

# 지방재정력 확보를 위한 국세와 지방세의 합리적 조정방안

김 대 영

한국지방행정연구원 수석연구원

## I. 서 론

지방분권의 추진은 지방분권을 위한 행정 제도의 정비도 중요하지만, 또한 이를 뒷받침할 지방재정력의 확보도 역시 중요하다. 지방재정력은 지방자치단체가 자주재원으로 지방재정수요를 충족시킬 수 있는 능력을 의미한다. 이러한 의미에서 자주재원의 신장 성과 안정성은 중요한 의미를 갖는다. 즉, 자주재원이 지방재정수요가 증대하는 정도에 상응하도록 안정적으로 신장될 수 있어야 한다. 지방재정력 확보는 자주재원의 근간인 지방세부문이 중심이 되어야 한다. 그런데 현행 지방세제는 일부 세목의 세수조달기능 미약, 재산과세위주의 세수구조, 거래과세위주의 재산과세 구조, 지방자치단체간 재정력 격차 등으로 인하여 세수의 신장 성과 안정성에 문제가 있으며, 지방자치단체간 세수의 불균형 또한 지방세제의 커다란

문제점으로 지적되고 있다. 지금까지 지방세제의 이러한 문제점을 해결하기 위하여 신세원 발굴, 국세의 지방세 이양 등 여러 가지 방안이 논의되어 왔다. 그러나 신세원 발굴 방안은 국세와 지방세의 세원분리를 원칙으로 하고 있는 현행 조세체계 하에서 세수확충효과를 기대하기 어렵다. 또한 국세의 지방세이양도 지방재정불균형 심화 등을 이유로 추진되기가 용이하지 않다. 따라서 본 연구에서는 논의의 지평을 넓혀 지방세제의 문제점을 완화할 수 있는 방안의 하나로 국세와 지방세의 조정을 검토해 보기로 한다. 즉, 기존의 현행 지방세제내의 개편이나, 일방적인 국세의 지방세 이양방안에서 국세와 지방세 모두를 논의 대상으로 하는 국세와 지방세의 조정을 검토해보기로 한다. 본 연구에서는 우선 지방세제의 현황과 문제점을 살펴보고, 이를 완화하기 위한 방안으로서 국세와 지방세의 조정방안을 검토한다. 그리고 이러한 조정이 지방세 부문에 미치는 파

급효과를 살펴보고자 한다.

## II. 지방세제 현황과 문제점

### 1. 세목별 세수 구조 : 일부 세목의 세수조달 기능 미약

현행 지방세의 세목별 재원조달역할을 파악하기 위하여 지방세수(地方稅收)의 세목별 구성을 살펴보면 <표 1> 과 같다. 지방세는 국세와 대등한 17개 세목으로 구성되어 있으나 세수비중이 5%를 넘는 세목은 6개 세목에 불과하고 나머지 11개 세목은 세수가 5%미만에 불과한 것으로서 거의 재원조달역할을 수행하지 못하고 있다. 2002년 결산기준으로 살펴보면, 지방세수는 31조 5,257억 44백만원인데 이중 세수비중 상위 6개 세목인 등록세, 취득세, 지방교육세, 주민세, 담배소비세, 자동차세로부터의 지방세수가 24조 6,252억 52백만원으로 전체의 78.11%를 차지한다. 그리고 이들 상위 6개 세목에 세수비중이 2%이상인 레저세, 종합토지세, 주행세, 재산세, 도시계획세의 5개 세목을 합친 11개 세목으로 부터의 지방세수는 28조 4,776억 1백만원으로 전체 지방세수의 90.33%를 차지하는 것을 알 수 있다. 그 외의 세목인 면허세, 공동시설세, 지역개발세, 농업소득세, 도축세, 사업소세 등 6개 세목은 세수비중이 2%에도 미달하며 이들 세목으로 부터의 지방세수도 2조 4,633억 86백만원으로 전체 지방세수의 7.81%에 불과한 실정이다.

이러한 추세는 1996년부터 최근 7개년을 통해 거의 유사함을 알 수 있다. 즉 현행 지방세체계는 세목만 17개에 이를 뿐 실제로 지방재원조달의 역할을 수행한다고 볼 수 있는 세목은 많아야 11개 정도이고 나머지 6개 세목의 지방재원조달역할은 거의 미미한 정도인 것을 알 수 있다. 더구나 지방교육세의 경우, 세수 전액이 교육재정으로 교육자치단체에 교부된다는 점을 감안하면 지방세수 조달 역할을 충실히 수행하는 세목은 10개 정도에 불과하다고 볼 수 있다. 이렇게 지방세의 17개 세목 중 6개 세목이 거의 재원조달역할을 수행하지 못하는 데에는 여러 가지 원인이 있겠지만 제도적으로 국세와 지방세의 세원중복을 금지시킨 것도 하나의 커다란 원인이 될 것이다.

즉, “국세와지방세의조정등에관한법률”에 의해 국세의 세원에 대해 지방세가 중복 과세하는 것이 금지되어 있어 한정된 지방세원을 바탕으로 세수확보를 추진하다 보니 재원조달 역할을 거의 하지 못하는 여러 개의 세목만 생기게 된 것이다.

“국세와지방세의조정등에관한법률”은 1962년 12월 8일 법률 제 780호로 제정되어 15차에 걸쳐 개정을 하였다. 동법은 제1조에서 “이법은 국세와 지방세의 조정 및 국세의 지방양여에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”라고 법의 목적을 규정하고 있다. 또한 제2조에서 “국가는 소득세·법인세·상속세(증여세를 포함한다)·채평가세·부당이득세·부가가치세·특별소비세·주세·전화세·인지세·증권거래세·관세·임시수입부가세·교육세·교통세 및

