

국세와 지방세의 조정방안

2002. 12

김 정 훈



序 言

조세체계를 적정하게 구축하는 것은 국가재정의 효율성과 형평성을 위하여 중요한 정책과제이다. 소득과세, 재산과세, 소비과세 등의 적정 구성 비율이 항상 논의되는 것도 조세체계의 구성이 국민들의 후생에 지대한 영향을 미치기 때문이다.

그런데, 세목의 성격에 따른 조세체계의 평가는 자주 논의되었지만 국가재정의 효율성이나 형평성 차원에서 국세와 지방세체계가 논의되는 경우는 상대적으로 드물었다. 지방자치단체의 세출이 중앙정부의 세출을 능가할 정도로 지방재정의 중요성이 크다는 점을 감안할 때 이러한 현상은 결코 바람직하다고 할 수 없다.

물론 지금까지 국세와 지방세의 조정에 관하여 많은 연구가 수행되어 왔다. 그러나 이 분야에 대한 대부분의 연구가 지방재정의 확충 차원에서 수행되었고, 국가 전체적인 시각에서 국세와 지방세체계를 어떻게 구축하는 것이 바람직한가에 대한 논의는 결여되어 있었다.

국세와 지방세의 조정을 논의함에 있어서 지방재정의 확충을 당연한 것으로 받아들이기에는 중앙정부의 재정수요가 눈에 띄게 증가하고 있다. 1998년 금융위기 이후 급증한 국가부채, 공적자금 상환, 저소득층에 대한 생계지원과 의료지출, 구조조정에 필요한 공적자금 투입 등 모두가 최근의 국가재정을 압박하는 요인들로 작용하고 있다.

중앙정부를 둘러싼 이러한 경제적, 재정적 환경을 감안하였을 때, 지방재정을 확충하는 것을 당연한 것으로 전제한 뒤 국세와 지

방세의 조정을 검토하는 것은 분석의 폭을 지나치게 좁게 설정하는 것이라고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체의 세입을 변동시키지 않으면서 지방자치단체의 재정자립도를 향상시키고, 동시에 향후 지방자치단체의 자주재원을 보다 적극적으로 활용할 수 있는 지방세제 환경을 구축하는 것을 연구의 목표로 설정하였다.

지방세의 바람직한 원칙들로는 주민부담의 원칙, 응익과세의 원칙, 그리고 지방공공재의 가격기능 원칙 등을 들 수 있다. 본 연구에서는 이러한 원칙에 따라서 국세와 지방세를 조정할 경우 중앙정부와 지방정부의 세입 비율이 변동하지 않으면서도 비수도권 지방자치단체의 지방세 수입과 재정자립도가 크게 증가할 수 있음을 보였다.

본 보고서는 본원의 김정훈박사가 집필하였다. 저자는 보고서를 읽고 유익한 제언을 해 준 익명의 논평자 두 분, 자료수입에 많은 도움을 준 유인경 연구원, 그리고 원고정리 등에 수고를 한 윤혜순 연구조원에 깊은 감사를 드리고 있다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자 개인의 견해이며 조세연구원의 공식적인 견해와는 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2002년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋大熙

<요약 및 정책시사점>

본 보고서에서는 지방자치단체의 재정자율성이 재정책임성과 연계되기 위해서는 가능한 범위 내에서 지방교부세와 같은 이전재원을 지방세로 대체하는 것이 바람직하다는 관점에서 국세와 지방세의 조정방안을 제시하였다. 이러한 원칙에 입각하여 본고에서 제시된 국세와 지방세의 조정방안을 요약하면 크게 다음의 세 가지이다.

첫째는 지방세 주민부담원칙에 입각한 지방세체계의 정비이다. 이를 위하여 주민세 중 배당소득과 이자소득 등은 이원적 소득세제를 채택하고 있는 북유럽의 경우와 마찬가지로 지방세 과세대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 또한 법인과세 역시 법인세 납세의무자가 주식을 보유한 주주들이고 주민이 아닌 만큼 국세로 전환하는 것이 바람직하다. 마찬가지로 자치단체가 걷고 있는 종합토지세와 재산세도 영국에서와 같이 법인이 내는 비거주자분 종합토지세와 재산세는 상위정부(광역자치단체 또는 중앙정부)가 징수하는 것이 바람직하다.

응익원칙과 관련한 조정방안은 일본형 지방소비세를 도입하거나 교통세를 지방세로 전환하는 것이다. 지방세의 주민부담 원칙에 입각하여 지방세체계를 정비하고 나면 서울을 비롯한 수도권 지역의 지방세 비대화 문제가 많이 해소된다. 즉, 지방세 세입의 전국적 분포가 그만큼 균등해지는 것이다. 이 경우 지방소비세를 도입하거나 교통세를 지방세로 전환하여 수도권의 지방세 세수 손실을 보전하고 기타 지방자치단체의 지방세 세입

을 확충할 수 있다. 이러한 조정은 수도권 지방자치단체의 지방세 세입을 현재의 수준으로 묶고 비수도권 지방자치단체의 지방세 세입을 늘리면 되는데, 늘어난 지방세만큼 지방교부세를 줄일 경우 국가의 세입에 변동이 없으면서 동시에 비수도권 지방자치단체의 재정자립도가 향상되는 긍정적 효과가 발휘된다.

그런데, 현재의 지방세 중 단지 주민세의 자본과세(이자소득세에 대한 주민세할, 배당소득세에 대한 주민세할, 법인세할)만을 국세로 전환할 경우의 재정자립도 향상 효과는 그리 크지 않다. 2001년을 기준으로 주민세의 자본소득과세 부분을 국세로 전환할 경우 지방세 감소는 약 2.5조원이고 비수도권 지방자치단체의 세수손실은 약 0.86조원이다. 국세 중 부가가치세나 교통세의 2.5조원을 지방세로 이양할 경우 교통세 세원의 약 53%가 비수도권에 분포되어 있으므로 순 세수 증가는 5,650억원($2.5 \times 0.53 - 0.86$)에 불과하다. 따라서 국세와 지방세의 조정효과를 증대시키기 위하여 본고에서는 등록세의 국세 전환도 제안하였다.

등록세는 어차피 부가가치세가 도입되기 이전인 1976년까지 국세였고 일본에서는 현재에도 등록세가 국세로 되어 있다. 등록세의 세수는 2001년 기준으로 5.5조원이었으므로 이러한 조정은 지방세의 국세 전환이 모두 8조원에 이르는 것을 의미하고 비수도권의 지방세 감소는 3.26조원에 달한다. 만약 8조원에 달하는 부가가치세나 교통세를 휘발유소비량을 기준으로 지방세로 이양하면 비수도권의 지방세는 약 1조원 증가한다. 그리고 10조원의 국세를 지방세로 이양하면 수도권의 지방세 세수는 현재의 규모로 유지되고 비수도권의 지방세는 약 2조원 증가한다. 2001년 비수도권의 지방세 세수가 약 11조원이었으므로 이

는 이 지역의 지방세 세수가 20% 가량 증가하는 것을 의미한다. 또한 재정자립도 측면에 있어서는 도, 시, 군의 재정자립도가 각각 27%, 22%, 14%씩 증가한다.

일본형 지방소비세나 교통세를 지방세로 전환하여 국세와 지방세를 조정하면 자주재원 확충효과가 가시적으로 발생하지만 일본형 지방소비세는 순수한 의미의 지방세라 보기 힘들다. 부가가치세나 교통세의 일부를 지방세로 이양하더라도 세율과 과표는 어차피 중앙정부가 관리해야 하므로 지방세의 가장 중요한 기능인 지방공공재의 가격기능을 지방소비세가 발휘하지 못하기 때문이다. 즉, 지방세의 세율 조정이 원활하게 이루어지면 주민 통제에 따른 지방 세출의 편익·비용 분석이 가능하지만 지방소비세는 이를 가능하게 하는 세목은 아니다. 이를 가능하게 하는 대표적인 세목으로 소득과세인 주민세와 재산과세인 종합토지세와 재산세를 들 수 있다. 따라서 지방세 체계의 정비를 통하여 지방세의 비거주자 부담이 사라지면 향후 지방 지출의 증감에 따라 지방세 세율의 인상 또는 인하를 보다 활발하게 추진할 수 있고, 이는 곧 지방세의 가격기능 활성화로 이어질 것이다.

우리나라의 지방세 체계에서 지방세의 세 가지 원칙이 확립되면 지역간 형평성을 도모하는 이전재원의 역할도 향상된다. 왜냐하면 각 지방자치단체가 지방세 원칙에 맞게 지방세를 징수할 경우 지방자치단체의 재정력이 현재보다 훨씬 더 정확하게 포착될 것이기 때문이다. 따라서 지방세의 주민부담원칙, 응익원칙, 가격기능 원칙에 따라 국세와 지방세를 조정하는 것은 50조원이 넘는 지방세와 이전재원의 효율성과 형평성에 지대한 영향을 미칠 것으로 생각된다.

목 차

I. 서 론	13
II. 국세와 지방세의 현황	18
1. 국세와 지방세의 관계	18
2. 국세 현황	22
3. 지방세의 현황	34
III. 외국의 지방세제도	47
1. 국세·지방세 관계의 국제비교	47
2. 주요 국가의 지방세	56
IV. 국세·지방세 할당의 이론적 논의	76
1. 수도권외의 재정잉여	77
2. 지방세의 가격신호 역할	86
3. 국세의 지방세 이양의 단순모형	89
4. 국세·지방세 조정의 단순모형	100
V. 문헌조사	112
1. 국내연구	112
2. 국외연구	118

VI. 국세와 지방세의 조정방안	123
1. 주민세 세원 중 자본과세의 국세 이양	123
2. 지방소비세의 도입	129
3. 종합토지세제의 개편	134
4. 등록세의 국세 이양	139
5. 국세와 지방세의 조정효과	141
VII. 결 론	147
참고문헌	152

표 목 차

<표 II-1> 국세와 지방세 추이	21
<표 II-2> 국세 세목별 규모	23
<표 II-3> 국세 수입의 지역간 분포	27
<표 II-4> 국세 소득세의 지역간 분포	29
<표 II-5> 지역내총생산 지역간 분포	32
<표 II-6> 지방세 세목별 규모와 추이	35
<표 II-7> 지방세의 지역간 분포	39
<표 II-8> 주민세의 지역간 분포	41
<표 II-9> 휘발유 소비량의 지역간 분포	44
<표 III-1> OECD 국가들의 지방세 비중(1995년)	51
<표 III-2> OECD 국가에서의 국세와 지방세의 비중	53
<표 III-3> 지방세의 구성(1995년)	55
<표 III-4> 독일 주정부간 재정조정제도(1996년)	61
<표 III-5> 일본 초과과세의 실시상황	70
<표 III-6> 일본 지방소비세의 정책형성 과정	73
<표 VI-1> 주민세 세원의 지역간 분포	124
<표 VI-2> 소득종류별 원천징수 부과액	125
<표 VI-3> 이원적 소득세 세율(노르웨이)	128
<표 VI-4> Corporate Income Tax Rates(2002년)	129
<표 VI-5> 국세·지방세 조정 효과	144
<표 VI-6> 국세·지방세 조정으로 인한 재정자립도 변화 효과	145

그림목차

[그림 II-1] 국세와 지방세의 구조	19
[그림 II-2] 3대 국세의 국세 비중 추이	24
[그림 II-3] 목적세 및 지방양여금 재원의 국세 비중 추이	25
[그림 II-4] 지역 자료의 가중지니계수	33
[그림 II-5] 재산 관련 지방세의 지방세 대비 비중 추이	36
[그림 II-6] 주민세와 담배소비세의 지방세 대비 비중 추이 ...	36
[그림 II-7] 인구와 휘발유 사용량의 지역간 비중	45
[그림 II-8] 인구와 담배소비세의 지역간 비중	45
[그림 III-1] 2차 재원조정액이 조정 전 세수입에서 차지하는 비중	62
[그림 III-2] 2차 및 3차 재원조정액이 조정 전 세수입에서 차지하는 비중	63
[그림 IV-1] 지방세 격차와 지방교부세 균등화 효과와의 관계	105
[그림 IV-2] 소득 비탄력적 세목 중심의 국세와 지방세 조정 효과	111
[그림 VI-1] 종합토지세 납세액의 로렌츠곡선	136
[그림 VI-2] 납세자 유형별 1인당 종합토지세 납세액	137
[그림 VI-3] 과세시가표준액 토지분 공시지가 반영률 추이 ...	139

I. 서론

국세와 지방세체제는 지난 30년 동안 몇 차례의 변화가 있었다. 가장 대표적인 변화는 1989년 담배소비세의 도입이었고, 2000년에 지방주행세, 2001년에 지방교육세 등의 도입이었다. 담배소비세는 도입 당시 지방자치단체의 재정자립도 향상에 많은 도움이 되었지만 최근 들어 그 위상이 크게 줄어들었다. 지방주행세는 자동차 이용과세를 지방자치단체가 징수할 수 있다는 점에서 기대를 모았던 세목이지만 자동차세의 세수손실 보전이라는 수동적인 역할만을 수행하고 있다. 지방교육세 역시 종전의 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되었을 뿐 지방세에 실질적인 변화를 가져온 것은 아니다.

지방자치의 실시는 중앙과 지방간 새로운 재정관계의 설정을 필요로 하고, 또한 지방세제의 내실 있는 운영을 요구한다. 지방자치와 지방재정의 이러한 환경 변화에 비추어 보았을 때 지금까지의 국세와 지방세의 관계 변화는 상당히 미진한 것이었다고 평가할 수 있다. 물론 지방자치 실시 이후 지방자치단체의 재정자립도를 제고시키는 관점에서 지방소비세의 도입이나 이 밖의 지방세제 개편방안들이 다양하게 제시되어 왔다. 이러한 연구들은 그러나 다음과 같은 두 가지 측면에서 한계점을 지니고 있다.

첫 번째는 지방소비세의 도입처럼 국세의 일부를 지방세로 이양할 경우 중앙정부의 예산이 줄어드는 문제를 해결할 만한 마땅한 대안이 제시되지 않았다. 국세의 지방세 이양을 주장하는 이면에는 중앙정부가 지출의무를 지방정부에 떠넘기면서 세원은 이양

하지 않았다는 견해가 깔려 있기도 하다. 이는 암묵적으로 지출의 무에 비하여 중앙정부의 예산에 여유가 있고 지방정부의 예산은 어렵다는 것을 가정하는 것이다. 그러나 중앙정부는 최근 들어 수요가 급증하고 있는 각종 사회보장 지출과 재정적자 문제에 직면해 있는 데에 반하여 지방정부는 지방세의 세율 인상에 관한 권한을 전혀 활용하고 있지 않다¹⁾. 따라서 지방정부의 재정 압박이 중앙정부의 재정 압박보다 더 크다고 단언하기는 어렵다.

국세의 지방세 이양이 갖는 두 번째 문제는 지방재정의 수도권 문제라 할 수 있는 세원의 수도권 편중이다. 국세의 지방세 이양 필요성을 인정하여 부가가치세의 일부를 지방소비세의 형태로 지방에 이양하고자 할 경우 서울을 비롯하여 수도권에 소재한 부유 지방자치단체의 세수만을 증가시키는 효과가 가장 크다. 결과적으로 중앙정부의 예산 축소를 무릅쓰고 국세의 지방세 이양을 추진하더라도 지방자치단체의 재정자립도를 전반적으로 제고하는 데에는 한계가 있다.

본고에서는 국세의 지방세 이양이 갖는 이러한 한계점을 인식하면서, 어떠한 방식으로 국세와 지방세를 조정하는 것이 지방자치단체들의 재정자립도를 향상시킴과 동시에 수도권의 재정력 편중 문제를 해결할 수 있는가를 검토하였다.

국세와 지방세의 조정을 위하여 본고에서 제시된 준거의 틀은 두 가지이다. 첫 번째는 지방세의 주민부담원칙이다. 우리나라의 지방자치단체는 자기 지역 주민이 아니라 다른 지역 주민들로부터 많은 지방세 세수를 거두어들이고 있다. 대표적인 예가 서울시

1) 최근 강남구를 비롯한 수도권의 부유 지방자치단체들은 중앙정부가 권유하는 재산세 인상을 거부하여 사회적 논란이 되었다(『중앙일보』, 1월 4일). 며칠 후 강남구는 여론을 수용하여 재산세 가산세를 약간 인상하기로 결정하였다(『중앙일보』, 1월 7일).

가 징수하는 주민세이다. 주민세는 국세인 소득세와 법인세의 세액에 10%를 표준세율로 적용하는 세목인데, 주민세의 43%를 서울시가 거두어들이고 있다²⁾. 그리고 이러한 세금 중에는 다른 지역의 주민들이 많이 부담하는 이자소득세와 배당소득세, 그리고 법인소득세 등이 큰 비중을 차지한다. 이러한 세금들이 서울시에 귀속되는 것은 당연히 지방세의 주민부담원칙에 맞지 않는다³⁾. 마찬가지로 서울시에 소재한 자치구들은 종합토지세의 상당 부분을 법인으로부터 거두고 있는데 법인이 내는 세금은 전국에 분포한 법인 소유자들이 부담하는 것이기 때문에 이 역시 지방세의 주민부담원칙에 맞지 않는다.

국세와 지방세체계를 개편함에 있어서 또 한 가지 지켜져야 하는 원칙은 지방세의 응익과세(benefit tax)원칙이다. 지방자치단체는 효율적인 지방공공재의 공급을 책임지고, 중앙정부가 재분배정책을 담당해야 한다는 것은 국세와 지방세의 할당(tax assignment)에 관한 이론적 논의에서 항상 주장되는 원칙이다⁴⁾. 물론 지방정부가 의료, 주택, 사회보장과 같은 재분배적 정책을 담당하는 것이 세계적으로 관찰되는 추세이고 향후 우리나라의 지방자치단체도 이러한 기능을 강화해 나가야 할 것이다. 그러나 지방정부의 재분배정책은 지역간 주민 이동을 유발시키기 때문에 지방정부가 재분배정책을 담당하더라도 중앙정부가 이전재원을 통하여 이러한 정책들을 조율하지 않을 수 없다⁵⁾. 따라서 재분배정책의 궁극

2) 국세 소득세의 경우 서울시가 전체 소득세의 57%를 징수하고 있다.

3) 이자소득 및 배당소득에 대한 주민세는 원천징수하더라도 거주지역 세수가 귀속된다. 납세자의 주민세 법인세할 역시 사업장의 종업원 수와 면적에 비례하여 안분된다. 하지만 서울시 주민세 비중이 43%에 이를 정도로 높다는 점에서 알 수 있듯이 이러한 세금들이 기관투자기관이나 법인이 집중된 서울에 편중되어 있는 점도 분명하다.

4) 국세와 지방세 할당을 연구해 온 대표적인 학자들인 McLure(2001), Bird(1999), Musgrave(1983) 등이 모두 이러한 견해를 피력하고 있다.

적인 책임 소재는 중앙정부에 있다. 그리고 지방정부 본연의 기능은 우선적으로 응익과세에 입각하여 지방세를 거두어들이고 지방공공재를 효율적으로 공급하는 것이다. 이러한 관점에서 소득재분배 기능이 강한 자본소득(이자소득, 배당소득, 법인소득)에 관한 과세는 중앙정부가 맡는 것이 타당하다.

이러한 두 가지 원칙에 입각하여 국세와 지방세의 조정이 이루어지면 수도권의 세수 편중은 상당 부분 완화된다. 이러한 변화는 세수의 수도권 편중을 인위적으로 억제하기 위해서가 아니라 지방세의 원칙에 맞도록 국세와 지방세를 조정한 결과이므로 수도권의 세수 편중이 시정(是正)된다고 표현하는 것이 더 적합할 것이다. 이러한 조치는 또한 주민세나 종합토지세의 조세수출을 막는 효과를 지니므로 향후 지방자치단체의 가장 중요한 과세기반인 소득관련세와 토지관련세를 강화할 수 있는 여지도 넓혀진다⁶⁾.

국세와 지방세의 조정 관점에서 이러한 개편이 갖는 가장 중요한 의미는 수도권의 세수 편중 문제를 우려하지 않으면서 지방소비세를 도입할 수 있다는 점이다. 지방소비세는 Bird(1999), McLure(2001), Bird and McKenzie(2001), 持田信樹(2001) 등에서 강조하고 있는 것처럼 지방세로서 많은 장점을 지니고 있으며 최근 그 중요성이 부각되고 있다. 우리나라에서도 지금까지 지방소비세의 도입이 지속적으로 제안되었으나 지방세 세수가 수도권의 부유한 지방자치단체로 편중되는 문제 때문에 이를 시행하지 못하였다. 따라서 지방소비세를 도입하기 전에 이론과 원칙에 맞게 지방세체계를 먼저 정비한 다음 지방소득세를 도입하면, 지방세의

5) 지방정부의 재분배정책과 중앙정부의 이전재원 간의 상관관계에 관한 연구는 Wildasin(1991)을 필두로 1990년대 매우 활발히 논의되고 있다.

6) 지방세의 주민부담원칙이 확립되면, 법인에 대한 조세수출을 크게 향유하고 있는 강남구나 서초구와 같은 부유 지방자치단체들이 현재처럼 재산과세 강화를 기피하는 현상이 누그러질 것이다.

체질 개선과 재정자립도 제고의 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

본고의 내용은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 국세와 지방세의 현황이 정리되어 있다. 제Ⅲ장에서는 외국 지방세제도의 전반적인 특징과 우리나라에서 관심이 높은 독일의 공동세 및 일본의 지방소비세가 논의되고 있다. 제Ⅳ장에서는 국세의 지방세 이양과 국세와 지방세 조정에 관한 문제를 간단한 모형을 통하여 살펴보았다. 국세와 지방세의 조정은 지방교부세의 조정과 불가분의 관계가 있으며 특히 수도권외의 부유한 지방자치단체가 불교부단체라는 점으로 인하여 국세와 지방세의 이양 및 조정이 갖는 한계점이 제Ⅳ장에서 자세하게 조명되었다. 제Ⅴ장에서는 국세와 지방세의 조정에 관한 국내문헌과 국외문헌들이 소개되어 있다. 제Ⅵ장에서는 지방세의 응익과세원칙 및 세부담의 거주지원칙에 입각하여 지방세체계를 개편하는 방안이 제시되었으며 아울러 일본형 지방소비세를 도입하는 방안이 제시되었다. 제Ⅶ장에는 결론이 실려 있다.

II. 국세와 지방세의 현황

1. 국세와 지방세의 관계

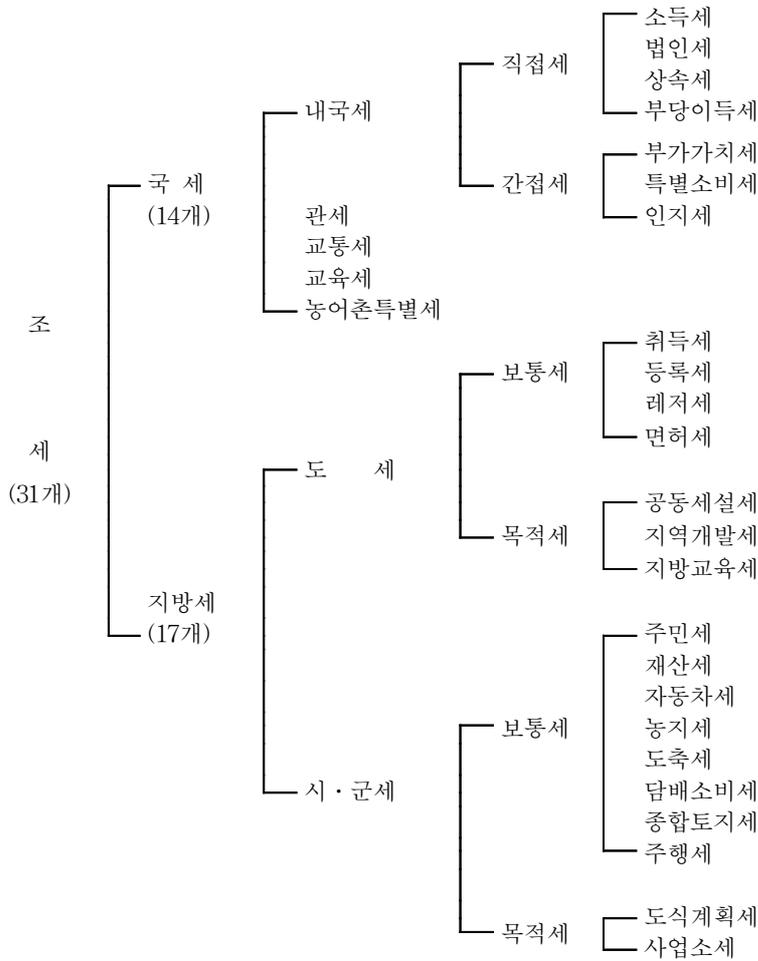
가. 세목의 구조

우리나라의 조세는 국세 14개와 지방세 17개의 세목으로 구성되어 있다. <그림 II-1>에 나타나 있는 바와 같이 국세는 내국세, 관세, 그리고 목적세인 교통세, 교육세, 농어촌특별세로 구성되어 있고, 내국세는 다시 직접세와 간접세로 구분된다. 직접세에는 소득세, 법인세 등이 있고, 간접세에는 일반소비세인 부가가치세, 개별소비세인 특별소비세, 주세, 그리고 유통세인 증권거래세, 인지세 등이 있다. 국세 중 전화세는 개별소비세로 2001년 8월 말까지 존재하였으나 2001년 9월 1일부터는 전화세가 부가가치세에 편입되었다. 교통세, 농어촌특별세, 교육세 등은 목적세인데, 교통세는 2003년 12월까지, 농어촌특별세는 2004년 6월까지 한시적으로 운용되며, 교육세는 시한이 영구적인 목적세이다.

지방세는 크게 도세와 시·군세로 나눌 수 있고, 또한 특별시·광역시세와 구세로 구분할 수도 있다. 도세에는 보통세인 취득세와 등록세, 레저세, 면허세, 공동시설세가 있으며 목적세인 공동시설세와 지역개발세, 그리고 지방교육세 등이 있다. 시·군세에는 보통세인 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 주행세 등이 있으며 목적세인 도시계획세와 사업소세가 있다.

지방세체계는 최근 3년간 몇 가지 변동 사항이 있었는데, 우선 2000년에 지방주행세가 도입되었고, 2001년부터 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되었다. 또한 2002년부터는 경주마권세가 레저세로 명칭이 개편되었다.

[그림 II-1] 국세와 지방세의 구조



지방세 중 구세로는 종합토지세, 재산세, 면허세, 사업소세 등이 있고, 나머지 13개의 세목은 특별시 본청과 광역시 본청이 징수하는 세목이다.

나. 국세와 지방세의 비중

2001년 기준 국세는 약 95조원이고 지방세는 26조원이었다. 국세는 1990년 26조 6천억원이었으나 2001년에는 95조원이 되어 지난 12년간 약 3.5배가 성장되었다. 지방세는 1990년 6조 3천억원이었으나 2001년에 23조원(지방교육세 제외)으로 약 3.6배 성장하여 국세와 비슷한 성장률을 보이고 있다. 국세와 지방세의 지난 12년간 성장률은 전체적으로 비슷한 양상을 보였지만 금융위기 이후인 1998년부터 2001년까지 국세의 성장세가 상대적으로 매우 컸다. 지방세의 경우 2000년과 2001년 사이에 큰 폭의 세수 상승률을 보였는데 이 기간 동안 큰 폭으로 지방세가 증가한 이유는 2001년에 도입된 지방교육세 때문이다. 그러나 지방교육세는 어차피 지방자치단체의 자체 세입으로 편입되는 것이 아니라 교육비특별회계에 편입되기 때문에 지방교부세의 도입이 국세와 지방세 관계에 실질적인 변화를 가져왔다고 보기는 어렵다.

전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중을 살펴보면 1990년에 지방세의 비중이 19.2%이었는데, 이 비중이 1990년대 중반 약 22%까지 상승하였다. 그러나 지방자치가 실시된 1995년 이후 지방세의 비중은 다시 줄기 시작하였다. 지방교육세가 도입되기 전인 2000년에는 지방세가 조세수입에서 차지하는 비중이 18.1%로 크게 하락하였다. 2001년 지방세 비중은 다시 21.8%까지 증가하였는데 이는 지방교육세 때문이고 지방자치단체의 자체수입이 증가한 요인으로 보기는 어렵다.

지방교육세는 종전 국세와 지방세의 다양한 세목에 부가세 방식으로 부과되었던 교육세가 지방세분 부가세에 한하여 지방교육세로 전환된 것이다. 2001년 지방교육세는 3조 4천억원으로 전체 지방세에서 13.4%를 차지하고 있고, 향후에도 지방교육세는 지방세에서 큰 비중을 차지할 것으로 예상된다. 그러나 지방교육세는 외형적으로 지방세의 규모를 크게 할 뿐 지방자치단체가 자율적으로 가용할 수 있는 재원이 아니기 때문에 국세-지방세 비중을 계산할 때 2001년을 기점으로 이러한 지방교육세의 특성을 감안하는 것이 필요하다. 외형적으로 2001년 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 21.8%로 크게 상승하였지만 실질적인 지방세 비중은 19.5%로 1990년 19.2%와 거의 같은 수준이다.

<표 II-1> 국세와 지방세 추이

(단위: 10억원, %)

	국세(A)	지방세(B)	A/(A+B)
1990	26,847	6,367	19.2
1991	30,320	8,035	20.9
1992	35,218	9,462	21.2
1993	39,261	11,026	21.9
1994	47,262	13,231	21.9
1995	56,775	15,316	21.2
1996	64,960	17,395	21.1
1997	69,927	18,406	20.8
1998	67,797	17,150	20.2
1999	75,658	18,586	19.7
2000	92,935	20,600	18.1
2001	95,793	26,665	21.8(19.5) ¹⁾

주 : 1) 지방교육세 3조 4,780억원 제외할 경우.

자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도. 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2. 국세 현황

가. 국세의 세수 추이

국세의 세목별 현황이 <표 II-2>에 나타나 있는데, 국세에서 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 부가가치세로 2001년 기준 세수가 25조 8천억원이었다. 이는 전체 국세 세수 95조 7천억원에서 27%의 비중을 차지하는 것이다. 부가가치세 다음으로 국세에서 큰 비중을 차지하는 세목은 소득세로 2001년 세수가 18조 6천억원 이었고 이는 국세 세수의 약 19.5%의 수준이다. 국세에서 세 번째로 높은 비중을 차지하는 세목은 법인세인데 2001년 세수가 16조 9천억원으로 국세에서의 비중이 17.7%이다.

[그림 II-2]에는 국세에서 세수 비중이 가장 큰 부가가치세, 소득세, 법인세가 전체 국세에서 차지하는 비중이 나타나 있다. 이 그림에서 확인할 수 있듯이 소득세와 법인세의 세수 비중은 최근 들어 상당히 불안정적으로 움직이고 있다. 우선 법인세의 경우를 보면, 법인세가 국세 전체 세수에서 차지하는 비중은 1990년 12%이었으나 1990년대 중반에 15%로 상승하였다. 그러나 이는 1999년 12.3%로 다시 크게 하락하였다. 그러다가 2000년에는 법인세가 국세 세수에서 차지하는 비중이 20%에 육박할 정도로 크게 늘었고, 2001년에는 17.7%이었다. 그러나 법인세는 세계적으로 세율 인하 압박을 받고 있는 세목이기 때문에 향후 법인세가 국세에서 차지하는 비중이 15% 이상을 유지하기는 어려울 것으로 전망된다.

소득세의 경우를 보면 최근 3년간의 세수 비중 추이가 법인세와는 반대의 움직임을 보이고 있다. 소득세가 국세에서 차지하는 비중은 1990년 17.6%이었으나 이후 점진적으로 증가하여 1995년에

<표 II-2> 국세 세목별 규모

(단위: 억원)

연도	소득세	법인세	부가가치세	교통세	주세	전화세	교육세	국세계
1990	47,231	32,261	69,644	-	10,224	2,615	5,213	268,470
1991	64,594	45,855	82,526	-	11,453	3,114	15,321	303,200
1992	80,084	59,411	100,763	-	13,290	3,604	18,223	352,180
1993	94,629	58,623	116,875	-	13,676	3,997	20,789	392,610
1994	112,078	73,876	130,580	24,572	15,458	4,587	25,396	472,620
1995	136,182	86,626	146,369	33,718	18,245	5,431	29,931	567,750
1996	147,669	93,561	167,895	48,240	20,836	6,610	41,242	649,600
1997	148,679	94,247	194,880	55,471	17,898	7,886	53,985	699,270
1998	171,940	107,758	157,068	65,040	18,144	9,219	52,031	677,970
1999	158,546	93,654	203,690	72,557	20,780	11,914	52,969	756,580
2000	175,089	178,784	232,120	84,036	19,625	14,582	57,983	929,350
2001	186,630	169,751	258,347	105,349	24,682	13,462	37,825	957,930

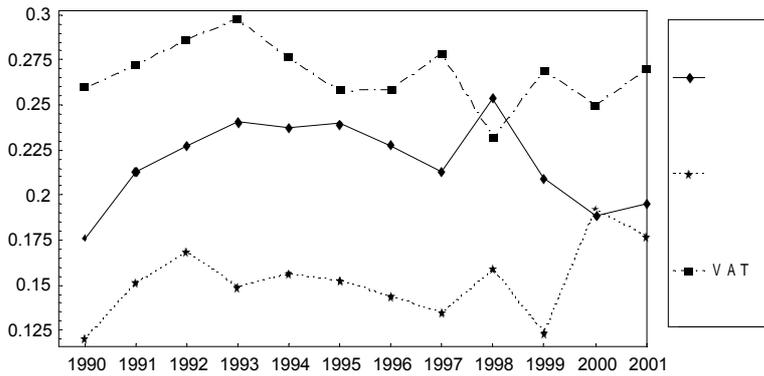
자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

는 24%까지 상승하였다. 그러나 소득세가 국세에서 차지하는 비중은 1998년의 25.4%를 정점으로 크게 하락하는 추세에 있고 2001년에는 20% 이하로 떨어졌다.

3대 국세 중 세수가 가장 안정적인 세목은 부가가치세이다. 부가가치세의 국세 비중은 1990년 25.9%이었으며 1993년에는 30%까지 상승하였다. 그러나 1993년 이후에는 교통세와 교육세가 크게 신장하여 부가가치세가 국세에서 차지하는 비중이 30%에 이르지 못하고 있다. 그러나 부가가치세는 금융 위기 이듬해인 1998년을 제외하고는 대체적으로 전체 세수의 25%에서 27% 수준을 유지하고 있다.

1990년대 국세 추이 중 흥미로운 점은 목적세로서 지방교부세의 재원 대상에서 제외되는 교통세와 교육세의 괄목할 만한 성장

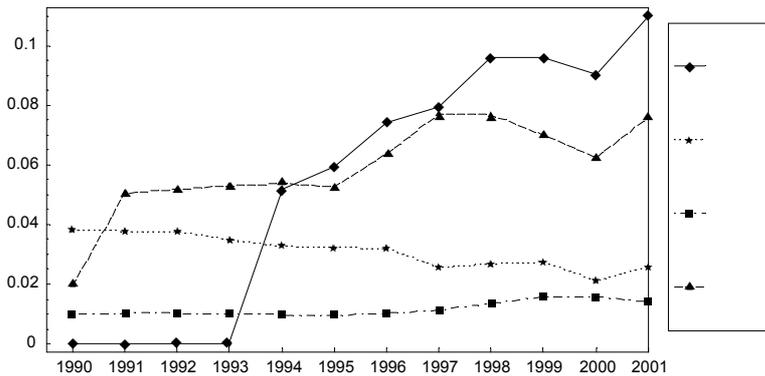
[그림 II-2] 3대 국세의 국세 비중 추이



세이다. 교통세는 휘발유와 경유에 부과되는 세금으로 1993년까지 특별소비세의 항목에 포함되어 있다가 1994년부터 목적세로 분리되었는데, [그림 II-3]에서 확인할 수 있듯이 1990년대 동안 국세 세목들 중 가장 높은 성장률을 보였다. 교통세 세수는 도입연도인 1994년에 2조 4천억원으로 국세 세입의 약 5%를 차지하였다. 그러나 그 이후 교통세 세수는 지속적으로 높은 성장률을 보였고, 2001년에는 세수가 10조원을 넘어섰다. 지난 10년간의 교통세의 높은 세수 성장률로 인하여 현재 교통세는 3대 국세 다음으로 세수 비중이 높은 세목으로 자리를 잡고 있다. 향후에는 교통세가 법인세를 제치고 세 번째로 세수 비중이 높은 세목으로 자리를 잡을 가능성도 배제하기 힘들다.

교통세와 함께 1990년대에 매우 높은 세수 성장률을 보인 또 다른 세목은 교육세이다. 교육세는 국세와 지방세의 다양한 세목들의 세금을 과세표준으로 하는 부가세(附加稅)인데 1990년에는 세수가 5천억원으로 전체 세수의 1.9%에 불과하였다. 그러나 그 이후 교육세의 부가 대상 세목이 증가하고, 또한 교육세 세율 역시 증가하였기 때문에 교육세가 국세에서 차지하는 비중은 1997년까

[그림 II-3] 목적세 및 지방양여금财源의 국세 비중 추이



주 : 2001년 교육세는 지방교육세를 포함한 것임.

지 지속적으로 증가하여 국세에서 차지하는 비중이 7.7%까지 상승하였다. 1997년부터 2000년까지 교육세가 국세에서 차지하는 비중은 하락하여 2000년에는 교육세 세수 비중이 6.2%가 되었지만 2001년에는 다시 그 비중이 7.6%로 크게 상승하였다⁷⁾.

국세 세목들 중 또 한 가지 주목할 만한 세목들은 지방양여금의财源인 주세와 전화세이다. 전화세는 2000년까지 개별소비세로 징수되었던 세목인데 2001년 9월에 폐지되었고 대신 통신서비스에 부가가치세가 과세되고 있다. 그러나 전화세는 2000년까지 지방양여금의 주요财源이었는데, 1990년 세수가 2,600억원으로 국세 대비 비중이 약 1%이었다가 2000년에는 세수가 1조 4천억원으로 국세 대비 비중이 약 1.6%로 상승하였다. 전화세 수입이 이처럼 국세 평균에 비하여 높은 신장률을 보인 이유는 1990년대 후반 통신

7) 이는 지방분 교육세인 지방교육세를 국세 교육세에 포함시켜 교육세 전체의 국세 세수 비중을 계산하였기 때문이고, 국세분 교육세만을 포함하면 물론 그 비중은 크게 하락한다. 이미 언급된 바와 같이 이렇게 교육세를 계산하는 이유는 지방교육세가 도입되었어도 지방자치단체의 자주 세원에 미치는 실질적인 영향은 없기 때문이다.

