

취득세 인하에 따른 지방세제 개편방안

2012. 8. 6 제121호

김 진 / 서울시정개발연구원 부연구위원

배준식 / 서울시정개발연구원 연구위원

< 목 차 >

요약

- I. 부동산세수 감소와 서울시 세수위기
- II. 부동산 거래비용의 국제비교
- III. 서울시 지방세제 개편방안

요 약

2008년 금융위기 이후, 지자체의 공공지출 압력은 증가하였으나 세입 감소로 인하여 재원조달의 여건은 급격히 악화되고 있다. 그럼에도, 2011년 3월 22일 정부는 '부동산거래 진작'을 명분으로 지방세의 주세원인 주택거래세의 세율 인하를 일방적으로 추진한 바 있다.

취·등록세율 감면으로 인한 서울시 세수기반 훼손

서울시의 세수는 2008년을 정점으로 감소하여 2010년 12.9조원으로 계수된다. 이 중에서 부동산세수는 6.7조원으로 전체의 52%에 해당하며, 특히 취득세는 3조원으로 부동산세수의 44%, 전체의 23%를 차지한다. 2011년 취·등록세 통합, 최근 10년 간 5차례의 취·등록세율 감면, 2007년 DTI 전면확대 시행 및 부동산 거래 위축 등에 기인하여, 높은 취득세 의존도는 세수기반을 현저히 훼손하고 있다. 특히, 2006년 이후 지속적으로 추진한 취·등록세율 감면에도 불구하고, 2011년 주택거래량(141,596호)은 2006년(323,392호)의 절반에 미달하였고, 2012년 상반기 거래량 역시 52,387호에 그쳐 올해 사상최악의 거래수준을 우려하게 한다. 결국 거래량 감소, 거래가격 하락, 과세세율 감면의 승수효과로 향후 서울시의 세수전망은 매우 불투명하다 할 것이다.

선진국은 거래세금은 낮으나 총거래비용은 오히려 높은 구조

'거래세 감면을 통한 거래 진작'이라는 검증되지 않은 논리는 '국내 거래세율이 외국보다 높아서 거래를 위축시킨다'는 주장에 기초한다. OECD 주요 9개국과 비교한 결과, 한국의 명목세율은 4%로서 중간 수준에 해당한다. 하지만, 준조세 성격의 법적 거래비용(중개수수료, 법률비용, 공증비용, 등기비용 등)은 3.28%에 불과하여 전체 10개국 중 9위이고, 결과로서 총거래비용(세금+거래비용)은 7.28%로 8위에 해당한다. 대부분 국가에서 등기비용을 세금이 아닌 비용으로 간주하는 점, 한국은 한시적 감면조치가 빈번한 점, 실거래가의 과세반영수준이 높지 않은 점 등을 고려하면, '거래세율이 높다'는 주장과 '거래비용이 높다'는 논리 그 어느 것도 타당하지 않다. 총거래비용을 고려하면, 한국은 오히려 비용부담이 낮은 수준이라 할 것이다.

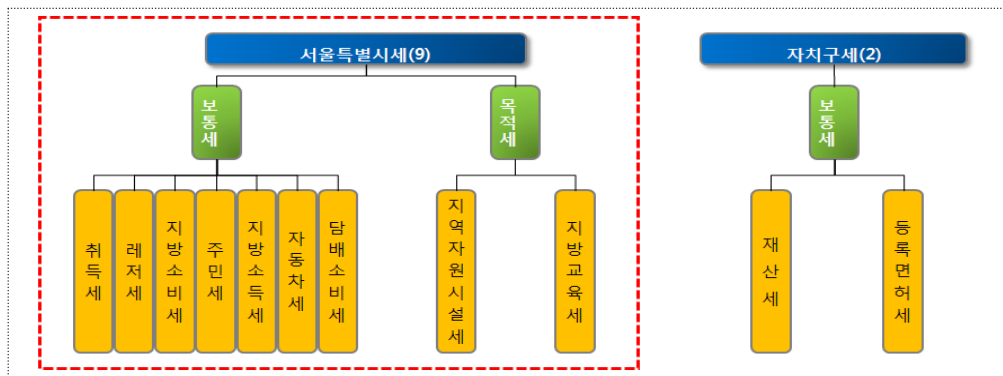
재정분권은 국가경쟁력 제고를 위한 시대적 명제

1992년 지방자치제 재도입 이후 지방재정규모는 증가하였으나, 질적으로는 중앙의존이 심화되었다는 것이 학계의 중론이다. 최근에는 지방의 재정자율성과 국가경쟁력지수가 비례한다는 연구결과가 제시되는 등, '재정분권은 곧 국가경쟁력'이라는 인식의 전환이 요구되고 있다. 2010년 지방소득세, 지방소비세, 주행세 등이 지방에 일부 이양된 성과에도 불구하고, 지방소득세의 독립세화, 지방소비세의 배분비율 상향조정, 업무분량에 합당한 분권교부세 현실화 등 현안들이 산적해 있다. 또한, 양도소득세, 주세, 지역특별소비세 등을 지방으로 이양하여 안정적인 지방재정기반을 확충하는 것이 절실히 필요하다. 반면, 기존 지방재정관리제도의 운영을 개선하여 지방재정의 책임성을 강화하여야 할 것이다. 향후 재정분권에 관하여 정부와 지자체 간 사전논의를 활성화하기 위하여 협의기구, 사전협의체 등 제도적 장치도 마련할 필요가 있다.

