

국가경쟁력 강화를 위한 민선4기와 지방세 발전방향

김 동 완

행정자치부 지방세제관

1. 문제제기

지방세는 守成의 학문인가? 지방세제관으로 부임하게 되었다는 인사를 드리기 위하여 선배공무원님들을 뵈오니, “경제부처가 하자는 대로 해서는 안 된다. 항상 국민과 지방의 편에 서서 판단하고 대응해야 한다” 는 말씀을 해 주셨다. 이어서 업무보고를 받고 보니, 종합부동산제 도입에 따른 제도개선과 재산세 과표현실화, 세율인하 등을 추진하는 과정에서 있었던 경제부처와의 투쟁사가 주를 이루었다.

물론 조세라는 영역속에서 국세와 지방세가 공공재원을 마련하기 위하여는 경쟁적 관계에 설 수 밖에 없고 아무래도 인적·물적 자원이 부족한 지방세 영역이 수세에 몰릴 수 밖에 없는 것이 당연한 이치라 할 것이지만, ‘그것이 납세자인 국민과의 논쟁이 아니라 경제부처와 논쟁이어야 하는지’ 이해가 되지 않았다. 어떻게 보면 국세와 지방세는 서로의 학문적 성과를 공유하고 우수사례를 벤치마킹하여 징수비용을 최소화하고 국민의 세부담을 줄여나가는 업무영역임에도 불구하고 서로 경쟁하여야 하는가?

또한 이러한 경쟁이 선의의 경쟁이라면 좋을 텐데, 마치 Zero Sum 게임과 같이 한쪽이 이익을 보면 다른 한쪽은 손해를 보는 경쟁이라면 우리나라의 지방자치는 발전할 수 없을 것이다. 왜냐하면 국세와 지방세는 인적·물적 기반에 있어서 현저한 격차를 보이고 있기 때문에 그 경쟁은 국세를 맡는 쪽이 이길 수 밖에 없고 그 만큼은 지방자치의 자주재원이 약화될 수 밖에 없기 때문이다.

따라서 민선자치 10년을 넘어선 시점에서 지방자치에 있어서 지방세가 갖는 의미를 되새겨 보고 그 현황과 문제점을 분석하여 앞으로 발전방향을 찾아본다는 것은 매우 의미있는 일이다. 일본도 지방자치 10년을 계기로 국민들의 의식 속에 ‘지방자치도 전문영역이다’는 인식을 갖게 되었고 그것이 지방자치 발전의 계기가 되었다고 한다. 물론 일본은 우리와 역사적 지형이 매우 다르다. 메이지유신 이후 일본이 중앙집권적 국가경영체제로 바뀐 것이 사실이지만, 수백년 동안 일본이 운영해 온 국가체제는 봉건영주제라고 할 수 있는 ‘번주체제’이었기 때문에 우리와 같이 역사적으로 중앙집권적인 경우와는 다르다.

그럼에도 불구하고 WTO, FTA 등 국가간 무한경쟁시대에는 자치단체의 경쟁력을 강화하려는 국제적 추세를 고려하고 이미 연방제로써 국가운영체계를 갖고 있는 미국·영국·독일 등 선진국들의 사례를 염두에 두면서 우리나라의 지방자치, 그리고 지방세제를 검토해 볼 필요가 있다. 국세와 지방세라는 이분법적 숫자 비교 보다는 어느 것이 국가경쟁력을 키울 수 있을 것이며, 국민들의 창의와 시스템의 효율성을 기할 수 있는지 검토해 보아야 한다. 그런 의미에서 우리나라의 지방세 현실을 살펴보고 나아가 할 방향을 가늠해 보고자 한다.

II. 민선자치와 지방세

지방자치를 ‘지역공공사무를 자기부담으로 하는 행정’이라고 정의한다면 지방세는 지방자치의 골간을 형성하고 있는 제도이다. 지방세는 주민들로 하여금 자치행정에 대하여 관심을 갖게 하고 그 서비스의 수준을 결정하게 하며 선거를 통하여 자치행정의 책임을 구현하는 수단일 뿐만 아니라, 더 나아가 지역경제와 연계구조가 형성됨으로써 지역발전의 원동력이 되게 된다.

그러나 지방세의 세원은 산업화가 가속화됨에 따라 지역간 불균형이 심화되게 되었고 특히 복지국가의 등장에 따라 복지서비스의 형평성을 위하여 지방교부세 등 재정조정제도에 의하여 그 기능이 약화되게 되었다. 현대국가의 3대 조세세원인 소비·소득·재산이 주로 대도시에 집중되게 됨에 따라 지방세에 의한 자주재정을 확충하기보다 점차 국세에 의하여 일괄 징수하여 자치단체에 일정율에 따라 배분함으로써 행정서비스의 전국적 형평성을 기하게 된 것이다.

그럼에도 불구하고 세계 각국이 지방세를 확충함으로써 지방자치의 책임성을 확보하고 자치단체의 경쟁력을 강화하려는 것은 중앙집권의 효율성이 국가경쟁력을 담보하는 것은 아니라는 역사적 교훈과 WTO·FTA 등 자유무역체제하에서는 자치단체의 경쟁력이 곧 국가경쟁력을 결정한다는 현실적 필요성에 근거를 두고 있다. 특히 지방자치가 활성화되는 경우, 경제에 관한 의사결정단계를 대폭 축소하게 됨으로써 ‘속도경쟁’을 추진하고 있는 21세기 지식경제의 경쟁력을 강화할 수 있다. 다만 우리나라의 경우 자치단체의 능력에 대한 중앙정부의 불신과 함께 자치단체에서 나타나고 있는 기득권보호, 비효율성 등이 복합되면서 지방자치가 활성화되고 있지 못함은 매우 안타까운 일이다.

참여정부 출범 이후 자치단체에 권한과 재원을 이양하기 위한 논의들이 많았지만, 중앙정부의 선별적 이양과 자치단체의 정체되지 아니한 주장들이 혼재되면서 그 기대하였던 효과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 앞으로 이러한 현실에 대한 냉철한 분석을 토대로 국가경쟁력을 강화하는 민선자치를 발전시켜 나가야 한다.

