

地方自治와 바람직한 地方稅의 役割

Local Autonomy and the Role of Local Taxation

金 洙 權

(亞洲大學校 經濟學科 教授)

— <目 次> —

- | | |
|-----------------------------|--------------------|
| I. 序論 | IV. 地方財政의 自律性과 地方稅 |
| II. 地方自治와 地方財政의 與件變化 | V. 바람직한 地方稅構造 |
| III. 地方自治와 地方財政 自律性의 正當化 論理 | VI. 結論 |

<ABSTRACT>

The purpose of this paper is to establish the proper role of local taxation through examination of the rationale for decentralization of government and local fiscal autonomy. Local fiscal autonomy is justified in economics for its effect on the efficient resource allocation and maximization of welfare of the local residents. Local self government can best respond to and reflect the preferences of the local residents for local public goods. Local fiscal autonomy enables the efficient mobilization of local resources to finance the supply of local public goods.

The paper also examines the role of local taxation in the context of strengthening local fiscal autonomy. Currently all local tax bases and tax rates are determined by the central government. It is mandatory for all local governments to adhere to the uniform local tax law and regulation provided by the central government. It is suggested that some flexibility in the determination of base and rate for local tax be introduced to enhance the autonomy in local taxation.

The criteria for good local tax are also reviewed and on the basis of such criteria the appropriate tax assignment for different levels of governments is suggested. The simplified property tax should become the primary tax for the local government complemented by local income tax and poll tax for tax elasticity and universal participation of residents in tax effort. The local sales tax should be the primary tax for the regional government supplemented by the sharing of national value added tax on the basis of derivation. The national government, then, can continue to rely, mainly on corporate income tax, personal income tax, value added tax, and trade related taxes.

In view of the extreme disparities in the basic economic strength and tax bases among different regions, warning is due to the effect that any effort at tax reassignment for different government levels must proceed with caution not to disrupt unduly the routine workings of the local governments and maintain appropriate level of fiscal equity with the help of the local fiscal adjustment mechanisms.

I. 序 論

1990년대에 와서 우리나라는 지방의회를 조직하고 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하는 지방자치의 정치적 틀은 일단 마련했다. 그러나 지방자치를 실질적으로 뒷받침할 지방재정은 규모면에서 아직 매우 취약하며, 재정자립도가 낮고, 재정의 자율성이 크게 제약된 현실을 극복하지 못하고 있다.

정치적 외형상의 지방자치에 걸맞는 지방재정의 자율화 논리는 무엇이며 지방재정 자율화의 핵심이 되는 지방세는 앞으로 어떤 역할을 담당하는 것이 바람직한가를 검토하려는 것이 이 글의 목적이다.

제2장에서는 먼저 우리나라에서 최근에 추진되고 있는 지방자치와 지방재정 강화가 우리나라에 국한된 추세가 아니라 세계적인 추세임을 제시하고 있으며 적어도 21세기 초반까지는 계속될 추세를 전망하고 있다.

제3장에서는 지방자치와 지방재정 자율성의 경제적 정당화 논리를 주민선호의 효과적 반영, 지방공공재로 인한 편익과 비용의 연계를 통한 자원배분의 효율성, 주민들의 자유로운 거주지역 선택에 의한 시장원리의 적용가능성, 현실적인 행정비용과 정보비용의 절감효과 등에서 찾고 있다.

제4장에서는 지방재정의 자율성과 지방세 유형과의 관계를 검토하고 있으며 제5장에서는 바람직한 지방세구조를 제시하고 있다.

II. 地方自治와 地方財政의 與件變化

중앙정부와 지방정부간의 역할분담이나 지방분권화와 지방자치의 폭은 나라마다 다르고 그 나라의 역사적 발전상황과 정부조직형태에 따라 각기 특이한 변화과정을 거쳐왔다. 어떤 나라들은 역사적으로 오랜 지방자치의 전통을 지켜 온 반면에 다른 나라들은 오랜 기간에 걸쳐 중앙집권적인 정부조직 관행에 익숙해 왔다. 국가통치체제가 연방제 형태로 조직되어 있는 나라들에서는 지방자치가 본원적으로 보장되어 왔으나, 단일국가 형태로 조직되어 있는 나라들에서는 그 나라의 역사적 배경에 따라 지방자치가 정착되어 있는 경우도 있고 지방의 행정기구가 중앙정부의 단순한 하부조직에 불과한 경우도 있다.

지방정부의 역할이 이와 같이 나라에 따라 다르기는 하나 최근에 와서 그 기능과 역할이 나라마다 증대되는 추세가 나타나고 있다. 그것은 곧 지방재정이 증대되는 현상으로 표출

되고 있으며 1980년대에 먼저 OECD 국가들에서 그 경향이 나타나기 시작했고, 1990년대에 와서는 사회주의체제에서 시장경제체제로 전환하고 있는 전환국들과 또 개발도상국들에게로 확산되어 오늘날에는 과히 세계적인 추세가 되고 있다.

1950년대에서 1960년대에 이르는 그 이전 기간중에는 각국별로 전체경제에서 정부부문이 차지하는 비중이 계속 확대되는 현상이 나타났지만 지방재정의 상대적 비중에는 큰 변화가 없었다. 이 기간중에 중앙정부, 광역지방정부, 기초지방정부등 각급 정부의 수입과 지출의 절대수준은 계속 확대되었고 이들 정부가 공급하는 각종 공공재의 질과 양이 급격히 향상되었다.

1970년대에는 '작은 정부'를 지향하는 움직임이 일부 선진국에서 시작되어 공공부문의 팽창세는 반전하여 축소 내지는 정제화하는 추세를 나타내었고 이 과정에서 지방재정의 팽창세 역시 억제되고 지방재정의 책임성이 강조되기 시작했다.

