

國稅와 地方稅의 調和를 위한 改編構想

On the Idea of National and Local Tax Reform for Harmony

李 弼 佑

(建國大 教授)

<目 次>

- I. 序
- II. 調和的 財政體制와 立憲秩序的 接近
- III. 分權型 財政의 理念과 規範
- IV. 中央政府와 地方團體의 稅制設計
- V. 國稅와 地方稅의 制度改革에 관한 基本構想
- VI. 結 論

<ABSTRACT>

This paper aims to suggest the idea of national and local tax reform especially emphasizing the view- point of harmony between central and local government.

The approach in this study is heavily relied on the constitutional political economy proposed by James M. Buchanan, the Nobel Laureate in 1986. In this paper, particularly those theoretical aspects, such as the Wicksellian majoritarian social consensus likely to result in Pareto efficiency as well as social justice, the legal allowance of power to tax to local autonomies, are applied to resolve problems of local finance in Korea.

It follows then in this paper, on the basis of economic philosophy in constitutional

political economy, the tax design for central as well as local government in Korea is proposed, thereafter, the tax reform in detail is suggested. For the tax design, the allowance by central government to render the independent power to tax to local entities the harmonization of tax revenue system between central government and local autonomies, and the unified tax rate system between central and local government are mentioned to be considered when central government undertakes national and local tax reform policy.

As to the tax reform, the increase in residence tax imposed by local autonomies at present should be introduced for implementation not only personal level but also legal body level. Secondly, it is proposed that local autonomies should create their own new tax revenue source by imposing those economic activities connected to increasing income level of residents, such as bath in warm water source, extravagant sightseeing, issue of commodity ticket and advertisement by business firms, etc. Thirdly central government should render a part of tax source in VAT to local autonomies, if harmonization of national and local tax system is to be realized.

Those parts of VAT which are imposed on regional economic activities, like retail, automobile use, oil and energy use, etc. would be given in its taxing power to local governments so as to share total tax revenue by central and local entity at the same time, thereby, the idea of harmony between two governments level could be in a efficient as well as just way secured.

I. 序

본 논문은 국세와 지방세의 합리적인 재정구조의 개편방향과 구조를 체계적으로 밝혀 지방자치단체의 원활한 재원구조체계의 확립에 도움을 주는 데 목적이 있다.

이를 위한 방법으로 종래의 인습적인 순경제학적 접근방법을 지양하고 정치경제학의 범주에 속하는 입헌주의경제질서적 접근(the approach of constitutional political economic order)을 채택하고자 한다. 이 방법론에 대해서는 2장에서 상론하고 있다. 그리고 상기한 방법론에 기초한 국세와 지방세의 조화형태를 규범적으로 3장에서 제시하고 있다. 4장에서는 한국적인 입헌질서적 접근에 의한 국세와 지방세의 바람직한 제도를 주로 세제설계를 중심으로 제시하고 있으며, 5장에서는 국세와 지방세의 개혁의 기본구상을 제시해 보았다.

지방자치제는 1995년 지방선거를 계기로 전면 도입·시행되고 있지만, 자치단체의 재정 문제가 해결되지 않는 한 진정한 의미에서의 자치 나아가 민주주의의 실현은 불가능하다. 본 연구는 자치제의 뿌리깊은 정착을 도모함으로써 우리나라 모든 지역에 산재하여 삶을 영위하고 있는 사회구성원 내지 시민들의 정치경제적 선호와 취향을 수렴하여 중앙정부와 자치단체의 조화로운 재정체제를 제시하는데 궁극적인 연구목적이 있음을 밝히고자 한다.

II. 調和的 財政體制와 立憲秩序的 接近

원래 입헌질서적 접근은 공공선택학과의 창시자 James M. Buchanan에 의해 제시되고 있다. 그는 재정책 분야에서 1986년 Nobel상을 수상한 후 순고전파적 분석기법에 기초하고 있는 공공선택이론(Public Choice Theory)에서 벗어나 그 후속이론으로 사회적 합의(social consensus) 또는 다수의 합의(majoritarian consensus)와 관련한 역사적이고 정치적인 입헌 정치경제학(Constitutional Political Economy)을 제시하고 있다.¹⁾

이러한 접근의 방법론적 핵심을 정리해 보자. 첫째, 입헌주의질서에 관한 신정치경제학은 주어진 사회의 평화와 조화를 그 목표로 하고 있다. 그리하여 무법천지의 무정부상태를 지양·억제하고 모든 사회구성원들이 특정한 규칙(rule)의 제정에 합의하여 사회의 평화, 개인간·집단간의 조화와 번영을 보장할 수 있다는 것이 이 접근의 궁극적 목적이기도 하다.

둘째, 사회구성원의 사회적 합의는 구체적으로 두 사람간에 계약의 자유를 허용해야 한다. 그러한 합의는 개인간에 이루어질 뿐 아니라 집단간에도 이루어질 수 있으며(Club 財), 크게는 집합적인 국민 또는 시민과 정부·국간에서도 이루어질 수 있다. 시민들이 선호하는 공공재를 공급받기 위해서는 그러한 개인의 대정부계약은 필수적이다.

여기에서 우리의 관심은 후자에 속하는 중앙정부와 지방단체와 관련한 재정제도 내지 재정조정 문제에 있다. 한나라에 두개 수준의 정부가 주어지고 있는 것이 보통이며, 이 때 그 나라에 주어지고 있는 인적·물적 자원은 두정부수준에서 동시에 배분·사용되고 있는 것이다. 재정제도는 바로 이러한 자원을 재정적으로 배분·결정하는 일을 도맡아 해주어야 하며, 따라서 이러한 재정배분을 결정하는 특정한 재정규칙(fiscal rule)에 대해 시민으로서 관심을 가지지 않을 수 없는 것이다.

1) 그는 1989년에 입헌정치경제학만을 전문으로 다루는 학회지 The Journal of Constitutional Political Economy를 창간하여 년 4회 발간하고 있으며, 동지의 편집인은 독일 Freiburg대학의 Viktor Vanberg가 담당하고 있다.

결국 재정배분에 대한 시민의 선호를 수렴한다는 것은 사회계약(social contract)을 의미하며, 그것은 특정한 국익과 사회적 편익기준에서 넓게는 사회적 규범가치에 일치하는 계약이어야 할 것이다. 따라서 주관적이고 정치적인 수도 있지만 무엇보다도 객관적으로 그리고 합리적으로 판단된 국익과 사회적 편익이 그러한 합의과정에 충분히 반영되어야 할 것을 요구하고 있다(V. Vanberg, 1994: 222).

셋째, 이러한 사회계약은 결과적으로 사회적 차원에서는 물론 개인적 차원에서도 어떤 형태의 편익과 이득을 가져다주어야 한다. 그런데 계약의 성공은 계약과정에 참여하는 사람들간에 상호이해와 협조를 그 전제조건으로 요구하고 있는 것이다.

특정한 계약은 서로가 이득이 있다고 판단할 때 개인이 동의할 것이며, 특히 국민과 정부 사이에 체결되는 계약형태인 법의 제정은 사회집단간의 협조를 통해서만이 원활한 합의에 이르게 될 것이다.

그러나 현실은 여야정당간의 갈등과 분쟁이라는 비협조적인 관계속에서 우리의 사회계약 과정은 복잡하고 난해한 문제이기도 하다. 우리가 관심을 가지고 있는 중앙정부와 지방단체간에 사회총자원이 어떻게 배분될 것인가도 기본적으로 사회구성원의 선호에 일치해야 될 것을 지적하면서 사회적 총합의에 의해 그러한 재정계약이 성립할 수 있다고 보는 것이다.

그러한 합리적이고 이상적인 조건에 대해, 즉 중앙정부와 지방단체의 재정조화체계에 대해 이념적이고 규범적인 필요충분조건을 다음 장에서 체계적으로 논의해 보기로 하자.

Ⅲ. 分權型 財政의 理念과 規範

원래 민의에 수렴하는 민주정치는 그 체제면에서 다양하게 나타나고 있지만, 가장 바람직한 형태는 권력의 분산에 기초한 체제라고 생각한다. 따라서 그에 따른 재정체제도 분권형으로 이루어져야 한다면, 그러한 발상의 연원과 그 이념에 기초한 분권형 재정체계의 규범이 무엇인가를 탐구해 보기로 하자.

