

# 지방세제의 중장기 발전방향

김 현 아

한국조세연구원 연구위원

## 1. 서론

지방세 제도의 운영방식이나 체계 등의 전반적인 지방세 발전방향은 지방세 자체의 단편적인 개편만으로는 이루어지기 힘든 면이 있다. 정부의 재정이 대부분 그러하나 특히 지방세는 지방세입의 근간임과 동시에 기타 지방재정조정제도와 대체적인 관계 또한 중요하므로 국세 만큼이나 중앙정부와의 관계가 중요한 판단사항에 작용한다. 더욱이 지방세제도의 중장기 발전방향은 중앙정부와의 국세·지방세 조정, 지방재정조정제도의 개선 등과 함께 논의되어야 하는 것이 마땅하다. 이에 대해 본고는 그간 다양한 논의를 거쳐 진행되고 있는 중앙정부와 지방정부의 재정관계, 국세와 지방세 조정 등에 대해서는 주어진 조건으로 받아들이고, 논의의 초점을 지방세 자체의 발전방향에 맞추고자 한다.

지방세의 자체기능 강화의 논거는 지방정부의 자율적인 공공재 공급의 효율성에 따른 것이다. 최근 들어 전체 지방세입 대비 이전재원의 비중은 증가하고 있는 추세이지만, 이는 중앙정부의 정책적 목적에 따른 일반 국고보조금 재원의 증가와 일반재원 보조인 지방교부세를 통하여 이루어지고 있다. 이전재원의 경우 국가사무의 집행에 따른 사업비 보조적인 성격이 강하며, 지방교부세 또한 지속적인 복지수요 충족을 위한 항목 비중이 증가하는 등 재분배 관

런 재정수요 부분이 증가하고 있는 추세이다. 지역의 선호를 반영하는 공공재 공급 재원마련에는 여전히 한계가 있다고 볼 수 있다. 따라서 이전재원을 통한 전체 세입의 증가와 별도로 지방정부 자체세입의 증가는 지역성이 분명한 지방공공재 공급을 위하여 일차적으로 필요한 재원이며, 세입의 구성은 자체주민들이 지불한 세수로 구성되는 것이 가장 효율적일 수밖에 없다. 그런데, 지역성이 분명한 지방공공재를 만약 중앙정부가 공급하고 있다면 그 경우에는 중앙정부의 이전재원을 통한 지원이 마땅하며 이 경우 지방정부는 자체세입 확대의 명분이 감소하게 된다. 지방정부가 자체세입 강화의 논거를 확실히 하기 위해서는 지방공공재 공급의 당위성을 분명히 할 필요가 있으며 세출사무에 대한 부담을 지고자 하는 노력이 동시에 이루어져야 한다.

본 고에서는 지방정부 기능에 대한 재정립이 추후에 이루어진다는 전제 하에 지방세제의 개선방향을 제시해 보고자 한다. 또한, 우리나라를 비롯한 대부분의 국가들이 처한 지방세(sub-national tax) 환경에 대하여 우선적으로 검토하고 지방세의 역할정립과 함께 한계, 개선방안을 동시에 조명해 보고자 한다. 마지막으로, 지방세제의 내용 및 정책을 평가하고 이에 대한 문제점을 파악한 후, 관련 이슈에 대한 발전방향과 결론을 제시해보고자 한다.

## II. 주요국의 지방세제 환경에 대한 고찰

우리나라의 지방정부 수입 대비 이전재원 비중이 증가하는 것은 재정자립도가 약화되는 것으로 확인해 볼 수 있다. 2000년 당시 59.4%에서 2005년 56.2%로 감소하는 것으로 나타났다. 그렇다면 이와 같이 상대적으로 지방세 비중이 감소하고 이전재원 비중이 증가하는 현상이 무엇을 의미하는지, 다른 나라들의 경우에는 어떻게 나타나며 이에 대한 주요 쟁점은 무엇 인지를 살펴보는 것이 의의가 있다고 보여진다.

〈표 1〉 재정자립도 변동 추이

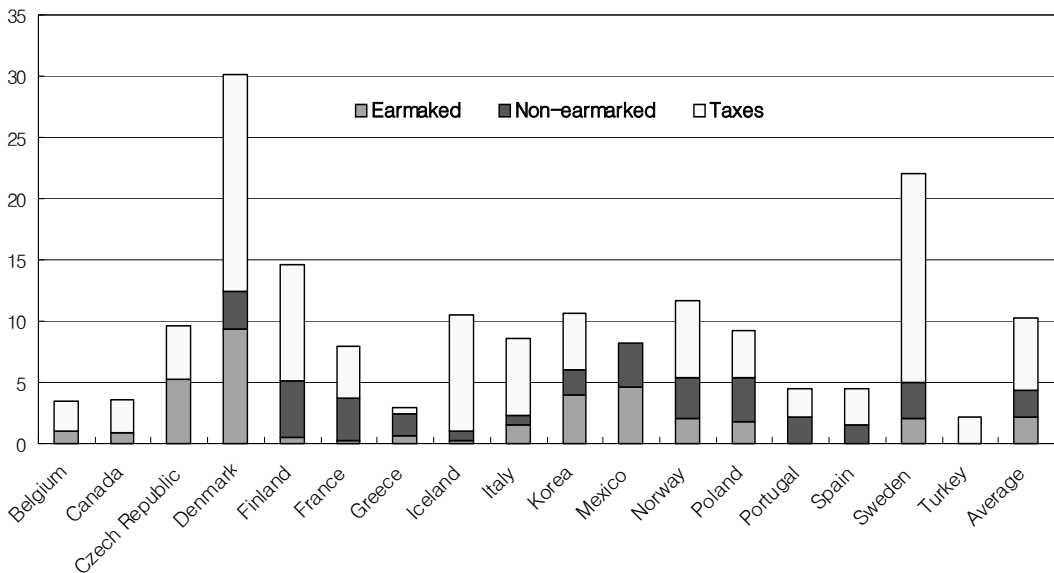
(단위: %)

