

제1주제

지방세 확충과 지역간 재정격차
조정 방안

〈논문 1〉

- 지방재정 확충을 위한 지방세제 개편 방안

곽 채 기

(전남대학교 교수)

지방재정 확충을 위한 지방세제 개편 방안

목 차

- I. 서 론
- II. 지방자치제 부활 이후 재정분권화를 위한 제도개혁의 성과와 과제
 - 1. 지방자주재원 확충과 과세자주권 확대를 위한 지방세 개혁 실적
 - 2. 지방재정조정제도의 개편 실적
 - 3. 지방자치제 부활 이후 재정분권화의 성과와 향후 과제
- III. 협조적 분권모델에 기초한 재정분권화를 위한 지방세 확충 방안
 - 1. 신세원배분론에 기초한 지방세목의 신설 및 지방세체제 개편 방안
 - 2. 지역의 신세원 발굴을 통한 지방세원 확충 방안
 - 3. 재정분권화 확대에 따른 부작용의 최소화 방안 강구
- IV. 맺음말

I. 서 론

지방자치단체가 ‘자기결정과 자기책임의 원칙’에 따라 지방재정을 운영하기 위해서는 중앙정부와 자치단체간의 관계에서 재정분권화가 확대되어야 한다(Bahl, 1999:13). 이를 통해 지방자치단체가 부담하고 있는 (세출)기능에 상응한 만큼의 재원을 보장하는 가운데 지방세를 활용하여 필요한 재원을 조달할 수 있도록 세입자치를 폭넓게 보장하는 것이 필요하다.

그런데 현재 중앙정부와 지방자치단체 간에는 수직적 재정불균형이 크게 노정되고 있다. 세출(기능)과 세수입 간에 큰 격차가 존재하고, 이를 정부간 이전재원으로 보전

하는 세입구조하에서는 수익과 부담이 괴리되고, 지역주민들이 공공서비스의 진정한 비용을 인식할 수 없게 된다. 그 결과 과도한 수직적 재정불균형은 재정환상을 유발하는 예산제약의 연성화를 초래하고, 지방재정의 책임성(local accountability)을 약화시키게 된다(持田信樹, 2004:2-5). 또한 Jin and Zou(2002)¹⁾, Ebel and Yilmaz(2002), Meloche et al.(2004) 등의 경험적 연구를 통해 확인되고 있는 바와 같이, 수직적 재정 불균형은 재정 규모를 증가시키는 요인으로 작용하는 가운데 경제성장에도 부정적인 효과를 초래할 수 있다.²⁾

따라서 재정분권을 확대하는 과정에서 재정지출의 팽창을 통제하는 한편 지방자치단체의 자율적인 재정규율을 확립하고 재정책임성을 확보하기 위해서는 재정지출 권한과 지방세 수입의 배분을 최대한 일치시키고, 세입(지방세와 자체수입)의 자율성을 제고하는 것이 필요하다(Bird, 1999:3; Shah, 2004:8).³⁾ 이를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체간 이전재원 규모를 축소하는 대신에 지방세 비율을 높여 지역주민들이 수익과 부담의 관계를 명확히 인식할 수 있도록 하는 것이 필요하다.⁴⁾

1) Jin and Zou(2002)의 경험적 연구에 의하면 세출의 분권화(expenditure decentralization)는 큰 정부를 초래하는 데 반해 세입의 분권화(revenue decentralization)는 작은 정부를 유도하게 된다. 따라서 수직적 재정불균형(vertical imbalance)은 공공부문의 규모를 증가시키는 요인으로 작용한다. 이러한 연구 결과는 세입(조세)의 자율성과 재정의존성 등의 개념을 도입한 Ebel and Yilmaz(2002), Meloche et al.(2004)의 경험적 연구를 통해서도 동일하게 나타나고 있다.

2) Oates(1990:51)는 분권화를 공공부문의 성장을 통제하는 수단으로 인식하고 있다. 재정분권화를 통해 이러한 효과를 창출하기 위해서는 세출의 분권화보다는 세입의 분권화가 확대되어 지방재정의 자율성이 확보되어야 한다.

3) 세계은행도 분권화가 세출과 과세권 배분의 연계를 단절시켜 재정책임성을 약화시킬 위험성이 있음을 지적하면서 지방자치단체에 대한 조세할당원칙의 하나로 재정요구(fiscal need)의 충족 기준을 제시하고 있다. 즉, 재정책임성을 확보하기 위해서는 세입 요구에 최대한 근접할 수 있도록 세입 수단을 배분하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 기준에 의하면 전통적으로 중앙정부에 적합한 조세(예를 들어 개인소득세)로 간주되어 왔던 세원에 대한 지방자치단체의 접근을 허용하는 것이 필요하게 된다. <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.

4) 일본이 재정분권 추진과정에서 시도하고 있는 3위일체개혁 또는 4위일체개혁은 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 지방채 등을 대상으로 이전재원을 가급적 축소하는 대신에 지방세의 확충을 강화하고 과세자주권을 확대하는 것을 목표로 하고 있다(土居丈朗, 2004).

그러나 1991년에 지방자치제가 부활된 이후 지방세제와 지방재정조정제도의 개편을 통한 재정분권화 노력이 이러한 방향에 부합하였다고 보기는 어려운 실정이다. 본 연구에서는 1991년 이후부터 지금까지 추진된 지방세제와 지방재정조정제도의 개편 실적을 분석·평가하여 이러한 문제점들을 구체적으로 도출해 내고자 한다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 ‘협조적 분권 모델’에 기초한 재정분권화를 추진하는 데 적합한 지방세제 개편방안을 제시해 보고자 한다. 특히, 본 연구에서는 지방세제 개편을 위한 구체적인 대안의 제시보다는 기존에 많은 논의가 이루어져 왔던 지방세제 개편대안에 관한 이론적·경험적 논거를 개발하여 제시하는 데 주안을 두고자 한다.

II. 지방자치제 부활 이후 재정분권화를 위한 제도개혁의 성과와 과제

1991년의 지방의회 구성과 1995년의 자치단체장 직선을 통해 부활된 지방자치를 뒷받침하기 위한 재정분권화 노력은 지방세와 지방재정조정제도의 개혁을 중심으로 전개되어 왔다. 여기서는 지방자치제 부활 이후 그 동안 전개되었던 재정분권화 추진 실적과 그 성과를 평가하고, 이에 기초하여 바람직한 재정분권화를 위한 정책과제를 제시해 보고자 한다.

1. 지방자주재원 확충과 과세자주권 확대를 위한 지방세 개혁 실적

1) 지방세목의 신설 및 지방세체계의 개편

(1) 공동시설세의 도세 전환과 지역개발세 신설

1991년 말에 단행된 지방세법 개정 과정에서는 지방자치 실시에 따른 업무분담체계의 변동을 반영하기 위하여 종전에 시·군 기초자치단체의 목적세로 과징되던 공동시설세를 광역자치단체(도세)의 목적세로 전환하였다. 또한 지방자치 실시에 따른 지역개발 수요의 증대에 대응하기 위하여 시·도 목적세인 지역개발세를 신설하였다(오연천, 1991).

지역개발세는 지방자치단체 수준에서 독자적인 세원개발 노력의 일환으로 1980년 중반이래 지속적으로 거론되어온 바 있는 자원세 도입 구상의 일부가 지역개발세의 형태로 빛을 보게 된 것이다. 지역개발세는 각 지역별로 산재해 있는 지역적 특수 부존자원을 지방세원화함으로써 자치단체의 자주자원을 확충하는 데 기본적인 입법취지가 있었다. 특히 이 세목은 광역자치단체인 시·도 목적세로 세수입을 지역균형개발 소요 재원에 활용토록 하기 위한 취지에서 세목의 이름도 ‘지역개발세’로 정하였다. 천연자원개발이나 컨테이너의 취급이 당해지역에 외부불경제를 안겨줌으로써 추가적 재정지출이 초래되는 반면 그에 상응하는 지방세 수입의 증대로 귀착되지 않는다는 문제인식이 지역개발세 신설의 이면에 자리잡고 있다. 그러나 1994년의 지방세법 개정을 통해 이 세목의 존치 의의를 ‘균형개발 및 수질개선과 수자원보호에 소요되는 재원확보’로 규정함으로써 목적재원의 성격과 범위를 확대하였다.

(2) 마권세의 경주·마권세 및 레저세로의 전환과 세수배분방식의 개편

1994년에는 마권세를 ‘경주·마권세’로 그 명칭을 바꾸는 가운데 과세 대상을 종전의 승마투표권에서 경륜·경정의 투표권으로까지 확대하였다. 아울러 1994년에는 그동안 경륜장·경정장 또는 경마장 소재지의 도에만 경주·마권세를 납부하던 것을 장외발매 소재지의 시도에도 당해 지역에서 발매한 경주·마권세액의 50%를 납부토록 개정함으로써 마권세 배분을 둘러싼 지역간 갈등 문제를 해소하게 되었다.

이에 따라 1997년부터 장외발매소에서 판매한 승마투표권에 대한 마권세 수입은 경마장 소재지의 광역자치단체와 장외발매소 소재지의 광역자치단체간에 50% 대 50%의 비율로 안분하게 되었다. 다만, 급격한 변화에 따른 혼란을 최소화하기 위해서 1995년에는 80% 대 20%의 비율로 안분하고, 1996년에는 이를 60% 대 40%로 조정한다음에 1997년 이후부터 50% 대 50%의 안분비율을 적용토록 하였다. 또한 경마장이 신설된 경우에는 일정기간 동안 경마장 소재지의 도에 80%를 납부하고, 장외발매소 소재지의 도에는 20%를 안분토록 기준을 설정하였다(권강웅, 1999).

1994년에 마권세를 경주·마권세로 개편하여 과세대상을 확대한 정부는 오락·레저 활동에 대한 수요 증대에 대응하여 관련 세원의 발굴이 확대되고 있는 현실을 능동적

으로 수용하기 위하여 2002년부터는 그 명칭을 레저세로 개칭하여 경정, 경륜, 경마 이외에 소싸움 등 승자투표권·승마투표권 등을 발매하고 투표적중자에게 환급금 등을 교부하는 행위를 하는 모든 것으로 과세대상으로 확대하였다.

(3) 자동차세의 세율 인하와 주행세의 신설

1990년말 자동차세 세율구조의 대폭적인 개편 이후 1995년과 1998년 2000년에는 비영업용 승용자동차중 대형승용차에 대한 세율만을 인하하는 조치를 취했다. 이와 같은 비영업용 대형승용자동차만을 대상으로 한 세율인하 조치는 한·미자동차 무역협상과정에서 고급승용차에 대한 과중한 세부담이 미국 자동차의 국내 판매에 있어 무역장벽으로 작용하고 있다면서, 자동차 세율인하를 요구하는 미국측의 주장을 수용하는데 따른 것이다. 또한 2000년의 지방세제 개편 과정에서는 비영업용 승용자동차를 대상으로 차령에 따라(3년부터 12년까지) 자동차세를 최고 50%까지 차등적으로 인하하여 과세하는 제도를 도입하였다.⁵⁾

한편 한·미자동차 무역협상 결과에 따른 자동차세 세율 인하로 인한 지방세수 감소를 보전하기 위하여 1999년 말에 주행세가 신설되었다. 당초 주행세 신설 당시에는 교통세액의 3.2%를 지방정부에 이양토록 하였으나, 자동차 면허세 폐지(2000년) 등 자동차관련 세제 개편에 따른 세수결손을 보전하기 위하여 2000년 세제개편 과정에서 주행세의 세율을 교통세액의 11.5%로 크게 상향 조정하였다. 이어서 2003년 12월 지방세법 개정 시에는 유류세 인상에 따른 운수업계 보조금 재원확보 등을 위하여 주행세의 세율을 17.5%로 인상하였으며, 2004년 말 지방세법 개정 시에는 이를 다시 21.5%로 상향 조정하였다.

주행세는 각 자치단체별 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 수입을 세수 배분 기준으로 삼고 있다. 이러한 세수배분방식은 1999년의 자동차세 세율인하에 따른 세수 결손을 보전하기 위한 취지를 수용한 것이다. 주행세는 대도시 자치단체에서는 특별시세와 광역시세의 세목으로 배분되고 있으며, 도단위자치단체에서는 시군세로 배

5) 신규차와 중고차에 대한 차등과세제도가 도입됨에 따라 자동차세는 재산과세적 성격과 자동차 운행에 따른 응익과세적 성격을 명시적으로 갖게 되었다.

분되고 있다.

주행세는 외형적으로는 지방독립세목의 형태를 갖추고 있으나, 실질적으로는 전형적인 공동세 형태의 세원공동이용방식이라고 할 수 있다. 즉 유류관련 특별소비세를 중앙정부에는 교통세, 지방정부에는 주행세 형태로 배분하고 있으며, 지방정부에 대한 세수배분과정에서는 일종의 징세지주의를 채택하고 있는 것이다. 다만, 현재에는 승용자동차에 대한 자동차세 수입을 주행세 배분기준으로 삼고 있기 때문에 완전한 의미의 징세지주의를 살리지 못하고 있는 것이다.

(4) 지방교육세의 신설

2000년 지방세제 개편 과정에서 그 동안 지방세에 부가과세되던 교육세를 별도로 분리하여 국세교육세와는 별도로 지방교육세가 신설되었다. 지방교육세는 등록세, 경주·마권세, 주민세 균등할, 재산세, 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세, 담배소비세, 종합토지세 등에 대한 부가세 형식으로 과세되고 있다.

지방교육세의 경우 과세권자는 지방자치단체의 장이지만, 지출권은 행정적으로 독립되어 있는 교육청이 맡게된다. 그러나 형식적으로는 지방세 세목 중의 하나로 분류되기 때문에 지방교육세가 도입되면, 지방정부의 지방세 수입이 증대되어 부유한 자치단체의 지방교부세 수입이 감소하게 될 것이다.

(5) 종합토지세의 폐지와 재산과세의 개편 등

2004년에 국세인 종합부동산세를 신설하는 과정에서 지방자치단체 기간세목의 하나였던 종합토지세를 국세와 지방세로 이원화하였고, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하도록 하는 등 재산세를 전면 개편하였다. 그 결과 재산세의 과세대상이 토지, 건축물, 선박 및 항공기 등으로 확대되었으며, 토지에 대한 재산세 과세체계는 종합합산과세, 별도합산과세 및 분리과세로 설계되었다.

또한 종합부동산세 도입, 재산세 개편 등 부동산 부유과세 기능을 강화하는 대신에 거래과세의 부담을 완화하기 위하여 부동산 소유권 이전 등기 세율을 종전의 3%에서 2%로 하향 조정하였다.

이밖에 2004년 말 지방세법 개정 시에는 농업소득세를 5년간 과세 중단하는 조치를

도입한 바 있다.

(6) 지방세 신설 및 개편 실적의 특징

지방자치 실시 이전에는 신설된 지방세목보다는 국세에서 지방세로 이양된 지방세목을 통해 지방세제의 재원조달기능이 유지·확충되어 왔다. 현재 지방세의 기간세목으로 자리잡고 있는 취득세, 등록세, 종합토지세, 자동차세, 담배소비세 중에서 등록세, 자동차세, 담배소비세는 국세에서 지방세로 이양된 세목들이다(오연천·곽채기, 1997).

그런데, 지방자치제 부활 이후 지난 10여년 동안 진행된 지방세제도 개편 실적을 살펴보면, 국세의 지방세 이양보다는 주로 새로운 세원발굴을 통한 지방세목의 신설 및 확장을 통해 지방세제의 재원조달 기능을 확충하여 왔다. 또한 주행세와 지방교육세 신설 사례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 지방자주재원 확충을 위해 공동세와 부가세방식 등과 같은 세원공동이용방식을 활용하고 있는 점도 주목할만한 일이다. 재정분권의 확대, 특히 세입자치를 확대하기 위해서는 세원공동이용방식을 활용한 지방세 신설이 불가피하다는 점에서 주행세와 지방교육세의 신설은 눈여겨 볼만한 사례라고 하겠다.

2) 탄력세율제도를 활용한 지방정부의 과세자주권의 확대

지방세로 배분된 세원에 대한 조세입법권(정책결정권), 조세수입권(사용권), 조세행정권(부과징수권)을 중앙정부와 지방정부 사이에 어떻게 배분하느냐에 따라 지방자치단체가 행사할 수 있는 과세자주권의 수준과 범위가 달라지게 된다. 다시 말해서 조세법률주의와 함께 지방세조례주의가 인정되느냐에 따라 지방자치단체가 누릴 수 있는 과세자주권이 달라지게 된다. 이와 관련하여 Owens(1992)는 지방자치단체가 행사할 수 있는 과세자주권의 수준을 기준으로 지방세의 유형을 ‘자율적 지방세’(own tax), ‘통제된 분리형 지방세’(overlapping tax), ‘공동세’(shared tax) 등으로 구분한 바 있다. 또한 Bird(1993)는 진정한 의미의 지방세(truly local tax)는 지방자치단체가 자율적으로 정한 세율에 의해 부과·징수하여 사용하는 조세를 의미한다고 주장한

바 있다.

그런데 현재 우리나라에서는 조세법률주의를 채택하고 있어 지방세의 세목과 세율에 대한 결정권(조세입법권)을 중앙정부가 보유하고 있다. 다만, 조세법률주의의 틀 속에서 지방자치단체에 과세자주권을 일정 수준 보장하기 위하여 탄력세율제도를 도입하여 운영하고 있다.

1949년 지방세법 제정 당시에는 모든 지방세 세율이 제한세율제도⁶⁾로 설계되었으며, 특별한 경우에는 ‘법정이외의 목적세’도 부과할 수 있도록 하였다. 그러나 1961년에 전면 개정된 지방세법에서는 일부 세목에 한해서만 제한세율제도를 그대로 수용하였을 뿐 나머지 대부분의 세목에 대해서는 법정세율제도를 적용하였다. 그 이후에 다시 탄력세율제도가 확대도입되는 과정을 거치게 되었는데, 1973년에는 표준세율제도를⁷⁾ 새로 채택하였고, 1976년에는 임의세목제도를 도입하였다⁸⁾.

지방자치 실시 이후에는 이러한 탄력세율제도를 활용하여 지방자치단체의 과세자주권을 확대하기 위한 노력이 지속적으로 전개되어 왔다. 1991년에 신설된 지역개발세는 임의세목제도와 표준세율제도가 함께 수용되었으며, 자동차세의 세율도 표준세율제도로 개편되었다. 또한 1995년에는 종합토지세의 과표결정권을 지방자치단체장에게 부여하였으며, 주민세 개인균등할의 세율을 제한세율제도로 개편하였다. 이어서 1997년에는 취득세와 등록세의 과표결정권을 지방자치단체장에게 부여하는 가운데 세율을 표준세율제도로 개편하였으며, 재산세의 세율도 표준세율제도로 개편하였다. 그 결과 현재 13개 세목에 대한 실효세율 결정권이 지방자치단체에 부여되어 있다. 현재 취득세, 등록세, 재산세, 도시계획세, 도축세, 사업소세, 담배소비세에는 제한세율제도를 적용하고 있고, 공동시설세, 주민세, 자동차세, 지역개발세, 주행세, 지방교육세 등에는 표준세율제도가 적용되고 있다. 또한 공동시설세와 지역개발세의 경우에는 표준세율제도와 함께 임의세목제도가 가미되어 있다(오연천·곽채기, 1997).

한편, 탄력세율제도의 활용을 활성화하기 위하여 1991년의 지방세법 개정 시에는

6) 최고세율 한도내에서 세율을 선택적으로 결정할 수 있는 제도이다.

7) 표준세율제도는 개별 지방정부의 여건에 따라 법정세율 수준을 일정 수준 범위내에서 조례를 통해 탄력적으로 가감조정할 수 있도록 허용하는 것이다.

8) 지방자치단체가 과세여부를 선택할 수 있는 제도이다.

표준세율의 일정 범위 내에서 지방세의 세율을 가감조정할 경우 내무부장관의 승인을 얻도록 하던 것을 지방의회 의결을 얻어 조례로 시행할 수 있도록 하였다. 그 결과 지방자치단체의 과세자주권이 더욱 확대되었다.

