에서 금융기관부담금과 비슷한 거시건전성부담금(속칭 “은행세”라고도 불림)제도를 도입하고자 계획 중에 있으며, 현재 입법화 과정을 거치고 있다. 동 제도는 2011년 3월 7일 현재 관련 법안(외국환거래법 개정안)이 국회의 기획재정위원회를 통과한 상태에서 향후 관련 국회일정을 대기 중에 있다. 거시건전성부담금은 급격한 자본유출입에 따른 외환시장의 불안을 막기 위해 도입되는 제도로서, 부과대상기관은 금융기관이며 은행의 비예금성 외화부채 잔액을 과세대상으로 한다. 정부안에 따르면 외화부채의 만기(1년 이내의 단기, 1-3년의 중기, 3년 초과 장기)에 따라 부담금 부과율을 각기 0.2%, 0.1%, 0.03% 적용하는 것으로 되어 있다. 정부안은 국회의 심의과정에서 일부 변경된 것으로 알려져 있고, 정부 입장에서는 금년도 하반기부터 시행할 계획을 갖고 있다.

V. 지방세제도의 향후 정책방향

글로벌 금융위기는 재정수지와 국가채무 상태의 악화를 초래할 뿐 아니라 납세자들의 조세순응 저하와 과세기반의 약화 등 재정부문에서 매우 부정적인 영향을 초래하였다. 다행히도 우리나라의 경우 이제는 금융위기가 어느 정도 극복이 되고 경제가 회복단계에 진입한 것으로 파악된다. 지금부터는 국가와 지방자치단체의 재정 건전성을 금융위기 이전의 상태로 되돌리고, 가능하다면 종전보다 한층 더 개선된 수준으로 전환시키는 정책 노력이 필요하다. 그것은 정상적인 재정활동의 수행은 물론 향후 예상되는 재정지출수요의 압력(고령화, 사회복지 등)을 고려할 때 반드시 필요하다. 그리고 언젠가 다시 닥쳐올 수 있는 금융·경제위기 상황을 사전에 대비하는 차원에서도 중요한 의미가 있다.

이를 위해서는 지방세제도가 과세기반과 범위를 넓게 확장해서 세수를 확충하는 방향으로 개편되고 동시에 중장기·글로벌 시각에서 조세제도의 세계적 신경향을 적극적으로 감지하고 반영하는 체제로 변화되어야 한다. 이 과정에서는 새로 추구되는 조세정책이 국가경제와 지역경제의 동반 성장, 국가재정과 지방재정의 균형, 그리고 조세의 효율성과 형평성 문제를 조화롭게 다루는 정책적 선견지명을 발휘해야 할 것이다.

지난해에 지방세법이 개정되면서 유사 세목의 통합이 이루어졌고, 그 결과 지방세 세목 수가 11개

로 크게 줄었다. 매우 바람직한 조치이다.¹¹⁾ 금번의 지방세 세목 간소화는 세목이 폐지된 도축세를 제외하면 사실상 종전의 세원을 그대로 유지하면서 관련세원을 중심 세목에 통합시킨 조치이다. 다시 말해서, 세목 수는 줄었지만 과세대상은 존치되었고, 지방세 전체적으로 과세대상과 과세부담 수준은 실질적으로 변하지 않았다. 금번의 세목 간소화 조치는 바람직한 것이지만, 그것이 지방세제도의 구조와 본질을 다룬 것이 아니라는 점에서 여운이 남는다. 따라서 향후에는 금번의 조치에 이어서 국내의 조세환경 변화와 세계적 신경향을 반영하는 본질적인 지방세제도의 구조개편이 단행되어야 한다. 이러한 인식과 앞에서 살펴본 글로벌 금융위기 이후의 세계적 조세정책 변화를 유념하면서 여기서는 향후 우리나라의 지방세제도가 추구해야 할 기본방향에 대해 기술하고자 한다.