지방정부 지출이 일반정부부문의 총지출에서 차지하는 비중은 Gambia의 2.5%로부터 舊 Yugoslavia의 75%에 이르기까지 나라마다 큰 차이가 있기는 하나 1970년대와 1980년대의 평균비율을 기준으로 할 때 OECD국가에서는 대체로 30%내외를 유지해 왔고 개발도상국에서는 일부 대규모국가들을 제외하고는 대체로 15%내외 수준에서 상당기간 큰 변동이 없이 유지되어 왔었다(Bahl, 1995).

그러나 1980년대에 들어와서 일부 OECD국가들 중에서 뚜렷한 분권화 내지는 지방자치기능의 강화 추세가 나타나게 되었고 그에 따라 지방재정의 상대적 팽창세가 시작되었다. 이 추세는 Netherland, Belgium, Spain, U.S.A. 등지에서는 신연방주의(New Federalism)라는 이름으로 진행이 되었고, France, Italy, Spain 등지에서는 주로 광역 지방정부의 기능과 역할을 강화하는 방향으로 진행이 되었다(Owens and Panella, 1991).

1990년대에는 일부 개발도상국과 구사회주의국가들을 중심으로 하여 주민직선에 의한 지방정부가 구성되고 지방자치가 강화되는 새로운 추세가 나타나게 되었다. 구사회주의국가 중 일부에서는 지방자치와 분권화가 연방제의 붕괴와 지역별 민족별 분리주의로 발전하여 심각한 내란사태와 지역분쟁, 사회적 갈등을 초래하고 있는 것을 볼 수도 있다. 개발도상국의 경우에는 전통적으로 국가건설과 경제발전을 추진하기 위하여 중앙집권체제가 정당화되고 있으나 기본질서가 정착이 되고 일인당 국민소득이 일정수준을 넘어서게 되면서 소외지역 주민 또는 소외종족을 주류정치에 참여시켜야 할 필요성이 높아지게 되고 참여민주주의에 대한 주민욕구가 높아져 분권화와 지방자치의 강화가 불가피한 대세가 되고 있다. 일부 국가에서는 분권화가 지나치게 급속하게 진행되어 중앙집권제를 필요로 하는 이들 나라의

기존여건과 갈등을 빚게되어 이들 나라에서 중앙과 지방간의 기능과 역할 재배분이 심각한 새로운 정치쟁점으로 대두되고 있다.

우리나라는 1991년에 지방의회가 새로히 구성이 되고 1995년에는 지방정부 집행부의 장이 선출되어 지방자치시대가 본격적으로 개막된 것도 이와같은 전세계적인 추세의 일환으로 이해될 수 있다.

1990년대 후반기와 21세기를 내다 볼 때 과거와 같은 거시적 경제발전 지표의 신장세 보다는 일반주민들의 실질적인 '삶의 질' 향상에 관심의 초점이 모아지고 있고 정치적 의사결정과정에 주민들의 참여가 촉진되는 참여민주주의가 확산이 되고 정착될 것이 예견되고 있다. 그것은 곧 총재정에 대한 지방재정의 몫이 증대되는 것을 뜻할 수 있으며 지방재정의 자율성이 앞으로 계속 강화되는 추세를 보일 것으로 추정되기도 한다.

Ⅲ. 地方自治와 地方財政 自律性的 正當化 論理

지방자치와 분권화가 정당화되는 것은 '지방공공재' 공급이 중앙정부 또는 중앙정부의 하부조직 보다는 자치기능을 가진 지방정부가 더 효율적으로 할 수 있다는데 있다.

지방공공재는 중앙정부가 공급을 담당해야 하는 순수공공재와 같이 비배제성과 비경합성이라는 공공재 특유의 속성을 가지면서도 외부경제 또는 공동편익의 범위가 지역적으로 제한되는 재화를 의미한다. 비배제성이란 공공재 공급에 대한 대가를 지불하지 않은 사람은 그 재화를 이용할 수 없도록 배제하는 것이 기술적으로 매우 어렵거나 지나치게 비용이 많이 드는 상황을 의미한다. 비경합성은 동일재화를 다수의 사람이 이용하더라도 그 이용량 또는 편익이 간소되거나 변하지 않는 성질을 뜻한다. 이들 성질을 둘 다 갖추고 있거나 그 중 하나의 성질을 현저히 갖춘 재화는 이윤동기에 의해 재화공급이 이루어지는 민간시장에서는 효율적으로 공급할 수 없으며 정부가 공급해야만 자원 배분상 효율성을 기할 수 있다는 것이 전통적인 경제이론의 설명이다.

지방정부는 이와같은 비배제성과 비경합성을 가진 공공재이면서도 공동적 이용 또는 집합적 이용의 범위가 지역적으로 제한이 된 지방공공재를 주로 공급하게 된다. 실제로 지방정부가 공급하는 재화중에는 공공재적 성격이 미약하여 '준공공재'로 불리우거나 민간재적 성격을 함께 갖추고 있어서 '혼합재' 또는 '혼잡재'로 불리우는 재화도 포함되고 있다. 그리고 엄격한 의미에서 민간재적 재화이면서도 소득재분배 또는 기타 정책적 목적으로 지방정부가 공급을 담당하게 되는 주택, 교육등 '가치재'로 불리우는 재화도 포함되고 있다.

이들 지방공공재의 공급과 재원조달을 지방정부가 자율적으로 담당할 수 있어야 한다는 지방재정의 자율성을 정당화하는 논리는 아래와 같이 정리될 수 있다.

