

재정분권화를 선도하는 세제개편 방안

배준식

서울연구원
연구위원

재정분권화를 선도하는 세제개편 방안

	요약	3
I.	재정분권의 목적과 필요성	4
II.	지방재정의 실태와 문제점	7
III.	지방세제 개편의 추진 방안	12

배준식

서울연구원
연구위원

02-2149-1220
jsbae@si.re.kr

1995년 지방자치제 부활 이후 지금까지 지방재정의 여건은 크게 개선되지 않았다. 지방재정의 양적 성장에도 불구하고 구성 내역을 보면, 자주재원비율은 지속적으로 하락하고 의존재원비율은 꾸준히 증가하였다. 특히 지방비 부담을 전제로 하고 있는 보조금 비율의 급격한 증가로 지방재정의 중양의존도가 한층 심화되고 있는 현실이다.

지방의 재정자립도는 지속적으로 하락하면서 지방재정의 부담은 날로 증가

지방자치제 부활 이후 20년이 지났음에도 지방의 재정자립도는 1995년 63.5%에서 2014년 44.8%로 오히려 18.7%p 하락하였다. 이 같은 양상은 재정자립도가 갖는 한계 때문이기도 하지만, 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 지방세원의 빈약성에도 원인이 있다. 더욱이 중앙정부의 사회복지 같은 사무가 지방으로 이양되면서 지자체의 재정부담은 날로 증가하고 있다. 또한 국고보조사업의 지방이양 추진으로 2005년에 도입된 분권교부세는 지방이양 사업의 미래 재정지출수요를 고려하지 않은 채 내국세의 0.94%로 재원이 고정되어 있어 지자체의 재정 부담을 가중시키고 있다.

실현 가능성에 우선순위를 두고 단계적인 세제개편 전략을 수립

지방세제의 개편 방안으로는 국세의 지방세 이양, 지방세 내의 개편 방안, 과세자주권의 확보 방안, 지방세제 개편의 실효성 확보 전략 등이 제시될 수 있다. 세제개편 추진은 세수 확충 효과가 큰 세목을 중심으로 이양을 확정 지은 후 점차 다른 세목으로 확대하는 전략이 바람직하다. 특히 지방자치단체 간 이해관계가 크게 대립되지 않는 세목을 중심으로 접근하는 것이 실현 가능성을 높일 수 있을 것이다. 이런 측면에서 단기적으로는 레저세의 과세대상 확대, 개별소비세 일부의 지방세 이양, 지역자원시설세의 개선이 필요하다. 그리고 지방소비세율의 인상 등 그 밖의 사항은 중·장기적으로 추진할 필요가 있다.

이해당사자 간 갈등 조정을 위한 장치 마련이 필요

중앙정부와 지방자치단체 간 협력 및 갈등 해소를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 전문가가 참여하는 ‘(가칭)국가재정위원회’를 설치하여 논의할 필요가 있다. 더불어 지방재정에 심대한 영향을 미치는 사안에 대하여 중앙정부와 지방자치단체 간 의무적 사전협의 제도를 도입하여 병행하는 것이 바람직하다. 또한 정부는 지방세에 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 제도 또는 정책을 도입할 경우 의무적으로 사전적 영향평가를 실시하여야 한다. 더불어 지자체 간 갈등 해소를 위해 지역상생발전기금 등의 기존 제도를 적극 활용할 수 있다.

I. 재정분권의 목적과 필요성

재정분권의 핵심은 중앙정부 의존적 재정운영의 탈피

중앙정부에의 의존재원 비중은 여전히 높은 수준

- 의존재원 비중이 높은 만큼 지방정부의 재정 자율성은 그만큼 제약
 - 의존재원 비중이 높을수록 지방자치단체는 공공 서비스를 확대하려는 경향이 있으며, 이는 재원의 비효율적 운영을 초래
 - 국고보조금은 일부 재원만 부담하면 되기 때문에 도덕적 해이 현상이 발생하여 지출을 확대하려고 시도
- 중앙정부 의존적 재정운영을 탈피하기 위해서는 재정분권이 필요
 - 자주재원에 의한 세입보다 세출이 큰 경우 수익과 부담이 괴리되어 지역주민이 공공 서비스의 진정한 비용을 인식하는 것이 곤란
 - 그 결과 재정환상(fiscal illusion)¹⁾과 끈끈이 효과(flypaper effect)²⁾ 등 지방재정의 책임성을 약화하는 부정적 효과를 초래
 - 세계은행도 재정책임성을 확보하기 위해 세입 요구에 최대한 근접할 수 있도록 세입 수단을 배분하는 것이 필요하다고 강조

