

地方自治團體의 稅源擴充을 위한 國稅의 地方稅移讓 研究

An Empirical Study on the Impact of Tax Sources adjustment on the vertical
balance Central and Local Government

羅 輝 紋

(韓國地方行政研究院 研究員)

<目 次>

- | | |
|------------------|------------------|
| I. 序論 | IV. 稅源分布의 實證的 分析 |
| II. 稅源配分의 理論的 模型 | V. 結論 |
| III. 研究設計 | |

<ABSTRACT>

The purpose of this paper is to empirically study the impact of tax source adjustment on the vertical balance between central and local government.

The scope of this research consists of three parts. The scope of time is from 1986 to 1993, the scope of space includes metropolitan cities, provinces, and the scope of the subject is the national tax. The analysis is performed with Atkinson index, coefficient of variance, variance of logs, Theil's Entropy index, which are popular indices used in the theory of income distribution. The results of this research are as follows.

According to the results of analysis on national tax with the analysis by sources, the equal tax source throughout the nation is income, the equal tax sources among metropolitan cities are income, consumption and the equal tax sources among provinces is income. The results show that the tax sources that can be handed to local tax among national tax is income. In the case that income is handed to local tax, it is proper to make it metropolitan city and provinces tax for the income among metropolitan city and provinces to be equal.

According to the results of analysis on national tax with the analysis by kind of tax, the equal tax source throughout the nation is income tax, the equal kinds of tax among metropolitan city are income tax, stamp tax, value add tax and the equal kinds of tax among province are income tax, corporation tax, value add tax. The kind of tax that do not cause the inequality among local governments but amplify local tax revenue are income tax and value add tax. In the case that income tax is handed to local tax, it is proper to make it metropolitan cities and provinces tax for the income tax among metropolitan city and province to be equal.

I. 序 論

지방자치란 일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성하여 국가(중앙정부)의 일정한 감독아래 그 지역안의 공동문제를 자기부담에 의하여 스스로(또는 대표자를 통하여) 처리하는 것을 말한다(최창호, 1995: 45-46). 우리나라에서의 지방자치는 1961년 이래로 유보되어 오다가 1991년 4월 15일 기초의회와 7월 8일 광역의회가 구성됨으로써 재실시되게 되었다. 지방자치의 실시는 민주헌법의 제정과 함께 한국인의 정치적 자결능력을 입증해주고 정치권력의 정당성과 정부부문의 대표성을 확립해주는 주요한 전기를 마련하는 것이라고 볼 수 있다(오연천, 1988: 1).

그동안 지방자치제의 실시가 유보되어 왔던 여러가지 이유중에 하나는 지방재정의 취약성과 지역적 불균등때문이었다. 이러한 사실들은 지방자치제실시의 전제조건으로서 지방재정의 확충이 무엇보다도 중요하다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 지방재정의 확충은 두가지의 의미가 내포되어 있다. 하나는 지방재정의 절대적 수준을 향상시킴으로서 재정자립수준의 기반을 조성하여야 한다는 것이고, 다른 하나는 자치단체간의 재정적 불균등을 완화하는 것이라 볼 수 있다. 따라서 지방재정의 절대적 수준을 향상시켜야 한다는 과제와 균형발전, 지역격차의 해소 등 국가적·사회적 정책목표달성을 위한 지방재정의 지역간 불균등완화라는 과제는 항상 결부되어 제기된다고 볼 수 있다.

지방재정을 확충하기 위한 방안을 강구하려는 노력은 지방자치가 실시되기 이전부터 많은 논의가 있어 왔다. 이러한 논의는 중앙 - 지방정부간 세목의 재조정을 통한 확충방법, 기존 조세체계내에서 지방세제의 개편을 통한 확충방법, 신세원을 개발하여 재정을 확충하는 방법으로 분류할 수 있다.

그러나 지금까지 우리나라에서 시도되었던 재정의 확충방법은 지방세원(tax source)이 일부 지역에 편중되어 있음으로 인하여 나타나는 지역적 불균등문제 때문에 별다른 효과를 보지 못하고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 지방재정의 전반적인 자립수준을 향상시키기 위한 방안으로서 국세의 일부를 지방세로 전환한다고 할 때, 만일 전환대상 세목의 지역적 분포가 기존 지방세원의 지역적 분포보다 더욱 불균등한 것이라면 지방세입의 지역적 불균등이 심화될 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 이런 점에서 일부 국세의 지방이관을 중심으로 한 국세·지방세의 합리적 조정과 상위·하위자치단체간 재배분을 구상함에 있어 특정세목의 세원분포수준은 중요한 판단기준의 하나로 간주되고 있다. 따라서 세원이나 과세표준(tax base)의 지역적 분포와 편중의 정도를 정밀하게 파악하는 것은 중앙·지방간 세

원의 재배분과 지방세체계의 정비에 선행되어야 할 작업이라고 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 지방자치단체간 재원의 불균등을 완화시키면서 재정을 확충할 수 있는 방안을 찾고자 하는 연구목적을 가지고 있다.

II. 稅源配分の 理論的 模型

1. 稅源配分原則

Musgrave(1983)와 King(1984) 등은 세원배분의 기준으로서 균등한 조세부담과 징세비용의 최소원칙을 근거로 하여 다음과 같은 배분원칙을 제시하고 있다. 첫째, 누진적인 재분배 목적의 조세는 중앙정부가 담당하여야 한다. 둘째, 경기안정화 목적에 적합한 조세는 중앙정부에 할당하여야 하고 지방자치단체의 조세는 경기의 변동에 따라 영향을 적게 받는 세목이 바람직하다. 셋째, 조세의 과표가 지역적으로 심하게 편재되어 있는 세목은 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하다. 넷째, 이동성이 있는 세원은 중앙정부가 관할하는 것이 지방자치단체가 관할하는 것보다 더 낫다. 다섯째, 정주(residence)에 관련된 세원, 즉 최종적인 소비자에게 판매되는 단계에 부과되는 매상세(sales tax)나 물품세 등은 지방자치단체, 특히 시·도와 같은 광역자치단체가 담당하는 것이 바람직하다. 여섯째, 전적으로 이동성이 없는 요소에 대한 과세는 기초단위의 지방자치단체가 담당하는 것이 바람직하다. 일곱째, 응익세와 사용료 등은 모든 단위의 정부에 적합할 수 있다(박정수, 1993: 56-59).

McLure(1983)는 Gordon, Brennan, Buchanan, Musgrave, Mathews 등의 견해를 종합하여 세원배분의 기준으로서 다음의 다섯가지 결론을 제시하고 있다. 첫째, 이동성이 높은 세원은 중앙정부에, 반면 완전히 고정되어 있는 세원의 경우는 지방자치단체, 그중에서도 기초자치단체에 배분하는 것이 경제적인 논리와 행정의 편의를 고려할때 바람직하다. 둘째, 개인소득세, 소매매상세와 기타 간접세와 같은 주거기준세원이 부가가치세, 법인소득세와 같은 원천기준세원보다 지방자치단체의 배분에 더 적합하다. 셋째, 과표가 지리적으로 이동성이 없더라도 전국적으로 균등하게 분포되어 있지 않은 자연자원에 대한 원천근거조세는 경제적인 왜곡과 나아가 불균등배분의 문제를 야기할 수 있기 때문에 중앙정부의 세원으로 바람직하다. 왜냐하면 불공평한 수입은 원천이 풍부한 지역으로 하여금 공공서비스는 많게, 반면에 세금은 적게 부과할 수 있도록 함으로써 노동과 자본을 과도하게 유인할 수 있기 때문이다. 넷째, 일반적으로 지방자치단체간의 재정력은 매우 불균등하므로 균등한 배분은

위한 노력이 필요하며 물론 이 기능은 중앙정부가 담당하는 것이 적절하다. 마지막으로 각각의 정부에 배분되는 수입은 지출수요와 일치하지 않는 것이 보통이다. 특히 중앙정부는 지방자치단체에 비해 징세에 있어서 비교우위에 있으므로 수직적인 교부금도 필요하다(박정수, 1993: 56-59).

