

국세와 지방세의 합리적 재배분방안

A Study on the Reassignment of Tax Sources Between National Tax and Local Tax

이 상 용(한국지방행정연구원 선임연구위원)

라 휘 문(한국지방행정연구원 수석연구원)

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 국세와 지방세의 재배분 필요성
- III. 국세와 지방세의 재배분을 위한 대상세원의 선정
- IV. 국세와 지방세의 재배분방안
- V. 지방소비세와 지방소득세 도입에 대한 제약조건의 해소방안
- VI. 결 론

【Abstract】

The fiscal relationship between the central and local governments indicates that the central government dominates in terms of tax revenues. The allocation of taxing authority and tax bases are specified in the Local Tax Law, which is established by the central government. Income taxes and consumption taxes, which are considered stable revenue sources and elastic, are assigned to the central government. On the other

- 주제어: 지방소비세, 지방소득세, 세원배분, 국세, 지방세

- Keyword: local consumption tax, local income tax, reassignment of tax sources, national tax, local tax

hand, most local taxes correspond to property taxes. This tax assignment creates fiscal centralization and is considered as a barrier to local autonomy. Regional differences in economic base and activity, resulting from partial economic development, incur fiscal disparities among local governments.

In this background, the purpose of this paper is to study the reassignment of tax sources between national tax and local tax for the expansion of local finance. The results of this study are as follows: First, the functional distribution and the reallocation of work should be considered to make the fiscal relationship between the national and local government. Secondly, the redistribution of tax bases and fair fiscal burden corresponding to function carried by each level of government should be considered. Third, the central government should minimize control to help local governments secure fiscal autonomy. At the same time, local governments themselves should be able to enhance their problem-solving capacity. Thus, the tax sources between national tax and local tax should be reassigned for the expansion of local finance. The alternatives are the introduction of local consumption tax and local income tax.

I. 서론

참여정부는 12대 국정과제의 하나로 “지방분권과 국가균형발전”을 선정·추진하기로 하였다. “지방분권”은 중앙집권에 대칭되는 개념으로서 중앙정부에 집중되어 있는 권한과 사무 그리고 재원을 보다 많이 지방자치단체에 이양하여야 한다는 행정적 의미의 분권을 의미한다. 그리고 “국가균형발전”은 수도권에 집적되어 있는 정부, 기업, 대학 등의 중추관리기능과 경제력을 비수도권 지역에 분산하자는 지방분산을 포함하고 있는 개념이라고 볼 수 있다.

이러한 지방분권이 현실화될 경우 중앙정부의 권한과 사무가 지방자치단체로 이양될 것으로 보인다. 이 경우 지방자치단체의 재정책충이 수반되지 않는다면 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위하여 취해진 지방분권화가 지방자치단체의 재정압박요인으로 작용할 수 있을 것이다. 이러한 현상의 발생가능성은 다음과 같은 지방자치단체의 재정여건으로부터 도출할 수 있을 것이다. 현재 국세와 지방세의 비중은 80.6:19.4로 국세의 비중이 절대적으로 높은 것으로 나타나며, 이러한 이유로 인하여 232개 기초자치단체 중 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 146개나 된다. 그리고 지방자치단체의 세출예산 중 자체투자비 비중은¹⁾ 전국평균 전체 예산의 20%내외인 것으로 나타난다(김홍래, 2003). 이와 같은 지방자치단체의 재정여건하에서 재정양이 수반되지 않은 채 권한과 사무만 이양된다고 할 경우 지방자치단체는 어려움을 겪을 것으로 보인다.

이러한 배경하에서 본 연구는 지방자치단체의 재정을 확충할 수 있는 대안을 모색하고자 한다. 특히 지방자치단체의 자주재원인 지방세수를 확충할 수 있는 대안을 검토하고자 한다. 그러나 세수의 확충에는 정치적인 문제, 조세저항의 문제 등 다양한 이유로 인하여 어려움이 있을 것으로 판단되는 바, 본 연구에서는 세수의 중립성을²⁾ 유지한 채 국가와 지방자치단체가 수행하는 기능상의 변화를 중심으로 국세와 지방세의 새로운 배분모형을 제시하고자 한다. 이 경우 지방자치단체간 재정력격차가 심화될 수 있는 바, 이러한 문제점은 형평화기능의 수행을 위하여 운영되고 있는 지방교부세가 수행하도록 하고, 본 연구에서는 지방자치단체간 재정력격차가 심화되지 않도록 국세 중 지방자치단체간 세원의 보편성이 가장 우수한 세원을 대상으로 하고자 한다.

1) 자체투자비란 보조사업 및 자체사업을 포함한 전체 사업예산 중 지역개발, 지역경제활성화와 관련된 투자비를 의미한다.

2) 세수의 중립성의 의미는 세수의 배분규모를 결정하고자 할 때 일정한 기준에 입각하여야 하는 바, 현재의 시점을 기준으로 국세와 지방세의 세수규모에 변동이 없도록 한다는 의미이다.

II. 국세와 지방세의 재배분 필요성

1. 중앙-지방간 역할의 변화

정부가 기능을 수행하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 마련되어 있어야 한다. 이러한 사실은 정부가 수행하는 기능에 따라 세원이 배분되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 많은 연구들은 중앙정부와 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능배분원칙에 대한 검토를 하고 있다.

ACIR(1982)은 기능배분의 기준으로서 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적인 효과성, 그리고 정치적인 책임성을 동시에 고려하여 정부계층별로 기능을 배분하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 김수근외(1991)는 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체 자율화의 원칙, 주민편익증대의 원칙, 권한과 책임의 일치원칙, 명확한 경비부담의 원칙, 이해관계귀속의 원칙 등을 들고 있다. 그리고 상급자치단체인 도는 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지휘감독기능을 담당하는 것이 바람직하다고 보고 있다(박정수, 1997: 28-29). Shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위, 규모의 경제, 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다고 보면서 개략적인 기능배분의 원칙을 제시하고 있다(<표 1> 참조).

이러한 배분기준에 입각하여 기능이 각급 정부에 배분되어 있으며 수행하는 기능에 입각하여 현재의 세원이 배분되어 있다고 가정할 수 있다. 이 경우 각급 정부가 수행하는 기능에 변화가 발생할 경우, 즉 중앙정부기능이 지방자치단체로 이양되는 경우 재원이 수반되어 이양되어야 한다. 이를 위해서는 각 기능별 재원규모가 파악되어야 하나 이는 현실적으로 어려우며 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다.

<표 1> 기능별 지출책임배분체계

구 분	의무이행	설비 /관리	논 거
	정책·규범· 감독		
국방	中	中	편익과 비용범위 전국적
외교	中	中	편익과 비용범위 전국적
국제무역	中	中	편익과 비용범위 전국적
금융정책·통화·은행	中	中	편익과 비용범위 전국적
각 주간 통상	中	中	편익과 비용범위 전국적
개인생활보조	中	中	재분배
산업장려	中	中	지역개발과 산업
이민	中	中	편익과 비용범위 전국적
실업보험	中	中	편익과 비용범위 전국적
항공·철도	中	中	편익과 비용범위 전국적
재정정책	中, 廣	中, 廣, 基	조정가능
법규	中	中, 廣, 基	국내공동시장
천연자원	中	中, 廣, 基	공동시장장려
환경	中, 廣, 基	廣, 基	편익과 비용이 지역에 귀착되기도 함
산업경제	中, 廣, 基	廣, 基	관할구역을 초월
교육	中, 廣, 基	廣, 基	가치제
보건	中, 廣, 基	廣, 基	가치제
사회보장	中, 廣, 基	廣, 基	가치제
경찰	廣, 基	廣, 基	주로 지역에 귀착
상수도·쓰레기	基	基	주로 지역에 귀착
소방	基	基	주로 지역에 귀착
공원·오락시설	中, 廣, 基	中, 廣, 基	지방책임이 중요하나 국가나 광역단위설치가능
고속도로			국내 공동시장
주간	中	廣, 基	광역적 편익과 비용
주	廣	廣, 基	지역적 귀착
지역	廣	廣, 基	지방적 편익과 비용
지방	基	基	

주 : 中은 중앙정부, 廣 : 광역정부, 基 : 기초정부의 책임임.