I. 부동산세수 감소와 서울시 세수위기

취·등록세의 지속적 세율 감소

- 2011년 지방세목 통·폐합으로 서울시 지방세는 11개 세목으로 구성, 이중 시세는 9개
 - 기존 16개 세목을 11개 세목으로 간소화
 - 11개 세목 중 시세는 9개 세목, 나머지 2개 세목은 자치구세



자료: 서울시, 2011, 「알기 쉬운 지방세」

[그림 1] 서울시 조세체계의 구성

<표 1> 2011년 지방세목 전면 개편 내용

기존 : 16개 세목	현행 : 11개 세목으로 간소화
① 취득세 + ② 등록세 (취득 관련)	① 취득세
③ 재산세 + ④ 도시계획세	② 재산세
⑤ 등록세 (취득 무관) + ⑥ 면허세	③ 등록면허세
⑦ 공동시설세 + ⑧ 지역개발세	④ 지역자원시설세
⑨ 자동차세 + ⑩ 주형세	⑤ 자동차세 (주형세→ 자동차세 하위 세원)
⑪ 도축세	(폐 지)
⑫ 주민세	⑥ 주민세
⑬ 지방소득세	⑦ 지방소득세
⑭ 지방소비세	⑧ 지방소비세
⑮ 담배소비세	⑨ 담배소비세
⑯ 레저세	⑩ 레저세
⑰ 지방교육세	⑪ 지방교육세

자료: 지방세특례제한법 일부개정법률안 심사보고서

- 시의 부동산 관련 세수는 대부분 취득시점에 발생
 - 시의 부동산 관련 세목은 취득세, 지방교육세, 지역자원시설세, 지방소득세 등
 - 취득, 보유, 처분단계 등 전 과정에서 과세하나, 취득세가 가장 큰 비중
 - 취득시점 발생하는 취득세, 지방교육세 등은 시에 귀속
 - 종합부동산세, 농어촌특별세, 양도소득세는 국가 귀속
 - 재산세는 구세로서 시 세수와 무관

<표 2> 부동산 소유 단계별 세금

구 분	국세	지방세제	
		지방세	관련 부가세
취득	인지세(계약서)	취득세 (서울특별시세)	농어촌특별세(국세) 지방교육세(서울특별시세)
	상속세		
	증여세		
보유	종합부동산세 농어촌특별세 (중부세 연동)	재산세 (자치구세)	지방교육세(서울특별시세) 지역자원시설세(서울특별시세) 재산세 과세특례분(서울특별시세)
처분	양도소득세	지방소득세 (서울특별시세)	해당 없음

자료 : 국세청, 2011, 「부동산과 세금」

- 최근 10년간 지속적인 취득세 감면으로 시 세수 기반을 훼손
 - 정부는 최근 10년간 부동산 실효세율 증대, '거래세 완화, 보유세 강화' 정책 등을 명분으로, 총 5회에 걸쳐 취득세 완화
 - 2005년 이전에는 취득세율 2%, 등록세율 3%
 - 2005년 1월 취득세율 1%, 등록세율 1.5% 인하
 - 2006년 1월 취·등록세 각 0.5% 추가 인하한 후, 9월 취득세 0.5% 다시 인하

<표 3> 최근 10년간 주택 취득세율 변천

연도별	일반주택	고가주택	비 고
'05년 이전	5% (취득2%, 등록3%)	좌동	-
'05.1.	3.5% (취득2%, 등록1.5%)	좌동	-
'06.1.	2.5% (취득1.5%, 등록1%)	좌동	-
'06.9.	2% (취득1%, 등록1%)	좌동	-
'11.1	1% (취득)	2%(취득)	고가주택은 9억원 초과 또는 다주택소유

자료 : 지방세특례제한법 일부개정법률안 심사보고서

- 2011년 말까지 취득세율 '9억원 이하 2% 및 9억원 초과 4%'로 부과할 예정이었으나, 2011년 3월 22일 '취득세 1%(일반), 2%(고가)'로 추가감면을 일방적으로 발표
- 광역지자체들의 거센 저항으로 세수부족분 전액보전을 약속하고 일단락

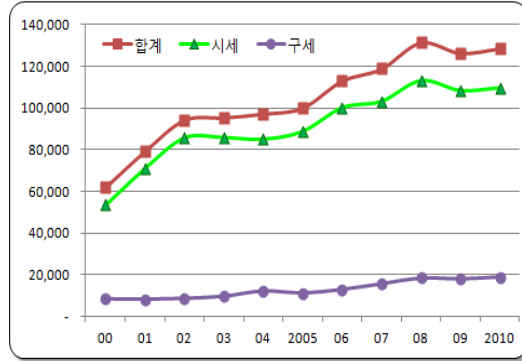
부동산 관련 세금이 서울시 세수기반의 절반 이상 차지

- 2008년 이후 서울시 지방세수 감소에 따라 재정자립도 역시 2005년 96.1%에서 2011년 90.3%로 지속적 하락세
- 2010년 서울시 세수는 12조 8,565억원으로 2008년 대비 2.2% 감소
- 세수증가율은 2006년 12.9%를 정점으로 이후 증가세가 큰 폭으로 감소

<표 4> 2000~10년 서울시 지방세수 신장추이

(단위 : 억원)

