

지방분권과 지방소득세의 도입

라 휘 문 / 한국지방행정연구원 수석연구원

I. 들어가는 말

노무현대통령은 선거기간 중 지방분권과 관련된 다양한 공약사항을 제시하였으며, 현재에도 이를 달성하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 지방분권을 광의로 해석하면 행정적 분권, 정치적 분권 그리고 지리적 분산을 종합화한 개념이라 볼 수 있다. 이러한 지방분권을 현실에 정착시키기 위해서는 중앙기능의 지방이양 등 다양한 법·제도적 장치들이 마련되어야 할 것이다. 또한 이러한 제도적 장치들이 그 성과를 거두기 위해서는 열악한 것으로 알려져 있는 지방재정의 확충문제가 논의되어야 할 것이다.

지방분권을 실현시킬 수 있는 지방재정의 확충방안으로는 크게 자주재원에 의한 확충

방안과 의존재원에 의한 확충방안의 두 가지를 들 수 있을 것이다. 이 중에서도 지방분권을 지방자치단체의 자율성확보와 동시에 책임성을 제고할 수 있도록 한다는데 목적이 있다고 할 때 자주재원에 의한 확충문제가 우선적인 대안으로 자리잡을 수 있을 것이다. 이때 고려할 수 있는 대안으로는 신세원을 발굴하여 지방세원화하는 방안과 국세의 지방세이양방안 그리고 현재 지방세에서 운영되고 있는 탄력세율의 활성화 방안 등이 고려될 수 있을 것이다. 여러 가지 대안 중에서 신세원을 발굴하여 지방세원화하는 방안은 국세와지방세의조정등에관한법률 제4조 중복과세금지규정에 의하여 무리가 있는 것으로 판단되며, 또한 탄력세율제도의 활성화방안은 민선자치제하에서 주민의 표

를 의식하여야 하는 지방자치단체장의 입장에서 현실화시키기에 어려움이 있을 것으로 보인다. 이러한 점에서 국세와 지방세의 효율적인 배분에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

국세와 지방세의 효율적인 배분에 대한 논의는 지금까지 수행된 다양한 연구결과들을 토대로 할 때 지방자치단체간 貧益貧 富益富 현상이 심화될 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 따라서 이러한 점들에 대한 심도 있는 검토가 필요할 것으로 보인다.

이러한 문제의식하에 본 고는 지방재정의 확충을 위한 대안으로 국세의 지방세이양방안에 대하여 논의하고자 한다. 구체적으로는 지방소득세의 도입방안에 대하여 살펴보고자 한다. 다만 지방소득세가 도입될 경우 지방자치단체간 세수의 격차문제가 커질 수 있는 바, 이는 지방교부세의 세율을 현행 15%에서 일정을 인상한 후 해소한다는 전제하에 지방소득세의 도입방안을 강구하고자 한다.

II. 지방소득세 도입의 필요성과 타당성

1. 지방소득세 도입의 필요성

가. 중앙-지방간 역할의 변화

정부가 기능을 수행하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 마련되어 있어야 한다. 이러한 사실은 정부가 수행하는 기능에

따라 세원이 배분되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 많은 연구들은 중앙정부와 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능배분원칙에 대한 검토를 하고 있다.

ACIR은 기능배분의 기준으로서 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적인 효과성, 그리고 정치적인 책임성을 동시에 고려하여 정부계층별로 기능을 배분하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 김수근외는 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체자율화의 원칙, 주민편익증대의 원칙, 권한과 책임의 일치원칙, 명확한 경비부담의 원칙, 이해관계귀속의 원칙 등을 들고 있다. 그리고 상급자치단체인 도는 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지휘감독기능을 담당하는 것이 바람직하다고 보고 있다(박정수, 1997: 28-29).

Shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위, 규모의 경제, 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다고 보면서 개략적인 기능배분의 원칙을 제시하고 있다(<표 1> 참조).

이러한 배분기준에 입각하여 기능이 각급 정부에 배분되어 있으며 수행하는 기능에 입각하여 현재의 세원이 배분되어 있다고 가정할 수 있다. 이 경우 각급 정부가 수행하는 기능에 변화가 발생할 경우, 즉 중앙정부기능이 지방자치단체로 이양되는 경우 재원이 수반되어 이양되어야 한다. 이를 위해서는 각 기능별 재원규모가 파악되어야 하나 이는 현실적으로 어려우며 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다.

<표 1> 기능별 지출책임배분체계

구 분	의무이행	설비 /관리	논거
	정책·규범·감독		
국방	中	中	편익과 비용범위 전국적
외교	中	中	편익과 비용범위 전국적
국제무역	中	中	편익과 비용범위 전국적
금융정책·통화·은행	中	中	편익과 비용범위 전국적
각 주간 통상	中	中	편익과 비용범위 전국적
개인생활보조	中	中	재분배
산업장려	中	中	지역개발과 산업
이민	中	中	편익과 비용범위 전국적
실업보험	中	中	편익과 비용범위 전국적
항공·철도	中	中	편익과 비용범위 전국적
재정정책	中, 廣	中, 廣, 基	조정가능
법규	中	中, 廣, 基	국내공동시장
천연자원	中	中, 廣, 基	공동시장장려
환경	中, 廣, 基	廣, 基	편익과 비용이 지역에 귀착되기도 함
산업경제	中, 廣, 基	廣, 基	관할구역을 초월
교육	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
보건	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
사회보장	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
경찰	廣, 基	廣, 基	주로 지역에 귀착
상하수도·쓰레기	基	基	주로 지역에 귀착
소방	基	基	주로 지역에 귀착
공원·오락시설	中, 廣, 基	中, 廣, 基	지방책임이 중요하나 국가나 광역단위설 치가능
고속도로			
주간	中	廣, 基	국내 공동시장
주	廣	廣, 基	광역적 편익과 비용
지역	廣	廣, 基	지역적 귀착
지방	基	基	지방적 편익과 비용

주 : 中은 중앙정부, 廣 : 광역정부, 基 : 기초정부의 책임임.

자료 : Shah, Anwar, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy, Washington D.C.: The World Bank, 1994.

박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.
에서 재인용.

<표 2> 중앙정부사무의 지방이양 추세

(단위 : 건수)

구 분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	계
건 수	-	23	50	33	46	36	45	29	25	41	20	70	39	45	39	52	64	90	747

주: 건수는 각 회의개최시 결정된 국가사무의 지방이양결정건수임(기간: 1999 - 2002)

현재 우리 나라는 일정한 배분기준에 의거하여 중앙정부기능의 지방자치단체이양이 계속적으로 이루어지고 있다(<표 2> 참조). 이 경우 이론적인 차원에서 접근할 경우 세원의 배분규모에서도 유사한 변화가 나타나야 할 것이다.

