

제1주제 논문

자치단체 자주재원 확충성과와 발전과제

이 재 은
(경기대 교수)

자치단체의 자주재원 확충성과와 발전과제

목 차

1. 시작하는 글
2. 지방재정의 자주성 확충을 위해 어떤 노력을 해왔는가?
3. 일반재원주의의 한계와 자주재원 확충
 - 1) 일반재원주의의 한계
 - 2) 자주재원 확충의 현실적 한계와 인식의 전환
4. 자주재원확충을 위한 근본적 개혁방향 무엇인가?
 - 1) 왜 새로운 세원이 필요한가?
 - 2) 지방소득세의 도입
 - 3) 지방소비세 도입
 - 4) 지방환경세 도입
5. 마무리 글

1. 시작하는 글

지난 6월 한 달은 월드컵 축구열기로 들뜬 분위기에 쌓여 휩 지나가 버렸다. 우리의 어린 선수들이 거둔 기대 이상의 성과에 남녀노소 불문하고 모든 국민들이 더불어 기뻐하며 열광했다. 강제되지 않은 자연스럽게 하나 되는 모습, 그 많은 사람들이 '붉은 악마'가 되어 한 목소리로 외쳐대던 '대~한민국', 참으로 멋진 축제 한 마당이였다. 7월이 웬지 허전하다.

그런데 그 열광의 뒷전에서 지난 6월 13일 우리는 참담한 지방선거의 실상을 보았

다. 전체 국민의 절 반 이상이 선거에 불참했고, 낮은 투표율의 결과는 또다시 지역을 불모로 한 당파적 분열의 모습만 앙상하게 드러냈다.

좀 안된 표현이지만 중요한 지방총선거를 월드컵 축구잔치가 벌어지는 기간에 치르도록 결정한 사람이 누군지 참으로 무모하고 멍청했다. 아마도 알팍한 정치적 계산의 산물이었을 테지만. 이에 맞장구치듯 국민들도 참으로 어리석은 행동을 보였다. 축구 시합이야 그저 하나의 즐거운 잔치이고 그 결과에 기뻐하는 것은 일시적인 기분일 뿐이다. 그런데 그 열기의 뒷전에서 우리들의 삶의 조건과 내용에 큰 영향을 가져올 선거행위에서 절반 이상이나 불참하다니... 불참이유야 여러 가지 일 것이다. 많은 단체장과 의원들이 줄줄이 포승줄에 묶여 감옥으로 가는 모습을 보면서도 여전히 부패하고 낮은 정치의 틀을 못 벗어나는 기성정치인들에 대한 실망감의 표출일 수도 있다.

그렇지만 앞으로 4년 동안 우리들의 가장 가까운 곳에서 우리들의 생활환경과 복지수준에 밀접한 영향을 미치는 지방자치단체의 장과 지방의원들을 뽑는 그 중요한 행위에서 축구경기에 열광하던 그 열정을 보여주지 못한 것은 참으로 아쉽다. 축구의 수준이 선진화되었느니 관중의 응원태도와 질서의식에 외국인들도 놀란다느니 하는 찬사의 뒷전에서 우리 사회의 발전을 저해하고 오히려 후퇴시킬지도 모르는 부패한 정상배들을 골라내는 중요한 절차에서 적극적인 참여의식을 발휘하지 못했다.

21세기는 지방의 시대이다. 세계화의 물결 속에서 국민국가의 역할이 축소되는 시대적 변화의 산물이다. 그래서 선진국들에서도 분권개혁이 진행되고 있다. 한국사회도 후진성을 탈피하기 위해 경제개발계획을 추진하는 과정에서 강력한 중앙집권적 집중체제를 구축해왔으며, 국가적 필요라는 명분으로 지방자치를 중지시키고 지역주민의 삶의 조건을 희생시켜왔다. 경제력의 지역적 불균등이 초래한 과밀과 과소라는 대극적 현상은 사회적 대립과 갈등을 키우고 사회적 비용을 증가시켰다. 이를 배경으로 지역분열을 조장하던 독재권력의 횡포도 감내해야 했다. 그래서 1987년 민주화운동은 대통령 직선제와 함께 지방자치의 부활을 요구했고, 그 결과 부활된 지방자치의 연륜도 10년을 넘어 벌써 세 번째 단체장을 뽑아놓고 있다.

그런데 지방자치가 돈푼이나 있는 삼류 정치인들의 활동무대만 넓혀준 소위 '地方有志 自治'라는 조소 섞인 비판을 받아 왔듯이 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 풀뿌리 지방자치 그것은 아직도 멀리 있는 듯하다. 후보의 경선 등 민주주의의 좋은 싹이 트고 있는데 정작 주인인 주민들은 머슴이 되겠다는 후보들의 과장된 구호와 당파

적 혈뜻기를 제대로 선별하지 못했다.

그러면 왜 주민의 참여의식이 낮은가. 투표참가율이 저조한 이유를 축구열기와 연계하여 설명하려고 한다. 그러나 축구가 아니더라도 세 차례의 지방선거에서 시민들의 선거참가율은 점점 낮아져왔다. 소득수준이 높아지면 젊은이들의 정치에 대한 무관심이 높아진다고도 한다. 그러나 젊은 20-30대의 투표참가율이 낮은 이유는 그렇다고 해도 전체적으로 투표율이 저조한 것은 다른 이유가 있다. 그 중요한 요인의 하나는 지방자치의 내용이 주민들의 관심을 끌지 못하고 있다는 점이다. 자치행정의 대상이 제한적이고, 지방재정의 지출수준과 조세부담이 괴리되어 주민의 책임과 부담의식을 유발하지 못하고 있기 때문이다.

한국의 지방자치는 흔히 2할 자치라고 말한다. 그것은 국민이 내는 세금을 국세와 지방세로 구분할 때 지방세가 총조세에서 차지하는 비율이 20%가 채 안되기 때문에 나온 말이다. 그런데 이러한 형식적 세원배분과 달리 중앙정부가 국세로 거둔 돈을 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금이라는 형태로 지방에 이전해주고 난 결과 중앙과 지방이 각각 쓸 수 있는 실질적 재원배분비율을 보면 대략 5:5가 된다. 결국 주요 세원을 국가가 장악하고 이전재원을 근거로 지방행정을 중앙정부의 필요에 맞게 통제하는 것이 현재 한국의 정부간 재정관계이다.

그런데 이러한 재원의 중앙집중은 주민이나 자치단체장이나 모두 재정책임을 회피하게 만드는 원인이 되고 있다. 주민들은 자신이 살고 있는 지역의 공공서비스의 양과 질이 자신들의 지방세부담과 비례해야 한다는 사실을 외면하고 있다. 자기 지역의 사회자본시설에 대한 비용을 지방세로 부담하기보다는 중앙정부의 지원으로 해결해줄길 원한다. 자치단체장들도 자신들이 과장되게 내걸었던 공약을 실현하려고 각종 공공시설을 확충하는데 심혈을 기울인다. 그러나 그 재원을 지방세의 세율 인상 등을 통해 조달하기보다는 국고보조금 등 재정지원을 통해 해결하려고 한다. 그러니 단체장을 뽑을 때 중앙정부와 교섭능력이 큰 인물을 선택하지만 이러한 인물들은 작지만 주민의 복지와 밀착된 자치행정을 추구하기보다는 전시효과가 큰 대형공공사업에 치중하게 되어 오히려 주민의 생활환경을 파괴하기 일쑤이다. 그러다 보니 주민도 단체장도 자치와 책임, 특히 재정책임성을 크게 느끼지 못하고 결국 지방선거 자체에 대한 관심도 낮은 것이다.

바로 이러한 이유 때문에 '지방에 결정권을, 지방에 세원을, 지방에 인재를'이라는

구호를 내건 지방분권운동이 펼쳐지고 있다. 현재와 같은 껍데기 지방자치를 통해서 는 주민의 참가도 유도하기 어렵고 진정한 풀뿌리 민주주의도 실현하기 어렵다. 근본 적인 분권개혁을 통해서만이 진정한 자치의 정착을 기대할 수 있다. 분권개혁에는 국 가사무의 지방이양도 중요하지만 무엇보다도 자치재정권의 확립이 중요하다. 즉 국세 와 지방세의 근본적 재편을 통해서 자주재원의 확충을 도모하고 지역간 재정력격차는 지방재정조정제도로 해결해야 한다. 그러나 중앙집권적 틀에 안주하는 기성 정치인이 나 중앙의 행정관료들은 세원의 이양을 원치 않고 있다. 지방공공서비스와 조세부담 이 비례하지 않는 지방자치가 주민의 참가의식을 떨어뜨리는 주된 이유인데도 말이다.

이러한 현실에서 우리는 대한민국의 미래를 위해 필요한 변화의 방향과 내용은 진 정 무엇인가 스스로 자문해보지 않을 수 없다. 지난 10년간 지방자치를 위해 추진해 왔던 여러 조치들이 과연 진정한 지방자치를 위한 것이었는지? 지금 우리에게 필요 한 것은 현상유지적 임기응변적 처방이 아니라 한국사회경제의 밝은 미래를 위해 국 민역량을 결집할 수 있는 진정한 개혁을 추구하는 것은 아닐까?

한국사회가 겪고 있는 여러 위기적 징후들은 성장일변도로 치달려온 한국자본주의 가 내외여건의 변화에 의해 그 모순을 드러내고, 새로운 체제의 구축을 강제하는 역 사적 과정이다. 1997년 경제위기도 단순한 외환·금융위기가 아니라 사회 전체의 체 제 변화를 강제하는 신호였다. 현재 요구되는 변화의 방향은 그 기저에 전근대성의 청산이라는 공통성이 있다. 사회 전체로서의 체제를 전근대적 틀이 아니라 근대적 틀 로 변혁시키는 것이다. 사회 전체 체제는 경제체제, 사회체제, 정치체제라는 하부체 제로 구성된다. 이러한 정치-경제-사회라는 하부체제마다 근대적 운영원리가 작동되 는 틀을 구축하는 것이다. 정치체제는 자유와 평등이 보장되는 실질적 민주주의가 작 동되는 체제로, 경제체제는 시장경제의 경쟁원리가 작동되는 체제로, 사회체제는 상 호 공존과 협력이 가능한 더불어 사는 복지사회를 구축하는 것이다.

경제적 위기를 극복하고 자본축적을 촉진하며, 사회적 위기를 극복하여 사회통합을 이룩하는 것이 현대 자본주의국가의 역할이다. 따라서 이를 추구하는 주체인 국가와 지방자치체의 관계는 그 사회의 역사적 발전과정과 궤를 같이 하며 형성-변모-발전한 다. 한국형 체제의 특징은 빈곤문제 해결을 구호로 모든 사회경제적 역량을 물적 성

장에 집중시켜온 개발독재체제로 집약된다. 그리고 개발독재체제를 지탱시켜온 정부간 行·財政關係는 강력한 중앙집권적 집중체제를 특징으로 했다.

계획적인 자원의 동원과 배분으로 얻어진 양적 고도성장과 절대적 빈곤의 해결은 이른바 '근대화 세력'이 자랑하는 업적이지만 그 부산물이 부패한 정치구조, 재벌지배 체제, 빈부의 양극화와 사회적 분열이다. 대통령 아들이 포함된 권력형비리가 반복되는 것도 바로 이러한 체제적 특징과 무관하지 않다. 이러한 부정적 요소들이 사회경제의 지속적 발전을 위한 걸림돌이며 동시에 개혁과제인 것은 자명하다.

이러한 역사적 과제는 1960년 4.19혁명의 성공과 좌절이후 끊임없이 이어져온 민주화운동의 과제이기도 했다. 결국 1987년 6월 민주항쟁으로 지방자치를 부활시켰다. 그러나 그 내용은 '형식적 민주화'로 귀결되었다. '형식적 민주화'로 규정하는 이유는, 독재세력이 민중의 요구에 굴복하여 대통령 직선과 자치요구를 수용하며 시민참여의 기회를 확대시켰지만 결국 국가권력은 여전히 개발독재세력이 장악했기 때문이다. 대통령 직선제와는 달리 1991년 지방자치가 부활되기까지는 더 험난한 과정을 거쳐야 했다.

그 결과 지방자치는 지역간 분열을 기반으로 권력을 安分해온 기존의 부패한 정치세력들이 실질적 분권을 기피함으로써 중앙집중적이었던 국가행정의 집행권만을 일부 지방자치체로 이양하는 모습을 보였다. 즉 한국의 정부간 관계가 경직적인 중앙집권적 집중체제로부터 다소 유연한 중앙집권적 분산체제로 이행했을 뿐이다.¹⁾

21세기로의 전환기에 요구되는 사회경제개혁의 방향은 이러한 현실적 규정성을 인식하면서 '형식적 민주화'의 차원을 넘어서 '실질적 민주화'를 추구하는 것이어야 한다. 따라서 21세기를 설계하는 새로운 정부간 관계는 선진국의 시행착오를 답습하는 집권적 분산체제가 아니라 분권적 분산체제이어야 한다. 즉 분권개혁은 단순한 정부기능의 이양이나 재배분에 그치는 것이 아니라 「세출의 자치」와 「세입의 자치」를 동시에 확충하여 주민에 의한 실질적 지방자치가 실현되는 것이어야 한다.

이 글은 이러한 사회 전체로서의 체제개혁을 추동하는 주체로서의 정치체제를 분권체제로 개혁하는데 필요한 재정개혁, 특히 재정의 자주성을 확보하기 위한 지방세계 개혁의 방향을 모색하는데 주목적이 있다. 글의 전개는 지방자치의 부활이후 한국 지

1) 李載殷, 韓國の政府間財政關係の歴史的 特質, 日本地方財政學會 第6回 全國大會 發表論文, 1998.5.

방재정의 변화를 살펴보고 그동안 지방자치와 지방재정의 발전, 특히 자주재원 확충을 위한 노력의 내용과 한계를 파악해본다. 그리고 실질적 민주화를 위한 지방자치의 발전방향, 특히 「세출의 자치」와 「세입의 자치」가 확보되는 지방재정의 발전과제를 지방소득세와 지방소비세의 도입을 축으로 하는 전면적 세제개혁의 방향을 중심으로 검토하고 그 실천을 위한 전제를 생각해보고자 한다.

2. 지방재정의 자주성 확충을 위해 어떤 노력을 해왔는가?

지방재정은 지방자치의 물적 토대이다. 건전한 지방자치의 발전을 위해서는 지방재정의 자주성 확충이 선결조건이다. 그것은 제5공화국 헌법이 재정자립도를 지방자치 실시의 전제조건으로 규정하고 있었다는 사실에서도 알 수 있다. 세입에서 차지하는 자주재원의 비중을 뜻하는 재정자립도가 지방의회의 구성요건이라면 지방의회의 주된 역할은 지방세나 사용자·수수료 등 자주재원의 부과 징수를 결정하는 것이라는 인식이다.

그런데 현대자본주의국가의 정부간 재정관계에서는 참정권과 조세부담이라는 고전적 관계가 해체되어 왔다. 전국 균일적인 행정서비스의 제공이라는 국가의 책임이 지방재정조정제도를 통해 관철되는 ‘복지국가론적 지방재정관’이 관류하고 있기 때문이다.²⁾ 그러면 지방자치의 경험이 일천한 한국에서 지방재정은 어떤 방향으로 전개되었는가?

주민자치가 없이 단체자치만을 바탕으로 전개되어온 한국에서 주민직선의 자치권을 획득하는 과정은 그리 순탄하지 않았다. 그 결과 지방자치가 부활될 때 지방자치와 지방재정의 상호관계는 그다지 철저하게 논의되지 않았다. 즉 지방재정의 본질과 방향, 지방세의 본질과 기능, 그리고 왜 자주재원이 필요한가 등에 대한 논의보다는 당장 지방재정을 어떤 방법으로 확충할 것인가에 초점이 모아졌었다.

지방자치가 부활된 이후 한국의 지방재정은 양적 질적으로 크게 변모했다. 우선 양

2) 林建久(1992)

적인 면에서 지방재정의 규모는 절대적, 상대적으로 팽창을 거듭하고 있다. 재정규모의 국민총생산(GNP)에 대한 상대적 비중을 살펴보면, 지방자치가 실시되기 전인 1989년도에 총재정 규모는 23.7%이고 지방재정은 5.5%였는데 지방자치가 실시되는 1991년도에는 각각 26.1%, 7.7%, 1994년도에는 각각 29.8%, 9.3%, 1997년도에는 각각 33.2%, 11.2%로 증가하고 있다. 즉 지방재정의 상대적 비중이 불과 10년만에 두 배로 증가하고 있다는 점에서 지방재정의 지위가 급속히 증가해왔음을 알 수 있다. 그러나 재정규모의 팽창이 반드시 자치의 신장을 가져오는 것은 아니다.

1994년 1월 현재 총 사무수 15,774개 중에서 국가사무가 75%인 11,744개이고 지방사무는 25%인 4,030개인데 이 중에서 1920개가 위임사무이고 자치사무는 불과 13%인 2,110개에 불과한 것으로 조사되었다. 오랜 중앙집권적 전통과 계획적 고도성장정책을 추진해온 결과, 지방자치단체의 고유사무가 적고, 중앙사무의 위임이 너무 많았으며, 위임도 법률에 근거한 위임보다는 중앙행정부서의 통첩·지시·명령·전통 등 편의적 행정지시 형태의 위임사무가 많았다.

그동안 지방이양추진위원회를 발족시키고 국가사무의 지방이양을 추진해왔다. 최근에 발표된 2002년도 국가사무 수량조사결과에 따르면 총사무수는 41,603개이며 이 중에서 국가사무가 73%인 30,240개이고 지방사무는 27%인(73%)인 11,363개로서 이 중 1,311개의 위임사무가 포함되어 있다고 한다. 지방사무는 시도사무가 5,318개, 시군구사무가 2,950개, 시도/시군구사무가 3,095개로 되어 있다. 조사결과를 바탕으로 지방이양 대상사무를 검토한 결과 2,505개의 사무가 이양대상으로 제기되었으며, 이 중 국가사무에서 시도·시군구로 이양해야 할 사무는 2,218개로 나타났다. 1994년과 2002년의 조사를 직접 비교할 수 있는지 분명치 않지만, 일단 지방사무의 비율이 다소 증가하고 있으며 위임사무의 수도 많이 줄어든 것으로 보인다.

