

차기정부를 위한 지방세제의 합리적인 개선방향

손 희 준

청주대학교 교수

1. 서론

다가오는 12월 19일 새로운 대통령을 선출하는 중요한 투표를 해야 하는 이 시기에 다음 정부에 기대하는 지방세제의 개혁방향을 모색하는 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각된다. 왜냐하면 향후 국가경쟁력의 확보는 중앙정부만의 몫이 아니라, 지방정부와의 협력과 연계가 대단히 중요하며, 그만큼 지방정부의 역할과 기능이 더욱 요구되기 때문이다. 또한 이를 위해서는 무엇보다도 물적 토대를 제공할 지방세제를 합리적으로 개편하여 지방정부의 능력과 역할을 향상시켜야 하기 때문이다.

따라서 앞으로 출범하게 될 차기정부는 미래지향적인 국가경영이라는 거시적인 안목에서 중앙정부와 지방정부간의 관계를 재설계(redesign)하고 재구조화할 필요가 있으며, 이러한 정부개혁의 가장 기본적인 청사진이야말로 중앙정부와 지방정부간의 재정관계를 여하히 할 것인가라는 사실을 반드시 인식해야 한다. 왜냐하면 현대사회에서 재원이라는 수단 없이 발전과 혁신, 개혁은 거의 불가능하기 때문이다.

그동안 노무현대통령의 참여정부 출범이후 국정목표가 “정부혁신과 지방분권”으로 설정되어 지방은 많은 기대를 했었던 것이 사실이다. 정권초기 대통령의 의지표명과 추진로드맵의 발표 때만 해도 지방분권이 가시화되리라 믿었다. 그러나 그럼에도 불구하고 분권을 위한 초석이 되어야 할 재정분권

이 지방예산편성지침서의 시달 폐지와 기채승인제도의 폐지 등 몇몇 사전적 재정통제수단만이 폐지되거나, 지방교부세의 교부율 인상¹⁾과 분권교부세와 부동산교부세의 신설 등 주로 이전재원의 확충을 통한 재정규모의 확대 수준에 머물고 말았다.

결과적으로 구조적인 지방재정의 혁신이 가시화되었다고는 볼 수 없다. 왜냐하면 그 동안 지속되어 왔던 “지방소비세와 지방소득세의 도입” 등 지방세원의 확충방안은 중앙정부의 반대에 부딪쳐 논의에만 그치고 말았기 때문이다. 이는 현재의 조세체계 하에서는 수도권과 비수도권 등 지역간 재정격차가 심하고 세원을 지방으로 이양한다고 하여도 지역간 “부익부 빈익빈” 현상이 나타날 것이며, 광역과 기초간에는 세원배분과 관련하여 각자 이기적인 행태가 많이 발생하여 통일된 의견일치를 볼 수 없기 때문에, 오히려 현행 체계의 유지가 문제를 덜 일으킬 것이라고 판단하는 것 같다.

물론 전반적인 지방세제의 개혁이나 개편이 단순히 지방세 자체만을 개편한다고 해서 해결될 문제가 아니며, 이는 중앙과 지방간의 재정조정제도와 맞물려 있다는 점을 전제로 논의를 해야 할 것이다. 또한 국세체계와 지방세체계간의 조정 등 보다 큰 조세체계의 합리화라고 하는 문제와도 결부되어 있다.

따라서 이러한 점들을 전제로 전반적인 측면에서 중앙재정과 지방재정간의 관계를 재조명해 보고, 그러한 관계 속에서 지방세의 적절한 역할과 기능을 다하기 위해서 요구되는 지방세제의 개혁방안을 모색해 보고자 한다.

II. 바람직한 중앙과 지방간의 재정관계

1. 중앙-지방간 재정관계의 유형

중앙정부와 지방정부간의 재정관계(intergovernmental fiscal relation)는 국가이념, 세원배분체계, 중앙·지방정부간 역할분담체계, 정부간 재원이전체계 등을 기준으로 집권화 모형, 통합모형, 경쟁적 분권모형 등으로 구분해 볼 수 있다(곽채기, 2005).

이 중에서 집권화 모형은 지방자치제를 실시하지 않거나, 형식적인 차원에서 과거의 단체자치를 위한 모형이라고 할 수 있겠다.

1) 지방교부세의 법정율이 과거 13.27%에서 2000년 15.0%로, 2004년에는 지방양여금의 폐지와 동시에 18.3%로 재인상되었다가 2005년에는 19.13%로 증가하였고, 2006년에는 19.24%로 조정되었다. 이러한 변화는 2004년에는 양여금의 폐지에 의한 도로사업분의 재원 반영과 증액교부금의 폐지 등에 의한 것이며, 2005년에는 국가사무의 지방이양에 따른 ‘분권교부세(내국세의 0.83%)’의 도입에 따른 것이다. 또한 2006년에는 분권교부세의 교부율 인상으로 인한 조정에 불과하다고 할 수 있다.

따라서 대부분의 지방자치제가 실시되고 있는 나라에서는 주로 통합모형과 경쟁적 분권모형이 활용되고 있다.

첫째로, 통합모형은 다시 지방분권과 재정분권의 수준에 따라 ①행정적 분권모형과 ②협조적 분권모형으로 구분할 수 있다. 행정적 분권모형에 의한 정부간 재정관계는 중앙·지방정부간 역할분담체계가 명확하지 않고, 재정분권화도 낮은 수준에 머무르고 있는 가운데 지방재정이 운영되는 것이다. 또한 협조적 분권의 지방재정 모형은 국가통합과 다양성을 조화하는 가운데 지방재정의 책임성 확보와 재정분권화를 강조하는 지방재정 운영시스템을 지칭하는 것이다.

둘째로, 경쟁적 분권모형은 전통적 재정연방주의(fiscal federalism)에 기초하여 중앙정부와 지방정부간 경쟁과 차별화 원리에 따라 기능 및 사무배분, 자원배분체계를 설계하고 있는 지방재정 운영시스템에 해당하는 것이다. 미국식 정부간 재정관계가 이러한 경쟁적 분권모형에 기초하고 있다.

이러한 정부간 재정관계의 세 가지 모형에 비추어 볼 때 현재 우리나라는 집권화 모형과 행정적 분권모형의 중간 수준으로 이에 기초하여 지방재정시스템이 설계되어 있는 것으로 평가할 수 있다.²⁾ 따라서 차기정부가 추진하여야 할 지방분권과 지방재정시스템 개혁의 방향은 이러한 중간적 단계에서 우선 협조적 분권모형으로 전환하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 앞으로 우리나라 지방재정시스템을 ‘협조적 분권모형’으로 전환하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간 자원배분체계를 전면적으로 개편하여, 지방정부의 이전재원에 대한 의존성(transfer dependency)을 완화하는 가운데 지방자치단체의 세입분권화를 확대하는 것이 필요하다.³⁾

이처럼 지방자치단체 예산제약의 연성화를 초래하는 이전재원에 대한 의존성을 해소하기 위한 방안으로는 지방세 확충, 재정책임성 확보를 위한 제도적 장치의 강화, 수직적 통제기제의 보강 등을 제시할 수 있다.

이중에서도 가장 근원적으로 문제를 해결할 수 있는 바람직한 대안은 자주재원주의에 기초한 지방세 확충 노력이라고 할 수 있다.⁴⁾ 지방재정에 있어서 이전재원을 가급적 축소하는 대신에 지방세 확충을 강화하고 과세자주권을 확대하기 위해서는 현재 일본에서 추진하고 있는 삼위일체(三位一體) 개혁전략을 심도 있게 분석하여 도입하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

2) 광채기교수는 우리나라의 수준을 “행정적 분권 모형이라고 판단하고 있으나, 필자는 지방세제의 경우 집권모형에 더 가깝다고 판단하는 바이다.

3) 지금까지의 의존재원 중심의 정부간 재정관계를 이재은교수는 ‘중앙집권적 분산체제’라고 표현하기도 한다(이재은, 2005:41).

4) 이재은교수는 지방교부세의 보통교부세 등 자치단체의 일반재원을 통한 재원조달방안을 ‘일반재원주의’라고 하며, 지방세 등 자주재원을 통한 재원확보방안을 ‘자주재원주의’라고 구분하고 있다.

