

시정연
2003-R-22

국가와 지방간 자원 재배분 방안 연구: 서울시를 중심으로

A Study on the Tax Re-assignment between Central and Local
Governments in Seoul

2003

연구진

연구책임자 정병순 • 도시경영연구부 부연구위원
지해명 • 도시경영연구부 연구위원
연구원 최순영 • 도시경영연구부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구목적

- **분권화와 지방자치이념에 부응하는 국가와 지방간 재원재분배(reassignment)**
 - 지방자치의 활성화와 지방분권의 전개에 대응하여 현재 불합리하게 배분되어 있는 국가와 지방간 재원배분을 제도적으로 개선함으로써 취약한 지방재정을 건전화할 필요
- **지역경제활성화의 유인을 제공할 수 있는 지방세체계의 구축**
 - 지방정부의 지역경제활성화 노력을 촉진하고 지방세수확충을 위한 지방정부의 노력을 유일할 수 있는 세원의 지방세 수용방안을 적극 모색할 필요
- **서울시 재정수요 특수성을 고려한 재원재분배 방안 마련**
 - 시의 증가하는 재정수요에 적극 대응하고, 서울시의 위상 및 역할에 부합하는 재원재배분 구도를 형성할 필요
- **부담금과 범칙금의 지방귀속화 방안**
 - 외부효과의 발생지역과 세수귀속주체간의 괴리로 인해 발생하는 불합리한 운용체제를 개선할 수 있도록 각종 부담금·범칙금 등의 지방이양 필요

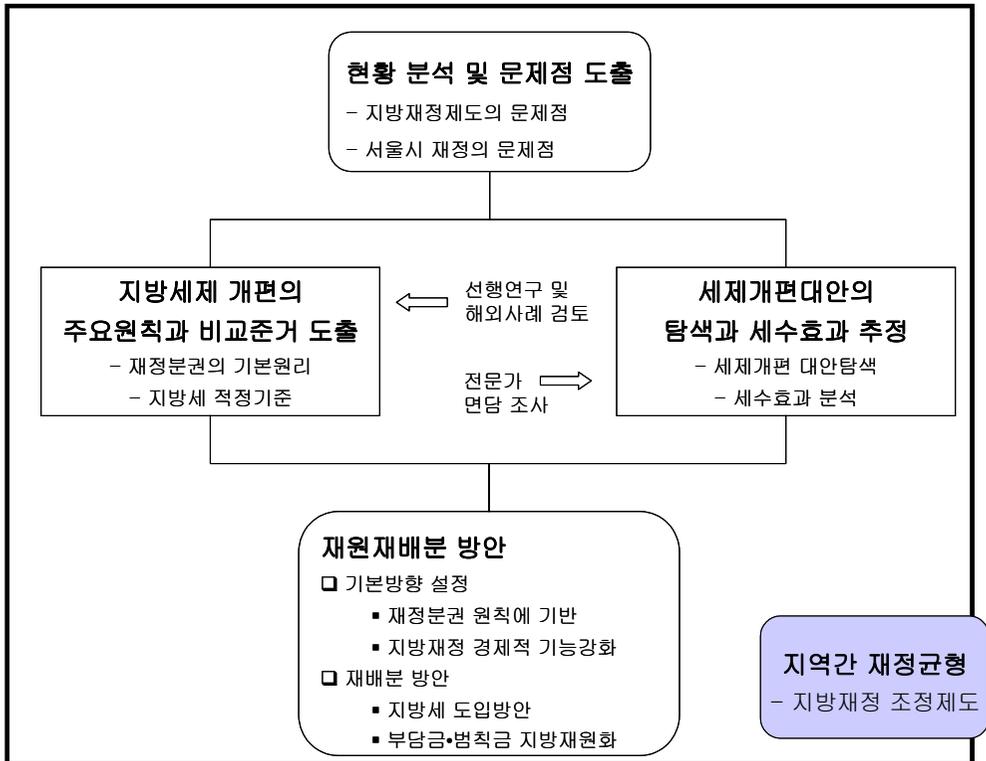
2. 연구범위와 방법

- **연구범위**
 - 현행 지방세제의 구조적 문제점과 재정적 측면에서 서울시 특수성 분석
 - 세원재분배에 대한 이론적·실증적 논거 도출
 - 분권화에 대응한 다각적인 재원재배분 방안

○ 연구방법

- 선행 연구 문헌리뷰
- 전문가와 서울시 재정담당공무원에 대한 조사와 면접
- 세원재배분에 따른 실증연구
 - 재정분권에 따른 경제적 효과
 - 서울시 재정수요에 대한 정량적·정성적 예측
 - 재배분에 따른 세수효과 분석

3. 연구의 틀



II. 서울시 지방재정의 주요 현황 및 문제점

1. 국가재정과 지방재정의 비교

○ 중앙재정과 지방재정

- 2002년 현재 중앙재정 대 지방재정은 67 : 33의 비율을 나타냄
- 지난 10여년간 지방재정에 비해 중앙재정이 상대적으로 더 크게 증가. 91년 64:36에서 96년 65:35의 비율을 나타내다가, 2002년 67: 33의 비율로 확대됨

○ 세수의 신장성

- 지방세의 경우 1996-2000년 5년간 그 비율이 13.5%에서 10.8%로 감소한 반면, 내국세의 경우 그 비율은 10.8%에서 26.1%로 크게 증가함

○ 각 국가별 국세/지방세 비율

- 각 국가의 정치체제, 재정제도상의 차이에 따라 집권형과 분권형 국가간 극명한 차이가 존재하며, 이에 따라 향후 지방분권(이양)으로 정책기조의 설정에서 중요한 규범적 준거점으로 작용

<국세·지방세 비율의 국가별 비교(1999년 기준)> (단위: %)

| 구 분 Classification | 한 국 Korea (2002) | 일 본 Japan (’99) | 미 국 U. S. A. (’99) | 영 국 U. K. (’99) | 독 일 Germany (’99) | 프 랑 스 France (’99) | 이 태 리 Italy (’99) |
|-----------------------|------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 국 세 National Taxes | 80.6 | 58.5 | 59.1 | 95.0 | 50.3 | 81.3 | 86.8 |
| 지 방 세 Local Taxes | 19.4 | 41.5 | 40.9 | 5.0 | 49.7 | 18.7 | 13.2 |

자료 : 재경부 「조세개요」(2002), Ministry of Finance and Economy <Tax Summary, 2002. 5>

2. 지방세의 구조와 특징

○ 재산과세중심적 지방세 구조

- 지방교육세가 도입되기 이전인 98년 현재 지방세 가운데 재산과세 비중은 69.6%를 차지함
- 지방교육세가 도입된 이후 46.9%로 그 비율이 크게 감소하였지만, 여전히 재산

과세위주의 지방세 구조를 나타내고 있음

- 특히, 재산과세 가운데 거래과세(취득세와 등록세)와 보유과세(종토세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세)의 비율은 71.3:28.7로, 거래과세가 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있음

○ 서울시의 지방세 구조

- 서울시도 상술한 전체 지방세 구조와 유사. 재산관련세제가 전체의 54.72%를 차지하여 재산세제 중심의 경직적인 세수구조를 보이며, 마찬가지로 거래과세가 35.83%를 보임

<서울시의 조세종류별 세수구조>

| 성질별 | 세목 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| 소득과세 | 주민세, 농지세 | 18.47 | 23.95 | 20.37 | 23.60 | 19.26 |
| 소비과세 | 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 | 11.67 | 12.45 | 10.71 | 12.55 | 11.93 |
| 재산과세 | | 66.48 | 60.18 | 65.90 | 60.83 | 54.72 |
| | 거래과세 취득세, 등록세 | 38.50 | 30.56 | 40.08 | 36.59 | 35.83 |
| | 보유과세 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세 | 27.98 | 29.62 | 25.82 | 24.24 | 18.89 |
| 기타 | 지역개발세, 사업소세, 면허세, 지방교육세 | 3.38 | 3.43 | 3.02 | 3.01 | 14.09 |

2. 문제점

○ 국세의존적 지방재정구조

- 지난 10여년간 국세와 지방세 배분비율은 지속적으로 강화되어 왔음
- 2002년 결산기준으로 국세수입은 103조 6천억원, 지방세수입은 약 24조 9천억원으로 국세와 지방세는 80.6:19.4의 배분비율을 보임

○ 세입상의 제약

- 재산과세 중심의 지방세 구조는 세원의 경직성을 초래함
 - 재산관련세제는 납세대상이 넓고, 과표현실화율이 낮으며, 세율인상에 대해 강한 저항을 초래하기 쉬워 세수경직성이 존재함
 - 거래과세 위주의 재산과세 구조도 부동산경기에 대한 민감성으로 인해 세입의 불안정을 초래하기 쉬워 급변하고 있는 지방재정환경에 따른 지방재정수요 증대에 적극 대처하기 어려움

○ 세수신장성의 제약

- 91년과 2001년 지방세 신장율은 서울이 212%인 반면, 여타 시도의 지방세 신장율은 241%로 타 시도에 비해 낮은 세입신장율을 나타냄
- 특히, 89-2000년간 서울과 경기도의 지방세신장율을 비교해 보면, 서울이 3.53배(연평균 12.39%), 경기도가 6.7배(연평균 19.65%)를 보여, 이웃하는 광역자치단체와도 세수신장율면에서 현격한 차이를 보임

○ 서울시에 대한 역차별

- 지방교부세와 관련하여 현행 기준재정수요산정방식이 비현실적임으로 인해 서울시의 재정수요, 특히 자치구 재정수요를 충분히 반영하지 못하고 있음
- 이외, 공립중등교원 봉급에 대해 타 시도의 경우에 국가가 거의 전액을 지원하는 반면, 서울시는 교육비 특별회계 중 교원인건비를 시의 일반회계에서 전액 지원하고 있음

○ 불합리한 부담금 운용체제

- 환경개선부담금, 개발부담금, 과밀부담금 등 수익자부담 내지 원인자부담금이 지방자치단체에서 부과·징수하여 전부 혹은 일부가 국고로 귀속됨.
- 이와 같은 부과징수 및 지출체계상의 불합리성으로 인해 국지성, 지역성을 가진 외부경제 및 불경제로부터 유발되는 편익과 비용이 불일치함
- 이외, 교통범칙금은 징수교부금 없이 전액 국가 일반회계로 귀속되고 있는 반면, 교통사업특별회계에서 경찰청에 대해 교통시설에 관한 예산을 지원함

○ 재정부채 압박

- 2001년말 부채원금잔액은 6조 1,925억원으로 서울시 일반회계 총세입결산액의 70%, 총세입결산액 지방세 규모의 87%에 달하는 규모임
- 부채압박이 지속적으로 존재하고 있어서 향후 지방재정의 교란이 발생할 시, 상당한 재정부담이 될 소지가 있음
- 상술한 재정부채에서 핵심을 차지하고 있는 것이 지하철 부채임. 2002년말 현재 지하철공사부채, 도시철도공사부채, 도시철도건설사업특별회계부채 원금잔액 등 모두 5조가 넘는 규모로, 2002년 지방세 징수액의 74%에 해당함

3. 서울시 재정수요 예측 및 전망

1) 예측의 방법

○ 재정수요 예측의 필요성

- 양적 재원재배분의 필요성을 보다 명확히 하기 위해 단기 및 중장기 수요를 예측하고 전망함

○ 예측의 방법

- 본 연구에서는 정량적 예측방법의 하나인 단계적 회귀분석(stepwise regression)에 의한 세출예측을 통해 단기 재정수요를 추정

2) 예측의 결과

○ 서울시 재정수요의 단기 예측

- 80년대 후반 급격한 증가 이후부터 90년대 후반 이전까지 완만한 증가를 거쳐, 90년대 후반 외환위기를 계기로 일시적으로 하락
- 2002년부터 다시 성장할 것으로 전망되는데, 연간 5천억원 정도의 재정지출 증가가 있을 것으로 추정되는 바, 예측기간인 2002~2006년간 대략 총 2조원 정도의 증가를 보일 것으로 예측됨
- 이러한 단기 세출성장 추세는 98년 이후 일반회계의 지속적 성장에 기인함

- 기능별 회계를 기준으로 할 때 사회개발 및 기타 경비의 증가를 중심으로 지속적인 증가가 있을 것으로 예측됨

○ 서울시 재정수요의 증장기 전망

- 평균수명의 연장과 노령인구 증가로 인한 새로운 복지수요가 증대되고 있음
- 정보화와 지식기반사회로의 이행에 따른 행정수요의 증대가 존재함
- 서울대도시권 광역화에 따른 재정수요 증대가 있을 것으로 전망됨
- 세계화에 대응하기 위한 서울의 국제경쟁력 강화를 위한 재정수요가 증대됨

III. 국세와 지방세 재배분의 이론적 배경

1. 재정분권의 의의와 원칙

○ 재정분권의 의의

- 재정분권이란 상위정부로부터 항위정부로의 조세 및 지출권한의 이양을 의미
- 세출 측면에서 재정분권은 어느 지방정부에서 이루어진 전체 재정지출 가운데 자율적 결정이 가능한 정도를 의미하는 반면, 세입 측면에서 재정분권은 국세를 포함하여 징수된 전체 조세수입 가운데 순수하게 지방의 자율적 내지 준자율적 결정이 가능한 정도를 의미함
- 우리나라의 경우, 세입측면의 분권과 관련하여 세목결정은 물론 과표와 세율결정권을 사실상 부여하지 않고 있기 때문에 과세자주권은 극히 제한적임

○ 재정분권의 원칙

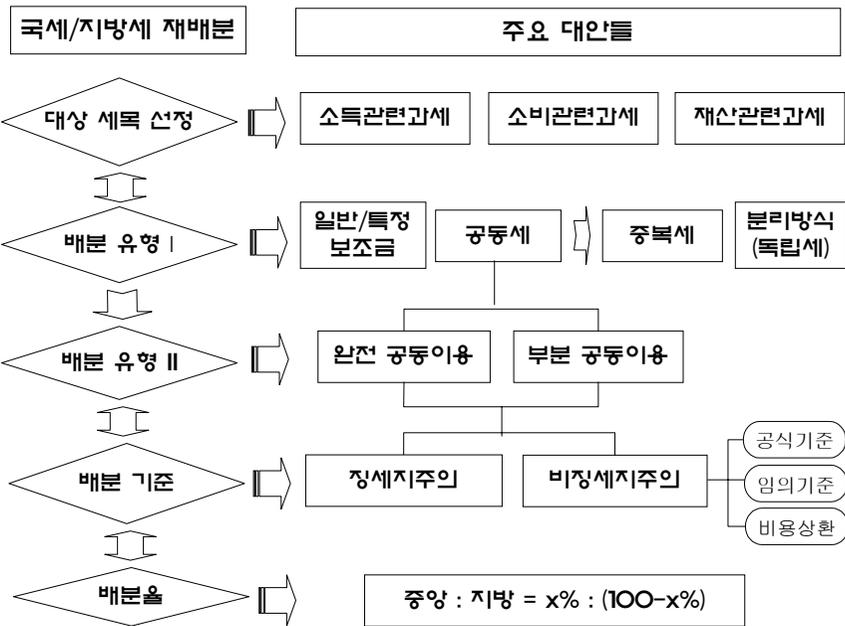
- 지출책임의 할당에 상응하는 세원의 배분
 - 주민들이 관할권내 지방정부로부터 받는 이익에 상응하여 조세를 지불해야 하는 원칙

- 지방세는 분배에 관련된 공공재 및 서비스에 대한 가격이라는 의미에서 주민들이 지불의사를 가진 만큼 공공재를 공급하고, 사용한 만큼 지불하는 응익의 원칙과 잘 부합함
- 지출책임에 상응하는 세원배분, 효과적인 세원배분을 위한 자체세입의 확보 등 재정분권의 기본 원칙 위에 다음과 같은 원칙이 추가되어야 함
 - 경제안정 및 분배와 관련하여 현재의 변화추세를 반영하여 지출책임의 합리적 재배분을 우선 정립하고, 각 지방의 차별적 여건과 선호에 부합하도록 재정분권 및 자율성을 제고함
 - 규모의 경제를 실현하기에 충분히 크고, 규모의 불경제를 초래하지 않을 정도의 적은 적절한 분권의 공간규모 설정
 - 재정분권과 자율성 증대에 따르는 수평적인 재정불균형 문제를 해결하기 위한 수단으로서 다각적인 이전재원의 활용
 - 정과 부의 외부경제를 해결하기 위한 국가이전재원의 효과적 활용

2. 세원배분의 프레임

○ 세원배분에서 주요 고려사항

- 국세와 지방세를 합리적으로 배분하는데 있어서 다음과 같은 네 가지 요소들이 고려되어야 할 것임
 - 대상 세목의 선정
 - 세원의 배분유형
 - 배분기준
 - 배분비율
- 이들 네 가지 요소를 중심으로 세원배분의 프레임이 구성됨



○ 지방세의 원칙과 주요 지방세

- 국가와 지방 사이에 특정 세원에 대해 적정 세목을 결정하고, 결정된 세목을 어떻게 과세할 것인가 과세의 원칙을 확립하는데 있어서 일차적 기준임
- 다음과 같은 요소가 지방세의 적정 조건임
 - **응역성** : 조세의 부담을 지불능력보다는 공공재 및 서비스로부터 얻는 편익을 기준으로 하는 원칙
 - **신장성** : 인구, 소득, 판매량과 같이 과표의 증가가 있는 경우 세입도 이에 비례하여 증가하는 원칙
 - **보편성** : 모든 자치단체의 재정권이 다소간 독립되어 있는 상황에서 세원이 가급적 각 자치단체에 골고루 분포하고 있을 것
 - **지역성** : 지방세를 과세했을 때, 그 효과가 해당 지방정부내에 국한되고 외부로 파급되지 않는 원칙

- 징세행정의 용이성

○ 세원의 배분방식과 배분기준

- 크게 세원의 분리방식, 즉 독립세 방식과 여러 단계의 정부가 세원으로 공동으로 이용할 수 있게 과세권을 설정하는 세원의 공동이용방식으로 구분됨.
- 공동이용방식은 다시 중복세 방식과 공동세 방식으로 구분되는데, 중복세 방식은 어느 한 계층의 정부가 다른 계층이 보유한 과세표준에 중복하여 세목을 설치하는 방식임. 반면, 공동세 방식은 중앙정부가 징수한 조세 가운데 일부를 지방자치단체가 배분하는 방식임
- 공동세 방식의 경우 배분의 기준으로 무엇을 삼을 것인가가 중요한 요소인데, 일반적으로 징세지주의와 배분공식에 의한 기준으로 구분됨

IV. 재원재배분에 대한 주요 논의

1. 지방소비세 도입 검토

○ 소비세의 의의

- 소비세는 재화와 용역의 생산, 판매, 소비과정에 부과되는 조세로, 일반소비세인 부가가치세와 개별소비세인 특별소비세나 담배소비세가 있음
- 부가가치세는 다단계소비세로, 매단계에서 발생하는 부가가치를 과세의 표준으로 삼고 있기 때문에 과세자료가 분산되므로 탈세의 방지에 효과적임

○ 지방소비세제 신설의 대안들

- 지방소비세 도입과 관련하여 세 가지 대안이 고려되고 있음

i) 부가가치세의 공동세화 방식 :

- 부과징수업무의 능률성과 납세편의 등의 측면에서 지방소비세를 공동세로 도입하되, 일정한 기준으로 각 지역에 배분

- 배분기준으로 징세지주의와 배분공식이 주로 활용되는데, 징세지주의는 다시 과세표준, 인구비율, 소비량 등이 배분기준으로 제안되고 있음
- 배분공식에 의한 배분은 이전재원과의 차이가 크지 않아, 비용과 편익의 합리적 배분과 거리가 있음

ii) 부가가치세에 지방세분을 추가하는 방식

- 현재의 주민세와 같이 부가가치세액을 과표로 하여 지방소비세를 신설함. 부가가치세 10%에 대하여 $d\%$ (가령1-2%)를 추가하여 이를 지방소비세라는 세목으로 추가함
- 조세저항의 문제가 초래될 수 있음

iii) 독립 지방소비세 신설

- 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 제한적으로 지방세원으로 수용하여 독립된 지방소비세를 신설하는 방안을 모색
- 유흥음식분, 특별소비세 등 일부세원의 지방이양
- 부가가치세 중 관광지내 입장, 숙박행위, 특별소비세 중 골프장과 스키장 등 입장행위 등의 세원을 지방세로 이양하여 관광세로 신설하는 대안

2. 지방소득세 도입 검토

○ 소득세의 의의

- 소득세는 개인의 소득(종합소득, 퇴직소득, 양도소득, 산림소득)을 과세 기준으로 삼아 정부가 개인에게 강제적으로 부과하는 조세인 반면, 법인세는 기업을 하나의 법인으로 간주하고 이 법인에 대해 과세하는 제도
- 지방소득세로는 주민세 소득할과 법인할이 존재하는데, 소득할은 표준세율이 10%인 비례세이며 법인할은 누진세율을 취하고 있음

○ 지방소득세 도입방안

i) 공동세 형태의 지방소득세 신설

- 소득세와 법인세의 일부를 자동 지방이전
 - 기존의 주민세 소득세할과 법인세할을 소득세와 법인세에 통합하되, 국세수입의 일부를 자동적으로 지방정부에 이전하는 공동세의 형태(10%에 징세지주의로 안분하는 안이 제안됨)
- 소득세만을 공동세화
 - 법인세의 보편성 원칙을 문제삼아 법인세를 제외하고 소득세만을 공동세화하는 방식으로 지방세화하는 방안(25%에 징세지주의로 안분)

ii) 현행 소득할의 세율조정

- 현행 10%의 주민세 소득할 세율에서, 지방의 소득과세를 확충하기 위해 지방세 소득할의 세율을 상향 조정하는 대신 국세인 소득세의 비율을 낮춤

iii) 양도소득세의 지방이전

- 자본이득과세의 일종인 양도소득세는 재산에 대한 소득과세로서의 기능을 수행하면서 동시에 투기억제나 개발이익을 환수하기 위한 정책목적으로 운용
- 이에 따라 양도소득세에 대한 국세로서의 적합성과 지방세로서의 적합성을 둘러싸고 의견이 팽팽하게 대립

V. 국가와 지방간 재원재배분 방안

1. 재배분의 기본방향

○ 재정분권에 충실한 재원 재배분

- 국가와 지방간 재원재배분의 합리적 방향설정은 일차적으로 재정분권의 원칙을 충실히 이행하는 것으로부터 출발함

- 재정분권에 입각하여 재배분의 거시적 틀이 확립되고 난 이후, 합리적 기준에 근거하여 그 구체적인 방안이 도출되어야 함
- 재정분권의 원칙은 다음과 같은 세 가지 측면으로 구체화될 수 있음

○ 지출책임의 명확화

- 재정분권을 구현하는데 있어서 제일의 원칙은 지방정부가 수행해야 할 적정 기능과 사무의 명확한 배분에 있음
- 최근, 전통적인 지방정부의 지출책임 외에 많은 기능과 사무가 이양되고 있음. 특히 외국인직접투자, 교육·보건·사회보장, 규제 및 재정정책, 환경의 영역에서 사무의 지방이양이 활발함
- 현재의 취약한 서울시 재정과 향후 이양될 사무수행에 필요한 재정수요에 대비하여 과세자주권과 충분한 세원 확충이 마련되어야 함

○ 세입의 합리화

- 재배분의 기본 방향으로서 세입의 합리화라 함은 i) 지출의 증대에 상응하는 충분한 세수를 증대시키고, ii) 지방세 원칙과 조건에 충실한 지방세원을 확보하는 것임
- 세수의 충분성과 관련하여, 서울시의 총세수입과 각 시도별 인구규모 가중치를 부여했을 때, 선진국형 재정구조 하의 적정 지방세액을 산정해 본 결과, 서울시에 배분될 세수입분은 약 10조3천억원임. 동년, 서울시 지방세 세입분이 7조9천억원임을 감안하면, 약 2조원 이상의 세수부족분이 존재함
- 적정 세원과 관련해서는 소비세 가운데 부가가치세, 그리고 소득세 가운데 개인소득세나 양도소득세 등이 새로운 지방세 세원의 유력한 대안으로 고려됨
- 이러한 경우에 새로 도입된 지방세는 과세자주권과 응익성의 원칙을 실현하기 위해 독립세로 운용하는 것이 바람직하나, 특정 세목에 따라서는 조세수출의 문제나 조세행정상의 비효율 등의 문제가 초래될 수 있으므로, 과세자주권을 완화하되 보다 실행가능한 지방세가 될 수 있도록 중복세나 공동세 방안을 다각적으로 활용해야 함

○ 수평적 재정불균형 문제의 고려

- 재정권한과 책임의 지방이양을 의미하는 재정분권은 각 지방이 가지고 있는 차별적인 재정여건으로 인해 각 지역별 재정격차, 즉 수평적 재정불균형 문제를 초래할 수 있음
- 재정분권이 재원의 합리적 재배분을 수반하는 경제적 쟁점이지만, 동시에 배분의 원칙과 방법에 대한 각 지역의 합의를 요구하는 정치적 쟁점이기도 하다는 점에서 재배분으로 인한 재정불균형이 최소화될 수 있는 방안을 모색

2. 조세개편대안의 비교검토

1) 지방소비세 도입 방안

○ 지방소비세 도입 대안들

- 다음과 같은 세 가지 대안들이 도출됨
 - 부가가치세를 공동세원화(10%를 지방으로 이양)하여 지방소비세를 신설하는 방안
 - 국세인 부가가치세에 지방세분을 부가하는 방안
 - 부가가치세의 일부 세원을 지방으로 이양하는 방안
- 상기 대안들 가운데 부가가치세 공동세원화 방안은 다시 징세지주의를 배분기준으로 하여 과세표준 기준, 인구규모 기준, 휘발유소비량 기준으로 구분함
- 각각의 대안들을 응익성, 신장성, 보편성, 징세행정의 용이성 등을 기준으로 하여 비교·평가하고, 그 가운데 적정 기준을 도출

○ 지방소비세 도입 대안들의 종합적인 비교검토

- 순세수 효과는 과세표준을 기준으로 할 경우 8,421억원으로 가장 좋은 결과를 보이며, 그 다음이 인구규모를 기준으로 한 경우로 5,601억원임
- 신장성은 과세표준을 기준으로 할 경우 1.37로 가장 양호한 결과를 보이고, 그

다음이 인구규모를 기준으로 한 1.19임

- 보편성은 인구규모를 기준으로 할 경우 0.04로 매우 양호한 결과를 보이며, 휘발유소비량을 기준으로 할 경우 비교적 양호한 결과를 보임
- 분석결과에 비추어 볼 때 부가가치세의 공동세를 통한 소비세의 지방화 방안은 과세표준을 기준으로 한 대안과 인구규모를 기준으로 한 대안이 여러 기준에 비교적 부합함
- 이 가운데 인구규모를 기준으로 한 배분방식이 비교적 합리적 대안으로 판단되는데, 이는 순세입효과나 세수신장면에서 과세표준을 기준으로 한 것에 비해 열위에 있지만, 지역간 정치적 합의에 중요한 세수입의 보편성 측면에서 양호한 원-원 대안이기에 때문

<지방세 원칙에 의한 지방소비세 도입대안의 비교 검토>

| 구 분 | | 신장성 | 응의성 | 지주성 | 보편성*1 (변이계수) | 정세행정의 용이 | 서울시의 순세수효과 |
|--------------------------|------------------|----------------------------|-----|-----|-----------------|-------------|---------------|
| 대 안 | 배분방식 | | | | | | |
| 부가가치세 10% 세액의 공동세화 | 인구수 기준 | 1.1863 (1992~2001) ○ | - | ○ | 0.0401 ◎ | ◎ | 560,176 ○ |
| | 과세표준 기준 | 1.3684 (1991~2001) ◎ | - | ○ | 0.7403 × | ◎ | 842,109 ◎ |
| | 휘발유 소비량 기준 | 1.1016 (1994~2000) △ | - | ○ | 0.2435 ○ | ◎ | 523,572 △ |

주: 1. *1: 각 시도의 부가가치세 세수를 그 지역의 인구로 나누어준 가중변이계수임.

2. ◎: 가장 좋음, ○: 좋음, △: 보통, ×: 나쁨

2) 지방소득세 도입 방안

○ 지방소득세 도입 대안들

- 다음과 같은 네 가지 대안들이 도출됨

- 현행 소득관련 지방세인 주민세 소득할의 세율조정
 - 소득세와 법인세의 공동세화 방안
 - 법인세는 제외하고 소득세만 공동세화 하는 방안
 - 양도소득세의 지방이양 방안
- 우선 소득세와 법인세에 관련된 앞의 세 대안들을 신장성, 과세자주권, 응익성, 징세행정의 효율, 보편성 등을 기준으로 비교평가하고, 이와는 별도로 양도소득세의 지방이양 방안을 검토함

○ 지방소득세 도입 대안들의 종합적인 비교평가

- 응익성의 경우 세율의 원리상 주민세 소득할의 세율조정이 누진세를 과표로 한 비례세에 기반하고 있다는 점에서 공동세 방안보다 더 양호함
- 과세자주권의 측면에서도 탄력세율을 적극적으로 활용하는 주민세 소득할의 세율조정(부가세)이 상대적으로 양호한 대안임
- 반면, 징세행정의 용이성에 있어서는 공동세 배분방식이 가장 양호함
- 신장성은 주민세 세율조정이 가장 양호한 결과를 보이고 있음. 다만, 양도소득세의 경우 0.448로 상당히 낮은 수준을 나타내고 있음
- 보편성의 경우 주민세 소득할의 세율조정이 가장 양호한 결과로 보이고 있으며, 소득세와 법인세를 본세로 통합한 후 공동세로 지방이양하는 방안이 가장 불리한 결과를 보임. 양도소득세의 경우 비교적 양호한 결과를 나타냄
- 전체적으로, 지방소득세 도입방안은 여러 기준에 비추어 볼 때, 주민세 소득할의 세율조정이 가장 합리적인 대안으로 평가됨. 더욱이, 이 방안은 이미 운영되고 있는 주민세를 적극 활용한다는 점에서 제도변화에 수반되는 추가적 비용부담이 거의 없음
- 양도소득세의 경우, 다른 대안과는 별도로 분석되었지만, 지방이양을 통해 응익의 원칙에 충실할 수 있도록 하고 보편성 측면에서 양호하다는 점을 들어 지방소득세의 일부로 이양하는 것이 타당함

<지방세 원칙에 의한 지방소득세 도입대안의 비교 검토>

| 구분 | | 신장성 | 응의성 | 자주성 | 보편성*1 (변이계수) | 징세 행정의 용이 | 서울시의 순 세수효과 (2001년 부과현황 기준) |
|----------------------|------------------------------------|------------|-----|-----|-----------------|-----------------|--------------------------------------|
| 대안 | 대안의 구체적 내용 | | | | | | |
| 주민세 소득할의 세율조정 | 현행 10%인 주민세 소득할의 세율을 인상 | ◎ 1.882 | ◎ | ○ | ◎ 0.4393 | ○ | - (현행세율 유지) |
| 소득세와 법인세의 공동이용 | 소득세와 법인세의 일정 비율을 지방정부에 이전 | ○ 1.516 | ○ | △ | △ 1.1968 | ◎ | ◎ 12,350억원 (10% 기준) |
| 소득세만 공동이용 | 소득세의 일정 비율을 지방정부에 이전 | ○ 1.546 | ○ | △ | ○ 0.7879 | ◎ | ○ 10,269억원 (25% 기준) |
| 양도소득세 지방이양 | | △ 0.448 | ○ | ◎ | ○ 0.5921 | △ | △ 7,893억원*2 |

주: *1: 최근 5여년의 평균값임, *2: 징수기준

◎: 가장 좋음, ○: 좋음, △: 보통, x: 나쁨

3) 부담금의 지방이양

○ 부담금 지방이양의 필요성

- 부담의 원인이 지역성 혹은 국지성을 띠고 있는 부담금의 부과·징수와 지출 간 연계성을 결여하고 있어 불합리하게 운용되고 있는 부담금을 그 본래의 목적과 취지에 맞게 합리화하는 것이 필요함
- 부담금을 지방정부가 부과징수하고, 나아가 지출하도록 하여 편익과 비용을 일치시킴으로써 응의의 원칙을 구현함

○ 부담금의 지방이양 방안

- 환경관련부담금, 개발부담금, 과밀부담금 등 지역성 내지 국지성을 가지고 있는 5개의 부담금과 이외 범칙금을 지방으로 이양함

- 우선 현재 각 부담금별로 설정되어 있는 중앙과 지방의 배분비율에 대해 지방에 배분되는 비율을 점진적으로 늘여감으로써 중장기적으로 부담금 전액을 지방으로 귀속시킴
- 다만, 이 경우에 단순히 배분비율만을 재조정하는 것은 정치적 여건이나 상황에 따라 배분비율의 하향 조정이 초래되는 불안정한 재원이 될 소지가 있으므로, 보다 안정적인 지방재정으로 통합하기 위해 중장기적으로 새로운 지방세 신설을 고려함
- 이에 따라, 환경관련부담금은 광역세로 새로 신설되는 지방환경세로 통합·관리하고, 개발부담금이나 과밀부담금은 양소득세가 지방세로 이양할 uddn 양도소득세와 통합함

3. 결론

○ 본 연구에서 구체적인 방법으로 지방소비세의 도입, 지방소득세의 도입, 그리고 부담금의 지방이양 방안을 제시함

- 각 방안들은 분리된 삼자선택의 방안이 아니라, 통합적인 재원재배분의 틀 안에서 공동으로 모색될 방안들임

○ 지방소비세의 도입 방안

- 서울시의 관점에서 볼 때, 과세표준을 기준으로 한 배분방식이 세수효과면에서 가장 유리하지만, 본 연구에서는 지역간 합의가 재배분 방안의 실행가능성에 관건이라고 보아 인구규모를 기준으로 한 배분방식을 전략적으로 선택함
- 지방소비세 도입과 관련하여 공동세를 통한 국세 지방이양은 지방교부금 감소를 초래하고, 그 결과 각 지역의 세수효과에 부정적 영향을 주기 때문에, 지방소비세 도입시 지방교부금 감소로 인한 영향을 최소화할 수 있는 제도적 개선이 함께 모색되어야 함

○ 지방소득세의 도입 방안

- 서울시의 관점에서 볼 때, 소득세와 법인세를 통합하여 공동이용하는 대안이

세수효과면에서 더 나은 결과이지만, 본 연구에서는 주민세 소득할의 세율조정이 응익의 원리를 잘 구현하고 있고, 과세자주권 측면에서 부가세율을 탄력적으로 운용한다는 점에서 합리적 대안으로 선택함

- 다만, 이 경우 주민세 소득할의 세율인상은 납세주민들로부터 조세저항을 유발한 가능성이 크기 때문에, 소득할 세율인상시 반드시 전제되어야 할 조건은 세율인상에 연동하여 국세 소득세 세율을 조정할 수 있는 제도적 기반임
- 한편, 양도소득세는 재산가치와의 연관성이 밀접한 바, 응익의 원리를 구현할 수 있고, 지방의 부동산 조세행정시스템의 일원화를 기할 수 있다는 점에서 지방이양의 타당성을 가짐. 더욱이 부동산 가격안정화나 보유세 강화 움직임에 따라 대도시 세수의 감소가 예상되므로 이를 보전할 수 있는 수단임
- 그렇지만 양도소득세 도입시, 부동산 이외의 재산, 즉 상장 및 비상장 주식의 경우에 현행 종합소득세와 통합하는 조치가 함께 고려되어야 함
- 여기서 양도소득세 그리고 부가가치세의 지방이양과 관련하여 고려되어야 할 내용은 최근 등록세와의 세제교환으로 표출되고 있듯이 지방이양으로 인한 국세손실에 대한 것임
- 본 연구에서는 국세 손실을 보완하기 위한 전략적 고려로서 등록세를 대신하여 현행 주민세 가운데 법인세할을 법인세로 통합하여 법인소득세 본래의 성격에 부합하도록 운용하는 방안을 제안함
- 이에 따라, 지방소득세 도입의 최종 대안은 주민세 소득할 가운데 법인세할을 국세로 이양(즉, 법인세로 통합)하되, 세목을 단순화하기 위해 (세율이 인상될)주민할을 이양될 양도소득세와 통합하여 지방소득세로 도입하는 것임

목 차

| | |
|--|-----------|
| 제 1 장 연구 개요 | 3 |
| 제 1 절 연구의 필요성 및 목적 | 3 |
| 제 2 절 연구범위 및 방법 | 5 |
| 1. 연구범위 | 5 |
| 2. 연구방법 | 6 |
| 제 3 절 연구의 틀 | 9 |
| | |
| 제 2 장 재원재배분의 현황과 쟁점 : 서울시를 중심으로 | 13 |
| 제 1 절 국가와 지방간 재원배분 현황 | 13 |
| 1. 국가재정과 지방재정의 비교 | 13 |
| 2. 국세와 지방세의 구조 | 20 |
| 3. 지방세의 구조와 특징 | 23 |
| 제 2 절 문제점 | 34 |
| 1. 세입상의 제약 | 35 |
| 2. 대도시권 광역화와 세수입 수출 | 38 |
| 3. 재정부채에 따른 세출상의 제약 | 45 |
| 제 3 절 소결 : 취약한 재정적 자주권 | 46 |
| 제 4 절 서울시 재정수요 예측과 전망 | 49 |
| 1. 재정지출 수요의 예측방법 | 49 |
| 2. 서울시 재정수요 예측 | 53 |
| | |
| 제 3 장 국세와 지방세 재배분의 이론적 배경 | 63 |
| 제 1 절 재정분권의 의의와 원칙 | 63 |
| 1. 재정분권의 의의 | 63 |
| 2. 재정분권의 원칙 | 65 |
| 제 2 절 세원배분의 프레임 | 70 |
| 1. 세원배분의 주요 고려사항 | 70 |
| 2. 지방세의 원칙과 주요 지방세 | 72 |
| 3. 세원의 배분방식과 배분기준 | 78 |

| | | |
|--------------|-------------------------|------------|
| 제 4 장 | 재원 재배분에 대한 주요 논의 | 87 |
| 제 1 절 | 지방소비세 도입을 둘러싼 주요대안 | 87 |
| 1. | 부가가치세 세원의 공동이용 | 88 |
| 2. | 부가가치세 일부세원의 지방이양 | 91 |
| 3. | 주행세의 확충 및 세수배분방식의 개편 | 92 |
| 4. | 기타 대안 | 93 |
| 제 2 절 | 지방소득세 도입을 둘러싼 주요 대안 | 95 |
| 1. | 소득·소비과세와 지방소득세 | 95 |
| 2. | 지방소득과세 도입에 관한 주요 대안 | 97 |
| 제 3 절 | 외국의 주요 사례 | 104 |
| 1. | 지방소비세 도입 사례 | 104 |
| 2. | 외국의 지방소득세 사례 | 108 |
| | | |
| 제 5 장 | 국가와 지방간 자원재배분 방안 | 117 |
| 제 1 절 | 재분배의 기본 방향 | 117 |
| 제 2 절 | 조세개편대안의 비교검토 | 126 |
| 1. | 지방소비세 도입 대안의 비교분석 | 126 |
| 2. | 지방소득세 도입 대안의 비교분석 | 141 |
| 3. | 부담금의 지방이양 | 158 |
| 제 3 절 | 결론 | 164 |
| | | |
| | 참고문헌 | 168 |
| | | |
| | ABSTRACT | 174 |

표 목 차

| | |
|--|----|
| <표 1-1> 선행 연구의 지방세개편원칙과 조세개편대안 | 7 |
| <표 2-1> 우리 나라 예산규모의 배분 | 14 |
| <표 2-2> 중앙정부와 지방자치단체의 일반회계 순계 재정규모 한일비교 | 15 |
| <표 2-3> 중앙재정과 지방재정의 변화추이(1991~2002) | 16 |
| <표 2-4> 서울시 본청 예산 규모(예산기준) | 18 |
| <표 2-5> 계속 서울시 본청 예산 규모(예산기준) | 19 |
| <표 2-6> 서울시의 1인당 예산액·담세액·부채액의 연도별 변화 | 20 |
| <표 2-7> 우리나라의 국세와 지방세 규모 및 부담률 추이 | 21 |
| <표 2-8> 국세와 지방세의 신장성 비교 | 22 |
| <표 2-9> 국세·지방세 비율의 국가별 비교(1999년 기준) | 23 |
| <표 2-10> 일본과 우리나라 국세와 지방세의 구성 비교 | 23 |
| <표 2-11> 우리나라 지방세의 종류 | 24 |
| <표 2-12> 자치단체별 지방세 세목별 규모(2001년 결산기준) | 25 |
| <표 2-13> 지방세 주요 세목별 연도별 추이 | 27 |
| <표 2-14> 전국 대비 서울시의 지방세 세목별 구성(2001년 결산기준) | 29 |
| <표 2-15> 우리나라 지방세 구조 | 30 |
| <표 2-16> 서울시의 조세종류별 세수구조 | 31 |
| <표 2-17> 주요 부담금 및 범칙금 현황 | 32 |
| <표 2-18> 교통범칙금 징수현황(경찰청) | 34 |
| <표 2-19> 교통시설 예산지원 현황(경찰청) | 34 |
| <표 2-20> 각국 중앙(연방)정부의 조세구조 | 36 |
| <표 2-21> 각국 지방정부의 조세구조 | 36 |
| <표 2-22> 국세 및 지방세의 소득대비 신장성 비교 | 38 |
| <표 2-23> 서울과 경기도의 지방세 신장 비교 | 40 |
| <표 2-24> 지방교육재정 중 지방부담재원의 성격 | 43 |
| <표 2-25> 서울시의 부담금 징수현황 | 44 |
| <표 2-26> 과밀부담금 부과 및 징수현황 | 44 |
| <표 2-27> 대도시 지하철채무 현황(1999년말) | 46 |

| | |
|--|-----|
| <표 2-28> 지역별 재정자주권 수준(세입 기준) | 48 |
| <표 2-29> 세출예측을 위한 세출부문별 시계열모형(1994년) | 51 |
| <표 2-30> ARIMA모형과 BVAR모형에 의한 서울시 재정지출의 예측 값 | 52 |
| <표 2-31> 세출예측을 위한 세출부문별 회귀모형(1994년) | 53 |
| <표 2-32> 세출기능별 독립변수 적합성 검증 | 55 |
| <표 3-1> 조세의 유형별 재정적 자율권 순위 | 64 |
| <표 3-2> 우리나라 지방세의 탄력세율 체계 | 65 |
| <표 4-1> 소득세의 종류 및 내용 | 96 |
| <표 4-2> 우리나라 연도별 소득세와 법인세(국세) 징수액 | 97 |
| <표 4-3> 서울시의 소득세와 법인세 징수액 | 98 |
| <표 4-4> 지방소득세신설(공동세 10%)의 경우 서울시의 세수효과(징세지주의) ... | 99 |
| <표 4-5> 지방소득세신설시 서울시의 세수효과(25%) 기준 | 101 |
| <표 4-6> 양도소득세의 시도별 부과현황 | 103 |
| <표 4-7> 오스트리아의 정부간 세원배분 | 107 |
| <표 4-8> 일본의 과세 성격에 따른 세수비중(1992) | 110 |
| <표 4-9> 독일의 공동세 배분비율 | 112 |
| <표 4-10> 지방정부세수의 구성비(1996년 기준) | 113 |
| <표 5-1> 정부간 기능배분의 원칙 | 119 |
| <표 5-2> 부가가치세 10%의 이양에 따른 지역별 세수효과 | 123 |
| <표 5-3> 현행법상 탄력세율 내용 | 125 |
| <표 5-4> 지방소비세 대안의 신장성 분석 | 131 |
| <표 5-5> 부가가치세 10%의 공동세화에 따른 지역별 예상세입 | 132 |
| <표 5-6> 과세표준 기준 지방소비세 도입의 지역별 세수효과(2001) | 136 |
| <표 5-7> 인구규모 기준 지방소비세 도입의 지방자치단체별 세수효과(2001) | 137 |
| <표 5-8> 휘발유 소비량 기준 지방소비세 도입의 지역별 세수효과(2001) | 138 |
| <표 5-9> 지방세 원칙에 의한 지방소비세 도입대안의 비교 검토 | 140 |
| <표 5-10> 지방소득세 대안의 신장성 분석 | 144 |
| <표 5-11> 지방소득세 도입대안의 보편성(변이계수) 분석 | 146 |
| <표 5-12> 소득세와 법인세의 공동세화에 따른 지역별 세수효과(10%, 15%, 20%의 배분비율) | 148 |
| <표 5-13> 소득세만 공동이용(25%, 30%, 40%)의 경우 각 지방별 세수효과 | 150 |
| <표 5-14> 양도소득세 지방이양의 세수효과(결정세액 기준) | 156 |

| | |
|---|-----|
| <표 5-15> 지방세 원칙에 의한 지방소득세 도입대안의 비교 검토 | 157 |
| <표 5-16> 부처별 부담금운용 현황 | 160 |
| <표 5-17> 지방이양대상 부담금 현황과 세수효과 | 164 |

그림 목 차

| | |
|--|-----|
| <그림 1-1> 연구의 틀 | 10 |
| <그림 2-1> 중앙재정과 지방재정 비교 | 14 |
| <그림 2-2> 중앙재정과 지방재정의 추이변화(1991~2002) | 17 |
| <그림 2-3> 국세와 지방세의 신장률 비교 | 22 |
| <그림 2-4> 지방세 세목별 연도별 추이 | 28 |
| <그림 2-5> 서울시 재정수요 예측 | 56 |
| <그림 2-6> 기능별 세출예측(2002~2006) | 57 |
| <그림 3-1> 재배분의 기본 프레임(고려요소들) | 71 |
| <그림 3-2> 생산지 원칙에 의한 부가가치세 흐름도 | 82 |
| <그림 5-1> 부처별 부담금 징수액 분포(2002년 현재) | 160 |
| <그림 5-2> 기관별 부담금 사용내용(2002년 현재) | 161 |

第 I 章 연구 개요

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

제 2 절 연구범위 및 방법

제 3 절 연구의 틀

제 1 장 연구 개요

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

□ 분권화와 지방자치이념에 부응하는 국가와 지방간 재원 배분

참여정부의 출범 이후 더욱 강조되고 있는 지방분권과 지역균형발전을 위해서는 국가로부터 지방으로 권한과 기능의 이양을 전제로 한 재원이양이 필수적이다. 지방의 자율과 책임을 의미하는 진정한 지방자치시대를 열어가기 위해서는 무엇보다도 자주재원의 확충과 충분한 재원확보가 중요한 의미를 지니는 것이다.

이러한 사실에도 불구하고, 현행 국가와 지방간의 세원배분구조는 국세중심의 조세구조, 낮은 재정적 자주성의 문제를 안고 있는 것으로, 최근의 분권화 경향과 논리를 제대로 대응하지 못하고 있는 것이 사실이다. 지방자치 이념은 주민들의 책임과 자율을 증진하는 것인데, 현재의 지방재정은 중앙으로부터의 이전재원에 의존함으로써 현대사회에서 다양한 영역에서 지방의 문제를 스스로 해결하고자 하는 지방정부의 역할 증대에 제대로 부응하지 못하고 있으며, 지방정부의 권한과 책임의 불균형이 나타나고 있다.

지방자치의 활성화와 지방분권의 전개에 대응하여 현재 불합리하게 배분되어 있는 국가와 지방간 재원배분을 제도적으로 개선함으로써 취약한 지방재정을 건전화할 필요가 있다. 재정적 측면에서 지방자치는 지역주민들이 자신들이 소비할 지역공공재를 자신들의 선택에 따라 자신들의 부담으로 공급하는 자기책임의 원칙에 기초하고 있다. 따라서 자기책임의 원칙에 부응하는 지방세체계를 설계하고 운영할 수 있도록 관련 세원을 조정할 필요가 있다.

□ 지역경제활성화의 유인을 제공할 수 있는 지방세체계의 구축

재산과세 중심의 현행 지방세 체계는 지방의 지역경제활동의 성과가 지방정부의 세수입 증대로 연결되지 못함으로써 지역경제활성화의 유인을 제공하지 못하고 있는 점도 문제이다. 민간기업의 지역유치 등을 통해 지역경제 활성화하려는 지방자치단체

들의 노력의 성과가 대부분 국세수입으로 귀속되고 지방세 수입의 증대에 기여하는 효과가 적으므로 지방으로서 기업환경을 개선할 유인을 가지지 못하게 만들고 있는 것이다. 이는 곧 지방의 경쟁력이 약화될 수 있다는 우려를 자아내게 한다.

분권화시대에 지방정부는 공공서비스를 중립적 입장에서 제공하고 관리하는 관리형 정부가 아니라 지역경제 활성화에 큰 역할을 담당하는 경영형 지방정부로서의 역할이 강조되면서 지방의 경제적 역할이 더욱 커지고 있다. 지방정부의 경제적 기능을 강화하기 위해서는 지방정부가 활용할 수 있는 다양한 정책수단이 마련되어야 하며, 자주재원으로서의 지방세와 지방재정이 그러한 역할을 수행할 수 있을 것이다.

지방자치단체의 경제활성화 노력을 촉진하고 세수확충을 위한 지방자치단체의 노력을 유인할 수 있는 세원의 지방세 수용방안을 모색함으로써 지역경제와 지방재정이 선순환될 수 있도록 해야 한다. 지방자치단체의 지역경영활동의 성과가 지방정부의 세수입 증대로 연결될 수 있도록 하기 위해서는 지역경제의 활성화로 인한 소득 및 소비의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용할 수 있어야 하는데, 이러한 관점에서 지방소비세의 신설, 지방소득세의 강화방안을 적극적으로 검토하게 될 것이다.

□ 서울시의 특수한 재정수요를 고려한 국가와 지방간 자원 재배분 방안 마련

지방분권화 추세와 그에 상응하는 재정적 분권화에 대해 서울시는 매우 특수한 위치를 차지하고 있다. 수도권으로의 경제력과 자원의 집중이라는 그간의 많은 문제제기에도 불구하고, 서울시는 국가경제성장의 근간이 되고, 국가재정에 크게 기여해 온 것이 사실이다. 그렇지만 그 반대급부로서 교육, 주택, 교통, 환경, 상하수도 등 각종의 도시문제들이 심화되고, 여기에 직주분리 등으로 인한 편익과 비용의 괴리가 확대되고 있어 이러한 문제를 해결하기 위한 재정수요가 확대되고 있는 추세이다. 다른 한편으로, 서울시는 최근 전개되고 있는 경제의 세계화 및 국제적 경쟁에 대면하여 세계도시로서, 그리고 동북아 중심도시로서 선도적 지위와 역할의 유지라는 도전적 과제가 부여되고 있다. 서울시는 도시발전의 부산물로서 제반의 도시문제를 해결하고, 경제의 세계화에 대응해야 할 이중의 과제를 안고 있다.

그러나 서울시에는 국세와 지방세에 관한 현행의 지방재정제도가 초래하는 일반적 제약 외에, 지방교부금 불교부, 지방양여금 제외 등 제도상의 역차별이 가해지는 “이중

의 제약”이 존재하고 있다. 이에 따라 시는 물론 재정적으로 취약한 자치구의 경우 증대되는 재정수요에 필요한 재정을 확충하는데 상당한 제약이 존재하며, 더욱이 이러한 양상은 시간이 흐를수록 더욱 심화될 것으로 예측된다.

따라서 서울시의 위상과 역할에 부합하고, 증가하는 시의 재정수요에 적극적으로 대응하는 재원배분구도를 형성할 필요가 있다. 대도시 외부에 있는 신도시의 급격한 증가와 직주분리로 인한 세원발생지역과 세수귀착지역의 불일치, 편익과 비용의 괴리로 인한 대도시 재정의 어려움을 해결할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

□ 부담금과 범칙금의 지방귀속에 대한 이론적 근거와 구체적 귀속방안 마련

공해, 환경오염 및 자연경관의 파괴, 집적에 따른 사회문제 등은 당해 지방자치단체에 미치는 외부불경제효과가 현저함에도 불구하고 현재 환경개선부담금 과밀부담금 등이 국가에 귀속됨으로써 외부불경제의 발생지역과 세수 귀속주체간의 괴리현상을 야기하고 있어 불합리한 재원배분구도를 형성하고 있다. 각종 부담금과 범칙금 등은 지방자치단체의 지역경제활동과 밀접히 관련된 당해 지역의 시설물 등을 이용하여 발생하는 경우가 많으므로 이러한 세원은 지방자치단체 세원으로 귀속시킬 필요가 있다.

본 연구에서는 외부효과의 발생지역과 세수귀속주체간의 괴리로 인한 불합리한 재원배분구도를 개선할 수 있도록 현재 국고로 귀속되고 있는 각종 부담금·범칙금 등에 대한 지방귀속의 근거와 그 구체적인 방안을 마련하고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

□ 이론적 범위

- 분권화의 논거
- 분권화에 따른 국가와 지방간 기능배분과 재정분권
- 지방세의 원칙과 배분방식
- 외국의 정부간 재원배분 사례

□ 내용적 범위

- 지방재정 및 지방세의 현황 및 문제점 분석
- 국세와 지방세 배분에 관한 이론적 논의와 해외 사례
- 현행 지방세제의 구조적인 문제점과 재정적인 측면의 서울시 특수성 분석
- 단기 및 중장기 재정수요 전망
- 새로운 지방세 도입에 관한 국내 주요 논의
- 합리적 재원재배분 방안도출

2. 연구방법

□ 기존 문헌 연구조사

- 국가와 지방간의 재원배분과 관련된 기존 연구문헌의 분석을 통한 국가와 지방간 기능배분과 재원배분의 이론적 틀 정립
- 재정분권의 논리와 바람직한 지방재정구조에 관한 논리 정립
- 현행 지방세제의 문제점 도출
- 미국, 일본, 독일, 프랑스 등의 국가와 지방간의 재원배분현황과 세원 및 세출배분 기준 검토, 개별 세목에 대한 외국사례의 분석을 통한 시사점 도출

□ 정량적 분석

- 단계적 회귀분석 : 서울시 재정의 단기수요 예측
- 세수효과 및 신장성, 보편성 분석

□ 정성적 분석

- 서울시 재정의 중장기 수요 전망

<표 1-1> 선행 연구의 지방세개편원칙과 조세개편대안

| | 관 점 | 지방세개편원칙 | 조세개편대안 |
|---|---|---------|---|
| 김정훈 (2002) | 재정 자율성이 재정적 책임성과 연계되기 위해서는 이전재원을 지방세로 대체하는 것이 바람직함 | 주민부담원칙 | <ul style="list-style-type: none"> - 주민세 중 배당소득과 이자소득 등은 이원적 소득세제를 채택하고 있는 북유럽의 경우와 마찬가지로 지방세 과세대상에서 제외 - 법인과세 역시 법인세 납세의무자가 주식을 보유한 주주들이고 주인이 아닌 만큼 국세로 전환하는 것이 바람직. 마찬가지로 자치단체가 갖고 있는 종합토지세와 재산세도 영국에서와 같이 법인이 내는 비거주자분 종합토지세와 재산세는 상위정부(광역자치단체 또는 중앙정부)가 징수하는 것이 바람직. |
| | | 응의원칙 | <ul style="list-style-type: none"> - 일본형 지방소비세 도입, 혹은 교통세를 전환*1 - 등록세의 국세전환 |
| | | 가격기능원칙 | <ul style="list-style-type: none"> - 소득과세인 주민세와 재산과세인 종합토지세와 재산세체계의 정비 |
| 조임곤 (1999) | 소득, 소비, 재산관련 세수입의 균등화 재원배분의 효율성 제고를 위한 적절한 수준의 독립재원 확보, 편익과 공급비용의 일치 | | <ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세 신설 - 지방소득세 도입 <ul style="list-style-type: none"> · 국세부가세 성격인 지방세의 주민세 소득할, 법인세할이 본세인 국세의 소득세·법인세에 흡수·통합되고, 국세인 소득세액 및 법인세액 중 10%를 지방소득세로 신설 · 서울시가 법인에 대한 과세권을 가질 수 있도록 해야 함. |
| <ul style="list-style-type: none"> - 양도소득세의 지방세 이전 | | | |
| 국중호 (2002) | 응의성의 원칙 (지방세의 가격기능 활성화 강조) | | <ul style="list-style-type: none"> - 거래세(취득·등록세)를 완화하고 보유세(종합토지세)를 강화 - 일본에서 논의되고 있는 외형표준 법인과세와 소득비례 주민세 등의 도입필요성 언급(외형표준법인과세는 지방공공재의 수수료적 성격) |

<표 계속>

| | 관 점 | 지방세개편원칙 | 조세개편대안 |
|----------------------|-----|--|--|
| 안중석 박정수 (2000) | | <ul style="list-style-type: none"> - 응익성의 원칙 - 세원 이동성이 적은 세목을 지방세 - 조세수입 안정성, 신장성 - 지역간 세원의 균등한 분포 - 세무행정이 간편하고 지방에서 세원을 관리하는 것이 용이한 세목 | <ul style="list-style-type: none"> - 구체적인 개편대안보다는 방향을 제시하고 있음. · 지방자치단체의 과세자주권 확대 · 일부 지방세의 국세이양: 주민세 소득할 중 법 인세할과 담배소비세의 국세이양 · 인두세와 지방소득세 강화: 주민세 소득할 중 개인소득세할의 표준세율을 인상하고 탄력세율 의 범위를 확대 · 지방소비세제 도입에 대한 검토: 소매매상세 도입 · 지방세체계의 합리화 - 지방재정조정제도의 개편방향을 제시 |
| 곽채기 (2000) | | <ul style="list-style-type: none"> - 세원분포의 보편성, 응익성, 안정성, 신장성 등의 기준에 비추어 지방세원으로서의 적합성이 인정되는 세목 지방 이양 - 대안의 비교평가기준: 과세자주권 보장, 응익성, 징세행정의 효율성, 조세체계의 간소화, 조세의 외부성 통제, 세수확충 효과, 대안의 실행가능성 | <ul style="list-style-type: none"> - 주세와 전화세의 지방이양 · 세원분포가 상대적으로 고른 전화세는 시군세로, 세원이 상대적으로 편중되어 있는 주세는 도세로 배분 - 소득탄력성이 높은 소득과세의 지방세수용 · 법인소득과세의 경우에도 응익성의 원칙에 비추어볼 때 지방세원으로서의 적합성이 인정됨 · 기업소득과세의 지방세수용 - 소득세와 법인세를 공동세원으로 하여 지방소득세를 신설 · 소득세할 지방소득세는 기초지방정부 세목으로 배분 · 법인세할 지방소득세는 광역지방정부세목으로 배분 - 부가가치세와 특별소비세 세원의 일부 지방이양 ① 공동세로 전환하여 지방소비세 신설하는 방안 ② 관광세 신설방안 · 유흥음식업, 소매업, 숙박업, 전기·가스·수도업, 입장행위, 공업용수·상수도 용수 등 수자원 등에 과세하는 부가가치세 세원을 지방으로 이양 · 골프장, 스키장 등과 과세유흥장소, 유류 및 승용차 등에 대한 특별소비세의 일부를 지방세원으로 이양 |

주: *1 일본형 지방소비세는 순수한 의미의 지방세라 보기 힘들다. 부가가치세나 교통세의 일부를 지방세로 이양하더라도 세율과 과표는 중앙정부가 관리해야 하므로 지방세의 가장 중요한 기능인 지방공공재의 가격기능을 지방소비세가 발휘하지 못하기 때문.