1. 分權型 재정의 이념

민주정치체제하에서의 분권형 재정의 이념을 최초로 제시한 것은 1700년대 미국의 4대 대통령을 지낸 J. Madison의 주장에서 볼 수 있지 않나 생각된다(1787년 헌법). 그는 공공

부문에서 결정·공급되는 공공재에 대한 의사결정의 힘은 한 사람에게 집중되어서는 아니 되며, 모든 사회구성원에게 골고루 분산되어 소유될 때 비로소 진정한 민주주의가 수행될 수 있다고 주장했다. 그렇지 않을 경우 정치는 독재나 과두적지배(oligarchy)를 면치 못할 것이라고 경고하였다(J. Madison, 1968: 519).

그리하여 그는 분권형 재정연방주의(Fiscal Federalism)를 제시하면서 공공재에 대한 선호는 지방마다 다를 것이므로 특히 교육, 문화, 산업경제 등 지방공공재는 그 지방의 주민의 선호에 수렴하여 공급되는 것이 가장 민주적이고, 한편 경제적으로 효율적인 배분이 가능할 것임을 주장한 바 있다. 오늘날 미국의 연방체제하에 재정분권체제는 바로 이러한 Madison의 민주적인 정치사상과 이념에 기초하여 발달·확립된 것으로 볼 수 있는 것이다. 이러한 전통적인 분권형 재정사상은 주지하는 바와 같이 오늘날 입헌질서 정치경제학과의 창시자 J. Buchanan의 이론에 그대로 전승되고 있다(J. Buchanan, 1995).

그러나 어떻게 보면, 이러한 민주제도하에서의 분권형 재정이념은 이미 중세 서구사회에서 발견되고 있음을 시인해야 할 것이다. 특히 독일의 경우 중세에 비록 영주 또는 왕권을 중심으로 하는 봉건왕조하에서도 볼 수 있다. 한 왕조체제하에서 수많은 지방영주의 봉건적인 경제체제를 허용하고, 그들의 자치적인 경제생활에 왕이 간섭하지 않고, 그들의 자율적인 선택을 허용했음은 어떤 의미에서 오늘날의 분권형체제의 특성을 이미 지닌 것으로 그 효시가 되고 있음을 인정해야 할 것이다. 19세기 와서 독일이 철혈재상 비스마르크에 의해 통일이 되었지만, 그것은 여러 영주들을 중심으로 묶은 주였으며, 이 역시 봉건시대에 지배했던 지방분권적인 영주체제를 기초로 한 제국체제로 전환하는데 쉽게 적용할 수 있었던 정치적 이점이었다고 할 수 있다(이필우, 1989). 이러한 사례는 일본에서도 비슷하게 발생하고 있음을 볼 수 있다. 다만, 일본은 연방체제가 아니라 단일국가체제 속에서 지방분권적인 德川 봉건체제를 근대국가로 전환하는 데 잘 적용했다고 볼 수 있다.

여기에서 분권형 재정체제를 근대민주국가와 봉건왕조의 사례에서 같은 시각으로 동시에 비교·고찰함에는 약간의 오해가 있을 수 있다. 그러나 지방재정에 관한 한 서구의 그것은 오늘의 체제와 유사성이 있음을 시인해야 할 것 같다. 지방에 산재해 있는 영주들은 나름대로의 지대수입으로 그 지역을 다스렸고, 그 중 일부를 공납과 조공의 형태로 왕조에게 받쳤던 것이다. 다만, 다른 것이 있다면 왕을 백성의 손으로 선택할 수 없었으며 또 영주도 개인의 자율적인 선택에 의해 영입될 수 없었던 것이 정치적으로 상이했다고 볼 수 있다.

이러한 분권형 재정체제는 서구의 봉건사회 이전에 이미 동양의 중국고대사회에서 체험되었음을 특기하고자 한다. 지금부터 약 2천년전 공자의 생존시 그가 살았던 주나라는 바

로 지방분권적인 지배체제를 유지한 것으로 기록되고 있다. 광활한 지역을 다스림에 있어 주나라는 왕조체제하에 지방에 흩어져 있는 諸侯自治를 허용했다. 각 지역의 주장으로서 소군주인 제후를 두었으며, 농업을 기초로 하는 공동체적인 경제생활의 자율적인 체제를 허용했던 것이다. 다만, 지방의 주장이나 주민들의 왕에 대한 저항과 반발을 억제·방지하는 수단으로 그러한 자율적인 지방자치적 독립을 허용하고 있었던 것이다.

그러나 이러한 주왕조의 지방자치제도의 전통은 진왕조가 나타나자 붕괴되고 만다. 진시황이 권력을 잡자 그는 주왕조시대의 지방의 공동체에 기초한 자치제도를 폐지하고 공동체의 관습과 덕목을 중시했던 덕치를 반박하고 법만을 중시하는 법치적 지배체제를 도입·시행했다. 그리하여 결과적으로 진왕조는 강한 중앙집권적 통일국가를 형성할 수 있었지만, 내부적으로는 항시 지방의 공동체적 제후의 법가적 지배에 대한 저항과 반항이 끊이지 않았다. 그 결과 진왕조는 건국후 불과 20년간 그 권력을 지탱했을 뿐 붕괴되고 만다. 결국 진왕조의 중앙집권적 체제는 주왕조시대에 채택했던 분권형 지방자치체제에 의해 붕괴되었다고 보는 것이 옳다.

그리하여 진왕조붕괴에 이어 한왕조가 등장하고 있지만, 말할 것도 없이 한왕조의 정치체제는 기본적으로 진왕조의 중앙집권적인 「郡縣制」를 배격하고 지방분권적인 「郡國制」를 채택함으로써 평화와 조화를 이루었던 주왕조시대의 정치체제로 회귀하고 있음에 주목해야 할 것이다(加地伸行, 1995: 129-138).

이러한 고대중국왕조의 지방자치적 제도와 근대국가의 그것과를 완전 동일시할 수는 없지만 권력을 분산시켜 사회구성원, 집단간의 갈등을 해소하고 조화와 평화를 달성함에 있어 그 이념적인 차원에서 고대나 근대의 그것은 같다고 해야 할 것이다. 다만, 다른 것이 있다면 국가형태에 있어 고대동양의 국가는 지방의 영주 또는 「正長」(맹자시대에 지배했음)을 중심으로 하는 공동체를 기초로 하고 있음에 반해 근대국가는 다양한 사회집단과 궁극적으로는 개인에 기초하여 성립하고 있는 것이다(이필우, 1996).

우리는 21세기를 앞에 놓고 서구사회에서나 동양에서나 모두 개인주의보다는 공동체적 정신을 강조하고 있다. 이에 우리는 동양의 고대국가의 지방자치적 정치이념에 새삼 관심을 가져야 한다고 생각한다.

2. 분권형 재정체제의 입헌질서적 규범

분권형 재정체제의 이념에 기초한 실질적인 규범을 입헌질서의 시각에서 조명해 봄으로써 현실의 재정개혁과제를 도출해 보고자 하는 것이 본절의 목적이기도 하다.

1) 재정의 Wicksell적 최적배분

첫째, 분권형 재정체제는 주어진 사회자원의 효율성과 공평성 기준에 입각한 배분을 사회구성원의 원활한 합의에 기초하여 이루어져야 할 것을 그 필요조건으로 삼아야 할 것이다. 이러한 조건을 충족시킬 수 있는 자원배분형태를 여기에서 나는 「Wicksell적 최적배분」(Optimal Allocation based on the Wicksell Thesis)이라는 또 하나의 배분개념으로 제시하고자 한다(Knut Wicksell, 1967).

한 사회의 인적·물적 자원배분이 정치경제적인 측면에서 민주적으로 결정되어야 한다면, 그것은 사회구성원들의 자유의사에 기초한 합의에 의해 이루어져야 할 것이다. 즉, 그것은 원활한 사회적 합의를 전제로 한다. 그렇게 됨으로써 우리는 민의에 수렴한 입헌질서(constitutional order)를 실현할 수 있기 때문이다.

이러한 입헌질서의 확립에 있어 가장 중요한 것은 소여의 사회자원에 대한 배분결정일 것이며, 그것은 구체적으로 시장에서 배분되는 사적재가 있을 것이며, 정치부문에서 배분되어야 할 공공재가 있는 것이다. 우리의 관심은 바로 후자에 있으며, 그 중에서도 그러한 공공재가 중앙정부와 지방정부 사이에 어떤 비율로 또 어떤 종류의 공공재가 배분되는 것이 바람직한가에 있다. 이러한 주제에 관한 경제학적 접근은 Pareto 효율성에 입각한 지방공공재의 최적배분모형이 제시되고 있지만, 이 역시 현실적으로 사회적 합의라는 정치경제적 과정을 배제할 수 없음을 강조하고자 한다.