그러나 현재까지 사무의 지방이양의 전반적인 모습은 사무이양이 형식에 그치고 오히려 지방에는 부담만 증가시키는 결과를 초래했다는 비판을 받고 있다. 결국 한국의 지방재정은 자치사무의 제약으로 「세출의 자치」가 확보되지 못하고 있으며, 게다가 국고보조사업의 지방비부담으로 재정운용의 자율성이 제약을 받고 있다.

그런데 세출의 자치가 확보되지 못하는 이유는 「세입의 자치」가 확보되지 못하고 있기 때문이다. 이것은 한국 지방재정의 가장 기본적인 문제점이다. 지방재정수입은 크게 자주재원으로서 지방세와 세외수입, 의존수입으로서 지방교부세, 지방양여금,

국고보조금으로 구분되며, 재원부족에 따라 발행되는 지방채가 있다. 그런데 지방자치의 재원은 기본적으로 지방세로 조달되어야 한다. 그런데 한국 지방재정의 실상은 전반적으로 자주재원 특히 지방세의 비중이 낮다는 문제점을 안고 있다.

지방정부의 세입구조(1999년도)를 광역단체와 기초단체로 구분해서 개관해보면 다음과 같다. 우선 광역단체의 경우 서울특별시는 지방세가 79.2% 세외수입 14%, 지방채 2.7%, 국고보조금 4.2%로 비교적 안정된 수입구조를 갖고 있다. 광역시는 지방세 53.3%, 세외수입 21.6%, 지방채 10.0%, 지방교부세 3.7%, 국고보조금 6.9%, 지방양여금 4.5%이고, 도의 경우에는 지방세 38.7%, 세외수입 18.3%, 지방채 5.4%, 지방교부세 14.1%, 국고보조금 13.8%, 지방양여금 9.7%으로 광역시보다 도의 재정자립도가 크게 낮다. 광역단체의 세입구조에서 주목되는 것은 지방자치의 부활이후 지방채의 비중이 크게 높아졌으며 특히 광역시의 경우에는 재정위기의 가능성이 높아지고 있다.

다음으로 기초단체의 경우를 살펴보면, 시의 경우 지방세 19.3%, 세외수입 41.7%, 지방채 2.4%, 지방교부세 12.6%, 보조금 19.6%, 지방양여금 4.3%로 재정자립도가 60%수준이다. 군의 경우 지방세 8.1%, 세외수입 31.0%, 지방채 2.1%, 지방교부세 23.0%, 보조금 29.2%, 지방양여금 6.5%로 재정자립도가 40%수준에 불과하다. 그런데 기초단체의 세입구조에서 주목되는 것은 지방세의 비중이 낮고 세외수입의 비중이 너무 크다는 점이다.

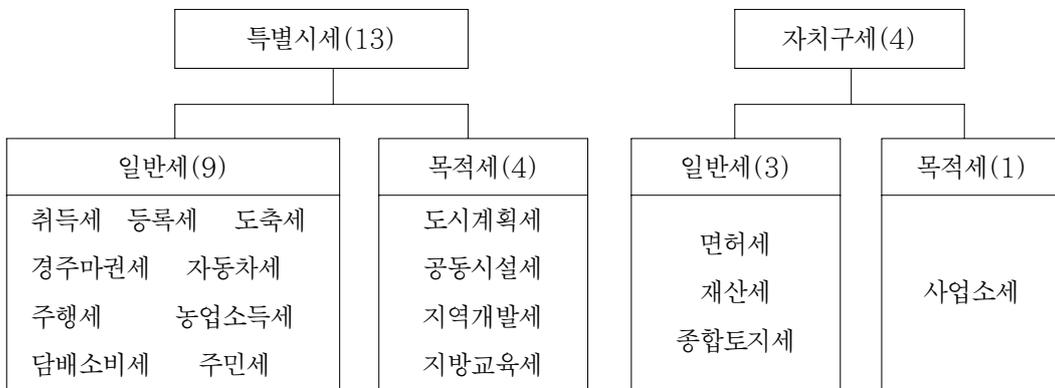
세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분되는데 모든 단체에서 임시적 세외수입의 비중이 대단히 높으며, 그 중에서도 재산매각대금과 이월금의 비중이 압도적으로 높다는 특징을 갖고 있다. 그런데 이러한 경향은 지방자치가 부활 실시된 이후에 더욱 두드러지고 있다. 그것은 지방세가 취약한 구조를 갖고 있는 현실적 제약 속에서 단체장들이 경영수입사업이나 재산매각과 같은 세외수입을 통해 재원을 확충하려고 했다는 것을 의미한다. 그리고 자치부활이후 지방채의 비중이 크게 높아지고 있다는 점도 주목해야 한다.

이처럼 세외수입을 통한 재원확충노력에도 불구하고 전체적으로 재정자립도는 매우 낮은 수준이다. 지방자치 실시 직후인 1991-3년간에는 전체적으로 재정자립도가 높아지다가 이후에는 일관되게 감소추세로 돌아서고 있다. 즉 전국 평균의 재정자립도는 1990년도에 64.8%에서 1992년도에 69.65로 높아졌다가 이후 감소추세로 돌아

서 1999년도에 59.6%, 2001년도에 57.6%였다. 단체별 자립도를 살펴보면(〈부표-6〉참조), 2001년도에 특별시는 94.9%, 광역시는 70.3%, 도는 35.6%, 시는 50.0%, 군은 19.8%, 자치구 45.0%로 나타났다.

〈표-1〉 자치단체별 지방세목

1) 특별(광역)시세와 자치구(군)세



2) 도세와 시군세



이처럼 취약한 세입구조는 지방세의 구조적 취약성에서 비롯된다. 물론 지방자치의 부활과 함께 자주재원을 확충하기 위한 노력도 많았었다. 지방자치가 실시되기 직전부터 전매의금을 담배소비세의 형태로 지방세화하고 토지분 재산세를 종합토지세로 개편·강화했다. 그리고 1992년도에는 지역개발세를 창설했으며, 2000년에는 주행

세가 신설되었다. 그리고 토지 등 재산과세의 과표현실화, 과세기반의 확대와 세율의 인상 등 자주재원 확충을 위한 노력이 경주되었다.

우선 지방세부담율(지방세/GNP)을 살펴보면, 1970년대에 1%수준이었으나 1980년대에 2%수준으로 높아졌고 1989년에는 3%수준으로 점증했다. 그러다가 지방자치 실시되면서 1992년부터 4%수준으로 높아져 1994년도에는 4.3%까지 되었으나 이후 감소추세로 돌아섰고 1997년 경제위기를 계기로 3%대로 낮아져 1999년도에 3.5%를 보였고, 2000년도에 3.9%로 높아졌다.

우리나라 지방세는 기본적으로 세원분리방식의 독립세주의를 채택하고 있으나 일부 세목은 국세부가세 방식으로 세원을 공유하기도 하고 지방세에 국세부가세가 부과되기도 한다. 지방세의 종류를 살펴보면(〈표-1〉에서 보듯이) 2002년 현재 일반세 12개, 목적세 5개이다.

세목별 세수비중을 살펴보면(〈표-2〉참조), 1985년도에는 등록세 21.8%, 취득세 21.5%, 재산세 14.3%, 주민세 12.2%, 자동차세 7.2%로 이들 5개 세목이 77%를 차지했고, 1990년도에는 담배소비세 24.7%, 등록세 21.6%, 취득세 18.3%, 주민세 8.6%, 자동차세 6.3%로 5개 세목이 79.5%를 차지했다. 1995년도에는 등록세 23.7%, 취득세 17.6%, 담배소비세 14.1%, 주민세 11.1%, 자동차세 10.1%로 5개 세목이 76.6% 였는데 2001년도에 등록세 20.0%, 취득세 13.0%, 주민세 14.0%, 담배소비세 10.0%, 자동차세 10.0%로 이들 5개 세목이 전체 세수의 67.0%를 차지하고 있다. 2001년도에는 지방교육세의 도입으로 그 비중이 커졌기 때문에 상대적으로 다른 세목의 비중이 작아진 면이 있다. 여기에서 등록세와 취득세가 변함 없이 지방세의 주종을 이루고 담배소비세의 지위가 도입초기에 비해 점차 줄어든 반면 자동차세의 비중이 증가해왔으나 1998년 이후 통상압력에 의해 자동차세의 세율을 조정함으로써 자동차세의 비중도 감소하고 있다.

〈표-2〉 지방세의 종류별 구성추이

(단위:%)

區 分	1970	1975	1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
所得課稅	9.4	22.0	23.4	13.1	8.7	10.3	11.1	12.3	12.4	15.4	13.7	16.6	14.0
주민세	-	9.9	15.2	12.2	8.6	10.3	11.1	12.3	12.4	15.4	13.7	16.6	14.0
농업소득세	9.4	13.1	8.2	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
消費課稅	16.6	11.6	1.0	6.5	25.7	17.0	15.7	14.9	14.2	15.4	13.5	15.0	15.0
도축세	0.7	0.3	0.6	0.9	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
마권세	0.8	0.3	0.4	0.4	0.9	1.3	1.4	1.7	1.9	1.9	2.1	2.7	2.4
담배소비세	-	-	-	5.2	24.7	15.5	14.1	13.0	12.1	13.2	11.2	10.9	10.0
주행세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.2	2.4
유흥음식세	15.1	11.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
財産課稅	70.3	62.3	68.4	74.1	61.7	67.9	68.2	66.9	67.9	63.9	66.4	62.4	54.6
취득세	33.3	26.3	21.2	21.5	18.3	17.7	17.6	17.5	18.0	14.5	16.5	15.3	13.0
등록세	-	-	15.9	21.8	21.6	23.3	23.7	23.3	23.1	19.8	23.3	22.0	20.0
재산세	12.0	17.9	15.6	14.3	3.6	3.6	3.0	3.1	3.2	3.7	3.6	3.5	3.1
자동차세	16.9	7.8	7.4	7.2	6.7	9.8	10.1	10.4	11.2	12.7	10.4	9.7	8.1
종합토지세	-	-	-	-	6.3	7.8	8.2	7.2	6.9	7.0	6.7	6.2	5.4
도시계획세	6.6	8.4	6.6	6.9	3.8	4.3	4.3	4.0	4.0	4.4	4.2	4.0	3.5
공동시설세	1.6	1.8	1.7	2.4	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.8	1.7	1.7	1.5
其他 租稅	3.7	3.1	7.2	6.3	3.8	4.8	5.0	6.9	5.5	5.4	6.1	5.8	17.3
면허세	3.7	3.1	2.4	1.3	0.8	1.3	1.4	1.6	1.2	1.4	1.3	1.2	0.4
사업소세	-	-	4.0	3.8	2.3	1.9	1.9	2.0	2.1	2.0	1.9	1.9	1.6
지역개발세	-	-	-	-	-	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
지방교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.7
과년도수입	0.0	0.0	0.8	1.2	0.7	1.2	1.3	1.9	1.8	1.6	2.7	2.3	2.2

資料: 財政經濟部, 租稅概要, 1998, 2000, 主要稅務資料, 2001

지방세의 기간세가 등록세, 취득세, 담배소비세, 그리고 주민세와 자동차 등인데 이를 단체별로 살펴보면, 1998년도에 특별시는 주민세와 등록세, 광역시와 도는 등록세, 취득세, 시와 군은 자동차세와 담배소비세가 기간세로 나타나 있다.

전체적으로 한국의 지방세는 세원이 지나치게 재산과세, 특히 보유과세보다 재산유

통과세가 주축을 이루고 있다는 특징을 갖고 있다. 게다가 재산관련세의 과표현실화가 제대로 이루어지지 않아 실효세율이 매우 낮다.

또한 한국의 지방세는 주민의 참여와 책임의식을 촉진시키지 못하는 특징을 지니고 있다는 비판을 받고 있다. 예컨대 부동산거래의 회수나 담배소비행동과 지방서비스가 어떤 대응관계를 갖고 있는지는 불분명하다는 지적이 있다.

다음으로 중앙정부와 지방정부간의 세원배분관계를 살펴보면, 우선 형식적 세원배분을 보여주는 국세와 지방세의 비율이 살펴보면, 1985년도에 87.8:12.2에서 1990년도에 80.8:19.2, 1993년도에는 78.1:21.9로 높아졌다가 1999년도에는 81.5:18.5, 2001년도에 80.4:19.6으로 다시 낮아지고 있다. 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중을 보면 1990년도 일반회계에 대한 지방세의 비중은 41.2%인데 1993년도에는 46.5%로 높아졌다가 1997년도에는 33.6%로 낮아지고 있다.

한편 국세와 지방세의 형식적 배분비율은 대략 80:20인데 중앙정부의 지방재정지원제도인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등을 포함한 정부간 실질적인 재원배분을 통해 살펴보면 다음과 같다. 즉 1990년도에 58:42에서 1993년도에 45.1:54.9로 지방의 비중이 더 높아졌다가 1995년도에는 50.4:49.6로 중앙의 비중이 증가했으나 다시 1998년도에는 44:56으로 지방의 비중이 증가하고 2001년도에는 49.7:50.3으로 나타나고 있다. 형식적 배분에 비해 실질적 배분은 전반적으로 지방의 몫이 증가하는 추세를 보였다. 결국 지방자치 부활이후 지방재정의 확충은 자주재원보다는 의존재원의 증가를 바탕으로 전개되어 왔음을 알 수 있다.

이상의 개관을 통해서도 한국지방재정은 세출의 자치와 함께 세입의 자치도 제약되고 있음을 확인할 수 있다. 법정외 세목의 제한적 허용이나 탄력세율의 도입 등으로 지방세의 과세기반을 확대하는 조치가 취해지긴 했지만 세원의 재배분이 이루어지지 않음으로써 과세자주권은 여전히 근본적인 제약에서 벗어나지 못하고 있다.

여기에서 중앙정부에 의한 지방재정지원의 틀에 대해 간략히 살펴보기로 하자. 우선 지방교부세는 지방자치단체의 표준적인 행정수준 유지와 주민의 ‘기본생활수요’(social minimum)를 보장하기 위해 필요한 재원을 국가가 교부해 주는 재정조정제도로서, 1999년도까지는 내국세의 13.27%였고, 2000년부터 15%로 인상되었다. 이 재원을 보통교부세(10/11)와 특별교부세(1/11)로 구분하여 배분된다. 그리고 법정교부세 외에도 국가가 지방자치단체의 불가피한 재정수요를 부담해주는 증액교부금

제도가 별도로 운영되고 있다.

지방양여금은 국가가 징수하는 특정 세목·세수의 전부 또는 일부를 일정기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 지방의 특정 목적사업 수요에 충당할 수 있도록 지방재정을 지원하는 제도이다. 1991년 지방자치를 부활시키면서 국세의 지방이양 대신에 지방자치단체간 균형개발을 위한 투자재원을 안정적으로 확보해준다는 명목으로 도입되었다. 단 재정력이 가장 큰 서울특별시는 법률로 지원대상 지역에서 배제되어 있다.

지방양여금은 도입당시에는 주세의 15%, 전화세 100%, 토지초과이득세의 50%를 재원으로 했으나 주세의 전입비율이 증가해 1997년도에 100%로 되었고 1996년도에 농어촌특별세의 19/150가 전입되었으며, 1998년도 위헌판결로 토지초과이득세가 폐지되었고 2000년부터 주세의 전입율이 95%로 조정되었다. 2001년도 9월부터 전화세가 부가가치세로 통합되면서 교통세의 14.2%가 양여재원으로 편입되었다.

지원대상, 단위사업 및 재원배분체계까지 법령으로 규정되어 있어 지역간 균형개발 수요변화에 신속적으로 대응하지 못하고 있으며, 일부 대상사업은 일반회계 등 타 회계의 국고보조사업 또는 융자사업으로 다시 요구되고 있고, 지역개발재원(소하천 사업재원 제외)처럼 지방교부세(보통교부세)로 배분되는 것도 있어 지방재정지원제도 상호간 기능 중복과 사업간 재원배분 우선순위의 왜곡을 초래할 가능성도 있다. 그리고 지방양여금의 실제로 대상·단위사업별로 행정자치부가 정하는 바에 따라 지방비와 연계시켜 운영되어 재원의 크기가 일정하게 확보된다는 점을 빼면 국고보조금과 유사하다. 지방양여금 대상사업은 도로정비, 수질오염방지, 농어촌지역개발, 청소년육성, 지역개발 등으로 되어 있다.

국고보조금은 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률'에 근거하여 국가가 정책적 목적이나 기타의 이유로 지방자치단체 또는 민간을 대상으로 행하는 재정지원이며, 자치부활이후 보조금예산의 신청주의 도입, 연계재원(matching fund)의 사업별 부담방식에서 연도별 부담방식으로의 전환, 재원별 부담기준의 정비, 교부신청에서 정산까지 예산집행절차의 일원화 등 효율적 운용을 위한 개선이 추진되어 왔다. 지방이전재원 총액에 대한 국고보조금의 비중은 지방양여금 도입을 계기로 감소하다가 다시 증가 추세를 보이고 있다. 즉 1990년도에 28.0%에서 1991년도에는 15.3%로 줄었으나 이후 1998년도에 21.3%, 1999년도 24.0%로 증가했고, 2001년도에는

23.7%로 나타나고 있다.

