

지방화시대의 바람직한 국세와 지방세체계 구축방향

손 희 준

청주대학교 교수

I. 서 론

요즘 대통령의 재원확충발언과 관련된 증세방안에 대해 “증세(增稅)냐, 감세(減稅)냐”의 논란이 뜨겁게 달아오르고 있다. 국정을 책임지고 있는 대통령이나 행정부로서는 당연히 보다 많은 정책과 시책을 추진하기 위해 가능하다면 증세를 고려하는 것이 당연하다고 할 수 있다. 그러나 그와 관련하여 세금을 부담해야 하는 국민들의 조세저항이 결코 만만치 않기 때문에 이에 대한 이해와 설득이 필요하다고 하겠다.

그러나 지금과 같은 우리나라에서의 단순한 증세논란에는 많은 문제가 있다고 본다. 왜냐하면 조세의 가장 중요한 기능은 “공평과세”이고 이러한 측면에서 보면 우리나라의 경우 세금을 내야 할 사람이 세금을 정당당하게 납부하는 것이 아니라, 탈세와 세금회피 등을 통해 부당한 이익을 향유하기 때문에 나타나는 문제이며, 따라서 단순

한 증세와 감세보다는 세금의 탈루와 지나친 비과세와 감면 등을 통한 세금누수 등의 문제를 불식시키는데 더 많은 노력과 관심을 가져야 한다고 본다.

국세나 지방세 모두 납부해야 할 사람들이 정당하게 세금을 납부하고 고액 세금납부자들이 사회에서 인정받는 그런 사회되어야 하나, 아직 우리 사회는 그러하지 못하고, 징수비용이 저렴한 봉급생활자가 과다하게 더 많은 세금을 부담하고 있으며, 조세체계상 소득재분배(income redistribution) 기능을 수행하는 소득과세나 재산과세 등 직접세의 실질적인 조세부담율보다 간접세인 소비과세가 지나치게 큰 비율을 차지하고 있어 문제라고 할 수 있다.

이러한 조세체계상의 근본적인 문제를 차지하고, 단순히 중앙정부와 지방자치단체간의 세원배분을 둘러싼 갈등은 더 많은 문제를 초래할 수 있다고 본다. 그러나 그럼에도 불구하고 왜 지금 이 시점에서 지방으로

[그림 1] 중앙과 지방간 자원배분 현황(2005년 예산기준)

(단위: 억원)

구 분	중앙정부	지방자치단체
① 조세수입	국세: 1,305,907(79.5%)	지방세: 336,952(20.5%)
② 이전재원 배분후	①-③= 957,560(58.3%)	①+③= 661,812(40.3%)
③ 지방재정이전	△348,347 -지방교부세: 194,845 -국고보조금: 153,502	(+)324,860+(교육:23,487) -지방교부세: 172,047(교육:22,798) -국고보조금: 152,813(교육:689)
④ 교육재정 배분후	중앙정부	지방교육부문
	②-⑤=719,236(43.8%)	297,549(18.1%)
⑤ 교육재정이전	△238,324 -교육교부금: 237,367 -교육보조금: 957	(+)238,324
		(+)59,225 -법정부담금:59,809 -비법정부담금:784
		△59,225 -보조금: 1,905 -교육청전출: 57,320

주: 지방의 교육재정지원금은 지방교육세의 전액, 시·도세 3.6%, 담배소비세 45%(특별·광역시), 중등교원인건비, 학교용지부담금 등이 있으며, 중등교원인건비는 서울 100%, 부산 50%, 기타광역시와 경기도는 10%임.

의 세원이양이나 보다 합리적인 세원배분의 문제가 중요하고, 필요한지에 대한 논의를 정리해 보는 것도 보다 바람직한 조세체계의 개혁과 함께 세원조정의 문제를 해결하는 데 도움이 되리라 믿고, 이에 대한 검토를 해 보고자 한다.

II. 중앙·지방간 자원배분 실태

1. 중앙과 지방간 자원배분에 대한 쟁점

중앙재정과 지방재정은 이전재정으로 서

로 연결되어 있기 때문에, 중앙정부의 시각과 지방정부의 시각이 서로 상이하다. 특히 이러한 문제는 우리나라의 자치제도가 행정자치와 교육자치로 구분되어 있기 때문에 더욱 복잡하다. 중앙과 지방간의 자원배분 현황을 파악하면 [그림 1]과 같다.

문제는 중앙재정과 지방재정간의 재정규모를 판단하는 기준으로 교육재정을 어떻게 분류하느냐에 따라 크게 달라지는데 이는 현재 지방교육자치의 모호한 성격에서 비롯된다.

우선 재정경제부와 기획예산처 등 중앙부처는 지방교육재정 역시 지방에서 사용되기

때문에 중앙정부의 입장에서 보면 이전재원이며 결코 국가재정 규모에 포함시킬 수 없다는 논리이다. 이렇다 보니 2005년 예산기준으로 ① 총 조세수입 중 국세수입은 79.5%를 차지하고 지방세수입은 20.5%에 불과하다. 그러나 지방교부세와 보조금 등이전재원을 지방으로 이양하고 나면, ②에 해당하는 국세는 58.3%가 남고, 지방은 41.7%로 증가하게 되는데 여기에 지방교육부분이 일부 포함된다. 그런 다음 교육재정에 대한 이전재원까지 배분하고 나면, ④ 국세규모는 겨우 43.8%가 되고, 지방세수규모는 56.2%가 되어 오히려 지방의 세출규모가 커진다고 주장한다. 결국 중앙은 국세를 79.5만큼 걷어 35.7%는 지방에 이전하고 나머지 43.8%만을 가지고 재정을 운영하기 때문에 중앙정부도 재원이 부족하다는 주장이다.

이에 대해 지방자치단체의 시각은 첫째, 총 조세수입에서 차지하는 지방세의 비중이 20% 수준으로 지나치게 적으며, 둘째, 지방재정의 규모는 ②와 같이 지방교부세와 보조금 등 일반 지방자치단체에 교부되는 이전재원만을 포함시켜 판단해야 하며, 셋째, 현행 교육자치는 모든 재원이 중앙과 지방에 의해 조달되고 있으나, 실질적인 세출권한은 교육위원회와 교육청에 있고 지방자치단체와는 별개의 회계로 운영되고 있기 때문에 지방재정의 범위에 포함시키기는 곤란하다는 입장이다.¹⁾ 따라서 지방재정의 규모

는 국가 대 지방의 비율인 58: 42로 파악하거나 도리어 교육재정규모를 제외한 44: 38: 18로 구분하여 파악해야 한다는 주장이다.²⁾

결국 교육재정을 어떻게 인식하느냐의 문제로 이는 분권화의 국정과제로 이미 포함되어 있다. 이에 대해 교육관계자와 교원들은 교원의 지방직화는 절대 불가하다며 반대하는 입장이나, 재정의 효율성과 지방자치의 본령이 주민들의 참여이며 교육서비스의 주민들과의 관계 등을 고려할 때 교육자치와 일반 행정자치의 통합은 근본적인 측면에서 검토되어야 한다고 본다. 더군다나 교육의 중요성은 앞으로 더욱 확대될 영역이라는 점을 고려한다면 이에 대한 포함여부는 통합이전에는 중앙재정으로 파악하는 것이 당연하다고 본다.

2. 중앙과 지방간 재정규모의 추이와 변화

일반적으로 지방교육재정부문을 제외한 지방재정의 세출결산규모를 1991년부터 2003년까지 국내총생산(GDP) 및 중앙재정규모와 비교하면 <표 1>과 같다.