〈표 1〉 중앙-지방간 재정관계의 유형

비교 기준	경쟁적 분권모형 (seperation model)	통합모형 (integration model)		집권화모형 (centralized model)
		협조적 분권 (cooperative model)	행정적 분권 (administrative model)	
시스템 이념	경쟁, 차별화	국가통합·다양성의 조화, 설명책임	획일·평등	개발·통합
세원배분	세원분리, 지방세는 응익과세	조정적 중복과세, 높은 자주재원 비율	세수분할의 우위, 낮은 자주재원 비율	세제의 집권화
세율결정권	세율이 지방에 따라 다름	지방이 세율결정, 세율격차는 낮음	제한세율의 범위 내에서 지방결정, 실제로는 획일적	제한
중앙·지방의 역할 분담	중앙·지방의 사무는 명확히 분리, 공공재의 공급	중앙·지방정부 사무는 중복, 중앙정부는 포괄보조금을 지방정부에 교부, 입법통제에 의거하여 개입 최소화, 소득재분배서비스 공급	중앙·지방정부의 사무는 중복, 중앙정부는 보조금을 통한 행정통제를 지방정부에게 가함, 소득재분배 서비스 공급	중앙정부 일선행정기관에 의한 서비스 공급, 소규모 지방자치단체가 많이 존재
정부간 재원이전	보조금은 외부성에 대응하여 한정적으로 지원, 지방 재정조정기능 취약	낮은 의존재원비율, 포괄보조금 우위, 기회의 평등을 보장하는 재정조정제도 운영	높은 의존재원비율, 특정보조금이 우위, 결과의 평등을 보장하는 재정조정제도	교섭에 의한 보조금 배분
해당 국가	미국, 전통적 재정연방주의 국가	캐나다, 구미제국	일본, 독일	아시아 개도국
문제점	재분배저하, 지역격차 발생	국가경제정책과의 정합화	설명책임 결여, 예산제약의 연성화	지역지배의 불투명, 부패

자료 : 광채기(2005)에서 재인용.

2. 바람직한 재정분권화의 방향: 협력적 재정거버넌스 체계의 구축

재정이란 원래 기능과 사무배분의 원칙에 따라 중앙과 지방이 해야 할 일을 충분히 할 수 있도록 지원하는 수단이기 때문에, 이에 기인하여 세원배분체계를 세원분리방식으로 할 것인지 아니면 세수분배 방식으로 할 것인지를 결정하여야 한다.⁵⁾

5) 국세와 지방세의 과세형태를 “과세권”과 “세수의 분리”여부에 따라 ‘세원분리방식’과 ‘세수분배방식’으로 구분할 수 있다. ‘세원분리방식’은 독립세 방식과 부가세처럼 부과하는 중복방식으로 구분되고, ‘세수분배방식’은 共同稅방식과 이양방식으로 구분되는데, 이양에는 분어(分與)와 분부(分賦)방식으로 세분되어지기도 한다. 자세한 논의는 이재은(2005) 등을 참조할 것.

이는 결국 중앙과 지방간의 기능배분이나 사무배분체계와 직결된다. 즉, 중앙정부가 해야 할 일과 기능 및 사무의 양과 범위를 정하고, 지방정부의 일과 내용 및 양에 따라 자원 역시 구분하면 된다는 것이다. 그러나 이러한 논의는 이론적으로 또는 규범적으로는 가능하나 실제로는 매우 어려운 일임을 잘 알고 있다.

우리나라에서 재정분권화의 기본방향을 앞에서의 논의를 통해 종합해 볼 때, “지방재정의 자율성 확대와 이에 따른 책임성 확보”로 설정하는데 있어서 크게 이의(異意)가 없는 것으로 판단된다.

문제는 자율성 확대를 위한 방법론인데, 지방재정의 자율성 확대를 단순한 세출규모의 증대로 이해하여, 자원의 성격과는 상관없이 지방정부의 세출에 대한 자율권이 보장되는 일반재원의 순증(純增)을 강조하기도 한다. 즉, 자주재원인 지방세와 세외수입의 구조적인 한계와 자치단체간의 재정력 격차 등으로 인해, 자주재원보다는 지방교부세와 같은 일반재원(一般財源)의 확대가 훨씬 용이하며 바람직하다는 주장이 있는데, 이는 지방자치의 이념과 배치되는 것이며,⁶⁾ 지금까지의 재정집권구조를 더욱 공고히 하려는 저의가 있는 것으로 판단되며, 이는 지방자치단체의 역선택과 도덕적 해이(moral hazard)⁷⁾를 유지시키는 것이라고 판단된다.

따라서 이보다는 세입의 자치를 확보할 수 있는 구조적인 개선을 통한 지방재정의 건전성 확보가 전제되어야 할 것이다. 대부분의 지방재정에 대한 논의가 중앙정부와 지방정부를 대비시켜 진행하다 보니, 각 자치단체의 개별적인 재정문제가 등한시되고 있다.

현재와 같이 지방교부세 등 일반재원의 확충을 통해 부족재원이 보전된다면, 단체장은 지역주민과 지방의회보다는 보조금과 교부세를 지원하는 중앙정부의 장에 대해 더 많은 관심과 주의를 기울일 것이며, 주민들 역시 자신들의 부담과는 무관한 세출에는 별 관심을 갖지 않을 것이기 때문에 지방재정의 낭비와 방만한 운영의 가능성은 태생적으로 잠재하고 있으며, 결국 중앙정부의 재정통제와 지시에 길들여진 상태를 벗어나려고 하는 유인이 없을 수밖에 없다. 게다가 독립적으로 지방정부가 스스로 무슨 일인가를 추진한다는 것은 근본적으로 불가능하다는 위축감으로 지역발전을 저해하게 될 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 자원배분구조의 구축을 통한 자주재원의 확충 및 이에 따른 책임성 확보방안의 마련에 초점이 두어져야 할 것이다. 그렇다면 지방정부의 자율성을 확보할 수

6) 이에 대해서도 우리나라보다도 낮은 지방세의 비중을 갖는 영국이 경우 지방자치의 선진국이라는 주장이 있는데, 이는 중앙정부와 지방정부간의 사무 및 기능배분 등 여러 요인 등을 함께 고려해야 할 것으로 보인다. 지역주민들의 자기부담으로 자치가 이루어지지 않는 한, 주민들의 “보다 적은 세금으로, 보다 나은 서비스(less taxes, more services)”를 지향하는 외부효과의 문제를 해결하기는 더욱 어려워질 것으로 판단된다.

7) 자치단체의 역선택은 자주재원의 비중이 낮을수록 지방교부세의 규모가 커지는 현행 배분기준에 의해 야기되며, 지방세 등 자주재원에 의한 세출충당비율이 낮기 때문에 지역주민들의 열등감과 상대적인 패배감이 해결되지 않고, 주민들의 참여의식과 관심이 낮아질 수밖에 없다.

있는 가장 바람직한 재정분권 방안은 자주재원 확충을 위한 국세의 지방세로의 이양방안을 고려할 수 밖에 없다는 결론에 도달하게 된다.⁸⁾

이는 결국 전체적인 조세개혁을 요구하게 되는 것인데, 이와 관련하여 근본적인 국세와 지방세 전체의 조세체계 개혁논의가 필요하게 되는 것이다.

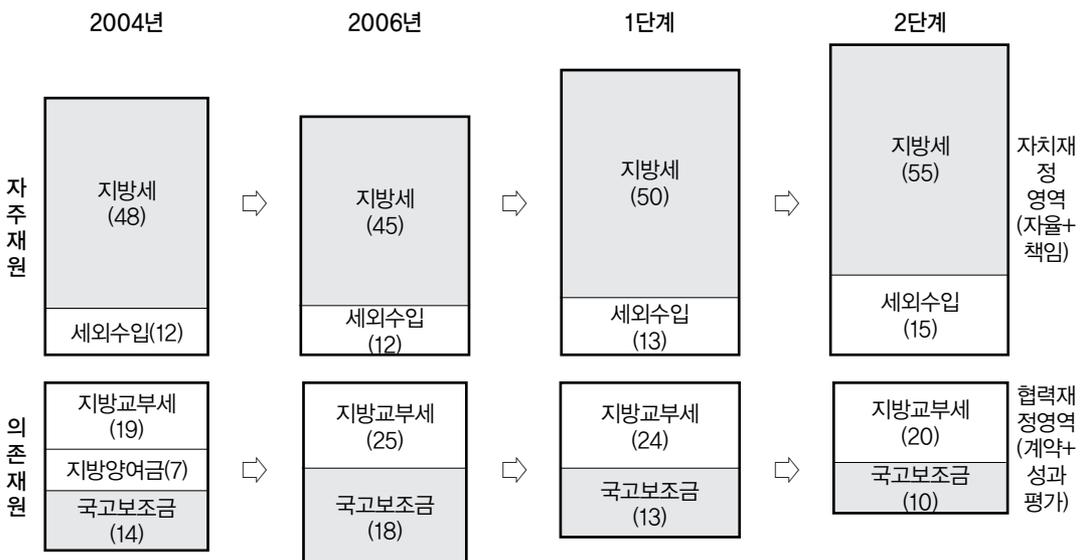
문제는 중앙정부에서의 조세개혁 논의가 거시적인 안목에서 조세개혁이 다루어지는 것이 아니라, 중앙과 지방간의 자원배분이라는 차원에서 검토되어 또 다른 부작용과 역효과를 초래할 수 있다는 사실이다.⁹⁾

