

지방세체계 개편방안

- 자치단체간 세원재배분을 중심으로 -

김 현 아

한국조세연구원 전문연구위원

I. 서 론

한 나라의 조세체계는 국세와 지방세의 기본원리와 그 나라가 처한 관습적, 제도적인 특색에 따라 모습을 달리하고 있다, 그 이유는 지방세를 구성하는 내용에 있어 비단 지방세 자체 내에서의 체계뿐만 아니라 국세와의 관계, 중앙재정과 지방재정의 관계 등이 고루 반영되기 때문이다. 따라서 지방세체계를 논하기 위해서는 중앙과 지방의 관계, 국세와 지방세의 체계가 우선 고려되어야 함은 물론이다. 다만, 그간 다양한 논의를 거쳐 진행되고 있는 중앙과 지방재정과 관계, 국세와 지방세 조정 등에 대해서는 주어진 조건으로 받아들이고, 본고에서는 논의의 초점을 지방세 내에서의 체계로 맞추고자 한다.

지방세체계는 재산과세, 소비과세, 소득과세 등의 과세유형별로 구분하는 것을 의미하기도 하며, 과세유형별 분류시 고려되는

기준으로 과세의 응익성(benefit principle) 원칙과 응능성(ability to pay)원칙이 사용되기도 한다. 일반적으로는 공공재 공급의 가격기능을 하는 역할로 응익적 성격에 따른 세원이 지방세로 배분되고 있다. 그러나, 공공재 공급에 따른 편익의 측정이 불완전한 경우 이에 대한 과세형평성 문제는 발생할 수밖에 없으므로 전적으로 응익과세 원칙에 따른 지방세 체계 구축은 불가능하다. 지방정부가 어느 정도 재분배 기능을 한다는 전제하에 응능원칙에 따른 과세가 이루어진다고 할 때, 소득에 대한 추계가 정확하지 않고 재분배기능을 담당하기 위한 행정비용이 과다하다는 이유로 응능원칙에 의존하는 세목들 위주의 지방세구성 또한 바람직하지 않다. 따라서 대부분의 나라들은 지방세 내에 응익과세적인 성격과 응능과세적인 성격의 세목을 공동으로 운용하고 있으며 이는 대개 국세체계와 관련이 깊다. 우리나라의 경우, 소득과세·소비과세는 대

부분 국세로 분류되고 있으며, 지방세는 재산과세 의존도(51.5%, 2003년 기준)가 높게 나타나고 있다. OECD 회원국 평균보다 높은 비중임에는 틀림없으나 영국이나 프랑스, 캐나다 지방정부 등은 우리보다 높은 재산과세 비중을 보여주고 있다. 이론적인 조세원칙에 의하면, 지방정부보다 중앙정부가 재분배적인 성격을 띠고 있는 소득과세와 복잡한 조세행정을 수반하는 소비과세를 담당하는 것이 바람직하게 받아들여지고 있다. 다만, 지방세수의 신장성, 안정성 면에서 볼 때 지나치게 경기에 민감한 특정과세 유형에 치우치는 것은 책임있는 지방정부의 재정운용을 위해서 걸림돌이 될 수 있다.

이와 같은 과세유형상 구분 외에 중앙과 지방정부 또는 광역과 기초자치단체의 세원배분은 정부의 기능배분에 기초하여 구분하기도 한다. 지방정부의 역할이 담당하는 규모와 역량, 지방자치 기능의 성숙도 등이 정부간 세원배분의 근간이 될 수 있기 때문이다. 이 때 사실상 두 가지로 정부단계별(multi-level governments) 세원배분을 구분해 볼 수 있다. 중앙과 지방정부 세입의 규모면에서 어느 정도의 세원을 중앙과 지방에 배분할 것인가와 개별세원의 정부단계별 배분원칙과 기준을 설정하는 단계이다. 두 단계 모두 세원의 수직적 형평성과 관련이 있으나 전술한 바와 같이 수직적 세원배분체계의 조정은 지방재정조정제도의 개편과 함께 연계하여 종합적으로 검토해야 한다. Keen and Kotsogiannis(2002)는 지역주민의 삶의 질과 관련된 지방공공서비스와 관련해서는 수평적 형평성이 강조되고 있으

나 재정분권과 관련하여 수직적 형평성 또한 중요한 세원배분의 기준이 되고 있음을 지적한 바 있다.

또한 정부간 세원배분체계에서 고려되는 중요한 기준은 지방자치단체간 수평적 형평성 문제이다. 이는 공공서비스의 외부효과, 과세주체의 지역간 이동성 등을 고려하여 지방자치단체간 경쟁력을 구축하고 심각한 세원격차를 줄이는 것이다. 현재 우리나라 지방정부는 주요 세원에 대하여 중앙과 지방의 수직적 형평성, 지방자치단체간 수평적 형평성이 모두 논의되고 있는 중이다. 지방소비세와 관련하여 국세인 부가가치세의 일부를 공동세화하는 것, 현행 기초자치단체의 세목인 재산세와 광역자치단체의 세목인 기타 소비세적 성격의 자동차세, 담배소비세 등을 교환하는 것이 이에 해당한다. 본고에서는 현재 거론되고 있는 세원재배분과 관련하여 보다 이론적이고, 합리적인 기준을 적용하여 효율성과 형평성 차원에서의 장·단점을 살펴보고자 한다.

