

지방양여금제도의 적정 자원 모색

- 국세 세목을 중심으로 -

Optimal Revenue Sources for the Local Transfer Fund System

이임성 일(한국지방행정연구원 연구위원)

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 지방양여금의 적정자원 모색을 위한 분석
- III. 결론 및 정책 함의

【Abstract】

The purpose of this article is to find optimal revenue sources for the Local Transfer Fund(LTF) System. In doing so, the study particularly focuses on three criteria: i.e., the stability and growth characteristics, regional equity in terms of relativity, and the LTF project linkage of the candidate National Tax items. With these criteria in mind, this study conducted the statistics and regression analyses as well as a descriptive analysis for the selection of the most appropriate revenue sources for the LTF.

- 주제어 : 지방양여금, 세수탄력성, 재원의 안정성 및 성장성, 세원보편성, 사업연계성
- Keyword : local transfer fund, tax revenue elasticity, stability, growth, regional equity, project linkage

The followings are some findings from the results of the analyses.

In terms of the stability and growth characteristics aspects(measured by the tax revenue elasticity with respect to GDP and the annual growth rate of the candidate National Tax items), and the degree of a linkage between the tax characteristics and the LTF projects characteristics, the Transportation Tax turned out to be most appropriate. Also, from the perspective of the regional equity in terms of relativity, the Transportation Tax and the Special Consumption Tax turned out to be most appropriate.

Finally, one should consider the fact that other systems such as the Local Shared Tax(general grant) and others will be affected when one considers all other National Tax items as revenue sources for the LTF except the Transportation Tax.

I. 서론

지방양여금제도는 도로, 수질오염방지시설 등 지방의 특정 투자사업에 필요한 재원을 중앙정부가 국세수입의 일부를 활용하여 재정적으로 지원해주는 제도이다. 동 제도는 지방재정의 기반을 확충하고 지역간의 균형발전을 도모할 목적으로 1991년에 도입되었다(지방양여금법 제1조).

도입 초기에는 도로정비사업만을 대상사업으로 채택하였으나 차츰 사업유형을 확대하였고, 현재는 5개 사업(도로정비사업, 수질오염방지사업, 농어촌지역개발사업, 청소년육성사업, 지역개발사업)에 12개 단위사업을 포함하는 제도로 변화되었다. 그 과정에서 지방양여금은 5,570억원의 소규모 보조금제도에서 4조 9,035억원(2003년)의 대규모 보조금제도로 바뀌었다. 이와 함께 지방재정에서 양여금이 차지하는 비중도 1991년의 3.3%에서 1995년의 5.1%, 그리고 2002년의 8.5%로 크게 증가하였다.

이와 같이 비교적 짧은 기간에 규모가 급증한 원인으로는 도로 및 수질오염방지에 대한 국가와 지방의 실질적 수요가 지속적으로 증가하였던 점과 국가재정자원의 여력

이 이를 뒷받침해 줄 수 있었던 점을 꼽을 수 있다. 그리고 이를 구체화시킨 것은 기간 재원인 주세 양여율의 지속적 상향조정(도입 당시 15% → 100%), 경제성장에 따른 주세·전화세 수입의 신장, 농어촌특별세 전입금 지원(1995) 및 지원을 확대(19/150 → 23/150), 교통세 추가(2001) 등을 지적할 수 있다.

지방양여금제도는 최근 들어 대상사업, 자금배분, 지방비 부담 등과 관련해 크고 작은 문제점을 노정하면서 제도의 정체성(正體性) 위기를 겪고 있다. 이러한 가운데 전에 경험하지 못하였던 재원문제가 지방양여금제도를 압박하고 있다. 재원문제는 크게 보아 곧 조세 시효가 종료하는 교통세(2003년 종료)와 농어촌특별세(2004년 종료)의 불확실성 문제와 주세에 대한 대체재원 모색 문제로 압축될 수 있다. 전자는 조세 기능이 소진할 재원에 대한 대안모색이고, 후자는 재원의 신장성과 재원-사업간의 연계성 부족에 대한 대안모색이다.¹⁾

이와 같은 현실 상황을 인식하면서 본 논문은 지방양여금제도의 재원문제에 초점을 두고 적정 세원에 대한 판단준거를 제시하고 관련분석을 통해 가장 적절한 재원을 모색하는데 그 목적이 있다. 적정 재원을 모색하기 위한 분석의 준거 틀은 재원의 안정성 및 성장성, 상대적 보편성, 그리고 재원과 사업 연계성의 세 관점에 초점을 두고 있다. 이 중에서 재원의 안정성 및 성장성에 관한 객관적 판단은 관련 재정통계를 이용하는 계량분석에 의존하며 구체적으로, 대상세목의 세수탄력성(revenue elasticity) 분석과 성장률 분석에 의존하고 있다. 재원의 상대적 보편성과 관련된 분석은 세원의 지역편재 정도를 상대 비교하는데 초점을 두며, 구체적으로 표준편차와 변이계수 등 기초통계분석에 의존하고 있다. 마지막으로, 재원과 사업간 연계성에 대한 판단준거는 논리적 서술방식에 의존하고 있다.

그 동안 지방양여금제도에 관해 연구한 국내 문헌은 약 20 여종이 있다. 그 중에서 일부 논문이 제도 전반을 다루면서 재원문제에 관하여 접근하였을 뿐(구정모, 1997; 김경환 외, 2000; 김정훈 외, 2000; 임성일, 1996; 박정수·안종석, 1997; 박정수,

1) 그러나 이보다 더 심각한 문제는 최근 정부가 지방양여금제도 폐지안을 확정 지은 점이다. 아직 국회의 최종 결정이 남아 있지만 여러 면에서 불합리한 결정이라 생각한다. 이러한 사실을 고려할 때, 적정 재원을 모색하는 의미는 다소 반감되지만 양여금 폐지안이 최종 결정되더라도 도로사업 등은 당분간 다른 시스템에 포함되어 운영되는 것이 확실시되므로 본 논문의 시도는 여전히 의미가 있다.