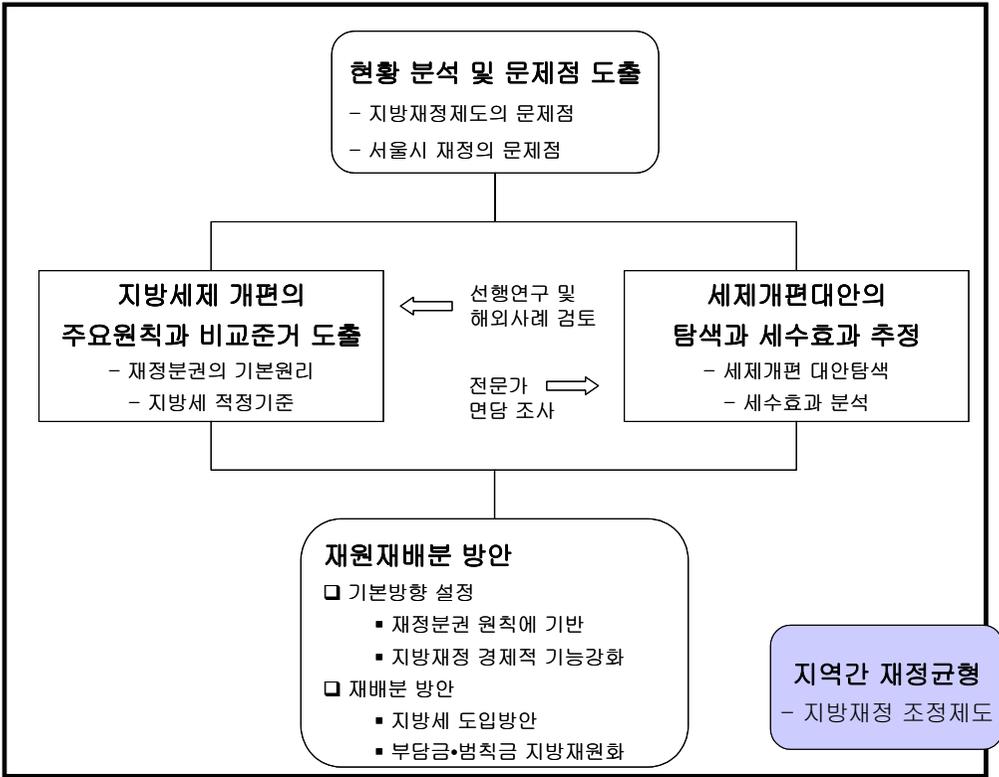
제 3 절 연구의 틀

지방분권이 국정의 주요 과제로 대두되고 있는 현재 분권화의 전제조건은 재정분권이다. 재정분권이 지방재정에 관한 권한과 책임의 확대를 의미한다면 지방재정의 핵심은 당연히 충분한 지방재정을 확보하는데 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 국가와 지방의 재원재배분에 관한 연구는 현재 국내의 지방재정 체계와 지방세 체계가 어떤 구조를 보이고 있으며, 또 어떤 문제를 내재하고 있는가를 살펴보는 것이 연구의 출발점이라 할 수 있겠다. 현황과 문제점에 대한 체계적 분석을 통해 합리적 대안을 도출해야 한다는 의미이다.

물론 문제점에 대한 도출이 곧 불합리한 지방세 체계의 적정 대안을 자동적으로 보장하지는 않을 것이다. 여기에는 가능한 많은 대안들이 있을 수 있기 때문에, 이를 비교·평가할 수 있는 이론적·실증적 기준들이 요구된다. 재배분이 유발하게 될 지역별·계층별 차별적인 효과를 전제해 볼 때, 객관적이고 체계적인 분석·평가 틀이 요구된다는 의미이다. 이러한 논의는 대안선택의 준거가 될 분석틀로 귀결된다.

한편, 많은 세목과 배분방법으로 특징지어지는 조세체계의 특성상 재배분의 방법에는 많은 대안들이 존재할 수 있다. 따라서 수많은 가능한 대안들 가운데 비교적 현실적 타당성 실천가능성을 지닌 대안들 가운데 적정대안을 탐색하는 것이 대안의 선택하기 위한 매우 효율적인 방법이라 할 수 있다. 이러한 방법론적 원칙에 근거해 본 연구에서 그간 국내에서 전개되었던 세원재배분 방안에 관한 논의를 살펴본 후, 본 연구에서 분석적 의미, 비교·평가의 의미를 지닌 대안들을 도출할 것이다.

마지막으로, 앞에서 도출된 분석프레임에 근거하여 각각의 대안들을 평가하고, 그 결과로 적정 대안을 도출할 것이다.



<그림 1-1> 연구의 틀

第 II 章 재원재배분의 현황과 쟁점: 서울시를 중심으로

제 1 절 국가와 지방간 자원배분 현황

제 2 절 문제점

제 3 절 소결: 취약한 재정적 자주권

제 4 절 서울시 재정수요 예측과 전망

제 2 장 재원재배분의 현황과 쟁점 : 서울시를 중심으로

일반적으로 정부간 재원배분의 문제는 수입과 지출로 구성되는 전체 재정적 측면과 이 가운데 지방재정의 자주성을 가늠한다는 의미에서 재정분권 논의의 핵심을 차지하는 지방세 측면으로 구분해 볼 수 있다. 본 절에서는 이들 두 측면에 대해 현재 국내의 재원재배분이 어떤 구조를 보이며, 또 어떤 문제를 내재하고 있는지 분석해 봄으로써 연구의 출발점으로 삼고자 한다. 다만 본 연구는 그 목적상 서울시에 중점을 맞추되, 서울시를 규정하는 거시환경요소로서 국가 전체의 재정구조와 제도를 중심으로 살펴 볼 것이다.

제 1 절 국가와 지방간 재원배분 현황

1. 국가재정과 지방재정의 비교

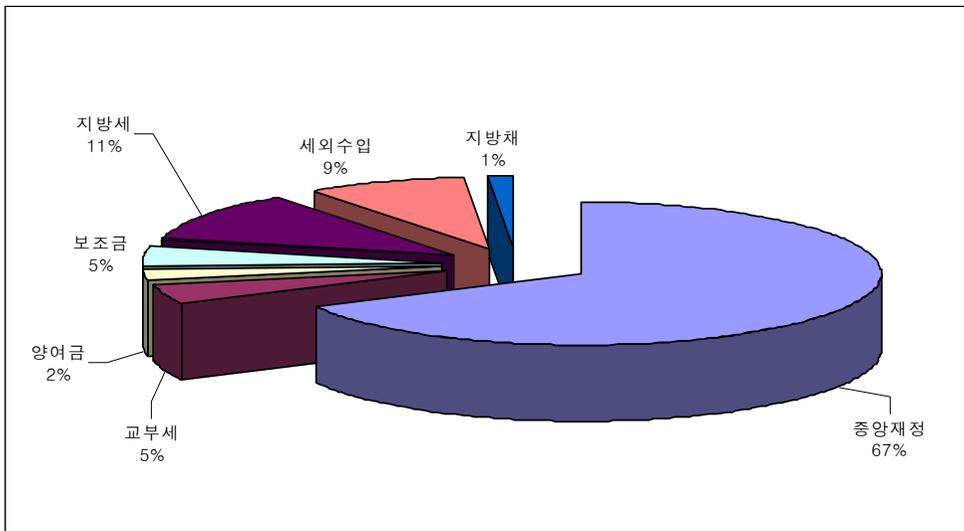
1) 우리나라 중앙재정과 지방재정의 비교

2002년 현재 국가 전체의 총재정은 217조원으로 그동안 재정 규모의 커다란 성장을 보여왔다. 이 가운데 중앙재정이 146조원을 차지하고 있는 반면, 지방재정은 약 71조원을 차지하고 있어, 중앙과 지방 재정의 비율은 대략 67:33 정도를 나타내고 있다. 그러나 지방재정 71조원 가운데 불과 65%에 해당하는 46조 4천 6백억원만이 자체 재원으로 충당되고 있고, 나머지 35%를 차지하는 25조원 정도는 교부세, 양여금, 보조금 등 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하고 있는 실정이다. 지방재정의 자체 재원 가운데 지방세는 이전재원과 비슷한 규모인 25조원 정도를 차지하고 있어 중앙재정에 대비되는 지방재정의 취약성을 쉽게 알 수 있다. <표 2-1>과 <그림 3-1>은 이와 같이 취약한 지방재정의 현실을 일목요연하게 나타내고 있다.

<표 2-1> 우리 나라 예산규모의 배분

단위: 억원

| 2002년 총예산규모(중앙+지방) 217조 3,535억원 | | | | | | | |
|---------------------------------|---------|-----------------------|--------|--------|-----------|---------|--------|
| 중앙정부 145조 9,602억원(67%) | | 자치단체 71조 3,933억원(33%) | | | | | |
| | | 의존재원(35%) | | | 자체재원(65%) | | |
| 국세 | 기타 | 교부세 | 양여금 | 보조금 | 지방세 | 세외수입 | 지방채 |
| 1,036,499 | 423,103 | 103,123 | 47,584 | 99,115 | 249,097 | 185,942 | 29,072 |



<그림 2-1> 중앙재정과 지방재정 비교

이와 같이 취약한 면모를 보이고 있는 국내 지방재정의 현실은 이웃나라 일본의 재정구조와 비교해 볼 때 더욱 명확해진다. <표 2-2>에서 볼 수 있듯이, 한국의 일반 회계에 해당하는 일본의 보통회계를 기준으로 할 때 지난 90년 이후 일본의 지방재정은 52~55%의 안정적 구조를 보여주고 있다. 반면, 같은 시기에 한국의 지방재정은 35~40%의 비율을 차지하고 있다. 비록, 우리나라 지방재정규모가 90년대 지방자치 부활 이후 크게 증가한 모습을 보여주고 있으나, 일본에 비하면 여전히 그 규모가 취약함을 여실히 보여주고 있는 것이다.

<표 2-2> 중앙정부와 지방자치단체의 일반회계 순계 재정규모 한일비교

단위: 억원, 억엔

| 구 분 | 한 국 | | | 일 본 | | |
|------|---------|------------|-------------|---------|------------|-------------|
| | 중앙정부 | 지방 자치단체 | 지방 예산구성비 | 중앙정부 | 지방 자치단체 | 지방 예산구성비 |
| 1975 | 13,744 | 4,304 | 23.8% | 214,734 | 260,444 | 54.8% |
| 1980 | 66,352 | 19,454 | 22.7% | 440,407 | 468,031 | 51.5% |
| 1990 | 274,557 | 154,910 | 36.1% | 717,035 | 804,100 | 52.9% |
| 1995 | 514,981 | 366,673 | 41.6% | 805,572 | 1,013,156 | 55.7% |
| 1999 | 840,798 | 446,635 | 34.7% | 818,601 | 885,316 | 52.0% |
| 2000 | 926,022 | 486,127 | 34.4% | 849,871 | 889,300 | 51.1% |
| 2001 | 991,800 | 605,474 | 37.9% | 826,524 | 893,071 | 51.9% |

한편, 한국과의 재정을 구조적으로 살펴보기 위해서는 현황 외에 그 변화추이를 살펴보는 것이 필요하다. 우선 현저한 양상은 91년 이래로 지난 10여년간 56조원에서 196조원으로 3.5배에 달하는 재정규모의 급격한 팽창이 있었다는 점이다. 이 증가추세는 국가경제성장률과 궤를 같이하는 것으로, 다소간의 굴곡은 있겠으나 향후에도 지속될 것으로 전망된다. 그렇지만 분권이라는 맥락에서 보면, 정부간 재정의 변화추세가 더 중요할 것이다.

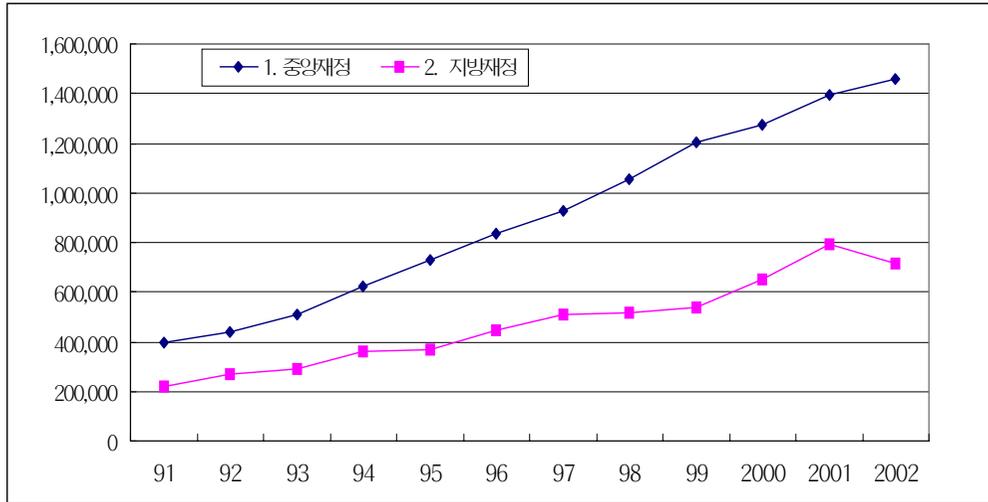
물론, 이와 같은 정부의 재정규모 확대가 자동적으로 지방재정의 확대로 이어지는 것은 아니다. 우선, 중앙재정의 경우 '91년 39조 3천억원에서 '92년~'97년 사이 급격한 증가를 거친 후, 다시 완만한 증가세를 보이고 있으며, 지방재정(중앙이전재원 포함, 지방교육재정 제외) 역시 '91년 21조 8천억원에서 2002년 71조 3천억원에 이르기까지 재정규모의 확대가 있었지만, '98년과 2001년에 예외적으로 재정규모의 축소가 있었다.

그럼에도 불구하고 정부간 재정의 추이변화에는 상대적 차이가 존재했던 바, '92년 이후 중앙 재정이 상대적으로 더 빠르게 증가한 반면, 지방재정은 좀더 완만하게 증가하는 양상을 보여주고 있다. 이와 같은 중앙과 지방간 상이한 재정규모 확대 추세에 따라 '91년과 '92년 각각 64:36, 62:38의 비율을 보이던 중앙재정 대 지방재정 비율은 지방자치체가 실시된 이후 90년대 후반 일시적 예외를 제외하고 '96년 65:35의 비율을

나타내다가 2002년 67:33로 그 차이가 점차 확대되는 경향을 보이고 있다.

<표 2-3> 중앙재정과 지방재정의 변화추이(1991~2002)

| 구 분 | | 1991(결산) | 1992(결산) | 1993(결산) | 1994(결산) | 1995(결산) | 1996결산 |
|-----|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1. | 중앙1) | 393,669 | 438,421 | 511,879 | 623,211 | 729,150 | 837,052 |
| | (증가율) | (21.0) | (11.4) | (16.8) | (21.7) | (17.0) | (14.8) |
| | 가. 일반회계 | 312,835 | 333,624 | 372,680 | 427,947 | 514,981 | 584,808 |
| | 나. 특별회계 | 80,834 | 104,797 | 139,199 | 195,264 | 214,169 | 252,244 |
| 2. | 지방(A+B) | 165,098 | 211,399 | 226,930 | 282,835 | 274,219 | 330,473 |
| | · 자치단체재정2) | 218,502 | 266,598 | 288,745 | 359,754 | 366,643 | 444,447 |
| | (중앙이전재원)3) | 59,459 | 70,428 | 79,429 | 96,490 | 114,507 | 139,175 |
| | · 지방(차감후)(A) | 159,043 | 196,170 | 209,316 | 263,264 | 252,136 | 305,272 |
| | · 교육재정(B)4) | 6,055 | 15,229 | 17,614 | 19,571 | 22,083 | 25,201 |
| 3. | 합 계 | 558,767 | 649,820 | 738,809 | 906,046 | 1,003,369 | 1,167,525 |
| | 경상GNP5) | 2,142,399 | 2,387,046 | 2,655,179 | 3,037,726 | 3,773,498 | 4,184,790 |
| 구 분 | | 1997(결산) | 1998(결산) | 1999(결산) | 2000(예산) | 2001(예산) | 2002(예산) |
| 1. | 중앙1) | 924,642 | 1,054,505 | 1,200,206 | 1,274,415 | 1,394,878 | 1,459,602 |
| | (증가율) | (10.5) | (14.0) | (13.8) | (6.2) | (9.5) | (5.5) |
| | 가. 일반회계 | 639,621 | 732,260 | 805,099 | 887,363 | 991,801 | 1,058,767 |
| | 나. 특별회계 | 285,021 | 322,245 | 395,107 | 387,052 | 403,077 | 400,835 |
| 2. | 지방(A+B) | 379,351 | 377,550 | 376,363 | 461,493 | 493,996 | 504,886 |
| | · 자치단체재정2) | 509,590 | 516,047 | 539,794 | 650,549 | 791,099 | 713,933 |
| | (중앙이전재원)3) | 160,789 | 178,633 | 195,124 | 222,933 | 276,204 | 271,137 |
| | · 지방(차감후)(A) | 348,801 | 337,414 | 344,670 | 427,616 | 430,656 | 442,796 |
| | · 교육재정(B)4) | 30,550 | 40,136 | 31,693 | 37,087 | 63,340 | 62,090 |
| 3. | 합 계 | 1,303,993 | 1,432,055 | 1,576,569 | 1,735,908 | 1,888,874 | 1,964,488 |
| | 경상GNP5) | 4,532,764 | 4,443,665 | 4,827,442 | 5,170,097 | 5,610,498 | 5,947,645 |



<그림 2-2> 중앙재정과 지방재정의 추이변화(1991~2002)

2) 서울시 재정현황

2002년 현재 서울시의 재정은 국가재정 196조¹⁾의 6% 지방재정 71조 4천억원의 16%를 차지하는 13조원(순계예산 기준으로는 12조원)이다(<표 3-4>참조). 이 가운데 일반회계가 8조4천억원, 특별회계가 4조5천억원을 차지하고 있는데, 여기서 회계간 전출입과 타기관으로 지원경비를 제외하면 실질행규모는 7조7천억원에 불과하다.

이 경우에 재정분권이라는 맥락에서 볼 때, 타기관의 지원금, 즉 자치구와 교육청에 대한 지원금은 제한적인 의미를 가진다. 실제, 교육비 특별회계와 같은 경우는 중앙으로부터 시·도세 전입금과 과거 국세로 운영되다가 지방교육세로 전환되어 지방의 교육비 특별회계로 이전되는 재원으로 구성되는데, 그 성격상 사업과 세출면에서 용도가 한정되어 있다. 더욱이 서울시와 분리된 교육청에 의해 운영되고 있기 때문에 순수하게 재정적 자주권이 행사되기 힘든 영역이다.

1)2002년 순계예산 기준

<표 2-4> 서울시 본청 예산 규모(예산기준)

단위: 백만원

| 연도 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 총계예산규모 | 7,926,766 | 8,616,018 | 9,676,127 | 8,399,530 | 8,771,525 | |
| 일반회계 (A) | 3,813,592 | 5,147,400 | 6,264,041 | 5,431,561 | 5,590,200 | |
| 특별회계 (B) | 4,113,174 | 3,468,618 | 3,412,086 | 2,967,969 | 3,281,325 | |
| 회계간 전출입 (C) | 681,437 | 875,671 | 849,456 | 542,948 | 557,764 | |
| 일반회계→특별회계 | 610,572 | 862,605 | 838,947 | 4,902,026 | 547,799 | |
| 특별회계→특별회계 | 70,865 | 13,066 | 10,509 | 2,954,556 | 9,965 | |
| 순계예산규모 (D=A+B-C) | 7,245,329 | 7,740,347 | 8,826,671 | 7,856,582 | 8,771,500 | |
| 일반회계순계규모 | 3,203,020 | 4,284,795 | 5,425,094 | 529,535 | 5,042,401 | |
| 특별회계순계규모 | 4,042,309 | 3,455,552 | 3,402,577 | 13,413 | 3,271,360 | |
| 타기관지원 (E) | 2,510,448 | 2,456,640 | 2,800,814 | 2,385,422 | 2,440,628 | |
| 일반회계 | 자치구 조정교부금 | 843,594 | 1,097,763 | 1,225,929 | 929,483 | 955,571 |
| | 교육청지원 | 466,001 | 581,383 | 622,144 | 609,135 | 613,313 |
| | 출자 및 출연 | 100,700 | 187,700 | 328,148 | 377,708 | 515,695 |
| | 기금적립 | 16,846 | 57,281 | 109,883 | 129,308 | 64,673 |
| | 소계 | 1,427,142 | 1,924,127 | 2,286,104 | 2,045,634 | 2,149,252 |
| 특별회계 | 자치구교부금 | 5,282 | 4,686 | 3,918 | 24,010 | 17,128 |
| | 공사 출자 | 64,618 | 56,687 | 7,059 | 10,978 | 9,145 |
| | 채투기금예탁 | 665,000 | 107,500 | 81,700 | 55,000 | 100,000 |
| | 지하철공사전출 | 348,407 | 363,640 | 422,033 | 249,800 | 165,103 |
| | 소계 | 1,083,307 | 2,456,640 | 514,710 | 339,788 | 291,376 |
| 실집행규모 (D-E) | 4,734,881 | 5,283,707 | 6,025,857 | 5,471,160 | 5,873,133 | |
| 일반회계실집행규모 | 1,775,879 | 2,360,668 | 3,138,990 | 2,856,392 | 2,893,149 | |
| 특별회계실집행규모 | 2,959,002 | 2,923,039 | 2,886,867 | 2,614,768 | 2,979,984 | |

주: 1. 채투기금예탁은 재정투융자기금예탁·출연임. 지하철공사전출은 도시철도건설을 위한 지하철공사 지하철공채 매각대금임.

2. 1999년, 2001년, 2003년 자료는 당초예산자료이며, 나머지는 최종예산자료임.

자료 : 서울특별시, 각년도, 『예산개요』

<표 2-5> 계속 서울시 본청 예산 규모(예산기준)

단위: 백만원

| 연 도 | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | |
|------------------|----------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| 총계예산규모 | | 10,717,774 | 11,297,150 | 12,957,841 | 12,663,500 | |
| 일반회계 (A) | | 6,913,806 | 8,123,554 | 8,398,489 | 8,660,000 | |
| 특별회계 (B) | | 3,803,968 | 3,173,596 | 4,559,352 | 4,003,500 | |
| 회계간 전출입 (C) | | 702,759 | 568,543 | 1,123,995 | 1,172,197 | |
| 일반회계→특별회계 | | 693,500 | 560,382 | 1,112,099 | 1,156,959 | |
| 특별회계→특별회계 | | 9,259 | 8,161 | 11,896 | 15,238 | |
| 순계예산규모 (D=A+B-C) | | 10,015,015 | 10,728,607 | 11,833,846 | 11,491,303 | |
| 일반회계순계규모 | | 6,220,306 | 7,563,172 | 7,286,390 | 7,503,041 | |
| 특별회계순계규모 | | 3,794,709 | 3,165,435 | 4,547,456 | 3,988,262 | |
| 타기관지원 (E) | | 3,193,161 | 4,357,911 | 4,170,953 | 4,809,789 | |
| 일반회계 | 자치구조정교부금 | 1,490,551 | 1,426,105 | 1,488,245 | 1,718,443 | |
| | 교육청지원 | 649,211 | 1,731,289 | 1,829,696 | 1,876,567 | |
| | 출자 및 출연 | 494,813 | 472,235 | 125,338 | 115,574 | |
| | 기금적립 | 72,471 | 77,878 | 81,177 | 89,170 | |
| | 소계 | 2,707,046 | 3,707,507 | 3,524,456 | 3,799,754 | |
| | 특별회계 | 자치구교부금 | 13,258 | 6,934 | 7,278 | 11,842 |
| | | 공사 출자 | | | 36,533 | 143,439 |
| | | 재투기금예탁 | 130,000 | 130,000 | 46,000 | 323,000 |
| | | 지하철공사전출 | 342,857 | 513,470 | 556,686 | 531,754 |
| | | 소계 | 486,115 | 650,404 | 646,497 | 1,010,035 |
| 실집행규모 (D-E) | | 6,821,854 | 6,370,697 | 7,662,893 | 6,681,514 | |
| 일반회계실집행규모 | | 3,513,260 | 3,855,665 | 3,761,934 | 3,703,287 | |
| 특별회계실집행규모 | | 3,308,594 | 2,515,031 | 3,900,959 | 2,978,227 | |

주: 1. 재투기금예탁은 재정투융자기금예탁·출연임. 지하철공사전출은 도시철도건설을 위한 지하철공사 지하철공채 매각대금임.

2. 1999년, 2001년, 2003년 자료는 당초예산자료이며, 나머지는 최종예산자료임.

자료 : 서울특별시, 각년도, 『예산개요』

결과적으로 서울시의 재정이 나타내는 외관상의 절대규모와 가령 1인당 예산액이나 담세액등으로 표현되는 상대적 규모 사이에는 일정한 차이가 있을 수 있다. 실제

<표 2-6>에서 알 수 있듯이, 2001년 현재 지방교육세를 제외한 일반회계 예산규모를 인구규모로 나눈 금액인 1인당 예산액의 경우 서울시는 89만원으로 시·도의 평균 1인당 예산액인 124만원의 71.8%에 불과하다. 반면 세입 가운데 시세규모를 인구규모로 나눈 값인 1인당 담세액의 경우, 서울시는 59만원으로, 시도 평균 1인당 담세액인 33만원의 약 1.8배에 달한다. 결국 전국의 평균과 비교해 볼 때, 주민들은 더 많은 지방세를 부담하는 반면, 주민 개개인에게 돌아가는 지출은 더 적다고 볼 수 있다.

<표 2-6> 서울시의 1인당 예산액·담세액·부채액의 연도별 변화

단위: 천원

| 구분 \ 연도 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------|------|------|------|------|------|
| 1인당 예산액 | 603 | 521 | 588 | 664 | 694 |
| 1인당 담세액 | 426 | 387 | 451 | 523 | 561 |
| 1인당 부채액 | 88 | 107 | 143 | 180 | 125 |

2. 국세와 지방세의 구조

1) 국세와 지방세 규모 및 성장성

정부간 재원배분에 관한 논의의 한 부분을 차지하는 것이 재정구조라고 한다면, 다른 한 부분을 차지하는 것은 국세와 지방세로 대변되는 조세 구조이다. 조세 또한 정부 재정구조와 마찬가지로 일정한 구조를 나타내고 있다. <표 3-5>는 지난 10여년간 국내 국세와 지방세 규모와 부담률의 추이변화를 일목요연하게 나타내고 있다. 무엇보다도 정부간 세원의 편중이 두드러지는 바, 국세 위주의 조세구조가 바로 그것이다. 2002년 결산을 기준으로 할 때 국세수입이 대략 103조 6천억을 차지하고 있는데 비해, 지방세 수입은 약 24조 9천억원으로 국세와 지방세는 80.6:19.4의 배분비율을 보이고 있다. 더욱이 이미 언급한 바와 같이, 2001년부터 지방세로 도입된 지방교육세는 시의 재정과는 분리되어 교육특별회계로 편입되기 때문에 실질적인 지방세 비율은 더 낮아진다고 볼 수 있다.

이러한 국세 위주의 배분 비율은 지난 10여년간 점진적으로 강화되어 왔다. 91년

77.8 : 22.2 의 비율을 나타내던 국세 : 지방세 배분비율은 96년 79.2:20.8로, 그리고 2000년에 이르러 82.0:18.0의 비율을 보였다. 다행히 2002년 들어 지방세가 차지하는 비중이 다소 높아지는 경향을 보이고 있지만, 여전히 80:20의 비율을 그대로 유지하고 있다.

<표 2-7> 우리나라의 국세와 지방세 규모 및 부담률 추이

단위: 억원, %

| | 국 세(A) | 지방세(B) | A : B | 조세부담률 | 지방세부담률 |
|------|-----------|---------|-------------|-------|--------|
| 1991 | 282,094 | 80,351 | 77.8 : 22.2 | 17.9 | 3.7 |
| 1992 | 352,184 | 94,621 | 78.8 : 21.2 | 19.4 | 4.1 |
| 1993 | 392,606 | 110,261 | 78.1 : 21.9 | 18.9 | 4.2 |
| 1994 | 472,619 | 132,309 | 78.1 : 21.9 | 19.9 | 4.4 |
| 1995 | 567,745 | 153,169 | 78.8 : 21.2 | 20.7 | 4.5 |
| 1996 | 650,223 | 165,751 | 79.7 : 20.3 | 20.9 | 4.2 |
| 1997 | 699,277 | 184,057 | 79.2 : 20.8 | 19.5 | 4.1 |
| 1998 | 677,977 | 171,483 | 79.8 : 20.2 | 19.1 | 3.9 |
| 1999 | 756,580 | 185,862 | 80.3 : 19.7 | 19.5 | 3.9 |
| 2000 | 929,347 | 203,616 | 82.0 : 18.0 | 21.8 | 3.9 |
| 2001 | 958,991 | 250,212 | 79.3 : 20.7 | 21.9 | 4.5 |
| 2002 | 1,036,499 | 249,097 | 80.6 : 19.4 | 21.6 | 4.2 |

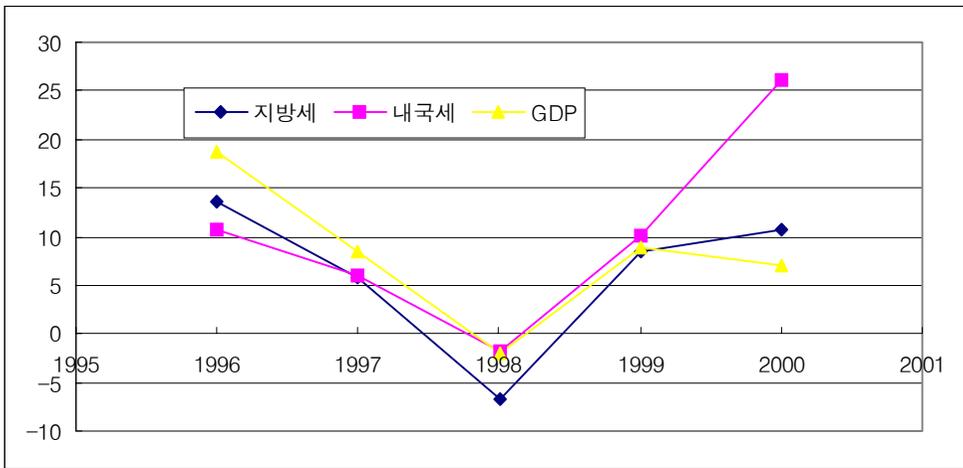
자료 1. (1991~1996년도 자료): 1997, 내무부, 『지방자치단체예산개요』, p.31. 참조

2. (1997~2002년도 자료): 2002, 행정자치부, 『지방자치단체예산개요』, p.79. 참조

이와 같이 지방세가 가지는 취약성은 지방세의 신장성이 좋은 경우 중장기적으로 개선될 여지가 존재한다. 문제는 현실적으로 지방세의 신장성이 상대적으로 낮다는 점이다. 실제 1995~2000년 사이에 지방세 증가율은 98년 예외적인 감소를 제외하고, 96년 13.5%에서 99년 8.4%, 2000년 10.8%의 증가를 보였다. 반면, 같은 기간의 내국세 증가율은 96년 10.8%, 99년 10.1%, 2000년 26.1%의 증가율을 보였으며, GDP 성장률 또한 96년 18.8%에서 99년 8.8%, 2000년 7%를 나타내고 있다.

<표 2-8> 국세와 지방세의 신장성 비교

| 구 분 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----|-------|------|-------|-------|-------|
| 지방세 | 13.50 | 5.80 | -6.80 | 8.40 | 10.80 |
| 내국세 | 10.80 | 6.00 | -1.80 | 10.10 | 26.10 |
| GDP | 18.80 | 8.40 | -2.00 | 8.80 | 7.00 |



<그림 2-3> 국세와 지방세의 신장률 비교

이와 같은 국세 대 지방세 배분 비율과 비교해 볼때, 외국의 경우 국가의 정치행정 구조에 따라 상이한 모습을 보이고 있다. 가령, 단일형 국가인가 연방형 국가인가에 따라 상당한 차이를 보이고 여하튼 중앙집권형의 국가인 프랑스, 이태리, 영국 등은 우리와 마찬가지로 국세의 비율이 매우 높은 반면, 분권형 국가인 미국, 독일, 일본 등은 지방세 비율이 상대적으로 높다. 일본의 경우 그 비율은 58.5 : 41.5 미국의 경우 59.1 : 40.9를 보이고 있으며 심지어 독일의 경우 50.3 : 49.7 정도에 이르고 있다. 이러한 분권형의 지방세 배분 비율은 비록 각 국가의 정치행정적 여건이나 역사적 차이에도 불구하고, 지방분권을 국가의 정치목표로 세워둔 현재 일종의 규범적 준거로 그 의의가 크다.

<표 2-9> 국세·지방세 비율의 국가별 비교(1999년 기준)

단위: %

| 구분 Classification | 한국 Korea (2002) | 일본 Japan (’99) | 미국 U.S.A. (’99) | 영국 U.K. (’99) | 독일 Germany (’99) | 프랑스 France (’99) | 이태리 Italy (’99) |
|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| 국세 National Taxes | 80.6 | 58.5 | 59.1 | 95.0 | 50.3 | 81.3 | 86.8 |
| 지방세 Local Taxes | 19.4 | 41.5 | 40.9 | 5.0 | 49.7 | 18.7 | 13.2 |

자료: 재경부 「조세개요」(2002. 5월)

Ministry of Finance and Economy <Tax Summary, 2002. 5>

<표 2-10> 일본과 우리나라 국세와 지방세의 구성 비교

단위: 억원, 억엔

| 연도별 | 한 국 | | | | 일 본 | | | |
|------|-----------|---------|---------|-----------|---------|---------|---------|-----------|
| | 계 | 국세 | 지방세 | 지방세 비율 | 계 | 국세 | 지방세 | 지방세 비율 |
| 1990 | 332,260 | 268,474 | 63,786 | 19.2% | 962,302 | 627,798 | 334,504 | 34.8% |
| 1991 | 362,445 | 282,094 | 80,351 | 22.2% | 982,837 | 632,110 | 350,727 | 35.7% |
| 1992 | 466,805 | 352,183 | 94,622 | 20.2% | 919,647 | 573,964 | 345,683 | 37.6% |
| 1993 | 502,866 | 392,606 | 110,260 | 21.9% | 907,055 | 571,142 | 335,913 | 37.0% |
| 1994 | 604,897 | 472,619 | 132,278 | 21.9% | 865,398 | 540,007 | 325,391 | 37.6% |
| 1995 | 720,914 | 567,745 | 153,169 | 21.2% | 886,380 | 549,630 | 336,750 | 38.0% |
| 1995 | 936,893 | 754,772 | 182,121 | 19.4% | 841,500 | 488,533 | 352,957 | 41.9% |
| 2000 | 1,132,963 | 929,347 | 203,616 | 18.0% | 837,158 | 486,590 | 350,568 | 41.9% |
| 2001 | 1,209,203 | 958,991 | 250,212 | 20.7% | 848,030 | 492,220 | 355,810 | 42.0% |

3. 지방세의 구조와 특징

1) 지방세의 종류와 세목별 구성

국가재정의 일차적 기반을 이루는 것은 다양한 원천으로부터 징수되는 조세로써, 그 징수주체에 따라 중앙정부가 징수하는 국세와 지방정부가 징수하는 지방세로 구분된다. 국세는 소득세, 법인세, 상속증여세 등의 직접세와 부가가치세, 특별소비세 등의 간접세 성격의 내국세 외에 교통세, 관세, 교육세 등 모두 15개의 세목으로 구성되어 있다. 반면, 지방세는 시세·구세, 도세와 시군세 등에 따라 일정한 차이를 보이고 있

는데, <표 2-11>은 17개 지방세 세목을 나타내고 있다.

여기서 특별시세 및 광역시세는 크게 보통세와 특정한 목적을 위해 운용되고 있는 목적세(earmarked tax)로 구분되는데, 보통세에는 취득세, 등록세, 주민세, 자동차세, 농업소득세, 도축세, 레저세, 담배소비세 등이 포함되며, 목적세(earmarked tax)에는 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 등이 포함된다. 농업소득세의 경우, 과거 농지세이던 것이 농업소득세로 변경된 것이며, 레저세는 종전 경주마권세가 2000년 이후 레저세로 그 명칭이 바뀐 것이다. 그리고 목적세 가운데 하나인 지방교육세는 종전 국세인 지방세분 교육세가 2001년부터 지방교육세로 변경되면서 지방 세입분으로 된 것이다. 반면, 자치구세에는 재산세와 종합토지세, 면허세 등이 포함되며, 목적세로는 사업소세가 유일하다.

<표 2-11> 우리나라 지방세의 종류

| 구분 | | 세 목 |
|--------------|-----|--|
| 특별시세 광역시세 | 보통세 | 취득세, 등록세, 주민세, 자동차세, 농업소득세, 도축세, 레저세, 담배소비세, 주행세 |
| | 목적세 | 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 |
| 자치구세 | 보통세 | 재산세, 종합토지세, 면허세 |
| | 목적세 | 사업소세 |
| 도세 | 보통세 | 취득세, 등록세, 면허서, 레저세 |
| | 목적세 | 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 |
| 시·군세 | 보통세 | 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 담배소비세, 도축세, 종합토지세 |
| | 목적세 | 도시계획세, 사업소세 |

<표 2-12> 자치단체별 지방세 세목별 규모(2001년 결산기준)

단위: 억원

| 구분 | 계 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 |
|-------|---------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| 계 | 266,649 | 79,341 | 17,951 | 11,071 | 12,990 | 5,835 | 6,878 | 5,738 |
| 취 득 세 | 37,825 | 10,447 | 2,601 | 1,475 | 2,160 | 819 | 960 | 671 |
| 등 록 세 | 55,867 | 17,396 | 3,773 | 2,235 | 3,139 | 1,208 | 1,570 | 938 |
| 면 허 세 | 581 | 153 | 50 | 34 | 37 | 21 | 23 | 15 |
| 경주마권세 | 7,907 | 2,449 | - | - | 106 | 99 | 119 | - |
| 공동시설세 | 3,509 | 933 | 259 | 171 | 185 | 92 | 107 | 109 |
| 지역개발세 | 861 | 6 | 711 | 3 | 1 | 2 | 3 | 2 |
| 지방교육세 | 34,777 | 9,502 | 2,110 | 1,437 | 1,604 | 783 | 864 | 676 |
| 주 민 세 | 35,665 | 14,969 | 1,936 | 1,116 | 1,233 | 466 | 801 | 1,065 |
| 재 산 세 | 7,632 | 2,052 | 564 | 403 | 396 | 204 | 239 | 191 |
| 자동차세 | 18,894 | 4,422 | 1,239 | 1,078 | 975 | 524 | 607 | 505 |
| 주 행 세 | 5,420 | 1,207 | 394 | 298 | 270 | 144 | 151 | 125 |
| 농업소득세 | 13 | 1 | - | - | 1 | - | - | - |
| 도 축 세 | 450 | 38 | 7 | 8 | 9 | 9 | 6 | 7 |
| 담배소비세 | 25,086 | 5,575 | 1,760 | 1,269 | 1,205 | 636 | 683 | 553 |
| 종합토지세 | 13,650 | 4,480 | 1,214 | 620 | 675 | 326 | 275 | 284 |
| 도시계획세 | 8,510 | 2,795 | 763 | 515 | 460 | 258 | 258 | 221 |
| 사업소세 | 4,351 | 1,285 | 228 | 133 | 205 | 86 | 108 | 268 |
| 과년도수입 | 5,651 | 1,631 | 342 | 276 | 329 | 158 | 104 | 108 |

| 구분 | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|
| 계 | 64,330 | 6,440 | 6,031 | 8,023 | 6,576 | 7,026 | 11,516 | 13,628 | 3,275 |
| 취 득 세 | 10,828 | 804 | 736 | 1,106 | 822 | 791 | 1,301 | 1,838 | 466 |
| 등 록 세 | 14,722 | 1,141 | 1,069 | 1,449 | 1,147 | 1,082 | 1,875 | 2,610 | 513 |
| 면 허 세 | 96 | 16 | 19 | 18 | 20 | 20 | 24 | 29 | 6 |
| 경주마권세 | 4,465 | - | - | - | - | - | - | 307 | 362 |
| 공동시설세 | 679 | 89 | 97 | 123 | 106 | 116 | 193 | 219 | 31 |
| 지역개발세 | 35 | 44 | 18 | 4 | 4 | 3 | 11 | 13 | 1 |
| 지방교육세 | 9,287 | 927 | 809 | 1,044 | 908 | 968 | 1,446 | 1,849 | 563 |
| 주 민 세 | 6,076 | 651 | 799 | 1,122 | 693 | 1,068 | 1,890 | 1,524 | 256 |
| 재 산 세 | 1,606 | 199 | 202 | 236 | 229 | 229 | 368 | 438 | 76 |
| 자동차세 | 4,004 | 596 | 555 | 688 | 670 | 631 | 1,049 | 1,153 | 198 |
| 주 행 세 | 1,187 | 189 | 162 | 189 | 201 | 208 | 318 | 317 | 60 |
| 농업소득세 | 2 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | - | - |
| 도 축 세 | 101 | 23 | 39 | 32 | 38 | 28 | 43 | 53 | 9 |
| 담배소비세 | 4,904 | 1,007 | 824 | 1,042 | 974 | 1,092 | 1,579 | 1,640 | 343 |
| 종합토지세 | 2,706 | 338 | 276 | 407 | 312 | 337 | 550 | 612 | 238 |
| 도시계획세 | 1,412 | 171 | 173 | 176 | 225 | 207 | 349 | 441 | 86 |
| 사업소세 | 790 | 73 | 121 | 172 | 100 | 140 | 299 | 323 | 20 |
| 과년도수입 | 1,430 | 171 | 131 | 211 | 126 | 105 | 220 | 262 | 47 |

2001년 현재 전국의 지방세(결산기준)는 총 26조 7천억원에 달하며, 이 가운데 가운데 등록세(20.9%), 취득세(14.1%), 주민세(13.4%), 지방교육세(13.0%), 담배소비세(9.4%), 자동차세(7.1%), 종합토지세(5.1%) 등 7개 지방세 세목의 비중이 83%로 압도적 비중을 차지하고 있다. 특히 등록세, 취득세, 주민세의 3개 세목이 거의 절반 수준에 달하는 48%를 차지할 정도로, 지방세의 근간을 이루고 세목이라 할 수 있다.

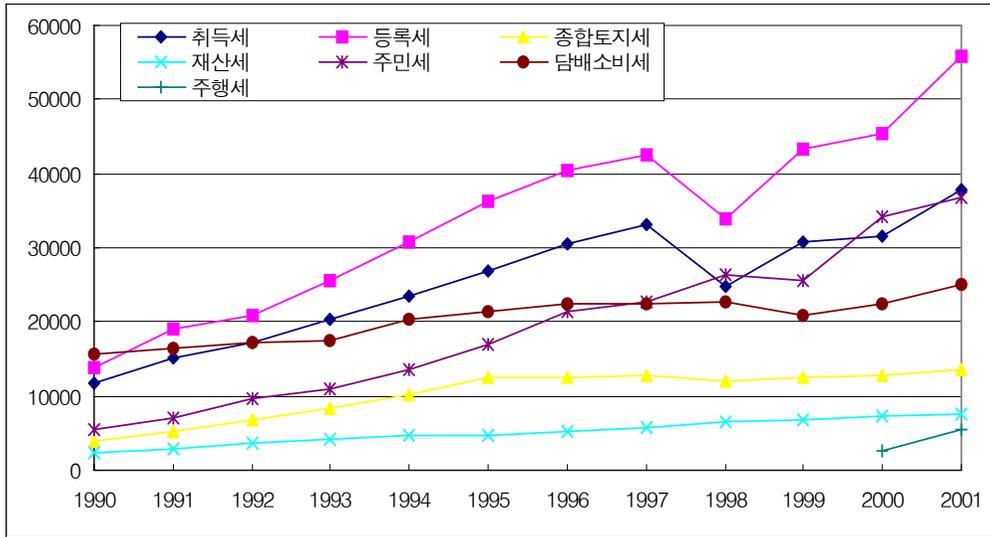
<그림 2-4>의 지방세 세목의 연도별 추이가 이와 같은 일부 세목중심의 지방세 구조가 발생하게 된 이유를 설명하고 있다. 앞의 7개 주요 세목 가운데 등록세, 취득

세, 그리고 주민세는 98년의 일시적 예외를 제외하고 지난 10여년간 대부분의 시기에 지속적인 증가를 보여주었다. 등록세의 경우 90년 1조3천억원이던 것이 2001년 5조6천억원으로 급성장하였고, 취득세와 주민세의 경우에도 90년 1조1천억원, 5천5천억원에서 2001년 3조8천억원, 3조7천억원으로 성장하였다. 이와 비교하여 담배소비세, 종합토지세, 재산세 등은 비교적 완만한 증가를 보여주고 있다.

상술한 7개 지방세 세목 외에 다른 나머지 10여개의 세목은 20%에 불과하여, 등록세 하나와 거의 비슷한 규모를 나타내고 있다. 이러한 사실로 인해 이들 세목들은 사실상 세원으로서의 기능을 거의 발휘하지 못하고 있다고 볼 수 있을 정도로 극히 취약한 양상을 나타내고 있다. 특히, 농업소득세가 13억원, 도축세가 450억원, 면허세가 581억원, 지역개발세가 861억원으로 이들 세목은 전체 지방세에서 극히 미미한 비중을 차지하고 있다.

<표 2-13> 지방세 주요 세목별 연도별 추이

| 구분 | 취득세 | 등록세 | 종합토지세 | 재산세 | 주민세 | 담배소비세 | 주행세 | 지방세계 |
|------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|---------|
| 1990 | 11,649 | 13,776 | 3,999 | 2,272 | 5,487 | 15,718 | - | 63,674 |
| 1991 | 15,257 | 18,950 | 5,182 | 2,755 | 7,015 | 16,469 | - | 80,351 |
| 1992 | 17,326 | 20,805 | 6,751 | 3,553 | 9,710 | 17,273 | - | 94,622 |
| 1993 | 20,430 | 25,483 | 8,424 | 4,066 | 10,999 | 17,454 | - | 110,261 |
| 1994 | 23,446 | 30,857 | 10,262 | 4,807 | 13,600 | 20,450 | - | 132,309 |
| 1995 | 26,910 | 36,325 | 12,543 | 4,659 | 17,014 | 21,519 | - | 153,160 |
| 1996 | 30,412 | 40,537 | 12,525 | 5,323 | 21,479 | 22,548 | - | 173,947 |
| 1997 | 33,195 | 42,573 | 12,794 | 5,771 | 22,593 | 22,365 | - | 184,057 |
| 1998 | 24,798 | 33,885 | 11,993 | 6,407 | 26,392 | 22,676 | - | 171,497 |
| 1999 | 30,654 | 43,267 | 12,421 | 6,699 | 25,482 | 20,882 | - | 185,861 |
| 2000 | 31,482 | 45,276 | 12,817 | 7,278 | 34,265 | 22,505 | 2,538 | 206,006 |
| 2001 | 37,825 | 55,867 | 13,650 | 7,632 | 36,665 | 25,086 | 5,420 | 266,649 |



<그림 2-4> 지방세 세목별 연도별 추이

한편, 지역적으로 볼 때 전체 지방세 26조 7천억원 가운데 서울시의 지방세는 7조9천억원으로 전국의 30%를 차지하고 있으며, 경기도와 부산이 각각 6조 4천억원, 17조 9천억원으로 그 뒤를 따르고 있다. 지역별 세수규모가 지역별 인구규모를 반영하고 있다고 할 수 있는 바, 전국 인구의 절반 이상을 차지하고 있는 수도권 지방세액이 전국의 지방세액에서 차지하는 비중이 58.8%로 절반 이상을 차지하고 있음을 알 수 있다.

서울시의 경우, 전체 지방세 구조는 일부 세목에서 다소간의 차이가 있지만, 전체 지방세 구조와 마찬가지로 일부 세목들이 압도적 비중을 차지하는 세원편중 현상이 존재하고 있다. 실제, 2001년 현재(결산기준) 등록세가 21.9%, 주민세 18.9%, 취득세 13.2%, 지방교육세가 12%, 담배소비세 7.0%, 종합토지세 5.7%, 자동차세 5.6%를 각각 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들 7개 세목이 전체의 84.3%-지방교육세를 제외할 경우, 72.3%-를 차지하고 있으며, 특히 등록세, 취득세, 주민세 등 3대 세목이 절반을 넘는 53%를 차지하고 있다.

<표 2-14> 전국 대비 서울시의 지방세 세목별 구성(2001년 결산기준)

단위: 억원

| 구분 | 계 | 취득세 | 등록세 | 면허세 | 경주 마권세 | 공동 시설세 | 지역 개발세 | 지방 교육세 | 주민세 |
|----|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|------------------|------------------|
| 전국 | 266,649 (100) | 37,825 (14.2) | 55,867 (21.0) | 581 (0.2) | 7,907 (2.7) | 3,509 (1.3) | 861 (0.3) | 34,777 (13.0) | 35,665 (13.8) |
| 서울 | 79,341 (100) | 10,447 (13.2) | 17,396 (21.9) | 153 (0.2) | 2,449 (3.1) | 933 (1.2) | 6 (0) | 9,502 (12.0) | 14,969 (18.9) |
| 구분 | 사업소세 | 재산세 | 자동차세 | 주행세 | 농지세 | 도축세 | 담배 소비세 | 종합 토지세 | 도시 계획세 |
| 전국 | 4,351 (1.6) | 7,632 (2.9) | 18,894 (7.1) | 5,420 (2.0) | 13 (0) | 450 (0.2) | 25,086 (9.4) | 13,650 (5.1) | 8,510 (3.2) |
| 서울 | 1,285 (1.6) | 2,052 (2.6) | 4,422 (5.6) | 1,207 (1.5) | 1 (0) | 38 (0.05) | 5,575 (7.0) | 4,480 (5.6) | 2,795 (3.5) |

주: 계는 과년도 수입을 포함. ()는 해당 세목의 비중

2) 우리나라 지방세의 구조와 특징

지방세 구조를 좀더 체계적으로 분석하기 위해 지방세를 그 세원의 성격을 기준으로 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 조세를 과세의 대상에 따라 크게 소득과세, 소비과세, 재산과세로 구분해 볼 수 있으며, 재산과세는 다시 보유과세, 재산과세로 구분된다. 이러한 구조에 의거할 때, 현행 국내 지방세 체계는 재산과세가 전체의 절반 정도를 차지할 정도로 재산과세 중심적 구조를 보이고 있다. <표 2-15>에서 볼 수 있듯이 재산세, 종합토지세, 취득세, 등록세 등 재산관련 세제는 전체 지방세의 46.9%를 차지하고 있는 반면, 주민세, 사업소세, 농업소득세 등의 소득관련세제와 담배소비세인 소비관련세제는 각각 13.8%, 16.9%에 불과한 실정이다.²⁾ 기타 세제를 제외한 재산과세 대비 소득 및 소비과세의 비율은 98년 67.4:39.6에서 2002년 60.4:39.6으로 외관상 일정한 개선이 있는 것이 사실이지만, 이 또한 지방으로 지방교육세와 자동차세의 이양에 따

2) 지방세 중 재산과세 비중은 재산과세 비중은 1998년도 예산액 기준으로 볼 때, 69.6%이며, 2002년도 예산액 기준으로 볼 때, 46.9%로 높다. 재산과세의 비중이 낮아진 것은 기존의 자동차세가 재산과세에서 기타 항목으로 분류되었으며, 기존에 국가에 귀속되던 지방교육세가 지방세로 귀속되어 기타 항목으로 분류되었기 때문이다.

른 결과이다.

한편, 1998년을 기준을 재산과세 가운데 거래과세(취득세, 등록세)와 보유과세(종토세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세)간 비율은 30.0%, 34.8%로 비교적 균형적인 비율을 나타내었다. 그러던 것이 2002년 들어 거래과세 대 보유과세의 비중은 13.5%, 33.4%로, 그 비율이 71:29로 거래과세 중심의 세제구조로 전환되었다. 여기에는 자동차세의 변동에 반영된 것이긴 하지만, 그럼에도 불구하고 거래과세가 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것이다.

<표 2-15> 우리나라 지방세 구조

| 성질별 | 세 목 | | 예산액(억원) | | 비중(%) | |
|------|--------------------------------|-------------------------------|---------|---------|-------|-------|
| | 1998 | 2002 | 1998 | 2002 | 1998 | 2002 |
| 계 | 15개 세목 | 17개 세목 | 186,789 | 243,583 | 100.0 | 100.0 |
| 소득과세 | 주민세, 농지세 | 주민세, 농업소득세 | 26,419 | 33,509 | 15.7 | 13.8 |
| 소비과세 | 담배소비세, 경주·마권세, 도축세 | 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 | 26,452 | 41,238 | 15.7 | 16.9 |
| 재산과세 | | | 109,365 | 114,194 | 64.8 | 46.9 |
| 보유과세 | 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세 | 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세 | 50,685 | 32,751 | 30.0 | 13.5 |
| 거래과세 | 취득세, 등록세 | 취득세, 등록세 | 58,680 | 81,443 | 34.8 | 33.4 |
| 기타 | 면허세, 사업소세, 지역개발세 | 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세 | 6,477 | 54,642 | 3.8 | 22.4 |

한편, 서울시 또한 재산과세가 높은 비중을 차지하고 있다는 점에서 전체 지방세 구조가 가지는 재산세 중심의 특성과 큰 차이가 없다. 재산과세는 54.7%, 그리고 소득과세가 19.3% 소비과세가 11.9%를 각각 차지하고 있는 것으로 분석되었으며, 따라서 재산과세 대비 소득 및 소비과세 비중은 67:32을 나타내고 있다. 이와 같은 서울시의 지방세 구조는 재산과세가 가지고 있는 세목의 특성상 세수구조가 매우 경직적일 수 있음을 의미한다.

<표 2-16> 서울시의 조세종류별 세수구조

| 성질별 | 세목 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------|----------------------------|--------------------------------------|------|------|------|------|
| 소득과세 | 주민세, 농지세 | 18.5 | 24.0 | 20.4 | 23.6 | 19.3 |
| 소비과세 | 담배소비세, 레저세 도축세, 주행세 | 11.7 | 12.5 | 10.7 | 12.6 | 11.9 |
| 재산과세 | | 66.5 | 60.2 | 65.9 | 60.8 | 54.7 |
| 거과과세 | 취득세, 등록세 | 38.5 | 30.6 | 40.1 | 36.6 | 35.8 |
| | 보유과세 | 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세 | 28.0 | 29.6 | 25.8 | 24.2 |
| 기타 | 지역개발세, 사업소세, 면허세, 지방교육세 | 3.4 | 3.4 | 3.0 | 3.0 | 14.1 |

3) 부담금 및 범칙금

지방세와 구분되지만 지방 세수입 일부를 차지하는 것이 세외 수입, 즉 부담금과 범칙금 등이다. 비록 이것이 지방세를 구성하는 것은 아니지만, 국가와 지방의 재정 일부를 구성한다는 점에서 재원재배분에서 고려되어야 할 요소 가운데 하나이다. 이 경우에 부담금이라 함은 일반적으로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무를 말한다.

이들 부담금은 대부분의 경우 공익사업에서 유발되는 외부경제효과와 밀접한 연관을 맺고 있는 바, 국지화되고 지역특정적 속성을 가지는 것이 일반적이다. 현재 부담금 제도로 운용되고 있는 부과 대상은 매우 다양한데, 이 가운데 지역적 특성이 강하고 지역개발과 연관성이 높은 부담금은 국가간 재원배분과 관련하여 검토되어야 할 대상이다. <표 2-17>은 현재 서울시의 주요 부담금과 범칙금 현황을 나타내고 있다.

개발부담금과 관련하여, ‘개발이익환수에관한법률’³⁾ 제3조(개발이익의 환수)는 ‘국가는 제5조의 규정에 의한 개발부담금부과대상사업이 시행되는 지역에서 발생하는 개발이익을 이 법이 정하는 바에 의하여 개발부담금으로 징수하여야 한다’고 규정하고 있고, 동법 제4조(징수금의 배분) 또한 ‘징수된 개발부담금의 50%에 상당하는 금액은 개발이익이 발생한 토지가 속하는 지방자치단체에 귀속되고, 이를 제외한 나머지 개발부

3) [일부개정 2002.12.30 법률 제06841호]2003.10.01

담금은 따로 법률이 정하는 토지관리및지역균형개발특별회계(이하 "특별회계"라 한다)에 귀속된다'고 규정하고 있다. 이 법률 규정에 의거하여 현재 개발부담금의 50%는 차지구, 50%는 특별회계에 귀속되고 있다.

