

# 재정분권을 위한 지방소비세 도입과 지방교부세

정 병 순

서울시정개발연구원 부연구위원

## I. 서 론

이미 널리 알려진 대로 참여정부는 지방분권과 국가균형발전을 중요 국정과제의 하나로 설정하였다. 정부 스스로 분권화를 강조하고 나선 것은 정치권력이 분권화될수록 경제적 이익이 더욱 극대화되고, 정치적으로도 더 민주화 될 수 있을 것이라는 판단에서 일 것이다. 분권화된 정치단위의 수가 많아질수록 주민들의 취향이나 선호에 더 잘 부합하도록 공공재나 서비스를 공급할 수 있는 지역사회를 선택할 자유가 증대되리라는 의미이다.

이러한 사실은 흔히 배분상의 효율이라는 말로 강조되었던 것으로, “모든 공공서비스는 공급의 편익과 비용을 내부화할 수 있는 지리적 영역에 대한 통제권을 가지는 권한권에 의해 공급되어야 한다”는 이른바 Oates(1972)의 ‘분권화 공리’에 의해 이미

오래 전에 피력된 바 있다. 다른 한편, 분권과는 외관상 상충하는 것처럼 보이는 균형발전이 국정과제의 다른 한 축을 차지하고 있다는 사실은 그만큼 우리 사회에 지역간 불균형이 심각한 문제로 자리잡고 있음을 반증한다. 지난날의 경험을 돌이켜 보건데, 지역간 불균형 문제의 해결에 거의 항상 국가의 강력한 개입이 있어 왔던 터라 분권이라는 정책목표와의 상충은 물론, 그 절충 또한 수월치 않을 것임을 예견해 볼 수 있다.

이러한 상황 하에서 분권화된 국가시스템의 확립이 정부간 의사결정의 권한과 책임을 적절하게 배분하는데서 출발한다는 사실에는 이론의 여지가 없다. 분산(deconcentration)이나 위임(delegation)과 구분되는, 분권(devolution)은 독립적으로 설치된 지방정부가 주민들에게 필요한 공공서비스를 전달할 책임과 서비스 공급에 필요한 조세와 요금을 부과할 수 있는 권한이 부여되기 때

문이다(Randinelli, 1981). 이런 의미에서 지방정부로의 기능과 사무의 이양을 의미하는 실질적인 분권에는 예산에 관한 자율성을 가지는 재정분권과 동전의 양면을 이룬다.

이처럼 분권의 실현이 ‘재정분권’으로 귀착된다고 할 때, 각 지방이 책임을 지게 될 기능 및 사무의 배분에는 충분한 재원의 확보 여부가 관건이 된다. 이러한 의미에서 참여정부가 지방분권의 추진을 위해 ‘지방재정의 확충’과 ‘건전성 확보’를 역설하고 나선 것은 바람직한 일이다. 최근 정부는 비록 하나의 ‘안’ 수준이긴 하지만, 구체적인 방안으로 부가가치세의 일부 이양을 통한 지방소비세 신설과 교부금의 증액을 제안한 바 있다. 현재 소비관련국세의 대표적인 세원인 부가가치세의 10%를 지방으로 이양하는 동시에, 현재 내국세의 15%로 정해져 있는 법정 교부율을 상향조정하겠다는 것이 방안의 주된 골자이다.

여기서 지적하고 넘어가야 할 점은 분권과 균형의 상충가능성에서 이미 예견되었듯이, 전술한 방안이 각 지방의 재정확충과 지방간 수평적 재정균형 양자 모두에 영향을 준다는 점이다. 특히 지방소비세의 경우 현행 국세인 부가가치세의 일부 이양이 효과적인 세원 배분방법으로 고려되고 있기 때문에 각 지방에 미치는 재정적 효과가 서로 상이할 수밖에 없다. 이미 지적한 바와 같이 분권과 균형이 맞물려있는데서 비롯된 문제라 할 수 있다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 현재 정부가 추진 중인 지방소비세의 도입이 초래할 수 있는 문제점을 점검해보고 그 문제에 대한 해법, 즉 합리적 절충점

을 찾는 것은 재정분권에 즈음하여 시급한 당면과제라 할 수 있다.

이 글은 이러한 배경 하에 재정분권의 맥락에서 지방소비세의 도입과 교부금과의 관계를 심층적으로 살펴봄으로써 적절한 재정분권의 방향을 설정하는데 일조해보고자 한다. 이러한 연구목적을 두고 우선 재정분권의 원칙에 기초하여 지방소비세도입이 가지는 의의를 살펴보고 난 뒤, 지방소비세로 인한 지방의 재정적 효과를 도출해 본다. 특히 지방소비세의 도입에 따르는 지방교부금의 변화로 인해 초래되는 수평적 재정불균형의 문제와 그 해결방안을 논의해 보고자 한다.