우리나라 지방세 발전의 연혁을 살펴보면, 민선자치와 상당한 상관관계를 보여 주고 있다. 1948년 정부수립 이후 지방세제는 財政課 내에 1개 係單位 조직으로 출발하였지만 지방세법만큼은 지방재정법과 분리되어 단행법으로 제정되었다. 그 후 민주당 정권이 들어서 민선자치제도가 본격적으로 도입되면서 지방세과가 재정과로부터 분리되어 독립과로 신설되었지만, 5.16혁명 이후 군사정부하에서는 주로 지방교부세·국고보조금제도등에 의하여 지방재정제도가 운영되어 왔다. 1980년대 후반에 접어들어 국민직선의 대통령이 선출되고 지방자치제도의 부활이 활발하게 논의되기 시작하게 됨에 따라 이를 뒷받침할 수 있는 지방세 조직으로 1988년 12월 ‘지방세제국’이 신설되었지만, IMF사태에 따른 구조조정과정에서 1998년 7월 ‘지방세제국’이 폐지되고 ‘지방재정세제국’으로 흡수되게 되었다. 그 후 IMF사태를 극복하면서 ‘지방세제관실’, ‘지방세제국’ 등이란 이름으로 부침을 거

깊해 왔다. 이는 지방세제가 민선자치의 발전과 밀접한 관련이 있을 보여주고 있다. 민선 자치가 제대로 발전하기 위하여는 지방세제 발전이 전제되어야 한다는 것을 의미한다.

- 1948. 11. 내무부 설치(3국 24과) ⇒ 1949. 11. 지방세법 제정(법률제84호)
- 민주당 정권이 들어선 1961. 8 ⇒ 지방세과 신설
- 군사정권이후 지방자치제가 중단 ⇒ 지방세 조직발전 없음
- 1988. 12. 제6공화국 ⇒ 지방세제국 신설
- 1998. 7. 지방세제국이 지방재정세제국으로 개편
- 2001. 6. 지방세제관실 설치 ⇒ 2004. 3. 지방세제국으로 개편
- 2007. 1. 지방세제관실, 심사팀 설치(현재 총 3개팀)

그렇다면 향후 우리나라의 민선자치는 어떠한 변화를 겪을 것인가? 말할 나위 없이 우리나라의 민선자치는 이제 되돌릴 수 없는 역사적 흐름으로 발전을 거듭해 갈 것이다. 이러한 관점에서 본다면 우리나라의 민선자치를 안정적으로 뒷받침하면서 자치단체의 경쟁력을 제고하고 궁극적으로 WTO·FTA 등 자유무역시대의 국가경쟁력을 높여 나갈 수 있는 지방세의 최적모델을 찾아 나가야 한다.

III. 지방세 현황과 문제점

1. 국세와 지방세의 상호관계

1995년 민선자치기 시작된 이후 우리나라의 지방세 세수 비중은 21~23% 수준을 유지하고 있다. 우리나라의 지방세 비중은 미국·독일 등 연방제 국가에 비해 낮은 수준이나 비연방제 국가인 프랑스, 이태리와 비슷하다. 이러한 국세와 지방세의 배분은 각국의 정치·경제적 상황 및 지방정부의 역할에 따라 결정되므로 단순하게 비교하기는 곤란한 측면이 있다.

〈표1〉 우리나라의 연도별 국세·지방세 비중

(%, 결산기준)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
국세	78.8	78.9	79.2	79.8	80.3	81.9	78.2	76.7	78.1	77.5	79.5
지방세	21.2	21.1	20.8	20.2	19.7	18.1	21.8	23.3	21.9	22.5	20.5

〈표2〉 주요국의 국세·지방세 비중 (2003년 기준)

(단위 : %)

구 분	연방제 국가		비연방제 국가			
	미국	독일	영국	프랑스	이태리	일본
국세	52.7	51.6	94.1	79.3	76.0	58.1
지방세	47.3	48.4	5.9	20.7	24.0	41.9

자료 : OECD, Revenue Statistics(2005)

따라서 앞으로 국세와 지방세의 세원배분 문제는 국가사무의 지방이양과 국고보조금·매칭펀드 등에 대한 근본적 검토를 토대로 논의할 필요가 있지만, 우리나라와 같이 국가사무의 포괄적 위임이 이루어지고 있는 실정에서는 지방세 비중을 좀더 높여 나갈 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 자치단체간 재정력 격차가 크고 서울과 같이 현행 지방세제 하에서도 초과세수가 발생하는 경우 국세 대비 지방세 비중을 높여 나갈 수 없기 때문에 지방차원에서 세목교환·공동과세·역교부세의 도입·지방세구조의 다원화 등을 적극 추진해 나갈 필요가 있다.

다만 국세와 지방세의 상호관계에서 꼭 검토하고 넘어가야 할 것이 있다. 국가의 입장에서 보면 재산과세가 절반에 이르고 있는 지방세에 대해 부동산정책차원에서 접근할 수밖에 없지만, 자치단체의 입장에서 보면 행정수행의 기초이기 때문에 세수의 안정성과 신장성 차원에서 접근할 수밖에 없다. 현행과 같이 지방세의 세율은 물론 과세표준까지 국가의 부동산정책차원에서 조정되는 것은 지방자치의 발전을 위하여 바람직하지 않다. 우리나라의 경우 인구밀도가 높아 재산증식 수단이 주로 부동산이기 때문에 불가피한 면이 있지만, 이

로 인하여 지방세가 지역경제의 조정자 역할을 상실하게 되는 경우 지방자치는 후퇴할 수밖에 없다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 이런 점에서 지방세의 재산과세중 부동산정책차원에서 꼭 필요한 부분이 있다면 국세로 전환하고 이에 상응하는 소비·소득과세로 보전하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

또한 국세와 지방세의 상호관계에서 또 하나 검토할 사항이 있다. 지방세에 대한 연구역량의 제고이다. 국가경쟁력 강화를 위한 지방자치의 발전이 이루어질 수 있도록 하기 위한 지방세 발전방안이 추진되기 위하여 국세연구에 상응하는 연구인력과 연구성과가 필요하다. 국세와 지방세의 배분비율을 어떻게 할 것인가 하는 문제는 국민의 대표기관인 국회에서 정책적으로 결정한다 하여도 그 정책적 당위성에 대한 정보는 균형되게 제공되는 것이 국가발전을 위하여 바람직하다. 지금과 같이 연구인력이나 연구성과에 있어 현저한 격차가 존재하는 상태에서 지방세는 항상 守成의 분야로만 남게 되고 이러한 경우 지방세 발전은 이루어질 수 없다.