바로 이러한 공공재 공급결정의 사회적 합의과정을 중시하여 만장일치 룰 혹은 상대적 만장일치 룰(qualified unanimity rule)을 주장한 것은 Knut Wicksell이었으며, 이에 크게 영향을 받아 J. Buchanan은 입헌경제질서이론을 제시하고 있는 것이다(Knut Wicksell, 1986). 그리하여 여기에서 제시되고 있는 Wicksell적 최적배분은 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 그것은 사회구성원 모든 사람들이 또는 대다수의 사람들이 특정한 중앙정부와 지방정부 사이에 재정배분에 대해 찬성하여 그 공공재욕구충족이 만족하게 이루어지고 있는 것으로 이런 상황은 경제학에서 황금률처럼 제시되고 있는 Pareto 최적배분의 효율성에 근접 또는 일치한다고 볼 수 있는 것이다. 따라서 Wicksell의 상대적 만장일치의 조건은 결국 경제학의 황금률 Pareto 효율성의 조건을 충족시키고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 그러나 Pareto 최적의 단점은 그것이 배분의 효율성 문제는 해결할 수 있지만 배분의 공정성 문제는 해결할 수 없다는 점이다. 아무리 자원이 지고의 효율성을 실현하여 쓰여지고 있다하더라도 그 효율성의 경제적 이득이 누구에게 돌아가느냐에 대한 상이한 사

회집단간에 배분공평성 문제가 대두될 수 있기 때문이다. 특정한 재정배분이 특정한 계층에게만 이득을 초래할 때 그렇지 못한 소외계층의 반발은 당연한 사회문제로 받아들여야 할 것이기 때문이다. 이런 계층간의 배분에 대한 갈등을 Pareto 최적개념으로서는 하등의 해결점을 찾을 수 없지만 Wicksell적 사회적 합의의 명제는 바로 이러한 난제를 풀 수 있다는 장점과 잇점을 지니고 있는 것이다.

주지하는 바와 같이 어떤 공공재의 배분형태에 대해 사회구성원들의 합의가 도출되어진다면 재정배분의 공평성은 실현될 수 있기 때문이다. 따라서 Wicksell적 최적배분은 효율성 문제는 물론 공평성 문제도 해결할 수 있는 「최적중의 최적」(Optimum Optimarum)이며, 경제학에서 제시하고 있는 「至福點」(Bliss Point)을 이룩할 수 있는 개념이다(이필우, 1996).

셋째, 이상에서 언급한 바와 같이 Wicksell적 최적배분은 사회구성원간의 합의를 그 조건으로 제시하고 있어 전통경제학의 한계를 극복하고 있다는데 그 장점이 있음을 시인해야 할 것이다. 즉, 공공재배분에 있어 중요한 정치적 과정을 경제학의 테두리 내로 끌어들여 신정치경제학적 접근을 시도하고 있다는데 그 의미를 부여해야 할 것이다.

이러한 규범에 입각해야 한다면 우리의 국세와 지방세의 부담규정은 민의에 의한 사회적 합의절차를 요구하고 있으며, 그것은 현실적으로 국회를 통해 간접적으로 이루어지고 있다. 하지만 국회의 결정사항은 국세와 지방세의 세목신설 및 세율에 국한하고 있으며, 과표의 크기는 중앙정부의 시행령속에서 다루어지고 있어 완벽한 의미에서의 사회적 합의에서 뒤지고 있음을 확인할 수 있다. 각종 감면세조치는 정부의 자의적 재량에 맡겨져 있는 것이 현실이기 때문이다.

3. 자원배분권의 평등성

국가는 공공재 공급조달의 재원으로서 각종 세금을 개인에 대해 부과하고 있다. 이러한 정부의 재원조달활동에 있어 우리의 관심은 중앙과 지방이 얼마씩 나누어 갖느냐에 있다. 즉, 재원조달의 구체적 수단으로서의 과세권을 어떤 형태로 부여하고 있는가는 자원배분의 권한을 누구에게 맡기느냐에 있는 것이다. 그러한 권한이 중앙정부에 집중될 때 그것은 자칫 정치적 독선과 과도적인 정치체제를 면치 못할 것임을 일찍이 Madison에 의해 지탄되기도 했다.

첫째, 과세권에 있어 중앙정부에서 공급되어야 할 순공공재의 재원조달을 위해 과세권이 독점적으로 주어져야 할 것이다. 여기에 대해 지방정부가 공급하는 준공공재적 서비스

의 공급비용은 당연히 지방의 독립적인 세원으로 조달하는 지방정부의 독자적인 과세권이 부여되어야 할 것이다. 이에 있어 중앙과 지방은 그 공공재 공급비용조달과 관련하여 각기 과세권은 평등한 원리에서 주어져야 할 것이다.

만일 지방공공재 공급비용을 국세에 흡수하여 중앙정부가 과세하고 다시 지방정부에 그 조달비용을 위해 교부금이나 보조금형태로 지급한다면 이는 재원배분권의 평등성에 위배된 것이라고 판단할 수 있다(伊多波良雄, 1996: 8).

둘째, 그리하여 선진국의 사례에서 보는 바와 같이 「재정조정」(Finanzbusgleich) 또는 재정균형이라는 제도를 독일에서 볼 수 있으며, 미국에서는 「세수배분」 또는 「세수의 나눔」(Tax Sharing)이라는 표현을 쓰고 있지만, 우리의 경우 지방재정조정제도라는 중앙정부 중심의 정책제도는 찾아 볼 수 없다. 선진국의 그러한 제도는 과세권이 중앙과 지방에 평등하게 주어지고 있음을 뜻한다.

특히 한 나라의 징수된 세수입을 배분함에 있어 중앙정부나 지방자치단체는 평등한 입장에서 그에 참여하여 나누어 가질 수 있다는 권한이 주어지고 있다는 점에서 민주적이고 분권적인 재정제도를 보여주고 있는 것이다. 따라서 독일의 공동세는 연방정부와 주정부가 동등한 입장에서 세수배분에 참여하고 있는 좋은 사례이기도 하다.

셋째, 이러한 세원배분권의 평등성은 시장원리에 의해서도 쉽게 이해되는 부분이기도 하다. 즉, 우리의 경제활동은 기업이건 개인이건 간에 특정한 지역에서 수행되고 있으며, 그 활동에 필요한 순공공재와 준공공재를 소비하여 이루어지고 있다. 그 중에서도 특정한 지역의 공간적 제약성으로 인한 지방공공재의 소비는 상대적으로 순공공재보다 많을 것임을 인정할 때 당연히 그 비용은 지방자치단체에 의해 지방세로 과세하여 비용조달에 충당해야 한다.

그 지방에서 일해 번 돈으로 가게에 필요한 일용필수품을 슈퍼에서 구매할 때 또는 그 집 근처 식당에서 외식하고 마시는 술에 부가세가 붙어다녀 이를 100% 우리는 중앙정부의 국세로 납부하고 있음은 위에서 언급한 준공공재비용의 자체적 조달정신에 위배되고 있다 할 것이다. 미국에서 소비세의 주종이 되고 있는 매출세(Sales Tax)는 주정부의 독립적인 세목이기도 하다.

넷째, 물론 이러한 재원배분권의 독립성 내지 평등성은 주로 연방정부 체제하에서나 흔히 볼 수 있으며, 우리와 같이 단일국가형 체제하에서는 생소한 견해가 아닐 수 없음을 밝힌다. 더욱이 봉건조선조의 중앙집권적 체제와 일제식민통치의 중앙집권적 침탈체제를 그 배경으로 한 한국은 해방후 재정제도의 운용은 그러한 중앙집권체제의 테두리를 벗어나지

못하고 있음을 이점에 있어 고려하지 않을 수 없다.

우리는 이제 자치시대를 맞아 분권형 재정체제의 이념에 근접하고 그를 수용하는 자세를 보여주어야 하며, 그렇다면 지금까지의 중앙집권형 재정체제의 테두리에서 빠져나와 분권형 재정이념인 자원배분권의 평등성을 제도전환의 규범으로 삼아야 할 것임을 재삼 강조하고 싶다.