첫째, 향후 우리나라의 조세구조는 OECD 국가의 중장기 경향을 참고로 하면서 소득·소비·재산과세의 상대비중을 점진적으로 조정해 나가야 한다. 이는 중장기 관점에서 국가 세원배분 구조의 적정구조를 도출하고 그에 입각해서 중앙·지방간의 조세체제 안배모형을 결정하는 접근에 있어서 매우 중요하다. 우리나라의 세원유형별 배분은 국가 전체로 보아 소득·소비·재산과세의 비율이 약 5:4:1인데, 이는 OECD 국가의 평균비율 구조(61%:33%:5%)와 비교해서 상당한 차이가 있다. 현행 세원유형별 구조를 인식할 때, 지방세 강화를 위해서는 재산과세 중심의 지방세 세원을 소득 및 소비세원으로 확대시키는 접근이 불가피해 보인다. 이러한 접근은 재산과세의 축소경향을 보이는 OECD 국가의 장기적 조세구조 추이(총 조세 대비 재산과세 비중이 60년대의 약 8%, 70년대의 약 6%, 80년대 이후 약 5% 수준으로 축소되는 추이)에 의해 지지를 받는다. 물론 OECD 국가의 중장기 추이가 우리에게 주는 시사와 미래 예측성에는 한계가 있지만, 그것이 향후의 중앙·지방간 세원배분 과정에서 중요한 판단준거의 하나가 될 수 있는 것만은 분명하다. 이러한 관점에서 볼 때, 향후 우리나라의 국가조세체제는 재산과세의 상대적 축소와 소득 및 소비과세의 상대적 확대 경향으로 이어질 가능성이 높다. 이러한 전망은 지방세부문에 소득과세와 소비과세 두 유형을 지금보다 강화시키는 접근이 필요함을 시사한다 (원윤희·임성일, pp. 236-238)

둘째, 지방세 중에서 소비과세의 기능을 확대하고 그 내용과 조세행정을 정교하게 개선해 나가야 한

11) 주요 변경사항으로는 취득세와 등록세(취득 관련분)의 통합(취득세), 재산세와 도시계획세의 통합(재산세), 등록세(취득 무관분)와 면허세의 통합(등록면허세), 공동시설세와 지역개발세의 통합(지역자원시설세), 자동차세와 주행세의 통합(자동차세), 그리고 도축세의 폐지가 있다.

다. 우여곡절 끝에 2010년에 도입된 지방소비세는 지난해에 2.68조원이라는 비교적 큰 신규수입을 지방재정에 안겨 주면서 미래의 성장 잠재력이 주목되는 지방의 신 세목으로 부상되었다. 특히, 2005년 이후 지방재정의 압박 요인으로 급부상 중에 있는 사회복지지출을 인식할 때, 향후 지방소비세는 이와 관련된 재원수단으로서 의미 있는 역할을 할 수 있을 것으로 전망한다. 이러한 인식과 전망은 지방소비세의 모체인 국세 부가가치세의 경우에도 마찬가지로 적용된다. 구체적으로, 부가가치세는 앞으로 본격적으로 전개될 고령화 사회와 다양한 사회복지수요에 대해 세제부문에서 중요한 몫을 담당하는 핵심수단이 될 가능성이 매우 높다(물론 이 과정에서는 다른 기존세원의 확대 이용과 신 세원 발굴도 중요한 역할을 할 것이다). 이것은 역사적으로 대부분의 선진국들이 소비세를 중심으로 점증하는 사회복지비용을 충당해 온 경험사례를 통해 유추할 수 있다. 우리나라의 소비세 세율과 과세대상은 현재 여러 면에서 선진국에 비해 상대적으로 성장성의 여력이 있는 상태이다. 예를 들면, 2006년 기준으로 소비과세수입이 총 조세수입에서 차지하는 비중이 OECD 국가 평균(18.9%)에 비해 우리나라의 경우(16.8%)가 낮고, 소비과세수입이 GDP에서 차지하는 비중 또한 OECD 국가 평균(6.8%)에 비해 우리나라의 경우(4.5%)가 낮은 사실들이 이를 뒷받침한다(OECD, 2008).