2. 지방세의 영세성과 경기비탄력성

우리나라의 지방세제는 서울시·광역시는 시세가 13개, 자치구세가 3개이며, 도의 경우 도세 7개, 시·군세가 9개로 총 16개 세목으로 운영되고 있다. <표3>에서 보는 바와 같이 취득세·등록세·재산세·도시계획세·공동시설세 등 5개 재산과세가 49.7%를 차지하고 있고 다른 세목들은 영세성을 면하지 못하고 있다.

<표3> 지방세수 현황(2005년도 예산)

(단위: 억원,)

세목별	단체별	계	특 별 광역시세	도 세	시 세	군 세	자치구세	구성비(%)
	계	336,952	155,645	87,220	60,989	11,574	21,524	100.0
보	소 계	268,749	121,791	64,607	53,295	10,619	18,437	79.8
	취 득 세	51,986	25,321	26,665	-	-	-	15.4
통	등 록 세	66,544	34,252	32,292	-	-	-	19.7
	면 허 세	706	4	324	-	-	378	0.2
	주 민 세	47,882	28,493	-	16,491	2,898	-	14.2
	재 산 세	31,758	-	-	11,640	2,059	18,059	9.4

세	자 동 차 세	19,300	9,157	-	8,579	1,564	-	5.7
	농 업 소 득 세	21	1	-	7	13	-	0.0
	도 축 세	425	78	-	238	109	-	0.1
	레 저 세	8,030	2,704	5,326	-	-	-	2.4
	담 배 소 비 세	24,204	12,071	-	9,709	2,424	-	7.2
	주 행 세	17,893	9,710	-	6,631	1,552	-	5.3
목	소 계	62,578	31,161	21,498	6,405	769	2,745	18.6
	과 년 도 수 입	5,625	2,693	1,115	1,289	186	342	1.7
적 세	도 시 계 획 세	12,431	7,817	-	4,212	401	-	3.7
	공 동 시 설 세	5,081	2,521	2,560	-	-	-	1.5
	사 업 소 세	5,306	-	-	2,193	368	2,745	1.6
	지 역 개 발 세	1,120	968	152	-	-	-	0.3
	지 방 교 육 세	38,640	19,855	18,786	-	-	-	11.5

이러한 지방세 체계는 소득·소비와 같은 주요 기간세원이 국세로 집중되어 있어 경제활동의 변화에 따른 탄력적 세수증가가 이루어지지 않아 안정적 재정수입의 조달이 어렵다. 특히 재산과세 위주로 되어 있어 경제성장과 조세수입이 연계되지 못하는 구조적 취약점이 있으며 지방서비스 개선에 걸림돌이 되고 있다.

예를 들면 대천해수욕장을 개장하기 위하여 2억원 정도 소요되는데, 보령시의 세수관점에서 보면, 3개월 미만의 영업장은 재산세가 면제되기 때문에 아무런 세수가 발생하지 않는다. 이는 보령주민으로부터 거두어들인 지방세를 대천해수욕장에 투자하는 데는 한계가 있기 때문에 지방행정서비스의 질적 개선이 이루어지기 어렵게 된다.

〈자체자원 조달가능이 미흡한 이유〉

- ① 국세와 똑같이 16개 세목이나, 징수비용도 못 미치는 명목상 세목이 많음
* 면허세, 도축세, 농업소득세, 지역개발세, 사업소세 등
- ② 재산과세의 비중(48.7%)이 커서 소득과세나 소비과세처럼 신장성이 적음
* 총 조세의 사용비율은 지방 : 국가 ⇒ 4:6이나 세수입은 8:2

부가가치세가 전면 도입되기 전에는 음식업·숙박업·소매업의 세수가 지방세로 유입될 수 있었기 때문에 지역경제와 지방재정의 순환적 관계가 형성될 수 있었으나, 현행 지방세 구조

하에서는 이러한 연계성이 존재하지 않아 지역발전의 걸림돌이 되고 있다. 따라서 지방세의 비중도 중요하지만 지방세가 본래의 기능을 회복하도록 개선하는 과제도 매우 중요하다.

3. 자치단체간 세수의 불균형

2006년도 지방예산을 기준으로 할 때 지방세입은 35조 2,751억원으로 예산액 대비 약 34.8% 수준에 있고 세외수입을 포함한 자치단체의 평균 재정자립도는 54.5%이지만 자립도가 50%도 안 되는 자치단체가 총 246개 자치단체 중에서 86.8%에 달하는 217개이고 10%도 안 되는 자치단체도 12개나 된다는 점을 유의할 필요가 있다. 이러한 자치단체간 불균형은 국민경제의 불균형 성장과정에서 발생한 것이지만 세계 어느 나라나 겪고 있는 일반적 현상이다.

〈표4〉 지방자치단체의 재정자립도 분포 현황

비율	단체수	합 계	구성비(%)				
			사도	시	군	자치구	
합 계		250	100	16	77	88	69
10%미만	12		5	0	0	12	0
10~30%미만	136		54	7	33	70	26
30~50%미만	69		28	1	30	5	33
50~70%미만	24		9	6	13	1	4
70~90%미만	7		3	1	1	0	5
90%이상	2		1	1	0	0	1

좀더 자세히 살펴보기 위하여 자치단체 계층별로 보면 최고인 서울이 93.3%, 최저인 전남 강진이 7.8%에 이르는 등 재정력 격차는 매우 심한 편이다.