4. 선재정기능 · 후자원배분

재정의 입헌질서적 내용은 중앙정부와 지방정부가 각기 어떠한 정치기능 내지 재정기능을 수행해야하는가를 결정하는 것이다. 이에 있어 시대에 따라 나라에 따라 상이한 재정기능이 요구될 수 있겠지만 근대국가라는 자본주의를 기본질서로 하는 사회에 있어 이상적인 기능배분은 비시장적인 국방, 치안, 외교, 분배, 환경, 기초구조 등은 중앙정부가 담당하는 것이 바람직한 것으로 제시되고 있다. 즉, 소비의 배제가 절대적으로 적용되는 순공공재(pure public goods)는 중앙정부의 전담기능으로 볼 수 있다.

그밖에 그 소비의 효용에 있어 배제의 투명성이 불분명한 교육, 산업, 경제, 도로, 하수도, 수도, 공원, 전기, 지하철, 소방, 병원, 경찰 등 우리의 실생활과 직접 관련되는 준공공재(quasi public goods)가 있다. 이는 지방공공재로서 지방자치단체가 주민의 생활편의와 생업에 요구되는 산업경제활동에 다양한 편익을 제공함으로써 지역의 경제발전에도 큰 영향력을 행사할 수 있는 것이다. 참고로 정부기능의 중앙과 지방의 배분모형을 <표 1>에서 소개해 보았다.

이런 공공재육구를 충족시켜주기 위해서는 정부당국으로서의 의당 그 비용으로 조세를 공공재 편익을 소비하는 개인에게 부과시킴으로써 그 자원조달에 임해야 한다. 따라서 정부는 무엇을 할 것인가를 먼저 결정해야 그에 따른 비용부담이 후속적으로 결정되는 것이 순리이기도 한 것이다(A. Shah, 1991).

그런데 공공재 비용부담의 크기나 내용을 그것의 결정요인인 정부의 재정기능 내지 정부 과업의 내용과 하등 연계시킴 없이 일반적으로 조세의 크기를 결정하며, 더구나 중앙정부와 지방자치단체의 조세의 내용과 규모를 이러한 재정기능과 관계없이 임의적으로 결정한다면, 사회의 전체적인 자원배분의 효율성은 그만큼 떨어질 수밖에 없음을 인식해야 할 것이다. 이와 관련하여 K. Wicksell은 지출·조세 일치원리를 주장했음은 그의 또하나의 탁월한 명제가 아닐 수 없는 것이다. 그러니까 조세의 비용부담은 편익가치에서 동등할 때 재정행동의 효율성이 보장됨을 주장했던 것이다.

10만㎞ 세부담을 했다면 개인은 당연히 10만㎞의 지출편익을 향수해야만 한다는 것이다. 이같은 논리를 여기에서 논하는 중앙재정과 지방자치단체의 조세제도에 적용할 경우 먼저 중앙재정이 담당해야 할 재정기능을 결정하고 나머지 기능은 지방자치단체에 일임할 때 그

<표 1> 정부기능의 중앙과 지방의 배분모형

구분	책임소재(국·지)	공급담당(국·지)
국방	국	국
외교	국	국
국제 무역	국	국
환경	국	지
금융	국	국
이민	국	국
실업 보험	국	국
항공·철도	국	국
농수산·제조업	국·지	지
교육	국·지	지
보건	국·지	지
사회 후생	국·지	지
경찰	지	지
고속도로	국·지	지
자연 자원	국·지	지
주택	국·지	지
지역 개발	지	지
소방	지	지

자료 : A. shah, Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Transitional Economies, IIPF Conference, 1991, Lisbon, Portugal.

에 입각한 재원조달체제를 제시하는 것이 마땅하다.

따라서 중앙정부의 기능을 국방, 치안, 외교, 분배안정, 기초구조(SOC)의 건설에 둔다면 그에 필요한 재원만을 국세로 징수하는 것이 바람직하며 또한 지방자치단체의 기능을 교육, 산업경제, 공원, 도로, 상하수도 등에 국한할 때 그에 합당한 지방세체계를 구축하는 것이 마땅한 것이다. 선재정기능, 후재원배분의 순리적 절차가 무시되어져서는 안될 것이다.

5. 재정조정기능

중앙정부가 지방자치단체를 위해 수행해야 할 기능이 있다면 그것은 재정적으로 약한 지방단체를 지원하는 기능일 것이다. 중앙정부는 지방의 자율적 행재정제도의 운용을 허용하

는 것이 바람직하지만 한편 재정적으로 궁핍한 사정에 처한 지방단체를 교부금 또는 보조금의 형태로 재정지원을 해주어야 한다. 이를 수직적 재정조정(vertical finanzausgleich)이라고 한다.

그런데 여기에서 특기할 점은 독일의 사례에서 보면, 이러한 중앙정부의 지방재정에 대한 조정은 100%지원을 보장하지 않고 있는 것이다. 재정지원의 대표적인 기준은 인구수비례이며, 기타 사업체, 학교, 도시화율 등이 적용되고 있으나, 어떻든 그 재정지원의 규모가 그 단체의 재정결핍을 100% 충족시켜 주지 않고 있다는 사실이다. 그리하여 그 지원은 자치단체의 재정수요의 92%까지 적용하고 있으며, 나머지 8%의 부족은 자치단체 자체적인 재원염출노력에 의해 충당하라는 일종의 재원조달노력(fiscal effort)의 인센티브 역할이 있음에 주목해야 할 것이다(이필우, 1989).

우리나라의 재정지원은 자구노력의 인센티브를 주지 않고 있어 자치단체의 중앙정부에 대한 눈치작전 내지 부족재원의 과시 등 부작용이 있음을 지적하지 않을 수 없다.

이 밖에도 자치단체간의 수평적 재정조정(horizontal finanzausgleich)이 있다. 이는 주지하는 바와 같이 지방의 부유단체는 빈곤단체를 재정적으로 지원하는 제도로써 역교부세라고도 한다.

IV. 中央政府와 地方團體의 稅制設計

우리는 다음에서 위에서 논의된 중앙재정과 지방재정의 규범적 당위성의 원리에 기초하여 중앙정부와 지방자치단체의 바람직한 세제의 설계를 구상해 보기로 하겠다. 이러한 접근은 어디까지나 하나의 시도로 보아야 할 것이며, 특히 세제설계(Tax Design)란 Feldstein이 제시했듯이 백지위에 그린 하나의 이상적인 세제의 틀을 나타냄으로써 현실적인 제약성을 배제했다는데 그 접근의 특성이 있음을 밝히는 바이다(M. Feldstein, 1976). 그리하여 현실의 세제개혁은 이러한 세제설계를 하나의 규범적인 목표로 삼아 그에 조금씩 점진적으로 다가가는 것이어야 함을 밝힌 바 있다. 따라서 우리의 연구절차도 그러한 접근에 기초하여 한국적인 상황에서의 국세와 지방세의 하나의 사회조화적이며 경제효율성을 보증하는 각기의 세제설계에 관한 시안을 다음에서 제시하겠다.

여기에서는 먼저 위에서 논의된 재정운용의 당위성 원리에 입각하여 먼저, 지방정부의 자주재원확보 내지 과세권의 독립성, 국세와 지방세의 세율의 특성, 중앙과 지방의 재정균

형을 위한 재정조정, 중앙정부의 대지방재정적 지배의식의 탈피 등 우리나라에서 현재 당면하고 있는 중앙·지방간의 재정갈등문제를 중심으로 그 합리적 해결을 위한 논리를 전개해 보고자 한다.

1. 재정체계의 효율성과 지방과세권의 독립성

어떤 의미에서 우리나라 중앙과 지방을 포용하는 전체 재정체계는 Pareto 효율성 기준에서 볼 때 특히 Wicksell적 수입지출 일치원리의 관점에서 볼 때 매우 비효율적이라고 할 수 있으며 이를 하나의 중요한 문제로서 제기하고자 한다.

<표 2> 중앙과 지방의 재정교환비교

(단위 : %)

구분	세입 (지방재정조정전)	세출 (지방재정조정후)
중앙	1991 : 79.1 1995 : 78.8 1996 : 77.9	58.2 56.8 55.4
지방	1991 : 20.9 1995 : 21.2 1996 : 22.1	41.8 43.2 44.6

자료 : 재경원, 조세개요, 1996. 5.

<표 2>는 중앙정부와 지방단체의 총세입중에서 각 정부의 세입비중을 지방재정조정전과 조정후의 세입·세출비중을 각기 나타내고 있다.

재정교환(fiscal exchange)이란 개인납세자가 10만원의 조세를 정부에 지불하면 10만원의 지출편익을 정부로부터 되돌려 받을 때 균형적인 재정교환이 이루어졌다고 할 수 있다. 그런데 우리나라의 경우 중앙과 지방을 합한 총체적인 세입·세출을 놓고 볼 때 그것은 일치하고 있어 역시 총체적으로는 Wicksell적 재정교환이 100% 균형적으로 이루어져 일치하고 있다고 할 수 있다.