## II. 재정분권의 원칙

### 1. 취약한 지방세 구조와 재정수요의 증대

잘 알려진 것처럼, 국내의 재정현실은 집권화된 재정구조로 특징지어진다. 최근 들어 부분적인 개선이 있었던 것이 사실이지만, 대체로 국세가 전체 조세의 80%를 차지하고, 지방세가 나머지 20%를 차지하는 국세 중심적 구조를 여전히 유지하고 있다(〈표 1〉 참조). 그리고 부족한 지방재정은 정부의 의존재원으로 충당되고 있는데, 2001년을 기준으로 지방세와 비슷한 규모인 25조4천 억원이 교부금 등의 재원을 통해 지방에 이전되었다. 이들 이전재원 가운데 절반은 국고보조금과 지방양여금 등 이른바 조건부

〈표 1〉 국세와 지방세 규모 및 부담률 추이변화

(단위: 억원, %)

구 분	국 세(A)	지방세(B)	A : B	조세부담률	지방세부담률
1991	282,094	80,351	77.8 : 22.2	17.9	3.7
1996	650,223	165,751	79.7 : 20.3	20.9	4.2
1998	677,977	171,483	79.8 : 20.2	19.1	3.9
2000	929,347	203,616	82.0 : 18.0	21.8	3.9
2001	958,991	250,212	79.3 : 20.7	21.9	4.5
2002	1,036,499	249,097	80.6 : 19.4	21.6	4.2

자료: 1. 1991~1996년은 내무부(1997), 『지방자치단체예산개요』 참조  
 2. 1997~2002년은 2002, 행정자치부(2002), 『지방자치단체예산개요』 참조

보조금으로 채워진다는 점도 중앙의존성의 한 단면을 차지하고 있다.

이처럼 국세중심의 조세구조는 강한 집권화 경향을 보이는 영국이나 프랑스와 유사한 수준이지만, 미국이나 일본, 독일 다른 선진국의 조세구조와는 현격한 차이를 보이는 것이어서 주된 문제로 지적되어 왔다. 물론 한 국가의 조세구조가 국가의 역사적 발전과정이나 현실적 여건 등 각국의 특수성을 반영하고 있다는 관점에서 보면, 최적의 재정구조와 조세구조를 선형적, 일률적으로 논하기는 어려운 것이 사실이다.

지방재정을 취약하게 만드는 다른 요소는 지방세의 구조이다. 현재 지방세는 6개의 재산관련과세, 2개의 소득관련과세, 4개의 소비관련과세 등 모두 17개의 세목으로 이루어져 있는데, 이 가운데 재산관련 과세가 전체의 절반 정도를 차지하고 있으며, 소득 및 소비관련 과세는 미미한 수준을 나타내고 있다.<sup>1)</sup> 이 경우에 재산과세는 지방세로

서의 적합성에도 불구하고, 잘 알려진 대로 조세탄력성이 낮은 특성을 가지고 있다. 때문에 재산세, 특히 2/3 이상을 차지하는 보유중심의 재산관련과세 체계는 지방재정을 경직적인 것으로 만들고, 지역의 경제활동 성과가 지방으로 귀속되기도 어렵게 하고 있다.

이와 같은 취약한 지방세 및 지방재정구조에 대해, 정작 문제가 되는 것은 최근 국내의 경제 및 정치사회적 변화에 즈음해서이다. 세계화에 대응하는 지방화라는 표현에 함축되어 있듯이, 최근의 변화는 각 지방으로 하여금 다양한 역할과 활동을 요구하고 있다. 다음과 같은 측면들이 향후 지방정부

1) 전체 지방세 가운데 재산관련과세가 차지하는 비중은 98년 65%에서 2000년에 45%로 외관상 상당한 개선이 있는 것처럼 보이지만, 이는 지방교육세의 지방이양과 자동차세가 기타 조세로 편성된데 따른 것이다. 지방교육세를 제외할 경우, 지방세 가운데 재산관련과세가 차지하는 비중은 여전히 높은 수준을 보이고 있다.

〈표 2〉 주요 국가의 국세·지방세 비중(1999년 기준)

(단위: %)

구 분	한국 (2002)	일 본 (’99)	미 국 (’99)	영 국 (’99)	독 일 (’99)	프 랑 스 (’99)
국 세	80.6	58.5	59.1	95.0	50.3	81.3
지 방 세	19.4	41.5	40.9	5.0	49.7	18.7

자료 : 재정부 「조세개요」 (2002. 5월)

Ministry of Finance and Economy 〈Tax Summary, 2002. 5〉

에 대해 보다 적극적인 역할과 활동을 요구하는 내용들이다.

