

# 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정 : 국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상

김 석 태

## 국문요약

지방재정조정제도의 전통적인 형태는 국세 중 일부를 재원으로 지방간 재정을 조정하는 수직적 재정조정이 다. 하지만 '지방분권형 헌법 개정'을 통한 국가와 지방간에 협력적·동반자적 관계 형성이 논의되는 시점에서 국세의 지방이양을 통한 지방재정 확충의 한계를 극복하고, 수직적 재정조정 문제점을 줄이기 위해서는 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정 제도의 도입이 필요하다. 이 논문은 우리나라가 국세-지방세가 분리되어 있지만 내국세의 일정 부분(현재 39.51%)이 지방교부세와 지방교육재정교부금의 재원으로 사용되는 있는 점에 착안하여 이 내국세를 '세수 공유형' 공동세로 규정하고, 재원의 배분 권한을 국가에서 지방협의체로 이양하는 방안을 제시하고 있다. 공동세 개념의 도입은 국가-지방간의 실질적인 자원배분의 변화를 초래하지 않고서도 세수배분이 국세-공동세-지방세로 전환되어 2할 자치라고 하는 우리 지방자치에 대한 자조적(自嘲的)인 인식에 근본적인 변화를 가져올 수 있다. 또, 지방협의체에 의한 지방의 공동재원의 수평적 재정조정은 지방의 참여 기회를 확대하여 고질적인 중앙지배 틀을 허물 수 있다. 그 결과, 공동세-수평적 재정조정 제도의 도입은 지방재정의 수직적 형평성을 높일 뿐만 아니라 재정조정 권한이 지방에 이양되어 지방분권적 국가운영과 국가-지방간의 동반자 관계 정립에 크게 기여할 것이다.

주제어: 공동세, 지방재정조정, 지방재정자주도, 지방이양, 지역주권

## I. 머리말

근래 '지방분권적 국가운영'에 대한 논의가 확산되고 있다. 국가와 지방간에 협력적·동반자적인 관계를 형성하기 위한 '지방분권형 헌법 개정'이 주장되고 있고,<sup>1)</sup> 국가도 그 필요성을 부분적

1) 1948년 제헌 헌법 이래 제6공화국 헌법에 이르기까지 지방자치에 관한 헌법 조항은 2개뿐이다. 지방자치와 관련된 문제 대부분이 법률에 위임되어 있다. 그 결과 중앙 정치인들과 관료들이 그들의 편의에 따라 관련 법률과 명령을 제정하여 중앙집권적 구조가 고착화되고 있다. 이런 문제를 타파하기 위하여 '지방분권형 헌법 개정' 논자들은 헌법 전문에 지방자치의 의지를 표명하고, 지방자치와 관련된 기본사항을 여러 조항에 명시하게 함으로써 지방자치의 제도적 기반을 강화하자고 한다. 지방정부간 재정력 격차 조정제도를 헌법에 명시하자는 주장은 김해룡(2012), 이종수(2013), 이국운(2014) 등에서 찾아 볼 수 있다. 이런 주장은 2006년경부터 지방자치 학계에서 제기된 이래 최근 지방정치인들과 지역 언론들이 가세하면서 그 힘을 얻고 있다.

으로 인정하고 국가와 지방간의 상생협력의 분위기를 만들어 가고 있다.<sup>2)</sup> 하지만 재정적인 측면에서 이를 실현하기 위한 방안은 찾아보기 힘들다. 기존의 국세-지방세의 2원적인 구조와 수직적 재정조정 틀에서는 그 해결방안을 찾기가 쉽지 않기 때문이다.

하지만 그 해결방안이 멀리 있는 것만은 아니다. 그 방안은 기존의 국세를 재원으로 하는 수직적 재정조정제도에서 탈피하여 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정제도를 도입하는 것이다. 국세 중 일부를 공동세로 바꿈으로써 재원배분에서 수직적 형평성을 높이고 지방에 재정조정 권한을 이양하여 지방분권을 실현하는 것이다. 이 제안은 조세 종류에 대한 프레임의 전환과 약간의 국가권한의 지방이양으로 국가와 지방간에 협력적·동반자적인 관계를 이룰 수 있다는 것이다.

공동세를 기반으로 하는 수평적 재정조정은 국가 수준에서 독일, 지방 수준에서 미국의 일부 대도시권에서 도입되어 있지만 우리나라에서 도입 가능성은 높게 평가되지 못하였다.<sup>3)</sup> 하지만 근래 지방분권과 지역격차를 해소하기 위한 방안으로 정치권에서 공동세 도입 주장이 제기되어 왔고, 최근 「지방세 연구원」에서는 ‘공동세 도입을 통한 지방자치단체간 재정격차 해소 방안’에 대한 용역을 진행하였다(이동식 2015).<sup>4)</sup> 그렇지만 아직 우리나라의 공동세와 수평적 재정조정에 대한 연구는 독일이나 미국 등에서 도입되어 있는 사례의 소개가 대부분이다(박경수 1993, 1995; 김주이 2004; 심영택 2006; 김민훈 2008; 조영태 외 2008; 신영수·강주영 2011; 이동식 2012; 등).