<표 2-17> 주요 부담금 및 범칙금 현황

| 부담금명 | 세입목적 | 부과대상 | 세입귀속 | 징수 교부금 | 세입규모 (징수권자) |
|------------------------------|---|---|-----------------|------------------|-----------------|
| 환경개선 부담금 | 환경개선사업의 투자재원조달목적 | 환경오염시설, 경유 사용 자동차 | 국고 100% | 시 : 1% 구 : 9% | 1,348억 (구청장) |
| 배출부과금 | 수질오염물질의 피해방지 목적 | 배출허용기준 초과 오염물질 배출 사업장 | 국고 100% | 시 : 1% 구 : 9% | 2억 (구청장) |
| 수질개선 부담금 | 공공의 지하수자원 보호로 먹는물 수질개선 | 생물개발허가를 받은 자에게 부과 | 국고 100% | 시 : 20% | 1억 (시장) |
| 개발부담금 | 토지투기방지 및 토지의 효율적 이용 | 택지개발사업자 부과 | 국고 50% 구 50% | 구 : 7% | 9억 (구청장) |
| 과밀부담금 | 수도권 인구 및 산정의 적정배치 목적 | 수도권의 대형 건축물 신·증축, 용도 변경시 | 국고 50% 시 50% | 없음 | 794억 (시장) |
| 교통유발 부담금 | 도시교통의 원활한 소통 및 교통편의 증진 목적 | 교통유발의 원인이 되는 시설물 소유자 | 시 100% | 구 : 10% | 446억 (구청장) |
| 광역교통 시설부담금 (2001.4.30) | 광역 교통시설 확충 재원마련 및 난개발완화, 개발사업 효율성 제고 | 택지조성사업, 주택건설사업자에게 부과 | 국고 40% 시 60% | 없음 | 38억 (시장) |
| 학교용지 부담금 (01.11.10) | 대규모 개발사업으로 필요한 학교용지확보를 위한 재원마련 목적 | 주택건설촉진법등 개발사업 지역에서 주택을 분양받는 자에게 부과 | 시 100% | 구 : 3% | 75억 (구청장) |
| 교통범칙금 | 교통상 장애와 위험 방지·제거로 안전하고 원활한 교통 확보 | 도로교통법 위반자 | 국고 100% | | 462억 (경찰서) |

환경부담금의 경우, 환경개선비용부담법 제9조(환경개선부담금의 부과·징수)는 '환경부장관은 유통·소비과정에서 환경오염물질의 다량 배출로 인하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물 기타 시설물(이하 "시설물"이라 한다)의 소유자 또는 점유자와 자동차의 소유자로부터 환경개선부담금(이하 "개선부담금"이라 한다)을 부과·징수한다'고 규정하고 있다. 또한 동법 시행령4) 제11조(징수비용의 교부)는 개선부담금의 징

수를 특별시장·광역시장·도지사에게 위임한 경우에 징수된 개선부담금의 10%-그 가운데 시에 1%, 자치구에 9%-만 징수비용으로 교부해야 한다고 규정하고 있는 바, 이 규정에 의거하여 환경부담금의 90%는 국고인 환경개선특별회계의 세입으로 귀속되고 있는 실정이다.

한편, 정부는 수도권 집중을 억제하고 지역균형개발과 도시기반시설의 확충에 필요한 재원을 마련하자는 취지로 과밀부담금을 부과하고 있다. 애초 이 부담금은 인구 유입 가능성이 큰 대형건축물 입지의 경우, 정부의 직접적인 규제정책은 건축주의 지속적 저항으로 인해 상당한 한계가 있었던 바, 94년부터 직접 규제 위주의 수도권 규제정책에서 탈피하여 간접규제 방식으로 전환하는 일환으로 도입된 것이다. 이 부담금은 도심 대형 건축물에 부과되는 부담금으로 표준건축비를 기준으로 해서 부과되는 원인자부담금으로서의 성격을 가지고 있다⁵⁾.

현재 부담금의 부과는 서울시의 업무용, 판매용, 복합용, 공공청사의 건축, 즉 신축, 증축, 용도변경을 하는 경우에 단위면적당 표준건축비의 10%를 과밀부담금으로 부과하고 있다. 그렇지만 징수된 부담금 총액의 50%는 서울시의 일반회계로 편입되어 일반재원으로 사용되고 있고, 그 나머지 50%가 건교부의 '토지관리및지역균형발전특별회계(토특회계)'로 편입되어 주택·산업단지, 지역사회개발, 국토계획조사 등에 사용되고 있어, 부담금의 원인행위와 부담금의 지출행위 사이에 일정한 괴리가 존재하여 이에 대한 논란이 끊임없이 제기되어 왔다.

한편, 도로교통법⁶⁾ 제117조는 특정 행위에 대해 범칙금을 부과하고 있다. 동 조항에서는 범칙금이 '범칙자가 통고처분에 의하여 국고에 납부하여야 할 금전'이라고 규정되어 있는데, 그 액수는 '범칙행위의 종류·지역·차종에 따라 대통령령으로 정'하는 것으로 되어 있다. 물론 교통범칙금의 경우에도 전액 국가 일반회계에 귀속되고 있는 실정이며, 더욱이 앞서의 부담금과 달리 별도의 징수교부금 조차도 두고 있지 않다. <표 2-18>은 지난 몇 년간 서울시에서 징수된 교통범칙금 현황을 나타내고 있다.

4) [일부개정 2002.12.26 대통령령 제17816호]

5) 과밀부담금제의 시행근거는 수도권정비계획법 제12조 & 제17조 및 동법 시행령 제16조 & 제20조이며, 현재 그 대상지역은 과밀억제권역 중 서울특별시에만 국한하여 적용하고 있다. 그리고 부담금 부과 대상 시설로는 대형 업무용시설(25,000㎡이상) 및 대형 판매용시설(25,000㎡이상)과 2가지 복합시설 등이다.

6) [일부개정 2002.12.18 법률 제6789호 행정자치부, 시행일 2003.6.19]

이와 같은 부과·징수시스템에도 불구하고 도로교통법 제3조(신호기등의 설치 및 관리)는 ①특별시장·광역시장 또는 시장·군수(괄호 생략)가 도로에서의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 신호기 및 안전표지를 설치하고 이를 관리하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 시행령 제71조의2항(권한의 위임 또는 위탁)에서는 ‘법 제104조제1항의 규정에 의하여 특별시장·광역시장은 ...권한을 지방경찰청장에게 위임하고, 시장·군수는권한을 경찰서장에게 위탁한다.’고 규정되어 있다. 이러한 규정에 근거하여 서울시는 교통사업특별회계에서 경찰청에 대하여 교통시설에 관한 예산을 지원해야 할 의무를 지고 있는데(<표 2-19>를 참조), 앞서 언급한 대로 범칙금의 수입은 일괄 국가의 일반회계로 귀속되고 있어 수입과 지출행위간의 심각한 구조적 괴리가 생겨나고 있다.

<표 2-18> 교통범칙금 징수현황(경찰청)

| 구 분 | 단속건수 | 징수건수 | 징수금액 |
|--------|-----------|-----------|------|
| 2002년도 | 618,719 | 384,356 | 98억 |
| 2001년도 | 1,962,138 | 1,559,927 | 462억 |
| 2000년도 | 1,099,871 | 882,250 | 300억 |

<표 2-19> 교통시설 예산지원 현황(경찰청)

| 구 분 | 2000년도 | 2001년도 | 2002년도 |
|------------------|--------|--------|--------|
| 합 계 | 486억 | 540억 | 537억 |
| 실시간 신호제어시스템 확대설치 | 108억 | 125억 | 68억 |
| 교통신호기신설 | 42억 | 36억 | 39억 |
| 교통신호기보수 | 88억 | 102억 | 111억 |
| 노면표시선 도색, 제거 | 82억 | 89억 | 94억 |
| 교통안전표지등 기타 | 166억 | 188억 | 225억 |

제 2 절 문제점

앞서 살펴본 것처럼, 국세와 지방세의 비율은 80:20 이라는 과도한 국세중심의 구

조를 보이고 있다. 지방분권이 궁극적으로 자주재원의 여부에 의존한다고 할 때, 이와 같은 국세 의존적 조세구조가 바로 사회변화에 적극 대처하고 지방의 사무수행에 자주적으로 대응하기 어렵게 하는 근본적 요인이라 할 수 있을 것이다. 이러한 거시구조적 문제점과 함께, 앞서 분석한 바와 같이 현행 지방세 체계에는 다양한 문제점들이 상존하고 있다. 본 절에서는 현행 국세와 지방세 배분을 둘러싼 제반의 문제점을 현행 지방세 체계가 가지는 문제점과 서울시의 특수성으로부터 발생하는 문제점으로 구분하여 살펴봄으로써, 향후 재원재배분 논의를 위한 출발점으로 삼고자 한다.

1. 세입상의 제약

1) 재산과세 중심의 세수 경직성

일반적으로 재산관련세제는 그 특성상 지방세로서의 적합성에도 불구하고 납세대상이 넓고, 또 낮은 과표 현실화로 인해 세수가 경직적이며, 세율인상에 대해 강한 조세저항을 유발하기 쉬운 성격을 지니고 있다. 다른 한편으로, 재산과세 가운데 취득세, 등록세 등 거래에 대해 부과되는 거래과세는 종합토지세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세 등의 보유과세에 비해 부동산 경기에 대단히 민감하므로 세입의 불안정성을 초래하기 쉬운 것으로 알려지고 있다.

이런 지방세 특성에 비추어 볼 때, 앞서 언급한 바와 같이 현재 국내 지방세가 가지는 재산관련 세목중심의 지방세수입 구조는 지방재정을 신축적, 탄력적으로 운영하지 못하게 한다는 점에서 적지 않은 문제를 초래한다. 다음 절에서 언급할 것처럼, 재정수요가 증대되는 시기에는 특히 그러하다. 현재 우리의 지방세 체계가 가지는 문제점은 재정분권의 선진화가 이루어진 다른 국가와의 비교를 통해 더욱 확연히 드러난다.

<표 2-20>, <표 2-21>에서 볼 수 있듯이, 99년 현재 한국은 지방세 가운데 재산과세가 차지하는 비중은 56.4%인 반면, 소득세는 13.7%, 소비과세는 25.7%를 각각 차지하고 있다. 이와 비교하여, 독일과 같은 나라의 경우 1999년 현재 주정부의 지방세 구조는 소득세가 50% 재산세가 5.9% 소비과세가 54.1%를 차지하고 있고, 지방정부는 79.2%, 15%, 5.7%를 나타내고 있다. 일본의 경우에도 재산과세의 비중이 상대적으로

낮아 32.4%를 차지하고, 소득과세가 45.3%, 소비과세가 21.3%를 차지하고 있다. 비록 역사적 특수성이나 재정제도상의 차이로 인해 각 국가마다 다소간의 차이가 있는 것이 사실이지만, 이들 선진국의 경우 대체적으로 지방세 가운데 소득과세나 소비과세가 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 2-20> 각국 중앙(연방)정부의 조세구조

단위: %

| 구분 | 소득세 (income & profit) | | 개인소득세 (individuals) | | 법인소득세 (corporate) | | 재산세 (property) | | 소비과세 (general taxes + specific goods and services) | | 기타 (other taxes) | |
|----|--------------------------|------|------------------------|------|----------------------|------|-------------------|------|---|------|---------------------|------|
| | 1985 | 1999 | 1985 | 1999 | 1985 | 1999 | 1985 | 1999 | 1985 | 1999 | 1985 | 1999 |
| 한국 | - | 33.9 | - | 21.2 | - | 12.4 | - | 6.7 | - | 54.2 | - | 5.2 |
| 미국 | 87.9 | 90.1 | 74.3 | 74.5 | 13.6 | 15.6 | 1.4 | 2.4 | 10.5 | 7.3 | 0.1 | 0.1 |
| 일본 | 70.1 | 53.3 | 39.4 | 31.4 | 30.7 | 21.9 | 8.1 | 7.0 | 20.2 | 37.4 | 1.6 | 2.3 |
| 독일 | 43.6 | 41.4 | 36.0 | 35.3 | 7.6 | 6.1 | 0.7 | - | 55.6 | 58.5 | 0.0 | 0.0 |

자료: OECD(2001)

<표 2-21> 각국 지방정부의 조세구조

단위: %

| | 구분 | 소득세 (income & profit) | | 재산세 (property) | | 소비과세 (general taxes + specific goods and services + taxes on use) | | 기타 (other taxes) | |
|----|----|--------------------------|------|-------------------|------|--|------|---------------------|------|
| | | 1985 | 1999 | 1985 | 1999 | 1985 | 1999 | 1985 | 1999 |
| 한국 | 지방 | - | 13.7 | - | 56.4 | - | 25.7 | - | 4.2 |
| 미국 | 주 | 37.7 | 40.7 | 3.7 | 4.6 | 58.7 | 54.7 | 0.0 | 0.0 |
| | 지방 | 5.9 | 6.2 | 74.2 | 72.4 | 19.9 | 21.4 | 0.0 | 0.0 |
| 일본 | 지방 | 58.0 | 45.3 | 23.7 | 32.4 | 17.2 | 21.3 | 1.0 | 1.0 |
| 독일 | 주 | 62.9 | 50.0 | 5.4 | 5.9 | 31.7 | 54.1 | 0.0 | 0.0 |
| | 지방 | 80.9 | 79.2 | 18.1 | 15.0 | 0.8 | 5.7 | 0.2 | 0.2 |

자료: OECD(2001)

문제는 이와 같이 지방세 수입의 절대적 우위를 차지하고 있는 재산과세가 가지고 있는 세수입상의 경직성이 존재한다. 실제, 최근의 한 연구는 소득과세와 소비과세에 비해 재산과세가 중심을 이루는 지방세 체계가 가지는 취약한 구조를 신장성에 대한

분석을 통해 실증적으로 밝히고 있다(조임곤, 1999). 동 연구는 경제발전과 세수탄력성과의 관계를 1972년부터 1996년 시계열 자료를 가지고 다음과 같이 국세 및 지방세 징수액, 그리고 GNP와의 관계식을 통해 추정하고 있다.

$$\begin{aligned}
 \text{국세}_t &= -1308.6 & + & 0.18753 * \text{GNP} + v_t \\
 &(-0.466) & & (11.732) \\
 v_t &= 0.8719 * \text{국세}_{t-1} + \varepsilon_t & \text{단 } \text{Var}(\varepsilon_t) &= 1900393 \\
 &(4.906) & & \\
 \text{총 } R^2 &= 0.9959 \text{ (괄호 안은 } t \text{ 값임)} \\
 \\
 \text{지방세}_t &= -934.87 & + & 0.04717 * \text{GNP} + v_t \\
 &(-1.181) & & (13.277) \\
 v_t &= 0.9010 * \text{지방세}_{t-1} + \varepsilon_t & \text{단 } \text{Var}(\varepsilon_t) &= 131373.6 \\
 &(7.793) & & \\
 \text{총 } R^2 &= 0.9959 \text{ (괄호 안은 } t \text{ 값임)}
 \end{aligned}$$

위 식에 따르면, 1972년~1996년을 기준으로 GNP가 10억 증가할 때, 국세는 1억 8천8백만원이 증가하는 반면, 지방세는 약 4천7백만원이 증가하는 경향이 있음을 보이고 있다. 이러한 분석 결과는 우리나라의 조세구조가 소득증가에 따른 세수입 증대가 큰 세원이 국세로 편성되어 있는 반면, 상대적으로 소득증가에 따른 세수입 증대가 적은 세원이 지방세로 편성·운영되어 있음을 시사하는 것이다.

동일한 추정 방식에 의거하여 동 연구는 미국, 일본, 독일의 국세와 지방세에 대하여 73년부터 96년까지의 자료를 가지고 GDP 대비 세수입 탄력성을 측정하고 있다. 국세(미국과 독일은 연방세)와 지방세에 대하여 1973년부터 1996년까지의 자료로 GDP에 대한 탄력성을 측정하고 있다. 이에 따르면, 한국의 경우 소득대비 신장성이 국세의 경우 0.19, 지방세는 0.05를 나타내고 있는 반면, 미국은 국세의 경우 0.12, 지방세는 0.09로 지방세가 가지는 신장성이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 독일의 경우에는 국세의 경우 0.11, 지방세의 경우 0.11로 지방세의 소득대비 세수신장성이 국세와 비슷한 수준으로 높다. 이는 지방세 구조의 상대적 차이에서 비롯되는 것으로 해석된다.

<표 2-22> 국세 및 지방세의 소득대비 신장성 비교

| 구 분 | 한국 | 미국 | 일본 | 독일 |
|---------|--------|--------|--------|--------|
| 국세 (A) | 0.1875 | 0.1174 | 0.1337 | 0.1147 |
| 지방세 (B) | 0.0472 | 0.0918 | 0.0828 | 0.1076 |
| B/A | 0.25 | 0.78 | 0.62 | 0.94 |

자료: 조임곤(1999)

2. 대도시권 광역화와 세수입 수출

(1) 직주분리로 인한 대도시 재정의 어려움

20세기 후반 전세계적으로 많은 대도시는 교통, 환경, 범죄, 사회병리 등 다양한 도시문제들이 점차 심화되는 양상을 보이고 있다. 더욱이 이들 도시문제는 대도시 발전에 따르는 직주분리, 그리고 중심 도시와 교외 지역간 세수입과 지출간의 구조적 괴리가 증첩되어 그 심각성을 더해가고 있다. 다시 말해 대도시내에서는 상주인구가 감소로 인한 세수입의 감소와는 상반되게, 오히려 늘어나는 주간인구 수용을 위한 추가적인 행정서비스 공급의 필요가 증대되어 대도시 정부의 재정지출압박과 재정난이 더욱 심화되고 있는 것이다.

사실 이미 오래 전에 도시경제학자들은 이와 같이 도시 공간구조의 변화에 결부되어 나타나는 인구통계학적, 사회경제적 변화로 인해 초래될 수 있는 도시문제를 강조한 바 있다. 도시의 성장은 인구와 활동의 지속적 유입을 초래하는데, 도시 내부의 제한된 토지공급은 토지이용상의 경쟁을 유발하게 됨에 따라, 경쟁우위를 지닌 기능(활동)이 도심에, 반면 열위를 가진 기능은 주변 지역으로 이동하게 된다. 이러한 과정을 통해 대도시 공간구조는 중심 도시와 주변 교외간의 직주분리가 발생하게 되고, 그 결과 대도시의 상주인구의 감소와 함께, 증대되는 행정서비스 공급에 필요한 재정지출 압박에 직면하게 된다는 것이다(Mills & Hamilton 1994; Muth 1969).

서울시도 상주인구 감소로 인한 세수입감소와 주간인구 수용을 위한 추가적인 행정서비스 공급이라는 문제를 안고 있다. 1989년 서울 인구가 1,038만명, 경기도 인구가 569만이던 것이 1997년에 이르러 서울 인구는 1,022만명, 경기도 인구는 837만명으로, 다시 2000년 11월에는 서울시 인구가 990만명, 경기도 인구가 898만명에 이르고 있다.

반면, 2000년 11월 현재 서울시 주간인구⁷⁾는 1,019만명이며, 경기도 주간인구는 836만 명이다. 서울시의 경우, 점진적인 인구감소와 함께 주간인구의 증가를 통해 대도시권 광역화가 초래하는 직주분리 문제를 명확하게 보여주는 것이라 할 수 있겠다. 문제는 지방세의 대부분이 거주(지)에 부과되는 현행 지방세 부과징수 체계의 성격상, 이와 같은 직주분리가 한쪽에서는 세비용 부담을, 다른 한쪽에서는 세수입이라는 불합리한 자원할당을 유발하고 있다는 점이다. 실제 서울시와 이웃하는 경기도간 세입증대에서 상대적 차이는 직주분리로 인해 수입/지출간 불평등한 배분구조를 여실히 나타내고 있다. 이러한 직주분리현상은 다음에서 살펴볼 서울시의 세입신장률에 영향을 주고 있다.

<표 2-23>은 서울과 경기도 각각에 대한 1989년과 2000년 각각에 대해 지방세 수입과 신장률을 잘 나타내고 있다. 서울의 경우, 지난 12년간 지방세액(결산)이 1조 7천 6백억원에서 6조 2천억원으로 3.53배 증가가 있었던 반면, 경기도의 경우 동기간 6천 8백억원에서 4조 5천억7백억원으로 무려 6.7배의 세수 증가가 있었다. 서울이 연평균 12.3%의 성장이 있었던 반면, 경기도의 경우 19.7%의 세수성장이 있었던 것이다. 이러한 차이는 지방세의 주종을 이루고 있는 거래과세인 취득세와 등록세의 경우 더욱 심화된 양상을 보이고 있다. 서울이 최근 12년 동안 각각 3.25배, 3.19배의 신장을 기록한 반면 경기도는 각각 7.16배, 7.36배의 신장을 나타내고 있다.

7) 주간인구는 10% 표본가구에 대하여 조사된 내용이다.

<표 2-23> 서울과 경기도의 지방세 신장 비교

단위: 백만원, 배, %

| 연도 | 서울 | | | 경기도 | | |
|--------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|-----------|
| | 지방세 | 취득세 | 등록세 | 지방세 | 취득세 | 등록세 |
| 1989 | 1,757,740 | 250,751 | 439,817 | 681,906 | 123,060 | 151,920 |
| 1990 | 2,091,676 | 314,554 | 476,930 | 997,723 | 209,410 | 224,657 |
| 1991 | 2,540,753 | 375,222 | 586,634 | 1,283,473 | 279,137 | 296,324 |
| 1992 | 2,907,142 | 420,209 | 594,476 | 1,572,188 | 346,178 | 342,084 |
| 1993 | 3,259,785 | 467,919 | 686,524 | 2,060,796 | 499,279 | 518,700 |
| 1994 | 3,849,973 | 567,905 | 825,896 | 2,607,957 | 569,255 | 663,545 |
| 1995 | 4,339,477 | 660,413 | 889,757 | 3,152,940 | 657,029 | 903,916 |
| 1996 | 4,890,598 | 721,828 | 1,099,775 | 3,561,397 | 671,106 | 957,500 |
| 1997 | 5,332,574 | 819,245 | 1,189,731 | 3,801,650 | 809,307 | 951,934 |
| 1998 | 4,944,432 | 571,135 | 911,371 | 3,520,309 | 611,013 | 803,109 |
| 1999 | 5,566,124 | 834,057 | 1,339,504 | 3,927,530 | 767,265 | 992,276 |
| 2000 | 6,204,199 | 815,765 | 1,401,695 | 4,568,691 | 881,247 | 1,118,797 |
| 12년간신장 | 3.53 | 3.25 | 3.19 | 6.70 | 7.16 | 7.36 |
| 연평균신장률 | 12.40 | 12.90 | 12.40 | 19.70 | 21.80 | 21.60 |

주: t년도의 징수액 C_t 와 t+1년도의 징수액 C_{t+1} 의 신장율 계산은 C_t 를 기준으로 하여 $\Delta C/C_t$ 의 백분비값을 사용하였다. 연평균신장률은 최근 11년간의 신장률을 평균한 값이다.

자료: 서울의 지방세, 취득세, 등록세 통계는 서울특별시, 『서울통계연보』
경기도의 지방세, 취득세, 등록세 통계는 경기도, 『경기통계연보』

3) 서울시에 대한 역차별

(1) 재정조정 제도상의 차별

지방세 수입에 대한 다른 구조적 제약은 현재 정부가 수평적 재정불균형을 완화하기 위해 운용하고 있는 재정조정제도에서도 찾아진다. 다른 지역과 달리, 현재 서울시는 재정자립도가 높다는 점을 들어, 재정조정 제도상의 차별적 대우를 받고 있는데, 이로 인해 서울시가 감당해야 할 막대한 행정수요가 중앙정부의 재정조정제도에서 무시되고 있는 실정이다. 이와 관련하여 다음과 같은 몇 가지 측면들이 지적되어야 할 것으로 보인다.

우선, 지방교부세의 비현실적 교부를 들 수 있다. 서울시는 재정자립도가 높다는 이유로 현재까지도 지방교부세 교부대상에서 제외되고 있는데, 문제는 재정자립도 산출 방식이 지방의 실제 재정상태를 반영하지 못하고 있다는 점이다. 현재 정부도 이러한 문제점을 인식하여 지방교부세의 산정 근거로 자연환경이나 경제적 여건이 상이한 지방자치단체들이 지역주민에게 제공해야 할 최소한도의 표준적인 행정수요를 제공할 수 있는 재원을 보장하는데 필요한 기준으로 기준재정수요란 것을 사용하고 있는데, 이 또한 각 지역의 재정 현실과 여건을 객관적으로 반영하고 있지는 않다.

더욱이 지방교부세 교부의 비현실성을 심화시키는 요소는 서울시의 경우 예외적으로 모든 자치구를 합산하여 기준재정수요액과 기준재정수입액이 산출됨으로 인해 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치구마저 지방교부세를 받지 못하고 있다는 점이다(조임곤, 1999: 36). 이와 같은 지방교부세 합산산정은 현행 지방자치법 시행령(제9조)에서 자치구는 통상의 시군과는 처리하는 행정의 대상과 범위, 기능과 권능의 차이를 두어 조정교부금을 지방교부세에 같음하여 교부하도록 한데 근거를 둔 것이다.

그러나, 이러한 합산산정은 몇 가지 측면에서 논리적 결함을 안고 있는 것이 사실이다. 우선, 대도시의 재정자립도가 높다고 해서, 대도시 내부의 자치구가 모두 재정적으로 건전하다고 보기 힘든데, 가령 은평구와 같은 일부 자치구들에서는 구세와 세외수입으로 인건비를 충당하지 못할 정도이다. 이러한 경우에, 조정교부금만으로는 자치구간 재정 불균등을 해결하는데 근본적 한계가 있기 때문에, 이들 재정이 어려운 자치구를 지방교부세의 교부단체에 포함하는 것이 타당할 것이다. 더욱이 자치구와 시·군의 사무배분 차이는 있지만 대도시에서는 인구밀집으로 인한 교통, 환경, 복지(homeless)청소, 쓰레기 등의 추가적인 행정서비스 부담이 있어 이에 대한 배려가 필요하다.

둘째, 그간 서울시는 지방양여금 배분에서도 제외되고 왔음을 또 다른 문제로 지적할 수 있다. 통상 지방양여금은 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 도로정비사업, 농어촌지역 개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등을 대상으로 하여 대상사업별로 배분비율 및 양여기준을 결정하고, 이에 의거하여 재원을 양여함으로써 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 지역간 균형적인 발전을 도모하는데 목적을 두고 있는 제도이다. 이들 도로정비사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업 등은 서울시도 긴요한 재정지출 영역 가운데 하나인 것이 사실인데, 양여금 배분대상

에서 서울시를 제외한 것은 불합리한 재정조정 운영의 하나로 지적되고 있다.

마지막으로, 국고보조금 제도에서 서울시가 직면하고 있는 차별적 대우가 지적되어야 하겠다. 현재 국고보조금은 재정분권의 논의에서 기본적으로 대폭 축소되어야 할 영역으로 보는데 합의가 존재하지만, 이와는 별도로 그 운영상의 불합리함이 존재하고 있다. 이와 관련하여, 서울시는 “보조금의예산및관리에관한법률”에 의거하여 국고보조금 지급 대상 사업의 대부분을 수행하고 있는데, 이로 인해 이들 사업들에 대한 재정수요가 막대하여 다른 시·도에 비해 많은 재정부담이 요구되고 있는 실정이다. 그러나 서울시는 사업수행과는 별개로 높은 재정자립도를 근거로 국고보조금 지급에서 타 지자체에 비해 차별적 대우를 받고 있는 실정인데, 이 또한 재정적 부담으로 작용하는 요인이라 할 수 있다.

(2) 차별적인 교육지원제도

서울시가 직면하고 있는 세입상의 제약은 지방 교육재정제도(지방교육비특별회계)에 가해지고 있는 역차별에서도 찾아진다. 이와 관련하여 현재 지방교육재정의 재원이 되고 있는 지방교육비특별회계의 수입은 서울과 부산의 경우, 공립 중등학교 교원 봉급의 각각 100%, 50%에 상당하는 액수에 대해 해당 자치단체 일반회계 전입금으로, 서울특별시 및 6개 광역시의 담배소비세 전입금, 시도세의 3.6% 등이 주를 이루고 있다. <표 2-24>는 이와 같은 지방교육비특별회계에 대해 지방자치단체가 부담하는 재원의 성격을 나타내고 있다. 서울시의 경우, 교육에 대한 재정적 부담은 공립중등교원(유치원교원포함) 봉급 전액과 시도세 전출금(즉, 특별시세의 3.6%)에 상당한다.

<표 2-24> 지방교육재정 중 지방부담재원의 성격

| 재원 구분 | | 규 모 | 재원 구분 | 사용용도 | 법적근거 |
|----------------------|-------------|---|----------------|----------------|---------------------------|
| 지방 자치 단체 부담 | 일반회계 전입금 | 의무교육기관을 제외한 공립의 각 급학교 교원 봉급(기본급) - 서울은 100% - 부산은 50% - 부산을 제외한 광역시와 경기 도는 10% | 일반 | 중등교원 봉급(공립) | 지방교육재정 교부금법 제11조 1항 |
| | 시·도세 전출금 | 특별시세 또는 광역시세, 도세 총 액의 3.6% | 일반 | 지방교육재정의 제수요 | 지방교육재정 교부금법 제11조 2항 |
| | 담배 소비세 | 서울특별시 및 광역시 담배소비세 의 45% | 일반 | 지방교육재정의 제수요 | 지방교육재정 교부금법 제11조 2항 |
| | 도서관 운영비 | 도서관 운영비 일부 | 목적 | 도서관운영비 | 도서관진흥법 제22조 |
| | 기 타 | 교육위원회와 시·도의회가 별도심 의·의결한 예산액 | 일반 또는 목적 | 지방교육재정의 제수요 | 지방재정법 |

이 경우에 대부분의 지역에 대해 국가가 지방교육특별회계의 90%에 상당하는 거의 대부분(부산시는 50%)의 예산을 지원하고 있는 것과 달리, 서울시는 예외적으로 전액을 서울시의 일반회계에서 지원하도록 하고 있다. 2002년 최종예산 기준으로 서울시 일반회계에서 교육비특별회계에 지원되는 교원인건비는 약 2,621억원이다.

4) 부담금 제도의 불합리성

앞서 언급한 바와 같이, 현재 다양한 대상에 대해 부과되고 있는 부담금은 비록 적은 규모이기는 하지만, 재정적 수입의 일부를 차지하고 있다. 이들 부담금을 둘러싼 문제는 징수와 사용(지출)간 괴리, 다시 말해 응익적 원리에 기초한 징수와 비응익적 원리에 기초한 지출로부터 발생하는 불합리성으로 귀착된다. 이미 지적한 바와 같이, 부담금은 국지적으로 유발되는 외부불경제와 사회적 비용에 대한 대가로서 징수되는 바, 다분히 국지적·지역특정적 속성을 가지는 것인데, 실제에 있어서 부담금의 유발원인은 분리된 채 다른 용도와 타 주체로 전용되고 있는 실정이다.

<표 2-25> 서울시의 부담금 징수현황

| 구 분 | 2001 | 2000 | 1999 | 1998 | 1997 | 1996 | 1995 | 1994 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|
| 계 | 259,950 | 232,426 | 213,389 | 182,901 | 145,399 | 122,299 | 69,544 | 53,217 |
| 환경개선부담금 | 134,787 | 121,700 | 110,860 | 96,039 | 83,838 | 65,376 | 47,744 | 35,707 |
| 배출부과금 | 216 | 225 | 195 | 216 | 243 | 53 | 118 | 400 |
| 수질개선부담금 | 65 | 123 | 78 | 28 | 275 | 156 | 90 | - |
| 농지전용부담금 | | 30 | 101 | 62 | 85 | 41 | 111 | 5 |
| 개발부담금 | 891 | 441 | -159 | 3,172 | 3,753 | 26,814 | | |
| 과밀부담금 | 79,423 | 67,976 | 64,952 | 46,477 | 22,400 | 6,649 | 3,798 | 405 |
| 교통유발부담금 | 44,568 | 41,931 | 37,362 | 36,907 | 34,805 | 23,210 | 17,683 | 16,700 |

주: 농지전용부담금은 2002년 1월 1일 폐지되었음. 배출부과금 94년도 금액은 과년도 포함금액임.
 자료: 서울시 세제과 내부자료

<표 2-26> 과밀부담금 부과 및 징수현황

| 구 분 | 부 과 | | 징 수 | |
|----------|-----|---------|-----|---------|
| | 건 수 | 금 액(억원) | 건 수 | 금 액(억원) |
| 계 | 306 | 4,903 | 188 | 1,998 |
| 1994 | 25 | 375 | 5 | 4 |
| 1995 | 37 | 734 | 27 | 38 |
| 1996 | 48 | 607 | 22 | 66 |
| 1997 | 66 | 982 | 41 | 224 |
| 1998 | 58 | 943 | 31 | 465 |
| 1999 | 35 | 658 | 40 | 650 |
| 2000(7월) | 36 | 604 | 22 | 551 |

자료: 건설교통부, 수도권계획과

이들 부담금의 귀속과 관련하여 그 절반이 지방의 일반회계로 귀속되고 있지만, 나머지 절반은 중앙의 토지관리 및 지역균형발전 특별회계로 편입되어 주택, 지역사회개발, 국토계획조사 등에 활용되고 있다. 뿐만 아니라 지역에 귀속되는 50%의 부담금조차 차치구로 귀속되고 있어서, 사실상 서울시는 부담금의 배분에서 제외되고 있는 실

정이다. 이와 같은 부담금 운용체제는 실상 개발이 국지적인 경우에 조차, 환경오염, 교통체중, 상하수도 등 외부경제가 비교적 광역화되는 현실에 비추어 볼 때, 배분상의 합리성을 결여하고 있다고 할 수 있다. 환경관련 부담금의 경우에도 이러한 상황은 크게 다르지 않아 보인다. 현재 수수료 성격으로 교부되고 있는 환경관련 부담금을 귀속 시킴으로써 결과적으로 징수와 사용(지출)간 체계적인 괴리를 유발하고 있는 것이다.

3. 재정부채에 따른 세출상의 제약

대도시로의 성장에는 주택, 교통, 환경 등 성장을 체계적으로 관리하기 위한 대규모의 재정지출을 수반하기 마련이다. 이들 재정소요에 대해, 도시의 제한된 재정능력은 공채 발행, 정부기금 차입, 해외차관 등 대규모의 도시기반시설 건설에 소요되는 재원 확보를 위한 제반의 조치들이 시도되고, 이로 인해 다양한 세출상의 제약을 초래하고 있다. 2001년 말 현재 서울시의 부채(원금잔액)은 6조 1,925억원에 달하고, 2002년에 상환한 납부이자만도 3,854억에 이르고 있다. 여기에는 지하철공사, 도시철도공사, 도시개발공사, 강남병원 등 투자기관 부채 약 4조3천억원을 포함하고 있다. 이는 2001년도 '서울시 일반회계 총세입결산액'의 70%, 서울시 지방세액의 87.1%에 달하는 규모이다.

이들 재정부채가 가지는 문제점은 그것이 효율적으로 관리되지 않을 경우, 지속적으로 증가될 가능성이 크다는 점에 있다. 가령, 1991년 기준 세입 6조 7,067억엔에 부채가 1조 7,764억엔이던 동경도의 재정은 부채 대 세입의 비율이 26%에 불과하였으나, 경기침체로 말미암아 세입의 증대를 동반하지 않은 채 부채가 6조 4천억엔으로 증가하여 7년 후인 1998년 부채 대 세입의 비율이 96%까지 급상승한 것으로 알려지고 있다 (조임곤, 1999: 33).

한편, 서울시 부채 재정에서 대부분을 차지하고 있는 것이 지하철 부채이다. 이와 같은 지하철 부채는 <표 2-27>에서 알 수 있듯이 서울시 외에 국내 대부분의 대도시가 직면하고 있는 재정 부채의 주요 요소이다. 2002년 말 지하철 부채 원금잔액은 지하철공사가 약 2조 6,918억, 도시철도공사가 약 1조 7,775억으로, 총 4조 4,693억원에 달하고 있다. 이외에, 2002년 말 도시철도건설사업특별회계의 부채 원금잔액이 약 6천3백억에 달하고 있다. 지하철 건설 및 운영과 관련한 부채가 총 5조원이 넘는 셈인데,

이는 2002년도 서울시 지방세 징수액 6조, 9,240억원의 74%에 달하는 규모이다.

<표 2-27> 대도시 지하철채무 현황(1999년말)

단위: 억원

| 구분 | 총채무 (A) | 지방채 | 지하철 채무 (B) | 1인당 총채무 (만원) | 1인당 지방채 (만원) | 지방세 (C) | B/A | A/C |
|----|------------|--------|------------------|--------------------|--------------------|------------|------|------|
| 합계 | 139,373 | 77,424 | 61,940 | 56.2 | 31.2 | 81,039 | 44.4 | 1.72 |
| 서울 | 65,192 | 14,709 | 50,483 | 49.2 | 11.1 | 45,171 | 77.4 | 1.44 |
| 부산 | 22,164 | 22,664 | - | 59.4 | 59.4 | 11,993 | - | 1.89 |
| 대구 | 23,424 | 18,397 | 5,027 | 93.5 | 73.4 | 7,523 | 21.5 | 3.11 |
| 인천 | 12,324 | 5,885 | 6,439 | 49.1 | 23.4 | 8,028 | 52.2 | 1.54 |
| 광주 | 8,429 | 8,429 | - | 62.1 | 62.1 | 4,110 | - | 2.05 |
| 대전 | 7,340 | 7,340 | - | 53.8 | 53.8 | 4,214 | - | 1.74 |

주: 1인당 총채무와 1인당 지방채의 합계는 평균치임.

물론 지하철 건설과 같이 사업초기에 대규모의 투자가 소요되는 도시기반시설 건설에 따른 재정부채의 문제는 비단 국내에만 국한된 문제가 아닌 국제적 현상인 것이 사실이다. 그러나, 차이점은 외국 주요 도시의 경우 지하철 건설비용의 평균 60%를 중앙정부가 보조해 주고 있다는 점이다. 외국 주요 도시별로 지하철 건설자금의 중앙정부 부담 비율을 보면, 뉴욕시가 33.4%, 동경도가 35%, 파리가 50%, 워싱턴이 50%, 런던시가 75%, 몬트리올시가 100%이다(이종규, 1996)⁸⁾. 뿐만 아니라, 건설 외에 운영에 대해서도 지방정부에 더해 광역정부, 심지어 중앙정부도 일정한 재정 지원을 하고 있는 점도 차이를 보이고 있다.

제 3 절 소결 : 취약한 재정적 자주권

8) 미국의 도시철도 건설자금의 연방정부 부담비율은 평균 68%, 주정부는 15%이다.(교통개발연구원, 1996)

지금까지 세입과 세출의 측면에서 서울시가 직면하고 있는 다양한 재정적 문제점을 살펴보았다. 이러한 문제들은 궁극적으로 지방의 재정적 자주권을 제약하는 요인들의 일부라 할 수 있다. 더욱이 대도시 서울의 경우 지방세가 가지는 일반적 문제 외에 역차별이라는 요인이 추가로 작용하고 있기 때문에 재정적 제약이 더욱 클 것으로 예상된다.

이러한 현실을 염두에 두고, 현재 각 지방의 재정적 자주권의 수준을 분석해 보는 것은 앞서의 제반 논의를 종합적으로 평가한다는 의미에서 상당한 의의를 가질 것으로 생각된다. 이러한 경우에, 재정자주권이 보장되는 정도는 우선 세목과 세율결정 등 과세의 자주권을 둘러싼 제반 제도적 장치를 통해 일차적으로 언급될 수 있다. 국내의 경우, 현행 지방세제는 세목의 결정권은 물론, 과표와 세율에 관한 결정권이 부여되어 있지 않고 있다. 다만 제한적으로 탄력세율에 대한 권한을 일부 부여하고 있는 실정이다.

실질적인 재정자주권 수준은 뒤에 다시 언급될 것처럼 세출측면에서의 재정자주권과 함께 세입측면에서의 재정자주권으로 구분된다. 전자가 중앙정부에 의한 지방지출을 포함하여 어느 지방에서 이루어진 전체 재정지출 가운데 지방에 의한 자율적 결정이 가능한 지출부분으로 측정될 수 있는데, 이는 이론적으로만 가능할 뿐이다⁹⁾. 반면, 세입측면에서 재정자주권, 즉 과세자주권은 아래 ①과 ②식으로 표현되듯이, 한 지역에서 징수된 조세 총액, 즉 국세와 지방세(혹은 세외수입 포함) 가운데 지방의 자율적 결정이 가능한 조세인 지방세(혹은 세외 수입 포함)의 상대적 비중으로 가늠해 볼 수 있다. 이와 같은 개념적 구분에 근거해 볼 때, 95년부터 2000년까지 세입을 기준으로 한 각 지역별 재정자주권의 수준을 실제 분석한 결과는 <표 2-28>에 요약되어 있다.

9) 물론 이론적으로 다음과 같이 세표상의 재정자주권의 수준을 분석하는 것이 가능하다. 그러나 현실적으로 한 지역의 총지출 가운데 지방이 자율적으로 결정할 수 있는 지출에 관한 통계가 없기 때문에 사실상 그 측정이 불가능하다.

$$FDEi = \frac{\text{자치단체 } i \text{의 지방세징수액} + \text{세외수입}}{\text{자치단체 } i \text{의 내국세징수액} + \text{지방세징수액} + \text{세외수입}} - \textcircled{1} \quad \text{or}$$

$$\frac{\text{자치단체 } i \text{의 지방세징수액}}{\text{자치단체 } i \text{의 내국세징수액} + \text{지방세징수액}} - \textcircled{2}$$

<표 2-28> 지역별 재정자주권 수준(세입 기준)

| 구분 | ①식을 기준 | | | | | | ②식을 기준 | | | | | |
|----|--------|------|------|------|------|------|--------|------|------|------|------|------|
| | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2000 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 2000 |
| 서울 | 0.19 | 0.23 | 0.23 | 0.18 | 0.18 | 0.17 | 0.16 | 0.17 | 0.18 | 0.15 | 0.16 | 0.14 |
| 부산 | 0.36 | 0.41 | 0.38 | 0.38 | 0.40 | 0.40 | 0.32 | 0.33 | 0.31 | 0.34 | 0.36 | 0.34 |
| 대구 | 0.45 | 0.47 | 0.44 | 0.48 | 0.50 | 0.46 | 0.36 | 0.38 | 0.36 | 0.38 | 0.37 | 0.37 |
| 인천 | 0.44 | 0.35 | 0.43 | 0.56 | 0.52 | 0.52 | 0.37 | 0.29 | 0.38 | 0.51 | 0.46 | 0.46 |
| 광주 | 0.39 | 0.45 | 0.45 | 0.45 | 0.48 | 0.44 | 0.28 | 0.31 | 0.30 | 0.30 | 0.33 | 0.33 |
| 대전 | 0.41 | 0.37 | 0.42 | 0.41 | 0.38 | 0.32 | 0.37 | 0.32 | 0.36 | 0.37 | 0.33 | 0.28 |
| 울산 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 시계 | 0.26 | 0.29 | 0.30 | 0.25 | 0.26 | 0.23 | 0.21 | 0.22 | 0.23 | 0.21 | 0.21 | 0.19 |
| 경기 | 0.34 | 0.38 | 0.37 | 0.38 | 0.36 | 0.34 | 0.30 | 0.31 | 0.31 | 0.31 | 0.31 | 0.28 |
| 강원 | 0.35 | 0.39 | 0.41 | 0.31 | 0.31 | 0.32 | 0.27 | 0.29 | 0.29 | 0.20 | 0.20 | 0.21 |
| 충북 | 0.31 | 0.30 | 0.36 | 0.29 | 0.27 | 0.29 | 0.21 | 0.18 | 0.23 | 0.16 | 0.16 | 0.17 |
| 충남 | 0.38 | 0.44 | 0.47 | 0.47 | 0.39 | 0.43 | 0.31 | 0.34 | 0.35 | 0.31 | 0.26 | 0.30 |
| 전북 | 0.29 | 0.26 | 0.27 | 0.30 | 0.27 | 0.25 | 0.21 | 0.18 | 0.18 | 0.19 | 0.20 | 0.17 |
| 전남 | 0.41 | 0.38 | 0.46 | 0.40 | 0.38 | 0.35 | 0.31 | 0.27 | 0.30 | 0.22 | 0.24 | 0.22 |
| 경북 | 0.27 | 0.28 | 0.32 | 0.42 | 0.35 | 0.24 | 0.23 | 0.23 | 0.26 | 0.33 | 0.25 | 0.17 |
| 경남 | 0.25 | 0.25 | 0.35 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.20 | 0.20 | 0.27 | 0.25 | 0.23 | 0.23 |
| 제주 | 0.35 | 0.36 | 0.41 | 0.40 | 0.43 | 0.43 | 0.29 | 0.28 | 0.29 | 0.26 | 0.30 | 0.30 |
| 도계 | 0.32 | 0.33 | 0.37 | 0.37 | 0.34 | 0.33 | 0.26 | 0.26 | 0.29 | 0.27 | 0.26 | 0.24 |
| 전국 | 0.28 | 0.30 | 0.32 | 0.28 | 0.28 | 0.26 | 0.23 | 0.23 | 0.24 | 0.22 | 0.23 | 0.20 |

분석결과에 의하면, 2000년 현재 세입을 기준으로 한 전국의 재정자주권 수준은 0.28(①식 기준), 0.20(②식 기준)으로 극히 낮은 수준을 나타내고 있다. 말하자면, 한 지역에서 징수되는 전체 조세액 가운데, 지역의 자주권이 가능한 몫이 많게는 30%, 적게는 20%에 불과하다는 의미이다. 그 추세 또한 크게 다르지 않아, 95년 이후 다소간 증대되던 재정자주권은 97년을 기점으로 최근까지 점차 하락하는 경향을 보이고 있다. 말하자면 특정 지역의 조세총액 가운데 지역의 자주권 행사가 가능한 영역이 점차 줄어들고 있음을 시사하는 것이다.

한편, 서울시의 경우 세입상의 재정자주권의 수준은 2001년 현재 0.17(②식을 기준으로 할 경우 0.14)로 분석되어, 대도시 평균인 0.26이나 도의 평균인 0.33은 물론, 전국의 평균적인 재정자주권 수준인 0.26보다도 낮은 수준을 나타내고 있다. 이러한 결과는 서울시에 가해지는 다양한 차원의 재정적 역차별로 인해 이미 어느 정도 예견된 바이며, 지방세 구조에 대한 앞서의 분석 가운데 하나, 즉 서울시가 나타내는 높은 수준의 담세액과 이에 상반되는 낮은 수준의 1인당 예산액이라는 분석 결과와도 일관된다.

제 4 절 서울시 재정수요 예측과 전망

현행 조세체계가 가지는 문제점을 체계적으로 분석하는 것이 연구의 출발점을 이루는 것과 함께, 국세와 지방세를 합리적으로 재배분하기 위해서는 향후 단기 혹은 중장기에 재정수요를 객관적으로 예측·전망하는 것 또한 분석의 중요한 전제조건이다. 이러한 분석이 선행될 경우 비로소 국세를 지방화해야 할 필요성이 설득력을 가질 수 있음은 물론, 어떤 수준으로 배분할 것인가에 관한 지식도 보다 구체성을 띠는 것이기 때문이다. 본 절에서는 이러한 판단 하에 재정수요 예측에 관한 몇 가지 방법론적 모형을 검토한 뒤 단기와 중장기의 재정수요를 예측해보고자 한다.

1. 재정지출 수요의 예측방법

재정수요예측에 관한 연구는 세입추계와 비교하여 상대적으로 저조한 편이다. 그만큼 재정수요 예측의 정확성을 기하기 어렵기 때문일 것이며, 재정수요에 영향을 주는 변수들이 복잡하고, 불확실한 중장기 예측의 경우에는 더욱이 그러하다. 이러한 사실에

도 불구하고, 기존 연구에서 사용하는 예측방법은 질적 방법(정성적 방법)과 양적 방법(정량적 방법)등 크게 두 가지 방법이 활용되고 있다. 질적 방법의 경우 전문가의 판단, 적당한 방법, 유사사례, 비교연구 방법에 주로 의존하고 있고, 양적 방법으로는 요인분석, 시계열 분석, 회귀분석 등이 다각적으로 활용되고 있다. 이하에서는 각각의 방법을 간략하게 살펴보고 난 뒤, 일정한 방법에 근거하여 서울시의 재정수요에 대해 단기와 중장기로 구분하여 예측을 시도해 보고자 한다.

□ 질적인 방법

첫째, 전문가들의 판단에 근거한 예측방법이 있는데, 이 방법은 체계적으로 정리된 계량적 자료가 없는 경우 전문가들의 주관적 판단에 의존한다. 물론 이 방법론은 미래의 재정지출을 예측함에 있어 전문가의 주관에 의존하고 있기 때문에 영향요인을 종합적으로 고려할 수 없으며, 자연히 예측의 객관성을 보장하기도 어려운 것이 사실이다.

둘째, 적상형 방법이 있는데, 이 방법은 앞의 방법과 마찬가지로 전문가의 판단에 의존하되, 예측의 정확성을 좀 더 기하기 위한 방법이다. 연구자의 판단에 따라 다양한 기법을 조합하여 미래의 재정지출규모를 예측하는 것이 통상적이다. 가령 서울시 재정지출이 전국의 총재정지출이나 경제규모(GDP)에서 차지하는 비중의 추이를 통해 재정지출을 예측하는 방법처럼 다양한 기법을 조합하여 재정수요를 예측한다.

셋째, 유사 사례의 비교연구에 의한 방법으로, 이 방법은 체계적으로 정리된 자료가 부재한 경우, 유사한 사례를 통해 재정지출을 예측하는 방법이다. 유사 사례를 통한 방법은 통상 지출규모보다는 지출구성비의 변화를 설명하고 예측하는데 주로 활용되고 있다. 서울시 재정지출의 구성변화를 설명, 예측하기 위해 동경도의 70년대 중반을 준거로 활용한 김지욱(2000)의 연구를 그 예로 지적할 수 있다. 그렇지만 이 방법은 지방정부간의 문화, 제도적 맥락이 상이하기 때문에 유사 사례의 선정 및 결과의 해석에 한계가 있을 수 있다.

□ 양적인 방법

첫째, 요인분석법이다. 일정 수준의 사업을 수행하는데 필요한 사업량을 조사하여

재정지출 규모를 추정하는 방법이다. 구체적 방법은 재정지출의 항목을 세부적으로 분류 → 각 항목별 사업단위를 개발 → 사업의 단위비용 산정 → 업무량을 추정하여 단위비용과 곱하여 재정지출 규모를 산정하는 방법이다. 가령, 기준 재정수요 추정이 이러한 방법에 기초하고 있는데, 이 방법은 업무 단위나 서비스 단가를 객관적으로 산출하기 어렵다는 단점이 존재한다.

둘째, 시계열 분석방법으로, 일정기간 동안 구축된 자료를 토대로 시간의 변화를 적용하여 미래의 재정지출 규모를 예측하는 방법이다. 시계열 방법에는 순환변동, 계절변동, 불규칙 변동 등이 있으며, 보통 일정 성장률을 가정하는 방법(constant growth rate)과 선형추세를 가정하는 방법(linear time trend)이 일반적으로 사용된다. 이 방법은 재정지출의 변화가 심하지 않고 경제적·정치적 상황이 안정된 경우에 유용한 것이 사실이지만, 재정지출의 영향요인으로 시간만을 고려하고 있어 다른 사회·경제적 변수를 고려할 수 없다는 단점을 가지고 있다.

최근 시계열 분석방법에 기초한 예측연구에서 사용된 예측모형과 예측값은 다음과 같다. 우선 1994년에 수행된 연구가 있는데, 1972년부터 1992년까지 21년 자료를 활용하여 세출부문별로 시계열분석을 실시하였다. 각 부문별 시계열 모형은 <표 2-29>에 요약되어 있다.

<표 2-29> 세출예측을 위한 세출부문별 시계열모형(1994년)

| 세출부문 | 시계열 모형 | R Square |
|-------|---|----------|
| 일반행정비 | $Y = 5095658 + 8632949X$ (Y=일반행정비 예측 값, X=년도, 단위=천원) | 0.56 |
| 지역개발비 | $Y = -150375755 + 34924847X$ (Y=지역개발비 예측 값, X=년도, 단위=천원) | 0.54 |
| 사회복지비 | $Y = -51088976 + 18505777X$ (Y=사회복지비 예측 값, X=년도, 단위=천원) | 0.70 |
| 산업경제비 | $Y = 9282844 + 558157X$ (Y=산업경제비 예측 값, X=년도, 단위=천원) | 0.08 |
| 민방위비 | $Y = -13441194 + 6444461X$ (Y=민방위비 예측 값, X=년도, 단위=천원) | 0.92 |

다른 연구로는 2000년에 수행된 연구로 단변량 시계열 모형과 다변량 시계열모형 등 두 차원으로 예측이 이루어졌다. 우선 단변량 시계열 모형의 경우 총재정지출 자체

에 대한 단변량 예측시 ARIMA모형중 1차 차분한 시계열을 1차의 자기회귀과정, 1차의 이동평균과정을 결합한 ARIMA(1,1,1)모형이 가장 적합한 것으로 판단하고 재정지출 예측에 활용하였다. 예측 모형은 다음과 같다.

ARIMA(1,1,1) 모형

$$Y^* = -0.13 + 0.98Y^*_{t-1} + e_t - 0.92e_{t-1}$$

$$Y^* = Y_t - Y_{t-1}, Y_t \text{는 1인당 재정지출}$$

2000년 구축모형으로서 다변량 시계열모형의 경우에는 추정계수에 사전제약을 부과하는 베이지언VAR 모형을 사용하여 재정지출 예측에 활용하였으며, 이 모형에 의한 예측값은 <표 2-30>과 같다.

일반적 사전확률에 의한 베이지언 VAR모형

$$\{(1.00 \ 0.50 \ 0.50 \ 0.50), (0.1 \ 1.50 \ 0.10 \ 0.10), (0.5 \ 0.5 \ 1.00 \ 0.50), (0.50 \ 0.50 \ 0.50 \ 1.00)\}$$

<표 2-30> ARIMA모형과 BVAR모형에 의한 서울시 재정지출의 예측 값

단위: 백만원

| 총재정지출 | 2001년 | 2002년 |
|---------|------------|------------|
| ARIMA모형 | 10,446,650 | 11,033,904 |
| BVAR모형 | 11,008,188 | 11,650,554 |

셋째, 계량경제모형이다. 경제학과 통계학의 이론을 바탕으로 하고 있으며 회귀분석(Regression)방법이 가장 보편적으로 활용되고 있다. 본 방법은 재정지출에 영향을 줄 것으로 생각되는 독립변수를 찾아내고 재정지출과의 인과관계를 모형으로 구축한 후, 모형과 독립변수의 통계적 유의성을 판단한 후 구축된 모형을 통해 재정지출을 예측하고 있다. 본 방법은 자료의 수집과 분석에 많은 시간과 기술이 필요하며, 모형 또는 자료가 부적절하면 추정결과의 신뢰성이 크게 제약받는다라는 단점이 있다.

1994년 실행된 연구에서도 이 방법에 기초하여 재정지출을 일반행정비, 지역개발비, 사회복지비, 지원제비 등 4개 분야로 구분하고 각각의 예측모형을 구축하였는데, 예측모형과 예측치는 <표 2-31>과 같다. 본 연구에서도 단기 예측을 위해 회귀분석 방법

이 활용되었다.

<표 2-31> 세출예측을 위한 세출부문별 회귀모형(1994년)

| 세출부문 | 회귀모형 | R Square |
|-------|---|----------|
| 일반행정비 | $Y = -459312223 + 72.23X_1 - 169.89X_2$ (Y=일반행정비 예측 값, X_1 =총인구, X_2 =자동차수, 단위=천원) | 0.85 |
| 지역개발비 | $Y = -50108666 + 649.33X_1$ (Y=지역개발비 예측 값, X_1 =자동차수, 단위=천원) | 0.82 |
| 사회복지비 | $Y = -71853732 + 3678389X_1$ (Y=사회복지비 예측 값, X_1 =물가지수, 단위=천원) | 0.75 |
| 지원제비 | $Y = -37506612 + 518.08X_1$ (Y=지원제비 예측 값, X_1 =자동차수, 단위=천원) | 0.92 |

자료: 서울시정개발연구원, 1994.

2. 서울시 재정수요 예측

1) 단기예측

지난 80년 이후 서울시 세출에 관한 과거 시계열을 기초로 하여 향후 5년간 재정수요에 관한 단기 예측을 시도하였다. 앞서 예측 방법론에서 언급한 바와 같이, 재정예측(세출예측)을 위한 기법으로는 시계열분석기법과 회귀분석기법이 일반적으로 사용되는데, 본 연구에서는 회귀분석기법이 이용되었다. 회귀분석기법의 경우, 세출에 영향을 주는 독립변수를 식별하고, 이를 토대로 인과적 함수를 정립하여 계수를 추정하는 방법임은 이미 언급한 바와 같다.

세출에 영향을 주는 독립변수로는 일반적으로 인구, 소득, 면적, 경기변동 등이 있으나, 이는 세출 기능별로 상이할 수 있다. 기능별 분류는 주기적으로 변화하지만, 일반적으로 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 기타 경비 등으로 구분할 수 있다. 종속변수는 실질세출액으로서 경상세출액을 95년 소비자물가지수를 나눈 값을 활용하였다.

본 연구에서는 단계적 회귀분석(stepwise regression)에 의한 세출예측을 통해 단기 재정수요를 추정하였는데, 이는 가능한 모든 변수를 독립변수로 사용하여 개별 독립변

수별로 단계적 적합성을 추정하는 방법이다. 다음 <표 2-32>는 각 세출영역별 개별 변수별로 적합성 추정을 한 결과이다.

