

# 지방세수 추계실태와 예산편성과의 연계

김 현 아

서울시정개발연구원 연구위원

## 1. 서 론

### 1) 지방세수추계의 필요성

지방정부들이 사용하고 있는 지방세수추계는 매년 이루어지고 있는 예산편성시 안정적인 재정수요에 대응하기 위한 기초작업일 뿐만 아니라 효과적인 재정운용을 실현함으로써 궁극적으로 지역 주민들의 삶의 질을 높이고자 하는 것이 주목적이다. 따라서, 장기적으로 해당 자치단체들이 추구하고자 하는 투자사업 및 공공서비스의 개선 등을 위한 과학적인 근거를 바탕으로 한 재원확보의 필요성은 두말할 필요가 없다.

재정수요에 따른 자체재원 확보가 얼마나 가능한지에 따라서 지방교부세 및 보조

금 등이 결정되며, 그 중에서도 지방세 및 세외수입의 확보는 해당 자치단체들의 자체재원에 해당하므로 정확한 세수규모의 파악은 과세자주권의 확립을 통한 자치 행정능력과도 밀접한 관계를 맺고 있다.

그렇다면 과연 각 자치단체들의 세입예산 및 세수추계현황은 어떠한지, 이를 통한 예산편성과정 및 과학적인 세수추계와 예산편성과의 연계 가능성에 대해서 하나씩 살펴보기로 하자.

## 2. 지방세입 예산현황

단체별 세입구성요소를 살펴보면 <그림 1>과 같다. 보통 지방세수추계는 지방세입을 말한다. 서울시의 경우, 2001년 순계

예산규모에 따르면, 총 세입예산 중, 지방세의 비중이 85%로 다른 자치단체에 비해 월등하게 높은 것을 알 수 있으며, 지방세액규모도 7조 7천억에 달한다. 이는 총지방세 23조 4천 7백억의 약 33%에 해당하는 규모이다. 그밖에, 광역자치단체의 지방세 비중은 65% 정도로 나타나고 있고, 도와시는 각각 37%와 27%의 비중을 차지하고 있다. 군의 경우, 지방교부세와 지방양여금, 보조금 등이 세원의 대부분을 차지하고 있고 자체재원인 지방세는 10%, 세외수입은 9% 정도에 머물고 있다. 따라서, 기초자치단체로 갈수록, 자체재원 의존도가 매우 낮고 따라서 지방세액규모나 비중이 매우 작은 것을 알 수 있다.

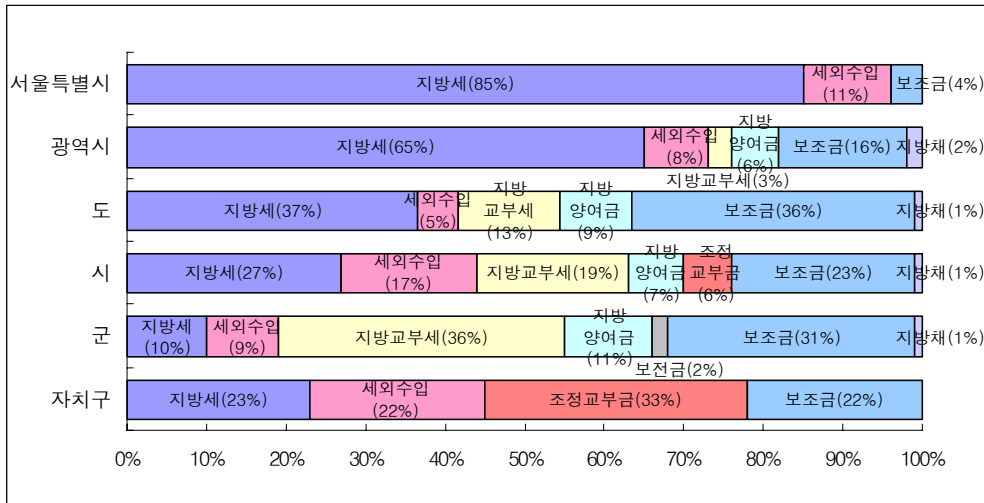
<그림 2>는 단체별 세목구성을 나타내

고 있는데, 세목별 최대규모는 등록세로 4조 6천억원(총지방세 23조 4천7백억원 중 19.6%)에 해당한다. 서울특별시, 광역시, 道의 경우 취득세와 등록세의 비중이 높고, 市나 郡의 경우는 담배소비세나 자동차세 등의 비중이 두드러지며, 자치구세의 경우, 종합토지세가 51%에 달하고 있다. 이처럼, 단체별 세목의 구성은 특징을 달리하고 있는 것을 알 수 있다. 따라서, 세수추계와 예산반영시 이와 같은 지역적 특성과 세목의 특성이 반영되어야 한다.

