자주재원 확충을 위한 세원개발의 필요성과 방향

남 황 우
서울시립대학교 교수

Ⅰ. 진부하면서 새로운 주제

지방재정론에 있어 재원확충에 관한 논의는 진부하면서도 새로운 주제에 속한다. 모든 지방자치단체는 보다 풍족한 재원을 확보하려고 노력한다. 재원규모는 지역후생수준과 직결되기 때문에 이는 시공과 무관한 현상으로 보인다. 한편 정부간 재원배분은 과학적인 근거에 의해 이루어지기 보다는 당시의 사회·경제·정치 여건에 따라 결정되기 때문에 재원확충방안에 관한 논의는 그때그때 모습을 달리하고 나타남으로서 새롭게 느껴진다.

지방재정은 국가재정과 달리 세입원이 다양하기 때문에 재원확충방안도 다양하다. 국가재정의 경우, 국세수입을 늘리거나 국채발행을 증가시키는 방법을 모색하면 된다. 그러나 지방재정의 경우, 국가 내에서 수많은 활동주체가 존재하고 다양한 제도가 얽혀 있어 복잡하다. 예를 들어 국세의 개정은 지방세, 지방교부세, 국고보조금에 영향을 미칠 수 있고, 지방교부세의 개정은 여타의 제도에 영향을 줄 수 있다.

사실, 최근에 세원개발이 다시 주목받게 된 계기는 부동산관련세의 개편에 따른 것이다. 정부는 주택가격의 폭등에 직면해 서민주거안정과 부동산투기 억제를 목적으로 부동산관련세제를 양도소득세 강화, 보유세강화 및 거래세 적정화 등으로 개편했다. 전통적으로 지방세인

보유세에 국가가 개입했을 뿐만 아니라 거래세율을 인하함으로서 지방세 세수가 감소할 것으로 전망된다. 정부는 세수 감수분을 보전하기 위해 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세제도를 신설했으나 재원보장은 불안한 상태에 놓이게 되었다. 수도권과 대도시에 소재한 지방자치단체, 그 중에서도 보통교부세 불교부단체는 더욱 그렇다. 이에 지방자치단체는 완전하고 항구적인 보전대책마련을 정부에 요구하고 있다. 이 글은 이상과 같은 현상을 염두에 두고 세원개발의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

이글은 다음과 같이 구성된다. 지방자치제도의 부활을 앞두고 논의된 세원확충방안이 어떻게 구체화되었나를 살펴본다. 그 후에 세원개발의 필요성과 방향에 관해 기술한다. 부동산세제개편이 최근에 이루어져 아직 세재정통계가 정리되어 있지 않아 기술의 구체성이 결여될 수밖에 없음을 미리 언급해 두고 싶다.

Ⅱ. 세원개발의 논의와 성과

1. 세입제도의 복잡성

지방재정은 재원을 어떻게 조달해 이를 효율적으로 지출하고 관리해 주민의 복리를 증진시킬까가 주요한 관심사항이다. 주민의 후생수준을 높이기 위해서는 우선 사용할 재원이 있어야 하고 또한 이를 주민이 원하는 사업에 낭비없이 효율적으로 사용해야 한다. 재원확보가 가장 중요한데 이는 각종 제도에 의해 조달된다.

주지하고 있듯이 지방자치단체의 수입은 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 지방채로 구성되어 있다. 여기서 지방세와 세외수입은 각 지방자치단체의 의사에 따라 부과·징수한다는 의미에서 자주재원이라 부른다. 그리고 지방교부세와 국고보조금은 국세로 징수한 재원을 일정한 목적으로 각 지방자치단체에 교부된다는 의미에서 의존재원으로 부른다.

각 제도 자체도 단순하지 않지만 각 제도 간에는 서로 밀접히 연계되어 있어 이해하기 어렵고 복잡하다. 국세의 개정은 내국세 총액을 증감시켜 지방교부세 총액을 증감시키고 이는 다시 지방세 세원과 국고보조금을 검토하게 만든다. 지방세원의 일부를 국세로 옮기거나 국세의 세원을 지방으로 이양할 경우도 수입에 관련된 모든 제도를 동시에 고려해야 한다.