연도별	전국평균	특별·광역시	도	시	군	자치구
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	82.9	35.6	43.4	18.1	45.0

2002	54.8	79.8	34.6	40.2	17.4	45.1
2003	56.3	82.2	39.4	38.0	16.3	42.3
2004	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6
2005	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3

우선, 최근 10년간의 주요 국가들의 지방정부 세입구조를 살펴보기로 한다. 지방정부의 이 전재원 비중이 증가하고 있으며, 그 중에서도 교부금(General grant)과 같은 일반재원 증가가 아닌 사업비 보조의 성격을 띤 보조금(Earmarking grant 혹은 Categorical grant)을 통해서 증가시키고 있는 것으로 나타났다.<sup>1)</sup>

[그림 1] 지방정부 세입구조 (2003)  
(Per cent of GDP)



자료 : Claire Charbit, "Intergovernmental fiscal transfers and decentralized public spending", OECD working paper (2005)

OECD 회원국 중 단일국가의 지방정부 세입 구성은 자체세입이 38%, 사업비 보조금의 국고보조금이 22%, 일반회계 지원 보조금이 약 19% 정도로 나타났다. 세외수입을 포함하여 자

1) Hansjorg Blochliger, "Fiscal Autonomy of sub-central governments", Department and center for Tax Policy and Administration, OECD, David King, Stirling University

체수입 대비 보조금 비중은 평균 6:4이다(2002년 자료 기준). 우리나라는 2004년 일반회계 순계 기준 전체 지방세입 125.8조원 중 지방세가 34.1조원으로 27%(세외수입 56.3조원, 45%), 지방교부세가 14.2조원 내외로 11%, 지방양여금과 국고보조금이 17.3조원으로 약 13.8%에 해당하므로, 자체수입 대 보조금 비중은 약 7:3이다.

또한, OECD 국가의 경우, 지방정부 보조금의 구성을 살펴보면 평균적으로 사업비 보조 성격의 보조금이 60%이며, 일반회계를 지원하는 보조금 40%를 차지하고 있다. 우리나라의 경우, 교부금이 전체 이전재원의 45%이며 기타 사업비 보조금이 55%이다. 평균에 따른 단순 수치만을 비교해 본다면, 우리나라 지방정부의 이전재원 비중은 OECD 국가들(연방국가, 단일국가 모두 포함) 중 10%p 정도 낮고, 보조금 중에서는 사업비 보조 성격 비중이 약 5%p 정도 낮은 것으로 나타났다.<sup>2)</sup> 위의 자료 결과만으로 볼 때, 우리나라의 자체세입 역량이 주요 선진국들과 비교하여 그리 낮지 않은 것으로 볼 수 있으며 오히려 단순 평균으로는 다소 높은 것으로 나타났다.

또한, 지방세제 환경을 검토하기에 앞서 ‘OECD 국가들의 지방세출 비중 증가 및 이전재원 구성내용’의 최근 추이 등은 참고할 필요가 있다. Blochliger(2006)의 분석에 따르면, OECD 국가들의 지방정부의 세입비중 대비 세출비중 격차는 점점 심화되는 것으로 나타났다. 지방정부 자체 세입 비중 증가는 더딘 반면, 지방정부 세출 비중 증가는 빠르게 증가하고 있기 때문이다. 또한, 이전재원의 내용 중 일반교부금 형태가 아닌 사업비 보조 성격인 특정보조금이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 우리나라의 경우에서도 2000년 이후 지방재정의 세입구조가 자체세입 위주 보다는 교부세와 국고보조금 위주로 변화하였다. 또한, 국가재정운용계획 2005-2009년간 지방재정 지원 계획에 따르면, 연평균 증가율이 교부금은 7.9%, 국고보조금이 12.9%, 균특회계가 9.1%이다. 따라서 전반적인 추세는 특정보조금 및 포괄보조금 증가율이 일반교부금보다 빠를 것으로 추정하고 있으므로 OECD 국가들의 증가패턴과 유사하다고 볼 수 있다. OECD 국가들의 중앙정부가 세원이양보다는 이전재원을 통하여 지방정부를 지원하고 있으며, 그 중에서도 특정보조금 위주의 지원이 증가하는 이유를 살펴볼 필요가 있다.