재정분권의 유형은 세출분권과 세입분권으로 구분

- 세출분권은 행정 사무를 어느 계층의 정부가 담당하는 것이 바람직한가와 연계
 - 세출분권은 지방세 등 지방정부의 자체세입부터 상위 정부의 이전재원까지 세출의 자율성이 보장되어 있으면 가능
 - 지방교부세와 같은 일반재원은 중앙에서 지방으로 이전되지만 세출에 제한이 없기

1) 납세자들이 각종 정부 서비스의 비용과 편익을 올바르게 평가할 수 있는 능력을 상실한 상황을 뜻한다. 납세자들이 정부 서비스 비용의 중요한 부분을 차지하는 조세로부터 정부 서비스의 편익이 제공된다는 점을 감지하지 못하는 경우가 많기 때문에 나타나는 착각현상이다.

2) 중앙정부가 지방자치단체에 제공하는 중앙보조금이 주민에게 돌아가지 않고 지자체에 계속 축적되는 현상을 지칭한다.

때문에 세출분권에 해당

- 세출분권은 지방자치단체의 재정책임성을 측정하는 척도로 활용
- 세입분권은 지방세 등을 자율적으로 부과·징수하여 필요한 재원을 스스로 마련하는 자주재원과 연계
- 지방교부세 등 일반재원일지라도 상위 정부로부터의 이전재원은 재정운용의 자율성에 제약을 준다고 보아 세입분권의 범주에서 제외
- 세입분권은 지방자치단체의 재정자율성을 측정하는 척도로 활용
- 중앙정부와 지방자치단체 간 재정분권에 대한 입장은 이견이 존재
- 중앙정부는 세입분권을 논의하기에는 한계가 있다는 관점, 즉 일반재원주의의 입장에서 재정분권을 접근
- 지방자치단체는 세입분권과 세출분권을 모두 요구하는 입장으로 자주재원주의의 관점에서 재정분권을 주장

재정분권은 자율성 확보와 함께 재정 불균형 해소를 지향

재정의 규모 확대보다 자주재원의 확충이 중요

- 자주재원의 확충으로 자치재정의 영역을 확대하는 것이 중요
- 자치재정은 지방세와 세외수입 등 자주재원으로 운영되는 영역으로, 지방자치단체의 전권적 자율성을 인정하는 것이 필요
- 이에 대한 책임성은 지역주민과 지방의회에 의해 확보되며, 이 영역에 의해 모든 지자체가 기본적 재정지출이 가능하도록 조치
- 자치재정의 영역과 더불어 중앙정부와의 협력적 재정영역이 필수적

-
- 협력적 재정은 중앙정부에 의한 의존재원과 지방재정조정제도에 따른 영역으로, 재정력이 약한 자치단체를 보조
 - 지방교부세 등 일반재원으로 지방재정보전과 재정형평성을 추구하고 국고보조금은 성과평가에 의한 재정 지원과 보조가 필요
 - 지방세의 확충 대안으로 국세의 지방세 이양, 기존 지방세 체계 내에서의 개편 문제 등에 대한 논의가 필요

재정운용의 비효율성 방지를 위해 지역 불균형 해소가 필요

- 지방세 개편은 지역형평성을 고려하되 가능한 한 징세지주의 원칙을 수용
 - 지방세 확충 전략을 마련할 경우 전국에 균등하게 분포된 세원을 중심으로 개편
 - 지역형평성이 높지 않은 세원은 징세지주의가 아닌 다른 배분공식을 활용하는 방법도 있으나 예외적인 경우로 한정
- 지방세 개편은 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방으로 연계될 수 있도록 노력
 - 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방재정으로 연계되어야 재원을 확충하고 이를 투자하는 것이 가능
 - 지역경제 활성화 정책과 지방재정의 연계과정을 통하여 지방자치단체의 재정자율성 제고가 가능