그러나 중앙정부를 떼어 별도로 볼 때 그런 재정교환의 균형은 찾아 볼 수 없다. 즉 1991년의 사례를 보면 총세입의 79.1%를 세금으로 바치고 그로부터 받는 지출편익은 총세출의 58.2%밖에 환원받지 못하고 있음을 볼 수 있다. 그러니까 납세자가 내는 세금에 비해

돌려 받는 지출편익은 적어 그만큼 손해를 본다고 말할 수 있다. 이러한 불균형은 1995년에는 중앙정부에 78.8%를 세금으로 내고 지출편익은 56.8%밖에 받지 못하고 있다. 이점에 있어 확실히 Wicksell적 수입·지출 일치원리에 위배되고 있다고 지적할 수 있다.

그러나 세금에 비해 줄어든 세출의 비율, 즉 1991년에 20.9%, 1995년에 22.0%, 1996(예산)에 22.5%는 덜 환원받았다고 할 수 없다. 왜냐하면 지방정부의 세출에 반영되어 거기에서는 오히려 세금으로 낸 것보다 더 많은 지출편익을 받고 있기 때문이다. 즉 중앙정부는 징수한 세수중에서 지방양여금으로 자치단체에 교부해주기 때문이다.

그러나 이러한 중앙정부의 대지방자치단체 재정지원(지방양여금, 교부금, 보조금)은 그만큼(22.5%, 1995년) 세금을 국세로 더 거두어들이는 것이며, 바로 이러한 자치단체 재정지원은 재정자립도가 낮은 궁핍한 지방단체에 대해 지배력을 강화시키고 거역과 눈치작전마저 노정시킬 수 있는 자선적 독재(benevolent dictator)를 초래할 수도 있는 것이다. 한편, 이러한 양여금, 보조금, 교부금 등의 중앙의 재정지원이 많으면 많을수록 지방자치는 그만큼 중앙의 개입과 간섭이 증대되고 자율적인 행정이 저해되어 진정한 의미에서의 자치가 왜곡될 수 있음에 주목해야 할 것이다.

물론 단일국가형 체제하에서 중앙정부의 국가차원에서 추진되는 사업(예 : 국방, 외교, 환경, 안정 등)의 일부는 당연히 지방에 위임되어야 하며, 그렇다 하더라도 그 비중은 총세출의 10%를 초과할 수 없음을 시인한다면 20%수준의 지방재정지원은 지나치다고 볼 수 있다. 따라서 중앙으로부터의 대지방 이전재원은 경제적으로 자원배분에 있어 비효율성을 야기시킴을 고려할 때 이의 시정책이 시급히 요청된다 할 것이다.

그러한 시정책의 일환으로 우리는 지방자치단체의 새로운 조세의 과세권을 부여해야 한다고 생각한다. 그러니까 각 행정단위의 지방재정조정후에 나타난 세출규모에 거의 일치하는 세수를 부여하는 것이 Wicksell적 지출·수입일치에 입각한 재정효율성을 가져 올 수 있을 것이다. 즉 중앙정부는 현행 세수를 감소시키는 세제개혁이 이루어져야 하며, 지방단체는 중앙이 포기한 세수만큼 새로운 세목을 신설·과세할 때 재정체계의 균형화와 효율성이 제고될 수 있다고 확신한다.

가장 이상적인 세원배분비율은 50%내 50%가 국세와 지방세로 배분될 때 재정배분의 효율성은 실현될 것이라고 믿는다. 일본은 현재 국세와 지방세의 배분이 60대 40으로 나타나고 있으나, 우리나라는 대체로 80대 20(1995)으로 나타나고 있다. 50대 50의 비율은 현재 중앙정부와 지방정부의 지출구성비에서 볼 때 그와 거의 맞먹는 비율임을 시인할 때 그 합리성이 있음을 확인할 수 있다.

그렇게 함으로써 지방자치단체의 과세권의 독립성과 그 확장을 보장받을 수 있으며, 선재정기능·후재원배분의 규범에도 일치하고 있음을 간과해서는 안될 것이다.

이는 지방세적 성격을 띤 세목(주세, 연초세, 토초세, 전화세 등)을 중앙정부가 과세권을 행사하여 징수하고 그 세수의 일부를 자치단체에 떼어주는 국세부가세 또는 교부세 내지 양여금 등을 완전 배제함으로써 지방정부의 대 중앙재정의존도를 완전 차단함을 인식해야 할 것이다.

2. 지방자치단체의 제세목설계

본래 특정 지역에서 거주·생업에 종사하는 지방주민에게는 필요한 지방공공재가 공급되어야 하며, 지방세는 그러한 지방공공재의 성질과 특성에 부합하는 형태로 결정되어야 함을 필자는 다른 곳에서 발표한 바 있다(이필우, 1997: 21-28).

즉 우리의 삶의 장소적 배분과 시간적 배분의 관점에서 근접된 합리적인 세목들을 도출해 제시하고 있다. 이를 특히 노동집약형 지방공공재, 자본집약형 지방공공재 및 시설이용형 지방공공재로 나누어 그에 적합한 지방세를 분류해 보았다. 그리하여 지방자치단체의 총세수 중 이들이 차지해야 할 규범적인 세수비중을 제시해 보았다. 이는 <표 3>에서 구체적으로 표현되고 있다.

먼저 노동집약형 공공재는 주로 지방주민 및 법인(기업)의 소득세로 재원조달하는 것이 타당한 것이다. 노동투입을 원활하게 하는 공공재이기 때문이다. 따라서 노동투입으로 창출한 개인 또는 기업의 소득으로 우리의 노동력 재창출에 필요한 경찰, 소방, 보건, 교육 등의 지방공공재의 공급비용을 조달하는 것은 당연하다 하겠다.

다음 자본집약형 공공재공급비용은 자산세 또는 재산세 및 소비세로 부담하는 것이 타당하다고 생각한다. 도로, 지하철, 상하수도, 전기, 통신 및 환경관리 등에 소요되는 비용은 사용면에서 수익자 부담금원칙에 의해 해결될 수 있지만, 그 시설면에서는 엄청난 자금을 필요로 하기 때문에 지방주민의 조세수입으로 그 재원을 조달해야 할 것이다. 따라서 그 비용조달은 역시 자산을 많이 소유한 여력있는 개인 또는 기업이 부담하는 것이 공평하며, 그러한 자본집약형 공공재로부터의 편익은 개인보다 기업이 더 많은 이용도를 나타낼 것임으로 기업자산과세를 일부 지방세로 과세하는 것이 마땅하다 하겠다.

끝으로 시설이용형 지방공공재인 공원, 시민홀, 공공도서관, 박물관, 체육관 등의 공급비용은 지방주민의 소비세로 충당·부담하는 것이 마땅하다. 특히 공평성있는 부담기준에서 볼 때 특별소비세로 조달하는 것이 바람직할 것이다.

<표 3> 지방공공재와 지방세제

구분	서비스	지방단체 과세	총세수 비중
노동집약형 공공재	구급서비스 소방·경찰 보건 교육 행정	개인소득세 기업소득세	30%
자본집약형 공공재	도로 지하철 상하수도 항만·공항 환경 치산·치수	개인자산세 기업자산세 일반소비세	50%
시설이용형 공공재	시민홀 공공도서관 박물관 체육관 공원	개별소비세	20%

물론 이러한 지방세목분류는 지출목적이 구속되는 목적세의 특성을 지니는 것으로 소개되고 있으나, 실제 재정운영면에서 모든 세목은 일괄지방세금고로 적립지출예산을 총괄집행해야 할 것임은 재론을 불요로 하며, 다만 여기에서는 지방자치단체의 새로운 세목의 설정이 왜 필요한 것인가에 대한 이론적 근거를 논증하는 데 그 목적이 있음을 밝히는 바이다.

3. 국세와 지방세의 세수설계

지방자치단체의 신세목으로 소득세, 법인세 및 소비세를 과세함으로써 인해 지방세수입은 자연 증가될 것이다. 여기에서 구체적으로 지방의 소득세, 자산세 및 소비세가 어떤 형태로 과세될 것인가는 다음절의 세제개혁에서 상론하겠다. 다만 지방자치단체의 신세목의 도입 당위성을 강조코자 한다.

