

한일 지방세 구조와 세부담 특성비교

2002. 12.

국 중 호

kipf 한국조세연구원

서 언

우리나라에서 지방세법이 실시된 것은 1952년으로 반 세기가 지났지만, 지방자치가 본격적인 실시는 비교적 최근인 1995년부터다. 앞으로 성숙한 지방자치를 구현하기 위해서는 지방정부의 재정수입을 어떻게 정립해 나갈 것인가가 매우 중요한 과제가 된다. 그 중에서도 지방세원의 확충을 가져오는 바람직한 지방세체계의 실현은 핵심과제가 된다고 할 것이다.

재정이론에 따르면 중앙정부와는 달리 지방정부는 효율적인 자원배분의 달성이 주요한 기능이다. 이때 자원배분의 효율성을 가져오는 지방세를 부과하기 위해서는 지방공공서비스의 편익에 대응하여 부과하는 응익원리가 적용되어야 할 것이다. 유감스럽게도 우리나라는 지방재정에 있어 일본보다 세출규모와 지방세수와의 괴리가 크고, 지방공공서비스로부터의 편익과 지방세 부담과의 대응관계도 확립되어 있지 않은 상황이다.

자산과세로서의 취득세와 등록세가 광역자치단체 또는 지방세 전체에서 주요 세목으로 되어 있으나, 이는 거래자산과세로서 세수입의 안정성이 낮고 지방세 과세의 원칙이라 할 수 있는 응익원리도 제대로 반영하지 못하고 있다. 자산보유에 대한 과세로서 재산세나 종합토지세 등이 있기는 하나 이들 세목은 지방세수에서 차지하는 비율도 낮고 과세대상도 제한되어 있다.

본 연구는 응익원리를 실현하는 지방세체계를 어떻게 구축할 것인가에 대하여 우리나라와 밀접한 관련이 있는 일본과의 비교를 중심으로 다루고 있다. 비록 일본의 조세제도가 우리에게 많은 영향을 미

쳐왔다고 하더라도 지방세법이 실시된 지 50년이라는 세월은 결코 짧은 시간이 아니며, 이제는 일본의 조세제도에 대한 보다 정확한 이해와 비판적인 입장에서 검토하여야 할 시기에 있다고 생각된다. 본 연구는 우리나라와 일본의 지방세제도를 단순 비교하는 것이 아니라 일본의 지방세에 관한 심도 있는 이해와 비판적인 검토를 하고 있다는 점에서 상당히 고무적이다.

본 연구는 지방세입의 구성 및 지방세에 관한 변천의 개관, 우리나라와 일본의 지방세체계 특징, 주요 지방세의 신장성과 안정성, 지역간 격차 등에 관한 분석 등 한일 양국 지방세에 관한 다양한 내용을 포괄하고 있다. 나아가 본 연구의 분석 및 최근 일본에서 이루어지고 있는 지방세 개혁에 관한 논의를 참고로 한 우리나라 지방세 개혁에 주는 정책 시사점도 제시하고 있다. 지방자치의 성숙화가 요구되는 시점에서 본 연구와 같은 논의가 활발하게 전개되어 우리나라 세계 개혁의 바람직한 방향을 정립하는 데 도움이 되기를 바라는 바이다.

본 연구는 일본 요코하마(橫濱)시립대학의 국중호 교수의 집필로 이루어졌다. 필자는 본 연구와 관련하여 친절한 안내자 역할을 해준 본 연구원의 한상국 박사에게 감사함을 표하고 있다. 더불어 본 보고서의 원고 작성 및 체계정리에 도움을 준 본 연구원의 안상숙 연구조원에게 고마움을 표하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 필자의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2002년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

<요약 및 정책시사점>

I. 주요 내용

제 I 장에서 본 연구의 문제 제기를 하고 있다. 본 연구는 우리나라와 일본의 지방세제도를 단순히 그 차이점이나 공통점을 열거하여 비교하는 데 그치지 않고, 양국 지방세에 관한 심도 있는 분석과 비판적인 검토라는 관점에서 접근하고 있다. 특히 우리나라 지방세제 개혁시 일본의 시행착오를 되풀이 하지 않는 신중함이 필요하다는 것을 환기시키고 있다.

제 II 장에서는 지방세입의 구조 및 지방세의 변천을 일본과의 비교 관점에서 논의한다. 구체적인 내용은 지방세입의 구성, 자치단체별 지방세 부담, 한일 양국의 조세체계와 지방세제의 변천 개관을 다루고 있다. 일본은 광역자치단체에서 주민세(도부현민세)와 법인사업세가 기간세로 되어 있고, 기초자치단체에서는 주민세(시정촌민세)와 고정자산세가 기간세다. 이 중 법인이익을 과세대상으로 하는 법인사업세는 거품경제 붕괴 이후 세수의 불안정성이 심하게 나타나고 있으며, 토지, 가옥 및 상각자산을 과세대상으로 하는 고정자산세는 종합자산과세로서 응익원칙을 구현하는 세목으로 평가되고 있다. 이에 비해, 우리나라 지방세는 시도세로서 취득세와 등록세가 중심이고 지방세수의 안정성과 응익원칙을 구현하는 지방세체계가 확립되어 있지 않은 실정이다.

제 III 장에서는 지방세 부담 및 그 특징을 비교하고 있다. 양국

의 국세와 지방세의 부담 비교, 조세 부담과 세부담의 탄력성 비교, 지방세체계의 특징 비교, 주요 지방세의 신장성과 안정성, 그리고 지역간 지방세 부담 수준과 그 격차를 중심으로 다루고 있다. 일본은 국세보다 지방세의 세수비중이 높은 데 비하여, 우리나라는 국세가 지방세보다 그 비중이 높아 국세 중심으로 되어 있다. 시계열적으로는 우리나라가 일본에 비해 지방세 세 수입의 신장성이 높게 나타나고 있지만, 횡단면으로 보는 경우 일본은 우리나라에 비하여 소득과세의 비중이 높기 때문에 지역내 총생산에 대한 지방세수의 탄력성이 높게 나타난다. 이는 우리나라가 일본에 비해 담배소비세 도입 등에 따른 제도 변경으로 지방세수 증대 효과가 컸다는 것을 반영하고 있다. 또한 우리나라는 일본에 비해 주요 세목의 불안정성이 높게 나타나고 있다.

지방자치단체의 일인당 지방세 부담이 어느 정도인지를 살펴 보기 위한 방법으로, 각 지방자치단체의 일인당 지방세 부담과 일인당 이전재원의 평균을 계산하였다. 계산결과에 의하면 2000년도 일인당 지방세 부담의 평균액은 42만 4천원이고, 일인당 이전재원의 평균은 46만원으로 지방세 부담이 이전재원에도 미치지 못한 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 일인당 지방세 부담이 가장 큰 지역은 서울특별시로 51만 7천원이고, 가장 적은 지역은 전남으로 8만 9천원이다. 즉, 서울이 전남보다 5.8배의 지방세를 부담하는 구조로 되어 있다.

제IV장에서는 지방공공서비스의 편익과 그 부담과의 대응관계인 응익원리와 지역간의 부담격차(보편성 기준)에 대하여 살펴보았다. 우선 지방세의 과세원칙을 보다 구체적으로 언급한 다음, 우리나라 지방정부 자체수입의 문제점을 지적한다. 특히 이월금이나 순세계잉여금의 대량 발생원인을 지적하고, 이들

요인을 조정하였을 때의 세외수입을 재계산하였다. 계산결과와 지방공공서비스와 지방세의 관계에 관한 모델에 기초하여 지방세와 지방공공서비스의 관계를 규명하였다. 회귀분석과 상관관계를 이용한 분석 결과에 따르면, 지방공공서비스와 지방세의 대응관계는 유의수준을 충족시키지 않고 있는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 지방세체계가 응익원리를 제대로 구현하지 못하고 있음을 의미한다.

마지막으로 제 V 장에서 우리나라 지방세 개혁에 주는 정책시사점을 본 연구의 분석과 기존의 지방세 개혁에 관한 논의를 참고하여 제시하고 있다. 정책시사점 제시에 있어서는 법인관련 지방세제, 주민세관련 지방세제, 자산관련 지방세제, 소비관련 지방과세와 지방환경세제로 나누어 정리하고 있다.

II. 정책시사점

1. 법인관련 지방세제

우리나라는 지방의 소득과세로서 법인에 대한 과세가 정착되어 있지 않은 상황인데, 앞으로 법인관련 지방세의 도입을 검토할 필요가 있을 것이다. 이때 개인만이 아닌 법인도 지방공공서비스로부터 편익을 얻고 있다는 관점에서 그 편익에 대한 부담을 반영하는 법인지방세로서 안정적인 세수를 확보해 나갈 필요가 있다. 그 경우 현행 일본의 법인사업세와 같이 법인의 이익에 대해 과세하는 것은 세수의 불안정성을 가져오게 될 것임은 현재 일본의 처한 상황이 여실히 보여주고 있다. 일본은 이를 감안하여 현행의 법인사업세를 대신하는 외형표준과세로 변경하려 하고 있다. 자민당 세제조사회에 따르면, 2004년부터 우

선 대기업을 대상으로 이를 도입한다고 하고 있다. 요컨대 처음부터 기업활동가치(기업이 창출한 부가가치), 자본금, 급여총액 등의 외형을 과세표준으로 하는 법인관련 지방세를 도입하는 것이 일본과 같은 시행착오를 되풀이하지 않는 지방세 개혁이 될 것이다.

2. 주민세관련 지방세제

자원배분에 왜곡을 초래하지 않는 중립적인 세제는 주민세의 균등화와 같은 일률징액세라고 할 수 있지만, 균등할 주민세는 수직적 공평성을 저해하는 효과가 있다. 이에 비해 해당 지역에서 얻는 소득에 비례해서 과세하는 것은 지방세의 응익원칙의 관점에서 보아도 정당화될 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 지역간 소득격차가 매우 크다는 점을 고려하면, 주민세 관련 지방세의 개혁방향으로서 우선적으로는 현재 1만원 이내의 부담으로 되어 있는 주민세 균등화를 지방자치단체 공공서비스의 수준에 맞게 현실화하는 개편이 필요할 것이다. 주민소득에 비례한 지방소득세는 지역간 소득격차의 시정과 함께 개편해 가는 것이 바람직하다. 지역간의 경제수준 격차를 시정하는 문제나 개인간의 소득분배 공평성을 확보하는 문제는 중앙정부의 재정기능에 속한다. 따라서 주민세관련 지방세 개혁논의는 지방세 개혁만으로는 불충분하고 중앙정부의 재정기능과 연계하여 추진하여야 그 완성도를 더욱 높일 수 있다.

3. 자산관련 지방세제

일본의 고정자산세(市町村税)는 토지, 가옥 및 상각자산에 부

과되는 종합자산과세로서의 성격이 있다. 이 고정자산세는 응
익원리와 함께 세수의 신장성이 높고, 안정성이 높은 세목이라
는 점에서 지방세의 원칙에 가장 적합한 세목으로 평가되고 있
다. 일본 고정자산세의 위상을 참고로 한다면 이 세목이 우리나
라 자산관련 지방세제의 개혁 구상에 주는 시사점은 크다고 할
수 있다. 취득세나 등록세 등의 거래자산과세가 중심으로 되어
있는 우리나라 자산과세 실정에서 보면 지방세 중에서 가장 중
요한 개혁과제로 요구되는 것이 바로 이 자산관련 지방세이다.
왜냐하면 취득이나 등록이라는 일시적인 사건의 발생에 크게
의존하는 현행 취득 및 등록세는 세수입의 불안정성이 높고, 지
속적으로 이루어지는 지방공공서비스의 편익과의 대응이라는
응익원칙에 적합한 세목이라고 할 수 없기 때문이다. 앞으로 지
방화 또는 지방분권이 강조되면서, 이제 지방공공서비스의 편
익에 대한 대가로서의 종합보유자산과세(가칭)의 디자인에 힘
을 기울여야 할 시기이다.

4. 소비관련 지방과세와 지방환경세제

담배소비세 등 우리나라 현행 지방소비과세는 지방소득과세
나 자산과세가 제대로 정비되어 있지 않은 상태에서 지방세원
을 조달하기 위한 차선택으로서의 성격을 강하게 띠고 있다. 소
비의 이동성이라는 측면에서 보면 광역자치단체체로서의 지방
소비세의 도입 필요성이 인정된다. 본 연구에서는 지방세체계
의 구축에 있어 우선적으로 요구되고 있는 것이 지방소비세나
지방소득세보다는 종합보유자산과세로 정비되어야 한다는 입
장을 취하고 있다.

우리나라는 부가가치세가 국세로서의 위치를 굳히고 있는 데

비하여, 일본의 경우 지방교부세의 조정과 함께 복지재원의 조달을 위한 지방소비세의 확충을 개혁 방향으로 설정하고 있다. 일본에서 지방소비세가 도입되었다고 하여 우리도 곧바로 그것을 도입할 필요가 있다는 논리는 성립되지 않는다. 국세로서의 부가가치세는 오히려 우리나라가 일본에 비해 확실히 정착되어 있으므로 부가가치세를 조정하여 중앙과 지방과의 세원배분으로 대응하는 방안도 충분히 설득력이 있다. 그러나 재원조정만을 강조하게 되면 지방공공서비스와 지방세와의 대응관계가 희박하게 되어 도덕적 해이의 발생으로 인한 자원배분의 비효율이 나타나게 된다.

한편 담배소비세에 대한 접근방법의 다른 차원으로서 비용과 부담의 편익원리보다는 객연이라는 외부불경제에 대한 조정과 세로서 그 성격을 파악하는 것도 가능하다. 재원확보의 용이성과 외부불경제에 대한 조정과세로서의 성격을 갖는 담배소비세는 계속해서 충실을 기할 필요가 있다고는 하나, 기간세목으로서 적합하지 않다고 할 수 있다. 외부불경제에의 시정이라는 성격과 깊은 관련이 있는 것이 지방에서의 환경관련 세제 강화이다. 이를 감안하면 앞으로 지구온난화대책 등 환경정책면에서 지방정부에 의한 대응이 필요하다.

목 차

I. 문제 제기	15
II. 지방세입 구조와 지방세의 변천 개관	22
1. 지방세입의 구성	22
2. 자치단체별 지방세 부담	28
3. 해방 직후의 한일 조세체계와 변천	36
4. 지방세의 변천 개관	41
III. 지방세 부담 및 특징비교	49
1. 국세와 지방세의 부담	49
가. 조세총액에서 차지하는 지방세 비중	49
나. 일인당 국세와 지방세 부담	52
2. 조세 부담과 세부담의 탄력성	54
가. 조세 부담 추이	54
나. 세부담 탄력성	58
3. 한일 지방세체계의 특징	62
4. 주요 지방세의 신장성과 안정성	68
가. 신장성과 안정성 지표	68
나. 그림에 의한 설명	72
5. 지역간 지방세 부담과 그 격차	74
가. 광역자치단체	75
나. 기초자치단체	78

IV. 지방세의 응익성과 보편성	82
1. 지방세의 과세원칙(평가기준)	82
2. 자치단체의 자체수입	86
3. 지방공공서비스와 지방세의 관계에 관한 모델	94
4. 지방세와 지방공공서비스와의 관계	98
가. 이용데이터	98
나. 추정결과	101
다. 지방공공서비스와 관련변수와의 상관관계	103
5. 지방세의 보편성	106
V. 지방세 개혁에 관한 논의와 정책시사점	114
1. 법인관련 지방세제	114
2. 주민세관련 지방세제	118
3. 자산관련 지방세제	122
4. 소비관련 지방과세와 지방환경세제	125
참고문헌	131

표 목 차

<표 II- 1> 지방세입의 구성항목 추이 (일반회계+지방공기업특별회계+기타특별회계) · 23	23
<표 II- 2> 일반회계세입의 구성항목 추이(2000)	24
<표 II- 3> 광역 및 기초자치단체별 상대적 세입규모	29
<표 II- 4> 광역 및 기초자치단체별 상대적 세출규모	30
<표 II- 5> 자치단체별 세입구성	33
<표 II- 6> 1945년 당시의 한일양국의 조세체계	38
<표 II- 7> 양국의 주요한 세제개혁	40
<표 II- 8> 한일 지방세체계 비교(1952년)	43
<표 II- 9> 우리나라 지방세의 변천 개관	47
<부표> 양국의 국세체계(2001년)	48
<표 III- 1> 총조세에서 차지하는 지방세 비중	50
<표 III- 2> 한일간 일인당 소득(GDP) 수준과 조세 부담	53
<표 III- 3> GDP에 대한 각 세수의 탄력성(浮揚性)	57
<표 III- 4> 지역내총생산(GRDP)에 대한 지방세 부담 탄력성(한국)	59
<표 III- 5> 지역내총생산(GRDP)에 대한 지방세 부담 탄력성(日本)	60
<표 III- 6> 한국의 지방자치단체별 지방세체계(2000)	63
<표 III- 7> 일본의 지방자치단체별 지방세체계(2000)	64
<표 III- 8> 주요 지방세의 신장성과 안정성(1989~2000)	69
<표 III- 9> 광역지역별 일인당 지방세 부담의 통계량(2000) · 75	75

<표 III-10> 기초자치단체 주요 지방세의 변동계수 및 지역간 부담 차이(2000)	79
<표 IV- 1> 광역자치단체의 자체수입 의존도 및 세외수입 대비 총이월금 비중(2000)	90
<표 IV- 2> 지방공공서비스의 수요함수 추정결과	101
<표 IV- 3> 지방공공서비스와 관련변수와의 상관계수	104
<표 IV -4> 광역자치단체 주요 지방세 일인당 부담액의 지역간 차이(2000)	108
<표 IV- 5> 기초자치단체 주요 지방세 일인당 부담액의 지역간 차이(2000)	109

그림목차

[그림 III-1] GDP 대비 조세 부담률의 추이(한국)	55
[그림 III-2] GDP 대비 조세 부담률의 추이(일본)	55
[그림 III-3] 주요 지방세의 전년도 대비 증감률 추이(한국)	73
[그림 III-4] 주요 지방세의 전년도 대비 증감률 추이(일본)	73
[그림 IV-1] 광역자치단체의 일반회계 세입 대비 자체수입 의존도(2000)	91

I. 문제 제기

우리나라에서 지방세법이 제정된 것은 정부수립 다음 해인 1949년이며, 지방세법이 실시된 것은 1952년이다. 해방 당시 한일 양국의 조세체계를 보면 거의 일치하고 있는 데 이는 일본의 조세체계가 한국에 이식되어 실시되었기 때문이다(이 당시에는 지방세가 존재하지 않았기 때문에 국세체계가 곧 조세체계가 된다). 그후 시간이 지남에 따라 양국은 각각의 입장에서 세제개혁을 실시하였고, 현재 양국의 조세체계는 상당히 다른 구조를 취하고 있다. 그것은 조세제도를 포함한 사회제도가 그 구성원의 선호나 처한 사회적인 상황을 반영하여 형성되고 변화되어가기 때문이다.

지방세는 국세체계와는 달리 제정 당시부터 일본과는 다른 체계를 갖고 있었다. 일본은 1949년의 샤우프세제 권고에 따라 제2차 세계대전 이전과는 현격히 다른 조세체계를 갖추게 되었고, 현행 일본세제는 샤우프세제 권고에 따른 세제가 그 원형이 되었다고 할 수 있다. 이에 비해 우리나라가 지방세 제정시에 참고한 것은 제2차 세계대전 이전 일본의 지방세제 형태였던 독립세와 부가세의 형식이었다. 그후 우리나라는 1960년대 초의 지방세 대개혁과 1973년의 주민세 도입, 부가가치세의 도입과 관련한 1976년의 지방세제의 대폭적인 개혁, 1989년의 담배소비세 도입 등 빈번한 지방세 개혁을 거쳐 현재와 같은 지방세체계를 유지하게 되었다.

이러한 지방세 개혁을 거쳐 왔음에도 현행 우리나라 지방세체계는 취득세와 등록세를 중심으로 한 과세체계로서 지방세의 가격기능을 발휘하기가 어렵게 되어 있다. 지방재정의 주된 기능이라 할

수 있는 자원배분의 효율성이라는 관점에서 보면, 앞으로 우리나라 지방재정의 중심 개혁과제는 지방세 개혁이 되어야 할 것이다. 일본에서도 지방분권의 진전과 함께 지방의 세원확충을 주요 과제로 하여 지방세 개혁문제를 다루고 있다.

이상과 같은 배경을 갖는 한일 양국세제에 대하여 본 연구는 두 나라 지방세의 비교 관점에서 접근하고 있다. 일본 지방세와의 비교 분석을 통해 우리나라 지방세 개혁에 주는 시사점을 찾는 것도 중요하다. 특히 본 연구에서는 지방세 부담을 지역공공서비스의 편익에 대한 부담으로 보는 응익원리(benefit principle)를 염두에 두고 우리나라 지방세의 재구축에 관한 논의를 하고 있다. 응익원리를 실현하기 위해서는 지방세가 지방공공서비스에 대한 비용이라는 지방세의 비용의식을 강화시켜 나가는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 지방세의 비용의식 제고가 지방세체계의 재구축과 더불어 지방공공서비스 제공에 있어 비효율을 해소하는 방법이 될 것이라는 점도 지적하고 있다.

우리나라 지방자치단체가 서울특별시·광역시·도라고 하는 광역자치단체와 자치구 시·군이라는 기초자치단체로 구성되어 있는 데 비하여, 일본의 자치단체는 都道府縣이라는 광역자치단체와 市町村이라는 기초자치단체로 구성되어 있다. 광역과 기초자치단체는 담당하는 역할이 다르기 때문에 양국의 지방세체계도 광역과 기초자치단체에 따라 다르게 되어 있다.

양국의 지방세는 보통세와 목적세로 구성되어 있으며 세수의 대부분을 보통세에 의존하고 있다. 그렇지만 세목 구성에 있어 양국은 현저한 차이를 보이고 있다. 취득세는 우리나라 지방세 총액의 15.5%(2000년 수치, 이하 동일함), 등록세는 21.1%로 이 두 세목이 지방세 총액의 36.6%를 차지하고 있다. 이에 비해 일본은 주민세가 33.4%(도부현민세 10.4%, 시정촌민세 23.0%)와 사업세(도부현

세)가 12.8%를 차지하여 주민세와 사업세를 합하면 지방세 총액의 46.2%가 된다. 지방세 전체적으로 볼 때 우리나라는 취득세와 등록세 등 자산과세의 비율이 높은 데 비하여, 일본은 주민세(도부현민세 및 시정촌민세)와 사업세 등의 소득과세의 비율이 높다.

소득과세가 소비나 자산과세에 비해 경기 변동에 따른 영향을 받기 쉽다는 특성을 감안하면, 소득과세의 비율이 높은 일본의 지방세는 경기 변동에 영향을 받기 쉬운 지방세체계라 할 수 있다. 그 이유는 일본의 주요 지방세목의 하나인 법인사업세가 국세 법인세와 마찬가지로 법인소득에 대해 과세되고 있어 세수의 불안정성이 심하기 때문이다. 이러한 세수의 불안정성에 대응하여 보다 안정된 지방세원을 확충하고자 하는 것이 최근 일본 지방세 개혁의 주요 내용이기도 하다. 그 방법으로서 주민세의 비례세율화(地方分權推進委員會(2001), 神野(1998) 등)나 법인사업세에 외형표준과세를 도입하고자 하는 논의(石(2001), 田近・油井(1997) 등)가 활발하게 이루어지고 있는 것이다.

이때 주의해야 할 것은 경기 변동에 따른 세수의 불안정성은 광역자치단체인 都道府縣의 수준에서 심하게 나타나고 있는 현상이라는 점이다. 기초자치단체의 경우 기간세인 고정자산세가 보유자산과세로서 시정촌 세수입에서 차지하는 비중도 높고 세수입의 안정성도 높은 상태를 유지하고 있다.

광역 및 기초자치단체로 나누어 양국 지방세체계의 구성을 보면, 우리나라는 일본보다 지방세의 세목 수는 적으나 광역자치단체와 기초자치단체 간의 세목 배분이 일본에 비해 복잡하게 되어 있다. 취득세나 등록세가 광역자치단체의 세목으로 되어 있는 점과 재산세 및 종합토지세가 기초자치단체인 자치구와 시군의 세목으로 되어 있는 점에서는 광역과 기초자치단체 간에 세목상의 혼돈은 없다.

그러나 다른 주요 세목이라 할 수 있는 주민세, 자동차세 및 담

배소비세는 서울특별시나 광역시에서는 광역자치단체의 세목으로 되어 있는 데 비하여, 도의 경우는 광역 도세가 아닌 기초자치단체인 시군세로 되어 있다. 자치구의 경우 종합토지세에 더하여 재산세, 면허세 및 목적세로서 사업소세의 4개 세목만을 부과하고 있으며 종합토지세와 재산세라는 자산과세가 세수의 대부분(약 4분의 3)을 차지하고 있다. 시군의 경우는 자산과세보다는 담배소비세가 가장 큰 비중을 차지하고 주민세와 자동차세가 그 뒤를 잇고 있다. 이처럼 우리나라와 일본의 지방세체계를 보면 공통점보다는 차이점이 많음을 볼 수 있는 데 이를 구체적으로 밝히는 것도 본 연구의 내용에 포함된다.

최근 일본에서는 지방세 개혁 논의가 활발하게 진행되고 있다. 1995년 7월 지방분권추진법에 근거하여 지방화 또는 지방분권의 실현을 목표로 地方分權推進委員會가 설치되었다. 그후 동위원회는 2001년 6월 『地方分權推進委員會最終報告』를 제출하고 해산되기까지 변동하는 국제사회에의 대응, 과도한 東京 집중현상의 시정, 개성이 넘치는 지역사회의 형성, 고령화·소자녀화 사회에의 대응이라는 시대배경하에서 지방분권화 개혁을 최대과제로 추진해 왔다. 동위원회는 지방분권 개혁의 완전 실시를 위해 「획일에서 다양으로」를 개혁의 기본목표로 설정하고 중앙정부, 道都府縣(광역자치단체) 및 市區町村(기초자치단체) 상호간의 관계를 상하 주종의 관계에서 대등협력의 관계로 명문화하기에 이르렀다.

일본의 지방세 개혁은 충실한 지방세 재원 확보에 관한 제언을 주요 내용으로 하고 있는 데, 기본 방향은 지방의 세출규모와 지방세수와의 괴리 축소, 수익과 부담과의 대응관계 명확화이다. 특히 지방세 수입의 비율을 높임으로써 수익과 부담과의 관계를 강화하고, 지방공공단체의 시책 실시에 필요한 재원의 상당부분은 해당 지역에서의 지방세 수입으로 충당할 것을 제언하고 있다. 이를 바

꾸어 해석하면, 현재 일본의 지방재정 상황이 세출규모와 지방세 수와의 괴리가 크고, 수익과 부담과의 대응이 명확하게 되어 있지 않다는 것을 의미한다. 지방세출 규모와 세수와의 괴리가 크다고 하는 것은 지방자치단체가 지방세 이외 수입으로서 지방채 및 중앙정부로부터의 이전재원에 많이 의존하고 있음을 의미한다.

일본에서 지방공공서비스의 편익과 지방세 부담과의 대응이 명확하게 되어 있지 않다고 할 때 이는 주로 광역지방자치단체의 지방세체계에 해당한다. 기초지방자치단체에서는 토지, 가옥 및 상가 자산에 과세되는 고정자산세가 시정촌의 기간세로 확립되어 있어, 앞서 언급한 세부담의 안정성과 더불어 편익과 부담과의 관계를 실현하고 있다. 地方分權推進委員會(2001)뿐만 아니라 일본 政府稅制調査會(2000)에서도 이 고정자산세가 應益性이라는 지방세의 성격을 구현한 세목으로 평가하고 있다.

우리나라 지방재정은 일본보다 세출규모와 지방세수와의 괴리가 더욱 크고, 지방공공서비스로부터의 편익과 지방세 부담과의 대응관계도 확립되어 있지 않은 상황이다. 광역자치단체 또는 지방세 전체에서 주요 세목으로 되어 있는 취득세와 등록세는 비록 자산과세라고는 하지만 자산 보유에 대한 과세가 아닌 거래관련 자산과세이므로 응익원리를 제대로 반영하고 있다고 보기는 어렵다. 자산보유에 대한 과세로서 재산세나 종합토지세 등이 있지만 이들 세목은 지방세수에서 차지하는 비율도 낮고(재산세는 3.6% (2000년, 이하 동일), 종합토지세는 6.3%), 과세대상이 제한되어 있는 불완전한 자산과세로 되어 있다. 특히 종합토지세의 경우 지역 간 차이도 상당히 심하게 나타나고 있다. 이처럼 우리나라는 아직 응익원리를 실현하는 지방과세가 확립되어 있지 않은 실정이다.

일본의 地方分權推進委員會(2001)와 政府稅制調査會(2000)는 충실한 지방세원 확보를 위해 ‘세원의 편재성이 적고, 세수의 안정성

이 높은 지방세체계'를 구축해 간다는 방향을 설정하고 있다¹⁾. 지방세원의 충실을 추진해 가는 경우, 세원이양에 의한 지방세의 지역적인 편재성이 생기는 것이 보통이다. 동 위원회나 조사회에서는 이 편재성을 완화하고 안정적인 지방세원을 확충하기 위한 방법으로 법인사업세에서의 외형표준과세 도입과 더불어 주민세, 지방소비세, 고정자산세 등 기간세목을 더욱 충실히 해야 한다고 주장하고 있다.

공공서비스로부터의 편익과 지방세 부담과의 대응관계(편익원리) 충실을 위한 지방세 개혁 방향에 관해서는 동 위원회나 동 조사회 외에도 다수의 연구가 행해졌다. 예를 들면 공적부문과 민간부문의 역할 분담에 대해서 논의를 제기하면서 발본적인 지방세 개혁의 과제를 논의하는 井堀(1999)나 재정 개혁의 일환으로 지방세 개혁에 관해 다루고 있는 林(2000) 등에서도 편익원리에 따른 지방세 시스템에 대해 언급하고 있다. 이상의 논의로부터 일본 지방세 개혁에 관한 골자를 정리하면 '편익원리의 명확화와 안정적인 지방세 시스템의 구축'이라고 할 수 있다.

본 연구는 지방세입의 구성 및 지방세에 관한 변천 개관, 우리나라와 일본의 지방세체계 특징, 주요 지방세의 신장성과 안정성, 지역간 격차 등에 관한 분석, 그리고 일본의 지방세 개혁에 관한 논의를 참고로 우리나라 지방세 개혁에 주는 정책시사점의 모색이 주요 내용으로 되어 있다.

이에 따라 본 연구의 제Ⅱ장에서는 지방세입 구조 및 지방세의 변천을 개관하고, 제Ⅲ장에서는 지방세와 관련된 주요 지표를 이용하여 지방세의 자리매김을 하고, 이어 양국 지방세체계의 특징

1) 地方稅權推進委員會(2001)의 최종보고에서는 지방세의 충실 이외에 세원의 편재성을 보완하는 방법으로 새로운 재정조정 구조, 거대도시 지방재정제도의 검토 등을 언급하고 있다.

및 광역과 기초자치단체의 주요 지방세를 대상으로 세수입의 신장성과 안정성, 지역간의 격차에 대하여 논의한다. 제Ⅳ장에서는 지방세의 응익성과 보편성에 대해 살펴본다. 이를 위해 지방세의 가격기능이 제대로 이루어지고 있는가를 간단한 모형을 통하여 검증하고 지방세의 지역간격차 문제를 보다 세분하여 다루고 있다. 마지막 제Ⅴ장에서는 제Ⅳ장까지의 논의와 최근 지방세 개혁의 논의를 기초로 우리나라 지방세 개혁에 주는 시사점을 법인 및 개인관련 지방세제, 자산관련 지방세제, 소비 및 환경관련 지방세제로 나누어 정리한다.

II. 지방세입 구조와 지방세의 변천 개관

1. 지방세입의 구성

지방세는 지방세입을 이루는 항목의 하나이므로 지방세가 지방세입 가운데 어느 정도의 중요성을 갖는가에 대하여 살펴보는 것도 의의가 있다고 할 것이다. 우리나라의 지방세입은 지방세나 세외수입 등의 자주재원, 중앙정부로부터의 이전재원, 그리고 지방채 등으로 조달되고 있다. 본장에서는 우리나라 지방세입 구조에 대하여 살펴보고 지방세가 어떠한 과정을 거쳐 변천되어 왔는가에 대해 개관하기로 한다.

우리나라는 지방교육재정을 지방교육비특별회계로 하여 지방재정회계와는 독립적으로 운영하고 있다. 이에 비해 일본은 지방교육재정이 지방재정에 포함되어 운영되는 일원적인 재정구조로 되어 있다. 이 점이 우리나라 지방재정회계와 비교할 때 크게 다른 점이다.