자료 : Shah, Anwar, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy, Washington D.C.: The World Bank, 1994.

박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.에서 재인용.

현재 우리 나라는 중앙정부기능의 지방자치단체이양을 계속적으로 추진하고 있다(<표 2> 참조). 이 경우 이론적인 차원에서 접근할 경우 세원의 배분규모에서도 유사한 변화가 나타나야 할 것이다.

<표 2> 중앙정부사무의 지방이양 추세

(단위 : 건수)

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	계
건수	-	23	50	33	46	36	45	29	25	41	20	70	39	45	39	52	64	90	747

주: 건수는 각 회의개최시 결정된 국가사무의 지방이양결정건수임(기간: 1999 - 2002)
 자료: www.dpla.go.kr/chat_master.html

그러나 <표 3>에서 보는 바와 같이 747건의 사무이양 노력과는 달리 재원이양노력은 크지 않다.³⁾ 이와 같이 재원이양을 수반하지 않는 중앙정부사무의 지방이양은 지방재정의 압박요인으로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간 세원을 재배분하여야 한다.

<표 3> 중앙정부와 지방자치단체의 형식적·실질적 재정규모

(단위 : 10억원, %)

구 분		1995	1997	1999	2000
형식적 재원배분	중앙정부	48,098(78.4)	69,927(79.2)	71,647(80.1)	79,703(81.1)
	지방자치단체	13,260(21.6)	18,406(20.8)	17,861(19.9)	18,521(18.9)
실질적 재원배분	중앙정부	27,644(45.1)	39,736(45.0)	41,540(46.4)	45,609(46.4)
	지방자치단체	33,714(54.9)	48,597(55.0)	47,968(53.6)	52,615(53.6)

자료: 경제기획원, 『예산개요』, 각 연도, 기획예산처, 『예산개요』, 각 연도, 행정자치부, 『지방재정연감』 및 『지방자치단체예산개요』, 각 연도. 권형신·이상용·이재성, 『한국의 지방재정』, 2001.

3) 지방분권에 따라 중앙의 사무가 지방에 이양되면 그에 따른 조직, 인력, 업무량이 증가되고 그에 따른 경상비와 사업비가 증대될 것이다. 이 경우 즉, 중앙의 사무가 지방에 이양될 경우 약 2조 8,386억원이 소요될 것으로 보인다. 이는 지방이양추진위원회의 이양대상확정사무 747건에 대해 1998년 중앙행정권한의 지방이양에 따른 재원대책의 조사결과를 토대로 이양대상사무 1건당 평균소요액을 38억원으로 추정된 결과이다(김홍래, 2003).

2. 재정분권화추세

재정분권화는 중앙정부에 편중되어 있는 재정기능의 일부를 지방정부에 이양하여 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 자주적인 재원조달과 재정운동을 할 수 있도록 중앙과 지방정부간 재정기능을 분담하는 것이다. 재정분권화는 중앙집권적 상태에서 획일적으로 결정하는 것보다 지역특색을 고려한 결정을 통하여 사회후생을 향상시킬 수 있다는데 그 목적이 있다(Oates, 1993: 240). 재정분권화를 통하여 이러한 목적을 달성하기 위해서는 독립된 자주재원이 있어야 한다.

Oates(1993: 240-242)는 중앙정부로부터 지방정부로 이전되는 정부간 이전재원이 재정체계에서 중요한 역할을 수행하기는 하나 과도하지 않아야 된다고 보고 있다. 만약 지방자치단체가 실제적이고도 효과적인 재정자율성을 가지려고 한다면 자주재원의 비율을 높여야 할 것이라는 주장을 하고 있다. 그 이유는 ① 만약 재정부분에서 지방정부의 중앙의존정도가 크다면 재정지출의 결정에 있어서 중앙정부의 간섭을 피할 수 없게 된다. 따라서 지방정부가 어떤 사업을 하고자 할 경우 중앙정부와의 협의가 있어야 하며 이는 재정의 독립성을 해치는 것이 될 것이다. ② 이전재원에 대한 의존정도가 크면 클수록 지방자치단체가 책임을 지는 결정을 하고자 하는 유인이 없어진다는 것이다. 즉 지방자치단체가 사업을 확장하고자 할 때 자주재원에 의하여 충당하여야 한다면 신중한 결정을 하려고 하나 이전재원에 의하여 충당하려고 한다면 경제적인 비용을 크게 고려하지 않을 것이라는 것이다.⁴⁾

이러한 논의는 결국 지방자치단체의 과세자주권이 적정한 수준만큼 확보되어 있어야 한다는 사실을 의미하는 것이다. 그러나 현재 우리 나라의 현실은 그러하지 못한 것이 주지의 사실이다. 이러한 사실은 지방세로서 해당 지방자치단체의 인건비도 해결하지 못하는 지방자치단체가 전 지방자치단체의 59%를 차지하고 있다는 사실로부터 알 수 있다(<표 4> 참조).⁵⁾

4) Oates는 그 외에 다음과 같은 조건을 충족시켜야 한다고 주장하고 있다. 즉, 자주재원중 지방세는 가급적 상품의 이동과 경제활동에 대한 왜곡을 초래하지 않아야 한다는 것이다.

5) 인건비를 해결하지 못할 경우 대처방안중 하나는 인건비를 줄이는 것이다. 그러나 본 연구에서는 이러한 부분은 논외로 하고자 한다. 그 이유는 인건비를 줄이기 위하여 인력을 축소하는 경우 대 주민서비스측면에서 문제를 발생시킨다는 또 다른 논의가 있어야 하기 때문이다.

<표 4> 지방세로서 인건비 미해결단체

구 분	계	시 도	시	군	구
단 체 수	248	16	74	89	69
미해결단체	146	-	18	72	56
구 성 비	59%	-	25%	81%	81%

자료 : 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2002년.

따라서 자주재원을 확충할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 특히 지방재정의 수요에 대응하고 실질적인 자치기반을 구축하며 지역경제를 활성화하기 위해서는 지방자치단체의 기초재원이며 자주재원인 지방세에 의한 확충방안이 우선되어야 할 것으로 보인다. 즉 지방자치단체가 자율적인 의사결정과 자기책임의 원칙에 입각하여 지방재정을 효율적으로 운용할 수 있도록 하기 위해서는 자주재원에 의한 지방재정의 확충방안이 강구될 필요가 있다(곽채기, 1998: 31-32).

Ⅲ. 국세와 지방세의 재배분을 위한 대상세원의 선정

1. 보편성기준에 의한 대상세원의 선정

국세의 지방세이양과 관련된 대상세원에 대해서는 지금까지 많은 학자와 실무자들에 의하여 주장되었다. 그럼에도 불구하고 교통세의 일정부분만이 지방세원화되었을 뿐 실제로는 국세로 존치되고 있는 실정이다. 이러한 상황에 대해서는 다양한 이유가 존재할 것으로 생각되나 그 중에 하나는 지방자치단체간 세원의 보편성에 문제가 있을 것이라는 판단 때문일 것이다. 또 다른 이유로 고려할 수 있는 것은 국세의 규모가 축소됨으로 인하여 발생할 수 있는 제반 이유들 때문일 것이다.

