

國稅와 地方稅의 合理的인 調整方案

Reassignment of Tax Base between Central and Local Governments in Korea

朴 釘 洙

(韓國租稅研究院 專門研究委員)

<目 次>

- | | |
|---------------------|----------------------|
| I. 序論 | IV. 우리나라 地方財政의 現況 |
| II. 國稅와 地方稅의 適正配分理論 | V. 國稅·地方稅의 合理的인 調整方案 |
| III. 主要 外國의 稅源配分現況 | VI. 結論 |

<ABSTRACT>

The question of the proper fiscal balance between central and local governments is especially important in the transitional economies. Demand for decentralization is strong throughout the world. But the benefits of fiscal decentralization are not as obvious as the standard theory of intergovernmental fiscal relations suggests, and there are serious drawbacks that should be considered in designing country specific decentralization program.

This paper reviews some theoretical arguments about the assignment of specified taxing powers among the levels of government. Under the present Korean fiscal environment, especially the big fiscal disparity among regions, we recommend the sharing model rather than the assignment model to Korea. Specifically, the best sources of local government sharing revenue are the individual income tax and the aggregate land tax. Getting more functionally decentralized, we could expand the tax sharing pool with the value added tax(VAT).

I. 序 論

우리나라의 경제환경이 세계화와 地方化(globalization)가 함께 이루어지고 있다는 측면에서 우리는 정부의 生産性을 제고하기 위한 적절한 균형을 모색하여야 하는 어려운 과제에 직면하고 있다. 지금까지 지속되어온 보호주의 경제체제가 더 이상 효과적이지도 않으며 WTO체제하에서는 소규모 개방경제(small open economy)가 더 이상 규제정책을 지속하기 힘든 여건이다. 한편으로는 전통적으로 집권화된 정치·행정체제의 유산속에서 참여와 경쟁의 민주주의를 실현하기 위해, 그리고 지방의 창의성을 발휘하기 위해 자발적으로 地方化·分權化를 추진하여야 한다.

國稅와 地方稅의 합리적인 조정과 地方財政의 적정화를 위해서는 먼저 민간부분 대 정부부분의 역할분담이 전제되고 나아가서 중앙정부 대 지방정부기능의 적정배분이 전제가 되어야 한다. 우리나라는 전통적으로 중앙집권화된 정책결정구조와 재정구조를 지녀 왔다. 경제적인 측면에서 중앙정부에 의한 획일적인 서비스 공급이 초래하는 效率性의 감소와 정치적인 측면에서 참여와 경쟁을 통한 民主主義의 실현으로 지역서비스의 공급에 대한 정책결정을 지방정부가 담당하는 地方自治가 부활되었다. 한편으로는 지나치게 중앙정부편향으로 되어 있는 정부기능의 재배분과 재원에 관한 의사결정권한의 재배분을 통한 자주성의 증대가 필요하며, 다른 한편으로는 분권화의 예견되는 문제점을 최소화할 수 있는 제도적인 정비에 만전을 기해야 하는 시점에 처해 있는 것이다. 내무부의 새로운 위상모색과 광역자치단체의 이중적인 역할에 대해 중지가 모아져야 하며 지방정부의 자주성확대와 지역간 형평성을 위한 지방재정조정이라는 相衝性(trade-off)속에서 우리나라 현실에 적절한 균형점을 모색해야 하는 것이다.

따라서 지방화에 따른 재정수요를 충족할 수 있도록 지방재정의 확충과 신장성이 보장되어야 하며 다른 한편으로는 위와 같은 분권화의 예견되는 문제점들을 보완할 수 있는 재정적 조정기제(fiscal coordination mechanism)가 국가에 있어서 개별 지방자치단체의 조세정책 및 재정정책이 국가 전체적인 효율성을 저해하지 않도록 하는 체계가 마련되어야 할 것으로 생각된다. 이하에서 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 中央政府과 地方自治團體間 재정관계에 대한 理論的인 論議에 바탕을 둔 國稅와 地方稅間의 규범적으로 적절한 배분에 관한 논의를 한다. 제3장에서는 主要 外國의 稅源配分現況을 정리하고, 제4장에서는 우리나라의 地方財政現況에 대한 간략한 소개를 하고자 한다. 제5장에서는 이러한 시각에서 도출할 수 있는 바람직한 國稅와 地方稅의 調整方案에 대해 모색해 보고자 한다.

II. 國稅와 地方稅의 適正配分理論

1. 財政分權化의 理論的 根據

Bahl(1995)와 Musgrave(1983), 그리고 Oates(1972)의 전통적인 재정분권화(fiscal decentralization)에 대한 근본적인 경제적 논거(rationale)는 지역주민 선호의 다양성을 감안한 공공재와 서비스의 공급이 가져오는 潛在的인 效率性의 增大 또는 厚生損失(deadweight loss)의 減少라고 할 수 있다. 따라서 경제전체적으로 동일한 수준의 서비스를 공급하는 집권화에 비해 분권화는 주민의 선호를 시현할 수 있는("voting with their feet") 시장을 형성함으로써 후생을 증대시키게 되는 것이다. 물론 이러한 결과는 서비스를 공급하는데 필요한 비용을, 내부화를 통해 편익을 받는 주민이 부담한다는 가정이 전제되어 있다.

기본적으로 이러한 메커니즘은 다음과 같은 세가지 基本假定을 기초로 한다. 첫째, 分權化의 便益이 地域的으로 限定되어 있어야 한다. 둘째, 민간재와 공공재, 그리고 公共財의 類型에 대한 消費者의 選好가 사람에 따라 多樣하다. 셋째, 지방정부의 서비스수준과 세율의 차이에 따라 消費者는 地方政府를 選擇할 수 있어야 한다.

정치적으로는 지역주민의 참여는 지역사회의 민주화를 증진시켜 사회전체의 민주주의에 기여하게 되는 장점이 있다. 나아가서 계량적인 검증결과는 엇갈리고 있으나 리바이아탄학파의 주장에 의하면 분권화는 지역간의 경쟁을 통해 전체 政府支出의 增加率을 줄임으로써 巨視經濟的인 成果를 제고시키는 효과가 있다고 한다¹⁾.

