

廣域自治團體와 基礎自治團體間 財源調整에 관한 研究

1997. 3.

朴 釘 洙

序 言

地方自治와 分權化에 대한 관심은 우리나라만이 아니라 이미 지방자치가 주민생활에 정착되어 있는 西歐나 새로이 정치·경제체제를 구축해 나가는 開發途上國, 그리고 공산주의체제에서 자본주의체제로 체제전환이 급속히 이루어지고 있는 러시아와 東歐諸國에 이르기까지 가히 전세계적이라고 할 수 있다. 民主主義의 발전과 경제적인 效率性의 추구가 결코 상호배타적인 개념이 아니라는 점에서 세계의 각국들은 집권화, 분권화 그리고 다시 신집권화의 역사적인 발전을 지속하고 있다. 분권화라는 개념에 매우 익숙하지 못하며, 지방자치를 1995년에서야 다시 회복한 우리나라도 우리 나라의 분권화에 관한 자리매김을 위해서 地方財政制度의 構造改編을 서둘러야 한다.

지금까지 지방행정구조에 대한 논의는 대부분이 中央政府와 地方自治團體間의 資源배분과 재배분에 대한 것이었다. 그러나 지방자치단체에도 廣域自治團體와 基礎自治團體라는 두 계층이 존재하며 이들간에 기능배분, 資源배분, 그리고 정책결정권한의 분배문제가 발생하므로 여기에 대한 微視的인 분석이 이루어져야 할 시점이다. 물론 보다 근본적으로는 현재와 같은 重層의 자치단체구조가 바람직한 것인지, 광역자치단체인 特別市·廣域市와 이들을 둘러싸고 있는 道 사이의 관계가 현재와 같이 동등한 별개의 광역자치단체로 유지되는 것이 필요한지, 나아가서 광역과 기초자치단체의 規模가 어느 정도 되는 것이 적절한 수준인지 등에 대한 심도 있는 정책분석과 이를 토대로 한 정책결정이 이루어져야 한다. 이러한 지방구

조를 토대로 하여 廣域과 基礎自治團體間 稅源配分の 合理化 및 이 들간에 발생하는 재정격차를 줄이는 財政衡平化制度의 개편문제가 대두되는 것이다.

本 報告書에서는 廣域과 基礎自治團體間的 관계에 있어서 기능배 분 및 정책결정권한 그리고 자치단체의 규모 등은 외부환경변수로 보고 기존의 기능배분 범위 내에서 광역과 기초자치단체간 稅源調整 및 財政衡平化制度의 문제점을 평가하고 개선방안을 모색하여 보았다. 현재와 같은 엄격한 稅源分離形式의 고수로는 지방자치시 대에 적절한 업무수행이 어려우며 財政責任性의 확보가 곤란하므로 세원의 공동이용방식을 과감히 활용할 필요가 있다. 住民稅 所得割, 綜合土地稅, 自動車稅의 二元化 및 基礎自治團體와 廣域自治團體의 共有稅源化가 필요하며 廣域自治團體를 중심으로 所得課稅와 消費課稅의 확충이 바람직하다. 서울특별시와 5개 광역시가 운용하고 있는 調整交付金制度는 독일과 일본의 수평적 재정조정제도와 유사한 형태로 발전시키는 방안을 검토하여야 한다. 徵收交付金制度도 지방세 징수체계의 광역화와 함께 재정형평화교부금으로 전환하는 방안이 제시되었다. 광역자치단체와 기초자치단체간의 재원조정과 관련하여 재정지출체계에 대해서는 통제 메커니즘의 활용 및 감사제도의 실효성 제고, 지방예산제도 및 재정관리제도의 운용 및 이와 관련한 유인체계의 구축 등에 많은 연구가 있어야 할 것이다.

本 報告書는 本院의 朴釘洙 博士가 집필하여 완성하였다. 著者は 본 보고서의 발간을 위하여 노력한 모든 분들께 감사하고 있다. 특히 바쁜 연구일정중에서도 本 報告書를 자세히 읽고 소중한 논평을 해 준 本院의 安鍾錫 博士와 朴寄白 博士께 감사의 뜻을 표하며, 匿名의 두 論評者께도 감사한다. 그리고 자료의 수집, 정리 및 원고정리 등의 업무를 성실하게 수행한 金龍大 研究員, 趙明熙 研究助員과 편집업무를 담당한 출판팀 직원들께도 진심으로 감사하고 있다.

아무쪼록 본 보고서가 地方自治時代의 合理的인 財源配分體系 定

着에 일조를 할 수 있기 바라며, 마지막으로 본 보고서의 내용은 저자의 개인적인 견해로서 本 研究院의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

1997年 3月

韓國租稅研究院

院長 崔 洸

目 次

I. 序 論	13
II. 廣域과 基礎自治團體間 財源의 適正配分理論	22
1. 財政分權化의 理論的 根據	22
가. 集權化의 長點	24
나. 地方分權化 長點	25
2. 機能配分의 基準	27
3. 稅源配分理論	33
4. 財政衡平化交付金	39
가. 經濟理論的 根據	39
나. 財政衡平化交付金의 類型	41
다. 財政衡平化交付金의 經濟的 效果	42
5. 要 約	44
III. 主要 外國의 廣域과 基礎自治團體間 財源配分	46
1. 主要 外國의 支出構造	46
2. 主要 外國의 稅源配分 概要	49
3. 美國의 廣域과 基礎自治團體間 財源調整	55
가. 概要	55
나. 地方所得稅制	58
다. 一般賣上稅와 消費稅	60
라. 財產稅	61
마. 財政衡平化制度	61

마. 要約 및 示唆點	63
4. 日本의 稅源配分 및 財政調整制度	65
가. 道府縣稅	65
나. 市町村稅	67
다. 住民稅	67
라. 固定資產稅	71
마. 地方財政調整制度	74
바. 要約 및 示唆點	81
IV. 廣域과 基礎自治團體間 財源配分の 實態分析	84
1. 廣域과 基礎自治團體間 財源配分の 實態	85
가. 歲入構造	85
나. 稅源配分構造	85
다. 稅源의 特性分析	89
라. 地域別 地方財源의 分布	94
2. 서울特別市 및 自治區 財源配分現況	98
가. 概要	98
나. 調整交付金制度	100
3. 京畿道와 市·郡의 財源配分現況	103
가. 概要	103
나. 個別 基礎自治團體의 歲入構造	107
V. 廣域과 基礎自治團體間 財源配分の 發展方案	113
1. 道稅와 市·郡稅間의 稅源調整方案	114
가. 所得課稅 調整方案	115
나. 財產課稅 調整方案	118
다. 消費課稅 調整方案	124
라. 要約	126

2. 廣域과 基礎自治團體間 財源調整方案	128
가. 調整交付金制度의 改善方案	129
나. 徵收交付金制度의 改善方案	136
VI. 要約 및 結論	141
參考文獻	147
附 錄	153

表目次

<表 I - 1> 廣域自治團體와 基礎自治團體間 稅源配分現況 ...	20
<表 II - 1> 機能別 支出責任配分體系	32
<表 II - 2> 稅源의 理論的 基礎	38
<表 II - 3> 財政調整制度的 區分	42
<表 III - 1> 各種 支出(機能的 分類)에서의 州·地方政府的 比重	47
<表 III - 2> 總租稅收入에 대한 政府 階層別 租稅收入比重 (社會保障寄與金 包含)	52
<表 III - 3> 州政府 및 地方政府財源의 性質別 內譯	56
<表 III - 4> 1人當 州·地方歲入(1991)	56
<表 III - 5> 政府形態에 따른 一般歲入(1990~1991)	57
<表 III - 6> 美國 州政府的 個人所得稅率	59
<表 III - 7> 日本 租稅의 課稅類型別·政府階層別 分類	66
<表 III - 8> 道府縣稅의 現況(1994)	68
<表 III - 9> 市町村稅의 現況(1994)	69
<表 III - 10> 個人住民稅 所得割 現行 標準稅率	71
<表 III - 11> 住民稅 法人稅割 稅率의 變化推移	72
<表 III - 12> 中央·地方間에서의 租稅收入의 實質的 配分 ...	76
<表 IV - 1> 地方自治團體別 歲入構成(1994)	86
<表 IV - 2> 地方稅 收入의 性質別 構成(1995)	87
<表 IV - 3> 主要 地方稅目의 浮揚性 및 彈力性	91
<表 IV - 4> 主要 地方稅 稅目의 加重變異係數 및 지니係數 (1994)	93
<表 IV - 5> 地方財政自立度(1996)	95

<表 IV-6> 1人當 豫算規模의 地域內總生産 및 擔稅額, 大都市와의 關係(1996)	97
<表 IV-7> 서울特別市 本廳의 歲入構成 및 機能別 歲出豫算 (1996)	98
<表 IV-8> 서울特別市 自治區의 歲入構成 및 機能別 歲出豫算(1996)	100
<表 IV-9> 自治區 歲入豫算規模에 따른 人件費 比率 (1996)	100
<表 IV-10> 自治區別 歲入豫算規模와 構成比重(1996) ...	101
<表 IV-11> 京畿道 本廳의 歲入構成 및 機能別 歲出決算 (1994)	104
<表 IV-12> 京畿道 市 自治團體의 歲入構成 및 機能別 歲出決算(1994)	106
<表 IV-13> 京畿道 郡 自治團體의 歲入構成 및 機能別 歲出決算(1994)	106
<表 IV-14> 京畿道 市別 歲入構造 比較	108
<表 IV-15> 京畿道(19個市) 1人當 歲入 項目別 相關係數(1994)	109
<表 IV-16> 京畿道 郡別 歲入構造 比較	110
<表 IV-17> 京畿道(17個郡) 1人當 歲入 項目別 相關係數(1994)	111
<表 V-1> 綜合土地稅 課標段階別 分布現況	122
<表 V-2> 稅源調整의 團體別 稅收效果	127
<表 V-3> 서울特別市 自治區稅의 稅目別 分布度 및 調整交付金의 衡平化 效果	131
<表 V-4> 서울特別市 調整交付金 基準財政需要와 收入比率 比較	134
<表 V-5> 서울特別市 調整交付金 推定值와 實際值 比較 ...	135

I. 序 論

얼마 전 자치단체장을 직접 주민의 손으로 선출한 것을 계기로 본격적인 地方自治가 실시된 지 1주년을 맞이하여 대대적으로 그간의 성과와 문제점을 조명해 보는 기회가 있었다. 철저한 제도적인 준비가 미흡한 상태에서 출범한 우리의 지방자치는 “축구선수에게 양복을 입혀 놓고 뛰라는 것과 다름없다”고 한 어느 민선자치단체장의 이야기에서 현재 地方自治 및 分權化의 문제점을 여실히 느낄 수 있다. 따라서 우리는 지금부터 지방분권화와 국가경제의 합리적인 운용이 조화를 이룰 수 있는 制度的인 整備를 서둘러야 한다.

우리나라의 경제환경은 世界化(globalization)와 地方化(localization)가 함께 이루어지고 있다는 측면에서 우리는 중앙정부와 지방 정부를 망라한 정부의 생산성을 제고하기 위한 적절한 균형을 모색하여야 하는 어려운 과제에 직면하고 있다. 李鎭淳(1996)의 지적과 마찬가지로 근본적인 패러다임의 전환기를 맞이하고 있는 것이다. 과거와는 전혀 다른 정치·경제적인 환경하에서 地方行政과 財政이 운영되게 된 것이다. 지역주민들은 자신들이 소비할 지방공공재가 자신들의 선호에 따라 자신들의 부담에 의해 공급되도록 하는 것이 원칙이 되어야 한다는 지방자치의 본질을 서서히 인지하게 되었다. 그러나 우리나라의 경우 과거 지속적인 중앙집권화와 불균형 경제 성장의 산물로 고착된 지역간 심대한 經濟力의 不均衡으로 지방세의 확충만으로는 지방재정의 건실한 발전이 어렵게 되어 있는 것도 사실이다.

스위스 IMD의 평가(1996)에 따르면 최근 우리나라 정부의 개혁 노력에도 불구하고 정부부문의 경쟁력은 오히려 떨어져 우리나라의

국제경쟁력을 가장 크게 잠식하고 있는 것으로 보고되고 있다. 특히 政府部門은 1995년의 18위에서 33위로 크게 낮아졌는데, 그 원인으로서는 낙후된 정치제도, 행정의 불투명성과 중앙집중, 관료주의, 그리고 인위적인 가격통제 등을 꼽고 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부를 포함한 公共部門의 生産性 向上이야말로 가장 시급한 과제인 것이다. 지속적인 경제성장을 위해서는 구조적인 변화가 요구되고 있으며, 내부적으로는 잠재되어 온 각 부문의 요구분출이 이루어지고 있고 외부적으로는 수출 위주의 우리나라 경제가 선진국과 후발개도국의 사이에서 입지에 상당한 어려움을 겪고 있으며 이는 올해의 각종 경제지표에서도 명확히 파악이 되는 사실이다. 또한 지금까지 지속되어 온 보호주의 경제체제가 더 이상 효율적이기도 어렵고 WTO체제하에서 小規模開放經濟가 더 이상 규제정책을 지속하기도 힘든 여건이다. 따라서 우리는 전통적으로 집권화된 정치·경제·행정체제의 유산 속에서 첫째, 住民參與를 통해 민주주의를 실현하기 위해서 둘째, 지방정부간의 경쟁을 통한 자원배분의 효율성을 증대하기 위해서 셋째, 地方의 創意性과 實驗性을 발휘하기 위해서 균형 잡힌 지방화·분권화정책을 추진하여야 한다.

우리는 과거와는 근본적으로 다른 정부계층간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)의 환경을 맞고 있다. 1994년까지 地方自治團體의 長은 대통령의 임명을 통하여 선임되고, 언제나라도 커다란 제약이 없이 해임할 수 있었다. 그러나 1995년 6월 27일 選舉를 통해 지방자치단체의 장이 선출되고 나서는 전혀 다른 정책환경이 조성되고 있는 것이다. 예를 들면 서울시의 25개 구청장들의 모임(구청장협의회)에서 지방자치법 제132조에 근거하여 국가위임사무를 자치구에서 수행할 경우 그에 상응하는 國庫補助金을 교부하여야 한다는 주장이 제기되었다. 1994년 기준으로 국가위임사무가 서울시 자치구 사무 3,937개의 27.6%인 1,086건에 이르고 있으나, 중앙정부에서 지원하는 국가위임사무 수행경비 총액은 387억원으로

서울시 자치구 一般會計豫算總額 2조 3,700억원의 1.62%에 불과한 실정이다. 따라서 국가위임사무 1,086건 중 국가에서 서울시 자치구에 직접 위임한 375건에 대해 우선 국가위임사무 수행경비 968억원을 요청하고 있다. 이와 같은 모습은 예전에는 상상도 하지 못하던 것이라고 하겠다. 뿐만 아니라 각종 요금(사용료 및 수수료)의 인상을 둘러싸고 지방자치단체와 재정경제원간에 마찰이 종종 일어나고 있으며 최근에는 인천의 국책건설사업과 서울시의 버스요금 인상문제가 상당히 심각한 정도에 이르고 있다.

위와 같은 문제점들은 지방재정의 패러다임을 전환하면서 예견되었던 문제점들로 사전에 中央政府와 廣域政府, 基礎政府間的 기능분담을 투명하게 배분하고 협상의 메커니즘이 충분히 완비되어야 했다. 최근 서울시와 재정경제원의 요청으로 訪韓한 IMF 재정자문단의 韓國의 地方財政에 관한 권고에도 이와 같은 인식이 기저에 깔려 있다. 同 勸告案에서는 첫째, 체계적이고 법규에 명시적으로 규정되어 투명하고 합리적인 중앙과 지방정부간의 機能配分이 이루어지고 있지 않은 점 둘째, 기능·재원배분(authority financing arrangements)과 권한 및 책임소재(accountability) 삼자가 명확하게 정해져 있지 못하고 효율적이고 효과적인 중앙정부와 지방정부간 그리고 지방정부간 마찰조정의 메커니즘이 불충분하며 또한 재원배분이 중앙정부의 위임사무 수행비용과 공공재의 누출효과를 적절히 감안하지 못하고 있는 점¹⁾ 셋째, 豫算編成과 같이 중앙정부의 통제와 규제가 과도한 분야가 있어 경쟁과 효율성의 이익을 제한하고 있으며 한편 지방정부도 彈力稅率制度와 같이 이미 주어져 있는 재량권을 충분히 활용하지 못하고 있는 점 넷째, 지방세가 소득과 관련하여 충분한 신장성을 갖지 못하고 財産稅의 복잡한 체계에 과

1) 물론 이들도 이 누출효과(spillover effect)를 충분히 계량화하는 것이 불가능하다는 점에는 의견을 같이하고 있다.

도하게 의존하고 있는 점 다섯째, 중앙정부의 이전재원체계가 지나치게 복잡한 배분방식에 의존하고 있으며 인구이동에 따른 재정수요를 적절히 반영하지 못하고 移轉財源 總規模의 결정이 지방자치단체의 재정운영에 경기동향적(procyclical)인 영향을 미치고 있는 점을 적시하고 있다.

Bird(1993)에 따르면 지방분권화에는 두 가지 방식이 있다. 첫째는 하향식(top-down)으로 중앙정부의 적자와 福祉財政負擔을 지방정부에 떠넘기기 위하여 중앙정부가 자발적으로 분권화를 실시하는 경우이며 다른 하나는 상향식(bottom-up)으로 주민들의 정치참여와 지방정부의 責任性確保를 위해 쟁취해 내는 경우이다. 우리나라의 경우 조선시대 이래 전국적으로 획일적인 통제중심의 중앙집권화가 계속되어 왔다. 일제강점시대 역시 과도한 통제 위주의 집권화가 지속되었으며 이는 해방 이후 최근까지 이어져 왔다. 경제가 성장함에 따라 획일적인 통제중심의 中央集權的 재정활동으로는 주민의 다양한 수요를 효율적으로 수용할 수 없고 정치적으로도 민주화에 따른 참여의 요구가 증대하여 지방자치를 쟁취하게 된 것이다. 그러나 갑작스럽게 이루어진 地方分權化로 인해 많은 부분에서 준비의 부족을 느끼고 있으며 특히 정부계층간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)에서 이러한 문제가 심각하게 나타나고 있다.

경제학적으로 지방자치의 의의로는 분권화된 지방공공재의 공급으로 인한 효율성의 증대가 가장 중요하며 지역간의 경쟁을 통한 財政支出에 있어서의 효율성과 효과성의 증대 그리고 지방정부의 행정이 경영화함에 따른 가격체계의 활용도 증가 및 혁신의 확산을 들 수 있다. 이와 같은 효율성의 이익을 향유하기 위해서는 지방자치단체가 자율적으로 정책을 결정할 수 있는 재량의 폭(room)을 획기적으로 늘려야 하며 아울러 중앙정부의 역할은 조정자의 입장에서 협상의 장을 만들고 게임의 규칙을 정하는 것에 국한되어야

한다. 地域利己主義 현상으로 인해 특히 혐오시설의 위치선정과 지역에 걸친 외부효과의 보상문제에 있어 협상과 보상에 인색하여 지역간의 갈등과 중앙정부와 지방정부간 갈등으로 국가 전체적인 효율성이 크게 저해되고 있다.

중앙정부와 지방정부간의 갈등은 財源의 配分을 둘러싸고 가장 첨예하게 나타나고 있다. 지방정부들 간에도 도시형 지방정부와 농촌형 지방정부간의 입장차이는 명백하다. 1996년 5월 내무부에서는 지방교부세의 법정교부율 인상과 지방소비세의 도입을 중심으로 한 지방재정확충계획을 독자적으로 발표하였으나 재정경제원에서는 이를 수용하지 않을 방침을 분명히 하였다. 광역자치단체와 기초자치단체간에도 稅源의 移讓과 道稅徵收交付金의 交付率 調整 등 울타리 조정에 관한 다툼이 계속되고 있는 형편이다.

국세와 지방세, 그리고 지방세 중에서도 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원배분의 합리적인 조정과 地方財政調整制度 및 財政支出責任의 적정화를 위해서는 먼저 민간부문 대 정부부문의 역할 분담이 전제되고 나아가서 중앙정부 대 지방정부기능의 적정배분이 전제가 되어야 함은 물론이다. 우리나라는 전통적으로 중앙집권화된 政策決定構造와 財政構造를 지녀 왔다. 경제적인 측면에서 중앙정부에 의한 획일적인 서비스 공급이 초래하는 효율성의 감소를 개선하고 정치적인 측면에서 참여와 경쟁을 통한 민주주의를 실현하기 위해 지역서비스의 공급에 대한 政策決定을 지방정부가 담당하는 地方自治가 부활되었다. 한편으로는 지나치게 중앙정부 편향으로 되어 있는 정부기능의 재배분과 재원에 관한 의사결정권한의 재배분을 통한 자주성의 증대가 필요하며, 다른 한편으로는 분권화의 예견되는 문제점을 최소화할 수 있는 制度的인 整備에 만전을 기해야 하는 시점에 처해 있는 것이다. 지방자치단체간의 분쟁조정을 비롯한 내무부의 새로운 위상 모색과 廣域自治團體의 이중적인 역할을 과감히 기초자치단체로 이양하는 방안 등에 대해 중지가 모아

저야 하며 지방정부의 자주성 확대를 위한 稅制改編과 지역간 형평성을 위한 地方財政調整制度의 개편이라는 상충성(trade-off) 속에서 우리나라 현실에 적절한 균형점을 모색해야 하는 것이다.

지금까지 이러한 문제에 대해 종합적으로 접근한 기존의 연구로는 朴釘洙(1993), 吳然天(1988), 李啓植(1987) 등 다수가 있다. 그러나 이제는 전체 지방자치단체와 중앙정부간의 배분과 아울러 구체적인 경우에 있어서 광역자치단체와 기초자치단체간의 재원배분에 관한 연구가 이루어져야 할 시점에 이르렀다. 廣域과 基礎間的 財源配分에 대한 기존의 연구로는 李英姬·李相龍(1994), 서울市政開發研究院(1994), 朴奎奎(1992) 등이 있으나 기능과 재원을 종합적으로 살펴보지 못하였다는 점에서 한계가 있을 뿐만 아니라 道와 市·郡, 또는 自治區에 국한하여 연구의 범위가 부분적이라는 점에서 전반적인 관점에서 조망하는 연구의 필요가 있다고 하겠다.

최근 세계적으로 민주주의의 발달과 경제성장과 더불어 실질적인 정책결정권한의 이양을 수반한 진정한 의미의 分權化가 진행되는 한편으로 광역과 기초자치단체를 중심으로 효율적인 재정관리를 목적으로 新集權化가 동시에 이루어지고 있다. 基礎自治團體로서는 규모의 경제를 향유할 수 없는 경우 시·군통합(amalgamation)을 시도하거나 오히려 광역자치단체로 기능을 역이양하는 사례도 빈번히 나타난다. 재정분권화에 대해서는 중앙정부와 지방정부 전체의 차원을 넘어서 이제는 대도시와 이를 둘러싼 광역자치단체간의 財政調整 및 稅源調整이 주된 관심사가 되고 있다(World Bank, 1996).

주민과 가장 밀착된 기초자치단체 위주의 지방화에 따른 財政需要의 擴大를 충족할 수 있도록 기초자치단체 재정의 확충과 신장성이 보장되어야 하며 다른 한편으로는 위와 같은 분권화의 예상되는 문제점들을 보완할 수 있는 수평적 형평화를 위한 광역단위의 財政調整 메커니즘을 통해 재정책임성을 보장하면서 한편으로 개별 기

초자치단체의 재정력 격차가 어느 수준 이내로 수렴할 수 있도록 하는 노력이 함께 경주되어야 한다.

우리나라의 광역과 기초간의 세원배분과 재정조정은 <表 I - 1> 및 [圖 I - 1]과 같이 二元化되어 있다. 稅源配分에 있어서 대도시의 경우 자치구가 1988년 5월 1일부터 기초자치단체의 법인격을 인정받고 있으나 대도시행정의 특수성으로 인하여 시·군단위의 자치행정과는 구별될 수밖에 없는 機能配分을 반영하여 차이가 난다. 또한 중앙정부는 중앙과 시·도간의, 그리고 시·도간의 수직적 그리고 수평적인 재정조정을 해야 하므로 광역자치단체인 시·도에 지방교부세와 지방양여금을 배분하고 있다. 또한 시·군에도 地方交付稅와 地方讓與金을 배분하지만, 특별시·광역시의 자치구에는 이를 교부하지 않으며, 대신 특별시·광역시가 자체재원으로 調整交付金制度를 운영하고 있다. 우리나라의 지방자치단체 재정변수는 대도시와 도의 경우 매우 다른 모습을 나타내고 있어 이를 나누어 볼 필요가 있는 것이다²⁾.

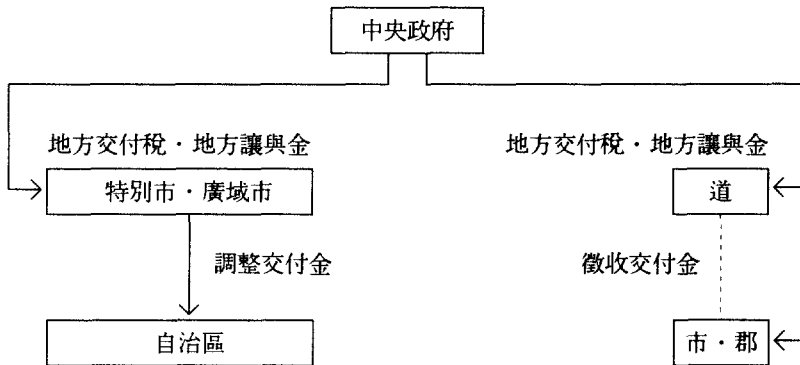
따라서 본 연구에서는 지방분권화이론과 세원의 정부계층간 적정 분배(fiscal federalism)이론, 그리고 재정형평화(fiscal equalization)이론 등에 입각하여 서울특별시를 중심으로 한 대도시형 광역자치단체의 세원과 기초자치단체 세원의 합리적인 조정 그리고 이와 연계한 地方財政調整制度의 합리적인 개편방안과, 경기도를 중

2) 우리나라를 광역자치단체 행정구역에 따라 15개 지역으로 구분하여 각 지역의 1인당 地方財政 歲入規模를 1人當 地域內 總生産과 人口密度 또는 도시지역의 인구밀도가 높다는 가정하에서 광역시를 1, 그 이외의 지역을 0으로 놓은 가변수에 대해 회귀분석하면 추정결과는 인구밀도가 낮을수록 1인당 세입규모가 크며, 1인당 GRP와 1인당 세입규모는 큰 상관관계가 없는 것으로 나타난다. 이는 우리나라의 각 지방자치단체의 재정규모가 管轄地域의 經濟力보다는 地方財政調整財源의 교부에 의해서 더 크게 좌우된다는 점을 시사하는 것으로, 우리나라 지방재정의 중앙의 존도가 매우 높으며 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원은 주로 지방세 세원의 격차를 보전하여 주는 방식으로 이루어져 왔다는 데에서 그 이유를 찾아볼 수 있다. 자세한 내용은 안종석·박정수(1996) 참조.

<表 I - 1> 廣域自治團體와 基礎自治團體間 稅源配分現況

	特別市・廣域市	自治區	道	市・郡
計	11개 稅目	4개 稅目	6개 稅目	9개 稅目
普通稅	取得稅 登錄稅 競走・馬券稅 住民稅 自動車稅 農地稅 屠畜稅 담배消費稅	免許稅 財產稅 綜合土地稅	取得稅 登錄稅 免許稅 競走・馬券稅	住民稅 財產稅 自動車稅 農地稅 屠畜稅 담배消費稅 綜合土地稅
目的稅	都市計劃稅 共同施設稅 地域開發稅	事業所稅	共同施設稅 地域開發稅	都市計劃稅 事業所稅

[圖 I - 1] 우리나라의 垂直的 財政調整體系



심으로 한 일반형 광역자치단체의 세원과 기초자치단체 세원의 합리적인 조정 그리고 이와 연계한 지방재정조정제도의 합리적인 개편방안에 대해 알아보고자 한다³⁾.

이하에서 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 II 장에서는 정부계층 간 재정관계에 대한 이론적인 논의에 바탕을 둔 광역자치단체의 세원과 기초자치단체 세원간의 규범적으로 적절한 배분에 관한 논의를 한다. 제 III 장에서는 주요 외국의 세원배분현황 및 재정조정제도를 정리하고, 제 IV 장에서는 서울특별시와 경기도를 중심으로 地方財政現況에 대한 실태분석을 하고자 한다. 제 V 장에서는 이러한 시각에서 도출할 수 있는 바람직한 광역자치단체의 재원과 기초자치단체의 재원간의 조정방안에 대해 모색해 보고, 마지막으로 제 VI 장에서는 요약 및 결론을 정리하고자 한다.

-
- 3) 대도시형 시·자치구 재정관계의 사례로 서울특별시를, 일반형 광역과 기초자치단체간의 관계의 사례로 경기도를 선정한 것은, 자료입수의 용이성과 함께 제시된 정책대안의 실천적 파급효과가 가장 클 것이라는 점을 고려하였기 때문이다.

II. 廣域과 基礎自治團體間 財源의 適正配分理論

선진국과 개발도상국을 포함해서, 재정배분과 기능배분에 대해 공급주체인 공공부문을 어떻게 조직화하느냐(集權化 水準)에 관해서는 일치된 이론이 존재하지는 않는다. 논의의 핵심은 어느 단계의 정부가 어떤 서비스를 제공할 것인가, 광역과 기초자치단체는 각각 얼마나 많은 行政的·財政的 自治權을 갖는 것이 적절한가 등의 문제에 있다. 본장에서는 우리나라를 포함한 개발도상국의 입장에서 이러한 문제에 대한 해답을 찾고자 한다.

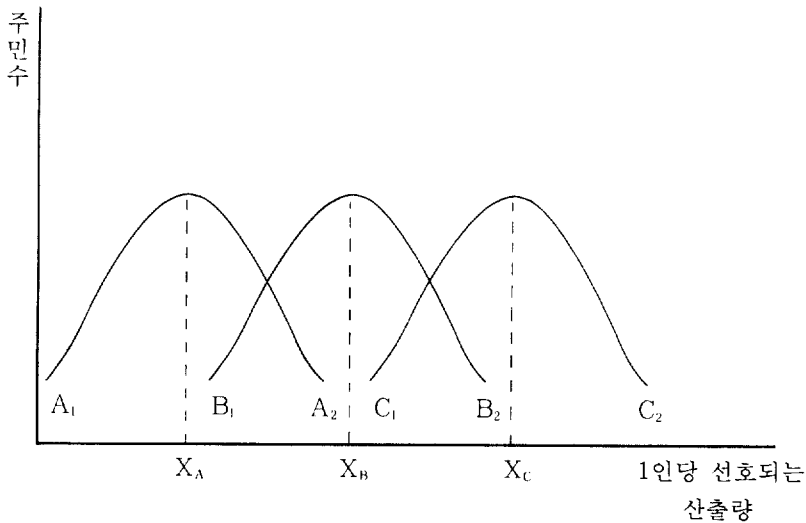
1. 財政分權化의 理論的 根據

Bahl(1995)와 Musgrave(1983), 그리고 Oates(1972, 1993) 등의 전통적인 재정분권화(fiscal decentralization)에 대한 근본적인 경제적 논거는 지역주민 선호의 다양성을 감안한 공공재와 서비스의 공급이 가져오는 잠재적인 효율성의 증대 또는 후생손실의 감소라고 할 수 있다. 따라서 경제전체적으로 동일한 수준의 서비스를 공급하는 집권화에 비해 分權化는 주민의 선호를 시현할 수 있는 ‘발로 하는 투표(voting with their feet)’ 시장을 형성함으로써 후생을 증대시키게 되는 것이다. 물론 이러한 결과에는 서비스를 공급하는 데 필요한 비용을, 서비스 공급을 통해 편익을 받는 주민이 부담한다는 가정이 전제되어 있다.

[圖 II-1]은 분권화의 장점을 도식화한 것이다. A, B, C 세 지역과 지방공공재 X로 이루어져 있는 상황을 가정한다. A_1A_2 , B_1B_2 ,

와 C_1, C_2 곡선은 각 지역의 주민들이 선호하는 X재의 양의 분포를 나타낸다. 만일 中央政府에서 모든 지역에 동일한 규모의 X재를 공급한다면 그 수준은 전체의 중간값인 X_B 근방이 될 것이다. 이는 중위투표자모형(median voter model)에 의한 것으로 이 균형점은 A와 C지역의 주민들 중 선호의 수준이 A_1 이나 C_2 와 같이 분포의 꼬리쪽에 해당하는 주민들에게는 매우 불만족스러운 결과를 초래할 수밖에 없다. 그러나 반대로 독립적인 地方政府가 각 지역에 존재한다면 C지역에서는 A지역에 비해 많은 양의 X재를 공급할 수 있어 동일한 수준의 전국적인 공급에 비해 효율적일 수 있다.

[圖 II - 1] 財政分權化의 效果



기본적으로 이러한 메커니즘은 다음과 같은 세 가지 기본가정을 기초로 한다. 첫째, 分權化의 便益이 지역적으로 한정되어 있다. 둘째, 민간재와 공공재 그리고 공공재의 유형에 대한 消費者의 選好가 사람에 따라 다양하다. 셋째, 지방정부의 서비스수준과 세율의 차이에 따라 소비자는 지방정부를 선택할 수 있다.

정치적으로 지역주민의 참여는 지역사회의 민주화를 증진시켜 사회 전체의 민주주의에 기여하게 되는 장점이 있다. 나아가서 계량적인 검증결과는 엇갈리고 있으나 「리바이아탄」(Leviathan)학파의 주장에 의하면 분권화는 地域間的 競爭을 통한 효율성의 제고로 전체 정부지출의 증가율을 줄임으로써 거시경제적인 성과를 제고시키는 효과가 있다고 한다¹⁾.

경제이론만으로 최적의 재정분권화를 위한 중앙(central)·광역(state/province)·기초(local)정부간의 재정적 책임에 대한 最適配分에 관하여 명확한 결론을 이끌어 낼 수 없다. 단지 최적의 재정권한 배분에 관련한 원칙을 제시할 수 있을 뿐이다. 물론 최적수준이라는 것은 국가마다 다르며, 제도, 역사 그리고 많은 여타 정책에 영향을 받는다.

가. 集權化의 長點

財政의 集權化에 대한 논의는 선진국에서보다 개도국에서 더 활발하다. 왜냐하면 저개발 경제에서는 다원화 수준이 낮고 상품가격의 국제변동, 자연재해, 전쟁, 세계적인 경기쇠퇴 등에 더 많은 영향을 받기 때문에 안정화는 이들 국가에 있어 가장 중요한 문제이다. 경제안정화는 주요 조세와 차입수단에 대한 상위정부의 통제를 필요로 한다. 또한 개도국에서는 經濟成長을 위한 정책이 재정의 집권화를 요구한다. 왜냐하면 투자재원이 부족하여 산출을 극대화하기 위해 상위정부가 통제해야만 하기 때문이다. 만일 하위정부²⁾가 주요한 課稅標準에 대한 과세권을 갖게 되면 하위정부는 상위정부와 경쟁을 하게 되고, 따라서 전체의 산출을 극대화하려는 상위정부의 몫이 줄어들게 된다.

1) 「리바이아탄」학파의 주장과 이에 대한 경험적인 계량분석결과에 대해서는 朴釘洙(1993) 참조.

2) 여기서 하위정부는 기초자치단체를 의미함.

所得配分을 위한 논의도 또한 재정의 집권화를 지지한다. 무엇보다도 所得과 富의 도시와 농촌지역간 격차가 재정의 지방분권화에 의해 악화될 수 있다는 것이다. 왜냐하면 부유한 도시정부(urban government)가 더 큰 課稅力을 가지게 되어 부익부 빈익빈 현상이 초래된다. 전문가가 부족하다는 점에서도 개도국에서는 집권화가 불가피한 측면이 있다. 대부분의 개도국은 재정전문가가 부족하며 특히 지방정부수준 인력의 전문성은 매우 취약한 형편이다.

재정분권화의 경제적인 논거는 하위정부가 더 잘 지역주민의 후생에 반응한다는 전제에 기초한다. 그러나 Conyers(1990)가 주장하는 바와 같이 分權化는 지방수준의 참여를 증대시키지만 어떤 경우는 아주 소수의 특권층의 참여만 이루어져 이들 소그룹의 이해만을 추구하게 될 수 있다. 이 경우는 단순히 상위수준의 독재자에서 하위정부수준의 독재자로 바뀌는 데 불과할 수도 있는 것이다.

나. 地方分權化 長點

지방분권화의 장점으로서는 다음과 같은 특성이 주로 지적되고 있다(Bahl and Linn, 1992). 첫째, 都市政府에서는 더 높은 세율로 과세할 수 있다. 도시정부는 거주자들에게 도시화에 대한 완전한 한계비용(full marginal cost)을 요구할 수 있다. 둘째, 하위정부는 지역주민의 선호에 따라 支出을 調整할 수 있다. 그 결과 지방의 공공서비스에 대한 더욱 효율적인 배분이 이루어질 수 있다. 셋째, 하위정부는 상위정부가 할 수 있는 것보다 훨씬 쉽게 도시경제의 특수한 부분에 과세할 수 있다. 결과적으로 국가자원의 동원에 있어 더 높은 세율이 과세될 수 있다.

이러한 주장들이 과연 타당한가? 지방정부들이 사실상 더 많거나 더 적어야 하는 地方서비스에 대한 시민들의 선호에 민감하게 대응하고, 주민들은 지방의 서비스를 받기 위해 보다 증대된 조세를 기꺼이 부담할 것인가? 사실 財政의 地方分權化가 효율적인 경우는

개도국보다는 선진국이다. 주민에 의한 서비스의 통제는 소비자의 후생을 증대시킨다. 예를 들어 公共支出決定에 대한 중간투표자 이론을 생각할 수 있다. 이 모형에서 지방의 과세력과 지출수준은 상대가격과 소득의 변화에 영향을 받고, 더 높은 단계의 정부통제는 잠재적인 효율성의 손실로 나타날 수 있다.

여하튼 이러한 모형이 개도국들의 경우 그리 쉽게 일치하지는 않는다. 그러므로 地方分權化를 통한 효율성의 이익이 개도국들의 경우 그렇게 크지 않은 경우가 많다. 이것은 부분적으로는 선진국만큼 투표자의 기호가 예산의 결정을 바꿀 수는 없기 때문이다. 지방 재정배분의 조정은 상위정부의 통제를 받는다. 상위정부는 예산의 승인, 지방자치단체장의 권한통제, 지방의 과세행정 기준, 지방정부 공무원의 임금결정 등을 통제하고, 지방투표자들에게 더 큰 정부 혹은 더 작은 정부에 대한 그들의 선호를 나타내는 수단을 일반적으로 제공하고 있지 않다. 이러한 지역의 歲入과 歲出에 대한 지방 분권화를 통한 이익은 선진국의 경우에서 보다 작을 수밖에 없다.

개도국에 있어서 지방분권화를 통한 자원배분의 효율성의 이익을 얻을 수 있는 상황은 다음과 같다(Bahl and Linn, 1992).

- ① 충분히 숙련된 勞働者, 충분한 資產과 資本 등이 있어야 한다.
- ② 효율적인 課稅行政이 이루어져야 한다.
- ③ 지역소득의 증가가 상당부분 지방정부의 租稅收入으로 연결되어야 한다.
- ④ 소득에 彈力的인 공공서비스 수요가 이루어져야 한다.
- ⑤ 지방정부의 장은 選舉를 통해 선출되어야 한다.
- ⑥ 豫算編成과 稅率決定에 대하여 지방정부가 권한을 행사할 수 있어야 한다.