이러한 상태에서 앞으로 만일 정부가 소비세의 확장(부가가치세 및 지방소비세의 과세대상과 세율의 조정, 감면제도 개편 등)과 관련하여 국민의 동의를 받고 조세저항을 최소화하려면 지금부터 착실히 소비세와 관련된 모든 사항들을 조세의 형평과 효율 측면에서 합리적으로 개선해 나가야 한다. 이러한 접근이 이루어질 때, 비로소 소비과세가 중앙과 지방의 미래 재정수요를 보다 탄력적으로 충당할 수 있는 기간세원으로서의 역량과 위상을 갖게 된다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 현행 지방소비세는 자신이 안고 있는 문제점(이전재정과 차별성, 과세권, 배분지표(거주지 기준의 민간최종소비지출 등), 차등배분 등)을 빠른 시일 내에 개선해서 조세제도로서의 정체성과 완성도를 높여야 한다. 무엇보다도 세수의 지방간 할당과 관련하여 조세 특성을 반영하는 배분기준을 세련되게 다듬고 그와 관련된 질적 정보와 통계 인프라를 구축해서 세수배분의 객관성, 비교가능성, 합리성을 확보하는 일이 급선무이다. 연간 3조원 내외의 새로운 세수가 확보되는 점을 감안한다면, 지방소비세의 도입 과정에서 정부부처·전문가·정부 수준 간에 큰 논란의 대상이 되었던 통계와 질적 정보를 구축하는데 자금과 노력을 아낌없이 투자해서 제도의 정체성을 확보하는 것은 지극히 당연한 일이다. 만일 지방소비세제도가 빠른 시일 내에 ‘조세(tax)’로서의 분명한 정체성을 정립하지 못한다면 향후 지방소비세의 역할과 기능은 확대되기 어려울 것이다.

셋째, 환경관련세제(이하 환경세라고 함)를 체계적으로 보완·강화해야 한다. 한마디로, 소위 ‘친환경 그린세제(green tax)’ 를 지방세 부문에서 어떻게 소화하고 발전시켜 나갈 것인지를 강구해야 한다. 오늘날 세계는 환경오염 방지, 기후변화, 녹색성장 등 각종 환경 친화적인 세원의 발굴 및 확장에 많은 관심과 노력을 경주하고 있다. 이러한 상황에서는 금융위기 이전부터 기후변화(지구온난화현상)와 관련하여 세계의 주목을 받았던 환경관련 세목들(예컨대, 탄소세(carbon tax) 등)은 앞으로도 계속해서 전 지구촌에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 아직은 도입 국가가 매우 제한적이고 제도의 도입을 둘러싸고 국가 간에 의견이 첨예하게 대립된 상태이지만, 탄소세 내지 유사 환경세의 도입·확산은 시간의 차이가 있을 뿐 점진적으로 세계화의 경로를 밟을 것으로 전망된다.

일반적으로 환경세는 원인자비용부담원리의 적용, 외부효과의 교정, 오염절감기술개발 인센티브 제공 등 여러 면에서 환경문제를 효과적이고 효율적으로 다루면서 형평성까지 추구할 수 있는 장점을 갖고 있다(물론 한계비용 등의 관점에서 적정조세부담을 도출하기가 어렵고, 경우에 따라 정보비용이 높은 문제점도 있음). 이러한 장점 외에도 지구온난화 방지 등 세계적인 환경 친화적 추세와 그와 보조를 같이 하려는 국내의 인식변화 등을 고려할 때, 환경세는 향후 다양한 시각과 접근을 통해 과세기반을 크게 확대해 나가는 중요한 세목으로 부상될 것으로 예상된다. 앞으로는 환경세를 종전의 산업부문을 주 대상으로 외부효과(external effect)의 교정에 치중하였던 접근과 인식에서 벗어나 기업과 국민의 일상생활 - 예컨대, 주택 소비, 자동차 소비, 재화와 서비스 소비, 각종 투자활동 등 - 과 밀접하게 연계되어 과세대상을 확장할 것으로 예상된다. 한마디로, 환경세 또는 ‘그린세(green tax)’ 는 과세영역을 사회 전 방위로 확장시킬 가능성이 매우 높다.