### 3. 지방세수 추계실태

세수추계의 실태 파악은 세정운영 방식을 알고자 하는 지역주민의 알 권리일 뿐

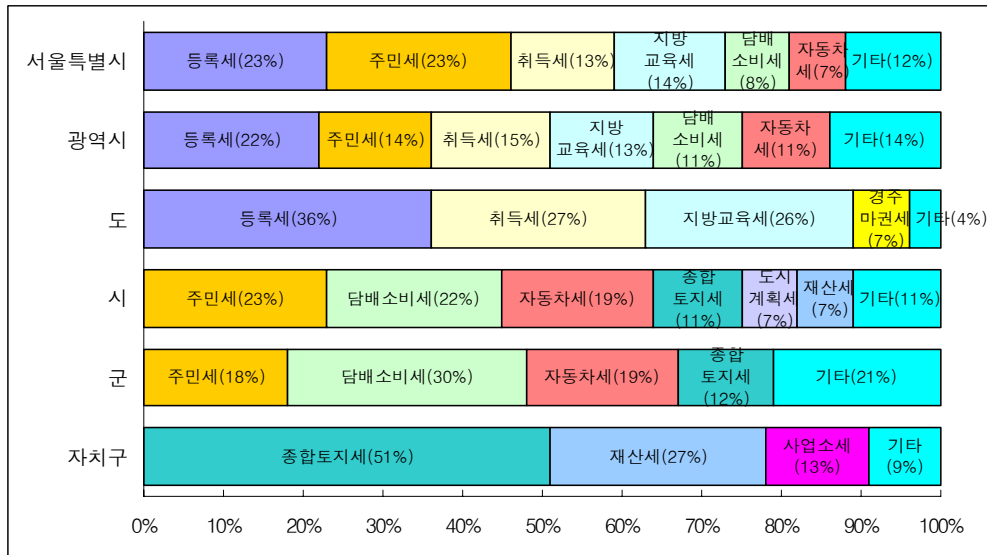
<그림 1> 일반회계 단체별·자원별 세입예산 구성비교



주 : 순계예산규모로 작성할 경우 단체 및 회계간 중복계상(보조금·세외수입 등)분이 공제되므로 정확한 구성내용을 파악하기 위해 총계예산규모로 작성.

자료 : 『2001 지방자치단체 예산개요』

&lt;그림 2&gt; 단체별 세목구성 비교



자료 : 『2001 지방자치단체 예산개요』

만 아니라 이를 통한 세액변화의 흐름과 장기적인 세원확충 방안을 모색코자 하는 것이다. 현재, 세수추계는 중앙정부인 행정자치부와 각 지방자치단체에서 이루어지고 있다. 예산편성시 세입예산 및 세출예산의 기초자료가 되는 세수추계는 각 지방자치단체별로 해당 세무 공무원이 진도비 방식 등을 고려하여 추산하고 있다. 중앙정부는 이렇게 ① 각 지방자치단체가 추계한 세수를 취합하여 전체 지방세수추계액으로 발표하고 있다. ② 이와는 별도로 행정자치부 교부세과에서는 교부세 산정기준을 위한 기준재정수요를 파악코자 지방세 수입 산정방식을 이용하여 세목별 및 총지방세수를 추계하고 있다. 따라서, 중앙정부 스스로도 목적을 달리한 세수추계를 하고 있다. 그러나, 이는 각 해당 자치단체가 아닌 중

앙정부에서 시행하는 것으로서 지방자치단체별·세목별 지방세수를 포함한 여러 변수들(인구, 도로면적, 공원면적 등)을 고려하여 전체적인 재정수요를 파악코자 하는 것이므로 지방세수 자체의 추계와는 목적과 범위가 다르다고 볼 수 있다. 징수실적이 반영된 결산액과 중앙정부의 기준재정수입산정방식에 따른 세수추계액과의 오차의 크기는 세목별, 자치단체별로 매우 다양하게 나타나고 있다. 먼저, 중앙정부가 교부세의 산정근거를 위하여 실시하고 있는 지방세수추계 현황부터 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 중앙정부의 기준재정수요 파악 현황과 문제점