- 지방주민의 다원화와 정치적 참여요구 증대
- 국제적 수준에서 전개되고 있는 지역 간 경쟁
- 국제협약에 따라 국가역할의 축소에

상응하는 지방정부 역할 증대

- 교육·주택·환경 등 도시문제에 대한 보다 적극적인 대응과 해결
  - 고령화와 같은 사회계층적 변화
  - 도시광역화의 심화에 대응하기 위한 행·재정적 수요 증대
- 실상 정부가 추진하고자 하는 지방분권과

〈표 3〉 우리나라 지방세 구조

성질별	세 목		예산액(억원)		비중(%)	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002
계	15개 세목	17개 세목	186,789	243,583	100	100
소득과세	주민세, 농지세	주민세, 농업소득세	26,419	33,509	15.7	13.8
소비과세	담배소비세, 경주·마권세, 도축세	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	26,452	41,238	15.7	16.9
재산과세			109,365	114,194	64.8	46.9
보유과세	재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세	재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세	50,685	32,751	30.0	13.5
거래과세	취득세, 등록세	취득세, 등록세	58,680	81,443	34.8	33.4
기 타	면허세, 사업소세, 지역개발세	면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세	6,477	54,642	3.8	22.4

자율성의 강화라고 하는 것도 정치적 민주주의라는 규범적 차원 외에 이와 같은 현실 사회의 변화를 반영하게 될 결과로 해석된다. 당연히, 현행의 지방재정과 조세구조로는 지방의 사무를 자율과 책임성을 가지고 처리할 수 있는 독자적 역량 강화는 물론, 향후 증대될 재정수요에 적극적으로 대응하는데 현실적으로 상당한 제약이 있다. 정치·행정적 분권의 동전의 양면이라 할 수 있는 재정분권의 의의가 바로 여기에 있다.

## 2. 재정분권의 원칙

재정분권을 실현하는 것에는 이미 98년 지방이양에 관한 다각적인 논의와 노력, 그리고 그 실패의 경험에서 확인할 수 있듯이, 명확한 원칙과 합리적 배분이 무엇보다도 중요한 부분을 차지한다. 최근 많은 학자들에 의해 재정분권의 방향과 원칙을 정립하기 위한 많은 논의가 있었는데, 그러한 논의의 결과로 다음과 같은 네 가지 측면이 재정분권의 원칙에 핵심이라는 데에 의견의 일치를 보고 있다(Bird, 2000, World Bank, 2000, Ebel & Yilmaz, 2001).

- 지출책임의 명확화
  - 세입의 합리화
  - 이전재원의 효율화
  - 지방재정운용 및 채무관리의 적정화
- 우선 지출책임의 명확화는 재정분권을 구현하는데 있어서 제일의 원리로 강조된다.<sup>2)</sup>

이 경우에 정부의 지출이 궁극적으로 수행해야 할 기능 및 사무와 직결되어 있다는 점에서 볼 때, 지출책임의 배분이란 정부간 적정 기능과 사무를 어떻게 배분할 것인가의 문제로 귀착된다. 재정분권이 중앙정부로부터 지방정부로 재정책임의 이양을 의미한다는 점에서 서로 다른 수준의 정부간 지출책임의 합리적 배분이 전제되어야 하는 것은 당연하다. 이러한 경우에 서로 다른 수준의 정부에 지출책임을 배분하는데 있어서 기본 원칙으로 삼을 수 있는 것은, 주로 경제학자들에 의해 제기된 것이긴 하지만, 가장 효율적인 수행이 가능한 정부수준에 각각의 기능을 배분하는 것이다. 최근 EU에서 이른바 ‘보완성의 원리’(subsidiarity principle)라고 부르는 원칙에 근거하여 서로 다른 정부수준간 기능을 배분하고 있는 것도 이와 일맥상통한다.

이러한 원리에 따르면, 배분과 관련된 기능은 대부분 지방(역) 정부의 고유한 영역이 되는데, 다만 그 수혜가 비용부담의 범위를 초월하는 경우, 외부효과와 규모의 경제가 작용하는 경우, 혹은 소득재분배나 국가적 표준설정과 관련된 사무의 경우에는 상위정부의 영역으로 인정된다. 흔히 국방·외교, 통화정책, 대규모 교통망, 복지서비스의 공급 및 환경기준의 설정 등 경제적 안정과 분배기능이 여기에 해당한다. <표 4>는 서로 다른 정부간 지출책임의 배분에 관한 일종의 예시로서, 그 기능과 사무에

2) 실제 재정분권에 있어서 지출책임의 합리적 배분이 가지는 중요성은 90년대 재정개혁의 실패에서 볼 수 있듯이, 정부간 기능에 관한 합리적

배분이 전제되지 않는 경우 중앙이나 지방 어느 한쪽에 심각한 재정수지상의 불균형이 초래된다는 사실에서 비롯한다.