1998 등) 재원문제에만 초점을 두고 구체적으로 분석한 논문은 없는 것 같다. 이러한 관점에서 볼 때, 본 연구의 결과는 관련연구와 정책결정에 일정한 기여를 할 것으로 기대한다.

II. 지방양여금의 적정재원 모색을 위한 분석

1. 지방양여금 재원의 현황 및 문제점

지방양여금의 재원은 지방양여금법 제3조와 「국세와지방세의조정등에관한 법률」 제5조 제1항의 규정에 근거한 주세 100%, 교통세 14.2%, 그리고 「농어촌특별세관리특별회계법」 제3조 제2항에 의한 농어촌특별세액의 23/150으로 구성되어 있다. 지방양여금제도가 처음 시행될 당시에는 토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%를 재원으로 하였으나, 현재는 주세와 교통세 그리고 농어촌특별세가 재원으로 활용되고 있다(토지초과이득세와 전화세는 각각 헌법 불합치 판정과 세제개편에 의해 폐지되었음).

도입 첫해를 제외하고는 주세수입이 총양여금의 63~72%, 전화세수입이 23~30% 수준을 차지하여 이들 두 세목이 중추적 역할을 담당하였다. 그러나 2001년 9월에 전화세가 폐지(부가가치세로 흡수)되고, 교통세수입의 일부가 새로 편입되면서 차츰 주세와 교통세 두 세목이 기간 재원으로서 역할을 하는 체제로 변화되고 있다.

이러한 변화의 물결 속에서 지방양여금은 현재 재원문제에 직면하고 있다. 그것은 서론에서 언급한 바와 같이 재원의 불확실성 문제와 재원과 대상사업간의 연계성 결여 두 문제로 압축된다. 전자는 양여금 재원인 교통세와 농특세의 장래 불확실성 문제와 관련이 있고, 후자는 핵심 재원인 주세가 특성상 대상사업과 무관하여 자원배분의 효율성과 형평성을 저해하는 요인이 될 수 있는 문제와 관련이 있다. 주세의 경우 이 문제 외에도 소득증가에 따른 세수탄력성의 감소 가능성과 주류 소비성향 변화 등의 관점에서 이제는 그 역할을 재 조망해 볼 시점에 이르렀다.

〈표 1〉 지방양여금의 세입내역 및 연도별 변화추이(1992~2002)

(단위: 억원)

	지방양여금	토지초과이득세	주세	전화세	교통세+ 전년도 이월금	농어촌특별세
1991	5,570	577	1,587	3,406	-	-
1992	12,240	609	7,974	3,604	53	-
1993	13,369	1,613	8,206	3,997	447	-
1994	17,238	280	12,366	4,587	5	-
1995	22,710	140	14,596	5,430	774	1,750
1996	26,043	68	16,670	6,610	1,374	1,750
1997	29,037	64	17,898	7,886	1,987	1,248
1998	32,096	25	18,145	9,219	3,649	1,031
1999	37,883	-	20,780	11,914	2,640	2,537
2000	37,810	-	18,644	14,573	2,775	1,816
2001	43,369	-	24,682	13,462	3,876(2,488)	1,322
2002	45,738	-	26,550	-	10,953(13,443)	3,038

주: 세입자료는 각 연도 결산치임; ()안의 수치는 교통세 수입을 의미하며 2001년도부터 세입에 포함되었음

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 2003.

한시 목적세인 교통세와 농특세의 문제는 정부와 국회가 세목의 단·장기 존폐 여부를 확정짓기 전까지는 대안을 제시하기가 쉽지 않다. 법적으로 2003년과 2004년에 각각 유효기간이 종료되는 교통세와 농특세에 대해 정부와 국회가 거시적 관점에서 최종 결정을 내리지 못하고 있는 점은 상당한 문제가 아닐 수 없다.

사실, 농특세의 존폐문제는 지방양여금제도에 큰 영향을 미치지 않는다. 그것은 농특세의 수입이 연도별로 기록이 있을 뿐 아니라 지방양여금에 기여하는 비중이 상대적으로 미미하기 때문이다. 아울러 조세의 특성상 양여금사업과 뚜렷한 연계성이 없어서 농어촌특별세를 양여금 재원으로 고려하는데는 근본 한계가 있다. 그러나 교통세의 경우는 농어촌특별세와 크게 다르다. 교통세는 현재 양여금의 기간재원으로 기능을 하고 있고, 조세특성 면에서 양여금사업(특히, 도로사업)과 밀접한 연계성을 지니고 있다. 따라서 교통세의 존폐문제는 지방양여금 나아가 지방도로사업의 자원 확보 차원에서 중요한 의미를 지닌다.

2. 지방양여금의 적정 세원 모색 - 분석

이상에서 언급한 바와 같이 재원의 불확실성이 존재하는 상황에서는 재원의 구성을 다각도에서 신중히 재검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 본 논문은 국세 세목 중 일정한 자격요건을 갖춘 후보 세목을 선정한 다음 그들을 몇 가지 판단기준에 적용 분석함으로써 적정 세원을 도출하는 접근을 취하고자 한다.