Owens와 Norregaard(1991)는 세원배분의 기준으로서 지방자치단체의 세원으로 적합한 것은 효율적이고 공평한 세원의 특성을 가진 것이어야 한다고 주장하면서 다음의 여섯가지 원칙을 제시하고 있다.

첫째, 과표는 이동성이 크지 않아야 한다. 그 이유는 이동성이 큰 과표일 경우 납세자가 고율지역에서 저율지역으로 이동하게 되므로 과세권이 제약받게 되기 때문이다. 둘째, 지방자치단체의 책임성(accountability)을 강조할 수 있도록 세원이 명료하여야 한다. 셋째, 지방자치단체의 지출수요를 충당할 수 있을 만큼 신장성이 충분해야 하며 안정성과 가측성이 필수적이다. 넷째, 지역주민이 아닌 대상이 조세부담의 주체가 되는 조세전가가 세원의 큰 비중을 차지해서는 안된다. 이는 편익과 조세부담과의 연계를 약화시킨다는 문제를 발생시키기 때문이다. 다섯째, 세원관리가 용이해야 한다. 여섯째, 부유한 납세자가 다른 지역으로 이동할 만큼 누진정도가 심해서는 안된다(박정수, 1993: 56-59).

지금까지 살펴본 학자들의 세원배분원칙들을 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 세원배분원칙들의 요약

구분	Musgrave & King	McLure	Owens & Norregaard
누진성	○		○
안정성	○		○
보편성	○	○	
이동성	○	○	○
정주성	○	○	
명확성			○
신장성			○
조세전가			○
세원관리			○

<표 1>에 의하면 세원배분원칙은 세원의 누진성, 세원의 안정성, 세원의 보편성, 세원의 이동성, 세원의 정주성, 세원의 명확성, 세원의 신장성, 조세전가, 그리고 세원관리의 용이성 등이다. 세원의 이동성은 Musgrave & King, McLure, Owens & Norregaard가 공통적으로 제시하고 있는 세원배분원칙이다. 세원의 누진성과 세원의 안정성은 Musgrave &

King, Owens & Norregaard에 의하여 제시되는 세원배분원칙이고, 세원의 보편성과 세원의 정주성은 Musgrave & King, McLure가 제시하고 있는 세원배분원칙이다. 이외에도 Owens & Norregaard는 세원의 명확성, 세원의 신장성, 조세전가, 그리고 세원관리의 용이성 등을 세원배분원칙으로서 제시하고 있다.

이러한 세원배분원칙들중 공통적으로 제시하고 있는 5가지의 원칙만을 가지고 중앙정부와 지방자치단체에 대한 세원배분기준을 제시하면 <표 2>와 같다. 먼저 세원의 누진성은 세원이 누진적인 것일 수록 중앙정부(또는 상위자치단체)의 세원으로 하고, 누진정도가 약한 것일 수록 지방자치단체(또는 하위 자치단체)의 세원으로 하는 것이 적당하다는 것이며, 세원의 안정성은 세원이 안정적이지 않은 것일 수록 중앙정부(또는 상위 자치단체)의 세원으로 하고, 세원이 안정적인 것일 수록 지방자치단체(또는 하위 자치단체)의 세원으로 하여야 한다는 것이다. 세원의 보편성은 세원이 보편적이지 않을수록 중앙정부(또는 상위 자치단체)의 세원으로 하고 세원이 보편적인 것일 수록 지방자치단체(또는 하위 자치단체)의 세원으로 하여야 한다는 것이며, 세원의 이동성은 세원의 이동이 많은 것일 수록 중앙정부(또는 상위 자치단체)의 세원으로 하고 세원의 이동이 작은 것일 수록 지방자치단체(또는 하위 자치단체)의 세원으로 하여야 한다는 것이다. 그리고 정주에 관련된 세원은 다른 세원에 비하여 지방자치단체, 특히 하위 자치단체의 세원으로서 적합하다는 것이다.

<표 2> 중앙정부와 지방자치단체에 대한 세원배분기준

구 분	중앙정부	지방자치단체
누진성	누진성이 강한 세원	누진성이 약한 세원
안정성	안정성이 없는 세원	안정성이 많은 세원
보편성	보편적이지 않은 세원	보편적인 세원
이동성	이동성이 많은 세원	이동성이 없는 세원
정주성	-	정주와 관련된 세원

2. 稅源配分原則으로서 稅源의 普遍性

세원배분의 기준은 지금까지 제시한 기준중 어떤 것을 사용하여도 가능하다. 예를 들면 세원배분의 기준을 공공재의 편익범위로 설정할 경우에도 국세와 지방세, 광역자치단체의 세와 기초자치단체의 세에 대한 구분은 가능하다. 그러나 이러한 기준에 의한 세원의 구분은 형식적으로는 가능하지만 실질적으로는 불가능하다고 볼 수 있다. 그 이유는 국세와 지

방세간의 세원분포 또는 지역간의 재정불균등 등을 감안하여 세원이 조정되고 있기 때문에 국세와 지방세의 부과·징수 등 형식적인 구분은 명확할 수 있으나 실질적인 구분은 모호해질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 세원분포나 지역간의 재정불균등 등을 고려한 세원조정이 이루어져야 한다.

이러한 세원의 보편성을 기준으로 세원을 배분하려는 논의는 앞에서 살펴본 바와 같이 Musgrave(1983), King(1984), 그리고 McLure(1983) 등에 의하여 공통적으로 이루어져 왔다. 즉 이들이 공통적으로 제시하고 있는 원칙은 자치단체간에 불균등을 초래할 수 있는 조세는 중앙정부의 세목으로 하고 균등한 세원의 것은 지방자치단체의 세목으로 한다는 원칙이다.

본 연구에서는 여러 학자들에 의하여 다양하게 제시된 세원배분원칙중에서 세원의 보편성을 세원배분의 기준으로 삼고자 한다. 세원의 보편성을 기준으로 세원을 배분할 경우 가장 불균등도가 심한 세원은 국세, 그 다음은 광역자치단체의 세, 그리고 가장 균등한 것이 기초자치단체의 세가 된다는 것이다.

이러한 주장은 과세대상이 되는 세목의 세원이 전국적으로 어느 정도 고르게 분포하고 있느냐 하는 것이 세원재조정의 평가기준에 있어 중시되어야 할 하나의 기준이라는 것이다. 특히 우리나라는 지방세수입이 몇몇 대도시와 일부지역에 편중되어 있어 세목의 재조정이 필요하며 이때 세목재조정의 평가기준으로서 세원의 지역적 불균등정도를 고려하여야 하는 것은 당연하다.