우선 국내총생산은 1991년 214조 2,390억원이던 것이 2003년에는 721조 3,450억원으

권한과 책임을 동시에 지는 독립재정단위로 구성하는 것이 실질적인 교육자치에 맞다는 주장이 있다. 자세한 논의는 이재은(2003)을 참조할 것.

2) 물론 이러한 설명에 대해서도 조세수입액 기준보다는 총재정수입액으로 산출해야 한다는 주장이 있다. 자세한 내용은 김동완(2003)을 참조할 것.

1) 교육자치에 대해서는 현재 '지방분권'의 중요한 개혁과제로 논의 중이며, 이에 대해 지방자치와 포함하든가 아니면 교육행정을 완전히 독립시켜

〈표 1〉 중앙재정과 지방재정규모의 추이

(단위: 10억원, %)

구 분		1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003
경상GNP ¹⁾ (A)		214,239	265,517 [23.9]	377,349 [42.2]	453,276 [20.1]	482,744 [6.5]	622,122 [28.9]	721,345 [15.9]
중앙재정 ²⁾	소 계 (B)	39,366	51,187 [30.0]	72,915 [42.4]	92,464 [26.8]	114,548 [23.9]	137,480 [21.8]	158,647 [15.4]
	(B/A)	18.4	19.3	19.3	20.4	23.7	22.4	21.6
	일반회계	31,283	37,268	51,498	63,962	73,226	98,668	117,222
	특별회계	8,033	13,919	21,416	28,502	41,322	38,812	41,425
지방재정 ³⁾	소 계 (C)	21,850	28,874 [32.2]	36,664 [27.0]	50,958 [39.0]	53,979 [5.9]	67,504 [25.1]	82,186 [21.7]
	(C/A)	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	10.9	11.4
	(C/B)	55.5	56.4	50.3	55.1	47.1	49.1	51.8
	일반회계	13,852	16,969	24,815	37,407	39,758	51,542	65,026
	특별회계	7,998	11,905	11,849	13,551	14,221	15,962	17,159

주: 1) 1995년부터는 GDP적용. []는 증감율임.

2) 중앙재정은 세출결산 순계이나 일반회계는 총계이며, 특별회계는 단순 차감액임.

3) 지방재정은 세출결산 순계기준임.

자료: 통계청(2002), 내무부·행정자치부(매년도), 기획예산처 홈페이지(www.mpb.go.kr)

로 3.37배 증가하였으나, 1997년 IMF의 영향으로 1999년에는 증가세가 급격하게 둔화되었다.

중앙재정규모는 1991년 39조 3,660억원이던 것이 2003년에는 158조 6,470억원으로 4.03배 증가하여 국내총생산의 증가율을 훨씬 상회하고 있다.

이에 반해 지방재정규모는 1991년 21조 8,500억원이던 것이 2003년 82조 1,860억원으로 3.76배 증가하여 국내총생산의 증가율보다는 상회하고 있으나 중앙재정규모의 증가율에는 못 미치고 있다.

중앙재정과 지방재정이 국내총생산에서 차지하는 비중은 중앙재정규모가 1991년

18.4%이던 것이 1999년 23.7%로 가장 크게 나타났다가 최근 들어 다소 감소하여 21.6%를 나타내고 있다. 반면 지방재정규모의 비중은 1991년 10.2%이던 것이 1995년 9.7%로 가장 낮은 수준을 보이다가 1997년에는 13.4%로 급격히 증가하였으나 최근 들어서는 11% 내외로 안정추세를 나타내고 있다. 1991년 대비 증감율을 단순 비교하면 중앙재정은 2003년 현재 5.3% 증가한 반면, 지방재정은 1.2% 증가에 그치고 있다.

또한 지방재정규모를 중앙재정과 비교하면 1991년 55.5%이던 것이 2003년 51.8%로 오히려 감소하였다. 물론 1993년 56.4%까지 그 비중이 증가하기도 하였으나 1997

〈표 2〉 지방이양합동심의회를 통한 지방이양 실적

연 도	심의건수	이양확정	이양완료	이양추진 중
1991	398	241	239	2
1992	245	115	115	-
1993	185	116	95	21
1994	1,122	449	397	52
1995	309	110	76	34
1996	315	82	66	16
1997	205	61	39	22
1998	1,401	834	452	382
합 계	4,180(100.0%)	2,008(48.0%)	1,479	529

자료: 홍준현(1999; 35).

년 이후 급속히 감소하여 1999년에는 47.1%에 불과했다.

특이한 점은 1997년 IMF의 여파가 국내 총생산액과 지방재정에는 나타났으나 중앙 재정규모는 국채발행과 공적 자금의 투여 등 IMF를 극복하기 위한 노력도 있었지만, IMF와는 상관없이 오히려 더 높은 증가율을 나타내고 있다는 것이다.

이러한 결과는 지방자치제의 도입이 주민들의 재정수요를 촉발하여 지방재정 규모가 중앙재정보다 훨씬 크게 증가하리라는 예측은 실제와는 일치하지 않으며,³⁾ 같은 기간 도리어 중앙재정규모의 증가율이 지방재정 규모를 압도하였음을 보여주고 있다. 또한 이러한 사실은 그 동안 3차례의 정권이 교체되면서 그 때마다 ‘작고도 강한 정부’를 지향하는 정부혁신과 조직개편 등 정부개혁

이 추진되어 왔음에도 불구하고 중앙정부의 증가율은 지속되었다는 것을 알 수 있다.

동시에 중앙정부의 기능과 사무가 계속 지방으로 이양되어 왔다.⁴⁾ 1991년부터 1998년까지 지방이양합동심의회에서 이양이 확정되거나 추진 중인 행정사무의 건수는 다음과 같다.

1991년부터 1998년까지 중앙사무 중에서 지방으로 이양이 확정된 사무는 2,008건으로 심의안건의 48%이며, 법령개정 등 필요조치를 완료하여 처리된 사무는 1,479개 사무이며, 나머지는 추진 중에 있다. 2002년까지의 이양사무를 모두 합하면 총 2,755건의 사무가 이양되었다.

또한 그 동안 지방자치제의 재도입이후 지속적으로 재원확충을 위한 대책이 <표 3>과 같이 시행되어 왔다.

3) 지방재정 규모의 증가율은 1991년 지방자치제의 도입이후보다는 오히려 지방자치제의 도입을 준비하였던 1985년부터 1990년까지의 증가율이 상대적으로 더 높았던 것을 알 수 있다 (김범식·손희준·송영필, 1997).

4) 예를 들어 1999년부터 2002년까지 총 747건의 중앙정부 사무가 지방자치단체로 이양되었다(이상용·라휘문, 2003).