이러한 접근에 앞서 분명히 해두고자 하는 것은 다음의 두 사항이다. 그 하나는 일각에서 거론하는 신 세목(부유세, 광고세, 환경세 등)이나 향후 일정한 시나리오를 필요로 하는 불확실한 조세제도의 변화와 관련되는 사항들을 본 논문의 분석대상에서 제외하고 있는 점이다. 또 다른 하나는 지방양여금제도의 폐지를 기정 사실화 하고 사업분할(지방교부세, 국고보조금 등)에 따른 재원조정문제를 다루는 내용은 본 연구의 범위를 넘어서는 것으로 간주하는 점이다.

본 논문에서는 적정 세목을 파악하는 판단기준으로 다음의 세 요건을 제시하고자 한다. 그것은 (1)세원의 수입 안정성 및 성장성, (2)세원의 상대 보편성, (3)대상사업과의 연계성이다.

수입 안정성 및 성장성 기준을 제시한 이유는 투자사업을 제대로 수행하기 위해서는 재원의 안정성과 성장성이 보장되는 재원을 확보하는 것이 매우 중요하기 때문이다. 안정성(stability)은 성장성과 일부 특성을 공유하지만, 양자는 다음의 측면에서 뚜렷한 차이가 있다. 안정성은 70년대의 석유위기나 1990년대 후반의 외환위기와 같은 외부적 충격상황을 제외하고는 조세수입이 연도별로 큰 굴곡(기복, 편차)을 보이지 않으면서 합리적으로 기대되는 수입을 일관성 있게 보장해주는 속성으로 정의될 수 있다. 이에 비해 성장성은 수입의 연평균 성장률에 초점이 맞추어지며, 일정 수준 이상의 성장률이 연도별로 지속되는 속성을 의미한다(성장성의 관점에서는 수입의 연도별 기복문제는 중요한 판단기준이 되지 않는다). 이러한 기준에 따르면, 예컨대, 농특세와 국고보조금은 성장성은 지니지만 안정성은 결여하고 있는 것으로 분석된다(이들 수입규모는 상대적으로 연도별 기복이 심한 특성을 보이고 있음).

세원의 '상대' 보편성 기준을 제시한 것은 그것이 지방세목으로서의 일반 요건(세원 보편성)과 유사하기 때문이다.²⁾ 이에 대한 논리는 지방세 요건에 근접하는 국세세목

에 대하여는 가능한 지방세로 이양하거나 아니면 차선책으로 양여금 재원으로 활용하여 지방으로 재원을 이전하는 것이 합리적이라는데 바탕을 두고 있다. 다만, 현행 국세세목 중 지역적으로 세원이 편재되지 않는 세목이 거의 없는 현실을 고려할 때, 여기에서 뜻하는 지역 보편성 기준은 상대적인 판단기준으로서의 의미를 지닌다. 즉, 실질적으로 지방세 요건에 부합하는 세원 보편성 수준이 아니라 지역적 편재가 상대적으로 작은 세목을 선정하는 기준으로서의 의미를 지닌다(이러한 접근의 이면에는 상대적으로 지역 보편성이 있는 국세수입을 양여금제도를 통해 지방에 재 배분해주는 것이 여러 면에서 합리성이 있다는 전제가 깔려 있다).

대상사업과의 연계성 기준은 특정 목적사업에 사용되는 재원이 사업과 연계될 때 사업의 효율과 형평이 제고될 수 있다는 논리를 바탕으로 채택되었다. 물론 복권수입이 교육사업, 복지사업, 지역개발사업 등에 사용되는 사례가 국내외에서 적지 않게 발견되고 있지만, 경제이론에 비추어 보면 사업의 특성과 재원의 특성이 연계될 때 사업의 효율과 형평이 제고될 수 있는 것으로 파악된다.

본 논문에서는 세원의 안정성과 성장성을 비교하는 방법으로 국세의 소득탄력성을 측정 비교하는 접근을 주로 하면서 보완적으로 개별 세목의 성장률을 분석하는 접근을 취하고 있다. 특히, 안정성 부문은 탄력성계수를 기본으로 점검하면서 연도별 성장률 비교와 도표 점검(예컨대, <그림 1> 점검)에도 중점을 두는 접근을 취하였다. 세원의 상대 보편성은 대상세목 수입의 표준편차, 변이계수 등을 분석하는 접근에 의존하고 있다. 세원의 사업 연계성은 서술식의 논리적 판단기준을 통하여 판단하는 접근을 취하고 있다. 이러한 분석 틀을 갖고서 본 연구는 국세 세목 중 교통세, 부가가치세, 특별소비세, 법인세, 내국세를 후보 세목으로 선정한 다음 앞서 언급한 분석 틀에 맞추어 분석을 시도하고 있다.

국세 세목 가운데서 이들을 특별히 후보로 삼은 이유는 다음과 같다.

- 2) 지방세 요건으로서 세원의 보편성은 여러 학자에 의해 주장되어 왔다. 최근 Weist는 기존 이론들을 종합하면서 지방세의 조건으로 책임성과 투명성(accountability and transparency), 서비스혜택과 조세가격 연계(benefit/tax-price link), 조세중립성(neutrality: non-distortion), 납세자 형평성(taxpayer equity/fairness), 지역 보편(형평)성(regional equity), 행정편이 및 순응성(administration and compliance) 등을 제시하고 있다(Dana Weist, "Decentralization and Public Expenditure Analysis and Management," PRMPS, 2002, p. 11).

국세 중 소득세, 상속·증여세, 자산재평가세, 부당이득세, 증권거래세, 방위세, 교육세 등은 그 특성상 특정 목적사업과 연계할 수 없는 내재적 한계를 지니고 있다. 그 밖에 농어촌특별세는 앞서 언급한 바와 같이 현재의 기여도가 상대적으로 미미하고 그 장래성 또한 다소 불확실하기 때문에 후보 군에서 제외하였다. 이들을 제외한 나머지 국세 세목 - 즉, 본 논문의 분석대상이 되는 국세세목 - 들은 본문에서도 언급되지만 그 나름대로 양여금의 재원이 될 수 있는 최소한의 연계성을 지니고 있다.

