

GLOBAL TRENDS

세계지방자치동향

일본

» 요코하마시의 녹지세 부과와 녹지 늘리기 계획

미국

» 오클라호마시티 대도시 지역 프로젝트 계획(MAPS 3 & 4)

미국

» 미국 주요 도시의 PILOT 제도 비교

미국

» 노스캐롤라이나 지방 소비세 균등화 정책:
Local Sales Tax Pooling and Allocation

프랑스

» 삶의 질과 지속가능 가치 실현을 통한 세수 확대

한국

» '디지털 자산 시대의 조세 정의'
경기도, 가상자산 전자관리 시스템 도입 사례

한국

» 국민주권 시대 주민 삶의 질 확대를 위한 세수 확보 방안





국민주권 시대 주민 삶의 질 확대를 위한 세수 확보 방안

1. 지방세수 확대를 위한 쟁점 사항

헌법 제59조 조세법률주의 제약

- ➡ 헌법 제59조 조세법률주의의 제약 때문에, 지방세 과세 대상에 대해 지방세법에서 규정된 조항의 세율은 똑같이 적용되어야 함
 - ▶ 지방세의 가격 기능이 자율적으로 작동하는 것은 현행 법 제도 내에서 제한이 큼
 - 우리나라 지방세의 세율은 법정고정세율에 해당하므로, 지방자치단체가 자율적으로 조정하거나 지역 주민의 의사가 반영되기에 한계가 있음
- ➡ 다만, 지방소비세 등을 제외한 지방세 세목에 대해서 법정 표준세율의 50%(또는 30%) 범위 내에서 탄력세율제도를 허용하고 있을 뿐임

세입의 규모와 그 구성 결정에 있어 지방의 자율성 발휘 미약

- ➡ 지방세가 가격 기능은 지방세=지방공공서비스와 같은 역할을 한다는 것을 의미함
 - ▶ 주민이 지방공공서비스의 이용할 때 혜택만큼 지방세를 부담하면 지방세의 가격 기능이 존재하는 것임
 - ▶ 주민들이 공급받는 지방공공서비스에 대해서는 주민들이 대가를 지불해야 한다는 인식을 가질 때 자율과 책임의 재정시스템이 구축
- ➡ 지방자치단체는 특정 목적에 한정하여 사용해야 하는 이전 자원보다 스스로 조달하는 자체 자원과 중앙 또는 상위 정부로부터 지원받되 사용 용도의 제약이 없는 재량 재원을 선호한다고 할 수 있음¹⁾
- ➡ 우리나라의 현행 지방세입체제에서 지방세의 가격 기능은 작동 어려움
 - ▶ 우리나라 지방세제의 세율 체계는 지방세법에 세목별로 그 세율이 고정되어 규정된 법정고정세율제도인 반면 미국, 영국 등은 매년 지방세 세율의 변경이 허용되는 방식을 따르므로 미국, 영국 등의 지방세는 가격 기능을 하게 됨
 - ▶ 미국, 영국 등의 경우는 다음 연도 세출 편성을 할 때 지역 주민의 의견을 반영하여 주민 수요에 따라

1) 지방세입은 자체 자원, 이전 자원, 지방채 수입으로 구성되는데, 자체 자원은 지방세와 지방세 외 수입이고, 이전 자원은 중앙정부 또는 상위정부(광역자치단체)로부터 지원받는 의존 재원을 말하며, 지방채 수입은 지방자치단체가 지방채를 발행하여 조달하는 수입임

세출예산을 결정하고, 연방(중앙)에서 지원되는 이전 재원의 규모를 파악한 후에, 모자라는 자원(세입)은 지방세를 부과하여 징수하는 체제로 지방세의 가격 기능이 작동한다고 볼 수 있음

지방세 확보에 제약으로 낮은 지방재정자립도

🔵 지방자치단체 재정자립도 추이

- ▶ 2000년 이후 우리나라 지방자치단체의 평균 재정자립도는 등락을 보였지만 악화하는 추세를 이어오고 있음
- ▶ 지방재정자립도는 2000년 59.4%에서 2024년 48.6%(새 기준 적용 43.3%)로 10.8%p 하락하였는데, 이는 우리의 지방자치가 성공적 시행과는 거리가 있음을 보여줌

[표 1. 연도별 지방재정자립도 추이]

(단위 : %)

연도	'00	'05	'10	'13	'14 ²⁾	'15	'20	'21	'22	'23	'24
자립도	59.4	56.2	52.2	51.1	50.3 (44.8)	50.64 (45.1)	50.4 (45.2)	48.7 (43.6)	49.9 (45.3)	50.1 (45.0)	48.6 (43.3)

자료: 행정자치부(안전행정부 등), 「지방자치단체 예산개요 및 통합재정 개요」, 각 연도.
 행정안전부, 「2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요(상)」, 2024.5., p.274.