〈표 4〉 정부간 기능배분의 원칙

기 능	정책, 표준설정, 감독	공급/행정	생산/보급	비 고
지역간/국제적 갈등해소 국제무역 통신 금융거래 환경	U U U, N U, N U, N, S, L	U U, N, S P P U, N, S, L	N, P P P P U, N, S, L	비용/수혜범위가 국제적 비용/수혜범위가 국제적 국별 통제 불가능 국별 통제 불가능 지방/국가/전지구에 걸친 외 부효과
외국인직접투자 국방 외교 통화, 금융정책	N, L N N U, ICB	L N N ICB	P N, P N ICB, P	지역의 간접자본이 필수 비용/수혜의 범위가 국가전체 비용/수혜의 범위가 국가전체 정부간 독립성이 필수적이며, 국제 공동규약이 필요함
주/도간 거래  이민 이전지출 형법, 민법	N  U, N N N	N  N N N	P  N N N	생산요소 및 재화의 이동에 대한 헌법적 보호 강제추방에 대한 개입 재분배 정책 법률에 의한 통치시스템, 국 가적 관심사
산업정책 규제 재정정책 천연자원 교육, 보건, 사회보장	N N N N N, S, L	N N, S, L N, S, L N, S, L S, L	P N, S, L, P N, S, L, P N, S, L, P S, L, P	과열경쟁의 방지 국내 공동시장 절충가능 지역간 형평, 국내 공동시장 현물 이전
고속도로 공원, 유원지 경찰 상하수도,쓰레기,소방	N, S, L N, S, L S, L L	N, S, L N, S, L N, S, L L	S, L, P N, S, L, P S, L L, P	비용/수혜 범위가 다양 비용/수혜범위가 다양 수혜의 범위가 지방 수혜의 범위가 지방

주 : U: 국제기관, ICB: 독립중앙은행, N: 국가, S: 지역정부, L: 지방정부, P: 민간

자료: Shah, A., 1998, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington, D.C, World Bank.

따라 일정한 배분을 보여주고 있다. 논란이 될만한 부분은 산업정책에서부터 상하수도·쓰레기·소방 등의 공급/행정 및 생산/보

급의 경우 여러 정부수준에 중첩되어 있다는 점인데, 최종 사무의 배분은 국가의 현실적 여건과 정책의 방향, 정치적 합의에

따라 결정될 것이다. 앞서 지방의 역할과 활동이 증대되는 추세에 비추어 볼 때, 이들 중첩된 영역에서 많은 사무의 지방이양이 활발하게 전개될 것으로 예상된다

어쨌거나, 지출책임의 명확화라는 이와 같은 재정분권 원칙의 맥락에서 보면, 현재 정부가 제안하고 있는 부가가치세의 지방소비세화 방안은 해당 세원의 적합성은 차치하고라도 10%라는 기준을 우선 결정해 놓음으로 인해 논리적 타당성을 결여하고 있다고 볼 수 있다. 물론 그것이 아직은 일종의 안에 불과하다고는 해도, 세원의 종류와 배분의 규모가 기능 및 사무배분에 선행하여 결정되는 구조를 취하는 것은 본말이 전도된 것이라 여겨지기 때문이다.

### 3. 세입의 합리화

재정분권의 제일의 원칙으로서 지출책임의 명확한 기준이 확립되고 나면, 다음으로 이루어져야 할 것이 바로 ‘세입의 합리화’이다. (재정)분권이라는 현실을 감안해 볼 때, 이 합리화를 위한 기본 원칙은 응익의 원칙에 기초하여 가장 부유한 지방정부가 주민에게 제공하는 서비스를 자주적으로 조달하는데 있다. 이는 지출의 책임과 지방의 주민으로부터 거둬들인 세입, 즉 이른바 ‘진정한 지방세’와 일치시키는 것을 의미하는데, 조세의 형태와 세원(목)의 (재)분배라는 이중의 차원을 통해 접근해 볼 수 있다.

우선 조세의 형태와 관련하여, <표 5>에서 볼 수 있는 것과 같이 다양한 조세가 있음을 감안해 볼 때, 무엇이 진정한 지방

세인가를 식별하는 것이 무엇보다도 중요하다. Bird(2000)와 같은 학자는 과표와 세율의 결정, 그리고 징수여부를 지방세의 이상적 조건으로 제시하고 있지만, 각 국가의 여건에 따라 중복세나 공동세와 같은 예외적인 지방세의 존재를 인정하고 있다. 가령 공동세와 같은 경우, 비록 과표와 세율을 중앙정부가 결정하지만 조세행정 등을 이유로 동일 세원에 대한 부가세(surtax)의 형태로 징수한 뒤, 세입의 일정액을 일정한 기준에 의거하여 지역별로 배분하는 지방세 형태를 취한다.<sup>3)</sup> 이런 관점에서 보면, 지출책임에 따르는 세입의 합리화는 독립세라는 이상적 조건 외에 현실적 여건을 고려하여 다양한 형태의 지방세 도입이 원용될 수 있을 것이다.

