

韓・美 租稅制度의 比較研究 : 地方稅 構造를 중심으로

강 경 규 · 명지대 경영학과 교수

세계화와 지방화시대를 맞이하여 그 동안 꾸준히 제기되어 온 지방자치체가 우리 나라에서도 1995년 지방자치단체장의 선거를 실시함으로써 본격적으로 도입되었다. 중앙 집권적 정부형태 보다는 주민에게 보다 높은 질의 삶을 제공하고 지역의 균형발전을 도모함으로서 궁극적으로 국가의 경제적 목표를 달성하기 위한 제도로서 지방자치체가 도입되었다. 지방자치체가 이러한 목표를 달성하기 위해서는 자율성을 가지고 지방과 관련된 문제는 스스로 결정하고 해결해 나가야 할 것이다. 지방자치단체가 자율성을 확보하기 위해서는 먼저 재정적 자립이 요구된다. 그러나 우리 나라 지방자치단체의 재정자립도는 매우 낮은 수준에 머물고 있어 실질적인 자율성을 확보하기가 어려운 실정이다. 재정수입의 대부분을 차지하는 조세에 대한 연구와 그 체계의 조정을 통하여 지방자치단체의 재정자립도를 제고하는 일은 이 시점에 매우 중요하다 하겠다.

본 연구에서는 우리 나라의 조세체계를 대표적인 분권적 정치형태를 갖추고 있는 미국의 조세제도와 비교·검토하여 우리 실정에 적합하게 도입하는 방안을 연구하였다. 미국의 조세제도를 우리 나라에 도입하는 방안으로서 단기적으로 현행 조세제도를 개선하는 방안과 현행 조세제도의 근본적인 개편을 위한 방안을 제시하였다.

본 연구는 미국의 다양한 지방세제를 모두 고려하지는 못하였다. 미국의 주정부와 지방정부는 자체적인 과세권을 가지고 있기 때문에 각기 다양한 주세와 지방세를 부과하고 있다. 따라서 모든 주세와 지방세를 개별적으로 검토하는 것은 한계가 있어 전반적인 지방세 구조에 대해서만 연구하였다. 앞으로 개별 주세 및 지방세에 대한 세목별 연구가 심도있게 이루어져 우리 나라 지방세 제도의 발전에 기여하기를 기대한다.

〈주제어〉 지방자치제, 조세제도, 지방세

*본 연구는 1998년도 LG연암문화재단 해외연구교수로 파견되어 수행되었음.

*본 논문에 대하여 유익한 조언을 해 주신 두분의 심사위원께 감사드립니다.

I. 서론

우리 나라의 지방자치제는 1995년 6월 27일 지방자치단체장의 선거를 실시함으로써 본격적으로 실시되었다. 지방자치제는 지방정부 스스로 지역 내에서 발생할 수 있는 문제를 발견하고 해결하여 지역주민에게 보다 높은 질의 삶을 제공하는데 있다. 지방자치제가 본격적으로 시작되었지만 현실적으로 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 특히 지방자치단체의 재정자립도가 극히 미약하여 지방자치단체의 실질적인 자율성을 확보하기는 힘든 형편이다. 재정수입의 대부분을 차지하고 있는 조세에 대한 연구와 그 체계의 조정을 통하여 지방정부의 재정자립도를 제고하는 일은 매우 중요하다 하겠다.

특히 현재의 지방재정능력으로는 지방공공부문의 집합적 대응(collective action)이 새롭게 모색되어야 할 분야에 대한 추가적 정부활동의 설계가 어려운 것은 물론이고, 인구증가·도시화 등 공공서비스 수요의 자연증가 요인에 의거한 현존 지방서비스의 양적 확대조차 수용하기 어려운 실정임을 부인할 수 없다.

지방선거 과정을 통하여 지방자치단체장들이 지역주민을 상대로 각종 지역개발공약과 행정서비스 개선을 약속함으로써 지방주민들의 요구수준이 확대된 상태에서 이에 상응하는 재정적 대응능력이 확충되어야 하는 실정이다. 만일 이러한 상황이 지속될 경우 주민들이 기대하는 긴요한 공공수요를 수용하지 못함으로써 지방정부의 존립의의가 그만큼 잠식당할 가능성을 배제할 수 없다.¹⁾

본 연구에서는 현행 우리 나라의 조세체계가 국세 중심으로 이루어져 있어 지방재정의 중앙정부 의존도가 매우 높은 점에 착안하여 국세 중 일부를 지방세로 전환하며 현행 지방세 자체의 개선을 통하여 지방 재정수입을 제고하는 방안을 마련하고자 한다. 이 연구를 위하여 오랜 역사를 거치며 분권적 정치형태로 발전한 미국의 조세체계를 우리 나라의 조세체계와 비교·검토하여 우리 나라의 실정에 맞게 미국의 조세제도를 도입하는 방안을 모색하였다.

양국 조세제도상의 차이점은 정치사상, 행정조직의 발전과정, 행정조직의 규모와 복잡성 정도, 예산규모와 제도 및 국민의 의식구조 등 다양한 요인의 산물이라 할 수 있다. 본 논문에서는 이러한 다양한 환경적 요인을 모두 고려하여 연구하기 보다는 조세체계를 구조적 측면에서 양국의 조세제도를 비교하고 우리실정에 맞는 실천 가능한 방안을 제시

1) 광채기, 지방자주재원 확보를 위한 지방세의 역할과 원칙, 「지방세 33호」, 1996(1), p.11.

하였다. 또한 미국의 주정부와 지방정부는 자체적인 과세권을 가지고 각기 다양한 주세와 지방세를 부과하고 있다. 본 연구에서는 각 주정부와 지방정부의 다양한 조세체계를 개별적으로 검토하기 보다는 주정부와 지방정부의 일반적이고 공통적인 조세구조의 연구를 그 대상으로 하였다.

Ⅱ. 현행 우리 나라 조세체계와 재정수입

1. 우리 나라 조세체계

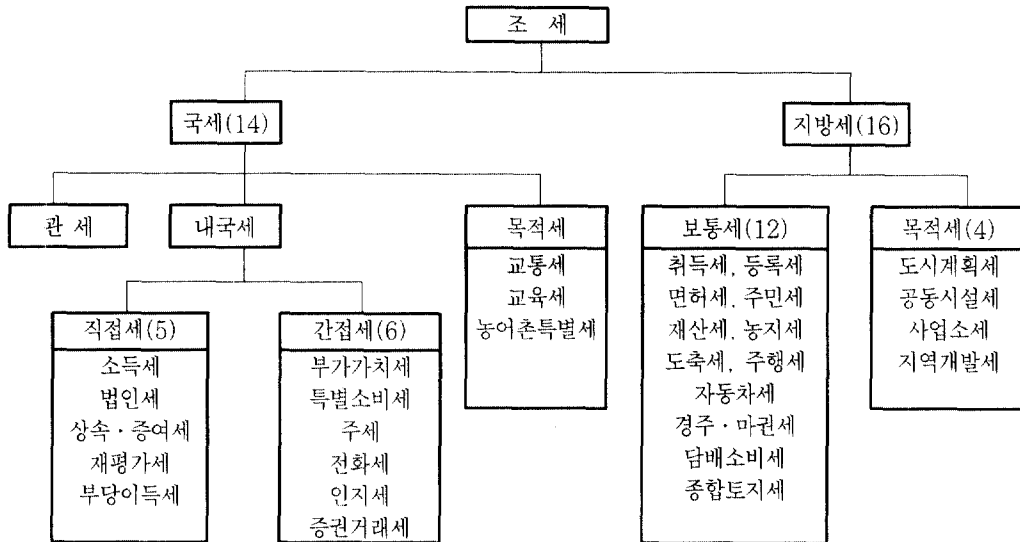
조세는 국가 또는 지방자치단체가 특별한 급부에 대한 반대급부로서가 아니고 재정수요를 충족시키기 위하여 법률이 정하는 바에 따라 국민에게 부과 징수하는 금전급부이다.²⁾ 조세는 여러 가지 기준에 따라 분류할 수 있지만 그 부과권자의 관점에서 분류할 경우 국가가 부과하는 국세와 지방자치단체가 부과하는 지방세로 구분할 수 있다. 조세는 일반적으로 국민으로부터 부과 징수하므로 법적 강제력이 필요하며 따라서 세법에 의해 국민에게 납세의무를 부담시키고 있다. 현행 세법에서는 다음과 같이 국세 14개 세목과 지방세 16개 세목으로 총 30개 세목으로 구성되어 있다.³⁾

2) 신찬수, 「최신세무회계」, 세학사, 1995, p.40.

3) 국세기본법 제2조(정의)

지방세법 제5조(지방세의 세목)

〈표 2-1〉 우리나라 조세체계



지방세의 구조는 각 나라마다 상이하며 소득·이윤과세 중심형, 재산과세 중심형, 혼합형의 세 가지 유형중 한가지 유형을 따르게 된다. 우리 나라는 재산과세중심의 지방세 제를 채택하고 있어 세수가 안정되기는 하나 경제성장에 따른 세수의 신장성이 약하다.⁴⁾

2. 지방세 체계

우리 나라의 지방세는 16개 세목으로 구성되어 있으며⁵⁾ 특별시세와 광역시세 및 도세 그리고 구세 및 시·군세로 각급 지방자치단체에서 부과 징수하고 있다.⁶⁾

4) 정세욱, 「한국 지방자치의 과제」, 법문사, 1997, p.316.

5) 지방세법 제5조(지방세의 세목)

6) 지방세법 제6조 (지방자치단체의 세목)

〈표 2-2〉 지방자치단체의 세목

구 분	대도시 지역		기타 지역	
	특별시세, 광역시세(12)	구세(4)	도세(6)	시·군세(10)
보통세	취득세, 등록세, 자동차세, 주민세, 경주·마권세, 도축세, 농지세, 담배소비세, 주행세	재산세, 면허세, 종합토지세	취득세, 등록세, 면허세, 경주·마권세	재산세, 자동차차세, 주민세, 도축세, 농지세, 담배소비세, 종합토지세, 주행세
목적세	도시계획세, 공동시설세, 지역개발세	사업소세	공동시설세, 지역개발세	도시계획세, 사업소세

지방세의 지방자치단체 계층별 배분은 각 지방자치단체의 조세수입의 크기를 고려하여 체계화되어 있다. 조세의 일차적 목표에 의하면 조세수입은 국가와 지방자치단체의 재정수입의 원천으로 인식된다. 궁극적으로 국가와 지방자치단체의 재정수입이 재정지출을 충족하는 것이 바람직할 것이다. 재정수입의 대부분을 차지하는 조세수입은 지방자치단체의 중요한 재정수입 원천이다. 그러므로 지방세는 지방자치단체 계층별로 재정수입이 균형적으로 배분되도록 법제화되어 있다. 이러한 취지에 비추어 지방세를 대도시 지역에서는 특별시세와 광역시세 및 구세로 나누어 부과하고 있으나 지방자치제의 실시 이후 광역시에 편입된 군지역은 구세에서 규정하는 조세만을 부과할 경우 조세수입의 부족현상이 초래될 것이 자명하므로 기타 지역에서 부과하는 시·군세를 부과하도록 규정하고 있다.⁷⁾

3. 지방세의 특성과 재정자립도

우리나라의 국세와 지방세간의 세수규모에 있어서는 큰 차이를 보이고 있다.

7) 前條

〈표 2-3〉 조세총액 중 국세와 지방세의 비중

(단위: 억원, %)

연도별 구 분		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
조세총계		446,806	502,867	604,927	720,905	823,549	883,334	849,474
국 세	금액	352,184	392,606	472,618	567,745	649,602	699,277	677,977
	비중	78.8	78.1	78.1	78.8	78.9	79.2	79.8
지방세	금액	94,622	110,261	132,309	153,160	173,947	184,057	171,497
	비중	21.2	21.9	21.9	21.2	21.1	20.8	20.2

자료: 내무부, 「지방세정연감」, 각 년도.