II. 세원재배분 관련 이론적 논의

1. 정부간 수직적 세원배분

수직적 형평성을 강조한 지방세 세수비중 증가는 재정분권(Fiscal federalism)과 함께 이루어지고 있으나 주요 국가들의 1985년 대비 2000년 세입비중 변화에서 살펴보면 세출분권과 상당한 격차를 보이고 있음을 알 수 있다. 2000년 우리나라 지방정부 세

<표 1> 중앙과 지방간 자원배분

(단위: 조원)

구 분	'85	'00	'05
< 총조세 >	13.6	113.5	164.6
○국세(A)*	11.9	92.9	130.6
○지방세(B)	1.7	20.6	34.0
< 가용-재원 >	13.6	113.5	164.6
○중앙정부(a)	8.3	57.1	71.9
○지자체(b)	5.3	56.4	92.7
▪세입기준(A:B)배분비율	88:12	82:18	79:21
▪세출기준(a:b)배분비율	61:39	50:50	44:56

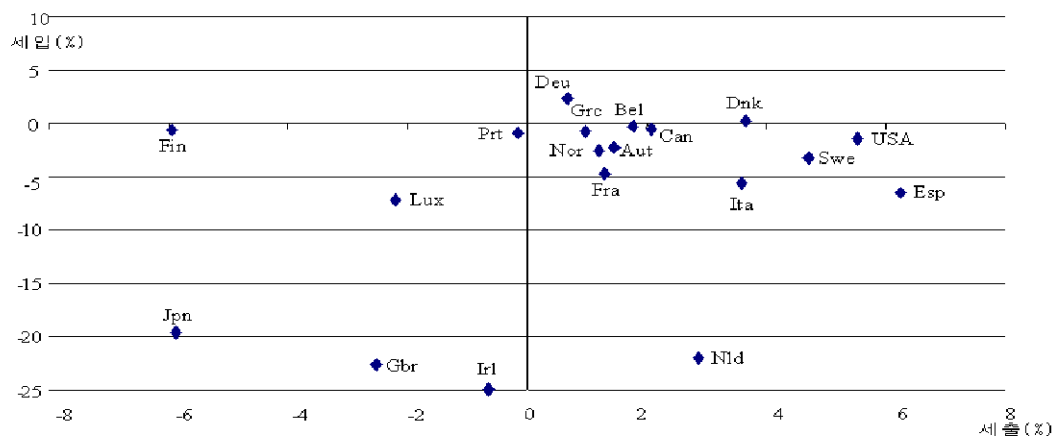
* : 국세 ⇨ 일반회계+특별회계, 지자체 가용-재원= 지방세+이전재원

자료 : 행정자치부, 2005-2005 국가재정운용계획, 균형발전분야 공개토론회 자료

입 비중은 18%, 세출 비중은 50%로서, 2000년과 비교해볼 때, 세입의 경우에는 약 6%, 세출의 경우 11% 증가하였다. 대부분의 선진국들이 세입과 세출의 경우 5% 내외의 변화를 보이고 있는 것에 비하면, 우리나라 지방정부의 세입 세출 비중면에서는

급격한 성장이 이루어진 것으로 나타났다. 또한, 위의 결과에서는 세입의 증가보다는 세출의 증가속도가 빠른 것으로 우리나라 재정분권 기초가 선진국들과 다르지 않음을 알 수 있다. 이는 지방정부세입 기반의 증가를 통한 것보다는 중앙의 지방정부지원

[그림 1] 1985년 대비 2000년 지방정부 세입 및 세출 비중 변화율



자료 : OECD National Accounts data. Statistics Norway(Unpublished).

등을 통한 세출분권이 주요 수단이었음을 시사하는 바이다. 따라서 수직적 형평성을 고려하여 지방정부에 세원을 이양하는 방법은 자주재원 확충을 위하여 필요한 것임에는 틀림없으나 현실적으로는 한계가 있음을 확인할 수 있다.

근본적으로 지방정부의 세원배분수준은 사무분담 수준과 비례하여야 한다. 중앙정부의 사무이양수준에 따른 세원배분이 이루어질 때 세입 및 세출간 격차가 감소하게 되고 지방정부의 자율성뿐만 아니라 책임성 확보도 가능해지기 때문이다. 그러나, 사실상 정확한 사무내용과 이에 대한 재원부담의 정도를 파악하는 것은 쉬운 일이 아니다. 지방공공재 공급에 있어서 지방정부가 정치적 책임성을 지고 있으며 지역간 경쟁에 따른 비용과 중앙정부와의 행정비용을 최소화하는 등의 지방정부의 세원이양에 따른 장점이 있음에도 불구하고 사실상 지방세수비중 확대에 대해서는 이론적으로는 상반된 견해가 제시되고 있다. Boadway and Keen (1996)은 '적정세입세출비중격차(the optimal fiscal gap)'는 일반적으로 양(+, 세출비중-세입비중)으로 나타나는데 그 이유는 지방정부로의 세원이양이후 조세형평성 및 효율성 저하가 우려되기 때문이라고 주장한다. 따라서, 지방정부가 추가적인 사무를 수행하면서 이에 대한 재원조달수단으로 세원이양보다는 이전재원을 통해서 이루어지는 것을 볼 수 있다(Boadway, Marchand and Vigneault(1998)).

