

# 지방자치 발전과 지방세 역할 강화

원 윤 희

서울시립대학교 교수

## I. 머리말

우리나라는 1988년 지방자치법의 전면 개정과 이후의 일련의 과정을 통해서 그 동안 중단되었던 지방자치를 부활하였다. 이러한 지방자치 부활과정에서 우리 관심의 초점은 지방의회의 구성과 자치단체장의 직접선출 등 주로 정치적인 측면에 모아졌으며, 지방재정의 측면에서 자율과 책임이라는 지방자치의 메카니즘을 실현하는데 필요한 합리적인 제도를 마련하기 위한 노력은 상대적으로 적었다고 할 수 있다. 물론 담배소비세의 신설과 지방양여금의 도입 등 제반 개편도 지방재정 발전을 위한 노력의 일환이라고 할 수 있지만 보다 근본적인 제도개편에 대한 관심은 적었던 것이다.

한편 참여정부는 지방분권화와 국가균형발전을 핵심 국정과제의 하나로 제시하고 지난 5년 동안 많은 노력을 기울여왔으며, 이를 바탕으로 지방교부세 확충과 국고보조금 정비, 지방양여금의 폐지와 국가균형발전특별회계의 설치 등 많은 제도적인 개편이 이루어져 왔다. 그러나 이러한 제도개편의 내용과 성과에 대해서는 서로 다른 시각에서의 평가들이 이루어지고 있으며, 특히 자치단체의 자주재원인 지방세 개편과 관련해서는 뚜렷한 결과 없이 논의단계에 그쳤다고 할 수 있다.

지방자치의 발전을 위한 지방재정 및 지방세제의 개편에 대해서는 내년 2월에 출범하는 새로운 정부도 중요한 국정과제의 하나로 추진할 것으로 예상된다. 본고는 이러한 지방자치의 발전이라는 측면

에서 신정부가 관심을 가져야할 지방세제의 발전방안을 제시함을 목적으로 한다.

이하에서 본고의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 지방자치시대 지방세제가 담당하여야 하는 바람직한 역할이 무엇인지, 그리고 이러한 역할을 위한 지방세제의 개편방향은 무엇인지를 살펴본다. 제3절에서는 보다 구체적인 지방세제의 개편방안을 제시하고, 제4절에서는 요약 및 정책제언 등을 제시한다.

## II. 지방자치시대 지방세의 역할과 개편의 기본방향

### 1. 지방세의 역할

#### 가. 자율과 책임의 지방자치 메커니즘 실현을 위한 조세가격의 역할

지방재정이 중앙정부에 의존적이라는 점은 우리나라 지방재정이 지니고 있는 가장 큰 특징이자 문제 중의 하나로 지적되고 있다. 여기서 지방재정이 ‘의존적’이라는 의미는 기본적으로 자치단체가 그 기능수행에 필요한 재원의 많은 부분을 중앙정부 등으로부터의 지원에 의존하고 있다는 것이다. 지방 공공서비스 공급에 필요한 재원의 많은 부분을 중앙정부 등으로부터의 지원, 즉 의존재원으로 충당하는 경우 해당 서비스의 소비자인 주민들은 그 지방공공서비스에 대한 재정적인 부담을 하지 않게 되고 따라서 그 공공서비스의 가격을 실제의 공급비용보다 낮게 인식하게 되는 것이다. 이에 따라 그 공공서비스에 대한 수요가 사회적으로 적정한 수준 이상으로 증가하게 될 것이며, 궁극적으로는 해당 공공서비스에 대한 과도한 공공지출이 야기되고 결과적으로는 자원배분의 비효율성이 야기되는 것이다.

이러한 과정에서 자치단체의 재정행태도 의존적이 되게 되는데, 자율적으로 결정한 사업들을 추진하기 위해서 추가재원이 필요한 경우, 이를 스스로의 부담으로 해결하려고 하기 보다는 중앙정부 등의 지원을 얻어서 해결하려 하는 행태를 보이게 되는 것이다. 한편 이러한 의존적인 재정행태를 야기하는 것은 물론 재정구조적인 측면에서 세입예산의 많은 부분을 중앙정부에 의존하고 있기 때문이라고 할 수 있지만, 그 이외에도 지방교부세나 보조금 등 의존재원이 배분되는 과정에 있어 중앙정부가 재량적으로 운영할 수 있는 여지가 지나치게 넓거나 그 운영방식이 불투명한 경우에도 이러한 행태가 나타나게 되는 것이다.