주권(主權)을 가진 개개인은<sup>5)</sup> 국가의 국민인 동시에 지방자치단체의 주민으로서 국가에 국세를, 지방자치단체에는 지방세를 납부한다. 국민인 동시에 주민인 개개인이 내는 조세에 대해 국가와 지방간에 과세권을 나누어 갖고 지방간에 재정조정을 하는 것은 단순한 재원배분 문제에 그치는 것이 아니다. 이는 국가와 지방간의 권력 배분과 지역간 균형발전과 관련된 문제이다.<sup>6)</sup>

종래 중앙집권적 구조에서 우리나라의 재원배분은 국가 중심으로 과세권이 배분되었고, 이에 따라 국가만이 재정조정을 하는 것을 당연시 하였다. 그 결과 재정분권에 대한 논의는 국세의 지방 이양을 중심으로 이루어져 온 반면, 누가 지방재정조정 권한을 가질 것인가에 대한 논의는 전무할 수밖에 없는 실정이었다. 이는 재정조정이 국가 재원으로 이루어지므로 지방은 관여할 여지가 없다는 생각이 지배적이었기 때문이다.

그러나 지방교부세나 지방교육재정교부금의 재원같이 내국세의 일정 부분이 반드시 지방에 이전되도록 규정되어 있는 경우 내국세는 지방도 일정한 권한을 가지는 공동세라 볼 수 있다.

2) 그 예로서 행정자치부가 중앙과 지방의 상생 협력을 위한 본격적인 행보로 기존 ‘시·도 행정부시장·부지사 회의’를 확대 개편, 모든 중앙부처 실장급 간부와 시·도 부단체장이 함께 정책을 협의하고 조율하는 ‘중앙·지방 정책현안 조정회의’를 신설할 것 등이다(행정자치부 보도자료 2015. 3. 6.)

3) 예외적인 것으로 2010년 국세의 지방이양으로 지방소비세가 신설될 때 지역 간 세수의 격차 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 지역상생발전기금이 만들어지면서 우리나라에도 수평적 재정조정제도의 한 형태가 도입되었다고 할 수 있다.

4) 주요 세목이 공동세화 만으로 지역격차가 해소되는 것은 아니다. 공동세화 하더라도 징세기 중심의 세수 배분은 후술하는 바와 같이 지역 격차를 더욱 확대시킬 수 있다.

5) 사회계약론자인 J. Locke나 J. Rousseau 등의 주장에 따른 것이다.

6) 이 문제에 대해서는 국가적 통일성을 중시하는 자와 지방의 자치를 중시하는 자, 지역문제에서 효율을 중시하는 자와 형평을 중시하는 자 간에 의견의 차이가 크다.

따라서 교부세(금) 재원을 국가만의 재원이라고만 간주하는 것은 옳지 않다는 주장이 제기되어 왔다(박정수 1993, 1995; 심영택 2006; 소기홍 2012). 나아가 법적으로 지방에 주어진 지방의 공유 재원에 대한 배분권한을 국가가 가진다는 것은 지방분권 시대에 맞지 않는다고 볼 수 있다.

이런 관점에서 보면 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정의 도입은 재정에서도 ‘통치에서 협치로(from government to governance)’ 가는 국가운영의 패러다임 변화를 의미한다. 지방 간 격차의 문제가 수직적 통치의 방식에 의해서 뿐만 아니라 지방간의 협력에 의해서도 해결되는 것을 지향하는 것이다. 종래 ‘국가는 지자체를 단순히 국가정책의 집행기구로 생각하고, 지자체는 국가를 자금조달 창구로 인식하는’(고영선 2012) 잘못된 프레임에서 벗어나 지방간의 협력적 거버넌스(collaborative governance)로써 재정문제 해결 방안을 모색하는 것이다.

형식적인 국세-지방세 분리 구조와 수직적 재정조정제도 중심인 우리나라에서 공동세와 수평적 재정조정제도의 도입은 재정의 수직적 형평성을 높일 뿐만 아니라 지방분권을 실현하는 길이다. 나아가 종래 재정의 구분을 국가-지방의 양자 구조에서 국가-공동-지방의 3자의 구조로 바꿈으로써 우리나라의 지방재정에 대한 왜곡된 인식을 크게 변화시킬 수 있을 뿐만 아니라,<sup>8)</sup> 근래 논의되고 있는 ‘분권적 국가 운영’에 크게 기여할 수 있다.

국가와 지방간의 재정적인 측면에서 상생의 조건은 첫째, 수직적인 구조에서 수평적인 구조로, 둘째, 재원의 독점 구조에서 공유의 구조로, 셋째, 일방적 결정에서 협력적 결정으로 변화하는 것이라 할 수 있다. 이런 틀에서 이 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 공동세-수평적 재정조정 관련 논의를 검토하고, III장에서는 기존 제도의 문제점과 새로운 제도 도입의 필요성을 밝히며, IV장에서는 수평적 재정조정의 기본 구상과 장점 및 효과, 그리고 그 한계를 밝히면서 V장에서는 본 논문을 마무리한다.

## II. 공동세와 수평적 재정조정 관련 논의

### 1. 공동세의 개념

공동세는 특정 세목(稅目)에 대해서 하나의 기관에서 세금을 부과·징수하여 이를 일정한 배분 기준에 따라 배분하는 것이라 할 수 있다.<sup>9)</sup> 공동세를 세수 공유제(tax revenue sharing)로 보느냐, 아니면 세원 공유제(tax base sharing)로 보느냐 따라 그 범위의 차이가 있다.

공동세를 세수(稅收) 공유제도로 보면 특정 세목의 수입을 서로 다른 과세주체(예, 국가와 지방자치단체)가 공동으로 사용하는 경우, 해당 세목이 형식적으로 국세로 분류되든 지방세로 분

7) 프레임이란 현대인들이 정치·사회적 의제를 인식하는 과정에서 본질과 의미, 사건과 사실 사이의 관계를 정하는 직관적 틀이다. [네이버 지식백과] 프레임이론 (시사상식사전, 박문각).