1. 住民選好의 反映

경제학에서는 지방공공재의 공급을 지방정부가 담당하고 지방재정의 자율성을 기하는 것이 자원배분의 효율성을 높이는 방법이라고 가르치고 있다. 지방공공재에 대한 지역주민들의 선호가 지역마다 다르고 지역별로 투표를 통하여 지역주민의 선호가 그 지역에서 공급되는 공공재의 내용과 규모 결정에 반영이 된다면 국민전체의 후생수준이 극대화된다는 것이다.

지방공공재에 대한 각 지역주민의 수요는 일반적으로 그 지역의 환경과 주민들의 성향에 따라 결정되기 때문에 다양할 수밖에 없을 것이며 공급측 여건 역시 지역별로 다르기 때문에 각 지역별로 가장 바람직한 공공재 공급내용과 규모는 다를 수밖에 없다. 중앙정부가 지방재 공급을 담당하게 되면 전국적으로 획일화된 기준에 의거하여 공급을 하게 될 것이며 지역별로 차이가 있는 수요와 일치되기가 어렵기 때문에 사회전체로는 후생의 손실이 발생하게 되고 자원배분이 비효율화한다.

이론적으로 효율극대화점은 주어진 예산선과 선호함수를 가진 중간투표자의 지방공공재에 대한 소비균형점으로 규정되며 이 균형점에 대응하는 공공재의 공급규모에서 벗어나는 공급 결정은 후생손실을 초래하기 때문에 비효율적이라는 것이다(Borcharding and Deacon, 1972).

2. 便益과 費用의 連繫意識

지방공공재의 공급이 지역주민의 선호를 반영하는 자치적 정부에 의하여 수행이 되고 그것이 주민부담과 직결될 때 지역주민이 비용의식을 가지게 된다는 뜻에서 지방재정의 자율성은 주민선호의 반영과 함께 지방공공재 공급의 효율화에서 핵심적인 요소가 된다. 공공재의 공급비용에 대한 지역주민의 확실한 인식이 있고 편익과 비용을 연계시키는 자율적 재정운영이 제도화되고 있을 때 공공재 공급의 한계편익과 한계비용이 일치하는 점에서 지방공공재 공급의 적정규모 결정을 할 수가 있기 때문이다.

지방정부가 지방공공재를 공급하고 그 재원을 지방세로 징수할 때 그와 같은 편익과 비용의 연계의식은 보장될 수 있으나 전국적으로 징수되는 국세를 중앙정부를 통하여 교부반

아 재원으로 하는 경우에는 비용의식이 희박해질 수밖에 없다. 주민이 선택한 지방공공재가 직접 지방세 부담으로 연계되고 주민부담으로 인식되어야만 공공재 공급의 선택이 효율적 자원배분의 의미가 있으며 그 비용의 대부분이 중앙정부로부터 이전되는 재원에 의존하게 된다면 지역주민에 대한 직접적인 한계비용은 낮아지기 때문에 공공재의 공급규모가 적정규모를 초과하게 되고 자원낭비가 불가피하게 된다. 결국 지방공공재가 효율적으로 공급되려면 지역주민의 공공재에 대한 선호를 반영할 수 있는 지방자치체가 필요하게 되고 또한 선택된 지방공공재 공급을 지역주민의 비용부담으로 연계시키는 지방재정의 자율성이 확보되어야 한다는 것이다.

3. 居住地域의 選擇

지방자치와 재정의 자율성이 지방공공재를 효율적으로 공급할 수 있게 한다는 것을 분권적인 지방자치체간의 경쟁과 주민들의 거주지역 선택을 통한 선호표명으로 설명하려는 이론도 있다. 지방정부는 주민자치를 통해 주민선호를 반영하는 지방공공재의 믹스와 규모를 결정하고 자주재정을 통하여 그 재원을 지방세를 통하여 조달한다는 분권적인 지방자치의 가정과, 주민은 각자의 선호를 가장 잘 반영하는 지방공공재 공급과 지방세부담을 부과하는 지역으로 언제나 자유롭게 이주함으로써 자기선호를 관철시킨다는 가정으로 구성된 이 이론은 ‘발로 투표’하는 모형으로 불리우기도 한다(Tiebout, 1970).

이 이론은 아래와 같은 몇개의 가정들이 충족될 수 있다면 분권적인 지방재정 조직하에서 지방공공재의 적정공급이 보장되고 인구의 지역별 배분도 최적화되는 효율적 자원배분이 달성될 수 있음을 보여주고 있다. 이 이론에서 제시되고 있는 가정은 아래와 같다.

- 주민들의 지역간 자유이주가 보장되고 주민들은 자기 선호를 가장 잘 반영하는 지역을 선택한다.
- 주민들은 모든 지방정부의 지출-조세 패턴에 대한 충분한 정보를 가지고 있다.
- 각 지역에서 공급되는 지방공공재의 편익은 해당 지역내에 한정되고 타지역으로 과급되지 않는다.
- 주민들의 선택대상이 되는 자치지역이 다수 존재한다.
- 각지역이 제공하는 공공재 패턴에는 최적규모가 있으며 최적인구규모를 초과하는 지역은 주민수를 감소시키기 위하여 노력하고 그 규모에 미치지 못하는 지역은 주민수를 증가시키기 위한 노력을 한다.

이들 가정들이 충족된다면 주민은 자기선호를 반영하는 재정지출-지방세부담의 조합을 제공하는 지방자치지역을 자기 거주지로 선택하게 되며 그것은 이론적으로 마치 경쟁적 시장에서 소비자가 자기 선호를 극대화하는 재화의 조합을 구입하는 행동과 유사하고, 다수의 지방정부가 최적인구를 달성하기 위하여 경쟁적으로 행동하는 것은 다수의 민간기업이 경쟁적으로 소비자가 원하는 재화를 최저비용으로 공급하려는 행위와 유사한 것으로 모형화될 수 있다.