〈표 3〉 지방자치제 재 실시 이후 재원확충시책 내용

연도	자체재원 확충	이전재원 확충	지방채 및 기타재원 확충
1987 ~ 1990	-담배소비세 도입(1989) -종합토지세 도입(1990년) -공영개발 확대추진(1989)	-보조금 신청주의, 기준보조율제도 도입 (1987)	-지방채발행가능경비 규정(1988) -재정투융자특별회계 설치(1988) -지역개발기금 설치(1989)
1991	-과세확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) -세율인상(등록세, 주민세, 자동차세, 사업소세) -탄력세율 제도 도입(6개 세목) -사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환 -민관공동출자 사업추진원리 도입	-지방양여금제도 도입 ·재원(토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%)	-지방자치복권 발행근거 마련
1992	-지역개발세 도입(1992년)	-지방양여금 재원 확대(주세 15%→60%)	
1993	-탄력세율제 확대(공동시설세) -도로점용료사용징수조례 개정(한전 및 전기 통 신시설 감면 해제) -세입금 금고이체기간 단축(이자수입 증대)		-지방자치복권발행승인기준 제정
1994	-과세확대(경주·마련세 변경, 경정·경륜포함) -경영수익사업 추진	-지방양여금 재원 확대(주세 60%→80%)	
1995		-지방양여금 재원 확대(농특세 19/150)	-지방자치복권 발행
1996	-사용료·수수료 현실화계획수립·추진	-국고보조금 일괄신청제도 도입	-각종 부담금, 과태료 지방재원화
1997	-탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세)	-지방양여금 재원 확대(주세 80%→ 100%)	-지방자치단체의 상업차관 허용
1998	-수수료·사용료 현실화 추진(5개년 계획)		-지역개발공채 등록발행제도 도입
1999	-탄력세율제 확대(주민세 개인균등할)		
2000	-주행세 도입(2000년) -국세의 지방세 이양(주행세 도입) -향토지적재산 증점육성(경영수익사업 다각화)	-지방교부세 법정율 인상(13.27%→15%)	
2001	-과세 확대 ·경주·마련세→레저세: 소싸움 등 근거 마련 ·농지세→농업소득세: 농업소득 포함 -국세의 지방세 이양 ·지방교육세 신설·세율 인상 ·주행세율 인상(3.2%→11.5%) -세율인상(담배소비세)	-지방양여금 재원 조정 ·전화세 폐지 및 교통세 포함(14.2%, '01 년도 2.4%)	-도시개발채권 발행 · 도시개발특별회계 운영
2002	-레저세 과세대상 추가(소싸움경기투표권) -주행세 배분기준 변경 ·지방세 보전분 우선 지급 -소방공동시설세 탄력세율제 개선	-지방양여금 재원 확대 · 농특세 : 19/150→23/150	
2003	-과세 확대(등록세: 소형선박 포함)		
2004	-과세 확대(취득세: 골프연습장) -국세의 지방세 이양 ·주행세율 인상(11.5%→17.5%)		
2005	-종합부동산세(국세) 신설(2005년)과 전액 지 방 배분 · 지방 부동산보유과세 개편	-지방교부세 법정율 인상 · 15%→18.3%→19.13%(분권교부세 포함) -지방양여금제도 폐지 -국고보조금제도 개편	

주: ()내 연도 표시는 시행연도임.

자료: 서정섭(2005; 109)에서 재인용

〈표 4〉 지방재정자립도 추이

연 도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
자립도 (%)	63.5	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.6	56.2	56.3	56.2

주: 일반회계 당초예산 기준(순계)

자료: 행정자치부(2005).

즉 지역개발세, 주행세, 지방교육세 등 지방세목이 추가로 신설되었으며, 담배소비세, 재산세, 주민세 등 기존 세목의 과세대상 확대와 세율인상 등이 지속적으로 이루어져 왔음에도 불구하고, 지방재정의 규모가 상대적으로 낮은 증가율을 보였다는 사실은 역으로 그만큼 지방재정의 규모가 상대적으로 중앙재정에 비해 매우 왜소하고 열악하였다는 것을 입증하는 것이다.

3. 지방재정 실태

지방자치제의 재도입 이후 지방재정의 여건 개선을 위한 많은 노력이 있었으나, 구조적으로 체질개선이 이루어지지 않는 다.⁵⁾ 이는 자주재원의 비율을 나타내는 재정자립도를 통해서 알 수 있는데, 지방재정자립도가 1995년 63.5%이던 것이 1999년 이후 계속 감소하여 2002년에는 54.6%까지 낮아졌다가 최근 2003년부터는 56%대에 머

물고 있다.

물론 이러한 재정자립도로 지방재정의 상황을 파악하는데 있어, 반론의 소지는 있다. 왜냐하면 지방재정자립도가 갖는 본질적인 지표로서의 한계와, 의존재원의 증가로 인해 자립도가 낮은 것이나, 지방교부세 등 일반재원의 경우는 반드시 재정운영의 경직성을 초래하지 않는다는 점 등이다. 그러나 그럼에도 불구하고 지방재정의 의존성을 나타내는 지표로서, 자율성이 침해받고 있다는 사실은 확인할 수 있다.

그러나 이 지표 역시 전체 자치단체의 평균값이기 때문에 개별 단체간의 격차를 파악하기 위해 단체별 재정자립도 현황을 파악하면 <표 5>와 같다.

2005년 총계예산 규모로 서울시는 95.0%로 가장 높은 비율을 나타내고 있으며, 서울특별시와 광역시 평균은 80.3%인데 반해, 도는 36.6%이며, 시는 40.60%, 군은 16.5%, 자치구는 44.3%로 기초자치단체인 시·군·구의 재정자립도가 상대적으로 더 낮은 것을 알 수 있다.

군의 경우 경기도를 제외하면 모두 20% 미만이며 전남의 경우는 최저수준으로 10.8%에 불과하다. 이러한 군이 기초자치단

5) 이에 관해 이재은교수는 과거에는 세입과 세출이 모두 중앙정부에 집중되어 있는 중앙집권적 집중체제에서 세출기능이 다소 지방으로 이양된 중앙집권적 분산체제로 변모하였다고 주장하고 있다. 왜냐하면 국세의 비중이 변하지 않은 상태에서 세출비중이 증가하였기 때문이다.

〈표 5〉 단체별 재정자립도 현황(2005년)

(단위: %)

시·도별	평균 (순계기준)	특별시·광역시 (총계기준)	도 (총계기준)	시 (총계기준)	군 (총계기준)	자치구 (총계기준)
평 균	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3
서울	96.1	95.0	-	-	-	54.7
부산	73.4	70.6	-	-	39.2	33.7
대구	73.9	72.6	-	-	31.2	32.5
인천	70.0	66.3	-	-	16.8	40.4
광주	60.6	54.6	-	-	-	27.7
대전	75.0	71.0	-	-	-	32.0
울산	69.9	63.7	-	-	51.9	38.2
경기	76.2	-	70.3	55.6	24.8	-
강원	27.5	-	22.4	26.7	17.9	-
충북	31.7	-	25.2	35.7	18.7	-
충남	32.7	-	29.0	30.9	17.9	-
전북	25.1	-	17.9	26.5	12.9	-
전남	19.9	-	11.9	30.2	10.8	-
경북	29.6	-	22.4	30.8	15.1	-
경남	37.5	-	29.8	39.8	14.7	-
제주	39.3	-	30.3	30.0	16.1	-

자료: 행정자치부(2005).

체로서 나머지 대부분의 재원을 지방교부세 등 의존재원으로 지원받는다 할 때, 군의 위상과 자치수준은 매우 취약하다고 할 수 있다. 2005년 예산기준으로 지방세수입으로 자체 인건비를 해결하지 못하는 자치단체는 141개 단체로 전체 250개의 56%이며, 일반회계 자체수입으로도 인건비를 해결하지 못하는 단체는 16%에 해당하는 41개 단체이다.