〈표〉 재정자립도 최고, 최저 현황

구 분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	93.3	66.4	36.1	39.4	16.1	40.5
최 고 (단체명)	93.3 (서울)	70.6 (대구)	68.8 (경기)	72.4 (성남)	50.5 (울주)	90.4 (서울 서초)
최 저 (단체명)	-	54.1 (광주)	13.6 (전남)	11.3 (남원)	7.8 (강진)	15.6 (대전 동구)

이러한 자치단체간 심각한 재정력 격차는 국세중 소비·소득세원을 지방세로 이양받으려고 하는 경우 자치단체간 ‘부익부 빈익빈’ 현상을 심화시킬 수 있어 국세의 지방이양 등에 제약요인으로 작용하고 있다.

4. 지방세 비과세·감면의 불합리성

지방세 감면제도의 법적 근거로는 지방세법, 조세특례제한법, 감면조례에 근거를 두고 있는데, 지방세법 및 감면조례는 전 조항이 일몰시한 적용을 받고, 조세특례제한법은 일부조항만 일몰적용 대상이 되고 있다.

지방세 감면세액은 2004년 2.2조원(총징수액의 약 6.4%)으로 비과세를 포함할 경우 2004년 3.2조원(총징수액의 약 9.4%) 수준에 이른다.

〈표5〉 법적근거별 감면 유형

구 분	지방세법	조세특례제한법	감면조례
감면항목	128종	53종 (일몰대상 14종)	표준안 111종 개별 75종
감면세액	8,974억원 (41.3%)	5,083억원 (23.4%)	7,665억원 (35.3%)
감면종류	○농어민 지원 ○국민생활안정지원 ○지역균형개발 지원 ○공공법인 지원 ○공익사업 지원	○근로자 주거안정 ○기업구조조정 지원 등 ○창업중소기업 지원 등 ○외국인 투자 지원 ○제주투자진흥지구지원	○장애인 등 지원 ○평생교육시설지원 ○대중교통 지원 ○서민주택건설 지원 ○지역개발지원

〈표6〉 연도별 감면세액 변동추이

구 분	총징수액(A)	감면세액(B)	비중(B/A)	전년대비변동율
2000	18조 5,861억원	1조 5,698억원	8.4%	-
2001	26조 998억원	1조 8,343억원	7.0%	16.8%
2002	30조 9,410억원	2조 2,830억원	7.4%	24.5%
2003	33조 1,329억원	1조 7,196억원	5.2%	△24.7%
2004	34조 2,017억원	2조 1,722억원	6.4%	26.3%

이러한 비과세·감면의 문제점은 지방세수에서 차지하는 비중도 크지만, 지방의 정책적 필요에 의해서보다는 중앙정부의 정책적 필요성에 따라 이루어지고 있다는 점에서 자치발전 전에 저해가 되고 있고 일몰시한의 경우 정책목표 달성 여부에 따라 정비되어야 함에도 불구하고 한번 적용된 이후에는 정비되지 않아 비과세·감면액이 증가하고 있다는 점이다.

5. 지방세정의 비효율성과 전문성 부족

지방세정 발전의 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 것 중 하나는 지방세 전산시스템이 지역별로 차이가 있어 새로운 세정수요를 뒷받침하지 못하고 비효율을 초래하고 있다는 점이다. 우리나라의 IT 기술수준으로 볼 때, 지방세정을 보다 효율화할 수 있는 시스템개발능력은 충분하지만 1994년 이후 서둘러 전산시스템을 개발하면서 서로 다른 시스템을 개발·운영하고 있어 지방세정의 비효율성을 초래해 왔다. 다행히도 대부분의 자치단체들이 표준지방세정보시스템을 도입해 가고 있어 앞으로 통합지방세정보시스템과 함께 업무 효율성제고가 예상된다.

둘째, 지방세에 관한 통계의 불비와 계량적 분석기법의 부족이다. 자치단체별로 지방세 징수시 많은 관내 통계를 수집하고 있지만, 이러한 통계가 조금만 더 체계화된다면 과세자료로 유용할 수 있음에도 불구하고 그 때 그 때 필요에 따라 수집한 통계이기 때문에 대표성이 적고 연도별 시계열 분석자료로 활용할 수 없는 낭비가 반복되고 있다. 또한 지방세정연보에도 과세에 필요한 자료를 충분히 포함하고 있지 않다. 또한 이러한 통계를 회귀분석·시계열분석 등 계량적 분석기법으로 분석할 수 없어 중장기적인 지방세 발전을 저해하고 있다. 이러한 계량적 분석능력을 갖고 있는 사계전문가들의 경우 복잡하게 얽혀 있는 지방세 구조를 이해할 수가 없어 깊이있는 연구를 하지 못하는 반면 지방세 공무원들은 계량적 분석능력이 부족하여 지방세의 합리적 개선방안을 마련하지 못하는 악순환이 반복되고 있다.

셋째, 지방세정의 복잡성과 폐쇄성 문제이다. 21세기 행정은 거버넌스행정이라고 한다. 조직의 목표가 급변하고 사회현상이 다원화·전문화되고 있는 현실을 합리적으로 관리하기 위하여는 아웃소싱을 할 수밖에 없다. 거버넌스(Governance)란 ‘정부스러움’이라는 의미이다. 영어에서 ‘-ance’는 ‘...스러움’이라는 의미를 갖는다. 다시 말하면 ‘정부스러

운 것이 정부가 아니고 정부가 아닌 것이 정부스러운 것' 이란 의미를 갖는다. 행정수행에 있어 거버넌스란 어떤 의미를 갖는가? 정책결정과정에서는 '정부가 아닌 것과 같이 모든 전문적 의견을 수렴해야 한다' 는 것을 의미하며, 정책집행과정에서는 '정부와 같이 강한 집행력을 가져야 한다' 는 것을 의미한다. 흔히 우리들은 이를 거꾸로 수행하고 있다. 정책을 결정할 때는 '내 소관업무를 왈가불가하지 마라' 는 폐쇄적 입장을 취하면서 정책을 집행할 때는 '상급자의 권위를 동원하거나 자신의 체면을 생각해 봐 달라' 는 애걸형으로 일하고 있다. 이러한 행정수행은 전문성을 상실하게 되고 정책의 집행력을 저하시키게 마련이다.