지방자치 또는 지방분권화의 본질은 어떠한 종류의 지방공공서비스를 얼마만큼 공급할 것인가 등

에 대해서 각 지역주민들의 그 선호에 따라 자율적으로 결정할 수 있도록 하면서 동시에 그에 따른 재정적 책임을 부담하도록 함으로써, 지역주민들이 그 지출의 타당성을 스스로 평가할 수 있도록 하고 궁극적으로 자원배분의 효율성이 극대화되도록 하는 자율과 책임의 메커니즘에서 찾을 수 있다. 다시 말해서, 자기부담 하에 공공서비스를 소비하도록 함으로써 과연 해당 공공서비스로부터의 편익이 자기의 부담에 부합하는 것인지를 판단하게 하여 그 부담 이상의 편익을 제공하는 공공서비스가 제공되도록 함으로써 전체적인 자원배분의 효율성이 달성되도록 하는 것이다.

이와 같이 자율과 책임이라는 지방자치의 메커니즘을 실현하는데 있어 가장 핵심은 주민들로 하여금 자신들이 향유하는 지방공공서비스에 대해서 자신들이 그 대가를 부담하는 것이라는 인식을 갖도록 해야 하는 것이다. 이러한 기능을 수행하는 것이 바로 지방세가 지니는 조세가격으로서의 기능인 것이며, 그것이 바로 우리가 지방자치단체의 재원으로서 의존재원보다는 자주재원인 지방세를 강조하는 본질적인 이유인 것이다.

한편 여기서의 조세가격은 기본적으로 한계가격을 의미하는 것이다. 다시 말해서 자치단체의 모든 재원을 지방세를 통해서 조달하여야 한다는 것을 의미하는 것은 아니며, 한계적인 측면에서 추가적인 세출의 증가가 지방세의 증가로 연계되어야 한다는 의미인 것이다.

## 나. 지방자치단체의 재원조달 수단으로서의 역할

조세는 본질적으로 정부가 각종 공공서비스를 제공하는데 필요한 재원을 조달하는 수단으로서 역할을 하고 있다. 국세와 지방세간 세원배분의 기본원칙으로 세원분리원칙을 채택하고 있는 우리나라의 경우 정부의 재원조달을 위해서 중앙정부와 각급 지방자치단체별로 별도의 세원을 할당하고 있으며 이를 통해서 각 정부가 그 기능수행에 필요한 재원을 조달하도록 하고 있는 것이다. 물론 자치단체가 수행하는 기능 중에서 여권발급과 같이 국가의 기능을 대신 수행하는 위임사무 등의 경우에는 그 필요한 재원은 사무를 위탁한 중앙정부에서 부담하여야 한다.

이러한 측면에서 본다면 지방세는 각 자치단체가 그 사무로 할당된 기능을 수행하는데 필요한 충분한 재원을 조달할 수 있도록 배분되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 각 자치단체별로 경제력의 격차가 존재하고 또 세출측면에 있어서도 같은 수준의 행정서비스를 제공하는데 필요한 비용이 인구 등의 차이에 따라 달라지게 됨으로써 모든 자치단체가 그 필요한 재정수요를 지방세만을 통해서 전액 조달하는 것은 사실상 불가능한 것이다. 따라서 이러한 불균형 상황을 조정하기 위한 수단으로서 지방교부세나 조정교부금, 재정보전금 등이 활용되고 있는 것이다.

그렇다면 과연 지방세와 지방교부세 등과의 역할분담은 어떻게 이루어져야 하는가. 원칙적으로 자치단체의 재원조달은 해당 자치단체의 지방세가 담당하여야 하는 것이며, 지방교부세 등은 필요한 범위에서 보충적인 역할을 담당하여야 할 것이다. 이는 자치단체의 전체 세입중에서 지역주민들이 직접 부담하는 지방세의 평균적인 비중이 높을수록 자치단체의 사업에 주민들의 관심이 보다 높아지게 되고 따라서 민주적인 통제과정을 통해서 지방자치단체의 정치적인 책임성이 높아질 수 있기 때문이다.