일반행정비는 공무원수, 사회복지시설수가 유의한 변수로 나타났으며, 사회개발비는 공무원수와 1인당세부담액이 유의한 변수로 나타났다. 경제개발비는 공무원수, 건축허가면적, 광공업체수, 사회복지시설수, 쓰레기배출량 등이 유의한 변수로 나타났다. 민방위비는 인구수와 음의 관계를, 공무원수 및 1인당세부담액, 그리고 기타 경비는 건축허가면적, 1인당 세부담액, 광공업체수 및 쓰레기배출량 등과 유의한 관계를 보이고 있다.

회귀분석에 의한 예측시, 독립변수에 대한 예측치가 요구되나, 본 연구에서는 인구의 경우 통계청이 발표한 장래인구추계를 사용하고, 여타 변수에 대해서는 최근 5년간 연평균증가율을 고려하여 예측하였다.

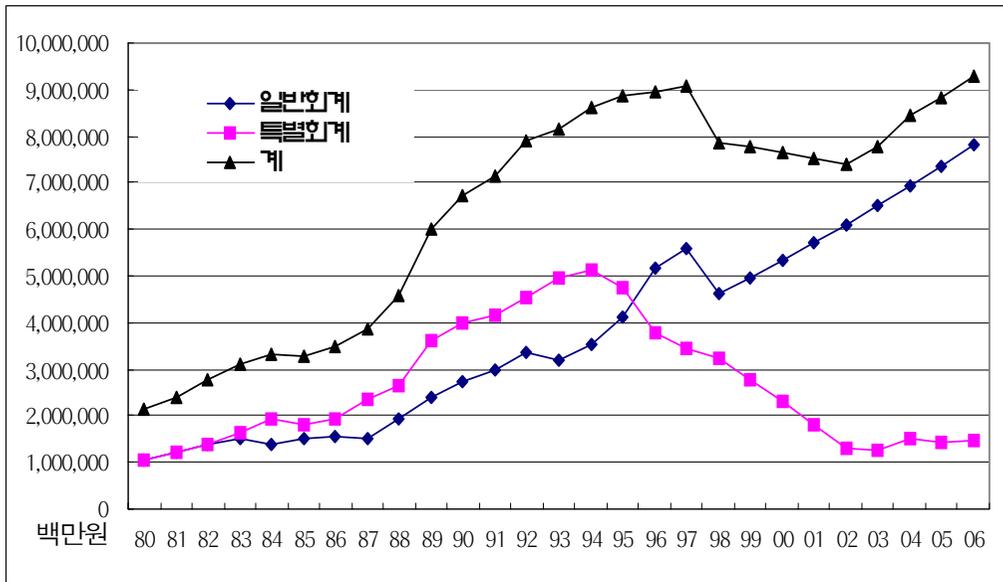
<표 2-32> 세출기능별 독립변수 적합성 검증

| 세출기능 | 변 수 | 계 수 | t-value | p-value | 비고 |
|-------|----------|-------------|---------|---------|---------------------|
| 일반행정비 | 상수 | -3,658,629 | 5.63 | 0.0260 | R-square : 0.387 |
| | 공무원수 | 2566.74 | 14.41 | 0.0009 | |
| | 사회복지시설수 | 6.01 | 4.94 | 0.0360 | |
| 사회개발비 | 상수 | -7,456,797 | 6.95 | 0.0148 | R-square: 0.9438 |
| | 공무원수 | 6349.57 | 12.06 | 0.0021 | |
| | 1인당 세부담액 | 39.23 | 55.83 | <.0001 | |
| | 광공업사업체수 | 488.10 | 23.54 | <.0001 | |
| 경제개발비 | 상수 | -5,157,308 | 2.72 | 0.1142 | R-square: 0.9378 |
| | 공무원수 | 7379.10 | 15.46 | 0.0008 | |
| | 건축허가면적 | -0.26 | 3.33 | 0.0825 | |
| | 광공업사업체수 | 1,210.06 | 28.18 | <.0001 | |
| | 사회복지시설수 | -57,397 | 3.24 | 0.0863 | |
| | 쓰레기배출량 | -498.07 | 54.03 | <.0001 | |
| 민방위비 | 상수 | -1,384,579 | 25.2 | <0.0001 | R-square: 0.69 |
| | 인구수 | -0.06 | 4.65 | 0.0417 | |
| | 공무원수 | 1,227.80 | 51.41 | <.0001 | |
| | 1인당 세부담액 | 0.52 | 66.09 | <.0001 | |
| 기타 경비 | 상수 | -313,556 | 0.06 | 0.8154 | R-square: 0.8151 |
| | 건축허가면적 | 0.47 | 6.87 | 0.0156 | |
| | 1인당 세부담액 | 47.45 | 26.79 | <.0001 | |
| | 광공업 업체수 | 1,078.23 | 10.18 | 0.0042 | |
| | 쓰레기 배출량 | 261.51 | 8.02 | 0.0097 | |
| 특별회계 | 상수 | -19,624,141 | 25.58 | <.0001 | R-square: 0.8151 |
| | 공무원수 | 15,634 | 34.29 | <.0001 | |
| | 1인당 세부담 | 76.40 | 184.50 | <.0001 | |
| | 쓰레기배출량 | -204,693 | 17.15 | 0.0004 | |

□ 분석의 결과

전체적으로 서울시 세출은 80년대 후반 급격한 증가를 보인 뒤, 90년대 후반 이전 까지 완만한 증가를 거쳐, 90년대 후반 외환 위기를 계기로 일시적으로 하락하는 추세

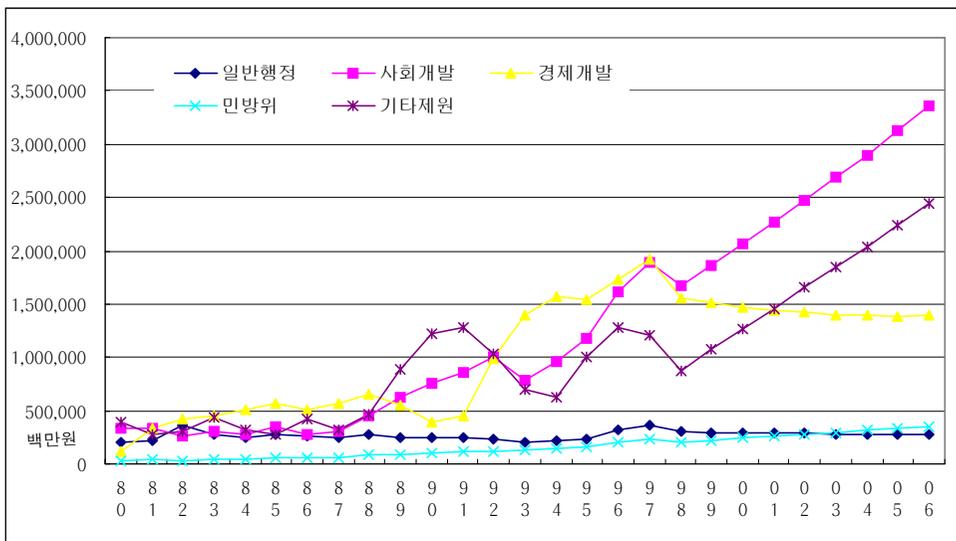
를 나타내고 있다. 이러한 추세는 2002년을 기점으로 다시 성장할 것으로 전망되는데, 연간 5천억원 정도의 재정지출 증가가 있을 것으로 추정되어 예측기간인 2002~2006년간 대략 총 2조원 정도의 증가를 보일 것으로 예측되었다(예측치는 부록참조). 이러한 단기간의 세출성장 추세는 98년 이후 일반회계의 지속적인 성장에 기인한 바 크다. 반면 특별회계는 같은 기간 2002년까지 지속적인 하락을 경험한 뒤, 2002년 이후 경미한 성장추세를 보일 것으로 예측된다.



<그림 2-5> 서울시 재정수요 예측

지출의 성장을 좀더 분석적으로 살펴보기 위해 앞의 회계별 세출을 기능별로 구분한 뒤 분석한 결과, 세 가지 유형의 서로 다른 지출패턴이 있을 것으로 예측되었다. 우선, 일반적으로 경직성 경비로 알려진 일반행정비와 민방위비 등은 경직성 경비의 성격상, 큰 변화 없이 일정한 수준을 유지할 것으로 예측되었다. 반면, 경제개발비는 91~97년 사이 급격한 성장을 거쳐, 97년 이후 하향안정화 추세를 나타내고 있다. 마지막으로 사회개발비와 기타 경비 등은 98년까지 주기적으로 상승과 하락을 겪은 이후, 98년부터 지속적인 상승추세를 보인다. 이러한 추세는 예측기간은 2002~2006년에도 지속되는 것으로 예측되고 있다.

따라서, 예측 기간내 총세출 및 일반회계세출의 지속적인 증가는 사회개발 및 기타 경비의 증가를 중심으로 이루어질 것으로 분석된다. 이러한 예측결과는 최근 교육 및 문화, 보건의료, 사회복지 등을 중심으로 공공지출 증가 추세를 반영한 것이며, 이와 함께 서울시의 재정부채 또한 향후 재정지출 증가에 상당한 압력으로 작용하게 될 것을 시사하고 있다. 그러나 이와 같은 예측은 과거 추세에 기초한 단기 예측에 불과한 것이기 때문에, 경제적, 정치·사회적 변화를 반영한 중장기 재정수요가 고려되어야 할 것이다.



일반행정비: 입법 및 선거관계, 일반행정비, 사회개발비: 교육문화비, 사회복지비, 주택 및 지역사회개발비, 경제개발비: 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발비, 교통관리비, 기타 경비: 지방채상환, 교부금, 예비비, 제지출금

<그림 2-6> 기능별 세출예측(2002~2006)

2) 재정수요의 중장기 전망

단기예측과 함께 중장기 재정전망 또한 국가와 지방의 재원배분에서 고려되어야 할 요소이다. 이 경우에 중장기 재정 전망의 특성상 질적인 방법이 요구되는데, 여기에는 인구변동으로부터 사회·문화적 요인에 이르기까지 다양한 요인이 고려되어야 한

다. 우선, 인구구조의 변화에 따른 행정수요의 변화를 살펴보면, 1992년 1,093만인을 기점으로 서울시 인구가 점차 안정화 단계에 접어들고 있다. 그러나 평균수명의 연장과 낮은 출산율로 인해 아동인구는 감소한 반면, 65세 이상 노령인구가 현저하게 증가하고 있고, 동시에 한 세대 가구나 독거 가구도 증가하고 있다. 이에 따라 가구수의 증대와 이에 따른 주택수요의 확대, 교육 및 보육서비스 시설 수요 증대, 실버타운·노인병원·재가복지사업 등 노인복지수요 급증이 지속될 것으로 예상되고 있다.

이와 관련하여, OECD 한국경제보고서(2000)는 한국이 2000년 현재 노인인구 7% 이상인 이른바, 노령화 사회로 진입하였으며, 2022년 노인인구 14% 이상의 노령사회로의 진입할 것으로 추정하고 있다. 서울에 거주하는 외국인과 그 가족의 유입이 지속적으로 증가하고 있어, 양질의 공공서비스 공급에 대한 압력 또한 상존하고 있다. 이외에, 한편으로 주 5일제 등 근로시간 단축으로 인해 본격적인 여가와 위락을 위한 관광 및 문화행정 수요가 급증할 것으로 예상되며, 다른 한편으로 대량실업·청년실업의 장기화에 대응하기 위한 재정지출의 급증도 예상된다.

정보화와 지식기반사회로의 이행에 따르는 행정수요의 증대, 정보격차 등 정보사회 역기능을 해소하기 위한 공공투자, 행정업무의 정보화, 민원행정의 온라인을 위한 기반 조성 등 전자정부의 확대에 따르는 행정수요, 국제적 거래와 경쟁심화, 디지털경제의 확대에 상응하는 산업정보화 기반조성에 필요한 공공투자, 이와 더불어 행정서비스 현장제도, 성과주의 예산제도 도입, 행정에 대한 고객만족도 조사, 시민평가 제도 등 행정패러다임의 변화로 인해 향후 재정수요의 증가가 있을 것으로 예상된다.

이와 함께, 서울대도시권 광역화에 따른 재정수요 증대 또한 중장기 재정수요 예측에서 고려되어야 할 중요한 요소이다. 서울의 개발압력에 비해 가용지가 부족한 실정인데, 이러한 상황에서 인구와 기능을 분산시켜 하는 압력으로 인한 대도시권 확대가 불가피할 것으로 예상된다. 따라서, 이와 같은 대도시권 광역화를 수용하기 위해서는 기반시설 조성 등 대규모 공공투자가 시급할 수밖에 없으며, 특히 상주인구 감소로 인한 세수입 감소와 주간인구 수용을 위한 추가적인 행정서비스 공급이 상당한 문제로 대두되고 있다. 과거 개발위주, 양적성장 위주의 도시 관리에서 질적인 도시성장 및 관리가 절실해지고 있는 시점에서 지속가능한 발전을 둘러싸고 환경 및 생태계 보존에 대한 사회적 요구가 증가하고 있다.

세계화에 대응하기 위한 서울의 국제경쟁력 강화를 위한 재정수요 증대를 예상할

수 있다. 최근 이웃하는 동경, 북경, 상해, 홍콩, 싱가포르로부터 치열한 국제적 경쟁이 심화되고 있는 실정이다. 정보통신지식산업의 비중이 증대되고 있는 국제적 네트워크의 중심축을 차지하고 있는 서울은 동북아 중심도시로의 성장잠재력을 가지고 있다. 동북아 중심도시로 성장하기 위해서는 제반 경제 환경의 조성이 필수적이며, 이 과정에서 많은 재정적 수요가 증대될 것으로 예상된다.

第 Ⅲ 章 국세와 지방세 재배분의 이론적 배경

제 1 절 재정분권의 의의와 원칙

제 2 절 세원배분의 프레임

제 3 장 국세와 지방세 재배분의 이론적 배경

제 1 절 재정분권의 의의와 원칙

1. 재정분권의 의의

재정분권은 분권의 정의에 의해 상위 정부로부터 하위 정부로의 조세 및 지출 권한의 이양을 의미한다(Fukasaku & de Mello, 1999, de Mello, 2000). 때문에 재정분권은 단순히 지출이 얼마나 자유로운가 만을 가지고 파악하기에는 상당한 한계가 존재하는 바, 재정수입에서의 과세의 자율이 얼마나 보장되어 있는가가 재정분권에 포함되어야 한다. 다시 말해 재정분권의 실재를 파악하기 위해서는 세출의 측면에서 재정분권과 함께 세입의 측면에서 재정분권이 중요하게 다루어져야 할 것이다.

우선 세출의 측면에서 재정분권은 어느 지방정부에서 이루어진 전체 재정지출에 대해 지출에 대한 결정을 자율적으로 할 수 있는지, 반대로 지출에 대해 중앙정부의 사전적 혹은 사후적 명령이나 통제가 따르는지에 의해 구분할 수 있을 것이다. 이 경우에 전체 지출 가운데 외부의 간섭 없이 지방이 자율적으로 지출을 행사할 수 있는 지방세나 세외수입(사용요금)이 궁극적으로 재정분권과 관련되며, 즉 지출할 영역의 전부 혹은 일부가 결정되어 있거나 사후에 통제가 수반되는 각종 정부 보조금(국고보조금, 양여금 등)을 제외된다.

반면, 세입상의 재정분권은 어느 지방에서 국세를 포함하여 징수된 전체 조세수입 가운데 순수하게 지방의 자율적 내지 준자율적 결정이 가능한 것으로 지방세와 세외수입이 결정적 요소이다. 물론 관점에 따라서는 지방세를 개념 규정하는데 있어서 상당한 차이가 있기 때문에 여기에도 개념상의 난점이 존재하고 있음을 부정할 수는 없다. 가령, Bird(1993)의 경우 ‘진정한 의미의 지방세’란 지방정부가 부과·징수하고, 그 세율을 결정하며, 궁극적으로 그 세입이 지방정부에 귀속되는 세금으로 이해한다¹⁰⁾.

그러나 현실에 존재하고 있는 지방세에는 중앙에 의해 세목, 세율 등 과세권한에 관련된 일정한 제도적 제약이 설정되어 있는 것이 일반적이다. 실제 지방세에는 ‘진정

10) 최근 OECD가 지방정부의 과세권을 세율, 과표결정권, 공동세원 활용방법 등에 두고 있는 것도 이와 같은 개념규정과 일치하는 것으로 볼 수 있다.

한 의미의 지방세'인 독립세 외에도 과표, 세율 여하에 따라 중복세, 세외수입, 공동세 등 다양한 스펙트럼을 보이고 있는 것이 사실이다¹¹⁾.

<표 3-1> 조세의 유형별 재정적 자율권 순위

| 순위 | 종 류 | 특 징 |
|----|----------------------------|---|
| 1 | 독립세(Own Tax) | 과표와 세율을 지방정부가 결정 |
| 2 | 중복세 (Overlapping taxes) | 과표는 중앙정부가 결정하지만, 세율은 지방정부가 결정 |
| 3 | 세외수입 (Non-tax revenues) | 일반적으로 중앙정부가 그러한 세외수입이 어디에 부과되어야 하는지, 어디에서 징수해야하는지를 결정 - 요금이나 부담금 |
| 4 | 공동세 (Shared taxes) | 과표와 세율을 모두 중앙정부가 결정하지만, 세입의 일정 비율이 1) 각 관할권에서 징수되는 세입에 기반하거나 2)인구, 지출수요, 혹은 조세능력 등 다른 기준에 기반하여 할당 |
| 5 | 일반교부금 (General grants) | 지방정부 지분은 중앙정부에 의해 정해지지만, 교부금이 어떻게 지출되어야 하는지를 결정할 수 없음. 개별 자치단체가 받는 양은 그들의 노력에 의존할 수 있음 |
| 6 | 특별교부금 (Specific grants) | 교부금의 절대적 규모는 중앙정부에 의해 결정될 수 있거나 혹은 open-ended한 문제일 수 있음. 그러나 각 경우에 중앙정부는 자금이 지출될 프로그램을 상세화함 |

자료: A. Shah, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Countries, Policy and Research Series #23, World Bank 1994.

세입분권과 관련하여 국내의 지방재정제도를 살펴보면, 헌법 제 59조에 '조세의 종목과 세율은 법률로 정한다'고 규정하는 동시에, 「국세와지방세의조정등에 관한 법률」에 '중복과세 금지'(제4조)를 규정해 놓음으로써 과세자주권에 대한 상당한 제약이 있음을 알 수 있다. 다만, 지방세법에 지방정부는 '필요한 경우' 조례에 의하여 지방세 세율의 '일정 범위 내에서' 가감할 수 있는 '탄력세율'을 인정함으로써 부분적으로 과세자주권을 인정하고 있는 실정이다. 따라서, 우리의 경우에는 세목결정은 물론 과표와 세율결정권이 사실상 부여되지 않고 있기 때문에 지방세라고 부를만한 것이 없고, 대신 탄력세율=과세자주권이라는 전제 아래 각 지방정부가 가질 수 있는 제한적인 재정분권만이 존재할 뿐이다.

11) 이와 같은 스펙트럼 위에서 보면, 중앙이 징수하는 어떤 조세에 대해 지방이 세입수준과 규모를 변경할 자유가 부여된 경우 지방세가 된다.

<표 3-2> 우리나라 지방세의 탄력세율 체계

| 세 목 | 탄 력 세 율 | 세율체계 |
|-------|--|------------|
| 취득세 | 과표: 개별공시지가에 대통령령이 정하는 바에 의해 자치단체장이 결정·고시한 과세표준액 적용 비율을 곱하여 산정한 가액(지방세법 제111조 제2항 1목) 세율: 표준세율의 50% 범위 안에서 가감(지방세법 제11조 제6항) | 비례세 |
| 등록세 | 과표: 개별공시지가에 대통령령이 정하는 바에 의해 자치단체의 장이 결정·고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정한 가액(지방세법 제130조 제2항) 세율: 표준세율 50% 범위 안에서 가감(지방세법 제131조 제5항) | 정액세 비례세 |
| 주민세 | 개인균등할: 10,000원을 초과하지 않는 범위(지방세법 제176조) 소득할: 표준세율의 50% 범위 안에서 가감(지방세법 제176조) | 정액세 비례세 |
| 재산세 | 표준세율의 50% 범위 안에서 가감(지방세법 제 176조3항) | 누진세 |
| 자동차세 | 표준세율의 50%까지 초과(지방세법 제188조 제6항) | 정액세 |
| 담배소비세 | 표준세율의 30% 범위 안에서 가감(지방세법 제229조 제3항) | 정액세 |
| 도축세 | 1% 이하(지방세법 제 234조의2 제3항) | 비례세 |
| 종합토지세 | 과표: 개별공시지가에 대통령령이 정하는 바에 의해 자치단체의 장이 결정·고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정한 가액(지방세법 제234조의 15 제5항) | 누진세 |
| 도시계획세 | 가액의 3% 이하에서 세율조정(지방세법 제237조 제2항) | 비례세 |
| 공동시설세 | 가액의 1%이하에서 세율조정(지방세법 제240조 3항) | 누진세 |
| 사업소세 | 표준세율 이하로 세율조정(지방세법 제248조 제2항) | 정액세 비례세 |
| 지역개발세 | 표준세율의 50%에서 가감(지방세법 제257조제2항) | |

2. 재정분권의 원칙

집권과 분권이 매 시기마다 정치행정영역에서 쟁점이 되었던 것은 한 국가 안에서 서로 다른 수준의 정부가 존재하고 있고, 또 정부가 수행하는 기능들이 다양하기 때문이다. 이미 널리 인정되고 있듯이, 거시적 측면에서 정부기능은 경제적 안정, (재)분배, 배분이라는 세 축으로 구분된다(Musgrave, 1969). 재정분권화와 관련하여 핵심 쟁점을 차지하는 것은 이들 서로 다른 기능을 어떻게 배분 및 재배분할 것인가이다. 왜냐하면 기능의 배분이란 결국 법률로 규정되어 국민(주민)이나 다른 상위기관에 대한 해당 정

부(수준)의 지출책임에 다름 아니며, 이는 다시 지출과 세입을 근간으로 하는 지방재정의 합리적 운영에 결부되어 있기 때문이다.

잘 알려진 대로, 서로 다른 수준의 정부에 기능, 다시 말해 지출 책임을 배분하는데 유효한 기준으로 작용했던 것은 경제적 효율이었으며, 그 결과 중앙정부에 대해서는 안정과 분배 기능을, 반면 지방정부에 대해서는 배분 기능을 적절한 기능배분의 틀로 유지해 왔다¹²⁾. 가령, 인플레이의 압력이나 주기적인 경기침체에 대한 거시경제정책에서 볼 수 있듯이 안정은 중앙정부의 고유한 기능으로 간주되었고, 마찬가지로 서구의 복지국가에서 잘 예시되듯이 보편적 서비스 공급 또한 중앙정부의 주요 기능이였다.

한편, 할당에 관련된 공공재나 서비스는 그 특성상 개별 주민이나 기업들이 가지는 선호의 차이와 크고 다양하다. 이러한 불일치를 줄일 수 있는 방법이 선호가 이질적인 집단을 상대적으로 동질적인 집단으로 분할하는 것인데, 그 선호가 일정한 정도로 지리적으로 결정된다면 재화의 공급을 분권화하는 것이 더 효율적이게 된다. 자연히 중앙정부의 획일적인 기준(일정한 가격에 동등한 수준의 재화)으로 제공할 경우, 전체적으로 선호와의 불일치가 매우 큰 반면, 분권화에 따르는 효율성이 이익이 존재하여 지방정부의 기능과 잘 부합한다. Oates(1972)가 이미 오랜 전에 지적했던 것처럼 공공서비스에 대한 할당은 그 공급의 이익과 비용을 내부화할 수 있는 최소 지리적 영역을 통제할 수 있는 관할권에 두는 것이 더 바람직할 것이다.

이와 같이 전통적인 재정연방주의(fiscal federalism)에 입각하여 기능배분의 틀이 정해지게 되면, 여기에는 두 가지의 문제가 뒤 따른다. 하나는 재정분권과 직결된 지출의 책임에 대응하는 조세의 문제이고, 다른 하나는 전통적인 사고에 대한 현대적 도전과 그 수정에 대한 것이다. 우선 재원확충의 문제를 살펴보자. 이와 관련하여 두 가지의 가이드라인이 이 문제에 대한 기본원칙으로 두 가지가 제시될 수 있는데, 첫째, 지출책임 할당에 상응하는 세원배분, 둘째 세원배분을 위한 기제로서 과세자주권의 보장 등이다. 그리고 이러한 원칙 하에 어떤 세원이 지방세로 적합하며, 국세 가운데 어떤 세목이 지방으로 이양될 수 있는지에 대한 논의가 뒤따를 수 있다¹³⁾.

12) 재분배의 경우 기능배분의 부적절성에 대한 근거로 흔히 주민의 자유로운 지리적 이동이 지적된다. 특정 지방이 분배에 대해 강력한 선호를 가지는 경우를 생각해보자. 이 경우에 지방정부는 주민의 선호에 따라 분배정책을 추구할 수 있다. 그렇지만 가구와 기업의 자유로운 이동을 고려할 때, 분배 정책을 기피하는 부유한 가구(기업)와 그것을 선호하는 빈곤한 가구들간 지리적 이동이 발생하여 원래 추구했던 분배 정책은 당장 비효과적이게 된다. 이러한 사실로 인해 분배정책은 통상 중앙정부의 기능과 부합하는 것으로 인식되었다.

우선, 세원할당(배분)이 지방정부의 지출책임 할당(배분)에 상응하여 이루어져야 한다(Bird, 1999, 2000, McLure, 1999, Oates, 1999)¹⁴⁾. 이는 지출책임에 상응하는 세원배분이라는 의미에서 ‘재정등가의 원칙’-주민들이 각 행정구역으로부터 받는 이익에 상응하여 조세를 지불해야 한다는 원칙-으로도 부를 수 있겠다(Olson, 1969). 가령, 지방정부는 단순히 거리청소나 하고, 쓰레기를 수거하는 일에 지출의 책임이 한정된다면, 재산세나 사용료만으로 재원조달이 가능할 것이다. 그러나 최근의 전세계적인 경향처럼, 지방으로 할당된 기능의 범위와 규모, 그 내용이 증가하고 복잡해질수록, 이에 필요한 세수의 확보는 당연한 귀결일 것이다. 이는 지방으로의 기능이양(및 관련 사무의 배분)이 자신을 선출한 주민에 대해 지출의 책임이 된다는 사고와도 직관적으로 잘 부합한다.

둘째, 앞의 세원배분이 의미를 가지기 위해서는 자체세입을 확보할 수 있는 권한과 책임이 부여되어야 한다. 즉 과세자주권이 충분히 보장되어야 한다는 것이며, 이는 앞서 세입분권을 통해 상세히 언급된 바이다. 지방세는 이를 실현할 수 있는 기제로서, 이런 면에서 보면 지방세는 배분에 관련된 공공재 및 서비스에 대한 가격인 셈이다. 이는 주민들이 지불의사를 가진 만큼 공공재를 공급하고, 사용된 만큼 지불되어야 한다는 소위 ‘응익의 원칙’과도 잘 부합한다. 이러한 원칙이 확립될 때, 지방에 의한 자발적 노력, 그리고 경제성과와 같은 재정성과가 세수증대에 긴밀하게 연동될 수 있는 가능성이 생겨난다.

한편, 전통적인 재정분권 원칙이 현재까지도 유효한 것이 사실이지만, 최근 들어 전통적인 재정분권에 새로운 도전과 이에 대한 수정이 가해지고 있다. 사실 오늘날 재정분권을 둘러싼 많은 쟁점들이 이러한 새로운 현상들의 출현을 둘러싸고 전개된 것이라 해도 과언은 아니다. 이러한 쟁점들을 제기하고 또 해명하는 것은 앞서 지적된 전통적인 기능배분에 수정을 가할 수 있고, 또 이 과정에 수반되는 재정분권-가령 지방정부에 재배분된 기능의 수행을 위해 재정적 자율성을 부여할 것인가, 아니면 국가의 이전재원에 의존할 것인가-를 다루는데 있어서 주된 논거로 기여할 수 있다.

우선, 분권에 의한 배분 기능의 효율성 향상에도 불구하고, 공공재나 서비스 생산에

13) 이는 뒤에서 상세하게 다루어질 것이다.

14) 이 원칙에서 부유한 지방에 대해 정부간 이전은 서로 다른 관할권간 편익이 이전될 경우에 등가의 회복이 필요한 경우에 발생한다.

서 규모의 경제(economy of scale)가 작용할 수 있음을 지적할 수 있다. 이와 같이 규모의 경제가 작용하는 경우에는 상위정부로의 기능 재배분이 더 효율적인 원리가 되는 반면, 규모의 불경제가 존재하는 경우 그 반대가 효율적일 것이다¹⁵⁾. 둘째, 지방정부의 배분효율성을 가능하게 하는 요소였던 개인과 기업의 지리적 이동에 제약이 존재할 수 있다. 사회적·경제적 이유로 이동이 힘든 소수집단(저소득층)이 이러한 경우인데, 이에 대해 상위정부에 의해 최소한의 다양성을 제공하게 하는 규정을 두되, 이에 대해 추가 소요되는 지출에 대해 중앙의 재정적 지원이 수반되어야 한다.

셋째, 재정적 외부효과와 관련된 것으로, 가령 특정 행정구역에 이루어진 과세와 지출의 결정이 이웃하는 행정구역에 거주하는 시민의 복지에 영향을 주는 것이 이러한 예에 해당한다. 개인과 기업의 지리적 이동이 원활해지고, 행정구역간 직주불일치가 심화되는 오늘날 재정적 외부효과는 분권을 다루는데 있어서 중요한 쟁점이 되고 있다. 이러한 요소가 비효율적 배분으로 작용하는 것은 공공재의 생산에 대한 정책결정에서 비용측면만을 고려하고 이웃 주민의 이익이 체계적으로 배제되는 바, 사회적으로 바람직한 수준보다 과소 생산될 수 있기 때문이다. 이러한 문제의 해결은 기본적으로 자치단체간 협상에 의존해야 하겠지만, 이것이 현실적이지 못할 경우 상위정부가 이웃하는 행정구역에 세를 부과하고, 포괄보조금과 같은 수단을 통해 공공재를 생산하는 관할구역에 생산에 추가되는 재원을 양여하는 것이 현실적일 수 있다.

지금까지의 논의는 원래 분권의 논리에 의해 효율적일 수 있는 배분기능에 수정에 대한 것이었다. 이와는 반대로 경제적, 사회정치적 변화에 의해 중앙정부에 의한 안정과 분배기능의 수행에 대해서도 재배분이 고려되어야 한다.

우선 국제적 수준에서 경제시스템의 변화를 지적할 수 있다. 경제의 세계화와 지역화 등으로 대변되는 이러한 변화는 지역적으로 차별적인 불안정을 초래하는 요소이며, 게다가 도시의 국제경쟁력으로 집약되는 바와 같이 안정적인 지역경제 성장이 지방정부의 주요 정책과제가 되고 있다(World Bank, 2000, 광채기, 2000). 궁극적으로 이러한 변화는 전통적인 중앙정부=안정 기능의 등식에 대한 반증을 제시하고 있으며, 실제 중앙정부에 의해 재정지출과는 별개로 지방에 의해 재정지출로 표출되고 있다. 재배분이

15) 물론 규모의 경제가 곧 바로 중앙에 대한 재정적 의존성을 의미하지 않는다. 이는 세입과 지출 두 측면 모두에 대해 생각해 볼 수 있는데, 지출 측면에서 전체 서비스생산에서 일부를 중앙이 생산하여 각 지방에 이전하는 방식이 효율적이며, 세입의 측면에서 부가세(piggybacking)나 공동세를 활용할 수 있다.

라는 관점에 이에 대해 두 가지 대안을 상정해 볼 수 있는데, 우선 중앙정부가 여러 자치단체의 안정화 노력을 조정·통합하는 것으로, 여기에는 정보지체 현상, 결정지체 현상, 실행지체 현상이라는 약점이 존재한다. 현재 정부의 실패 내지 비효율성으로 자주 지적되는 대목이다. 보다 효과적인 것처럼 보이는 두 번째 대안은 지방정부에 일정한 자율성을 보장하는 것인데, 경기에 민감하지 않은 조세와 지출은 자율을 보장하되, 보다 구조적인 여건에 대해서는 중앙정부에 의한 재정적 지원을 제공하는 것이다.

마찬가지로 분배의 차원과 관련해서도 20세기 후반 국제적으로 상당한 변화가 있는 것이 사실이다. 비록 국가별로 상당한 차이가 있지만, 과거 분배의 일환으로 수행되었던 교육, 보건의료, 사회복지와 같은 기능들이 ‘작은 정부’, ‘민영화’에 따라 지방정부나 민간에게로 이전되는 추세에 있다. 서구 선진국에서 복지국가 이후, 분권이 공공서비스를 효과적으로 공급하기 위한 정부재조직화의 효과적인 수단으로 인식되었다는 지적도 이런 배경에서 나온 것이라 할 수 있다(Bennett, 1990, Wildasin, 1997). 이에 대한 일차적인 대응은 각 지방의 서로 다른 선호에 부합하는 차별적인 생산을 위해 지방정부로의 지출과 세입의 책임을 분권화하는 것으로, 이는 할당기능에서와 마찬가지로 이들 서비스에 대한 주민들의 차별적 수요를 인정하는 것이다.

이외에 지방들 사이에 근본적인 재정능력 및 여건상의 차이로 인해 유발되는 공공재 및 서비스 생산의 차이가 존재한다. 이는 수평적 재정불균형(horizontal governmental inequity)으로 언급되는 것으로, 상대적으로 높은 1인당 소득을 가진 관할권은 더 낮은 1인당 소득을 가진 관할권보다 더 큰 세원을 가지기 때문에, 동등한 선호에 대해 서로 다른 세율을 부과하는, 지역간 세율차이에 의해 유발된다. 분배기능의 분권화로부터 유발되는 이와 같은 수평적 재정불균형¹⁶⁾에 대한 해법은 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다.

우선 비행동(non-action), 다시 말해 수평적인 불평등을 분권에 따른 당연한 결과 내지 필요악으로 간주하는 것이다. 두 번째로 일반이전재원(교부금)이나 포괄보조금과 같이 중앙정부에 의해 부유한 지방의 세수를 취약한 지방으로 이전하는 세수능력의 균등화(equalization of fiscal capacity) 방식이다. 마지막으로 일정한 최소서비스 수준을 확립하되, 이를 포괄보조금중앙정부에 의해 부유한 지방의 세수를 징수하여 빈곤한 지

16) 사실 이는 분배에 따른 재정불균형 문제에 한정되기보다는 엄밀히 말해 할당문제에서도 재정분권과 관련하여 주요 쟁점이 되고 있다.

방정부에 열악한 정부로 보조금을 공급하는 방식으로 지출에 대한 목적이 정해진 보조금이다.

요약하자면, 경제적 안정과 분배, 배분으로 분할된 기존의 중앙정부 대 지방정부의 기능배분에 대해 내·외부의 환경변화로부터 새로운 압력이 가해지고 있다. 20세기 후반 이후 국제적으로 확산되고 있는 분권화 운동은 이에 대한 대응이며, 자연히 재정분권에 대한 재정립의 필요성이 증대되고 있다. 이에, 지출책임에 상응하는 세원배분(재정등가의 원칙), 효과적인 세원배분을 위한 자체세입의 확보(과세자주권의 보장) 등 이른바, 재정분권의 기본 원칙이 그 지침으로 기여할 수 있다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 집권과 분권 각각이 가지는 다양한 문제를 고려해 볼 때, 다음과 같은 원칙이 추가적으로 고려되어야 할 것이다.

- 경제적 안정 및 분배와 관련하여 현재의 변화추세를 반영하여 지출책임의 합리적 재배분을 우선 정립하고, 각 지방의 차별적인 여건과 선호에 부합하도록 재정적 분권 및 자율성의 제고
- 규모의 경제를 실현하기에 충분히 크고, 규모의 불경제를 초래하지 않을 정도의 적은 분권의 적절한 공간규모의 설정
- 재정분권 및 자율성 증대에 따르는 수평적 재정불균형 문제를 해결하기 위한 수단으로서 다각적인 이전재원의 활용
- 정의 외부경제와 부의 외부경제를 해결하기 위한 국가이전재원의 효과적 활용

제 2 절 세원배분의 프레임

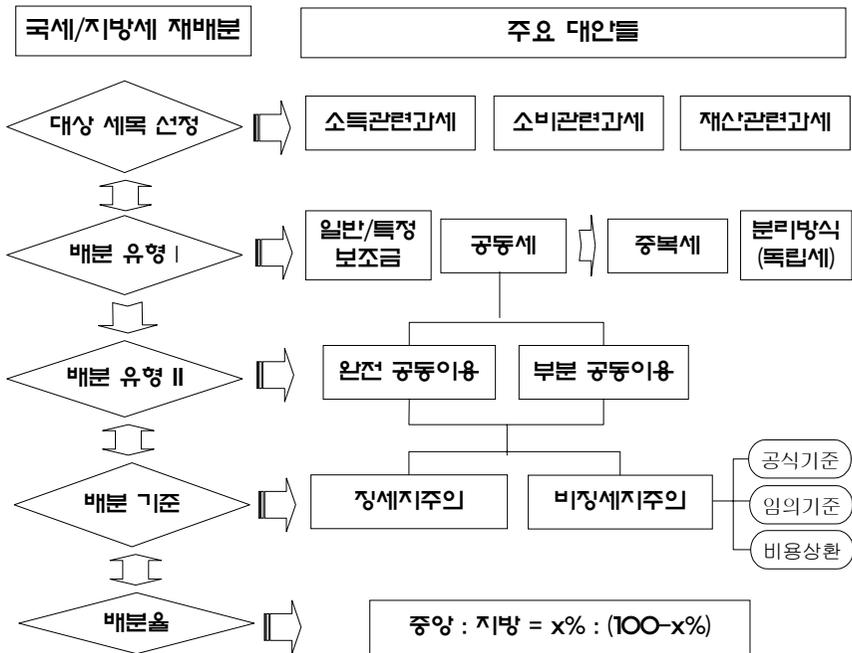
1. 세원배분의 주요 고려사항

재정분권의 대전제로서 지출책임과 세입의 연계를 고려해 볼 때, 충분한 세입의 확보가 관건이 된다. 이러한 이유로 세원의 합리적 배분과 이양이 사실상 재정분권의 핵심적 요소라 할 수 있겠다. 그러나 다양한 세원에 대해 복잡한 세목으로 부과되고 있는 현행의 조세체계에 비추어 볼 때, 세원의 합리적 배분을 위해서는 당연히 많은 요소들이 고려되어야 한다. 가령, 지방세로서 적합한 세원이나 세목이 어떤 것인가로부터

선정된 세원을 어떤 배분방식에 의거하여 배분할 것인가에 이르기까지 여러 가지 사항들이 고려되어야 할 것이다.

일반적으로 다음과 같은 네 가지 요소들이 국세와 지방세를 합리적으로 배분 및 재배분하는데 있어서 고려되어야 할 요소들로 논의되고 있다. 이에 대해 좀더 구체적으로 살펴보자.

- 대상 세목의 선정
- 배분기준
- 세원의 배분유형
- 배분비율



<그림 3-1> 재배분의 기본 프레임(고려요소들)

2. 지방세의 원칙과 주요 지방세

앞서 세원배분의 고려요소로 지적된 것 가운데 가장 우선적으로 고려되어야 할 것이 무엇보다도 적정 세원(목)의 결정이다. 다시 말해 어떤 세원이 국세로서 적합하고, 또 어떤 세원이 지방세로 적합한가에 대한 논의가 그것이다. 전통적으로, 지방세가 갖추어야 할 조건들에 대해 많은 논의들이 진행되었는데, 가령 머스그레이브와 같은 학자의 경우 다음과 같은 몇 가지의 원칙을 제시한 바 있다(Musgrave & Musgrave, 1983).

- 하위정부, 특히 지방정부는 지역간 이동이 적은 세원에 과세한다.
- 누진소득세는 포괄적 과세표준을 가장 효율적으로 평가할 수 있는 정부수준에 과세한다.
- 소득재분배에 목적을 두고 부과하는 누진과세는 중앙정부에 귀속한다.
- 경제안정화 기능에 부합하는 조세는 중앙정부에 귀속하는 반면, 경기변동에 중립적이고 안정적인 조세는 하위정부에 귀속하는 것이 바람직하다.
- 지역간 과세표준상의 편재성이 심한 조세는 중앙정부가 사용해야 한다.
- 응익과세와 사용료는 모든 정부수준에서 사용할 수 있다.

이외에 Davey(1983)와 같은 학자는 조세의 일반적 원칙을 수용하여 지방세의 조건으로 i) 세수의 충분성과 탄력성, ii) 조세부담의 형평성, iii) 정치적 수용가능성 등을 지적하고 있는 반면, Wittman과 같은 학자의 경우에는 i) 조세의 신장성 ii) 안정성 iii) 부담분임성 iv) 재원의 보편성 v) 1업의 입지나 경쟁에 있어서 중립성 등을 중요한 원칙으로 지적하고 있다¹⁷⁾.

이러한 논의에 기초하여 일반적으로 다음과 같은 몇 가지의 원칙들이 지방세의 일반적인 적정원칙으로 지적할 수 있다. 물론, 이러한 원칙 외에 조세 일반이 가져야 할 적정 원칙이 있지만, 여기서는 지방세로서 적합한 기준을 제시한 것으로, 이들 원칙은 국가와 지방 사이에 특정 세원에 대해 적정 세목을 결정하고, 결

17) 이외에 Bahl과 Linn 등은 i) 주요 국세에 대한 경합 여부 ii) 조세수출이 가능한 세목 iii) 역진성을 지닌 세목 iv) 징세행정에 어려움이 따른 세목은 지방세로 적합하지 못하다고 지적한 뒤, 지방세는 i) 외부비용을 내부화하고, 사회간접자본과 혼잡비용을 반영할 수 있는 세목 ii) 세수탄력성이 높은 세목을 지방세로 주장하고 있다(Bahl & Linn, 1992).

정된 세목을 어떻게 과세할 것인가의 원칙을 확립하는데 있어서 일차적인 판단 기준으로 활용될 수 있다.

- 응익성
- 보편성
- 징세행정의 용이성
- 신장성(탄력성)
- 지역성

□ 응익성의 원칙

사적 재화의 시장가격이 소비자의 한계효용(편익)을 반영하는 것과 마찬가지로, 공적 재화나 서비스의 경우에도 소비자의 한계이익을 반영할 수 있도록 하는 것이 효율적 자원배분이라는 측면에서 중요할 것이다. 이런 측면에서 응익의 원칙(benefit principle)이 조세, 특히 지방세의 원칙 가운데 하나로 준수되어야 할 것인데, 응익의 원칙이란 조세의 부담을 지불능력보다는 공공재 및 서비스로부터 얻는 편익을 기준으로 하는 것이다. 말하자면, 지방정부의 주요 기능인 유·무형 재화와 서비스 공급에 대해 지방세는 그 재화와 서비스에 대해 지불해야 할 대가라는 의미이다.

물론, 여기서 말하는 응익의 원칙이 일반 상품의 공급과 소비에서와 같이 개별적으로 상세하게 측정하기 불가능하고, 또 가능하다 해도 비효율적이므로 순수하게 개별 응익(specific benefit)을 의미하는 것은 아니다. 오히려 응익의 원칙은 공공재 및 서비스로부터 발생된 집합적 이익에 대한 일반적 조정(general benefit)-이익조정 원칙-을 의미하는 것으로 이해되어야 할 것이다.

가령 비슷한 소득(담세능력)을 가지는 공공서비스의 소비자, 즉 납세자들이 공공재에 대한 유사한 선호나 취향을 가진다는 근거 하에 유사한 양의 공공재를 요구한다고 가정해보자. 이 경우에 공공재에 대한 세율은 동 공공재 수요에 대한 납세자의 소득탄력성과 가격탄력성의 상대적 크기에 따라 달라질 수 있다. 즉 해당 공공재 수요에 대한 소득탄력성이 크면 세율은 소득의 증가에 따라 급격하게 증가하는 누진적 형태를 유지하게 될 것이고, 그 역도 마찬가지이다. 이처럼 세율은 소득탄력성 대비 가격탄력성 그 여하에 따라 비례적, 누진적, 혹은 역진적인 형태를 띠게 된다. 이러한 경우에 응익의 원칙은 소득에 대해 비례적인 부담에 의거하는 것이다.

□ 신장성의 원칙

정부의 재정적 수요는 경제발전이나 국민소득수준의 향상과 함께 확대는 것이 일반적이며, 세수의 증가 또한 경제발전이나 국민소득 수준의 증가와 밀접한 상관관계를 가진다. 당연히, 지방자치단체의 재정수요도 경제발전과 국민소득수준의 상승에 따라 팽창하기 마련인데, 이에 상응할만한 세수입을 필요로 한다. 이와 같은 메카니즘으로 인해 지방자치단체의 세입은 경제발전이나 국민소득 수준의 상승에 따라 증가해야 하는 바, 신장성은 지방세의 중요한 원칙으로 대두된다. 달리 표현하자면, 인구, 소득, 판매량 등과 같이 과표의 증가가 있는 경우 세입도 이에 비례해서 증가해야 하는 것이다.¹⁸⁾

물론, 논리적으로 볼 때, 세수의 신장성이 세수의 안정성과 양립하기 어려운 것이 사실이며, 이에 따라 안정성과 신장성 가운데 어떤 원칙을 보다 중시할 것인가에 대한 의견이 분분한 것이 사실이다. 이러한 문제는 지방재정수요의 크기에 영향을 미칠 경제상황의 변화 또는 사회 환경의 변화와 같은 요소들이 고려되어 상황에 따라 판단되어야 할 내용이다.

□ 보편성의 원칙

보편성의 원칙은 세원의 편재가 없어야 한다는 원칙으로, 여기에는 두 가지 의미가 내포되어 있다. 우선 모든 자치단체의 재정권이 다소간 독립되어 있는 상황에서, 그 세원이 가급적 각 자치단체에 골고루 분포되어 있을 것을 요구하는 원칙이다. 다시 말해 그 세원이 각 자치단체에 널리 존재하고 있을 것을 뜻한다. 또한 보편성은 부과·징수상의 보편성, 다시 말해 인구 1인당을 기준으로 세수입간의 상대적 차이가 없음을 의미하는 것이기도 하다. 가령 X라는 세원을 놓고, A라는 자치구의 1인당 세수입과 B라는 자치구의 1인당 세수입에 차이가 없을 때 보편적 세원이라 부를 수 있을 것이다.

18) 가령, 재산세, 종토세와 같이, 과세표준이 주관적인 판단에 의해 결정되는 경우 과표현실화율이나 세율을 과도하게 인상하지 않고서도 높은 세수증가가 가능해야 한다. 조그마한 세입증가를 위해서도 높은 세율인상이나 과표조정이 필요하다면, 지방정부의 책임에 상응한 재원을 확보하는데 어려움이 있기 때문이다(김종순, 2001: 244).

□ 지역성의 원칙

지역성의 원칙이란 지방세를 과세하였을 때, 그 효과가 해당 지방정부내에 국한되는 것이며, 그 외부로 과급되지 않는 것을 의미한다. 자원의 효율적 배분을 위해서는 특정 지방정부가 조세부담을 다른 지역으로 전가하거나, 납세자가 조세부담을 회피하기 위해 다른 지역으로 이동하기 어려워야 한다는 원칙이다(김종순, 2001: 245). 오늘날 세계 각국에 있어서 지방자치단체의 세로서 토지·주택 등의 부동산 재산에 적용되고 있는 것이 이와 같은 지역성의 원칙에 근거한 것이다.

가령, 특정 지역에서 생산된 상품의 일부가 다른 지역에서 소비되는 경우, 이 상품에 물품세가 부과될 경우 조세부담의 상당 부분이 다른 지역의 주민에게 전가될 수 있을 것이다. 이로 인한 최종 결과는 다른 지역으로 조세부담을 전가하는 지역에서는 최적 수준 이상의 서비스를 공급하게 되고, 반대로 이웃 지역의 조세부담을 수입해야 하는 지역에서는 사회적으로 바람직한 수준보다 낮은 규모의 공공지출을 하는 자원배분상의 비효율성이다.

물론, 각 지역의 경제가 개방체제로 되어 있는 오늘날 다른 지역의 경제에 전혀 영향을 주지 않은 세원을 발견하기 어려운 게 사실이다. 즉 공공재의 편익이 외부에 다양한 과급효과를 가지는 것과 마찬가지로, 많건 적건 간에 지방세의 부담도 해당 지역을 넘어 다른 지역으로 전가되는 것이다. 그 연장선상에서 토지에 대한 조세도 장기적으로 보면 그 일부가 전가될 가능성을 가지고 있다(Feldstein, 1977).

□ 조세체계의 간소화

지방세는 자율적 선택과 자기책임원칙을 통하여 지방자치의 이념을 구현할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있다. 지방세는 주민들이 자신들의 수요와 선호를 표출하는 수단이 된다. 그러나 현행의 복잡한 지방세 체계하에서 지역주민들이 자기의 조세부담과 지방정부 서비스 공급수준을 연계시키기 어렵다. 지역주민들이 지방공공서비스의 양적·질적 수준과 지방세 부담수준을 효과적으로 연계시켜 합리적인 재정선택을 할 수 있도록 하기 위해서는 지방세제와 세목체계가 간소할수록 바람직하다(곽채기, 1998: 20).

세제의 운영과정에서는 징세비용과 납세협력 비용 등 일정한 비용이 수반된다는

점에서 합리적이고 효율적인 조세체계의 구축은 정부의 생산성을 제고하기 위한 수단 이 되는 것이다. 현행 재산관련 지방세목은 다른 지방세목에 비해 부동산 투기억제, 사치성 소비억제, 대도시 인구집중 억제 등의 정책목표를 달성하기 위한 정책과제로 광범위하게 활용될 결과, 세목체계와 과세체계가 복잡하게 되어 있다. 복잡한 조세체계는 징세비용과 납세협력비용을 증대시키는 원인이 되며, 탈세 등 각종 비리를 유발하는 요인이 된다. 또한 복잡한 조세체계는 과세대상간 세율격차를 유발하여 조세의 형평성을 저해하고 시장의 기능을 약화시키는 원인이 되기도 한다. 이밖에 복잡다기한 비과세·감면과 중과세제도는 조세의 중립성을 저해하는 요인이 된다.

지방세체계를 간소하고 명확하게 하는 것은 지역주민들이 제공받는 지역공공재의 수준과 자신들의 세부담 수준을 용이하게 인식하도록 함으로써 수요와 선호를 효과적으로 표출할 수 있게 하고, 더불어 세정에 대한 납세자의 신뢰를 제고하게 된다. 따라서 지방세의 조세체계와 세율체계의 간소화 및 단순화가 지방세제 개혁의 주요 목표와 전략이 될 수 있다. 상술한 바와 같은 지방세 원칙에 근거해 볼 때, 주요 세원별로 다음과 같이 국가와 지방 사이에 배분될 수 있다(행정자치부, 1999, 구정모, 2003).

우선 재산세(property tax)의 경우, 국가에 따라서는 주거용 재산과 상업용 및 공업용 재산을 각각 구분하여 전자는 지방세로 하되, 후자는 통일적인 세율의 지방세로 하거나, 국세로 하는 경우가 있지만, 역사적으로 지방세로 널리 활용되어 왔다. 특히 토지관련 세제는 토지대장만 있으면 일반적으로 저렴한 정보 및 행정비용으로 부과·징수가 가능하므로 좋은 지방세 가운데 하나라고 할 수 있다. 물론 이러한 사실에도 불구하고, 중앙정부가 세율의 평가방법이나 시기, 비과세 및 감면 등에 대해 일정한 개입을 하고 있는 것 또한 사실이다.

둘째, 개인소득세(Personal Income Taxes)는 스칸디나비아 국가, 스위스나 러시아 등 일부 국가를 제외하고, 대부분의 국가에서 세원의 전부 혹은 일부를 국세로 하고 있다. 개인소득세는 최근 들어 국가에 따라서는 중복세나 부가세 형식을 통해 공동세로 운영되기도 하는 등 중앙과 지방정부 사이에 세원을 공유하는 것이 일반적 추세로 자리잡고 있다¹⁹⁾. 이 경우에 지방정부는 중복세(overlapping)나 부가세(piggybacking)

19) 가령 인도의 경우 주정부는 전체 소득세의 85%를 인가, 징세노력, 낙후도 등을 감안하여 배분하고 있고, 폴란드의 경우 지방의 몫이 15%를 차지하고 있다. 헝가리의 경우에도 세제개혁을 통해 지방정부에 50%를 배분하고 있으며, 중국의 경우에도 심지어 개인소득세 전액을 지방재원으로 하고 있다.

를 통해 조세행정이 용이하고 경비를 절약할 수 있을 뿐만 아니라, 납세자의 입장에서도 납세의무이행비용이 저렴하다는 일정한 이점을 가질 수 있다. 물론, 이러한 경우에도 소득의 평가와 징수 주체를 누구로 할 것인가의 문제는 여전히 남는다. 이에 대해 세무행정의 기술적 문제와 함께 규모의 경제라는 측면에서 보면 중앙정부나 적어도 광역단체가 담당하는 것이 바람직하다는 것이 일반적인 인식이다.

반면 법인소득세(corporate income tax)는 중앙정부의 세원으로 하거나 광역단위의 지방정부 세원으로 하는 것이 바람직하다고 보는 것이 일반적이다. 이는 여러 지역이나 외국으로부터 유입되는 요소 투입이나 다양한 지역으로 판매하는 등 법인의 경제활동 범위가 지역적으로 광범위하고, 매우 복잡하여 지방정부가 과세하는데 무리가 따르기 때문이다. 이처럼 이동성이 큰 세원의 특성을 무시하고 지방세화 할 경우, 지방정부간 서로 다른 세율은 법인의 이전을 초래하는 힘으로 작용하며, 이 과정에서 조세수출이나 전가를 유발할 수 있다. 가령, 여러 지역에 기반을 두고 있는 다업지 기업의 경우 移轉가격조작²⁰⁾(transfer-pricing mechanism) 등을 통해 수익은 낮은 세율의 지역에 입지하고, 그 비용은 높은 세율의 지역에서 처리하도록 하는 방식이 그것이다. 이외에 법인소득세를 지방정부에서 과세할 경우 법인이 여러 관할 구역에 분산되어 있을 상황에서 과세표준이 되는 법인소득을 어느 지역의 소득의 간주할 것인가, 그래서 어디에 과세할 것인가 등 세원배분상의 문제가 발생한다. 다만, 일부 국가에서와 같이 국가와 지방의 공동세 형태나 부가세 형태를 통해 법인소득의 일정 비율을 지방정부에 배분하는 방식이 있을 수 있다²¹⁾.

셋째, 사회보장세(Payroll taxes)는 각 지방정부가 자기 다른 세율로 과세할 경우 세율이 높은 지역의 고용자나 일자리는 세율이 낮은 지역으로 이동을 유발하고, 또한 사회보장세가 과세될 경우 제품의 가격에 반영되어 과세권을 행사하는 지역에 거주하는 소비자들에게 전가되고 과세지역의 거주주인 종원들이 세부담을 하게 되어 심각한 조세 수출현상이 나타난 점을 들어, 일반적으로 중앙정부의 세원으로 보는 것이 바람

20) 특수관계에 있는 둘 이상의 기업간 거래에서, 설정하는 가격을 조작하여 조세부담을 경감하려는 행위

21) 가령 브라질의 경우에 주정부는 연방법인세의 5%를 부가세로 과세하고 있으며, 캐나다의 경우에는 연방정부와 주정부가 공동으로 과세표준을 조정할 수 있으며, 주정부는 세율을 자율적으로 결정할 수 있다. 러시아의 경우에도 38%의 세율로 법인세를 과세하고 있는데, 이 가운데 지방분 세율이 25%를 차지하고 있는 반면, 연방분은 13%를 차지하고 있다.

직하다고 본다. 즉, 조세수출이 존재하는 지역의 주민들은 세부담이 적어지므로, 납세와 행정서비스간 연관성에 대해 무관심의 정도가 커지게 된다. 물론 급여세의 경우에도 일부 국가에서는 공동세의 형태로 운용하고 있다.

넷째, 판매세(Sales taxes)는 최종 소비단계에서 과세되는 단일단계 판매세(소비세)와 다단계로 과세되는 판매세(부가가치세)로 구분된다. 이 경우에 특정 재화나 용역과 같이, 수출의 우려가 거의 없이 해당 지방에서만 소비되는 특정 용역에 대한 판매세나 지방정부간 세율이 다르지 않은 경우에는 지방세로 적합하다. 그러나 지방의 세율이 클 경우에는 타 지역에서 구매를 유발할 수 있으므로, 세율이 높은 지역의 구매 감소와 세수감소가 발생할 수 있다. 이러한 이유로, 판매세는 조세수출을 방지하기 위해 일반적으로 중앙정부가 부과하는 것이 일반적이다.

한편, 다단계에 부과되는 부가가치세(value added tax)는 그 특성상 지방세로 운용하기에는 조세행정이 매우 복잡하므로 대부분 중앙정부에게 과세권이 인정되고 있다. 그러나 최근 독일, 중국, 러시아, 캐나다와 같은 나라에서 중앙정부와 지방정부가 공동세의 형태로 세입을 배분하고 있는 실정이다.

다섯째, 천연자원에 대한 조세(taxes on natural resources)는 일반적으로 지방세보다는 국세로 하는 것이 더 바람직하다고 간주된다. 이는 과세 대상이 되는 자원이 대개 지역적으로 매우 편재되어 있는 것이 일반적이어서 지방세가 만족해야 하는 세원의 보편성 원칙에 부합하지 않기 때문이다. 이외에 천연자원에 부과되는 조세는 가격변동에 민감하여 세수가 불안정해지는 문제가 초래되기 쉬워 다양한 세원을 가지고 있는 중앙정부가 부과하는 것이 바람직하다고 보는 견해가 지배적이다.