그러나 <표 3>에서 보는 바와 같이 747건의 사무이양 노력과는 달리 재원이양노력은 크지 않다. 이와 같이 재원이양을 수반하지 않는 중앙정부사무의 지방이양은 지방재정의 압박요인으로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간 세원을 재배분하여야 한다.

나. 지방세체계내 신장성 확보

지방세의 원칙중에 신장성이 있다. 신장성의 원칙은 여러 학자들에 의하여 제시된 지방세원칙으로서 충분한 수입을 확보하기 위해서는 신장성을 가지고 있어야 한다는 것이다. 박정수는 우리나라 지방세의 주요세목에 대한 신장성을 디비시아지수(<식 1> 참조)를 통하여 분석하여 <표 4>와 같은 결론을 도출하였다(박정수, 1997: 89-92).

$$\log T_{(t)} = a + \mu \log Y_{(t)}$$

<표 3> 중앙정부와 지방자치단체의 형식적 · 실질적 재정규모

(단위 : 10억원, %)

구 분		1995	1997	1999	2000
형식적 재원배분	중앙정부	48,098(78.4)	69,927(79.2)	71,647(80.1)	79,703(81.1)
	지방자치단체	13,260(21.6)	18,406(20.8)	17,861(19.9)	18,521(18.9)
실질적 재원배분	중앙정부	27,644(45.1)	39,736(45.0)	41,540(46.4)	45,609(46.4)
	지방자치단체	33,714(54.9)	48,597(55.0)	47,968(53.6)	52,615(53.6)

자료 : 경제기획원, 「예산개요」, 각 연도, 기획예산처, 「예산개요」, 각 연도, 행정자치부, 「지방재정연감」 및 「지방자치단체예산개요」, 각 연도. 권형신 · 이상용 · 이재성, 「한국의 지방재정」, 2001.

$$\log(D_n) = \log \frac{T_{(n)}}{T_{(0)}} = \sum_{t=1}^n \frac{T_{(t)} - T_{(t-1)}}{T_{(t)}} \times \frac{Y_{(t)}}{Y_{(t-1)}}$$

D_n = 세수의 재량적 변화분을 나타내는 디비시아지수

$\sum_{t=1}^n$ (.....) = 분석기간중 국민소득이 증가하여 변동한 자동적 세수증가분

$T_{(0)}, T_{(n)}$ = 기준연도와 n기의 조세수입
t와 Y = 시간변수 및 설명변수인 소득수준

<식 1>

<표 5>의 분석결과를 보면 담배소비세를 제외한 모든 수치가 1을 넘고 있어 지방세목의 대부분은 세수탄력적이라고 볼 수 있다. 그러나 소득과세인 주민세는 경주마권세, 자동차세, 등록세, 취득세, 소방공동시설세 다음인 것으로 분석결과 나타났으며, 사업소세는 그보다 뒤진 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 토대로 할 때 지방세의 신장성을 확보하기 위해서는 지방세체계 내에 소득과세를 확충할 필요가 있다고 볼 수 있다. 이러한 상황은 서울시와 재정경제원의 요청으로 우리 나라를 방문한 IMF재정자문단의 권고사항에도 들어있다. 재정자문단은 우리나라 지방세체계의 문제점으로 지방세가 소득과 관련하여 충분한 신장성을 갖지 못하고 재산세의 복잡한 체계에 과도하게 의존하고 있는 점을 지적하면서 이에 대한 개선이 있어야 할 것이라고 주장하고 있다.¹⁾

<표 4> 지방세 주요세목의 신장성

구 분	신장성지표	
	부양성	탄력성
취 득 세	1.43	1.48
등 록 세	1.66	1.67
면 허 세	1.01	1.01
주 민 세	1.35	1.40
재 산 세	1.36	1.32
담배소비세	0.62	0.67
자동차 세	1.69	1.70
마 권 세	2.16	2.01
도시계획세	1.31	1.30
공동시설세	1.46	1.46
사업소 세	1.24	1.30

자료 : 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체

- 1) 서울시와 재정경제원의 요청으로 방한한 자문단은 중앙정부와 광역정부, 기초정부간의 기능분담을 투명하게 배분하고 협상의 메카니즘이 충분히 완비되어야 한다고 주장하였다. 이와 같은 인식은 지방재정에 대한 권고에도 포함되어 있다. 동 권고안은 첫째, 체계적이고 법규에 명시적으로 규정되어 투명하고 합리적인 중앙과 지방정부간의 기능배분이 이루어져 있지 않은 점, 둘째, 기능·재원배분과 권한 및 책임 소재가 명확하게 정해져 있지 못하고 효율적이고 효과적인 중앙정부와 지방정부간 그리고 지방정부간 마찰조정의 메카니즘이 불충분하며 또한 재원배분이 중앙정부의 위임사무수행비용과 공공재의 누출효과를 적절히 감안하지 못하고 있는 점, 셋째, 예산편성과 같이 이미 주어져 있는 재량권을 충분히 활용하고 있지 못한 점, 넷째, 지방세가 소득과 관련하여 충분한 신장성을 갖지 못하고 재산세의 복잡한 체계에 과도하게 의존하고 있는 점, 다섯째, 중앙정부의 이전재원체계가 지나치게 복잡한 배분방식에 의존하고 있으며, 인구가동에 따른 재정수요를 적절히 반영하지 못하고 이전재원 총규모의 결정이 지방자치단체의 재정운영에 경기동향적인 영향을 미치고 있는 점을 적시하고 있다(박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997년 3월, pp. 15-16).

간 세원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원 1997년. pp. 90~91.

또한 Bird(1993: 214-215) 역시 지방세의 목적이 지역주민에게 공공재를 제공하기 위한 재원을 확보하는 데 있다고 한다면, 그리고 지방의 공공서비스에 대한 수요가 소득탄력적이라면 지방소득세를 만드는 것이 타당할 수 있다고 주장하고 있으며, 그에 의하면 이러한 지방소득세는 일반적으로 국세의 소득세에 부가되어 부과되어야 한다고 보고 있다. 특히 지방세의 규모를 확장시키고자 하거나 국가로부터의 의존을 줄이기 위해서는 국세 소득세에 부가하는 개인소득세를 도입할 필요가 있다고 주장하고 있다.