〈표 1〉 지방세수의 세목별 구성

(단위: 백만원, %)

| 구분    | 1996                   | 1997                   | 1998                   | 1999                   | 2000                   | 2001                   | 2002                   |
|-------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 취득세   | 3,041,241<br>(17.48)   | 3,319,484<br>(18.04)   | 2,479,829<br>(14.46)   | 3,065,411<br>(16.49)   | 3,148,197<br>(15.28)   | 3,782,506<br>(14.19)   | 5,278,226<br>(16.74)   |
| 등록세   | 4,053,709<br>(23.30)   | 4,257,328<br>(23.13)   | 3,388,475<br>(19.76)   | 4,326,677<br>(23.28)   | 4,527,575<br>(21.98)   | 5,586,670<br>(20.95)   | 7,504,456<br>(23.80)   |
| 면허세   | 272,304<br>(1.57)      | 224,944<br>(1.22)      | 240,690<br>(1.40)      | 237,393<br>(1.28)      | 241,210<br>(1.17)      | 58,101<br>(0.22)       | 63,303<br>(0.20)       |
| 레저세   | 294,651<br>(1.69)      | 360,648<br>(1.96)      | 329,369<br>(1.92)      | 393,597<br>(2.12)      | 565,501<br>(2.75)      | 790,850<br>(2.97)      | 1,077,663<br>(3.42)    |
| 공동시설세 | 239,666<br>(1.38)      | 70,771<br>(0.38)       | 301,356<br>(1.76)      | 76,041<br>(0.41)       | 341,382<br>(1.66)      | 350,866<br>(1.32)      | 374,932<br>(1.19)      |
| 지역개발세 | 67,897<br>(0.39)       | 267,704<br>(1.45)      | 70,329<br>(0.41)       | 316,112<br>(1.70)      | 88,893<br>(0.43)       | 86,070<br>(0.32)       | 95,145<br>(0.30)       |
| 지방교육세 | 0<br>(0.00)            | 0<br>(0.00)            | 0<br>(0.00)            | 0<br>(0.00)            | 0<br>(0.00)            | 3,477,692<br>(13.04)   | 3,956,508<br>(12.55)   |
| 주민세   | 2,174,929<br>(12.50)   | 2,259,330<br>(12.28)   | 2,639,177<br>(15.39)   | 2,548,181<br>(13.71)   | 3,426,467<br>(16.63)   | 3,566,531<br>(13.38)   | 3,897,536<br>(12.36)   |
| 재산세   | 532,306<br>(3.06)      | 577,068<br>(3.14)      | 640,661<br>(3.74)      | 669,908<br>(3.60)      | 727,833<br>(3.53)      | 763,190<br>(2.86)      | 817,549<br>(2.59)      |
| 자동차세  | 1,818,440<br>(10.45)   | 2,054,012<br>(11.16)   | 2,174,871<br>(12.68)   | 1,936,392<br>(10.42)   | 2,007,008<br>(9.74)    | 1,889,420<br>(7.09)    | 1,750,720<br>(5.55)    |
| 농업소득세 | 2,639<br>(0.02)        | 2,797<br>(0.02)        | 2,679<br>(0.02)        | 4,343<br>(0.02)        | 3,191<br>(0.02)        | 1,305<br>(0.00)        | 2,708<br>(0.01)        |
| 도축세   | 37,886<br>(0.22)       | 47,204<br>(0.26)       | 48,194<br>(0.28)       | 45,592<br>(0.25)       | 51,242<br>(0.25)       | 44,953<br>(0.17)       | 48,524<br>(0.15)       |
| 담배소비세 | 2,254,841<br>(12.96)   | 2,236,489<br>(12.15)   | 2,267,576<br>(13.22)   | 2,088,244<br>(11.24)   | 2,250,511<br>(10.92)   | 2,508,560<br>(9.41)    | 2,237,806<br>(7.10)    |
| 종합토지세 | 1,252,550<br>(7.20)    | 1,279,425<br>(6.95)    | 1,199,291<br>(6.99)    | 1,242,088<br>(6.68)    | 1,282,703<br>(6.23)    | 1,364,986<br>(5.12)    | 1,405,680<br>(4.46)    |
| 주행세   | 0<br>(0.00)            | 0<br>(0.00)            | 0<br>(0.00)            | 0<br>(0.00)            | 253,836<br>(1.23)      | 541,997<br>(2.03)      | 1,063,386<br>(3.37)    |
| 도시계획세 | 697,152<br>(4.01)      | 731,471<br>(3.97)      | 752,325<br>(4.39)      | 785,013<br>(4.22)      | 815,420<br>(3.96)      | 851,004<br>(3.19)      | 893,751<br>(2.83)      |
| 사업소세  | 354,309<br>(2.04)      | 377,307<br>(2.05)      | 336,704<br>(1.96)      | 346,725<br>(1.87)      | 396,262<br>(1.92)      | 435,094<br>(1.63)      | 473,094<br>(1.50)      |
| 과년도수입 | 327,167<br>(1.88)      | 339,699<br>(1.85)      | 278,185<br>(1.62)      | 504,383<br>(2.71)      | 474,373<br>(2.30)      | 565,084<br>(2.12)      | 584,757<br>(1.85)      |
| 합계    | 17,394,685<br>(100.00) | 18,405,681<br>(100.00) | 17,149,712<br>(100.00) | 18,586,101<br>(100.00) | 20,600,603<br>(100.00) | 26,664,879<br>(100.00) | 31,525,744<br>(100.00) |

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도.

농어촌특별세를 과세한다”라고 규정하여 국세의 세목을 열거하고 있으며, 제3조에서는

“지방자치단체는 보통세인 취득세·등록세·면허세·주민세·재산세·종합토지세·자동차세·주행세·농업소득세·담배소비세·도축세 및 레저세와 목적세인 도시계획세·공동시설세·사업소세·지역개발세 및 지방교육세를 과세한다”라고 규정하여 지방세의 각 세목을 열거하고 있다. 그리고 동법 제 4조는 “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다”라는 중복과세의 금지조항을 두어 국세와 지방세가 동일 과세물건에 중복과세하는 것을 금지하고 있다.

이러한 제도는 지방세체계에서 소득이나 소비와 관련하여 지방세를 부과할 수 있는 여지를 봉쇄하여 버린 것으로 지방세수의 증대를 목적으로 신세목을 신설하기 위해서는 국세와 세원이 중복되지 않는 새로운 세원을 찾아야 할 수밖에 없었다. 이러한 제약 하에서는 새로운 지방세원을 발굴한다고 하여도 사실상 거의 재원조달역할을 하지 못할 것이다. 즉, 국세와 지방세의 세원 분리원칙을 근간으로 하는 현행 조세체계 하에서는 지방세체만의 개선이나 지방자치단체의 자구노력만으로 지방재정력을 확보하는 데는 한계가 있다.

## 2. 세원별 지방세수 구조: 재산과세 위주

국세의 세수구조는 재산과세의 비중은 극히 낮고 소득과세와 소비과세의 비중이 높은 소득·소비과세 위주의 세수구조로 되어

있다. 세원별 국세 체계를 살펴보면 <표 2>와 같으며, 이에 따른 세원별 세수규모는 <표 3>에 나타나 있다. 16개 국세목 중 재산과세에 속하는 세목은 상속·증여세, 자산재평가세 2개 세목이다. 소득과세에 속하는 세목은 소득세, 법인세, 부당이득세 2개 세목이며, 소비과세에 속하는 세목은 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세, 증권거래세, 인지세, 교통세, 관세 8개 세목이다. 그리고 방위세, 교육세, 농어촌특별세 등 4개 세목은 과세대상이 복합적이어서 재산, 소득, 소비 어느 유형에도 속하지 않은 기타 과세로 볼 수 있다.