이러한 시점에서 행정안전부가 친환경·녹색 재산세제 개편방안을 모색 중이고¹²⁾, 자동차 배기가스(이산화탄소)를 줄여 친환경 생활을 유도할 목적으로 자동차세 과세기준을 배기량에서 친환경기준(연비 또는 CO2 배출량)으로 전환하는 방안을 마련하고 있는 점은 고무적이다. 유럽연합(EU) 27개 국가 중에서 17개 국가가 자동차세 과세기준으로 연비 또는 CO2 배출량을 채택하고 있는 사실이나 상당수의 선진국들이 하이브리드·전기자동차 등 ‘친환경 자동차산업육성’ 을 위해 세제지원을 집중적

12) 예를 들어, 미국과 프랑스는 친환경 인증을 받은 건축물을 등급에 따라 일정한 비율로 일정 기간에 걸쳐 재산세를 감면해주는 정책을 실시하고 있다. 그리고 이웃 일본에서는 녹화 시 고정자산세를 경감해 주는 “미도리세(みどり税)” 를 실시하고 있다. 이와 같은 외국의 새로운 경향은 우리에게 많은 정책적 시사를 준다.

으로 실시하고 있는 사실로부터 우리는 교훈과 자극을 받아야 한다(전동훈, pp. 70-74).

앞으로는 주택, 건물, 자동차, 선박, 항공기, 설비투자 및 사회 인프라 투자, 각종 소비행위 등에 대해 친환경적 관점에서 조세감면의 경제적 유인(incentive)을 부여하는 접근 대신 환경오염의 방지 노력이 부족하거나 오염유발 가능성이 있는 시설 또는 행위에 대해 세금을 부과하는 마이너스 유인(negative incentive) 즉, 환경세를 부과하는 접근을 취할 필요가 있다. 한편, 지방의 환경세 세원 확장과 관련하여 기존의 환경관련부담금(예컨대, 환경개선부담금)을 대상으로 조세 부합성, 지역밀착성(국지성), 중장기 세원확충 가능성, 징세 유용성(징세비용-편익 측면) 등의 기준을 적용해 본 다음 기준을 충족하는 대상을 조세제도화 하는 방안을 적극적으로 추진할 필요성이 있다. 현행 환경관련부담금 중 다수가 환경오염방지는 물론 기후변화에도 연관성이 있는 과세대상을 보유하고 있음을 인식해야 한다.

넷째, 지방소득세제의 발전을 도모해야 한다. 2010년부터 주민세(소득할, 법인세할)와 사업소세(종업원할)를 통합한 지방소득세가 신설되었다. 하지만 그것은 세원을 공유하는 두 세목을 단순 통합한 것일 뿐, 독립세목화 해서 실질적으로 지방의 세원확충에 기여하는 조치는 아니다. 지방소득세가 실질적으로 중요한 지방세로 발전하기 위해서는 지방자치단체가 지방소득세의 과세대상과 세율에 대해 일정 수준 이상의 권한을 행사할 수 있어야 한다. 이와 관련하여 행정안전부는 지방소득세의 독립세 전환방안을 강구 중에 있는 것으로 알려지고 있다(이보환, p. 61). 이 문제는 앞으로 국내의 재정 및 조세환경 변화와 우리와 유사한 선진국의 지방소득세 활용 경험 등을 토대로 심도 있는 논의와 검토를 거친 다음 사회적 공감대에 기초해서 제도화되어야 할 것이다.