현행 제도 하에서 자주재원 확충방안으로 고려할 수 있는 것은 지방세수 증대방안과 세외수입 증대 방안인데, 세외수입 증대방안은 응익원칙에 의한 지역주민들의 부담증가로 연계될 가능성이 크고 동시에 저소득층의 공공서비스 향유를 근본적으로 차단시키는 부작용이 발생할 가능성도 높으며, 각 차단체가 확대 노력에 따라 효과도 매우 상이하게 나타날 수 있다.

따라서 근본적으로는 자주재원인 지방세수 증대방안인 고려되어야 되고, 이를 통한 자치단체간 재정력 격차발생은 지방재정조정제도를 통해 해소하는 것이 원칙이라고 할 수 있다.

결국 현재의 상황에서 바람직한 중앙과 지방간의 재정관계를 구축하기 위해서는 [그림 1]과 같이 중앙과 지방간에 협력적인 재정거버넌스(cooperative fiscal governance) 체제를 구축할 필요가 있다.

[그림 1] 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향



주 : 괄호안의 비중은 일반회계 세입순계 기준임,
자료 : 손희준(2005)를 제작성.

이를 위해서는 중앙정부가 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다.

지방재정의 세입구조는 자율재정영역과 협력재정영역으로 구분하여 이해할 수 있다.

우선 자율재정(self-financing) 영역은 지방세와 세외수입 등 자주재원에 의해 운영되는 영역으로 지방자치단체의 전권적(全權的) 자율성을 인정하고, 이에 따른 책임성 역시 지역주민들과 지방의회에 대해서 전적으로 지게 된다. 이 영역의 일반적인 규모는 대부분의 자치단체가 이러한 자율재정을 통해 기본적인 재정지출을 충분히 감당할 수 있어야만 적절한 재정역량을 확보할 수 있기 때문에 지금의 수준보다는 크게 향상되어야 할 것이다.

또한 이러한 자율재정 영역은 자율이 전제되어진 만큼 전적으로 그 책임을 자치단체가 지며, 그 책임은 지역주민과 지방의회에 대해서 지는 것이기 때문에, 이러한 과정을 통해 지역주민들의 참여가 제고되고, 지방의회의 단체장과 지방정부에 대한 견제기능을 확보하게 되어, 실질적인 참여와 분권이 실현되어 지방의 재정민주주의(fiscal democracy)가 확보될 수 있게 된다. 따라서 이러한 자율재정 영역은 정부의 재정분권정책에 의해 지속적으로 그 규모와 내실이 증대되어야 할 영역이기도 하다.

반면에 협력재정(cooperative financing) 영역은 중앙정부에 의한 의존재원과 국고보조금 등 지방 재정조정제도에 의한 영역으로, 아직 재정력이 지나치게 약한 자치단체는 지방교부세 등 일반재원에 의해 재정보전 및 재정형평화 기능이 우선적으로 달성될 수 있어야 하며, 국고보조금의 경우는 중앙정부와 지방정부간의 개별적인 성과계약(performance contract)제도를 도입하고 개별적인 성과평가에 의하여 각 자치단체별로 차등화된 재정지원과 보조율 등이 결정되어야 할 것이다. 물론 그렇다고 해서 국고보조금이 현재와 같이 지나치게 영세화, 세분화되기 보다는 포괄보조금(block grants)의 형태로 운영하여 지방자치단체의 재정지출의 효과성과 효율성을 확보할 수 있어야 할 것이다.

결국 이러한 협력재정 영역은 재원을 부담하는 중앙정부에 대해 지방정부가 세출책임은 지는 것이 당연하다고 하겠다. 그러나 이러한 협력재정 영역은 재정분권화의 진행에 따라 지방세입에서의 비중

8) 현행 헌법 제59조에 의한 "조세법률주의" 원칙의 천명으로 인해, 지방자치단체의 "법정의세" 도입은 불가하다는 것이 다수설이며, 자치단체의 과세자주권이 인정받지 못하는 상황에서의 부분적인 탄력세율제도의 도입과 선택세제인 지역개발세의 과세대상 확대는 지엽적인 수단에 불과하다.

9) 실제로 2005년 3월에 발족한 「조세개혁특별위원회」의 개혁안에 대한 일부 신문의 보도로 인해 2006년 2월에 실무 부단장이 해임되는 사태가 발생하기도 하였는데(동아일보, 2006. 2.8일자), 이는 비공개로 하기로 했던 보고서의 내용이 외부로 유출되었기 때문이었다. 문제는 이 조세개혁특위의 지방세소위원회에서 검토한 "지방소비세" 도입 등 세제개혁안의 전제가 현행의 재원배분규모를 그대로 유지한다는 것이었다(이재은, 2005).

은 지속적으로 축소되어야 할 것이다.

즉 각 재정의 운용영역에 따라 재원의 운용방식과 그 지출책임을 분리하여 적용하여야 하며, 책임의 대상도 달라질 수밖에 없다.

이러한 협력적 재정거버넌스 체제의 구축을 위해 그 동안의 세입규모를 기준으로 비교해 보면, 2004년 예산의 경우 지방세수입이 48%, 세외수입이 12% 등 자율재정부분이 60%를 차지하였고, 협력재정부분은 지방교부세가 19%, 지방양여금이 7%, 국고보조금이 14% 등 전체의 40%를 차지하였으나, 2006년에는 지방세의 비율이 오히려 감소하여 45%, 세외수입이 12% 등 자율재정부분이 57%에 불과한 반면, 협력재정부분은 지방양여금이 폐지되면서 지방교부세가 25%, 국고보조금이 18% 등 총 43%로 증가하였다. 이는 지방교부세의 법정률 인상 등 제도적 변화에 의해 기인한 것이지만, 결코 바람직한 변화라고 할 수 없다.

따라서 이러한 추세 등을 감안할 때, 향후 바람직한 재정분권화에 의한 각 영역의 비중은 1단계로 지방세의 비중이 전체의 50% 수준은 되어야 하며, 세외수입은 약 13% 수준으로 증대되어, 자율재정 영역이 전체의 63%를 차지하고, 협력재정부분은 지방교부세가 24% 수준으로 다소 축소하고, 국고보조금은 13% 수준으로 크게 축소되어야 할 것이다. 이러한 변화는 2단계에서 지방세가 전체의 55% 수준으로 확대되고, 세외수입 역시 15% 수준으로 증가하여, 자율재정영역이 전체의 70% 수준을 상회할 때, 지방정부의 바람직한 재정운동과 그에 따른 재정책임성도 구현될 수 있으리라 본다. 2단계에서는 상대적으로 지방교부세의 비중이 20% 수준으로 감소하며, 국고보조금 역시 10% 수준으로 축소되어 협력재정영역의 비중이 전체의 약 30% 수준에 머물게 된다. 물론 이러한 수치는 과학적이고 객관적으로 분석되어 제시된 것은 아니지만, 현재의 추세와 상대적인 비중 등을 감안하여 자의적으로 추정한 결과이다.

III. 중앙-지방간 세원배분 실태 및 문제점

1. 중앙-지방간 세원배분 현황

우리나라에는 중앙정부와 지방재정간의 재정규모와 관련된 논란이 존재하는데, 이는 교육재정을 어떻게 분류하느냐에 따라 달라지기 때문이다.