Blochliger(2006)는 다음과 같은 이유로 최근의 추세를 설명하고 있다. 첫째, 증가하고 있

2) OECD 국가들과의 단순비교에서 주의해야 할 점으로는, 연방국가 혹은 단일국가에 따라 평균수치가 차이가 나므로 전체 평균을 해석할 때는 주의해야 할 필요가 있다.

는 재정수요의 내용이 복지, 환경 등 중앙정부 고유사업들이 대부분이기 때문이다. 둘째, 소득수준이 증가함에 따라 나타나는 개인간 임금격차, 국가내 지역간 소득격차가 심화를 재조정하는 형평화 기능이 요구되고 있기 때문이다. ‘형평화’ 요소는 중앙정부의 주요 역할인 재분배 기능을 의미한다. 복지 등의 중앙정부 고유의 성격 사업이 계속 증대되고 있고, 소득수준 증대에 따른 개인간 격차 및 지역간 격차의 심화가 계속된다면 당분간 이전재원 비중 증가는 계속될 것으로 분석된 바 있다. 주요국의 논의를 요약하면, 지방세 지출의 효율성 증가, 이전재원의 합리화 등에 대한 논의는 활발한 반면 지방세수 자체의 징수노력 제고 등에 대한 논의는 활발하지 못한 것이 사실이다.

중앙과 지방의 재정비중, 지방정부의 세입구성 등에 대한 정확한 답을 제시하기는 어렵다. 그러나 재정수요의 내용이 분명하고, 전 세계적으로 소득격차가 발생하고 있는 상황에서의 이전재원의 구성은 한계를 가지고 있는 것은 분명해 보인다. 우리나라도 예외는 아닌 것으로 판단되며, 당분간 현행과 같은 재정기조는 유지될 수밖에 없을 것으로 보인다.

〈표 2〉 주요국의 국세·지방세 비중(2003년 기준)

(단위: %)

구분	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)

이처럼 주요국의 지방세제 환경은 그 자체 기능의 강화보다는 지방정부 세출을 증가시키는 것으로 이루어짐을 볼 수 있다. 이에 대해 선행연구(임성일(2005) 등)에서는 이전재원 증가에 대한 우려와 함께 ‘지방세강화형’ 으로 개편할 것과 일반보조금이 주도하는 보조금 체계가 필요하다는 주장이 제기된 바 있다. 이는 전술한 바와 같이 지방공공재 공급의 최우선적인 책임을 지방정부가 담당하는 것이 공급의 효율성을 증가시킬 수 있다고 보는 견해이다. 중앙정부의 이전재원이 형평성을 고려한 것이라면 지방정부는 자체 공공재 공급을 보다 효율적으로 공급함으로써 공공재 공급의 상대적인 가격경쟁력을 높이는 결과를 기대해 볼 수 있기 때문이다. 추가적인 국세 이양 논의와는 별도로 지방세수 기능을 강화시키고자 하는 지방정부의 노력은 절실하다고 보여진다.

### III. 지방세제 변화내용 및 정책성과

전술한 바와 같이 지방세 환경을 살펴볼 때 지방세 자체 비중의 큰 변화를 기대하기는 어려운 상황이다. 지방정부에게 과표결정 권한이 제한되어 있고, 주어진 과표 내에서 징수율 제고도 미미한 점 등 전반적인 지방세제 운영면에서도 변화의 한계가 존재하고 있다.<sup>3)</sup> 그럼에도 불구하고, 지난 2005년과 2006년은 지방세제의 대대적인 개혁이 있었던 시기라고 볼 수 있다.

#### 가. 보유세 강화-거래세 완화

2005년의 경우, 여러 단계의 누진율이 존재하는 기존의 재산세를 중앙과 지방이 이원화하였으며, 그 과정에서 주택에 한하여 토지와 건물의 분리과표 산정방식을 ‘통합과표’ 방식으로 전환시킨 바 있다. 지방세의 근간이라고 할 수 있는 재산관련 보유세의 이와 같은 변화는 세수비중의 증가여부와 상관없이 이론적인 관점에서는 개선되었다고 보여진다. 2006년은 그보다 진일보한 지방세제의 변화가 있었던 해이다.

지난 30 여년간 가장 큰 지방세제의 이슈는 ‘보유세 강화-거래세 완화’ 였다. 사실상 거래세 완화에 대한 논거는 지속적으로 제시되어 왔지만 사실상 지방세수의 주요비중을 차지하고 있으며 하위 지방자치단체의 재정보전 재원인 점을 감안할 때 추가적인 재정보전 없이는 어려운 상황이었다. 그러나, 보유세 강화가 향후에도 꾸준히 이루어질 예정인 바 거래세율 인하가 가능하게 되었다.