자치단체의 재원확보 방식과 관련하여, 지방교부세도 자치단체에 그 지출용도를 제한하지 않고 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원이기 때문에 자치단체간 수평적 재정불균형을 더욱 크게 하게 되는 지방세 확충보다는 지방교부세를 강화할 필요가 있다는 주장도 제기된다. 그러나 이러한 주장은 지방교부세가 지방세보다 더 바람직한 자치단체 재원이라는 것을 의미하는 것은 아니며 자치단체간 수평적 재정불균형이라는 현실적인 문제를 전제하기 때문에 제기되는 주장인 것이다.

그렇다면 자치단체간 수평적 재정불균형이 존재하는 상황에서 지방세에 대한 세원 배분은 최대한 어느 수준에서 이루어질 수 있는가 하는 문제가 대두하게 된다. 현재 우리나라의 경우 기본적으로 재정력이 우수한 자치단체들을 기준으로 해당 자치단체가 의존재원의 지원을 받지 않고 지방세 수입을 가지고 필요한 재정수요를 조달할 수 있도록 하는 수준에서 지방세 배분이 이루어지고 있다고 할 수 있다. 현행의 국세와 지방세 배분체계에서는 일부 약 15-20개 정도의 지방교부세 불교부단체가 나타나고 있으며, 다른 자치단체들의 경우 그 부족한 재원을 지방교부세 등을 통해서 조달하는 방식을 취하고 있는 것이다. 한편 나성린·원윤희(2007)는 자치구의 경우 군과 같이 그 80%가 자치구세 수입으로는 인건비를 충당할 수 없는 것으로 나타나고 있는데, 이와 같이 자치구세가 적게 배분된 것은 자치구간 재정력 격차가 특히 일부 자치구를 중심으로 매우 크기 때문이라고 주장하고 있다.

이러한 측면에서 본다면 자치단체간 수평적 재정불균형이 크면 클수록 지방세를 확충할 수 있는 여지는 작아지게 되기 때문에 지방세 비중을 확충하기 위해서는 그 전제로서 자치단체간 수평적 재정불균형을 해소하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 원윤희(2007)는 자치단체간 수평적 불균형은 크게 세출측면의 요인과 세입측면의 요인으로 구분하여 분석하고 있는데, 기본적으로 지방공공서비스 공급에 있어 규모의 경제 현상에 따른 세출측면에서의 불균형이 압도적인 요인임을 보이고 있다. 물론 세입측면에서도 일인당 지방세수가 다른 자치단체에 비해서 현격히 높은 자치단체들이 일부 존재하고 있는데, 기본적으로 지방세제의 개편은 자치단체간 일인당 지방세수가 일정한 범위내에서 분포할 수 있도록 조정하는데 그 목표를 둘 필요가 있을 것이다.

세출측면을 포함하는 자치단체간 수평적 재정불균형을 지방세제 개편을 통해서 해소하는 것은 현실적으로 매우 어려우며 또한 이러한 개편은 오히려 지방세 측면에서의 불균형을 초래하는 요인으로

작용하게 된다. 재정력이 열악한 자치단체는 통상 인구가 적은 농어촌지역의 자치단체로 나타나고 있는데, 지방세만을 통해서 재정력을 강화하기 위해서는 이들 농어촌 지역 자치단체들의 지방세가 도시 지역의 자치단체에 비해서 높아져야 한다는 문제가 발생하는 것이다.

## 2. 지방세제 개편의 기본방향

지방세제 개편을 모색하는데 있어 가장 기본적인 전제 중의 하나는 각 개편대안들이 미치는 재정효과를 지방세제 그 자체만이 아니라 지방교부세 등 지방재정의 전체체계에 미치는 효과를 종합적으로 고려하여야 한다는 점이다. 세입의 거의 전부를 조세로 충당하는 중앙재정과는 달리 지방재정의 경우 지방세 이외에도 지방교부세나 국고보조금 등 지방재정조정제도가 중요한 부분을 점하고 있으며 또 국세와도 상호 밀접하게 연계되어 있다는 점에서 지방세 개편방안을 모색하더라도 국세를 포함하는 전체 조세체계는 물론 지방재정의 전체적인 맥락 속에서 그 재정효과 등이 고려되어야 하는 것이다. 또한 지방세 개편방안은 개별대안으로 제시되기 보다는 통상 여러 대안들의 묶음으로 제시되는 것이기 때문에 그 연쇄적인 파급효과와 그에 따른 조정의 어려움 등을 고려할 때, 개편방안을 실행하는 것도 순차적으로 보다는 일시적으로 이루어지도록 하는 것이 보다 현실적인 방법이라고 할 수 있다.