우선 재정경제부와 기획예산처 등 중앙정부는 지방교육재정 역시 지방에서 사용되기 때문에 지방

재정에 속하고 결코 국가재정 규모에 포함시킬 수 없다는 논리이다. 이렇다 보니 2007년 예산기준으로 중앙과 지방간의 자원배분 현황은 다음 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 중앙과 지방간 자원배분 현황(2007년 예산)

(단위 : 억원)

구 분	중앙정부	지방자치단체	지방교육
조세수입	국세 : 1,473,025 (79.5%)	지방세 : 380,732 (20.5%)	-
① 국가재정에서 지방재정으로	1,019,845(55.0%) △ 453,180 ⇒ ┌ 지방교부세 245,134 └ 국고보조금 208,046	833,912(45.0%) ⇒ (425,673) ⊕ 27,507 ┌ 지방교부세 214,083 └ 국고보조금 211,590	-
② 국가재정에서 교육재정으로	753,914(40.7%) △ 265,931 ⇒ ┌ 교육교부금 262,219 └ 교육보조금 3,712	-	265,931(14.3%) ⇒ (254,969) ⊕ 10,962 ┌ 교육교부금 251,231 └ 교육보조금 3,738
③ 지방재정에서 교육재정으로		767,038(41.4%) △ 66,874 ⇒ ┌ 전 출 금 62,984 └ 보 조 금 3,890	332,805(17.9%) ⇒ (63,314) ⊕ 3,560 ┌ 법정부담금 62,373 └ 비법정부담금 941
조세사용액	753,914 (40.7%)	767,038 (41.4%)	332,805 (17.9%)

자료 : 행정자치부(2007).

즉, 총 조세수입 중 국세수입은 79.5%를 차지하고 지방세수입은 20.5%에 불과하다. 그러나 지방교부세와 보조금 등 이전재원을 지방으로 이양하고 나면, ①에 해당하는 국세는 55%가 남고, 지방은 45%로 증가하게 된다. 그런 다음 교육재정에 대한 이전재원까지 배분하고 나면, ②국세규모는 40.7%가 되고, 지방세수규모는 59.3%가 되어 오히려 지방의 세출규모가 커진다고 주장한다. 결국 중앙은 국세를 80%만큼 걷어 39%는 지방에 이전하고 나머지 41%만을 가지고 재정을 운영하기 때문에 중앙정부도 재원이 부족하다는 주장이다.

이에 대해 지방자치단체와 행정자치부는 첫째, 총 조세수입에서 차지하는 지방세의 비중이 아직 20%로 지나치게 적으며, 둘째, 지방재정의 규모는 ②와 같이 지방교부세와 보조금 등 일반 지방자치단체에 교부되는 이전재원만을 포함시켜야 하며, 셋째, 현행 교육자치는 모든 재원이 중앙과 지방에 의해 조달되고 있으나, 실질적인 세출권한은 교육위원회와 교육청에 있고 지방자치단체와는 별개의 회계로 운영되고 있기 때문에 지방재정의 범위에 포함시키기는 곤란하다는 입장이다. 따라서 지방재정의 규모는 국가 대 지방의 비율인 59대 41로 파악하거나, 교육재정규모를 제외한 41:41:18로 구분

하여 파악해야 한다는 주장이다.¹⁰⁾

결국 교육재정을 어떻게 인식하느냐의 문제는 아직까지는 분리하여 파악하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 더군다나 교육의 중요성은 앞으로 더욱 확대될 영역이라는 점을 고려한다면 이에 대한 포함여부는 지방자치와의 통합이전까지는 오히려 중앙재정으로 파악하는 것이 당연하다고 본다.

우리나라 국세와 지방세의 배분실태를 이웃국가인 일본과 비교하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 한국과 일본의 지방세 비중 비교

(단위 : %)

연도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
한국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	21.8	23.3	24.0	23.1
일본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	41.2	42.3	43.5	43.6

자료 : 재정경제부, 「조세개요」, 각 연도, 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.
 국중호(2002: 50)에서 재인용 및 행정자치부(2005).

우리나라의 경우 1970년 9.0%에 불과하던 것이 1995년 21.2%로 겨우 20%대에 진입하였으며, 2003년 24%까지 증가하였으나,¹¹⁾ 현재 다시 감소하고 있다.

반면에, 일본의 경우는 1970년에 이미 33.3%이던 것이 계속 증가하여 2000년부터는 40%대에 진입하였고 2004년에는 43.6%로 현재 우리나라의 2배에 달하는 수준이다.

2. 지방세의 실태

최근 5년간 지방재정의 세입구조를 순계예산규모로 파악하면 다음 <표 3>과 같다.

2003년의 지방세수는 28조 8,165억원으로 세입전체 78조 1,425억원에서 36.9%를 차지하였으나 지속적으로 그 비중이 감소하여, 2007년에는 34.0% 수준까지 낮아졌다.

또한 이처럼 지방세수입과 세외수입의 합인 재정자립도를 단순 산출하여 비교해 보면, 2003년 62.4%이던 것이 2004년에는 63.2%로 증가하였다가, 2005년에는 61.8%, 2006년 59.9%, 2007년

10) 물론 이러한 설명에 대해서도 조세수입액 기준보다는 총재정사용액으로 산출해야 한다는 주장이 있다. 자세한 내용은 김동완(2003)을 참조할 것.

11) 지방세 비중이 차이를 나타내는 것은 예산액과 결산액의 차이에서 기인한다. 예산액기준으로 보면 2005년이 20.5%, 2006년 20.7%, 2007년 20.5% 등이다.

58.9% 등 전반적으로 감소하는 것을 알 수 있다.

이러한 지방세수입의 감소추이는 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 증가에 따른 상대적인 비중 감소이기도 하지만, 지방세의 신장률과 탄력성이 매우 낮기 때문이기도 하다. 이러한 세입구조의 변화추이 속에서 국고보조금의 증가율이 가장 높게 나타난 것은 그 동안 추진해 왔던 지방분권의 방향과는 상치되는 것으로 크게 우려하지 않을 수 없다.

〈표 3〉 지방세입 구조의 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
합 계	781,425 (100.0)	872,840 (100.0)	923,673 (100.0)	1,013,522 (100.0)	1,119,864 (100.0)
지방세	288,165 (36.9)	319,834 (36.6)	336,952 (36.5)	352,751 (34.8)	380,732 (34.0)
세 외 수 입	200,363 (25.6)	232,285 (26.6)	233,769 (25.3)	253,982 (25.1)	278,509 (24.9)
지방교부세	115,196 (14.7)	126,939 (14.5)	172,047 (18.6)	193,177 (19.1)	214,083 (19.1)
지방양여금	48,504 (6.2)	48,546 (5.6)	-	-	-
국고보조금	106,663 (13.6)	118,546 (13.6)	152,813 (16.5)	180,380 (17.8)	211,590 (18.9)
지방채	22,639 (2.9)	22,690 (2.6)	28,092 (3.0)	33,232 (3.3)	34,950 (3.1)

주 : 당초예산 기준임.

이러한 지방세수의 구조를 2007년도 예산기준으로 단체별 지방세 세목별 현황을 파악하면 〈표 4〉와 같다.

자치단체별로 파악해 보면, 7개 특별시와 광역시세의 비중이 전체의 43.6%인 16조 5,816억원이며, 9개 도는 27.3%인 10조 3,948억원 등으로 광역자치단체의 세수가 전체가 70.9%에 달해 대부분 광역자치단체에 세수가 집중되어 있음을 알 수 있다. 이에 반해, 시·군세는 23.5%에 지나지 않는데, 특히 군의 경우는 3.7%에 불과해, 대부분의 군은 지방자치의 기반을 전혀 가지고 있지 않다고 해도 결코 지나치지 않는다. 군의 경우 세목수는 자치구에 비해 더 많음에도 불구하고, 자치구세의 비중에도 못 미치는 것은 군의 세목이 매우 취약함을 알 수 있다. 자치구의 경우도 크게 다르지 않아 5.7%를

차지하고 있는데, 이는 자치구세가 면허세, 재산세, 사업소세 등 3개 세목으로 구성되어 있어, 대부분의 재원을 이전재원으로 충당하고 있음을 알 수 있다.

세목별 구성비를 파악하면, 등록세가 전체의 17.8%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음은 취득세로 17.1%인데, 이는 부동산의 거래 등 재산이전에 대한 재산과세의 중요성을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 그 다음은 주민세로 15.1%, 지방교육세가 10.5%의 순서이다.

취득세와 등록세 등 재산거래과세에다가 보유과세인 재산세가 8.7%로 3가지 세목의 비중이 세수 전체에서 43.6%를 차지하고 있다.