이상에서 이전재원의 성격을 개관했는 바, 사무이양에 수반하는 재원이전이 세원 재배분 방식이 아니라 이전재원방식으로 진전됨으로써 지방재정의 자주성, 자율성, 자기책임성, 재원의 안정성을 저해하고 있다. 더구나 이전재원은 교통세의 도입처럼 중앙정부의 필요에 따라 이루어지는 조세정책에 의해 지방재원의 감소로 이어지는 사례가 앞으로도 얼마든지 나올 가능성이 있다. 양여금을 증가시켜면서 법정교부금을 감축시킨다거나 국고보조사업을 양여금사업으로 전환하는 조치가 나오기도 한다. 양여금제도는 중앙의 형편에 따라 영향을 받기 쉽고 책임의 소재도 애매하다. 지출주체와 행정주체가 일치하지 않기 때문에 특별회계로 처리하는 이유도 여기에 있다.

지방자치가 지방의 의결권을 부여했다는 정치적 의미에서 분권화가 진전되었다고 본다면, 세원배분이라는 측면에서도 지방자치 부활 이후 지방재정의 지위도 많이 높아져 왔으며, 양적으로는 지방재정의 분권화도 어느 정도 진전되었다고 말할 수 있다. 그러나 이미 서술했듯이 근본적인 세원의 재배분을 바탕으로 한 자주재원의 확충은 별로 개선되지 않고 있다. 지방교부세·지방양여금·국고보조금 등 지방재정지원제도도 지방자치체의 자주성과 자율성을 높이는 방향으로 개선되어야 한다는 과제를 안고 있다. 지방자치단체간 재정력 격차를 완화하는 기능이 미흡할 뿐만 아니라 지방자치단체의 자구노력을 저해하고 지방재정 수요변화에 적절히 부응하지 못하고 있다는 비판이 지속되고 있다.

물론 현행 제도 하에서도 단체장과 지방의회가 자주재원확충을 위해 최선을 다했다고 보기는 어려운 점이 있다. 단체장들이 주민의 부담을 증가시키는 탄력세율의 인상이나 각종 수수료 사용료의 인상과 같은 방식보다는 재산매각이나 지방채를 선호하는 경향을 보였다. 그런데 첨언하자면 지방채의 남발이나 재산매각 특히 임야 등 토지의 매각은 장래세대의 몫을 현재세대가 모두 선취하는 성격을 갖고 있으며, 장래에 지방공공재의 공급을 위해 필요한 토지의 확보를 어렵게 하는 동시에 높은 사회적 비용을 초래할 가능성이 크다는 점에서 유의해야 한다.

아무튼 지방자치의 부활 실시 이후 이제까지 한국의 지방재정확충을 위한 많은 노력에도 불구하고 그 기조는 자주재원주의보다 일반재원주의에 근거하고 있었으며, 앞으로도 중앙집권적 정치세력의 인식에 큰 변화가 없는 한 재원보장을 전제로 한 자주재원주의에 근거한 지방재정의 확충은 쉽게 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 이하

에서는 일반재원주의의 한계를 살펴본다.

3. 일반재원주의의 한계와 자주재원 확충

1) 일반재원주의의 한계

지방자치의 발전을 위해서는 「세출의 자치」를 필요로 하고 세출의 자치는 「세입의 자치」를 전제로 한다. 세입의 자치란 중앙정부의 이전재원에 의존하지 않고, 세입에 관한 자기결정권과 자기책임(local accountability)을 갖는 것을 의미한다. 즉 지방정부가 세입에 관한 자기결정권을 갖고 지역주민이 지방재정의 실상을 직접 보고 확인할 수 있도록 하는 것이 책임성(accountability)을 확립하는 길이다. 이를 위해서는 재원의 지출용도를 특정화시켜 지방정부의 자주성을 제약하는 특정보조금(한국의 국고보조금)을 감축 폐지하고 세입의 자치를 확충하는 전면적 개혁이 필요하다. 특정보조금의 삭감 폐지문제는 이론적으로나 현실적으로 타당성을 얻고 있다. 그러나 세입의 자치를 확보하기 위한 자주성 확충방안으로 논의되는 견해는 그 편차가 매우 크다. 이들 견해의 의의를 간략히 살펴보기로 하자.

① 첫번째 주장은 一般財源主義를 근거로 제기되는 개혁방안이다.³⁾ 일반재원주의란 용도가 지정된 특정보조금을 지방교부세 등 일반재원으로 대체하는 것을 의미한다. 이 견해는 지방세라는 자주재원 보다는 용도가 지정되지 않은 일반재원에 의한 이전재원의 확충이 지방재원으로서 더 유효하다는 주장이다. 즉 지방정부에게 「세입의 자치」는 없어도 「세출의 자치」는 성립할 수 있으며, 「세입의 자치」보다 「세출의 자치」가 중요하다는 주장이다. 우리나라에서도 국세를 지방세로 이양하지 않고 지방교부세율을 13.27%에서 15%로 인상한 사례도 이에 해당한다.

일반재원주의가 「세입의 자치」를 허용하지 않으려는 것은 지방정부간에 재정력 격차가 존재하기 때문이다. 지방세라는 자주재원을 강화하면 경제력이 풍부한 지방정부와 빈곤한 지방정부간의 재정력 격차가 심화되어 가난한 지방정부는 자기통치권을

3) 일반재원주의의 한계와 과제에 대해서는 池上(1998)을 참조 바람.

위협받을 수 있다. 따라서 국세수입의 일부를 일반재원으로 지방정부에 이전하면 재정력 격차를 시정하면서 지방재원을 확보할 수 있다는 것이 일반재원주의의 주장이다.

그러나 「세입의 자치」가 없어도 「세출의 자치」만 성립하면 지방정부의 재정에 관한 자기결정권이 회복된다는 일반재원주의의 생각은 환상에 불과하다. 더구나 일반재원주의는 재정의 자기결정권을 전제로 성립하는 自己責任(accountability)문제를 무시하고 있다. 일반재원주의 하에서는 財政錯覺(fiscal illusion)이 생겨 지역주민이 행정서비스의 편익과 부담을 의식할 수 있는 자기책임성이 성립하기 어렵기 때문이다. 더구나 「세입의 자치」가 없으면 「세출의 자치」도 없다. 일반재원의 이전으로 지방재정이 운영된다면 비록 그 용도에 개입하지 않더라도 지방재정의 규모 자체가 중앙정부에 의해 결정되어 버리기 때문이다.

② 두번째 견해는 특정보조금을 삭감해서라도 租稅統制나 起債統制를 완화해야 한다는 規制緩和論이다. 규제완화론에서는 지방교부세라는 재원이전은 전국 획일적인 재정수요의 충족에 한정하고 그것을 넘어서는 선택적 재정수요에 대해 규제를 완화하면 지방정부가 增稅와 起債로 조달할 수 있으며, 그렇게 하면 공공서비스의 수익과 부담이 일치하여 자기책임성에 바탕은 둔 재정수요의 충족이 가능해진다고 주장한다.

지방세나 지방채 같은 비이전재원에 대한 중앙정부의 조세통제나 기채통제와 같은 규제를 완화하는 것은 중요하다. 그러나 이 견해의 이면에는 집권적 분산체제를 「분권적 분산」체제로 전환하기보다는 지방재정을 축소시켜 분산체제를 해소하려는 의도를 갖고 있다. 규제완화론은 국세와 지방세의 세원배분에 대한 개혁은 논의하지 않는다.

국세에 의해 지방세의 세원 이용가능성이 배제되고 있는 현실을 방치한 채 지방세에 대한 규제를 완화하는 것은 의미가 없다. 물론 미국처럼 지방세의 과세자주권을 존중해서 지방세를 과세하면 그것을 국세에서 세액공제 해주는 조정(coordination) 제도가 설정되어 있다면 상황은 전혀 달라진다. 규제완화론에서는 지방정부의 자주재원 확충문제는 시야 밖에 놓여 있다.

예컨대 탄력세율 문제를 검토해보면 세수의 규모나 신장성이 낮은 세목에 대해 탄력세율을 설정한다해도 실질적인 세수증대효과는 제한적이다. 오히려 세원확보를 위해 오히려 세율인상보다는 세율인하 가능성이 높고, 조세경쟁과 조세수출문제만 심화

시킬 수 있다. 즉 세원의 합리적인 재배분이 이루어진 다음 추가적인 세수확보를 위해 탄력세율을 허용하는 것이 아닌 한 실효성이 별로 없다.

규제완화론은 필요행정수준을 보장하는 중앙정부의 「중앙책임」을 부정함으로써 '공공의 영역'에 경쟁원리를 적용하려고 하고, 지방정부 상호간에 '협력'관계가 아니라 적대관계를 형성하려고 한다.

③ 끝으로 중앙의 재원보장책임을 전제로 한 자주재원주의의 견해가 있다. 이 견해는 기본적으로 지방정부가 지방세를 통해 자기 지역에서 재원을 조달하는 자주재원주의를 기본으로 하되 중앙정부가 지역간 재정력 불균등을 해소하여 전국적으로 일정한 필요행정수준을 보장해주는 「중앙책임(central responsibility)」을 짊어지는 것을 내용으로 한다. 중앙책임은 지방정부간의 협력원리, 즉 지방정부가 상호 利他的 행위를 수행함으로써 서로 돕고 복돋우는 원리에 기초하고 있다.⁴⁾ 바이마르공화국에서 에르쯔베르거가 재정조정제도를 도입했을 때의 구호는 「독일은 하나다」였다. 고통화와 실업증가 등 사회통합이 더욱 중요해지는 21세기에도 중앙책임이 유지되어야 하며 이를 위해 일정한 범주 안에서 조세통제와 기채통제는 용인되어야 한다.

최근 재정위기에 직면한 지방자치체가 증가하고 있는 추세를 감안할 때 거시적 경제조정 필요만이 아니라 지방재정의 건전성 확보를 위해 기채에 대한 총량규제는 실시해야 한다. 다만 재정력이 빈약한 지방정부를 지원해주는 지방금융금고와 같은 안전장치를 설치할 필요가 있다.

또한 지방교부세가 재정력 조정이라는 제 기능을 발휘하려면 표준세율이라는 조세통제도 여전히 필요하다. 왜냐하면 기본적으로 필요행정수준을 보장하는 틀은 어디까지나 지방교부세라는 재정조정제도이며, 지방세율을 높여 과세노력을 기울이는 지방정부일수록 지방교부세가 많이 배분되는 배분원리가 바람직하기 때문이다.

이상의 견해를 종합해보면 실질적 민주화를 위한 지방자치의 발전, 즉 분권적 분산체제를 지향하는 개혁에서는 일반재원주의가 아니라 지방세를 확충하는 자주재원주의를 기본전략으로 삼아야 한다. 따라서 재원통제에 대한 규제는 어느 정도 완화되어야 하며 동시에 필요행정수준의 보장이라는 중앙책임이 보완되어야 한다. 즉 분권형 사회를 지향하는 지방재정개혁은 중앙정부의 재원보장책임을 전제로 한 自主財源主義를

4) 神野直彦(1998a).

목표로 해야 한다. 따라서 중앙정부와 지방정부간의 세원배분을 근본적으로 재편하는 전면적 세제개혁이 필요하다.

2) 자주재원 확충의 현실적 한계와 인식의 전환

앞에서 일반재원주의의 한계와 자주재원의 확충 필요성을 살펴보았다. 그러면 왜 현실에서 자주재원의 확충이 어려운가. 그 원인을 한 부분을 지방자치가 부활되는 역사적 과정을 통해 살펴보고 기존의 고정관념을 탈피하는 인식 전환의 필요성을 살펴본다.

한국에서 지방자치가 부활 실시된 이후 지방재정의 자주성과 건전성을 위해 논의되어 온 내용을 요약하면 세출의 자치를 강화하기 위한 사무의 지방이양, 세입의 자치를 위한 세원의 재배분, 지방교부세율의 인상, 국고보조금의 포괄보조금화, 과세의 자주권과 기채의 자주권, 재정운용의 자율성을 위한 제도적 개선 등이다. 그러나 이러한 주장은 학술발표나 토론회의 고정메뉴에 불과하다. 지방자치실시 10년동안 재정의 자주성은 근본적으로 개선되지 않고 있다. 집행의 자주성은 부여되고 있지만 결정권은 여전히 중앙정부가 장악하고 있다. 이른바 중앙집권적 집중체제가 분산체제로 이행할 뿐 아직 근본적인 분권체제의 개혁은 제대로 논의되지도 않고 있다. 왜 그런가. 여기에서 지방자치의 부활실시과정에 논의되었던 내용을 점검하면 지방자치와 지방재정이 어떤 방향으로 전개되고 있는가를 미루어 짐작할 수 있다.

지방자치를 준비하기 위해 설치되었던 지방자치실시연구위원회에서 연구 심의되었던 내용과 동 위원회가 공청회에 제시했던 안의 기본골격에 지방재정의 전개방향이 압축되어 있다. 한국에서 지방자치가 부활될 때 지방자치와 지방재정의 상호관계에 대한 근본적인 논의가 없었다. 세원배분면에서 지방세가 총조세의 1/8에 불과한 상황에서 당장 지방재정을 어떤 방법으로 확충할 것인가에 초점이 모아졌었다. 즉 지방자치실시연구위원회의 심의 내용이나 공청회 제시안에서도 지방재원의 확충방안에 중점이 두어졌다. 이 안은 지방재정전반에 대해 폭넓게 검토하고 있으며, 그후 논의 및 정책방향은 대체로 이 안과 흐름을 같이 하고 있다. 동 위원회의 제3분과회의 실무작업단은 경제기획원의 관료로 구성되어 있었고 그 영향이 여러 곳에서 발견된다.

당시의 위원회가 갖고 있던 지방재정에 관한 기본적 인식은 다음과 같다. 즉 ①세

원의 중앙집중, ② 지방세원의 대도시 편재, ③ 자체수입으로 인건비도 충당하지 못하는 단체가 198개 지방단체 중 127단체, 지방세로 인건비조차 충당하지 못하는 단체가 159단체에 달하고 있고 일반적으로 지방재정이 취약하다는 점, ④ 재산과세 중심이라는 점, ⑤ 정책감세의 범위가 넓다는 점, ⑥ 세원개발제도의 결여, ⑦ 같은 세율이 오래 유지되었다는 점등이다.

이러한 인식에 기초해 세원확충방안의 기본원칙으로서 ① 기능 재조정에 따른 지방의 부담증가는 국세의 지방이양을 통해 충당, ② 적정수준의 지방재정수요는 신세원개발 및 세외수입으로 확충하고, ③ 이 이외의 국세이양에 대해서는 지방교부세와 연계해서 조정하는 것으로 설정하고 있다.

지방세수의 확충을 위한 구체적인 방안은 ① 국세의 일부를 지방이양, ② 지방세의 자율성 제고, ③ 새로운 세원의 개발, ④ 법정외 세목의 설치 등으로 되어 있다. 국세 중에서 이양가능한 세목은 부가가치세의 일부, 주세의 일부, 전화세, 전매익금, 상속세, 양도소득세가 검토되었다. 그러나 전매익금을 제외하고 그 이외의 세목은 세수가 지역적으로 편중되어 있어 무언가 시정방법이 필요하다고 인식하고 있다. 시정방법으로서 대도시는 세원배분에서 제외하는 방법, 양여금을 도입하는 방법, 역교부세제도를 도입하는 방법을 열거하고 있다. 이 시정책에 수반하는 문제점이 해결될 수 없는 경우 교부세의 자립적 성격을 높이는 것이다.

지방세의 자율성을 높이는 방법은 제한세율의 적극적 활용, 정책 감면세의 축소이며, 신세원의 개발은 관광자원세, 환경오염세 등이 제시되고, 법정외 세목으로서 수력발전, 어업, 핵연료 등이 열거되고 있다. 그리고 수수료 및 사용료 등 세외수입을 현실화하는 것이다.

이러한 인식은 공청회의 제시안에서는 더욱 엄격하게 규정된다. 국민경제의 지속적이고 균형적인 발전을 위해서 국가자원의 지방배분에는 한계가 있다고 전제하고 앞에서 언급한 지방세입의 확대방안과 기능재조정에 따른 국세 이양을 담고 있다. 특히 현행 지방세제의 정비보강이라는 항목에서 증세 대책이 중점적으로 제시되고 있다. 기능재조정에 수반하는 지방비부담분은 국가재원을 지방에 이양하되, 이양에 적합한 세목으로서 전매익금의 일부와 전화세만을 열거하고 있다.

당시 부과되고 있던 담배판매세는 세율을 인상하여 기존의 방식대로 市郡에 배분하면 기대하는 목적을 달성할 수 있고, 전화세는 도시에 집중되어 있으므로 지방세로

전환하기 보다 道에 대한 양여금으로 하는 것이 적합하다고 되어 있다. 특히 주목되는 것은 국세의 지방이양에 수반하는 문제점을 시정할 수 없는 경우 교부세의 자립성을 강화한다는 검토 결과가 양여금제도로 바뀌었다는 점이다. 그러나 그 문제점이 왜 시정할 수 없는지에 대해서는 설명이 분명치 않다.

그리고 지방세 이외의 제도개선과 관련해서는 재정조정제도는 지방교부세의 산정구조를 객관화한다는 내용만 담고, 국고보조금제도에 관해서는 지방의 신청에 기초하여 배분하고(신청주의), 차등보조율을 적용한다는 것만 적고 있다. 지방채에 대해서는 언급하고 있지 않다. 지방교육자치와 그 재정에 관해서도 검토하고 있지만 공청회 제시안에서는 다루고 있지 않았다.

결과적으로 자주재원 확충의 범위는 논의과정에 검토되었던 것보다도 훨씬 좁은 범위로 마무리되었다. 지방양여금 제도를 제외하면 전매익금의 지방세화, 토지분 재산세의 강화, 지역개발세의 창설, 과세기반의 확대와 세율의 인상 등에 그쳤다. 이러한 파행적인 결과가 도출된 과정을 간략히 살펴보기로 하자.