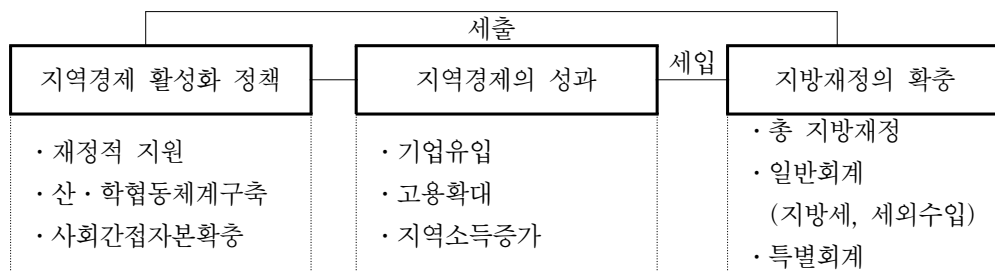
다. 지역의 소득증가와 지방세체계의 연계장치

지방세와 지역경제의 유기적 연계 측면에서 지방소득세의 도입이유를 찾을 수 있다. 오연천(1998: 19)에 의하면 현행 지방세체계내에서는 민간기업의 지역유치 등을 통한 지역경제활성화 노력의 성과가 대부분 국세 수입으로 귀속되고 있어 지방세수입의 증대

에 기여하는 효과는 크지 않다고 한다.

지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세의 세수증대효과에 대한 경험적인 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고 서비스업의 경우에는 국세에 대한 세수증대효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세수입과 부의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타난다(진영환외, 1989). 이와 같이 지역경제의 활성화가 지방세수입으로 연계되는 것이 아니라 국세로 연계되고 있어 편익과 비용부담이 일치되지 못하는 문제점을 드러내고 있다. 따라서 지역경제의 활성화로 인한 소득의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용할 필요가 있다. 이런 점에서 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과세 관련세원을 지방세체계에 흡수 보강할 수 있는 지방세체계의 정비가 필요하다. 이러한 역할을 수행할 수 있는 것이 지방소득세의 도입이다.

2. 지방소득세 도입의 타당성



<그림 1> 지역경제와 지방재정과의 관계에 대한 개념적 모형

<표 5> 공공재의 편익구분에 의한 정부간 세원배분모형

구 분	공공재					
	소비재형공공재			중간재형공공재		
	중앙정부	지방자치단체		중앙정부	지방자치단체	
		광역	기초		광역	기초
간접편익 의 공 공 재	개인 소득세 법인 소득세		재산세	제조·도매단 계매상세	소매단계매 상 세	재산세형기업 과세
	사치성소비세	개인소득세 비 레 분			소득세형 기업과세 소득세형부가가치세	
직접편익 의 공 공 재	목적세					
	사용세, 수수료(독립채산에 의한 것)					

자료 : 김이태, “국세와 지방세간 세원재배분,” 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1984년 3월호.,
김대영, 『지방소득과세의 확충방안』, 한국지방행정연구원, 1996년 10월. pp. 46.

가. 공공재의 편익범위

공공재의 편익범위를 기준으로 할 경우 국세와 지방세의 세원은 <표 5>와 같이 구분할 수 있다(김이태, 1984; 김대영 1996:45-47). 먼저 공공재는 편익을 기준으로 할 때, 간접편익인 공공재와 직접편익인 공공재로 구분할 수 있다. 간접편익인 공공재에는 도로, 항만 국방, 치안 등의 공공재가 있으며, 직접편익의 공공재에는 상수도, 인감증명, 전화, 전기, 오물수거 등의 공공재가 있다. 이러한 직접편익의 공공재와 간접편익의 공공재의 비용부담은 다시 소비재형 공공재와 중간재형 공공재로 구분할 수 있다. 이러한 공공재의 편익구분에 의하여 국세와 지방세의 세원을 배분하면 <표 5>와 같다. <표 5>에 의하면 소비재형 공공재이면

서 간접적으로 편익을 미치는 공공재중 광역자치단체와 기초자치단체에서 부과할 수 있는 것은 개인소득세이며, 특히 기초자치단체는 재산세를 부과하는 것이 타당하다. 중간재형 공공재이면서 간접적으로 편익을 미치는 공공재중 광역자치단체와 기초자치단체는 소득형 기업과세와 소득형 부가가치세를 부과하는 것이 적합하다. 그리고 직접편익의 공공재는 목적세와 사용세 또는 수수료를 부과하는 것이 적합하며, 과세주체는 중앙정부이든 지방자치단체이든 별 다른 문제가 없다.

살펴본 바와 같이 편익범위를 기준으로 한 구분에서도 지방소득세를 도입할 수 있다. 이러한 사실들은 지방소득세를 도입하는 것이 이론적으로 무리가 없다는 사실들을

<표 6> 지방세원칙에 입각한 세원별 분석결과

구 분	세 수			공평성 응의성	중립성	납세협력	자 치 자주성
	안정성	신축성	보편성				
개인소득과세	△	○	○	△	△	△	○
기업소득과세	×	○	×	×	×	△	×
소 비 과 세	○	△	○	×	○	○	×
재 산 과 세	○	△	○	○	△	○	○

자료 : 이필우, “지방소득과세제의 발전방향,” 『지방세』, 한국지방재정공제회, 1996년 제3호, pp.41.

증명하는 것이라고 볼 수 있는 근거가 된다.

나. 지방세원칙과의 부합여부

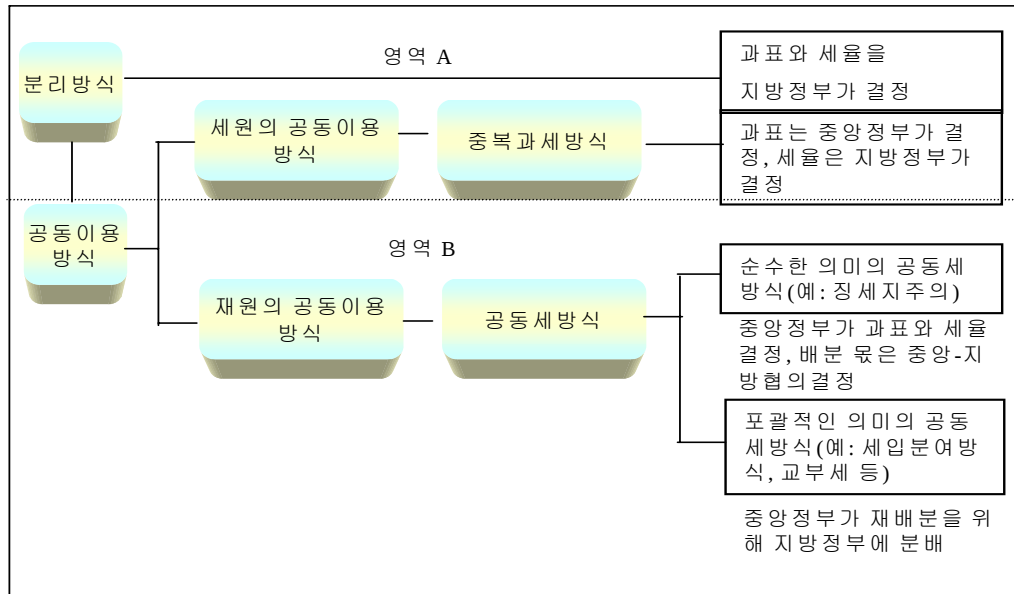
조세는 일반국민으로부터 강제적으로 징수하는 것이다. 따라서 그 과세의 정도나 방법은 주민의 생활이나 경제사회활동에 커다란 영향을 미치게 된다. 이와 같이 국가 또는 지방자치단체의 재정수요를 감당하기 위한 세를 어떻게 부과·징수하는 것이 가장 적당한가 하는 세제 또는 징세상의 원리·원칙을 조세의 법칙이라고 한다(내무부, 1991:11-12). 이러한 조세제도는 각 나라의 정치적, 사회적, 경제적 환경 등을 배경으로 하여 성립된 역사적 산물이다.