지방세 총 17개 세목 중에서 세수 전체의 1%에도 못 미치는 매우 영세한 세목이 면허세, 농업소득세, 도축세, 지역개발세 등 4개 세목이며, 2%에도 못 미치는 세목은 레저세, 공동시설세, 사업소세 등이 해당하여 모두 7개 세목에 달하고 있어 지방세의 세목간 편중도 매우 심한 편이라고 할 수 있다.

〈표 4〉 단체별 세목별 지방세 현황(2007년도)

(단위 : 억원, %)

단체별		합 계	특 별 · 광역시세	도 세	시 세	군 세	자치구세	비율
합 계		380,732 (100.0)	165,816 (43.6)	103,948 (27.3)	75,235 (19.8)	13,928 (3.7)	21,805 (5.7)	100.0
보 통 세	소 계	305,688	131,535	78,128	65,021	12,821	18,183	80.3
	취 득 세	65,179	30,147	35,032	-	-	-	17.1
	등 록 세	67,919	32,270	35,649	-	-	-	17.8
	면 허 세	760	5	350	-	-	406	0.2
	주 민 세	57,516	32,850	338	20,786	3,542	-	15.1
	재 산 세	33,010	-	398	12,726	2,110	17,778	8.7
	자 동 차 세	20,477	9,498	205	9,172	1,603	-	5.4
	농 업 소 득 세	0	-	-	0	-	-	0.0
	도 축 세	448	80	13	249	106	-	0.1
	레 저 세	7,226	1,666	5,560	-	-	-	1.9
	담 배 소 비 세	25,100	11,647	326	10,723	2,404	-	6.6
	주 행 세	28,051	13,371	257	11,366	3,506	-	7.4
	목 적 세	소 계	68,858	31,448	24,567	8,709	903	3,231
도 시 계 획 세		16,583	10,045	123	5,952	464	-	4.4
공 동 시 설 세		5,247	2,768	2,478	-	-	-	1.4
사 업 소 세		6,457	-	30	2,758	439	3,231	1.7
지 역 개 발 세		710	144	567	-	-	-	0.2
지 방 교 육 세		39,860	18,491	21,369	-	-	-	10.5
과년도수입		6,186	2,833	1,253	1,505	204	391	1.6

주 : 농업소득세는 2005년부터 2009년까지 5년간 과세중단 상태임.

반면에 이러한 지방세목을 각 징수주체별로 구분해 보면 다음과 같다.

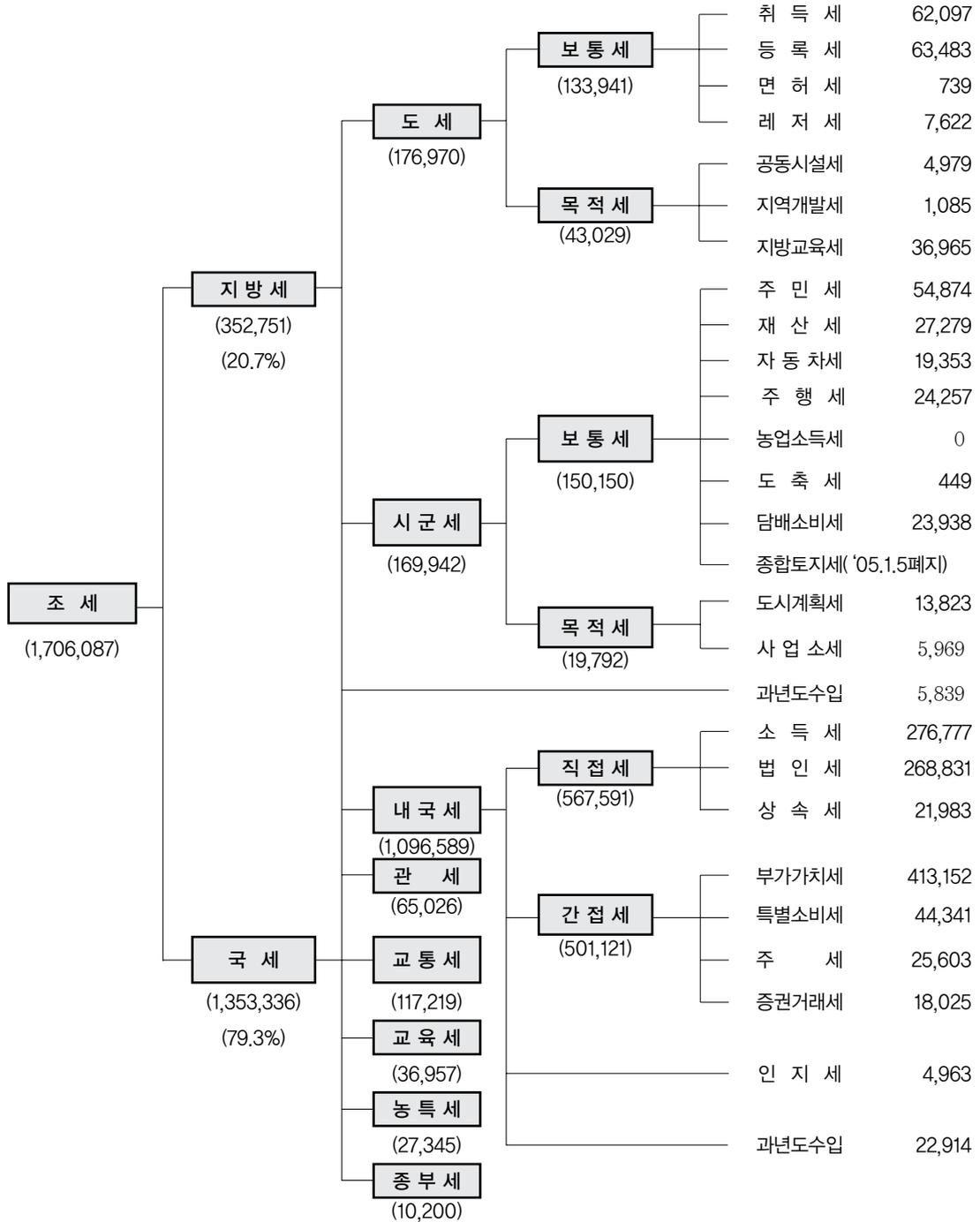
〈표 5〉 지방세 징수주체별 현황

서울·광역시 (11)	• 보통세(9개)	자치구 (3)	• 보통세(2개)
	취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 자동차세, 도축세, 농업소득세, 담배소비세, 주행세		재산세, 면허세
	• 목적세(4개)		• 목적세(1개)
	도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세		사업소세
도 (7)	• 보통세(4개)	시·군 (9)	• 보통세(7개)
	취득세, 등록세, 레저세, 면허세		주민세, 자동차세, 재산세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세
	• 목적세(3개)		• 목적세(2개)
	공동시설세, 지역개발세, 지방교육세		

특별시와 광역시세는 총 11개 세목인 반면, 도세는 7개, 자치구는 3개, 시군세는 9개 세목으로 구성되어 있는데, 각각의 세목할당에 대해 이론적 근거나 지역간 형평성 등을 고려하여 배분되지 않은 것은 명백하다. 따라서 자치단체간의 세목조정에 대한 필요성은 상존하는 실정이다.

[그림 3] 국세와 지방세 비교(2006년)

(단위 : 억원)



이러한 지방세를 2006년을 기준으로 국세와 비교하면 [그림 3]과 같다.

우리나라의 국세수입은 내국세 수입과 관세 및 교통세 등 목적세 수입 등으로 이루어져 있는데, 내국세 수입이 전체 국세 수입의 81%를 차지하고 있다. 그 중에서 직접세인 소득세와 법인세 등이 차지하는 비율은 54.3%인데 반해, 부가가치세 등 간접세의 비중이 45.7%로 지나치게 높은 것을 알 수 있다. 이러한 간접세의 높은 비중은 조세의 주요 기능인 소득재분배 기능을 제대로 발휘하지 못함을 드러내는 것이며, 과세당국의 지나친 징수편의성과 징수비용이 낮음을 입증하는 것이다. 또한 목적세인 교통세와 교육세, 농특세 등이 차지하는 비율 역시 국세수입의 13.4%를 차지할 정도로 그 규모가 매우 크고, 한시적으로 도입된 교통세의 기한을 연장하고 있는 실정이다. 또한 내국세의 주요 3세라고 할 수 있는 소득세, 법인세, 부가가치세 등 3가지 세목의 비중이 내국세 수입의 87.4%에 달해 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

결국 국세체계 역시 바람직한 조세체계로서는 몇몇 중요한 결함을 가지고 있음을 알 수 있다. 따라서 이러한 국세와 지방세체계 전체를 개혁해야 할 필요성은 충분하다고 하겠다.