우선 국세이양 문제를 살펴보자. 지방자치의 부활실시를 위해서 어떻게 지방자주재원을 강화해나갈 것인가에 대한 논의는 매우 다양했다. 이 가운데 국세의 일부를 지방으로 이양해야 한다는 주장이 가장 강했고, 학계, 국책연구기관, 중앙·지방정부 모두 반대하지 않았다. 왜냐하면 조세부담을 증가시키지 않고 해결할 수 있기 때문이다. 그러나 이양의 범위와 이양방법을 둘러싸고 의견이 갈라졌다. 의견 불일치의 근원은 세원분포의 불균등과 지역균형개발이었다. 1960년대 이후 불균형성장전략을 추구해온 한국경제에서 지역간 격차가 컸다는 것은 자명한 사실이다. 이에 따라 세원이 대도시 지역에 편재되어 있고 지방단체간 재정력의 격차가 컸다. 따라서 국세를 지방으로 이양하면 재정력의 불균등은 더욱 심화된다는 주장이 나오는 것이다.

당시 중앙정부의 예산관련부처인 경제기획원은 이양의 범위를 최소한도로 억제하는 동시에 그 재원을 중앙의 통제 하에 두고 싶어했다. 학계는 세원편재를 인식하면서 세원분포가 비교적 보편적으로 분포되어 있는 세목이 이양대상 세목으로 바람직하다고 보고 전매익금, 주세, 전화세 등을 제시하고 있었다. 그러나 점차 논의의 흐름은 재정력의 지역간 격차를 줄이면서 지방재원을 증가시키는 방향으로 모아졌다. 지방재정을 총괄하는 내무부도 이러한 흐름에 동승하고 있었다.

그 배경에는 평등의식이 강했던 한국에서 지역간 경제력의 불균형을 시정해야 한다

는 당위성에 대해서는 국민적 합의가 형성되어 있었다. 비록 지역간 불균등발전이 자본주의의 필연적 현상의 하나일지라도 지역균형개발은 국민들이 수용하기 쉬운 이데올로기였기 때문이다. 이러한 인식은 지금도 한국사회를 지배하고 있다.

그런데 실제로 결정된 국세의 지방세 이양은 전매익금이 담배소비세라는 명칭으로 완전히양되었을 뿐이다. 그런데 전매익금이 1985년 담배판매세라는 형태로 지방재원으로 전환된 것은 지방세의 중심세목이었던 농지세의 감축과 관련이 있다. 조세로서 가장 오랜 역사를 갖고 있는 농지세는 경제구조가 변모하면서 1984년부터 과세기반을 소득금액으로 바꾸고 기초공제액도 도시근로자의 소득세와 같은 수준으로 인상하여 소득세 형태의 지방세로 남게 되었다. 이와 관련해 후술하는 것처럼 주민세 소득할과 함께 지방소득세로 개편해야 한다는 주장도 있었지만 정부는 이에 반대했다. 아무튼 담배판매세는 농지세 삭감의 보전재원으로 등장했다. 도입초기에는 기초단체인 시와 군의 세목으로 시는 세율 2%, 郡은 22%로 郡지역의 농지세 수입 감소분을 보전하는 취지였지 재정조정을 위한 것은 아니었다.

이후 전매익금은 세수분포의 보편성, 세수규모, 징세의 편의성 등 지방이양재원으로 적합하다는 주장이 계속되었고 1986년 세제개정에서 서울시 시 22%, 군 55%로 대폭 인상되어 지방자치실시에 대비한 지방세목으로서 성격을 갖추게 된 것이다. 1988년 세제개정에서 담배소비세로 명칭이 바뀌고 자치구와 도를 제외한 전 단체가 납세지로 되었고 종가세에서 종량세로 바뀌었다.

다음으로 지방양여금 제도의 도입배경을 살펴보자. 지방자치의 실시와 함께 도입된 지방양여금 제도는 국세수입을 일부를 재원으로 해서 국가가 미리 정한 대상사업의 재정수요에 따라 재원을 배분하는 특정재원이다. 일부 재정조정기능을 갖고 있지만 용도가 지정된다는 점에서 일반재원인 지방교부세와 구분된다. 다만 용도가 구체적으로 제한되지 않고, 배분총액이 특정한 국세 수입과 연계되어 있으며, 서울시를 제외하면 원칙적으로 양여기준만 충족시키면 모든 단체에 양여하는 재원이라는 점에서 국고보조금과 구별된다.

지방양여금제도는 국세의 일부 지방이양 당위론, 교부세 산정구조의 변화, 세원의 지역적 편재와 지역균형개발론이 어우러져 만들어진 제도이다. 당시 국회에서 논의할 때 용도가 제한되지 않는 지방교부세의 교부율을 높이라는 비판이 높았었다. 그러나 지방자치단체의 재정기반을 확충하는 동시에 지방도로정비사업 등을 추진함으로써 지

역간 균형발전을 꾀한다는 취지로 지방양여금제도가 결정되었다. 논의 당시에는 일정한 재원을 안정적으로 확보하여 주민숙원사업을 해결하는 것으로 하고 대상사업은 우선 도로정비사업에 중점을 두고 그 사업이 종료되면 하수도관정비사업 및 일반폐기물처리시설사업 등 사회간접자본시설을 확충해가는 것으로 되어 있었다. 그러나 도입 이후 양여금 제도의 전개과정을 보면 양여율도 계속 높아졌지만 동시에 대상사업도 농어촌지역개발, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업으로 계속 확대되어 그 성격이 애매모호해졌다. 결국 중앙정부는 국세수입의 일부를 지방에 양여하지만 계속 그 용도를 지정하며 재원을 통제할 수 있고, 지방은 주세, 전화세, 토지초과이득세 등 일부 국세수입의 일부 또는 전부를 지방재원으로 획득할 수 있다는 타협의 산물이 지방양여금 제도인 것이다.

이렇게 30년만에 지방자치를 부활 실시하면서도 자치의 물적 토대인 지방재정의 확충은 국세·지방세의 세원재배분을 포함한 근본적인 개혁보다는 중앙정부의 재정지원을 확충하는 형태로 전개되었다. 지방자치가 실시된 이후 세목이 지방세로 이양된 국세는 없다. 다만 지역개발세가 목적세로 창설되었고, 통상압력에 의해 자동차세율을 인하하는 것에 대응하여 보전재원으로 교통세의 일부를 주행세로 신설했고, 지방세에 부가되던 교육세를 지방교육세로 신설했을 뿐이다. 그리고 지방세법의 개정을 통해 과세기반의 확대나 단력세율제도의 도입을 통해 지방자치체에 대해 자체재원의 확충을 강요하고 있는 것이다.

그리고 이전재원의 확충도 주로 국고보조사업의 양여금 사업화나 차등보조를 등 운용방식의 개편이 중심이 되었다. 최근에 전개되는 국가사무의 지방이양을 계기로 지방교부세의 교부율이 2000년부터 15%로 인상되었다. 그러나 이전재원에 바탕을 둔 지방재정은 국가의 경제정책이나 재정정책의 변화에 따라 불안정해질 수밖에 없다. 예컨대 무역협상으로 인해 지방세인 자동차세가 변경될 수밖에 없는 사실이나 국경세 조정에 의해 주세제도가 변경되는 것은 물론이고 각종 감면조항의 신설 등은 지방의 의존재원만이 아니라 자주재원의 내용과 규모까지도 변화시키는 것이다.

현재 추진되고 있는 국가사무 지방이양에 있어서는 사무의 지방이양에 따른 행정 및 재정지원과 관련하여 사무이양에 따라 재정지원을 하도록 법률에 규정되어 있다. 기본원칙은 이양사무수행에 소요되는 비용의 국가부담원칙을 규정하고 중앙 지방 전문가 합동의 비용분석 재정진단이 자치단체연합조직의 재정대책반 등을 구성하도록

되어 있다. 즉 구체적인 재정지원의 방향은 현재로서는 불명확하다. 세원이양을 전제로 한 재원재조정을 기본으로 할지, 일반재원주의에 따라 교부세와 양여금, 또는 보조금으로 지원할 것인지에 대한 구체적인 방침은 아직은 확인할 수 없다. 다만 중앙정부는 언제나 세원의 지방이양에 매우 소극적이며 이전재원에 의한 보전을 선호하고 있다.

결론적으로 자주재원 확충의 걸림돌은 중앙과 지방, 그리고 일부 전문가들 사이에 널리 퍼져 있는 고정관념이다. 그 중 하나가 지역간 재정력불균등에 관한 인식이다. 지역간 경제력의 불균등은 자본주의경제의 필연적 현상이며 다만 한국경제의 불균형 성장전략이 이것을 더욱 심화시켰을 뿐이다. 따라서 지역간 불균등이 자주재원확충의 걸림돌이라는 것은 중앙의 통제적 시각일 뿐이다. 특히 기득권층의 자기방어논리이기도 하다.

좋은 예의 하나가 서울특별시 안에서 발생하고 있는 지역간 불균등성 문제이다. 서울시에서 담배소비세와 종합토지세의 세목교환을 논의한 적이 있다. 그 요지는 강남지역의 풍부한 세수를 일부 강북지역의 발전을 위해 사용하자는 발상이었다. 그러나 강남지역의 단체장과 의원 그리고 일부 주민들까지 강력하게 반발했다. 왜 우리가 낸 세금을 다른 지역의 주민을 위해 사용하느냐라는 인식일 것이다. 그런데 돌이켜 생각해보자. 강남지역이 어떻게 개발되었는가. 왜 강남지역이 그렇게 살기 좋고 집값이 비싼 지역이 되었는가. 결국 정부관련단체들을 강남으로 이전하고 강북에 있는 명문고등학교를 이전하면서 좋은 환경을 만들어주었기 때문이 아닌가. 그런데 이제 상대적으로 낙후된 강북지역을 위해 재원을 이전하자는 주장을 거부하고 있지 않은가. 소위 대한민국의 가장 부유하고 영향력 있는 사회지도층 인사가 가장 많이 살고 있다는 강남지역 주민들이...

지역간 불균등 문제는 상대적 축소의 가능성이 있을 뿐 영원히 해결 불가능한 문제이기도 하다. 따라서 적어도 월드컵 응원에서 드러난 '대~한민국'의 일체감이 허위의식이 아니라면 더불어 사는 사회를 구축하는 것이 지방자치의 가장 큰 목적이어야 한다. 그렇다면 이제 중앙정부에 의한 획일적 재정운용이 아니라 지방자치체의 자주적 운용이 실현되어야 한다. 적어도 국세와 지방세의 전면적 재편을 통해 자주재원을 확충하면 지방단체의 절반 이상은 충분히 자립적인 재정운용이 가능하고 그러면 지방정부와 주민의 재정책임성과 참여의식도 제고할 수 있을 것이다. 그런 다음에 재정력이

취약한 지역은 중앙책임에 의한 재정조정을 통해 일정수준의 행정서비스를 보장하면 된다. 주민들도 더 이상 다른 지역의 재원에 의존하려는 생각을 버리고 내가 살고 있는 지역의 문제는 더불어 협력하며 해결한다는 의식을 갖추어야 한다. 참여의식과 책임의식이 결여된 주민의 이익을 누가 보호해줄 것인가. 그런 주민의 이익은 보호받을 가치가 없는 것 아닐까.

4. 자주재원확충을 위한 근본적 개혁방향 무엇인가?

1) 왜 새로운 세원이 필요한가?

(1) 전통적 세원배분론의 한계

중앙정부와 지방정부간의 세원배분을 근본적으로 재편하는 전면적 세제개혁의 방향은 어떠해야 하는가. 이를 위해서는 전통적 세원배분론의 한계를 인식하고 변모하는 사회경제적 여건에 걸맞는 새로운 세원배분론을 논의해야 한다.⁵⁾

국세와 지방세의 세원배분에 대한 전통적 세원배분론은 안정성, 보편성, 응익원칙의 가미 등등 지방세 원칙을 열거하고 여기에서 세원배분을 도출하는 논리구성을 택하고 있다. 일반적 조세원칙과 구별하여 지방세원칙을 제창하는 것은 지방정부가 중앙정부와 달리 국경을 관리하지 않는 개방체제의 정부라는 인식에서 출발하고 있다.

전통적 세원배분론은 우선 세원의 이동성을 기준으로 한 논의로부터 출발한다. 稅源移動性 기준의 세원배분론에서 지방정부는 재화나 사람의 이동을 통제하는 경계선을 관리할 수 없는 개방체제의 정부이기 때문에 세원의 이동성이 높은 조세는 지방세로서 부적절하다고 주장한다.⁶⁾ 즉 부동산세와 같은 이동성이 낮은 세원에 과세하는 조세는 지방세로, 간접소비세처럼 이동성이 높은 세원에 대한 조세는 국세로, 소득세처럼 이동성이 중간적인 조세는 중간수준의 지방정부에 배분되어야 한다고 주장한다.

5) 神野直彦(1998a)(이재은 역,2000) 제8장 참조.

6) 지방세와 국세의 세원배분의 원리에 대해서는 神野·堀場(1998)을 참조 바람.

그러나 세원이동성에 기초한 세원배분론은 정부기능 기준의 세원배분론으로 발전한다. 정부기능 기준의 세원배분론이란 소득재분배기능이나 경제안정화기능에 적당한 조세는 이러한 기능을 담당하는 중앙정부에 배분한다는 원칙이다. 독일의 프로이센에서 19세기말에 실시된 미쿠엘(J. v. Miquel)의 개혁에서 정식화된 「人稅는 국세로, 物稅는 지방세로」라는 원칙이나, 또는 「국세는 應能原則으로, 지방세는 應益原則으로」라는 원칙들은 정부기능 기준에 기초한 세원배분원칙이라고 할 수 있다.

전통적인 세원배분론에서는 종합소득세, 순자산세, 상속세 등의 인세는 국세로, 수익세, 개별재산세, 분류소득세, 토지증가세 등의 물세는 지방세로 배분해야 한다고 주장되었다. 그런데 '과세의 공평'이라는 관점에서 인세는 응능원칙에 따라, 물세는 응익원칙에 따라 과세하는 것이 정당화된다. 따라서 응능원칙에 맞는 조세는 국세로, 응익원칙에 맞는 조세는 지방세로 배분해야 한다는 세원배분론과도 일맥상통한다.

그런데 인세와 물세의 분류는 직접세에 관한 분류로서 이해되어 왔다. 물세란 소득을 창출하는 '물건', 곧 생산요소에 주목하는 요소시장세이며, 소득순환에서 보면 소득의 생산단계에서 과세되는 것이다. 반면 인세는 소득의 분배단계에서 과세되며, 소득을 취득한 '사람'에게 주목하는 家計稅이다. 따라서 인세와 물세라는 개념에 의한 세원배분론은 소득의 지출단계에서의 과세, 즉 소비세와 같은 생산물시장세는 논의하지 않는다.⁷⁾ 그러나 오늘날 소비세의 비중이 커지고 있는 현실을 고려할 때 간접세에 대한 세원배분도 논의되어야 한다. 간접세의 경우 전통적으로 제조단계에 가까운 과세는 국세로, 소비단계에 가까운 과세는 지방세로 배분해야 한다는 원칙이 주장되어 왔다.

이러한 소비세 배분론은 직접소비세⁸⁾, 즉 시장에서 재화·서비스를 구입하는 행위와 이것을 써버리는 '소비'행위가 동시에 이루어지는 직접 '소비'에 과세하는 입장세, 유흥세, 음식세, 전기·가스세 등이 지방세에 적합하다고 주장한다.

소매단계에서 과세되는 간접소비세는 자동차나 부동산의 취득세처럼 직접소비세의

7) 미쿠엘(Miquel)의 개혁은 프로이센의 개혁이며, 간접세는 帝國에 배분되는 것으로 상정하고 있다.

8) 오늘날 직접소비세라는 개념에는 인세로서의 종합소비세(지출세)를 의미하기도 한다. 그러나 '소비'란 시장에서 재화·서비스를 구입하는 소비행위를 가리키기도 하지만 재화·서비스를 사람들의 욕망 충족을 위해 말 그대로 다 써버린다는 의미로 이해할 수도 있다. 여기에서는 후자의 의미로 직접 '소비'행위에 대해 과세하는 조세를 직접소비세라고 부른다.

前取(미리 걷는 것)로서 지방세에 적합한 반면, '소비'에서 먼 제조단계에서 과세되는 간접세는 국세로 적합하다고 간주되어 왔다. 다만 간접세가 제조에서 소매까지 다단계로 과세될 경우에는 일반적으로 판매세는 국세로, 부가가치세는 실정에 따라 배분하는 것으로 주장한다.

오늘날 정부기능분담론에서 도출하는 세원배분론은 소득재분배기능이나 경제안정화기능에 적합한 소득탄성치가 높은 누진적 소득세나 법인세를 국세로 배분하고, 세원 이동성이나 偏在性이 낮은 부동산세 등을 지방세로서 배분해야 한다고 주장한다. 이러한 주장에 근거하여 과세기반이 넓고, 낮은 세율로 거액의 세수를 조달할 수 있는 基幹稅는 국세로 배분되기 때문에 세수가 중앙정부로 집중되는 현상이 생긴다. 이러한 현상은 제2차 대전 후에 선진국들에서 공통적으로 나타났다. 이러한 현상은 중앙정부의 多機能性 즉 현대재정의 세 가지 기능 중 자원배분기능을 제외한 소득재분배기능과 경제안정화기능을 중앙정부가 독점하고 있다는 판단에서 정당화되었다.

그러나 오늘날 증가하는 지방정부의 공공서비스는 경찰·소방·공공사업 등 자산보호나 자산가치를 높이는 지방공공재만이 아니라 복지·의료·교육 등 對人사회서비스 쪽으로 중점이 옮겨가고 있다. 따라서 부동산세만으로는 세수확보도 어려울 뿐 아니라 세원배분의 전제조건도 변하고 있다.