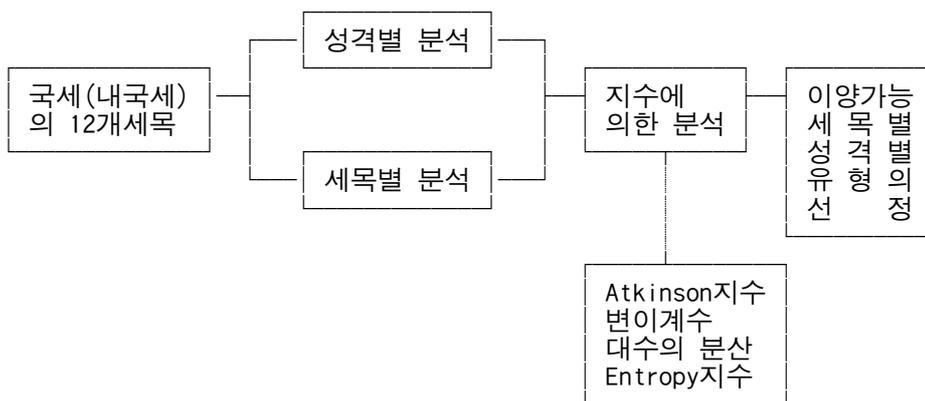
규범적 입장에서 다른 조건이 동일한 한 어떤 조세의 과세기초가 지역적으로 크게 불균등한 것이라면 중앙정부(또는 상위단체)의 세원으로 배정하고, 과세기초가 상대적으로 균등한 분포를 보이는 것이라면 지방자치단체(또는 하위정부)의 세원으로 배정하는 것이 바람직하다는 것이다. 왜냐하면 과세대상이 되는 세원의 지역적 격차가 심할 경우 이에 대한 지방세의 부과가 세입구조의 지역적인 불균등을 촉진시켜, 결국 불균등시정을 위한 중앙정부의 추가적인 노력이 이루어져야 하기 때문에 지방자치단체의 기간이 되는 재원으로서는 적합하지 않다는 것이다.

Ⅲ. 研究設計

1. 分析의 틀

본 연구는 국세의 세목중 지방세로 이양가능한 대상을 선정하여 이를 지방세로 이양함으로써 지방자치단체간 재원의 불균등을 야기시키지 않은채 재원을 확충하고자 하는 연구목적 을 가지고 있다. 이러한 연구목적 을 충족시키기 위하여 <그림 1>과 같은 분석의 틀을 가지고 연구를 수행하였다.

<그림 1> 분석의 틀



본 연구는 종단적 분석방법을 사용하는 것으로 1986년부터 1993년까지의 시간적 범위를 가지고 있다. 공간적 범위는 15개 광역자치단체를 대상으로 하였다. 본 연구의 대상적 범위, 즉 분석대상은 국세이다. 국세는 각 자치단체별로 부담하는 국세부담액을 기준으로 하였으며, 세목별 분석과 성격별 분석을 병행하였다. 이때 모든 단위는 1인당 세부담액으로 하였다. 그 이유는 인구수에 의하여 그 규모가 달라질 수 있기 때문에 동일한 조건하에서 분석 결과를 도출하기 위해서이다.

분석에 사용한 지수는 Atkinson지수, 변이계수(coefficient of variance), 대수의 분산 (variance of logs), 그리고 Entropy지수이다.

이러한 지수를 사용하여 분석한 불균등도를 통하여 국세로부터 지방세로 이양가능한 세목 및 성격별 유형을 선정하였다.

2. 分析의 節次 및 判定基準

국세를 분석하기 위하여 사용한 자치단체별 국세부담액은 각 자치단체의 인구로 나눈 1인당 국세부담액으로 환산하여 사용하였다. 또한 세목별·성격별 분석을 하기 위하여 사용한 자료도 인구수를 고려한 1인당 부담액으로 하였다. 그 이유는 인구라는 변수에 의하여 국세부담액이 많은 차이를 보이고 있기 때문에 이를 미연에 방지하기 위해서이다.

국세의 경우는 먼저 자치단체별 국세징수액을 세무서별 징수액을 통하여 재분류하였다. 이렇게 분류된 자치단체별 국세부담액을 다시 광역자치단체, 특별시·광역시, 그리고 도로 구분하였다. 이러한 자료를 4개의 지수를 통하여 분석을 하였다. 그 다음은 광역자치단체, 특별시·광역시, 도의 세목별 국세부담액을 산출하였다. 이러한 세목별 국세부담액을 다시 성격별로 분류하여 성격별 부담액을 산출하였다. 이렇게 구해진 세목별·성격별 국세부담액을 4개의 지수를 통하여 분석하였다.

이러한 분석을 통하여 얻은 불균등도에 대한 판정기준은 다음과 같다. 먼저 광역자치단체의 성격별·세목별 분석결과에 대한 판정기준을 살펴보면, 광역자치단체의 1인당 국세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 성격별·세목별 분석결과 나타난 값이 광역자치단체의 1인당 국세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

특별시·광역시의 성격별·세목별 분석결과에 대한 판정기준을 살펴보면, 특별시·광역시의 1인당 국세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 성격별·세목별 분석결과 나타난 값이 특별시·광역시의 1인당 국세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

도의 성격별·세목별 분석결과에 대한 판정기준을 살펴보면, 도의 1인당 국세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 성격별·세목별 분석결과 나타난 값이 도의 1인당 국세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

이렇게 하여 산출한 분석결과를 통하여 국세로 부터 이양가능한 세목 및 성격유형을 찾아내어 이를 지방세로 이양하는 방안을 강구하였다. 이양가능대상세목의 선정은 불균등한 것으로 판정된 세목의 경우 그대로 국세로 존치시키며, 균등한 것으로 판정된 세목을 지방세로 이양하고자 하였다.

3. 分析方法

세수의 균등배분정도를 측정하는 방법으로서 사용할 수 있는 지수는 다양하게 존재하고 있다¹⁾. 이는 현재 사용되고 있는 지수가 각각의 장단점을 가지고 있기 때문에 세수의 균등배분정도를 측정하기 위한 하나의 정확한 지수를 찾기가 어렵기 때문이다. 따라서 다양한 지수를 동시에 사용함으로써 각 지수간의 단점을 보완하는 방법이 유용하다. 이러한 이유 때문에 본 연구에서도 다양한 지수를 이용하여 지역간 세수의 균등배분정도를 측정하고자 한다.

광역자치단체간과 기초자치단체간 세수의 균등배분정도를 측정하는 방법은 Atkinson지수, 변이계수(coefficient of variance), 대수의 분산(variance of logs), Theil의 Entropy지수, Lorentz곡선 및 Gini계수, Khetan - Poddar(1976)지수, Kuznets지수, 피어슨의 비대칭도 지수(Pearson's coefficient of skewness), Suits지수, 표준편차(standard deviation), 십분위비율(deciles distribution ratio), 재정집중지수(fiscal concentration index) 등이 있다.