넷째, 세무직 공무원의 주인의식과 사기문제이다. 대부분의 지방세 담당공무원들은 지방세 제도는 행자부 몫이고 주어진 제도에 따라 징수업무만이 자신의 업무로 착각하고 있다. 이런 생각으로는 지방세를 지방자치 발전의 원동력으로 가꾸어 갈 수 없다. 행자부는 지방세의 주인이 아니라 대표선수일 뿐이다. 앞으로 12천여 지방세 공무원들이 주인의식을 갖고 지방세 발전을 위하여 힘을 모은다면 얼마든지 가능할 것으로 확신한다. 다만 시군단위의 세무직 공무원들이 승진할 수 있는 기회가 적어 사기가 저하되고 유능한 공무원들이 공직을 떠나는 현실은 개선될 필요가 있다. 이런 점에서 세무·예산·회계·공기업 등을 포괄하는 재정직을 신설하여 전문화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

6. 의존재정 중심의 지방재정 확충

마지막으로 지방세가 직면하고 있는 대표적인 문제점은 지방의 재정자립도가 낮기 때문에 그 부족분을 교부세나 교부금을 통해서 중앙에서 지원하고 있다. 따라서 지방자치단체의 장으로서의 세입증대 등에 무관심할 수밖에 없고 그만큼 주민들의 통제기능이 미흡하여 자치단체의 재정책임성이 결여되게 마련이다. 재정력 지수가 높은 자치단체는 지방교부세로 통제가 불가능하기 때문에 세율인하 등 탄력세율을 적용할 수 있는 여력이 있으며, 비과세·감면대상을 남발할 수 있기 때문에 지방세법상 과세대상으로 정해놓은 재원의 낭비를 초래하게 되는데 자치단체나 주민으로서는 이와 같은 재정 책임성에 무관심하거나 통제할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어 있지 않아서 이는 결국 지방자치제 발전의 걸림돌이 되고 있는 것이다.

따라서 관선자치시대에 발달한 교부세 등 의존재정으로 민선자치시대의 발전을 기할 수 없다. 여기에 지방세에 대한 연구와 확충의 필요성이 있는 것이다.

IV. 민선 4기와 지방세 발전방향

민선자치 4기는 지방자치제 발전의 새로운 출발점이라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 형식에 있어서나 내용에 있어서 생활자치를 추진하고 이것이 지방의 창의력을 촉진하므로써 지역경쟁력을 강화하며, 궁극적으로 국가발전의 원동력을 만들어 내는 민선자치 4기가 되어야 한다. 그런 의미에서 민선4기를 뒷받침할 지방세 발전방향은 지방자치의 원칙과 세원의 합리적 배분이라는 본질적 논의를 토대로 마련되어야 한다.

1. 국세와의 합리적 관계설정

국세와 지방세의 비율을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제는 국가사무의 지방이양과 국고보조금·매칭펀드 등에 대한 근본적인 검토를 토대로 추진되어야 할 것이나, 국가사무의 포괄적 위임을 전제로 한 우리나라의 지방자치 현실을 고려한다면 지방세의 비율을 좀더 높이는 방향으로 검토되어야 할 것이다.

이러한 국세와 지방세의 비율문제 이외에도 세원의 합리적 배분을 추진할 필요가 있다. 현행 지방세제가 재산과세 중심으로 되어 있고 우리나라 국가정책상 부동산정책을 강력히 추진될 수밖에 없다면 그러한 성격의 재산과세는 국세로 전환하고 지방세수의 안정성과 신장성이 동시에 확보될 수 있도록 소비·소득과세를 지방으로 이양하여 그 결손을 보존하는 방식을 검토할 필요가 있다. 이러한 세제개편은 지방세의 본질적 기능을 갖게 하여 자치단체장의 도덕적 해이방지 등 지방자치발전에 부합하도록 하여야 한다. 예를 들면 현행 재산세와 같이 수도권과밀억제·고급소비억제 등 국가목적에 위해 증과세방식으로 도입하는 경우 지방세의 본질적 기능을 하지도 못하면서 당초 조세목적 조차도 달성하지 못하는 문제가 발생한다는 점을 고려할 필요가 있다.

또한 국가와 지방간 세원배분이 합리적으로 이루어질 수 있도록 지방차원에서 광역자치

단체와 기초자치단체간 세목교환·공동과세 등 세원불균형 해소방안을 적극 추진하는 지구 노력을 기울여야 한다. 우리나라와 같이 재정조정제도가 발달된 나라에 있어서 세원조정은 재정력의 결손을 초래하지 않는다. 따라서 지역적 이기주의를 벗어나 적극적인 세원조정에 의한 자치단체간 불균형해소는 국가로부터 신장성 높은 소비·소득과세를 배분받아 지방세의 안정적 기반을 강화하는데 기여할 수 있다. 다만 이러한 노력에도 불구하고 지역간 세원불균형은 구조적으로 존재할 수밖에 없다는 현실을 직시하고 추진하되, 그 부작용을 재정조정제도가 보완하도록 제도개선을 한다면 지방자치를 더욱 활성화할 수 있을 것이다.

또한 이러한 국세와 지방세의 합리적 관계설정을 위하여 ‘지방세 연구소’를 신설하고 ‘지방세 학회’를 적극 육성할 필요가 있으며, ‘지방세협회’를 구성하여 퇴직한 세정담당공무원들이 세정운영의 효율을 기하는데 참여할 수 있는 기회를 부여한다면 부족한 인력을 보충하고 전문성을 보강할 수 있을 것이다. 최근 시도지사협의회에서는 ‘지방세 연구소’신설을 반대하는 입장을 국회에 전달한 바 있으나, ‘지방세연구소’를 지방행정연구원과 연계하여 생각할 필요는 없다. 왜냐하면 지방행정연구원장의 입장에서 보면 지방자치제도·지방재정·지역개발·행정구역 및 행정체계 개편 등 굵직한 연구과제들이 많기 때문에 정밀성을 요구하는 지방세에 대해 세심한 관심을 기울이기가 어렵다. 이런 이유 때문에 국가에서도 일반적인 정책개발은 KDI가 맡고 조세에 대하여는 ‘조세연구원’이 별도로 설치되어 조세연구에 전념하고 있다. 일부에서는 ‘지방세연구소’가 만들어지면 행자부의 논리를 대변할 것이라는 비판이 있으나, 행자부의 논리가 지방의 논리와 달라서는 향후 존재의 이유가 없다는 점을 뼈저리게 느끼고 있기 때문에 그런 이유로 ‘지방세연구소’를 주저할 필요는 없다고 생각한다.