지방세도 조세이지만 지방자치단체가 부과하는 세이기 때문에 몇 가지의 특성을 가지고 있으며, 따라서 일반적 조세원칙과 다른 관점에 근거하여 지방세로서 필요한 독자적인 원칙이 있다.

지방세의 본래적인 특성 및 그 특성으로부터 도출되는 지방세의 원칙은 주민생활에 직접적인 행정서비스의 재원이어야 한다는

것으로서, 이에는 안정성의 원칙과 응의성의 원칙이 해당된다. 또한 과세단체가 모든 지방자치단체가 될 수 있을 정도로 보편화되어야 한다는 것으로서 보편성의 원칙이 이에 해당된다. 과세주체가 독자의 자치권을 가지는 지방자치단체이어야 한다는 원칙으로서 여기에는 부담분임의 원칙이 포함된다. 이러한 원칙들은 특히 지방세의 특색적인 원칙이다. 그러나 지방세는 이러한 원칙만을 만족시키면 되는 것이 아니라 기본적인 조세의 원칙도 함께 고려되어야 한다. 또한 이들 원칙은 개별 세목에서 모두 만족되어야 하는 것이 아니라 지방세 각 세목의 복합구조인 지방세체계 전체로서 또는 지방세의 구조 전체로서 만족되어야 한다는 것을 의미한다.

이러한 지방세원칙에 입각하여 소득과세, 소비과세, 재산과세 등을 평가한 결과는 <표 6>과 같다. <표 6>에 의하면 지방세로서 가장 명확한 것은 재산과세이며, 소득과세(개인소득세)는 신축성과 보편성의 원칙을 충족시킬 뿐만 아니라 자치자주성을 위해서도 매우 중요한 세원임을 알 수 있다.



주 : 영역A는 지방세원화방안의 모색영역이고 영역B는 지방재원화방안의 모색영역임.
 자료 : 라휘문, 「교통세의 세원배분방안」. 한국지방행정연구원. 1998, p. 28.

<그림 2> 세원배분유형

따라서 소득과세가 지방세원화 되는 것에는 별다른 무리는 없을 것으로 보인다. 그리고 현대 세원배분이론에 의하면 지방세는 재산과세가 중심이 되어야 한다는 과거의 이론과는 달리 소득과세와 소비과세도 지방세원이 될 수 있음을 인정하고 있다.

Ⅲ. 지방소득세의 도입방안

1. 지방소득세의 도입유형

가. 지방소득세 도입유형의 제시

먼저 배분방식에 대하여 살펴보면 다음과

같다. 세원배분유형에는 분리방식과 공동이용방식이 있다. 분리방식(tax base separation system)이란 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가질 수 없으며, 다른 세원에 대해서만 중앙정부와 지방자치단체가 독립된 과세권을 가지는 것을 말한다.

반면 공동이용방식은 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가질 수 있는 것을 말한다. 이 방식에는 중복방식(tax overlapping)과 공동세방식(tax sharing) 등이 있다. 중복방식은 중앙정부의 과세표준을 지방자치단체가 중복 이용하여 지방세목을 만드는 것을 의미한다.

과거 교육세가 지방세목에 부가하는 중복방식을 활용하였다. 반면 공동세방식은 중앙정부가 징수하여 일정한 기준에 입각하여 지방자치단체에 재원을 배분하는 방식을 의미한다(<그림 2> 참조). 현행 지방교육재정교부금 등이 바로 공동세방식이다.²⁾

세원의 공동이용방식은 지방자치단체가 과세권을 가지는 경우이며, 공동세는 지방자치단체가 과세권을 가지지 않으며, 단지 중앙정부가 징수한 조세중에 일부를 지방자치단체에 배분하는 정부간 이전재원에 속한다. 공동세를 징세지주의에 의하여 배분할 경우 조세의 형태에 보다 근접해지며, 배분공식에 의하여 재배분할 경우 우리 나라의 지방교부세와 같은 형태를 취하게 된다.

나. 지방소득세 도입유형의 선택

세원의 분리방식과 공동이용방식중 어느 유형을 통하여 지방소득세를 도입할 것인가를 판정하는 기준은 여러 가지가 있을 수 있다. 이를 위해서는 먼저 세원배분유형별 특

성을 살펴볼 필요가 있다.

세원의 분리방식은 지방정부가 세율체계를 결정할 권한을 가지며, 일부의 경우에는 과세대상을 결정할 권한도 가진다. 이러한 방식은 지방정부가 그들의 조세가격(Tax Prices)을 선택함으로써 더 효율적인 산물을 낼 수 있으나 형평성을 저해할 수 있다는 단점을 가진다(Bahl, 1995: 49-50).

세원의 공동이용방식중 중복과세방식은 지방정부의 징세비를 절약할 수 있으며 세무행정이 간편해진다는 장점과 지방정부가 독자적으로 과세하고자 하나 과세가 어려울 경우에 활용하게 된다. 대표적인 부가세방식의 사례로는 우리나라의 주민세 소득할을 들 수 있으며, 보통세방식은 미국의 소득세를 들 수 있다.

공동세방식과 양여세방식은 세원분리방식에 의하여 과세할 경우 지방정부간 재정력의 격차가 발생할 소지가 있어 이를 완화하고자 할 경우에 활용된다. 대표적인 사례로는 공동세의 경우 독일의 소득세, 법인세, 부가가치세, 영업세를 들 수 있으며, 양여세방식은 일본의 지방도로세, 석유가스세, 자동차중량세, 항공기연료세, 특별톤세, 소비세 등을 들 수 있다.

