

# 道稅와 市郡稅의 調整을 위한 稅源 再配分 方式\*)

An Empirical Study on the Adjustment of Tax Sources for Equitable Distribution  
of Tax Revenue among Local Governments

羅 輝 紋

(韓國地方行政研究院 研究員)

<目 次>

I. 序 論	IV. 稅源分布의 實證的 分析結果
II. 理論的 背景	V. 結 論
III. 研究設計	

<ABSTRACT>

The primary purpose of this article is to empirically analyze the adjustment of tax sources for equitable distribution of the tax revenue among local governments. The secondary purpose is to readjust local tax system by the adjustment of tax sources.

The criteria for the distribution of tax sources are examined on the basis of the existing literature, and this paper suggests that the equitable distribution criterion of tax sources are mainly used. It is argued that the most important criterion of adjustment of tax sources in Korea should be the equitable distribution of tax base, because local tax revenue is concentrated in some big cities and regions. Thus it is suggested that the readjustment of tax assignment is needed.

In the results of analysis about local tax by tax revenue, Local tax system should be adjustment as follows to make tax revenue of local governments equal. In the case of tax revenue, acquisition tax, license tax among provincial taxes should be made city·county tax, automobile tax, farmland tax, butchery tax, synthesis land tax, business firm tax among city·county tax should be made provincial tax, based on the results of the analysis.

\*) 본 논문은 국세의 지방세이양(한국지방행정연구원, 「지방행정연구」, 통권 39호 기계제), 도세와 시군세의 조정, 광역시세와 자치구세의 조정을 위한 연구의 일부로서 동일한 분석방법과 절차를 가지고 이루어진 것임.

## I. 序 論

본격적인 지방자치제의 실시와 함께 지방재정의 중요성이 커지고 있다. 특히 지방재정이 중요해진 이유는 각 지방자치단체가 지역주민들의 행정수요에 대응하여야 하기 때문이다. 이는 지역의 주민들이 타 자치단체와 동등한 편익을 받으려고 할 것이며, 자신들의 수요가 충족되지 않을 경우 타 자치단체로 주거지를 이동하는 주민이동현상이 나타날 수 있기 때문이다. 이러한 주민이동은 과소지역과 과밀지역을 발생시키게 되어 국가 전체적인 측면에서 비효율성을 야기시키며, 지방자치제의 본질을 왜곡할 수 있다. 따라서 지방재정에 대한 연구는 중요하며, 특히 지방자치단체간 세수를 균등하게 배분하기 위한 연구가 필요하다.

그동안 지방자치제의 실시가 유보되어 왔던 여러 가지 이유중에 하나는 지방재정의 취약성과 지역적 불균등때문이었다. 지방자치단체가 시민적 요구·선호에 부합되도록 운영되기 위해서는 지역주민에 의한 자율적인 정부의 구성이 보장되어야 한다<sup>1)</sup>. 그리고 중앙정부로부터의 정치적 통제력이 최소한도에 머무르는 가운데 지방재정운영의 건전성과 자주성이 일정범위 내에서 확보되어야 할 것이다. 이런 점에서 지방재정측면에서의 자율적 기반조성은 지방자치의 원활한 운영을 가능하게 하는 주요과제의 하나로 여겨진다.

지방재정은 가능한 한 그 전액을 자체재원으로 충당하는 것이 지방재정의 안정화, 자율화 및 자주성확보를 위해서 바람직하다. 지방자치단체가 수행하는 자치사무에 소요되는 재정을 직접 지역주민으로부터 염출된 자체재정으로 충당해야만 중앙정부 및 상급 자치단체로부터의 지나친 간섭을 배제할수 있고(이종익, 1992: 535), 지방자치단체의 행정운영에 지역주민의 관심을 높일 수 있기 때문이다.

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

그러나 지금까지 우리나라에서 시도되었던 재정의 확충방법은 지방세원(tax source)이 일부 지역에 편중되어 있음으로 인하여 나타나는 지역적 불균등문제 때문에 별다른 효과를 보지 못하고 있다고 볼 수 있다.

1) 우리나라와 일본에서는 '지방자치단체'라고 지칭하고 있으나, 좀더 일반적으로는 '지방정부(local government 또는 지방국가(local state)'라는 용어가 사용된다. 지방정부의 경우는 다원주의 및 신우익이론가들이 주로 사용하는 데 반해, 지방국가는 계급이론이나 이원국가론자들에 의해 주로 사용되는 용어이다(정용덕, 1994: 1379)

이런 점에서 상위·하위자치단체간 지방세의 합리적인 조정을 위해서는 특정세목의 세원 분포수준을 중요한 판단기준의 하나로 간주하고 있다. 따라서 본 연구는 세원의 분포수준을 측정하여 그 결과를 토대로 자치단체간 세수의 균등배분을 위한 도세와 시군세를 조정하고자 한다.