2. 稅源配分理論

한나라의 稅源配分 問題는 국민의 租稅負擔을 國稅와 地方稅에 어떻게 割當할 것인가 하는 문제로서 국세와 지방세에 각각 어떠한 세목을 어떠한 형식으로 배분하는 것이 합당한가에 관한 논의가 주된 과제이다. 물론 우리가 중앙과 지방의 세원배분을 논의할 때는 민간경제로부터의 부담 정도 즉, 국민이 전체적으로 조세부담을 어느 정도로 하여야 하는가에 대한 논의는 주어진 것으로 보고 중앙정부와 지방정부간의 수입의 원천(revenue source)을 어떻게 나누는가를 논의한다.

먼저 歲出機能이 중앙정부와 지방정부간에 적절히 분담되면 이를 위한 財源의 分擔이 稅源의 分割과 財政調整制度의 양 측면에서 連繫되어야 한다. 세원의 분할이 세출기능의 분

1) 리바이아탄학파의 주장과 이에 대한 경험적인 계량분석결과에 대해서는 朴釘洙(1993) 참조.

담과 관계없이 독립적으로 이루어질 수도 있지만 集權化된 徵稅行政과 分權化된 公公서비스 공급의 장점간의 相衡關係(trade-off)는 미리 세출기능의 분담이 이루어지는 경우 더욱 두드러진다. 이러한 경우 지방정부가 이전재정에 과도하게 의존함으로써 발생할 수 있는 지출의 우선순위 왜곡현상을 피할 수 있을 것이다. 나아가서 稅源分割에 관한 理論的 基礎가 불분명한 영역에 대해서 어느 계층의 정부에 그 세원을 분배하여야 하는가 하는 논의에 기초가 될 수도 있는 것이다.

다음의 <표 1>에 지방정부의 입장에서 財政自治(fiscal autonomy)에 기초한 序列에 따른 收入의 源泉을 배열해 보았다.

<표 1> 재정자치의 서열에 따른 지방정부의 수입원천

서열	수입원	내역
1	지방세 (own taxes)	- 과표와 세율이 지방의 통제 하에 결정 1)
2	부가세 (overlapping taxes)	- 전국적인 과표에 세율은 지방이 결정
3	세외수입 (non-tax revenues)	- 사용자 요금은 중앙정부가 요금을 부가할 것인가를 정할 수는 있으나 요금은 지방정부가 결정
4	공동세 (shared taxes)	- 전국적인 과표와 세율이 동질적으로 중앙에서 결정되지만 지방정부도 이의 배분에 영향을 미칠 수 있다.
5	일반교부금 (general purpose grants)	- 보통 재분배 요소가 가미되어 중앙정부는 지방정부에 할당하는 교부금을 정하지만 지방정부의 지출에 대해서는 제약이 없다.
6	특별보조금 (specific grants)	- 보조금의 규모는 중앙정부에 의해 결정되거나 지방정부의 지출결정에 따르기도 하나 어떤 경우라도 지출의 대상과 방법을 중앙정부가 명시한다.

註: 1) 실제로 우리나라의 지방세는 실제 활용이 되지않고 있는 단력세율을 제외하면 엄격한 의미의 지방세가 아님을 알 수 있으며 다른 나라의 경우도 대부분 중앙정부로부터의 제한이 가해진다.

資料: J. P. Owens and S.Panella, 「Local government, an international perspective」, 1991.

<표 1>에서 지적한 바대로 중앙정부는 보통 지방정부가 地方稅와 附加稅의 課標와 稅率을 변경하는 데에 제약을 가하며 나아가서는 지방의 부과가 지나치다고 판단되는 경우 交付金을 줄이는 제재를 가하기도 한다. 중앙정부가 이러한 제약을 가하는 중요한 원인중의 하나는 지방정부가 과표와 세율을 변경함으로써 分配政策을 수행하지 못하도록 하는데 있다. 그럼에도 불구하고 지방세와 부가세제하에서는 지방정부의 세율을 변경하는 선택 및

재량의 여지가 존재한다. 재정자치의 기준에서 그 다음의 서열을 접하는 共同稅制의 경우는 처음에 어떻게 세수를 배분할 것인가 그리고 분배공식의 개편시에 목소리를 낼 수 있다. 공동세제도는 지방의 조세 자치를 줄이기는 하지만 특정세원에 대하여 상이한 과표와 세율을 적용할 때 발생하는 각종의 복잡성을 피할 수 있다는 장점이 있는 것이다.

Musgrave(1983), King(1984) 등은 세원배분의 기준으로 歲出需要와 歲入手段의 일치라는 측면의 衡平性과 비용을 최소화시키는 效率性을 들고 있으며 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 累進的인 再分配목적의 조세는 중앙정부가 담당해야 한다. 둘째, 景氣 安定化목적에 적합한 조세는 중앙정부에 할당해야 하고 지방정부의 조세는 경기의 변동에 따라 영향을 적게 받는 세목이 소망스럽다. 셋째, 조세의 과표가 지역적으로 심하게 偏在되어 있는 세목은 중앙에서 담당하는 것이 바람직하다. 넷째, 移動性이 있는 세원은 중앙이 관할하는 것이 더 낫다. 다섯째, 定住(residence)에 관련된 세원, 그러니까 최종적인 소비자에게 판매되는 단계에 부과되는 賣上稅나 物品稅 등은 지방 특히 시·도와 같은 광역정부가 담당하는 것이 소망스럽다. 여섯째, 전적으로 移動性이 없는 요소에 대한 과세는 기초단위의 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 일곱째, 應益稅와 使用料 등은 모든 단위의 정부가 적합할 수 있다.

이러한 원칙에 입각하여 Musgrave는 조세의 성질별 대분류에 따른 정부간 배분을 다음과 같이 제시하고 있다.

