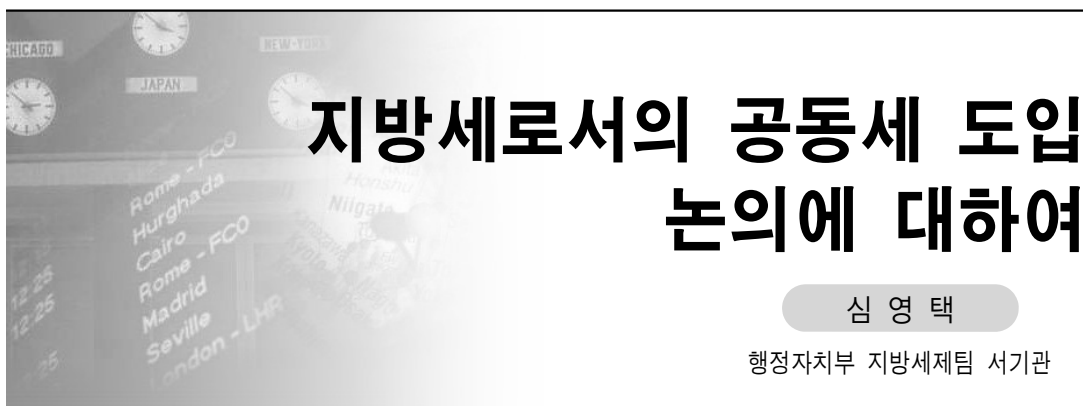




지방세로서의 공동세 도입 논의에 대하여

심 영 택

행정자치부 지방세제팀 서기관

1. 문제의 제기

지방자치단체의 재원확충, 중앙과 지방간의 세목 조정, 지방정부간 재정력격차 문제의 해결 또는 지방자치단체 간에 있어서의 세원 재배분 문제 등을 논의할 때 공동세 도입에 대한 논의는 빠지지 않는 주제중의 하나다.

그 예로 자치단체의 자주재원 확충방안의 하나로 논의되는 “지방소비세” 도입, 서울시의 자치구간 재정불균형 완화를 위한 “공동재산세” 도입 등이 있다. 전자는 부가가치세와 세원을 공유하면서 부가가치세액의 일정률을 지방소비세로 하는 방안으로 세원의 공동이용방식이고, 후자는 과세권은 자치구에 그대로 두고 재산세액의 일정률을 서울시에 납입하여 자치구간 재정불형평 해소재원으로 나누어 쓰자는 세수의 공동이용제도이다. 두 제도는 모두 공동세라는 명칭아래 지방세법을 개정하여 도입하는 것으로 되어있다.

그런데 후자의 경우는 자치구에서 징수한 일정 세액을 모아서 이를 각 자치구간 재정불형평 완화를 위해 나누어 사용하는 것임에도 공동세라는 용어를 사용하고 있고 이를 지방세의 부과·징수에 관한 법인 지방세법에서 규정하는 것이 바람직한 것인지에 대한 의문이 간다.

공동세 도입을 논의하려면 우선적으로 공동세가 세수입의 공유(tax revenue sharing)인지 세원의 공유(tax base sharing)인지 또는 세원과 세수입의 공유인지에 대한 논의가 필요하지 않는가 한다. 왜냐하면 그 구분에 따라 논의의 대상이 달라지기 때문이다. 징수한 조세

를 나누어 사용하는 것이라면 세출에 관한 법인 재정법에서 다루어져야 되고, 세원의 공유라면 세입측면이 되어 조세법에서 다루어져야 되기 때문이다.

이하 본고에서는 이러한 차원에서 외국에서의 세원·세수의 공동이용 사례와 우리나라에서의 공동이용실태를 살펴보고 지방세로서 공동세 도입에 대하여 검토해보고자 한다.

II. 외국의 공동세(共同稅) 사례

조세제도 중 우리나라 학자들이나 공무원들이 공동세(세수 또는 세원의 공동이용)라 일컫고 있는 외국의 조세제도를 고찰해 보면 다음과 같다.

1. 일본의 지방소비세 제도

가. 지방소비세 신설 배경

1989년 3%의 세율로 신설된 일본의 소비세는 1997년에 세율이 5%로 인상되었으며, 세율 5%중 4%는 국세수입으로 하고 나머지 1%(소비세의 100분의 25)는 지방소비세로 하여 지방의 소비과세 확충을 도모하였다. 지방소비세는 지방분권의 촉진, 지역복지의 충실을 위한 지방세원의 확충을 도모한다는 관점에서 그동안 양여세로 지방에 이전되던 소비양여세를 폐지하는 대신에 도입된 것으로써 실시된 것은 1997년이나 도입을 결정한 것은 1994년의 세제개혁을 통해서이다.

일본의 지방소비세는 정부수준에서는 1994년 9월 20일 自治大臣・内閣官房長官・大藏大臣 회의에서 다음사항에 대한 합의가 이루어져 시행하게 되었다.

- (1) 현행 소비양여세를 대신하여, 道府縣稅¹⁾로 지방소비세를 창설한다.
- (2) 지방소비세는 유통단계의 도도부현이 과세하지만, 세수에 관해서는 소비에 관련되는 지표로 각 도도부현간 청산한다.
- (3) 당분간, 부과징수를 세무서에 위탁한다.