행자부가 발표한 바 있는 2007년 지방세 운영방향을 참고해 보면 다음과 같이 요약해볼 수 있다. 2006년 실거래가 도입으로 그간 과표 현실화를 저하에 따른 세부담 공평성 문제를 완화시켰다. 보유세는 2005년 공시가격의 50%에서 2006년부터 매년 5%p 씩 인상하여 2015년에 100% 적용토록 하였다. 다만, 주택은 서민주거안정 지원을 위하여 2005년 50%에서 2년간 동결한 후 2008년부터 매년 5%p씩 인상하여 2017년 100% 적용하도록 하였다. 과표현실화로 인상되는 세부담 완화를 위하여 8·31 부동산 정책 방향인 “보유세 강화, 거래세 인하” 방침에 따라 주택거래에 대한 거래세율을 대폭 인하(2005년 4%(개인간 3.5%)→2006년

3) 최병대, 김성년, “지방자치제 실시로 인한 지방세 징수효과 분석”, 한국정책학회보 제13권 4호

1월 4%(개인간 2.5%)→2006년 9월 2%(개인·법인 모두)함으로써 국민적 부담이 크게 증가하지 않도록 조정하였다. 그동안 미진했던 과표현실화를 완성함으로써 “동일 가격, 동일세 부담 원칙”에 따른 공평과세의 기틀을 마련했다고 평가해볼 수 있다.<sup>4)</sup>

## 나. 지방세 세목 조정을 통한 자치단체 재정불균형 완화

〈표 3〉 지방세 현황

구 분	시세(도세)	자치구세(시·군세)
서울 · 광역시	● 보통세(9)	● 보통세(2)
	취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 자동차세, 도축세, 농업소득세, 담배소비세, 주행세	재산세, 면허세
	● 목적세(4)	● 목적세(1)
	도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세	사업소세
도	● 보통세(4)	● 보통세(7)
	취득세, 등록세, 레저세, 면허세	주민세, 자동차세, 재산세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세
	● 목적세(3)	● 목적세(2)
	공동시설세, 지역개발세, 지방교육세	도시계획세, 사업소세

지역간 세원불균형 현상에 따른 형평화비용은 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 특히, 서울시 자치구 간 세원불균형은 심화되어 예산규모를 기준으로 2006년 최고 자치구와 최저 자치구의 차이는 15.2배에 달하는 등 자치단체간 재정불균형은 커지고 있다. 이에 2005년 11월 현재 국회행정자치위원회에 계류 중인 서울시 세목조정입법안 등에 대한 면밀한 검토 및 적극적 지원을 통해 서울시 세목 조정 지방세법 개정이 추진 중에 있다.

서울시 내에서의 세원편중 뿐만 아니라, 우리나라 수도권 대 비수도권 세수 편중 현상 또한 심각하다. 2002년 부동산 세수가 급증할 당시의 수도권 집중도는 60%를 상회하는 수준이었

4) 박연수, “2007년 지방세 운영방향”, 지방세지, 2007년 제1호(통권99호)

다. 이후, 계속되는 부동산 정책에 따른 가격급등 현상이 감소하면서 수도권 대비 비중이 완화되는 추세를 보여주고 있음을 볼 수 있다. 향후 세원불균형이 적은 세목은 기초자치단체 세목으로 이양하고 세원불균형이 큰 세목은 광역자치단체 세목으로 이양하는 “광역시-자치구”, “도-시”, “도-군” 등 전국 자치단체에 대한 세원불균형 완화 방안을 마련, 지속적으로 추진할 것으로 보고된 바 있다.

〈표 4〉 지역간 세수격차

(단위: 조원, %)

	1991	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
수도권(조)	4.2	8.3	10.5	11.7	15.8	19.0	19.6	19.9	20.7
증가율(%)				11.37	35.16	20.36	3.04	1.57	4.24
비수도권(조)	3.8	7.1	8.2	8.8	11.0	12.6	13.5	14.3	15.3
증가율(%)				7.50	24.63	14.67	7.14	6.19	6.51
수도권 세수집중도(%)	52.65	54.05	56.12	56.99	58.97	60.13	59.19	58.11	57.59

#### 다. 지방세 비중 제고 및 신세원 개발

지방세원의 확대와 지역실정에 맞는 신세원 개발 등이 검토·추진되었는데 그 중 재산세 과표적용율 5% 인상, 부동산 실거래가의 취득등록세 과표적용은 지방세원 확대 뿐만 아니라 과표현실화율에 따른 과세의 형평성 제고 면에서도 의의가 있다고 평가한다. 지방세원 확대는 대부분 재산과표의 현실화율 조정으로 이루어지고 있는 바, 참여정부 이전 ‘월가기준’ 산정방식에서 2005년 ‘시가기준’, 2006년 ‘실거래가 기준’ 변화는 사실상 개혁적인 변화라고 볼 수 있다.

지난 2006년 자치단체 자주재원 확충 노력을 위하여 원전을 지역개발세 과세대상에 추가하고, 지하자원에 대한 납세의무자 확대 및 세율인상이 추진되었다.<sup>5)</sup> 또한, 에너지세제 합리화 계획에 따른 운수업계 보조금 재원확보를 위해 주행세율 상향조정 및 담배소비세율 조정이 이루어졌다.