중앙정부가 시행하고 있는 세목별 세수

<표 1> 현행 지방세 수입 산정방식

세목별	회귀방정식	적용년도	비고
취득세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....14	선형모델
등록세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....14	선형모델
면허세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....14	선형모델
경주마권세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....12	선형모델
주민세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....11	선형모델
재산세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....11	선형모델
농업소득세	$Y_t = a \times b^t$	t=1,2,.....14	지수함수
자동차세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....12	선형모델
도축세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....11	선형모델
종합토지세	$Y_t = 10^2/(a+b*R_t)$	t=1,2,.....11	S-curve
담배소비세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....12	선형모델
도시계획세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....14	선형모델
공동시설세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....11	선형모델
사업소세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....14	선형모델
지역개발세	$Y_t = a + b*t$	t=1,2,.....9	선형모델
주행세	당해단체 전년도 비영업용 자동차세수 점유율		

자료 : 지방교부세법시행규칙 별표3, 조임곤(2001) 재인용.

7추계는 그 목적은 다르나, 지방세 징수액 결산자료를 이용한 세목별 세액추계에 있어서는 지방정부가 하고 있는 세수추계와 같다고 볼 수 있다. 세목별 징수액을 이용한 시계열 방식('87~'99)을 사용하되, 세목별·지역별 특성에 맞도록 탄력적으로 적용하고 있다. 이와 함께 당해년도 시행되고 있는 세제개편 사항을 추가적으로 보완하여, 해당세목의 변화추세가 변경될 경우의 세액증감분을 세수추계에 반영토록 하고 있다.<sup>1)</sup> 지방교부세법 시행규칙에 따르면,

2000년 1월 14일 이후에 개정된 현행 지방세 수입산정방식은 종합토지세와 농업소득세를 제외한 전 세목에 걸쳐 선형모형을 회귀방정식으로 한 예측모형을 사용하고 있다. 이러한 예측모형은 모형자체의 추이 변화는 반영할 수 있으나, 개별 세목이 갖는 특성과 정책효과는 반영될 수가 없으므로, 해마다 개편되고 있는 세법 개정 사항을 반영하여 세수추계의 오차액을 최소화하도록 하고 있다. 따라서, 단순추세모형이 제시하는 예측치와 세법 개정 사항에서 예

1) 행정자치부, 『2001 지방자치단체 예산개요』,

pp.47.

측되는 증감분의 세액을 미리 추산하여, 그만큼의 세수가 총 지방세수의 추세치에 접근하도록 하는 것이다.

위와 같은 예측방식은 개정 전에 사용되던 방식(2000년 1월 14일 개정전, 기준연도부과액×세수의 예측변화율×징수율)에 비해서는 추세를 반영하는 모형이라는 점과 그 모형이 제시하는 계량적인 예측치가 존재한다는 점에서 계량화되었다고 볼 수 있다. 종전의 방식은 단순 성장률에 따른 비계량적인 예측방법이며, 담당세무공무원의 주관적인 판단에 의존하고 있는 단점이 있는 반면, 현행 방법은 선형예측모형이 있고, 모형이 제시하는 지난 십여년간의 추세를 살펴봄으로써 추이변화의 파악이 가능하며, 간단한 프로그램과 세액자료만으로도 실무사용에 편리하다는 장점이 있다.

그러나, 지방세수가 변화하는 근본적인 원인 및 원인에 따른 세액 민감도 등은 세액자체의 변화만으로는 분석이 불가능하다. 따라서, 현행 방식으로, 세입예측치는 정확하게 맞출 수 있다 하더라도, 경제상황의 변화에 따른 세수추계나 각 원인별 세액의 추이분석과 세율 및 세법 개정시 세액의 추이분석 등에는 어려움이 있다. 지방세수 변화의 근본적인 원인은 경제전반의 흐름과 이에 따른 부동산 시장 현황 등이므로, 이들에 관한 원인분석이나 세목별 세액 민감도 분석 등이 보다 중요한 선결과제이다. 그러나, 단변량변수의 추세분석만으로는 원인분석이나 경제흐름과의 관계를 파악하는데는 한계가 있다는 단점이 있다.