본 연구에서는 세원의 공동이용방식에 의하여 지방소득세를 도입하는 것이 타당하다는 결론을 제시하고자 한다.³⁾ 그 이유는

2) 공동세로서 재원을 배분하는 이유는 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 중앙정부는 재정분권화를 위한 선의의 프로그램으로서 활용하는 것일 수 있으며, 또한 지역에서 발생한 수입에 대하여 일정한 몫을 지방자치단체에 보장하기 위한 의도를 가지고 있다. 둘째, 중앙정부는 지방자치단체에 더 많은 세원을 이동시키고자 하나 세무능력이 없거나 정치적으로 그것을 수행하지 않으려 하기 때문이다. 셋째, 중앙정부는 지방자치단체의 재정을 통제하기 위한 수단을 보유하기를 원할 수 있다(Ibid., p.434).

3) 이 부분에서는 세원의 공동이용방식중 어떤 형태가 타당한지를 결정하여야 하나 이론적인 접근에 의하여 결정하기 보다는 실제적인 효과까지도 고려하여 그 형태를 판단하기 위하여 결론을 내리지 않았다.

i) 먼저 세원의 분리방식을 고수할 경우 중앙정부는 소득세와 부가가치세 등 대규모의 세수를 확보할 수 있는 세원을 가지고 있는 반면 지방자치단체는 재산세와 같이 세수신장성 등이 낮은 세목을 가지고 있어 재정확충의 문제가 발생할 수 있으나 세원의 공동이용방식을 택할 경우 그러한 위험성은 작아진다.

ii) 세원의 공동이용방식을 선택한 또 다른 이유는 지방소득세도입의 반대논의를 극복하기 위해서이다. 소득세의 지방세 부적합성을 주장하는 논거는 첫째, 조세수출이나 세원의 이동성 면에서 문제점이 드러날 수 있기 때문이며, 둘째로는 소득세의 과세행정이 상당한 전문성을 요하고 있어 지방단위의 부과가 어렵다는 것이다. 셋째 소득세의 경우 소득재분배정책과 경제안정화정책 등의 수단으로 활용하기 좋은 세목인데 이를 지방소득세로 할 경우 과연 지방정부가 이를 수행할 수 있을 것인가에 대한 의문을 제기하고 있다. 이러한 문제점들은 지방소득세를 분리과세형식으로 독립된 지방세목으로 하는 경우에 해당되는 것이며, 국세의 세원을 공동이용하는 경우에는 이러한 문제가 발생하지 않는다(Bird, 1993: 215). 따라서 Bird와 같은 학자는 재산세의 보완 대책으로서 세원의 공동이용방식에 입각하여 지방소득세를 도입할 것을 주장하고 있다.

2. 지방소득세의 공동이용세원

세원의 공동이용방식에 의하여 지방소득

세를 도입할 경우 가장 먼저 고려하여야 할 것은 어떠한 세원을 공동이용할 것이냐를 결정하는 것이다. 지방소득세의 도입이므로 소득과세를 대상으로 하는 것이 타당할 것으로 보인다. 현재 국세의 소득과세는 소득세, 법인세, 자산재평가세, 부당이득세 등 4개 세목이 있다. 이러한 4개의 세목이 모두 지방소득세의 공동이용세원이 될 수는 있다. 그러나 현재 국세 소득과세의 세수를 보면 소득세가 18조 6,629억 5,400만원, 법인세가 16조 9,751억 4,900만원 그리고 자산재평가세가 1,734억 6,200만원이다. 세수규모를 토대로 할 때 소득세와 법인세를 대상으로 하는 것이 타당할 것으로 보인다.

다음으로는 소득세와 법인세를 공동이용하고자 할 경우 이 세목들이 공동이용대상 세목으로서 의미를 가질 수 있는지에 대한 판단기준이 있어야 하는 바, 본 연구에서는 지방자치단체간에 세수가 형평하게 배분되어 있어야 한다는 지방세의 보편성원칙을 판단기준으로 사용하고자 한다. 이를 위하여 먼저 소득세와 법인세에 대한 불형평성을 분석하고 그 분석결과를 비교하기 위한 지표로서 현재 지방세목의 불형평성을 분석하여 각각에 대한 분석결과를 상호비교하고자 한다.

살펴본 바와 같은 보편성을 측정할 수 있는 몇 가지의 지수들을 통하여 분석한 결과를 제시하면 <표 7>과 같다. <표 7>에 의할 경우 교통세의 세수형평성이 가장 좋은 것으로 나타났으며, 그 다음은 소득세, 부가가치세, 특별소비세, 법인세의 순이다. 이중에

<표 7> 국세·지방세 세목의 보편성 분석결과

구 분	변이계수	Atkinson지수				Entropy 지 수
		$\varepsilon=0.5$	$\varepsilon=1.5$	$\varepsilon=2.0$	$\varepsilon=3.0$	
소 득 세	0.5758374	0.0552118	0.1335284	0.1619728	0.2065794	0.0538387
법 인 세	1.2173153	0.2056971	0.4570383	0.5305823	0.6202298	0.2063368
부가가치세	0.7729650	0.1259774	0.3699548	0.4767362	0.6260739	0.1105550
특별소비세	0.8644808	0.1804796	0.4974818	0.6039084	0.7253516	0.1543811
교 통 세	0.2508822	0.0149274	0.0431703	0.0563472	0.0806084	0.0131611
담배소비세	0.1055814	0.0028390	0.0086378	0.0115972	0.0176314	0.0024484
자동차 세	0.1525119	0.0060194	0.0185432	0.0250470	0.0385217	0.0051588
취 득 세	0.1717556	0.0077511	0.0241599	0.0328125	0.0509237	0.0066040
공동시설세	0.1817313	0.0079180	0.0231481	0.0304401	0.0443410	0.0069601
재 산 세	0.1892204	0.0086735	0.0255481	0.0337204	0.0494660	0.0075957
등 록 세	0.2495286	0.0149762	0.0438025	0.0575236	0.0833667	0.0131373
주 민 세	0.3230884	0.0207598	0.0550610	0.0694591	0.0944479	0.0192747
도시계획세	0.3479864	0.0302042	0.0902474	0.1191121	0.1723012	0.0260966
사업소 세	0.3504777	0.0286088	0.0822121	0.1069156	0.1518527	0.0252811
종합토지세	0.3697529	0.0311948	0.0879621	0.1131634	0.1571021	0.0277738
면 허 세	0.3967196	0.0397789	0.1180760	0.1545495	0.2186935	0.0342686
도 축 세	0.5683422	0.0876891	0.2646234	0.3400090	0.4489983	0.0732369
농 지 세	1.9419115	0.5637477	0.9992826	0.9999280	0.9999812	0.5310562
지역개발세	3.0824628	0.7044749	0.9518970	0.9682785	0.9814759	0.8536841
지방세 계	0.2038911	0.0102143	0.0304975	0.0405622	0.0605012	0.0088930

서 교통세는 주행세의 도입으로 인하여 일
부나마 지방세원화 되었음으로 논의의 대상
에서 제외하고자 한다. 그 다음으로는 소득
세와 부가가치세가 될 수 있을 것이다. 세원
의 보편성을 기준으로 할 경우 소득세, 부가
가치세 등이 지방세원화 대상세원이 될 수
있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 소득세
를 대상세원으로 선정하여 논의를 진행하고
자 한다.