다섯째, 그 동안 남용되고 효과적으로 관리되지 못하였던 조세감면제도를 근본적인 관점에서 재정 비해야 한다. 기획재정부의 자료에 의하면 2005-2009년도 중에 지방세의 비과세·감면비율은 2배나 증가하였다(2005년 12.8%, 2009년 25.0%). 그 결과 2009년도 현재 지방세징수액이 45조 1,678억원인데 비해 지방세의 비과세·감면액이 무려 15조 270억원에 이르는 현상이 나타났다. 지방세감면은 거의 대부분 국가의 정책목적에 의한 것이고, 지방자치단체의 개별 조례에 의한 것은 1% 미만에 불과하다. 현재 행정안전부도 지방세 감면 축소문제를 합리적으로 해결하기 위해 정책방안을 강구하고 있다(이보환, p. 60). 이에 따르면 지방세 감면체계 일원화 및 감면심사방식의 선진화 추진(조세특례제한법상 지방세 감면의 합리적 정비), 지방세 감면심사제도 및 체계의 선진화 모색(지방세 감면비율의 법정목

특집

글로벌 경제환경변화와 지방세 정책

표 설정, 감면요청 중앙부처의 감면액 보전방안 제출 의무화 등), 특정분야의 장기화된 감면과 기득권화된 감면(부동산, 제조업, 민간사회단체 등)의 분석 정비(정비된 부분의 사회 양극화 해소, 친환경산업 등 신 성장산업 지원 활용 계획) 등이 주요 정책방안으로 모색되고 있다. 제대로 실천될 수 있다면 바람직한 접근이다. 이와 함께 2011년에 도입된 감면조례총량제가 실효성을 확보할 수 있도록 세부 운영방안과 총량산정기준을 정교하게 마련해야 한다.

앞으로는 국제 경쟁력 향상이나 사회적 정의와 형평의 차원에서 불가피한 감세정책을 제외하고는 조세제도를 정상화시키는 동시에 비과세·감면정책을 중기 단위로(3-5년 단위)로 전면 재검토하도록 의무화 하는 방안을 법제화할 필요가 있다. 이러한 접근이 이루어질 때, 지방세 감면대상의 적정화가 추구하고 지방재정의 세수기반이 공고화 될 수 있다.

여섯째, 금융·경제위기의 예방 및 사회적 비용보상 차원에서 기업의 경제·금융활동에 대해 지방단위에서 과세하는 방안을 다각도에서 모색할 필요가 있다. 과거 외환위기 당시에 공적자금이나 지방자치단체 지원 등의 수혜를 입은 기업들이 추후에 희생되어 이윤을 창출하는 사례들이 많았는데, 이들에 대해 국가나 지방 차원에서 조세나 부담금의 형식으로 한시적 과세를 실시하지 못한 것은 일종의 정책실기라 할 수 있다. 이러한 조세는 사회적 공정성과 형평성 나아가 경제 효율성 기준에도 부합할 것으로 판단된다. 이와 비슷한 맥락에서 지역의 금융기관 예컨대, 최근에 문제가 불거진 저축은행 등에 대해 지방단위에서 징벌적(손실 보상적), 예방적 성격의 조세를 부과하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 예를 들어, 일부 선진국들이 실시하고 있는 금융기관의 부채를 과세대상으로 하는 ‘금융기관부담금’ (국가가 시도 중에 있는 재정건전성부담금도 이와 유사함)을 지역단위에서 실현하거나, 경제위기 과정에서 지방자치단체의 재정지원 내지 보증 등을 통해 희생한 기업의 이윤에 대해 한시적으로 과세하는 방안 등을 다각도에서 검토할 수 있을 것이다. 저축은행의 경우 국가경제에 영향을 미치기보다 지역단위(예컨대, 금번의 경우 부산·경남, 강원도지역 등)의 경제와 재정에 영향을 미치므로 지방자치단체 차원에서 이들에 대해 조세나 부담금 형태의 과세를 하는 접근에는 일정한 합리성이 있다.