행정자치부가 발행하는 『지방재정연감』의 통계에는 기본적으로 지방교육비특별회계를 포함하고 있지 않다는 점에 주의가 필요하다²⁾. 이러한 점에 유념하면서 『지방재정연감』의 데이터에 기초하여 우리나라 지방세입의 구조가 어떻게 구성되어 있는가에 대하여

2) 『지방재정연감』에는 지방교육비 특별회계를 대상으로 광역자치단체 별로 지방교육재정 항목에 관한 정리된 표를 제시하고 있으나, 이 표를 제외한 지방재정통계는 기본적으로 지방교육재정을 포함하지 않고 있다.

살펴보기로 하자. <표 II-1>은 일반회계, 지방공기업특별회계, 기타특별회계를 포함한 지방세입 항목의 최근 추이를 정리한 것이다.

지방세는 지방교육세를 제외하면 일반회계의 세입항목의 하나로 되어 있어 일반회계와 가장 관계가 깊은 항목이다. 한편 특별회계는 그 분류가 자치단체간 또는 한일간에 그 분류가 서로 다르게 되어 있으며, 지방세는 특별회계의 구성항목에 포함되지 않는다. 이 점을 감안하여 <표 II-2>에서는 일반회계를 대상으로 한 세입 구성 항목의 추이를 제시하고 있다.

<표 II-1> 지방세입의 구성항목 추이
(일반회계 + 지방공기업특별회계 + 기타특별회계)

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000
합계 (조원)	100(63.1)	100(69.6)	100(69.1)	100(73.1)	100(77.2)
지방세	27.6	26.6	24.7	25.4	26.4
세외수입	43.8	44.5	42.5	40.7	40.9
이전수입	22.2	22.2	26.0	26.7	28.6
지방교부세	10.3	10.1	10.5	9.5	10.9
지방양여금	4.7	4.1	4.2	4.0	4.8
국고보조금	7.8	8.0	11.3	13.2	12.8
지방채	6.4	6.5	6.7	7.2	4.2

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 1997~2001.

<표 II-2> 일반회계세입의 구성항목 추이(2000)

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000
합계 (조원)	100(44.8)	100(50.5)	100(50.7)	100(53.4)	100(57.7)
지방세	38.8	36.6	33.8	34.8	35.3
세외수입	31.0	33.0	30.5	29.5	28.9
이전수입	28.6	27.7	31.7	32.5	34.4
지방교부세	14.2	13.4	13.9	12.2	14.7
지방양여금	5.7	5.7	5.7	5.4	6.4
국고보조금	8.6	8.6	12.2	14.8	13.3
지방채	1.7	2.6	4.0	3.2	1.4

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 1997~2001.

우리나라의 지방세입을 지방세수입, 세외수입, 이전수입, 지방채 수입으로 나누어 계산한 <표 II-1>과 <표 II-2>를 이용하여 지방세입구조를 살펴보면 다음과 같다. 우선 각각의 세입구성 항목이 지방세입에서 차지하는 비중을 보면, 2000년에 일반회계, 지방공기업특별회계, 기타특별회계를 포함한 경우, 지방세는 26.4%, 세외수입은 40.9%, 중앙정부로부터의 이전재원은 28.6%, 그리고 지방채수입은 4.2%로 되어 있다(<표 II-1> 참조). 2000년 일반회계의 경우는 전체 지방세입 가운데 지방세가 35.3%, 세외수입이 28.9%, 이전재원은 34.4%, 그리고 지방채수입은 1.4%를 차지하는 구조로 되어 있다(<표 II-2> 참조). 이처럼 일반회계를 기준으로 하게 되면 일반회계에 공기업특별회계와 기타특별회계를 더한 경우보다도 지방세의 수입이 더 높은 비중으로 나타나게 됨을 알 수 있다. 이는 지방세가 일반회계의 세입 구성항목의 하나인 데 비하여 공기업특별회계나 기타특별회계에는 지방세가 세입 항목으로

포함되지 않기 때문이다.

우리나라 모든 자치단체를 대상으로 한 <표 II-1>의 세입구성을 시계열로 보면, 지방세에의 의존도는 오히려 줄어들고 있다. 지방교육재정을 제외한 보통의 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중은, 1996년 27.6%(<표 II-2>의 일반회계에서는 38.8%)에서, IMF로부터 구제금융을 받은 시기인 1998년에는 24.7%(동 33.8%)로 저하하고 있으며, 회복에 들어선 2000년에는 26.4%(동 35.5%)로 상승한다. 이에 비해 <표 II-1>의 지방세입에서 차지하는 이전수입의 비중은, 1996년 22.2%에서 1998년 26.0%로 상승한다. 특히 지방세입에서 차지하는 보조금의 비중이 1996년 7.8%에서 1998년 11.3%로 대폭 상승하고 있음을 알 수 있다.

이상으로부터 우리나라 지방세는 안정적인 추이를 보이고 있지 않다고 하는 점과 더불어, 금융(경제)위기에 따른 지방재정의 불안정성을 중앙정부의 보조금을 이용하여 대처하여 왔다는 점을 지적할 수 있다.

한편 日本 총무성(우리나라의 행정자치부에 해당³⁾)이 발행하는 『地方財政白書』(2002년도판)에 기초하여 보통회계를 대상으로 2000년의 자치단체 평균 세입항목 구성비를 계산해 보면, 지방세가 35.4%, 세외수입이 17.4%, 중앙정부로부터의 이전재원이 36.1%, 그리고 지방채수입이 11.1%를 차지하는 구조로 되어 있다. 이처럼 일본도 60% 이상의 지방재원을 지방세 이외의 재원, 즉 중앙정부로부터의 이전재원, 세외수입 및 지방채에 의존하는 구조로

3) 일본에서 2000년 정부부처 개편이 있었는데 현재의 총무성은 개편 이전의 자치성, 우정성, 그리고 총무청이 합쳐져 이루어진 것이다. 따라서 우리나라 행정자치부에 가까운 것은 개편 이전의 자치성이라 할 수 있다. 현재는 총무성 내의 자치국이 우리나라 행정자치부에 해당하는 업무를 하고 있다.

되어 있음을 알 수 있다. 나아가 이들 수치는 우리나라가 일본보다도 세외수입의 비율이 높고 일본은 우리나라보다도 지방채의 의존도가 높다는 것을 보이고 있다.

한편 위에서 언급한 우리나라 지방세입 구성항목의 비율은 왜곡되어 있음에 주의할 필요가 있다. 특히 많은 이월금과 순세계잉여금(세입예산액과 실제 거두어들인 세입액과의 차)의 발생으로 인한 세외수입의 왜곡이 심하다고 할 수 있다. 이에 관하여는 제Ⅳ장에서 구체적으로 다루기로 하고 이하에서는 우리나라 일반회계와 일본의 보통회계를 이용한 세입구성에 관해 살펴보기로 한다.

일본에서는 자치단체별로 구성항목이 다른 것을 통일시키기 위한 지방재정회계로서 보통회계라는 개념을 사용하고 있다. 우리나라는 아직 보통회계의 개념이 도입되어 있지 않다. 참고로 일본의 『지방재정백서』에서는 지방공영사업회계 이외의 회계를 보통회계라 하고 있다. 일반회계와 보통회계 사이에 이와 같은 차이가 있다고는 하더라도 현 실정에서 우리나라의 일반회계는 일본의 보통회계와 가깝다고 할 수 있기 때문에 본 연구에서는 이를 이용하여 양국의 세입구성을 비교하고 있다⁴⁾.

보통회계에서 차지하는 세외수입의 비중을 볼 때 일본의 자치단체 평균이 17.4%(2000년)인 데 비하여, 우리나라 일반회계에서 차지하는 세외수입 비중은 28.9%로 나타난다(<표 Ⅱ-2> 참조). 이처럼 세외수입의 비중을 보면, 우리나라가 일본보다도 상당히 높음을 알 수 있다. 제Ⅳ장에서 자세히 언급하겠지만 우리나라의 세외수입 내용을 살펴보면, 본래의 세외수입이라고 하기 어려운 다액의 이월금이나 순세계잉여금이 매년에 걸쳐 포함되고 있어 세외수

4) 실제로 일본의 보통회계에 가까운 개념은 우리나라 일반회계에 지방교육비특별회계를 합한 것이라 할 수 있다.

입의 비율이 크게 과장되고 있다는 점에 주의할 필요가 있다.⁵⁾ 예컨대 도의 경우, 세외수입에서 차지하는 이월금과 순세계잉여금의 비중은 80.3%(2000년)에 이르고 있다⁶⁾.

이 외에도 세입의 구성에 있어 우리나라와 일본이 특히 다른 것이 지방채 의존도이다. 일본의 『지방재정백서』에 의하면 2000년 지방자치단체 평균 지방채 의존도는 11.1%로 나타났다. 이에 비해 우리나라의 지방세입에서 차지하는 지방채 의존도는 1.4%에 그치고 있다. 지방채의 동향을 보기 위해서는 세입의 구성을 시계열로 하여 파악할 필요가 있다. 일본과는 달리 우리나라에서는 상대적으로 지방채가 그다지 문제가 되고 있지 않다고 할 수 있다. <표 II-1>과 <표 II-2>로부터 알 수 있듯이, 일반회계와 특별회계를 포함한 지방세입에서 차지하는 지방채의 비중은 1996년 6.4%, 2000년 4.2% 수준이며, 일반회계에서 차지하는 지방채 비중은 1996년 1.7%, 2000년 1.4% 수준이다. 이로부터 우리나라 지방채 발행은 일반회계보다는 특별회계에서 보다 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다. <표 II-2>를 보면 1997년 말에 발생한 금융위기로 인하여, 일반회계에서도 지방채의 발행이 많이 이루어져, 1998년 지방채의 비율은 4.0%까지 상승하고 있다. 그후 경제회복을 하게 되면서 지방채 의존도도 낮아지게 되었다.

요컨대, 1) 우리나라가 지방교육재정을 지방재정과 독립적(이원적)으로 운영하고 있다는 점, 2) 양국 모두 상대적으로 지방세 비

5) 이월금이나 순세계잉여금은 세외수입 가운데 임시적 세외수입 항목에 포함시키고 있다. 이와 같이 다액의 이월금이나 순세계잉여금이 발생하는 원인과 이들 항목을 조정한 경우의 지방자치단체의 자체수입(지방세와 세외수입의 합계)의존도를 제IV장에서 다루고 있다.

6) 행정자치부(2001), 『지방재정연감』. 최근에는 이월금을 순세계잉여금과 이월금으로 구별하여 계상하고 있다.

중이 낮고 이전재원에 많이 의존하고 있다는 점, 3) 우리나라는 세외수입 항목의 비중이 높게 되어 있으나 실제와는 달리 크게 과장되어 있다는 점, 그리고 4) 지방세입 중 지방채에 대한 의존도가 일본이 우리나라에 비해 월등하게 높다고 하는 점 등이 양국 세입 구성의 주요한 차이라고 할 것이다.

2. 자치단체별 지방세 부담

우리나라에서 지방재정통계로서 가장 많이 이용되고 있는 것이 행정자치부가 발행하는 『지방재정연감』이다⁷⁾. 그러나 이 통계를 이용하여 지방세입을 파악하는 경우에는 위에서 언급하였듯이 1) 기본적으로 지방교육비특별회계가 포함되어 있지 않은 점, 2) 지방세입 중 세외수입의 통계가 이월금이나 순세계잉여금 등 본래의 세외수입이라고 하기 어려운 항목이 포함되어 있는 수치를 취합한 상태에서 지방세, 세외수입, 이전재원, 지방채 등 세입항목의 구성을 제시하고 있는 점 등에 주의가 필요하다.

지방세만을 다루는 경우는, 2001년부터 시행된 지방교육세를 제외하면 지방교육재정 이외의 (보통의)지방재정에 속해 있기 때문에 그다지 지장은 없다고 할 수 있다. 그렇지만 지방세와 지방공공서비스와의 관계를 다루거나, 각 항목의 실제 내용을 파악하기 위해서는 위에서 지적한 점에 유의하여 이들 데이터를 이용하여야 하는 애로사항이 있다. 예컨대 우리나라의 경우 자주재원 비율로 지방세와 지방세외수입을 합한 비율을 『지방재정연감』에 나와 있는 합계 수치대로 이용한다고 하면 자주재원 비율은 상당히 높게

7) 이에 더해 지방세에 관한 자료로서는 『지방세정연감』을 들 수 있을 것이다.

나타나게 된다. <표 II-1>을 보면 2000년의 자주재원 비율은 67.3%에 이른다. 그러나 실제로는 지방자치단체의 자주재원이 높은 상황은 아니다. 제IV장에서는 이러한 데이터 취급상의 주의점에도 유념하여 지방공공서비스와 자주재원과의 관계를 중심으로 다루고 있다.

이제 우리나라 지방자치단체별 세입 및 세출 규모에 관하여 간단히 살펴보기로 하자. <표 II-3>과 <표 II-4>는 각각 광역 및 기초자치단체의 세입과 세출규모를 나타내고 있다.

<표 II-3> 광역 및 기초자치단체별 상대적 세입규모

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000
합계(조원)	(63.1)	(69.6)	(69.1)	(73.1)	(77.2)
	100	100	100	100	100
광역자치단체	54.6	54.4	53.5	56.2	54.4
서울특별시	14.6	13.4	12.2	13.1	13.3
광역시	17.2	18.8	18.5	19.2	17.6
도	22.7	22.3	22.8	23.9	23.6
기초자치단체	45.4	45.6	46.5	43.8	45.6
서울시 자치구	3.2	3.2	3.1	2.7	3.0
광역시 자치구	2.7	2.7	2.9	2.9	2.9
시	27.1	26.6	27.6	25.8	26.2
군	12.4	13.0	12.9	12.4	13.5

주: 지방교육재정은 포함되지 않은 계산 결과이며, 순계규모를 이용하고 있다.

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

<표 II-4> 광역 및 기초자치단체별 상대적 세출규모

(단위: %)

	1996	1997	1998	1999	2000
합계(조원)	(44.4)	(51.0)	(51.6)	(54.0)	(56.1)
	100	100	100	100	100
광역자치단체	39.5	39.4	38.5	39.6	38.3
서울특별시	13.4	12.6	12.1	12.3	12.6
광역시	14.3	15.0	15.0	15.4	14.0
도	11.7	11.8	11.5	11.9	11.7
기초자치단체	60.5	60.6	61.5	60.4	61.7
서울시 자치구	5.4	5.7	5.6	5.4	6.0
광역시 자치구	6.0	6.1	6.2	6.8	6.8
시	30.9	30.3	31.6	30.4	30.6
군	18.3	18.5	18.0	17.9	18.4

주: 지방교육재정은 포함되지 않은 계산 결과이며, 순계규모를 이용하고 있다.

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

<표 II-3>과 <표 II-4>의 계산결과에 기초하여 광역 및 기초자치단체별 상대적 세입 및 세출구성의 크기에 대해 다음과 같이 지적할 수 있다. 우선 지적할 수 있는 것은 세입은 광역자치단체가 기초자치단체보다 상대적으로 많은 데 비하여, 세출은 기초자치단체가 광역자치단체에 비하여 많은 비중을 차지하고 있다는 점이다. <표 II-3>을 보면 광역자치단체와 기초자치단체의 세입 규모는 약 55 대 45로 되어 있는 데 비하여(2000년 54.4 대 45.6), <표 II-4>를 보면 광역자치단체와 기초자치단체의 세출 규모는 약 40 대 60으로 되어 있다(2000년 38.3 대 61.7). 이는 중앙정부 및 광역자치단체로부터 기초자치단체로 재원이전이 이루어지고 있음을 보

여주는 것이다. <표 II-3>과 <표 II-4>로부터 모든 광역지방자치단체에 있어 세입의 비율보다도 세출의 비율이 낮게 나타나고 있음을 관찰할 수 있다. 광역자치단체와는 반대로 모든 기초자치단체는 세입의 비율보다도 세출의 비율이 높게 나타나고 있다.

자치단체 가운데에서도 도가 다른 특별시나 광역자치단체보다 세입과 세출의 격차가 크게 나타난다. <표 II-3>을 보면, 1990년대 후반을 대상으로 할 때 도의 세입은 지방세입의 22~24%를 차지하고 있다. 이에 비하여 도의 세출은 지방세출의 11~12%를 차지하는 데 그치고 있다. 이는 도에서 시군으로 재원이전이 많음을 시사하고 있다.

<표 II-3>과 <표 II-4>를 보면 서울과 광역시의 자치구는 세입의 비율이 각각 약 3%를 차지하나, 세출의 비율은 약 6% 수준으로 상승하고 있다. 기초자치단체인 시의 세입이 전체 지방세입에서 차지하는 비율은 26~27%인 데 비하여, 세출 비율은 30~31%로 세입 비율보다 높게 나타나고 있다. 또 군의 세입이 전체 지방세입에서 차지하는 비율은 12~13%이나 군의 세출 비율은 지방세출의 18~19%까지 세입 비율보다 높게 나타난다. 이로부터 시군의 재원이전이 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

<표 II-3>과 <표 II-4>를 보면, 시보다도 군의 세입과 세출의 격차가 크게 나타나고 있으나, 재원이전의 규모로는 군보다도 시가 더 크게 나타난다. 그 이유는 기초자치단체 가운데 시의 세입과 세출이 전체지방 세입과 세출에서 차지하는 비율이 상대적으로 높기 때문이다. 예컨대 2000년의 세입과 세출의 차액을 비교하면 시는 3.1조원인 데 비하여, 군은 0.1조원으로 시의 세입과 세출의 차액이 군의 그것보다 높게 나타나고 있음을 <표 II-1>과 <표 II-2>로부터 계산할 수 있다⁸⁾. 이상에서 언급한 것은 1990년대 후반 전체적으로 보아도 그리 차이가 없다.

다음으로 지적할 수 있는 것은 위에서 언급한 광역 및 기초자치 단체의 세입과 세출의 격차는 지방교육재정을 고려하지 않은 수치라는 점이다. 앞에서 언급하였듯이 우리나라 지방재정회계는 일본과는 달리 지방교육재정을 지방교육비특별회계로서 교육부 소관하에 지방교육 이외의 보통의 지방재정과 독립적으로 운영되는 특징이 있다. 지방교육재정은 지방교육 이외의 보통의 지방재정보다도 중앙정부로부터의 이전재원에 많이 의존하고 있으며, 그 주된 경비는 초등 및 중등교육을 위해 사용되고 있다.

지방교육비특별회계가 일반회계보다 상대적으로 이전재원의 비율이 높다는 점을 염두에 두면, 지방재정회계와 교육비특별회계를 합한 합계수치를 대상으로 하는 경우 지방세가 이 합계수치에서 차지하는 비중은 일반회계를 대상으로 하는 경우보다 더욱 내려가게 될 것이다. 실제로 2000년을 대상으로 하여 지방세가 일반회계와 지방교육비특별회계와의 합계에서 차지하는 비중을 구해 보면 15.1%에 불과하다. <표 II-2>에서 보듯이 지방세가 일반회계 세입에서 차지하는 비중이 38.8%라는 점을 상기하면, 일반회계에 지방교육비특별회계를 합할 경우 우리나라 지방세 의존도가 상당히 미약하게 됨을 확인할 수 있다. 개념적으로는 일반회계에 지방교육비특별회계를 합한 것이 일본의 보통회계와 가깝다고 할 수 있다. 2000년 일본의 보통회계에서 차지하는 지방세 비중이 35.4%였음을 볼 때 우리나라는 일본에 비해 지방세 비중이 20%포인트가 낮은 실정이라 할 것이다. 이처럼 보통회계와 비교하기 위해서는 지방교육재정회계도 함께 고려하는 것이 일본과의 비교에 있어 보

8) 시의 세입과 세출의 차액은 <표 II-1>과 <표 II-2>를 이용하여 $(77.2 \times 26.2\%) - (56.1 \times 30.6\%) = 3.1$ (兆원)으로 나타나고 있으며, 마찬가지로 군의 세입과 세출의 차액은 $(77.2 \times 13.5\%) - (56.1 \times 18.4\%) = 0.1$ (조원)으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

다 정확도가 높다고 할 수 있다.

그렇다고는 하나 우리나라에서는 지방교육재정의 구성이 광역자치단체 수준에서 이루어지고 있으며 기초자치단체에서는 이루어지고 있지 않다는 점도 유의할 필요가 있다. 이러한 한계가 있음도 고려하여, 이하에서는 지방교육재정을 제외한 지방재정을 대상으로 자치단체 간의 세입구성을 살펴보기로 하자. <표 II-5>는 광역 및 기초자치단체 간의 세입구성의 항목을 나타내고 있다.

<<표 II-5> 자치단체별 세입구성

(단위: %)

	합계	광역자치단체			기초자치단체			
		서울특별시	광역시	도	서울시자치구	광역시자치구	시	군
합계(조원)	(73.1)	(9.6)	(14.0)	(17.5)	(2.0)	(2.1)	(18.8)	(9.1)
합계(%)	100	100	100	100	100	100	100	100
지방세	25.4	49.8	26.8	23.3	39.5	31.1	18.9	10.5
세외수입	40.7	29.6	39.1	18.6	59.3	63.6	60.0	48.0
이전재원	26.7	10.1	18.9	52.2	0.6	3.5	16.7	38.9
지방교부세	9.5	0.8	1.8	8.5	0.1	2.8	12.3	29.9
지방양여금	4.0	-	2.2	5.8	-	0.0	4.2	8.5
국고보조금	13.2	9.3	14.8	37.9	0.5	0.7	0.1	0.6
지방채	7.2	10.5	15.3	5.9	0.6	1.8	4.3	2.7

주: 위 수치는 1999년의 세입구성을 나타내고 있으며, 지방교부세에는 증액교부금을 포함하고 있다.

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2000.

우선, 이전재원이 지방세입에서 차지하는 비중을 보면 전체 평균 26.7%(1999년)이지만, 그 분포는 다양하게 나타난다. <표 II

-5>에 근거하여 이전재원 배분상의 특징에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 이전재원의 상당부분이 광역자치단체인 도와 도에 속하는 기초자치단체인 시군에 배분되고 있다는 점을 지적할 수 있다. 도의 경우 이전재원이 도세입에서 차지하는 비중은 52.2%에 달한다. 시와 군의 경우 이전재원이 시세입과 군세입에서 차지하는 비중은 각각 16.7%와 38.9%에 이르고 있다. 이 수치로부터 특히 군의 경우에 교부세에 대한 의존도가 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 비교적 산업화가 진전되지 않은 지역인 군이 기준재정수요액과 기준재정수입액과의 격차가 크다는 것을 의미한다.

지방양여금도 대부분 광역자치단체인 도나 도에 속한 시군에 배분된다. 지방양여금의 취지가 본래 도로정비 등의 사회간접자본 정비에 있다는 점을 고려하면, <표 II-5>의 자치단체별 지방양여금의 구성은 도지역의 사회간접자본 정비에 사용되고 있음을 뒷받침하고 있다.

한편 광역자치단체의 경우 교부세보다는 주로 보조금의 형태로 재원이전이 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 이는 도 광역자치단체의 경우, 도세입의 37.9%를 보조금에 의존하고 있으며, 특별시와 광역시 광역자치단체도 교부세는 많이 받고 있지 않으나, 보조금의 형태로 중앙과의 재원조정이 이루어지고 있다. 보조금이 특별시와 광역시 세입에서 차지하는 비중은 9.3%와 14.8%이다(<표 II-5> 참조).

다음으로, 자치단체 간의 세입구성을 보았을 때 지방세도 그 차이가 현격하게 나타나고 있다. 이는 위에서 언급한 이전재원과 대비를 이루고 있다. 지방세의 경우 지방세입의 약 4분의 1에 지나지 않고 있다. 자치단체별로 보면 광역자치단체인 서울특별시의 경우 서울시 지방세입의 약 50%를 지방세에 의존하고 있는 데 비하여 (한편 <표 II-5>에서 보듯이 세외수입이 29.6%를 차지), 기초자치

단체인 군의 경우는 지방세가 군세입의 10.5% 수준에 그치고 있다. 앞에서 <표 II-3>과 <표 II-4>의 자치단체별 세입과 세출규모와 관련하여 설명할 때 기초자치단체의 세출은 상대적으로 세입에 비하여 높은 비중을 차지한다고 언급하였다. 기초자치단체의 지방세에 대한 의존도가 낮은 점을 감안하면 지방세가 지방공공서비스의 제공과 대응하기 어려운 구조임을 유추할 수 있을 것이다. 나아가 우리나라의 지방세 구조가 자치단체 간에 상당히 큰 차이가 있을 것임도 예상할 수 있다. 이 점에 관하여는 제III장과 제IV장에서 다루기로 한다.

세번째로 세외수입의 자치단체별 구성에 관하여 살펴보기로 하자. 세외수입이 지방세입에서 차지하는 비중은 자치단체 평균 40.7%이지만, 이를 자치단체별로 보면 광역자치단체보다 기초자치단체가 상당히 높게 나타난다. <표 II-5>를 보면 서울특별시, 광역시, 그리고 도가 각각의 세입에서 차지하는 비율은 각각 29.6%, 39.1%, 그리고 18.6%로 되어 있다. 이에 비해 기초자치단체는 서울시자치구와 광역시자치구의 경우 세외수입이 이들 자치구 세입에서 차지하는 비중은 각각 59.3%와 63.6%이다. 또 시와 군의 경우 세외수입이 시와 군의 세입에서 차지하는 비중은 각각 60.0%와 48.0%로 되어 있다. 이 계산결과로부터 세외수입에 있어 광역자치단체와 기초자치단체 간에 현격한 차이가 나타나고 있음을 볼 수 있다. 그러나 앞서 언급하였듯이 실제로는 이와 같은 세외수입 가운데 상당액이 본래의 세외수입이 아니라는 점에 주의할 필요가 있다. 따라서 지방공공서비스와 자치단체의 자주재원(지방세 및 세외수입)과의 관계를 다루는 경우에는 본래의 세외수입으로 조정하는 절차가 필요하게 된다(이 점에 대하여는 제IV장에서 다루고 있다)⁹⁾.

이상의 지방세입 구성항목에 대한 설명으로부터 우리나라나 일

본 모두 지방세의 비중이 그리 높지 않음을 확인할 수 있다. 지방분권이 강조되면서 최근 양국 모두 지방세원 확보가 지방재정 개혁의 주요 과제로 되어 있다. 특히 우리나라는 일본에 비해 상대적으로 지방세의 부담이 국세에 비하여 상당히 낮은 수준이다. 제Ⅲ장에서 양국의 지방세 부담과 그 특징을 비교하기로 하고, 이하에서는 양국의 세제 변천에 대해 개관하기로 한다.

3. 해방 직후의 한일 조세체계와 변천

지방세 변천을 개관하기에 앞서 우선 해방 직후 양국 조세체계에 대해 보기로 한다. 우리나라에서는 1952년에 지방세법이 실시되었기 때문에 해방 직후의 조세체계는 곧 국세체계가 된다. 여기서 국세의 변천을 다루는 이유는 후술하는 지방세와 얼마나 다른 변천을 하였는가를 참고하기 위한 것이다. 이하의 설명으로부터 알 수 있듯이 해방 직후 국세체계는 양국에서 거의 같은 체계로 출발하여 현재는 상당히 다른 조세체계를 이루게 되었으나, 지방세의 경우는 1952년 지방세법의 실시 당시부터 양국이 상당히 다른 체계로 출발하고 있다고 하는 점이다.

일본은 식민지 시대에 그들의 조세제도를 우리나라에 이식하였기 때문에, 제2차 세계대전 직후 한일 양국의 조세체계를 보면 거

9) 이미 언급하였듯이 우리나라 지방채 의존도는 일본에 비해 낮은 상태이다. 예컨대 일본의 지방채의 의존도를 보면 1999년 12.8%, 2000년 11.1%(總務省 編『地方財政白書』)를 차지하고 있다. 이 수치는 <표 II-3>과 <표 II-4>에 나타나는 우리나라 지방채 의존도 수치보다도 훨씬 높다는 것을 확인시켜 준다. 우리나라는 광역시가 지하철 건설 등으로 지방채 발행을 증대시켰기 때문에 최근 높아지는 경향에 있었으나 2000년에는 다시 낮아졌다.

의 일치하고 있다. 물론 해방 이후 시간이 지남에 따라 양국은 각각의 입장에서 세제개혁을 실시하였으므로, 현재 양국의 조세체계는 상당히 다른 구조를 취하고 있다. 조세제도를 포함한 사회제도는 그 구성원의 선호를 반영하여 형성되고 변화되어간다. 이렇게 볼 때 반세기 전에 거의 일치하던 양국의 조세체계가 현재 많은 차이를 보이고 있는 것은, 그 만큼 양국 사회구성원의 선호나 시대배경이 다르다는 것을 반영하고 있다고 할 것이다.

우선 제2차 세계대전 직후 양국의 국세체계가 어느 정도 일치하고 있었는가를 양국의 조세자료를 이용하여 살펴본다. <표 II-6>은 우리나라의 재무부(당시)와 일본의 대장성(재무성) 자료로부터 1945년 당시 양국 조세체계를 세목별로 정리하여 나타낸 것이다.

<표 II-6> 1945년 당시의 한일 양국의 조세체계

세 목	일 본		한 국	
	금액(천엔)	%	금액(천원)	%
직접세	7,334,136	70.9	154,851	41.3
소득세	3,820,426	37.0	76,614	20.4
법인세	1,161,647	11.2	-	-
특별법인세	19,188	0.2	706	0.2
地租	27,651	0.3	17,367	4.6
영업수익세	4	0.0	-	-
자본이자세	123	0.0	6,589	1.8
법인자본세	20	0.0	4,927	1.3
배당이자특별세	1,614	0.0	-	-
이익배당세	1	0.0	37	0.0
공채 및 사채 이자세	-	-	11	0.0
상속세	176,602	1.7	2,230	0.6
광업세	8,367	0.1	247	0.1
영업세	124,636	1.2	11,105	3.0
임시이득세	1,961,144	19.0	35,018	9.3
가옥세	32,714	0.3	-	-
간접세 등	3,003,036	29.1	220,381	58.7
주세	1,130,654	10.9	106,325	28.3
청량음료세	1,891	0.0	226	0.1
설탕소비세	10,356	0.1	19	0.0
직물소비세	109,879	1.1	2,464	0.7
물품세	532,812	5.2	18,422	4.9
유홍음식세	588,152	5.7	27,912	7.4
거래소세	3,240	0.0	194	0.1
유가증권이전세	1,538	0.0	-	-
통행세	231,138	2.2	9,131	2.4
입장세	296,072	2.9	9,211	2.5
관세	7,727	0.1	105	0.0
돈세	30	0.0	1	0.0
兌換(朝鮮)은행권발행세	-	-	40,279	10.7
건축세	5,967	0.1	409	0.1
전기가스세	4,703	0.0	1,012	0.3
광고세	2,218	0.0	215	0.1
마권세	0	0.0	2,443	0.7
특별행위세	76,660	0.7	2,013	0.5
합 계	10,337,173	100.0	375,232	100.0

주: 1. 일본은 1945년 1년간의 데이터이고 한국은 1945년 10월부터 1946년 3월까지의 데이터이다.

2. 양국의 세목을 대응시켜 나타낸 것이다.

자료: 대장성, 『재정금융통계월보』, 재무부 『한국세제사(상)』, p. 158.

<표 II-6>에서 1945년 당시 한국과 일본의 조세체계는 그 세목의 종류가 거의 일치하고 있음을 확인할 수 있다. 달리 말하면 <표 II-6>은 일본의 조세제도가 한국에 이식되어 실시되고 있었다는 것을 여실히 보여주고 있다. 그러나 비록 그 당시에 세목이 거의 일치하고 있다고 하더라도 양국의 조세체계에서 큰 차이를 보이고 있는바, 다음 두 가지를 들 수 있다.

우선 양국 세목에서 가장 특징적으로 나타나는 차이점은 1945년 당시 우리나라에는 기업관련 세목이 존재하지 않는다는 점이다. <표 II-6>을 보면 기업관련 세목 이외의 다른 세목은 양국에 모두 공통적으로 존재하고 있다. 이에 비해, 법인세, 영업소득세, 이익배당세, 배당이자특별세 및 유가증권이전세 등의 법인관련 세목은 일본의 조세체계에는 나타나고 있지만 한국의 세목에는 나타나지 않는다. 그 이유는 1945년 당시 한국에 존재하던 납입자본가와 기업기술자 대부분이 일본인이었으므로 우리나라에 기업관련 세목을 두더라도 실익이 없었기 때문이 아닌가 생각된다.