8) 그 예로서 지방이 상당한 국가 위임사무를 처리하는데, 이에 따른 비용을 중앙에서 지원받아 처리함으로써 근래 지방재정자립도가 하락하고 있는데 이것을 지방재정 그 자체가 열악해지고 있다고 간주하는 것 등이다.

9) 공동세와 대비되는 것은 특정 세목(혹은 세원)에 대해 여러 기관(국가, 지방)이 각기 과세하는 것이다. 미국의 경우 소득 소비 등의 세원에 대해 연방, 주, 지방이 각기 과세하는 곳이 많다.

류되든 이에 관계없이, 공동세로 인정하는 입장이다. 반면, 세원공유로 보는 경우에는 단순히 세수를 공유한다는 것만으로는 공동세라 할 수 없고 동일한 과세대상에 대해 서로 다른 과세주체가 ‘공동으로’ 과세하는 경우이어야만 공동세라 할 수 있다는 입장이다(이동식 2015). 후자에는 동일한 세원에 대해서 국가와 지방이 각기 과세권을 갖는 경우와 지방세를 국세의 부가세 형태(piggy backing)하는 경우가 포함된다.<sup>10)</sup> 세수 공유제로 보는 경우는 형식적인 과세 권한이란 측면보다 실질적인 재원배분과 사용 문제에 초점을 맞추고 공동세를 정의한 것이라 할 수 있고, 세원공유제로 보는 경우는 실질적인 사용 문제에 더하여 법상의 과세(자주)권의 문제를 중시한 정의라 할 수 있다.

지방에 과세권이 없는 경우를 공동세라고 볼 수 있느냐는 비판이 있을 수 있다. 이런 비판과 관련하여 우리나라 지방세의 경우를 살펴볼 필요가 있다. 우리나라의 경우 독립된 지방세라 할 지라도 지방이 완전한 과세 권한을 가진 것은 아니다. 조세법률주의(租稅法律主義)에 따라 국회에서 지방세의 세목과 세율(稅率)에 관한 사항이 결정되어 지방의 과세권은 사실상 징세(徵稅)에 대한 권한뿐이다.<sup>11)</sup> 또, 독일의 입법례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 국가와 지방자치단체간의 공동세의 경우에도 공동과세를 반드시 각 주체가 각각 과세하는 경우로 이해하지 않더라도 자치단체의 자율성을 확보할 수 있는 방법은 존재한다(이동식 2012)고 한다. 따라서 법적으로 공동세의 의미를 넓게 해석하는 것도 큰 무리가 없을 것으로 보인다.

이 논문은 형식적인 과세권한의 문제를 다루는 것이 아니라 실질적인 재원배분의 문제를 다루는 만큼 공동세를 보다 넓게 규정하고자 한다. 공동세는 국가와 지방이 특정 세목을 지정, 세금을 일정 비율로 나눠 쓰는 제도로 동일한 세원에 대해 정부 간 구분 없이 하나의 기관에서 과세한 후 세수입을 일정한 기준에 따라 배분하는 것으로 보기로 한다.

세원공유의 형태로 공동세 제도를 채택하고 있는 대표적인 나라로는 독일, 미국 등을 들 수 있고, 세수 공유제도로써 공동세를 갖고 있는 나라는 우리나라이다. 이에 대해 살펴본다.

## 2. 공동세의 예

### 1) 독일의 공동세(Gemeinschaftssteuern)

독일 조세제도의 특징 가운데 하나는 공동세가 폭넓게 운용되고 있다는 점이다. 공동세는 연방 기본법의 세수공유제 규정에 의해 주요 세수를 연방, 주 그리고 기초단체가 공유하는데, 소득세, 법인세, 부가가치세의 3가지 조세를 연방과 지방정부가 통일된 과세방법으로 징수하여 일정 비율로 연방, 주, 지방정부간에 배분하는 제도이다. 공동세의 규모는 전체 정부수입의 약 75% 정도를 차지하고 있다(박정수 1993: 83).

10) 공동세 방식은 세수의 안정성이나 신장성이 높은 세원을 중앙과 지방이 공동 이용함으로써 지방세수를 확보할 수 있으나 세율이 높아짐으로서 후생손실(welfare loss)이 커질 가능성이 크다. 부가세 형태(piggy backing)는 국세의 과세대상의 일정 비율을 지방세수로 함으로서 세무행정이 간편하나 지방세수가 중앙정부의 조세 정책에 따라 좌우될 소지가 크다.

11) 지방세법상 탄력세율제가 있지만 실제 활용하기 어려운 것이 우리 현실이다. 이에 대해서는 후술한다.

소득세, 법인세, 부가가치세의 세수를 연방, 주, 게마인데에 배분하는 비율은 부분적으로는 연방헌법에서 직접 규정하고 있고, 또 부분적으로는 연방 법률에서 규정하기도 한다. 이러한 공동세의 세수배분 비율을 정하는 것이 ‘연방과 주간의 재정조정에 관한 법률’이다(이동식 2012). 공동세의 세수는 연방, 주, 게마인데가 그 세수를 공동으로 사용하기도 한다. 법인세는 연방과 주가 세수를 공동으로 사용하고, 나머지 공동세 세목의 경우에는 연방, 주 그리고 게마인데가 세수를 공동으로 사용한다. 2011년 세수배분 비율은 아래와 같다.