이와 함께 적정 세원(목)의 결정도 세입의 합리화에서 고려되어야 할 다른 중요한 요소이다. 즉 지방세로서 적합한 세목이 과연 무엇인가 하는 것인데, 일반적으로 다음과 같은 기준이 적절한 지방세를 충족하는 기준으로 제안되고 있다(구정모, 2003).

- 세원의 이동성이 낮을 것
- 세원의 지역별 편차가 적을 것
- 조세수출(tax export)을 유발하지 않을 것
- 세수의 신장성이 크고, 수직적 재정불

3) 현실적으로 공동세의 경우 배정기준이 징수세액을 기준으로 하기보다는 지방의 재정력을 나타내는 기준에 근거할 경우, 사실상 일반교부금과의 구분은 명확하지 않다. 일반보조금의 경우 국세의 일정액을 각 지역별로 고정비율로 배분하되, 지출용도는 자유롭게 결정된다.

〈표 5〉 조세의 유형에 따른 재정적 자율권 순위

순위	종 류	특 징
1	독립세(Own Tax)	과표와 세율을 지방정부가 결정
2	중복세 (Overlapping taxes)	과표는 중앙정부가 결정하지만, 세율은 지방정부가 결정
3	세외수입 (Non-tax revenues)	일반적으로 중앙정부가 그러한 세외수입이 어디에 부과되어야 하는지, 어디에서 징수해야 하는지를 결정
4	공동세 (Shared taxes)	과표와 세율을 모두 중앙정부가 결정하지만, 세입의 일정 비율이 ① 각 관할권에서 징수되는 세입에 기반하거나 ② 인구, 지출수요, 혹은 조세능력 등 다른 기준에 기반하여 할당
5	일반보조금 (General grants)	중앙정부에 의해 지방정부의 지분이 정해지지만, 교부금이 어떻게 지출되어야 하는지를 결정할 수 없음. 개별 자치단체가 받는 양은 그들의 노력에 의존할 수 있음
6	특정보조금 (Specific grants)	교부금의 절대적 규모는 중앙정부에 의해 결정될 수 있거나 혹은 open-ended한 문제일 수 있음. 그러나 각 경우에 중앙정부는 자금이 지출될 프로그램을 상세화함

자료 : A. Shah, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Countries, Policy and Research Series #23, World Bank 1994.

균형을 심화시키지 않을 것  
 □ 조세행정의 편리성이 확보될 것  
 이러한 기준에 따라 조세를 일반적으로 재산관련과세, 소비관련과세, 소득관련과세로 구분할 때, 재산관련과세는 그간 지방세로서 가장 적합한 세원으로 널리 인정되어 왔다. 그렇지만, 앞서 언급한 바와 같이 공동세나 일반보조금과 같은 준자주적인 지방세 형태를 활용하여, 여타 세원의 지방화에 대한 논의와 실험이 현재 활발하게 전개되고 있다.<sup>4)</sup> 이런 맥락에서 소득세나 소비세는 일정한 내적 제약에도 불구하고, 공동세

화의 가능성을 통해 지방세로서 타당성을 지니며, 부가가치세의 지방소비세화가 그 구체적인 방안이라 할 만하다.

소비관련세제의 대표적인 세제로 널리 알려진 부가가치세는 소비세의 특성상 경기변동에 따른 세수신장성이 좋은 것으로 인정되고 있다. 뿐만 아니라 부가가치세는 국세에서 상당한 비중을 차지하고 있어서, 특별소비세나 주세, 전화세 등 여타 다른 세원에 비해 세수확충에도 확실한 효과를 내는 장점을 지닌다. 실제 2001년 현재 부가가치세는 25조8천억이 징수되어 국세총액 가운데 26%를 차지하고 있으며, 국세의 소비관련세제 가운데 77%를 차지할 정도로 조세

4) 이에 대한 보다 자세한 논의는 Bird(1999), 행정자치부(1999) 등을 참조할 것.

〈표 6〉 국세 및 지방세의 구성(2001년)

구 분		징 수 액	비 중	
조세총액(A)		1,224,577		
내국세총액		740,273		
소비세총액(B)		371,690	30(B/A*100)	
국세	국세총액		957,928	
	소비관련과세	소계	332,827	34(100)
		부가가치세	258,347	26(77)
		특별소비세	36,336	3(10)
		주세	24,682	2(7)
		전화세	13,462	1(4)
지방세	지방세총액		266,649 (231,872)	
	소비관련과세	소계	38,863	14(100)/16*
		담배소비세	25,086	9(64)
		레저세	7,908	2(20)
		도축세	449	0(1)
		주행세	5,420	2(13)
	재산관련과세	재산세 외 7개 세목	150,238	56/64*

주 : 1. ( )는 국세 및 지방세 총액 대비 소비관련 개별 세목의 비중

2. 지방세총액의 ( )는 지방교육세분을 제외한 것

3. \*는 지방교육세를 제외한 지방세총액 대비 소비관련세제 비중

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 2002, 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002

규모가 양호한 편이다. 이러한 경우에, 만일 부가가치세의 10%를 전제할 경우, 지방으로 이양될 세액은 2조5천억원(지방세 총액 26조6천억원의 10%)이며, 30%를 기준으로 할 때 7조8천억원(지방세의 30%)에 달하는 규모이다.