- ┌ 중앙정부: 종합소득세, 부가가치세, 자원세
- └ 광역지방정부 : 소득세, 소비세, 자원세
- └ 지방정부 : 재산세, 근로소득세

McLure(1994, 1983)는 Gordon, Brennan 과 Buchanan, 그리고 Musgrave와 Mathews의 견해를 종합하여 다음의 다섯가지 결론을 제시하고 있다. 첫째, 移動性이 높은 세원은 중앙정부가, 반면에 전적으로 이동성이 없는 세원의 경우는 지방정부에 분배하는 것이 경제적인 논리와 행정의 편의를 고려할 때 바람직하다. 둘째, 個人所得稅, 小賣上稅와 其他 間接稅와 같은 住居基準 稅源이 附加價值稅와 法人所得稅 같은 源泉基準 稅源보다 지방정부 배분에 더 적합하다. 셋째, 과표가 지리적으로 移動性이 없더라도 전국적으로 균형되게 분포되어 있지 않은 자연자원에 대한 源泉根據租稅는 경제적인 왜곡과 나아가 수평적인 불공평의 문제를 야기할 수 있다. 왜냐하면 불공평한 수입은 원천이 풍부한 지역으로 하여금 공공서비스는 많게, 반면에 세금은 적게 부과할 수 있도록 함으로써 노동과 자본을 과도하

게 유인할 수 있기 때문이다. 넷째, 일반적으로 지방정부간의 재정력은 매우 불균등하므로 水平的인 衡平化 노력이 필요하며 물론 이 기능은 중앙정부가 담당하는 것이 적절하다. 마지막으로 각개 정부에 배분되는 수입은 지출수요와 딱 맞아 떨어지지 않는 것이 보통이다. 특히 중앙정부는 지방정부에 비해 징세에 있어 비교우위에 있게 되므로 垂直的인 交付金도 필요하다.

그러면 과연 지방정부의 몫으로 효율적이고 공평한 세원의 특성으로는 어떠한 것들이 있는가. Owens와 Norregaard(1991)는 지방세로서 적합한 특성을 다음과 같이 들고 있다.

- 1) 과표는 移動性이 크지 않아야 하며 그렇지 않으면 납세자가 고율지역으로부터 저율지역으로 이동하게 되므로 課稅權이 제약받게 된다.
 - 2) 지방정부의 責任性(accountability)을 강조할 수 있게끔 세원이 명료해야 한다.
 - 3) 지방정부의 지출수요를 충당할 수 있을 만큼 伸張性이 충분해야 하며 安定性과 可測性이 필수적이다.
 - 4) 지역주민이 아닌 대상이 부담의 주체가 되는 租稅轉嫁가 세원의 큰 비중을 차지해서는 안된다. 이는 便益과 租稅負擔과의 連繫를 약화시킨다는 문제를 발생시키기 때문이다.
 - 5) 稅源管理가 용이해야 한다.
 - 6) 부유한 납세자가 다른 지역으로 이동할 만큼 累進程度가 심해서는 안된다.
- 위의 논의를 기초로 하여 稅源分割의 觀念的 틀을 <표 2>로 요약하여 보았다.

<표 2> 세원의 이론적 기초

조 세	결정주체		징세주체	비 고
	과 표	세 율		
관세	中	中	中	국제무역
소득세	中	中·地(廣)	中	재분배, 이동성
상속·증여세	中	中·地(廣)	中	재분배
법인세	中	中·地(廣)	中	이동성
자원세	中	中·地(廣)	中	부존자원의 불평등
소매세	地(廣)	地(廣)	地(廣)	높은 순응(compliance)비용
부가가치세	中	中·地(廣)	中	도간 조세조화기능
물품소비세	地(廣)	地(廣)	地(廣)	지역기초 과세
재산세	地(廣)	地(基)	地(基)	전적으로 이동불가능, 응익세
사용자부담금	中·地	中·地	中·地	서비스에 대한 반대급부

註: 中: 중앙정부

地(廣): 시·도 광역 지방정부, 地(基): 시·군 기초 지방정부

資料: Shah, A., "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies", IIPF Seminar Paper, 1991.

<표 2>에 의하면 所得稅, 相續·贈與稅, 法人稅, 資源稅, 附加價值稅와 財産稅같은 세목의 경우는 稅率의 決定主體와 徵稅의 主體가 달리 분배될 수 있으며 이를 통해 地域間的 衡平과 徵稅의 效率을 도모할 수 있는 것이다.

위의 원칙과 현행의 우리나라의 조세배분체계를 비교하여 보면 經濟의 安定과 所得의 再分配를 실현하기 위한 주요 수단인 累進的인 所得稅와 相續·贈與稅는 중앙정부에 귀속되는 것이 바람직하다고 하였는데 우리의 경우와 부합하고 있다. 特定源泉에 기초를 둔 法人稅와 附加價值稅의 경우 이들의 과표는 법인이나 사업장이 소재한 특정지역에 존재하지만 과세표준의 근원이 전국적인 소비를 통해서만 실현될 수 있으므로 중앙정부의 과세대상으로 하는 것이 적절한 바 우리의 체제도 그러하다.

한편 稅源의 移動이 적은 과세대상은 지방정부에 귀속되는 것이 적절한 바 土地와 財産에 관한 課稅, 個別的인 消費稅와 小賣賣上稅 등이 소재지 기준의 과세로서 적합하나 우리의 경우는 개별적인 소비세중 特別消費稅, 酒稅, 그리고 電話稅가 국세로 되어 있음은 주지의 사실이다. 그리고 우리의 경우는 小賣賣上稅가 존재하지 않고 통합적인 附加價值稅만이 국세로 과세되고 있다.

Ⅲ. 主要 外國의 稅源配分 現況

<표 3>에는 주요 외국 政府階層間에 租稅收入이 어떻게 배분되어 있는가를 1975년과 1992년을 기준으로 나타내었는바 나라의 특성에 따라 매우 다양한 모습을 보이고 있다. 연방형 국가로서 호주는 중앙정부가 총조세수입의 77%를 점하고 있는 반면 스위스는 28% 수준에 그치고 있고, 단일형국가에서는 뉴질랜드의 중앙정부가 94% 가량의 조세수입을 차지하고 아일랜드는 83%이상인데 반해 프랑스와 일본의 경우는 50%에도 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.