<표 2> 국세 세원별 세수구조

| 세원별   | 세 목  |
|-------|--|
| ·재산과세 | 상속·증여세, 자산재평가세                             |
| ·소득과세 | 소득세, 법인세, 부당이득세                            |
| ·소비과세 | 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세, 증권거래세, 인지세, 관세, 교통세 |
| ·기타   | 방위세, 교육세, 농어촌특별세                           |
| 계     | 16개 세목                                     |

국세의 세원별 세수규모의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 소비과세가 전체의 45.06% ~ 54.28%로 대부분을 차지하고 있으며, 소득과세는 35.78% ~ 44.03%를 차지하고 있다. 그리고 재산과세는 0.89% ~ 2.72%를 차지하고 있다. 지방세 세원별 세수규모의 변화추이를 파악하기 위하여 1996년도를 기준연도로 하고 증가율을 계

〈표 3〉 국세의 세수구조

(단위: 백만원, %)

| 구 분  | 1996                               | 1997                               | 1998                               | 1999                               | 2000                               | 2001                               | 2002                               |
|------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 재산과세 | 1,196,893<br>(2.02)<br>〈100.00〉    | 1,327,520<br>(2.09)<br>〈110.91〉    | 1,141,933<br>(1.80)<br>〈95.41〉     | 1,918,496<br>(2.72)<br>〈160.29〉    | 1,526,146<br>(1.76)<br>〈127.51〉    | 1,121,769<br>(1.26)<br>〈93.72〉     | 858,046<br>(0.89)<br>〈71.69〉       |
| 소득과세 | 24,122,986<br>(40.75)<br>〈100.00〉  | 24,292,562<br>(38.17)<br>〈100.70〉  | 27,969,818<br>(44.03)<br>〈115.95〉  | 25,219,993<br>(35.78)<br>〈104.55〉  | 35,387,308<br>(40.86)<br>〈146.70〉  | 35,638,103<br>(39.92)<br>〈147.74〉  | 38,403,645<br>(39.75)<br>〈159.20〉  |
| 소비과세 | 28,706,400<br>(48.49)<br>〈100.00〉  | 32,080,187<br>(50.40)<br>〈111.75〉  | 28,630,004<br>(45.06)<br>〈99.73〉   | 36,510,260<br>(51.80)<br>〈127.19〉  | 42,596,240<br>(49.19)<br>〈148.39〉  | 47,802,346<br>(53.55)<br>〈166.52〉  | 52,443,502<br>(54.28)<br>〈182.69〉  |
| 기 타  | 5,173,428<br>(8.74)<br>〈100.00〉    | 5,945,620<br>(9.34)<br>〈114.93〉    | 5,789,741<br>(9.11)<br>〈111.91〉    | 6,828,162<br>(9.69)<br>〈131.99〉    | 7,091,608<br>(8.19)<br>〈137.08〉    | 4,709,494<br>(5.28)<br>〈91.03〉     | 4,911,409<br>(5.08)<br>〈94.94〉     |
| 합 계  | 59,199,707<br>(100.00)<br>〈100.00〉 | 63,645,889<br>(100.00)<br>〈107.51〉 | 63,531,496<br>(100.00)<br>〈107.32〉 | 70,476,911<br>(100.00)<br>〈119.05〉 | 86,601,302<br>(100.00)<br>〈146.29〉 | 89,271,712<br>(100.00)<br>〈150.80〉 | 96,616,602<br>(100.00)<br>〈163.20〉 |

주: ① 관세, 수입제세분 방위세, 수입제세분 농어촌특별세, 지방세분 방위세, 지방세분 농어촌 특별세를 제외함.

② ( )은 전체에서 차지하는 비중을 의미하며, 〈 〉는 1996년을 기준연도로 하였을 때의 증가율을 계산한 것임. 기타는 과년도 수입을 포함한 것임.

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

산한 결과를 보면 다음과 같다. 전체 증가율은 1996년 100에서 2002년 163.20인데, 소비과세(182.69)가 가장 많은 증가를 보인 것으로 나타났으며, 그 다음은 소득과세(189.20)인 것으로 나타났다. 반면 재산과세는 1996년보다 감소한 71.69로 나타났다. 그리고 1996년부터 2002년까지 최근 7년 동안 이러한 국세의 세수구조는 거의 변화가 없이 유지되어 왔다.

국세의 세수구조가 소비·소득과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 반면에 지방세는 재산과세위주의 세수구조를 가지고 있다. 세원별 지방세 체계를 살펴보면 〈표 4〉와 같으며, 이에 따른 세원별 세수규모는 〈표 5〉에 나타나 있다. 17개 지방세목 중 재산과세에 속하는 세목은 재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, 취득세, 등록세 7개 세목이다. 재산과세에 속하는

〈표 4〉 세원별 지방세 체계

| 세 원 별 |      | 세 목                            |
|-------|------|--------------------------------|
| 재산과세  | 보유과세 | 재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세 |
|       | 거래과세 | 취득세, 등록세                       |
| 소득과세  |      | 주민세, 농업소득세                     |
| 소비과세  |      | 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세           |
| 기 타   |      | 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세,       |
| 계     |      | 17개 세목                         |

세목 중 취득세와 등록세는 거래과세 유형에 속하며, 재산세 등 5개 세목은 보유과세 유형에 속한다. 소득과세에 속하는 세목은 주민세와 농업소득세 2개 세목이며, 소비과세에 속하는 세목은 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 4개 세목이다. 그리고 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세 등 4개 세목은 과세대상이 복합적이어서 재산, 소득, 소비 어느 유형에도 속하지 않은 기타과세로 볼 수 있다.