이러한 전제하에서 지방세제 개편방안을 모색하는 기본방향은 개편방안을 도출하는 사고의 논리적인 순서에 따라 다음과 같이 제시할 수 있다(원윤희, 2003). 즉 비록 대안 자체는 하나의 묶음으로 제시되더라도 그것이 다음과 같은 논리적인 순서를 바탕으로 하는 것이다.

우선 일차적으로 고려될 수 있는 사항은 지방세의 각 세목별로 조세이론 등에 비추어본 그 제도 자체의 합리성 등을 고려하여 보다 나은 방향으로 개편하는 방안을 모색하는 것이다. 개별 세목이 편의성이나 세수보편성 등 제반 지방세의 원리에 비추어 볼 때 합리성이 떨어지거나, 지나치게 많은 행정비용을 야기하고 조세체계의 복잡성을 야기하는 경우 등에는 일차적으로 그 개편대안을 모색할 필요가 있는 것이다. 또한 FTA 체결 등 외부적인 상황변화가 있는 경우 그에 따른 대응차원에서의 개편대안도 우선적으로 모색될 필요가 있다. 이러한 관점에서 제시될 수 있는 개편방안으로는 현행 레저세의 과세대상을 국세인 특별소비세와 연계하여 확대 개편하고, 서울시의 재산세 공동과세 방안을 다른 광역시에도 적용하며, 목적세를 정비하는 것, 그리고 FTA 체결에 따른 도축세 폐지나 농업소득세 정비 등을 들 수 있다.

개별 세목의 합리성 제고 등을 바탕으로 두 번째 단계로 고려되어야 하는 기준은 각 지방자치단체가 해당 지역주민들에게 필수적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 재정수요를 충족할 수 있도록 하

여야 한다는 것으로서, 이는 어느 지역에 거주하더라도 모든 국민들은 최소한의 행정서비스를 향유할 수 있도록 하는 것이 국가의 기본적인 의무라는 인식에 바탕을 둔 것이다. 이러한 필수적인 행정서비스 제공에 필요한 재원은 우선적으로 지방세 등 자체재원으로 충당하도록 하며, 그 이후에 나타나게 되는 부족재원은 보충적인 차원에서 지방교부세를 통해서 국가가 지원함으로써 모든 자치단체가 필수적 공공서비스 제공에 필요한 재원을 확보할 수 있어야 하는 것이다.

앞에서도 언급한 바와 같이 국세와 지방세간, 또는 광역자치단체 세목과 기초자치단체 세목간의 세원배분을 결정함에 있어서 자치단체간 수평적 재정불균형이 큰 제약요인으로 작용하기 때문에 역교부세 방식 등이 전제되지 않는 한 지방세 확충 등을 위해서는 이러한 수평적 불균형을 해소하기 위한 노력이 전제될 필요가 있는 것이다. 자치단체간 세수격차를 크게 하는 세원에 대해서는 그 과세논거 등 제반 요인을 고려하여 국세로 과세하고 대신 자치단체간 세수격차가 작은 세원은 지방세 과세로 전환하는 등의 노력이 이루어져야 할 것이다. 또한 세출측면에서 서비스 광역화 등을 통해서 지출의 효율성을 제고하는 등도 고려할 수 있을 것인데, 자치단체간 재정의 수평적 불균형을 해소하려는 이러한 노력이 일정한 성과를 나타내는 것과 병행하여 지방세 확충이 이루어질 수 있을 것이며, 그와 연계하여 지방교부세의 조정도 필요할 것이다.

셋째, 기초적이고 필수적인 행정서비스 제공에 필요한 재정의 형평화가 달성된 이후 다음으로 고려될 사항은 지역의 자율적인 선택을 보장하고 지역경제 활성화 노력과 재정운영의 효율성 제고 노력 등을 조장하며 그에 따른 재정책임성을 확보할 수 있는 제도적인 장치를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 제도의 핵심은 자치단체의 세출변화가 지방세율 수준의 변화로 연계될 수 있도록 하여 조세가격으로서 지방세의 역할을 강화하며 각종 재정지원제도에 있어 지역의 선택을 강화하는 것을 포함하는 것이라고 할 수 있다. 앞에서도 언급한 바와 같이 자치단체의 재원으로서는 지방세 등 자주재원을 강조하는 이유는 단순히 그것이 자치단체가 재량적으로 사용할 수 있다는 점만이 아니라 조세가격의 역할을 통해서 자원배분의 효율성을 제고할 수 있기 때문이다.