물론 이러한 경우에 현실적 제약이 전혀

없는 것은 아니다. 세입능력이 극히 제한된 특정 지방의 재정여건이 이양될 세원의 불균등한 배분과 맞물리게 될 경우 지방세입의 확충에 그다지 효과가 없을 수도 있기 때문이다. 다시 말해 지방의 재정적 조건에 따라서는 지방세의 이양에도 불구하고 지출 책임과 세입간의 괴리가 상당한 수준으로

남아 있을 수 있다는 것인데, 이와 같은 수평적인 재정불균형 문제는 재정분권에 관한 정치적 합의를 도출하는데 있어서 매우 중요한 요소로 작용할 수 있다. 앞서 재정분권의 네 축 가운데 하나로 제시된 이전재원의 효율화가 이러한 문제와 밀접하게 연관되어 있다.

### Ⅲ. 재정분권과 수평적 재정균형

자본주의의 특성상 지역간 불균형은 사라지지 않기 때문에 거의 모든 국가는 지역간 재정격차, 다시 말해 수평적 재정불균형의 문제를 안고 있다. 실제 자체재원의 비율로 계측되는 자치단체별 재정자립도는 80%에 이르는 특별시와 광역시로부터 19%에 불과한 군에 이르기까지 현격한 차이를 보이고 있다. 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 조건부 혹은 무조건부 보조금을 통해 지방재정을 조정하고 있는데, 국내의 경우 내국세의 15%를 배정하는 지방교부금과 특정 목적에 배정되는 양여금 및 국고보조금 등의 이전재원이 재정조정을 위한 수단으로 운용되고 있다.

이러한 경우에 재정분권과 관련하여 두

가지 측면이 주요 쟁점이 되는데, 하나는 재정조정제도를 전체적으로 어떻게 설계할 것인가의 쟁점이며, 다른 하나는 지방세입의 확충에 따르는 지방재정구조의 변화에 관한 쟁점이다. 재정조정제도의 설계는 이전재원의 총액을 어느 정도로 하며, 각각의 재원을 어떻게 배분할 것인가와 관련되는데, 양여금이나 국고보조금과 같은 조건부보조금과 달리 일반보조금의 증가는 재정분권의 추세에 부합한다고 볼 수 있다. 현재 정부는 현행 교부세율을 15%에서 단계별로 인상하는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 이러한 방향으로 재정조정제도의 재설계가 이루어질 경우 재정분권의 전개에 수반되는 수평적 재정불균형을 일정한 정도로 완화할 수 있는 효과가 기대된다.

수평적 분권과 관련하여 문제가 되는 것은 부가가치세의 일부 이양을 통한 지방소비세의 신설과 관련해서이다. 최근 부가가치세의 일부 이양과 관련하여 재정력이 취약한, 그래서 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하고 있던 지방으로부터 일부 반대가 제기되고 있다. 이는 부가가치세 이양은 순전히 합리적 배분기준을 정하는 것을 넘어 궁극적으로 각 지방의 이해득실이 크게 달라지는데서 비롯한다. 실제 부가가치세의 이전

〈표 7〉 2002년 예산상 지방재정 자립도

구 분	시도별 평균(순계)	특별시·광역시(순계)	도(총계)
단체별 평균	54.6	79.8	34.6
구 분	시(총계)	군(총계)	자치구(총계)
단체별 평균	47.5	19.1	46.0

은 지방교부금의 기반이 되는 내국세의 감소로 이어지며, 이는 궁극적으로 교부금 총액의 감소를 의미한다. 따라서 재정력이 취약한 지방정부의 경우 최종적인 세수효과는 교부금 감소로 인해 상쇄되는 지방소비세 확충으로 인해 상대적으로 크지 않을 수 있기 때문에, 이들 자치단체가 가지는 문제제기는 수긍할 만한 면이 없지 않다. 실제 부가가치세 10%(30%) 이양을 가정해 볼 때, 교부금 총액은 10조7천억원(9조9천억원)으로 부가가치세 이양 이전 교부금 총액 11조1천억원보다 3천8백이 감소한다.