〈표 1〉 독일 공동세의 세수배분 비율

| 공동세의 유형                     | 연방     | 주      | 지방    |
|-----------------------------|--------|--------|-------|
| 근로소득세와<br>부과과세방식으로 부과되는 소득세 | 42.5%  | 42.5%  | 15.0% |
| 부과과세방식에 의하지 않는 수익과세와 법인세    | 50.0%  | 50.0%  | -     |
| 금융소득에 대한 원천징수액              | 44.0%  | 44.0%  | 12.0% |
| 부가가치세                       | 53.94% | 44.07% | 1.99% |

출처: 이동식(2012). 22.

공동세 세목에 해당하는 조세에 대해서는 연방의회에서 제정한 법률에 따라 부과징수하고 있다. 공동세의 부과징수행정은 연방행정기구가 아닌 주행정기구인 세무서(Finanzamt)가 담당한다. 공동세를 부과 징수하는 세무서는 대외적으로는 주의 조세행정기관이지만, 그 구성에 대해서는 연방법률로 규정하도록 되어 있다. 다만, 그 법률의 제·개정에는 연방상원의 동의가 필요하다(이동식 2012).

독일에서의 공동세는 연방과 각 주 그리고 지방자치단체 상호간의 재정적 종속성을 감소시키는 데 큰 역할을 하며, 연방과 지방이 동반자 관계로 연방국가를 형성하는 데 중요한 조건으로서 작용한다고 한다. 또한 수입이 많은 조세종목을 공동세로 지정한 것은, 국세의 지방세화라는 복잡한 전환절차 없이 주요세의 세원을 연방과 지방이 공유하여 국가 및 지자체의 재원확충이 가능하게 하려는 데 그 주요 목적이 있다(신영수·강주영 2011)고 한다.

## 2) 미국의 지방공동세

미국의 공동세 제도는 지역간 재정불균형을 완화하고 지역경제 활성화 및 환경보존지역을 보호하기 위하여 지방정부가 스스로 만든 제도이다. 공동세의 재원 조성방법은 3가지 유형으로 나누어지는데, 추가적인 세율인상으로 인한 세수증가분을 공동세로 하는 것(Montgomery County의 판매세 등), 기준년도 세액의 초과분을 공동세로 하는 것(Twin Cities Fiscal Disparity Program의 재산세 등), 협상으로 결정된 세액을 공동세로 하는 것(North McHenry Agreement 등)이 있다(김주이 2004: 45-46). <표 2>는 지역별 다양한 지방세 공동세원화 현황을 정리한 것이다.

〈표 2〉 미국의 지방세 공동세원화 현황

| 지역                     | 연도   | 도입 목적                                    | 대상             | 징수 기준               | 분여 기준          |
|------------------------|------|--|----------------|---------------------|----------------|
| Twin Cites, Minnesota  | 1971 | 지방정부간 산업시설 유치 경쟁 해소와 지역 내 재정 불균형 해소      | 비 거주용 재산세      | 기준년도 세액의 초과분        | 주거용 재산가치, 인구   |
| New Jersey             | 1972 | 환경보존에 따른 지방재정 불균형 해소                     | 재산세            | 기준년도 세액의 초과분        | 학생 수와 면적       |
| Kentucky               | 1986 | 지방정부의 합병 불식과 재정 불균형 해소                   | 사업소세 및 직업면허세   | 기준년도 세액의 초과분        | 세수 비율, 소비자물가지수 |
| Denver, Colorado       | 1988 | 지역문화자산 운영을 위한 재원조달                       | 소비세            | 협상으로 결정된 세액         | 법정기준 (시설규모)    |
| Dayton, Ohio           | 1992 | 경제발전 및 지역경쟁력 강화                          | 재산세, 소득세       | 기준년도 세액의 초과분        | 정책지침           |
| Pennsylvania           | 1993 | 지역자산에 대한 기금제공, 정부 간 협력촉진, 지방정부의 새로운 세원개발 | 소비세            | 추가세율 인상으로 인한 세수 증가분 | 재산가치, 재정빈곤 정도  |
| Modesto, California    | 1998 | 지역 간 쇼핑시설 유치 경쟁 완화와 재정불균형 완화             | 소비세, 재산세, 사업소세 | 협상으로 결정된 세액         | 협상으로 결정된 비율    |
| Virginia               | 1998 | 지역경제개발을 위한 재원확보                          | 비 거주용 사업세      | 협상으로 결정된 세액         | 지방정부의 재정부담비율   |
| Sacramento, California | 2002 | 지역 간 경쟁 완화, 지방재정 불균형 해소, 교통 및 토지이용정책수단   | 소비세            | 기준년도 세액의 초과분        | 인구와 정책수단       |

출처: 성현곤·김혜자(2006). 135.

### 3) 한국의 공동세

우리나라에는 법적으로 ‘공동세’라는 명칭은 없지만 내용적으로 공동세라 볼 수 있는 것들이 있다. 앞에서 본 바와 같이 공동세를 ‘세수 공유’의 경우로 보면 우리나라에도 공동세에 대한 상당한 역사가 있다.

1961년 당시 우리나라의 지방세는 국세인 소득세, 법인세, 영업세의 부가세 형태로 부과되었다. 국세인 소득세, 법인세, 영업세가 공동세였던 셈이다. 1966년 「국세부가세 폐지에 관한 특별조치법」에 의하여 이런 국세 부가세 형태의 지방세가 폐지되면서 지방재정을 보전하기 위하여 내국세의 일정비율을 재원으로 하는 지방교부세 제도가 도입되었다(이동식 2015: 90-91). 종전 국세부가세가 지방교부세로 바뀐 것인데 이들 모두가 모두 공동세의 한 형태라 볼 수 있다.