다음으로 비록 1945년 당시 양국의 세목이 거의 일치한다고 하더라도 조세수입의 구성은 양국이 상당히 다르다는 점을 지적할 수 있다. <표 II-6>의 직접세와 간접세의 비율을 보면 일본이 7 대 3인 것에 비해 우리나라는 거의 4 대 6으로 일본은 직접세, 우리나라는 간접세 등이 중심이 되고 있다. 그 이유는 법인세관련 세수가 존재하지 않는다는 이유도 있지만 그보다 우리나라의 경우 세수증대를 위해 주세, 유홍음식세의 강화 조치와 함께 소득과세베이스가 상대적으로 고갈되어 있었기 때문이다.

그러나 이상과 같은 시대적 여건상의 몇 가지 다른 점을 제외하면 양국의 조세체계가 거의 일치하고 있음을 <표 II-6>으로부터 관찰할 수 있다.

해방 이후에도 우리나라는 일본의 조세제도를 많이 참고하여 온

것도 사실이다. 그렇지만, 양국의 조세체계는 50년 이상의 시간이 경과하면서 현재는 서로 판이하게 다른 조세체계를 지니고 있다. 현행의 국세체계의 비교는 본장 말미의 부표에 정리하고 있다. 여기서 양국의 세제 변천에 관하여 구체적으로 살펴보는 것은 본 연구의 의도와 다르기 때문에 이에 관한 논의는 생략하기로 한다. 다만 간단히 주요 세제개혁의 대강을 살펴보는 데 참고가 되도록 관련 연표를 제시하는데 그치기로 한다. <표 II-7>은 양국의 주요한 세제개혁을 정리한 것이다.

<표 II-7> 양국의 주요한 세제개혁

	한 국	일 본
1945	미군정(부분적인 개혁)	연합군사령부(GHQ)에 의한 통치
1948	대한민국정부수립 1948~52년에 주요 세법 제정	
1949	지방세법의 제정	샤우프조세사절단 일본방문
1950	한국전쟁(1953년)	샤우프세제의 실시(포괄적 소득과세)
	전쟁중에는 토지소득세가 중심	
1953	전쟁 후는 물품세 등의 간접세가 중심	샤우프세제의 대폭 수정 유가증권의 캐피탈게인의 비과세 소득세감세정책이 중심
1961	평시세제로의 전면개혁	
1963		소액저축비과세제도의 실시
1973	주민세(지방세)의 신설	
1974		소득세의 대폭감세
1976	부가가치세의 도입	
1984	지방세로서의 담배세 도입	
1989	토지세제의 대폭 개혁	발본적인 개혁(소비세 실시)
1991	교육세(목적세)의 시한 철폐	
1994		중견소득층의 한계세율의 인하
1997		지방소비세의 실시

자료: 鞠重鎬(1996), 佐藤進宮島洋(1991) 등을 이용하여 필자가 정리.

양국의 세제 개혁이나 개편은 물론 <표 II-7>에 열거한 내용만이 아니라 헤아리기 어려울 정도로 이루어졌다. 지방세 개혁과 관련하여 특기할 만한 것은 1949년 우리나라에서 지방세법이 제정된(1952년부터 실시) 것과 1949년 샤우프세제권고단의 일본 방문이다. 일본은 샤우프세제의 실시로 국세는 물론 지방세에서도 제2차 세계대전 이전과는 판이하게 다른 세제가 실시되었다. 그후에도 <표 II-7>에서 볼 수 있는 세제개혁을 비롯해, 상호간에 다른 시대 배경과 사회적 선호를 감안한 개혁 및 개정의 결과, 1945년 당시 비슷하였던 양국의 조세체계는 상당히 다른 조세체계로 변하게 된다(현행의 국세체계의 비교표는 본장 말미의 부표에 있으며, 현행 지방세체계의 특징 비교를 위한 양국 지방세체계는 다음 장에서 다루고 있다).

제2차 세계대전이 끝나고 2000년에 이르기까지 양국 세목 변천을 조사해 보면¹⁰⁾ 일본의 경우 국세 세목 가운데 50년 이상 존재해 왔던 세목은 소득세, 법인세, 상속세(이상은 직접세) 및 주세, 휘발유세, 관세, 거래소세, 인지수입(이상은 간접세 등) 8개 세목이다. 이에 비해 우리나라의 경우 국세에서 1945년 당시와 비교해 현재까지 같은 이름을 갖고 있는 세목은 소득세, 상속세, 주세 및 관세 4개 세목에 지나지 않는다. 이것은 그 만큼 우리나라가 일본보다 조세체계의 변화가 심했다는 것은 의미한다.

4. 지방세의 변천 개관

위에서 보았듯이 1945년 당시의 우리나라와 일본의 조세체계는

10) 일본은 국세에서 51개 세목, 지방세에서 38개 세목(道府縣稅 19개 세목, 市町村稅 19개 세목) 합계 88개의 세목이 부침을 겪어 왔다.

거의 일치하고 있다. 그러나 이것은 국세에 관하여 해당하는 것이다.¹¹⁾ 지방세의 경우는 국세와 달리 양국의 조세체계가 상당히 다른 구조를 보이고 있다. 1945년 당시 우리나라의 지방세는 아직 실시되지 않았다. 우리나라에서 지방세가 제정된 것은 1948년 대한민국 정부가 수립되고 1년 후의 일이다. 1949년 12월 2일 지방세법이 제정 공포되었고, 1952년부터 지방세법이 실시되었다. 지방세법이 실시되었다고는 하나 제정 당시의 지방세수입은 현재보다도 상당히 취약한 상황에 있었다. 1979년 당시의 재무부(현 재정경제부)가 간행한 『한국세제사』(上)의 데이터에 기초하여 계산하여 보면, 1952년 당시 조세총액에서 차지하는 지방세수입의 비율은 4.6%에 지나지 않는다.

1945년 당시의 조세(국세)체계가 한일 양국에서 거의 비슷하였지만, 1952년부터 실시된 우리나라 지방세체계를 일본의 그것과 비교해 보면 국세의 경우와는 달리 상당히 다른 체계를 취하고 있다. 그 이유로는 물론 지방세체계가 해방 이후에 실시되었다는 점도 들 수 있겠으나, 그보다는 지방세의 경우는 국세와 달리 지역의 특성을 반영하여 실시된다고 하는 점에 있다. 이에 더하여 또 다른 이유로는 일본의 지방세체계가 1949년 샤우프세제 권고의 실시로 인하여 국세는 물론 지방세체계에 있어서도 제2차 세계대전 이전과는 현격히 다른 세제가 확립되었다는 점도 간과할 수 없는 요인이 된다. 1952년 지방세법 실시 당시의 한일 양국 지방세체계 비교를 위해, 그 당시 각 지방세 세목이 지방세 세수에서 차지하는 비율을 계산하여 보이고 있는 것이 <표 II-8>이다.

11) 이미 언급하였듯이 이 당시는 우리나라 지방세법이 제정되지 않은 상태이므로 국세체계가 곧 조세체계가 된다.

<표 II-8> 한일 지방세체계 비교(1952년)

(단위: %)

한 국		일 본			
독립세(6,100만원)	100	도부현세(1, 263億円)	100	시정촌세(1, 815億円)	100
취득세	16.4	普通税	99.5	普通税	98.3
도축세	3.3	道府縣民稅 ¹⁾	-	市町村民稅	41.9
家屋稅	37.7	事業稅	68.8	固定資産稅	44.5
林野稅	21.3	特別所得稅	1.2	자전거세	1.2
特別行爲稅	1.6	遊興飲食稅	10.4	집차세	0.7
動力稅	8.2	自動車稅	1.9	전기가스세	8.2
차량세	3.3	광구세	0.3	광산세	1.0
船舶稅	3.3	수렵자세	0.2	木材取引稅	0.6
交通稅	4.9	入場稅	16.3	광고세	0.0
		法定外普通稅	0.3	入湯稅	0.1
		目的稅	0.0	接客人稅	0.0
		구법에 의한 세수입	0.5	法定外稅收入	0.2
				目的稅	0.2
				구법에 의한 세수입	1.5
지방세/조세총액=4.6% ²⁾		지방세/조세총액=43.4% ²⁾			

주: 1) 일본의 도부현민세는 1954년에 실시되었다.

2) 전매납부금(전매익금)을 제외하고 계산한 수치이다. 전매납부금을 국세수입에 포함하여 조세총액에서 차지하는 지방세의 비중을 계산하면 우리나라는 4.6%, 일본은 36.5%가 된다.

자료: 재무성(대장성), 『재정금융통계월보』, 해당 연도.

한국개발연구원, 『한국재정40년사』.

재무부(재정경제부), 『한국세제사』.

<표 II-8>에서 보는 바와 같이 우리나라는 지방세법 제정 당시 지방세체계를 국세와는 독립하여 부과하는 獨立稅로 하고 있다. 이는 지방세 세원을 국세와 분리하는 세원분리 방식을 취하고 있

음을 의미한다. 샤우프 세제가 실시되기 이전(1949년 이전)의 일본 지방세체계를 보면, 독립세와 함께 국세에 부가하여 지방세를 거두는 부가세 형식을 취하고 있다¹²⁾. 샤우프 세제의 실시에 따라 지방세는 道府縣稅와 市町村稅가 각각 보통세와 목적세로 편성되기에 이르렀다.

이상으로부터 알 수 있듯이 우리나라의 지방세는 제2차 세계대전 이전의 일본의 지방세체계와 같이 독립세 형식을 취하여 실시되었다. 그러나, 이들 독립세 형식의 지방세만으로는 지방이 필요로 하는 재원을 조달할 수가 없었기 때문에, 지방재정의 특수사정에 대한 재원조달 조치로서 국세에 부가하여 지방세를 부과하는 부가세 형식의 지방세를 도입하였다.

<표 II-8>로부터 확인할 수 있듯이 1952년 당시 지방세의 경우, 취득세, 가옥세, 임야세의 세목이 지방세 수입의 75.4%를 차지하고 있다. 그후에는 국세에 부가하여 부과하는 부가세가 지방세의 주요 세목으로 자리잡게 된다. 예를 들면 한국전쟁 종료 1년 후인 1954년에는 광세부가세가 지방세 수입의 26%를 차지하는 세목이 되고 있다.

한편 일본의 지방세체계는 1950년대에 이미 현행 지방세체계가 거의 정비되기에 이른다. <표 II-8>을 보면 道府縣의 경우, 사업세가 가장 중요한 세목으로 되어 있으며(1952년 도부현세 수입의 68.8%), 시정촌의 경우, 市町村民세와 고정자산세가 기간세로 되어 있음을 볼 수 있다(1952년 이들 두 세목이 시정촌세 수입에서 차지하는 비중은 86.4%). 제III장에서 보겠지만, 현행 일본의 道府縣 기간세는 도부현민세(광역지방자치단체 주민세)와 사업세이며¹³⁾, 市町

12) 예를 들어 재무성(대장성), 『 재정금융통계월보』에 나와 있는 1949년 이전의 조세수입에 관한 통계를 보면, 도부현세 독립세 및 부가세로 되어 있다.

村 기간세는 시정촌민세(기초지방자치단체 주민세)와 고정자산세이다. 일본의 도부현민세는 1954년부터 실시되고 있다. 이러한 사실에서 현행 일본 지방세의 기간세가 되고 있는 세목은 1950년대에 이미 그 체계가 잡혀 현재에 이르고 있다는 점을 알 수 있다.

우리나라의 지방세체계가 크게 바뀌게 된 것은 고도 경제성장이 시작되는 1962년부터이다. 우리나라에서는 1961년에 세제의 전면개혁이 실시되었고, 1962년부터 경제개발 5개년계획이 시작되었다. 1950년대의 세제는 토지수득세를 중심으로 하는 전시세제의 성격을 띠고 있었으나, 1961년의 세제개혁에서 토지수득세를 폐지하고 경제개발을 지원하는 평시세제로 전환, 실시되기에 이르렀다. 지방세에 있어서도 대폭적인 개혁이 이루어졌다. 1950년대 주요 지방세목이었던 임야세, 가옥세 등이 폐지되는 대신에, 1962년부터는 재산세, 농지세, 유흥음식세 등이 독립된 세목으로서 지방세에 추가되었다. 또한 광세부가세에 더하여 1962년부터는 소득세부가세와 영업세부가세를 지방세목으로 하여, 지방재원의 충실을 도모하였다.

1967년에는 부가세 형식의 지방세를 폐지하고 그 대신에 국세에 부가세 형식으로 부과되던 지방세 재원을 지방교부세로 흡수하는 조치를 취하기에 이르렀다. 이어 1969년에는 내국세 세수입의 19.6%를 법정교부율로 하는 지방교부세를 채용하여 현재 실시되고 있는 지방교부세제도의 골격을 갖추게 되었다.

1971년에는 학계, 언론계, 경제계, 및 조세전문가 등 30명으로 구성된 조세심의회를 당시의 재무부(현 재정경제부)에 설치하였다. 2년 후인 1973년 4월에는 지방세제의 전반에 걸친 개혁이 이루어졌다. 그 중에서도 주목할 만한 것은 1973년부터 실시된 주민세의 신

13) 또한 1997년 지방소비세의 실시와 함께 지방에서의 소비과세의 중요성이 부각되고 있다.

설이다. 주민세는 지방재원의 충실을 꾀하고, 사회간접시설을 제공할 목적으로 개인과 법인을 납세자로 하여 균등할과 소득할로 과세하도록 하였다. 그 외에도 취득세, 유흥음식세, 면허세, 재산세, 자동차세(자동차세는 1959년부터 실시)를 강화시켜, 지방재원의 확충을 위해 노력하였다.

우리나라 세제개혁에서 특기할 만한 것은 1976년의 세제개혁에 따른 부가가치세의 도입이다. 1977년부터 실시된 부가가치세는 그 이전까지의 조세체계를 크게 변화시켜, 우리나라의 조세체계를 간접세 중심으로 자리잡게 하였다. 주된 내용은, 국세였던 7개의 세목(영업세, 물품세, 전기·가스세, 입장세, 통행세, 석유류세, 직물류세)과 지방세였던 유흥음식세를 부가가치세로 통합하고, 부가가치세의 역진성을 완화하기 위하여 특별소비세를 신설한 개혁이다. 지방세에 있어서도 1976년 시도세 부가세제도가 폐지되고, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 마권세, 도시계획세, 소방공동시설세, 사업소세를 市郡稅로 하고, 취득세, 등록세, 면허세를 道稅로 하는 대폭적인 개혁이 이루어졌다. 1976년의 세제개혁에 의해 우리나라의 조세체계는 일본과는 현격하게 다른 조세체제로 바뀌게 되었다고 할 수 있다.

그후 1984년에는 지방세로서 담배판매세를 신설하고, 1989년부터는 전매익금과 담배판매세를 통합하여 담배소비세로 전환하였다. 그 결과 현행의 담배소비세는 시군에서 세수 비율이 가장 높은 세목으로 자리잡게 되었다. 지방세 이외에 지방재원의 충실을 위한 개편작업으로서 2000년부터 지방교부세의 교부율을 13.27%에서 15%로 인상하는 조치를 취하고 있다. 나아가 2001년부터는 그 동안 국세 목적세였던 지방세분 교육세를 재원으로 하는 지방교육세의 신설, 지방교육재정교부금의 재원을 내국세의 11.8%에서 13%로 인상하는 조치를 취하였다. 이상과 같은 일련의 개혁에 따라 현행

우리나라의 지방세체계가 정비되어 왔다고 할 수 있다.

이상의 논의를 요약한 것이 <표 II-9>이다.

<표 II-9> 우리나라 지방세의 변천 개관

연도	개혁 내용
1949	지방세법의 제정
1952	지방세법의 실시(독립세와 부가세 형식)
1961	임야세, 가옥세 폐지
1962	財産稅, 農地稅, 遊興飲食稅 실시 所得稅附加稅, 營業稅附加稅 실시
1967	附加稅 형식의 지방세 폐지하고 그 재원을 地方交付稅로 흡수
1969	내국세 수입의 19.6%를 法定交付率로 하는 地方交付稅 채용
1971	租稅審議會 설치
1973	주민세 실시
1976	取得稅, 遊興飲食稅, 免許稅, 財産稅, 自動車稅의 강화조치 유흥음식세를 부가가치세에 통합 市道稅 附加稅制度 폐지. 住民稅, 財産稅, 自動車稅, 農地稅, 馬券稅, 都市計劃稅, 消防共同施設稅, 事業所稅를 市郡稅로 하고, 取得稅, 登録稅, 免許稅를 道稅로 하는 대폭적인 개혁
1984	담배판매세 신설
1989	담배판매세와 전매익금을 담배소비세로 전환
2000	지방교부세의 교부율을 13.27%에서 15%로 인상
2001	지방교육세의 신설 地方教育財政交付金의 재원을 내국세의 11.8%에서 13%로 인상

자료: 필자 정리.

그러나 이러한 정비에도 불구하고 지방자치의 본격적인 실시와 함께 현행 우리나라의 지방세체계는 아직 개혁해야 할 과제를 많이 앓고 있는 것이 현실이다. 향후 우리나라 지방세 개혁에 관한 논의에 대하여는 제 V장에서 구체적으로 언급하기로 한다.

<부표> 양국의 국세체계(2001년)

한 국 ¹⁾			日 本 ²⁾		
稅 目	金額(10億원)	%	稅 目	金額(10億엔)	%
所得稅	18,663	19.5	所得稅	18,572	35.2
法人稅	16,975	17.7	法人稅	11,839	22.4
相續·贈與稅	948	1.0	相續稅	1,597	3.0
資產再評價稅	174	0.2	地價稅	1	0.0
付加價値稅	25,835	27.0	消費稅	10,129	19.2
酒稅	2,468	2.6	酒稅	1,823	3.5
證券去來稅	1,798	1.9	取引所稅		
印紙稅	477	0.5	有價證券去來稅		
特別消費稅	3,634	3.8	印紙 수입	1,505	2.9
電話稅	1,346	1.4			
			담배세	881	1.7
			휘발유세	2,021	4.0
			石油가스稅	14	0.0
			航空機燃料稅	90	0.2
			自動車重量稅	844	1.6
관세	5,923	6.2	관세·톤세	823	1.6
過年度收入	1,710	1.8			
交通稅 ²⁾	10,535	11.0	特定財源 ⁵⁾	2,041	3.9
教育稅 ³⁾	3,783	3.9			
農漁村特別稅 ⁴⁾	1,526	1.6			
合計	95,793	100	合計	51,198	100

주: 1) 우리나라는 실적치, 일본은 예산치이다.

2) 도로 및 도시철도 등의 사회간접자본의 재원을 확보하기 위해서 휘발유(1리터당 630원)나 경유(1리터당 191원)를 과세베이스로 한시(1994~2003)적으로 부과된 세.

3) 교육재원을 확보하기 위해서 특별소비세 교통세액 주세의 세액 및 금융 보험업자의 수익금액을 베이스로 부과되는 세금. 2001년부터 지방세인 등록세, 재산세, 종합토지세, 마권세, 균등할주민세, 담배소비세, 자동차세의 세액에 일정세율을 부과하는 교육세가 지방교육세로 신설되었다.

4) 농어촌의 경쟁력 강화를 위해서는 조세감면액, 저축감면액, 증권거래금액, 취득세액, 종합토지세액, 경주 마권세액 및 특별소비세액을 과세베이스로 시한(1994-2004)을 두고 부과되는 세금.

5) 특정 재원(이하 괄호 안의 단위는 10억엔)에는, 地方道路稅(304), 石油가스稅(양여분)(14), 航空機燃料稅(양여분)(16), 自動車重量稅(양여분)(281), 特別噸稅(11), 原油等 관세(66), 電源開發促進稅(380), 揮發油稅(716), 담배特別稅(266)가 포함되어 있다. 특정재원이라는 것은 그 용도가 정해진 재정지출에 쓰여지는 재원을 의미한다.

자료: 재정경제부(2002), 『조세개요』.

池田篤彦編(2001), 『圖說日本の稅制』, 財經詳報社.

Ⅲ. 지방세 부담 및 특징비교

본장에서는 우리나라와 일본의 지방세 부담에 관한 몇 가지 지표를 이용하여 양국 지방세를 논의한 다음, 지방자치단체별 양국 지방세체계의 특징을 비교한다. 이어 주요 지방세 세목을 보다 구체적으로 양국 지방세의 신장성과 안정성, 지역간 격차 등에 대하여 살펴보기로 한다. 본장의 분석은 제Ⅳ장에서의 논의와 더불어 제Ⅴ장에서 다루는 바람직한 지방세체계 구축 논의를 위한 근거를 제공하는 역할도 하게 된다.

1. 국세와 지방세의 부담

가. 조세총액에서 차지하는 지방세 비중

조세 부담을 국세와 지방세로 나누는 경우, 우리나라와 일본은 국세와 지방세의 부담비율이 어느 정도로 되어 있는가. 결론부터 말하면 우리나라는 일본보다 국세 중심, 달리 말해 총세수에서 차지하는 지방세 비중이 훨씬 낮은 구조이다. 우선 총조세에서 차지하는 지방세 비중에 대하여 알아보고, 그 다음 일인당 국세와 지방세 부담을 이용하여 양국의 조세 부담 실태를 살펴보기로 하자.

먼저 총조세에서 차지하는 지방세의 비율 추이가 어떠한지 살펴본다. <표 Ⅲ-1>은 총조세에서 차지하는 지방세의 비율을 1970년 이후를 대상으로 시계열로 표시한 것이다.

<표 III-1> 총조세에서 차지하는 지방세 비중

(단위: %)

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

資料: 재정경제부, 『租稅概要』, 각 연도.

總務省, 『地方財政白書』, 각 연도.

<표 III-1>에서 알 수 있듯이 1970년대와 1980년대 중반까지 한국의 지방세가 총세수입에서 차지하는 비율은 약 10% 정도의 수준에 머물고 있었다. 1990년대에 들어 약 20% 수준으로 상승하고 있기는 하지만 일본에 비해 아직도 낮은 상태이다.¹⁴⁾ <표 III-1>에는 계산결과를 표시하고 있지는 않으나 지방교부세나 지방양여세 등 중앙정부로부터의 이전수입을 지방세에 포함시키는 경우 한국의 지방세 비중은 약 50%를 차지한다. 재정경제부의 『조세개요』에 의하면 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 이전수입을 지방세에 포함시킬 경우, 국세 대 지방세 비율은 1999년은 48.9 대 51.1, 2000년은 50.5 대 49.5로 나타나고 있다. 이전수입은 주로 국세수입을 재원으로 하고 있다. 따라서 이전재원의 비율이 높다는 것은 그 만큼 한국의 세수가 국세에 편중되고 있다는 것을 의미한다.

그러나 문제는 여기에서 그치지 않는다. 주의해야 할 것은 <표 III-1>의 지방세 비중은 지방교육재정을 고려하지 않은 보통의 지방재정을 대상으로 할 때의 총세수입에서 지방세가 차지하는 비율이라는 점이다. 지방교육재정은 지방교육 이외의 보통의 지방재정

14) 1990년대에 우리나라 지방세 비중이 높아진 것은 1989년에 도입된 담배소비세의 영향이 가장 큰 요인이다.

보다 중앙정부로부터의 이전재원이 많은 구조로 되어 있으므로, 이를 고려하면 총조세수입에서 차지하는 지방세의 조세수입 배분비율은 더욱 높아지게 된다.

일본의 경우 총세수에서 차지하는 지방세의 비중은 우리나라에 비해 높은 수준이다. <표 III-1>을 보면 1970년대와 1980년대 중반까지 일본의 지방세가 총세수에서 차지하는 비중은 약 35% 수준을 유지하고 있어 우리나라에 비해 높은 수준임을 알 수 있다. 그 후 총조세수입 중 지방세 비중은 약 40% 수준까지 상승하고 있는데 2000년도에는 40.3%를 기록하고 있다.

위에서 이전재원을 지방세에 포함시켰을 때 우리나라의 국세 대 지방세의 비율이 약 50 대 50 정도가 된다고 언급하였다. 일본에서는 이와는 약간 다른 개념으로서 일반재원이라는 용어를 사용하고 있다. 지방의 일반재원이라 함은 지방세, 지방양여금, 지방특례교부금 및 지방교부금의 합계액을 말한다. 일본의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 중앙정부로부터의 이전재원에 많이 의존하고 있다. 일본의 『지방재정백서』에 기초하여 일반재원이 조세총액에서 차지하는 비중을 구하면 1999년도 67.8%, 2000년도에는 66.7%를 차지한다. 이로부터 일본의 세수는 지방정부가 3분의 2를 사용하고 있음을 알 수 있다.

여기서 일본에서 사용되고 있는 일반재원의 내용을 고려하여 우리나라의 일반재원을 계산하여 보자. 재정경제부의 『조세개요』에서 제시하고 있는 이전재원에는 지방교부금, 지방양여금, 국고보조금이 포함되지만, 지방교육재정의 이전재원은 포함되지 않는다. 따라서 일본의 일반재원에 대응하도록 하기 위해서는 위에서 언급한 이전재원으로부터 국고보조금을 차감하고 지방교육재정교부금과 지방교육양여금을 더할 필요가 있다.¹⁵⁾ 이 계산절차에 따라 우리나라에서 지방의 일반재원이 조세총액에서 차지하는 비중을 계산

하면, 1999년은 45.2%, 2000년은 42.7%이다. 이 결과를 일본의 경우(1999년도 67.8%, 2000년도 66.7%)와 비교하면 우리나라 지방자치단체의 일반재원은 일본보다 낮은 수준임을 알 수 있다. 이것은 일본과 비교할 때 우리나라는 중앙정부가 지방보다도 더 많은 세 수입을 사용하고 있다는 것을 의미한다.

나. 일인당 국세와 지방세 부담

다음으로 한일 양국의 일인당 국세와 지방세 부담에 관하여 보기로 하자. 일인당으로 계산한다고 하더라도, 총인구라는 같은 수치로 나누어 계산하기 때문에 총조세 총액에서 차지하는 지방세 비중이 높으면 일인당 지방세 부담도 높게 된다. 여기서는 일인당 소득(GDP)과 비교하여 양국의 조세 부담의 어떠한지에 관하여 살펴보기로 한다. <표 III-2>는 우리나라와 일본의 일인당 소득(GDP) 수준과 조세 부담을 원화로 환산하여 나타낸 것이다.

15) 혹은 지방세에 지방교부금, 지방양여금, 지방교육재정교부금, 지방교육재정양여금을 더한 금액이 조세총액에서 차지하는 비중을 계산하여도 된다.

<표 III-2> 한일간 일인당 소득(GDP) 수준과 조세 부담(원화 환산)

	일인당GDP	일인당 조세 부담	일인당 국세 부담	일인당 지방세 부담
한 국(K)	1,110만원	2,366,462원	1,937,078원	424,405원
日 本(J)	4,457만원	7,660,234원	4,575,362원	3,084,884원
배율(J/K)	4.0배	3.2배	2.4배	7.3배

주: 2000년 우리나라의 일인당 GDP는 1,110만원이고, 엔화 환율은 100円당 1,101.52원이다.

자료: 한국은행(2002), 『경제통계연보』.

재정경제부(2001), 『조세개요』.

池田篤彦編(2001), 『圖説日本の税制』.

總務省(2002), 『地方財政白書』.

한국은행의 『경제통계연보』(2002)에 의하면 2000년 우리나라 일인당 GDP는 1,110만원이고, 엔화환율은 100엔당 1,101.52원이다. 이를 이용하여 일본의 일인당 GDP를 원화로 계산하면 4,457만원이다.¹⁶⁾ 이들 값으로부터 일본이 우리나라에 비해 일인당 소득(GDP) 수준이 4.0배 높다는 것을 알 수 있다¹⁷⁾. 또한 2000년 국세와 지방세를 합한 일인당 조세 부담은 우리나라가 약 237만원, 일본이 766만원으로 일본이 우리나라에 비해 약 3.2배 정도의 부담을

16) 内閣府 經濟社會綜合研究所(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/>)에 의하면 2000년 일본의 GDP는 513조 5,340억円이다. 이 값을 『地方財政白書』에 나와 있는 2000년 10월 1일 시점의 인구 1억 2,692만 5,843명으로 나누어 계산한 값이다.

17) 우리나라의 2000년 국내인구는 4,797만 6,730명이고 같은 해 총국세 수입은 92조 9,347억원이다. 이로부터 일인당 총국세 부담은 1,937,078원임을 계산할 수 있다. 통계청 홈페이지 및 재정경제부(2001), 『조세개요』 참조. 한편 『지방재정백서』에 나와 있는 2000년 일본의 국세수입은 52조 7,209억엔으로, 일인당 국세 부담을 계산하면 415,368엔이다. 본문의 <표 III-2>는 이 값에 원화 환율을 곱하여 계산한 것이다.

하고 있다. 일인당 소득수준이 4배의 차이가 나는 데 비하여, 일인당 조세 부담 수준이 3.2배의 차이가 난다는 것은 상대적으로 우리나라가 일본에 비하여 조세 부담 비율이 높다는 것을 의미한다. 그러나 이때 주의하여야 할 것은 이는 단지 조세 부담을 비교할 때 그 부담이 높다고 하는 점이다. 본 연구에서는 다루지 않고 있으나, 조세 부담에 사회보장 부담을 더한 국민 부담에서는 일본이 우리나라에 비하여 훨씬 높은 수준으로 되어 있다.

조세 부담을 국세와 지방세 부담으로 나누어 보면 양국의 차이가 보다 구체적으로 드러난다. 일인당 국세 부담은 우리나라가 약 194만원, 일본이 458만원으로 일본이 2.4배 더 부담을 하고 있는 데 비하여, 일인당 지방세 부담은 우리나라가 약 42만원, 일본이 308만원으로 일본이 7.3배나 높은 부담을 하고 있다. 이로부터 우리나라가 일본에 비해 상대적으로 낮은 지방세 부담, 높은 국세 부담을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 7.3배라는 일인당 지방세 부담의 차이는 양국의 소득(GDP) 수준의 차이 4배보다도 훨씬 높은 차이로서, 소득수준을 기준으로 비교하는 경우 일본이 우리나라에 비해 지방세 부담을 많이 하고 있다는 것을 의미한다. 바꾸어 말하면 우리나라는 그만큼 일본에 비해 국세 부담이 많다는 것을 의미한다.

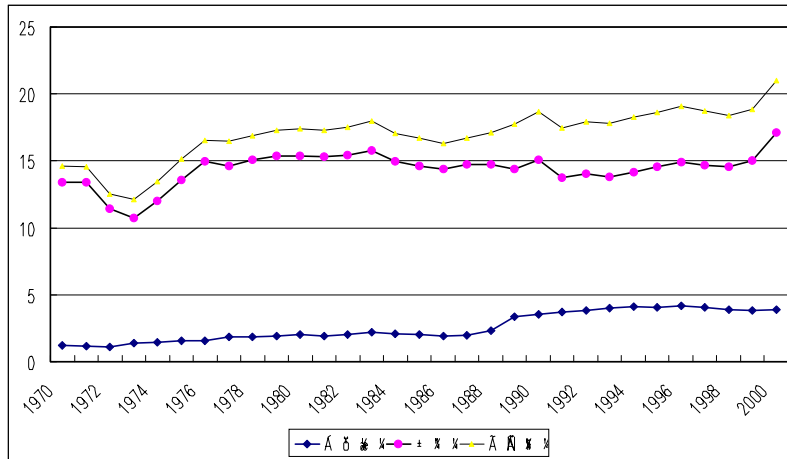
2. 조세 부담과 세 부담의 탄력성

가. 조세 부담 추이

이제 GDP 대비 지방세 부담률을 국세와 비교하면서 그 추이 및 조세 부담의 탄력성에 대해 논의하기로 하자. [그림 III-1]과 [그림 III-2]는 지방세와 함께 국세 및 총조세의 GDP 대비 부담률을 나타낸 것이다.

[그림 III-1] GDP대비 조세 부담률의 추이(한국)

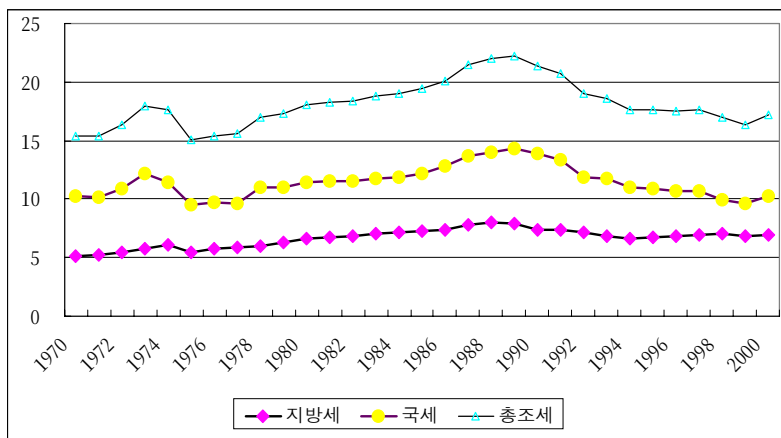
(단위: %)



자료: 한국은행, 『경제통계연보』; 행정자치부, 『지방재정연감』;
재정경제부, 『조세개요』; 각 연도

[그림 III-2] GDP 대비 조세 부담률의 추이(일본)

(단위: %)



資料: 地方財務協會, 『地方財政統計年報』, 2001.