1) 일본의 지방행정구역

가) 1차 행정조직 : 1都(동경), 1道(북해도), 2府(오사카, 교토), 43縣

나) 2차 행정조직 : 3,229市町村

나. 지방소비세의 성격

지방소비세는 국세인 소비세의 납세의무자²⁾를 그 납세의무자로 하며, 소비세액을 그 과세 표준으로 한다. 소비세는 특정물품과 서비스에 과세하는 개별소비세와는 달리 소비에 널리 공평하게 부담하도록 하는 조세로서 금융거래·자본거래·의료·복지·교육 등 일부를 제외하고 대부분 모든 국내거래나 외국화물(수입거래)을 과세대상으로 과세되는 간접세이다. 지방소비세도 소비세와 마찬가지로 소비에 널리 공평하게 부담을 요구하는 조세이며 소비자에게 조세를 전가하며 조세의 누진을 배제하는 구조로 되어 있다.

지방소비세가 소비세의 성격을 갖도록 하기 위해서는 최종소비자와 세수의 귀속지를 일치시켜야 하므로 이론적으로는 각 현(縣)의 경계로부터 반출될 경우, 그것까지 포함하여 누적된 조세를 환부하고, 반대로 반입될 때에는 과세하는 국가의 「국경세(國境稅) 조정」과 동일한 「현경세(縣境稅) 조정」을 시행해야 되나, 각 현(縣)경계에는, 국경에서의 세관에 상당하는 기관이 없기 때문에 「현경세 조정」을 하는 것은 매우 곤란하다. 따라서 지방소비세의 경우 소비자와 세수의 귀속지를 일치시키기 위한 현실적인 구조로써 청산시스템을 채용하고 있다.

다. 지방소비세의 개요

1) 과세대상

일본 국내에서 사업자가 사업으로서 대가를 받고 행한 모든 재화나 서비스의 판매·제공 등 자산의 양도와 보세지역으로부터 인수한 외국화물이 과세대상이 된다.

2) 납세의무자 등

- ① 과세자산의 양도자 : 해당 사업자가 개인사업자인 경우에는 원칙적으로 주소지의 도도부현에서 부과하고, 해당 사업자가 법인의 경우에는 원칙적으로 그 본점 등의 소재지 도도부현에서 부과한다.
- ② 과세화물을 보세지역으로부터 인수하는 자 : 보세지역 소재 도도부현이 과세한다.

3) 과세표준

- ① 과세자산의 양도 등의 경우(양도할)에는 과세자산의 양도 등에 관계되는 소비세액으

2) 일본 국내에서 과세자산의 양도 등을 행한 사업자, 보세지역으로부터 외국 과세화물을 인수한 자

로부터 매입 등에 관계되는 소비세액 등을 공제한 후의 소비세액

② 수입거래(화물할)에 대해서는, 과세화물에 관계되는 소비세액

4) 세율 : 지방소비세의 세율은 25/100로 한다.

5) 신고납부 등

지방소비세의 확정신고서와 중간신고서를 제출할 의무가 있는 사업자는, 양도할 확정신고서와 중간신고서를 그 주소지 또는 본점 등의 소재하는 도도부현에 제출하고 그 신고에 관계되는 양도할액을 납부해야 한다. 다만, 양도할의 부과징수는 당분간 국가(세무서)에서 국세인 소비세의 예에 따라 소비세와 병행하여 부과징수한다. 화물할의 부과징수 역시 국가(세관)에서 소비세의 예에 따라 소비세와 병행하여 부과징수한다.

6) 도도부현간 청산 및 시정촌에 대한 교부

도도부현은 국가로부터 불입된 지방소비세액에서 국가에 지불한 징세비를 제외한 금액을 상업통계의 소매연간판매액 기타 소비관련 기준에 따라 도도부현간 청산한다. 도도부현은 청산한 금액의 1/2에 상당하는 금액은 자체사용하고, 나머지 1/2에 상당하는 금액은 도도부현내의 시정촌에 대해 인구 및 종업원 수로 안분하여 교부한다.

라. 일본 공동세의 성격

국세인 소비세와 지방세인 지방소비세는 일본 국내에서 행하여지는 모든 재화나 서비스의 판매·제공 등 자산 양도와 보세지역으로부터 인수한 외국화물을 과세대상으로 하고 있다는 점에서 각각의 정부가 과세권을 가지고 있으면서 세원만 공동으로 활용하는 공동세라 할 것이다.

따라서 일본의 지방소비세는 과세권과 세입의 귀속을 각 지방자치단체로 하고 있으므로 일본의 지방세법에서 규정하고 있는 것이다.

2. 독일의 조세수입 분배제도

가. 독일의 조세체계

독일의 경우 조세입법권(Gesetzgebungshoheit)은 원칙적으로 연방정부가 보유(배타적입

법권)하고, 예외적인 사항에 한하여 연방 및 주정부가 동시에 보유(공동입법권)한다. 연방·주정부의 공동입법권의 경우에도 연방정부의 입법권 행사에 의하여 입법이 이루어지며, 결국 주정부의 입법권은 유보한 부분³⁾에 보충적(경합적입법권)으로 이루어진다.

