

외국의 지방분권에 따른 지방세의 변화

구 정 모

강원대학교 교수

최근 지방분권의 확립과 지역균형발전이라는 지방재정여건의 변화에 따라 국가와 지방간의 재정관계의 재정립을 위한 논의가 활발히 진행되고 있다.

그 논의의 전개방향은 첫째, 지방재정력 향상을 위한 다양한 방안이 모색되는 가운데 국세의 지방세로의 세원이양 등 지방정부가 중앙정부에 대해 국가재원의 지방이양을 요구하고 있다.

둘째, 지방정부가 재정운영의 자주성·독립성을 강력히 요청하고 있고 이는 구체적으로 지방재정조정제도의 개편, 과세자주권·기채자주권 강화 등의 형태로 나타나고 있다.

본고에서는 외국의 지방분권과 국가 및 지방간의 세원배분에 관한 사례를 살펴보고자 하며, 이를 통해 현재 우리나라에서 추진 중인 재정분권에 따른 지방세제도의 개혁에 필요한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

I. 외국의 지방분권과 수직적 세원배분¹⁾

국가와 지방정부간의 재정관계(fiscal federalism)에서 있어 세원배분의 주요 이슈는 지방정부가 어떻게 재원을 확보하느냐의 문제이며, 이는 각국의 지방분권의 정도와 역사적으로 채택하여 온 과세제도에 따라 다양한 형태로 나타나고 있다.

여기에서 세원배분이란 의미는 중앙정부와 각 단계의 지방정부 중 어디에 세율 결정권을 부여할 것인가, 공동세 형태로 재원을 확보할 것인가, 다른 중앙정부 또는 다른 단계의 지방정부로부터 양여 또는 교부를 받을 것인가의 문제를 다루는 것을 의미한다.

1) 행정자치부(1999), 『외국의 지방세』를 참조하기 바람.

1) 세원배분의 형태

국가와 지방정부간의 세원배분의 형태는 지방분권의 정도에 따라 다음과 같이 크게 세 가지 형태로 분류할 수 있다.

가. 국가주도 과세제도

이 제도는 지방분권의 정도가 미약하여 국가가 조세를 국세·지방세로 구분하지 않고 전부 징수한 다음 이를 지방정부에 배분하는 형태이다. 지방정부에 배분하는 방식은 교부금·보조금·세입의 공유 또는 특정 세목의 공동세 등 다양한 방법을 취하게 된다.

이 방식의 단점은 과세권과 재정지출의 책임이 분산되어 있기 때문에 방만한 재정지출로 인한 낭비가 크다는 점이다. 지방정부가 자율적 과세권을 갖고 있을 때에는 그에 상응하는 재정책임으로 인해 효율적 재정이 이루어지도록 노력을 하게 되지만, 중앙정부가 배분하는 재원으로 재정을 꾸려나가는 경우에는 낭비적 요소가 많아질 수 있다.

또한 중앙정부가 빈번하게 자의적으로 지방정부에 배정되는 교부금 등을 삭감할 경우 안정적인 지방재정의 운영이 어려울 수 있다. 이 제도는 구 소련과 헝가리에서 채택된 바 있다. 국가와 지방간의 세원배분이 전적으로 국가에 의해 주도되지 않더라도 지방정부에 대한 중앙정부의 교부금이 많을 경우 여기에 해당하며, 특히 중앙집권적인 단일형 국가인 프랑스, 이탈리아, 네덜란드가 이에 속한다.

나. 지방정부 중심 과세제도

지방정부 중심 과세제도는 국가주도 과세제도와는 상반되는 형태로서 모든 조세를 지방정부가 과세권을 갖고 징수한 다음 중앙정부와 배분하는 방식이다. 이 방식은 국가차원에서의 효과적인 소득재분배와 재정의 안정성을 저해할 수 있으며, 재정수입을 확보하는 데에도 효율적이지 못하다.

이러한 세원배분 방식은 구 유고슬라비아에서 채택했던 제도와 유사하며, 종전 러시아에서 사용한 바 있는 중앙과 지방의 협의적 세원공유제도와의도 비슷하다. 중국에서도 종전에 이와 유사한 제도가 사용된 바 있었는데 국가의 경제안정 정책의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 초래한 바 있다.