또한 지방재정제도는 지방자치단체간 이해관계가 첨예하게 대립되는 구조 속에서 운영되고 있다. 각 지방자치단체가 필요한 재원을 스스로 조달해 지출하면 제도는 비교적 간단할 것이다. 이 경우, 부담이나 행정서비스에서 지역간 현저한 격차가 발생해 국민통합을 저해한다는 문제에 직면하게 된다. 국가의 입장에서는 모든 지방자치단체의 주민은 동시에 국민이기 때문에 지역간 격차를 완화해야 할 의무가 있다. 우리와 같이 경제활동과 인구가 수도권과 대도시에 집중된 경우, 재정력이 양호한 지자체와 그렇지 못한 단체는 제도개정에 따라 이해관계가 상충하게 된다. 예를 들어 일부국세를 지방으로 이양하면 세원이 풍부한 수도권과 대도시는 재원이 증가하지만 농어촌적 성격이 강한 지자체는 세수증가 효과도 상대적으로 적은 반면, 지방교부세도 감소하고 국고보조금에도 영향을 미치게 된다. 정부는 제도개정에 있어 제도간의 연관성과 지역간의 이해득실을 면밀하게 검토해야 한다.

2. 세원개발의 개념

지방재정은 세입원이 다양하기 때문에 확충방안도 다양하다. 지방세를 통한 재원확충방안은 인위적으로 달성할 수도 있고 경제성장(세원함양)에 따라 자연적으로 확충될 수도 있다. 인위적이라 함은 과세요건의 변경(과세표준 현실화, 세율인상, 과세대상의 확대 등)이나 감면세 등 제도의 변경을 통해 이루어지는 것을 말한다. 이 중에서 세원개발은 과세대상의 확대를 통해 세수를 증대시키는 것을 의미한다. 지방재원확충에 있어 세원개발은 매우 협소한 영역에 속한다.

세원개발은 세입중에서 세수의 비중을 높여 보다 자립적이고 자주적인 지방자치를 지향하자는 것이다. 과세대상의 확대는 신세원개발, 세원이양으로 나누어 생각할 수 있다. 현재 지방세에 포함되어 있지 않지만 성격상 지방세로 부과하는 것이 바람직한 과세대상을 찾아 이를 지방세로 도입해 재원을 확충하자는 것이다. 부가가치세 및 특별소비세와 같이 바람직한 과세대상이 현재 국세에 포함되어 있다면, 일부 국세의 지방이양 논의의 범주에 포함시킬 수 있다.

그리고 국세의 과세대상이 아니라면, 신세원 개발논의에 포함된다. 인터넷을 통한 국내외에서 이루어지는 상거래 등과 같이 기술의 발달로 이제까지 존재하지 않았던 경제활동이 이루어질 경우, 이를 과세대상에 추가시키는 것이다. 또한 과세대상을 지방세에 추가할 경우, 세목을 새롭게 만들 수도 있고 기존의 지방세목에 이를 포함시킬 수도 있다. 법적으로는 과

세대상이나 착오 등으로 과세하지 않던 것을 과세하는 것도 세원개발에 포함시킬 수 있다.

세원의 독립성을 기준으로 보면, 부가세 형태로 참여할 수도 있고 독립세 형태를 취할 수 있다. 주민세 소득할과 같이 부가세 형태를 취할 경우, 징세비가 절약되고 세무행정이 간소해지는 장점이 있다. 반면에 지방자치단체의 의사와 관계없이 국가의 소득세 정책에 영향을 받게 되고, 납세자 자신이 어느 정부에 납세하고 있는지 알 수 없을 뿐만 아니라 세제가 복잡하게 되는 단점이 있다. 또한 도시계획세, 공동시설이용세와 같이 세원을 재산세와 공동으로 이용하는 방법도 있다.

3. 1990년대 이후의 세원개발

지방재원확충에 관한 논의는 지방자치제도의 부활을 앞둔 시점에서 본격화되었다. 정부는 1985년 3월 국무총리소속하에 지방자치실시연구위원회(이하에서는 연구위원회로 약칭함)를 설치했다. 연구위원회는 지방의회, 행정체제, 지방재정 3개 분야로 나누어 검토했다. 9명으로 구성된 지방재정분과위원회(이하에서는 분과위원회로 약칭함)는 지방재정 전반에 관해 검토하면서 지방재원확충방안을 제시했다. 여기서는 세원개발과 관련된 사항에 한정해 어떤 방안이 제시되었고 그 후 어떻게 구체화되었나를 정리해 기술한다.