예컨대, 교통세와 주세는 기존의 양여금 세목이면서 조세특성 면에서 일부 사업과 연계성을 지닌다. 부가가치세와 특별소비세 과세대상 중에는 지방세적 특성이 일부 관측되는 한편 사업 연계성도 일부 발견된다. 특히, 부가가치세 대안은 현행 과세대상 가운데 지방세적 특성이 강하면서 과거 지방세 세목(유흥음식세)으로 존재하였던 부분이 있어서 일각에서는 양여금의 재원으로 꾸준히 거론하고 있다(지방의 세원으로 환원시켜 준다는 시각임).³⁾

이와 같은 후보 세목들은 교통세가 폐지될 경우 심각한 재정적 타격을 받을 수밖에 없는 지방양여금의 재원 후보로서 중요한 의의가 있다.

1) 재원의 안정성, 성장성 분석

(1) 세수탄력성(tax revenue elasticity) 분석

양여금의 적정재원을 선정하는 기준으로 재원의 안정성 및 성장성을 제시하였다. 이러한 기준을 객관적으로 측정 비교하기 위해 본 논문에서는 먼저 회귀방정식을 이용한 탄력성 분석을 시도하였다. 구체적으로, 각 대상세목별로 GDP(국내총생산)에 대한 세수탄력성(tax revenue elasticity)을 측정하였다. 이때 어떤 세목이 GDP에 대한 세수탄력성이 큰 것으로 나타난다면 일단 안정성과 성장성 기준에 부합하는 것으로 평가된다.⁴⁾

3) 이러한 시각에서 행정자치부와 기존의 연구에서는 부가가치세수입의 5~8% 수준(1977년도 세계 개편에 의해 지방세이던 유흥음식세가 부가가치세로 편입될 당시 유흥음식세가 부가가치세에서 차지하는 비율을 근거로 산정)을 지방양여금의 재원으로 전환시키는 방안을 제시한 바가 있다.

4) GDP에 대한 세수탄력성이 큰 세목의 경우 경제 불황 시에는 오히려 재원의 안정성 면에서 큰 타격을 줄 가능성도 있다는 논평도 일리가 있다. 하지만 우리 경제의 과거를 전반적으로 돌이켜 볼 때, 매우 예외적 상황(오일쇼크, 외환위기 등)을 제외하고는 상대적으로 고도의 경제성

국세 세목은 세목에 따라서 그 결정요인에 차이가 있지만 대부분 경제성장 및 소득의 함수임은 잘 알려져 있다. 일반적으로 조세를 소득과세, 소비과세, 재산과세 로 구분할 때, 조세수입에 결정적인 영향을 미치는 변수로는 소득, 인구, 세율, 그리고 상대가격이 지적된다(Morgan, W. D.). 특히, 우리나라의 국세가 소득 및 소비과세를 중심으로 구성되어 있음을 인식할 때, 국세수입과 국민소득간에 함수관계가 존재하는 것은 명확하다.

실제로, 본 연구에서 지난 30년(1970-2001)간의 시계열 자료를 가지고 대상세목과 GDP간의 상관관계를 분석해 본 결과 상관관계가 매우 높게 나타났다. 구체적으로, 주세, 전화세, 부가가치세는 상관계수가 각각 0.984, 0.951, 0.993으로 나타났고, 특별소비세의 경우는 예상외로 0.641로 다소 낮게 나타났다(교통세와 농특세의 경우 상관계수가 각각 0.980, 0.451로 나타났으나 분석기간이 짧은 점을 감안할 필요가 있다).

이러한 사실을 종합적으로 인식할 때 본 연구의 분석대상인 국세 세목과 국내총생산(GDP)간에는 함수관계가 존재하며, 양자간의 함수관계는 다음과 같이 표시될 수 있다.

$$NT_i = f(\text{GDP}) \cdot \cdot \cdot \cdot \cdot \cdot \cdot \cdot \cdot (1)$$

이러한 이론 및 실증적 배경 하에서 식(1)을 중심으로 대상세목의 GDP탄력성을 추정할 수 있다. 일반적으로 두 변수, x, y간에 있어서 y에 대한 x의 탄력성은 $\frac{d \ln x}{d \ln y}$ 로 정의된다. 그러므로 GDP에 대한 조세 탄력성 즉, 세수탄력성은 다음과 같이 정의될 수 있다.

장이 관측되었다. 아울러 향후에도 잠재성장률이 연평균 5% 내외에서 전개될 것으로 전망되고 있는 점(KDI, 한국은행 등)을 고려할 때 세수탄력성을 기준으로 한 판단준거에는 큰 문제가 없는 것으로 생각된다.

$$E_{NT} = \frac{d \ln NT_i}{d \ln GDP} \dots \dots \dots (3)$$

여기에서 E_{NT} , NT_i , GDP 는 각각 국세 세목 i 의 세수탄력성, 국세 중 i 세목, 국내총생산을 의미하고, \ln 은 자연대수를 뜻한다.