지방교부세(地方交付稅)라는 명칭 자체가 세수를 공유한다는 공동세의 의미가 있다.<sup>12)</sup> 일본에서 지방교부세는 국세의 기간 세목 3종(소득세, 법인세, 주세)의 일정률로 되어 있는데 이들 세목은 국세라기보다 중앙정부와 지방정부가 공동으로 이용하는 공동세적 성격을 갖는 것으로 판단된다(박정수 1993: 436-437)고 한다. 지방교부세라는 명칭은 국세로 세금을 징수하지만 법상의무적으로 지방에 교부(交付)하는 세(稅)라는 의미에서 작명된 것이기 때문이다.

우리나라는 2015년 현재 내국세의<sup>13)</sup> 19.24%를 지방교부세의 재원으로, 20.27%를 지방교육교부금으로 하고 있는데, 법적으로 내국세의 일정 부분을 지방이 갖는다는 의미에서 공동세라 이름을 붙이지는 않지만 일종의 공동세이다.<sup>14)</sup> 즉 내국세의 세수를 국가와 지방이 공동이용하고 있는데, 국가가 60.49%, 지방이 39.51%를 차지하고 있다.

이런 맥락에서 보면 부가가치세도 2010년부터 공동세가 된 셈이다. 부가가치세 중 일정부분(2015년 현재 11%)이 지방소비세로 지방의 세수로 되어 있기 때문이다.<sup>15)</sup> 지방소비세의 일정부분인 지역상생발전기금 출연분도 지방자치단체가 공유하는 재원이라는 점에서 공동세적 성격을 갖고 있다. 주세, 교육세, 종합부동산세도 국세이지만 전액 지방에서 사용된다는 점에서 공동세로 볼 수 있다. 한국의 주요 공동세를 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 한국의 주요 공동세 (세수 공유형)

| 세목              | 세수 배분 비율 |             | 재원의 배분방법            |
|-----------------|----------|-------------|---------------------|
|                 | 국가       | 지방          |                     |
| 내국세             | 60.49%   | 39.21%      | 지방의 재정사정에 따라 배분     |
| 부가가치세           | 89%      | 11% (지방소비세) | 징세지 및 재정 사정         |
| 주세, 교육세, 종합부동산세 | 0%       | 100%        | 부가세 형태로 징세지 및 재정 사정 |

자료: 필자가 정리

우리나라에도 최근 지방에 공동세로 도입된 것이 있다. 서울특별시의 자치구 세인 재산세가 그 세목이다. 2008년부터 도입된 재산세 공동과세제는 25개 자치구의 주요 세원인 재산세 세수 50%를 모든 자치구가 공유하는 방식이다.<sup>16)</sup> 물론 공동 재산세는 이를 재원으로 하여 25개 자치구 간 재정력 격차를 조정하는 방식으로 배분되도록 되어 있다(유태현 2014). 한편 종래 국세 부가세의 형태이던 지방소득세가 2015년부터 독립세로 전환되면서 공동세적 성격은 사라졌다.

12) 지방재정연감이나 행정학 사전의 지방교부세의 영문 번역은 ‘Local Share(d) Tax’로 ‘Share(d)’ 즉 공유의 의미를 분명히 하고 있다.

13) 내국세에는 소득세, 법인세, 상속세와 증여세, 증권거래세, 부가가치세, 개별소비세, 주세, 인지세의 8개가 있다.

14) 내국세 중에서 목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다.(지방교부세법제4조 제①항 제1호: 지방교육재정교부금법 제3조 제②항 제2호).

15) 행정안전부의 2013년 대통령 업무보고는 지방소비세를 부가가치세의 5%에서 10%까지 확대하는 것을 제시하고 있는데, 2015년 현재 시점에서 보면 16%까지 인상하는 것이다.

16) 2013년 상반기에는 정치권이 재산세수 100%를 공동 과세하는 방안을 추진한 적이 있다.

### 3. 수평적 재정 조정

#### 1) 수평적 재정조정 의의

수평적 재정조정이란 공동재원을 당사자들이 대등한 지위에서 일정한 배분기준에 따라 배분하는 것이다. 그 형태는 재원의 공동조성과 공동배분이 이루어지는 경우와 재원의 공동배분만 이루어지는 경우로 나누어진다. 자원배분 관점에서는 공동조성보다 공동배분이 더 중요하므로 여기서는 재원의 공동배분만 이루는 경우까지 수평적 재정조정으로 본다.

독일에서 수평적 재정조정은 재원의 공동조성과 공동배분 형이다. 주들은 연방정부의 재정지원 없이 각 주가 상호 직접적인 재정조정을 하는 것으로 협의에 의한 재정조정이라 할 수 있다. 재정조정을 위한 교부금을 부담하느냐 아니면 수혜하느냐는 각 주의 과세기준액이 조정기준액을 초과하는가 아니면 미달하는가에 달려있다. 교부금의 교부 정도는 각 주의 과세력, 재정수요, 그리고 재정조정 정도에 달려있다(김민현 2008: 93).

#### 2) 수평적 재정조정 근거

종래 수평적 재정 조정은 지방세의 지역간 전가로 인한 세부담의 불공평성 시정(김석태 1992)과 규제완화 이익의 공유를 통한 자원배분의 비효율성 시정(김용창 2008 a, b) 등을 위해 제안되었다. 여기서는 자율적 재정조정과 지역 간 협력의 메커니즘 발전이란 근거를 추가해 살펴보기로 한다.

첫째, 자율적 재정조정 필요성이다. 재정조정은 지역간의 재정적 형평성(equity)을 목적으로 제안된 제도이다. 하지만 국가를 통한 수직적 재정조정은 지방재정의 형평성보다 중앙의 지방재정 통제에 치우쳐져 있는 경우가 많다. 이런 문제점을 시정하기 위해서는 수평적인 자율적 재정조정이 필요하다.