이러한 문제점들을 해소하기 위해서는 먼저 지방자치단체간에 보편적으로 분포되어 있는 세원을 발굴하는 방안을 강구하여야 할 것이며, 그 다음으로는 국세로부터 이양되는 규모만큼 현행 지방세분을 국세로 이양하는 방안을 강구하는 것일 것이다. 이를 위하여 먼저 국세 세원에 대한 보편성분석을 하고자 한다. 세원의 보편성원칙에 대한 검증은 다양한 지수에 의하여 측정이 가능하다. 이를 측정할 수 있는 방법은 크게 기

수적(cardinal)인 방법과 서수적(ordinal)인 방법의 두 가지가 있다. 본 연구에서는 분배의 상태를 대표하는 하나의 수치를 계산하고 이 수치에 근거하여 비교하는 기수적인 분석방법을 택하였다. 기수적인 분석방법중 본 연구에서는 변이계수(<식 1> 참조), Atkinson지수(<식 2> 참조), Entropy지수(<식 3> 참조) 등을 사용하였다.⁶⁾

$C = \frac{\sigma}{\mu}$ <p>$\sigma = \text{표준편차} \quad \mu = \text{평균}$</p>	----<식 1>
$A = 1 - \left\{ \sum \left(\frac{Y_i}{Y} \right)^{1-\epsilon} \frac{1}{n} \right\}^{1/\epsilon}$ <p>$Y_i = i\text{번째 소득계층에 속하는 사람들의 평균소득}$ $n = \text{관찰치의 수,}$ $\epsilon = \text{분배매개변수}$</p>	----<식 2>
$T = \sum s_i \log n - \sum s_i \log \frac{1}{s_i}$ <p>$s_i = \text{각 사람이 전체 소득에서 차지하는 몫}$</p>	----<식 3>

살펴본 바와 같은 보편성을 측정할 수 있는 몇 가지의 지수들을 통하여 분석한 결과를 제시하면 <표 5>과 같다. <표 5>에 의할 경우 교통세의 세수형평성이 가장 좋은 것으로 나타났으며, 그 다음은 소득세, 부가가치세, 특별소비세, 법인세의 순이다. 이 중에서 교통세는 주행세의 도입으로 인하여 일부나마 지방세원화 되었으므로 논의의 대상에서 제외하고자 한다. 그 다음으로는 소득세와 부가가치세가 될 수 있을 것이다.

세원의 보편성을 기준으로 할 경우 소득세, 부가가치세 등이 지방세원화 대상세원이 될 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 소득세와 부가가치세를 대상세원으로 선정하여 논의를 진행하고자 한다.

6) 살펴본 바와 같은 3가지의 지수를 동시에 활용한 이유는 각 지수가 가지고 있는 특성으로 인하여 왜곡현상이 발생할 가능성이 있기 때문이다.

2. 소비과세와 소득과세의 지방세원화 타당성

1) 세출수요와 세입수단의 일치

Musgrave(1983)와 King(1984) 등은 세원배분의 기준으로서 세출수요와 세입수단의 일치라는 측면과 균등한 조세부담과 징세비용의 최소원칙을 근거로 하여 다음과 같은 배분원칙을 제시하고 있다.

<표 5> 국세·지방세 세목의 보편성 분석결과

구 분	변이계수	Atkinson지수				Entropy 지 수
		$\epsilon=0.5$	$\epsilon=1.5$	$\epsilon=2.0$	$\epsilon=3.0$	
소 득 세	0.5758374	0.0552118	0.1335284	0.1619728	0.2065794	0.0538387
법 인 세	1.2173153	0.2056971	0.4570383	0.5305823	0.6202298	0.2063368
부가가치세	0.7729650	0.1259774	0.3699548	0.4767362	0.6260739	0.1105550
특별소비세	0.8644808	0.1804796	0.4974818	0.6039084	0.7253516	0.1543811
교 통 세	0.2508822	0.0149274	0.0431703	0.0563472	0.0806084	0.0131611
담배소비세	0.1055814	0.0028390	0.0086378	0.0115972	0.0176314	0.0024484
자동차 세	0.1525119	0.0060194	0.0185432	0.0250470	0.0385217	0.0051588
취 득 세	0.1717556	0.0077511	0.0241599	0.0328125	0.0509237	0.0066040
공동시설세	0.1817313	0.0079180	0.0231481	0.0304401	0.0443410	0.0069601
재 산 세	0.1892204	0.0086735	0.0255481	0.0337204	0.0494660	0.0075957
등 록 세	0.2495286	0.0149762	0.0438025	0.0575236	0.0833667	0.0131373
주 민 세	0.3230884	0.0207598	0.0550610	0.0694591	0.0944479	0.0192747
도시계획세	0.3479864	0.0302042	0.0902474	0.1191121	0.1723012	0.0260966
사업소 세	0.3504777	0.0286088	0.0822121	0.1069156	0.1518527	0.0252811
종합토지세	0.3697529	0.0311948	0.0879621	0.1131634	0.1571021	0.0277738
면 허 세	0.3967196	0.0397789	0.1180760	0.1545495	0.2186935	0.0342686
도 측 세	0.5683422	0.0876891	0.2646234	0.3400090	0.4489983	0.0732369
농 지 세	1.9419115	0.5637477	0.9992826	0.9999280	0.9999812	0.5310562
지역개발세	3.0824628	0.7044749	0.9518970	0.9682785	0.9814759	0.8536841
지방세 계	0.2038911	0.0102143	0.0304975	0.0405622	0.0605012	0.0088930

첫째, 누진적인 재분배목적의 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 사용자 등은 모든 단위의 정부에 적합할 수 있다(박정수, 1993).⁷⁾ 이러한 원칙에 입각할 경우 정부간 세원의 배분을 <표 6>와 같이 요약할 수 있다. <표 6>에서 살펴본 바와 같이 소비과세와 소득과세는 지방세로서 가능하다.

<표 6> 세출수요와 세입수단간 일치에 의한 정부간 세원배분모형

구 분	중 앙 정 부	지 방 자 치 단 체	
		광역자치단체	기초자치단체
세 목	종합소득세, 부가가치세 자원세	소득세, 소비세 자원세	재산세 근로소득세

2) 공공재의 편익범위

공공재의 편익범위를 기준으로 할 경우 국세와 지방세의 세원은 <표 7>과 같이 구분할 수 있다(김이태, 1984; 김대영, 1996). 먼저 공공재는 편익을 기준으로 할 때, 간접편익인 공공재와 직접편익인 공공재로 구분할 수 있다. 간접편익인 공공재에는 도로, 항만 국방, 치안 등의 공공재가 있으며, 직접편익의 공공재에는 상수도, 인감증명, 전화, 전기, 오물수거 등의 공공재가 있다. 이러한 직접편익의 공공재와 간접편익의 공공재의 비용부담은 다시 소비재형 공공재와 중간재형 공공재로 구분할 수 있다.

7) 그의 McLure는 Gordon, Brennan, Buchanan, Musgrave, Mathews 등의 견해를 종합하여 세원배분의 기준으로서 다섯가지 결론을 제시하고 있으며, 그 내용중에는 “개인소득세, 소매매상세와 기타 간접세와 같은 주거기준세원이 부가가치세, 법인소득세와 같은 원천기준세원보다 지방자치단체의 배분에 더 적합하다”고 주장함으로써 소득과세의 지방세화 가능성을 높여 주고 있다(McLure, Charles(ed.), Tax Assignment in Federal Countries, Australia: Australian National University Press, 1993).

<표 7>에 의하면 소비재형 공공재이면서 간접적으로 편익을 미치는 공공재중 광역자치단체와 기초자치단체에서 부과할 수 있는 것은 개인소득세이며, 특히 기초자치단체는 재산세를 부과하는 것이 타당하다. 중간재형 공공재이면서 간접적으로 편익을 미치는 공공재중 광역자치단체와 기초자치단체는 소득형 기업과세와 소득형 부가가치세를 부과하는 것이 적합하다. 그리고 직접편익의 공공재는 목적세와 사용세 또는 수수료를 부과하는 것이 적합하며, 과세주체는 중앙정부이든 지방자치단체이든 별 다른 문제가 없다. 살펴본 바와 같이 편익범위를 기준으로 한 구분에서도 소비과세와 소득과세를 지방세로 도입할 수 있다.