우선 일부국세의 지방이양이다. 연구위원회는 대상세목으로 부가가치세의 일부, 주세의 일부, 전화세, 상속세, 양도소득세 그리고 담배전매익금의 지방세 배분율의 확대 등을 제시하고 있다. 이 가운데 부가가치세, 상속세, 양도소득세는 현재까지 국세로 되어 있다. 분과위원회가 주세 및 전화세의 지방이양을 주장한 근거는 세원의 분포가 비교적 고르다는 것이다. 결국, 주세와 전화세의 일부는 지방양여금제도의 재원으로 편입되었다. 지방양여금제도는 지방의회가 구성되기 직전인 1990년말에 도입된 제도이며, 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 도로정비사업 등을 추진함으로서 지역간의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다. 지방양여금은 그 후 잦은 개정을 거쳐 2004년 1월말 폐지되었다. 한편 담배전매익금의 지방세화는 1986년 개정에서 배분율을 대폭 인상했고, 1988년말 지방세법 개정에서 담배판매세를 폐지하고 특별시·광역세 및 시·군세로 이양되면서 담배소비세로 세목을 신설했다.

분과위원회는 행정수요의 양적증가 및 질적변화에 따른 지방재정수요를 충족하기 위해서

는 고도성장과정에서 배양된 지방세원을 개발하는 것이 필요하다고 지적하고 있다. 동위원회는 관광자원의 세원화 방안, 환경오염 유발요인에 대한 세원화 방안을 검토했다. 전자의 구체적 과세대상으로는 국공립공원, 온천, 해수욕장, 낚시터, 수렵행위를 사례로 들고 있다. 후자에 대해서는 특별소비세 중 자동차 유류분을 지방에 이양하는 방안을 제시하고 있다. 관광자원의 세원화는 현실화되지 않았고 특별소비세의 일부는 국세인 교통세로 도입되었다.

분과위원회는 신세원개발과도 관련해 법정외보통세 설치를 제시하고 있다. 법정외보통세는 각 지방자치단체가 자신의 지역실정에 맞추어 세목을 결정할 수 있도록 제도화한 것이다. 이를 통해 지방자치단체가 자주적으로 지방세를 운영할 수 있고, 제공되는 행정서비스에 상응하는 세원을 확보할 수 있도록 해 줌으로서 행정의 효율성을 제고할 수 있는 장점이 있다. 그러나 헌법에서는 조세의 세목과 세율은 법률로 정하게 되어 있으므로 법률 이외에는 신세목 설치가 불가능하다는 견해가 일반적이다. 이러한 난점을 피하기 위해 분과위원회는 지방세법에 법정외세 설치근거를 규정해 놓고 각 지방자치단체의 조례로 과세대상과 세율을 정하게 하는 운영방식을 권고하고 있다. 분과위원회는 수력발전, 어업권보호, 임축산물반출, 핵연료사용, 광고물 부착 등을 과세대상으로 검토하고 있다. 이는 지역개발세의 형식으로 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 등을 과세대상으로 하는 시·도의 목적세로 도입되었다. 그 후 한미자동차협상으로 인한 자동차세 개정과 중고자동차 세율인하 등에 따라 주행세도입과 확대가 있었다. 이는 교통세의 일정율을 지방세화한 것으로 일종의 세원이양에 해당된다. 지역개발세의 과세대상에 핵연료사용이 추가되었고, 그간 일부 지방세를 모세로 해 부가되던 교육세가 지방교육세로 이름을 변경한 것 이외에는 큰 변화는 없다. 부동산관련 세제에 큰 변화가 있었으나 이에 관해서는 후술한다.

Ⅲ. 세원개발의 필요성

1. 지방자치에 있어 지방세의 함의

주민의 후생수준을 높이기 위한 두 번째 조건은 재원을 낭비없이 효율적으로 사용하는 것이다. 동일한 규모의 재원을 지출하더라도 복지수준은 재원구성에 따라 달라질 수 있다는 생

각이다. 한정된 재원을 주민이 원하는 우선순위가 높은 사업에의 투자와 효율적인 사업집행은 저절로 달성되지 않는다. 주민의 관심과 감독이 뒤따라야 한다. 지방세가 중요한 위치를 차지하는 것은 바로 이러한 기대에 부응할 수 있다는 것이다.