만일 식 (3)의 세수탄력성이 시간에 대하여 일정 불변하다고 가정하면, (1)은 다음의 대수선형(log linear)적인 관계로 나타난다.

$$NT_i = AGDP^\beta \dots \dots \dots (4)$$

방정식 (4)에서 국세세목 i 의 세수탄력성은 각 세목의 \log 값을 GDP 의 \log 값에 대하여 회귀 분석함으로써 추정될 수 있다. 즉, 본 논문에서 각 세목별로 세수탄력성을 추정하는데 사용한 회귀방정식은 식 (4)를 기초로 발전된 다음의 (4')이다.

$$\log NT_i = \alpha + \beta \log GDP + U_1 \dots \dots \dots (4')$$

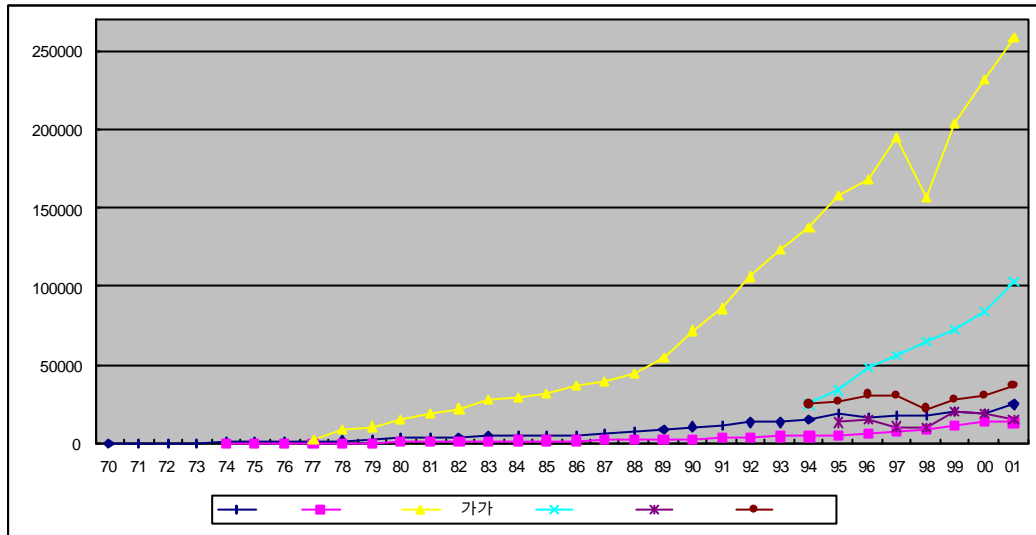
(2) 데이터 및 분석결과

지방양여금의 대체재원 후보로 예상하는 국세 세목을 대상으로 앞의 방정식 (4')을 이용하여 세수탄력성(tax revenue elasticity)을 분석해 보았다.

본 논문의 분석에 사용된 데이터는 지난 30년 간(1970-2001)의 시계열 데이터이지만, 세목에 따라 도입연도가 다르기 때문에 분석기간에 일부 차이가 있다(예를 들어, 부가가치세 자료는 1977년부터이고 교통세와 농특세는 90년대 중반부터이다). 시계열 데이터는 통계청(통계연보), 국세청(국세통계연보), 재정경제부(조세개요), 기획예산처(예산개요)의 관련자료들을 주로 활용하였다.

조세의 세수탄력성 분석에 앞서 분석기간 중 중대한 조세구조(세율, 세원)상의 변화(structural change)가 있었는지를 원시자료와 도표분석(plotting)을 통해 살펴보았다. <그림 1>에서 알 수 있듯이 중대한 구조변화는 없었고 다만, 외환위기 발생 후 잠

시 뚜렷한 패턴의 변화가 있었다. 그러나 그것은 단년도에 그쳤기 때문에 본 탄력성 분석에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다.



〈그림 1〉 분석대상 세목의 연도별 변화추이(1970-2001)

앞서 제시한 식 (4)을 토대로 세수탄력성을 분석한 결과가 <표 2>에 정리되어 있고 그 내용을 요약 기술하면 다음과 같다.

계량분석 결과 특별소비세의 세수탄력성이 2.1689로 가장 높게 나타나 특별소비세가 재원의 안정성과 성장성 면에서 가장 유망한 세목으로 판명되었다. 교통세를 포함한 특별소비세의 세수는 소비증가 및 세율인상 등의 영향으로 그 동안 급속히 증가해 왔다. 교통세 포함 시 특별소비세의 세수는 1991년에 2조 2,000억원이던 것이 2001년에는 13조 9,197억원으로 약 6.3배 증가하였다.

그러나 특별소비세의 특성, 경제성장 및 소득증가 등에 따른 과세대상의 감소의 가능성을 고려할 때 중장기적으로 특별소비세의 증가추세가 감소할 가능성이 있다.⁵⁾

5) 특별소비세의 세수는 90년대에 지속적으로 증가하는 추세를 보였지만, 외환위기를 경계로 교통세 등 석유류를 제외한 나머지 특별소비세 세수는 감소 내지 완만한 상승에 머무르고 있다. 특별소비세의 수입구조를 파악하면, 석유류와 승용자동차로 구성되어 있는 제5종의 세수가 전체

분석결과 부가가치세도 세원의 안정성이 있는 세목으로 드러났다. 주세와 부가가치세의 세수탄력성은 각각 1.6826과 1.6830으로 나타나 세수신장 면에서 거의 비슷한 것으로 관측되었다. 하지만, 최근의 성장률이나 향후 성장 가능성 면에서 주세보다 부가가치세가 상대적으로 유리한 것으로 예상된다. 그것은 술, 담배 등 '사회적 악(social bad)'에 대한 정책변화와 개인소비 행태의 변화 관점에서 주세의 성장률 감소가 예측되기 때문이다.

법인세의 세수탄력성은 1.3601로 대상세목 중에서 가장 낮게 나타났다. 탄력성 수치가 주세(1.6826)와 부가가치세(1.6830)에 비해 낮은 점과 국내외의 법인세 축소 폐지 움직임을 고려할 때 법인세 대안은 우선순위에서 밀려나는 것으로 판단된다.