서비스의 급속한 발달과 이동통신 서비스의 이용자가 대폭 증가한 것이 원인이라고 볼 수 있다.

지방양여금의 가장 중요한 재원이라 할 수 있는 주세는 1990년 세수가 1조원으로 국세 대비 비중이 약 3.8%이었다. 그러나 2001년에는 세수가 2조 4천억원으로 국세 대비 비중이 약 2.6%로 하락하였다. 이는 주류 수요의 소득 탄력성이 낮다는 특성을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

나. 국세 세목의 지역간 분포

<표 II-3>에 국세 수입의 광역자치단체별 분포가 나타나 있는데, 2000년을 기준으로 할 때 국세 수입이 가장 많은 지역은 서울로 전체 국세 징수액(과년도 이월금 및 관세 수입 제외) 65조원의 51%를 차지하는 34조원이 서울에서 징수되었다. 서울 다음으로 국세 징수액이 많은 지역은 울산으로 2001년 세수가 6조 5천억원이었다. 그리고 서울과 울산 다음으로 국세 징수액이 많은 지역은 경기도로 2001년 세수가 6조 3천억원이었다. 경제 규모면에서 경기도가 훨씬 더 큼에도 불구하고 경기도의 국세 징수액보다 울산의 국세 징수액이 많은 이유는 국세 징수의 특징 때문이다. 법인세의 경우 법인이 등록된 지역에서 법인세가 징수되기 때문에 대부분의 법인 본사가 위치한 서울과 현대계열 회사의 법인들이 위치한 울산에서의 국세 징수액이 매우 높다. 또한 부가가치세의 경우도 제품의 생산지에서 부가가치세가 징수되기 때문에 부가가치세 환급 비중이 높은 업종의 경우 부가가치세 징수액이 낮다. 반면 생산보다 최종 소비 비중이 높은 서울에서는 부가가치세 환급액이 적어서 지역 경제력이나 실제 부가가치세 부담액보다는 훨씬 더 큰 비중의 부가가치세가 징수된다.

<표 II-3> 국세 수입의 지역간 분포

(단위: 억원, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
서울	92,088	103,892	122,010	136,478	164,171	192,413	203,277	215,455	245,576	265,777	341,448
	51.6	50.5	48.2	47.1	47.5	47.9	44.5	45.0	50.8	49.1	51.7
부산	13,718	12,891	15,553	17,567	19,005	22,465	24,735	27,228	22,480	21,499	23,880
	7.7	6.3	6.1	6.1	5.5	5.6	5.4	5.7	4.6	4.0	3.6
대구	6,249	7,512	8,380	9,834	11,713	12,857	13,345	14,070	11,544	12,576	13,692
	3.5	3.7	3.3	3.4	3.4	3.2	2.9	2.9	2.4	2.3	2.1
인천	8,011	8,842	11,344	14,078	16,819	15,305	23,977	19,578	14,983	18,394	19,376
	4.5	4.3	4.5	4.9	4.9	3.8	5.3	4.1	3.1	3.4	2.9
광주	4,217	5,175	6,270	7,454	8,549	9,182	8,630	10,384	9,447	8,104	9,149
	2.4	2.5	2.5	2.6	2.5	2.3	1.9	2.2	2.0	1.5	1.4
대전	3,647	4,317	4,472	5,187	5,992	6,914	8,988	7,836	6,674	9,046	13,040
	2.0	2.1	1.8	1.8	1.7	1.7	2.0	1.6	1.4	1.7	2.0
울산	-	-	-	-	-	-	-	41,938	42,886	46,798	65,177
	-	-	-	-	-	-	-	8.8	8.9	8.6	9.9
경기	21,928	25,426	31,544	35,752	40,707	47,899	50,150	51,084	43,420	52,804	63,131
	12.3	12.4	12.5	12.3	11.8	11.9	11.0	10.7	9.0	9.8	9.6
강원	1,682	1,995	2,572	3,387	3,904	4,759	5,096	5,907	7,933	8,784	8,073
	0.9	1.0	1.0	1.2	1.1	1.2	1.1	1.2	1.6	1.6	1.2
충북	1,447	1,814	2,641	3,313	4,704	7,383	10,407	7,354	8,650	10,976	9,559
	0.8	0.9	1.0	1.1	1.4	1.8	2.3	1.5	1.8	2.0	1.4
충남	995	1,781	3,329	4,392	6,449	7,761	9,616	11,458	12,318	16,785	15,209
	0.6	0.9	1.3	1.5	1.9	1.9	2.1	2.4	2.5	3.1	2.3
전북	3,614	4,244	5,147	6,223	7,646	8,976	10,673	11,051	8,641	9,041	10,263
	2.0	2.1	2.0	2.1	2.2	2.2	2.3	2.3	1.8	1.7	1.6
전남	3,650	4,504	7,077	8,978	11,223	13,822	21,213	25,233	27,338	32,615	33,016
	2.0	2.2	2.8	3.1	3.2	3.4	4.6	5.3	5.7	6.0	5.0
경북	3,136	2,850	6,191	7,573	9,337	11,205	13,007	11,350	6,278	10,819	16,585
	1.8	1.4	2.4	2.6	2.7	2.8	2.8	2.4	1.3	2.0	2.5
경남	13,445	19,346	25,151	27,952	33,429	38,505	51,249	16,138	13,093	15,037	15,694
	7.5	9.4	9.9	9.6	9.7	9.6	11.2	3.4	2.7	2.8	2.4
제주	807	1,060	1,336	1,589	1,719	1,964	2,057	2,267	2,534	2,400	2,676
	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
합계	178,634	205,649	253,017	289,757	345,367	401,410	456,420	478,391	483,795	541,455	659,968
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

최근 들어 세수가 급격히 신장하여 국세에서의 세수 비중이 네 번째로 큰 교통세 역시 휘발유나 경유의 소비에 따라서 징수되는 것이 아니라 정유공장이 위치한 광역자치단체의 장이 특별징수의 무자이기 때문에 세수가 편중되는 현상을 보인다. <표 II-3>에서 경상남도의 경우 이 지역에서의 국세 세수가 1996년에는 전체 세수의 11.2%를 차지하였으나 울산시가 광역시로 승격한 1997년부터는 세수 비중이 2~3%대로 하락한 이유는 정유공장이 울산에 소재하여 울산의 국세 징수액이 월등하게 크기 때문이다. 또한 전라남도의 국세 징수액이 전체 국세의 약 5%를 차지하여 도 중에서는 경기도 다음으로 국세 징수액이 많은 것도 전라남도 지역에 정유공장이 위치해 이 지역에서 징수되는 교통세 세수가 매우 많기 때문이다⁸⁾.

<표 II-3>에 나타난 국세의 지역간 분포는 『국세통계연보』에 나타나 있는 국세 징수액을 바탕으로 한 것인데, 이러한 수치는 이처럼 각 지역에서 부담하는 실제 국세 부담액이나 지역경제력을 전혀 반영하지 못한다. 따라서 위의 자료를 곧바로 국세와 지방세의 조정 방안을 검토하기 위한 자료로 사용하는 데에는 어려움이 있다.

국세 세목 중에서 법인세, 부가가치세, 교통세 등은 이상에서 검토한 바와 같이 지역 데이터가 각 지역의 실제 세부담을 잘 반영하지 못하는 반면 소득세는 비교적 지역 경제력을 잘 반영하고 지역 소득세 부담 역시 상대적으로 정확할 것이라는 예상을 할 수 있다. 그러나 『국세통계연보』에 발표되어 있는 소득세 역시 <표 II-4>에 나타나 있는 바와 같이 징수액이 서울에 크게 편중되어 있다. 2000년을 기준으로 서울의 소득세 징수액은 10조원으로 전

8) 정유공장은 전남 여천시에 소재한 호남정유, 인천광역시에 소재한 한국화약, 경남 울산시에 소재한 쌍용과 유공, 부산광역시에 위치한 현대정유가 있다.

체 소득세 징수액의 57% 이상을 점유하였고, 이는 지난 12년간 거의 지속적으로 확인되는 규모이다. 서울 다음으로 소득세 징수액이 많은 지역은 경기도인데 2000년 징수액이 1조 9천억원으로 전체 징수액의 11.4% 정도에 불과하다. 결국 소득세의 경우에도 서울과 경기도가 전체의 69%를 차지하고 인천을 포함할 경우 전체 소득세의 71.7%가 수도권에서 징수되어 국세세원의 수도권 편중이 극심하다고 할 수 있다.

<표 II-4> 국세 소득세의 지역간 분포

(단위: 억원, %)

	1996		1997		1998		1999		2000	
서울	73,616	49.9	77,572	52.2	100,262	58.3	93,748	59.1	100,877	57.6
부산	11,823	8.0	11,084	7.5	11,403	6.6	9,306	5.9	9,575	5.5
대구	6,724	4.6	6,767	4.6	7,219	4.2	6,114	3.9	5,903	3.4
인천	6,586	4.5	4,570	3.1	4,296	2.5	3,715	2.3	4,781	2.7
광주	2,958	2.0	3,237	2.2	3,599	2.1	2,912	1.8	3,007	1.7
대전	3,057	2.1	2,977	2.0	3,137	1.8	2,664	1.7	3,293	1.9
울산	-	-	3,275	2.2	2,990	1.7	2,718	1.7	3,517	2.0
경기	14,765	10.0	16,333	11.0	16,198	9.4	15,900	10.0	19,882	11.4
강원	2,310	1.6	2,404	1.6	2,459	1.4	2,217	1.4	2,311	1.3
충북	2,513	1.7	2,344	1.6	2,395	1.4	2,175	1.4	2,337	1.3
충남	2,644	1.8	2,606	1.8	2,627	1.5	2,404	1.5	2,830	1.6
전북	2,899	2.0	2,802	1.9	2,889	1.7	2,503	1.6	2,752	1.6
전남	2,566	1.7	2,147	1.4	2,098	1.2	1,996	1.3	2,231	1.3
경북	5,341	3.6	4,705	3.2	4,330	2.5	4,273	2.7	5,316	3.0
경남	8,795	6.0	4,790	3.2	4,795	2.8	4,824	3.0	5,301	3.0
제주	1,071	0.7	1,065	0.7	1,244	0.7	1,080	0.7	1,176	0.7
합계	147,669	100.0	148,679	100.0	171,940	100.0	158,546	100.0	175,089	100.0

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

경기도가 서울만큼 인구 규모도 많고 경제력이 크다는 점을 감안할 때 서울시 소득세 징수액이 전체의 57%이고 경기도 징수액이 전체의 11.4%에 불과하다는 것은 한 편으로 단순한 임금소득 이외의 재산관련 소득이 서울 지역에 월등하게 집중되어 있다는 것을 의미할 수 있다. 그러나 또 다른 한 편으로는 『국세통계연보』에 나타난 소득세 징수 자료 역시 법인세, 부가가치세, 교통세와 마찬가지로 국세와 지방세 조정 방안을 검토할 때 바로 사용하기에는 지나치게 특정 지역의 세수 편중도가 높은 것으로 보인다.

서울시의 소득세 징수액이 전체의 57%를 차지한다는 것은 서울시의 인구 규모나 경제력을 감안하더라도 상당히 놀라운 현상인데, 소득세 징수액이 이처럼 서울에 집중되어 있는 이유가 서울 지역의 경제력을 정확하게 반영하는 것인지 아니면 조세수입의 특정 때문인지는 사실 확실하지 않다. 각 지역의 경제력을 나타내는 지표로는 지역내총생산(Gross Regional Domestic Products; GRDP)이 흔히 사용되는데, 김정훈(1999)에서 비판되어 있듯이 GRDP 역시 지역의 경제력을 나타내는 지표로 활용하기에는 통계 집계 과정 자체의 신뢰성이 떨어지고, 또한 결과만을 보더라도 지역의 경제력을 반영한다고 보기에는 지나치게 분포가 균등하다.

<표 II-5>에 GRDP의 지역별 분포가 시계열로 나타나 있는데 1990년 서울의 GRDP 비중은 25.3%, 인천의 GRDP 비중은 5.0%, 그리고 경기도의 GRDP는 15.9%이어서 수도권의 GRDP 비중이 전체의 46.2%를 차지하였다. 한편 1990년 전체 인구 4,384만명 중에서 서울 인구가 차지하는 비중이 24.1%, 인천 인구가 차지하는 비중이 4.0%, 그리고 경기도 인구가 차지하는 비중은 13.6%이어서 수도권의 인구가 전체 인구의 41.7%를 차지하였다. 2000년의 경우를 살펴보면 서울의 GRDP는 전국의 21.7%, 인천의 GRDP는 전국의 4.4%, 그리고 경기도의 GDRP는 전국의 21.1%에 달하여

수도권 GRDP가 전체의 47.2%를 차지하였다. 인구 면에서는 2000년 전체 인구 4,733만명 중에서 서울의 인구가 21.7%를 차지하였고, 인천이 5.3%, 그리고 경기도가 18.9%를 차지하여 수도권 인구가 전체의 45.9%를 차지하였다. 따라서 1990년부터 10년 동안 수도권의 인구는 4.2%p 상승한 반면 GRDP는 1.0%p 정도 상승하였다. 이처럼 각 지역의 GRDP 비중은 인구 비중과 매우 비슷하고, 시계열적으로 보면 GRDP의 지역 집중도가 인구 집중도보다 더 떨어지는 것으로 나타난다. 특히 서울시와 경기도의 2000년 소득세 비중이 각각 57%와 11%이라는 점을 감안할 때 소득세 비중과 GRDP 비중의 큰 상이성은 지역의 소득을 반영하는 적당한 자료를 선택해야 하는 연구자들에게 상당한 혼란을 주고 있다.

GRDP는 지역 경제력을 정확하게 나타내는 자료로 보기 힘든 데에는 김정훈(1999)에서 설명되어 있듯이 제도적인 이유와 이론적인 이유가 있다. GRDP의 자료수집 과정은 일단 상당히 정확하지 못한 편이다. 그리고 자료수집 과정이 정확하다고 하더라도 GRDP는 지역의 생산량을 나타내고 지역소득을 반영하지는 못한다. 그 이유는 잘 알려져 있듯이 국내소득 자료의 경우 소득의 삼면등가원칙(생산=소득=소비)이 적용되지 않기 때문이다. 서울의 경우를 예로 들면, 비록 특정 법인의 생산이 서울에서 이루어지지 않지만 그 법인의 주식 소유자 상당수가 서울에 거주하고 있고, 금융소득 역시 서울 거주자 비중이 크다. 또한 전국적인 토지와 건물 소유자 역시 서울에 집중되어 있을 가능성이 높다. 따라서 우리나라와 같이 경제와 인구가 서울에 크게 집중되어 있는 국가에서는 지역경제에서 소득과 생산간 큰 차이가 있을 수밖에 없다.

<표 11-5> 지역내총생산 지역간 분포

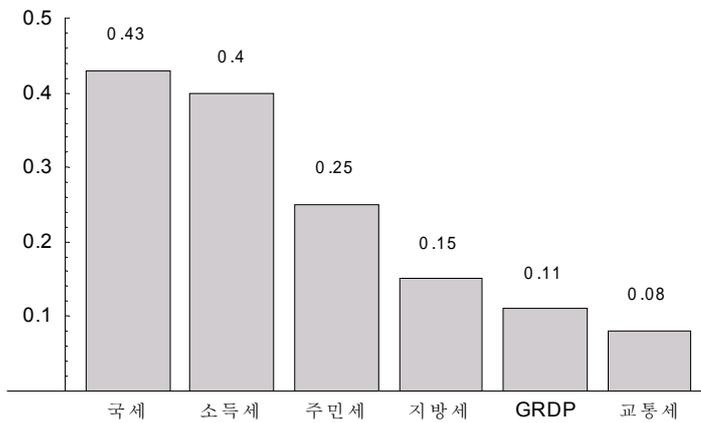
(단위: 억원, %)

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
서울	448,528	25.3	542,288	25.0	603,038	24.7	686,434	25.3	762,241	24.6	845,987	23.6
부산	138,459	7.8	163,410	7.5	171,805	7.0	189,617	7.0	213,378	6.9	241,349	6.7
대구	71,660	4.0	84,093	3.9	93,222	3.8	103,357	3.8	118,253	3.8	139,178	3.9
인천	87,726	5.0	111,955	5.2	123,131	5.0	134,389	5.0	150,738	4.9	180,070	5.0
광주	41,623	2.4	49,036	2.3	56,047	2.3	63,282	2.3	73,194	2.4	85,222	2.4
대전	40,779	2.3	50,693	2.3	57,575	2.4	64,210	2.4	70,850	2.3	79,349	2.2
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	281,611	15.9	350,336	16.2	400,400	16.4	448,427	16.6	513,928	16.6	608,351	17.0
강원	53,166	3.0	62,795	2.9	69,203	2.8	74,721	2.8	84,669	2.7	97,667	2.7
충북	52,610	3.0	65,159	3.0	74,742	3.1	86,131	3.2	101,638	3.3	118,463	3.3
충남	63,270	3.6	78,208	3.6	93,907	3.8	105,783	3.9	127,586	4.1	147,741	4.1
전북	61,587	3.5	75,755	3.5	87,572	3.6	96,790	3.6	111,450	3.6	129,717	3.6
전남	91,961	5.2	113,178	5.2	129,708	5.3	143,516	5.3	161,253	5.2	189,074	5.3
경북	123,463	7.0	148,539	6.9	166,245	6.8	178,365	6.6	211,773	6.8	240,031	6.7
경남	196,820	11.1	250,599	11.6	293,000	12.0	306,926	11.3	370,517	11.9	437,605	12.2
제주	17,881	1.0	22,367	1.0	24,682	1.0	26,633	1.0	32,225	1.0	37,419	1.0
전국	1,771,143	100.0	2,168,412	100.0	2,444,278	100.0	2,708,581	100.0	3,103,693	100.0	3,577,225	100.0

	1996		1997		1998		1999		2000	
서울	932,720	23.4	979,469	22.7	946,951	22.3	1,024,604	21.8	1,093,065	21.7
부산	268,833	6.7	277,598	6.4	272,250	6.4	293,659	6.2	303,051	6.0
대구	152,109	3.8	160,658	3.7	149,092	3.5	162,715	3.5	171,963	3.4
인천	197,211	4.9	211,488	4.9	197,384	4.6	209,373	4.5	223,778	4.4
광주	92,954	2.3	99,862	2.3	92,292	2.2	103,503	2.2	114,252	2.3
대전	86,469	2.2	97,350	2.3	98,295	2.3	107,205	2.3	116,305	2.3
울산	-	-	-	-	212,251	5.0	241,567	5.1	254,945	5.1
경기	687,116	17.2	784,717	18.2	825,660	19.4	944,725	20.1	1,061,873	21.1
강원	113,964	2.9	123,741	2.9	116,147	2.7	123,880	2.6	128,835	2.6
충북	136,912	3.4	153,255	3.5	153,705	3.6	174,754	3.7	183,547	3.6
충남	179,714	4.5	193,750	4.5	188,076	4.4	215,721	4.6	237,517	4.7
전북	146,210	3.7	154,593	3.6	147,296	3.5	162,514	3.5	170,306	3.4
전남	210,766	5.3	231,580	5.4	224,725	5.3	245,795	5.2	254,249	5.0
경북	262,322	6.6	288,493	6.7	273,100	6.4	316,272	6.7	336,240	6.7
경남	478,945	12.0	520,734	12.0	308,131	7.3	330,883	7.0	339,831	6.7
제주	40,145	1.0	44,663	1.0	41,736	1.0	46,394	1.0	48,095	1.0
전국	3,986,390	100.0	4,321,950	100.0	4,247,090	100.0	4,703,565	100.0	5,037,851	100.0

GRDP가 각 지역의 경제력을 잘 반영하지 못한다는 점은 GRDP 및 다른 지역 자료의 지니계수를 비교해 보면 더욱 뚜렷하게 알 수 있다. [그림 II-4]에 2000년 기준 국세, 소득세, 주민세, 지방세, GRDP, 교통세의 지니계수가 나타나 있는데, 이 그림에서 알 수 있듯이 국세와 소득세의 지니계수는 각각 0.43과 0.4로 지역 간 집중도가 상당히 높은 것으로 나타난다. 또한 뒷 절에서 보다 자세히 검토하겠지만 지방세 및 주민세의 지니계수도 각각 0.15와 0.25이다. 이에 반하여 GRDP의 지니계수는 0.11인데, 이는 모든 국세와 지방세 세목들 중 담배소비세의 지니계수와 교통세 지니계수 다음으로 낮은 수치이다⁹⁾.

[그림 II-4] 지역 자료의 가중지니계수



9) 교통세의 지역간 분포 계산은 다음 절에서 상술되어 있는데, 휘발유의 지역간 소비량을 기준으로 한 것이다.

3. 지방세의 현황

가. 지방세의 세수 추이

지방세의 세목별 현황이 <표 II-6>에 나타나 있는데, 지방세에서 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 등록세로 2001년 기준으로 세수가 5조 5천억원이었다. 이는 전체 지방세에서 약 21.8%의 비중을 차지하는 것이다. 등록세 다음으로 지방세에서 큰 비중을 차지하는 세목은 또 다른 재산거래세인 취득세인데, 2001년 세수가 3조 7천억원으로 전체 지방세의 약 14.7%를 차지하였다. 따라서 취득세와 등록세가 지방세에서 차지하는 비중은 약 37%로 이들은 지방세에서 가장 중요한 세원으로 자리를 잡고 있다. 재산거래세에 비하여 종합토지세와 재산세와 같은 재산보유세는 지방세에서 큰 비중을 차지하는 세목은 아니다. 2001년을 기준으로 종합토지세는 세수가 1조 3천억원으로 지방세에서 차지하는 비중이 5.3%이었다. 또한 재산세는 2001년 세수가 7,600억원으로 지방세에서 차지하는 비중은 약 3%에 불과하다.

지방세에서 재산관련세의 세수의 시계열적 추이를 보면 지난 12년간 세수가 비교적 안정적인 신장률을 보였다고 할 수 있다. 1990년 등록세 세수는 1조 3천억원으로 지방세에서 차지하는 비중이 약 21.6%이었는데, 2001년에는 세수가 5조 5천억원으로 그 비중이 21.8%이었다. 등록세의 세수는 1990년대 전반적으로 안정적이었지만 금융 위기를 맞이한 1998년에는 지방세 대비 비중이 19.8%로 크게 낮아졌었다. 그러나 이듬 해인 1999년에는 지방세에서 차지하는 비중이 23.3%가 될 정도로 규모가 다시 크게 늘어났다. 취득세 세수는 1990년 1조 1천억원으로 지방세에서 차지하는 비중이 약 18.3%이었는데, 2001년에는 세수가 3조 7천억원으로 지방세

에서의 비중이 14.7%로 다소 낮아졌다.

종합토지세는 1990년 초반 부동산 투기 억제에 일환으로 그 역할이 크게 강조되었던 세목이다. [그림 II-5]에 나타나 있듯이 종합토지세 세수가 전체 지방세에서 차지하는 비중은 1995년까지 지속적으로 증가하였다. 1990년 종합토지세 세수는 4천억원으로 지방세 세수의 6.3%를 차지하였다가 1995년에는 세수가 1조 2,500 억원으로 지방세 세수의 8.2%까지 상승하였으며 절대액으로는 동 기간 동안 약 3배 정도 빠르게 상승하였다. 그러나 1995년 이후 종합토지세 세수의 절대액은 거의 동일한 수준을 유지하여 2001년에는 세수가 1조 3,600억원으로 지방세 세수의 5.3%로 하락하였다. 결국 지난 12년간 지방자치단체의 기간세목 역할을 담당해야 하는 토지보유세인 종합토지세가 지방세에서 차지하는 역할은 1990년보다 오히려 줄어들었다고 볼 수 있다.

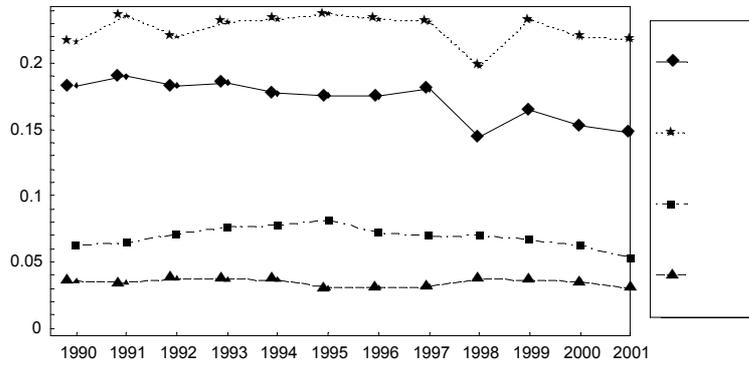
<표 II-6> 지방세 세목별 규모와 추이

(단위: 억원)

연도	취득세	등록세	종합토지세	재산세	주민세	담배소비세	주행세	지방세 계
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	256,649

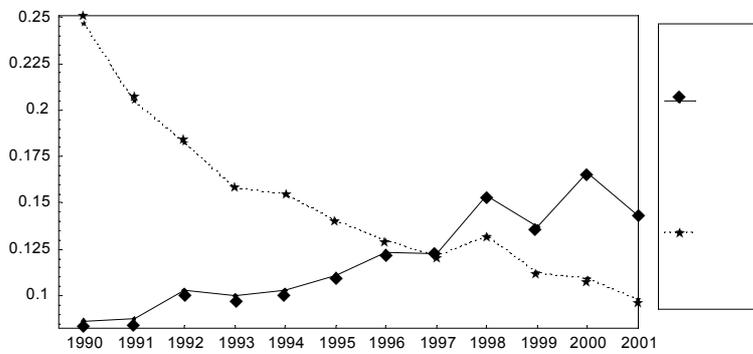
자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도.

[그림 II-5] 재산 관련 지방세의 지방세 대비 비중 추이



건물분에 대한 재산보유세인 재산세 역시 지방세에서 차지하는 비중이 하락하고 있다는 점에서 종합토지세와 비슷한 양상을 보이고 있다. 1990년 재산세 세수는 2,200억원으로 지방세 세수의 3.6%를 차지하였다. 그 이후 재산세 세수는 1995년까지 지방세에서 차지하는 비중면에서 조금씩 하락하였다가 1990년대 후반에 다시 증가하였다. 그러나 지난 2년 동안 재산세가 지방세에서 차지하는 비중은 1990년대 수준을 밑도는 것이다.

[그림 II-6] 주민세와 담배소비세의 지방세 대비 비중 추이



재산관련 지방세가 1990년대 비교적 안정적인 신장률을 보인 반면 주민세와 담배소비세는 상대적으로 큰 폭의 변화율을 보였다. [그림 II-6]에 주민세와 담배소비세가 지방세에서 차지하는 비중의 추이가 나타나 있는데, 주민세는 지난 12년 동안 지방세에서 차지하는 비중이 큰 폭으로 상승하였다. 반면에 담배소비세는 1990년 초반 지방세에서 큰 비중을 차지하였으나 그 중요성이 점차 줄어들고 있다. 주민세의 1990년 세수는 5,400억원으로 지방세의 8.6%를 차지하였는데, 그 이후 세수 비중이 지속적으로 증가하여 1995년에는 지방세 대비 세수 비중이 11%를 넘어섰고, 2000년에는 세수 비중이 16.6%가 될 정도로 크게 상승하였다. 그러나 2001년 주민세의 지방세 세수 비중은 14.3%로 전년도에 비하여 다소 하락하였는데, 이는 역시 지방교육세의 도입 영향으로 거의 모든 지방세 세목들의 비중이 2001년에는 약간씩 하락하였기 때문이다.

담배소비세가 지방세에서 차지하는 위상의 변화는 주민세보다 훨씬 더 뚜렷하다. 1990년에는 지방세에서 담배소비세 세수가 차지하는 비중이 24.7%일 정도로 지방세 중 세수 비중이 가장 높은 세목이 담배소비세이었다. 그러나 담배소비세의 지방세 세수 비중은 1990년대 지속적으로 하락하였다. 1991년에는 지방세 대비 세수 비중이 20%로 하락하였고, 1995년에는 14.1%까지 하락하였다. 담배소비세의 지방세 세수 비중은 경기 침체가 극심했던 1998년을 제외하고는 그 이후에도 계속 하락하고 있는데, 2001년 세수가 2조 5천억원으로 지방세에서 차지하는 비중이 10% 이하로 하락하였다. 담배소비세의 세수 비중이 이처럼 하락하는 이유는 담배소비가 소득에 비탄력적인 데다가 담배가 건강에 끼치는 위해가 심각하다는 인식이 또한 광범위하게 퍼져 있기 때문이다. 따라서 담배소비세가 지방세에서 차지하는 비중은 이후에도 계속적으로 하락할 것으로 예상된다.

나. 지방세의 지역간 분포

<표 II-7>에 지방세 징수액의 지방자치단체별 분포가 나타나 있다. 국세의 경우 세수의 서울시 집중도가 상당히 높지만 지방세 징수액의 서울시 집중은 훨씬 더 낮다. 2000년을 기준으로 할 때 서울시의 지방세 징수액은 6조 2천억원으로 전체 징수액의 30%를 차지하였다. 이는 서울시 국세 징수액이 전체 국세의 57%를 차지하는 것에 비해 상당히 낮은 것이다. 서울시의 지방세는 서울시 국세 징수액에 비하여 집중도가 낮은 반면 경기도의 지방세는 경기도 국세 징수액에 비하여 단연 높다. 2000년 기준 경기도의 국세 비중은 11.4%이었으나 지방세 징수액은 4조 3천억원으로 전체 지방세의 21.3%를 차지하였다. 경기도의 지방세는 지난 12년 동안 지속적으로 증가하였는데, 전체 지방세에서 경기도 지방세가 차지하는 비중은 1990년 15.6%에서 1995년 20.6%로 증가하였고, 이는 다시 2000년 21.3%로 증가하였다. 경기도의 지방세 비중이 이처럼 증가한 이유는 경기도 지역의 경제력 성장에도 기인하지만 가장 큰 이유는 1990년 이후 급격하게 증가한 인구 때문이다. 경기도의 인구는 1990년 590만명이었으나, 1995년 730만명으로 증가하였고, 이는 다시 2000년 890만명으로 증가하였다.

국세에 비하여 서울시의 지방세 집중도가 낮고, 경기도의 세수가 크다는 점에서 알 수 있듯이 지방세의 지니계수는 0.15로 국세의 0.43에 비해서 훨씬 낮다([그림 II-4]). 지방세 분포가 국세에 비하여 보다 균등한 이유는 지방세 세목의 선택에 있어서 담배소비세와 같이 전국적인 분포가 비교적 고른 세목이 지방세로 선택되었기 때문이다.

지방세의 지역간 분포와 국세의 지역간 분포를 비교함에 있어서 한 가지 흥미로운 점은 소득세의 10%로 부과되는 주민세의 지

<표 II-7> 지방세의 지역간 분포

(단위: 억원, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
서울	20,917	25,408	29,071	32,598	38,500	43,395	48,906	53,326	49,444	55,661	62,042
	32.8	31.6	30.7	29.6	29.1	28.3	28.1	28.8	28.8	30	30.5
부산	5,476	6,881	8,199	9,531	10,719	12,148	14,236	14,073	13,107	13,837	14,317
	8.6	8.6	8.7	8.6	8.1	7.9	8.2	7.6	7.6	7.5	7
대구	3,273	4,087	4,849	5,782	7,236	8,149	9,258	8,957	8,256	8,692	9,313
	5.1	5.1	5.1	5.2	5.5	5.3	5.3	4.8	4.8	4.7	4.6
인천	3,151	4,087	4,758	5,478	6,170	7,671	8,527	9,533	8,673	8,886	10,152
	4.9	5.1	5	5	4.7	5	4.9	5.2	5.1	4.8	5
광주	1,469	1,917	2,374	2,594	3,221	3,684	4,138	4,762	4,456	4,354	4,843
	2.3	2.4	2.5	2.4	2.4	2.4	2.4	2.6	2.6	2.3	2.4
대전	1,664	2,312	2,735	3,515	4,107	4,439	4,696	4,883	4,437	5,073	5,557
	2.6	2.9	2.9	3.2	3.1	2.9	2.7	2.6	2.6	2.7	2.7
울산	-	-	-	-	-	-	-	4,372	3,982	4,356	4,651
	-	-	-	-	-	-	-	2.4	2.3	2.3	2.3
경기	9,977	12,935	15,722	20,606	26,084	31,522	35,614	38,016	35,203	39,179	43,311
	15.6	16.1	16.6	18.7	19.7	20.6	20.5	20.6	20.5	21.1	21.3
강원	1,815	2,153	2,570	2,765	3,411	4,016	4,560	5,002	4,695	4,707	4,981
	2.8	2.7	2.7	2.5	2.6	2.6	2.6	2.7	2.7	2.5	2.4
충북	1,505	1,978	2,316	2,752	3,168	3,927	4,527	4,514	4,155	4,528	4,743
	2.4	2.5	2.4	2.5	2.4	2.6	2.6	2.4	2.4	2.4	2.3
충남	1,696	2,327	2,672	3,124	3,847	4,666	5,532	5,866	5,509	5,768	6,338
	2.7	2.9	2.8	2.8	2.9	3	3.2	3.2	3.2	3.1	3.1
전북	1,970	2,386	2,758	3,179	3,609	4,555	4,803	5,176	5,095	5,094	5,307
	3.1	3	2.9	2.9	2.7	3	2.8	2.8	3	2.7	2.6
전남	1,975	2,402	2,866	3,068	3,457	4,111	5,028	5,066	4,795	5,130	5,620
	3.1	3	3	2.8	2.6	2.7	2.9	2.7	2.8	2.8	2.8
경북	3,170	4,078	4,758	5,386	6,577	7,236	8,458	8,645	8,043	8,591	9,487
	5	5.1	5	4.9	5	4.7	4.9	4.7	4.7	4.6	4.7
경남	5,056	6,607	7,879	8,671	10,747	11,955	13,871	10,829	9,624	9,717	10,602
	7.9	8.2	8.3	7.9	8.1	7.8	8	5.9	5.6	5.2	5.2
제주	673	896	1,097	1,209	1,424	1,696	1,794	1,957	2,009	2,111	2,349
	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1	1.1	1.2	1.1	1.2
합계	63,786	80,453	94,622	110,258	132,278	153,169	173,947	184,977	171,483	185,685	203,614
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도.

역간 분포와 소득세의 지역간 분포 간에 큰 차이가 난다는 점이다. <표 II-8>에 주민세의 지역간 분포가 나타나 있는데, 2000년 서울의 주민세가 1조 4천억원으로 전체 주민세의 41%를 차지하였다. 이러한 규모는 서울시 인구 규모에 비하여는 높은 것이지만 2000년 국세 소득세의 서울시 비중이 57%이었다는 점을 감안할 때 국세 소득세의 서울시 집중도에 비해서는 상당히 낮은 것이라고 볼 수 있다.

주민세의 지역간 분포가 국세 소득세에 비하여 고르다는 점은 경기도의 주민세 비중에서도 확인할 수 있다. 2000년 경기도의 주민세는 지방세 전체의 15.4%를 차지하여 경기도 국세 소득세가 전체의 11.4%를 차지하였던 것에 비하여 높은 편이다. 물론 경기도의 지방세가 전체의 21.3%를 차지하기 때문에 경기도 주민세가 전체의 15.4%를 차지한다는 것은 경기도에서 주민세의 역할이 상대적으로 미약하다고 해석할 수도 있다. 그러나 경기도의 지방세가 전체 지방세에서 상당히 높은 비중을 차지하는 이유는 신도시 형성 등에 기인하여 경기도의 취득·등록세가 절대적으로 크기 때문이다. 2000년도 경기도 취득세는 8,800억원으로 전체 취득세 3조 1,500억원의 28%를 차지하였다. 또한 등록세는 4조 5천억원으로 전체 등록세의 24.7%를 차지하였다. 경기도의 취득·등록세의 비중이 이처럼 높기 때문에 주민세의 비중은 상대적으로 낮은 것이다. [그림 II-4]에서 확인할 수 있는 것처럼 주민세의 지니계수는 0.25로 지방세 전체의 지니계수 0.15보다 높다. 이는 주민세의 지역간 분포가 전체 지방세 체계에서 비교적 누진적이라는 점을 시사한다.

제III장의 외국의 사례 및 제IV장의 국세·지방세 할당(assignment)에서도 논의되겠지만 주민세는 그 성격상 앞으로 지방세로서 상당히 중요한 역할을 수행할 세목이라 할 수 있다.

<표 II-8> 주민세의 지역간 분포

(단위: 억원)

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
서울	2,661	48.5	3,500	50.7	4,601	43.1	5,085	46.0	5,866	43.1	7,268	42.7
부산	430	7.8	540	7.8	753	7.1	865	7.8	1,092	8.0	1,300	7.6
대구	220	4.0	295	4.3	399	3.7	503	4.6	644	4.7	840	4.9
인천	203	3.7	254	3.7	374	3.5	434	3.9	511	3.8	652	3.8
광주	91	1.7	130	1.9	177	1.7	197	1.8	295	2.2	366	2.2
대전	139	2.5	170	2.5	277	2.6	252	2.3	311	2.3	407	2.4
울산	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
경기	617	11.2	647	9.4	2,006	18.8	1,235	11.2	1,646	12.1	2,202	12.9
강원	89	1.6	104	1.5	159	1.5	185	1.7	273	2.0	338	2.0
충북	89	1.6	100	1.4	156	1.5	179	1.6	273	2.0	387	2.3
충남	74	1.3	93	1.3	158	1.5	188	1.7	287	2.1	361	2.1
전북	98	1.8	133	1.9	184	1.7	224	2.0	324	2.4	385	2.3
전남	137	2.5	151	2.2	223	2.1	269	2.4	335	2.5	392	2.3
경북	217	4.0	243	3.5	368	3.5	425	3.8	566	4.2	720	4.2
경남	392	7.1	487	7.1	756	7.1	876	7.9	1,070	7.9	1,267	7.4
제주	32	0.6	54	0.8	74	0.7	131	1.2	115	0.8	129	0.8
	5,487	100.0	6,901	100.0	10,665	100.0	11,049	100.0	13,608	100.0	17,014	100.0

	1996		1997		1998		1999		2000	
서울	8,185	38.0	9,636	42.8	11,620	44.0	11,046	43.4	14,304	41.7
부산	1,641	7.6	1,627	7.2	1,863	7.1	1,666	6.5	1,983	5.8
대구	967	4.5	961	4.3	1,137	4.3	986	3.9	1,111	3.2
인천	859	4.0	891	4.0	982	3.7	917	3.6	1,179	3.4
광주	448	2.1	434	1.9	519	2.0	452	1.8	725	2.1
대전	539	2.5	544	2.4	657	2.5	572	2.2	840	2.5
울산	0	0.0	624	2.8	621	2.4	821	3.2	1,144	3.3
경기	3,256	15.1	3,070	13.6	3,592	13.6	3,470	13.6	5,291	15.4
강원	457	2.1	463	2.1	532	2.0	470	1.8	615	1.8
충북	609	2.8	469	2.1	557	2.1	528	2.1	682	2.0
충남	559	2.6	534	2.4	633	2.4	636	2.5	944	2.8
전북	508	2.4	515	2.3	593	2.2	566	2.2	678	2.0
전남	605	2.8	557	2.5	615	2.3	797	3.1	1,060	3.1
경북	1,071	5.0	974	4.3	1,052	4.0	1,130	4.4	1,918	5.6
경남	1,675	7.8	1,052	4.7	1,191	4.5	1,218	4.8	1,549	4.5
제주	170	0.8	170	0.8	227	0.9	196	0.8	243	0.7
	21,549	100.0	22,520	100.0	26,391	100.0	25,472	100.0	34,265	100.0

자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도.