지방세의 세원별 세수규모의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 재산과세가 전체의 54.71%~67.84%로 대부분을 차지하고 있으며, 소비과세는 13.60%~15.42%를 차지하고 있다. 그리고 소득과세는 12.29%~16.65%를 차지하고 있다. 지방세 세원별 세수규모의 변화추이를 파악하기 위하여 1996년도를 기준연도로 하고 증가율을 계산한 결과를 보면 다음과 같다. 전체 증가율은 1996년 100에서 2002년 181.24인데,<sup>1)</sup> 소득

과세(182.03)가 가장 많은 증가를 보인 것으로 나타났으며, 그 다음은 소비과세(171.11)인 것으로 나타났다. 반면 재산과세는 지방세 전체규모 증가율 보다 적은 154.92로 나타났다. 이러한 현상은 경제위기상황으로 인하여 부동산 등의 거래가 대폭 축소되었기 때문에 발생한 현상이라 보여지는데, 이는 1998년 재산과세의 규모가 1996년보다 감소되었다는 사실로부터 알 수 있다. 이러한 지방세의 재산과세의 신장율은 지방세에서의 소득과세나 소비과세의 신장율보다 낮으며, 또한 국세의 소득과세나 소비과세의 신장율보다도 낮다.

이와 같이 지방세의 세수구조는 재산과세 위주로 되어 있다. 재산과세위주의 지방세수구조는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 재산과세는 세수의 소득·소비탄력성이 낮아 국가 경제성장이나 지역경제발전에 따른 소득, 소비의 증가가 직접 지방세수 증대로 이어지지 않으므로 세수신장성이

1) 2000년에 비해 2001년에 지방세수가 대폭 증가한 것은 지방교육세의 신설에 기인한 것이다. 지방교육세수의 전액이 지방교육자치단체에 전

액 교부되는 것을 감안하여 이를 제외하고 1996~2002년간의 지방세수의 신장율을 계산하면 158.49로 국세보다 낮다.

〈표 5〉 세원별 세수규모

(단위: 백만원, %)

| 구분 |     | 1996                 | 1997                 | 1998                | 1999                 | 2000                 | 2001                 | 2002                 |
|----|-----|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 재  | 산   | 11,635,062           | 12,486,492           | 10,936,809          | 12,341,601           | 12,849,117           | 14,588,641           | 18,025,315           |
| 과  | 세   | (66.89)<br><100.00>  | (67.84)<br><107.32>  | (63.77)<br><94.00>  | (66.40)<br><106.07>  | (62.37)<br><110.43>  | (54.71)<br><125.39>  | (57.18)<br><154.92>  |
| 소  | 비   | 2,587,377            | 2,644,341            | 2,645,139           | 2,527,433            | 3,121,090            | 3,886,360            | 4,427,378            |
| 과  | 세   | (14.87)<br><100.00>  | (14.37)<br><102.20>  | (15.42)<br><102.23> | (13.60)<br><97.68>   | (15.15)<br><120.63>  | (14.57)<br><150.20>  | (14.04)<br><171.11>  |
| 소  | 득   | 2,150,569            | 2,262,127            | 2,641,856           | 2,552,525            | 3,429,658            | 3,567,835            | 3,914,787            |
| 과  | 세   | (12.36)<br><100.00>  | (12.29)<br><105.19>  | (15.40)<br><122.84> | (13.73)<br><118.69>  | (16.65)<br><159.48>  | (13.38)<br><165.90>  | (12.42)<br><182.03>  |
| 기  | 지   | --                   | --                   | --                  | --                   | --                   | 3,477,692            | 3,956,508            |
|    | 방   | (--)                 | (--)                 | (--)                | (--)                 | (--)                 | (13.04)              | (12.55)              |
| 타  | 교육세 | <-->                 | <-->                 | <-->                | <-->                 | <-->                 | <100.00>             | <113.77>             |
|    | 기타  | 1,021,677            | 1,012,721            | 925,908             | 1,164,542            | 1,200,738            | 1,144,350            | 1,201,756            |
|    |     | (5.87)<br><100.00>   | (5.50)<br><99.12>    | (5.40)<br><90.63>   | (6.27)<br><113.98>   | (5.83)<br><117.53>   | (4.29)<br><452.40>   | (3.81)<br><504.88>   |
| 합  |     | 17,394,685           | 18,405,681           | 17,149,712          | 18,586,101           | 20,600,603           | 26,664,879           | 31,525,744           |
| 계  |     | (100.00)<br><100.00> | (100.00)<br><105.81> | (100.00)<br><98.59> | (100.00)<br><106.85> | (100.00)<br><118.43> | (100.00)<br><153.29> | (100.00)<br><181.24> |

주: ( )은 전체에서 차지하는 비중을 의미하며, < >는 1996년을 기준연도로 하였을 때의 증가율을 계산한 것임. 기타는 과년도 수입을 포함한 것임.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도.

났다.

둘째, 재산보유과세인 재산세, 종합토지세 등은 일정한 납기에 전국적으로 징수되며, 과표산정을 위해서 재산가액평가라는 행정 과정을 수반할 수밖에 없으므로 납세의무자의 조세저항을 야기할 우려가 있어 세수확충이 어렵다.

따라서 현행 재산과세위주의 지방세제가 안고 있는 문제점을 해결하기 위해서는 지방세수 기반확충은 재산과세가 아닌 소득과

세나 소비과세를 강화하는 방향으로 이루어져야 한다.

## 2. 부동산과세 세수구조 : 거래과세 위주

지방세수 구조에서 높은 비중을 차지하는 재산과세의 과세대상은 자동차를 제외하고는 대부분 토지와 건축물 등 부동산으로 되어 있다. 즉 현행 재산과세는 주로 부동산

〈표 6〉 부동산 과세 유형별 세수규모 추이

(단위: 백만원, %)

| 구 분         | 1996                              | 1997                               | 1998                              | 1999                               | 2000                               | 2001                               | 2002                               |
|-------------|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 부동산<br>거래과세 | 7,094,950<br>(72.27)<br>{100.00}  | 7,576,812<br>(72.63)<br>{106.79}   | 5,868,304<br>(66.97)<br>{ 82.71}  | 7,392,088<br>(71.04)<br>{104.19}   | 7,675,772<br>(70.80)<br>{108.47}   | 9,369,176<br>(73.78)<br>{132.05}   | 12,782,682<br>(78.54)<br>{180.17}  |
| 부동산<br>보유과세 | 2,721,672<br>(27.73)<br>{100.00}  | 2,855,668<br>(27.37)<br>{104.92}   | 2,893,634<br>(33.03)<br>{106.32}  | 3,012,821<br>(28.96)<br>{110.70}   | 3,166,337<br>(29.20)<br>{116.34}   | 3,330,045<br>(26.22)<br>{121.25}   | 3,491,913<br>(21.46)<br>{128.30}   |
| 부동산<br>과세   | 9,816,622<br>(100.00)<br>{100.00} | 10,432,480<br>(100.00)<br>{106.27} | 8,761,938<br>(100.00)<br>{ 89.26} | 10,404,909<br>(100.00)<br>{105.99} | 10,842,109<br>(100.00)<br>{110.45} | 12,699,221<br>(100.00)<br>{129.36} | 16,274,595<br>(100.00)<br>{165.79} |

주: ( )안의 수치는 부동산과세에서 차지하는 거래과세와 보유과세의 비중을 의미하며, { } 안의 수치는 1996년도를 기준으로 할 때의 세수신장율을 의미함.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도.