이하에서는 이상에서 제시한 지방세제 개편과 관련한 세 가지의 기본방향에 따른 구체적인 개편방안을 개별 항목별로 제시한다.

### III. 지방자치 발전을 위한 지방세제 개편방안

#### 1. 지방세제의 합리성 제고

##### 1) 레저세의 개편

현재 사행행위인 마권 등의 구입에 대해서 지방세인 레저세가 과세되고 경마장 등에의 입장행위에 대해서 국세인 특별소비세가 과세되고 있는데, 이러한 과세방식은 이 두 가지 행위의 특성을 고려할 때 개선의 여지가 있는 것으로 평가된다. 기본적으로 마권구입 등 사행행위에 대한 과세는 국가 전체의 사회정책적인 관점에서 국세인 특별소비세를 통해서 과세하도록 하고, 대신 지역적인 성격을 가지는 입장행위에 대해서 지방세를 과세하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

자치단체별 세수분포 측면에서도 현행의 레저세는 경기도와 서울시에 그 세수가 집중되어 있는 반면 특별소비세의 과세장소의 분포는 상대적으로 크게 고르게 나타나고 있기 때문에, 이러한 개편은 자치단체간 수평적 재정불균형 완화에도 기여할 수 있다고 할 수 있다. 한편 이러한 개편이 이루어지는 경우 레저세는 스키장이나 골프장 등 현행의 특별소비세 과세대상 이외에도 콘도 등 레저관련 각종 시설이용 등으로 과세대상을 확대할 필요가 있는데, 이를 통해서 현재 재정력이 열악한 자치단체들의 지방세 확충이 가능하게 되는 것이다.

##### 2) 광역시 자치구 재산세의 공동과세화

지방세법 개정에 따라 2008년부터 서울시에 대해서 현재는 자치구세인 재산세의 50%를 특별시세로 하고 그 세수는 자치구로 균등배분 하도록 하고 있는데, 그 적용대상을 서울시만에 국한할 것이 아니라 광역시로 확대할 필요가 있을 것이다. 이는 부산시 등의 경우에도 자치구간 세수격차가 크게 나타나고 있기 때문에 공동재산세 방식을 적용하여 자치구간 세수격차를 완화할 필요가 있으며, 또한 지방자치법에서 규정하고 있는 자치구의 기능 배분 등에 있어 특별시와 광역시간에는 차이가 없는 상황에서 그 세수배분이 서로 다르게 되는 것은 지방세 원칙 등에 비추어 자연스럽지 못한 것이기 때문이다.

서울시의 경우 이러한 공동재산세 개편이 이루어진 배경을 살펴보면, 대도시의 경우 그 밀집된 특성상 각종 도시계획이나 교통계획 등은 광역단체 전체로서 추진되며 이것이 토지와 건물 등 부동산

가격에 많은 영향을 미치게 되고 중심상업지구와 주거지구 자치구간 세수격차를 야기하기 때문에, 재산세의 일정부분 특히 비주거용 재산에 대한 재산세를 광역자치단체가 과세할 필요성이 제기되었던 것이다. 또한 ‘납세자 동의에 의한 과세’라는 민주주의의 기본원칙에 비추어 볼 때 주거용 건물의 경우 그 거주자는 지역주민으로서 지방선거의 투표권을 가지고 있기 때문에 자치구세로 적합하지만, 상업용 건물 등의 경우 해당 자치구의 투표권과는 관련이 없다는 점도 지적되고 있다.

### 3) 지역개발세의 정비

지역개발세의 경우 기본적으로 지역의 부존재원을 채굴 또는 사용하거나 지역에 외부효과를 야기하는 세원에 대해서 과세하고 있다. 그러나 지역개발세는 현행 지방세 체계에서 도세로 설정되어 있기 때문에, 발생하는 제반 외부효과가 지역적인 성격을 가지는 경우에도 실제 영향을 받는 기초자치단체에는 재정보전금이라는 우회적인 방식을 통해서 세수의 일부만 귀속되고 있는 문제점이 발생한다. 이러한 이유로 인하여 원자력발전에 대한 지역개발세의 경우 재정보전금 배분에서 제외하고 대신 징수교부금을 포함하여 전체 세수의 65%를 해당 원자력발전소가 위치하고 있는 시·군에 배분하도록 하고 있다.