그러나 일반적으로 기획예산처 등 중앙정부의 주장은 현행 조세체계상 세원이양을 통한 지방재정의 확충방안은 자치단체간 경쟁력 격차를 더욱 확대시키기 때문에 오히

려 일반재원인 보통교부세를 통해 재정격차를 완화하면서 부족재원을 보전하는 것이 더욱 바람직하다고 한다. 그러나 이는 매우 위험한 발상이다. 왜냐하면 군과 시 등 기초자치단체가 대부분의 재원을 의존재원으로 충당하게 되면 주민들은 더더욱 세금에 대한 가치(value for money)에 대해 둔감하게 되고, 단체장 역시 세출에 대한 책임감이 약화될 수 있는 도덕적 해이(moral hazard)에 빠질 수 있다. 결국 이는 지방자치단체의 경쟁력 강화에도 큰 걸림돌로 작용하게 될 것이며 결국 국가 경쟁력 확보에

〈표 6〉 보통교부세 자원충족율

(단위: %)

연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2003
충족율	84.7	78.1	92.5	77.7	77.5	76.4

자료: 행정자치부(2004).

도 도움이 되지 않을 수 있다.

실제 그 동안 지방교부세의 일반재원인 보통교부세로 기준 재정수요액의 충당율을 보면 <표 6>과 같이, 법정교부율이 2000년부터 15.0%로 인상되었음에도 불구하고, 2003년에 76.4%에 불과할 정도이기 때문에 자치단체는 만성적인 재정부족에 허덕이게 되고, 또한 중앙정부에 대한 재원요구도 당연하게 된다.

Ⅲ. 중앙·지방간 자원조정의 기준

1. 현행 법률에 의한 사무배분에 따른 자원조정

자원배분은 결코 목적적 가치가 아니라 수단적 가치이기 때문에 각급 정부의 기능과 사무를 원활히 수행할 수 있도록 재원이 배분되어야 한다. 우리나라는 현행 법률에 의해 각급 정부가 수행해야 할 사무를 배분하고 있다. 즉 중앙과 지방자치단체간 사무배분은 성질상 국가가 담당해야 할 사무를 제외하고는 모두 지방자치단체가 수행하도록 「지방자치법」에 규정하고 있는데, 국가가 담당해야 할 사무를 예시하면 다음과 같

다(지방자치법 제11조).

① 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무

② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무

③ 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무

④ 국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속도로, 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무

⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무

⑥ 우편·철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무

⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등이다.

한편 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의해 자치단체에 속하는 사무를 처리하도록 되어 있으며, 그 사무를 예시하면 다음과 같다(지방자치법 제9조).

① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무

② 주민의 복지증진에 관한 사무

③ 농림·상공업 등 산업증진에 관한 사무

④ 지역개발 및 주민의 생활 환경시설의 설치·관리에 관한 사무

⑤ 교육·체육·문화·예술의 증진에 관한 사무

⑥ 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등이다.

결국 이와 같은 사무를 수행하기 위해 필요한 재원조달 수단을 중앙과 지방간에 합리적으로 분배해야 하는데, 이에 대한 구체적인 기준은 마련하지 않고 있다.

다행히 현 노무현 참여정부는 이미 지방분권 로드맵을 통해 “참여”와 “분권”을 통한 국가의 경쟁력 강화를 위한 “국가재구조화”를 추진하기 위해 “선분권 후보환”, “보충성의 원칙”, “포괄성의 원칙” 등 구체적인 분권원칙과 전략을 발표하여 추진하고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 세원조정을 통한 재정분권은 전혀 진전이 없다고 해도 과언이 아닐 정도이다.

또한 앞으로 인구의 고령화가 진행되면 지방자치단체의 노인복지와 재가복지서비스 등에 대한 수요가 급증할 것으로 예상된다. 또한 지금까지의 중앙집권적 국가주도의 개발위주의 정책실패에 대해서는 대부분 공감하고 있으면서도 세원조정에 대해서는 매우 소극적이다

2. 이론적 사무배분에 의한 재원조정

정부가 기능을 수행하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 마련되어야 하며,

많은 선행연구들은 중앙정부와 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능배분원칙에 대해 검토하고 있다.

ACIR(1982)은 기능배분의 기준으로서 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적인 효과성, 그리고 정치적인 책임성 등을 제시하고 있으며, 김수근외(1991)는 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체자율화의 원칙, 주민편익증대의 원칙, 권한과 책임의 일치원칙, 명확한 경비부담의 원칙, 이해관계 귀속의 원칙 등을 들고 있다. 그리고 지방자치단체 중에서 상급자치단체인 도는 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지휘감독기능을 담당하는 것이 바람직하다고 한다(박정수, 1997: 28-29).

Oates의 재정 연방주의론(fiscal federalism)에 의하면 연방을 형성하여 각 단계의 정부가 적절한 기능을 수행하는 것이 바람직한데, 파급범위가 전 국민에 미치는 순수공공재인 국방, 거시경제정책, 외교 등은 중앙정부가 담당하고, 좁은 지역의 주민에게만 영향을 주는 지방공공재는 해당 지역의 지방정부가 담당하는 것이 효율적이라는 것이다(1972).

또한 Shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위, 규모의 경제, 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다고 하며 다음 <표 7>과 같이 개략적인 기능배분의 원칙을 제시하고 있다.

예를 들어 국방은 정책결정 및 표준설정과 감독 기능뿐만 아니라 공급 및 행정은 중앙정부가 담당해야 하며, 생산 및 보급은

〈표 7〉 각급 정부에 대한 기능배분 원칙

기 능	정책·표준 설정·감독	공급/ 행정	생산/ 보급	비 고
지역간/국제적 갈등해소	U	U	N,P	비용/혜택의 파급범위: 국제적
대외교역	U	U,N,S	P	"
통신	U,N	P	P	국별 통제 불가능
금융거래	U,N	P	P	"
환경	U,N,S,L	U,N,S,L	U,N,S,L	지방/국가/세계에 걸친 외부효과
외국인 직접투자	N,L	L	P	지역의 간접자본이 필수적
국방	N	N	N,P	비용/혜택의 파급범위: 국가전체
외교	N	N	N	"
통화, 금융정책	U,ICB	ICB	ICB,P	각급 정부로부터의 독립이 필수적이며, 때로는 국제 공통규율이 필요
주/도 사이의 거래	N	N	P	생산요소 및 재화의 이동에 대해 헌법적 보호 필요
이민	U,N	N	N	강제추방에 대해 국제기관 개입
이전지출	N	N	N	재분배정책
형법, 민법	N	N	N	법률에 의한 통치, 국가적 관심사
산업정책	N	N	P	지나친 경쟁 방지
규제	N	N,S,L	N,S,L,P	국내 공동시장
재정정책	N	N,S,L	N,S,L,P	조화 가능
천연자원	N	N,S,L	N,S,L,P	지역간 형평성, 국내 공동시장
교육, 보건, 사회보장	N,S,L	S,L	S,L,P	현물 이전
고속도로	N,S,L	N,S,L	S,L,P	비용/혜택의 파급범위 다양
공원, 유원지	N,S,L	N,S,L	N,S,L,P	"
경찰	S,L	S,L	S,L	혜택의 파급범위: 지방
상하수도, 쓰레기, 소방	L	L	L,P	"

주: U는 국제기관, ICB는 독립된 중앙은행, N은 중앙정부, S는 주/도 정부, L은 지방(시, 군) 정부, P는 민간부문을 의미함.

자료: Shah, Anwar, "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington D.C.: The World Bank, 1998. 안종석, 「재정의 지방분권화」, 한국조세연구원, 2002.에서 재인용

국가와 민간부문에서 담당한다는 것이다. 왜냐하면 비용 및 혜택의 파급효과가 국가 전체에 미치기 때문이다. 반면에 상하수도, 쓰레기, 소방서비스는 전형적인 지방자치단체

의 기능으로써 정책과 감독뿐만 아니라 공급과 행정을 지방정부가 담당하며, 다만 생산이나 보급은 지방정부 또는 민간이 수행할 수 있다는 것이다.