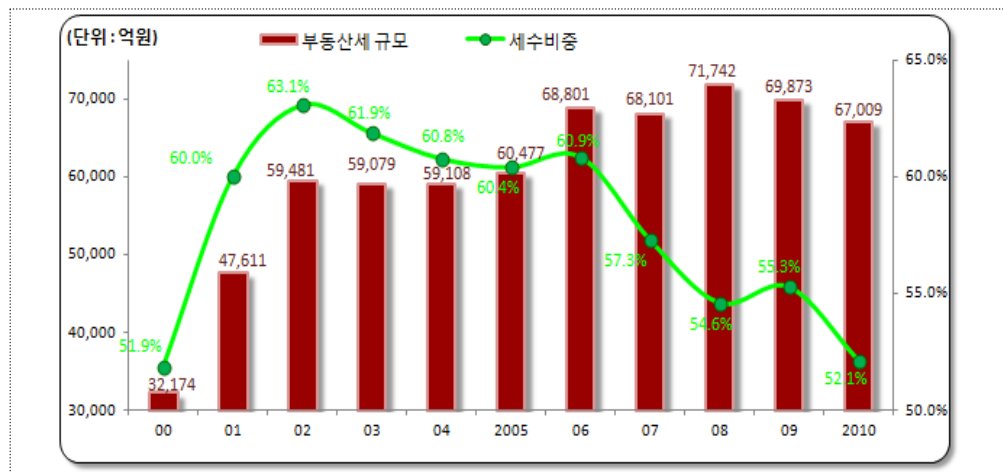
구분	합계	시세	구세
2000	62,042	53,605	8,437
2001	79,341	71,086	8,255
2002	94,306	85,664	8,643
2003	95,480	85,775	9,705
2004	97,263	85,050	12,214
2005	100,117	88,789	11,328
2006	113,064	100,055	13,009
2007	118,858	103,102	15,756
2008	131,416	112,951	18,465
2009	126,389	108,263	18,126
2010	128,565	109,533	19,031



자료 : 국세청, 2011, 「부동산과 세금」

□ 서울시 세수의 절반은 부동산세이나, 의존도는 감소 중

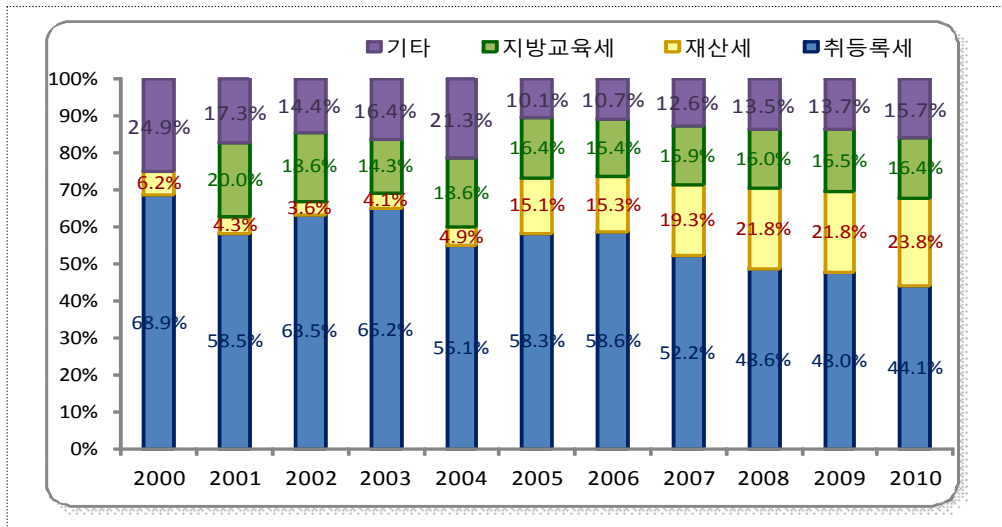
- 부동산세는 (전년 대비) 2001년 48%, 2002년 25% 및 2006년 14%의 큰 폭 신장세
- 2010년 세수 12.9조원 중 52%(6.7조원)가 부동산 관련 세수
- 세수의 부동산세 의존도는 2002년 63% 이후 지속적으로 하락하나, 2010년 52% 수준으로 여전히 의존도가 높은 편



자료 : 2010 지방세연감 및 서울통계(stat.seoul.go.kr) 참고하여 제작성

[그림 2] 서울시 지방세수 현황 및 부동산 관련 세수 비중

- '거래세 완화, 보유세 강화' 기조 하에 취득세는 지속적으로 감소
 - 취득세(2010년 2조 9,562억원)는 부동산 세수의 44%, 전체 세수의 23% 차지
 - 2008년 이후 부동산거래의 감소와 정부의 '거래세 완화, 보유세 강화' 기조로 취득세의 비중은 2000년 69%에서 계속 감소 추세
- 반면, 재산세는 2000년대 초반 4~6% 수준에서 2010년 24%까지 성장