<표 7> 공공재의 편익구분에 의한 정부간 세원배분모형

구 분	공 공 재					
	소비재형공공재			중간재형공공재		
	중앙정부	지방자치단체		중앙정부	지방자치단체	
		광역	기초		광역	기초
간접편익의 공공재	개인 소득세 법인 소득세		재산세	제조·도매단계 매상세	소매단계매 상세	재산세형기업 과세
	사치성소비세	개인소득세 비례분			소득세형 기업과세 소득세형부가가치세	
직접편익의 공공재	목 적 세					
	사용세, 수수료(독립재산에 의한 것)					

자료 : 김이태, “국세와 지방세간 세원재배분,” 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1984년 3월호., 김대영, 『지방소득과세의 확충방안』, 한국지방행정연구원, 1996년 10월. pp. 46.

3) 지방세원칙과의 부합여부

조세는 일반국민으로부터 강제적으로 징수하는 것이다. 따라서 그 과세의 정도나 방법은 주민의 생활이나 경제사회활동에 커다란 영향을 미치게 된다. 이와 같이 국가 또는 지방자치단체의 재정수요를 감당하기 위한 세를 어떻게 부과·징수하는 것이 가장 적당한가 하는 세제 또는 징세상의 원리·원칙을 조세의 법칙이라고 한다(내무부, 1991: 11-12). 이러한 조세제도는 각 나라의 정치적, 사회적, 경제적 환경 등을 배경으로 하여 성립된 역사적 산물이다.

지방세도 조세이지만 지방자치단체가 부과하는 조세이기 때문에 몇 가지의 특성을 가지고 있으며, 따라서 일반적 조세원칙과 다른 관점에 근거하여 지방세로서 필요한 독자적인 원칙이 있다.

지방세의 본래적인 특성 및 그 특성으로부터 도출되는 지방세의 원칙은 주민생활에 직접적인 행정서비스의 재원이어야 한다는 것으로서, 이에 안정성의 원칙과 응의성의 원칙이 해당된다. 또한 과세단체가 모든 지방자치단체가 될 수 있을 정도로 보편화되어야 한다는 것으로서 보편성의 원칙이 이에 해당된다. 과세주체가 독자의 자치권을 가지는 지방자치단체이어야 한다는 원칙으로서 여기에는 부담분임의 원칙이 포함된다. 이러한 원칙들은 특히 지방세의 특색적인 원칙이다. 그러나 지방세는 이러한 원칙만을 만족시키면 되는 것이 아니라 기본적인 조세의 원칙도 함께 고려되어야 한다. 또한 이들 원칙은 개별 세목에서 모두 만족되어야 하는 것이 아니라 지방세 각 세목의 복합구조인 지방세체계 전체로서 또는 지방세의 구조 전체로서 만족되어야 한다는 것을 의미한다.

이러한 지방세원칙에 입각하여 소득과세, 소비과세, 재산과세 등을 평가한 결과는 <표 8>와 같다. <표 8>에 의하면 지방세로서 가장 명확한 것은 재산과세이며, 소득과세(개인소득세)는 신축성과 보편성의 원칙을 충족시킬 뿐만 아니라 자치자주성을 위해서도 매우 중요한 세원임을 알 수 있다. 또한 소비과세의 경우에는 안정성, 보편성, 중립성, 납세협력과 관련하여 매우 중요한 세원임을 알 수 있다.

<표 8> 지방세원칙에 입각한 세원별 분석결과

구 분	세 수			공평성 응의성	중립성	납세협력	자 치 자주성
	안정성	신축성	보편성				
개인소득과세	△	○	○	△	△	△	○
기업소득과세	×	○	×	×	×	△	×
소 비 과 세	○	△	○	×	○	○	×
재 산 과 세	○	△	○	○	△	○	○

자료 : 이필우, “지방소득과세제의 발전방향,” 『지방세』, 한국지방재정공제회, 1996년 제3호. pp.41.

따라서 소비과세와 소득과세가 지방세원화 되는 것에는 별다른 무리는 없을 것으로 보인다. 그리고 현대 세원배분이론에 의하면 지방세는 재산과세가 중심이 되어야 한다

는 과거의 이론과는 달리 소득과세와 소비과세도 지방세원이 될 수 있음을 인정하고 있다. 이러한 점들을 반영하여 이하에서는 소비과세와 소득과세를 지방세원화할 수 있는 방안에 대하여 살펴보고자 한다.

IV. 국세와 지방세의 재배분방안

1. 부가가치세 일정부분의 지방이양을 통한 지방소비세의 도입

국세 세원의 보편성에 대한 분석결과 부가가치세의 세원의 다른 세원에 비하여 지방자치단체간에 형평하게 분포되어 있는 것으로 나타났다. 따라서 이에 대한 지방세이양방안이 모색되어야 할 것이다.

부가가치세의 지방세 이양에 대한 필요성은 지방세 원칙중 응익성의 원칙과 보편성의 원칙 등을 충족시킬 수 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 특히 부가가치세 중 지역적 정착성이 높은 음식업분과 도소매업분, 그리고 특별소비세중 지역적 정착성이 높은 과세장소 및 과세유흥장소에 대한 특별소비세 등과 같은 일부 세원을 지방세로 이양하는 것이 응익성의 원칙에 비추어 볼 때 바람직하다(오연천, 1998)고 볼 수 있을 것이다. 특히 관광과 관련된 자원은 당해 지역의 시설물 등을 이용하여 편익을 수혜하는 세원의 대표적인 경우라고도 볼 수 있다. 이러한 세원의 경우에는 응익원칙의 측면에서 지방자치단체의 세원으로 귀속하는 것이 바람직하다. 관광은 소비경제적 활동으로서 관광자원이 소재한 지방자치단체가 공급자이고 관광객이 이용자인 지역공공재이다. 이러한 관광자원은 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 외부효과로 작용하는 대표적인 경우라고 볼 수 있기 때문에 그 필요성이 더욱 크다고 볼 수 있다. 사례를 들어 설명하면 현재 강원도의 경우 타 자치단체에 비하여 많은 관광자원을 소유하고 있다. 이러한 관광자원의 보존 및 기반시설의 조성을 위하여 강원도는 많은 예산을 지출하고 있다. 그러나 이로 인한 수입은 국세로만 연계될 뿐 지방세로의 연계는 되지 않고 있다. 구체적으로 살펴보면, 숙박업 및 음식점에 대한 조세는 부가가치세로 부과되고 있으며, 골프장입장료, 스키장입장료 등에 대해서는 특별소비세가 부과되고 있어 모두 국세 수입으로 귀속되고 있을 뿐이다. 지방자치단체가 확보하는 수입은 입장료수입에 지나지 않는다.

이러한 관광자원 관련세목들은 관광자원의 보호와 지역개발 등에 소요되는 재원을 수익자이면서 또한 비용유발 원인자인 관광객에게 부담시킬 수 있고 또한 그 부담이 재화나 서비스의 가격에 포함되기 때문에 조세저항이 크지 않고 징세사무가 비교적 간단하다는 장점을 가진다(원윤희, 1995; 김정욱, 1994).

따라서 부가가치세의 일정부분에 대한 지방세이양이 있어야 한다. 다만 이러한 세원을 통하여 징수될 수 있는 세수규모의 파악에 어려움이 있을 뿐만 아니라 국세에서 차지하는 부가가치세의 비중이 높다는 점을 고려할 때 다음과 같은 대안을 강구할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 국세의 규모를 축소시키지 않으면서 동시에 부가가치세의 일정부분을 이양할 수 있는 대안으로 등록세를 국세화하고 등록세규모만큼을 지방세로 이양하는 대안을 제시하고자 한다.