## II. 理論的 背景

### 1. 稅源調整의 意義

세원의 조정(tax source coordination)이란 세원에 근거한 국민의 조세부담을 국세와 지방세에 어떻게 할당할 것인가의 문제로서 국세와 지방세에 각각 어떠한 세목을 어떠한 형식으로 배분하는 것이 합당한 것인가에 대한 논의를 말한다(박정수, 1993: 54).

중앙정부와 지방자치단체의 세원배분을 논의할 때는 민간경제로부터의 부담정도, 즉 국민의 전체적 조세부담수준을 어느 정도로 하여야 하는가에 대한 논의는 주어진 것으로 보고 중앙정부와 지방자치단체의 수입의 원천(revenue source)을 어떻게 나누어야 하는가를 논의하는 것이다.

이러한 사실을 통하여 세원조정이라는 용어는 “중앙정부와 지방자치단체의 관계를 기술할 때 주로 사용하는 것이다”라는 사실을 알 수 있다. 그러나 본 연구의 목적은 지방자치단체간 세수의 균등배분을 위한 세원의 조정이며, 이를 통하여 지방세체계를 재조정하려는 것이다. 이러한 방안을 도출하기 위하여 세원조정이라는 용어를 사용하는 것이므로 세원조정의 의미를 다음과 같이 변형하여 사용하고자 한다. 즉 중앙정부와 지방자치단체와의 관계를 광역자치단체와 기초자치단체와의 관계로 변형하여 사용하고자 한다. 이러한 변형을 통하여 세원조정의 의미는 광역자치단체와 기초자치단체의 관계를 다루는 것으로서, 광역자치단체와 기초자치단체에 어떠한 세목을 어떠한 형식으로 배분하는 것이 합당한 것인가에 대한 논의를 하는 것이다. 이는 곧 광역자치단체와 기초자치단체에 수입의 원천을 어떻게 배분하여야 하는가를 논의하는 것이다. 이러한 세원조정은 동급 자치단체간에 세원이 균등하게 배분되어 자치단체간 세수에서 차이를 드러내지 않아야 한다는 규범론적 사실에 근거하고 있다.

세원의 조정이 필요한 이유는 재정력의 격차가 존재할 경우 Musgrave & Musgrave (1980)에 의하여 제시된 재정의 3대기능, 즉 자원배분의 기능, 소득재분배의 기능, 그리고

경제안정화의 기능을 지방자치단체로서는 수행할 수 없기 때문이다.

재정력의 격차는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체, 광역자치단체간과 기초자치단체간 세수의 불균등배분에 기인한다. 결국 세원의 조정이 필요한 이유는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 광역자치단체간과 기초자치단체간 세수의 균등한 배분을 위하여 필요하다고 볼 수 있다.

세수의 균등배분이란 중앙정부와 지방자치단체, 또는 광역자치단체와 기초자치단체, 그리고 동급 지방자치단체간에 재정이 적정하게 배분되어 있어야 한다는 의미를 내포하고 있다. 결국 이러한 논의를 통하여 알 수 있는 것은 세원조정의 필요성이 세수의 균등배분에 있다는 것이다.

본 연구의 주제와 관련하여 광역자치단체간과 기초자치단체간에 세수가 균등하게 배분되어 있어야 한다는 의미는 여러 학자들에 의하여 제시되고 있는 수평적 형평성(horizontal equity)의 개념(Musgrave(1959; 1976)와 Atkinson & Stiglitz(1980))과 일치하는 용어이다.

“동등한 것에 대하여 동등하게 취급하여야 한다”라는 수평적 형평성 또는 세수의 균등배분이 필요한 이유는 자치단체간 재정의 불균등배분으로 인하여 야기되는 문제점들 때문이다.

이러한 지역간 재정력의 격차는 몇가지의 이유 때문에 발생할 수 있다. 첫째는 어떤 지역은 다른 지역에 비해 부존자원이 풍부하여 과세표준이 상대적으로 클 수 있기 때문이고, 둘째는 특정지역이 다른 지역에 비하여 소득수준이 높아 재정력이 풍부할 수 있기 때문이다. 그리고 셋째는 규모의 경제를 이룰 수 있는 지역간의 차이가 존재하기 때문이고, 넷째는 빈민이나 노약자의 비중 등 지출수요의 지역간 차이가 존재할 수 있기 때문이다.

이러한 원인에 의한 지역간 재정편익(fiscal benefit)의 차이는 첫째, 지역간의 이동을 촉진하게 된다. 주민과 자본의 이동은 정(positive)의 재정편익이 있는 곳으로 몰리게 되어 과소지역과 과밀지역 모두에 효율과 공평의 측면에서 외부불경제(external diseconomy)가 발생할 수 있다. 둘째, 수평적 불형평성 또는 재정의 불균등(fiscal inequality)배분이 존재할 경우에는 국가전체의 정치적 및 사회적 안정과 이에 따른 국가전체의 후생수준을 해치게 된다. 따라서 적정한 수준의 수평적 형평성 또는 재정의 균등배분(재정균등도: degree of fiscal equality)이 유지되어야 한다<sup>2)</sup>. 이를 위하여 지방자치단체간 재정력<sup>3)</sup> 또는 재정의 지출규모가 재분배되어야 한다.