그러나 실제로 이러한 기능 및 사무배분 기준에 입각하여 각 기능별 재원규모가 파악되어야 하나 이는 현실적으로 불가능하며, 이는 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다. 또한 세원배분은 대부분의 국가에서 역사적, 시대적으로 결정되어 적용되고 있기 때문에 이론과는 많이 상치되는 것이 보편적이다.

IV. 지방화시대의 바람직한 중앙·지방간 세원배분 방향

1. 기본 방향

지방화시대를 맞이하여 보다 바람직한 중앙과 지방간의 재원배분 방향은 사무와 기능의 재배분 및 이양에 따라 추가적인 배분이 이루어져야 하며, 지금까지의 지역간 불균형을 시정하고 집권화된 구조를 분권구조로 개혁하기 위해서는 지방재정의 취약성을 극복할 수 있는 방향으로 재원배분이 이루어져야 한다. 이러한 지방재정의 확충을 위한 대안으로 다음과 같은 몇 가지 방안을 검토할 수 있다.

첫째, 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방안이다. 지방자치제의 도입 초기부터 지속적으로 논의되어 왔지만, 아직까지도 국세와 지방세의 비율이 80 대 20을 유지하고 있다. 물론 중앙정부 역시 IMF 사태를 극복하면서 누적된 재정적자와 추가적인 재정수요 등을 감안할 때, 더 이상 지방으로 세원을 이양할 여유가 없다고 하며, 자치단체간 재정격차가 크기 때문에 세원의 이전보

다는 지방교부세와 같은 일반재원을 통해 지역간 격차를 완화하면서, 재원보전을 하는 것이 더 바람직하다고 주장한다.⁶⁾ 그러나 이러한 중앙정부의 주장이 옳다고 해도 현재와 같이 서울시 등 수도권의 몇몇 자치단체를 제외하고는 기본적인 경상비도 충당하지 못하는 현실과, 지방자치의 핵심인 “자율과 책임”을 전제로 한 건전한 경쟁을 통해 바람직한 국가균형 발전을 모색하려면 지방세수가 적정 수준이상으로 세입확보 수단이 되어야 한다. 또한 세원이양도 현재 재정조정재원으로 사용하고 있는 국세의 일부를 지방세로 이양하고, 재정조정제도를 동시에 보완한다면 중앙정부의 추가적인 재정부담은 크게 없다는 점을 유념할 필요가 있다.

둘째, 지방세의 신세원 발굴방안이다. 이 역시 그 동안 관광세와 광고세, 入道稅와 入島稅 등 지방의 특수한 세원에 대한 개발방안이 수없이 제기되었지만(노근호, 2001), 엄격한 “조세법률주의” 원칙을 고수하는 상황 하에서는 중앙정부와 국회의 협조 없이는 불가능한 대안이다. 또한 지역주민들의 조세저항(tax revolt) 문제도 고려해야 한다. 또한 실제로 지방자치제의 도입이후 많은 세목이 신설되었고, 과세표준이 증대되고 세율이 인상되는 등 지방세제 개편은 지속적으로 이루어져 왔다.

지방자치제의 도입 이전인 1988년부터 현재까지 지방세목의 신설과 변화를 지방세수

6) 이재은교수는 이를 일반재원주의라고 하며, 분권화를 위해서는 자주재원주의가 우월함을 강조하고 있다. 자세한 내용은 이재은(2002)을 참조할 것.

〈표 8〉 지방자치제 도입 전·후 지방세 신설 현황

(단위: 억원, %)

구 분	자치제 도입 이전		자치제 도입 이후				
	1988.12.26	1989.6.16	1991.12.14	1993.12.27	1999.12.28	2000.12.29	2001.12.29
도 세	마권세		지역개발세 공동시설세	경주·마권세		지방교육세	레저세 (명칭변경)
시·군세	담배소비세	종합토지세			주행세		
지방세수 규모 ¹⁾	49,608 [60.0]	63,673 [28.4]	94,622 [17.8]	132,309 [20.0]	206,006 [10.8]	266,648 [29.4]	249,097 [-6.6]

주: 익년도 세수규모이며, []는 전년도 대비 증가율임. 2002년은 예산임.
 자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002.

〈표 9〉 총 조세에서 지방세의 비중

(단위: %)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
한 국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	21.1	20.8	20.2	19.7	18.1
일 본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	38.9	39.4	41.2	41.6	40.3

자료: 재정경제부, 「조세개요」, 각 연도, 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.
 국중호(2002: 50)에서 재인용.

규모의 변화와 함께 파악하면, <표 8>과 같은데, 1988년 담배소비세의 신설을 제외하고는 세목의 신설에 의해 세수규모가 크게 영향을 받았다고 판단하기는 어렵다. 왜냐하면 세수의 증가는 당해 연도의 경제성장률과 소득증가 등 많은 변수에 의해 영향을 받기 때문이다.

이러한 국세와 지방세간의 세수규모를 일본의 경우와 비교해 보면 다음과 같다.

지방세의 신설과 관련하여 국세에 대한 지방세의 비율은 1995년까지는 지속적으로 증가하였으나, 1996년부터는 지속적으로 감

소하고 있음을 알 수 있다. 반면에 일본은 1990년의 34.8%를 제외하고는 1999년까지 지속적으로 증대하고 있어 우리나라와는 대조를 보이고 있다.

셋째, 현행 조세체계 내에서 지방세수 증대를 모색하는 방안이다. 이는 중앙정부가 가장 선호하고 강조하는 대안으로, 재산세 등 과표의 현실화와 세율인상 및 탄력세율제도 등의 적극적인 활용을 통해 세수를 확대하는 방안이다. 그러나 이 대안 역시 해당 지역주민들의 적극적인 조세저항을 유발할 수 있으며, 자치단체간 조세경쟁(tax

〈표 10〉 조세부담율

(단위: %)

구 분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GNI 기준	19.9	20.7	21.3	21.3	19.5	19.8	21.9	22.5	21.9
GDP 기준	19.8	20.5	21.1	21.0	19.1	19.5	21.8	22.5	21.8

자료: 재정경제부, 「조세개요」, 1998, 2002.

〈표 11〉 외국의 조세부담율

(단위: %)

구 분	일 본 (’99)	미 국 (’99)	영 국 (’99)	독 일 (’99)	프랑스 (’99)	이태리 (’99)
조세부담율	16.4	22.0	30.1	22.9	29.3	30.9
국민부담율	26.2	28.9	36.3	37.7	45.8	43.3

주: GDP 대비

자료: Revenue Statistics(OECD, 2001).

competition)으로 인해 지역간 세원의 유출과 확산 등 조세회피 현상이 극심해 질 수 있다. 실제로 이 대안은 주로 징수율 제고 방안과 채납처분의 확대 등 자치단체가 많은 노력을 기울여 왔으나 현행 재정제도 하에서는 세제개편을 통한 세수확대 방안보다는 지방교부세 등 훨씬 용이한 이전재원의 확보방안을 더 선호하기 때문에 실제 활용 가능성은 낮으며, 이에 대한 책임은 역시 중앙정부에게 있다.