다. 지방주행세의 세수 분포

1) 지방주행세의 성격

국세와 지방세의 할당을 논의할 때 소득관련세와 소비관련세가 최근 주목을 받고 있는데, 우리나라에서는 휘발유와 경유에 대한 소비세의 세수 비중이 워낙 크기 때문에 향후 지방세체계에서 유류소비세는 그 역할이 크게 기대되는 세목이다. 유류소비세는 지방주행세라는 이름으로 이미 지방세의 하나가 되었지만, 그 형태는 진정한 의미의 소비관련세라고 보기 어렵게 되어 있다. 왜냐하면 2000년에 지방주행세가 도입될 때 그 목표는 1998년에 타결된 한미자동차협상 결과에 따른 자동차세의 인하로 인한 세수 손실을 보전하는 것이었기 때문이다. 그 결과 지방주행세는 교통세의 일정액(11.4%)으로 되어 있고, 배분은 각 지방자치단체의 자동차 등록대수를 기준으로 하고 있다. 즉, 지방주행세는 일종의 공동세적 성격을 띠고 있고 세수 공유의 기준은 자동차 이용이 아닌 자동차 보유로 되어 있다.

2) 휘발유 소비량의 지역간 분포

휘발유·경유와 같은 유류에 대한 소비과세가 지방세로서 주목을 받는 이유는 세수 분포가 다른 어떤 세목에 비해서도 균등하기 때문이다. 세수 분포의 균등 측면에서는 담배소비세의 세수도 교통세 세수만큼 분포가 균등하다. 그러나 담배소비세는 지방공공재의 가격 역할을 전혀 수행하지 못하는 반면 휘발유·경유에 대한 소비과세는 도로라는 대표적인 지방공공재의 이용과세 측면에서 지방세로서의 장점을 충분히 가지고 있다고 평가할 수 있다. 또한

지방세로서 소비과세의 단점은 지방자치단체 단위에서 지방소비세를 징수하는 것이 용이하지 못하다는 점인데¹⁰⁾, 휘발유·경유에 대해 세금을 거두는 것은 담배소비세를 거두는 것처럼 징세비용을 거의 들이지 않으면서 간편하다는 장점도 가지고 있다. 보다 구체적으로, 이미 앞서 살펴본 바와 같이 교통세는 휘발유·경유의 매출 단계에서 판매업자인 정유회사에 징수되기 때문에 국세청의 『국세통계연보』에 나타난 지역별 교통세액은 정유회사가 소재한 일부 지역에 편중되어 있다. 그러나 교통세의 지방자치단체별 기여도를 파악하기 위해서는 각 지역에서 소비되는 휘발유 소비량을 바탕으로 교통세액을 추정할 수 있다¹¹⁾.

<표 II-9>에는 1994년부터 2000년까지 한국석유공사에서 발표하는 각 지역별 휘발유 소비량이 나타나 있는데, 2000년의 경우 서울시의 소비량은 전국의 약 22.6%, 경기도의 소비량은 전체 휘발유 소비량의 약 20.7%를 차지하였다. 이와 같은 분포는 국세나 지방세의 세목 중 담배소비세를 제외하고는 휘발유가 가장 균등한 세원이라는 점을 시사하는 것이다. 또한 휘발유 소비량의 전국적 분포는 교통세가 도입된 1994년 이후 지속적으로 균등한 분포를 보여 왔다. 서울시의 휘발유 소비량은 1994년 전국 소비량의 26.8%이었는데, 1995년 23.7%, 1996년 22.9%, 1997년 21.4%로 지속적으로 하락하였다. 그러나 금융위기를 맞이한 1998년부터는 서울시의 휘발유 소비량이 약간씩 증가하여 1998년의 서울시 휘발

10) 부가가치세의 경우 지방정부 단위의 징세는 단일국가에서 거의 불가능하고, 미국처럼 판매세를 거두는 있는 국가에서도 지방정부(city나 town)의 판매세는 흔히 상위정부인 주정부가 징수해 주고 있다.

11) 행정적으로는 정유회사가 위치한 지방자치단체에서 휘발유·경유가 각 지방자치단체에 얼마만큼 반송되는가를 기준으로 각 지방자치단체에 속하는 세금을 징수할 수 있다. 이는 현재 담배소비세를 징수하는 방법과 마찬가지로이다.

유 소비량은 전국의 21.9%를 차지하였고, 1999년 22.3%, 2000년 22.6%로 조금씩 증가하였다.

경기도의 휘발유 소비량은 다른 세목과 마찬가지로 그 비중이 계속 커졌는데, 다만 휘발유 소비의 보편성 때문에 증가 속도가 다른 세목만큼 빠른 것은 아니다. 경기도 휘발유 소비량의 전국 대비 비중은 1994년 17.9%이었는데, 1995년 19.8%, 1996년 20.7%, 1997년 21.8%, 1998년 22.2%로 계속 증가하였다. 그러나 경기도의 경우도 서울과 마찬가지로 1999년부터 그 비중이 조금씩 줄어들기 시작하여 1999년에는 전국 대비 20.8%, 2000년에는 전국 대비 20.7%로 하락하였다.

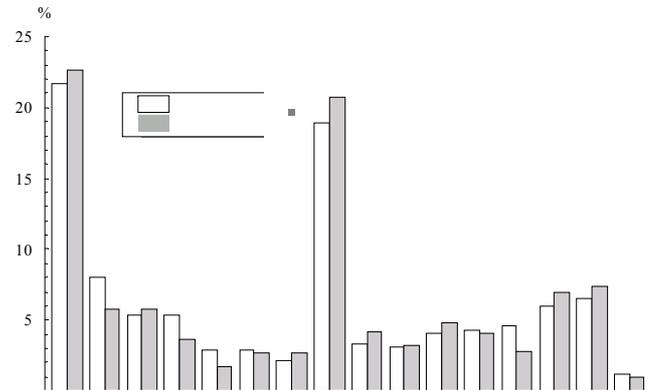
<표 II-9> 휘발유 소비량의 지역간 분포

(단위: 1,000bbl, %)

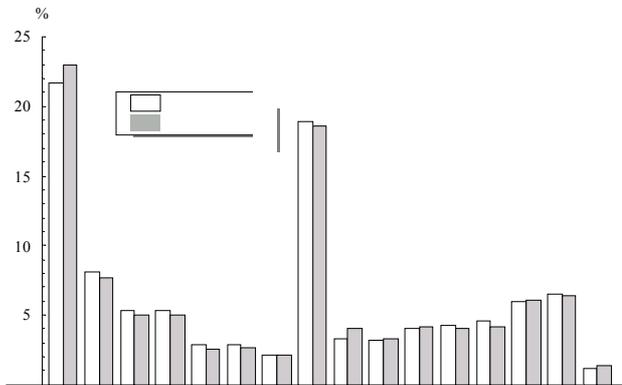
	1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000	
서울	13,703	26.8	14,052	23.7	15,546	22.9	15,282	21.4	13,400	21.9	14,242	22.3	14,091	22.6
부산	2,876	5.6	3,403	5.7	4,042	5.9	3,949	5.5	3,276	5.4	3,554	5.6	3,608	5.8
대구	2,747	5.4	3,385	5.7	4,061	6.0	4,151	5.8	3,570	5.8	3,759	5.9	3,653	5.8
인천	2,118	4.1	2,708	4.6	2,991	4.4	3,202	4.5	2,489	4.1	2,268	3.6	2,238	3.6
광주	1,177	2.3	1,545	2.6	1,672	2.5	1,578	2.2	1,083	1.8	1,072	1.7	1,031	1.7
대전	1,080	2.1	1,572	2.6	1,950	2.9	1,998	2.8	1,674	2.7	1,775	2.8	1,717	2.7
울산		0.0		0.0		0.0		0.0	1,514	2.5	1,715	2.7	1,659	2.7
경기	9,146	17.9	11,739	19.8	14,061	20.7	15,551	21.8	13,561	22.2	13,260	20.8	12,909	20.7
강원	2,008	3.9	2,372	4.0	2,706	4.0	3,016	4.2	2,616	4.3	2,723	4.3	2,611	4.2
충북	2,006	3.9	2,254	3.8	2,495	3.7	2,663	3.7	2,207	3.6	2,085	3.3	2,014	3.2
충남	2,039	4.0	2,094	3.5	2,149	3.2	2,966	4.2	2,671	4.4	3,146	4.9	3,019	4.8
전북	2,003	3.9	2,398	4.0	2,700	4.0	2,816	3.9	2,380	3.9	2,592	4.1	2,574	4.1
전남	1,585	3.1	1,845	3.1	2,203	3.2	1,870	2.6	1,397	2.3	1,894	3.0	1,771	2.8
경북	3,512	6.9	4,108	6.9	4,461	6.6	4,839	6.8	4,236	6.9	4,474	7.0	4,328	6.9
경남	4,625	9.1	5,373	9.0	6,321	9.3	6,792	9.5	4,403	7.2	4,662	7.3	4,619	7.4
제주	463	0.9	532	0.9	614	0.9	684	1.0	612	1.0	656	1.0	629	1.0
합계	51,088	100	59,380	100	67,972	100	71,357	100	61,089	100	63,877	100	62,471	100

자료 : 한국석유개발공사, 『월간석유수급통계』, 각 연도.

[그림 II-7] 인가와 휘발유 사용량의 지역간 비중



[그림 II-8] 인가와 담배소비세의 지역간 비중



<그림 II-7>에는 <표 II-9>를 바탕으로 지역별 휘발유 소비량 비중과 인구 비중이 비교되어 있다. 이 그림에서 알 수 있듯이 서울과 경기도의 휘발유 소비량이 인구의 상대적 크기에 비하여 약간 높은 편이다. 그러나 다른 조세 세목들에 비하면 이러한 차이

는 상당히 미미하다. [그림 Ⅱ-8]에는 담배소비세의 지역간 비중과 인구 비중을 비교하였는데, 서울시의 담배소비세 비중이 22.9%로 오히려 휘발유 소비량보다 상대적 비중이 크다. 다른 지역에서도 조세 세목 중에서 지역간 편중이 가장 적다고 알려져 있는 담배소비세와 휘발유 소비량은 분포 균등면에서 거의 비슷하다.

Ⅲ. 외국의 지방세제도

1. 국세·지방세 관계의 국제비교

지방세제도를 국제적으로 비교할 때 가장 많이 쓰이는 지수는 조세수입에서 차지하는 지방세의 비중이다. 그러나 제V장에서 보다 자세히 논의되듯이 지방세의 규모가 크다고 해서 지방정부의 재정 자율성이 반드시 높은 것은 아니다. 지방세 수입 중에서 조세수출이 차지하는 비중이 높으면 지방세 규모가 클수록 국가 전체적으로는 오히려 바람직하지 못하다. 또한 독일이나 오스트리아처럼 지방정부가 공동세에 지나치게 의존할 경우에도 지방공공재의 공급 수준을 적정 수준으로 유도하는 데에 지방세가 긍정적인 역할을 수행하지 못한다¹²⁾. 그리고 지방세가 조세수입에서 차지하는 비중이 크더라도 이전재원의 규모가 더 크면 지방세 비중과 지방재정의 자율성간 관련성이 약하다.

이러한 이유 때문에 지방세의 구체적인 특성을 감안하지 않고 지방세 규모를 국제적으로 단순하게 비교하는 방식을 OECD(1999)에서도 비판하고 있다¹³⁾. 따라서 OECD(1999)에서는 다음과

12) 독일 공동세에 대한 비판은 Wurzel(1999), Barette, Huber and Lichtblau (2000), Council of Europe(1997) 등을 참조. 오스트리아 공동세에 대한 비판은 Schneider(2002) 참조.

13) There are different ways of assessing the degree of tax autonomy provided to sub-central levels of government. One way is to express the revenue from state and local taxes (own taxes plus shared taxes) as a percentage of total revenues (taxes, non-tax revenues and grants) of lower levels of government. However, the state and local

같이 지방세의 특징을 다양하게 정의하여 각 국가에서의 지방세의 특징과 위상을 정리하였다.

- 지방세 특징의 분류(OECD, 1999)
 - (a): 지방정부가 과세표준과 세율의 결정권을 갖는 경우
 - (b): 지방정부가 세율의 결정권만을 갖는 경우
 - (c): 지방정부가 과세표준만을 결정하는 경우
 - (d): 공동세(tax sharing)
 - (d.1): 지방정부가 공동세 비율을 결정
 - (d.2): 중앙정부가 지방정부의 동의를 얻어 공동세 비율을 결정
 - (d.3): 중앙정부가 공동세 비율을 사실상 결정
 - (d.4): 중앙정부의 예산 편성 과정에서 공동세 비율이 결정
 - (e): 중앙정부가 지방세 과세표준과 세율을 결정

OECD(1999)는 지방세의 특성을 지방정부가 지방세를 결정할 수 있는 권한이 줄어드는 순위(order of decreasing control)에 따라 (a)에서 (e)까지 분류하였는데, 이러한 기준이 지방정부의 과세자주권(tax autonomy)과 반드시 일치하지는 않는다는 점을 강조하고 있다. 예를 들어 지방정부가 (a)의 권한을 행사할 수 있다고 하더라도 지방세 세수의 상한선을 설정할 권한을 중앙정부가 가지면 지방정부의 과세자주권은 현저하게 제약을 받는다¹⁴⁾. 또한 지방정부가 (b)의 권한을 갖더라도 중앙정부가 세율의 하한선과 상한선

tax share in the revenue mix of sub-central government does not take account of differences in the discretion provided to states and local authorities over their tax base and rates(OECD, 1999, p. 10).

14) 1990년대 초반 스웨덴의 중앙정부가 재정적자를 억제하기 위하여 지방정부의 지방세 수입에 상한선을 정한 것이 하나의 예이다.

을 정할 경우 역시 지방정부의 과세자주권이 제약을 받는다¹⁵⁾.

OECD(1999)에서 제시한 기준에 따른 여러 국가들의 지방세 비중과 특성이 <표 III-1>에 정리되어 있다. 이 표에서는 지방세가 전체 조세 수입에서 차지하는 비중이 원편의 열에 나타나 있고¹⁶⁾, 오른편 열에는 (a)부터 (e)까지의 속성 중 어떠한 속성에 의하여 지방세 세수가 견히고 있는가가 표시되어 있다.

일본의 경우를 먼저 보면 지방세가 전체 조세에서 차지하는 비중은 24%이고 이 중 도도부현의 지방세가 전체의 8%, 시정촌의 지방세가 전체의 16%를 차지하는 것으로 되어 있다. 이는 일본의 지방세와 국세 비중이 약 4:6으로 알려져 있는 바와는 상당히 차이가 있다. 그러나 1999년 결산 일본의 지방세 수입이 35조엔이었고 국세가 49.2조엔이었으므로 조세수입만 가지고 보면 지방세와 국세의 비율이 4:6에 가깝다¹⁷⁾. 그러나 OECD에서는 중앙정부가 거두는 사회보장기여금을 조세수입에 포함하기 때문에¹⁸⁾ 지방세가 조세수입에서 차지하는 비중은 사회보장기여금을 제외한 경우보다 훨씬 더 낮게 나타난다.

<표 III-1>에서 지방세의 비중이 가장 높은 국가는 스위스이다. 스위스는 26개의 주정부(canton)로 구성된 연방국가인데, 지방세가 조세수입에서 차지하는 비중이 38%에 달한다. 북유럽 국가들

15) 우리나라의 지방세 단력세율과 같은 제도는 외국에서도 볼 수 있는데, 외국의 경우에는 지방세 세율이 상한선에 걸려 있는 경우가 흔히 있다. 이 경우 지방정부는 지방세 세율을 추가적으로 결정할 수 있는 권한을 갖지 않는다고 할 수 있다.

16) OECD는 조세수입을 정의할 때 사회보장기여금을 포함시킨다.

17) <http://www.soumu.go.jp/c-zeisei/001.html>.

18) 강제성이 있는 사회보장기여금의 경우 기여금 수준과 혜택이 정확하게 일치하지 않는다. 또한 사회보장기여금을 조세수입에 포함시킬 경우 조세부담에 대한 국제비교가 보다 일관되게 이루어질 수 있다. 이러한 이유 때문에 OECD는 사회보장기여금을 조세수입에 포함시키되 다른 세목들과는 별도의 항목으로 이를 구분하고 있다(OECD, 2002, pp. 33~34).

역시 대체적으로 지방세의 비중이 높은 편인데, 스웨덴의 지방세 비중이 32%, 덴마크의 지방세 비중이 31%, 벨기에, 핀란드, 노르웨이의 지방세 비중이 각각 28%, 22%, 20%이다. 영국은 지방세가 조세수입에서 차지하는 비중이 4%에 불과하여 지방세 비중이 3%인 네덜란드와 함께 OECD 국가들 중 지방세 비중이 매우 낮은 국가에 속한다.

OECD(1999)에서는 사회보장기여금을 포함하여 지방세 부담을 측정하였지만, 사회보장기여금의 수준이 국가별로 상당히 상이하기 때문에¹⁹⁾ 이를 제외하여 국세와 지방세의 비율을 측정하는 것도 의의가 있을 것이다. 이 비중은 OECD가 발간하는 Revenue Statistics에서 확인할 수 있는데, <표 III-2>에 그 결과가 나타나 있다. 사회보장기여금을 조세수입에서 제외하는 경우 연방국가들 중 지방세 비중이 가장 높은 국가는 벨기에, 캐나다, 독일, 스위스 등으로 연방정부 세수입이 사회보장기여금을 제외한 세수입의 50% 정도를 차지한다. 멕시코나 호주에서는 연방정부 세수입이 단연 높고, 미국에서의 연방정부 조세수입은 전체 조세수입의 약 60%이다.

단일국가의 경우에는 스웨덴과 덴마크의 지방세 비중이 33%를 넘어서 여전히 높다²⁰⁾. 그리고 영국이나 네덜란드의 지방세 비중이 각각 4.9%와 5.6%로 지방세 비중이 매우 낮다. 따라서 사회보장기여금을 조세수입에 포함하는 경우, 그렇지 않은 경우에 비하여 지방세 비중이 약간 낮게 나타날 뿐 양자의 차이가 그다지 큰

19) OECD 국가들 중 조세부담에서 사회보장기여금이 높은 국가들은 체코, 프랑스, 네덜란드, 독일, 스위스 등으로 조세부담의 30% 이상이 사회보장기여금이다. 영국, 캐나다, 한국, 아일랜드, 덴마크 등에서는 강제성 사회보장기여금이 조세부담의 20%이하로서 OECD 국가들 중 낮은 편에 속한다(OECD, 2002, p. 32).

20) <표 III-2>에서 사회보장기여금을 포함한 경우의 지방세 비중과 <표 III-1>의 수치가 정확하게 일치하지는 않는다.

<표 III-1> OECD 국가들의 지방세 비중¹⁾(1995년)

조세 수입 대비 지방세 비중 (%)	지방세의 특성							
	a	b	c	d.1	d.2	d.3	d.4	e
Austria	19							
- local government	8	9	11		81			
- Länder	10	2			98			
Belgium	28							
- local government	6	13	84			2	1	
- communities	13		3		97			
- regional government	10	8	92					
Czech Republic	13							
- municipalities	13	2	5	3		90		
Denmark	31							
- municipalities	22		96			4		0
- countries	9		93					7
Finland	22							
- local government	22		89			11		
- region Åland	0	100						
Germany	29							
- local government	7	1	52		47			
- Länder	22				100			
Hungary	6							
- local government	6		30				70	
Iceland	20							
- local government	20	8	92					
Japan	24							
- municipalities	16	0	94					6
- prefectures	8	0	83					17
Mexico	20							
- local government	4					74		26
- states	16	14			86			

<표 III-1>의 계속

조세수입 대비 지방세 비중(%)	지방세의 특성							
	a	b	c	d.1	d.2	d.3	d.4	e
Netherlands	3							
- municipalities	1	100						
- polder boards	1	100						
- provinces	0	100						
New Zealand	5							
- local government	5	98						2
Norway	20							
- municipalities	13	5				1	94	
- countries	6						100	
Poland	7							
- local government	7	45	1			54		
Portugal	6							
- local government	3	49	14					37
- autonomous regions	2	100						100
Spain	13							
- local government	9	33	51			16		
- regions	5	15	7			78		
Sweden	32							
- municipalities	22	4	96					
- parishes	0	2	98					
- country councils	11		100					
Switzerland	38							
- municipalities	16		97				3	
- prefectures	22	89			6	5		
United Kingdom	4							
- local government	4	100						

주 : 1) 강제성 사회보장기여금을 포함한 경우.
 자료 : OECD(1999).

<표 III-2> OECD 국가에서의 국세와 지방세의 비중¹⁾

(단위: %)

	EU	중앙정부	주정부	지방정부	사회보장기여금
Federal countries					
Australia	-	83.0	13.9	3.0	-
Austria	0.0	52.7	9.4	10.1	27.8
Belgium	0.1	37.3	22.5	4.8	35.3
Canada	-	41.8	35.7	8.1	14.3
Germany	0.0	30.8	22.5	7.5	39.2
Mexico	-	80.8	2.0	0.8	16.4
Switzerland	-	32.4	20.0	14.0	33.6
United States	-	46.3	18.8	11.5	23.3
<i>Unweighted average</i>	0.0	50.6	18.1	7.5	23.6
Unitary countries					
Czech Republic	-	43.8		12.4	43.8
Denmark	0.0	62.5		32.9	4.6
Finland	0.0	55.3		21.2	23.5
France	1.1	42.4		9.6	46.9
Greece	0.0	70.2		1.0	28.8
Hungary	-	64.5		5.2	30.3
Iceland	-	77.6		22.4	-
Ireland	-	86.6		1.8	11.6
Italy	0.0	60.0		11.4	28.6
Japan	-	37.2		25.1	37.7
Korea	-	68.2		15.1	16.7
Luxembourg	1.0	68.3		5.8	24.9
Netherlands	0.2	57.1		3.4	39.3
New Zealand	-	94.2		5.8	-
Norway	-	62.3		16.3	21.4
Poland	-	55.7		16.2	28.1
Portugal	0.0	66.4		6.7	26.9
Slovak Republic	-	54.8		4.0	41.2
Spain	0.0	48.2		16.9	34.9
Sweden	0.7	58.6		29.6	11.1
Turkey	-	70.1		13.0	16.9
United Kingdom	1.3	78.2		4.0	15.5
<i>Unweighted average</i>	0.2	62.7		12.7	24.2

주 : 1) 강제성 사회보장기여금을 제외한 경우.
 자료 : OECD(2002).

편은 아니다. 다만 일본의 경우에는 사회보장기여금을 포함하지 않는 경우 지방세 비중이 40%로 크게 상승한다.

이제 <표 III-1>에 나타나 있는 지방세의 속성들을 보다 자세히 살펴본다. 지방정부의 과세자주권을 논의할 때 우리나라에서는 지방정부가 지방세 세목을 자유롭게 설정하는 것이 필요하다는 주장이 제기될 때가 많이 있다. 그러나 <표 III-1>에서 확인할 수 있듯이 지방정부가 (a)의 권한을 갖는 경우는 그다지 많지 않다. OECD 국가들 중 지방정부가 (a)의 권한을 갖는 국가로는 스위스(주정부)와 뉴질랜드가 대표적이고, 포르투갈이 (a)의 권한에 의한 지방세로부터 세수의 약 50%를 징수하고 있다.

나머지 국가들은 지방세에 대하여 세율 결정권만을 갖는 경우가 많고((b)의 경우), 또한 공동세제도에 의존하는 경우도 있다. 지방정부가 (b)의 권한을 가지고 있는 국가들을 보면 벨기에, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 스웨덴과 같은 북유럽 국가, 스위스와 영국, 그리고 일본과 한국이 이러한 유형에 속한다. 공동세제도를 활용하는 국가들로는 독일과 오스트리아가 대표적인 국가들이고 멕시코와 스페인도 공동세가 지방세에서 큰 비중을 차지하는 국가이다.

결론적으로 지방정부가 (a)의 권한을 가지는 경우는 별로 없고, (b)의 권한만을 갖더라도 지방정부는 지방세 징수에 있어서 상당히 자율적인 권한을 가지고 있다. 그러나 OECD(1999)에 언급되어 있는 바와 같이 각 국가 특유의 제도적 이유 때문에 <표 III-1>이 지방정부의 과세자주권을 액면 그대로 나타내고 있다고 보기는 어렵다. 한국과 일본이 좋은 예가 될 수 있는데, 일본의 경우 지방정부가 세율 결정권을 법인과세(사업세)에만 주로 행사하여 조세수출의 목적으로 세율 결정권이 이용되고 있다. 한국에서는 주어진 세율 결정권이 아예 활용되지 않고 있다. 따라서 각 국가에서의

지방세 과세자주권을 보다 정확하게 이해하기 위해서는 각 국가의 이전재원제도, 지방세 세목의 구성, 지방자치의 역사 등 복잡한 요인들을 파악할 필요가 있다.

우리나라에서는 지방정부의 지방세 재원 확충과 관련하여 독일의 공동세제도의 도입이 흔히 주장된다. 그러나 이러한 제도를 운영하는 국가들에서는 막상 이 제도의 문제점에 대한 비판이 많이 제기되고 있다. 따라서 이 제도의 특징과 문제점에 대한 검토도 필요하다.

<표 III-3> 지방세의 구성(1995)

	Total	1000	2000	3000	4000	5000	6000
Austria	100	-	-	-	50	50	-
Belgium	100	88	-	-	9	3	-
Czech Republic	100	-	-	-	100	-	-
Denmark	100	95	-	-	5	0	-
Finland	100	95	-	-	5	-	-
Germany	100	63	-	-	37	-	-
Hungary	100	-	-	2	11	85	2
Iceland	100	79	-	-	21	-	-
Japan	100	59	-	-	35	6	1
Mexico	100	-	-	-	-	-	-
Netherlands	100	-	-	-	66	34	-
New Zealand	100	-	-	-	-	100	-
Norway	100	100	-	-	-	-	-
Poland	100	100	-	-	-	-	-
Portugal	100	15	-	-	65	20	-
Spain	100	-	-	-	42	57	1
Sweden	100	100	-	-	-	-	-
Switzerland	100	85	-	-	15	0	-
United Kingdom	100	-	-	-	90	-	10

주 : 1. 유형 (b)에 의한 지방세에 한함.

2. 1000=소득과세, 2000=사회보장기여금, 3000=근로소득세, 4000=재산과세, 5000=소비과세, 6000=기타.

각 국가들의 지방세 제도에 대한 구체적인 검토를 하기에 앞서 OECD 국가들의 지방세가 어떠한 세목들로 구성되어 있는가를 살펴본다. <표 III-3>에 OECD 국가들의 지방세 세수의 구성요소가 나타나 있는데, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 벨기에, 덴마크와 같은 북유럽 국가들에서는 지방세 세수에서 소득과세가 단연 높은 비중을 차지한다.

미국이나 캐나다와 같은 북유럽의 지방정부들은 재산과세에 크게 의존하여 지방세를 걷고 있는데, 유럽의 OECD 국가들 중에서는 재산과세에 주로 의존하여 지방세 세수를 확보하는 대표적인 국가로 영국을 들 수 있다. 체코나 네덜란드, 포르투갈에서도 재산세의 세수 비중이 높은 편이다. 반면 뉴질랜드나 헝가리의 지방정부는 소비과세를 통하여 지방세를 주로 확보하고 있고, 스페인 역시 소비과세가 지방세 세수에서 차지하는 비중이 높다.

2. 주요 국가의 지방세

가. 독일

1) 공동세의 기본 골격

독일은 연방국가로 연방정부(Bund), 주정부(Länder), 그리고 지방정부(Gemeinden)로 구성되어 있다. 독일에는 현재 16개의 주정부가 있으며 구동독 지역 주정부는 5개이다(Brandenburg, Saxony, Mecklenburg-Western Pomerania, Saxony-Anhalt, Thuringia). 독일 의회는 상원(Bundestag)과 하원(Bundesrat)으로 구성되어 있는데, 주정부의 규모에 따라 하원에 3~6명의 주정부(Länder) 대표를 포함시켜 연방 의회에서 주정부의 의견을 직접적

으로 반영하고 있다. 주정부에 대하여 행정적·재정적으로 영향을 미치는 연방정부 법안들은 하원의 동의를 받아야 하기 때문에 주정부에 영향을 미치는 법안들이 주정부의 실질적인 동의 없이 통과되기는 힘들다.

우리나라에서는 지방교부세법이나 지방양여금법에서 지방재정력의 균등화 노력이 표현되어 있지만, 독일에서는 헌법에 전국 생활조건의 균등화가 표방되어 있다. 또한 하원에서 주정부의 의사가 직접적으로 반영되기 때문에 독일에서는 주정부간 강력한 재원조정제도가 운영될 수밖에 없는 법적·제도적 근거가 마련되어 있다. 이러한 이유 때문에 독일의 공동세 제도는 주정부간 동의(consensus)와 협조(co-operation) 정신이 낳은 산물로 표현된다. 그러나 이러한 특징으로 인하여 독일의 지방재정은 단일국가가 갖는 지방재정의 통합성과 유연성, 그리고 보다 분권화된 국가가 갖는 지방재정의 효율성이 결여된 제도로 비판받고 있다^{21),22)}.

독일에서는 소득세, 법인세, 부가가치세의 세원을 연방정부, 주정부, 지방정부가 공동으로 이용하고 있고, 영업세(business trade tax)와 광유세(mineral oil tax)도 공동세의 세원으로 활용된다. 독일의 공동세제도는 크게 3단계로 나눌 수 있는데, 1단계에서는 수직적 세원배분을 위하여 연방정부, 주정부, 지방정부간 적정한 비율로 조세수입을 할당한다. 2단계에서는 주정부간 수평적 재원배분의 형평성을 위하여 주정부 사이에 재원이 이전된다. 그리고 3

21) Wurzel(1999, p. 5).

22) 유럽연합(European Council)의 유럽 지방재정관련 보고서(*Local Finance in Europe*)에서도 독일식 수평적 재원조정제도가 지방재정조정제도로서 바람직하지 않음을 지적하고 있다("Many countries are endeavoring to introduce such a system. However, as the example of Germany shows, experience with these systems is more unfavorable than not..."(p. 84)).

단계에서는 연방정부와 주정부간 수직적 재원조정이 이루어진다.

3단계까지의 세원-재원 조정이 끝난 후 독일 주정부와 지방정부의 세입 구성 요소를 보면, 주정부 세입의 5분의 4는 공동세와 자체 세입으로 조달되고, 5분의 1은 정부간 재원조정에서 조달된다. 그리고 지방정부 세입의 3분의 2는 공동세와 자체 세입으로 조달되고, 3분의 1은 연방정부와 주정부로부터의 이전재원으로 조달된다.

2) 수직적 세원배분

수직적 세원배분의 대상은 VAT, 소득세, 법인세, 영업세, 광유세인데 이 중 3대 세목이 독일 전체 세입의 약 70%를 차지므로 독일 세입의 대부분은 공동세 세원으로 활용되고 있다고 할 수 있다. 공동세 세목들과 관련된 법의 제정과 개정은 연방정부 차원에서 이루어지지만 징세는 주정부가 담당한다. 그리고 소득세와 법인세의 각 정부간 할당 비율은 연방 헌법에 명시되어 있기 때문에 비율 조정은 헌법의 수정을 요한다. 그러나 VAT의 할당 비율은 하원에서의 동의를 거쳐 일반법을 통하여 변경할 수 있다. 따라서 경제환경과 조세환경의 변화로 수직적 재원배분의 변화가 필요할 경우, 이는 VAT의 비율 조정을 통하여 주로 이루어지고 따라서 VAT의 할당비율은 시계열적으로 자주 바뀌는 편이다. VAT의 공동세 세율이 이처럼 유연한 이유는 연방헌법에서 VAT의 할당 기준이 연방정부와 주정부간 지출 부담에 비례해야 한다는 조항이 있기 때문이다. 이와 같은 법적 근거 때문에 VAT는 연방정부와 주정부간 수직적 재원배분의 주요 통로가 되고 있다.

공동세 세목들의 정부간 배분비율을 살펴보면, 소득세의 경우 연방정부, 주정부, 지방정부가 각각 42.5%, 42.5%, 15%로 세수를 공유한다. 소득세는 원래 주정부의 세입이었으나 2차 세계대전 이

후인 1955년 전후 복구사업을 위하여 연방정부가 막대한 재원을 필요로 하였으므로 이러한 사정이 인정되어 연방정부와 주정부가 50:50의 비율로 세수를 배분하는 데 합의하였다. 그러나 1970년 지방정부의 독점적 세원이었던 영업자본세(business capital tax)와 영업매매세(business trade tax)에 대한 과세권을 연방정부와 주정부가 행사함에 따라 지방정부에게도 소득세의 15%를 이양하여 현재의 비율이 확정되었다. 법인세의 경우 1955년에 확정된 연방정부 50%, 주정부 50%의 비율이 현재까지 유지되고 있다.

부가가치세의 정부간 배분 비율을 보면 VAT 세수의 3.64%는 일단 국민연금 충당금으로 연방정부에 배분된다²³⁾. 나머지 VAT (96.36%) 세수 중 2.2%는 지방정부에 배분되고, 그리고 남은 VAT ($96.36 \times 0.978\%$) 세수의 50.5%가 연방정부에, 49.5%가 주정부에 배분된다. 지방정부에 대한 VAT 세수의 배분은 1998년에 도입되었는데 이는 1998년에 폐지된 지방자본세(local business capital tax)의 폐지에 따른 세입손실을 보전하기 위한 것이었다.

3대 국세 이외에 1970년부터 공동세 세원으로 활용되었던 영업세(자본세 및 매매세) 중 자본세는 1998년 폐지되었고 매매세만 현재 공동세 대상이 되고 있다. 1970년 지방정부의 독점적 세원이었던 영업세를 연방정부와 주정부가 공유할 당시에는 양 정부에 대한 배분율이 20.3%이었으나 동서독 통일 직전인 1989년에는 7.2%까지 감소하였다. 그러나 통일 이후 서독 지역 주정부로부터 동독 지역 주정부에 대한 재원이전이 증가하였기 때문에 이에 필요한 자원 보전을 위하여 연방정부의 영업세에 대한 배분 비율이 5%로 준 반면, 주정부의 배분 비율은 18.1%로 증가하였다. 광유세는 원래 연방세이었으나 주정부 철도 건설에 대한 자원 보조를 목

23) VAT의 국민연금 충당금제도는 1998년에 도입되었다.

적으로 1996년부터 주정부에 18.2%를 배분하고 있다.

연방정부와 주정부간 수직적 세원배분은 원칙적으로 징세지주의에 입각하지만 징세지주의를 엄격하게 반영하지 못하는 현실적인 제약을 감안하여 궁극적인 배분방식이 결정된다. 즉, 소득세의 경우 거주지원칙에 의하여 세수가 배분되고, 법인세는 법인의 사업장 및 공장 소재지를 바탕으로 한 공식에 입각하여 세수가 배분된다. VAT의 경우 생산지원칙이나 소비지원칙 어떤 것도 현실적으로 적용하기 힘들기 때문에 인구 수에 비례하여 세수를 배분한다. 공동세를 제외한 연방정부의 세입은 통행료, 보험세, 담배세, 통일세(solidarity income tax surcharge)로 구성되어 있고, 주정부 세입원은 상속세와 자동차세, 지방정부 세입원은 재산세와 소비세(consumers tax) 등이 있다.

3) 수평적 자원조정

주정부간 수평적 자원조정은 2단계로 이루어진다. 수평적 자원 조정의 1단계는 VAT를 통한 일차적 조정으로, VAT 세입의 25%까지 고소득 주정부에서 저소득 주정부로 재원이 이전되는데 현재는 구동독 지역의 주정부 소득이 전체 독일에서 가장 낮기 때문에 서동독 주정부에서 구동독 주정부로 재원이전이 발생하고 있다. 수평적 자원조정의 2단계에서는 ‘재정적 수요’와 ‘재정적 수입’을 비교하여 수요보다 수입이 많은 주정부에서 수요보다 수입이 적은 주정부로 재원이 이전된다.

수평적 자원조정단계에서 사용되는 ‘재정적 수요’의 개념은 지방교부세처럼 각 주정부의 필요경비를 의미하는 것이 아니라 단순히 하나의 지표로서 1인당 조세수입을 의미한다. 즉, 세입에 비하여 인구가 적은 곳은 부유 지역이고 세입에 비하여 인구가 많은

곳은 빈곤 지역으로 분류된다. 다만 베를린, 함부르크, 브레멘의 경우 도시 지역의 특수 수요를 반영하기 위하여 인구가 실제보다 35% 더 많은 것으로 간주된다.

고소득 주정부는 평균을 초과하는 세입의 80%까지 누진적으로 저소득 주정부로 재원을 이전해야 하며, 이 단계에 이르면 저소득 주정부라고 하더라도 평균 재정력의 95%는 보장받게 된다²⁴⁾.