II. 지방재정의 실태와 문제점

지방재정은 중앙의존도가 심화되는 구조

지방의 재정자립도는 갈수록 하락

- 지방자치제 부활(1995년) 이후 20년이 지났음에도 재정자립도는 갈수록 하락하고 재정운용의 자율성도 감소
- 재정자립도는 1995년 63.5%에서 2014년 44.8%로 18.7%p 하락
- 이 같은 양상은 재정자립도가 갖는 한계 때문이기도 하지만, 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성도 원인

표 1. 전국의 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

구분	'95년	...	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
자립도	63.5	...	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	44.8

주 : 일반회계, 순계 당초예산 기준

자료 : 행정자치부, 재정고 홈페이지, 지방예산/결산-지방예산현황-지방예산지표-재정자립도(접속일자 : 2014. 10. 30)

- 자주재원 비중은 큰 폭으로 감소하고 있는 반면 의존재원은 급증
- 지방자치단체의 세입예산 대비 자주재원 비중은 2009년 60.5%에서 2014년 45.9%로 감소한 반면, 의존재원 비중은 같은 기간 33.9%에서 42.3%로 증가
- 이는 지방분권이라는 국정 목표와 상충되며, 향후 중앙정부와 지방정부가 함께 해결해야 할 과제로 부상

중앙정부의 사회복지 사무 지방이양으로 인해 재정 부담이 증가

- 2005년 국고보조사업의 지방이양이 본격적으로 추진되면서 재원 이양 수단으로 분권교부세를 도입
- 전체 13개 부처 149개 사업(9,581억 원) 중 보건복지부 사업은 총 67개 5,959억

원 규모

- 건수 기준으로 약 45.0%, 예산 기준으로 62.2%의 압도적 비중으로 지방 이양 이후 부터 급증하는 추세
- 분권교부세는 2006년부터 내국세의 0.94%로 고정되어 지방의 재정 부담을 외면
- 지방으로 이양된 사업 분야의 미래 재정지출수요를 충분히 고려하지 않아 지방재정 압박은 더욱 심화될 것으로 예상
- 노령화의 급속한 진전, 사회복지에 대한 요구 증가 등 사회적 수요를 고려한다면 지방비 부담의 대책 마련은 매우 시급한 상황

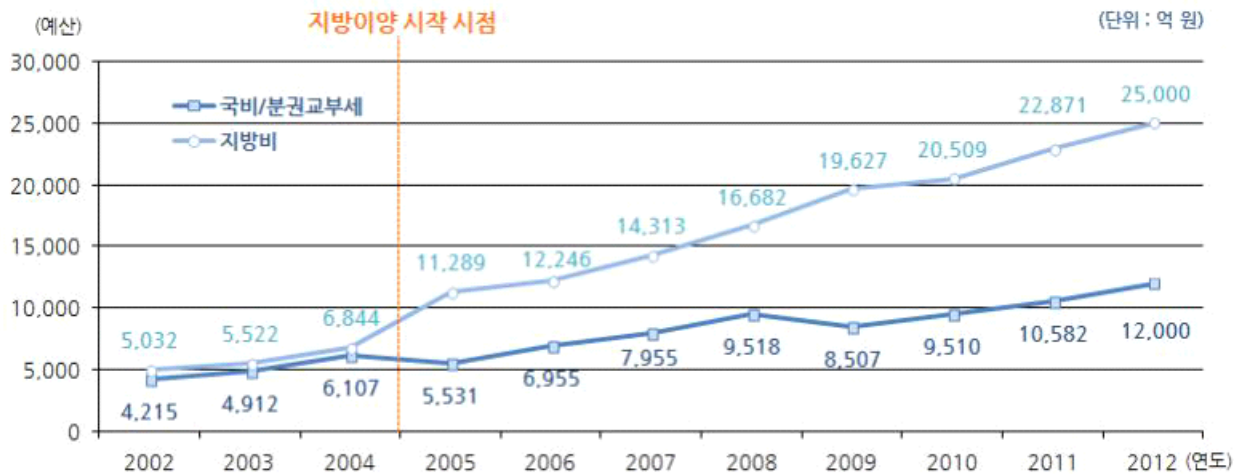


그림 1. 사회복지 지방이양사업(67개)의 예산 추이

자료 : 하능식 외, 중앙-지방 간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방행정연구원, 2012, p.41