독일의 조세체계는 정부간 세수분리제와 세수공동제를 병행하여 실시하는 제도이다. 세수분리제는 연방세(Bundertsuern), 주정부세(Ländessteuern), 기초자치단체세(Gemeindesteuern)로 구분되며, 세수공동제(Gemeinschaftsteuer)는 중앙정부와 지방정부가 동일한 세원에서 징수된 세수를 일정비율에 따라 배분하여 귀속시키는 제도로써 소득세·법인세·부가가치세가 세수공동제의 대상이다.

〈표 1〉 독일의 조세체계

세수공동제		소득세, 법인세, 부가가치세(판매세), 영업세 ⁴⁾
세수분리제	연방세	관세(관세의 일정분 10% 정도), 소비세 ⁵⁾ (석유세, 전기세, 담배세, 커피세, 설탕세, 조명기구세, 염세, 브랜드세 등), 도로운송세, 자본거래세, 보험세, 어음세, 통일연대세(법인세와 소득세에 한시적으로 부가되는 부가세)
	주정부세	재산세, 상속·증여세, 자동차세, 거래세 ⁶⁾ , 맥주세, 카지노세
	기초세	토지세, 토지취득세, 지역소비세(애견세, 유흥세, 수렴 및 어업세, 주점개설세 등), 영업세 ¹⁾ , 2주택세
EU재정을 위한 세목		관세, 농업부담금, 부가가치세 일정분 ⁷⁾

나. 공동세수의 배분

독일은 주정부 및 지방자치단체간 재정자립도의 차이를 보완하기 위하여 지방재정조정제도를 두고 있는 바, 이는 크게 수직적 배분(연방정부 ⇄ 주정부간 조정) 및 수평적 배분(주정부 ⇄ 주정부 또는 시·군간 조정)으로 나뉘어 진다. 본고에서는 공동세라고 불리워지는 수직적 배분에 대해서만 고찰해 보고자 한다.

- 3) 예) 영업세(Hebesatz)의 경우 주정부(시·군 포함)는 세율을 결정하는 권한을 가지며 그 외에는 연방정부가 보유
- 4) 영업세의 일정분은 연방과 주정부로 이전되기 때문에 공동세원이라 볼 수도 있고, 영업세의 징수율은 기초자치단체의 자체 결정에 의해서 임의적으로 변화시킬 수 있고 세수의 약 85%가 기초자치단체에 귀속되므로 기초자치단체세라고도 할 수 있다.
- 5) 독일연방공화국헌법 제106조 제1항 제2호에 의하면 주(州), 연방과 주의 공동 또는 지방자치단체에 귀속되지 않는 소비세를 말한다.
- 6) 독일연방공화국헌법 제106조 제2항 제4호에 의하면 연방 또는 연방과 주의 공동에 귀속되지 않는 거래세들을 말한다.
- 7) EU재정을 위해 이 외에도 국민총생산의 일정분을 이전시켜야 한다.

조세수입의 분배는 독일연방공화국헌법(독일기본법) 제106조, 제107조의 규정에 의하여 이루어지고 있다. 동법 제3항은 ‘소득세(지방자치단체 귀속분 제외), 법인세, 판매세(부가가치세)는 연방과 주에 공동으로 귀속한다. 소득세와 법인세의 수입에 관하여는 연방과 주가 반분한다. 판매세에 관한 연방과 주의 몫은 연방 법률로 정한다.’ 고 규정하고 있다.

〈표 2〉 세수의 배분비율

조세종류	연방	주	자치단체
부가가치세 ⁸⁾	49.6%	50.4%	-
소득세(원천징수분 및 연말정산분)	42.5%	42.5%	15.0%
소득세(분리과세분)	44.0%	44.0%	12.0%
법인세	50.0%	50.0%	-
영업세 ⁹⁾	약 7.5%	약 7.5%	약 85.0%

다. 독일 세수공동제의 성격

독일의 경우 관세, 재정전매수익(fiscal monopolies), 소비세(연방법률상의 소비세), 수입 판매세(import turnover tax) 등은 연방재정관청에서 관리하고, 그 외의 조세는 주의 재정관청이 관장한다. 조세의 전부 또는 일부가 연방에 귀속되는 조세의 경우 연방의 위임에 따라 주의 재정관청이 이를 관장한다. 지방자치단체(지방자치단체연합체)에만 귀속되는 조세에 대하여는 주의 과세권을 지방자치단체에 이양할 수 있다.

따라서 세수를 공동으로 배분하여 사용하는 세목인 소득세·법인세·부가가치세의 부과·징수업무는 주에서 관장하게 되며, 주에서 징수한 세수를 위의 〈표2〉의 배분비율에 따라 연방 또는 주로 귀속시키고 있다. 그러므로 독일의 공동세는 징수한 세액을 각급 행정계층에 배분하여 주정부 및 지방자치단체간 재정자립도의 차이를 보완하기 위한 세수배분제도이다. 독일의 세수공동제는 배분방법상에는 차이가 있으나 지방재정조정이라는 측면에서는 우리나라의 지방교부세제도와 유사하다 할 것이다.

따라서 부과·징수한 세수를 일정률로 국가와 지방에 귀속시키는 제도이므로 이를 조세에 관한 법에서 규정하지 않고 독일연방공화국헌법(독일기본법)에서 규정하고 있는 것이다.