자료 : 2010 지방세연감 및 서울통계(stat.seoul.go.kr) 참고하여 재작성

[그림 3] 부동산 세수 중 취득세가 차지하는 비중의 변화

미흡한 취득세 감면효과

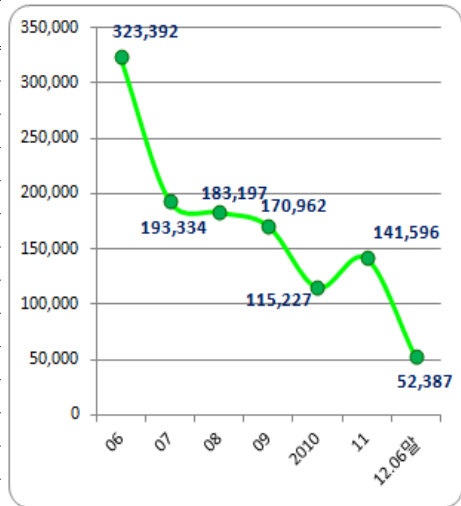
- 취득세 감면 이후에도 서울시 주택 및 토지거래는 지속적으로 감소
 - 취득세 감면이 본격 추진된 2006년 이후에도 주택거래량은 지속적으로 감소
 - 2011년 주택거래량(141,596호)은 2006년 거래량(323,392호)에 비해 56% 감소(▽181,796호)

- 2011년 거래량은 2009년 거래량(170,962호)에 대비해도 17%(▽29,366호) 감소, 다만 2010년 실적(115,227호) 대비 다소 회복(▲26,369호, ▲22.9%)
- 2012년은 상반기에 52,387호가 거래되어, 2010년 거래량에도 못 미칠 듯
- 아파트 거래량 역시 지속적 감소추세: 2012년은 사상 최악의 거래실적 예상
 - 2011년(80,537호)은 2006년(182,299호)의 44% 수준(▽101,762호, ▽56%)
 - 2010년(66,301) 대비 21% 증가했으나, 2012년 상반기 다시 거래 위축
 - 상반기 연평균 월거래량(4,649호)은 2006년(15,192호), 2009년(8,704호), 2010년(5,525호) 및 2011년(6,711호)에 비해 턱없이 부족, 사상 최악 수준 예상

<표 5> 서울시 주거용 건축물의 연도별 거래량 변화 추이

(단위 : 호수, 비중(%))

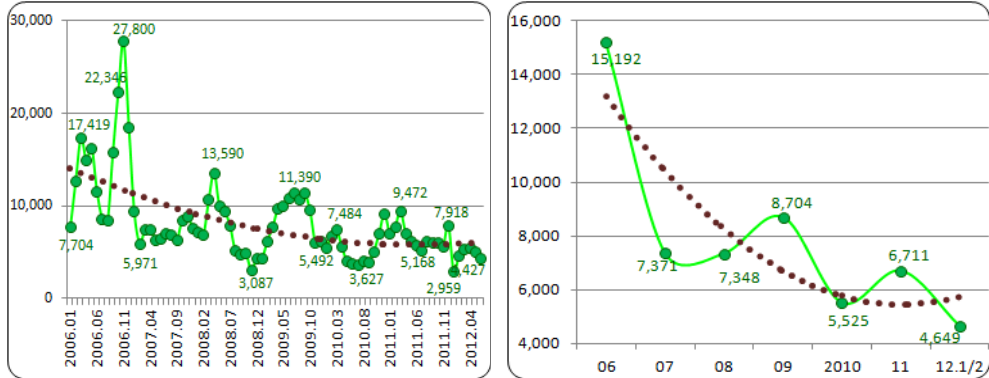
연도	소계	단독	다가구	다세대	연립	아파트
2006	323,392	30,350	10,451	79,099	21,193	182,299
	100	9.4	3.2	24.5	6.6	56.4
2007	193,334	20,066	7,334	63,808	13,678	88,448
	100	10.4	3.8	33.0	7.1	45.7
2008	183,197	17,785	6,656	59,389	11,196	88,171
	100	9.7	3.6	32.4	6.1	48.1
2009	170,962	13,184	4,338	41,359	7,629	104,452
	100	7.7	2.5	24.2	4.5	61.1
2010	115,227	10,146	3,039	30,617	5,124	66,301
	100	8.8	2.6	26.6	4.4	57.5
2011	141,596	12,560	4,010	38,543	5,946	80,537
	100	8.9	2.8	27.2	4.2	56.9
2012 (6월)	52,387	4,579	1,600	16,185	2,131	27,892
	100	8.7	3.1	30.9	4.1	53.2



자료 : 온나라 부동산정보통합포털(<http://www.onnara.go.kr/>)

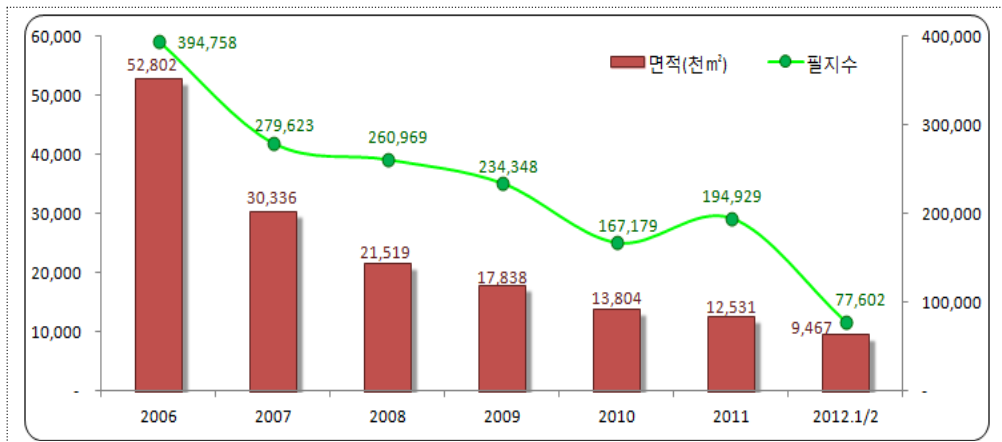
- 토지거래량 역시 지속적으로 감소, 2012년은 2010년 실적에 못 미칠 우려
 - 2006년 394,758필지(52.8백만㎡)가 거래된 후 토지거래도 지속적으로 위축