〈표 2〉 주요 세목의 세수탄력성 추정 결과

세 목	세수탄력성 (1970~2001)
내 국 세	1.6189(26)
소 득 세	1.4403(30)
법 인 세	1.3601(30)
부가가치세	1.6830(23)
특수소비세	2.1686(23)
주 세	1.6826(30)
교 통 세	-
농 목 세	-

주: ()안의 수치는 탄력성 수치를 산정 하는데 사용된 통계자료의 활용연도 수를 의미함.

내국세 연계방안도 재원의 안정성과 성장성을 충족시키는 대안으로 분석되었다. 지난 30년 간의 자료를 분석한 결과 내국세의 세수탄력성은 1.6189로 나타나 견실한 성장세를 보여주었다. 내국세 대안을 채택할 경우 지금보다 양여금 재원의 기반이 더 튼튼해질 것으로 예상된다.⁶⁾ 그것은 내국세가 여러 개의 세목으로 구성되어 있어서

세수의 약 80%를 차지하고 있다. 그밖에 대부분 가전제품으로 구성되어 있는 제2종의 세수비중이 높다.

6) 내국세의 일정률로 경찰 경우 재원의 신장성이 담보될 수 있음은 최근 10년 간(1992-2002년)의 내국세의 연평균 증가율이 10.7%인 점을 통해서도 잘 알 수 있다.

경기변동에 상대적으로 탄력적으로 대응할 수 있는 여지가 있기 때문이다.

이러한 사실은 국세세목을 대상으로 국내총생산과 세목별 증가추세간의 관계를 분석한 김경환 외 연구(2000)에 의해서도 뒷받침된다. 동 연구결과에 따르면 내국세, 주세, 특별소비세, 부가가치세, 물품세 등의 증가율과 국내총생산(GDP) 증가율간에는 다른 세목보다 비교적 높은 상관관계(상관계수가 0.6 이상)가 존재하는 것으로 나타났다. 세목별 증가율의 표준편차가 가장 작은 것은 부가가치세(11.62)이고 그 다음이 내국세(13.10)로 나타났다.

교통세와 농특세는 그 도입기간이 길지 않아 세수탄력성을 추정하지 않았고, 그 대신 도입 이후의 연평균 성장률을 분석하였다. 분석결과 교통세의 연평균 성장률은 20.4%로 매우 높은 반면 농특세의 연평균 성장률은 8.7%로 크게 높지 않은 것으로 나타났다.

교통세는 앞의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 국세세목 중 가장 높은 세수 신장세를 보이는 세목이며 향후에도 그 수입이 크게 증가할 것으로 기대되는 세목이다. 교통세 수입의 성장추세를 판단할 때 기존의 주세를 주된 재원으로 하는 현 시스템보다 지방양여금의 규모는 늘어날 것으로 예상된다. 교통세를 대안으로 고려하는 경우 다른 내국세 세목과 달리 지방교부세와의 충돌 소지가 없는 장점이 있다.

결론적으로 말하면, 소득(GDP)에 대한 세수탄력성은 주요 세목 대부분에 있어서 탄력적(elastic)인 것으로 나타났다. 세수탄력성 크기를 기준하면, 그 중에서도 특별소비세가 가장 유력하고 그 다음으로 부가가치세, 주세, 내국세, 법인세의 순으로 결정될 수 있다. 다만, 교통세의 경우 도입기간이 짧아 탄력성 분석을 하지 못하였지만 연평균 성장률을 미루어 볼 때 대상세목 중에서 가장 신장세가 두드러지는 것으로 추정된다.

이상의 결과를 종합할 때 세수의 안정성 및 성장성 기준에 입각할 때 교통세와 특별소비세 대안이 가장 유력한 대안으로 판단된다.

(3) 연평균 성장률 비교분석

본 논문에서는 세수탄력성에 대한 보완적 정보로서 주요 세목의 연평균 성장률을

분석해 보았다. 특히, 성장률 분석은 안정성보다 성장성을 점검하는데 중요한 역할을 한다(비록 지면관계상 연도별 성장률을 기술하지는 않았지만, 연구과정에서는 매년도 성장률을 점검하였다). 각 연대별(80년대, 90년대)로 주요 국제 세목에 대한 성장률을 분석해본 결과는 다음과 같다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 주요 세목의 기간별 연평균 성장률 분석결과

세 목	연평균 성장률(기간 별)	
	1980년대	1990년대
내 국 세	17.3	13.1
소 득 세	20.9	15.1
법 인 세	23.6	13.7
부가가치세	15.4	13.5
특수소비세	9.2	6.5
주 세	13.4	8.7
교 통 세	-	20.4
농 특 세	-	8.7

주: 교통세와 농특세의 90년대 성장률은 1995~2001년 기간임.

1980년대와 1990년대 전반에 걸쳐 소득세와 법인세의 성장률이 두드러졌고 그 다음으로 부가가치세의 성장률이 높은 것으로 나타났다. 주세와 특별소비세는 80년대에 두 자리 수 성장 추세를 보였으나 90년대에는 한 자리 성장추세로 둔화되는 경향을 보였다. 내국세의 성장률은 80년대의 연평균 17.3%에서 90년대의 13.1%로 조금 감소하였으나 여전히 높은 것으로 나타났다. 마지막으로, 90년대에 도입된 교통세와 농특세는 앞서 언급한 바와 같이 1995~2001년 기간 중에 각각 20.4%, 8.7%의 성장을 보였다.

2) 세원의 상대 보편성 분석

본 논문에서는 검토대상인 국제 세목을 대상으로 수입의 지역간 편차 실태를 정수

실적 기준으로 분석해 보았다. 국세청 통계(2002)를 가지고 분석한 세목별 지역 편재의 실태는 <표 4>와 같다.