4. 行政費用 및 情報費用의 節減效果

일부 혼합재 유형의 지방공공재는 클럽재적 성격을 가지게 되며 이론적으로 클럽 또는 민간기업에 의해 공급될 수 있고 이용자에게는 클럽가입비 또는 회비를 징수하여 그 공급비용을 충당할 수도 있으나 회비징수와 관련된 행정비의 절감 또는 재화공급이 가지는 재분배적 효과나 가치재적 성격 때문에 지방정부가 더 효과적으로 공급할 수 있는 경우도 있다. 쓰레기 수거, 지역도서관, 지역스포츠시설 등을 지방정부가 담당공급하는 이유와 정당화논리가 이에 속한다.

재분배정책은 일반적으로 중앙정부의 몫으로 이해되고 있고 중앙정부가 통일적으로 집행하는 것이 효율적인 것으로 알려지고 있으나, 지방정부가 재분배적 재화 공급에 더 효과적이며 실제로 재분배적 재화 공급을 전통적으로 담당해 온 경우가 있는 것도 이들 재화 공급과 관련된 행정비용과 정보비용의 절감효과 때문이라 할 수 있다. 전형적으로 지방정부가 담당해 온 재분배적 재화 공급의 예로는 보건의료서비스, 교육, 그리고 노인복지서비스 등 각종 사회서비스가 있다. 이들 재화가 지방정부에 의해 공급되는 것은 이들 재화의 재분배적 효과가 지방공공재적 성격과 혼합되어 있기 때문으로 설명되기도 하나 가장 중요한 이유는 재분배 목표를 달성하는데 필요한 대상 주민의 구체적 상황에 대한 정보를 지방정부가 가지고 있고 그러한 정보를 처리하고 재화공급을 행정적으로 집행하는 비용은 기존의 지방자치 조직을 통해 이루어질 때 가장 효율적이기 때문일 것이다(S. Smith).

IV. 地方財政의 自律性과 地方稅

지방자치는 지출과 수입의 자주적 결정권을 갖는 것이 원칙이겠으나 나라마다 실제로는 지출의 자주적 결정권이 대체로 허용되고 있는 반면에 수입의 자주적 결정권은 크게 제한을 받고 있는 것이 일반적이다.

지방정부의 지출규모는 기본적으로 수입규모에 의해 제한을 받기 때문에 수입자주권이 제한되고 있다는 것은 지출자주권 역시 제한되고 있다고 해석해야 한다. 그외에도 우리나라에서의 경우 처럼 중앙정부가 제시하는 예산지침이나 일정규모 이상의 투자사업에 대한 중앙정부의 사전심사제, 그리고 지방정부의 기채권 제한등을 통해 지방정부의 지출자주권이 실제로 제한받는 경우가 많다. 그러나 상대적으로 수입의 자율적 결정권이 제한되고 있는 것과 비교할 때 관행적인 지출규모 범위 내에서의 구체적인 지출내용에 대한 지방정부의 자주적 의사결정권은 일반적으로 폭 넓게 허용되고 있다.

그에 비해 지방정부의 수입자주권은 일반적으로 크게 제한받고 있다. 지방정부의 수입은 지방세와 지방세외수입을 합한 지방정부의 자체수입과 상급정부로부터 지원받는 이전재원으로 구성되고 있으며 그중 수입자주권 기준으로 가장 중요한 재원은 물론 지방세이다. 그러나 지방정부의 지방세 징수권 역시 일반적으로 상당한 정도 상급정부에 의해 통제되고 있다. 수수료와 공공요금등 지방세외수입과 지방세수입을 합한 지방정부의 자체수입은 지방정부의 관행적인 지출규모에 비해 일반적으로 크게 부족하며 그 차액인 부족액은 상급정부로부터 교부받는 각종 이전재원으로 채워지고 있다. 이들 이전재원은 지방정부가 일반재원으로 쓸 수 있는 일괄교부금과 상급정부가 지정하는 용도에 한정해 쓸 수 있는 용도지정 교부금으로 분류될 수 있으며 최근 세계적인 추세는 점차 지방정부의 자주적 이용범위가 넓은 일괄교부금의 비중이 높아지는 방향인 것으로 알려지고 있다.

공공재의 공급은 기본적으로 국민들의 조세부담에 의해 이루어져야 하기 때문에 지방공공재의 비용부담 역시 기본적으로는 지방정부에 할당된 지방세원에 의해 조달되어야 하고 보완적으로 기타의 각종 재원에 의해 조달되어야 한다. 지방정부의 재원은 다양한 형태로 조달되고 있으며 이들 재원의 유형을 지방재정의 자주성이라는 기준에 따라 자주성이 높은 것부터 순차적으로 살펴본다면 아래와 같다.

1) 자율적 지방세

법률적으로나 관행적으로 지방정부에 할당된 조세유형에 따라 구체적인 지방세의 세목, 과표, 및 세율 등을 지방정부가 자율적으로 결정하고 징수할 수 있는 진정한 의미의 지방세가 여기에 속한다. 대체로 연방제 국가의 州政府는 이러한 자율적 조세권을 행사하고 있다.

2) 통제된 분리형 지방세

이름은 지방세로 불리우고 있으나 실제로는 중앙정부가 세목과 세율을 결정하여 지방정부의 고유재원으로 배정하여 지방정부가 징수 운영하게 하는 유형으로 우리나라의 지방세 대부분이 이 유형에 속한다. 엄격한 의미에서 이 유형의 지방세는 과세의 규모와 종류등을 개별 지방정부가 자주적으로 결정할 수 없기 때문에 자율적 지방세라 할 수는 없다. 그러나 독립적인 세목이 지방정부의 고유재원으로 분리 배정되어 있다는 점에서 지방세적 성격을 갖추고 있다. 이 유형의 세목에 탄력세율제가 허용되는 경우에는 자율성이 어느정도 부여될 수 있게 된다.