- 2010년 167,179 필지(13.8백만㎡)로 가장 저조한 거래실적 기록 후, 2011년에 거래가 다소 회복(194,929 필지, 12.5백만㎡)
- 2012년은 상반기에 77,602필지(9.5백만㎡)가 거래되어 사상 최저치 우려



자료: 온나라 부동산정보통합포털(<http://www.onnara.go.kr/>)

[그림 4] 서울시 아파트 월거래량 및 연평균 월거래량의 변동추이



자료: 온나라 부동산정보통합포털(<http://www.onnara.go.kr/>)

[그림 5] 서울시 토지거래량 및 거래면적의 변동추이

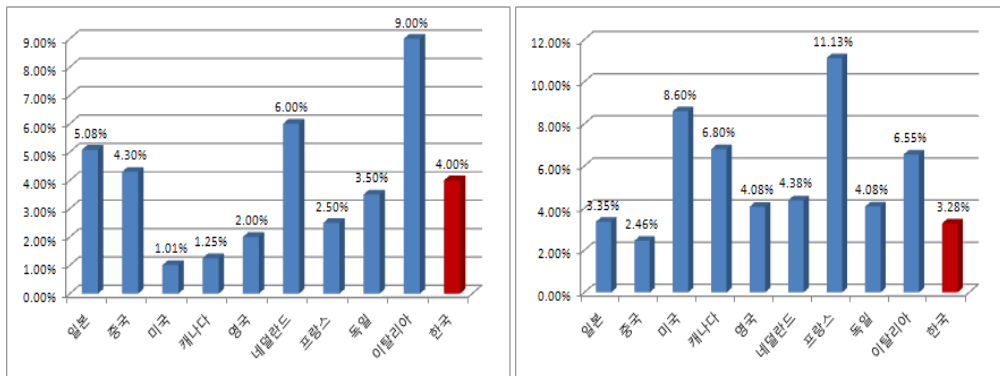
- 취득세 감면을 통한 거래 진작 효과는 미미하여 신중한 접근 필요
 - 거래량 감소는 총부채상환비율(DTI Ratio: Debt-to-Income Ratio) 규제외 전면 확대와 주택가격 하락에 기인

- 2007년 거래량 감소는 DTI 규제의 전면 확대에 따른 결과
- 2010년 및 2012년 상반기는 주택가격 하락에 따른 거래 약세에 원인
- 2006년 이후 계속된 취득세 감면에도 거래량 감소로 정부 주장의 신뢰 상실
 - 3·22 대책 이후에도 거래 진작의 실증적 증거는 불충분
 - 결국 정부의 취득세 완화는 적어도 '합목적성'이라는 측면에서는 실패
- 거래세 감면만으로 거래 활성화에 한계, 향후 거래세 감면은 신중 필요
 - 거래는 거래비용 감면보다 가격상승 내지는 상승기대, 그리고 자본조달의 용이성에 보다 민감하게 반응함이 다수의 선행연구에서의 일반적 결론
 - 부동산세가 세수의 1/4, 취득세가 부동산세의 1/2를 차지하는 현실에서 '거래 진작' 등 검증 안 된 명분으로 감면할 경우, 서울시는 상시 세수위협에 직면

II. 부동산 거래비용의 국제비교

선진국은 거래세금이 낮고 거래비용이 높은 구조

- OECD 주요 10개국 중 한국의 거래세율은 5위 또는 6위 수준
 - 한국은 명목거래세율이 4%로, 전체 10개 비교국 중 5번째로 높은 수준
 - 명목세율은 세금(Tax)이라는 명칭으로 부과하는 세목만 계수
 - 이탈리아(9%), 네덜란드(6%), 중국(4.3%), 일본(5.1%), 한국(4%), 독일(3.5%), 프랑스(2.5%), 영국(2%), 캐나다(1.3%), 미국(1%) 순
 - 등록비용을 거래세가 아닌 거래비용으로 분류하는 나라들이 대부분으로, 이를 보정하면 한국은 6위 수준에 불과



