

# 지방자치단체간 세원공유방안

곽 채 기

전남대학교 교수

## I. 문제의 제기

지방자치단체가 ‘자기결정과 자기책임의 원칙’에 따라 지방재정을 운영하기 위해서는 중앙정부와 자치단체간의 관계에서는 물론이고 광역과 기초자치단체간에도 재정분권화가 확대되어야 한다. 이를 통해 각 자치단체가 분담하고 있는 (세출)기능에 상응한 만큼의 재원을 보장하는 가운데 지방세를 활용하여 필요한 재원을 조달할 수 있도록 세입자치를 폭넓게 보장하는 것이 필요하다. 또한 재정분권을 추진하는 과정에서 자치단체 또는 지역간에 행정서비스 배분의 형평성을 확보하기 위해서는 동일 수준의 자치단체 상호간에도 수평적 재정불균형이 최소화되어야 한다.

그런데 현재 ‘국세와지방세의조정등에관한법률’에서는 “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못

한다”라고 규정함으로써 중복과세를 금지하는 세원분리방식을 채택하고 있다. 또한 ‘국세부가세폐지에관한법률’(제2조)에서도 지방세를 국세의 부가세 형식으로 과세하는 형식도 배제하고 있다. 이러한 세원분리방식이 지방자치단체계층간 세원배분에도 그대로 적용되고 있다. 현행 지방세법에서는 시도 및 시군구 상호간의 완전한 독립세주의를 규정하고 있다.

그러나 1976년의 지방세법개정에 의해 시군세로서 도세부가세제도가 폐지되기 이전까지만 하더라도 도세와 시군세간에 본세부가세방식을 통한 세원의 공동이용 또는 중복과세방식이 광범위하게 활용되었다. 해방 이후 제정된 우리나라의 도세와 시군세체계는 독립세목보다는 국세부가세와 도세부가세가 다수를 점하고 있었다. 1949년 당시의 시군세는 국세부가세 2개 세목, 도세부가세 2개 세목, 독립세 5개 세목 등으로 구성되어 있었다. 1950년대에는 시군세의 경우 도

세부가세 세목이 더욱 늘어나 1958년 기준으로 시군세 15개 세목중 도세부가세 세목수가 11개 세목에 이르고 있었다. 1960년대 이후 도세부가세 세목이 점차 줄어들다가 1966년 국세부가세가 폐지되었고, 1976년에는 도세부가세가 폐지됨으로써 상위자치단체와 하위자치단체간 세원의 분리가 명확하게 이루어졌다. 그 이후 지방세체계는 지속적으로 독립세주의와 광역-기초자치단체간 세원분리를 추구해 왔다.

이처럼 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체에 각기 일정한 전용세원을 배분하는 세원분리방식을 채택하고 있는 것은 중복과세를 금지하여 국민들에게 과중한 조세부담을 방지함과 아울러 지방자치단체 상호간 세원 침해를 차단함으로써 재정의 자주성을 확보하기 위한 것이다. 또한 지방세 자주성의 원칙에 따라 부과징수에 대한 책임의 귀속을 분명히 하자는 데에도 그 목적이 있다.

그러나 정부간 세원분리방식에 기초한 지방독립세주의를 고수하는 한 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에서 재정분권의 확대는 물론이고 광역자치단체와 기초자치단체간에도 재정분권을 확대하는 것이 현실적으로 어려운 실정이다. 따라서 재정분권을 확대하기 위해서는 지방자치단체간 세원공유를 확대해 나가는 것이 현실적으로 불가피한 측면이 있다.

이에 본고에서는 우선 재정분권 확대를 위해 자치단체간 세원공유방안을 활용하는 것이 불가피한 측면을 정부간 세원배분론의 관점에서 살펴보고, 이어서 지방재정 확충을 위한

지방세 신설 방안과 기존 지방세원의 자치단체간 합리적 재배분 방안을 중심으로 자치단체간 세원공유방안을 논의해 보고자 한다.