3) 공동이용세

동일세목을 중앙정부와 지방정부가 공동으로 이용하는 공동이용세에는 중앙분과 지방분이 헌법 또는 관행상 고정되어 있어서 지방의 재원확보가 보장되어 있는 공동세 유형도 있고, 중앙정부에 의해 일방적으로 과표와 세율, 지방정부의 몫 등이 결정되고 지방정부는 지정된 규모만큼의 재원이용권만을 양허받는 형태등 다양한 공동이용방식이 있다. 공동세방식은 동일세목을 중앙분과 지방분으로 구분하여 지정된 징수당국이 통일적으로 징수한 후 징수지별로 해당정부 몫을 배정하여 이용하게 하는 방식이다. 부가세방식은 국세에 일정비율의 지방세를 추가적으로 중복과세하게 하는 방식이다. 가장 보편적으로 널리 이용되고 있는 조세 공동이용방식은 국세 전체 또는 국세중 일부 지정된 세목들의 세수중 일정부분을 지방교부금의 재원으로 지정하여 그 재원을 징수지역별로 또는 지역간 재정형평화를 기할 수 있는 일정한 배분방식에 따라 각지방정부에 교부하는 조세분할방식이다. 우리나라의 지방교부세와 지방양여금이 이 방식의 유형으로 규정될 수 있다.

이들 다양한 재원중에 지방재정 자율성의 논리를 가장 확실하게 충족시켜 줄 수 있는 재원은 자율적 지방세뿐이다. 지방정부가 수입의 대부분을 자율적 지방세에 의존하고 있을 때 지방자치와 자율적 지방재정의 경제적 효율성 논리가 의미 있게 되며 지방공공재의 최적 공급을 위한 자원배분의 효율성이 이론적으로 달성될 수 있기 때문이다.

우리나라의 현행 지방세는 대부분 통제된 분리형 지방세로 분류될 수 있으며 세원과 세율이 중앙정부에 의해 결정되고 있고 모든 지방정부는 통일적으로 동일 세원, 세율에 따라 지방세를 징수하고 있기 때문에 지방정부간 지방세부담의 차이는 사실상 없으며 지방정부의 조세자주권은 극히 제한되고 있다. 그 뿐만 아니라 지방정부의 일반회계 수입에서 차지하는 지방세수의 비중은 1990년대 초반중 평균 43%수준이며 그중에도 郡部의 경우 20%

미만에 머무르고 있기 때문에 지출과 조세부담의 효과적인 연계의식이 약할 수밖에 없다. 따라서 지방정부가 공급하는 지방공공재의 내용과 규모에 대한 비용적 연계성은 미약하고 자원배분의 효율성에 대한 기여도 역시 미약할 수밖에 없다.

우리나라의 현재 여건에서 지방세체계를 자율적 지방세로 전환한다는 것은 단기적으로는 불가능하다. 그러나 점진적으로 지방정부의 조세자주성을 늘려 나가는 방법으로 이미 일부 지방세의 탄력세율제가 도입이 되고 있고 지역개발세의 경우와 같이 세원을 부분적으로 자율 결정할 수 있는 길도 모색이 되고 있다. 법외세목의 가능성도 자주적 세원의 개발이라는 측면에서 적극 검토될 수 있다. 장기적으로는 전국적으로 통일된 지방세체계를 법률로 정하되 그 체계 범위 안에서 각 지방정부가 선택하는 세목과 세율을 지방의회를 통해 조례로 정하고 선택적으로 결정 운영하는 방법도 검토될 수 있을 것이다.

조세분할방식으로 조달되는 재원은 지방공공재의 최적 공급을 위한 효율적 자원배분 결정에 직접 기여하지는 못하나 지방정부간 재정불균형을 완화하고 국가적 기준의 최소한의 지방공공재 공급수준을 모든 지방정부가 유지할 수 있게 하는데 크게 기여하고 있다. 우리나라의 지방교부세는 지방정부간 재정력 형평화와 모든 지방정부의 기초적 재정수요를 충족시키는데 필요한 부족재원 보전을 기본목표로 하는 조세분할제도라 할 수 있다.

우리나라의 지방교부세는 교부율이 법률로 내국세의 13.27%로 정해져 있다는 점에서 지방정부의 자주적 재원으로 확대해석하는 시각도 있다. 지방교부세의 총액규모가 법정화되고 있고 그 중 10/11을 차지하는 보통교부세는 정형화된 배분공식에 따라 개별 지방정부에게 일반재원으로 일괄 배정되고 있기 때문에 지방정부의 입장에서 그것은 매년 수입예측이 가능한 일반재원이며 지방의회의 합의를 얻어 자주적으로 그 용도를 결정할 수 있는 자주적 재원이라 할 수 있다. 보통교부세를 배분하는 현행 방식은 각지방정부의 표준화된 재정수요와 재정수입을 계산하여 그 차액인 부족액을 채워주는 형태로 운영이 되고 있다. 그 결과로 보통교부세는 각지방정부의 재정력을 평형화하는 동시에 전국적으로 표준화된 최소한의 지방공공재 공급을 가능하게 만드는 중요한 자주재원이 되고 있는 셈이다.