국가가 수많은 지방자치단체를 일일이 통제하고 감시하는 것은 바람직하지도 않고 실행하기도 곤란하다. 그러면 지방재정의 낭비, 비효율을 감시할 시스템 구축이 필요하다. 지방의회의 감시나 공무원의 정책결정능력의 향상도 중요하지만 최종적으로는 정기적으로 반복되는 선거를 통해 이루어진다고 볼 수 있다. 주민이 자신이 속한 지방자치단체의 행재정에 관심을 갖고 정확한 정보에 근거해 선거에 임할 수 있도록 유도하기 위해서는 부담수준과 행정서비스수준에 관해 긴장관계가 조성되어야 한다.

주민과 지방자치단체간의 긴장관계는 지방재정 수입에서 차지하는 지방세 비중의 고저로 형성되는 것은 아니다. 영국 지방재정에 있어 지방세 비중은 매우 낮다. 반면 일본의 경우는 매우 높다. 그렇다고 해서 일본이 영국보다 지방자치가 발전했다고는 말하지 않는다. 또한 거의 자급자족하는 서울시가 국고에 크게 의존하는 군보다 지방자치가 성숙했다고는 하지 않는다.

각 지방자치단체가 증가하는 재정수요에 대응할 수 있는 유일한 수단은 중앙부처에 재원부족과 사업실시의 시급함을 호소해 국고를 확보하는 것이다. 이는 이전재원을 확보하기 위한 지자체간 경쟁이며 제로-썸 게임이기 때문에 치열한 투쟁의 장이 된다. 좀 과장된 표현을 하면, 지방자치단체가 주민의 눈치를 보며 자조노력을 하지 않아도 국가는 지방교부세제도 등을 통해 최저행정비를 보장해 준다. 이와 같은 지방재정시스템하에서는 부담과 편익의 연계고리가 형성되지 않는다. 그 대신에 동일한 부담을 전제로 한 국고쟁탈전만 심화될 것이다.

이런 측면에서 볼 때, 부담과 편익을 연계시키는 고리를 강화시킬 필요가 있으며 그 역할은 지방세가 담당해야 한다. 더 나아가 높은 세율은 양질의 서비스, 낮은 세율은 저수준의 행정서비스 공급이란 등식이 성립할 수 있도록 과세의 자주성이 제고되어야 하고, 재정시스템이 변해야 한다.

2. 자원배분의 효율성 제고

우리나라의 경제활동과 인구는 수도권과 대도시에 집중됨으로서 조세수입도 일부 지역에 집중되고 있다. 그 결과 자체수입으로는 인건비도 해결하지 못하는 지자체가 대부분을 차지

하고 있다. 이를 해소하기 위해 지방교부세가 운영되고 있다. 지방교부세제도는 모든 지방자치단체를 대상으로 최저한도의 행정서비스를 국가가 보장한다는 측면에서는 높이 평가할 수 있다. 그러나 형평성을 과도하게 강조하면 자원배분의 효율성이 저해되기 쉽다.

지방재정자립도가 30%라면, 나머지 70%는 지방으로 이전된 국세로 재정을 운영하게 된다. 국세의 대부분은 경제활동이 집약적으로 이루어지는 지역에서 징수된다. 이를 통해 지역간 소득재분배가 이루어지고 있다. 국고에의 과다한 의존은 주민으로 하여금 지방행정서비스가 상대적으로 저렴하다는 착각에 빠지게 한다. 이는 과다수요를 유발해 자원의 비효율적 배분을 초래하기 쉽다. 각종 사회간접자본이 효율적으로 이용되지 못하는 것은 인구의 유출에도 원인이 있지만 재정구조적 측면에서도 검토할 필요가 있다.