〈표 1〉 지방세목별 탄력세율제도의 도입시기와 형태

세목별	도입 시기	탄력세율의 내용 및 형태
도시계획세	1961(신설)	제한세율제도 : 표준세율(0.2%)의 50%를 초과(0.3%)를 초과할 수 없음
공동시설세	1961(신설)	제한세율제도 : 재산가액의 10%를 초과하지 못함
	1973(개정)	표준세율제도 : 표준세율(0.03%)을 초과할 경우, 그 세율은 0.1%를 초과할 수 없음
	1976(개정)	임의세목제도 : 「부과한다」를 「부과할 수 있다」로 개정
주민세	1973(신설)	(소득할)표준세율제도 : 표준세율 50% 범위안에서 가감조정
	1995(개정)	(균등할)제한세율제도 : 10,000원을 초과하지 않은 범위 내에서 결정
도축세	1976(신설)	제한세율제도 : 10% 이하로 정함
사업소세	1976(신설)	제한세율제도 : 표준세율 이하로 정할 수 있음
담배소비세	1988(신설)	제한세율제도 : 30% 범위안에서 정함
자동차세	1991(개정)	표준세율제도 : 표준세율 50%까지 초과하여 징수할 수 있음
지역개발세	1991(신설)	표준세율제도 : 표준세율의 50% 범위내에서 가감조정 임의세목제도 : 부과할 수 있다.
취득세	1997(개정)	과표결정권 : 개별 공시지가에 대통령령이 정하는 바에 의하여 자치단체의 장이 결정고시한 과세표준액 적용 비율을 곱하여 산정한 가액을 과표로 함 표준세율제도 : 표준세율의 50% 범위내에서 가감조정
등록세	1997(개정)	과표결정권 : 개별 공시지가에 대통령령이 정하는 바에 의하여 자치단체의 장이 결정고시한 과세표준액 적용 비율을 곱하여 산정한 가액을 과표로 함 표준세율제도 : 표준세율의 50% 범위내에서 가감조정
재산세	1997(개정)	표준세율제도 : 표준세율의 50% 범위내에서 가감조정
주행세	2000(개정)	표준세율제도 : 교통세율 변동 등으로 조정이 필요한 경우 표준세율의 30% 범위안에서 가감조정할 수 있음
교육세	2000(신설)	표준세율제도 : 표준세율의 50% 범위 안에서 가감조정할 수 있음

이처럼 중앙정부는 지방자치제 부활 이후 탄력세율제도를 추가로 도입하여 조세법률주의의 제약하에서 지방자치단체가 행사할 수 있는 과세자주권의 범위를 확대하여 왔다. 그러나 지방자치단체가 이 제도를 적극적으로 활용할 수 있는 정치적·재정적 유인이 제공되지 않았으며, 실제로 이를 활용하는 세목(등록세, 주민세, 지역개발세)과 지방자치단체도 극소수로 한정되어 있었다. 그러다가 2004년 재산세 과세표준 현실화와 재산과세 개편 과정에서 수도권외의 다수 자치단체들이 탄력세율제도를 활용하여 재산세 세율을 인하 조치한 바 있다.

2. 지방재정조정제도의 개편 실적

1) 지방교부세제도의 개편

지방교부세제도는 지방자치제 실시 이전부터 중앙-지방정부간 재정관계 설정의 핵심 축으로 자리잡아 왔으며, 지방자치제 실시 이후에는 그 역할과 기능의 중요성이 더욱 부각되었다. 지방자치 실시 이후 그 동안 추진되어 왔던 지방교부세제도의 개편 실적은 법정교부율 상향조정 등을 통한 재원확충, 교부세 산정방식의 간소화 및 재정인센티브제도의 도입, 제도운영의 투명성 제고 등으로 집약해 볼 수 있다.

첫째, 지방교부세의 법정교부율은 1983년에 법정교부율제도가 부활된 이후 내국세 수입의 13.27%를 계속 유지해 왔다. 그러다가 지난 2000년에 IMF 이후 어려워진 지방재정을 지원하고 국가사무의 지방이양 확대에 따른 추가적인 재원이양의 필요성 등을 감안하여 지방교부세의 법정교부율을 내국세 수입의 15.0%로 상향 조정하였다. 그 이후 지방양여금제도의 폐지 및 국고보조금제도 개편 과정에서 지방교부세의 법정교부율이 19.13%로 상향 조정되었다. 2005년부터 지방교부세의 법정교부율을 15.0%에서 19.13%로 상향조정한 근거는 다음과 같다.

우선, 지방양여금제도 폐지과정에서 기존 지방양여금 도로사업을 4년간 한시적으로 지방교부세로 지원토록 하면서 관련 재원(2008년까지 매년 8,500억원, 2004년기준 내국세의 2.8%)이 지방교부세로 편입되었다. 또한 증액교부금을 폐지하는 대신에 내국세의 0.5%를 지방교부세 재원으로 추가 배정하였다. 그리고 일반행정분야 147개

국고보조사업을 지방으로 이양하면서 사무이양에 따른 재원이양을 실현하기 위하여 분권교부세를 신설하였으며, 이 용도의 재원으로 내국세의 0.83%를 지방교부세에 추가하였다.⁹⁾ 한편, 종합부동산세를 신설하기 위해 종합토지세를 폐지하는 과정에서 발생한 세수 결손을 보전하기 위하여 종합부동산세 수입 전액을 법정교부율 19.13%와는 별도로 지방교부세의 재원으로 편입하여 별도의 기준에 따라 지방자치단체에 배분토록 하였다.

〈표 2〉 2005년도 지방교부세 예산안

(단위 : 억원)

	2005년도 예산안		산정방식
	금액	비중	
① 보통교부세	170,803	87.6	(⑤-②-③)×0.96
② 양여금 경과조치 (지방도로정비사업)	8,500	4.4	2008년도까지 한시적
③ 분권교부세	8,456	4.3	국고보조사업 이양재원
④ 특별교부세	7,117	3.7	(⑤-②-③)×0.04
⑤ 합계	194,885	100.0	내국세의 19.13%

자료 : 행정자치부 제공

둘째, 지방교부세 산정방법의 간소화를 추진하였다. 2000년 지방교부세 산정 시부터 종전에 29개로 설정되어 있던 기준재정수요 측정항목을 12개 항목으로 축소·단순화하는 한편, 해당 47개의 세항목도 개선된 측정항목에 따라 28개 세항목으로 축소 조정하였다. 또한 공무원수·인구수 중심의 측정단위를 조정된 측정항목에 따라 종전 27종에서 19종으로 조정하는 한편 공무원수의 비중을 축소하여 행정서비스 위주의 수요 반영을 확대하였다. 이를 통해 복잡한 기준재정수요산정방법을 단순화하는 가운데 지방자치 실시 이후 변화된 지방재정수요를 적절히 반영토록 하였으며, 보통교부

9) 분권교부세는 2005년부터 2009년까지 5년간 한시적으로 운영되며, 2010년 이후에는 보통교부세로 통합될 예정이다. 앞으로 2009년까지는 내국세의 0.83%의 재원을 별도로 할애하여 지방으로 이양된 국고보조사업을 대상으로 경상적 수요와 비경상적 수요로 재정지출 수요를 산정하여 각 자치단체별로 재원을 배분하게 된다.

세 산정의 투명성을 제고하고자 하였다.

셋째, 그 동안 지방교부세는 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 재원부족액을 기준으로 삼아 배급제의 형태로 운영됨으로써 지방자치단체 수준에서 독자적 재원확보 노력이나 교부재원 운영의 효율화를 기하려는 노력이 투입될 수가 없다는 비판이 끊임없이 제기되어 왔다. 지방자치제 실시 이후 이러한 문제점을 개선하여 지방재정 운영의 효율성을 제고하기 위하여 1997년부터 보통교부세와 특별교부세 산정시 자구노력을 적극적으로 추진한 지방자치단체에 대한 인센티브제도를 도입하였다. 1997년 당시에는 보통교부세 교부규모 산정시(5개 지표) 경상적 경비절감 단체, 지방세징수노력 단체, 일용인부 사용이 적은 단체, 지방세 징수율이 높은 단체, 공무원 표준정원 기준유지 단체 등에 대해서는 인센티브를 부여하는 반면에 불량한 자치단체에 대해서는 재정벌칙을 부여하였다. 또한 특별교부세 교부 규모 산정시(3개 지표)에는 학교폭력 근절, 재난관리, 물가관리에 있어서 우수한 자치단체에 대하여 인센티브를 부여하고 있다. 2000년에는 표준정원반영비율과 경상적경비 절감단체 인센티브 반영비율을 확대하였으며, 상수도요금 현실화율 반영, 주민세계인균등할 인상을 반영, 과표현실화율 반영 등을 신규 인센티브항목으로 개발하여 적용하였다. 이어서 2001년 지방교부세 산정과정에서는 다시 탄력세율 적용, 사용료·수수료 현실화, 지방청사관리의 적정화 등 3개 항목이 추가되어 2001년 현재 인센티브 적용 항목은 11종이 설정되어 있다.

넷째, 특별교부세제도와 관련하여서는 그 동안 과도한 재원규모, 배분방식과 절차의 투명성 미흡 등이 지속적으로 제기되어 왔다. 참여정부는 그 동안 제기되어 왔던 이러한 문제점들을 수용하여 2004년에 특별교부세제도를 대폭 개편하였다. 그 결과 특별교부세에 대한 재원할당 비율이 교부세 총액의 4%로 축소조정되었다. 또한 특별교부세 재원을 재해대책사업비와 지역현안사업비에 각각 2%씩 할애한 다음에 각 사업별 재원의 범위 내에서 보다 구체화된 기준에 따라 단위사업별로 자치단체에 재원을 지원토록 하였다.

2) 지방양여금제도의 도입과 폐지

지방양여금제도는 일부 국세 세목의 수입을 지방자치단체에 양여하되, 세원분포의 불균형을 고려하여 중앙정부가 통일적으로 과세한 후 그 수입의 전부 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 배분하여 특정사업의 목적재원으로 사용토록 하는 제도적 장치이다.

지방양여금제도는 당초 본격적인 지방자치 실시를 앞두고 지방재정 확충이 필요한 상황에서 일부 국세의 기계적인 지방이양이 초래하는 지역간·자치단체간 재정력 불균형 심화 문제를 해소하기 위한 새로운 재원이양 장치로 설계되었다. 1991년에 이 제도가 도입된 이후 그 대상 사업과 재원규모는 지속적으로 확대되어 왔다.

〈표 3〉 지방양여금제도의 변천 추이

구분	1991	1994	1995	1998	2001
재원 규모	5,573억원	17,747억원	18,701억원	28,627억원	47,795억원
대상 재원	전화세 : 전액 주 세 : 15% 토초세 : 50%	전화세 : 전액 주 세 : 80% 토초세 : 50%	전화세 : 전액 주 세 : 80% 토초세 : 50% 농특세 : 19/150	전화세 : 전액 주 세 : 전액 농특세 : 19/150	주세 : 전액 교통세 : 14.2% 농특세 : 19/150
지출 대상 사업	도로사업	-도로정비사업 -농어촌지역개발사업 -수질오염방지사업 -청소년육성사업 -지역개발	-도로정비사업 -농어촌지역개발사업 -수질오염방지사업 -청소년육성사업 -지역개발 -농어촌도로정비사업 -농어촌도로정비 -마을단위하수도 및 오염소하천 정비	-도로정비사업 -농어촌지역개발사업 -수질오염방지사업 -청소년육성사업 -지역개발사업	-도로정비사업 -농어촌지역개발사업 -수질오염방지사업 -청소년육성사업 -지역개발사업

주 : 재원규모는 매년도 예산 기준임

그러나 지방양여금제도는 당초 도입 취지와는 달리 제도 운영과정에서 점차 국고 보조금과 유사한 형태로 변모되어 갔다. 그 결과 독자적인 지방재정조정제도, 특히 재정분권을 확대하기 위한 추가적인 재원이양 장치로로서의 존립 근거가 약화되어 갔다. 이러한 문제점이 노출되면서 1990년대 후반 이후부터는 지방양여금을 지방교부세

와 통합하거나 포괄보조금으로 개편해야 한다는 주장이 지속적으로 거론되어 왔다. 이러한 배경을 바탕으로 참여정부는 재정분권 확대 방안의 하나로 이 제도를 폐지하고, 관련 사업과 재원을 지방교부세와 국고보조금 및 지역균형발전특별회계로 이관하는 조치를 단행하였다.

지방양여금제도 폐지 직전인 2004년을 기준으로 지방양여금의 규모는 4조 3,972억 원이었던 바, 이 중 절반 이상을 차지하는 도로정비 및 지역개발사업비(2조 6,696억 원)는 지방교부세로 통합하였고, 수질오염방지 사업(1조 3,419억 원)은 국고보조금으로, 농어촌지역개발사업과 청소년육성사업(3,857억 원)은 국가균형발전특별회계 사업으로 전환되었다(기획예산처, 2005). 결국 지방양여금제도의 폐지로 인해 일반재원과 의존재원 중간 정도의 성격을 띠고 있는 것으로 인식되어 왔던 지방양여금 재원의 39.3%에 해당하는 1조 7,276억 원이 재정분권화 요구와는 거리가 있는 국고보조금으로 전환된 것이다.

3) 국고보조금제도의 개편

지방자치제 실시 이후 그 동안 세분화된 국고보조사업의 통폐합을 통해 지방자치단체의 사업집행상의 자율성과 신축성을 제고하여 왔으며, 기준보조율 미준수 또는 과도한 지방비 부담사업의 재조정을 통해 지방자치단체의 과도한 지방비 부담을 완화하였다. 또한 1995년 4월 행정자치부의 주도하에 재정경제부 등 관계부처와의 협의를 거쳐 국고보조금관리방법을 개선하였다. 즉, 지방자치단체가 국고보조사업을 행정자치부에 일괄신청하면 행정자치부는 기준보조율 적정 여부, 지방비 부담능력 등을 종합적으로 검토하여 관계부처에 통보하고, 관계부처는 이를 토대로 기획예산처와 협의를 거쳐 예산확보 후 9월 30일까지 시·도별 국고보조사업 내역을 행정자치부에 통보하며, 행정자치부는 이를 종합하여 지방자치단체에 10월 15일까지 일괄통보토록 하였다. 이를 통해 지방재정보호와 국고보조금의 경직성을 완화하여 지방자치단체의 자율성을 확대할 수 있게 되었다.

특히, 참여정부는 2004년에 533개 전체 국고보조사업을 대상으로 이를 지방이양사업, 국가균형발전특별회계사업, 보조사업 준치사업 등으로 구분하여 전면적인 제도

개편을 단행하였다. 그 결과 163개 국고보조사업이 지방자치단체로 이양되었고, 126개 국고보조사업은 국가균형발전특별회계 사업으로 이관되었다. 이들 사업을 제외한 나머지 233개 사업만을 계속 국고보조사업으로 존치시키기로 하였다.

〈그림 1〉 2004년의 국고보조사업 개편 결과

국고보조사업 (533개, 12.7조원)	⇒	지방이양 (163개, 1.1조원)	균특사업 (126개, 3.6조원)	보조사업 존치 (233개, 7.9조원)
--------------------------	---	------------------------------	-----------------------	--------------------------

4) 국가균형발전특별회계의 신설

참여정부에서는 대통령자문기구인 지역균형발전위원회가 지자체에 대한 자원배분 과정에 직접 참여하는 독특한 재정조정장치로서 지역균형개발특별회계를 설치하였다. 이 회계는 지방양여금제도의 폐지와 같은 시기에 진행되면서 의도한 것은 아니었지만 참여정부의 재정분권 접근방식에 대한 논쟁을 창출하였다. 지방양여금과 균특회계의 운영방식 및 지원내용이 차이가 있는데 분권재정의 시각에서는 어떠한 방식이 더 합리적인 것인지 여부에 대해 합의가 형성되지 않았기 때문이다(이재원, 2005).

국가균형발전특별회계는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구분·운영되는데, 전자의 재원은 주세의 80%, 수도권정비계획에 의해 회계에 귀속되는 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역훼손부담금 등인데 2004년 기준으로 11개 부처 132개 사업에 약 4조원이 지출되었다. 이 계정의 사업은 지자체의 낙후지역 및 농산어촌 개발 관련 사업, 지역사회기반시설 관련 사업, 지역 문화 예술 및 관광자원 개발 등이다. 그리고 지역혁신사업계정은 주세의 20%, 통신사업특별회계의 전입금, 공공자금관리기금의 예수금 등을 재원으로 지역혁신체계 구축사업에 충당되는데 2004년도에는 9개 부처 23개 사업에 약 1조원이 지출되었다. 또한 2005년에는 국가균형발전특별회계의 예산이 지역개발계정 4.2조원, 지역혁신계정 1.3조원 등 약 5.5조원 규모로 편성되어 낙후지역 개발과 지역혁신·특성화 발전을 중점적으로 지원하고 있다.

〈표 4〉 국가균형발전특별회계의 세출구조

(단위: 억원, %)

	2004	2005
지역개발계정	39,922 (79.6)	42,058 (76.6)
· 자율편성	33,291	33,322
· 낙후지역개발 등	6,631	8,736
지역혁신계정	10,222 (20.4)	12,872 (23.4)
· 지역전략산업	4,398	6,525
· 인력·R&D 등	5,824	6,347
총 계	50,144	54,930

국가균형발전특별회계는 형식적으로는 중앙정부가 관할하는 재원이지만 운영과정을 지방자치단체가 주도할 수 있는 포괄보조금이라는 성격이 있어 기존의 지방재정조정제도와는 구분된다. 즉, 시·도에서 해당 부처 및 국가균형발전위원회로 예산요구서를 제출하면 주어진 예산한도 이내에 있으면 부처 조정 없이 기획예산처에서 바로 결정된다. 종전에는 개별 중앙부처별로 예산 교부 결정을 위한 조정과정을 거쳤으나 이러한 절차가 생략된 것이다.

이처럼 국가균형발전특별회계 사업 운용에 있어서 중앙정부의 개별 부처 단위의 역할은 대폭 축소되었지만 기획예산처와 균형발전위원회의 예산조정권이 강화되면서 새로운 형태의 중앙·지방간 재정관계가 형성되었다. 특히, 기획예산처의 예산조정권이 강화되었다. 국가균형발전특별회계 도입으로 형성되고 있는 이러한 새로운 재정관계가 재정분권의 취지에 부합하는 것이라고 보기는 어려운 것으로 판단된다(이재원, 2005).

3. 지방자치제 부활 이후 재정분권화의 성과와 향후 과제

1) 지방세와 지방재정조정제도의 개편이 재정분권화에 미친 영향

(1) 세출분권화의 확대 및 세입자치의 상대적 위축

지방자치제 부활 이후 추진되어 온 지방세제와 지방재정조정제도의 개편은 명시적이거나 아니면 묵시적으로 재정분권의 확대를 지향해 왔다고 할 수 있다. 그러면 과연 지난 1991년 이후 지속적으로 전개되어 온 지방세와 지방재정조정제도의 개편은

재정분권의 확대라는 소기의 목적을 달성하였다고 볼 수 있는 것인가?

아래의 <표 5>는 지방자치제 부활 이후 전개된 지방세와 지방재정조정제도의 개편이 재정분권화에 미친 영향을 평가하기 위하여 지난 1970년대 이후 국세와 지방세 배분(형식적 세원배분)의 추이, 지방재정조정제도를 통해 (국세 또는 내국세 수입 중에서) 지방자치단체로 이전되는 재원의 경로와 규모 및 동 재원의 국세 대비 비율, 그리고 최종 지출단계를 기준으로 전체 조세수입 중에서 중앙정부와 지방자치단체가 실질적으로 사용한 재원의 비율(실질적 세원배분) 등의 추이를 표시한 것이다.

지방자치제 실시 직전년도인 1990년을 기준으로 형식적 세원배분과 실질적 세원배분의 추이를 비교해 보면, 지방자치의 실시로 그 이전에 비해 전체 조세 수입 중에서 지방세로 배분된 재원의 몫이 크게 증가하였다는 사실을 확인할 수 있다. 또한 최종 지출단계에서 지방자치단체의 실질적인 세수입 지출 비중도 지방자치 실시 이후 그 전에 비해 크게 높아졌다는 사실도 확인할 수 있다.