준사적재로 평가되는 대인 사회서비스는 원래 가족이나 지역사회 내부의 공동작업이나 상호부조에 의해 공급되어 왔던 것이다. 그러나 개인주의가 팽배하고 핵가족화가 진전되면서 노인이나 유아의 부양이라는 종래의 가족기능이나 지역공동체 기능이 크게 축소되고 있다. 바로 이러한 사회적 변화를 배경으로 가족이나 공동체가 수행했던 기능을 지방정부가 대신 공급하게 된 것이다.

대인 사회서비스가 가족이나 지역사회의 공동작업이나 상호부조로 실행될 때는 그 구성원의 부담은 곧 '노동의 제공'이다. 즉 지역사회의 구성원이 일정기간 지역사회를 위해 양로나 육아 등 준사적재를 공급하는 노동에 종사하면 된다.

지역주민이 이러한 '협력'으로서의 노동을 제공하는 대신 지방세를 납세하고, 그것을 재원으로 지방정부가 준사적재를 공급하게 된다. 지역주민이 일정기간 지역사회를 위해 노동을 제공하면 그 주민은 그 기간동안 노동으로 획득할 수 있는 소득을 상실한다. 지역주민이 일정기간 노동을 제공하는 대신에 지방세를 납부한다면, 그들이 일정기간 노동으로 획득할 수 있는 소득을 지방세로서 납세하면 된다.

이처럼 공동체의 공동작업이나 상호부조에 의해 공급되어 왔던 서비스를 지방정부가 대신 공급하게 된다면 그 재원이 되는 지방세는 지역주민이 공동작업이나 상호부조라는 '협력'을 대신하여 납부하는 비례소득세가 되어야 한다.⁹⁾ 한국에서는 비례소득세를 지방세의 기간세로 설정하는 것은 어렵지 않다. 왜냐하면 이미 주민세라는 이름으로 과세되는 지방소득세가 있기 때문이다. 기존의 국세와 지방세를 통해 조세부담률이 변화하지 않도록 조정하면서 비례세율인 개인주민세의 세율을 인상하면 국세에서 지방세로의 세원이양은 얼마든지 가능하다.

이 경우 지방세만으로 보면 저액소득자가 증세되며, 고액소득자가 감세된다. 과세력이 빈약한 지방은 저소득자가 많이 거주하는 지방정부이며, 과세력이 풍부한 지방은 고액소득자가 많이 거주하는 지방이다. 그런데 이런 방식으로 국세에서 지방세로 세원을 이양하면 저액소득자가 많이 거주하는 가난한 지방의 조세수입이 더 많이 증가하고, 고액소득자가 많이 거주하는 부유한 지방의 세수가 더 적게 증가한다. 따라서 지방정부간의 재정력격차를 확대하지 않고 자주재원인 지방세를 확충할 수 있다.

이처럼 협력원리에 기초하여 지방세를 과세하면 지방세 체계의 기간세로 비례적 소득세를 설정하는 것이 정당화된다. 그런데 비례소득세는 소득순환의 분배국면에서 과세되는 가계세이다. 그런데 협력원리에 바탕을 둔 지방세로서는 가계세인 비례적 소득세만으로는 불충분하다. 분배국면에서 과세되는 가계세란 그 지방정부의 유권자인 주민, 곧 회원자격(membership)이 있는 주민밖에 과세되지 않기 때문이다.

그러나 지역사회를 구성하는 참가자는 회원자격이 있는 주민에만 한정되지 않는다. 회원권이 없이 다른 지역에 거주하더라도 그 지역에서 사업을 경영하는 사람, 또는 사업에 종사하는 사람들도 지역사회의 참가자이다. 그런 사람들도 당연히 사업활동에 필요한 공동시설의 건설이나 공동작업에 참가할 것이기 때문이다. 실제로 그 지역으로 일하러 오는 사람들도 그 지방정부의 공공서비스를 이용한다.

따라서 소득의 분배지에서 임금, 지대, 이자, 배당 등 분배된 소득에 비례과세할 뿐만 아니라 소득의 발생지에서 발생한 임금, 지대, 이자, 배당 등 지불된 소득에도 비례과세할 필요가 생긴다. 즉 그것은 요소시장세로서 소득세의 생산국면에서 소득형 부가가치세를 과세하는 것을 의미한다.

9) 이러한 비례소득세를 workfare원리에 근거한 지방세로서 우리들은 제창하고 있다. 이러한 점에 대해서는 神野(1998), 金子(1998)를 참조 바람.

그러나 소득의 생산국면에 지방세를 부과하는 것만으로는 불충분하다. 왜냐하면 소득의 생산국면에서의 과세는 그 지역에서 생산활동을 하고 있는 사람들밖에 과세할 수 없기 때문이다. 그러나 그 지역사회에는 생산활동이 아니라 소비활동을 하러 오는 사람들도 있다. 관광지나 별장지는 소비활동을 위해 오는 사람들로 넘치고 있다. 이러한 다른 지역 주민이 소비활동을 하러 오면 그들도 그 지역의 공공서비스를 이용한다. 이러한 사람들에게는 소비에 비례하여 부담을 시키면 된다. 이처럼 지방세에서도 소득순환의 생산, 분배, 지출이라는 세 가지 국면에서 균형을 맞춰 과세할 필요가 있다.

(2) 분권형 사회를 위한 다원적 세원 이양: 지방소득세와 지방소비세

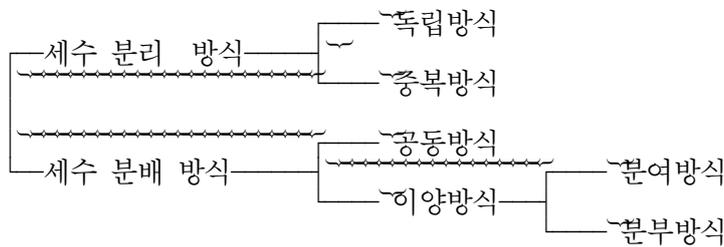
이상에서 전통적 세원배분론을 넘어서 협력원리에 바탕을 둔 지방세 배분이 필요하다는 점을 강조했다. 그런데 현실에서 국세의 지방세 이양을 논의할 때 제기되는 비판의 하나가 재정적 외부성의 문제이다. 즉 지방정부가 개방체제이기 때문에 지방세의 조세부담을 다른 지역 주민에게 부담시키는 조세수출이 생길 수 있다는 것이다. 물론 다른 지역 주민도 그 지역의 공공서비스로부터 이익을 누리고 있다면 당연히 지방세를 부담해야 하며, 공공서비스의 혜택을 반영하는 조세수출은 정당화된다. 그러나 조세수출은 영국의 대처정권이 레이트(rate)를 폐지하는 이유가 되었던 것처럼 각 지방정부가 다른 지역 주민에게 억지로 조세부담을 떠넘기는 조세전쟁(tax war)을 초래할 위험이 있는 것은 사실이다. 이러한 조세경쟁을 예방하기 위해 프랑스에서는 그 지역 주민이 부담하는 지방세를 인상하지 않으면 다른 지역 주민이 부담하는 세액도 인상할 수 없다는 규칙을 만들어 두고 있다.

그런데 재정적 외부성은 조세수출과 같이 다른 지역사회의 주민에게 직접적으로 영향을 미치는 직접효과만 있는 것은 아니다. 지방세가 다른 지역사회의 주민에게 간접적으로 영향을 미치는 경우도 있다. 지방정부간에 생산공장 등을 유치하기 위해 전개되는 지방세 경감과 같은 조세경쟁이 그런 경우이다. 이러한 조세경쟁은 지방정부의 세수 감소라는 경로를 통해 다른 지역 주민에게도 간접적으로 영향을 미치게 된다.

이러한 조세수출이나 조세경쟁과 같은 재정적 외부성 문제는 지방세를 독립세로만

고집하지 말고 다양한 과세형태를 선택하면 극복할 수 있다. 이제까지 세원배분론에서 지방세는 독립세만을 주장하는 경우가 지배적이었다. 그러나 지방정부의 다기능화가 진전되는 분권형 사회의 지방세 확충을 위해서는 지방세의 과세형태를 독립세에 국한할 필요가 없다.

〈그림-1〉 지방세의 과세형태



지방세의 과세방식은 〈그림-1〉와 같은 형태로 나눌 수 있다. 이러한 지방세의 과세형태는 그대로 국세와 지방세의 '세원배분 조정 방식'이 될 수 있다. 국세와 지방세의 세원배분은 이러한 세원배분 조정 방식을 고려하여 전개할 필요가 있다.

지방세의 과세형태는 크게 과세권과 稅收의 분리여부에 따라 '세수분리방식'과 '세수분배방식'으로 구분된다. 세수분리방식은 독립세처럼 국세와 지방세를 분리시켜 과세하는 독립방식과 附加稅처럼 국세와 중복하여 과세하는 중복방식으로 구분된다. 중복방식의 경우 국세와 동일한 과세표준을 사용하거나, 국세의 세액을 과세표준으로 한다.

세수분배방식은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 과세권을 설정하고 그 세수를 서로 배분하는 共同稅 방식과 중앙정부와 지방정부의 어느 한쪽이 과세권을 갖고 세수를 배분하는 이양방식이 있다. 다만 공동방식에서는 중앙정부와 지방정부가 과세에 관한 공동 의지를 결정하는 기관이 필요하다.

이양방식은 다시 두 가지로 분류된다. 하나는 중앙정부가 과세권을 갖고 세수의 일부 또는 전부를 지방정부에 이양하는 分與방식이고, 다른 하나는 지방정부가 과세권을 갖고, 세수의 일부 또는 전부를 중앙정부에 이양하는 分賦방식이다.

이제까지 지방세는 독립방식, 즉 독립세를 이상적으로 여겨왔다. 독립세라면 지방

정부에 자기결정권이 있다고 생각했기 때문이다. 그러나 주지하듯이 중앙정부는 지방세에 대해 課稅否認(tax denial)과 課稅制限(tax restrict)이라는 조세통제를 가지고 있다. 과세부인이란 지방정부의 과세표준 설정권한을 부인하는 것이고, 과세제한은 지방정부의 세율 설정권한을 제한하는 것이다. 독립세라 해도 과세표준이나 세율을 중앙정부가 결정하는 과세부인과 과세제한이 존재한다면 지방정부에게 자기결정권이 있다고 할 수 없다.

중복방식인 부가세에서도 과세표준은 중앙정부가 결정한다. 그러나 만일 세율에 제한을 가하지 않는다면 과세표준과 세율을 모두 중앙정부가 결정하는 독립세보다 지방정부의 자기결정권의 범위가 더 크다고 할 수 있다.

공동방식의 경우에도 과세권을 지방정부와 중앙정부가 공동으로 가진다면, 과세표준과 세율 양쪽을 통제받는 독립세보다는 지방정부의 자기결정권이 크다. 분부방식에서도 과세표준과 세율, 그리고 중앙정부와 지방정부의 세수 배분방식에 대해 지방정부가 일정한 결정권한을 가짐으로써 통제받는 독립세보다도 바람직하다고 볼 수 있다.

그러므로 국세와 지방세의 세원배분을 설계할 때 독립세라는 과세형태를 고집할 필요가 없다. 지방세의 과세형태를 국세와 지방세의 세수배분 조정방식에 적극적으로 고려하면 지방세로 배분되는 세원이 비약적으로 확대될 수 있다. 즉 세수분리방식에서도 중복방식, 나아가 세수분배방식을 검토하면 국세에서 지방세로의 이양 가능성이 확대되고 논의의 범위도 넓어질 수 있다. 소비과세, 소득과세, 자산과세를 똑같이 다룰 수 있다. 이처럼 종래와 같이 독립세라는 경직적 사고로부터 탈피하여 다양한 세원배분 조정방식을 고려하면서 지방세와 국세의 세원배분을 어떻게 할 것인가 제도적으로 검토해야 할 시기가 되었다고 생각한다.

지방재정은 지역사회 구성원의 공동결정에 근거해야 한다는 관점에서 본다면 지방세의 근간은 회원자격(membership)에 대한 과세로서 종래의 자산과세에 한정하지 않고 지방소득세와 소득의 지출국면에서 지방소비세도 검토해야 한다. 다만 세무행정상의 한계나 지역간 불균등성이 걸림돌이 된다면 독립세라는 과세형태를 취하지 않고, 소득세와 일반소비세를 공동세로 설정하여 균형있게 국세와 지방세로 배분하는 방법도 해결책의 하나이다. 국세를 대폭적으로 지방세로 이양하여 지방의 자주재원으로 확립하는 것이야말로 세출의 자치와 세입의 자치를 확보하여 분권형 사회의 내실

을 다지고 민주주의의 가치를 드높이는 출발점이 된다는 역사인식이 중요하다.

(3) 지방세제개혁의 기본방향

한국사회에서 억제되었던 자치가 부활되면서 초기에는 일부 자치단체장이나 지방의원들의 일탈된 행동과 과시형 사업이나 낭비성 지출들이 확대되는 모습을 보여 자치에 대한 우려의 견해가 나오기도 했다. 그러나 다른 한편에서 지방자치에 대한 관심이 점차 높아지고 특히 시민단체를 중심으로 감시활동이 확산되면서 자치의 내용도 성숙된 모습을 보이기 시작했다. 더구나 한국경제의 운용방식이 계획적 개발정책에서 시장경쟁 중심으로 바뀌는 과정에서 지방자치체의 역할이 새롭게 인식되고 있고, 그 과정에서 지방으로부터 실질적인 분권화가 요구되고 있다.

이러한 현실의 변화는 선거와 관련된 정치적 측면과 지역개발이라는 경제적 측면에 국한되지 않고 지역사회의 통합이라는 사회적 측면까지 폭넓게 나타나고 있다. 따라서 지방행정의 수요가 확대되고 이를 위한 재원의 확충이 가장 중요한 관심사로 등장해왔다. 그동안 논의되었던 지방재정의 확충방안을 보면 ①지방세의 확충, ②세외수입의 확충, ③경영수익사업의 활성화, ④민관합동의 제3부문의 활용, ⑤지방채의 활용 등 모든 가능한 방안들이 제기되어 왔다.

그러나 앞에서 언급했듯이 지방자치의 자주성을 높이기 위해서는 세출의 자치와 함께 이를 실질적으로 보장하는 세입의 자치가 가장 기본적이고도 긴요한 과제이다. 세입의 자치는 자주재원인 지방세를 확충하는 것에서 출발한다. 세제개편에 관한 기존의 논의를 종합해보면, ①국세와 지방세의 세원배분을 전면 재편하여 지방세를 확충하는 방안, ②현행 조세체계 안에서 지방세제의 개편을 통한 세수확충 방안, ③새로운 세원을 개발하는 방안 등으로 집약된다. 이러한 세 가지 방향에 대해서도 정책연구기관과 학계에서 다양한 방안들이 연구되었고, 또 세제개편의 요구로도 이어졌다. 그러나 중앙정부의 입장은 현재까지는 분권적 요구에 부응할 준비가 되어 있지 않다.

그러나 이제 제3기 단체장의 임기가 시작되는 현 시점에서 국세이양의 불가능을 전제로 기존 지방세제의 확충방안을 논의하는 것은 그다지 의미가 없다. 실질적인 분권사회를 구축하려면 국세와 지방세에 관한 기존의 세원배분관계를 근본적으로 전면

재검토하는 것이 필요하다. 월드컵의 승리를 두고 외국인 감독에 대한 찬사가 붓물을 이루지만 사실은 이미 다 알고 있던 것들인데도 기득권을 지키려는 응졸한 고집에서 새로운 방법을 택하지 못한 것은 아닌지 되돌아볼 필요가 있다. 이미 국민들의 의식과 행동수준은 저 앞서 가고 있는데 여전히 자신의 당파적 이익을 벗어나지 못하는 구태의연한 정치권이 한국사회와 경제의 가장 큰 걸림돌인 것처럼 말이다.

21세기 복지사회를 지향하는 지방세제의 개혁은 세수확충효과와 안정성이 높은 기간세로서 지방소득세와 지방소비세를 도입하는 것이다. 한국의 지방세제도는 외형상 소득, 소비, 재산의 세 세원에 다양한 세목이 설정되어 있다. 과세유형별 중앙·지방 정부간 세수배분 수준을 살펴보면(1999년 결산기준), 소득과세의 경우 국세에 91.2%의 세수가 배분되고 있고, 지방세에는 8.8%만 배분되고 있다. 또한 재산과세의 경우에는 국세에 16.6%, 지방세에 84.4%가 배분되고 있으며, 소비과세의 경우에는 국세에 94.1%, 지방세에 5.9%가 배분되고 있다.

이처럼 세원배분체계가 세수 신장성이 높은 재화 및 용역에 관한 과세(소비세)와 소득탄력성이 높은 소득 및 이윤과세(소득세, 법인세)는 주로 국세로 되어 있고, 지방세는 전체 세수의 70% 정도가 재산관련 臺帳課稅인데다가 정액과세의 범위가 넓기 때문에 증세를 위한 인위적인 세제개편이나 과세표준의 조정 없이는 재정수요의 자연증가에도 상응하기 어려운 실정이다.¹⁰⁾ 이는 <표-3>에서 외국의 사례와 비교해도 분명하게 드러난다.

〈표-3〉 주요국 지방세의 성질별 구성(1998)

(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

10) 이로 인해 총조세 수입중에서 지방세 수입이 차지하는 비율의 변동 곡선이 마치 「波高」 형태를 이루고 있다. 이러한 현상은 지방세체계가 소득탄력성이 낮은 재산과세와 정액세율체계의 세목으로 구성되어 있기 때문에 인위적인 세제 개편을 통한 지방세 확충 노력이 전개되지 않는 한 소득탄력성이 높은 국세에 대한 상대적인 비중이 시간이 흐르면서 낮아졌다가, 세제 개편이 단행되면 다시 세수입이 큰 폭으로 증가하게되기 때문에 나타나는 것이다

따라서 21세기 지방의 시대에 부응하는 세입의 자치를 확보하려면 지방소득세와 지방소비세의 도입이 가장 중요한 대안이 될 수밖에 없다. 그동안 한국에서도 지방소득세와 지방소비세의 논의가 적지 않았다. 지방소득세는 주민세가 존재하기 때문에 상대적으로 논의가 적었지만, 지방소비세의 도입 논의는 행정자치부를 중심으로 매우 활발하게 논의되어 왔다.