최근 한 연구(이삼주, 2003)는 부가가치세 10% 이양을 전제하여 지방소비세 도입에 따르는 지역별 세원확충효과를 분석한 바 있다. 이 연구에 따르면, 배분의 방법에 따라 일정한 차이가 존재하는 바, 완전징세지주의에 근거한 시나리오와 절반을 징세지주의로 하고 나머지 절반을 재정력에 근거하여 배분하는 시나리오를 설정하였을 때, 각 지역에 미치는 세수효과는 <표 8>와 같이 상이한 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 지방세의 이양이 현재의 재정조정제도 하에 수평적 재정불균형 측면과 밀접한 연관을 맺고 있고, 이와 동시에 배분의 방식에 따라 재정균형에도 크게 영향을 줄 수 있음을 예증하는 것이다. 결국 재정분권을 위한 적정 기준이란 결국 앞의 지출책임에 따른 세입의 합리화, 즉 지방세의 도입과 수평적 재정균형을 절충할 수 있는 합리적 기준설정의 문제로 귀착된다.

이하에서 제시되고 있는 산식들은 앞서

부가가치세 10% 이양에 따른 지방세입효과 분석결과에 기초하여, 지방소비세 증가 및 지방교부금의 변화, 그리고 지방세입효과간의 관계를 논리적으로 확대하고 일반화한 것이다.

우선 부가가치세의  $x\%$ 를 공동세의 형태로 각 지역별로 배분한다고 할 때, 전체 세액은 다음과 같이 결정된다.

$$Sti = \bar{a} \cdot \frac{x}{100}, \quad \bar{a} = \sum_{i=1}^{16} a_i$$

( $Sti$  : 부가가치세의 지방분,  $a_i$  : 지역별 부가가치세,  $x$ : 이양율)

이와 같은 부가가치세의 지방분을 징세지주의( $Y\%$ )와 재정력<sup>5)</sup>에 따라 배분한다고 할 때, 각 지역별 지방소비세 증가액은 다음과 같이 결정된다. 이 경우 배분방법  $y:(1-y)$ 에 따라 지방소비세 증가액은 상당한 차이를 보인다는 사실은 이미 지적한 바와 같다. 그러므로, 지방소비세 증가액은

$$\begin{aligned} \Delta LCti &= \left( \bar{a} \cdot \frac{x}{100} \cdot \frac{y}{100} \right) \cdot \frac{a_i}{\bar{a}} + \left( \bar{a} \cdot \frac{x}{100} \cdot \frac{(100-y)}{100} \right) \cdot f_i \\ &= \frac{a_i \cdot x \cdot y}{10,000} + \frac{\bar{a} \cdot x \cdot f_i \cdot (100-y)}{10,000} \\ &= \frac{(a_i - \bar{a} \cdot f_i)}{10,000} \cdot x \cdot y - \frac{100 \cdot \bar{a} \cdot f_i}{10,000} \cdot x \end{aligned}$$

$\Delta LCti$  : 지역별 지방소비세 증가액,

$$f_i: \text{지역별 재정력지수}, 1 = \sum_{i=1}^{16} f_i$$

한편, 지방교부금 증감액은 공동세(부가가

5) 가령 인구, 소비액, 조세능력 등이 활용되는데, 여기서는 재정력 지수를 가정한다.

〈표 8〉 부가가치세의 지방세 이양에 따르는 지역별 세수확충 효과

(단위 : 백만원)

지 역	완전 징세지주의		징세지주의 + 재정력	
	예상세입액	주민1인당 세수효과	예상세입액	주민1인당 세수효과
서울	744,056	7.25	372,028	3.62
부산	115,527	3.03	77,479	2.03
대구	76,053	3.04	59,175	2.36
인천	131,989	5.26	89,862	3.58
광주	39,154	2.89	62,034	4.57
대전	37,131	2.72	43,771	3.21
울산	150,474	14.69	105,936	10.34
경기	385,025	4.31	192,685	2.16
강원	23,661	1.52	137,197	8.81
충북	48,857	3.27	139,023	9.32
충남	98,407	5.13	165,130	8.60
전북	43,342	2.16	142,902	7.11
전남	67,058	3.11	165,712	7.69
경북	111,983	3.99	172,998	6.16
경남	16,435	3.78	159,374	5.17
제주	8,980	1.67	105,865	19.65

주 : 예상세입액은 이양으로 인한 세입효과와 교부세 손실액의 합산

자료 : 이삼주, 2003.