<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/> (縣民經濟計算確報).

우선 GDP 대비 조세 부담률에 대해 보기로 하자. [그림 III-1]에서 우리나라의 경우, 지방세보다도 국세의 부담률이 상당히 높은 것을 알 수 있다. 1973년의 오일쇼크로 인해 일시적으로 낮아진 조세 부담률은 그후 20% 가까이 상승되었다. 지방세의 부담률을 보면 1980년대 후반까지는 2~3% 수준, 1989년을 경계로 1990년대에는 4% 수준으로 증가하고 있으나 전체적으로는 5%에 미치지 못한다¹⁸⁾.

이에 대해 국세의 부담률은 15% 정도로 지방세의 부담률보다는 훨씬 높게 유지되고 있음을 볼 수 있다. 그 결과 총조세 부담률은 국세 부담률이 지배하게 되어, 총조세 부담률은 국세 부담률과 거의 같은 패턴을 보이고 있다. 일본의 경우도 지방세 부담률보다도 국세 부담률이 높지만, 지방세 부담률은 우리나라보다 훨씬 높은 수준이다. 그러나 국세를 합한 총조세 부담률을 보면 2000년 시점에서 우리나라의 조세 부담률이 일본의 그것보다 더 높게 나타나고 있다.¹⁹⁾

또 [그림 III-2]에서 볼 수 있듯이 일본의 1970년 GDP에 대한 지방세 부담률이 5%였는데, 1974년 오일쇼크 시기를 제외하면 그후 서서히 상승해서 1980년대 말에는 7%에 달하고 있다. 거품경제가 끝나는 1990년대에는 지방세 부담률도 저하하여, 1990년대 후반에는 그 부담률이 약 6% 정도를 기록하고 있다. 한편 일본의 국세 부담률의 추이는 경기 변동을 여실히 반영하고 있음을 알 수 있다.

18) 1989년도에 지방세의 부담률이 갑자기 높아진 것은 담배소비세의 도입으로 인한 것이다. 시계열의 소득(GDP)에 대한 탄력성을 계산하는 경우에는 지방세의 세제개혁에 의한 효과가 포함되어 나타나게 되는 경우가 많다. 후술하는 조세 부담 탄력성(부양성) 부분을 참조하기 바람.

19) 그러나 사회보장 부담률을 포함한 국민 부담률은 일본이 우리나라보다 높게 되어 있다는 점에 주의를 요한다.

즉 1970년대 후반에는 오일쇼크로 인해 일시적으로 국세 부담률이 10%까지 저하되었지만, 그후 거품경제시기(1980년대 후반)까지는 빠른 속도로 그 부담률도 상승하여 거품경기가 끝난 1991년에는 15%까지 상승한다. 거품경제가 붕괴된 후 현재까지는 10%로 다시 그 부담률이 저하되었다.

일본의 국세체계가 소득세 및 법인세 등 소득과세를 중심으로 되어 있다는 것을 감안하면 [그림 III-2]의 국세 부담률 추이는 경기변동과 밀접한 관련을 가지고 반응하고 있음을 여실히 보여준다. 국세보다는 그 변동이 적다고는 하나 일본의 지방세 부담률도 경기변동을 반영하는 움직임을 보이고 있다. 이는 후술하듯이 일본의 경우 지방세에 있어서도, 국세와 마찬가지로 소득과세의 비율이 높기 때문이다.

다음으로 우리나라와 일본에서 1970년대에서 2000년까지 약 30년간 각 세수의 탄력성(정확히 말해 부양성²⁰⁾)에 대해서 보기로 하자. [그림 III-1]과 [그림 III-2]를 보면, 지방세 부담률의 수준은 우리나라가 일본보다 낮지만, 그 상승률은 일본보다 높은 것을 알 수 있다. 그 기간중 GDP에 대한 각 세수의 탄력성을 계산한 결과가 <표 III-3>에 나타나 있다. 이는 GDP와 각 세수에 대수를 취한 회귀식을 추정한 결과이다.

<표 III-3> GDP에 대한 각 세수의 탄력성(浮揚性)

	총조세	국세	지방세
한국(1970~2000)	1.071	1.040	1.254
일본(1970~2000)	1.097	1.057	1.167

자료: [그림 III-1], [그림 III-2]와 같음.

20) 浮揚性에는 단순히 소득의 증가에 대한 세수의 증가뿐만 아니라 세제개혁 등의 요인에 의한 세수의 변화도 포함된다.

<표 III-3>에서 1970년대부터 2000년까지 약 30년간의 세수의 탄력성(부양성)을 보면, 국세 부담률의 증가속도는 거품경제의 영향을 받은 일본이 우리나라보다도 높게 나타나 있다. 그러나 지방세의 탄력성(부양성)에서 본 지방세수의 증가속도는 우리나라가 1.254, 일본이 1.167로 우리나라가 일본보다 높다는 것을 알 수 있다. 이는 GDP에 대한 지방세의 탄력성이 우리나라가 일본에 비해 높았다고 하기 보다는 우리나라 지방세의 세제개혁에 의한 영향으로 인한 요인이 더 크다고 할 것이다. 그 이유는 후술하듯이 일정 시점(cross section)에서 지역별 소득에 대한 지방세의 탄력성을 계산하면 우리나라가 일본에 비해 크게 나타나고 있기 때문이다. 특히 1989년의 담배소비세 도입에 의한 효과가 크게 나타나고 있다. [그림 III-1]으로부터 1989년을 경계로 지방세의 부담률이 그 전에 비해 계단모양으로 높아지고 있음을 볼 수 있다.

이상의 결과는 비록 우리나라가 일본에 비해 지방세 부담이 낮다고는 하나, 지방세 개혁을 통한 지방세수의 증가율은 높았다는 것을 보여주고 있다.

한편 총조세 및 국세 부담의 GDP에 대한 탄력성(부양성)은 일본이 우리나라에 비해 높게 나타나고 있다. <표 III-3>을 보면 총조세 및 국세 부담의 탄력성(부양성)은 우리나라가 각각 1.071과 1.040인 데 비하여, 일본은 각각 1.097과 1.057로 일본이 우리나라에 비하여 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

나. 세부담 탄력성

위에서는 시계열로 본 조세 부담의 탄력성(부양성)에 관해 논의하였다. 이 논의로부터 1970년 이후를 대상으로 하였을 때 우리나라가 일본에 비해 세부담의 부양성이 높다는 결과를 알 수 있었다.

그러나 앞서 언급하였듯이 시계열로 본 조세 부담의 탄력성(부양성)에는 세계개혁에 의한 효과가 포함되기 때문에 소득 변화에 따른 세부담의 반응 정도를 보이는 탄력성을 나타내는 데는 한계가 있다. 이하에서는 일정시점에서 지역별 소득수준과 세부담과의 관계를 나타내는 횡단면(cross section)분석에 따른 소득에 대한 지방세의 탄력성에 대해 살펴보기로 하자.

국가 전체의 소득수준을 나타내는 대표적인 소득개념에는 상기의 국내총생산(GDP: Gross Domestic Product)이 있고, 지역별의 소득으로서는 지역내총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product)이 있다. 그러나 GRDP라고 해도 우리나라와 일본에서는 광역 수준만을 대상으로 집계하고 있기 때문에 GRDP에 대한 지방세 탄력성의 추계는 광역 수준에 머물 수밖에 없다. <표 III-4>와 <표 III-5>에는 광역지역을 대상으로 최근의 세부담의 탄력성을 추계한 결과를 정리하여 나타내고 있다.

<표 III-4> 지역내총생산(GRDP)에 대한 지방세 부담
탄력성(한국)

	1997	1998	1999	2000
탄력성	0.965	0.973	0.987	0.982
t값	8.788	8.641	8.478	8.433
수정 R^2	0.845	0.831	0.825	0.824

주: 광역지역을 대상으로 한 추계이다.

자료: 한국은행, 『경제통계연보』, 각 연도.

행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

<표 III-5> 지역내총생산(GRDP)에 대한 지방세 부담
탄력성(日本)

	1997	1998	1999	2000
탄력성	1.062	1.031	1.032	0.982
t값	60.369	61.730	65.988	8.433
수정 R^2	0.988	0.988	0.990	0.824

주: 광역지역을 대상으로 한 추계이다. 추계 시점에서 2000년도의 지역내 총생산(GRDP) 데이터는 공표되지 않음.

자료: 地方財務協會, 『地方財政統計年報』, 각 연도.

內閣府 經濟社會綜合研究所編, 『縣民經濟計算年報』, 각 연도.

시계열을 대상으로 하여 세부담의 탄력성(부양성)을 나타내고 있는 <표 III-3>의 결과와 광역지역을 대상으로 하여 지방세의 탄력성을 추계한 <표 III-4> 및 <표 III-5>의 결과가 다르게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. <표 III-3>에서는 시계열의 탄력성(부양성)은 우리나라가 일본보다 높다는 것, 즉 우리나라가 일본보다도 지방세의 증가속도가 빠르다는 것을 보여주고 있다. 그러나 광역지역을 대상으로 한 횡단면에서의 지방세 탄력성을 보면 반대의 결과가 나타난다. 즉, 일본이 소득에 대한 지방세 탄력성이 높게 나타나고 있다. <표 III-4>와 <표 III-5>의 추계결과를 보면 우리나라 지방세 부담의 GRDP탄력성은 1999년도 0.987, 1998년도 0.973, 1997년도 0.965로서 1보다 약간 작은 값을 보이고 있지만(약간 비탄력적이다)만, 일본의 GRDP탄력성은 1999년도 1.032, 1998년도 1.031, 1997년도 1.061으로 1을 약간 상회하고 있다(약간 탄력적이다)²¹⁾.

이상의 결과는 양국 지방세체계의 차이에 의한 것이다. 우리나라

21) <표 III-4>와 <표 III-5>에서 보듯이 모두 유의 수준을 만족하고 있다.

라 지방세체계를 소득·소비·자산과세로 분류하였을 때 지방세 세수의 60% 이상(예, 1999년도는 68.4%, 2000년도는 63.9%)을 자산과세가 차지하고 있다. 광역자치단체에서는 취득세와 등록세에 의존하는 비율이 높고, 자치구에서는 재산세와 종합토지세의 비율이 높게 되어 있다. 또한 목적세의 세목도 자산과세의 비율이 높게 되어 있다. 비록 시군세 주민세나 담배소비세 등의 비자산과세가 높다고는 하나 우리나라 지방세체계는 전반적으로 자산과세의 비율이 높게 나타나고 있다.

우리나라 지방세체계가 자산과세 비중이 높은 반면, 일본의 지방세체계는 소득과세가 약 절반 정도를 차지하고 자산과세가 약 3분의 1을 차지한다²²⁾. 소득·소비·자산과세는 각각 그 특성이 다르다고 할 수 있다. 자산과세는 스톡과세로서 일반적으로 그 과세표준의 평가액이 소득의 변화에 민감하게 반응하지 않는다²³⁾. 이에 비해 소득과세는 플로우과세로 소득이 변하면 세액도 변하게 된다. 다시 말해 소득과세가 자산과세보다도 소득에 대한 탄력성이 높은 것이 보통이다. 위의 추계결과는 이러한 양국의 지방세체계를 반영한 것이라고 할 수 있다.

이하에서는 보다 구체적으로 지방세를 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 양국의 지방세 특징에 대하여 논의하기로 한다.

22) 일본에서는 1997년 소비세의 세율을 3%에서 5%로 인상하면서, 그 중의 1%포인트분을 지방소비세로 하는 개혁을 실시하였다. 그 결과 1997년 16.1%이고 1998년에는 20.8%를 차지하고 있다. 이에 따라 일본의 지방소득과세의 비율은 1997년도 52.6%로부터 1998년도 47.2%로 낮아지고 있다. 地方財務協會(2001), 『地方税関係資料ハンドブック』에 기초하여 계산.

23) 그러나 자산과세라 하더라도 그것이 보유자산과세인가 거래자산과세인가에 따라 세수입의 안정성이나 지역간의 세부담 격차는 다르게 나타난다. 이 점에 대하여는 제III장과 제IV장에서 논의한다.

3. 한일 지방세체계의 특징

우리나라 지방자치단체가 서울특별시·광역시·도라고 하는 광역자치단체와 자치구·시·군이라는 기초자치단체로 되어 있는데 비하여, 일본의 자치단체는 都道府縣이라는 광역자치단체와 市町村이라는 기초자치단체로 구성된다. 광역과 기초자치단체는 그 담당하는 역할이 다르기 때문에 양국의 지방세체계도 광역과 기초자치단체에 따라 다르게 되어 있다. 본절에서는 양국 지방세의 특징에 대하여 간단히 살펴보기로 한다. <표 III-6>과 <표 III-7>은 양국 지방세의 각 세목이 각각의 세수에서 차지하는 비율을 광역과 기초자치단체로 구분하여 나타낸 것이다.

<표 III-6>과 <표 III-7>에서 볼 수 있듯이 양국 지방세는 보통세와 목적세로 구성되어 있으며 세수의 대부분을 보통세에 의존하고 있다. 양국 모두 보통세와 목적세의 형식을 취하고 있다고는 하나 세목 구성에 있어 양국은 상당한 차이를 보이고 있다. 지방세 전체적으로 보아 우리나라는 취득세와 등록세 등 자산과세의 비율이 높은 데 비하여, 일본은 주민세(도부현민세 및 시정촌민세)와 사업세 등의 소득과세의 비율이 높다. <표 III-6>에서 알 수 있듯이 취득세는 우리나라 지방세 총액의 15.5% (2000년 수치임. 이하 동), 등록세는 21.1%로 이 두 세목이 지방세총액의 36.6%를 차지하고 있다. 이에 비해 일본은 <표 III-7>에서 보듯이 주민세가 34.8%(도부현민세 12.2%, 시정촌민세 22.6%)와 사업세(도부현세)가 11.1%를 차지하여 주민세와 사업세를 합하면 지방세총액의 45.9%가 된다. 소득과세가 소비나 자산과세에 비해 경기변동에 영향을 받기 쉽다는 특성을 감안하면, 소득과세의 비율이 높은 일본의 지방세는 경기 변동에 영향을 받기 쉬운 지방세체계라 할 수 있다.

<표 III-6> 한국의 지방자치단체별 지방세체계(2000)

(단위: %)

	지방세 총액에 대한 비율	광역자치단체			기초자치단체			
		서울 특별시	광역시	도	서울 자치구	광역시 자치구	시	군
보통세	89.6	91.0	88.1	93.8	83.8	84.1	86.9	91.0
취득세	15.5	15.2	18.2	38.5				
등록세	21.1	26.1	25.9	44.2				
면허세	1.2			2.3	7.9	11.3		
주민세	16.8	26.7	16.1				26.3	22.3
재산세	3.6				23.5	27.5	6.7	5.7
자동차세	9.8	8.8	12.4				19.8	19.0
농지세	0.0	0.0	0.0				0.0	0.2
도축세	0.3	0.1	0.1				0.6	1.5
경주·마권세	2.8	3.3	0.5	8.8				
담배소비세	11.1	9.6	13.3				21.1	29.0
종합토지세	6.3				52.0	45.3	9.9	11.1
주행세	1.2	1.2	1.6				2.5	2.3
목적세	8.1	6.8	9.8	4.1	13.7	12.9	10.4	6.5
도시계획세	4.0	5.0	5.7	0.0			6.7	3.0
공동시설세	1.7	1.7	2.2	3.8				
사업소세	1.9		0.0	0.1	13.7	12.9	3.7	3.5
지역개발세	0.4	0.0	1.8	0.3				
과년도수입	2.3	2.2	2.1	2.0	3.0	3.1	2.6	2.5
합계	100	100	100	100	100	100	100	100
합계(10억원)	20,361	5,360	4,077	4,147	844	683	4,183	1,068

자료: 행정자치부(2001), 『지방재정연감』.

<표 III-7> 일본의 지방자치단체별 지방세체계(2000)

(단위: %)

세 목	도부현 세수 대비 비율	지방세 총액대 비비율	세 목	시정촌 세수 대비 비율	지방세 총액 대비 비율
도부현세(15.3조円)	100.0	43.6	시정촌세(19.8조円)	100.0	56.4
1. 보통세	88.5	38.5	1. 보통세	91.2	51.6
(1)道府縣民稅	28.1	12.2	(1)市町村民稅	40.0	22.6
(a)개인할 ¹⁾	15.9	6.9	(a)개인할 ¹⁾	30.9	17.5
(b)법인할 ²⁾	4.3	1.9	(b)법인할 ²⁾	9.1	5.1
(c)이자할	7.9	3.4	(2)고정자산세	45.9	25.9
(2)사업세	25.5	11.1	(a)토지	19.1	10.8
(a)개인분	1.5	0.7	(b)가옥	17.9	10.1
(b)법인분	24.0	10.4	(c)상각자산	8.9	5.0
(3)지방소비세	16.7	7.3	(3)경자동차세	0.6	0.3
(4)부동산취득세	3.8	1.7	(4)市町村담배세	4.5	2.5
(5)道府縣담배세	1.9	0.8	(5)광산세	0.0	0.0
(6)골프장이용세	0.5	0.2	(6)특별토지보유세	0.3	0.2
(7)특별지방소비세	0.1	0.0	(7)법정보통세	-	-
(8)자동차세	11.7	5.1	2. 목적세 ⁴⁾	8.4	4.7
(9)광구세	0.0	0.0	3. 구법에 의한 세수입	-	-
(10)수렵자등록세	0.0	0.0	4. 국유자산소재교부금	0.4	0.3
(11)고정자산세(특례)	0.1	0.0			
(12)법정보통세	-	-			
2. 목적세 ³⁾	11.5	5.0			
3. 구법에 의한 세수입	-	-			

주: 1) 개인할에는 개인균등할과 소득할이 있는 데 소득할이 대부분을 차지한다.

2) 법인할에는 법인균등할과 법인세할이 있는 데 법인세할이 대부분을 차지한다.

3) 도부현 목적세에는 자동차취득세, 경유거래세 및 수렵세가 포함된다.

4) 시정촌 목적세에는 입탕세, 사업소세, 도시계획세, 水利利用稅, 공동시설세 및 택지개발세 등이 포함된다.

자료: 池田篤彦編, 『圖說日本の税制』, 2001.

한편 지방세 부담을 지역공공서비스의 편익에 대한 부담으로 보는 응익원리(benefit principle) 관점에서는 소득과세보다는 자산과세가 지방세의 응익원리에 적합한 과세로서 인식되는 것이 보통이다. 그렇다면 지방세에 있어 자산과세가 높은 우리나라가 일본의 경우보다 응익원리에 적합한 조세체계로 되어 있다고 할 수 있을 것인가. 결론부터 말하면 대답은 부정적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 우리나라의 취득세와 등록세는 자산의 보유에 대하여 과세되는 보유 자산과세가 아닌 거래자산과세이기 때문이다. 취득세와 등록세는 자산의 취득이나 등록이라는 사건의 발생이 있어야만이 세수가 발생하기 때문에 우리나라 지방세체계는 비록 자산과세가 높다고 하더라도 응익원리에 따른 자산과세라고는 하기 어렵다. 요컨대 보유자산과세가 거래자산과세보다 응익원리에 적합한 과세라고 할 수 있다.

이제 광역 및 기초자치단체로 나누어 양국 지방세체계의 구성을 보다 구체적으로 살펴보기로 하자. 우리나라는 일본보다 지방세의 세목 수가 적으나 광역자치단체와 기초자치단체 간의 세목 배분은 일본에 비해 복잡하게 되어 있다. 취득세나 등록세가 광역자치단체의 세목으로 되어 있는 점과 재산세 및 종합토지세가 기초자치단체인 자치구와 시군의 세목으로 되어 있는 점에서는 광역과 기초자치단체간 세목 분류가 통일되어 있다.

그러나 다른 주요 세목이라 할 수 있는 주민세, 자동차세 및 담배소비세는 서울특별시나 광역시에서는 광역자치단체의 세목으로 되어 있는 데 비하여, 도의 경우는 광역 도세가 아닌 기초자치체인 시군세로 되어 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 이는 곧 특별시, 광역시 및 도를 포함하는 광역자치단체세의 합계액과 이들 광역에 포함되는 기초자치단체세의 합계액을 이용하여 우리나라 지방세의 특성을 논한다고 하는 것은 그 제약이 크다는 것을 뜻한다.

자치구의 경우는 보통세로서 종합토지세에 더하여 재산세와 먼

허세라는 3개 지방세만을 부과하고 있으며 목적세로서 사업소세만을 부과하고 있다. 이 중 종합토지세와 재산세가 자치구 세수의 대부분(약 4분의 3)을 차지하고 있다²⁴⁾. 시군의 경우는 자산과세보다는 담배소비세가 가장 큰 비중을 차지하고 주민세와 자동차세가 그 뒤를 잇고 있다. 이와 같이 우리나라의 지방과세는 광역자치단체는 물론 기초자치단체의 입장에서 응익원리에 따른 지방세 부과는 상당한 거리가 있음을 알 수 있다. 일본의 경우 <표 III-7>에서 보듯이 광역자치단체세(도부현세)와 기초자치단체세(시정촌세)로 구분되어 있어 세목 수는 우리나라에 비해 많으나 우리나라와 같이 광역과 기초자치단체간 세목상 혼돈은 적다.

앞에서 일본의 지방세가 경기 변동에 영향을 받기 쉽다는 것을 지적했는데, 이 때 주의해야 할 것은 경기 변동에 따른 세수의 불안정성은 광역자치체인 도부현의 수준에서 심하게 발생하고 있는 현상이라는 점이다. 특히 도부현세인 사업세, 그 중에서도 법인사업세의 경우 1990년대 초 거품경제가 붕괴한 이후 지금까지 그 세수의 불안정성이 상당히 심하게 나타나고 있다. 이러한 세수의 불안정성에 대응하여 보다 안정된 지방세원을 확충하고자 하는 것이 최근 일본지방세개혁의 핵심이라고 할 수 있다. 그 방법으로서 주민세의 비례세율화(地方分權推進委員會(2001), 神野(1998) 등), 법인사업세에 외형표준과세의 도입 논의(石(2001), 田近油井(1997) 등)이 활발하게 이루어지고 있는 것이다. 이에 관한 보다 자세한 논의는 제V장에서 다루기로 한다.

응익원리가 가장 크게 발휘되고 있는 곳은 시정촌의 지방세 부과에서 나타나고 있다. 일본의 시정촌에서 가장 높은 비중을 차지

24) 서울시자치구와 광역시자치구는 종합토지세라는 하나의 세목에 각각 52.0%와 45.3% 의존하고 있으며, 종합토지세와 재산세를 포함한 자산과세에의 의존도는 각각 75.5%와 72.8%에 달하고 있다.

하는 것이 고정자산세인데 이 세는 토지, 가옥 및 상각자산의 보유에 부과되는 종합자산과세로서 <표 III-7>에 나타나 있듯이 시정촌세 수입의 45.9%(지방세총액의 25.9%)를 차지한다. 이와 같이 일본 기초자치단체에서는 고정자산세를 중심으로 응익원리에 기초한 지방세의 부담체계가 비교적 잘 갖추어져 있다고 할 수 있다.

요컨대 일본의 경우는 도부현 기간세로서 도부현민세와 사업세의 소득과세, 시정촌 기간세로서 시정촌민세(소득과세)와 고정자산세(보유자산과세)가 중심이 되어 있다. 그 결과 광역자치단체는 비록 세수의 불안정성이 심하게 나타나고 있으나, 기초자치단체는 비교적 안정된 세수입을 확보할 수 있는 지방세체계를 유지하고 있다. 여기에 1997년 4월부터 소비세율의 인상(3%에서 5%)과 함께 지방소비세(도부현세)가 창설되면서 지방에서 소비과세의 중요성이 부각되고 있다.

우리나라 道의 경우는 도세수에서 취득세와 등록세 두 세목이 차지하는 비율이 82.7%에 달해, 이 두 세목에 크게 의존하고 있다. 기초자치체인 시군의 경우 주민세, 자동차세 및 담배소비세가 주된 세목이다. 市는 시세수의 약 3분의 2(67.2%)를 이들 세목에 의존하고 있다. 郡의 경우 이들 세목에의 의존도는 시보다 높아, 이 세 세목이 군세수의 70.3%를 차지한다. 특히 담배소비세는 군세수의 약 30%에 달하고 있다. 우리나라에서 광역자치단체인 도는 자산과세 위주, 시군은 소득·소비과세 위주로 되어 있는 점은, 일본에서 광역자치단체(도도부현)가 소득·소비과세 위주, 기초자치단체(시정촌)가 소득·자산과세 위주로 되어 있는 점과는 대조적인 일면이 있다.

한편 광역과 기초지방자치단체간 세수의 크기를 보면 우리나라의 경우 광역자치단체의 세수가 기초자치단체의 세수보다 많은 데 비하여, 일본은 역으로 기초자치단체의 세수가 광역자치단체의 세수보다 많게 되어 있다. <표 III-6>의 하단 수치를 이용하여 간단

히 계산할 수 있듯이 우리나라 자치단체간 지방세수의 비율은 광역자치단체가 66.7%, 기초자치체가 33.3%이다. 이에 비해 일본은 광역자치단체인 도부현의 세수가 43.6%, 기초수준인 시정촌의 세수는 56.4%로 시정촌이 도부현보다 세수입이 더 많다. 이는 우리나라 기초자치단체 수준에서 지방세를 징수할 수 있는 환경이 일본보다 덜 정비되어 있다는 것을 의미한다.

4. 주요 지방세의 신장성과 안정성

가. 신장성과 안정성 지표

石(2001, p. 137)가 언급하고 있듯이 지방세로서 바람직한 것은 그 세수의 지역간 변동이 적고, 시계열적으로 안정된 것이라고 할 수 있다. 이하에서는 주요 지방세를 대상으로 시계열적으로 얼마만큼 신장성과 안정성이 있는가에 대해 살펴보기로 하자. 지역간 세수의 편재성에 대해서는 제5절에서 다루기로 한다. 여기서 세수의 신장성이란 일정 기간 동안 해당 세목의 세수입이 얼마나 늘어났는가를 나타내는 척도이고, 안정성이란 해당 기간 동안의 세수입의 변동이 얼마나 심한가를 나타내는 척도이다.

각 세수입의 신장성은 이하의 추정식을 이용해서 산출할 수 있다(White (1983), Gentry and Ladd(1994)).

$$\log T_i = a + bt_i + e_i \quad (1)$$

식 (1)에서 T_i 은 대상세목 i 의 세수액, t_i 은 기간으로, 여기서는 우리나라에서 담배소비세가 도입된 1989년을 기점으로 하여 최근

12년간(1989~2000)을 대상으로 하고 있다. 식(1)을 이용해서 추정하는 t_i 의 계수치 b는 해당 기간 동안의 평균적인 세수입의 신장률을 나타내고²⁵⁾, 이를 해당 세목의 신장성의 척도로 이용할 수 있다. 또 각 과세의 안정성의 지표로서는 식 (1)에서 t_i 의 계수치 b의 표준오차를 이용할 수 있다. 표준오차이기 때문에 그 값이 작을수록 해당 과세의 안정성이 높고, 반대로 그 값이 클수록 불안정성이 높은 것을 의미한다.

신장성과 안정성을 구하기 위한 대상 세목으로서는 <표 III-6>과 <표 III-7>의 세목 중에서 세수의 비율이 높은 세목을 선택한다. 구체적으로 우리나라의 경우는 취득세, 등록세, 주민세, 자동차세 및 담배소비세를, 일본의 경우는 자동차세, 사업세, 주민세(도부현민세와 시정촌민세의 합계) 및 고정자산세를 대상으로 하였다. 이들 주요 지방세의 신장성과 안정성의 계산결과를 정리한 것이 <표 III-8>이다.

<표 III-8> 주요 지방세의 신장성과 안정성(1989-2000년)

한 국			일 본		
세목	신장성 ¹⁾	안정성 ²⁾	세목	신장성 ¹⁾	안정성 ²⁾
주민세	7.80%	0.00414	주민세	-0.79%	0.00197
취득세	4.86%	0.00749	사업세	-2.04%	0.00361
등록세	5.26%	0.00678	고정자산세	1.97%	0.00188
자동차세	7.49%	0.00880	자동차세	1.58%	0.00093
담배소비세	1.82%	0.00255			

주: 1) 伸張性の 값은 식(1)에서 b (t_i 의 係數)의 추정치에 100을 곱해 %로 나타낸 것이다.

25) T_i 에 로그를 취하고 있으므로 t_i 의 계수에 100을 곱하면 세수입의 신장률(%)이 된다.

2) 安定性の 값은 t_i 의 계수치b의 표준오차를 나타낸다.

자료: <표 Ⅲ-6> 및 <표 Ⅲ-7>과 동일.

<표 Ⅲ-8>에서 볼 수 있듯이 최근 12년간 우리나라 취득세와 등록세는 주민세에 비하여 신장성은 낮고 불안정성이 높게 나타나고 있다. 취득세와 등록세의 신장률은 각각 4.86%와 5.26%인 데 비하여 주민세의 신장률은 7.80%로 취득세 및 등록세보다 높게 나타난다. 안정성을 보면 취득세와 등록세의 표준오차가 각각 0.00749와 0.00678인 데 비하여, 주민세는 0.00414로서 취득세 및 등록세가 주민세보다 더 불안정적인 세목으로 나타나고 있다. 이처럼 신장성과 안정성에 비추어 보아도 취득세 및 등록세는 지방세로서 적합한 역할을 담당하고 있다고 판단하기는 어렵다. 한편 우리나라 담배소비세의 신장성은 1.82%로서 낮다고는 하나 안정성을 나타내는 표준오차의 값이 0.00255로서 주요 지방세목 가운데 가장 안정적인 세수를 가져오는 세목으로 되어 있음을 알 수 있다²⁶⁾.

한편 일본 주민세(도부현민세와 시정촌민세의 합계)의 경우 최근 12년간 마이너스 0.79%의 신장률을 보이는데 이는 주민세가 개인소득할과 법인소득할이 높은 것에 기인한 것이다. 주민세의 경우 개인할과 법인할은 모두 소득할과 균등할로 구분되고 있는 데, 이 중 소득할이 대부분을 차지하고 있다(도부현민세의 경우는 이 자할도 있음). 1990년대 주민세가 마이너스의 신장률을 기록하고 고정자산세나 자동차세보다도 불안정성을 보이는 것은 거품경제 붕괴 이후 1990년대의 경제불황이 일본 주민세에 크게 영향을 미쳐 왔음을 시사하고 있다.

26) 자동차세는 취득세와 등록세에 비해 불안정성이 약간 높게 나타나고 있으나, 신장성은 이들 두 세목에 비해 훨씬 높은 7.49%를 보이고 있다.

일본에서 경기불황의 여파에 무엇보다 민감하게 반응하고 있는 세목은 道府縣稅收의 25.5%를 차지하는 사업세이다. 사업세에는 개인사업세와 법인사업세가 있는 데, <표 III-7>에서 보듯이 사업세수입의 대부분은 법인 이익에 부과되는 법인사업세가 차지하고 있다. <표 III-8>의 계산결과를 보면 최근 12년간 사업세의 신장률은 마이너스 2.04%를 기록하고 있어 신장성이 가장 낮은 동시에 불안정성도 주요 세목 가운데 가장 높게 나타난다. <표 III-8>에서 사업세의 불안정성을 나타내는 표준오차는 0.00361로서 다른 주요 세목보다 월등하게 높음을 확인할 수 있다. 이와 같이 세수의 불안정성이 높게 나타내고 있는 법인사업세에 대해 어떻게 하면 안정적인 세수입을 확보할 것인가가 법인관련 지방세 개혁 논의의 핵심이다.

일본의 주요 세목 중에서 최근 가장 높은 신장성과 안정성을 보이고 있는 세목은 市町村稅인 고정자산세이다. <표 III-8>로부터 고정자산세의 신장성은 1.97%로서 다른 세목에 비해 가장 높은 신장성을 보여줌과 동시에 표준오차도 0.00188로서 주민세나 사업세에 비해 안정성도 상당히 높게 나타나고 있다. 이와 같이 신장성과 안정성 면에서 볼 때 고정자산세가 일본의 다른 주요 지방세 세목 중에서 지방세로서의 적합성이 가장 높은 세목임을 확인할 수 있다²⁷⁾.