둘째, 지역간 조세부담의 형평성이다. 조세의 전가(shift)는 기업과 소비자 등의 경제 주체 간에만 일어나는 것이 아니고 지역 간에도 일어난다. 지역 간의 지방세 부담의 전가는 세부담의 형평성이나 자원배분의 효율성에 바람직하지 못한 결과를 초래한다. 이에 착안하여 김석태(1992)는 조세 수출(tax export)에 따른 지역간 세부담의 형평성 견지에서 수도권과 비수도권, 중심도시와 주변지역간의 수평적 재정조정의 논리를 제시하고 있다.<sup>17)</sup> 김정완(2004)도 지역 생산의 역외 유출입에 따른 지역생산과 지역귀착의 불일치에 주목하고 그 비율을 추정하여 국세인 부가가치세의 지방이양 규모를 결정하는 것을 제시하고 있다. 그리고 이 이양될 재원을 공동재원으로 하여 역외 유출입을 고려하여 지역 간에 재배분하는 방안을 모색하고 있다.

셋째, 규제 완화로 인한 이익의 공유이다. 정부는 1960년대 이래 사람이나 기업이 입지를 선

17) 그는 지방정부간의 재정조정 근거는 도시지역의 선심에서 출발하는 것이 아니라 도시의 지방정부가 농촌 지역의 부담으로 이들보다 상대적으로 좋은 재정 상태를 유지하고 있기 때문이라 하고, 도시 배후의 지방정부들은 그들이 중심도시를 위해 부담하는 지방세 몫을 돌려받을 권리가 있다고 한다.



호하는 수도권에 대한 산업 입지 규제정책을 지속해 오고 있다.<sup>18)</sup> 하지만 이런 규제는 외국 기업의 유치나 첨단 업종의 유치를 어렵게 하여 국가경쟁력을 약화시킨다는 비판이 많다.<sup>19)</sup> 이런 상황에 주목하여 김용창(2008 a, b)은 수도권과 비수도권이 상생할 수 있는 방안으로 수평적 재정조정을 제안하고 있다. 수도권의 규제완화로 얻는 이익의 일부를 비수도권에 환원하는 방법을 통하여 양자 간의 갈등을 줄이고 이들 간의 합의를 모색하는 것이다. 그 방법으로 수도권 규제 조정에 따른 편익을 추계하여 비수도권과 상생발전을 위한 수평적 형평화 특별기금을 조성하는 것을 제안하고 있다.

넷째, 지역 간 협력의 메커니즘 발전이다. 우리나라에는 지역 간 협력체제로 광역행정기구인 행정협의회나 지방자치단체조합이 있으나 사실상 기능을 못하고 있다. 왜냐 하면 지방은 늘 중앙의 수직적 통제 속에서 지방 상호간의 횡적인 협력에는 무관심해 광역행정상의 문제도 상호협력으로 문제를 해결하기보다는 상급기관에 의존하여 해결하게 되었다. 지역 간 협력이 미약한 이유 중에 하나는 지역간의 유기적인 연결고리가 없기 때문이다. 지역 간 협력 연결고리의 역할을 할 수 있는 것이 지방 간 재정적 협력의 장이다. 공동세를 지방정부간의 상호 호혜의 원칙에 따라 배분하는 것은 지역간 협력 고리를 제공한다. 이런 측면에서 김석태(1992)도 수평적 재정조정이 지역 간 협력체제 강화에 기여할 수 있다고 본다.

### 3) 수평적 재정조정의 예

국가 수준에서 수평적 재정조정은 독일의 경우가 잘 알려져 있다. 독일의 재정조정은 4단계로 이루어진다. 제1단계는 수직적 재정조정으로 연방-주-기초자치단체 간에 이루어지는 것이고, 제2단계는 주정부 간 수평적 조정으로 주 상호간 부가가치세 배분이 이루어진다. 제3단계는 주정부 간 수평적 조정으로 주정부 상호간 추가적인 격차 조정이 이루어지며, 제4단계는 연방-주 정부 간 연방의 주에 대한 보충적 교부금 배분이 이루어진다(양충모 2006; 김주영 2012).

지방 수준에서 수평적 재정조정의 예는 미국의 공동세를 기반으로 한 도시간의 재정조정에서 찾을 수 있다. 이들 프로그램 중 최초로 도입되고 가장 잘 알려진 것이 1971년에 도입된 미네아폴리스-세인트 폴(Minneapolis-St. Paul) 광역도시권의 재정불균형완화제도(Fiscal Disparities Program)이다. 이들 제도는 중앙 정부로부터 채택된 제도가 아니라 지방정부간 필요에 의하여 만

18) 우리나라의 수도권 정책은 1964년 대도시 인구집중방지책부터 시작하여 2006년 제3차 수도권정비계획, 2007년 수도권 광역도시계획에 이르기까지 수도권 집중억제 관점에서 추진되어 왔다(김용창 2008: 581). 그러나 그 동안 서울을 비롯한 수도권으로 지속적으로 인구가 유입되어 왔고, 지역내총생산(GRDP)의 비중 역시 인구 비중과 비슷한 속도로 증가하여 수도권과 비수도권 간의 지역불균등에 따른 재정격차가 심화되어 오고 있다.