자원배분의 효율성이라는 이론적 기준에서 볼 때 지방공공재 공급으로 인한 편익과 비용을 연계할 수 있는 자율적 지방세가 지방재정수입의 대부분을 차지하도록 지방수입구조를 개편하는 것은 가장 바람직한 개혁방향이 될 것이다. 통제된 분리형 지방세유형으로 구성된 우리나라의 현행 지방세체계로서는 가능한 한 지방정부의 재정자율성을 확대하는 방향으로 개혁이 추진되어야 할 것이며 지방정부의 수입에서 차지하는 지방세의 비중도 점차 높이는 방향으로 개혁이 이루어져야 한다는 원칙론이 앞에서 제시된 바 있다.

그러나 현실적으로는 그와 같은 원칙론적인 개혁방향이 단기적으로는 매우 심각한 형평성문제를 제기하게 된다는 점이 지적되어야 한다. 지난 30여년간의 급속한 경제발전과정에서 우리나라의 지역간 경제력의 격차는 매우 크게 벌어지고 있다. 그것은 지역별로 세원의 분포가 극심한 편중현상을 나타내고 있음을 뜻하며 지역별로 조세부담능력에 극심한 격차가 있다는 것을 의미한다. 그런데도 재정수요면에서는 조세부담능력이 약한 지역일수록 오히려 그 지역의 낙후성을 극복하기 위한 투자경비면에서나 최소한의 표준적인 경상적 지방공공재의 공급면에서 소요되는 재정수요가 상대적으로 더 클 수도 있다. 이런 상황에서 지방세의 자율성과 비중을 높이면 지역간 재정력의 격차는 더 심화되고 경제력이 약한 지역주민들에게 더 큰 조세부담을 주게 되어 재분배정책면에서 심각한 역진적 결과를 초래하게 될 수도 있다.

이런 점을 감안할 때 지방세의 자율화와 그 비중제고는 이론적으로나 장기적으로 반드시 추진되어야 할 개혁방향임에는 틀림없지만 단기적으로는 매우 신중하게 그리고 점진적으로 추진되어야 할 개혁과제라 할 수 있다.

지방세의 자율화와 비중제고를 급격하게 추진할 수 없는 현실에서 지방교부세와 같은 준주주적 재원의 중요성은 앞으로도 당분간 계속 유지될 수밖에 없으며 오히려 강화되어야 할 것이다. 그 방안으로는 지방재정의 지방정부간 형평화면에서나 자율성 보장면에서 지방교부세 만큼의 긍정적 효과를 가지지 못한 현행 국고보조금이나 지방양여금제도를 대폭 축소조정하고 그 재원으로 지방교부세의 총액규모를 증액하는 제도개혁이 검토될 수 있으며 단기 또는 중기적으로 그러한 개혁은 지방정부의 재정력을 형평화하면서 동시에 재정자주성을 높이는 가장 실효성 있는 개혁방안이 될 수 있다.

V. 바람직한 地方稅構造

이론적으로 바람직한 조세란 시장에서의 경제활동에 영향을 미치지 않으면서도 공공재 공급에 필요한 재원을 충분히 그리고 경제적으로 징수할 수 있어야 하며 주민에 대한 조세부담이 공평하게 부과되어야 한다. 이들 바람직한 조세가 되기 위한 기준은 조세의 중립성과 충분성, 조세행정의 경제성, 조세부담의 형평성으로 요약될 수 있으며 국세뿐만 아니라 지방세에도 동일하게 적용되는 원칙들이다.

이들 보편적인 기준 외에 국세는 소득재분배 기능과 경제안정화 기능을 주로 담당해야 한다. 그에 비해 바람직한 지방세는 정부지출에 대한 주민들의 비용부담 인식을 강조하는

정치적 책임성 원칙, 편익수혜의 크기에 세부담이 비례해야 한다는 응익성 원칙, 모든 지역에 고르게 분포된 세원이 바람직하다는 세원보편성 원칙, 세수를 지방정부가 자주적으로 조정할 수 있어야 한다는 세수자주성 원칙, 세수가 안정적이면서도 신장성이 있어야 한다는 안전성과 신장성 원칙 등을 갖추어야 하는 것으로 알려지고 있다.

이들 일반론적인 원칙에는 누구나 쉽게 합의할 수 있겠으나 이들 원칙에 부합되는 구체적인 조세구조, 특히 중앙정부와 광역지방정부 및 기초지방정부등 각급 정부별로 어떤 세목들이 배정되는 것이 바람직한가를 결정하는 일에 대하여 합의를 이룬다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 기본 조세골격으로서 흔히 중앙정부는 개인 및 법인소득세를, 광역지방정부는 소비세를, 그리고 기초지방정부는 재산세를 중심적인 기간세로 하는 각급정부별 조세구조가 위에서 나열했던 조세원칙에 대체로 부합되는 것으로 주장되기도 한다. 현실적으로는 그와 같이 세원을 각급 정부별로 단순하게 분리 배정하는 것만으로는 각급정부의 충분한 세수 확보가 어렵고 세수 신축성이 결여되기 때문에 많은 나라에서 각급 정부들이 여러 세목들을 중복과세하고 있는 것을 볼 수 있다.

기초지방정부의 기간 세원으로 가장 적합하다는 재산관련세는 거의 모든 나라의 지방정부에서 중심세원으로 이용하고 있다. 단 현행 우리나라의 재산관련세와 같이 동일 세원에 복수의 다양한 재산관련세가 부과되는 것은 지양되어야 할 것이며 가능한 한 단순화된 재산세제로 개편되어야 할 것이다. 지방공공재 공급의 혜택을 가장 많이 받게 되는 재산을 주요세원으로 하는 것은 응익원칙에 부합이 되고, 세원분포의 보편성, 조세행정의 경제성 등 기준에서도 지방세로 적절한 세목이다. 재산세의 문제는 과표를 위한 자산가치 평가가 쉽지 않으며, 주민들의 조세저항이 강한 세목이며, 세수신장성이 낮다는 것이다. 그 결과로 재산세에 전적으로 의존하는 지방정부는 드물고 대개는 소득과세와 소비과세로 재산세수입을 보완하고 있다.