우리나라에서 이러한 지수를 가지고 이루어진 연구는 지방재정력을 측정하기 위하여 사용한 지수와 소득격차분석에 사용한 지수로 이분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 재정력격차에 사용된 것은 자치단체의 순위를 매기는 단순한 방법(한국지방행정연구원, 1988)으로부터 가중변이계수(고재학, 1988; 오연천, 1986; 1987; 김종순, 1995; Williamson, 1968), 표준편차(김종순, 1995; 김해동, 1986), 재정집중력측정지수(김종순, 1995; 이계식, 1988; 이계식외, 1990)이며²⁾ 소득격차분석에 이용된 것은 Atkinson지수(1970; 이재기, 1992), Khetan-Poddar지수(1976; 이계식, 1988; 이재기, 1992), Suits지수(1977; 이재기, 1992), Theil의 Entropy지수(1967; 이재기, 1992) 등이다³⁾.

이러한 불균등지수는 가장 균등하게 배분된 상태를 출발점으로 하여 현실의 분배상태가 얼마나 떨어져 있는가를 측정한다는 의미를 가지고 있다(이준구, 1993: 231-232). 이를 측정하기 위한 방법에는 서수적(ordinal)인 방법과 기수적(cardinal)인 방법의 두가지가 있다. 먼저 서수적인 개념에 의하여 측정을 할때의 장단점을 살펴보면 다음과 같다. 서수적(ordinal)인 개념에 입각하여 균등배분의 정도를 평가하게 되면 기수적(cardinal)인 개념에 입각하여 균등배분의 정도를 평가하는 경우보다 다음과 같은 장·단점을 가지게 된다.

- 1) 지수란 일반적으로 동일한 통계집단에 있어서 통계수자의 크기를 비교하기 위해 일정한 수치를 기준으로 하고 이에 대응하는 다른 각 수치를 이에 대한 비율로 표시한 것을 말한다(강오전, 1983)
- 2) 재정집중력지수란 지니계수와 로렌즈곡선을 통한 측정방법을 말한다.
- 3) 그의 김수근·김준한·박종구 등(1990)에 의하여 지방재정조정제도의 형평성 효과분석에 대한 논문이 있다. 이 논문에서의 측정지표는 후생함수와 비용지수이다.

먼저 서수적 평가는 기수적 평가보다 가치판단의 개입폭이 훨씬 작다는 장점을 가지며, 이는 대부분의 사람들이 수긍할 수 있는 평가를 내릴 수 있기 때문이다. 반면에 서수적인 개념에 입각하여 불균등배분의 정도를 평가한다는 것은 분배상태가 불균등한 배분의 정도 그 자체나 분배상태간의 정도차를 구체적인 숫자로 표현하지는 않음을 뜻한다. 따라서 서수적 평가는 모든 경우에 명백한 판단을 가능하게 해주지는 못하고 많은 경우를 판단불가능한 채로 남겨 놓을 수밖에 없다는 결점을 가지게 된다. 대표적인 경우가 분배의 상태를 Lorentz곡선으로 옮겨 여러 곡선간의 상대적인 위치에 입각하여 불균등정도의 서열을 매기는 방법이다. 그러나 이러한 경우 다음과 같은 문제점이 발생한다. 즉 여러 분배상태의 완전한 순위배정에까지는 이르지 못하고 단지 부분적인 순위배정만을 가능하게 해준다는 점이다. 그 이유는 두개이상의 Lorentz곡선이 교차함으로써 어느 하나의 Lorentz곡선이 다른 것보다 위쪽에 있다는 말을 할 수 없을 경우에는 이 기준이 적용될 수 없기 때문이다⁴⁾.

기수적 방법이란 분배의 상태를 대표하는 하나의 수치를 구해내고 이에 입각하여 비교하는 것을 말한다. 따라서 숫자의 단순한 비교를 통해 모든 경우에 완전한 순위배정이 가능하다. 그러나 가치판단이 필요하다는 문제점을 가지고 있다.

결국 서수적인 방법으로 균등배분의 정도를 비교·평가하는 것은 많은 경우에 그 적용이 불가능하게 된다는 결점이 있다. Lorentz곡선이 서로 교차함으로써 어느 한 상태가 다른 상태보다 더욱 평등하다고 분명히 말할 수 없는 경우를 흔히 보게 되며 이러한 경우 기수적인 균등배분의 지수를 사용함으로써 문제를 해결할 수 있다. 서수적인 방법으로부터 기수적인 방법으로 옮겨가기 위해서는 추가적인 가치판단을 필연적으로 도입해야 한다는 문제점이 있음에도 불구하고 아무런 판단도 가능하지 않은 상태보다는 비록 제한된 의미를 가지는 것이라도 어떤 판단이 가능한 상태가 더 낫기 때문에 기수적인 사용이 정당화될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기수적인 방법에 의하여 이를 분석하였다.

본 연구에서는 여러가지 지수들중에서 Atkinson지수, 변이계수(coefficient of variance), 대수의 분산(variance of logs), Theil의 Entropy지수의 4가지 지수를 사용하고자 한다. 4개의 지수를 선정한 각각의 이유를 살펴 보면, 먼저 Atkinson지수의 경우 ϵ 값을 변화시킴으로써 여러가지 지수를 사용한 것과 유사한 효과를 볼 수 있다는 장점 때문이다. 변이계수의 경우는 지역간 균등도를 측정하는데 가장 많이 이용되고 있는 방식일 뿐만 아니라 큰 값 또는 작은 값의 어느 특정부분에 가중치를 두지 않은채 균등도를 측정할 수 있다는 지

4) Atkinson(1970)이 제시한 변수를 보면 12개국간 66쌍의 상호비교에서 오직 16쌍의 비교에서만 Lorentz곡선이 교차하지 않았다는 것을 볼 수 있다. 즉 서수적 비교가 가능한 것은 전체 고려대상의 1/4에도 못미친다는 것이다.

수상의 특성때문에 선정하였다. 대수의 분산은 계산이 단순하면서도 상위의 큰 값의 변화 보다는 작은 값의 변화에 불균등도가 보다 민감하게 반응한다는 특성이 있기 때문에 선정하였고, 마지막으로 Entropy지수의 경우는 계산과정은 복잡하지만 상위의 큰 값의 변화에 민감한 반응을 보이지 않기 때문에 선정하였다.

IV. 稅源分布의 實證的 分析

1. 性格別 分類에 의한 稅源分布의 分析

1) 全國의 分析結果

국세에 대한 1인당 부담액을 기준으로 15개 광역자치단체로 구분하여 분석한 결과를 제시하면 <표 3>과 같다. 이러한 분석을 한 이유는 크게 두가지이다. 첫째는 국세중에서 이 양가능한 성격, 즉 자치단체간 균등하게 배분되어 있는 세원을 발견함으로써 이를 지방세로 전환할 수 있는 근거를 제시하기 위해서이다.