<표 III-4> 독일 주정부간 재정조정제도(1996년)

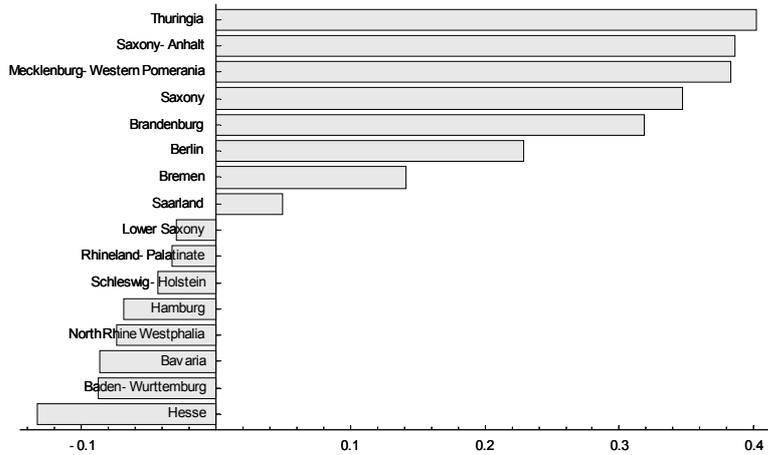
(단위: 백만DM)

	VAT 조정	2차 재원 조정	연방 교부세	연방 특별 교부세	조정 전 세입	조정 후 세입	조정전 1인당 세입	조정후 1인당 세입
North Rhine Westphalia	-3,669	-3,125	0	0	92,115	85,321	5,132	4,753
Bavaria	-2,462	-2,862	0	0	61,416	56,092	5,099	4,657
Baden-Württemberg	-2,119	-2,521	0	0	53,082	48,442	5,116	4,669
Lower Saxony	-1,597	553	830	456	35,225	35,467	4,507	4,538
Hesse	-1,233	-3,240	0	0	33,769	29,296	5,602	4,860
Saxony	4,186	1,965	846	3,658	17,747	28,402	3,904	6,248
Rhineland-Palatinate	-816	231	352	625	18,259	18,651	4,564	4,662
Saxony-Anhalt	2,821	1,241	506	2,372	10,517	17,457	3,861	6,409
Schleswig-Holstein	-559	16	24	368	12,733	12,582	4,643	4,588
Thuringia	2,635	1,127	462	2,172	9,367	15,763	3,760	6,327
Brandenburg	2,194	1,035	471	2,149	10,125	15,974	3,963	6,253
Mecklenburg-Western Pomerania	1,820	856	337	1,643	6,989	11,645	3,845	6,408
Saarland	-1	234	201	1,825	4,655	6,914	4,293	6,376
Berlin	-710	4,336	859	2,881	15,876	23,242	4,589	6,719
Hamburg	-350	-482	0	0	12,126	11,294	7,099	6,612
Bremen	-139	635	120	1,998	3,502	6,116	5,166	9,023

자료 : Wurzel(1999).

24) 주정부 내의 지방정부간에도 비슷한 방식의 재원조정이 이루어진다.

[그림 III-1] 2차 재원조정액이 조정전 세수입에서 차지하는 비중

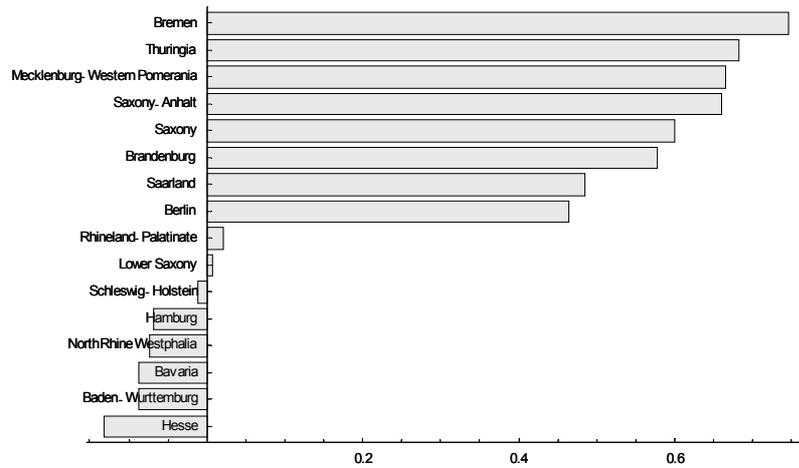


자료 : Wurzel(1999).

수평적 재원조정의 규모는 대부분의 부유 주정부의 경우 전체 세입의 10% 이내이지만 빈곤한 주정부(주로 구동독 지역 주정부)에게 있어서 수평적 재원조정의 효과는 세입의 40%에 육박할 정도로 영향력이 크다. 1996년의 경우 재정조정을 예로 들면 Hesse의 2차 조정전 세수입은 337억 6,900만DM²⁵⁾이었으나 2차 조정 후에는 세수입이 292억 9,600만DM으로 떨어져 2차 재원조정 후 세수입은 조정전의 86.7%로 떨어졌다. 그러나 대부분의 다른 부유 주정부의 경우 2차 조정 후 세수입은 2차 조정 전 세수입의 90% 이내로 떨어진다. 2차 재원조정으로 가장 큰 혜택을 받았던 주 정부는 Thuringia 주정부인데, Thuringia 주정부의 경우 조정 전 세수입이 93억 6,700만DM이었으나 조정 후에는 세수입이 157억 6,300만DM으로 2차 재원조정으로 인한 이전수입이 조정 전 세입의 40%를 넘을 정도로 크다.

25) 1DM은 2002년 12월 환율 기준으로 약 600원임.

[그림 III-2] 2차 및 3차 자원조정액이 조정전 세수입에서 차지하는 비중



자료 : Wurzel(1999).

4) 수직적 자원조정

주정부간 자원조정이 끝나면 연방정부는 주정부간 재원이 더욱 더 고르게 분포되도록 추가적인 자원조정을 하는데, 2단계 자원조정 후에도 세입이 평균 세입의 100%를 밑도는 주정부에게 교부금(supplementary grants)을 통하여 연방보조금을 지급한다. 이러한 수직적 자원조정이 끝나면 모든 주정부의 세입은 평균 세입의 99.5%까지 오르게 된다.

이 밖에 연방정부는 특별교부금(supplementary grants for special needs)을 주정부에게 지원하고 있는데, 독일 통일 이후 1995년까지는 동독 지역 주정부에 대한 특별교부금의 지원은 주로 독일통일기금(German Unity Fund)에 의하여 이루어졌었다²⁶⁾.

26) 독일통일기금의 31%는 연방정부, 10%는 주정부, 59%는 채권에 의하여

통일 초기 5년 동안 동독지역으로 약 1,600억DM(한화 약 96조원)의 독일통일기금이 지원되었는데, 1995년 이후부터는 연방정부의 특별교부금에 의하여 구동독 지역에 대한 지원이 이루어지고 있다. 이러한 계획에 따라 2004년까지 구동독 지역 주정부에게 매년 140억DM의 포괄보조금이 지원될 예정이다. 특별보조금은 이 밖에 규모가 작아 행정비용이 상대적으로 높은 주정부, 통일로 인하여 교부금의 액수가 줄어든 구서독 지역 주정부, 그리고 지방채 부채가 많은 2개의 주정부에게 지원되고 있다.

연방정부의 특별교부금은 주정부 세입의 규모에 상당히 큰 영향을 미친다. 보다 구체적으로, 2단계 재원조정까지는 주정부간 세입이 고르게 되더라도 1인당 세입의 순위가 바뀌지는 않는다. 그러나 특별교부금까지 포함할 경우 1인당 세입의 순위가 바뀌는 경우가 흔히 있다. 1996년 재원조정을 예로 들면 구서독 지역의 Saarland 주정부는 2차 재원조정 이후 조정액이 세입에서 차지하는 비중이 5%에 불과하나 3차 재원조정 후에는 조정액이 세입에서 차지하는 비중이 48.5%로 상승하였다. Bremen의 경우 2차 재원조정 후에 조정액이 세입에서 차지하는 비중이 14%에 불과하나 3차 재원조정 후에는 조정액이 세입에서 차지하는 비중이 75%나 된다. 즉, 전반적으로 구동독 지역 주정부에 지원되는 조정액 총액은 애초의 세입에서 차지하는 비중의 60%를 대부분 넘어설 정도로 그 비중이 크다.

2) 시사점

독일에서의 공동세제도는 중앙정부로부터 하위정부로 과세권이 이양된 결과가 아니라 하위정부인 주정부가 상위정부인 연방정부

마련되었다.

에 과세권을 이양함에 따라 탄생한 제도이다. 연방 독일에서는 주 정부가 근본적으로 과세권과 징세권을 가지고 있었는데, 현재 과세권의 일부를 연방정부에 이양하고 징세권은 유지하고 있다는 점은 지방재정을 둘러싼 연방국가와 단일국가의 차이점, 그리고 각 국가의 역사적 특징이 지방재정을 이해하는 데 중요한 요소임을 시사하는 것이다.

독일이 수평적 재원조정제도를 운영하는 이유는 주권(sovereignty)를 가지고 있는 주정부가 재원이전의 주체이기 때문에 연방정부가 주도적으로 재원을 확보한 뒤 정부간 재원조정을 할 수 없다는 연방독일의 사정을 반영한 것이라 볼 수 있다. 독일의 공동세제도는 종종 일본과 한국에서 시행되고 있는 지방재정조정제도의 대안으로 거론되고 있으나 독일의 공동세제도가 갖는 역사적·제도적 특징을 감안할 때 우리나라의 지방재정조정제도에 긍정적인 변화를 주는 제도라고 보기 힘들다.

독일과 한국간의 역사적, 정부 구조적 상이점 이외에, 공동세라는 제도 그 자체가 특별한 장점을 가지고 있다고 보기도 힘들다. 우선 독일의 공동세가 세원공유(tax sharing)라 불리지만 매우 강력한 정부간 재원조정을 수반하기 때문에 대부분의 지방재정학자들은 이를 사실상의 세입공유(revenue sharing)라 간주하고 있다²⁷⁾. 독일의 공동세제도는 세입공유(歲入共有)가 아닌 세원공유(稅源共有)라 굳이 구분하여도 세원공유 역시 일종의 정부간 보조

27) 지방재정의 대표적 학자인 McLure(2001, p. 342)는 독일의 공동세에 대하여 이렇게 평하고 있다: "I distinguish [tax sharing] from revenue sharing, in which pools of revenue are shared, commonly based on formulas that are not intended to reflect where revenues originate. For example, in Germany the lander administer the federal VAT, revenue from which is shared among the lander on the basis of formula."

금이기 때문에 내용상 우리나라의 지방교부세와 큰 차이가 없다²⁸⁾. 즉, 세입공유라는 관점에서 독일의 공동세는 우리나라의 지방교부세제도와 특별히 구별되는 제도는 아니며, 따라서 외국의 지방재정조정제도를 참고할 때에는 연방국가인 독일보다는 단일 국가인 영국, 일본, 프랑스, 스웨덴 등의 정부간 재원배분이 보다 적절한 참고가 될 것이다.

요약하면, 어차피 정부간 지방재정조정이 필요하다면 중앙정부의 강력한 리더십 아래에서 진행되는 것이 바람직하며 독일과 같이 정부간 수평적 재원조정에 의존할 경우 지방정부간 갈등의 소지만을 키우게 될 가능성이 높다. 독일 통일 이후 재원을 이전해야 하는 부담이 크게 증가한 부유 주정부는 정부간 수평적 재원조정 제도에 대하여 강한 불만을 표출하고 있고, 현재 2개의 주정부가 수평적 재원조정제도에 대한 위헌 소송을 제기한 상태인 것도 이러한 사정을 반영한다.

독일에서는 공동세제도로 인한 지방재정의 비효율성, 더 나아가서는 국가경쟁력의 위축으로부터 탈피하기 위한 개선방안이 강구되고 있는데, Wurzel(1999)은 연방정부와 주정부가 소득세, 법인세, 부가가치세를 공유하기 때문에 특정 주정부가 소득세를 인상하고자 하는 인센티브가 없으며 징세 노력을 기울일 인센티브도 부족하다고 주장하고 있다.

Wurzel은 이와 같은 공동세제도의 문제점을 개선하기 위하여 크게 두 가지 방향의 개선방안을 제시하였다. 첫째는 현재처럼 각 세목의 일정액을 배분액으로 하지 않고 예산에서 일정액을 지방재정조정재원으로 확보한 후 중기계획하에 저소득 주정부에 포괄 금액을 지원하는 방안이 제안되고 있다. Wurzel이 제안하는 두 번

28) “..., tax sharing is essentially a form of grant, and not a method of tax assignment”(McLure(2001), p. 342).

제 개선방안은 각 주정부에게 우리나라의 주민세와 유사한 방식으로 독자적인 소득세 부가세(附加稅)를 부과할 수 있도록 하는 것이다. 단, 현재 독일에서 진행중인 소득세-법인세 세부담 인하 노력과 상반되지 않도록 부가세(附加稅)의 도입이 소득세-법인세 본세의 세율 인하와 병행되는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있다.

Wurzel이 제시한 이러한 독일 공동세제도의 개선방안은 우리나라의 국세와 지방세의 조정방안에 매우 중요한 시사점을 제공한다. 우선 현행 지방세제도를 보다 효율적으로 운영하기 위하여 독일식의 대대적인 공동세 도입은 필요하지 않다. 특히 주민세와 같은 소득세 부가세 세율의 탄력적인 이용이 향후 지방세제도의 발전에 관건이 될 수 있을 정도로 중요하다. 또한 현행 지방교부세제도를 보다 객관적으로 운영하여 이러한 지방자치단체의 세수 확보 노력에 역인센티브를 제공하지 않아야 한다.

Wurzel의 독일 공동세 비판이 역으로 우리나라 주민세나 지방교부세제도의 상대적 장점을 부각시키지만, 독일 공동세제도 중에서 우리나라가 채택할 만한 부분도 있다. 향후 조세체계는 국가간 자본유치 경쟁 등으로 인하여 소비과세의 비중이 계속 강화될 것인바, 독일의 공동세 형태로 우리나라의 부가가치세를 지방자치단체의 인구수에 비례하여 중앙정부와 지방자치단체가 공유하는 방안을 강구할 필요가 있다. 물론 이처럼 공동세제도를 부분적으로 도입할 때 중요한 전제는 부가가치세의 공동세 활용은 지방자치단체의 기본적인 재원확보 수단이고, Wurzel이 제시한 바와 같이 지방정부의 한계적 세수 노력(marginal tax efforts)은 주민세를 통하여 이루어져야 한다는 점이다. 이러한 전제조건이 만족될 경우 공동세제도의 부분적인 도입은 이전재원의 규모를 줄여서 지방재정을 보다 효율적으로 유도할 수 있다.

나. 일본

1) 일본 지방정부의 과세자주권

가) 현황

일본의 지방정부는 <표 III-1>에 나타나 있는 바와 같이 지방세 세수의 94%를 (b)의 속성을 갖는 지방세 세목들로부터 거두고 있다. 따라서 <표 III-1>에 따르면 일본의 지방정부는 지방세에 대하여 상당히 자율적인 과세자주권을 행사하고 있는 셈이다. 그러나 흥미롭게도 林健久(2000)는 <표 III-1>에 대한 논평을 통하여 일본 지방세에 대한 OECD의 이러한 평가가 실제 일본의 지방세 제도가 운영되는 실정과는 다르다는 점을 역설하고 있다. 그리고 일본의 지방세가 진정한 의미로 (b)의 속성을 갖게 되기를 희망하고 있다.

OECD(1999)에서도 <표 III-1>이 지방정부의 과세자주권을 실제로 반영하지 않을 수 있음을 거론하고 있지만, 지방정부의 과세자주권을 제약할 만한 주된 이유로 중앙정부에 의한 지방세 총액의 상한선 설정, 또는 세율의 상한선 설정 등이 언급되어 있을 뿐이다. 그런데, 일본의 경우에는 林健久(2000)에서 설명되어 있듯이 지방정부가 탄력세율을 활용하는 세목은 대부분 지방정부의 법인세인 사업세에 한하고 주민세와 같은 다른 세목에 대해서 탄력세율을 적용할 수 있음에도 불구하고 이러한 세목들에 대한 과세자주권은 행사하지 않고 있다. 즉, 조세수출이 가능한 세목에만 탄력세율이 적용되어, 일본의 지방세가 (b)의 속성을 가지고 있음에도 불구하고 실제로 지방세와 주민 부담 간의 연계는 거의 없다.

<표 III-5>에 우리나라의 탄력세율과 같은 일본의 초과과세의 실시 상황이 나타나 있는데, 초과과세를 실시하고 있는 도도부현

이 53단체, 시정촌이 2,424단체로 일본의 지방정부들은 우리나라와는 달리 매우 광범위하게 초과과세를 활용하고 있다²⁹⁾. 그러나 초과과세의 활용 내용을 보면, 도도부현의 경우 조세수출이 가능한 법인과세가 전부를 차지하고, 시정촌의 경우 법인과세가 전체의 84%를 차지한다³⁰⁾. 또한 초과과세를 통하여 거두는 세수는 1997년의 경우 5,399억엔으로 전체 지방세 세수의 1.5%에 불과하다.

林健久(2000)는 일본에서 지방정부들이 법인세에만 탄력세율을 활용하는 이유를 파악할 때 핵심적인 개념이 조세경쟁 또는 조세수출이라는 점을 인지하지 못하고 있다³¹⁾. 사실 법인세에 대한 조세경쟁의 관점에서는 지방정부가 법인세의 상한선이 아닌 하한선에 세율을 설정하는 것이 바람직하지만 일본에서는 이와 반대로 법인세에 대한 조세수출 현상이 일어나고 있다. 이는 일본 지방세 제도의 특이성에서 비롯된 것인바, 우선 지방세 대한 세율 하락은 지방교부세를 배정하는 중앙정부의 영향력 때문에 쉽게 발생하지 않는 듯하다³²⁾.

반면 지방정부가 법인에 대하여 세율을 인상할 경우 법인은 해당 지역을 이탈하고자 하는 유인이 있을 것인데, 법인의 지역 선택은 고정비의 투자(sunk cost)로 인하여 그렇게 자유롭지 못하다. 따라서 일본의 지방정부들은 법인의 고정비 투자를 넘지 않는 범

29) 일본에는 약 3,300여개의 지방정부가 있다.

30) 이 밖에 시정촌이 초과과세를 적용하는 세목으로 재산세인 고정자산세가 있는데 이 세목에 대한 초과과세 단체는 전체 초과과세 단체의 11.5%를 차지한다.

31) 林健久는 결론 부분에서 이렇게 말하고 있다: “왜 개인주민세를 비롯한 주요 지방세 세목에 초과과세가 적용되지 않는 것일까? 예를 들어 최근 외형표준과세의 도입이 미진한데, 이 대신 사업세의 균등할을 활용하는 단체가 출현하는 것이 바람직하지 않을까?...”

32) 林健久(2000, p. 8)에서는 지방교부세의 수급 조건과 관련하여 지방정부가 세율을 쉽게 인하할 수 없는 것으로 보고 있다. 제V장에서 자세히 논의되지만 이와 같은 사정은 우리나라에서도 마찬가지인 것으로 보인다.

<표 III-5> 일본 초과과세의 실시상황

	1999년	1997년도 결산
도도부현		
도도부현민세법인세할	46단체	1,064억엔
법인사업세	7단체	1,102억엔
계	53단체	2,166억엔
시정촌		
시정촌민세개인균등할	21단체	0억엔
법인균등할	584단체	147억엔
법인세할	1,443단체	2,682억엔
고정자산세	280단체	400억엔
경자동차세	34단체	4억엔
광산세	58단체	0억엔
입탕세	4단체	0억엔
계	2,424단체	3,233억엔
합 계	2,477단체	5,399억엔

자료 : 林健久(2000).

위에서 법인세의 초과과세를 활용하고 있을 가능성이 높다. 또한 법인에 대한 초과과세가 지나치지 않게 하는 제도적 요인도 있는데, 주민세의 경우에는 초과과세의 상한선이 없지만 법인세에 대해서는 20% 이내의 세율 상한선만이 인정되고 있다³³⁾.

나) 평가

일본에서 왜 조세경쟁보다는 조세수출이 법인과세에 적용되는 가는 이론적으로 흥미롭고 향후에 보다 자세한 연구가 필요한 주제이다. 그러나 법인세에 대하여 지방정부가 어떠한 종류의 전략

33) 도도부현 법인세할의 표준세율은 5%이고 초과과세 세율 상한선은 6%이다. 또한 사업세(도도부현세)의 초과과세 세율은 표준세율의 1.1%까지이다. 시정촌의 경우 법인세할 표준세율은 12.3%이고 초과과세 세율 상한선은 14.7%이다.

적 행위를 하던간에 조세경쟁이나 조세수출 모두 국가 전체적인 관점에서는 바람직하지 않은 점은 분명하다. 물론 McLure(1986)나 Wilson and Wildasin(2002) 등에서는 지방정부가 레비아탄 동기에 의하여 비효율적으로 방만한 수준에서 지방재정을 운영할 경우에는 조세경쟁을 통한 세율 인하가 바람직할 수 있다고 보고 있다. 그러나 일본의 경우 법인과세에 대하여 조세경쟁이 아닌 조세수출이 일어나고 있고, 조세경쟁의 가능성이 있더라도 굳이 지방정부들의 전략적 조세경쟁을 통하여 법인세의 세율을 인하시키는 것보다는 국세와 지방세의 조정을 통하여 지방정부가 법인세 대신 다른 세목, 예를 들어 재산세나 주민세에 대하여 징수 노력을 기울이도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 일본 지방정부의 법인세를 폐지하거나 적어도 이 세목에 적용되는 탄력세율제도를 폐지하는 것이 바람직하다고 생각된다.

그러나 지방정부의 법인세가 폐지된다고 하더라도 우리나라의 지방재정제도와 매우 흡사한 지방재정제도를 가지고 있는 일본에서 다른 지방세 세목에 대한 초과세율이 활용될 가능성은 적어 보인다³⁴⁾.

2) 지방소비세

가) 지방소비세의 기본골격

우리나라에서 국세의 지방세 이양과 관련하여 독일의 공동세와 함께 가장 자주 거론되는 제도가 일본의 지방소비세제도이다. 일본의 지방소비세는 1997년 4월에 부가가치세의 20%의 규모로 도입되었는데, 일본 국세청이 부가가치세를 징수한 다음 이 중 20%를

34) 우리나라에서 지방세에 대한 탄력세율이 적용되지 않는 이유는 제 V장에서 보다 자세히 논의된다.

각 도도부현에 도소매 판매액을 기준으로 배분한다. 도도부현은 이중 50%를 시정촌에 인구 수와 종업원 수를 기준으로 다시 배분한다. 이러한 배분방식에서 알 수 있듯이 일본의 지방소비세는 지방정부가 세율을 조정할 수 있는 순수한 지방세가 아니라 중앙정부와 지방정부가 부가가치세 세원을 공유하는 공동세에 가깝다.

일본의 지방소비세가 도입되기까지는 우여곡절이 많이 있었다. <표 III-6>에 나타나 있듯이 1993년 자치성(현 총무성)이 지방소비세 도입을 제안하였고, 1994년 호소가와 내각이 이를 추진하였다. 자치성이 지방소비세 도입을 애초에 추진할 때에는 생산지원칙(origin principle)에 의하여 지방소비세를 도입하고자 하였다. 그러나 일본정부의 세제관련 자문기관인 정부세제조사회(세조회)에서는 이 경우 소비지와 세수의 귀속지(歸屬地) 간에 불일치가 발생한다는 이유로 이를 반대하였다. 결국 자치성은 세조회의 이러한 비판을 받아들여 생산지원칙을 포기하고 소비지원칙(destination principle)을 받아들여 지방소비세를 도입하기로 결정하였다. 그러나 소비지원칙을 철저히 지키려면 각 지방자치단체를 하나의 국가처럼 간주하여 물품이 지방자치단체간 접경 지역을 넘어설 때 수출의 경우처럼 영세율을 적용하고, 물품 반입 지역에서 해당 지역의 지방소비세 세율을 적용해야 하는 불편함이 따른다³⁵⁾. 따라서 일본은 징수는 생산지원칙을 따르되, 소비지원칙의 취지를 최대한 살리기 위하여 세수 배정이 도소매 판매량에 비례하도록 하는 방식을 최종적으로 채택하였다.

세의 부담과 귀속의 불일치 문제는 부가가치세의 징수방법, 그리고 지역공공재의 혜택과 부가가치와의 관계를 어떻게 파악하는가에 따라서 매우 다양한 의견이 제시될 수 있다. 우리나라에서 일

35) 부가가치세를 채택하는 국가간의 수출입에는 모두 이와 같은 방식의 소비지원칙이 적용되고 있다.

<표 III-6> 일본 지방소비세의 정책형성 과정

1993. 10	자치성이 지방소비세 도입 제안
1994. 2	호소카와 연립내각이 세제개혁 언급(지방소비세의 언급은 없음)
1994. 4	자치성이 지방소비세 창설 공식 제안
1994. 4	수상 자문기관인 정부세제조사회에서 소비지와 세의 귀속지불 일치 문제를 들어 지방소비세 도입에 부정적 견해 표명
1994. 6	자치성과 대장성이 지방소비세의 세원 편제, 징세비용 등에 관한 조세논쟁 본격화(자치성의 수정안, 대장성 역제안)
1994. 9	무라야마 연립여당이 지방소비세 창설 방침 결정
1994. 9	다케무라 대장성장관 절충안 제안(자치성 수정안으로 하되 징수사무는 국가에서 담당)
1994. 10	자치성·대장성장관 지방소비세 창설 최종합의
1997. 4	지방소비세를 부가가치세의 20%로 도입

자료 : 유기상(1995).

반소비세로서 지방소비세가 도입된다면 일본에서 제기된 이러한 쟁점들이 필연적으로 검토될 수밖에 없을 것이다. 또한 EU 국가들이 단일화폐의 도입으로 사실상 연방국가에 됨에 따라 각국의 부가가치세 세율의 조정 과정에서 일어나고 있는 생산지원칙과 소비지원칙에 대한 다양한 논의도 참고가 될 것이다.

지방소비세를 도입함에 있어서 한국이나 일본과 같은 단일국가에서 생산지원칙을 채택하여 지방소비세를 징수하는 것은 일견 필연적인 것으로 보인다. 왜냐하면 소비지원칙을 바탕으로 지방소비세를 징수하면 물품 반출 지방자치단체에서의 영세률을 적용, 물품 반입 지방자치단체에서의 VAT 세율 적용이 막대한 행정비용을 초래할 것이기 때문이다. EU처럼 서로 다른 국가들간에는 모르지만 단일국가 내에서 굳이 지방자치단체들이 상이한 부가가치세 세율을 적용하고, 또한 세수의 접경지 조정을 한다는 것은 불

필요한 복잡성을 조세체계 내에 도입하는 것처럼 보이기도 한다.

지방소비세를 도입함에 있어서 생산지주의를 채택해야 하는 이유가 이처럼 명백해 보이지만, 持田信樹(2001)에 나타나 있듯이 일본 지방소비세의 유형에 대한 논의는 아직도 계속되고 있다. 또한 EU의 경우에는 더욱 더 생산지원칙과 소비지원칙 간의 논쟁이 치열하고, 이를 해결하기 위한 다양한 형태의 부가가치세제도가 논의되고 있다³⁶⁾.

일본에서 지방소비세를 도입함에 있어서 생산지원칙에 대한 논란이 지속되는 이유는 다음과 같다. 첫째, 조세행정의 간편성을 위하여 생산지원칙에 의한 단일세율 형태의 지방소비세를 도입하였지만, 이는 결국 지방정부의 징세권과 세율 결정권이 없게 만들어 지방소비세가 진정한 의미의 지방세의 역할을 하지 못한다는 점이다. 둘째, 세수 배분에 있어서 소비지원칙이 잘 지켜지기 위해서는 소비와 소비세 세수가 잘 연계되어야 하는데, 현행 방식은 그렇지 못하다. 이러한 이유 때문에 持田信樹(2001)는 일본의 지방소비세도 향후 지방정부에 세율결정권을 부여하고, 각 지역간 세수의 조정을 행정비용을 많이 들이지 않고 할 수 있는 방안이 있다고 주장하고 있다. 즉, 상이한 과세당국(지방자치단체)간 세수 조정은 전통적으로 국경(접경지)에서 일어났지만 지방소비세의 경우에는 물품을 반출하는 사업자의 서류를 통하여 영세율을 적용해주고, 물품 반입자의 경우 역시 국경(접경지)에서 부가가치세를 부과하지 아니하고 물품 판매 시점에 부과하는 방식을 제안하고 있다. 이러한 방식은 그러나 여전히 현행 지방소비세보다 훨씬 더 복잡한 부가가치세 행정비용을 수반하므로 현실적으로 채택될 가능성이 높아 보이지는 않는다.

36) Bird and Gendron(2000)등 참조.

나) 시사점

일본에서 지방소비세를 도입하고자 하였던 취지는 지방자치단체가 자율권을 가지면서 소비과세 기반을 확대할 수 있도록 하는 것이었다. 그러나 부가가치세 행정의 단순화와 행정비용의 최소화를 위하여 일종의 공동세라 할 수 있는 현행의 지방소비세가 도입되었는데, 이 제도의 가장 큰 단점은 持田信樹(2001)가 비판하고 있는 바와 같이 지방자치단체가 세율 결정권을 행사할 수 없고, 세수와 소비량이 정확하게 일치하지 않는다는 점이다. 그러나 이러한 단점을 보완하기 위하여 지방자치단체간 세수 조정을 하면서까지 독립적인 지방소비세를 도입하여야 하는가에 대해서는 여전히 명확한 결론을 내리기가 어렵다.

일본의 지방소비세 제도가 우리나라의 지방세제도에 주는 시사점을 생각해 보면 부가가치세의 일부를 지방세 세원으로 전환하는 것은 장점이 많이 있을 수 있고, 그 형태는 일단 일본처럼 공동세적 형태를 가지는 것이 바람직하다고 생각된다. 제V장에서 보다 자세히 논의되겠지만 지방세제도의 개편이 바람직할 수 있는 경우는 지방세 확충을 통하여 이전재원의 규모를 줄일 수 있고, 동시에 세수가 수도권과 비수도권 간에 편재되지 않는 경우이다. 이러한 관점에서 본다면 부가가치세는 다른 세목에 비하여 지방세로서의 바람직한 성격을 가지고 있다고 보아야 할 것이다.

다만 일본형 지방소비세의 도입에 따른 문제점은 이러한 지방세의 도입이 지방자치단체의 책임성이나 과세 자율성을 특별히 제고하지 못한다는 점이다. 그러나 이러한 기능은 소득과세나 재산과세를 통하여 할 수 있으므로 현 단계에서는 굳이 持田信樹(2001)가 제안하는 바와 같은 복잡한 형태의 지방소비세를 도입할 필요는 없는 것으로 보인다.

IV. 국세 · 지방세 할당의 이론적 논의

국세와 지방세의 할당(assignment) 문제는 크게 두 가지 범주에서 논의할 수 있다. 첫째는 국세의 지방세 이양에 관한 것이다. 국세의 지방세 이양은 제V장의 문헌조사에서 확인할 수 있듯이 외국의 경우보다는 우리나라에서 자주 거론되는 지방세 이슈이다. 그런데, 우리나라에서 국세의 지방세 이양이 필요한 이유가 뚜렷한 이론적 바탕을 가지고 있다고 보기는 어렵다. 국세의 지방세 이양에 관한 주장을 요약하면 열악한 지방재정 문제를 해소하기 위하여 국세의 일부를 지방세로 이양하는 것이 필요하다는 것이다. 일본에서 지방세와 국세의 비중이 4:6이기 때문에 우리나라에서도 현재의 2:8의 비율에서 3:7 또는 4:6까지 지방세 비중이 확대되어야 한다고 주장되는 경우도 많이 있다. 국세의 지방세 이양 문제는 물론 국가 세출의 지방이양 문제와 별개로 검토하기는 어렵다. 따라서 중앙정부 세출과 지방정부 세출 비중은 4:6에 가까운데, 국세와 지방세 비중은 이에 못 미친다는 것도 국세의 지방세 이양 논거로 제시된다.

이러한 주장은 그러나 국세 세원의 지역간 분포가 수도권 지역에 집중되어 있어서 국세의 지방세 이양이 재정력이 열악한 지방자치단체의 재정자립도를 개선하는 데에는 큰 한계가 있다는 점을 명시적으로 논의하지 않으면서 제기되는 경우가 많이 있다. 또한 교육, 의료, 노령화, 재정적자 등 국가 세출의 증가 필요성이 증대되고 있는 상황에서 단순히 지방재정의 확충만을 위하여 국세의 지방세 이양을 검토하는 것은 국가 전체의 재정 문제를 단편적

으로 분석하는 것이라 할 수 있다.

국세의 지방세 이양이 갖는 이러한 단점들을 보완하면서 지방자치단체들의 재정자립도를 제고하는 대안은 국세와 지방세의 세목 조정을 통하여 저소득 지방자치단체의 자주재원을 늘려주고, 동시에 고소득 지방자치단체는 자체 지방세 세원을 적극 활용하도록 유도하는 것이다. 이러한 국세와 지방세의 조정은 국가 전체적으로 이전재원의 규모를 축소함과 동시에 현재 충분히 활성화되지 않고 있는 지방세체의 역할 증대에도 기여할 수 있다. 동시에 중앙정부는 이전재원의 축소로부터 얻는 잉여재원을 조세체계의 왜곡을 줄이는 데 사용할 수 있고, 또는 실업이나 저소득층 보호와 같이 경제환경 변화로 인하여 요구되는 새로운 국가 세출 수요를 지원하는 데 활용할 수도 있다. 이제 국세의 지방세 이전 및 국세와 지방세 조정과 관련된 몇 가지 쟁점들을 살펴본다.

1. 수도권외의 재정잉여

가. 재정잉여의 정의

국세와 지방세의 조정에 앞서서 국세와 지방세 조정의 기본방향을 제시하고자 하는데, 여기에서 핵심적인 역할을 차지하는 개념이 고소득 지방자치단체의 재정잉여이다. 다음 절에서 상세하게 논의되겠지만 국세와 지방세 조정의 기본방향은 이를 통하여 지방자치단체가 받는 이전재원의 총액을 줄이고 동시에 상대적으로 부유한 지방자치단체의 지방세 수입을 낮추는 것이다. 이러한 조정이 바람직하다고 주장하는 이유는 현재 수도권외의 부유한 지방자치단체들이 일종의 재정잉여를 향유하고 있다고 보고 있기 때

문이다.

물론 고소득 지방자치단체가 지방교부세를 받지 않는다고 해서 이들이 재정잉여를 향유하고 있다고 주장하는 것은 상당한 논란이 될 수 있다. 우선 재정잉여의 개념이 불명확하다. 재정잉여는 지방세 수입이 얼마나 많은가에 따라 결정되는 것이 아니라 세출 규모와 비교해서 판단해야 할 사안이다. 중앙정부가 불교부단체를 결정할 때에는 지방자치단체에게 필요한 '최소한'의 필요경비인 기준재정수요액보다 지방세 수입이 많은 지방자치단체들이 선택된다. 최소한의 필요경비는 지방자치단체가 공급해야 하는 지방공공재의 적정 규모보다는 적을 것이므로 최소한의 필요경비 이상으로 세출 규모를 결정하는 불교부단체가 오히려 정상적으로 지방재정을 운영하는 지방자치단체라고 볼 수도 있다. 따라서 지방교부세를 지원받지 않는다는 사실만으로 불교부단체들이 재정잉여를 향유한다는 주장을 하기는 어렵다.

또한 법적으로는 모든 지방자치단체가 세입과 세출을 일치시키도록 되어 있기 때문에 예산상의 재정잉여를 찾기 힘들다. 비슷한 관점에서, 지방자치단체의 지방채 채무 수준을 가지고 재정잉여 여부를 판단할 수도 있겠으나 지방자치단체의 지방채 발행은 중앙정부가 철저히 관리하고 있고, 지방채 발행 허가는 재정적으로 빈곤한 지방자치단체보다는 대도시처럼 재정적 여유가 있는 지방자치단체에 더 많이 부여되기 때문에 지방채 규모와 재정잉여 사이에 역관계가 있다고 보기도 어렵다.

재정학 교과서에 설명되어 있는 용어를 따르면 재정잉여(budget surplus)는 예산 회계연도에 발생하는 세입과 세출의 격차이다. 따라서 본고에서 주장하는 내용과 보다 더 가까운 표현은 '재정잉여'가 아니라 '지방세 체계의 비효율성으로 인한 지방공공재의 과다공급'이다. 즉, 서울시를 비롯한 지방교부세 불교부단체

들이 재정잉여를 향유하고 있을 가능성이 있다고 표현하는 것보다는 사실 이들 지역에서 지방세체계의 비효율성으로 인하여 지방공공재가 과다공급되고 있을 가능성이 높다고 표현하는 것이 보다 더 정확하다³⁷⁾.

나. 지방세 세율 경직성의 원인과 대책

공공재의 적정 공급 수준에 대한 논의는 Diamond and Mirrlees (1971)가 이 문제를 모형화한 이후에 공공경제학의 핵심적 위치를 차지하고 있기 때문에 Auerbach and Hines(2002)나 Tresch(2002)와 같은 재정학 교과서에 잘 소개되어 있다. 공공재의 적정 공급과 관련한 적정조세이론의 핵심적인 내용은 공공재의 공급 수준과 조세체계의 왜곡은 불가분의 관계에 있다는 것이다. 조세왜곡과 공공재의 적정 공급 수준에 관한 문제는 Atkinson and Stern (1974)에 의해서 보다 명확하게 논의되었는데, 정부가 활용할 수 있는 조세 세목들이 자원배분의 왜곡을 크게 할수록 정부가 공급하는 공공재의 수준을 낮게 하는 것이 사회후생을 극대화시킨다는 것으로 그 내용을 요약할 수 있다. 따라서 정부가 공공재를 공급할 때 공급비용을 최소화하기 위해서는 여러 세목들 중 조세왜곡이 적은 세목을 선택하는 것이 중요하다. 최근 들어 국제간 자본유치 경쟁으로 인하여 자본에 대한 과세가 조세왜곡을 가중시키기 때문에 자본과세 대신 소비과세 쪽으로 세수 비중이 옮겨가는 것이 하나의 좋은 예라 할 수 있다³⁸⁾.

37) 따라서 '재정잉여'보다는 '지방세 체계의 비효율성으로 인한 지방공공재의 과다공급'이라는 표현을 쓰는 것이 보다 정확하다. 그러나 용어의 간략성과 보편성을 위하여 '재정잉여'라는 표현을 쓰기로 한다.

38) 물론 조세체계를 결정할 때 재분배 효과 역시 자원배분의 효율성만큼 중요하지만 재분배 문제는 세입뿐만 아니라 세출 측면에서도 조정이 가능하다.