이는 현실적 제약을 전제로 한 새로운 세원확보라는 전략적 차원이겠지만, 분권화라는 시대적 요구를 반영하기 위한 전면적 세제개혁에서는 주민세의 지방소득세로의 개편과 지방소비세의 도입이 동시에 고려되어야 한다. 왜냐하면 그것은 지금까지와는 다른 새로운 사회경제체제의 확립과 관련된 것이기 때문이다. 이제 기득권적 타협에 의한 누더기 세제가 아니라 국가기능의 재편과 이에 부응한 세원배분방식에 근거하여 미래지향적 세제를 구축해야 한다. 여기에서는 앞에서 서술한 분권시대의 다양한 세원이상의 필요성을 전제로 지방세제 개혁에 대한 기존의 견해를 검토하고 필자의 견해를 피력하고자 한다.

2) 지방소득세의 도입

(1) 기존의 논의

앞에서 지역사회의 회원자격을 얻기 위해서 종래의 부동산 중심 자산과세 이외에 지방소득세의 필요성을 언급하였다. 붕괴하는 지역경제를 유지하고 실질적 지방자치를 확립하기 위해서 자주재원을 확충해야 하는 한국에서도 지방소득세와 지방소비세의 도입은 더 이상 미룰 수 없는 과제로 등장하고 있다.

이제까지 한국에서 지방소득세 도입에 논의는 그리 많지 않지만 이를 정리하면 <표-4>와 같다. 기존의 논의는 크게 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 세원분리 방식에 의거하여 지방소득세를 신설하는 방안, 둘째 현행 지방세의 소득관련세목을 중심으로 통폐합하여 지방소득세를 신설하는 방안, 셋째 현행 소득관련 지방세의 재원조달기능을 강화하는 방안, 넷째 세원공동이용방식에 근거하여 지방소득세를 신설하는 방안으로 구분할 수 있다.¹¹⁾

지방소득세 도입 방안들에 대한 평가는 연구자들에 따라 다른 입장을 보이기도 한다. 국세와 지방세의 세원배분방식 면에서 독립세, 부가세, 공동세 방식 등은 각각 장단점이 있다. 또한 세무행정상의 문제도 다르다. 또한 과세대상을 개인소득에 국한할 것인가, 법인소득도 포함시킬 것인가, 과세주체를 광역단체로 할 것인가, 기초단체로 할 것인가, 공동세 방식을 취할 경우 세수의 배분방식도 징세지주의인가 아니면 별도의 배분공식을 도입할 것인가 등등 쉽게 합의하기 어려운 문제들이 있다. 이처럼 어떤 세원을 선택하여 어떤 방식으로 과세하고 그 세수를 어느 단계의 지방정부에 배분하며 그 어떤 배분방식이 바람직한가에 대한 단일한 합의는 사실상 존재하지 않는다.¹²⁾ 결국 세원배분의 일반적인 원칙과 구체적인 배분방식 등에 대한 사회적 합의를 어떻게 도출하느냐는 문제로 귀결될 수밖에 없다.

〈표-4〉 지방소득세 도입 방안에 관한 선행연구

구 분	도 입 방 안
김 대 영 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 단기적 대안: 주민세와 농지세 통·폐합, 지방소비세 신설 ◦ 장기적 대안: 임업소득분, 어업소득분, 축산업소득분, 광업소득분 등을 지방세로 이양, 지방소득세 과세대상
김 정 훈 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민세의 세율을 15~20%까지 인상, 지방소득세화 ◦ 농업, 임업, 수산업, 삼림업 등에 대해 지방소득세에 포함
지방재정 발전계획(1996)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민세 소득할의 세율 인상 ◦ 부동산 임대·양도소득, 사업소득 등을 세원으로 지방소득세화
원 윤 회 (1998)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민세 소득할을 지방소득세로 개편, 과세 ◦ 주민세 균등할은 폐지보다 문제점을 보완, 지방세목화
라 휘 문(1998)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공동이용 대상세목으로서, 소득세를 지방소득세화
곽 채 기 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민세 소득할의 세율 인상 ◦ 국세인 소득세의 과세표준을 기초로 지방소득세 신설 ◦ 1차 산업과 관련 소득을 지방소득세화 ◦ 소득세와 법인세를 공동세원화(이때, 국세부가세로 과세되는 주민세 소득할을 폐지)

11) 『지방세』에 기고된 오연천, “고령화 사회의 전개와 지방세부문의 과제”, 곽채기, “지방에서 생성 창출된 세원의 지방세화 방안”과 한국지방행정연구원 보고서인 김대영, “지방소득세의 확충방안”, 라휘문. “지방소득세의 도입방안” 등을 참조바람.

12) Roy Bal, “The Decentralization of Government,” 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회 광복 50주년 기념 국제학술대회 발표논문집, 1995. 10, p. 40

노근호, 「지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석」, 충북개발연구원, 2001.2

기존에 제안되었던 여러 논의 중에서 주요 제안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.¹³⁾

① 제1안: 세원분리방식에 기초한 지방소득세 신설 방안

이 안은 1984년 농지세제의 대폭 개편을 계기로 처음 제시되었던 지방소득세의 도입 구상이다. 즉 지방세부문에서 소득과세를 확충하는 방안으로서 농지세를 농업소득에 대한 종합적인 소득과세체계로 개편하고, 주민세 소득할, 국세인 소득세 중 생산 규모가 국지적인 축산업, 임업, 수렵업, 어업소득 등 생산이 국지적인 부문의 사업소득세와 양도소득세를 지방세로 이관하여 지방소득세를 신설하는 안이다. 논농업 중심에서 시설농업 중심으로 변모하면서 농업소득 및 농가부업소득이 증가하는 현실에 근거하여 농촌지역의 잠재세원을 발굴하려는 제안이었다.

② 제2안: 소득관련 지방세목의 통합을 통한 지방소득세 신설 방안

이 안은 현행 지방세체계 내에서 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 및 농지세 등 소득관련과세를 통합하여 지방소득세를 신설하자는 구상이다.

③ 제3안: 현행 소득관련 지방세의 자원조달기능 확충 방안

현행 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 등 기존 지방세제의 소득과세 기능을 강화하는 안으로서 주민세 소득할의 세율을 일정수준 인상하고, 사업소세의 대상을 확대·조정하자는 안이다.

사업소세의 경우 소득과세 기능을 강화하기 위해 종업원의 급여총액을 기준으로 과세되는 종업원할을 확대하는 방안도 제시되고 있다. 즉 그 지역에서 활동하는 기업은 그 지역 자치단체의 행정서비스로부터 혜택을 받고 있기 때문에 부담의 분임성을 제고하기 위해 기업의 부가가치 구성요소인 지불이자·지대·이윤 또는 매출액·자본금액·자산총액 등 사업활동의 「외형표준」으로 바꾸는 방안도 제안되고 있다. 이와 관련하여

13) 오연천(2000a).

여 일본에서도 법인소득을 과세표준으로 하는 사업세를 外形標準課稅로 전환하는 개혁이 진행되고 있다. 사업세를 외형표준과세로 전환하려면 매출액, 자본금액, 자산총액, 건물임대가격, 종업원수 등 매년 기업의 수익 수준을 가장 포괄적이고 합리적으로 반영할 수 있는 지표를 선정할 필요가 있다.

④ 제4안: 공동세 방식의 지방소득세 신설 방안

이 안은 조세체계를 간소화하는 동시에 소득과세를 지방세에 대폭적으로 수용하기 위한 방안이다. 즉 농업소득세를 국세인 종합소득세로 통합하고 주민세 소득할, 사업소세 종업원할도 본세에 통합한다. 이처럼 소득관련 지방세 세목들을 국세에 통합하여 조세체계를 간소화하는 대신에 소득과세의 지방세 수용을 위해 소득세와 법인세를 공동세로 전환하여 지방소득세를 신설한다. 지방소득세는 소득세 및 법인세와 동일한 과세표준을 적용하며, 통폐합된 현행 소득관련 지방세목의 세수규모와 추가적으로 확보해야 할 세수규모를 감안하여 지방소득세의 세율을 결정한다. 그리고 지방소득세의 징수권은 징세기술상의 어려움이 있기 때문에 국세와 통일적으로 국세청에서 담당한다.

이러한 안들에 대해 吳然天(2000)은 세원배분 재조정의 논거를 과세자주권의 보장, 부담분임과 응익성의 원칙, 징세행정의 효율성과 편의성, 조세체계의 간소화, 조세의 외부성(조세수출, 조세경쟁), 세수확충효과, 실행가능성 등으로 설정하고 이 기준에 따라 소득과세의 지방세 수용방안의 상대적 우수성을 평가하고 있다. 그 결과 제4안이 가장 바람직한 대안이라고 평가하고 그 다음으로는 제3안이 상대적으로 우수하다고 평가하면서, 국세와 지방세 간 세원배분의 재조정과 추가적인 지방세원 확충을 위한 소득과세의 지방세 수용을 위해서는 소득세와 법인세를 공동세원으로 전환하여 지방소득세를 신설하는 것이 바람직하다고 주장한다.

이들이 구체적으로 제안하는 지방소득세 신설방안은 소득세와 법인세를 공동세원으로 하여 과세표준은 소득세 및 법인세와 동일하게 적용하는 소득세할 및 법인세할 지방소득세이다. 이 중 소득세할 지방소득세는 기초자치단체의 세목으로, 법인세할 지방소득세는 광역자치단체의 세목으로 배분하며, 지방소득세의 징세행정은 국세와 통일적으로 수행하되, 징세지주의원칙에 따라 개별 지방정부에 지방소득세의 세수를 배분하는 것으로 제안한다. 그리고 광역지방정부의 세수배분조정권을 인정하여 기초자

치단체에 대한 소득세할 지방소득세 수입의 배분은 광역지방정부가 직접 수행토록 하는 방안을 고려할 수 있다고 한다.

(2) 비례적 지방소득세의 제안

필자는 앞에서 분권사회의 세원이양으로서 지방소득세의 필요성을 제기했으며, 이들 논자들과 같이 개인소득과 법인소득을 공동세원으로 하는 지방소득세의 도입을 적극적으로 주장하는 입장이다. 다만 구체적인 도입방식에 대해서는 의견을 달리하는 요소가 있다. 우선 위와 같은 지방소득세 도입안에 대해서 일부 지방자치체에서 수행한 실증분석의 결과 지방소득세의 도입이 지역간 소득분포의 불균등성 때문에 세수격차를 확대시킬 수 있다는 견해가 제기되고 있다. 이를 바탕으로 소득세원이 빈약한 단체들은 지방소득세의 도입에 반대하거나 소극적인 입장을 보여 실제 도입과정에서 합의도출이 쉽지 않을 것으로 우려된다.

지방소득세를 도입할 경우 기존의 주민세 소득할과 같이 소득·법인세의 세액을 과표로 일정한 세율의 지방소득세가 부가되면 그 세수의 지역간 격차는 더욱 커질 것이 자명하다. 왜냐하면 기존의 주민세는 부가세율이 10%로 균일하더라도 이미 개인소득세의 세율이 초과누진세율(9%, 18%, 27%, 36%)로 부과되고 있기 때문에 주민세의 소득할도 초과누진세율(0.9%, 1.8%, 2.7%, 3.6%)의 기능을 갖고 있는 것이다. 따라서 부유한 소득계층이 많이 살고 있는 도시지역, 특히 대도시지역의 세수가 가난한 계층이 많이 살고 있는 중소도시나 농촌지역의 세수보다 누진적으로 커질 수밖에 없다.

따라서 필자는 새로 도입되는 지방소득세는 공동세원에 대해 국제인 소득세액과 법인세액을 과세표준으로 하는 부가세율방식이 아니라 개인소득세와 법인소득세의 과세표준에 일정한 비례세율로 부과하는 비례소득세의 도입을 제안한다. 이것은 스웨덴에 서처럼 기본세율은 지방세로, 누진세율은 국제로 하는 이원구조 방식이다. 이 안은 지역간 세수 불균등을 완화할 수 있으면서 상대적으로 저소득지역의 세수를 증가시킬 수 있는 방안이기 때문이다. 비례세율로 부과하면 상대적으로 過密지역인 대도시지역

의 세수증가보다는 중소도시나 농산어촌지역과 같은 過疎지역의 세수증가가 상대적으로 더 많아질 것으로 예상할 수 있다. 또 비례세율로 부과하면 조세부과에 따른 지역 간 세원이동의 가능성이 없기 때문에 효율성의 관점에서도 우월하다. 또한 중앙정부가 정책적으로 새로운 세액공제제도를 도입하더라도 그 영향을 받지 않는다. 그리고 지방소득세 납세분에 대해서는 국세 소득세·법인세의 세액공제를 허용하면 주민의 추가부담문제도 동시에 해결할 수 있다. 더구나 세액공제 등으로 인해 주민세의 면세를 받는 중간소득계층에게도 지역사회의 회원자격으로서의 지방소득세는 납부하게 하는 효과도 있다. 요약하면 지방소득세는 과세표준 소득에 일정한 비례세율로 부과하고 소득세는 그 위에다 누진세율로 과세하면 주민의 부담이 증가되는 것을 피할 수 있다. 법인세에 대해서도 지방소득세를 부가하고 그 위에 국세인 법인세율을 부과하는 방식을 취하면 된다.

그리고 징세방법은 소득에 대한 과세의 경우 동일인에 대해 동일한 과세표준을 적용해야 하기 때문에 현재의 주민세 소득할의 징수방법과 같이 신고납세방식으로 국세청(일선 세무서)이 대리 징수하면 세무행정상의 문제도 극복할 수 있다.¹⁴⁾ 그리고 개인소득에 대한 지방소득세는 기초단체의 세목으로 징수지원칙에 의해 배분하고, 법인소득에 대한 지방소득세는 광역단체의 세목으로 현재와 같이 배분기준에 징수지원칙과 사업장 면적, 종업원 규모 등을 고려하여 배분하면 된다.

3) 지방소비세 도입

(1) 기존의 논의

세입의 자치를 확보하기 위한 세제개혁의 두 번째 방안은 지방소비세의 도입이다. 한국에서는 기왕에 주민세라는 소득과세가 존재하기 때문인지 지방소득세 보다도 지방소비세의 도입과 관련한 논의가 더 활발하다. 행정자치부의 세제관련 담당자들의 입장도 여기에 집중되는 듯 하다.

한국의 지방세제에서 상대적으로 소비과세의 비중이 낮고 따라서 지방세를 확충하

14) 국세청이 업무분장을 이유로 징수대행을 거부한다면 지방세와 국세를 관장하는 租稅廳을 통합 신설하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

는 방안으로서 세원간의 균형을 위해 지방소비세를 도입하자는 주장이 설득력을 얻기 쉽다는 현실적 판단에서 비롯된다. 이제까지 소비과세의 확충방안으로 제시되고 있는 논의를 정리한 것이 <표-5>이다.

이를 요약하면 세 가지로 대별할 수 있는바, 첫째는 담배소비세, 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.

그런데 첫째와 둘째 방안은 기존의 국세와 지방세의 세원배분을 변경할 수 없다는 전제조건 하에 소비과세를 통한 지방세원 확충의 방법이다. 따라서 여기에서 논하는 국세와 지방세의 세원재배분을 통한 지방소비세 논의와는 차원을 달리한다.

특히 첫째 방안은 이들 개별소비세목이 특정한 세원에 한정되어 세원확충이라는 일반적 소비과세 도입의 필요성을 충족시키지 못하는 한계를 갖고 있다. 둘째 방안은 한국에서는 거의 모든 재화와 용역에 부가가치세와 특별소비세가 부과되고 있으며, 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」 제4조 중복과세금지 규정이 존치되는 한 현실적으로 새로운 세원 발굴에 의한 새로운 세목의 도입은 거의 불가능하다. 또한 잡다한 세원의 발굴은 세수가 별로 크지 않아서 세원확충이라는 목적을 달성하기 어렵고 세제의 간소화경향에도 배치된다. 따라서 세입의 자치를 실현하기 위한 지방소비세의 도입은 마지막 방안인 국세의 소비과세 중 일부를 지방으로 이양하는 방안이 가장 바람직한 방법일 수밖에 없다.