중앙정부 정책으로 인한 지방재정의 악화

중앙정부의 감세정책이 지방재정 수입의 감소를 초래

- 중앙정부의 재정정책은 중앙정부에만 한정되는 것이 아니라 지방재정에도 막대한 영향
- 중앙정부의 감세정책 중 소득세와 법인세의 감세는 해당 국세의 10%에 해당하는 지방소득세의 감소를 초래
- 내국세의 감세는 내국세의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세와 지방교육재정교부금에까지 부정적 영향을 초래
- 2008년부터 2010년까지 시행된 세제개편에 따라 2010년 이후 예상되는 지방재정의 수입 감소는 연간 약 4조 원에 이르는 것으로 추정
- 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 보조금과 교부금도 감소
- 광역자치단체에서 기초자치단체로 이전되는 시·도비 보조금, 조정교부금, 재정보전금 등은 2013년까지 꾸준히 증가
- 이러한 보조금 및 교부금 등의 재원이 2013년 19.3조 원에서 2014년 16.9조 원으로 2.4조 원 감소하여 기초자치단체까지 재정 어려움이 가중

국고보조금의 증액으로 대응 지방비가 증가

- 국고보조사업 규모는 2010년 46.7조 원에서 2014년 61.1조 원으로 약 14.4조 원 증가하였으며 연평균 7.0% 수준 상승
- 국고보조금 대응 지방비 부담 비율은 2010년 37.5%에서 2013년 40.0%로 증가하였다가 2014년 38.2%로 다소 하락
- 지방예산의 연평균 증가율은 6.3%인 반면, 국고보조사업의 신설 및 확대에 따른 지방재정 부담률은 16.5%로 증가하여 지방재정 악화의 원인으로 작용
- 특히, 국고보조사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 보건복지부의 국고보조금은 연평균

16.0% 증가한 반면, 그에 대응하는 지방비는 연평균 24.4% 상승

표 2. 국고보조금의 대응 지방비 부담 현황(2010~2014년)

(단위 : 억 원)

구분	합계		국고보조금		지방비 부담	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
2010년	467,410	100.0	292,186	62.5	175,224	37.5
2011년	486,182	100.0	300,883	61.9	185,299	38.1
2012년	526,125	100.0	320,606	60.9	205,519	39.1
2013년	567,164	100.0	340,347	60.0	226,817	40.0
2014년	610,786	100.0	377,463	61.8	233,323	38.2

주 : 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액임

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 2014, p.96

2014년 지방세제 개편의 최대 쟁점은 담뱃값 인상

담뱃값 중 지방세의 비중 감소로 인상 명분이 퇴색

- 담뱃값 인상은 국민건강 증진과 흡연을 감소라는 명분에도 불구하고 여전히 서민 증세와 지방재원의 국세 이전이라는 비판에 직면
- 담뱃값 중 담배소비세와 지방교육세의 비중은 인상 전 각각 25.6%와 12.8%에서 22.4%와 9.8%로 축소된 반면, 국세인 부가가치세는 9.1%에서 9.3%로 상향 조정되고 신설된 개별소비세가 전체의 13.2%를 차지
- 사치품 또는 사행산업의 입장행위 등에 부과하는 개별소비세를 서민 기호상품인 담배에 신설함으로써 명분 없는 서민 증세라는 비판에 직면
- 다만, 신설된 개별소비세의 20%를 지방의 소방·안전 재원으로 교부하기로 지방교부세법이 개정되었으나 구체적인 배분방법은 더 논의가 필요

담뱃값 인상 외에 다른 지방세제 개편안은 국회에서 미합의

- 주민세, 자동차세 등 다른 개정안도 서민 증세에 대한 논란을 야기
 - 주민세와 자동차세의 인상은 지방세수 확충 측면에서 단기적으로는 큰 효과를 미치지 못할 것으로 보이며, 자동차세는 영업용 자동차와 화물차 등 생계형 자동차에 대한 증세 논란이 예상
 - 특정부동산분 지역자원시설세 중 주택을 포함한 건축물의 과표를 원가방식에서 시가방식으로 변경하는 문제를 포함하여 재산세, 취득세와 관련된 비과세·감면 축소 등도 국회 심의 과정에서 미반영
 - 다만, 원자력발전(0.5원/kWh→1.0원/kWh)과 화력발전(0.15원/kWh→0.3원/kWh)에 대한 세율은 100% 인상