27) 일본의 1990년대가 거품경제 붕괴에 따른 지속적인 지가하락기였음에도 불구하고 고정자산세가 안정적으로 나타나는 이유는 고정자산세가 토지만이 아닌, 가옥 및 상각자산(기계, 장비 등)이 과세대상으로 되어 있고, 과세표준도 이들 과세대상에 따라 다르게 되어 있기 때문이다. 분석기간중 고정자산세 세수가 증가(신장성 1.97%)하고 있는 것은 이들 세 가지 과세대상으로부터 징수하는 세수입이 평균적으로 보아 1.97% 상승하였다는 것을 의미한다. 고정자산세 중 토지가 중요한 과세대상이기도 하나, 현재의 지가가 곧바로 과

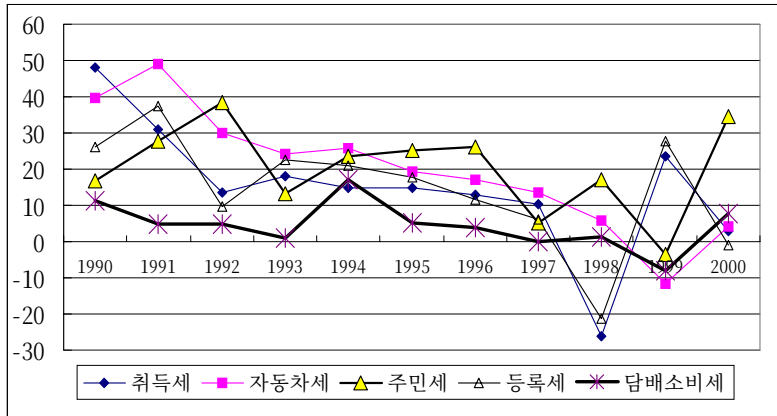
일본의 자동차세는 신장률이 1.58%, 표준오차가 0.00093으로서 신장성도 비교적 높고 안정적인 세목으로 나타나고 있다. 이처럼 일본의 자동차세가 신장성도 높고 안정적인 세목이기는 하나, 그 세수는 지방세총액의 5.1%를 차지하는 데 불과하여 주민세나 사업세 또는 고정자산세 등에 비해 기간세로서의 역할을 담당하고 있다고 보기는 어렵다.

나. 그림에 의한 설명

평균신장률로 나타낸 세수의 신장성이나 표준오차로 나타내는 세수의 안정성 지표는 하나의 수치로 나타내주는 척도이기 때문에 그 수치만으로 해당 세수의 시계열적인 신장성이나 안정성의 패턴을 파악하기 어렵다는 단점이 있다. 이를 보완하고 각 세목의 해당 기간 동안의 이미지를 제시하는 방법으로서 주요 지방세목의 세수가 전년도에 비해 얼마나 변화하였는가를 시계열적으로 계산하는 방법을 생각할 수 있다(石(2001)). [그림 III-3]과 [그림 III-4]는 같은 기간(1989~2000)에 걸친 양국 주요 지방세세수의 전년도 대비 증가율을 계산하여 그림으로 표시한 것이다.

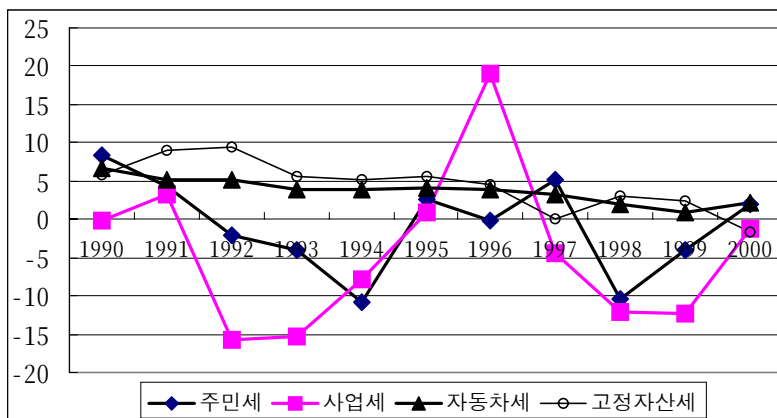
세표준에 반영되는 것이 아니라 3년에 한번씩 평가변경을 하고, 과세표준은 기본적으로 공시지가의 70%를 기준으로 하여 정하고 있다. 나아가 과세표준을 계산하는 경우 이에 그치지 않고 각각의 용지에 따라 특례율을 적용하고 있는 실정이므로 지가의 변동이 바로 세액에 반영되기보다는 장기간에 걸쳐 평준화되고 있다. 이처럼 비록 고정자산세가 다른 세목보다 경기침체의 영향을 덜 받는 구조로 되어 있다고는 하나 경기침체가 장기화되면서 고정자산세 세수도 줄어들 것으로 보고 있다. 2003년 고정자산세 과세대상의 평가변경이 있을 것인데 이와 관련하여 고정자산세 수입의 감소가 예상되고 있다. 따라서 보다 자세한 분석을 제시하기 위해서는 고정자산세의 과세대상별로 분석이 필요하다.

[그림 III-3] 주요 지방세의 전년도 대비 증감률 추이(한국)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

[그림 III-4] 주요 지방세의 전년도 대비 증감률 추이(일본)



자료: 大藏省(財務省), 『財政金融統計月報』, 各 年度(租税特集).
池田篤彦編, 『圖説日本の税制』, 2001.

[그림 III-3]과 [그림 III-4]로부터 1990년대 주요 지방세의 신장

성과 안정성의 패턴을 파악할 수 있다. [그림 III-3]에서 보듯이 우리나라의 경우 취득세와 등록세의 전년도 대비 신장률이 1990년대 초에는 한때 30~40%를 넘는 수준을 기록하기도 하지만 시간이 지남에 따라 신장률은 점차 저하되고 있다. 특히 1997년의 경제(금융) 위기 발생 직후인 1998년에는 마이너스 신장률을 기록하고 있다. 이는 물론 경제위기라는 상황에 대처하기 위한 정부의 취득 및 등록세 감면이라는 지방세 정책에 의한 것이기도 하지만 지방세 수입 확보가 심히 불안정하게 될 수 있음을 반증하는 것이기도 하다. 한편 담배소비세는 전년 대비 신장률이 비록 다른 주요 세목에 비해 낮다고는 하지만 그 변동이 심하지 않아 안정적인 세수를 확보하고 있음을 알 수 있다.

우리나라에 비해 세수입의 신장성과 안정성의 차이를 명확히 드러내고 있는 것이 일본의 경우이다. [그림 III-4]로부터 주민세(道府縣民稅와 市町村民稅의 합계)와 사업세의 전년 대비 신장률의 변동성이 두드러지고 있음을 볼 수 있다. 특히 道府縣稅에서 기간세인 사업세의 변동이 심하게 나타나고 있다. 이는 1990년대 平成 불황의 영향으로 법인사업세의 세수 확보가 상당히 불안정하게 되었음을 반영하고 있는 것이다. 이렇게 경기변동에 심하게 영향을 받아 불안정성이 심한 현행 법인사업세를 급여총액이나 자본금 등 법인의 외형을 과세표준으로 하여 보다 안정적인 세수확보를 하고자 하는 외형표준과세 도입논의가 활발하게 전개되고 있는 것이다. 지방법인세제 개혁논의에 관해서는 제V장에서 보다 구체적으로 언급하기로 한다.

5. 지역간 지방세 부담과 그 격차

본절에서는 양국의 광역 및 기초지방자치단체에 있어 지방세 부

담의 지역간 격차에 대해 살펴보기로 한다.

가. 광역자치단체

우선 광역지역별 일인당 지방세 부담의 격차를 살펴보기로 하자. <표 III-8>은 양국의 광역자치단체를 대상으로 지역간 일인당 지방세 부담에 관한 통계량을 요약한 것이다. <표 III-9>의 하단(B)에는 지방세 부담이 어느 정도를 차지하는가를 보기 위한 한 가지 방법으로 일인당 총 지방세 부담의 평균과 일인당 총 이전재원의 평균을 계산하여 표시하고 있다.

<표 III-9> 광역지역별 일인당 지방세 부담의 통계량(2000)

		한 국	일 본
A	일인당 지방세 부담의 평균	23만 2천원	11만 2천円
	일인당 지방세 부담의 변동계수	0.529	0.258
	일인당 지방세 부담의 최대지역(최대치)	51만 7천원(서울)	26만 9천円(東京)
	일인당 지방세 부담의 최소지역(최소치)	8만 9천원(전남)	6만 2천円(沖繩)
	부담차이(=최대치/최소치)	5.78배	4.32배
B	일인당 총 지방세 부담의 평균	424,406원	280,057円
	일인당 총 이전재원의 평균	459,713원	296,946円

주: A에서 1. 우리나라 광역지역은 본청을 대상으로 하고 있다.

2. 일본의 지방세 부담에 있어 동경도 이외의 단체는 이자할 교부금, 지방소비세교부금, 골프장이용세교부금, 특별지방소비세교부금, 자동차취득세교부금, 경유거래세교부금(이하 6교부금이라 한다)으로서 시정촌에 교부하는 교부금을 제외한 것이다.

3. 동경도는 위의 6교부금 이외에 특별구 재정조정교부금을 제외하고 특별구 재정조정납부금을 더한 금액이다.

B는 전체 지방세총액과 이전재원을 비교하여 나타낸 것이다.

1. 우리나라의 경우 이전재원은 지방교부세, 증액교부금, 지방양여금, 보조금을 합한 금액이다(『지방재정연감』 표 5).

2. 일본의 경우 이전재원은 지방양여세, 지방특례교부금, 지방교부세,

국고지출금을 합한 금액이다(『지방재정백서』, <표 Ⅲ-11>).

자료: 行政自治部, 『地方財政年鑑』, 2001; 總務省 編, 『地方財政白書』, 2002.

<표 Ⅲ-9>에 기초하여 우선 지적할 수 있는 것은 우리나라와 일본 모두 지방자치단체 세입 중 지방세에 대한 의존도가 낮다고 하는 점이다. 참고로 <표 Ⅲ-9>에는 나타나 있지 않으나 계산결과에 의하면 우리나라의 경우 서울특별시, 광역시, 그리고 서울에 근접한 경기도 외에는 일인당 지방세의 부담이 인건비에도 미치지 못하는 수준으로 나타나고 있다. 일본의 경우도 東京(토쿄), 神奈川縣(카나가와현), 愛知縣(아이치현), 大坂府(오오사카부) 등의 대도시나 대도시를 포함한 지역 이외에는 일인당 인건비가 일인당 지방세 수준을 웃돌고 있다²⁸⁾.

어느 정도의 지방세 부담이 적정 수준인가에 대해서는 한마디로 말하기 어렵다. 그러나 지방세를 지방자치단체의 공공서비스 제공에 대한 대가로 파악하는 경우 일인당 지방세 부담 수준이 일인당 인건비에도 미치지 못하는 지역이 많다는 것은, 우리나라와 일본 모두 공공서비스의 편익과 지방세의 대응이 제대로 이루어지고 있지 않은 구조라는 점을 시사한다.

이를 달리 해석하면 지방의 공공서비스를 제공하기 위한 재원을 중앙정부에 의존하고 있음을 의미한다. <표 Ⅲ-9> (B)를 보면 우리나라와 일본의 일인당 총지방세 부담의 평균은 각각 42만 4천원과 28만엔인 데 비하여, 일인당 총이전재원의 평균은 각각 46만원과 29만 7천엔으로, 양국 모두 이전재원이 더 많음을 알 수 있다.

지방세 부담이 낮고 이전재원이 높게 되면 이것이 지방공공서비스의 편익에 대해 지방세의 부담감을 적게 느끼게 하는 요인으로 작용한다. 지방세에 대한 부담감을 적게 느끼게 되면 지방세를 재

28) 지방세 부담과 인건비 지출의 보다 자세한 비교에 대해서는 鞠重鎬(2001)를 참조바람.

원으로 하여 이루어지는 지역공공서비스에 대한 지출에 있어 효율성이 낮은 곳에까지 지출을 하게 되는, 이른바 도덕적 해이가 발생한다. 이렇게 보면 양국 모두 현재와 같은 지방세 부담체계는 도덕적 해이를 초래하기 쉬운 구조로 되어 있다는 평가를 할 수 있다.

양국 중에서 어느 나라가 도덕적 해이가 강하게 나타날 것인가를 양적으로 판단하기는 어려운 일이나 양국의 지방재정 회계구조상의 차이로부터 나타나는 도덕적 해이에 대한 평가는 가능하다. 지방교부세 등의 지방재정조정제도에 따른 도덕적 해이가 발생하기 쉽다고 하는 점에 대해서는 양국이 공통점을 지니고 있다. 우리나라의 경우는 이에 더해 지방교육재정을 포함하지 않는 보통의 지방재정회계보다도 더욱 중앙정부에의 의존성이 강한 지방교육비특별회계로부터 발생하는 도덕적 해이의 문제도 안고 있다²⁹⁾.

한편, <표 III-9>에는 지방세의 지역간 격차를 나타내기 위해 일인당 지방세 부담의 변동계수를 계산하고 있다. 우리나라는 그 값이 0.529, 일본은 0.258로 우리나라가 일본보다도 지방세의 지역격차가 크게 나타나고 있다³⁰⁾. 또 일인당 지방세 부담이 가장 큰 지역과 가장 적은 지역과의 부담 차이(최대치/최소치)를 보면 우리나라가 5.78배(=51만 7천원(서울)/8만 9천원(전남))인 데 반해 일본은 4.32배(=26만 9천円(東京)/6만 2천円(沖繩))로, 우리나라가 일본에 비해 보다 높게 나타난다. 지방세 부담의 지역간 격차가 심하

29) 제II장에서 언급하였듯이 우리나라의 경우 지방재정회계에는 지방교육비특별회계가 있어, 일반회계, 공기업특별회계 및 기타 특별회계와는 별도로 운영되고 있다. 이에 비해 일본의 경우 지방교육비는 보통회계 안에 포함되어 운영된다. 지방재정과 지방교육재정과 의 관계에 관한 보다 자세한 논의는 국중호(1998)를 참조바란다.

30) 서울이나 東京의 1인당 지방세 부담률이 다른 지방자치단체에 비해 두드러지게 높게 나타나고 있다.

다는 것은 보편성의 원칙에서 볼 때 그리 바람직하지 않다는 것을 의미한다. 이하에서는 한일 양국의 기초자치단체를 대상으로 지역 간 부담 격차, 즉 보편성의 문제를 다루기로 한다.

나. 기초자치단체

이제 기초자치단체의 주요 지방세 부담 격차 또는 지역간 지방세 부담이 어느 정도 편중되어 있는가에 대해 살펴보기로 하자. 前川(2000, p. 100)는 지방세 기본원칙의 하나로서 보편성을 들고 있다. 이 때 보편성이라는 것은 지방세수입이 어떤 특정 지역에 편중되지 않아야 한다는 것 또는 지역간의 변동이 적어야 한다는 것을 의미하고 있다. 따라서 지방세의 지역간 부담 격차는 이 보편성의 원칙을 반영하기 위한 지표로 사용할 수 있다.

우리나라의 기초자치단체로는 232개 시군구가 있고³¹⁾, 일본의 기초자치단체로는 3,276 市町村³²⁾이 있다. 이때 모든 기초자치단체를 비교대상으로 하는 것은 지면상의 제약 또는 물리적인 제약이 크며, 또 모든 지역을 다 조사한다고 하더라도 각 지역간의 선호나 지리적인 여건 등의 차이가 심한 경우에는 비교기준을 세우기 어렵기 때문에 비교연구의 실익도 적다고 할 것이다. 여기서는 한일 양국에서 볼 때 공통성이 크다고 할 수 있는 지역으로 경기도와 神奈川縣(카나가와현)을 비교대상으로 선택하기로 한다. 이 두 지역을 선택한 이유는 경기도는 서울과, 그리고 神奈川縣은 東京과 인접해 있어 양 지역간의 공통점이 크다고 판단했기 때문이다.

앞의 제4절에서 주요 지방세의 시계열적인 신장성과 안정성에

31) 1999년의 수치이다. 韓國都市行政研究所, 『地方行政區域年鑑』, 2000.

32) 2000년 6월 현재의 수치이다. 石(2001, p. 130).

대해 살펴보면 지역간 세수의 변동이 적고 시계열적으로 안정된 세목이 지방세로서 바람직하다는 것을 지적하였다. 여기서는 일정 시점(2000년)에서 경기도 및 神奈川縣 내의 시지역을 대상으로 시의 주요 지방세의 지역간 편차가 어떻게 되어 있는가에 대해 살펴보고자 하는 것이다. 이를 위해 <표 III-10>에는 경기도 내에 위치하는 모든 시와 神奈川縣 내에 위치하는 모든 시의 주요 지방세목을 대상으로 주요 지방세의 변동계수와 일인당 지방세 최대 부담 지역(최대치)과 최소 부담지역(최소치)과의 부담 차이(=최대치/최소치)의 계산결과를 제시하고 있다³³⁾.

<표 III-10> 기초자치단체 주요 지방세의 변동계수 및 지역간 부담 차이(2000)

경기도 内の 市 주요 세목	주민세		재산세	종합토 지세	담배소비 세	자동차 세
변동계수 (최대치/최소치)	0.555 (6.6)		0.212 (2.2)	0.463 (4.8)	0.204 (2.0)	0.120 (1.6)
神奈川縣 内の 市 주요 세목	個人分 市町村民稅	法人分 市町村民稅	고정자산세		市町村 담배세	
변동계수 (최대치/최소치)	0.915 (2.1)	0.603 (9.0)	0.156 (1.9)		0.174 (2.1)	

자료: 行政自治部, 『地方財政年鑑』, 2001.

통계청 홈페이지, <http://www.nso.go.kr>.

地方財務協會, 『市町村別決算狀況調』, 2001.

<표 III-10>으로부터 알 수 있듯이 기초자치단체를 대상으로 해도 소득과세가 자산과세나 소비과세보다도 지역간 격차가 높게 나

33) 지방세 부담의 지역간 격차를 이용한 우리나라 지방세의 보편성 문제에 대해서는 제IV장에서 보다 구체적으로 다룬다.

타나고 있음을 알 수 있다. 경기도 내 시에 있어 주민세에 대한 변동계수는 0.555로 시세의 주요 세목 중에서 주민세의 지역간 편차가 가장 크게 나타나고 있다. 이는 주민세의 세율구조가 소득이나 도시의 인구규모 등에 따라 다르게 되어 있고 경기도에는 규모 차이가 큰 도시들이 다양하게 분포하기 때문일 것이다. 같은 자산과세에 속하지만 과세표준의 변화가 그리 크지 않은 재산세는 변화가 심한 종합토지세보다도 훨씬 안정적으로 나타나고 있다³⁴⁾. <표 III-10>으로부터 재산세의 지역간 변동계수는 0.212인 데 비하여 종합토지세는 0.463으로 그 차이가 확연하게 구분되고 있음을 볼 수 있다.

또한 담배소비세와 자동차세는 다른 과세에 비해 변동계수도 작고 일인당 지방세 최대 부담지역(최대치)과 최소 부담지역(최소치)과의 부담 차이도 작게 나타나고 있어 지역간의 편차가 적은 세목임을 알 수 있다.

神奈川縣 내에 위치하는 모든 市를 대상으로 한 경우의 市稅에 대한 지역간의 편차성에 대하여 살펴보기로 하자. <표 III-7>에서 보듯이 기초자치단체에서는 주민세(市町村民稅)와 고정자산세가 시정촌의 기간세 역할을 하고 있다. 이때 市의 주민세라고 해도 그것이 개인분 주민세인가, 법인분 주민세인가에 따라 지역간의 편

34) 제 V 장에서 제시하고 있는 지방자치단체의 기간세로서 종합자산과세(가칭)를 들 수 있다. 이때 종합자산과세의 과세베이스로는 재산세에서 규정하고 있는 과세베이스보다는 훨씬 넓은 토지, 건물 또는 가옥, 감가상각자산 등을 망라한 과세를 상정하고 있다. 이렇게 보면, 재산세는 종합재산과세에 비하여 그 과세대상이 상당히 제한적인 과세라고 할 수 있다. 한편 종합토지세는 기본적으로 시가를 그대로 반영하기보다는 공시지가를 기초로 그의 일정비율(과표현실화)을 적용하기 때문에 실제 지가의 변동이 완화되고 있다는 측면도 있다.

재성은 확연히 다르게 나타난다. <표 Ⅲ-10>을 보면 개인분 시정촌민세는 변동계수가 0.195로 비교적 안정적이지만, 법인분 시정촌민세의 변동계수는 0.603으로 지역간 부담 격차가 월등히 높게 나타나고 있다. 법인분 시정촌민세의 최대 부담지역과 최소 부담지역의 격차(최대치/최소치)도 9배를 넘고 있다. 이 격차가 주민세의 변동을 크게 하는 주된 요인이다.

시정촌의 기간세로 되어 있는 고정자산세는 市町村세수의 45.9% (2000년)를 차지함에도 불구하고 고정자산세의 변동계수는 0.156으로 상당히 낮게 나타나고 있다. 이 결과와 시계열적인 안정성지표를 보이는 <표 Ⅲ-8>의 결과를 종합하면 고정자산세는 시계열적으로도 안정되어 있는 동시에 지역간의 편재도 심하지 않은 세목임을 알 수 있다.

市町村담배세는 시정촌 기간세의 위치를 차지하고 있지는 않으나, 그 변동계수는 0.174로서 시정촌민세(개인분)보다는 지역간의 편재가 심하지 않은 반면 고정자산세보다 편재가 심하게 나타나고 있다. 이처럼 시정촌담배세는 지역간의 편재성이 시정촌민세(개인분)와 고정자산세의 중간에 위치하면서 기초자치단체의 보충적인 세수입을 담당하고 있음을 볼 수 있다.

IV. 지방세의 응익성과 보편성

1. 지방세의 과세원칙(평가기준)

일반적으로 재정의 세 가지 기능으로서 자원배분, 소득재분배 그리고 경제안정화 기능을 들고 있다(Musgrave and Musgrave (1989)). 이 중에서 지방정부가 담당하는 가장 중요한 기능은 자원 배분의 효율성을 추구하는 기능이다. 지방정부에 의한 자원배분 기능이란 민간이 공급하기 어려운 지방공공서비스를 공급하는 기능이라 할 수 있고, 지역주민은 지방공공서비스를 소비(수요)하는 동시에 그 공급을 하기 위한 재원을 부담한다.

자원배분의 효율성을 달성하기 위해서는 지방공공서비스 공급을 위한 비용으로서의 지방세가 지방공공서비스 편익과의 대응관계가 이루어질 때 가능하게 된다. 예컨대, 지방공공서비스가 해당 지역의 비용으로 조달되지 않고 중앙정부로부터의 이전재원으로 조달된다고 하면, 비용의식이 결여되어 도덕적 해이 또는 위해(moral hazard)로 인한 자원배분의 비효율, 즉 자원의 낭비가 발생하게 된다.

지방세의 과세원칙 또는 평가기준으로서 신장성, 안정성, 응익성, 그리고 보편성의 원칙을 들 수 있다. 신장성은 조세수입의 증가 정도가 어느 정도인가를 나타내는 척도가 되며, 안정성은 경기변동 등의 영향에 따른 세수입의 증가가 얼마나 민감하게 반응하는가를 나타내는 척도이다. 이 두 척도에 관하여는 제Ⅲ장에서 일 본과 비교하면서 설명하였다. 응익성의 원칙은 지방공공서비스로

부터의 편익에 따른 조세 부담이 이루어져야 한다는 원칙이며, 마지막으로 보편성의 원칙은 세수가 특정지역에 얼마나 편중되어 있는가를 나타내는 원칙이 된다.

본장에서는 지방세의 응익성과 보편성을 중심으로 다루기로 한다. 보편성에 대하여는 제Ⅲ장에서도 일본과의 비교의 관점에서 설명하였으나 본장에서는 보다 구체적으로 우리나라를 대상으로 하여 지역간의 지방세 부담의 격차를 이용한 지방세의 보편성 문제를 다루기로 한다.

Oates(1972)의 분권화정리에 의하면 지역주민의 선호가 다양한 경우 중앙정부가 획일적으로 공공서비스를 공급하기보다 지방공공서비스로서 공급하는 것이 자원배분의 효율성 면에서 초과부담을 적게 하는 방법이 된다. 그러나 지방정부가 공공서비스를 공급하고 있다고 하여도 그 비용부담(지방세)을 제대로 인식하지 못하는 지방세체제하에서는 효율적인 자원배분은 달성되기 어렵다. 따라서 지방세가 지방공공서비스의 가격으로서 제대로 기능하고 있는지의 검토가 필요하다. 만약에 지방세의 기능이 제대로 이루어지지 않고 있다면 효율적인 자원배분의 달성이나 응익원리를 구현하기 위한 지방세체제의 구축이 요구된다.

본장에서는 지방세와 지방공공서비스와의 대응관계를 파악하기 위해 Rubinfeld(1987)의 모델을 응용하여 지방세가 지방공공서비스의 가격기능으로서 작용하고 있는가를 검토한다. 나아가 지방공공서비스와 관련변수 간의 상관관계를 이용하여 그 논의를 보충하고 있다. 모델에 기초한 추정에 따르면 우리나라 지방세는 지방공공서비스와는 그 대응관계가 결여되어 있다(유의성이 없다)는 결과를 보인다. 나아가 상관관계를 나타내는 상관계수의 계산결과에 의하면 일인당 지방세출과 지방세와의 관계는 마이너스의 상관관계가 나타나고 있다. 이러한 결과는 우리나라 지방세체제가 가격

기능을 발휘하도록 하는 지방세를 구축해 나갈 필요성이 있음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

우리나라 지방세체계의 구축에 관하여는 국세와 지방세와의 세원조정과 관련하여 적지않은 연구가 이루어졌다. 예컨대 이영희(1993, pp. 100~102)는 국세와 지방세 간의 합리적 세원조정을 통한 지방재원의 확보와 지방재정의 불균형 완화에 초점을 맞추어 장기적으로 공동세제도의 도입이나 양여금제도의 효율성 제고를 위한 방안으로서 부가가치세나 소득세 일부를 이전세원의 확대 대상에 포함시켜야 한다는 정책건의를 하고 있다. 또한 김정훈(1996, pp. 98~99)에서는 종합토지세를 합산누진과세부분과 단순비례과세 및 분리과세부분으로 구분한 다음 합산누진과세는 광역시세와 도세로 하고, 단순비례과세 및 분리과세부분은 기초자치단체의 기간세로 할 것과 지방소비세와 지방소득세의 신설을 건의하고 있다. 자원배분의 효율성을 높이는 방향에서 지방세의 충실을 도모해 가야 한다는 입장에서 보면 이들 연구와 본 연구는 기본적으로 맥락을 함께한다고 할 수 있을 것이다.

우리나라 지방세체계는 광역자치단체세로서 취득세 및 등록세를 중심으로 한 거래자산과세가 중심으로 되어 있다. 조세체계 전반에 걸친 적정화 방안을 다루고 있는 손광락(1993)의 연구에서는 우리나라 재산과세가 재산의 거래·이전·취득관련 부담률이 높다고 지적하면서 재산보유과세의 비중을 대폭 높여야 한다고 하고 있다³⁵⁾. 이를 현재 우리나라 지방세가 갖고 있는 문제점과 관련하

35) 손광락(1993, p. 97)에서는 우리나라 재산과세가 재산의 거래·이전·취득관련 부담률이 높고 재산의 보유에 대한 부담률은 일본과 대만의 약 2분의 1, 미국의 약 4분의 1수준에 지나지 않음을 지적하면서 특히 토지보유과세의 비중이 약 4.5배 가량 증대되어야 한다고 하고 있다.

여 언급하면 보유자산과세를 통한 응익원리를 구현하는 방향으로 지방세체계를 구축해야 할 필요가 있다는 것과 연관을 갖는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

본 연구에서 제시하는 논의와 기존연구의 차이를 다음과 같이 언급할 수 있을 것이다. 우선 본 연구는 기존연구에서 논의하고 있지 않은 지방공공서비스의 수요함수를 추정하여 지방세와 지방공공서비스와의 대응관계가 어떻게 되어 있는가를 논하고 있다는 점이다. 다음으로 본 연구에서는 지역간 편재성 등에 관한 지표를 산출하여 새로운 지방세체계의 구축방향을 논하고 있는 점을 들 수 있다.

응익원리라는 지방세원칙에 기초하여 본 연구가 제시하고 있는 기본방향은 지방세가 지방공공서비스의 가격기능으로서 작용하도록 하는 새로운 지방세체계의 구축이다. 지방세가 가격으로 인식되게 되면 지방공공단체가 그 가격에 따른 서비스를 공급하게 되므로 자원배분상의 낭비가 줄어들게 된다.

또한 우리나라는 조세법률주의를 취하고 있어 지방정부가 조례로써 임의로 지방세의 세목과 세율을 정하는 데에는 한계가 있다. 이처럼 지방정부가 지방세를 임의로 부과하는 것이 어렵게 되어 있기 때문에 지방세를 지방공공서비스의 가격으로서 인식하는 것도 어려운 실정이다. 따라서 지방세와 지방공공서비스의 대응관계를 통한 자원배분의 효율성을 높이기 위해서는 과세자주권의 확대가 요구된다.

지방정부의 과세자주권의 확대방안을 다룬 김대영(1998, pp. 85~86)에서는 과세자주권의 단기적 확대방안으로서 기존 탄력세율의 적용에 따른 증세 금액을 기준재정수입액에서 감액하는 인센티브 제공 및 세율결정권의 확대를 들고 있으며 중장기적인 확대방안으로서 과세표준결정권·세액감면권 및 세목결정권의 확대를

들고 있다. 제V장에서의 논의가 지방정부의 과세자주권의 확대를 전제로 했을 때의 바람직한 지방세체계 구축을 논의하고 있다는 점에서 보면 김대영(1998)의 연구와 보완적인 관계가 있지 않을까 하는 생각이다.

본 연구에서의 분석과 지방세 개혁논의에 기초한 지방세 개혁에 주는 시사점에 관한 보다 자세한 논의는 제V장에서 하기로 한다. 제V장의 새로운 지방세 구축에 관한 논의는 우리나라 지방세체계가 지방공공서비스와 지방세와의 대응관계인 응익성, 달리 말해 응익원리(benefit principle)가 제대로 갖추어져 있는가 라는 문제 의식이 강조되고 있다. 응익원리에 더하여 신장성, 안정성, 보편성의 기준도 감안한 새로운 지방세체계의 구축을 제시하고 있는 것이다.

지방세와 더불어 응익원리에 따른 부담부과가 가능한 것으로는 세외수입을 들 수 있다. 세외수입이 응익성을 반영한다고 하더라도 우리나라 세외수입 모두가 그 대상이 된다고 하기는 어렵기 때문에 세외수입의 내용을 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 지방세의 응익성과 보편성을 다루기 앞서 우선 제2절에서는 지방세와 세외수입을 대상으로 한 자치단체의 자체수입의 특징을 보기로 한다. 제3절에서 지방공공서비스와 지방세와의 대응관계에 관한 모델을 소개하고, 제4절에서는 실제의 데이터를 이용한 추정결과 지방공공서비스와 관련 변수 간의 상관관계에 대하여 논의한다. 보편성에 관한 내용은 제5절에서 지방세 부담의 지역간 격차를 이용하여 보이기로 한다.

2. 자치단체의 자체수입

여기서 자치단체의 자체수입 또는 자주재원이라 함은 지방세와

지방세외수입을 더한 금액을 말한다. 지방세와 지방공공서비스와의 관계를 살펴보는 경우라 하더라도, 응익원칙의 측면에서 보면 세외수입도 지방공공서비스를 이용하는 대가로써 지불하는 부담이 된다. 이렇게 파악하면 지방세와 더불어 지방세외수입도 그 대상으로 하여 살펴볼 필요가 있다. 우리나라의 경우, 세외수입이 지방세수입보다 더 많은 비중을 차지하는 것으로 나타나고 있다. 제Ⅱ장에서 보았듯이 『지방재정연감』의 순계규모로 본 지방세입 대비 세외수입의 규모는 40.9%(2000년, 이하 동일)에 이르고 있어 지방세(26.4%)보다도 오히려 높게 나타나고 있다.

그러나 제Ⅱ장에서 언급하였듯이 세외수입의 데이터를 이용하는 데는 주의가 필요하다. 우리나라 지방재정회계를 보면 매년 다액의 순세계잉여금이나 이월금 등이 발생하고 있으며 이를 세외수입에 포함하여 발표하고 있다. 이들 순세계잉여금이나 이월금은 지방공공서비스와의 대응관계와는 거리가 먼 항목이다. 물론 이들 두 항목만이 아닌 임시적 세외수입에 속하는 항목도 지방공공서비스의 편익과 거리가 있으나 그 중에서도 순세계잉여금이나 이월금이 압도적인 비중을 차지하고 있다.