자료 : Global Property Guide(www.globalpropertyguide.com) 각국 데이터 취합 정리

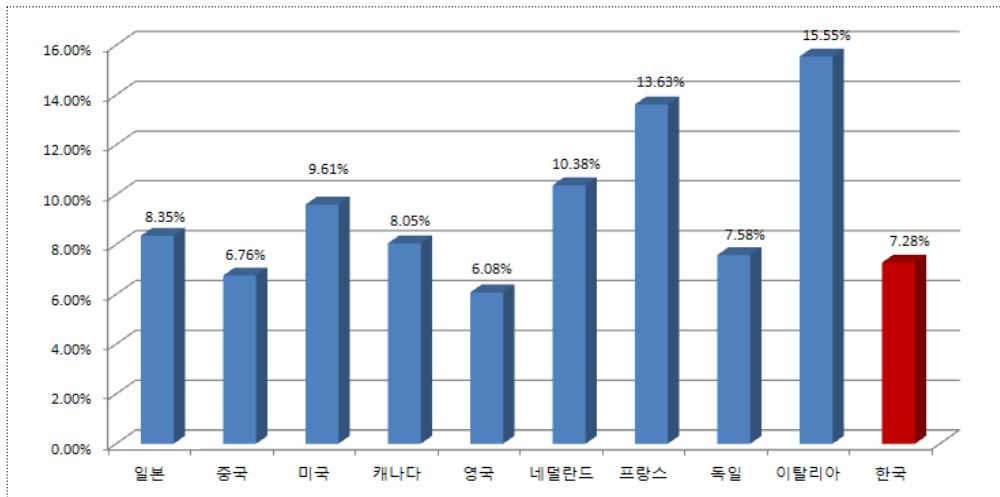
[그림 6] 각국의 거래관련 세금 및 기타비용 비교

- 준조세 성격의 법적 거래비용은 한국이 3.28%로 10개국 중 9위 수준
 - 법적 거래비용은 중개수수료, 법률비용, 공증비용, 등기비용 등
 - 프랑스(11.13%), 미국(8.6%), 캐나다(6.80%), 이탈리아(6.55%), 네덜란드(4.38%), 독일 및 영국(4.08%), 일본(3.35%), 한국(3.28%), 중국(2.46%) 순

- 선진국일수록 거래세가 낮은 대신, 거래비용이 높은 경향

□ OECD 주요국들과 비교 시, 한국은 총거래비용이 오히려 낮은 국가

- 총비용(=거래세+거래비용)을 합산할 경우, 한국은 7.28%로 8위에 불과
 - 이탈리아(15.6%), 프랑스(13.6%), 네덜란드(10.4%), 미국(9.6%), 일본(8.4%), 캐나다(8.1%), 독일(7.6%), 한국(7.3%), 중국(6.8%), 영국(6.1%) 순
 - 결국 OECD 주요 국가들과 비교할 때, 한국은 거래부담이 오히려 적은 국가



[그림 7] 주요국의 거래관련 총비용합계 비교

실효세율에 기초한 정확한 국제비교

- 명목세율뿐 아니라 거래비용, 한시적 감면, 실거래가 반영수준 고려 필요
 - 국내 거래세율이 외국보다 높아 거래를 위축시킨다는 주장이 여러 차례 제기되었으나, 명목거래세율의 단순비교는 국내 거래비용을 과다평가할 위험 내재

- 거래에 따르는 준조세 성격의 각종 법적 비용(중개수수료, 법률비용, 인 지세 등)이 국가마다 상이 : 국제비교 시 법률적 거래비용 합산 필요
- 명목세율의 단순비교 역시 논리적 한계 : 한국은 한시적 감면조치 빈번
- 실거래가의 과세반영수준이 국가마다 다르다는 현실한계도 고려 필요

□ 국제비교 시 명목세율보다 실효세율을 고려하는 것이 타당

- 비교국들 중에는 거래규모 또는 거래금액에 따라서 누진세율을 적용하는 국가가 있으므로 명목세율보다 실효세율 고려 필요
 - 영국처럼 기초세율이 낮아도 누진세율이 적용되어 일정 금액 초과 시 실효세율이 높아지는 국가도 상기할 필요
- 간접세 의존적인 한국의 왜곡된 세수구조에 따라 거래세 확보가 불가피
 - OECD 경제규모 상위권 국가들과 직·간접세 의존도를 비교하면, 한국은 직접세 비중이 낮고 간접세 의존도가 높은 후진국형 조세구조
 - 대규모 지하경제, 누진세율 적용에 대한 납세저항 등 한국적 현실에서 지방세수의 안정적 확보는 그나마 거래세(간접세)뿐임을 이해할 필요

Ⅲ. 서울시 지방세제 개편방안

재정분권은 국가경쟁력 제고를 위한 시대적 명제

- 지방자치제는 도입되었으나 중앙정부 의존도는 심화
 - 1992년 지방자치제 재도입 후 지방재정규모는 성장했으나 중앙정부 의존도는 심화되어, 재정자립기반 확충과 책임성 강화의 필요성 대두
 - 재정의 중앙의존도와 지자체 간 격차심화로 자립기반은 훼손
 - 재정자립기반 확대와 함께 세출 책임성을 강화하는 제도장치 필요
 - 국가경쟁력 강화를 위해서도 재정분권은 시대적 명제
 - 국가차원의 획일적·표준화된 공공서비스 요구는 감소하는 반면, 국지적으로 차별화된 공공서비스에 대한 수요는 향후 더욱 증가할 전망
 - 산업경쟁력, 환경문제 등도 지자체의 즉시 대응이 보다 효율적

□ 주요 추진전략

주요 과제	추진 전략	
양도소득세, 주세, 지역특별소비세 일부 지방이양	양도소득세	· 지방으로 이양. 다만, 지역편차 해소를 위해 일부는 지역 안분
	주세	· 전면적인 지방이양으로 낙후지역 지원
	지역특별소비세	· 특별소비세 중 입장행위와 유흥음식점 지방이양
기존 지방세 제도의 현실화	지방소득세	· 현행 주민세할에서 독립세화 추진
	지방소비세	· 현행 부가가치세의 5% 할당에서 선진국 수준으로 상향
	분권교부세	· 국고보조사업 수행분만큼 분권교부세 지급
지방재정의 책임성 강화	지방재정 운영 개선	· 중기재정계획 평가시스템, 투·융자심사제도 내실화
	지방채발행승인제도	· 발행승인 이후 탄력적 관리, 사업예산의 사후평가
	재정분권협의기구	· (가칭)국가재정위원회, (가칭)지방세정책위원회, 지방세영향평가