8) 연방과 주간의 배분이전에 우선 전체 부가가치세 세수의 5.63%를 연방에 배정함.

9) 영업세(자본할 및 소득할)은 기초자치단체별로 징수율을 달리 할 수 있기 때문에 정확한 정부단체별 세수배분을 설정은 어려우나 평균적으로는 자체세수의 15%가 연방과 주에 이전되고 있음

3. 미국의 자치단체 협약에 의한 세수 공동이용

가. 개요

미국의 공동세 제도는 지방정부간 세입을 공유하는 형태로 운영되고 있다. 미국의 경우 지방정부간 재정불균형의 완화, 지역경제 활성화, 환경보호 등을 위하여 지방정부간 협약을 통하여 이루어지기 때문에 다양한 형태의 세원공유제도가 있다는 점이 다른 나라와 다른 특징이라 할 수 있다.

미국의 세수 공동배분제도는 1971년 미네소타주에서 재정불균형을 완화하기 위한 프로그램(Fiscal Disparities Program in the Twin Cities)으로 도입된 것이 최초라 하겠다. 이후 각주에서 다양한 세수의 공동사용제도가 도입·운영되고 있으며, 이 제도들은 중앙정부로부터 채택된 제도가 아니라 지방정부간 필요에 의하여 만들어진 제도이며, 상·하위정부간 배분이 아니라 지방정부간 세수배분이라는 특징을 가지고 있다.

또한, 특정세목의 세수전액을 배분하기 보다는 기준년도를 정하여 기준년도 대비 초과분, 세율을 인상할 경우 그 추가인상분, 협상으로 결정된 세액 등 각 지방정부가 기존에 가지고 있던 재원은 감소시키지 않으면서 자치단체간 협약으로 배분액(pool)을 결정짓는 특징을 지니고 있다.

〈표 3〉 미국의 유형별 세수공동이용

Revenues Contributed to sharing pool	판매세 (Sales Taxes Shared)	재산세 (Property Taxes Shared)	직업/사업세 (Business/occupation taxes Shared)
추가적인 세율인상으로 인한 세수증가분	• Montgomery County ED/GE Program • Allegheny Regional Asset District		
기준년도 세액의 초과분		• Twin Cities Fiscal Disparities Program • Meadowlands Tax Sharing Program	• Louisville-Jefferson County Compact
협상으로 결정된 세액	• North McHenry Agreement(Modesto, California) • Moses Lake-Grant County Agreement	• Franklin-Southampton County Program • North McHenry Agreement (Modesto, California) • Moses Lake-Grant County Agreement	• Franklin-Southampton County Program • North McHenry Agreement (Modesto, California) • Virginia's 1st Regional industrial Facility Authority

주) Local Revenue-Sharing Methodologies, BBC Research & Consulting(Final Report, October 30, 2001)

나. 미국의 자치단체간 세수배분제도

1) Twin Cities Fiscal Disparities Program, 미네소타주

The Twin Cities¹⁰⁾ area fiscal disparities program은 1971년 도입되어 4년간의 유예기간을 거쳐 1975년부터 시행되었다. 이 프로그램은 미네소타 주 법률인 대도시 세입배분법(the Charles R. Weaver Metropolitan Revenue Distribution Act¹¹⁾)으로 성문화되었으며, 지역간 산업·상업시설의 불규칙한 분포에 따른 재정불균형 문제를 해결하기 위한 것이 그 목적이다.

이 프로그램은 미네소타주의 7개 카운티(Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott, Washington)에서 1971년 대비 상업·산업용 재산세¹²⁾ 증가분의 40%를 공동풀(an areawide pool)에 기부토록 하고, 다음과 같은 산식에 의한 배분지표를 결정해서 12단계의 절차를 거쳐 배분하게 된다. 2000년도 배분규모는 406.8백만달러 정도 된다.

$$\text{배분지수} = \text{시티/타운의 인구} \times \frac{\text{지역전체의 평균 1인당 재정능력}}{\text{해당 시티/타운의 1인당 재정능력}}$$

미네소타주 세수배분제도는 과세를 공동으로 하는 것이 아니고 기준년도 대비 추가로 징수된 세액의 일정분을 공동풀에 기부하여 그 재원을 각 지방자치단체의 재정능력에 따라 나누어 가짐으로써 재정불균형을 완화하는 제도이다. 이 프로그램을 실시함으로써 1인당 상업·산업용 재산세의 지역간 차이가 22 대 1에서 4 대 1로 완화되었다

2) Montgomery County's Economic Development/Government Equity(ED/GE) Program, 오하이오주

Ohio주의 Montgomery 카운티는 지역경제 활성화 및 지방재정 강화, 재정불균형 완화를 위해서 Montgomery County's Economic Development/Government Equity(ED/GE) Program을 1992년에 “9년간의 협정”을 통해 도입하였으며, 2001년에 10년 연장하였다.