<표 5> 중앙·지방정부간 자원배분 수준과 구조의 변화 추이

(단위 : 억원, %)

구 분		1970	1980	1990	1995	2000	2004	2005
형식적 세원배분	국세(A)	7,649	58,077	268,474	504,314	929,347	1,220,686	1,305,907
	지방세(B)	332	7,678	63,673	153,159	206,006	333,655	336,952
	B/(A+B)	8.3	11.7	19.1	23.3	18.1	21.4	20.5
이전재원	지방교부세	503	4,100	27,645	56,713	84,493	144,806	194,845
	국고보조금	213	3,269	34,191	56,574	131,960	126,697	164,655
	지방양여금	-	-	-	18,701	37,134	43,972	-
	합계(C)	716	7,369	61,836	131,988	253,587	315,475	359,500
	C/A	9.4	12.7	23.0	26.2	27.3	25.8	27.5
실질적 세원배분	중앙정부 사용 재원(A-C=D)	2,933	50,708	206,638	372,326	675,760	905,211	946,407
	지방정부 사용 재원(B+C=E)	1,048	15,047	125,509	285,147	459,593	649,130	696,452
	E/(D+E)	26.3	22.9	37.8	43.4	40.5	41.7	42.4
실질적·형식적 세원 배분비율의 격차		16.9	11.2	18.7	20.1	22.4	20.3	21.9

주: 1) 2000년까지는 결산기준이며, 2004년은 최종예산, 그리고 2005년은 당초예산기준임

2) 국세 수입에는 지방양여금 대상 세목의 수입도 포함되어 있음

3) 지방교육분야 이전재원은 제외한 것임

그러나 이러한 괄목할만한 변화는 1991년에 지방자치제를 도입하기 위해 준비하는 단계에서 추진하였던 제도 개혁의 성과(예: 담배관련 세원의 지방세 수용 등)에 기인한 바 큰 것으로 판단된다. 막상 지방자치제가 실시된 이후에는 수차에 걸친 지방세 제도의 개편 노력에도 불구하고 지방세 확충 효과가 그렇게 괄목할만하거나 안정적으로 시현되고 있지는 못하다. 오히려 지방세보다는 지방재정조정제도를 통한 이전재원 증대 효과가 보다 클 뿐만 아니라 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다.

〈표 6〉 지방세와 지방이전재원의 신장률 비교

(단위: 억원)

구 분	1990(A)	2005(B)	B/A
<지방이전재원>	61,836	359,500	5.8배
· 지방교부세	27,645	194,845	7.0배
· 국고보조금	34,191	164,655	4.8배
<지방세>	63,673	336,952	5.3배

그 결과 2005년 현재 전체 조세수입 중에서 지방세가 차지하고 있는 비율은 1990년에 비해 1.4% 포인트 증가에 그친 반면에 지방자치단체가 2005년 현재 최종지출단계에서 사용한 조세수입의 비율은 1990년에 비해 4.6% 포인트 증가하였다. 이러한 사실은 지난 10년여년 동안 진행되어 온 지방세와 지방재정조정제도 개편 노력에도 불구하고 세출의 분권화는 상당히 확대되었으나 세입의 분권화, 즉 세입자치의 폭은 개선되지 않고 있음을 나타내 주고있다. 이로 인해 전국 평균 재정자립도가 1990년대 이후 지속적으로 낮아지고 있다. 특히, 참여정부의 지방분권추진로드맵에 따른 지방재정제도 개혁이 대대적으로 단행된 2004년 이후에도 세입자치(세입 분권화)의 수준은 낮아지고 오히려 세출 분권화 수준이 높아지는 결과를 보이고 있다.

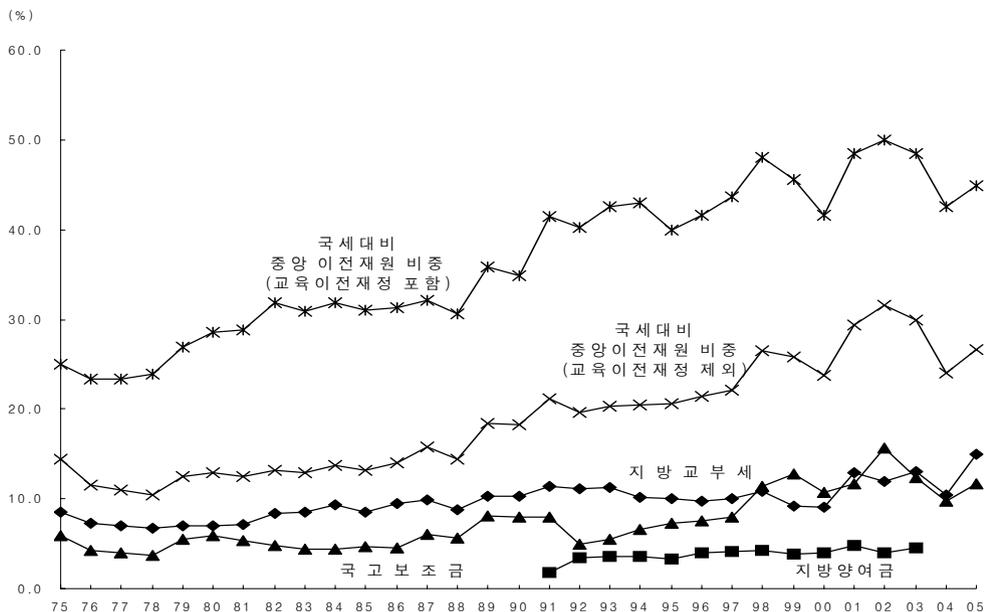
(2) 수직적 재정불균형의 확대

지방자치단체의 재정책확 노력의 지방세보다는 지방재정조정제도를 통한 이전재원 확충을 중심으로 전개되어온 결과 지방재정의 수직적 재정불균형(vertical fiscal

imbalance)도 점차 확대되어 왔다. 위의 <표 5>를 통해 확인해 볼 수 있는 바와 같이 중앙정부와 지방자치단체간 형식적 세원배분과 실질적 세원배분의 격차가 1990년 18.7%에서 지속적으로 증가하여 2005년 현재 21.9%를 기록하고 있다. 2005년의 중앙정부와 지방자치단체간 세수입 배분에는 2005년에 신설된 종합부동산세 수입을 재원으로 한 지방교부세 배분 결과가 포함되어 있지 않은 것이라는 점을 고려할 때 앞으로 지방재정의 수직적 재정불균형은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

이러한 지방재정의 수직적 재정불균형의 확대는 이전재원의 지속적 확대에 기인한 것이다. <그림 2>를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 중앙정부의 지방자치단체에 대한 이전재원 규모가 국세 수입에서 차지하는 비중이 1990년 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있다.

<그림 2> 지방이전 재원의 대 국세 비중 추이



자료 : 기획예산처(2005)

지방재정의 수직적 재정불균형이 개선되지 않고 있어 지방자치단체의 전체 세입 중에서 이전재원이 차지하고 있는 비중이 지방자치제 실시 이후에도 계속 증대하고

있다. <표 7>은 지방자치단체의 일반회계와 특별회계의 세입구조의 추이를 표시한 것이다. 이 표에 의하면 2005년 현재 기준으로 지방자치단체의 전체 세입 중에서 이 전채원이 차지하고 있는 비율이 1990년에 비해 상당한 정도로 증가하였음을 확인할 수 있다.

수직적 재정불균형은 지역주민들에게 비용부담의 비가시성으로 인해 재정환상을 유발하고, 지방자치단체에게는 중앙정부에 재원확충을 의존하는 행태를 조장하게 될 가능성이 높다. 결국 세출의 분권화 수준에 비해 세입의 분권화 수준이 낮게 되면 재정의 자기결정권을 전제로 성립하는 자기책임성(accountability)을 확보하기가 어렵다. 또한 세입의 분권화 비해 세출의 분권화가 높게 되면 재정환상이 발생하게 되어 지역주민들이 행정서비스의 편익과 부담을 의식할 수 있는 자기책임성이 성립하기 어렵기 때문에 재정운영의 효율성을 저해하게 된다(국중호, 2003:25; 최광, 2003:416).

〈표 7〉 지방재정의 세입구조 추이

(단위: 억원, %)

	1980	1990	2003	2005
지방세수입	7,678 (29.5)	63,786 (27.8)	306,167 (31.4)	336,952 (36.5)
세 외 수 입	10,874 (41.8)	115,802 (50.6)	326,075 (33.4)	261,860 (28.3)
이 전 재 원	7,490 (28.7)	49,553 (21.6)	343,014 (35.2)	324,860 (35.2)
합 계	26,042 (100.0)	229,141 (100.0)	975,256 (100.0)	923,672 (100.0)

주: 각 연도 세입(일반회계+특별회계) 1990까지는 결산액, 2003년도는 최종예산액준(순계) 그리고 2005년은 당초예산액(순계) 기준. 지방채는 세외수입에 포함시킴

(3) 세원(稅源) 배분의 분권화 : 지방세 세원구성의 불균형 해소 실패

그 동안 우리나라 중앙·지방간 세원배분체계가 안고 있는 문제점의 하나로 지적되어 왔던 것은 국세와 지방세간 세원(稅源) 배분의 불균형으로 인해 국세와 지방세간 재원조달능력이 근원적으로 차이를 노정하고 있다는 점이었다. 국세는 신장성이 높은 것으로 간주되는 재화 및 용역에 관한 과세와 소득탄력성이 높은 소득 및 이윤과세의 비중이 높는데 비해 지방세는 재산과세의 비중이 높아 증세를 위한 인위적인

세계개편이나 과세표준의 조정없이 재정수요의 자연 증가에 상응하는 세수를 확보하기가 어렵다는 점이었다.¹⁰⁾

〈표 8〉 지방세 세원구조의 추이

(단위: %)

세원별	해당 세목	1990	1997	2003
소득과세	주민세, 농업소득세, 사업소세(소득할)	11.0	14.3	17.5
재산과세	취득세, 등록세, 공동시설세, 재산세, 자동차세, 종합토지세, 도시계획세, 사업소세(재산할)	61.7	67.9	64.4
소비·유통과세	면허세, 레저세, 지역개발세, 도축세, 담배소비세, 주행세	26.7	15.9	16.3
기 타	과년도 수입	0.6	1.9	1.8
합 계		100.0	100.0	100.0

주: 사업소세는 소득할과 재산할을 구분하기 어려워 전체 수입을 소득과세로 분류하였음. 각 연도별 징수실적 기준으로 세원별 점유비율을 표시한 것이며, 2003년도 지방세 수입에서 지방교육세는 제외하였음.

그런데 1991년 이후 전개되어 온 지방세제 개편을 통해서도 지방세체계가 안고 있는 이러한 문제점은 거의 그대로 온존되어 오고 있다. <표 8>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 2003년 현재 기준으로 지방세 수입은 소득과세 17.5%, 재산과세 64.4%, 소비·유통과세 16.3% 등으로 구성되어 있다. 이러한 2003년의 세원 구성비율을 1990년의 그것과 비교해 보면 소득과세의 비중은 다소 증가하였으나 소비·유통과세의 비중이 오히려 큰 폭으로 낮아져 결과적으로 재산과세의 비중이 61.7%에서 64.4%로 증가하였다.

2) 수직적 재정분균형의 잠재적 위험성 : 이전재원 의존성과 예산 제약의 연성화

10) 이로 인해 총조세 수입중에서 지방세 수입이 차지하는 비율의 변화 추이가 마치 ‘波高’ 형태를 이루고 있다. 이러한 현상은 지방세체계가 소득탄력성이 낮은 재산과세와 정액세율체계의 세목으로 구성되어 있기 때문에 인위적인 세계 개편을 통한 지방세 확충 노력이 전개되지 않는 한 소득탄력성이 높은 국세에 대한 상대적인 비중이 시간이 흐르면서 낮아졌다가, 세계 개편이 단행되면 다시 세수입이 증가하기 때문에 나타나는 것이다.

현재 우리나라 재정분권의 상황은 세출 분권화에 비해 세입 분권화 수준이 낮아 결과적으로 지방자치 실시 이후 지방재정의 수직적 재정불균형이 계속 확대되어 왔다는 사실로 집약할 수 있다.

지방자치단체의 재정운용에 있어서 예산제약(budget constraint mechanism)은 공식적인 제도와 기대 및 행태 등에 의해 결정된다. 예산제약의 연성화(soft budget constraint)를 초래하는 요인으로는 정부간 재정관계, 자본시장의 규율, 정치시스템 등이 있다. 일반적으로 우리나라처럼 정부간 재정관계에 있어서 세출분권화 수준은 높는데 비해 세입분권화 수준이 낮거나 지방채 발행에 있어서 자본시장의 규율이 작동하지 않고, 지방선거에서 자치단체 재정운영의 성과가 주요 쟁점으로 부각되지 않는 지방정치시스템이 작동하는 상황에서 예산제약의 연성화가 초래되는 것으로 알려지고 있다(Rodden, et al., 2003).

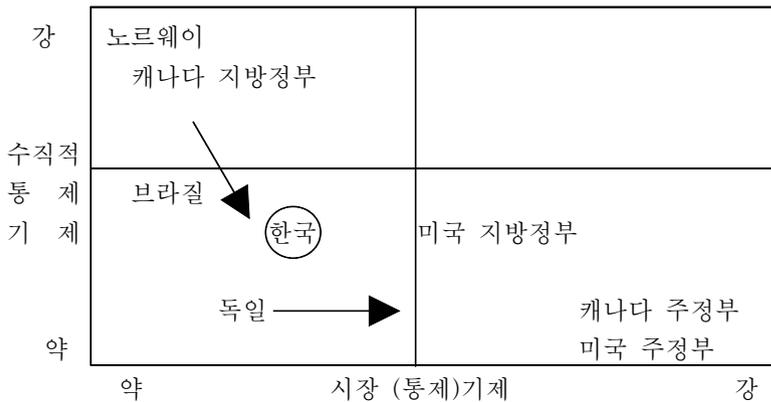
특히, 이전재원에 대한 의존성(transfer dependency)이 높은 지방자치단체는 지방 재정 운용에 있어서 책임성을 확보하고자 하는 유인이 효과적으로 작동하지 않아 예산제약의 연성화를 초래하게 된다. 또한 이전재원에 대한 의존성으로 인해 수직적 재정불균형이 높아지게 되면 지방자치단체의 재정운용을 규율하는 시장메카니즘(예: 지방채 발행에 대한 자본시장의 규율, 정치적 경쟁시장, 이동성이 높은 생산요소를 소유한 기업가의 지역간 이동 등)이 잘 작동하지 않게 되어 예산제약의 연성화를 초래하게 된다.

지방자치 실시 이후 우리나라는 지방자치단체간 균형있는 재원확보를 보장하기 위해 세입분권화보다는 세출분권화를 중심으로 분권화 노력이 전개되어 왔다. 그 결과 지방재정조정제도가 재정형평화 기능보다는 지방자치단체 재원보장 기능을 수행하는 장치로 부각됨에 따라 지방재정조정제도의 이상 비대화와 이전재원규모의 팽창을 초래하였다. 이는 결과적으로 지방자치단체의 이전재원에 대한 의존성을 심화시켜 왔다고 할 수 있다. 반면에 재정책임성 확보를 위한 제도적 장치로 중기재정계획제도, 지방재정투·융자사업심사제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정공개제도 등이 도입되기는 하였지만, 이러한 제도들이 효과적으로 작동하지 못하고 있는 가운데 지방재정에 대한 자율성 보장이 강조되는 분위기 속에서 지방재정에 대한 중앙정부의 수직

적 통제기제(hierarchical mechanism)는 점차 약화되는 과정을 거쳐왔다. 이전재원에 대한 의존성이 높은 가운데 수직적 통제기제가 약화되는 상황은 예산제약의 연성화를 초래할 수 있는 매우 위험스러운 조합으로 평가되고 있다.¹¹⁾

예산제약의 연성화 또는 경성화와 관련된 통제기제는 시장기제와 수직적 통제기제의 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 이 두 가지 통제기제가 효과적으로 작동하느냐 여부를 기준으로 지방자치단체 예산제약의 유형은 <그림 3>과 같이 네 가지로 구분할 수 있다. 지방자치 실시 이후 우리나라는 이전재정에 대한 의존성이 심화되고 중앙정부의 지방재정 운용에 대한 수직적 통제기제는 예전에 비해 약화되는 가운데 시장(통제)기제는 작동하지 않는 상황에 처하게 되었다고 할 수 있다.

〈그림 3〉 지방자치단체 예산제약의 유형화



자료: Rodden, et al.(2003)에 의거하여 작성

지방자치단체가 지방재정을 운용함에 있어서 예산제약이 연성화되면 재정분권화를 통해 확보할 수 있는 효율성 개선효과를 기대할 수 없게 된다. 더 나아가 과도한 재정 지출과 지방채 차입, 지방세 징수노력의 저하(undertax) 등과 같은 부정적 결과를 초래하게 된다.

11) 재정분권화 추진과정에서 재정위기를 노정하고 있는 브라질, 아르헨티나, 인도 등은 이러한 요인들이 겹쳐 예산제약의 연성화를 초래한 대표적인 사례 국가로 꼽히고 있다.

3) 바람직한 재정분권화를 위한 정책과제

지방재정의 운영시스템은 그 이념, 세원배분체계, 중앙·지방정부간 역할분담체계, 정부간 재원이전체계 등을 기준으로 집권모델, 통합모델, 경쟁적 분권모델 등으로 구분해 볼 수 있다. 이중 지방자치제가 실시되고 있는 국가에서는 통합모델과 경쟁적 분권모델이 활용되고 있다.

〈표 9〉 지방재정 세가지 모델의 비교

비교 기준	경쟁적 분권모델 (seperationalist model)	통합 모델 (integrationist model)		집권 모델 (centralized model)
		협조적 분권 (cooperative model)	행정적 분권 (administrative model)	
시스템 이념	경쟁, 차별화	국가통합·다양성의 설명책임	조화, 획일·평등	개발·통합
세원배분	세원분리, 지방세는 응익과세	조정적 중복과세, 높은 자주재원 비율	세수분할의 우위, 낮은 자주재원 비율	세제의 집권화
세율결정권	세율이 지방에 따라 다름	지방이 세율결정, 세율격차는 낮음	제한세율의 범위내에서 지방결정, 실재는 획일적	제한
중앙·지방의 역할 분담	중앙·지방의 사무는 명확히 분리, 공공재의 공급	중앙·지방정부 사무는 중복, 중앙정부는 포괄보조금을 지방정부에 교부, 입법통제에 의거하여 개입 최소화, 소득재분배서비스 공급	중앙·지방정부의 사무는 중복, 중앙정부는 보조금을 통한행정통제를 지방정부에게 가함, 소득재분배 서비스 공급	중앙정부 일선행정기관에 의한 서비스 공급, 소규모 지방자치단체가 많이 존재
정부간 재원이전	보조금은 외부성에 대응하여 한정적으로 지원, 지방재정조정기능 취약	낮은 의존재원비율, 포괄보조금 우위, 기회의 평등을 보장하는 재정조정제도 운영	높은 의존재원비율, 특정보조금이 우위, 결과의 평등을 보장하는 재정조정제도	교섭에 의한 보조금 배분
해당 국가	미국, 전통적 재정연방주의	캐나다, 구미제국	일본, 독일	아시아 개도국
문제점	재분배저하, 지역격차 발생	국가경제정책과의 정합화	설명책임 결여, 예산제약의 연성화	지역지배의 불투명, 부패

첫째로, 통합모델은 다시 지방분권과 재정분권의 수준에 따라 행정적 분권모델과 협조적 분권모델로 구분할 수 있다. ‘행정적 분권모델’에 의한 지방재정 시스템은 중

양·지방정부간 역할분담체계가 명확하지 않고, 재정분권화도 낮은 수준에 머무르고 있는 가운데 지방재정이 운영되는 모델에 해당한다. 또한 ‘협조적 분권’의 지방재정 모델은 국가통합과 다양성을 조화하는 가운데 지방재정의 책임성 확보와 재정분권화를 강조하는 지방재정 운영시스템을 지칭하는 것이다.

둘째로, 경쟁적 분권 모델은 전통적 재정연방주의에 기초하여 중앙정부와 지방정부간 경쟁과 차별화 원리에 따라 기능 및 사무배분, 자원배분체계를 설계하고 있는 지방재정 운영 시스템에 해당하는 것이다. 미국식 지방재정 운영시스템이 이러한 경쟁적 분권 모델에 기초하고 있다.

이러한 지방재정의 세 가지 모델에 비추어 볼 때 현재 우리나라는 행정적 분권 모델에 기초하여 지방재정시스템이 설계되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 현재 ‘참여정부’가 추진하고 있는 지방분권과 지방재정 시스템 개혁의 방향은 ‘행정적 분권’ 모델을 ‘협조적 분권’ 모델로 전환하는 것을 지향하고 있다고 할 수 있다.