등록세의 국세화 이유를 살펴보면 다음과 같다. 등록세는 재산권이나 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸 등 이동사항을 공부에 등기 또는 등록하는 경우에 그 등기 또는 등록을 받은 자에게 과세하는 세목으로 재산 또는 권리의 등기 또는 등록을 담세력의 간접적인 표현으로 보아 이에 과세하는 유통세의 일종이라 볼 수 있다.

등록세는 일정 초기인 1911년 국세로 창설되었는데 그 당시에는 회사의 등록에 대해서만 과세하였으나 1913년에 부동산에 대한 등기와 상법 또는 민법 규정의 각 사항을 등기하는 경우에도 과세하도록 하고 그 후 수차에 걸쳐 개정이 되었는데 정부수립 이후에도 계속 국세로 과세되다가 1976년말의 세법개정시 국세에 부가가치세가 창설됨에 따라 지방세였던 유흥음식세를 국세로 흡수하고 그 대신 등록세를 지방세로 이양받아 1977년도부터 시행되고 있다.

이러한 등록세는 등기 또는 등록에 대한 국가의 인정을 받는 것인 바, 지방세라기 보다는 국세의 일종이라 볼 수 있을 것이다. 이러한 이유 때문에 과거 국세로 존치되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서 등록세의 국세전환을 모색할 필요성이 있을 것이다.

이 경우 등록세는 국세가 될 것이고 부가가치세의 일정부분이 지방세가 된다고 할 때 어떠한 방식으로 배분할 것인가와 어느 정도의 규모를 배분받아야 하는가의 문제가 발생할 수 있다.

먼저 배분방식에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 세원배분유형에는 분리방식과 공동이용방식이 있다. 분리방식(tax base separation system)이란 동일한 세원에 대한

여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가질 수 없으며, 다른 세원에 대해서만 중앙정부와 지방자치단체가 독립된 과세권을 가지는 것을 말한다. 반면 공동이용방식은 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가질 수 있는 것을 말한다. 이 방식에는 중복방식(tax overlapping)과 공동세방식(tax sharing) 등이 있다. 중복방식은 중앙정부의 과세표준을 지방자치단체가 중복이용하여 지방세목을 만드는 것을 의미한다. 과거 교육세가 지방세목에 추가하는 중복방식을 활용하였다. 반면 공동세방식은 중앙정부가 징수하여 일정한 기준에 입각하여 지방자치단체에 재원을 배분하는 방식을 의미한다(<그림 1> 참조). 현행 지방교육재정교부금 등이 바로 공동세방식이다.⁸⁾

세원의 공동이용방식은 지방자치단체가 과세권을 가지는 경우이며, 공동세는 지방자치단체가 과세권을 가지지 않으며, 단지 중앙정부가 징수한 조세중에 일부를 지방자치단체에 배분하는 정부간 이전재원에 속한다. 공동세를 징세지주의에 의하여 배분할 경우 조세의 형태에 보다 근접해지며, 배분공식에 의하여 재배분할 경우 우리나라의 지방교부세와 같은 형태를 취하게 된다.

이와 같은 세원배분방식중에서 부가가치세를 지방세원화 하고자 할 경우 택할 수 있는 대안은 공동세 방식에 의할 수 있을 것이며, 특히 순수한 의미의 공동세방식을 택함으로써 징세지주의 원칙에 의한 배분이 있어야 할 것이다.⁹⁾

8) 공동세로서 재원을 배분하는 이유는 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 중앙정부는 재정분권화를 위한 선의의 프로그램으로서 활용하는 것일 수 있으며, 또한 지역에서 발생한 수입에 대하여 일정한 몫을 지방자치단체에 보장하기 위한 의도를 가지고 있다. 둘째, 중앙정부는 지방자치단체에 더 많은 세원을 이동시키고자 하나 세무능력이 없거나 정치적으로 그것을 수행하지 않으려 하기 때문이다. 셋째, 중앙정부는 지방자치단체의 재정을 통제하기 위한 수단을 보유하기를 원할 수 있다(Ibid., p.434).

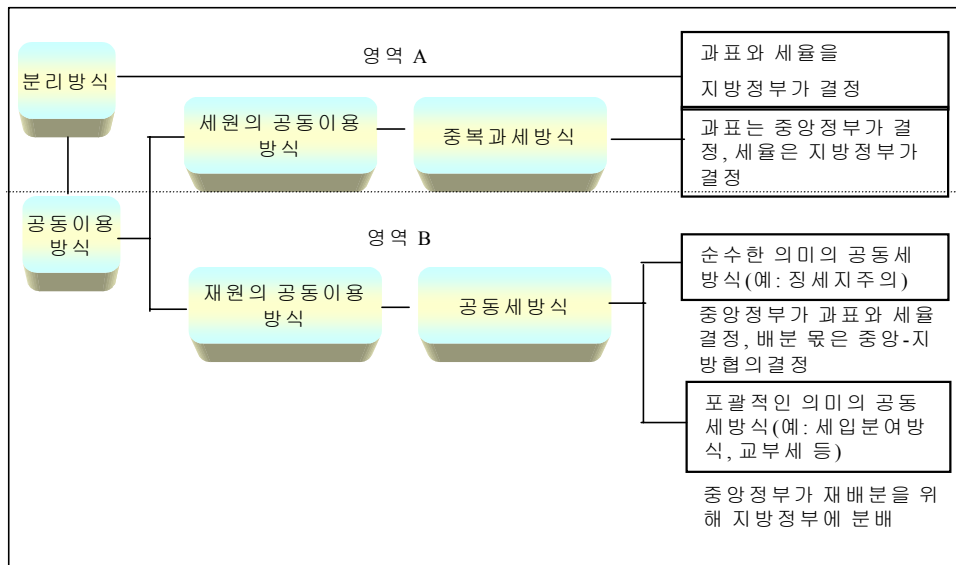
9) Bahl & Linn의 배분방식은 다음의 표와 같다. 이 중에서 징세지주의 원칙이란 중앙정부가 징수한 세입을 각 지방정부의 부담액에 따라 해당 지방정부에 되돌려주는 방식을 의미한다. 징세지원칙에 의한 배분은 가장 순수한 배분방법이다. 지방정부로서는 징세비용을 절감하면서 일정액을 확보할 수 있다는 점에서 이점을 가진다. 그러나 이러한 체계하에서의 지방정부는 세율과 과표를 결정할 권한이 주어져 있지 않다. 따라서 이는 지방세라기 보다는 정부간 이전재원이라 볼 수 있다. 지방세목화 하지 않고 이러한 방식을 사용하는 이유는 첫째, 지방정부가 안정적으로 세입을 확보할 수 있다. 둘째, 지방정부의 징세능력이 뒤떨어지기 때문에 중앙정부가 이를 담당하여 배분한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부가 수직적 불형평성에 대한 불만을 해소하고 지방정부의 재정에 영향을 미치기 위한 수단으로 활용하기 위해서이다. 이러한 방식의 장점은 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째는 공식에 의한 배분이나 임의적 배분에 비하여 지방

정부에 대한 이전재원의 양이 확실하기 때문에 지방정부가 재정계획을 수립하는데 있어서 많은 이점을 가질 수 있다. 둘째는 지방정부에 의하여 증가된 소득이나 소비가 세수와 밀접히 연계될 수 있다는 장점이 있다. 셋째는 만약 이전재원의 용도가 지정되어 있지 않다면 지방정부의 과세자주권이 확보될 수 있다. 이러한 방법의 가장 큰 문제는 지방정부간 수평적 형평성을 저해할 수 있다는 것이다.