## II. 정부간 세원배분론과 수직적 세원배분의 기준

### 1. 정부간 세원배분의 기본 과제와 세원배분 방식

#### 가. 정부간 수직적·수평적 세원배분의 기본 과제

중앙·지방정부간 또는 광역·기초자치단체간의 공공재원 배분은 일차적으로 기능배분 수준에 기초한 세원배분을 통해 이루어진다. 그런데 정부간 수직적 세원배분은 두 가지 차원에서 이루어진다. 그 하나는 국민들이 부담하는 전체 조세수입을 국세와 지방세 또는 광역자치단체 세원과 기초자치단체 세원의 집합적 형태로 각각 어느 정도로 배분할 것인가이고, 다른 하나는 개별 세원이나 세목을 어느 단계의 정부에 배분할 것인가이다. 전자는 전체 조세수입의 정부단계별 배분 수준을 설계하는 과제이고, 후자는 단위 세목이나 개별 세원의 정부단계별 배분원칙과 기준을 설정하는 과제이다. 이 두 개의 과제를 상호 유기적으로 연계시켜 접근해야만 정부단계별 적정 세원배분체계를 설계할 수 있다.

원칙적으로 정부간 조세수입의 총량적·집합적 배분은 정부단계별 기능배분(사무부담) 수준과 일치하여야 한다. 그러나 자치단

체간 재정력의 불균형을 시정하고 지역간 외부효과를 조정하기 위해 존재하는 지방재정조정제도(조정교부금, 시비보조금 등)가 기본적으로 조세수입을 재원으로 하고 있다는 점에서 정부단계별 사무배분 수준을 비례적으로 반영하는 세원배분은 이루어지기 어렵다. 따라서 수직적 세원배분체계의 조정은 지방재정조정제도의 개편과 함께 연계하여 종합적으로 접근하는 것이 필요하다.

한편, 정부간 세원배분체계를 설계하면서 고려해야 할 또 다른 측면은 지방자치단체 상호간 수평적 관계에서의 적정 세원배분 문제이다. 지방자치단체 재정지출 또는 공공서비스의 외부유출효과, 과세대상의 지역간 이동가능성 등을 고려하면서 세원배분의 효율성과 형평성을 확보하는 것이 수평적 세원배분의 주요 과제이다. 특히, 지방자치단체간 경쟁을 효과적으로 유도할 수 있고, 세수력 격차를 최소화할 수 있는 세원배분체계를 구축하는 것이 그 핵심 과제이다.

#### 나. 정부간 세원배분 및 조정방식

세원을 정부단계별로 배분하는 방식은 세원분리방식과 공동이용방식으로 구분할 수 있다. 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 이용하

기 위한 구체적인 방법이나 절차를 어떻게 설계하느냐에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있다.<sup>1)</sup>

한편, 재정분권을 촉진하기 위한 지방자치단체의 재정책임성 방안과 관련해서는 자주재원주의와 일반재원주의라는 두 가지 관점이 있다. 우선, 자주재원주의는 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위해서는 세원분리방식에 기초한 지방세를 통해 지방재원을 확보해야 한다는 관점이다. 따라서 조정교부금 등과 같은 지방재정조정제도를 통해 광역자치단체의 재원을 기초자치단체에 이양하는 방식보다는 지방세원을 기초자치단체에 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 광역자치단체의 재원을 추가적으로 기초자치단체에 이양하는 것이 재정분권을 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.

1) 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.

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)은 전통재정학적 관점, 최적과세론, 공공선택론, 조세효과성론(tax effectiveness) 등의 네 가지로 구분하고 있다. 또한 Bird(1999)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). 이러한 배경에서 전통재정학적 세원배분 모델에 수정을 가하는 새로운 정부간 세원배분 모델을 정책론적 세원배분론, 분권적 세원배분론 등으로 부르고 있다.

### 가. 전통적 세원배분론

#### (1) 세원분리방식과 전통적 재정기능 분담론에 의거한 최적 세원배분론

전통적으로 정부간 세원배분은 세원분리방식과 지방독립세방식에 의거하여 이루어지는 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. 이처럼 전통적 세원배분론에서는 세원분리방식을 기초로 어떤 세원 또는 세목에 대한 과세권을 어느 단계의 정부에 할당하는 것이 바람직스러운 것인가의 문제를 중심으로 논의가 전개되어 왔다.