관광지는 타 지역 주민이 대부분 이용한다. 이들은 각종 재정수요를 발생시킨다. 그렇다고 해서 특별히 그 경비를 분담시킬 수단이 없다. 관광객이 관광, 숙식, 쇼핑에 지출한다 해도 지방자치단체가 직접 세원을 포착해 지방세를 부과·징수하는 과세대상은 거의 없는 실정이다. 소득세와 법인세의 경우, 국가가 세원으로 포착해야 그 부가세 형태로 징수될 뿐이다. 그 지역사정을 반영해 경비를 분담시키는 제도가 마련되어 있지 않은 것이다. 대부분의 지방자치단체는 재정면에서 국가에 크게 의존해 왔다. 이러한 체제가 장기간 지속되어 재원을 경시한 불요불급한 사업을 계획하고 집행하게 된다. 지방자치단체와 시민의 계약이라고 할 수 있는 공약이나 종합발전계획수립에 있어 재원조달은 무시하거나 형식적으로 이루어진 경우가 많다. 이를 방지하기 위해서는 세원개발을 통한 자기부담을 증가시키는 것이 바람직하다.

3. 재정수요의 증가

그간 지방재정은 농업사회에서 공업사회로의 전환에 따라 발생하는 재정수요를 충당하는데 급급해 왔다. 지방은 주로 행정기관 유지, 도로·항만시설의 건설 및 유지보수, 치산·치수 관련사업, 과밀·과소문제의 완화, 교통문제 해소에 전념해 왔다. 어느덧 산업화과정에서 직면한 문제와는 성격이 다른 재정수요에 직면해 있다. 최근에 화두가 되고 있는 저출산고령화 문제가 그것이다.

2005년 출산율은 1.08명으로 OECD 국가의 평균 출산율인 1.6명보다도 훨씬 낮은 수준인 것으로 나타났다. 2002년에 출산율이 1.17명으로 떨어지면서 세계 최저수준에 도달한 이후

출산율이 제고될 기미는 보이지 않고, 그 하락세를 지속하고 있다. 한 사회가 현재의 인구를 유지하기 위해서는 출산율이 2.1명은 되어야 하는데, 우리 사회는 그 절반수준에 머무르고 있어 우리의 미래를 어둡게 하고 있다.

한편, 우리나라는 2006년에 65세 이상의 고령인구 비율이 9.5%이나, 2018년에는 14%인 고령사회가 될 것으로 예상되고 있다. 평균수명의 연장과 출산율 하락 등에 따른 고령화는 선진국 공통의 현상이지만, 우리나라는 그 진행 속도가 세계에서 가장 빠르다는 측면에서 향후의 추세가 주목되고 있다. 따라서 출산율에 대한 획기적인 대책이 없는 한, 우리나라의 인구는 2020년의 4,995만 명을 정점으로 감소할 것으로 전망되고 있다. 또한 2017년부터는 65세 이상의 노령인구 비중이 14세 이하의 유년인구 비중을 추월할 것으로 보인다. 따라서 생산가능인구(15~64세)는 2016년의 3,650만 명을 정점으로 감소세로 전환될 것으로 보인다.

이러한 추세에 반하여 전통적 가족기능이 현저히 약화되고 있으며 커뮤니티 기능이 붕괴되고 있다. 어느덧 세대간 부조기능이 사라지고 벽을 함께하는 옆집에 대해서도 무관심해 졌다. 그렇다고 노인을 보살피거나 아이를 돌봐줄 수요가 사라진 것은 아니다. 그 역할을 지방자치단체가 중심이 되어 수행해야 할 것이다. 이에 따른 재정수요는 막대하며 경제사정에 관계없이 서비스는 제공되어야 하는 특징을 갖고 있다.

지방분권화의 추진도 지방재정수요를 증대시키는 요인이 되고 있다. 중앙권한의 지방이양에 따라 그에 상응한 재원도 이양되어야 하나 불충분한 실정이다. 그간 정부의 재원조치 상황을 보면 세원이양보다는 지방교부세 교부율 인상으로 대처해 왔다. 지방교부세 교부율이 2001년부터 13.27%에서 15% 그리고 2006년부터 다시 19.13%로 인상되었고 분권교부세가 신설되었다.

4. 부동산관련세제 개정에 따른 재원보전

2002년말경부터 서울을 비롯한 일부지역에서 주택가격 폭등이 재연되었다. 정부는 각종 대책을 수립해 발표했고, 그 내용의 하나는 부동산관련세제 개편이다. 개편 방향은 양도소득세 강화, 보유세 강화 및 거래세 완화를 골자로 한다. 여기서는 지방세에 한정해 기술한다.