우리나라의 경우 위에서 언급한 여섯 가지 조건 중에서 다섯번째, 즉 자치단체장의 주민선출을 그것도 1995년에서야 비로소 충족

시켰다는 점에 비추어 볼 때 지방분권화의 이점을 향유할 수 있는 환경은 매우 취약한 실정임을 알 수 있다. 그러면 과연 왜 재정분권화가 開途國에서 확대되는가? 많은 나라에서 지방정부의 더 많은 재정자치를 부르짖는 것은 정부정책 과정에 대한 더 많은 참여, 지방공공서비스를 위한 재정지원을 요구하는 유인, 지역적인 다양성 인식 및 큰 정부의 특징처럼 보이는 관료주의에 대한 통제의 필요성 때문일 것으로 생각된다. 한편 中央集權化 정책의 옹호자들은 정책적 경쟁자에 대한 견제를 위해 그리고 과벌주의의 일환으로 지방분권화를 본다. 관료들은 또한 地方分權化를 제한하길 원한다. 왜냐하면 지방정부가 더 강해진다는 것은 그들의 예산통제에 걸림돌이 되기 때문이다. 이상의 논의를 통해서 우리는 분권화의 적정수준에 대한 명확한 결론은 얻을 수 없다는 점을 알 수 있다. 다만 재정분권화의 결정요인을 분석하려는 경험적인 연구들을 통해서 시사점을 찾을 수밖에 없을 것으로 생각된다³⁾.

2. 機能配分の 基準

지방자치법 제9조에는 地方自治團體의 사무범위를 첫째, 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 둘째, 주민의 복지증진에 관한 사무 셋째, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무 넷째, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 다섯째, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 여섯째, 지역민방위 및 소방에 관한 사무로 규정하고 있으며 나아가서 지방자치법 제10조에는 지방자치단체의 종류별 사무배분기준이 명시되어 있다. 먼저 廣域市와 道の 사무로는 첫째, 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 둘째, 시·도 단위로 同一

3) 결정요인관련 문헌분석에 대해서는 Park(1993) 참조.

한 基準에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 셋째, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 넷째, 國家와 市·郡 및 自治區間의 연결·조정 등의 사무 다섯째, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 여섯째, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 共同으로 設置하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무로 규정하고 있다. 한편 시·군 및 자치구의 사무로는 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무로 포괄적으로 규정하고 있고 다만 인구 50만명 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있도록 하였다⁴⁾. 그리고 시·도와 시·군 및 자치구간에 사무가 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리하도록 基礎自治團體 優先의 원칙을 명시하고 있다.

金洙槿 외(1991)는 기능배분 합리화의 기본원칙으로 첫째, 기초 자치단체우선의 원칙 둘째, 자치단체자율화의 원칙 셋째, 주민편익 증대의 원칙 넷째, 권한·책임 일치 원칙 다섯째, 명확한 경비부담의 원칙 여섯째, 이해관계귀속의 원칙 등을 들고 있으며 상급자치단체인 道는 ① 광역행정기능 ② 보완대행기능 ③ 연락조정기능 ④ 지휘감독기능만을 담당하는 것이 바람직하다고 하였다.

4) 지방자치법 시행령에서는 자치구에서 처리하지 않고 특별시·광역시에서 처리하는 사무로 ① 지방자치단체의 인사 및 교육에 관한 사무 ② 지방재정에 관한 사무 ③ 매장 및 묘지 등에 관한 사무 ④ 청소·오물에 관한 사무 ⑤ 지방토목·주택건설 등에 관한 사무 ⑥ 도시계획에 관한 사무 ⑦ 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무 ⑧ 상수도 및 공공하수도에 관한 사무 ⑨ 공원 등 관광·휴양시설의 설치·관리에 관한 사무 ⑩ 지방케도사업, 대중교통행정, 지역경제육성, 교통신호기·안전표시 등의 설치 및 관리 등에 관한 사무를 열거하고 있다. 이와 아울러 인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무로는 ① 보건의료 ② 지방공업 ③ 주택건설 ④ 토지구획정리 ⑤ 도시계획 ⑥ 도시재개발 ⑦ 환경보전 ⑧ 건설기계관리 ⑨ 자동차운송사업 ⑩ 기구직제의 설치 및 폐지 그리고 이외에도 지방공무원 인사 및 정원관리, 지적, 열사용기자재, 식품제조업, 묘지·화장장 및 납골당의 운영관리, 사회복지시설, 고압가스, 도시가스, 지방채발행에 대한 승인신청을 열거하고 있다.

ACIR(1982; 435)에 따르면 政府階層間에 기능을 배분하는 문제는 경제적인 효율성 및 재정적인 형평성과 행정적인 효과성, 그리고 정치적인 책임성이 함께 고려되어야 하는 至難한 문제라 할 수 있다. 이들을 함께 고려하여 각 기능이 해당 정부계층에 배분되어야 하는바 첫째, 서비스를 가장 적은 비용으로 공급할 수 있어야 하고 둘째, 기능에 대한 財源負擔은 재정적인 형평성을 극대화할 수 있게끔 되어야 하며 셋째, 적절한 정치적 통제가 수반되도록 서비스가 공급되어야 하고 마지막으로, 필요한 권위를 유지하며 기술적으로 충분한 능력이 있어야 하고 有機的인 形態로 행정이 이루어져야 한다. 보다 상세하게 적절한 관할구역(jurisdictions)에 맞는 기능을 배분하는 기준을 열거하면 다음과 같다.

1) 경제적 효율성(economic efficiency)

- 가) 규모의 경제(economies of scale): 규모의 경제를 실현할 수 있을 만큼 충분히 커야 하고 규모의 불경제를 초래하지 않을 만큼 작아야 한다.
- 나) 서비스 경쟁(service competition): 地域住民이 수용할 수 있는 價格範圍와 효과성의 수준 내에서 대체적인 서비스를 제공하여야 한다.
- 다) 공공가격(public pricing): 가능한 한 제공하는 서비스에 대하여 使用者負擔의 원칙이 적용되어야 한다.

2) 재정적 형평성(fiscal equity)

- 가) 경제적 외부효과(economic externalities): 서비스제공의 費用과 便益을 포괄할 수 있을 정도의 규모이거나 누출효과를 보상할 수 있어야 한다.
- 나) 재정적 형평화(fiscal equalization): 서비스공급 책임을 감당할 수 있는 적절한 財政力을 보유하고 기능을 수행함에 있어 개인간, 지역간 財政的 衡平性을 보장하는 정책수단을 활용

할 수 있어야 한다.

3) 정치적 책임성(political accountability)

가) 접근과 통제(access and control): 서비스를 제공하는 데 있어 주민들에 의해 統制가 가능하고, 接近이 가능하며, 責任性이 보장되어야 한다.

나) 주민참여(citizen participation): 기능수행에 있어 활발하고 생산적인 주민의 참여를 극대화할 수 있는 條件과 機會가 주어져야 한다.

4) 행정적 효과성(administrative effectiveness)

가) 일반목적적 특성(general-purpose character): 다양한 기능에 대한 책임이 있어 이해가 서로 상충하는 기능들을 균형화시킬 수 있어야 한다.

나) 지리적 적합성(geographic adequacy): 기능을 수행하기에 충분한 地理的 領域을 관할하여야 한다.

다) 관리능력(management capability): 서비스제공의 목적과 수단에 관한 의사결정을 분명히 하고 성과의 기준에 따라 주기적으로 事業目標를 재평가할 수 있어야 한다.

라) 정부계층간 신축성(intergovernmental flexibility): 정부계층간의 有機的인 協力과 지역간의 기능적 중복 및 갈등을 줄이기 위한 정책을 수행할 수 있어야 한다.

마) 법적 적합성(legal adequacy): 기능수행에 적절한 法的 地位를 가지고 이에 의거하여 기능을 수행하여야 한다.

위와 같은 네 가지 기준에 입각한 정부계층간의 기능의 재배분은 실천적이고 정치적으로 받아들여질 수 있는 서비스의 재조정을 위한 첫 걸음에 불과하다는 점을 우리는 명심하여야 한다. 두번째 단계로서 무엇보다도 중요한 것은 각각의 어떤 면에서는 서로 상충되

기도 하는 기준의 어느 것에 중점을 두는가 하는 것을 결정하는 것으로 이는 정치적 선택의 문제이다.

정부계층간의 기능의 재배분과 같이 종합적인 개혁이 대개 성공하지 못하는 이유는 기준의 잘못이라기보다는 오히려 정치적인 합의의 수준, 계몽, 그리고 지도력이 부족했던 것에 기인한다고 할 수 있다. 물론 현대의 유기적인 행정이 등위권위모형(layer cake)과 같이 계층간의 기능이 명확히 구분되어질 수는 없고 중첩권위모형(marble)과 같이 서로 연관을 갖고 있는 것은 사실이지만 하위기능(예컨대 예산분류에서의 세목)의 경우는 이러한 기준에 입각하여 比較優位에 있는 계층에서 담당하는 것이 바람직하다는 점만은 분명하다고 하겠다.

한편 Shah(1994)는 廣域政府가 상위정부의 대리인(agents)에 불과하거나 단순히 연장(extension)에 지나지 않는 단일형태의 정부 구조라 하더라도 재정연방주의(fiscal federalism) 문헌에서의 정부계층간 支出機能配分의 원칙은 적용된다고 하면서 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위(spatial externalities), 규모의 경제, 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 달리 설계하여야 한다고 하였다. <表 II-1>에는 기능별 담당계층에 대한 대략적인 원칙을 요약하였다.

지금까지 우리나라 地方自治法에 명시되어 있는 기능배분의 원칙과 재정연방주의 이론에 입각한 추상적이고 포괄적인 원칙을 살펴 보았다. 그러나 이러한 규범적 논의가 구체적으로 어떤 기능은 광역자치단체가, 다른 기능은 기초자치단체가 담당하는 것이 바람직한지에 대한 명료한 지침을 제공하지는 못한다. 따라서 政府階層間, 특히 광역자치단체와 기초자치단체간의 機能配分은 정치적인 선택의 문제로 귀결되는 것이라는 점에서 나라마다 역사적인 경험이 다르므로 일반적으로 이야기하는 것은 위험하다. 다만 지방자치가 성숙되어 감에 따라 기초자치단체와 같이 주민의 선호를 가장 잘 파

〈表 II-1〉 機能別 支出責任配分體系

	의무이행	설비/관리	논 거
	정책·규범·감독		
국방	中	中	편익과 비용범위 전국적
외교	中	中	"
국제무역	中	中	"
금융정책·통화·은행	中	中	"
각 주간 통상	中	中	"
개인생활보조	中	中	재분배
산업장려	中	中	지역개발과 산업
이민	中	中	편익과 비용범위 전국적
실업보험	中	中	"
항공·철도	中	中	"
재정정책	中, 廣	中, 廣, 基	조정가능
법규	中	中, 廣, 基	국내공동시장
천연자원	中	中, 廣, 基	공동시장장려
환경	中, 廣, 基	廣, 基	편익과 비용이 지역에 귀착되기도 함
산업경제	中, 廣, 基	廣, 基	관할권역을 초월
교육	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
보건	中, 廣, 基	廣, 基	"
사회보장	中, 廣, 基	廣, 基	"
경찰	廣, 基	廣, 基	주로 지역에 귀착
상하수도·쓰레기	基	基	"
소방	基	基	"
공원·오락시설	中, 廣, 基	中, 廣, 基	지방책임이 중요하나 국가나 광역단위 설치가능
고속도로			
주간	中	廣, 基	국내 공동시장
주	廣	廣, 基	광역적 편익과 비용
지역	廣	廣, 基	지역적 귀착
지방	基	基	지방적 편익과 비용

註：中；중앙정부, 廣；광역정부, 基；기초정부의 책임임.

資料：Shah(1994).

악할 수 있는 계층으로 機能移讓이 활발해질 것이라는 점, 그리고 지방자치단체의 管理能力이 제고됨에 따라 적절한 기능배분의 정도 또한 달라질 수 있다는 점은 분명하다.

3. 稅源配分理論

한 나라의 세원배분 문제는 국민의 租稅負擔을 국세와 지방세 그리고 지방세 중에서도 광역과 기초자치단체간에 어떻게 할당할 것인가 하는 문제로서 국세와 지방세에 각각 어떠한 稅目을 어떠한 형식으로 배분하는 것이 합당한가에 관한 논의가 주된 과제이다. 물론 우리가 중앙과 지방의 세원배분을 논의할 때는 民間經濟로부터의 부담정도, 즉 국민이 전체적으로 조세부담을 어느 정도로 하여야 하는가에 대한 논의는 주어진 것으로 보고 본절에서는 광역정부와 기초정부간의 수입의 원천(revenue source)을 어떻게 나누는 것이 효율적인가를 논의한다.

政府支出에 필요한 재원의 정부계층간 배분문제는 조세의 세원을 어떻게 나누어 갖는가(tax assignment)에 의해 크게 좌우된다. 정부기능의 계층별 배분에 대한 합의가 이루어지고 나면 이와 같은 기능배분에 따른 財政需要와 財源을 짝짓는 세원배분과 교부금제도의 설계가 매우 중요한 과제로 대두될 수밖에 없다. 집권적인 조세 행정의 장점(납세협력비용과 징세행정비용의 절약)과 분권화된 공공서비스 공급의 장점을 충분히 살리면서 지방정부 지출의 優先順位 선택이 왜곡되는 것을 방지하기 위해서는 상위정부의 交付金에 지나치게 의존하는 것은 바람직하지 않다는 점도 명백하다.

먼저 歲出機能이 상위정부와 지방정부간에 적절히 분담되면 이를 위한 재원의 분담이 세원의 분할과 재정조정제도의 양측면에서 연계되어야 한다. 세원의 분할이 세출기능의 분담과 관계없이 독립적으로 이루어질 수도 있지만 집권화된 徵稅行政과 분권화된 공공서

비스 공급의 장점간의 相衡關係는 미리 세출기능의 분담이 이루어지는 경우 더욱 두드러진다. 이러한 경우 지방정부가 移轉財政에 과도하게 의존함으로써 발생할 수 있는 지출의 우선순위 왜곡현상을 피할 수 있을 것이다. 나아가서 稅源分割에 관한 이론적 기초가 불분명한 영역에 대해서 어느 계층의 정부에 그 세원을 분배하여야 하는가 하는 논의의 기초가 될 수도 있는 것이다.

Bahl(1995)에 의하면 재정분권화모형에는 지방정부에게 特定稅目에 대한 과세권을 부여하는 방법(assignment model)과 상위정부가 징수한 세입을 지방정부와 공유하는 접근방법(sharing model)이 있다. 이 두 접근방법에 대해 그간 많은 논쟁이 있어 왔다. 과세권모형에서는 지방정부에 세율을 정하는 自律權이 부여되어 있고, 경우에 따라서는 과표에 대한 設定權限까지 부여되기도 한다. 일반적으로 지방정부가 세율(tax price)을 정하는 경우, 보다 효율적인 결과를 초래하나 재정력이 재정수요와 격차(fiscal gap)가 존재하게 되므로 衡平性 측면에서 문제가 있다. 실질적인 효과는 어떠한 세목이 지방정부에게 주어지느냐에 따라 달라지게 되는바 바람직한 지방세의 특성으로는 응익성(benefit principle), 정주성(residence), 세정의 단순성(simplicity)을 들 수 있다.

공유모형은 상위정부에 地方政府間 衡平化를 기할 수 있는 통제 권한이 주어져 있어 수평적인 형평성측면에서는 장점이 있으나 조세부담과 세출의 편익간의 연계가 깨어짐에 따른 효율성의 약화가 필연적이다. 실제의 효과는 어떠한 이전방식(transfer system)을 채택하느냐에 달려 있다. 移轉體系에서는 수직적인 균형을 이루는 규모의 문제와 어떻게 배분하는가 하는 수평적인 균형의 양측면을 모두 고려하여야 한다.

Bird(1993)가 강조하는 바와 같이 지방자치가 효율적으로 기능하기 위해서는 중요한 전제조건이 만족되어야 한다. 이 조건은 지방정부의 공무원들에게 財政政策을 결정할 수 있는 자주적인 재량

의 여지를 주어서 가격신호와 인센티브를 활용하도록 하여야 한다는 것이다. 地方自治團體는 자신의 독립적인 재원의 원천이 있어야 한다. 상위정부와 지방정부간의 수직적인 재원구조의 균형은 매우 중요하다. 이전재원의 역할이 매우 중요하지만 이것이 지나칠 정도로 과도한 수준이어서는 안된다. 이는 자치와 분권화된 政策決定의 여지를 축소할 수밖에 없기 때문이다. 정치적인 측면에서 꼬리표가 따라붙는 경우 자연히 지출에 관한 정책결정에 중앙의 간섭이 뒤따르게 된다는 점을 감안하여야 한다. 또한 과도한 移轉財源에의 의존은 책임 있는 지방의 정책결정이 이루어지게 하는 인센티브를 제거한다. 지방정부가 재정정책을 결정할 때 이 결정에 따르는 비용을 신중히 고려하여야 하나 재원이 상위정부로부터 내려오는 경우 실질적인 경제적 비용에 대한 신호체계가 제대로 작동하지 못한다.

Musgrave(1983), King(1984) 등은 세원배분의 기준으로 세출수요와 세입수단의 일치라는 측면의 형평성과 비용을 최소화시키는 효율성을 들고 있으며 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 累進的인 재분배 목적의 조세는 상위정부가 담당해야 한다. 둘째, 경기안정화 목적에 적합한 조세는 상위정부에 할당해야 하고 기초정부의 조세는 경기의 변동에 따라 영향을 적게 받는 세목이 바람직하다. 셋째, 租稅의 課標가 지역적으로 심하게 편재되어 있는 세목은 상위정부에서 담당하는 것이 바람직하다. 넷째, 이동성이 있는 세원은 上位政府에서 관할하는 것이 더 낫다. 다섯째, 定住에 관련된 세원, 그러니까 최종적인 소비자에게 판매되는 단계에 부과되는 賣上稅나 物品稅 등은 지방 특히 시·도와 같은 광역정부가 담당하는 것이 바람직하다. 여섯째, 전적으로 이동성이 없는 요소에 대한 과세는 기초단위의 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 일곱째, 營業稅와 使用料 등은 상위정부와 지방정부를 망라하여 모든 단위의 정부수준에서 과세할 수 있다고 한다.

Shah(1994)에 의하면 정부계층간 세원배분의 이론적인 모형을

구성하는 가장 중요한 요소는 다음의 두 가지로 요약된다. 첫째, 租稅行政의 효율성이다. 과세표준이 되는 소득이나 소비 또는 재산에 대한 정보를 가장 잘 획득할 수 있는 계층의 정부수준이 그 세원에 대한 賦課權을 갖는 것이 바람직하다는 것이다. 예를 들어 法人所得稅의 경우, 국내와 국외의 다양한 지역에서 소득이 발생하게 되므로 중앙정부가 가장 정확한 정보를 얻을 수 있다. 반면에 財產稅의 경우는 지방정부가 재산의 가치를 평가하는 데 비교우위에 있게 된다. 이러한 기준에 따라 법인세는 중앙정부에, 재산세는 지방정부에 배분되는 것이 바람직하다.

둘째, 財政需要 기준이다. 이 기준에 따르면, 재원수단(revenue means)은 가능한 한 재원수요(revenue needs)에 대응하여 적절하게 배분되는 것이 필요하다. 따라서 안정화정책의 책임을 지는 중앙정부가 자원세(resource rent tax)를, 광역자치단체가 도로통행세를 부과하는 것이 적절하다⁵⁾.

그러면 과연 基礎自治團體의 몫으로 효율적이고 공평한 세원의 특성으로는 어떠한 것들이 있는지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 과표는 이동성이 크지 않아야 한다. 그렇지 않으면 納稅者가 고율지역으로부터 저율지역으로 이동하게 되므로 과세권이 제약받게 된다.

둘째, 지방정부의 책임성(accountability)을 강조할 수 있도록 세원이 명료해야 한다.

셋째, 지방정부의 支出需要를 충당할 수 있을 만큼 신장성이 충분해야 하며 안정성과 가측성이 필수적이다.

넷째, 지역주민이 아닌 대상이 부담의 주체가 되는 租稅轉嫁가 세원의 큰 비중을 차지해서는 안된다. 이는 편익과 조세부담과의

5) 이외에도 일반적으로 지방세로서의 적절한 기준으로 세원의 보편성, 응징성의 원칙이 추가적으로 제시되고 있다. 국세·지방세 배분에 관한 이론적인 논의는 McLure (1983), Bahl(1995), 박정수(1996) 등을 참조.

연계를 악화시킨다는 문제를 발생시키기 때문이다.

다섯째, 稅源管理가 용이해야 하며 지역간 보편적인 세원이 바람직하다.

여섯째, 부유한 납세자가 다른 지역으로 이동할 만큼 累進程度가 심해서는 안된다.

이상의 세원배분에 있어서의 기준에 대한 논의들은 중복되는 측면이 많으므로 위의 논의를 기초로 하여 稅源分割의 관념적 틀을 <表 II-2>로 요약하여 보았다. <表 II-2>에 의하면 소득세, 상속·증여세, 법인세, 자원세, 부가가치세와 재산세 같은 세목의 경우는 세율의 決定主體와 징세의 주체가 달리 분배될 수 있으며 이를 통해 지역간의 형평과 징세의 효율을 도모할 수 있는 것이다.

위에서 여러 학자들이 제시하고 있는 원칙과 현행 우리나라의 조세배분체계를 비교하여 보면 地方所得稅에 대해서는 세율의 신장성·충분성 측면을 고려하여 재산세의 보완세원으로 활용할 것을 Bird(1993)와 Shah(1994)를 비롯한 많은 학자들이 권고하고 있다. 국세인 個人所得稅에 부가하여 일정한 범위 내에서 각 지방정부가 정한 세율로 중앙정부의 징세기관에서 징수를 대신해 주는 방안을 도입하면 稅務行政上的 어려움도 그리 크지 않다. 稅率의 차이가 그리 크지 않을 경우 거주지의 선택에 대한 왜곡효과가 작다는 점도 매력적이다. 우리나라의 경우는 주민세가 이와 비슷한 형태를 취하고 있고 세율의 결정권이 주어지지 않는으나 標準稅率의 50% 범위 내에서 탄력세율을 활용할 수 있다.

거주자에 대한 財產稅는 지방정부의 세입원 중 가장 이상적인 지방세이다. 토지의 소유자는 지방서비스의 가장 중요한 수혜자이다. 따라서 재산세는 지방정부 서비스 혜택에 대한 일반적 형태의 요금이라 할 수 있다. 地方政府에 있어서 재산세는 행정적인 면에서도 최상의 과세이다. 왜냐하면 재산세는 각 토지의 구획, 도시개발, 소유주의 변경 등을 파악할 필요가 있기 때문이다. 그런데 이 같은 변

<表 II-2> 稅源의 理論的 基礎

	결정주체		징세주체	논 거
	과 표	세 율		
관세	中	中	中	국제무역조세
법인세	中	中	中	이동성, 안정화정책
자원세				
부존자원세	中	中	中	자원배분의 지나친 불평등
로열티, 요금, 부담금	廣, 基	廣, 基	廣, 基	이익과세/주·지방서비스요금
환경부담금	廣, 基	廣, 基	廣, 基	지역환경보호
소득세	中	中, 廣, 基	中	재분배, 이동성, 안정화정책
상속·증여세	中	中, 廣	中	재분배
고용임금세	中, 廣	中, 廣	中, 廣	이익과세, 사회보장세
부가가치세	中	中	中	잠재적 안정화정책수단, 경계조세조정문제
소매대상세	廣	廣, 基	廣, 基	높은 순응비용
'죄악'세				
술, 담배	中, 廣	中, 廣	中, 廣	보건에 대한 공동책임
도박	廣, 基	廣, 基	廣, 基	주·지방 책임
복권	廣, 基	廣, 基	廣, 基	주·지방 책임
경마	廣, 基	廣, 基	廣, 基	주·지방 책임
환경세				
탄소세	中	中	中	세계/국가 공해방지
BTU세	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	국가, 지방 공해로 인한 영향
자동차연료세	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	국도, 지방도 통행료
폐기처리금	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	주정부간, 기초지방정부간 공해처리문제
혼잡통행료	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	국도, 지방도 통행료
주차료	基	基	基	지역혼잡 조정
자동차세				
등기료, 양도세	廣	廣	廣	주정부 책임
운전면허세	廣	廣	廣	주정부 책임
사업세	廣	廣	廣	이익과세
물품소비세	廣, 基	廣, 基	廣, 基	주거기초과세
재산세	廣	基	基	고정성, 이익과세
토지세	廣	基	基	고정성, 이익과세
개발이익세	廣, 基	基	基	비용변제
인두세	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	지방서비스에 대한 지불
사용자부담금	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	서비스수령에 대한 지불

註：中；중앙정부, 廣；시·도 광역 지방정부, 基；시·군 기초 지방정부.
 資料：Shah, A., *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*, 1994.

화에 대한 정보는 상위정부로서는 파악하기가 어렵다. 미국의 경우 재산세는 주정부와 지방정부 총수입의 18%를 차지하며, 기초자치단체 총수입의 30%를 차지하고 있다(ACIR, 1994).

그러나 세계적으로 전체 재정수입 중 재산세의 비중은 그리 높지 못하며 특히 재산의 소유현황 파악이 어려운 개도국에 있어서 課稅行政은 매우 어렵다. 더욱이 과세표준이 재산뿐만 아니라 재산가치의 개발이익까지를 포함한다고 정의하는 경우 재산의 價値評價는 매우 어려운 문제가 된다. 뿐만 아니라 대부분의 開發途上國 정부에서는 조세저항을 우려하여 재산세를 강화하는 것을 꺼려 한다. 그 결과 재산세의 수입은 대부분의 개발도상 국가에 있어서 총국가세입의 1% 이상을 넘지 못하고 있다(Bahl, 1995). 심지어 미국에서도 財産稅는 악명이 높은 세목이며, 캘리포니아주의 제안13(Proposition 13)과 매사추세츠주의 제안2¹/₂을 비롯하여 납세자의 저항이 큰 稅源이다. 대부분의 政府에서, 재산세의 인상에 대한 제한규정을 두고 있으며 교육의 주요 재원으로서 역할을 계속 수행할 수 있을지에 대해 의문을 표시하고 있다(Hy and Waugh, 1995).

4. 財政衡平化交付金

가. 經濟理論의 根據

지방자치단체의 재정력은 중앙정부에 비해 상당히 취약한 것이 일반적이고, 광역자치단체와 기초자치단체간에도 재정력격차(fiscal disparities, 垂直的 不均衡)가 나타난다. 뿐만 아니라 동일한 계층의 자치단체의 경우에도 첫째, 공공서비스를 공급하는 데 사용되는 投入費用의 격차 둘째, 소득 및 부 또는 공유재산 및 부존자원 등의 차이로 해서 재정력에 있어서 貧富의 不均衡이 나타나게 된다(Oakland, 1994). Bahl, Martinez and Sjoquist(1992)는 재정력격차를 중심도시와 주변지역간의 상대적인 자원-수요격차(resource-re-

quirements gap)로 정의하고 있다. 동 격차는 표준적인 지방의 조세노력에 의해 공급되는 재원과 정부서비스의 標準的인 수준을 공급하는 데 소요되는 비용간의 차이로 나타난다. 이러한 재정력격차는 효율성과 형평성 차원에서 문제가 되며 나아가서는 國家統合에도 심각한 문제를 야기시킨다.

財政衡平化交付金(fiscal equalization transfers)은 첫째, 순재정잉여의 지역간격차(net fiscal benefits differentials)를 줄임으로써 형평성과 효율성 양측면 모두를 개선시킬 수 있으며 둘째, 동일 국가 내에 1인당 동등한 財政配分이 가능하도록 도모함으로써 공공서비스의 표준적인 최소한의 공급이 가능하여 형평성 기준을 충족하고 셋째, 요소이동의 장벽을 줄임으로써 경제적 효율성을 진작시킨다(Shah, 1996). 그럼에도 불구하고 생산성이 높은 고소득지역으로 노동이 이동하는 것을 위축시키므로 오히려 비효율성을 야기시킨다는 반론(Courchene, 1984)도 제기되는 등 재정형평화교부금의 효율성 진작효과에 관해서 합의에 도달하지 못하고 있다.

Boadway and Flatters(1982)에 의하면 재정형평화교부금의 경제적인 논거는 다음의 두 가지로 요약된다. 첫째, 수직적인 財政隔差의 해소이다. 재정지출의 수요와 재정수입 수단간의 불균형은 대개 구조적으로 하위자치단체의 收入不足을 초래한다. 이와 같이 지방정부의 재정부족이 발생하는 원인으로는 ① 지출과 세원배분이 부적절한 경우 ② 지방정부의 課稅標準이 한정적이거나 신장성이 약한 경우 ③ 상위정부가 지방정부의 과세표준을 잠식하는 경우 등을 들 수 있다.

이를 시정하기 위해서는 비교적 세원이 지역별로 고르게 분포되어 있는 세목을 지방정부로 이양하거나 이것이 여의치 않은 경우 세원의 공동이용방식 등의 활용이 필요하다.

둘째, 지역간의 수평적 불균형의 해소이다. 지역간의 재정력격차는 다음과 같은 이유에서 발생할 수 있다.

- ① 어떤 지역은 다른 지역에 비해 賦存資源이 풍부하다.
- ② 특정 지역이 다른 지역에 비해 所得水準이 높아 재정력이 높을 수 있다.
- ③ 規模의 經濟를 이룰 수 있는 지역의 지리적인 규모나 주민수의 차이가 존재한다.
- ④ 빈민이나 노약자 또는 학생의 비중 등 支出需要의 지역간 차이가 존재한다.
- ⑤ 단순히 어떤 지역은 犯罪率이 높아 비용이 많이 들 수도 있다.

이와 같은 이유로 인하여 발생하는 지역간 財政便益의 隔差는 주민의 지역간 이동을 촉진하게 되고 주민과 자본의 이동은 과밀지역과 과소지역 모두에 형평성과 효율성의 측면에서 外部不經濟를 발생시킬 수 있다. 따라서 이의 조정을 위한 재정형평화교부금이 필요하게 된다. 요컨대 기존 연구에서 분석된 재정형평화교부금의 역할은 공공서비스의 分權化된 공급을 허용하면서 동시에 국가 내의 통일된 공급이 가능한 장점을 활용하여 효율성과 형평성을 제고하는 데 있다.

나. 財政衡平化交付金の 類型

재정형평화교부금은 광의의 지방재정조정제도의 일환이다. 광의의 지방재정조정제도는 Bahl and Linn(1992)에 의하면 지방재정교부금의 배분방식과 재정조정규모의 결정방식에 의해 다음 <表 II-3>과 같이 구분된다. 配分方式에 따라 징세지원칙, 공식에 의한 방법, 비용보전, 임의적 운용방법의 네 가지로 구분하고 있는 반면 재정조정재원의 규모를 결정하는 방식은 국세 또는 특정세목에 국한된 세수입의 一定率로 고정하는 방법(세원공유방식)과 그때 그때 상황을 보아가며 신축적으로 결정하는 방법 그리고 정부가 정하는 특정 부문에 필요한 經費의 規模에 의거하여 결정하는 방법으로 구분하

였다. 이 중 國家 또는 광역자치단체 稅收入의 일정률로 결정된 재원은 어떤 방법으로든지 배분될 수 있으나(A, B, C, D) 임의적인 방식으로 결정된 재원은 徵稅地原則에 의한 배분에는 적합하지 않으며, 特定部門에 필요한 경비규모에 따라 결정된 재원은 특정부문에 대한 지원에만 사용된다(K). 이 중 특정부문을 지정하여 지원하는 경우(C, G, K)는 본고에서 논의하는 재정형평화교부금과는 관계가 없는 특정보조금(categorical grants) 또는 조건부보조금(conditional grants)에 관한 것이며 이는 다시 지방정부의 비용부담을 전제하는 대응보조금(matching grants)과 지방비부담을 전제하지 않는 비대응보조금(nonmatching grants)으로 구분된다. 재정형평화교부금의 유형(A, B, D, F, H)은 개별 국가의 역사와 전통 그리고 문화에 따라 다양하게 활용되고 있다.

<表 II-3> 財政調整制度의 區分

配分方式	財政調整財源規模의 決定方式		
	國家 또는 州政府 稅收入의 一定率	任意的(ad. hoc.) 決定	特定支出에 대한 支援
徵稅地原則	A	n. a.	n. a.
公式에 의한 配分	B	F	n. a.
特定事業에 대한 經費支援	C	G	K
任意的(ad. hoc.) 決定	D	H	n. a.

註: n. a. = not available.

資料: R. W. Bahl and J. F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

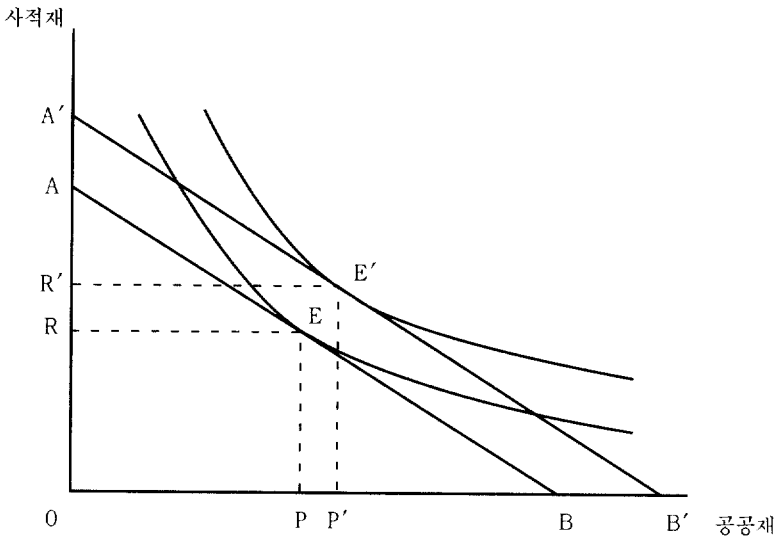
다. 財政衡平化交付金の 經濟的 效果

특정 지방정부에 재정형평화교부금을 배분하였을 때의 경제적 효과는 [圖 II-2]를 통해 살펴볼 수 있다. 初期豫算制約線은 AB이고 이 지역 주민들의 선호는 무차별곡선으로 나타내지며 균형점은

E로 표시된다. 이때 상위정부가 일정한 규모의 재정형평화교부금을 제공하는 경우 동 지역주민의 소득이 그만큼 증가하는 것과 동일한 효과를 가져와 예산선이 A'B'로 바깥쪽으로 平行移動하게 되고 균형점은 E'이 된다. 교부금의 증대는 일부(PP')는 공공재공급을 늘리는 데 사용되고 다른 일부(RR')는 私的財 消費을 늘리는 데 사용되어 주민들의 조세부담을 줄이는 결과를 가져왔음을 의미한다. 상위정부의 재정형평화교부금의 배분은 부분적으로 교부금이 배분되는 지역의 소득으로 대체되어 厚生水準이 높아짐에 따라 공공재 및 사적재에 더 높은 수준의 지출이 가능하게 된다.

한편 이와 같은 재정형평화교부금의 실증연구 결과에 의하면 추가적인 재원은 주민들의 조세부담을 줄이는 데 사용되기보다는 地方自治團體의 支出을 늘리는 데 치중되는 것으로 나타난다(이준구, 1994). 이와 같은 효과는 끈끈이효과(flypaper effect)라고 불리며

[圖 II-2] 財政衡平化交付金の 效果



交付金은 관료의 행태 등의 요인으로 인하여 실제 공공서비스의 추가적인 생산을 촉진하는 데 이론적인 분석에 의한 것보다 큰 역할을 수행하고 있다.

5. 要 約

우리는 지방자치를 통해 효율성의 이익을 얻기 위해서는 가격신호기능을 활용하여야 하며 이를 위해서는 지방정부가 자체적인 정책결정에 의한 課稅權을 지녀야 한다는 점을 강조하였다. 그러나 본질에서 상세히 고찰한 바와 마찬가지로 지방정부에 과세권을 배분하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 지방정부에 있어 가장 바람직한 세원은 財產稅와 個人所得稅 그리고 使用料 收入 등이다.

한편 광역자치단체와 기초자치단체간의 배분에 관해서는 이론적인 논의가 특별히 있는 것이 아니고 중앙정부와 지방자치단체간의 배분이론을 원용하는 수준에서 원칙을 세워볼 수 있다. 個人所得稅의 경우 인두세 성격의 경우는 징주성이 강한 기초자치단체에 배분하고, 이동성이 어느 정도 인정되는 所得割의 경우는 광역자치단체의 세원으로 하는 것이 바람직하다. 小賣賣上稅의 경우 높은 순용비용을 고려하여 廣域自治團體의 세원으로 활용하는 것이 좋으나 우리나라의 경우 부가가치세가 국세로 부과되고 있으므로 도입에 현실적인 어려움이 따르며, 財產稅의 경우 징주성이 보장된 전형적인 세원이므로 기초자치단체의 주요한 세원으로 한다. 自動車稅의 경우는 재산세적인 성격도 보유하고 있고 登錄管理 등은 광역자치단체에서 담당하므로 기초와 광역자치단체 공동의 몫으로 하는 것이 적절할 것이다.

상위정부와 하위정부간 및 동일한 계층의 지방자치단체간에도 공공서비스 공급비용격차 및 稅源에의 접근도(differential access to resources)에 있어서의 격차로 인하여 발생하게 되는 財政力隔差를

시정하기 위하여 재정형평화교부금이 일반적으로 운용되고 있다. 재정형평화교부금은 배분방식에 있어서는 대개 세원공유방식을 이용하는 경우와 공식에 의거하거나 상위정부의 재량에 의하여 배분하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 재정형평화교부금은 주민에게 所得支援을 해 주는 것과 이론적으로는 동일한 효과를 지니며 끈끈이 효과 등으로 해서 지방공공재의 추가적인 공급에는 상당히 효율적인 것으로 분석되고 있다. 현재 우리나라에서 광역과 기초자치단체 간에 운용되고 있는 特別市와 廣域市에 있어서의 조정교부금제도와 一般道에 있어서의 징수교부금제도를 광의의 재정형평화교부금으로 파악할 수 있다.

Ⅲ. 主要 外國의 廣域과 基礎自治團體間 財源配分

주요 외국의 광역과 기초자치단체간 자원배분을 유형화하기 위해서는 각국 지방재정제도의 역사적 전개에 대한 고찰이 필요하지만 여기에서는 대략적인 모습을 파악하기 위해 우선 지출구성, 지방세제와 세원배분, 세원배분의 조정방식을 통해 각국의 정부 계층간 재정관계를 살펴본다.

1. 主要 外國의 支出構造

우선 <表 Ⅲ-1>을 통해 先進諸國에서의 중앙·지방의 지출구성을 기능별로 분류할 경우 전체적으로 보면 많은 나라에 있어서 중앙정부는 국방(외교)과 사회보장·복지의 상당한 부분을 책임지고 있는 데 비해 경찰·소방 등의 공공질서·안전, 교육, 주택·지역개발 등의 역할수행에 있어서는 주·지방정부가 상당한 비중을 차지하고 있다. 그러나 자세히 보면 각국간에는 상당한 차이점이 있다. 聯邦制 國家 중에서는 캐나다가 재정지출상으로 보아 주정부 재정의 지위가 높다. 특히 의료·위생 및 사회보장·복지분야에 있어서 주정부의 역할이 막중하다는 점에서 다른 나라와 차이가 난다. 이에 비해 미국과 독일은 비슷한 지출구성을 나타내고 있는데 獨逸은 공공질서·안전과 교육은 주정부, 주택·지역개발은 지방정부로, 주정부와 지방정부 사이의 사무분담관계가 비교적 명확하다. 美國에서는 의료·위생에서는 주정부, 공공질서·안전에서는 지방정부의 비중이 약간 높게 나타난다.