5) 행정자치부 정책자문위원회, 「2007제1차 지방재정분과위원회 회의자료」



이상에서 살펴본 바와 같이 지난 2006년의 정책성과로는 보유세 강화-거래세 완화, 신세원 개발, 과표현실화율 인상, 지방세원 불균등 완화를 위한 세목교환 등의 지방세수 확대 방안을 들 수 있다. 보유세 강화-완화의 경우, 부동산의 평가방식 개편 등이 동시에 이루어지면서 가능했던 정책이다. 그 외의 정책의 경우, 세목교환이나 신세원 발굴 등을 통한 세수 확보효과는 사실상 미미한 실정이다. 지방세원 확대를 위한 노력이 부족해서라기보다는 지방세제 내에서의 대대적인 개혁이 어려운 상황을 보여주고 있다고 평가해볼 수 있다. 핵심적인 이유는 지방세 인상에 대한 거부감 때문이라고 볼 수 있다. 세수증대를 통하여 지방공공재 확대를 시행하는 민선 자치단체장이나 세금을 내는 지역주민 모두 자체 세수증대에 대한 부담이 큰 것이다. 반면, 중앙정부로부터 이전재원을 통한 사업의 경우 비록 자율성의 제한이 있지만 자원 확보가 훨씬 용이하다고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 기술적으로는 지방세 인상에 따른 교부세 삭감지원 등 지방정부로서는 지방세율 인상을 통한 세수확보의 인센티브가 크지 않다고 볼 수 있다. 따라서, 단순히 과표현실화율 개선, 지방세 징수율 제고 등의 소극적인 개선만으로는 지방세수 비중 변화에는 한계가 있을 수밖에 없다.

#### IV. 관련 이슈 및 개선방안

##### 가. 국세-지방세 조정을 통한 세원배분의 합리화

이상의 지방세제 현실을 감안하여 관련 이슈와 문제점을 정리해 보면, 우선적으로 국세·지방세 조정을 통한 세원배분의 합리화를 들 수 있다. 이는 그간 지속적인 논의가 있었던 것으로 구체적으로는 지방소득세 및 지방소비세 도입에 대한 검토가 진행 중에 있다. 자주재원 확충 면에서 지방으로의 세원이양은 바람직하다고 볼 수 있지만, 기술적으로 부가가치세 세원을 그대로 지역간 비율대로 배분하지 못할 경우, 형평화 기준에 따라서 배분하게 되는데 그 경우 지역간 형평화는 악화되고 사리상 내국세의 일부분을 배분하고 있는 교부세와 다를 바가 없게 된다. 또한, 전술한 바와 같이, 최근의 지방정부의 재정수요 중 복지부분이 대부분을

6) Ihori, T., and J. Itaya, "Fiscal reconstruction and local government financing", International Tax and Public Finance 11, pp.55-67, 2004

차지한다고 하면 이는 재분배적인 관점에서 중앙정부가 담당하는 것이 보다 효율적일 수 있다. 국세의 세원 이양을 통한 자주재원 확충에 따른 문제는 결국 지역주민이 원하는 공공재 서비스의 성격에 따라 결정될 것으로 보인다. 지역성이 강한 지방공공재 공급, 예를 들면 문화시설 관련 수요가 증가하게 될 경우에는 일차적으로 시설건립에 따른 보조금은 중앙정부가 보조한다고 할지라도, 그에 따른 운영비 등은 해당 지방자치단체의 재정력으로 해결하는 것이 마땅하다. 대개의 모든 자치단체가 지역성이 강하거나 해당 지역내 소비가 강한 공공재 공급에 대한 수요가 증가할 경우에는 다소간의 형평성 저하가 있다 할지라도 국세의 세원이양을 통한 자주재원 확충이 필요하다고 보여진다. 그러나, 그렇지 않을 경우, 재정수요의 내용이 다분히 재분배적인 성격이 강한 경우라면 그 경우에는 중앙정부 재정이양을 통한 지방재정 확충은 논리적으로 맞지 않게 된다. 주요국의 이전재원 비중 증가에서 알 수 있듯이, 소득수준이 증가할수록 복지수요 증가는 더 빠른 속도로 증가하게 되고, 지역간 격차는 더더욱 증가하게 되며, 정부의 형평화 비용이 더불어 증가하게 되는 사례를 눈여겨 볼 필요가 있다. 따라서, 지방소비세 도입은 중장기적인 관점에서 검토해 볼 필요가 있으며, 지방정부 수요의 내용을 보다 엄밀히 살펴보는 것이 타당하다. 지방정부의 자율성 확보를 필요로 하는 이유는 세출과의 연계성 확보를 위한 것이므로, 지방정부가 필요로 하는 사업 즉 지역주민이 원하는 사업의 내용을 객관화할 수 있다면 향후 지방소비세 도입에 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단한다.