향후 지역개발세를 지역의 신세원 개발에 적극 활용할 수 있도록 하기 위해서는 현재 도세로 되어 있는 지역개발세를 도와 시·군간의 공동세로 설정하고, 세수의 구체적인 배분비율은 과세대상의 성격에 따라 지방세법이 설정한 일정한 범위내에서 조례로 정하도록 하는 방식을 채택할 수 있을 것이다. 즉 과세대상이나 외부효과가 국지적인 성격이 강할수록 시·군에 대한 배분비율을 높일 수 있도록 하는 것이다.

한편 지방세제 간소화라는 차원에서 실질적으로 목적세로서의 의미가 없는 세목들은 정비할 필요가 있을 것인데, 대표적으로 도시계획세의 경우 본세인 재산세로 통합할 필요가 있을 것이다.

### 4) 농업소득세의 정비

농업소득에 대해서는 국세인 소득세의 과세대상에서 제외하는 한편 지방세인 농업소득세로 과세하고 있는데, 현재는 일시적으로 과세가 정지되고 있는 상태이다. 이러한 농업소득세의 경우 포괄적 소득세제를 지향하는 우리나라 소득세제의 기본원칙에도 부합하지 않으며 과세체계의 복잡성을 야기하고 있고, 또 지방세로서 자치단체의 세수에도 사실상 거의 기여하지 못하고 있는 것이다. 이러한 관점

에서 본다면 지방세인 농업소득세는 폐지하고 농업소득도 다른 소득과 같이 소득세의 과세대상으로 편입하는 것이 바람직할 것이다.

물론 농업소득을 포함하여 수산업, 임업, 어업 등 다른 1차 산업 관련 소득의 경우 지역적인 성격이 강하기 때문에 이들을 전체를 소득세에서 분리하여 지방소득세로 과세할 필요가 있다는 주장도 제기되었지만, 앞에서 논의한 바와 같이 이는 포괄적 소득세제의 원칙에 부합하지 않으며, 특히 한미 FTA 체결 등에 따른 상황변화를 고려할 때 보다 신중한 검토가 필요한 것으로 보여진다.

## 2. 지방세의 지방자치단체 재원조달기능 강화

지방자치단체가 각종 공공서비스를 제공하는 등에 필요한 재원은 원칙적으로 해당 자치단체의 자주재원으로 충당하는 것이 지방자치의 기본원칙이며 주민들로 하여금 해당 지방정부에 보다 많은 관심을 가지게 함으로써 정치적인 책임성을 높일 수 있게 하는 것이다. 그러나 자치단체간의 재정력 격차가 존재함에 따라 재정여건이 가장 우수한 단체를 기준으로 지방세를 배분하는 방식하에서는 지방세 비중을 높일 수 없는 현실적인 한계가 존재하는 것이다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 의존재원인 지방교부세를 축소하고 지방소비세를 신설하여 지방세를 확충하되, 동시에 국가사무이며 자치단체간 세수격차가 상대적으로 크다고 할 수 있는 등기에 대한 등록세의 국세이전이나 앞에서 언급한 레저세 개편 등 자치단체간 수평적 불균형을 완화할 수 있는 방안들과 하나의 패키지로 개편이 이루어져야 한다는 점을 강조하고자 한다. 그 동안 많은 연구를 통해서 지방소비세 도입방안들이 제시되고 있지만, 기본적으로 그 도입에 따라 자치단체간의 재정격차가 더욱 확대될 것이라는 비판이 그 도입에 가장 큰 걸림돌의 하나로 지적되어 왔던 것이다.

지방소비세 도입의 구체적인 방안도 여러 가지가 제시되고 있는데 기본적으로 부가가치세의 일정 비율을 재원으로 하여 광역단체 세목으로 신설하는 방안이 적절한 방안으로 보여진다. 물론 구체적인 세율이나 규모는 함께 시행되는 대안들과 연계하여 결정되어야 할 것이며, 자치단체간 세수의 배분은 기본적으로 자치단체의 소비액을 반영할 수 있는 지표를 기준으로 하여야 할 것이다. 또한 기초자치단체로 그 세수의 일부를 재배분하는 문제도 전체 개편방안을 종합적으로 고려할 때 각 자치단체들의 순재정효과가 어떻게 되는가에 따라서 결정될 수 있을 것이다.