2. 국세와 지방세 배분의 전제조건

국세와 지방세의 세원배분을 고려하는데 있어 반드시 고려해야 할 전제조건이 있는데, 첫째, 국민들의 조세부담을 증대시킬 것이냐의 문제이다. 아직까지는 세금부담에 대

한 인식이 다소 낮으며, 실제 조세부담률도 <표 10>과 <표 11>처럼 선진국에 비해서는 낮은 수준이나, 실질조세부담계층이나 대상이 공평하나의 문제가 존재하며, 조세부담 외에 각종 성금과 의연금 등 준조세(準租稅)와 개개인이 부담하는 사교육비, 수준이 낮은 사회보장과 복지혜택 등 재정편익(fiscal benefit)과 비교하면 결코 낮은 수준은 아니라고 판단된다. 따라서 현재의 조세부담을 증대시킬 경우 국민들의 부담은 커지고 이에 따라 저항은 커질 가능성이 있다.

둘째, 과연 현재의 중앙과 지방간 세원배분구조로 미래의 국가경쟁력을 강화할 수 있는 지방의 역할과 기능을 기대할 수 있는가에 대해 생각해 보아야 한다. 서울과 경기 등 몇몇 수도권 단체를 제외하고, 대부분의 지방이 거의 빈사(瀕死) 상태에 있는

데에도 불구하고, 지속적으로 중앙정부가 주는 의존재원으로 연명하게 하여 무책임과 무소신으로 일관하게 할 것인가에 대한 반성이 있어야 한다. 국토의 대부분을 차지하는 군(郡)지역이 인구흡인력을 갖지 못하고 자생력을 발휘하지 못한다면, 자유무역협정(FTA) 등 농산물에 대한 압박과 그린라운드(GR) 등 농촌이 피해하게 될 것이고, 이는 수도권과 일부 도시지역에 대한 농촌지역의 종속화 및 황폐화를 가속화시켜 국토공간의 불균형과 지역간 격차를 더욱 심화시키게 될 것이다. 따라서 조속한 시일 내에 국토공간의 재개편과 균형발전을 위해서는 무엇보다 지방분권이 선행되어야 하며, 지방분권을 완성하기 위해서는 “재정분권”이 중요하고, 지방의 체질개선과 경쟁력을 불어 넣기 위해서는 현 조세체계에서 세원이양을 통한 재원확충방안이 필요함을 인식해야 할 것이다.

셋째, 재원배분의 기준은 결코 독립적인 문제가 아니라, 정부간의 기능 및 사무 등 일하기 위한 수단이므로, 앞으로 “지방분권”을 성공적으로 추진하기 위해서는 현재보다 더 많은 기능과 권한 및 행정업무가 지방으로 이양될 것이라는 점을 감안해야 하며, 동시에 세계화 시대에 있어 지방의 역할과 기능은 더욱 확대될 것이며 또한 주민들도 기대하고 있다. 따라서 이에 상응하는 재원배분은 필연적인 것이다.

결국 지방의 재정력 강화를 위한 대안모색의 기본 방향은 국민들의 조세부담을 추가적으로 증대시키지 않으면서, 중앙정부와 지방정부간 재원의 재배분 방안을 모색하되,

가능한 한 지역간 재정력 격차를 완화할 수 있는 방안이 검토하여야 하며, 이러한 방향에서는 기존의 지방소비세 도입방안을 주요 대상으로 할 수밖에 없다.

3. 지방소비세의 도입방안

1) 도입 필요성

첫째, 국세와 지방세간 세원배분에 있어, 국세는 신장성이 높은 재화와 용역의 소비에 대한 소비과세와 소득탄력성이 높은 소득과세의 비중이 높은 반면, 지방세는 대장과세에 의존하는 재산과세 중심이기 때문에 신장성이 좋은 소비과세의 도입이 매우 필요하다.

일반적으로 조세는 과세대상이나 과세근거가 소득인지, 그렇지 않으면 소비인지 또는 재산의 소유와 이전 등에 따라 소득과세, 소비과세, 재산과세 등으로 그 성격을 구분한다. 우리나라의 현행 조세를 이에 따라 구분하면 <표 12>와 같다.

이 중 소비과세에 해당하는 세목은 국세의 경우 부가가치세, 관세, 특별소비세, 주세, 전화세,⁷⁾ 교통세 등 6개 세목이며, 이 세목에 부가하여 징수하는 교육세도 해당되거나 목적세이고, 지방세는 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 등 4개 세목이다.

현행 소비관련 세목의 특징은 첫째, 국세의 소비세는 일반소비세와 개별소비세가 모두 포함되어 있지만, 지방세는 개별소비세

7) 전화세는 2001년 9월 1일 전화세법이 폐지되고 부가가치세에 편입되었다.

〈표 12〉 현행 조세의 성격별 분류

세목 성격	지 방 세	국 세
소비과세	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	부가가치세, 관세, 특별소비세, 주세, (전화세), 교통세
소득과세	주민세(소득할), 농업소득세, 사업소득세(종업원할)	소득세, 법인세, 부당이득세
재산과세	재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소득세(재산할), 자동차세, 취득세, 등록세	양도소득세, 상속·증여세, 법인세특별부가세,
기 타	주민세(균등할), 면허세, 지역개발세	인지세, 증권거래세, 농특세

〈표 13〉 지방세의 조세성격별 구성비(1998년 기준)

(단위: %)

구 분	소득과세	소비과세	재산과세	기 타
한 국	13.6	14.0	57.5	14.9
일 본	47.2	19.8	31.1	1.0
미 국	40.4	22.4	4.4	32.8

자료: Revenue Statistics, OECD. 2000. 이재은(2002)에서 재인용.

위주로 되어 있다.⁸⁾ 둘째, 국세의 소비세는 주로 간접세이지만 지방세는 주로 직접세로 구성되어 있어 세율 인상시 조세저항의 가능성이 높다는 것이다(이삼주, 2003).

실제 우리나라 지방세의 조세 성격별 구성비를 보면 미국과 일본에 비해 지나치게 재산과세 중심임을 알 수 있다.

둘째, 소비과세는 조세의 응능 원칙보다는 응익성에 훨씬 가까우며 과세대상이 폭 넓어 저율과세로도 큰 세수를 확보하는데 용

이하다는 장점이 있다. 이러한 소비과세의 성격은 오히려 국세보다는 지방세의 성격에 더 적합하다는 것이다.

셋째, 지역경제 활동의 결과가 지역의 세원으로 흡수되어야 한다는 점이다. 현행 조세체계로는 지방자치단체의 지역경제 활성화 정책으로 인한 지역소득의 증가와 지역총생산 등이 대부분 국세로 귀속되고 지방세의 증대에는 기여하지 못하기 때문에, 지역경제 활성화로 인한 소득과 소비증대가 지방세 체계로 흡수될 수 있어야 한다는 것이다(오연천, 1998: 19).

8) 일반소비세(general consumption tax)는 모든 재화와 용역에 대해 일률적으로 부과하는 조세인 반면, 개별소비세(excise tax, selective tax)는 특정한 재화와 용역에 대해 선별적으로 부과하는 조세이다(이필우, 1998).