그리고 법인세의 경우 소득세에서 나타나

지 않는 조세전가(Tax Shifting)의 문제가
발생한다. 이러한 조세전가현상은 크게 두
가지로 나타날 수 있다. 첫째는 법인세를 부
과할 경우 기업은 법인세액에 상당하는 만
큼 생산하는 상품의 가격을 높이게 되고, 이
렇게 됨으로서 실제적인 세금은 소비자가
부담하게 되어 조세전가현상이 발생하게 된
다. 둘째는 법인세를 부과할 경우 기업은 노
동의 고용량을 줄이려는 시도를 할 수 있다.
이 경우 법인세의 부담자는 실직한 노동자

와 법인이 나누어지게 됨으로서 결국에는 일부분이나마 조세 전가현상이 발생할 수 있는 것이다.⁴⁾

반면 개인소득세는 근로소득세(payroll tax)에 초점을 맞추고 있기 때문에 그리고 중앙정부의 과세표준과 연계가 가능하기 때문에 상대적으로 징수가 용이하다. 또한 개인소득세는 거주와 관련된 세이기 때문에 그 부담이 대체로 그 지역과 일치한다.⁵⁾ 즉 조세를 납부하는 지역과 조세수입에 의하여 제공되는 공공서비스의 수혜지역이 일치한다(Bahl, 1995: 51-52). 이론적인 측면에 대한 검토결과 법인세 보다는 소득세가 더 우월한 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 소득세를 공동이용하는 대안을 제시하고자 한다.⁶⁾

3. 지방소득세의 배분방식

가. 중앙과 지방자치단체간 배분방식

- 4) 본 연구에서 제시한 법인세의 전가는 장기적으로 자본의 완전이동성과 저축의 변화까지를 가정하는 경우에 나타나는 현상이다. 일반적으로 자본이 전혀 이동할 수 없는 단기의 경우 법인세의 부담은 법인의 주주가 지게되며, 전체 자본량은 고정되어 있지만 법인과 비법인간에 자본의 이동성을 가정하는 경우 법인세의 부담은 법인과 비법인 모두 자본소유자가 지게 된다.
- 5) 조세납부와 공공서비스의 편익을 받는 지역이 일치하지 않을 수도 있다. 대체로 도시로 출근하는 경우 거주지와 편익수혜지역이 다를 수 있기 때문이다.
- 6) 본 연구에서는 단 하나의 세목만을 공동이용세원으로 한다는 전제하에서 연구된 것이기 때문에 법인세 보다는 소득세를 선정하였으나 배분비용을 크게 할 경우에도 법인세를 공동이용세원화할 수 없다는 의미는 아니다.

1) 배분방식의 제시

지방소득세의 배분방식은 두 가지 측면에서 검토가 이루어져야 한다. 첫째는 중앙정부와 지방자치단체간 관계에서의 배분기준이며, 둘째는 지방자치단체간 관계에서의 배분기준이다. 먼저 중앙정부와 지방자치단체간 관계에서 배분기준을 검토하고자 한다.

중앙과 지방자치단체간 배분방식을 결정한다는 것은 Bahl에 의할 경우 재원의 이양방식을 결정하는 것이다. 이는 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적 관계(vertical balance)를 의미하는 것이다. 즉 지방정부로 이전되는 재원의 규모를 결정하는 것이다. 세원의 공동이용방식은 중앙정부가 세수를 통제하여 지방정부간 형평화기능을 수행하고 있다. 그러나 이러한 방식은 조세의 부담과 지출편익간 연계고리가 끊어지기 때문에 효율성측면은 약하다. 공유방식은 중앙과 지방정부의 몫을 얼마로 하는가에 따라 다양한 방식이 가능하다. 수직적 관계에서 살펴보면 크게 일정액(specified share)적 접근방법, 임의적 접근방법(ad hoc decision), 지출비용상환(reimbursement)적 접근방법 등이 있다. 일정액적 접근방법은 징수된 세입중 일정부분을 지방정부에 양여하는 방식을 의미하며, 임의적 결정에 따른 접근방법은 지방정부가 얼마나 많은 양을 받아야 하는지를 의회(parliament)가 매년 결정하는 것을 말한다. 세 번째 접근방법인 비용상환(cost reimbursement)적 접근방법은 지방정부가 그들 스스로의 재원에 의해서는 특별한 서비스를 지원할 수 없다는 인식에 근

거해 있다. 이 접근방법에 의하면 중앙정부는 지방정부가 서비스를 제공하기 위하여 사용한 재정의 일부 또는 전부를 단순히 지방정부에 상환하는 것이다.

2) 배분방식의 선택

배분방식을 선택하기 위해서는 각 배분방식의 장단점을 살펴보아야 한다. 먼저 일정액적 접근방법은 지방정부가 지출책임을 완수하기 위하여 필요한 재원규모와 실제로 배분되는 재원규모가 배분되는 국세의 몫에 따라 달라질 수 있다는 단점을 가지고 있다. 그러나 이러한 접근방법은 다음과 같은 측면에서 주목할 만한 가치가 있다. 첫째, 지방정부에 재정수입이 발생할 것이라는 확실성을 증가시킴으로써 더 나은 지방재정계획을 수립할 수 있도록 한다. 둘째, 이 방법은 배분비율이 법적으로 정해지기 때문에 중앙정부에 의하여 쉽게 변형될 수 없다. 만약 중앙정부가 신축적인 재정정책을 사용하려고 한다면 지방정부와 타협을 할 수 밖에 없을 것이다. 임의적 결정에 따른 접근방법은 의회(parliament)가 정확한 수요수준을 파악할 수 있을 경우 수직적 불형평성의 문제를 잠재적으로 해소할 수 있을 것으로 보이는 반면, 의회는 지방단위의 신규사업에 대한 이전재원을 축소하기로 결정할 수도 있다. 따라서 재정규모가 매우 불안정할 수 밖에 없을 것이다. 또한 이 접근방법은 정치적인 간섭으로부터 가장 많은 영향을 받을 수 있다. 지출비용상환적 접근방법은 중앙정부의 관점으로부터 볼 때 재원을 구체적인 목적

에 지출하도록 용도를 지정할 수 있을 뿐만 아니라 지출기준을 설정할 수도 있다.⁷⁾ 이 접근방법은 일부의 기능에 대해서는 수직적 불형평성을 해소할 수 있지만 일부의 기능에 대해서는 여전히 수직적 불형평성의 문제가 남게 된다.

