

지방자치제 부활 후에도 지방재정의 중앙의존도 심화

1995년 지방자치제가 재시행된 이후 지금까지 지방재정 여건은 크게 개선되지 않았다는 것이 학자들의 일반적인 주장이다. 지방재정의 절대적인 규모증가에도 불구하고 구성 내역을 보면 자주재원 비율의 지속적인 하락, 의존재원 비율의 꾸준한 증가(특히 지방비 부담을 전제로 하고 있는 보조금 비율의 급격한 증가) 현상이 나타난다는 것이다. 따라서 지방재정의 중앙의존도가 점점 증가하고 있는 것이 현실이다.

이와 같은 배경하에서 정부는 2014년 지방세제 개편안을 마련하였으며, 국회는 2015년 예산안 부수법안으로 이 중 일부를 통과시켰다. 2014년 지방세제 개편안은 단순히 1 ~ 2개의 세목을 개편하는 것이 아니라 주민세, 자동차세, 담배소비세, 지역자원시설세 등 다양한 세목의 개편을 포함하고 있다.

개편안 준비 과정을 보면 지방세 네트워크 포럼을 통하여 지방자치단체의 의견을 수렴하려는 노력이 있었다. 그러나 지방세를 부과하고 징수하여 해당 지방자치단체의 재정 활동에 사용하고 있는 이해당사자인 지방자치단체, 그리고 이를 부담하는 납세자, 관련 분야 전문가 등의 의견을 충분히 수렴하기에는 한계가 있었다. 결국, 지방정부의 의견보다는 중앙정부가 중심이 되어 검토한 결과를 토대로 지방세제 개편안을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

국세의 지방세 이양 등 세제개편으로 지방재정 확충 필요

지방세제의 개편 방안으로 국세의 지방세 이양, 지방세 내의 개편 방안, 과세 자주권 확보 방안 및 지방세제 개편의 실효성 확보 전략 등이 제시될 수 있다.

첫째, 국세의 지방세 이양 방안으로 주세와 양도소득세의 지방세 이양, 지방법인세의 도입, 그리고 개별소비세 중 지역성이 강한 경마장·경륜장 또는 경정

장, 골프장, 카지노 등 특정한 장소를 입장하는데 부과되는 세금을 이양받는 방안, 레저세의 확대 개편 등이 지방재정 확충을 위해 적합한 것으로 판단된다. 둘째, 지방세 내의 개편 방안으로는 지방소비세율의 인상(11% → 16%), 지역자원시설세의 제도 개선을 통한 지방세수의 확충, 담배소비세 내 개별소비세 일부의 지방재원 이전, 그리고 지방세 비과세·감면제도의 정비 등이 필요하다.

셋째, 과세자주권의 확보 방안으로 일본에서 실시되고 있는 법정외세의 도입, 선택세제의 확대를 제시할 수 있다. 다만, 법정외세는 우리나라 헌법에서 규정한 조세법률주의로 인해 헌법 개정이 선행되어야 한다는 한계가 있으며, 선택세제는 지방세수 확충 효과가 크지 않다는 단점이 있다.

실현 가능성에 우선순위 두고 단계적인 개편전략 수립

위에서 언급한 모든 대안을 단기적으로 도입하여 운영하는 것은 현실적으로 어려움이 있다. 이에 따라 이해관계자별 요구 사항과 실현 가능성을 고려하여 단기 안과 중·장기 안으로 구분한 후 단계적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 세수 확충 효과가 큰 세목을 중심으로 이양을 확정 지은 후 점차 다른 세목으로 확대하는 전략이 바람직할 것이며, 지방자치단체 간 이해관계가 크게 대립되지 않는 세목을 중심으로 접근하는 것이 실현 가능성을 높일 수 있을 것이다.

단기적으로는 레저세의 과세대상 확대, 개별소비세 중 특정 과세장소에 입장하는 행위에 대한 지방세 이양, 지역자원시설세 제도 개선 등을 우선적으로 추진하고 필요한 부분에 대하여 비과세·감면대상의 축소가 이루어져야 할 것이며, 지방소비세율 인상 등 그 밖의 사항들은 중·장기적으로 추진할 필요가 있을 것이다.