한편 <부표 1>에는 주요 외국 地方政府가 租稅類型別로 稅源을 어느 정도나 점하고 있는가를 聯邦型國家와 單一型國家로 나누어 살펴보았다. <부표 1>에 의하면 연방형 정부의 경우 대체적으로 州政府는 所得課稅와 消費課稅를 중심적인 세원으로 활용하고 있고, 地方政府는 財産課稅를 중심으로 하여 所得課稅와 消費課稅를 보완적으로 활용하고 있음을 알 수 있다. 단일형 정부의 경우 地方政府의 중심세원은 역시 財産課稅와 所得課稅이며 消費課稅를 보완적으로 활용하고 있다.

<표 3> 주요 외국의 국세와 지방세 배분비중

(단위: %)

연방형 정부	중 앙 정 부		주 정 부		지 방 정 부		사 회 보 장 금	
	1975	1992	1975	1992	1975	1992	1975	1992
호주	80.1	76.6	15.7	19.4	4.2	4.0	-	-
오스트리아	51.7	50.5	10.6	10.6	12.4	11.1	25.3	27.8
캐나다	47.6	40.5	32.5	32.5	9.9	10.5	10.0	16.4
독일	33.9	32.7	22.5	20.8	9.1	7.9	34.4	38.6
스위스	27.7	28.3	24.0	20.9	19.5	15.8	29.2	34.9
미국	43.0	37.8	18.4	19.1	13.9	13.2	24.6	29.9
평균	47.3	44.4	20.6	20.6	11.5	10.4	24.7	29.6
단일형 정부	중 앙 정 부				지 방 정 부		사 회 보 장 금	
	1975	1992			1975	1992	1975	1992
벨기에	64.3	59.6			4.7	5.2	31.0	35.2
덴마크	68.9	65.5			29.9	31.3	1.2	3.2
핀란드	56.6	52.8			23.6	20.6	19.8	26.5
프랑스	51.6	45.6			7.6	9.5	40.8	44.9
그리스	67.1	68.2			3.4	1.2	29.5	30.6
아이슬랜드	81.3	79.5			18.7	20.5	-	-
아일랜드	79.2	83.7			7.4	2.5	13.3	13.9
이태리	53.2	65.8			0.9	2.8	45.9	31.4
일본	45.4	41.9			25.6	25.2	29.0	32.8
룩셈부르크	58.0	61.4			12.7	10.6	29.2	28.0
네덜란드	59.8	58.2			1.2	2.3	39.0	39.4
뉴질랜드	92.3	93.8			7.7	6.2	-	-
노르웨이	50.6	54.3			22.4	20.6	27.0	25.0
포르투갈	65.4	69.0			0.03	5.6	34.6	25.4
스페인	48.2	51.8			4.3	11.8	47.5	36.4
스웨덴	51.3	44.9			29.2	34.2	19.5	20.9
터키	n.a.	71.3			n.a.	8.3	n.a.	20.4
영국	71.3	78.2			11.1	3.8	17.6	18.0
평균	62.6	63.6			12.4	12.4	28.3	27.0

註: EC지불금은 제외.

-는 해당조세가 존재하지 않는 경우.

n.a.는 자료가 없는 경우

資料: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1993 (1994)

IV. 우리나라 地方財政의 現況

1. 國稅와 地方稅의 比重

우리나라 전체 재정구조에서 國稅가 차지하는 비중이 地方稅가 차지하는 비중보다 훨씬 높다(<표 4> 참조). 지방세가 전체 세수규모에서 차지하는 비중은 아직 적지만 매년 빠른 속도로 증가하고 있으며 이러한 현상은 1989년 담배消費稅의 地方稅移讓과 1990년 綜合土地稅의 導入 및 土地課稅의 現實化 등에 기인한 것으로 파악된다.

<표 4> 국세·지방세 비중추이

(단위: 10억원, %)

년 도	국세(A)	지방세(B)	B/(A+B)
1970	335	33	8.3
1975	1,256	159	10.2
1980	5,298	768	11.7
1981	7,257	914	11.2
1982	8,396	1,119	11.8
1983	10,050	1,397	12.2
1984	10,899	1,508	12.2
1985	11,876	1,654	12.2
1986	13,606	1,809	11.7
1987	16,343	2,192	11.8
1988	19,484	3,098	13.7
1989	21,234	4,960	18.9
1990	26,847	6,378	19.2
1991	30,319	8,035	20.2
1992	35,218	9,462	21.2
1993	39,261	11,026	21.9
1994	47,262	13,231	21.9

資料: 내무부, 「지방세개요」, 각년도.

한국개발연구원, 「재정통계자료집」, 1994.

중앙정부로부터 지방정부로 이양되는 재원은 징수주체가 중앙정부일 뿐 실제로는 지방정부의 재원으로 사용되기 때문에 實質的인 의미로는 지방재정의 일부로 볼 수 있다. 地方讓與金과 地方交付稅를 실질적인 지방재정으로 간주하여 지방재정이 차지하는 비율을 살펴보면 <표 5>와 같이 나타난다. 형식적인 측면에서는 지방세가 차지하는 비율이 낮으나 실질적인 측면에서는 거의 50% 가량에 접근함을 알 수 있다.

<표 5> 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모 : 실질적 구분

(단위: 백만원, %, 천명)