마지막으로 사용자부담금은 기본적으로 모든 수준의 정부에 과세할 수 있다. 그렇지만 그 편익이 지방에 내부화되기 때문에 공공재와 서비스의 사용하는 해당 지방 주민에게 부과하는 것이 특히 적절한 것으로 인식되고 있다.

3. 세원의 배분방식과 배분기준

세원의 합리적 배분과 관련하여 세목의 결정 이후 결정되어야 할 것은 세원의 배분 방식이다. 앞서 세목의 결정에 관한 논의에서 이미 시사한 바 있듯이, 많은 세원들은 중앙이나 지방의 어느 한 수준에 배분되지만, 일부 세원의 경우 여러 이유로 중앙

과 지방 사이에 공유될 수도 있기 때문이다. 다만 이러한 경우에 과세자주권에 대한 상당한 제한이 가해지는 것이 일반적이다. 이러한 측면에서 독립세로부터 중복세와 공동세, 그리고 일반보조금에 이르기까지 앞서 언급된 조세유형은 세원의 배분 방식을 구분할 수 있는 적절한 기준으로 활용될 수 있다.

우선 세원 배분의 가장 보편적인 방식이 진정한 의미의 지방세인 독립세, 즉 독자적인 과세권을 배분하는 방법으로, 지방정부는 해당 세원에 대한 과표와 세율을 독자적으로 결정할 수 있게 된다. 이 방식은 국세와 지방세로 세원을 분리하여 각각을 서로 다른 정부수준에 배분한다는 의미에서 세원분리방식(tax base separation system)으로 부를 수 있다.

전통적으로 세원분리방식은 과세자주권의 이상을 실현하는 것으로 보아 매우 바람직한 것으로 인식되었는데, 재정분권이 강조되는 시기, 즉 지방정부의 과세자주권과 자기결정에 기초한 지방재정 운영을 강조하는 시기에는 더더욱 그러하다. 가령, 전후 일본에서 지방세 체계를 구축하는데 토대가 되었던 샤프 권고는 정부계층간 세원의 분리를 강조하였는데, 이는 세원을 각 단계의 정부수준에 따라 엄격하게 구분함으로써 투표자들이 자신들의 조세부담이 어느 단계의 정부에 귀속되는가를 정확히 알 수 있어야 한다는 관점에 근거한 것이다.

그러나 독립적인 지방세로 운용될 수 있는 것은 재산세나 매상세와 같이 세수규모가 적은 일부 세목에 불과하기 때문에 세원분리방식의 이상은 현실적으로 극히 제한적일 수밖에 없다. 실상 국세에 기간 세목이 집중 배분되는 반면, 지방세는 영세성을 면치 못하고, 나아가 지방정부의 필수 기능수행에 필요한 충분한 재원을 확보하지 못하게 만드는 것도 이와 같은 세원분리방식을 고수하는데서 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 독립적인 지방세, 즉 세원분리방식이 재정분권의 원칙에 입각해 볼 때 이상적인 배분방식이라 할 수 있지만, 독립적인 지방세를 운용하는데 많은 복잡한 절차가 수반되므로 조세행정의 효율성이나 편의성이라는 현실적 요건과 절충을 취하지 않을 수 없다. 다시 말해 재정적 자율성을 상대적으로 완화하지만 실행가능한 지방세가 되기 위해 다른 배분방식을 취할 수 있다.

세원을 여러 정부수준에서 공동으로 이용하는 방식이 그것인데, 세원 공동이용방식(tax base sharing system)은 여러 단계의 정부가 세원을 공동으로 이용할 수 있도록 과세권을 설정하는 방식이다(곽채기, 2000: 23). 앞서 조세유형으로 언급한 바 있는 중

복세와 공동세가 이와 같은 세원 공동이용방식에 해당한다. 중복세 방식이 어느 한 계층의 정부가 다른 계층이 보유한 과세표준에 중복하여 세목을 설치하는 방식이라고 한다면, 공동세 방식은 한 계층의 정부가 징수하여 일정한 기준에 입각하여 다른 계층의 정부에 재원을 배분하는 방식을 의미한다²²⁾.

이러한 경우에 중복세 방식은 통상 부가세 방식과 보통세 방식(과세표준의 통일방식)으로 구분된다. 보통세 방식이 중앙과 지방이 동일한 과세물건에 대해 과세하되, 세율은 지방정부가 독자적으로 결정하지만, 과세표준을 중앙정부의 과표와 일치시키는 방식이다. 지방의 징세비를 절약할 수 있고, 세수의 신장성은 높으나, 독자적인 과세가 어려운 경우에 활용된다. 반면 부가세 방식은 중앙정부가 부과·징수하는 조세의 과표에 부가하여 일정 세율을 징수하는 방법으로, 이 경우 역시 징세비의 절약과 세무행정의 편리성을 장점을 손꼽고 있다. 우리나라의 주민세 소득할이 대표적이라 할 수 있다.

한편, 공동세 방식은 지방자치단체가 징수권을 갖고 있지는 않지만 중앙정부가 징수한 조세 가운데 일부를 지방자치단체에 배분하는 방식으로, 배분의 기준을 무엇으로 하는가에 따라 외관상 정부간 이전재원과 유사한 양상을 취할 수 있다. 가령 일정한 배분 공식에 의거하여 공동세로 지역들 사이에 배분할 경우 현행의 지방교부세와 유사한 형태가 될 것이다(이삼주, 2003: 18). 어쨌거나, 공동세 방식은 독립세나 중복세에 비해 재정적 자주성은 경감되지만, 조세수출이나 세원의 이동성 면에서 문제를 가지고 있는 세원의 지방이양, 그리고 조세행정상의 편의성이나 효율성을 기할 수 있다는 이유로 최근 많은 국가에서 많은 세원에 대해 활발하게 적용되고 있다.

요약하자면, 향후 지방분권과 그로 인한 지방정부로의 사무이양에 따르는 지방세수 확충을 위해서는 기존의 독립세를 강조하는 세원분리 방식에만 의존할 경우 상당한 제약이 있을 수밖에 없다. 그러므로 향후 정부간 세원의 합리적 배분을 위해서는 동일세원의 중복이나 공동이용을 적극적으로 활용할 필요가 있으며, 이 경우 정부간 세원의 공동 이용을 위해서는 조세행정의 간소화가 뒷받침되어야 할 것이다.

22) 오연천(1987:91-94)은 공동이용방식을 부가세방식, 과세표준통일방식, 공동세 방식으로 구분하고 있다. 이들 유형중 부가세방식과 과세표준통일방식은 중복방식과 같은 유형이라고 할 수 있다.

□ 補論 : 배분기준에 관한 논의

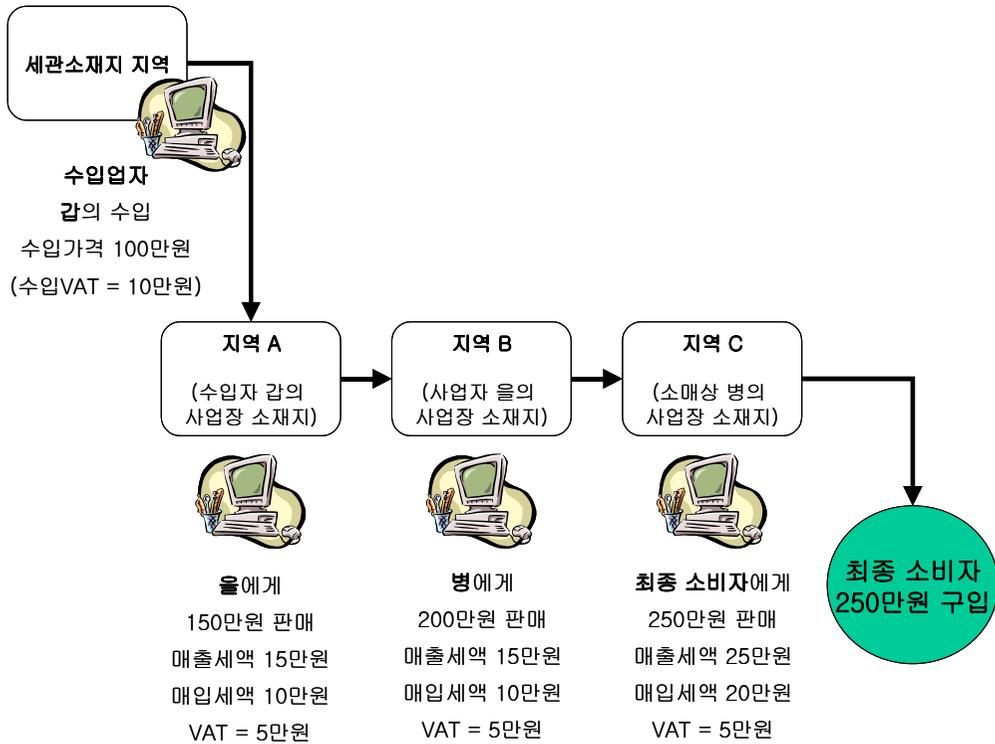
한편, 세원의 배분방식 가운데 하나로 지적되었던 세원 공동이용 방식, 특히 공동세 방식은 서로 다른 지역들 사이에 어떻게 배분할 것인가를 둘러싼 배분기준이 문제가 될 수 있다. 다시 말해 징수된 세액을 여러 정부수준들 사이에 합리적으로 배분하는 문제가 발생하는 것이다. 이는 공동세 방식의 경우 부과 및 징수 주체와 세수입의 주체가 반드시 일치하는 것이 아니라는 사실에서 비롯한다. 더욱이 이 과정을 더 복잡하게 만드는 것은 배분의 과정에서 수직적·수평적 재정불균형이 초래될 수도 있기 때문이다. 물론 이러한 문제를 일거에 해결할 수 있는 최적의 배분기준을 도출하기는 사실상 불가능하면, 다만 일정한 배분기준의 조합 내지 절충을 통해 만족해를 찾아가는 정도이다.

현재 배분기준과 관련해서는 일반적으로 징세지주의, 그리고 배분공식에 의한 배분, 임의기준에 의한 배분, 비용상환에 의한 방법 등이 거론될 수 있는데(이효, 1997), 흔히 활용되고 있는 징세지주의와 배분공식에 의한 배분기준을 중심으로 살펴보자.

우선 징세지주의는 상위 정부가 조세를 부과·징수한 후, 징세지에 기초하여 재원의 전부 혹은 일부를 하위 정부에 배분하는 형태이다. 물론 이 경우에도 부과액(과세표준), 징세액, 인구 등 징세지의 무엇을 기준으로 할 것인가에 따라 다양한 기준이 설정될 수 있는 것이 사실이다. 반면 배분공식에 의한 배분은 순수하게 징세지주의에 입각할 경우 초래될 수 있는 수평적인 재정불균형을 보완하기 위한 배분기준으로써, 일반적으로 지역간 재정력 지수에 의거하여 배분된다. 사실상 배분공식에 의한 배분에 근접할수록 정부가 지역간 재정적 불균형을 조정하기 위한 제도적 장치로 삼고 있는 일반보조금(지방교부금)과의 성격이 유사해진다고 볼 수 있다.

이러한 배분기준과 관련하여, 최근 많은 국가에서 공동세 배분방식을 통해 지방세 도입이 모색되고 있는 부가가치세는 세원의 분포, 부과·징수의 복잡성으로 인해 배분을 둘러싸고 여러 가지 쟁점이 제기되고 있는 조세이다. 일반적으로 부가가치세의 징수는 생산지 원칙과 소비지 원칙으로 대별된다. 여기서 납세지가 사업장 소재지 관할 세무서인 경우, 즉 부가가치세의 세수가 재화와 서비스 공급자의 사업장이 있는 관할 세무서에 귀속되는 방식이 생산지 원칙으로, 우리나라의 부가가치세는 국내 거래에 한해 생산지 원칙을 적용하고 있다. 그러나 재화와 서비스가 국가간 거래되는 경우에는 생산지 원칙을 유지하기 힘들다. 재화를 국외로 공급하는 경우에는 세금을 부과할 유

인이 적고, 수입재에 대해서는 독자적인 과세권을 행사하고자 하기 때문이다. 따라서 국가간 거래에는 소비지 원칙이 적용될 수밖에 없는데, 우리나라의 경우 수출에 대해서는 영세율을 적용하고, 수입에 대해서는 관세를 포함하여 수입재 가격에 10%를 부과하고 있다.



<그림 3-2> 생산지 원칙에 의한 부가가치세 흐름도

부가가치세의 지방세 도입과 관련하여 현행 부가가치세 징수방법인 생산지 원칙에 근거하여 징수액(부과액)을 공동세 배분기준으로 할 경우, 이는 일종의 생산지 원칙이라 할 수 있다. 부가가치세를 이와 같은 생산지 원칙에 입각하여 지방세로 도입할 경우 원래의 국세 부가가치세의 매출세액, 매입세액, 공제대상 등을 파악하는데 드는 비용인 납세협력 비용이 이미 소요된 것이므로 납세협력 비용이나 행정 비용을 거의 증가시키지 않은 이점이 있다. 그러나 실제에 있어 생산지 원칙의 적용에는 앞서 국가간 거래와 마찬가지로 지방정부의 조세관할권이 국가간처럼 명확해야 할 뿐만 아니라, 다

단계 생산의 특성상 매입세액이 매출세액보다 클 경우 엄밀한 지역간 환급이 수반되어야 하는 등 조세행정상의 복잡한 문제를 수반한다.

이러한 사실로 인해 현실적으로 현행 부가가치세 공동세 배분방식에서 지역의 소비에 기초한 배분, 즉 소비지주의가 배분기준이 사용된다. 이러한 경우에 지역별 소비 규모를 나타낼 수 있는 지표와 관련 통계를 활용하는 것이 일반적이다. 가령 각 지역 소매판매액에 관한 통계가 그것이며, 이것이 가능하지 않을 경우 소비관련 대리지표 및 통계가 활용된다.

第 IV 章 재원 재배분에 대한 주요 논의

제 1 절 지방소비세 도입을 둘러싼 주요 대안

제 2 절 지방소득세 도입을 둘러싼 주요 대안

제 3 절 외국의 주요 사례

제 4 장 재원 재배분에 대한 주요 논의

지난 90년 중반 이래로 국세중심적이고 재산과제 위주로 구성된 지방세 체계를 합리적으로 재조정하기 위한 일환으로 국가와 지방간 세원의 재배분에 관한 논의가 지속되어 왔다. 이들 논의는 형식적으로나마 지방자치제 실시는 이루어졌으나, 사무의 이양은 물론 재정의 이양 또한 거의 실현되지 못했다는 문제제기에서 비롯되었다. 이러한 문제의식에 따라 국세의 일부를 지방세로 이양하기 위한 각종의 대안들이 제기되었는데, 이들 대안들은 지방분권 및 재정분권이 국정과제로 대두된 현재에 이르기까지 여전히 유효성을 지니고 있다.

이 경우에 대부분의 논의들은 현행 조세구조상 국세의 주종을 차지하고 있는 소비세와 소득세에 논의가 집중되었으며, 제안된 대안들도 자연히 지방소비세와 지방소득세 도입으로 구체화되었다. 본 장에서는 최근 지방분권 국정과제 추진에 이르기까지 학자들 사이에 논의되었던 재배분 방안과 관련 외국 사례를 간략하게 살펴볼 것인데, 이는 국가와 지방간 합리적 재원 재배분 방안들에 관한 있을 수 있는 무수한 대안들 가운데 비교평가를 위한 분석의 출발점으로 제공될 수 있다. 이들 논의와 더불어 외국의 지방소비세 및 소득세 사례를 살펴보는 것 또한 합리적 재배분 대안을 도출하는데 있어서 중요한 참고자료가 될 수 있을 것인데, 본 장에서 이들 외국 사례도 함께 살펴볼 것이다.

제 1 절 지방소비세 도입을 둘러싼 주요 대안

소비세는 통상 재화 및 용역의 생산, 판매, 소비과정에서 부과되는 조세로서, 과세 대상의 범위와 과세단계 등에 따라 여러 유형으로 구분된다. 우선 과세대상별로 일반소비세와 개별소비세로 구분될 수 있는데, 일반소비세는 모든 재화와 용역에 대하여 일률적으로 부과하는 조세로서 부가가치세가 그 대표적인 예라 할 수 있다. 반면 개별소비세는 특정한 재화와 용역에 대해 선별적으로 부과하는 것으로, 기본적으로 재정수입의 확보에 목적을 두고 있으나, 이 외에 사치성 품목이나 사회적으로 바람직하지 못한 재화의 소비를 억제하기 위하여 부과되는 경우도 있다. 국세 가운데 특별소비세, 지

방세 가운데 담배소비세 등이 개별소비세의 대표적인 세목이라 할 수 있다.

이외에, 소비세는 단일단계소비세와 다단계소비세와 같이 과세단계에 따라서도 유형화될 수 있다. 국내소비세의 대종을 차지하는 부가가치세가 바로 다단계소비세의 일종으로 매 단계에서 발생하는 부가가치를 과세의 표준으로 삼고 있다. 반면, 주세와 담배소비세는 반출 또는 반입시 1회만 조세가 부과된다는 의미에서 단일단계소비세라고 할 수 있다. 단일단계세가 징수비용이 저렴한 특징이 있다면, 다단계세는 각 이행단계별로 과세하기 때문에 납세협력비용이 크지만 과세자료가 분산되므로 탈세의 방지에 효과적이라는 특징을 가진다.

이들 다양한 소비세 가운데 부가가치세가 현재 지방이양의 주요 대안으로 활발하게 논의되어 왔으며, 이외에 다른 소비세를 지방화하는 방안 또한 종종 제기되어 왔다. 이들 논의는 i) 부가가치세의 공동이용 방안(공동세화 방안) ii) 부가가치세 일부 세원의 지방이양 방안 iii) 주행세 확충 iv) 기타 대안 등 크게 네 가지 방안으로 구분될 수 있다. 이들 각 방안들이 제시하고 있는 세원 조정의 방법과 기준을 살펴봄으로써, 이후 5장에서 이루어질 분석의 출발점으로 삼을 수 있다.

1. 부가가치세 세원의 공동이용

부가가치세의 과세대상은 소매업, 음식업, 숙박업, 운수창고업, 부동산임대업으로 구분되는데, 그 세원의 일부를 지방으로 이양하는 방안의 한 가지로 공동이용 방식이 다각적으로 모색되어 왔다. 일반소비과세인 부가가치세의 일부 세원을 분리하여 별도의 독립된 세목을 신설하는 것은 징세행정상의 어려움이 수반될 뿐만 아니라, 부가가치세와 지방소비세로 일반소비과세의 이원화로 인한 납세자의 납세협력 비용과 조세의 외부효과를 유발하기 쉽다. 때문에 부과·징수 업무의 능률성, 납세편의, 지방재정의 확충을 동시에 실현할 수 있는 방안으로 제시되고 있는 것이 부가가치세의 공동세화 방안인 것이다. 지방자치단체 입장에서는 공동세 방식이 세입의 징수비용이나 지역주민의 조세저항을 유발하지 않으면서 지방세수를 확충할 수 있다는 점에서 상당히 선호되고 있는 방안이기도 하다.

이 경우에, 부가가치세를 공동세 방식을 통해 지방정부 세원으로 수용하는 방안으

로는 크게 두 가지의 방안이 존재한다. 첫째, 부가가치세를 중앙정부와 광역지방정부가 징세지주의 원칙에 근거하여 공동세화하는 방안, 둘째, 일본의 지방소비세 형태와 같이 부가가치세액을 과세표준으로 하여 광역 지방정부에 지방소비세를 신설하는 방안이다. 후자의 경우에는 광역지방정부 단위간 청산제도가 도입되어야 하는 등 징세행정이 보다 복잡한 반면, 전자의 방법은 징세행정이 간편하다는 장점을 지닌다.

부가가치세의 공동세화 방안과 함께 제안되고 있는 다른 제안은 현재의 주민세와 같이 부가가치세액을 과표로 하는 지방소비세를 신설하는 방안이다. 예를 들면, 부가가치세 10%에 대하여 1~2%포인트를 추가하여 이를 지방소비세라는 세목으로 부가하는 방안이다. 공동세 방식의 지방세 신설과 징세지주의에 의한 배분과 유사한 방안이나 세무행정 운영상 공동세방식의 징세지주의에 의한 배분과 차이가 날 수 있다.

우리나라 부가가치세 도입 초기에 부가세율 10%를 기준으로 경제여건에 따라서 2% 범위 내에서 탄력세율을 부가할 수 있도록 했던 전례가 있었다. 일본의 경우 1996년 소비양여세를 대신하여 창설한 지방소비세가 이러한 형태를 지니고 있으나 지방소비세 재원의 50%는 다시 기초자치단체에 교부금으로 지급되고 있다. 일본 지방소비세의 납세의무자 범위, 비과세, 면세 등은 납세자의 편의를 위하여 소비세와 동일하게 되어 있다. 국세인 소비세의 세율은 4%이며, 지방소비세는 이러한 소비세액을 과세표준으로 하고 있다. 지방소비세의 세율은 25%이다. 즉 5%를 소비세로 징수하여 이 중 4%분은 국가세원, 1%분은 지방세원이 되는 것이다.

그러나, 세원의 공동이용을 둘러싼 논의는 앞서 언급한 내용보다 더 복잡한데, 이는 지방으로 세원을 단순히 이양한다는 차원을 넘어, 세목의 교환에 관한 논의가 추가되고 있기 때문이다. 실제, 일부 학자들은 세원의 공동이용으로 인한 국가의 세수감소를 보전하기 위해 다른 세목과의 교환을 제안하고 있는 실정이다(조임곤, 1999, 김정훈, 2002). 즉, 지방세 일부를 오히려 국세로 이양함으로써 지방세 이양으로 인한 국가재정의 세수부족을 충족시켜야 한다는 주장이다.

부가가치세의 지방이양에 대응하여 지방세인 등록세의 국세이양을 주장하고 있는 김정훈(2002)의 연구가 그러한데, 이에 따르면 등록세는 이미 부가가치세가 도입되기 이전인 1976년까지 국세로 부과되고 있었고, 현재의 일본이나 프랑스에서는 등록세가 국세로 운영된다는 점을 그 논거로 들고 있다. 이와 관련하여 현행 지방세 중 부동산 등 거래세에 해당하는 취득세와 등록세는 이중과세라는 국민적 인식, 부동산 관련세의

거래세 완화 및 보유세 강화 문제, 등록세의 과세근거가 되는 등기·등록사무가 대부분 국가사무라는 점 등을 들어 등록세를 지방세보다는 국세로 하는 것이 바람직하다는 주장이 일부 제기되고 있는 것도 사실이다(김대영, 1997: 26).

2001년 현재 등록세 세수가 5조5천억원, 부가가치세 세수가 25조8천억원이었음에 비추어 볼 때, 이와 같은 세목교환을 재배분의 대안으로 삼는 경우 등록세 전액과 부가가치세 가운데 10조원을 지역별 소비량을 기준으로 공동세원화하여 맞교환하게 되면 서울시와 경기도는 8천억원의 순증가가, 비수도권은 2조9천억원의 순증가가 있는 것으로 분석된다. 그러나, 동 연구는 여기서 그치지 않고 배당소득세나 이자소득세, 즉 자본소득에 대한 주민세까지도 세목교환에 포함시키는 주장으로까지 나아가고 있다. 이 경우에, 서울시는 4천억원의 순손실을, 경기도는 반대로 4천억원의 순증가를, 그리고 비수도권은 2조원의 순증가를 가져 올 것으로 분석하고 있다. 계산상 10조원의 국세를 지방세로 이양하면 수도권의 지방세 세수는 현재의 규모로 유지되고 비수도권의 지방세는 약 2조원 증가하는 바, 2001년 비수도권의 지방세 세수가 약 11조원임을 고려해 볼 때 비수도권 지방세 세수가 20% 가량 증가한다는 것이다.

물론 이러한 주장은 특정 세원 자체가 가지는 본래적 성격에 충실하도록 세원을 조정한다는 점에서 일면 타당성을 지닌다고 볼 수 있다. 그러나, 이러한 주장에는 기본적으로 현행 지방세 체계의 주된 문제점을 세원의 불균등한 분포에 있으며, 따라서 정책의 주요 목표도 수평적 재정균형을 달성하는데 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 그래서, 그 일환으로 수도권에 편중되어 있다고 보는 지방세 세원의 국세 이양이 모색된 것이며, 부가가치세의 공동이용은 오히려 그로 인해 발생할 수 있는 지방세수의 보전 차원에서 제안된 것이라고 보는 것이 더 적절할 것이다. 때문에 사실상 이러한 논의 속에는 현재 국정과제로 대두된 바와 같이 사무의 지방이양에 상응하는 재정분권의 기본 취지와 맥락은 물론, 현재 각 지역이 처한 재정적 여건이나 수요에 수반되는 적정 세수의 확보 등의 측면은 사실상 불충분하게 고려되고 있다.

이외에 부가가치세의 손실에 따른 지방세 이양으로 논의되고 있는 세목으로 경주 마권세와 같은 것이 있지만, 경기도와 제주도 등 해당 지역의 급격한 세수 손실이 초래될 수 있어 상당한 부담이 따르고 있어 그다지 현실적인 방안이 되지 못하고 있다.

2. 부가가치세 일부세원의 지방이양

소비세의 지방이양에 대한 두 번째 대안으로 거론되는 것은 부가가치세나 특별소비세의 일부 세원을 지방으로 이양한 후, 독립적인 지방소비세를 신설하는 방안이다. 구체적으로 말해, 우선 부가가치세 가운데 유흥음식점분과 특별소비세 등 일부 세원을 지방으로 이양하여 지방소비세를 신설하는 방안, 그리고 관광지내에서의 입장·숙박 행위 등에 대해 과세하는 부가가치세와 골프장·스키장 등 입장행위에 대한 특별소비세 등의 세원을 지방세로 이양하여 관광세로 신설하는 방안들이 지적되고 있다.

□ 부가가치세 중 유흥음식점분과 특별소비세 등 일부 세원의 지방 이양

부가가치세의 과세대상 가운데 일부는 가령, 숙박·음식점업, 전기·가스·부동산임대업, 운수·창고업 등 그 속성상 강한 지역적 성격을 가지는 것이 있다. 이와 함께 특별소비세는 세원이 비교적 고르게 분포하고 있어 보편성이 양호하다는 특성을 가지고 있다. 이와 같은 사실에 근거하여 소비세 이양의 방안 가운데 하나로 지적되고 있는 것이 바로 부가가치세 세원 일부의 지방이양 방안이다. 부가가치세 가운데 음식업, 숙박업, 전기·가스·수도업 등은 지방정부가 제공하는 공공서비스의 수혜자인 동시에 공해 등 외부효과의 원인자라 볼 수 있으므로 이들 업종에 대한 세금을 지방세로 이관하는 것이 타당하다는 지적이다.

기실, 과거 부가가치세가 도입되기 이전 유흥·음식·숙박 부문에 해당하는 것을 지방세로 과세했던 적이 있고, 또 많은 나라가 지방세로 하고 있다는 점이 이들 업종들에 대한 과세주장에 설득력을 더해 주고 있다. 특히, 음식점업의 82%, 숙박업의 70%가 부가가치세법상 과세특례자에 해당하여 사실상 거의 방치되고 있는 실정이며, 부동산임대업 등은 사업체가 비교적 각 지역에 골고루 분포되어 있어 지방세원으로서 적합한데, 이러한 부가가치세가 지방정부로 이양될 경우 지방세수는 2.5%~13% 정도 확충될 수 있는 것으로 분석되고 있다.

앞서 언급된 공동세화 방안과 비교해 볼 때, 지방소비세를 신설하는 방안은 조세행정의 비능률성으로 인해 행정비용이 증가하고, 납세자의 불편이 초래될 수 있다는 문제를 가진다. 뿐만 아니라 국세인 부가가치세를 과세과정이나 과세형태를 기준으로 별도의 지방세로 분리 과세할 경우 거래과정이 투명하지 못하고, 세원 또한 체계적으로

관리하기 힘들 수 있다. 이에 따라 공평과세를 실현하기 어렵게 되고, 궁극적으로는 부가가치세 제도 자체가 실패할 가능성이 있기 때문에 국세인 부가가치세 대상의 일부를 지방세로 분리 과세하는 것은 바람직하지 않다는 견해가 있다(김대영, 2000: 21).

□ 관광세의 신설

부가가치세와 특별소비세의 또 다른 일부는 관광지내에서의 입장·숙박행위나 골프장·스키장내에서의 입장행위에 대한 특별소비세 등 관광행위와 밀접한 연관을 가지고 있는 대상이 존재한다. 바로 이들 세원을 지방으로 이양하여 관광세로 신설하는 것도 지방이양 방안의 하나로 제기되고 있다.

이러한 방안에도 현실적으로 여러 가지 측면에서 난점이 존재하고 있는 것이 사실이다. 관광세·광고세 등의 경우, 앞서와 마찬가지로 국세인 부가가치세·특별소비세 세원과 이중과세 문제가 초래될 수 있다. 뿐만 아니라, 내방하는 외래 관광객들로 하여금 해당 지방의 재정지출에 소요될 재정을 부담케 한다는 점에서 조세전가의 문제가 불가피한데, 이로 인해 입법과정에서부터 상당한 반대가 제기될 수 있다는 점에서 이 방안에는 현실적으로 상당한 제약이 따를 수밖에 없다.

이외에 관광세의 신설을 통해 지방정부가 추가적으로 확보할 수 있는 세수입 규모는 그다지 많지 않은 반면, 징세행정상의 추가적인 부담이 수반될 수 있다는 점, 그리고 지역간 조세경쟁으로 인해 부정적 외부효과가 유발될 수 있다는 점도 한계로 지적될 수 있겠다.

3. 주행세의 확충 및 세수배분방식의 개편

1999년에 있었던 지방세제 개편은 기존 유류관련 특별소비세, 즉 교통세와 함께 주행세를 신설하여 동 세원을 중앙과 지방이 공동으로 활용하도록 한 바 있다. 그 내용으로 교통세 수입의 1.2%를 지방에 이양하되, 지역별 배분기준으로 각 자치단체별 비영업용 승용자동차에 대한 징수액과 운수업에 대한 보조금²³⁾을 삼고 있다.

23) 지방분의 주행세액 중에서 운수업에 대한 보조금을 우선 배분하고 나머지 액을 비영업용 승용자동차의 자동차세액에 비례하여 안분한다.

당초 주행세의 신설은 자동차세 세율 인하로 인해 유발되는 세수 결손을 보전하되, 이를 자동차의 도로이용에 의거하여 비용을 분담케 하는 이른바, 수익자부담 내지 원인자부담 원칙에 입각한 세원을 마련하는데 그 취지가 있다. 이와 관련하여 교통세의 세원을 휘발유와 경유판매량과 같은 징세지주의를 기준으로 지방정부에 배분하는 것이 자동차 등록대수에 의한 방식보다 지방정부간 재정력 격차의 완화에도 긍정적 역할을 하는 것으로 추정하는 연구도 있다(라휘문·이삼주, 1998).

이러한 배경 하에 현행 자동차 등록대수를 기준으로 배분하는 배분방식에서 탈피하여 전년도 유통판매 실적과 같은 기준으로 배분방식을 전환하는 것이 세원의 재배분 방안의 하나로 지적되고 있다. 이와 같이 자동차의 도로이용과 밀접하게 관련되어 있는 유통판매량을 세원배분 기준으로 설정하는 것이 관광객, 교외거주자의 출퇴근 등 유동인구의 타지역 도로이용과정에서 파생되는 편익의 누출효과와 교통혼잡비용 등 조세의 부정적 외부효과를 교정하는 데에도 바람직할 것으로 판단된다.

한편 주행세는 교통시설 투자재원을 조달하기 위하여 한시적 목적세로 신설된 교통세를 공동세원으로 하고 있다는 점에서 주행세는 (도단위 수준에서) 광역과 기초지방정부의 교통관련 투자재원의 비율을 기준으로 이를 적정비율로 할당하는 것도 생각해볼 필요가 있다. 향후 「자동차 이용과세 강화, 보유과세 완화」 정책의 지속적인 추진과 매년 정례적으로 개최될 예정인 한미자동차 협상에서 미국이 계속 단일세율화를 요구할 경우 자동차 관련 보유과세의 세수는 감소하게 될 것이고, 이를 보전하기 위해 주행세의 세율을 상향조정하지 않을 수 없을 것이다.

이러한 과정을 통해 주행세의 세수규모가 확대되면 주행세의 세수배분을 광역과 기초지방정부로 이원화하는 방안의 실효성이 높아지게 될 것이다. 주행세가 광역과 기초지방정부의 공유세원으로 전환될 경우 광역지방정부에 대한 세수는 해당 지역별 유통판매비율에 따라 배분하고, 광역지방정부가 기초지방정부에 주행세를 배분하는 과정에서는 자동차 등록대수를 기준으로 배분하는 것이 합리적이다.

4. 기타 대안

앞서 살펴본 대안들 외에 전문가들은 부가가치세를 공동으로 이용하는 추가적인

방안을 제안하고 있다. 가령 유경문(2002)의 연구가 그러한 방안 가운데 하나인데, 크게 두 가지 방안을 제시하고 있다. 우선, 간이과세자, 즉 연간 매출액 4천8백만원 이하의 모든 사업자에 대해 부가가치세의 납부를 면제하되, 그 대신 매출액이나 상품 판매 가격(면세품 제외)에 3~4%의 (가칭) 「지방소비세」를 부가하는 방안이 그 하나이다. 이 경우에 일반과세자의 경우에는 현행대로 10%의 부가가치세를 그대로 적용한다.

동 연구는 이러한 대안에 대해 현행 간이과세자의 경우 세액 산출을 위하여 매출액 × 업종별 부가율 × 10%를 적용하여 부가가치세액을 산출하고 있는데, 이러한 복잡성을 완화하여 조세행정을 단순화하고, 소규모 사업자의 세부담을 줄여줄 수 있다는 점을 이점을 제시한다. 이외에 세원의 관리가 용이하여 모든 소규모 사업자에게도 매출액 또는 판매가격에 3~4%의 (가칭) 「지방소비세」를 부과함으로써 탈세를 방지할 수 있다는 이점도 아울러 지적하고 있다.

두 번째 방안으로는 그간 편법적으로 운영되어 오던 부가가치세의 간이과세제도를 모두 폐지하고 기본세율을 5%로 낮추되, 연간 외형매출액이 4천8백만원 이하로 부가가치세를 액면 그대로 적용하기 힘든, 이른바 소규모의 판매업소나 현금 위주의 거래업소는 상품이나 서비스 판매가격이나 매출액에 3~4%의 (가칭) 「지방소비세」를 부과하는 방안이다. 다시 말해, 거의 모든 지역에서 현금위주의 판매업소, 각종 소규모 판매업소, 음식점, 술집, 숙박업소 등은 부가가치세 과세표준을 포착하기 힘든 것이 사실인데, 이들에 대해 최종소비자가 지불하는 가격의 3~4%를 「지방소비세」를 부과·징수한다는 것이다. 다만, 여기서 남·북 통일과 같이, 예기치 않게 막대한 재원을 요하는 경제·사회적 필요에 상응하여 부가가치세 기본세율 5%에 최고 10%까지의 탄력세율을 적용할 수 있게 하는 법적 장치를 마련할 필요가 있다는 단서를 달고 있다.

이 경우에, 지방소비세의 배분의 방법으로 이원화된 체제를 주장하고 있다. 즉, 징수된 지방소비세의 50%는 각 기초자치단체의 일반회계의 자체수입으로 하거나 기초자치단체에서 징수하여 광역자치단체의 세수입을 하되, 이 가운데 일부를 징수교부금으로 기초자치단체에 이양한다. 그리고 세수입 가운데 다른 25%는 중앙정부의 일반재원으로 활용하고, 나머지 25%는 중앙정부가 각 자치단체의 수평적 불균형을 시정하기 위한 교부금의 재원으로 활용하는 방안이 그것이다.

물론 이와 같은 방안이 세부담이 큰 것으로 인식되고 있는 부가가치세율을 낮추고 불합리한 간이과세제도를 합리화하여, 이를 통해 지방재정력을 확충하는데 기여할 수

있는 것은 사실이다. 그러나 간이과세자 비중이 세액 기준으로 0.58%에 불과한 현실에 비추어 볼 때, 이것이 지방세수의 확충에 기여하는 바는 그다지 크지 않을 것으로 보인다. 더욱이 간이과세제도의 운영 취지가 영세업자들의 기장 등 납세협력부담을 줄이는데 있음에 비추어 볼 때, 간이과세제도 자체를 폐지하는 것은 설득력을 얻기가 쉽지 않다는 점도 아울러 지적되어야 할 것이다.

제 2 절 지방소득세 도입을 둘러싼 주요 대안

1. 소득·소비과세와 지방소득세

국내 소득세제의 근간을 이루고 있는 것은 소득세와 법인세이다. 소득세는 개인의 소득을 과세의 기준으로 삼아 정부가 개인에게 강제적으로 부과하는 조세를 가리킨다. 현행 소득세법에서는 거주자에 대한 소득의 종류를 종합소득²⁴⁾, 퇴직소득, 양도소득, 산림소득의 네 가지로 구분하고 있다. 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 대부분의 국가에서는 종합소득제도를 채택하고 있다. <표 4-1>은 현재 소득세법상 소득세의 종류와 그 내용을 나타내고 있다.

24) 서화·골동품의 양도에 따른 소득은 종전에는 양도소득세의 과세대상이었으나, 현재는 종합소득세의 과세대상이다.

<표 4-1> 소득세의 종류 및 내용

| 소득의 종류 | | 소득의 내용 |
|--|--------------------------|-----------------------------------|
| 종합소득 (이자소득·배당 소득·부동산임대 소득·사업소득· 근로소득·일시재 산소득·연금소득 과 기타 소득을 합산한 것) | 이자소득 | 예금, 유가증권 등의 이자 |
| | 배당소득 | 주식, 출자금 등에 대한 배당 |
| | 부동산임대소득 | 건물 등의 임대료 |
| | 사업소득 | 개인사업 및 자유직업소득 등 |
| | 근로소득 | 월급 등 근로의 제공으로 받는 소득 |
| | 일시재산소득 (소득세법 제20조의 2) | 대통령령이 정하는 서화·골동품의 양도로 인하여 발생하는 소득 |
| | 연금소득 | 각종 연금법 등에 의해 지급받는 연금소득 |
| | 기타소득 | 원고료 등 일시적으로 발생하는 소득 |
| 퇴직소득 | | 퇴직금 |
| 양도소득 | | 부동산 등을 양도할 때 발생하는 소득 |
| 산림소득 | | 조림기간이 5년 이상인 임목에서 발생하는 소득 |

자료: 소득세법 제4조

반면, 법인세(corporation income tax)는 기업을 하나의 법인으로 간주하고, 이 법인에 대해 과세하는 제도이다. 법인의 소득이 과세 대상이 되므로 과세의 계산방법은 개인소득세와 큰 차이가 없다. 즉 기업이 벌어들인 총수입에서 실질경비를 우선 차감하고, 감가상각과 설비투자에 대한 특별공제를 제하고 난 후의 기업이윤에 대한 과세하고 있다. 현행 법인세의 납세의무자는 주민세 법인세할의 납세의무자가 되며, 법인의 본점이나 주사무소, 각 사업장 소재지 관할 시군이 납세지가 된다.

2001년 현재 소득세와 법인세의 징수액은 <표4-2>에서 볼 수 있듯이, 소득세가 18조6천억원, 그리고 법인세가 16조9천억원으로 소득세 징수액이 법인세 징수액을 약간 상회하는 수준을 보이고 있다. 지난 5년간 두 세액 증가를 비교해보면 법인세 증가율이 상대적으로 큰데, 이는 2000년 법인세 증가율이 급격하게 증가한데 기인한다.

<표 4-2> 우리나라 연도별 소득세와 법인세(국세) 징수액

단위: 백만원

| 구 분 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------|
| 소득세 (증가율) | 14,867,893 (0.7) | 17,194,021 (15.6) | 15,854,601 (-7.8) | 17,508,873 (10.4) | 18,662,954 |
| 법인세 (증가율) | 9,424,669 (0.7) | 10,775,797 (14.3) | 9,365,392 (-13.1) | 17,878,435 (90.9) | 16,975,149 |

이들 소득세 및 법인세를 과세표준으로 하여 부과되는 지방세가 잘 알려진 바와 같이 주민세 소득할이다. 주민세 소득할의 경우, 현재 표준세율은 10%의 비례세²⁵⁾로, 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 주민세의 세율을 표준세율의 50% 범위 안에서 가감·조정할 수 있다. 이와 같은 국세 소득세제와 지방소득세제 사이에 재원의 합리적 재배분에 관한 논의가 전개되고 있는 것이다.

2. 지방소득과세 도입에 관한 주요 대안

지방소득세 신설에 대한 대안들은 앞서 지방소비세 도입 방안에서 제시된 것과 유사하게 크게 세 가지 대안으로 구분된다. 우선 공동세 형태의 지방소득세 신설이 있는데, 나중에 논의될 것처럼 여기에는 다시 두 가지 상이한 방법이 거론되고 있다. 두 번째 방안으로는 현행 지방 소득과세의 하나인 주민세 소득할의 세율을 조정하는 방안이다. 엄밀히 말해, 이 방안은 지방소득세 신설 내지 도입을 의미하기보다는 지방소득세를 확대하는 방안으로 보는 것이 더 적절할 것이다.

마지막으로 양도소득세의 지방이양 방안을 지적할 수 있겠다. 특히, 공동세 형태의 지방소득세 신설의 구체적 대안은 첫째, 국세인 소득세와 법인세의 일부를 자동적으로 지방정부에 이전하는 대안, 둘째, 법인세는 제외하고 소득세만 공동 이용하는 대안 등으로 다시 구분되는데, 이하에서 추후 지방소득세 방안을 도출하기 위한 논의의 출발점을 삼기 위해 이들 대안들에 대해 간략하게 살펴볼 것이다.

25) 주민세 소득할의 세율은 10%의 비례세이지만, 본세인 소득세와 법인세가 누진제로 되어 있기 때문에 부가세인 주민세 소득할 역시 실제에 있어서는 누진제의 효과를 내고 있다.

1) 공동세 형태의 지방소득세 신설

(1) 국세인 소득세와 법인세의 일부를 자동적으로 지방정부에 이전

이 방안은 기존의 주민세 소득세할과 법인세할은 국세인 소득세와 법인세에 통합 하되, 공동세의 형태로 국세수입의 일부를 자동적으로 지방정부에 이전하는 방안이다 (조임곤, 1999). 물론 공동세제도가 과세자율권을 충분히 행사하기 힘들고, 지방정부의 책임성을 약화시킨다는 점에서 그다지 바람직한 방안처럼 보이지는 않지만, 이와 같은 형태로나마 확충이 시급한 지방재정을 위해 도입이 필요하다고 주장되고 있다.

이와 관련하여, '98년의 세제개편안에서도 소득할 주민세를 소득세·법인세에 통합 하고, 통합된 소득세의 10%를 지방소득세로 전환한다는 안이 제기된 적이 있다. 부가 세 폐지라는 조세의 효율성이 그 근거로 제시되었다. 이러한 방안이 도입되었을 때 서울시가 가질 수 있는 세수효과를 산정해 볼 수 있다. 우선 <표 4-3>은 최근 7년간 서울시에서 징수된 소득세와 법인세의 징수액을 나타내고 있는데, 2001년 현재 약 21조 6,475억원을 차지하고 있다. 따라서, 10%를 지방으로 이양할 경우 서울시의 지방소득 세입은 약 2조 1,648억원 정도가 된다.

<표 4-3> 서울시의 소득세와 법인세 징수액

단위: 백만원

| 징수액 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 내국세 | 18,285,648 | 19,375,744 | 20,835,181 | 23,758,397 | 24,874,781 | 32,716,071 | 31,239,316 |
| 직접세 | 13,475,804 | 14,266,173 | 15,264,147 | 19,178,328 | 17,825,522 | 23,909,905 | 22,362,614 |
| 소득세 | 6,827,808 | 7,361,639 | 7,757,162 | 10,026,213 | 9,374,757 | 10,087,676 | 10,448,737 |
| 양도소득세 | | | 6644억원 | 4292억원 | 5,051억원 | 8,021억원 | 7,893억원 |
| 법인세 | 5,977,382 | 6,167,806 | 6,653,139 | 8,500,474 | 7,224,051 | 12,788,017 | 11,198,716 |

자료: 서울통계연보

그러나 상기 방안은 주민세 소득할의 소득세할과 법인세할을 국세인 소득세와 법인세에 통합한 것을 전제한 방안이기 때문에, 최종 지방세수효과는 이를 감안해야 하 것이다. <표 4-4>가 이를 나타낸 것인데, 2001년 현재 서울시의 주민세 소득할 손실액은 1조 6,250억원에 이른다. 따라서, 이 방안으로 인한 최종 세수효과는 이 두 이양분

을 차감한 액수, 약 5,398억원이다.

<표 4-4> 지방소득세신설시 서울시의 세수효과(10% 기준)

단위: 백만원

| 구 분 | | 주민세 소득할의 국세통합시 서울시의 손실액 | | | | 지방소득세 신설효과 | 서울시의 세수순효과 |
|------|-----|-------------------------|-----------|-----------|------|-----------------------|---------------|
| | | 주민세 소득할(A) | 소득세할 | 법인세할 | 농지세할 | 지방소득세(B) (공동세 10%) | (B-A) |
| 1995 | 서 울 | 770,997 | 524,630 | 246,366 | 1 | 1,280,519 | 509,522 |
| | 지방계 | 986,961 | 636,371 | 350,420 | 170 | - | - |
| 1996 | 서 울 | 866,007 | 655,193 | 210,813 | 1 | 1,352,945 | 486,938 |
| | 지방계 | 1,370,260 | 845,716 | 524,094 | 449 | - | - |
| 1997 | 서 울 | 1,027,881 | 727,309 | 300,572 | 1 | 1,441,030 | 413,149 |
| | 지방계 | 1,366,931 | 880,999 | 485,646 | 285 | - | - |
| 1998 | 서 울 | 1,299,999 | 942,543 | 357,456 | - | 1,852,669 | 552,670 |
| | 지방계 | 1,623,000 | 1,076,276 | 546,410 | 1 | - | - |
| 1999 | 서 울 | 1,212,155 | 866,292 | 345,862 | 311 | 1,659,881 | 447,726 |
| | 지방계 | 1,564,292 | 984,778 | 579,160 | 353 | - | - |
| 2001 | 서 울 | 1,623,960 | 1,028,392 | 595,568 | - | 2,164,745 | 540,785 |
| | 지방계 | 2,203,773 | 1,156,676 | 1,046,948 | 148 | - | - |

주: 1. 주민세 소득할은 부과현황이며, 소득세와 법인세(국세)는 서울시의 징수액임.

2. 지방계는 서울을 제외한 기타 지방의 주민세 소득할 부과현황임.

자료: 지방세정연감, 각연도

(2) 법인세는 제외하고 소득세만 공동이용

앞의 방안과 구별되어 논의되는 다른 방안은 지방소득세 도입시 법인세는 제외하고 소득세만 공동 이용하는 방안이다(라휘문, 1998)²⁶). 소득세와 법인세의 공동 이용은 그 나름대로의 타당성을 가져야 하는 것인데, 지방세 원칙상 보편성 원칙에 기초해 볼 때 법인세를 제외한 소득세의 공동이용이 적합하다는 주장이다.

26) 소득세를 지방소득세의 공동이용 세원으로 할 경우에도, 다시 소득세 전체를 공동이용 세원으로 할 것인지, 아니면 일정 부분만 공동이용 세원으로 할 것인지에 대한 배분 방식이 문제가 될 수 있다. 현재 지방세적 성격을 가지고 있는 일부 대상, 즉 지역개발의 산물인 양도소득세, 1차산업 관련 소득, 즉 국지적 생산소득인 산림소득, 사업소득 가운데 임업, 축산업, 수산업관련 소득 등을 지방세로 인정하여 지방소득세로 신설하여야 한다는 주장이 있다.

이러한 방안의 도입과 관련하여 동 연구(라휘문, 1998)는 지역간 재정형평성 분석에 일반적으로 사용되고 있는 변이계수, 아트킨슨 지수(Atkinson indicators), 엔트로피 지수(Entropy indicators)를 통해 소득세와 법인세 자체가 가지는 불형평성을 분석한 바 있다. 분석의 결과, 법인세에 비해 소득세는 매우 형평한 것으로 나타나고 있어, 이 방안이 보편성 기준도 충족할 수 있음을 확인하였다. 이외에 법인세는 소득세에 비하여 그 세수규모가 작아 지방소득세의 공동세원으로 할 경우, 보다 많은 비율이 지방으로 배분되어야 한다면, 법인세는 소득세에서 나타나지 않는 조세전가(tax shifting)의 문제가 발생한다는 점이 세원 공동이용의 대상으로 법인세의 부적합성을 더해 준다.

이러한 경우에 조세전가현상은 크게 두 가지로 지적될 수 있다. 우선, 법인세를 부과할 경우 기업은 법인세액에 상당하는 만큼 생산하는 상품의 가격을 높이게 되어 실제적인 세금은 소비자가 부담하게 되는 조세전가현상이 있을 수 있다. 둘째, 법인세를 부과할 경우 기업은 노동의 고용량을 감소시키려는 압력이 작용하게 되고, 이에 따라 제한적 수준이긴 하지만 실직노동자로의 조세전가가 초래될 수 있다. 이 경우 법인세의 부담자는 실직한 노동자와 법인이 나누어지게 됨으로써 결국에는 일부분이나마 조세 전가현상이 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 사실은 법인소득세를 도입한 미국의 경험으로부터 알 수 있는데, 실제 미국에서는 41개 주가 법인소득세를 부과·징수하였으나 높은 순응비용이 발생하고 조세를 회피하기 위한 비효율적인 관행이 정착된 예가 있다(라휘문, 1998: 50)²⁷⁾.

물론, 이와 같은 주장들이 전혀 근거가 없는 것은 아니다. 그러나, 법인세 조세전가의 문제는 국세인가 혹은 지방세인가 여부와는 별개로 발생하는 세목 본래에 내재된 문제이다. 뿐만 아니라, 조세회피에 따른 비효율적 관행의 정착이라는 지적도 독립세가 아닌 공동세 배분형태의 경우에는 해당되지 않는다고 보아야 할 것이다.

어쨌거나, 이와 같이 현행 주민세 소득할을 폐지하되, 소득세만 공동 이용할 경우 서울시가 가질 수 있는 세수효과는 <표 4-5>와 같다. 2001년 현재 지방소득세 신설시(소득세만 공동 이용할 때, 서울은 소득세의 25%) 서울시의 순세수효과는 약 9,872억원에 이른다.

27) 이에 대해 한 연구는 법인세할의 처리문제와 관련하여 뉴욕과 동경의 경우와 같이 서울시가 법인세에 대한 과세권을 가져야 한다고 주장하고 있다(조임곤, 1999). 이는 향후 고차서비스 산업에 속한 기업 활동이 활발해지고, 서울시는 이러한 기업을 위한 인프라를 제공하고 있는 상황에서, 서울의 경쟁력에 필수불가결하다는 점을 근거로 들고 있다.

<표 4-5> 지방소득세신설시 서울시의 세수효과(25% 기준)

단위: 백만원

| 구분 | | 주민세 소득할의 국세통합시 서울시의 손실액 | | | | 지방소득세 신설효과 | 서울시의 순효과 |
|------|-----|-------------------------|-----------|-----------|------|-------------------------------|-------------|
| | | 주민세 소득할계(A) | 소득세할 | 법인세할 | 농지세할 | 소득세만 공용이용(B) (공동세의 25%) | (B-A) |
| 1995 | 서울 | 770,997 | 524,630 | 246,366 | 1 | 1,706,952 | 935,955 |
| | 지방계 | 986,961 | 636,371 | 350,420 | 170 | - | - |
| 1996 | 서울 | 866,007 | 655,193 | 210,813 | 1 | 1,840,410 | 974,403 |
| | 지방계 | 1,370,260 | 845,716 | 524,094 | 449 | - | - |
| 1997 | 서울 | 1,027,881 | 727,309 | 300,572 | 1 | 1,939,291 | 911,410 |
| | 지방계 | 1,366,931 | 880,999 | 485,646 | 285 | - | - |
| 1998 | 서울 | 1,299,999 | 942,543 | 357,456 | - | 2,506,553 | 1,206,554 |
| | 지방계 | 1,623,000 | 1,076,276 | 546,410 | 1 | - | - |
| 1999 | 서울 | 1,212,155 | 866,292 | 345,862 | 311 | 2,343,689 | 1,131,534 |
| | 지방계 | 1,564,292 | 984,778 | 579,160 | 353 | - | - |
| 2001 | 서울 | 1,624,960 | 1,028,392 | 595,568 | - | 2,612,184 | 987,224 |
| | 지방계 | 2,203,773 | 1,156,676 | 1,046,948 | 148 | - | - |

주: 1. 서울시의 주민세 소득할은 부과현황이며, 소득세와 법인세는 서울시의 징수액임.

2. 지방계는 서울을 제외한 기타 지방의 주민세 소득할 부과현황임.

자료: 지방세정연감, 각연도

2) 현행 소득할의 세율조정

실상이외에 지방의 소득과세를 확대하기 위한 방안으로 제안되고 있는 것이 현행 주민세 소득할의 세율조정이다(김범식, 1999, 이영희, 1999). 즉, 지방소득세를 도입 내지 신설하는데서 그 대안을 찾기 보다는 세원분포가 비교적 고르고, 사실상 지방소득세 역할을 하고 있는 주민세에 대해 그 비중을 확대하려는 방안인 것이다.

실상 이 방안은 2000년 12월29일 이후 소득세의 10%(이전에는 7.5%)로 상향 조정

된 주민세 소득할 표준세율에 대해 지방재정의 충분성과 신장성의 확보를 위해 탄력세율을 적극 활용해야 한다는 차원에서 이미 오래전부터 거론되어 오던 방안이기도 하다(안종석·박정수, 1996). 다만 이 경우에 세율조정을 통한 지방소득세의 확대가 자연히 지역 주민의 부담 증가로 이어질 수 있기 때문에, 국세인 소득세의 세율을 하향 조정하는 방안이 동시에 제안되고 있다(김범식, 1999).

3) 양도소득세의 지방 이전

양도소득세는 토지·건물을 비롯한 자산의 양도차익에 대해 과세하는 자본이득과 세로, 취득과 양도 두 시점간 양도차익에 대해 과세하고 있다. 현재 우리나라도 소득세법 제94조에 양도소득의 범위를 토지(지적법에 의하여 지적공부에 등록하여야 할 지목에 해당하는 것을 말한다)나 건물(건물에 부속된 시설물과 구축물을 포함한다)의 양도로 인하여 발생하는 소득, 그리고 취득권, 지상권, 전세권 등 부동산에 수반된 제반의 권리 양도로 인해 발생하는 소득, 이외에 주식 양도로 인해 발생하는 소득, 기타 자산 양도로 인해 발생하는 소득 등으로 하고 있다. 물론 一世帶 一住宅²⁸⁾과 일정요건에 해당되는 농지에서 발생한 소득, 파산선고에 의한 처분으로 인하여 발생하는 소득 등에 대한 ‘비과세 조치’와 ‘장기보유특별공제’가 있는 것이 사실이다(소득세법 제 89조의 비과세 양도소득, 제 95조 제2항 참조).

2001년 현재, 양도소득세는 전국의 총결정세액이 2조6천5백억원이며, 이 가운데 55.8%인 1조4천8백억원이 징수된 것으로 나타나고 있다. 이러한 세액은 조세총액의 3%, 조세총액의 7%를 차지하고 있다. 서울시의 경우, 2001년 현재 결정세액이 1조3천7백억원이며, 이 가운데 58%가 징수되어 징수액은 7천9백억원에 이른다. 이는 총양도소득세(징수액)의 53.3%에 이르는 규모이다. 징수율의 경우 지난 5개년간 평균을 기준으로 전국이 55.6%의 징수율을 기록한 반면, 서울의 경우 이 보다 높은 63.6%를 나타내고 있다.

28) 가액이 대통령령이 정하는 기준을 초과하는 고가주택을 제외한다.

<표 4-6> 양도소득세의 시도별 부과현황

단위: 백만원

| 시도별 \ 구분 | | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|----------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | | | | | |
| 합계 | 총결정세액(A) | 3,419,210 | 2,413,530 | 1,866,265 | 2,437,461 | 2,651,514 |
| | 징수액(B) | 19,566억원 | 9,640억원 | 9,933억원 | 13,814억원 | 14,807억원 |
| | 징수율(%)(B/A) | 57.22% | 39.94% | 53.22% | 56.67% | 55.84% |
| 서울시 | 총결정세액 | 969,579 | 765,703 | 802,080 | 1,105,005 | 1,369,809 |
| | 징수액 | 6,644억원 | 4,292억원 | 5,051억원 | 8,021억원 | 7,893억원 |
| | 징수율 | 68.52% | 56.05% | 62.97% | 72.59% | 57.62% |

자료: 총결정세액은 국세통계연보 각연도, 직접국세/재산세제 현황
징수액 현황은 국세청 징세과의 내부자료

이처럼 자본이득과세의 일종인 양도소득세는 한편으로 재산에 대한 소득과세로서의 기능을 수행하면서, 다른 한편으로 투기억제나 개발이익을 환수하기 위한 정책적 목적으로 운용되어 왔다. 바로 이 점 때문에 양도소득세에 대한 국세로서의 적합성과 지방세로서의 적합성을 둘러싸고 팽팽한 입장 차이를 보여 왔다. 통상, 국세로서의 적합성을 주장하는 측에서는 소득과 관련된 모든 세원은 국세로 운영하는 것이 바람직하다는 포괄주의적 입장, 그리고 정책과세로서의 의의 등을 그 근거로 제시하고 있다. 반면, 지방세로서의 적합성을 주장하는 입장에서는 소득과세에 대한 분리주의적 입장, 즉 소득과세 가운데 부동산 소득과 같은 스톡으로서의 자산에 대해서는 해당 자산에 밀착되어 운용·관리할 수 있다는 그 근거를 들고 있다.