순세계잉여금이나 이월금 등이 다액으로 발생하는 이유로는, 우선 중앙정부로부터의 이전재원이 연중이나 연말 가까이에 자치단체에 이전되기 때문에 해당연도에 예산을 집행하기 어려운 점이 있다고 하는 점, 다음으로 계속사업비 등의 이월액이 많다고 하는 점, 그리고 마지막으로 당초에 계상했던 세입추계액과 실적액과의 차이가 많이 발생한다고 하는 점(이것이 순세계잉여금이 된다) 등을 들 수 있다. 이들 항목은 특정연도만이 아닌 매년 다액이 발생하고 있으며 이것이 다음 연도의 세외수입의 항목 중 가장 비중이 높은 항목으로 자리잡게 된다. 따라서 세외수입이라고 하더라도 세외수입 이외의 수입(지방세나 이전수입 등)도 포함되게 된다. 달

리 말하면 이들 항목이 존재함으로 인하여 지방세입에서 차지하는 지방세외수입의 규모는 본래의 세외수입이라고 할 수 있는 실질적 세외수입(예, 이용료나 수수료 등)보다 상당히 부풀려진 상태로 나타나게 된다³⁶⁾.

일본의 경우 예컨대 『地方財政白書』(2002)에 나와 있는 세입항목 가운데 우리나라의 지방세입에 해당하는 항목은 분담금, 부담금, 사용료, 수수료, 재산수입, 기부금, 전입금 등이다³⁷⁾. 이들 항목이 지방세입에서 차지하는 비중을 계산하면 15.8%(2000년)이다³⁸⁾. 우리나라의 경우도 세외수입으로부터 본래의 실질적인 지방세외수입을 계산하기 위해서는 순세계잉여금이나 이월금 등을 조정(제외)할 필요가 있다. 이를 조정하게 되면 본래의 세외수입이라 할 수 있는 세외수입 항목이 지방세입에서 차지하는 비중은 현저하게 하락하게 된다. 물론 실질적인 지방세외수입을 계산하기 위해서는 순세계잉여금이나 이월금만이 조정대상이 아니고 지방세외수입의 모든 항목을 대상으로 하여 재검토가 필요하다.

안종석(1997)에서는 우리나라 세외수입의 항목별 구분을 IMF 분류기준에 따라 재분류하여 실질적인 세외수입의 규모를 재계산하고 있다. 이 연구에 의하면 실질적인 규모에서의 세입대비 세외수입규모는 10.9%(1995년)라고 하고 있다. 이처럼 재분류에 따라 세외수입의 규모가 차이가 나고 있는 가장 큰 원인으로서는 안종석

36) 한편 이러한 이월금의 존재가 우리나라의 세입과 세출규모의 차이를 크게 발생시키는 주요 요인이기도 하다. 제Ⅱ장의 세입 및 세출 규모 차이에서 알 수 있듯이, 예컨대 2000년 일반회계세입과 세출규모를 보면 각각 57.6조원과 42.0조원으로 많은 차이를 보이고 있다.

37) 總務省, 『平成14年度版 地方財政白書』(2000年度 決算値), 第11表.

38) 1998년은 17.0%, 1997년은 17.1%이다. 이때 일본의 경우에도 우리나라와 같이 이월금 항목이 존재하나, 그 금액은 상당히 적은 금액에 머물고 있다. 總務省, 『地方財政白書』, 2002 참조.

(1997)에서도 순세계잉여금과 이월금으로 인해 나타나고 있음을 지적하고 있다.

본 연구는 지방세가 분석의 주된 대상이므로 세외수입의 조정에 있어서는 안중석(1997)과 같은 세외수입의 항목별 조정은 시도하지 않으나, 형식적인 세외수입 항목 중 가장 중요하다고 할 수 있는 순세계잉여금과 이월금을 조정한 금액의 계산을 제시한다. 제4절에서는 조정 계산결과를 이용한 추정도 시도한다. 편의상 순세계잉여금과 이월금을 합한 금액을 총이월금이라 부르기로 하자³⁹⁾. 이하에서는 총이월금의 유무에 따라 지방세입에서 차지하는 지방세외수입의 의존도가 크게 영향을 받고 있다는 점에 대해 지적하기로 한다.

<표 IV-1>에는 광역자치단체의 자체수입 의존도 및 세외 수입 대비 총이월금 비중의 계산결과를 보이고 있다. <표 IV-1>에서는 전체 시도계, 서울특별시, 광역시계, 도계의 요약을 보여주는 수치도 제시하고 있다. 또 [그림 IV-1]에서는 <표 IV-1>에 나타나 있는 해당 지역의 일반회계 지방세입에서 차지하는 지방세와 지방세외수입의 의존도를 그래프로 보이고 있다.

39) 여기서 이월금항목은 국고보조금사용잔액, 시도비보조금사용잔액, 그리고 전년도 이월비로 구성된다.

<표 IV-1> 광역자치단체의 자체수입 의존도 및 세외수입 대비
총이월금 비중(2000)

(단위: %)

	일반회계 세입 대비 비중			세외 수입 대비 총이월금 비중 ⁴⁾		일반회계 세입 대비 비중			세외 수입 대비 총이월금 비중 ⁴⁾
	지방세 ¹⁾	지방세 + 순세외 ²⁾	지방세 + 세외 ³⁾			지방세 ¹⁾	지방세 + 순세외 ²⁾	지방세 + 세외 ³⁾	
시도계	44.2	55.2	64.2	69.3	도계	31.6	39.4	54.0	80.3
					경기	59.1	70.0	79.3	80.3
서울	80.2	94.6	95.3	51.6	강원	18.9	26.6	45.7	82.0
광역시	54.0	72.9	75.7	37.9	충북	26.3	34.7	49.7	78.0
부산	62.7	74.3	78.6	63.4	충남	24.0	30.1	45.5	82.3
대구	59.9	70.4	76.8	72.5	전북	20.1	25.6	39.6	80.7
인천	61.6	71.3	76.1	67.1	전남	15.2	21.2	37.4	81.1
광주	49.9	58.8	68.5	77.4	경북	24.4	30.6	45.0	80.9
대전	60.4	70.1	74.7	64.9	경남	28.3	36.1	50.5	79.0
울산	59.7	67.0	74.9	80.8	제주	25.0	32.6	42.4	69.1

주: 세외수입에는 매년 다액의 순세계잉여금과 이월금이 포함되어 있다.
이는 실질적으로 세외수입이라고 할 수 없으므로 이를 조정하여 계산하고 있다. 구체적인 계산식은 이하와 같다. 계산식에서, 총이월금은 순세계잉여금과 이월금의 합계이다.

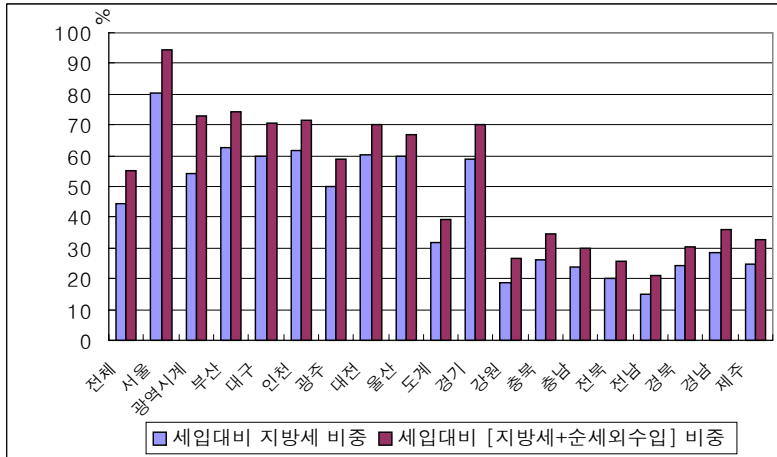
1) 지방세/(일반회계세입-총이월금)×100,

2) (지방세+세외수입-총이월금)/(일반회계세입-총이월금)×100

3) (지방세+세외수입)/일반회계세입×100, 4)총이월금/세외수입×100

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2001.

[그림 IV-1] 광역자치단체의 일반회계 세입 대비 자체수입 의존도(2000)



자료: <표 IV-1>에 의거하여 작성.

<표 IV-1>에서는 총이월금을 조정한 경우 지방세의 일반회계 세입대비 비중(제2열과 제7열)과 더불어, 총이월금을 조정한 [지방세+순세외수입](제3열과 제8열)과 이를 조정하지 않은 [지방세+세외수입](제4열과 제9열)의 일반세입 대비 비중을 계산한 결과를 보이고 있다. <표 IV-1>으로부터 알 수 있듯이 지방세와 세외수입을 합한 경우 총이월금을 조정하는가 조정하지 않는가에 따라 그 비율이 크게 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-1>의 오른쪽 열(제5열과 제10열)로부터 우리나라에서 방대한 양의 총이월금이 발생하고 있음을 볼 수 있다. 전체적으로는 세외수입의 69.3%를 총이월금이 차지하고 있다. 특히 도의 경우에 세외수입대비 총이월금 비중이 80.3%(2000년, 이하 동일)에 이르고 있다. 그 결과, 예컨대 도의 경우 총이월금을 조정한 [지방세+순세외수입]이 일반회계에서 차지하는 비중은 39.4%인 데 비

하여, 조정하지 않은 경우의 [지방세+세외수입]이 일반세입에 차지하는 비중을 보면 54.0%로서, 14.6%포인트라고 하는 큰 차이가 발생함을 알 수 있다⁴⁰⁾.

세외수입으로부터 총이월금(순세계잉여금과 이월금)을 조정하면 이를 조정하지 않은 경우에 비하여 지방세나 이전수입 등 다른 세입항목의 비율도 변하게 된다. <표 IV-1>에서 보듯이 총이월금을 조정한 경우 일반회계에서 차지하는 지방세의 비율은 전체 평균 44.2%가 된다. 이 수치와 총이월금을 조정하지 않았을 때의 일반회계에서 차지하는 지방세의 비율 35.3%(제Ⅱ장의 <표 Ⅱ-2> 참조)와 비교하면, 지방세의 비중은 8.9%포인트나 상승함을 알 수 있다.

그 반면에 조정 후의 세외수입의 비중은 급격하게 하락한다. 총이월금을 조정한 경우 일반회계에서 차지하는 세외수입의 비중은 평균 11.0%가 된다. 이 수치는 총이월금을 조정하지 않았을 때의 일반회계에서 차지하는 [지방세+순세외수입]의 비중 55.2%(<표 IV-1>의 시도계의 행 제3열)로부터, 총이월금을 조정한 후의 지방세의 비중 44.2%(<표 IV-1>의 시도계의 행 제2열)을 차감함으로써 얻을 수 있다. 이 11.0%와 조정 전의 세외수입의 비중 28.9%(제Ⅱ장의 <표 IV-2> 참조)와 비교하면 세외수입의 비중이 무려 17.9%나 하락하게 된다. 본 연구에서는 세외수입에서 총이월금을 조정한(차감한) 금액을 순세외수입으로 부르고 있으며, 제4절에서 보듯이 공공서비스의 가격으로서 일인당 [지방세+순세외수입]의 데이터를 이용한 추정결과도 보이고 있다.

마지막으로 자치단체별 자체수입의 비중에 대하여 보기로 하자. <표 IV-1>에 나타나 있듯이(제2열과 제7열), 총이월금을 조정한

40) <표 IV-1>에서 보듯이 총이월금을 조정한 경우 일반세입에서 지방세가 차지하는 비중은 서울이 80.3%, 광역시 평균이 54%, 도 평균이 31.6%가 된다.

후의 자치단체별 지방세 비중은 서울이 80.2%, 광역시 평균이 54.0%, 도 평균이 31.6%이고, 지방세와 세외수입의 합계(자체수입)의 비율은 서울이 94.6%, 광역시 평균이 72.9%, 도 평균이 39.4%이다. 이들 결과로부터 도의 자체수입의 의존도가 서울특별시나 광역시에 비하여 현저하게 낮음을 알 수 있다.

[그림 IV-1]은 지방세와 [지방세+순세외수입](자체수입)이 일반회계에서 차지하는 비중을 그래프로 그린 것이다. [그림 IV-1]으로부터 서울특별시가 다른 모든 광역시나 도보다도 자체수입의 의존도가 높음을 알 수 있다. 광역시 가운데에는 광주광역시가 지방세와 세외수입의 합계(자체수입)에의 의존도가 낮게 나타나고 있다. 이는 물론 광주광역시가 다른 광역시와 비교하여 지방세나 세외수입을 거두어들일 수 있는 환경이 정비되어 있지 않다는 것, 달리 말해 중앙정부로부터의 이전재원에 많이 의존하고 있다는 것을 의미한다.

도의 경우를 보면 서울특별시나 인천광역시를 둘러싸고 있는 경기도가 다른 도에 비하여 자체수입의 의존도가 월등하게 높게 나타난다. 총이월금을 조정한 후의 지방세가 일반세입에서 차지하는 도 평균 비중은 31.6%인 데 비하여, 경기도의 조정 후 지방세 비중은 59.1%로 도 평균에 비하여 무려 17.5%포인트 높은 결과를 보인다. 또한 지방세에 순세외수입을 더한 자체수입의 비중은 도 평균이 39.4%인데 비하여 경기도는 70.0%에 이르고 있다.

이에 비하여 경기도 이외의 도는 모두 지방세나 자체수입의 의존도가 도평균을 밑돌고 있다. [그림 IV-1]을 보면 도 가운데에서도 전남, 전북, 강원도의 지방세 의존도는 20%에도 미치지 못하고 있다. 이들 지역은 다른 도지역에 비하여 상대적으로 경제발전의 진행이 늦은 지역이다. 지방세나 세외수입의 의존도를 나타내는 이상의 결과로부터 경제발전이 늦어지고 있는 지역이 지방세의 의존도가 낮게 나타나고 있음을 보여주고 있다는 해석이 가능하다.

3. 지방공공서비스와 지방세의 관계에 관한 모델

이제 지방공공서비스와 지방세가 어떠한 대응관계를 보일 것인가에 관해 살펴보기로 한다. Rubinfeld(1987)는 지방공공서비스 수요함수로서 지역주민의 소득수준, 지방공공서비스의 가격(세부담 수준), 지역주민의 수 및 지역의 기타 특성변수에 의존하는 이론적인 모델을 구축하고 있다. 여기서는 Rubinfeld의 모델을 응용하여 지방공공서비스와 다른 변수와의 관계를 제시하고, 그 관계식에 기초한 추정을 시도한다. 모델의 추정목적은 지방공공서비스가 각 독립변수에 어떻게 영향을 받는가를 파악하기 위한 것이나, 본 연구에서는 특히 지방공공서비스와 세부담이나 자체수입과의 대응관계에 주목하여 논의한다⁴¹⁾. 우선 Rubinfeld의 응용모델을 간단히 소개하기로 하자.

지역주민이 私的財만이 아니라 公共財로부터도 효용을 얻고 있다고 하면 그 주민의 효용함수는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$U = U(X, G; Z) \quad (1)$$

여기서 X 는 私的財, G 는 公共財이며, Z 는 지방공공지출에 영향을 주는 특성을 나타내는 변수이다. 예컨대 지방공공지출에 영향을 주는 특성 변수 Z 로는 공무원 수나 그 지역의 면적 등을 들 수 있다. 私的財의 가격을 1로 설정할 때 지방공공재의 상대가격을 P_G 라 하면, 효용함수(1)의 예산제약식은 다음과 같다.

$$X + P_G G = I \quad (2)$$

41) 실제의 추정에 있어서는 지방세만이 아닌 [지방세+순세외수입] 등의 데이터를 이용한 추정도 시도한다.

여기서 I 는 소득이다. 여기서 제시하는 모델이 Rubinfeld의 모델과 다른 점에 대해 지적하기로 하자. Rubinfeld(1987, p. 603)의 모델에서는 개인의 주택수요를 일반소비재와 구분하고 이들 재화와 공공재를 선택변수로 하여 효용함수를 구성하고 있다⁴²⁾. 이에 비해 본 연구에서는 이를 보다 간단한 형태의 효용함수로서 일반재화(私的財)와 공공재로 구분하여 다루고 있다는 데에 그 차이가 있다. 효용함수에서 일반재화나 공공재를 구분하지 않는 이유는 본 연구가 주택수요나 다른 일반 私的財에 대한 수요함수를 파악하기 보다는 지방공공서비스의 수요함수에 주목하여 조세 부담(지방공공서비스의 가격)이나 소득수준 등이 지방공공서비스와 어떻게 관련되어 있는가를 다루고자 하는 데 있기 때문이다. 그렇다고는 하나 여기에서 제시하는 모델은 기본적으로 Rubinfeld의 모델을 참고하고 있다.

이제 지방공공서비스의 수요함수가 어떻게 구성되는가에 대해 보기로 하자. 식 (2)의 예산제약하에서 식 (1)의 효용함수를 최대화하였을 때의 지방공공서비스의 수요함수는

$$G^* = g(I, P_g; Z) \quad (3)$$

과 같이 소득과 가격의 함수로 표현된다. 식 (3)에서 *표시는 최적화한 결과로서의 공공재 수요함수를 의미한다. 지방공공단체가 동질의 공공서비스(a flow of series of uniform quality)를 제공한다고 하고 이를 G_0 , 그 공공서비스 1단위당 조세가격(tax price)을 P_G^0 라 하자. 지방공공서비스는 그 지역의 특성변수(예컨대 그 지

42) 따라서 Rubinfeld의 효용함수 (1)과 예산제약식 (2)에는 주택수요를 나타내는 변수가 포함되는 형태가 된다.

역의 면적 등)에 영향을 받으므로 이 특성변수와 식 (3)의 결과에 기초하여 각 독립변수와 지방공공서비스와의 함수관계를 탄력성으로 표현하면, 지방공공서비스 수요함수는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\log G_0 = \beta_1 + \beta_2 \log I + \beta_3 \log P_G^0 + \beta_5 \log Z + \varepsilon \quad (4)$$

식 (4)에서는 주민이 소비하는 동질의 공공서비스 G_0 가 그 가격 P_G^0 에 영향을 받는 형태로 되어 있다.

지방공공서비스는 그 서비스를 소비하는 인구가 많아지면 혼잡현상(congestion)이 발생하는 것이 일반적이다. 이는 지방공공서비스의 공공성의 정도가 그 서비스를 수요하는 인구 수에 의존한다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 지방공공서비스와 인구 규모와의 관계를 설정하여 공공서비스가 순수공공재에 가까운가 그렇지 않으면 私的財에 가까운가, 달리 말해 우리나라 지방공공서비스가 어느 정도 공공성이 있는가라는 공공성 정도의 계측도 시도한다.

지방공공재에서 혼잡현상이 발생한다고 할 때 G_0 는 지역 인구의 함수가 되므로, G_0 와 실제 소비하는 지방공공재 G 와의 관계는

$$G_0 = G/N^d \quad 0 \leq d \leq 1 \quad (5)$$

와 같이 표현할 수 있다. 여기서 N 은 지역의 주민 수를 나타내고, d 는 공공성의 정도를 나타내는 파라미터이다. $d=0$ 이면 $G_0 = G$ 이 되어 모든 주민이 동일 수준을 소비하는 지방공공서비스가 순수공공재와 같은 성질이 있음을 의미한다. $d=1$ 이면 $G_0 = G/N$

또는 $NG_0=G$ 의 관계가 되어 사적재(private goods)와 같은 성질을 갖는 재화가 된다⁴³⁾. 한편, G 의 조세가격(tax price)을 P_G 라 하면, G_0 의 조세가격 P_G^0 와 P_G 와의 관계는

$$P_G^0 = P_G N^d \quad (6)$$

와 같이 나타낼 수 있다. 식 (6)에서 $d=0$ (G 는 순수공공재의 성격)이면 $P_G^0 = P_G$ 의 관계가 성립한다. 이는 모든 주민이 이용 가능한 공공재 1단위당 가격을 의미하고, 이 경우 각 주민은 자신의 조세가격만을 부담하는 것이 된다. 만일 $d = 1$ (G 는 사적재적 성격)이라면 식 (6)으로부터 $P_G^0 = P_G N$ 의 관계가 성립한다. 이때 P_G^0 는 (공공)재 1단위를 생산하기 위한 비용을 나타내며, 이는 주민 일인당 (공공)재 부담에 주민 수를 곱한 것과 같은 값이 된다.

식 (4)를 보면 지방공공서비스와 그 가격이 주민이 소비하는 동질의 공공재로 되어 있다. 그러나 앞서 언급하였듯이 지방공공서비스는 그 이용자의 수에 따라 혼잡현상이 발생하는 것이 일반적이다. 혼잡현상으로 인해 공공재의 수요가 다르게 나타나는 것을 살펴보기 위해서는 식(4)의 공공서비스 수요함수를 G_0 나 P_G^0 이 아닌 G 나 P_G 의 함수로 나타내어 실제 데이터를 이용한 지방공공서비스에 대한 수요함수를 계측할 필요가 있다. 식 (6)을 G 나 P_G 의 함수로 나타내기 위한 방법으로서 식 (5)와 식 (6)에 대수(로그)를 취하면

43) 사적재의 시장수요는 개인 수요의 합계임을 상기하면 쉽게 이해가 될 것이다.

$$\log G_0 = \log G - d \log N \quad (7)$$

$$\log P_G^0 = \log P_G + d \log N \quad (8)$$

이 되고, 식 (7)과 식 (8)을 식 (4)에 대입하면

$$\begin{aligned} \log G = & \beta_1 + \beta_2 \log I + \beta_3 \log P_G + \\ & \beta_4 \log N + \beta_5 \log Z + \varepsilon \end{aligned} \quad (9)$$

을 얻을 수 있다. 이 식이 추정의 기본식이 된다.

실제의 데이터를 이용하여 지방공공서비스 수요함수를 추정하기 전에 위 기본 추정식의 계수와 지방공공서비스의 공공성을 계측하기 위한 파라미터와의 관계를 보기로 하자. 식 (9)로부터

$$\beta_4 = d(1 + \beta_3) \text{ 또는 } d = \beta_4 / (1 + \beta_3) \quad (10)$$

의 관계가 성립한다. 앞에서 언급하였듯이 d 는 지방공공서비스 G 의 공공성의 정도를 나타내는데, d 의 값이 작으면 지방공공서비스(G)가 순수공공재에 가까운 것을 의미하고, d 의 값이 크면 사적재에 가까운 것을 의미한다.

4. 지방세와 지방공공서비스와의 관계

가. 이용데이터

우선 식(9)의 추정을 위해 이용하는 데이터에 관해 언급하기로 하자. 공공서비스의 경우 그 혜택은 그 지역의 모든 구성원에게 돌아가고 그 부담은 개개인이 담당하게 되는 특성이 있다. 이러한 특성을 감안하면 지방공공서비스(G)에 관한 데이터로는 총량변수를 이용하고 독립변수로서 소득수준(I)나 지방공공서비스의 가격(PG)은 일인당 변수를 이용하여 추정하는 것이 보다 적합한 추정방법이 될 것이다. 추정에 있어 실제로 이용하는 데이터와 이용데이터의 주의점에 관해 언급하면 다음과 같다.

우선 지방공공서비스(G)에 관한 데이터로서는 각 지역의 세출액을 이용할 수 있을 것이다. 이때 세출액이라고 하여도 그 세출액에 어떤 종류의 지방재정회계가 포함되는지에 따라 그 규모가 다양하게 나타난다. 우리나라의 경우 지방재정회계에는 행정자치부에서 집계하는 일반회계 이외에도 공기업특별회계 및 기타특별회계가 있다. 특별회계는 원칙적으로 특정사업을 전제로 하여 이루어지고 있는 회계라는 점을 감안하면 일반적인 지방공공서비스의 수요함수를 추정하는 경우에는 이들 특별회계를 제외한 일반회계를 이용하는 것이 지방세 등 자체수입과의 대응관계를 보다 잘 반영하는 것이 될 것이다⁴⁴⁾.

다음으로 주민의 소득수준 I에 관한 데이터로서는 각 지역의 소득데이터가 필요하다. 우리나라의 경우에는 기초자치단체의 소득

44) 우리나라 지방재정의 경우 제Ⅱ장에서 지적한 바와 같이 이 외에도 교육부에서 관장하는 지방교육비특별회계가 있다. 한편으로 공기업특별회계나 기타특별회계의 경우는 지역에 따라 그 포함하는 내용이 서로 다른 것이 현재의 실정이라 할 수 있다. 예컨대 공기업특별회계에 있어 공사로 된 서울 지하철의 경우는 공기업특별회계에 포함되지 않으나, 공사 형태가 아닌 인천의 지하철에 관한 회계는 공기업특별회계에 포함되고 있다. 행정자치부, 『지방재정연감』, 2000.

데이터는 발표되지 않고 공식적인 데이터로서 광역자치단체 수준에서 지역내총생산(GRDP)이 집계되고 있는 실정이다. 이러한 이유에서 본 연구에서는 광역지역을 대상으로 각지역의 일인당 지역내총생산을 산출하여 이용하고 있다.

지방공공서비스의 가격 PG는 그 서비스와의 대응이 지방세라고 하는 관점에서 보면 지방세 데이터를 이용하는 것이 타당하다. 이를 반영하여 본 연구에서는 지방세 데이터를 이용하여 추정을 시도한다(추정 1). 이때 이미 언급하였듯이 지방공공서비스의 가격 부담은 개개인이 다른 부담을 하게 된다는 것을 반영하여 일인당 부담액을 계산하여 이용하고 있다.

제2절에서 자세히 언급하였듯이 지방의 세외수입도 원칙적으로 지방공공서비스의 대가에 대한 부담으로 파악할 수 있으나, 우리나라 지방재정회계를 보면 매년 다액의 순세계잉여금이나 이월금 등이 발생하고 있어 지방세외수입의 규모는 실제보다 상당히 부풀려진 상태로 나타나고 있다. 이때 세외수입에서 총이월금을 조정한(차감한) 금액을 순세외수입이라 하며, 공공서비스의 가격으로서 일인당 [지방세+순세외수입]의 데이터를 이용한 추정결과도 보이고 있다(추정 2).

한편 지방공공서비스의 제공에는 지방세나 세외수입에 더해 지방교부세, 지방양여세 및 국고보조금 등 지방재정조정제도를 통해서도 그 재원이 조달되고 있다. 지방세와 세외수입에 이전재원을 더한 금액을 지방공공서비스의 가격으로 보기는 어려우나, 여기서는 앞의 추정(추정 1과 추정 2)과 비교하기 위해 일인당 [지방세+순세외수입+이전재원]을 이용한 추정결과도 함께 제시하고 있다(추정 3).

위에서 지정한 변수 이외에 인구 수와 특성변수가 있다. 인구 수를 나타내는 변수 N에 관해서는 각 광역지역의 전체 인구를 이용하고 있다. 마지막으로 지방공공서비스에 영향을 주는 지역 특성

을 나타내주는 변수 Z로서 공무원 수나 그 지역의 면적 등을 들 수 있는데 여기서는 각 지역의 면적을 이용한다. 추정에 이용한 데이터는 2000년의 데이터이다⁴⁵⁾.

나. 추정결과

이상의 데이터와 데이터상의 주의점을 감안하여 추정한 결과는 다음과 같다.

<표 IV-2> 지방공공서비스의 수요함수 추정결과

종속변수(G)인 지방공공서비스로서는 지방정부의 일반세출액을 이용			
독립변수	추정 1	추정 2	추정 3
상수항			
I: 소득(일인당GRDP)	-0.606(-0.347)	-1.768(-1.061)	-4.994(-8.350)
P _G : 지방공공서비스가격(일인당)	-0.198(-1.090)	-0.194(-1.266)	0.014(0.303)
1.지방세	0.516(1.481)		
2.지방세+순세외수입		0.716**(2.381)	
3.지방세+순세외수입+이전수입			0.867*** (12.656)
N: 인구	0.697*** (9.081)	0.694*** (10.951)	0.937*** (41.192)
Z: 면적	0.293*** (5.863)	0.284*** (7.816)	0.022(1.125)
조정된 결정계수	0.929	0.944	0.995

주: 각 변수에 대수(로그)를 취하여 추정하고 있으므로 추정계수는 탄력성을 나타낸다. 위 추정결과에서 괄호 안의 값은 t값이다.

**는 95% 수준에서 유의수준

***는 99% 수준에서 유의수준을 나타낸다.

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2001.

통계청 홈페이지, <http://www.nso.go.kr>.

지방공공서비스 수요함수에 대한 추정결과를 보면 지방공공서

45) 추정에는 최소자승법을 이용하고 있다.

비스의 가격으로서 지방세를 이용한 경우는 유의수준을 만족시키고 있지 않은 결과를 보이고 있다(추정 1). 이 결과는 우리나라의 경우 지방세가 지방공공서비스의 편익과 제대로 대응되지 않고 있다는 것을 시사한다. 달리 말하면 이는 우리나라에서 응익원리에 기초한 지방세체계가 제대로 확립되어 있지 않다는 것으로 해석할 수 있다.

그러나 지방세에 세외수입을 더한 금액을 지방공공서비스의 가격으로 하여 추정하면 95%수준에서 유의수준을 만족하고 있다(추정 2). 이는 우리나라의 경우 [지방세+순세외수입]이 어느 정도 가격기능으로서 역할을 하고 있다는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

추정 1과 추정 2 모두 소득 수준(일인당 GRDP)이 유의수준을 충족시키고 있지 않는 반면, 인구와 면적은 두 추정결과가 모두 유의수준을 만족하고 있어 인구와 면적이 지방공공서비스의 수요함수를 결정하는 요인이 되고 있음을 보이고 있다.

한편 지방공공서비스의 가격이라고 하기는 어려우나 [지방세+순세외수입]에 이전재원을 더한 금액을 지방공공서비스의 가격으로 하여 추정을 시도해 보면 그 계수가 유의성이 높게(99%) 나타나는 결과를 보이고 있다(추정 3). 이는 단지 중앙정부의 이전지출이 많게 되면 그에 따라 지방공공서비스가 많게 된다는 관계를 보여주는 결과라 할 것이다⁴⁶⁾.

이제 제2절에서 제시한 식(10)을 기초로 우리나라 지방공공서비스가 어느 정도 공공성을 지니고 있는가를 보기로 하자. 그러나 여기서는 한정적인 의미에서 공공성을 정도를 계산하는 데 그칠 수밖에 없다. 왜냐하면 위의 추정결과로부터 알 수 있었듯이 지방공

46) 이때는 이전재원에 의해 좌우되어 추정 1과 추정 2에서는 유의수준을 만족하던 면적이 유의수준을 충족시키지 못하는 결과를 초래하고 있다.

공서비스의 가격으로서 지방세를 이용하는 경우에는 유의수준을 충족시키고 있지 않으므로 식 (10)에 따라 공공성을 계산한다고 하여도 의미가 없기 때문이다. 이를 감안하여 여기서는 유의성이 있는(95% 수준) [지방세+순세외수입]을 지방공공서비스의 가격으로서 이용하는 추정결과(추정 2)에 기초하여 우리나라 지방공공서비스의 공공성의 정도를 계산해 보기로 한다.

추정결과(추정 2)로 알 수 있듯이 인구규모에 대한 지방공공서비스의 탄력성은 $0.694(=\beta_4)$ 으로 나타나고 있다. 이 값과 [지방세+순세외수입]의 계수($=\beta_3$)값 0.716을 식 (10)에 대입하면, $d=0.404$ 라는 값을 구할 수 있다. d 의 값이 작을수록 공공성이 크고, 클수록 공공성이 작음을 의미하지만 위의 값에 기초하여 우리나라 지방공공서비스의 공공성이 높은 수준인지 아니면 낮은 수준인지를 판단하기는 어렵다. 그러나 이 결과로부터 우리나라 지방공공서비스는 순수공공재와는 거리가 있으며, 상당 정도 혼잡현상이 발생하고 있다고 하는 점은 지적할 수 있다.

다. 지방공공서비스와 관련변수와의 상관관계

위에서는 모델추정의 결과에 따른 지방세와 지방공공서비스와의 대응관계가 결여되어 있다는 것을 논의하였다. 이하에서는 지방공공서비스와 그 관련변수와의 상관관계를 이용하여 지방세와 지방공공서비스와의 대응관계가 결여되어 있다는 것을 보충하기로 한다. 나아가 지방공공서비스와 다른 변수와의 관련성에 대해서도 언급하기로 한다. <표 IV-3>은 지방공공서비스로서 지방재정의 일반회계세출을 이용하고, 그 관련변수로서 일인당 이전수입, 일인당 지방세, 일인당 GRDP, 인구밀도, 그리고 광역지역의 면적과의 상관관계를 계산한 것이다.