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 세원배분방향을 제시하고 있다. 이러한 전통적 세원배분론에 입각하여 정부간 세원배분방안을

제시하고 있는 기존 논의들을 정리해 보면 다음과 같다.

우선, Oates(1972)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 재정체제를 구축하기 위해서는 공공지출로부터 획득하는 편익에 정확히 대응하여 비용을 분담할 수 있는 조세체계를 설계하는 것이 필요하다고 지적하고 있다.

Musgrave(1983)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 따라 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. 마

지막으로 응익세와 사용료 등은 모든 단위의 정부에 적합하다.

특히 Musgrave(1989)는 다단계 정부구조 하에서 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)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 정

부단계별 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 논의를 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.

#### 나. 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.<sup>2)</sup> 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). 우선, Musgrave와 Oates의 재정기능배분론에서는 지방자치단체를 단순히 수동적인 경제주체로 상정하고 있지만, 최근의 분석에는 지방자치단체가 보다 적극적으로 자신의 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

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

접근하는 것이 필요하게 되었다. 또한 소득 재분배기능의 경우에도 종전에는 누진소득 세제와 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 있

다. 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; Bird, 1999 ; Shah, 2004).

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). 이와 관련된 것이 재정 외부성(fiscal externality), 특히 조세 외부성 이론이다. 재정적 외부성은 세출과 세입 측면의 외부성으로 크게 구별된다. 세출 측면의 재정적 외부성은 재정지출의 누출효과로 인한 편익

〈표 1〉 정부간 세원배분론에 따른 주요세원의 정부간 배분의 적합성 비교

대상세원	전통적 세원배분론				정책론적 세원배분론			
	과세 표준	세율 결정	세무 행정	이유·문제점	과세 표준	세율 결정	세무 행정	이유·문제점
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
소매대상세	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)

과 비용부담의 괴리 문제, 그리고 세출에 의한 경쟁 문제이다. 세입측면의 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)는 전통적 세원배분론과 정책론적 세원배분론에 의거한 주요세원의 정부간배분의 적합성과 그 이유를 <표 1> 과 같이 제시하고 있다.

다. 전통적 세원배분론과 새로운 세원배분론의 비교

새로운 세원배분론은 전통적 세원배분론

을 비판하는 데 초점이 있는 것이 아니라 재정분권을 성공적으로 추진하기 위한 정부간 세원배분체계의 개편 방향을 제시하는데 목적을 두고 있다. 즉, 정부간 재원배분에 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 2> 와 같다.

### Ⅲ. 지방자치단체간 세원공유 방안

#### 1. 자치단체간 세원공유의 방식의 유형화

정부간 새로운 세원배분론은 지방자치단체의 고유재원인 지방세의 충분성을 보장하

〈표 2〉 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 추진하는 데 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

는 가운데 지방재정의 책임성을 강화하기 위해서는 정부간 세원공동이용방식의 활용이 불가피하게 요청되고 있음을 잘 설명해 주고 있다. 그런데 지방자치단체간 세원공유는 크게 두 가지 방식으로 구분해 볼 수 있다. 그 하나는 수직적 세원공유, 즉 광역자치단체와 기초자치단체간 세원공유방식이고, 다른 하나는 수평적 세원공유, 즉 기초자치단체 상호간 세원공유방식이라고 할 수 있다.