외국의 경우, 일부 국가를 중심으로 양도소득세가 지방세로 운영되고 있는 예가 존재하는데, 가령 스위스에서는 부동산 양도에 대해 주정부세로서 양도소득세를 부과하고, 그 일정분은 기초자치단체에 배분하고 있다. 이외에 호주와 같은 나라에서는 부동산 양도에 대해 과세하는 인지세(stamp duty)를 두고 이를 모든 주정부에서 부과하고 있다. 이 경우에 인지세의 과세내용은 주별로 다르며, 과세표준은 양도가격으로 하고 있다.

제 3 절 외국의 주요 사례

1. 지방소비세 도입 사례

1) 미국

미국은 주정부, 지방정부마다 다양한 세목과 세율체계를 지니고 있으나, 주정부의 공통적인 주요 세목으로는 소비과세(consumption tax)의 일종인 판매세(sales tax)가 있다. 과세방법은 다르나 우리나라의 부가가치세(value added tax)에 해당하는 세목이다. 주정부 총 세수입의 50~60%가 판매세 수입으로 구성되어 있다.

주정부는 판매세 수입의 비중이 크고 지방정부는 재산세 수입의 비중이 크다. 그러나 미국은 1950년 이후 부족한 지방재정을 재산세 수입만으로는 해결할 수 없어 세수의 신장성 확보차원에서 세목을 다양화하는 방편으로 지방소비세의 도입을 검토하기 시작하였고, 현재 32개 주의 6431개 카운티나 도시에서 지방소비세를 부과하고 있다.

재산세는 증가의 부담이 주민의 조세저항으로 이어진 사례가 있다. 1978년 캘리포니아주에서는 주민의 조세저항으로 제안 13(proposition 13)을 채택하였다. 지금까지 캘리포니아주는 1975년을 기준으로 한 시장가격의 2%이내와 매해 재산가치평가액의 1% 이내로 인상폭이 제한되어 있다. 최근 재산세 인상의 부담에 대한 저항은 서부지역을 중심으로 확산되고 있다.

결과적으로 각 지방정부는 재산세 이외에 세수신장성 확보 차원에서 지방소비세 또는 지방소득세의 도입을 모색하게 되었다. 이와 관련하여 미국의 최근 재정개혁 추세는 지방정부로 하여금 선택세(local option tax)를 도입하였는데, 이는 주의회가 산하 지방정부로 하여금 세목을 신설하여 부족한 재정을 해결할 수 있도록 지방정부가 과세권을 행사할 수 있도록 한 것이다. 그 대상으로는 주로 지방소비세인 판매세와 이용세, 그리고 개인소득세를 대중을 이루고 있다(류금렬, 2000: 153).

이러한 과정을 통해, 가령 미시건 정부는 주로 재산세 수입에 의존하고 있던 교육구의 재원에 대해 재산세 부담의 증가를 최소화하기 위해 20억 달러 이상의 교육재원을 지방소비세인 판매세와 담배소비세로 충당한 바 있다.

2) 일본

일본의 지방소비세는 1997년 4월부터 도입되었다. 미일강화조약의 체결을 준비하기 위하여 연합군 최고사령관에 의하여 구성된 Shoup使節團이 1949년 8월 27일에 발표한 일본세제보고서에서는 일반소비과세인 지방세 도입과 관련하여 부가가치를 과세표준으로 한 사업세는 이를 모두 광역자치단체의 소관으로 하고 그 수입을 광역자치단체의 수입으로 하도록 권고한 바 있다.

Shoup 사절단의 위와 같은 권고에 의하여 일본은 1950년 7월에 지방세법을 새로 제정하면서 제2장 제1절에 도부현의 보통세로 부가가치세를 도입·신설하고 그 시행일은 1952년 1월 1일로 규정했으나, 당시 일본의 행정력이나 사회상황으로 보아 이를 실시하기 어렵다고 판단하여 1952년에는 이의 실시를 1년간 연장했고, 1954년에 이를 아예 폐지하면서 그 대체세목으로 종전부터 시행해오던 사업세를 만든 것이다.

지방소비세 도입에 대한 본격적인 논의는 1993년부터 진행되었는데 가장 중요한 이유는 첫째, 고령화사회에 대비한 지방정부의 재정확충, 둘째, 지방자치이념에 충실을 기하기 위하여 기존의 소비양여세를 지방소비세로 전환해야한다는 것이었다.

일본의 중앙정부는 지방소비세의 이론적 배경, 국가간 무역시 발생하는 소비세문제, 납세절차의 간소화, 납세순응비용의 최소화, 지방정부간의 세수입의 형평성, 배분기준 등에 대하여 면밀하게 분석한 후 결국 광역정부의 세목으로 지방소비세를 도입하였다.

지방소비세는 종전의 국세 세율은 3%를 5%로 상향조정한 후, 이 중 1/5에 해당하는 1%를 지방소비세의 세율로 결정하여 시행하고 있다. 지방소비세는 광역정부의 세목이긴 하지만 도도부현에서 다시 시정촌에 세수를 안분하는 형식을 띄고 있다. 그 이유는 지방소비세 도입시 가장 문제가 되었던 부분이 지방소비세의 부담지역과 서비스 제공지역의 불일치 때문이다.

지방소비세는 세부담지역과 서비스제공 지역이 일치하지 않을 경우 조세수출 등 비효율성의 발생이 예상되기 때문에 지방소비세 도입시 가장 문제가 되었던 부분이다. 예를 들면, A지역에 거주하는 주민이 B지역에서 생산되는 소비재를 구입하였을 경우 생산지주의에 의하면 지방소비세는 B지역에 귀속될 것이고, 소비지주의에 의한다면 A지역으로 귀속되기 때문에 문제가 발생한다. 따라서 일본은 지방소비세의 귀속지와 소비지를 일치시키기 위해 지방소비세의 세수를 소비기준에 기초하여 각 도도부현간에

거시적으로 조정하는 청산이라는 세계상의 구조를 채택하고 있다. 각 도도부현의 납부액에서 징수취급비 등을 차감한 잔액을 ‘각 도도부현의 소비액에 상당하는 금액’에 따라 안분하고, 안분액을 초과하여 수납한 도부현은 초과수납된 금액을 그 안분액에 미달하게 수납한 다른 도부현에 지급한다. (조임곤, 1999: 176; 최명근, 1999: 29~30)

지방소비세의 신고납부는 국내거래에 대해서는 납세자의 사무부담 등을 감안하여 당분간 국가(세무서)에 대하여 소비세의 예에 따라 소비세에 병과하는 것으로 되어 있으며, 수입거래에 대해서는 과세기술상 합리적인 것부터 항구적으로 국가(세관)에 대해서 소비세에 병과하여 행하는 것으로 되어 있다.

일본은 일반소비과세인 지방소비세를 1997년에 도입하기 전에도 국세와 지방세의 비중은 약 62:38로서 우리나라의 약 79:21과는 비교할 수 없을 정도로 지방자치단체에 세원을 많이 배분하고 있었다. 그럼에도 불구하고 지방소비세를 도입함으로써 소비세수의 일부를 지방에 양여하는 소비양여세법을 폐지하고 이를 일반소비과세인 지방소비세로 대체하였다. 이는 중앙정부가 세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하거나 재정교부금을 주는 것은 그 자체가 지방자치의 본질에 어긋나고, 지방자치단체는 적정하게 세원자체를 배분받아 스스로의 힘으로 재정자립(재정자주권의 확립)을 실현해야 명실상부한 지방자치가 실현된다는 시사점을 던져주고 있다.

3) 유럽

Council of Europe의 29개 회원국을 대상으로 살펴본 결과에 의하면, 지방정부의 세수입은 크게 재산세(개인과 법인), 소득세(개인이 주대상이나 법인의 경우도 종종 대상이 됨), 그리고 미국과 유사한 지방소비세로 구성되어 있다(이영희, 2001: 28).

그 중에서 소득세는 스칸디나비아 주변국가들의 가장 중요한 지방정부 세원인 반면, 재산세는 주로 영어를 모국어로 사용하는 국가들의 주요한 지방세원이다. 지방소비세는 미국과 달리 활성화되어 있지는 않지만 오스트리아에서는 미국과 유사한 세원배분방식에 의해 아주 중요한 지방정부의 소득원 역할을 하고 있다.

<표 4-7> 오스트리아의 정부간 세원배분

| 구 분 | 연 방 | 주 | 지방 |
|-------|-------|------|-----|
| 소득세 | 60% | 22% | 18% |
| 유류세 | 88.5% | 8.5% | 3% |
| 부가가치세 | 69% | 19% | 12% |

자료: Local Finance in Europe, Council of Europe Publishing, 1997

오스트리아 이외의 회원국 중에서 지방소비세를 의무적으로 부과하고 있는 국가로는 알바니아, 이탈리아, 룩셈부르크, 스웨덴 등을 들 수 있다. 지방정부가 자율적으로 지방소비세의 세율을 조정할 수 있는 국가는 벨기에, 싸이프러스, 그리고 독일을 들 수 있다.

4) 브라질

부가가치세를 최초로 개발한 나라는 프랑스이나 소매단계까지 최초로 부가가치세를 전면적으로 도입한 나라는 브라질이다(류금렬, 2000: 100). 브라질은 몇 가지 종류의 부가가치세를 도입하고 있다. 다양한 부가가치세를 각 지방에서 시행함에 따라 일련의 기술적·행정적 문제점을 야기하고 있다. 현재 브라질의 州間 상거래는 원산지 원칙에 따라 과세된다. 이렇게 중앙과 지방간의 이원적 부가가치세제로 인하여 발생하는 문제는 과다한 납세의무 이행 비용과 행정경비의 소요, 입지왜곡(location distortion), 조세수출과 조세경쟁 등을 들 수 있다. 원산지 원칙의 채택에 따른 왜곡현상을 완화하기 위해 주간 거래는 12%의 표준세율을 적용하고 재정이 취약한 주로 운송되는 상품에 대해서는 7%의 세율을 적용한다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 전국적으로 통일된 세율이 적용되도록 하는 새로운 방식을 도입하고 있다. 연방정부와 주간의 세수 배분은 각주 이익을 대표하는 연방 상원에서 결정하도록 하고 있다. 또 상원은 생산지에서 부과할 것인가 또는 소비지에서 부과할 것인가 여부와 양 지역에 배분할 것인가를 결정할 수 있다.

5) 캐나다

캐나다는 몇 종의 판매세를 가지고 있는데 연방 부가세인 재화·용역세만을 과세

하고 있으며, 4개 주에서는 재화·용역세 이외에도 재화·용역세가 과세대상이 아닌 것에 대하여 소매세를 과세하고 있다.

연방정부는 보다 전국적으로 통일된 소비세제를 확립하려는 노력을 기울여 왔다. 1997년 연방정부는 동부의 3개주와 공동으로 HST를 도입하였다. HST의 핵심요소는 종전의 연방과 주의 판매세를 대체하는 단일화된 과표에 의해 과세를 하는 세제라는 점이다. 즉 연방과 주의 공동세적 성격의 부가가치세이며 세율은 15%이다. 세율 15% 중 7%는 연방정부, 9%는 주의 몫이 된다. 세무행정은 연방정부가 하게 되며 과표에는 재화·용역세가 제외된다. HST 세수의 배분은 연방과 참가 주들이 공동으로 결정한 배분공식에 따라 이루어진다. HST세수의 배분은 연방과 참가 주들이 공동으로 결정한 배분공식에 따라 이루어진다. HST와 같이 여러 과세권자가 공동으로 과세하는 경우에는 납세의무 이행 비용과 세무행정 경비를 최소화하고 지방정부 과세 자주권을 존중하는 측면에서 자율적으로 세율을 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

연방정부와 Quebec주간의 소비세제 조정협정(harmonization agreement)은 주의 자주 재정권을 존중하고 세무행정의 통합화를 가능하게 했지만 세제의 단일화는 이루지 못했다. 그러나 현재 Quebec주의 판매세는 어느 정도 재화·용역세와 조정이 이루어진 상태이다. 이와 대조적으로 HST 협정은 단일 세제를 단일화하는데는 성공적이었지만, 주의 자주 재정권이 약화되는 결과를 가져왔다. HST세제와 관련한 연방정부의 입장은 세율의 다원성을 최소화하는 것이다. 이런 점에서 본다면 HST는 소비세제의 분야에 있어 지방의 자주성을 제약하고 있다고 할 수 있다. 캐나다의 현행 소비세제는 일부 주들은 중앙과 조정된 세제를 가지고 있는가 하면 다른 일부 주들은 그렇지 못한 불안 전성을 내포하고 있다.

2. 외국의 지방소득세 사례

1) 미국

미국 지방정부의 세입은 원래 거의 대부분 재산세로서 구성되어 있었다. 그러나 1934년 뉴욕시 판매세(sales tax)의 부과는 지방세가 재산세로 구성되어야 한다는 인식을 전환하는 계기가 되었다. 이를 시작으로 1939년 필라델피아에서는 임금세(earning

tax)를 부과하기 시작하였으며, 이것이 미국 지방정부 소득세 도입의 기초가 되었다(이영희, 1999: 20).

지방정부에서 판매세나 소득세의 부과원인은 세계공황으로 인한 경기 침체에 의해 지방세수의 절대적인 부족현상으로부터 야기되었다. 지방소득세는 주로 오하이오 주와 펜실베이니아주에 있는 지방정부를 중심으로 확산되기 시작하였다. 특히 1947년 펜실베이니아주는 주에서 부과하지 않고 있는 세원에 대하여 지방정부가 부과할 수 있는 권한을 부여함으로써, 많은 지방정부들은 지방소득세를 도입하였다. 지방정부의 소득세와 판매세 도입의 중요성에 대한 인식은 1970년대에 시작되어 1980년대에 들어서면서 활성화되기 시작하였다(이영희, 1999: 22).

현재 44개의 주정부와 워싱턴 DC에서 소득세를 부과하고 있으며, 또한 14개의 주에 소속되어 있는 4,111개의 지방정부에서 소득세를 부과하고 있는 실정이다. 1994년 현재 지방소득세는 인디애나주, 캔터키주, 매릴랜드주, 오하이오주 그리고 펜실베이니아주를 중심으로 폭넓게 활용되고 있는데, 연도별 추이를 보면 1976년부터 1994년까지 매해 약간씩 증가하고 있다.

소득세제를 채택하고 있는 주는 미국의 50개 주 중 44개 주이며, 42개 주가 다양한 소득원을 과세대상으로 하는 일반소득세제를 채택하고 있으며, 2개 주가 제한된 소득세원을 과세대상으로 하는 제한소득세제를 채택하고 있다(조임곤, 1999: 57). 제한소득세원을 과세방식으로 채택하고 있는 주는 뉴햄프셔주와 테네시주로 이자소득(interest)과 배당소득(dividends)에 과세하고 있다. 1962년도까지만 해도 불과 32개 주만 일반소득세제를 채택하고 있었으나 1960년대 후반과 1970년대 초반 들어 많은 주가 제한소득세제에서 일반소득세제로 전환하였다. 연방소득세제와 주정부의 소득세제가 유사하면 납세의무자들이 記帳을 하는 데 편리하고 세액 산출을 용이하게 할 수 있으며, 과세권자는 납세의무 이행을 쉽게 감시할 수 있는 장점이 있다. 일반소득세제는 연방소득세의 일정비율을 주소득세로 하는 세제이다. 일반소득세제에서는 본질적으로 연방소득세의 비과세·감면·공제·세율 등의 주요 골격을 유지하고 있고, 주정부는 세율 조정을 통해 적정 수준의 세수를 확보할 수 있다.

지방소득세의 세율은 지방정부에 따라 다양하게 나타나고 있는데, 일반적으로 연방정부나 주정부의 소득세율보다는 낮다. 지방정부별로 소득과표가 다르기 때문에 일률적인 세율에 대한 비교는 의미가 없으나 매릴랜드주의 시(city)나 군(county)은 주에서

부과하는 소득세의 20%에서 60%를 부과하고 있으며, 펜실베이니아주의 필라델피아 시는 월급, 임금, 기타 소득 모두를 포함한 소득의 3.465%와 4.3125%(비거주민)의 높은 세율을 부과하고 있다.

2) 일본

일본은 우리나라와 유사한 조세체계를 지니고 있지만, 지방정부가 소득세에 대한 과세권과 징수권을 갖고 있다는 점에서 우리나라와 차이가 크다. 도도부현과 시정촌은 우리나라의 주민세와 같은 성격의 민세를 부과하는데, 민세는 개인과 법인의 소득을 근거로 과세하고 있다. 뿐만 아니라 도민세는 저축과 같은 소득의 이자에 대한 이자할도 부과하여 징수하고 있다. 그 결과 소득과세가 지방세수에서 점하는 비중은 상당히 높다.

<표 4-8> 일본의 과세 성격에 따른 세수비중(1992)

단위: %

| | 국 세 | 도부현세 | 시정촌세 |
|-----|-------|-------|-------|
| 합 계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 소 득 | 65.0 | 71.0 | 51.6 |
| 소 비 | 20.1 | 10.3 | 3.4 |
| 재 산 | 5.7 | 9.6 | 44.9 |
| 기 타 | 9.2 | 8.6 | 0.1 |

자료: 이영희, 1999: 22

3) 스웨덴

유럽국가에서도 미국과 같이 소득세의 일정부분이 지방정부의 세원으로 확보되고 있는데, 스웨덴은 그 중의 대표적인 나라로 지방세수입의 99.6%가 소득세에 의해 충당되고 있으며, 지방정부에서 과세권을 갖고 있다. 그러나 징수권은 중앙정부에만 있기 때문에 중앙정부는 징수한 소득세를 전년도의 세수규모, 전년도의 세율, 그리고 인구수

등을 고려하여 지방에 배분하고 있다. 중앙정부의 소득세수는 지방정부의 1/5정도에 불과하다(이영희: 1999: 23). 소득세의 과세가 매우 복잡한 과정을 거치게 되므로 징세 행정의 효율성을 위해 징수권이 중앙정부에 있는 것으로 생각된다.

4) 독일

독일의 조세체계는 연방, 주, 지방세, 그리고 EU세로 이루어져 있지만, 다른 국가와는 달리 공동세가 별개로 있으며, 공동세의 비중이 총 조세의 약 70%이상을 차지하고 있다. 공동세는 ‘연방과 주정부 수입의 균등한 발전이라는 목표 하에 1969년 도입된 제도로서 소득세, 법인세, 부가가치세, 영업세로 구성되어 있다. 영업세의 일정분은 연방과 주정부로 이전되기 때문에 공동세라고 볼 수도 있고 영업세의 징수율은 기초자치단체의 자체결정에 의해서 임의적으로 변화시킬 수 있고 세수의 약 85%가 기초자치단체에 귀속되므로 기초자치단체세라고 볼 수도 있다. 소득세와 법인세는 헌법규정에 따라 일정율로 연방, 주 그리고 지방단체에 할당하며, 부가가치세는 연방과 주에만 배분되는데 그 비율은 일정하지 않고 연방과 주 정부간의 합의에 따라 결정된다. 주 정부 귀속분을 각 주 정부에 배분하는 방식이다. 소득세와 법인세의 경우 각 주에서 징수된 세수에 비례하여 배분하고, 부가가치세의 경우는 우선 75%를 각 주의 인구수에 비례하여 배분하며 나머지 25%는 재정력이 빈약한 주에 우선적으로 배분한다. 이 25%의 배분을 ‘부가가치세를 통한 사전재정조정’이라고 부르며 주간재정의 수평적 조정 1차 단계의 역할을 한다(김유찬, 1997).

공동세의 연방과 주, 지방간 배분비율은 다음 표와 같다. 분권화의 전통이 강한 독일에서 소득세에 대하여 주와 지방이 배분받는 공동세의 비율이 50% 이상으로 높음을 알 수 있다.

<표 4-9> 독일의 공동세 배분비율

| 조세종류 | 연 방 | 주 | 자치단체 |
|------------------------|--------|--------|--------|
| 부가가치세 | 50.511 | 49.51 | - |
| 소득세 (원천징수분 및 연말정산분) | 42.5 | 42.5 | 15.0 |
| 소득세(분리과세분) | 50.5 | 50.5 | - |
| 법인세 | 50.5 | 50.5 | - |
| 영업세 | ca7.52 | ca7.52 | ca85.0 |

주: 1) 1996년 및 1997년 기준임

- 2) 영업세(자본할 및 소득할)는 기초자치단체별로 징수율을 달리할 수 있으므로 정확한 정부단체별 세수배분율 설정이 어려우나 현재 자체세수의 15%가 평균적으로 연방과 주에 이전됨.

자료: 김유찬(1997: 111)

5) 오스트리아

오스트리아도 다양한 세원을 연방, 주, 그리고 지방이 서로 공유하고 있는 나라이다. 공유하는 세원은 소득세, 유류관세(oil duty), 그리고 부가가치세이다. 소득세는 연방, 주, 지방이 각각 60%, 22%, 18%로 배분하고 있다. 부가가치세 역시 연방, 주, 지방이 각각 69%, 19%, 12%로 재산세 외에 소득과 소비과세에 의해 지방정부의 세수가 확보되고 있다(이영희, 1999: 23).

6) 외국의 지방소득과세 사례 종합

지방정부의 세목은 소득과세의 비율이 높은 곳이 스웨덴 및 독일이고 캐나다와 미국에서는 소득과세, 간접세 및 재산세가 유사한 비중을 차지하고 있으며, 일본은 소득과세의 비중이 높고, 간접세 및 재산세의 구성비가 낮다. 선진국의 많은 나라들은 나라마다 다양한 형태를 띠고 있지만, 소득세가 지방정부의 주요한 세원으로 활용되고 있다는 점을 알 수 있다.

<표 4-10> 지방정부세수의 구성비(1996년 기준)

단위: %

| 구분 | | 소득과세 | 개인분 | 법인분 | 사회보장 · 급여세 | 재산세 | 소비과세 | 기타 | |
|----------|-----|------|------|------|---------------|------|------|------|------|
| 단일 국가 | 일본 | 52.8 | 27.6 | 25.3 | | 31.6 | 14.5 | 1.0 | |
| | 한국 | 12.4 | 8.3 | 4.0 | | 56.8 | 27.0 | 3.5 | |
| | 프랑스 | 15.3 | 15.3 | 0.0 | | 33.7 | 10.8 | 40.2 | |
| | 스웨덴 | 99.7 | 99.7 | 0.0 | | 0.0 | 0.3 | 0.0 | |
| 연방 국가 | 미국 | 주 | 39.0 | | | | 4.3 | 23.5 | 0.0 |
| | | 지방 | 5.9 | | | | 73.5 | 9.9 | 0.0 |
| | 캐나다 | 주 | 53.0 | | | | 6.9 | 18.9 | 0.0 |
| | | 지방 | 0.0 | | | | 85.8 | 1.3 | 12.7 |
| | 독일 | 주 | 47.3 | | | | 6.7 | 6.4 | 0.0 |
| | | 지방 | 77.9 | | | | 20.9 | 1.0 | 0.2 |
| | 호주 | 주 | 0.0 | | | 24.8 | 29.2 | 46.0 | 0.0 |
| | | 지방 | 0.0 | | | 0.0 | 100 | 0.0 | 0.0 |

자료: OECD, REVENUE STATISTICS

第 V 章 국가와 지방간 재원재배분 방안

제 1 절 재분배의 기본 방향

제 2 절 조세개편대안의 비교검토

제 3 절 결론

제 5 장 국가와 지방간 재원재배분 방안

제 1 절 재분배의 기본 방향

국가와 지방간 재원재배분은 그동안 취약한 지방재정과 불합리한 지방세 체계 등 다각적인 측면에서 문제가 제기되어 왔다. 이와 비교하여 재원재배분에 관한 최근의 논의는 지방분권이라는 보다 상위에 있는 정책목표를 달성하기 위한 전제조건이라는 인식 하에 그 합리적 방안에 관한 논의가 전개되고 있는 실정이다.

참여정부 또한 지난날 중앙의 권한이 과다하고, 자치권 신장이 미흡했다는 자기 반성을 통해 지방분권을 활발히 모색해 오고 있다. 이에 따라 ‘정부혁신지방분권위원회’에서도 i) 중앙과 지방간, 지방정부간 권한의 재배분 ii) 지방정부의 자치기반 확충 iii) 지방정부의 책임성 강화 iv) 시민사회의 활성화를 통한 주민자치의 실현 v) 정부간 지역간 협력체계 확립을 추진 방향으로 삼아 현재까지 지방분권을 실현하기 위한 방안을 적극 추진해 오고 있다.

이러한 저간의 사정을 고려해 볼 때, 향후 재원재배분의 합리적 방향설정은 무엇보다도 재정분권의 원칙을 충실히 이행하는 것으로부터 출발해야 할 것이다. 그리하여, 재정분권의 입각하여 재배분의 거시적 틀이 일차적으로 확립되고 난 이후, 합리적 기준에 근거하여 그 구체적인 방안이 도출되어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 재배분의 기본 방향으로, 재정분권의 원칙을 제시하고자 한다. 이러한 경우에, 재정분권의 원칙은 다음과 같은 세 가지 측면으로 보다 구체화될 수 있을 것이다.

□ 지출책임의 명확화

재정분권을 구현하는데 있어서 제일의 원칙은 지방정부가 수행해야 할 적정 기능과 사무의 명확한 배분, 다시 말해 지출책임의 명확히 하는데서 찾을 수 있다. 한때 남미 등을 중심으로 모색되었던 재정분권이 소기의 목적을 달성하지 못하고 실패로 귀결되었던 점도 지출에 대한 책임이 명확하게 확립되지 못한데 기인한 바가 크다는 지적이 있다. 최근 OECD나 World Bank가 재정분권의 기본 원칙으로 지출책임의 명확화

를 강조하고 있는 것도 이러한 역사적 경험에 근거하고 있다.

이와 관련하여, 최근 World Bank나 IMF는 정부간 기능배분을 위한 가이드라인을 제시하였는데, 이에 따르면 전통적인 지방정부의 지출책임 외에 많은 기능과 사무가 이양되고 있음이 두드러진다. 물론, 지출책임의 배분은 각 국가의 특수성에 따라 상이할 것이지만, 외국인직접투자, 교육·보건·사회보장, 규제 및 재정정책, 환경 등의 영역에서 사무의 지방이양이 활발하게 전개되고 있다. 국내 전반은 물론이거니와, 서울시의 경우에도 이와 같은 국제적 추세를 반영하여 이들 영역을 중심으로 사무의 지방이양이 증대될 것으로 예상된다.

이러한 경우에도 지출책임의 실제적 배분에 관해 추가적인 많은 논의와 연구가 필요한 것이 사실이다. 그렇지만, 여기서는 다만 이미 2장의 재정수요 분석에서 언급된 바와 같이, 현재의 취약한 서울시 재정과 향후 이양될 사무수행에 필요한 재정수요에 대비하여 과세자주권과 충분한 세원의 확충이 마련되어야 함을 강조하고자 한다.

<표 5-1> 정부간 기능배분의 원칙

| 기능 | 정책, 감독 표준설정 | 공급/행정 | 생산/보급 | 비고 |
|-----------------|----------------|------------|------------|---------------------------------|
| 지역간/국제적 갈등해소 | U | U | N, P | 비용/수혜범위가 국제적 |
| 국제무역 | U | U, N, S | P | 비용/수혜범위가 국제적 |
| 통신 | U, N | P | P | 국별 통제 불가능 |
| 금융거래 | U, N | P | P | 국별 통제 불가능 |
| 환경 | U, N, S, L | U, N, S, L | U, N, S, L | 지방/국가/전지구에 걸친 외부효과 |
| 외국인직접투자 | N, L | L | P | 지역의 간접자본이 필수 |
| 국방 | N | N | N, P | 비용/수혜의 범위가 국가전체 |
| 외교 | N | N | N | 비용/수혜의 범위가 국가전체 |
| 통화, 금융정책 | U, ICB | ICB | ICB, P | 정부간 독립성이 필수적이며, 국제 공동규약이 필요함 |
| 주/도간 거래 | N | N | P | 생산요소 및 재화의 이동에 대한 헌법적 보호 |
| 이민 | U, N | N | N | 강제추방에 대한 개입 |
| 이전지출 | N | N | N | 재분배 정책 |
| 형법, 민법 | N | N | N | 법률에 의한 통치, 국가적 관심사 |
| 산업정책 | N | N | P | 과열경쟁의 방지 |
| 규제 | N | N, S, L | N, S, L, P | 국내 공동시장 |
| 재정정책 | N | N, S, L | N, S, L, P | 절충가능 |
| 천연자원 | N | N, S, L | N, S, L, P | 지역간 형평, 국내 공동시장 |
| 교육·보건· 사회보장 | N, S, L | S, L | S, L, P | 현물 이전 |
| 고속도로 | N, S, L | N, S, L | S, L, P | 비용/수혜 범위가 다양 |
| 공원, 유원지 | N, S, L | N, S, L | N, S, L, P | 비용/수혜 범위가 다양 |
| 경찰 | S, L | N, S, L | S, L | 수혜의 범위가 지방 |
| 상하수도·쓰레기 ·소방 | L | L | L, P | 수혜의 범위가 지방 |

주: U: 국제기관, ICB: 독립중앙은행, N: 국가, S: 지역정부, L: 지방정부, P: 민간

자료: Shah, A., 1998, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington, D.C, World Bank.

□ 세입의 합리화

중앙과 지방정부 사이에 지출의 책임이 명확하게 확립되고 나면, 재정분권의 원칙으로 고려되어야 할 것이 세입의 합리화이다. 이 경우에 세입의 합리화가 의미하는 바

는 다음과 같은 두 가지 내용을 중심으로 구체화될 수 있다.

- 지출의 증대에 상응하는 충분한 세수 증대
- 지방세 원칙과 조건에 충실한 지방세원의 확보

우선 충분한 세수의 확보는 합리적으로 배분된 지출책임을 실현하는데 무엇보다도 중요한 전제조건이라 할 수 있다. 물론 실제로 세수의 충분성 여부는 많은 논의와 연구를 통해 도출될 지출책임 배분 내용 여하에 달려있을 것이나, 몇 가지 최소한의 기준에 기초하여 서울시 세수입의 적정성 내지 충분성 여부를 추정해 볼 수 있으리라 여겨진다. 가령, 향후 재정분권이 도달해야 할 한 가지 기준으로서 재정분권의 선진화가 이루어진 나라, 즉 미국이나 일본, 독일과 같은 나라의 국세 대 지방세의 비율이 그것이다. 앞의 2장의 <표 2-9>에 제시된 바와 같이, 대략 6:4 정도의 비율이 국세와 지방세 배분 비율로 운용되고 있는데, 이 비율은 현재 국내 중앙재정과 지방재정간의 배분비율을 의미하는 것이기도 하다.

○ 서울시의 지방세 적정규모 추정

- 재정분권 선진국의 국세: 지방세 비율, 국내 중앙재정: 지방재정 비율 6:4를 전제, 총인구 대비 16개 시·도 인구대비 가중치를 반영
- 16개 시·도 지방세 평균
$$= Nt + \sum Rti \times 0.4 \times 1/16 = 483,681 \times 1/16 = 30,230\text{억(원)}$$

(Nt: 국세, Rti: i지역 지방세)
- 도시규모를 반영한 적정 지방세 = 지방세 평균 × 가중치(인구규모)
- 서울시 적정 지방세 = $30,230 \times 3.4$ (인구가중치) = 102,783억(원)

위의 박스 안에 있는 내용은 현재 서울시의 총세수입과 각 시도별 인구규모 가중치를 부여했을 때, 선진국형 재정구조 하의 적정 지방세액을 산정해 본 것이다. 국세와 지방세를 평균적으로 6:4의 비율로 배분한 후, 각 시도의 인구규모를 기준으로 가중치를 부여하게 되면, 서울시의 적정 지방세액이 산정될 수 있을 것이다. 다시 말해, 2001년 현재 국가 전체 조세 1,209,203억원(국세 958,991억원, 지방세 250,212억원)을 중앙과 지방에 각각 6:4의 비율로 배분하고 이 가운데 지방세분에 대해 각 시도 배분비를 고

려하여 가중치를 부여했을 때, 서울시에 배분될 세수입분은 대략 10조3천억원인 것으로 추정된다. 이와 같은 추정치는 2001년 현재 서울시 지방세 세입분이 7조9천억원 정도임을 감안해 볼 때, 약 2조원 이상의 세수 부족분이 존재하는 것을 의미한다. 물론 이는 현재의 재정지출을 전제로 한 것이기 때문에, 앞서 2장에서 분석한 바대로 향후 서울시 재정수요의 확대 추세를 감안해 보면 훨씬 더 확대될 수 있음은 물론이다.

이처럼 불충분한 재정에 대해 재정이양을 통한 충분한 세원확보가 중요한 과제인데, 이를 위해 재배분의 효과가 상대적으로 클 수 있는 세원이 적극 고려되어야 할 것이다. 실제, 현재 지방세로 운용되고 있는 많은 세목들이 지방세 구조만 복잡하게 할 뿐, 실질적인 지방세로서의 역할을 못하고 있는 실정에 비추어 볼 때, 이는 매우 중요한 요소라 하지 않을 수 없다. 이러한 측면에서 소득세나 법인세, 부가가치세 등은 국세에서 차지하는 비율이 상당하여 세원의 충분이라는 측면에서만 보면 재정이양에 효과적일 수 있는 세목 가운데 하나가 될 것이다.

그렇지만, 여기서 다시 고려되어야 할 요소는 이들 이양 가능한 세원들이 과연 지방세로서의 적합성, 다시 말해 적절한 원칙과 조건에 부합하는가 여부이다. 이미 살펴본 바와 같이, 전통적 관점에서는 소득과 소비관련 세제가 국세로서, 그리고 재산관련 세제가 지방세로서의 적합성을 인정받아 왔다. 그러나 지방세에 대한 최근의 관점과 국제적 추세는 기존의 재산관련 지방세 외에 소비관련세원 및 소득관련세원이 새로운 지방세 도입을 위한 현실적 방안으로 고려되고 있다. 소비세, 특히 부가가치세(VATs), 그리고 소득세 가운데 개인소득세나 양도소득세²⁹⁾ 등이 지방세의 유력한 대안으로 현실화되고 있다는 점은 국내 재정분권의 실현에 시사하는 바가 적지 않다.

이러한 경우에 지방세 원칙상 과세자주권과 응익성의 원칙에 의해 이들 세원을 독립세로 운용하는 것이 바람직한 일이다. 그러나, 특정 세목에 따라서는 조세수출의 문제나 조세행정상의 비효율, 이외 다른 문제 등이 초래될 수 있다. 때문에 합리적인 배분방법을 결정하기 위해서는 지방세 도입시 이러한 문제들이 적극 고려되어야 할 것이다. 다시 말해, 해당 세목을 독립세로 도입하는 것이 지방세의 원칙상 이상적인 유형일 수 있으나, 여기에는 많은 복잡한 절차와 행정력을 수반해야 하므로 재정적 자주성을 상대적으로 완화하되, 보다 실행가능한 지방세가 될 수 있도록 중복세나 공동세 방안

29) 양도소득세의 경우 현행 조세체계에서는 소득적 성격만을 강조하여 일반소득세와 구분되는 소득관련 과세의 하나로 운용되고 있지만, 재산적 성격과의 밀접한 연관을 동시에 지니고 있기 때문에 재정이양에서 고려될 수 있는 적정 지방세 가운데 하나로 볼 수 있다.

이 다각적으로 활용되어야 한다는 의미이다.

□ 수평적 재정불균형 문제의 고려

재정적 권한과 책임의 지방이양을 의미하는 재정분권은 각 지방이 가지고 있는 차별적인 재정여건으로 인해 자칫 각 자치단체 사이에 재정적 격차, 즉 수평적 재정불균형의 문제를 초래할 수 있다. 재배분 이전에 존재하는 수평적 재정불균형은 논외로 하고 재배분에 따른 재정적 효과만 고려해 보더라도, 세입능력이 극히 제한된 특정 지역의 경우에는 불균등한 세원배분과 맞물리게 될 경우, 세입확충에 오히려 부정적 효과를 초래할 수 있는 것이다.

가령, 2001년을 기준으로 부가가치세의 10%를 지방으로 이양할 경우, 지방세입 확충액은 모두 2조5천8백억원이 되는데, 과표를 기준으로 하여 이를 지역별로 재배분하게 되면 각 지역별로 매우 차별적인 세수효과가 발생하게 된다. <표 5-2>는 바로 부가가치세의 10% 이양에 따르는 지역별 세수효과를 나타내고 있다. 이에 따르면, 이양될 세원 2조5천8백억원에 대해 각 지역별로 배분되는 예상 세입(A)은 서울시의 8천4백억원으로부터 제주도의 1백억1천만원에 이른다. 그렇지만, 여기에는 이양될 세액의 배분만을 고려할 것일 뿐, 국세의 감소로 인한 교부세의 손실(현행 내국세의 15%)까지 고려한 것은 아니다. 교부세의 불교부 지역인 서울과 경기도를 제외하고 국세의 감소로 인한 지방교부세 손실까지를 감안하게 되면 차별적인 세수효과는 많게는 전남의 106억원으로부터 적게는 인천의 73억원에 이르기까지 다양하다.

<표 5-2> 부가가치세 10%의 이양에 따른 지역별 세수효과

| 지역 | 2001년 지역별 예상세입 (A) | 보통교부세 손실액 (B) | 지방소비세 도입의 세수효과 (A-B) |
|----|--------------------------|---------------------|----------------------------|
| 합계 | 2,583,473 | 76,627 | 2,506,846 |
| 서울 | 842,109 | - | 842,109 |
| 부산 | 130,673 | 3,302 | 127,371 |
| 대구 | 84,057 | 1,924 | 82,133 |
| 인천 | 144,790 | 739 | 144,051 |
| 광주 | 46,419 | 3,607 | 42,812 |
| 대전 | 43,642 | 2,177 | 41,465 |
| 울산 | 165,400 | 1,509 | 163,891 |
| 경기 | 470,012 | - | 470,012 |
| 강원 | 28,312 | 8,139 | 20,174 |
| 충북 | 58,707 | 7,433 | 51,274 |
| 충남 | 114,762 | 7,137 | 107,625 |
| 전북 | 53,689 | 8,497 | 45,192 |
| 전남 | 86,740 | 10,644 | 76,096 |
| 경북 | 148,324 | 10,212 | 138,112 |
| 경남 | 154,629 | 8,137 | 146,492 |
| 제주 | 11,207 | 3,169 | 8,039 |

비록, 이러한 결과가 하나의 방법과 기준만을 감안한 것이지만, 재배분의 구체적 방법이 다양할 수 있음을 고려해 볼 때, 각각의 기준과 방법이 지역에 주는 차별적 효과 또한 다양할 수밖에 없음을 쉽게 예상해 볼 수 있다. 따라서, 이 같은 현실을 고려해 볼 때, 수평적 재정불균형 문제는 합리적 재배분의 기본방향을 설정하는데 있어서 중요하게 고려되어야 할 요소라 할 수 있겠다. 재정분권이 재원의 합리적 재배분을 수반하는 경제적 쟁점이지만, 동시에 배분의 원칙과 방법에 대한 여러 지방의 합의를 요구하는 정치적 쟁점이기도 한다는 점에서 재배분으로 인한 재정불균형이 최소화될 수 있는 제도적 보완책이나 절충적 대안을 적극 검토해야 할 이유가 여기에 있다.

이와 같은 문제에 대해 지방교부세 제도개선을 활용한 두 가지 해결방안을 고려해 볼 수 있다. 우선, 현행 지방교부금 제도를 재조정하는 방법, 즉 현재의 교부율인 내국세의 15%를 국세 이양에 따른 교부금 감소분과 연동하여 인상하는 방법이 그 하나이다. 다른 방법으로는 국세의 지방세 이양에 따르는 영향, 즉 내국세의 감소와 그로 인한 교부금 총액의 감소를 방지할 수 있는 제도로 현행 교부금 제도 자체를 합리적으로 개선하는 방안이 있을 수 있다. 구체적으로, 현행 교부세 재원을 공동세를 통해 지방으로 이양될 세목을 제외한 내국세에 한정하거나, 아예 특정 국세 세목에 한정하는 등 현행 포괄주의 방식의 교부세 제도를 열거주의(내지 개별주의) 방식으로 전환하는 것을 의미한다³⁰⁾.

□ 과세자주성의 확보

재정분권의 기본 취지는 궁극적으로 공공서비스의 공급을 세목, 세원, 과표, 세율을 지방이 독자적으로 결정할 수 있는 세입을 통해 확충하는데 있다. 독립세가 이를 실현하기 위한 방법이지만, 앞서 언급한 바와 같이 조세행정의 합리화, 투명화, 과표의 현실화 등 선진 조세행정시스템이 전제되어야 하므로 단기간에 실현하는 것에는 상당한 무리가 따를 수밖에 없다.

이러한 맥락에서, 세원의 이양과 함께 과세자주성을 확보하기 위해 다각적인 방안이 모색되어야 할 것이다. 우선 중앙정부에 대한 강한 의존성을 가지고 있는 국고보조금을 최대한 축소하되, 필요한 경우 그 일부를 지방교부금으로 전환하는 것이 바람직하다. 이는 재정분권의 기본 취지에 부합할 뿐만 아니라, 세원의 지방이양에 수반되는 국세의 급격한 감소로 인해 발생할 수 있는 재정적 충격을 완충시키는데도 기여할 수 있으리라 여겨진다.

이와 함께, 세수확충을 위한 지방의 자주적인 노력 또한 동반되어야 할 것이다. 현재 제도적으로 각종 지방세에 대해 일정한 정도의 탄력세율 권한을 부여하고 있기 때문에, 이를 적절히 활용할 필요가 있다. 물론, 여기에는 조세저항의 가능성을 배제할 수 없으므로, 납세주체인 지방 주민과 맞대면하고 있는 지방정부에 상당한 부담이 따르는 것이 사실이다. 따라서, 재정분권의 기본 방향으로 탄력세율을 활용해야 한다는

30) 지방교부세가 기본적으로 현행 지방세 구조로 재원을 배분할 경우 지역간 재정불균형이 크기 때문에 이를 완화시키기 위한 제도적 장치로 운영된 것이라면, 포괄주의 방식이든 열거주의 방식이든 제도의 취지 자체를 손상하는 것은 아니라고 판단된다.

기본 방향을 주장하는데 있어서 당연히 수반되어야 할 전제조건은 지방의 세율 조정에 상응하는 국세 세율의 조정이라고 할 수 있다. 다시 말해, 탄력세율의 범위 안에서 지방세 세율을 인상하는 것에 상응하여 관련 국세의 세율을 인하하는 것이 동반되어야 할 것이다.

<표 5-3> 현행법상 탄력세율 내용

| 세 목 | 규 정 내 용 |
|--------------|--|
| 취득세 | 도지사는 조례가 정하는 바에 의해 취득세 세율을 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감조정 |
| 등록세 | 도지사는 조례가 정하는 바에 의해 등록세 세율을 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감 조정 |
| 주민세 (균등할) | 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의해 주민세율을 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감 조정 제한세율 10,000원 범위 안에서 적용 |
| 재산세 | 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의해 재산세 세율을 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감조정 |
| 자동차세 | 시장·군수·구청장은 조례가 정하는 바에 의해 자동차세의 세율을 배기량 등을 감안하여 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 징수 |
| 담배소비세 | 100분의 30 범위 내에서 대통령령으로 조정가능 |
| 도축세 | 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의해 당해년도 도축세의 세율을 1000분의 10 이하를 정할 수 있음 |
| 도시계획세 | 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의해 당해년도분 도시계획세 세율을 표준세율과 다르게 정함(1000분의 3을 초과할 수 없음) |
| 공동시설세 | 도지사는 조례가 정하는 바에 의해 당해년도분 공동시설세 세율을 표준세율과 다르게 정할 수 있음(1/1000을 초과할 수 없음) |
| 사업소세 | 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의해 사업소세의 세율을 표준세율 이하로 정할 수 있음 |
| 지역개발세 | 도지사는 조례가 정하는 바에 의해 지역개발세의 세율을 표준세율의 100분의 50 범위 내에서 가감조정 |
| 주행세 | 주행세 세율의 100분의 30 범위 안에서 가감조정 |
| 지방교육세 | 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감조정 |

제 2 절 조세개편대안의 비교검토

앞에서 중앙정부와 지방정부간 합리적인 세원재배분을 체계적이고 지속적으로 추진해 가기 위한 기본 방향에 대한 언급이 있었다. 본 연구에서는 그 방향으로 지출책임의 명확화, 세입의 합리화 등 재정분권의 원칙에 충실한 재원재배분, 수평적인 재정 불균형 문제의 고려, 그리고 과세자주성을 위한 지방정부의 자구적 노력 등이 강조되었다.

본 절에서는 이와 같은 기본 방향을 놓고, 재원재배분에 관한 구체적인 방안이 논의될 것이다. 이는 어떤 세원을 어떤 배분방식에 의거하여 세원을 재배분할 것이 합리적인가를 도출하는 논의로 귀착될 것인데, 이미 기본방향에서 언급한 바와 같이 그것은 현행 재산관련 세원 중심의 지방세 구조를 소비관련 세원과 소득관련 세원으로 전환하기 위해 국세인 소득세와 소비세를 지방화하는 방안으로 수렴된다.

이외에 현행 세외수입의 하나인 부담금과 분담금을 지방세화 하는 방안도 재배분의 일부로 다루어져야 할 것이다. 현행 부담금 및 분담금은 조세가 아닌 세외수입으로 징수되고 있지만, 지출은 특별회계로 편입되어 특정 목적에 사용되는 목적세적 형태를 취하고 있다. 말하자면, 부담의 원인이 강력한 국지성을 가지고 있음에도 불구하고, 세출을 이와 별개로 운용되고 있어서 양자간의 기능적, 공간적 일관성이 결여되어 있는 것이다. 이처럼 편의적으로 운용되고 있는 부담금과 분담금은 재정분권이 강화되는 시기에 세입확충을 위한 방안의 하나로 검토되어야 할 것이다.

1. 지방소비세 도입 대안의 비교분석

앞서 언급한 바와 같이 소비세는 재화와 용역의 생산, 판매, 소비과정에 부과되는 조세로, 과세대상이나 단계별로 구분된다. 우선 과세대상에 따라 일반소비세와 개별소비세로 구분되는데, 일반소비세는 모든 재화와 용역에 대해 일률적으로 부과되는 조세로서 부가가치세가 대표적인 반면, 개별소비세는 특정 재화와 용역에 대해 선별 부과되는 것으로 특별소비세와 담배소비세가 대표적이다.

과세단계별로 보면, 매상세와 같은 단일단계의 소비세와 부가가치세와 같은 다단계 소비세로 구분되는데, 후자의 경우 각 단계의 부가가치를 과세표준으로 하여 과세하는

반면, 전자는 반출 혹은 반입시 1회만 조세가 부과된다. 따라서 단일단계 소비세는 징수비용이 저렴한 반면, 다단계 소비세는 각 이행단계별로 과세하기 때문에 납세협력비용이 크나, 과세자료 분산되어 있어 탈세의 방지에 효과적이다.

이와 같이 국세의 하나로서 소비관련과세의 77%를 차지할 정도로 소비세의 비중을 차지하고 있는 부가가치세는 지방이양에 충분한 세원을 갖고 있다는 점에서 현행 재산과세 중심의 지방세 체계를 개선하고, 지방의 세수입을 확충할 수 있는 세목으로 평가할 수 있다. 여기서는 앞서 4장의 재배분 방안에 관한 논의에서 설정된 몇 가지 대안을 일정한 기준에 의거하여 비교·분석함으로써 합리적 대안을 도출하고자 한다.

1) 지방소비세의 도입방안

앞서 지방소비세의 도입 방안과 관련하여 국내 논의는 다양한 대안들 가운데 세 가지 대안을 중심으로 전개되고 있음이 언급된 바 있다. 첫 번째 방안은 부가가치세를 공동세원화하여 지방소비세를 신설하는 방안이고, 두 번째 방안은 국세인 부가가치세에 지방세분을 추가하는 방안이며, 마지막으로 부가가치세의 일부 세원을 지방으로 이양하는 방안 등이었다.

이러한 경우에 부가세 방안은 기존의 부가가치세에 더해 지방소비세라는 명목으로 부가세를 징세할 경우 납세자들에게 추가적인 조세부담을 주게 된다. 납세자들로부터의 조세저항이 있을 수 있다. 때문에 국세의 일부를 이양하여 지방의 세수를 확충한다는 당초의 목적과는 달리, 부가세 방안은 지방 주민들로부터 조세저항이라는 정치적 문제를 유발할 수 있어서 현실적인 대안이라고 보기 힘든 측면이 있다. 반면, 부가가치세 일부 세원을 분리하여 별도의 독립된 지방세 세목을 신설하는 것은 징세행정상의 어려움이 수반되는 것은 물론, 부가가치세(국세)와 지방소비세, 즉 일반 소비과세의 이원화로 인한 납세자의 납세협력 비용과 조세의 외부효과를 유발한다.

이와 비교하여 부가가치세를 공동세 배분방식을 통해 지방소비세로 도입하는 방안은 이미 징수된 부가가치세액을 지역별로 재배분하는 방안이기 때문에 다른 대안에서 문제가 되었던 부과징수 업무 등 조세행정상의 효율이나 납세 협력 등의 문제를 유발하지 않을 것이다. 이러한 이유로 공동세를 통해 부가가치세를 지방소비세로 도입하는

방안이 추가적인 징수비용이나 납세자의 저항을 유발하지 않으면서 지방의 세수를 확충할 수 있는 방안이기 때문에 나름대로의 타당성을 지닌다. 다만, 공동세 배분방식의 성격상 어떤 배분 기준을 가지고, 어느 정도 비율로 중앙과 지방 사이에 배분하는 것이 적절한 것인가가 검토되어야 할 것이다. 배분비율의 경우, 원칙적으로 지출책임과 재정수요의 증대에 의존하여 결정되어야 할 것이나, 본 연구에서는 잠정적으로 많은 전문가들이 제시하고 있는 10%를 배분 비율을 전제한다.

이러한 경우에 공동세 배분유형은 다시 징세지를 기준으로 할 것인가, 배분공식과 같은 여타 다른 기준에 의거할 것인가로 대별된다. 배분공식에 의한 기준은 보통교부세 산정시 활용되고 있는 재정력 지수를 역으로 확산하는 것으로서, 수평적 재정형평성을 고려하는 기준이다. 따라서 이 기준은 현행 재정조정제도인 지방교부세와 차별성을 가지고는 있지만 결과적으로 교부금의 지역별 배분과 유사한 결과를 가지게 되므로, 대안으로서의 적정성에 일정한 문제가 제기될 수 있다.

사실 본 연구의 재배분의 기본방향으로 제시한 것과 같이, 세계개편 대안을 마련함에 있어 대안들을 포괄하는 정책방향에 대한 명확한 원칙이 정립되어야 하고, 또 대립적인 목표들에 대해서는 나름대로의 우선순위가 정해져야 한다는 점에서 보면 배분공식이 갖는 타당성은 제한적일 수 있다. 다시 말해, 배분공식에 의한 기준은 각 지역별 취약한 재정력을 보정하기 위한 적절한 수단은 될 수 있을지언정, 본 연구의 기본방향으로 제시된 재정분권의 원칙에 충실해야 한다는 점에서는 적절한 기준으로서 보기 힘들다는 의미이다. 지역간 재정력 격차나 수평적 재정형평은 지방재정조정제도로써 지방교부세 자체의 합리적 운용방안으로 다루어져야 하는 바, 재정분권과 수평적 재정형평이라는 다소간 양립하기 힘든 목표를 동시에 추구하고자 하는 것은 자칫 국세와 지방세 재배분의 기본 취지를 약화시킬 소지가 있기 때문이다. 물론, 재원재배분 방안을 모색하는데 있어서 수평적 재정불균형에 관한 고려를 전적으로 배제할 수 없는데, 이는 징세지주의에 의한 여러 기준들이 가져올 수 있는 세수효과의 보편성과 같은 기준을 통해 어느 정도 고려될 수 있다.

따라서, 부가가치세의 공동세화 방안은 징세지주의를 기준으로 하되, 이를 구체화하는 다양한 기준으로 평가되어야 할 것이다. 생산지 원칙에 따라 징수되고 있는 현행 부가가치세의 과세표준, 인구규모로 대변되는 지역별 규모, 그리고 휘발유 소비량을 대리변수로 하는 지역별 소비량 등이 그것이다. 이하에서는 이들 과세표준, 인구규모, 휘

발유 소비량 등을 배분기준으로 하는 세 가지 배분방안을 놓고, 앞서 배분결정의 프레임에서 제시된 대안 평가 기준, 즉 신장성, 보편성, 징세행정의 용이성, 응의성 등의 기준으로 비교·평가하여, 그 가운데 적절한 기준을 도출할 것이다.

2) 신장성 분석

재배분 방법을 비교·평가하기 위한 기준의 하나인 신장성에 대해 많은 연구가 있다. 대부분의 연구는 신장성을 분석하기 위한 방법으로 ‘조세수입의 소득탄력성’을 사용하고 있다(Wasylenko: 1975, Greytak: 1979, 임성일: 1991, 안종석·박정수: 1996). 조세수입의 소득탄력성이란 소득이 변화할 때, 그것이 특정 지방세 세목의 세수입에 어느 정도의 변화를 초래하는가를 의미한다. 가령 소득탄력성이 1보다 작은 경우는 비탄력적인 세목으로서 세수입의 증가율이 소득의 증가율에 미치지 못하는 반면, 소득탄력성이 1보다 큰 경우는 탄력적인 세목으로 소득의 증가율이 세수의 증가율보다 더 크다고 볼 수 있다.

여기서 조세수입의 소득탄력성은 다음과 같은 과정을 거쳐 최종 식 5-1로 표현될 수 있다. 식 5-1에서 β 는 소득탄력성을, Y 는 소득을, 그리고 T 는 조세수입을 나타낸다.

$$\frac{dT/T}{dY/Y} = \beta \quad \text{---- ①, 여기서 식 ①의 양변을 } Y \text{로 나누면,}$$

$$\frac{1}{T} \cdot \frac{dT}{dY} = \frac{\beta \cdot 1}{Y} \quad \text{---- ②, 다시 식 ②를 자연대수화 하면,}$$

$$\frac{d(\ln T)}{dY} = \beta \frac{d(\ln Y)}{dY} \quad \text{---- ③}$$

따라서, 조세수입의 소득탄력성은 다음과 같은 모형으로 표현될 수 있다.

$$\ln T = a + \beta \ln Y + \eta \quad \text{(식 5-1)}$$

이와 관련하여, 안종석·박정수(1996)는 1991년부터 1994년까지 4년간 15개 시·도 패널(panel) 자료에 기초하여 각 지방세목에 대해 소득탄력성을 추정한 바 있다. 세목별 1인당 지방세수의 소득탄력성은 종업원의 근로소득에 연계된 부분이 80% 가량을

차지하는 사업소세와 주민세의 탄력성이 각각 1.65, 1.47로 가장 높은 것으로 분석되었다. 현행 지방세 세목 가운데 소득탄력적인 세목으로는 이들 두 가지 세목 외에도 자동차세, 도시계획세, 재산세, 종합토지세 등이 있으며, 면허세는 거의 단위탄력적인 것으로 나타났다. 반면에 취득세, 등록세와 같이 부동산 이전거래에 관련된 세제의 경우 소득에 비해 비탄력적이라고 한다(안중석·박정수, 1996: 130~131).

소득과세 중에서 대체로 지방세적인 성격을 많이 갖고 있는 것은 개인소득세이다. 소득세를 지방세로 할 경우 직장소재지와 거주지가 다르면 조세수출의 문제가 발생할 수 있으며, 세원의 이동성 측면에서도 다소 문제가 있다. 그러나 극도로 도시화된 지역을 제외하고는 조세에 의한 거주지 이동효과는 그다지 크지 않다는 것이 이 분야 연구의 일반적인 결론이다(Bird, Ebel and Wallich, 1995; 안중석·박정수, 1996: 133).

상술한 신장성 분석 방법과 모형(식 5-1)에 기초하여 앞서 소비세의 지방화 방안으로 제시된 부가가치세 공동세 대안을 지역의 소득탄력성(GRDP를 활용)과 비교함으로써 신장성 분석을 수행하였다. 분석의 결과는 <5-4>에 요약된 바와 같다. 각각의 경우, 우선 서울시에서 징수된 부가가치세액을 기준으로 하여-징수액을 그대로 해당 지역의 지방소비세로 배분-신장성을 분석해 본 결과, 1.27의 결과를 얻었다. 즉, 서울시의 경우 부가가치세의 징수액을 기준으로 할 경우 소득의 변화에 대한 지방소비세의 세수탄력성이 1.27이라는 것을 의미한다. 서울시의 총소득 증가와 비교할 때 세수입의 증가가 1.27배가 높다는 사실에 비추어 볼 때 징수액을 기준으로 한 부가가치세의 세수신장성은 비교적 양호하다고 할 수 있겠다.

다시, 부가가치세 공동세 10%의 지방이양과 관련하여 앞서 제시된 세 가지 배분기준 가운데 과세표준을 배분기준으로 삼은 경우에 신장성은 1.37(1991~2001)로 분석되었고, 인구규모를 기준으로 한 경우에는 과세표준보다는 약간 낮은 1.19(1992~2001)의 결과를 얻었다(<표 5-4> 참조). 반면, 지역소비규모의 대리지표로 삼은 휘발유소비량을 기준으로 한 경우, 신장성의 분석결과는 1.10(1994~2000)으로 신장성이 가장 낮은 결과를 보이고 있다. 전체적으로 말해, 세수신장성은 과세표준을 배분기준으로 삼는 경우에 가장 양호한 결과를 보이고 있고, 그 다음이 부가가치세 징수액을 기준으로 하는 경우, 그리고 인구규모를 기준으로 한 순서이다.