주요내용은 카운티내 28개 서브카운티¹³⁾가 판매세의 증가분의 70%를 ED (Economic Development Fund)에 귀속시켜, 경제개발 프로젝트에 연간 5백만달러를 교부금 형식으로

10) 미국 Minnesota주의 Minneapolis와 St. Paul의 두 도시

11) Minnesota Statutes 2005, Table of Chapters 473F

12) 상업·산업용 재산 : 기업, 사무실, 상가, 창고, 공장, 주유소, 주차장 등

13) 14cities, 5village, 9township

배분하고, 기준년도 대비(해당연도의 3년전) 재산세와 소득세 증가분의 일정률(1/3정도)을 GE(Government Equity Fund)에 기부하여 인구를 기준으로 배분한다. 특이한 점은 역교부를 막기 위해 모든 자치단체는 ED펀드로부터 받는 교부금보다 더 많은 세액을 GE펀드에 기부할 수 없도록 하고 있다.

3) The Compact : City of Louisville & Jefferson County, 켄터키주

켄터키주의 루이스빌 시티와 제퍼슨 카운티 간에 루이스빌 시티의 재정기반 약화에 따른 재정불균형 완화를 위한 협약이 1986년에 이루어졌다. 이 협약은 루이스빌 시티와 제퍼슨 카운티 간의 합병 논의를 피하기 위해 직업면허세(occupational license fees)를 배분하는 협약을 체결하였으며, 1998년에 재 협약되었다.

루이스빌 시티와 제퍼슨 카운티는 임금과 순이익에 대하여 직업면허세를 부과하고 있으며, 임금에 대하여는 1.25%를, 기업의 순이익에 대하여는 2.2%를 부과한다. 루이스빌 시티는 1950년대 이후부터 직업면허세를 부과해 왔고, 제퍼슨 카운티는 1978년부터 부과해왔다. 이러한 직업면허세는 시티와 카운티 모두 가장 큰 세입원이다.

시티와 카운티는 1985년도의 직업면허세수 비율에 소비자물가지수를 반영하여 배분한다. 1985년도에 시티와 카운티에 직업면허세 총액은 \$84.3백만불이었고, 시티의 점유비중은 58.6 %, 카운티의 점유비중은 41.4%를 차지하였다. 이후 공동세 배분은 약간의 차이가 있어도 이러한 비율(58 : 42)에 따라 배분되었으며, 1999년 루이스빌 시티는 99.3백만불을, 제퍼슨 카운티는 87.6백만불을 공동풀에 기부하여 루이스빌 시티에 104.8백만불(58%), 제퍼슨 카운티에 78.5백만(42%)불이 배분되었다.

4) North McHenry Tax Sharing Agreement : City of Modesto & Stanislaus County,

캘리포니아주

캘리포니아주의 북맥켄리 지역안의 모데스토 시티와 스태니스라우스 카운티는 판매세, 재산세, 영업 및 유틸리티세를 재원으로 하여 1998-9년간 발생한 모데스토 시티와 스태니스라우스 카운티의 총세수비율로 배분한다. 기준연도의 모데스토 시티의 점유율은 49.96%이고, 스태니스라우스 카운티의 점유율은 50.04%이다.

이 제도는 1998년에 도입되었다. 모데스토 시티의 자동차산업 등 주요세원은 세금을 피하

기 위해 법인격 없는 카운티인 스태니스라우스 카운티의 노스맥켄리(North McHenry) 지역에서 운영하고 있었으나, 이 사업들은 모데스토 시티가 제공하는 하수, 수도 같은 자치서비스를 필요로 하였기 때문에 노스맥켄리가 모데스토 시티에 편입되기를 바랐다. 반면 스태니스라우스 카운티는 판매세입 감소를 우려해 노스맥켄리가 모데스토 시티에 편입되는 것을 원하지 않았다. 맥켄리 지역에서 발생하는 세수의 공동이용제도는 이러한 편입 논쟁을 피하기 위하여 도입되었다고 한다.

다. 미국 공동세의 성격

미국의 공동세 제도는 지역간 재정불균형을 완화하고, 지역경제 활성화 또는 환경보존지역을 보호하기 위하여 지방정부로부터 채택된 제도이다. 이러한 공동세 제도는 보조금 등과 같은 수직적 재정조정제도와 더불어 지방정부간 재정격차를 해소하는데 기여한 것으로 평가받고 있다. 즉, 미국의 공동세라고 불리는 제도는 같은 세원에 대하여 과세권을 갖고 있는 것이 아니라 각 자치단체별로 서로의 이익을 보호하기 위하여 징수된 세수를 적정하게 배분하여 사용하는 자치단체간의 일종의 재원조정 협약인 것이다. 따라서 Program, Agreement 등의 형식으로 되어 있다.

III. 우리나라의 공동세(共同稅) 제도

우리나라는 현재 ‘국세와지방세의조정등에관한법률’에서 “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다”라고 규정함으로써 세원분리방식을 채택하고 있으며, 세원분리방식은 지방자치단체계층간 세원배분에도 그대로 적용되어 지방세법에서 시·도, 시·군·구간 완전한 독립세주의를 채택하고 있다.

그러나 1976년의 지방세법개정에 의해 시군세로서 도세부가세제도가 폐지되기 이전에는 도세와 시군세간에 세원의 공동이용 또는 중복과세방식이 여러 세목에서 적용되어 왔으며, ‘국세와지방세의조정등에관한법률’에서 정하고 있는 세목 중에도 국가와 지방간에 세원을 공유하고 있는 세원이 있다

1. 과거의 세원공유 제도

1948. 8. 15. 대한민국 정부가 수립되자 종래의 제도를 자주적 입장에서 새로 검토할 뿐만 아니라 신국가 건설의 재정적 기반을 확립하고자 전문 5장 75조로 구성된 지방세법을 1949. 12. 22일자 법률 제84호로 공포하여 지방세제도를 확립하게 되었다.