의 거래와 보유에 대하여 과세하고 있다. 부동산 재산과세의 세수구조를 부동산 거래과세와 보유과세로 분류하여 살펴보면, 주로 부동산 거래과세위주로 되어 있음을 알 수 있다. 부동산 과세에서 차지하는 거래과세와 재산과세의 변화추이를 보면 〈표 6〉과 같다. 거래과세는 66.97%~78.54%로 높은 비중을 차지하고 있으며, 보유과세 비중은 21.46%~33.03%로 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다.

부동산과세의 세수증가율을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 2002년의 부동산과세규모는 1996년을 100.00으로 할 때, 165.79로 성장하였다. 그리고 거래과세는 180.17, 보유과세는 128.30으로 상대적으로 부동산 거래과세의 신장율이 부동산 보유과세의 신장율보다 높다. 그러나 보유과세가 꾸준한 성장세

를 보인 반면에 거래과세는 1998년은 오히려 전년보다 감소하였으며, 2002년은 상당폭 증가하는 등 세수의 변동성이 큰 것으로 나타났다. 이와같이 부동산 거래과세 위주의 우리나라 지방세제는 부동산 경기순환의 영향을 많이 받으므로 세수의 안정성이 떨어진다. 이와 같은 사실은 1997년의 경제위기 때 취득세, 등록세의 감소로 지방세수가 감소한 것으로도 알 수 있다.

#### 4. 지방자치단체간 세수 분포 : 세수의 불균형

지방세제의 또 다른 문제점은 지방자치단체간 세수의 불균형이다. 지방자치단체별 지방세수의 분포를 살펴보면 다음과 같다. 2002년 결산기준으로 서울과 경기도, 인천

〈표 7〉 지방자치단체별 지방세수 분포

(단위: 백만원, %)

| 구 분   | 1996                 | 1997                   | 1998                   | 1999                   | 2000                   | 2001                   | 2002                   |                       |
|-------|----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| 서울특별시 | 4,890,599<br>(28.12) | 5,332,574<br>(28.97)   | 4,944,434<br>(28.83)   | 5,566,124<br>(29.95)   | 6,204,198<br>(30.12)   | 7,934,080<br>(29.75)   | 9,430,644<br>(29.91)   |                       |
| 광역시   | 합 계                  | 4,085,489<br>(23.49)   | 4,657,931<br>(25.31)   | 4,291,493<br>(25.02)   | 4,519,308<br>(24.32)   | 4,884,594<br>(23.71)   | 7,141,330<br>(22.65)   |                       |
|       | 부 산                  | 1,423,582<br>(8.18)    | 1,407,264<br>(7.65)    | 1,311,077<br>(7.64)    | 1,383,309<br>(7.44)    | 1,433,043<br>(6.96)    | 1,795,145<br>(6.73)    | 2,159,986<br>(6.85)   |
|       | 대 구                  | 925,755<br>(5.32)      | 895,670<br>(4.87)      | 825,576<br>(4.81)      | 869,060<br>(4.68)      | 931,262<br>(4.52)      | 1,107,077<br>(4.15)    | 1,292,069<br>(4.10)   |
|       | 인 천                  | 852,742<br>(4.90)      | 953,300<br>(5.18)      | 867,295<br>(5.06)      | 888,640<br>(4.78)      | 1,015,232<br>(4.93)    | 1,298,962<br>(4.87)    | 1,530,259<br>(4.85)   |
|       | 광 주                  | 413,812<br>(2.38)      | 476,169<br>(2.59)      | 445,580<br>(2.60)      | 435,397<br>(2.34)      | 484,267<br>(2.35)      | 583,547<br>(2.19)      | 673,652<br>(2.14)     |
|       | 대 전                  | 469,598<br>(2.70)      | 488,284<br>(2.65)      | 443,743<br>(2.59)      | 507,337<br>(2.73)      | 555,674<br>(2.70)      | 687,863<br>(2.58)      | 840,070<br>(2.66)     |
|       | 울 산                  | 0<br>(0.00)            | 437,244<br>(2.38)      | 398,222<br>(2.32)      | 435,565<br>(2.34)      | 465,115<br>(2.26)      | 573,814<br>(2.15)      | 645,293<br>(2.05)     |
| 도     | 합 계                  | 8,418,597<br>(48.40)   | 8,415,176<br>(45.72)   | 7,913,786<br>(46.15)   | 8,500,669<br>(45.74)   | 9,511,811<br>(46.17)   | 12,684,391<br>(47.57)  | 14,953,771<br>(47.43) |
|       | 경 기                  | 3,561,397<br>(20.47)   | 3,801,650<br>(20.65)   | 3,520,307<br>(20.53)   | 3,927,530<br>(21.13)   | 4,568,691<br>(22.18)   | 6,433,095<br>(24.13)   | 8,016,993<br>(25.43)  |
|       | 기 타                  | 4,857,20<br>(27.92)    | 4,613,526<br>(25.07)   | 4,393,478<br>(25.62)   | 4,573,140<br>(24.61)   | 4,943,120<br>(24.00)   | 6,251,295<br>(3.44)    | 6,936,778<br>(22.00)  |
| 합 계   | 17,394,85<br>(100.0) | 18,405,681<br>(100.00) | 17,149,712<br>(100.00) | 18,586,101<br>(100.00) | 20,600,603<br>(100.00) | 26,664,879<br>(100.00) | 31,525,744<br>(100.00) |                       |

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도.

광역시를 포함한 수도권 지방세수는 18조 9,778억 96백만원으로 전체 지방세수 31조 5,257억 44백만원의 60.20%를 차지한다. 그리고 여기에 부산 등 6개 광역시를 포함

하면 수도권과 대도시의 지방세수는 24조 5,889억 67백만원으로 전체 지방세수의 78.00%를 차지한다.

이러한 지방세수의 수도권과 대도시 편중

현상은 2002년에만 국한된 것이 아니라 거의 구조적인 것임을 최근 8개년의 통계자료를 통해 알 수 있다. 즉 수도권 지방세수 비중은 1996년 53.49%에서 1997년 54.80%, 1998년 54.42%, 1999년 55.86%, 2000년 59.12%, 2001년 58.75%로 거의 2002년과 유사한 크기를 가지고 있으며, 또한 1996년 이후 점차 확대되는 경향을 보이고 있다.