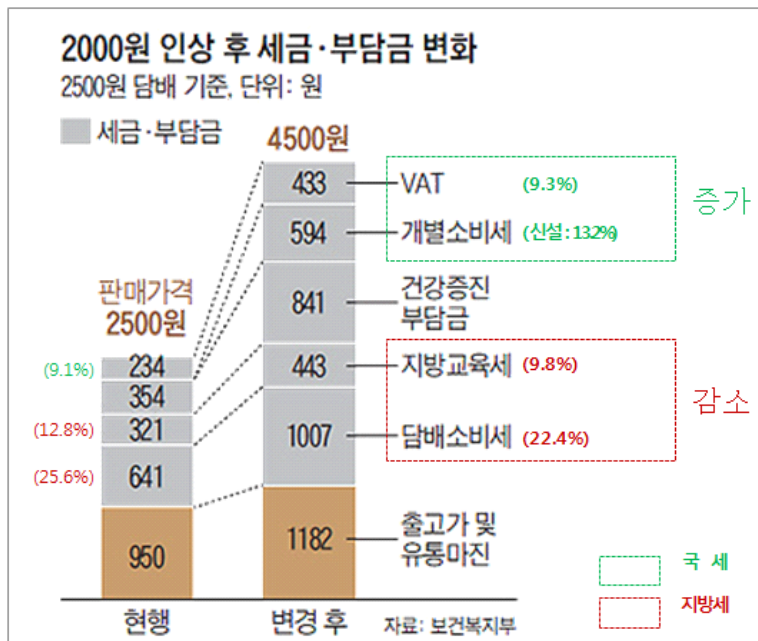


그림 2. 담뱃값 인상 전·후 세금과 부담금 비중

III. 지방세제 개편의 추진 방안

지방세제 개편은 지방세 확충과 이해관계자별 갈등 해소가 핵심

대안별 우선순위 선택, 이해관계자 간 소통장치 마련이 필요

- 지방재정의 건전화와 재정분권의 실현을 위해 지방세 확충과 함께 실현 가능성을 높이는 제도적 장치의 마련이 시급
- 지방세의 확충을 위해서는 국세의 과감한 지방 이양, 지방세 체계 내에서의 효율적 개편과 지방정부의 과세자주권 확보가 필요
- 지방재정 확충에는 중앙정부·지방자치단체 간 이해관계와 지방자치단체 상호 간 이해 충돌 가능성이 있어 대안별 우선순위의 검토가 필수적
- 또한 중앙정부와 광역자치단체, 수도권과 비수도권, 광역자치단체와 기초자치단체 간 갈등 해소와 세제개편의 실효성 확보를 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요

주요 추진 전략

정책 방향	추진 전략
지방세의 확충	- 국세의 지방세 이양 - 기존 지방세 체계 내에서의 효율적 개편 - 과세자주권 확보를 위한 대안 마련
세제개편을 위한 대안별 우선순위 고려	- 단기적으로 이해관계자 간 갈등요소가 적은 것부터 추진 - 중·장기적으로 이해관계자 간 갈등요소가 내재해 있거나 헌법 개정 등이 필요한 것을 추진
이해관계자 간 소통장치 마련	- 재정 협의를 위한 ‘(가칭)국가재정위원회’ 설치 - 중앙정부와 지방자치단체 간 사전협의기구 설치와 지방세 영향평가제도를 실시 - 자치단체 간 갈등 해소를 위해 지역상생발전기금, 조정교부금 등 기존의 제도를 적극 활용