〈표 5〉 지방재정 규모의 변화

구분	2003년	2005년	2006년	2007년
지방재정 규모	78조 1,425억원	92조 3,673억원	101조 3,522억원	111조 9,868억원
국가: 지방재정 규모	51:49	47:53	46:54	42:58
국세: 지방세 규모	80:20	79:21	79.3:20.7	79.5:20.5
지방교부세 규모	14조 9,107억원	19조 4,845억원	20조 4,414억원	21조 4,083억원

자료: 행정자치부

지방소득세의 경우, 지방소비세와는 소득세 재원을 지방으로 이양하는 것으로 소비세보다는 지방세화하는 명분이 다소 약할 수 있다. 이 경우에도 지방정부의 소득세 재원 비중 증가가 필요한 부분이 명확할 필요가 있다. 일본의 경우 지방소득세 존재의 근거는 지방정부가 고

명화, 저출산 등의 재분배관련 정책을 담당하고 있었고 복지수요에 대한 재원을 지방정부 스스로 운영해야 하는 당위성이 있었다. 우리나라의 경우에도 향후 고령화 사회가 진행되는 속도에 따라서 지방정부의 사무가 보다 명확해 질 것이며, 이 경우에는 지방정부가 소득세 재원을 자체적으로 운영하는 것이 필요하다고 보여진다. 지방소득세의 경우에도 지방정부 재정수요의 성격이 중요한 기준이라고 볼 때에 지방정부가 자체적으로 재분배 관련 사업에 대한 보다 적극적인 사업기획 능력을 보여줄 필요가 있다.

단순히 지방재정 확충 차원에서 가장 세율이 풍부한 부분의 국세 세원을 지방으로 이양하고자 하는 논리는 반대로 생각해 보면, 중앙정부의 재정압박요인이 작용할 경우에는 다시 세원을 국세화할 수 있는 명분으로 작용하게 된다. 또 하나, 국제화된 기준으로 볼 때 일반적으로 국가지출 대비 지방정부 세출 비중이 분권의 지표로 사용되고 있으며 이 경우에는 우리나라를 포함하여 지방정부 세출 비중 증가가 지역의 경제성장의 원인이 되고 있는 점이 선행연구 결과(박기백, 김현아(2005), Iimi(2005) 등)로 나타나고 있다. 그러나, 지방정부 세입비중의 경우 가장 최근의 OECD 19개국의 실증분석 결과 연구결과에서 지역경제성장과 상관없는 것으로 나타난 바 있다.<sup>7)</sup> 따라서 지방정부 세입기반 확대를 위한 논거가 명확하기 위해서는 지방정부 사무가 응익세적인 성격의 소비세 재원을 필요로 하는 기능을 동시에 이양받을 때 지방소비세가 의미가 있을 수 있으며, 지방소득세 역시 지방정부가 재분배 기능을 담당할 때 정책입안을 위한 가시화된 수순을 밟을 수 있을 것으로 보여진다.

#### 나. 지방세수 구성변화에 대한 대응

보유세 강화-지방세 완화는 지방세의 원리상으로도 바람직한 변화라고 볼 수 있다. 조세가 경제에 미치는 왜곡을 최소화하고 공평과세 원칙에 따른 조세원리에 따른다면, 거래세는 완화시키고 보유세는 강화시키는 것이 마땅하다. 그러나 한편으론 과거에 거래세에 의존할 수밖에 없었던 이유를 생각해 보면, 보유세에 비하여 세원누출이 용이하고, 부동산 이익이 불명확하던 시기에 우리나라에서의 과세기준은 집을 사고 파는 행위에 대하여 과세의 부담을 지우고자 했던 것으로 볼 수 있다. 다시 말해, 지방정부의 공공서비스에 대한 부담이라는 원칙

7) Thornton, John, "Fiscal decentralization and economic growth reconsidered", Journal of urban economics 61(2007)64-70

보다는 과세를 할 수 있는 기준의 적용이 우선되었으며 그 경우 보유세보다는 거래세가 보다 용이한 조세징수 수단이었던 것으로 볼 수 있다. 따라서 지금까지의 거래세 재원은 우리나라 지방세의 상당부분을 차지하고 있으며 기타 부가세의 과표가 되는 것을 감안하면 대부분을 차지한다고 볼 수 있다. 그러나 향후 보유세 부담이 증가함에 따라 등록세는 계속 감소할 수도 있을 수 있으며, 취득세와의 성격구명 등에서 등록세 재원이 지금보다 강화될 수는 없을 것으로 판단된다. 그렇다면, 거래세를 이용한 조정교부금, 재정보전금에 대한 구체적인 대응이 필요할 것으로 보인다. 근본적으로 보유세를 강화함으로써 기초자치단체의 재정력을 강화해주는 기본 원칙은 바람직하다. 그러나 이 경우 역시 부동산 과표가 집중되어 있는 수도권 지역에 한할 것으로 보이며 기타 지역의 경우에는 역시 광역자치단체로부터의 형평화재원이 필요하므로 이 부분에 대한 정책적 판단이 요구되는 시점이다.

## 다. 지방세제 운영의 합리화

### 1) 탄력세율의 실효성 강화

지방정부의 탄력세율 활용 현황을 살펴보면, 우리나라 지방정부의 재정운영 현주소를 알 수 있는 대목이다. 조세법률주의에 의하여 지방정부 스스로 과표 및 세율에 대한 결정권이 제한되어 있는 상황에서 일정부분이나마 지방정부에게 과세자주권을 보장하기 위한 것이 탄력세율이다. 이러한 취지와는 달리, 자치단체가 정치적 목적을 이유로 감세차원에서 재산세율 인하의 권한을 행사하는 것으로 사용되고 있는 현실이다. 혹은, 조세수출이 가능한 지역 개발세와 조세경쟁으로 인한 세수확보가 가능한 재산세의 과세대상인 항공기 정도가 활용되고 있다.