또한 수도권과 지방광역시의 지방세수 비중도 1996년 72.08%에서 1997년 74.93%, 1998년 74.38%, 1999년 75.40%, 2000년 77.90%, 2001년 76.56%로 울산광역시를 감안하면 거의 2002년과 유사한 크기를 갖고 있으며 또한 1996년 이후 점차 확대되는 경향을 보이고 있다. 이와 같이 지방세수의 수도권과 지방대도시 편차는 거의 구조적인 것임을 알 수 있다. 이렇게 세수불균형이 심한 상태에서 재산세제를 강화하여 지방재정력을 확충하는 데에는 한계가 있다.

### Ⅲ. 국세와 지방세간 조정방안

#### 1. 원칙

국세와 지방세의 조정은 지방세수의 신장성·안정성을 제고하고 세수불균형을 완화하기 위해서 다음과 같은 원칙하에 추진되어야 한다.

첫째, 국세와 지방세의 조정을 통해 지방세제의 신장성이 제고될 수 있어야 한다. 즉, 신장성이 낮은 재산과세의 비중은 낮추고 소득과세나 소비과세의 비중이 높아질

수 있도록 지방세수구조가 개선되어야 한다. 또한 지방세수의 불안정성이 완화되도록 거래과세의 비중이 낮아지는 방향으로 조정이 이루어져야 한다.

둘째, 국세로부터 이양되어 신설되는 지방세목은 세수조달기능이 있는 세목이 되어야 한다. 예를 들면 국세의 일부를 과세대상을 이양받아 여러 지방세목을 신설하는 것보다는 단일의 세목을 이양받는 것이 바람직하다. 국세에도 세수조달 기능을 수행하는 세목은 부가가치세, 법인세, 소득세 순이다. 따라서 이들 국세와 지방세의 세수구조에서 차지하는 비중이 높은 세목을 대상으로 국세와 지방세간 조정을 검토한다. 또한 이러한 조정이라야 조세체계의 복잡화를 초래하지 않는다.

셋째, 국세와 지방세의 조정을 통해 지방자치단체간 세수불균형이 조장된다면 이는 또다른 문제를 야기하므로 세목교환이후에 이전보다 지방자치단체간 세수불균형이 완화될 수 있도록 조정방안을 검토한다. 즉, 세수 불균형이 심한 지방세목이 검토대상이 되며, 또한 국세로부터의 세원이양도 가급적이면 지방자치단체간 세수불균형을 완화할 수 있는 방안을 검토한다.

넷째, 열악한 지방재정을 고려하면 지방재정력 확보를 위한 국세와 지방세의 조정은 지방세수가 확충되는 방향을 중심으로 추진하여야 한다. 그러나 지방분권을 추진한다고는 하지만 현재 국가로부터 지방으로 이양될 기능의 범위나 규모가 명확히 결정된 바는 없다. 따라서 국가로부터 어느 정도의 기능이 이양될 것이냐에 따라 국세와 지방

세의 조정은 다양한 방안이 검토될 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 지방분권 추진을 뒷받침하기 위한 재원마련 대책은 실제적인 기능이양이 이루어지지 않았다는 이유로 논의만 무성할 뿐 실제로 확충된 것은 없다. 따라서 그러나 본 연구에서는 국세와 지방세의 조정을 통한 지방재정력 확보라는 연구목적의 명확화를 위해 국세나 지방세수에 중립적인 방안을 중심으로 국세와 지방세의 조정방안을 검토한다.

## 2. 조정방안

이러한 원칙 하에서 국세와 지방세의 조정을 검토한다면, 재산세 거래과세 중 세수 규모가 크고 세수의 편중이 심한 취득세(또는 등록세)를 국세로 이양하고 국세 중 이와 세수규모가 유사한 세목을 지방세로 이양하는 방안이 검토될 수 있다. 즉, 부동산 거래과세인 취득세나 등록세를 국세로 이양하고, 이에 상응하는 규모를 국세 중 소득과세나 소비과세에 속하는 세목을 지방세로 이양 받는 방안이다. 이렇게 되면 지방세수 구조에서 차지하는 재산과세비중은 낮아지고 소득과세나 소비과세 비중은 높아지게 되어 지방세수의 신장성을 향상시킬 것이다. 또한 재산과세에서 차지하는 거래과세의 비중이 낮아짐으로써 지방세수의 불안정성은 완화될 것이다. 그런데 등록세나 취득세의 세수규모와 유사한 국세를 선정하기는 용이하지 않다. 즉, 국세 중 등록세(7조 5,044억 56백만원)나 취득세(5조 2,782억 26백만원)의 세수규모를 초과하는 세목은 부가가치세,

법인세, 소득세이며, 기타 세목은 이들 취득세나 등록세 보다 세수규모가 작다. 따라서 이들 지방세목 중 한 세목을 국세로 이양한다면, 여러 세목의 국세를 가져오거나, 또는 국세의 소득세, 법인세, 부가가치세 중 하나의 세목과 공동세형태의 지방세를 도입하는 방안을 검토할 수 있다. 그런데 전자는 지방세 체계의 간소화와 역행하므로, 본 연구에서는 후자의 방안을 검토하고자 한다. 현재 지방세 중 주민세 소득할은 소득세와 법인세에 부가세 형태로 부과되어 사실상 세원을 공유하고 있다. 따라서 본 연구에서는 취득세나 등록세를 국세로 이양하고 이에 상응하는 세수를 보전하기 위하여 부가가치세와 세원을 공유하는 형태의 지방소비세를 도입하는 방안을 제안하고자 한다. 지방소비세 도입시 세율은 국가로 이양되는 지방세의 규모에 따라 결정하면 될 것이다. 현행 부가가치세는 전단계매입세액 공제방식으로 부가가치의 생산지에서 징수되고 있다. 현행 부가가치세제 하에서 소비지 원칙에 입각한 지방소비세를 도입하기 위해서는 세수를 소비지에 귀속시키기 위한 적합한 소비지표를 선정하여야 한다. 「소비지표」로는 부가가치세 소매업 과세표준(매출), 지역내 총지출, 인구 등이 검토될 수 있다. 이들 세가지 지표는 각각 장단점이 있으므로 「소비지표」의 선정은 정책당국의 정책목표에 따라 결정될 것이다. 다만, 통계의 구득 가능성, 지표의 명료성, 지방자치단체간 재정형평화 효과 등을 감안하면 인구가 가장 합당한 지표라고 판단된다. 본 연구에서는 지방소비세를 도입하되 지방자치단체간 세수의 배분은

인구를 기준으로 하여 배분하는 방안을 제시하고자 한다.