1994년 472,618억원 이었던 국세는 1998년에 677,277억원으로 증가하였으며 지방세는 132,309억원에서 171,497억원으로 증가하였다. 이를 살펴보면 전체 조세수입 중 지방세가 차지하는 비중이 미미함을 알 수 있다. 이는 또한 조세수입이 국세에 편중되어 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 분담 측면에서 중앙정부중심의 조세행정이 이루어지기 때문에 지방자치단체는 상대적으로 빈약한 지방재정으로 인하여 그 운영에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

국세와 지방세의 세목별 조세수입을 검토해보면 국세는 주로 소득과 소비에 대해서 과세하는 반면, 지방세는 주로 재산에 대해 과세하는 특징을 나타내고 있다.

〈표 2-4〉 조세 성격별 국세와 지방세의 구조

(단위: 억원)

구 분	1994년				1998년			
	국 세		지 방 세		국 세		지 방 세	
	금 액	구성(%)	금 액	구성(%)	금 액	구성(%)	금 액	구성(%)
소득과세	185,928	39.4	13,628	10.3	313,881	46.3	26,418	15.4
소비과세	234,938	49.7	22,494	17.0	302,611	44.6	22,676	13.2
재산과세	18,621	3.9	92,881	70.2	14,617	2.2	102,198	59.6
기타과세	33,131	7.0	3,306	2.5	46,868	6.9	20,205	11.8
합 계	472,618	100.0	132,309	100.0	677,977	100.0	171,497	100.0

지방세의 경우 취득세, 등록세와 같은 재산관련 과세가 전체 지방세액에서 차지하는 비중은 70% 정도에서 약 60%로 감소하였다. 소득할 주민세로 대표되는 소득과세와 담배

소비세가 중요한 부분을 차지하는 소비과세는 재산관련과세에 비하여 크게 낮은 구성비를 보이고 있다. 소비과세는 1994년 17%에서 1998년 약 13%로 감소하였다. 반면 소득세는 1994년 약 10%에서 1998년 15%정도로 증가하였다. 이러한 현상은 IMF 관리경제체제하에서 경기의 위축으로 인하여 소비가 감소하고 부동산 경기가 침체한 결과로 풀이된다.

지방세의 주 수입원은 재산세 위주로 운영되는 점은 지방공공서비스를 제공하는 지방자치단체의 기능 및 업무의 성격과 세무행정상의 적합성 등의 이유로 인하여 각국의 공통적인 특성이 되고 있으나⁸⁾, 지방자치시대를 맞이하여 급등하는 지방재정수요에 적절히 대응하기 위해서는 현행 조세체계가 적절치 못하다고 할 수 있다.

현재 특별시와 광역시의 경우 재정자립도가 비교적 안정적인 상태에 이르고 있으나 도와 시·군의 경우 매우 열악한 재정환경에 처해 있어 중앙정부의 도움 없이는 지방자치단체를 운영하기가 매우 힘든 상황이다.

이처럼 지방자치단체가 재정자립도를 확보하지 못하는 이유로는 ①세원이 국세에 편중되어 있어 지방세의 세원이 상대적으로 빈약한 점, ②현행 지방세제는 지방재정의 수요증대에 적절히 대처할 수 있는 탄력성을 갖추지 못한 점, ③지방자치단체가 자주적으로 조세를 조달할 수 있는 과세자주권이 배제되었다는 점을 들 수 있다.⁹⁾

4. 지방재정 조정제도

국가와 지방자치단체를 운영하기 위해서는 조세수입 등의 재원을 확보해야 한다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체 사이에는 정치, 경제, 환경적 조건 등으로 인하여 재정력의 격차가 발생된다. 중앙정부에 비하여 지방자치단체는 재정부족으로 인하여 운영상 어려움을 겪고 있다. 지방자치단체가 재정능력을 갖추게 하려는 목적으로 중앙정부는 각종 지방재정 조정제도를 통하여 지방정부에 세원을 배분하게 된다.

우리나라의 경우 중앙집권적 정치형태로 인하여 세원이 국세에 편중되어 있다. 이에 따라 중앙정부는 지방재정 조정제도를 통하여 편중된 국세의 조세수입 중 일부를 지방자치단체에 배분하고 있다. 현재 지방재정 조정제도로 활용되고 있는 수단으로는 <표 2-5>에

8) 윤영선, “지방재정 확충을 위한 국세와 지방세의 조정 방안에 대한 소고(1)”, 『월간조세』, 1990.7, p.12.

9) 김기태, “국세와 지방세간의 세원 재배분”, 『지방재정』, 1982.7, p.34.

서 보는 바와 같이 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금제도 등이 있다.¹⁰⁾

〈표2-5〉 지방재정 조정제도 비교

구 분	지방교부세	국가보조금	지방양여금
재 원	국가가 징수하는 내국세의 일정률	국가의 일반회계 및 특별회계 예산에서 전출	국가가 징수하는 특정 국세세목 중 일부 또는 전부
용 도	자치단체에서 자율적으로 사용	국가가 지정한 특정목적사업에 충당	지역의 특정사업 수요에 충당하도록 포괄적으로 용도지정
배분방식	재정부족액을 기준으로 일정공식에 따라 배분	개발사업별로 용도지정(일정률의 지방비 부담)	사업별 수요기준에 따라 비례 배분
성 격	일반재원	특정재원	포괄적 특정재원

지방교부세제도는 중앙정부와 지방자치단체간에 존재하는 수직적 불균형과 지방정부간의 재정력 차이에 기인한 수평적 불균형을 시정하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 이 제도는 지방세수가 부족한 지방자치단체가 최소한의 행정수준을 유지할 수 있도록 중앙정부가 지방자치단체에 일정율의 재원을 교부하는 제도로서 그 사용이 제한되어 있지 않은 무조건부 보조금에 해당되며 정액 지원금에 해당된다. 현재 지방교부세율은 내국세 총액의 13.27%로 고정되어 있다.¹¹⁾ 기준재정수입액이 기준 재정수요액에 미달하는 지방정부에 대해 제공되며, 재정부족액이 클수록 더 많은 교부금이 제공된다.

국고보조금은 지방자치단체 또는 그 기관의 법령에 의하여 실시하여야 할 사무로서 공공재나 공공서비스가 당해 지역을 초과함으로써 중앙과 지방정부간에 공동 이해관계가 있고 그 원활한 운영을 위하여 중앙에서 부담하지 않으면 안될 경비의 충당을 위하여 중앙정부에서 용도를 지정하여 지방자치단체에 지원하는 보조금이다. 용도가 구체적으로 지정된다는 점에서 조건부 대응 교부금에 해당되며 지원금 총액의 한계가 설정되어 있지 않다는 점에서 개방형 지원금에 해당한다.

지방양여금제도는 두 제도의 중간적인 성격으로 근본적으로 취약한 지방재정을 균형적으로 확충하고 도로정비사업 등을 추진함으로써 지역간 균형있는 발전을 기하기 위하여

10) 김동건, “지방재정과 중앙재정의 연계방안”, 『경제연구총서 287』, 대한상공회의소, 1996, p.62.

11) 이영희, 「국세와 지방세의 합리적 세원조정방안」, 한국지방재정연구원, 1993, p.36.

중앙정부가 징수하는 특정조세수입액의 일정분을 일정한 기준에 따라 지방정부에 양여하여 지방재정의 부담이 많은 특정사업에 충당할 수 있도록 하는 제도이다.¹²⁾ 지방자치 단체의 입장에서 수입예측이 용이하여 특정사업을 연차적 계획에 따라 지속적으로 추진할 수 있으며 국고보조금과 달리 국고정산, 반납제도가 없어 다음연도로의 이월이 가능하다.

지방양여금은 용도가 구체적으로 지정되지는 않고 포괄적으로 지정된다는 면에서 조건부 비대응 교부금에 해당된다고 볼 수 있으며 정액지원금에 해당된다. 중앙정부가 징수하는 주세의 100%, 전화세의 100%, 그리고 농어촌 특별세의 12.7%가 지방양여금의 재원이 되며 지방양여금의 대상사업은 주로 도로정비 농어촌지역개발·수질오염방지·청소년육성·지역개발 등에 사용된다. 지방재정 조정수단으로서의 지방양여금 제도는 엄격한 세원분리방식을 지양함으로써 중요 세원에 대한 중앙·지방간 공동 이용방식의 필요성이 제기됨에 따라 도입된 제도이다. 지방재정 확충을 위한 수단으로 국세의 지방세로의 이전을 추진하는 경우, 현재와 같이 세원의 편중이 심한 상황에서는 지방재정의 수평적 불균형을 오히려 확대시킬 우려가 있기 때문에 중앙에서 이를 다시 지방으로 분배하는 지방양여금제도가 도입되었다.

Ⅲ. 미국의 지방정부구조와 조세체계 및 재정수입현황

1. 지방정부의 구조

미국은 연방정부 형태를 취하고 있다. 미국 전체를 보면 연방정부는 우리나라 중앙정부와 같고 주정부는 우리나라의 광역지방자치단체와 비슷한 역할을 수행하고 있다. 일반적으로 연방정부란 그것을 구성하고 있는 주(州)가 일정한 주권을 행사하고 있는 국가(state)로 인식되고 있다. 다만 주권중 국방·외교·통상 등의 일부 권한을 연방정부에 위임하고 그 나머지를 행사할 뿐이다.

미국의 모든 지방자치체도는 지방자치단체를 크게 둘로 나누어서 이른바 “뮤니시팔리티”(municipality)와 “쿼시 뮤니시팔리티”(quasi-municipality)로 구성된다.

뮤니시팔리티(municipality)는 우리말로 기초지방자치단체에 해당하는 용어인데 그

12) 上掲書, pp. 38~39.

원래의 뜻은 시(city)라는 말이며 주민들의 자발적 요청에 의하여 창설된 법인격을 갖는 단체로서 시티(city), 타운(town), 빌리지(village) 또는 바러(borough)라는 명칭으로 불린다.

쿼시 뮤니시팔리티(quasi-municipality)는 준자치단체로 번역해도 무방한데 특별구를 제외하면 지역주민의 직접적인 이해관계보다는 주의회에 의하여 주정부의 필요에 따라 창설된 것으로 주정부의 일선기관으로서의 성격이 강한 단체인데 우리나라의 군에 해당하는 카운티(county), 면에 해당하는 타운십(township) 및 특별구(the special district)등이 있다. 미국 전역이 버지니아주(Virginia)를 제외하고는 모두 카운티로 분할되어 있어서 우리나라의 경우 인구 5만 이상의 모든 시가 군에서 독립되는 것과는 좋은 대조를 이루고 있다. 대부분의 카운티정부는 전통적인 고유 사무이외에 기초지방자치단체에 속하지 않는 주민(주로 농촌지역)을 위한 기초지방자치단체적 행정서비스를 제공하는 것이 그 주된 임무이다. 우리나라의 면에 해당하는 타운십은 카운티의 구역 가운데 자치권을 부여받고 기초자치단체인 시, 읍, 마을정부를 형성하고 남은 잔여군을 세분화한 지역이다.¹³⁾

〈표 3-1〉 미국 주정부 및 지방정부 수의 변화

구 분	1942	1952	1962	1972	1982	1992
주	48	50	50	50	50	50
카운티	3,050	3,052	3,043	3,044	3,041	3,043
자치단체	16,220	16,807	18,000	18,517	19,076	19,296
타운십	18,919	17,202	17,142	16,981	16,734	16,666
교육구	108,579	67,355	34,678	15,781	14,851	14,556
특수구	8,299	12,340	18,323	23,885	28,078	33,131
계	155,115	116,806	91,236	78,258	81,830	86,742

자료: US. Dept of Commerce, Bureau of the Census, 각년도 자료

〈표 3-1〉에 나타난 것처럼 지난 50여 년 동안 카운티의 수는 거의 변하지 않았으나

13) 조창현, 「정부간 관계, 법문사」 1997, pp.119~123.