일곱째, 지방세의 구조 속에 경기대응적 과세를 보강한다. 이 문제는 앞서 언급한 소득·소비·재산 과세의 중장기 구조변화와 보조를 맞추면서 조정되어야 할 것이다. 이와 관련하여 현행 지방재정(지방세제도 포함)의 구조가 역사적으로 어느 정도 경기에 민감성과 영향성을 보였는지를 심층적으로 분

석해야 한다. 그리고 이를 토대로 향후에는 지방재정과 지방세제도가 일정한 범위에서 경기대응 및 조절 능력을 갖출 수 있도록 그 구조를 변화시켜야 할 것이다.

마지막으로, 지방의 무형자산을 대상으로 과세대상을 발굴하고 지속적으로 확장해 나가야 한다. 21세기 경제에 있어서 괄목할만한 수준으로 신장하고 있는 것이 무형자산(intangible assets)임을 인식할 때(Merrill, p. 630), 이들에 대해 국가와 지방이 과세대상을 포착하는 것은 중요한 의미가 있다. 예를 들어, 지역을 배경으로 하는 각종 브랜드(brand), 라이선스와 프랜차이즈, 특허권, 기타 지적재산 및 창의성 등의 무형자산을 대상으로 과세방안을 강구하는 것이다. 우리나라의 지방세제도는 지금까지 물질적 성장이나 물리적 자산과 연관된 경제적 가치에 중점을 두고 세금을 부과하는 구조와 방식을 유지해왔다. 그러나 앞으로는 이러한 틀에서 벗어나 새로운 경제적 가치들 즉, 환경, 무형자산, 문화 등과 관련된 경제적 가치로 과세대상을 확장해 나가는 방향으로 제도의 틀과 구조를 개편할 필요가 있다. 끝으로, 사회적으로 유해한 과세대상에 부과하는 조세(sin tax)를 지방 단위에서 적극적으로 활용하는 방안과 유용성에 대하여도 다각도에서 깊이 검토해 볼 필요가 있다.

IV. 종합 및 결론

전 세계는 2008년 후반에 발생한 금융위기의 소용돌이로부터 점차 벗어나고 있는 형국이다. 금번의 글로벌 금융위기는 그 규모와 파장 면에서 지난 수십 년 간 경험하지 못하였던 메가톤 급 초대형 위기였다. 세계의 대부분 나라들은 2008년 후반과 2009년에 마이너스 성장세로 급락하였다가, 국가별로 차이가 있지만 최근에는 연평균 성장률 3-5%의 수준으로 완만한 회복세를 보이고 있다. 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 세계 각국은 금융정책과 재정정책을 적극적으로 혼합하는 정책적 접근을 시도하였다. 특히, 재정정책의 경우 지출확대정책과 조세정책이 핵심적 역할을 담당하였다. 조세정책은 감세정책이 주도하는 가운데 부분적으로 증세와 신 세목 도입의 조치가 실시되었다.

우리나라의 경우 다행히도 금융위기를 비교적 무난히 극복할 수 있는 경제·금융·재정적 여건의 비교우위를 갖추고 있었다. 이러한 상태에서 정부가 적극적으로 실시한 적자·채무재정정책, 재정지출확대정책, 감세정책은 적기에 그 효과를 톡톡히 나타내었다. 금번 글로벌 금융위기의 극복과정에서

우리나라가 상대적으로 양호한 성적을 낼 수 있었던 원인으로는 다음의 세 가지를 지적할 수 있다. 그것은 첫째, 국가재정의 건전성 수준(재정수지, 채무상태 등)이 다른 나라들에 비해 상대적으로 양호하여 적자재정(deficit financing), 채무재정(debt financing), 감세조치 등 재정정책을 적극적으로 추진할만한 여유와 여력을 가지고 있었다. 둘째, 금융위기의 진원주체와 우리의 경제·금융주체들이 직접적으로 연계되는 상황이 다른 선진국들에 비해 최소한에 머물렀고, 외환위기를 거치면서 금융부문의 재무 건전성 등 체질이 개선되어 있었다. 셋째, 정부의 정책혼합이 시기적으로 적절하게 맞아 떨어졌다.