앞으로 지방세 연구를 활성화하여 국세와 합리적 관계가 설정될 수 있는 연구를 조속히 추진하여야 하며 지방세의 인적네트워크 강화를 위한 지방세정의 거버넌스적 수행을 추진해야 한다.

2. 지방세제의 합리화

지방세제의 합리화를 추진해 나갈 필요가 있다. 실효성이 낮은 농업소득세·도축세 등은 정비하고 부가세 형식의 도시계획세·공동시설세 등은 재산세와 통합하는 등 징세의 효율

성을 기할 필요가 있으며, 앞으로 국세로부터 소비·소득과세를 이양받기 위한 자구노력으로 광역자치단체와 기초자치단체간 세원조정을 능동적으로 추진할 필요가 있다. 지역적 이기주의에 집착하지 말고 민선자치의 발전을 공동목표로 함께 논의하고 대안을 찾아 가는 자세를 갖출 필요가 있다. 우리나라와 같이 재정조정제도가 발달된 나라에 있어서는 세원조정으로 재정결함이 발생할 수 없다는 확신을 갖고 자치발전이라는 대승적 차원에서 자치단체간 세수균형을 강화하는 세원조정을 적극 추진하여야 한다. 만일 세원조정으로 특정단체의 세수결함이 발생하는 경우 교부세 또는 재정교부금이 증가할 수밖에 없기 때문에 이것이 세원조정의 걸림돌이 되는 것은 어리석은 일이다.

참고로 소득·소비과세의 비중이 높은 선진국의 사례와 우리나라의 지방자치 특성을 고려한 대안을 마련하여 정책논의를 할 수 있도록 준비하여야 한다. 지방세 중 소득·소비과세의 비중이 우리나라의 경우 31.4%밖에 되지 않는다는 점은 시사하는 바가 크다.

※ 지방세 중 소득·소비과세 비중

- 한국 31.4%, 일본 67.0%, 미국 62.8%, 독일 56.4%, 프랑스 10.3%

그러나 어떠한 세목으로도 지역간 불균형을 심화시키지 않는 방법은 없다. 지역간 불균형을 이유로 신장성이 높은 소득·소비과세의 지방배분을 반대하는 것은 합리적이지 못하다. 이는 국민의 자치의식이 낮기 때문에 민선자치를 유보하는 순환론과 다를 바가 없다. 따라서 지방세 체계를 특별시와 자치구, 광역시와 자치구, 도와 시, 도와 군 등 다차원화하고 지방재정운용도 대도시를 중심으로는 지방세를 기반으로 한 완전자치를 추진하면서 반면에 농촌지역을 중심으로는 지방교부세를 중심으로 한 불완전자치를 추진하는 것이 지방자치를 발전시키면서도 국민기초생활(National Minimum)의 형평성을 제고할 수 있을 것이다.

또한 국세의 지방이양 외에도 지방세의 비중제고 방법에는 신세원의 발굴과 과세대상을 확대하는 방법이 있다. 2003년과 2005년에는 취득세에 대한 과세대상으로 골프연습장과 승마회원권이, 지역개발세에 대한 과세대상으로 원자력발전이 각각 포함되었는데, 앞으로도와 같은 과세대상의 확대 노력을 지속적으로 추진하면서 한편으로는 새로운 세원의 발굴 방안을 적극 검토해야 한다.

이를 위해서 자치단체에서 지역경제를 위하여 유치하는 시설은 물론이고, 자치단체에 대

한 희생적 보상차원에서 기피시설에 대해서까지 과세대상에 포함시키는 방안을 검토하고 있다. 이같이 새로운 세원의 발굴과 관련하여 자치단체의 과세자주권의 확대를 적극 검토할 필요가 있다. 과세자주권에는 세목의 선택권, 세율의 결정권, 과세객체의 선택권, 과세표준의 선택권 등이 있다. 우리나라의 과세자주권은 조세법률주의에 입각하여 제약받고 있지만, 본래 조세법률주의란 왕권에 의한 무분별한 과세를 방지하기 위하여 입헌군주국가에서 도입된 법원칙이란 점을 고려할 필요가 있다. 우리나라와 같이 민주주의가 활성화되어 모든 정책논의가 공론화되고 있는 지방자치 현실을 감안할 때 조세법률주의의 완화와 과세자주권의 확대를 통하여 지방세가 지방자치의 조정장치로서 기능을 가질 수 있도록 할 필요가 있다. 지금과 같이 국가차원에서 과세자주권이 행사된다면 지방세는 본래의 기능을 할 수 없을 것이다.

따라서 앞으로 지역개발세의 과세자주권을 확대하고 이를 토대로 지역에 늘어나고 있는 유치시설이나 기피시설에 대한 과세권을 확보하여 현재 음성적으로 추진되고 있는 지역발전기금을 정식 세수화하여 지방자치의 발전을 기해 나갈 필요가 있다.

〈유치시설·기피시설〉

- 유치시설(관광, 카지노, 법인·공장, 정부투자기관 등)
 - 자치단체가 기반시설 투자를 하거나 환경오염 등 자치단체의 행정·재정 수요를 유발하는 시설
- 기피시설(쓰레기매립장, 방사능폐기물처리장 등)
 - 자치단체의 행정서비스 비용을 현실화하고, 기피시설 유치를 인센티브화 할 수 있는 과세방안 마련

3. 지방세지출 예산제도 도입

지방세입 증대에 못지않게 중요한 것은 지방세법에 정해진 ‘과세대상의 효율적인 관리’ 라고 할 수 있다. 2005년도 지방세의 비과세·감면규모는 전체 지방세 총액의 9%에 해당하는 3조 5,377억원에 달하고 있는데 이러한 비과세·감면액도 결국은 지방의 재정자립도를 낮추고 중앙의존도를 높이는 주요한 원인이 되고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여 ‘일몰제’ 를 도입하고 있지만, 비과세·감면이 투명

하지 못하여 시한연장이 거듭되고 있다. 따라서 지방세지출예산제도를 도입하여 지방세 부과세·감면현황을 정확하게 규명하고 그 필요성에 대한 공론화를 추진함으로써 조세의 형평성을 기하고 지방재정의 안정적 기반을 강화할 필요가 있다.