자치단체의 수는 약간 증가했고 타운십의 수는 약간 감소했다. 교육구의 수는 많이 줄어들었는데, 이는 자치단체에 흡수되었기 때문이다. 가장 큰 변화를 보이고 있는 것은 특수구로서 1992년까지 50년간 4배 가까이 증가했다. 이는 여러 자치단체가 모여 하나의 특수구를 운영함으로써 규모의 경제를 실현하고자 노력했기 때문으로 보인다.¹⁴⁾

2. 미국의 조세체계

미국의 연방정부는 주정부가 각출하는 분담금으로 운영되어 오다가 1913년의 헌법개정으로 연방소득세(federal income tax)가 도입되었는데 그 막대한 금액으로 인하여 연방관료체제가 확립되게 되었다.¹⁵⁾

미국의 조세는 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 연방세, 주세와 지방세로 구분되며 연방세는 중앙정부, 주세는 주정부가 부과 징수하며 지방세는 지방정부인 카운티와 자치단체인 시, 타운 또는 빌리지에서 부과 징수한다. 주정부 및 지방정부간의 세원은 다소 상이한데 주정부의 경우 세원의 대부분을 소비세와 소득세에 의존하며 지방정부의 조세수입은 재산세에 편중되어 있다. 최근의 추세는 주정부와 지방정부가 공통적으로 수용자 부담금이나 수수료에 대하여 의존도를 더해가고 있다는 점이다. 주정부의 세제변화를 보면 1902년에 주정부 세입의 50%이상이 재산세이었으며, 나머지가 선별적 물품세(selective taxes)이었으나, 현재는 일반 판매세가 주 정부의 가장 큰 단일세원으로 되어 있으며, 다음으로 소득세의 순으로 변화되었다.

대부분의 주정부에서는 일반재산세 관련부문을 지방정부에 이양하고 있으며 아리조나주, 캔터키주, 워싱턴주에서만 일반재산세 부문이 주정부 세입의 약 5%내외를 차지하고 있을 뿐이다.¹⁶⁾

14) 고영선, "미국과 핀란드의 지방정부 재정개혁", 『지방재정개혁론』, 박영사, 1998, pp.281~283.

15) 전태영·정규언, 세무회계, 법문사, 1995, p.896.

16) 김동건, 前掲書, p.152.

〈표 3-2〉 미국의 조세체계

구 분	국 세	주 세	지방세	주세·지방세 배분비율
소득세	소득세 법인세 자본이득세	소득세 법인세 자본이득세		9 : 1
소비세	개별소비세 ①연방기금: 주세 담배세 제조세 소비세 기 타 ②신탁기금: 고속도로 공항·항공료 기타 신탁기금 관세 기타	판매세 개별소비세: 주세, 담배세, 공공시설세, 자동차 연료세, 기타 보험세 오락세 경마세 구호세 법인면허세 직업·사업면허세 자동차등록 면허세 기타		5 : 1
재산세	재산세 증여세	재산세 증여세 유가증권 거래세		1 : 12
사회 보장세	고용세 및 기여금 실업보험 기타 퇴직기여금	고용주퇴직세 일용근로자 보상세 실업세 고용주 기여금세 기타		1 : 10

3. 州세 및 지방세 수입 현황

한편 1985년 454,037백만 달러이었던 연방세가 1992년 659,041백만 달러로 증가하였으며 주세는 215,893 백만 달러에서 327,822백만 달러로, 지방세는 134,473 백만 달러에서 227,099백만 달러로 각각 증가하였다. 〈표 3-3〉는 주요 연방세, 주세 및 지방세의 세수추이를 나타낸다.

〈표3-3〉 조세 세수추세 a)

(단위: 백만 달러)

구 분	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
연방세	454,037	471,898	539,400	562,600	615,853	632,267	641,982	659,041
주 세	215,893	228,054	246,933	264,080	284,169	300,489	310,561	327,822
지방세	134,473	144,997	158,216	171,595	184,478	201,130	214,728	227,099
합계	803,403	844,949	944,549	998,275	1,284,500	1,133,886	1,167,271	1,213,962

자료: US, Dept of Commerce, Bureau of the Census, 각년도 자료.

a) social insurance taxes and contributions 제외

1985년 총 조세중 연방세, 주세 및 지방세가 차지하는 비중이 각각 56%, 27% 및 17% 이었던 것이 1992년에는 54%, 27% 및 19%를 나타내 안정적인 구성비율을 보이고 있다.

한편 1992년도를 기준으로 조세의 구성비율을 보면 주세의 경우 판매세가 50%, 소득세가 38%를 차지하고 있으며 지방세의 경우는 재산세가 75%를 차지하여 지방세의 대부분을 차지하고 있다.

4. 지방재정 조정제도

미국의 지방재정조정제도로서는 우리 나라의 지방교부금제도에 해당하는 세입분할(revenue sharing)제도와 연방보조금(specific grants) 제도가 있다. 세입분할은 재정불균형을 조정하고자 하는 재정이전형태인데 수직적 재정 불균형의 조정에 큰 비중을 두고 있다. 이 제도의 또 다른 특징은 각 지방정부에 대한 교부금의 배분공식에 징세노력(tax effort)을 고려하고 있다는 것이다. 연방정부는 다음의 두 가지 공식을 적용하여 계산한 금액 중 큰 것으로 각 주(state)에 대한 배분액을 결정한다.

- ① 3요소 배분공식(three-factor formula): 인구, 징세노력 및 1인당 소득.
- ② 5요소 배분공식(five-factor formula) : 인구, 징세노력, 1인당 소득, 도시인구 및 소득세 수입 규모.

주 정부 이하의 하급 지방정부에 대한 교부금 배분방식은 전술한 3요소 배분산식과 유사한 방법으로 결정된다.¹⁷⁾

연방보조금제도는 포괄보조금(block grants)과 특정보조금(categorical grants)으로 대별된다. 포괄보조금은 특정보조금에 비해 용도등에 있어서 보다 일반적인 성격을 지닌 것으로 교육, 주택 및 지역개발, 사회보장, 보건과 의료, 노동, 교통부문의 14개 포괄적인 사업군에 대하여 지방정부에게 비교적 폭넓은 재량권을 인정하고 있는 보조금이다. 특정보조금은 특정공식 보조금(formula categorical grants)과 특정사업보조금(project categorical grants)으로 구별되는데, 전자는 인구, 면적, 1인당 소득등에 의한 특정공식에 의하여 자동적으로 배분되는 보조금이며 후자는 연방정부가 지정한 사업에 대하여 지방정부의 신청에 의해 지급되는 보조금을 말한다. 연방정부의 보조금은 특정보조금에서 지방정부의 보다 많은 재량권이 인정되는 포괄보조금으로 비중이 옮겨가고 있으며 주정부의 하급지방정부에 대한 보조금은 특정공식보조금이 대부분을 차지하고 있다.

IV. 양국제도의 비교와 우리 나라의 문제점

1. 지방정부의 과세 자주권 결여

미국은 주정부와 지방정부를 토대로 하여 연방정부형태로 유지·발전되어왔다. 주정부는 연방정부와 대등한 입장에서 체결한 상호간 계약에 따라 권리와 의무를 지키며 독립성을 유지해 오고 있다. 이러한 정부형태로 인하여 주정부는 연방정부에 대한 의무로서 일정한 분담금을 부담하게 되었고 연방정부는 각출된 분담금으로 운영되어 오다가 1913년의 헌법개정으로 연방소득세(federal income tax)가 도입되었는데 그 막대한 조세수입에 힘입어 연방관료체제가 확립되었다. 국가의 형성이 먼저 각 주와 지방정부가 독자적으로 형성되고 주민들의 합의에 의하여 연방정부의 일원으로 가입하는 절차에 따라 이루어졌다. 지방자치제 운영의 근간은 미국 국민의 민주적인 사고방식에 있다고 할 것이다. 동양적인 가부장적 사고방식하에서는 중앙정부가 모든 책임과 권한을 가지며 지방정부를 보호하며 지방정부는 중앙정부의 방침에 순응하는 국가형태가 적합하다고 할 수 있다. 그러나 개인의 인권을 중시하고 의견을 존중하는 서구적 사고방식은 모든 의사결정을 주민의 합의에 의해 이루어지는 것이 바람직한 것으로 인식되어 분권적 국가형태가 발생했

17) 이계식, 「지방재정 조정제도와 재원배분」, 한국개발연구원, 1991, p.44.

다고 볼 수 있다. 주민의 합의에 의해 지방정부와 주정부가 운영되고 주정부와의 계약에 의해 연방정부가 운영되는 것이 미국의 국가형태로 확립된 것이다. 자연적으로 각주의 특수성과 독립성은 유지되었고 모든 의사결정이 주민의 합의에 바탕을 두고 이루어지므로 인하여 지방정부의 독립성은 유지되고 철저하게 보호받아 왔다. 즉 미국은 특정지역의 주민이 자신이 소비할 지역적 공공재를 스스로 결정하고 이를 위한 재원조달도 스스로 결정하는 실질적인 지방자치체로 운영되고 있다. 재정수입의 중요한 부분을 차지하는 조세에 대한 결정도 주민의 손에 맡기므로서 지방정부는 과세의 자주권을 확보하고 있다. 실제로 미국의 각 주정부와 지방정부들은 각각의 형편에 맞추어 조세제도가 도입·운영되고 있기 때문에 각 주와 지방정부들의 세금이 통일되어 있지 않고 다양한 형태로 운영되고 있다. 미국이 분권적 국가형태를 이루게 된 것은 국가형성의 역사적 배경 외에 국가의 규모가 중요한 변수가 되었다고 할 수 있다. 이미 언급한 바와 같이 미국은 1992년 현재 50개의 주정부와 8만 6천개 이상의 지방정부로 구성되어 있다. 이렇게 방대한 주정부와 지방정부를 중앙정부에서 일률적으로 관리하기란 현실적으로 불가능하다고 볼 수 있다. 주정부의 경우 거대한 project도 수행할 수 있는 능력을 가졌으며 규모의 경제를 충분히 이용할 수 있는 상태이므로 분권화의 조건이 충족된다. 실제로 캘리포니아주의 연간예산은 우리 나라 전체의 예산과 맞먹는 규모를 자랑하고 있다.

지방자치단체가 자율적인 운영을 하기 위해서는 지역주민에게 제공할 공공재를 스스로 결정하고 이러한 공공재의 생산과 제공에 소요되는 재정수입을 확보할 수 있도록 과세 자주권이 인정되어야 하나 조세법률주의를 채택하고 있는 우리 나라의 현행 법률체계 안에서는 지방자치단체들이 그 지역의 특수성을 고려한 독자적 세원개발을 할 수가 없다.

우리 나라 지방세법 제3조 제1항에서는 지방자치단체가 조례에 의하여, 지방세의 세목·과세객체·과세표준·세율·기타 부과, 징수에 관하여 필요한 사항을 정하도록 규정하고 있어 과세자주권이 있는 것처럼 보인다. 그러나 동 법 제2조에서는 지방자치단체는 법률(지방세법)이 정하는 바에 의하여 지방세로서 보통세와 목적세를 부과, 징수할 수 있도록 규정하므로서 지방자치단체는 중앙정부의 입법형식인 법률에서 위임하고 있지 아니한 사항에 대해서는 부과, 징수할 수 없어 지방자치단체에 대한 과세의 자주권이 인정되고 있지 않는 실정이다.¹⁸⁾

18) 옥무석, “지방세제의 법적제약과 개선방향”, 『지방세』, 1996(1월호), p.24.