구 분	수직적 관계(재원의 이양방식)		
	일 정 액	임의적 결정	승인된 지출의 상환
수 평 적 관 계 (재 원 의 배 분 방 식)	정 세 지 주 의	진 체	프로젝트별 무상한
	공식에 의한 이전		재 량 권
	비 용 상 환	부 분	특 별 목 적 형
	임 의 적 이 전		

자료 : Bahl, Roy W. & Linn, Johannes F., Urban Public Finance in Developing Countries.

Oxford University Press, 1992. pp.432.



주 : 영역A는 지방세원화방안의 모색영역이고 영역B는 지방재원화방안의 모색영역임.
 자료 : 라휘문, 『교통세의 세원배분방안』, 한국지방행정연구원, 1998, p. 28.

<그림 1> 세원배분유형

다음으로 살펴보아야 할 내용은 어느 정도의 규모를 배분받아야 하는가의 문제이다. 이는 다음과 같은 계산에 의하여 가능할 것이다.

먼저 2001년 결산기준 부가가치세액은 238,434억원인 것으로 나타났으며, 등록세는 46,093억원인 것으로 나타났다. 여기에 부가가치세의 교부세 세율인 15%를 적용하면 35,765억원이 되는 바, 46,093억원 + 35,765억원은 81,858억원이다. 이를 부가가치세와 대비할 때 34.33%가 된다. 따라서 현행 등록세와 부가가치세를 맞교환한다고 할 경우 34.33%를 배분받으면 될 것으로 보인다.

지금까지의 분석결과를 토대로 할 때 부가가치세의 34.33% 이상을 배분받겠다고 할 경우 국가와 지방자치단체 모두 문제가 없을 것으로 보인다.

국세인 부가가치세와 지방세인 등록세를 맞교환한 후 부가가치세의 34.33%를 배분받겠다고 할 경우 지방자치단체의 입장에서는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다.

첫째, 지방재정의 확충효과를 도모할 수 있을 것이다. 그 이유는 부가가치세와 등록

세의 세수 신장율에 차이가 있기 때문이다. 1997년을 기준연도 100으로 할 때 등록세는 2002년 결산기준 108.27로 나타난 반면 부가가치세는 122.35로 나타나 신장율이 더 높은 것으로 나타났다. 따라서 현행 배분규모를 유지할 경우 세입측면에서는 확충효과가 발생할 수 있을 것이다.

<표 9> 등록세와 부가가치세의 신장율

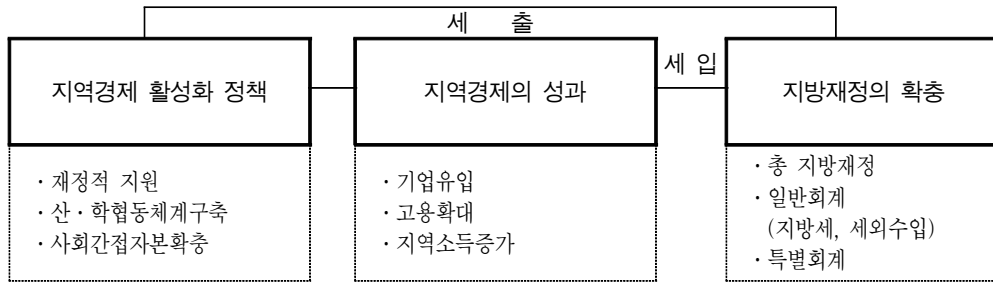
(단위: 억원)

구 분	1997	1999	2001
등 록 세	42,573 (100.00)	43,267 (101.63)	46,093 (108.27)
부가가치세	194,880 (100.00)	203,690 (104.52)	238,434 (122.35)

둘째, 앞에서 살펴본 바와 같이 지방세체계는 재산과세위주로 되어 있는 바, 지역경제 활성화와 관련된 산물이 지방재정으로 연계되지 못한다는 비판이 있어왔다. 이는 소득과세와 소비과세로 연계되기 위한 장치가 마련되어 있지 않기 때문에 발생한 현상으로 보인다. 만약 부가가치세의 일정부분을 배분받아 지방소비세의 세원화 한다면 이러한 문제들이 어느 정도는 해소될 수 있을 것으로 판단된다.

2. 소득세 일정부분의 지방이양을 통한 지방소득세의 도입

지방소득세의 도입이유는 지방세와 지역경제의 유기적 연계 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다. 지역세와 지역경제의 관계를 개념적으로 살펴보면 <그림 2>와 같다. 먼저 지방자치단체는 지역경제 활성화 정책을 수립 및 집행한다. 지역경제 활성화 정책의 대표적인 수단으로 활용하고 있는 것은 재정적 지원(지방세 감면, 투·융자제도), 산·학 협동체계의 구축, 사회간접자본의 확충이며, 이로 인하여 기업이 유입된다. 기업의 유입은 취업기회의 증대와 고용확대 현상이 발생할 뿐만 아니라 이로 인하여 지역의 소득이 증가하게 된다. 이러한 지역의 소득은 지방자치단체의 세입증가현상을 유발할 것이다. 또한 지방자치단체 세입의 증가는 다시 지역경제 활성화 정책의 재원으로 환류된다. 이러한 과정이 반복되면서 지역경제와 지방재정은 상승작용을 할 것이다.



<그림 2> 지역경제와 지방재정과와의 관계에 대한 개념적 모형

위의 그림과 같은 개념적 틀을 기대하며 지방자치단체는 민간기업의 유치를 위하여 다양한 노력을 펼치고 있다. 그러나 오연천(1998)의 연구결과에 의하면 현행 지방세 체계내에서는 민간기업의 지역유치 등을 통한 지역경제활성화 노력의 성과가 대부분 국세수입으로 귀속되고 있어 지방세수입의 증대에 기여하는 효과는 크지 않다고 한다. 또한 진영환(1989)의 연구결과에 의하면 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세의 세수증대효과에 대한 경험적인 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고 서비스업의 경우에는 국세에 대한 세수증대효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세수입과 부의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타난다. 이와 같이 지역경제의 활성화가 지방세수입으로 연계되는 것이 아니라 국세로 연계되고 있어 편익과 비용부담이 일치되지 못하는 문제점을 드러내고 있다. 따라서 지역경제의 활성화로 인한 소득의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용할 필요가 있다. 이런 점에서 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과세 관련세원을 지방세체계에 흡수 보장할 수 있는 지방세체계의 정비가 필요하다. 이러한 역할을 수행할 수 있는 것이 지방소득세의 도입이다.

지방소득세를 도입하기 위해서는 국세의 세원중 어떤 세원을 이양할 것인가에 대한 검토가 있어야 하는 바, 본 연구에서는 현재 지방세적 성격을 가지고 있는 일부의 대상 중 지역개발의 산물인 양도소득세, 1차산업 관련소득, 즉 국지적인 생산소득인 산림소득, 사업소득세 중 임업, 축산업, 수산업관련 소득 등을 지방세로 이양하여 지방소득세를 신설하는 대안을 강구하고자 한다.¹⁰⁾ 그러나 이러한 일부의 과세대상만을

대상으로 지방소득세를 도입한다면 세수규모가 작을 뿐만 아니라 지방자치단체가 이를 관리하여야 하는데 현실적으로 이러한 조세행정을 수행하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 또한 위에서 살펴본 세원의 세수규모를 파악하는데에도 어려움이 있다. 따라서 국세 소득세액 전체를 대상으로 하여 지방소득세를 도입하되 일정부분을 지방세로 배분하는 형식을 취하는 것이 타당할 것으로 보인다.

이 경우 어떻게 세원을 배분할 것인가가 결정되어야 하는 바, 조세행정의 편의성을 위하여 위에서 살펴본 부가가치세 일정부분의 지방이양을 통한 지방소비세 도입방식과 같이 순수한 의미의 공동세방식을 택함으로써 징세지주의 원칙에 의한 배분하는 것이 타당할 것으로 보인다.