앞으로 우리나라 지방재정시스템을 ‘협조적 분권모델’로 전환하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간 자원배분체계를 전면적으로 개편하여 이전재원 의존성(transfer dependency)을 완화하는 가운데 지방자치단체의 세입분권화를 확대하는 것이 필요하다. 지방자치단체 예산제약의 연성화를 초래하는 이전재원 의존성을 해소하기 위한 방안으로는 지방세 확충, 재정책임성 확보를 위한 제도적 장치의 강화, 수직적 통제기제의 보강 등을 제시할 수 있다. 이중에서도 가장 근원적으로 문제를 해결할 수 있는 바람직한 대안은 지방자주재원주의에 기초한 지방세 확충 노력이라고 할 수 있다. 지방재정에 있어서 이전재원을 가급적 축소하는 대신에 지방세 확충을 강화하고 과세자주권을 확대하기 위해서는 현재 일본에서 추진하고 있는 3위일체 개혁 전략을 도입하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

Ⅲ. 협조적 분권모델에 기초한 재정분권화를 위한 지방세 확충 방안

1. 신세원배분론에 기초한 지방세목의 신설 및 지방세체계 개편 방안

1) 정부간 세원배분 및 조정방식

세원을 정부단계별로 배분하는 방식은 세원분리방식과 공동이용방식으로 구분할 수 있다(오연천, 1987:91-94; 堀場勇夫, 1999:132; Bahl, 1995). 우선, 세원분리방식은 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등 정부단계별로 세원을 분리하여 특정단계의 정부로 하여금 특정 세원을 전용하여 이용토록 하는 방식이다. 또한 세원공동이용방식은 여러 단계의 정부가 세원을 공동으로 이용할 수 있도록 과세권을 설정하는 방식이다. 공동이용방식은 정부 상호간에 세원을 공동으로 이용하기 위한 구체적인 방법이나 절차를 어떻게 설계하느냐에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있다.¹²⁾

한편, 재정분권을 촉진하기 위한 지방자치단체의 재정책확 방안과 관련해서는 자주재원주의와 일반재원주의라는 두 가지 관점이 있다(윤영진 외, 2003:35-37). 우선, 자주재원주의는 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위해서는 세원분리방식에 기초한 지방세를 통해 지방재원을 확보해야 한다는 관점이다. 따라서 지방교부세, 국고보조금 등과 같은 지방재정조정제도를 통해 중앙정부의 국세 수입을 자치단체에 이양하는 방식보다는 지방세원을 자치단체에 이양하는 것이 재정분권화에 보다 적합한 방안이라는 것이다. 또한 기존의 이전재원 규모를 가급적 축소하는 가운데 지방세를 통한 재원배분 규모를 늘려나가야 재정분권이 확대될 수 있다는 것이다. 다음으로, 일반재원주의는 지방자치단체에 재원사용의 자율성을 전적으로 부여하고 있는 지방재정조정제도를 통해 중앙정부의 재원을 추가적으로 자치단체에 이양하는 것이 재정분

12) 오연천 교수(1987: 91-94)는 부가세방식, 과세표준통일방식, 공동세방식 등으로 구분하고 있으며, 이계식 박사(1990:46)는 중복방식(부가세방식, 보통세방식), 공동세방식, 양여세방식 등으로 구분한 바 있다.

권을 실현할 수 있는 현실적인 방안이라는 관점이다. 세원분포의 지역적 편재성이나 자치단체간 재정력 격차 조정 등의 현실적 필요를 감안할 때 지방자치단체의 일반재원 규모를 확충해 나가는 것이 적절하다는 것이다. 이러한 두 가지 접근방식 중에서 재정분권의 취지를 보다 효과적으로 구현할 수 있는 것은 자주재원주의라고 할 수 있다. 일반재원주의에 입각하여 재정분권을 추진할 경우에는 지방자치단체의 세입분권화 수준은 확대되지 않는 가운데 세출예산의 자율성 또는 세출분권화 수준만 높아지게 된다. 그러나 지방자치단체가 재원사용을 자율적으로 결정할 수 있는 일반재원이 증가하더라도, 그것만으로 진정한 재정분권이 실현되었다고 볼 수는 없기 때문이다.

2) 정부간 세원배분론 : 전통적 세원배분론과 새로운 세원배분론

정부간 세원배분의 접근방법 또는 이론적 모델을 Kenyon(1997:68)은 전통재정학적 관점, 최적과세론, 공공선택론, 조세효과성론(tax effectiveness) 등의 네 가지로 구분하고 있다. 또한 Bird(1999:4-10)는 재정학적 접근방법, 공공선택론적 접근방법, 정책론적 접근방법의 세 가지로 구분하고 있다.

그 동안 정부간 세원배분에 대한 규범적인 논의는 주로 전통적인 재정연방주의에 기초한 세원배분방식을 중심으로 전개되어 왔다. 그런데 1990년대 이후 세계적으로 재정분권에 대한 요구가 높아지면서 전통재정학적 세원배분 모델에 대한 수정 필요성이 제기되었다(Bird, 1999: 5). 이러한 배경에서 전통재정학적 세원배분 모델에 수정을 가하는 새로운 정부간 세원배분 모델을 정책론적 세원배분론, 분권적 세원배분론 등으로 부르고 있다.¹³⁾

(1) 전통적 세원배분론

① 세원분리방식과 전통적 재정기능 분담론에 의거한 최적 세원배분론

전통적으로 정부간 세원배분은 세원분리방식과 지방독립세방식에 의거하여 이루어

13) 堀場勇夫(1999:133-141)는 정부간 세원배분론을 전통적 세원배분론과 새로운 세원배분론으로 구분하고 있으며, 持田信樹(2004:76-80)은 규범론적 세원배분론과 정책론적 세원배분론으로 구분하고 있다. 또한 池上岳彦(2004:102-117)은 전통적세원배분론과 분권적세원배분론으로 분류하고 있다

지는 것을 이상적인 것으로 여겼다. 지방자치단체의 과세자주권을 보장하기 위해서는 세원공동이용방식보다는 세원분리에 기초한 독립세방식에 의거하여 정부단계별로 세원을 명확히 분리하는 것이 바람직하다. 특히, 전통적 세원배분론에서는 지방자치단체의 과세자주권을 보장하고 자기결정권에 기초한 자율적인 지방재정을 담보하기 위한 지방독립세주의가 강조되었다(Nechyba, 1995:2). 이처럼 전통적 세원배분론에서는 세원분리방식을 기초로 어떤 세원 또는 세목에 대한 과세권을 어느 단계의 정부에 할당하는 것이 바람직스러운 것인가의 문제를 중심으로 논의가 전개되어 왔다(堀場勇夫, 1999:133).

한편, 정부간 재정기능의 분담체계와 관련하여 Oates(1972)는 주민들의 자유로운 이동가능성, 지방공공재 편익범위의 공간적 한정성 등을 전제로 지방자치단체는 Musgrave가 제시한 재정의 3대 기능 중 배분기능을 분담하는 것이 바람직한 것으로 평가하고 있다. 이에 비해 중앙정부는 소득재분배기능과 경제안정화기능을 담당하는 것이 효과적인 것으로 평가하고 있다. 전통적인 세원배분론은 이러한 정부간 재정기능의 분담체계를 전제로 정부간 바람직한 세원배분 방향을 제시하고 있다. 이러한 전통적 세원배분론에 입각하여 정부간 세원배분방안을 제시하고 있는 기존 논의들을 정리해 보면 다음과 같다.

우선, Oates(1972:121-124)는 분권화된 정부수준에 있어서 효과적인 조세체계는 다음과 같은 조건을 갖추어야 한다는 의견을 제시한 바 있다. 첫째, 초과부담을 피할 수 있어야 하고, 둘째 지역성의 원칙에 의해 편익과 부담을 연계시킬 수 있어야 하며, 셋째 세부담이 공평한 패턴을 유지하여야 하는 동시에 세무행정 및 준수비용이 저렴하여야 한다. 이중에서도 특히 집합적 의사결정을 효율적으로 수행할 수 있는 재정체계를 구축하기 위해서는 공공지출로부터 획득하는 편익에 정확히 대응하여 비용을 분담할 수 있는 조세체계를 설계하는 것이 필요하다고 지적하고 있다.

Musgrave(1983:14)와 King(1984)은 세출 수요와 세입 수단의 일치라는 형평성과 비용의 최소화라는 효율성을 세원배분기준으로 설정하였으며, 세원배분의 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다. 누진적인 재분배 목적과 경기안정화 목적에 부합하는 조세는 중앙정부에 배분하는 것이 합리적이고, 지방자치단체의 조세는 경기의 변동에 따

라 영향을 적게 받는 세목이 소망스럽다. 또한 조세의 과표가 지역적으로 편재되어 있는 세원과 이동성이 있는 세원은 중앙정부에 배분하는 것이 적합하다. 이에 비해 정주에 관련된 세원, 즉 최종소비자에게 판매되는 단계에 부과되는 매상세나 물품세 등은 광역지방자치단체의 세원으로 적합하고, 이동성이 없는 요소에 대한 과세는 기초지방자치단체의 세원으로 배분하는 것이 좋다. 마지막으로 응익세와 사용료 등은 모든 단위의 정부에 적합하다.

특히 Musgrave(1989:453-454)는 다단계 정부구조하에서 지방세체계를 결정하는 가장 기본적인 원리로서 응익원칙(benefit principle)을 제시하고 있다. 즉, 지방세의 부담은 각 단계의 지방자치단체가 제공하는 공공재의 편익지역에 귀착되는 것이 바람직하다는 점에서 지방세원에 대한 과세권의 배분은 지방자치단체가 제공하고 있는 서비스의 편익이 귀착되는 공간적 범위(국지적, 광역적)와 서비스의 혜택을 받는 대상을 기준으로 하여 배분하는 것이 바람직하다는 것이다.

한편, McLure(1994:153-183)는 최적과세론자와 공공선택론자들의 세원배분론을 종합적으로 검토한 다음에 다음과 같은 세원배분 기준을 제시한 바 있다. 첫째, 이동성이 높은 세원은 중앙정부에 배분하고, 이동성이 없는 세원은 지방정부에 배분하여야 한다. 둘째, 개인소득세, 소매매상세, 기타 간접세와 같은 주거지기준 세원(residence-based taxes)은 부가가치세와 법인소득세 같은 원천지기준 세원(source-based taxes)보다 지방자치단체에 더 적합하다. 셋째, 과표의 지리적 이동성이 없더라도 전국적으로 균형있게 분포되어 있지 않은 자연자원에 대한 원천기준 자원세는 경제적인 왜곡과 나아가 수평적인 불공평의 문제를 야기할 수 있기 때문에 중앙정부 재원으로서의 적합성이 인정된다.

② 과세유형별 정부단계별 세원으로서의 적합성

전통적 세원배분론에서 제시하고 있는 정부단계별 세원배분방법, 바람직한 지방세가 갖추어야 할 조건 등에 대한 논의를 종합해 보면 과세유형별로 어느 정부단계의 세원으로 적합한가에 대한 일반적인 합의를 도출해 낼 수 있다.

예를 들어 전통적 세원배분론에서 제시하는 정부단계별 세원배분방법에 대한 논의

를 종합해 보면, 중앙정부에는 누진적인 개인소득세, 법인소득세, 상속세, 지역적으로 편재된 천연자원세 등을 배분하는 것이 적합하고, 광역자치단체에는 비례적 개인소득세, 생산요소로부터 발생하는 소득세나 매상세(소매매상세, 제조업자매상세) 등을 배분하는 것이 바람직하다. 그리고 기초자치단체에는 재산세(고정자산세), 임금세, 수익자부담금 등을 배분하는 것이 적합하다고 할 수 있다(池上岳彦, 2004: 109).

(2) 새로운 세원배분론

① 전통적 세원배분론의 한계

전통적 세원배분론에 의하면 독립지방세로서 지방자치단체에 배분하는 것이 바람직한 세원은 재산세와 소매매상세 등 세수규모가 영세한 일부 세목에 불과하다. 세원이 풍부하고 세수 신장성이 우수한 대부분의 기간 세목은 국세로 배분하는 것이 바람직하다. 이러한 세원분리방식에 기초한 국세와 지방세간 세원배분방식의 설계는 국세에 기간세목이 집중배분되어 지방세의 영세성을 초래하였으며, 지방자치단체(특히, 기초자치단체)가 분담하고 있는 소여의 기능 수행에 필요한 재원이 확보되지 않음으로써 정부간 대규모 재원이전을 초래하였다.¹⁴⁾ 바로 이런 점에서 지방자치단체의 역할과 재정기능의 확대에 상응한 지방세원의 확충을 도모하기 위해서는 전통적인 세원배분론에 대한 수정이 필요하게 되었다.

한편, 원칙적으로 소득재분배기능과 경제안정화기능은 중앙정부가, 재원배분기능은 지방자치단체가 분담하는 것이 바람직하다는 전통적인 재정기능배분론도 경제의 개방화·세계화의 진전, 지방분권의 확대에 따른 지방자치단체의 전략적 행동의 가능성 등을 감안하여 그 수정 필요성이 제기되고 있다(堀場勇夫, 1999:16-18). 우선, Musgrave와 Oates의 재정기능배분론에서는 지방자치단체를 단순히 수동적인 경제주체로 상정하고 있지만, 최근의 분석에는 지방자치단체가 보다 적극적으로 자신의

14) 전통적 세원배분론을 가장 모범적으로 준수하여 정부간 세원배분체계를 설계한 호주의 경우 연방정부에 편중된 세원배분결과를 초래하여 수직적 재정불균형을 초래하고 있다(Kenyon, 1997: 69). 또한 Bird(1999: 150)에 의하면 세계적으로 볼 때 재산과세 중심으로 지방세체계가 설계되어 있는 국가의 경우에는 정부간 재정조정제도에의 의존도가 높은 것으로 확인되고 있다.

목적 달성을 위해서 행동하는 주체로 등장하고 있다. 또한 지방자치단체 상호간에도 지방자치단체가 보유하고 있는 정책수단을 활용하여 특정 지방세원이나 지방공공재 공급을 전략적으로 활용함으로써 국가 전체적으로는 좋지 않은 결과를 초래할 수도 있다. 이처럼 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간에 게임적인 행동이 복잡하게 이루어질 수 있다는 점을 고려하여 세원배분 문제에 접근하는 것이 필요하게 되었다. 또한 소득재분배기능의 경우에도 종전에는 누진소득세제와 금전적 급부를 통해 수행되었으나, 최근에는 교육, 복지, 의료 등 준사적재의 제공을 통한 접근이 강화되고 있다. 이러한 준사적재의 제공을 통한 소득재분배기능을 수행함에 있어서는 지역주민들의 선호에 기초한 지방자치단체의 적극적인 역할이 기대되고 있다.

② 새로운 세원배분의 접근방법

새로운 세원배분론에서는 지방자치단체가 직면하고 있는 세출기능과 세수입의 괴리 문제 또는 수직적 재정불균형을 완화하기 위해서는 정부간 세원의 완전한 분리를 지양하는 대신에 세원의 공동이용방식을 허용하는 것이 필요하다는 관점을 공유하고 있다. 그리하여 세출 수요와 자체수입 조달능력을 최대한 일치시켜 수익과 부담의 관계를 명확히 하고, 예산제약의 경성화(hard budget constraint)를 유도하여 지방자치단체의 재정책임성을 강화하는 것을 지향하고 있다((池上岳彦, 2004:116-117; Bird, 1999:9-10; Shah, 2004:18-25).

또한 새로운 세원배분론에서는 경제의 개방화·세계화의 확산으로 인해 재화와 서비스 및 인적자원의 국가간·지역간 이동이 자유롭게 이루어지고 있는 조건에 부합하는 세원배분방법을 개발하고 있다(堀場勇夫, 1999:137-140). 이와 관련된 것이 재정외부성(fiscal externality), 특히 조세 외부성 이론이다. 재정적 외부성은 세출과 세입 측면의 외부성으로 크게 구별된다. 세출 측면의 재정적 외부성은 재정지출의 누출효과로 인한 편익과 비용부담의 괴리 문제, 그리고 세출에 의한 경쟁 문제이다. 세입 측면의 재정적 외부성은 조세의 외부성이다. 조세의 외부성은 지방자치단체가 보유하고 있는 조세정책수단을 사용하여 지역의 공공재의 공급 비용을 낮추기도 하고, 과세 객체를 지역에 끌어들여 증수를 도모하는 등의 행동을 말하며, 조세수출과 조세경쟁의

두 가지 유형이 있다. 이러한 재정과 조세의 외부성을 고려한 정부간 세원배분 문제는 응익성 확보와 직결되어 있다.

한편, Bird(1999)는 새로운 세원배분방법과 관련하여 수직적 세원배분에 관한 3대 원칙과 7소원칙을 제시하고 있다. 3대 원칙은 지방고유재원의 충분성, 지역성의 원칙, 효율성과 세무행정상의 원칙으로 구성되어 있다. 이러한 3대 원칙에 의거하여 이상적인 지방세가 갖추어야 할 7가지 소원칙으로 지방세수입의 탄력성과 안정성, 낮은 조세수출, 높은 가시성(visibility), 공평성, 낮은 이동성, 간소한 세무행정 등을 제시하고 있다.

새로운 세원배분론에 의하면 주요 세원의 정부단계별 배분의 적합성에 대해서도 관점이 달라지게 된다. 이와 관련하여 持田信樹(2004:82)는 전통적 세원배분론과 정책론적 세원배분론에 의거한 주요세원의 정부간배분의 적합성과 그 이유를 <표 10>과 같이 제시하고 있다.

<표 10> 정부간 세원배분론에 따른 주요세원의 정부간 배분의 적합성 비교

대상세원	전통적 세원배분론				정책론적 세원배분론			
	과세 표준	세율 결정	세무 행정	이유문제점	과세 표준	세율 결정	세무 행정	이유문제점
고정자산세	광역	기초	기초	이동성이 낮음, 응익과세	광역	기초	기초	이동성이 낮음, 응익과세
개인소득세	중앙	중앙	중앙	재분배 기능과 안정화 기능 관련 세원, 이동성	중앙	광역 기초	광역 기초	일반응익원칙, 중복과세
법인세	중앙	중앙	중앙	높은 이동성, 안정화 기능 관련 세원	광역 기초	광역 기초	광역 기초	일반응익원칙, 부가가치 베이스
소매매상세	광역	광역	광역	납세협력 비용	광역	광역	광역	납세협력 비용
부가가치세	중앙	중앙	중앙	경계통제, 경계간 세금조정 곤란	중앙	광역	광역	경계통제나 경계간 세금조정 가능

주: 중앙은 중앙정부, 광역은 광역자치단체, 기초는 기초자치단체를 의미함
 자료: 持田信樹(2004: 82)

(3) 전통적 세원배분론과 새로운 세원배분론의 비교

새로운 세원배분론은 전통적 세원배분론을 비판하는 데 초점이 있는 것이 아니라 재정분권을 성공적으로 추진하기 위한 정부간 세원배분체계의 개편 방향을 제시하는데 목적을 두고 있다. 즉, 정부간 세원배분에 있어서 수직적 재정불균형이 노정되고 있는 가운데 이를 이전재원으로 보전하고 있는 현실을 직시하면서, 예산제약의 연성화를 방지하고, 재정분권을 성공적으로 진전시키기 위해서는 지방고유재원의 충분성과 편익에 비례한 거주지과세를 구현할 수 있는 세원배분체계를 설계하는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

또한 전통적 세원배분론은 지방자치단체간의 경쟁을 촉진하는 세원배분체계의 구축을 강조하는 데 반해 새로운 세원배분론, 특히 Bird의 정책론적 세원배분론에서는 지방고유재원의 충분성을 보장하는 가운데 지방재정의 책임성을 강화하기 위한 세원배분체계의 구축 방향을 제시하고 있다. 이러한 전통적 세원배분론과 새로운 세원배분론의 주요 특징을 비교하여 제시하면 <표 11>과 같다.

<표 11> 전통적 세원배분론과 새로운 세원배분론의 주요 특징 비교

비교 기준	전통적 세원배분론	새로운 세원배분론
모델의 기본성격	-전통적인 재정연방주의에 기초하여 자원배분기능을 담당하는 지방자치단체에 적합한 세원배분 방향 제시 -규범적 성격	-재정분권화를 성공적으로 추진하는데 필요한 수직적 재정불균형을 해소하기 위한 세원배분 방향 제시 -정책론적 성격
지방자치단체의 재정기능 분담	-자원배분기능 담당	-자원배분기능을 담당하는 가운데 재분배기능과 경제안정화기능도 일정 부분 분담
세원배분방식	-세원분리방식과 지방세독립세방식 강조	-세원분리방식 외에 일정 세원의 정부간 공유 필요성 인정
세원배분의 기준	-효율성, 응익성 강조	-효율성과 재정책임성 강조
조세외부성에 대한 인식	-조세수출, 조세경쟁 통제 강조	-조세경쟁과 조세수출의 전략적 활용 가능
모델의 한계	-수직적 재정불균형 해소 소극적 -예산제약의 연성화 초래	-정부간 세원배분기준이 명확하지 않음

3) 새로운 세원배분론에 의거한 지방세원의 확충 방안

(1) 세원 공동이용방식을 활용한 지방세목의 신설

전통적 세원배분론에서는 중앙정부와 지방자치단체간 엄격한 세원분리를 통한 지방재정의 자주권 확보를 중시하였다. 우리나라도 지난 1960년대 이래로 정부계층별 세원분리와 독립지방세주의를 지향해 왔다. 세원분리방식에 기초한 정부계층별 독립세주의의 정착은 지방자치단체의 과세자주권의 확보에 기여하였다. 그러나 세원분리방식에 기초하여 지방세로서 적합성이 인정되는 재산과세 중심으로 지방세체계가 구성된 나머지 국세에 편중된 세원배분 결과를 초래하였다. 또한 재산과세 중심의 현행 지방세제로는 재정지출 수요의 증대에 대응할 수 있는 적정 수입을 확보하기 어려운 나머지 중앙정부의 재정조정기능이 과도하게 팽창하고 있다. 지방자치실시를 전후하여 지방세원의 추가적인 확충은 미미한 수준임에도 불구하고 지방양여금제도의 신설, 지방교부세 법정교부율의 상향조정 등 중앙정부의 재정조정기능은 더욱 강화되어 왔다. 그 결과 국민들이 부담하는 전체 조세수입의 40% 이상을 지방자치단체가 지출하고 있으나, 지방자치단체가 자체적으로 조달하여 사용할 수 있는 지방세의 비중은 20%에 불과하고 지방세 수입의 2배에 상당하는 규모의 재원을 중앙정부로부터 지원 받고 있는 실정이다.