또한, 정부간 수직적 형평성을 증가시키는 방법으로는 공동세 방안이 있다. 미국의 경

우, 담배세를 연방정부와 주정부가 공유하고 있으며(Besley and Rosen(1998)), 판매세(sales taxes), 재산세, 직업/사업세가 공동세원에 포함되고 있다(김주이(2004)). 그 밖에 일본의 지방소비세, 독일의 소득세와 소비세, 캐나다의 소비세가 공동세에 해당한다. 최근 이론에 따르면, 중앙정부와 지방정부 모두 문제가 되지 않음을 제시하여 특정 세목의 공동세원 이용방식이 '세수확대'면에서는 바람직한 대안일 수 있음을 보여주고 있다. Dhalby and Wilson(2003)은 일반적으로 연방정부와 주정부가 세원을 공유할 경우 어느 한쪽의 세수가 감소하는 것을 예상할 수 있는데, 실증분석 결과 소득세(wage tax)의 경우 오히려 지방세율을 증가시킬 경우 연방세수가 증가하는 현상이 발생할 수 있음을 보여주고 있다. 그러나, 공동세 제도는 수직적 형평성, 징수행정의 편의 등 여러 장점들, 지방세수 확충에 따른 긍정적인 효과에도 불구하고 재원의 책임성 면에서 중앙정부의 모니터를 받지 않고 있으며, 지방정부의 세수확충 노력 저하 등 이전재원보다 열위에 있다는 평가를 받고 있다(김현아(2003)). 우리나라의 경우, 개별 세목으로는 2005년부터 부과되는 종합부동산세의 경우가 대표적인 예이며 논의되고 있는 부가가치세 공동세원 이용방식을 들 수 있다.

2. 지방정부간 세원배분

수평적 부효과를 고려한 지방정부간 세원배분은 주로 조세경쟁과 관련한 이론이 주

를 이루고 있다. 이는 한 자치단체의 세율 변경으로 인하여 다른 자치단체 주민의 복지수준이 변화할 수 있는 것을 의미하며 자치단체간 세율경쟁으로 인하여 지방공공재의 공급이 다소 감소할 수 있음을 보여주고 있다. 지역간 특성을 반영하는 지방공공재 가격인 지방세율은 자치단체가 자율적으로 결정할 수 있을 때 나타나는 현상이다. 미국의 예를 들면, 해당 자치단체가 차별화된 교육서비스를 공급하고 이에 대한 주민의 수요가 정치적으로 정확히 반영되는 경우에는 세율격차를 통한 조세경쟁은 충분히 의미있는 자치의 실행방법이 될 수 있다. 이때 세율은 다를 수 있으나 세율은 지역마다 고르게 배분되어 있어야 한다. 수평적 형평성을 고려한 세원배분시 고려되어야 하는 것은 지역간 세율격차를 최소화하는 것이 아니라 세원격차를 최소화하는 것이고 여기에 적합한 세원은 토지, 주택 등의 재산세로 볼 수 있다. Keen and Kotsogianis(2002)와 Keen(1995)은 수직적 형평성을 고려한 세원이양이 지방으로 이루어지고 난 후, 지역간 세원격차를 완화(Corrective policy)하는 방법으로 수평적 형평성의 개선을 지적한 바 있다. 이와 같은 지방세원으로 적합한 세목으로 Henderson(1994)은 재산세, 토지세, 사용료 및 수수료 성격이 바람직하다고 주장하고 있다. 조세수출 가능성, 조세왜곡, 이민 등에 따른 혼잡비용발생 가능성, 해당 지역의 세입과 세출의 격차 축소 등을 고려해 볼 때 이상과 같은 성격을 비교적 잘 나타내는 세목이 전통적인 지방세로 분류되는 재산과세와 사용료라는 것

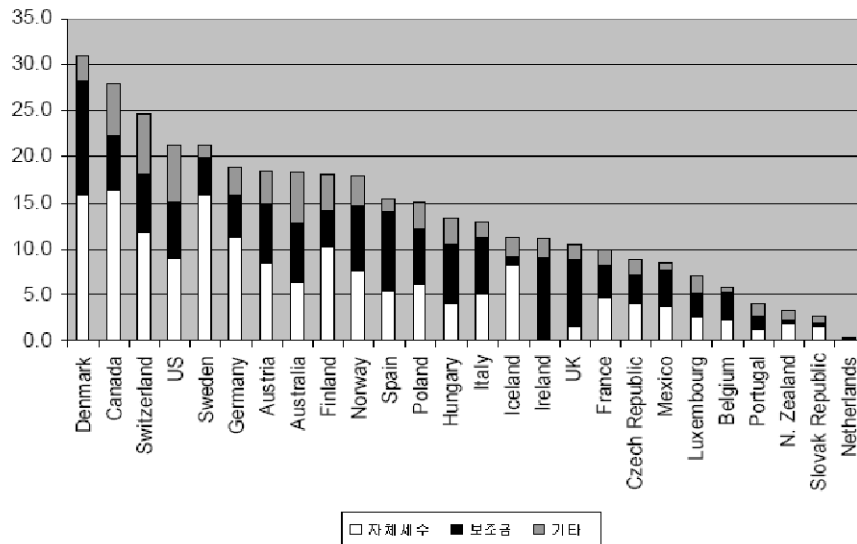
이다. 물론 이에 대한 지역주민의 선택은 정치적으로 결정되는 것이며 정치적 비용을 최소화하고자 하는 유인이 존재하게 된다 (Gill and Haurin (2001)). OECD 보고서 (David King, 2005)에서는 지방세의 주요 이슈로서 과세의 지역간 형평성, 책임성, 경제운용과의 관계, 재산세와 기업관련 조세와의 균형 등을 들고 있다.

따라서 이론적으로는 기초자치단체로서의 지방정부가 재산관련세를 담당하는 것은 바람직한 것으로 평가하고 있다. 정치적 현실에서도 지역의 공공서비스 가격을 대변하는 지가 및 교육수준 등 지역주민 선호도를 반영하는 세목인 재산세가 기초자치단체 과세인 것이 무리가 없어 보인다.