〈표-5〉 지방소비세 도입 방안에 관한 선행연구

구 분	도 입 방 안
김대영 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 단기적 대안: 담배소비세와 도축세를 통·폐합, 지방소비세 신설 ◦ 장기적 대안: 부가가치세 중 부과대상 중 유흥음식업, 숙박업, 운수창고업, 개인서비스업분 등을 지방소비세로 신설
김정훈 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교통세(휘발류소비세 및 경유소비세) 부가세 신설, 지방소비세화 ◦ 음식업, 숙박업, 운수·창고·통신업, 부동산 임대업 등에 대한 부가가치세를 지방소비세화 ◦ 경마장, 골프장, 카지노 등의 특별소비세를 지방소비세화
지방재정 발전계획 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행의 부가가치세를 이원화, 일부 업종(음식업, 숙박업, 부동산 임대업, 운수창고업, 주택이나 건물의 신축에 대한 부가가치)들에 대해 과세권 허용 ◦ 부가가치세를 이원화하지 않을 경우, 중앙과 지방자치단체가 부가가치세의 세원을 중복과세 방식을 통해, 공유 방안 강구
원윤희 (1998)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 담배세제의 종가세화 및 단기적인 세율 인상
곽채기 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부가가치세의 세액을 과세 표준으로 일반소비과세인 지방소비세를 신설 ◦ 부가가치세를 징세지주의 원칙에 따라 공동세원화 ◦ 음식업·숙박업·특정장소 출입행위 등 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 분리, 지방소비세 신설
오연천 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부가가치세의 공동세원화 ◦ 부가가치세와 특별소비세의 일부세원을 제한적으로 지방세원화 ◦ 교통세의 공동세원화 방안
김대영 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부가가치세의 일정비율을 지방소비세화

노근호, 「지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석」, 충북개발연구원, 2001.2

그런데 국세의 소비과세 중에서 일부를 지방으로 이양하자는 방안도 구체적 방안으로 들어가면 다양한 방안이 제시되고 있다. 첫번째 방안은 부가가치세와 특별소비세

의 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, 개인서비스업등을 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 방안이라는데는 많은 연구자들이 동의하고 있다. 우선 이 방안은 세무행정상의 어려움을 쉽게 극복할 수 있다는 장점이 있다. 또한 세원배분에 대한 새로운 견해에서 언급하였듯이 부가가치세의 지방소비세화는 응익성의 원칙에도 부합하여, 職住분리에 따른 공공서비스 편익의 누출입 문제를 조세수출과 연계시킴으로써 지방재정운영에 있어서 편익과 비용분담의 괴리 문제를 해소할 수 있는 방안의 하나이며, 안정적 세수확충에도 우수한 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 광역지방정부 단위로 징세지주의 원칙에 따라 배분하는 방안이다. 어느 방안이든 세수는 광역자치단체에 귀속하되 이를 광역단체와 기초단체가 공동으로 활용하되 기초단체에 대한 세수배분권을 광역단체에 부여하여 지방간의 재정조정도 가능하게 하면 지역간 세수불균등 문제도 어느 정도 극복할 수 있다.

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.

(2) 지방소비세와 지방특별소비세의 제안

이상에서 지방소비세 도입방안에 관한 기존 논의의 내용을 검토해보았는바, 대부분의 학자들이 일본형 지방소비세를 도입하는 것이 바람직하다고 주장한다.

그런데 분권형 사회를 위한 전면적 세제개혁을 논의하는 것이라면 지방소비세의 도입 논의는 좀 더 포괄적이어야 한다고 생각한다. 세입의 자치를 확보하기 위한 전면적 세원재배분의 일환인 동시에 현행 세제의 파행적 구조를 동시에 해결하는 것이어야 하기 때문이다. 제도가 한번 도입되고 나면 그것을 수정하는 것은 도입만큼이나 어렵기 때문이다. 따라서 필자는 현실적 타협의 산물을 구하기 이전에 타협의 준거기준이 될 수 있는 이상적 세제를 설정해두어야 한다고 생각한다.

오늘날 세제개혁의 기준은 효율과 공평, 그리고 간소화라고 한다. 소비과세는 그 부담이 역진적인 불공평한 세제이지만 응능원칙이 아니라 응익원칙에 의한 과세를 기초로 하는 지방세의 경우에는 효율성과 간소화가 우선될 수 있다. 그렇다면 현재의 잡다한 소비세적 성격의 지방세에 대한 전면적 검토가 있어야 한다.

우선 특정자치단체에 편재해 있는 지방소비세인 경주마권세의 문제를 검토해보다면, 그 세율이 10%라는 점을 고려하면 국세의 부가가치세¹⁵⁾로 통합한 다음 지방소비세원화하는 것이 논리적 일관성을 기할 수 있다. 나머지 담배소비세와 도축세, 면허세의 경우에 담배소비세는 기초자치단체의 중요 세원이므로 개별소비세로 존치시키는 것이 타당하다고 생각한다. 그러나 도축세, 면허세는 세수규모도 크지 않으므로 하나로 통합할 필요가 있다.

여기에서 필자는 지방소비세의 도입에 있어서 큰 틀은 지방소비세와 지방특별소비세, 그리고 개별소비세로서의 담배소비세로 설정하는 것이 바람직하다고 생각한다. 지방소비세는 앞에서 살펴본 대로 부가가치세의 세원을 공유하며 현행 10%의 부가가치세 중에서 일정비율을 지방소비세로 설정하는 방법을 제안한다.

지방특별소비세는 도축세와 면허세를 포함하고, 경마장이나 스키장 골프장 등 대형 유락시설로 교통혼잡 등 주민불편이 수반되는 지역에서는 혼잡비용의 징수라는 성격

15) 경주마권세는 성격상 특별소비세로 하는 것이 타당하다는 주장도 있다. 원윤희(2001).

을 갖는 입장세를 포함시킬 수 있다. 그리고 <표-6>와 <표-7>은 각 지방단체들이 새로운 세원으로 개발하고자 하는 세목들을 요약한 것이다. 이러한 특정지역의 세원(관광세, 온천세, 컨테이너세 등)들도 포함시키면 세목은 하나로 통합하여 간소화하면서 지역적 요구를 충족시킬 수 있다. 새로운 세목을 법정외세(보통세와 목적세)의 형식으로 도입할 수 있게 해야 한다는 요구가 많다. 세입의 자치를 위해서는 법정외세의 설치를 허용하는 법적 장치를 마련할 필요도 인정된다. 그러나 세법논리상 어려움이 있다면 지방특별소비세의 과세대상으로 포괄적으로 나열하고 세율도 표준세율과 탄력세율을 설정하여 구체적인 내용은 지방정부의 조례로 정하도록 한다. 그리고 조세경쟁이나 조세수출의 우려에 대해서는 최소한의 제동장치를 설정해두면 가능하리라고 판단된다.

<표-6> 지방자치단체의 신세목 및 신세원 개발방안

지방자치단체	신세목 및 신세원 개발방안
서울특별시	광고세 신설, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설
인천광역시	벌크화물에 대한 지역개발세 부과
경기도	상속·증여세에 대한 주민세 소득할, 入道稅, 온천재산세
강원도	관광세 신설, 지역개발세(수자원·지하자원) 세율 인상 및 과세 대상 확대, 환경보전세 및 광고세 신설
충청북도	관광세 신설
전라남도	광고세, 환경보호세, 관광세, 문화관광시설세, 사리(砂利)채취세, 별장 등 소유세 신설
경상북도	광고세, 상속·증여세에 대한 국민세 소득할 신설
경상남도	관광세, 온천세 신설
제주도	入道稅, 관광세 신설
경기도 의왕시	내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과

자료: 노근호, 「지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석」, 충북개발연구원, 2001.2

〈표-7〉 지방세원 신설에 대한 애로 사항 정리

세 목	애로 사항
관광세·광고세	◦ 국세인 부가가치세·특별소비세 세원과의 이중과세 및 물가전가 등의 문제점이 예상되고 있음.
입도세·내륙컨테이너세·벌크 화물세 등	◦ 일반적으로 소득·소비·재산 등을 세원으로 하는 조세의 대상으로 부적합성 문제가 제기됨.
기타 새로운 세원	◦ 대부분이 타지역 주민에게 부담을 전가시키는 내용이므로 입법 추진 시 국민들(국회)의 반대가 예상된다.

자료: 노근호, 「지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석」, 충북개발연구원, 2001.2

4) 지방환경세 도입

협력사회의 지방세로서 지방소비과세의 도입과 함께 지방환경세의 도입을 제안하고자 한다. 이제까지 개발의 시대에는 지방정부의 역할이 공공사업형에 치우쳤지만, 고령화가 진전되는 저성장 경제에서는 주민의 삶의 질을 유지·향상시키는 것이 지방정부의 주된 기능이 될 수밖에 없다. 인간과 인간의 연계가 강한 지역사회는 인간과 자연의 결합도 강하다. 따라서 이제 한국의 지방정부도 자원낭비형의 '경쟁사회'에서 자원보호형의 '협력사회'로 방향타를 돌려야 한다. 그러면 '협력사회'의 지방세도 소득순환의 세 국면에만 초점을 맞출 것이 아니라 자연에 부하를 주는 인간의 활동에 대해서 높은 부담을 구하는 지방세를 도입할 필요가 생긴다. 즉 조세수입을 과세목적으로 하는 일반세를 환경 나아가 사회에 부하를 주는 활동에 부담을 구하는 환경과세로 보완하지 않으면 안 된다.

이러한 지방환경세는 세수를 주목적으로 하지 않는다. 과세의 주목적은 자연이나 사회에 부하를 주는 행위를 억제하는 것이다. 환경세란 좁게 정의하면 오염물질, 예컨대 이산화탄소(CO2)를 과세표준으로 하는 조세를 의미한다. 그러나 여기에서는 사회나 환경에 부하를 주는 행위에 과세하는 지방세로 넓게 정의한다.

유럽에서 지금 보급되고 있는 '폐기물세'가 그 전형이다. 예컨대 타이어, 배터리, 자

동차 등에 쓰고 버리는 폐기물세를 과세한 다음 지방정부가 지정한 처리장으로 옮겨 폐기 처리하면 폐기물세를 환부하는 예치금방식의 지방세다. 운송비용이 드는 경우에는 과세된 세액보다 많은 금액을 환부해도 좋다.

물론 폐기물과세나 포장세 등에 의해 가능한 한 환경을 악화시키지 않도록 생산물이나 생산방법, 또는 재생재료의 사용을 기업에 선택하도록 과세하는 것도 필요하다. 석탄, 석유, 원자력에너지에는 과세를 해서 태양열, 풍력, 수력, 생물에너지 등 가능한 한 소규모의 지역사회 단위의 에너지 사용으로 유도할 필요가 있다.

자연과 인간의 최적의 결합을 가능하게 하도록 일정한 지역(area)에서는 자동차의 진입을 제한하거나 상점의 영업시간을 제한하기 위해서 통행세(road-pricing)나 시간세를 과세한다. 역으로 그러한 세수는 생활공간의 쾌적성을 높이는 綠化, 공공교통기관의 정비 등 보편적 설계(universal design)의 거리 만들기 재원으로써 충당하는 것도 고려할 수 있다.

그런데 이러한 환경세는 그 조세부담이 역진적으로 되는 경향이 강하기 때문에 소득재분배를 임무로 하는 중앙정부가 과세하는 것보다는 원인자 부담 원칙에 입각해서 가능한 한 오염이 발생한 단계에서 과세하는 것이 바람직하다. 즉 직접 오염행위에 부과하는 조세는 지역사회의 실정에 맞게 지방세로서 과세하는 것이 바람직하다.

끝으로 자동차세에 환경세적 요소의 도입에 대해 간략히 언급하고 싶다. 이제까지는 자동차에 대해 재산과세의 일환으로 취득세와 자동차세가 부과되어 왔다. 그러나 자동차는 이미 생활필수품과 같은 성격으로 변했기 때문에 사치품적 재산으로 인식했던 과거에 도입된 자동차세에 대해서는 많은 비판이 제기되고 있다. 특히 통상압력에 의해서 자동차세율이 인하되는 현실도 존재한다. 따라서 앞으로 자동차세는 재산과세로서가 아니라 환경세로서 그 존재의의를 찾아야 할 것이다. 즉 자동차세의 환경세화를 제안한다. 지방단체의 사무 중에서 교통체증 등 자동차관련 업무가 중요한 비중을 차지하고 있는 현실과 대기오염이나 소음과 미세먼지 교통사고 등의 오염원이라는 점을 고려할 때 환경오염유발요인에 근거하여 자동차세율을 차등과세하는 방식을 도입할 필요가 있다.

이상에서 지방소득세와 지방소비세, 지방환경세의 도입을 검토해보았다. 이러한 기간세목의 도입과 함께 기존의 지방세목들에 대해서도 개선되어야 할 점들이 존재한

다. 이미 많은 연구자들이 지적하듯이 재산과세의 보유과세 강화와 재산과세의 과표 현실화 문제, 탄력세율의 이용을 활성화하는 문제¹⁶⁾ 등은 여기에서는 생략하고자 한다.

다만 지방세의 전면적인 재편을 논의할 때마다 제약요인으로 등장했던 걸림돌이 헌법에 규정된 조세법률주의와 1961년 12월 제정된 ‘국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률’에 대해 간략히 언급해두고자 한다.

우선 지방소득세와 지방소비세의 도입에 있어 일차적으로 걸림돌은 ‘국세와 지방세의 조정’에 관한 법률의 동일세원에 대한 중복과세의 금지 정신이다. 제정 이후 18차례나 개정된 이 법률의 제정목적은 첫째 특정세원에 세부담이 집중되는 것을 막고 세원별로 적정한 조세부담구조를 유지하며, 중앙정부의 조세정책이 지방재정에 직접적으로 영향을 주는 것을 회피하기 위한 것이며, 둘째 1950년대 말부터 준비되었던 경제개발계획을 추진하는 과정에서 정부주도형 개발정책을 추구하는데 필요한 재원을 확충하기 위한 것이었다. 특히 원조에 의존하고 있던 국가재정을 자립시키기 위해 재원확충이 절실했기 때문에 이를 뒷받침하기 위한 조세제도를 확립하는 과정에서 세원을 국세로 집중시키기 위한 조치였다.

그런데 이 법이 제정될 당시에 세원은 중앙에 집중시키면서도 지방세에 주요 국세의 부가세를 설정함으로써 세원의 공유를 허용하고 있었다. 그런데 개발체제를 강화하는 1967년도 세제개혁에서 지방세의 국세부가세를 폐지하고 독립세로만 편성했다. 그러나 이후에도 주민세의 소득세할과 법인세할은 국세에 부가되었고, 방위세, 교육세, 농어촌특별세, 교통세 등등의 목적세는 지방세에 부가되었다. 이처럼 중앙정부의 필요에 따라 세원의 공유는 현실적으로 존재했고 확대되어 왔다. 더구나 이 법은 개발계획기의 종료와 함께 민주화 과정에서는 당연히 개폐되었어야 하는 법률이지만, 중앙통제적 관행에 젖어 있는 중앙의 정치인과 관료들의 구태의연한 사고방식 때문에 고수되어 온 것이다. 따라서 중복과세 금지의 규정은 중앙에 의한 지방통제수단

16) 이미 많은 지방세목에 탄력세율이 설정되고 있음에도 이를 이용한 지방자치체가 거의 없으며, 소수의 도입사례를 보더라도 표준세율보다 낮은 세율을 적용하는 사례가 대부분이었다. 특히 세율인하는 항공기와 같이 대형세원을 유치하려는 조세경쟁의 산물로서 지방정부 전체적으로는 오히려 세수가 줄어드는 결과를 초래했다. 따라서 지방재정의 확충을 위해서는 세율인상을 통해 세입확충노력을 하는 단체와 표준세율만 적용하거나 세율인하를 실시하는 단체 사이에 지방교부세의 차등배분하는 방식 등이 검토되어야 하리라 본다.

일 뿐, 국민의 재산권 보호와 부담의 균형을 위한 것이라고 보기 어려운 것이 현실이다.

한편 조세법률주의 문제는 기본적으로 헌법학자의 연구대상이겠지만, 필자는 헌법 정신을 견지하면서도 지방에 과세자주권을 부여할 수 있는 가능성이 있으리라고 생각한다. 새로운 시대에 부합하는 지방분권과 재정분권을 실천적으로 확보한다는 전제 위에서 주민의 재산권을 보호하고 지방정부의 무분별한 과세권 남용을 견제할 수 있는 장치를 설정할 수도 있지 않을까...

따라서 헌법의 문제는 별개로 하더라도 국세와 지방세의 조정에 관한 법률의 제약을 제거하고 지방자치의 내실화를 위한 세제개혁을 실현하는 것은 국민적 합의에 바탕을 둔 실천적 개혁의지의 문제일 뿐이라는 점은 분명하다.

5. 마무리 글

우리는 세계배 축구시합을 보면서 열광하는 국민의 물결을 보았다. 무엇이 이들을 그렇게 열광하게 만들었을까? 사람마다 저마다의 이야기거리가 있을 것이다. 그러나 한 가지 공통되는 되는 것은 살맛나는 즐거움을 느꼈다는 것이다. 바로 21세기에 우리가 지향해야 할 것은 이렇게 더불어 살맛나는 사회를 구축하는 것이다. 국가에 의해 획일적으로 규제되는 그런 사회가 아니다. 바로 여기에 지방자치의 지향점이 있다고 생각한다. 우리나라 '대~한민국'에 대한 자부심 그것은 곧 내가 사는 우리 고장에 대한 자부심으로 이어져야 한다.

한국경제는 그동안 자본주의적 경기규칙들을 무시한 채 지시간섭적 정부개입으로 「壓縮成長」을 실현할 수 있었지만, 이로 인해 불균형, 불평등, 부조화라는 구조적 취약성이 심화되어 왔다. 불공정한 경제관행은 특혜와 부조리를 낳고, 건전한 직업윤리를 파괴하고 기생적 투기적 이득을 쫓아 허둥대게 만들었다. 게다가 이처럼 잘못된 각종 관행이 구조조정을 제약하는 기득권으로 작용하는 기막힌 현실이 존재한다.

21세기 사회경제구조의 변화를 규정하는 기호는 '세계화' '지방화' '고령화' '정보화'라고 한다. 이러한 변화에 대응하기 위해서는 국가체제의 재편이 절실하다. 지방자치

가 실시되면서 국가체제는 강력한 중앙집권적 집중체제에서 분산체제로 이행하고 있지만 여전히 집권적 구조에는 변함이 없고 민주화의 화두는 아직도 끝나지 않았다.

따라서 정치-경제-사회라는 세 하부체제의 유기적 보완관계를 확립하는 국가체제의 종합적 개혁이 필요하다. 즉 축적구조의 전근대성을 반영하여 상호 양성하며 기생하는 재벌지배체제와 부패한 정상배들이 판치는 정치체제, 그것을 재생산하는 교육과 언론의 개혁이 선결요건이다. 이는 중앙집권적 구조를 개혁하는 또 다른 민주화 과정을 요구한다. 아래로부터 후보가 결정되는 민주적 정당구조는 이제 막 싹이 트고 있다. 그러나 여전히 꽤거리 정치구조가 의회민주주의와 지방자치의 본질을 훼손하고 있다. 따라서 경제민주화와 정치민주화, 그리고 사회민주화를 위해서는 참여와 책임이 수반되는 분권체제를 구축하는 것이 시급한 과제이다.