	중앙(C)1)	지방(D)2)	C/GNP	D/C+D	D/GNP	D/POP
1970	406,052	361,434	14.6	47.1	13.0	11,210.4
1971	484,840	469,205	14.4	49.2	13.9	14,268.9
1972	683,480	538,374	16.5	44.1	13.0	16,068.5
1973	686,184	464,059	12.8	40.3	8.7	13,607.6
1974	1,105,766	606,299	14.6	35.4	8.0	17,476.6
1975	1,613,966	868,379	15.9	35.0	8.6	24,613.2
1976	2,156,975	1,206,146	15.5	35.9	8.7	33,645.2
1977	2,823,831	1,600,105	15.9	36.2	9.0	43,944.4
1978	3,616,477	2,183,355	15.0	37.6	9.1	59,059.1
1979	4,486,815	3,161,563	14.5	41.3	10.2	84,232.0
1980	6,543,246	3,965,960	17.8	37.7	10.8	104,027.9
1981	8,152,005	4,956,107	17.8	37.8	10.8	127,988.7
1982	8,933,544	5,430,991	17.0	37.8	10.4	138,101.8
1983	9,578,876	6,710,830	15.4	41.2	10.8	168,149.1
1984	10,019,005	7,719,781	14.1	43.5	10.9	191,055.3
1985	11,341,365	8,469,191	14.3	42.8	10.7	207,547.7
1986	13,029,186	9,471,628	14.0	42.1	10.2	229,983.2
1987	13,971,026	10,686,992	12.7	43.3	9.7	257,053.3
1988	16,613,016	12,458,835	12.6	42.9	9.5	296,815.6
1989	19,388,911	15,511,756	13.1	44.4	10.5	336,016.0
1990	22,829,421	21,384,424	12.8	48.4	12.0	498,831.9
1991	28,362,639	28,424,705	13.2	50.1	13.3	656,945.2
1992	29,636,204	34,844,835	12.4	54.0	14.6	798,040.3
1993	35,517,629	38,249,976	13.5	51.9	14.5	868,212.6

註: 1) 중앙재정 = 중앙재정 세출순계 - 이전재원

2) 지방재정 = 지방자치단체 세출 순계 + 교육비 특별회계 세출 - 교육비 특별회계전입금

資料: 내무부, 「지방재정연감」, 각년도

한국은행, 「경제통계연보」, 각년도

국세와 지방세의 세목별 특징을 살펴보면, 國稅는 所得 및 消費課稅가 대부분을 차지하는 반면, 地方稅는 財産課稅가 주축을 이루고 있다(<표 6> 참조). 구체적으로 중앙정부의 조세수입 중 35%가량이 소득과세, 41%남짓이 소비과세로 충당되고 있으며, 지방정부의 조세수입의 유형별 비중은 재산과세가 58%, 소비과세인 재화용역세가 31%정도를 점하고 있다.

<표 6> 국세와 지방세의 세원구조1)

(단위: 십억원, %)

區 分	國 稅		地 方 稅	
	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比
所 得 利 益 稅	17569.5	34.7	1190.5	10.5
社 會 保 障 寄 與 金	4570.5	9.0	0	0
財 產 稅	1319.6	2.6	6524.8	57.8
財 貨 用 役 稅	20889.9	41.3	3512.8	31.1
國 際 貿 易 去 來 稅	2821.2	5.6	0	0
其 他	3453.5	6.8	70.9	0.6
總 計	50624.3	100.0	11299.0	100.0

註: 1) 1994년 예산액기준
 資料: 한국은행, 경제통계연보, 1995.

2. 地方財政의 地域間 偏重

우리나라의 지방재정 현실은 각 자치단체별로 經濟的인 環境과 財政需要가 多樣하다는 점으로 요약할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 지방재정의 운영이 劃一的으로 이루어져 온 것은 效率性側面에서 문제가 많았던 것이 사실이다.

<표 7> 지방세수입의 지역적 분포(1993)

(단위: 억원, %)

지 역	규 모	구 성 비
서울특별시	32,598	29.6
광역시	부산	8.6
	대구	5.2
	인천	5.0
	광주	2.4
도	대전	3.2
	경기	20,608
	강원	2,765
	충북	2,752
	충남	3,124
	전북	3,179
	전남	3,068
	경북	5,386
전 국	경남	8,671
	제주	1,209
전 국	110,261	100.0

資料: 내무부, 「지방세정연감」, 1994.

지역간 地方稅源의 配分은 서울이 전체 지방세 수입의 약 30%를 차지하고, 5개 광역시가 약 25%를 차지하여 대도시에 집중되어 있음을 알 수 있다(<표 7> 참조).

地方自治團體의 財政構造에 있어서도 地域間 偏重이 매우 심하다(<표 8> 참조). 서울은 地方稅와 稅外收入으로 구성되는 자체수입으로 충분한 재원의 확보가 가능하고, 광역시의 경우도 약 90%정도의 자체수입비율을 나타내나, 반면에 중소도시와 군의 경우 依存收入의 비중이 상당히 높다.

<표 8> 지방자치단체별 일반회계 세입구조(1993 결산순계기준)

(단위: %)

	총 세 입	지 방 세	세외수입1)	지방교부세	보조금 등
서울	100.0	72.3	26.6	0.0	1.1
광역시	100.0	63.9	24.4	4.2	7.5
도	100.0	42.1	17.5	16.0	24.3
시	100.0	43.6	38.0	18.0	0.4
군	100.0	18.7	27.4	53.5	0.4
구	100.0	41.1	58.0	0.0	0.8

註: 1) 지방채 포함.

資料: 내무부, 「지방재정년감」, 1994.

地方財政이 자치단체별로 얼마나 차이가 있는가를 세출부문에서 매년 경직적으로 지출되는 人件費와 연계하여 살펴보면, 광역시의 경우는 인건비가 지방세수의 8.7%로 매우 낮은 비율을 차지하나, 중소도시로 갈수록 이 비율이 높아, 군의 경우는 지방세수로 인건비를 충당하기가 힘들 정도이다(<표 9> 참조).

<표 9> 지방자치단체별 세입대비 인건비 비중

(단위: 억원, %)

	세출액 (A)	지방세 (B)	자체수입1) (C)	인건비 (D)	인건비 비율		
					D/A	D/B	D/C
합계	169,696	110,258	174,841	34,612	20.4	31.4	19.8
서울	32,177	32,598	44,616	6,890	21.4	21.1	15.4
직할시	17,307	23,030	31,833	2,012	11.6	8.7	6.3
도	16,504	24,915	35,249	3,242	19.6	13.0	9.2
시	33,865	16,642	31,153	7,307	21.6	43.9	23.5
군	54,389	9,203	22,657	11,298	20.8	122.8	49.9
자치구	15,455	3,870	9,333	3,862	25.0	99.8	41.4

註: 1) 자체수입은 지방세 + 세외수입 + 지방채의 합계임.

資料: 내무부, 「지방재정년감」, 1994.

地方稅 收入으로 人件費를 充當하지 못하는 자치단체가 전체의 60%를 차지하고, 자체수입을 기준으로 계산하면 27% 수준이다.