### 3. 지방세의 조세가격 역할 강화

#### 1) 세출예산과 연계된 세율의 결정

지방세의 조세가격 기능을 강화하는 방안으로 지역주민들이 주로 부담하는 1-2개의 일부 주요세목의 세율수준이 매년 세출예산과 연계되어 결정되도록 하는 방안을 들 수 있다. 주민들이 부담하는 정도가 높은 세목들이 그 일차적인 대상이 될 수 있을 것인데, 광역자치단체의 경우 주민세, 기초자치단체의 경우 주민세와 재산세 등을 들 수 있다.

이들 세목들에 대한 세율은 기본적으로 자치단체의 세출예산과 연계하여 조례로서 결정되도록 하는 방식을 택할 수 있을 것이다. 조세법률주의의 한계를 고려하여 우선 지방세법에서는 제한세율을 설정하고 그 구체적인 실행세율은 제한세율의 범위내에서 예산을 처리하는 지방의회에서 세출예산과 연계하여 자치단체의 조례로 정하도록 하는 것이다. 여기서 제한세율은 현재의 표준세율에 비해서 높은 수준으로 설정할 수 있을 것인데, 예를 들어, 현재 탄력세율 제도가 설정되어 있는 경우에는 그 상한을 제한세율로 결정할 수 있을 것이다.

이러한 방식하에서 이들 세목들의 세율은 매년 세출예산과 연계되어 세출예산의 증감이 세율의 증감으로 반영되는 것이며, 이는 결국 새로운 사업 등으로 인하여 세출이 증가하는 경우 그 부담이 지방세의 부담으로 연결된다는 것을 세율의 변화를 통해서 가시적으로 보여주고 주민의 부담으로 연계되도록 하는 것이다.

#### 2) 이전재원 운영에 있어서의 사전성 및 투명성 제고

지방자치단체의 사업과 세출규모가 변화할 때 지방세를 통해서 스스로 그 재원을 조달하기 보다는 오히려 지방교부세 등의 의존재원에 의존하게 되는 이유 중의 하나는 그 배분과정에 재량적인 판단이 중요하게 작용하는 경우가 많기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말해서 해당 재원의 배분이 사전적으로 투명하게 결정되어 진다면 추가사업에 필요한 재원이 필요한 경우 자체재원을 확보하기 위하여 노력하게 되지만, 의존재원을 추가적으로 확보할 수 있는 여지가 많아질수록 관심의 대상은 의존재원이 될 것이기 때문이다.

결국 지방세의 조세가격 역할이 보다 강화되고 자치단체의 재정행태를 보다 자주적으로 유도하기 위해서는 국고보조금이나 특별교부세 등의 배분이 투명하고 객관적인 기준에 따라 이루어지도록 함

으로써 이러한 제도들이 지방자치단체의 재정의사결정에 미치는 왜곡효과를 줄이도록 해야 할 것이다. 또한 이전재원의 결정이 지방예산 편성 이전에 이루어지도록 하는 것도 중요하다고 할 수 있는데, 이를 위해서는 지방자치단체의 예산주기를 3. 1 - 2. 28 등으로 늦추는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

### 3) 자치단체의 재정노력에 대한 인센티브 강화

자치단체들이 지역발전과 주민의 복리증진에 필요한 추가적인 사업을 시행할 필요가 있는 경우의 존재원을 확보하지 못하는 경우라 하더라도 과연 주민들이 부담하는 지방세를 인상하여 재원을 조달할 것인지에 대해서는 현실적인 의문이 제기된다고 할 수 있다. 다시 말해서 자치단체장들은 세금인상에 따른 주민들의 반발을 의식하게 되기 때문에 비록 큰 사회적 편익이 예상되더라도 세금을 인상하기 보다는 기존의 가용한 자원이라는 제한적인 범위 내에서만 사업을 추진하는 등의 보수적인 행태를 보일 가능성이 높다고 할 수 있다.