2) 재정균등도란 지방자치단체간에 재정력 혹은 재정지출이 분포되어 있는 상태를 나타내는 용어이다.

3) 여기에서의 재정력은 각 지방자치단체의 조세수입능력으로서 주민소득 혹은 재산세과세표준액 등 포괄적인 세원을 지칭하나 때로는 지방자치단체의 지방세수입액으로도 표시된다.

셋째, 지방자치단체간 재정력의 격차가 심화되어 재정력의 분포상태가 현저하게 불균등해지면 부유한 지방자치단체와 열악한 지방자치단체사이에 상대적 박탈감(relative deprivation) 또는 위화감이 조성되고 이에 따라 국가 전체의 정치적 및 사회적 안정성이 크게 저해될 것이다. 이러한 관점에서 국가전체의 구성원은 어느 정도 균등화된 재정력의 분포상태를 바라게 될 것이며, 국가 전체적으로 재정력의 분포상태가 개선되면 이로 인해 국가 전체의 안정성이 증대됨으로써 국민전체의 후생수준도 그만큼 향상된 것으로 볼 수 있다(이계식, 1991: 107)<sup>4)</sup>.

이러한 사실을 통하여 지역간 재정의 불균등배분은 지방자치단체가 완전한 자주성과 자율성을 달성하는데 큰 장애요인이 된다는 것을 알 수 있다.

## 2. 稅源配分の 概念的 模型

세원배분의 기준은 여러 가지 기준중 어떤 것을 사용하여도 가능하다<sup>5)</sup>. 예를 들면 세원배분의 기준을 공공재의 편익범위로 설정할 경우에도 국세와 지방세, 광역자치단체의 세와 기초자치단체의 세에 대한 구분은 가능하다. 그러나 이러한 기준에 의한 세원의 구분은 형식적으로는 가능하지만 실질적으로는 불가능하다고 볼 수 있다. 그 이유는 국세와 지방세간의 세원분포 또는 지역간의 재정불균등 등을 감안하여 세원이 조정되고 있기 때문에 국세와 지방세의 부과·징수 등 형식적인 구분은 명확할 수 있으나 실질적인 구분은 모호해질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 세원분포나 지역간의 재정불균등 등을 고려한 세원조정이 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 세원배분에 대한 기본적인 수준은 정해져야 한다. 이에 대한 구분을 일반적인 성격을 기초로 대비시켜 열거하면 크게 4가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 중앙정부가 제공하고 있는 공공서비스는 국방, 외교, 국토계획 등 공공재의 규범적

4) 자치단체간 재정력의 격차로 인하여 발생할 수 있는 문제점들은 세출부문, 즉 예산을 합리적으로 배분함으로써도 해결할 수 있다. 이는 주민들의 행정수요를 정확하게 파악하여 이 부문에 우선적으로 예산을 배정함으로써 문제를 해결할 수 있다는 의미이다. 그러나 본 연구는 지방자치단체간 재정력의 격차를 세입부문에 의해서 해결하려는 의도를 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 세출부문에 대한 것은 다루지 않았다.

5) 세원배분원칙은 세원의 누진성, 세원의 안정성, 세원의 보편성, 세원의 이동성, 세원의 정주성, 세원의 명확성, 세원의 신장성, 조세전가, 그리고 세원관리의 용이성 등이다.

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

특성인 비배제성(non-excludability)과 비경합성(non-rivalry)이 강한 순수한 공공재이다. 따라서 이와 같은 순수한 공공재적 성격의 경비를 부담하는 것이 국세이다. 반면에 지방세는 지방자치단체가 제공하는 준공공재로서 배제성과 경합성이 높은 서비스에 대한 경비를 부담하는 것으로 사용자료(user charge), 수수료 등을 들 수 있다.

둘째, 조세가 정책세제로서 국가의 사회·경제정책을 효율적으로 수행하기 위하여 비과세 등의 조세지출을 활용하나 이의 대부분은 국세에 해당되는 사항이고 지방세는 국세에 비하여 이와 같은 성격의 활용도는 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

셋째, 조세는 기본적으로 응익과 응능원칙에 입각하여 세율구조와 과세대상을 선정하여야 한다. 이 중에서 국세는 특히 응능원칙의 성격을 적극적으로 활용하여야 한다. 따라서 국세는 누진세율구조와 과세소득의 종합화와 보편화를 위해 실천하여야 하며 이에 따른 조세저항도 적은데 비하여 지방세의 경우는 그렇지 못하다. 지방세의 경우에는 응능원칙에 따른 세율구조 등의 구체화 작업에 있어 조세저항, 세원의 취약성 등으로 인해 상당한 한계를 지니고 있다. 그러나 외부불경제와 관련된 응익의 성격을 지닌 지방세의 범위는 넓다.