2. 재정자립도의 취약

1993년도를 기준으로 양국의 지방정부의 재정수입의 구성비현황을 비교하면 다음과 같다.

〈표4-1〉 지방정부 재정수입

(단위: %)

구분	정 부 형 태	이전수입	지방세	세외수입	기타	계	자체재원비율
한국	서울시·광역시	7.4	69.2	20.9	2.5	100	90.1
	도	44.9	38.2	14.4	2.5	100	52.6
	시	26.9	31.5	39.0	2.6	100	70.5
	군	65.5	12.3	21.0	1.2	100	33.3
	자치구	41.4	24.2	34.3	0.1	100	58.6
미국	주정부	-	58.6	18.0	23.4	100	76.6
	지방정부	32.3	35.6	20.5	11.6	100	56.1
	주정부 및 지방정부	16.2	47.0	19.5	17.3	100	66.5

자료: US. Dept of Commerce, Bureau of the Census, 각년도 자료.

① 연방정부로부터의 이전수입은 대부분 지방정부로 이전되어 제외시켰으며 주정부와 지방정부간 상호 이전수입은 상계하였음.

지방정부의 재정자립도를 분석하기 위해서는 상위정부로부터 지원받는 이전수입의 정도를 파악해야 할 것이다. 〈표4-1〉에서 보는 바와 같이 우리나라는 광역자치단체 중 도는 45%정도의 이전수입으로 운영되며 기초자치단체 중 군과 자치구는 각각 65%, 41%의 재정수입을 이전수입에 의존하고 있어 이전수입 없이 운영되고 있는 미국의 주정부와 32%정도의 이전수입에 의존하는 미국의 지방정부에 비하여 재정자립도가 매우 취약한 실정이다.

더구나 양국의 지방정부가 제공하는 공공재의 내용을 보면 재정자립도의 취약성 문제는 더욱 심각함을 알수 있을 것이다. 1995년 지방자치제가 도입된 이후 중앙정부로부터 지방정부에 위양되어야 할 업무가 충분히 이전되지 않은 상태에서도 재정자립도가 취약한 형편이므로 지방자치가 성숙되어 더 많은 업무가 위양될 경우 지방정부의 재정부족은 심각할 것으로 예견된다. 〈표4-2〉에서 보는 바와 같이 1995년 예산을 기준으로 할 때 군과 자치구의 지방세수는 인건비조차 충당하지 못하는 사례가 허다하다.

〈표4-2〉 지방세 수익 대 인건비 비율(1995년)

(단위: 억원)

단체별	지방세(A)	인건비(B)	인건비율(%: B/A)
서울특별시	32,214	1,875	5.8
광역시	27,551	2,571	9.3
도	28,415	4,316	15.2
시	23,597	13,574	57.5
군	8,429	11,401	135.3
자치구	12,414	11,753	94.7
합계	132,620	45,490	34.3

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1995.

1995년 지방자치단체의 총 예산중 인건비가 차지하는 비중은 34.3%이며 전체 226개 시·군·자치구 중 56%에 해당하는 135개 자치단체가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못하는 실정이다. 지방정부의 재정적 취약성을 초래한 원인을 살펴보면 다음과 같다.

가. 국세와 지방세의 조세 배분상 불균등

1995년 6월27일 지방자치단체장의 선거가 실시되기 전까지 우리 나라는 중앙집권의 통치형태를 유지해왔다. 이런 영향으로 인하여 정치, 경제, 사회 등과 관련된 제반사항이 모두 중앙정부 위주로 행하여져 왔으며 조세체계 또한 그러한 틀에서 벗어나지 못했다. 중앙정부 위주의 세정을 펼친 결과 전체 조세수입에 대한 국세와 지방세의 구성비율 추이는 점차 줄어드는 추세에 있으나 아직도 큰 폭의 차이를 보이고 있다. 〈표4-1〉에서 보는 바와 같이 1993년도를 기준으로 볼 때 우리 나라 지방정부의 상급정부에 대한 재정의존도는 미국에 비하여 훨씬 크다는 것을 알 수 있을 것이다. 지방재정의 핵심을 이루는 지방세의 세수가 낮고 중앙정부로부터의 의존수입의 비중이 클수록 지방정부의 자율성은 약화될 것이다. 이러한 상황에서 중앙정부의 재정적 통제와 간섭은 증가하기 마련이기 때문에 지방자치라는 본래의 의미를 퇴색시키게 될 것이다. 따라서 정부는 국세와 지방세의 조세체계를 합리적으로 조정하여 지방정부가 지방자치단체의 운영에 필요한 안정적인 세수확보를 할 수 있도록 하여야 지방행정의 자율성이 확보될 것이다.

나. 지방세 세원의 불안정성

최근 지방세의 급격한 증가율에도 불구하고 지방재정력이 취약한 이유 중 하나는 조세

성격에 따른 세원의 불안정성에 있다. 다음의 <표 4-3>은 한국과 미국의 지방세 수입의 조세성격에 따른 구성비를 1993년을 기준으로 비교한 표이다.

<표 4-3> 조세 성격에 따른 양국 지방세수 비교

구 분	한국 ¹⁾		미국	
	금액(억원)	구성비(%)	금액(백만달러)	구성비(%)
소득과세	11,026	10.0	157,130	25.1
소비과세	21,501	19.5	223,628	35.8
재산과세	75,088	68.1	197,140	31.5
기타과세	2,646	2.4	47,630	7.6
계	110,261	100.0%	625,528	100.0%

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1994.

US Dept. of Commerce, Bureau of the Census, 각년도 자료

주1) 재산과세는 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 지역개발세, 소방공동시설세, 사업소세의 9개세목이고, 소득과세는 주민세(소득할), 농지세의 2개 세목이며, 소비과세는 담배소비세, 도축세, 경주·마권세의 3개 세목으로 분류한다.

미국의 지방세수가 소득과세, 소비과세 및 재산과세에 의해 균형적으로 확보되는데 반해 우리나라 지방세체계의 세수구조는 소득과세 10.0%, 소비과세 19.5%, 재산과세 68.1%, 기타과세 2.4%로 구성되는데, 세수의 소득탄력성과 소비탄력성이 큰 소득과세와 소비과세의 비중이 29.5%에 불과하여 재정규모 증대에 상응하는 자연세수증대를 기대하기가 어려운 실정이다.

또한, 지방세 중 재산관련 세목의 대부분을 차지하는 취득세와 등록세는 거래 이전세의 특성상 부동산경기의 영향에 민감하며 이런 요인들 때문에 안정적인 세원의 확보 차원에서 지방세 수입은 구조적 결함을 내포하고 있다. 현재 우리 나라는 IMF관리경제체제 하에서 부동산경기가 극히 침체한 상태이며 이로 인하여 지방자치단체들은 재정수입확보에 더욱 큰 어려움을 겪고 있다.

이에 반해 국세는 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 소득과 소비과세의 비중이 약 80~90%에 이르고 있어 소득증대나 소비증가와 같은 경제환경의 변화를 조세수입의 증가로 연결시킬 수 있다.

〈표 4-4〉 조세성격에 따른 국세세수의 추이

(단위: %)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994
소득과세	29.61	26.43	39.61	39.03	39.34
소비과세	50.09	55.82	56.25	56.10	49.71
재산과세	3.01	2.50	2.51	3.35	3.94
기타과세	17.29	5.25	1.63	1.52	7.01

주 : 1) 소득세, 법인세는 소득과세로 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세, 관세, 교육세는 소비과세로 상속세, 재평가세, 증권거래세, 인지세는 재산과세로 교통세, 농어촌 특별세는 기타과세로 분류했음.
2) 교통세와 농특세는 1994년에 신설됨.

이러한 지방세 세원의 불안정성을 개선하기 위한 지방자치단체의 노력은 조세 법률주의를 채택한 현행 법체계 아래서는 극히 제약될 수 밖에 없다.

3. 지방자치단체간 세원 불균형

미국의 지방정부들은 주민의 합의에 의해 소비할 지역의 공공재를 스스로 결정하여 이를 위한 재원조달도 스스로 결정하고 있다. 지방정부들은 과세의 자주권을 확보하여 각각의 형편에 맞게 지방세를 과세·징수하기 때문에 각 주와 지방정부들의 세금이 통일되어 있지 않고 다양한 형태로 운영되고 있다. 이에 반해 우리 나라의 지방자치단체는 단일의 지방세법에 의해 과세되고 있기 때문에 지방자치단체간 세원의 불균형 문제가 야기되고 있다.

지방정부의 주요 세원이라고 할 수 있는 지방세는 각 지방자치단체 유형별로 큰 차이를 보이고 있다. 지방세수를 특별시 및 광역시와 도로 구분할 경우 서울을 포함한 수도권과 부산, 대구, 인천의 지방세수 비중이 1997년을 기준으로 전체 지방세의 약 70%에 이르고 있어 각 도의 경우 지방세수로는 최소한의 행정 서비스만을 제공하는데도 어려울 정도로 지방세수가 크게 미흡한 실정이다.

이처럼 지방세수가 지역간에 큰 차이를 보이는 것은 70, 80년대의 고도성장과정에서 급격한 산업화, 도시화가 일부지역에 편재되어 지역간 개발이 균등화되지 못한 결과로 지방세의 지역간 편중현상을 더욱 심화시켰다.

자치단체간 지방세의 편중이 심한 것은 지방자치단체간의 재정불균형을 초래하게 되고 지역간 균형발전이라는 국민 경제적 목표를 달성할 수 없게 만든다. 또한 지역간 지방세

수입의 편차가 심한 것은 국세를 지방세로 이양하여 각 지방정부의 재정에 충당하려는 경우에도 장애요인으로 작용된다.

한편 광역자치단체와 기초자치단체, 기초자치단체 중 시 지역과 군 지역 사이에 재정적 불균형이 존재하는 동시에 동급자치단체 내의 지역간 재정불균형 역시 심각한 상황이다. <표 4-5>에는 일반회계 총계예산규모에 대한 지방세 및 세외 수입 합계의 비율인 재정자립도의 최고 및 최저치를 나타내고 있는데 그 편차가 매우 큰 것을 알 수 있다.

<표 4-5> 지방자치단체별 재정자립도 최고·최저 수준(1997)

(단위: %)

구 분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
최고 (단체명)	98.1 (서울)	87.0 (부산)	78.7 (경기)	95.5 (과천)	59.6 (광주)	96.6 (서울 강남)
최저 (단체명)	—	68.0 (광주)	16.6 (전남)	13.7 (상주)	7.4 (영양)	26.6 (인천 동)

자료 : 내무부, 「1997년도 지방자치단체 예산개요」, 1997.

시 지역의 경우 72개 지역 가운데 재정자립도가 50% 미만인 지역은 44개로 전체의 61%에 이르고 있고 군 지역의 경우는 전체 93개 지역가운데 단지 3개를 제외한 90개 지역이 모두 재정자립도 50% 미만인 실정이다.¹⁹⁾ 이와 같은 재정불균형으로 인하여 <표4-2>에서 분석한 바와 같이 지방세로 대표적 경직성 경비인 인건비를 충당하지 못하는 지방자치단체가 현재 226개 시·군·자치구 중 135개에 이르고 있는 실정이다.

4. 지방재정 제도간 연계성 부족

미국의 지방재정조정제도는 우리 나라와 유사하다. 우리 나라의 지방교부세, 국고 보조금 및 지방 양여금은 각각 미국의 세입분할, 특정보조금 및 포괄보조금과 비슷한 기능을 가지고 있다.