이렇게 사실상 유명무실한 탄력세율 현황이 시사하는 바는 지방정부가 조세저항을 무릅쓰고 지방세를 징수해야 할 필요가 없기 때문으로 해석하는 것이 타당하다. 자치단체의 재정책임성, 즉 세출부담이 크지 않은 상황에서 세수확대 권한을 부여하는 것은 이를 통한 세수혜택보다는 조세저항에 따른 정치적 부담이 더 크게 작용할 것이므로 제도 자체가 활용되지 않게 되는 것이다. 따라서, 지방정부의 세입 기능 강화는 세출기능에 대한 부담과 동시에 이루어질 때 실효성이 있을 것으로 기대해본다.

〈표 6〉 현행 지방세법상의 탄력세율 적용사례

적용세목	과세대상 및 표준세율	세율 범위	적용 사례
주민세	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 균등할</li> <li>- 개인 : 10,000원 이내</li> <li>- 개인 사업장 : 50,000원</li> <li>○ 법인 : 50,000~500,000원</li> <li>○ 소득할 : 소득세, 법인세, 농업소득세액의 10%</li> </ul>	개인균등할은 10,000원이내에서 조정가능한 제한세율, 그 이외는 표준세율의 100분의 50안에서 조례로 가감조정 가능	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개인균등할</li> <li>- 최저 : 2,000원 (전북 완주 · 무주 · 부안군, 전남 광양시)</li> <li>- 최고 : 10,000원 (충북 보은군)</li> <li>○ 경북 경산시 : 농업소득세할 10% → 7.5%</li> </ul>
재산세	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택 : 0.15%~0.5%</li> <li>○ 건축물 등 : 0.25%</li> <li>○ 토지 : 0.2%~0.4%</li> </ul>	표준세율의 100분의 50범위 안에서 조례로 가감 조정 가능	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항공기</li> <li>- 서울 강서 · 부산 강서 · 인천 중구 · 제주도 0.3 → 0.25%</li> </ul>
지역개발세	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 발전용수 : 10㎡당 2원</li> <li>○ 지하수 : 1㎡당 20원~200원</li> <li>○ 지하자원 : 광물가액의 0.2%</li> <li>○ 컨테이너 : 1TEU당 15,000원</li> </ul>	표준세율의 100분의 50안에서 조례로 가감 조정 가능	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 강원 : 지역개발세 과세대상 전체 50% 가산</li> <li>○ 경북 : 발전용수 2원 → 3원</li> <li>○ 제주 : 지하수 20원~200원 → 30원~300원</li> <li>○ 컨테이너 15,000원 → 20,000원</li> </ul>

자료: 행자부 세정과(2006.4.12)

## 2) 비과세 감면 제도 정비

행자부는 2007년 지방세지출예산제도를 도입하여, 기존의 비과세 및 감면 규모를 예산규모로 책정하는 등 지방정부의 직접지출에 대한 표준안 및 운영매뉴얼 제정 및 교육을 단계적으로 실시한다. 비과세 감면 부분을 예산과정의 일부분으로 적용하여 기존의 감면대상이 기득권화하는 부작용을 최소화하고 보다 효율적인 재정지원이 가능하도록 하는 것으로 바람직한 제도로 평가할 수 있다. 올해부터 도입하는 복식부기 도입과 관련하여 지방정부 재정규모와 지출에 대한 체계적인 제도 도입은 매우 고무적인 것으로 보여지며, 단계적으로 시범실시를 거쳐 시행착오를 최소화할 수 있도록 하는 것을 기대된다.

〈표 7〉 국세와 지방세 수입의 세목별 구성(2004년)

(단위: 억원, %)

비고	국 세			지 방 세		
	세 목	세 수	구성비	세 목	세 수	구성비
소득과세	소득세	234,340	19.9	주민세	49,139	14.4
	법인세	246,784	21.0	농업소득세	41	0.0
				사업소득세	5,672	1.7
	소 계	481,124	40.8	소 계	54,852	16.0
소비과세	부가가치세	345,718	29.3	담배소비세	27,223	8.0
	특별소비세	45,740	3.9	주행세	17,503	5.1
	주세	25,948	2.2	도축세	445	0.1
	인지세	4,358	0.4	레저세	7,719	2.3
	증권거래세	13,016	1.1			
	관세	67,965	5.8			
	교통세	100,652	8.5			
	소 계	603,397	51.2	소 계	52,890	15.5
재산과세	상속·증여세	17,082	1.5	취득세	53,661	15.7
				등록세	67,158	19.6
				자동차세	17,920	5.2
				재산세	10,178	3.0
				종합토지세	20,316	5.9
				도시계획세	11,853	3.5
				공동시설세	4,648	1.4
	소 계	17,082	1.5	소 계	185,734	54.3
기타	교육세	35,295	3.0	면허세	677	0.2
	농어촌특별세	20,711	1.8	지역개발세	1,102	0.3
				지방교육세	40,837	11.9
	소 계	56,006	4.8	소 계	42,616	12.5
	과년도수입	19,908	1.7	과년도수입	5,925	1.7
	총 계	1,177,957	100.0	총 계	342,017	100.0

자료: 2004년 징수실적 결산자료이며, 국세는 재경부, 지방세는 행정자치부 자료.