## 2) 해당 자치단체의 지방세수추계 실태와 문제점

현재 각 지방자치단체들이 시행하고 있는 지방세수추계방법은 세액과 세액변화율의 성장률에 근거한 진도비 방식이다. 서울시의 경우를 보면, 각 세목별로 산출기준을 정하고, 기준에 따른 산출공식에 따라 세액을 산출하여 합한 것으로 서울시세를 추계하고 있다. 세목별 세액에 영향을 미치는 요인변수를 산출기준으로 정하고, 그 산출기준의 성장률과 전년도 부과전망액과 징수율을 계산하여 세목별 세수를 예측한다. 이 때, 산출기준으로 사용되는 변수가 가장 중요하며 이에 따라 세액의 변화율과 예측치는 달라질 수 있으며, 부과·징수 및 거래실적변수도 세목별로 중요한 산출근거로 사용되고 있다. 이와 함께, 분기별 징수 실적과 경제성장 및 부동산 경기흐름을 근거로 당해연도의 세액의 변화율을 전망하여 산출한다. 징수율의 경우, 과거 5년치 변화율에서 최고와 최저를 제외한 3년치의 평균 성장률을 세수추계시 반영하고 있다.

주요 지방세목인 취득세와 등록세의 경우를 살펴보면(취득세+등록세=15.2%+26.1%=41.4%, 2000년 징수액결산기준, 서울시 기준) 다음과 같다. 두 세목의 경우, 부동산(취득세의 87.9%, 등록세의 77.9%)과 차량(각각 10%)이 대부분을 차지하므로, 부동산과 차량부문을 각각 계산한 후 합하여 해당 세목의 세액을 계산한다. 서울

시에서 취득세와 등록세의 산출기준으로 사용하고 있는 요인변수로는 과표신장률, 과세면적신장률, 부동산 및 차량의 거래신장률, 평균부과세액신장률 등이다. 이에 따른 취득세 및 등록세의 산출공식을 살펴보면, 다음과 같다.

예)

2002 취득세 및 등록세 추계모형

= 부동산 + 차량

= (2001년도 부과전망액×최근 5년중 최고·최저 제외 3년평균 과표신장률×최근 5년중 최고·최저 제외 과세면적신장률×최근 5년중 최고·최저 제외 평균징수율) + (2001년도 부과전망액×최근 5년중 최고·최저 제외 3년평균 거래신장률 × 최근 5년중 최고·최저 제외 3년평균 과표신장률×최근 5년중 최고·최저 제외 평균징수율)

위의 산출공식에서 알 수 있듯이, 세수추계시 가장 중요한 것은 산출기준, 즉, 가장 중요한 세입에 영향을 미치는 요인변수를 결정하는 것이다. 과표신장률과 면적신장률은 경기변동에 별로 영향을 받지 않고, 현실적이며 안정적인 지표로서 직접세수에 영향을 미치는 면적규모의 변동을 구체적으로 반영한다고 판단하여 부동산 관련 세수추계시 산출기준으로 삼고 있다. 이는 담당 세무공무원의 경험에서 나온 직관에 따른 것이라고 볼 수 있고, 예측력(전망액과 실제징수액의 차이가 약 7~8%대)도 비교적 정확하다.

<표 2> 지방세수추계 요인변수

요인변수	해당세목
경제성장률	주민세소득할 법인세할 특별징수
국세세액신장률	주민세소득할 법인세할 특별징수
임금인상률	주민세 특별징수
주민등록세대신장률	주민세 개인균등할
사업자수(개인,법인)신장률	주민세 개인균등할 주민세 법인사업자 균등할
지가상승률 과표인상률 과세면적신장률	취득세 등록세 도시계획세 공동시설세
자동차등록(거래)신장률	자동차세 차량취득세 차량등록세
경륜, 경마 투표권 매출액 신장률	경주마권세
담배판매량 신장률	담배소비세
도축두수 및 도축세 과표신장률	도축세

자료 : 서울특별시 세무운영과

이와 같은 세수추계방식은 세입에 영향을 미치는 요인분석을 반영한 것이라는 점에서 세액만을 변수로 한 단변량변수 분석의 단점을 보완했다고 볼 수 있다. 산출과정에서 있어서도 세목 안에서 과세대상별(예: 부동산, 차량)로 세분화하여 각 요인별 성