Ⅲ. 주요국과 우리나라의 지방세체계

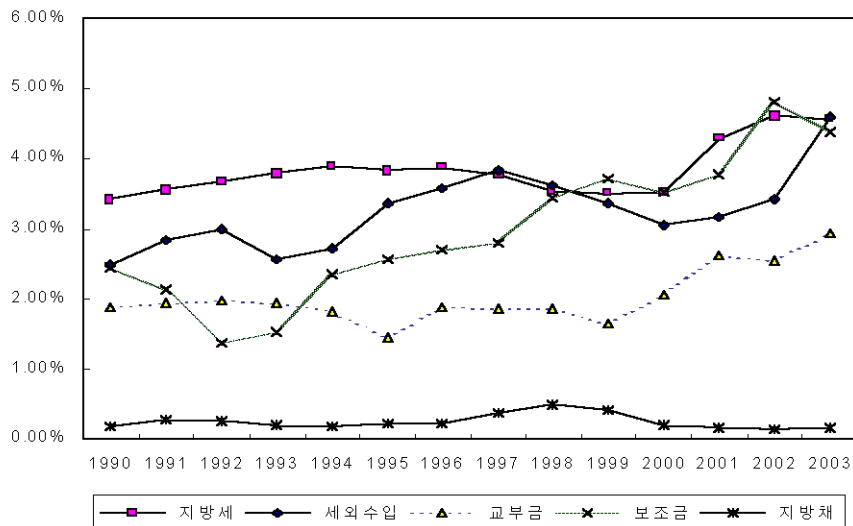
전통적으로 조세부담이 강한 덴마크, 스위스, 스웨덴 등은 자체세수 비중 또한 높게 나타나고 있으며, 미국, 영국, 아이슬랜드 등은 이전재원 비중이 높은 편에 속한다. 나라마다 각국의 조세체계와 세부담에 대한 정치적 부담 정도에 따라 지방세입의 구성은 다르게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 우리나라의 경우 1996년을 전후하여 감소하다가 2001년 지방교육세 이관 이후로 자체세수 비중이 가장 높고, 세외수입 비중 또한 증가세가 높은 것으로 나타나고 있으며, 보조금 비중이 감소하고 있는 것을 눈여겨 볼 만 하다.

[그림 2] GDP 대비 지방정부 세입 구성비 (2002)



자료 : IMF, Government Finance Statistics Historical 1972-2003.

[그림 3] 세입항목별 추이(GDP 대비 비중)



자료 : 박기백, 김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005 발간예정.

<표 2> 주요국의 지방세 수입구성비(2003)

(단위: %)

			소득과세	소비과세	재산과세	기타
단일형국가	한국	지방	13.8	19.8	51.5	15
	일본	지방	45.2	21.6	32.2	1
	스웨덴	지방	100	0	0	0
	프랑스	지방	0	10.7	54.1	35.2
	영국	지방	0	0	100	0
	회원국평균		39.3	20.6	35.3	4.8
연방형국가	미국	주	38.8	58.2	3	0
		지방	4.8	22.1	73	0
	호주	주	14.5	63.1	22.4	0
		지방	0	0	100	0
	독일	주	50	44.9	5.1	0
		지방	74.7	6.5	18.6	0.3
	캐나다	주	48.9	39.7	5.1	6.3
		지방	0	2	93.8	4.2
	회원국평균	주	76.9	46.2	12.2	4
		지방	64	12.8	56.7	4.8

자료 : OECD, Revenue Statistics 1965-2004, 2005.

우리나라 지방세의 구성을 다른 나라와 비교해 볼 때 가장 특징적인 것은 재산과세의 비중이 매우 높다는 것이다. 단일형 국가 중에서는 지방세수입의 거의 모두가 재산과세인 영국(100%) 다음으로 높다. 연방형 국가의 경우, 미국과 캐나다 기초자치단체의 재산과세 비중은 각각 73%와 93.8%, 호주의 경우에는 기초자치단체는 전적으로 재산과세에 의존하는 것으로 나타났다.

다른 국가의 경우, 지방세수입의 상당부분을 소득과세가 차지하는데 비해 우리나라는 소득과세 비중이 낮은 것을 알 수 있다. 단일형 국가 중 프랑스와 영국에서는 지방정

부가 소득과세를 부과하지 않지만, 스웨덴은 지방정부 세수입이 모두 소득과세 수입이고, 일본의 지방세 수입에서 소득과세의 비중은 47.4%에 달한다. 연방형 국가의 경우 주정부의 세수입에서 소득과세가 차지하는 비중은 14.5%~50.0%로 상당히 높은 반면 지방정부 세수입에서 소득과세가 차지하는 비중은 독일을 제외하고는 매우 낮아 미국 4.8%, 호주와 캐나다는 0%이다.

소비과세의 경우 미국, 독일, 캐나다의 주정부 세수입에서 차지하는 비중이 30% 이상이었으며, 그 외의 경우에는 미국 지방정부가 22.1%로 가장 높았고, 일본이 21.6%,

<표 3> 국세와 지방세 수입의 세목별 구성(2004년)

(단위: 억원, %)

	국 세			지 방 세		
	세 목	세 수	구성비	세 목	세 수	구성비
소득과세	소득세	234,340	19.9	주민세	49,139	14.4
	법인세	246,784	21.0	농업소득세	41	0.0
				사업소세	5,672	1.7
	소 계	481,124	40.8	소 계	54,852	16.0
소비과세	부가가치세	345,718	29.3	담배소비세	27,223	8.0
	특별소비세	45,740	3.9	주행세	17,503	5.1
	주세	25,948	2.2	도축세	445	0.1
	인지세	4,358	0.4	레저세	7,719	2.3
	증권거래세	13,016	1.1			
	관세	67,965	5.8			
	교통세	100,652	8.5			
	소 계	603,397	51.2	소 계	52,890	15.5
재산과세	상속·증여세	17,082	1.5	취득세	53,661	15.7
				등록세	67,158	19.6
				자동차세	17,920	5.2
				재산세	10,178	3.0
				종합토지세	20,316	5.9
				도시계획세	11,853	3.5
				공동시설세	4,648	1.4
	소 계	17,082	1.5	소 계	185,734	54.3
기타	교육세	35,295	3.0	면허세	677	0.2
	농어촌특별세	20,711	1.8	지역개발세	1,102	0.3
				지방교육세	40,837	11.9
	소 계	56,006	4.8	소 계	42,616	12.5
	과년도수입	19,908	1.7	과년도수입	5,925	1.7
	총 계	1,177,957	100.0	총 계	342,017	100.0

자료: 2004년 징수실적 결산자료이며, 국세는 재경부, 지방세는 행정자치부 자료.