따라서 금년에 지방세 지출예산제도를 희망하는 자치단체에서 시범 운영하고, 2010년까지는 모든 자치단체로 확대·시행할 계획이다. 이를 위하여 지방세 정보시스템을 정비하고, 지방세지출의 범위 및 분류기준을 명확하게 한 다음, 사업별 예산제도와 연계방안을 마련하여 예산형식으로 의회에 제출토록 할 계획이다.

〈지방세지출 예산제도〉

지방세지출	비과세·감면 등 세제상 특례에 의한 지방세입의 감소 재정지출(직접지출)에 대응하여 세입 포기에 따른 간접지출을 의미
지방세지출 예산제도	지방세지출 내역을 예산형식으로 표현하여 의회에 제출하는 제도
도입목적	세제지원이 기득권화·만성화되는 것을 통제하여 불필요한 지방세지출을 최소화하고, 투명성 및 효율성 제고

이에 대하여 자치단체에서는 의회통제 등을 걱정하여 소극적인 입장을 취하고 있으나, 21세기의 행정이 참여(Participation)와 투명(Transparency)이란 패러다임을 기초로 발전하고 있기 때문에 새로운 제도를 주저하기보다 선도해 나가는 것이 옳을 것이다. 이를 통해 비과세·감면에 대한 의회통제를 용이하게 하여 특혜를 최소화하고, 결국에는 지방세의 기반이 더욱 공고화(Broad Base, Low Rate)될 수 있을 것이기 때문이다. 다만 이 제도가 일부 선진국에서 도입하여 운영하고 있는 제도인 만큼 앞으로 우리 실정에 맞는 제도설계가 필요하다. 따라서 사계전문가들로 자문위원회를 구성하고 시범사업에 참여하는 자치단체의 운영상황을 정밀히 모니터링하여 보완해 나가는 시스템을 구축할 계획이다. 따라서 자치단체에서는 새로운 제도에 대한 불안감 보다는 제도의 정착률을 위해 지혜를 모아야 한다.

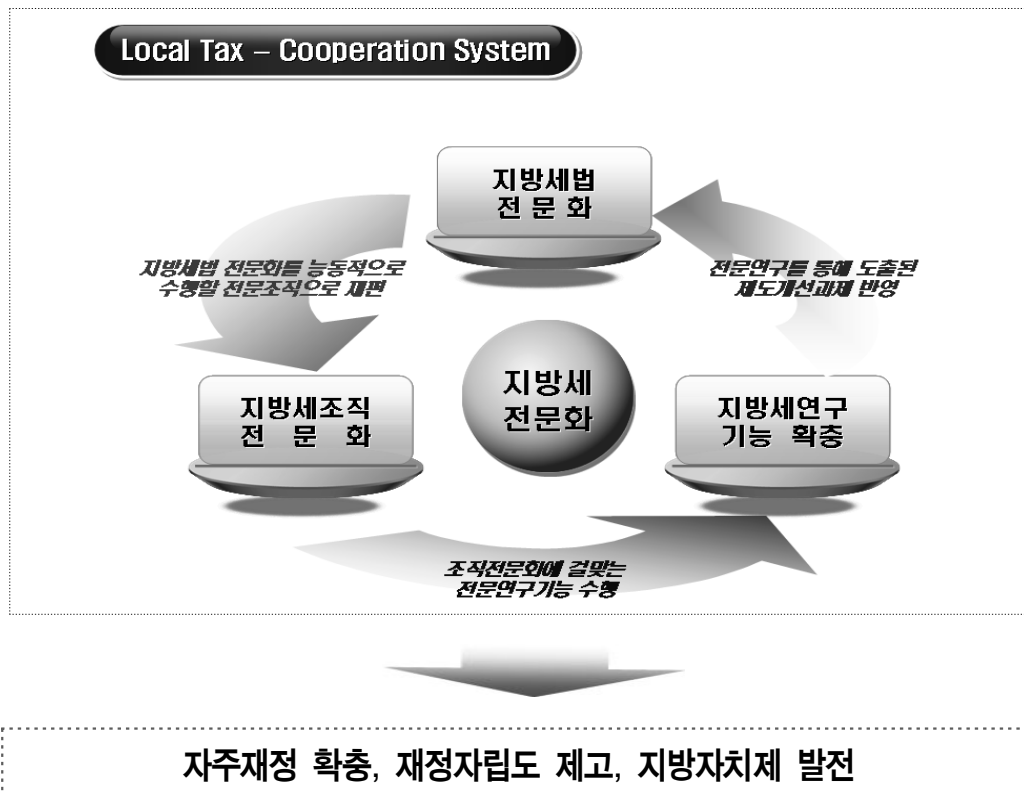
4. 지방세 법제·조직의 전문화

국세의 지방이양, 새로운 세원의 개발, 과세대상의 확대 등으로 지방세수를 증대하려고 해도 번번이 좌절되는 것은 지방세법과 조직 등이 국세만큼 전문화되어 있지 않아서 법안

에 대한 부처간 협의과정에서 재정부 등의 경제논리에 함몰될 수밖에 없다. 현재 단일법으로 편제된 지방세법은 전문화에 한계가 있고, 관련규정을 개정할 때 유연성이 부족하며, 경감규정이 산재해 있어 납세자의 혼란을 야기하고 있으므로 지방세법을 총칙, 세목, 경감 규정별, 또는 부동산을 과세대상으로 하는 지방세법 등으로 분화·전문화하고 이에 맞추어 지방세 조직을 재편하는 방안을 검토할 필요가 있다.

특히 앞서 설명한 바와 같이 지방세를 대변할 수 있는 지방세연구소 설치를 서두르는 한편 지방세 혁신포럼 등 다양한 정책 네트워크를 강화하여 지방의 다양한 의견을 수렴하고 지방세 장기발전방안을 마련함으로써 앞으로 지방세 발전을 체계적으로 추진해 나갈 예정이다.