둘째는 성격별 분석의 결과 및 세목별 분석의 결과에 대한 판단기준으로 삼기 위해서이다. 성격별 분석결과의 판단기준은 각 지방자치단체에서 부담하는 각 자치단체의 1인당 국세부담액에 대한 분석결과로 나타난 수치이다. 즉 광역자치단체의 1인당 국세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 성격별 분석결과 나타난 값이 광역자치단체의 1인당 국세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

자치단체별 1인당 국세부담액을 기준으로 분석한 결과를 보면 1986년의 경우 Atkinson 지수를 기준으로 할때 소득과세가 매개변수에 관계없이 균등한 성격으로 나타났으며, 1987년과 1988년, 그리고 1990년, 그리고 1993년의 경우는 $\varepsilon = 0.5$ 를 제외한 다른 값에서 소득과세가 균등한 것으로 나타났다. 1989년의 경우는 타 연도와 달리 소비과세에서 균등한 것으로 나타났다. 1991년의 경우에도 소득과세에서 균등한 것으로 나타났으나 이때는 $\varepsilon = 0.5$, $\varepsilon = 1.5$ 에서 불균등한 것으로 나타났다. 1992년의 경우는 $\varepsilon = 3.0$ 에서 소득과세가 균등한 것으로 나타났다.

<표 3> 국세에 대한 성격별 분석결과(1986년 - 1993년)

구 분	Atkinson지수				변이 계수	대수의 분산	Entropy 지수
	0.5	1.5	2.0	3.0			
1986	전국	소득	소득	소득	소득	소득	소득
	광역시		소득	소득	소득	소득	
	도		소득	소득	소득	소득	
1987	전국		소득	소득	소득	소득	
	광역시						
	도		소득	소득	소득, 소비	소득	
1988	전국		소득	소득	소득	소득	
	광역시					소비	거래, 재산
	도			소득	소득	소득	
1989	전국			소비		소비	
	광역시					소비	거래, 재산
	도			소득			거래, 재산
1990	전국		소득	소득	소득	소득	
	광역시					소비	거래, 재산
	도				소득	소득	
1991	전국			소득	소득	소득	
	광역시						거래
	도	소득			소득	소득	소득
1992	전국				소득		
	광역시		소득			소비	소비
	도	소득				소득	소득
1993	전국		소득	소득	소득	소득	
	광역시		재산	재산	재산	소비	보유, 거래, 재산
	도	소득		소비		소득	소득

이러한 사실들을 토대로 살펴볼때 Atkinson지수의 다른 ϵ 값보다 $\epsilon = 3.0$ 에서 보다 일관적인 결과가 나타나고 있다. 즉 Atkinson지수 $\epsilon = 3.0$ 에서는 1986년부터 1993년까지 일관적으로 소득과세가 균등한 것으로 나타나고 있다. 다른 지수의 경우에는 1986년 대수의 분산과 Entropy지수에서 소득과세가 균등한 것으로 나타났으며, 1987년과 1988년에는 대수의 분산에서만 소득과세가 균등한 것으로 나타났다. 1989년에는 변이계수에서 소비과세가 균등한 것으로 나타났으며, 1990년, 1991년, 1993년에는 대수의 분산에서 소득과세가 균등한 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 우리나라의 1인당 국세부담액을 15개 광역자치단체를 기준으로 살펴볼때 소득과세가 균등한 것으로 나타났다는 것을 의미한다. 이는 지방자치단체간 균등하게 배분되어 있는 세원이 소득이라는 것을 의미한다.

2) 특별시·광역시의 분석결과

특별시·광역시에 대한 분석결과를 제시하면 <표 3>과 같다. 특별시·광역시의 성격별 분석결과에 대한 판정기준을 살펴보면, 특별시·광역시의 1인당 국세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 성격별 분석결과 나타난 값이 특별시·광역시의 1인당 국세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

연도별로 Atkinson지수를 기준으로 살펴볼 경우 1986년에는 소득과세가 균등한 성격으로 나타났다(단, Atkinson지수 $\varepsilon = 0.5$ 에서는 소득과세가 불균등한 것으로 나타남). 1987년부터 1991년사이에는 균등한 것으로 나타난 성격이 없으며, 1992년에는 $\varepsilon = 1.5$ 에서 소득과세, 1993년에는 $\varepsilon = 0.5$ 를 제외한 다른 3개의 매개변수에서 재산과세가 균등한 것으로 나타났다. 다른 지수의 경우는 1986년의 경우 대수의 분산에서 소득과세가 균등한 것으로 나타났으며, 1988년, 1989년, 1990년에는 변이계수에서 소비과세가, Entropy지수에서 거래세와 재산과세가 균등한 것으로 나타났다. 1991년에는 Entropy지수에서 재산과세중 거래세가 균등한 것으로 나타났으며, 1992년에는 변이계수와 Entropy지수에서 소비과세가 균등한 것으로 나타났다. 그리고 1993년에는 변이계수에서 소비과세, Entropy지수에서 보유세, 거래세, 그리고 재산과세가 균등한 것으로 나타났다.

결국 이러한 현상은 Atkinson지수를 기준으로 할때 특별시·광역시간에 균등하게 배분되어 있는 세원은 소득과 재산이라는 것을 의미한다.

3) 도에 대한 분석결과

전국을 기준으로 살펴볼 경우 발전한 지역과 발전하지 못한 지역에 따라 경제력의 차이가 발생할 수 있으므로 규모·성격면에서 일면 상통한 점을 가지고 있는 도를 기준으로 분석하여 보면 <표 3>과 같다. 도의 성격별 분석결과에 대한 판정기준을 살펴보면, 도의 1인당 국세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 성격별 분석결과 나타난 값이 도의 1인당 국세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

1986년과 1987년의 경우 Atkinson지수를 기준으로 할때 $\varepsilon = 0.5$ 를 제외한 다른 3개의 매개변수에서 소득과세가 균등한 것으로 나타났으며, 1988년의 경우에는 $\varepsilon = 2.0$, $\varepsilon = 3.0$ 에서 소득과세, $\varepsilon = 3.0$ 에서 소비과세가 균등한 것으로 나타난다. 1988년의 경우는 $\varepsilon = 2.0$, $\varepsilon = 3.0$ 에서 소득과세가 균등한 것으로 나타나며, 1989년의 경우는 $\varepsilon = 2.0$ 에서 소득과세가 균

등한 것으로 나타난다. 그리고 1990년의 경우는 $\varepsilon = 3.0$, 1991년의 경우는 $\varepsilon = 0.5$, $\varepsilon = 3.0$ 에서 소득과세가 균등한 것으로 나타나며, 1992년에는 $\varepsilon = 0.5$ 에서 소득과세가 균등한 것으로 나타난다. 1993년에는 $\varepsilon = 0.5$ 에서 소득과세가, 그리고 $\varepsilon = 2.0$ 에서 소비과세가 균등한 것으로 나타난다. Atkinson지수에 의한 분석결과만을 본다면, $\varepsilon = 3.0$ 에서 보다 일관적인 결과치를 보이고 있다. 즉 1989년과 1993년을 제외한 다른 연도에서는 모두 소득과세가 균등한 것으로 나타났다. 다른 지수의 경우를 살펴보면, 변이계수의 경우 1992년과 1993년에 소득과세가 균등한 것으로 나타났다는 것을 보여주고 있으며, 대수의 분산은 1989년의 경우를 제외(1989년에는 거래세와 재산과세가 균등하게 나타났음)할때, 전 연도에서 소득과세가 균등한 것으로 나타나고 있다. Entropy지수의 경우에도 1991년, 1992년, 그리고 1993년에 소득과세가 균등한 것으로 나타났다는 것을 보여주고 있다.