<表 Ⅲ-1> 各種 支出(機能的 分類)에서의 州·地方政府的 比重

(單位: %)

		일반공공 서비스	국 방	공공질서 안 전	교 육	의 료 위 생	사회보장 지 역사회	주 택· 지역사회	교 통 신	지 출 총 액
미 국 1993	중앙	71.5	100.0	17.0	6.0	55.0	71.7	67.2	29.3	54.0
	주	11.0	-	27.6	43.5	34.1	20.4	7.5	42.9	25.2
	지방	17.5	-	55.4	50.5	11.0	7.9	25.3	27.8	20.8
독 일 1991	중앙	67.2	100.0	7.7	6.8	71.7	77.5	8.4	55.8	61.1
	주	18.1	-	72.5	71.6	13.6	11.4	24.5	21.6	22.9
	지방	14.7	-	19.8	21.6	14.7	11.2	67.1	22.5	16.0
캐나다 1992	중앙	57.8	100.0	-	8.0	16.7	64.3	18.0	21.0	41.7
	주	30.3	-	49.5	48.5	77.2	31.4	29.1	41.2	41.4
	지방	11.9	-	50.5	43.5	6.1	4.3	52.9	37.8	16.9
영 국 1992	중앙	74.5	99.9	47.4	24.0	100.0	90.5	32.8	56.6	76.8
	지방	25.5	0.1	52.6	76.0	-	9.5	67.2	43.4	23.2
프랑스 1990	중앙	70.2	100.0	75.9	63.2	97.1	92.2	20.1	59.8	82.5
	지방	29.8	-	24.1	36.8	2.9	7.8	79.9	40.2	17.5
한 국 1994	중앙	41.7	99.4	-	26.7	21.1	75.2	48.4	-	50.2
	지방	58.3	0.6	-	73.3	78.9	24.8	51.6	-	49.8
일 본 1994	중앙	9.5	100.0	19.2	11.9	7.5	46.7	25.2	-	34.5
	지방	90.5	-	80.8	88.1	92.5	53.3	74.8	-	65.5

資料: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol. XIX, 1995.

한국은행, 『경제통계연보』, 1996.

일본 자치성, 『지방재정백서』, 1996, pp. 300~301.

한편 단일형국가 중에서 지방정부지출은 일본이 제일 높고 프랑스가 제일 낮으며 영국은 그 중간에 위치하고 있다. 日本의 地方政府支出의 크기는 세계에서 최고수준을 나타내고 있으나 이것이 일본의 지방재정이 분권적이라는 것을 의미하지는 않는다. 프랑스는 주택·지역개발이 지방정부지출에서 제외되어 지방정부가 차지하는 비중이 전반적으로 낮고, 英國은 교육과 주택을 중심으로 지방정부지출의 비중이 높아 비교적 중앙정부와 지방정부의 사무가 명확하

게 구분되어 있다.

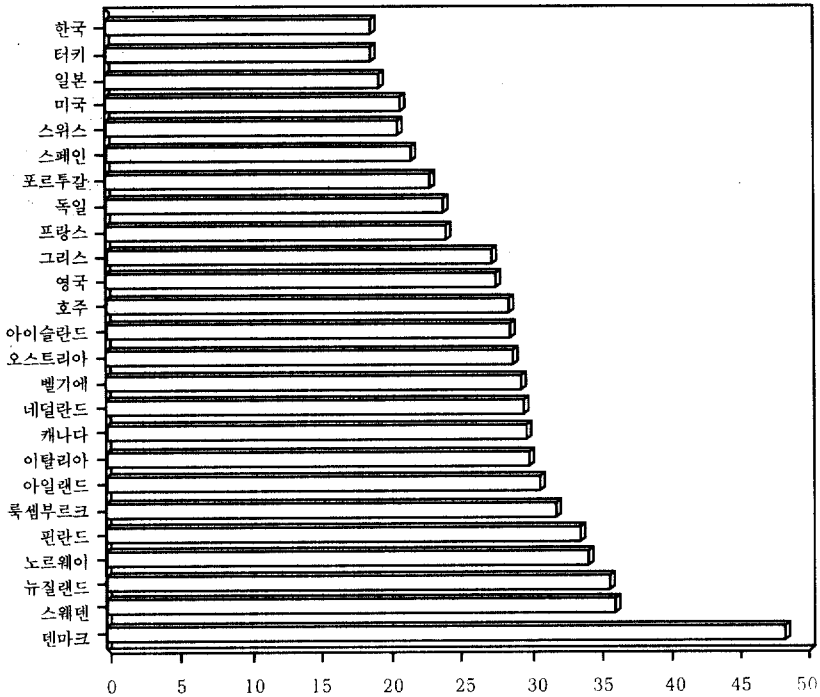
영국과 프랑스간의 차이는 양국의 市民革命 형태에서 기원을 찾아볼 수 있다. 지금까지는 신흥부르주아 계급의 대두를 배경으로 한 시민혁명에 의해 의회제 민주주의가 확립되고 지방정부 수준에서도 의회제 민주주의에 기초하는 근대적 지방자치가 확립되게 된 것이라는 단순한 설명이 받아들여져 왔고 영국과 유럽대륙 제국의 地方自治의 존재도 주민자치와 단체자치의 차이로 파악해 왔다. 그러나 프랑스 혁명은 자유·평등·박애의 이름하에 君主制度나 앙상레짐을 철저히 타파하고 귀족적 대토지 소유를 해체하여 개인적 소유를 실현하려다 보니 구체제의 전통적 지방통치기구를 활용할 수 없어 극히 집권적인 지출구조를 갖게 되었다. 때문에 가장 「先進的」인 시민혁명을 달성한 나라에서 오랫동안 진정한 의미의 「地方自治」를 찾아보기 어려웠던 것이다. 한편 영국은 名譽革命을 통해 귀족적 대토지 소유제를 기반으로 점진적이고 타협적으로 의회제를 확립했기 때문에 貴族支配에 기초하는 地方自治가 뿌리를 유지하게 되었다. 그 후 산업혁명을 거쳐 보조금 지원을 통해 완만하게 근대국가가 형성되고 都市自治團體도 중앙의회의 인가에 의해 형성되어 왔다. 두 번에 걸친 세계대전을 계기로 진전된 복지국가화는 지방자치단체가 부담하고 있었던 책임을 중앙정부가 흡수하는 형식을 취해 중앙정부와 지방정부의 정부간 사무배분이 상대적으로 명료하게 이루어져 온 것이다. 이러한 地方財政制度의 역사적 생성과정의 차이를 감안하면 1970년대 이후의 프랑스와 1980년대 이후의 영국이 마찬가지로 지방분권화를 정책목표로 내걸었지만 그 사회적인 파급효과나 정책적 귀결이 완전히 다를 수밖에 없었던 것을 이해할 수 있다.

2. 主要 外國의 稅源配分 概要

우리는 앞에서 경쟁적인 조세정책의 이론적인 검토를 통해 적어도 지방정부 수준에서의 발생기준 과세(source-based taxation)는 재정적인 비효율과 불균형을 초래하게 된다는 점을 알 수 있었다. Inman and Rubinfeld(1996)가 강조하고 있는 바와 같이 조세수출, 경쟁적인 조세의 누출효과 그리고 혐오시설의 지역내 유치기피(not-in-my-backyard)와 근린공핍화(beggar-thy-neighbor) 조세경쟁으로 비효율이 발생하며, 과세의 기초가 되는 세원에 이동성이 있는 경우 조세의 불공평이 발생하게 된다. 따라서 이와 같은 租稅輸出과 租稅競爭의 문제를 해결하기 위해서는 주거지기준 과세(resident-based taxation)가 기초정부에게 합당한 세원이다. 자연 자원과 이동성이 있는 자본에 대한 발생기준 과세는 상위정부에 배분하되 이의 일부분을 소요에 따라 정부에 공식기준(formula based)으로 재배분하여(locationally neutral) 조세수출, 조세누출, 조세경쟁의 효율성 저해를 방지하고 불공평을 시정하며 혼잡을 통제할 수 있게 된다는 점을 강조하였다.

그러면 과연 주요 외국의 실제 세원배분은 어떻게 이루어지고 있는가. 이를 알아보기 전에 먼저 [圖 III-1]에서 주요국의 租稅負擔率을 비교하여 보았다. OECD 국가들의 경우 조세부담률을 우리와 비교할 때는 사회보장기여금에 주의하여야 한다. 우리나라에는 아직 社會保障寄與金이 없으며 단지 공무원, 군인, 사립교원과 같은 특수 직역에 속하지 않는 근로자, 자영업자 등에 대하여 國民年金출연만이 강제되고 있을 따름이다. 따라서 [圖 III-1]에서는 사회보장기여금을 제외한 총조세수입이 GDP에서 차지하는 비중을 우리나라의 그것과 비교하여 보았다. 가중치를 주지 않은 단순평균을 기준으로 하여 OECD 제국의 평균 조세부담률은 28.5%로 사회보장기여금을 포함(38.7%)하였을 때보다 10.2% 포인트 적게 나타난

[圖 Ⅲ-1] GDP에 대한 總租稅收入의 比率(1993)



註: 사회보장기여금은 제외.

GDP에 대한 총세입의 국가별 순위.

資料: OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1994*, 1995.

재정경제원, 『조세개요』, 1996.

다. 조세부담률이 가장 높은 나라는 역시 덴마크, 스웨덴, 뉴질랜드, 노르웨이, 핀란드 순으로 주로 북부 유럽국가들이 사회주의를 가미한 資本主義 경제체제의 특성을 잘 나타내고 있다. 한편 OECD 제국 중 조세부담률이 가장 낮은 나라는 터키이며 그 다음이 일본, 미국의 순으로 이들 나라의 경우 財政赤字가 상당히 큰 원인의 일부가 낮은 조세부담률임을 파악할 수 있다. 특이한 것은 스위스의 경우 조세부담률이 20.8%밖에 되지 않아 주변 나라들에 비하여 상당히 작은 정부를 유지하고 있는 점이 눈에 띈다. 우리나라의 조세부

답률은 OECD 국가 중 가장 낮은 나라인 터키와 비슷한 규모임을 알 수 있다.

다음 <表 III-2>에서는 전체 租稅收入을 정부계층간에 어떻게 배분하고 있는가를 1975년과 1985년 그리고 1993년의 3개 연도를 비교하여 나타내었다. <表 III-2>에 의하면 평균적으로 연방국가의 경우 1975년에는 聯邦政府 : 州政府 : 地方政府의 배분이 47.2 : 20.6 : 11.5였던 것이 1993년에는 43.4 : 21.0 : 10.4로 나타난다. 연방정부와 지방정부의 비중은 줄고 주정부의 비중은 크게 변하지 않은 이유는 社會保障寄與金の 비중이 20.5%에서 25.1%로 크게 증가하고 있기 때문이다. 연방형 국가들 중 연방정부의 비중이 가장 높은 나라는 호주로 1993년 기준으로 75.6%를 차지하고 있어 그 다음 순위인 오스트리아의 50.4%보다 무려 25% 포인트 이상 차이가 나는데 이는 역시 호주에 사회보장기여금이 없기 때문이다.

단일형 정부에 있어서는 평균적으로 中央政府와 地方政府間의 세원배분이 1975년에는 62.3 : 12.3에서 1993년에는 62.8 : 12.2로 거의 변동이 없으며 사회보장기여금 역시 24.9%에서 24.5%로 변화가 거의 미미한 것으로 나타난다. 1993년을 기준으로 할 때 中央政府의 비중이 가장 큰 나라는 뉴질랜드로 94.2%에 이르며 아일랜드, 아이슬란드, 영국, 터키가 그 뒤를 따르고 있다. 이 나라들 중 뉴질랜드와 아이슬란드의 경우는 사회보장기여금이 없다. 단일형 국가들 중 지방정부의 몫이 가장 큰 나라는 스웨덴으로 34.8%를 차지하고 있으며 덴마크 31%, 일본 24.6%, 핀란드 21.5%, 노르웨이 20.9%, 아이슬란드 20.7% 순이다. 일본을 제외하고는 상위의 국가가 전부 북유럽 제국임을 확인할 수 있다. 우리나라의 경우 물론 사회보장기여금이 존재하지 않아서 地方政府의 몫 21.7%는 상당히 높은 편임을 알 수 있다. 그러나 중앙정부를 기준으로 할 때 우리의 78.3% 역시 아일랜드와 영국의 중간쯤이므로 상당히 중앙

〈表 Ⅲ-2〉 總租稅收入에 대한 政府 階層別 租稅收入比重
(社會保障寄與金 包含)

	중앙정부			주정부			지방정부			사회보장기여금		
	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993
연방형 정부												
호주	80.1	81.4	75.6	15.7	14.9	20.4	4.2	3.7	4.0	-	-	-
오스트리아	51.7	48.9	50.4	10.6	13.1	10.3	12.4	10.7	10.9	25.3	27.2	28.5
캐나다	47.6	41.2	39.1	32.5	36.0	33.5	9.9	9.3	10.7	10.0	13.5	16.6
독일	33.5	31.6	31.2	22.3	22.0	21.5	9.0	8.9	7.9	34.0	36.5	38.7
스위스	27.3	28.7	25.4	24.0	22.6	21.2	19.5	16.7	16.0	29.2	32.0	37.4
미국	43.0	39.7	38.5	18.4	19.0	19.3	13.9	11.9	13.1	24.6	29.4	29.2
비가중치 평균	47.2	45.3	43.4	20.6	21.3	21.0	11.5	10.2	10.4	20.5	23.1	25.1
단일형 정부												
벨기에	63.4	62.0	59.7				4.7	5.2	4.7	30.5	31.2	34.4
덴마크	68.5	68.5	65.3				29.8	28.3	31.0	1.2	2.5	3.2
핀란드	56.6	55.8	49.5				23.6	22.4	21.5	19.8	21.8	29.0
프랑스	51.2	47.2	44.8				7.6	8.7	10.0	40.6	43.5	44.8
그리스	67.1	62.5	65.1				3.4	1.3	1.2	29.5	35.3	32.9
아이슬란드	81.3	81.4	79.3				18.7	18.6	20.7	-	-	-
아일랜드	77.4	82.1	82.5				7.3	2.3	2.4	13.1	13.6	13.7
이탈리아	53.2	62.3	58.9				0.9	2.3	3.7	45.9	34.7	37.1
일본	45.4	43.7	41.8				25.6	26.0	24.6	29.0	30.3	33.6
룩셈부르크	57.6	67.0	65.5				12.6	6.6	5.9	29.1	25.9	28.2
네덜란드	58.9	51.9	58.1				1.2	2.4	2.4	38.4	44.3	38.2
뉴질랜드	92.3	93.5	94.2				7.7	6.5	5.8	-	-	-
노르웨이	50.6	59.5	55.7				22.4	18.0	20.9	27.0	22.5	23.3
포르투갈	65.4	70.6	67.4				-	3.5	5.8	34.6	25.9	26.8
스페인	48.2	47.8	49.4				4.3	11.2	12.4	47.5	41.0	37.7
스웨덴	51.3	54.1	43.9				29.2	30.4	34.8	19.5	15.6	21.3
터키		75.5	71.8					10.2	8.5		14.3	19.7
영국	70.6	71.0	77.0				11.0	10.1	4.1	17.4	17.9	17.8
비가중치 평균	62.3	64.2	62.8				12.3	11.9	12.2	24.9	23.3	24.5
한 국			78.3						21.7			

註: EC국가들이 각출하는 EC기여금은 제외.

資料: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1994, 1995.

재정경제원, 『조세개요』, 1996.

정부 중심의 배분이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

한편 사회보장기여금을 제외할 경우 <附表 1>에서 확인할 수 있는 것과 마찬가지로 우리나라의 중앙정부 배분이 전혀 큰 편이 아님을 알 수 있다. OECD 평균이 83.7%로 우리나라의 78.3%보다 무려 5.4% 포인트나 더 크게 나타난다. 우리나라와 비교하여 중앙정부의 배분이 적은 나라는 스웨덴(55.8%), 일본(63%), 덴마크(67.8%), 핀란드(69.7%), 노르웨이(72.7%)밖에 없으며 일본을 제외할 경우 전부 북유럽 제국임을 알 수 있다¹⁾.

<附表 2>에서는 연방형 국가들이 정부계층별로 세원을 어떻게 배분하고 있는가를 요약하여 보았다. 우선 OECD 평균으로 볼 때 주정부의 경우 법인세를 포함한 소득세 45.6%, 급여소득세 4%, 재산세 10.6%, 일반소비세 10.6%, 특별소비세 9.4%, 수익자부담세 9.7% 등으로 구성되어 있다. 한편 시와 군정부 등 지방정부의 세입은 소득세가 35.8%, 급여세가 1.9%, 재산세가 50%, 일반소비세가 5.1%, 개별소비세가 2.5% 등으로 구성되고 있음을 알 수 있다. 추이적으로 보면 1975년에 비해 소득과세는 주정부와 지방정부 공히 늘어나고 있으며 一般消費稅의 경우도 같은 추세를 시험하고 있다. 반면에 재산과세의 경우 지방정부 수준에서 정체를 보이고 있으며 개별소비세의 경우도 같은 추세를 보이고 있다. 요약컨대 주정부의 경우는 所得稅와 一般消費稅가 그리고 지방정부의 경우는 財產稅와 所得稅가 세입의 주종을 이룬다고 할 수 있다.

<附表 3>에서는 단일형 국가들에 있어서 지방정부의 세원이 성질별로 어떻게 구성되어 있는가를 나타내었다. 우선 OECD 평균으로 소득세가 44.8%로 가장 비중이 크며(이 중 개인소득세가 33.7%, 법인소득세가 9.6%) 그 다음이 역시 재산세로 30.2%, 수익자부담

1) 이들 북유럽 제국에서는 지방정부에서 사회보장 및 복지기능을 상당부분 담당하고 있다.

세가 7.8%를 나타내고 있다. 추이적으로 보면 所得課稅는 감소추세를 보이는 반면, 財産課稅는 동일한 수준을 유지하고 있고 消費課稅의 비중은 늘어나고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 보게 되면 단일형 국가의 경우를 다음과 같은 여섯 가지 유형으로 구분해 볼 수 있다.

- ① 지방에서 所得再配分의인 사회보장이나 사회복지적 서비스를 떠맡고 세입면에서 소득과세에 크게 의존하고 있는 북부유럽형
- ② 중앙·지방정부의 事務配分이 비교적 명료하게 구분되어 不動産課稅를 중심으로 하는 자산과세가 지방세의 중심이 되어 있는 영국형
- ③ 중앙과 지방정부의 사무배분관계의 구분이 비교적 명확하지만 주정부·지방정부의 所得·利潤課稅의 비중이 높은 중부유럽형
- ④ 세원의 중앙집중이 현저하게 진행되고 있는 중부유럽 소국형
- ⑤ 지방정부의 지출비중이 낮으면서 복합적인 세원구조를 가지는 남부유럽형
- ⑥ 주민세·사업세를 중심으로 소득과세가 높고 자산과세(固定資産稅)가 그것을 보충하는 복합적인 세원구조의 일본형

우리나라의 경우 재산과세가 68.3%에 이르는 반면 소득과세는 11.6%에 그치고 있어 주요 외국과 크게 대조가 되고 있다. 특히 個人所得稅의 경우 OECD 평균이 33.7%인 데 비해 우리나라는 단지 6.2%에 그치고 있어 이 부분의 취약성을 여실히 드러내고 있다. 受益者負擔稅의 경우도 평균이 7.8%에 이르나 우리의 경우는 1.7%에 그치고 있어 잠재적으로 성장이 가능한 부문으로 생각된다.

다음에는 광역자치단체와 기초자치단체간의 세부담분포에 대해 연방형의 경우는 미국의 사례를, 거시적인 자료를 구하기 어려운 단일형정부²⁾의 경우는 일본을 중심으로 세원배분의 현황을 살펴보기로 한다.

3. 美國의 廣域과 基礎自治團體間 財源調整

가. 概 要

미국의 조세구조에 대한 논의는 대부분 연방정부에 집중되어 있는데 주정부와 지방정부의 조세규모가 이에 버금간다는 측면에서 총체적인 경제분석을 위해서는 지방세에 대한 미시적인 분석이 함께 이루어져야 한다는 주장이 제기되고 있다(Hy and Waugh, 1995). 실제로 1992년 기준으로 연방정부 세입이 1조 3천억달러인데 비해 주정부와 지방정부의 세입합계가 1조 2천억달러에 육박하고 있다. 연방정부와 마찬가지로 주정부와 지방정부도 租稅收入이 주된 재원이다. 1992년을 기준으로 연방정부 전체세입 1조 2,594억 달러 중 조세수입은 52.3%를 차지하고 있고 주정부와 지방정부의 경우 전체세입 1조 1,851억달러 중 조세수입은 46.9%에 이른다. 순계개념으로 볼 때³⁾ 주정부와 지방정부의 세입내역을 <表 III-3>에 나타내었다. 역시 일반매상세(sales and gross receipts tax)가 가장 비중이 큰 것으로 나타나고 재산세 수입이 바로 그 뒤를 따르며 소득과세 역시 상당한 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 세입 중요도의 순서는 세외수입이 가장 중요하며, 다음이 소비과세, 재산과세, 연방보조금 그리고 개인소득세의 순이다.

한편 이를 주정부와 지방정부로 구분하여 보면 <表 III-4>를 통해서 볼 수 있는 것처럼 주정부와 지방정부 모두 상당부분의 재원을 연방정부와 주정부의 交付金과 補助金으로 충당하고 있다. 그러나 주정부의 경우 주로 개인소득세와 일반매상세를 통해 자체수입을 충당하고 있는 반면, 지방정부의 경우 대부분을 財産稅와 手

2) 우리나라 역시 연방형이 아닌 단일형(unitary government) 구조를 지니고 있다.
3) 연방정부로부터의 보조금만이 이전재원(intergovernmental transfer)으로 계상되고 주정부의 보조금은 중복계상하지 않는다.

<表 Ⅲ-3> 州政府 및 地方政府財源의 性質別 內譯

(單位: 百萬달러, %)

	총 액	비 중
일반재원	972,453	82.06
연방보조금	179,184	15.12
자체재원	793,269	66.94
조세	555,480	46.87
재산세	178,406	15.05
일반매상세	196,150	16.55
개인소득세	115,170	9.72
법인소득세	23,595	1.99
면허세 및 기타	42,159	3.56
세외수입	237,789	20.07
사업수입	62,541	5.28
신탁기금	150,067	12.66
총 계	1,185,061	100.00

資料: ACIR(1994)

<表 Ⅲ-4> 1人當 州·地方歲入(1991)

(單位: 달러)

	1인당 주세입	1인당 지방세입
요금·벌금·수수료	188	309
법 인 세	81	7
소 득 세	395	40
판 매 세	410	88
재 산 세	25	641
교부금 및 보조금	571	801

資料: ACIR(1993)

數料로 충당하고 있음을 알 수 있다. 그리고 정부계층별 일반자체 재원의 성질별 구성을 <表 Ⅲ-5>를 통해 나타냈다.

<表 III-5> 政府形態에 따른 一般歲入(1990~1991)

(單位:百萬달러, %)

	연 방	주	지 방
일반자체세입	809,105(100.0)	408,188(100.0)	339,920(100.0)
조세	641,982(79.3)	310,561(76.1)	214,794(63.2)
재산세	-(-)	6,228(1.5)	161,772(47.6)
판매세	58,495(7.2)	153,535(37.6)	32,036(9.4)
관세	16,034(2.0)	-(-)	-(-)
일반판매세	-(-)	103,165(25.3)	22,283(6.6)
개별소비세	42,461(5.2)	50,369(12.3)	9,752(2.9)
자동차연료세	16,917(2.1)	20,639(5.1)	677(0.2)
주세	7,227(0.9)	3,400(0.8)	283(0.1)
담배세	4,782(0.6)	5,980(1.5)	190(0.1)
공공요금	7,253(0.9)	6,752(1.7)	5,241(1.5)
기타	6,282(0.8)	13,597(3.3)	3,362(1.0)
소득세	565,913(69.9)	119,636(29.3)	11,947(3.5)
개인소득세	467,827(57.8)	99,279(24.3)	10,062(3.0)
법인세	98,086(12.1)	20,357(5.0)	1,886(0.6)
상속증여세	11,138(1.4)	4,284(1.0)	27(0.0)
자원세	-(-)	5,367(1.3)	-(-)
면허세	-(-)	19,419(4.8)	807(0.2)
자동차	-(-)	10,131(2.5)	784(0.2)
운전자	-(-)	865(0.2)	-(-)
일반면허	-(-)	3,114(0.8)	6(0.0)
기타면허	-(-)	5,308(1.3)	18(0.0)
기타세입	6,436(0.8)	2,094(0.5)	8,205(2.4)

資料: US Bureau of the Census(1993)

주정부가 조세수입으로 일반재원을 충당하는 비중이 76.1%이며 지방정부는 63.2%만을 조세수입으로 충당하고 있다. 다음에는 구체적으로 지방소득세, 소비세, 재산세에 대해 간략히 살펴보기로 한다.

나. 地方所得稅制

미국 주정부의 개인소득세제는 44개 州와 워싱턴 DC에서, 법인 소득세제는 46개 州와 워싱턴 DC에서 운용하고 있다. 1913년 도입 초창기부터 주정부와 지방정부의 개인소득세는 연방소득세를 신고 할 때 課稅所得에서 공제되어 실효세율이 명목세율보다 낮게 되어 있다. 한편 15개 주정부에서는 주정부의 과세소득을 계산함에 있어 聯邦所得稅를 공제하도록 하고 있는데 이와 같은 소득공제는 대부분 고소득 계층에 혜택이 주어져 형평성 측면에서 문제가 되고 있다. 따라서 Browning and Browning(1994)을 비롯한 많은 학자들이 공제폐지를 주장하고 있으며 세금에 대해서 세금을 부과하여서는 안된다는 공제허용논리보다 형평성 측면과 주·지방정부 조세는 서비스에 대한 가격이라는 점을 강조하는 폐지논리가 더 우세한 형편이다.

<表 III-6>에는 미국 주정부 소득세의 세율체계를 정리하였다. 州에 따라 매우 다양한 양태를 나타내고 있으며 플로리다와 같이 주정부 수준에서 개인소득세를 전혀 부과하지 않는 州이 있는가 하면, 펜실베이니아와 같이 單一稅率로 부과하는 주, 그리고 캘리포니아와 같이 累進的인 세율구조를 취하는 주 등 크게 세 가지 유형이 있다.

한편 시단위(municipalities)의 地方所得稅를 가장 먼저 인정한 州은 펜실베이니아였다. 1932년 주법에 의해 필라델피아에서는 소득의 근원지를 고려하지 않고 거주자의 소득과 시에서 일하는 비 거주자의 소득에 대해서 과세하는 것을 허용하였다. 1947년 펜실베이니아주는 이 소득세에 대한 주법을 다른 지방정부에도 확대 시행하고 그 세율을 1%로 제한하였다.

1991년 현재 지방소득세는 12개 주에서 과세하고 있으나 인디애나, 켄터키, 메릴랜드, 미시간, 오하이오, 펜실베이니아 등에서만 폭

<表 Ⅲ-6> 美國 州政府의 個人所得稅率

(單位: %)

州	稅 率	州	稅 率
Alabama #	2.0~5.0	Missouri #	1.5~6.0
Alaska	n. t.	Montana	2.0~11.0
Arizona	3.25~6.9	Nebraska	2.62~6.99
Arkansas	1.0~7.0	Nevada	n. t.
California	1.0~11.0	New Hampshire	l. t.
Colorado	5 ¹⁾	New Jersey	1.9~6.65
Connecticut	4.5	New Mexico	1.7~8.5
Delaware #	3.2~7.7	New York #	4.0~7.875
District of Columbia	6.0~9.5	North Carolina	6.0~7.75
Florida	n. t.	North Dakota	14 ²⁾
Georgia	1.0~6.0	Ohio #	0.743~7.5
Hawaii	2.0~10.0	Oklahoma	0.5~7.0
Idaho	2.0~8.2	Oregon	5.0~9.0
Illinois	3	Pennsylvania #	2.8
Indiana #	3.4	Rhode Island	27.5 ³⁾
Iowa	0.4~9.98	South Carolina	2.5~7.0
Kansas	4.4~7.75	South Dakota	n. t.
Kentucky #	2.0~6.0	Tennessee	l. t.
Louisiana	2.0~6.0	Texas	n. t.
Maine	2.0~8.5	Utah	2.55~7.2
Maryland #	2.0~6.0	Vermont	25 ⁴⁾
Massachusetts	5.95~12.0	Virginia	2.0~5.75
Michigan #	4.4	Washington	n. t.
Minnesota	6.0~8.5	West Virginia	3.0~6.5
Mississippi	3.0~5.0	Wisconsin	4.9~6.93
		Wyoming	n. t.

註: 1994년 11월 현재 자료임.

n. t. - 該當 州에 個人所得稅가 존재하지 않음.

l. t. - 該當 州에 제한적인 個人所得稅가 존재함.

- 하나 이상의 地方政府가 地方所得稅를 부과하고 있는 州.

1) 조정된 聯邦課稅所得의 5%.

2) 聯邦所得稅納付額(credit 前)의 14%.

3) 聯邦所得稅納付額의 27.5%.

4) 聯邦所得稅納付額의 25%.

資料: ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, Vol. 1, 1995, pp. 49~50.

넓게 실시하고 있다. 지방소득세율은 0.25(오하이오 학교구)~4% (필라델피아시) 범위내에서 낮고 안정적인 경향을 나타낸다. 그 외 시단위의 세율은 1~3%, 뉴욕시의 세율은 居住者의 경우 1.5~3.5% 이고 비거주자의 경우 0.45%이다. 또한 오하이오의 학교구에 있어서 비거주자의 경우 地方所得稅 課稅對象에서 제외되고, 다른 거주 지역에서는 펜실베이니아에서처럼 비거주자는 거주자보다 낮은 세율을 적용받고 있다⁴⁾.

다. 一般賣上稅와 消費稅

미국은 선진국 중에서 附加價値稅制를 채택하지 않은 몇 안되는 나라 중의 하나이다⁵⁾. 따라서 일반매상세를 대신 부과하고 있는바, 이에 대한 책임을 주로 주정부가 맡고 있다. 현재 45개 주와 워싱턴 DC에서 3~7%의 세율로 부과하고 있으며 뉴욕이나 샌프란시스코 등과 같은 대도시의 경우 부가과세(piggy-backing)를 통해 카운티세나 시세 또는 교육 등 특수목적용을 위한 特別稅를 추가로 거두고 있다. 따라서 총체적으로 주민이 부담하여야 하는 일반매상세의 세율은 4~9%가 된다⁶⁾. 소비세로서의 부담의 역진성을 완화하기 위해 많은 경우 식료품과 의약품을 비과세하고 있으며 하와이 등에서는 저소득계층이 부담한 일반매상세액을 소득세 계산시 稅額控除를 해줌으로써 역진성을 보완하고 있다. 담배와 주류, 휘발유 등 연료에 대한 세금은 연방단위에서 징수하는 것과 병행하여 각 州에서 상이한 세율로 부과하여 세원을 공유하고 있다.

4) 김동건 외(1996) 참조.

5) 1996년 현재 OECD 국가 중 부가가치세제를 채택하지 않고 있는 나라는 미국과 호주뿐이다. 그리스, 스페인, 포르투갈이 1980년대에, 그리고 캐나다, 아이슬란드, 일본, 뉴질랜드, 스위스 등이 최근에 부가가치세를 도입하였다.

6) 참고로 일반매상세를 부과하는 지역으로서 최저세율을 부과하는 지역은 알래스카州的 주노이며, 최고세율을 부과하는 지역은 루이지애나州的 뉴올리언스이다.

라. 財産稅

역사적으로 재산과세는 지방정부 수입의 주요원천이 되어 왔다. 지난 60년 동안 지방세 수입(주정부와 지방정부 총계)에서 재산세의 비중은 계속 감소해 왔는데 1930년대 대공황 직전에는 지방세 수입의 3분의 2를 차지했으나 오늘날에는 3분의 1 정도의 비중을 보이고 있다. 다음이 소득과세(25%), 일반매상세(24%)로 세 가지 세목이 전체 地方稅 收入의 81%를 차지하고 있다. 그러나 지방정부(시·군 및 교육특별구 포함)에 있어서는 재산세가 조세수입의 75.3%, 자체 조세수입의 47.6%를 차지하며 총세입에 있어서도 26.4%를 차지하는 등 매우 중요한 역할을 수행하고 있다.

財産稅制는 1940년대와 1960년대 두 번에 걸쳐서 큰 변화가 있었으며 약간의 상승기간은 존재했지만 1980년 이후로는 안정적인 추세를 보이고 있다. 재산세 과표의 지속적인 감소, 세율과 조세수입에 대한 上限設定의 확대, 경제유인의 목적으로 사용되는 경감과 면제의 확대 등을 고려할 때 이와 같은 안정추세는 유형자산(tangible wealth)에 대한 稅負擔의 증가를 의미한다. 재산과세는 미실현 이득에 대한 과세이므로 지불능력과 관계가 희박하고, 時價評價에 있어서 행정상의 어려움이 있으며 세율의 지역간, 재산유형간 차이는 거주와 경제활동에 영향을 미치게 되는 등 문제가 있으나 전산 평가시스템(computer aided mass assessment; CAMA)의 활용으로 평가의 시차나 행정력 부족의 문제를 극복해 나가고 있다. 실제로 지방정부에 있어서 대안이 별로 없을 뿐만 아니라 조세의 中立性 측면에서 장점이 크므로 이러한 중요도는 당분간 계속될 것으로 보인다.

마. 財政衡平化制度

미국의 재정형평화제도는 租稅收入과 課稅標準을 공유하여 특정

지역내 지방정부의 재정력과 주민 및 사업체의 조세부담을 형평화 하려는 제도로 주정부, 대도시권역 등에서 발견할 수 있다. 그러나 현재 미국의 주간 재정력의 격차는 매우 크지만 연방수준에서 주정부간 일반적인 재정형평화제도는 운영되고 있지 않다⁷⁾.

재정형평화제도는 衡平化交付金の 배분주체를 기준으로 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 연방정부나 주정부가 기초자치단체인 카운티, 시, 타운십, 학교구에 재정지원을 하는 세입분여(revenue sharing) 방식이고 다른 하나는 광역지역의 課稅標準을 소속 지방정부간에 공유하는 세원공유(tax base sharing) 방식이다. 주정부 수준에서는 지방정부에 이전하는 교부금 중 가장 규모가 큰 것은 초·중등 공립학교에 대한 형평화교부금⁸⁾으로 학생 1인당 재산가치(assessed values/wealth ratio)나 소득수준(household income level)이 낮은 학교구에 대하여 더 많은 교부금을 배분하고 있다. 한편 미미하기는 하지만 일반행정을 위한 재정형평화교부금 제도도 운영되고 있으며 1995/1996년 기준으로 뉴욕주의 경우 전체 이전지출(225억달러) 중 7억달러 수준에 불과하지만 배분기준은 지방정부의 재정력을 형평화시키기 위해 인구, 재산가치, 소득수준이 감안된다.

대도시권역에서는 조세수입과 과세표준을 조정하는 세 가지 대표적인 형태의 재정형평화프로그램이 있다. 첫번째 형태는 中心都市가 주변지역으로부터 출퇴근하는 근로자들의 賃金과 販賣稅의 일부

7) 미국의 주간 재정형평화제도인 세입분여제도(general revenue sharing system)는 주정부에는 1972년부터 1981년까지, 지방정부에는 1972년부터 1986년까지 활용되었다.

8) 뉴욕주의 경우 1995/1996년 기준으로 교육교부금은 전체 이전지출 225억달러 중 34%에 해당하는 77억달러로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이 밖에 비중이 큰 이전지출 항목으로는 의료보호(medicaid) 53억달러, 소득보조사업(income maintenance program) 20억달러 등 특정보조금의 성격을 지닌 것들이 대부분이다. 뉴욕주의 교부금에 대해서는 Ma(1996) 참조.

를 재분배받는 것이다. 두번째 형태는 도시간 경제발전을 위한 지나친 경쟁을 줄이기 위해 공동세(tax base sharing) 제도를 운용하는 것이다. 광역내 지역에 관계없이 새로운 개발에 따른 租稅剩餘의 일정부분을 공유하는 협약을 취하는 형태로 이루어지는 것이 일반적이다. 세번째 형태는 광역전체의 과세표준이나 조세수입을 재분배하는 데 있어 주민소득, 조세노력이나 세율, 공공서비스 공급비용 등 支出需要指標와 같은 일정한 요소에 의한 공식에 따르는 것이다. 중심도시가 재정적으로 어려움에 처하고 세원이 주변의 교외 지역으로 이동하게 되면 시·군통합(annexation)을 하거나 위와 같은 재정형평화제도를 운영하여 대처하는 것이 일반적이다. 결국 중심도시와 주변교외지역이 지역경제적인 공동운명체라는 점에서 장기적인 경제적 발전과 번영을 이루려는 것이 동 제도의 취지라고 한다.

전통적인 지방재정형평화제도인 통근자에 대한 소득세와 지방판매세의 조정 이외에 가장 오래된 Minneapolis-St. Paul 대도시권역에서는 財産稅 課標를 공유하고 있으며, 오하이오주의 Dayton-Montgomery County, 켄터키주의 Louisville-Jefferson County, 뉴저지주의 Meadowlands지역 등에서도 독창적인 재정형평화제도가 운영되고 있다(Nunn and Rosentraub, 1996). 대도시권역의 재정 문제에 대해 지역적인 조정이 가능하려면 결국 잘사는 주변지역의 정책결정자들이 동 제도의 취지에 공감하고 동참하여야 하는바, 재정형평화제도 성패의 관건은 중심도시가 재정적으로 건전하게 발전을 지속할 수 있도록 협력하는 것이 당해 주변지역에도 장기적인 이익이 됨을 실증적으로 보여 주어야 한다는 점이다(Nunn and Rosentraub, 1996).

바. 要約 및 示唆點

각 나라의 재원배분은 지방재정조정제도를 포함하여 政府機能이

어떻게 배분되어 있는가, 그리고 조세부과권이 어떻게 나뉘어 있는가에 따라 매우 다양한 모습을 나타내고 있다. 미국 연방정부의 경우 개인소득세(73%)와 법인소득세(15%)로 所得課稅 爲主의 세수 구조를 취하고 있는 반면 주정부와 지방정부의 경우 재산세(32%), 소득세(25%), 일반매상세(35%)로 소득, 소비, 재산의 세원을 고루 활용하고 있는 것으로 파악된다. 주정부와 지방정부를 나누어 보면 주정부는 일반매상세(49%), 소득세(39%) 위주인 반면, 지방정부의 경우 75% 이상을 재산세에서 충당하고 있다.

所得課稅의 경우 주정부 수준에서는 대부분의 경우 소득세를 부과하되 課稅標準은 연방정부의 과표를 기본으로 활용하고 있고, 기초자치단체인 시정부 수준에서도 소득세원을 활용하는 경우가 늘고 있는 추세다. 1993년 기준으로 연방정부는 80% 정도의 소득세를 부과하며 주정부가 18% 정도, 기초자치단체가 2% 정도로 배분되어 있다. 消費課稅의 경우 주정부의 과표에 역시 지방정부가 부가하여 行政을 단순화하고 있으며 財產稅의 경우는 주정부가 일부 재산에 있어 공유하는 모습을 볼 수 있다.

한편 연방정부 수준에서는 개별 주정부간의 재정력격차를 형평화하려는 재정조정제도가 존재하지 않으나 州政府와 大都市廣域을 중심으로 한 중심도시와 주변 지역간의 재정형평화프로그램은 활발히 운용되고 있다. 주정부의 경우 학생 1인당 재산가치를 기준으로 일정한 기준에 못 미치는 학교구에 財政調整交付金을 배분하고 있다. 최근 중심도시가 황폐화하고 여유 있는 주민이 주변 근교로 이전함에 따라 중심도시의 재정이 불건전해지자 전체 대도시권역의 장기적인 발전을 도모하기 위해 다양한 형태의 재정조정제도가 운영되고 있다.