넷째, 세원의 보편성에 의해서도 국세와 지방세가 구분된다. 즉 세원의 분포가 일부지역에 편중되어 있다면 지역간의 세원불균등을 억제시키기 위하여 국세로 포함시키고, 세원이 보편적으로 균형을 이루고 있으면 지방세로 구분하여 세원분포의 수평적 균형을 유지하여야 한다(이영희, 1993: 6-8).

지금까지 살펴본 논의를 토대로 하면 <표 1>과 같은 세원배분의 개념적 틀을 설정할 수 있다.

<표 1> 세원배분의 개념적 틀

구 분	세 목	징 세 주 체	비 고
소득과세	소 법 특 인 세	중 앙 정 부	응 능 원 칙(누진성) 수직적형평성(재분배) 정 책 과 세
소비과세	부 가 가 치 세 특 별 소 비 세	중 앙 정 부	조 세 조 화 기 능 정 책 과 세
재산과세	재 산 세 토 지 세	지 방 자 치 단 체	이 동 불 가 능 응 익 세 지 역 기 반 과 세
	상 속 · 증 여 세	중 앙 정 부	수 직 적 형 평 성(재 분 배)
자원과세	지 역 개 발 세	중 앙 정 부	부 존 자 원 의 불 균 등

<표 1>에 의하면 소득과세로 분류된 소득세와 법인세가 중앙정부의 세목으로 배분되어 있다. 이는 소득세와 법인세가 가지고 있는 성격 때문이다. 즉 소득세는 누진세율구조(응능 원칙)를 취함으로써 수직적 형평성(재분배)의 기능을 수행하고 있고, 법인세는 세율 등을 조정함으로써 저축, 투자, 가격결정 등의 측면에서 기업활동을 바람직한 방향으로 유도할 수 있는 기능을 발휘함으로써 정책과세적 성격을 가지고 있기 때문이다. 이러한 점은 세원 배분원칙에서 살펴본 바와 같이 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하기 때문에 소득세와 법인세는 중앙정부의 세목으로써 배분될 수 있다.

소비과세로써 대표적인 세목은 부가가치세와 특별소비세이다. 부가가치세와 특별소비세도 소득과세와 마찬가지로 중앙정부의 세목으로 배분되어 있다. 부가가치세는 전국적인 소비를 통해서만 과세표준이 실현될 수 있으므로 중앙정부의 세목으로 하여 조세조화기능을 수행하여야 하고, 특별소비세는 사회적 비용(외부불경제)을 창출하는 특정소비를 억제하기 위하여 높은 세율을 부과함으로써 소비행위를 억제하는 정책과세적 기능을 수행하고 있기 때문이다. 이러한 점은 세원배분원칙에 의할 경우 중앙정부에서 담당하여야 한다.

재산과세중 재산세와 토지세는 지방자치단체의 세목으로 배분하는 것이 바람직하다. 그 이유는 재산세와 토지세의 경우 이동이 불가능할 뿐만 아니라 지역에 기반을 둔 과세대상이며 응익과세적 성격을 가지고 있기 때문이다. 반면에 재산세·토지세와 동일한 재산과세적 성격을 가지고 있는 상속·증여세의 경우는 중앙정부의 세목으로 배분되어 있다. 그 이유는 상속·증여세가 재분배의 기능을 수행하고 있기 때문이다. 자원세의 경우는 중앙정부의 세목으로 배정하는 것이 바람직하다. 그 이유는 지역간 부존자원의 양이 불균등하게 배분되어 있기 때문이다.

이러한 구분이 가능하기는 하나 본 연구와 관련하여 관심을 가지는 부분은 바로 세원의 보편성문제이다. 세원의 보편성을 기준으로 하여 지방세는 다시 광역자치단체세와 기초자치단체세로 구분할 수 있다. 이러한 세원의 보편성을 기준으로 세원을 배분하려는 논의는 앞에서 살펴본 바와 같이 Musgrave(1983), King(1984), 그리고 McLure(1983) 등에 의하여 공통적으로 이루어져 왔다. 즉 이들이 공통적으로 제시하고 있는 원칙은 자치단체간에 불균등을 초래할 수 있는 조세는 중앙정부의 세목으로 하고 균등한 세원의 것은 지방자치단체의 세목으로 한다는 원칙이다.

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

기초자치단체의 세가 된다는 것이다.