3. 현행 지방세제의 문제점

1) 재정동원수단으로서의 불충분성

앞의 <표 3>에서와 같이 현행 지방세 수입은 전 지방자치단체 세입합계의 1/3을 약간 상회하는 35% 내외에 불과하다. 일반적으로 조세의 역할을 재정지출의 상당부분을 충분히 보전한다는 세수의 충분성과 안정성, 신장성 등이라고 할 때, 이러한 비율은 지방세가 조세로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있음을 입증하고 있는 것이다.

문제는 이러한 비율이 개별 자치단체의 경우로 확산되면 그 정도가 더욱 심각하다는데 있다. <표 6>에서 보는 바와 같이, 지방세와 세외수입이 일반회계 총계에서 차지하는 비율인 재정자립도 역시 최근 지속적으로 감소하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 지방재정자립도 추이

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
자립도 (%)	63.5	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.6	56.2	56.3	56.2	54.4	53.6

주 : 일반회계 당초예산 기준(순계)
 자료 : 행정자치부(2007).

또한 2007년의 경우 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 140개 단체로 전체의 57%에 달하고 있다. 매년 이러한 상황은 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 충분히 감당할 정도가 아니라는 것을 의미한다. 물론 그렇다면 역으로 인건비 예산이 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가라는 의구심을 가질 수도 있지만, 69개 군과 55개 자치구가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들리는 정도라고 할 수 있다.

이러한 결과는 지방세목의 배정이 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수가 1를 초과하지 않도록 하려는 배려에서 초래된 것으로 자치단체간 재정력 격차가 발생하게 되는 근본원인으로 작용하고 있다.

2) 자치단체간 편중성

지방세가 각 자치단체의 핵심재원임에도 불구하고, 지방세입에서 차지하는 비중이 결산기준으로 25.5%에 불과하여 겨우 1/4수준이며, 자치단체간 불균형도 매우 심한 편이다.

2005년 결산기준으로 세입총계에서 지방세가 차지하는 비율은 다음 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 단체별 지방세수입의 비율(2005년 결산 총계기준)

(단위 : 10억원, %)

단체별	세입총계(A)	지방세수입(B)	비율(B/A)
합계	137,380	35,004	25.5
특별·광역시	35,363	15,690	44.4
도	32,309	9,314	28.8
시	37,875	6,844	18.1
군	19,269	1,324	6.9
자치구	12,362	1,831	14.8

자료 : 행정자치부(2006), 지방재정연감.

2005년 기준으로 세입총계에서 지방세수입이 차지하는 비율은 특별·광역시 44.4%인 반면, 도는 28.8%, 시 18.1%, 자치구 14.8%, 군 6.9%의 순으로 나타났다.

이러한 결과를 놓고 볼 때 군의 경우는 군의 세목편성이 크게 잘못 되었다고 판단된다. 군의 재정여건이 이렇게 구조화 되어 있기 때문에 대부분의 군은 의존재원으로 재정수요를 거의 충당하고 있는 실정이다. 결국 군의 경우 지방자치는 요원하며 자율과 자립은 본질적으로 불가능하기 때문에 이에 걸 맞는 책임운영도 사실상 어렵고, 주민들 역시 의존적인 성향이 높게 나타날 수 밖에 없다.

3) 지방세 구조의 불균형성

우리나라 지방세의 구조는 <표 8>과 같이 지나치게 재산과세 중심으로 편성되어 있어, 세수의 신장성과 탄력성이 매우 낮은 실정이다.

<표 8> 지방세의 성질별 세목구성 현황(2007년)

성 질 별	세목구성	세수비중
합 계	16개 세목	100.0
소득과세(2)	주민세, 농업소득세	15.4
소비과세(4)	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	8.8
재산과세(6)		63.1
- 보유과세(4)	재산세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세	27.6
- 거래과세(2)	취득세, 등록세	35.5
기 타(4)	면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세	12.8

자료 : 행정자치부(2007).

우리나라 지방세목 중에서 재산과세에 해당하는 세목은 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세 등 재산의 보유과세에 해당하는 것과 취득세와 등록세 등 거래과세 등으로 구성되어 있는데, 이 세목이 세수 전체에서 차지하는 비중은 63.1%로 대단히 높다. 이처럼 재산과세의 비중이 높으면 세수의 안정성은 확보되지만 경제발전이나 경기 활성화 등에 의한 세수의 소득과 소비 탄력성은 상대적으로 낮은 편이다.

반면에 소득과세는 주민세 소득할이 대표적이며 농업소득세가 해당되나 현재는 과세유보를 하고 있는 실정이다. 따라서 현재는 주민세만이 해당되며 세수에서의 비중은 15.4%이다. 또한 소비과세의 성격을 가진 세목은 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 등 모두 4개 세목으로 구성되어 있으며 세수 비중은 8.8%에 불과하다.

이처럼 과세유형별 비중을 주요국가와 비교하면 다음 <표 9>와 같다.

단일형 국가 중에서 지방세수입이 모두 재산과세인 영국(100%)을 제외하고는 가장 높은 편이며, 일본과 비교하면, 일본은 소득과세의 비중이 45.2%나 되며, 소비과세 역시 21.6%로 우리보다 매우 높다.

연방형 국가와 비교하면, 미국과 캐나다의 기초자치단체 재산과세 비중이 각각 73%와 93.%이며, 호주의 경우는 우리와 동일하게 지방자치단체가 전적으로 재산과세에 의존하고 있음을 알 수 있다.

결국 대부분의 국가에서 지방세수입의 상당부분을 소득과세가 차지하고 있는데 비해, 우리나라는 소득과세의 비중이 지나치게 낮고, 단일형 국가 중에서 프랑스와 영국은 지방정부가 소득과세를 부과하지 않고 있으나, 스웨덴은 지방정부 수입이 전액 소득과세임을 알 수 있다.

<표 9> 주요국의 지방세 수입구조(2003년 기준)

(단위 : %)

유형	국가	소득과세	소비과세	재산과세	기타	
단일형	한 국	13.8	19.8	51.5	15.0	
	일 본	45.2	21.6	32.2	1.0	
	스웨덴	100.0	0.0	0.0	0.0	
	프랑스	0.0	10.7	54.1	35.2	
	영 국	0.0	0.0	100.0	0.0	
	회원국 평균		39.3	20.6	35.3	4.8
연방형	미국	주	38.8	58.2	3.0	0.0
		지방	4.8	22.1	73.0	0.0
	호주	주	14.5	63.1	22.4	0.0
		지방	0.0	0.0	100.0	0.0
	독일	주	50.0	44.9	5.1	0.0
		지방	74.7	6.5	18.6	0.3
	캐나다	주	48.9	39.7	5.1	6.3
		지방	0.0	2.0	93.8	4.2
	회원국 평균	주	76.9	46.2	12.2	4.0
		지방	64.0	12.8	56.7	4.8

자료 : OECD(2005), 김현아(2005: 9) 재인용.

4) 지방세 비과세 · 감면의 과다

본래 취약한 지방세 수입에 대한 정책적인 고려에 의해 행해지고 있는 비과세와 감면이 지나치게

커서 지방세수의 취약성을 더욱 가중시키고 있다. 특히 지방세 감면제도는 지방세법뿐만 아니라, 「조세특례제한법」과 감면조례 등에 의해 시행되고 있는데, 이 중에서도 「조세특례제한법」은 국세지원과 관련하여 적용하고 있으며, 감면대상과 성격의 다양성 등으로 인해 감면대상과 적용범위에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있다(권혁인, 2007).

이처럼 발생하는 지방세수 결손에 대하여 중앙정부의 재정적 보전이 전혀 이루어지지 않고 있으며, 한시적인 일몰법(日沒法)을 적용하고 있으나, 정책목표 달성여부에 대한 판단이 중앙정부에서 이루어져 지방정부 차원에서는 정비 및 관리가 용이하지 않다.

2005년 지방세의 비과세·감면액은 총 3조 5,377억원으로 이는 총 징수액 35조 9,774억원의 9.8%에 해당한다. 이 규모는 자치구와 군의 지방세수입을 합한 규모보다 크다.