그렇다면 신세목의 도입·시행으로 자치단체의 세수는 자연 늘어날 것인데 국세와 비교하여 어떤 세수비중을 나타내야 할 것인지에 대해 논의하고자 한다.

최근의 이에 대한 자료(1996)는 국세는 총세수(국세+지방세)의 77.9%이며, 지방세는 그 나머지인 22.1%로 나타나고 있다(재정경제원, 1996: 19). 그런데 지방단체에 대한 양여금과 교부금 등 대지방단체 재정지원을 고려하면, 실질적으로 지방의 세수비중은 44.6%로 늘어

나며 중앙정부의 실질적인 순세수비중은 55.4%로 감소되고 있음을 알 수 있다.

이러한 대지방자치단체 양여금은 해마다 지속적인 증가추세에 있으며, 특히 이와 관련해 최근 주세의 100%를 지방양여금으로 결정·집행하고 있음을 주목해야 할 것이다.

현행 대지방단체 양여금의 내용은 담배소비세, 전화세, 교육세 및 주세의 4개의 국세가 완전히 100% 지방세로 양여되고 있다. 농특세만 150분의 19가 지방으로 양여되고 있다. 앞으로 지방공공재의 수요가 더욱 늘어날 것임을 예측할 때 위에서 열거한 소득세 특히 일반 소비세의 일부를 지방으로 양여하지 않으면 안될 상황이 예측·전망되는 것이다.

그리하여 국세와 지방세의 배분은 현재의 중앙의 양여금 지급후의 세수비율 70:30로 나타나고 있다. 그러나 향후 지방단체의 과세권확대를 통해 신세목이 설정될 것이고, 이에 따라 자체적인 세수는 늘어날 것으로 보아 중앙과 지방의 세수배분은 60:40으로 설계하는 것이 합리적인 것이다.

중앙정부와 지방단체의 세수비율은 60:40을 유지해야 할 것이다. 여기에 중앙정부의 대지방정부 재정조정을 위한 교부금이 약 10%지급되면, 그 결과 세출면에서의 비율은 50:50으로 균형을 유지할 것이다. 그러나 여기에 더해 국가보조금을 고려해야 할 것이다.

왜냐하면 중앙정부와 지방단체가 공동으로 추진해야 할 국가사업이 있기 때문이다. 그것들은 무엇보다도 국가경쟁력제고를 위한 기술개발, 농업구조개선, 사회복지, 환경 등이라고 해야 할 것이다. 물론 이러한 국가적인 차원에서의 과업은 중앙정부가 주관하여 추진하지만 성질상 중앙정부의 힘만으로는 부족하다. 따라서 중앙은 지방의 협조를 얻어야 하고, 중앙의 지방위임사무 및 협력체제를 구축해야 하며, 이를 위해서 재정지원이 불가피하다. 주지하는 바와 같이 이로 인해 중앙의 대지방단체 보조금이 지급되고 있는 것이다. 이러한 보조금의 비율은 세수의 약 10%를 지방단체에 떼어 주는 것이 현실적으로 합리적이라고 생각한다. 따라서 세출의 중앙정부와 지방단체의 비율은 40:60으로 지방단체는 세수비율 50%에 10%를 더한 60%가 되며, 중앙은 오히려 10%가 감소된 40%가 되고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 중앙정부와 지방단체의 세수 및 경비지출비율 설계

구분	세 수	교부금(10%)	세 출	보조금(10%)	세 출
중앙	60	-10	50	-10	40
지방	40	+10	50	+10	60

4. 국세와 지방세의 세율설계

다음에는 국세와 지방세의 세율을 규범적인 틀 안에서 논의해 보자. 결론부터 얘기하자면, 국세는 누진세율을 그리고 지방세는 비례세율을 적용·과세하는 것이 바람직하다는 것이다. 그 이유를 보자.

첫째, 과세에 대한 규범적 원리에 따르면 응능과세와 응익과세가 제시되고 있다. 지방공공재의 대부분은 그것의 편익소비에 특정한 지역주민에 의해 향수되고 있다. 이에 대해 중앙정부가 공급하는 순공공재는 어느 누가 얼마만큼의 편익을 소비하고 있는지를 정확히 확인할 수 없다. 절대적 비례제성이 적용되고 있기 때문이다. 따라서 그 편익의 향수가 거의 분명하게 노출되고 있는 지방공공재의 비용징수는 응익과세원리를 따를 수밖에 없으며, 결국 지방세는 비례세율을 적용할 때 이런 원리를 충족시킬 수 있기 때문이다.

둘째, 중요한 경제목표의 하나인 재분배기능은 중앙정부의 담당기능이다. 이러한 정책목표를 수행하기 위해서는 국세는 응능과세원리를 따를 수밖에 없는 것이며, 결국 국세는 누진율을 적용·과세하는 것이 당연하다 하겠다.

특정지역에 거주하는 주민은 지방정부가 공급하는 각종 공공서비스의 편익을 소비하고 있으며, 이 경우 주민은 그 편익의 대가로서 과세되는 것이 당연하다.

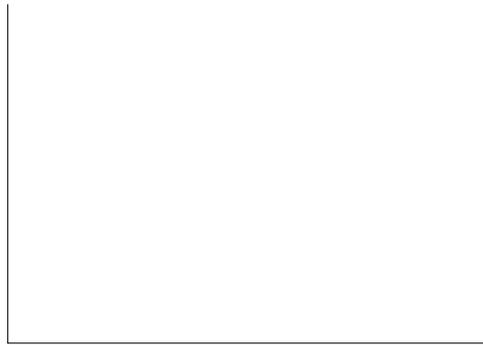
과세표준이 주민으로 결정되었다면 인두세가 될 것이며, 우리의 경우 그것은 균등할주민세가 될 것이다. 또한 과세표준을 소득으로 잡을 때 그것은 소득할주민세가 되는 것이다.

우리가 내는 지방세 중 정부로부터 향수하는 편익의 값의 대가로 지급하는 세목도 많다. 예로서 교통세는 도로주행에 따른 도로마모훼손에 대한 비용으로 휘발유소비량에 세액의 크기를 적용시켜 나름대로 응익과세 또는 편익과세를 하고 있다. 그 세율은 소비편익에 대해 비례적이다. 주거생활에 안전을 도모하는 비용인 재산세도 비례과세되고 있다. 우리 생활에 필수불가결한 소득창출시간이 투입되는 구속시간 또는 필수시간의 안전이라는 공공재 편익의 대가로 내는 세목이 있다면 그것은 우리의 경우 주민세일 테고 그것의 균등할·소득할 주민세는 사실상 모두 비례과세되고 있는 것이 그 특징이다.

능력에 따른 응능과세원칙은 능력이 많은 사람이 많은 세금을 냈으므로써 공평성을 실현할 수 있는 것이다. 그리하여 중앙정부는 재분배적 공평성의 정책기능을 담당수행할 수 있는 것이다.

따라서 국세는 누진율적용의 응능과세를 해야하며, 지방세는 비례세율적용의 응익과세를 채택하는 것을 하나의 이론적 귀결로서 받아들여야 할 것이다(午嶋正, 1990: 195). 참고로 이러한 규범을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 국세와 지방세의 세수설계



V. 國稅와 地方稅의 制度改革에 관한 基本構想

이제 현실적인 여러 정치경제적 제약성을 배경으로 했을 때 국세와 지방세의 제도개혁의 최대공배수는 어떤 것으로 나타날 것인지에 대해 논의해 보자.

첫째, 지방재정의 독립성과 자율성을 보장받기 위해서는 결국 중앙과 지방간에 세원배분이 지방단체의 독립적인 과세권을 허용하면서 균형을 이루어야 할 것이다. 그리하여 우리의 지방세 설계의 꿈은 60:40으로 제시했으나, 여기에 중앙의 수직적 재정조정을 통한 교부세 10%를 감안하면 최종목표는 50:50으로 중앙과 지방의 재정균형을 달성할 수 있다고 본다.

현실적으로 1995년에 국세와 지방세의 세수비율은 79:21로서 2 대 8의 엄청난 격차를 보여주고 있다. 1996년(예산)에도 77.9:22.1을 나타내고 있다. 그런데 지출면에서 보면 교부세와 지방양여금을 지급받아 그 지출비율은 중앙과 지방이 53:47(1995)로서 거의 반반씩 총지출에 참여하고 있다. 그러한 지출비율을 고려해서 세제설계에서 세수비중을 50:50으로 나타냈던 것이다.