장률을 감안한 방식을 채택하므로 정밀하다고 할 수 있다. 그러나, 가장 중요한 요인변수 선정에 있어서, 계량적이고 과학적인 방법이 아닌 업무자의 자의적인 판단에 따른 세입모형은 갑작스런 경제변동시 예측력에서 적지 않은 한계점을 드러내고 있으며, 이러한 산출공식에 따른 방법은 단기 세수추계에만 가능하고, 장기적으로는 경제성장률 등의 거시변수 전망이 불투명하므로 중장기재정계획에는 어려움이 있다. 또한, 세수추계에 관한 실증연구 중, 고영선(2000)은 과거 5년의 분석보다는 과거 10년의 분석이 세수예측력에 있어서 정확하다는 결론을 얻은 바 있다. 이러한 결과는, 계량분석에 있어서 보다 많은 자료의 축적이 우선되어야 함을 말하고 있고, 세수예측에 있어 최근의 자료만을 사용하는 것보다는 과거 꽤 오랜 기간의 자료를 사용하는 것이 바람직하다는 점을 시사하고 있다. 현행 방법은 산출기준이 되는 변수의 지난 5년간의 성장률에만 의존하게 되므로, 그 이전의 세수의 추세분석 등이 모형에 반영되지 못한다는 점이 역시 중장기 세수추계에도 미흡한 사항으로 지적되고 있다.

#### 4. 지방세수 추계와 예산편성

2001년도 지방자치단체 예산편성 기본지침에 따르면, 지방세입의 확충이 미래 지방자치발전의 견인차가 될 수 있도록 발전지향적으로 재원을 배분하여 국가경제성장에 따른 지방세 징수, 지방교부세 증가분은

지식·정보화지역의 성장잠재력 확충에 우선 투자하고 미래 투자와 관련 자치단체간 사업의 중복으로 인한 경합, 기존사업의 무용화 등 종합적으로 검토, 재정운영의 광역단위·단체간 협의·협력기능을 활성화하여 운영할 계획이라고 밝히고 있다.<sup>2)</sup> 이와 같은 예산기본방향에 따른 실제 세입 및 세출 예산의 전망으로는, 국가재정의 세입증가추세(6%)에 힘입어 지방세입의 증가가 전망되나, 지식·정보화 구축에 따른 투자수요의 증가가 예상되고 지방교육재정 추가지원, 생산적 복지확충을 위한 중산·서민층 지원확대 등에 따른 재정부담, 2002년 월드컵 준비, 지하철 건설, 지역 SOC 등의 시설마무리 등을 위하여 세출소요는 더욱 증가될 것으로 예상하고 있다.

##### 1) 예산편성과정에서의 세수추계

위와 같은 예산편성지침이 각 지방자치단체에 시달되면, 중요한 것은 각 지역적 특성과 재정현실을 고려하여 예산편성과정에 들어가야 한다는 것이다. 예산편성지침 가운데 적지 않은 부분이 지역적 특성을 무시한 채 전국적으로 통일된 기준을 적용하고 있어 해당지역의 경제적 현실과 주민의 재정수요에 맞는 예산편성이 이루어지지 않고 있다는 점이다.<sup>3)</sup> 이러한 지역적

2) 최상수, 행정자치부 재정경제과, <2001년도 지방자치단체 예산편성 기본지침>, 「지방재정」, 2000년 제19권 제4호, 통권 제105호, 한국지방재정공제회

3) 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 1997, pp.153.

특성은 가장 먼저 세원의 성격이나 종류, 지방세와 세외수입의 자체세액규모, 교부금 등의 의존재원 규모에서 파악이 가능하다. 따라서, 각 자치단체가 제출하는 예산요구서에는 이와 같은 세입예산의 특성이 반영되어져 있다. 여기에서 중요한 것은 정치·문화적인 그 밖의 여러가지 지역적 특성이, 지방경제활동의 결과로서 징수되는 지방세수로 나타난다는 것이다. 따라서, 지방자치시대 이후, 지방세입 확충을 위한 세수추계의 중요성은 더욱 증가하고 있다고 볼 수 있다.

세입예산에 따른 예산편성과정을 살펴보면 다음과 같다. 다음연도 세수추계를 근거로 세입예산이 편성되고, 그 다음에 세출예산을 산정하고 난 후 전체 예산편성이 가능하다. 예산집행 이후, 결산에 들어가서 추계된 예산과 집행된 예산 결과로 결산액을 산정하므로, 결산징수액이 실제치에 해당한다. 실제치와 추계된 세입예산의 차이로 당해연도 세수추계의 정확성을 파악할 수 있다.