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

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

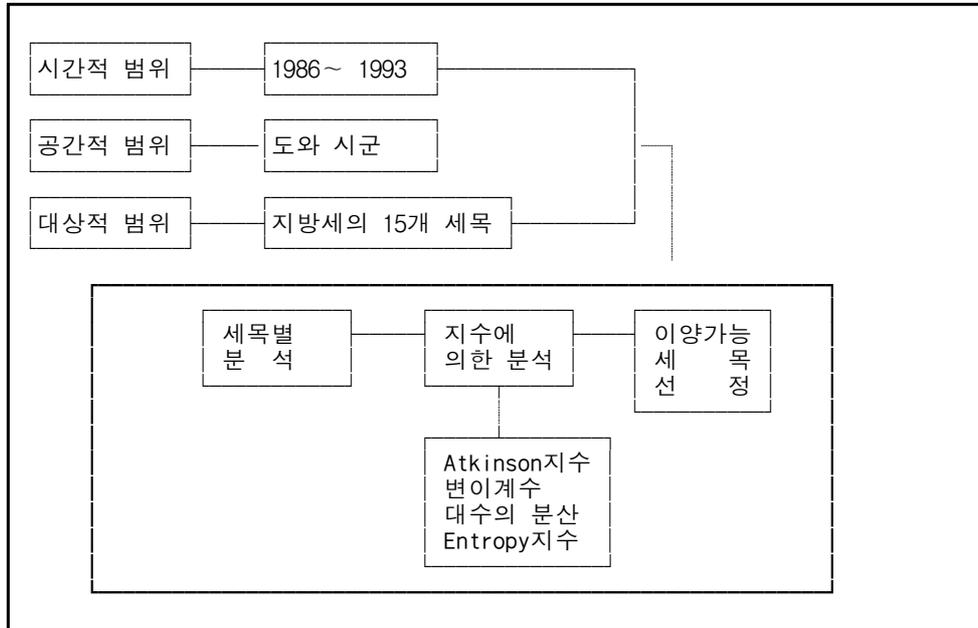
### Ⅲ. 研究設計

#### 1. 分析의 틀

본 연구는 지방자치단체간 지방세수가 균등하게 배분되어야 한다는 전제하에 세원을 재배분하는 방식을 통하여 지방세체계를 재조정하려는 연구목적을 가지고 있다. 이러한 연구 목적을 충족시키기 위하여 <그림 1>과 같은 분석의 틀을 가지고 연구를 수행하였다.

본 연구는 종단적 분석방법을 사용하는 것으로 1986년부터 1993년까지의 시간적 범위를 가지고 있다. 공간적 범위는 지방자치단체 전부를 대상으로 하였다. 도의 경우는 모두 분석의 대상으로 삼았으며, 시의 경우는 광역자치단체별로 통합하여 시부로 하였고, 군의 경우도 광역자치단체별로 통합하여 군부로 하였다. 본 연구의 대상적 범위, 즉 분석대상은 지방세이다. 지방세는 각 자치단체가 부담하는 지방세부담액을 기준으로 하였으며, 15개 세목 전부를 분석하였다.

<그림 1> 분석의 틀



## 2. 分析節次 및 判定基準

지방세를 분석하기 위하여 사용한 지방세부담액은 각 자치단체의 지방세규모를 각 자치단체의 인구로 나눈 1인당 지방세부담액을 사용하여 분석하였다.

세목별 분석결과에 대한 판정기준은 도의 1인당 지방세부담액의 분석을 통하여 얻은 값을 기준으로 하여 각 세목별 분석결과 나타난 값이 도의 1인당 지방세부담액의 분석결과 나타난 값보다 작으면 균등한 것으로 판정하였고, 크면 불균등한 것으로 판정하였다.

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

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

이러한 분석을 통하여 얻을 수 있는 연구결과는 다음과 같다.

도세의 경우 불균등한 것으로 판정되면 그대로 도세로 존치시키며, 균등한 것으로 판정된 세목은 시·군세로 조정할 수 있다. 따라서 이러한 방식에 의하여 지방세체계를 정비할 수 있다.

다음은 광역자치단체인 도의 세원은 어떤 것이어야 하고 기초자치단체인 시군의 세원은 어떤 것이 되어야 하는가를 알 수 있다. 또한 세원의 분류시 균등한 것은 기초자치단체의 세원으로, 불균등한 것은 광역자치단체의 세원으로 한다. 즉 광역자치단체의 분석결과 균등하게 나타난 세원은 기초자치단체로 이관하고 불균등하게 나타난 세원은 그대로 광역자치단체에 존치시킨다. 그리고 기초자치단체의 분석결과 균등하게 나타난 세원은 기초자치단체에 존속시키고 불균등하게 나타난 세원은 광역자치단체에 이관시킴으로서 세원의 정비를 할 수 있다.

### 3. 分析方法

본 연구에서는 여러 가지 지수들중에서 Atkinson지수, 변이계수(coefficient of variance), 대수의 분산(variance of logs), Theil의 Entropy지수의 4가지 지수를 사용하고자 한다. 4개의 지수를 선정한 각각의 이유를 살펴보면, 먼저 Atkinson지수의 경우  $\epsilon$  값을 변화시킴으로써 여러 가지 지수를 사용한 것과 유사한 효과를 볼 수 있다는 장점 때문이다. 변이계수의 경우는 지역간 균등도를 측정하는데 가장 많이 이용되고 있는 방식일 뿐만 아니라 큰 값 또는 작은 값의 어느 특정부분에 가중치를 두지 않은채 균등도를 측정할 수 있다는 지수상의 특성때문에 선정하였다. 대수의 분산은 계산이 단순하면서도 상위의 큰 값의 변화보다는 작은 값의 변화에 불균등도가 보다 민감하게 반응한다는 특성이 있기 때문에 선정하였고, 마지막으로 Entropy지수의 경우는 계산과정은 복잡하지만 상위의 큰 값의 변화에 민감한 반응을 보이지 않기 때문에 선정하였다.