4. 日本의 稅源配分 및 財政調整制度

일본의 중앙정부와 지방자치단체(약 3,300개)의 행정활동에 필요한 재원의 대부분은 최종적으로 租稅收入으로 충당되는데, 국세와 지방세의 합계액은 1994년 기준으로 86조 5,398억엔인데 이 중 지방세는 32조 5,361억엔 규모로 총조세수입의 37.6%를 차지하고 있다. 물론 地方交付稅와 地方讓與稅를 감안한 실질적인 지방배분을 포함하면 지방의 비중이 오히려 많아 53.7%에 이른다. 지방세 수입의 구성을 살펴보면 住民稅가 39.8%로 가장 많고, 그 다음이 사업세로 13.7%를 차지하고 있다. 이 중 법인주민세와 법인사업세를 「法人關係二稅」라 하는데 이 法人關聯稅收의 비중이 지방세 전체의 22%를 차지하고 있다. 일본 지방세의 특징은 소득과세인 주민세를 광역과 기초 모두에 있어서 광범위하게 활용하고 있으며 주민세와 과표가 상당부분 중복되는 사업세가 廣域自治團體의 세원으로 아주 비중이 크다는 점에 있다. 담배세의 경우 중앙정부, 광역정부, 기초정부 모두 세원을 공유하고 있으며 자동차보유관련 세금의 경우도 중앙정부는 검사와 관련하여 자동차중량세를, 광역자치단체는 자동차세를 그리고 기초자치단체인 市町村에서는 경자동차세를 부과하고 있다. <表 III-7>에 일본의 현행 세금종류를 성질별로 구분하여 보았다.

가. 道府縣稅

지방세 징수현황을 계층별로 분석하여 보면 광역자치단체인 道府縣이 15조 3,525억엔, 市町村이 17조 1,866억엔이며 세입총계에서 지방세수가 차지하는 비중은 각각 30.1%, 34.0%로 나타난다. 동경도가 징수한 市町村稅 상당액을 공제하고, 특별구가 징수한 도부현세 상당액을 더하여 조정한 道府縣稅는 13조 6,079억엔으로 전년도 결산액에 비해 1.9% 가량 줄어든 것인데 이러한 추세는 3년 연속

<表 Ⅲ-7> 日本 租稅의 課稅類型別 · 政府階層別 分類

		국 세	지 방 세	
			도(도부현)세	(구)시정촌세
소득과세	개인	소득세	도(도부현)민세 도(도부현)민세(이자할) 사업세	(구)시정촌민세
	법인	법인세	도(도부현)민세 도(도부현)민세(이자할) 사업세	(구)시정촌민세 ¹⁾
상속·증여세		상속세 증여세		
재산과세	자동차	자동차증량세 ³⁾	자동차세	경자동차세
	부동산	지가세		고정자산세 ¹⁾ 도시계획세 ¹⁾ 특별토지보유세 ¹⁾ 사업소세 ¹⁾
소비과세		소비세 ³⁾ 주세 담배세	특별지방소비세 골프장이용세 도(도부현)담배세	(구)시정촌 담배세 입장세 ¹⁾
	연료세	휘발유세 ³⁾ 지방도로세 ³⁾ 항공기연료세 ³⁾ 석유세 석유가스세 ³⁾	경유인수세	
거래과세	자동차		자동차취득세	
	부동산		부동산취득세	
		유가증권거래세 거래소세 인지세 등록면허세		
기타	톤세 특별톤세 ³⁾ 일본은행권발행세 관세 전원개발촉진세	수렵자등록세 입렵세 광구세 수리지익세 ²⁾	광산세 수리지익세 ²⁾ 공동시설세 ²⁾ 택지개발세 ²⁾ 국민건강보험세	

註: 1) 동경도내 23개구에서는 도세임.

2) 동경도에는 없음.

3) 지방양여세 대상세목으로 세원공유재원임.

資料: 동경도 주세국(1995)

계속되고 있다. 세목별로 나누어 보면 事業稅가 32.7%로 가장 비중이 크며 바로 다음이 도부현민세로 32.6%를 차지하여 두 세목이 도부현세 총액의 3분의 2 정도를 충당하고 있다. 自動車稅는 자동차 보유대수의 증가에 힘입어, 不動產取得稅는 토지평가체계의 개선으로 전년대비 각각 4%, 7.7% 증가하여 전체 도부현세에서 차지하는 비중이 각각 11.2%, 4.9%에 이른다. 여기에 특정비용에 충당하기 위하여 부과하는 목적세 형태의 경유인수세(도로의 신설 및 유지관리목적)와 자동차취득세(도로정비비에 충당)도 각각 전년대비 32.6%, 6.9% 증가하여 전체 도부현세에서 차지하는 비중이 각각 9.6%, 4.3%에 이른다. <表 III-8>에서 도부현세의 징수내역을 소개하였다.

나. 市町村稅

<表 III-9>에서 볼 수 있는 바와 같이 市町村稅 18조 9,311억 엔을 세목별로 나누어 보면 시정촌민세가 가장 비중이 커 시정촌세의 44.9%를 차지한다. 다음이 固定資產稅로 42.2%를 차지해 위의 두 가지 세목이 전체 시정촌세의 약 87.1%를 차지하고 있다. 普通稅의 신장률은 전년대비 4.5% 감소를 나타내는데 이 중 시정촌민세는 12.4%가 줄어들었는데 비해 고정자산세는 5.3%의 증가를 보였다. 한편 目的稅로서 도시계획세가 6.5%, 사업소세가 1.6%를 차지하고 있다. 다음에는 소득과세인 주민세와 재산과세인 고정자산세를 자세히 살펴보기로 한다.

다. 住民稅

1951년에 샤프(Shoup) 권고를 통해 기존의 시정촌호수할을 폐지하고 시정촌민세가 도입된 이후 1954년 도부현민세가 병설되고 현재까지 도부현민세와 시정촌민세의 두 가지로 되어 있다. 무엇보다도 賦課徵收는 시정촌 단계로 행하고, 도부현민세분을 도부현으로

<表 Ⅲ-8> 道府縣稅의 現況(1994)

(單位: 百萬엔, %)

	전년대비 증감률	징 수 액	비 중
1. 보통세	-5.1	11,725,704	86.2
(1) 법정보통세	-5.1	11,701,801	86.0
가. 도부현민세	-7.5	4,440,498	32.6
(가) 개인분	-14.5	2,467,063	18.1
(나) 법인분	-1.7	749,584	5.5
(다) 이자할	6.1	1,223,850	9.0
나. 사업세	-7.8	4,449,398	32.7
(가) 개인분	-3.7	246,508	1.8
(나) 법인분	-8.0	4,202,890	30.9
다. 부동산취득세	7.7	661,112	4.9
라. 도부현담배세	0.8	374,154	2.7
마. 골프장이용세	-2.1	98,926	0.7
바. 특별지방소비세	-5.0	136,434	1.0
사. 자동차세	4.0	1,525,167	11.2
아. 광구세	-4.7	613	0.0
자. 수렵자등록세	-1.6	2,098	0.0
차. 고정자산세	73.0	13,401	0.1
(2) 법정외보통세	11.5	23,903	0.2
2. 목적세	23.4	1,881,557	13.8
(1) 자동차취득세	6.9	579,657	4.3
(2) 경유인취세	32.6	1,300,421	9.6
(3) 입렵세	-1.7	1,479	0.0
3. 구법에 의한 세	-43.8	679	0.0
합 계	-1.9	13,607,940	100.0

資料: 일본 자치성(1996)

<表 III-9> 市町村稅의 現況(1994)

(單位:百萬元, %)

	전년대비 증감률	징 수 액	비 중
1. 보통세	-4.5	17,371,714	91.8
(1) 법정보통세	-4.5	17,370,529	91.8
가. 시정촌민세	-12.4	8,499,913	44.9
(가) 개인균등할	0.4	89,497	0.5
(나) 소득할	-14.4	6,200,032	32.8
(다) 법인균등할	9.3	346,891	1.8
(라) 법인세할	-9.3	1,863,494	9.8
나. 고정자산세	5.3	7,980,212	42.2
(가) 총고정자산세	5.3	7,917,755	41.8
토 지	9.6	3,262,743	17.2
가 옥	2.6	3,028,776	16.0
상각자산	2.1	1,626,236	8.6
(나) 교부금 ¹⁾	5.9	62,457	0.3
다. 경자동차세	3.3	101,859	0.5
라. 시정촌담배세	0.8	661,767	3.5
마. 광산세	-4.7	2,272	0.0
바. 특별토지보유세	-15.4	124,506	0.7
(2) 법정외보통세	-71.7	1,185	0.0
2. 목적세	2.5	1,559,422	8.2
(1) 입장세	2.9	20,006	0.1
(2) 사업소세	-6.0	311,717	1.6
(3) 도시계획세	4.9	1,227,515	6.5
(4) 수리지역세	1.7	184	0.0
(5) 공동시설세	-	-	-
(6) 택지개발세	-	-	-
3. 구법에 의한 세	-100	0	0.0
합 계	-4.0	18,931,136	100.0

註: 1) 교부금은 국유재산에 대한 고정자산세 비과세 대신 소재 시정촌에 국가가 교부하는 금액.

資料: 일본 자치성(1996)

납부하는 형태를 취한다. 주민세는 균등할과 소득할의 두 가지 형식으로 과세되다가 여기에 더하여 1988년도부터 利子割(도부현민세)이 새로이 부과되었다. 균등할은 가능한 한 다수의 주민이 지방단체의 경비를 분담해야 한다는 負擔分任의 원칙을 뒷받침하는 것이다. 소득할은 법인주민세의 경우 국세법인세에 대한 정률의 형태를 취하기 때문에 法人稅割의 형태를 띤다. 이자할(도부현민세)은 지불받아야 하는 이자금액에 대해서 일정세율(5%)에 의해 원천징수되고 있다.

일본 주민세의 주체는 시정촌민세이고, 그 중심에 개인소득할이 있는 것은 생각하기 쉬우나, 신장률로 보면 법인세할이 더 높다. 또 시정촌민세와 도부현민세 중에서는 후자의 신장률이 높게 나타난다.

個人住民稅의 표준세율은 균등할에 있어서는 도부현 700엔, 시정촌 연액 1,500~2,500엔(인구 50만명 이상의 시 2,500엔, 5만명 이상 50만명 미만의 시 2천엔, 기타 1,500엔이 표준세율)이다. 所得割은 <表 III-10>에 나타나는 바와 같이 도부현의 경우는 2%와 4%의 2단계의 표준세율, 시정촌의 경우는 소득금액에 따라 3%, 8%, 11%의 3단계의 표준세율 구조로 되어 있다. 더욱이 시정촌민세 소득할의 制限稅率은 표준세율의 150%를 한계로 하고 있다. 이러한 세율이 적용되는 소득과표의 산정은 전년도의 총 소득금액에서 기초공제, 배우자공제, 부양공제, 장애자공제 등을 공제해 이루어진다. 給與所得控除는 전년도 소득세의 공제수준이 그대로 적용되지만 기타의 소득공제는 소득세의 경우보다 낮게 설정되는 것이 관례이고 여기에서 소득세와 주민세의 과세 최저한의 차이가 발생한다.

법인주민세의 표준세율은 도부현민세 균등할 1만~175만엔, 시정촌민세 균등할 4만~300만엔으로 되고 있고, 이것은 1984년도의 개정 이후 바뀌지 않고 있다. 종래의 稅率水準이 지나치게 낮다는 비판을 받아 계속해서 인상이 이루어졌으며, 그간의 법인세할 추이

<表 III-10> 個人住民稅 所得割 現行 標準稅率

(單位: %)

도부현민세		시정촌민세	
550만엔 이하	2	160만엔 이하	3
550만엔 초과	4	160만엔 초과	8
		550만엔 초과	11

資料: 일본 자치성세무국, 『지방세에 관한 참고계수자료』, 1993. 3.

를 <表 III-11>에 요약하였는바, 도부현민세 법인세할과 시정촌민세 법인세할, 그리고 국세 법인세의 세율을 비교해 나타내었다. 法人稅割은 법인세액에 당해 세율을 적용하여 산출되기 때문에 실질적인 법인세 부가세이다. 동 세율의 추이는 국세 법인세율의 증감과 밀접한 相關關係를 보이고 있다. 기본적으로는 국세 세율이 높아지면 지방세 세율이 낮아지고, 전자가 낮아지면 후자가 높아지는 관계이지만 1965년부터 1975년까지의 기간에 있어서는 국세, 지방세 양면에서 法人課稅와 시정촌민세 법인세할 강화의 움직임이 두드러졌다. 그러나 기업의 세부담 실태를 둘러싼 논의가 활발해지면서 1988년도 세제개혁에서 법인실효세율이 인하되었다.

라. 固定資產稅

일본의 토지세제는 크게 국세인 地價稅와 지방세인 固定資產稅 및 特別土地保有稅로 구분된다. 토지보유의 기간세목은 샤프권고에 의해 일본정부가 1950년에 시정촌세로 도입한 고정자산세로, 이는 매년 1월 1일을 기준으로 고정자산(토지, 가옥 및 상각자산)이 소재하는 市町村이 고정자산의 소유자에게 그 고정자산 과세대장에 등록된 가격을 課標로 하여 부과하고 있다. 고정자산의 평가는 원칙적으로 3년에 한 번 실시되어 현재는 1994년도가 기준연도가 되고 있다. 한편 세율구조는 比例稅率體系를 유지하고 있으며 표준세

<表 Ⅲ-11> 住民稅 法人稅割 稅率의 變化推移

(單位: %)

	1951	1952	1954	1955	1958	1965	1966	1970	1974	1981	1992
도부현민세											
표준세율	-	-	창5.0	5.4	5.4	5.5	5.8	5.6	5.2	5.0	5.0
제한세율	-	-	설6.0	6.5	6.5	6.6	7.0	6.6	6.2	6.0	6.0
시읍면민세											
표준세율	창15.0	12.5	7.5	8.1	8.1	8.4	8.9	9.1	12.1	12.3	12.3
제한세율	설16.0	15.0	9.0	9.7	9.7	10.1	10.7	10.7	14.5	14.7	14.7
(참고)법인 세기본세율	35.0	42.0	42.0	40.0	38.0	37.0	35.0	36.75	40.0	42.0 ¹⁾	37.5

註: 1) 국세법인세 기본세율은 1984년도 이후 43.3%로 인상되었으나, 1987년도 이후 42%, 1989년도 40%, 1990년도 이후 37.5%로 인하됨.

資料: 일본 자치성세무국, 『지방세에 관한 참고계수자료』, 1993. 3.

(사)일본조세연구협회, 『세계참고자료』, 1992. 3.

율은 1.4%, 제한세율은 2.1%이지만 일본의 과표현실화율도 40% 수준으로 이와 같이 낮은 課標現實化率에 대해 비판을 받고 있다. 주택용지, 평가상승률이 높은 택지 그리고 농지 등에 대한 감면 및 특례조치가 행해지고 있다. 1995년도 현재 세수는 8조엔을 상회하는 수준이다.

토지에 대한 지가양동이 계속됨에 따라 적정하고 공정한 과세와 토지의 효율적인 이용, 지가안정이라는 토지정책적인 고려로 1992년 신설된 국세로서 地價稅가 있다. 지가세는 전국적으로 매년 1월 1일 소유하는 모든 토지가액(과세시기의 시가)의 합계액에서 基礎控除額을 차감한 후 0.3%의 세율이 적용된다. 기초공제는 다음 중 많은 금액이 해당되며 지가세의 세수는 그리 크지 않아 1995년에 4,200억엔 정도에 그치고 있다.

- ① 10억엔 또는 개인이나 자본금이 1억엔 이하인 中小法人 등은 15억엔

② 1m²당 土地價額이 3만엔을 초과하는 토지의 면적×3만엔

이와 아울러 우리나라의 택지초과소유부담금과 비슷한 특성을 지닌 시정촌세로 特別土地保有稅가 있다. 과세체계는 보유, 취득 그리고 유희토지의 보유로 나누어지며 모두 기준면적 이상인 경우 과세 대상이 된다. 여기서 基準面積이란 동경도 23구에서는 동일한 구내의 2천m², 도시계획구역을 보유하는 시정촌에서는 역시 동일 시정촌 내의 5천m², 기타 시정촌의 경우는 역시 동일 시정촌 내의 1만m²를 의미한다. 납세액의 결정은 보유에 대해 取得價額에 세율 1.4%를 곱한 뒤 고정자산세액을 차감하는 방식을 채택하고 있고, 취득에 대해서는 역시 취득가액에 3%의 세율을 곱한 뒤 부동산취득세액을 차감한다. 한편 유희토지에 대해서는 유희토지 전환이용 촉진지구로서 도시계획에 의해 정해진 토지에 대하여 1천m² 이상의 遊休土地를 보유하고 있는 경우 취득가액이나 시가 중 높은 금액에 세율 1.4%를 곱한 뒤 고정자산세와 特別土地保有稅(保有分)額을 차감하여 결정된다. 1994년도 징수액은 1,245억엔이나 이는 조정액의 48.9%에 불과하여 징수에 매우 어려움을 겪고 있는 것으로 파악된다.

요컨대 일본의 地方財產稅는 고정자산세가 중심으로 토지, 건물, 상각자산을 망라하여 부과하고 있으나 별도의 세목으로 부과되는 자동차와 경자동차는 제외하고 있다. 고정자산세 納稅義務者는 매년 1월 1일 현재 토지, 건물 및 상각자산의 소유자로서 고정자산과 세대장에 등록되어 있는 사람이다. 토지의 課稅標準은 주택용지의 경감, 가격상승에 따른 부담조정 등의 특례조치로 조정된 평가액이 되며 건물과 상각자산의 경우는 과세대장에 등록되어 있는 가격이 된다. 토지와 건물·상각자산 공히 표준세율은 1.4%로 동일하고 시정촌세이나 동경도의 경우는 도세로 되어 調整交付金の 재원으로 활용되고 있다. 토지 및 건물의 평가는 3년마다 전물건에 대해 재평가를 실시하여 기준연도로 삼고 이를 3년간 유지한다. 한편 상각

자산의 평가방법은 개개자산의 취득가액 내지는 전년도 가격을 근거로 정률법으로 구한 상각액을 공제하여 결정한다. 특이한 사항은 일본의 고정자산세도 우리의 종합토지세나 재산세와 마찬가지로 국가소유의 자산에 대해서는 고정자산세를 非課稅하는 대신 일정액의 교부금을 소속 시정촌에 교부하도록 하고 있다는 점이다. 한편 일본에도 우리와 거의 비슷한 형태의 都市計劃稅를 운영하고 있으며 이때 과표는 도시계획법에 의한 도시구역 내의 토지나 건물이 대상이 된다.

마. 地方財政調整制度

일본의 경우도 지방자치단체의 財源調達能力에는 현저한 지역격차가 존재한다. 따라서 중앙정부로서는 국민의 조세부담의 공평화나 일정한 행정수준의 유지 등의 관점에서 財力隔差의 조정을 행하고 있다([圖 III-2] 및 <表 III-12> 참조). 지방재정조정제도로는 우리나라와 매우 유사한 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금제도, 그리고 동경도내의 도구재정조정제도가 있다.

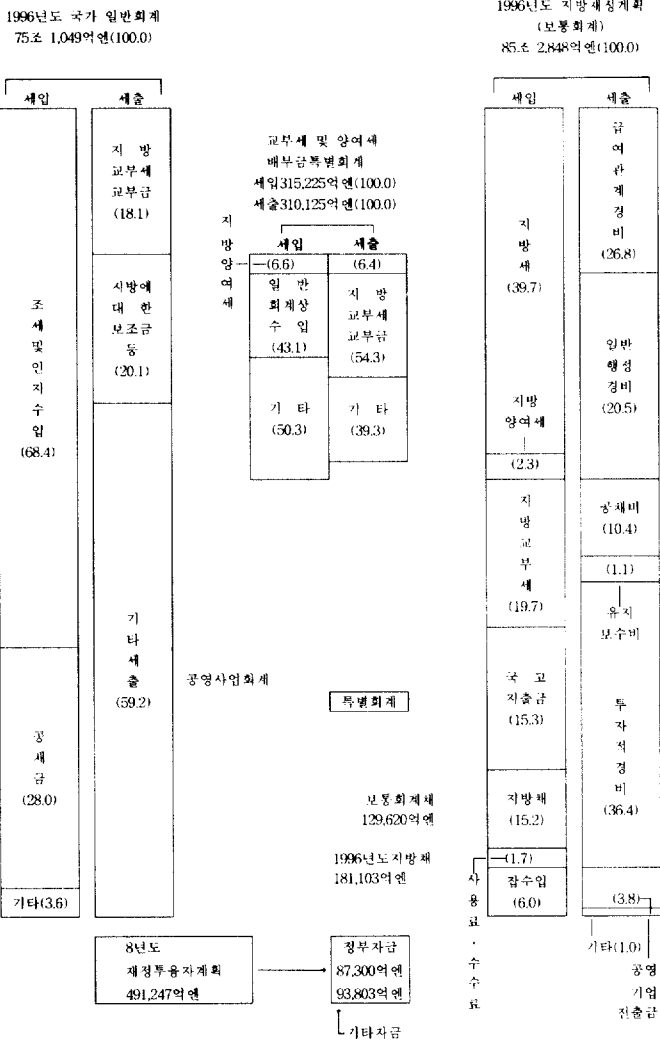
1) 地方交付稅

지방교부세는 국세인 소득세, 법인세 및 주세의 100분의 32, 소비세(소비양여세분을 제외한)의 100분의 24, 담배세의 100분의 25를 재원으로 하여 교부세 및 양여세 배부금 특별회계를 통해 지방자치단체에 그 財源不足額 등을 감안하여 교부되는 것이다. [圖 III-3]과 같이 재정력이 약한 단체에서는 교부세의 비중이 커지도록 財源調整이 행해진다.

2) 地方讓與稅

지방양여세는 국세인 소비세의 5분의 1, 지방도로세의 전액, 석유가스세의 2분의 1, 항공연료세의 13분의 2, 자동차증량세의 4분의 1 및 특별톤(ton)세 전액이, 一般會計를 경유하지 않고 직접 국세

[圖 III-2] 國家財政과 地方財政의 關係



資料 : 자치성, 『지방재정백서』, 1996.

<表 Ⅲ-12> 中央·地方間에서의 租稅收入의 實質的 配分

(單位: 억엔, %)

			1994	1995	1996
중앙	국세	A	540,007	568,128	544,808
	지방교부세	B	120,687	132,154	136,038
	지방양여세	C	19,050	19,863	19,986
	국고지출금	D	138,168	128,017	130,662
	지방의 중앙에 대한 부담액	E	11,079	10,289	10,826
	중앙의 순계(A-B-C-D+E)	F	273,181	298,383	268,948
지방자치단체	지방세	a	325,391	342,906	343,108
	지방교부세	F	120,687	132,154	136,038
	지방양여세	C	19,050	19,863	19,986
	국고지출금	D	138,168	128,017	130,662
	지방의 중앙에 대한 부담액	E	11,079	10,289	10,826
	지방의 순계(a-B-C-D+E)	f	592,217	612,651	618,968
지방자치단체	조세총액	T	865,398	911,034	887,916
	배분전($\frac{a}{T}$)		37.6	37.6	38.6
	배분후($\frac{f}{T}$)		68.4	67.2	69.7

註: 1. 1994년도는 결산, 1995년과 1996년도는 예산치임.

2. 국세는 조세(일반회계분, 교부세 및 양여세배부금 특별회계분, 석탄 및 석유 등 에너지수급구조고도화대책 특별회계분, 전원개발촉진대책 특별회계분, 도로정비 특별회계분) 및 인지수입임.

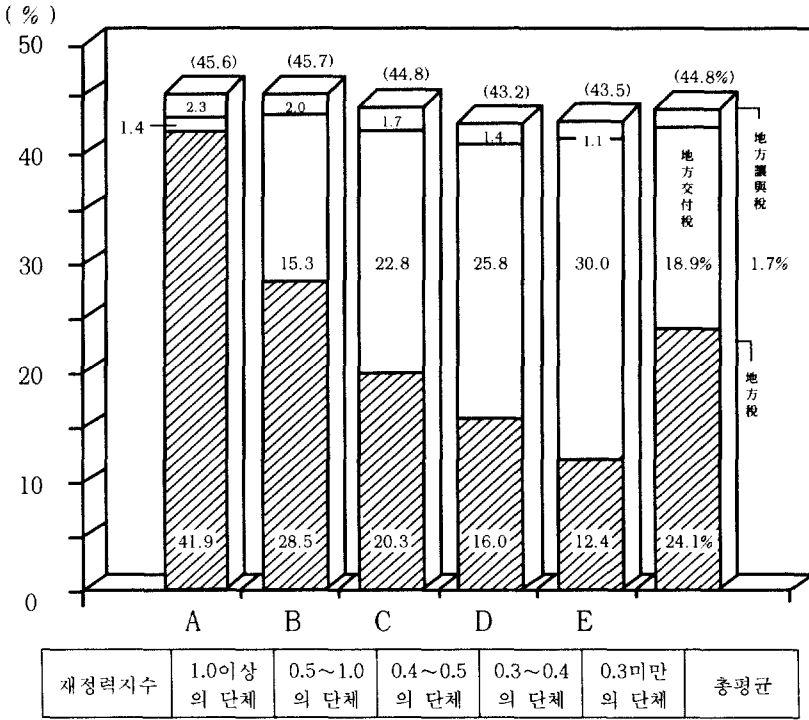
3. 지방의 중앙에 대한 부담액은 직할사업 부담금으로 관계되는 중앙에 의 현금납부액임.

4. 국고지출금은 국유제공설비 등 소재 시정촌 조성교부금 및 교통안전 대책 특별교부금을 포함.

資料: 자치성, 『지방재정백서』, 1996.

수납금 정리자금으로부터 교부세 및 양여세 배부금 특별회계를 통해 地方自治團體에 양여되고 있다. 각 지방자치단체에의 배분은 원칙적으로 도로의 연장·면적, 인구, 종업원수 등 객관적 기준에 의해 행해지고 있다. 현행 지방양여세는 소비양여세, 지방도로양여세,

[圖 Ⅲ-3] 歲入總額에서 차지하는 一般財源의 比率 分布狀況(道府縣)



재정력지수	1.0이상의 단체	0.5~1.0의 단체	0.4~0.5의 단체	0.3~0.4의 단체	0.3미만의 단체	총평균
-------	-----------	-------------	-------------	-------------	-----------	-----

- 註: 1. () 안의 수치는 세입총액에 대한 일반재원의 비율.
 2. 세입총액 및 지방세는 이차할 교부금, 골프장 이용세 교부금, 특별 지방소비세 교부금, 자동차 취득세 교부금 및 경유인수세 교부금에 상당하는 금액을 공제한 것임.
 3. 그룹별 해당 단체.
 A 아이치현, 오사카부, 가미나카와현.
 B 시즈오카현 외 12개 현.
 C 강야마현 외 9개 현.
 D 홋카이도 외 6개 현.
 E 야마가타현 외 11개 현.
 4. 동경도에 관해서는 A~E의 각 그룹과 총평균에서 제외하고 있음.

資料: 일본 자치성, 『지방재정백서 평성 8년판』, 1996.

석유가스양여세, 항공기 연료양여세, 자동차 중량양여세 및 특별톤양여세의 6개 항목이 있다.

3) 國庫支出金・地方分擔金

국고지출금이란 국가가 용도를 지정하여 지방에 교부하는 보조금, 부담금, 보급금 등을 말하고, 대상은 공공사업, 사회보장, 교육비 등이다. 한편 지방자치단체도 중앙의 直轄事業에 대해서 비용의 일부를 부담하고 있다.

4) 東京都의 都區財政調整制度

오늘날 동경도의 재정운영에 있어서는 서울 및 5대 광역시에서 행해지고 있는 조정교부금제도처럼 동경도와 23개 특별구의 사이에 재원을 적정하게 배분하고 또 각각의 特別區 行政의 일정수준을 유지하려는 목적에서 東京都와 각 特別區 사이에 재원의 조정이 행해지고 있다. 이러한 재원조정제도를 都區財政調整制度라 하는데, 이 제도는 다른 도부현에는 존재하지 않는다.

가) 政策的 目的

都區財政調整制度는 동경도와 특별구 및 특별구 상호간의 財源配分을 조정하는 것을 목적으로 하고 있다. 조정에 대한 구체적 목적이 지방자치법 그리고 수도와 특별구 및 특별구 상호간의 재정조정에 관한 조례의 규정 등에 다음과 같이 규정되어 있다.

- ① 都區間 및 특별구 상호간의 재원의 균등화
- ② 특별구 행정의 自主的 또는 計劃的인 운영의 확보
- ③ 특별구 事務에 요구되는 경비의 재원에 대해서 都區間 및 特別區 상호간의 조정

즉 이러한 목적은 크게 都區間的 財源配分(垂直的 衡平) 및 특별구 상호간의 재원조정(水平的 衡平)을 통하여 달성된다. 먼저 수도와 특별구와의 재원재배분과 관련하여 都區財政調整制度는 재원보장의 목적으로 동경도와 특별구 사이의 事務配分에 상응하는 재원배분을 지향하고 있다. 즉 특별구의 財政自主權이 바람직한 형태로 존재하고 특별구의 재원이 충분히 보장받고 있는지를 점검하고,

부족한 재원은 「특별구 재정조정교부금」에 의해 보충하고자 하는 것이다.

한편 都區財政調整制度는 특별구 상호간에 자원배분의 불균형을 시정하려는 목적도 갖고 있다. 23개 특별구 상호간에 있어서 歲出面에서는 기본적인 구성과 수준이 비슷한 데 비해 세입면에서는 각 구역의 경제력의 차이에서 비롯되는 재원의 편차가 심하다. 따라서 이 특별구 상호간 재정조정 목적은 각 특별구간에 형평성을 확보하여 어떤 特別區라도 일정수준의 행정서비스를 확보할 수 있도록 하는 것이다.

나) 構造와 運用

都區財政調整制度는 많은 점에서 국가와 지방자치단체간 재정조정제도, 특히 地方交付稅와 유사하다. 그 구체적 조정방법은 [圖 III-4]에서 볼 수 있는 바와 같이 교부금의 總額決定方式을 설명하는 거시적 측면 및 개별특별구에 배분되는 交付稅額算定方式을 설명하는 미시적 측면으로 나누어 설명할 수 있다.

(1) 巨視的 側面

지방교부세 교부금의 총액이 國稅 4가지 세목(소득세, 법인세, 주세 및 소비세)과 연계된 형태로 정해지는 바와 같이, 특별구 재정조정 교부금의 총액은 일반 市町村이라면 자체적으로 징수하는 고정자산세, 시정촌민세 법인분 및 특별토지보유세를 동경도가 도세로서 징수한 조정세액의 一定比率(1992년에는 44%)로 정해진다. 이러한 調整稅로부터 정해지는 재원을 조정기본액으로 하고, 이에 더하여 부유한 특별구가 출연하는 납부금 총액을 더하여 交付金 總額이 정해진다.

납부금제도는 국가의 지방재정조정제도에 있어서는 존재하지 않는 都區財政調整制度 특유의 것이다⁹⁾. 동 제도는 기준재정수입과 기준재정수요를 비교하여 전자가 후자를 상회하는 특별구는 그 초

과액(財源剩餘額)을 납부금으로 출연하여 특별구 재정조정 교부금의 재원으로 삼는 것을 의무화하고 있다.

특별구 재정조정 교부금은 표준적인 서비스 수준의 유지를 지향하는 보통교부금과, 보통교부금의 금액 산정기일 이후에 생긴 재해 등에 대해서 교부되는 특별교부금으로 분류되고, 각각의 총액은 普通交付金이 조정기본액의 95%에 납부금을 더한 금액으로, 特別交付金이 기본조정액의 5%로 결정된다.

(2) 微視的 側面

교부금을 배분하는 기준을 정하기 위해서는 각 특별구가 기본적인 행정서비스를 제공하는 데 필요한 일반재원소요액인 기준재정수요액 및 각 특별구의 재정력을 합리적으로 측정한 基準財政收入額이 필요하다. 먼저 기준재정수요는 특별구의 행정을 기능별로 분류하고, 각각 측정단위, 보정계수 및 단위비용을 곱하여 측정된다(기준재정수요 = 측정단위의 수치 × 보정계수 × 단위비용). 특징적인 것은 基準財政需要의 산정에 있어서 동경도에서는 實額保障的 산정방식, 즉 실제로 드는 만큼의 비용을 그대로 산정기준으로 하는 방법이 취해지고 있어 미리 정해져 있는 교부금 자원(pool) 총액과 필요한 재원규모의 차이만큼을 조정계수로 차감하는 地方交付稅 交付金과는 차이를 보이고 있다. 이 실액보장적 산정방식에는 자의성이 개입된다는 비판이 계속되고 있어 국가의 재정조정방식인 標準概括算定方式으로의 개선이 논의되고 있다¹⁰⁾.

또 기준재정수입에 관해서는 각 특별구가 통상 확보할 수 있는 一般財源으로서 특별구민세, 경자동차세, 특별구 담배세, 광산세, 이차할 교부금, 자동차취득세교부금 및 소비양여세의 합계액에 基準

9) 독일의 수평적 재정조정제도(역교부세제도)와 유사한 형태라고 볼 수 있다.

10) 神野直彦(1995) 참조.

稅率인 85%를 곱하고, 이에 지방도로양여세, 자동차증량양여세 및 교통안전대책 특별교부금의 합계액 전액을 더한 것으로 하고 있다.

(3) 不足額의 調整

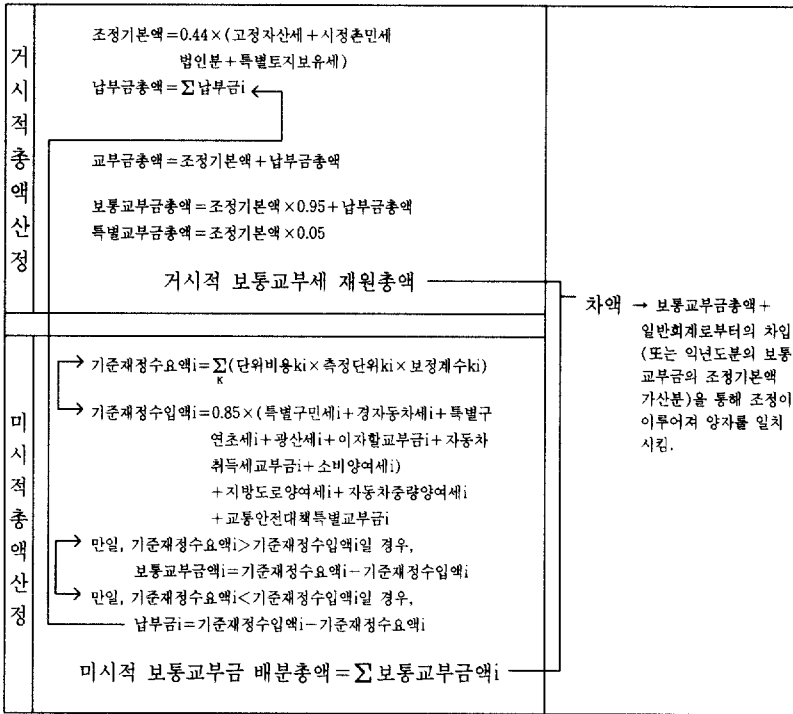
거시적인 베이스로 구해진 조정기본액과 납부금을 더한 교부금 재원 총액은 미시적으로 더해 계산된 기준재정수요와 수입을 비교한 기준에 따라 각 特別區에 배분된다. 만일 특별구의 기준재정수요가 收入을 상회하는 경우, 지방교부세 교부금의 경우와 같은 형태의 보통교부금이 교부되나, 만일 財政需要를 상회하는 수입이 있는 특별구가 존재하는 경우에는 초과되는 재원을 특별구 재정조정 납부금으로 돌리게 된다. 참고로 1992년도의 경우 납부금을 내는 특별구는 항구와 시부야구뿐이고, 그 외의 21개 구는 交付金을 받고 있다.

그러나 이렇게 해서 결정한 거시적 베이스에서의 교부금 재원 총액과 미시적으로 합한 교부금 총액이 일치하리라는 보장은 없다. 국가의 財政調整制度에 있어서 이러한 총액의 불일치가 생기면, 個別團體의 기준재정수요를 조정물로 하여 일률적으로 압축하거나 특별교부세 총액에 추가하는 조치가 취해진다. 이에 비해 都區財政調整制度에 있어서는 각 특별구마다 산정된 재원부족액이 생긴 경우에는 그 모두를 보전하도록 조례에 규정되어 있고(總額補填主義), 그 부족액 보전을 위해서 재정조정특별회계는 일반회계로부터 차입할 수 있도록 되어 있다. 또 초과액이 생긴 경우에는 당해연도 다음 연도 분의 普通交付金의 조정기본액에 가산된다. 또 보통교부금의 기본액이 계속해서 보통교부금 소요액과 현저하게 다른 경우에는 調整率의 변경을 행하게 하고 있다.

바. 要約 및 示唆點

일본의 地方稅制 및 地方財政調整制度에서는 우리가 기본적으로

[圖 III-4] 特別區 財政調整交付金制度의 概要



資料 : 神野直彦(1995)

일본의 제도를 모방하고 있다는 점에서 우리와 매우 흡사한 면모를 발견할 수 있다. 지방교부세, 지방양여세, 그리고 국고보조금(국고지출금)을 주축으로 한 지방재정조정제도나 동경도의 都區財政調整制度, 그리고 個別 地方稅에 있어서도 우리와 유사한 제도를 발견하는 것이 별로 어렵지 않다. 특히 목적세 형태로 징수되고 있는 都市計劃稅와 事業所稅의 경우는 거의 차이가 없이 운영되고 있다.

그러나 무엇보다도 중요한 차이점은 일본의 경우 광역자치단체나 기초자치단체를 막론하고 所得課稅가 가장 중요한 세목으로 자리잡고 있다는 점이다. 광역자치단체인 도부현의 경우 주민세와 사업세

에다가 보완적으로 消費稅가 활용되고 있는 데 반해 기초자치단체인 市町村의 경우는 주민세에 고정자산세가 보완적으로 활용되고 있는 점을 특색으로 꼽을 수 있다. 이러한 상황은 1997년 4월 소비세 지방양여세가 지방소비세로 전환되더라도 큰 변화는 없을 것으로 예상된다.

광역이건 기초자치단체건 간에 모두 財産稅制에 과도하게 의존하고 있는 우리나라에 시사하는 바가 매우 크다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

IV. 廣域과 基礎自治團體間 財源配分の 實態分析

만일 중앙정부와 기초자치단체 사이에 광역자치단체가 존재하지 않는다면 외부성 등의 이유로 基礎自治團體에서 처리하기 곤란한 기능을 모두 중앙정부에서 처리할 수밖에 없으므로 대개의 경우 지방자치단체는 重層構造를 채택하고 있다. 우리나라의 경우 廣域自治團體에는 서울특별시, 5대 광역시, 그리고 9개 도가 존재한다¹⁾. 본장에서는 광역자치단체와 기초자치단체간의 세입 및 지역적 분포등을 분석한다. 먼저 전체 광역과 기초자치단체간의 세원배분 및 재원배분에 관하여 살펴보고, 大都市圈 行政의 사례로 서울시의 경우를, 도행정 사례로 경기도의 경우를 비교하기로 한다. 사례분석에서 서울특별시와 경기도를 선정한 것은, 앞에서 밝힌 바와 같이 이들 자치단체가 재정적인 규모나 인구수 측면에서 가장 크다는 점에서 정책개선의 확산효과(diffusion effect)를 고려한 것이다.