치세)의 이양후 지방교부금에서 이양 이전 지방교부금을 차감함으로써 도출될 수 있다. 이 경우에 현행의 법정교부율 내국세의 15%를 전제할 때, 각 지역별 교부금의 증감액은 다음과 같이 결정된다.

$$\begin{aligned}
 G_{ti} &= \left( \bar{K} - \bar{a} \cdot \frac{x}{100} \right) \cdot \frac{15}{100} \cdot f_i \\
 &\quad - \left( \bar{K} \cdot \frac{15}{100} \cdot f_i \right) \\
 &= - \frac{15 \cdot \bar{a} \cdot f_i}{10,000} \cdot x
 \end{aligned}$$

(G<sub>ti</sub> : 지역별 지방교부금 증감액)

마지막으로 부가가치세의 이양에 따르는 각 지역별 순세수 효과는 전술한 지역별 지방소비세 증가액과 지방교부금의 증감과의 합산에 의해 다음과 같이 도출된다. 결국 내국세 및 부가가치세액, 지역별 부가가치세 징수액이 주어진다고 할 때, 특정 지방이 획득할 지방세입은 이양률과 징세지주의의 절충(징세지주의:재정력)에 의해 결정된다고 할 수 있다.

$\Delta St_i = \Delta LCt_i - \Delta Gt_i$  ( $\Delta St_i$  : 지역별 순세수효과)

$$= \frac{a_i - \bar{a} \cdot f_i}{10,000} \cdot xy - \frac{100 \cdot \bar{a} \cdot f_i}{10,000} \cdot x - \frac{15 \cdot \bar{a} \cdot f_i}{10,000} \cdot x$$

$$= \frac{a_i - \bar{a} \cdot f_i}{10,000} \cdot xy - \frac{115 \cdot \bar{a} \cdot f_i}{10,000} \cdot x$$

#### IV. 결 론

현재 정부는 부가가치세의 일부를 지방에 이양하여 새로운 지방세를 신설하는 동시에, 현행 교부세율을 점진적으로 인상하는 방식을 통해 재정분권화를 추진하고 있다. 이러한 노력은 과거 집권화된 행·재정적 구조로부터 상당한 진전을 포함하는 것이기 때문에 그 취지나 방향에 있어서는 기본적으로 바람직한 것이라 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이 글에서 살펴본 바와 같이 현재의 재정분권 추진은 다음과 같은 몇 가지 측면에 대한 검토가 체계적으로 뒤따라야 할 것으로 생각된다.

먼저 지출책임이 명확히 확립되기 이전에 세원의 구체적 배분이 제시되는 것은 재정분권의 원칙을 통해 규명된 것처럼 현실적 타당성을 차치하고라도 논리적 타당성을 결여하고 있다는 점이다. 오히려 현재의 여건과 향후 추세를 면밀하게 검토한 후, 중앙과 지방간 적절한 기능 및 사무의 배분을 우선 확립하고, 이에 기초하여 필요한 세입의 합리화도 모색하는 것이 재정분권의 이치에 합당한 것이라 생각된다. 이런 의미에서 현재의 부가가치세의 일정 비율이란 정치적, 행·재정적으로 여전히 열려 있는 문제라 여겨지며, 그 가운데 적정 지점을 찾는 작업도 지속되어야 할 것이다.

둘째, 부가가치세에 의존한 현재의 지방소비세는 일정한 제약에도 불구하고, 지방세로서의 적절한 세원으로 고려될 수 있다. 다만 이것이 수평적 재정불균형의 문제에 상당한 영향을 초래할 수 있기 때문에 재정분권이 정치적 합의에 기반하기 위해서는 재정조정 문제가 적극적으로 검토되어야 할 것으로 보인다. 앞서 3장의 산정식에서 도출된 것처럼, 이는 주어진 조건(법정교부율 15%)하에 이양율(x%)와 배분율(y%)간의 합리적 절충점을 찾는 것을 의미한다. 이러한 절충점은 각 지역별 순세수효과( $St_i$ )의 변이를 최소화할 수 있는 지점이 될 것이다.

#### 〈참고문헌〉

- 국세청, 「국세통계연보」, 2002  
내무부, 1997, 「지방자치단체예산개요」

- 행정자치부, 2002, 「지방세정연감」
- 행정자치부, 2002, 「지방자치단체예산개요」
- 행정자치부, 1999, 「외국의 지방세제」
- 재정경제부, 2002. 「조세개요」
- 구정모, 2003, “외국의 지방분권에 따른 지방세의 변화”, 「지방세」, 통권76호.
- 이삼주, 2003, “지방소비세 도입의 정책과제”, 「지방세」, 통권75호.
- Bird, R., 2000, Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications, Working Papers#00-2.
- Bird, R., 1999, Rethinking Sub-national Taxes: A New Look at Tax Assignment, IMF Working Paper.
- Ebel, R. D & S. Yilmaz., 2001, Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, Paper presented by International Symposium Quebec Commission on Fiscal Imbalance.
- Oates, W. E., 1972, Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Rondinelli, D., 1981, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries," International Review of Administrative Science, Vol. 47(2).
- Shah, A., 1998, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization", Working Paper, Washington, D. C, World Bank.
- World Bank, 2000, World Development Report. 