앞으로 지방분권형 행·재정체제를 구축하기 위해서는 국가 기능의 지방 이양이 더욱 확대될 것이고, 이에 수반하여 중앙정부 재원의 지방이양의 필요성이 계속 증대될 것이다. 특히, 자치경찰제의 도입, 교육자치의 내실화를 위한 교육재정 분권화의 확대 등이 가시화될 경우 국세 세원의 지방이양의 필요성이 더욱 증대될 것이다. 그런데 기존의 세원분리방식을 통해서 이러한 세원배분체계의 개편 과제에 효과적으로 접근하기가 어려운 실정이다. 따라서 우리 나라에서도 새로운 세원배분론에 입각하여 국세와 지방세의 배분체계를 개편하는 방안을 모색해 나갈 필요가 있다. 새로운 세원배분론에서는 세원공유(tax sharing)를 통한 지방세체계의 통일성(uniformity)과 간소화를 중시하는 동시에 지방정부간 수평적 관계에서 노정되는 공공서비스 편익의 외부유출, 조세수출, 조세경쟁 등 재정(조세)의 외부성을 통제할 수 있는 세원배분체

계의 설계를 강조하고 있다.

따라서 앞으로 국세와 지방세 배분체계의 개편을 통한 재정분권화를 확대해 나가기 위해서는 ‘공동세’ 형태의 세원공동이용방식을 적극 활용하는 것이 필요하다. 특히, 재정분권화를 촉진하기 위해서는 소득과세와 소비과세를 지방세원으로 수용하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 정부단계별로 세원을 엄격하게 분리해서는 안 되고, 조세의 외부성을 통제하면서 세원을 공유(tax sharing)하는 접근방법을 선택하는 것이 바람직할 것이다.

현재 우리나라의 지방세는 대부분 세원과 세율이 조세법률주의에 의해 중앙정부에 의해 획일적으로 결정되고 지방정부는 통일적으로 동일 세원, 동일 세율에 따라 지방세를 징수하고 있기 때문에 지방정부의 과세자주권은 극히 제한되어 있다.¹⁵⁾ 이런 점에서 공동세방식을 이용하여 지방세원을 확충하더라도 지방정부의 과세자주권이 현재에 비해 크게 약화된다고 볼 수는 없다.

(2) 광역자치단체에 공동세 세수배분 조정권 부여

소득과세와 소비과세를 지방세원으로 수용하기 위해서는 공동세방식을 활용하더라도 세원의 경제적 특성 등으로 인하여 광역자치단체 세목으로 설치하는 것이 불가피하다. 그러나 실제의 세수는 기초자치단체 단위로 배분할 필요도 있다. 따라서 기초자치단체간 공동세원 배분의 효율성과 공정성을 담보하기 위해서는 광역자치단체에 기초자치단체에 대한 세수배분조정권을 부여하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

(3) 지방자치단체 과세자주권의 확대와 지방세 과세 균형의 확보

조세법률주의로 인한 지방정부 과세자주권의 한계를 보완하기 위해서는 탄력세율제도와 임의세목제도의 적극적인 활용을 촉진할 수 있는 제도적 장치와 함께 ‘법정의 세목제도’의 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

조세법률주의의 제약 속에서 지방자치단체의 과세자주권을 확대하기 위한 보다 적극적인 대안의 하나로 일본식 ‘법정의세목제도’를 도입하는 방안을 제시할 수 있다.

15) 따라서 우리 나라의 지방세는 대부분 통제된 분리형 지방세로 분류될 수 있다(김수근, 1996:9).

사실상 지방분권의 취지를 살리기 위해서는 전국적으로 균일화된 지방세제 외에 개별 지방자치단체가 스스로 주민동의과정을 거쳐 새로운 세목을 신설하거나 과세대상을 확충할 수 있는 여지가 마련해 주어야 한다. 특히 일정 지역에 아직 과세되지 않는 세원이 존재할 경우 지방자치단체가 스스로의 노력으로 신세원을 개발할 필요가 있다고 판단한다면 개별 자치단체로 하여금 각 지역의 특수 사정과 특정 행정수요의 발생에 상응하여 획일화된 법정세목 외에 새로운 세목을 설정할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다.

중앙정부의 법적 위임에 따라 지방자치단체가 스스로 별도의 세목과 세율을 설계할 수 있는 법정외세목제도는 특정지역에 고유한 재정수요를 당해 지역단위에서 스스로 해결케 할 뿐 아니라 특정 지역에 편재되어 있는 특수세원을 지방세원으로 수용할 수 있다는 이점을 지니고 있다. 우리나라에도 법정외세목제도를 도입할 경우 신세원개발의 대상이 될 수 있는 세원이 다수 존재하고 있다. 예를 들어 온천세, 관광세, 수렵세, 광고세, 환경오염세 등이 법정외세목형태로 수용 가능한 세원들이라고 할 수 있다. 더 나아가 지방자치단체의 과세자주권을 완전하게 보장하기 위해서는 지방세조례주의의 제도화도 검토해 볼 수 있을 것이다.

한편, 과세자주권의 확대와 병행하여 지방세의 세원구성체계를 균형있게 개편해야 한다. 지방자치단체의 조세체계를 현재와 같이 재산과세 위주로 구축할 경우 특정 세목이 안고 있는 문제점이 증폭되고, 조세부담의 공평한 배분을 저해하기 때문에 소득 및 이윤, 소비, 재산 등의 과세 베이스를 적절히 조합하여 균형있는 조세체계를 구축하는 것이 필요하다. 따라서 지방세에 있어서 소득, 소비, 재산 등의 과세베이스의 균형을 확보하여 지방세의 재원조달기능을 보강함과 아울러 세부담의 공평한 배분을 도모하기 위해서는 소득 및 이윤과세, 소비과세 분야에 대한 국세 세원을 지방세로 이양하는 것이 필요하다.

2. 지역의 신세원 발굴을 통한 지방세원 확충 방안

1) 지역의 신세원 개발의 필요성과 기본원칙

재정분권화를 확대하기 위한 지방자치단체의 자주적인 세수 증대 노력의 한 방편으로 모색되고 있는 지방의 신세원 발굴은 기존의 조세부담 수준을 넘어서는 추가적인 지방세수 확보 방안 및 응익원칙에 입각한 지방재정 운용을 촉진하기 위한 지방세 체계 구축 방안으로서의 의미를 갖고 있다. 특히, 응익원칙에 입각한 지방재정의 효율적 운영을 촉진하기 위해서는 수익자부담원칙 또는 원인자부담원칙에 의거하여 지방자치단체 공공서비스(활동)와 직접 연계되어 있는 지역의 신세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 방안을 적극 모색해 나가야 할 것이다.

특히, 지역의 신세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 과정에서는 조세의 외부성을 고려하면서 신세원 개발의 타당성과 과세권 배분의 적정성을 점검하는 노력을 전개할 필요가 있다. 분권화된 정부운영 환경하에서 이동성이 높은 세원에 무거운 세금을 부과하면 지방세원이 한 지역에서 다른 지역으로 이동하게 된다. 그렇게 되면 세원의 이동에 따른 교란이 발생하여 경제활동의 효율성이 떨어지게 될 뿐 아니라 지방자치단체의 세입확보능력을 제약하게 된다. 따라서 지역간 이동성이 높은 세원의 경우에는 이를 지방세의 신세원으로 개발하는 것이 적절치 않을 수 있으며, 설령 지방세로 수용하는 경우에도 기초자치단체보다는 광역자치단체의 세원으로 할당해야 지방정부의 세입확보능력을 높일 수 있다. 그러나 당해 지역에 외부불경제 효과를 창출하고 있는 세원의 경우에는 조세수출이 발생하더라도 응익원칙에 부합하는 지방세 체계의 구축에 기여할 수 있기 때문에 이를 신세원으로 개발하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

2) 지역의 신세원 개발 방안

그 동안 자치단체들이 지방세원 확충 노력의 일환으로 지방세로 수용하는 것이 필요한 신세목 또는 신세원으로 발굴한 사례들을 종합해 보면 <표 12>와 같다. 이에 의하면 다수의 지방자치단체가 새로운 지방세목으로 발굴한 것으로는 관광세, 광고세,

온천세, 환경보호세, 입도세 등이 있다. 또한 기존 지방세목의 대상 세원으로 발굴된 것으로는 지역개발세 대상 세원(벌크화물, 내륙컨테이너, 폐광지역카지노, 원자력발전 등)과 레저세 대상 세원(소싸움, 폐광지역카지노 등), 주민세 대상 세원(상속·증여세에 대한 주민세 소득할) 등이 있다.

그 동안 지방자치단체들이 발굴해온 이러한 신세목과 신세원 중에서 자치단체들이 보편적으로 과세할 수 있는 지방세목으로는 광고세, 관광세, 환경보호세 등이 있으며, 기존 세목의 과세대상으로 개발된 것 중에서는 응익원칙에 따른 소득과세 확충을 위해 개발된 상속·증여세에 대한 주민세 소득할을 들 수 있다. 그밖의 나머지 신세목 또는 신세원으로 발굴된 사항들은 대부분 수익자부담원칙 또는 원인자부담원칙에 따라 특정 지역에 편재되어 있는 세원을 당해 지방정부의 지방세원으로 수용하거나 지방정부가 주도적으로 추진한 지역경제 활성화 노력의 성과를 지방세원으로 수용하기 위해 개발된 것으로 평가된다.

〈표 12〉 지방정부의 신세목 및 신세원 발굴 사례

지방정부	신세목 및 신세원 개발방안
서울특별시	광고세 신설, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설
인천광역시	벌크화물에 대한 지역개발세 부과
경기도	상속·증여세에 대한 주민세 소득할, 入道稅, 온천재산세
강원도	관광세 신설, 지역개발세(수자원·지하자원) 세율 인상 및 과세 대상 확대, 환경보전세 및 광고세 신설, 폐광지역 카지노에 대한 지역개발세 부과
충청북도	관광세 신설
전라남도	광고세, 환경보호세, 관광세, 문화관광시설세, 사리채취세, 별장 등 소유세 신설, 원자력발전에 대한 지역개발세 과세
경상북도	광고세, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설, 원자력발전에 대한 지역개발세 과세
경상남도	관광세, 온천세 신설
제주시	入道稅, 관광세 신설
경기도 의왕시	내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과
경상북도 청도군	소싸움에 대한 레저세 부과

자료 : 노근호(2001)에 의거하여 수정·보완 작성

3) 지역의 신세원 발굴 및 지방세 수용 촉진을 위한 제도적 기반의 정비

지역의 신세원 발굴 및 지방세 수용을 촉진하기 위해서는 다음과 같은 제도적 기반 정비 노력이 함께 전개될 필요가 있다.

첫째, 지방자치단체의 주도적 노력에 의해 창출된 세원 또는 지방정부의 활동과 직접 관련되어 있는 세원에 대해서는 대부분 국세가 과세되고 있다. 따라서 그런데 중복과세금지원칙이 적용되고 있는 현재의 국세와 지방세 배분체계하에서는 지역에서 창출·생성된 세원의 지방세 수용 방안의 실현가능성은 매우 제한적일 수밖에 없다. 따라서 지방자치단체의 주도적 노력에 의해 창출된 소득과 소비관련 세원, 그리고 수익자부담원칙과 원인자부담원칙에 따라 지방정부의 활동과 직접 연계되어 있는 세원의 지방세 수용을 추진하기 위해서는 ‘국세와지방세등의조정등에관한법률’을 개정하여 중복과세 금지원칙을 완화하여 공동세제도의 도입 근거를 마련할 필요가 있다.

둘째, 지역에서 창출된 세원의 지방세 수용을 촉진하기 위해서는 상기한 바와 같이 각 지역의 특수 사정과 특정 사업의 시행여부에 따라 전국적으로 표준화된 법정 세목 외에 새로운 세목을 설치할 수 있는 권한을 지방정부에 부여하는 법정외세목제도를 도입하는 것이 필요하다. 법정외세목제도는 특정 지역에 국한되어 있는 세원을 대상으로 하여 지방정부의 공공서비스로부터 얻는 편익과 비용 분담을 유기적으로 연계 하는데 매우 효과적인 장치이다.

3. 재정분권화 확대에 따른 부작용의 최소화 방안 강구

자주재원주의에 입각한 재정분권화가 확대되면 지방자치단체의 세입예산과 세출예산 운용의 자율성이 높아지고, 이를 통해 재정운용의 효율성과 책임성을 제고할 수 있을 것이다. 그러나 재정분권화의 확대에 인하여 지방자치단체간 재정력 격차가 확대될 여지가 많다. 또한 지방공공서비스 공급 수준과 경비 부담수준에 관한 지방정부간 격차가 확대될 경우, 이는 재정형평성의 요구와 갈등을 빚게 될 소지가 많다. 특히, 자주재원주의에 입각하여 재원배분체계를 재조정하는 과정에서 중앙정부로부터의 교부금과 보조금 규모가 과도하게 축소될 경우에는 자치단체 행정구역을 초월하는 행

정서비스의 외부유출효과(spill-over effect)를 조정하기 위한 재원지원 활동이 위축될 여지도 없지 않다.

따라서 재정분권화의 확대에 따라 과생될 수 있는 이러한 문제점을 최소화하기 위해서는 지방교부세제도의 기능과 재원배분방식을 전면적으로 개편하여 재정력의 형평성 보장기능을 더욱 강화하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 또한 재정분권화를 확대하기 위해서 일단 국세와 지방세 배분체계의 조정을 통해 지방세의 비중과 역할을 강화해 나가되, 이 과정에서 지방세 수입의 지역간 격차가 확대될 경우에는 지방재정조정제도를 통해 이를 보완·보충해 나가야 할 것이다.¹⁶⁾

IV. 맺음말

자율과 경쟁 및 책임원리에 기초한 지방분권형 행·재정체제의 구축이야말로 앞으로 우리 나라가 지속적으로 추구해 나가야 할 21세기 국가과제 중의 하나임을 부인할 수 없다. 이를 위해서는 중앙·지방정부간 세출기능과 세원배분체계의 재조정, 지방세체계의 개혁, 지방재정조정제도의 개혁, 지방재정운용의 자율성과 효율성 및 책임성 확보를 위한 지방재정제도의 개혁 등 다양한 측면에서 새로운 시스템 설계를 위한 개혁 방안을 탐색해 나가야 할 것이다. 본고에서는 이러한 개혁 과제 중 지방정부의 자율적인 재정적 대응력 증대를 위한 지방세원의 확충방안을 탐색해 보았다.

지방분권시대의 전개에 발맞춰 그 동안의 수직적인 중앙·지방정부 관계를 수평적인 역할분담 관계로 전환시켜 나가기 위해서는 지방으로의 권한 이양을 촉진하는 동시에 중앙·지방정부간 재정관계를 새롭게 설계하여야 한다. 특히 지방자치단체가 자율적인 의사결정과 자기책임의 원칙에 입각하여 지방재정을 효율적으로 운영할 수

16) 이와 관련하여 宮本憲一(1995: 36)은 도시와 도시부 광역자치단체에는 국세를 이양시켜 지방재원을 확충하고, 농촌과 농촌형 광역자치단체에 대해서는 교부세를 이용하여 지방재원을 배분하는 제도가 필요하다는 의견을 제시한 바 있다. 또한 김정훈(1996: 85)도 국세와 지방세간 세원배분 조정방안을 설계함에 있어서 광역시와 도를 구분하여 접근하는 것이 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

있도록 하기 위해서는 중앙·지방정부간 재원배분체계의 재구조화를 통해 세입자치의 폭을 확대하는 가운데 응익원칙을 강화하는 것이 필요하다. 또한 중앙정부 재원의 지방 이양을 촉진하기 위해서는 ‘공동세’ 형태의 세원공동이용방식을 활용하여 국세와 지방세간 세원배분체계의 개편 방안을 마련할 필요가 있다. 특히, 소득과세와 소비과세의 지방세 수용을 위해서는 세원공동이용방식의 적극적인 활용이 요구되고 있다. 한편, 지방세제의 재원조달기능과 응익원칙을 강화하기 위해서는 지역의 신세원을 발굴하여 이를 지방세에 수용하는 노력도 적극적으로 모색해 나가야 할 것이다.

그러나 재정분권의 확대를 위한 지방정부의 자주재원 확충 노력 못지 않게 중요한 것이 재정분권화 확대에 따라 야기될 수 있는 역기능을 효과적으로 통제할 수 있는 제도적인 보완 장치를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 재정분권화 확대 과정에서 야기될 수 있는 자치단체간 재정력 격차의 확대 가능성을 상쇄할 수 있는 지방재정조정제도의 기능 개편 방안, 지방재정의 비효율성을 통제할 수 있는 재정책임성 확보 장치, 그리고 자치단체의 재정할거주의를 예방하고 중앙재정과 지방재정간 유기적인 연계성과 통합성을 확보할 수 있는 제도적 장치 등이 마련되어야만 재정분권화가 원만히 진전될 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 권강웅. (2004). 「축조 지방세법 해설」. 2004 개정증보판. 서울: (주)광교TNS
- 국중호. (2003). 「한국 지방세론」. 서울: 해남
- 기획예산처. (2005). 「2005-2009년 국가재정운용계획: 균형발전분야」. 공개토론회자료
- 라휘문·이삼주. (1998). 「교통세의 세원배분방안」. 서울: 한국지방행정연구원
- 박정수. (1996). 국세와 지방세의 합리적인 조정방안. 「지방행정연구」. 10(4). 한국지방행정연구원: 17-36
- 안종석·박정수. (1996). 「중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구」. 서울: 한국조세연구원

- 오연천. (1987). 「한국지방재정론」. 서울: 박영사
- 유경문. (2004). 종합부동산세(안)의 문제점 개선 및 활용 방안. 「분권화시대의 지방 재정개혁과제」. 2004년 추계학술대회 발표논문집. 한국지방재정학회: 11-46
- 윤영진 외. (2003). 「재정분권을 위한 개혁과제와 추진전략」. (사)한국지방재정학회 이상회. (1992). 「지방재정론」. 서울: 계명사
- 이재원. (2005). 참여정부의 지방재정 분권 2년의 성과 평가와 과제. 「한국사회와 행정연구」. 서울행정학회.
- 이준구. (1994). 「재정학」. 서울: 법문사
- 최 광. (2003). 「경제원리와 정책」. 서울: 비봉출판사.
- 西尾勝 編. (1993). 「自治の原點と制度」. 東京: ぎょうせい
- 牛鶴正. (1994). 「現代の地方自治」. 新版. 東京: 有斐閣
- 和田八東 編著. (1993). 「地方分權化と地方稅財政」. 東京: 日本評論社
- 務台俊介 外. (1995). 「自治體財政基盤の確立」. 東京: ぎょうせい
- 佐藤進・林健久 編. (1994). 「地方財政讀本」. 第4版. 東京: 東洋經濟新聞社
- 湯淺利夫 (1995). 「地方財政の新たな展開」. 東京: ぎょうせい
- 田村政志・稚川忍. (2001). 「自治體經營と財政運營システム」. 東京: ぎょうせい
- 持田信樹. (2004). 「地方分權の財政學」. 東京: 東京大學出版會
- 池上岳彦. (2004). 「分權化と地方財政」. 東京: 岩波書店
- 土居丈郎. (2004). 「地方分權改革の經濟學」. 東京: 日本評論社.
- Bird, Richard. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*. 46(2): 207-227
- Bahl, Roy. (1995). The Decentralization of Government. 「한국재정 50년의 회고와 전망」. 한국재정학회·한국지방행정연구원: 25-61
- Bahl, Roy. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Paper present at the International Seminar on Land Policy and Economic Development. Taiwan.
- Buchanan, Jamens M., and Marilyn R. Flowers. (1987). *The Public Finance*. 6th ed. Homewood, Illinois: IRWIN
- Boadway, Robin W., and Wildasin, David E. (1984). *Public Sector Economics*. Second ed. Boston: Little, Brown and Company

- Ebel, Robert D., and Yilmaz, Serdar. (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Paper 2809: 1-47
- Gramlich, Edward M. (1999). A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization. In Joel Slemrod(ed), *Tax Policy in the Real World*. New York: Cambridge University Press: 163-169
- Hyman, David N. (1983). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Chicago: The Dryden Press
- Jin, Jing and Zou, Heng-Fu. (2002). How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?. *Journal of Urban Economics*. 52(2): 270-293
- Kenyon, Daphne A. (1997). Tax Policy in an Intergovernmental Setting: Is it Time for the U.S. to Change. Ronald C. Fisher. ed. *Intergovernmental Fiscal Relations*. Boston: Kluwer Academic Publishers: 61-88
- King, David. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. London: George Allen and Unwin
- McLure, Charles E. Jr. (1994). The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints. *Australian Tax Forum*: 153-183
- Meloche, Jean-Philippe, et al. (2004). Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter?. Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Paper 3254: 1-28
- Musgrave, Richard A. (1983). Who Should Tax, Where and What?. In Charles E. McLure(ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*. Australia: ANU Press
- Musgrave, Richard A., and Musgrave, Peggy B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed. New York: McGraw-Hill Book Company
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Oates, Wallace E. (1999). Decentralization of the Public Sector. In Robert J. Bennett(ed). *Decentralization Local Governments, and Markets*. Oxford: Clarendon Press: 43-58

Rodden, J. A., et al. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. London: The MIT Press.