〈표 14〉 지방소비세 도입에 관한 선행연구

구 분	도입방안의 내용
김대영(1996)	· 단기적 대안: 담배소비세와 도축세를 통·폐합, 지방소비세 신설 · 장기적 대안: 부가가치세 부과대상 중 유흥음식업, 숙박업, 운수창고업, 개인 서비스업분 등을 지방소비세로 신설
김정훈(1996)	· 교통세(휘발유소비세 및 경유소비세) 부가세 신설, 지방소비세화 · 음식업, 숙박업, 운수·창고·통신업, 부동산임대업 등에 대한 부가가치세를 지방소비세화 · 경마장, 골프장, 카지노 등의 특별소비세를 지방소비세화
지방재정발전 계획(1996)	· 현행 부가가치세를 이원화, 일부 업종(음식업, 숙박업, 부동산임대업, 운수창고업, 주택이나 건물의 신축에 대한 부가가치)들에 대해 과세권 허용 · 부가가치세를 이원화하지 않을 경우, 중앙과 지방자치단체가 부가가치세의 세원을 중복과세 방식을 통해, 공유방안 강구
원윤희(1998)	· 담배세제의 종가세화 및 단기적인 세율 인상
곽채기(2000)	· 부가가치세의 세액을 과세표준으로 일반소비과세인 지방소비세 신설 · 부가가치세를 징세지주의 원칙에 따라 공동세원화 · 음식업, 숙박업, 특정장소 출입행위 등 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 분리, 지방소비세 신설
오연천(2000)	· 부가가치세의 공동세원화 · 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 제한적으로 지방세원화 · 교통세의 공동세원화
김대영(2000)	· 부가가치세의 일정비율을 지방소비세화
원윤희(2001)	· 담배소비세의 종가세화 · 마권세 국세이양, 입장세의 지방세화
이영희(2001)	· 부가가치세의 일부(음식업, 숙박업, 부동산임대업)의 세원공유
최명근(2001)	· 부가가치세의 공동세원화 · 지방특별소비세의 신설(도축세, 면허세, 입장세를 포함) · 담배소비세의 개별소비세 존치
이재은(2002)	· 부가가치세의 공동세원화
이삼주(2003)	· 부가가치세의 공동세원화, 징세지주의에 의해 배분

자료: 이재은(2002)의 표를 수정·재편집함.

2) 지방소비세 도입방안

지방소비세 도입방안에 대한 선행연구의 내용은 <표 14>와 같다.

지금까지 제시된 방안은 크게 세 가지 유

형으로 정리할 수 있는데, 첫째는 담배소비세, 레저세, 주행세 등 기존의 소비과세에다 추가적으로 과세대상을 확대하거나 세율과 과표를 상향 조정하여 세수를 증대하는 방안이며, 둘째는 새로운 소비세의 세원을 발

굴하여 지방소비세를 신설하는 방안이고, 셋째는 국세의 소비과세 중 일부를 지방으로 이양하는 방법이다. 첫째와 둘째 방안은 국세와 지방세간의 세원배분 체계를 유지하면서 지방에서의 소비과세를 확대하려는 노력의 일환이었으나, 실제로 지방세수 확충에 크게 도움이 되지 않는다는 이유로, 최근에는 주로 세 번째 방안이 중점적으로 지지를 얻고 있다.

이와 관련해서 구체적인 도입방안은 크게 두 가지로 구분되어 있는데, 첫째는 현행 국세인 부가가치세를 이원화해서 부가가치세 도입이전에 지방세였던 유흥음식점과 숙박업 및 각종 유기장 그리고 운수창고업, 개인서비스업 등을 지방세원으로 이양하는 방안이며, 둘째는 부가가치세를 공동세원화하여 일정 비율을 광역자치단체 단위로 징세지주의 원칙에 따라 시·군에 배분하는 방안이다.

이러한 두 가지 유형의 차이는 세원배분 방식의 차이에서 비롯된 것으로, 첫 번째 방안의 방식은 세원 분리방식(tax base separation)으로 중앙정부와 지방자치단체가 독립된 과세권을 가지고, 조세를 부과·징수하는 방식이며, 두 번째 방식은 공동이용방식으로 동일한 세원에 대해 국가와 지방자치단체가 동시에 과세권을 보유하는 방식이다. 이 방식은 다시 중복과세방식(tax overlapping)과 공동세 방식(tax sharing)으로 구분되는데, 중복과세 방식은 중앙정부의 과세표준을 지방자치단체가 중복 이용하여 지방세목화하는 방식으로 지방자치단체가 징수권을 가지는 경우이며, 과거 교육세가 지

방세목에 부가세 형태로 부과되었던 경우가 이에 해당한다. 반면에 공동세 방식은 중앙정부가 징수한 다음 일정한 기준에 의해 지방자치단체에 재원을 재배분하는 경우로, 이는 지방자치단체가 징수권을 가지지 못하나 재원을 공동으로 이용하는 것이며, 현재 국세로 징수하여 일정 비율을 지방으로 이전하는 주행세가 이에 해당한다(이삼주, 2003: 18; 라휘문, 2003: 98-99).

첫 번째 세원분리방식으로서의 도입방안은 현행 부가가치세와 분리하여 지방소비세를 도입할 경우, 음식점의 82%, 숙박업은 70%가 부가가치세법상 과세특례자에 해당되어 사실상 방지하고 있는 실정이며, 부동산임대업 역시 각 지역에 고루 분포되어 있어 지방세원으로 매우 적합하며, 1996년의 연구결과 이러한 방식으로 지방소비세를 도입할 경우 세수증대효과가 2.5-13% 정도 될 것으로 추정하였다(지방재정발전기획단, 1996). 그러나 이 방식으로의 도입에 대해서는 세무행정상의 혼란 때문에 현실적으로는 적용가능성이 적어 보인다(이재은, 2002:208).

따라서 최근에는 주로 부가가치세의 세원을 공유하는 두 번째 방안이 현실적이라고 주장되고 있는데(이삼주, 2003; 이재은, 2003; 배인명, 2003), 부가가치세의 10%를 지방소비세로 도입한다면 2003년 예산기준으로 약 3조 4,000억원의 세수증대가 예상되며, 이는 지방세수입의 10%이상이 된다(배인명, 2003). 물론 이처럼 공동세 방식으로 도입할 경우에도 지역간 세원의 격차 때문에 도입자체를 반대할 수도 있다(김종순, 2003).

그러나 부가가치세 과세표준의 지역별 분포는 고루 분포되어 있는 편이며, 수입분 부가가치세의 징수가 서울에 집중되어 있다는 점을 고려하면, 지방소비세의 도입으로 세수불균등이 특별히 더 확대되지는 않을 것으로 예측하고 있다(이재은, 2003:12).

징수방법은 부가가치세와 함께 국세청이 징수하여 징수지역별로 광역자치단체에 배정하되 50%는 광역자치단체의 세수로 사용하고, 나머지 50%는 기초자치단체에 조정재원으로 재배분하는 방법을 고려할 수 있다.

이러한 지방소비세의 도입과 동시에 특정 자치단체에 편재되어 있는 레저세를 국세로 통합하여 지방소비세의 대상으로 흡수하는 방안도 전향적으로 검토할 만하다.

또한 경마장, 투전기 설치장, 스키장, 골프장, 카지노 등 대형 위락시설에 대한 입장세와 기존의 도축세 및 관광세, 온천세 등 신세원 개발가능한 과세대상들을 한데 모아 지방의 특별소비세로 도입하는 방안도 그 필요성이 인정된다. 왜냐하면 이들 세원은 각 지방자치단체가 제공하는 행정서비스와 응역관계가 뚜렷하며, 해당 지역에는 외부불경제 효과를 유발시키는 시설이며 동시에 세원의 관리와 징세행정이 용이하기 때문이다.

V. 결 론

중앙정부와 지방정부간의 합리적인 세원 조정방안은 각 정부간의 기능과 사무를 파악하여 그 사무를 수행하는데 있어 지장이 없도록 충분히 재정지원이 이루어져야 한다.