-
- 1) 최근 정부에서는 경상남도 울산시를 광역시로 승격시키기로 결정하여 1997년 7월 1일부터 울산시의 지위(status)가 기초자치단체에서 광역시로 바뀌게 되었다. 이와 같이 일정규모 이상의 시가 정해진 기준에 적합한 경우 이를 광역시화하는 현행 제도는 행정구역의 개편과 관련하여 신중한 검토가 필요하다. 이주희(1995)는 현재의 도의 면적규모를 축소하되 특별지방행정기관의 기능을 통합하고 광역시를 포함한 대도시권 중심으로 15~20개의 도시권으로 재편하자는 주장을 하고 있다. 그리고 이때 광역시는 도의 관할구역 안에 포함시키고 다만 도의 권한 일부를 위임하여 직접 처리하게 하며, 자치구는 폐지하되 동의 체제는 그대로 유지하는 방안을 제시하고 있다.

1. 廣域과 基礎自治團體間 財源配分の 實態

가. 歲入構造

광역과 기초자치단체간의 재원배분도 중앙정부와 지방자치단체간 재원배분의 연장선상에서 파악할 수 있다. 우선 地方稅는 도세 및 시·군세, 또는 시세와 구세로 구분되어 있고, 수수료 및 사용료 등의 경상수입과 세계잉여금 등 臨時收入으로 구성되는 세외수입(nontax revenue) 그리고 지방교부세를 비롯한 移轉財源으로 구성된다. 물론 서울특별시와 광역시의 경우 지방교부세와 비슷한 형식의 재정조정제도(조정교부금제도)를 운영하고 있으나 <表 IV-1>에서는 결산순계자료를 이용하였으므로 중복계상되는 交付金額은 광역시 난에만 계상되었다.

<表 IV-1>에는 지방교육재정도 지방재정의 부분이라는 점에서 이를 포함시켰다. 1994년의 경우 서울시는 전체재원의 35.7%를 지방세에서, 그리고 18%를 중앙정부에서 지원받았고 나머지 46.3%는 稅外收入으로 충당하고 있음을 알 수 있다. 廣域市는 평균적으로 26.8%를 지방세로, 이와 비슷한 규모인 25.5%를 중앙정부로부터의 이전수입으로 그리고 47.7%를 세외수입으로 충당하고 있다. 반면 道의 경우는 지방세 수입으로 16.9%, 세외수입으로 25.3%를 충당하고 있고 나머지 57.8%는 중앙정부로부터 지원받고 있음을 알 수 있다. 基礎自治團體인 市는 지방세 수입, 세외수입, 이전수입(중앙정부재원)의 비중이 각각 23.8%, 64.1%, 12.1%를 나타내고, 郡은 14.7%, 39.2%, 36.3%로 군정부에 대한 중앙정부의 지원이 큼을 알 수 있다. 반면에 自治區의 경우는 지방세, 세외수입, 이전재원의 비중이 각각 43.1%, 56.5%, 0.4%를 나타내고 있다.

나. 稅源配分構造

현재 지방세 수입의 경제성질별 구성비 비교가 <表 IV-2>에

요약되어 있다.

<表 IV-1> 地方自治團體別 歲入構成(1994)

(單位: 百萬元, %)

		地方稅 收入(A)		移轉歲入(B) ¹⁾				稅外收入(D) ²⁾		合 計 (A+B+D)	
		歲 入	構成比	歲 入	構成比	交付稅(C)		歲 入	構成比	歲 入	構成比
						歲 入	構成比				
廣 域 自 治 團 體	大都市	5,866,944	31.0	4,158,500	22.0	153,890	0.8	8,906,252	47.0	18,931,696	100.0
	(서울)	3,173,718	35.7	1,600,773	18.0	0	0.0	4,109,270	46.3	8,883,761	100.0
	(廣域市)	2,693,226	26.8	2,557,727	25.5	153,890	1.5	4,796,982	47.7	10,047,935	100.0
	道	3,024,585	16.9	10,312,623	57.8	1,091,659	6.1	4,508,495	25.3	17,845,703	100.0
	小計	8,891,529	24.2	14,471,123	39.3	1,245,549	3.4	13,414,747	36.5	36,777,399	100.0
基 礎 自 治 團 體	市	2,054,047	23.8	1,045,309	12.1	728,051	8.4	5,533,568	64.1	8,632,924	100.0
	郡	1,153,786	14.7	3,614,076	46.1	2,847,802	36.3	3,071,069	39.2	7,838,931	100.0
	區	1,128,397	43.1	10,958	0.4	30	0.0	1,478,373	56.5	2,617,728	100.0
	(서울)	676,257	46.5	30	0.0	30	0.0	778,959	53.5	1,455,246	100.0
	(廣域市)	452,140	38.9	10,928	0.9	0	0.0	699,414	60.2	1,162,482	100.0
小計	4,336,230	22.7	4,670,343	24.5	3,575,883	18.7	10,083,010	52.8	19,089,583	100.0	
總計	13,227,759	23.7	19,141,466	34.3	4,821,432	8.6	23,497,757	42.1	55,866,982	100.0	

註: 1) 移轉歲入 = 地方交付稅 + 地方讓與金 + 國庫補助金 + 地方教育財政交付金 + 地方教育財政讓與金 + 地方教育財政補助金

2) 稅外收入 = 稅外收入 + 地方債 + (地方教育財政歲入 - 地方教育財政交付金 - 地方教育財政讓與金 - 地方教育財政補助金 - 地方教育財政轉入金)

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

우선 광역자치단체 세원으로 所得課稅는 특별시와 광역시에 국한되지만 전체적으로 10.6%를 차지하고 있고, 소비과세는 역시 특별시와 광역시에 한하여 세원으로 활용되고 있으며 전체 광역자치단체세원의 9.7%를 차지하고 있다. 역시 財産課稅가 세목의 數로나 稅收比重으로나 절대적인 지위를 차지하고 있다. 취득세, 등록세, 공동시설세는 대도시와 도에서 공히, 자동차세와 도시계획세는 대

<表 IV-2> 地方稅 收入의 性質別 構成(1995)

(單位:百萬元,%)

	市·道稅			市·郡·區稅		
	稅 目	稅 收	構成比	稅 目	稅 收	構成比
所得課稅	住民稅	1,083,258	10.6	住民稅	618,182	12.5
	農地稅	130	0.0	農地稅	1,935	0.0
				事業所稅 ¹⁾	296,094	6.0
	小 計	1,082,388	10.6	小 計	916,211	18.6
消費課稅	담배消費稅	987,080	9.7	담배消費稅	1,164,771	23.6
	小 計	987,080	9.7	小 計	1,164,771	23.6
財産課稅	取得稅	2,691,022	26.4	財産稅	465,921	9.4
	登錄稅	3,632,511	35.7	綜合土地稅	1,254,268	25.4
	共同施設稅	204,272	2.0	自動車稅	732,451	14.9
	自動車稅	812,779	8.0	都市計劃稅	240,614	4.9
	都市計劃稅	412,118	4.1			
	小 計	7,752,702	76.1	小 計	2,693,254	54.6
其 他	地域開發稅	61,096	0.6	屠畜稅	25,440	0.5
	競走·馬券稅	216,961	2.1	免許稅	133,734	2.7
	屠畜稅	8,471	0.1			
	免許稅	74,817	0.7			
	小 計	361,345	3.6	小 計	159,174	3.2
總 計	10,183,515	100.0	總 計	4,933,410	100.0	

註: 1) 事業所稅의 경우 從業員割은 所得課稅로, 財産割은 財産課稅로 區分하는 것이 타당하나 『地方財政年鑑』에는 事業所稅가 從業員割과 財産割로 區分되어 있지 않아 편의상 事業所稅 全體를 所得課稅에 포함시켰음. 內務部에서 발간한 『地方稅政年鑑』에 의하면 1994년 事業所稅의 79%가 從業員割이었음.

資料: 內務部, 『地方稅概要』, 1996.

도시에 국한하여 廣域自治團體 稅源으로 되어 있고 전체 세수의 76.1%를 차지한다. 소득, 소비, 재산으로 분명히 구분하기 어려운 기타 광역세원으로는 경주마권세, 지역개발세 그리고 대도시에 한

하여 면허세 및 도축세가 있으며 전체 3.6%를 차지한다.

市·郡·區稅의 경우는 소득과세가 주민세를 중심으로 13.4%, 소비과세가 담배소비세 단일세목으로 25.1%, 재산과세가 58.0%를 차지하고 있다. 기타세원으로는 도축세와 면허세가 3.4%를 차지한다. 여기서 기초자치단체를 비롯한 地方稅源으로 가장 적합한 것으로 알려져 있는 재산과세의 비중이 기초자치단체보다 오히려 광역자치단체에서 훨씬 큰 것은 의외의 일이 아니다. 우리나라의 취득·거래과세의 비중은 전체 지방세수의 41.3% 수준으로 절대적으로 크며 1995년 取得稅는 2조 6,910억원이고 登錄稅는 3조 6,325억원에 이른다.

이와 같이 절대적으로 取得稅와 登錄稅의 세수에 의존하는 광역자치단체의 세원구조에 대해서는 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있다. 첫째, 기본적으로 취득세 및 등록세는 租稅便宜主義에 의한 과세이며 부동산거래의 추세에 따라 세수가 결정되기 때문에 불안정한 세원이다(오연천, 1988). 따라서 지방재정의 안정적인 주요재원으로는 바람직하지 않기 때문에 세부담을 완화하고 綜合土地稅 및 財產稅가 지방재정의 주요재원이 되어야 한다. 둘째, 유통 및 거래단계에서 일회성 한해 부과되는 취득세와 등록세의 부담이 부동산의 보유단계에서 부과되는 綜合土地稅의 부담보다 훨씬 무겁다. 개인의 경우 취득세 및 등록세의 세부담은 10년 이상의 종합토지세 세부담에 해당된다. 이것은 不動產 去來의 위축과 비정상적인 거래 관행을 초래하게 되고, 사회적인 관점에서 볼 때 자산의 효율적 이용을 저해하고 소유자간의 자산구성(portfolio)을 왜곡하는 부작용이 있다. 셋째, 자산의 거래액보다는 資產의 保有額이 더 정확한 담세능력의 지표라고 할 수 있는데, 자산의 보유단계에서는 가볍게 과세하고 거래단계에서 무겁게 과세하는 것은 세부담의 형평성에 위배된다. 넷째, 취득세 및 등록세는 去來稅로서 토지취득 및 등기시에 과세되며 등기업무는 주로 법무사에 의해 대행되고 있기 때문

에 조세부정의 소지가 많다. 또한 기업의 비업무용 토지(15%), 대도시 신증설 공장(10%)에 대한 취득세 중과 및 등록세 중과로 인해 많은 조세마찰을 초래하고 있다.

반면에 다른 나라의 경우 많은 광역자치단체의 주된 세원이 되고 있는 所得課稅와 消費課稅에서는 대도시에 한하여 각각 10% 내외의 세수가 조달되는 데 그쳐 이 부분에 있어서 적극적인 활용이 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다. 물론 광역자치단체의 역할이 나라마다 다르고 기본적으로 기초자치단체의 범위를 넘는 광역행정, 보완 및 대행기능, 연락 및 조정기능, 지도 및 감독기능에 한정되는 측면도 있으나 장기적으로 광역행정수요가 크게 늘어날 것으로 전망된다는 점에서 현재의 광역자치단체의 세수구조는 문제점이 있다.

다. 稅源의 特性分析

지방세원의 특성으로는 신장성, 보편성, 응익성(편익의 거주지역성) 등을 들 수 있으나 여기서는 계량적인 분석이 가능한 浮揚性(buoyancy) 및 彈力性 측면에서 신장성을, 그리고 세원의 분포를 감안하는 普遍性을 주로 살펴보기로 한다.

1) 伸張性

특정세원의 신장성은 국민소득의 변화에 따른 稅收變化의 정도를 나타내는 지표로써 측정이 가능하며 이를 위해서는 탄력성 개념을 원용하는 것이 일반적이다. 물론 지방세수의 상당부분을 차지하는 재산과세의 경우 과세베이스(課標)가 되는 재산평가액의 함수로 보는 것이 더욱 적절하나 결국 재산평가액의 신장도 소득수준을 반영하게 되며 여기서의 목적이 정확한 세수추계에 있는 것이라기보다는 세수의 變化潛在力을 비교하기 위한 것이므로 所得彈力性과 이외의 요인으로 구분하여 부양성을 측정하는 「디비시아(Divisia)」지

수방법을 채택하였다. 결국 신장성은 부양성으로 측정되며 여기서 소득탄력성을 차감한 나머지 부분(세제개편 등에 따른 재량적 세수 변화분)을 指數化한 것이 특정 시점의 「디비시아」지수이다. 稅收浮揚性(μ)은 소득의 변화에 대한 총세수의 변화율을 나타내며 세수부양성과 「디비시아」지수를 수식으로 나타내면 다음과 같다.

$$\log T_{(t)} = a + \mu \log Y_{(t)}$$

$$\log(D_n) = \log \frac{T_{(n)}}{T_{(0)}} - \sum_{t=1}^n \frac{T_{(t)} - T_{(t-1)}}{T_{(t)}} \cdot \frac{Y_{(t)}}{Y_{(t-1)}}$$

위의 식은 외견상 복잡해 보이나 그 내용은 간단하다²⁾. 여기서 $D(n)$ 가 세수의 재량적 변화분을 나타내는 「디비시아」지수이고, $\sum_{t=1}^n [\dots]$ 부분이 분석기간 중 國民所得이 증가하여 변동한 자동적 세수증가분을 의미한다. $T_{(0)}$ 와 $T_{(n)}$ 은 각각 기준연도와 n 기의 租稅收入을, 그리고 t 와 Y 는 각각 시간변수 및 설명변수인 所得水準을 나타낸다.

<表 IV-3>은 1977년부터 1994년까지 18년간의 자료를 이용하여 주요 지방세의 부양성과 탄력성을 나타내고 있다. 분석기간을 1977년으로부터 잡은 것은 이때에 현재와 유사한 형태(稅源分離 獨立主義)로 지방세제의 근본적인 전환이 있었기 때문이다³⁾.

<表 IV-3>을 통해 발견할 수 있는 특징은 마권세의 탄력성이

2) 「디비시아」지수에 대한 자세한 설명은 Choudhry(1979), 노기성(1990), 그리고 원윤희(1993) 참조.

3) 우리나라 지방세제의 변천과정은 크게 4단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 해방 당시 지방세 구조의 주요 특징은 국세부가세와 도세부가세제도 등 부가세제도가 광범하게 활용되었다는 것이다. 다음으로 1962년부터 전면적인 지방세제 전환이 있었는데 국세와 지방세의 경계조정에 주안점이 두어졌다. 1977년부터는 본세부가세 형태의 지방세제가 자취를 감추고 엄격한 독립세주의 방식의 지방세 체계가 정비되었다. 1989년부터는 담배소비세의 이양을 비롯하여 종합토지세제 도입 등 지방세수 측면에서 상당한 정도의 확충이 이루어졌다.

가장 높고, 다음이 자동차세, 등록세의 순서로 나타난다. 馬券稅의 탄력성은 2.01로 면허세의 두 배 정도나 되어 경기도와 다른 지역 간의 격차가 더욱 커지고 있는 것을 알 수 있다. 또한 재산과세 중 취득세와 등록세의 去來課稅 彈力性이 보유과세인 재산세보다 커서 광역자치단체의 세원이 기초자치단체의 그것보다 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다.

분석이 시작되는 연도가 1989년으로 분석기간이 가장 짧은 담배 소비세를 제외하면 면허세의 세수탄력성이 1.01로 가장 작으나 이 역시 1을 넘고 있어 거의 모든 地方稅目이 세수탄력적이라는 점이 확인되었다. 결국 기초자치단체 세수의 25% 이상을 차지하는 담배 소비세만이 비탄력적이므로 종가세로의 전환이 시급함을 알 수 있다.

<表 IV-3> 主要 地方稅目的 浮揚性 및 彈力性

	伸張性 指標	
	浮揚性	彈力性
取 得 稅	1.43 (28.13)	1.48
登 錄 稅	1.66 (24.13)	1.67
免 許 稅	1.01 (10.30)	1.01
住 民 稅	1.35 (25.82)	1.40
財 產 稅	1.36 (14.28)	1.32
담 배 消 費 稅	0.62 (8.429)	0.67
自 動 車 稅	1.69 (25.37)	1.70
馬 券 稅	2.16 (24.16)	2.01
都 市 計 劃 稅	1.31 (13.23)	1.30
共 同 施 設 稅	1.46 (13.48)	1.46
事 業 所 稅	1.24 (18.10)	1.30

註：1. () 안의 수치는 t값.

2. 1990~1994년 기간의 재산세는 종합토지세를 합한 수치임.

3. 국민소득은 경상가격을 사용.

資料：內務部, 『地方稅政年鑑』, 各 年度.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 各 年度.

소득과세가 대부분인 주민세와 사업소세의 세수탄력성이 세수부양성보다 높게 나타나 세법개정 등 재량적인 변화분이 음(-)의 영향을 미친 것으로 파악된다. 주민세나 사업소세가 財産保有課稅인 재산세, 도시계획세, 공동시설세 등보다 부양성이 낮은 것은 소득과세의 누진효과가 미약한 데 비해 재산보유과세는 부동산의 課標現實化 등으로 세수가 꾸준히 증가하고 있는 것을 반영한다⁴⁾. 재산과세 중에서 취득거래세인 취득세와 등록세의 경우도 같은 맥락에서 所得增加에 따른 자동적 세수증가에 못 미치는 부양성을 나타내지만 반면에 종토세를 포함하는 재산세와 마권세 등은 인위적인 세법개정 등으로 세수가 증대해 왔음을 알 수 있다.

2) 普遍性

지방세가 갖춰야 할 또 하나의 중요한 요건인 보편성을 측정하기 위해서는 일반적으로 소득의 불평등을 측정하는 데 사용되는 인구수로 가중변이계수(weighted coefficient of variation)와 지니계수(gini coefficient)가 가장 일반적으로 이용되고 있다. <表 IV-4>에서는 1994년 주요 지방세목의 가중변이계수와 지니계수를 비교하였다. 가장 보편성이 높은 세목은 역시 담배消費稅로 시·군별 지니계수가 각각 0.09145, 0.1435로 모두 가장 낮은 測定值를 나타내고 있다. 다음으로 면허세, 재산세, 등록세 등이 매우 보편적인 분포를 나타내고 있으며 所得課稅인 주민세 및 사업소세 그리고 자동차세가 상대적으로 높은 불균등도를 시현하고 있다.

가중변이계수를 기준으로 할 때 지방세 전체 평균보다 보편적으로 분포되어 있는 세목으로 자동차세와 담배소비세가 있으며 지니계수를 기준으로 지방세 평균보다 보편적인 세목이 담배소비세뿐인

4) 보다 정확한 분석을 위해서는 지가상승률 등 부동산과표의 변화를 소득 이외의 별도의 변수로 명시적으로 분석에 포함시키는 것이 필요하나 본 분석은 개별 세목의 신장성을 파악하기 위하여 부양성과 탄력성을 추정한 것으로 소득 이외의 영향은 무시하였다.

<表 IV-4> 主要 地方稅 稅目の 加重變異係數 및 지니係數(1994)

		加重變異係數			지니係數		
		市	郡	市·郡	市	郡	市·郡
地方稅		1.0789	1.0416	1.5144	0.2365	0.2474	0.2900
道稅	取得稅	1.2918	1.5179	1.8188	0.2356	0.3826	0.3707
	登錄稅	1.2302	1.0757	1.7539	0.1998	0.2863	0.3107
	免許稅	1.3348	0.6985	2.0522	0.1284	0.1521	0.2910
	共同施設稅	1.1535	1.3302	1.7066	0.2528	0.3873	0.3936
市·郡稅	住民稅	1.2368	1.3297	1.7543	0.2819	0.3190	0.3548
	自動車稅	1.0705	0.8342	1.4889	0.3619	0.4994	0.4801
	담배消費稅	0.9268	0.6095	1.0394	0.0915	0.1435	0.1285
	都市計劃稅	1.1212	1.3007*	1.9624*	0.1679	0.3528*	0.4702*
	財產稅	1.1228	1.0515	1.6649	0.1601	0.2747	0.3054
	綜合土地稅	1.0441	1.6557	1.5154	0.2627	0.3901	0.3769
	事業所稅	1.6471	1.7386	2.1347	0.4675	0.5028	0.5074

註：1. * : 용진군, 승주군, 신안군, 통영군 등 4개 군 제외.

2. 서울시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시 등 6개 市 제외.

資料：內務部, 『地方稅政年鑑』, 1995.

것으로 나타난다.

3) 要約

세수탄력성 및 부양성, 세원의 보편성을 중심으로 하여 주요 地方稅源의 특성을 분석하였는바, 이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 세원이 보편적이면서 탄력성이 높은 세목은 거의 찾아보기 어렵다. 彈力성이 높은 세목은 분포가 고르지 못하고 보편성이 높은 세목은 탄력성이 낮은 모습을 보이고 있다. 광채기(1996), 원윤희(1996) 등에서 자동차세의 二元化를 통한 실질적인 재산과세 및 외부효과 의 조정을 위한 이용과세로의 개편논의가 진행되고 있는 것처럼 현재의 自動車稅는 보편성 측면에서 基礎自治團體의 세원으로는 바람

직스럽지 못한 특성을 지니고 있다. 둘째, 취득세, 등록세, 공동시설세와 같은 廣域自治團體의 세원은 매우 탄력적인 데 반해 기초자치단체가 크게 의존하고 있는 담배소비세는 비탄력적이어서 광역과 기초자치단체간의 財政力隔差는 더욱 심화될 것으로 보인다. 특히 馬券稅는 신장성이 뛰어나나 경기도와 서울시 그리고 제주도에 국한된 광역자치단체의 세원으로 광역자치단체간 격차는 물론이고 광역과 기초자치단체의 격차를 더욱 심화시킬 것으로 전망된다. 셋째, 시·군세 중 주민세와 종합토지세 그리고 종토세와 재산세에 대한 附加稅 形式을 취하고 있는 도시계획세의 稅收不均等 分布度가 상대적으로 높게 나타나 시·군세로서 바람직하지 못한 모습을 보이고 있다.

라. 地域別 地方財源의 分布

<表 IV-5>와 [圖 IV-1]에서는 일반적인 의미의 지방자치단체별 지방재정자립도 수준과 주민 1인당 예산액 대비 地方稅擔稅額을 비교하였다. 일반적으로 일반회계 기준으로 지방세 수입과 세외수입의 합계를 통상 자체수입이라 하여 자체수입 대비 總收入의 比率을 지방재정자립도라 한다⁵⁾. 전국 평균으로는 62.2%의 수준을

5) 안중석·박정수(1996)에서는 지방자치단체 총재정규모에 대한 자체재원의 비중을 의미하는 재정자립도에 대해 정확한 규명이 있어야 할 것이라 주장하였다. 왜냐하면 자체재원의 포괄범위를 어디까지로 하는가에 따라 재정자립도가 상당히 달라지기 때문이다. 일반적으로 지방세 수입과 자치단체의 세외수입을 자체세입으로 정의한 재정자립도의 개념이 많이 사용되고 있는데, 이 개념에 따르면 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 62.2%로 연방형 국가들보다는 낮은 편이나 우리나라와 유사한 정부 형태를 갖고 있는 단일형 국가 중에서는 그다지 낮은 편이 아니다. 그러나 조세법률주의를 고수하고 있는 우리나라에서는 이와 같은 개념의 재정자립도가 큰 의미를 가지지 않는다.

재정자립도를 산출하는 데 이용되는 자체세입의 개념은 넓은 의미로는 지방자치단체가 중앙정부 또는 다른 상위단체의 간섭 없이 자체적으로 사용할 수 있는 수입으로 해석할 수 있으며, 좁은 의미로는 지방자치단체가 자체적인 의사결정에 의해서 조달할 수 있는 재원의 규모라고 해석

<表 IV-5> 地方財政自立度(1996)

(單位：%)

	전 국	시·도	시	군	자치구
전 국 평 균	62.2	66.9	53.4	22.5	53.0
서 울	98.5	98.0			61.5
광역시평균	84.5	82.4		29.8	44.3
부 산	89.6	88.6		40.6	46.6
대 구	86.3	85.7		41.1	39.3
인 천	85.9	87.6		19.9	53.7
광 주	66.0	60.4			33.1
대 전	82.8	75.0			44.2
도 평 균	45.3	43.1	53.4	22.2	
경 기	80.3	79.2	79.8	41.7	
강 원	31.0	28.2	35.1	16.7	
충 북	39.1	38.2	47.8	21.4	
충 남	33.1	28.7	35.0	24.5	
전 북	30.7	25.9	39.2	13.3	
전 남	22.5	17.5	38.4	13.4	
경 북	34.5	31.3	37.2	16.9	
경 남	50.4	48.8	58.3	19.7	
제 주	40.1	31.2	53.4	21.5	

註：1. 전국 난에 기재된 지방재정자립도는 중복계상된 보조금, 전·출입금 등을 공제한 순계규모로 계산된 것임.

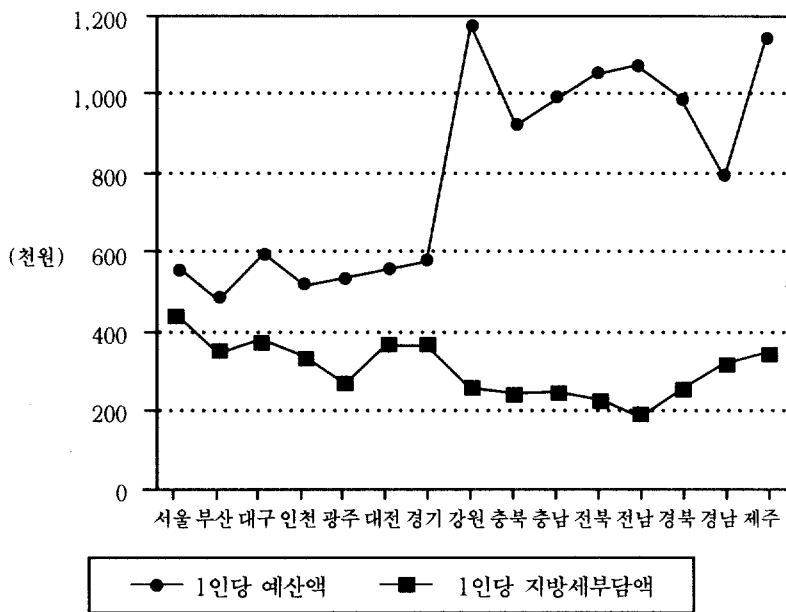
2. 시·도, 시·군, 자치구는 단체의 재정자립도이기 때문에 총계규모로 계산된 것임.

資料：내무부, 『지방자치단체 예산개요』, 1996.

나타내고 있으나 지역에 따라 그리고 계층에 따라 偏差가 매우 큰을 알 수 있다. 최저수준을 나타내는 전남의 경우 22.5%인 데 비해

할 수 있다. 그런데 지방세 수입과 세외수입의 합계로 정의되는 자체세입은 이 두 가지 개념 중 어느 것보다 일치하지 않는다. 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 자체세입에는 지방교부세도 포함되어야 하며, 이 개념에 의하면 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 74.4% 수준으로 높아진다.

[圖 IV-1] 地方自治團體別 住民 1人當 豫算 및 擔稅額(1996)



서울은 98.5%를 나타낸다. 시·도의 경우 66.9% 수준으로 22.5% 수준인 군에 비해 상대적으로 양호한 재정상태를 짐작할 수 있다. 같은 시 자치단체 중에서도 경기도에 속한 시의 경우 재정자립도가 79.8%에 이르나 충남의 경우 35.0%에 그쳐 두 배 이상의 차이를 보이고 있고, 郡自治團體의 경우도 최저수준은 전북으로 13.3%에 그치지만 경기도의 경우 41.7%로 세 배 가까운 격차를 시현하고 있어 지역간 편차가 매우 심함을 극명하게 보여준다.

한편 [圖 IV-1]에서는 지방자치단체별 예산규모와 지방세 담세액을 주민 1인당 기준으로 비교하였다. 여기서 한 눈으로 볼 수 있는 것이 대도시지역과 기타지역간의 차이로 대도시권에서는 稅負擔이 상대적으로 높은 데 비해 1인당 지출액은 오히려 적은 것으로 나타나고, 반면에 도지역의 경우 세부담 수준은 상대적으로 낮으나

豫算規模는 큰 것으로 나타난다. 이는 지방자치단체의 지출규모가 담세력이나 지역경제력보다는 중앙정부의 移轉財源에 의존하는 지방재정시스템이라는 데에 기인하는 것으로 해석할 수 있다.

이를 계량적으로 살펴보면 이와 같은 사실이 명료히 나타난다. 우리나라 광역자치단체는 행정구역별로 15개 지역으로 각 지역의 1인당 예산규모를 1인당 지역내총생산과 1인당 지방세 부담규모 그리고 대도시를 1, 그 이외의 지역을 0으로 놓은 가변수에 대해 회귀분석하였다. 추정결과는 <表 IV-6>에 나타난 것처럼 대도시일 수록 1인당 예산규모가 작으며 1인당 지역내총생산이나 1인당 담세액은 음의 상관관계를 나타내지만 有意性은 그리 크지 않음을 알 수 있다⁶⁾. 이는 우리나라 각 자치단체의 예산규모가 당해 지역의 경제력보다는 중앙정부의 移轉收入 規模에 좌우되기 때문이다. 지방자치단체의 예산규모는 중앙정부의 이전재정에 의존하는 정도가 매우 심하며 이전재원의 배분이 주로 地方稅의 隔差를 보전하여 주

<表 IV-6> 1人當 豫算規模의 地域內總生産 및 擔稅額, 大都市와의 關係(1996)

독립변수	계 수
상수	1,535.3655
(t통계량)	(5.6643)
1인당 지역내총생산	-0.6297
	(-1.0198)
1인당 담세액	-0.0596
	(-1.6382)
가변수	-415.2887**
	(-4.1604)
R ²	0.7836

註: **는 1% 수준에서 유의함을 나타냄.

6) 참고로 1인당 담세액과 1인당 예산규모의 상관계수는 -0.665로 나타난다.

는 방식으로 이루어지기 때문에 이러한 현상이 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

다음에는 구체적으로 대도시 자치단체의 예로 서울시를, 도 자치단체의 예로 경기도의 경우를 살펴보자.

2. 서울特別市 및 自治區 財源配分現況

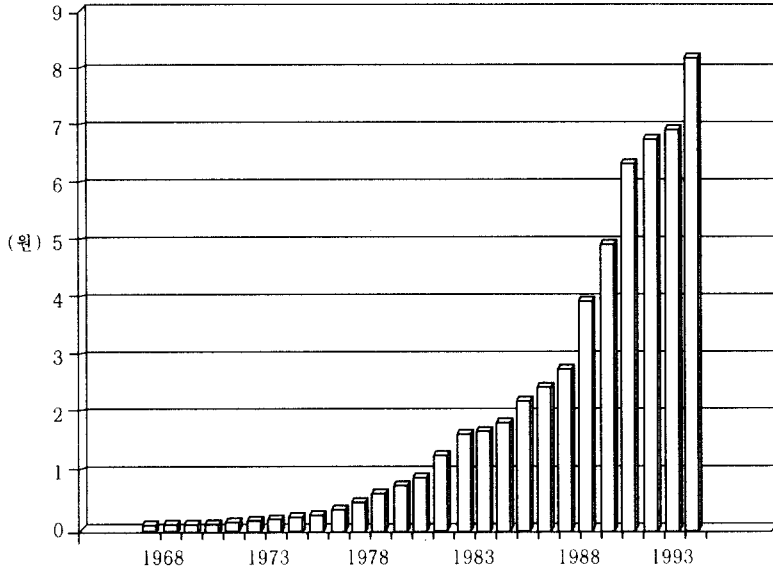
가. 概 要

지난 27년간 서울시의 총세입규모는 241억원에서 8조 1,323억원으로 337배 늘어났음을 [圖 IV-2]를 통해 볼 수 있다. 같은 기간 동안 경상 국민총생산(GNP)은 1조 6,529억원에서 303조 7,726억원으로 184배, 중앙재정규모는 4,034억원에서 62조 3,211억원으로 154배 늘어난 데 비해 매우 빠른 속도의 증가추세를 시현하고 있다는 것을 알 수 있다.

1996년 서울특별시 일반회계 기능별 세입·세출구조가 <表 IV-7>에, 자치구의 세입·세출구조가 <表 IV-8>에 정리되어 있다. 地方稅 收入이 본청의 경우 86.23%에 이르지만 자치구의 경우는 34.93%에 불과하여 대조를 이룬다. 반면 稅外收入의 경우에 본청은 8.51%에 불과한 데 비해 자치구의 경우 26.52%에 이른다. 지방교부세, 지방양여금 등 일반재원 및 특정재원으로 사용될 수 있는 세원분여형식의 지방재정조정재원은 서울시를 제외대상으로 하여 거의 분배되지 않고 있다.

<表 IV-8>에 의하면 자치구의 일반회계 세출예산에 있어 경상비 비중이 63.46%, 특히 人件費 比重이 30.55%에 이른다. 특별회계의 비중이 미미한 것(일반회계의 10% 수준)을 감안하면 인건비 비중이 상당함을 알 수 있다.

[圖 IV-2] 年度別 總歲入額(1968~1995)



<表 IV-7> 서울特別市 本廳의 歲入構成 및 機能別 歲出豫算(1996)

(單位: 百萬圓, %)

	세 입			세 출	
		비 중			비 중
지방세수입	3,830,145	86.23	일반행정	245,801	5.53
세외수입	377,796	8.51	사회개발	1,605,582	36.15
경상적세외수입	(170,147)	(3.83)	경제개발	1,362,551	30.68
임시적세외수입	(207,649)	(4.68)	민방위비	194,748	4.38
지방교부세	—	—	지원및기타경비	1,032,918	23.26
지방양여금	—	—			
보 조 금	78,416	1.77			
지정채원 ¹⁾	155,243	3.50			
계	4,441,600	100.00	계	4,441,600	100.00

註: 1)은 주로 재산매각수입으로 구성됨.

資料: 서울특별시, 『1996년도 예산개요』, 1996.

<表 IV-8> 서울特別市 自治區의 歲入構成 및 機能別 歲出豫算(1996)

(單位:百萬元, %)

	세 입			세 출	
		비 중			비 중
자체재원	1,462,199	61.45	경상예산	1,509,978	63.46
구 세	(831,190)	(34.93)	인 건 비	(726,957)	(30.55)
세 외 수입	(631,009)	(26.52)	사업예산	811,034	34.09
의존재원	917,238	38.55	채무상환	250	0.01
조정교부금	(808,460)	(33.98)	예비비등	58,175	2.44
보 조 금	(108,778)	(4.57)			
계	2,379,437	100.00	계	2,379,437	100.00

資料: 서울특별시, 『1996년도 예산개요』, 1996.

한편 <表 IV-9>에는 세입 종류별 자치구의 인건비 비중이 나타나 있는바, 인건비의 비중이 막중함을 알 수 있다. 먼저 <表 IV-8>에서와 같이 豫算額 대비 인건비 비중은 30.55%에 불과하나, 自體收入의 49.72%, 구세 수입의 87.46%에 이르러 租稅收入으로 인건비를 충당하고 나면 사업비는 말할 것도 없고 경상비를 충당할 재정여력도 크게 부족하게 됨을 알 수 있다.

<表 IV-9> 自治區 歲入豫算規模에 따른 人件費 比率(1996)

(單位:百萬元, %)

예산액 (A)	구세 (B)	자체수입 (C)	인건비 (D)	D/A	D/B	D/C
2,379,437	831,190	1,462,199	726,957	30.55	87.46	49.72

資料: 서울특별시, 『1996년도 예산개요』, 1996.

나. 調整交付金制度

한편 자치구별 세입예산의 규모와 구성비중을 <表 IV-10>을

<表 IV-10> 自治區別 歲入豫算規模와 構成比重(1996)

(單位: 百萬圓, %)

	자 체 재 원						의 존 재 원					
	소 계		구 세		세외수입		소 계		조정교부금		보조금	
	비중		비중		비중		비중		비중		비중	
총 로	78,059	5.34	47,250	3.23	30,809	2.11	20,822	2.27	16,134	1.76	4,688	0.51
중 구	112,672	7.71	73,991	5.06	38,681	2.65	3,591	0.39	0	0	3,591	0.39
용 산	50,265	3.44	29,093	1.99	21,172	1.45	38,591	4.21	34,480	3.76	4,111	0.45
성 동	36,514	2.50	19,684	1.35	16,830	1.15	47,172	5.14	43,576	4.75	3,596	0.39
광 진	37,855	2.59	21,478	1.47	16,377	1.12	38,447	4.19	35,752	3.90	2,695	0.29
등대문	45,622	3.12	22,060	1.51	23,562	1.61	46,908	5.11	43,138	4.70	3,770	0.41
중 랑	39,926	2.73	16,456	1.13	23,470	1.61	45,087	4.92	41,160	4.49	3,927	0.43
성 북	48,653	3.33	20,110	1.38	28,543	1.95	50,103	5.46	45,590	4.97	4,513	0.49
강 북	25,446	1.74	14,232	0.97	11,214	0.77	49,147	5.36	45,830	5.00	3,317	0.36
도 봉	28,555	1.95	13,118	0.90	15,437	1.06	40,322	4.40	37,920	4.13	2,402	0.26
노 원	44,147	3.02	19,335	1.32	24,812	1.70	51,945	5.66	44,942	4.90	7,003	0.76
은 평	35,209	2.40	17,410	1.19	17,799	1.22	45,131	4.92	41,551	4.53	3,580	0.39
서대문	43,735	2.99	17,775	1.22	25,960	1.78	46,017	5.02	42,032	4.58	3,985	0.43
마 포	50,464	3.45	25,491	1.74	24,973	1.71	45,168	4.92	40,173	4.38	4,995	0.54
양 천	43,752	2.99	21,331	1.46	22,421	1.53	43,540	4.75	40,363	4.40	3,177	0.35
강 서	59,439	4.07	33,456	2.29	25,983	1.78	40,005	4.36	33,609	3.66	6,396	0.70
구 로	49,493	3.38	19,919	1.36	29,574	2.02	41,786	4.56	38,514	4.20	3,272	0.36
금 천	25,532	1.75	14,302	0.98	11,230	0.77	39,614	4.32	36,469	3.98	3,145	0.34
영등포	89,407	6.11	59,561	4.07	29,846	2.04	14,067	1.53	9,101	0.99	4,966	0.54
동 작	42,220	2.89	17,770	1.22	24,450	1.67	46,956	5.12	41,913	4.57	5,043	0.55
관 악	45,787	3.13	18,856	1.29	26,931	1.84	54,219	5.91	47,291	5.16	6,928	0.76
서 초	109,003	7.45	73,848	5.05	35,155	2.40	5,903	0.64	0	0	5,903	0.64
강 남	171,550	11.73	132,937	9.09	38,613	2.64	5,861	0.64	0	0	5,861	0.64
송 과	99,490	6.80	55,980	3.83	43,510	2.98	19,345	2.11	14,458	1.58	4,887	0.53
강 동	49,404	3.38	25,747	1.76	23,657	1.62	37,491	4.09	34,464	3.76	3,027	0.33
계	1,462,199	100.0	831,190	56.85	631,009	43.15	917,238	100.0	808,460	88.14	108,778	11.86

資料: 서울특별시, 『1996년도 예산개요』, 1996.

통해 나타났다. 1996년 예산기준으로 調整交付金을 배분받지 않는 자치구는 중구, 서초구, 강남구 3개 구에 불과하다. 반면에 새로 신설된 강북구와 금천구의 경우 전체세입에서 조정교부금이 차지하는 비중이 각각 61.4%, 56.0%나 되어 自治區間 財政力의 隔差가 매우 심각한 수준임을 알 수 있다.

