

2007년 지방세 운영방향

박 연 수

행정자치부 지방재정세제본부장

I. 2007년, 지방세제 혁신을 준비하며...

올 2007년, 정해년(丁亥年)은 지방재정, 지방세제에 있어서 여러모로 중요한 해이다. 2003년 2월 25일 출범한 참여정부의 마지막 정리의 해이며, 1995년 7월 1일 민선 단체장이 취임한 이래 10여 년이 지나 민선자치 10년, 민선 4기의 지방자치제도 성숙·정착의 교두보적 해이다.

지난 4년간 참여정부는 4대 국정원리 중 하나로서 “분권과 자율”의 가치를 내세워 지속적인 “균형발전”을 추구해왔고, 이를 위해서 지방재정의 확충, 지방재정 건전화를 추진해왔다. 올 한 해는 이러한 노력의 결실을 맺어야 할 의미있는 해이며, 지방자치제도의 성숙단계로 도약하기 위해 지방재정 여건의 개선을 추구해야 할 필요 또한 더욱 절실했다.

이러한 국가적 여건 하에서 지방자치단체의 주요 자체 재원조달 수단이자 지방자치 실현의 주요 정책수단 중 하나로서 지방세의 중요성은 두말할 나위 없고, 지방세제 혁신 필요

성 역시 한층 부각되고 있는 상황이다.

지난 2006년 지방재정 100조원 시대를 맞은 이래, 지방세 분야는 참여정부 부동산 정책 방향에 부합하여 “보유세 강화, 거래세 완화”를 지속 추진하였고, 지방재정 확충을 위하여 원전에 대한 지역개발세 신설 등 신세원 발굴에 힘쓰는 한편 국민들의 납세편의 제고를 위해 지방세제 개선 노력을 지속해왔다.

최근 세계 경제의 경기둔화세가 예측되는 가운데, 올해 국내 경제 역시 소비심리 및 설비투자 둔화 등으로 지난해 경제성장률 5.0%보다도 낮은 수준(한국은행 : 4.4%, 재정경제부·기획예산처 : 4~5%)을 기록할 것으로 보이며, 지방세수의 증가폭은 크지 않을 것으로 예견되어, 참여정부 “균형발전” 국정원리의 마무리 및 지방자치의 성공적 정착과 발전을 위해 지방세제 및 지방세정의 혁신은 더욱 중요할 것으로 보인다. 이에 지방세 세목 조정, 지방세 비중 제고 및 신세원 개발을 추진하는 한편, 지방세법 정비 등 지방세 체계 전문화, 지방세 연구기능 강화, 지방세 제도혁신 네트워크 강화, 지방세 정보시스템 통합 관리를 통한 지방세정 혁신 노력을 기울일 계획이다.

II. 2006년 지방세제 주요 개편내용

1. 보유세 강화, 거래세 완화

그동안 정부는 토지 과표 현실화 정책을 지속 추진하였으나 조세저항에 부딪쳐 그 성과가 미진하였다. 문민정부 이전(1989년) “토지 과표 현실화 5개년 계획”에도 불구하고 1993년 목표치인 52.7%에 크게 미달하는 21.3%에 그쳤고, 문민정부의 “신경제 5개년 계획” 역시 1997년 IMF 관리체계의 영향으로 제대로 추진되지 못했다. 또한 국민의 정부가 추진한 “토지 과표 평준화 계획”은 토지 과표 현실화율이 30% 범위 내로 그 편차를 일부 줄이는 데(1998년 3.04 → 2002년 2.75) 그쳤다.

참여정부는 그간 미진했던 과표 현실화 정책을 완성하기 위하여 거래세는 1995년 32%에서 1996년부터 공시지가를 바로 적용토록 하여 시가의 약 80% 수준에서 운영되다가 2006년 실거래가 신고제 도입으로 100%로 완료하였고, 보유세는 2005년 공시가격의 50%에서

2006년부터 매년 5%p씩 인상하여 2015년에 100%를 적용토록 하였다. 다만 주택은 서민 주거안정 지원을 위해 2005년 50%에서 2년간 동결한 후 2008년부터 매년 5%p씩 인상하여 2017년 100%를 적용하도록 하였다.