양도소득세, 주세 및 지역특별소비세 일부 지방이양

- 양도소득세의 지방이양으로 '과세와 행정' 일원화 및 지방세수 확충
 - 과세는 국세청, 서류는 지자체 관리 : 취득세와 별도 과세로 탈루 여지
 - 과세대상인 토지·건물은 지방세의 근간, 제반 서류도 지자체 관리
 - 지역의 개발이익을 증양이 환수하여 해당 지역의 재투자가 불가
 - 지자체에 부족한 소득과세 보완, 취득세 동시과세로 탈루·체납 방지
 - 양도소득세는 지자체에 부족한 소득과세 충족효과
 - 지방세무소 1~2명 담당자 대비, '시-구-동' 연계 행정조직으로 탈루 예방
 - 취득세와 동시부과로 세원포착 용이, 주민등록전산망을 활용한 체납 추적
 - 서울시는 연간 3,000억원 세수 확충 가능, 부동산 안정도구로도 활용
 - 2007~2009년 연평균 1조 1,741억원 규모, 서울시는 약 3,000억원 기대
 - 부동산가격 불안 시 공시지가 조정으로 시장 안전판 활용
 - 특정 지역의 편중을 조정하기 위해 세수의 일부분은 지역안분도 검토 필요
- 주세의 지방이양은 낙후지역 개발, 지역전통산업 육성효과를 수반
 - 주세는 음주 절제 및 국민보건 향상을 목적으로 건국 초 도입
 - 주세법 상 13종으로 분류되어 차등세율 적용(종가세방식<출고가격×세율>)
 - 지방세원화 주장으로 한때 지방양여금 시도, 현재는 폐지된 상태
 - 서울에서 먼 낙후지역 수혜, 지방축제 연계 가능성과 높은 재원확충 효과
 - 비수도권, 청정지역, 낮은 재정자립도의 지자체가 수혜 예상

- 지역별 전통술 발전의 계기, 일본처럼 지역산업·축제·음식과 시너지효과
- 주세규모(2009년 2조 7,641억원)가 보통교부세(3조 3,340억원)에 근접할 정도로 상당한 지방재정 확충효과 기대

□ 지방특별소비세는 매출기준과세로 대도시의 세수 확충에 유리

- 향후 여가수요 증가 및 유흥시설의 서울 집중으로 서울시 세수확충에 적합
 - 광역지자체에 적합 : 과세대상의 외부효과, 기초지자체의 조세경쟁 우려
 - 소득 및 레저·오락 수요 증가, 기 유흥시설의 서울 집중으로 세수확충 효과
 - 다만, 지역편중 해소 및 보편성 원칙 충족을 위해 다양한 시설 고려 필요

<표 6> 개별소비세 중 입장행위와 유흥음식행위에 대한 과세표준과 산출세액(2009년)

(단위 : 백만원)

구분	과세표준	산출세액	
과세장소	경마장	4,076	2,036
	투전기 시설장소	-	-
	골프장	7,010	84,127
	카지노(내국인)	3,013	10,544
	카지노(외국인)	-	-
	경륜장·경정장	1,752	349
	소 계	15,851	97,056
과세유흥장소	유흥음식주점	1,426,093	142,597
	외국인전용음식점	692	67
	소계	1,426,785	142,664
계	-	239,720	

자료 : 국세청, 2010, 「국세통계연보」

기존 지방세 제도의 현실화

□ 이미 이양된 지방세도 현실여건 반영이 필요

- 지방세제 개편 관련 학자·지자체의 일부 주장은 현실로 반영

- 2000년 주행세 도입으로 교통세의 30%를 지자체에 이양(현재는 26%로 낮춤)
 - 2010년 소득세액 및 주민세액의 10%를 지자체에 이양하는 지방소득세 도입
 - 2010년 부가가치세의 5%를 세원으로 이양하는 지방소비세 신설
 - 일부 성과에도 불구하고 재정분권 제고를 위해 추가조정 필요
 - 특히, 지방소득세의 독립세화, 지방소비세의 배분비율 상향조정, 업무분량에 합당한 분권교부세 현실화 등이 현안으로 대두
- 지방소득세의 독립세화, 지방소비세의 배분비율 상향조정, 분권교부세의 현실 반영이 필요
- 지방소득세를 독립세화 해야 지자체가 과세권을 행사하고 누진과세 적용
 - 국세 부가세형태인 지방소득세를 독립세화 하여 지자체 과세권 허용 필요
 - 과세대상이 세액기준에서 소득금액으로 전환되므로 누진세율 적용 가능
 - 지방소비세의 지자체 배분비율을 선진국 수준으로 상향 조정
 - 2013년 부가가치세 5%의 추가이양이 예정되었으나 충분한 수준인지 논란
 - 2011년 기준 5% 추가배분은 2조 7,249억원으로, 서울시는 6,800억원 수준
 - '일만 늘어나고 돈은 넘어오지 않은' 분권교부세 역시 현실여건 반영 필요
 - 국고보조사업을 이양하며 자원보전방안으로 도입하였으나, 서울시는 매

년 상당한 비용손실 감수

- 서울시 이양사업(71개, 8,084억원)에 국고보조비율을 적용할 경우 3,862억원
- 실제 배정액은 1,203억원에 불과, 2,356억원은 사실상 시가 부담하는 구조

<표 7> 서울시 분권교부세 사업의 도입 전후 비교

(단위 : 억원)