이러한 관점에서 본다면 우리나라 지방세체계는 조세왜곡의 최소화 측면에서 큰 단점을 지니고 있다. 왜냐하면 국세 세율에 비하여 지방세 세율은 오랜 기간 동안 거의 변동하지 않고 있기 때문이다. 이를 달리 표현하면, 국세 세율과 세목은 환경문제, 국제간 자본유치 경쟁, 교육, 의료, 고령화, 재정적자 등과 같이 끊임없이 변동하는 조세환경에 맞추어 조정되어 가는 반면, 지방세 세율과 세목은 이처럼 급속하게 변동하는 조세환경 및 지방재정환경과는 큰 상관없이 일정한 수준만을 유지하고 있다.

보다 근본적으로 국세와 지방세는 국가 전체의 조세체계라는 하나의 연결고리하에서 국가가 직면해 있는 조세환경에 상호 조화하는 방식으로 조정되어야 한다. 그러나 지방세 세율과 세목은 국세나 기타 경제환경 및 조세환경과는 거의 무관하게 고정되어 있어서 지방세체계의 경직성이 발생하고 있으며, 이는 곧 국가 전체적으로 조세왜곡을 증가시키는 결과를 낳고 있다.

구체적인 예를 들어보면, 서울이나 기타 경기도 대도시들이 불교부단체가 되는 이유는 지방세 세율이 다른 지방자치단체보다 풍부하기 때문이다. 그런데, 이러한 지방자치단체들이 자신들에게 주어진 지방세 세율을 충분히 활용하고 있다는 증거를 찾기는 힘들다. 지방세 세율을 어느 정도 충분히 활용하는가에 관한 판단은 지방자치단체들이 지방세 세율을 어느 정도 신축적으로 조정하는가에 달려 있다³⁹⁾. 만약 서울시 강남구처럼 지방세 수입이 매우 풍부하면 주민들의 세부담을 덜기 위하여 자치구세 세율을 인하하는 조치를 검토하는 것이 타당하다. 반대로 풍부한 지방세 수입

39) 영국이나 스웨덴을 비롯한 대부분의 외국에서는 중앙정부가 정한 지방세 세율 상한선까지 세율을 상승시키는 지방자치단체들을 흔히 관찰하게 된다. 이는 이러한 국가들의 지방자치단체에게 주어진 과세표준이 우리나라 지방세 과세표준에 비하여 그만큼 빈약하다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

에도 불구하고 강남구 주민들이 더 많은 공공서비스를 원한다면 세율을 올릴 수도 있다. 우연히 현재의 세율 수준이 적정하다고 주장할 수도 있겠지만, 232개나 되는 지방자치단체들이 현재의 세율을 오랜 기간 동안 고정시키면서 지방재정을 운영하는 것은 지방세체계나 지방재정제도에서 이러한 현상을 유인하는 요소가 분명히 존재하기 때문이다.

대부분의 지방세 세목들에 탄력세율이 허용되고 있지만 이러한 제도가 활용되지 않는 이유를 지방교부세 교부단체와 불교부단체를 나누어서 생각할 필요가 있다. 지방자치단체들이 지방세 세율을 조정하지 않는 이유에는 몇 가지 제도적 요인들이 작용하고 있다.

1) 지방교부세 교부단체의 경우

지방교부세 교부단체의 경우, 많은 지방자치단체 실무자들이나 이 분야를 연구하는 사람들이 지방세를 올릴 경우 지방교부세가 줄어드는 것으로 생각하고 있다. 이렇게 생각하게 되는 이유는 제도상의 불명확성 때문이다. 외국의 경우에는 일반교부금 관련법에 평균 세율 이상으로 어떤 지방자치단체가 세율을 인상할 경우 이로 인한 지방세 세수 증가가 일반교부금의 감소로 이어지지 않는다는 점을 법으로 보장하고 있다⁴⁰⁾. 반면 우리나라에서는 지방세 세율 인상이 지방교부세의 인하로 일단 이어진다는 점을 지방교부세법에 명백하게 하고 있다. 다만 지방교부세법 시행규칙에서 지방세 세율을 평균 이상으로 올린 지방자치단체에게 인센티브란

40) 미국, 캐나다, 영국, 호주, 그리고 그 밖의 국가들에서 중앙정부가 일반교부금을 계산할 때 지방자치단체의 세율 인상을 통한 징세 노력에 불이익을 주지 않는다는 것은 상식으로 되어 있다. Representative Tax System이라 불리는 이 제도에 대한 자세한 설명은 김정훈(1999)에 있다.

명목으로 삭감된 지방교부세를 보전해 주고 있다. 결과적으로 지방세 세율이 평균 이상으로 증가한 경우 일반교부금을 삭감하지 않는다는 것은 외국이나 우리나라나 마찬가지이다. 다만 외국에서는 법에 이 문제를 명확하게 하고 있고, 우리나라에서는 실무적으로 이 문제를 처리하고 있다는 점이 다를 뿐이다⁴¹⁾.

따라서 지방교부세를 받고 있는 지방자치단체들이 자체세입을 늘리기 위하여 지방세 세율을 인상하지 않는 이유는 지방교부세 제도에 대한 오해에서 비롯된 것이라고 일단 추측해 볼 수 있다. 그러나 비록 지방자치단체들이 지방교부세제도를 잘 이해하고 있다고 하더라도 지방교부세를 지원받고 있는 지방자치단체들이 지방세 세율 인상에 미온적일 수 있는 이유는 또 있다.

우리나라에서는 지역간 균형 문제가 정부정책에서 중요한 비중을 차지한다. 따라서 지방교부세가 아닌 국고보조금이나 지방양여금과 같은 재원을 배정할 때에도 재정자립도가 낮은 지방자치단체에 높은 우선순위를 적용한다. 예를 들어 재해가 발생하였을 때에도 중앙정부가 지원하는 재해복구비와 재정자립도 사이에 밀접한 관계가 있다. 이러한 이유 때문에 지방교부세를 지원받는 지방자치단체들이 굳이 지방세 세율을 올려서 재정자립도를 높이지 않으려고 하는 데에는 충분한 이유가 있다고 볼 수 있다.

재정자립도를 높이는 것이 유리하지 않다면 재정자립도를 낮추는 전략도 지방자치단체들이 고려할 수 있을 것이다. 그러나 지방교부세를 지원하는 중앙정부는 지방교부세를 결정할 때 지방자치단체가 예년보다 세율을 낮추어 지방교부세를 더 많이 받고자 하는 행위를 적극적으로 통제하고 있다. 따라서 지방교부세를 지원받는 지방자치단체들이 전략적으로 세율을 낮추는 것은 일단은

41) 물론 실무적 보장과 법적 보장은 매우 다르다. 따라서 우리나라에서도 조속한 시일 내에 이 문제를 법제화하는 것이 필요할 것이다.

어렵다고 보아야 할 것이다.

2) 지방교부세 불교부단체의 경우

반면, 지방교부세를 받지 않는 불교부단체의 입장에서는 지방세 세율을 올리거나 내리는 데에 있어서 훨씬 더 자유로운 결정을 할 수 있다. 세율을 증가시키고 싶으면 지방교부세 삭감을 걱정하지 않으면서 세율을 올릴 수 있다. 또한 지역 주민들이 현재의 세율 수준보다는 낮은 수준의 지방세 부담을 원한다면 세율을 낮출 수도 있다. 그러나 이러한 변화는 일어나지 않고 있다. 그 이유는 아직까지 명확하게 밝혀지지 않았지만, 재정력이 풍부한 지방자치단체들이 세율을 낮추지 않는 이유는 지방관료들이 재정지출을 될 수 있는 한 극대화하고자 하는 동기(Leviathan motivation)가 작동하고 있는 것으로 보인다. 일반적으로 레비아탄 동기는 지방자치가 실시되는 경우 지방자치단체끼리의 경쟁에 의하여 최소화된다는 가설이 있지만, 적어도 아직까지 우리나라에서는 지방세 분야에서 이러한 현상이 나타나지 않고 있다.

적정조세이론과 이 문제를 결부시켜 생각해 보면, 지방세의 세율 결정이 국세의 세율 결정만큼 활발하게 이루어지게 하기 위해서는 재정력이 풍부한 불교부단체만이라도 지방세 세율을 지금보다 더 적극적으로 활용할 수 있도록 재정적 인센티브 구조를 바꾸어야 한다. 지방교부세를 지원받는 지방자치단체의 경우에도 지방세 세율을 적극적으로 활용하는 것이 중요하다. 그러나 지방교부세에 대한 의존도가 높은 저소득 지방자치단체들이 지방세 세율을 적극적으로 활용하는 것에는 한계가 있다. 반면 불교부단체와 같은 고소득 지방자치단체들의 경우에는 지방세를 현재보다 더 적극적으로 활용할 수 있는 여력은 충분히 크다고 할 수 있다.

물론 국세 세목들보다 지방세 세목들이 조세왜곡을 더 크게 하는 특징이 있다면 적정조세이론에 따라 현재처럼 지방세 세율을 고정시켜 놓고 지방세 세원을 적극적으로 활용하지 않는 것이 바람직하다. 그러나 정부가 활용할 수 있는 다양한 세목들 중 조세왜곡이 가장 적은 것으로 알려져 있는 토지관련세는 이미 잘 알려져 있듯이 지방자치단체들의 미온적 태도로 인하여 충분한 활용이 안 되고 있는 상태이다⁴²⁾. 토지의 재산가치가 GDP의 3배에 달할 정도로 크다는 점을 감안할 때 이러한 지방세 운영에 따른 경제적 손실은 상당히 클 것이다.

재정력이 풍부한 지방자치단체들이 토지를 비롯한 지방세 세목들의 세율을 보다 더 적극적으로 활용하게 하는 방법은 국세와 지방세의 조정을 통하여 이러한 단체들이 향유하고 있는 지방세 수입의 비대성(肥大性)을 제거하는 것이다. 다음 절에서 보다 자세히 논의되겠지만 국세와 지방세의 조정을 통하여 지방세 세목들이 현재보다 소득 비탄력적인 세목 중심으로 변하면 고소득 지방자치단체인 불교부단체의 지방세 수입이 줄어든다. 이때 지방재정 운영에 있어서 불교부단체가 선택할 수 있는 대안은 두 가지이다. 첫째는 지출 수준을 그만큼 낮추는 것이다. 레비아탄 동기에 의하여 현재의 세출이 적정 수준 이상으로 높으면 이러한 변화는 바람직한 것이다. 만약 현재의 세출 수준이 주민들의 지방공공재 수요를 정확하게 반영하는 것이라면, 국세와 지방세의 조정 이후 지방자치단체가 선택할 수 있는 대안은 지방세 세목들의 세율을 인상하는 것이다.

42) 종합토지세 규모는 1995년 이후 지난 7년간 거의 변동이 없다. 또한 최근 부동산 투기로 인한 집값 상승이 사회적 문제가 되었을 때, 강남구와 같은 부유 지방자치단체들은 재산 보유세 증가에 매우 미온적인 태도를 보였다.

재정력이 풍부한 지방자치단체가 자체 세원을 보다 더 적극적으로 활용하게 유도하는 두 번째 방안은 서울시와 같이 부유한 지방자치단체에서 법인과 같은 비거주자로부터 거두는 지방세의 규모가 매우 크다는 점을 시정하는 것이다. 서울시의 과세표준이 풍부하기도 하지만 서울시의 이러한 조세수출은 지방자치단체간 세수 격차를 크게 할 뿐만 아니라 국세와 지방세의 조정을 어렵게 하여 지방재정의 효율성을 악화시키고 있다.

소득 비탄력적 세목 중심으로 국세와 지방세를 조정할 경우 저소득 지방자치단체의 지방세 수입이 더 늘어나게 될 것인데, 이에 상응하여 지방교부세 규모를 현재보다 더 줄일 경우 국세 세수의 잉여가 발생할 것이다. 또한 비거주자가 부담하는 지방세를 국세로 흡수할 경우에도 국세 세수의 잉여가 발생한다. 이러한 잉여 재원으로 국가 세출을 더 늘릴 수도 있지만 국세와 지방세의 조정 의도가 토지세와 같은 바람직한 세목의 활용도를 더 높여서 조세 체계 전체의 조세왜곡을 줄이는 것이기 때문에 국세 세목 중 조세 왜곡이 큰 것으로 알려진 세목들의 세율을 그만큼 낮추는 것이 가장 바람직한 대안으로 볼 수 있다. 아니면 국가 재정에서 부채 문제가 심각하므로 국세 세율을 유지하면서 부채의 규모를 줄이는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 또 한 가지 방안은 영국의 경우처럼 비거주자에게 거두고 있는 지방세는 국세로 전환한 다음 이를 지방양여금의 재원으로 활용할 수 있다. 이 경우 지방양여금의 재원인 교통세의 일부는 지방주행세로 흡수시킬 수 있는 여지가 발생하게 될 것이다.

이상에서 제시한 대안은 국세와 지방세의 조정, 지방교부세와 지방양여금의 조정, 지방세 세율 및 국세 세율 조정을 포괄하는 것이기 때문에 조정 대상이 광범위하다. 그러나 국세와 지방세 조정 문제는 어차피 여러 분야와 연결되어 있으므로 관련 문제를 모두

포괄하여 개선방안을 고려하지 않을 수 없다. 그리고 국가재정의 예산제약조건을 고려하지 않고, 또한 불교부단체와 교부단체의 지방재정의 성격이 전혀 다르다는 점을 고려하지 않은 채 단순하게 국세의 지방세 이양을 논의하는 것보다는 서로 연관된 사안들을 모두 고려하는 것이 보다 타당한 접근 방법이다.

결론적으로, 불교부단체의 재정잉여를 증가시키는 효과를 갖는 국세의 지방세 이양을 추진하고, 그 대신 불교부단체의 재정잉여를 저소득 지방자치단체에게 역교부세 형태로 지원하는 것보다는 중앙정부가 국세와 지방세의 조정을 통하여 고소득 지방자치단체의 재정잉여를 제거하는 것이 지방자치단체 전반적으로 이전재원의 규모를 줄이고, 국가적으로 바람직한 세목들의 활용 차원에서 바람직하다.

2. 지방세의 가격신호 역할

국세와 지방세의 관계를 나타내는 지표로서 일반적으로 가장 많이 사용되는 것은 지방세가 전체 조세에서 차지하는 비중이다. 우리나라의 경우는 이 비중이 20%이고, 일본의 경우에는 40%이다. 지방재정의 현황을 파악할 때 지방세 비중이 흔히 고려되는 이유는 이 지수가 지방재정의 자립도나 규모를 잘 나타낸다고 보기 때문이다. 국세에 비하여 지방세 비중이 높을수록 지방재정의 규모가 클 가능성이 높다. 또한 자주재원인 지방세의 규모가 크면 지방정부의 재정자립도가 높을 가능성이 높다. 그러나 단순히 지방세 비중만을 가지고 지방재정의 규모나 재정자립도를 파악하는데에는 몇 가지 문제점이 따른다.

먼저 우리나라 지방재정의 특징으로부터 유추할 수 있는 것처

럼 지방세의 규모보다는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금과 같은 이전재원의 규모에 따라 총지방재정의 규모가 결정된다. 따라서 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중 자체만으로는 지방재정의 규모를 파악하기 어렵다. 마찬가지로 지방정부의 재정자립도 역시 궁극적으로는 이전재원의 규모에 의하여 결정되기 때문에 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중 자체가 재정자립도에 대한 전반적인 정보를 전달하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 지방재정의 특징을 분석할 때 흔히 검토되는 이유는 적어도 중앙정부와 지방정부간 조세정책의 역할 분담의 관점에서 지방세의 비중이 중요한 의미를 갖기 때문이다.

만약 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 크다면 그만큼 지방정부의 조세정책이 국가 전체적인 차원에서 중요한 역할을 차지한다는 것을 의미한다. 즉, 한 국가의 지방세 규모가 크면 그만큼 지방정부간 조세경쟁, 조세수출, 그리고 조세조화의 문제가 조세정책에서 중요한 위치를 차지한다. 캐나다, 호주, 미국과 같은 연방국가에서 지방정부간 조세경쟁이나 조세수출에 관한 논의가 활발하게 전개되는 이유는 바로 조세 전체에서 큰 비중을 차지하는 지방세를 적정하게 운영하는 것이 그만큼 중요하기 때문이다⁴³⁾.

물론 지방세의 중요성이 반드시 지방세의 규모에 의하여 결정되는 것은 아니다. 미국의 경우 가장 활발하게 논의되는 지방세 문제는 주정부의 법인과세와 조세경쟁에 관한 것인데, 주정부가 거두어들이는 법인과세의 수입은 그다지 크지 않다. 그럼에도 불구하고 주정부가 법인과세에 대한 조세경쟁을 할 경우 자본투자 지역의 위치 선정에서 있어서 비효율성이 발생하므로 주정부간 조

43) EU에서 EU 가입국들의 조세정책이 조세경쟁과 조세수출 차원에서 활발하게 논의되는 이유도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

세경쟁은 미국에서 중요한 조세정책의 이슈가 되고 있다.

조세수출은 조세경쟁과 함께 지방정부의 재정 운영을 비효율적으로 만드는 또 하나의 원인이 되고 있다. 일본에서는 2000년 4월부터 「지방분권 일괄법」이 시행됨에 따라 지방정부들이 각종의 신세(新稅)를 도입하고 있다. 그러나 佐藤主光(2002)가 지적하고 있는 바와 같이 지방자치단체에게 부여된 신세 도입 권한은 주민들의 세부담을 회피하는 조세수출을 위한 수단으로 주로 사용되고 있다. 지방재정의 책임성이나 국가 전체적인 조세체계의 효율성 측면에서 이는 바람직한 현상이 아니다. 영국의 경우에도 지역 주민들이 자신들의 조세부담을 회피하기 위하여 법인에 부과하는 재산세를 통하여 지방공공재를 조달하려는 경향이 심화되어서 1991년부터 비거주자가 부담하는 재산세(non-domestic rates)는 중앙정부가 징수하기로 결정하였다.

지방세의 특징을 논의할 때 조세경쟁이나 조세수출을 우려하는 이유는 지방세가 수행해야 하는 가장 중요한 기능이 가격신호(price signal)의 역할이기 때문이다. 지방세는 지방공공재를 조달하기 위한 수단이기 때문에 지방세가 지방공공재의 공급가격을 잘 반영하는 것이 중요하다는 이러한 관점은 Tiebout(1956)가 응익과세를 통하여 지방공공재가 효율적으로 공급될 수 있는 가능성을 제시한 이후에 지방세의 가장 중요한 특징으로 자리를 잡고 있다⁴⁴⁾.

제V장의 외국 문헌조사에서 보다 자세히 논의되겠지만 외국에서는 국세와 지방세의 할당에 관한 논의를 할 때 우리나라에서 주류를 이루고 있는 것처럼 지방재정의 확충 차원이 아니라, 지방공공재의 가격 기능 활성화 차원에서 이 문제가 주로 논의된다. 지방공공 부문의 효율성 제고를 위하여 지방세의 가격신호 역할이 그

44) Tiebout(1956) 이전에는 공공재를 효율적으로 공급할 수 있는 메커니즘이 경제 내에서 존재하지 않는 것으로 알려져 있었다.

만큼 중요하기 때문이다.

이제 수도권 불교부단체의 재정잉여와 지방세의 가격신호 역할의 중요성에 주목하면서 국세와 지방세의 조정 문제를 불교부단체가 없는 경우와 불교부단체가 있는 경우를 나누어서 검토한다.

3. 국세의 지방세 이양의 단순모형

논의의 전개를 위하여 우리나라 중앙재정과 지방재정 구조를 단순화한 모형을 사용하기로 한다. 우선 국세의 지방세 이양이나 국세와 지방세 조정과 관련하여 여러 세목들을 고려할 수 있지만 소득세와 부가가치세를 대표적인 세목으로서 검토한다⁴⁵⁾. 국가 전체의 부가가치세 과세표준을 X 로 표기하고 지방자치단체 j 의 부가가치세 과세표준은 X_j 로 표기한다. 부가가치세의 세율은 t 로 표기한다. 소득세 과세표준은 L 로 표기하고, 지방자치단체 j 의 소득세 과세표준은 L_j 로 표기한다. 그리고 소득세 세율은 τ 로 표기한다.

지방교부세의 총액은 내국세 수입의 일정 비율로 정해져 있는데 이 비율은 2000년까지 13.27%이었다가 2001년부터 15%로 증가하였다. 지방교부세 세율은 이처럼 변동할 수 있는 것이므로 지방교부세 세율을 α 로 표기한다. 분석의 결론에 영향을 미치지 않으므로 내국세 수입과 국세 수입은 같다고 가정한다. 지방자치단체 j 의 기준재정수입액을 \mathfrak{N}_j 로 표기하고 지방자치단체 j 의 지방세 수입을 R_j 로 표기하면 양자의 차이인 재정부족액이 지방교부세 s_j 이다. 경제 내에는 두 개의 지방자치단체가 있다고 가정한다.

이러한 가정하에서 지방자치단체들이 받는 지방교부세의 합인

45) 물론 다른 세목들을 상정해도 후술되는 논의의 결론에 영향을 주지는 않는다.

(s_1+s_2) 는 $a(tX+\tau L)$ 와 같도록 a 가 결정되어야 한다. 그러나 지방교부세의 실제 운영에 있어서는 s_i 와 a 가 거의 독립적으로 결정되고 있다. 즉, (s_1+s_2) 가 $a(tX+\tau L)$ 보다 더 큰(적은) 경우가 발생할 수 있는데, 이 때에는 a 를 증가(감소)시키기보다는 양자를 일치시키는 지방교부세 조정률을 s_i 에 적용하여 최종 지방교부세액을 결정한다⁴⁶⁾. 그러나 앞으로 검토되는 모형에서는 애초에 지방교부세 조정률이 1이 되도록 a 가 정해져 있고, (s_1+s_2) 와 $a(tX+\tau L)$ 가 일치하지 않는다면 조정률이 아닌 a 의 조정을 통하여 양자를 일치시키는 것으로 가정한다⁴⁷⁾.

국세의 지방세 이양이 있기 전에는 중앙정부와 지방정부가 소득세 세원을 공유하고, 부가가치세 세원은 중앙정부가 독점한다고 가정한다. 그리고 중앙정부의 소득세 세원 점유율을 β_L 로 표기한다. 중앙정부의 부가가치세 점유율은 β_X 로 표기하는데, 가정에 의하여 애초에는 $\beta_L < 1$ 이고 $\beta_X = 1$ 이다. 중앙정부의 조세수입을 R^C 로 표기하면 R^C 는 지방교부세를 제외한 조세수입에 중앙정부 세원 점유율을 곱한 값이 된다.

이러한 가정하에서 국세의 지방세 이양에 관하여 두 가지 경우를 살펴본다. 첫 번째 경우는 두 개의 지방자치단체 중 한 개의 지방자치단체는 지방교부세를 받지 않는 경우(모형 1)이고, 두 번째 경우는 두 지방자치단체 모두 지방교부세를 받는 경우(모형 2)이다.

46) 지방교부세 조정률은 중앙정부가 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)을 모두 지방교부세로 줄 수 없을 때 적용하는 1보다 작은 값이다.

47) 기준재정수요액과 기준재정수입액이 정확하게 계산된다면 이러한 조정이 지방교부세의 원칙과 더 부합한다.

가. 불교부단체가 존재하는 경우의 이양(모형 1)

모형 1에서는 다음과 같은 가정을 하기로 한다.

- 두 개의 지방자치단체가 존재
- 한 개의 세목(소득세)만 존재
- 한 개 세목을 중앙정부와 지방자치단체가 공유
- 부유한 지방자치단체 1은 지방교부세를 받지 않음

이러한 가정하에서는 지방교부세, 중앙정부, 그리고 지방정부의 세입은 다음과 같이 결정된다.

$$\begin{aligned} \alpha\tau L &= s_2 && \text{(지방교부세의 규모)} \\ \beta(1-\alpha)\tau L &= R^C && \text{(국세 세입)} \\ (1-\beta)(1-\alpha)\tau L_1 &= R_1 && \text{(지방자치단체 1의 세입)} \\ (1-\beta)(1-\alpha)\tau L_2 + s_2 &= R_2 && \text{(지방자치단체 2의 세입)} \end{aligned}$$

따라서 국세의 일부를 지방세로 이양하면($\beta \downarrow$), 지방자치단체 1과 지방자치단체 2의 지방세 수입이 증가한다. 반면 중앙정부의 세입은 감소하므로 중앙정부의 예산제약조건을 만족시키기 위해서는 국가세출을 줄이거나 아니면 지방교부세 비율 α 가 감소해야 한다. 따라서 β 의 변화는 α 의 변화, 또는 중앙정부 세출의 변화를 수반한다. 이를 수식으로 살펴보기 위하여 변수 x 의 변화량을 Δx 로 표기하고 세출의 변화를 ΔR , α 와 β 의 변화량을 각각 $\Delta\alpha$ 와 $\Delta\beta$ 로 표기한다.

Case 1: 중앙정부 세출 변화가 없는 경우($\Delta R^C = 0$; $\alpha < 0$)

국세의 일부를 지방세로 이양하면서 중앙정부의 세출을 줄이지 않으면($\Delta R^C = 0$), β 가 감소할 경우 α 만 감소한다. 지방자치단체 1의 소득세 과세표준이 전체 소득세 과세표준에서 θ 의 비율을 차지한다고 가정하면, $\Delta R^C = \Delta[(\beta(1-\alpha)\tau\theta L)] = 0$ 이므로 지방자치단체 1의 세입 변화 ΔR_1 은 다음과 같다.

$$\begin{aligned}\Delta R_1 &= \Delta[(\beta(1-\alpha)\tau\theta L)] = \Delta[(1-\alpha)\tau\theta L] - \Delta[(\beta(1-\alpha)\tau\theta L)] \\ &= \Delta\alpha(\tau\theta L)\end{aligned}\quad (1)$$

또한 L_2 는 $(1-\theta)L$ 이므로 지방자치단체 2의 세입 변화 ΔR_2 는 다음과 같다.

$$\begin{aligned}\Delta R_2 &= \Delta[(1-\alpha)\tau(1-\theta)L] - \Delta[(\beta(1-\alpha)\tau(1-\theta)L)] + \Delta s_2 \\ &= -\Delta\alpha\tau(1-\theta)L + \Delta\alpha\tau L = \Delta\alpha(\tau\theta L)\end{aligned}\quad (2)$$

위의 식에서 $\Delta\alpha$ 는 가정에 의하여 0보다 적으므로 ΔR_1 은 0보다 크고, ΔR_2 는 0보다 작으며 양자의 절대값은 같다. 따라서 중앙정부의 세출을 축소하지 않으면서 국세의 일부를 지방세로 이양할 경우, 이는 결과적으로 저소득 지방자치단체에서 고소득 지방자치단체로 세원을 이양하는 효과를 발휘한다. 국세의 지방세 이양이 일어난 시점에서 고소득 지방자치단체에서 재정 적자가 발생하고, 저소득 지방자치단체에서는 재정 흑자가 발생하고 있을 경우에는 이러한 조정이 의의가 있을 수 있다. 반대로 지방재정의 열악성이 주로 저소득 지방자치단체의 문제라면 이러한 조정은 저소득 지방자치단체의 재정상태를 더욱 더 열악하게 만든다.

만약 국세의 지방세 이양으로 인하여 저소득 지방자치단체로부터 고소득 지방자치단체로 재원을 이전하는 것이 바람직하지 않

다면 이러한 문제를 해결할 수 있는 방법은 지방자치단체간 수평적 교부금을 추가로 고려하는 것이다. 즉, 위의 식에서 국세의 지방세 이양이 있을 후 지방자치단체 1이 $-\Delta\alpha(\tau\theta L)$ 만큼을 지방자치단체 2로 이전하면 결과적으로 정부간 자원 변동(수직적·수평적)은 없어진다. 단지 차이는 중앙정부가 관리하는 지방교부세의 역할이 줄어들고 지방자치단체 상호간 재원이전의 필요성이 발생한다는 것뿐이다. 즉, 국세의 지방세 이양은 사실상 정부간 수직적 이전재원제도를 정부간 수평적 이전재원제도(또는 역교부세 제도)로 바꾸는 것이 되는데, 왜 이러한 변화가 필요한가는 명확하지 않다. 수직적이든 수평적이든 동일한 재원이 정부간에 이전되는 한, 이전재원이 갖는 비효율성 규모는 국가적으로 마찬가지로이다. 반면 부유한 지방자치단체에서는 이전된 지방세 세수의 일정 비율만이 자기 몫이 되므로 지방세 세수를 확보하고자 하는 유인은 그만큼 떨어지게 된다. 따라서 국세의 지방세 이양이 지방자치단체의 재정 자율성을 신장시키는 것이 아니라, 중앙정부의 재분배 역할을 축소하고 지방자치단체 상호간 재분배 역할을 강화하는 것이 된다. 이 경우 경제적 실익은 없거나 오히려 줄어들었다고 할 수 있다⁴⁸⁾.

Case 2: 중앙정부 세출의 감소($\Delta R^C < 0$; $\alpha = 0$)

국세의 지방세 이양에 관한 논의가 국가공공재 공급의 축소와 직접적으로 연관되지는 않지만, 암묵적으로 지방자치단체의 세출을 늘리고 중앙정부의 역할은 그만큼 축소하는 것이 바람직하다는 것을 전제로 이러한 주장이 제기되는 경우도 있다. 사실 국세를 지방세로 이양하되 현재의 정부간 수직적 자원배분을 정부간 수

48) 독일 등에서 활용하고 있는 지방정부간 수평적 교부금은 Boadway(2001)나 Council of Europe(1997) 등에서 그 단점을 명백하게 지적하고 있다.

평적 재원배분으로 바꾸는 것은 경제적 실익이 별로 없으므로 국세의 지방세 이양과 중앙정부와 지방정부간 세출 조정은 함께 발생한다고 보는 것이 보다 자연스러울 것이다.

따라서 국세의 일부가 지방세로 이양될 경우 중앙정부의 세출 의무는 그만큼 줄고, 대신 지방정부의 세출 의무가 늘어나는 경우를 살펴본다. β 가 감소하면 $\Delta\alpha$ 가 0이므로 $\Delta R^C = -\Delta\beta(1-\alpha)\tau\theta L$ 이다. 따라서 지방정부 1의 증가된 세출 의무를 줄여준 중앙정부 세출 의무의 일정 비율 δ 라고 하면, 지방정부 1의 순세입 증가는 다음과 같다.

$$\Delta R_1 = -(\theta - \delta)\Delta R^C \quad (3)$$

따라서 한 지방자치단체에 있어서 국세의 지방세 이양에 따른 세입 증가의 크기와 증가한 세출 의무의 크기가 같다면 순수한 세입 증가는 0이다. 그러나, 지방자치단체의 세입 기반이 풍부하고, 이양된 세출 의무를 달성하는 데 필요한 재원은 그만큼 들지 않는다면 $\theta > \delta$ 이기 때문에 순세입 증가는 0보다 클 것이다. 지방자치단체 2의 순세입 증가를 마찬가지로 도출하면 다음과 같다.

$$\Delta R_2 = -\{(1-\theta) - (1-\delta)\}\Delta R^C = (\delta - \theta)\Delta R^C \quad (4)$$

(3)과 (4)의 내용을 요약하면, 국세의 지방세 이양이 중앙정부의 세출 감소를 동반할 때에는 각 지방자치단체의 세입은 이양된 세목의 일정 비율만큼 증가하고, 그 비율은 해당 세목의 전체 과세표준에서 각 지방자치단체의 과세표준이 차지하는 비율과 같다. 따라서 만약 국세의 지방세 이양과 함께, 국가 세출의 감소가 이루어지는 경우, 이에 상응하는 지방자치단체의 지방 세출 증가가 각각

이양된 세목의 과세표준만큼 이루어지지 않는다면, 각 지방자치단체에서 재정의 여유분, 또는 부족분이 발생한다.

Case 3: 중앙정부 세출과 지방교부세가 함께 감소($\Delta R^C < 0; \alpha < 0$)

국세의 지방세 이양과 함께 세 번째로 생각해 볼 수 있는 대안은 중앙정부의 세출을 줄이고 동시에 지방교부세의 국세 비율도 줄이는 것이다. 이 경우는 Case 1과 Case 2의 혼합인데, 국세를 지방세로 이양한 후 중앙정부 세출을 줄이지 않을 경우(Case 1) 저소득 지방자치단체에서 고소득 지방자치단체로 재원이 이양되는 효과가 발생하므로 중앙정부 세출을 줄이고 대신 지방교부세의 감소 폭을 줄일 경우에는 이러한 효과를 완화시킬 수 있다. 또한 국세를 지방세로 이양한 후 지방정부로 세출 의무도 같이 이양할 경우(Case 2) 발생하는 세입-세출 불일치 문제도 지방교부세 세율의 조정을 통하여 완화시킬 수 있다. Case 1과 Case 2를 혼합한 경우의 각 지방자치단체의 순세입을 도출하면 다음과 같다.

$$\Delta R_1 = -(\theta - \delta)\Delta R^C - \Delta\alpha(\tau\theta L) \quad (5)$$

$$\Delta R_2 = (\delta - \theta)\Delta R^C + \Delta\alpha(\tau\theta L) \quad (6)$$

위의 식에서 $\theta = \delta$ 이라면, 국세의 지방세 이양과 국가 세출의 지방 이양이 지방자치단체의 순세입에 변화를 주지 않으므로 지방교부세 역시 변화시킬 필요가 없다. 그러나, 만약 지방자치단체 1의 세입 증가가 세출 증가 의무보다 커서, $\theta > \delta$ 이라면, ΔR_1 이 0이 되도록 α 의 크기를 조정하면 될 것이다. 보다 구체적으로, 위의 식 (5)에서 $\theta > \delta$ 이어서 지방자치단체 1의 세입에 잉여분이 생기면 지방교부세 세율 α 를 증가시켜($\Delta\alpha > 0$), 국세의 지방세 이양에 따라 발생하는 지방자치단체 1의 지방세 수입 증가분을 감소

시켜면 된다. 즉, $\Delta R_1=0$ 이 되도록 Δa 의 크기를 조정하면, 지방자치단체 1의 재정 잉여분이 발생하지 않고 이는 동시에 $\Delta R_1=0$ 역시 보장한다⁴⁹⁾.

지금까지 논의한 모형 1의 내용을 정리하면, 국가 세출 의무들 중 지방정부가 맡는 것이 바람직하다고 판단되는 것들은 지방정부의 세출 의무로 전환하고, 국세의 지방세 이양을 통하여 필요한 재원도 함께 이전하되, 각 지방자치단체에서 발생하는 재정 여유분 또는 부족분은 지방교부세의 세율 조정으로 처리하면 정부간 수평적, 수직적 합리적 재원조정이 이루어 질 수 있다.

나. 불교부단체가 없는 경우의 이양(모형 2)

중앙정부 세출 의무가 지방자치단체로 이양될 경우 어찌면 국세의 지방세 이양에 따른 지방교부세 조정은 당연한 것이라고 할 수 있다. 물론 구체적으로 어떠한 조정을 하여야 하는가는 위의 식들을 통하여 보다 분명해졌지만, 이상에서 검토한 경우들에서는 국세의 지방세 이양 논의가 국가세출의 지방 이양을 따르는 종속적인 정책수단이지 그 자체로서는 별로 큰 의미가 없다.

이미 모형 1의 Case 1에서 살펴본 바와 같이 국가 세출의 조정 없이 단순히 국세를 지방세로 이양하는 경우, 지방자치단체간 재원 배분을 바꾸지 않기 위해서는 지방교부세가 지방자치단체간 역교부세로 전환되는 효과만 있을 뿐 국세의 지방세 이양이 지방자치단체의 재정자율성 신장에는 기여를 하지 못하기 때문이다. 그러나, 이러한 결론이 도출되는 중요한 이유는 모형 1에서 두 개의 지방자치단체들 중 한 개의 지방자치단체는 지방교부세를 받

49) 이러한 결과가 도출되는 이유는 지방자치단체 1이 불교부단체이기 때문이다.

지 않는다는 가정을 하였기 때문이다. 만약 두 개의 지방자치단체들이 모두 지방교부세를 받는다면, 국세의 지방세 이양은 상대적으로 부유한 지방자치단체의 재정자율성을 개선하는 효과를 발휘할 수 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 모형 2에서는 다음과 같은 가정을 한다.

- 2개의 지방자치단체가 존재
- 한 개 세목만 존재
- 한 개 세목을 중앙정부와 지방자치단체가 공유
- 부유한 지방자치단체 1 저소득 지방자치단체 2 모두 지방교부세를 받음

이러한 가정하에서 모형 1의 Case 1에 있는 식 (1)은 다음과 같이 수정된다.

$$\Delta R_1 = -\Delta\alpha(\tau\theta L) + \Delta S_1 \quad (7)$$

또한 지방교부세의 결정 공식이 $\alpha\tau L = (s_1 + s_2)$ 이므로 식 (2)는 다음과 같이 수정된다.

$$\begin{aligned} \Delta R_2 &= -\Delta\alpha\tau(1-\theta)L - \Delta\alpha\tau(1-\theta)L + \Delta S_2 = +\Delta\alpha(\tau L) - \Delta S_1 \\ &= \Delta\alpha(\tau\theta L) - \Delta S_2 \end{aligned} \quad (8)$$

식 (7)에서 국세의 지방세 이양이 있을 후 α 가 하락하면 고소득 지방자치단체 1의 지방세 수입이 증가하고, 이 지방자치단체가 받는 지방교부세 역시 변동한다. 반대로, 저소득 지방자치단체 2는 지방세 수입이 늘지만, 지방교부세 증가가 충분하지 않을 경우 총

세입은 줄어들게 되어 있다. 그런데, 식 (7)에서 지방자치단체 1의 지방세 수입이 국세의 지방세 이양 이후 증가하였으므로 지방교부세는 그만큼 줄이는 방법을 고려할 수 있다. 즉, ΔS_1 을 $\Delta a(\tau \theta L)$ 만큼 줄이고, 동일한 액수를 지방자치단체 2의 지방교부세에 추가시켜 주면 양 지방자치단체의 세입에는 변동이 없다.

이 결과가 모형 1의 Case 1과 다른 점은 고소득 지방자치단체의 경우 국세의 지방세 이양으로 인하여 지방교부세가 줄고 대신 자체재원인 지방세 수입이 증가하였다는 점이다. 지방자치단체 2의 경우에도 국세의 지방세 이양의 결과로 지방세 수입이 더 증가하여 재정자립도가 증가한다. 저소득 지방자치단체 2의 경우 지방교부세 총액의 감소(a 의 감소)로 인하여 총세입이 줄어들 수 있었으나 지방자치단체 1에 주었던 지방교부세를 감소시켜서 지방자치단체 2에 주는 지방교부세 총액이 종전의 세입 수준을 보장할 수 있을 만큼 유지될 수 있다.