전체적으로 보아 우리나라 地方財政은 열악한 수준은 아니나, 이를 지역별 자치단체로 나누어 살펴보면 財政構造가 매우 상이함을 알 수 있다. 서울을 중심으로 國도가 개발되어 있으므로 稅源도 서울을 중심으로 한 大都市에 집중되어 있다. 그러므로 대도시는 재정 자립도가 비교적 높은 반면, 중소도시와 군으로 갈수록 재정구조는 어려운 환경에 있다. 장기적으로 地域經濟가 財政力을 결정한다고 할 때 현재 郡지역의 경우 산업적인 측면이나 인구구조적인 측면에서 독립적인 살림단위가 되기 어려우므로 현재 進行중인 市·郡統합을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다.

V. 國稅·地方稅의 合理的인 調整方案

1. 基本方向

지방자치단체의 장이 선출되어 본격적인 地方自治가 시작되었으나 이를 재정적으로 지원할 수 있는 地方財政制度가 불비한 실정으므로, 지방정부가 자율적으로 사업을 수행하고 재정계획을 수립·집행할 수 있도록 地方稅制에 있어 自律性과 多樣性을 伸張하는 한편, 국세와 지방세간의 합리적인 조정이 필수적이다. 이와 아울러 중앙정부 재정과 연계하여 국가경쟁력을 높일 수 있는 제도적 적합성을 추구하여야 하며, 지역간의 경제력 격차완화의 실효성을 제고할 수 있도록 地方財政調整制度를 정비하여야 한다.

2. 地方稅制의 自律性 提高와 適正化方案

1) 과세자 主權의 확대

현행 지방세제는 劃一的인 稅制를 모든 지방자치단체에 똑같이 적용함으로써 각 자치단체의 다양한 경제적인 여건 그리고 재정적인 특수성을 감안한 세정을 수행하는데 어려움이 있다. 획일적인 세제의 단점을 극복하고 개개 지방자치단체의 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 彈力稅率을 적극적으로 활용하고, 각 자치단체 고유의 세원을 개발하도록 하기 위하여 法定外稅目的의 설치를 명시적으로 허용하여 과세지주권을 확대하는 방안을 강구해야 할 것이다. 法定外稅目的의 설치에 관한 구체적인 방안으로는 지방세법에 관광세·광고세 등 條例로 신설이 가능한 대상을 명시하여 중앙정부가 일정수준에서 통제할 수 있는 메커니즘

을 확보하는 것이 필요하다.

현행 지방세법에서 彈力稅率의 적용이 보장된 세목으로는 住民稅와 自動車稅, 共同施設稅, 地域開發稅, 都市計劃稅가 있다. 특히 住民稅, 自動車稅, 地域開發稅의 경우 탄력세율의 폭이 표준세율의 50%에 이르러 세법의 개정 없이도 어느 정도의 세수신장의 여지가 지방자치단체에게 주어져 있다. 서비스제공의 확대와 연계하여 탄력세율을 적극적으로 활용하기 위해서는 먼저 지방행정에 있어서 낭비적인 요소가 남아있는지를 점검해야 함은 물론이며, 구체적으로 탄력세율의 활용을 권장하는 誘引 메커니즘을 地方財政調整制度에 도입할 필요가 있다. 단기적으로도 신세원개발이 가능하도록 地域開發稅를 확대개편할 필요가 있다.

2) 조세체계의 적정화

세수는 국세의 4분의 1에 불과하면서 세목수는 비슷한 수준일 뿐만 아니라 과표가 중복되어 있는 세목이 상당하며 징세비에도 미치지 못하는 영세한 세목도 남아 있다. 登錄稅와 取得稅는 동일한 재산권의 이전에 대해 중복과세하고 있으며, 登錄稅와 免許稅 역시 일부 과표가 중복되고 있다. 財産稅, 綜合土地稅, 都市計劃稅, 消防共同施設稅, 事業所稅 財産割 등은 재산과세(property tax)로서 과표가 중복되므로 이를 통합하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 稅制의 單純化는 徵收費用(collection cost)과 納稅順應費用(compliance cost) 절감의 측면과 함께 稅政의 透明性에도 크게 기여할 수 있을 것이다. 그리고 세수가 아주 미미한 農地稅(22억원; 1993년 징수실적)와 屠畜稅(263억원)는 綜合所得稅로 통합을 검토하거나 手數料로 전환할 필요가 있다.

消費課稅의 대표적인 지방세목인 담배消費稅는 한미담배양해록에 구속되어 과세자주권을 침해받던 문제가 해결되었으므로 이를 개정하여 현행 從量稅體系를 從價稅體系로 전환하게 되면 담배소비의 고급화추세에 발맞춰 세수의 伸張性이 보장될 수 있을 것으로 기대된다. 재정수요의 증대는 중앙정부와 지방정부 모두에 공통적으로 나타나는 현상이나 장기적으로 中央政府의 많은 기능이 地方으로 移讓되는 한편으로, 많은 地方政府의 機能은 民營化(privatization)될 전망이다. 따라서 지방재정수요의 증가추세에 비례하여 지방세수도 충분한 성장성을 유지하는 것이 필요한 바 所得 및 消費課稅의 비중증대가 필요하다.

현재 우리나라 지방세 중 目的稅는 특정 부문의 세출에 직결한다는 목적세의 외형조차도 위배되는 경우가 많고 목적세 존립의 기본논거인 受益者負擔原則이 지켜지지 않고 있으므로 부담과 편익의 균형을 통하여 資源配分의 效率性을 기하지 못하고 있다. 예산과정에서

의 자원배분을 둘러싼 마찰과 갈등을 줄이고 세수의 확대에 따른 租稅抵抗을 줄이려는 목적으로만 기능을 수행하고 있어 고유목적과는 괴리가 있다.