## IV. 稅源分布의 實證的 分析結果

### 1. 道の 分析結果

도에 대한 분석결과를 살펴보면 <표 2>와 같다. <표 2>에 의하면, Atkinson지수를 기준

으로 할 때 1986년의 경우는 전 매개변수에서 자동차세, 도축세, 도시계획세, 주민세, 면허세, 재산세, 담배세가 균등한 것으로 나타났으며, 1987년, 1988년의 경우는 주민세, 재산세, 담배판매세가 전 매개변수에서 균등한 것으로 나타났다. 1989년의 경우는 재산세와 담배소비세, 1990년, 1991년은 담배소비세가 전 매개변수에서 균등한 세목으로 나타났다. 1992년은 도축세, 주민세, 담배소비세, 1993년은 자동차세, 주민세, 재산세가 전 매개변수에서 균등한 것으로 나타났다. 본 연구에서 사용한 다른 지수의 경우를 살펴보면, 1986년부터 1989년, 그리고 1991년은 Atkinson지수의 연도별 결과와 동일한 결과를 보이고 있으며, 1990년은 변이계수와 대수의 분산의 경우 담배소비세만이 균등한 것으로 나타났으나 Entropy지수에서는 담배소비세와 주민세의 2개 세목이 균등한 것으로 나타난다. 1992년의 경우는 변이계수와 Entropy지수에서 도축세, 주민세, 담배소비세, 그리고 자동차세가 균등한 것으로 나타나 대수의 분산에서 균등한 것으로 나타난 세목인 도축세, 주민세, 담배소비세와는 다른 결과를 보이고 있다.

결국 이러한 사실을 토대로 할 때 도간의 비교에서 균등하게 나타나는 세목은 담배소비세, 주민세, 그리고 재산세라고 할 수 있다.

<표 2> 도에 대한 지방세의 세목별 분석결과(1986년 - 1993년)

구분	Atkinson지수				변이계수	대수의 분산	Entropy 지수
	0.5	1.5	2.0	3.0			
1986	자동차,도축,도계,주민,면허,재산,담배						
1987	주민,재산,담배						
1988	주민,재산,담배						
1989	재산,담배						
1990	담배						
1991	담배						
1992	도축,주민,담배	도축,주민,담배	도축,주민,담배	도축,주민,담배	자동차,도축,주민,담배	도축,주민,담배	자동차,도축,주민,담배
1993	자동차,주민,재산	자동차,주민,재산	자동차,주민,재산	주민,재산	자동차,주민,재산	자동차,주민,재산	자동차,주민,재산

## 2. 市部의 分析結果

지방자치단체의 세목에 대한 시부의 분석결과는 <표 3>과 같다. <표 3>에 의하면, 1986

년의 경우 Atkinson지수를 기준으로 할 때 담배판매세가 균등한 세목으로 나타나며,  $\epsilon = 1.5$ 에서 재산세가 균등한 세목으로 나타난다. 1987년의 경우는 매개변수에 관계없이 동일한 결과가 나타나는데 균등한 세목으로 나타난 것은 도시계획세, 주민세, 면허세, 재산세, 담배판매세이다. 1988년의 경우는  $\epsilon = 0.5$ 에서 취득세, 도축세, 소방공동시설세, 재산세,  $\epsilon = 1.5$ 에서 취득세, 소방공동시설세, 재산세, 담배판매세,  $\epsilon = 2.0$ 에서 취득세, 재산세, 담배판매세, 그리고  $\epsilon = 3.0$ 에서 취득세와 담배판매세가 균등한 것으로 나타났다. 1989년의 경우는 매개변수에 관계없이 취득세와 담배소비세가 균등한 세목으로 나타났으며, 1990년의 경우는 도시계획세, 주민세, 면허세, 재산세가 매개변수에 관계없이 균등한 것으로 나타났다. 1991년의 경우는 주민세, 재산세, 담배소비세가 전 매개변수에서 균등한 것으로 나타났으며, 1992년에는 취득세, 도시계획세, 소방공동시설세, 면허세, 재산세, 주민세, 등록세, 종합토지세, 담배소비세의 9개 세목이 균등한 것으로 나타나 지금까지의 분석결과와 비교할 때 자치단체간에 불균등이 완화되었다는 것을 알 수 있다. 1993년에는 주민세, 면허세, 담배소비세가 균등한 것으로 나타났다.