담배소비세와 자동차세가 포함된 우리나라는 19.8%로 높은 편임을 알 수 있다. 미국의 경우 부가가치세를 도입하지 않고 판매세(sales tax) 형식의 소비세를 주정부와 지

방정부에서 부과하고 있으며, 캐나다의 경우 주정부와 지방정부가 이중적으로 부가가치세를 부과하고 있고, 독일에서는 부가가치세 수입을 중앙정부와 지방정부가 공동으로 사

용하며, 일본의 지방소비세도 부가가치세 수입을 중앙정부와 지방정부가 공동으로 사용하고 있다. 결론적으로, 부가가치세를 도입한 국가들 중 지방세에서 소비과세의 비중이 높은 국가들은 주로 공동세 형식으로 세수입을 중앙정부와 지방정부가 사용하는 국가들이며, 캐나다는 예외적으로 중앙정부와 지방정부가 이중적으로 부가가치세를 부과하는 것을 알 수 있다. 세원의 성격에 따라 세율에 대한 세수탄력성이 다르게 나타나는데 미국의 경우, 중앙정부 소득세율을 증가시킬 경우, 지방정부 소득세율은 감소하는 것으로 나타난 바 있고(Goodspeed (2000), 소비세의 경우에는 연방정부가 주유세 및 담배세를 증가시켰을 때 지방정부도 증가시키는 것으로 나타난 바 있다(Besley and Rosen(1998)).

주요 국가들과의 비교에서 살펴본 우리나라 지방세 구조의 특징을 간단하게 요약하면 다음과 같다. 우리나라의 지방세는 재산과세의 의존도가 높고, 소득과세의 비중이 낮은 편임을 알 수 있다. 이와 같은 지방세의 재산과세로의 편중현상은 지방세의 신장성 및 안정성 저하의 결과를 초래하므로 문제점으로 지적되고 있는데 이는 우리나라의 경우 낮은 이자, 낮은 금리 등의 이유로 재산과표(특히 거래세 과표)가 풍부하기 때문인 것으로 분석할 수 있다. 따라서 적어도 조세이론적인 측면에서 지방과세로서의 재산과세부과는 타당하다고 판단된다.

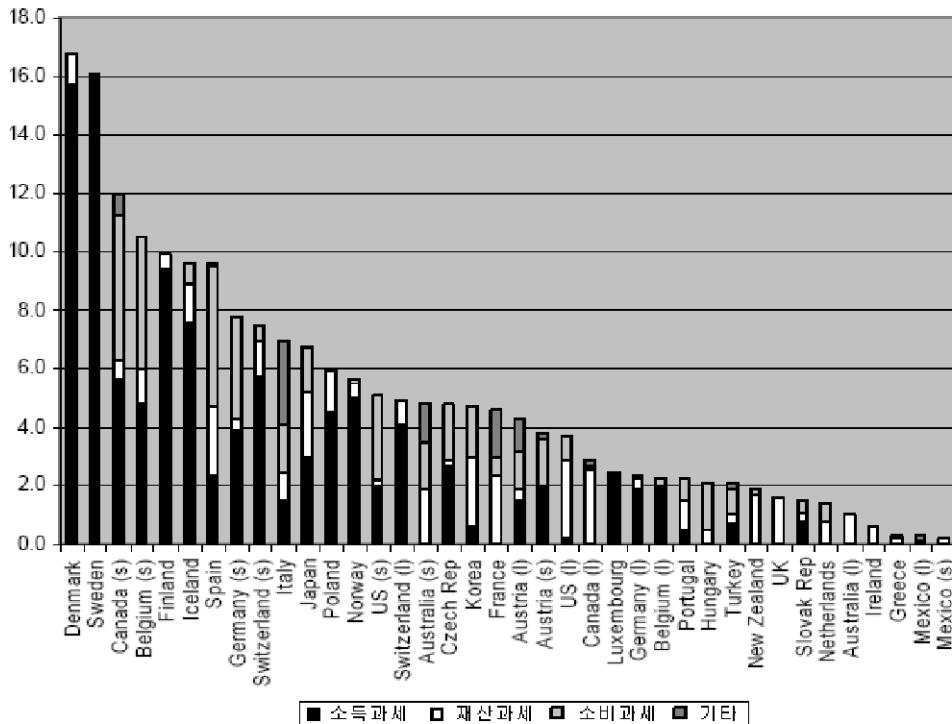
소득과세의 경우, 지방정부에서 각각 조세를 부과할 경우 주민의 이동이 발생하여 조세경쟁이 나타날 수 있으며, 무엇보다도 소

득과세는 국가의 소득재분배 기능을 담당하는 중요한 정책적 수단으로 활용되고 있다. 소비과세의 경우, 지역간 거래에 대한 과세 및 매입세액공제 등 조세행정적인 측면에서 지방세로 활용하기에는 기술상의 어려움이 존재한다. 그러므로 일본과 독일에서는 지방정부에 자율적인 세율책정 권한을 부여하지 않고 전국에 동일하게 적용되는 단일세율을 적용하고, 세수입은 통계자료를 근거로 공식에 의해 배분하는 공동세 방식을 사용한다. 예외적으로 캐나다의 경우 주정부와 지방정부가 동시에 부가가치세를 부과하는데, 중간 거래에서는 국가에서 정한 단일세율이 적용된다. 반면, 재산과세는 세원 유출의 우려가 없으므로 조세정책이 다른 지역에 미치는 외부효과가 작고, 부과 및 징수행정을 위한 정보면에서 지방정부가 유리하므로 지방정부에서 과세하는 것이 효율적이므로 지방세의 성격상 가장 바람직한 과세형태로 평가받고 있다.