우리 나라의 제도와 비교할 때 세입분할은 수평적 재정 불균등화의 조정보다는 수직적 재정불균형의 조정에 더 큰 비중을 두고 있으며 각 지방정부에 대한 교부금의 배분 방식

19) 박완규, "경제구조조정기의 지방재정조정제도 개편", 「지방재정 개혁론」, 박영사, 1988, pp. 74~75.

에 징세노력(tax effort)을 고려하고 있다.²⁰⁾

이에 비하여 우리나라의 교부금제도에서는 오히려 배정액과 징세노력 사이에 역의 관계가 나타나고 있다.

우리 나라의 경우 1994년을 기준으로 지방교부세와 보조금(지방양여금 포함)의 지방재정수입에 대한 비중은 각각 13%와 15%이다. 그러나 미국의 연방보조금의 비중은 15% 수준을 유비하고 있어 세입분할의 1% 수준에 비하여 압도적으로 높다.²¹⁾

미국의 경우 지방재정수입에서 이전재정수입이 차지하는 비중이 우리 나라의 경우보다 현저히 낮은 16%선을 유지하고 있다.²²⁾ 이는 <표 4-1>에서 요약한 바와 같다.

미국에 비하여 우리 나라 지방지방자치단체는 이전수입에 의존하는 비중이 매우 크므로 지방재정조정제도의 원활한 운용은 아주 중요한 과제라 할 수 있다. 지방정부의 재정자립도를 높이기 위해서는 이전수입을 줄이고 자체세입을 높이는 것이 바람직하겠지만 지방자치단체별로 세원이 편재된 상태에서 자체세입을 높일 경우 지방정부간 수평적 불균형이 더욱 심화되어 지방재정조정제도의 기능을 중시해야 하는 것이 우리 나라 실정이다.

<표 4-6>에는 지방양여금제도가 도입된 이후인 1992년부터 자체재원 및 의존재원이 일반회계 세입에서 차지하는 비중이 정리되어 있다.²³⁾

<표 4-6> 지방자치단체 세입구조 추이¹⁾

(단위: 억원, %)

구 분	1992년	1993년	1994년	1995년	1996년
지 방 세	94,622(34.3)	110,258(36.2)	132,278(35.6)	153,169(33.6)	173,947(31.6)
세외수입 ²⁾	76,758(27.8)	74,272(24.2)	92,681(24.9)	107,821(23.6)	160,580(29.2)
지방교부세	39,251(14.2)	44,124(14.5)	48,600(13.0)	56,713(12.4)	63,727(11.6)
지방양여금 ³⁾	12,306(4.5)	13,608(4.5)	17,062(4.6)	18,701(4.1)	25,744(4.7)
국고보조금	22,250(8.1)	29,909(9.8)	37,865(10.2)	56,574(12.4)	65,970(12.0)
기 타	30,870(11.1)	32,237(10.6)	43,552(11.7)	63,130(13.9)	59,683(10.9)
합 계	276,057(100.0)	304,408(100.0)	372,038(100.0)	456,108(100.0)	549,651(100.0)

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 각 연도

주 : 1) 일반회계 결산규모임

2) 조정교부금, 시·도비보조금, 지방채 등이 여기에 속함.

3) 1992년과 1993년도에는 일반회계 세입합계에 특별회계에 속한 지방양여금액이 합산되었음.

20) 이계식, 前掲書, p.43.

21) 上掲書, p.45.

22) 上掲書, p.46.

23) 박완규, 前掲書, p.109.

지방교부세의 비중은 1993년을 정점으로 하락하는 경향이 있는 반면 국고보조금은 1992년 이래 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있으며 지방양여금은 거의 비슷한 비중을 계속 유지하고 있다. 이같은 양상은 지방재정의 자율성·재량성 제고, 지방자치단체의 예측가능성 증진이라는 측면에서는 바람직하지 못하다. 지방자치단체의 독자적 재정운용을 위해서는 자체재원과 함께 일반재원의 성격을 갖는 지방교부세의 증가가 타 의존재원의 증가보다 바람직할 것이고 국가적 이해관계가 있는 사업수행을 위해서는 국고보조금보다 포괄적 성격을 갖는 지방양여금의 확충이 더 바람직할 것으로 생각된다.

한편 지방자치단체의 취약한 재정구조를 완화하고 지방자치단체간의 재정 불균형을 해소하기 위하여 도입된 지방재정조정제도들은 본래의 도입의도와 다른 방향으로 운영되고 있어 본래의 취지를 살리지 못하고 있다.

지방교부세제도, 지방양여금제도 그리고 국고보조금 제도는 동일한 목적을 달성하기 위한 제도들로서 도입되었으나 상호연계가 제대로 이루어지지 않아 지방재정운영에 있어서의 효율성증진에 제약이 되고 있는 실정이다. 지방자치단체 입장에서 동일한 기능에 대해 세가지 의존재원이 쓰이고 있음에도 불구하고 이들에 대한 중앙정부의 배분 및 지방자치단체의 지출과정이 상이함으로 특정부문에 대한 종합적이고 효율적인 재정운영이 이루어지지 않고 있다.²⁴⁾

이들 지방재정 조정제도들이 안고 있는 문제점들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 지방교부세 제도

1961년 지방교부세법이 제정된 이래 지방교부세의 교부비율은 여러 차례 개정된 후 현재는 내국세 총액의 13.27%를 지방교부세란 명목하에 각 자치단체에 배분하고 있으나, 지방자치단체의 재정확충과 지방정부간 재정균형이 실현되지 않고 있다. 이는 현재 지방교부세로 배분되는 비율로는 교부세 제도가 지방재정 조정의 역할을 다하지 못함을 뜻한다.

중앙정부와 지방자치단체와의 사무기능의 분담과 재정분담과의 관계를 고려해 볼 때 중앙정부로부터 위임된 사무의 배분과 경비부담이 일치되어야 지방자치단체는 균형재정을 이룰 수 있을 것이다. 그러나 현재 이러한 균형관계는 성립되지 않고 있다. 지방자치시대를 맞이하여 중앙정부의 재정적 통제나 간섭을 받지 않고 중앙정부로부터 위임된 사

24) 박완규, "중앙·지방간 재정관계 정립방안", 「지방재정연구 제37호」, 1995, p.16.

무를 적절히 처리하기에는 지방자치단체의 자체수입이 크게 부족한 실정이다. 따라서 중앙정부는 조세체계의 구조조정 등의 방법을 통하여 지방자치단체가 자율적인 재정운영을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

그리고 지방교부세로 지방자치단체에 배부되는 세수가 내국세 총액에 따라 변동하게 되면 지방자치단체는 지방교부세에 관한 예산예측이 어려워져 자치단체의 안정적 운영이나 사업추진에 큰 걸림돌이 될 것이다. 세수의 안정적 확보는 지방자치단체의 효율적 운영에 도움을 줄 뿐만 아니라 중앙정부와 지방자치단체간의 관계를 독립적으로 유지시켜 지방재정의 운영에 자율성을 부여하게 되어 지역발전에 기여할 것이다. 이밖에 지방교부세의 문제점으로 거론되고 있는 것은 징세노력 유발기능 결여, 일반재원으로서의 기능미흡 등을 들고 있다.²⁵⁾

나. 국고보조금 제도

국고보조금은 중앙정부에서 용도를 지정하여 지방자치단체에 지원하는 보조금으로서 지방교부세에 비하여 자율적 성격이 약하다. 그러므로 지방자치단체는 중앙정부의 예산통제로 인하여 재정운영의 자율성을 제고시킬 수 없어 자주적인 지방행정을 펼칠 수 없게 된다.

또한 국고보조금은 중앙정부의 예산, 정책목표 등에 따라 좌우되기 때문에 지방자치단체 세입의 안정성과 예측성을 낮게 하여 지방자치단체 입장에서는 효율적인 사업집행을 하기가 어렵다. 따라서 중앙정부는 보조금제도에 대한 재원확보나 정치적 개입의 불확실성을 감소시키는 제도개선을 통하여 지방자치단체의 사업이 효율적으로 집행되도록 유도하여야 한다. 그리고 지방재정조정제도로서 국고보조금은 지방양여금이나 교부세보다 세원조정기능의 효과가 미흡할 뿐 아니라 오히려 세원 조정기능을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.²⁶⁾

다. 지방양여금 제도

1991년부터 시행된 양여금제도는 중앙정부의 세원을 지방자치단체의 재원으로 충당해 줌으로써 지방재정의 확충은 물론 지역간 재정자립의 균형을 이룰 수 있는 제도로서,

25) 이계식, 前掲書, pp.70~73.

26) 이영희, 前掲書, p.72.

지방자치단체는 그 재원으로 특정된 지방자치단체의 사업을 추진하여 지역간 균형발전을 달성하려는 데 그 목적이 있다. 그러나 그 시행과정에서 양여금제도는 그 본래의 목적을 달성하지 못하고 있다.

〈표 4-6〉에서 보는 바와 같이 현행 양여금 제도는 1996년을 기준으로 지방양여금이 지방재정수입의 4.7%를 나타내고 있듯이 지방재정의 확충에 별다른 기여를 하지 못하고 있음을 알 수 있다. 그리고 변이계수를 이용하여 양여금 제도가 지방자치단체간 재정불균형을 개선시키는지 여부를 측정한 결과, 지방양여금 제도는 지역간 재정불균형을 완화시키지 못한다는 연구결과를 보이고 있다.²⁷⁾

이상에서 살펴본 바에 따르면 지방재정조정제도들은 본래의 취지에서 크게 벗어나 그 목적을 달성하지 못하고 있다. 세원조정 금액규모에 있어서도 문제가 있지만 각 재정조정제도간의 상호 연결성이 결여되어 중앙정부와 지방자치단체간 또는 각 지방자치단체 상호간의 재정불균형을 완화시키지 못하고 있다. 지방자치제가 실시되기 이전에는 이런 문제점들은 그다지 중요한 것으로 인식되지 못하고 있었다. 그러나 지방화시대가 개막된 지금 지방재정의 자율성 확보는 시급한 당면과제가 되었다.

V. 현행 조세제도의 개선방안

지방자치제가 실시된 이후 지방정부의 가장 시급한 문제는 재정자립을 실현하는 일일 것이다. 충분한 재정이 확보되지 않는 한 중앙정부에의 예속은 필연적일 것이며 그 만큼 지방자치제의 정착도 어려워 질 것이다. 또한 지방자치제의 실시에 따라 지역주민들의 공공 서비스재에 대한 욕구수준은 더욱 높아지고 있다. 이러한 공공 서비스의 기능이 지역적 특성을 고려하고 주민자치에 의한 자발적 참여가 이루어지는 가운데 공급된다면 그 효과는 매우 클 것이다. 여기서 지방재정의 확보는 당위성을 가지게 된다. 지방재정수입의 중요한 비중을 차지하는 지방세의 확충은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 또한 지역간 재정불균형 완화문제도 반드시 고려해야 할 사항이다. 지방자치단체의 재정확대 방안이 중앙정부와 지방자치단체간의 세원배분을 통한 지방재정의 확충문제로만 접근된다면 자치단체간 재정불균형은 더욱 심화될 수 있음을 고려해야 할 것이다.

27) 上掲書, p. 72.

지방재정수요를 충족할 수 있도록 지방세를 안정적이고 충분하게 확보하여 수직적 균등화를 이루고 지방자치단체 상호간의 수평적 균등화를 이루기 위한 두 가지 목표를 달성할 수 있도록 조세제도를 개선하기 위해 미국의 조세제도를 우리 실정에 맞게 부분적으로 수용하고 검토하여 현행 우리 나라 조세제도의 문제점을 개선하기 위한 방안을 제시하기로 한다. 조세제도의 개선은 현행 운영방식을 개선함으로써 단기적으로 실천할 수 있는 조정방안과 조세제도의 근본적 변화가 요구되는 장기적 개편으로 나누어 추진할 수 있다. 전자의 방안으로는 국세와 지방세의 조세배분의 조정, 지방재정 조정제도의 개선 및 지방교부세제도의 단계화가 있으며, 후자의 방안으로는 공동세제도의 도입과 지방자치단체에 대해 과세권을 인정하는 방안이 있다.