Shah, A. (2004). *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies*. Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Paper 3282: 1-47

제1주제

지방세 확충과 지역간 재정격차
조정 방안

〈논문 2〉

- 종합부동산세 수입의 지방자치단체 배분방안

조 기 현

(한국지방행정연구원 연구위원)

종합부동산세 수입의 지방자치단체 배분방안

목 차

- I. 서론
- II. 재정분권과 정부간 재정관계
- III. 종합부동산세의 의의 및 자원배분
 - 1. 종합부동산세의 의의
 - 2. 우리 나라 지방재정조정제도의 구성체계
 - 3. 종합부동산세의 자원배분 방향
- IV. 요약 및 결론

I. 서론

정부는 지난 1월 부동산 보유세제 개편과 종합부동산세 신설을 골자로 한 지방세법 및 지방교부세법 개정, 그리고 종합부동산세법을 도입하였다. 정부는 2003년 9월 1일에 종합부동산세를 신설하는 「부동산 보유세 개편방안」을 발표한 바 있는데, 그 연장선상에서 지난해 11월 11일 최종방침을 확정하였고 올해 1월 5일에는 부동산 보유세제 완결판으로서 지방세법과 지방교부세법 개정, 종합부동산세법 도입이 이루어진 것이다.

부동산에 대한 불공평한 조세부담을 해소하고 부동산 투기를 억제하는 한편, 그동안 ‘지방세답지 못한 지방세’라는 비판을 받아왔던 부동산 보유세제의 구조를 개편하려는 정책의도로 해석된다. 요컨대 종합부동산세를 신설함으로써 지방세로서의 재산세는 자원조달기능에 충실하고 국세인 종합부동산세에 정책세제기능을 부여함으로써 부동산정책과 조세정책의 효율성을 제고하는 것이 본 정책의 목적이다. 금번의 세제

개편은 그 범위나 규모에 있어서 조세개혁적 차원으로 평가받고 있으나 지금까지 제기된 대부분의 논의가 자원배분의 효율성이나 거시정책의 성과 등 비지방재정적 시각에 제한되어 있다는 아쉬움이 있다.

물론, 부동산 보유세제 개편의 배경이 부동산시장의 안정화와 조세형평성 제고라는 정책수요에서 출발하였으나 재산세와 종합토지세가 지방세의 근간을 이루는 세원이라는 현실과 함께 정부간 재정관계나 지방재정 일반에 걸쳐 일정한 충격을 준다고 볼 때 이 부분도 중요한 정책의제로 설정하여 활발한 논의가 요망된다 하겠다. 신설된 종합부동산세는 전액 지방자치단체에 이양할 계획이고, 따라서 종합부동산세를 어떤 방식으로 이양할 것인가와 관련된 자원배분방법은 향후 지방재정의 중요한 정책과제로 대두 될 것이다. 종합부동산세의 배분방법은 지방교부세나 국가균형발전특별회계(이하 균특), 조정교부금, 재정보전금 등 다양한 요소들로 구성된 정부간 재정관계의 합리성과 밀접한 관련을 맺기 때문이다.

본고는 이러한 문제의식에 따라 종합부동산세 자원배분방법과 관련된 주요 정책적 논점과 정책방향을 제시하고자 한다. 본고는 구성체계는 다음과 같다. II장에서는 최근 활발하게 논의되고 있는 재정분권과 신재정연방주의를 소개하고 합리적인 정부간 재정관계를 설계할 때 유의해야 할 정책적 시사점을 기술한다. III장에서는 종합부동산세 도입의 정책적 의의와 제도적 실태를 정리하며 우리 나라와 주요 선진국의 정부간 재정관계를 살펴봄으로써 종합부동산세의 합리적인 자원배분방안을 제시하였다. 마지막으로 IV장에서는 정책방향을 요약·정리하였다.

II. 재정분권과 정부간 재정관계

분권화는 매우 다양한 형태를 지닐 뿐 아니라 다차원적인 의미를 내포하며 분권화란 명분을 내걸고 추진하는 제도개혁이라 해도 내용상으로는 국가 내에서도 또는 동시대에서도 변종된 형태로 도입된다. 분권화의 개념에 대해서는 학자들마다 해석이 다르지만 일반적으로 기능분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양

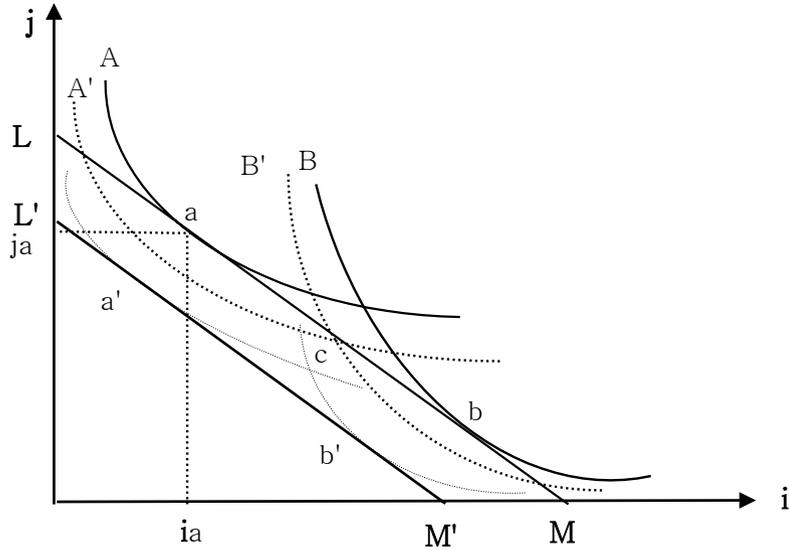
(devolution)으로 설명하고 있다.¹⁾ 이러한 분권화의 개념에 비추어 볼 때 재정분권화는 재정자원을 대상으로 중앙정부가 자치단체에 권한을 위임하거나 이양하는 제도적 변화로 해석할 수 있다. 그리고 제도변화의 실체와 동원하는 정책수단이 무엇이나에 따라 정부간 재정관계의 분권양식을 규정하게 된다. 과세자주권이나 세출권한, 지방채 발행권, 수직적·수평적 불균형 조정이 재정분권화의 의제중심에 서는 이유가 여기에 있다.

익히 알려진바와 같이 재정분권화는 재정연방주의(fiscal federalism) 논리에서 출발하고 있다. 재정연방주의는 분권화의 당위성을 자원배분의 효율성과 후생수준의 개선에서 찾았는데, 중앙집권적 의사결정체제에서는 주민선호의 다양성에 신속한 대응이 어렵고, 설사 가능하다 해도 정보의 비대칭성은 본질적으로 자원배분의 비효율성을 노정시킨다고 주장한다. 그러나 당위적으로 받아들였던 재정연방주의에 대하여 최근에는 비판적인 주장이 제기되고 있다.

자원배분의 효율성에 기반을 둔 분권화의 사회적 이득은 기본적으로 수요측면에서만 접근하고 있으며 반대로 지방공공재의 공급적 측면에서 보면 분권화가 반드시 자원배분의 효율성에 기여한다고 단언하기 어렵다는 것이 비판론의 핵심이다. 전통적인 재정연방주의는 암묵적으로 지방공공재의 공급이 항상 효율적이라고 전제하고 있으나 단체장이나 지방공무원의 부패, 느슨한 예산회계시스템, 규모의 경제 등으로 분권화가 자원배분의 효율성에 기여하지 못하거나 정반대의 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 이들은 재정분권화로 지방공공재 공급구조의 비효율성이 발생하면 예산선은 LM에서 L'M'로 이동하며 그 결과 A지역은 a', B지역은 b'를 소비하게 함으로써 분권화 이전의 c에 비하여 후생손실이 발생하게 된다고 주장한다.

1) 분산은 중앙정부가 특정 행정서비스의 책임을 지방기관에 넘겨주는 것으로 권한을 이전하는 것이 아니라는 점에서 분권과 다른 개념이다. 권한위임은 의사결정이나 행정적 관리에 대한 중앙정부의 책임을 자치단체나 중앙정부의 통제력이 미치지 못하는 준독립적인 기관에 이전하는 것이며 권한이양은 보다 광범위한 분권화의 형태로서 중앙정부가 의사결정 권한을 자치단체에 이전하는 형식을 취한다.

〈그림 1〉 분권화의 사회후생적 이득 : 생산측면



따라서, 비판론자들은 분권화의 일반적 정책목적인 효율성, 투명성, 책임성은 물론이고 국가통합, 정치안정, 계층간·지역간 형평성 등 비재정적 정책목적까지 달성하기 위해서는 기능배분, 세원배분, 정부간 재정관계, 지방채 발행권과 관련된 제도적 설계가 합리적으로 이루어져야 함을 강조하고 있다. 재정분권화의 바람직한 설계와 관련해서는 Bahl(1999)의 권고안에 구체적으로 집약되어 있다. Bahl은 12개의 원칙을 제시하면서 특히, 지방재정의 확충 이전에 각급 정부간 기능재배분이 이루어져야 하며 지방재정조정제도는 단순하게 설계되어야 하고, 분권화 자체가 정책목적이 아니라 정책수단임을 역설한바 있다. 국가 전체의 최상위 정책목표가 있으면, 분권화는 이 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로 기능해야 한다는 것이다. 따라서, 분권화의 수준과 속도는 거시경제의 안정이나 소득분배, 지속적인 경제성장을 저해하지 않도록 추진하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다.

특히, Bahl은 재정분권의 중심에 지방재정조정제도를 형성하는 각 구성요소 사이의 정책적 시너지효과를 중시하고 있다. Bahl은 지방재정조정제도를 이전재원 규모의 결정방식과 배분방식에 따라 9개 유형으로 구분하였는데, 각각의 유형은 중앙정부와 자

치단체의 입장에서 볼 때 서로 다른 정책효과를 가져오게 된다. 이와 관련해서는 Ⅲ장에서 자세하게 다루겠지만 여기서 지적하고자하는 바는 종합부동산세의 배분방식을 논할 때 각 보조금 유형에 내재된 정책효과와 지방재정조정제도 구성요소의 실태를 종합적으로 분석하는 일이 선행되어야 한다는 사실이다. 종합부동산세의 배분은 그 자체가 보조금적 성격을 내포하게 되며 이는 배분하려는 정책목적이 무엇이고, 이 정책목적을 효과적으로 달성하기 위한 정책수단으로서 배분모형의 기술적인 설계가 뒷받침되어야 하기 때문이다.

Ⅲ. 종합부동산세의 의의 및 재원배분

1. 종합부동산세의 의의

그동안 부동산 보유세는 재산세와 종합토지세라는 지방세의 양대 축을 기반으로 하여 15년간 운영되어 왔으나 세부담의 불공평 문제, 지방세로서의 적합성 문제, 부동산 안정화를 위한 정책효과 문제 등을 둘러싸고 비판을 받아 왔다. 과표현실화율이 낮고, 시가에 비례적이지 아니며 부동산별로 편차가 심하여 세부담의 공평성과 부동산 시장을 왜곡시킨다는 지적이 그것이다.²⁾ 특히, 종합토지세의 경우 과세대상이 다수의 자치단체에 걸쳐 산재해 있다는 근거로 관할구역 이외 타 자치단체 토지까지 과세함으로써 지방세의 본질에서 벗어나며 부동산투기 억제는 거시경제의 안정화를 위한 정책세제기능에 해당함으로 국세로 전환하는 것이 타당하다는 비판을 받았다. 1990년 토지초과이득세나 택지소유상한제, 개발이익환수제 등을 중심으로 하는 토지공개념을 도입하여 부동산 투기수요를 억제한 경험으로 볼 때 부동산 보유세를 대상으로 한

2) 이 문제는 재산세와 종합토지세에 내재된 평가제도의 문제점으로 귀결된다. 토지와 건축물을 한 단위로 하여 거래되는 현실을 무시하고 별도의 세목인 재산세와 종합토지세로 운영함에 따라 평가의 적정성 내지 구체적 타당성이 결여되었고, 이로 인하여 조세부담의 공평성이 저해되었다. 대표적으로 재산세 시가표준액의 산정방식에 있어서 각 구성요소의 지수에 대한 타당성 결여나 면적기준에 과도하게 의존하는 문제를 들 수 있다. 부동산 보유과세에 내재된 제도적 결함은 노영훈·장근호(1999)와 이영희(2004)를 참고하기 바란다.

정책세제기능의 강화는 불가피한 정책선택이라는 논리가 대표적인 사례라 하겠다.

종합부동산세의 신설은 이렇게 부동산 보유세제에 내재된 한계를 극복함과 동시에 부동산시장의 안정화를 위한 정책세제기능의 보강이라는 점에 의의가 있다. 이는 종합부동산세법 제1조 “이 법은 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다”에 잘 나타나 있다. 다시 말해서 투기수요에 의하여 왜곡된 부동산시장의 실패에 정부가 개입할 수 있는 정책수단을 종합부동산세로 확보했다는데 의미를 둘 수 있다.³⁾

종합부동산세법 제1조가 지향하는바와 같이 종합부동산세는 조세부담의 형평성과 부동산가격의 안정화라는 두 가지 정책목적을 갖고 있으며 주 과세대상인 토지와 건물을 통합하고 과표를 시가기준으로 조정하는 방향으로 구체화되었다. 이렇게 되면 전국 어느 지역에 소재하든 동일가격 동일부담의 공평과세기반을 구축할 수 있게 된다. 먼저, 종합부동산세 도입을 위한 첫 번째 단계로 재산세를 전면개편하였다. 건물은 재산세로, 토지는 종합토지세로 구분하여 과세하던 과거의 방식에서 주택에 부속된 토지는 건물과 통합하여 ‘주택분 재산세’를 도입하였으며 과표를 시가기준으로 변경하였다.

두 번째 단계는 이렇게 개편한 재산세제를 기반으로 종합토지세 신설을 골자로 한 부동산 보유세제의 이원화이다. 새롭게 개편한 재산세는 종전처럼 지방세로 관리하되, 신설된 종합부동산세는 국세로 편입시켰다. 이러한 세제개편은 지방세제를 자치원리에 맞게 정상화시키면서 종합부동산세의 신설로 조세부담의 공평성과 부동산시장의 안정을 상호보완적인 방향에서 재정립하려는 취지에서 비롯되었다. 과세대상 부동산은 크게 주택, 나대지, 빌딩·상가등 업무용 토지, 사업용 건물 4개로 유형화할 수 있는데, 사업용 건물을 제외한 3개 과세대상 부동산 가운데 일정기준 이상이 종합부동산세 과세대상이 된다.

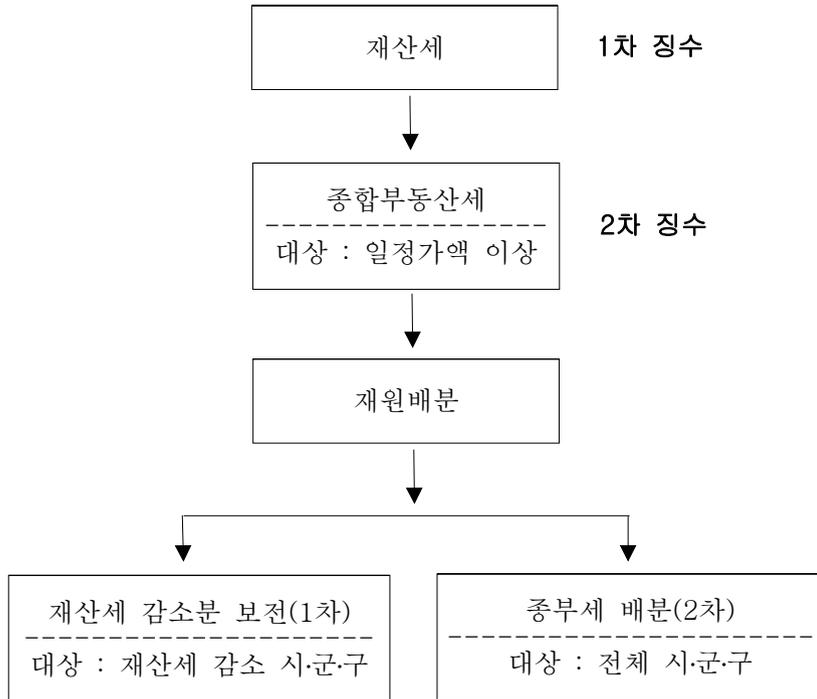
3) 물론, 부동산시장의 안정화라는 정책목적과 종합부동산세의 신설이라는 정책수단이 과연 정합성을 갖는가에 대해서는 논란의 여지가 있다.

〈표 1〉 부동산별 과세방법의 개편

과세대상	개편 이전	개편내용	
		재산세(1차)	종합부동산세(2차)
주 택	<input type="checkbox"/> 분리평가·분리과세 <input type="checkbox"/> 토지 : 종토세 -0.2~5.0% <input type="checkbox"/> 건물 : 재산세 -0.3~7.0%	<input type="checkbox"/> 통합평가·통합과세 <input type="checkbox"/> 낮은 세율로 과세 -0.15~0.5%	<input type="checkbox"/> 기준시가 기준 9억원 초과분 <input type="checkbox"/> 높은 세율로 과세 -1.0~3.0%
나대지	<input type="checkbox"/> 종토세 : 0.2~0.5%	<input type="checkbox"/> 낮은 세율로 과세 -0.2~0.5%	<input type="checkbox"/> 공시지가 기준 6억원 초과분 <input type="checkbox"/> 높은 세율로 과세 -1.0~4.0%
빌딩·상가·사무실 등 부속토지	<input type="checkbox"/> 종토세 : 0.3~2.0%	<input type="checkbox"/> 낮은 세율로 과세 -0.2~0.4%	<input type="checkbox"/> 공시지가 기준 40억원 초과분 <input type="checkbox"/> 높은 세율로 과세 -0.6~1.6%
사업용 건물	<input type="checkbox"/> 재산세 : 0.3%	<input type="checkbox"/> 세율인하 : 0.25%	<input type="checkbox"/> 과세대상 제외

셋째, 지방세인 재산세는 재원조달기능에 충실토록 하고, 국세인 종합부동산세는 정책세제기능에 충실토록 이원화시켰기 때문에 이러한 정책목적을 효과적으로 실현하기 위해서는 세율조정이 있어야 한다. 시·군·구는 관할구역내 토지와 주택만을 대상으로 낮은 세율로 과세하고 중앙정부는 전국의 토지와 주택을 인별로 합산하여 종합부동산세 과세대상을 선정, 높은 누진세율로 과세하게 된다. 종합부동산세는 1차로 시·군·구에서 과세한 재산세를 전액공제한 후 차액을 과세하며 징수한 종합부동산세는 다시 자치단체에게 이양한다.