19) 한 예로 서승환(2009)은 주요 수도권 규제 중 약한 편에 해당하는 정도의 규제철폐를 하는 경우 장기적으로 수도권의 소득은 0.93% 증가하고 비수도권의 소득은 0.26% 증가하여 국민소득은 0.59% 증가하는 것으로 추정하고 있다. 하지만 수도권의 규제 완화에 대한 비판도 만만하지 않다. 서울을 포함한 수도권은 국토 면적의 11.8%에 불과하지만 인구의 49%, 생산 기능의 60%, 정치·경제·사회적 중추기능의 80% 이상이 집중된 곳으로 비수도권의 자원을 빨아들이는 거대한 블랙 홀(black hole)이기 때문이다. 2007년 이후 지방세의 수도권 비중은 전체의 58%-59%에 달하고 있으며, 이러한 세원의 수도권 편중은 지방 재정 측면에서 지역 간 발전 잠재력의 격차를 노정시키고 있다(조봉업 2010; 한상우 2011: 264).

들어진 제도이며, 상·하위 정부 간 배분이 아니라 지방정부간 배분을 정하고 있다(김주이 2004; 조영태 2008).

조세체계의 변화로 특정 지역이 수혜를 받는 경우, 이를 완화하기 위한 수평적 재정조정은 우리나라의 지역상생발전기금에서 그 예를 찾아 볼 수 있다. 2010년 도입된 지방소비세는 지역 간 세수 격차를 완화하기 위하여 그 배분에 있어 수도권의 시도, 비수도권의 광역시 및 비수도권의 도를 구분하여 지역별 최종 소비지출액에 각각 100%, 200%, 300%의 가중치를 주어 배분하는 것과 더불어 수도권 세수의 35%를 지역상생발전기금에 출연하도록 하고 있다.<sup>20)</sup>

#### 4. 선행연구와 본연구

앞에서 본 바와 같이 우리나라의 공동세에 대한 논의는 상당하고 수평적 재정조정에 대한 아이디어도 있다. 하지만 이들 양자를 국가적 차원에서 도입하는데 대한 논의는 없는 실정이다. 본 연구는 우리나라의 국세-지방세가 형식적으로 분리되어 있지만 실제 수입은 국가-지방이 공동으로 사용하고 있다는 사실에 착안하여 내국세를 공동세로 규정하고, 내국세 중 지방교부세와 지방교육재정교부금을 지방의 공동재원(내국세의 39.51%)으로 보고 국가가 아닌 지방의 협의체에서 재원을 배분하는 방안을 제시하고 있다.

이런 제안의 배경에는 기존의 재정구조에서는 국세의 지방이양이 사실상 불가능하다는 판단과 수직적 재정조정제도 아래서는 국가와 지방간의 동반자 관계 형성이 어렵다는 판단이 깔려 있다. 또 이 제안은 독일식의 공동세 제도를 도입하는 경우 많은 세법 개정 등의 번잡함을 피할 수도 있다는 이점도 작용하고 있다. 다음 장에서는 기존 제도의 문제점과 새로운 제도를 모색한다.

### Ⅲ. 기존 제도의 문제점과 새로운 제도의 모색

#### 1. 국세 중심 제도의 문제점과 공동세 도입 주장

##### 1) 국세의 지방 이양의 한계

우리나라의 조세 수입에 대한 권한은 국가 중심으로 배분되어 있는 반면 사무(위임사무 포함)는 지방 중심으로 배분되어 지출책임은 지방이 더 크다.<sup>21)</sup> 국세 대 지방세의 비중은 79.0% 대 21.0%로 배분되어 있는데 비해 국가 대 지방의 순지출의 비는 42.6% 대 57.4%이다. 이는 이전재원의 규모가 큼을 보여주며 또, 지방 수입의 중앙재정 의존도는 매우 심한 것을 보여 주고 있다.

20) 이 기금은 2019년까지 한시적인 제도이고 그 규모가 너무 작아 상징적인 의미는 있을지 몰라도 실질적인 의미를 갖지 못하고 있다. 지역상생발전기금은 지방소비세의 도입 당시 약 3000억 원 정도로 지방교부세의 30 조원의 1% 정도에 지나지 않는다.

21) 공공사무의 집행을 지방에 의존하고 있다고 할 수 있다. 물론 사무 건수로만 보면 국가 사무가 73% 정도로 훨씬 많다. 국가사무는 경비가 많이 필요하지 않는 권력적·규제적 사무가 많다.

이런 지방 지출과 지방세 수입 간의 괴리를 완화하기 위한 노력이 오래 전부터 경주되어 왔다.

1991년 지방의회의 부활과 1995년 지방자치단체장의 민선에 맞추어 지방재정 확충을 위한 방편으로 지방세로서 적합한 ‘지방에 보편적인 세원’을 찾는 노력이 경주되었다. 하지만 이런 세원이나 세목을 찾는 것은 불가능하였다. 그 결과 나타난 것이 기존 국세의 지방이양이었다. 하지만 수도권-비수도권 간의 경제력의 격차가 심한 상황에서 국세 일부를 지방에 이양하는 것도 지방 간 재정적 격차를 심화시킨다는 사실 때문에 용이한 일이 아니었다. 국세의 이양이 지역 간 부익부 빈익빈의 효과를 가져 오기 때문이다.<sup>22)</sup>

이런 문제 때문에 지방분권을 국정의 최우선 순위에 두었던 노무현 정부에서도 국세의 지방이양이 실현되지 못하였다.<sup>23)</sup> 국세의 지방이양은 역설적으로 지방분권에 대해 무관심 했던 이명박 정부에서 이루어졌다. 2010년에 도입된 지방소비세는 부가가치세의 5%를 그 재원으로 하고 있다. 하지만 지방소비세는 지방정부가 세목과 세율을 결정하고 징수하여 그 수입을 귀속시키는 전통적인 지방세와는 거리가 멀다.<sup>24)</sup> 지방소비세는 국가에서 정한 법률에 따라 국세청이 징수한 부가가치세의 일부분을 지방의 수입으로 배분하는 것에 불과하기 때문이다.<sup>25)</sup>