다. 중앙정부와 지방정부간 세원 분할의 경우

지금까지 검토한 모형에서는 중앙정부와 지방자치단체들이 한 개의 세목을 공유하는 것을 상정하였는데, 중앙과 지방간 세원분리를 상정하더라도 결과는 변하지 않는다. 지방자치단체가 독립적인 세원인 Z (과세표준과 세율을 곱한 값)를 가지고 있고, 중앙정부가 특정 세목의 세원 V (과세표준과 세율을 곱한 값)를 전액 지방자치단체로 이양하는 경우를 가정하자. 하나의 예로 숙박업이나 음식점과 같은 부가가치세 대상 일부 세원을 지방자치단체에 이양하는 것을 생각해 볼 수 있다⁵⁰⁾. 중앙정부가 거두는 세금의 일정 부분(a)은 지방교부세의 재원이므로 이 경우 세원 이양은 사

50) 물론 이러한 이양이 바람직한 것은 아니다.

실상 $(1-a)V$ 를 지방에 이양하는 것을 의미한다. 따라서 지방교부세 총액은 aV 만큼 감소하고, 각 지방자치단체의 세입 변화는 다음과 같이 표현된다.

$$\Delta R_1 = \theta V + \Delta s_1$$

$$\Delta R_2 = (1 - \theta)V + \Delta s_2$$

위의 식에서 각 지방자치단체가 받는 지방교부세를 늘어난 지방세 수입만큼 감소시키면 각 지방자치단체의 예산제약조건이 변화하지 않고 재정자립도만 상승한다. 반면 한 개의 지방자치단체가 지방교부세를 받지 않고 있다면, 결론은 모형 1의 Case 1과 같다.

라. 국세의 지방세 이양의 평가

지방자치단체들이 모두 지방교부세를 받는 상황에서는, 국세의 지방세 이양은 이전재원인 지방교부세를 자체재원인 지방세로 대체하는 효과를 발휘한다. 그리고 이러한 변화는 지방자치단체의 재정자립도 제고 차원에서 바람직하다. 따라서 국세의 지방세 이양이 지방자치단체의 재정 자율성으로 연결되지 않는 가장 큰 요인은 서울이나 경기도의 부유한 시와 같이 지방교부세를 받지 않는 불교부단체가 많이 있기 때문이다. 특히 이러한 불교부단체의 세원이 전체 세원에서 차지하는 비중이 크기 때문에 국세의 지방세 이양이 지방자치단체의 재정자립도를 전체적으로 향상시키는 데에는 한계가 있다.

지금까지 다양하게 검토된 국세의 지방세 이양 문제를 정리하면 다음과 같이 요약된다. 첫째, 만약 부유한 지방자치단체가 지방교부세를 받고 있지 않은 상태에서 국세의 일부를 지방세로 이양

하고, 동시에 이로 인하여 지방자치단체간 재원 배분의 변경이 발생하는 것을 원하지 않는다면 국세와 지방세의 이양에 따른 순효과를 중앙정부가 관리하는 정부간 수직적 이전재원을 지방자치단체간 합의에 의하여 결정되는 수평적 이전재원으로 전환하는 효과를 지닌다(모형 1의 Case 1). 둘째, 만약 국세의 지방세 이양과 함께 중앙정부 세출 의무를 지방정부 세출 의무로 전환시키면 지방교부세의 적절한 조정을 통하여 지방자치단체의 재정 잉여분이나 부족분을 제거할 수 있다(모형 1의 Case 3). 셋째, 만약 지방자치단체들이 모두 지방교부세를 받는다면 국세의 지방세 이양 및 지방교부세 감소를 통하여 모든 지방자치단체들의 재정자립도를 향상시킬 수 있다(모형 2).

4. 국세·지방세 조정의 단순 모형

국가세출과 지방세출의 조정 없이 국세의 지방세 이양 자체가 긍정적인 효과를 발휘하기 위해서는 모든 지방자치단체가 지방교부세를 받고 있어야 한다. 그러나 서울을 비롯하여 경기도의 부유한 지방자치단체들이 불교부단체이므로 국세의 지방세 이양에 따른 긍정적인 효과를 현실적으로 기대하기는 어렵다. 하지만 논의의 범위를 국세의 지방세 이양에 한정하지 않고 국세와 지방세의 조정 문제로 확대한다면 국세와 지방세의 조정과 지방교부세의 조정을 동시에 진행시킴으로써 중앙정부와 지방자치단체간 재원 배분에 긍정적인 효과가 발휘되는 것을 기대할 수 있다.

가. 불교부단체가 없는 경우의 조정(모형 3)

국세와 지방세의 기본적인 조정방향으로 지방자치단체간 지방

세 수입을 보다 균등하게 하는 국세와 지방세의 조정을 검토한다. 이러한 조정이 바람직한 이유는 수도권외의 불교부단체가 국가재정이나 지방재정에서 차지하는 역할이 너무 크기 때문이다. 그런데, 국세와 지방세의 적절한 조정을 통하여 정부간 이전재원의 규모를 축소할 수 있는 경우는 불교부단체들의 지방세 수입이 줄더라도 여전히 지방교부세의 도움이 필요 없을 정도로 불교부단체들이 재정잉여를 향유하고 있는 경우에 한 한다. 만약 지방자치단체들이 모두 지방교부세를 받고 있다면 국세와 지방세의 조정을 통해서 이전재원을 줄일 수 있는 여지는 별로 없다. 이러한 문제를 살펴보기 위하여 모형 3에서는 다음과 같은 가정을 하기로 한다.

- 2개의 지방자치단체가 존재
- 2개 세목(소득세와 부가가치세)을 중앙정부와 지방자치단체가 공유하고, 소득세의 국세 비중을 β_L , 부가가치세의 국세 비중을 β_X 로 표시
- 지방자치단체 1과 지방자치단체 2 모두 지방교부세를 받음
- 국세 세입은 현재 수준을 유지

이러한 가정하에서 지방교부세의 결정과 중앙정부 및 지방정부의 세입은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$a(tX + \tau L) = s_1 + s_2 \quad (\text{지방교부세의 규모})$$

$$(1 - a)(\beta_L \tau L + \beta_X tX) = R^C \quad (\text{국세 세입})$$

$$(1 - a)[(1 - \beta_L)\tau L_1 + (1 - \beta_X)tX_1] + s_1 = R_1 \quad (\text{지방자치단체 1의 세입})$$

$$(1 - a)[(1 - \beta_L)\tau L_2 + (1 - \beta_X)tX_2] + s_2 = R_2 \quad (\text{지방자치단체 2의 세입})$$

국세와 지방세의 조정 효과를 분석하기 위하여 애초에는 중앙정부가 부가가치세 세원을 독점적으로 관리하고, 소득세 세원은

공유한다고 가정한다. 즉, 애초에는 $\beta_L < 1$ 이고 $\beta_X = 1$ 이다. 이제 부가가치세의 세원을 중앙정부와 지방자치단체가 공유하되 국세 세입을 일정하게 유지하기 위하여 소득세의 국세 비중을 올리면, 다음과 같은 식이 만족되어야 한다⁵¹⁾.

$$\Delta\beta_L \tau L + \Delta\beta_X t X = 0. \quad (9)$$

지방자치단체 1의 소득세 과세표준이 전체 소득세 과세표준에서 차지하는 비중을 θ_L 이라 하고, 지방자치단체 1의 부가가치세 과세표준이 전체 부가가치세 과세표준에서 차지하는 비중을 θ_X 라 하면, 지방자치단체 1과 지방자치단체 2의 세입 변화는 다음과 같다.

$$\Delta R_1 = -(1-\alpha)[\Delta\beta_L(\tau\theta_L L) + \Delta\beta_X(t\theta_X X)] + \Delta s_1 \quad (10)$$

$$\Delta R_2 = -(1-\alpha)[\Delta\beta_L(\tau(1-\theta_L)L) + \Delta\beta_X(t(1-\theta_X)X)] + \Delta s_2 \quad (11)$$

위의 식에서 각 지방자치단체의 지방세 수입 변화를 ΔT_i 로 표시하고, 중앙정부 세입을 유지시키는 조건식인 식 (9)를 위의 식에 적용하면 $\Delta R_1 + \Delta R_2 = (\Delta T_1 + \Delta s_1) + (\Delta T_2 + \Delta s_2)$ 가 된다. 그런데, 중앙정부의 세입은 일정($\Delta\alpha = 0$)하다고 가정하였으므로 지방교부세 총액 역시 변화하지 않는다($\Delta s_1 + \Delta s_2 = 0$). 따라서 식 (10)과 식 (11)에서 $\Delta T_1 + \Delta T_2 = 0$ 이므로 $\Delta T_1 + \Delta T_2 = 0$ 이다. 즉, 국세와 지방세의 조정을 통하여 상대적으로 소득이 적은 지방자치단체의 지방세 수입을 늘리고 상대적으로 소득이 많은 지방자치단체의 지

51) 이러한 조정을 하는 이유는 국세 지방세 조정을 통하여 지방세의 지역간 분포를 보다 누진적, 또는 역진적으로 하고자 함이다. 후술되듯이 각 경우는 지방재정에 나름대로의 시사점을 제공한다.

방세 수입을 줄일 경우, 궁극적으로는 지방교부세로 이러한 변화를 상쇄시켜야 하기 때문에 중앙정부가 활용할 수 있는 잉여재원은 발생하지 않는다. 결론적으로 지방자치단체들이 모두 지방교부세를 받고 있고, 각 지방자치단체가 향유하는 현재의 세입을 보장하도록 지방재정제도를 운영한다면 국세와 지방세의 조정은 실질적인 재원 배분에 영향을 미치지 못한다. 다만, 국세와 지방세의 조정으로 인하여 지방세 세수가 줄어든 지방자치단체의 지방교부세가 늘고, 반대로 지방세 세수가 증가한 지방자치단체의 지방교부세는 줄 뿐이다.

그런데, 비록 국세와 지방세의 조정이 지방교부세 총액을 줄일 수 없다고 하더라도 지방자치단체의 상대적 재정자립도를 변경시키는 것은 국가재원의 활용 측면에서 의의가 있을 수 있다. 보다 구체적으로 만약 국세와 지방세의 조정을 통하여 $\Delta T_1 > \Delta T_2$ 가 발생하면 $\Delta S_1 < \Delta S_2$ 가 되는데, 이는 저소득 지방자치단체의 재정자립도를 더욱 낮추고 고소득 지방자치단체의 재정자립도를 더욱 높이는 변화를 가져온다. 반대로 국세와 지방세의 조정을 통하여 $\Delta T_1 < \Delta T_2$ 가 발생하면 $\Delta S_1 > \Delta S_2$ 가 되므로 저소득 지방자치단체의 재정자립도는 높아지고, 고소득 지방자치단체의 재정자립도는 낮아진다. 이러한 변화는 분명히 국가 재원의 활용 측면에서 각각 다른 시사점을 제공할 것이므로 각각의 의미를 보다 구체적으로 살펴본다.

Case 1: 고소득 지방자치단체의 세수만 증가

$$(\Delta T_1 > 0 > \Delta T_2 \& \Delta S_1 < 0 < \Delta S_2)$$

국세와 지방세의 조정이 고소득 지방자치단체의 지방세 수입을 늘리고, 저소득 지방자치단체의 지방세 수입을 줄인다면 지방자치단체간 재정자립도의 격차가 더 벌어진다. 이러한 현상을 다른 각

도에서 바라보면, 지방교부세가 지방세 수입이 적은 곳으로 집중되는 현상이 국세와 지방세의 조정으로 인하여 발생한다. 즉, 지방교부세 배정 이전에는 지방세 수입의 지역간 격차가 컸으나 지방교부세 배정 이후 그러한 격차가 크게 줄어들어 그만큼 지방교부세의 형평화 효과가 크다는 것을 의미한다.

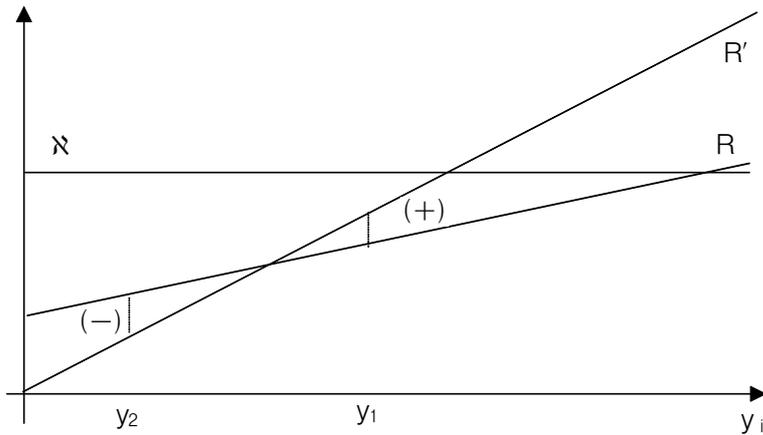
일반적으로 지방교부세의 균등화 효과를 평가할 때 지방교부세로 인하여 지역간 격차가 얼마나 감소하였는가를 평가의 기준으로 삼는다⁵²⁾. 따라서 지방교부세의 재정 균등화 측면에서 본다면 지방자치단체간 지방세 격차를 넓히는 국세와 지방세 조정은 그만큼 지방교부세의 균등화 효과를 제고시키는 결과를 가져온다. 이와 같은 결과는 다소 비직관적이라 할 수 있다. 지방교부세의 균등화 효과를 국세와 지방세의 조정이라는 인위적인 조치에 의하여 결정한다는 느낌을 주기 때문이다. 그러나 지방세 격차가 얼마나 큰가에 따라서 지방교부세의 균등화 효과가 달라진다는 점은 아래 [그림 IV-1]에서도 확인할 수 있다.

[그림 IV-1]에서 x축은 지방자치단체의 소득을 나타내고⁵³⁾ y축은 지방자치단체가 받는 지방교부세, 기준재정수요액, 기준재정수입액 등을 나타낸다. 또한 기준재정수요액은 N 로 표시되어 있고 국세와 지방세의 조정 전 지방세 수입(기준재정수입액)은 R 로, 조정 후 지방세 수입은 R' 으로 표시되어 있다. 이제 지방세가 소득 탄력적인 세목 중심으로 재편되면 고소득 지방자치단체 1의 지방세는 (+)만큼 증가하고 저소득 지방자치단체 2의 지방세는 (-)만큼 감소한다. 따라서 고소득 지방자치단체에 대한 지방교부세는 (+)만큼 감소하고 저소득 지방자치단체에 대한 지방교부세는 (-)만큼 증가하여 결과적으로 지방교부세의 재정 균등화 효과는 제고된다.

52) 김정훈(2001) 및 그 안의 참고문헌 참고.

53) 지방자치단체의 소득 수준을 계산할 때에는 1인당 소득이 주로 사용된다.

[그림 IV-1] 지방세 격차와 지방교부세 균등화 효과와의 관계



나. 불교부단체가 있는 경우(모형 4)

지방교부세를 모든 지방자치단체들이 받고 있다면 소득 탄력적인 세목 중심으로 지방세체계를 개편할 경우 지방교부세의 재정형평화 효과가 제고된다. 또한 소득탄력적인 세목으로 지방세체계가 구성되어 있다는 점은 직관적으로 조세체계의 누진성이 제고되기 때문에 국세·지방세 조정 차원이 아니라 조세체계의 조정 차원에서도 바람직하다고 평가할 수 있다. 그러나, 우리나라의 지방세체계를 보면 담배소비세와 같이 소득 비탄력적인 세목이 바람직한 지방세 세목으로 인식되고 있다. 담배소비세는 Oates(1993)가 평가하였듯이 지방공공재의 가격 신호 역할을 수행하지 못하므로 적절한 지방세 세목이 아니고, 또한 전체적인 조세체계 차원에서도 담배소비세와 같이 세부담이 역진적인 세목으로부터 긍정적인 역할을 기대하기는 어렵다.

그러나 우리나라의 경우처럼 고소득 지방자치단체와 저소득 지

방자치단체간 재정력 격차가 커서, 일부 지방자치단체들은 지방교부세를 받을 필요가 없는 상황이 되면 소득 탄력적인 세목 중심으로 지방세체계를 개편하는 것이 바람직하지 않다는 결론에 도달할 수 있다. 왜냐하면, 소득 탄력적인 지방세체계는 그만큼 고소득 지방자치단체들에게 지방세 세원을 집중시키는 효과를 발휘하기 때문이다. 고소득 지방자치단체들이 지방교부세를 받고 있지 않는 경우에는 소득 탄력적인 세목 중심의 지방세 개편은 저소득 지방자치단체들에 대한 지방교부세만 늘어나야 하는 효과를 발휘한다. 또한 고소득 지방자치단체들의 재정잉여를 높여 자원 낭비의 발생 가능성이 커진다.⁵⁴⁾

불교부단체가 있는 경우의 국세와 지방세의 적정 조정 방향을 검토하기 위하여 다음과 같은 가정을 하기로 한다.

- 2개의 지방자치단체가 존재
- 2개 세목(소득세와 부가가치세)을 중앙정부와 지방자치단체가 공유하고, 소득세의 국세 비중을 β_L , 부가가치세의 국세 비중을 β_X 로 표시
- 부유한 지방자치단체 1은 지방교부세를 받지 않음

이러한 가정 하에서 지방교부세, 중앙정부와 지방자치단체의 세입 결정은 다음과 같이 표현된다.

$$\alpha(tX + \tau L) = s_2 \quad (\text{지방교부세의 규모})$$

54) 물론 이러한 주장을 할 수 있는 이면에는 앞서 논의된 것처럼 적정 수준 이상의 지방공공재가 고소득 지방자치단체에서 공급되고 있고, 따라서 이러한 지역들에서 토지관련세를 비롯한 지방세의 역할이 다른 지역들에 비해서 더욱 더 제고되는 것이 바람직하다는 것을 전제로 한 것이다.

$$(1 - \alpha)(\beta_L \tau L + \beta_X tX) = R^C \quad (\text{국세 세입})$$

$$(1 - \alpha)[(1 - \beta_L)\tau L_1 + (1 - \beta_X)tX_1] = R_1 \quad (\text{지방자치단체 1의 세입})$$

$$(1 - \alpha)[(1 - \beta_L)\tau L_2 + (1 - \beta_X)tX_2] + s_2 = R_2 \quad (\text{지방자치단체 2의 세입})$$

애초에는 중앙정부가 부가가치세 세원을 독점적으로 관리하고, 소득세 세원은 공유한다고 가정한 다음 부가가치세의 세원을 중앙정부와 지방자치단체가 공유하되 국세 세입을 일정하게 유지하기 위하여 소득세의 국세 비중을 올리는 경우를 상정하면 지방자치단체 1의 세입 변화는 다음과 같다.

$$\Delta R_1 = -(1 - \alpha)[\Delta\beta_L(\tau\theta_L L) + \Delta\beta_X(t\theta_X X)] \quad (13)$$

마찬가지로, 지방자치단체 2의 세입 변화는 다음과 같다.

$$\Delta R_2 = -(1 - \alpha)[\Delta\beta_L(\tau(1 - \theta_L)L) + \Delta\beta_X(t(1 - \theta_X)X)] + \Delta s_2 \quad (14)$$

부가가치세 세원이 소득 비탄력적이기 때문에 이러한 변화는 일단 저소득 지방자치단체의 지방세 수입을 상대적으로 증가시키는 것으로 생각할 수 있다. 그러나 부가가치세의 세원이 고소득 지방자치단체에 거의 집중되어 있다면, 비록 부가가치세 세원이 소득 비탄력적이라 할지라도 결과적으로 고소득 지방자치단체의 지방세 수입이 증가할 수 있다⁵⁵⁾. 따라서 Δs_2 를 0보다 적게 하거나

55) 만약 인구가 많은 지역이 고소득 지역이고 소득세는 저소득층에 대한 감면이 많은 반면 부가가치세는 대부분의 주민들이 부담하는 것이라면, 소득세 대신 부가가치세의 지방세 비중이 증가할수록 고소득 지역의 지방

크게 해야 하는 상황이 발생하는데, 일단은 논의의 단순화를 위하여 $\Delta S_2=0$ 이라 가정하자. 이 경우 위의 두 식으로부터 먼저 확인할 수 있는 것은, 지방자치단체와 공유하는 두 가지 국세 세목의 비중을 상호 조정하되, 국세 세수가 변화지 않도록 하는 경우 지방자치단체의 세입에 미치는 변화의 합은 0이다. 즉, 식 (9)를 만족하는 경우 $\Delta R_1 + \Delta R_2 = 0$ 이다. 더 나아가서 만약 각 세목의 전체 과세표준에서 각 지방자치단체의 과세표준이 차지하는 비중이 같으면, 국세와 지방세의 조정을 하더라도 각 지방자치단체의 세입에 미치는 변화는 없다. 즉, $\theta_L = \theta_X$ 이면 식 (13)과 식 (14)에서 $\Delta R_1 = \Delta R_2 = 0$ 이다. 반면에 만약 $\theta_L \neq \theta_X$ 이면 $\Delta R_1 > 0 > \Delta R_2$ 이거나 $\Delta R_1 < 0 < \Delta R_2$ 일 것이다.

Case 1: 국세·지방세 조정 후 저소득 지역의 세입이 느는 경우

$$(\Delta R_1 < 0 < \Delta R_2)$$

소득세의 국세 비중을 늘리고 대신 부가가치세의 국세 비중을 낮추는 상황을 가정하면서 논의를 전개하고 있으므로 $\Delta \beta_L > 0$ 이고 $\Delta \beta_{LX} < 0$ 이다. 따라서 식 (13)과 식 (14)에서 만약 $\theta_X < \theta_L$ 이면 $\Delta R_1 < 0 < \Delta R_2$ 이 성립한다. 즉, 지방자치단체 1에 상대적으로 풍부하게 분포한 소득세 대신 세원이 상대적으로 적게 분포한 부가가치세 세원을 지방자치단체에 이양할 경우 지방자치단체 1의 순세입은 줄어든다. 지방자치단체 2의 경우에는 반대의 경우가 성립하므로 순세입이 증가한다. 모형 1과 모형 2에서 확인하였던 것처럼 국세의 지방세 이양의 경우에는 구조적으로 저소득 지방자치단체는 재정적 손해를 보는 현상만이 나타나고 그만큼 지방교부세의 역할 증대가 요구된다. 그러나 국세의 지방세 이양으로

세 수입이 증가할 가능성도 있다.

국세가 감소하므로 이 역시 여의치 않다. 즉, 저소득 지방자치단체의 재정력이 국세의 지방세 이양으로 인하여 악화될 때에는 적어도 종전의 세입을 보장하기 위하여 지방교부세 증가를 필요로 하고, 이는 지방교부세 결정 공식 $\alpha T = s_2$ 에서 α 의 증가를 요구한다. 그러나, α 의 증가는 국세 수입의 감소를 가져오므로, 이것이 불가능하였거나 아니면 국가 세출의 감소를 필요로 하였다.

반면에, 국세와 지방세의 조정을 통해서 조정의 성격에 따라 저소득 지방자치단체의 재정력이 향상되는 현상이 나타날 수 있다. 이를 확인하기 위하여 지금까지 사용한 지방교부세의 결정 공식을 보다 현실적으로 구체화할 필요가 있다. 국세와 지방세의 조정 이후 저소득 지방자치단체 2의 세입이 증가하면 지방교부세 기준재정수요액(κ)과 기준재정수입액(R)의 차액에 의하여 결정되므로 s_2 가 감소하고, 따라서 α 를 고정할 경우에는 $\alpha T \geq s_2$ 의 현상이 발생한다. 이 경우 현실적으로는 지방교부세 조정률의 변동을 가져오지만 지금까지 검토한 모형에서는 지방교부세 조정률이 1이라고 가정하였으므로, 실질적인 지방교부세 총액의 잉여가 발생한다.

결론적으로 세원이 전국적으로 고른 세목을 중심으로 국세와 지방세를 조정하면 저소득 지방자치단체의 지방세 수입이 증가하여 지방교부세의 필요성이 줄어들고, 따라서 지방교부세의 법정비율 α 를 낮출 수 있는 여지가 발생한다. 이는 결국 국세와 지방세의 조정에 의하여 국가공공재의 증가가 가능해짐을 의미하는데, 이러한 중앙정부의 재정 잉여가 발생하는 이유는 지방교부세 불교부단체의 지방세 수입이 그만큼 줄어들었기 때문이다.

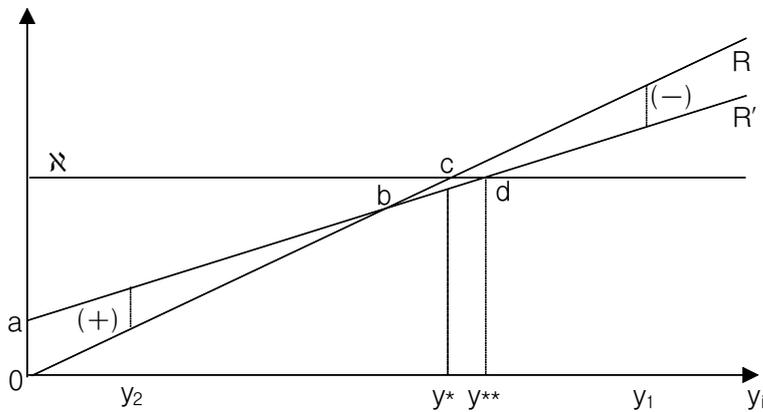
이러한 상황을 그림으로 확인하면, [그림 IV-2]에서 불교부단체의 조건을 만족하는 지방자치단체의 최저 소득 수준이 y^* 로 표시

되어 있다. 소득세의 국세 비중을 올리고 부가가치세의 국세 비중을 낮추면 $\theta_x < \theta_L$ 의 가정하에서 고소득 지방자치단체의 지방세 수입이 준다. 즉, 부가가치세가 소득세에 비하여 상대적으로 소득 비탄력적이기 때문에 부가가치세 중심의 국세와 지방세 조정은 고소득 지방자치단체의 자체수입을 줄인다. 이 경우 고소득 지방자치단체의 자체 수입은 (-)만큼 줄고 고소득 지방자치단체의 지방세 수입은 (+)만큼 증가하여 지방교부세액도 그만큼 줄어든다.

그런데, [그림 IV-2]에서 표시된 것처럼 국세와 지방세의 조정은 불교부단체를 결정하는 최저소득 수준 y^* 를 y^{**} 로 변동시킨다. 즉, 고소득 지방자치단체의 지방세 수입이 줄면 재정잉여가 그다지 크지 않는 몇몇 지방자치단체들은 지방교부세 교부단체로 편입될 것이다. 그러나 소득 비탄력적인 세목 중심으로 국세와 지방세를 조정하면 지방교부세의 교부단체가 누는 효과는 기존 교부단체에 대한 지방교부세가 주는 효과와 불교부단체의 재정잉여가 주는 효과에 비하여 훨씬 더 적다. [그림 IV-2]에서 그 이유를 확인할 수 있는데, 불교부단체에서 교부단체로 편입되는 한계적 지방자치단체들에 대한 지방교부세 지원액은 이들 단체들의 높은 지방세 수입으로 인하여 규모가 적다(그림 [IV-2]에서 삼각형 bcd). 반면 기존 교부단체에 대한 지방교부세의 감소액 Δoab 는 그 규모가 상대적으로 훨씬 더 크다. 따라서 소득 비탄력적인 세목 중심의 지방세 개편은 저소득 단체의 재정자립도를 제고시키고 고소득단체의 재정잉여를 감소시키는 이중의 효과를 얻을 수 있다⁵⁶⁾.

56) 세부담이 역진적인(소득비탄력적인) 세목 중심의 국세-지방세 조정이 이러한 긍정적인 평가를 받을 수 있는 이유는 불교부단체의 존재를 전제로 한다. 만약 앞에서 살펴본 바와 같이 모든 지방자치단체들이 교부단체이면 소득탄력적인 지방세 중심으로 지방세체계를 개편하는 것이 지방자치단체의 재정력을 더 정확하게 포착할 수 있도록 하고 지역간 형평성 제고에도 도움이 된다.

[그림 IV-2] 소득 비탄력적 세목 중심의 국세와 지방세 조정 효과



Case 2: 국세·지방세 조정 후 저소득 지역의 세입이 주는 경우
 ($\Delta R_2 < 0 < \Delta R_1$)

Case 1과는 달리 소득 탄력적인 세목 중심으로 국세와 지방세를 조정할 경우에는 고소득 지방자치단체의 지방세 세수가 늘고, 저소득 지방자치단체의 지방세 수입이 준다([그림 IV-2]에서 R' 이 R 로 변하는 경우가 될 것이다.). 이 경우에는 저소득 지방자치단체의 이전재원에 대한 의존도를 높이고 불교부단체의 재정잉여는 더욱 더 증가한다. 또한 중앙정부 입장에서는 지방교부세의 증가 필요성에 따른 재정 압박을 그만큼 더 받는다. 따라서 불교부단체의 지방세 수입을 늘리는 국세와 지방세의 조정은 국세의 지방세 이양과 마찬가지로 국가 전체적 자원 배분 측면에서 얻는 경제적 이득은 거의 없다고 할 수 있다.

V. 문헌조사

1. 국내연구

가. 연구의 내용

국세와 지방세의 조정에 관한 연구 중 가장 최근의 연구는 이재은(2002)과 국중호(2002)를 들 수 있고, 이 밖에도 이와 관련된 연구가 지금까지 상당히 많이 있었다. 이재은(2002)에는 지금까지의 이 분야에 대한 대부분의 연구들이 소개됨과 동시에 국세의 지방세 이양에 따른 지역간 불균형 문제도 다루어지고 있다. 이 연구의 내용은 (i) 지방자치단체의 세입자치를 위하여 지방세의 확충이 필요하고, (ii) 지방세를 확충하되 지역간 세수 불균등 문제를 해소하기 위하여 지방세의 응익원칙과 공동세적 원칙을 살리는 것이 필요하다는 것으로 요약된다. 이 논문에서는 지방세의 응익원칙이 ‘협력원리하의 세원배분론’으로 표현되고 있는데, 이를 위하여 지방세의 소득과세가 비례소득세의 형태를 띠는 것이 바람직하다고 보고 있다. 또한 비례소득세만으로는 지방세 확충이 불충분하므로 또 다른 응익과세인 지방소비세의 도입을 주장하고 있다. 특히 일본형 지방소비세의 전면적 도입이 어려우므로 일본에서 시행하고 있는 지방특별소비세와 지방환경세(이산화탄소 사용에 대한 과세) 등의 도입을 주장하고 있다. 그리고 이러한 지방세 확충이 지역간 형평성을 악화시키지 않도록 하기 위해서는 공동세의 활용이 필요함도 주장하고 있다.

국중호(2002)에서도 지방세 개편에 있어서 응익원칙이 중요함이 강조되고 있다. 다만 지방세세의 개편에 대한 관점이 이재은(2002)에서처럼 전면적인 지방세 확충이 아니라 지방세의 가격기능 활성화가 강조되고 있다. 이를 위하여 거래세(취득·등록세)를 완화하고 보유세(종합토지세)를 강화하는 것이 제안되고 있으며 아울러서 일본에서 논의되고 있는 외형표준 법인과세와 소득비례 주민세 등의 도입 필요성도 언급되고 있다. 거래세-보유세 조정의 장점으로는 광역과 기초자치단체 간 재원조정 대신 기초자치단체의 과세기반이 확대된다는 것을 들고 있다. 외형표준 법인과세의 경우 지방세로서 법인소득에 대한 과세는 바람직하지 않고 대신 법인에 제공되는 지방공공재의 수수료적 성격을 지닌 외형표준 법인과세가 필요하다는 점이 일본에서 상당히 오랫동안 논의되어 왔다.

이 밖에 국세와 지방세의 조정과 관련된 연구로는 곽채기(2000), 김대영(1996, 2000), 노근호(2001), 라휘문(1998, 1999), 류금렬(2000), 오연천(2000a, 2000b), 원윤희(1995, 1996), 이영희(1993), 조임권(1999), 최명근(2001) 등이 있는데, 대부분의 연구가 국세의 감소 및 지방세의 확충이 필요하다는 것을 이미 주어진 전제조건으로 보고 있다.

나. 평 가

국세와 지방세의 조정에 있어서 중앙재정과 지방재정 중 어느 부문이 더 재정적 압박을 받고 있는가를 결정하는 것은 이 문제를 접근하는 데 있어서 핵심적인 사안이다. 지방재정과 관련된 논의를 보면 지방재정의 열악성이 선언적으로 주장되는 경우가 많이 있다. 그런데 그 이면에는 국가재정과 지방재정이 처한 환경의 차

이가 큰 역할을 차지하고 있다. 국가재정의 경우 재정의 열악성이 강조될 경우 대안은 국민으로부터 세금을 더 거두거나 아니면 세출을 줄이는 것이다. 어느 선택이든 정부가 국민에게 강조하고 싶은 대안은 아니다⁵⁷⁾. 반면 지방자치단체의 경우 재정압박이 사회적 문제가 될 경우 가장 먼저 논의되는 대안은 중앙정부로부터의 이전재원 확대, 또는 국세의 지방세 이양이다. 즉, 지방자치단체들은 재정압박 문제가 있더라도 주민들로부터의 신뢰도를 떨어뜨리지 않으면서 중앙정부와의 협상을 통하여 이 문제를 해결할 수 있다고 믿고 있다.

지방세출의 증가가 지방세의 증가로 이어지지 않는 한 주민들이 느끼는 지방세출의 한계비용은 0이다. 따라서 지역 주민이 지방세출 증가를 위한 지방세 증가를 경험하지 않는 한 국민들이 가지고 있는 중앙재정과 지방재정에 대한 비대칭적 인식은 영원히 지속될 것이다.

중앙정부 재정과 지방재정간의 이러한 괴리는 지방자치가 오래된 국가들에서는 관찰되지 않는다. 이러한 국가들에서는 지방정부들이 지방세를 지나치게 올려서 주민들의 저항을 받는 경우가 흔하게 목격된다. 미국 캘리포니아주의 재산세 동결조치(proposition 13)는 우리에게 잘 알려져 있다. 1990년대 초반 스웨덴에서도 지방세출을 억제하기 위하여 지방세 세율의 동결조치를 취하였다. 영국에서도 지방세의 지나친 인상을 억제하기 위하여 세율 상한선을 중앙정부가 설정하고 있지만 많은 지방정부들이 이미 이 세율 상한선에 도달하여 있다.

결론적으로, 지방재정이 열악하다는 것이 국세의 지방세 이양의 논거가 될 수는 없다. 우리나라의 지방자치 구조상 국가재정에 비

57) 연금고갈이나 국가부채로 인한 경제위기가 언론이나 학계에서 자주 제기되지만 이러한 주장을 중앙정부 스스로가 하지는 않는다.

하여 지방재정이 열악하다는 주장은 항시 나올 수밖에 없다. 실증적으로 이를 확인할 수 있는 것은 정부가 어떻게 행동하는가인데, 중앙정부가 국세 세율과 과표를 탄력적으로 변동시키고 있는 데에 반하여 지방자치단체들은 현행 지방세 세목에 탄력세율 50%를 적용할 수 있음에도 불구하고 이러한 과세자주권을 활용하지 않고 있다. 따라서 적어도 지방자치단체들이 지방세의 탄력세율을 상한선까지 소진하지 않는 한 지방재정이 열악하다는 이유 때문에 국세의 지방세 이양을 추진할 이유가 없다⁵⁸⁾. 지방재정이 열악할 경우 지방세 세율을 올려서 재정 문제를 자체적으로 해결할 수 있도록 하기 위하여 지방세가 존재하기 때문이다. 이러한 관점에서 본다면 앞에서 살펴본 국세와 지방세의 조정과 관련된 대부분의 연구들이 조정의 필요성에 대한 논리에 있어서 한계점을 가지고 있다.

지방자치단체가 현재 주어진 과세자주권을 충분히 활용하지 않고 있는 상황에서 국세의 지방세 이양이 왜 필요한가가 설명되지 않는 한계점을 갖는다는 점에서 이재은(2002)의 연구 역시 마찬가지다. 그러나 이 연구에서 제안된 비례적 소득세는 그 의의를 좀 더 검토할 필요가 있다고 생각된다. 비례적 소득세는 지방세제 개혁의 방향성 측면에서 긍정적인 의미를 지니고 있다. 현행 주민세

58) 지방자치단체가 탄력세율을 상향 적용할 경우 지방교부세가 줄어들기 때문에 이러한 변화가 없다는 주장도 있다. 그러나 이러한 주장은 서울을 비롯한 경기도의 주요 도시에서는 해당되지 않는다. 또한 표준세율 이상으로 확보된 지방세 세수는 현재 인센티브제도를 통하여 지방교부세의 삭감으로 이어지지 않고 있다. 다만 탄력세율 상향조정과 지방교부세간의 중립성이 외국에서는 법에 보장되지만 우리나라에서는 령과 규칙을 통하여 이루어지고 따라서 행정자치부의 결정 사항인 것처럼 인식되고 있다. 이러한 불투명성이 부분적으로 탄력세율의 미활용으로 이어지고 있다는 점을 지방교부세의 운영 주체가 심각하게 인식하여 탄력세율과 지방교부세간 중립성을 법제화하는 것이 필요하다.

에 비하여 지방세의 응익과세원칙이 더 살려지고, 지역간 편중성 역시 완화되는 효과를 지닐 것이기 때문이다. 또한 국세 소득세에서 비례 소득세인 지방세를 세액공제한다고 하였으므로 최종적인 소득세 부담이 늘어나지 않는다.

그러나 이 방안은 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째로, 소득세 납세의무자의 50%는 사실상 소득세를 내지 않고 있다. 따라서 현재 소득세를 내지 않는 계층으로부터 비례 소득세를 받지 않는 한 비례 소득세의 의미는 크게 퇴색한다. 물론 응익원칙을 살리기 위하여 저소득 계층으로부터 세금을 받을 수 있다. 그러나 세 부담의 형평성 저하를 감수하면서 비례 소득세를 도입하는 것보다는 세 부담의 형평성을 떨어뜨리지 않으면서 응익원칙을 살릴 수 있는 방안을 모색하는 것이 더 바람직하다⁵⁹⁾.

이 방안의 두 번째 문제점은 정부간 수직적 조세경쟁의 문제이다. 비례 소득세가 순수한 의미의 지방세가 되기 위해서는 이 세목에 대한 자유로운 세율 결정권이 지방자치단체에게 주어지는 것이 필요하다. 그러나 이 경우에는 지방자치단체가 경쟁적으로 비례 소득세의 세율 인상을 꾀할 것이다. 소득세 세액공제로 인하여 주민들의 최종 소득세 부담은 변하지 않기 때문이다. 결국 중앙정부는 소득세의 지방 이전을 막기 위하여 비례 소득세의 세율 결정권을 지방자치단체에 주지 않는 결정을 할 가능성이 높다. 또는 세액공제제도를 없앨 가능성도 있다. 근본적으로 응익과세원칙을 살리고자 하는 비례 소득세의 취지는 소득세의 부담을 보다 역진적으로 하여 저소득 지방자치단체의 세수입을 상대적으로 높이는 것이다⁶⁰⁾.