〈그림 2〉 종합부동산세 배분체계



넷째, 어떤 의미에서 보면 종합부동산세는 ‘특별재산세’로 볼 수도 있다. 재산세와 종합부동산세의 세율체계를 보면 별장을 제외한 주택, 분리과세 대상 토지 이외의 토지 가운데 기준가액 이상에 해당하면 3단계 세율을 적용받게 된다. 주택의 경우 건물과 토지를 하나의 주택 개념으로 보고 과표를 기준시가로 상향조정하였기 때문에 세부담이 증가하게 되고, 따라서 재산세 과세대상에 포함시킬 수도 있다. 그럼에도 불구하고 일정한 가액 이상에 대해서는 국세에 포함시켜 중앙정부가 관리하는 것은 지역간 재정격차를 완화시키려는 정책목적을 내포하기 때문이다. 대체로 종합부동산세 과세대상이 포함된 지역은 재정력이 풍부한 자치단체이기 마련임으로 이를 재산세로 할 경우 지역간 재정불균형은 더 악화될 가능성이 높다. 종합부동산세법 제1조의 지방재정의 건전한 발전을 도모한다는 의미는 바로 이러한 정책의도를 함축한다.

〈표 2〉 종합부동산세 세율체계 : 주택의 경우

현		행		개 편 안				
재산세(건물)		종합토지세(토지)		(건물+토지)				
1,200만원이하	0.3%	2,000만원이하	0.2%	4,000만원이하	0.15%	재산세		
1,600 "	0.5							
2,000 "	1.0							
3,000 "	3.0							
4,000 "	5.0							
4,000만원초과	7.0	5,000 "	0.3	4,000만원~1억원	0.3	종합부동산세		
		1억원이하	0.5				1억원초과	0.5
		3 "	0.7					
		5 "	1.0				4.5억원~10억원	1.0
		10 "	1.5					
		30 "	2.0					
		50 "	3.0	10억원~50억원	2.0			
		50억원초과	5.0			50억원초과	3.0	
0.3% ~ 7%(6단계)		0.2% ~ 5%(9단계)		1차(시·군·구) : 0.15~0.5% (3단계) 2차(국 가) : 1.0~3%(3단계)				

2. 우리 나라 지방재정조정제도의 구성체계

위에서 기술한대로 종합부동산세의 정책세제적 의의는 세부담의 공평성 및 부동산 시장의 안정이라는 거시경제적 관점과 자치단체간 재정격차 완화라는 지방재정적 혹은 지방자치적 관점 두 가지로 집약할 수 있다. 거시경제적 관점은 종합부동산세 도입과정에서 이미 충분히 거론되었고 향후 정책성과에 따라 재차 검토할 사항이므로 본고에서는 지방재정적 관점에서 중앙정부가 징수한 종합부동산세를 어떻게 배분하는 것이 합리적인가에 초점을 두고자 한다. 이를 위하여 먼저 지방재정조정제도를 형성하는 주요 구성요소들이 지니는 정책적 의의와 운용실태를 요약·정리하기로 한다.

가. 지방교부세와 조정교부금

주지하듯이 지방교부세는 자치단체가 실질적인 자치권을 행사하는데 필요한 재원 보장과 함께 자치단체간 재정격차를 부분적으로 완화시키는 조정기능도 수행한다. 흔히 말하는 수직적·수평적 재정조정기능이 지방교부세의 핵심적인 정책목적으로 내국세의 일정비율을 중앙정부와 자치단체가 공유함으로써 공동세적 성격을 내포하고 있다.

그러나 지방교부세의 일차적 의의는 중앙정부와 자치단체 사이에 존재하는 수직적 불균형을 완화하고, 그럼으로써 지방공공재의 원활한 공급을 위한 적정수준의 재원보장에 있으며 자치단체간 재정격차의 완화는 보완적 기능이라고 볼 수 있다⁴⁾. 기준재정수요와 기준재정수입을 측정하고, 이로부터 유도된 재원부족액을 기준으로 각 자치단체별 보통교부세 규모를 산정하는 방식이 대표적인 예이다. 이 과정에서 보정기법을 활용하여 부분적으로 균형발전 요소를 반영한다든가, 인센티브 요소를 가미하여 재정운영의 효율성을 촉진하는 등의 보완적인 장치가 동원된다⁵⁾.

보통교부세 배분에 있어 중요한 점은 역시 측정항목과 측정단위에 의한 기준재정수요의 측정에 있다. 31개로 구성되어 있는 기준재정수요 측정항목은 인건비가 기준재정수요의 15% 내외를 차지할 정도로 가장 핵심적인 위치에 있으며 측정단위는 인구, 면적, 읍면동수, 가구수 등이 대부분이다. 특히 인구수가 절대적인 영향을 주는데, 2004년 보통교부세 산정시 기초수요액에서 특정단위가 인구인 측정항목의 재정수요액이 차지하는 비중은 시도 49.5%, 시 49.8%, 군 43.4%나 된다.

지방교부세와 달리 조정교부금은 특별시·광역시와 자치구 사이에 이루어지는 재정조정제도이다. 조정교부금제도의 재원은 지방자치법과 동법시행령의 규정에 의해

-
- 4) 재원보장기능과 재정조정기능 중 어느 기능이 더 중요한가는 논란의 대상이 되고 있으나 현행 배분방식을 분석하면 재원보장기능에 우선순위를 두는 것으로 해석된다.
- 5) 보통교부세 산정시 적용하는 인센티브 요소는 크게 수요부문과 수입부문으로 분리하여 운영하고 있다. 재정수요 인센티브 항목으로는 공무원 정원감축, 비정규직 정원감축, 경상경비 절감, 수도요금 현실화, 읍면동 통합유도, 지방청사 적정화이며 재정수입 인센티브 항목으로는 지방세 징수율, 주민세 개인균등할 인상, 종토세 과표현실화, 수수료 현실화, 지방세 체납율 축소, 지방세 세원발굴이 있다.

취득세와 등록세의 일정비율로 정할 수 있으며 구체적인 교부율은 특별시·광역시의 조례에 위임하고 있다. 재원규모는 특별시·광역시의 재정형편에 따라 자율적으로 정하나 대략 취득세 및 등록세의 50% - 70% 수준에서 연동시키고 있다⁶⁾.

조정교부금 역시 지방교부세와 같이 용도가 자유로운 무조건부 보조금(general grant)이며 배분방식 역시 기준재정수요와 기준재정수요에 입각해서 재정부족액을 산출하는 방식을 취한다. 측정단위가 인구인 측정항목이 상당한 영향력을 발휘하며 재정조정기능도 부분적으로 포함하고 있으나 본질적으로 재원보장기능에 충실하도록 설계되어 있다.

나. 재정보전금

지방교부세가 중앙정부와 자치단체, 조정교부금이 특별시·광역시와 자치구 사이에서 이루어지는 재정조정제도라면 재정보전금제도는 도와 시·군간에 수직적·수평적 재정조정기능을 수행한다.

재정보전금은 일반재정보전금, 시책추진보전금으로 구성되며 일부 도의 경우에는 특별재정보전금을 운용하기도 한다. 일반재정보전금은 재정보전금의 90% 정도를 차지하며 인구와 도세징수실적에 비례하여 배분한다. 시책추진보전금은 재정보전금의 10% 가량으로 도의 시책추진 및 재해 등 특별한 재정수요에 대응할 목적으로 배분한다⁷⁾. 재정보전금은 인구와 도세징수실적에 연동되어 있거나 일반적인 사업에 임의적으로 배분되어 보조금적 성격이 애매하고 시군간 수평적 재정조정기능이 미약하다는 비판을 받고 있다(서정섭 2003).

다. 국가균형발전특별회계

지역간 균형발전을 효과적으로 달성하는 정책수단으로 참여정부는 기존의 지방양여금과 국고보조금, 특별교부세의 일부를 통합한 국가균형발전특별회계(이하 균특)를

6) 조정교부금 재원인 취득세와 등록세 합산액의 일정율을 보면 서울 50%, 부산 51%, 대구 52%, 인천, 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58% 수준이다.

7) 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%를 특별재정보전금으로 활용하는데, 보통교부세 불교부단체를 대상으로 배분한다.

신설하였다. 균특은 수도권 집중문제의 완화와 지역간 균형발전을 위한 물리적 지원 체계로서 의의를 지니고 있다. 그러나 구체적인 운용방법이나 배분방법에 대해서는 아직 검토과정에 있다. 균특의 자원배분방식에 대해서는 아직 결정된바 없으나 현재 까지 검토되고 있거나 결정된 사항, 제도적 특성은 다음과 같다.

첫째, 지방양여금과 국고보조금이 비관을 받은 용도의 폐쇄성 문제를 완화하고 재정자원의 효율성을 제고하는데 목적을 두고 있다. 따라서, 균특은 보조금 일반론에 비추어 볼 때 국고보조금의 기본 틀에서 지방재정의 자율성과 성과중심적 운영·관리를 동시에 추구하는 조건부 보조금적 성격을 갖는다.

〈표 3〉 국가균형발전특별회계 세입·세출 구조

	세 입				세 출		
	'04	'05	증감(%)		'04	'05	증감(%)
합 계	50,144	54,930	4,786 (9.5)	합 계	50,144	54,930	4,786 (9.5)
지역개발계정	39,922	42,058	2,136 (5.4)	지역개발계정	39,922	42,058	2,136 (5.4)
· 자체세입	25,743	26,156	413	· 자율편성	33,291	33,322	31
· 전입금	14,179	15,902	1,723	· 그린벨트 등	6,631	8,736	2,105
지역혁신계정	10,222	12,872	2,650 (25.9)	지역혁신계정	10,222	12,872	2,650 (25.9)
· 자체세입	5,594	5,875	281	· 지역전략산업	3,865	6,525	2,660
· 전입금	4,628	6,997	2,369	· 인력·R&D 등	6,357	6,347	△10

자료 : 기획예산처(2005), 「균형발전특별회계 지방자치단체별 자원배분 개선방안」, p.7

둘째, 조건부 보조금은 배분방식에서 공식에 의존하는 방식과 개별 사업단위별로 지원하는 방식이 있는데, 균특은 두 방식을 혼용하고 있으며 지방비 부담에 있어서도 사업별로 정액보조금과 대응보조금을 동시에 취하고 있다. 이에 따라 균특은 기존의 국고보조금 및 지방양여금과 달리 상당히 복잡한 배분방식을 동원하며 제도적 성격

을 쉽게 규정하기 어려운 부분이 있다. 이러한 특성은 군특의 세출내역에서 구체적으로 나타나는데, 군특은 크게 지역개발계정과 지역혁신계정으로 이원화되어 있고, 각각의 계정별로 서로다른 배분방식을 적용한다. 예를 들면 지역개발계정의 자율편성사업은 기본적으로 자치단체가 자율적으로 추진가능한 사업이며 이 사업의 배분방법은 일정한 공식을 적용하는 방향에서 연구·검토 중에 있다. 반면에 지역혁신계정의 신활력사업은 지역별 낙후도에 의한 기본배정 87.5%, 개별 사업의 정책효과에 의한 선택적 배정 12.5%로 구성되어 있다⁸⁾.

셋째, 일정 공식을 기준으로 배분하는 자율편성사업도 지금까지 연구결과에 의하면 기본요소와 낙후도 요소를 동시에 고려하고 있다. 관련 연구기관에서 검토하는 자율편성사업의 자원배분체계는 크게 두가지 대안이 검토대상이다. 즉, 인구와 면적을 중심으로 한 단순·명료 배분방식이 하나이고 여기에 노령인구비율, 주민세소득할, 재정력지수, 낙후지역면적 등 지역 특수여건을 반영한 다소 복잡한 방식이 또 다른 하나이다. 군특의 상당 부분을 차지하는 자율편성사업의 배분방식이 이러하다면 지방교부세의 배분체계와 크게 다를 바 없으며 군특의 실효성에도 의문이 제기되는 실정이다.

〈표 4〉 군특 자율편성사업 자원배분체계(잠정안)

	대안 1	대안 2
<input type="checkbox"/> 고려요소 - 기본요소 - 낙후도 요소	<input type="checkbox"/> 인구, 면적 <input type="checkbox"/> 노령인구비율, 주민세소득할	<input type="checkbox"/> 인구, 면적 <input type="checkbox"/> 노령인구비율, 주민세 소득할 <input type="checkbox"/> 농경지·낙후지역 면적 <input type="checkbox"/> 재정력지수
<input type="checkbox"/> 주요 특징	<input type="checkbox"/> 단순·명료한 기준 <input type="checkbox"/> 지역 특수요인 반영 미흡	<input type="checkbox"/> 배분방식이 복잡 <input type="checkbox"/> 지역 특수요소 반영

자료 : 기획예산처(2005), 「균형발전특별회계 지방자치단체별 자원배분 개선방안」, p.3

8) 2005년도 신활력사업 예산은 2,000억원이며 이 가운데 지역별 낙후도지수에 의한 기본배정이 1,750억원, 개별사업의 평가결과 및 집행실적 등에 의한 인센티브 배정이 250억원이다.

넷째, 균특은 중앙-지방간 재정조정기능과 광역-기초간 재정조정기능이 혼재되어 있다는 점이다. 균특의 재원배분 대상은 일차적으로 광역단체가 된다. 다시 말해서 <표 4>에 제시한 재원배분 기준은 광역자치단체를 대상으로 적용하며 광역자치단체는 상기 기준에 의하여 배분된 재원을 토대로 기초단체를 대상으로 한 배분체계를 수립, 이에 근거하여 재배분하여야 한다. 이때 광역단체가 어떤 기준과 공식으로 기초단체에 배분할 것인가는 별도의 검토대상이다.

3. 종합부동산세의 재원배분 방향

가. 종합부동산세의 정책목적

배분방법을 논하기 위해서는 종합부동산세의 특성과 정책목적을 명료하게 인식할 필요가 있으며 이에 관해서는 관련 법령에서 나름대로 규정하고 있다. 종합부동산세는 종합부동산법 제1조에 명시한대로 조세부담의 형평성 및 부동산가격의 안정이라는 정책세제적 기능에 지방재정의 균형발전이라는 재정정책적 기능도 천명하고 있다. 그리고 재정정책적 기능은 종합부동산법 제정과 함께 개정된 지방교부세법에 구체적으로 명시하고 있는 바, 동법 제4조는 교부세의 재원인 내국세에서 종합부동산세를 제외시키도록 규정하고 있다. 특히 동법 제4조 제3항 및 제4항은 종합부동산세의 배분기준과 정책기조를 적시하고 있는 바, 종합부동산세 도입으로 인한 자치단체의 재원감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하기 위하여 종합부동산세 전액을 자치단체에 교부하여야 하며, 이때 교부기준은 자치단체 재원감소분을 기초로 산정하되 재정여건이나 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.

관련 법령의 취지는 다음과 같이 풀이할 수 있다. 1단계로 종합부동산세를 국세로 운용하여 정책세제적 기능이 발휘되도록 하고 다음 단계에서 자치단체간 재정형평성이 제고되도록 하는 지방재정적 정책기능을 추구한다. 이때 재원배분은 먼저 종합부동산세 징수액이 과거 재산세와 종토세 징수액에 미달한 자치단체를 대상으로 재원감소분을 보전한 후 나머지 재원으로 자치단체간 재정격차가 완화될 수 있도록 배분

해야 한다는 것이다. 그리고 기술적인 배분방법은 앞으로 합리적인 모델을 설정하여 대통령령으로 정해야 한다.

나. 종합부동산세의 지방재정조정제도적 특성

종합부동산세를 어떤 방식으로 배분하든 기본적으로 보조금적 성격을 지니게 된다. 따라서, 기술적인 배분방법을 논하기에 앞서 종합부동산세의 보조금적 유형과 성격이 무엇인지를 검토할 필요가 있다.

Bahl(1999)에 따르면 지방재정조정제도는 재원배분방식과 재원규모 결정방식에 따라 <표 5>와 같이 구분된다. 지방재정조정재원의 규모는 국세 또는 특정세목에 연동시키는 방식과 상황에 따라 정부가 임의적으로 결정하는 방식, 그리고 특정사업의 촉진을 위하여 중앙정부와 자치단체가 소요경비를 분담하는 방식이 있다. 배분방식은 징수액을 기준으로 하는 조세징수주의와 일정한 공식에 의존하는 공식주의, 특정사업의 경비를 근거로 교부액을 결정하는 방식, 정부가 임의적으로 결정하는 방식으로 구분된다. 따라서 지방재정조정제도의 각 구성요소를 이루는 보조금의 유형은 전체적으로 12개에 달하는데, 현실에서는 9개 보조금을 응용하고 있다.

<표 5>에 정리한바와 같이 보조금의 배분방식은 재원규모 결정방식에 의존한다. 예컨대 국세의 일정비율로 조정재원을 결정하거나 임의적으로 결정하는 경우에는 어떤 배분방식도 적용가능하지만 특정사업과 연계되면 배분방식도 특정사업과 관련하여 배분되는 특정보조금이나 조건부 보조금 형식을 취하게 된다.

〈표 5〉 보조금 유형별 배분방식

		재원규모 결정방식		
		국세의 일정비율	임의적 결정	특정사업에 대한 지출
배분 방식	조세징수주의	A	L	N.A.
	공식주의	B	F	N.A.
	특정사업에 대한 지출	C	G	K
	임의적 결정	D	H	N.A.

보조금은 재원규모 결정방식과 배분방식의 조합에 따라 정책효과가 서로 다르게 발생한다. Bahl(1999)은 중앙정부와 자치단체의 입장으로 구분하여 각 보조금에 내재된 정책효과를 다음 <표 6>과 같이 재차 제시하고 있다. 앞에서 설명한대로 <표 6>에서 A, B, C, D 유형은 국세의 일정비율로 재원을 조성한 보조금으로 지역간 형평화 효과는 공식에 입각하여 배분하는 B유형과 임의적으로 결정하는 D유형이 우수함을 알 수 있다. 특히, B유형은 지방재정을 통제하고 예산운용의 효율화를 기하는데도 정책효과를 기대할 수 있어 가장 우수한 형태의 보조금이다. 지방교부세가 B유형에 속하는데, 실제 지방교부세는 보정기능과 인센티브 요소를 가미하여 이러한 정책효과를 추구하고 있다.

반면에 조정교부금은 일반재원으로서 지방교부세와 동일하지만 배분방식의 설계에서 보정기능과 인센티브적 요소의 활용도가 떨어져 정책효과는 지방교부세에 비하여 미흡한 수준이다. 이는 B유형의 보조금이 우수하다는 점은 원론적인 관점에서 그렇다는 것이며 배분방식을 어떻게 설계하느냐에 따라 정책효과는 달라질 수 있다는 점을 말해준다. 한편, 재정보전금은 징세주의(A유형)와 공식주의(B유형)를 혼용하는 방식으로 두 유형간의 역학관계에 따라 악화될 수도 있고 반대로 개선될 수도 있다.

균특의 경우는 이미 설명한대로 사업과 배분방식이 다양하여 보조금적 성격도 다소 모호한 측면이 있다. 먼저 균특은 재원결정방식을 무엇으로 봐야 할 것인지가 뚜렷하지 않다. 일단, 균특은 초기연도에 국고보조금과 지방양여금의 일부를 주 재원으로 흡수하였기 때문에 임의적 결정방식으로 볼 수 있는데, 앞으로 어떤 방식으로 재원을 조성할 것인지는 여전히 검토과정에 있어 다소 불확실한 측면이 있다. 현행 방식이 유지된다고 가정하면 균특은 중앙정부가 임의적으로 총액을 결정하는 방식이 될 것이다.

〈표 6〉 보조금 유형별 정책효과

목 적 \ 보조금 유형	A	B	C	D	F	G	H	K
중앙정부								
- 지방재정 통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
- 특정 기능 세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
- 지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
- 징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
자치단체								
- 지방재정 통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
- 예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
- 세입의 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
공통								
- 행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

재정보전금
지방교부세
조정교부금

균특

주 : +는 긍정적, -는 부정적, ?는 불투명을 의미함

배분방식은 자율편성사업은 공식주의를 지향하나 사업에 따라, 예컨대 신활력사업은 공식주의와 임의적 결정방식, 그리고 특정사업에 대한 경비지원이 동원되고 있으며 국고보조사업의 상당분을 균특으로 흡수함으로써 대응보조금 성격이 존속되고 있다. 또한, 예산사업의 효율성과 성과주의를 지향하는 균특의 운용기조상 사업별 성과 평가에 연결되기 때문에 임의적 결정방식도 부분적으로 취하게 된다. 따라서, 균특은 F유형, G유형, H유형 방식으로 재원배분이 이루어짐을 알 수 있다.