이 때에 새로 제정된 지방세체계는 다음과 같으며, 국가와 지방간, 지방자치단체계층간 세원을 공유하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 1950년의 지방세 체계

구 분		세 목
보통세	도세	국세부가세 : 지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세
		독립세 : 호별세, 가옥세, 면세지특별지세, 임야세, 도축세, 어업세, 차량세, 부동산취득세, 입정(入亭)세
	시읍면세	국세부가세 : 지세부가세, 어업세부가세, 광세부가세
		도세부가세 : 호별세부가세, 가옥세부가세, 면세지특별지세부가세, 부동산취득세부가세
목적세	서울특별시 교육구	독립세 : 차량세, 특별영업세, 축건(畜犬)세, 선(船)세, 교통세
		초등교육세
	지방자치단체	초등교육세

1949년에 제정된 지방세법은 그 후 여러 번의 개정을 거쳐 1961년에는 국세 중 지방세 성격을 지닌 농지세, 자동차세, 유흥음식세, 광구세 및 마권세를 지방세로 이양받고, 지방세 중 어업세, 특별행위세, 교통세 등을 국세로 흡수하는 한편, 인정과세의 폐단이 많았던 호별세를 폐지하고 그 대신으로 소득세부가세와 법인세부가세를 신설하는 등 국세와 지방세원을 재배분하는 지방세법의 전면개편이 있었으며, 다양한 내용의 세원공유제도가 시행되었다.

〈표 5〉 1961년의 지방세 체계

구 분		세 목
보통세	도세	국세부가세 : 소득세부가세, 법인세부가세, 영업세부가세
		독립세 : 취득세, 자동차세, 유흥음식세, 도축세, 마권세, 면허세
	시군세	국세부가세 : 소득세부가세, 법인세부가세, 영업세부가세
		도세부가세 : 취득세부가세, 자동차세부가세, 유흥음식세부가세, 도축세부가세, 면허세부가세
목적세	시군세	독립세 : 재산세, 농지세
		도시계획세, 공동시설세

지방세에서 부가세제도가 없어지고 독립세주의로 된 것은 1976년의 지방세법 개정부터이다. 지방세인 유흥음식세를 국세로 하고 그 대신 국세인 등록세를 이양받았으며, 이를 계기로 도세와 시군세간의 세목조정을 하였다. 시군세 중 도세 부가세인 주민세부가세, 취득세부가세, 자동차세부가세, 도축세부가세, 면허세부가세를 폐지하여 동 부가세율을 모세(母稅) 세율과 통합한 후 취득세와 면허세를 도세로 하고 주민세, 자동차세, 도축세 및 마권세를 시군세로 배분하는 동시에 이양받은 등록세는 도세로, 신설한 사업소세는 시군세로 배분한 것이다.

〈표 6〉 1976년의 지방세 체계

구 분		세 목
보통세	도세	취득세, 등록세, 면허세
	시군세	주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 마권세
목적세	목적세	도시계획세, 공동시설세, 사업소세

2. 세원의 공동이용 제도

가. 주민세

지방세인 주민세소득할은 국세인 소득세액 및 법인세액과 지방세인 농업소득세액을 과세표준으로 하여 10%의 세율을 적용함으로써 세원을 공동이용하고 있으며, 과세권은 소득세 및 법인세는 국가가 주민세소득할은 지방자치단체가 각각 가지고 있다.

나. 재산세와 종합부동산세

지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세의 경우는 지방세법에서 정하고 있는 과세기준일 현재 재산세 납세의무자의 토지와 주택에 대하여 국세인 종합부동산세가 과세되고 있으므로 토지와 주택이라는 세원을 국가와 지방자치단체가 공동이용하면서, 과세권은 종합부동산세는 국가가, 재산세는 지방자치단체가 각각 가지고 있다.

다. 주행세와 교통세

지방세인 주행세는 국세인 교통세의 납세의무가 있는 자(휘발유, 경유 등을 제조하여 반출하는 자)에게 교통세액의 24%를 과세하고 있어 국가와 지방간 세원을 공유하면서, 교통세

는 국가가, 주행세는 지방자치단체가 과세권을 가지고 부과·징수하고 있다.

라. 담배소비세와 담배에 대한 부가가치세

담배에 대하여는 지방세인 담배소비세와 국세인 부가가치세가 과세되고 있다. 담배소비세는 담배에 부과되는 종량세로서 켈런 20개비당 641원이며, 담배가격에 대하여는 공급가액의 10%의 부가가치세가 과세되고 있어 담배소비라는 같은 세원에 대하여 지방세인 담배소비세와 국세인 부가가치세가 각각 과세되고 있다.

마. 지방교육세

지방교육세는 지방세인 등록세·레저세·주민세균등할·재산세·자동차세·담배소비세액 등에 대한 일정률을 과세함으로써 같은 세원에 대해 과세하는 부가세적인 성격을 갖고 있다.