과표 현실화로 인상되는 세부담 완화를 위하여 8·31 부동산 정책 방향인 “보유세 강화, 거래세 완화” 방침에 따라 주택 거래에 대한 거래세의 세율을 대폭 인하(2005년 4%(개인간 3.5%) → 2006년 1월 4%(개인간 2.5%) → 2006년 9월 2%(개인·법인 모두)함)으로써 국민적 부담이 크게 증가하지 않도록 조정하였다. 또한 8·31 부동산 세제의 실행 과정에서 공시가격 인상 등 과표 현실화로 인하여 투기와 관련없는 서민주택까지 보유세 부담이 급증하는 어려움을 해소하는 방안으로 공시가격 6억원 이하 주택에 대하여 전년도 세액 대비 일정을 이상 증가하지 않도록 하는 세부담 상한율(50%)을 인하(3억원 이하 5%, 3억원 초과 6억원 이하 10%)하는 조치를 하여 서민의 세부담 증가를 완화하였다.

부동산 정책은 국가 전반의 경제적 상황 및 국민 생활여건에 큰 파급효과를 미치며 국민들의 국가정책 신뢰성과 밀접하게 연관되어 있는 한편 전국적으로 통일성을 유지해야 하는 바, 그간 지방세제는 “보유세 강화, 거래세 완화”라는 국가 부동산정책 기조에 맞춰 국민 주거생활 여건 개선, 국가정책 신뢰성 제고 등을 위해 신속하고 능동적으로 대응해왔고, 그동안 미진했던 과표 현실화를 완성함으로써 “동일 가격, 동일세 부담 원칙”에 따른 공평과세를 실현하였다고 평가할 수 있다.

2. 지방세법 주요 개정내용

“보유세 강화, 거래세 완화”의 부동산 세제 개편 이외에 2006년 지방세법 개정은 크게 세 가지 측면에서 추진되었다. 우선 납세편의를 제고하였고, 둘째 국가 주요정책에 대한 세제 지원이 이루어졌으며, 셋째 2006년 일몰기한 도래에 따른 감면조항 일제 정비가 추진되었다.

1) 국민 납세편의 제고

지방세는 지방 살림을 뒷받침하는 지방 자주재원으로서의 중요성이 있는 한편, 지역 주민들의 지방 서비스라는 편익 향유를 위한 비용 부담으로서의 의미도 있다. 따라서 지방세 납부는 지자체의 책임성 제고 수단이며 지역 주민의 중요한 의무 중 하나라 할 수 있다.

그러나 지방세를 납부하는 국민들의 부담, 어려움 또한 존재하는 것이 사실이다. 이에 지난 해 전자송달 규정 신설, 서류의 교부송달시 수취인 서명날인 방법의 개선, 납세고지서의 납기한 연장, 정기분 면허세 납부방법 개선, 소득할주민세 가산세 부과 개선 등 국민 납세 편의를 위해 지방세법을 개선하는 노력을 지속하였다.

2) 국가 주요정책에 대한 세제 지원

국가 주요정책에 대한 지방세 차원의 지원을 위해 한국농촌공사가 경영회생지원사업으로 매입·환매하는 농지에 대해 취득·등록세를 면제하는 한편 재산세 50%를 경감하였고, 역모기지제도에 대한 세제지원 방안을 신설하였으며, 민간위탁 민영교도소에 대한 취득세, 등록세, 재산세 감면조치를 통해 민영교도소의 안정적 운영 확보에 기여하였다. 또한 공공기관의 지방이전에 대해 감면 규정을 신설하였다.

3) 일몰기한 도래에 따른 감면조항 일제 정비

비과세·감면은 대상 및 규모가 명확히 드러나지 않는 간접지출로서 효율적 재정운영을 저해하며, 비과세·감면 대상은 기득권화, 만성화되어 과세불형평 문제를 야기할 수 있다. 자치단체의 자주재원 확충, 재정운영의 투명성 및 효율성 제고를 위해 불요불급한 비과세·감면은 축소할 필요가 있다.

2006년은 지방세 감면 적용시한이 만료되는 해로서 감면 관련 규정을 전반적으로 재정비하였으며, 그 주요내용은 대한석탄공사, 환경관리공단, 선박사업자 등 목적을 이미 달성하였거나 실효성이 낮아진 감면 규정 폐지, 대한주택보증주식회사와 같은 수익창출법인에 대한 감면 축소, 한국철도시설공단, 한국철도공사 등에 대한 공동시설세 감면 조항 폐지 등이다. 다만 지방세 감면제도의 본래 취지에 맞추어 농어민, 중소기업 등 사회적 지원이 필요한 계층에 대한 감면은 연장 조치하였다.