<표 IV-3> 지방공공서비스와 관련변수와의 상관계수

	지방공공서비스 (일반회계세출)	일인당 이전수입	일인당 지방세	일인당 GRDP	인구밀도 (명/km ²)	면적 (km ²)
지방공공서비스 (일반회계세출)	1.000					
일인당 이전수입	0.966	1.000				
일인당 지방세	-0.474	-0.652	1.000			
일인당 GRDP	0.006	-0.031	0.172	1.000		
인구밀도(명/km ²)	-0.479	-0.554	0.746	-0.131	1.000	
면적(km ²)	0.679	0.728	-0.493	0.050	-0.458	1.000

주: 1. 광역지역을 대상으로 하여 계산한 결과이다.

2. 지방공공서비스로 이용한 일반회계세출도 일인당 값을 이용하여 계산한 결과이다.

자료: <표 IV-2>와 같음.

<표 IV-3>으로부터 우선 지적할 수 있는 것은 지방공공서비스와 지방세와의 관계가 상관계수가 -0.474로서 그리 높지 않은 마이너스의 상관관계가 있다는 것을 알 수 있다. 이는 달리 말해 지방공공서비스와 지방세와의 대응이 제대로 이루어지고 있지 않다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이 결과는 앞서의 추정결과와도 정합성이 있다고 할 수 있다. 이에 비해 지방공공서비스와 이전수입과의 관계를 보면, 상관계수가 0.966으로서 상당히 높은 플러스의 상관관계가 유지되고 있다. 이 두 가지를 종합하면, 우리나라의 지방공공서비스는 지방세와의 대응관계가 제대로 이루어지지 않고 있는 반면, 이전수입과 높은 상관관계를 갖고 그 지출이 이루어지고 있다는 해석이 가능하다.

한편, 지역소득(일인당 GRDP)은 지방공공서비스와의 대응관계가 거의 나타나고 있지 않을 뿐만 아니라, 이전수입이나 지방세 등

의 다른 변수와도 상관관계를 보이지 않고 있다. <표 IV-3>에 나타나 있듯이 지역소득은 각각 지방공공서비스와는 0.006으로서 이들 두 변수간에 상관관계가 나타나고 있지 않은 것을 확인할 수 있다. 이 결과는 앞서의 추정결과에 있어서도 지방공공서비스와 지역소득과는 유의성이 없는 추정결과와 정합성을 보이고 있다고 할 것이다. 나아가 지역소득과 이전수입과의 상관계수는 -0.031, 지방세와의 상관계수는 0.172로서 이들 변수 간에도 거의 상관관계가 나타나고 있지 않다는 것을 확인할 수 있다.

지역소득이 지방세와도 거의 상관관계가 없게 나타나고 있는 것은 지방세구조가 소득과세보다는 취득세나 등록세 등의 거래자산과세가 주요 세수입을 이루는 구조로 되어 있어 지역소득 변화에 반응하기 어렵기 때문이라고 해석할 수 있을 것이다⁴⁷⁾.

지방세와 이전수입과의 상관관계를 보면 -0.652로서 지방세가 많은 지역은 이전수입이 적게 나타나는 구조로 되어 있음을 확인할 수 있다. 또한 지방세와 인구밀도와의 관계를 보면 상관계수가 0.746으로서 인구가 밀집되어 있는 지역이 상대적으로 지방세 부담을 많이 하는 결과를 보이고 있다. 달리 말하여 이는 면적이 넓은 지역이 상대적으로 지방세의 부담이 적게 된다는 것을 의미한다. <표 IV-3>에서 지방세와 면적과의 상관계수가 -0.493의 결과로부터 부(-)의 상관관계가 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

앞서 언급하였듯이 지방세와 지방공공서비스와 상관관계는 마이너스이고 지방세와 면적과의 상관관계도 마이너스이므로, 지방공공서비스와 면적과의 관계는 플러스의 상관관계가 된다. 또한 지방공공서비스는 이전지출과 플러스의 상관관계에 있으므로 면

47) 지방세와 지역소득 간의 상관관계가 그리 나타나지 않는 다른 원인으로 지역소득 통계의 신빙성 여부도 문제가 될 수 있을 것이다.

적과 이전지출은 플러스의 상관관계가 된다⁴⁸⁾. 따라서 면적이 넓은 지역은 상대적으로 지방공공서비스나 이전지출이 많게 되는 결과를 보인다. <표 IV-3>에서 해당지역의 면적과 지방공공서비스와의 상관계수가 0.679, 면적과 이전수입과의 상관계수가 0.728이라는 결과로부터 이를 확인할 수 있다.

5. 지방세의 보편성

위에서는 지방세와 지방공공서비스와의 대응관계가 어떠한가를 중심으로 살펴보았다. 이러한 지방세와 지방공공서비스의 대응관계가 작동할 수 있는 지방세체계를 구축할 필요가 있다고 하는 것이 다음 장에서 제안하는 주된 내용이다. 이러한 지방세의 응익성 문제와 더불어 지방세의 지역간 편재성 문제도 지방세를 평가하는데 중요한 기준이다. 이하에서는 지방세의 평가기준으로서 보편성의 문제를 지역간 지방세 부담격차를 이용하여 보다 구체적으로 살펴보기로 하자. 지방세의 응익성이나 보편성 이외에도 세수입의 신장성과 안정성지표도 지방세의 구축에 있어 그 기준을 제시하는 역할을 한다.

세수입의 신장성과 안정성에 관해서는 제Ⅲ장에서 언급하였다. 우리나라의 경우는 지역간 또는 지방자치단체간의 세부담 격차문제가 크게 나타나고 있다. 제Ⅲ장에서는 일본과의 비교관점에서 단지 경기도의 시를 중심으로 살펴보았으나, 본절에서는 보다 구체적으로 경기도의 군까지도 분석의 대상으로 하여 세부담의 격차문제를 다루기로 한다.

48) 이러한 관계는 어느 변수와의 관계를 먼저 하는가에 따른 영향은 받지 않는다.

이하에서도 제Ⅲ장의 지방세 부담의 지역간 격차에서 다루었던 것과 마찬가지로 광역 및 기초자치단체 주요 지방세 일인당 부담액의 변동계수와 부담 차이라는 지표를 이용하여 우리나라 지방세의 특징을 지적하기로 한다. 지방세 일인당 부담 차이로서 최대 부담지역(최대치)과 최소 부담지역(최소치)과의 차이(=최대치/최소치)와 변동계수의 계산결과를 제시하고 있다. 경기도를 대상지역으로 선택한 이유는 경기도가 다양한 규모의 지역을 포함하고 있어 지역간 격차를 비교적 잘 반영할 것으로 판단되기 때문이다.

<표 IV-4>와 <표 IV-5>는 광역 및 기초단체의 주요 세목을 대상으로 일인당 주요 지방세의 최대 부담지역(H), 최소 부담지역(L), 평균부담, 최대 부담지역과 최소 부담지역과의 부담 차이(H/L), 그리고 일인당 주요 지방세 부담액의 변동계수의 계산결과를 정리한 것이다.

<표 IV-4> 광역자치단체 주요 지방세 일인당 부담액의
지역간 차이(2000)

(단위: 원, H/L은 배)

	광역자치단체 전체		특별시 및 광역시		도	
	최대지역(H) 최소지역(L)	평균부담 H/L 변동계수	최대지역(H) 최소지역(L)	평균부담 H/L 변동계수	최대지역(H) 최소지역(L)	평균부담 H/L 변동계수
광역(본청) 지방세계	서울 516,759 전남 89,290	232,309 5.8 0.529	서울 516,759 광주 300,120	349,683 1.7 0.216	경기 324,812 전남 89,290	141,018 3.6 0.361
취득세	경기 94,962 전남 32,652	55,982 2.9 0.285	서울 78,641 광주 47,074	60,405 1.7 0.187	경기 94,962 전남 32,652	52,541 2.9 0.357
등록세	서울 135,126 전남 47,038	76,246 2.9 0.287	서울 135,126 울산 65,948	89,456 2.0 0.260	경기 94,962 전남 47,038	65,971 2.0 0.227
주민세	-	-	서울 137,889 대구 41,164	67,572 3.3 0.506	-	-
자동차세	-	-	서울 45,844 부산 33,634	41,800 1.4 0.104	-	-
담배소비세	-	-	서울 49,754 울산 38,551	43,137 1.3 0.079	-	-

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.

통계청 홈페이지, <http://www.nso.go.kr>.

<표 IV-5> 기초자치단체 주요 지방세 일인당 부담액의
지역간 차이(2000)

(단위: 원, H/L은 배)

경기도	경기 시군 전체		경기 시		경기 군	
	최대지역(H) 최소지역(L)	평균부담 H/L 변동계수	최대지역(H) 최소지역(L)	평균부담 H/L 변동계수	최대지역(H) 최소지역(L)	평균부담 H/L 변동계수
경기 시군 지방세계	용인시 399,222 남양주 167,654	237,656 2.4 0.235	용인시 399,222 남양주 167,654	231,135 2.4 0.229	화성군 387,893 연천군 181,642	256,405 2.1 0.247
주민세	용인시 150,091 남양주 22,813	57,072 6.6 0.594	용인시 150,091 남양주 22,813	58,464 6.6 0.555	화성군 147,705 연천군 25,268	53,071 5.6 0.750
재산세	용인시 23,353 연천군 8,402	15,625 2.6 0.222	용인시 23,353 평택시 10,758	15,413 2.2 0.212	광주군 21,572 연천군 8,402	16,236 2.6 0.258
자동차세	과천시 58,866 동두천 36,923	45,827 1.6 0.111	과천시 58,866 동두천 36,923	45,784 1.6 0.120	광주군 53,026 연천군 41,787	45,951 1.3 0.089
담배 소비세	포천군 78,095 의왕시 31,660	52,386 2.5 0.243	파주군 64,180 의왕시 31,660	47,179 2.0 0.204	포천군 78,095 여주군 56,441	67,358 1.4 0.109
종합 토지세	용인시 71,843 연천군 13,983	30,816 5.1 0.501	용인시 71,843 안산시 15,076	26,550 4.8 0.463	여주군 61,861 연천군 13,983	43,078 4.4 0.413

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2001.

통계청 홈페이지, <http://www.nso.go.kr>.

앞서 언급하였듯이 취득세와 등록세는 광역자치단체세로 되어 있으나 주민세, 자동차세 및 담배소비세는 특별시와 광역시에서는 광역자치단체세로 되어 있다. 이에 비해 도의 경우 이들 3세목은

시군세로 되어 있다. 따라서 주민세, 자동차세 그리고 담배소비세의 3개 세목은 <표 IV-4>의 특별시와 광역시의 세목과 동시에 <표 IV-5>의 기초자치단체의 세목으로 하여 일인당 부담액의 변동계수와 부담 차이를 계산하고 있다.

우선 <표 IV-4>의 광역자치단체 주요 지방세 일인당 부담액의 변동계수와 부담 차이를 보기로 하자. <표 IV-4>의 계산결과에 의하면, 광역(본청) 지방세 합계를 기준으로 할 때 道の 지역간 지방세 부담의 편재성이 특별시 및 광역시의 지역간 지방세 부담의 편재성보다 더욱 심하게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. <표 IV-4>의 계산결과를 보면 道の 일인당 지방세 부담 합계의 변동계수는 0.361인 데 비하여 특별시 및 광역시의 변동계수는 0.216으로 도가 상대적으로 높게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 이는 도가 특별시나 광역시에 비해 세부담의 편재가 심하다는 것을 의미한다. 지방세 일인당 최대 부담지역(최대치:경기)과 최소 부담지역(최소치:전남)과의 부담차이(최대치/최소치)의 계산결과를 보아도, 道の 부담차이는 3.6배이고, 특별시 및 광역시의 부담 차이는 1.7배로서 도의 경우가 특별시 및 광역시에 비해 높게 나타나고 있음을 알 수 있다⁴⁹⁾.

이처럼 도와 특별시 및 광역시와의 부담 차이가 크기 때문에 광역자치단체 전체적으로 볼 때 광역자치단체 지방세 합계의 지역간 격차는 상당히 심하게 나타나게 된다. <표 IV-4>를 보면 광역(본

49) 도의 경우에 지방세 일인당의 최대 부담지역(최대치)은 경기도로 324,812원(2000년)을 부담하고 있으며, 최소 부담지역(최소치)은 전남으로 89,290원을 부담하고 있다. 특별시 및 광역시를 대상으로 한 경우 최대 부담지역(최대치)은 서울특별시로 516,759원을 부담하고 있으며, 최소 부담지역(최소치)은 광주광역시로 300,120원을 부담하고 있다.

청)자치단체 지방세 합계를 대상으로 하는 경우의 일인당 지방세 부담액의 변동계수는 0.529, 최대치(서울)/최소치(전남)의 배율은 5.8로서 높게 나타나고 있다.

특별시 및 광역시의 광역자치단체를 대상으로 하여 세목별로 일인당 지방세 부담의 지역간 편재성을 보면 취득세와 등록세의 거래자산과세가 자동차세와 담배소비세보다도 지역 간의 편재성이 심하게 나타나고 있다. <표 IV-4>에서 취득세와 등록세의 변동계수는 각각 0.216과 0.187인 데 비하여 자동차세와 담배소비세의 변동계수는 각각 0.104와 0.079로 취득세와 등록세가 상대적으로 지역간의 편재성이 심하게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 일인당 지방세 부담액의 최대치/최소치의 부담 차이를 보아도 취득세와 등록세의 부담 차이는 둘 다 1.7배로 나타나고 있는 데 비하여 자동차세와 담배소비세는 각각 1.4배와 1.3배로 낮게 나타나고 있다. 한편 주민세의 경우는 그 부담의 세율구조가 소득이나 도시의 인구규모 등에 따라 다르게 적용되기 때문에 지역 간의 세부담 차이가 크게 나타나는 세목으로 되어 있다.

다음으로 기초자치단체를 대상으로 주요 지방세 부담의 지역간의 편재성에 관하여 보기로 하자. <표 IV-5>의 기초자치단체 주요 지방세의 일인당 부담액의 변동계수와 부담 차이를 정리한 결과로부터 알 수 있듯이 기초자치단체(시군)의 일인당 지방세 부담의 편재성은 광역자치단체보다는 심하게 나타나고 있지는 않다. 앞서 보았듯이 광역자치단체 전체를 대상으로 했을 때의 변동계수는 0.529, 최대치(서울)/최소치(전남)의 부담 차이는 5.8배이다. 이에 비해 경기도 시군 전체의 지방세 합계를 기준으로 할 때 일인당 부담액의 변동계수는 0.235, 최대치(용인시)/최소치(남양주시)의 부담 차이는 2.4배이다. 이는 시군 기초자치단체의 지방세가 지역간의 편재가 적은 담배소비세나 자동차세에 크게 의존하고 있다는

것을 반영하고 있다고 할 것이다.

주요 세목 간을 대상으로 보면 기초자치단체에서도 지역 간에 그 부담률이 다르게 적용되는 주민세가 가장 높은 편재성을 보이고 있다. 경기도 시군 전체를 보는 경우, 주민세 일인당 부담액의 변동계수는 0.594, 최대치(용인시)/최소치(남양주시)의 부담 차이는 6.6배로 다른 주요 기초자치단체 세목보다도 높게 나타나고 있음을 볼 수 있다.

기초자치단체의 자산과세로서 종합토지세와 재산세의 지역간 편재성을 살펴보기로 하자. 종합토지세는 서울특별시와 광역시의 자치구 세수에서 가장 높은 비율을 차지하는 세목이다(서울특별시 자치구는 자치구 세수입의 52.0%, 광역시 자치구는 45.3%). 그러나 시군의 경우에는 종합토지세가 주민세, 자동차세, 담배소비세에 비하여 상대적으로 세수입의 기여도가 낮은 실정이다(시세세입의 6.7%, 군세수입의 5.7%)⁵⁰⁾. 재산세의 경우는 종합토지세보다도 시군 세수입에 기여하는 정도가 낮다(시세세입의 9.9%, 군세수입의 11.1%). 이처럼 재산세와 종합토지세의 경우 시군 기초자치단체에서 자산과세가 기여하는 정도가 낮게 나타나고 있으며, 이들 세목은 제한된 재산에 부과되는 불완전한 자산과세라고 할 수 있다⁵¹⁾.

50) 주민세, 자동차세, 담배소비세의 시세 수입 대비 비중(2000년)은 각각 26.3%, 19.8%, 21.1%이고, 이들 3세목의 군세 수입대비 비중은 각각 22.3%, 19.0%, 29.0%이다. 제Ⅲ장 <표 Ⅲ-6>의 우리나라 지방세체계를 참조바람.

51) 재산세의 과세대상은 건축물·선박·항공기를 과세대상으로 하여 0.3(1,200만원 이하)~7%(4,000만원 초과)의 초과누진세율로서 과세된다. 종합토지세의 과세대상은 거주용토지, 부채지주 소유농지, 법인 소유농지, 임야, 공장용지 및 목장용지의 기준초과토지, 나대지 그리고 잡종지를 과세대상으로 하여 0.2(2,000만원 이하)~5%(50억원 초과)의 초과누진세율로서 과세된다. 재정경제부, 『조세개요』, 2001.

종합토지세와 재산세는 같은 자산과세에 속하지만, 과세표준의 변화가 종합토지세에 비해 그리 크지 않은 재산세는 그 변화가 심한 종합토지세보다도 훨씬 안정적으로 나타나고 있다. <표 IV-5>로부터 경기도 시군 전체를 대상으로 하는 경우 종합토지세의 지역간 변동계수는 0.501인 데 비하여 재산세는 0.222로 그 차이가 확연하게 구분되고 있음을 볼 수 있다. 전체 지방세수에서 차지하는 종합토지세 비중도 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-6> 우리나라 지방세체계에서 볼 수 있듯이 6.3%로 낮은 실정이다. 이처럼 종합토지세는 세수의 비중도 낮고 지역간의 세수 격차가 상당히 크게 나타나고 있어 지방자치단체의 기간세로서의 역할을 담당하고 있다고 보기는 어렵다.

이에 비해 담배소비세와 자동차세는 다른 과세에 비해 변동계수도 작고 일인당 지방세 최대 부담지역(최대치)과 최소 부담지역(최소치)과의 부담 차이도 작게 나타나고 있어 종합토지세 등의 자산과세 비해 지역간의 편차가 적은 세목으로 되어 있다. 자동차세나 담배소비세 모두 외부불경제의 시정과 세수입의 확보라는 과세원리가 작용하고 있으나, 지방공공서비스와의 대응관계에서 기간세의 역할로서는 제한적인 세목이다. 특히 시군 세수입에서 높은 비중을 차지하는 담배소비세가 지방공공서비스와 대응하고 있다고 보기는 어려울 것이다.

위에서 광역자치단체에 있어서도 취득세 및 등록세의 거래자산과세가 중심으로 되어 있어 응익원리와는 거리가 있음을 지적하였으나, 기초자치단체에 있어 지역간의 편차성을 다루는 이상의 결과로부터도 응익원리가 제대로 구현되지 있지 않음을 알 수 있다. 이는 앞에서 추정한 결과, 즉 지방세와 지방공공서비스와의 대응관계가 제대로 나타나고 있지 않다는 결과를 뒷받침하는 것이라 할 것이다.

V. 지방세 개혁에 관한 논의와 정책시사점

본장에서는 최근의 지방세 개혁에 관한 논의와 지금까지의 분석 등을 토대로 우리나라 지방세 개혁에 주는 정책시사점을 언급한다. 논의 순서로서 법인관련 지방세제, 주민세관련 지방세제, 자산관련 지방세제, 그리고 소비관련 지방세제와 지방환경세제 등의 개혁과제로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 법인관련 지방세제

일본 지방세체계 개략에서 언급하였듯이 사업세는 도부현세에서 기간세의 위치를 차지하고 있는 세목이다. 사업세 중에서도 특히 개혁의 대상이 되고 있는 것은 법인사업세이다. 법인사업세는 법인의 이익에 부과되는 세금이기 때문에 법인의 이익이 없으면 그 세수도 발생하지 않는다는 특징이 있다. 거품경제가 한창이던 1980년대 말까지 일본의 경제는 성장을 지속해 온 상황이었기 때문에 법인사업세의 개혁에 관한 논의는 그리 활발하게 논의되지 않았다.

그러나 거품경기가 사라진 1990년 이후 지금까지 계속되는 불경기(平成 불황)로 세수가 현저히 감소되고, 법인사업세의 세수 확보도 상당히 불안정하게 되었다. 이러한 배경 하에서 불안정한 법인사업세를 보다 안정적인 세수를 확보할 수 있는 방법으로 개편 또는 개혁을 위한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 개혁논의의 골자는 외형표준과세의 도입에 관한 것이다. 일본 지방분권추진위원회

가 제출한 최종보고(2001)에서도 외형표준과세의 도입을 제언하고 있다⁵²⁾. 동 위원회만이 아닌 일본 정부세제조사회(2000)에서도 외형표준과세에 대한 자세한 조사결과를 발표하면서 동 과세 도입의 필요성을 제언하고 있다. 동 위원회나 동 조사회가 외형표준과세의 도입을 제언하고 있다고는 하더라도 일본 내에서 그 합의가 이루어진 상황은 아니다. 무엇보다도 실제로 법인사업세를 납부하는 입장에 있는 기업측은 이 외형표준과세의 도입을 강하게 반대하고 있다. 예를 들어 중소기업을 대표하는 일본 상공회의소는 업계의 의견이나 설문조사를 실시, 이를 바탕으로 반대의견을 내고 있다⁵³⁾.

본래 외형표준과세는 제2차 세계대전 후 일본 최대의 조세개혁이라고 할 수 있는 샤우프세제에서 권고되었던 것인데 실시되지 않고 폐안되었으며 법인사업세의 형태로 유지되어 왔다⁵⁴⁾. 이 법

52) 일본 지방분권추진위원회(2001, p. 23)에서 외형표준과세의 도입에 관해 다음과 같이 언급하고 있다. “법인사업세의 경우 세부담의 공평성, 조세성격의 명확화, 기간세의 안정화, 경제의 활성화 등의 관점에서 외형표준과세의 도입이 필요하다. 2000년 11월 자치성이 제시한 구체안은 법인사업세의 과세표준으로서 법인이 산출해 내는 부가가치를 명확히 파악해, 현재의 소득과세에 비해 (세율은) 낮고, (과세표준은) 넓게 하면서 공평한 과세를 도모하자는 것으로서 현행의 소득과세보다 개선된 것이다. 지금까지의 논의를 참고 해 가면서 앞으로 외형표준과세의 조기도입을 도모해야 한다.”

53) 예를 들면 横浜商工會議所税制問題研究會(2001)에서는 2002년도 세제개정에 관한 설문조사를 실시, 그것을 집계하여 외형표준과세 도입에 대한 반대의견을 개진하고 있다.

54) 샤우프권고에서는 “전체 수입액으로부터 자본설비, 토지, 건물 등 다른 기업으로부터의 구입액(중간투입액)을 차감한 것(이 차액을 부가가치라고 한다)”을 과세표준으로 하는 ‘공제법부가가치세’가 권고되었다. 이에 기초하여 1950년 지방세법 개정에 의해 ‘공제법부가가치세’가 도입되었지만 실시되지 않고 폐안되었다. 經濟活性化のための

인사업세의 개혁에 관한 의견대립으로부터도 분명히 알 수 있듯이, 일단 어떤 제도가 시행되면 그 제도를 바꾸는 것이 얼마나 어려운지를 엿볼 수 있다.

이제 일본의 법인사업세 개혁에 관한 논의가 우리나라의 법인과 관련된 지방세에 어떠한 시사점을 주는가에 관하여 보기로 하자. 주지하듯이 우리나라는 지방의 소득과세로서 법인에 대한 과세가 정착되어 있지 않은 상황이다. 개인만이 아닌 법인도 지방공공서비스로부터 편익을 얻고 있다는 관점에서 그 편익에 대한 부담으로서 우리나라가 법인과 관련된 지방세의 도입을 검토한다고 하자. 그 경우 법인지방세로서 안정적인 세수를 확보하고자 한다면, 현행 일본의 법인사업세와 같이 법인의 이익에 대해 과세하는 것은 세수의 안정성 면에서 법인과 관련된 지방세로서 적합하지 못하다. 법인의 이익에 과세하는 법인지방세가 세수의 불안정성을 가져오게 될 것임은 현재 일본의 처한 상황이 여실히 보여주고 있다.

현행의 사업세가 일본 지방세 중에서 가장 불안정한 세목이라는 것을 보다 구체적으로 보기 위하여 1990년대(정확한 대상연도는 1989년부터 2000년까지 12년간)를 대상으로 평균적인 신장성을 계산한 제Ⅲ장의 결과에 의하면, -2.04%로 나타나 다른 기간세에 비하여 신장성이 가장 낮게 나타난다⁵⁵⁾. 이에 더해 일본 사업세의 경우 세수의 안정성도 상당히 낮게 나타난다. 세수입의 안정성을 측정하기 위한 하나의 지표로서 위의 기간에 걸쳐 사업세의 표준오차를 계산한 결과에 따르면 사업세의 표준오차가 가장 높게 나타나 다른 지방세보다도 월등히 높은 불안정성을 보이고 있다⁵⁶⁾. 참

稅制基本問題檢討會(2001, p. 66).

55) 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-8>에서 보듯이 같은 기간을 대상으로 하여 계산한 다른 기간세의 신장성지표를 보면, 주민세 -0.79%, 고정자산세 1.97%, 자동차세 1.58%이다.

고로 제Ⅲ장에서 언급하였듯이 표준오차가 낮을수록 대상세목의 안정성이 높음을 의미한다.

주지하듯이 일본 경제는 1990년대 초 거품경제가 붕괴된 이후 지금까지 불황이 계속되고 있다. 최근 일본에서 지방세 개혁에 관한 논의가 활발히 진행되는 배경에는 장기간에 걸친 경기불황으로 안정적인 지방세수의 확보문제가 두드러지게 된 때문이다. 우리는 본 연구의 안정성지표의 계산결과로부터도 이 경기불황의 영향에 무엇보다 민감하게 반응하는 세목이 바로 법인사업세였다는 것을 쉽게 확인할 수 있다.

세수의 신장성과 안정성이라는 지표는 세목의 적합성에 대한 판단기준 또는 원칙으로 이용할 수 있다(Gentry and Ladd(1994), White(1983)). 신장성과 안정성 지표로써 판단하는 경우 일본의 사업세는 이들 원칙에서 상당히 벗어나 있음을 의미한다. 바꾸어 말하면 일본에서는 법인관련 지방세로서 경제상황에 영향을 받기 쉬운 법인사업세를 지금까지 유지해 왔다는 것을 의미한다. 성장기의 경제상황에서는 법인사업세가 다른 어떤 세목보다도 지방세수의 확보에 기여하여 왔기 때문에, 거품경제가 붕괴되기 전까지는 법인사업세에 관한 논의가 그리 활발하게 이루어지지 않았던 것이다.

이 점에서 보면 우리나라가 법인관련 소득과세로서 지방세를 도입하려고 한다면 현행 일본에서 실시되고 있는 법인사업세를 참고하기보다는 최근 지방세의 개혁과제로 활발히 논의되고 있는 외형표준과세를 참고로 해서 법인관련 지방세제를 충실히 할 필요가 있다. 요컨대 처음부터 기업활동에 따른 부가가치, 자본금, 급여총

56) 같은 기간을 대상으로 한 기간세의 표준오차는 사업세 0.00361, 주민세 0.197, 고정자산세 0.00188, 자동차세 0.00093이다. 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-8> 참조.

액 등 외형을 과세표준으로 하는 법인관련 지방세로 하는 것이 일본과 같은 시행착오를 되풀이하지 않는 지방세 개혁의 방향이 될 것이다.

2. 주민세관련 지방세제

다음으로 일본에서 이루어지고 있는 주민세 또는 개인소득관련 지방세 개혁에 관한 논의가 한국의 지방세 개혁에 주는 시사점에 대해 살펴보기로 하자. 도부현민세와 시정촌민세로 구성되는 일본 주민세의 경우 소득할 이외에도 개인균등할, 법인균등할 및 법인세할로 구성되어 있다는 점에서는 양 주민세가 공통점이 있으나, 도부현민세에는 이들 이외에도 이자할이 포함되어 있다는 점이 다르다.

도부현민세와 시정촌민세 모두 소득할이 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-7>에 나타나 있듯이 도부현민세가 도부현세에서 차지하는 비율은 28.1%인데(2000년), 이 가운데 개인할이 15.9%, 법인할이 4.3%이다. 또한 시정촌민세는 시정촌세의 40.0%를 차지하고 있으며 이 중 개인할이 30.9%, 법인할이 9.1%이다. 이와 같이 일본의 주민세는 개인할(그 중에서도 소득할)이나 법인할이 많은 부분을 차지하는 등 소득과세 중심으로 되어 있기 때문에 경기가 불안정하게 되면 앞서 설명한 법인사업세의 경우와 마찬가지로 그 세수의 확보도 불안정하게 된다. 이를 극복하고 안정된 주민세를 확보하기 위하여 제안된 것이 주민세를 비례소득세로 전환하자고 하는 논의이다.

예컨대 神野・金子(1998, p.iii)에서는 “소득세의 기초부분을 주민세로 옮겨 지방의 주민세를 비례세율화 해가야 한다”고 주장하고 있다. 이들의 연구에서 구상하는 지방세체계는 “주민세(비례소

득세)를 지방소비세와 외형표준화한 사업세로 보완하는 조세체계”이다. 또 井堀(1999, p. 19)도 소득과 편익과의 관계에서 볼 때 주민의 소득에 비례하는 소득비례 주민세의 정당성에 대해 논하고 있다. 지방분권추진위원회가 제출한 최종보고(2001)에서도 개인주민세를 보다 비례적인 세율구조와 과세베이스의 확대를 제안하고 있다. 동 위원회의 주민세 개혁에 관한 제언도 기본적으로 지방공공서비스의 편익과 비용과의 대응관계에 있다고 할 수 있다⁵⁷⁾.

일본의 주민세개혁의 논의가 우리나라 주민세 개혁에 주는 시사점은 무엇일까. 주지하듯이 자원배분에서 가장 중립적인 세제는 주민세의 균등화와 같은 일률정액세(lump-sum tax)라고 할 수 있지만, 균등할 주민세는 수직적 공평성을 저해하는 효과가 있다. 이에 비해 해당 지역에서 얻는 소득에 비례해서 과세하는 것은 지방세의 응익원칙의 관점에서 보아도 정당화될 수 있다. 자원배분의 관점에서 보아도 지역간의 소득격차가 있고 각 지역에 따라 높은 지방세 부담과 많은 지방공공서비스 또는 낮은 지방세 부담과 적

57) 지방분권추진위원회(2001, p. 22)에서는 개인주민세의 개혁방향을 다음과 같이 제언하고 있다.

“개인주민세에 대해서도 都道府縣, 市町村의 기간세목으로서 더욱 충실을 기할 수 있도록 해야 한다. 중앙과 지방의 개인소득과세를 어떻게 정립해 갈 것인가에 있어서는 중앙정부의 소득세가 소득재분배의 기능을 담당하는 기간세입에 유의하여야 한다. 이 점에 유의하면서 개인소득과세의 전체적인 세부담에 변경을 가져오지 않는 것을 전제로 (지방에의) 세원이양에 따른 개인주민세의 최저세율을 인상함으로써, 개인소득과세 전체에서 (지방의)개인주민세가 차지하는 비율을 높여가는 것이 바람직하다. 그 경우에는 개인주민세를 보다 비례적인 세율구조로 하고 과세베이스를 확대하여 대부분의 주민이 지역사회를 비용을 부담하는 구조로 해야 할 것이다. 또한 균등할 주민세의 수준에 있어서도 그 부담이 너무 과도하게 되지 않도록 배려하면서 개편을 도모해 나갈 필요가 있다.”

은 지방공공서비스의 조합 중에서 그 자치단체에 적합한 것을 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

지방세 부담의 격차나 지역경제 격차가 어느 정도 존재하는 것은 자원배분의 효율성 측면에서 바람직하다. 따라서 일본에서 한창 논의되고 있는 주민세의 비례소득세화는 일본과 같이 어느 정도 평균화가 달성된 사회에서는 설득력이 있다고 할 것이다. 그러나 우리나라와 같이 세원을 제공해 주는 과세대상의 확보가 상당히 미흡한 지방자치단체가 많은 상황에서 주민세의 비례소득세화가 지역간의 세부담의 격차나 개인간의 소득격차의 불공평을 조장하기 쉬운 개혁으로 발전되어서는 바람직하지 않다고 할 것이다. 우리나라의 경우 지역에 따라서는 지방세만으로 최소한의 지역공공서비스마저도 공급하기 어려운 지방자치단체가 적지않게 존재하고 있다.