<표 5-4> 지방소비세 대안의 신장성 분석

| 대 안 | | 탄력성 (t통계량) | R ² | 자료 (샘플수) | 자료 출처 |
|-----------------------|--------------|---------------|----------------|--------------------|--------|
| 서울시 부가가치세 징수액 기준 | | 1.2705*** | 0.9663 | 1986~2001 (16개) | 서울통계연보 |
| 부가가치세 공동세 (10%) | 과세표준기준 | 1.3684*** | 0.9515 | 1991~2001 (11개) | 국세통계연보 |
| | | 1.1813** | 0.9023 | 1991~1996 (6개) | |
| | | 1.8621* | 0.8862 | 1997~2001 (5개) | |
| | 인구수 기준 | 1.1863*** | 0.9243 | 1992~2001 (10개) | |
| | 휘발유 소비량기준 | 1.1016* | 0.6851 | 1994~2000 (7개) | |

*** p < 0.001 ** p < 0.01 * p < 0.05

3) 지방소비세 도입 대안의 세수효과 및 보편성 분석

앞서 언급한 바와 같이 징세지주의에 의해 부가가치세를 공동세로 배분한다고 해도, 그 구체적인 배분 기준에 따라 차별적인 효과를 가진다. 따라서, 본 연구에서는 과세표준, 인구규모, 휘발유소비량 등을 기준으로 하여 각 기준의 적정성을 비교·평가할 것이다. 이를 위해 우선 최근 몇 년간 부가가치세의 징수액을 가지고 각 기준에 따라 배분하였을 때 지역별 예상세입이 계산되어야 하며, 그 결과에 기초하여 여러 기준에 비추어 볼 때 상대적으로 적정한 것인지가 비교·평가되어야 한다.

<표 5-5>는 2000년도와 2001년도의 부가가치세 징수액의 10%를 과세표준³¹⁾기준, 인구수기준, 휘발유 소비량기준으로 배분하였을 때 광역자치단체별 지방소비세액의 예상세입을 나타내고 있다. 변이계수는 보편성을 평가하기 위한 지수로, 지역별 예상세입의 표준편차를 지역별 예상세입의 평균으로 나눈 값이다. 변이계수가 클수록 세입효과의 지역별 격차가 상대적으로 크고, 반대로 변이계수가 적을수록 세입효과의 지역별 격차가 적다는 것을 의미한다.

31) 과세표준은 국세통계연보에 나와 있는 과세기간별(1기와 2기) 시도별 부가가치세 과세표준을 합(1기 과세표준 + 2기 과세표준)하여 이에 근거하여 시도별 점유비를 계산하였다.

<표 5-5> 부가가치세 10%의 공동세화에 따른 지역별 예상세입

단위: 백만원

| | 부가가치세 지역별 점유비 | | 과세표준기준 지역별 예상세입 | | 인구수기준 지역별 예상세입 | | 회발유 소비량기준 |
|------|------------------|-------|--------------------|-----------|-------------------|-----------|--------------|
| | 2000년 | 2001년 | 2000년 | 2001년 | 2000년 | 2001년 | 2000년 |
| 서울 | 32.05 | 32.60 | 744,056 | 842,109 | 501,431 | 560,176 | 523,572 |
| 부산 | 5.05 | 5.06 | 117,114 | 130,673 | 184,622 | 208,340 | 134,061 |
| 대구 | 3.31 | 3.25 | 76,827 | 84,057 | 122,753 | 136,758 | 135,733 |
| 인천 | 5.75 | 5.60 | 133,533 | 144,790 | 123,799 | 136,941 | 83,156 |
| 광주 | 1.71 | 1.80 | 39,614 | 46,419 | 66,715 | 74,041 | 38,308 |
| 대전 | 1.61 | 1.69 | 37,394 | 43,642 | 67,381 | 74,420 | 63,798 |
| 울산 | 6.54 | 6.40 | 151,714 | 165,400 | 50,586 | 55,906 | 61,643 |
| 경기 | 17.9 | 18.19 | 415,549 | 470,012 | 448,332 | 487,624 | 479,653 |
| 강원 | 1.18 | 1.10 | 27,384 | 28,312 | 75,604 | 84,977 | 97,016 |
| 충북 | 2.31 | 2.27 | 53,590 | 58,707 | 72,823 | 81,435 | 74,833 |
| 충남 | 4.81 | 4.44 | 111,606 | 114,762 | 93,447 | 104,754 | 112,175 |
| 전북 | 2.13 | 2.08 | 49,421 | 53,689 | 97,223 | 109,675 | 95,641 |
| 전남 | 3.52 | 3.36 | 81,822 | 86,740 | 103,611 | 117,621 | 65,804 |
| 경북 | 5.87 | 5.74 | 136,179 | 148,324 | 136,026 | 153,287 | 160,813 |
| 경남 | 5.86 | 5.99 | 136,128 | 154,629 | 150,478 | 168,113 | 171,626 |
| 제주 | 0.40 | 0.43 | 9,274 | 11,207 | 26,375 | 29,404 | 23,371 |
| 합계 | 100 | 100 | 2,321,204 | 2,583,473 | 2,321,204 | 2,583,473 | 2,321,204 |
| 변이계수 | 1.28 | 1.30 | 1.28 | 1.30 | 0.93 | 0.92 | 1.00 |

주: 회발유 소비량 기준은 통계자료가 존재하고 있는 2000년만을 기준으로 함.

자료: 국세청, 국세통계연보, 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2001, 2002.

우선 과세표준을 기준으로 할 때, 2001년 현재 총 2조5천8십억의 세액은 서울 지역의 8천4백억원, 경기지역의 4천7백억원으로부터 강원 지역의 2백억원, 제주 지역의 8십 억원에 이르기까지 차별적으로 배분된다. 동일한 세액은 인구규모와 회발유 소비량을 기준으로 한 경우, 이와는 다른 세입효과를 가질 것인데, 가령 인구규모를 기준으로 할 때, 서울은 과세표준을 기준으로 한 경우에 비해 5천6백억원으로 상당히 감소한 결과를 보이는 반면, 경기도는 4천9백억원으로 약간 증가한 결과를 보이고 있다. 다른 대부

분의 지역도 과세표준을 기준으로 한 예상세입보다 증가한 결과를 나타내고 있어서, 서울의 예상세입분이 다른 지역으로 재배분되는 결과를 보이고 있다.

이와 같은 재배분 효과는 지역간 세수의 형평한 배분을 의미하는 변이계수가 기준별로 서로 상이하다는 것을 의미하는데, 가령 2000년과 2001년 각국 과세표준을 기준으로 할 때, 1.28, 1.30을 기록한 반면, 인구규모를 기준으로 할 때 0.93, 0.92, 휘발유 소비량을 기준으로 할 때 1.0을 기록하고 있다. 따라서 이 결과로만 보면 인구규모를 기준으로 할 때, 각 지역별로 모두 정의 세입효과를 가지되 지역별로 가장 형평한 배분이 이루어진다고 볼 수 있다.

그러나, 문제는 부가가치세 10%를 지역별로 배분할 경우 앞의 <표 5-5>에 나타난 결과가 순수하게 지역에서 얻게 될 순수한 예상세입액이 아니라는 점이다. 이는 부가가치세가 지방세로 이전되는 만큼 내국세의 총액이 감소하게 되고, 이로 인해 지방교부세액(현행 내국세의 15%) 자체의 감소를 초래하기 때문이다. 그 결과, 자연히 각 지역에 배분되는 교부금의 감소로 이어질 것이므로, 이를 앞의 지역별 예상세입액에서 지역별 교부금 감소분을 차감한 것이 최종 지역별 예상세입액이 되어야 할 것이다.

여기서 내국세 감소로 인한 지방교부세액의 감소정도를 계산하기 위해 보통교부세액의 산정방식을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 보통교부세는 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액이라 함)을 기초로 하여 교부한다. 즉, 보통교부세는 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 지방자치단체에 대하여 교부하는 것으로, 그 금액은 원칙적으로 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 금액이 된다.

이를 산식으로 표시하면 다음과 같은 방식으로 된다.

$$\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액} = \text{재정부족액} \text{ 즉 } \text{보통교부세액}$$

그러나, 보통교부세의 총액은 내국세를 기초로 해서 지방교부세 총액의 10/11에 해당하는 금액이 자동적으로 결정되는 것이기 때문에 개개의 지방자치단체마다 계산해서 적산된 재정부족액의 합산액과는 반드시 일치하지 않고 그 보통교부세 총액과 재정부족액은 차이가 발생하게 된다. 즉, 기준재정수요액과 기준재정수입액과의 차액을 보통

교부세액으로 하는 것이 보통교부세의 배정 원리상 타당하지만, 보통교부세 총액이 지방자치단체마다 산정한 재정부족액보다 많거나 적을 경우는 보통교부세 총액의 범위 내에서 교부되지 않으면 안 된다. 이에 따라 각 지방자치단체에 교부하는 교부세법 제 6조에서는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 기초로 산정하여 교부 하되, 재정부족액이 있는 각 지방자치단체의 재정부족액에 조정율을 곱해서 산정된 금액을 당해 지방자치단체의 보통교부세로 교부하도록 하고 있다.

조정율의 산정공식은 다음과 같다.

$$\text{조정율} = \frac{\text{보통교부세의 총액}}{\text{재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액}}$$

따라서 자치단체별 보통교부세는 다음 공식에 의하여 산정될 수 있다.

$$\text{보통교부세} = \text{재정부족액} \times \text{조정율}$$

부가가치세 10%의 지방화로 인한 보통교부세 손실액을 계산하기 위해서는 부가가치세 10%의 지방이양으로 인하여 감소된 내국세 총액을 계산하고 이렇게 계산된 내국세총액의 15%가 지방교부세액, 다시 지방교부세액의 10/11이 보통교부세액이 된다. 지방이양 후 보통교부세의 총액이 계산되었으므로 이에 근거하여 조정율이 계산되고 각 자치단체별 보통교부세는 이 조정율을 적용하여 계산된다. 기준재정수요액과 기준재정수입액³²⁾은 부가가치세 이양이전과 이양이후에 변화가 없는 것으로 가정하였다.

이와 함께 대안의 비교평가와 관련하여 지적되어야 할 다른 사항은 세입효과를 분석하는 방법과 관련된 것이다. 앞의 분석에서는 총액을 기준으로 한 예상 세입을 분석 단위로 하여 분석이 이루어졌다. 그러나 실질적인 조세의 실질적인 효과는 개별 납세

32) 지방교부세법 제8조에서는 「기준재정수입액은 지방세법상 표준세율의 100분의 80¹⁾에 상당하는 율인 기준세율로 산정한 당해 자치단체의 보통세 수입액을 기본으로 하고 있으며, 이와 같은 기초수입액 외에 정책적인 사항을 고려하는 보정수입액을 더하고 수입과 관련된 인센티브를 가감하여 산정하도록 하고 있다.

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} + \text{수입인센티브}$$

주체들이 부담하는 세액과 개개 주민들에게 돌아가는 세입액이 어느 정도인가가 중요할 것이다. 따라서 앞서 총액을 기준으로 한 예상 세입은 궁극적으로 주민 1인당 세입이 과연 어느 정도인가를 파악하는 것이 되어야 할 것이다. 이와 같은 두 가지 방법론적 전제조건을 고려했을 때, 각 배분기준에 따르는 최종 지역별 예상세수효과와 주민 1인당 지역별 세수효과는 <표 5-6>, <표 5-7>, <표 5-8>에 요약되어 있다.

우선 <표 5-6>은 2001년 현재 과세표준을 기준으로 한 지역별 세수효과를 나타낸 것으로, 앞서 언급한 바와 같이 지역별 예상세입 결과와 보통교부세 손실액만큼의 차이로 산정되어 있다. 이에 따르면, 교부금 불교부 단체인 서울시의 경우 그대로 8,421억원이 세수효과가 되고, 경기도의 경우에도 약 4,700억원의 세수가 증대되는 것으로 나타난다. 반면, 다른 지역은 전체적으로 예상세입의 감소가 있어서, 가령 대전의 경우 4백3십억원에서 4백1십억원으로, 경북의 경우 1천4백8십억원에서 1천3백8억원으로 감소하였다. 한편, 주민1인당 세수는 서울이 8만2천원 정도이고, 인천과 충남, 경기 지역이 각각 5만7천원, 5만6천원, 5만2천원으로 유사한 수준을 보이고 있다. 그러나 울산 지역의 경우 16만원 정도로 가장 높은 결과를 보이고 있다.

이와 같이 보통교부세 손실액을 감안하여 보편성을 분석해 보면, 변이계수는 보통교부세 손실액을 감안하지 않았을 경우인 1.302에서, 1.353으로 증가하고 있는데, 이는 지역별 배분이 좀더 형평하지 못한 방향으로 배분됨을 의미한다. 지방교부세의 불교부 단체인 서울과 경기도는 세수효과의 변화가 없는 반면, 타 지역들은 내국세의 감소로 인한 보통교부세 세수가 일정 정도 감소하였기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 그러나, 주민 1인당 세수를 기준으로 한 변이계수는 0.74로 총액을 기준으로 했을 경우보다 훨씬 낮은 수준을 보이고 있다.

다음 <표 5-7>은 2001년 현재 부가가치세 10%를 공동세 방식의 지방소비세로 도입하되, 인구규모 기준으로 배분할 경우의 각 지방의 세수효과와 보통교부세 후의 세수효과를 나타낸 것이다. 인구규모를 기준으로 할 경우, 서울시는 보통교부세 조정후 세수효과가 약 5,600억원 정도로 분석되었으며, 경기도의 경우에는 약 4,676억원의 세수증대 효과가 있다. 광주, 울산, 제주의 경우 각각 704억원, 544억원, 262억원의 세수증대 효과를 보이고 있다. 즉, 과세표준을 기준으로 할 때와 비교하여 지역별로 차별적인 세수효과가 나타나고 있는 것이다.

<표 5-6> 과세표준 기준 지방소비세 도입의 지역별 세수효과(2001)

단위: 백만원

| 지 역 | 지역별 예상세입 (A) | 보통교부세 손실액 (B) | 지역별 세수효과 (A-B) | 주민수 | 주민1인당 세수 |
|------|--------------------|---------------------|-------------------|------------|-------------|
| 합 계 | 2,583,473 | 76,627 | 2,506,846 | | 0.75302 |
| 서 울 | 842,109 | - | 842,109 | 10,263,736 | 0.08205 |
| 부 산 | 130,673 | 3,302 | 127,371 | 3,817,270 | 0.03337 |
| 대 구 | 84,057 | 1,924 | 82,133 | 2,505,722 | 0.03278 |
| 인 천 | 144,790 | 739 | 144,051 | 2,509,086 | 0.05741 |
| 광 주 | 46,419 | 3,607 | 42,812 | 1,356,612 | 0.03156 |
| 대 전 | 43,642 | 2,177 | 41,465 | 1,363,546 | 0.03041 |
| 울 산 | 165,400 | 1,509 | 163,891 | 1,024,336 | 0.16000 |
| 경 기 | 470,012 | - | 470,012 | 8,934,407 | 0.05261 |
| 강 원 | 28,312 | 8,139 | 20,174 | 1,556,985 | 0.01296 |
| 충 북 | 58,707 | 7,433 | 51,274 | 1,492,083 | 0.03436 |
| 충 남 | 114,762 | 7,137 | 107,625 | 1,919,330 | 0.05607 |
| 전 북 | 53,689 | 8,497 | 45,192 | 2,009,507 | 0.02249 |
| 전 남 | 86,740 | 10,644 | 76,096 | 2,155,093 | 0.03531 |
| 경 북 | 148,324 | 10,212 | 138,112 | 2,808,570 | 0.04918 |
| 경 남 | 154,629 | 8,137 | 146,492 | 3,080,230 | 0.04756 |
| 제 주 | 11,207 | 3,169 | 8,039 | 538,744 | 0.01492 |
| 변이계수 | 1.302 | 0.706 | 1.353 | | 0.74033 |

주: 1. 순세수 효과는 지역별 예상세입 - 보통교부세 손실액, 1인당 세수효과는 순세수효과/주민수.

2. 변이계수 = 지역별 예상세입의 표준편차/지역별 예상세입의 평균

자료: 국세청, 국세통계연보, 2002. 행정자치부, 2002년 보통교부세 산정내역
행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2002

대도시 지역의 경우, 서울, 인천 울산을 제외하고 대부분 세수효과가 증가한 것으로 나타나고 있는데, 특히 서울의 감소분은 상대적으로 크다. 광역도의 경우에는 충남을 제외하고 대부분 세수효과가 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 차별적인 배분효

과의 결과로, 보통교부세 효과를 감안한 지역별 세수효과의 변이계수는 0.9610을, 그리고 주민1인당 세수를 반영한 변이계수는 0.04를 기록하고 있다. 이는 과세표준을 기준으로 한 배분에 비해 상대적으로 보편성이 개선되었다고 볼 수 있다.

<표 5-7> 인구규모 기준 지방소비세 도입의 지방자치단체별 세수효과(2001)

단위: 백만원

| | 2001년 지역별 예산세입 (A) | 보통교부세 손실액 (B) | 지방소비세 도입의 세수효과 (A-B) | 주민수 (C) | 주민1인당 세수 (A-B)/C |
|------|--------------------------|------------------|----------------------------|------------|---------------------|
| 합 계 | 2,583,473 | 76,627 | 2,506,846 | - | 0.83107 |
| 서울 | 560,176 | - | 560,176 | 10,263,736 | 0.05458 |
| 부산 | 208,340 | 3,302 | 205,037 | 3,817,270 | 0.05371 |
| 대구 | 136,758 | 1,924 | 134,833 | 2,505,722 | 0.05381 |
| 인천 | 136,941 | 739 | 136,203 | 2,509,086 | 0.05503 |
| 광주 | 74,041 | 3,607 | 70,434 | 1,356,612 | 0.05192 |
| 대전 | 74,420 | 2,177 | 72,243 | 1,363,546 | 0.05298 |
| 울산 | 55,906 | 1,509 | 54,397 | 1,024,336 | 0.05310 |
| 경기 | 487,624 | - | 487,624 | 8,934,407 | 0.05458 |
| 강원 | 84,977 | 8,139 | 76,839 | 1,556,985 | 0.04935 |
| 충북 | 81,435 | 7,433 | 74,002 | 1,492,083 | 0.04960 |
| 충남 | 104,754 | 7,137 | 97,617 | 1,919,330 | 0.05086 |
| 전북 | 109,675 | 8,497 | 101,178 | 2,009,507 | 0.05035 |
| 전남 | 117,621 | 10,644 | 106,977 | 2,155,093 | 0.04964 |
| 경북 | 153,287 | 10,212 | 143,074 | 2,808,570 | 0.05094 |
| 경남 | 168,113 | 8,137 | 159,977 | 3,080,230 | 0.05194 |
| 제주 | 29,404 | 3,169 | 26,235 | 538,744 | 0.04870 |
| 변이계수 | 0.92242 | - | 0.9610 | - | 0.04014 |

주: 1. 순세수효과는 지역별 예산세입 - 보통교부세 손실액, 1인당 세수효과는 순세수효과/주민수

2. 변이계수 = 지역별 예산세입의 표준편차/지역별 예산세입의 평균

자료: 국세청, 국세통계연보, 2002. 행정자치부, 2002년 보통교부세 산정내역

행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2002

마지막으로 휘발유 소비량을 기준으로 한 보통교부세 손실액을 조정한 후 지역별 세수효과는 <표 5-8>과 같다. 앞서 과세표준을 기준으로 한 지역별 세수효과나 인구 규모를 기준으로 한 지역별 세수효과와는 상이한 결과를 나타내고 있다. 이에 따르면, 서울시는 약 5,236억원이며, 경기도는 약 4,797억원 정도의 세수효과를 각각 보이고 있다. 반면, 전남, 광주, 제주 지역의 경우에는 각각 551억원, 347억원, 202억원으로 계산되었다.

<표 5-8> 휘발유 소비량 기준 지방소비세 도입의 지역별 세수효과(2001)

단위: 백만원

| | 2000년 지역별예상세입 (A) | 보통교부세 손실액(B) | 지방소비세 도입의 세수효과 (A-B) | 주민수 (C) | 주민1인당세수 (A-B)/C |
|------|-------------------------|-----------------|-------------------------------|-----------|--------------------|
| 서울 | 523,572 | | 523,572 | 0,263,736 | 0.051012 |
| 부산 | 134,061 | 3,302 | 130,758 | 3,817,270 | 0.034254 |
| 대구 | 135,733 | 1,924 | 133,808 | 2,505,722 | 0.053401 |
| 인천 | 83,156 | 739 | 82,418 | 2,509,086 | 0.032848 |
| 광주 | 38,308 | 3,607 | 34,701 | 1,356,612 | 0.025579 |
| 대전 | 63,798 | 2,177 | 61,620 | 1,363,546 | 0.045191 |
| 울산 | 61,643 | 1,509 | 60,133 | 1,024,336 | 0.058705 |
| 경기 | 479,653 | - | 479,653 | 8,934,407 | 0.053686 |
| 강원 | 97,016 | 8,139 | 88,877 | 1,556,985 | 0.057083 |
| 충북 | 74,833 | 7,433 | 67,400 | 1,492,083 | 0.045172 |
| 충남 | 112,175 | 7,137 | 105,039 | 1,919,330 | 0.054727 |
| 전북 | 95,641 | 8,497 | 87,144 | 2,009,507 | 0.043366 |
| 전남 | 65,804 | 10,644 | 55,160 | 2,155,093 | 0.025595 |
| 경북 | 160,813 | 10,212 | 150,601 | 2,808,570 | 0.053622 |
| 경남 | 171,626 | 8,137 | 163,489 | 3,080,230 | 0.053077 |
| 제주 | 23,371 | 3,169 | 20,203 | 538,744 | 0.037500 |
| 변이계수 | 1.0021 | | 1.0471 | | 0.2435 |

주 : 1. 순세수효과는 지역별 예상세입 - 보통교부세 손실액, 1인당 세수효과는 순세수효과/주민수

2. 변이계수 = 지역별 예상세입의 표준편차/지역별 예상세입의 평균

자료 : 국세청, 국세통계연보, 2002 행정자치부, 2002년 보통교부세 산정내역

한국석유개발공사, 『월간석유수급통계』

다시 휘발유소비량을 기준으로 한 세수효과 분석결과를 과세표준을 기준으로 세수효과와 비교해 보면, 대도시 지역은 서울과 인천, 광주, 울산 등 많은 도시들의 세수가 감소한 것으로 나타나고, 광역도의 경우 충남과 전남의 세수가 상대적으로 감소한 것으로 나타났다. 이러한 결과로 변이계수는 1.05정도로 분석되었으며, 주민 1인당 세수를 기준으로 할 경우에는 변이계수가 0.24로 분석되었다. 즉, 과세표준을 기준으로 할 경우보다 보편성은 좋으나, 인구규모를 기준으로 한 경우보다 보편성이 더 낮은 결과를 보인 것이다.

3) 조세개편대안의 종합 비교검토

앞서 지방소비세의 도입방안을 도출하기 위해 부가가치세를 공동세원화하여 지방소비세를 신설하는 방안, 부가세화 방안, 그리고 일부 세원의 지방이양 방안을 놓고 세수효과 외에 자주성, 응익성, 신장성, 보편성, 징세행정 용이성 등을 기준으로 하여 비교·분석하였다. 특히 공동세화 방안의 구체적인 기준으로 과세표준, 인구규모, 소비량 등을 놓고 각각을 분석하였다. 이들 분석결과는 종합적으로 비교·검토됨으로써 최종대안이 도출되어야 할 것인데, <표 5-9>가 대안별 비교 결과를 나타내고 있다.

우선 응익성과 자주성은 독립세 방식에 비해 공동세 방식이 세입의 자주권 측면에서 상대적으로 낮은 수준을 보이지만, 지방교부금이나 국고보조금 등과 비교해 볼 때 세입 및 세출의 측면에서 더 높은 자주성을 보인다. 그렇지만, 독립세나 부가세 방식에 비해 납세협력이나 징세행정상의 효율 측면에서 상대적 우위를 가진다. 이러한 이유로 앞서 제시된 세 가지 대안 가운데 부가가치세 10%의 공동세화 방식이 보다 현실적인 대안이 될 수 있는데, 다만 이 경우에 과세표준, 인구규모, 소비량 등 배분기준에 따라 세수효과는 물론, 신장성과 보편성의 측면에서 상이한 결과를 보인다.

서울시의 관점에서 순세수 효과는 과세표준을 기준으로 할 경우 8,421억원으로 가장 좋은 결과를 보이며, 그 다음이 인구규모를 기준으로 한 5,601억원이다. 반면 신장성은 과세표준을 기준으로 할 경우 1.37로 가장 양호한 결과를 보이고 있고, 그 다음이 인구규모를 기준으로 한 1.19이다. 마지막으로, 지역간 형평한 배분을 나타내는 보편성은 인구규모를 기준으로 할 경우 0.04로 매우 좋은 결과를 보이고 있다. 반면, 휘발유 소비량을 기준으로 할 경우에는 비교적 나쁘지 않은 결과이나, 과세표준을 기준으로

할 경우에는 0.74로 보편성이 좋지 않은 것으로 분석되었다.

전체적으로, 분석결과에 비추어 볼 때 앞서 납세협력이나 징세행정의 효율을 들어 현실적 방안으로 언급된 부가가치세의 공동세화(공동이용)방안과 관련하여 과세표준을 기준으로 한 대안과 인구규모를 기준으로 한 대안이 여러 기준에 비교적 부합하는 것이라 할 수 있다. 그러나, 이 경우에 과세표준을 기준으로 한 대안은 지역간 재정의 균등한 배분이라는 측면에서 좀더 부정적인 결과를 나타내고 있어서, 여타 지역으로부터 동의를 끌어내는데 상대적으로 어려움이 있을 수 있다. 따라서 인구규모를 기준으로 한 배분방식이 비교적 합리적 대안으로 판단된다. 비록, 인구규모에 의한 기준이 순세입효과나 세수 신장면에서 과세표준을 기준으로 한 것에 비해 열위에 있는 것이 사실이지만, 조세재배분을 실현하는데 있어서 중요한 요소인 지역간 정치적 합의를 고려해 볼 때 세수입의 보편성 측면에서 매우 양호한 결과를 가져올 수 있는 원-원 대안으로 볼 수 있다는 의미이다.

물론, 이러한 경우에도 앞서 기본 방향으로 언급한 바와 같이, 중장기적으로는 선진적인 조세행정시스템을 확립함으로써 과세자주권이라는 재정분권 본래의 목표를 위해 부가세 및 독립세로의 전환을 점진적으로 모색해 가는 것도 아울러 고려되어야 할 것이다.

<표 5-9> 지방세 원칙에 의한 지방소비세 도입대안의 비교 검토

| 구 분 | | 신장성 | 응의성 | 자주성 | 보편성*1 (변이계수) | 징세행정의 용이 | 서울시의 순세수효과 |
|--------------------------|--------------|----------------------------|-----|-----|-----------------|-------------|---------------|
| 대 안 | 배분방식 | | | | | | |
| 부가가치세 10% 세액의 공동세화 | 인구수 기준 | 1.1863 (1992~2001) ○ | - | ○ | 0.0401 ◎ | ◎ | 560,176 ○ |
| | 과세표준 기준 | 1.3684 (1991~2001) ◎ | - | ○ | 0.7403 × | ◎ | 842,109 ◎ |
| | 휘발유 소비량기준 | 1.1016 (1994~2000) △ | - | ○ | 0.2435 ○ | ◎ | 523,572 △ |

주: 1. *1: 각 시도의 부가가치세 세수를 그 지역의 인구로 나누어준 가중변이계수임.

2. ◎: 가장 좋음, ○: 좋음, △: 보통, ×: 나쁨

2. 지방소득세 도입 대안의 비교분석

소비세와 함께 세원의 재배분을 위한 방안으로 제안되고 있는 것이 개인소득세와 법인소득세로 대표되는 소득세이다. 소득세 또한 국세의 큰 몫을 차지하고 있다는 점에서, 재배분을 통한 지방의 세수확충에 기여할 수 있으며, 특히 개인소득세나 양도소득세의 경우 다른 소득세원에 비해 세원의 보편성이 상대적으로 양호하여 지방소득세의 효과적인 방안으로 지적되어 왔다.

물론, 이와는 상반되게 소득세가 조세의 성격상 소득재배분과 경제안정화 정책 등 국세에 적합한 세목이라든가, 세원의 이동성이 강하고, 지방소재지와 거주지가 다를 경우 조세수출의 문제가 초래될 수 있고, 소득세 과세행정에는 상당한 전문성이 요구된다는 등의 이유로 여러 가지 반론이 있는 것도 사실이다. 그러나, 이러한 반론에도 불구하고 소득과세 중에서 개인소득세와 같은 세원은 대체로 지방세적인 성격을 갖고 있는 바, 극도로 도시화된 지역을 제외하고는 조세에 의한 거주지 이동효과는 그다지 크지 않다는 것이 이 분야 연구의 일반적인 결론이다(Bird, Ebel and Wallich, 1995; 안종석·박정수, 1996: 133). 많은 국가에서 적절한 배분유형과 배분기준을 가지고 소득세를 지방에서 운영하고 있는 것도 이러한 사실에 근거한 기초하고 있다. 최근 국내에서도 지방소득세 도입방안을 두고 그간 다각적인 방안이 논의되어 왔던 것이 사실인데, 앞의 4장에서 언급한 바와 같이 다음과 같은 네 가지의 방안으로 요약될 수 있다.

- 현행 소득관련 지방세인 주민세 소득할의 세율조정
- 소득세와 법인세의 공동세화 방안(완전 공동이용 방안)
- 법인세는 제외하고 소득세만 공동세화하는 방안
- 양도소득세의 지방이양 대안 등

본 절에서는 이들 각 대안들을 체계적으로 분석하고 비교·평가함으로써, 지방소득세 도입을 위한 합리적 대안을 도출하고자 한다. 다만, 이 경우에 우선 소득세와 법인세와 관련된 앞의 세 대안을 분석·평가하고, 이와는 별도로 양도소득세의 지방이양 방안을 검토할 것이다. 이는 양도소득세가 세원의 특성상 앞의 법인세나 소득세와는 차별적인 성격을 지니고 있기 때문이다.

이들 대안에 대한 평가는 앞서 배분의 프레임으로 이미 설정된 바 있고, 지방소비세의 도입 대안들을 비교·평가하는데 활용되었던 동일한 기준에 의거한다. 다시 말해, 각각의 방안에 따른 세입효과를 놓고 지방세의 원칙이라 할 수 있는 신장성, 과세자주권, 응익성, 징세행정, 보편성 등을 기준으로 하여 각 대안들을 체계적으로 분석하고 평가하는데 활용될 것이다.

1) 대안별 응익성, 과세자주성, 신장성 분석

먼저 대안의 적정성을 평가하기 위한 기준의 하나인 응익성을 살펴보자. 앞서 언급한 바와 같이, 응익 원칙, 특히 일반 응익원칙-즉, 정부가 공급하는 불특정 편익 전체의 크기에 따라 조세가 부과되는 원칙-은 공공재나 공공서비스로부터 얻은 소비자의 한계편익을 반영함으로써 조세가 가격기능을 수행하도록 하여 효율적인 자원배분을 도모하려는 원칙이었다. 이와 같은 응익원칙을 사적재와 동일하게 조세에 적용하는데 현실적인 한계가 있기 때문에, 일반적으로 응익원칙이 편익의 수혜 주체와 비용부담의 주체를 일치시키되 재산세 세율 등과 같이 비례적 세율의 형태를 의미하는 반면, 응능원칙은 누진적 세율형태를 취한다는 점은 앞서 언급한 바와 같다.³³⁾

이와 같은 조세원칙을 놓고 볼 때, 전술한 대안들 가운데 응익성의 부합여부는 비교적 용이하게 파악될 수 있다. 양도소득세를 제외할 경우, 부가세 공동세로 대변되는 앞의 두 대안들 가운데 부가세 방식은 공동세 방식과 비교하여 응익의 원칙에 상대적으로 더 충실하다고 볼 수 있다. 이는 본세인 소득세가 응능원칙 하에 누진적 세율구조를 가지고 있는 것이 사실이지만, 본세에 부가세로 부과되는 주민세(소득할)는 비례세율 구조를 취하고 있기 때문이다. 반면, 공동세 방식은 이미 누진세율로 징수된 소득세를 징세지주의에 따라 일정하게 배분하고 있다는 점에서 사실상 누진적 성격을 그대로 간직하고 있는 것으로 간주할 수 있으며, 설령 배분의 기준으로 징세지주의가 아닌 배분공식에 의거한다 하더라도, 이 또한 응익의 원칙에 부합한다고 보기 힘들다. 교부금이나 보조금의 배분에서 볼 수 있듯이, 배분공식은 편익과 비용을 일치시키는 것이

33) 공공재 수요에 대한 소득탄력성과 가격탄력성의 상대적 비교, 즉 소득탄력성이 가격탄력성과 크거나 작거나, 혹은 동일한가에 따라 비례적 역진적, 누진적 세율을 취한다. 일반적으로 공공서비스 수요에 대한 소득 및 가격탄력성이 단위탄력적, 즉 납세자들이 공공재에 대한 비슷한 취향을 가지고 있어 동일한 소득 하에 동등한 양의 공공재를 요구한다고 가정하면, 응익 원칙에 의한 조세는 비례적 세율구조를 지니게 된다.

아닌 다른 원리에 기반하고 있기 때문이다.

과세자주권과 관련해서도 각 대안별 상대적 우위를 비교적 쉽게 판단할 수 있다. 앞서 3장에서 세원배분의 프레임으로 언급한 바와 같이, 중복세 방식은 어느 한 정부가 징수하여 일정 기준에 따라 세입을 배분하는 공동세 방식과는 다르게 동일 세원에 대해 중앙정부와 지방정부가 중복 과세하는 배분유형이다. 더욱이, 중복세 방식 가운데 주민세 소득할과 같은 부가세 방식은 중앙정부가 부과하는 조세의 과세표준에 일정 세율을 부가하여 징수하는 방식이라는 점에서 독립세에 비해 제한적이긴 하지만 세입상의 자주권을 상당한 수준으로 실현하고 있는 배분유형이기도 하다. 따라서, 공동세와 부가세로 대별되는 상기 대안들 가운데 부가세 방식, 즉 주민세 소득할의 세율조정은 공동세 방식에 비해 과세자주권을 실현하는 방안으로 볼 수 있다.

각 대안을 비교·평가하기 위한 세 번째 기준은 경기변동이나 경제성장에 따른 세수증감효과, 즉 신장성이다. 본 연구에서는 이 신장성을 앞의 <식 5-1>로 정의된 바와 같이, 조세수입의 소득탄력성으로 분석하였다. 앞서와 마찬가지로 지역소득(Y)은 지역총생산(GRDP)을 의미하며, 세수(T)는 배분에 따르는 세수입을 의미한다. 여기서도, 본 연구의 성격상, 서울시를 기준으로 하여 신장성을 분석하였다. 이와 같은 몇 가지 사항을 고려하여 상기 소득세 지방화에 대한 네 가지 대안들의 신장성을 분석하였는데, 그 결과는 <표 5-10>에 요약된 바와 같다.

이에 따르면, 주민세 소득할의 신장성은 1.88로 가장 높은 결과를 보이고 있다. 그 다음이 소득세만을 공동 이용하는 대안으로 신장성은 1.54를 나타내고 있고, 소득세와 법인세의 경우에도 이와 유사한 수준인 1.52 정도이다. 한편, 양도소득세를 지방으로 이양하는 경우에는 소득에 대한 세수탄력성이 0.48로 분석되어, 신장성이 매우 낮은 수준을 보이고 있다³⁴⁾. 이는 재산관련세제가 가지는 일반적인 특성상 낮은 신장성을 가지고 있는 바, 양도소득세가 소득관련세제로서의 성격 외에 재산관련 세제로서의 성격을 가지기 때문인 것으로 해석된다.

34) 샘플수는 1990년에서 2001년까지 12개이며, R^2 은 0.4116으로 모형의 설명력이 높지 않다.

<표 5-10> 지방소득세 대안의 신장성 분석

| 대안 | 탄력성 (t통계량) | R ² | 자료 (샘플수) | 자료출처 |
|------------------------|---------------------|----------------|--------------------|-------------------------|
| 주민세소득할 | 1.882*** (22.14) | 0.9722 | 1986-2001 (16개) | 지방세정연감 (부과현황) |
| 소득세와 법인세의 공동이용(10%) | 1.516*** (32.95) | 0.9873 | 1986-2001 (16개) | 서울통계연보 (서울시의 국제징수) |
| 소득세만 공동이용 (25%) | 1.546*** (45.00) | 0.9931 | 1986-2001 (16개) | 서울통계연보 (서울시의 국제징수) |
| 양도소득세*1 | 0.488* (2.65) | 0.4116 | 1990-2001 (12개) | 국세통계연보 양도소득세 결정세액 |

*** p < 0.001 ** p < 0.01 * p < 0.05

주: *1: 시도별 양도소득세 부과자료가 없는 대신, 지방국세청별 양도소득세 부과자료는 있으므로 동 자료를 사용하였음.

2) 각 대안의 보편성 분석

지방소비세 도입 대안을 위한 분석·평가와 마찬가지로, 소득세의 경우에도 각 대안의 보편성을 비교·평가하기 위해 변이계수가 활용될 수 있다. 이 경우에 변이계수는 각 시도별 인구규모(통계청의 시도별 주민등록인구) 대비 세액, 즉 주민 1인당 세액으로 환산한 자료이다. 각 대안에 따른 보편성 분석에 앞서 소득세, 법인세, 그리고 양도소득세, 그리고 주민세 소득할을 대상으로 각 세목 자체가 가지는 보편성을 분석했는데, <표 5-11>은 그 결과를 나타내고 있다.³⁵⁾ 이 경우에 징수액이 공표되고 있지 않는 현행 국내 조세통계의 성격상, 실제 징수액이 아닌 부과액에 기초한 것이기 때문에 분석에 일정한 제약이 있는 것이 사실이다³⁶⁾.

35) 분석결과 가운데 실제 대안은 주민세 소득할, 소득세와 법인세의 공동세(10%), 소득세의 공동세(25%), 그리고 양도소득세 등이다. 소득세와 법인세는 세목 자체의 보편성이 어느 정도인지 파악하여, 대안과의 비교를 위한 참고자료로 사용하기 위함이다.

36) 각 대안을 비교평가하기 위한 분석은 부과액보다는 징수액을 기준으로 해야 할 것이다. 그러나 현행 국세통계자료는 부과액을 다루고 있을 뿐, 징수액은 발표되지 않고 있다. 다만 서울통계연보에 수록되어 있는 서울시의 소득세와 법인세 징수액을 국세통계연보에 수록되어 있는 서울시의 소득세와 법인세 부과액을 나누어 징수율을 산정해 보면 대략 65%~75% 정도를 나타내고 있다.

| | | | | |
|------|------|------|------|------|
| 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| 0.81 | 0.76 | 0.64 | 0.76 | 0.75 |

분석결과에 따르면, 우선 신고분과 원천분을 합산한 종합소득세(1인당)의 변이계수는 2001년을 기준으로 0.79로 분석되었으며, 최근 5년(1997~2001년)으로 확대할 경우에도 평균 변이계수는 0.79로 분석되었다. 반면, 법인세의 경우 2001년도 변이계수가 1.61으로 가장 높은 값을 보여주고 있고, 최근 6년간(1996~2001)의 평균 변이계수는 1.60이다. 소득세와 법인세의 10%를 공동세로 활용(과표를 기준)하는 경우에는 2001년을 기준으로 변이계수가 1.18을, 마찬가지로 최근 5년(1997~2001)으로 확대할 경우 평균 변이계수는 1.20을 나타냈다.

한편, 양도소득세의 경우 보편성에 대한 분석은 예상한 것과는 다르게 변이계수가 그다지 높지 않은 결과를 나타냈다. 실제, 2001년 한 해를 기준으로 할 경우 양도소득세의 변이계수는 0.87을 나타냈고, 다시 최근 6년 기간(1996~2001)으로 확대할 경우 평균 변이계수는 0.59를 나타냈다. 다른 국세 세목의 변이계수와 비교해 볼 때, 소득세보다 약간 높고, 법인세와 법인세 및 소득세 공동세의 변이계수보다 상당히 낮은 결과를 보이고 있는 것이다. 더욱이 5년간 평균 변이계수를 기준으로 하면, 다른 대안들과 비교하여 양도소득세의 평균 변이계수는 가장 낮은 수준을 보이고 있어, 보편성이 상당히 양호한 결과를 나타낸다. 최근 양도소득세의 지방이양 방안에 대해 세원의 지역간 편재성이 심하다는 이유를 들어 반대가 제기되었음에 비추어 볼 때, 실증적 결과는 반대의 논거와 상당한 차이를 보인다는 점에서 상당한 시사점을 던져주고 있다.

마지막으로, 주민세 소득할의 경우 2001년 변이계수는 0.4619로, 가장 낮은 결과를 보이고 있어서 보편성이 매우 양호하다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라, 1996~2001년으로 분석시점을 확대한 경우에도 평균 변이계수는 0.4393으로, 이 경우 역시 분석결과 가운데 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 따라서, 평균 변이계수를 기준으로 할 경우, 상기 각 대안들은 주민세 소득할의 보편성이 가장 좋고, 그 다음이 양도소득세이며, 소득세만 공동세화하는 방안이나 소득세와 법인세를 모두 공동세화하는 대안을 보편성이 비교적 낮다고 할 수 있다.

<표 5-11> 지방소득세 도입대안의 보편성(변이계수) 분석

| 대안 | | 년도 | | | | | | | 자료 |
|---------------------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------------|
| | | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 평균 | |
| 소득세 | 신고분 | 0.6567 | 0.6751 | 0.5632 | 0.5668 | 0.5476 | 0.5946 | 0.6007 | 국세통계연보 (신고분 +원천분) |
| | 원천분 | * | 0.7117 | 0.9400 | 0.9344 | 0.8881 | 0.9022 | 0.8753 | |
| | 신고분+ 원천분 | | 0.6848 | 0.8550 | 0.8321 | 0.7756 | 0.7920 | 0.7879 | |
| 법인세 | | 1.2741 | 1.3935 | 1.7545 | 1.8289 | 1.7277 | 1.6117 | 1.5984 | 국세통계연보 법인세부과액계 (부과액소계 +원천징수) |
| 소득세와 법인세의 공동이용(10%) | | | 1.0131 | 1.2471 | 1.2892 | 1.2508 | 1.1836 | 1.1968 | |
| 소득세만 공동이용 (25%) | | | 0.6848 | 0.8550 | 0.8321 | 0.7756 | 0.7920 | 0.7879 | 국세통계연보 (신고분+원천분) 부과액 |
| 양도소득세 | | 0.5180 | 0.4166 | 0.5670 | 0.5501 | 0.6358 | 0.8652 | 0.5921 | 국세통계연보 (총결정세액) |
| 주민세소득할 | | 0.3411 | 0.4355 | 0.4608 | 0.4717 | 0.4649 | 0.4619 | 0.4393 | 지방세정연감 (부과현황) |

주: 96년 소득세 원천분 시도별 부과징수 자료가 없음

그러나, 여기서 지적되어야 할 사실은 앞의 분석결과가 다른 조건을 그대로 두고 순수하게 각 세목이나 배분기준만을 가지고 보편성을 분석한 것이기 때문에 몇 가지 요소가 추가적으로 고려되어야 한다. 앞서 부가가치세에서 살펴보았듯이, 소득세와 법인세의 공동이용이나 소득세만 공동 이용하는 방안의 경우 국세와 지방세의 재배분을 요하는 것이기 때문에 더욱이 그러하다.

우선, 배분비율을 어떻게 할 것인가에 따라 세수입 효과는 물론 보편성이 상이한 결과를 가질 것이 쉽게 예상되므로 다양한 배분비율이 고려되어야 한다. 여기서는 소득세와 법인세 모두 공동세화 하는 방안에 대해 10%, 15%, 20%를, 그리고 소득세만 공동세화 하는 방안에 대해서는 25%, 30%, 40%를 검토해 볼 것이다. 둘째, 공동세화 방안은 지방세인 주민세 소득할을 본세인 국세에 통합하여 중앙과 지방이 공동 이용하는 방안이기 때문에 주민세 소득할이 국세로 이양되는데 따르는 세수감소가 고려되어

야 한다. 마지막으로, 소득세와 법인세의 공동세 방안은 부가가치세의 공동세화 방안과 마찬가지로 지방교부금의 감소로 인한 지역별 세수감소 효과가 있을 수 있기 때문에, 이에 대한 분석상의 고려가 있어야 한다.

그러나, 이 경우에 소비세와 달리 소득세의 경우에는 각 지역별로 징수된 주민세 수입을 포함한 기준재정수입액과 기준재정수요액에 기초하여 지역별로 배분될 교부금이 산정되므로, 주민세의 소득세와의 본세 통합으로 인한 지역별 교부금 증감효과가 있을 수 있다. 또한, 부가가치세와 마찬가지로 교부금 자원(현행 내국세 15%)의 변경으로 인한 지방 세수입의 증감효과도 있을 수 있다. 전자의 경우, 지역별 교부금 배분에 대한 세부적인 산정 근거가 구체적으로 확인되지 않고, 복잡하여 이를 분석에 고려하기는 극히 어려운 일이다. 반면, 후자의 경우에는 단순히 교부금 자원이 감소하는 것이 아니라 지방세인 주민세 소득할이 국세로 이양되는데 따르는 내국세액 증액분이 있기 때문에 전체적으로 교부금 감소효과가 미미할 수 있다. 실제, 손실이 큰 지역의 경우에도 대략 1만원을 넘지 않는 정도여서 이를 분석에서 무시해도 무리가 없을 것이다. 따라서, 전체적으로 지방교부금 감소로 인한 세수감소 효과는 추가적인 분석에서 제외하되, 상이한 배분비율에 따르는 지역별 세수효과와 그 보편성을 분석될 것이다.

<표 5-12>와 <표 5-13>은 각각의 상이한 배분기준에 놓고 공동세화에 따른 순수 지방세수입에 주민세 소득할의 국세통합에 따른 지역별 손실액을 차감하여 산정된 최종 지역별 예상세입과 그 변이계수에 의한 보편성을 분석한 결과이다. 다만, 이 경우에도 지역별 소득세와 법인세, 주민세 소득할은 모두 징수액이 아니라 부과액을 기준으로 한 것임을 미리 밝혀둔다.

우선, <표 5-12>는 지난 3년간을 기준으로 주민세 소득할을 본세인 소득세에 통합하고, 소득세와 법인세를 공동세화하는 경우에 배분비율에 따르는 지역별 세수효과와 그 변이계수에 대한 분석결과를 나타낸 것이다. 2001년을 기준으로, 소득세와 법인세의 공동세 가운데 10%를 지방으로 배분하는 경우, 서울을 제외하고 대부분의 경우 음의 세수효과를 가지는 것으로 나타났다.³⁷⁾ 서울 지역의 경우에만 1조2천억원 정도의 세수 증대효과가 나타나고 있다. 15%로 배분할 경우에 10%로 배분할 경우보다 지역별 세입 효과는 상대적으로 개선된 결과를 보이지만, 이 경우에도 이미 절반 정도의 지역이 음

37) 세수효과가 음으로 나타난 것은 공동세로 각 지역에 배분되는 액수보다 본세에 통합되어 국세로 이양되는 몫이 상대적으로 크기 때문에 발생한 것으로 추정된다.

의 세수효과를 나타내고 있다. 20%로 배분할 경우에 비로소 충남과 전남 지역과 같은 일부 지역을 제외하고 대부분의 지역이 양의 세입효과가 나타내고 있다. 따라서, 소득세와 법인세를 모두 공동세화하는 방안은 최소 배분비율이 20% 그 이상이 되어야 할 것으로 판단된다.

<표 5-12> 소득세와 법인세의 공동세화에 따른 지역별 세수효과(10%, 15%, 20%의 배분비율)

단위: 백만원

| 지역 | 1999 | | | 2000 | | | 2001 | | |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 10% | 15% | 20% | 10% | 15% | 20% | 10% | 15% | 20% |
| 서울 | 1,362,824 | 2,650,314 | 3,937,804 | 1,480,680 | 2,978,272 | 4,475,864 | 1,235,044 | 2,664,547 | 4,094,049 |
| 부산 | -34,711 | 40,823 | 116,357 | -59,702 | 18,368 | 96,439 | -54,561 | 23,913 | 102,387 |
| 대구 | -14,328 | 34,726 | 83,779 | -27,682 | 19,765 | 67,213 | -39,342 | 837 | 41,017 |
| 인천 | -19,564 | 25,100 | 69,763 | -36,854 | 12,165 | 61,183 | -41,000 | 9,606 | 60,211 |
| 광주 | -8,747 | 12,133 | 33,012 | -17,551 | 11,084 | 39,719 | - 2,276 | 22,452 | 47,181 |
| 대전 | -9,033 | 16,611 | 42,256 | -25,264 | 5,775 | 36,814 | -18,416 | 13,761 | 45,939 |
| 울산 | -44,314 | -24,092 | -3,870 | -51,798 | -18,101 | 15,596 | -45,947 | -14,553 | 16,842 |
| 경기 | -137,342 | -13,881 | 109,579 | -102,401 | 126,220 | 354,841 | -108,344 | 169,265 | 446,875 |
| 강원 | -3,278 | 18,710 | 40,698 | -31,201 | -15,771 | -341 | -30,753 | -12,203 | 6,347 |
| 충북 | -20,939 | -4,204 | 12,530 | -29,668 | -9,556 | 10,557 | -33,226 | -9,570 | 14,087 |
| 충남 | -29,468 | -10,876 | 7,715 | -53,765 | -30,750 | -7,735 | -59,162 | -30,207 | -1,253 |
| 전북 | -26,604 | -8,591 | 9,422 | -29,704 | -9,601 | 10,502 | -29,501 | -7,623 | 14,255 |
| 전남 | -49,080 | -33,411 | -17,742 | -67,054 | -47,808 | - 28,561 | -67,374 | -48,067 | -28,759 |
| 경북 | -16,422 | 32,877 | 82,176 | -47,220 | 27,148 | 101,516 | -47,293 | 27,201 | 101,696 |
| 경남 | -41,279 | 2,803 | 46,885 | -68,792 | -21,633 | 25,527 | -53,314 | -2,297 | 48,720 |
| 제주 | -7,481 | -464 | 6,553 | -9,088 | -1,242 | 6,603 | -11,259 | -3,284 | 4,690 |
| 변이계수 | 3.0665 | 3.6125 | 3.3752 | 2.8570 | 3.5521 | 3.3245 | 2.7315 | 3.4803 | 3.1974 |
| 가중변이계수 | 1.9295 | 2.6467 | 2.2635 | 1.5646 | 2.7449 | 2.3928 | 1.4608 | 2.6379 | 2.2344 |

주: 1) 변이계수는 표준편차를 평균으로 나누어 준 값이다. 세수효과가 마이너스 값이 나오는 지역은 절대치로 환산하여 평균을 계산하였다.

2) 가중변이계수는 각 지역별 세수효과를 각 지역의 주민등록인구로 나누어 계산한 1인당 세액의 변이계수이다.

그러나, 이 경우에 서울시의 세수효과는 4조1천억 정도의 세수효과를 가지는 반면, 경기도의 4천4백억원을 제외하고 다른 대부분의 지역은 5백억원 이하의 세수효과를 보이고 있다. 이 경우에, 재배분 결과에 대한 보편성을 나타내는 가중변이계수(주민 1인당 세수기준)는 2.23으로 분석되어 매우 높은 값을 보이고 있다. 다시 말해, 앞의 <표 5-12>에 분석된 결과와 비교해 볼 때 20%의 배분비율을 가지고 소득세와 법인세를 공동세화 하는 경우 지역간 재배분에 따른 불균형적인 배분이 존재할 수 있다는 의미이다.

한편, 공동세 방안 가운데 다른 대안은 법인세를 제외하고 소득세만 공동세화하는 방안으로, <표 5-13>이 이 대안에 따르는 지역별 세수효과와 변이계수에 대한 분석결과를 나타내고 있다. 우선, 25%의 배분비율을 가지고 재배분하는 경우 <표 5-13>에 나타난 바와 같이, 서울과 일부 지역을 제외하고 대부분의 지역이 역시 음의 세수효과를 보이고 있다. 40%의 배분비율을 가지고 재배분하는 경우엔 비로소 전남 지역을 제외하고 모든 지역이 양의 세수효과를 나타내고 있다. 최소 배분비율은 전체 징수액 가운데 40% 그 이상이 되어야 할 것으로 판단된다. 이 경우에 가중변이계수에 대한 분석결과는 1.27로 산정되었는데, 앞서 소득세와 법인세를 모두 공동세화하는 대안과 비교해 볼 때 재배분에 따른 보편성이 훨씬 더 개선되었다고 볼 수 있겠다.

서울의 경우, 25%의 배분비율을 기준으로 할 경우 1조2백억원, 그리고 최소기준으로 설정한 40%일 경우 2조6천억원의 세수효과가 있을 것으로 추정된다. 앞서 소득세와 법인세 모두를 공동세화하는 방안과 비교해 볼 때, 그 세수효과는 상대적으로 줄어든 것이다. 그 다음으로 경기도가 3천2백억원 정도의 세수효과를, 그리고 부산과 대구 지역이 각각 1천9백억원, 1천5십억원 정도를 세수효과를 나타내고 있다.

<표 5-13> 소득세만 공동이용(25%, 30%, 40%)의 경우 각 지방별 세수효과

단위: 백만원

| 지역 | 1999년 | | | 2000년 | | | 2001년 | | |
|--------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 25% | 30% | 40% | 25% | 30% | 40% | 25% | 30% | 40% |
| 서울 | 1,171,646 | 1,648,406 | 2,601,927 | 985,232 | 1,485,179 | 2,485,073 | 1,026,947 | 1,557,128 | 2,617,491 |
| 부산 | 49,679 | 96,770 | 190,953 | 35,630 | 85,924 | 186,513 | 38,552 | 88,564 | 188,588 |
| 대구 | 33,199 | 62,326 | 120,580 | 28,602 | 58,838 | 119,310 | 20,598 | 48,658 | 104,778 |
| 인천 | -14,602 | 4,256 | 41,972 | -4,628 | 21,424 | 73,529 | -2,404 | 25,557 | 81,480 |
| 광주 | 23,481 | 38,279 | 67,873 | 849 | 15,983 | 46,251 | 30,281 | 46,684 | 79,490 |
| 대전 | 15,482 | 30,643 | 60,965 | 6,394 | 25,141 | 62,635 | 6,383 | 24,214 | 59,876 |
| 울산 | -14,593 | -560 | 27,506 | -27,645 | -9,336 | 27,283 | -13,068 | 6,066 | 44,334 |
| 경기 | -3,160 | 73,061 | 225,502 | -39,960 | 63,977 | 271,850 | -50,979 | 71,538 | 316,572 |
| 강원 | 37,292 | 54,201 | 88,018 | -3,422 | 8,305 | 31,761 | -2,044 | 11,118 | 37,442 |
| 충북 | 1,269 | 12,405 | 34,675 | -3,868 | 9,336 | 35,746 | -12,563 | 1,032 | 28,223 |
| 충남 | -6,341 | 5,721 | 29,844 | -32,215 | -18,699 | 8,333 | -32,340 | -15,393 | 18,499 |
| 전북 | 1,600 | 14,446 | 40,138 | 4,806 | 19,750 | 49,636 | 4,535 | 20,093 | 51,210 |
| 전남 | -27,022 | -16,343 | 5,016 | -40,403 | -27,375 | -1,318 | -43,507 | -31,011 | -6,018 |
| 경북 | 767 | 23,925 | 70,240 | -58,217 | -30,669 | 24,426 | -54,639 | -26,310 | 30,348 |
| 경남 | 1,238 | 27,374 | 79,646 | -16,418 | 12,920 | 71,597 | -4,367 | 25,829 | 86,221 |
| 제주 | 4,685 | 9,925 | 20,405 | 5,174 | 11,165 | 23,146 | 2,921 | 8,947 | 20,998 |
| 변이계수 | 3.3218 | 3.0655 | 2.7419 | 3.0925 | 3.0927 | 2.7660 | 3.0906 | 3.0719 | 2.7157 |
| 가중변이계수 | 1.9654 | 1.6808 | 1.2351 | 1.8795 | 1.7972 | 1.3206 | 1.8727 | 1.7642 | 1.2702 |

주: 1) 변이계수는 표준편차를 평균으로 나누어 준 값이다. 세수효과가 음의 값이 나오는 지역은 절대치로 환산하여 평균을 계산하였다.

2) 가중변이계수는 각 지역별 세수효과를 각 지역의 주민등록인구로 나누어 계산한 1인당 세액의 변이계수이다.

3) 양도소득세의 지방이양

재정분권을 실현하기 위한 세원의 재배분 방안을 탐색하는 본 연구의 목적상 합리

적 재배분이 가능한 세원이 전반적으로 검토되어야 할 것이다. 이에, 본 연구에서는 소득세의 지방화 가능성을 지닌 네 가지 대안이 설정된 바 있다. 이들 대안 가운데 현행 국세로 운용되고 있는 양도소득세는 소득의 발생 자체가 개인소득세와 법인소득세 등 근로소득이나 이윤을 원천으로 하는 일반소득세와 구분된다는 점에서, 세원재배분상 특별한 의의를 가진다. 이런 배경 하에 본 연구에서는 앞서 살펴본 소득세와 법인세와 구별하여, 양도소득세의 지방이양 방안을 검토해 본다. 물론, 이러한 경우에도 양도소득세가 지방이양될 경우, 지방으로 이양될 다른 소득세원과 함께 지방소득세로 통합하는 방안도 고려될 수는 있다.

우선, 재산가치의 변동에 부과되는 양도소득세는 그 재산가치가 도로, 교통, 교육, 공원 등 지방정부가 제공하는 공공서비스의 수준에 크게 의존하고 있는 현실에 비추어 볼 때, 응익과세로서의 원칙에 입각하여 지방세로 부과하는 것이 현실적 실행가능성에 우선하여 원칙론적 입장에서 타당한 것으로 주장할 수 있다. 사실, 뉴욕과 같은 미국의 대도시에서 부동산 양도세가 지방세인 시세로 운용하고 있는 것도 이러한 이유에서이다.³⁸⁾ 다만, 지방세로의 운용에서 몇 가지 현실적 고려사항(조건)을 충족할 수 있는가가에 대해서는 일정하게 문제가 제기될 수 있다. 이러한 맥락에 비추어 볼 때, 지방세로서의 적합성을 정립하기 위해서는 현행 국세 운용 근거에 대한 비판적 검토가 수반되어야 할 것으로 판단된다.