〈표 10〉 지방세의 비과세·감면 현황(2005년)

비과세·감면액	비과세액	감면액			
		계	지방세법	조세특례법	감면조례
3조 5,377억원	1조 529억원	2조 4,848억원 (100%)	1조 1,825억원 (47%)	5,422억원 (22%)	7,601억원 (31%)

IV. 지방세제의 바람직한 개편방안

1. 지방세제 개편의 기본방향

현행 조세체계의 유지를 전제로 지방세체계와 구조를 개편하는 것은 매우 제한적이므로, 우선적으로는 보다 거시적인 차원에서 국세와 지방세 체계를 동시에 보다 합리적인 구조와 규모로 변화시키는 것을 목표로 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 그 중에서도 가장 기본적인 방향은 중앙정부와 지방정부간의 바람직한 재정관계의 설립이므로, 이를 위해서 조세부담의 공정성 및 국가경쟁력 제고 등 조세개혁 차원에서 국세와 지방세 개편이 동일 수준에서 논의되고 모색되어야 할 것이다.

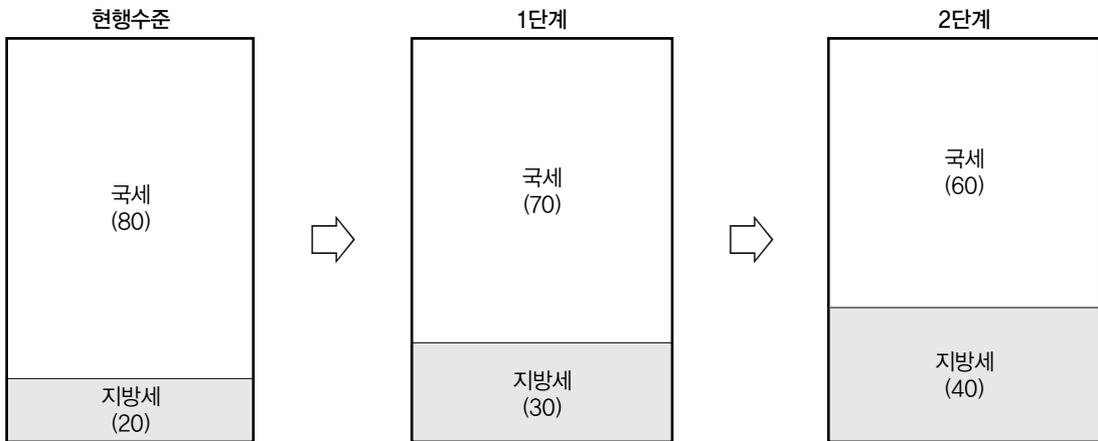
정부혁신·지방분권위원회에 설치된 『조세개혁특별위원회』의 “지방세소위원회”에서 지방소비세의 도입방안을 검토하면서, 현재의 국세(79%)와 지방세(21%)의 비율을 중립적으로 유지하기 위해(이재은, 2005), 국세의 지방세로의 이양과 동시에 지방세목인 등록세와 레저세를 국세로 전환한다는 식

의 현행 수준의 유지 등을 전제로 개편방안을 제시해서는 안 된다고 본다.

개편의 전제조건이라면 조세개편뿐만 아니라, 현행의 재정조정제도를 동시에 변화시켜 진정으로 바람직한 국가와 지방간의 재정관계를 구축한다는 것이어야 한다. 이는 결국 조세원칙에 따라, 지방세 원칙에 적합한 세목은 지방세로 이양하고, 국세에 적합한 세목은 국세로 이양하는 식의 논의는 가능하며, 동시에 지방세목 중에서도 광역과 기초간의 세목조정을 전제로 하는 것이다.

그러나 그럼에도 불구하고 지방세의 취약성을 해결하고 바람직한 지방분권을 정착시키기 위해서는 일본의 三位一體 개혁에서 지향했던 것처럼 [그림 4]와 같이 일정 규모 이상의 세원배분 방향을 고려할 수 있다.

[그림 4] 세원배분의 기본 방향



주 : 1단계로 지방소비세의 도입과 자치단체의 자율적인 노력을 통해 국세와 지방세 비율의 격차를 점차 축소함
 자료 : 임성일(2003:46)을 재작성함.

왜냐하면, 지금까지의 기능이양과 사무재배분에 따른 재원배분이 바람직하지 않았으며, 향후 인구의 고령화와 저출산의 문제, 교육 및 자치경찰제 등 지방의 역할과 기능이 확대될 것을 전제로 세원이양을 요구하는 것은 자연스러운 것으로 판단된다. 따라서 현행 국세와 지방세의 비율이 약 80:20인데, 이를 재정분권의 1단계에서는 70:30으로 지방세수 규모가 확대될 수 있어야 하며, 지방분권이 정착되는 2단계에서는 현재 일본과 비슷한 수준인 60:40까지 지속적으로 확대되어야 한다고 본다.¹²⁾

12) 임성일은 국세와 지방세의 비율을 보다 점진적으로 1단계에서 75:25, 2단계에서 70:30을 추정하고 있다. 자세한 내용은 임성일(2003)을 참조할 것.

2. 국세의 지방세로의 이양

현재와 같이 소득세와 부가가치세 등 소비과세 중심의 국세체계와 재산과세 위주의 지방세 체계에서 지방의 자주재원인 지방세를 통한 세수증대방안은 국세로부터 일정 세목을 지방으로 이양하는 방안 외에 별다른 방법이 없다. 왜냐하면 현행 헌법에서는 “조세의 종류와 세율은 법률로 정한다”는 조세법률주의 원칙을 천명하고 있고, 「국세와 지방세 등의 조정에 관한 법률」제4조에서는 국세와 지방세의 중복과세를 인정하지 않고 있기 때문에, 국세 외의 중복부과를 피하면서 별도로 지방세목을 신설하는 것이 사실상 거의 불가능하기 때문이다(손희준, 2005).

따라서 그동안 지속적으로 주장되어왔던 국세인 부가가치세의 일부를 지방으로 이양하는 지방소비세와 지방소득세 등 국세의 지방세로의 이양방안을 모색하여야 한다.

지방소비세는 특히 단순히 지방의 세수증대라는 목적뿐만 아니라, 지역경제 활성화에 따른 과실(果實)이 지방재정과 연계되어 지역개발을 위한 장기적인 지방자치단체의 투자를 뒷받침할 수 있다는 점에서도 매우 의미가 크다고 하겠다. 왜냐하면 현재까지는 지역개발의 효과와 지역경제의 성과가 지역에 선순환(善循環)되지 못하고 오히려 수도권 또는 중앙정부로 역외(域外) 유출되는 현상이 나타나고 있기 때문이다.

따라서 단계적으로는 지방소비세를 선(先) 도입하고 분권의 추진과정을 보아 가면서, 지방소득세도 도입하여 자치단체의 자립기반을 강화할 필요가 있다.

3. 지방의 과세자주권 강화

현행 헌법 제59조에 의한 “조세법률주의” 원칙의 엄격한 적용은 지역의 부존 세원을 개발할 수 있는 자치단체의 자율적인 노력을 제한하고 있는 실정이다. 물론 이에 대해 법률전문가들의 반론이 있기는 하지만, 지방자치단체의 과세자주권이 제약된 상태에서 궁극적인 재정분권과 재정운영의 자율성을 확보하기란 매우 어려운 일이다.

따라서 지방자치단체가 조례에 의해서 지방세를 부과·징수할 수 있도록 제한적 범위 내에서 지방의 보통세로서 일본과 같은 법정외세를 도입하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.¹³⁾

13) 일본은 헌법 개정 및 지방세법에 근거규정을 마련하여 핵연료세, 별장 등 보유세, 입탕세, 문화관광시설세, 오락시설세, 요트보트세 등의 법정외 보통세의 적용을 허용하고 있다.

동시에 현재에도 얼마든지 적용이 가능한 지방세의 탄력세율제도를 통한 세수증대 노력을 경주해야 할 것이다. 실제로 지방세 16개 세목 중 11개 세목에 적용이 가능하나, 단체장들의 정치적 행태와 적절한 유인책 부재로 실제 적용은 매우 미흡한 실정이다. 오히려 2005년말 종합부동산세의 도입에 따른 일부 자치구의 재산세 등에 대한 세율인하 행태가 나타나고 있는데,¹⁴⁾ 이 역시 자치단체의 과세 자주권을 행사한 것으로 인정해야 할 것이나, 이러한 문제를 해결하기 위해서 지방교부세제도의 재정 페널티 부과 등 소극적인 대응방안보다는 자치단체간 적절한 세목교환 등 적극적인 조세개편 노력이 요구된다고 하겠다.

