지방간의 세원 배분방식은 장점도 많지만, 다음과 같은 두가지의 문제점을 지니고 있다. 첫째는 많은 국가들에 있어 교육, 보건, 사회부조(social assistance) 등의 기능은 지방정부(subnational government)에 의해 수행되는 경향이 대두되고 있다. 이에 따라 전통적인 중앙과 지방간의 세원 배분 방식으로는 지방정부가 이러한 재정수요를 충족시킬 수 없다는 점이다. 둘째로는 전통적인 중앙과 지방간의 세원 배분 방식은 지방세수 증대의 어려움을 가볍게 생각하고 다른 방법으로 지방재정을 확충하는 데에 더 큰 비중을 둔다는 점이다.

지방정부가 증대되는 기능과 역할에 따른 재정수요를 충족시키기 위해서는 새로운 만족할 만한 세원의 확보가 시급한 과제이다. 본고에서는 이러한 요청에 따른 중앙과 지방간의 세원 배분 문제를 살펴보기로 한다.

II. 세원 배분의 모형

종래 여러 학자들은 지방세로서 가장 적합한 세원은 지방정부가 제공하는 서비스에 대한 응의성이 있어야 하고, 비교적 이동성이 적고, 상대적으로 세원이 지역간 골고루 분포되어 있어야 하며,

세수의 안정성 등이 있어야 한다고 주장해왔다. 실제로 지방정부는 이러한 원칙에 충실한 부동산세제와 사용료에 주로 의존해왔으며, 중앙정부는 소득·소비세를 주된 세입원으로 삼아 왔다.

그러나 분권화(decentralization) 추세에 따라 지방정부의 교육과 보건에 대한 책임이 증대됨에 따라 전통적 방식에 따라 이루어진 중앙과 지방간의 세원 구조로는 지방정부의 재정책임에 상응하는 세입을 확보할 수 없게 되었다. 이에 따라 전통적 방식에 의한 중앙과 지방간의 세원 배분 방식을 재검토해야 할 당위성이 대두되었다. 중앙과 지방간의 세원 배분에 관한 이론의 큰 흐름은 공공경제학적 접근법, 공공선택적 접근법, 정책적 관점 접근법으로 나눌 수 있다.

1. 공공경제학적 접근 (the public economics approach)

공공경제학에서 전통적 세원 배분 방식은 여러 경제학자들에 의해 다양하게 제기되었다. 이 방식에 의하는 경우 가장 두드러진 결과는 지방정부는 대부분 재정 수요에 비해 세수가 적은 현상에 직면하게 된다는 점이다. 이에 따라 상