지방자치단체 간 재정불균형

- ▶ 2024년 (당초)예산기준으로 243개 지방자치단체 가운데 재정자립도가 50%를 밑도는 곳은 230개(전체의 94.7%)이고, 176곳(전체의 72.1%)의 재정자립도는 30% 미만임
- ▶ 특히 군 지역은 82개 모든 곳의 재정자립도가 50% 미만이고, 자치구는 전체(69개)의 95.7%(66곳)가 재정자립도 50%에도 못 미침
- ▶ [표 2]를 보면 지자체의 낮은 평균자립도와 지자체간 격차 심화되고 있음을 알 수 있음
 - ▶ 예를 들면 재정자립도 70% 이상의 지자체는 1곳이고, 10% 미만은 9곳으로 격차는 60%p를 넘는다는 것을 알 수 있음

2) 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 세외수입에서 제외하는 새로운 기준을 적용하여 지방재정자립도를 산정하고 있음. 이에 따라 2014년의 지방재정자립도는 전년도 51.1%와 비교하여 44.8%의 수준으로 크게 낮아졌음. 반면 세입과목 개편기준을 적용하지 않을 경우는 50.3%임

[표 2. 지방재정자립도 분포(2024년 당초 예산 기준)]

(단위: 단체 수)

구분	합계	시·도	시	군	자치구
합계	243(100%)	17	75	82	69
10% 미만	9(3.7%)	-	-	9	-
10~30% 미만	167(68.4%)	5	43	70	49
30~50% 미만	54(22.1%)	8	26	3	17
50~70% 미만	12(4.9%)	3	6	-	3
70~90% 미만	1(0.4%)	1	-	-	-
90% 이상	-	-	-	-	-

자료: 행정안전부, 「2024년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요(상)」, 2024.5., p.273.

2. 지방세수 확대 방안

(1) 지방세 세원(세수) 확충 전략 1: 세원 공동이용방식 활성화

세원 공동이용방식 활성화: 지방소비세 확충

- ▶ 지방소비세는 부가가치세(국세) 세수의 일부 몫을 세수로 하는 방식으로 과세체계를 따름
- ▶ 지방소비세를 확충하는 방안으로는 현행 25.3%의 세율을 그 이상으로 인상하는 조치를 검토할 수 있을 것임
- ▶ 보다 근본적으로는 현재 10%인 국세 부가가치세 세율을 15% 등으로 높이는 방안에 대한 검토도 요구됨

국세의 지방세 이양

- ▶ 지방세 전환의 대상으로 종합부동산세, 양도소득세, 개별소비세, 농어촌특별세, 주세가 대상이 됨
 - ▶ 종합부동산세는 지방세로 전환 시, 부동산 정책에 따라 세수의 변동 폭이 크기 때문에 지역 간 격차가 더욱 심화될 여지가 큼
 - ▶ 양도소득세는 부동산세 일종으로 지방세 성격에 부합하고, 세수의 규모가 크지 않아 지방으로 이양할 때 중앙정부의 저항이 적을 것으로 인식되고, 부동산 과세 징수권을 일원화하면 부동산 세제정책의 효율성 향상 전망
 - ▶ 농어촌특별세 중 지방세분은 관련 지방세에 통합하는 방식으로 지방에 이양함으로써 세제 운용의 합리화 및 재정 여건이 열악한 지방재정 확충을 지원할 필요성이 큼
 - ▶ 주세는 지역균형발전특별회계의 재원으로 활용되고 있으므로, 지방세 전환을 통해 지방의 자체 재원 확충 도모

지방세의 신세원 발굴

- 조례활용하여 지역자원시설세 과세대상 확대: 헌법 제59조의 개정 없이, 지방자치단체의 과세권을 넓혀줄 수 있는 임의세 제도를 활용하여 지역자원시설세의 과세 대상을 확대
- 지방세법 개정을 통한 지방세 세원 확충: 재산세(선박과 항공기 등), 레저세(카지노, 복권 등), 취득세(태양광·풍력 등 에너지 시설, 공장의 각종 상각자산, 세차 시설, 사업성 목적의 드론 등)
- 사회경제 여건을 반영한 새로운 지방세 세목 도입: 지방환경세(중앙-지방의 공동세 방식으로 지역별 교차지원), 로봇세, 반려견세 등

참고문헌

- 한국지방행정연구원 (2025). 지방재정 30년 평가를 통한 미래 지방재정전략.

전성만 연구위원

한국지방행정연구원 지방재정연구센터장

sungmanjun@krila.re.kr