조정교부금이란 서울시와 자치구 및 자치구 상호간의 합리적인 재원조정과 균형 있는 발전을 도모하기 위해 지방자치법 제160조(自治區의 財源)와 시행령 제57조(自治區의 財源調整)에 의거하여 시세 중 취득세와 등록세의 일정비율을 자치구에 교부하도록 하는 제도를 의미한다⁷⁾. 조정교부금의 배분방식은 地方交付稅의 그것과 매우 흡사하며 역시 90%는 보통교부금으로 10%는 특별교부금으로 교부하고 있어 특별교부세의 보조금적인 성격으로서의 지방교부세에 대한 비판이 그대로 적용될 수 있다. 그것도 1995년에 종전의 5% 수준이던 것을 10%로 100% 인상한 것은 바람직한 개정이라 하기 어렵다.

한편 서울시 자치구의 재원조정에 관한 조례가 처음 제정된 1988년 당시에는 재원이 取得稅 및 登錄稅의 60%이고 특별교부금은 존재하지 않았으며 기준재정수입액도 지방교부세와 마찬가지로 標準稅率의 80%로 산정하였다. 그리고 기준재정수요액은 24개 측정항목의 13개 측정단위에 단위비용을 곱하여 합산하는 방식을 채택하였다. 그러나 1990년 개정을 통해 財源도 50%로 하향조정하고 기준재정수입추계액의 80%에서 100%로 상향조정하고 측정항목과 측정단위를 각각 21개와 24개로 조정하였다. 다시 1991년 개정에서는 5%의 특별교부금제도를 신설하고 基準財政收入額 算定方法을

7) 서울시와 5대광역시 모두에 적용되는 제도로 배분비율에 관하여는 당해 자치단체의 조례로 규정하도록 하였는바, 서울시는 현재 취득세와 등록세 합산액의 50% 및 전년도 예결산 차액을 재원으로 하고 있으며 부산 51%, 대구 52%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68% 수준으로 되어 있다.

변경하여 95%로 하향조정하고, 기준재정수요 측정항목과 측정단위를 23개와 25개로 조정하였다. 최근의 개정에서는 측정항목을 예산항목과 연계하여 각 자치구의 기초적 재정수요를 반영할 수 있는 項目別 固定費用을 설정하고 기준재정수요 측정항목과 측정단위를 각각 12개와 19개로 조정하였다. 앞에서 밝힌 것처럼 특별교부금 비율을 상향조정하고 재정력이 취약한 자치구에 대해서는 財政不足額의 10% 이내에서 加算交付金을 교부하며 기준재정수입액 산정의 적정을 기하기 위해 전년도 지방세 수입, 경상적 세외수입추계액과 결산차액 및 당해연도 세외수입 등의 수입으로 보정방법을 구체화하였다.

3. 京畿道와 市·郡의 財源配分現況

가. 概 要

경기도는 수도 서울과 인천을 에워싸고 있는 지정학적인 입지로 하여 인구의 유입이나 도내총생산 비율의 증가가 두드러진다. 특히 1985년부터 1994년까지 10년 동안의 인구증가는 39%나 되어 다른 어느 지역보다 人口流入이 급증하는 현상을 나타내고 있다. 물론 인구와 경제활동의 首都圈 偏重現狀으로 인한 것이기는 하나 지역내총생산도 같은 기간중 26%나 성장하는 추세를 보이고 있다. 뿐만 아니라 생산활동이 대도시 외곽에서 더욱 활발히 이루어지고 있고 특히 제조업 및 금융서비스업을 비롯한 産業構造 측면에서도 성장이 가장 빠른 것으로 나타나고 있어 잠재적인 성장가능성도 가장 높은 것으로 알려지고 있다(장근호, 1996).

경기도는 1994년 현재 19개 시와 17개 군으로 구성되어 있으며 경기도 본청은 수원에 위치하고 있다. <表 IV-11>에는 경기도 본청의 歲入構造 및 歲出構造를 요약하였다. 우선 세입구조를 살펴보면 도세수입이 66%, 세외수입이 20%로 자체수입이 86%에 이르

며 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금은 각각 1.3%⁸⁾, 4.4%, 8.5% 수준에 불과하다. 그리고 경기도는 1994년에 일반회계 목적으로는 지방채를 발행하지 않았다.

<表 IV-11> 京畿道 本廳의 歲入構成 및 機能別 歲出決算(1994)

(單位: 百萬元, %)

	세 입		세 출
지방세	1,476,342(66.07)	의회비	6,328(0.33)
세외수입	440,929(19.73)	일반행정	157,704(8.26)
(경상적 세외수입)	54,864(2.46)	사회복지비	176,058(9.22)
(임시적 세외수입)	386,065(17.28)	산업경제비	298,534(15.63)
지방교부세	28,367(1.27)	지역개발비	704,384(36.88)
지방양여금	98,642(4.41)	문화및체육비	60,990(3.19)
보조금	190,269(8.51)	민방위비	41,218(2.16)
지방채	-	지원및기타경비	464,587(24.33)
계	2,234,549(100.0)	계	1,909,803(100.0)

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1995.

세출의 기능별 구조를 보면 역시 地域開發費가 37% 수준으로 가장 높고, 다음이 징수교부금 및 도비보조금 등으로 기초자치단체에 지원하는 지원 및 기타경비가 24% 수준이며, 다음이 産業經濟費로 16% 수준이다. 다른 나라의 경우 교육 및 사회복지비가 가장 중요한 광역자치단체의 지출항목이나 우리의 경우는 특별자치단체가 이를 집행하거나 아직 그 기능이 미미한 수준이어서 차이가 크다⁹⁾. 여기서 또 흥미로운 사실은 임시적 세외수입의 규모가 경상적 세외수입의 7배 수준이라는 점과 세입이 세출보다 3,067억원 많다는 것인데 이를 액면 그대로 해석하면 財政黑字의 수준이 매우 높다는

8) 경기도 본청은 1996년 보통교부세가 불교부되는 재정초과자치단체로 분류되어 보통교부세를 교부받지 못하고 있다.

9) 다른 나라의 지출구조에 대해서는 박정수(1994) 참조.

의미가 된다. 그러나 이러한 두 가지 기이한 현상은 우리나라 지방 재정구조의 취약한 모습을 그대로 나타내는 것으로 歲入推計의 후진성 및 보수성 그리고 세출 지원시기의 지연 등이 얽혀 있는 문제이다¹⁰⁾. 특히 세출 지원시기의 지연은 예산순기와 관련된 문제로 국회에서의 중앙정부의 예산결정이 12월이나 되어야 이루어지므로 地方自治團體의 재정회계연도(fiscal year)는 중앙정부와 동일하게 1월에서 12월로 할 것이 아니라 3월이나 4월에 시작하도록 하는 것도 좋은 대안이 될 것이다. 실제로 미국이나 유럽제국에 있어 중앙정부와 지방자치단체간에 회계연도가 다른 경우가 많다.

<表 IV-12>와 <表 IV-13>에서는 경기도의 기초자치단체를 구성하는 시와 군의 합계를 기준으로 하여 개략적인 歲入·歲出構造를 먼저 살펴보고자 한다. 시 자치단체의 세입구조는 지방세 수입이 30%, 세외수입이 48%로 자체수입 비중이 78%에 이르며 이전 재원인 지방교부세, 지방양여금은 각각 4%, 2% 남짓되어 미미한 수준이나 보조금은 14%를 넘고 있어 중요한 역할을 수행하고 있다. 보조금 중에서 國庫補助金은 16%에 불과한 반면 도비보조금

10) 1994년의 경우 一般會計 稅外收入에서 移越金이 차지하는 비중은 무려 59.2%에 달하며 이처럼 이월금의 비중이 높은 것은 1994년 한 해에만 국한된 특수한 현상이 아니라 오랜 기간 동안 지속되고 있는 일반화된 현상이다. 이러한 이월금의 대부분은 순세계잉여금으로, 지방자치단체 세입예산에서 지방세 수입과 지방세외 수입액을 정확하게 예측하지 못한 데서 주된 원인을 찾아볼 수 있다. 지방교부세의 배분방식에 있어서도 지방세 수입을 과소평가하는 이유를 찾을 수 있다. 우리나라의 현행 지방교부세 배분방식에 의하면 다른 조건이 같을 경우 지방세 수입이 많은 지방이 교부세를 적게 받도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체는 지방세 수입을 예측할 때 가능하면 실제의 세수입보다 적게 평가하려는 동기를 갖고 있다. 또한 세입 추계의 정확성 여부와는 상관 없이 이월금이 발생하는 경우도 있다. 중앙정부는 매년 지방재정의 30%를 능가하는 자금을 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체로 하여금 공공재 공급에 사용하도록 하고 있는데, 그 자금 중 일부는 연말 또는 연말에 가까운 시기에 이전되고 있다. 지방자치단체는 이렇게 연말 또는 연말에 가까운 시기에 이전된 자금을 연중에 모두 사용하지 못하고 부득이 다음해로 이월하는 경우가 많다.

<表 IV-12> 京畿道市自治團體의 歲入構成 및 機能別 歲出決算
(1994)

(單位:百萬元, %)

	세 입		세 출
지방세	803,541(29.53)	의회비	11,083(0.64)
세외수입	1,309,099(48.12)	일반행정	538,146(31.24)
(경상적 세외수입)	522,625(19.21)	사회복지비	300,913(17.47)
(임시적 세외수입)	786,474(28.90)	산업경제비	81,110(4.71)
지방교부세	114,067(4.19)	지역개발비	675,375(39.21)
지방양여금	62,157(2.28)	문화및체육비	88,761(5.15)
보조금	387,842(14.25)	민방위비	5,752(0.33)
지방채	44,565(1.64)	지원및기타경비	21,358(1.24)
계	2,721,271 (100.0)	계	1,722,498 (100.0)

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1995.

<表 IV-13> 京畿道郡自治團體의 歲入構成 및 機能別 歲出決算
(1994)

(單位:百萬元, %)

	세 입		세 출
지방세	328,555(20.16)	의회비	7,190(0.58)
세외수입	523,415(32.12)	일반행정	319,179(26.53)
(경상적 세외수입)	150,626(9.24)	사회복지비	158,658(13.19)
(임시적 세외수입)	372,789(22.88)	산업경제비	273,154(22.70)
지방교부세	236,221(14.50)	지역개발비	384,643(31.97)
지방양여금	51,571(3.16)	문화및체육비	33,172(2.76)
보조금	485,028(29.77)	민방위비	8,530(0.71)
지방채	4,665(0.29)	지원및기타경비	18,693(1.55)
계	1,629,455(100.0)	계	1,203,219(100.0)

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1995.

이 84%에 이르러 막대한 비중을 차지하고 있다. 한편 세출의 기능별 구조를 보면 역시 地域開發費가 39% 수준으로 가장 비중이 크

고 그 다음이 一般行政費로 31%를 차지하고 있으며 社會福祉費가 17% 수준으로 그 뒤를 잇고 있다. 특징적인 것은 세외수입 중 경상적 세외수입의 비중이 40%나 되고 있다는 점이다. 이는 다음 절에서 설명되는 바와 같이 징수교부금이 經常的 稅外收入으로 잡히기 때문이다. 결산기준으로 총세출규모는 세입의 63% 수준에 불과하여 앞에서 밝힌 지방재정의 취약성이 분명하게 나타난다.

다음으로 군 자치단체의 구조를 살펴보자. 먼저 세입구조에 대해서는 역시 지방세 수입과 세외수입의 합계인 자체수입과 의존재원의 규모가 거의 비슷하다는 점을 지적할 수 있다. 지방세 수입 규모가 20%, 세외수입이 32%로 전체세입의 52%가 자체수입으로 충당되고 있다. 移轉財源은 지방교부세가 15%, 지방양여금이 3%, 보조금이 30%로 보조금의 비중이 상대적으로 크다. 補助金 중에서는 국고보조금이 25% 수준이고 도비보조금이 54% 수준을 차지한다.

세출구조를 보면 역시 地域開發費가 32%로 가장 규모가 크고 다음이 27%를 차지하는 一般行政費의 순으로 되어 있다. 특이한 것은 세번째로 중요한 항목이 社會福祉費(13%)가 아니라 產業經濟費(23%)로서 농촌지역의 지원사업이 중요한 비중을 차지하고 있다는 점이다. 역시 총세출규모는 총세입규모의 73.8% 수준에 불과하다.

나. 個別 基礎自治團體의 歲入構造

<表 IV-14>에서는 19개 시 자치단체의 일반회계 세입구조를 비교해 보았다. 지방세 수입 비중이 가장 높은 시는 전체세입의 43%를 地方稅로 충당하는 안산시이고 가장 낮은 시는 12%만을 충당하는 동두천시이다. 최고와 최저의 재정력은 3배 이상의 격차를 보이고 있다. 稅外收入의 경우 역시 최저와 최고의 격차가 3.5배 이상으로 매우 심하다. 최저는 미금시로 22%에 불과하지만 과천시의 경우 徵收交付金の 혜택으로 77%를 넘어서고 있다.

〈表 IV - 14〉 京畿道 市別 歲入構造 比較

(單位: 百萬元, %)

	지방세수입		세외수입		지방교부세		지방양여금		보조금		지방채		계	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
수원	115,720	37.54	143,744	46.63	1,900	0.62	6,046	1.96	32,855	10.66	8,000	2.60	308,265	100
성남	112,908	35.85	182,615	57.98	600	0.19	3,851	1.22	11,444	3.63	3,545	1.13	314,963	100
의정부	35,031	30.95	46,814	41.36	7,225	6.38	4,083	3.61	20,038	17.70	-	0	114,191	100
안양	86,501	28.64	156,299	51.75	500	0.17	3,848	1.27	46,301	15.33	8,600	2.85	302,049	100
부천	100,184	31.59	171,337	54.03	900	0.28	4,436	1.40	25,642	8.09	14,625	4.61	317,124	100
광명	38,147	36.05	40,509	38.28	7,695	7.27	2,501	2.36	16,960	16.03	-	0	105,812	100
송탄	15,146	19.33	29,007	37.02	9,322	11.90	2,483	3.17	21,894	27.94	500	0.64	78,352	100
동두천	9,148	11.83	23,638	30.58	13,403	17.34	5,128	6.63	25,834	33.42	160	0.21	77,311	100
안산	76,512	42.76	80,844	45.19	400	0.22	4,998	2.79	16,161	9.03	-	0	178,915	100
고양	56,659	30.46	97,633	52.49	11,143	5.99	3,060	1.65	17,512	9.41	-	0	186,007	100
과천	18,527	17.83	80,512	77.46	300	0.29	847	0.81	3,751	3.61	-	0	103,937	100
구리	19,018	13.85	81,432	59.30	6,809	4.96	2,469	1.80	25,579	18.63	2,024	1.47	137,331	100
평택	14,719	18.42	30,279	37.90	8,842	11.07	2,599	3.25	21,454	26.85	2,000	2.50	79,893	100
미금	9,981	12.27	17,770	21.85	9,324	11.46	3,104	3.82	41,060	50.48	100	0.12	81,339	100
오산	12,512	26.38	14,913	31.44	6,745	14.22	1,694	3.57	11,571	24.39	-	0	47,435	100
시흥	22,353	27.10	31,774	38.53	10,783	13.07	4,266	5.17	13,228	16.04	70	0.08	82,474	100
군포	29,314	40.07	33,976	46.45	300	0.41	2,128	2.91	6,965	9.52	470	0.64	73,153	100
의왕	15,123	31.28	17,733	36.67	6,751	13.96	1,825	3.77	6,722	13.90	200	0.41	48,354	100
하남	15,038	17.82	28,270	33.51	11,125	13.19	2,791	3.31	22,871	27.11	4,271	5.06	84,366	100

註: 일반회계 결산치임.

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1995.

지방교부세는 배분방식이 자체수입 부족분을 보충해 주는 형태이므로 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 과천, 군포시 등은 1% 미만을 地方交付稅로 충당할 뿐이지만 동두천시의 경우 전체세입의 17% 이상을 지방교부세에 의존하고 있다. 1996년에는 경기도의 시정부 중 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 과천, 군포, 용인¹¹⁾의 9개시가 불교부단체로 분류되고 있다. 地方讓與金과 補助金의 분포는 지

방교부세의 그것과 매우 유사하게 나타나 다른 조건이 같을 경우 1인당 지방세 수입이 많은 자치단체에 대한 1인당 교부세, 양여금, 보조금의 배분액이 그렇지 않은 지역보다 적다. 흥미로운 것은 一般財源의 부족분을 충족시키는 지방교부세와 特定事業에 대한 지출을 증대시킬 목적의 지방양여금 그리고 일정수준 이상의 특정서비스 공급유지를 목적으로 하는 보조금 등 이전재원간의 상관관계가 매우 높다는 사실이다. 특히 <表 IV-15>에서 분명히 나타나듯이 지방교부세와 지방양여금간의 상관관계가 매우 높음을 알 수 있다.

<表 IV-15> 京畿道(19個市) 1人當 歲入 項目別 相關係數(1994)

	지방세	자체수입	지방교부세	지방양여금	보조금
지방세	1				
자체수입	0.8098*	1			
지방교부세	-0.1245	-0.0658	1		
지방양여금	-0.0799	0.0169	0.9374*	1	
보조금	-0.1414	0.0088	0.8305*	0.8046*	1

註：*는 1% 유의수준에서 유의함을 나타냄.

資料：내무부, 『지방재정연감』, 1995.

다음 <表 IV-16>은 경기도내 17개 군 자치단체의 세입구조를 비교한 것이다. 가장 지방세 비중이 높은 군은 용인군으로 全體歲入의 36%를 지방세로 충당하여 1996년 3월 시로 승격한 바 있다. 반면에 용진군의 경우는 단지 3% 정도의 歲入만이 지방세로 충당되는 열악한 상황이다. 세외수입의 경우 김포군이 전체세입의 53% 정도를 세외수입으로 충당하고 있으며 여기에는 공항과 관련된 잡수입의 영향이 큰 것으로 파악된다.

11) 용인의 경우는 연초까지 군 자치단체였으나 1996년 3월 1일부로 시로 승격되었다.

<表 IV-16> 京畿道 郡別 歲入構造 比較

(單位:百萬元, %)

	지방세수입		세외수입		지방교부세		지방양여금		보조금		지방채		계	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
양주	16,453	22.96	22,825	31.85	8,988	12.54	1,253	1.75	22,155	30.91	-	0	71,674	100
남양주	19,945	22.11	31,716	35.16	10,870	12.05	2,207	2.45	25,457	28.22	-	0	90,195	100
여주	16,731	17.42	26,891	28.00	15,073	15.70	3,890	4.05	32,146	33.47	1,300	1.35	96,031	100
평택	19,191	22.05	26,989	31.00	10,976	12.61	1,445	1.66	28,452	32.68	-	0	87,053	100
화성	37,981	30.28	36,387	29.00	9,584	7.64	4,692	3.74	35,963	28.67	844	0.67	125,451	100
파주	22,825	22.00	36,169	34.86	18,546	17.87	3,124	3.01	23,094	22.26	-	0	103,758	100
광주	18,901	21.66	29,018	33.25	10,493	12.02	2,690	3.08	26,174	29.99	-	0	87,276	100
연천	7,018	11.3	13,523	21.26	17,980	28.26	3,009	4.73	22,083	34.71	-	0	63,613	100
포천	18,475	20.76	30,205	33.94	15,388	17.29	2,490	2.80	22,440	25.21	-	0	88,998	100
가평	8,172	11.55	14,754	20.84	16,939	23.93	3,515	4.97	26,402	37.30	1,000	1.41	70,782	100
양평	9,469	10.32	26,957	29.39	21,411	23.34	3,975	4.33	29,917	32.61	-	0	91,729	100
이천	27,129	25.32	31,076	29.01	10,530	9.83	1,901	1.77	36,503	34.07	-	0	107,139	100
용인	57,730	36.10	62,809	39.28	927	0.58	1,289	0.81	36,372	22.74	793	0.50	159,920	100
안성	16,822	16.58	29,420	29.00	21,545	21.24	4,593	4.53	29,079	28.66	-	0	101,459	100
김포	21,846	17.74	66,645	52.49	9,897	8.04	4,305	3.50	21,746	17.66	728	0.59	123,167	100
강화	7,306	8.73	15,826	18.92	21,093	25.21	3,469	4.15	35,965	42.99	-	0	83,659	100
용진	2,561	3.30	24,205	31.21	15,981	20.61	3,724	4.80	31,080	40.08	-	0	77,551	100

註: 일반회계 결산치임.

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1995.

<表 IV-17>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로 군 자치단체의 경우 지방교부세의 비중이 상당히 크며 용인군만이 보통교부세의 不交付團體로 눈에 띈다. 역시 지방양여금과 보조금의 배분은 지방교부세의 그것과 유사한 형태임을 확인할 수 있다.

중앙정부에서 직접 재정조정을 시도하는 지방교부세 및 지방양여금제도 이외에 도와 시·군간의 수직적인 재정조정제도로 徵收交付金制度가 있다. 도세징수교부금제도는 지방세법 제53조와 시행령 제41조 그리고 시행규칙 제26조에 의거하여 도세인 취득세, 등록

<表 IV-17> 京畿道(17個郡) 1人當 歲入 項目別 相關係數(1994)

구 분	지방세	자체수입	지방교부세	지방양여금	보조금
지방세	1				
자체수입	0.2639	1			
지방교부세	-0.1572	0.8622*	1		
지방양여금	-0.0349	0.9222*	0.9851*	1	
보조금	0.0069	0.9253*	0.9787*	0.9864*	1

註: *는 1% 유의수준에서 유의함을 나타냄.

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1995.

세, 마권세, 면허세, 공동시설세, 지역개발세의 징수를 시·군에 위임하고 납입한 道稅徵收額의 30%에 해당하는 징수교부금을 행정처리비로 교부하도록 하고 있으며 행정적으로는 시·군의 경상적 세외수입으로 계상되고 있다.

다만 특별시와 광역시의 경우는 3%, 인구 50만명 이상의 시 및 자치구가 아닌 區가 설치되어 있는 시의 경우는 50%를 교부하도록 하고 있다. 서울시와 광역시의 경우 따로 조정교부금제도가 시행되고 있으므로 徵收行政實費인 3%만을 교부하는 데 반해 다른 지역의 경우 징수행정비의 보상이라기보다는 재정조정적인 성격이 강하다고 하겠다.

그러나 도세 징수교부금은 도세징수액의 일정비율이 징세지역에 교부되고 일반적으로 재정력이 양호한 대도시(인구 50만 이상)의 交付率이 기타 지역보다 월등히 높다는 점에서 자치단체간 재정균등화에 역효과를 낳고 있다(이영희·이상룡, 1994; 정세욱, 1996). 경기도의 市 自治團體의 경우 징수교부금의 규모는 1994년 결산기준으로 4,391억원 수준으로 지방교부세나 지방양여금, 보조금의 규모보다 크고 지방세 수입의 절반을 넘는 높은 비중을 차지하고 있다¹²⁾. 반면에 郡 自治團體의 경우 985억원 규모에 불과하여 지방양여금 규모보다는 크나 지방교부세의 42%, 보조금의 20% 수준을

교부받고 있다.

따라서 징수교부금이 배분되는 규모는 도세징수액의 크기에 따라 획일적으로 정해지므로 예측력이나 자주재원이라는 측면(財政責任性的 確保)에서는 장점이 있으나 결과적으로 기초자치단체간의 재정력격차를 더욱 악화시키는 요인으로 작용하는 문제점을 내포하고 있다. 徵收交付金制度가 추구하는 정책목표가 자주재원의 확충을 통해 재정책임성을 증대시키는 지방세의 확대를 위한 것인지, 아니면 재정불균형을 완화하는 것인지에 따라 동 제도의 운영방향은 전혀 달라지게 될 것이다. 현재의 징수교부금제도는 도세를 도와 시·군이 공유재원(tax revenue sharing)으로 활용하는 공동세적인 특성을 지닌다는 점에서 財政調整制度라고 하기에는 문제점이 많다.

또한 징수교부금을 경상적 세외수입으로 계상하는 것도 동 재원의 경제적 특성과는 괴리가 있다. 징수교부금이 도세의 징수 위임에 따른 수수료의 성격보다 도세와 시·군세간의 공동세로서 성격이 강하다는 점에서 시·군세의 연장으로 분석되는 것이 적절하다. 이러한 점에서 우리나라 지방자치단체 세입에 있어서 세외수입의 비중(42.1%)이 다른 나라에 비해 지나치게 높은 이유의 상당부분이 징수교부금과 이월금의 존재로 설명될 수 있다.

12) 물론 경기도에는 성남, 부천, 수원, 안양 등 인구 50만명 이상의 시가 많은 탓도 있지만 과천시와 고양시, 의정부시, 김포시, 동두천시, 가평군, 양주군의 경우 마권세로 인해 541억여원의 징수교부금을 받고 있는데 이는 경기도 전체 군이 수령하는 징수교부금 합계액의 절반 이상(55%)을 차지하는 것이다.

V. 廣域과 基礎自治團體間 財源配分の 發展方案

중앙정부와 지방자치단체간의 세원조정 및 재원조정을 위해 1962년 국세이던 자동차세와 유흥음식세, 마권세가 道稅로 이양되었고 1973년 국세인 소득세의 부가세 형태로 住民稅가 신설되었으며 1977년에는 역시 국세였던 등록세가 또다시 道稅로 이양되었다. 최근에는 1991년 地方讓與金이 도입되어 지속적으로 발전하고 있으며 1986년부터 지방세로 이양되었던 담배전매익금의 일부를 세원으로 하는 담배販賣稅와 담배관련 여러 국세 및 전매익금이 통합되어 1989년 담배消費稅로 확대 개편되는 등 국세와 지방세간의 세원조정이 이루어졌다.

한편 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원조정의 사례를 보면 1977년부터 부가세주의(surtax system)가 폐지되고 稅源獨立主義를 기조로 한 지방세계의 전면적인 개편이 이루어진 이래 시·군세로 事業所稅가 신설되었고 마권세가 도세에서 시·군세로 개편되었다가 다시 1989년에 도세로 환원된 바 있으며 1992년부터 시·군세이던 共同施設稅가 도세로 전환됨과 동시에 지역개발세가 도세로 신설되었다. 뿐만 아니라 시·군세내에서도 1987년 토지과다보유세가 신설되었다가 1990년부터 종합토지세가 신설되면서 토지분 재산세와 土地過多保有稅가 통합되었다.

본장에서는 이와 같이 다양하게 변화되어 온 광역자치단체와 기초자치단체의 세원배분과 이로 인한 財政不均衡의 조정을 위한 재정조정문제를 전체적으로 조망하고 이의 발전방안을 제시해 보고자 한다. 이를 위해서는 단기적인 접근방법과 장기적인 접근방법으로

나누어 살펴보는 것이 필요하다. 여기서 단기라 함은 국세와 지방세의 배분구조를 주어진 것으로 보고 동 제약조건하에서 稅源配分の 改善方案을 모색하는 것을 의미하며 장기적인 방향은 지방자치의 정착으로 지방의 재정책임성이 강조되면서 현재 중앙정부에서 담당하는 많은 집행기능이 지방자치단체에 이양되는 경우를 상정하여 地方稅源이 擴充되는 것을 전제로 하여 세원배분을 논의하는 것이다. 나아가서 이러한 세원배분으로 초래되는 재정력의 불균등을 어떻게 재정조정제도(여기서는 광역과 기초간)의 개선을 통해 완화시킬 수 있을까를 생각해 보았다.

1. 道稅와 市·郡稅間의 稅源調整方案

제 II 장에서의 이론적인 기초, 제 III 장에서의 주요 외국의 사례 그리고 제 IV 장에서의 우리나라의 실태분석을 토대로 하여, 주어진 한정된 세원을¹⁾ 어떻게 효율적으로 지방정부 계층간에 배분할 수 있을지를 논의하고자 한다. 현재와 같이 도세와 시·군세간의 엄격한 稅源分離主義의 고수로는 대안모색에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 동일한 세원을 양계층간에 공유하는 방안을 전향적으로 모색해 볼 필요가 있으며, 대표적인 대안으로 所得課稅인 住民稅, 財産課稅인 綜合土地稅 및 財産課稅와 原因者負擔 性格의 自動車稅의 조정방안을 중심으로 살펴보자.

1) 우리나라의 재정규모를 주요외국과 비교하면 기능면에서나 규모면에서 중앙재정과 지방재정이 모두 작은 규모와 범위를 가지고 있다(안종석·박정수, 1996). 여기서 한정된 세원이란 현재의 기능분담구조로서는 지방재원을 늘리기 위해 중앙재정의 규모를 축소하는 것이 바람직하지 않다는 점을 밝힌 것이다.

가. 所得課稅 調整方案

1) 住民稅 均等割

<表 IV-2>에서 볼 수 있었던 바와 같이 우리나라 광역자치단체나 기초자치단체의 소득과세는 주민세가 각각 100%, 67%를 차지하고 있다. 잘 알고 있는 바와 같이 주민세는 人頭稅(poll tax) 성격의 균등할과 소득할로 구성되어 있다. 지방자치단체를 하나의 클럽으로 보면 주민세 균등할은 會費의 성격을 가진다고 볼 수 있다. 원칙적으로 주민세 균등할은 투표권이 있는 개인에게 국한되나 일반적으로 法人도 과세대상으로 간주하고 있으며 이는 일본의 住民稅制도 마찬가지다. 개인 균등할은 세대별로 과세되어 인구의 분포와 일치하는 매우 균등한 분포를 보이며 법인의 경우도 개인사업장을 포함 事業場別로 과세되어 상대적으로 균등한 분포를 시현한다. 조세의 성격상 인두세는 광역자치단체나 기초자치단체 모두에서 과세하는 것이 가능하지만 기초자치단체 우선의 원칙²⁾에 의해 기초자치단체의 세원으로 적합하다. 따라서 현재 住民稅 均等割이 기초자치단체의 세목으로 되어 있는 것은 바람직하며 광역시의 경우도 市稅가 아니라 自治區稅로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다. 그러나 균등할 전체세수는 1994년 결산기준으로 총주민세수의 5.1%에 불과한 실정이다. 이는 개인의 경우 인구 500만명 이상의 시는 4,500원, 군의 경우는 1천원으로 徵稅行政費를 감안할 때 징세효율성이 매우 떨어지기 때문이다. 특히 서울시와 같은 혼잡도가 지나친 자치단체를 중심으로 하여 세율을 상당한 수준으로 인상할 필요가 있다³⁾.

2) 기초자치단체 우선의 원칙은 정치적인 합의가 필요한 사항이기는 하나 경제적으로는 기능의 외부성 범위에 따라 그리고 정치적으로는 민주주의의 관점에서 도출되는 규범적인 원칙이라 할 수 있다.

3) 혼잡비용을 포함한 클럽회비는 그렇지 않은 경우보다 높을 수밖에 없다.

2) 住民稅 所得割

한편 앞에서 살펴본 바와 마찬가지로 주민세 소득세할의 경우 지방세 중에서는 보편성 측면(지니係數 0.2447)에서 다소 뒤지나 신장성 측면(彈力性 1.40)에서는 뛰어난 세원이 되고 있다. 뿐만 아니라 지방자치의 정착에 따른 광역 및 기초자치단체로의 기능이양 등에 비례하여 증대되는 地方財政需要를 자기책임(accountability)의 원칙에 따라 충족시키기에 매우 좋은 잠재세원으로 지적되고 있다. 따라서 소득세액의 10%(1998년 12월 31일까지)인 현행 표준세율(住民稅 所得割)을 인상하고 탄력세율의 활용을 적극적으로 유인하여 지방자치단체의 자율성을 제고할 필요가 있다. 우리나라의 전체적인 조세체계를 놓고 보았을 때 소득과세의 비중(국세와 지방세를 통틀어 33.7%)이 미약하다는 점을 고려한다면 주민세 소득할의 확대 가능성은 충분히 크다고 할 수 있다.

참고로 다른 국가들에서는 광역정부와 기초자치단체가 소득과세를 어떻게 공유하고 있는지 살펴보면 크게 세 유형으로 구분할 수 있다. 첫번째는 미국과 같이 주정부, 지방정부가 모두 각자의 稅率을 정하고 개별적으로 징수하는 방식이고⁴⁾, 두번째는 일본과 같이 중앙정부가 정한 標準稅率에 근거하여 광역과 기초자치단체가 정한 탄력세율에 따라 국세인 소득세에 부가하여 부과징수하는 방식이며, 세번째는 독일의 共同稅 형식으로 전국적으로 통일된 세율에 의해 州政府가 과세·징수하고 그 세수입을 일정한 공식에 의해 주정부(42.5%)와 기초자치단체(15%)가 나누어 갖는 방식이다. 이 중 세번째 방식은 지방세라기보다는 재정조정제도의 일환이라고 보

초기에는 주민수가 늘어남에 따라 1인당 부담비용이 줄어드나 서울과 같이 초과밀지역의 경우 주민수가 늘어나는 경우 혼잡으로 인해 1인당 편익이 급격히 감소하므로 이에 대한 비용을 감안해야 한다. 혼잡비용에 대해서는 이준구(1994) 참조.

- 4) 실제로 지방정부의 소득세는 주정부에서 징수하여 각 지방에 배분하는 경우가 많다.

는 것이 타당하며 첫번째와 두번째 방식 중 비교적 稅務行政이 용이한 것은 두번째 방식(부가세)이다.

한편 우리나라에서도 지방자치단체의 책임성 제고와 세수의 신장성 확보를 위해 현재 주민세 소득할이 배분되지 않고 있는 특별시 및 광역시의 자치구와 도에도 課稅權을 부여하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 住民稅 所得割은 거주지과세에 가까운 稅目이기는 하나 소득원천지와 주거지가 다를 수도 있으므로 지역간 세율격차로 인한 부작용을 최소화하기 위해서는 비교적 넓은 범위를 포괄하는 광역자치단체 세목으로 배분하는 것이 바람직하다. 그러나 주민세 중 절대적으로 비중이 큰 주민세 소득할의 稅收規模(95% 정도)를 고려하여 광역자치단체와 기초자치단체가 주민세 소득할을 공유하는 방안을 강구하는 것이 필요하다. 예컨대 중앙정부의 機能移讓이 진전되어 일선집행기능이 지방자치단체 기능으로 전환되는 경우 광역자치단체의 주민세 소득할 표준세율을 10%로 하고 自治區를 포함한 기초자치단체의 표준세율을 5%로 하는 경우를 상정할 수 있을 것이다. 이렇게 할 경우 현재 수준의 주민세 세수(1조 7천억원의 95%인 1조 6천억원 정도)가 모두 광역자치단체의 세원이 되어 추가적으로 5천억원 이상의 세수가 증대되며 기초자치단체에도 추가적으로 2천억원 정도의 稅收增大가 기대된다⁵⁾.

3) 事業所稅

사업소세는 산업의 발전과 사회의 다원화 등에 따른 환경개선과 정비에 필요한 비용을 충당하기 위하여 사업소를 경영하는 자로부터 징수하는 目的稅로서 시·군·구세로 되어 있다⁶⁾. 1977년 도입 시 적용대상을 대도시 및 일반시와 공장 또는 관광시설이 있는 지

5) 제Ⅳ장의 <表 Ⅳ-2>에 의하면 현재 주민세 수입의 광역자치단체, 기초자치단체 배분은 각각 1조 833억원, 6천183억원 수준이다.

6) 권강웅(1996) 참조.

역으로 했던 것을 1995년부터 전국 모든 지역으로 확대하였다. 사업소세는 原因者負擔 및 응익과세원칙에 입각한 세제로 환경개선, 공해방지, 교통문제의 해소 등에 주로 사용되는 목적세이나 현재 歲出·歲入 모두에 있어 목적세로서의 기능을 수행하지 못하고 있다. 일본에도 똑같은 세제가 市町村稅로 있으나 동경도는 都稅로 징수하고 지방세법에 정한 도시에서만 과세되는 것이 다르다.

현재 사업소세는 전국 평균적으로도 상당히 편중된 분포(지니계수 0.5074)를 나타내며 서울시의 경우도 4개 자치구세 중 가장 분포가 불균등한 세목(지니계수 0.5312)이다. 따라서 우리나라도 대도시지역에서는 환경개선 및 도시환경정비의 外部性이 자치구에 그치지 않는다는 점과 稅源分布의 隔差가 매우 심하다는 점에서 사업소세를 시세로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다. 지방세제의 단순·명료화를 위해서 사업소세를 장기적으로 시세인 주민세 소득합과 통합하여 地方所得稅로 개편하는 것이 바람직하다.

나. 財産課稅 調整方案

1) 綜合土地稅의 二元化

현행 종합토지세는 토지의 과도한 보유를 억제하여 토지의 수급 균형을 도모함으로써 지가의 안정을 꾀하기 위해 과거의 土地分 財産稅와 土地過多保有稅를 통합하여 1989년에 도입된 세제로서, 1990년에는 세수가 4,477억원이었으나 1996년의 경우 賦課金額이 1조 3,077억원에 이른다. 그러나 현행 시·군·구세인 종합토지세제가 지니고 있는 문제점과 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행 公示地價制度가 보완·개선되지 않은 상태에서 과표 산정시 공시지가를 사용하고 있어 지역별·필지별·지목별 지가수준의 격차로 인해서 많은 租稅摩擦을 초래하게 될 우려가 있다.

둘째, 종합토지세는 1,248만명⁷⁾의 토지소유자에게 매년 과세되기 때문에 租稅抵抗이 심해 단기간내에 선진국 수준으로 세부담을 강

화하는 것은 불가능하다고 판단된다. 올해 토지과표가 공시지가로 일원화되었으므로 稅率體系를 조정하고, 1997년 이후 공시지가의 적정성을 보완하면서 토지과표를 공시지가의 일정수준으로 높여 단계적으로 稅負擔을 強化하는 것이 필요하다.

셋째, 낮은 과표현실화율과 함께 종합합산(0.2~5%)과 별도합산(0.3~2%)의 구분으로 인해 종합토지세의 實效稅負擔이 낮다⁷⁾. 따라서 종합합산과 별도합산의 구분을 폐지하여 영업용 건축물 부속 토지도 종합합산에 포함시켜 과세하거나 分離課稅對象에 포함시켜 실효세율의 수준을 제고하여야 할 것이다.

넷째, 종합토지세에는 지방재산세의 기본원칙인 응익과세(物稅)와 토지과다보유 억제를 위한 응능과세(人稅)의 성격이 혼재되어 있다.

장기적으로 지방자치체가 정착되는 시점에는 현행 종합토지세를 분리하여 각 基礎自治團體가 응익과세 원칙에 따라 비례과세하도록 하고, 전국에 보유하고 있는 토지를 종합합산하여 중앙정부가 별도로 과세하고 그 세수를 지방양여금 재원으로 활용하여 토지과다보유를 억제하면서 지방간의 재정격차를 해소해야 할 것이다.

구체적으로 종합토지세는 전국에 산재해 있는 토지를 인별로 종합합산하여 累進課稅하는 제도로서 응익과세의 성격을 가지는 지방세로는 적합하지 않고 징세행정상의 복잡성과 납세자의 불편 및 지방자치단체간의 稅源不均等を 악화시키는 등의 문제점이 있다. 1996년도에는 신경제5개년계획에 따라 토지과표를 공시지가로 전

7) 내무부 1996 종합토지세 과세내역 분석결과 자료(1996. 10)에 의하면 1996년 종합토지세 납세인원은 1,247만 6천명이다. 그러나 여기서의 납세인원은 고지서 건수를 의미하며 실제 납세인원은 이보다 적을 것으로 생각된다. 1993년 자료의 분석결과(이성욱·현진권, 1993)에 의하면 시도별로 중복된 납세인원을 제외한 실제납세인원은 『지방세정연감』의 1,089만 명이 아니라 897만명 수준이었다.

8) 이성욱 외(1993) 참조.

환하여 종래의 토지등급제도를 폐지하고 個別公示地價에 일정비율을 곱하여 과표를 결정하였다. 그러나 제도변경에 따른 충격완화를 이유로 기초자치단체별 土地課標總額을 전년도 수준으로 동결하여 금년도 토지과표총액은 294조원, 전국 평균현실화율이 31.1%로 實效稅負擔은 공시지가총액이 945조원이므로 토시지가총액 1,350조원의 0.1% 수준(총 종토세 부과세액 1조 3,077억원)에도 못 미치고 있는 실정이다.