다. 과세권 공유제도

이 제도는 국가와 지방정부가 각각 과세권을 갖고 지방재정조정제도를 채택하는 제도로서 많은 국가에서 가장 널리 활용되는 방식이며, 지방정부는 지방분권의 정도에 따라 과세권을 행사하게 된다. 이 방식은 지방세 부과로 얻은 재원으로 지방행정 서비스를 제공하는 것이 바람직한 것인가, 과세를 하지 않고 서비스도 제공하지 않는 것이 바람직한가를 고려하여 결정하기 때문에 재정책임과 경제적 효율성을 동시에 증대시킬 수 있다. 세원배분 문제는 어느 차원의 지방정부에 특정세목을 배정하느냐의 문제보다 현실적으로 과세에 있어 지방정부의 재량권의 정도와 징수된 세입의 배분비율이 오히려 중요성을 지니게 된다.

<표 1> 세입배분 형태별 지방정부의 자주성

자체세목 (own tax)	-과세표준과 세율을 자율조정
중복세목 (overlapping tax)	-과세표준은 전국적으로 단일, 세율은 자율결정
공동세 (shared tax)	-과세표준과 세율은 전국적으로 단일, 세수의 일부는 고정비율로 배 분 -배정기준: 관할지역내 징수세액 비율(derivation principle) 및 기타 인구, 재정수요 등
일반교부금 (general grant)	-지방정부는 고정비율로 배분, 지출용도는 자유롭게 결정 -배분기준은 징세노력(tax effort) 등을 반영
특정교부금 (specific grant)	-지출목적이 지정된 교부금

<표 1>은 다양한 세원배분의 형태에서 지방정부에 부여되는 재량권의 정도를 기준으로 분류한 것이다. 세입자치를 통한 지방분권의 확립은 우선 지방세입의 확보에 있어서 완전한 지방재정의 자주성을 이루기 위해서는 지방정부가 과세표준과 세율을 자율적으로 결정할 수 있어야 한다.

그러나 현실적으로 많은 나라에서는 중앙정부가 지방정부의 과세표준과 세율 결정을 제한하고 있다. 예를 들면, 중앙집권적 단일형 국가인 노르웨이는 중앙정부가 지방정부에 대해 세율의 상한을 설정해 두고 그 범위 내에서 세율을 결정할 수 있도록 하고 있으며 그 밖의 스칸디나비아 국가들의 경우도 유사한 제도를 채택하고 있다.

지방분권이 어느 정도 확립되어 세원분리제도를 취하는 경우에는 지방정부에 할당된 자체 세목은 지방정부가 과세표준과 세율을 자율적으로 결정할 수 있다. 중복과

세제도를 택하고 있는 경우에는 지방정부들이 어느 한 단체가 부과하는 세목의 과세표준을 기준으로 부가세(surtax 또는 piggy-back tax)의 형태로 과세하며 여기에는 다른 단계의 지방정부도 각각의 세율을 정하여 과세하는 경우도 있다. 이러한 제도를 채택하고 있는 예로서는 지방분권이 상당히 확립된 연방형 국가인 캐나다의 경우인데, 주정부 관할지역에서 과세되는 연방소득세의 일정비율로 개인소득세를 과세한다.

중복과세제도는 부가세를 징수하는 지방정부의 입장에서 볼 때 과세대상의 평가와 징수가 간편하므로 인력과 경비는 절감할 수 있는 반면, 납세자의 입장에서는 과세를 하는 지방정부를 명확히 파악할 수 없어 투명성이 낮은 단점이 있다. 국가에 따라서는, 특히 연방국가에서는 헌법에 이러한 중복과세제도에 관한 규정을 두고 있다.

그러나 인도의 경우에는 특정 세목은 반드시 같은 단계(동급)의 지방정부만이 과세하도록 헌법에 규정하고 있다. 이와 유사한 헌법규정을 두고 있는 나라는 브라질과 나이지리아 등이다. 스위스의 경우 연방정부는 법률에 의하여 간접세를 징수하는 것을 금지하고 있으며, 호주는 주정부가 간접세를 징수할 수 있도록 규정하고 있다.