1. 단기적 조정방안

가. 국세와 지방세의 조세배분의 조정

우리 나라의 현행 지방세제가 갖고 있는 첫번째 취약점은 지방세제가 재산과세 위주로 되어있어 신장성이 부족하다는 것이다. 즉 현행 지방세제는 국가경제성장과 지역경제 발전의 결실인 소득증대와 소비증대 같은 경제환경의 변화를 지방세수 증대로 직접 연결시켜 주는데 대단히 미흡하다. <표 4-3>에서 보는바와 같이 우리 나라 지방세 구조는 미국과 비교하여 재산과세 비중이 높다. 우리 나라 지방세제에도 미국과 같이 소득과세와 소비과세의 비중을 높여 경제환경 변화와 지방세수 변화의 상관성을 높여 줌으로써 지방세수의 탄력성을 제고시켜야 할 것이다.

국세와 지방세의 구조를 조정하기 위해서는 현실적으로 다음과 같은 사항을 고려할 수 있을 것이다. 첫째, 중앙집권제 하에서 중앙정부의 재정확보를 위하여 지방세의 성격을 띤 세원이 국세에 포함된 경우가 많은데 이에 대한 시정이 필요하다. 둘째, 국세는 지방세보다 소득 탄력적이므로 소득탄력성이 높은 국세를 지방세로 이전하는 경우 소득증대나 소비증가와 같은 경제환경의 변화에 따른 세수탄력성이 높아 지방세의 세수확보가 보다 용이해진다. 셋째, 국세의 지방세로의 이전은 국민의 추가적인 조세부담을 유발하지 않고 조세구조를 조정하는 것이므로 국민들의 조세저항에 부딪히지 않는다. 이와 같은 근거아래 국세에 편중된 조세수입을 지방세로 이전하는 경우 국세중 어느 세목이 이양할 세목으로 적합한가를 고려해 볼 때, 그 기준으로 합당한 것은 기존의 지방세 분류기준에

서 찾을 수 있다. 어느 세목이 지방세에 적합한가의 기준은 세수의 신장성, 과세기반의 보편성, 지방행정 서비스의 수익자 부담원칙의 적용, 세원의 지역적 균등 그리고 징세행정의 상대적 용이성 등을 고려해서 결정될 수 있다.²⁸⁾ 위와 같은 분류기준을 고려하여 지방세로 이양하는 것이 적합한 것으로 인정되어온 세목으로는 전화세, 주세, 상속세, 증여세, 소득세 중 양도소득세, 부가가치세중 전기 가스업, 수도업, 음식업 및 숙박업, 특별소비세의 승용차분과 유류분 등이 있다.

지방재정의 확충을 위하여 위 세목들은 지방세로 이양함으로써 편중된 국세와 지방세의 구성비율을 바로 잡을 수 있으며, 소득 및 소비탄력성이 적은 지방세의 성격을 개선시켜 지방자치단체의 재정수요증대에 탄력적인 대응을 할 수 있게 해 준다. 그러나 1989년 담배소비세의 지방세 편입으로 전체 규모로서의 지방세 수입은 획기적으로 증가하였으나 담배소비세의 세원이 큰 도시지역에 편중되어 있는 관계로 오히려 지역간 재정불균형이 심화된 예가 있으므로 지방세로 이전 가능한 국세는 지방재정에 미치는 형평성 등 여러 가지 조건을 고려하여 결정되어야 할 것이다.

나. 현행 지방재정 조정제도의 개선

중앙정부는 지방자치단체의 재정불균형 상태를 조정하여 재정균형상태로 전환하기 위하여 지방재정 조정제도를 채택하고 이러한 제도를 통하여 지방정부에 세원을 배분하게 된다. 이 경우 고려해야 할 기준요소는 다음과 같은 사항들이 제시되고 있다.²⁹⁾

- ① 지방자치단체의 재정력 여하를 막론하고 주민들이 정부로부터 받는 공공서비스의 수준을 동일하도록 해야 한다.
- ② 중앙과 지방정부간의 적절한 세원배분으로 납세자의 세부담이 공평해야 한다.
- ③ 중앙과 지방정부간의 사무구분에 따른 경비부담이 적절해야 한다.
- ④ 자원배분의 효율화와 행정의 능률을 도모하기 위하여 상위정부와 하위정부간에 수직적 재정조정제도가 합리적으로 이루어져야 한다.

지방재정조정제도는 앞서 설명한 문제점들로 인하여 이와 같은 목표의 달성을 보장 받을 수 없다. 열거된 문제점들을 개선하기 위해서는 적절한 방안을 수립 실시하여야 할 것이다.

28) 박정수, 공동세 제도의 활용방안에 관한 연구, 한국조세연구원, 1993(12월호), p.128.

29) 이영희, 前掲書, p.36.

지방재정조정제도의 문제점을 개선하기 위한 방안은 다음과 같다.

(1) 지방재정 조정제도간의 연계강화

지방자치단체의 입장에서 보면 지방교부세, 지방양여금 및 국고보조금에 대한 수요는 각기 그 고유기능에 대해서만 반영되기 때문에 상호 중복되기도 하고 재원부담이 명확치 않은 대상을 서로 기피하여 수요자체가 누락되는 등 총체적 관점에서 국가재원의 효율적 운영이 저해되고 있는 실정이다. 따라서 주어진 운용상 효율성을 기하고 형평성을 제고하기 위해서는 세가지 의존재원의 기능이 재정립되어야 할 것이다. 구체적 방안으로는 일단 국고보조금으로 배분 받더라도 이를 지방정부가 지방양여금으로 간주하여 지정하고 그 범위 내에서 자율성이 보장되는 포괄보조금제도(block grant system)로 국고보조금과 지방양여금을 통합 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다.³⁰⁾

장기적으로는 자율성이 큰 지방교부세와 지방양여금을 확대하고 국고보조금을 축소해 나가는 것이 바람직할 것이다. 나아가 국고보조금에 대해서는 배분의 형평성을 제고하기 위하여 차등 보조율제도를 활용하고, 효율성을 제고하기 위해서는 기준 보조율과 보조대상사업을 재 검토 해야 할 것이다.

(가) 지방교부세 제도

지방교부세제도가 수직적·수평적 불균형을 시정하는 당초의 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 개선을 통하여 안고있는 문제점을 해결하여야 할 것이다.

첫째, 중앙정부와 지방자치단체간의 사무배분 및 경비부담에 대한 구체적인 기준이 부재하여 중앙정부와 지방자치단체간 합리적인 재원배분의 달성이 어려운 실정이다.

둘째, 지방교부세 배분의 투명성과 예측가능성을 제고하기 위하여 산정방식을 단순화해야 한다. 현행 보통교부세 배분 규모를 결정하기 위해서 기준 재정수요액이 산정되는데 매우 복잡한 과정을 거치게 된다. 미국의 세입분할제도(revenue sharing system)에서 채택되는 3요소 배분공식 또는 5요소 배분공식 등 단순하고 명료한 공식을 적용하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 세출구조와의 연계를 제도화할 필요가 있다. 보통교부세의 배분과정에는 당해 지방자치단체의 재정운영성치가 전혀 고려되고 있지 않다. 따라서, 지방자치단체의 재정

30) 박완규, 前掲書, p.17.

운영 성과를 평가하여 건전하게 운영한 지방정부에는 추가 지방교부세를 배분해주는 「인센티브」 제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 31)

넷째, 지방교부세의 일반재원으로서의 기능이 유지되도록 한다. 지방교부세는 국고보조금과는 달리 그 용도가 지정되어 있지 않아 일반재원에 해당되나 중앙정부의 작용에 의하여 실제로는 보조금화 하여 변칙적으로 운영되는 경우가 많다. 따라서 지방자치단체의 지방교부세에 대한 재정운영에 있어서 자유재량의 영역을 확대함으로써 지방정부의 민주적 의사결정과정과 자치행정을 뒷받침해준다.

(나) 국고보조금제도

국고보조금 제도가 원래의 기능을 발휘하기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요할 것이다.

첫째, 국고보조사업의 분류를 재정비할 것이 요구된다. 현행 국고보조사업은 지나치게 세분화되어 있고 동시에 보조규모가 영세한 경우가 많다. 이는 효과면에서 의문이 제기되고 있으며 전시 효과적인 행정이란 비판을 받기 쉽다. 따라서 유사하거나 소규모인 사업들은 통폐합시키고 통합된 사업에 대해서는 보조금규모도 증액하여 실질적인 사업집행이 가능하도록 해야 할 것이다.

둘째, 지방비 부담을 경감시켜야 할 것이다. 현행 지방자치단체의 입장에서 가장 심각하게 제기되는 것은 과중한 지방비 부담 문제이다. 지방자치단체는 지방부담이 많을 경우 국고보조금을 기피하거나, 사업추진이 불가능하여 국고보조금을 반납하게 되는 경우가 일어나게 된다. 따라서 국고보조율을 인상시키고, 사업별 국고보조율도 법령에 규정한대로 시행함으로써 지방비 부담을 경감시키고, 지방자치단체가 보다 확실한 보조금의 지원을 받아 사업계획을 추진하도록 해야 할 것이다.

셋째, 국고보조사업의 효율적 추진을 위하여 국고보조금제도에 「인센티브 시스템」을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 중앙정부는 지방자치단체가 신청한 투자사업의 타당성, 적정성을 우선 검토해야 하는데 이때 타 중앙부처와의 관련여부, 지방자치단체 상호간의 관련성, 지방비 부담의 적정성 등이 함께 고려되어야 할 것이다. 일단 국고보조금이 지급되고 나면 당초계획과 진행과정을 정기적으로 점검할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이때 평가방법은 평점제와 같이 객관적이고 구체적이어야 한다. 평가결과

31) 上掲書, p.12.

를 차기에 당해 지방자치단체에 대한 보조금 책정시 반영하는 제도의 도입과 함께 확산 효과가 존재하는 사업의 경우 인근 자치단체와 공조체제(예를 들어 비용분담, 해당지역 주민 및 자치단체장의 사업내용에 대한 합의 등)를 갖춘 사업에 대해 가산점을 부여하여 국고보조사업 선정의 우선 순위를 앞당기는 방법도 검토해 볼 수 있다.³²⁾

(다) 지방양여금제도

지방양여금제도는 세원의 공동이용이라는 도입취지와 달리 실제로는 국가보조사업을 대신하는 형태로 운영되어 국고보조금과 유사한 기능을 가지므로써 본래의 의도에서 크게 벗어나 있다. 이를 시정하기 위한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 지방양여금을 특정재원형에서 일반재원형으로 전환할 필요가 있다. 현행 지방양여금은 그 용도가 특정사업에 총괄적으로 지정되어 특정 재원형으로 볼 수 있다. 지방양여금을 일반재원형으로 전환함으로써 이는 지방정부의 자체수입과 동일시되기 때문에 중앙정부로부터 독립된 지방재정운용이 가능하게 된다.

둘째, 양여금 배분방식을 변경할 필요가 있다. 지방양여금이 특정재원형에서 일반재원형으로 전환되면 기존의 배분체계에도 수정이 필요하다. 현행 양여금제도의 배분방식은 특정사업별로 배분비율이 정해져 있는 형태이지만 이 방식을 자치단체간의 변수를 고려하여 지방재정간 불균형을 완화시킬 수 있는 배분방식으로 수정하는 것이 필요하다고 본다. 이 경우 고려하여야 할 변수로는 자치단체의 1인당 소득, 인구, 그리고 징세율 등이 있다.