자치단체간에 수직적으로 세원을 공유하는 방식의 구체적인 대안으로는 동일 세원에 대하여 광역자치단체와 기초자치단체가 독립세목 형태로 중복과세하는 방안, 통일적으로 부과·징수된 지방세 수입을 광역자치단체와 기초자치단체 간에 일정한 기준에

따라 분배하는 세수분여방식 등을 상정해 볼 수 있다. 또한 세수분여방식을 통해 광역자치단체와 기초자치단체가 세원을 공유하는 경우에도 기초자치단체에 세수를 배분할 때 어떤 기준에 따라 세수를 배분하느냐에 따라 다시 두 가지 방안이 있다. 그 하나는 기초자치단체에 대한 세수분배를 재정지출수요나 재정력지수 등 객관적인 기준에 따라 하는 방법이고, 다른 하나는 당해 기초자치단체에서의 해당 지방세목의 징수실적을 기준으로 세수를 분배하는 방법이다. 전자는 지방자치단체간 재정력 불균형을 시정하는 데 효과적인 방법이고, 후자는 자치단체간에 세원을 공유하면서도 지방자치단체의 세수기반 확충 노력을 촉진하고 지방재정과 지역경제의 유기적인 연계를 도모하

〈표 3〉 지방소비세 도입 방안에 관한 선행연구

구 분	도 입 방 안
김대영 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 단기적 대안: 담배소비세와 도축세를 통·폐합, 지방소비세 신설</li> <li>◦ 장기적 대안: 부가가치세 과세대상 중 유흥음식업, 숙박업, 운수창고업, 개인서비스업분 등을 지방소비세로 이양</li> </ul>
김정훈 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 교통세(휘발류소비세 및 경유소비세)에 대한 부가세로 지방소비세 신설</li> <li>◦ 음식업, 숙박업, 운수·창고·통신업, 부동산 임대업 등에 대한 부가가치세를 지방소비세화</li> <li>◦ 경마장, 골프장, 카지노 등의 특별소비세를 지방소비세화</li> </ul>
지방재정발전 계획 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 현행 부가가치세를 이원화, 일부 업종(음식업, 숙박업, 부동산 임대업, 운수창고업, 주택·건물의 신축에 대한 부가가치)에 대해 과세권 허용</li> <li>◦ 부가가치세를 이원화하지 않을 경우, 중앙과 지방자치단체가 부가가치세의 세원을 중복과세 방식을 통해, 공유 방안 강구</li> </ul>
곽채기 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 부가가치세 세액을 과세 표준으로 일반소비과세인 지방소비세를 신설</li> <li>◦ 부가가치세를 징세지주의 원칙에 따라 공동세원화</li> <li>◦ 음식업·숙박업·특정장소 출입행위 등 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 분리, 지방소비세 신설</li> </ul>
오연천 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 부가가치세의 공동세원화</li> <li>◦ 부가가치세와 특별소비세의 일부세원을 제한적으로 지방세원화</li> <li>◦ 교통세의 공동세원화 방안</li> </ul>
김대영 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 부가가치세의 일정비율을 지방소비세화</li> </ul>
원윤희 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 담배소비세의 증가세화</li> <li>◦ 마권세 국세이양, 입장세의 지방세화</li> </ul>
이영희 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 부가가치세의 일부(음식업, 숙박업, 부동산임대업)의 세원공유</li> </ul>
최명근 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 부가가치세의 공동세원화</li> <li>◦ 지방특별소비세의 신설(도축세, 면허세, 입장세를 포함)</li> <li>◦ 담배소비세의 개별소비세 존치</li> </ul>

자료 : 윤영진 외(2003)

는 데 보다 효과적인 방법이다.

한편, 기초자치단체간 수평적 세원공유를 실현하기 위한 방안으로는 역교부금제도와 조정교부금제도와 같은 지방재정조정제도를

상정해 볼 수 있다. 역교부금제도는 상대적으로 기초자치단체의 자율권을 보장하는 가운데 지방세원을 기초자치단체가 상호간에 공유하는 방안이고, 후자는 광역자치단체의

수직적 개입을 통해 기초자치단체가 지방세원을 함께 공유하는 방안이다. 현재 우리나라는 후자의 방식을 통한 기초자치단체간 세원공유(조정교부금, 재정보전금 등)는 광범위하게 이루어지고 있으나, 전자의 방법은 아직껏 활용하지 않고 있다.