부동산보유세는 국세의 신설을 통해 강화되었다는 특징이 있다. 정부는 토지와 건축물을 대상으로 한 종합부동산세를 신설했다. 이로 인해 부동산보유세는 2층으로 구성되어 있다.

즉, 제1차적으로 시·군·구가 관할구역내의 부동산을 대상으로 낮은 누진세율로 재산세를 부과한다. 제2차적으로 국가가 전국의 부동산을 세대별로 합산해 일정액 이상의 소유자를 대상으로 높은 누진세를 부과하는 구조로 되어 있다. 한편 2006년 8월말 국회를 통과한 부동산 거래세는 2%로 인하되었다. 이와 더불어 과세표준의 현실화율을 점차로 높여 2010년경부터 공시가격 그 자체를 과표로 사용할 것을 법정화해 놓고 있다.

이 결과, 시·군·구세인 재산세도 감소하고, 시·도세인 거래세도 감소할 것으로 예상된다. 이를 고려해 정부는 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세를 신설했다. 그러나 지방자치단체는 재원보전이 불확실하다. 우선 종합부동산총액과 재산세 및 거래세 감소액이 일치할 가능성은 없다. 감소액이 종합부동산세액을 초과할 경우, 이에 대한 대책이 미비되어 있다. 또한 종합부동산세액은 정산 등을 통해 정확하게 알 수 있지만, 재산세 및 거래세의 감소액은 추정할 수 밖에 없고, 기준시점도 불명확하며 세액에 영향을 미치는 과세표준, 과세구간, 과세대상 수, 세율이 변하는 상황 하에서는 감수액을 산정하는 것은 곤란하다. 시간이 경과할수록 더욱 곤란해질 것이다.

부동산관련세제의 개편은 수도권을 비롯한 대도시에게는 더욱 불리한 개정이다. 종합부동산세 세원이 이곳에 집중되어 그만큼 부동산교부세에 기여하게 된다. 부동산 가격이 비싸기 때문에 재산세 및 거래세 감수분도 대규모이다. 뿐만 아니라 서울특별시, 인천광역시, 경기도는 보통교부세 불교부단체이기 때문에 부동산교부세가 폐지되거나 산정구조가 변경되면 보통교부세로 보전받지도 못해 재원이 감소하게 된다. 이에 지방자치단체는 재원의 완전보장과 항구적이고 안정적인 재원을 요구하고 있다.

Ⅳ. 세원개발의 방향

1. 세원이양

1)종합부동산세

국세인 종합부동산세가 도입됨으로서 보유세는 국세와 지방세로 이원화되었다. 전통적으로 부동산 보유에 관한 과세권은 기초자치단체에 부여된다. 우리나라도 그래 왔다. 반복적으로

발생하는 부동산투기라는 특수한 사정은 있지만 보유세를 2원화해 국세로 한다는 것은 지방재정론적 시점에서는 부적절하다.

주택과 토지는 각종 지방행정서비스의 혜택을 받아 효용이 증가하며, 소유자는 이에 대한 대가로 매년 공동경비를 분담하는 것으로 인식되어 왔다. 부동산보유세는 납세자 수가 많고 부담이 일시에 집중되어 조세저항이 크다. 이것은 지방행재정에 관한 관심을 제고시켜 주민통제를 유인하는 요인으로 작용하는데 도움이 된다. 또한 세수가 안정적이고 세원이 지역적으로 고루 분포되어 있다는 장점도 있다.

종합부동산세는 국세로서 부적절하고 교부세제도를 필요 이상으로 복잡하게 만든다. 지방재정조정과 재원보장은 수도권 지방자치단체의 의무가 아니라 국가의 고유업무라는 측면에서 보유세를 교부세로 사용하는 것은 이치에 맞지 않는다. 종합부동산세를 지방세로 이양하면서 시·도분과 시·군·구분을 법률로 정해 놓고, 시군구분은 재정보전금이나 재정조정교부금 재원으로 사용하도록 하면 더 이상 국가가 관여하지 않아도 된다.