그러나 실재는 중앙과 지방간 기능 및 사무의 배분실태를 파악할 수 있다고 해도 그에 따른 업무량과 질적인 측면까지 고려하기는 불가능하며, 가용재원 역시 한정되어 있다면 세원조정은 더욱 어려워 질 것이 당연하다.

다행히 현재의 참여정권이 용단을 내려 지방분권과 국가균형발전이라는 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡으려 하는데 특히 성공적인 지방분권을 달성하기 위해서는 무엇보다 재정부권화 조치들이 뒤따라야 한다. 그러나 그럼에도 불구하고 아직까지 중앙정부와 지방자치단체 간에는 세원배분과 재원조정에 대한 논의가 구체화되지 못하고 있다. 특히 교육재정부문에 대한 양자간의 이견이 대립하고 있어 합리적인 재원조정의 실마리가 쉽게 풀리지는 않을 것 같다.

기존의 권력구조와 사회경제적 시스템이 집권화되어 국가경쟁력을 저해하며, 과도한 수도권으로 인구와 산업 및 중추관리기능 등이 집중되어 국가 전체에 미치는 부정적인 영향이 매우 크다고 판단하여, 현 정권이 달성하려는 “지방분권과 국가 균형발전”은 지금까지의 역사를 통해 볼 때, 가히 혁명적인 발상과 뼈를 깎는 노력이 없이는 결코 달성될 수 없는 중차대한 국가과제로 보인다. 이러한 과제를 성공적으로 달성하기 위해서는 지금까지의 단편적인 땀질식 제도 개선에서 벗어나 보다 근본적이며 획기적인 세원이양방안과 동시에 정부의 세제와 세정에 대한 재검토가 필요할 것이다.

즉 중앙정부는 세원이양을 그 동안에 향유하고 있던 조세 및 재정에 관한 권한과 권력을 상실한다고 생각할 것이 아니라, 보

다 과감히 지방에 필요한 세원은 이양하고, 그 보다는 보다 근본적인 국민들의 세금에 대한 인식제고 및 조세의 형평성 제고를 위한 정책개발에 주력하여 세수가 자연스럽게 증대될 수 있는 방안의 모색에 치중해야 할 것이다. 또한 지방정부는 세원이양을 단순히 재원확충이라고만 생각할 것이 아니라, 주민들에 대한 책임의 증가와 함께 보다 장기적인 관점에서 지방의 발전과 혁신을 통해 경쟁력을 확보하는데 주력해야 할 것이다.

이처럼 취약한 지방재정을 확충하여 재정 운영의 자율성을 확보함과 동시에 건전한 지방의 경쟁력을 강화하여 “자율과 책임”이 함께 하는 지방자치의 진수를 맛보기 위해서는, 다른 어떤 재원의 확충보다 세원을 통한 지방의 자주재원으로 기본적인 세출을 충당할 수 있어야 하며, 그리고도 발생하는 지역간 격차는 중앙정부가 적극적으로 개입하여 해결하려는 의지가 필요하다.

따라서 지방화시대의 분권을 달성하기 위한 지방소비세의 도입방안은 국세와의 공동세 방식으로 도입하되, 광역자치단체의 세목으로 하여 자치단체간의 재정조정재원으로 활용하는 방안이 바람직하다고 판단된다. 또한 국가에 의한 지방세 비과세와 감면에 대해서는 중앙정부가 이에 대해 재정보전을 함으로써 지방세수의 탈루를 방지해야 할 것이다. 동시에 지방자치단체 역시 재산세 과표의 현실화와 탄력세율제도의 적극적인 활용 및 징수를 제고방안 등 세수증대를 위한 최대한의 노력을 경주하면서, 단순한 세입극대화보다는 가능한 한 재원을 아끼고 세출의 효율성과 효과성을 확보하기 위한

노력도 기울여야 하겠다.

<참고문헌>

- 곽채기(2000), 세계화와 국세·지방세간 세원배분, 한국지방재정학회, 「세계화와 지방세제개혁」 세미나 발표논문.
- _____ (2001), 지방에서 생성 창출된 세원의 지방세화 방안, 「지방세」 제3호.
- 국중호(2002), 「한일 지방세 구조와 세부담 특성비교」, 한국조세연구원.
- 김대영(2000), 지방소비세제 도입의 실천방안, 「지방세」 제3호.
- _____ (1996), 「지방소득과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원.
- 김동완(2003), 지방분권재정의 패러다임과 발전과제, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 통권 120호
- 김범식·손희준·송영필(1997), 「지방재정지출의 특성분석 및 정책적 시사점」, 삼성경제연구소.
- 김수근외(1991), 「지방자치제의 실시에 따른 지방자치단체의 재정운용 개선방안」, 한국재정연구회.
- 김정훈(1996), 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국지방행정연구원.
- 김종순(2003), 지방재정의 건전화 방안, 전국 시장·군수·구청장협의회, 세미나 발표논문.
- 노근호(2001), 「지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석」, 충북개발연구원.
- 라휘문(2003), 지방분권과 지방소득세의 도

- 입, 「지방세」 제2호
 _____ (1999), 지방소비세제의 개편방안, 「지방세」 제3호
 _____ (1998), 「지방소득과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원.
- 박정수(1997), 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원.
- 배인명(2003), 재정분권화의 현실과 개혁방안, 한국행정학회 발표논문집
- 배인명·양기용(1995), 지역경제의 지방재정 수입에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로, 한국 행정학회 「한국행정학보」, 제29권 제3호.
- 서정섭(2005), 지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석, 한국지방재정학회, 「한국지방재정논집」, 10권 2호.
- 안종석(2002), 「재정의 지방분권화」, 한국조세연구원.
- 오연천(2000), 지방소비세 도입의 당위성과 기본방향, 「지방세」 제4호
- 이근식 외(1996), 「세제구조 개편방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 산업경영연구소.
- 이삼주(2003), 지방소비세도입의 정책과제, 「지방세」 제1호
- 이상용·라휘문(2003), 국세와 지방세의 효율적 재배분방안, 「제5회 지역발전포럼 발표논문집」.
- 이영희(2001), 부가가치세 일부의 지방이양을 통한 지방소비세제 도입방안, 「지방세」 제2호
- 이재은(2002. 3. 16), 분권화를 위한 지방세제 개혁, 한국지방재정학회 춘계정기 학술대회 발표논문집.
- _____ (2003), 재정분권에 따른 지방세의 방향, 「지방세」 제2호
- 이필우(1998), 「조세론」, 법문사.
- 최명근(1996), 도시세무행정의 능률화를 위한 지방세제의 개편, 심정근(편), 「도시정부와 세무행정」 광암문화사.
- 홍준현(1999), 「중앙사무 지방이양 추진사업의 개선방안」, 한국행정연구원.
- 지방재정발전기획단, (1996), 「지방재정발전계획」.
- 내무부·행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도 재정경제부, 「조세개요」. 각 연도.
- 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」. 각 연도
- 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.
- ACIR (1982), *State and Local Roles in the Federal System*.
- Fisher, Ronald C., (1993), *State and Local Public Finance*, Boston, MA: Irwin.
- Oates, Wallace E., (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.,
- OECD, (2000), *Revenue Statistics*.
- Shah, Anwar (1998), "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization," *Working Paper*, Washington D.C.: The World Bank.
- <http://www.mogaha.go.kr>
- <http://www.mpb.go.kr> 