## 2. 지방소비세 신설과 자치단체간 세원공유 방안

재정분권의 확대를 위한 지방세목 신설 방안과 관련하여 가장 많이 검토되고 있는 대안 중의 하나가 지방소비세 도입 방안이다. 지방소비세 신설 방안에 관한 연구 기존의 연구 결과들을 정리해 보면 <표 3>과 같다. 이러한 기존 연구를 종합해 보면 지방소비세의 신설 방안은 크게 세 가지 대안으로 집약할 수 있다. 첫째는 담배소비세, 레저세(경주마권세), 주행세 등의 기존 소비과세의 세율 또는 과표를 상향 조정하는 방법, 둘째는 새로운 세원을 발굴하여 새로운 세목을 도입하는 방법, 그리고 셋째로 국세의 소비과세 중 일부를 지방으로 이양하는 방법이 그것이다.

이러한 세 가지 방안 중 첫째 방안은 이들 개별소비세목이 특정한 세원에 한정되어 세원확충이라는 일반적 소비과세 도입의 필요성을 충족시키지 못하는 한계를 갖고 있다. 또한 둘째 방안은 한국에서는 거의 모든 재화와 용역에 부가가치세와 특별소비세가 부과되고 있으며, ‘국세와지방세의조정등에관한법률’의 중복과세금지 규정이 존치되는 한 현실적으로 새로운 세원 발굴에 의한

새로운 세목의 도입은 거의 불가능하다. 따라서 세입의 자치를 실현하기 위한 지방소비세의 도입은 마지막 방안인 국세의 소비과세 중 일부를 지방으로 이양하는 방안이 가장 바람직한 방법일 수밖에 없다.

그런데 국세의 소비과세 중에서 일부를 지방으로 이양하자는 방안도 구체적 방안으로 들어가면 다양한 방안이 제시되고 있다. 첫 번째 방안은 부가가치세와 특별소비세의 과세대상 중에서 지방정부가 제공하는 서비스와 조세부담의 연관성이 높은 일부 세원을 지방으로 이양하여 독립된 지방소비세를 창설하는 방안이 있다. 즉, 부가가치세 도입 이전에 지방세였던 유흥음식점과 각종 유락장, 그리고 숙박업, 운수창고업, 개인서비스업 등을 지방세원으로 이양하자는 방안이 대표적인 예이다. 그러나 이러한 방안은 매입세액공제제도를 채택하고 있는 부가가치세와 독립해서 지방소비세를 부과할 경우 세무행정상의 난점들이 많이 존재한다.

국세 소비과세를 지방으로 이양하는 두 번째 방안은 부가가치세를 공동세원화 해서 지방소비세를 도입하는 방안이다. 부가가치세의 세원을 공동이용하는 방식으로 지방소비세로 신설하는 방안이 현실적으로 가장 바람직한 방안이라는 데는 많은 연구자들이 동의하고 있다. 우선 이 방안은 세무행정상의 어려움을 쉽게 극복할 수 있다는 장점이 있다. 또한 부가가치세의 지방소비세화는 응징성의 원칙에도 부합하여, 직주(職住) 분리 에 따른 공공서비스 편익의 누출입 문제를 조세수출과 연계시킴으로써 지방재정운영에 있어서 편익과 비용분담의 괴리 문제를 해

소할 수 있는 방안의 하나이며, 안정적 세수확충에도 우수한 세종(稅種)이다.

부가가치세의 공동세원화를 통한 지방소비세를 도입할 경우 구체적인 방법은 크게 두 가지 유형이 있을 수 있다. 하나는 일본형 지방소비세로서 부가가치세의 과세표준을 그대로 지방소비세의 과세표준으로 수용하여 일정한 세율로 부과하는 방법인데, 청산제도 등 세무행정상 복잡한 문제가 발생한다. 다른 하나는 부가가치세를 공동세로 설정하고 일정비율을 광역지방자치단체 단위로 배분하는 방안이다.