바. 농어촌특별세

농어촌특별세는 취득세·등록세의 감면세액, 취득세액, 등록세액 등에 일정률을 과세함으로써 같은 세원에 대하여 과세하는 부가세적 성격을 갖고 있다

사. 레저세

경륜, 경마, 경정 등에 대한 레저세 납세의무자는 산출된 세액을 경륜장 등의 소재지와 장외발매소 소재지별로 안분계산하여 각각 신고하고 납부하여야 한다. 과세대상사업장에서 직접 발매한 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액은 과세대상사업장 소재지 시·도에 모두 납부하고, 장외발매소에서 발매한 승자투표권 등에 대한 세액은 경륜장 등 소재지 시·도에 50%¹⁴⁾, 장외발매소 소재지 시·도에 50%를 귀속시키도록 하고 있다. 따라서 장외발매소에서 발매한 승자투표권 등에 대한 세액은 광역자치단체인 시·도간에 세원을 공동이용하고 있는 것이다.

14) 경륜장 등이 신설된 경우에는 신설이후 5년간은 경륜장 등 소재지 도에 80%, 장외발매소 소재지에 20%를 납부한다.

3. 세수의 공동이용제도

가. 지방교부세 등

지방교부세 제도는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위한 지방재정조정제도이다.

교부세의 재원은 당해연도의 소득세, 법인세, 상속세·증여세, 부가가치세, 특별소비세, 주세, 증권거래세 등 내국세(목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 의하여 국가가 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액 제외) 총액의 일정률을 지방자치단체에 교부하여 지방재정에 사용하므로 특정 세목에 대한 세수를 국가와 지방간 공동으로 이용하는 세수의 공동이용제도인 것이다.

이는 소득세·법인세·부가가치세의 일정률을 국가와 지방자치단체 간 일정한 절차에 의하여 나누어 사용하는 독일의 공동세제도와 유사한 것으로 분류할 수 있을 것이다.

지방교부세와는 그 성격에서 다른 측면이 있으나 부동산교부세나 분권교부세 등도 국가에서 부과·징수한 세금의 전액 또는 일부를 지방재정에 교부한다는 측면에서 세원의 공동이용이라 할 수 있다.

나. 재정보전금 제도

재정보전금 제도는 2000년부터 자치단체별로 차등교부(시·군30%, 인구50만 이상의 시50%, 자치구 3%)하던 도세징수교부금제도를 시·도세징수액의 3%로 일원화하면서 종전의 도세징수교부금¹⁵⁾과 차액을 “재정보전금”으로 확보하여 시·군에 배분하도록 하는 제도다. 따라서 일반시의 경우는 당해시가 징수한 도세의 27%를, 인구 50만 이상의 시 및 일반구가 있는 시의 경우는 도세의 47%를 재정보전금으로 교부하고 있어 지방자치단체 간 세수를 공동으로 이용하는 제도이다.

다. 자치구 자원조정제도

지방자치법 제160조(대도시행정특례) 및 동법시행령 제57조(자치구 자원조정)에 근거한

15) 1999년 이전에는 시·군이 도세를 징수하여 도에 납입한 때에는 도세징수금의 30%(인구 50만 이상의 시 및 자치구가 아닌 구가 설치된 시는 50%)를 그 처리비로 교부하였으며, 특별·광역시의 경우는 3%의 징수교부금을 교부하였다.

특별·광역시 조례(자치구재원조정에관한조례)에 의거 특별·광역시세인 취득세·등록세의 일정률을 자치구의 조정재원으로 교부한다. 자치구별로 기준수요액과 기준수입액을 산정하여 그 차액인 재원 부족액을 기초로 조정교부액을 산정하여 교부하게 된다.

자치구 재원조정제도 역시 광역과 기초자치단체 간 세수의 공동이용 제도로서 기초자치단체의 재원조정의 역할을 하고 있다.

IV. 지방세로서의 공동세 도입

1. 지방재정에 관한 법률 체계

우리나라는 국가나 지방을 막론하고 재정에 관한 법률체계는 앞에서 지적인 바와 같이 세입에 관한 법률과 세출에 관한 법률이 구분되어 각각의 법률체계를 갖고 있다. 즉 세입에 관한 사항은 법인세법, 소득세법 등 국세에 관한법과 지방세법 등에서 다루고 있으며, 세출에 관한 사항은 예산회계법, 지방재정법 등에서 다루고 있다. 따라서 공동세를 어떻게 정의하느냐에 따라 어느 법률에서 다루어야하는가 하는 문제가 생긴다.

즉 공동세를 세원을 공유하면서 중앙과 지방이 각각의 과세권을 갖고 과세¹⁶⁾하는 것이라면 세입에 관한 법인 지방세법에서 규정하여야 하고, 국가나 지방 중 일방이 부과·징수권을 가지고 있으면서 세입으로 들어온 재원을 나누어 사용¹⁷⁾하는 것이라면 재정에 관한 법인 지방재정법이나 지방교부세법 등에 규정하여야 할 것이다.

이런 차원에서 같은 세원에 소비세와 지방소비세의 과세권을 중앙정부와 지방정부가 각각 갖고 있는 일본은 “지방세법”에서 지방소비세에 관한 규정을 두고 있고, 부과·징수된 세수를 국가와 지방에 각각 귀속시키는 독일의 경우는 독일연방공화국헌법(독일기본법)에서 정하고 있는 것이 아닌가 한다.