이러한 이유로 종합부동산세는 지방세로 환원하는 것이 바람직하다. 시·군·구세로 환원할 경우, 세무행정상의 난점, 세원의 편재문제, 부동산안정화정책의 지속성 여부 등이 우려된다면 시·도세로 환원하는 방법도 있다.

2)부가가치세

부가가치세는 생산 및 분배과정의 각 단계에서 재화 및 용역에 부가되는 가치에 대해 과세하는 소비세이며, 조세의 중립성 확보와 넓은 과세기반에 근거한 세수의 안정적 확보를 근거로 1977년에 도입된 국세이다. 부가가치세는 재화와 서비스의 복잡한 유통과정과 지역간 자유로운 이동으로 인하여 국세로 하는 것이 일반적인 경향이다.

각 지방자치단체가 과세권을 행사하게 되면 세원포착 등 조세행정상의 어려움이 따른다. 특히 지방에 세율결정권이 부여되면 세원유치경쟁을 일으켜 경제활동에 왜곡을 초래할 우려가 있다. 그러나 기업은 재화 및 용역의 생산, 유동과정에서 지방행정서비스를 이용하고 있어 그 대가를 지불해야 한다. 그리고 세무행정 상의 난점도 최소화할 방안이 연구되어 있다. 즉, 일본의 지방소비세와 같이 전국 획일적인 세율로 부과하면 된다.

한편, 부가가치세 과세대상 가운데 지방행정서비스의 수혜와 관련이 깊고 세원이 보편화되어 있는 업종을 국세에서 분리해 지방세로 도입하는 방법도 생각할 수 있다. 유흥음식점, 소

매업, 숙박업, 전기·가스업 등이 적정한 업종으로 거론되고 있다. 부가가치세의 일정율을 지방세로 할 경우의 과세권은 시·도에 부여하는 것이 합리적이며, 특정업종을 과세대상으로 할 경우는 기초자치단체에 과세권을 부여하는 것도 검토할 수 있다.

3)특별소비세

특별소비세는 사치성 상품이나 서비스를 과세대상으로 높은 세율을 부과하는 소비세이다. 주로 특정한 제품 소비나 행위를 억제할 목적으로 부과하는 일종의 정책과세이다. 보석·모피·승용차·냉장기 등의 특정한 물품, 골프장·경마장·카지노 등의 특정한 장소에의 입장행위, 유흥음식행위에 부과하고 있다.

국가와 지방이 특별소비세의 과세표준을 공동으로 사용하면서 각각 별도의 세율을 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 지방행정서비스와 밀접한 관련이 있는 입장행위 및 유흥음식행위를 국세에서 지방세로 이양해 지방특별소비세를 도입하는 방안도 생각할 수 있다. 지방특별소비세의 세수규모는 지방소비세에 이르지 못할 것이다. 그러나 지방행정서비스의 대가를 분담시켜 효율성을 제고함과 동시에 세수입을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

2. 신세원개발

1)지방법인세

법인은 경제활동을 영위하기 위해 다양한 행정서비스를 받고 있다. 즉, 도로, 교통시설, 상하수도, 청소, 경찰 등 막대한 재정수요를 유발하고 있다. 법인세는 이윤이 발생할 경우에만 법인소득세를 납세한다. 따라서 이윤이 발생하지 않은 연도에는 법인세는 물론이고 주민세 법인세할도 납부하지 않는다. 상당수의 법인은 적자로 운영되고 있기 때문에 소액의 주민세 균등할 이외에는 아무런 부담도 하고 있지 않다.

업무용 부동산은 주택에 비해 보유세 부담도 가볍다. 건축물에 대해서는 비례세로 과세될 뿐만 아니라 종합부동산세 과세대상에서 제외되어 있다. 또한 토지에 대해서는 별도합산되어 상대적으로 우대되고 있다. 주거용부동산과 부담의 공평성을 제고할 필요가 있다.

이윤에 관계없이 법인도 행정서비스 제공비용을 분담하는 것이 마땅하다. 현실적으로 모든 법인을 대상으로 하는 것이 곤란하다면, 재정수요 발생 정도를 고려해 특정업종에 한정해 부

과하는 방법도 있고, 일정규모 이상의 매상액이나 자본금을 기준으로 분담시키는 것도 하나의 방안으로 생각된다.