공동세 제도가 널리 활용되는 독일이나 포르투갈의 경우 지방정부는 중앙정부가 정한 고정세율에 의하여 과세하고 있다. 노르웨이의 경우 각급 지방정부는 국가가 정해놓은 제한세율에 의해 지방소득세를 부과하고 있다.

지방정부의 재정자주성의 폭이 넓어지면 지역간 경제적 격차가 커지고 중앙정부의 거시경제 정책을 제약하는 요인이 된다. 세무행정의 단순화와 세무행정에서 규모의 경제를 실현하기 위하여 중앙 또는 상급 지방정부가 공동세의 형태로 조세를 징수한 후 하급 단체에 배분하는 제도도 채택하고 있다.

2. 세원배분의 기준

일반적으로 어떤 세원을 지방세로 할 것인가에 관해서는 다음과 같이 여러 기준들이 고려될 필요가 있다.

- ① 경제의 안정화와 소득재분배를 목표로 하는 세목은 지방세로서 부적합하다.
- ② 세원의 이동성이 낮아야 지방세로서 적합하다.
- ③ 세원의 지역별 편재가 작아야 지방세

로서 적합하다.

- ④ 조세수출(tax export)을 발생시키지 않아야 지방세로서 적합하다.
- ⑥ 세수의 신장성이 크고 수직적 재정불균형을 심화시키지 않아야 지방세목으로서 적합하다.
- ⑦ 세무행정이 간편해야 지방세로 적합하다.
- ⑧ 수익자 부담원칙에 따른 조세 가운데 수익이 특정 지역에 내부화되는 경우 지방세로 과세하는 것이 바람직하다.

II. 외국의 세원별 세원배분

이와 같은 국세와 지방세의 배분에 관한 일반원칙에 따라 주요세원별로 국세 또는 지방세로 배분하고 있는지를 살펴보기로 한다.

1) 재산세(property tax)

지방분권이 확립될수록 재산세(특히 토지세)의 지방세적 성격은 강하지만, 재산세는 단일형 국가 및 연방형 국가 여부에 관계없이 역사적으로 지방세로 널리 활용되어 왔다. 국가에 따라서는 주거용 재산과 상업용 및 공업용 재산을 구분하여 전자는 지방세로 하고 후자는 통일적인 세율의 지방세로 하거나, 국세로 하는 경우도 있다(단일형 국가인 스칸디나비아 제국).

일반적으로 재산세는 지방세로 되어 있음에도 불구하고 중앙정부는 세율 평가방

법과 시기, 비과세·감면 등에 대해 제한을 가하고 깊이 관여하고 있다. 또한 중앙정부는 재산세와 관련하여 지방정부의 재량을 제한하고 있는데 재산세수의 목적세화, 높은 세율 적용시 교부금의 감액(1989이전의 영국), 최소세율을 설정하고 그 이하로 적용시는 이에 상응하여 중앙정부의 교부금을 삭감하고 있다(이탈리아).

2) 개인소득세(personal income tax)

대부분의 국가는 개인소득세의 전부 또는 많은 부분을 중앙정부의 재원으로 하고 있다. 이에 대한 예외는 스칸디나비아 제국, 스위스, 발칸 제국, 러시아와 구 소비에트 연방국가들이다.

개인소득세는 국가에 따라 공동세(revenue sharing)의 형태로 운영되기도 한다. 인도의 경우 주정부는 전체 소득세의 85%를 인구, 징세노력, 낙후 정도를 감안하여 배분한다. 브라질의 경우는 44%를 지방정부에 배분하며, 폴란드의 경우는 지방의 몫이 15%이다. 헝가리도 세제개혁을 통해 지방정부에 50%를 배분하도록 하였다. 중국의 경우는 개인소득세 전액이 지방재원이 된다.

이러한 공동세 방식과 유사하게 중앙정부의 개인소득세의 일정한 비율로 부가세를 과세하는 중복과세 방식이 있다. 과세권을 행사하는 지방정부의 입장에서는 세무행정이 용이하며 경비를 절약할 수 있고, 납세자의 입장에서는 납세의무이행비용이

적게 드는 이점이 있다(예: 스칸디나비아제국, 캐나다).