대안별 우선순위	〈국세의 지방세 이양〉	〈지방세제 내의 개편〉	〈과세자주권 확보〉
	단기 <ul style="list-style-type: none"> · 레저세(스포츠 토크, 카지노) 과세대상 확대 · 국제인개발소비세 중독정장소의 입점행위 과세 (영화관, 경륜장, 카지노, 골프장 등) → 레저세로 이양 또는 지방특별소비세 신설 중·장기 <ul style="list-style-type: none"> · 주세 전체 이양 · 지방법인세 & 양도소득세 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 담배소비세 부가개발소비세 이양 → 20%를 소방안전교부세로 배분 · 지역자원시설세 제도 개선 : 부동산에 대한 과표결정 이관 작업 필요 (국토교통부 → 행정자치부) · 비과세/감면대상 축소 중·장기 <ul style="list-style-type: none"> · 지방소비세율 인상 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방세법 개정을 통한 선택세제의 확대 운영 중·장기 <ul style="list-style-type: none"> · 헌법 개정을 통한 근본적 해결

그림 1 세제 개편에 대한 대안별 우선순위

이해당사자 간 갈등 해소하는 ‘국가재정위원회’ 설치

중앙정부와 지방자치단체 간 협력 및 갈등 해소를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 전문가가 참여하는 ‘(가칭)국가재정위원회’를 설치하여 논의할 필요가 있다. 현재와 같은 국가재정의 어려움 속에서 국가재정의 악화는 지방재정에도 그대로 영향을 미칠 것이 확실하며 국가 전체의 지속가능한 재정 정책에 대하여 중앙 - 지방 간 심도 있는 논의가 필요하다.

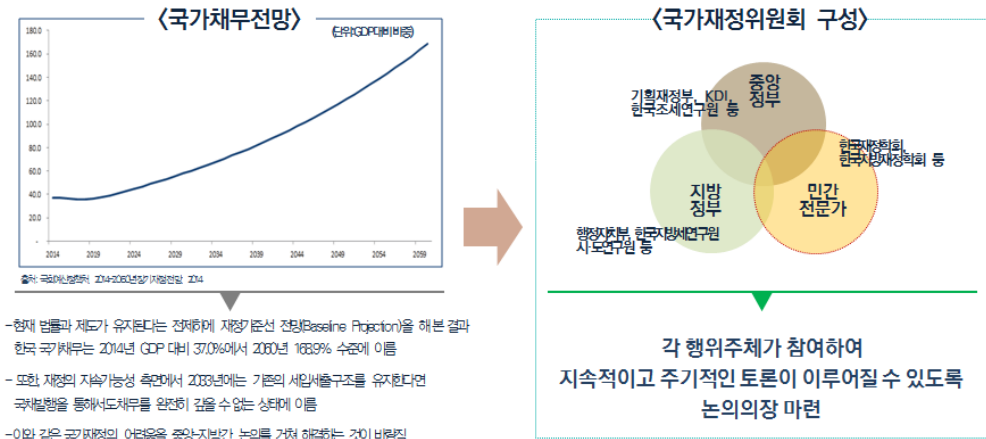


그림 2 (가칭) 국가재정위원회 설치안

서울시와 비수도권 간 갈등 해소를 위해서는 현재 운영되고 있는 지역상생발전기금을 활용하는 방안이 있다. 즉, 서울특별시 등 수도권 광역자치단체에 편익이 집중되고 비수도권에 더 적은 편익 또는 비용이 발생할 경우 지역상생발

전기금의 출연규모를 상향 조정하는 등의 방식을 고려할 수 있을 것이다. 동시에 현재 전국시도지사협의회가 중재 역할을 수행할 수 있도록 조치함으로써 갈등을 해소하는 방안도 있을 것이다.