3. 國稅·地方稅의 稅源調整

國稅와 地方稅의 稅源調整에는 크게 獨立된 稅源을 서로 조정하는 방법(assignment model)과 同一한 稅源을 서로 共有하는 방법(sharing model)이 있음을 앞에서 살펴보았다. 각 나라의 재정환경에 적합한 세원조정이 이루어지는 것이 바람직하며 모든 나라에 적절한 세원조정방법은 찾기 어렵다. 우리나라와 같이 지역간 경제력의 편차가 큰 경우, 稅源分離主義에 입각하여 세원을 조정하려면 세원의 지역적 편재, 징세의 효율성, 그리고 세원의 응징성 등 제반 지방세로서 적절한 기준에 합당한 세목을 신중히 모색하여야 한다. 현재 국세 중 지방세로 전환되어야 할 세목으로는 세원의 지역적 분포가 비교적 고르고, 이미 지방양여금의 재원으로 편입되어 있는 電話稅와 酒稅 정도에 불과하나 이는 오히려 조세체계의 적정화차원에서 附加價值稅와 特別消費稅에 통합하는 것이 바람직하다는 논의가 상당히 설득력을 지닌다.

우리나라의 경우, 앞으로 지방정부의 기능이 전반적으로 확대되는 정도에 발맞추어 所得稅와 附加價值稅 등 基幹 國稅에 대해 地方政府가 稅源을 共有하는 共同稅制度 내지는 重複課稅制度의 활용이 적극적으로 이루어지는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 所得稅에 대한 重複課稅는 이미 住民稅가 도입되어 있으므로 이를 확대해 나가는 것이 필요하다. 나아가서 教育稅의 本稅 統合 및 教育自治와 地方自治의 一元化를 통해 지방교육이 지방정부의 주요한 기능으로 이양되어 지역의 토지가격에 교육의 질(quality)이 반영되는 등 地方政府의 機能이 擴大될 경우 附加價值稅 역시 共同稅 내지는 重複課稅의 대상으로 삼을 수 있을 것으로 생각된다. 일각에서 주장되고 있는 特別消費稅의 課稅場所(6개) 및 課稅遊興場所分과 附加價值稅의 電氣·가스·水道·飲食·宿泊業을 다시 분리하여 개별소비세로 地方消費稅化하는 방안보다는 징세행정의 편의와 조세체계의 통합성 측면에서 共同稅의 활용이 더 바람직한 것으로 판단된다.

현행 지방세의 15개 세목을 조세의 성격에 따라 所得課稅, 消費課稅, 財產課稅로 나누어 볼 때 지나치게 財產課稅爲主로 되어 있어 세수의 所得彈力性과 伸張性의 측면에서 문제가 있다. 지방세는 당해 지역의 주민에게 조세를 납부토록 함으로써 지방의 재정지출에 관한 의사결정에 참여하는 자치의식을 갖게 하는 기능을 수행한다. 이러한 측면에서 1973년에 국세인 所得稅와 法人稅額에 附加稅(surtax) 형태로 도입된 住民稅는 중요한 의의를 지닌

다. 현행 지방세 전체수입의 과반이상을 부동산경기에 민감한 재산관련 세목에 의존하고 있는 실정을 감안하면 충분한 신장성이 있는 소득과 소비과세의 비중제고가 필요하다는 점에서도 住民稅의 역할제고가 기대된다. 이론적으로도 개인소득세가 지방정부의 세원으로 매우 적합한 것으로 보고되고 있다(Bahl, 1995).

한편 현행 綜合土地稅의 別途合算課稅制度를 폐지하여 모든 토지를 종합합산과세토록 하여 稅負擔의 水平的·垂直的 衡平性을 높이되 과세체제를 二元化할 필요가 있을 것으로 생각된다. 지방세로서의 토지세는 徵稅行政과 納稅協力이 간편한 比例課稅로 稅制의 中立性과 租稅行政의 簡便性을 제고하여야 할 것이며, 정책세제로서의 인별합산분은 공제수준을 상당히 높게 하여 이를 전국적으로 합산하여 地方讓與金의 대상세목으로 하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 구체적으로 基礎自治團體는 0.2~0.3% 수준에서 비례과세함으로써 지방세의 응익원칙과 자주적인 세수를 확보하고, 國稅로서 전국에 보유하고 있는 토지를 종합하여 일정가액 이상의 토지소유자들에게만 누진과세함으로써 응능원칙과 조세행정의 효율성을 확보할 수 있을 것이다. 1990년에 土地公概念 關聯制度를 시행함에 따라 綜合土地稅가 도입되기 전까지는 우리나라도 건물과 토지에 대한 세금을 단일세율의 재산세로 시행하여 지방정부가 집행하는데 별 어려움이 없었다. 그러나 토지에 대한 세금을 조세정책 이외의 목적에서 단일세율의 物稅에서 합산누진세율구조인 人稅로 전환함에 따라 지방정부에서의 집행이 매우 어렵게 되었던 것이다.

VI. 結 論

國稅와 地方稅의 合理的인 再調整은 지방재정의 확충을 위한 여러 접근방법 중의 하나로써 조명되어야 한다는 점에서 실질적인 세원배분의 한 형태인 地方交付稅, 地方讓與金 및 國庫補助金 등 地方財政調整制度와 연계하여 이루어져야 할 사안이다. 지방자치단체가 지향하는 責任性(accountability)과 自律性(autonomy), 지역간의 재정력불균형을 완화하기 위한 衡平性(equity)의 제고, 그리고 공공부문 총체적인 자원배분의 效率性(efficiency) 등 제 규범이 어느 수준에서 균형을 이룰 수 있는가 하는데 대한 가치판단이 이루어져야 한다.

國稅와 地方稅의 합리적인 再調整을 포함한 地方稅源의 擴充이 지방자치단체의 절대적인 자립수준을 제고하는 것은 틀림없는 사실이나 지역간 불균형의 폭을 더욱 증폭시킬 수밖에 없는 構造的인 問題點이 중요한 제약요인으로 작용하는 것 또한 분명한 사실이다. 따라서 전체세수의 절대적인 부분이 서울·경기 등 수도권에 집중되어 있는 우리의 현실에 있어서

國稅와 地方稅의 形式的인 稅源配分을 보완하는 의미로서의 地方財政調整의 역할이 막중하다는 점에서 地方交付稅를 중심으로 하는 地方財政調整制度의 확충이 매우 중요함을 강조하지 않을 수 없다.