미국의 경우는 주마다 과세방법이 다르나, 가장 널리 활용(26개 주)되는 방식은 연방소득과표에 약간의 조정을 하여 과세하는 방식이다. 각급 지방정부가 소득세를 중복과세하는 경우 조정을 해야 하는데, 스칸디나비아 제국과 캐나다는 강도 높은 조정이 이루어지며 스위스와 미국은 약한 편이다.

소득을 중앙정부와 각급 지방정부가 공동세원으로 이용하는 방식을 취하는 경우 소득의 평가와 징수업무를 국가 또는 어느 단계의 지방정부가 수행하느냐가 문제가 된다. 세무행정의 기술적인 문제와 함께 규모의 경제원칙에서 볼 때 중앙정부 또는 최소한 광역단체(주정부)가 담당하는 것이 바람직하다.

3) 판매세(sales tax)

판매세는 최종 소비단계에서 과세되는 단일단계 판매세(소비세)와 다단계 판매세(부가가치세)로 나눌 수 있다. 단일단계 판매세는 지방정부간 세율이 크게 다르지 않으면 지방세로 할 수 있다. 만약 지방간 세율 격차가 큰 경우에는 위에서 본 바와 같이 타지역 구매를 유발하게 되어 세율이 높은 지역의 세수가 감소하는 현상이 나타날 수도 있다. 이러한 구매행태는 과세지역과 인접지역간 세율 격차와 근접성, 여행비용, 구매물건의 가격 등에 결정된다.

또한 판매세는 조세수출을 최소화하기

위하여 중앙정부에 일반적으로 배분해야 하는 재화의 소비에 대한 판매세와 조세수출의 우려가 거의 없고 지방에서만 소비되는 특정 용역에 대한 판매세로 나눌 수 있다. 인도와 같은 나라는 특정 소비에 대한 판매세를 중앙정부에서 과세권을 갖도록 하고 세수는 지방과 공유하는 공동세 형태로 하면서 다른 소비세에 대한 판매세는 주와 지방정부의 세원으로 하고 있다.

부가가치세는 세무행정이 복잡하기 때문에 대부분의 국가에서 중앙정부가 과세권을 갖고 있다. 중앙정부가 징수한 부가가치세는 대부분의 국가에서 중앙정부의 세입이 되나, 일부국가(독일, 러시아, 중국)의 경우에는 중앙정부와 지방정부가 공동세의 형태로 세입을 배분한다.

4) 법인세(corporate income tax)

법인세는 중앙정부의 세원으로 하거나 관할 구역이 광대한 광역지방정부의 세원으로 하여야 한다는 것이 거의 정설로 되어 있다(예: 캐나다의 경우 주정부 세원). 이러한 배경에는 법인세는 법인의 사업활동은 지역적으로 광범위할 뿐만 아니라, 내용적으로도 매우 복잡·다양하여 지방정부가 과세하기가 곤란하다는 점이 작용하고 있다. 또 지방세로 할 경우에는 조세수출 현상이 유발될 수 있으며 지방정부별 세율이 다른 때에는 세부담을 줄이기 위해 세율이 높은 지역에서 낮은 지역으로 법인의 이전이 이루어지기도 한다.

법인세를 전적으로 지방정부에서 과세하

는 경우에는 법인의 활동이 여러 지방정부의 관할 구역에 걸쳐 있다면 과세표준이 되는 법인소득이 어느 지역에서 발생한 것으로 보아 과세해야 할 것인지의 세원배분 문제가 발생한다. 이런 경우의 해결책은 법인세를 국가와 지방의 공동세 형태 또는 부가세로 하는 방식이다.

캐나다의 경우 연방정부와 주정부는 상호협력하여 과세표준을 조정하고 있다. 그러나 주정부는 세율을 자율적으로 결정할 수 있고 개인의 투자에 대한 인센티브를 부여하는 세제혜택을 줄 수 있다. 브라질의 경우에는 주정부가 연방 법인세의 5%를 부가세로 과세하고 있다

일부 국가에서는 위에서 본 바와 같은 문제점을 감안하여 세원공유협약에 의거 지방정부의 관할 구역에서 발생한 법인소득의 고정비율을 당해 지방정부에 배분하는 제도를 채택하고 있다. 러시아는 38%의 세율로 법인세를 과세하는데 지방분 세율이 25%, 연방분이 13%이다. 폴란드는 법인세의 5%를 지방에 배분한다. 나이지리아의 경우는 법률상 법인세의 과세권은 연방정부에 있음에도 불구하고 주정부가 징수하여 자체세입으로 사용한다.