서울시와 자치구 간 갈등 해소를 위해서는 편익이 서울특별시에 집중되고 관내 자치구에 비용이 집중되거나 더 적은 편익이 발생할 경우 현재 운영하고 있는 조정교부금의 규모를 확대하여 자치구의 배분 규모를 상향 조정하는 등의 노력이 필요할 것이다. 또한, 재산세 공동과세 제도를 확대하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

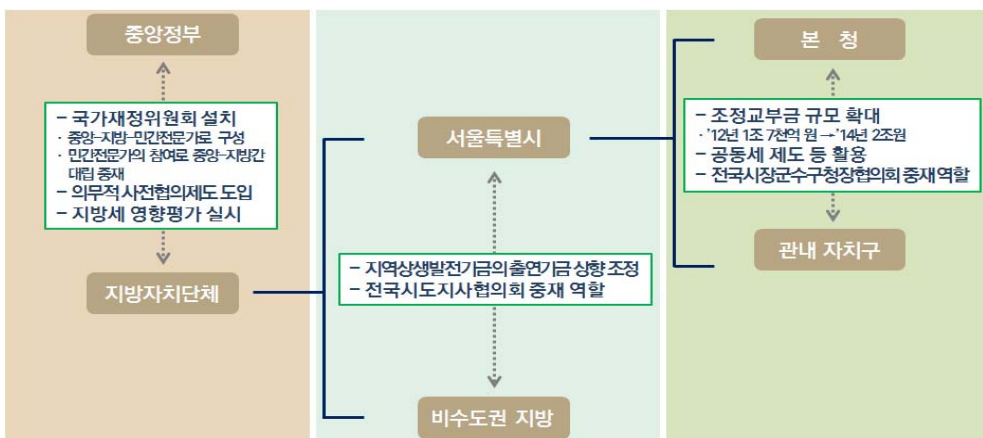


그림 2 세제 개편 시 이해관계자 간 갈등 해소를 위한 기구 및 제도

정책 시행 이전에 지방세 영향평가 바람직

특히, 지방재정에 심대한 영향을 미치는 사안에 대하여 중앙정부와 지방자치단체 간에 의무적 사전협의제도를 도입하여 병행하는 것이 바람직할 것이다. 의무적 협의기구인 ‘(가칭)지방세정책위원회’를 시도지사협의회에 설치하여 행정자치부, 시도지사협의회, 시군구청장협의회, 시도의회의원협의회, 시군구의회의원협의회 등 4개 단체가 참여하고 지방세 관련 정책을 결정하여 집행하기 전 이해당사자인 지방자치단체와 협의를 하고 대안을 마련하도록 할 필요가 있다.

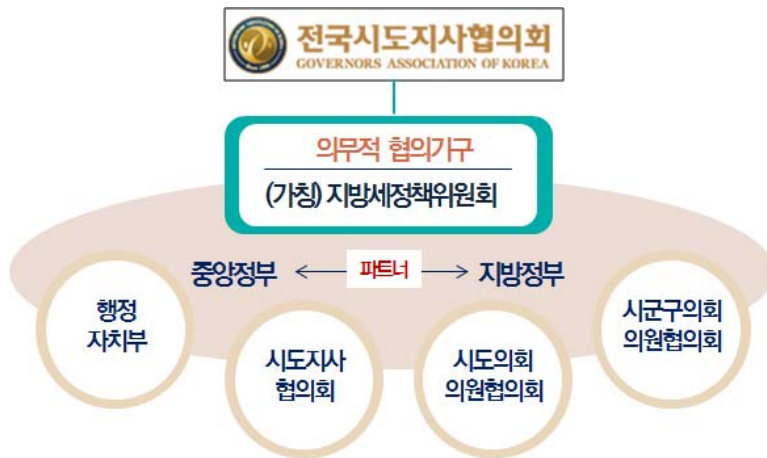


그림 3 의무적 사전협의제도 설치안

또한, 정부는 지방세에 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 제도 또는 정책을 도입하여 추진할 경우 의무적으로 영향평가를 실시할 필요가 있을 것이다. 지방세 영향평가는 정책 시행 이전에 실시하는 것이 바람직하며, 이는 제도가 시행되기 이전에 실시되어야 교정 기능을 수행할 수 있기 때문이다. 이러한 점을 고려한다면 지방세 영향평가는 해당 제도를 기획하는 공무원이 시행하는 것이 바람직할 것이다.

다만, 지방세 영향평가 실시 후 제대로 시행하였는지를 판단하기 위하여 전문가 심층평가 또는 분석 등이 이루어지는 것이 필요하다. 예를 들어, 국가 차원의 지방세 영향평가는 국책기관인 한국지방세연구원이 담당하도록 하고, 개별 지방자치단체 차원의 지방세 영향평가는 각 시·도 출연 연구원을 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.