## 2) 복수기관의 지방세수추계 실시

지방세수추계의 정확성을 높이기 위해서는, 현행 지방자치단체가 실시하고 있는 방법과 다른 기관의 세수추계방법을 비교하여 모형별·원인별 오차원인분석을 실시하여야 한다. 예측모형에 있어, 회귀분석모형과 시계열모형이 각각의 장점과 단점을 갖고 있는 바, 세목의 특성과 지역적 특성을 고려한 세수추계방법을 찾아내야 하는데,

이를 위해서는 담당 세무부서 이외에 다른 연구기관들의 연구협력이 필요하다.

## 3) 지방세수추계 기법 개발 : 세목별 세수함수 추정

현재 각 지방자치단체들이 사용하고 있는 방법은 세분화된 진도비방식이다. 다시 말해, 세목별 세수함수는 요인변수를 달리 할 뿐 그 형태는 동일하다. 서울시의 경우를 보면, 서울시세의 부과액 및 징수액 증가율은 비교적 세목별 세액보다 안정적이다.<sup>4)</sup> 그 이유는 경제성장 혹은 세율개편 및 정책적인 원인 등에 따라 세목의 움직임이 전체 세액보다 민감하기 때문이다. 바꿔 말하면, 전체 세액은 세목별 세입보다 경기변화율의 증감율과 비슷한 추이를 보이는 반면 세목별 추이는 경기 이외의 요인에도 큰 변화를 일으킨다고 해석할 수 있다. 중요한 시사점은, 전체 세입에는 경기변화에 반영되는 대부분의 변수들이 반영되어 있는 반면 각각의 세목은 경기 반영율이 그보다 낮다고 할 수 있는 것이다. 경기 반영율이 좋을수록 경제상황을 대변하는 대체변수로 활용이 가능하고, 그 예측이 용이하다고 볼 수 있다. 그러나, 경기 반영율이 낮고 증감폭이 클 경우에는 요인변수 및 예측이 어렵다. 따라서, 각 세목별 특성 및 요인변수에 따라 그 움직임의 방향이나 변화의 폭도 다를 수밖에 없다. 이

4) 김현아, <서울시 세입예측을 위한 모형연구>, 서울시정개발연구원, 2001



러한 점을 감안하여 각 세목별 세수합수 추정시 그 모형을 달리하여야 한다. 예를 들면, 비교적 변동폭이 작은 담배소비세나 주민세 균등할 등은 기존의 진도비 방식이나 추세연장 등으로도 비교적 예측이 정확한 편이다. 주민세의 소득할 부분에서 소득세할이나 법인세할은 그 성격이 매우 다르므로, 같은 세목 내에서도 각각 다른 방식으로 세수합수를 추정하는 것이 예측 오차를 줄이기 위한 바람직한 방법으로 판단된다. 소득할의 경우, 경제성장을 반영하는 회귀분석과, 균등할의 경우 인구변수를 고려한 추세분석이 가능할 수 있다. 따라서, 정확한 세수추계를 위해서는 모든 세목에 동일한 세수합수를 이용한 현행 추계방식이 아닌 세목의 특성을 고려한 세수합수가 우선적으로 추정되어야 한다.

## 5. 현행 지방세수 추계의 개선방안

지방세제도가 안고 있는 문제점 중, 세원확충과 관련하여 낮은 과표현실화에 따른 형평성, 과악되지 못하는 세원결손에 따른 효율성, 복잡한 세율체계, 지방정부의 낮은 재량권 등을 들 수 있는데 이러한 문제는 단순히 제도상의 문제만으로 보기에선 무리가 있다. 세원확충을 위한 보다 근본적인 방안은 모자란 행정인력과 시정되어야 할 행정제도와 함께, 보다 더 중요한 것은 경제논리에 대한 이해라고 볼 수 있는데 다음과 같은 근거로 생각해보자.