이러한 이상적인 비율을 실현한다는 것은 제도여건상 쉽지 않으며, 장기에 걸쳐 최소한 10년을 내다보면서 단계적으로 차근차근 그 목표에 접근해야 할 것이다. 우선 단기적인 목

표로 향후 3년내에 10% 세수비중을 추가로 증가시키는데 노력해야 할 것이다. 그리하여 2006년에는 50:50의 국세와 지방세의 균형목표를 달성해야 할 것이다.

<표 5> 국세와 지방세의 세수비중 계획

(단위 : %)

구분	1995	1999	2003	2006
국세	79	70	60	50
지방세	21	30	40	50

주:지방세수=지방세+교부세+양여금

둘째, 총조세에서 지방세 비중을 증가시키자면 자치단체 세입예산에서 지방세가 차지하는 비중을 늘림으로써 그것에 접근할 수 있다. 현재 자치단체 총세입에서 지방세수의 비중은 불과 30%~40%에 지나지 않고 있다. 그러나 교부세, 국고보조금, 지방양여금 등 현재의 지방재정지원으로 교부되는 지원금을 제외하고 순지방의 자체수입인 지방세수의 세출비중은 현재의 30%에서 80%로 제고·상승될 때 지방재정은 원활한 기능발휘를 할 수 있을 것이다. 이러한 자체세수비중을 늘리자면 자체세원의 발굴뿐 아니라, 새로운 세목의 도입, 특히 국세의 일부(예:부가세)를 지방세로 이양하는 제도개편이 뒤따라야 할 것이라고 생각한다.

셋째, 이러한 지방세수비중을 높이자면 이미 지적한 바대로 각 지방세목별 세수의 비중이 개선되어야 할 것이다. 우리나라 현행 지방세 세원별 비중은 < 표 5> 에서 보는 바와 같다.

무엇보다도 재산세의 세수비중이 지나치게 높게 나타나고 있는 것이 세수구조상의 치부이기도 하다. 그것은 1995년 68.6%로 가장 높으며, 소득세의 비중은 불과 12.6%로, 소비세수는 15.7%를 나타내고 있다. 해외사례를 보면, 단일정부체제인 경우 재산세수는 20%~30% 수준을 보여주는 데 비하여 우리의 경우 지나치게 재산세에 편중된 세수구조를 보여주고 있어 문제로 제기될 수 있다. 이는 결국 재산과세분야에서 저과세되고 있음에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 향후 우리의 지방세는 소득과세와 소비과세에 집중강화하여 재산과세 집중세제의 틀에서 벗어나야 할 것이다.

이를 위해 향후 10년을 앞두고 우리나라 지방세수구조를 <표 5>에서 제시되고 있는 바와 같이 소득과세에서 30%, 재산과세에서 50% 그리고 소비과세에서 20%수준의 세수비중이 실현되도록 노력해야 할 것이다.

넷째, 이러한 세수구조상의 개혁을 실현하자면 개별세목의 제도적 개선이 선행될 때 이

루어질 수 있다. 우선 현행 세제의 틀 안에서 개편과제를 생각해 보자.

그 중 가장 쉬운 방법은 현행 주민세를 인상과세하는 방법일 것이다. 현행 소득할 주민세는 소득세액, 법인세액, 농지세액의 10%를 부과하고 있다. 그러나 농지세액을 제외하고 개인 및 법인의 경우 각 지역의 인구수에 따라 10% 내지 20%의 세율을 적용하는 신축적인 운용을 제의하는 바이다. 또한 균등할 주민세도 인구집중도가 높은 도시에는 그 부담을 증가·부과하는 것도 세수증가에 기여할 것이다. 이자·배당 소득할주민세는 향후 금리하락세가 예상됨으로 현행세율을 그대로 유지하는 것이 합리적일 것이다.

재산과세는 그 세수비중이 크게 나타나고 있어 별 문제가 없으나, 취득세와 등록세의 일원화개편으로 세제의 간소화와 세부담상의 경감도 그 이점으로 지적할 수 있다. 또한 종토세도 과표현실화에 노력하면 세수증가에 기여할 수 있다고 생각한다. 특히 자동차세의 경우 사치성 외제차, 차의 중량, 크기 등이 세부담상과표에 포함되지 않고 있어 이의 보완이 뒤따라야 할 것이다. 이러한 과제는 그것이 과세공평성 원칙에도 크게 기여할 것이다.

다음 담배소비세는 100% 지방으로 이양받아 지방세원으로서 비중있는 기여를 하고 있다. 그러나 종량세로 과세되고 있어 담배소비의 고급화추세에 미처 따르지 못하고 있다. 따라서 종량세과세에서 종가세로 과세할 때 세수안정확보에 크게 기여할 것으로 전망된다.

다섯째, 다음에는 지방단체의 고유한 자체세원의 발굴에 대하여 고찰해 보자. 지방마다 자연환경의 부존형태는 다르게 주어지고 있으며, 그에 따른 소득창출능력도 다르게 나타나고 있다. 예로서 경관이 수려한 관광집중도시도 있으며, 특히 온천, 동굴 등 특이한 자원이 용이 집중선호되고 있는 실정이다. 따라서 관광세, 탕세(湯稅) 등의 도입과세는 지방세수기여에 일조가 된다고 생각된다. 또한 대도시에서의 상품권남발은 소비풍조를 고조시켜 그 부작용도 적지 않다. 이에 대한 과세를 지방소비세 형태로 광고세를 도입시행할 것을 제의하고자 한다. 또한 상품권도 남발·소비되고 있어 문제가 되고 있다. 현재 상품권발행시에 인지세와 등록세가 부과되고 있으나, 그 부담은 건당 정액세로 과세되고 있어 소비세기능을 기대하기 어렵다. 따라서 상품권 발행액의 10%에 해당하는 상품권발행세의 부과를 건의하고자 한다.

여섯째, 중앙정부가 소유하고 있는 과세권의 일부를 지방으로 이양하여 지방세제의 독립성을 확보해야 할 것이다. 그 중 중요한 부분은 부가세(VAT)이다. 우리나라의 부가세는 100% 중앙정부가 징수하고 있으나 해외의 사정은 좀 다르다. 일본이나 대만의 부가세는 일부 지방세로서 거두어 지방재정의 세수확충에 기여하고 있다. 독일은 연방제이긴 하지만 연방과 주정부가 반반씩 나누어 쓰는 공동세로 운용되고 있다. 미국도 판매세(Sales Tax)

로 주정부세로 과세되고 있다.

여기에서 부과세징수의 효과적인 과세방식에 대해 언급해보자. 독일, 미국, 일본 등 선진 제국에서는 물건을 살 때 부가세액이 물건가격과 함께 별도로 영수증에 명시되어 있다. 그래서 소비자의 부가세 부담납세행위를 소비자 스스로 부담의식을 분명히 주고 있는 것이다. 그러나 우리의 경우 영수증에는 부가세가 포함돼 있는 가격만 있을 뿐, 부가세의 부담분이 명시되지 않고 있어 세금을 내는 업자나 실질적으로 부가세를 부담하는 소비자의 대정부조세관계가 분명치 않다. 그 결과 상인은 가격이 포함된 부가세의 일부를 챙겨도 되다는 세금탈취의식도 별 죄의식없이 유발되고 있는 것이 우리의 현실이 아닌가 생각되어 이에 부언하고자 한다.

그리하여 우리나라의 100% 국세화되고 있는 부가세의 일부를 지방세로 이양하여 자치단체의 과세권을 제고시켜 주어야 한다고 생각한다. 그리하여 여기에서는 지방세적 성격이 강한 주세, 유통세, 자동차세, 여관업, 음식업 등 소비품목에 과세되는 부가세는 지방으로 이양하여 지방매상세형태로 과세할 것을 건의하고자 한다.

일곱째, 국세와 지방세의 합리적인 세율배합에 대한 설계는 앞에서 언급한 바 있다. 구체적인 국세와 지방세의 세율배합에 대해서는 <표 6>과 같이 제시해 보았다. 특히 소득세를 중심으로 한 국세와 지방세의 세율배합의 특성은 지방세는 비례세, 국세는 누진세가 적용되고 있다. 현행소득세 세율구조를 보면 4개의 단계로 10%, 20%, 30%, 40%로 제시되고 있다. 필자는 이러한 소득세부담을 총계적으로는 그대로 놓아두고 다만 중앙과 지방이 동시에 참여해 과세하는 동시참여과세방식을 제의하고자 한다.