5) 사회보장세(payroll tax)

부가가치세나 법인세처럼 사회보장세는 중앙정부의 세원으로 하는 것이 바람직하다고 한다. 그 이유는 첫째로 각 지방정부가 각각 다른 세율로 과세를 한다면 세율이 높은 지역의 고용주나 일자리는 세율이

낮은 지역으로의 이동을 유발시킨다는 점이고, 둘째는 급여세가 과세되면 제품의 가격에 반영되어 과세권을 행사하는 지역에 거주하는 소비자들에게 전가되고 과세지역의 거주자인 종업원들이 세부담을 하게 되어 심각한 조세의 수출현상이 나타나게 된다는 점이다.

조세수출이 존재하는 지역의 주민들은 세부담이 적어지므로 납세와 행정서비스간의 관계에 대해 무관심의 정도가 커지게 된다. 급여세도 공동세의 형태로 일부 국가에서 채택하고 있다. 호주의 주정부들도 규모는 작지만 사회보장세를 채택하고 있다.

6) 자원세(resource tax)

자연자원에 대한 과세는 세원이 전 지역에 걸쳐 골고루 분포되어 있지 않다는 점에서 볼 때 일반적으로 지방세원으로는 부적합하다고 인식되고 있다. 자연자원을 가진 지역만이 경제적 이익을 누린다는 것은 국가적 견지에서 볼 때 바람직한 것은 아니므로 국가가 이를 조정하여 국가 전체에 혜택을 나눠줘야 한다.

자원세는 가격변동이 심하기 때문에 세수가 불안정하다는 문제점도 있다. 나이지리아는 석유가격의 변동 때문에 세입의 불안정을 겪어 오고 있다. 이러한 점을 고려해 볼 때 다양한 세원을 갖고 있어 안정적 세입능력이 있는 중앙정부가 자원세를 부과하는 것이 바람직하다. 이와 같은 이론적 관점에도 불구하고 지역의 문화·종족의 차이는 지역의 독립을 추구하는 성향으로

인하여 자원세를 지역의 세원으로 하려는 경향이 있다(예: 러시아).

한편 자원세는 지방정부가 설치한 사회기반시설을 이용하여 이를 채취한 다음 수익을 얻게 되고, 채취과정에서 인접지역에 환경문제를 야기한다. 이러한 이유 때문에 많은 나라들이 자원세를 지방정부와 공동세의 형태로 운영하고 있다. 러시아의 자원이 풍부한 지역에 위치한 지방정부들은 자원세 중 높은 비율을 배분받고 있다. 종전 나이지리아에서는 석유생산에 대한 조세는 모두 주정부의 세입이 되었다. 아르헨티나의 경우 광물채취에 대한 로얄티는 중앙과 지방간의 공동세입원이 된다.

III. 외국의 지방분권과 지방세 현황

중앙정부와 지방정부 간의 세원배분은 지방정부의 구성과 단계에 따라 나라별로 매우 다양한 형태를 보여주고 있다. 일반적으로 지방재정에서 개인소득세가 차지하는 비중은 개발도상국에서보다 선진국에서 높다.

다만 영미계 국가에서는 재산세의 비중이 높고(호주, 캐나다, 미국, 아일랜드, 뉴질랜드, 1990년까지의 영국), 일부 국가(특히 연방국가)에서는 소비세가 지방재정에서 높은 비중을 차지하고 있으며, 특히 주정부에서 차지하는 비중이 높다(호주, 브라질, 캐나다, 독일, 인도, 남아프리카, 스페인, 미국 등). 이들 국가는 모두 과세권을 가진 주정부의 관할 구역이 넓다는 점이

<표 2> 외국의 국세·지방세 비율(1999)

(단위: %)

구 분	일본	미국	영국	독일	이탈리아	프랑스
국 세	58.5	59.1	95.0	50.3	86.8	81.3
지 방 세	41.5	40.9	5.0	49.7	13.2	18.7

자료 : 통계청

특징이며, 이 중 일부 국가는 소비세를 공동세의 형태로 운영하지만 이와 관련하여 주정부나 지방정부의 재량은 거의 없거나 전무하다.