16) 일본의 경우 국세인 소비세를 5%중 1%에 해당하는(소비세율 5%의 25%)는 지방소비세로 하고 있다. 즉, 국세인 소비세액(=매출세액-매입세액)의 25%를 지방소비세로 하여 국가와 지방간 소비라는 세원을 공유하면서 각각 과세권을 행사하고 있다. 우리나라의 소득할주민세의 경우도 일본의 지방소비세와 같은 방법으로 소득세액의 10%를 과세되고 있다.

17) 독일은 부가가치세·소득세·법인세 등에 대한 입법권(소득세의 행정권은 연방의 위임을 받은 주에 있음)은 연방에 있으나, 독일연방공화국 헌법 제106조 규정에 의하여 연방·주·지방자치단체에 일정률씩 귀속되도록 하고 있다.

2. 지방세로서 공동세 도입

국가와 지방자치단체 또는 지방자치단체 각 계층간 세원배분은 지방자치단체의 과세자주권이 보장되는 점, 세원관리가 단순·간편하고 이의 책임소재가 분명한 점, 동일과세객체에 대한 이중과세에서 오는 조세부담의 중압감이 적다는 점 등에서 세원의 공동이용방식보다는 세원분리에 기초한 독립세방식에 의거하여 정부단계별로 세원을 명확히 분리하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 경제의 개방화, 세계화의 진전, 지방분권의 확대 등으로 지방자치단체의 전략적 행동이 요구됨에 따라 세원배분에도 유연성을 갖도록 변화가 필요하게 되었다. 즉 재화와 서비스 및 인적자원의 국가간·지역간 이동이 자유롭게 이루어지는 조건에 부합되는 새로운 세원배분방법의 연구가 필요하게 된 것이다.

이러한 환경의 변화 속에서 우리나라도 다양한 세원배분방안을 검토해야 할 것이고, 그런 논의들이 활발하게 이루어짐으로써 지방자치단체의 세출수요와 자체수입 조달능력을 최대한 일치시켜 수입과 부담의 관계를 명확히 함으로써 지방자치단체의 재정책임성을 강화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

이런 논의의 중심에 서 있는 세원배분방법 중의 하나가 소위 『공동세』라고 일컬어지는 세원배분방식이다. 그러나 공동세가 무엇을 의미하는지 정확한 개념정립이 된 상태에서 공동세의 논의를 하여야 할 것으로 보인다.

위의 외국의 사례에서 살펴보면서 세원을 공동으로 하는 일본의 지방소비세, 특정 세목의 세수를 자치단체에 일정한 기준에 의거 배분해주는 독일의 지방재정조정제도, 각 자치단체 간 협약을 통해 특정지역의 세원불균형을 해소하려는 미국의 자치단체 협약 등을 모두 공동세라고 하기에는 용어 정의상 문제가 있는 것으로 보여 진다. 더욱이 우리나라와 같이 세입과 세출을 각각 다른 법률에서 규정하고 있는 경우는 특히나 더 그렇다고 할 것이다.

따라서 지방세로서 공동세를 도입한다는 논의는 동일한 세원에 대하여 국가와 지방자치단체가 각각 과세권을 가지고 과세하는 부분으로 한정하는 것이 바람직 할 것 같다. 그래야만 조세로서 지방세법에 규정할 대상이 되는 것이다. 세수의 귀속을 지방자치단체로 하는 것이 아니고 국세로 징수한 세액을 단순히 나누어 사용하는 것은 지방세법에서 규정할 사항이 아닐 것이다. 국가나 지방, 자치단체 각 계층 중 어느 일방이 징수한 세수를 공동으로 사용하

는 것은 공동세라는 표현보다는 재정조정제도로 표현해야 할 것이다.

이런 의미에서 최근 논의되고 있는 서울시의 공동재산세와 관련하여 과세권은 자치구에 그대로 두고 재산세액의 일정률을 서울시에 납입하여 자치구간 재정불형평 해소재원으로 나누어 사용하는 제도는 세법에서 규정하기 보다는 서울시에서 별도의 조례를 제정하여 규정하거나 자치구간 협약에 의한 사안이 아닌가 하는 생각이 든다.

V. 맺는말

우리나라의 지방세체계는 재산과세 위주로 되어 있어 오래전부터 유연성이 부족하다는 지적이 있어 왔다. 앞으로 소득·소비과세의 비중을 높여 지방의 경제활동이 지방세수와 연계 되도록 지방세 체계를 개선해 나가야할 것이다. 이런 개편 과정에는 국가와의 소득·소비세 세원을 공유하는 공동세제도의 도입이 필연적으로 수반되어야 할 것이다.

또한, 자치단체간 재정불균형 완화를 위해서 불균형의 원인이 되는 세원 배분을 개선하여 그 세수의 귀속을 기초에서 광역으로 또는 광역에서 기초로 변경하거나 미국의 예와 같이 자치단체간 협약을 통해 일정지역내의 특정세수를 나누어 사용하는 것도 검토해야 할 것이다.

앞으로는 이러한 논의과정에서 표현하기 편하다 하여 공동세라는 용어를 사용하기보다는 동일한 세원에 대하여 국가와 지방자치단체가 각각 과세권을 가지고 과세하여 각각의 세입으로 하는 부분만으로 한정하여 사용할 필요성이 있다. 