분석결과 대상 세목들 중에서는 법인세가 지역적으로 가장 편재된 것으로 나타났고, 특별소비세가 상대적으로 편차가 가장 작게 나타났다. 대상세목 모두에 있어서 표준편차와 변이계수가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 특히, 변이계수가 모든 세목에 걸쳐 1을 초과하는 것을 볼 때 세목의 지역 편재가 상당 수준 존재하는 것으로 추측된다. 교통세의 경우 지역별 유류 소비량 등에 대한 통계를 활용하지 못한 상황에서 국세청 자료에만 의존하여 산출하였기 때문에 그 신빙성에 적지 않은 문제가 있을 것으로 추정된다. 부가가치세가 상대적으로 지역 보편성이 낮은 것으로 추정되는 점도 주목할 필요가 있다.⁷⁾ 세원의 지역 보편성 기준과는 달리 부가가치세의 보편적 소비과세 특성(대부분의 지역주민들이 부담하는 소비과세임)을 주세의 특정 소비과세 특성(특정 유형의 소비자를 과세대상으로 하는 소비과세임)과 비교할 때 주세에 비해 부가가치세가 양여금 재원으로 더 적합하다고 말할 수 있다.

<표 4> 대상 세목의 지역별 편재 상태분석

	교 통 세	부가가치세	특별소비세	주 세	법인세
평 균(억원)	14,539	6,057	1,673	1,432	10,609
표준편차(억원)	20,178	13,828	2,160	1,900	27,852
변이계수	1.39	2.28	1.29	1.38	2.63

주: 국세청 국세통계연보(2002)를 토대로 계산한 것임; 다만, 교통세의 특성 상 지역별 유류 소비 등 본 연구의 분석에 필요한 자료를 입수할 수가 없어서 국세청 자료를 그대로 활용하였음.

그런데 본 연구의 분석결과는 이상용·라휘문(2003)의 분석결과와 다소 차이가 있는 것으로 보여진다. 이상용·라휘문이 시도한 주요 세목의 보편성 분석결과에 따르면 법인세, 부가가치세, 특별소비세, 교통세의 변이계수 값이 각각 1.2173, 0.7729, 0.8644, 0.2508로 분석되었다. 그러나 본 논문과 달리 이들의 논문에서는 사용 데

7) 그러나 부가가치세의 지역 보편성을 검증하기 위해서는 국세청의 자료보다 정밀한 지역 데이터가 필요하기 때문에 이 분석결과에도 한계가 내재한다

이터에 대한 구체적인 정보와 데이터 처리방법에 관한 명시가 없어서 두 결과에 대한 차이를 정확히 파악할 수가 없다. 이 문제에 관하여는 앞으로 보다 풍부한 시계열·횡단면 자료와 미시 자료를 활용하는 다각도의 검증이 필요하다.

결론적으로, 기본통계분석을 통해 대상세목의 상대적 보편성 정도를 분석해본 결과에 따르면 대상세목 중에서는 특별소비세와 주세 그리고 교통세가 부가가치세나 법인세에 비해 상대적으로 적합한 것으로 나타났다.

3) 사업특성과 세원의 연계성 분석

재원과 지출용도간의 연계 차원에서 보면 앞서 제시된 국세세목(기존 재원인 주세 포함) 가운데 교통세 대안(교통세의 일정부분을 양여금 재원으로 확대 활용하는 대안)이 가장 사업의 연계성이 높은 대안으로 평가된다. 그 이유는 교통세가 도로 및 도시철도 등 사회간접자본의 확충에 소요되는 재원을 확보할 목적으로 도입되었고, 과세대상을 휘발유와 경유로 하고 있기 때문이다.⁸⁾

주세, 부가가치세, 법인세, 내국세는 특정사업과 연계성이 낮은 세목들이다. 이 중에서 내국세는 여러 세목을 종합한 것이어서 다른 세목에 비해 사업의 연계성이 조금 있는 것으로 간주할 수 있다.

교통세를 제외한다면 특별소비세가 그 다음으로 도로사업과 관련이 있다. 그 이유는 특별소비세의 과세대상 중 자동차·유류 등 도로사업과 관련된 세원이 존재하기 때문이다. 현행 교통세가 특별소비세로부터 탄생하였다는 점(예컨대, 특소세 중 휘발유, 경유 부분이 교통세로 한시적으로 부과되는 점)도 특별소비세를 대체재원으로 고려하게 되는 중요한 논리적 정당성 내지 연계고리로 작용한다. 따라서 만일 교통세가 폐지되고 그것이 특별소비세로 흡수된다면 현행 국세 세목 가운데서는 특별소비세가 가장 큰 사업 연계성을 지니는 것으로 평가된다.

〈표 5〉에 요약된 바와 같이 분석대상이 되는 국세 세목 중에는 교통세가 재원과 사업의 연계성이 가장 높은 반면 부가가치세, 법인세, 주세는 사업의 연계성이 가장 낮

8) 그러나 다른 양여금 대상사업(즉, 환경오염방지사업 등)을 고려할 경우 재원-지출용도의 연계성에 천연 문제가 없는 것은 아니다.

고, 특별소비세는 그 중간에 속하는 것으로 평가된다. 결론적으로, 만일 사업과 재원의 연계성 기준에 의해서 재원을 선정한다면 그 후보는 교통세가 가장 유력하며 그 다음으로 특별소비세가 예상될 수 있다.

〈표 5〉 대상 세목의 양여금 사업 연계성 분석

	교통세	부가가치세	특별소비세	주 세	법인세
연계성 수준	○	×	△	×	×
연계성분석에 다른 순위	1	3	2	3	3

주: ○, △, × 각각 재원과 사업간의 연계성 정도가 높음, 보통, 낮음을 의미함.