59) 지방세에서 재산과세의 강화가 하나의 예가 될 수 있다.

60) 이러한 관점은 이재은(2002, p. 133)에 이미 나타나 있다:“(비례 소득세가 도입되면) 저액소득자가 많이 거주하는 가난한 지방의 조세수입이 많

되풀이되는 비판이지만 지방세의 응익원칙을 강화하기 위하여 소득세 고유의 응능원칙을 과연 완화시켜야 하는가에 대하여 명확하게 긍정적인 평가를 내리기 어렵다. 특히 비례 소득세로부터 기대되는 응익과세원칙의 강화가 재산관련세나 소비관련세로부터 확보될 수 있다면 굳이 소득세의 응익원칙을 희생하면서 비례 소득세를 도입할 필요는 없다고 할 수 있다.

본고의 제VI장에서는 소득세 부담과 관련하여서 지방세의 주민 부담원칙에 따라 이자소득, 배당소득, 법인소득 등의 국세 이양을 주장하고 있다. 이 방안은 이재은(2002)에서 주장된 비례 소득세에 비하여 몇 가지의 장점을 지니고 있다. 첫째 소득세 세원의 지역간 편중은 이러한 개편을 통하여 완화된다. 또한 지방세의 주민부담 원칙은 지방서비스의 수혜자가 세부담자가 되어야 한다는 지방세의 응익과세원칙의 기본적인 전제조건이다. 즉, 이러한 주민세의 개편을 통하여 응익과세의 원칙이 강화된다. 세 번째로, 이러한 개편은 소득세의 세액공제를 전제로 하는 것이 아니기 때문에 주민세가 지방자치단체의 독립적인 과세표준의 역할을 수행할 수 있다.

국중호(2002)에 나타난 지방세의 가격기능원칙은 본고에서 주장하고 있는 지방세의 3대 원칙 중 하나이기 때문에 그 의의가 충분히 있다. 다만 이 논문에서 주장된 거래세-보유세의 조정안은 지금까지 매우 오랜 동안 제기되어 왔던 정책과제인데, 이것이 현실화되지 않는 이유는 거래세의 규모와 보유세의 규모가 상당히 다르고, 보유세의 세율 인상이 급격하게 이루어지기 힘들기 때문이다. 또한 Kim(2002)에서 주장되고 있는 바와 같이 거래세 부담의 후생효과가 다른 세목들에 비하여 나쁘지 않다고 평가할 수도 있다. 그러나 국중호(2002)에서 주장된 보유과세의 강화는 기초자

이 증가하고, 고액소득자가 많이 거주하는 부유한 지방의 세수가 더 적게 증가한다.”

치단체의 책임성을 신장시키는 데 있어서 중요한 조치라고 평가할 수 있다.

2. 국외연구

가. 중앙정부와 지방정부의 역할

McLure(2001)와 Bird(1999) 등에서 강조되고 있듯이 국세와 지방세를 할당할 때 가장 중요한 원칙은 응익적 성격을 지니는 세목은 지방정부에, 재분배적 기능이 있는 세목은 중앙정부에 할당해야 한다는 점이다. 이러한 관점은 Tibout(1956)의 유명한 지방공공재의 적정공급 가설로부터 출발한다. Tibout에 의하면 다양한 지방정부들이 지방공공재 비용과 지방세 부담을 일치시킬 경우, 주민들은 마치 시장에서 물건을 고르듯이 지방공공재를 선택할 수 있기 때문에 지방공공재의 효율적인 공급과 소비가 가능하다.

이른바 ‘발로 하는 투표(voting with feet)’로 표현되는 효율적인 지방공공재 공급을 가능하게 하는 것은 주민들의 지역간 이동성이다. 그리고 이러한 주민들의 지역간 이동성 때문에 재분배적 성격의 지출정책이나 조세정책은 중앙정부가 맡는 것이 바람직하다는 주장이 또한 타당성을 갖는다. 재분배적 성격의 정책(지출정책과 조세정책)은 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다는 주장은 일찍이 Stigler(1957)에 의하여 제기되었고, 재정연방제(fiscal federalism)의 고전적 연구로 알려져 있는 Oates(1972)에서 보다 정형화된 형태로 제기되었다. 주민들의 지역간 이동성은 적극적인 재분배정책을 수행하는 지방정부에 저소득 주민들을 유입시키고, 고소득 주민들의 이탈을 가져온다. 따라서 지방정부가 주도하는 재분배정책은 인구의 이동성으로 인하여 효력을 발휘하기 어렵다

는 것이 이러한 주장의 요지이다.

물론 Kim(2002)에서 논의되고 있듯이 외국에서는 주택, 교육, 의료, 사회보장과 같이 재분배적 성격을 지닌 ‘공적으로 공급되는 사적재(publicly provided private goods)’를 지방정부가 공급하는 경우를 흔히 볼 수 있다. 따라서 지방정부가 재분배정책을 담당하는 것이 바람직하지 않다고 주장하는 것은 현실과 맞지 않다고 볼 수도 있다. 특히 교육, 의료, 주택과 같은 재분배정책은 주민들의 복지에 직접적인 영향을 미치는 정책들이기 때문에 지방자치의 원칙을 살린다는 관점에서도 이러한 정책들이 바람직하다고 볼 수 있다.

그러나 비록 지방정부가 재분배적 지출을 담당하더라도 티부가설의 유효성은 여전히 남을 수 있다. 지방정부는 교육, 의료, 주택과 같은 정책을 담당하되, 이러한 공공서비스의 공급비용을 주민들에게 지방세의 형태로 요구할 경우 교육, 의료, 주택과 같은 정책들의 재분배적 성격은 사라지게 된다. 물론 교육, 의료, 주택 등을 공급하면서 저소득계층에게 그 비용에 상응하는 세부담을 요구하면 이를 재분배정책이라 부를 수 없다. 그러나 저소득층에 대한 지원은 중앙정부가 개인에 대하여 직접 지원하거나, 지방정부에 대하여 간접 지원할 수 있다⁶¹⁾. 이 경우 교육, 의료 등에 대한 재분배적 정책은 중앙정부가 책임지면서 이러한 서비스의 제공은 지방정부가 담당할 수 있다.

물론 중앙정부가 재분배정책을 책임지고, 지방정부는 재분배적 공공재의 수동적인 전달자(deliverer) 역할을 하는 것만이 현실에서 관찰되는 것이 아니다. EU의 경우 지역간 이동이 자유롭지만

61) 미국의 과거 AFDC(Aids to Families with Dependent Children)나 현행의 TANF(Temporary Assistance to Needy Families) 등과 같은 재분배 정책이 이러한 방식을 취하고 있다.

각 국가별로 전혀 다른 형태의 재분배 정책을 유지하고 있고, 미국 역시 주정부마다 재분배의 강도를 다르게 선택하고 있다. 따라서 지역간 인구 이동과 재분배 정책에 관해서는 현재에도 많은 연구가 지속되고 있다. 이러한 연구들은 다양한 형태로 전개되고 있지만, 주된 내용을 요약하면 지방정부가 재분배 정책을 원할 경우, 지역간 인구 이동 문제로부터 재분배 정책이 큰 영향을 받지 않도록 하는 지역간 이전재원이 바람직하다는 것이다. 그리고 지역간 이전재원의 형태가 과연 지방정부간 합의에 의하여 도출되는가 아니면 중앙정부의 간섭이 필요한가에 연구의 많은 초점이 모아지고 있다⁶²⁾.

나. 국세와 지방세의 할당

중앙정부와 지방정부의 기능에 관한 논의가 국세와 지방세의 할당과 관련하여 시사하는 바는 다음의 두 가지로 요약된다. 만약 중앙정부가 재분배정책을 담당하면, 지방정부는 최대한 응익적인 원칙에 따라 지방공공재를 공급하고 지방세를 부과한다. 만약 지방정부가 재분배 정책을 일부 담당하면 이로 인하여 발생하는 자본과 인구의 이동으로 인하여 재정 외부성(fiscal externality)⁶³⁾ 문제가 발생하므로 지방정부간 합의 또는 중앙정부의 개입이 필요하다⁶⁴⁾.

62) Wellisch and Wildasin(1996), Wildasin(1994, 1995), and Brueckner (2000) 등에서 이 문제에 대한 논의와 관련 문헌들을 참고할 수 있다.

63) 인구와 자본의 이동은 과세표준의 이동을 의미한다. 따라서 한 지역의 재분배정책은 자본과 인구 이동을 유발시켜서 자체적인 정부예산제약조건을 변화시킬 뿐만 아니라, 다른 지역의 정부예산제약조건에도 영향을 미친다. Flatters et. al(1974)이 이러한 재정외부성을 분석한 이후 재정외부성 개념은 지방정부의 재분배정책, 조세수출, 그리고 조세경쟁의 분석에 있어서 핵심적인 개념으로 자리잡고 있다.

그런데, 지방정부가 재분배정책을 독자적으로 담당하는 경우는 지방공공재를 효율적으로 공급하는 문제와, 정부간 이전재원 또는 정부간 조세조화(tax harmonization)의 역할을 분리해서 생각할 필요가 있다. 즉, 지역간 인구 이동이나 자본 이동에 의하여 재분배정책을 지방정부가 독자적으로 수행하지 못한다는 것에 대해서는 상당한 합의가 이루어져 있으므로 지방정부의 고유의 영역은 역시 지방공공재를 효율적으로 공급하는 것이라 보아야 할 것이다. 그리고 지방정부가 재분배적 정책을 수행함에 따라 발생하는 재정 외부성을 이전재원을 통하여 내재화시키는 문제, 또는 자본과세와 같이 재분배적 성격을 지닌 조세에 대한 지역간 협의의 문제는 국세와 지방세의 할당 영역이 아니라 이전재원이나 조세협약의 영역에서 다루어야 할 문제로 볼 수 있다.

국세와 지방세의 할당에 관한 연구는 주로 이러한 관점에서 논의되는데, McLure(2001)나 Bird(1993, 1999) 등에서 제시된 국세와 지방세의 할당에 관한 원칙은 따라서 매우 명료하다. 즉, 지방정부는 응익적인 세목을 최대한 활용하는 것이 바람직하다는 것이 이러한 연구들의 결론이다. 물론 어떠한 세목이 지방공공재의 응익성을 가장 잘 반영하는가가 이러한 연구의 핵심이라 할 수 있는데, McLure(2001)는 크게 두 가지 관점에서 이 문제를 파악하고 있다. 첫째는 지방공공재의 혜택이 개인에게 돌아가는가 아니면 기업에게 돌아가는가 하는 것이고, 둘째는 지방공공재의 혜택이

64) 재정 외부성 문제를 해결할 때 지방정부간 합의에 의한 정부간 수평적 이전재원이 발생할 수 있다. 그러나, Boedway(2001)에서 지적되었듯이 지방정부간 합의에 의한 이전재원보다는 중앙정부의 개입에 의한 이전재원이 보다 안정적으로 유지될 수 있는 정책이다. 물론 중앙정부의 개입은 강력한 중앙정부가 존재하는 것을 전제로 하기 때문에 단일국가에서 중앙정부의 개입이 용이하고, EU와 같은 연방체제에서는 정부간 수평적 합의에 의한 이전재원의 역할이 클 수밖에 없다.

주민의 거주지에서 발생하는가, 아니면 주민의 직장이 위치한 지역에서 발생하는가 하는 것이다. 원칙론적으로만 말하면, 이러한 구분 없이 혜택과 비례하는 지방세 세목을 찾는 것이 필요하지만, 세금의 성격상 그럴 수 없으므로 대략 이러한 기준에 따라서 McLure는 적절한 지방세 세목들을 제시하고 있다. McLure는 지방공공재의 혜택은 기업보다는 개인에게 돌아간다고 보고 있으며, 직장이 위치한 지역보다는 거주지에 지방공공재의 혜택이 또한 돌아간다고 보고 있다. 그리고 이러한 관점에서 개인소득세, 지방소비세, 재산세 등이 적절한 지방세 세목으로 제안되고 있다.

Bird(1993)에서도 동일한 관점이 제시되고 있는데, 응익의 원칙이 최대한 살려지기 위해서는 지방정부가 수수료나 사용료 등을 최대한 활용해야 하고, 지방세의 경우에는 응익의 원칙을 살리기 위하여 지방공공재의 가격신호(price signal)가 살려질 수 있는 지방세의 선택이 중요하다는 점을 역설하고 있다. Bird(1999)에서는 응익의 원칙을 살린다는 관점에서 새로운 시각을 제시하고 있는데, 종전에는 지방정부가 독자적으로 운영하는 부가가치세에 대한 관심이 적었으나 이 연구에서는 브라질이나 캐나다 등에서 활용되고 있는 다양한 형태의 지방 부가가치세를 소개하면서 지방세로서 지방 부가가치세의 가능성과 장점을 주장하고 있다.

VI. 국세와 지방세의 조정방안

1. 주민세 세원 중 자본과세의 국세 이양

가. 이론적 근거

지방세의 첫 번째 원칙을 응익과세라고 보았을 때 소득재분배 기능을 가지고 있는 소득세는 중앙정부에게 할당되는 것이 바람직하다고 볼 수 있다⁶⁵⁾. 그러나 부가가치세와 같은 풍부한 세원이 중앙정부에 할당되어 있는 경우 지방정부가 의존할 수 있는 주요 세원은 소득세이다. 또한 의료나 교육과 같이 소득탄력적인 공공재 수요를 충족시켜주기 위해서는 응익과세의 관점에서도 지방정부가 소득세 부가세(附加稅)를 부과하는 것이 바람직하다⁶⁶⁾. 그리고 현실적으로 대부분의 북유럽 국가들은 지방세로서 소득세를 걷고 있다.

따라서 우리나라의 주민세는 성격 자체면에서는 지방세로서 비교적 적합한 세목이다. 그러나 현행 우리나라 주민세의 문제점이 이 세목이 지방세 세목 중 지역 편중이 가장 심하여 전체 인구의 21.6%가 살고 있는 서울시에서 전체 주민세의 42% 가까이를 징수하고 있다는 점이다. 서울시 지방세가 전체 지방세의 21.2% 정도를 차지하고 있으므로 지방세 전체로 보면 서울시의 지방세 규모

65) 국세와 지방세 할당의 고전적 연구 중 하나인 Musgrave(1983)에 이러한 견해가 제시되어 있다.

66) Bird(1999)에 이러한 관점이 제시되어 있다.

와 인구 규모가 거의 비슷하다. 그러나 서울시 주민세의 비중이 이처럼 크다는 점은 향후 지방소득세로서 주민세의 역할 강화에 커다란 제약조건으로 작용한다. 지방세에서 주민세가 차지하는 비중을 늘릴수록 서울시를 포함한 수도권 지역의 지방세 편중이 더욱 더 심화할 것이기 때문이다.

서울시의 재산가치는 다른 지역보다 매우 높기 때문에 서울시의 종합토지세나 취득·등록세 역시 지방세에서 차지하는 비중이 높을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 서울시 종합토지세의 상대적 비중은 34.2%이고 서울시 취득세와 등록세의 상대적 비중은 각각 34.9%와 34.7%이다⁶⁷⁾. 반면 국세 소득세의 서울시 편중은 더욱 더 심하여 전체 소득세의 57.6%가 서울시에서 징수하고 있다⁶⁸⁾.

이와 같은 서울시의 극심한 소득 세원 편재는 그 원인이 어디에 있는가를 생각하게 하는데, 서울시에 법인이 편재되어 있기 때문에 주민세 중 법인세할의 서울시 편재가 심할 것이라고 먼저 추측해 볼 수 있다. 그러나 <표 VI-1>에 나타나 있는 바와 같이 서울시 주민세 편재는 법인세할이 아닌 소득세할에서 기인한다⁶⁹⁾.

<표 VI-1> 주민세 세원의 지역간 분포

(단위: 억원, %)

	합 계	서 울	광 역 시	도
소득세할	21,851	10,284(47.0)	4,276(20.0)	7,291(33.0)
법인세할	16,425	5,955(36.2)	2,891(17.6)	7,579(46.2)

자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 2002.

67) 2000년 기준.

68) 2000년 기준.

69) 법인세할의 경우 사업장이 있는 곳으로 법인세할이 안분되기 때문에 법인세할의 비중이 서울시에서 징수되는 법인세에 비하여 크게 낮다.

따라서 소득세할이 왜 서울시에서 대부분 걷히는가를 생각해 보아야 하는데, 그 원인을 <표 VI-2>에 나타나 있는 소득종류별 원천징수 부과액으로부터 추측해 볼 수 있다. 2000년 기준 원천징수세액 13조원에서 갑종근로소득이 전체의 50%를 차지하는 반면 이자소득세와 배당소득세가 전체의 40%를 차지한다⁷⁰⁾. 즉, 소득세를 크게 노동에 대한 소득세와 자본에 대한 소득세로 구분하면 자본에 대한 소득세가 전체의 40%를 차지하고 있다.

따라서 <표 VI-2>로부터 서울시에서 소득세의 50% 이상이 징수되고 있는 이유는 서울시에 거주하는 주민들이 다른 지역 주민들에 비하여 금융자산을 많이 보유하고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다. 또한 금융기관 본사가 많이 소재하고 있기 때문에 이자·배당소득세의 원천징수가 서울시에서 이루어지고 있는 것도 서울시의 소득세 징수 비중이 높은 이유이다⁷¹⁾.

<표 VI-2> 소득종류별 원천징수 부과액

(단위: 억원, %)

이자소득	배당소득	근로소득	사업소득	기 타	합 계
4,523.7(34.7)	649.9(5.0)	6,515.9(50.0)	546.3(4.2)	800.1(6.1)	13,035.9

자료 : 국세청, 『국세통계연감』, 2001.

70) 2000년 종합소득세는 4조 8천억원이었는데 서울시 비중이 2조 2,557억원으로 전체의 47%를 차지한다. 따라서 종합소득세의 서울시 편재가 원천징수세액의 서울시 편재보다 심하지는 않다.

71) 금융기관이나 투자기관 등이 대부분 서울시에 소재되어 있어 이러한 기관들이 이자·배당소득세를 원천징수하고 있기 때문에 서울시의 소득세 징수가 많다. 그러나 소득세할 중 이자·배당소득세의 배분에 있어서는 금융기관 본사가 아닌 소득의 지급지로 소득세할이 배분된다(지방세법 176조 4항). 그러나 기관투자자나 법인에 대한 이자·배당소득은 여전히 서울시에 편중되어 있을 가능성이 높다.

나. 구체적 방안

주민세의 세원 조정에 있어서 이론적으로 중요한 것은 북유럽에서 이미 시행하고 있는 이원적 소득세(dual income tax)의 관점에서 이 문제를 바라볼 필요가 있다는 점이다. 물론 북유럽에서 이원적 소득세에 대한 논의가 시작된 이유는 국세와 지방세의 할당 문제가 아니라 자본과세의 국제적 경쟁, 그리고 자본과세 자체의 비효율성 문제 때문이었다. 그러나 자본소득과 노동소득을 차별화하여 조세정책을 입안하는 이러한 관점은 국세와 지방세의 할당을 강구함에 있어서도 중요한 시사점을 제공한다.

자본소득과 노동소득을 구분하는 이원적 소득세는 소득세의 전통적 이론이라 할 수 있는 포괄적 소득세(Haig-Simons 소득세) 이론에 의한 것이 아니고 Diamond and Mirrlees(1971) 이후로 공공경제학 분석의 근간이 되고 있는 최적과세(optimal taxation) 이론에 바탕을 두고 있다. 포괄적 소득세이론에 따르면 모든 소득은 세원과 상관없이 통합하여 동일한 세율로 과세한다. 그러나 이러한 이론은 현재 각국에서 관찰되고 있는 소득세제의 기본원칙이라 보기 힘들다. 우리나라의 경우만 하더라도 금융소득과 근로소득에 대하여 각각 차별화된 세율을 적용하고 있으며, 전 세계적으로 법인소득세와 근로소득세 세율을 차별화하는 경향은 최근 들어 뚜렷해지고 있다. 북유럽의 이원적 소득세제는 이러한 경향을 대표적으로 나타내는 것이다.

이원적 소득세제 관점에서 국세와 지방세의 할당 문제, 특히 주민세 세원의 조정문제를 생각해 보면 일단 주민세 과세대상인 근로소득, 금융소득, 법인소득의 성격을 차별화하여 바라볼 필요가 있다는 점이다. 근로소득에 대한 소득세에 10%의 주민세를 적용한다고 해서, 금융소득에 대한 소득세나 법인세 등에도 동일한 세

율인 10%를 적용하여 주민세를 징수해야 할 이론적 이유는 없다. 이러한 논리를 연장하면 금융소득에 대한 소득세와 법인세에 굳이 주민세를 부과하지 않을 수도 있다.

주민세 중 자본과세에 대한 부가세를 국세로 이양하는 것이 바람직한 이유는 금융소득에 대한 소득세가 재분배적 성격을 강하게 가지고 있고, 법인과세는 지방정부간 조세경쟁이나 조세수출을 유발시키기 때문이다. 또한 현실적으로 우리나라의 경우 금융소득과 법인소득에 대한 주민세 부과로 인하여 서울시의 세수 편중이 지나치게 심화되어 있다⁷²⁾. 이러한 서울시 세수 편중에 이론적 근거가 있다면 모르지만, 지방정부의 자본과세는 오히려 이론적으로는 근거가 없는 편이기 때문에 주민세 중 이자소득, 배당소득, 법인세할 등은 국세로 이양하여 이를 국세로 편입시키거나 아니면 영국의 비거주자 재산세(non-domestic rates)처럼 지방정부에 대한 양여금의 재원으로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

지방정부의 소득세 과세 대상에서 금융소득이나 법인소득을 배제하는 것은 지방세의 응익과세원칙에서 타당하고, 이원적 소득세의 이론적 근간인 적정조세이론의 관점에서도 타당하다. 또한 지방소득세에서 금융소득 과세를 배제하는 것은 북유럽의 이원적 소득세체로의 이행 과정에서도 확인되고 있으며 지방정부가 법인소득에 대한 과세를 많이 하지 않고 있다는 점 역시 <표 VI-4>에서 확인할 수 있다.

<표 VI-3>에 노르웨이의 이원적 소득세 세율의 변천 추이가 나타나 있는데, 이원적 소득세제가 정착되기 전인 1998년까지 지방정부는 자본소득에 대하여 일정한 세율의 지방세를 부과하였다.

72) 물론 근로소득에 대한 주민세 역시 서울시 편중이 클 수 있다. 그러나 주민세가 근로소득에 대한 부가세로만 되어 있으면 주민세의 세수 비중이 적어져 지방세의 서울시 편중이 전체적으로 줄어들고, 향후 주민세 세율을 인상시킬 수 있는 여지가 많아진다.

그러나 1998년부터는 자본소득세 대한 지방세 부과가 폐지되었고, 현재 지방소득세는 근로소득에만 부과되고 있다. 그리고 이러한 방식은 이원적 소득세제를 채택하고 있는 덴마크, 스웨덴, 핀란드에서도 마찬가지이다.

<표 VI-3> 이원적 소득세 세율(노르웨이)

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
자본소득										
중앙정부	29.80	17.00	→	18.50	19.75	20.75	21.25	28.00	→	
지방정부	21.00	11.00	→	9.50	8.25	7.25	6.75	0.00	→	
Municipalities	13.50	7.00	→	5.50	→	4.75	4.25	0.00	→	
Counties	7.50	4.00	→		2.75	2.50	→	0.00	→	
합계	50.80	28.00	→							
근로소득										
중앙정부	5.50	7.00	→	7.75	8.75	9.25	9.75	11.00	9.90	10.35
지방정부	21.00	21.00	→	20.25	19.25	18.75	18.25	17.00	18.10	17.65
Municipalities	13.50	13.50	→	13.00	12.25	11.75	11.50	10.75	11.50	11.20
Counties	7.50	7.50	→	7.25	7.00	→	6.75	6.25	6.60	6.45
합계	26.50	28.00	→							

자료 : van den Noord(2000).

<표 VI-4>에 OECD 국가들에서 지방정부가 자본소득에 과세하는 현황이 나타나 있는데, 지방정부가 소득세에 주로 의존하는 북유럽 국가들은 더 이상 법인소득에 대한 과세를 하지 않고 있다. 다만 공동세제도를 운영하는 오스트리아와 독일, 연방제체제가 강한 스위스에서 법인소득에 대한 지방세가 부과되고 있다. 그리고 일본의 지방정부가 법인소득에 대한 지방세를 꽤 큰 규모로 부과하고 있지만 이미 제III장에서 살펴본 바와 같이 일본 지방정부의 자본소득 과세는 여러 가지 문제점을 안고 있다.

<표 VI-4> 법인과세 세율(2002년)

(단위: %)

Country	Central Government	Local Government	Local Tax deductible
Austria ⁵⁵	34	3	Yes
Belgium	40.17		
Denmark	30		
France	36.43		
Germany	25	8-12	Yes
Greece	37.5		
Ireland	16/12.5		
Italy	36/19	4.25	No
Japan	30	9.6	Yes
Luxembourg	22.88	7.5	No
Netherlands	34.5		
Norway	28		
Portugal	30	5-10	No
Spain	35		
Sweden	28		
Switzerland	8.5	9.48-23.7	Yes
United Kingdom	30		
United States	15-35	2-12	Yes
Finland	29	-	

자료 : Supplementary Service to European Taxation, IBFD, Amsterdam 2002.

2. 지방소비세의 도입

가. 이론적 근거

McLure(2001)나 Bird(1999) 등에서 강조하고 있듯이 부가가치

세 세원은 지방세로서 몇 가지 장점을 가지고 있다. 우선 세원이 다른 어떤 세목보다도 풍부하다. 또한 다른 세목들에 비하여 일반 소비세의 지역간 편중이 높지 않다. 그리고 지방공공재로부터의 혜택이 소득과 크게 비례하지 않을 것이므로 세부담의 누진성이 높지 않은 부가가치세는 응익과세로서의 적절성도 갖추고 있다.

지방소비세가 이처럼 지방세로서 많은 장점을 가지고 있지만 이러한 세목이 지방세로 도입되지 않는 이유는 부가가치세가 국세로 존재하는 국가에서 지방정부가 별도의 부가가치세를 부과하는 것이 현실적으로 용이하지 않기 때문이다. 지방소비세가 본연의 지방세 역할을 수행하기 위해서는 지방정부가 중앙정부와는 별도로 세율을 책정하고 세금을 징수할 수 있어야 한다. 그러나 전 단계 세액공제방식을 취하고 있는 부가가치세의 징수를 지방이 별도로 한다는 것은 현실적으로 행정비용을 지나치게 높이거나 납세순응비용 역시 매우 높아질 수 있다. 물론 McLure(2001)나 Bird(1999) 등에서 논의되고 있듯이 최근에는 행정비용을 높이지 않으면서 지방정부가 독립적으로 부가가치세를 부과할 수 있는 다양한 방안들이 제시되고 있다. 또한 持田信樹(2001)는 일본의 경우에도 지방소비세를 이러한 방향으로 개편하자는 주장을 하고 있다.

부가가치세의 세원을 지방세의 대상으로 하는 것이 우리나라의 현실에 비추어 바람직한 이유는 앞 절에서 제안되었던 바와 같이 주민세의 과세대상에서 자본소득을 제외시킨다면 이에 따른 세수 손실을 보전하는 가장 효과적인 수단이 지방소비세의 도입이기 때문이다. 만약 서울시의 재정잉여가 주민세 세원 조정을 통하여 낮아진다면 제Ⅳ장의 이론적 논의에서 살펴보았던 것처럼 국세 세원의 일부를 지방세로 전환할 수 있는 여지가 발생한다. 서울시의 재정잉여를 걱정하지 않는다면 국세의 지방세 이양은 이전재

원을 자주세원으로 대체하는 효과를 발휘하기 때문에 세수 분포가 비교적 균등한 부가가치세의 지방세 전환은 이러한 점에서도 바람직하다.

나. 구체적 방안

1) 일본형 지방소비세 vs 독립적 부가가치세

부가가치세 세원을 지방세 부과 대상으로 할 경우 공동세의 성격을 지닌 일본의 지방소비세제도를 도입할 것인가, 아니면 McLure(2001), Bird(1999), 그리고 持田信樹(2001) 등에서 논의되고 있는 것과 같은 독립적인 지방부가가치세를 도입할 것인가에 대한 판단이 중요하다. 일본의 지방소비세제도를 도입할 경우 장점은 이로 인한 행정비용을 최소화할 수 있고 비교적 단시일 내에 이러한 제도를 도입할 수 있다는 점이다. 반면 단점은 지방정부의 자율적인 세율 결정권을 포기해야 한다는 점이다. 최근 McLure(2001), Bird(1999), 그리고 持田信樹(2001) 등에서 제시되고 있는 것과 같이 독립적인 지방부가가치세를 도입할 경우의 장점은 지방정부의 과세 자율권이 보장된다는 점이다. 반면 단점은 이러한 제도의 도입에 따라 필요한 각종 제도적·행정적 준비 상황에 대한 심층적인 연구가 더 필요하고, 행정비용이 매우 많이 들 수 있으며, 이러한 이유 때문에 지방소비세의 도입에 대한 논의만 진행된 채 도입 시기는 계속 늦추어질 수 있다.

공동세적 지방소비세와 독립적 부가가치세 도입의 장·단점을 생각해 보면 현재 우리나라의 현실에서는 일본형 지방소비세를 일단 도입하는 것이 더 바람직하다고 생각된다. 일본형 지방소비세를 도입할 경우 지방정부의 세율 결정권이 없다는 단점이 있지

만, 어차피 지방자치단체는 현재 주어진 세율 결정권도 활용하지 않고 있기 때문에 지방소비세 도입으로 인하여 지방정부의 세율 결정권이 위축되는 것은 아니다. 또한 향후 지방자치단체로 하여금 세율 결정권을 행사하도록 유도하기 위하여 우선적으로 중요한 세목들은 주민세와 재산관련세이며 지방소비세에 대한 세율 결정권 활용이 당장에 시급한 정책적 과제는 아니라고 생각된다. 물론 지방소비세를 도입하고 난 다음에는 일본에서 진행되고 있는 것처럼 지방소비세의 세율도 지방정부가 자율적으로 책정할 수 있는 방안을 논의할 수도 있을 것이다.

2) 규모와 세율

지방소비세를 도입할 경우 지방소비세의 규모를 결정해야 하는데, 가장 중요한 결정 사안은 일본처럼 지방소비세를 도입함과 동시에 부가가치세의 세율을 인상할 것인가, 아니면 현재의 부가가치세 세율을 고정하고 일정 비율에 한하는 부분을 지방정부에 이양할 것인가에 관한 사안이다. 일본의 경우 1997년 지방소비세를 도입할 당시 3%의 부가가치세 세율을 5%로 인상하였고 이 중 1%에 해당하는 부분을 지방소비세의 세율로 결정하였는데, 이러한 결정이 1990년대 중반의 일본 경제에서 소비심리를 위축시킨 하나의 원인으로 꼽히고 있다. 따라서 우리나라에서 지방소비세를 부가가치세의 세율을 인상하면서 도입하고자 한다면 지방소비세 도입이 거시경제에 미치는 영향까지 고려해야 할 것이다.

그러나 우리나라에서 지방소비세를 도입할 경우 일본처럼 부가가치세의 세율 인상과 지방소비세 도입을 병행할 필요는 없는 것으로 보인다. 일본의 경우에는 어차피 부가가치세 세율이 전세계에서 가장 낮았기 때문에 부가가치세 세율 인상의 필요성과 지방

소비세의 도입 필요성은 맞물려서 논의되었다. 즉, 일본에서는 고령화 사회에 대비한 소비과세 강화가 지방소비세를 도입해야 한다는 주된 논거 중의 하나였다. 그러나 우리나라에서 지방소비세를 도입한다면, 국가 전체적으로 소비과세를 확충한다는 차원이 아니라 지방재정에서 지방자치단체의 재정자립도를 전반적으로 제고하여 지방재정의 책임성과 효율성을 신장시키는 것을 목표로 하는 것이 더욱 타당할 것이다. 즉, 국세와 지방세를 적정하게 할당하는 관점에서 지방소비세 도입을 검토하고 부가가치세의 세율 문제는 이 문제와는 별도로 논의하는 것이 바람직하다.

지방소비세를 도입할 경우, 세율의 결정 문제는 주민세의 세율을 어떻게 조정하는가에 달려 있고, 또한 기타 지방세 세목 역시 조정의 대상에 포함하는가에 달려 있다⁷³⁾. 현재 주민세에서 법인세율이 차지하는 비중이 크고, 또한 소득세율에서도 이자소득이나 배당소득에 대한 주민세의 비중 역시 크기 때문에 자본소득에 대한 주민세를 모두 국세로 이양할 경우 현재 주민세의 절반 이상이 국세로 이양된다. 이 경우 2조원 가까이 되는 지방세 손실이 발생하므로 부가가치세의 7% 정도는 지방세로 이양할 필요성이 발생할 것이다. 서울시의 세수 손실은 상대적으로 클 것인데, 이는 본고에서 논의되는 국세와 지방세 조정의 기본방향이고, 또한 지방소비세에서 응익과세의 성격을 강화해서 세수 손실이 발생한다면 이는 이론적으로 근거를 갖기 결과이기 때문에 재산관련세나 주민세의 세율 인상을 통하여 세수 손실을 추가적으로 보전하는 것이 필요할 것이다⁷⁴⁾. 물론 이러한 조정이 너무 크게 일어나는 것

73) 후술되지만, 취득세나 등록세와 같은 거래세의 일부를 국세로 이양하는 것도 검토할 수 있다.

74) 본고의 논의대상은 아니지만 강남구는 강남구에 위치한 법인들로부터 매우 큰 규모의 종합토지세를 거두고 있는데, 응익과세의 관점에서 시세와 구세를 조정할 경우 강남구에서는 세수손실이 발생할 것이고 이는 이론

을 조세정책의 안정성을 위하여 바람직하지 않을 수 있으므로 지방교부세와 같은 이전재원을 서울시에도 일부 지원하는 방안도 함께 고려할 수 있다.

3. 종합토지세제의 개편

가. 이론적 근거

종합토지세가 개편될 필요성이 있다는 주장은 지금까지 여러 번 제시되어 왔는데, 그 논거는 다양하다. 가장 많이 거론되는 개편의 필요성으로는 취득·등록세와 같은 거래세의 완화와 종합토지세와 재산세와 같은 보유세의 강화를 들 수 있다. 거래세와 보유세의 조정 문제는 반드시 이 세목들 안에서만 검토될 필요는 없다. 조세체계의 개편을 통하여 주민들의 후생을 극대화하는 것이 목적이려면 굳이 조정대상 세목을 한정하여 후생함수의 극대화에 따르는 제약조건을 늘릴 필요가 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 거래세와 보유세의 조정은 항상 하나의 패키지로 인식되고 있는데 이는 현실적으로 지방세체계의 개편에 다음과 같은 장애가 되고 있다. 첫째로 취득·등록세는 광역자치단체의 세목이고 종합토지세와 재산세는 기초자치단체의 세목이기 때문에 거래세와 보유세의 조정은 필수적으로 광역과 기초간의 세원 조정을 동반하게 된다. 이는 거래세-보유세 조정의 논의의 폭을 확대시켜 현실적으로 마땅한 대안을 찾는 것을 어렵게 하고 있다. 보유세와 거래세의 체계 내에서만 이 세목들의 개편 방안을 강구할 경우의 또한 가지 문제점은 거래세의 세수가 8조원에 달할 정도로 크고 보

적으로 타당성을 갖는 결과이다.

유세의 세수가 2조원 정도에 불과하기 때문에 세수 중립적인 개편 방안을 찾는 것이 매우 어렵다는 점이다. 보유세의 성격상 급격한 세수 증가는 어차피 어려울 것이기 때문에 거래세의 세율을 1% 포인트 정도 인하하더라도 세수 손실 보전을 보유세 세수 증가로 하는 데에는 한계가 있다.

종합토지세 개편의 또 다른 논거는 토지 투기 억제책의 일환으로 동 세목을 활용하는 관점이다. 최근 강남구의 토지 투기가 심해 지자 종합토지세와 재산세의 세율 인상을 검토한 것이 하나의 예가 될 수 있다. 그러나 종합토지세와 재산세의 세율을 100% 인상하더라도 재산 투자를 목적으로 하는 자금의 흐름을 막는 효과는 양도소득세의 투기 억제 효과에 비하여 크게 미미하다. 재산가치의 5.8%에 달하는 거래세의 부담과 비교해 보아도 보유세 부담의 인상이 토지와 건물으로의 자금 유입의 억제에 도움이 되지 않는다⁷⁵⁾.

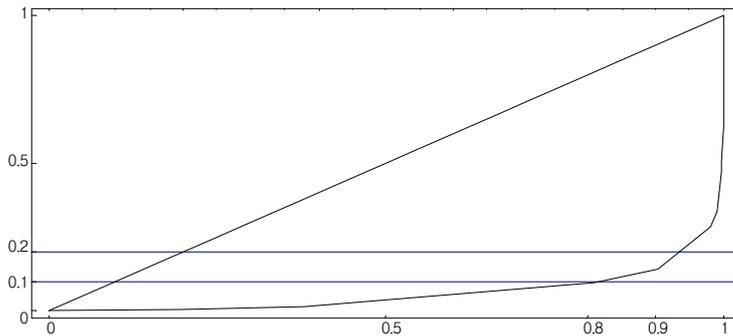
따라서 토지투자 억제나 보유세와 거래세의 조정 관점이 아니라, 지방자치단체의 기간 세목으로서 토지세의 역할을 강화하는 관점에서 종합토지세의 개편 방안이 모색되어야 한다. 즉, 본고에서 강조하고 있는 지방세의 주민부담 원칙, 응익의 원칙, 그리고 가격기능의 원칙이 토지세를 통하여 충분히 살려질 수 있도록 종합토지세를 개편하는 것이 필요하다.

