Ⅰ. 서론

Ⅰ. 서론

우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 지난 10여 년 동안 급격히 하락하고 있는 추세이다. 특히 전국 243개 자치단체 중 재정자립도 50%를 넘는 곳은 11개에 불과하다. 243개 자치단체 중 232개가 살림살이의 절반 이상을 중앙정부 재원에 의존하고 있다는 뜻이다. 재정자립도가 이렇게 저조하게 되면 지방재정의 자율성 하락과 책임성 결여로 효율적 재정운용을 기대하기 어렵다. 즉, 제대로 된 지방자치를 기대할 수 없다는 것이다.

실제로 자체세입 구조의 취약성은 자치단체가 지역을 위해 스스로 할 수 있는 자체사업 비중을 급격히 축소시키고('08년 42.3% ⇒ '15년 34.8%), 이에 따라 지방자치의 역량도 약화되고 있는 것이 현실이다. 다른 한편 세출측면에서는 국고보조사업이 확대되는 동시에 평균 보조율은 지속적으로 하락하여 자치단체의 지방비부담이 가중되고 있다. 이것은 주로 최근의 급격한 사회복지지출 확대에 기인하는 것으로, 우리나라의 인구구조상 향후에도 복지비 부담은 당분간 지방재정의 주요 압박요인으로 작용할 전망이다.

이와 같이 지방재정은 세입·세출 양 측면에서 급격히 악화되어 왔음에도 불구하고 지방세 체계는 그때그때 임시방편적으로 대응해 온 측면이 많다. 이러한 가운데 조정자 역할을 담당해야 할 중앙-지방간 재정관계는 탄력적 대응이 매우 부족하였다. 따라서 이제라도 지방재정은 자체세입 기반을 구조적으로 개선하여 지방재정의 지속 가능성을 제고하고, 미래 환경변화에 대한 선제적 대응을 통해 재정운영의 효율화를 기할 수 있도록 지방세체계를 전면적으로 개편하는 작업이 요구된다고 하겠다. 그 동안 지방세 개편이 미시적 접근에 의한 단기적 개선방안 도출이 중심이었다면, 이제는 거시적 접근에 의한 장기 개편방안 마련이 필요한 시점이다.

우리나라의 국세 대 지방세 비중은 지방자치 실시 초기 수준인 79 대 21 수준에서 맴돌고 있는 반면, 재정사용액 비중은 42 대 58로 나타나 지방의 재원조달책임은 매우 낮고 재정지출책임은 상대적으로 커서 지방재정의 책임성 확보가 어려운 실정이다. 특히 사회복지지출 급증 등으로 지방의 재정지출 책임은 더욱 증가하고 있음에도 이전재원에 대한 의존도가 높아지면서 재정자율성은 지속적으로 약화되고 있다. 이러한 경향이 지속되면 지방이 스스로 대응할 수 있는 역량은 부족해지고 지방은 자체재원을 스스로 확보하려는 노력도 게을리 하게 되면서 제대로 된 지방자치를 할 수 없게 된다. 따라서 지방의 재정자율성 확보, 재정책임성 강화 및 재정효율성 향상을 위해 지방의 자주재원 확충 및 지방재정의 확대 방

안 마련은 절실히 요구되어 진다. 지방의 자주재원 확충을 위한 방안은 매우 다양하다. 지방세의 과표 확대 및 세율 인상을 통한 지방세 인상, 국세 중 성격상 지방세로서 적합한 일부 세목의 지방세로 이양, 기존 과세대상과 유사함에도 비과세되는 누락세원을 과세형평성 확보 차원에서 과세대상에 포함, 지방세로 적합한 새로운 세원의 발굴, 지나치게 높은 수준의 지방세 비과세 감면의 축소, 비정상적으로 운용되고 있어 지방세로서 역할을 제대로 못하는 일부 세목의 정상화 등 여러 가지 방법이 있다. 지방재정 측면에서는 이러한 다양한 방안 하나하나에 대한 논리 개발과 아울러 정책대안을 마련하기 위해 이루어지고 있다. 그 일환으로 현행 국세로 운용되고 있는 세목 중 지방세로 이양의 필요성이 있고 적합성이 인정되는 세목의 이양 방안에 대한 연구가 필요하다.

따라서 본 연구는 국세의 지방세 이양 논리를 개발하고 실증적으로 확인하여 지방세 비중 증대를 통한 자주재원 확충의 당위성을 확보하는데 그 목적이 있다. 즉, 국세 중 지방세의 성격이 강한 세원을 지방에 이양함으로써 지방자치단체 재정기반을 강화하고 제대로 된 지방자치 실현을 위한 물질적 토대를 마련하고자 하는 것이다.

국세 중 지방세로 이양이 가능한 세목은 그리 많지 않다. 본 연구에서는 우선 국세 중 지역정착성이 강하여 지방세로서의 성격에 부합하는 부동산 관련 양도소득세 및 특정장소 입장행위 관련 개별소비세의 이양논리를 살펴보며, 아울러 지방세 세원에 국세를 부과하는 농어촌특별세의 이양방안에 대해서도 살펴보고자 한다. 또한 국세 중 일부를 지방세로 이양시 국세와 지방세수의 변화 및 지방교부세, 교육재정 등에 미치는 영향 등을 동시에 분석하여 구체적인 정책방안을 제시하고자 한다.

제Ⅱ장에서는 부동산 관련 양도소득세의 지방세 이양방안을 부동산 관련 세원관리 일원화 및 소득과세 비중증대의 측면에서 살펴본다, 제Ⅲ장은 특정장소 입장행위 관련 개별소비세를 과세대상의 지역정착성 및 편익성 측면에서 이양논리를 전개하고, 제Ⅳ장은 지방세 관련 농어촌특별세의 본세 통합 및 운영체계 개선방안에 대해 살펴본다. 마지막으로 제Ⅵ장에서 요약 및 결론을 맺는다.