중앙정부는 이러한 세부담의 중앙과 지방의 균형을 위하여 기본적인 중앙세목의 일부를 지방에 이양하여 지방단체의 과세권의 확보를 보장해 주어야 할 것이다. 이와 관련하여 그러한 지방세의 과세권확대와 동시에 현행 지방양여금제도는 당연히 폐지해야 할 것이다. 즉 이러한 소득세의 통합과세방식은 지방양여세의 폐지가 그 선행요건이 될 것이다.

여기에서 지방소득세는 현행 주민세가 될 것이며, 통합과세방식에 따라야 한다면 주민세 부담율은 현행보다 더 높아져야 할 것이고 한편 국세로 납부되는 소득세는 현행 수준에서 보험세를 유지해야 할 것으로 전망된다.

<표 6> 국세와 지방세의 소득에 대한 통합과세방식

과세 표준	통합세율	지방세 (비례세율)	국세 (누진세율)
1000만원이하	10%	5%	5%
1000 ~ 4000만원이하	20%	5%	15%
4000 ~ 8000만원이하	30%	5%	25%
8000만원초과	40%	5%	35%

VI. 結 論

우리는 위에서 국세와 지방세의 개혁에 대해 입헌질서적 시각에서 접근·시도해 보았다. 우리나라의 지방자치가 본격적으로 시행된지도 이미 2년이 지나고 있으며, 그에 따라 지방자치단체의 재정적 압박도 증대일로에 있다.

우리나라의 민주적 지방세체계는 단일국가체제하에서의 중앙집권적 재정체계에 의해 크게 제약되고 있다. 그리하여 지방재정의 자율적 체계의 확립은 중앙의존적인 재정체계로부터 빠져 나올 때 비로소 가능한 것임을 위에서 지적한 바 있다. 중앙의존적 내지 중앙정부의 일방적인 재정지배적인 체제의 태두리로부터 이탈하여 지방재정의 자율적 체계의 확립을 본 논문에서는 주로 입헌질서적 시각에서 접근·시도해 보았다. 그 결과 우리가 발견한 국세와 지방세의 개혁구상의 특성을 요약서술하는 것으로 결론에 대하고자 한다.

첫째, 무엇보다도 지방세체계의 민주적인 자유화를 실현하자면 자치단체의 독립적인 과세권의 부여가 그 선행요건이 되고 있음을 알 수 있었다. 지방자치단체의 독립적이고 자율적인 과세권은 오늘날 GNP의 40%내외에 불과하다. 그런데 우리나라의 富(GNP)를 형성하는 힘은 거의 모두 특정한 지역에서 배태분출되고 있음을 시인할 때 그러한 근소한 지방세 비중은 모순이 아닐 수 없다. 그러한 모순을 극복하고 민주적인 지방자치사회를 21세기에 열어나가자면 결국 중앙정부는 지금까지 갖추고 있는 큰 과세권의 범위를 지양축소하고 반면 지방정부의 과세권의 범역을 확대시켜주는 과업이 먼저 이루어져야 할 것이다.

둘째, 국세와 지방세의 세목·세수결정은 중앙정부와 자치단체의 재정기능을 먼저 결정한 후 그 기능수행을 위한 재원조달수단으로서의 국세와 지방세는 그러한 재정기능에 기초·근거하여 결정되어야 한다. 그렇게 할 때 Wicksell적인 조세·지출 일치원리를 지킬 수 있으며, 재정운용의 효율성도 제고될 수 있을 것이기 때문이다. 중앙정부와 지방이 함께 수행해야

할 국방, 교육, 환경, 기술개발, 지역개발, 농촌구조개선 등 그리고 지방이 전담해야 할 상·하수도, 경찰, 소방, 공원, 도로, 산업경제개발 등 지방이 감당해야 할 과업은 점점일로에 있으며, 이를 위해서 또 지방자치단체의 자체적인 세수확보의 증대는 시급히 요청되고 있다.

셋째, 국세와 지방세의 세수비중은 균형화되는 것이 합리적이다. 자치단체 자체세수는 총 세수의 40%를 점유해야 하며 여기에 중앙의 수직적 재정조정을 위한 교부금지급이 10% 허용되어야 할 것이다. 자체세수와 교부금을 포함한 중앙과 지방의 세입비중은 50:50이 되어야 한다. 여기에 중앙이 위임한 과업의 수행을 위한 보조금이 10% 지급됨으로써 중앙과 지방의 세출비중은 40:60이 되어야 할 것이다. 이러한 자치단체 세수증대책이 효과적으로 실현되기 위하여는 먼저 현행 중앙의 지방단체에 대한 양여금을 독립적인 지방세로 배려해 주어야 한다는 선행요건이 있음을 강조하고자 한다.

넷째, 이러한 지방세수의 확대증가를 실현하기 위해서는 먼저 지방단체는 기존의 지방세목의 과세를 강화해야 할 것이다. 그러나 재산세의 과세강화는 좀 유보해야 할 것이며, 대신 균등할·소득할 주민세를 인구집중도를 반영한 세율로 과세강화함이 마땅하다 하겠다. 이에 있어 농지세는 제외하되 법인의 소득할주민세는 과세강화가 적용되어야 할 것이다. 그 밖에 지방단체의 자체적인 세원을 발굴하여 신세목을 도입·운용해야 할 것이다. 예로서 지방의 자연적·환경적 특성에 따른 관광세, 탕세(湯稅) 등을 과세할 수 있어야 하며, 대도시에서는 흔히 소비지향적인 광고 및 상품권의 남발등에 대해 광고세, 상품권발행세 등 추가세원을 발굴·채택할 수도 있다.

다섯째, 지방세의 세수증대책의 결정적인 요건은 중앙정부의 중요한 결단에 있다고 본다. 그 중 현행 중앙의 독점수집인 부가가치세(VAT)의 일부를 지방자치단체의 독립세목으로 떼어주는 배려가 아쉽다. 일본이나 대만의 사례에서도 그렇지만 독일이나 미국에서도 부가세(매출세)는 하나의 대표적인 소비세로서 중앙과 지방이 서로 나누어 쓰고 있음을 볼 때 우리의 경우도 그러한 부가세의 공동배분적인 세제의 도입채택이 보다 민주적이고 자율적인 중앙과 지방을 포함하는 조화적인 재정체계를 가져올 수 있다고 사료된다.

여섯째, 끝으로 국세와 지방세의 세율체계는 소득세에 관한 한 통합과세체계하에서 국세는 응능과세원칙에 기초한 누진율을 적용하고, 지방세는 응익과세원칙에 입각한 비례세를 채택적용하는 것이 재정이론의 합리성 관점에서 바람직함을 강조하고자 한다.

이상의 내용이 하나의 정책목표로서 추구되고 그에 가까이 가려는 노력이 점진적으로 이루어질 때, 특히 그러한 노력이 중단됨이 없이 지속적으로 이어질 때 국세와 지방세는 그

조화의 길을 찾아 이 나라 재정제도의 민주적이고 자율적 발전을 기약할 것으로 생각한다.
이에 이 줄고에 많은 비판을 기대하며 결론에 대하고자 한다.

參考文獻

- 이필우, “독일의 지방재정조정제도연구”, 「상경연구」, 제14집, 건국대학교, 1989.
- 이필우, “유교사상과 윤리의 경제학적 인식”, 한국공자학회월례연구발표회논문, 1996.
- 이필우, 「재정학」, 법문사, 1996.
- 이필우, “지방세제의 나아가야 할 바람직한 방향”, 「지방세」, 1997. 1.
- 재정경제원, 「조세개요」, 1996.
- Buchanan, J., *Constitutional Economics*, 1995.
- Feldstein, M., “On the Theory of Tax Reform”, *Journal of Public Economics*, Vol.6., 1976.
- Madison, J., “International Encyclopedia of the Social Sciences”, D. Sillo(ed.), Vol.9., The Mamillan Co. & The Free Press, 1968.
- Shah, A., *Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Transitional Economics*, I.I.P.F. Conference, Lisbon, Portugal, 1991.
- Vanberg, V., *Rules and Choice in Economics*, Routledge, London and New York, 1994.
- Wicksell, Knut, “A New Principle of Gust Taxation”, R. Musgrave & A. Peacock(ed.), *Classics in the Theory of Public Finance*, New York, 1967.
- Wicksell, Knut, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Gustav Fischer Verlags, Stuttgart, Gena, 1896.
- 加地伸行, 「儒教とは 何力」, 中公新書, 1995.
- 午嶋正, 「租稅の 政治經濟學」, 有斐閣, 1990.
- 伊多波良雄, 「地方財政システムと 地方分權」, 中央經濟社, 1996.