이러한 분석결과를 통하여 알 수 있는 것은 도간의 비교에서도 균등한 세원은 소득과세라는 것이다. 따라서 지방세로 이양가능한 국세의 성격은 소득이라는 것을 알 수 있다.

2. 稅目別 分類에 의한 稅源分布의 分析

1) 전국의 분석결과

국세에 대한 성격별 분석은 어떠한 세목이 국세로부터 지방세로 이양가능한가에 대한 구체적인 세목을 찾아낼 수는 없다. 다만 국세중에서 어떠한 성격이 자치단체간에 균등하게 배분되어 있는가를 찾아낼 수 있을 정도이다. 여기에서는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 구체적인 세목을 가지고 분석을 하고자 한다.

국세의 지방세이양가능대상 세목을 선정하기 위하여 4가지의 지수를 사용하여 자치단체별·세목별로 분석한 결과는 <표 4>와 같다. <표 4>는 세무서별 징수액을 자치단체별로 분류하여 분석한 것이다. 즉 각 지방자치단체가 국세로서 부담하는 액수를 기준으로 분석한 것이다. 광역자치단체의 세목별 분석결과에 대한 판정기준을 살펴보면, 광역자치단체의 1인당 국세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 세목별 분석결과 나타난 값이 광역자치단체의 1인당 국세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

<표 4> 국세에 대한 세목별 분석결과(1986년 - 1993년)

구분	Atkinson지수				변이계수	대수의 분산	Entropy 지수
	0.5	1.5	2.0	3.0			
1986	전국	소득	소득	소득	소득	소득	소득
	광역시	소득	소득	소득	소득,부가	소득	소득
	도		소득,법인				
1987	전국	소득	소득	소득	소득,상속	소득	소득
	광역시	소득	소득	소득	소득,부가	소득	소득
	도		소득,법인, 특소,주세		소득,부가		
1988	전국	소득	소득	소득	소득,상속	소득	소득
	광역시	소득	소득	소득	소득	소득	소득
	도		소득,법인, 특소,주세	소득	소득,부가		
1989	전국	소득	소득	소득	소득	소득	소득
	광역시		인지	인지	인지	소득,부가	소득,부가
	도						
1990	전국	소득	소득	소득	소득	소득	소득
	광역시		인지	인지	인지	소득,부가	소득,부가
	도			소득	소득		소득
1991	전국	소득	소득	소득	소득	소득	소득
	광역시					소득,부가	
	도				소득		소득
1992	전국	소득	소득	소득	소득	소득	소득
	광역시					소득,부가	소득,부가
	도			법인			소득,법인
1993	전국	소득	소득	소득	소득	소득	소득
	광역시		인지	인지		소득,부가	소득,부가
	도	소득		법인,부가		소득	소득

15개 광역자치단체를 Atkinson지수를 기준으로 살펴볼 때 분석의 결과는 성격별 분석에서 알 수 있었던 것처럼 소득과세부분에서 지방세로 이양가능한 대상세목이 나타났다. 국세중 지방세로 이양가능한 대상세목은 분석결과 소득세로 나타났다. 소득세는 1986년부터 1993년까지 분석에 사용된 모든 지수에서 균등한 것으로 나타났다. 이외에도 1987년과 1988년에 Atkinson지수 $\epsilon = 3.0$ 에서 상속세가 균등한 것으로 나타났다.

이러한 사실은 소득이라는 세원이 자치단체간에 가장 균등하게 배분되어 있는 세원이라는 것을 의미한다. 따라서 소득세를 지방세로 할 경우 자치단체간 불균등을 야기시키지 않은채 지방자치단체의 세수를 신장시킬 수 있다는 결론을 도출할 수 있다. 소득세는 이론적

배경에서 살펴본 것처럼 이자소득, 배당소득, 부동산소득, 사업소득, 근로소득, 퇴직소득, 양도소득, 산림소득, 기타 소득 등 9개의 대상이 있는데 이 중에서 어떤 것이 가장 균등하게 나타나는가를 분석하여 소득세의 세원중 일부를 지방세로 이양하는 방안도 강구할 수 있을 것이다. 그러나 자료수집의 불가능으로 인하여 이러한 분석을 할 수는 없었다.

2) 특별시·광역시의 분석결과

특별시·광역시에 대한 세목을 분석하는 이유는 광역자치단체별로 살펴보았을 때 균등한 세목이 존재하는가를 밝히기 위함이며, 다른 하나는 전국에 대한 분석의 결과 나타난 소득세를 지방세로 이양하고자 할 때 특별시·광역시세로 해도 되는가를 알기 위함이다.

특별시·광역시에 대한 분석결과를 제시하면 <표 4>와 같다. 특별시·광역시의 세목별 분석결과에 대한 판정기준을 살펴보면, 특별시·광역시의 1인당 국세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 세목별 분석결과 나타난 값이 특별시·광역시의 1인당 국세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

세목별로 Atkinson지수를 기준으로 살펴보면, 1986년-1988년의 경우는 소득세가 전 지수에서 균등한 것으로 나타났으며, 1986년과 1987년의 경우 $\epsilon = 3.0$ 에서 부가가치세가 균등한 것으로 나타났다. 1989년, 1990년에는 $\epsilon = 0.5$ 일때를 제외하고 $\epsilon = 1.5$, $\epsilon = 2.0$, $\epsilon = 3.0$ 일때 인지세가 균등한 것으로 나타났으며, 1991년과 1992년에는 균등한 세목이 없는 것으로 나타났다. 1993년의 경우는 $\epsilon = 1.5$, $\epsilon = 2.0$ 에서 인지세만이 균등한 것으로 나타났다. Atkinson지수의 ϵ 값 중에서도 $\epsilon = 3.0$ 에서 보다 일관적인 결과치를 보이고 있다. 본 연구에서 사용한 다른 지수, 즉 변이계수, 대수의 분산, Entropy지수의 경우에는 1986년, 1987년, 1988년에 Atkinson지수와 동일하게 소득세가 균등한 것으로 나타났으며, 1989년에는 변이계수와 대수의 분산에서 소득세와 부가가치세, Entropy지수에서 부가가치세가 균등한 것으로 나타났다. 1990년에는 변이계수와 대수의 분산에서 소득세와 부가가치세, 그리고 Entropy지수에서 소득세, 인지세, 부가가치세가 균등한 것으로 나타났다. 1991년에는 변이계수에서 소득세와 부가가치세가 균등한 것으로 나타났으며, 1992년에는 변이계수와 대수의 분산에서 소득세와 부가가치세가 균등한 것으로 나타났으며, Entropy지수에서는 소득세, 토지초과이득세, 그리고 부가가치세가 균등한 것으로 나타났다. 1993년에는 변이계수와 대수의 분산에서 소득세와 부가가치세, 그리고 Entropy지수에서 부가가치세가 균등한 것으로 나타났다.

이러한 사실을 토대로 할때 특별시·광역시에서는 소득과세적 성격에 해당하는 소득세와 소비과세적 성격에 해당하는 인지세, 부가가치세가 균등한 세목이라고 할 수 있다.