개인소득세는 일반적으로 중앙정부의 기간세원으로 이용되고 있으나 지방세로서의 요건들도 갖추고 있는 것으로 평가될 수 있다. 개인소득세는 지역주민에게 부과되기 때문에 지방공공재 공급의 수혜자와 세부담자가 일치될 수 있으며, 세수의 탄력성이 높고, 중앙정부의 조세행정 능력과 기술을 공용할 수 있다는 이점들이 있다. 국세인 개인소득세에 대한 부가세 형태로 이용되고 있는 우리나라의 현행 주민세소득할이 그 한 유형이라 할 수 있으며 앞으로 그 규모를 점차 키워 지방개인소득세로 발전시킬 수 있는 가능성이 있는 것으로 볼 수 있다.

개인소득세를 지방세로 이용하는데 대한 반론은 주로 개인소득세의 재분배적 기능과 경

제안정화 기능이 지방세로서 적절치 않다는 점에 근거를 두고 있으나 국세에 대한 부가세로 이용되는 경우에는 큰 문제가 없는 것으로 평가되고 있다. 근무지와 거주지가 서로 다른 지방정부 관할지역에 위치하는 경우가 문제점으로 지적되기도 하나 이 문제에 대한 해결 방안은 여러 나라의 사례에서 찾아 볼 수 있다.

지방소비세는 광역지방정부에 적절한 세목으로 평가되고 있으나 실제로는 광역정부와 기초지방정부 공히 지방소비세를 이용하는 경우를 흔히 볼 수 있다. 소매세의 부담은 대체로 지역내 주민에게 귀착이 되는 것으로 볼 수 있고 요구되는 징수행정도 비교적 간편하고 세수탄력성도 높다. 가장 큰 문제는 전국규모의 보편적인 부가가치세가 실시되고 있는 경우의 중복 가능성이다. 지방소비세를 보완하기 위하여 국세인 부가가치세를 중앙정부와 함께 공동이용하는 방법이 모색되어야 할 것이다.

주민세는 모든 지역주민이 비용부담에 참여하게 하는 클럽회비적 성격을 가지며 잘 활용만 한다면 정치적 책임성, 비용인식도, 조세행정의 간편성 등 지방세로서의 각 기준에 부합되는 좋은 지방세 세목이다. 우리나라에서는 현재 그 부과액이 지나치게 낮게 책정되어 있어서 실효성이 없고 큰 관심의 대상이 되지 못하고 있지만 잠재력이 있는 세목이다.

법인소득세와 부가가치세 및 무역관련세는 조세원칙상 중앙정부에 적절한 세목이다. 법인소득세를 지방세로 하는 경우에는 기업의 입지결정에 왜곡을 가져올 수 있고, 지역간 조세경쟁, 지역외로의 조세수출, 복수 영업장을 여러 지역에 갖고 있는 기업이나 복합기업의 과표 배정 등 여러 가지 문제가 발생될 수 있다. 부가가치세는 조세행정상 전국적으로 통일된 절차로 과세 징수하지 않으면 기업의 지역간 활동에 왜곡을 가져오고 불편을 초래하기 때문에 중앙정부의 고유세목으로 이용하는 것이 적절하다. 그 세원의 일부를 지방정부가 활용할 필요가 있는 경우에도 중앙정부가 일괄 징수하고 그중 일정비율을 징수지역별 또는 정형화된 배분방식에 따라 각 지방정부에 교부하는 방법이 바람직하다.

그외에도 바람직한 지방세구조가 갖추어야 할 요건으로는 세목수가 지나치게 많지 않아야 하고, 동일 세원에 대하여 여러 다른 세목으로 중복과세하는 것을 피하고 가급적으로 단일세형태로 과세해야 할 것이며, 행정편이를 위하여 조세저항이 적고 소수 주민 또는 특수행위에 한정되는 세목에 의존하기 보다는 대다수 주민에게 세부담이 부과되고 그 비용이 확실히 인식되는 세목을 지방세의 기간세목으로 활용해야 한다는 기준들이 제시될 수 있다.

물론 현실적으로 존재하는 기존의 지방세구조는 그 나라의 복잡한 역사적 전통과 관행, 그리고 입법과정에서의 정치적 타협등의 복합적인 산물이며 이론적으로 이상적이라 생각되는 원칙에 따라 백지에 그려진 제도는 아니다. 과세권의 자주성이라는 기준에서 제기된 지

방세의 자율성 강화와 지방정부 수입중에서의 지방세 비중 제고라는 자명한 듯한 논리도 현실적으로는 지역간 재정력의 형평성을 심화시키게 된다는 문제와 상치되기 때문에 매우 신중하게 그리고 점진적으로만 추진될 수 있다는 점이 이미 위에서 지적된 바 있다. 바람직한 지방세 구조의 논의에서 제기되는 논리나 개혁방향의 설정 역시 중장기적인 제도개혁의 목표로 생각되어야 하며 단기적으로 기존제도를 좀 더 바람직한 지방세구조로 개혁하는 과업은 현실적인 여건들을 감안하면서 점진적으로 접근되어야 할 것이다.