III. 지방재정 선진화를 위한 지방세제 혁신

총재정사용액을 기준으로 2004년 지방재정규모(52%)가 국가재정규모(48%)를 넘어선 이

래 2006년 지방재정 100조원 시대가 도래하는 등 지방재정규모는 점점 증가하고 있으나, 총 조세 중 지방세 비중은 점차 감소하여 2006년 20.7%에 불과한 한편, 자치단체간 재정 불균형은 더욱 커지고 있는 실정이다. 2006년 지방세제 개선 노력에도 불구하고 지방재정 확충, 자치단체간 재정불균형 완화 등 지방재정 선진화를 위한 과제들이 남아있는 상황에서, 2007년 한 해에도 지방세제 혁신 노력을 지속할 예정이다.

1. 지방세 세목 조정을 통한 자치단체 재정불균형 완화

서울시 자치구 간 세원불균형은 심화되어 예산규모를 기준으로 2006년 최고 자치구(강남)와 최저 자치구(강북)의 차이는 15.2배에 달하는 등 자치단체간 재정불균형은 커지고 있으며, 자치단체별 특수성과 실정을 고려한 세목 조정이 시급한 실정이다.

이에 우선 2005년 11월 9일 발의되어 현재 국회 행정자치위원회에 계류 중인 열린우리당 의원식 의원의 서울시 세목 조정 입법안 등에 대한 면밀한 검토 및 적극적 지원을 통해 서울시 세목 조정 지방세법 개정을 추진할 것이다. 또한 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 계획이다.

2. 지방세 비중 제고 및 신세원 개발

참여정부 출범 이후 총 조세 중 지방이 사용하고 있는 비중은 2002년 55.1%에서 2006년 58.4%로 급증하여 왔음에도, 총 조세 중 지방세 비중은 점점 낮아져(2002년 23.3% → 2006년 20.7%) 일부에서 재정자치의 후퇴라는 오해와 비판이 있는 게 사실이다. 또한 저출산·고령화 대책 등 국가시책에 따른 지방비 소요가 급증하고 있어 이에 대한 재원대책이 절실한 상황이다. 따라서 지방재정 확충을 위해서 지방세 비중 제고 및 신세원 개발을 적극 추진할 필요성이 있다.

재산과세 중심으로 되어있는 지방세에 소득·소비과세를 확충하여 지역경제 발전이 지방세수와 연계되도록 하고, 자치단체가 도로 등 기반시설을 투자하여 유치한 카지노 등 유치

시설과 자치단체의 행정·재정 수요를 유발하는 쓰레기매립장, 방사능폐기물 처리장 등 기피시설에 대한 과세방안을 마련해 나갈 것이다. 또한 지방자치단체가 카지노 등 지역의 특수한 부존자원에 대하여 추가적으로 과세함으로써 발생하는 지방세수는 지방교부세 “기준 재정수입” 산정시 제외되도록 하는 인센티브 부여 방안과 자치단체가 지역산업 발전을 위해 유치시설, 기피시설 등에 대한 지방세 감면 요청시 적극적인 입법 지원을 하는 등의 조세 인센티브 부여 방안을 추진해 나갈 계획이다.

3. 지방세 체계 전문화 및 지방세 연구기능 강화

국세와 달리 지방세의 규정 법률인 지방세법은 현재 단일법으로 편성되어 있어 전문화에 한계가 있고 관련 규정의 개정에도 유연성이 부족한 한편, 1961년 전면 개정 이래 매년 각 조항들의 신설 또는 개정 등으로 법 체계가 복잡하여 국민들의 관련 규정 이해에 어려움이 많은 실정이다. 이에 지방세법을 총칙, 세목, 경감 규정별로 전문화하는 한편 부동산을 과세대상으로 하는 지방세법 재정비·고도화를 통해 국민들이 이해하기 쉬우면서도 지방세 체계 전반이 한 단계 발전할 수 있는 방안을 적극 검토 중이다.

또한 지방세 제도 및 정책 혁신을 위해 지방세 연구를 위한 조직·인력 보강, 지방세 관련 정책정보 DB 구축 등 지방세 연구개발 인프라를 확충하는 노력 역시 지속할 계획이다. 이와 더불어 급변하는 조세환경에 부응하는 지방세 제도·정책 혁신방안 마련 및 종합적·체계적 연구를 위한 전문 지방세 연구기관 설립을 추진하고자 한다. 우선 자치단체가 출연하여 한국지방행정연구원 내 “지방세 연구소”를 설치하는 한편 그 근거 마련을 위해 지방세법 개정을 추진할 예정이며, 향후 조세환경 등을 고려하여 독립적인 지방세 연구소를 설립하고자 한다.