1989년 이전에는 土地分財產稅로서 모든 토지를 차등 없이 0.3%의 단일세율로 과세하였고, 유희토지 및 비업무용 토지에 대해서 별도의 과다보유세로 0.2~5%로 누진과세하였다. 종합토지세는 부의 공평성⁹⁾ 추구에 중점을 두어 分離課稅對象 토지를 제외한 모든 토지를 합산하여 누진과세하고자 한 것이나 土地保有課稅는 본질적으로 모든 토지를 동일하게 비례과세하는 것이 바람직하다. 토지용도별로 복잡하게 차등과세하는 방식은 세부담이 낮은 용도로 이용하게 하는 유인으로 작용하기 때문에 토지의 효율적인 이용을 위한 租稅의 中立性이나 지방세로서의 응익부담원칙에 어긋난다.

따라서 지방자치단체에서는 單一稅率(예를 들면 공시지가의 0.1%)¹⁰⁾로 모든 토지를 比例課稅하는 것이 필요하다. 이때 농경지 등은 이의 절반 수준인 0.05%로 경감할 필요가 있을 것이다. 이러한 방식으로 개편할 경우 지방재산세(土地分)를 통해 거둘 수 있는 豫想稅收는 대략 80% 정도의 토지에는 공시지가의 0.1%, 그리고 약 20%¹¹⁾에는 0.05% 세율을 적용하면 각각 7,560억원 및 945억원으

9) 이성욱·현진권(1993)에 의하면 개인의 경우 상위 5%가 공시지가총액의 44.2%, 그리고 법인의 경우는 85.9%를 차지하고 있다.

10) 물론 여기서 말하는 단일세율은 표준세율의 의미로 개별 기초자치단체는 일정한 범위내에서 탄력적으로 세율을 결정할 수 있어야 한다.

11) 건설부(1995)의 『국토이용에 관한 연차보고서』에 의하면 우리나라 국토이용 총면적 중 농경지의 비율은 1980년대부터 대략 20% 내외 수준을 유지해 오고 있으며 1994년 현재 농경지 비중은 21.7% 수준이다.

로 총 8,505억원 수준이 된다. 물론 세율을 0.2% 수준으로 결정하면 세수는 현재의 綜土稅額 水準과 비슷하게 될 것이다.

土地過多保有稅의 性格의 신종합토지세는 누진과세의 형태로 별도합산과 종합합산을 통합하여 단순화한 형태로 국세화하여 지방양여금의 재원으로 활용하는 것이 바람직하다. 이때 分離課稅하는 대상을 선정하기 위해서는 個別土地에 대하여 구체적으로 검증하는 작업이 있어야 할 것이다¹²⁾. 구체적으로 영업용 건축물 부속토지를 공장용지와 같이 취급하여야 하는 등 종합합산의 부작용을 최소화하는 것이 필요하다. 한편 土地課稅의 現實化는 관세율개편 사례에서 볼 수 있는 것처럼 사전예시제¹³⁾를 통해 1997년부터 오는 2000년까지 매년 10%씩 인상하여 1997년에는 공시지가의 40% 수준으로, 오는 2000년에는 80% 수준으로 인상하여야 함을 사전에 공시하여야 한다. 물론 이는 단계별 현실화계획에 따라 불변가격으로 오는 2000년에는 實效稅負擔이 1997년에 비해 두 배로 증가하게 됨을 의미한다.

여기서 가장 중요한 점은 控除額의 수준이 될 것이다. 일본의 지가세의 경우 시가(相續稅 評價額) 10억엔 또는 15억엔으로 매우 높게 설정하고 있는 것처럼 우리나라에서도 대부분의 토지보유자들이 신중토세의 부과대상에서 제외되도록 구성하는 것이 중요하다. 현재의 세부담분포로 보아 1996년 현재 토지과표 10억원, 즉 공시지가로 30억원 수준으로 결정하면 別途合算對象이 8,300명선, 종합합산의 경우는 발표가 구분되지 않아 정확한 숫자 파악이 곤란하나 2만~4만명을 넘기는 어려울 것으로 보여 전체 土地所有者 1,248만 명의 0.2~0.3% 수준에서 결정될 수 있을 것으로 보인다¹⁴⁾. 서울구

12) 현재 분리과세대상은 자경농지, 공장용지, 사치성재산용 토지로 되어 저율과세하거나 중과세하고 있다.

13) 사전예시제의 장점은 납세자로 하여금 과표의 변화를 사전에 예측할 수 있도록 하여 재산세에 대한 저항을 완화할 수 있다는 것이다.

조는 일본과 같이 단일비례세율로 하는 방안[(합산과세가격-기초공제액)×0.3%(시안)]과 현재보다 단순화시킨 형태로 累進課稅(0.3~0.7%)하는 방안 중에서 택일하면 될 것이다. 예상되는 세수는 현재 기준으로 종합합산 3천억원, 별도합산 1천억원으로 기본적으로 3천억원 이상이 될 것으로 생각되며 과표현실화계획에 따라 2000년에는 불변가격으로 두 배 이상이 될 것으로 전망된다.

<表 V-1> 綜合土地稅 課標段階別 分布現況

(單位：千명, 億원)

		인 원			세 액		
		1995	1996	증감	1995	1996	증감
종합합산 ¹⁾	2천만원 이하	7,734	8,241	507	988	1,049	61
	2천만~5천만원	1,451	1,466	15	1,164	1,175	11
	5천만~1억원	338	338	-6	859	840	-19
	1억~50억원	151	142	-9	3,120	2,811	-309
	50억원 초과	0.249	0.213	-0.036	1,302	1,042	-260
	계	9,674	10,181	507	7,433	6,917	-516
별도합산 ²⁾	1억원 이하	608	651	43	453	478	25
	1억~10억원	122	126	4	1,258	1,301	43
	10억~100억원	7	8	1	1,321	1,382	61
	100억~500억원	0.255	0.266	0.011	623	661	38
	500억원 초과	0.023	0.023	0.0	336	321	-15
	계	737	785	48	3,991	4,143	152

註：1) 50억원 초과인원은 213명이지만 납부세액은 15.1%를 차지함.

2) 500억원 초과인원 23명이 납부하는 세액은 전체세액의 7.7%임.

資料：내무부, 내부자료.

14) 보다 구체적이고 정확한 세부담 분포 및 부과대상 인원의 파악 및 예상세수추계를 위해서는 인별·필지별 종합토지세 과세자료를 미시적으로 분석하여야 할 것이다. 본고에서의 분석은 내무부의 공식발표 자료를 기초로 하여 개략적으로 시산한 것이다.

2) 取得稅 및 登錄稅의 負擔緩和

광역자치단체의 세원인 취득세(2%, 農特稅 포함 2.2%)는 재산권의 취득과정에서 담세력을 포착하여 과세하는 유통세 성격의 세목이며, 역시 광역자치단체의 세원인 등록세(3%, 教育稅 포함 3.6%)는 재산권이나 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기·등록할 때 과세하는 세목으로 流通稅 및 去來稅에 속한다. 지방세법상 거래과세인 등록세와 취득세는 사실상의 취득가액을 과표로 사용하는 것이 원칙이나, 거래가격 입증이 어려운 개인간의 거래시 1988년 이후 검인계약서 제출이 의무화되어 검인계약서상의 申告價額이 과세시가표준액보다 높게 신고되어 세부담이 커지는 문제를 해결하기 위해 신고가액의 일정률(1988~90년:70%, 1991~93년:40%, 1994~95년:30%)을 경감하는 제도를 활용하였다. 그러나 1995년 세법개정으로 不動產課標로 개별공시지가에 지자체장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱한 시가표준액을 사용하도록 하였다. 1995년 취득세는 2조 6,910억원이고 등록세는 3조 6,325억원에 이른다.

우리는 제Ⅳ장에서 기본적으로 취득세 및 등록세는 租稅便宜主義에 의한 과세이며 부동산거래의 추세에 따라 세수가 결정되는 불안정한 세원이므로 지방재정의 안정적인 주요재원으로는 바람직하지 않기 때문에 세부담을 완화하고 綜合土地稅 및 財產稅를 지방재정의 안정적인 主要財源으로 활용해야 할 것이라는 점을 밝혔다. 취득세와 등록세와 같은 취득거래과세의 세율을 인하하고 재산보유세율을 인상하는 경우 토지를 비롯한 재산가액 및 거래량에 영향을 미치게 되나 이를 불변으로 가정할 경우 현재 登錄稅率을 1%로 낮추면, 즉 취득거래세를 40% 인하하면 保有稅率은 50~60% 수준인상되어야 전체세수가 중립적으로 된다는 연구결과(김정훈, 1995)가 있다. 물론 실제 등록세의 세율은 과세대상에 따라 다양하다. 相續 등 무상취득한 부동산은 0.8%, 유상취득한 부동산은 3%(농지

는 1%), 소유권의 보존등기는 0.8%, 공유·합유·총유물의 분할시는 0.3%, 신탁재산을 受益者에게 이전하는 경우에는 1%(비영리법인은 0.5%), 법인의 설립과 불입자본 또는 출자의 증가는 0.1%, 그 밖의 경우는 건당 일정액을 정하고 있다.

그러나 등록세액의 대부분이 부동산의 有價取得에 의한 등기 및 자동차등록과 관련된 것으로 3% 세율이 적용되고 있으며 이를 1% 수준으로 인하하게 되면 1995년 징수기준으로 2조 4천억원(教育稅를 포함하면 2조 9천억원 가량)의 세수결손이 예상되는 문제가 있다. 이를 보전하려면 토지보유세 중 지방재산세(土地分)의 세율을 공시지가의 0.1% 수준에서 0.2% 수준으로 인상하는 방안이 있을 수 있고, 신중토세의 과표가 현실화(40%→80%)되는 2000년까지 新綜土稅의 實效稅負擔 역시 두 배 수준에 이르게 되므로 지방재정의 세수측면에서는 재산과세내에서도 부담의 조정이 이루어질 수 있다. 물론 廣域自治團體의 세원인 취득세와 등록세를 대폭(40%) 인하하고 基礎自治團體의 세원인 토지보유세(지방재산세 및 신중토세)를 확충하는 경우 계층간의 세원조정이 당연히 뒤따라야 한다. 뿐만 아니라 같은 재산과세내에서만 아니라 소득과세와 소비과세의 확충을 통해서 보전하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

다. 消費課稅 調整方案

1) 담배消費稅

현행 지방세로서 순수한 소비과세는 담배소비세밖에 없다. 그러나 담배소비세는 역사적으로 전매익금이던 것을 담배판매세로 세원 조정적인 고려(郡自治團體優待)¹⁵⁾에 따라 배분대상과 세율구조가

15) 담배 전매익금의 일부가 농지세의 세수감소를 보전하고 지방재정의 확충을 기하기 위한 방안으로 담배판매세의 형태로 1984년에 도입되었다. 따라서 지방재정조정적인 성격이 세율과 배분대상에 반영되어 특별시와 직할시를 제외한 시·군 자치단체에만 배분되었고 세율구조 역시

결정되었다가 1989년 지방재정 확충의 측면에서 현행의 담배소비세로 擴大 改編되어 오늘에 이른다. 담배소비세는 조세체계가 종량세 구조(200원 이상의 경우 갑당 460원에 教育稅가 40% 부가됨)를 취하고 있어 세부담의 역진성과 담배소비의 고급화추세를 반영하지 못하므로 앞에서도 분석한 바와 같이 현행 지방세 중에서 유일하게 비탄력적(彈力性 0.67)인 세목이다. 반면에 담배의 소비는 인구의 분포에 비례하므로 매우 균등한 세원분포도(지니계수 0.1285)를 나타낸다. 따라서 담배소비세가 죄악세(sin tax)적인 성격의 조세라는 점에서 外部效果를 감안하여 시급히 종가세 체제로 개편하여 신장성을 확보하는 작업이 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 첫째, 가장 보편적인 세원이라는 점 둘째, 기초자치단체 우선의 財政擴充이 시급하다는 점 셋째, 담배소비세는 연혁적으로나 세제의 특성상 財政調整의 성격을 지니고 있다는 점¹⁶⁾ 등을 감안하여 市·郡·區 기초자치단체의 세목으로 하는 것이 바람직하다.

2) 自動車稅의 二元化

현재의 자동차세제는 이용세적 성격보다는 財産保有稅의 특성 위주로 운영되고 있는데, 자동차의 대중 耐久消費財化가 진전됨에 따라 역진적 소득분배의 가능성이 높아지므로, 최소한의 보유세적 기능만 포괄적 재산보유세에 존치하고 그 외는 외부불경제(대기오염, 교통혼잡, 도로파손 등)에 대한 비용부담금적 성격의 조세(走行稅)로 전환할 필요가 있다. 현행 자동차관련 세부담은 취득 및 보유단계와 이용단계의 세금비율이 각각 82%와 18% 수준으로 자동차관

시(2%)보다는 군 지역(22%)에 높은 차등세율이 적용되었다. 1988년부터는 시의 경우 22%, 군의 경우 55%로 상향조정되었다가 1년 뒤인 1989년부터는 종전의 담배판매세, 교육세 및 전매납부금 그리고 수입담배에만 과세되던 관세, 방위세, 부가가치세 등의 담배관련세제를 일원화하여 특별시·광역시제이며 시·군세로 담배소비세를 신설하였다.

16) 안종석·박정수(1996)에서는 지방세로서 재정책임성 있는 정책결정기능을 수행하기에는 담배소비세가 적합하지 아니함을 주장하였다.

런 세금의 奢侈性 消費財 보유억제측면이 강조되어 있다. 과도한 재산세적 성격의 부담과 낮은 운행비 부담 구조는 한편으로는 課稅 標準이 배기량별로 되어 있어 공평성 측면에 문제가 있고 다른 한편으로는 교통난과 유류과소비로 이어지고 있다¹⁷⁾. 또한 재산과세라고 했을 때 재산의 가액(減價償却을 감안)에 관계없이 세액이 부과되어 실질적인 재산과세가 되지 못하고 있다.

따라서 자동차세를 실질적인 재산과세의 성격(基礎自治團體 稅源)으로 전환하여 감가상각을 고려한 과세표준을 설정하고 1가구 2차량 이상에 대해서도 차량가격을 합산하여 과표를 설정하고, 지프차도 승용차와 마찬가지로 차량가격에 따라 과표를 설정하는 방안을 검토하여야 한다. 이와 아울러 외부효과에 대한 부담금 성격의 조세는 현행 交通稅가 부과되고 있는 휘발유와 경유에 附加稅 형태를 취하거나 지방양역세 형식을 취하여 광역자치단체의 세원으로 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 유류소비세 또는 주행세의 형태가 될 자동차세의 이용과세분은 외부성의 범위가 기초자치단체를 초과한다는 점에서 광역화가 바람직하다.

라. 要 約

본 연구에서 제안하는 세원조정방안을 특별시·광역시와 도 자치단체로 나누어 <表 V-2>에 요약하였다. 기존의 연구결과와 비교하면 道 自治團體에 대하여 이영희·이상룡(1994)은 取得稅를 시·군에 이양하고 대신에 주민세 소득할과 사업소세를 도세로 전환할 것을 제안하였고, 김수근(1996)도 취득세, 登錄稅를 시·군으로 이양하고 사업소세, 담배소비세, 주민세 소득할 등을 道稅로 전환하는 방안을 제안하였다. 원윤희(1993)도 역시 住民稅 所得割과

17) 행채위(1996)에서는 서울시의 주장을 기초로 하여 자동차관련세제 개선방안을 의욕적으로 추진하였으나 아직까지 결실을 보지 못하고 있다.

사업소세를 도세로 전환하고 도세 징수교부율을 45% 수준으로 인상하면서 배분방식을 조정교부금화하는 방안을 제시하고 있고, 광채기(1996)는 종합토지세, 자동차세, 주민세의 稅源共有方式에 의한 세원조정을 제시하고 있다.

한편 특별시와 광역시에 대해서 우동기·배인명(1994)과 배인명(1996)은 自動車稅를 자치구로 이관하고 綜合土地稅를 조정세목으로 하되 취득세를 시세로 포함시키는 방안과 담배소비세와 자동차세를 자치구세로, 종토세를 시세로 교환하는 대안을 각각 제시하였고, 정세욱(1996)은 자동차세, 담배소비세를 구세로 이관하고 事業所稅, 종합토지세를 시세로 전환할 것을, 원윤희(1996) 역시 종토세(주거용과 상업용)와 자동차세(재산세와 주행세)를 二元化할 것을 주장하면서 역교부금의 도입을 제안하고 있다.

여러 가지로 다른 방안을 제시하고 있는 듯하나 하나의 공통된 시사점은 稅源分離主義의 고수만으로는 세원조정이 곤란하고 稅源의 共同利用과 재원조정을 연계하는 커다란 구도 속에서 세원조정을 재구성하여야 한다는 것이다.

<表 V-2> 稅源調整의 團體別 稅收效果

		특별시·광역시	도
소득과세	주민세 균등할	구↑, 시↓	시·군↑
	주민세 소득할	구↑, 시↑	시·군↑, 도↑
	사업소세	구↓, 시↑	-
재산과세	지방재산세 토지분	구↑	시·군↑
	신종합토지세	시↑	도↑
	취득·등록세	시↓	도↓
	자동차세	구↑, 시↓	시·군↓
소비과세	담배소비세	구↑, 시↓	시·군↑
	유류소비세	시↑	도↑

<表 V-2>에 요약되어 있는 바와 같이 본절에서 제안한 세원 조정의 純稅收效果는 일의적으로 말하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 기본적인 조정의 방향은 기초자치단체의 세원을 확충하고 稅源配分에 있어 경제적인 효율성을 제고하는 것이었다. 물론 자치구의 기능은 일반 시·군과는 다르다. 지방자치법 및 동시행령에 나타나 있는 것이나 外部性的의 範圍 등을 고려할 때 자치구의 세원을 본절에서 주창하는 것처럼 확충하는 것은 시·군 자치단체의 세원확충과는 분명히 차이가 있다. 그렇지만 財政責任性的의 確保와 효율적인 재정운영을 위해서는 현재와 같이 지나치게 낮은 자립수준은 문제가 있다. 현재와 같은 세원배분하에서도 3개 구가 調整交付金 不交付團體이므로 경우에 따라서는 세원이 과도한 자치구가 발생할 수도 있다. 그러나 이러한 현상은 세원배분의 분포가 매우 불균등한 종토세에 기인하는 것으로 이를 이원화하는 동시에 다음 절에서 논의하는 調整交付金制度의 개편으로 조정할 수 있다.

2. 廣域과 基礎自治團體間 財源調整方案

중앙정부와 지방정부간 기능배분, 지출결정권한, 그리고 재원배분에 있어 삼자가 서로 일치하지 않는 것과 마찬가지로 광역과 기초자치단체간에도 삼자가 일치하지 않는 것이 일반적인 현상이다. 대체로 하위자치단체로 내려올수록 담당해야 할 기능에 비해 재원이나 支出決定權限이 부족한 양상을 띤다. 따라서 중앙정부와 지방정부간에는 지방교부세가, 특별시·광역시와 자치구간에는 調整交付金制度가 운영되고 있다. 반면에 도와 시·군간에는 유사한 광역과 기초자치단체간 재정조정제도는 존재하지 않으며 단지 徵收交付金制度가 수직적인 재정조정에 기여하고 있다.

가. 調整交付金制度의 改善方案

본 연구에서는 자치구의 재원구조에 있어 의존재원이 지나치게 높을 경우 지역주민의 서비스수요에 신속적으로 대응할 수 없으므로 機能移讓의 추세에 비추어 세원조정을 통해 자치구의 재원을 증대시키는 것이 바람직하다는 점을 강조하였다. 그러나 엄연히 자치구간에 상당히 큰 經濟力의 격차가 존재하는 상황에서 자치구로의 추가적인 稅源移讓은 다른 한편으로 조정교부금제도의 실효성 제고를 더욱 필요로 한다. 물론 세원조정 방향이 보편적인 세원을 자치구세로 하고 지역별로 偏重되어 있는 세원을 이원화하여 累進合算分은 시세화하는 것으로 설정되기는 하였으나 그렇다 하더라도 재정조정의 필요성은 여전히 상존한다.

지방교부세와 마찬가지로 자치구에 대한 財源保障이라는 수직적 형평성 진작과 자치구간의 재정력 형평화(水平的 均等化)라는 목적을 지닌 현행 조정교부금제도의 문제점은 두 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째는 對象財源의 선정과 稅率의 결정이다. 서울시의 경우 현재 취득세와 등록세 합계액의 50%로 되어 있다. 둘째는 조정교부금 配分方式의 문제이다. 기준재정수요를 측정하는 단위가 과연 타당한가. 나아가서 현재와 같이 여러 항목의 ‘측정단위×단위비용×보정계수’의 합에 기초하여 需要를 측정하는 지방교부세와 유사한 방식이 과연 객관적인 수요를 투명하게 반영하는가 하는 의문을 제기하게 된다.

1) 對象稅源과 稅率

1988년 5월 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례를 제정한 이래 조정교부금의 對象稅源은 취득세와 등록세의 합계로 계속되고 있으며 다만 60%에서 50%로 하향조정되어 오늘에 이른다. 우동기·배인명(1994)은 취득세와 등록세가 세원분포의 편재도가 매우 낮으므로 이를 綜土稅나 住民稅로 전환하자는 주장을 하고 있

다. 그러나 실제로 <表 IV-4>에 의하면 취득세와 등록세는 같은 도세 중에서 免許稅나 시·군세인 담배소비세, 재산세보다는 지역 간 편차가 크게 나타나는 세원이다. 물론 종토세나 주민세는 지역 간 격차가 매우 큰 세목이나 본고의 앞 절에서 논의하였던 세원조정 대상세목이므로 본고에서는 종합토지세의 이원화를 전제로 하여 부담이 완화된 취득·등록세와 신종합토지세를 조정세원으로 삼을 것을 제안한다. 물론 일본과 같이 자치구세의 일부를 대신 징수하여 이를 대상세원으로 하는 방법도 좋은 대안이 될 수 있다. 그러나 현재 서울특별시 본청은 지방세 수입으로 전체세입의 86% 이상을 충당하는 데 비해 自治區는 35%도 충당하지 못하는 현실을 감안하면 당분간 서울시 시세의 일부를 재원으로 하는 현 체계를 유지하는 것이 필요하다. 그리고 자치구는 독립적인 자치단체이기는 하나 대도시행정의 특성상 주변 자치구와의 연계 및 조정의 필요가 크므로 調整交付金 規模의 적절한 균형이 필요하다.

서울의 결정은 현재의 기준재정수요에서 基準財政收入을 차감한 부족분을 어느 정도 보전하는 수준에서 이루어져야 하는바 임의적으로 정하기보다는 세원조정의 속도를 감안해 결정하여야 한다. 세원조정이 전혀 이루어지지 않은 현재로서 取得稅와 登錄稅의 50% 수준이 적정하다고 가정하면 자치구세의 확충을 감안하더라도 주민세, 담배소비세, 자동차세의 이양이 이루어지는 경우 조정교부금의 配分稅率은 하향조정이 가능할 것이다.

뿐만 아니라 수평적 조정제도(逆交付金制度)의 도입도 필수적이다. 동경도에서 볼 수 있는 것과 마찬가지로 동일한 대도시권역내의 자치구는 기본적인 지역공공재 공급을 大都市圈域內에 일정한 수준으로 유지시키도록 보장하는 것이 필요하다. 원윤희(1994), 안종석(1995) 등은 社會厚生函數를 극대화하려면 재정조정을 통하여 재정단위당 한계효용을 동일하게 하여야 한다는 이론에 근거하여 地方交付稅制度의 개선방안을 모색하였다. 같은 맥락에서 평균 이

상의 재정력을 보유한 자치단체로부터 재정조정재원을 조달하여 평균 이하의 自治團體에 교부하는 역교부금제도의 도입이 신중히 검토되어야 한다(원윤희, 1996 ; 정세욱, 1996).

2) 調整交付金 配分方式

<表 V-3>에는 서울시 22개 자치구(1994년 현재)의 지난 5년간 세목별 분포도(지니계수에 의한 集中度로 측정)와 조정교부금에 의한 형평화 효과를 나타냈다. 기준재정수요에서 기준재정수입을 차감한 財政不足額을 보전해 주는 현행 조정교부금 배분방식은 나름대로 형평화 효과를 발휘하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 현재와 같은 배분방식하에서는 측정항목의 豫算項目과의 일치가 어려우며, 測定項目을 예산항목에 따라 재분류하는 과정에서 자의성이 개입하거나 오류가 발생할 우려가 있을 뿐만 아니라 人件費 爲主의 재정수요 측정은 기존의 공공서비스 수준에 비례하는 재정지원이 계속해서 이루어지게 하는 문제점이 있다. 또한 이와 같이 복잡한 계산방식에 의해 도출되는 조정교부금의 배분액은 透明性이나

<表 V-3> 서울特別市 自治區稅의 稅目別 分布度 및 調整交付金の 衡平化 效果

	1990	1991	1992	1993	1994	5년간 평균
면허세	0.1883	0.1814	0.1989	0.1893	0.1881	0.1880
재산세	0.2378	0.2394	0.2361	0.2465	0.2433	0.2397
종토세	0.3778	0.3793	0.3923	0.3880	0.3898	0.3854
사업소세	0.5340	0.5279	0.5274	0.5342	0.5312	0.5299
자치구세계	0.3264	0.3240	0.3317	0.3359	0.3358	0.3314
자치구세계 + 조정교부금	0.0974	0.1017	0.0949	0.1319	0.1076	0.0950

資料 : 서울특별시, 『서울통계연보』, 1995.
한국도시행정연구소, 『전국통계연보』, 1995.

豫測可能性 측면에서도 부정적인 측면이 있다.

따라서 서울 전체의 균형적인 발전을 위해서 각 자치구의 1인당 실질적인 재정수요가 균형을 이루어야 한다¹⁸⁾는 취지에서 서울시 자치구의 평균 1인당 세수(자치구세에 경상적 세외수입과 조정교부금의 합계)에 각 자치구의 人口數를 곱하여 각 자치구의 가상적인 財政需要를 도출한다. 요컨대 기준재정수요에는 인구수를 기준으로 한 지역간 균등배분적인 고려가 강하게 작용하고 있다. 이렇게 할 경우 가상적인 基準財政需要 추정치는 실제 1996년 예산기준으로 一般會計의 80% 정도를 보전한다.

$$SFD_i = \frac{\sum DT_i + CT}{\sum POP_i} \cdot POP_i$$

여기서 SFD_i 는 i 자치구의 기준재정수요,

DT_i 는 자치구세 수입과 경상적 세외수입,

CT 는 조정세 수입, POP_i 는 i 자치구의 인구수를 의미한다.

한편 기준재정수입액의 산정은 자치구 자체의 조세수입과 경상적 세외수입으로 하되 稅收努力에 중립적이기 위한 대표적 조세체계(representative tax system)¹⁹⁾ 개념을 원용하여 측정한다. 여기서는 자치구간에 稅率隔差가 전혀 없으므로 자치구세 수입과 경상적 세외수입을 활용할 수 있다.

$$SFR_i = DT_i$$

여기서 SFR_i 는 기준재정수입.

이상에서 도출된 財政需要와 財政收入을 기준으로 하여 조정교부금 부담구와 조정교부금 수혜구를 결정하게 되는데 기본적으로 만

18) 이렇게 될 경우 서울특별시 주민 전체의 후생이 극대화된다. 이는 독일의 역교부금제도와 미국 대도시권역의 재정형평화교부금제도의 운영목적과 유사하다.

19) Shah(1991)와 안종석·박정수(1996) 참조.

일 기준재정수요가 기준재정수입보다 크게 되면 普通交付金を 배분 받게 되고, 반면에 기준재정수요가 기준재정수입보다 적은 경우는 調整負擔金を 납부하게 된다. 여기서 R_i 는 재정력/재정수요 비율로 R_i 가 1보다 크면 역교부금 부담구가 되고 1보다 작으면 조정교부금 수혜구가 된다.

$$R_i = \frac{SFR_i}{SFD_i}$$

동 비율이 110% 이상인 경우는 초과액의 최고 80%까지(200%까지는 超過額의 50%를 부담하고, 200% 超過分은 80%를 부담) 부담하게 하며, 동 비율이 95%²⁰⁾ 미만인 경우는 부족액 전액을 교부받는 것으로 조정하는 것이 필요하다. 이렇게 할 경우 자치구간의 재정격차는 대폭적으로 줄어들 수 있을 것으로 기대된다. 물론 이렇게 逆交付金制度를 도입하는 경우 자치구간 과도한 平準化 효과를 지향하게 되어 참가하는 자치구의 재정적인 유인을 저해시키는 구조적인 문제점이 발생한다. 그러나 분포도가 고른 세원을 중심으로 自治區稅를 조정하고 재정조정 전후의 재정력 순위가 뒤바뀌는 일이 없도록 조정교부금 배분방식을 운영할 경우, 이러한 비판에 대해서는 서울시라는 共同體의 기본적인 서비스수요 충족에 있어 효율성과 형평성의 제고라는 취지로 설득이 가능할 것으로 판단된다. 이와 같은 제도의 운영을 통해 자치구간의 극심한 재정력의 격차가 완화되면 서울시 廣域行政의 원활화가 도모될 수 있을 것으로 기대된다.

<表 V-4>에서는 1994년도 서울시의 22개 자치구의 자료를 가지고 기준재정수요와 기준재정수입을 추정하였다. <表 V-4>

20) 95%라는 수치는 현재 조정교부금 배분규모에, 역교부금으로 추가적으로 수취한 재원을 더하여 이를 부족한 자치구에 보전하는데 적절한 비율(실제로는 94%로 조정하면 34억원이 남고, 95%로 조정하면 91억원이 부족함)을 선택하였다.

<表 V-4> 서울特別市 調整交付金 基準財政需要와 收入比率 比較

(單位: 百萬元)

	기준재정수요 (SFD)	기준재정수입 (SFR)	SFD-SFR	SFD/SFR
총 로	30,005.4	47,790	-17,784.6	1.59
중 구	21,820.6	82,294	-60,473.4	3.77
용 산	37,510.5	29,998	7,512.5	0.80
성 동	105,133.1	47,841	57,292.1	0.46
동대문	61,849.1	26,546	35,303.1	0.43
중 랑	63,904.3	20,562	43,342.3	0.32
성 북	70,296.5	27,846	42,450.5	0.40
도 봉	108,249.3	33,005	75,244.4	0.30
노 원	82,309.0	23,080	59,229.0	0.28
은 평	71,448.5	22,630	48,818.5	0.32
서대문	52,304.9	22,050	30,254.9	0.42
마 포	57,585.1	29,642	27,943.1	0.51
양 천	68,748.6	26,256	42,492.6	0.38
강 서	70,967.8	33,813	37,154.8	0.48
구 로	97,483.0	43,768	53,716.0	0.45
영등포	60,520.7	59,051	1,469.7	0.98
동 작	61,517.4	25,169	36,348.4	0.41
관 악	80,783.9	25,723	55,060.9	0.32
서 초	57,561.5	77,863	-20,301.5	1.35
강 남	79,897.8	132,617	-52,719.2	1.66
송 파	94,941.2	64,325	30,616.2	0.68
강 동	72,721.0	30,495	42,226.0	0.42
계	1,507,559	932,634	575,195.0	

註: 1. 기준재정수요=[지방세수입계+세외경상수입계+조정교부금계)
/서울시 인구수]×자치구 인구수.

2. 기준재정수입=자치구별 지방세수입+자치구별 세외경상수입

資料: 내무부, 『지방재정연감』, 1995.

에서 볼 수 있는 것처럼 중구와 같이 재정력의 비율이 財政需要를 기준으로 377%나 되는 자치구가 있는가 하면 30% 수준에 불과한

자치구도 중랑구, 도봉구, 노원구, 은평구, 관악구 등 다수가 있음을 알 수 있다. 이렇게 지나치게 큰 재정격차를 완화하기 위해 조정교부금을 배분하게 되는데 본고에서 제안하는 수평적 財政調整制度의 교부금 배분규모와 실제 조정교부금의 배분규모를 다음 <表 V-5>

<表 V-5> 서울特別市 調整交付金 推定値와 實際値 比較

(單位：百萬원)

	실제치	추정치	차액 ¹⁾
총 로	15,634	-7,392.0	23,026.0
중 구	100	-40,741.5	40,841.5
용 산	20,248	5,637.0	14,611.0
성 동	37,499	52,035.4	-14,536.4
동대문	32,204	32,210.6	-6.6
중 랑	33,047	40,147.1	-7,100.1
성 북	39,951	38,935.6	1,015.4
도 봉	41,538	69,831.9	-28,293.9
노 원	35,461	55,113.5	-19,652.5
은 평	33,001	45,246.1	-12,245.1
서대문	30,090	27,639.7	2,450.3
마 포	29,088	25,063.8	4,024.2
양 천	31,014	39,055.2	-8,041.2
강 서	28,204	33,606.4	-5,402.4
구 로	36,983	48,840.8	-11,857.8
영등포	13,479.0	0	13,479.0
동 작	30,411	33,272.5	-2,861.5
관 악	40,718	51,021.7	-10,303.7
서 초	100	-7,272.7	7,372.7
강 남	100	-22,364.7	22,464.7
송 파	16,047	25,869.1	-9,822.1
강 동	30,278	38,589.9	-8,311.9
계	575,195	584,345.4	-9,150.4

註：1) 마이너스(-)값은 추정치보다 실제 조정교부금이 더 적은 경우이고 플러스(+)값은 추정치보다 실제 조정교부금이 더 많은 경우임.

資料：내무부, 『지방재정연감』, 1995.

에 요약하였다. 조정교부금의 부담 자치구가 아니면서 조정교부금을 수혜하지 못하게 되는 자치구로는 영등포구(재정력비율 0.98)가 유일하다. 새로운 조정교부금 배분방식에 의하면 調整交付金 收取區 중 용산구, 성북구, 서대문구, 마포구 등 4개 구의 배분규모가 축소되며 나머지 13개 자치구의 경우는 배분규모가 크게 확대된다.

나. 徵收交付金制度의 改善方案

1) 徵收交付金制度의 問題點

우리나라의 현행 지방재정조정제도하에서는 도와 市·郡間의 수직적인 재정불균형을 완화하기 위한 도의 재정조정은 징수교부금제도를 통하여 어느 정도 이루어지고 있으나 도에 의한 水平的인 財政調整은 거의 실현되지 못하고 있다. <表 V-6>에 나타나 있는

<表 V-6> 京畿道 市·郡別 市·郡稅의 分布度 및 徵收交付金의 衡平化 效果

	市	郡	市·郡
住 民 稅	0.4669	0.4612	0.5043
財 產 稅	0.4983	0.3383	0.5330
自 動 車 稅	0.4671	0.2901	0.4962
담 배 消 費 稅	0.4406	0.2491	0.4078
綜 合 土 地 稅	0.4223	0.4652	0.4593
都 市 計 劃 稅	0.4941	0.4087 (0.3717)	0.6350 (0.6246)
事 業 所 稅	0.5108	0.5724	0.5491
過 年 度 收 入	0.4459	0.3643	0.4500
市·郡稅計	0.4473	0.3292	0.4561
시·군세계 + 징수교부금	0.4609	0.3120	0.4820

註：1) 市·郡稅計는 위 표의 地方稅(8개)+農地稅+屠畜稅.

2) 市·郡은 市(19)와 郡(17)을 합하여 계산한 값.

3) 都市計劃稅의 () 안의 수치는 용진군 除外時.

資料：내무부, 『지방세정연감』, 1995.

바와 마찬가지로 군의 경우는 미미하나마 형평화 효과가 발견되나 市自治團體 및 시·군을 포함한 基礎自治團體間的 형평성은 징수교부금의 배분으로 인하여 오히려 악화되는 것을 알 수 있다.

특히 1990년 지방세법 시행규칙의 개정을 통해 인구 50만 이상의 시에 대한 交付率이 50%로 인상되어 역형평화 효과는 더 커진 것으로 판단된다. 특히 경기도의 경우 인구 50만이 넘는 團體가 이미 6개로 늘어나고 있고 이들 대부분이 지방교부세 불교부단체로 상대적으로 재정력이 양호한 단체라는 점에서 징수교부금제도의 역기능이 두드러진다. 또한 제Ⅳ장의 <表Ⅳ-3>에서 볼 수 있는 바와 같이 自動車稅를 제외하면 도세의 신장성이 시·군세보다 높기 때문에 시·군별 재정력 불균등은 갈수록 심해질 것으로 보인다.

2) 徵收機關의 廣域化

현재 학계²¹⁾에서는 서울을 중심으로 광역자치단체에서 직접 시·도세를 징수하는 방안이 활발히 논의 중이다. 徵收交付金은 광역세원을 직접 징수하지 않고 기초자치단체로 하여금 대리 징수하게 한 대가의 형태로 교부되는 형식을 취하고 있다. 따라서 징수교부금의 개편을 논의하려면 이러한 徵收委任의 효과부터 검증할 필요가 있다.

租稅行政은 일반관리업무와는 달리 고도의 전문성과 기술을 필요로 하는 데 반해 이를 일반행정직 또는 그보다 더 신분적으로 열악한 技能職, 심지어 일용직이 담당하게 하는 경우 전문성은 말할 것도 없고 효율성과 책임성을 기대하기 어려울 수밖에 없다. 이러한 현상은 지금까지 地方交付稅 위주의 기초자치단체 재정운영으로 상급자들이 조세행정에 무관심하였던 결과라고 할 수 있다. 그나마 다행인 것은 地方稅 非理事件에 대한 대책으로 기능직의 상당수를

21) 이우택(1995) 참조.

일반직화하여 최근에는 일반직이 전체 지방세 담당공무원의 95.1%를 차지하고 있다. 이와 아울러 地方稅務職을 전문직렬로 독립시켰으나 제대로 운영되지 않고 있는 것으로 나타난다. 1995년 기준으로 지방세무직의 정원 1만 2,337명 중 36.3%인 4,476명만이 충원되었고 그것도 대부분 非專門家로 충원된 것으로 조사되고 있다(박정수, 1996). 稅務專門職을 6~9급의 하위직으로 한정하고 있는 것도 문제로 지적된다. 지방세정을 집행하는 데 필요한 정책결정을 담당하는 간부들도 전문가로 충원할 수 있어야 함에도 불구하고 제도적인 장치가 마련되어 있지 못한 것이 현실이다.

인력구조에서도 언급하였으나 조세행정은 일반행정과는 확연히 구분되는 專門技術行政이다. 지방세 업무를 수행하기 위해서는 최소한의 자격요건(qualification)으로 회계지식이 필수적이다. 법학과 경제학에 대해서도 기본적인 소양은 갖추어야 한다. 따라서 세무직 공무원은 선발과 교육에 있어 별도의 경로가 마련되어 있고 주기적으로 중장기의 再教育이 이루어져야 한다. 그러나 地方稅務職은 최고계급이 主事に 불과하기 때문에 세무직렬에 편입되면 진급에 엄청난 지장을 받을 수 있다. 따라서 세무직을 매력 있도록 만들고 보수나 승진면에서도 불리한 대우를 받게 해서는 안된다.

위와 같은 문제점은 기본적으로 지방세정의 조직이 일반행정조직과 병렬로 있기 때문에 발생하는 것이므로 지방세 행정조직을 分離·獨立된 기구로 발전시킬 필요가 있다. 전문적인 지식과 기술을 장기적으로 습득하여 활용하도록 하기 위해서는 人事行政에서 자주 논의되고 있는 직무확장(job enlargement)이 필요한바 이를 뒷받침하는 방안이 기구의 독립이다. 주요 외국에서도 지방세무행정을 일반행정과는 분리·독립된 기구에서 담당하고 있는 점에서 정책적인 시사를 얻을 수 있을 것으로 판단된다²²⁾. 특히 지방세의 조사 및 滯

22) 미국에서는 메릴랜드주의 경우 Office of Comptroller에서, 일본 동경도

納管理業務는 국세청의 비슷한 업무를 담당하는 人力構造 정도의 전문화가 필수적이라 하겠다.