현재, 양도소득세를 국세화하는, 그래서 지방이양에 반대하는 논거로 제시되고 있는 것은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 양도소득세가 기본적으로 소득세로서의 성격을 가지고 있고, 그러므로 국세로 운용하는 것이 타당하다는 주장이 있다. 둘째, 양도소득세는 조세 본연의 기능 외에 정책과세로서의 기능을 가진다는 지적이다. 셋째, 양도소득세의 부과·징수에 있어서 지방정부의 능력을 초월하는 복잡한 세무행정상의 문제가 초래될 수 있음이 지적되고 있다.

우선, 소득과 관련된 모든 세원은 국세로 운영하는 것이 바람직하다는 포괄주의 입장에서 보면, 양도소득세도 소득의 일종이기 때문에 국세로 부과·징수한다는 논리에 일면 타당성이 없는 것은 아니다. 소득을 보다 포괄적으로 파악하여 종합적인 담세력

38) 뉴욕시의 부동산양도세는 i) 뉴욕시 안의 부동산을 매도할 때, ii) 뉴욕시 안에 있는 부동산의 소유권을 양도할 때, iii) 뉴욕시 안에 있는 조합식 아파트를 양도할 때, 양도인은 세금을 지불할 책임이 있으며, iv) 만약에 양도인 면세대상이 되거나 혹은 세금을 지불하지 않을 시에는 양수인이 세금을 지불해야 한다. 세율은 1%에서 2.625%까지 분포하고 있다.

을 배양해야 하고, 이를 위해 소득의 일부인 양도소득의 경우에도 당연히 국세 부과 대상이어야 한다는 것이다. 그러나, 양도소득세가 소득세라는 입장에 동의하더라도, 최근의 국제적 추세에서 확인할 수 있듯이 소득을 그 성격에 따라 분리하여 접근하는 입장에서 보면 소득세로서 양도소득세가 갖는 의미는 다소 달라질 수 있다. 즉, 소득을 그 원천에 따라 플로우(flow)와 스톡(stock)으로 구분해 볼 때, 대부분의 소득원천이 플로우에 해당한다면 부동산 소득은 스톡에 해당한다고 점에서 일정한 차별성을 지닌다. 더욱이 양도소득은 장기지속성과 규칙성을 가지고 있는 통상적인 소득원(근로 소득 및 법인 소득)과 달리, 일회성이 강한 소득-따라서, 통상적 소득의 보완적 기능을 가지는 소득원-이라는 점에서도 차이를 가지고 있다.

이처럼 소득에 대한 분리주의 내지 개별주의적 관점에 입각해서 접근해 가면, 앞서 소득 대 국세에 대한 주장, 다시 말해 소득을 포괄적으로 파악해서 종합 과세해야 하고, 그렇게 때문에 양도소득세가 국세로 운영되어야 한다는 주장에 논리적 필연성이 존재하는 것은 아니다. 다시 말해, 개별주의적 관점에 입각해서 다른 소득과 다르게 스톡, 특히 일회성을 지니고 있는 부동산의 양도소득에 대해서는 현재 재산관련 세제를 담당하는 지방정부가 부동산의 취득, 보유, 그리고 양도를 일원적으로 관리하는 것이 더 합리적이라는 주장에 충분히 타당성이 있다.

둘째, 양도소득세를 정책과세로 보고 이를 국세로 하여야 한다는 주장이다. 일반적으로 중앙정부는 재분배 정책, 그리고 지방정부는 공공재와 서비스의 효율적 공급 정책을 담당한다는 점에 합의가 존재하는데, 이는 본 연구에서도 재정분권의 기본 원칙으로 삼는 것이기도 하다. 이러한 관점에서 보면, 소득재분배적 성격이 강한 자본소득(이자소득, 배당소득, 법인소득)에 관한 과세를 중앙정부가 담당하고, 그 연장선상에서 투기억제와 같은 정책목적을 위해 양도소득세를 국세로 운영해야 한다는 주장은 상당한 설득력을 가질 수 있으며, 또 실제로 그동안 중앙정부는 투기억제라는 목적 하에 양도소득세를 국세로 운영해 온 것이 사실이다.

문제는 동 조세가 이러한 목적으로 달성하는데 얼마나 효과적인가 일 것인데, 이에 대해 적지 않은 비판이 제기되어 왔다. 정부는 현행 양도소득세를 운용하는데 있어서 조세행정상의 제약으로 인해 취득과 양도의 두 시점간 차익을 실거래가액을 가지고 산출하는 것이 아니라, 정부고시가액³⁹⁾을 활용하는, 이른바 ‘추계과세’ 방식에 근거하였

39) 공시지가, 기준지가, 과세시가표준액 등 실거래가액의 70% 내외에 불과하다.

다. 이로 인해 그간 양도소득세가 부동산 투기억제라는 정책과세 역할을 제대로 수행하지 못했으며, 때문에 양도소득세가 부동산투기억제 기능보다는 오히려 부동산의 원활한 거래를 제약하고 부동산 보유의 집중을 초래하는 부작용을 낳았다는 지적이다(조임곤, 1999). 최근, 이에 대한 보완책으로 부동산 과열 및 투기 지역을 인위적으로 지정하여 실거래가를 조사하는 방안을 모색하고 있다. 그러나, 이 경우에도 정부가 과연 각 지역별 부동산에 대한 양도·거래상의 실제 가격을 구체적이고 지속적으로 파악할 수 있는가, 그리고 행정적으로 효율적인가에 대해 상당한 회의가 남아 있는 것이 사실이다.

다른 한편으로, 재분배 정책이 중앙정부에 의해 수행되어 온 것이 사실이지만, 지방정부 또한 정책적 목적 하에 지방세를 운용하고 있는 예가 없지 않다는 점이 지적되어야 할 것이다. 가령, 사치성 소비를 억제하기 위해 고급주택이나 오락장, 별장 등에 대해 취득세를 증과한다든가, 법인의 비업무용 토지에 대해 취득세를 증과한다든가, 혹은 종합토지세의 경우 사치성 재산에 대해 고율로 분리 과세한다든가 하는 것이 바로 그것이다. 최근에 지방정부가 지방세 감면조치 등을 적극적으로 활용하는 것도 사실 대부분의 경우 정책적 지원을 목적으로 전개하고 있는 것이다. 이와 같이, 지방정부에 의해 수행되고 있는 정책목적의 조세(지방세) 운용은 지방분권이 활성화될수록, 그래서 지방정부의 정책영역이 더욱 확대될수록 더욱 긴급하고 필수적인 조건이 될 것으로 예상된다.

따라서 이와 같은 관점과 추세에 비추어 볼 때, 정책과세로서 양도소득세의 국세주장도 제한적인 의미를 가질 수밖에 없으며, 동일한 맥락에서 양도소득세의 지방이양을 통해 거래과세의 완화에 상응하여 보유과세를 강화하는 정책을 지방정부가 일관되게 모색할 수 있도록 재정제도의 틀을 확립하는 것 또한 재정분권의 원칙 하에 바람직한 방향의 하나가 될 것이다. 그것이 현재 거래과세(취득세, 등록세)로부터 보유과세로의 전환으로 인해 초래될 수 있는 지방의 세수감소를 보전한다는, 지방의 세수균형 취지와도 잘 부합하는 것이라 할 수 있겠다.

마지막으로, 양도소득세의 반대에 대한 중요한 근거 가운데 하나는 지방의 조세행정 능력에 관한 것이다. 주지하다시피, 현재 취득·보유·처분 세 단계로 구분되는 부동산 세제는 각 단계별로 상이한 정부주체에 의해 과세되고 있다. 취득단계에 부과되는 취득세와 등록세는 광역세로, 보유단계에 부과되는 재산세와 종합토지세는 자치구

세로 운용되는 반면, 처분단계에 부과되는 양도소득세만이 국세로 운영되고 있는 실정이다. 이와 같이 이원화된 구조로 인해 부동산 양도자의 입장에서는 양도가액을 높히려는 유인이 발생하는 반면, 취득자의 입장에서는 취득가를 낮추려는 유인이 발생한다.

이러한 상황에서 비록 취득과 보유 행위를 중심으로 하는 것이긴 하지만 현재 부동산에 관한 행정은 자치단체를 중심으로 이루어지고 있다. 실제, 주택건설사업자의 등록이나 검인계약서⁴⁰⁾ 등 부동산에 관한 등록 업무는 물론, 부동산 중개업자의 관리도 시·군·구에서 이루어지고 있어서, 사실상 해당 지역 부동산에 관한 많은 경험과 자료를 축적하고 있다고 할 수 있다. 물론, 취득이나 보유와 달리 처분 단계에서의 행정은 보다 복잡하며 고도의 세무기술이 요구된다는 주장이 있을 수 있다. 그러나, 이러한 주장은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 설득력이 그리 크지 않다.

우선, 양도소득세의 세무행정은 양도소득이 확정되고 나면, 기본공제(인적공제)와 특별공제(장기보유공제)를 제외하고는, 비교적 산출구조가 단순하고 정형화되어 있어서, 과세기술상 복잡성을 크게 요하지 않을 수 있다. 둘째, 지방정부가 실거래가를 파악하기가 용이하지 않다는 주장이 제기되고 있는데, 이러한 주장은 현재와 같이 국세청이 실거래를 추적하기 위한 금융정보 접근에 관한 권한을 가지고 있는 경우에 한정된다. 반대로, 만일 이와 같은 권한이 지방정부에 이양된다면 현재 자치단체가 가지고 있는 취득 및 보유에 관한 정보에 더해 양도에 관한 정보를 추적하고 또 일원적으로 관리할 수 있음으로 인해 실거래가 추적에 관한 세무행정이 보다 더 합리화될 수 있을 것이다. 더욱이, 최근 ‘빈부격차 완화와 차별시정 기획단’에서는 토지와 건물이 단일의 거래객체가 되고 있는 현실적 여건 하에 토지에 대한 종토세와 건물에 대한 재산세로 이원화된 현행 부동산 보유세 체제가 갖는 문제점을 해소하고자 통합을 추진하고 있다. 이것이 실현될 경우, 지방정부는 부동산에 관한 실거래가 자료에 관한 체계적인 자료를 구축할 수 있을 것으로 예상되기 때문에 부동산 보유와 거래에 관한 세무행정의 일원화를 위해서라도 양도소득세가 지방행정으로 이양되는 것이 바람직할 것이다.

한편, 과거 양도소득세의 과세 대상이었던 서화·골동품의 양도에 따른 소득이 현재 종합소득세의 과세대상으로 이관된 것을 제외하면, 양도소득세의 과세대상은 부동산이 위주이나 상장 및 비상장주식 등도 포함되어 있는 것이 사실이다. 여기서 세원의

40) 사인간의 계약을 관공서에서 확인을 시켜주는 제도. 건교부에서 위임을 받아서 시군구에서 하고 있음.

이동성이 강한 주식은 지방세의 원리상 양도소득세를 지방으로 이양할 경우, 일정한 문제를 유발될 소지가 있다. 때문에 양도소득세를 지방으로 이양하는 방안과 관련하여, 이와 같은 현실적 제약을 고려해야 하는 바, 주식 등의 양도로 인하여 발생하는 양도소득은 세원의 이양 대상에서 제외하여 국세인 종합소득세로 편입하되, 부동산 양도소득에 한정하여 이양하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

이외에, 양도소득세의 지방이양에 대해, 중앙정부가 부동산 시장에 대한 조정기능을 상실할 수 있다는 주장도 제기되고 있다. 사실 국가 전체의 부동산 시장을 조정하는 일은 지방정부가 갖는 권한의 범위가 관할권에 한정되어 있는 상황에서 국가의 매우 중요한 기능임을 부정할 수는 없다. 따라서 양도소득세의 지방 이양시, 이에 대한 적절한 고려가 있어야 한다는 주장은 타당한 지적이다. 이를 위해 현행 재산세 체계와 마찬가지로 중앙정부에 과표 결정권한을 부여하는 것이 고려될 수 있겠다. 즉 지방에는 부과·징수권을 부여하되, 중앙정부에는 정책의 목표도 실현하고 부동산 시장도 조정할 수 있도록 적절한 과표기준을 설정하는 역할을 부여하는 것이 바람직할 것이다.

요약하자면, 양도소득세는 재산가치 변동에 부과되는 세원의 성격상 응익원칙에 부합할 수 있도록 지방세로 이양하는 것이 바람직하며, 여러 가지 현실적 조건을 고려해 보더라도 지방세로 부과하는데 문제가 없을 것으로 판단된다. 이 경우에 양도소득세의 이양에 따르는 지역 세입효과는 <표 5-14>에 분석된 바와 같다.

물론, 이 경우에도 세수효과는 양도소득세의 징수액이 아니라 결정세액에 기초한 것이다. 실제의 세수효과는 징수율을 고려하여 추정해 볼 수 있을 것인데, 서울시의 양도소득세 징수율이 대략 60% 임을 감안할 경우, 양도소득세 이양에 따르는 서울시 세수효과는 약 8,200억원 정도일 것으로 추정된다. 아울러, 이러한 세수효과를 전제할 때 양도소득세의 변이계수는 1996~2001년을 기준으로 0.5921(2001년에만 0.8652로 예외적으로 높음)로 보편성도 비교적 양호하다고 볼 수 있다(<표 5-11> 참조).

<표 5-14> 양도소득세 지방이양의 세수효과(결정세액 기준)

단위: 백만원

| 지 역 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------|-----------|-----------|-----------|
| 서 울 | 802,080 | 1,105,005 | 1,369,809 |
| 부 산 | 114,131 | 134,356 | 131,820 |
| 대 구 | 104,124 | 113,257 | 75,888 |
| 인 천 | 83,601 | 100,650 | 107,524 |
| 광 주 | 24,699 | 34,766 | 26,610 |
| 대 전 | 25,436 | 40,726 | 31,888 |
| 울 산 | 30,268 | 23,505 | 22,087 |
| 경 기 | 383,876 | 543,412 | 597,205 |
| 강 원 | 27,386 | 32,027 | 35,387 |
| 충 북 | 30,424 | 28,682 | 29,568 |
| 충 남 | 43,250 | 60,138 | 47,259 |
| 전 북 | 29,919 | 36,417 | 32,229 |
| 전 남 | 25,163 | 35,186 | 25,931 |
| 경 북 | 52,680 | 55,221 | 47,854 |
| 경 남 | 68,294 | 75,343 | 53,017 |
| 제 주 | 20,934 | 18,770 | 17,438 |
| 합 계 | 1,866,265 | 2,437,461 | 2,651,514 |
| 변이계수 | 0.5501 | 0.6358 | 0.8652 |

4) 지방소득세 도입의 대안별 종합 비교평가

지금까지 지방소득세 도입을 위한 방안으로서 기존의 논의에 기초한 세 가지 대안, 즉 주민세 소득할의 세율조정, 소득세와 법인세의 공동세화, 소득세만 공동세화하는 방안 등을 놓고 응익성과 과세자주성, 신장성, 세수효과 및 보편성 등을 기준으로 하여 각각을 분석하였다. 그리고 이와는 별도로 양도소득세의 지방이양 가능성에 대해서도 검토하였다. 여기서는 이들 분석 결과를 종합적으로 비교·평가해 봄으로써 최종 합리적 대안을 도출하고자 한다. <표 5-15>는 각 대안별 비교 결과를 요약한 것이다.

우선, 응익성의 경우 세율의 원리상 주민세 소득할이 누진세를 과표로 한 비례세에 기반하고 있다는 점에서 공동세화 방안에 비해 주민세 소득할의 세율조정이 더 양호한

결과를 보여, 응익의 원리를 잘 구현한다고 볼 수 있다. 과세자주권의 측면에서도, 이미 정해진 징수액을 지역별로 재배분하는 공동세화 대안보다는 탄력세율을 적극적으로 활용하는 부가세 방안, 즉 주민세 소득할의 세율조정이 상대적으로 더 양호한 대안으로 볼 수 있다. 반면, 징세행정의 용이성에 있어서는 공동세 배분방식의 성격상 가장 양호한 결과를 보이며, 주민세 소득할의 세율조정 또한 독립세 방식과 같이 독자적인 조세행정체계를 요구하지 않는다는 점에서 비교적 용이한 방식으로 판단할 수 있다.

이외에 신장성은 <표 5-15>에 잘 나타나 있듯이, 주민세 세율조정이 가장 양호한 결과를 보이고 있는데, 다만 양도소득세의 경우 0.448로 상당히 낮은 수준을 나타내고 있다. 반면, 변이계수로 측정된 보편성의 경우 주민세 소득할의 세율조정이 가장 양호한 결과를 보이고 있으며, 소득세와 법인세를 본세로 통합한 후 공동세로 지방이양하는 방안이 가장 불리한 결과를 보이고 있다. 양도소득세의 경우, 예상과 달리 비교적 양호한 대안으로 평가될 수 있다.

<표 5-15> 지방세 원칙에 의한 지방소득세 도입대안의 비교 검토

| 구분 | | 신장성 | 응익성 | 자주성 | 보편성*1 (변이계수) | 징세 행정의 용이 | 서울시의 순 세수효과 (2001년 부과현황 기준) |
|----------------------|------------------------------------|------------|-----|-----|-----------------|-----------------|--------------------------------------|
| 대안 | 대안의 구체적 내용 | | | | | | |
| 주민세 소득할의 세율조정 | 현행 10%인 주민세 소득할의 세율을 인상 | ◎ 1.882 | ◎ | ○ | ◎ 0.4393 | ○ | - (현행세율 유지) |
| 소득세와 법인세의 공동이용 | 소득세와 법인세의 일정 비율을 지방정부에 이전 | ○ 1.516 | ○ | △ | △ 1.1968 | ◎ | ◎ 12,350억원 (10% 기준) |
| 소득세만 공동이용 | 소득세의 일정 비율을 지방정부에 이전 | ○ 1.546 | ○ | △ | ○ 0.7879 | ◎ | ○ 10,269억원 (25% 기준) |
| 양도소득세 지방이양 | | △ 0.448 | ○ | ◎ | ○ 0.5921 | △ | △ 7,893억원*2 |

주: *1: 최근 5여년의 평균값임, *2: 징수기준

◎: 가장 좋음, ○: 좋음, △: 보통, x: 나쁨

전체적으로, 지방소득세 도입방안은 여러 가지 조건에 비추어 비교·평가해 본 결과, 주민세 소득할을 세율조정하는 방안이 가장 합리적인 대안으로 평가된다. 더욱이 주민세 소득할의 세율조정은 이미 운영되고 있는 주민세를 적극 활용한다는 점에서 제도변화에 수반되는 추가적인 비용부담이 거의 없는 장점을 가진다. 양도소득세의 경우, 다른 대안의 비교와 별도로 분석되었지만 지방이양을 통해 응익의 원칙에 충실할 수 있도록 하고, 보편성의 측면에서도 양호하다는 점을 들어 지방소득세의 일부로 이양하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

이러한 경우에 서울시는 주민세소득할 세율을 15%로 인상할 경우 8천1백억원(인상 후 2조4천3백억원-인상전 1조6천2백억원)의 세수효과를 얻을 수 있다. 물론, 세수효과 측면에서만 보면 서울시의 경우 소득세와 법인세를 본세와 통합하여 공동이용하는 대안이 바람직할 수 있으나, 앞서 지방소비세 도입 방안에서도 지적한 바와 같이 정치적 합의가 중요한 조건이다. 한편, 양도소득세의 경우 서울시의 세수효과는 1조3천억원(결정세액 기준)에서 8천2백억원(징수율 60% 기준)에 이른다.

3. 부담금의 지방이양

1) 부담금 지방이양의 필요성

국가와 지방간 재원재배분에서 고려되어야 할 다른 대상은 정부가 수익자부담, 원인자부담, 즉 외부불경제를 유발하거나 공익에 반하는 특정한 행위나 사건에 대해 그 대가로 부과하는 있는 부담금 및 분담금이다. 그러나, 문제는 이들 가운데 많은 부담금, 특히 부담의 원인이 지역성 혹은 국지성을 띠는 개발, 환경, 교통관련 부담금 등이 부과·징수와 지출간 일관성을 결여하고 있어 매우 불합리하게 운용되고 있다는 점이다. 다시 말해, 부담금의 징수는 응익의 원리에 기초하여 이루어지고 있으나, 지출은 중앙에 의해 포괄적 사업에 사용되는 비응익적 원리로 기초하고 있는 것이다. 이와 같은 불합리성이 상당한 문제점으로 지적될 수 있고, 이를 해소하기 위한 방안으로 지방이양이 검토될 수 있다.

이처럼 부담금 운용의 제도적 차원에서 제기되는 지방이양의 필요성과 함께, 현재

지역이 처한 여건 또한 부담금 이양에 대한 필요성을 증대시키고 있다. 가령, 서울시의 경우 최근 대도시권 광역화의 확대에 의해 지속적으로 증가하고 있는 개발압력을 도시 전역에 균형적으로 분산시키기 위해 기반시설을 조성하고, 친환경적 도시를 만들기 위해 환경을 관리하고 자연생태계를 보전하는 등 지속가능한 도시발전에 필요한 각종의 공공재와 행정서비스에 대한 요구가 날로 증대되고 있다.⁴¹⁾ 즉, 과거의 개발위주, 양적 위주의 도시성장으로부터, 질적인 도시성장 관리와 관리를 추진하기 위한 새로운 재정수요가 확대되고 있다는 의미이다.

더욱이, 최근 수도권 광역계획의 수립, 지방의제 21 등 도시 성장관리와 환경을 중심으로 하여 많은 사무들이 지방으로 이양되고 있고, 향후에도 이 추세는 증대될 것으로 예상해 볼 수 있다. 이는 대기, 토양, 수질 등 지역고유재로서 환경의 특성상 환경문제가 지역특정성을 띠고, 불확실하고 비가측적인 양상으로 전개되고 있어서, 해당 환경재에 밀접한 행정단위에서의 신속하고 유연한 대응이 더욱 긴요해지고 있기 때문이다. 이러한 양상은 개발이나 교통 문제에 있어서도 크게 다르지 않을 것이다.

그럼에도 불구하고, 현재 이들 사무에 소요될 지방의 재원은 대단히 미흡한 실정이어서, 이와 같이 새롭게 대두되고 있는 재정수요에 체계적으로 대응하기 어렵게 되어 있다. 가령, 현재 지방자치단체의 환경투자재원의 예가 그러한데, 이들 재원 가운데 자체재원은 상하수도 사용료, 쓰레기수거료, 공원입장료, 그리고 일반회계 전입금 등으로 이루어져 있다. 때문에 재원조달에 필요한 명확한 원칙이 있는 것도 아니며, 재원의 안정성도 확보하기 힘든 구조를 가지고 있어서, 지역의 실정에 맞는 중장기의 환경투자 및 지출계획을 수립하기란 사실상 어려울 수밖에 없는 것이다.

이처럼 불합리하게 운용되고 있는 부담금을 원래의 취지에 맞게 합리적으로 운용하는 동시에, 점차 증대되고 있는 지방 사무에 필요한 재원을 확충하기 위한 효과적인 방안은 현재 중앙정부로 귀속되고 있는 부담금 가운데 지역성을 가지고 있는 부담금을 지방으로 이양하는 것이다.

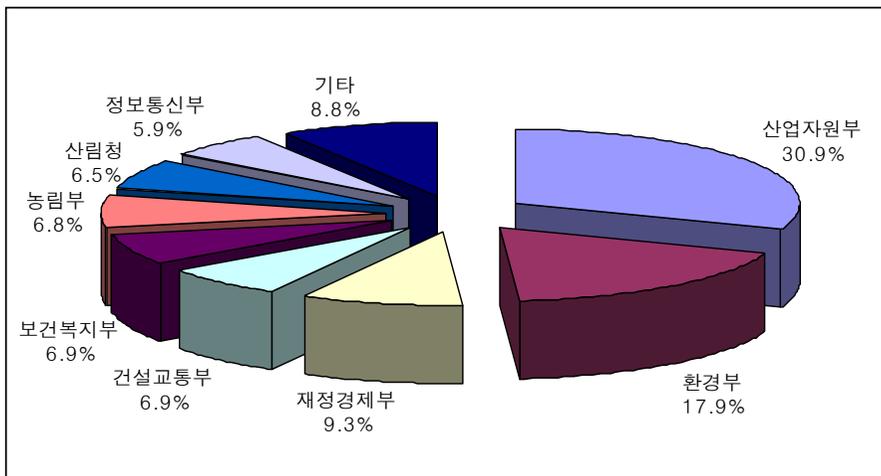
2002년 말 현재 정부가 부과·징수하고 있는 부담금은 총 108개(부담금관리기본법상에 규정된 공식 부담금)에 달하는데, 이 가운데 산업경제, 환경, 건설, 산림 관련 부담금이 중심을 이루고 있다(<표 5-16>, <그림 5-1> 참조). 앞서 지적한 바와 같이, 문제는 징수된 부담금이 기금이나 특별회계 혹은 특정 공공기관의 수입으로 계상되어 국

41) 2장을 참조할 것

가전체의 광범위한 활동에 사용되고 왔고, 이에 따라 부담과 부담금의 사용용도간 연계가 결여되어 있다는 점이다(곽승준, 2000: 14). 가령, 원인자에게 부담하고 있는 각종 환경부담금의 사용용도는 원인자에 대한 처방보다는 환경개선특별회계상의 포괄적 사업, 즉 대기 및 수질환경개선사업, 자연환경보전 사업, 환경과학기술개발, 오염현황조사 및 분석지원 등 광범위한 영역으로 규정되어 있다. 즉, 국지적으로 유발되는 외부불경제와 사회적 비용에 대한 대가로서 징수된 부담금이 부담금의 유발원인과는 분리된 채 다른 용도와 주체로 전용된 것이다. 이는 정부가 그간 이들 부담금을 자신의 필요와 상황에 따라 부족한 재원을 조달하기 위한 수단으로 운용해 온 것에 기인하다.

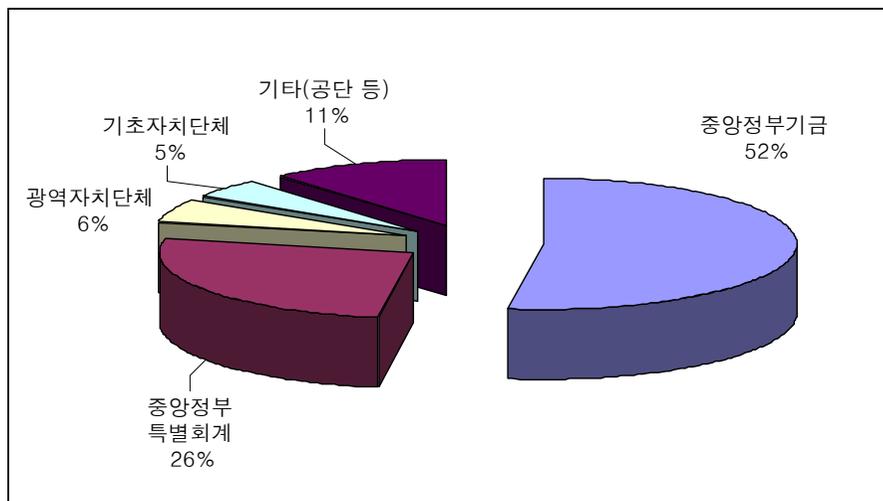
<표 5-16> 부처별 부담금운용 현황

| 소관부처 | 부담금수 | 소관부처 | 부담금수 |
|-------|------|---------|------|
| 재정경제부 | 9 | 교육인적자원부 | 1 |
| 행정자치부 | 5 | 과학기술부 | 2 |
| 문화관광부 | 5 | 농림부 | 8 |
| 산업자원부 | 8 | 정보통신부 | 2 |
| 보건복지부 | 2 | 환경부 | 24 |
| 노동부 | 2 | 건설교통부 | 20 |
| 해양수산부 | 5 | 산림청 | 10 |
| 방송위원회 | 1 | 총계 | 108 |



<그림 5-1> 부처별 부담금 징수액 분포(2002년 현재)

실제, 2002년 현재 징수된 부담금은 총 7조 4천억원 정도인데, 이 가운데 78.4%(기금이 52.3%, 특별회계 26.1%)가 중앙정부로 배분되고 있는 반면, 지방정부로 배분되는 것은 10.3%(광역자치단체가 5.5%, 기초자치단체가 4.8%)에 불과하다. 통상 징수된 부담금의 10%가 부담금의 징수자인 지방자치단체에게 징수교부금으로 교부하는 현실에 비추어 볼 때, 상술한 지방자치단체의 부담금이란 사무수행에 필요한 재원이라기보다는 부담금 징수행정에 소요되는 비용에 불과한 것이다. 때문에 부담금을 둘러싼 편익과 비용을 일치시키는 것은 물론, 다분히 국지성, 지역성을 띠고 유발되는 외부불경제에 대처하는데 소요되는 지방재정이 적절히 연계되지 못한 것은 당연한 결과이다.



<그림 5-2> 기관별 부담금 사용내용(2002년 현재)

따라서, 이와 같이 불합리하게 운용되어 온 부담금은 그 본래의 목적과 취지에 따라 응익의 원칙에 부합하도록 합리화해야 할 것인데, 이는 부담금을 지방으로 이양함으로써 해결될 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이, 특정 행위로 인한 편익(즉, 부담자의 편익)과 그로 인한 발생하는 사회적 비용에 대한 부담이 밀접하게 연관되어 있고, 더욱이 그 행위로 인한 불경제의 범위가 해당 지역에 한정된다는 점에서 지방정부에 의해 부과·징수, 지출하도록 하는 것은 편익과 비용을 일치시킴으로써 응익의 원칙을 잘 구현하는 것이라 할 수 있겠다.

2) 부담금 지방이양 방안

앞서 현행 부담금관리기본법에 규정된 부담금이 무려 108개에 달한다고 했지만, 실상 지방이양의 대상이 될 수 있는 부담금은 환경관련부담금, 개발부담금, 과밀부담금 등 지역성, 국지성을 가지고 있는 대략 5개 정도로 보이며, 여기에 성격은 다소 다르지만 부담금성이 강한 교통범칙금이 추가될 수 있겠다. <표 5-17>에서 볼 수 있듯이, 이들 부담금은 현재 지방자치단체에서 징수되어 대부분 중앙으로 귀속되고 있고, 극히 일부가 광역자치단체와 지방자치단체로 배분되고 있다. 가령, 환경개선부담금이나 배출부과금, 수질개선부담금의 경우 100% 국고로 귀속되되, 이 가운데 징수교부금으로 1%를 시에, 9%를 자치구에 교부하고 있다. 개발부담금과 과밀부담금의 경우에도 징수액의 50%는 국고로 귀속되어 건설교통부의 ‘토지관리및지역균형발전특별회계’로 전입되어 여타 재원과 함께 사용되고 있고, 나머지 50%가 자치구나 시에 귀속되고 있다. 교통용지부담금과 학교용지부담금만이 유일하게 전액 시로 귀속되고 있는 부담금이다.

이와 같은 대부분 국고로 귀속되고 있는 부담금을 지방으로 이양하는 방안으로 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다. 우선 현재 각 부담금별로 설정되어 있는 중앙과 지방의 배분비율을 점진적으로 조정하여 지방에 배분되는 부담금 비율을 늘여감으로써, 중장기적으로 부담금 전액을 지방으로 귀속하는 방안이다. 이는 기존에 정부가 일정한 용도에 사용하기 위해 운용해 왔던 부담금 전액을 일시에 지방으로 이양할 경우 발생할 수 있는 재정적 부담이 적지 않을 것이기 때문이다. 그렇기 때문에, 배분비율을 일정기간을 두고 합리적으로 재조정해 감으로써 재정적 부담을 완화시킬 수 있다.

또한, 이는 지방자치단체가 이양될 부담금의 합리적 운영에 필요한 제도적 기반을 갖추는데도 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 이와 관련하여, 그간 부담금의 운영과 관련하여 많은 문제점이 지적되어 온 것이 사실이다. 가령, 지방세와의 중복부과, 부담금의 중복성, 적정 부담금 요율 등이 그러한데, 이러한 문제들에 대해 단순성과 투명성을 확보할 수 있도록 부담금 운용을 합리적으로 재정비하고, 또 부담금의 적정 부과요율을 현실화할 수 있는 제도적 개선방안도 마련되어야 할 것이다. 어쨌거나, 이들 부담금 및 범칙금이 전액 지방으로 이양될 경우, 서울시에 귀속될 세수입은 2001년 서울시 부담금 징수액을 기준으로 대략 2천억원 정도에 이른다(<표 5-17> 참조).

한편, 이와 같은 현재와 같이 부담금 배분방식 하에 그 배분비율을 재조정하여 지

방으로 이양하는 방안은 추가적인 행정비용을 요하지 않은 효과적인 방안일 수 있으나, 자칫 정치적 여건이나 상황에 따라 배분비율의 다시 역전되어 불안정한 재원이 될 소지가 있다. 따라서, 이들 부담금 재원을 보다 안정적인 지방재정으로 통합하기 위해서는 중장기적으로 지방세로 통합하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 위해 새로운 지방세의 신설이나 기존에 있는 다른 지방세와의 통합을 고려해 볼 수 있는데, 지방세 신설의 경우 환경과 연관성이 밀접한 부담금의 성격과 부합할 수 있도록 광역세로서 지방환경세가 적절한 세목이라 여겨진다.

물론, 이와 같은 지방세로의 전환이 모색되는 구체적인 방식은 앞서 지방이양 대상으로 삼은 부담금의 성격에 따라 차별적인 방식을 취해야 할 것이다. 전술한 지방환경세의 경우 환경관련부담금, 배출부과금, 수질개선부담금 등 환경관련부담금과 시세입으로 전액 귀속되고 있는 교통유발부담금을 지방환경세의 신설을 통해 통합·관리할 수 있는 부담금 대상이다. 반면, 개발부담금이나 과밀부담금은 개발행위와 그 이익에 부과하는 부담금의 성격에 비추어 볼 때, 앞서 지방세로 이양될 세목 가운데 하나로 제시된 양도소득세가 지방세로 이양될 경우 양도소득세와 통합하는 것이 바람직할 것이다. 마지막으로 범칙금은 향후 경찰사무의 지방이양과 함께 범칙금을 그대로 지방으로 이양하되, 현재와 같은 방식으로 부과징수하고, 징수된 범칙금은 지방교통특별회계로 귀속하여 지방교통사업에 사용한다.

<표 5-17> 지방이양대상 부담금 현황과 세수효과

| 부담금명 | 세입귀속 | 징수 교부금 | 세입규모 (징수권자) | 2001년 서울시 징수액(백만) | 서울시 세수효과 (2001년 기준) |
|------------------------------|-----------------|------------------|-----------------|-------------------------|---------------------------|
| 환경개선 부담금 | 국고 100% | 시 : 1% 구 : 9% | 1,348억 (구청장) | 134,787 | 121,308 |
| 배출부과금 | 국고 100% | 시 : 1% 구 : 9% | 2억 (구청장) | 216 | 194 |
| 수질개선 부담금 | 국고 100% | 시 : 20% | 1억 (시장) | 65 | 52 |
| 개발부담금 | 국고 50% 구 50% | 구 : 7% | 9억 (구청장) | 891 | 446 |
| 과밀부담금 | 국고 50% 시 50% | 없음 | 794억 (시장) | 79,423 | 39,712 |
| 교통유발 부담금 | 시 100% | 구 : 10% | 446억 (구청장) | 44,568 | - |
| 광역교통 시설부담금 (2001.4.30) | 국고 40% 시 60% | 없음 | 38억 (시장) | * | * |
| 학교용지부담금 (01.11.10) | 시 100% | 구 : 3% | 75억 (구청장) | * | * |
| 교통범죄금 | 국고 100% | | 462억 (경찰서) | 46,200 | 46,200 |
| 계 | | | | 306,150 | 207,912 |

주 : *는 2001년부터 시행되어 해당 자료 없음

제 3 절 결론

그동안 취약한 지방재정과 불합리한 지방세 체계를 개선하기 위한 효과적인 방안으로 국가와 지방간 세원의 재배분이 지속적으로 논의되어 왔다. 이러한 세원재배분은 최근 지방분권의 필요성과 추세적 증가로 인해 더욱 힘을 받고 있는 실정이다. 더욱이, 서울시의 경우 급속한 도시성장과 대도시 광역화로 인해 초래되고 있는 다양한 사회문제를 해결하고, 향후 증대될 새로운 재정수요에 적극적으로 대응하기 위해서는 부족한 재정을 확충하는 것이 더욱 시급해지고 있다. 이에 본 연구에서는 재정분권 원칙을 재원재배분의 기본방향으로 설정하고, 이를 구체화할 수 있는 다각적인 방안을 분석·평가하였다.

재원재배분의 구체적인 방법은 크게 세 가지 방안으로, 지방소비세의 도입, 지방소득세의 도입, 그리고 부담금의 지방이양으로 압축될 수 있다. 물론, 각각의 방안은 완전히 분리되어 삼자선택의 방안이 아니라, 통합적인 재원배분의 틀 안에서 공동으로 모색되어야 방안이라 할 수 있다.

우선, 지방소비세의 경우 여러 대안들 가운데 현재 국세의 큰 몫을 차지하고 있는 부가가치세를 공동세화 하는 방안이 합리적인 방안으로 도출되었다. 비록 과세자주권을 완전히 실현할 수는 없지만, 공동세 방안은 조세행정의 효율이나 납세협력 등의 측면에서 용이하여 단기간에 지방으로 이양하는데 무리가 없는 방안이다. 물론, 이 경우에 있어서 공동세 배분유형의 성격상 적절한 배분기준을 무엇으로 할 것인가가 재배분에서 매우 중요한 문제인데, 본 연구에서는 과세표준, 인구규모, 소비량 등을 배분기준으로 도출하고, 각각의 배분기준을 지방세의 적정 기준을 가지고 비교·평가하였다.

분석의 결과, 과세표준을 기준으로 한 배분방식과 인구규모를 기준으로 한 배분방식이 여러 기준을 충족함으로써 비교적 합리적인 대안으로 평가되었는데, 본 연구에서는 인구규모를 기준으로 한 배분기준을 전략적으로 선택하고자 한다. 물론, 세수효과라는 측면에서 보면 과세표준을 기준으로 할 경우 가장 유리한 결과를 보이고 있지만, 인구규모를 기준으로 한 대안은 지역간 형평한 배분을 실현할 수 있기 때문에 선호하는 대안이다. 사실, 국가와 지방의 재원재배분이 궁극적으로 여러 지역들의 정치적 합의가 재배분의 실행가능성에 관건이 되는 사정에 비추어 볼 때, 이양될 세원의 보다 형평한 배분은 매우 중요한 요소라고 할 수 있겠다.

이와 같은 지방소비세 도입과 관련하여 한 가지 지적되어야 할 점은 현행 재정조정제도의 근간을 이루는 지방교부금의 재조정 문제이다. 앞의 분석에서 언급한 바와 같이, 내국세를 재원으로 하는 지방교부금 제도의 성격상 국세의 지방이양은 불가피하게 지방교부금의 감소를 초래하고, 그 결과 각 지역의 세수효과에 부정적 영향을 주는 구조적 상황에 비추어 볼 때, 지방소비세 도입시 지방교부금 감소로 인한 영향을 최소화할 수 있는 제도적 개선이 함께 고려되어야 할 것이다. 이외에도, 지방소비세 도입방안으로 제시된 공동세 방안도 중장기적으로는 과세자주권이라는 재정분권 본래의 목표를 실현하기 위해 지역의 조세행정의 확립을 통해 부가세나 독립세로의 전환이 모색되어야 할 것이다. 어쨌거나, 이와 같이 부가가치세의 공동세를 통해 지방소비세를 도입하게 되면, 현재 재산과세가 중심을 이루는 지방세 체계를 보다 탄력적으로 운용하는

데 기여할 것으로 기대된다.

둘째, 지방소득세의 경우 주민세 소득할의 세율조정, 소득세와 법인세의 공동세화 등 세 가지 대안 가운데 현재 지방소득세의 근간을 차지하고 있는 주민세 소득할의 세율조정이 상대적으로 합리적인 방안으로 도출되었다. 세수효과 측면에서만 보면 소득세와 법인세를 통합하여 공동이용하는 대안이 더 나은 결과를 보이지만, 주민세 소득할의 세율조정이 응익의 원리를 잘 구현하고 있고 과세자문권의 측면에서도 부가세율을 탄력적으로 운용할 수 있다는 측면에서도 적절하다고 보이기 때문이다.

더욱이 이 방안은 앞의 지방소비세 도입방안과 마찬가지로 보편성의 측면에서도 양호한 결과를 보이고 있고, 이미 운영되고 있는 주민세를 적극 활용한다는 점에서 중앙으로부터 반대가 없고 제도변화에 수반되는 추가적인 비용부담도 거의 없을 것으로 판단된다. 다만, 이 경우에도 한 가지 지적되어야 할 점은 주민세 소득할의 세율인상이 납세자들로부터 조세저항을 유발할 가능성이 커, 납세자와 지리적으로 밀착되어 있는 지방정부로 하여금 정치적으로 부담스러운 대안일 수 있다는 점이다. 따라서, 소득할 세율 인상시, 매우 중요하게 고려되어야(전제되어야) 할 조건은 세율인상에 상응하여 국세 소득세 세율을 탄력적으로 조정할 수 있는 방안이 마련되어야 한다는 점이다.

한편, 지방소득세 도입의 일환으로 본 연구에서 제안된 것은 양도소득세이다. 투기 억제와 불로소득의 환수를 목적으로 하는 정책과세라는 국세 논리에도 불구하고, 양도소득세는 지방의 부족한 세수를 확충함은 물론, 재산가치와의 연관성이 밀접하다는 점에서 응익의 원리를 구현할 수 있고 지방의 부동산 조세행정시스템의 일원화를 기할 수 있기 때문에 지방이양의 타당성을 지닌다. 더욱이 최근 정부가 부동산 규제를 통해 부동산 가격을 안정화하고, 취득세와 등록세 등 부동산 거래관련 세제를 완화하되 보유세를 강화하려는 강력한 의지를 표명하고 있는 시점에서 대도시 세수의 상당한 감소가 불가피할 것이기 때문에, 양도소득세의 지방이양은 이를 보완하기 위한 제도적 장치로서 설득력을 가질 수 있다. 다만, 부동산 이외의 재산, 즉 상장 및 비상장 주식의 경우에는 현행 종합소득세와 통합하는 방안이 적극 검토되어야 할 것으로 판단된다.

여기서 양도소득세의 지방이양과 관련하여 한 가지 추가적으로 언급하고자 하는 것은 이양에 따르는 국세 손실에 대한 전략적 고려에 대한 것이다. 사실, 앞서 언급된 부가가치세의 지방이양과 함께 양도소득세의 지방이양이 현실화 될 경우, 중앙재정의 상당한 감소가 불가피할 것이다. 최근 국세 이양에 대한 대안으로 지방세인 등록세와

세제교환을 모색하고 있는 것도 이러한 맥락에서이다. 이에 대해 본 연구에서는 국세 손실을 보완하기 위한 전략적 고려로서 등록세 대신 현행 주민세 가운데 법인세할을 법인세로 통합하여 법인소득세 본래의 성격에 부합하도록 운용하는 방안이 더 바람직 할 것으로 생각한다. 이는 법인소득세가 가지는 국세로서의 적합성에 근거한 것으로, 부가가치세와 양도소득세의 지방이양에 따르는 국세 세수감소분을 일정정도 보전할 수 있는 효과를 가질 수 있을 것이다. 따라서, 전략적 고려를 감안한 지방소득세 최종 대안은 주민세 소득할 가운데 법인세할을 국세로 이양(법인세로 통합)하되, 세목을 단순화하기 위해 (세율이 인상된)주민할을 이양될 양도소득세와 통합하여 지방소득세를 도입하는 것이 된다.

마지막으로, 재원재배분을 위한 다른 방안으로는 현재 대부분 국고로 귀속되고 있는 부담금의 지방이양 방안이다. 이 방안과 관련하여 개발부담금 등 5가지 부담금의 지방이양에 대한 필요성과 방법이 제안되었다. 다만, 이 경우에도 이들 재원의 안정성을 확보하기 위해 중장기적으로 지방환경세와 같은 새로운 지방세목의 신설이 바람직 할 것으로 판단된다.

| 재원재배분 이전 | 재원재배분 이후 |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 국세 <ul style="list-style-type: none"> - 부가가치세(258,347억원) - 소득세(양도소득세) + 법인세 (186,630(26,515)+169.751=356,381억원) ○ 부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 환경개선부담금 - 개발부담금 - 과밀부담금 - 범칙금 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국세 <ul style="list-style-type: none"> - 부가가치세 10%(-) - 법인세할(+) - 양도소득세(-) |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세 <ul style="list-style-type: none"> - 등록세 (서울시, 1조7천4백억원) - 주민세(균등할+법인세할+소득세할) (서울시, 1조5천억원) | <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세 <ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세(+) (서울시 세수입, 5,601억원) - 주민세 균등할+소득세할-법인세할 (15% 인상시, 8,100억원- 5,955억원) - 양도소득세(+) (서울시 세수입, 13,698억원) ○ 부담금 <ul style="list-style-type: none"> - 부담금의 지방이양(2,079억원) |

참 고 문 헌

<국내문헌>

1. 단행본

- 김대영, 「일본의 지방세제」, 한국지방행정연구원, 1997. 12.
- 김범석외, 「지방자치단체의 재정위기와 정책과제」, 삼성경제연구소, 1999.
- 김유찬, 「독일의 재정」, 한국조세연구원, 1997.
- 김정훈, 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국조세연구원, 2002. 12.
- 김종순, 「지방세제도의 개편방안」, 자유기업센터, 1999.
- 김지옥, 「서울시 재정지출 요인분석 및 수요전망: 계량예측모형을 중심으로」, 서울시정개발연구원, 2000.
- 노근호, 「지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과 분석」, 충북개발연구원, 2001.
- 2.
- 동경도, 도정 2000, 東京都 政策報道室 廣報部 出版課, 2000.
- 박상우·권혁진, 「과밀부담금의 활용방안연구」, 국토개발연구원, 1995. 12.
- 박상희, 「각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구」, 한국법제연구원, 1994.
- 박정수, 「중앙·지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배」, 한국조세연구원, 1994.
- 박정수, 공동세 제도의 활용방안에 관한 연구, 한국조세연구원, 1993.
- 서울특별시, 「서울특별시 교통유발부담금 제도개선 방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2002. 5.
- 서정섭, 「미국 도시재정위기의 발생과 대응사례」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 성명재, 소득세제의 개편방안, 한국조세연구원, 1998.
- 손원익 외, 「준조세의 실태와 정책방향」, 한국조세연구원, 1998.
- 신해룡, 「지방재정학」, 세명서관, 1995.
- 안종석·박정수, 중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구, 1996. 12.
- 오연천, 「한국조세론」, 박영사, 1993.
- 우동기외, 「서울시 지방재정 예측과 배분에 관한 연구」, 서울시정개발연구원, 1994.
- 이영희, 「주요국의 지방재정」, 한국지방행정연구원, 1996.

- 이종규, 「도시철도사업의 민자유치 타당성 분석」.시정개발연구원, 1996.
- 이효, 「국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 조기현, 「기준재정수요산정의 합리적 개선방안, 한국지방행정연구원, 1997.
- 조세정의를 위한 한국납세자연합회, '납세자 의식구조에 관한 연구보고서', 2000. 11.
- 조창현·강태구, 「지방재정 조정제도」, 한양대학교 출판부, 1998.
- 최명근, 「일본의 지방세소비세 도입 사례연구」, 한국지방재정공제회, 1999.
- 최병대의, 「서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선방안 - 중앙-지방간 관계에 대한 이론과 사례, 서울시정개발연구원, 1996.
- 최유성, 「정부간 관계에 대한 공무원 인식조사」, 한국행정연구원, 1999.
- 최준욱, 「영국의 재정」, 한국조세연구원, 1997.
- 충북개발연구원·한국지방재정학회, 「충북발전을 위한 지방재정의 효율화방안」, 1997.
- 한경동·하정훈, 「조세의 공공부담과 재정」, 한국경제연구원, 1999.
- 한국일보사, 참여연대, 「지방재정확충을 위한 지방세 제도 개선방안」, 한국일보-참여연대 민선지방자치 2주년 공동기획, 1997.
- 행정자치부, 2002년도 지방자치단체 예산개요.
- 한국과학기술원, 「지하철 3,4호선 투자비 재산정 및 자금조달 방안에 관한 연구」, 1985.

2. 논문

- 곽채기, 세계화와 국세·지방세간 세원배분, 강원광장 통권 33호, 2000.
- 곽채기, 지방세체계 간소화의 논리와 전략 및 한계, 지방세 통권 49호, 1998.
- 곽채기, 지역에서 창출·생성된 세원의 지방세화 방안, 지방세 통권 65호, 2001.
- 곽채기, 한국적 지방재정위기의 본질과 그 대응책, 광주전남비전 21 제18호, 1998.
- 김대영, 부동산 거래·보유과세간 세수구조 조정의 파급효과, 지방세 통권 49호, 1998.
- 김대영, 지방소비세제 도입의 실천방안, 지방세 통권 61.
- 김성호, 우리나라의 기능배분, 그 현황과 문제점, 자치발전, 7권 9호, 2001, pp.47~53.
- 金子勝, 지방분권화이론에 관한 비판적 고찰, 한국재정학회 「재정논집」 제11집 제2

- 호, 1996, pp.227~241.
- 라휘문, “지방소비세제의 개편방향”, 「지방세」, 통권 제54호, 1999, 한국지방재정공제회, pp. 32~45.
- 라휘문, 지방분권과 지방소득세의 도입, 지방세 통권 76호, 한국지방재정공제회, 2003, pp. 90~108.
- 류금렬, “외국의 세제”, 「지방세」, 제4호, 한국지방재정공제회, 2000.
- 류금렬, 중앙정부와 지방정부간의 세원 배분에 관한 소고 -지방소비세제를 중심으로, 지방세 제5호 pp. 92~106, 2000.
- 박병희, 지역경제 활성화와 지방재정의 역할, 광주전남비전 21, 제 18호, 1998.
- 박정수, 지역경제력 강화를 위한 지방세의 역할, 지방세 통권 65호, 2001.
- 손지영, 토지자본이득 환수수단으로서 양도소득세제의 기능에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 도시계획학 석사학위논문, 1997. 2.
- 오연천, 지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향, 지방세, 제4호, 한국지방재정공제회, 2000.
- 오연천, 특별소비세부문의 지방세원화 방안, 지방세 통권 64, 2001, pp.33~44.
- 오연천, 프랑스의 중앙·지방간 재원배분의 특성과 지방재정조정제도 개편의 성격, 행정논총 33(2), pp. 4~13.
- 원윤희, 현행 지방세 소비세부문의 발전방안, 지방세 통권 64, 2001, pp. 45~59.
- 유경문, 지방소비세제도의 도입방안, 지방세 통권 제69호, 한국지방재정공제회, 2002, pp. 11~27.
- 이규환, 자본예산제도와 지방채, 지방재정 제20권 제4호, 한국지방재정공제회, 2001, pp. 62~76.
- 이삼주, 지방소비세 도입의 정책과제, 지방세 제1호, 한국지방재정공제회, 2003, pp. 13~26.
- 이상용, 지방채의 효율적 운용을 위한 제도개선방안, 지방재정 제19권 5호, 한국지방재정공제회, 2000, pp. 49~63.
- 이영희, 부가가치세 일부의 지방이양을 통한 지방소비세 도입방안, 지방세 통권 64, 2001, pp. 19~32.
- 이영희, 지방세중 소득과세의 확대방안, 지방세 통권 제53호, 1999, pp. 16~25.
- 이재원, 중앙·지방간 재원배분 논리전환과 보조금제도의 개편방안, 경기연구, 제14호, 1999.
- 이재원, 지방재정의 자율성 확대를 위한 조건, 지방자치 통권 155호, 2001년 8월호,

pp. 26~31.

이필우, “지방소비세제 도입의 기본방향”, 「지방세」, 통권 제54호, 1999, 한국지방재정공제회, pp. 4~17.

장황래, “국가와 지방자치단체간 기능배분”, 「지방자치」 통권167호, 현대사회연구소, 2002. 8, pp. 84~90.

조계근, 지방의 경쟁력 향상과 신세원 발굴, 광원광장 통권 33호, 2000.

조기현, 지방체제도의 운영실태와 개선방안, 지방재정 제19권 5호, 한국지방재정공제회, 2000, pp. 28~48.

조연상, 국제 세제개편에 대응하는 지방세의 발전방향, 지방세 통권 제53호, 1999, pp. 4~15.

조응래, 광역교통시설부담금 제도의 개선방안, 경기논단 2001년 가을, pp. 85~99.

최명근, “일본의 지방소비세 도입사례연구”, 「지방세」, 통권 제54호, 1999, 한국지방재정공제회, pp. 18~31.

허재완, 외국의 지방채 운영사례, 지방재정 제19권 5호, 한국지방재정공제회, 2000, pp. 64~77.

<외국문헌>

Bardan, P. and Mookherjee, "Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries", University of California, Berkeley, 2000.

Bennett R. J(ed.), 1990, Decentralisation, Local Governments and Markets, Oxford: Clarendon Press.

Bird. R. M., 1999, "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment, IMF Working Paper99/165.

Bird. R. M., 2000, Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications. International Studies Program, Working Papers 00-2.

Charles M. Tiebout, "A pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, Oct. 1956, pp. 416~424.

Cubel, Maria Lambert, Peter J, A Regional Approach to Income Tax Reform,

- Public Finance Review, v.30 no.2, 2002 Mar, pp. 124~143.
- de Mello, L. R Jr., 2000, "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis", World Development, Vol.28(2).
- Feld, Lars P., Income tax competition at the state and local level in Switzerland, Regional Science & Urban Economics vol.31 no.2/3.
- Feldstein, "The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent : A New Answer to an Old Question", Journal of Political Economy, April. 1977.
- Fukasaku, K & L. R. de Mello., 1999, Introduction and Overview Chapter of Fiscal Decentralization in Emerging Economies.
- M. Imboden, Gemeindeautonomie und Rechtsstaat, in Staat und Recht, 1971, S. 331ff.(332)
- McLure, C. E., Jr., 1999, "The Tax Assignment Problem," Presented to Seminar on Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management organized by National Economic and Social Development Board of the Royal Thai Government and the World Bank, Chiang Mai, Thailand, February 24 March 5.
- Mitias, Peter M, Grant illusion, tax illusion, and local government spending, Public Finance Review, v.29 no.5, 2001 Sep.
- Oates. W. E, 1999, "An Essay on Fiscal Federalism," Journal of Economic Literature, 37:1120-49.
- Olson, M., 1969, "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government," American Economic Review, 59:479-87.
- Shah, A, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Countries, Policy and Research Series #23, World Bank 1994.
- Steve Leach et al., Enabling or Disabling Local Government: Choices for the Future, Buckingham: Open University Press, 1996, p. 27.
- Stocker, Frederick Doster, A Look at State and Local tax policies: Past trends and future prospects, Lincoln Institute of Land Policy, Tax Policy Roundtable, 1991.

Wildasin, D E(ed.), 1997, "Fiscal Aspects of Evolving Federations, Cambridge:
Cambridge University.

Wittmann, W., Einführung in die Finanzwissenschaft, Teil III, 1972.

World Bank, 2000, World Development Report 1999/2000: Entering the 21th
Century, New York: Oxford Univ Press.

ABSTRACT

A Study on the Tax Re-assignment between Central and Local Governments in Seoul

| | |
|------------------------------|--|
| <u>Project Number</u> | <u>SDI 2003-R-22</u> |
| <u>Research Staff</u> | <u>Byeong-Sun Jeong</u> <u>Hae-Myung Gee</u> <u>Soon-Young Choi</u> |

The purpose of this research is to improve organizational mix of tourist destination marketing strategies for tourist district in Seoul. Focus is given to make contribution to streamline the implementation process of marketing strategies.

In order to attract visitors such as tourists, investors and residents, most cities have developed city marketing strategies which include the city visions; an attractive, safe and sustainable environment, good infrastructure, a place of cultural excellence, opportunities to pursue business interests, development or other activities. Of various city marketing strategies, the key strategies to attract tourists are tourist destination marketing strategies.

For any city, it is still delicate to develop a coherent tourist destination marketing strategy. There may be some restraints to achieve this goal conceptually as well as to implement it. From where will the ideas be derived? Who will decide upon and implement the initiatives and projects required to realize the visions? Some of the ideas are in conflict with each other and will be excluded through the policy process or be dropped in the competitive market economy.

For the purpose of making an implementable vision, the key constituents of society, such as local residents, interest groups, politicians, and businesses must share the vision. It requires more than the lowest common denominator of legitimacy; it needs active support and high degree of involvement.

We review the discussions of city and tourist destination marketing as well as the institutions concerning tourist districts. The detail description of Itaewon and Dongdaemun tourist districts are provided.

Surveys are performed to analyze current practices and to forge public-private partnership(PPP) strategies of the tourist district marketing. The role of private sector is critical in the process of tourist destination marketing.

Finally, we propose that PPP committees and ordinance should be constructed to implement partnership policies and actions in tourist district marketing.

In order to utilize marketing strategies for tourist district in Seoul successfully, Seoul Metropolitan Government(SMG) must share its visions, ideas and specific implementation plans with private sector, citizens, interest groups and other stakeholders.

시정연 2003-R-22

**국가와 지방간 자원 재배분 방안 연구:
서울시를 중심으로**

발행인 백용호
발행일 2003년 12월 31일
발행처 서울시정개발연구원
 137-071 서울시 서초구 서초동 391번지
 전화: (02)2149-1222 팩스: (02)2149-1245

ISBN 89-8052-334-3-93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.