지방세제 개편 방향은 자주재원 중 지방세의 확충에 중점

국세의 지방세 이양이 시급

- 국세 중 주세, 양도소득세의 지방 이양과 지방법인세 도입이 필요
 - 주세는 지역을 대표하는 주류공장이 대부분 수도권보다는 지방에 있어 비수도권의 세수확충에 효과적이며, 전국적인 세수효과는 약 3조 원 규모(서울은 84억 원)
 - 양도소득세는 토지와 건물 등 제반 서류의 관장이 지방자치단체에 있어 지방세에 적합하며, 세수확충 효과도 커 전국적으로 약 7조 4,500억 원 규모임(서울은 3조 2,000억 원). 이 중 일부를 지방에 이양한다면 지방재정에 크게 기여
 - 기업유치 노력, 기업에 대한 자치단체의 행·재정적 지원과 기반시설 제공 등을 위해 법인세 일부의 지방세 이양이 필요하며, 법인세의 세수규모는 전국적으로 약 45조 9,000억 원(서울은 29조 2,000억 원)
 - 국세를 지방세로 이양할 때에는 징세기 원칙을 따라야 하나 세수의 지역 간 편차를 고려하여 재정력환산지수 등 형평성 제고를 위한 제도적 장치 마련이 필요
- 레저세 확대 개편을 위한 개별소비세 일부의 이양도 필요
 - 국세인 개별소비세의 과세대상 중 경마장, 골프장, 카지노, 유흥주점 등 지역정착성 및 응징성이 강한 세금은 지방세 과세대상에 더 적합
 - 따라서 지방특별소비세를 신설하여 과세하거나 지방세인 레저세로 이양하는 방안을 검토하는 것이 필요
 - 또한 레저세의 과세대상 범위를 국세인 개별소비세 일부의 이양뿐 아니라 현재 사행산업의 범주에 드는 스포츠 토토, 카지노 및 복권으로까지 확대하는 것이 필요

기존 지방세 체계 내에서의 개편도 필요

- 지방소비세율은 현행 11%에서 최소한 16% 규모의 상향 조정이 필요
 - 현재는 2014년 이전 지방소비세 5%(민간 최종소비지출에 의하여 배분)와 2014년 이후 6%(취득세, 지방교부세 등 보전분)를 합하여 11%를 배분
 - 2014년 6% 인상은 취득세율 인하 등에 대한 보전 성격으로 당초 정부의 5% 추가 이양 약속과 무관하므로 이를 준수하여 지방소비세율은 16%가 적당
 - 대통령소속 지방자치발전위원회의 「지방자치발전 종합계획(안)」에서도 지방소비세율의 인상 필요성을 명시
- 지역자원시설세의 제도 개선을 통한 지방세의 확충이 필요
 - 현재 재산세의 경우 주택과표는 시가방식으로 산정하고 건축물(주택 제외)과표는 원가방식을 적용하고 있으나, 특정부동산분 지역자원시설세는 주택을 포함한 건축물의 과표를 원가방식으로 산정
 - 재산세와 특정부동산분 지역자원시설세는 모두 부동산보유세로서, 주택에 대한 과표를 달리 산정하는 것은 지방세 세목 간의 형평성을 저해
 - 또한 지방세 세수 위축 등의 부작용을 수반하므로 과표 산정방식을 통일하는 합리적 개선이 필요
- 지방세 비과세·감면제도의 정비 필요
 - 지방세 비과세·감면제도의 다수는 지방자치단체의 자율에 의한 것이라기보다 중앙 정부의 정책적 목적으로 시행
 - 2013년 기준으로 지방세 비과세·감면규모가 지방세에서 차지하는 비중은 약 23.0%로 지방세 감면율을 국세(14.3%) 수준으로 인하하려는 노력이 필요
 - 취약계층 지원 등 서민생활 안정이나 경제 활성화에 필수적인 부분을 제외하고, 감면목적이 달성되었거나 일몰이 도래한 감면은 원칙적으로 종료하는 조치가 필요

과세자주권 확보를 위한 대안 마련이 필요

- 개헌을 추진할 경우 헌법 제59조의 개정이 필요
 - ‘새로운 조세를 부과하려면 법률 또는 법률이 정한 조건을 따라야 한다’는 규정을 재검토하고 지방세기본법에 법정외세와 관련된 내용을 삽입
 - 즉, 지방자치단체의 조례로 부과할 수 있는 세목을 신설하는 방안을 강구하고 세목을 열거하고 있는 조문에 별도로 세목을 신설할 수 있다는 내용을 반영
- 중앙정부에 선택세제의 확대를 요구
 - 각 지역에 있는 잠재세원을 지방자치단체가 능동적으로 개발하여 과세한다면 지역의 재정수요를 지역 재원으로 충당하는 재정분권과 자치재정의 의의를 달성하는 것이 가능
 - 선택적 과세권을 확대한다면 각 지방의 재정수요를 그 지역의 특수한 세원으로 충당할 수 있게 되어 재정 편익의 효율성을 담보
 - 이를 위해 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 확대하고 지방자치단체의 재정여건을 감안하여 지방의회의 의결에 따라 세금을 부과할 수 있도록 조치