VI. 結 論

1990년대에 와서 동구의 구사회주의 국가들이 시장경제체제로 전환하면서 이들 나라에서의 연방제와 중앙집권제가 와해 또는 약화되고 지역단위 또는 소수민족 단위의 독립 또는 강화된 지방자치의 새로운 대세로 나타나게 되었다. 같은 시기에 많은 개발도상국에서도 민주화와 분권화를 위한 개혁을 추진하게 되어 1980년대에 일부 OECD국에서 시작되었던 분권화와 지방자치 강화의 물결이 과히 세계적인 추세로 확산하게 되었다.

그 뿐만 아니라 1990년대에는 전세계적으로 주민들의 '삶의 질' 향상에 대한 관심이 고조되어 삶의 질을 주로 구성하는 지방공공재의 질과 수준 향상 그리고 그것을 가능하게 하는 지방정부의 권한과 자주적 재원 확충에 관심이 집중되고 있다.

지방자치와 분권화가 지방공공재를 가장 효율적으로 공급할 수 있다는 논리는 경제적으로 주로 지방자치와 지방재정의 자율성이 보장될 때 지역주민의 선호가 가장 효과적으로 반영될 수 있고 지방공공재로 인한 편익과 비용을 연계시켜 자원의 효율적 배분을 가능하게 한다는 경제이론에 그 근거를 두고 있다.

지방정부의 재원은 일반적으로 지방세와 사용료등 세외수입과 상급정부로부터 교부받는 이전재원으로 구성되고 있으며 그 중 핵심이 되는 재원이 지방세이다. 지방재정의 자율성은 지방재원의 대부분이 자주적 재원으로 구성되고 있고 그 중에서도 특히 지방세에 대한 자율적 과세권이 보장될 때 가능하게 된다. 우리나라의 현행 지방세는 지방정부의 자율적 과세권이 크게 제한되고 있어서 장기적으로는 자율성 강화를 위한 제도개혁이 요청된다. 그러나 현재의 극심한 지역간 경제력의 격차를 감안할 때 단기적으로는 그러한 개혁은 신중하게 그리고 점진적으로 추진될 수밖에 없으며 지방의 자주적 재원을 강화하는 방향으로의 지방재정조정제도 개선을 병행하는 방향에서 이루어져야 할 것이다.

끝으로 바람직한 지방세가 갖춰야 할 기준요건을 검토하고 그에 따라 구상될 수 있는 바

람직한 각급 정부별 조세구조의 대체적인 방향을 제시하였다. 기초지방정부는 단순화된 재산세를 기간세목으로 하고 부족한 세입신장성은 중앙정부 세목인 개인소득세에 연계된 지방개인소득세로 보완하고 지역공동체 의식 강화를 위하여 주민세를 강화하는등의 개혁목표를 제시했다. 광역지방정부는 지방소비세를 기간세원으로 하고 국세인 부가가치세의 일정 비율을 중앙정부의 공동이용하는 방향이 바람직하다. 중앙정부는 지금과 같이 법인소득세와 개인소득세, 부가가치세, 그리고 무역관련세등을 계속 중심세목으로 유지할 수 있다. 이들 제시된 조세구조를 장기적인 구조개편 방향으로 설정하되 실제의 조세개혁은 점진적으로 추진되어야 함은 물론이다.

參 考 文 獻

- 곽채기, “국가재원의 지방이양”, 「지방화시대의 지방재정확충방안」, 한국지방재정공제회, 1995. 11.
- 노기성·오영수, “지방자치제 실시에 대비한 지방세제개선방안”, 노기성,유일호(편) 「국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 1994, pp. 59~91.
- 박정수, 「중앙-지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배」, 한국조세연구원, 1994. 8.
- 이영희, 「국세와 지방세의 합리적 세원조정방안」, 한국지방행정연구원, 1993. 2.
- 윤건영, “지방세제의 근본적 개혁방향”, 「지방세 개혁을 위한 정책세미나 논문집」, 한국조세학회, 1995. 12, pp. 3~40.
- 최 광, “지방세제:근본적 개혁의 방향과 정책방향”, 「국세」, 1995. 8.
- Bahl, Roy, “The Decentralization of Government,” 「한국재정50년의 회고와 전망」 (「50 Years of Public Finance in Korea: Retrospection & Perspectives」), 한국재정학회, 한국지방행정연구원, 1995. 10.
- Bahl, Roy and Shyam Nath. “Public Expenditure Decentralization in Developing Countries,” 「Government and Policy」, Vol. 4, 1986, pp. 405~418.
- Bird, Richard M. and Enid Slack. “Financing Local Government in OECD Countries: The Role of Local Taxes and User Charges,” in Owens, Jeffrey and Giorgio Panella

- (ed) 「Local Government: an International Perspective」, North-Holloand, 1991.
- Bocherdering, T.E. and R.T. Deacon. “The Demand for the Services of Non-Federal Governments,” 「American Economic Review」, Vol. 62, No. 5, 1972, pp. 891~901
- Oates, W.E. “Fiscal Decentralization and Economic Development,” 「National Tax Journal」, Vol. 46, No. 18, 1993, pp. 237~243
- Owens, Jeffrey and John Norregaard, “The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries,” in Owens, Jeffrey and Giorgio Panella (ed) 「Local Government: an International Perspective」, North-Holloand, 1991.
- Panella, Giorgio. “Local Government Finance: The Need for Resource Diversification,” in Owens, Jeffrey and Giorgio Panella (ed) 「Local Government: an International Perspective」, North-Holloand, 1991.
- Smith, Stephen. “Reasons for the Decentralization of Government,” in Owens, Jeffrey and Giorgio Panella (ed) 「Local Government: an International Perspective」, North-Holloand, 1991.
- Tatsos, Nicolas. “The Choice between Different Sources of Finance,” in Owens, Jeffrey and Giorgio Panella (ed) 「Local Government: an International Perspective」, North-Holloand, 1991.