분권개혁의 선결요건의 재정분권이다. 지방재정의 자주성을 확충하지 않고서는 참여와 재정책임이 연계되는 실질적 자치를 확보하기 어렵다. 재정분권의 요체는 지방세의 확충이고 이는 국세와 지방세의 세원을 전면적으로 재배분하는 것이다. 여기에는 기존의 독립세방식을 탈피하고 다양한 방식의 세원이양을 검토해야 한다. 그리고 그 핵심은 세수신장성과 안정성이 높은 소득과 소비를 세원으로 하는 비례적 지방소득세와 지방소비세, 지방특별소비세의 도입이다.

그러나 이러한 세계개혁에는 반드시 지역간 재정력의 불균등이라는 문제가 수반된다. 이를 위해 중앙정부에 의한 재정조정이라는 중앙책임이 전제되어야 한다. 또한 기존의 중앙과 지방이라는 수직적 재정조정만이 아니라 수평적 재정조정이 가능하도록 제도를 개선해야 한다. 그동안 국가적 자원이 편중적으로 배분되며 발전한 도시지역과 낙후된 농촌지역간의 재원의 재배분은 편익과 비용부담이라는 어중잡은 응익원칙을 가지고 논할 사항이 아니다. 그것은 더불어 사는 협력사회의 구축을 위해서 필수적인 요소일 뿐이다.

또한 이러한 전면적 세계개혁과 함께 단체장이나 지방의회 그리고 주민들의 재정책임성을 확보하는 조치도 반드시 강구되어야 한다. 특히 세수확보를 위한 단체장들의 노력이 재정조정제도에 반영되는 조치라든지, 주민의 삶의 조건을 파괴하고 무모한 재정운용을 일삼는 단체장이나 의원을 소환할 수 있는 주민소환제나 주민투표제도의 도입과 활성화도 필수적 요건이다.

더불어 사는 복지사회를 구축하기 위해서 지금 요구되는 분권적 개혁, 이를 위한

재정·조세개혁은 이제 구호나 학계의 논의만으로 해결될 수 있는 차원이 아니다. 집권체제의 이익을 누리는 기득권 계층의 반대를 극복할 수 있는 국민적 의지의 결집과 선거과정을 통한 의사표출 그리고 이를 가능하게 만드는 깨어있는 시민의 참여가 절실히 요구되는 시점이다.

참고문헌

- 곽채기, “세계화와 국세·지방세간 세원배분”, 「세계화와 지방세제 개혁」, 강원개발연구원·한국지방재정학회, 2000. 3. 7
- 구정모, 「지방소비세 도입에 따른 영향분석 -강원도의 시각에서-」, 연구보고 00-13, 강원개발연구원, 2000. 12
- 국중호, 「소득·소비·자산과세의 분류에 의한 한일 조세구조 연구」, 한국조세연구원, 1998. 3
- 권형신·이상용·이재성, 「한국의 지방재정 -이론과 실무-」, 해남, 1998. 3
- 김대영, “지방소비세제 도입의 실천방안”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2000. 9
- _____, 「과세자주권 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1998. 12
- _____, 「일본의 지방세제」, 한국지방행정연구원, 1997. 12
- _____, 「지방소득과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1996. 12
- _____.조기현, 「지방세체계 조정의 재정효과 분석」, 한국지방행정연구원, 1999. 12
- 김명룡, 「지방세 관련법제의 개선방안 -지방자치단체의 과세자주권을 중심으로-」, 연구보고 2000-11, 한국법제연구원, 2000. 11. 30
- 김성태, 「지방세제 개편방안」, 대한서울상공회의소, 1995. 10
- 김정훈, “지방소비과세의 확충방안”, 「정책연구」, 한국지방행정연구원, 1997.
- _____, “지방소비세 도입방안 -물품소비세를 중심으로-”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998. 8

- _____, “지방재정의 현황과 정책과제”, 「조세 및 지방재정구조개혁의 방향」, 한국조세연구원, 2000. 9. 15
- _____, 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국지방행정연구원, 1996. 12
- 김중순, “지방자치단체의 재정위기”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2000. 6
- 노근호, 「지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석」, 충북개발연구원, 2001.2
- _____.정초시·김성태, “한국의 지역경제성장과 지방재정: 동태적 인과관계 분석을 중심으로”, 「경제학연구」, 한국경제학회, 제43회 제2호, 1995. 9
- 라휘문, “지방소비세제의 개편방안”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1999. 8
- _____, 「지방소득과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1998. 9
- _____.이삼주, 「교통세의 세원배분방안」, 한국지방행정연구원, 1998. 12
- 류금렬, “외국의 세제”, 「지방세」, 제4호, 한국지방재정공제회, 2000.
- 류금렬, “중앙정부와 지방정부간의 세원 배분에 관한 소고”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 2000. 9
- 박종구, “지방세출구조의 조정방향”, 송대희·노기성 편, 「지방자치제 실시에 따른 중앙·지방재정기능의 재정립」, 한국개발연구원, 1992. 6
- 손광락, 「조세체계의 적정화에 관한 연구」 한국조세연구원, 1993. 9
- 안중석, 「지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석」, 한국조세연구원, 1997. 6
- 안중석·박정수, 「중앙정부와 지방자치단체간 세원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1996. 12
- 오연천, “21세기 지방세의 역할과 전망”, 「지방세」, 제1호, 한국지방재정공제회, 1998.
- _____, “지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향”, 「지방세」 제4호, 한국지방재정공제회, 2000a
- _____, “고령화사회의 전개와 지방세부문의 과제”, 「지방세」 제3호, 한국지방재정공제회, 2000b
- 원윤희, “조세제도의 개혁과 세정의 합리화방안”, 「1997년 국가예산과 정책목표-경제위기 극복을 위한 재정개혁」, 한국개발연구원, 1997.
- _____, “지방세 및 세외수입 제도의 개편방안”, 「지방재정개혁론」, 박영사,

1998.

_____, “지방소비세 도입방안 -유류소비를 중심으로-”, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 1996

_____, “지방소비세의 도입방안에 관한 연구”, 『지방세』, 제2호, 한국지방재정공제회, 1995.

이계식·박종구·오연천, 「지역발전과 지방재정」, 한국개발연구원, 1990. 10

이세구·조임곤, 「교육·경찰행정의 지방이양과 정부간 재정분담 방안」, 시도연구원협의회, 2000. 10

이영희, 「국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안」, 한국지방행정연구원, 1993. 2

李載殷, 「분권형사회를 지향한 지방세제개혁」, 지방분권정책대안 학술심포지움 『지방분권과 지역발전』, 2001.11.2

_____, 「분권화시대 지방재정연구의 과제와 방법」, 『지방재정연구』(창간호), 한국지방재정학회, 1997.

_____, 「韓國の政府間財政關係の歴史的 特質」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 1997.

_____, 「IMF경제위기 하의 조세·재정정책의 특징」, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문집, 2000.10

_____, 「韓國財政の現狀と課題,-IMF支援體制下の財政運用を中心して-, 『東アジアにおける 稅財政の諸問題』, 日本財政學會 國際シンポジウム, 1999

_____, 「21세기 사회경제적 변화와 지방정부의 대응-분권형 사회를 지향한 개혁을 위하여-」, 『뉴밀레니엄시대의 지역경제 경쟁력강화 전략』, 충북경제포럼·한국경제연구학회·충북개발연구원, 2000.2.

_____, 「IMF체제하의 지방재정개혁」, 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 1998.4.

_____, 「현대자본주의국가의 정부간 재정관계의 변용과 그 의의」, 『지방재정연구』(제2호), 한국지방재정학회, 1998.6.

_____. 「分權型社會を目指す地方稅制改革」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 2002.6.1-2.

- _____ · 具正模, 「韓國における地方分權化改革の現状と課題」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 2000
- _____ · 김기태 · 김성기 · 김재훈, 한국경제, 한올아카데미, 1998.
- _____ · 김기태 · 정재철, 『한국재정론』 법문사, 1994.
- 이창균·서정섭, 「광역자치단체의 재정조정 방안에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1999. 12
- 전상경, 현대지방재정론, 박영사, 2002.
- 조계근, “지방의 경쟁력 향상과 신세원 발굴”, 「세계화와 지방세계 개혁」, 강원개발연구원·한국지방재정학회, 2000. 3. 7
- 조임곤, 「서울시 세입확충방안-지방세 개편을 중심으로-」, 서울시정개발연구원, 1999.
- 최명근, “일본의 지방소비세 도입사례연구”, 『지방세』, 제4호, 한국지방재정공제회, 1999.
- _____, “지방소비세 도입의 필요성과 그 구상”, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 2001
- 강원개발연구원·조선일보사, 「자치재정의 이상과 갈등」, 정책세미나 결과보고서, 1999.4
- 지방재정발전기획단(한국지방행정연구원·내무부), 「지방재정발전계획」, 1996. 7
- 한국지방행정연구원, 「지방세계 개편방안」, 『지방자립재원확충을 위한 지방세계 개편 세미나』, 2000. 9
- 지방이양추진위원회, 지방이양관련자료집, 2000.2
- _____, 중앙행정권한의 지방이양추진기본계획, 2000. 2
- 한국지방재정학회, 『지방재정연구』 각 연도.
- _____, 지방재정위기와 갈등, 1999년도 하계학술대회 논문집, 1999.8
- 국세청, 「국세통계연보」, 1999.
- 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도
- _____, 「지방세정연감」, 각 연도
- _____, 「지방재정종합분석」, 1997, 1998, 1999.

- _____, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.
- 통계청(KOSIS), 지역내총생산(GRDP) 및 인구 자료, 각 연도
- 青木宗明(1994), 「フランス地方財政の動向-地方税,國の交付税と財政調整」, 日本地方財政學會 編, 『分權化時代の地方財政』, 勁草書房.
- 伊東弘文(1990), 『西獨地方行政事情』, 自治綜合センター.
- 小倉利丸(1985), 『支配の「經濟學」』, れんが書房新社.
- 加藤榮一(1976), 「ドイツにおける財政調整制度の成立」, 大内力 編, 『地方財政』, 東京大學出版會.
- 加藤淳子(1997), 『稅制改革と官僚制』, 東京大學出版會.
- 兼子仁·村上順(1995), 『地方分權』, 弘文堂.
- 金子勝(1997), 『市場と制度の政治經濟學』, 東京大學出版會.
- _____(1998), 「どのような新地方稅が必要か」, 神野直彦·金子勝 編, 『地方に稅源を』, 東洋經濟新報社.
- 齊藤忠雄(1994), 『現代財政の構造と運動-日本財政の國際的特質』, 批評社.
- 重森曉(1992), 『分權社會の政治經濟學』, 青木書店.
- 林健久·加藤榮一 編(1994), 『福祉國家財政の國際比較』, 東京大學出版會.
- 神岡崎哲二·奥野正寬 編(1995), 『現代日本經濟システムの源流』, 日本經濟新聞社.
- 神野直彦(1996), 「分權型社會の稅·財政·金融システム」, 並河信乃 編, 『分權型社會の創造』, 東洋經濟新報社.
- _____(1997), 「轉換期の稅制改革」, 岩波講座, 『現代の法』 1, 岩波書店.
- _____(1998a), 『システム改革の政治經濟學』, 岩波書店.(이재은 역, 『체제개혁의 정치경제학』, 한울아카데미, 2000)
- _____(2002), 『二兎を得る經濟學』, 講談社
- _____(2002), 『人間回復の經濟學』, 岩波書店.
- _____.金子勝 編(1998), 『地方に稅源を』, 東洋經濟新報社.
- _____.堀場勇夫(1998), 「租稅思想としての稅源配分論」, 日本地方財政學會 編, 『高齢化時代の地方財政』, 勁草書房.
- 玉井金五(1992), 『防貧の創造-近代社會政策論研究』 啓文社.
- 中村五郎(1979), 「地域住民組織の政治·行政的機能」, 財團法人 神戸都市問題研

- 究所 編, 『コミュニテイ行政の理論と實踐』, 勁草書房.
- 林健久(1992), 『福祉國家の財政學』, 有斐閣.
- 林宜嗣(1995), 『地方分權の經濟學』日本評論社.
- 廣田全男(1992), 『現代ドイツ地方自治の潮流』, 東京市政調査會.
- 堀場勇夫(2001), 地方分權の經濟分析, 東洋經濟新報社.
- 本間正明, 齋藤慎 編(2001), 地方財政改革, 有斐閣.
- 宮島洋(1992), 『高齢化時代の社會經濟學』, 岩波書店.
- Bal, Roy, "The Decentralization of Government," 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회 광복 50주년 기념 국제학술대회 발표논문집, 1995. 10
- Bell, Daniel (1976), *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books.
- Bennett, Robert J., ed. (1990), *Decentralizations Local and Markets*, Claredon Press.
- Bird, Richard M., "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal*, Vol. 46, No. 2, 1993.
- Gamble, A. (1988), *The Free Economy and the Strong State : The Politics of Thatcherism*, Macmillan.
- Lipietz, Alain (1989), *Choisir L'Audace*, Editions La Decouverte, (ダニエル・ベル, 林雄二郎 譯(1976), 『資本主義の文化的矛盾』, 上・中・下, 講談社.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- O'Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press.
- Owens, J. "Financing Local Government," in: *Local Government Economics in Theory and Practice*, D. King ed., (Routledge: London), 1992
- Polanyi, Karl (1944), *The Great Transformation - The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press.
- Steinmo, Sven (1993), *Taxation and Democracy*, Yale University Press.
- Steinmo, Sven (1995), *Why Tax Reform? Understanding Tax Reform in its Political and Economic Context*.

〈부표-1〉 국가예산과 지방예산 순계규모 비교(2000년 기준)

(단위: 억원)

총예산규모(중앙+지방) 180조 3,065억원							
중앙정부 124조 7,977억원(69%)		자치단체 55조 5,088억원(31%)					
		의존재원(32%)			자체재원(68%)		
국세 797,209	기타 450,946	교부세 70,909	양여금 33,920	보조금 73,845	지방세 185,209	세외수입 164,305	지방채 26,900

주 : 1. 정부예산에서 교부세, 양여금, 보조금 공제시, 정부+지방의 총예산규모: 162조 4,321억원(정부 106조 9,303억원), 정부예산 대 지방예산 비율: 66%(정부), 34%(지방)

2. 자치단체의 당초예산규모기준임.

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2000

〈부표-2〉 중앙과 지방간 형식적·실질적 자원배분(2001년도 예산)

(단위:조원)

<국세·지방세>		<지방이전재원>		<가용재원>	
국세	-	지방재정지원 24.2	=	중앙정부	=
95.9조원		지방교부세 10.3		54.9조원	
내국세 72.2		(일반회계 내국세15%, 증액교부금)			
(일반회계 68.3)		지방양여금 4.4			
관세 6.7		(주세 100%, 교통세 2.4%,			
교통세 11.0		농어촌특별세 19/150)			
교육세 3.6		국고보조금 9.5			
농특세 2.4					
80:20				46:54	
지방세		지방교육지원 16.8		지방정부	
23.5조원	+	교육교부금 13.0		64.5조원	
		(일반회계 내국세13.0%, 교원봉급, 증액			
		교부금)			
		교육양여금 3.6			
		국고보조금 0.2			

〈부표-3〉 국세 · 지방세의 비율

(단위: %)

구 분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
국 세	78.8 <51.6>	78.1 <50.5>	78.1 <50.6>	78.8 <51.3>	78.9 <50.5>	79.2 <49.0>	79.8 <46.9>	80.3 <48.9>	81.2 <48.5>	80.4 <49.7>
지방세	21.2 <48.4>	21.9 <49.5>	21.9 <49.4>	21.2 <48.7>	21.1 <49.5>	20.8 <51.0>	20.2 <53.1>	19.7 <51.1>	18.8 <51.8>	19.6 <50.3>

주 : < >는 양여금,교부금,보조금을 고려한 비율.

자료 : 재정경제부 세제실, 주요세무자료, 2001

〈부표-4〉 지방자치단체별 · 자원별구성의 韓日비교(일반회계 세입순계)

(단위:%)

구 분		지방세	세외수입	지방교부세	지방양여금	국고보조금	지방채	시·도보조금
순 계	韓國	33.0	33.2	12.0	5.3	10.6	5.9	-
	日本	33.2	17.2	15.9	1.9	14.9	16.8	-
광역단체	韓國	39.6	25.0	5.0	4.2	17.9	8.3	-
	日本	29.3	17.9	15.7	1.6	18.6	16.9	-
기초단체	韓國	15.8	36.6	14.3	4.5	10.4	3.4	15.0
	日本	33.6	18.3	14.5	4.1	9.5	15.1	4.9

주 : 1) 광역자치단체: 한국은 시도, 일본은 都道府縣, 기초자치단체: 한국은 市郡區, 일본은 市町村

2) 한국은 1998년도, 일본은 1995년도 결산

자료 : 행정자치부, 지방자치단체 예산개요.1998

〈부표-5〉 지방세 수입으로 인건비 미해결 단체(2001년도 기준)

(단위: 단체수, %)

구 분	계		시·도		시		군		구	
		%		%		%		%		%
계	248	100.0	16	100.0	72	100.0	91	100.0	69	100.0
해 결	104	41.9	16	100.0	54	76.0	16	16.0	19	23.0
미해결	144	58.1	-	-	18	24.0	75	84.0	53	77.0

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2001

〈부표-6〉 재정자립도 현황(2001년 기준)

(단위: %)

구 분	전국	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	57.6	94.9	70.3	35.6	50.0	19.8	45.0
최 고 (단체명)	-	94.9 (서울)	76.3 (부산)	71.4 (경기)	96.3 (과천)	63.0 (울주)	95.0 (서울중구)
최 저 (단체명)	-	-	59.5 (광주)	14.7 (전남)	16.2 (상주)	9.3 (장흥)	22.1 (인천동구)

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2001