이와 같은 방식에 의하여 지방소득세를 도입할 경우 국세의 세수감소가 초래된다. 이러한 문제를 해소하는 대안으로 고려할 수 있는 것은 종합토지세의 합산과세부분을 국세화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 종합토지세는 종합합산과세, 별도합산과세 그리고 분리과세의 세 가지 방법에 의하여 부과징수하고 있다. 합산과세를 위해서는 행정자치부장관이 도지사로부터 송부받은 전산자료에 의하여 납세의무자별로 종합합산대상토지와 별도합산대상 토지 등으로 구분하여 납세의무자별로 토지의 필지수·면적, 과세표준액 등을 합산처리 하는 과정을 거치게 되고 세액을 안분하는 과정을 거치

- 10) 국세 소득세로서 부과되고 있는 양도소득은 재고자산이나 이에 준하는 자산외에 자산을 양도함으로써 발생하는 자본이득의 한 형태이다(김완석, 1996; 김대영, 1996). 이러한 양도소득세의 과세표준은 부동산양도차익이다. 부동산가격의 양도차익은 부동산의 가격상승에 기인하여 발생하는 것이며, 이러한 부동산의 가격상승은 물가의 상승 뿐만 아니라 지역개발로 인하여 발생하는 것이다. 특히 지역개발로 인하여 발생하는 부분이 물가상승분보다는 더 클 것으로 예상되며, 따라서 부동산가격의 상승은 부동산 소재 지역의 개발 뿐만 아니라 해당 자치단체의 전체적인 지역개발에 기인한 것이라 볼 수 있다. 지역개발을 위하여 해당 자치단체는 많은 재정투자를 하게 되며, 이로 인하여 부동산가격이 상승되어 양도차익이 발생한 것이므로 양도소득세는 지방세화되어야 할 필요성이 있다.

또한 1차산업 관련소득인 산림소득, 임업, 축산업, 수산업소득 등도 지방세화되어야 한다. 그 논거를 살펴보면, 먼저 조립하여 장기간 보유하던 임목의 벌채 또는 양도로 인하여 발생한 소득을 의미하는 산림소득은 그 생산이 국지적이므로 지방세적 성격을 지니고 있다고 볼 수 있으며, 따라서 이를 지방세화할 필요성이 있을 것으로 판단된다. 또한 종합소득세의 과세대상에 포함되어 있는 축산업, 임업, 수산업소득, 부동산임대소득 등도 생산이 국지적일 뿐만 아니라 세원의 관리 측면에서도 지방세로서의 적합성이 인정된다. 특히 1차산업의 경우 지방자치단체가 관리하는 것이 정보수집의 용이성으로 인하여 관련소득의 탈루가능성을 줄일 수 있을 것으로 보인다.

게 되는바, 지방자치단체의 세무행정상 문제가 초래된다. 따라서 이 부분을 국세화하는 대안을 고려할 수 있을 것이다. 이 경우 종합토지세 중 합산과세부분의 규모와 지방교부세의 재원이 되는 소득세액의 15%를 합한 규모가 지방소득세의 세율이 될 수 있을 것이다. 우리 나라에서 발간되는 통계자료집에는 종합토지세의 합산과세부분과 분리과세부분에 대한 정확한 통계가 제시되어 있지 않은 바, 여기에서는 가상적인 규모를 설정하고 시뮬레이션을 하고자 한다.

먼저 소득세 중 지방교부세의 재원배분규모를 적용하면 26,263억원이 된다. 여기에 종합토지세를 적용하면 다음과 같다. 먼저 종합토지세를 적용하기 위하여 2000년 결산기준 종합합산과세의 과표를 보면 1,588,583억원이고 별도합산과세의 과표를 보면 784,422억원이다. 그리고 분리과세의 과표를 보면 749,226억원이다. 이는 전체 종합토지세 과표의 약 76%이다. 이를 종합토지세액인 12,817억원에 단순 적용하면 9,740억원이 된다.¹¹⁾ 따라서 지방소득세의 규모는 소득세의 지방교부세분 26,263억원 + 9,740억원의 합인 36,003억원이 되며, 이는 국세 소득세의 20.56%가 된다.

11) 이러한 과정을 거치는 이유는 지방세 관련 통계자료집인 『지방세정연감』에 과세유형별 세액이 산출되어 있지 않기 때문이다.

<표 10> 종합토지세와 소득세의 신장율

(단위: 억원)

구 분	1997	1999	2000
종합토지세	12,794 (100.00)	12,421 (97.08)	12,817 (100.18)
소 득 세	148,679 (100.00)	158,546 (106.64)	175,089 (117.76)

V. 지방소비세와 지방소득세 도입에 대한 제약조건의 해소방안

1. 국세와지방세의조정등에관한법률 제4조 중복과세금지규정

위에서 살펴본 바와 같이 세원의 공동이용방식을 통하여 지방소비세와 지방소득세를 도입한다고 할 경우 국세와지방세의조정등에관한법률 제4조 중복과세금지규정에 위배되는 문제가 발생한다. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률의 위배문제를 해결하기 위해서는 이 법률을 재검토해볼 필요가 있다. 국세와지방세의조정등에관한 법률은 1961년 12월 2일 법률 제780호로 제정되어 18차례나 개정되어 현재에 이르고 있다. 이 법을 제정한 목적은 첫째, 특정세원에 세부담이 집중되는 것을 막고 세원별로 적정한 세부담구조를 유지하며, 중앙정부의 조세정책이 지방재정에 직접적으로 영향을 주는 것을 회피하기 위한 것이라고 할 수 있다(원윤희, 1998: 47). 둘째, 우리나라가 추구하고 있는 경제개발 5개년 계획의 추진을 위하여, 즉 국가주도형 경제개발정책을 위하여 많은 재원이 필요했을 것이며 따라서 이를 뒷받침할 수 있는 조세제도를 확립하기 위함이다(김정훈, 1997: 57). 그러나 이와 같은 법은 상대적으로 경제성장 등에 따른 세수의 탄력성이 높은 소득이나 소비 등의 세원에 대해 지방자치단체가 과세할 수 없게 함으로써 그 재정적 신축성을 저해하는 결과를 초래하였다. 이러한 현상은 1991년을 시점으로 부활한 지방자치제의 실시로 인하여 증가하고 있는 행·재정수요를 고려할 경우 많은 문제점이 제기될 수 있다. 따라서 중복과세금지규정의 완화노력이 있어야 한다. 살펴본 바와 같은 제반문제점 등에 의하여 국세와지방세의조정등에관한법률 제4조 중복과세금지규정이 완화된다고 할 경우 지방세목을 규정하고 있는 지방세법 제5조에 지방소비세와 지방소득세를 삽입하고 국세와 지방세의조정등에관한법률 제3조에 지방소비세와 지방소득세를 삽입하여야 한다.

2. 지방교부세와의 관계 정립

부가가치세와 소득세는 내국세의 일종이므로 지방교부세의 대상이다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 대안이 실효성을 거둘 경우 지방세로 이양되는 바, 교부세의 대상에서 제외된다는 문제점이 제기될 수 있다. 그러면 부가가치세와 소득세의 일정부분을 지방교부세의 재원화하여 배분공식에 의하여 지방자치단체에 배분하지 않고 지방세목화하는 것이 타당한가에 대한 논의의 필요성이 제기된다.