### 1) 지방세수추계에 대한 인식의 전환

경제규모가 커지고 그 구조가 선진화되어 있을수록, 지방재정운용이 정책적이거나 일시적인 과시행정이 아닐수록, 조세구조의 흐름 역시 거시경제 전체의 흐름과 같이 움직인다고 보는 것이 일반적이다. 지금까지 지방세에 대한 우리의 전반적인 인식은 다분히 정책과세이며, 다음연도를 위한 예산과정의 여러 재정 항목 중 하나로만 인식해왔다. 또한, 해마다 시행되어야 하는 단기적인 투자사업이나 늘어나고 있는 재정수요에 대한 자원부족을 위하여 형평세원에 대한 조정이나 장기적인 세입확충방안을 고려하는 것이 아니라 추가경정예산을 통한 임시적인 재정운용에 의존해왔던 것이 사실이다. 그와 함께, 일반회계 내에서의 지방세입은 특별회계 등을 고려한 세외수입, 세출과 투자사업 등을 위한 지출규모에 비해 그 규모가 상대적으로 작은 편이다. 따라서, 지방세입예측은 중요도에 비해 다소 인식이 부족한 것이 사실이다. 각 지역주민의 가치분소득을 결정하는 것은 국세뿐만 아니라 지방세입을 납세자들 또한 인식하여야만 한다.

궁극적인 세입예측의 목적은 지역주민들의 삶의 질을 높이고자 하는 것이며 이는 정확한 세입예산을 근거로 한 안정적인 재정운용에 대한 집행으로 이루어질 수 있다. 따라서, 세입예측의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 물론, 서울시를 비롯한 광역시를 제외한 여타 시, 군 등의 지방

자치단체는 세수규모가 작고 자체재원 비중이 작으므로 현실적으로 많은 부분을 각종 국가보조에 의존하고 있는 현실이다. 따라서, 상대적으로 세입예측의 중요성을 인식하지 못하고 있다. 그러나, 최근 들어 자치단체 등이 각종 사업 등을 통해 지방세 기여도를 높이고 있고, 점차적으로 그 증가율이 늘어날 것으로 전망되는 바, 정확한 세입예측의 결과는 곧 지방재정에 도움이 될 것으로 파악된다.

국세를 비롯한 지방세수추계를 평가할 때 예측력의 정확도만을 기준으로, 어떠한 특정 계량모형이나 방법이 우수하다고는 단언할 수 없다. 세수추계의 보다 근본적인 목적과 장기적으로 추구되어야 할 방향은 예측과정의 엄밀함과 이를 통한 투명재정 공개로 해당 지역 주민이 그 지역의 재정 부담자이며 경제적 수혜자임을 알도록 하는 과정이다. 다시한번 말하면, 고도의 예측기법개발이나 정확한 예측치보다 세입이 지역 주민생활에서 차지하는 중요도를 인식하고, 경제행위의 하나로 인식하는 과정인 것이다.

## 2) 지방세수추계 전문연구 및 세입 자료의 공개

이와 관련하여 세입예측을 위한 장기적인 지원이 우선되어야 한다고 본고는 판단하는데, 정확한 세입예측을 위한 필수적인 지원사항으로는 세입관련 거시경제 전문가, 지방세 연구기관 및 자료 구축이다. 미국의 경우, 각 주마다 각각의 Data Base

및 프로그램을 구축하고 있으며, 담당 세무 부서뿐만 아니라 의회, 각 지역 대학 연구단체에서 지역경제를 파악하기 위한 움직임의 일환으로 지방세수예측(local tax revenue forecast)을 하고 있다. 이상 각각의 기관은 서로 상호보완적인 관계를 유지하며 매년 자료를 구축해 가는 것을 원칙으로 하고 있고, 해마다 예측력을 검증함은 물론 그 원인 분석까지 상당히 오랜 기간 동안 많은 인력이 동원되어 연구하고 있다.<sup>5)</sup> 지금까지 우리나라의 지방세수추계에 관한 연구로는 김현아(2001), 이영희·조기현(1998), 이은국(1994), 우동기·배인명(1994) 등이 있는데, 지방세수추계의 어려움으로 세입자료의 확보와 지방자치단체와 연구기관의 정보의 비대칭성을 꼽고 있다. 연구협력이 이루어지면 세수추계와 관련한 많은 부분이 개선될 것으로 전망한다.

다음으로, 납세자료의 공개가 이루어져야 한다. 서울시세를 중심으로 연구한 김현아(2001)에 따르면, 중요 지방세의 경우(취득세, 등록세, 주민세), 각 세법개정내역에 따른 세목별 효과는 크게 나타나지 않았다. 오히려, 전반적인 경제성장 등 지역경제 여건이 더욱 중요한 세액변화요인으로 나타났다. 그러나, 개별납세자료가 없는 상태이고, 부과된 세액과 징수액만으로 총량적인 세액만을 살펴본 것이므로 위와 같은 결론을 단정지을 수는 없다. 예를 들면, 세액에는 별 차이가 없을 경우라도, 세목 내에서

5) 이삼주, <미국의 지방세 제도>, 한국지방행정연구원, 1997.