지방자치단체에서 일인당 지방세 부담이 얼마 정도를 살펴보기 위한 한 가지의 방법으로, 예컨대 각 지방공공단체의 일인당 지방세 부담과 일인당 이전재원의 평균을 계산하여 보는 방법을 생각할 수 있다⁵⁸⁾. 이 둘을 계산한 결과(제Ⅲ장 <표 Ⅲ-9>를 참조)에 의하면 2000년 일인당 지방세 부담의 평균액은 42만 4천원이고, 일인당 이전재원의 평균은 46만원으로 지방세 부담이 이전재원에도 미치지 못하고 있다⁵⁹⁾. 광역본청을 대상으로 한 지역별로 보면

58) 또는 지방세가 인건비 등 경상적 경비의 어느 정도를 차지하는가를 계산해 볼 수 있을 것이다. 예컨대 제Ⅲ장에서 언급한 바와 같이 우리나라의 일인당 지방세는 인건비를 충당하기 어려운 자치단체도 많이 존재한다.

59) 行政自治部, 『地方財政年鑑』, 1999. 이 때 주의할 필요가 있는 것은 우리나라의 경우, 지방재정의 회계에는 지방교육비 특별회계가 있어 일반회계, 공기업특별회계 및 기타 특별회계와는 별도로 운영되고 있다는 점이다. 지방정부가 담당하는 기능 중 사회개발이나 경

2000년 우리나라에서 일인당 지방세 부담이 가장 큰 지역은 서울 특별시로 51만 7천원이고, 가장 적은 지역은 전남으로 8만 9천원이다. 즉, 서울이 전남보다 5.8배의 지방세를 부담하는 구조로 되어 있다(제Ⅳ장의 <표 Ⅳ-3>을 참조바람).

지금의 우리나라는 지역간의 격차가 심한 지방재정 상황에 있다. 우리나라 통계청 홈페이지 자료와 일본 내각부 경제사회종합연구소(2001)의 자료를 이용하여 광역지역별 지역내 총생산의 변동계수를 구해보면 우리나라가 0.358, 일본이 0.198로 우리나라의 지역간 소득격차가 훨씬 크게 나타나고 있다. 이와 같이 우리나라의 지역간 소득격차가 일본보다 훨씬 심한 실정임을 감안하면, 비례소득세의 강화에 의한 지방세원의 확보는 지역 간의 소득격차를 더 크게 할 우려가 있다.

우리나라 지역간 소득격차가 크다는 점을 고려하게 되면, 주민세 관련 지방세의 개혁방향으로서 우선적으로는 현재 1만원 이내의 부담으로 되어 있는 주민세 균등할을 지방자치단체 공공서비스의 수준에 맞게 현실화하는 개편이 필요할 것이다. 주민소득에 비례한 지방소득세는 지역간 소득격차의 시정과 함께 개편해 가는 것이 바람직하다.

지역간의 심한 경제수준 격차를 시정하는 문제나 개인간의 공평성을 확보하는 문제는 중앙정부의 재정기능에 속한다고 할 수 있다. 이렇게 본다면 주민세관련 지방세 개혁논의는 지방세 개혁만으로는 불충분하고 중앙정부의 재정기능과 연계하여 추진하여야 그 완성도를 더욱 높일 수 있다고 할 것이다.

제개발 이외에 교육서비스의 제공도 빼놓을 수 없다는 점을 고려하여 지방교육비 특별회계를 더하게 되면 일인당 평균 이전재원의 수치는 더욱 크게 된 것이다.

3. 자산관련 지방세제

지방공공서비스의 편익과 그에 대한 부담으로서 지방세와의 대응관계에서 가장 적합한 것은 자산과세라고 할 수 있다. 일본의 지방세 중에서 이 성격에 가장 적합한 과세로 고정자산세(市町村税)를 들 수 있다. 고정자산세는 토지, 가옥 및 상각자산에 부과되는 종합자산과세로서의 성격이 있다. 고정자산세가 시정촌세에서 차지하는 비중은 45.9%, 지방세 전체에서 차지하는 비중은 22.6%이다. 이들은 2000년의 수치이지만 시계열적으로 보아도 그리 변동을 보이지 않는다.

고정자산세는 응익원리와 함께 세수의 신장성이 높고, 안정성이 높은 세목이라는 점으로부터도 지방세의 원칙에 가장 적합한 세목으로서 평가되고 있다. 지방분권추진위원회의 최종보고(2001)나 일본세제조사회(2000)에서는 고정자산세를 응익성이라는 지방세의 성격을 구현한 세목으로 평가하면서 계속 그 안정적 확보를 위해 노력할 것을 제언하고 있다⁶⁰⁾.

이와 관련하여 우리나라 자산관련 지방세의 개혁문제에 대해 언급하기로 하자. 우리나라의 경우 비록 자산과세 중심의 지방세체계로 되어 있다고 하여도 그 내용을 보면 일본의 자산관련 지방세 체계와는 판이하게 다른 구조로 되어 있다. 일본의 고정자산세가

60) 지방분권추진위원회(2001, p. 23)에서는 고정자산세에 대한 입장을 다음과 같이 언급한다.

“고정자산세는 자산의 보유와 市町村의 행정서비스(로부터의 편익)간의 대응을 고려하여, 이들 사이에 존재하는 일반적인 수익관계에 착목한 과세이다. 이 고정자산세는 應益性이라는 지방세의 기본적인 성격을 구현한 것일 뿐만 아니라 市町村의 재정을 지탱하고 있는 기간세목으로 계속해서 그 안정적인 확보를 위한 노력을 기울여 나가야 한다.”

기초자치단체인 시정촌세로서 토지, 가옥 및 상각자산을 과세 대상으로 하는 종합자산과세인 데 반하여, 우리나라 자산관련 지방세는 시도세로서 취득세와 등록세가 중심이 되고 있다. 이 두 세의 합계가 지방세수 전체의 36.6%(2000년 취득세 15.5%, 등록세 21.1%)를 차지하고 있다.

취득세와 등록세는 자산의 취득이나 등록이라는 사건의 발생이 있어야만이 세수가 발생하는 거래자산과세이다. 이에 비해 고정자산세는 고정자산의 보유에 과세되는 보유자산과세이다. 자산을 계속 보유하는 것만으로는 취득세나 등록세의 세수는 발생하지 않는다. 따라서 취득세와 등록세는 자산보유에 부과되는 보유자산과세와는 그 성격이 다르며, 지방공공서비스에의 대가로서의 부담이라는 성격이 희박하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국에서 취득세나 등록세의 세수가 많은 것은 어떤 지역의 자산을 취득하거나 등록함으로써 생기는 이익을 목적으로 한 취득이나 등록이 적지 않음을 뜻한다고 할 것이다.

우리나라 지방세에도 기초자치단체의 자산과세로서 재산세나 종합토지세 등 자산의 보유에 과세되는 세목이 존재한다. 그러나 재산세는 상당히 제한된 재산에 부과되는 불완전한 자산과세라고 할 수 있고, 전체 지방세수에서 차지하는 비중도 3.6%(2000년)로 상당히 낮은 실정이다. 종합토지세의 경우 비록 서울특별시와 광역시의 자치구 세수에서 가장 높은 비율을 차지하는 세목으로 되어 있다고는 하나, 전체 세수에서 차지하는 비중은 6.3%에 불과하다. 또한 종합토지세는 지역간의 격차가 상당히 큰 세목으로 되어 있다. 예컨대 경기도 내 시군의 기초자치단체를 대상으로 종합토지세수의 변동계수를 계산한 제Ⅳ장의 <표 Ⅳ-4>를 보면 그 값이 0.501로 담배소비세 0.243, 자동차세 0.111보다도 훨씬 높게 나타나고 있다. 즉, 종합토지세는 보유자산과세에 속하지만 상당히 불안

정적인 세목으로 지방자치단체의 기간세로서의 역할을 담당하고 있다고 보기는 어렵다.

이상과 같이 우리나라 자산과세의 실정에서 보면 지방세 중에서 가장 중요한 개혁과제로서 요구되는 것은 바로 이 자산관련 지방세라고 할 수 있다. 취득이나 등록이라는 일시적인 사건을 발생에 크게 의존하는 현행 취득 및 등록세는 지속적으로 이루어지는 지방공공서비스의 편익과의 대응이라는 지방세원칙에 비추어 보아도 적합한 세목이라고는 할 수 없다. 앞으로 우리나라의 경우도 지방화 또는 지방분권이 더욱 강조될 것으로 예상된다. 이런 가운데 우리도 이제 지방공공서비스의 편익에 대한 대가로서의 종합보유 자산과세(가칭)의 디자인에 힘을 기울여야 할 시기가 아닌가 생각된다.

고정자산세는 자산 평가액의 산정에 있어 자의성이라는 문제가 따라 다닌다. 그러나 井堀(1999)는 평가의 자의성이라는 문제에 대해 이를 지방자치단체의 세율조정이라는 측면에서 보면 지방의 독자적인 판단의 결과로서도 해석할 수 있으므로 별 문제가 되지 않는다고 하고 있다. 그는 문제가 있다고 하면 동일 지방자치단체에 있어서의 평가의 자의성이라 하면서 그 자의성을 해결하는 방안으로서 “평가액은 전국 일률의 시장가격에 맞추도록 하지만, 적용세율은 지방정부가 자유롭게 정하게 하는 것”이 고정자산세를 제대로 다듬는 것이라 하고 있다(井堀(1999, p. 19)). 앞에서 언급하였듯이 일본의 고정자산세는 토지, 가옥 및 상각자산을 망라하는 종합과세로서 지방공공서비스와의 대응이라는 성격이 있고, 그 세수의 비중도 높으며 신장성과 안정성도 높은 세목으로 시정촌 기간세의 자리를 굳히고 있다.

이와 같은 고정자산세의 위치와 그 개혁논의를 참고로 한다면 일본의 고정자산세가 한국의 자산관련 지방세제의 개혁 구상에 주

는 시사점은 크다고 할 것이다. 종합자산과세의 구축을 고려할 때 일본의 고정자산세를 그대로 모방하는 것이 바람직하지 않을 것임은 물론이다.

4. 소비관련 지방과세와 지방환경세제

일본의 지방소비과세나 환경관련 과세 등 지방이 대처하려고 하는 개혁방향을 참고로 우리나라 지방세개혁에 주는 시사점에 대해 살펴보기로 하자. 1989년 3%의 세율로 창설된 일본의 소비세는 1997년 그 세율이 5%로 인상되었다. 소비세의 세율 인상과 함께 세율 5% 중 4%는 국세수입으로 하고 나머지 1%를 지방소비세로 하여 지방에서의 소비과세의 확충을 도모하였다. 지방소비세는 소비의 이동성 등을 고려하여 광역자치단체세인 도부현세로 하고 있으며, 2000년 도부현세 수입에서 차지하는 비중은 16.7%로 그 중요성을 더해 가고 있다. 한편 국세의 소비세수입 중 29.5%는 다시 지방교부세 재원으로 되기 때문에 소비세율 5% 중 약 2%가 지방의 일반재원으로 되고 있는 셈이다. 현재 일본은 소자녀화와 고령화가 급속히 진행되고 있음을 감안하여, 지방소비세는 복지사업에 필요한 재원으로서 주목되고 있다. 지방분권추진위원회의 최종보고(2001)에서도 지방소비세에 의한 복지재원의 충당을 강조하고 있다⁶¹⁾.

61) 지방분권추진위원회(2001, p. 22~23)는 지방소비세의 역할을 다음과 같이 강조하고 있다.

“지방소비세는 복지수요를 비롯하여 폭넓은 재정수요를 충당하기 위한 세로서 중요한 위치에 있다. 앞으로 소비세가 담당해야 할 역할 등에 관한 논의를 진행해 가면서 지방소비세의 위상을 제고하고 세수입의 충실한 확보를 기본으로 하여 검토하는 것이 바람직하다.

우리나라는 부가가치세가 국세로 위치를 굳히고 있는 데 비하여, 일본의 경우 지방교부세의 조정과 함께 앞으로 복지재원의 조달을 위하여 더욱 충실히 그 세원을 확보해가는 것으로 지방소비세의 개혁방향을 설정하고 있다. 당연한 이야기이지만 일본에서 지방소비세가 도입되었다고 하여 우리도 곧바로 그것을 도입할 필요가 있다는 논리는 성립되지 않는다. 국세로서의 부가가치세는 오히려 우리나라가 일본에 비해 확실히 정착되어 있으므로 중앙과 지방과의 재원조정으로 대응하는 방안도 충분히 설득력을 갖고 있다. 이때 제Ⅳ장의 논의에서 알 수 있듯이 재원조정만을 강조하게 되면 지방공공서비스와 지방세와의 대응관계가 희박하게 되어 도덕적 해이(moral hazard)의 발생으로 인한 자원배분의 비효율이 나타나게 된다.

소비의 이동성이라는 측면에서 보면 광역자치단체세로 하는 지방소비세의 도입 필요성이 인정된다고 할 것이다. 지방소비세 개혁논의와 관련하여 김정훈(1997)은 부가가치세 가운데 유흥음식세·숙박업·운수창고업 등을 지방소비세로 할 것을 제안하고 있으며, 오연천(2000)은 부가가치세와 교통세를 공동세화하는 방안을 제시하고 있다. 본 연구에서도 지방소비세의 필요성은 인정하고 있지만, 지방세체계의 구축에 있어 우선적으로 요구되고 있는 것은 지방소비세나 지방소득세보다는 종합보유자산과세의 정비가 되어야 한다는 입장이다.

이제 우리나라 현행 지방소비과세의 특징에 대하여 보기로 하자. 우리나라의 지방소비과세는 지방소득과세나 자산과세가 제대로 정비되어 있지 않은 상태에서 지방세원을 조달하기 위한 차선택으로서의 성격을 강하게 가지고 있다. 우리나라 지방소비과세

이 경우 지방교부세의 원천이 되고 있는 소비세의 일정부분을 지방소비세로 대체하는 것도 검토의 대상으로 해야 할 것이다.”

세목의 대표격이 되고 있는 것은 담배소비세이다. 담배소비세는 서울특별시와 광역시에는 광역자치단체세로 되어 있는 데 반하여, 도에서는 시군세로서 기초자치단체세로 되어 있다. 담배소비세는 2000년 시세 수입의 21.1%, 군세 수입의 29.0%를 차지할 정도로 시군에서 주요 세수입을 담당하고 있다.

일본에도 담배세로서 도부현담배세와 시정촌담배세가 존재한다. 이때 도부현담배세가 도부현세수입에서 차지하는 비중은 1.9%, 시정촌담배세가 시정촌세수입에서 차지하는 비중은 4.5%에 지나지 않는다(2000년). 시정촌담배세의 변동계수를 계산한 결과에 의하면 고정자산세 다음으로 낮아 세수의 지역간 편차가 낮게 나타나고 있다⁶²⁾. 이와 같이 담배소비세는 편재성이 낮고 또한 전통적으로 지방세에 익숙한 재원이므로 계속적인 확보를 도모해 나가야 한다고 하는 것이 지방분권추진위원회(2001)의 담배소비세에 대한 기본적인 입장이라고 할 수 있다⁶³⁾.

일본에서 위의 두 담배세수입이 전체 지방세에 차지하는 비중은 3.3%로서, 우리나라 담배소비세가 지방세수입에서 차지하는 비중 11.1%(2000년)에 비해 상당히 낮은 실정이다. 일본에서는 다른 세수에 비해 이렇게 낮은 실정임을 감안하여 이에 대한 확충을 도모

62) 예컨대 일본의 카나가와현에 있는 市를 대상으로 주요 지방세의 변동계수를 계산한 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-10>에 나타나 있듯이, 시정촌민세 개인분은 0.195, 시정촌민세 법인분은 0.603, 고정자산세는 0.156, 그리고 시정촌담배세는 0.174이다.

63) 지방분권추진위원회(2001, p. 23)의 담배세 등 개별간접세의 개혁방향은 다음과 같다.

“담배세 등 개별간접세의 개혁방향으로서는 이들 세수가 지역간의 편차가 적고 지방세에 익숙해져 있는 세원임을 감안하여, 국세로부터의 세원이전을 포함하여 세수입의 충실을 도모해 가야 할 것이다.”

하려고 하고 있다고 할 수 있으나, 우리나라의 경우는 이미 지방에서의 담배소비세에 대한 부담률이 상당한 수준에 달해 있으므로 이를 이용하여 지방세의 부담을 높여간다는 데는 한계가 있다. 최근 12년간(1989~2000)을 대상으로 우리나라 담배소비세의 신장성을 계산한 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-8>의 논의로부터도 다른 주요 지방세목에 비해 가장 낮은 신장률을 보이고 있다는 것이 이를 뒷받침한다⁶⁴⁾.

한편으로 담배소비라고 하는 행위에 대한 부담이 지역공공서비스와의 편익과 직접적인 관계가 희박하다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 부연하면 공공서비스로부터의 편익과 그 부담과의 대응이라는 지방세원칙에서 볼 때 담배소비세에 너무 의존하지 않는 것이 바람직하다고 할 것이다. 요컨대 담배소비세는 어디까지나 지방의 소득과세 및 자산과세의 정비가 미흡한 우리나라 지방세체계의 현실에서 보충적인 재원 확보수단의 성격이 강하다는 점을 인식하여야 할 것이다.

담배소비세에 대한 접근방법의 다른 차원으로서 비용과 부담의 편익원리보다는 객연이라는 외부불경제에 대한 조정과세로서 그 성격을 파악하는 것도 가능하다. 재원확보의 용이성과 외부불경제에 대한 조정과세로서의 성격을 갖는 담배소비세는 현재 그 신장성이 낮은 실정이지만 세수의 안정성은 상당히 높은 세목이다. 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-8>에서 보듯이 주민세, 취득세 및 등록세 등 주요 지방세목을 대상으로 하여 최근 12년간(1989~2000)의 표준오차로 세수입의 안정성을 비교해 보아도 담배소비세는 상당히 안정적인 세목으로 되어 있다. 이에 더하여 지역간의 세수의 편재성을 살펴

64) 다른 주요 세목과 관련한 구체적인 수치에 대해서는 제Ⅲ장의 <표 Ⅲ-8>을 참조바람.

보기 위해 담배소비세와 더불어 경기도 내에 위치하는 기초자치단체를 대상으로 그 주요 지방세목인 주민세, 재산세, 종합취득세, 자동차세의 변동계수를 계산해 보아도 담배소비세가 가장 낮게 나타난다.

요컨대 담배소비세는 안정적이고 지역간의 편차도 적은 세목으로서 계속해서 그 충실을 기할 필요가 있다고는 하나, 기간세목으로서는 적합하지 않다는 인식에 기초하여 그 재원확보를 도모해갈 필요가 있을 것이다.

한편 외부불경제에의 시정이라는 성격과 깊은 관련이 있는 것이 지방에서 환경관련 세제의 강화이다. 지방분권추진위원회의 최종보고(2001)나 일본 정부세제조사회(2000)에서도 지방공공단체에 의한 지구온난화대책 등의 환경대책 면에서 그 대응이 필요함을 피력하고 있다⁶⁵⁾.

환경문제에 있어 지방공공단체의 역할이 중요하다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 현실적으로 각 지방자치단체의 입장에서는 자신이 속한 지역으로 기업을 유치하고자 하기 때문에 세제 면에서 비용절감을 가져오도록 하는 조세경쟁이

65) 예컨대, 지방분권추진위원회(2001, p. 23)는 지방자치단체의 환경관련 세제에 관한 검토의 필요성을 다음과 같이 언급하고 있다.

“중앙과 지방자치단체에서 환경관련세제를 검토해 가는 경우 지방공공단체가 환경대책 면에서 담당해야 하는 역할을 토대로 이에 대응할 필요가 있다. 지역적 환경문제만이 아니라 지구환경문제도 감안하여 지구온난화대책의 면에서도 지방공공단체가 상당한 역할을 담당하고 있다는 점, 유통 및 소비단계에서 부과되는 경우 그 용도에 대응한 과세조치가 가능하다는 점, 나아가 소비자에의 인센티브 효과가 기대되는 점 등의 관점에서 지방세로서 환경문제에 대처하는 방안도 고려해 가야 할 것이다. 또한 과세자주권의 활용에 의해 유효하게 대응할 수 있는 환경관련세제의 분야도 있을 것이다.”

일어나기 쉽다. 조세경쟁에의 유인이 작용하는 경우 한편으로 환경관련 세제가 경시되기 쉽다는 딜레마도 간과할 수 없을 것이다. 이러한 딜레마에 대응하기 위한 하나의 방법으로서, 환경과피를 가져오는 오염배출기준의 설정과 감시활동은 국가나 광역자치단체가 담당하고, 환경관련 세수입을 오염방지를 위해 사용하도록 의무화하는 조치를 강구할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 지방세의 개혁문제는 단독으로는 성공하기 어렵기 때문에 중앙정부의 세제나 재정 개혁 또는 경제 개혁과 깊은 관련성을 갖고 추진할 필요가 있다는 점을 지적하면서 본 연구를 마감하기로 한다.

일본의 지방세 개혁의 논의를 보면 중앙정부의 세제 개혁이나 재정구조 개혁의 일환으로 추진되고 있다. 예컨대 일본의 지방세 개혁은 일본 정부세제조사회(2000)에서 그 기본원칙으로 되어 있는 공평·중립·간소의 원칙을 염두에 두고 추진하고 있다⁶⁶⁾. 지방분권추진위원회(2001)가 제출한 최종보고에서도 그 연계의 중요성을 강조하면서 동위원회가 제출한 지방분권의 방향이 재정구조 개혁에 모순되지 않아야 한다는 것을 강조하고 있다. 林(2000)도 지방세개혁을 재정개혁과 관련시켜 그 의의를 모색하고 있다.

66) 石(2001)에서는 공평·중립·간소의 원칙을 견지하는 입장에서 일본 세제개혁의 개괄을 주제별로 논의하고 있다. 石교수는 현재 일본 政府税制調査會를 주관하는 위치에서 이를 정리하고 있기 때문에 일본 세제개혁의 흐름을 파악하는 데 유용하다.

참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 국중호, 『지방재정과 교육재정의 통합방안』, 한국조세연구원, 1988.
- 김대영, 『과세자주권 확충방안』, 한국지방행정연구원, 1988.
- 김정훈, 『국세와 지방세의 조정방안』, 한국지방행정연구원, 1996.
- _____, 『지방소비세제의 확충방안』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 손광락, 『조세체계의 적정화에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1993.
- 안종석, 『지방세외수입의 현황 및 정책시사점』, 한국조세연구원, 1997.
- 오연천, 『한국지방재정론』, 박영사, 1993.
- _____, 「지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향」, 『지방세』, 제 4호, 한국지방재정공제회, 2000.
- 이영희, 『국세와 지방세의 합리적 세원조정방안』, 한국지방행정연구원, 1993.
- 재정경제부, 『재정금융통계』, 2001, 1/4분기.
- _____, 『조세개요』, 2000, 2001, 2002.
- 통계청 홈페이지, <http://www.nso.go.kr>.
- 한국개발연구원, 『한국재정40년사』.
- 한국도시행정연구소, 『지방행정구역연감』, 2000.
- 한국은행, 『경제통계연보』, 각 연도.
- 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.
- 加藤治彦編, 『圖說日本の財政』, 東洋經濟新報社, 2001.

- 經濟企劃廳, 『國民經濟計算年報』, 각 연도.
- 經濟活性化のための税制基本問題検討會, 『最終報告書』, 2001, 4.
- 鞠重鎬, 「戰後における日韓の税制比較」, 『アジア研究』, 아시아經濟研究所 第37號 第11卷(11月 號), 1996, pp. 21~42.
- _____, 「廣域自治團體と基礎自治團體における地方税の日韓比較」, 韓國地方財政學會 學術大會招請 發表論文, 2001. 9. 14.
- 內閣府經濟社會綜合研究所編, 『縣民經濟計算年報』, 2001.
- 大藏省(財務省), 『財政金融統計月報』(租税特集), 各 年度.
- 林宜嗣, 「財政改革における地方税改革の意義」, 『地方税』 2月, 自治省稅務局, 2000, pp. 4~15.
- 石弘光, 『税制ウォッチング』, 中公新書1591, 2001.
- 神奈川縣 企劃部市町村課, 『市町村要覽』, 2000.
- 神野直彦, 『地方に税源を』, 東洋經濟新報社, 1998.
- 自治省財政課編, 『地方財政要覽』, 財團法人地方財政協會, 각 연도.
- 田近榮治 油井雄二, 「法人事業税の改革」, 『税經通信』 12月, 1997, pp. 25~41.
- 前川聰子, 「地方税改革をめぐる論点整理 - 地方分權に應じた税制改革のあり方 -」, 自治省稅務局編, 『地方税』 8月, 2000, pp. 98~104.
- 井堀利宏, 「日本の地方税制改革の課題」, 『税經通信』 6月, 稅務經理協會, 1999, pp. 17~23.
- 政府税制調査會, 『平成13年度税制改正に関する答申』 12月, 2000.
- 佐藤進 宮島洋, 『戰後税制史』, 稅務經理協會, 1991.
- 地方分權推進委員會, 『地方分權推進委員會最終報告 - 分權型社會の創造: その道筋 -』, 2001. 6. 14.
- 地方財務協會, 「地方税關係資料ハンドブック」 月刊 『地方税』 別冊, 2001.

- 地方財務協會,『地方財政要覽』,2001.
- 地方財務協會,『地方財政統計年報』,平成12年度版,2001.
- 地方財務協會,『市町村別決算状況調』,平成13年度版,2001.
- 池田篤彦編,『圖説日本の税制』,平成13年度版,財經詳報社,2001.
- 總務省編,『地方財政白書』,財務省印刷局,2002.
- 横浜商工會議所税制問題研究會,『横浜商工會議所税制問題研究會
答申 一抜本的な税制改革の方向性と問題一』,2001. 4.
- <http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/>(縣民經濟計算確報).

- Gentry, William M. and Helen F. Ladd, “State Tax Structure and Multiple Policy,” *National Tax Journal* 47, December, 1994, pp. 747~772.
- Kook, Joong-Ho, “A Comparative Study of Tax Systems between Korea and Japan”, *The Korean Journal of Public Finance*, The Korean Society of Public Finance, 2001.
- Moon, Chang-Soo, (eds.) *Local Government in Korea*, Korea Local Authorities for International Relations, 1999.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th (ed.), McGraw-Hill, Singapore, 1989.
- Oates, Wallace. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
- Rubinfeld, “The Economics of the Local Public Sector”, *Handbook of Public Economics*, Vol. II, edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein, Elsevier Science Publishers B. V. (North Holland), 1987, pp. 571~645.

- White, Fred C., “Trade-Off in Growth and Stability in State Taxes”, *National Tax Journal* 36, March, 1983, pp. 103~114.

<국문요약>

한일 지방세 구조와 세부담 특성비교

국중호

본 연구는 우리나라와 일본의 지방세구조와 세부담 실태의 비교 분석 및 최근 이루어지고 있는 지방세 개혁의 논의에 기초하여 우리나라 지방세 개혁에 주는 시사점을 다루고 있다.

우선 지방세에 관한 문제제기에서 출발하여(제1장), 지방세입의 구성과 공표 통계상의 주의점, 자치단체별 지방세 부담, 한일 양국 조세체계와 지방세제의 변천 개관을 다루고 있다(제Ⅱ장). 이어 지방세와 관련된 주요 지표를 이용하여 지방세의 자리매김을 하고, 한일 양국 지방세체계의 특징 및 광역과 기초자치단체의 주요 지방세를 대상으로 세수입의 신장성과 안정성, 지역간 격차에 대하여 논의한다(제Ⅲ장). 나아가 지방세의 가격기능이 제대로 이루어지고 있는가를 간단한 모형을 통하여 검증하고 지방세의 지역간 격차 문제를 보다 세분하여 다루고 있다(제Ⅳ장). 마지막으로 이상과 같은 논의와 최근 지방세개혁에 관한 논의를 기초로 우리나라 지방세 개혁에 주는 시사점을 법인 및 개인관련 지방세제, 자산관련 지방세제, 소비 및 환경관련 지방세제로 나누어 정리한다.

본 연구에서는 지방세 부담을 지역공공서비스의 편익에 대한 부담으로 보는 응익원리에 기초하여 지방세를 부과하는 것이 지방세 원칙에 합당하다고 하는 입장에서 우리나라 지방세의 새로운 구축에 관한 논의를 하고 있다. 본 연구에서 제시하고 있는 지방세 개혁에 대한 주요 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째 우리나라가 법인관련 지방세를 도입하여 안정적인 세수를 확보하고자 한다면, 현재 일본에서 시행되고 있는 법인이익과세인 법인사업세보다는 기업활동가치(부가가치), 급여총액, 자본금 등 법인의 외형을 기준으로 하는 외형표준과세를 처음부터 도입하는 것이 지방세원칙에 합당할 것이라는 점, 둘째 일본에서 주민세를 소득에 비례하여 과세하자는 논의가 제기되고 있으나 지방세 세수가 지방의 기본적인 공공서비스를 충족하지 못하고 있는 우리나라 실정에서 주민세의 소득비례화는 세부담 격차를 더욱 크게 할 우려가 있다는 점, 셋째 지방공공서비스와 세부담과의 대응관계에 적합한 지방세체계를 확립하기 위해 절실하게 요구되고 있는 것은 현재와 같은 취득세나 등록세 중심의 거래자산과세가 아닌 종합보유자산과세(가칭)를 확립해 가는 것이라는 점, 넷째 담배소비세는 기간세로서 적합하다고 하기는 어려우나 지역간의 편차가 적고 세수확보에 유리하며 외부불경제의 시정이라는 관점에서 계속하여 유지해 갈 필요가 있다는 점, 마지막으로 지방공공단체도 지구 차원의 환경보호라는 관점에서 환경관련 세제를 구축해 갈 필요가 있다는 점을 들고 있다.

한편 응익원리를 실현하기 위해서는 지방세가 지방공공서비스에 대한 비용이라는 지방세의 비용의식을 강화시켜 나가는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 지방세의 비용의식 제고가 지방세체계의 재구축과 더불어 지방공공서비스 제공에 있어 비효율을 해소하는 방법이 될 것이라는 점도 지적하고 있다.

<Abstract>

A Comparative Study of Tax Structure and Tax Burden of Local Governments between Korea and Japan

Joong-Ho Kook

This report investigates local tax systems of Korea and Japan, and shows policy implications to the local tax reforms of Korea. The main contents are the comparison of the local tax structures, the elasticities of tax burden to GDP using time series data, the elasticities of local tax revenues to gross regional domestic product or GRDP, and the growth rate and the stability of main taxes at upper- and lower-level local governments of the two countries. In addition, the report builds a simple model to estimate the relations between local tax burden and local public services.

Local tax revenues in Korea are mainly obtained from the transaction property taxes such as acquisition tax and registration tax at upper-level, and mainly obtained from tobacco consumption tax, automobile tax at lower-level local governments. On the contrary, tax revenues of local governments in Japan are collected from the income taxation such as inhabitant tax and enterprise tax that are highly

influenced by economic circumstances. As a result, under the recent economic recession in Japan, their tax revenues have been very unstable, which has resorted to reform the enterprise tax and the inhabitant tax. The main issues on the local tax reforms in Japan are: 1) the introduction of the scale on business activities as tax standard to the enterprise tax on the purpose of collecting stable tax revenues , and 2) the introduction of proportional income tax to the inhabitant tax to satisfy benefit principle.

We try to get policy implications to local tax reforms in Korea under the basis of the analysis of this report and with reference to the other recent studies that deal with the topics on local tax reforms. Main implications are: 1) It is desirable to adopt the scale on business activities, not business income like the existing enterprise tax of Japan, as the tax base of enterprises if Korea wants to introduce enterprise taxes for local governments. 2) It is required to establish the comprehensive property tax that satisfies the benefit principle, and it would be helpful to refer the existing property tax which is carried on at lower-level local governments in Japan. And 3) Korea should endeavor to let local residents perceive that local tax burden is the price of local public services.

<著 者 略 歷>

鞠 重 鎬

西江大學校 經商大學 經營學科 卒業
高麗大學校 經濟學 碩・博士課程 修了
日本 一橋(히토츠바시)大 經濟學 博士
現, 日本 요코하마시립대학 經濟學科 教授

한일 지방세 구조와 세부담 특성비교

2002년 12月 28日 印刷
2002년 12月 31日 發行

著 者 鞠重鎬
發行人 宋大熙
發行處 韓國租稅研究院
138-774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6
電話 : 2186-2114(대), 팩시밀리 : 2186-2179

登 錄 1993년 7月 15日 第21-466號

組版및
印 刷 상 일 인 쇄

© 韓國租稅研究院 2002 ISBN 89-8191-238-6

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 6,000원