지방자치 시대 지방세 및 재정제도들은 자치단체들의 보다 적극적이고 창의적인 사업추진이나 재정운영의 효율성을 제고하기 위한 제반 노력들을 지원할 수 있도록 하는 인센티브를 강화할 필요가 있을 것이다. 물론 현재도 자치단체의 제반 재정노력을 강화하기 위한 인센티브나 역인센티브 제도들이 지방재정제도 내에 많이 반영되고 있지만 그 효과 등에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 제도개편이 모색될 필요가 있을 것이다.

예를 들어, 지방세 징세율 제고, 탄력세율 적용, 신세원 발굴 등 제반 징세강화 노력에 의한 추가적인 세수에 대해서는 보통교부세의 기준재정수입액에서 감액하여 보정하고 있는데, 기준재정수입액 산정을 위한 세수추계는 대부분의 경우 실제 징수세액을 기준으로 회귀분석 또는 증가율을 적용하기 때문에 양자는 서로 상쇄되는 방향으로 작용하게 되는 것이다. 따라서 이들 징세노력 강화에 따른 세수확대 부분이 기준재정수입액 산정의 기준이 되는 지방세 추계에 처음부터 반영되지 않도록 하는 등의 제도개선이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 제도개선 이외에도 이러한 인센티브 항목들에 의한 자치단체별 순재정효과에 대한 분석이 이루어지고 그 내용들이 보다 명확하게 제시됨으로써 자치단체에 대한 실질적인 유인효과들이 강화되도록 할 필요가 있을 것이다.

## IV. 맺는 말

본고에서는 지방자치의 발전을 위한 지방세의 역할을 강화하기 위한 방안들을 모색하고 있다. 자율과 책임의 메카니즘을 통해 자원배분의 효율성을 제고한다는 지방자치의 기본 이념을 실현하는데 있어 지방세는 가장 핵심적인 정책수단으로서 기능하는 것이며, 그것이 우리가 지방재원으로서 지방세를 강조하는 본질적인 이유인 것이다. 지역주민들이 자율적으로 사업의 내용이나 지출수준을 결정하되 그에 따른 재정적인 부담을 지도록 함으로써 과연 부담에 걸맞는 지출인지를 판단하도록 하고 그것이 궁극적으로 가장 효율적인 자원배분으로 이어지도록 하는 것이다.

이러한 지방세 역할 강화를 위해서 본고에서는 지방세 개편을 모색하는 논리적 사고의 틀을 제시하고 그와 관련되는 제반 개편방안들을 제시하고 있다. 기본적으로 지방세의 기본원칙이나 상황변화에 대응하는 개별 세목들의 합리성을 제고할 필요가 있으며, 기초적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 재원을 확보할 수 있어야 하고, 그리고 지방세가 조세가격의 역할을 통해 지방자치 발전에 기여할 수 있어야 한다는 점 등을 지적하고 있다.

그 동안 지방세와 지방재정의 개편과 관련되는 논의들은 대부분 중앙정부와 지방자치단체간, 또는 지방자치단체 내부간의 자원배분과 관련되는 문제에 초점을 맞추고 있었다고 할 수 있다. 이러한 문제들은제로섬적인 속성을 가지고 있는 것이기 때문에 서로의 합의가 매우 어려웠으며 그것이 지난 수 년간의 많은 논의에도 불구하고 지방세 분야에서 뚜렷한 성과를 내지 못한 한 이유라고 할 수 있다. 지방자치 시대 지방세의 역할을 강화하는 것은 비단 지방세수의 확대만을 의미하는 것은 아니라 는 점이 앞으로의 논의과정에서 보다 강조될 필요가 있다고 할 것이다. ☺

### ◀◀ 참고문헌 ▶▶

- 나성린·원윤희, 「바람직한 지방자치를 위한 지방세제 개편방향 - 재산세 공동과세 보안을 중심으로」, 한국재정학회 정책세미나 발표원고, 2007. 10.
- 원윤희, “지방분권화 시대의 지방재정 및 지방세제 발전방향,” 한국지방재정학회, 『한국지방재정논집』, 제8권 제1호, 2003. 6, 5-24
- , 이영희, “지방분권의 활성화를 위한 지방세제의 개편방안,” 한국재정학회 추계학술대회 발표논문집, 2007.
- \_\_\_\_\_, “자치단체간 수평적 재정불균형의 개념과 그 완화를 위한 정책방향의 모색,” 한국지방재정학회·서울행정학회 학술대회발표논문집, 『지역발전을 위한 지방재정과 과학기술정책 업그레이드』, 2007. 8. 30, 209-225.