<표 3> 시에 대한 지방세의 세목별 분석결과(1986년 - 1993년)

구분	Atkinson지수				변이계수	대수의 분산	Entropy 지수
	0.5	1.5	2.0	3.0			
1986	담배	재산,담배	담배	담배	담배	담배	담배
1987	도계,주민,면허,재산,담배						
1988	취득,도축,공시,재산	취득,공시,재산,담배	취득,재산,담배	취득,담배	취득,도축,공시,재산	취득,재산,담배	취득,공시,재산,담배
1989	취득,담배						
1990	도계,주민,면허,재산						
1991	주민,재산,담배						
1992	취득,도계,공시,면허,주민,재산,등록,종토,담배						
1993	주민,면허,담배						

본 연구에서 사용한 다른 지수의 결과치를 Atkinson지수의 결과치와 비교하면, Atkinson지수의 결과치와 별다른 차이를 보이고 있지 않다.

이러한 사실을 토대로 할 때, 시부에서 균등한 것으로 나타난 세목은 취득세, 도시계획

세, 면허세, 주민세, 재산세, 담배소비세 등이다. 이는 재산과세에서 4개 세목이 균등한 것으로 나타나 압도적으로 많으며, 특히 보유과세가 균등한 것으로 나타난다. 또한 1986년부터 1993년 사이에 변함없이 일관적으로 나타나는 세목은 담배소비(판매세 포함)세이다.

### 3. 郡部의 分析結果

군부에 대한 세목별 분석결과는 <표 4>와 같다. <표 4>에 의거하여 Atkinson지수를 기준으로 살펴보면, 1986년과 1988년의 경우 주민세와 담배판매세, 1987년과 1990년에는 주민세와 면허세가 전 매개변수에서 균등한 것으로 나타났다. 1989년의 경우는  $\varepsilon = 0.5$ 일 때를 제외한 나머지 3개의 매개변수에서 주민세, 면허세, 담배소비세가 균등한 것으로 나타났으며,  $\varepsilon = 0.5$ 일 때에는 주민세와 면허세가 균등한 것으로 나타났다. 1991년과 1992년의 경우는 전 매개변수에서 주민세, 면허세, 그리고 담배소비세가 균등한 것으로 나타났으며, 1993년에는  $\varepsilon = 0.5$ 일 때 도축세, 면허세, 담배소비세,  $\varepsilon = 1.5$ 일 때 면허세가 균등한 것으로 나타났다. 본 연구에서 사용한 다른 지수의 경우에는 1993년을 제외하고는 Atkinson지수의 연도별 결과치와 동일한 결론을 제시하고 있다. 1993년에는 변이계수에서 도축세, 도시계획세, 주민세, 면허세, 그리고 담배소비세가 균등한 것으로 나타났으며, Entropy지수에서 도축세, 주민세, 면허세, 담배소비세가 균등한 것으로 나타났다.

이러한 사실을 토대로 할 때 군부에서 균등한 것으로 나타난 세목은 주민세, 면허세, 담배소비(판매)세라고 할 수 있다.

<표 4> 군에 대한 지방세의 세목별 분석결과(1986년 - 1993년)

구분	Atkinson지수				변이계수	대수의 분산	Entropy 지수
	0.5	1.5	2.0	3.0			
1986	주민,담배	주민,담배	주민,담배	주민,담배	주민,담배	주민,담배	주민,담배
1987	주민,면허	주민,면허	주민,면허	주민,면허	주민,면허	주민,면허	주민,면허
1988	주민,담배	주민,담배	주민,담배	주민,담배	주민,담배	주민,담배	주민,담배
1989	주민,면허	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허	주민,면허,담배	주민,면허
1990	주민,면허	주민,면허	주민,면허	주민,면허	주민,면허	주민,면허	주민,면허
1991	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배
1992	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배	주민,면허,담배
1993	도축,면허,담배	면허			도축,도계,주민,면허,담배		도축,주민,면허,담배

#### 4. 分析結果의 要約

분석결과를 요약하면 <표 5>와 같다. 도에 대한 분석결과를 살펴보면, 소비과세인 담배 소비세와 재산과세중 보유세인 재산세, 그리고 주민세가 균등한 것으로 나타났다.

<표 5> 지방세 실질세수에 대한 분석결과의 요약(1986년 - 1993년)

구 분	세목별 분석결과
도	담배소비세, 재산세, 주민세
시부	취득세, 도시계획세, 면허세, 주민세, 재산세, 담배소비세
군부	주민세, 담배소비세, 면허세

시부에 대한 분석결과를 보면, 소비과세인 담배소비세와 재산과세중 거래세인 취득세, 그리고 보유과세인 도시계획세, 면허세, 재산세가 균등한 것으로 나타났으며, 주민세의 경우에도 균등한 것으로 나타났다.

군부에 대한 분석결과를 살펴보면, 소비과세인 담배소비세와 주민세, 면허세가 균등한 것으로 나타나고 있다.