세제개편을 위한 대안별 우선순위를 고려

이해관계자와 대안별 우선순위를 고려한 전략적 선택이 필요

- 단기와 중장기 대안으로 구분하여 추진
 - 단기적으로 레저세의 과세대상 확대, 담배세 부가 개별소비세 일부의 지방 소방·안전재원 확보, 지역자원시설세의 제도 개선, 지방세법 개정을 통한 선택세제의 확대·운영 등을 모색
 - 중·장기적으로 지방자치단체 간 이해관계가 엇갈리는 주세·양도소득세의 이양과 지

방법인세의 신설, 지방소비세율 인상을 추진하고 지방세 비과세·감면은 선별적·단계적으로 축소하며 헌법 개정을 통하여 조세법률주의의 수정을 모색

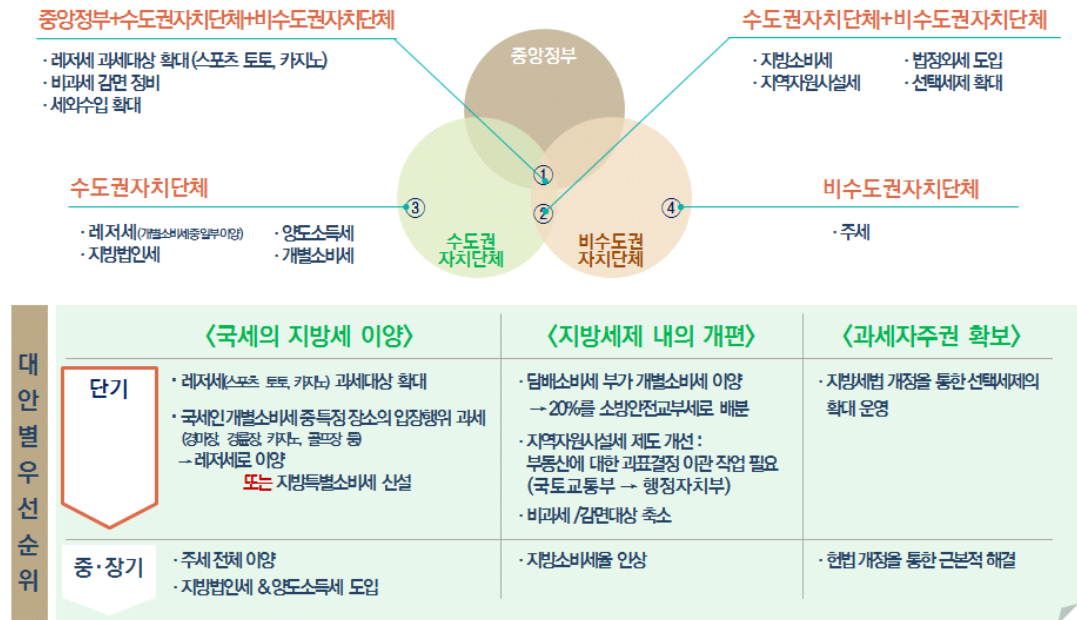


그림 3. 세제 개편에 대한 이해관계자별 요구사항 및 대안별 우선순위

이해관계자 간의 소통장치를 마련

재정 협의를 위한 ‘(가칭)국가재정위원회’ 설치

- 재정분권과 지방세제 개편을 포함한 국가의 재정현안에 대한 논의와 결정을 위해 중앙정부, 지방자치단체와 관련 전문가가 참여하는 ‘(가칭)국가재정위원회’를 설치
- 장기재정전망(2014~2060년)에 따르면 향후 국가재정의 악화가 예상되고 이는 지방재정에도 큰 영향을 미칠 것이므로 중앙-지방 간 심도 있는 논의가 필요
- 중앙과 지방정부 기관만이 참여할 경우 이해관계가 대립할 수 있으므로 민간 전문가를 참여시키는 것이 바람직

- 중앙정부를 대표하는 각 부처와 재정 관련 국책연구원, 지방자치단체와 출연 연구기관 및 전문가 집단 등이 참여하여 재정분권의 정책 방향에 대해 논의하고 합의할 수 있는 권한을 부여