3) 도의 분석결과

도에 대한 세목별 분석결과는 <표 4>와 같다. 도의 세목별 분석결과에 대한 판정기준을 살펴보면, 도의 1인당 국세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 세목별 분석결과 나타난 값이 도의 1인당 국세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

도에 대한 분석결과를 Atkinson지수를 기준으로 살펴보면, 1986년의 경우 $\varepsilon = 1.5$ 에서 소득세와 법인세가 균등한 것으로 나타났으며, 1987년에는 $\varepsilon = 1.5$ 일때 소득세, 법인세, 특별소비세, 주세, $\varepsilon = 3.0$ 일때 소득세와 부가가치세가 균등한 것으로 나타났다. 1988년에는 1987년과 동일하나 $\varepsilon = 2.0$ 에서 소득세가 균등한 것으로 나타난 점이 다르다. 1989년에는 균등한 것으로 나타난 세목이 나타나지 않았으며, 1990년에는 $\varepsilon = 2.0$, $\varepsilon = 3.0$ 에서 소득과세가 균등한 것으로 나타났으며, 1991년에는 $\varepsilon = 3.0$ 에서만 소득세, 1992년에는 $\varepsilon = 2.0$ 에서 법인세가 균등한 것으로 나타났다. 1993년에는 $\varepsilon = 0.5$ 에서 소득세, $\varepsilon = 2.0$ 에서 법인세와 부가가치세가 균등한 세목으로 나타났다. Atkinson지수의 ε 값 중에서 $\varepsilon = 1.5$, $\varepsilon = 3.0$ 에서 보다 일관적인 결과를 보이고 있다. 다른 지수의 경우에는 대수의 분산에서 1987년, 1988년, 1990년, 1991년에 소득세가 균등한 것으로 나타났으며, 1992년에는 대수의 분산에서 소득세와 법인세가 균등한 것으로 나타났다. 1993년에는 변이계수, 대수의 분산, Entropy지수에서 소득세가 균등한 것으로 나타났다.

이러한 사실을 토대로 할때 자치단체인 도에서 균등하게 나타난 국세의 세목은 소득과세적 성격을 가지고 있는 소득세, 법인세, 그리고 소비과세적 성격을 가지고 있는 부가가치세임을 알 수 있다.

3. 分析結果의 要約

국세에 대한 지금까지의 분석결과를 요약하면 <표 5>와 같다. 국세에 대한 전국의 성격별 분석결과는 1989년을 제외한 다른 연도에서는 소득과세가 균등한 세원으로 판명되었다. 1989년에는 소비과세가 균등한 세원으로 판명되었다. 이러한 사실은 전국의 지방자치단체 간에 가장 균등하게 배분되어 있는 세원은 소득이라는 것을 알려준다.

<표 5> 국세의 분석결과 요약(1986년 - 1993년)

구 분	성격별 분석결과	세목별 분석결과
전 국	소 득	소 득 세
특별시·광역시	소득, 소비	소득세, 인지세, 부가가치세
도	소 득	소득세, 법인세, 부가가치세

특별시·광역시에 대한 분석결과를 성격별로 보면 Atkinson지수를 기준으로 할때 소득과세와 소비과세가 균등한 세원으로 나타났으며, 다른 지수의 경우에는 소비과세와 재산과세가 균등한 것으로 나타난다. 특이할 만한 것은 조세의 원칙상 지방세로 적합한 재산과세가 1993년에 Atkinson지수에서 균등한 것으로 나타났으며, 다른 지수에서는 1988년이후 1993년까지 계속적으로 나타나고 있다는 사실이다. 1993년에는 다른 세원에 비하여 더 많은 지수에서 균등한 것으로 나타나 국세분 재산과세를 지방세로 이양가능하다는 근거를 남긴다. 특별시·광역시에 대한 성격별 분석결과는 결국 어떤 특정한 세원이 두드러지게 균등한 것으로 나타나는 것이 아니라 소득, 소비, 재산 모두가 대체로 균등한 것으로 나타난다. 이러한 현상은 광역시의 경우 대도시의 성격을 그대로 가지고 있어 소득, 소비, 재산이라는 세원에서 별다른 차이를 보이지 않는 것으로 보인다.

도에 대한 성격별 분석결과를 Atkinson지수를 기준으로 살펴보면 소득과세가 가장 균등한 것으로 나타난다. 다른 지수의 경우에도 소득과세가 가장 균등한 것으로 나타나 결국에는 도에서 가장 균등한 세원이 소득이라는 것을 알 수 있다.

이러한 사실을 토대로 할때 두가지 결론을 도출할 수 있는데 그 하나는 지방자치단체에서 부담하는 국세의 성격중 가장 균등한 것은 소득과세라고 할 수 있다는 것이며, 다른 하나는 국세중에서 지방세로 이양가능한 세원은 소득이라는 사실이다.

성격별 분석결과를 통하여 소득과세가 지방세로 이양가능하다는 결론을 도출하였다. 그러면 과연 국세중에서 어떠한 세목이 지방세로 이양가능한가를 살펴보기 위하여 세목별로 살펴보자.

전국에 대한 세목별 분석결과에 의하면 소득세가 1986년부터 1993년까지 분석에 사용한 모든 지수에서 균등한 것으로 나타나 소득과세중에서 소득세가 이양가능대상세목으로서 적당한 것으로 나타났다.

특별시·광역시에 대한 세목별 분석결과를 Atkinson지수를 기준으로 살펴보면, 1986년부터 1988년사이에는 소득세가 균등한 것으로 나타나며, 1989년부터 1993년까지는 인지세가

균등한 세목으로 나타난다. 다른 지수에서는 소득세와 부가가치세가 균등한 세목으로 나타난다. 이러한 사실을 토대로 할때 광역시에서 균등한 세목은 소득과세에서 높은 비중을 차지하고 있는 소득세, 소비과세에서 부가가치세와 인지세가 될 수 있다.

도에 대한 세목별 분석결과를 보면 소득세와 법인세가 1986년부터 1993년까지 일관되게 균등한 현상을 나타내고 있다. 성격별 분석에서 알 수 있듯이 두개의 세목은 모두 소득과세에 해당하는 세목이다. 또한 소비과세적 성격을 가지고 있는 부가가치세도 균등한 것으로 나타나고 있다. 국세에 대한 성격별 분석결과를 Atkinson지수를 기준으로 살펴보면, $\varepsilon = 3.0$ 에서 보다 일관적인 결과가 나타난다는 것을 알 수 있다.

결국 성격별 분석결과와 세목별 분석결과를 토대로 할때 국세중에서 지방세로 이양가능한 것은 소득과세적 성격을 가진 소득세라고 할 수 있다⁵⁾.

V. 結 論

각 지방자치단체에서 부담하고 있는 국세를 성격별로 구분하면, 소득과세, 소비과세, 그리고 재산과세로 구분할 수 있다. 재산과세는 다시 거래세와 보유세로 구분하여 설명할 수 있다. 이러한 분류는 소득, 소비, 재산이라는 세원에 의한 분류라고도 할 수 있다. 세원별 분류에 의한 국세의 분석결과에 의하면 전국적으로 균등한 세원이 소득이다. 그리고 특별시·광역시간에 균등한 세원은 소득과 소비이며, 도간에 균등한 세원은 소득이다. 이러한 소득이 각 수준의 자치단체에서 균등한 것으로 나타남으로써 국세의 세원중 지방세로 이양가능한 세원은 소득임을 알 수 있다. 또한 소득이라는 세원을 지방세로 이양할 경우에 광역자치단체의 세로서 하는 것이 적당하다. 그 이유는 분석의 결과 특별시·광역시에서 소득이 균등한 세원으로 나타났기 때문이다.