2002년 기준 주요국의 GDP 대비 지방세 구성을 살펴보면, 복지수준이 매우 높아 절대적으로 세부담이 큰 나라들인 북구 유럽 국가는 지방정부의 세수구성 중 소득과세가 월등히 높은 것을 볼 수 있으나, 이들을 제외한 대부분의 나라들은 우리나라를 포함하여 미국, 캐나다, 프랑스, 영국, 호주, 아일랜드 등은 재산과세 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

[그림 4] GDP 대비 지방세 구성비 (2002)

(단위: %)



자료 : IMF, Government Finance Statistics Historical 1972-2003.

IV. 우리나라 지방정부 세원재배분 현안

1. 중앙과 지방의 세원재배분

<지방소비세 및 지방교부세율 인상>

지금까지는 지방정부로의 세원배분에 따른 이론, 각국의 지방세 체계 등에 대해서 살펴보았다. 현재 우리나라에서 논의되고 있는 세원재배분 이슈로는 부가가치세 공동세원화 방안과 지방자치단체 세목교환이다. 먼

저, 지방소비세 도입을 위한 부가가치세 공동세원화 방안에 대하여 살펴보려고 한다. 지방정부의 재원 확충 방안으로 거론되고 있는 지방소비세는 교육 및 경찰 등의 사적 공공재적인 성격을 지닌 공공재를 지방정부가 공급한다는 전제 하에 이루어지는 것이 바람직하다. 지방세는 일정한 지역적 범위 내에 있는 지역공공재를 공급하는 재원의 일부이므로 수혜자들이 편익비용을 지불하는 개념으로 지방정부에 과세하는 것이 원칙적으로 바람직하다. 따라서 지방정부가 소비세원을 가지는 것은 응익과세적인 지방세

원칙에 따라 타당하다. 따라서, 현재 일본을 비롯한 독일 등 주요국가에서도 부가가치세 세원을 중앙정부와 지방정부가 공유하는 형태로 사용하고 있다. 그러나 이와 같은 제도는 근본적으로 지방의 과세자주권을 향상시키지 못하여 지방정부의 재정운용자유성을 저해한다는 측면에서는 지방세 본의와는 맞지 않는 면도 존재한다. 그럼에도 불구하고 부가가치세 공동세원화 방안의 장점은 첫째, 응익과세적인 성격의 일반소비세의 지방세원화, 둘째, 안정적인 세수확보면에서 기타 관광세나 신세원발굴보다 우수하다는 점, 셋째, 조세행정면에서 지방소비과세보다는 행정비용이 덜 든다는 점, 넷째, 소득세에 비하여 지역간 편차가 작다는 점 등을 들 수 있다.

지방소비세 도입을 반대하는 주장의 요지는 다음과 같다. 첫째, 논의되고 있는 지방소비세는 엄밀한 의미에서 해당 지역의 소비에 근거한 지방소비세를 각 지방에 배분하는 것이 아니라 그 중 일부는 지역간 형평성을 고려하여 배분될 것이므로 결과적으로 교부세와 다를 바가 없다는 것이다. 오히려 교부세율을 증가시키는 것이 비용을 덜 들이고 효과적일 수 있다는 것이다. 둘째, 부가가치세 세원을 통한 지방소비세는 지방정부에게 과세 자주권이 없는 것으로 근본적으로 지방이 추구하는 자치이념과 맞지 않고, 결과적으로 지방정부에게는 자주권도 없는 세원을 이양해 놓고 재정자립도만을 높여서 지방분권을 실현한 것과 같은 인상을 줄 수 있다는 것이다. 이러한 면에서 볼 때 지방소득세의 경우에는 주민세 소득

할 인상에 따른 탄력세율 권한을 지방정부에게 주는 것이므로 과세자주권 측면에서는 우월할 수 있음을 주장하고 있다.

이에 대한 의견으로는 먼저 교부세율 인상은 해당 자치단체의 경제력과 과세 노력이 반영되는 경로가 불투명함을 지적해볼 수 있다. 지방소비세도 마찬가지로 할 수 있지만 지역적 특성이 일부 반영될 소지가 있으므로 결과적으로 다를 수 있다. 또한 이전재원 인상을 통한 일반재원의 인상은 지방정부의 세입과 세출의 연계성을 저해함으로써 효율적인 예산관리에 문제가 될 수 있다. 둘째, 지방소비세의 경우 지방에게 과세자주권이 없는 것은 사실이지만 현행과 같은 지방재정구조 하에서 지방정부가 세율 확보를 위해 노력해야 할 이유가 없으므로 세출기능배분에 따른 세원이양이 보다 바람직할 것으로 판단한다.

결론적으로, 교부세율 인상에 비하여 지방소비세 혹은 지방소득세 도입은 결과적으로 인구가 집중되어 있는 수도권 비중이 높을 것이며 이는 증가하는 재정수요(교육 및 경찰)를 담당한다는 전제 하에 정당화될 수 있다. 따라서, 국세의 세원이양을 통한 지방세수 도입은 추가적으로 수도권 재정수요의 필요성이 인정될 때 도입이 정당화될 수 있을 것으로 보인다.