아울러 지방세 전산시스템의 통합성을 강화하여 지방세정의 효율성을 높이는 기반을 구축하여야 한다. 이러한 전산시스템이 지역마다 업체가 달라 통합성을 기하고 있지 못하고 있으나 앞으로 업체와 합리적 대안을 모색하여 Win-Win 전략을 찾아 볼 필요가 있다.



이를 토대로 통계청과 협의하여 지방세정의 통계를 표준화하고 계량적 분석기법에 대한 교육을 강화할 필요가 있다. 우리나라의 행정이 현재 4칙계산과 퍼센트 행정이라고 한다면 앞으로 좀더 장기적 관점에서 행정관리를 합리화하기 위하여는 미래를 예측하는 계량적 기법을 익혀둘 필요가 있다. 이러한 점에서 앞으로 지방세 담당공무원들은 회귀분석과 시계열분석에 대한 연찬은 물론 데이터베이스에 대한 지식을 함양할 필요가 있다. 과세물건이 많을수록 데이터베이스의 유용성은 매우 크다는 점을 알고 전문성을 강화해야 한다.

5. 의존재정과 Moral Hazard

지방교부세는 우리나라 지방재정의 큰 비중을 차지하고 있다. 재정운영의 자율성을 보장한다는 점에서는 지방자치발전에 기여하는 바가 크다. 그러나 이러한 의존재정 중심의 지방재정확충은 자치단체의 Moral Hazard를 초래한다는 점을 잊지 말아야 한다.

예를 들면 전남 강진군의 경우 재정자립도가 7.8% 밖에 되지 않는다. 강진군이 낙후된 원인은 자치행정을 잘못된 것이 주된 원인일까, 아니면 교부세 등 중앙지원이 부족했기 때문일까? 당연히 교부세 등 중앙지원만 확대된다면 강진군도 다른 지역 못지않게 발전할 수 있다는 정치적 선전을 반대할 논리가 없다. 그렇기 때문에 자치단체장 마다 교부세 확보가 마치 지역발전을 이끌어 내는 결정적인 요인으로 주민들을 오도시키고 있고 이런 점에서 관료출신이 유리하다는 주장을 하는 근거가 되고 있다. 이러한 주장이 설득력을 갖는 것은 강진군의 재정자립도가 7.8%밖에 되지 않기 때문에 자주재원확충으로는 누가 보아도 강진군을 발전할 수 없다는 체념에 빠질 수밖에 없기 때문이다.

따라서 의존재정 중심으로 지방재정의 확충이 불가피하지만 지방세와의 적절한 배합이 이루어지지 않는다면 자치단체의 Moral Hazard를 초래하고, 더 나아가서는 무대접론·푸대접론 등 지역감정으로 비화되기 쉽다. 우리나라 지방교부세가 1960년대 초에 도입되어 운영되고 있는 것은 중앙집권적 행정체제하에서 국가가 일괄하여 조세를 징수하고 균형적 기준에 따라 배분하는 지방재정제도가 더 효율적일 수밖에 없었기 때문이었다. 그러나 민선4기 이후 지방자치가 정착되어 나가기 위하여는 지방교부세만으로 부작용이 클 수 있다는 점을 반드시 염두에 두어야 한다.

V. 맺는 말

지금까지 지방세제의 역사와 함께 지방세의 실태 및 발전방향에 대하여 살펴보았다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 국가운영에 있어서 지방자치의 역사적 가치에 대한 신념과 그 지방자치에 있어서 지방세의 중요성에 대한 인식이 매우 중요하다.

민주주의 국가라면 지방자치를 실시하기 때문에 지방자치에 대하여 알게 되었고 지방자치의 제도 중에 하나로써 지방세제도가 있기에 그 업무를 맡게 되었다는 지방세 담당공무원들의 소극적 자세로써는 우리나라의 지방자치를 발전시킬 수 없고 이런 경우라면 지방세제도를 굳이 강조할 필요도 없다. 왜냐하면 지방재정은 지방세제도가 아니라도 얼마든지 재원을 조달할 수 있고, 이를 토대로 지역균형발전을 추진할 수 있기 때문이다.

우리가 추구하고자 하는 지방자치란 ‘지방이 저마다 지방의 가치를 재발견하고 이를 발전의 원동력으로 삼아 도약할 수 있는 창의력과 지역경쟁력을 가꾸어 나가는 자치행정’을 의미하는 것이며, 지방세란 이러한 지방자치를 뒷받침할 수 있는 자주재원으로써 주민의 통제와 지역경제의 연계성을 강화함으로써 건강한 지방자치를 육성하고자 하는 것이다.

이러한 제도의 발전은 국가제도로써 주어지는 것이 아니라 지방을 사랑하고 가꾸고자 하는 사람들의 끝없는 열정과 도전으로써 이루어질 수밖에 없다는 것을 잊지 않아야 한다. 비록 지금은 열악한 세원과 불비한 제도운영으로 침체를 면하고 있지 못하지만, 그 언젠가는 지방세정인들의 땀과 열정이 모여져 지방세가 지방자치발전에 획기적 계기를 마련하고 세계 각국의 어느 지방자치단체와도 경쟁할 수 있는 건강한 나라를 만들 수 있다는 신념과 꿈을 잊지 말아야 한다. 봄에 피는 꽃은 동짓달 엄동설한부터 영양분을 비축하고 추위를 이겨내고서야 이루어낼 수 있다는 자연의 섭리를 배워야 한다.

이제 우리는 지방세가 국세에 비하여 세원이 빈약하고 징수기법도 전근대적이라고 자조해서는 안 된다. 비록 출발은 늦었지만, 이루어낼 수 있다는 자신감과 이루어내고야 말겠다는 열정이 있었는지 뒤돌아 보고, 이제라도 먼 미래를 향하여 눈기움을 해야 할 때이다. 앞으로 국가경쟁력을 강화하는 민선4기가 되기를 기원하면서 이를 재정적으로 뒷받침할 수 있는 지방세 발전이 있기를 기대한다. 🍀