어떤 방식을 취하는 균특은 지방재정의 통제력, 예산의 효율성, 세입의 적합성 측면에서 자치단체에 부정적인 영향을 주게 된다. 정책효과 측면에서는 공식주의(F유형)와 임의적 결정주의(H유형)를 취하는 균특사업은 지역간 형평화효과를 기대할 수 있으나 국고보조금을 계승한 G유형의 사업은 지역간 형평화효과가 불확실하여 최종적인 결과를 단언하기 어렵게 된다.

다. 종합부동산세의 재원배분 방향

상기 <표 5>와 <표 6>을 토대로 볼 때 종합부동산세의 재원배분모형은 정책목적과 정책수단의 정합성에서 출발해야 할 것이다. 다시 말해서 종합부동산세의 지방재정적 정책목적을 효과적으로 실현할 수 있는 정책수단, 즉 보조금 유형을 찾아내고, 이를 토대로 구체화된 배분방식을 설계하는 순서가 바람직하다. 종합부동산세법 및 지방교부세법에 명시한대로 종합부동산세의 지방재정적 정책목적은 지역간 재정격차를 축소하고 그림으로써 지방재정의 건전한 발전에 기여하는데 있다. 따라서, 종합부동산세의 재원배분 역시 이러한 정책목적에 효과적으로 접목되는 방식이어야 하는데, 감소액 보전분을 제외한 종합부동산세 전액이 재원배분의 재원이 되기 때문에 검토 가능한 보조금은 A, B, C, D유형 가운데 하나이고 지역간 형평화기능을 고려하면 B유형과 D유형, 즉 공식주의와 임의주의가 검토가능한 대안이다⁹⁾.

따라서, 종합부동산세 재원배분과 관련된 쟁점사항을 열거하면 다음과 같다. 첫째, 공식주의와 임의주의 중 어떤 기준이 타당한가. 둘째, 공식주의를 채택할 경우 지방교부세법에서 제시한 기준, 즉 재정여건, 보유세 규모, 지방세 운영상황 세 가지 영역의 비중을 어떻게 설정할 것이며 각 영역에 적합한 지표의 선택문제. 셋째, 종합부동산세 배분대상 재원을 독립적인 보조금의 형식으로 운영할 것인가 아니면 지방교부세나 균특에 포함시켜 운영할 것인가의 문제가 그것이다. 첫 번째와 두 번째 쟁점사항은 개정된 지방교부세법의 취지의 틀 내에서 발생하는 기능상의 문제이나 마지막 쟁점사항은 종합부동산세의 지방재정적 정책기능과 현행 지방재정조정제도를 재정립하는 것과 밀접한 관련을 맺는다.

(1) 공식주의와 임의주의

공식주의는 제도운영의 공정성, 투명성, 객관성 확보에 유리하다는 사실에서 찾을 수 있다. 때문에 어느 나라를 막론하고 지방재정조정제도의 핵심요소에 대해서는 공식주의를 채택하는 보편적인 운영원리가 자리잡고 있다. 앞서 설명한대로 우리의 경

9) 엄밀하게 말하면 부동산 보유세 감소분을 우선적으로 보전해야 함으로 정세주의가 기본적으로 포함되어 있다.

우에도 지방교부세나 조정교부금, 재정보전금, 균특의 상당부분은 공식주의에 입각하여 운용하고 있다. 그러나 공식주의가 당초 기대한 공정성, 투명성, 객관성에 우위를 접하기 위해서는 배분공식의 합리적인 설계와 실제 운영시스템이 뒤따라야 한다는 사실이다. 공식주의의 비교우위는 원론적인 측면에서 그렇다는 것일 뿐 어떤 배분방식을 어떻게 운영하는가에 따라 상반된 결과가 발생할 수도 있다.

임의주의는 지방재정의 자율성을 훼손시키는 문제가 있으나 합리적인 운용방식만 취한다면 지역간 재정격차를 완화시키는데 소기의 성과를 거둘 수 있다. 우리 상황에서 임의주의의 대표적인 사례는 개별 사업의 성과를 평가하고 그 결과에 따라 보조금의 규모와 연속성을 연계시키는 균특의 방식을 들 수 있다. 균특의 사례를 참고하면 임의주의는 사업에 대한 평가방법에 따라 중앙정부의 정책개입이 불가피하기 때문에 투명성에 의문이 제기될 수 있고, 이 과정에서 자치단체 재정운용의 자율성을 침해할 가능성이 높아지는 문제가 있다. 반면에 임의주의는 재정불균형 해소에 직접적인 파급효과를 갖는 특정 사업과 자치단체를 선정, 집중적으로 배분하면 정책효과가 제고되는 장점이 있다. 투명성의 한계에도 불구하고 임의주의를 채택하는 이유가 여기에 있다.

그러나 임의주의는 어떤 배분방법을 취하든 우리 나라 지방자치제도의 발전단계나 동 제도의 취지에 비추어 볼 때 현실적으로 무리가 따르는 방식이다. 이미 균특의 일부 사업이 이 방식을 취할 예정이므로 굳이 종합부동산세까지 임의주의를 따를 이유가 없다는 점, 투명성과 공정성 측면에서 논란의 여지가 크다는 점, 종합부동산세를 지방에 배분하려는 취지에 부합한다고 보기 어렵다는 점 등에서 공식주의에 기반을 둔 배분방식의 검토가 바람직한 정책선택으로 판단된다.

(2) 공식주의에 의한 배분방식의 검토

지방교부세와 조정교부금의 사례에서 보듯이 공식주의라 해도 자원배분모형을 어떻게 설계하느냐에 따라 정책효과는 매우 다르게 나타날 수 있다. 공식주의를 수용할 경우에는 바로 앞에서 지적한대로 재정여건, 보유세 규모, 지방세 운영상황 각각의 비중을 설정하고 각 영역을 대표하는 적정지표를 찾아내는 일이다. 문제는 배분모형을

이러한 방식으로 설계할 때 다음과 같은 비판이 제기될 수 있다는 사실이다.

첫째, 종합부동산세 배분대상 재원의 규모로 볼 때 지나치게 복잡하고 추정과정에 소요되는 행정비용이 과도해지는 문제가 발생한다. 올해 종합부동산세는 약 6,900억 원으로 추계되는데, 주택·토지·건물분 재산세 예상치 2조 8,000억원이 2004년 재산세 및 종토세 수입액 3조 2,000억원과 비교할 때 3,600억원이 감소될 것으로 추정된다. 3,600억원에 해당하는 부동산 보유세 감소분은 해당 자치단체에 일차적으로 배분해야 함으로 결국 종합부동산세 배분대상 재원은 3,300억원에 그치게 된다¹⁰⁾. 이는 기초자치단체당 평균 15억원으로 굳이 복잡한 배분방식을 동원할 이유가 없다는 비판이 제기될 수 있다.

〈표 7〉 종합부동산세 규모 및 배분대상 재원의 추계

'04 보유세 수입액	32,000억원	
'05 보유세 세수추계	28,000억원	
'05 종부세 세수추계	약3,600억원	약3,300억원

둘째, 종합부동산세 재원배분의 목적이 자치단체간 재정격차의 완화에 있다면 배분 모형 역시 그러한 방향에서 설계되어야 하는데, 현재까지 논의되는 내용을 살펴보면 지방교부세 배분방식의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다. 관련부처에서 검토하고 있는 대안은 재정여건에서 재정자립도와 재정력지수, 보유세 규모에서 재산세와 종부세, 지방세 운영상황은 지방세 징수율, 주민세 개인균등할 인상, 탄력세율 적용, 지방세 체납액 징수실적 등이다. 지방세 운영상황 영역에서 거론되는 지표들은 대부분 현재 보통교부세 산정시 기준재정수입의 인센티브 요소로 이미 반영하고 있다.

10) 2004년도에 비하여 2005년에 부동산 보유세가 감소하는 자치단체는 220개 단체 가운데 94%에 해당하는 234개 단체로 추정된다.

셋째, 재정자립도나 재정력지수 역시 자치단체간 재정격차를 완화한다는 등 제도의 취지를 효과적으로 살리는데 한계가 있다. 재정자립도는 지방교부세나 보조금 등 가용재원을 충분히 반영하지 못하며 재정력지수는 재정수요와 재정수입을 기초로 재정여건을 포괄적으로 파악하는데 장점이 있으나 측정방식을 개선해야 하는 문제가 있다. 예컨대 계량적 방법론을 개선해야 하고 지역특성을 보정함에 따라 재정수입과 재정수요가 과대추정되거나 과소추정되는 문제가 있다.

전술한 세 가지 논점과 관련해서 먼저 배분방식의 단순화는 원칙적으로 동의하지만 지나치게 단순한 형태는 바람직하다고 볼 수 없다. 특히, 단순화의 논거가 배분재원이 크지 않다는 것이라면 더더욱 신중할 필요가 있다. 종합부동산세의 세율과 과표, 과세대상은 부동산시장 안정화에 대한 정부의 정책의지에 좌우될 가능성이 높다고 볼 때 개별 자치단체에 배분된 종합부동산세 규모는 유동적이라고 보는 것이 타당하다. 인별합산, 세액의 50% 상한제, 기준가액의 하향조정 등과 같이 과세대상을 확대하는 조치가 취해지면 종합부동산세의 배분규모 역시 확대될 것이고, 이는 배분방식의 객관성에 대한 관심을 증대시킬 것이기 때문이다. 개별지표의 한계도 현실적으로 이를 대체할만한 지표를 찾기가 어렵다는 점을 감안하면 이해관계자 다수가 수용할 수 있는 재정력지수가 재정자립도 보다 바람직한 대안이다.

이러한 논쟁사항을 종합적으로 검토할 때, 검토가능한 배분방법은 다음과 같다.

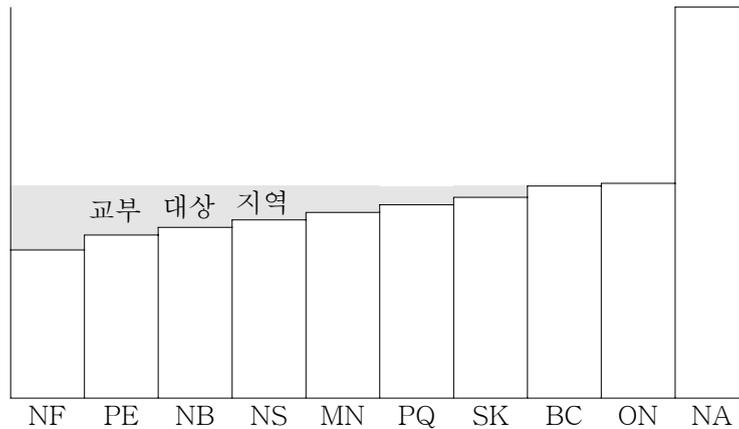
가) 형평화교부금

법령에서 규정한 정책목적을 효과적으로 달성하는데 있어 (가칭)형평화교부금을 운영하는 방식으로 설계하는 방안이다. 형평화교부금은 재정력이 최상위단체 혹은 중간수준의 자치단체를 기준으로 하위단체 혹은 중간이하 자치단체가 기준치에 근접하도록 배분하는 방식이다. 이 시스템은 주로 스칸디나비아, 캐나다 등 일부 국가에서 찾아볼 수 있으며 기준치 이상의 자치단체 몫을 기준치 이하 자치단체에 배분하는 역교부금제도도 광의의 형평화교부금에 포함된다.

캐나다의 경우 일반보조금 이외에 지역간 균형발전을 목적으로 설치한 형평화교부금(equalization transfer)을 운영하고 있는데, 세입균등화방식을 채용하며 지역경제력

과 세입능력을 기준으로 평균치에 미달하는 지역만을 대상으로 교부한다. 다음 그림에 도시한대로 음영으로 처리된 지역이 형평화교부금 대상이며 배분기준은 1인당 지방세수입이다.

〈그림 3〉 캐나다의 평형교부금 배분체계



스웨덴의 평형교부금(Utjämningsbidrag)은 ‘전 자치단체에 동일한 재정조건을 보장함’을 목적으로 재정력이 풍부한 자치단체가 부담금(Avgifter)을 내고 재정력이 빈약한 자치단체에 교부금(Bidrag)을 교부하는 일종의 역교부금제도이다. 이러한 평형교부금은 세입력을 균등화 시키는 세입균등화요소와 지역별 비용구조를 균등화 시키는 수요요소로 이루어져 있다. 세입균등화요소는 1인당 지방세를 활용하며 수요요소는 인구의 과밀도, 연령구조 등이 주요 지표로 활용된다.

형평화교부금 성격의 배분방법을 모색할 경우 다음과 같은 형태의 기본모형을 제시할 수 있다.

$$\text{당해 자치단체 교부액} = f_i = f \times \frac{I}{I_i} \times \alpha$$

$$\text{필요교부액} = \sum(f_i - f) = G$$

$$\text{조정율} = G/F = \alpha$$

$$\text{교부대상 자치단체 평균교부액} = f = \frac{F}{N}$$

여기서, F : 종합부동산세 배분재원

N : 종합부동산세 교부대상 자치단체(최상위그룹 제외)

I : 재정력지수 최상위그룹 중 최저치

I_i : 당해 자치단체 재정력지수

상기 기본모형은 재정력지수 최상위단체를 선정한 후, 이들 최상위단체를 제외한 나머지 자치단체만을 대상으로 교부하는 방안을 보여주고 있다.¹¹⁾ 구체적으로 설명하면, 최상위단체 가운데 재정력지수가 가장 낮은 값을 기준으로 당해 자치단체와 재정력지수의 비율을 구하고, 여기에 최상위단체를 제외한 교부대상 자치단체의 평균 교부액을 곱한다. 마지막으로 이렇게 구한 필요교부액은 종합부동산세 교부재원 범위 내에서 이루어져야 함으로 조정율을 곱하면 당해 자치단체에 대한 교부액이 결정된다.

이 방식은 캐나다의 운용방식과 같이 재정력이 일정 수준에 미달한 자치단체만을 교부하며 산정방식이 단순하고 투명하며 재정격차 완화효과가 직접적으로 발생한다는 장점이 있다. 반면에 징세노력등 지방세 운영상황을 반영하는데 제한적인 기능을 발휘하게 된다.

나) 일반보조금적 성격의 교부금

용도제한이 없는 일반보조금적 성격의 교부금은 지방교부세법에 명시한대로 재정여건, 지방세 운영상황, 보유세 규모등을 종합적으로 반영해야 함으로 배분방식을 지나치게 단순화시키는 것은 한계가 있다. 지방교부세법이 요구한대로 재정여건, 지방세 운영상황, 보유세 규모 모두를 반영하기 위해서는 먼저 이들 3개 영역의 중요도를

11) 최상위단체는 재정력지수 5%, 10%, 15% 가운데 정책적인 판단으로 결정해야 한다.

검토한 종합합산식을 개발해야 한다.

먼저, 재정여건 영역의 비중은 70% 내외수준으로 하고 재정불균형 해소를 위한 지표설정이 바람직하다. 보유세 규모의 반영은 이미 일차적으로 보유과세 감소분을 반영하였기 때문에 굳이 높게 설정할 필요가 없다고 판단된다. 지방세 운영상황은 지방교부세 인센티브 요소로 반영되어 있으므로 가장 낮은 가중치를 부여하되, 지방세 징수율과 탄력세율에 한정시켜 적용하도록 한다. 결국, 재정여건, 보유세 규모, 지방세 운영상황 3개 영역의 가중치는 대략 70% : 20% : 10%가 될 것이다.

다만, 탄력세율은 조세저항 회피목적으로 재산세율을 인하한 단체에만 적용하고 세율인하로 인한 재산세 수입 감소의 일정분을 감액시키는 방안이 있다. 이밖에 계층별 혹은 동일 계층이라 해도 인구규모 등으로 유형화시켜 교부액을 산정할 수도 있으나 재정격차 완화효과를 제고하기 위해서는 기초자치단체 전체를 대상으로 산정하는 방식이 효과적이다.¹²⁾

$$\text{당해 자치단체 교부액} = 0.7A + 0.2B + 0.1C - D$$

$$\text{여기서, 재정력지수에 의한 배분액} = \frac{\overline{I}}{I_i} \times f = A$$

$$\text{재산세 규모에 의한 배분액} = \frac{\overline{W}}{W_i} \times f = B$$

$$\text{지방세 징수율에 의한 배분액} = \frac{\overline{T}}{T_i} \times f = C$$

f = 교부대상 자치단체 평균 교부액

\overline{I} , \overline{W} , \overline{T} = 재정력지수, 재산세, 지방세징수율 평균치

I_i , W_i , T_i = 당해단체 재정력지수, 재산세, 지방세징수율

D = 재산세율 인하로 인한 재산세 감소액의 일정분

일반보조금 형태의 교부금은 다른 지방재정조정제도와의 정책적 시너지효과와 함께 재정분권화의 취지에 부합하는 방향에서 제안하고 있으나 지역간 재정격차 완화

12) 예컨대 시의 경우 50만 이상 시, 50만 이하 시, 도농통합시로 구분하거나 군은 6만 이상과 6만 이하로 구분하는 형태로 분리·적용할 수 있다.

가 기대치에 도달하기 위해서는 이 보다는 정교한 배분방식이 적용되어야 할 것으로 판단된다. 지역낙후도를 나타내는 지표를 적용한다든가 재정력이나 기타 지역특성요소를 보다 객관적으로 반영하는 지표를 개발하는 것이 대표적인 예가 될 것이다.

IV. 요약 및 결론

본고에서는 종합부동산세의 합리적인 재원배분방법을 대상으로 개략적인 검토가 이루어졌다. 종합부동산세와 관련된 사회경제적 쟁점사항들이 대부분 정책세제적 측면에서 제한적으로 논의되어 왔으나 지방재정적 관점에서 보면 어떤 재원배분방식을 선택할 것인가도 간과할 수 없는 중요한 정책과제이다. 지방교부세법이 명시한대로 종합부동산세는 자치단체간 재정격차를 완화시킬 수 있도록 배분되어야 하며 다소 늦었지만 실효적인 배분모형을 탐색하는 작업이 이제 비로소 시작되고 있다.

종합부동산세의 합리적인 재원배분은 먼저 지방재정조정제도 각 구성요간의 조화와 정책적 시너지효과, 지방자치의 발전이라는 거시적인 시각에서 접근하는 전략이 바람직하다. 이런 맥락에서 종합부동산세는 공식주의에 입각하여 공정하고 투명한 운용이 바람직하며 배분공식은 가능한 단순해야 한다. 동시에 지방재정조정제도의 근간을 흔들거나 재정분권화에 역행해서도 곤란하다. 이것은 관리주체와 밀접한 주제로 정책목적이 유사하다고 해서 국가균형발전특별회계에 편입시켜 운영하는 것은 결코 바람직한 선택이라고 볼 수 없다. 본문에서 누차 강조하였듯이 균특의 정체성과 운용방식은 중앙정부적 시각에서 검토됨으로써 재정분권의 취지를 훼손할 가능성이 높기 때문이다.

본고는 크게 두가지 정책대안을 제시하고 있다. 정책현안의 시급성을 감안하여 일 반보조금 형태의 교부금제도를 제안하였다. 이 방안은 지방교부세법을 최대한 존중하여 재정여건과 지방세 운영상황, 보유세 규모를 전반적으로 반영하였다. 그러나 이 방안은 정책효과의 실효성이 제한적으로 작동한다는 점, 지방교부세 운용방식과 일정부분 중복된다는 점에서 향후에도 논란의 여지가 남게 될 가능성이 높다. (가칭)재정형

평화교부금은 재정격차 완화에 최우선적인 정책목적을 두고 최상위단체는 교부대상에서 제외시키는 방식이다. 교부기준은 재정력지수이며 재정력지수가 낮은 단체에 더 교부되도록 설계되어 있다. 재정형평화교부금 형태의 교부방식은 지방세정의 특성을 탈색시켰기 때문에 관리주체는 지방교부세 주무부서가 적합할 수 있다.

<참고문헌>

- 기획예산처(2005), 「균형발전특별회계 자치단체별 재원배분 개선방안」
- 김홍래(2005), 「지방재정의 이론과 실제」, 박영사.
- 노영훈·장근호(1999), 「우리나라 재산관련 과세평가체계의 문제점과 전문성 제고방안」, 한국조세연구원.
- 서정섭(2003), 「재정보전금제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 이영희(2004), 「재산보유과세의 개편에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 조기현(2003), “주요국의 지방교부세제도”, 「지방재정」 통권 제124호, 한국지방재정공제회.
- Bahl, Roy(1999), *Implementation rules for fiscal decentralization*, The World Bank.
- Commonwealth Grants Commission(1996), *Equity in Diversity: Commonwealth Grants Commission*, Australian Government Publishing Service.
- Council of Europe(1999), *Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants*, Local and Regional Authorities in Europe No. 65.
- Shah, Anward(1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations and Emerging Market Economies*, *Policy and Research Series 23*, The World Bank.