<종합부동산세>

2005년부터 부과되는 종합부동산세는 재산과세를 중앙정부와 지방정부가 공유하는 대표적인 공동세이다. 이전에 이미 여러 단계의 누진과세로서 지방정부가 재분배기능

을 담당하고 있었는데 이를 단순화하여 일부 과세대상의 경우에만 높은 누진세율이 적용되고 중앙정부가 담당할 수 있도록 한 것이다. 재분배 기능의 일부를 중앙정부가 가져오는 것이므로 종합부동산세는 전액 지방정부로 환급되며 배분기준은 재정력이 될 것으로 예상되고 있다. 세수규모는 크지 않으므로 지방정부의 재원확충에는 크게 기여하지는 못하나 조세원칙상 중앙과 지방의 기능을 분리하는 것으로 의미가 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 기초자치단체 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세 세원재배분은 궁극적으로 세수혜택만큼의 비용부담을 해당 자치단체에 귀속시킴으로써 지방공공재의 과다공급 및 과소공급을 막고자 하는 것이다.

2. 광역과 기초간의 세원재배분 : 광역과 기초의 세목교환

2005년 현재 재산과표 불균형으로 인한 세수불균형 극대화를 막기 위해 재산세를 광역시세로 하고 소비세 성격인 자동차세, 주행세, 담배소비세를 기초자치단체 세원으로 교환하고자 하는 논의가 진행 중에 있다.¹⁾ 그러나, 자체세수 형평화를 목적으로 세목을 조정하고자 하는 것은 정치적인 지방자치와 재정적인 재정자립을 분리하지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 현행 우리나라 기초자치단체의 경우, 이전재원이 높고 자주재원 비율이 낮게 되어 있으므로 이로

인해 재정자율성이 낮다고 주장하고 있다. 교부세를 통해서 기본적인 재정수요를 충당해주고 있으며 각종 법령에 따른 국가사업은 국고보조금과 균형발전특별회계로 지원되고 있다. 정치적 지방자치와는 별개로 사실상 재정자치는 아직까지 이루어지지 않고 있는데 이는 ‘조세’의 성격상 세수부담 증가에 따른 재정부담을 지역주민보다는 상위정부에게 부담토록 하기 위한 것이다. 해당 지방정부가 지역의 공공재 공급의 공급주체가 되지 않는 상황에서는 상위정부에 대한 로비 등으로 보조금을 확대하는 방식의 이전재원 증가가 이루어질 수밖에 없다(Thorl and Itaya(2004)). 따라서 광역과 기초간의 세원재배분을 논하기 이전에 근본적으로 지방자치 원리에 따른 재정책임성 확보가 이루어지지 않는다면 향후 세원불균형에 따른 세목교환논의는 지속적으로 제기될 것이다.

우선 재산세 중 비주택분 광역시세의 외국 사례를 살펴보면, 캐나다와 네덜란드의 경우(Kitchen 2005; Sterks 2004)에도 기업분 재산과표에 대해서는 주택분에 비하여 높은 세율을 부과하고 있는 차별화된 세율 조정의 사례는 찾아볼 수 있다. 부담수준의 결정은 최종적으로는 정치적인 선거에 의해서 이루어지는데, 비주택분 즉 거주하지 않는 법인들의 경우에는 정치적 결정에 참여하지 않게 되므로 편익과 비례하지 않은 세 부담을 선택할 가능성이 존재한다. 현행 종합부동산세 과세대상의 경우 상당부분이 법인부담으로 귀속되는 바 이와 같은 성격을 일부 띠고 있는 상황이다. 우리나라의 경우, 서울시는 지방세 재산세 중 비주택분을 광

1) “지방세법개정안(세목교환)” 설명회, 열린우리당 정책위원회 자료, 2005년 9월 13일.

역시세로 전환하는 것은 조세원리나 현행 우리나라 상황에서도 타당한 대안으로 평가해 볼 수 있다. 서울시의 경우에 한하여 지하철 등 기반시설에 따른 혜택의 수혜자가 해당 자치구민이 되고 있으므로 이에 대한 자치구는 비용부담에 대한 세원이양을 고려하는 것이 타당하게 보이고 그 중 비주택분 재산세가 대안이 될 수 있다.

자동차세와 주행세의 경우, 징수행정적인 면에서 볼 때 현행 자동차 등록지를 기초자치단체로 구분가능 하므로 서울시와 기타 광역자치단체 모두 고려해 볼 수 있을 것으로 보인다. 주행세는 당초 자동차세 감소분을 보전하고자 한 것이므로 이전 대상시 자동차세와 동시에 고려되는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 다만, 자동차 보유자가 사용하는 도로 등 기반시설의 경우 광역자치단체 혹은 중앙정부가 부담하는 경우가 대부분이므로 이에 대해서는 추가적으로 검토할 여지가 있다.

그러나 2004년 징수액 기준 약 2조 7천억원에 해당하는 담배소비세의 경우는 기본적으로 이전재원적인 성격을 띠고 있는 세목이다. 담배소비세가 지방세로 도입되면서 형평화 기준을 기초자치단체가 아닌 광역자치단체로 본 것이다. 기본적으로 광역자치단체의 재정수요를 인정한 것인데 이 논리가 적용되기 위해서는 기초자치단체의 추가적인 공공재 공급의 필요성이 부각되어야 한다. 또한 조세원리상 대표적인 소비세인 담배소비세는 자동차세, 주행세와는 달리 부가가치세적인 성격을 띠고 있으므로 광역자치단체 부과가 타당한 것으로 보인다. 또한, 광역자

치단체의 경우, 향후 어떠한 방식으로든 거래과세가 감소할 것으로 예상되므로 광역시세의 자체기반을 검토하지 않을 수 없다. 증가하는 추세인 재산세가 기초자치단체로 징수되는 상황에서 세수규모가 비교적 큰 담배소비세를 이양하는 것은 추후에 광역자치단체간 재정불균형을 양산할 가능성이 크다. 또 다른 재정불균형 형태가 발생하는 것이므로 바람직하지 않으며 조세원리상도 타당하지 않을 것으로 판단된다.