부가가치세의 공동세원화를 통한 지방소비세의 도입은 징세행정을 현행대로 국세청이 담당하고 세수를 배분하면 되기 때문에 추가적인 징세비용이나 납세협력비용 문제가 별로 발생하지 않는다. 게다가 중앙과 지방이 공동세원화하면 세원포착이 잘 안되는 자영업이나 서비스업의 허가나 개설신고를 담당하는 지방단체에 의한 세원관리노력이 배가될 수 있다는 이점이 발휘될 수 있다.

그러나 이러한 지방소비세 신설 방안에 대해서는 중앙정부는 물론이고 직접적인 이해자인 지방자치마저도 반대하는 경우가 많다. 그 이유는 지방소비세를 신설하면 지방재정의 지역간 불균등이 더욱 심화될 것이라는 점에 기초하고 있다. 따라서 지방소비세 신설과정에서 지방자치단체의 반대를 극복하고 지방재정의 지역간 불균등을 완화하는 효과를 거두기 위해서는 지방소비세수의 배분 과정에서 자치단체간 세원공유방식을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 예를 들어

부가가치세의 일부(예컨대 10% 세율 중 1-2%몫)를 지방소비세로 이양하는 것을 전제로 하여, 소비지원칙에 따라 수입분을 포함하여 지방소비세를 부과하고 이를 지역별 소비지수(우리나라에서는 아직 소비지수의 전면적 조사자료가 없기 때문에 도소매판매액)나 인구 또는 취업자수를 기준으로 안분하는 방법이 있다. 징수방법은 부가가치세의 징수와 함께 국세청이 대리 징수하여 징수지별로 광역자치단체에 배정하고, 절반은 광역자치단체의 수입으로 절반은 기초자치단체간 조정재원으로 활용하여 간단한 지표(인구, 면적, 소비지수 등)에 의해 재배분하면 지역간 세수불균형 문제를 완화할 수 있을 것이다.

### 3. 대도시 자치구간 세원배분의 불균형 조정과 세원공유방식의 활용

현재 특별시와 광역시에서 본청과 자치구간의 세원배분은 일차적으로 세원분리방식과 지방독립세방식에 의거하여 이루어지고 있다. 이 과정에서 형식적 세원배분과 실질적 세원배분간의 격차가 2001년 결산기준으로 최소 13.2%에서 최대 46.7% 수준에 이르는 등 특별시·광역시와 자치구간에 수직적 세원배분의 불균형이 나타나고 있을 뿐만 아니라 세입분권화가 낮은 수준에 머무르고 있다. 특히, 특별시와 광역시에서 자치구로 이전되는 재원의 규모가 자치구세 수입 대비 최소 0.9배에서 최대 3.8배에 이를 정도로 광역자치단체가 운영하는 지방재정조정제도가 필요이상으로 비대화되어 있다. 결

국, 특별시·광역시와 자치구간의 현행 수직적 세원배분체계에 의하면 자치구의 세출분권화 수준은 높을지 모르지만 세입분권화는 낮은 수준에 머무르고 있으며, 본청과 자치구간 수직적 재정불균형 현상이 노정되고 있다. 이로 인하여 자치구의 재정자립도가 낮은 수준을 기록하고 있을 뿐 아니라 자치구 재정운영에 있어서 자기결정권과 자기책임성을 확보하는 데에도 어려움이 수반되고 있다.

한편, 현재 우리나라의 특별시·광역시 단위간에는 수평적 재정불균형이 상당한 정도로 존재할 뿐 아니라 각 특별시·광역시 단위내에서도 자치구 상호간 수평적 재정불균형이 높게 나타나고 있다. 특별시·광역시 단위간의 수평적인 재정불균형은 서울특별시와 광역시간의 재정격차 현상으로 나타나고 있으며, 자치구세 수입의 불균형이 그 주요 원인으로 작용하고 있다. 또한 각 특별시와 광역시 내에서 자치구 상호간 수평적 재정불균형은 서울특별시와 인천광역시에서 상대적으로 높게 나타나고 있고, 특히 서울특별시 자치구 상호간의 수평적 재정불균형이 높은 것으로 평가된다. 역시 대도시 자치단체 내에서도 자치구세의 불균형이 수평적 재정불균형을 발생시키는 주요 원인으로 작용하고 있다.