본 연구에서는 이러한 3가지의 접근방법 중 지방정부수입의 안정성을 가장 확실히 보장하고 있는 일정액적 접근방법을 택하고자 한다. 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 방식을 일정액적 접근방법으로 하기로 결정하였다. 그 다음에 고려하여야 할 것은 지방정부간에 어떻게 배분하여야 할 것인가의 문제이다.

나. 지방자치단체간 배분방식

1) 배분방식의 제시

지방자치단체간 배분방식을 결정한다는 것은 Bahl에 의할 경우 재원의 배분방식을 결정하는 것을 의미한다. 이는 지방자치단체간 수평적 관계(horizontal balance)를 의미한다. 즉 지방정부간 분배의 기준을 결정하는 것이다.

수평적 관계에서 살펴보면 크게 4가지가 있다. 첫째는 징세지원칙(derivation principle)을 적용하는 것이고, 둘째는 획일적인 공식(formula), 셋째는 임의적(ad hoc), 넷째는 비용상환(reimbursing costs)이다.

징세지원칙이란 중앙정부가 징수한 세입

7) 예를 들면 도로와 다리의 건설양, 교실의 규모, 병원의 시설 등에 대한 기준을 설정할 수 있다.

을 각 지방정부의 부담액에 따라 해당 지방자치단체에 되돌려주는 방식을 의미한다. 일정한 공식에 의하여 배분하는 것은 배분을 위한 확실적인 공식을 설정해두고 그 공식에 입각하여 지방자치단체에 배분하는 것을 의미한다. 비용상환적 교부는 지방정부의 지출액을 중앙정부가 이전해주는 것을 의미하며, 임의적인 접근방법은 중앙정부가 주관적인 기준에 입각하여 배분금액을 결정하는 것을 의미한다.

2) 배분방식의 선택

지방자치단체간 배분방식을 결정하기 위해서는 각 접근방법에 대한 장단점을 검토할 필요가 있다. 징세지원칙에 의한 배분은 가장 순수한 배분방법이다. 지방정부로서는 징세비용을 절감하면서 일정액을 확보할 수 있다는 점에서 이점을 가진다. 그러나 이러한 체계하에서의 지방정부는 세율과 과표를 결정할 권한이 주어지지 않는다. 따라서 이는 지방세라기 보다는 정부간 이전재원이라 볼 수 있다. 지방세목으로서 존치시키는 것이 아니라 이러한 방식을 사용하는 이유는 첫째, 지방자치단체가 안정적으로 세입을 확보할 수 있다. 둘째, 지방자치단체의 징세능력이 뒤떨어지기 때문에 중앙정부가 이를 담당하여 배분한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부가 수직적 불형평성에 대한 불만을 해소하고 지방자치단체의 재정에 영향을 미치기 위한 수단으로 활용하기 위해서이다. 이러한 방식의 장점은 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째는 공식에 의한 배분이

나 임의적 배분에 비하여 지방정부에 대한 이전재원의 양이 확실하기 때문에 지방정부가 재정계획을 수립하는데 있어서 많은 이점을 가질 수 있다. 둘째는 지방정부에 의하여 증가된 소득이나 소비가 세수와 밀접히 연계될 수 있다는 장점이 있다. 셋째는 만약 이전재원의 용도가 지정되어 있지 않다면 지방정부의 과세자주권이 확보될 수 있다. 이러한 방법의 가장 큰 문제는 지방정부간 수평적 형평성을 저해할 수 있다는 것이다.

일정한 공식에 의하여 배분하는 것은 수평적 형평성을 강조하기 위한 것으로서 열악한 지방정부에 더 많은 재원을 배분하려는 의도를 가지고 있다. 이 방법의 핵심은 형평한 배분을 위한 운영척도(operational measure)를 만드는 것이다. 선진국가들에서는 이러한 목적을 위한 척도로서 개인소득을 사용하고 있으나 그러한 데이터는 개발도상국가나 전이국가에서는 이용하기 어렵다. 일부 국가에서는 지방세징세노력을 이 공식에 적용하려는 시도를 하고 있다.

비용상환적 교부는 지방정부의 지출액을 중앙정부가 이전해주는 것으로서 주된 문제는 전체를 이전하느냐 아니면 부분을 이전하느냐이다. 완전한 비용을 상환해주는 것은 지방정부가 지역공공재를 제공하는데 있어서 효율성을 개선하려는 인센티브를 줄 수 없다는 단점을 가진다. 게다가 완전한 상환은 중앙정부의 엄격한 승인과정에 의하여 수반되는 것이기 때문에 지방정부의 재정선택권이 최소화된다. 따라서 중앙정부는 비용의 100%이하를 제공함으로써 효율성을 확

구 분	수직적 관계(재원의 이양방식)		
	일 정 액	임의적 결정	승인된 지출의 상환
	징 세 지 주 의	전 체	프로젝트별 무상한
	공식에 의한 이전		재 량 권
	비 용 상 환	부 분	특 별 목 적 형
(재 원 의 배분방식)	임 의 적 이 전		

<그림 3> 지방소득세의 도입을 위한 배분방식

보하려는 유인책을 제공하고자 한다.

임의적 교부는 집권화의 극단적인 예이다. 이 방법은 중앙정부가 교부금액을 주관적인 기준에 입각하여 결정하는 것으로서 개별 프로젝트에 대한 지출을 보조하기 위하여 이전하는 것으로서 상한이 없는 형태가 있을 수 있고, 중앙정부의 재량에 의하여 세입을 배분해주는 형, 특별목적에 의하여 배분하는 보완형으로 구분할 수 있다. 이 방법은 중앙정부의 신축성을 최대화하는 것이다.

지금까지의 논의를 요약하면 <그림 3>과 같다.

본 연구에서는 징세지주의와 징세지주의가 내포하고 있는 가장 커다란 문제점인 지방자치단체간 불형평성 문제를 해소하기 위하여 배분공식에 의한 배분방식을 동시에 고려하고자 한다. 배분공식으로 활용할 수 있는 대안으로 고려할 수 있는 것은 재정력 지수이다. 재정력지수는 지방교부세의 배분 시 참고자료로서 활용되고 있으며, 이는 지방재정수입액을 지방재정수요액으로 나누어서 계산하는 방식이다. 이 재정력지수는 각 지방자치단체의 재정력 정도를 표시하고 있는 유용한 지표로서 판단된다. 이러한 재정력지수를 이용하여 재정력이 튼튼한 지방자

치단체에는 적은 규모를, 재정력이 약한 지방자치단체에는 많은 규모를 배분함으로써 지방자치단체간 형평성을 제고하고자 한다. 따라서 재정력지수를 변용시켜야 할 필요가 있다. 이 경우 크게 2가지 방식이 가능하다. 하나는 재정력환산지수에 의하여 배분하는 것이며, 다른 하나는 역재정력배분지수에 의하여 배분하는 것이다.