추가적으로 우리나라의 수도권 불균형 완화를 위한 대안으로 이상의 광역 대 기초 논의는 서울시 대 자치구 논의와 차별화될 수 있을 것으로 판단된다. 서울시는 자치구간 재정불균형으로 기타 광역자치단체는 재정수요에 대한 재원부족으로서 세목교환을 논의하는 것으로 검토의 배경이 다르기 때문이다. 지방자치의 성숙도에 따라 해당 자치단체의 정치적 의사결정은 다를 수 있으므로 서울시와 기타 자치단체가 다르게 접근하는 것은 정치적 부담도 그리 크지 않을 것으로 예상된다.

VI. 결 론

참여정부 이후 균형발전은 가장 중요한 지방의 이슈가 되었으며, 이 중 가장 중요한 요지는 지방세수 기능강화를 통한 자주재원 확충방안이다. 선진국을 비롯하여 대부분의 나라들은 지방분권으로의 시도를 위하여 세입보다는 세출을 이용하는 것이 일반적이고도 현실적인 추세이다. 이는 지방정부

스스로가 조세부담에 대한 최종책임 의지가 낮다는 것이고 책임성에 대한 이슈도 피해갈 수 있기 때문이다. 따라서 추가적인 지방사무 증가가 없는 상황에서 세수를 통한 형평화 방안은 또 다른 기초자치단체의 재정불균형을 광역으로 이전하는 것에 불과할 수 있으므로 사실상 판단하기 어려운 과제이다. 조세원칙상으로는 재산세가 가장 기초자치단체적인 성격에 적합하다. 다만, 도시인프라 구축 등 상당부분을 서울시가 하는 경우에 한해서는 공공재 공급에 대한 비용부담 원칙에 따라 비주택분 재산세는 서울시세로 하는 것을 생각해 볼 수 있다. 자동차세와 주행세의 경우에는 조세행정 편의상 기초자치단체로 이양하는 것도 대안이 될 수 있으나, 광역자치단체 혹은 중앙정부가 제공하는 공공재에 대한 비용이므로 원리상으로는 추가적인 검토를 요한다. 담배소비세의 경우는 광역자치단체의 재정수요, 소비과세의 근본적인 성격 등에 따라 기초자치단체로 이양하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보여진다.

주요국의 지방세체계에서 볼 수 있듯이 나라마다 지방세수구조는 매우 다르게 나타나고 있는 바 이는 전술한 바와 같이 국세와의 관계, 지방재정조정제도 등과 종합적으로 검토하는 것이 필요하다. 기존의 종합토지세가 가지고 있는 재분배적인 성격을 중앙정부로 이관하는 것 등은 명확한 조세원칙 기준, 부담과 편익의 편차로 인한 일부자치단체의 재정편익을 생각해볼 때 종합부동산세 도입은 조세원칙상 명분을 제공하고 있다. 그러나, 기초자치단체간 세수불균형을

극복하고자 하는 목적으로 소비과세적인 성격의 세목을 이양하는 것은 추가적인 검토가 필요한 것으로 보여진다. 해당 기초자치단체의 사무가 증가하거나 명확한 재정수요에 대한 정책의지가 보여질 때 세원을 이양하는 것이 자율성과 함께 책임성을 부여하는 것이 될 수 있기 때문이다.

<참고문헌>

- 김주이, 「외국의 사례: 미국의 공동세 제도」, 한국지방재정공제회, 지방세誌, 2004년 제6호(통권 86호).
- 김현아, 『지방소비세 지방소득세 도입여부에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003.
- 박기백, 김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005 게재예정.
- Besley, Timothy J. and Harvey S. Rosen, "Vertical externalities in tax setting: evidence from gasoline and cigarettes", *Journal of Public Economics* 70, pp. 383-398, 1998.
- Boadway, Robin and Michael Keen, "Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers", *International Tax and Public Finance* 3, pp. 137-155, 1996.
- Boadway, Robin, M. Merchand, and M. Vigneault, "The consequences of overlapping tax bases for

- redistribution and public spending in a federation", *Journal of Public Economics* 68, pp. 453-478, 1998.
- Dhalby, Bev and Leonard S. Wilson, "Vertical fiscal externalities in a federation", *Journal of Public Economics* 87, pp. 917-930, 2003.
- Gill, Leroy H. and Donald R. Haurin, "The choice of tax base by local authorities: voter preferences, special interest groups, and tax base diversification", *Regional Science and Urban Economics* 31, pp. 733-749, 2001.
- Goodspeed, Timothy J., "Tax structure in a federation", *Journal of Public Economics* 75, pp. 491-506, 2000.
- Hoyt, William H., "Tax policy coordination, vertical externalities, and optimal taxation in a system of hierarchical governments", *Journal of Urban Economics* 50, pp. 491-516, 2001.
- Ihori, T., and J. Itaya, "Fiscal reconstruction and local government financing", *International Tax and Public Finance* 11, pp. 55-67, 2004.
- Keen, Michael J. and Christos Kotsoyiannis, "Does federalism lead to excessively high taxes?", *The American Economic Review*, vol. 92, No.1 (Mar 2002), pp. 363-370.