### V. 結 論

실증적 분석결과를 토대로 지방세체계를 조정하면 <표 6>과 같다. 즉, 현행 지방세체계를 <표 6>과 같이 변화시켜야 세수가 균등하게 배분될 수 있다는 것이다<sup>6)</sup>.

먼저 도세와 시·군세의 관계를 살펴보면, 현행 시·군세는 주민세, 재산세, 자동차세, 농

6) 지방자치단체간 세수의 불균등 해소방안으로서 본 연구에서 제시하는 지방세체계의 조정외에도 지방재정조정제도를 활용하는 방안이 있을 수 있다. 현재 우리나라에서 지방재정조정제도로써 활용되고 있는 것은 지방교부세, 지방양여금, 보조금 등이 있다. 특히 지방교부세는 용도를 지정하지 않은채 일반재원으로써 활용될 수 있기 때문에 지방자치단체의 재정자주성을 확보하면서 재원을 확충할 수 있다는 점에서 의의를 가지고 있다. 그러나 지방재정조정제도에 의하여 지방자치단체간 세수를 균등하게 하려는 시도를 하기 전에 지방세체계의 조정에 의하여 자치단체간 세수의 불균등을 해결하는 것이 순서일 것으로 보인다. 즉 지방세체계의 조정에 의하여 자치단체간 세수의 불균등을 해소한 후 이러한 지방세체계의 조정에 의하여 해결되지 않은 부분에 대해서만 지방재정조정제도를 활용하여야 할 것으로 보인다.

지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세이다. 그러나 세원의 재조정에 의한 분석결과는 시·군세를 취득세, 도시계획세, 면허세, 주민세, 재산세, 담배소비세로 제시함으로써 많은 차이를 보이고 있다. 이러한 사실을 토대로 할 때 현행 지방세체계는 불균등할 수밖에 없도록 세원이 배분되어 있다고 할 수 있다. 이는 자치단체간 불균등의 원인이 세원배분이 잘못되었기 때문이라고 볼 수 있는 근거가 된다.

도세의 경우에도 분석결과는 등록세, 자동차세, 종합토지세, 사업소세, 농지세, 도축세, 지역개발세, 경주·마권세, 소방공동시설세를 제시하고 있으며, 이러한 세목의 배분은 현행 지방세체계의 배분과 다른 양상을 띠고 있다. 현행 지방세체계에서 도세는 취득세, 등록세, 면허세, 경주·마권세, 소방공동시설세, 지역개발세로 되어 있다.

<표 6> 도세와 시·군세의 조정

구 분	현행	조정안	
		실질세수	재정능력
도 세	취득세, 등록세, 면허세, 경주·마권세, 소방공동시설세, 지역개발세	등록세, 자동차세, 종합토지세, 사업소세, 농지세, 도축세, 지역개발세, 경주·마권세, 소방공동시설세	경주·마권세, 지역개발세, 사업소세, 자동차세, 종합토지세, 농지세, 도축세
시·군세	주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 도시계획세, 사업소세	취득세, 도시계획세, 면허세, 주민세, 재산세, 담배소비세	취득세, 등록세, 담배소비세, 재산세, 주민세, 면허세, 소방공동시설세, 도시계획세

따라서 자치단체간 세수가 균등하도록 하기 위해서는 현행 도세로 되어 있는 취득세와 면허세를 시·군세로 하고, 시·군세로 되어 있는 자동차세, 농지세, 도축세, 종합토지세, 사업소세를 도세로 하는 것이 바람직할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 내무부, 「외국의 지방세제도: 일본편」, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「지방세정연감」, 1987년 - 1994년.
- \_\_\_\_\_, 「한국도시연감」, 1987년 - 1994년.
- 박정수, 「공동세제도의 활용방안에 관한 연구」, 서울: 한국조세연구원, 1993.
- 이계식, 「지방재정조정제도와 재원배분」, 서울: 한국개발연구원, 1991.
- 이영희外, 「지방세 세원발굴 및 확충방안」, 서울: 한국지방행정연구원, 1995.
- 이종익, 「재무행정론」, 서울: 박영사, 1992.
- 정용덕, “중앙정부와 지방정부간 기능 및 정책결정권한의 적정배분에 관한 연구,” 「성곡논총」 제25집. 서울: 성곡학술문화재단, 1994.
- Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E., *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill, 1980.
- King, David., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London: George Allen and Unwin, 1984.
- McLure, Charles(ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australia: Australian National University Press, 1983.
- Musgrave, Richard, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill. 1959.
- Musgrave, Richard., “Optimal Tazation, Equitable Taxation and Second-Best Taxation,” *Journal of Public Economics* Vol 6, 1976.
- Musgrave, Richard & P. B Musgrave., *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd ed. Tokyo: McGraw-Hill, 1980.
- Musgrave, Richard., *Who Should Tax, Where and What?* in C.McLure(ed), 1983.