는 서울의 변경 사항에 따라 세액이 차이가 날 경우가 있을 수 있기 때문이다. 서울 개편효과에 따라서 납세자가 체감하는 저항의 차이가 어느 정도이며, 그에 따른 실제징수규모가 어느 정도인지에 대한 분석이 이루어져야 세법개정내역에 따른 정확한 추계가 이루어질 수 있고, 장기적으로 서울 및 과세대상의 추가, 조정에 따른 각종 세법 개정내역의 영향도를 예측할 수 있다 이러한 결과를 위해서는 설문이나 센서스 자료를 기초로 한 미시적인 자료 확보가 우선되어야 한다. 세법개정에 따른 과학적인 세수효과의 분석은 정확한 세입예측뿐만 아니라 지역주민의 정확한 재정수요 파악에도 큰 도움이 될 것으로 보인다.

## 6. 요약 및 결론

지금까지 지방세입의 현황, 지방세수추계 실태, 예산편성과정과의 연계, 지방세수추계의 개선방안에 대하여 살펴보았다. 결론적으로, 본 고에서 강조하고자 하는 것은 지방세수추계의 필요성 인식과 지방정부와 각 연구기관들의 연구협력이다. 아무리 우수한 제도가 있어도 그 필요성이 인식되지 않으면 실행되어질 수가 없다. 지방세수추계가 그 좋은 예라 할 수 있다. 매년 예산편성에 앞서 자체재원 파악을 위한 세수추계를 하고는 있지만 기초자치단체의 경우, 지방세수액규모가 작고, 대부분의 재원을 중앙정부에 의존하므로, 상대적으로 지방세수추계의 필요성을 느끼지 못하는 것이 사

실이다. 그러나, 중장기적인 재정계획을 수립하여, 지역주민에게 보다 나은 질의 공공 서비스를 공급하고 이를 위한 세원확보를 위해서는, 우선적인 첫단계로 세원구성 및 세액규모의 변화 등을 반영한 정확한 지방세수추계가 이루어져야 한다. 다른 경제여건변화가 없다는 가정하에서 순수한 의미의 지방세수추계가 이루어지고 난 후, 재정정책 등 세법개정내역 등을 변수로 고려한 재정수요를 추산하고 이러한 과정이 예산편성과정에 충실히 반영되어야 한다. 그래야만, 명분상, 행정절차상의 세수추계가 아닌 실제 재정운용에 도움이 되는 과정으로 자리잡아갈 수가 있다. 예를 들면, 각 기관 등에서 이미 개발된 바 있는 모형들과 각 지방자치단체들이 진도비 방식으로 추계한 지방세수추계액과 비교하여, 오차의 원인분석 등을 첨부하여 예·결산의 오차를 줄이도록 하는 효과적인 예산편성과의 연계성을 생각해 볼 수 있다. 이를 위해서는 세수추계를 위한 각 지방자치단체를 포함한 복수기관들의 연구협력이 뒷받침되어야 함은 물론이다.

## <참고문헌>

- 고영선, <세수추계모형의 예측력 비교>, 한국개발연구원, 2000  
 김종순, <지방재정학>, 삼영사, 1997  
 김현아, <서울시 세입예측을 위한 모형연

6) 박완규(2001)가 실증분석을 통하여 검증한 바가 있다.

- 구>, 서울시정개발연구원, 2001
- 박완규, <지방세 추계액의 오차분석>, 『재정논집』, 한국재정학회, 제15집 제2호, 2001년 2월
- 우동기·배인명, <서울시 재정지출 요인분석 및 수요전망>, 서울시정개발연구원, 1994
- 이삼주, <미국의 지방세 제도>, 한국지방행정연구원, 1997
- 이영희·조기현, <지방세수예측을 위한 모형의 탐색 : 광역자치단체를 중심으로>, 한국지방행정연구원 1998
- 조임곤, <지방세 수입 예측 기법 및 활용>, 경기대학교, 2001(unpublished)
- 최상수, <2001년도 지방자치단체 예산편성 기본지침>, 「지방재정」, 2000년 제19권 제4호, 통권 제105호, 한국지방재정공제회
- 행정자치부, 『2001 지방자치단체 예산개요』