4. 지방세 제도혁신 네트워크 운영

현재 지방세 제도혁신을 위해 시도개선과제 토론회가 운영되고 있으나, 이를 더욱 발전시켜 정책과정 접근성 제고, 경제·사회·기술 환경 변화에의 대처를 위해 자치단체·관계부처 공무원, 조세전문가 등이 함께 참여하는 제도혁신 과제 발굴 협의체를 구성·운영할

필요가 있다. 또한 지방세 법령개정의 변천 내용을 통합 정리하여 지방세 관련 제도혁신 정보 관리 및 정보 제공을 선진화할 필요 역시 절실하다. 이러한 필요에 부응하여 지방세 제도혁신 수요자의 폭넓은 참여에 기반한 “지방세 제도혁신 합동토론회” 및 “정책자문 회의”를 운영할 예정이며, “지방세연혁집” 전자북(e-book) 발간 및 전자검색서비스 제공, “제도혁신과제 관리매뉴얼” 마련 등 지방세 관련 제도혁신 정보·지식 관리 행정을 한층 발전시킬 계획이다.

5. 지방세 정보시스템 통합 관리를 통한 지방세정 혁신

그 동안 지방세 업무의 정보화는, 1971년 서울 중구에서 재산세 부과를 컴퓨터로 처리한 이후 전국 자치단체로 점진적으로 확대되어 세액계산 중심의 지방세 전산화가 이루어졌고, 1992년부터 지방세 비리방지 등을 위한 전산화 계획이 추진되어 수납업무 전산화를 위한 OCR 고지서가 전면 시행되었다.

이러한 부과·징수 및 OCR 수납업무 중심의 지방세 전산화를 자치단체별로 추진한 결과 정보시스템이 각기 상이하여 중앙·자치단체간 세원 정보의 공유가 곤란하고, 보고·통계 시스템 관리 및 운영 등 지방세정 전반에서 비효율성이 있었으며, 자치단체간 정보화 수준 격차도 날로 심화되었다.

이에 2004년 6월 기존 지방세 정보시스템의 문제점 해소를 위한 지방세 정보화 기본계획을 수립하여 지방세 정보화 1, 2, 3단계 사업을 연차적으로 추진 중에 있다. 1단계 사업(2005.1~2006.3)을 통해 표준 지방세 정보시스템 개발을 완료하였고, 2단계 사업(2006.5~2007.12)에서 표준 지방세 정보시스템을 확산·보급 중에 있으며, 3단계 사업(2006.4~12)을 통해서 자치단체 표준시스템을 기반으로 한 중앙 단위의 통합 지방세 정보 시스템을 구축하여 2007년 상반기 중 서비스할 예정이다.

향후 지방세 정보화 사업의 마무리, 정보화 기반의 지방세 법령 개정, 지방세 정보시스템 통합 관리 체계 마련을 통해 세원 정보 공유, 보고 통계 전자화, 인터넷 기반의 전자 신고·납부 등을 달성함으로써 고품질의 지방세 민원서비스를 제공하는 등 지방세정을 지속적으로 혁신해 나갈 계획이다.

IV. 맺음말

참여정부의 출범 이래 지방재정 100조원 시대 도래 등 지방재정 규모 확대, 지방재정 확충, 지방재정 자주성 신장 등 지방재정은 한층 발전하였다. 또한 보유세 강화, 거래세 완화 등 부동산 관련 세제 개편, 납세편의 제고 등 납세자를 위한 지방세제 개선, 감면조항 재정비 등 지방세법 정비 작업이 다각적으로 이루어졌다.

그러나 “분권과 자율”, “균형발전”의 달성, 자치단체의 재정자립도 향상 및 책임성 강화 등을 위해 앞으로도 지속적인 지방세제 혁신이 요구되는 상황이다. 더욱이 민주화, 교육·생활수준의 향상에 기인하여 납세자들의 권리의식은 더욱 향상되었는바 이에 부응하여 납세자 편의 제고 방향의 지방세제 달성을 위해 노력해야 한다.

지방분권, 국가와 지역의 공동 발전이라는 전 세계적 조류에서 지방자치단체의 세계 경쟁력 확보를 위해서 나아가야 할 길은 멀다. 그 길에서 지방세제는 주요 근간이 될 것이 분명하다. 이에 중앙 위주의 일방적 패러다임에서 벗어나 중앙-지방의 상생 및 협력 패러다임으로의 전환, 중앙정부-지방정부-학계 등 전문가-국민 등의 협력 네트워크에 기반한 지방세제 혁신 노력에 더욱 힘써야 할 것이다. 올 2007년, 정해년이 지방세제 혁신, 지방재정 선진화의 선도적 한 해가 되기를 기대한다. ☺