또한 현재 선택세제(selective tax)의 한 종류인 지역개발세의 과세대상을 확대하여 세수 증대 효과를 모색할 수도 있다. 이미 원자력발전소가 위치한 지역에 대한 원자력발전에 대한 과세대상의 확대는 적용되었으며 강원도의 카지노가 입지한 지역에 대해서는 카지노세 등을 부과하는 방안을 검토하고 있다. 이처럼 지역개발세의 과세대상을 보다 확대하여, 지역의 독특한 세원을 반영할 수 있도록 하고, 목적세의 지출제한을 폐지하여 보통세로 전환할 필요가 있다.

한편 지방자치단체가 현재 수질오염, 토양오염, 대기오염 등 일부 환경규제기능을 수행하고 있다는 점을 고려하여 지방환경세를 도입하는 방안도 고려할 수 있다. 특히 환경문제는 비가역성의 문제를 가지고 있기 때문에 발생 전에 억제하는 것이 가장 바람직하다(라휘문, 2007).

4. 지방세목간의 교환과 통·폐합

현행 지방세체계에서도 가장 먼저 고려해야 할 일은 광역과 기초간의 세목조정이다. 분권화의 추세를 미루어 보아 광역보다는 기초자치단체의 기능과 역할이 더욱 증대될 것이며, “보충성의 원리”에도 적합한 기초자치단체에의 세목배분이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 동시에 특별시·광역시와 자치구세간의 조정은 매우 시급하다고 하겠다.

선행연구결과를 토대로 하면 지역개발세와 면허세 등을 고려할 수 있는데, 자치구의 경우도 특별시와 광역시간의 기능재조정 등을 감안하여 기본적인 재정수요는 보전할 수 있어야 할 것이다.

지방세목의 통합과 관련해서는 지방세목의 수가 과다하고 복잡하면서도 세수규모는 영세하기 때문에, 이를 통합하여 운영하는 방안도 신중하게 검토해야 할 것이다.

14) 서울시의 강남구와 서초구, 송파구 등이 부동산 과표의 인상에 따른 주민부담 급증을 이유로 재산세의 탄력세율 제도를 이용해서 세율을 인하 조치하였다.

동시에 지방세의 목적세(earmarked tax)가 목적세로서의 역할을 충실히 하지 못하고 있다. 따라서 본세에 통합하여 보통세로 전환하거나 제 역할을 할 수 있도록 과세대상을 확대하거나 정비할 필요가 있다. 예를 들어 도시계획세는 분세인 재산세에 통합하여 운영하고, 사업소세는 재원확충을 위해 세율을 인상하거나 탄력세율 제도를 적극 활용한다.

5. 비과세 · 감면의 효율적 관리방안

지방세의 비과세 · 감면과 관련하여 그 대상을 축소하기 위하여 일몰법을 적극 활용하되, 납세자의 저항을 최소화하기 위한 감면비율의 단계적 축소 등을 검토할 수 있다.

또한 2007년도부터 행정자치부가 시범 도입하려고 하는 「지방세지출 예산제도(local tax expenditure budgeting)」는 기존의 비과세와 감면 규모를 예산규모로 책정하여 지방정부의 직접 지출에 대한 표준안과 운영매뉴얼 작성과 교육 등을 단계적으로 실시하고자 하는 것으로 비과세와 감면에 대한 재인식과 효율적인 관리를 위한 초석이라고 할 수 있다.

V. 결론

가장 먼저 현시점에서는 차기 정부에서도 지방분권이 논의될 것인가를 예상해 볼 필요가 있다. 그러나 이미 전 세계적으로 지방분권은 대세이며, 지향점이라는 데에 이의가 없으며, 성공적인 지방분권을 위해서는 무엇보다 재정분권이 우선시되어야 한다. 이는 참여정부의 경험을 통해서 여실히 드러났다고 본다.

문제는 어떻게 재정분권을 달성하느냐의 방법론인데, 많은 전문가들의 견해를 종합해 볼 때, “지방의 자율성 확대와 이에 따른 책임성의 강화”에 동의한다면, 결국 자주재원인 지방세제의 합리화 방안이 가장 먼저 논의되고, 지방세의 본래의 기능을 찾을 수 있도록 해야 할 것이다. 전문가들이 주장하는 지방세의 지방공공재와 서비스에 대한 가격기능의 확보와 세출에 대한 재정책임성의 확보 등은 지방세가 지방세로서의 역할을 제대로 할 수 있게 해 주었을 때 가능하리라 본다.

우리나라의 경우 무엇보다 지방세의 과세자주권 확보가 가장 먼저 해결되어야 하며, 그 다음에는 국세와 지방세의 합리적 세원배분으로 귀착되게 된다.

이처럼 국세와 지방세의 합리적 조정방안의 전제는 모든 개혁방안의 도입에서 고려해야 할 점이지

만, 점진적인 제도수정을 통해 차근차근 문제를 해결 할 것인지 아니면 일종의 충격요법과 같이 원점에서(zero-base) 근본적이며 원칙에 입각하여 대대적인 체질개선 등을 통해 추진할 것인가를 우선 고려해야 할 것이다. 동시에 어떤 개선방안의 도입이 가능하며 도입했을 경우, 이에 따른 파급효과와 파장 등을 예측하여 최소화 할 수 있는지 등을 판단해야 한다.

결론적으로, 지방세제의 개편과 관련하여 기획예산처와 재경부 등 중앙정부는 국가재정도 매우 부족하여 지방으로의 근본적인 세원배분은 결코 용이하지 않다는 인식이다. 이에 반해, 지방자치단체는 권한과 기능이양에 따른 재원이양은 당연한 것이며, 이미 과거 지방이양에 따른 재정수요의 증가에도 부응하지 못하였고, 미래지향적 지방의 발전을 위해서는 근본적이며 가시적인 세원배분과 이양이 마련되어 피부로 느낄 수 있는 세원확충대책이 필요하다고 주장한다.

이러한 중앙과 지방간의 시각 차이와 인식차이에 대해, 보다 현명하고 합리적인 결정이 요구되고 있으나 이는 단순히 논리와 정치적인 고려에 의해 판단할 수 없는 매우 중차대한 결정이며 이러한 결정에 의해 국가의 운명이 결정될 것으로 판단되어, 보다 신중하면서도 명확한 결정이 이루어져 국가 발전에 이바지할 수 있어야 할 것이다.

또한 염두에 두어야 할 점은 중앙과 지방간 세원배분의 문제가 지방재정의 문제를 한꺼번에 해결할 것으로 이해하는 것은 매우 위험하며, 현행 지방재정조정제도의 개편과 함께 고려되어야 함도 잊지 말아야 한다. ☺

◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

곽채기(2005), 지방재정 확충을 위한 지방세제 개편방안, 한국지방재정학회, 「분권형 지방재정개혁의 방향과 과제」 세미나 발표논문.

국중호(2002), 「한일 지방세 구조와 세부담 특성비교」, 한국조세연구원.

권혁인(2007), 지방화시대의 바람직한 지방세 발전방향을 위한 소고, 「지방세」 제5호.

김동완(2003), 지방분권재정의 패러다임과 발전과제, 한국지방재정공제회, 「지방재정」, 통권 120호

김현아(2005), 지방세체계 개편방안, 「지방세」 제6호.

라휘문(2007), 한국의 지방세제 관련 쟁점과 개편방향, 한국지방재정학회, 「한·중·일 비교를 통한 지방세제 발전방향 모색」 세미나 발표논문.

손희준(2005), 법정외세 도입방안, 「지방세」제1호. 통권 88호.

손희준외(2005), 「지방재정론」, 대영문화사.

이재은(2005), 지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향, 한국지방재정학회, 「지방분권과 지방재정의 자율성 제고를 위한 지방세제 개혁」 세미나 발표논문.

임성일(2003), 분권시대의 중앙·지방간 자원배분 체계 재구축, 한국지방재정학회·한국지방재정공제회, 「2003 지방재정세미나 발표논문집」.

재정경제부, 「조세개요」, 각 연도.

행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도

행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도

日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.

OECD(2005), Revenue Statistics.

<http://www.mogaha.go.kr>

<http://www.mpb.go.kr>