종합토지세의 개편방안을 모색함에 있어서 대부분의 납세자가

75) 강남구에 소재한 10억짜리 아파트가 현재 1년에 내는 종합토지세는 100만원(0.1%)이 되지 않는다. 최대한 100만원으로 잡더라도 만약 10%의 수익률을 기대하는 투자자가 있다면 1억의 수익을 기대하고 아파트를 살 것인데, 이 경우 종합토지세 부담은 자산이득의 1%에 지나지 않는다. 양도소득세 부담에 비하면 이는 무시할 정도로 작다. 또한 10억짜리 아파트를 취득할 때 포기하는 취득·등록세 부담 3천만원(실효세율 3% 가정)에 비해도 종합토지세의 부담은 무시할 정도로 작다.

소액의 종합토지세를 부담함으로써 종합토지세의 세부담 분포가 매우 누진적이라는 점을 확인하는 것이 중요하다. [그림 VI-1]에는 종합토지세의 부담 분포를 보여주는 로렌츠곡선이 나타나 있는데, 종합토지세 납세자의 하위 90% 정도가 종합토지세의 10% 정도를 납부하고 있다. 그리고 상위 10%가 전체 종합토지세의 90%를 납부하고 있다.

[그림 VI-1] 종합토지세 납세액의 로렌츠곡선



자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 2002.

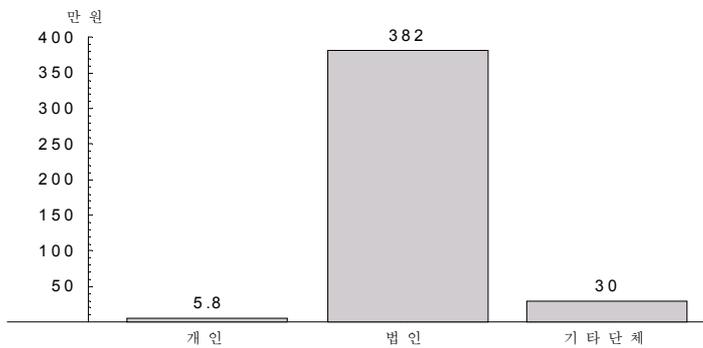
구체적인 납세액 수치를 보면 2001년의 경우 전체 종합토지세 납세자 1,369만명 중 5,000원 이하가 214만명, 1만원 이하가 264만명, 5만원 이하가 627만명, 10만원 이하가 131만명으로 전체의 약 90%를 차지한다. 그리고 10만원에서 50만원 사이의 종합토지세를 내는 납세자가 약 100만명이고 50만원에서 100만원 사이의 종합토지세를 내는 납세자가 13만 6천명이다. 따라서 순수한 응능과세의 차원에서 본다면 130만명에 달하는 자산 소유자로부터 90%의 세수를 확보하는 종합토지세는 세부담의 형평성이 높은 세목이다.

그러나 현행 종합토지세의 문제점은 전체 납세자의 90%에 달하는 납세의무자들이 10만원 이하의 세금만을 납부하고 있다는 사

실이다. 이는 자동차세보다 훨씬 낮으며 유류소비세에 비하면 매우 낮은 세부담이다. 종합토지세의 이러한 세부담 구조로 인하여 현행 종합토지세의 골격을 유지하면서 이 세목이 지방자치단체의 기간세로서의 역할을 수행하는 것을 기대하는 것은 어렵다.

GDP의 3배에 달할 정도로 토지가치가 높은 우리나라에서는 재산으로 인한 계층간 빈부 격차가 소득 격차보다 훨씬 더 심하기 때문에 상위 계층이 부담하는 종합토지세의 세부담을 현재보다 완화시킬 필요는 없다고 본다. 그러나 보다 근본적으로 현재 10만원 이상의 종합토지세를 내는 납세의무자의 상당수가 법인일 것이라는 점에 주목할 필요가 있다. [그림 VI-2]에는 납세인원 1인당 종합토지세 부담액을 개인, 법인, 기타단체로 구분하여 계산한 결과가 나타나 있는데, 2001년의 경우 개인의 1인당 납세액이 5만 8천원이고, 법인의 1인당 납세액이 382만원, 그리고 기타단체의 1인당 납세액이 30만원이었다. 따라서 종합토지세의 누진도를 높이는 결정적인 원인은 개인과 법인간 종합토지세의 부담이 큰 차이를 가지고 있기 때문이다.

[그림 VI-2] 납세자 유형별 1인당 종합토지세 납세액



자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 2002.

나. 구체적 방안

지방세의 주민부담 원칙, 응익원칙, 그리고 가격기능 원칙에 입각하여 종합토지세의 개편 방안을 생각해 보면, 우선 영국에서 1991년부터 시행하고 있듯이 종합토지세를 이원화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 영국의 경우 재산세를 주거용과 비주거용으로 나누어서 후자는 중앙정부가 징수한 뒤 세수를 인구 비례로 각 지방자치단체에 안분해 주고 있다. 우리나라에서도 이와 같은 방법을 채택할 수 있고, 또는 종합토지세를 법인분과 비법인분으로 나누어 법인분을 중앙정부가 징수하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

개인이 내는 종합토지세 중 현재와 같은 세부담 누진성을 살릴 필요가 있는가도 고민해야 될 것인데, 만약 토지와 건물의 과세표준이 실거래가액을 정확하게 반영한다면 비례 세율을 적용하더라도 세부담 형평성이 지금보다 크게 악화되지는 않을 것이다. 그러나 금융소득종합과세의 경우처럼 전국적으로 토지를 일정 액수 이상 소유한 납세자들에게 중앙정부가 누진적인 세율을 적용하여 현재의 종합토지세의 특징을 유지하는 방안도 충분히 고려할 수 있다.

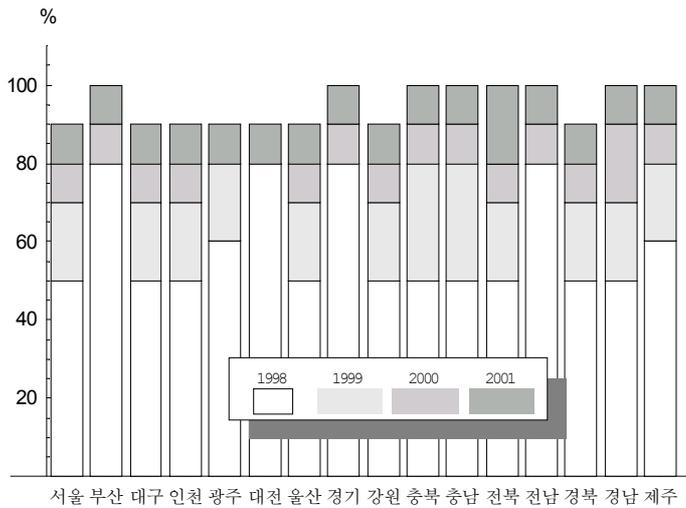
종합토지세의 이러한 개편이 갖는 가장 큰 장점은 각 지방자치단체가 전국적 누진합산 문제로부터 자유롭게 세율을 결정할 수 있는 독립적인 토지세를 가질 수 있다는 점이다. 이는 지방세의 가격기능 역할을 강화하는 데 큰 기여를 하게 될 것이다. 또한 토지가액에 단순 비례세율을 적용함으로써 지방세의 응익성을 강화하고 세부담의 이해도를 높이는 장점도 지닌다. 동시에 법인이 부담하는 토지세는 중앙정부가 관리하므로 토지세를 통한 조세수출을 방지하는 장점도 지닌다. 마지막으로 중앙정부는 여전히 재분배를 목적으로 종합토지세를 운영할 것이므로 재산과세의 전체적인 형평성이 악화되지도 않을 것이다.

4. 등록세의 국세 이양

가. 이론적 근거

지방소비세의 규모를 얼마나 크게 할 것인가는 다른 세목의 조정 규모에 달려 있는데 자본소득에 대한 주민세 이외에 취득세와 등록세 중 일부를 국세로 전환하는 것도 충분히 고려할 수 있다. 취득세와 등록세는 지방세에서 가장 큰 비중을 차지하는데, 이 세목의 지역간 편재성은 주민세만큼 큰 것은 아니다. 그러나 경기도의 경우 취득세와 등록세의 세원이 상당히 크게 편재되어 있고, 취득세와 등록세가 광역자치단체의 기간세목이어서 이 세목에 대한 의존도가 지나치게 크다. 그 결과 거래세 부담의 완화 필요성이 계속 주장됨에도 불구하고 취득세와 등록세의 실효세율은 [그림 VI-1]에 나타나 있듯이 최근 급격하게 증가하였다.

[그림 VI-3] 과세시가표준액 토지분 공시지가 반영률 추이



물론 김정훈(2001)과 Kim(2002)에서 논의되고 있듯이 취득세와 등록세의 세율 인하는 세부담 형평성을 낮추는 반면 효율성은 크게 높이지 않는다는 주장도 있기 때문에 취득세와 등록세 실효세 세율 인상이 반드시 바람직하지 않다고 주장하기는 힘들다. 그러나 취득세와 등록세에 대한 광역자치단체의 의존도가 높기 때문에 다음과 같은 두 가지 문제점이 발생하고 있다.

첫째는 이 세목들의 세수 비중이 높기 때문에 지방자치단체들이 경쟁적으로 취득세·등록세 세수의 확보 수단을 강구하고 있어서 일부 지역에서 난개발의 원인이 되고 있다. 또한 재산 소유자가 반드시 해당 지역에 거주하지 않는다는 이유 때문에 조세수출의 문제점도 발생하고 있다. 재산과세의 조세수출은 종합토지세나 재산세에도 발생하지만 이러한 세목보다는 취득세나 등록세의 조세저항이 적기 때문에 이들 세목이 조세수출의 주요 수단으로 이용되는 경향이 강하다.

나. 구체적 방안

취득세와 등록세의 이러한 문제점들은 이 세목들을 국세로 전환할 경우 사라지는 것들이다. 예를 들어 영국에서 비거주자분 재산세를 국세로 전환하였듯이 비거주자분 취득·등록세를 국세로 전환하는 것을 고려할 수 있다. 또한 Kim(2002)에서 주장되고 있듯이 취득·등록세의 가장 큰 특징은 동 세목의 재분배 효과이기 때문에 이 세목을 중앙정부가 관리하고 대신 지방소비세를 도입하는 것도 충분히 고려할 수 있다.

거래세와 보유세의 세부담 조정은 지금까지 오랜 동안 제기되어 왔던 조세정책 과제인데, 이러한 조정이 어려운 한 가지 이유가 전자는 광역자치단체의 세원이고 후자는 기초자치단체의 세원이

기 때문이다. 따라서 취득·등록세를 국세로 전환하면 세부담 조정의 이러한 현실적 어려움도 완화시킬 수 있다⁷⁶⁾.

취득세와 등록세의 국세 전환이 이론적 근거를 갖지만, 이 세목이 지방세에서 차지하는 중요성을 감안할 때 이를 모두 국세로 전환하는 것은 어려울 것이다. 이 경우 현실적으로 생각할 수 있는 대안은 부가가치세를 도입하기 전에 등록세가 국세이었다는 점을 감안하여 이를 국세로 이양하고 대신 지방소비세를 도입하는 것이다. 일본의 경우에도 등록세는 국세이기 때문에 이러한 국세와 지방세의 조정은 현실적으로나 이론적으로 충분한 타당성을 갖는 것이다. 등록세의 세수가 2001년 기준 3조 5천억원에 달하기 때문에 만약 자본소득에 대한 주민세와 등록세를 국세로 이양하면 총 국세 이양 규모는 5조원을 넘어설 것이고 이 경우 지방소비세의 규모는 부가가치세의 20% 이상까지 책정할 수 있다.

5. 국세와 지방세의 조정효과

본고에서 제시된 국세와 지방세의 조정효과를 파악하기 위하여 주민세의 법인세할과 주민세할 중 배당소득세와 이자소득세는 국세로 전환하는 것을 가정한다. 또한 등록세 역시 국세로 전환하는 것을 가정한다. 이 밖에 종합토지세의 개편방안이 검토되었지만 종합토지세가 개편되더라도 영국에서처럼 그 세수는 지방정부에 다시 배분될 가능성이 높으므로 분석의 대상에서 제외한다.

2001년을 기준으로 등록세의 세수는 약 5.5조원이었다. 또한 주

76) 본고에서는 거래세 세율 인하를 국세와 지방세 조정의 한 방안으로 옹호하는 것은 아니다. 다만 거래세와 보유세 조정은 현실적으로 가장 많이 거론되고 있는 조세정책의 하나이기 때문에 이러한 조정을 결정할 경우 지방소비세의 도입이 현실적으로 도움이 될 수 있다.

민세의 세수는 약 3.8조원이었다. <표 VI-2>에 의하여 소득세할의 40%가 이자소득세와 배당소득세라 하면 주민세 3.8조원 중에서 약 2.5조원이 국세로 전환된다. 서울시의 경우 이러한 국세·지방세 조정이 세수 감소에 미치는 영향은 훨씬 더 클 것인데, 이자소득세와 배당소득세가 서울시 소득세할에서 차지하는 비중을 60%라 가정하면 약 1.2조원의 주민세 세수가 감소한다. 경기도의 경우에는 주민세가 0.66조원이고 이 중에서 주민세할이 0.36조원, 법인세할이 0.3조원이다. 따라서 이자소득세와 배당소득세가 경기도 소득세할에서 차지하는 비중을 40%라 가정하면 약 0.44조원이 줄어든다. 등록세의 경우에는 서울시 등록세 1.7조원, 경기도 등록세 1.4조원이 각각 감소하고 비수도권 지역의 등록세가 2.4조원 감소한다.

이러한 지방세의 국세 이양 효과가 <표 VI-5>에 정리되어 있는데, 이러한 조정으로 서울시는 2.9조원의 세수감소, 경기도는 1.84조원의 세수감소가 일어난다.

그러나 이러한 세수손실은 부가가치세의 일부를 지방세로 전환하여 보전할 수 있다. 일본형 지방세는 부가가치세의 일부를 광역자치단체의 소비량에 비례하여 안분하는 것인데, 각 지역의 소비량은 통계기관에서 발표하는 도·소매 매출액으로 측정하고 있다. 우리나라의 경우에도 지역 소비량의 대리지표를 발굴하여 지방소비세의 도입 효과를 측정할 수 있으나 지역별 소비량의 가장 단순한 지표로 <표 II-9>에 나타나 있는 휘발유 소비량을 사용하기로 한다. 물론 부가가치세의 대상인 일반 물품과 서비스의 소비량은 휘발유 소비량에 비하여 지역별 편중도가 더 높다. 따라서 휘발유 소비량을 기준으로 지방소비세의 지역별 세수 확충 효과를 측정하는 것은 수도권지역의 지방소비세 확충 효과를 과소측정하게 될 것이다. 그러나 일본형 지방소비세는 어차피 지방자치단체가

세율과 과표를 자율적으로 정할 수 있는 순수한 지방세가 아니라 지역간 세수조정 역할이 가미된 세원 공동활용의 형태가 될 수밖에 없다. 따라서 이 방안은 일본형 지방소비세를 도입하면서 지역별 소비량을 휘발유 소비량을 기준으로 조정한 것으로 평가할 수 있다. 또한 한편으로는 지방소비세 대신 10조원이 넘는 교통세 세수를 지방세로 이양하는 것도 일본형 지방소비세와 비슷한 효과를 지닌 것으로 평가할 수 있기 때문에 이러한 시뮬레이션은 지방소비세에 비하여 지방주행세의 확충이 갖는 상대적 장점을 평가하는 역할도 간접적으로 수행한다.

지방소비세를 도입할 때 그 규모는 지방세의 국세 이양 규모와 맞게 할 수도 있으나 이 경우에는 비수도권 지역의 지방세 확충 효과가 그리 크지 않다. 따라서 국세로 이양된 지방세보다 약 2조원이 많은 10조원 규모의 지방소비세가 도입되는 것으로 가정한다. 이 경우 <표 VI-5>에 나타나 있는 바와 같이 서울시의 세수는 약 2.5조원 정도 증가하고 경기도의 세수는 2.2조원 정도 증가한다. 따라서 서울시의 순세수는 약 4천억원 감소하고 경기도의 세수는 4천억원 정도 증가한다. 또한 비수도권의 경우 지방세의 국세 이양으로 3.3조원 정도 지방세가 감소하는 데 반하여 지방소비세가 5.3조원 규모로 확충되므로 약 2조원의 순세수가 증가한다. 2001년 비수도권의 지방세 세수가 약 10조원이었으므로 이러한 조정은 비수도권의 지방세를 20% 가량 증가시킨다.

이러한 국세와 지방세의 조정은 국가 세입을 2조원 정도 줄이게 되는데, 국세와 지방세의 조정 목표는 지방세체계를 조세원리에 맞게 정비하고 지방자치단체의 재정자립도를 향상시키는 것이지 지방세출을 늘리기 위함은 아니다⁷⁷⁾. 따라서 국세 세입 손실의 보

77) 지방세출의 증가 필요성 여부는 국가사무와 지방사무의 조정 등 별도의 논의를 필요로 한다.

<표 VI-5> 국세·지방세 조정 효과

(단위: 조원)

	서울시	경기도	비수도권	합계
주민세	△1.2	△0.44	△0.86	△2.5
등록세	△1.7	△1.4	△2.4	△5.5
지방소비세	2.5	2.2	5.3	10
합계	△0.4	0.4	2	2

- 주 : 1. 배당소득세·이자소득세는 소득세율의 평균 40%
 2. 서울시 배당소득세·이자소득세는 소득세율의 평균 60% 가정
 3. 지역별 소비량은 휘발류소비량과 비례하는 것으로 가정.

전 방안을 강구해야 하는데, 지방세 세수가 늘어난 비수도권 지역은 대부분 지방교부세를 받고 있기 때문에 지방세 세수 증가와 연계하여 지방교부세의 배분액을 줄일 경우 국가 세입의 감소를 막을 수 있다.

국세와 지방세의 조정에 따른 지방세 확충 및 지방교부세액 감소로 인한 지방자치단체의 재정자립도 향상 효과를 측정하기 위하여 다음과 같은 기호를 쓴다. x_1 =지방세 수입, x_2 =세외수입, y_1 =지방교부세, y_2 =지방양여금, y_3 =국고보조금, x =자주재원(x_1+x_2), y =의존재원($y_1+y_2+y_3$). 이러한 가정하에서 재정자립도 q 는 다음과 같이 정의된다.

$$q = \frac{x_1 + x_2}{(x_1 + x_2) + (y_1 + y_2 + y_3)} = \frac{x}{x + y}$$

각 지방자치단체 종류별로 지방세가 20% 증가할 경우의 재정자립도를 q' 으로 표시하면 재정자립도 변화율 k 는 다음과 같이 계산된다.

$$k = \frac{q' - q}{q} = \left[\frac{x + 0.2x_1}{(x+y) - 0.2x_1} - \frac{x}{x+y} \right] \times \frac{x+y}{x}$$

$$= \frac{1 + 0.2(x_1/x)}{1 - 0.2(x_1/(x+y))} - 1$$

<표 VI-6> 국세·지방세 조정으로 인한 재정자립도 변화 효과

(단위: %)

	지방세 비중	세외수입 비중	재정자립도	변화율(k)
도	36.9	4.4	41.3	27.2
시	38.9	21.7	60.6	22.3
군	15.0	12.6	27.6	14.3

자료 : 행정자치부, 『지방교부세 산정해설』, 2001.

<표 VI-6>에는 행정자치부가 발표하는 지방자치단체 종류별 지방세와 세외수입의 구성비가 나타나 있다. 따라서 이 값을 통하여 위 식의 값들을 구할 수 있다. 예를 들어 군의 경우 $x_1/x = 0.15/(0.15+0.126) \approx 0.54$ 이다. 또한 $x_1/(x+y)$ 는 0.15이다. 비수도권의 지방세를 2조원 가량 확충하고 지방교부세를 그만큼 줄임에 따라 발생하는 재정자립도의 변화율이 <표 VI-6>의 마지막 칸에 계산되어 있는데, 군의 경우 재정자립도가 약 14% 증가하고, 시의 경우 22%, 그리고 도의 경우 27% 가량 증가하게 된다. 물론 이는 각 지방자치단체 종류별로 계산한 결과이기 때문에 지방자치단체별로 재정자립도 변화율에 차이가 있지만, 본고에서 제시된 국세와 지방세의 조정으로 인하여 평균적으로 증가한 각 지방자치단체의 재정자립도는 상당히 높다고 할 수 있다.

이상에서 계산된 국세와 지방세의 조정효과는 자본관련 소득과세를 국세로 전환하고 대신 지방소비세를 도입하는 것을 전제로

한 것이다. 그러나 <표 IV-5>와 <표 IV-6>의 계산에서 지방소비세의 지역간 배분이 휘발유 소비량의 지역간 비용에서 도출되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 일반소비세의 지역간 분포는 휘발유 소비량보다 더 편중되어 있을 가능성이 높으므로 <표 IV-5>와 <표 IV-6>의 계산결과는 지방소비세의 도입이 갖는 긍정적 효과를 과다하게 표현하였을 가능성이 높다. 따라서 지방소비세를 도입하고자 할 경우 우리가 선택할 수 있는 대안은 두 가지이다. 첫째는, 일본형 지방소비세는 어차피 순수 지방세가 아니라 조정적 성격이 강하게 가미된 지방세이므로, 일반소비세의 분포뿐만 아니라 인구 수 등을 감안하여 세수의 분포를 결정하는 방안이 있다. 두 번째는 10조원이 넘는 교통세를 지방소비세의 대안으로 선택하는 것이다. 이 경우 세원의 분포, 징세행정, 각 지역의 세수 계산면에서 지방소비세보다 더 많은 장점을 가지고 있다고 평가할 수 있다.

VII. 결 론

지방자치단체의 세출 규모는 교육부문을 포함할 경우 중앙정부의 세출 규모보다 크다. 따라서 지방재정의 효율화는 국가재정의 효율성을 높이는 데 필수적으로 중요한 사안이다.

정부재정을 효율적으로 운용하기 위해서는 이를 관리하는 주체의 책임성을 필요로 한다. 그리고 이러한 책임성은 정부의 자발적인 노력과 봉사정신에서 비롯되기도 하지만 보다 근본적으로는 세입과 세출에 대하여 국민들의 의사가 정확하게 반영될 수 있는 제도적 장치에서 비롯된다. ‘대표 없이 과세 없다’로 표현되는 근대 민주주의의 원칙이 세입과 세출에 대한 국민 참여의 중요성을 단적으로 표현하고 있다. 또한 ‘바로 하는 투표’로 표현되는 지방자치의 원리 역시 지방자치단체의 세출과 세입에 대한 주민 참여의 중요성을 강조하는 표현이다. 직접 민주주의를 통하여 지방자치단체의 세입과 세출에 대한 의사결정에 주민들이 직접적으로 참여하는 것이 주민 만족도에 유의미한 영향을 미친다는 점을 실증적으로 확인하는 연구도 있다⁷⁸⁾.

1995년에 지방자치제도를 도입할 당시 이 제도에 대한 기대가 컸었다. 그러나 지속적으로 하락하는 지방자치단체장 선거의 투표율에서도 확인되고 있듯이 이 제도에 대한 주민들의 기대는 계속 낮아지고 있는 상황이다⁷⁹⁾. 지방자치의 활성화는 대개 그 나라의

78) Frey and Stulzer(2000).

79) 지방선거 투표율은 1995년 68.4%, 1998년 52.7%, 그리고 2002년 48.8%로 낮아졌다.

정치적 성숙도와 비례한다. 따라서 지방자치에 대한 만족도는 장기적으로 증가할 것이다. 그러나 최근 들어 급속하게 신장하고 있는 우리나라의 경제력과 정치적 성숙도에 반하여 지방자치의 발전 속도는 동 제도와 관련된 제도적 결함으로 인하여 향후에도 기대에 미치지 못할 가능성이 높다.

국민 전체의 후생 관점에서 지방자치제도가 제도적 결함을 가지고 있다는 점은 우리나라의 경우에만 해당되는 것은 아니다. 공공재의 공급에 있어서 지방정부들의 분권화된 의사결정이 중앙정부의 의사결정보다 국민후생을 감소시킬 수 있다는 주장은 순수 경제이론에서 뿐만 아니라 정치경제적 관점에서도 설득력 있게 제시되고 있다⁸⁰⁾. Bardhan and Mookherjee(2000)는 특히 지방자치의 역사가 짧은 국가들의 경우 지방자치의 단점이 장점을 능가할 수 있다는 점을 역설하고 있다⁸¹⁾.

지방자치제도가 국민후생을 감소시킬 수 있다는 논지는 지방정부가 주민에 대한 책임성을 갖지 않을 때 이 제도의 실패 가능성이 높아진다는 것으로 요약된다. 이러한 관점에서 본다면 우리나라 지방자치제도가 현재의 상태대로 유지될 경우 성공보다는 실패할 확률이 더 높다.

현재 지방자치와 관련하여 가장 많이 주장되는 것은 지방자치 단체의 행정적·재정적 권한이다. 그러나 이러한 권한이 어떠한 방식으로 지방정부의 책임성과 연계될 수 있는 것인가에 대한 논

80) Besley and Coate(1999).

81) "These possibly benign effects of decentralization may however be overturned if local governments are subject to limited political accountability, or if they lack adequate administrative or technical expertise compared to their central counterpart. ... For these reasons it is widely acknowledged that decentralization is not a universal panacea for the ills of centralization, and the results are likely to be context-specific."(Bardhan and Mookherjee, 2000, p. 3)

의는 많지 않다. 행정적인 측면에서는 최근 들어 주민투표제나 주민소환제의 도입을 통하여 주민들의 지방자치단체에 대한 통제 기능을 강화하는 방안이 논의되고 있다. 반면 지방재정과 관련하여서는 대부분의 경우 지방자치단체의 권한 강화 측면에서 지방자치 논의가 진전될 뿐 지방자치단체의 책임성을 강화하는 방안에 대해서는 심각한 논의가 없는 편이다⁸²⁾.

따라서 본 보고서에서 주장된 국세와 지방세의 조정 방안은 보편적인 주장이 아니라고 간주될 가능성이 높다고 생각된다. 그러나 외국에서의 이 문제에 대한 논의를 포함하면 지방세의 주민부담 원칙, 응익원칙, 그리고 지방세의 가격기능 활성화 방안 등은 이 분야에 관한 연구의 핵심이 되고 있다. 이러한 원칙에 입각하여 본고에서 제시된 국세와 지방세의 조정방안을 요약하면 크게 다음의 세 가지이다.

첫째는 지방세 주민부담 원칙에 입각한 지방세체계의 정비이다. 이를 위하여 주민세 중 배당소득과 이자소득 법인세할등은 이원적 소득세제를 채택하고 있는 북유럽의 경우와 마찬가지로 지방세 과세 대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 또한 자치구가 거두고 있는 종합토지세와 재산세에서도 영국에서처럼 법인이 내는 비거주자분 종합토지세와 재산세는 상위정부(광역자치단체 또는 중앙정부)가 징수하는 것이 바람직하다.

응익원칙과 관련하여 본고에서 제시된 국세와 지방세의 조정방안은 일본형 지방소비세를 도입하는 것이다. 지방세의 주민부담 원칙에 입각하여 지방세체계를 정비하고 나면 서울을 비롯한 수

82) 제4장에서 검토된 국세의 지방세 이양에 관한 국내문헌의 대부분의 지방자치단체의 권한 측면에서 이 문제를 조명하고 있다. 반면 외국문헌에서는 국세의 지방세 이양에 관한 학술 연구는 많지 않다. 그리고 국세와 지방세의 할당에 관한 연구의 대부분이 지방자치단체의 책임성 강화 측면에서 이 문제를 조명하고 있다.

도권의 지방세 비대화 문제가 해소되기 때문에 지방소비세를 도입할 여력이 발생한다. 이 경우 지방소비세 도입을 통하여 지방재정자립도를 전반적으로 제고시킬 수 있다. 일본형 지방소비세는 일본에서 도입할 때 매우 많은 논의를 거친 후 채택된 것이다. 그러나 지역의 소비량과 지방소비세 규모의 부정확한 연계성에 대한 비판은 여전히 일고 있다. 또한 지방소비세의 지역간 분포는 교통세에 비하여 더 편중되어 있다. 따라서 일본형 지방소비세 대신 교통세를 지방세로 이양하는 것도 충분히 검토해 볼 수 있는 대안이다.

일본형 지방소비세는 순수한 의미의 지방세라 보기 힘들다. 일본형 지방소비세는 지방세의 가장 중요한 기능인 지방세의 가격기능을 발휘하지 못하기 때문이다. 지방세의 세율 조정이 원활하게 이루어지면 주민 통제에 따른 지방 세출의 편익-비용 분석이 가능하지만 지방소비세는 이를 가능하게 하는 세목은 아니다. 이를 가능하게 하는 대표적인 세목으로 소득과세인 주민세와 재산과세인 종합토지세와 재산세를 들 수 있다⁸³⁾. 따라서 지방세체계의 정비를 통하여 지방세의 비거주자 부담이 사라지면 향후 지방지출의 증감에 따라 지방세 세율의 인상 또는 인하를 보다 활발하게 추진할 수 있고, 이는 곧 지방세의 가격기능 활성화로 이어질 것이다.

우리나라의 지방세체계에서 지방세의 세 가지 원칙이 확립되면 지역간 형평성을 도모하는 이전재원의 역할도 향상된다. 왜냐하면 각 지방자치단체가 지방세원칙에 맞게 지방세를 징수할 경우 지방자치단체의 재정력이 현재보다 훨씬 더 정확하게 포착될 것이기 때문이다. 따라서 지방세의 주민부담 원칙, 응익원칙, 가격기능

83) 持田信樹(2001)가 주장하고 있는 바와 같이 일본형 지방소비세를 순수한 지방세에 가깝도록 만드는 것은 향후의 과제라 할 수 있다.

원칙에 따라 국세와 지방세를 조정하는 것은 50조원이 넘는 지방세와 이전재원의 효율성과 형평성에 지대한 영향을 미칠 것으로 생각된다.

참고문헌

- 곽채기, 「세계화와 국세·지방세간 세원배분」, 『세계화와 지방세
제 개혁』, 강원개발연구원·한국지방재정학회, 2000. 3. 27
- 국중호, 「지방공공서비스의 수요함수와 지방세 원칙에 기초한 새
로운 지방세체계의 구축」, 『재정연구』 8권 1호, 한국조세
연구원, 2002.
- 김대영, 「지방소비세제 도입의 실천방안」, 『지방세』, 한국지방재정
공제회, 2000. 9
- _____, 「지방소득과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1996. 12.
- 김정훈, 「부동산시장의 현황과 개편방안」, 『재정포럼』, 제58호,
한국조세연구원, 2001.
- _____, 『지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구』, 한국조세연구
원, 2001.
- _____, 「지역소득 격차 연구」, Working Paper 99-04, 한국조세연
구원, 1999.
- _____, 『지방교부세의 구조분석 및 개선방안』, 한국조세연구원,
1999.
- 노근호, 『지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석』, 충북
개발연구원, 2001. 2
- 라휘문, 「지방소비세제의 개편방안」, 『지방세』, 한국지방재정공제
회, 1999. 8.
- _____, 『지방소득과세의 확충방안』, 한국지방행정연구원, 1998. 9
- 류금렬, 「중앙정부와 지방정부간의 세원 배분에 관한 소고」, 『지방

- 세』, 한국지방재정공제회, 2000. 9
- 오연천, 「지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향」, 『지방세』, 제4호, 한국지방재정공제회, 2000.
- _____, 「고령화사회의 전개와 지방세부문의 과제」, 『지방세』, 제3호, 한국지방재정공제회, 2000.
- 유기상, 「일본의 지방소비세」, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 1995년 2호.
- 원윤희, 「지방세 및 세외수입 제도의 개편방안」, 『지방재정개혁』, 박영사, 1998.
- _____, 「지방소비세 도입방안-유류소비를 중심으로-」, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 1996.
- _____, 「지방소비세의 도입방안에 관한 연구」, 『지방세』, 제2호, 한국지방재정공제회, 1995.
- 이재은, 「분권화를 위한 지방세제 개혁」, 지방재정학회 2002년 춘계학술대회논문집.
- 조임곤, 『서울시 세입확충방안-지방세 개편을 중심으로-』, 서울시정개발연구원, 1999.
- 최명근, 「지방소비세 도입의 필요성과 그 구상」, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 2001
- 林健久, OECD 『州・地方政府課税力』 を讀む, 地方財政, 2000.
- 佐藤主光, 「地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方」, 『フィナンシャルレビュー』 65, 2002.
- 持田信樹, 「附加價値税の政府間割當て-國際比較の視點から」, Working Paper, 東京大學校, 2001.

- Atkinson, A. and N. Stern, "Pigou, taxation and public goods," *Review of Economic Studies* 41, 1974, pp. 119~128.
- Auerbach, A. and J. Hines, "Taxation and Economic Efficiency," in *Handbook of Public Economics*, 2002.
- Bardhan, P. and D. Mookherjee, "Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries." Working Paper. University of California, Berkely, 2000.
- Baretti, C., B. Huber and K. Lichtblau, "A Tax On Tax Revenue the Incentive Effects Of Equalizing Transfers: Evidence From Germany," CESifo Working Paper, 2000.
- Besley, T. and S. Coate, "Centralized versus Centralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis," NBER Working Paper 7094, 1999.
- Bird, R. and P. Gendron, "Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?" *International Tax and Public Finance* 5, 1998.
- Bird, R. and K. McKenzie, "Taxing Business: A Provincial Affair?" Commentary No. 154, C.D. Howe Institute, Toronto, 2001.
- Bird, R., "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment," IMF Working Paper, 1999.
- Bird, R., "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal* 46, 1993, pp. 207-227.
- Boadway, R., "Burden Sharing or Dividing the Spoils?," *International Social Science Review* 7, 2001, pp. 103~110.

- Brueckner, J., “Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence,” *Southern Economic Journal* 66, 2000, pp. 505~525.
- Bruno S., and A. Stutzer, “Happiness, Economy and Institutions,” *Economic Journal* 110, 2000, pp. 918~938.
- Council of Europe, *Local Finance in Europe*, 1997.
- Diamond, P. and J. Mirrlees, “Optimal Taxation and Public Production: I: Production Efficiency,” *American Economic Review* 61, 1971, pp. 8~27.
- Flatters, F., V. Henderson and P. Mieszkowski, “Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization,” *Journal of Public Economics* 3, 1974, 99~112.
- Kim, J., “Study on Local Government and Bond Market Financing,” ADB, 2003.
- Kim, J., “Population Size and Equalization Grants: A Comparative Study of Korea, Japan, and the United Kingdom,” a paper presented at KALF International Conference, 2002.
- Kim, J., “The Welfare Effect of Property Transaction Tax,” a paper presented at AsRES-AREUEA Joint International Conference, 2002.
- McLure, C., “Tax Competition: Is What’s Good for the Private Goose also Good for the Public Gander?” *National Tax Journal* 39, pp. 341~348.
- McLure, C., “The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History,” *National Tax Journal* 54, 2001.

- Musgrave, "Who Should Tax, Where, and What?" in *Tax Assignment in Federal Countries* (ed) C. McLure, Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, 1983.
- Oates, W., "Fiscal Decentralization and Economic Development." *National Tax Journal* 46, 1993, pp. 237~243.
- Oates, W., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
- OECD, *Revenue Statistics*, 2002.
- OECD, *Taxing Powers Of State and Local Government*, 1999.
- Scheider, M., "Local fiscal equalisation based on fiscal capacity: the case of Austria," *Fiscal Studies* 23, 2002.
- Stigler, G., "The Tenable Range of Functions of Local Government" in US Congress Joint Economic Committee. (ed.) *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Government Printing Office: Washington, DC, 1957.
- Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy* 64, 1956, pp. 416~424.
- Tresch, R. *Public Finance: A Normative Theory*, 2002.
- van den Noord, "The Tax System In Norway: Past Reforms And Future Challenges," Working Paper, OECD, 2000.
- Wellish, D. and D. Wildasin, "Decentralized Income Redistribution and Immigration," *European Economic Review* 40, 1996, pp. 187~217.
- Wildasin, D., "Factor Mobility, Risk and Redistribution in the Welfare State," *Scandinavian Journal of Economics* 97,

- 1995, pp. 527~546.
- Wildasin, D., "Income Redistribution and Migration," *Canadian Journal of Economics* 27, 1994, pp. 637~656.
- Wilson, J. and D. Wildasin, "Capital Tax Competition: Bane or Boon," *Journal of Public Economics*, forthcoming.
- Wurzel, E., "Towards More Efficient Government : Reforming Federal Fiscal Relations In Germany," Working Paper, OECD, 1999.

<국문요약>

국세와 지방세의 조정방안

김 정 훈

지방세의 원칙으로는 주민부담의 원칙, 응익과세의 원칙, 가격기능의 원칙 등을 들 수 있다. 본고에서는 이러한 원칙에 입각하여 국세와 지방세의 조정방안을 제시하였다. 지방세 주민부담원칙과 관련하여서는 지방세 중 자본과세는 국세로 전환할 것이 제안되었고, 국세로 전환되어도 큰 문제가 없는 등록세도 국세로 전환한 것을 제안하였다. 이러한 조정은 수도권 지방세 집중도를 크게 완화시키기 때문에 지방세로서 적절한 지방소비세의 도입이나 교통세의 지방세 전환이 가능하다. 이러한 조정의 순 효과는 수도권의 지방세 세입을 현재의 수준으로 묶으면서 비수도권의 지방세 세수와 재정자립도를 크게 향상시키는 것이다.

<Abstract>

A Study on the Tax Assignment between Central and Local Governments

Junghun Kim

This report investigates tax assignment of central and local taxes in Korea based upon three principles of local tax: no tax-exporting; benefit taxation; and price signal of local expenditure. Currently, local income tax is levied on corporate income, dividend, and interest income. It is suggested that these taxes be assigned to the central government. It is also suggested that the registration tax be assigned to the central government since its revenue is concentrated around the Seoul metropolitan area, and there is so strong reason why it should be a local tax.

The loss of local tax revenue caused by this adjustment can be compensated by transferring a part of VAT or fuel consumption tax to local governments. This study shows that this arrangement results in a significant increase in the local tax revenue of the local governments outside Seoul metropolitan area. When the tax revenue increase is matched by the reduction of general grants, the fiscal soundness of these local governments is also significantly improved.

<著者略歴>

金正勳

高麗大學校 經濟學科 卒業

美國 Indiana大 經濟學 博士

現, 韓國租稅研究院 研究委員

政策報告書 02-10
국세와 지방세의 조정방안

2002年 12月 28日 印刷

2002年 12月 31日 發行

著者 金正勳

發行人 宋大熙

發行處 韓國租稅研究院

138-774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話: 2186-2114(代), 팩시밀리: 2186-2179

登錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 (주) 천 세

印刷

© 韓國租稅研究院 2002

ISBN 89-8191-230-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원