지방교부세의 주된 목적은 첫째, 지방자치단체의 재원을 확충하되 둘째, 지방자치단체간 재정력의 격차를 완화한다는 것이다. 첫째 목적을 기준으로 부가가치세와 소득세의 지방교부세 재원화방안과 지방세목화방안을 비교하면 논의의 실익이 없다. 두 가지 방안 모두 지방재정의 확충차원에서는 유사한 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 둘째 기준에 입각하여 두 대안을 비교할 경우 논의의 실익이 있다. 즉 지방교부세의 재원으로 할 경우 지방자치단체간 재정력의 격차를 더 완화할 수 있다는 것이다. 재정력격차 문제는 국세의 지방세이양에 대한 주장의 반대논거로서 종종 주장되고 있다. 그러나 살펴본 바와 같이 부가가치세와 소득세 모두 다른 국세의 세수에 비하여 지방자치단체간에 형평하게 배분되어 있는 것으로 분석결과 나타나고 있다. 물론 지방교부세의 재원화하여 배분할 경우 지방자치단체간 불형평성이 더 완화될 수 있을 것이다. 이러한 사실을 토대로 할 때 국세와 지방세를 재배분한다고 하면 지방자치단체간 격차가 보다 적은 부가가치세와 소득세가 타당할 것으로 보인다.

이러한 두 가지의 기준을 가지고 지방교부세 재원화 방안과 지방세목화 방안을 비교한 결과 지방교부세가 지방자치단체간 재정력 격차면에서 보다 우월한 것으로 나타난다. 그러나 지방자치단체의 재정자율성과 책임성의 문제와 비교할 때 다른 점이 발견된다. 지방교부세가 특정한 용도를 지정하여 지방자치단체에 배분되는 지방양여금·보조금과는 그 성격이 다른 것이지만 분명한 의존재원이다. 또한 해당 지방자치단체의 노력과는 관계없이 중앙정부로부터 일정한 배분공식에 의하여 배분되고 있어 지방자치단체가 책임성을 가지고 세원관리노력을 할 유인이 없다. 부가가치세와 소득세의 일정부분을 지방세목화 한다고 하면 더 많은 노력이 있을 것이다. 따라서 지방교부세재원화 하는 것보다는 지방세목화하는 방안이 타당하다.

VI. 결 론

지방자치의 활성화에 부응할 수 있도록 지방자치단체가 제역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 현실적으로 가장 중요한 것이 지방재정의 확충이나, 지방자치가 실시된 지 10년이 지났어도 중앙집권시대의 재정제도와 조세제도는 그대로 있기 때문에 획기적인 제도 개선 없이 지방재정을 확충하는 데는 한계가 있는 실정이다. 따라서 지방자치단체의 재정확충을 위해 가장 먼저 해결되어야 하는 부분은 중앙과 지방간의 세원 및 재원배분이라고 할 수 있다. 중앙과 지방간의 재원배분은 해당 정부에서 수행하고 있는 사무를 기준으로 구분해야 할 것이나, 현재에는 지방자치 실시 이전의 재원배분 비율이 그대로 유지되고 있는 상태이다. 특히 국가사무의 지방이양이 활발히 이루어지고 있음에도 불구하고 재원배분노력이 수반되지 않은 바, 이러한 점들이 개선될 수 있도록 국세와 지방세의 재배분작업이 있어야 할 것이다.

이러한 문제의식하에 본 연구에서는 국세와 지방세의 효율적 재배분방안에 대한 내용을 검토하였다. 먼저 국세와 지방세의 재배분 필요성으로 본 연구에서 제시한 것은 국가사무의 지방이양, 재정분권화 노력 등이다. 이러한 필요성에 입각하여 국세와 지방세를 재배분할 경우 대상세원이 무엇인가를 검토하였다. 먼저 본 연구에서는 재정부담과 세수의 괴리현상을 방지하는 차원, 지역적 특성이 강한 세원, 이론적으로 지방세이나 현재 국세로서 부과되고 있는 세원들을 이양하고자 하는 대상세원의 판단기준으로 하였다. 이러한 기준에 입각할 경우 관광소비와 관련한 세원, 유류소비와 관련한 세원, 양도소득 및 1차산업관련소득 등이 이양대상으로 검토될 수 있다는 것을 제시하였다.

그러나 이러한 세원들을 모두 지방자치단체로 이양한다고 할 경우 지방세체계에 혼란을 초래할 수 있기 때문에 이에 대한 방지대책으로서 지방소득세와 지방소비세를 도입하여 이양되는 세원들을 통합할 필요가 있음을 제안하였다. 즉, 부가가치세의 일정부분과 소득세의 일정부분을 세원으로 하여 세원공동이용방식에 의하여 지방소비세와 소득세를 도입하는 대안을 제시하였다. 아울러 국세 규모의 급격한 축소를 방지하기 위하여 등록세의 국세화방안을 제시하였다.

그러나 우리 나라는 세원의 분리방식에 의한 독립세원칙에 입각해 있기 때문에 세원의 공동이용방식에 의한 지방소비세와 소득세의 도입에는 문제가 있을 수 있는 바, 국세와지방세의조정등에관한법률 제4조의 개편필요성이 있음을 제안하였고 지방교부

세와의 관련성하에서도 문제점 및 대안을 제시하였다.

이러한 노력에도 불구하고 본 연구는 지방소비세와 지방소득세를 도입한다고 할 경우 지방교부세 등을 포함한 종합적인 지방자치단체별 효과분석이 있어야 하며, 종합적인 효과분석결과를 토대로 대안을 도출하여야 보다 현실적인 대안이 강구될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 본 연구는 이러한 종합적인 효과분석을 하지 않은 채 대안을 강구하였다는 한계를 가지고 있다. 따라서 이러한 이러한 점들은 향후 연구를 통하여 보완되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 곽채기. (1998). 자치단체 계층간 세원배분체계의 조정방안. 『지방세』. 한국지방재정공제회, 제1호.
- 권형신 · 이상용 · 이재성. (2001). 『한국의 지방재정』. 도서출판 해남.
- 경제기획원. 『예산개요』. 각 연도.
- 기획예산처. 『예산개요』. 각 연도.
- 김대영. (1996). 『지방소득과세의 확충방안』. 한국지방행정연구원.
- 김수근 외. (1991). 『지방자치제의 실시에 따른 지방자치단체의 재정운용 개선방안』. 한국재정연구회.
- 김완석. (1996). 『소득세법론』. 조세통람사.
- 김이태. (1984). 국세와 지방세간의 세원재배분. 『지방재정』. 한국지방재정공제회.
- 김정욱. (1994). 관광과세화와 세부담의 지역간 전가에 관한 연구. 『한국행정학보』, 제28권 4호.
- 김정훈. (1997). 『지방소비과세의 확충방안』. 한국지방행정연구원.
- 김홍래. (2003). 자주재원확충의 한계와 대응방안. 『지방재정』. 한국지방재정공제회.
- 내무부. (1991). 『외국의 지방세제도』.
- 라휘문. (1998). 『교통세의 세원배분방안』. 한국지방행정연구원.
- 박정수. (1997). 『광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구』. 한국조세연구원.
- 박종구. (1998). 지방재정력 향상을 위한 국세 · 지방세의 재배분. 『지방세』. 한국지방재정공제회, 제1호.
- 오연천. (1998). 21세기 지방세의 역할과 전망. 『지방세』. 한국지방재정공제회, 제1호.
- 오희환. (1997). 중앙 · 지방정부간 사무재배분. 『지방자치』. 현대사회연구소.
- 원윤희. (1995). 지방소비세의 도입방안에 관한 연구. 『지방세』. 한국지방재정공제회, 제2호.
- 원윤희. (1998). 지방세 및 세외수입제도의 개편방안. 『지방재정개혁론』. 서울 : 박영사.
- 이영희 외. (1996). 『자동차관련세제의 합리적 개편방안』. 한국지방행정연구원.
- 이필우. (1996). 지방소득과세제의 발전방향. 『지방세』. 한국지방재정공제회, 제3호.
- 임성일. (1996). 『지방양여금제도의 개선방안』. 한국지방행정연구원.
- 진영환. (1989). 『산업기지개발의 지역과급효과분석』. 국토개발연구원.