## 다. 지방정부 기획능력 제고

자주재원 증가를 위한 일환으로 지방세 기능 강화가 필요한 만큼, 세외수입 및 기타 부담금 제도 활용의 의지도 동시에 이루어질 필요가 있다. 미국의 지방정부의 예를 들면, 중앙정부로부터의 이전재원이 삭감되고 동시에 재산세율 인상이 정치적인 부담으로 작용하자, 각종 수수료(부담금 포함) 및 세외수입이 급증한 바 있다. 지방정부 자체 기획능력을 발휘하여 재원을 조달하지 않으면 안되는 상황이 발생한 것이 우리나라와는 다른 상황이지만, 근본적으로 지방정부 재정운영의 기획능력은 제고될 필요가 있다. 수수료 현실화, 과태료 체납액 축소 등 세외수입의 안정적 확충을 위한 노력이 필요하다.

또한, 앞서 설명한 바와 같이 지방소비세 및 지방소득세 도입은 향후 지방정부가 담당할 세출기능과 연계되어 있음이 분명하다. 응익과세 원칙에 따른 지방서비스 공급의 확대와 고령화 사회를 대비한 복지사업 위주의 개편이 요구될 때 지방소비세 및 지방소득세 재원이 지방세화 할 수 있는 정책적 명분이 필요하기 때문이다.

## V. 결 론

주요국의 지방정부 세원 구성에서 알 수 있듯이 지방세수 비중 강화에 대한 요구가 명시적으로 나타나고 있지는 않다. 그럼에도 불구하고 지방세수 비중 및 기능강화는 지방공공재 공급의 최우선적인 책임을 지방정부가 담당하는 것이 공급의 효율성을 증가시킬 수 있다고 보는 견해이다. 따라서, 앞으로의 우리나라 지방세제의 변화내용은 지방정부가 제공하는 공공서비스의 성격에 따라 결정될 것이다. 지역성이 강한 지방공공재 공급의 증가가 보다 더 요구될 경우에는 응익원칙에 따른 지방소비세원 확충이 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나, 지역주민이 원하는 재정수요의 내용이 다분히 재분배적인 성격이 강한 경우라면 중앙정부의 세원이 양을 통한 재정확충은 중장기적으로 검토되어야 할 것으로 보인다. 그러한 관점에서 지방소비세와 지방소득세 도입 여부 또한 자주재원 확보의 필요성이 분명히 요구되어야 할 것으로 보인다.

또한, 지방세수의 구성 체계에 대한 과거의 논의는 2005년 이후 보유세 강화, 거래세 완화

정책으로 상당히 보완되었다고 보여진다. 다만, 보유세 증가에 따라 감소하는 거래세수에 대한 재정보전에 정책적 판단이 이루어져야 할 것으로 보인다. 그 밖의 지방세 운영의 합리화를 위해서는 탄력세율의 실효성 강화와 비과세 감면 제도 정비 등은 정부가 꾸준히 시행해온 정책이지만 그간 정책활용 면에서 활발히 운영되지 못했던 보다 근본적인 원인 검토가 필요할 것으로 보인다. 세출부담이 크지 않은 상황에서 세수확대 권한을 부여하는 것은 사실상 의미가 없다. 세율 인상으로 인한 세수증가에 따른 혜택보다는 조세저항에 따른 정치적 부담이 더 크게 작용할 것이기 때문이다. 따라서, 지방정부의 세입 기능 강화는 세출기능에 대한 부담과 동시에 이루어질 때 실효성이 있을 것으로 기대해본다. 🙏

#### ● 참고문헌 ●

김현아, “지방세체계 개편방안”, 地方稅, 2005년 제6호(통권 92호), 한국지방재정공제회.

박기백, 김현아, 「지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.

박연수, “2007년 지방세 운영방향”, 地方稅, 2007년 제1호(통권99호), 한국지방재정공제회.

최병대, 김성년, “지방자치제 실시로 인한 지방세 징수효과 분석”, 한국정책학회보 제13권 4호.

행정자치부 정책자문위원회, 「2007제1차 지방재정분과위원회 회의자료」

Blochiger, Hansjorg, “Fiscal Autonomy of sub-central governments”, Department and center for Tax Policy and Administration, OECD, David King, Stirling University, 2006.

Claire Charbit, "Intergovernmental fiscal transfers and decentralized public spending", OECD working paper (2005).

Ihori, T., and J. Itaya, "Fiscal reconstruction and local government financing", International Tax and Public Finance 11, pp.55-67, 2004.

Thornton, John, "Fiscal decentralization and economic growth reconsidered", Journal of urban economics 61(2007)64-70.