Ⅲ. 결론 및 정책 함의

본 논문은 지방양여금제도에 가장 적합한 세원을 모색하는 판단준거를 제시하고 그를 토대로 재관적인 분석을 시도하는데 그 목적이 있다. 최근 지방양여금제도는 재원의 불안정성 문제와 재원과 투자사업간의 연계성 부족 문제에 직면하고 있다. 특히, 교통세(2003년 종료)와 농어촌특별세(2004년 종료)의 장래성이 불확실한 현 상황에서는 기존 재원을 포함하여 신규 재원에 대한 전반적인 재검토를 해볼 필요성이 그 어느 때보다 고조되고 있다.

이와 같은 문제의식을 갖고서 본 논문은 분석의 틀을 재원의 안정성 및 성장성, 상대적 보편성, 그리고 재원과 사업의 연계라는 세 관점에 초점을 맞추고 접근하였다. 이러한 분석 틀 아래 관련 재정통계를 토대로 계량분석과 논리적 접근을 시도해본 결과 다음의 주요 사실들이 발견되었다.

- (1) 재원의 안정성 및 성장성 면에서는 대부분의 대상세목들이 양호한 것으로 나타났다. GDP에 대한 세수탄력성은 모든 세목에 있어서 탄력적(elastic)으로 나

타났다. 세수탄력성 수치와 연평균 성장률 분석치를 종합적으로 고려할 때, 교통세와 부가가치세 대안이 상대적으로 나은 것으로 분석되었다(그러나 만일 교통세가 특별소비세에 흡수된다면 특별소비세 대안이 유력한 것으로 판단되었다). 법인세의 경우 축소 경향이 예상되고, 특별소비세와 주세의 경우에도 성장률 둔화현상이 예상되기 때문이다.

- (2) 세원의 상대 보편성(편재 정도)에 관하여 분석해본 결과 교통세와 특별소비세가 상대적으로 바람직한 것으로 나타났다. 세원의 보편성을 보다 객관적으로 분석하기 위해서는 지역별 미시자료(micro-data)가 반드시 필요한데, 현실적으로 그 입수가 사실상 불가능하다. 이러한 사실을 인식할 때 본 연구의 분석 결과와 실제 상황과는 일정한 괴리가 있을 수 있다.
- (3) 재원과 사업 연계성 기준을 파악한 결과 교통세가 가장 유력한 세목으로 나타났다. 만일 교통세가 폐지된다면 그것이 흡수되는 특별소비세가 대상재원으로 적합한 것으로 판단된다.
- (4) 내국세 연계대안은 재원의 안정성 측면에서는 의미가 있으나 문제의 복잡성, 현실 제약성 등의 걸림돌이 예상된다. 이 문제는 중장기적으로 우리나라의 보조금제도와 조세제도 전반에 걸치는 구조변화와 맞물릴 가능성이 있으므로 현실대안으로 적합하지 못하다.
- (5) 종합적으로, 교통세의 조세기한이 연장될 경우 향후 지방양여금의 기간재원을 현재의 주세 중심에서 교통세 중심으로 변화시키는 전략을 적극적으로 추진하는 것이 합리적이다. 이와 더불어 부가가치세, 특별소비세 등 소비과세를 점진적으로 양여금 재원으로 편입하는 전략을 보완적으로 채택할 필요가 있다.
- (6) 마지막으로, 분석대상 세목들 중에서 교통세 대안을 제외하고는 모든 세목들이 내국세 세목에 해당하므로 그것이 양여금 재원으로 활용될 경우 그로 인한 지방교부세 파급효과 및 정책대안이 동시에 고려되어야 한다.

【참고문헌】

- 국세청. 각 년도. 「국세통계연보」.
- 기획예산처. 각 년도. 「예산개요; 예산개요 참고자료」.
- 김경환 외. (2000). 「지방재정조정제도 개선방안에 관한 연구」. 서강경제인포럼.
- 김정훈 외. (2000). 「지방재정조정제도의 개편방안」. 한국조세연구원.
- 박정수. (1998). 「우리나라 지방재정조정제도의 형평화 효과 분석」.
- 안종석. (1997). 「지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석」. 한국조세연구원.
- 이상용·라휘문. (2003). 국세와 지방세의 합리적 재 배분방안. 「지방행정연구」, 17(1).
- 임성일. (1996). 「지방양여금제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 임성일. (1998). 한국지방재정의 현실과 지방재정조정제도의 개선방안. 한스자이델·충청남도 주최 한·독 세미나 발표논문.
- 재정경제부. 각 년도. 조세개요,
- 통계청. (2002). 통계연보.
- 행정자치부. (2003). 「2003년도 지방자치단체 예산개요」.
- Anderson, John E. (1994). *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger.
- Bird, R. M. and M. Smart. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries, *World Development*, 30(6).
- Break, George F. (1980). *Financing Government in a Federal System*, The Brookings Institution, Washington, D.C..
- Dana Weist. (2002). Decentralization and Public Expenditure Analysis and Management, PRMPS: 11. (dwesit@worldbank.org).
- Gramlich, Edward M. (1977). *Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature*. In the Political Economy of Fiscal Federalism, edited by Wallace Oats, Lexington Books.

- Legler, John B. and Perry Shapiro. (1968). The Responsiveness of State Tax Revenue to Economic Growth. *National Tax Journal*, March.
- Greytak, David and Jerry Thursby. (1980). The Elasticity of State Income Taxes: A Further Consideration. *National Tax Journal*, December.
- Johnson, Jr., Johnson M. B., and R. C. Buse. (1989). *Econometrics*, Macmillan Publishing Co.
- Morgan, W. D. (1974). An Alternative Measure of Fiscal Capacity. *National Tax Journal*, March.
- Ter-Minassian