셋째, 양여금의 세원범위를 확대해야 할 것이다. 지방양여금의 세원은 국세 중 전화세, 주세, 그리고 토지초과이득세로 구성되어 있었다. 이중 토지초과이득세 제도는 1998년에 폐지된 반면 지방정부의 재정수요는 점차 증가하여 현행 지방세수로는 충당하지 못하게 될 것이다. 이러한 상황을 감안하면 지방양여금 대상 세원의 확대는 불가피하다. 부가가치세를 지방양여금의 새로운 세원으로 추가하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그 논리로서는 부가가치세의 일부가 지방세적인 성격을 분명히 갖고 있기 때문이다.

(2) 징세노력(tax effort) 유발기능 제도화

지방자치단체의 징세노력 또는 자구노력을 유발할 수 있도록 지방교부세 및 지방양여

32) 박완규, 前掲書, p.16.

금의 배분 방법을 개편하여야 할 것이다. 우리 나라의 지방교부세와 지방양여금의 배분방식 하에서는 징세노력이 적은 지방정부에 오히려 많이 배분되는 결과가 나타나고 있다. 이러한 불합리성은 시정하기 위해서는 미국의 경우와 같이 징세노력이 지방교부세 및 지방 양여금 배분금액 결정에 반영되도록 제도화하는 것이 필요하다.

(3) 수평적 재정조정 제도의 도입

지방교부세 및 지방양여금이 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적 불균형을 해소하는 데 어느 정도 기여한다고 하더라도 지방자치단체 상호간의 수평적 불균형을 완화하는 데는 별로 기여하지 못하고 있다.³³⁾ 수평적 재정조정제도로서는 재정력이 강한 주가 약한 주에 조정교부금은 교부하는 서독의 역 교부금제도와 캐나다 및 호주에서 채택하고 있는 균등화 교부금제도를 부분적으로 우리 나라 지방교부세 및 지방 양여금제도에 반영하는 것을 검토하여야 할 것이다.³⁴⁾

다. 지방교부세의 단계적 교부

이 제도는 중앙정부가 광역자치단체에 지방교부세를 배분하면 이 배분액을 기초로 광역자치단체의 책임 하에 기초자치단체에 다시 지방교부세를 배분하는 것이다. 단계별 배분이라는 점에서는 미국식 세입분할제도와 유사하나 후자의 경우 연방정부가 주 정부 및 지방정부의 배분하기 때문에 지방정부에 입장에서 볼 때 중앙정부 및 지방정부로부터 배분을 받는다는 점에서 전자와 상이하다.

이 제도의 장점은 기초자치단체에 대한 지방교부세 배분에 있어서 지역주민들의 선호나 특수한 지역사정 등이 반영되도록 해당 광역지방자치단체가 적극적 기능을 행사할 수 있을 뿐 아니라 기존의 지방교부세제도의 기본틀 안에서 시행될 수 있다는 데 있다. 이 제도가 정착 발전됨에 따라 광역자치단체 내 기초자치단체들간의 수평적 재정조정제도인 역 교부금제도의 도입가능성도 높아질 것으로 기대된다. 지방정부간 수평적 불균형이 심각한 우리 나라의 경우 매우 유용한 제도일 것이다.³⁵⁾

33) 김동건, 前掲書, p.66.

34) 이계식, 前掲書, p.174.

35) 박정수, 前掲書, pp.66~67.

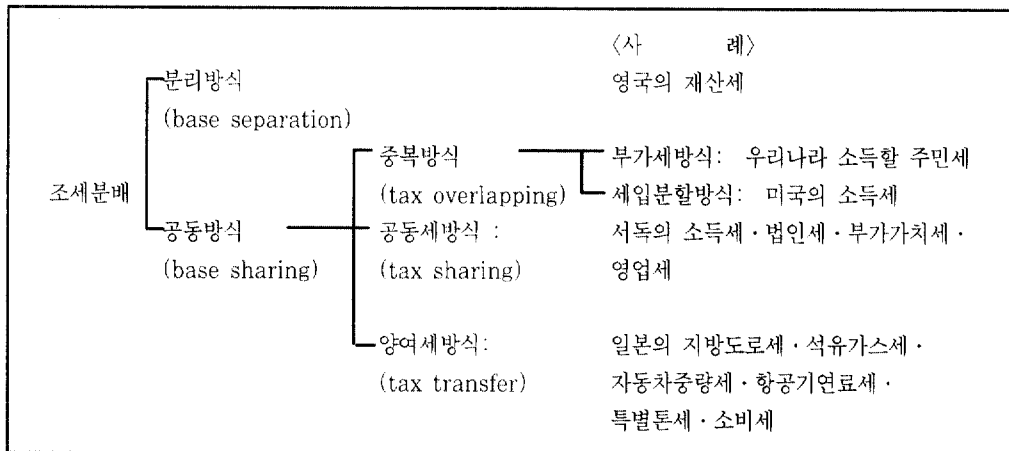
2. 조세제도의 개편

현행 조세제도가 안고 있는 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 기존 제도의 운영상의 개선에 그치지 않고 제도의 근본적인 변화를 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 여기서는 새로운 제도로써 공동세제도의 도입과 지방자치단체에 대한 과세권 인정방안을 제시하기로 한다.

가. 공동세제도(tax sharing system)의 도입

전세계적으로 일반적인 추세가 소득세와 일반소비세는 국세, 재산세와 개별적인 소비세는 지방세로 할당되어 있으나 세수의 신장성과 보편성의 측면에서 국세가 크게 비교우위에 있게 됨에 따라 전통적인 세원분리 독립주의를 고집하기 보다는 세원의 중앙정부와 지방자치단체간의 공동이용을 시도하고 있다.³⁶⁾ <표 5-1>은 중앙정부와 지방자치단체간의 세원의 배분방식을 요약한 내용이다. ³⁷⁾

<표 5-1> 중앙·지방정부간 세원의 배분방식



공동세 제도를 운영하고 있는 나라들의 특징은 공동세 재원을 통하여 중앙과 지방정부의 수직적 재정조정을 꾀하는 노력에만 머무르지 않고 지방정부간의 수평적 재정조정에

36) 박정수, 前掲書, p.126.

37) 上掲書, p.66.

도 큰 노력을 기울이고 있다는 점이다.³⁸⁾ 수평적 균등화를 이룰 수 있는 제도이기 때문에 지방정부간 재정능력의 편차가 심한 우리 나라 실정에는 아주 적합한 제도이다. 현행 우리 나라 지방교부세 제도와 지방양여금제도가 이러한 수평적 불균형을 해소하지 못하고 있음은 이미 설명한 바 있다.

미국식의 세입분할방식과 독일식의 공동세방식을 우리나라의 지방재정조정제도로써 도입해 봄직하다.

미국식 세입분할방식은 과세표준을 통일하는 방식으로 중앙과 지방이 동일한 과세물건(예컨대 소득)에 대해서 과세하는 경우 지방세의 세율은 지방정부가 독자적으로 결정하지만 과세표준은 중앙정부의 과세표준과 일치시키는 것으로 지방정부의 징세비를 절약할 수 있고 세수의 신장성이 높으나 독자적인 과세가 어려운 경우에 활용된다.

독일식 공동세방식은 일정한 세목에 대하여 중앙과 지방정부가 통일된 과세방식에 의하여 징수한 금액을 중앙과 지방정부가 통일된 과세방식에 의하여 징수한 금액을 중앙과 지방정부의 협약에 의해 일정한 비율에 따라 분배하는 방식이다. 이 방식은 독일에서 사용되는데 소득세, 법인세, 부가가치세, 그리고 영업세를 일정한 비율에 따라 연방과 주 및 시·읍·면에 나누어 배분하고 있는데 세원분리방식의 과세체계가 초래하는 지방재정력의 지역간 격차를 완화하는 차원에서 세원배분의 합리화, 동일과세의 목적에 부합하는 장점이 있다.

공동세제도의 세원과 배분방법은 각 나라의 여건에 따라 다르나 여기서는 공동세제도의 목적을 지방재정의 확충, 지방세 성격의 개선 및 지방정부간 재정 불균형 완화에 두고 그 대상세원과 배분방법에 대해 살펴보고자 한다.

공동세제도를 운영하기 위한 세원의 선택기준은 지방양여금의 경우와 같은 지방세적 성격이 짙은 세원이 아니라 법인세, 소득세 그리고 부가가치세와 같은 소득 및 소비 탄력성이 높은 세목을 그 세원으로 하는 것이 바람직 할 것이다. 소득 및 소비 탄력적인 세목들은 재산과세 성격의 세목보다 세수의 안정성은 물론 신장성 측면에서도 우위에 있기 때문에 지방화시대를 맞이하여 급격히 늘어나는 지방정부의 재정수요에도 적절히 대응할 수 있다. 독일에서도 위와 같은 세목들을 기준으로 공동세제도를 운영하고 있다.

그리고 공동세제도의 배분방식에 있어서는 지방자치단체간의 재정적 균형을 배분기준으로 삼아야 할 것으로 생각된다. 각 지방자치단체가 지방재정의 자립기반을 확보하여야

38) 김종진, 前掲書, p.69.

중앙정부의 재정통제나 정치적 간섭 없이 그 지역 특성에 맞는 정책을 자주적으로 수행함으로써 국가 경제적 목표인 지역간 균형발전을 이룩할 수 있을 것이다. 이렇게 될 때 비로소 중앙정부와 지방 자치단체간의 경제적 차이에서 기인하는 수도권의 경제적 집중은 완화될 수 있으며 지역간 소득불균형에 따른 사회 불만적 요소도 제거될 수 있을 것이다.

나. 지방자치단체에 대한 과세권 인정

지방세법 제3조 1항에서는 지방자치단체가 조례에 의하여 지방세의 세목·과세객체·과세표준·세율 기타 지방세의 부과징수에 필요한 사항을 정할 수 있음을 규정하고 있어 지방자치단체에 과세권이 부여된 것 같이 보이지만 현행 헌법이 조세법률주의를 전제하고 있고 지방세법 제2조에 따르면 법률에 위임하지 않은 사항에 대해서는 조례로서 과세요건 기타의 부과 징수요건을 정할 수 없으므로 과세권이 부여되었다고 할 수 없다. 그러나 “대표 없이 과세 없다.”라는 취지를 연장하여 조세법률주의와 함께 지방세 조례주의를 헌법에 명문화하는 것이 바람직하다.³⁹⁾ 조례에 의하여 과세할 수 있도록 지방자치단체에 과세권을 인정하여 재정결정의 자주성을 인정하는 것이 지방자치제를 도입한 취지를 살리는 방안이라 생각된다.

지방세 조례주의가 채택되어 지방자치단체에 대해 지방세 과세권이 부여되면 상위 법률의 근거 없이 새로운 지방세의 세목을 창설하거나(법정외세제도) 상위법이 정하는 한도를 넘는 세율로 과세(초과과세) 할 수 있게 된다. 미국의 경우 지방정부에 대해 과세권이 부여되어 주정부와 지방정부는 각기 형편에 맞게 주세와 지방세를 부과하기 때문에 각 주별로 주세가 동일하지 않으며 각 지방정부별로 다양하게 지방세를 부과하고 있다.

법정외세제도는 현재 모든 지방자치단체가 지역마다의 특성을 살리지 못한 채 전국적으로 획일화된 법정세목에 의해 지방세입을 확보하는 것 이외에 지역주민 스스로가 지역의 특수성을 고려하여 독자적인 세원개발을 한다면 보다 탄력적인 세제운영으로 그 지역에 합당한 세원충족을 기할 수 있게 되어 지방자치단체의 자율성이 보다 제고되며 중앙정부의 재정적 통제와 간섭도 자연스럽게 줄어들 것이다.