재정력환산지수는 다음과 같은 과정에 의하여 도출하였다.

먼저 재정력지수를 FCI(Fiscal Capacity Index)라고 할 때 광역자치단체의 재정력지수 FCI를 환산하여 FCI가 높은 지방자치단체의 경우 적은 비율을 그리고 FCI가 낮은 지방자치단체의 경우 많은 비율을 배분하기 위하여 각 지방자치단체의 재정력지수 FCI_i를 환산할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 각 지방자치단체의 재정력지수를 전부 더하여야 하며 그 결과는 <식 2>와 같다. 이때 n은 지방자치단체의 수를 의미한다.

$$S = \sum_{i=1}^n FCI_i \dots\dots\dots <식 2>$$

이 경우 각 지방자치단체의 재정력(i)이 전체에서 차지하는 비중을 구하여야 하는바 그 결과는 <식 3>과 같다.

$$X_i^1 = \frac{FCI_i}{S} \dots\dots\dots <식 3>$$

<식 3>을 통하여 계산된 값을 환산, 즉 비중이 높은 지방자치단체에 많은 몫을 배분하고 비중이 낮은 지방자치단체에 적은 몫을 배분하기 위해서 $(1 - X_i^1)$ 를 하고 이를 다시 더하면

$$\bar{S} = \sum_{i=1}^n (1 - FCI_i) \dots\dots\dots <식 4>$$

이를 토대로 하면 <식 5>와 같은 정세지주의에 의한 i자치단체의 배분규모 X_i^2 가 결정된다.

$$X_i^2 = \frac{(1 - FCI_i)}{\sum_{i=1}^n (1 - FCI_i)} \dots\dots\dots <식 5>$$

따라서 i자치단체에 배분되는 배분공식에 의한 규모는 <식 6>과 같다.

여기서 $(1 - K_i)$ 는 배분공식에 의한 배분비율을 의미한다.

$$A_i = \frac{(1 - FCI_i)}{\sum_{i=1}^n (1 - FCI_i)} \cdot (1 - K_i) \dots\dots\dots <식 6>$$

또 하나의 배분지수인 역재정력배분지수는 재정력지수에 역수를 취한다는 의미이며, 이러한 지수를 사용하는 이유는 재정력의 차이를 보다 극단적으로 반영하기 위해서이다.

역재정력배분지수를 구하는 과정은 다음과 같다.

먼저 각 지방자치단체의 재정력지수를 역수화하며 그 결과는 <식 7>과 같다.

$$X_{RFCI} = \frac{1}{FCI_i} \dots\dots\dots <식 7>$$

<식 7>에 의하여 역수화되었으므로 <식 7>에 입각하여 배분을 하면 되나 이 경우 1을 초과하므로 전체에서 개별자치단체가 차지하는 비중을 구하여 계산하여야 한다. 이러한 과정은 <식 8>과 같다. 즉 각 지방자치단체의 역재정력지수를 전부 더하여 각 지방자치단체의 역재정력지수가 전체에서 차지하는 비중을 구하여 배분공식화하는 것이다. 여기서 n은 지방자치단체의 수를 의미한다.

$$X_i^{RFCI} = \frac{\frac{1}{FCI_i}}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{FCI_i}} \dots\dots\dots <식 8>$$

IV. 결론

참여정부는 국정비전과 함께 12대 국정과제를 제시하였다. 지방분권은 12대 국정과제 중 하나이다. 지방분권을 12대 국정과제에 포함한 이유는 지방자치제의 궁극적인 정착에 있을 것으로 판단된다. 지방자치는 국정의 통합성(효율성)을 강조하는 중앙집권과 지방의 자율성을 강조하는 지방분권의 이상적 균형점(조화점)에서 정착될 수 있는바, 주민 삶의 질 향상이라는 목표를 가지고 있는 지방자치는 통합성과 자율성 양자의 성과의 합이 최대치를 이루는 점에서 실현될 수 있을 것이다. 이러한 지방자치의 정착을 위한 지방분권이 실효성을 거두기 위해서는 다양한 법·제도적 수단이 마련되어야 할 것으로 보인다. 이러한 수단들이 실효성을 거두기 위해서는 이를 지원할 수 있는 지방재정에 대한 확충노력이 있어야 할 것이다. 이러한 문제의식하에 본 고에서는 지방소득세의 도입구상에 대한 논의를 하였다.

지방소득세는 공동세방식에 의하여 도입할 필요성이 있음을 제안하였고 배분방식은 지방자치단체간 세수의 불균형이 심화될 수 있다는 문제의식하에 두 가지 대안을 고려할 수 있음을 제안하였다. 첫째는 징세지주의에 의하여 배분하는 것이며, 다른 하나는 징세지주의와 배분공식에 의한 배분을 하는 방안이다.

이러한 과정을 거친다고 하더라도 지방자치단체간 세수의 불균형문제는 악화될 가능성이 크다. 이는 지방교부세에 의하여 해결

하는 것이 타당할 것으로 보인다. 이를 위하여 지방교부세율을 현행 15%에서 일정부분 인상하여야 할 것으로 보인다. ☺

<참고문헌>

- 김대영, 「지방소득과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1996년.
- 김이태, “국세와 지방세간 세원재배분,” 「지방재정」, 1984년 3월호.
- 김정훈, 「지방소비세의 도입방안」, 한국지방행정연구원, 1997년.
- 내무부, 「외국의 지방세제도」, 1991년.
- 라휘문·이삼주, 「교통세의 지방세원화 방안」, 한국지방행정연구원, 1998년.
- 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997년.
- 오연천, “자치시대의 지방세제 개편과 지방소득세제의 도입구상,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1995년 제2호.
-, “21세기 지방세의 역할과 전망,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998년 제1호.
- 이필우, 「조세론」, 서울 : 법문사, 1995년.
- 진영환, 「산업기지개발의 지역과급효과 분석」, 국토개발연구원, 1989년.
- Bahl, Roy W. and Linn, Johannes F. Urban Public Finance in Developing Countries, Oxford: Oxford University Press, 1992.

Bahl, Roy W. "The Decentralization of Government," 광복 50주년 기념 국제학술대회 발표논문집, 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 1995년 10월.

Bird, Richard M., "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," National Tax Journal, Vol. XLVI, NO.2. 1993.

Shah, Anwar, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy, Washington D.C.: The World Bank, 1994.

국세청, 「국세통계연보」, 1997년.

행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도