결국 既存 國稅의 一部 稅目을 地方으로 機械的으로 이양하는 방법으로는 문제해결이 어렵다는 판단이 설 경우, 長期的인 眼目에서 地方自治의 基盤強化와 地方財政의 擴充, 租稅體系의 合理化를 위하여 보다 적극적이고 根本的인 稅源再調整을 구상할 수 있을 것으로 생각된다. 中央政府와 地方政府間의 稅源配分에 있어 엄격한 稅源分離主義를 止揚하고, 地方稅制의 二元化를 통하여 重要稅源에 대한 國稅와 地方稅의 重複課稅領域을 擴大하는 附加稅方式과 共同稅方式을 면밀히 검토할 필요가 있다고 판단된다. 특히 共同稅方式은 主要稅目を 중앙정부와 지방정부의 공유세원으로 하여 이를 徵稅效率性이 높은 국세청에서 일괄 징수한 세수를 지방자치단체의 행정수요증대에 부응하여 중앙정부와 지방이 일정비율로 배분함으로써 財源調達의 效率性을 증대하고, 인위적인 세목위주의 세원분할이 초래하는 稅務行政上의 諸問題도 縮小할 수 있는 좋은 代案으로 평가된다. 현재 地方讓與金과 같이 國庫補助金의 代替로 전략하지 않는 메커니즘을 구상하기 위해서는 체계적인 준비가 있어야 할 것임은 물론이다.

參 考 文 獻

- 內務部, 「地方稅政年鑑」, 各年度.
 _____, 「地方財政年鑑」, 各年度.
 韓國銀行, 「經濟統計年報」, 各年度.
 稅制發展審議委員會, 「稅制發展研究 報告書」, 1990.
 孫光洛 外, 「地方財政 需要의 變化와 地方財源 確保方案에 관한 研究」, 韓國租稅研究院, 1993.
 朴釘洙, 「共同稅制度의 活用方案에 관한 研究」, 韓國租稅研究院, 1993
 OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1995
 Bahl, Roy, "The Decentralization of Government," 「50 Years of Public Finance in Korea:

- Retrospection and Perspectives」, Koera Public Finance Association, 1995, pp. 25~61
- King, David, 「Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government」, London: George Allen and Unwin, 1984.
- McLure, Charles E. Jr (ed.), 「Tax Assignment in Federal Countries」, ANU Press, Australia, 1983.
- _____, "The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints," 「Australian Tax Forum」, 1994, pp. 153~183
- Musgrave, Richard, "Who Should Tax, Where and What?", in C. McLure (ed.), 1983.
- Oates, Wallace E., 「Fiscal Federalism」, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972
- Owens, Jeffrey. P. and S. Panella (ed.), 「Local Government, and International Perspective」, North Holland, 1991.
- _____, and John Norregaard, "The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries," in Owens and Panella (ed.), 1991.
- Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies", IIPF Seminar Paper, 1991.

<부표 1> 주요외국 지방정부의 조세수입의 세원별 비중

(단위 : %)

연방형 정부	소득세		사회보험세		재산세		재화 및 용역세		기타	
	1975	1993	1975	1993	1975	1993	1975	1993	1975	1993
호주	9.0	8.2	-	-	47.2	61.7	20.4	30.5	-	-
지방	-	0.01	-	-	47.2	38.2	-	0.1	-	-
오스트리아	13.7	17.5	8.3	7.0	6.1	3.4	15.9	15.5	6.8	28.1
지방	18.3	19.1	7.0	5.4	44.5	40.2	12.5	11.9	47.9	-
캐나다	30.0	38.3	-	-	7.8	17.8	54.9	54.9	-	100
지방	-	-	-	-	91.9	82.2	0.85	0.5	72.6	-
독일	39.7	39.6	-	-	35.7	47.6	26.9	29.6	-	100
지방	20.1	20.9	-	-	47.5	51.6	0.3	0.2	100	-
스위스	42.6	42.5	-	-	48.3	44.8	9.6	8.8	-	-
지방	38.5	36.0	-	-	36.1	27.9	0.3	0.4	-	-
미국	13.3	17.6	-	-	5.7	6.7	64.1	64.4	-	-
지방	1.4	1.8	-	-	86.4	87.3	10.3	14.4	-	-
단일형 정부										
벨기에	8.6	9.6	23.2	21.1	-	-	3.8	4.1	-	-
덴마크	43.6	47.0	-	-	67.2	58.0	0.3	0.1	10.8	5.2
핀란드	51.5	61.9	-	-	0.3	36.5	0.1	0.04	-	-
프랑스	10.8	9.3	-	-	51.2	65.6	1.9	4.7	98.1	91.6
그리스	8.0	3.1	-	-	2.3	-	4.5	1.5	-	-
아이슬랜드	45.1	48.8	-	-	54.5	37.7	2.2	2.5	-	-
아일랜드	-	-	-	-	74.8	56.8	-	-	100	-
이태리	3.3	3.3	-	-	4.8	17.2	0.1	7.4	-	-
일본	31.4	34.9	-	-	70.0	62.8	29.6	22.2	-	-
룩셈부르크	24.0	15.1	-	-	12.2	4.2	6.5	0.1	100	100
네델란드	0.5	-	-	-	26.2	42.8	1.5	3.3	-	-
뉴질랜드	-	-	-	-	74.1	90.1	3.5	1.2	-	-
노르웨이	67.9	55.1	-	-	50.0	71.9	-	0.3	-	0
포르투갈	-	4.9	-	0	0.8	90.6	0.1	5.3	76.9	69.1
스페인	11.2	7.1	-	-	5.4	93.1	6.0	20.2	-	1.7
스웨덴	53.1	83.1	-	-	-	-	0.5	0.5	-	138.9
터키1)	4.5	12.5	-	-	13.7	12.5	-	12.5	-	2.3
영국	-	-	-	-	86.9	29.4	-	-	-	93.3

자료: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1994 (1995)

주 : 1) 터키의 1975년 자료는 해당 통계집에 나와 있지 않아 1980년 자료로 대체함.

2) -는 해당조세가 존재하지 않는 경우