2)지역개발세의 과세대상 확대

세원이양은 주민의 추가적인 부담을 요구하지 않고 세원을 정부간에 재배분하는 것이다. 이에 비해 신세원개발은 지금까지 과세대상에 포함되어 있지 않던 경제활동이나 행위에 과세함으로서 추가적인 부담이 뒤따르는 방식이다. 세수규모는 적은 반면 조세저항이 거셀 수도 있다.

광역단체가 제공하는 행정서비스와 연계된 활동을 찾아내 지역개발세의 과세대상을 확대하는 방안이다. 구체적인 과세대상은 좀 더 지혜를 모아야 할 것으로 생각된다.

기초자치단체에도 지역개발세와 유사한 방식으로 세목을 신설하는 방안이다. 그 속에 지역의 특성을 반영할 수 있는 다양한 과세대상을 나열해 놓고 각 지방자치단체가 조례로 선택해 부과·징수할 수 있게 하는 것이다. 과세대상은 관광·레저나 환경보존과 관련된 활동을 생각할 수 있다.

Ⅴ. 요약 및 향후과제

세원개발이란 용어는 학술적인 용어가 아닌 행정용어이며 아직 명확히 개념도 정의되어 있지 않다. 필자는 일부 국세의 지방이양(세원이양)과 신세원개발을 포함한 것으로 개념화하고 이를 사용했다. 최근의 세원개발논의는 부동산관련세제 개편에 따른 보전재원확보가 현안과제로 대두하면서 새로운 모습으로 등장한 것이다.

부동산 가격안정화를 도모하기 위한 세제개편은 지방세수를 감소시키는 방향으로 진행되었다. 국세를 통한 보유세 및 양도소득세 부담강화, 거래세 부담 완화는 서울특별시를 비롯한 수도권 지방자치단체에 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이에 반해 저출산고령화가 급진전됨에 따라 재정수요는 증가하고 있다.

정부는 세제개편과 동시에 종합부동산세 수입을 감수보전재원용으로 책정해 놓고 있으나 지방자치단체는 불안한 상황에 놓여 있다. 지방자치단체는 완전재원보전과 안정적인 재원확

보를 요구하고 있다. 이의 대안모색에 있어 묵시적으로 응익성, 세원보편성, 안정성, 세수규모 등을 고려했다.

우선 세원이양방식으로 국세인 부동산종합세를 시·도세로 이양하고 부동산교부세를 폐지하는 방안이다. 부동산 보유세는 전통적으로 지방행정서비스의 대가로 간주되어 국세로서는 부적합한 세원이다. 지방자치단체가 부가가치세나 특별소비세에 참여하는 방안이다. 지방행정서비스와 밀접한 관계를 맺고 있는 업종을 소비세에서 분리해 과세하는 방법과 세원을 공동으로 사용하면서 별도의 세율을 적용하는 방법을 생각할 수 있다. 세수규모, 세무행정의 편의, 중립성 측면에서는 후자의 과세방법이 합리적이며 과세권자는 광역자치단체가 적절하다고 판단된다.

신세원개발은 주민에게 추가적인 부담을 요구한다는 측면에서 보다 신중한 접근이 필요하다. 우선 재정수요를 유발하면서 그 비용을 거의 분담하지 않는 법인을 대상으로 하는 지방법인세를 도입하는 것을 고려할 수 있다. 특정업종이나 일정규모 이상의 매상액이나 자본금을 기준으로 이윤발생에 관계없이 매년 비용분담을 요구하는 것이다. 또한 시·도의 지역개발세의 과세대상을 확대하는 한편, 지역개발세와 유사한 방식으로 시·군·구 세목을 신설해 다양한 과세대상을 나열해 놓는 방안도 제시할 수 있다.

위와 같은 세원개발의 방향을 제시했으나 그 구체화에 있어서는 세심한 조사와 관련 제도의 검토가 이루어져야 하고, 지방자치단체는 주민에게 추가적인 부담을 요구하기에 앞서 재정운영이 진실로 낭비없이 효율적으로 집행되고 있음을 인정받는 것이 필요하다. 앞으로 부동산관련세제 개편의 영향에 관한 세재정통계를 정리해 이를 근거로 보다 현실적인 논의를 전개해야 할 것이다.