따라서 국세중 지방세로 이양가능한 세원은 소득이며, 이러한 소득은 광역자치단체의 세목으로서 하는 것이 적당하다는 결론을 얻을 수 있다.

성격별 분석결과 얻은 소득이라는 세원을 현행 국세체계, 즉 국세의 세목으로 구분하여 살펴봄으로써 국세중 지방세로 이양가능한 세목을 선정할 수 있다. 세목별 분석결과 국세중에서 전국적으로 균등한 세목은 소득세이며, 특별시·광역시에서는 소득세, 인지세, 부가

5) 소득세를 전부 지방세로 하는 것은 무리가 있을 것으로 보인다. 소득세를 지방세로 활용하는 방안은 과세대상의 일부를 이양하는 방안과 소득세원을 공동세원화하는 방안 등이 있을 수 있다.

가치세이다. 또한 도간에 균등한 세목은 소득세, 법인세, 부가가치세이다. 결국 자치단체간에 불균등을 초래하지 않은채 지방세수의 확충을 꾀할 수 있는 국세의 세목은 소득세와 부가가치세라고 할 수 있다. 특별시·광역시에서는 법인세가 균등한 것으로 나타나지 않았고, 도에서는 인지세가 균등하지 않은 것으로 판단되었기 때문에 인지세와 법인세는 지방세로 이양하는데 어려움이 있다. 결국 이러한 과정을 통하여 얻은 결론은 국세중에서 소득세와 부가가치세가 지방세로 이양가능하다는 것이다. 특히 소득이라는 세원이 성격별 분석결과에서도 알 수 있듯이 균등한 것으로 나타나므로 소득세가 이양되어야 한다고 본다. 소득세의 과세대상은 앞에서 살펴본 바와 같이 9개로 구성되어 있다. 이러한 9개의 과세대상을 구분하여 분석하였을 경우 구체적인 이양대상을 찾을 수 있었을 것으로 보인다. 그러나 자료수집의 불가능으로 인하여 이를 분석하지는 못했다. 따라서 소득세라는 국세의 세목을 이양한다는 방안이 도출되었다. 소득세는 조세이론상 국세로 하는 것이 합당하다. 그 이유는 누진정도가 강할 뿐만 아니라 안정성이 없으며, 이동가능성이 있기 때문이다. 그러나 소득세 과세대상중에서 재산소득과 관련된 부분은 지방세의 성질을 가지고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 부동산소득, 양도소득 등과 같은 과세대상은 재산의 보유 및 거래로 인하여 발생한 소득으로서 지방세적 성질을 가지고 있다고 볼 수 있다. 또한 이러한 과세대상은 세원의 포착 및 관리의 측면에서도 지방세로 하는 것이 더 우월하다고 볼 수 있다. 소득세 중의 일부가 지방세로서도 가능하다는 이론적 주장은 앞에서 살펴본 바와 같이 Musgrave & King에 의하여 제기된 바 있다.

소득세를 지방세로 이양할 경우 광역자치단체의 세목으로 할 것이냐, 아니면 기초자치단체의 세목으로 할 것이냐가 문제가 되는데 특별시·광역시, 그리고 도간의 분석결과에 의하면 소득세가 균등한 것으로 나타난다. 따라서 특별시·광역시세와 도세로 하는 것이 합당할 것으로 보인다.

參 考 文 獻

- 강오전, 「신편통계학」, 서울: 박영사, 1983.
- 고재학, 「서울특별시 지방세수입분포에 관한 연구」, 건국대학교 행정학과 석사논문, 1988.
- 국세청, 「국세통계연보」, 1987년 - 1994년.
- 김수근外, “지방재정조정제도의 형평성효과분석”, 「아주사회과학논총」, 아주대학교 사회과학연구소, 1990.
- 김종순, 「도시재정진단 및 건전운영에 관한 연구」, 서울대학교 경영문제연구소, 1995.
- 김해동, 「우리나라 지방세원확충에 관한 연구」, 경희대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 1986.
- 내무부, 「지방세정연감」, 1987년 - 1994년.
- _____, 「한국도시연감」, 1987년 - 1994년.
- 박정수, 「공동세제도의 활용방안에 관한 연구」, 서울: 한국조세연구원, 1993.
- 오연천, 「지방세입의 지역적 불균형에 관한 경험적 연구」, 서울: 한국경제연구원, 1982.
- _____, “세원분포의 지역적 불균형과 지방세원조정의 방향”, 「행정논총」, 제24권 1호. 서울대학교 행정대학원, 1986.
- _____, 「한국지방재정론」, 서울: 박영사, 1988.
- 이계식, “지방재정과 지역별 소득분배”, 「국가예산과 정책목표」, 서울: 한국개발연구원, 1988.
- 이계식外, “중앙·지방정부간 기능 및 재원의 재조정”, 「국가예산과 정책목표」, 서울: 한국개발연구원, 1990.
- 이재기, 「지방재정력 측정을 위한 종합지표의 모색 및 그 적용」, 세종대학교 경제학과 박사학위논문, 1992.
- 이준구, 「소득분배의 이론과 현실」, 서울: 다산출판사, 1993.
- _____, 「재정학」, 서울: 다산출판사, 1994.
- 최창호, 「지방자치학」, 서울: 삼영사, 1995.
- Atkinson, A.B., “On the Measurement of Inequality”, *Journal of Economic Theory* Vol 2. 1970.
- Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E., *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill, 1980.

- Khetan, C.P. et al., "Measurement of Income Tax Progression in a Growing Economy: the Canadian Experience", *Canadian Journal of Economics*. vol. 9, 1976.
- King, David., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London: George Allen and Unwin, 1984.
- King, M. A., "An Index of Inequality: With Applications to Horizontal Equity and Social Mobility", *Econometrica* Vol 51, 1983. .
- McLure, Charles(ed)., *Tax Assignment in Federal Countries*, Australia: Australian National University Press, 1983.
- Musgrave, Richard., *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959.
- Musgrave, Richard., "Optimal Tazation, Equitable Taxation and Second-Best Taxation", *Journal of Public Economics* Vol 6, 1976.
- Musgrave, Richard., *Who Should Tax, Where and What?* in C.McLure(ed), 1983.
- Musgrave, Richard & P. B Musgrave., *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd ed. Tokyo: McGraw-Hill, 1980.
- Owens, J. P. and John Norregaard., *The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries*. in Owens and Panella(ed), 1991.
- Owens, J. P. and Panella, S., (ed). *Local Government, an International Perspective*, North Holland, 1991.
- Stiglitz. J., "Utilitarianism and Horizontal Equity: The Case for Random Taxation", *Journal of Public Economics* Vol 18, 1982.
- Suits, Daniel B., Measurement of Tax Progressivity, *American Economic Review* 67. September, 1977.
- Theil, Henry., *Economics and Information Theory*, Chicago: Rand McNally and Company, 1967.