### 3. 지방세 부문 파급효과

#### 가. 세수구조의 변화

취득세나 등록세 중 한 세목을 국세로 이양하고, 국세인 부가가치세와 세원을 공유하는 공동세 형태의 지방소비세를 도입하는 방안의 채택으로 지방세 부문에는 세수구조 변화, 부동산 세수구조 변화, 지방세수 불균형 완화 등 다양한 파급효과가 발생할 것으로 예상된다.

우선, 지방세수구조 변화 효과를 살펴보면 다음과 같다. 취득세를 국세로 이양하고 부가가치세와 공동세형태의 지방소비세를 신설한 경우 살펴보기로 하자(〈표 8〉 참조).

있는데, 취득세와 지방소비세의 조정으로 재산과세는 12조 7,470억 89백만원으로 감소하여 그 비중은 40.43%로 낮아진다. 그러나 소비과세는 4조 4,273억 78백만원으로 14.04%를 차지하고 있었는데, 취득세와 지방소비세의 조정으로 9조 7,056억 4백만원으로 증가하여 그 비중은 30.79%로 높아진다.

다음으로 등록세를 국세로 이양하고 부가가치세와 공동세형태의 지방소비세를 신설한 경우 살펴보기로 하자. 등록세와 지방소비세의 조정으로 재산과세는 10조 5,208억 59백만원으로 감소하여 그 비중은 종전의 57.18%에서 33.37%로 낮아진다. 그러나 소비과세는 취득세와 지방소비세의 조정으로 11조 9,318억 34백만원으로 증가하여 그 비중은 종전의 14.04%에서 37.85%로 높아진다.

〈표 8〉 지방세 세원별 세수구조변화

(단위: 백만원, %)

| 구 분          | 재산과세                  | 소비과세                  | 소득과세                 | 기 타                  | 합 계                    |
|--------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| 현 행          | 18,025,315<br>(57.18) | 4,427,378<br>(14.04)  | 3,914,787<br>(12.42) | 5,158,264<br>(16.36) | 31,525,744<br>(100.00) |
| 조정 후<br>(1안) | 12,747,089<br>(40.43) | 9,705,604<br>(30.79)  | 3,914,787<br>(12.42) | 5,158,264<br>(16.36) | 31,525,744<br>(100.00) |
| 조정 후<br>(2안) | 10,520,859<br>(33.37) | 11,931,834<br>(37.85) | 3,914,787<br>(12.42) | 5,158,264<br>(16.36) | 31,525,744<br>(100.00) |

주: 조정 후(1안)은 취득세를 이양하고 지방소비세를 신설한 경우의 지방세수 구조 변화를 의미하며, 조정 후(2안)은 등록세를 이양하고 지방소비세를 신설한 경우의 지방세수 구조 변화를 의미함.

2002년 결산기준으로 재산과세는 18조 253억 15백만원으로 57.18%를 차지하고 있

나. 부동산과세의 세수구조 변화  
국세와 지방세간 조정은 세원별 세수구조

도 변화시키지만, 부동산 세수구조에서 차지하는 거래과세와 보유과세의 구성에도 변화를 가져온다. 즉, 지방세에서 이양되는 세목이 부동산 거래과세인 취득세, 등록세이므로 국세와 지방세의 조정은 부동산관련 세수에서 차지하는 거래과세의 비중을 낮추고 보유과세의 비중을 높이게 된다.

먼저 취득세를 국세로 이양하고 부가가치세와 공동세형태의 지방소비세를 신설한 경우의 부동산 세수구조 변화를 살펴보기로 하자. 2002년 결산기준으로 부동산 관련 재산과세는 16조 2,745억 94백만원이며 이중 거래과세는 12조 7,826억 82백만원으로 78.54%를 차지하며, 보유과세는 3조 4,919억 13백만원으로 21.46%를 차지한다. 그런데 취득세와 지방소비세의 조정으로 거래과세는 5조 2,782억 23백만원이 감소하여 7조

규모는 종전과 동일하지만 거래과세의 축소로 부동산 관련 재산과세의 규모가 감소하여 그 비중이 종전의 21.46%에서 31.75%로 높아진다. 등록세를 국세로 이양하고 부가가치세와 공동세형태의 지방소비세를 신설한 경우에는 거래과세는 7조 5,044억 56백만원이 감소한 5조 2,782억 23백만원이 되고 그 비중은 60.18%로 낮아진다. 그러나 보유과세는 그 규모는 종전과 동일하지만 거래과세의 축소로 부동산 관련 재산과세의 규모가 감소하여 그 비중이 종전의 21.46%에서 39.81%로 높아진다.

#### 다. 지방자치단체 간 세수불균형 완화

국세와 지방세간 조정은 현행 지방세제의 문제점으로 지적되는 지방자치단체간 세수 불균형도 어느 정도 완화시키는 것으로 나

〈표 9〉 지방세 세원별 세수구조변화

(단위: 백만원, %)

| 구 분          | 거래과세                  | 보유과세                 | 부동산과세합계                |
|--------------|-----------------------|----------------------|------------------------|
| 현행           | 12,782,682<br>(78.54) | 3,491,913<br>(21.46) | 16,274,594<br>(100.00) |
| 조정 후<br>(1안) | 7,504,456<br>(68.24)  | 3,491,913<br>(31.75) | 10,996,369<br>(100.00) |
| 조정 후<br>(2안) | 5,278,223<br>(60.18)  | 3,491,913<br>(39.81) | 8,770,136<br>(100.00)  |

주: 조정 후(1안)은 취득세를 이양하고 지방소비세를 신설한 경우의 지방세수 구조 변화를 의미하며, 조정 후(2안)은 등록세를 이양하고 지방소비세를 신설한 경우의 지방세수 구조 변화를 의미함.