위와 같은 문제점을 내포하고 있는 지방세 행정구조를 과연 어떻게 개선해야 할 것인가? 지방세법 총칙 제53조 「道稅徵收의 委任」 규정을 개편하여 시·군이 그 지역내의 도세를 징수하여 도에 납입하는 체제에서 서울특별시·광역시·도 등 광역자치단체에서 地方稅 徵收機能을 담당하여 시·군·구에 시·군세를 교부해 주는 체제로 전환하는 것이 바람직할 것이다. 시·군·구의 경우 부과 징수기능의 이원화와 일일정상업무의 전산화를 추진함에 있어 규모의 경제 및 稅政의 專門化를 이루기 어려운 한계가 있다. 물론 이를 위해서는 현행 복잡하고 과표가 중복되어 있는 15개 세목의 지방세제의 단순화작업이 병행되어야 한다. 현실적으로 시·군·구 稅務職 公務員의 광역자치단체 공무원으로의 전환 등 어려움이 있으나 이는 개혁적인 차원에서 근본적인 접근으로 해결해야 할 것이다. 미국 메릴랜드주를 비롯한 많은 주정부의 경우 카운티와 시의 租稅를 주 세무서에서 징수하여 교부하고 있는 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다. 이렇게 될 때 電算化 및 賦課와 徵收의 이원화에 의한 투명하고 엄정한 지방세정이 이루어질 수 있을 것이다.

3) 徵收交付金の 財政調整財源化 方案

우리는 앞에서 지방세정의 광역화를 제안하였다. 이는 상당한 준비와 치밀한 계획하에 추진되어야 하는 장기적인 개혁과제라 할 수 있다. 이와 같은 광역화가 이루어진 후는 말할 것도 없고 현재와 같은 市·郡委任徵收가 계속되는 경우라도 현재와 같은 체제의 징수 교부금제도는 보조금형식이 아니라 지출에 아무런 제한이 뒤따르지

의 경우는 도세사무소에서 세정집행을 전문적으로 담당하고 있다.

않는 一般交付金 형식의 지방재정조정제도의 일환으로 개편하여야 한다²³⁾. 이를 위해서는 두 가지 방법을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 현재 지방교부세 배분방식을 개편하여 시·군에 직접 교부될 배분액을 도를 거치도록 하고 여기에다 징수교부금에 해당되는 재원을 추가하여 도내 基礎自治團體에게 재배분하는 방식이다. 둘째는 지방교부세의 배분과는 별도의 조정교부금제도를 징수교부금을 재원으로 하여 道 廣域自治團體에도 활용하는 방안이다. 물론 징수기관의 광역화가 이루어지기 전까지는 도세의 징수에 필요한 징세행정경비의 實費辦償部分(서울특별시 및 광역시의 경우 3%)을 제외한 나머지가 조정교부금의 재원이 될 수 있다. 본 연구에서 제안하고 있는 도 자치단체에 대한 광역과 기초자치단체간 세원의 조정방안은 自動車稅를 제외하고는 모두 시·군세를 확충하는 방향으로 고안되었으므로 지방교부세에 추가하여 조정교부금을 배분하여야 하는 여지는 그리 크지 않을 것으로 보인다.

23) 일반교부금과 보조금의 추구하는 정책목적은 확연히 구분된다. 일반교부금은 부족한 재원을 보전하는 수직적·수평적 형평화를, 보조금은 일정수준의 서비스 보장이나 외부성의 내재화를 목적으로 운영하는 것이 합리적이다. 지방재정조정제도의 경제적 효과에 대해서는 안종석·박정수(1996) 참조.

VI. 要約 및 結論

우리나라는 일본보다도 훨씬 집권화의 전통이 강한 나라이며¹⁾ 실제적으로 지방자치라는 개념이 우리에게서 매우 생소하다. 그럼에도 불구하고 우리는 지난 1995년 6월 시·도는 물론 시·군·구의 지방자치단체장 선거를 실시했고 이미 地方化의 소용돌이 안에 처해 있다. 본격적인 地方自治를 준비하는 기간이 그리 짧지도 않았지만 주로 지방자치의 실시 여부와 시기에 대한 정치적인 논쟁에 주력하였고 실질적인 기능배분, 세원배분, 재원배분, 분쟁조정제 체널마련, 그리고 財政管理制度의 整備 등 꼭 필요한 제도적인 준비는 소홀한 채로 지방자치를 시작하였다. 당연히 지금까지 경험하지 못했던 權限과 責任의 不調和 및 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 적절한 통제의 어려움 등 예견할 수 있었던 문제들이 하나 둘 불거져 나오는 것을 쉽게 찾아볼 수 있다²⁾. 그러나 역사의 시계는 되돌이킬 수 없으며 또 그렇게 하는 것이 바람직하지도 않다. 따라서 현재 우리가 하여야 하는 일은 지금이라도 적절한 지방재정제도를 비롯한 지방관련제도를 하나 둘 정비해 나가는 것이라 하겠다.

지방자치에 관한 한 모범답안은 없다. 어느 나라의 제도든 나름대로의 문제점을 내포하고 있으며, 그 제도는 그 나라의 歷史的·

1) Ishi(1995), Mochida(1996) 등은 일본의 지방재정통제는 매우 分權化가 잘 되어 있는 것처럼 보이나 실제 운영상에 있어서 정책결정권한과 기능의 측면에서는 아직 매우 集權的이므로 실제적인 分權化를 이루어야 한다고 주장하고 있다.

2) 최근에는 서울시 간부와 국회의원들이 회동한 자리에서 자치구의 효율적인 규제가 곤란함을 토로하면서 구청장을 임명제로 환원하는 것에 대한 논의가 있었고 이에 대한 구청장들의 반발로 부시장에 파면건의가 이어지는 등의 사례가 있었다.

地政學的인 환경에 따라 정책결정자들이 의사결정을 하고 이를 시행하는 과정에서 점진적으로 발전해 온 것이다. 따라서 우리가 취해야 할 자세도 어떠한 至高至善한 제도를 도입하는 것이 아니라 현재 우리가 처해 있는 상황과 환경을 고려하고 우리가 지향해야 할 목표를 정하여 양자를 절충시키는 선에서 漸進的인 制度改善을 해 나가는 것이다.

본 연구에서는 광역자치단체와 기초자치단체간의 재원배분에 대해 살펴보았다. 우리나라의 지방자치단체 구조는 대도시 형태와 도시와 농촌을 포괄하는 도의 형태로 이원화되어 있다. 이 두 가지 형태는 <表 IV-6>에 잘 나타나 있는 것처럼 財源構成이 매우 상이하여 이를 함께 취급하여 논의하는 것에는 많은 무리가 따른다. 따라서 본 연구에서는 대도시의 사례로 서울특별시와 자치구, 도지역의 사례로 경기도와 관할 시·군의 財政分析을 통해 재원배분의 개선방안을 모색하였다.

먼저 세원조정을 위한 이론적인 기준으로는 응익성에 입각한 地域性的의 原則, 稅源의 普遍性, 그리고 세원의 부양성과 탄력성으로 측정되는 伸張性的의 세 가지 원칙을 들었다. 이 중 지역성의 원칙을 기준으로 했을 때에는 기본적으로 세원의 이동성을 고려하여 재산관련과세는 基礎自治團體에 소득과 소비과세는 주로 廣域自治團體에 적절한 세원이라는 점을 지적하였다. 그러나 이러한 고전적인 세원배분의 원칙은 최근 기초자치단체 우선의 입장³⁾에서 재산과세의 신장성 부족이 지적되면서 소득과세 및 소비과세에도 기초자치단체가 참여할 수 있다는 것으로 수정되고 있으며 이러한 사례도 많은 나라에서 쉽게 발견된다.

다음으로 보편성의 원칙은 주로 가중변이계수와 지니계수 등으로

3) ACIR(1992)에 의하면 기초자치단체 우선의 원칙은 다음의 문장으로 잘 요약된다. "The closest to the residents government governs best."

측정되는 財政變數의 不均等度로 파악할 수 있는데 주민세와 사업소세 그리고 도시계획세와 종합토지세의 불균등 분포가 두드러진다. 세원배분이론(tax assignment theory)에 비추어보았을 때의 적합한 배분(財産課稅의 基礎自治團體 稅源化)과 현재의 지방세제가 차이가 난다는 점을 알 수 있다. 현재 종합토지세 및 이에 부가하여 징수하는 都市計劃稅는 전형적인 지방재산세가 아니다. 따라서 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원배분을 구상하는 동시에 세제의 개편도 함께 검토하여야 한다.

한편 伸張性 및 充足性의 원칙은 「디비시아」지수에 의한 탄력성과 부양성으로 측정되는데 현행 도세인 마권세 및 등록세 그리고 市·郡稅인 자동차세의 탄력성이 두드러진다. 그러나 이들 세목은 모두 개편논의의 대상이거나 보편적인 지방세가 아니라는 문제점을 내포하고 있다. 마권세는 경기도 및 서울시, 제주도 등 일부에 국한된 세원이며, 登錄稅는 부동산의 취득거래과세로서 지나치게 세부담이 과중하므로 세율인하를 통한 경감으로 동결효과의 완화 등 효율성을 제고하여야 한다. 自動車稅 역시 주행세와 재산세로서의 자동차세로 이원화하는 것이 필요함을 지적하였다.

요컨대 광역자치단체와 기초자치단체간의 재원조정 방안을 세원조정과 조정교부금 및 징수교부금제도의 조정방안으로 나누어 발전 방안을 모색하였다. 우선 稅源調整 方案으로서는 기초자치단체 우선의 원칙에 근거하여 대도시지역의 자치구세와 도지역의 시·군세를 확충하여야 한다. 소득과세인 주민세는 均等割과 所得割을 모두 확충하고 이를 기초자치단체 및 광역과 기초자치단체의 공유재원으로 이원화하는 것이 필요하다. 장기적으로는 大都市의 경우 광역자치단체의 주민세 소득할과 사업소세를 통합하여 지방소득세로 발전시키는 방안을 검토한다.

재산과세의 경우도 대폭적인 조정이 필요하다. 우선 인별 종합합산하고 별도합산하는 인세인 현행 종합토지세를 이원화하여 지방재

산세(土地分)와 신종합토지세로 구분과세하는 것이 필요하다. 지방 재산세는 여전히 시·군·구세로 존치시키고 新綜合土地稅는 이를 전국적으로 綜合合算하는 형태로 하여 지방양여금의 재원을 마련하고 이를 기초자치단체에 배분하도록 한다. 장기적으로 취득세와 등록세가 통합되어 세율이 인하될 경우는 신종합토지세는 광역자치단체의 세원으로 조정하여 정부계층간의 세원을 안분할 수 있다.

현재 재산세적인 측면과 외부성의 내재화 및 원인자부담의 원칙이라는 측면에서 다른 재산에 비해 증과하고 있는 자동차세도 純粹財產稅的인 부분과 利用課稅的인 부분으로 이원화하는 것이 필요하다. 이러한 구조하에서 재산세인 자동차세는 시·군·구세로 조정하고 주행세적 성격의 이용과세분은 이를 油類消費에 따라 광역자치단체에 배분하는 것이 바람직하다. 현재에도 유류소비는 매우 균등하게 분포되어 있는 것으로 발표되고 있으며(서울시정개발연구원, 1995) 특별시와 광역시의 경우 道路財源으로 교부되는 地方讓與金이 거의 교부되지 않고 있어 도로재원의 확충은 매우 긴급하다.

세원조정과 더불어 수직적·수평적인 불균등을 조정하기 위한 재정조정제도의 정비도 중요한 과제이다. 현재 대도시지역의 자치구에는 中央政府의 지방재정조정제도인 지방교부세제도가 시행되지 않고 대신 특별시와 광역시의 세원 중 취득세와 등록세의 일부로 調整交付金制度가 운영되고 있다. 현행 조정교부금제도의 형평화 효과는 상당히 양호한 수준이나 대도시 내의 자치구간 재정격차가 줄어들지 않고 있어 이의 개선이 필요하다. 본 연구에서는 독일의 수평적 재정조정제도(Laenderfinanzausgleich) 방식을 원용하여 재정력이 상당한 수준 충족한 자치구는 재원부담을 하고 재정력이 일정수준(基準財政需要의 95%)에 못 미치는 자치구에 대해서는 이를 전액 보전해 주는 방식의 도입을 검토하였다. 물론 지방자치가 아직 정착되지 않은 현 시점에서 재원을 부담해야 하는 자치구 등

의 반발이 예상되기는 하나 自治區 自體財源 水準을 적정수준으로 증대시키면서 동시에 자치구간 재정력 불균등을 완화하기 위해서는 동 제도의 도입이 필요하다. 이와 같은 소위 역교부금제도는 재정력의 한계효용을 자치구간에 비슷한 수준으로 유지함으로써 대도시 전체의 효용을 극대화하려는 시도라는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

현행 징수교부금제도는 법규상의 목적과 실질적인 운용간에 괴리가 존재한다. 지방세법상의 徵收交付金은 도세를 위임징수하는 징세행정비 명목으로 교부하도록 되어 있으나 실제적으로는 기초자치단체에 대한 부족한 財源의 補填이라는 측면에서 수직적·수평적인 형평성 제고를 위해 운용되고 있다. 그러나 경기도의 사례분석을 통해 알 수 있는 것처럼 垂直的인 衡平性 提高에는 나름대로 효과가 있으나 수평적인 형평성은 오히려 악화시키고 있는 것으로 나타난다. 이와 관련해서는 우선 현재와 같은 위임징수방식을 고집할 필요가 있는가 하는 질문을 던지지 않을 수 없다.

지방자치시대의 地方稅行政은 임명제하의 재정운영 방식과는 달라져야 한다. 재정의 자기책임성이 강조되는 지방자치하의 지방세정은 專門化되고 透明해야 한다. 일각에서는 지방세 전체를, 국세청을 조세청으로 전환하여 이곳에서 징수·교부하도록 하자는 주장이 나오고 있다(이우택, 1995). 그러나 이는 지방자치가 財政效率性을 확보하려면 가격신호기능을 회복하는 것이 중요하다는 점을 간과한 발상이라 하겠다. 따라서 본 연구에서는 현재의 市·郡·區 代理徵收方式을 탈피하되 이를 조세청으로 통합하기보다는 광역화하는 것이 필요하다는 점을 강조하였다. 세정의 전문화, 인력의 교육 및 사기 진작, 전산화 등을 촉진하기 위해서 광역자치단체별로 두서너 시·군·구를 통합한 地方稅務署를 운영하는 방안을 제시하였다.

이와는 별도로 징수교부금제도의 개편방안이 강구되어야 한다. 稅政機構의 광역화와는 상관 없이 징수교부금제도를 재정조정제도

화하는 것이 필요하다. 장기적으로는 중앙정부가 기초자치단체에 직접 재정조정을 하는 현행 지방교부세제도에서 전환하여 일단 기초자치단체의 몫을 廣域自治團體로 교부하고 광역자치단체가 여기다 징수교부금을 전환한 調整交付金을 더해 동 재원으로 도와 시·군간, 그리고 시·군간의 수직적·수평적인 재정조정을 하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이렇게 할 경우 廣域自治團體는 단순한 중복행정계층이 아닌, 財政調整을 담당하는 주요기능을 수행하는 정부계층이 될 것이다.

본 연구에서 제안하고 있는 세원 및 재원조정 방안은 특이하게 새로운 것이 아니다. 지금까지 몇몇 기존 연구결과가 있으나 특별시 및 광역시와 도 자치단체를 종합적으로 다루고, 稅源調整과 財政調整制度를 연계하여 개선방안을 모색하였다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다. 그리고 여기서 제시하는 개편방안 중에는 장기적으로 신중한 검토를 거쳐야 하고 정치적인 결정이 필요한 逆交付金制度 같은 방안도 포함되어 있기 때문에 본 연구의 결과는 정책당국자가 선택할 수 있는 대안의 제시라는 점을 강조한다.

본 연구에서는 지방자치시대에 적절한 財源配分을 고안하는 데 중점을 두었으므로 이를 어떻게 效率的으로 지출하는가 하는 재정 지출에 대해서는 논의하지 못했다. 쓰는 것이 버는 것 못지않게 중요하다라는 점은 가계나 지방자치단체나 크게 다르지 않다. 광역자치단체와 기초자치단체간의 재원조정과 관련해서도 地方自治團體의 방만한 운용에 대한 통제메커니즘의 활용 및 감사제도의 실효성 제고, 지방예산제도 및 재정관리제도의 운영과 관련한 유인체계의 구축 등에 대해서 많은 연구가 있어야 할 것이다.

參考文獻

- 郭彩基, 「地方自治時代の 展開에 對應한 道稅와 市·郡稅의 調整方案」, 『地方行政研究』, 韓國地方行政研究院, 1996, pp. 37~72.
- 權康雄, 『地方稅法』, 서울:租稅統覽社, 1996.
- 金東建 外, 『主要國의 地方財政』, 서울:地方經濟社, 1996.
- 金明淑, 「英國의 地方財政改革과 住民稅波瀾」, 『韓國租稅研究』, 第8卷, 1992, pp. 97~122.
- 金炳國, 「廣域自治團體와 基礎自治團體間 關係에 관한 研究」, 『地方行政研究』, 韓國地方行政研究院, 1994, pp. 93~116.
- 金洙謹, 「自治團體間 財政調整制度의 發展方向」, 『地方財政』, 1996, pp. 53~71.
- 金洙謹 外, 『地方自治制 實施에 따른 地方自治團體의 財政運用 改善方案』, 韓國財政研究會, 1991.
- 金正勳, 「保有稅와 去來稅의 適正水準에 관한 模型」, 『'95 政策研究』, 韓國地方行政研究院, 1995.
- 內務部, 『'96地方交付稅算定解說』, 1996.
- 盧基星, 「個人所得稅의 稅收推計」, 『稅收推計 模型開發에 관한 研究』, 韓國開發研究院, 1990.
- 朴完奎, 「道와 市·郡間 行政機能과 財源配分에 관한 研究」, 『地方行政研究』, 韓國地方行政研究院, 1993, pp. 1~20.
- _____, 「現行 自治區 財源調整制度의 改善方案 研究」, 『經濟學研究』, 第40輯 第2號, pp. 435~451.
- 朴容周, 「獨逸의 共同稅制度와 州間水平交付金制度의 特性과 示唆點」, 未發表論文, 1996.
- 朴釘洙, 「國稅와 地方稅의 合理的인 調整方案」, 『地方行政研究』, 第

- 10卷 第4號, 1996.
- _____, 「住民自治를 뒷받침할 地方稅政의 發展方向」, 『地方稅』, 1996. 1, pp. 36~47.
- _____, 『共同稅制度의 活用方案에 관한 研究』, 研究報告書 93-10, 韓國租稅研究院, 1993.
- _____, 『中央·地方政府間 機能 및 財政責任의 再分配』, 韓國租稅研究院, 1994.
- 裴仁明, 「市稅와 區稅의 調整方案」, 『地方行政研究』, 韓國地方行政研究院, 1996, pp. 97~112.
- 서울特別市, 『自治區財政支援制度改善』, 1996.
- 安鍾錫, 「地方交付稅 配分方式에 관한 研究」, 『財政金融研究』, 第2卷 第1號, 韓國租稅研究院, 1995, pp. 59~88.
- 安鍾錫·朴釘洙, 『中央政府와 地方自治團體間 財源配分에 관한 研究』, 韓國租稅研究院, 1996.
- 吳然天, 『韓國地方財政論』, 서울: 博英社, 1988.
- 禹東琪·裴仁明, 『서울市 地方財政 豫測과 配分에 관한 研究』, 서울市政開發研究院, 1994.
- 元允喜, 「道稅와 市·郡稅의 稅源調整에 관한 研究」, 『地方行政研究』, 韓國地方行政研究院, 1993, pp. 21~36.
- _____, 「自治區間 財政不均衡 改善方案에 관한 研究」, 『地方行政研究』, 韓國地方行政研究院, 1996, pp. 73~96.
- 俞載元, 『서울特別市 調整交付金 配分方法研究 - 財政收入 및 需要의 豫測과 調整交付金의 合理的 配分을 통한 實質的인 自治行政의 具現 -』, 서울: 現代出版社, 1995.
- 李啓植, 『地方財政調整制度와 財源配分』, 韓國開發研究院, 1987.
- 李圭煥, 「特別市·廣域市의 調整交付金制度」, 『地方財政』, 1996, pp. 32~51.
- 李性旭·玄鎮權, 『土地課標 公示地價 轉換에 따른 土地關聯 地方稅

- 制 改編方向』, 1993.
- 李性旭 外, 『土地稅制의 評價와 向後 政策方向』, 韓國租稅研究院, 1993.
- 李英姬·李相龍, 『廣域과 基礎自治團體間의 財源調整方案 一道와 市·郡을 中心으로』, 韓國地方行政研究院, 1994.
- 李愚澤, 「地方稅行政의 主要爭點과 本質的 改編方案」, 『韓國租稅研究』, 1995, pp. 285~322.
- 李周熙, 「地方行政區域 및 階層構造의 向後 改編方向」, 『自治團體長 直選 以後의 中央-地方關係의 發展의 定立方案』, 韓國地方行政研究院, 1995.
- 李俊求, 『財政學』, 서울: 茶山出版社, 1994.
- 李鎮淳, 「地方自治의 經濟原理와 自主財源 擴充: 서울市를 中心으로」, 서울市立大學校 產業經營研究所 심포지엄 發表論文, 1996.
- 李昌均, 「外國의 自治團體間 財政調整」, 『地方財政』, 1996, pp. 72~93.
- 張槿鎬, 「地域經濟와 產業構造의 變化」, 『財政포럼』, 韓國租稅研究院, 1995. 11.
- 鄭世煜, 「廣域自治團體와 基礎自治團體間의 財政調整制度」, 『地方財政』, 1996, pp. 4~19.
- 行政刷新委員會, 「自動車 關聯稅制 改善方案」, 1996.
- 日本 自治省, 『地方財政白書』, 1996.
- 神野直彥, 『都市を經營する』, 東京: 都市出版, 1995.
- 田村義雄, 『日本の財政』, 東京: 東洋經濟新報社, 1996.
- 佐藤進·林健久, 『地方財政讀本』, 東京: 東洋經濟新報社, 1994.
- ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, Vol. 1, No. 2, 1995.
- _____, *State and Local Roles in the Federal System*,

1982.

- Bahl, Roy W., "The Decentralization of Government," in *50 Years of Public Finance in Korea: Retrospection and Perspectives*, 한국재정학회, 1995.
- Bahl, Roy W. and Johannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Bahl, Roy W., J. Martinez-Vasquez and D. Sjoquist, "Central City-Suburban Fiscal Disparities," *Public Finance Quarterly*, Vol. 20, 1992, pp. 420~432.
- Bird, Richard M., "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993, pp. 207~227.
- Boadway, Robin and Frank Flatters, "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: a Synthesis and Extension of Recent Results," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 15, 1982.
- Bradbury, Katharine L. et al., "Shifting Local Services to the State: Boston," *National Tax Journal*, Vol. XXIX, No. 1, 1976, pp. 97~107.
- Browning, Edgar K. and Jacqueline M. Browning, *Public Finance and the Price System*, 4th ed., New York: Macmillan Pub. Co., 1994.
- Conyers, Diana, "Centralization and Development Planning: A Comparative Perspective," in P. de Valk and K. Wekwete(eds.), *Decentralization for Participatory Planning?*, Aldershot: Averbury, 1990.
- Courchene, T. J., *Equalization Payments*, Toronto: Ontario

- Economic Council, 1984.
- Giertz, J. Fred, "Decentralization at the State and Local Level: An Empirical Analysis," *National Tax Journal*, Vol. XXIX, No. 2, 1976, pp. 201~209.
- Hy, Ronald John and William L. Waugh, Jr., *State and Local Tax Policies*, Westport, CT: Greenwood Press, 1995.
- Inman, Robert P. and D. L. Rubinfeld, "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview," *Journal of Public Economics*, Vol. 60, 1996, pp. 307~334.
- Ishi, Hiromitsu, "Tax System of Japan," *Tax Notes International*, 1995. 4, pp. 1407~1432.
- King, David, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London: George Allen and Unwin, 1984.
- Ma, Jun, "Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries," mimeo, 1996.
- Mochida, Nobuki, "Revenue, Expenditure and Intergovernmental Transfer in Japan," World Bank Seminar Paper, 1996.
- Musgrave, Richard A., "Who Should Tax, Where and What," in C. E. McLure, Jr.(ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983.
- Nunn, Samuel and Mark S. Rosentraub, "Metropolitan Fiscal Equalization: Distilling Lessons from Four U.S. Programs," *State and Local Government Review*, Vol. 28, No. 2, 1996, pp. 90~102.
- Oakland, William H., "Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: A Critical Analysis," in John E. Anderson

- (ed.), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Westport, CT: Praeger, 1994.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- _____, "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993.
- Park, Jhungsoo, "Determinants of Fiscal Decentralization Policy in the Republic of Korea," *The Korea Journal of Policy Studies*, Vol. 8, 1993, pp. 91~107.
- Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies," International Institute of Public Finance Seminar Paper, 1991.
- _____, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*, Washington D.C.: The World Bank, 1994.
- _____, "A Fiscal Need Approach to Equalization," *Canadian Public Policy*, Vol. XXII, No. 2, 1996, pp. 99~115.
- US Bureau of the Census, *Government Finances*, 1993.
- Wallich, Christine I., "Intergovernmental Finance in the Transition Economies," *Moct-Most*, No. 3, 1996, pp. 63~86.

附 錄

<附表 1> 總租稅收入에 대한 政府 階層別 租稅收入比重(社會保障寄與金 除外)

	중앙정부			주정부			지방정부		
	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993
연방형 정부									
호주	80.1	81.4	75.6	15.7	14.9	20.4	4.2	3.7	4.0
오스트리아	69.2	67.3	70.4	11.5	14.4	11.2	13.3	11.6	11.8
캐나다	52.9	47.6	46.9	34.1	38.7	36.8	10.2	9.7	11.3
독일	51.7	50.6	51.5	26.9	27.0	26.6	10.3	10.3	9.2
스위스	38.6	42.2	40.6	29.2	27.7	27.3	22.3	19.3	19.1
미국	57.1	56.2	54.3	20.6	21.8	22.3	15.2	13.2	14.6
비가중치 평균	59.5	59.0	58.0	22.5	23.5	23.5	12.3	11.0	11.3
단일형 정부									
벨기에	93.1	92.3	92.7				4.8	5.3	4.8
덴마크	69.7	70.8	67.8				30.0	28.6	31.4
핀란드	70.6	71.4	69.7				25.1	23.9	23.6
프랑스	87.1	84.4	81.8				8.0	9.3	10.9
그리스	95.2	98.0	98.2				3.4	1.3	1.2
아이슬란드	81.3	81.4	79.3				18.7	18.6	20.7
아일랜드	91.4	97.3	97.2				7.4	2.3	2.4
이탈리아	98.3	96.4	94.1				0.9	2.3	3.8
일본	63.9	62.7	63.0				28.6	29.3	28.1
룩셈부르크	82.1	91.0	91.7				13.3	6.8	6.0
네덜란드	98.0	95.6	96.0				1.2	2.4	2.4
뉴질랜드	92.3	93.5	94.2				7.7	6.5	5.8
노르웨이	69.3	76.8	72.7				24.4	19.0	22.3
포르투갈	100.0	95.3	92.1				—	3.5	5.9
스페인	91.8	81.0	79.9				4.5	12.1	13.4
스웨덴	63.7	64.0	55.8				31.4	32.2	38.4
터키		88.1	89.4					10.4	8.7
영국	86.5	87.5	94.9				11.3	10.3	4.1
비가중치 평균	83.5	84.4	83.7				12.8	12.4	12.7
한 국			78.3						21.7

註 : EC 국가들이 각출하는 EC기여금과 사회보장기여금 제외.
 資料 : OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1994*, 1995.
 재정경제원, 『조세개요』, 1996.

<附表 2> 州·地方政府 租稅收入의 主要 稅源別 構成(聯邦型 國家)

호 주	소 득 세			급여소득세			재 산 세			일반소비세			개 별소비세			수익자부담세			기 타 ¹⁾		
	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993
주	-	-	-	35.3	31.3	24.0	26.6	25.7	31.5	-	-	-	16.1	16.6	16.1	22.0	26.4	28.5	-	-	-
지방	-	-	-	-	-	-	100.0	99.6	99.5	-	-	-	-	-	-	-	0.4	0.5	-	-	-
오스트리아	44.2	52.9	50.5	-	4.6	-	1.8	1.0	0.9	33.9	29.7	34.5	13.5	5.1	5.6	4.4	3.8	4.3	2.2	2.8	4.3
주	38.9	39.4	40.9	11.5	11.0	11.3	11.2	10.1	9.6	19.7	22.7	20.5	14.1	10.7	9.6	1.0	1.5	2.0	3.7	4.5	6.1
지방	43.6	44.9	50.4	-	-	-	2.3	4.0	5.9	19.6	20.3	22.9	16.8	15.5	14.8	17.8	15.4	6.0	-	-	-
캐나다	-	-	-	-	-	-	88.3	84.8	85.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	-	2.1	1.3	1.2	9.2	13.6	13.5
주	62.8	62.9	56.6	-	-	-	6.2	5.4	6.0	21.8	24.8	30.2	2.8	2.1	1.9	6.4	4.8	5.3	-	-	-
지방	69.4	80.9	81.1	9.0	-	-	20.3	18.1	17.8	-	-	-	0.5	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.2	0.3
스위스	77.7	76.9	77.6	-	-	-	14.3	15.5	15.4	-	-	-	1.5	1.3	1.0	6.4	6.4	5.9	-	-	-
주	86.5	87.1	86.9	-	-	-	13.2	12.6	12.7	-	-	-	0.2	0.2	0.4	0.1	0.1	0.1	-	-	-
지방	31.6	37.7	38.6	-	-	-	4.1	3.7	3.9	30.8	32.3	32.5	23.6	16.7	16.9	10.0	9.7	8.0	-	-	-
미국	4.3	5.6	5.7	-	-	-	81.9	74.2	75.4	7.1	10.9	10.2	3.6	4.7	4.6	3.1	4.3	4.2	-	-	-
비가중치 평균	43.3	45.9	45.6	5.9	6.0	4.0	9.2	9.2	10.6	17.7	17.8	20.0	12.4	9.6	9.4	11.2	11.1	9.7	0.4	0.5	0.7
주	33.2	35.6	35.8	3.4	1.8	1.9	52.5	49.9	50.0	4.5	5.6	5.1	3.1	2.7	2.5	1.1	1.3	1.4	2.2	3.1	3.3
지방																					

註 : 1) 주·지방정부에 속하는 사회보장기금(오스트리아)과 사업상 발생하는 잉여세 포함(오스트리아, 캐나다, 독일).

2) 유럽연합에 대한 납부금은 제외됨.

資料 : OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1994, 1995.

<附表 3> 地方政府 租稅收入의 主要 稅源別 構成(單一型 國家)

	소 득 세			개인소득세			법인소득세			재 산 세			일반소비세			개별소비세			수익자부담세			기 타 ¹⁾		
	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993	1975	1985	1993
벨기에 ²⁾	72.9	76.1	72.6	60.6	64.0	58.2	12.3	12.0	14.4	-	-	-	-	-	-	-	-	20.4	17.0	21.8	6.8	6.9	5.6	
덴마크 ²⁾	86.4	93.5	92.1	84.8	90.9	90.6	1.6	2.5	1.5	13.2	6.4	7.8	-	-	-	0.2	0.1	0.1	0.1	-	-	-	-	
핀란드	99.8	99.0	95.2	91.5	90.5	88.9	8.3	8.5	6.3	-	1.0	4.7	-	-	-	0.1	-	-	0.1	0.1	-	-	-	
프랑스 ²⁾	23.0	15.5	13.2	23.0	15.5	13.2	-	-	-	23.1	31.7	34.0	-	-	-	4.8	5.1	5.0	3.2	8.0	7.2	46.0	39.7	40.6
그리스 ²⁾	16.5	9.5	-	11.0	9.5	-	-	-	-	6.6	9.5	-	9.0	2.5	4.3	32.9	26.3	20.4	18.7	11.4	27.6	16.3	40.8	47.7
아이슬란드	65.1	63.5	76.8	62.0	55.3	74.5	3.1	8.2	2.3	15.3	15.3	17.3	-	-	-	7.9	5.5	5.9	-	-	-	11.7	15.7	-
아일랜드 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
이탈리아 ²⁾	80.0	66.7	30.1	48.0	16.0	2.4	32.0	10.7	1.6	17.5	-	23.0	-	-	-	-	10.2	8.8	2.5	0.3	19.7	-	22.7	18.5
일본	54.8	58.0	57.5	26.3	28.9	33.8	28.5	29.2	23.8	24.9	23.7	28.3	-	-	-	15.1	12.4	8.4	4.9	4.8	4.7	0.2	1.0	1.1
룩셈부르크 ²⁾	76.7	84.1	94.0	37.2	-	-	39.5	84.1	94.0	4.9	7.3	5.5	9.0	-	9.0	0.2	0.4	0.4	1.1	-	-	8.0	8.2	-
네덜란드 ²⁾	15.4	-	-	15.4	-	-	-	-	-	54.2	75.1	67.1	-	-	-	2.7	1.1	1.4	27.7	23.8	31.4	-	-	0.2
뉴질랜드	-	-	-	-	-	-	-	-	-	89.1	93.3	92.9	-	-	-	6.7	1.8	1.2	4.2	4.8	5.9	-	-	-
노르웨이	91.9	90.2	87.9	86.3	83.4	81.4	5.7	6.8	6.6	5.2	6.4	8.8	-	-	-	-	-	-	0.5	0.6	2.9	2.9	2.6	
포르투갈	-	63.7	23.2	-	-	11.2	-	-	11.7	50.0	1.6	38.0	-	9.2	18.6	-	20.2	16.5	50.0	4.3	3.6	-	1.0	0.2
스페인	57.3	26.9	17.1	43.0	14.4	13.7	-	2.5	3.3	8.5	16.8	36.4	31.0	31.7	12.2	3.2	15.7	13.2	-	5.5	17.4	-	3.5	3.8
스웨덴	99.6	99.7	99.6	91.5	98.3	99.6	8.2	1.4	-	-	-	-	-	-	0.3	0.2	0.4	0.1	0.1	-	-	-	-	
터키	-	42.3	46.6	-	30.6	39.6	-	-	11.8	7.1	-	5.3	3.1	-	25.6	35.2	-	12.7	10.4	-	0.4	0.8	13.6	3.8
영국 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0	76.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23.3
비가중치 평균	49.4	49.4	44.8	40.0	35.1	33.7	8.2	10.4	9.6	30.1	27.4	30.2	2.9	3.8	3.9	4.4	6.2	5.1	7.8	4.5	7.8	5.4	8.7	8.2
한국	-	-	-	11.6	-	6.2	-	-	5.4	-	-	68.3	-	-	-	-	-	16.9	-	1.7	-	-	-	1.3

註: 1) 지방정부에 속하는 사회보장기금(벨기에), 순부유세(노르웨이), 상속세(핀란드·포르투갈)와 사업상 발생하는 잉여세(덴마크·프랑스·그리스·이탈리아·네덜란드·뉴질랜드·노르웨이) 포함.

2) 유럽연합에 대한 납부금은 제외됨.

資料: OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1994*, 1995.

내무부, 『지방세정연감』, 1994.

<국문요약>

廣域自治團體와 基礎自治團體間 財源調整에 관한 研究

朴 釘 洙

地方自治制의 합리적인 정착을 위해서는 中央政府와 地方自治團體間的 적절한 機能配分과 政策決定 權限의 分配, 그리고 財源配分이 이루어지는 것과 함께 廣域自治團體와 基礎自治團體間的 機能, 權限 및 財源 삼자의 적절한 배분이 매우 중요한 과제로 대두된다. 장기적으로는 현재의 광역자치단체와 기초자치단체의 규모 자체가 적정한가를 평가하여 이의 조정을 포함한 지방재정구조를 고안하는 것이 필요하지만, 우선 거시적인 기능배분 및 정책결정구조는 주어진 것으로 보더라도 현행의 세원배분이나 재정조정제도는 개선이 시급하다.

財源調整方案으로서 基礎自治團體 優先의 原則에 입각하여 대도시지역의 자치구세와 도지역의 시·군세를 확충해야 한다. 지방자치단체의 주 재원이 되고 있는 재산과세의 경우 人稅形態의 綜合土地稅를 이원화하여 지방자치단체의 재정책임성이 확보될 수 있는 비례과세 형태의 物稅인 地方財產稅(土地分)와 토지정책적인 고려가 감안된 新 綜合土地稅로 구분하여 과세하는 것이 필요하다. 自動車稅도 현행 재산과세의 성격(기초자치단체)과 외부성의 내재화 및 원인자부담원칙에 입각한 이용과세적인 부분(광역자치단체)을 이원화하는 것이 바람직하다. 소득과세인 住民稅는 균등할과 소득할을 모두 확충하되 주민세 소득할을 기초자치단체와 광역자치단체의 공유재원화하는 것이 필요하다.

현행 대도시지역 자치구의 수직적·수평적인 형평성 제고를 위해

운영되고 있는 調整交付金制度의 실효성을 확충하기 위해서는 독일과 일본 등에서 채택하고 있는 水平的 財政調整制度 (逆交付金制度) 방식을 도입할 필요가 있다. 동일한 廣域 내에서 공존하는 자치구간에 현재와 같이 심각한 재정격차가 존재하는 것은 효율성과 형평성 모두의 관점에서 바람직하지 않다.

법규상의 목적과 실질적인 운용간에 커다란 괴리가 존재하는 徵收交付金制度의 재정조정제도화가 필요하다. 장기적으로 현행 지방세의 시·군·구 징수체계를 광역화하고 징수교부금을 財政衡平化財源으로 활용할 필요가 있다.

<Abstract>

Tax Assignment and Revenue Sharing for Provincial and Local Government in Korea

Park, Jhungsoo

In 1995 Korea replaced the centralized intergovernmental fiscal relations with the decentralized localist approach. The nationwide local elections of the governor, mayor and the chief of the county was a relatively new, had been introduced in 1950s, but halted by the military coup of Chunghee Park. Korea has to develop a systematic legal framework for a transparent and streamlined assignment of functions, authority financing arrangements and accountability among the level of governments. There are many studies for intergovernmental fiscal relations between the central and local government in federalist economies and a few researches in unitary countries such as Korea. However, there are few studies for the tax assignment and revenue sharing of subnational level. This study discusses these important issues and tries to provide relevant policy recommendations for Korea's redesign of intergovernmental assignment of revenue sources.

First, I review the issue of the choice of local revenue sources from the perspective of establishing efficient local governments, buoyancy and fair distribution of the tax base, including the roles of property taxes, automobile tax and income taxes. Aggregate land tax could be divided to local land tax which is for the local fiscal accountability and new aggregate land tax for land policy

of national government. Automobile tax also could be divided to property type of automobile tax and transportation tax which is for internalizing the externality of automobile using. Local government and provincial government might share the local income tax which is currently assessed only for local government.

Second, I review the issue of the intergovernmental transfers between the provincial and local government. Considering the current very unequal disparities of the fiscal capacity, fiscal equalization is very important process through which a provincial government funds local governments in order to reduce the disparities in revenues that local governments can raise using their own tax instruments. Fiscal equalization program of metropolitan governments might be reformed to incorporate the horizontal fiscal transfer system which is operating in Germany and Japan. Further, fiscal transfers for tax collection delegation might be transformed to fiscal equalization transfers, and tax collection delegation of provincial governments would be returned to their own administration.