2011년 현행(A)				도입전 국고보조를 적용(B)				추가 부담액(A-B)		
계	분권교부	시비	구비**	계	국비(해당)	시비	구비	국비(차손)	시비	구비
8,084 (100%)	1,203 (14.9%)	6,438 (79.6%)	443 (5.5%)	8,084 (100%)	3,862 (47.8%)	4,082 (50.5%)	140 (1.7%)	△2,659	2,356	303

※ 2011 당초예산 기준, 구비(**)는 매칭비용이 아니라 해당사업에 소요되는 비용임
 자료: 서울시 내부자료

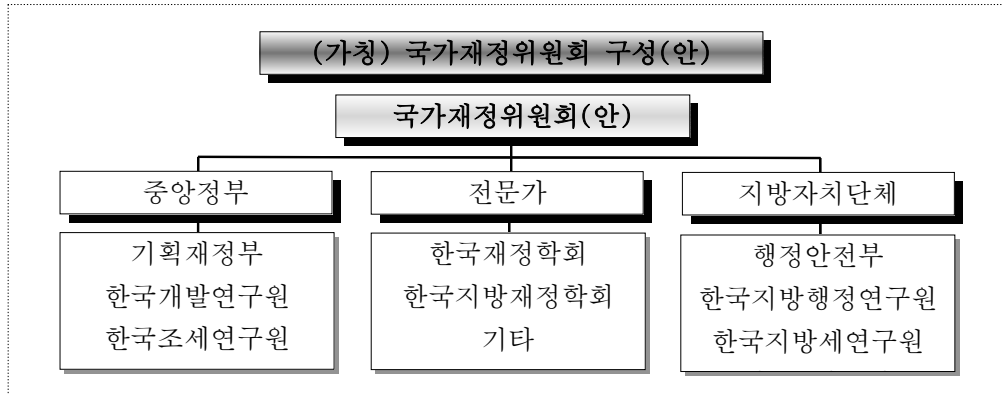
지방재정의 책임성 강화

- 지방재정관리제도의 운영개선으로 재정집행의 효율성 강화
 - 무책임한 재정운용은 지방자치제의 근간을 위협하는 주요인
 - 지자체의 낭비성·일회성 예산집행은 지방자치제에 부정적 인식
 - 현행 지방재정관리제도의 비정상적 운영이 주요인으로 지적
 - 중기재정계획의 요식적인 편성을 지양하기 위해 평가·모니터링을 도입
 - 실질예산과의 심각한 격차, 비현실적인 미래예측, 요식적 편성관행, 과도한 사업추진계획 등이 문제점으로 지적
 - 중기계획의 평가 및 모니터링 시스템 마련이 시급
 - 예산추계 프로그램 개발·보급 및 운영인력 확충 등의 대책 필요

- 재정 투·융자심사제도의 운영 개선을 위하여 심사위원회 강화
 - 구체적이지 않은 심사의뢰서 내용 및 심사위원회의 형식적 운영
 - 심사기준의 정교화, 심사위원 선정 강화 및 사전타당성조사 내실화
 - 서울시는 타당성조사의 실효성 강화를 위해 서울공공투자관리센터 운영

- 지방채발행승인제도는 승인 이후 탄력적으로 관리
 - 승인 이후 지방채 발행환경 변화 등에 탄력적으로 대응하도록 관리 필요
 - 성남시의 모라토리엄 선언 이후 제도의 실효성에 의문 증폭
 - 지방공기업의 채무는 제도의 사각지대로 해마다 큰 폭의 증가 추세
 - 사업예산제도는 사업의 정책목표 달성을 평가하는 사후평가제 도입
 - 정책목표와 사업간 일관성·체계성이 부족한 문제가 누차 지적
 - 사업의 정책달성을 측정하는 성과지표 등 사후평가의 필요성 대두
 - 복식부기는 '결산 따로, 활용 따로'를 극복하기 위해 재무회계와 연계 개선
 - 예산결산과 재무결산의 차이 발생, 결산서류의 저조한 활용 등이 문제점으로 지적
 - 사업별 예산과 결산정보의 차이 조정, 결산서류의 체계화 강구 필요

- 지방분권 이슈의 사회적 합의를 위한 협의기구 구성
 - 정부와 지자체 간 재정분권 이슈를 협의하는 (가칭)국가재정위원회 구성
 - 국무총리실이 조정역할을 하고 정부, 지자체, 민간전문가 등이 참여
 - 국세와 지방세의 조정, 재정정책 등 지방재정분권 관련 이슈를 협의



[그림 8] (가칭)국가재정위원회 구성(안)

- 정부정책의 지방세 영향을 사전협의하는 (가칭)지방세정책위원회 구성
 - (가칭)지방세정책위원회는 비상설기구로 행정안전부와 시도지사협의회, 시군구청장협의회, 시도의회의원협의회, 시군구의회의원협의회 등이 참여
- 정부가 세제정책 개편 시, 의무적으로 지방세 영향평가를 사전 실시
 - 정부가 세제정책 개편 시, 지자체 재정영향을 파악하고 부의 영향을 사전적으로 완화 또는 사후적으로 보완하는 것이 목적
 - 지자체 세수 보전을 사전에 강구함으로써 지자체 재정위기의 선제적 예방
 - 교정기능 수행을 위해 제도를 기획하는 공무원이 의무적으로 시행

김 진 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1177
citywolf@sdi.re.kr

배준식 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1220
jsbae@sdi.re.kr