법인세를 지방세로 하여 세율을 지방정부가 자율적으로 결정하는 경우에는 세원의 이동을 유발하는 효과 때문에 개인소득세에 비해 지방세로 부적합하여 이를 잘 활용하지 않는 것이 여러 나라의 공통적 특징이다.

재산세는 적지 않은 선진연방국과 단일국 등에서 지방세로서 가장 보편적인 세목임에도 불구하고 GDP 중에서 차지하는 비중은 크지 않으며 거의 3%를 초과하지 않는다. 또한 재산세는 세부담을 회피하기가 용이하지 않고 과세대상이 명백하다는 점에서 지방세로서 적합하기 때문이다. 그리고 재산세는 평가의 어려움이 있을 뿐만 아니라, 일반적으로 역진적이라고 인식되어 왔기 때문에 최근 수세기 동안 많은 나라에서 점차 세원으로서의 중요성이 감소해 가는 추세이다.

<표 2>에서 1999년 기준 외국의 국세 및 지방세 비율을 보면 지방분권이 확립된 연방형 국가인 미국과 독일은 지방세의 비

중이 40.9%, 49.7%로 상대적으로 높은 반면 중앙집권적 단일형 국가인 영국, 이탈리아 및 프랑스의 경우 지방세의 비중은 5.0%, 13.2%, 18.7%로 상당히 낮은 비중을 나타내고 있다. 다만 일본의 경우는 단일형 국가이지만 지방분권이 어느 정도 확립되어 있고, 특히 최근 지방분권의 진전되면서 지방소비세의 도입이 이루어지는 등 지방세의 비중이 41.5%로 향상되었다.

IV. 정책적 시사점

이상에서 살펴 본 바와 같이 각국의 국가와 지방의 세원배분의 실체는 지방분권의 정도와 세원별 배분원칙에 따라 이루어지고 있다. 그러나 지방분권의 정도가 비슷한 국가간에도 지방세의 비중이나 세원배분방식이 상이한 경우가 있다. 이는 그 나라의 역사적·지역적·제도적 특성을 반영하여 세원배분이 이루어지고 있기 때문이다.

이러한 외국의 사례 및 경험으로부터 현재 지방분권을 확립하고자 하는 우리나라에서 국가 및 지방간의 세원조정을 위한 몇 가지 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 지방분권의 확립은 중앙에 집중된 정부기능의 이양 및 재배분을 통해서 가능하지만 이는 반드시 ‘세입의 자치’ 및 ‘세출의 자치’를 확립하여야 주민에 의한 실질적 지방자치가 실현될 수 있다. 이는 국세의 지방세로의 세원이양을 통하여 가능할 따름이다.

둘째, 국세의 일부를 일률적으로 지방세로 전환할 경우 세원이 취약한 자치단체는 오히려 빈익빈 현상이 심화될 수 있다. 따라서 세원의 편차가 심하지 않은 세원을 이양하여야 하며, 이율러 수평적 불균형을 해소하기 위한 지방재정조정제도의 재정형평화 기능을 크게 강화할 필요가 있다.

셋째, 외국의 경험에 의하면 지방정부가 자체적으로 주요 세원에서 발생하는 세입 규모 및 세율을 결정할 수 있는 과세자주권이 주어질 경우, 지방정부의 책임성은 높아지고 경제적 효율성이 증대됨으로써 지방분권의 확립을 촉진할 수 있다.

이와 같이 중앙과 지방의 세원배분 및

지방세로의 세원이양은 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 결정하는 것이 바람직하다. ☺

참고문헌

- 류금렬, “외국의 세제,” 『지방세』, 제4호, 한국지방재정공제회, 2000.
- 안중석·박정수, 『중앙정부와 지방정부간의 재원배분에 관한 연구』, 연구보고서 96-10, 한국조세연구원, 1996.
- 이재은, “분권화를 위한 지방세제 개혁,” 『한국지방재정논집』, 제7권 제1호, 2002.
- 행정자치부, 『외국의 지방세』, 1999.
- 神野直彦·金子勝 編, 『地方に税源を』, 東洋經濟新報社, 1998.
- 林宜嗣, 『地方新時代を創る税・財政システム』, ぎょせい, 1997.