금융위기를 경험하면서 지방재정부문에 다시금 인식하게 된 사실은 지방재정이 중장기적으로 지속가능하고 재정 책임성을 완수하는 체제로서의 안정성을 공고히 해야 한다는 점이다. 그러므로 이를 위해서는 무엇보다도 지방재정의 핵심 재원조달수단인 지방세제도의 구조와 운영방식을 중장기 내구성을 갖추는 방향으로 전환하는 작업을 추진해야 한다. 아울러 이 과정에서는 지방세제도가 향후에 발생할 수도 있는 금융위기나 경기변동 상황에서도 과세기반이 크게 훼손되지 않는 경기 대응적 과세대상을 강화하는 세제개편이 모색되어야 한다.

이러한 관점에 입각해서 이 글은 지방세제도의 향후 정책방향에 대해 다음의 제언을 하고 있다.

- (1) 재산과세의 비중을 상대적으로 줄이고 소득 및 소비 과세의 비중을 확대한다.
- (2) 소비과세의 기능을 확대하되, 지방소비세의 조세 정체성과 완성도를 높인다.
- (3) 환경세를 지역의 기업과 국민의 일상생활과 연계해서 체계적으로 강화한다.
- (4) 지방소득세의 독립세 전환문제를 사회적 공감을 전제로 제도화한다.
- (5) 조세감면제도를 근본적으로 재정비하고, 중기단위에서 규칙적으로 재검토한다.
- (6) 지역금융기관의 경제·금융활동에 대해 과세하는 방안을 모색한다.
- (7) 지방세체제에 경기 대응적 과세를 보강해 나간다.
- (8) 지역을 배경으로 하는 무형자산에 대해 과세하는 방안을 강구한다.

우리는 앞으로 언젠가 다시금 새로운 형태의 금융위기나 경제·재정위기가 발생할 수 있음을 유념해야 한다. 재정정책과 조세제도는 글로벌 위기가 발생하고 난 다음에 사후적(ex post)으로 유연하고 적절한 정책선택을 할 수 있는 장치를 필수적으로 구비해야 한다. 그러나 그보다 더 바람직한 것은 위

기 발생 이전(ex ante)에 위기를 예방하는 수단과 장치를 갖추으로써 위기발생 시에 유연하게 대응하고 그 손상을 최소화 할 수 있는 체제를 선제적으로 구비하는 것이 더 중요하다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 국회예산정책처(신영임 · 이영환), 경제위기와 각국의 조세정책 동향 및 시사점, 경제현안분석 제51호, 2010.
- 농협경제연구소(임일섭), “남유럽 재정위기 현황과 전망”, CEO Focus 제248호, 2010.
- 이보환, “2011년 지방세 정책방향”, 지방재정과 지방세, 1월호(통권 37호), 2011.
- 원윤희 · 임성일, “지방세제 개편방안”, 한국경제 선진화를 위한 세제개혁(도서출판 해남), 2008.
- 전동훈, “2011년 지방세정 운용방향”, 지방재정과 지방세, 1월호(통권 37호), 2011.
- Barbone, L., Islam, R., and L. A. Sanchez, “The Great Crisis and Fiscal Institutions in Eastern and Central Europe and Central Asia,” Policy Research Working Paper, The World Bank, WPS5453, Oct., 2010.
- Conant, J. K, “Introduction: The “Great Recession,” State Budgets, and State Budget Deficits,” Public Budgeting & Finance, Vol. 30, No. 1, Spring, 2010.
- Merrill, P. R., “Corporate Tax Policy for the 21st Century,” National Tax Journal, 63, Dec., 2010.
- OECD, Revenue Statistics, 2009 and various years.
- Rose, Shanna, “Institutions and Fiscal Sustainability,” National Tax Journal, 63, Dec., 2010.
- Shackelford, D. A., D. N. Shaviro, and J. Slemrod, “Taxation and the Financial Sector,” National Tax Journal, 63., Dec. 2010.