39) 옥무석, 前掲書, p.28.

VI. 요약과 결론

지방자치제가 실시되기 전에는 지방재정은 중앙재정의 하부구조인 것으로 생각되어 왔으며, 중앙정부의 재정통제에 의해서 그 운영이 좌우되었다. 그러나 1995년 6월 27일 지방자치단체장 선거 이후 지방자치단체의 재정확충은 관심의 초점이 되고 있다. 선거를 통한 정치적 의미의 지방자치제가 형식적인 굴레에서 벗어나 진정한 의미의 지방자치제를 실현하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 재정적 자립이 마련되어야 하기 때문이다. 지방자치단체의 재정자립은 지방재정수입의 대부분을 차지하는 지방세의 조정 없이는 이루어 질 수 없다. 지방자치단체의 재정자립도가 극히 미약하고 지방자치단체 사이의 세원의 불균형이 심하여 지방자치단체가 실질적인 자율성을 확보하고 있지 못한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 국세위주로 되어 있는 현행 조세체계를 조정하여 지방자치단체의 재정자립도 향상과 자치단체간 재정 불균형을 완화할 수 있는 방안을 연구하여 제시하였다.

본 연구에서는 우리 나라의 조세체계를 대표적인 분권적 행정체제를 갖추고 운영되는 미국의 조세체계와 비교·검토함으로써 우리 나라의 실정에 맞게 미국의 조세제도를 도입하는 방안을 마련해 보았다. 양국의 조세제도상 차이는 정치사상, 행정조직의 발전과정, 행정조직의 규모와 복잡성 정도 그리고 경제규모와 제도 및 국민들의 의식구조 등 다양한 환경적 요인에 기인한다. 본 연구에서는 다양한 환경적 요인을 모두 고려하기보다는 조세체계의 구조적 측면에 초점을 맞추어 도입방안을 제시하였다.

국세와 지방세의 합리적인 배분을 구현하기 위한 조세제도는 지방재정수요가 충족될 수 있도록 지방세의 안정적이고 충분한 확보를 가능하도록 하는 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적인 균등화를 꾀하고 아울러 지방자치단체간의 수평적 균등화를 동시에 달성할 수 있어야 한다. 이러한 두가지 목표를 동시에 달성하기 위해서 단기적으로는 현행 우리 나라 조세제도의 운영방식을 개선하고 장기적으로는 조세제도를 근본적으로 개편하는 방안을 구분하여 제시하였다.

우선 단기적으로 현행제도의 운영방식을 개선하기 위하여 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, 지방세의 성격을 지닌 국세를 지방세로 이전함으로써 중앙정부와 지방자치단체의 사무분담과 조세수입간의 균형관계를 정립할 수 있음은 물론 재산과세 위주로 되어 있는 지방세의 조세 성격을 개선함으로써 세수탄력을 높이고 세수의 확보가 용이하도록 해야

할 것이다.

둘째, 현행 지방재정조정제도를 개선할 필요가 있다. 지방자치단체간 세원이 심하게 편중된 우리 나라의 현실에 비추어 국세를 대폭적으로 지방세로 이양할 경우 수평적 불균 등이 심화될 것이므로 지방재정조정제도를 적절히 개선하여 활용해야 할 것이다. 지방재정조정제도를 개선하는 방안으로서는 제도간 연계를 강화하고, 지방양여금의 성격을 특정 재원형에서 일반 재원형으로 전환하며, 국고보조금을 확충하여 지방비 부담을 줄여 주고, 지방교부세와 지방양여금의 배정을 결정하는 과정에서 미국과 같이 정세노력을 반영할 수 있도록 하며, 수평적 재정조정제도의 도입을 제시하였다.

셋째, 중앙정부가 광역 지방자치단체에 지방교부세를 배분하면 이 배분액을 기초로 광역 지방자치단체의 책임 하에 기초지방자치단체에 다시 지방교부세를 배분하는 지방교부세제도의 단계화를 채택한다.

장기적으로는 현행 조세제도가 안고 있는 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서 기존 제도의 개선에 그치지 않고 새로운 제도를 도입하는 방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 기존의 전통적인 세원 분리방식에서 중앙정부와 지방자치단체가 세원을 공동으로 이용하는 서독식 공동세방식(base sharing) 또는 미국식 세입분할방식으로 전환한다.

둘째, 지방세 조례주의를 채택하여 미국과 같이 지방자치단체의 과세권을 인정함으로써 자치단체가 스스로 지역의 특수성을 고려하여 주민과의 합의하에 새로운 세원을 개발하고 법정세율 이상의 과세를 인정하여 지방자치단체의 자율성을 부여하여야 할 것이다.

미국의 조세제도를 연구하여 우리 나라의 제도와 비교하는데 있어서는 이미 언급한 바와 같이 제반 여건의 차이로 인하여 한계가 있음을 알 수 있다. 본 연구에서는 방대한 연구범위를 축소하여 거시적이고 일반적인 구조적 측면의 비교에 중점을 두었다. 미국의 주 정부와 지방정부는 과세권이 인정되기 때문에 각급 정부별로 다양한 세금을 부과하기 때문에 모든 경우를 본 연구에서 다루기는 불가능하여 일반적인 제도를 연구대상으로 하였다. 본 연구에서 다루지 못한 각급 정부의 특수한 주세와 지방세 그리고 각 세목별로 집중한 연구가 이어져 우리 나라 조세제도의 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재신청되지 않았음을 확인함

참 고 문 헌

- 강경규, "국세와 지방세의 구조조정에 관한 연구", 『경제논총, 제13집』, 명지대학교, 1996
- 고영선, "미국과 핀란드의 지방정부 재정 개혁", 『지방재정 개혁론』, 박영사, 1998
- 곽채기, "지방자주재원 확보를 위한 지방세의 역할과 원칙", 『지방세, 33호』, 1966. 1
- 김기태, "국세와 지방세간의 세원 재배분", 『지방재정』, 1982. 7
- 김대원, "지방재정 조정제도의 이념과 효과성", 『한국행정학보, 제30권 제3호』, 한국행정학회, 1996
- 김동건, "지방재정과 중앙재정의 연계방안", 『경제연구총서 287』, 대한상공회의소, 1996
- 김성섭, "지방재정 이대로 좋은가?", 『한국세정신문』, 1995. 11
- 김이태, "국세와 지방세간의 세원 재배분", 『지방재정』, 1984. 4
- _____, "국세와 지방세의 세원 조정방안", 『지방재정』, 1982. 7
- 김정완, "지방교부세 배분에 있어 자구노력에 대한 인센티브 제도의 대안적 모델 모색", 『한국 행정학보, 제32권 제2호』, 한국 행정학회, 1998.
- _____, "지방양여금제도의 정책효과와 발전방안", 『공공행정연구, 창간호』, 공공행정학회, 1997.
- 내무부, 『지방세 연감』, 각 년도
- _____, 『지방자치단체 예산 개요』, 1995
- _____, 『지방재정 연감』, 각 년도
- 류금열, "뉴욕시의 세제", 『지방세』, 1996. 1
- 박완규, "경제구조 조정기의 지방재정 조정제도 개편", 『지방재정 개혁론』, 박영사, 1998
- _____, "중앙·지방간 재정관계 정립방안", 『지방재정연구, 제37호』, 1995
- 박정수, "지방교부세 배분방식의 새로운 개념과 방향모색", 『한국행정학보, 제29권 제2호』, 한국 행정학회, 1995
- _____, "정부계층간 재정관계의 실태분석과 지방양여금제도의 확충방안 연구", 『한국정책학회보, 통권 제3호』, 한국 정책학회, 1994
- _____, 『공동세제도의 활용방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1993
- 배인명·양기용, "지역경제의 지방재정수입에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로", 『한국행정학보, 제29권 제3호』, 1995
- 신찬수, 『최신 세무회계』, 세학사, 1995
- 오연철, "지방재정 확충을 위한 세제 개편방향", 『지방세』, 1993. 2
- 육무석, "지방세제의 법적 제약과 개선방향", 『지방세』, 1996. 1
- 원운희, "지방세에서의 탄력세율 제도에 관한 연구", 『한국 정책학회보, 제3권 제2호』, 한국 정책학회, 1994
- 윤영선, "지방재정 확충을 위한 국세와 지방세의 조정 방안에 대한 소고(Ⅰ)", 『월간조세』1990. 7

- 이계식, 「지방재정 조정제도와 재원배분」, 한국개발연구원, 1991
- 이영희, 「국세와 지방세의 합리적 세원 조정 방안」, 한국 지방재정 연구원, 1993
- 전태영·정규언, 「세무회계」, 법문사, 1995
- 정세욱, 「한국 지방자치의 과제」, 법문사, 1997
- 조창현, 「정부간 관계」, 법문사, 1997
- 한세정책연구원, 「지방자치 실시에 따른 지방재정의 확충방안」, 「한세정책」, 1994
- 현대사회연구, 「한국 지방자치 총람」, 1996
- Boadway, Robin W. & David E. Wildasin, "The United States Tax Structure", 'Public Sector Economics(2nd ed.)', Little, Brown & Company, 1984
- Economic Report of the Governor for 1995, State of California
- Final Budget for 1995-1996, County of Sacramento, California
- Fisher, Ronald C. "A Theoretical View of Revenue Sharing Grants", 'National Tax Journal, Vol. 32', June, 1979
- Governor's Budget for 1997-1998 & 1998-1999, State of California
- Governor's Budget- Summary for 1997-1998 & 1998-1999, State of California
- Hyman, David N., 'Public Finance(3rd ed.)', The Dryden Press, 1990
- Knooster, Anthonie, 'Taxation in the United States and Europe', ST Martin's Press Inc., 1993
- Messere, Ken, 'The Tax System in Industrialized Countries', Oxford University Press, 1998
- Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave, "Development and Composition of United States Tax Structure", 'Public Finance in the Theory and Practice(5th ed.)', McGraw-Hill Book Company, 1989
- Pechman, Joseph A., 'Federal Tax Policy(5th ed.)', The Brookings Institution, 1987
- Pollack, Sheldon D., 'The Failure of U.S. Tax Policy', The Pennsylvania State University Press, 1996
- Proposed Budget for 1996-1997, County of Sacramento, California
- Rosen, Harvey S., 'Studies in State and Local Public Finance', The University of Chicago Press, 1986

A Comparison of Korean Taxation System with That of the United States of America : Focusing upon Local Taxation System

Kyung-Kyu Kang

Professor, Myong Ji University

With the election of the presidents of the local assemblies, Korean local governments started to govern their local affairs by themselves in 1995. Residents can be served better by local self governments than national government. Local self governments need sufficient revenue(funds) to operate properly. But most of Korean local self governments which have been newly formed cannot meet their needs for funds. For local self governments, it is helpful to study and improve taxation system which offers almost all the revenue(funds) for local governments.

In this paper I have compared the Korean local taxation system with that of the United States of America, which is typically decentralized. Mainly I compared the structural aspects of local taxation systems of the two countries and suggested to introduce some part of the local taxation systems of the United States of America into the Korean system. Suggestions are as follows:

In the short term, ① some kind of the national taxes must be transferred to local ones, and ② current local finance balancing schemes must be reorganized, ③ unconditional grant should be allocated to fundamental local self governments through great-sphere ones instead of being allocated by national government.

In the long run, ① it is desirable that the Korean taxation system should be transformed to a tax sharing system similar to the one operated in Germany or a tax overlapping system like in the United States of America, and ② local governments are granted the power to tax.

〈Key Words〉 Local Self Government, Taxation System, Local Tax