5,044억 56백만원으로 되어 그 비중은 68.24%로 낮아진다. 그러나 보유과세는 그 타났다. 현행 지방자치단체간 지방세수의 불균형도를 변이계수를 통해 살펴보면

〈표 10〉 국세와 지방세간 조정의 세수불균형 완화효과

(단위: 백만원)

| 구 분 | 현행 지방세수    | 조정후(제1안)  |           |            | 조정후(제2안)  |           |            |
|-----|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
|     |            | 취득세       | 지방소비세     | 지방세수       | 등록세       | 지방소비세     | 지방세수       |
| 서울  | 9,430,644  | 1,487,845 | 1,117,074 | 9,059,872  | 2,289,302 | 1,588,229 | 8,729,571  |
| 부산  | 2,159,986  | 366,640   | 408,220   | 2,201,565  | 513,559   | 580,398   | 2,226,824  |
| 대구  | 1,292,069  | 207,346   | 276,421   | 1,361,144  | 315,180   | 393,008   | 1,369,898  |
| 인천  | 1,530,259  | 271,026   | 282,132   | 1,541,365  | 419,605   | 401,128   | 1,511,783  |
| 광주  | 673,652    | 101,447   | 152,935   | 725,140    | 148,023   | 217,440   | 743,069    |
| 대전  | 840,070    | 143,488   | 155,356   | 851,938    | 208,329   | 220,882   | 852,623    |
| 울산  | 645,293    | 89,416    | 116,556   | 672,434    | 124,337   | 165,717   | 686,673    |
| 경기  | 8,016,993  | 1,581,250 | 1,086,450 | 7,522,194  | 2,112,802 | 1,544,689 | 7,448,881  |
| 강원  | 709,719    | 112,574   | 168,396   | 765,541    | 138,770   | 239,421   | 810,370    |
| 충북  | 670,854    | 103,002   | 163,361   | 731,213    | 135,652   | 232,262   | 767,464    |
| 충남  | 883,520    | 134,683   | 208,779   | 957,615    | 188,495   | 296,837   | 991,862    |
| 전북  | 698,245    | 95,206    | 213,826   | 816,865    | 136,946   | 304,013   | 865,312    |
| 전남  | 766,044    | 119,668   | 224,810   | 871,185    | 132,534   | 319,629   | 953,139    |
| 경북  | 1,196,264  | 158,019   | 301,695   | 1,339,940  | 220,968   | 428,942   | 1,404,239  |
| 경남  | 1,636,180  | 253,372   | 341,932   | 1,724,741  | 354,084   | 486,151   | 1,768,247  |
| 제주  | 375,952    | 53,242    | 60,282    | 382,992    | 65,870    | 85,708    | 395,790    |
| 합계  | 31,525,744 | 5,278,226 | 5,278,226 | 31,525,744 | 7,504,456 | 7,504,456 | 31,525,744 |
| 변이  | 1.278234   | 1.354210  | 0.878137  | 1.199435   | 1.369609  | 0.878137  | 1.160071   |

1.278234로 나타났다. 그런데 취득세와 지방소비세를 교환하는 경우에 지방세수 분포를 대상으로 구한 변이계수는 1.199435로 낮아지며, 등록세와 지방소비세를 교환하는 경우의 변이계수는 1.160071로 낮아진다. 이는 국세와 지방세간 조정으로 지방자치단체간 지방세수 불균형이 완화되는 것을 의미한다. 그 이유는 현행 취득세와 등록세의 경우 지

방자치단체간 세수분포의 불균형도가 지방세수 분포보다 더 높는데 이들 세목을 상대적으로 불균형도가 낮은 지방소비세로 조정하게 되면, 지방세수 불균형을 완화시키기 때문이다. 즉, 현행 취득세와 등록세의 불균형도를 나타내는 변이계수는 각각 1.354210과 1.369609로 지방세 총액의 변이계수인 1.278234보다 높으며, 지방소비세의 경우 변

이계수는 0.878137로 지방세 총액의 변이계수보다 낮다. 따라서 세수분포의 불균형도가 높은 취득세나 등록세를 불균형도가 상대적으로 지방소비세로 조정할 경우 전체적인 지방세수 불균형은 완화되는 것이다.

#### IV. 결 론

최근 지방분권의 추진과 관련하여 지방재정수요 충족을 위한 재원충족을 논의하고 있지만, 새로운 지방세원 발굴 등 지방세제내에서의 대응방안이나, 국세의 지방세로의 이양방안 등 일방적인 방안들이 검토되었다. 그러나 신세원 발굴 등의 논의들은 현행 지방세제의 문제점을 치유하는 데 한계가 있다. 또한 국가로부터의 기능이양규모가 확정적이지 않은 상황에서 국가로부터 지방으로의 재원이양이나 세원이양은 현실적으로 용이하지 않다. 따라서 지방세제 개편을 지방세제내의 개편이나, 일방적인 국세의 지방세 이양에 국한해서는 지방재정력 확보방안을 마련하는 데 한계가 있다. 따라서 논의의 지평을 국세와 지방세의 조정까지로 넓힐 필요가 있다.

본 연구에서는 국세의 지방세의 세수규모를 현행대로 유지하더라도 국세와 지방세간의 조정을 통하여 현행 지방세제의 문제점인 세수의 신장성, 안정성, 지방자치단체 간 세수불균형이 어느 정도 완화시켜 장기적으로

지방재정력 확보가 가능하도록 지방세제를 개선할 수 있다는 점을 보여주었다. 그러나 본 연구에서 제시한 대안은 지방재정조정제도까지를 감안한 방안은 아니다. 사실상 국세와 지방세간의 조정은 지방자치단체의 지방세수 분포의 변화를 가져온다. 그리고 이러한 지방세수의 변화는 지방교부세 배분에 영향을 미친다. 따라서 국세와 지방세 간 조정은 지방세수 뿐만 아니라 지방교부세 등 지방세입전반에 영향을 미치므로 이러한 변화를 모두 살펴보아야 보다 정확한 지방재정과급효과를 파악할 수 있다. 그렇지만 지방재정조정제도의 근간인 지방교부세제도는 지방재정불균형을 완화시키기 위한 목적으로 운용되는 제도이므로 국세와 지방세의 조정으로 인한 지방세수 변화 후 존재할 지방세수 불균형을 완화시킬 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서 제시한 방안이 지방재정 불균형을 심화시키지는 않을 것으로 판단된다.

국세와 지방세의 조정은 지방세제 개선을 위한 대안으로서 여러 가지 장점이 있지만, 이를 추진하기는 용이하지는 않을 것이다. 왜냐하면 국세와 지방세 조정으로 지방세수가 증가하는 지방자치단체가 있는 반면, 지방세수가 감소하는 지방자치단체도 필연적으로 발생하기 때문이다. 따라서 국세와 지방세간 조정은 합리적 방안의 채택을 위한 심도있는 검토와 논의도 필요하지만, 이를 추진하기 위해서는 지방자치단체들의 합의를 도출할 수 있는 절차적 합리성도 갖출 필요가 있다. ☺