사전협의기구 설치와 지방세 영향평가제도를 실시

- 지방재정에 심대한 영향을 미치는 사안에 대해 중앙-지방 간 사전에 의무적으로 협의하도록 제도화
- 과거 중앙정부의 일방적인 정책에 따라 지방세수가 감소하는 일이 빈발함으로써 지방자치단체와 정부의 갈등이 심화
- 중앙정부는 지방자치단체를 대리인이 아닌 파트너로 인식하도록 발상의 전환을 할 필요가 있으며, 지방재정에 영향을 미치는 사안에 대해 지방자치단체와 사전에 협의하도록 제도화하는 것이 필요
- 의무적 사전 협의기구인 ‘(가칭)지방세정책위원회’를 시도지사협의회에 설치하여 관련 단체가 참여하고, 지방세 관련 정책을 결정하기 전에 사전에 협의
- 정부는 지방세에 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 제도 또는 정책을 추진할 경우 의무적으로 영향평가를 실시
- 지방세 영향평가는 정책시행 전에 실시하는 것이 바람직하며, 이는 제도가 시행되기 전에 실시되어야 교정기능을 수행할 수 있기 때문
- 다만, 지방세 영향평가 실시 후 제대로 시행하였는지를 판단하기 위하여 전문가 심층평가나 분석 등이 이루어지는 것이 바람직

지방자치단체 간 갈등 해소를 위해 기존의 제도를 적극 활용

- 서울시와 비수도권 간 갈등은 현재 운영되고 있는 지역상생발전기금을 적절하게 활용하여 해소
- 세제개편으로 서울시 등 수도권 광역자치단체에 편익이 집중되고 비수도권에 더 적

은 편익 또는 비용이 발생할 경우, 지역상생발전기금의 출연 규모를 상향 조정

- 동시에 전국시도지사협의회가 중재 역할을 할 수 있도록 조치하여 갈등을 해소할 수 있는 방안을 강구
- 서울시와 관내 자치구 간 갈등은 자치구 재원조정교부금 제도를 적극적으로 활용
- 세제개편으로 인한 편익이 서울시에 집중되고 자치구에 더 적은 편익 또는 비용이 발생할 경우, 조정교부금의 규모를 확대하여 자치구의 배분 규모를 상향 조정
- 동시에 자치구 간의 재정불균형 완화를 위해 재산세 공동과세제도의 개선을 통하여 자치구 간 재원 배분의 형평성을 도모

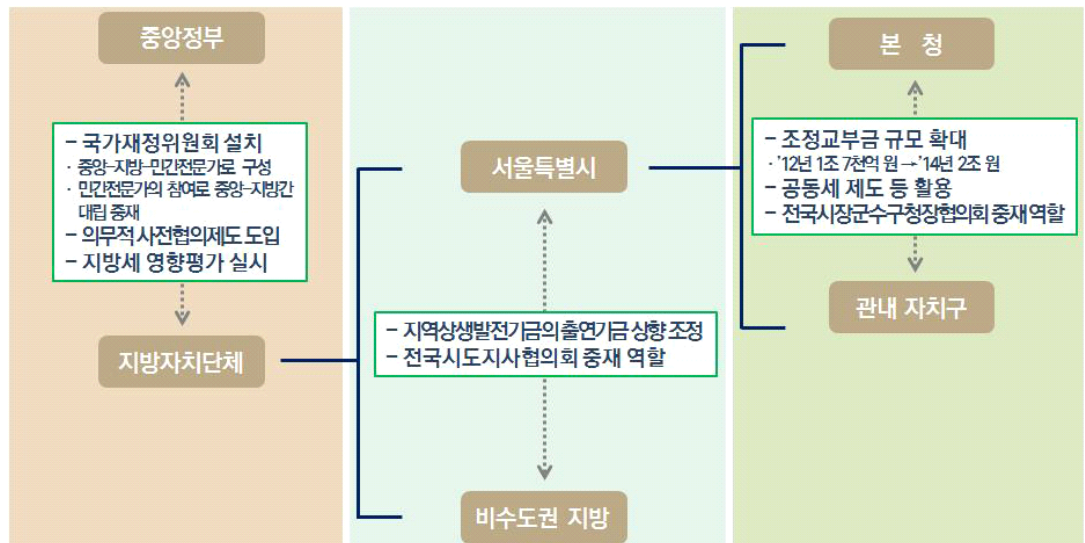


그림 4. 세제 개편 시 이해관계자 간 갈등 해소를 위한 기구와 제도