이처럼 세출(기능)과 세수입 간에 격차가 크게 존재하고, 이를 정부간 이전재원인 조정교부금으로 보전하는 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. 또한 기존의 경험적 연구들을 종합해 보면 수직적 재정불균형은 재정 규모를 증가시키는 요인으로 작용하는 가운데 경제성장에도 부정적인 효과를 초래할 수 있다.

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.<sup>3)</sup> 이를 위해서는 자치단체간 이전재원 규모를 축소하는 대신에 자치구의 자주재원인 지방세 비율을 높여 지역주민들이 수익과 부담의 관계를 명확히 인식할 수 있도록 하는 동시에 수평적 재정불균형도 완화할 수 있도록 특별시·광역시와 자치구간 세원(재원)배분체계를 전면적으로 개편하는 것이 필요하다.<sup>4)</sup>

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 3

그런데 현행 지방세목체계하에서는 수직적·수평적 재정불균형이 가장 심각한 서울특별시의 경우 이 문제를 동시에 해결할 수 있는 특별시세와 자치구세간 세목배분체계의 개편 대안을 찾기가 어렵다는 점이다. 즉, 서울특별시의 경우에는 자치단체간 세원분리방식과 현재의 지방세목체계가 유지되는 한 자치구세의 세목체계를 어떻게 설계하더라도 수직적·수평적 재정불균형을 완화하는 데 한계가 있다. 따라서 서울시에서는 ‘새로운 세원배분론’에서 강조하고 있는 바와 같이 세원의 공동이용방식을 도입하여 야만이 수직적·수평적 재정불균형 문제를 완화할 수 있는 의미있는 대안을 설계할 수 있다. 또 다른 대안으로는 세원 공동이용의 필요성이 제기되는 세목들을 대상으로 역교부금제도를 도입하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

#### IV. 맺음 말

재정분권은 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에서는 물론이고 지방자치단체 내에서 광역과 기초자치단체 사이에서도 확대되어야 한다. 이러한 재정분권화 정책목표를 달성하는 데 있어서 기존의 세원분리방식에 기초한 지방세독립세방식으로는 현실적인

---

위일체개혁 또는 4위일체개혁은 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 지방채 등을 대상으로 이전재원을 가급적 축소하는 대신에 지방세의 확충을 강화하고 과세자주권을 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

한계를 극복하기가 어려운 실정이다.

따라서 재정분권을 확대하기 위해서는 국세의 지방세 이양을 통한 지방세목 신설방안이나 기존 지방세목의 광역-기초자치단체간 합리적인 재배분을 위해서도 자치단체간 세원공동이용방식을 전략적으로 활용할 필요가 있다. 최근 신설이 논의되고 있는 종합부동산세와 지방소비세 등은 이러한 세원공동이용방식을 접목하여 세수의 자치단체간 배분을 조정하는 것이 필요한 대표적인 세목들이다. 또한 서울특별시와 자치구간 세원배분체계의 재조정을 통한 수직적·수평적 재정불균형을 동시에 해소할 수 있도록 하기 위해서도 역시 자치단체간 세원공동이용방식을 적극 활용할 필요가 있는 것으로 판단된다.

#### 〈참 고 문 헌〉

- 오연천. (1987). 「한국지방재정론」. 서울: 박영사
- 원윤희. (1996). 자치구간 재정불균형 개선 방안에 관한 연구. 「지방행정연구」. 10(4). 한국지방행정연구원: 73-95
- 윤영진 외. (2003). 「재정분권을 위한 개혁 과제와 추진전략」. (사)한국지방재정학회
- 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). 「自治体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」. 東京: 日本評論社.
- Bird, Richard. (1999). Rethinking Sub-national Taxes: A New Look at Tax Assignment. IMF Working Paper. WP/99/165
- Bahl, Roy. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Paper present at the International Seminar on Land Policy and Economic Development. Taiwan.
- 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
- Musgraves, 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.
- Shah, A. (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies. Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Paper 3282: 1-47