지방소비세 도입에서 가장 큰 문제는 세수의 지역 간 배분이었다. 세원의 크기에 따라 다른 지방소비세 세수의 지역적 격차를 완화하기 위하여 수도권의 시도, 비수도권의 광역시 및 비수도권의 도를 구분하여 지역별 최종 소비 지출액에 각각 100%, 200%, 300%의 가중치를 주어 배분하고 지역발전상생기금을 만들어 운영하고 있다.<sup>26)</sup> 이런 형평화 장치에 대하여 주만수·최병호(2009)는 지방소비세는 형식적인 명칭은 비록 ‘지방세’이지만 실질적으로는 지방자치단체의 조세가 아니라 형평화를 위한 이전재원의 역할을 한다고 지적하고 있다.

지방 간 격차가 심한 상황에서 국세의 지방이양의 여지는 크지 않다. 그렇다고 현행 지방소비세 같이 이름만 지방세인 지방소비세를 확대하는 것은 조세체계의 혼란만 가중시킬 뿐이다. 또 균형발전의 견지에서 보면 지방소비세의 징세기 중심의 지역 간 배분도 그 정당성을 찾기 어렵다. 이런 상황에서 국세의 일정 부분을 공동세로 하자는 주장이 나타나는 것이 당연하다고 볼 수 있다.

22) 국세의 지방이양 결과로 지역경제력에 비례하여 지방세 수입이 늘어나 경제력이 좋은 수도권에 세수가 집중된다. 한편, 세수입이 별로 늘어나지 않는 지역은 국세의 지방이양으로 내국세 규모 축소가 축소된 결과 지방교부세가 감소된다. 지역경제력이 좋지 않은 지역의 경우 세수의 증가보다 지방교부세의 감소가 더 클 수 있다.  
 23) 오히려 노무현 정부는 기존 지방세 중의 하나인 재산세의 일부분을 국세로 전환하여 종합부동산세를 신설하고 이를 재원으로 낙후된 지역을 지원하는 분권교부세 제도를 도입하였다. 국세를 지방으로 이양하여 재정분권을 실현하는 것이 아니라 그 반대로 지방세를 국세로 하는 재정적 집권의 방향으로 간 것이다. 이는 노무현 정권 후반에서는 지역균형발전이 지방분권에 우선하였기 때문이라 할 수 있다(김용창 2008a 등).  
 24) Bird(1993, 2008)는 진정한 지방세(a truly local tax)는 지방정부가 세원을 결정하여 부과하고, 세율을 결정하여 징수하며, 그 수입이 지방정부에게 귀속되는 것이라 한다.  
 25) 2013년 12월 세법 개정은 취득세를 연구인하에 따른 취득세수 감소분 보전을 위해 지방소비세를 부가가치세의 5%에서 11%까지 늘리기로 하였다. 이에 따른 지방소비세 증가분은 시·도별로 최근 3년간 평균 취득세수 비율대로 지자체에 배분하는 방식을 택해 지역간 세수 불균형의 문제는 없어 형평화 장치도 없다.  
 26) 이런 가중치 미적용 시에는 지방소비세의 52%가 수도권에 48%가 비수도권에 배분되는 반면, 적용 시에는 29%가 수도권에, 71%가 비수도권에 귀속한다.

## 2) 공동세 도입 필요성에 대한 주장

국세의 지방이양과 관련해 근래 공동세 도입에 대한 주장은 학계에서보다 현실 정치와 관련한 주장이 많다. 요체는 독일의 공동세와 같이 국세의 일부를 공동세로 하여 국가와 지방간에 배분하자는 것이다.

2005년 전국시장·군수·구청장협의회는 정치권 일부에서 추진되는 “지방세 세목 교환 대신 국세 일부를 공동세로 도입하는 방안을 국회에 청원할 방침”이라고 밝히고 “세목 교환 대신 국세인 부가가치세의 20%를 공동세로 조성, 지방정부에 조정교부금 형태로 지원하는 지방소비세를 도입해 지방재정 확대와 지방분권향상을 꾀해야 할 것”이라고 요구했다(전북일보 2005. 10. 31).

2012년 12월 대통령 선거를 앞두고 문재인 민주당 대통령 후보는 ‘강한 지방선언’에서 “재정분권을 확대하고 지역 간 재정 불균형을 바로잡는 조치를 제도화할 생각”이라면서 “(국세 일부를 지방자치단체로 직접 할당하는) 지방소비세와 지방소득세의 3분의 1을 공동세로 운영 하겠다”고 밝혔다(국제신문 2012. 7. 1). 이어서 2012년 제17대 대통령직 인수위원회 관계자가 ‘독일식 공동세’ 도입을 검토하고 있다는 내용을 밝힌 것이 언론을 통해 알려지면서 이에 대한 논의가 확산되기 시작했다.<sup>27)</sup> 강운태 광주시장은 지방자치의 가장 큰 과제를 ‘지방분권과 재정, 지역 균형발전’으로 꼽고 이를 해결할 대안 중의 하나로 공동세 도입을 내놓았는데 그가 말하는 공동세는 중앙정부와 지방정부가 특정 세목을 지정해 세금을 50대 50 비율로 나눠 쓰는 것이다(내일신문 2013. 2. 7).

연구원이나 학자들의 공동세 도입 주장 또한 상당하다. 대구경북연구원의 이석희(2008)는 지금의 국세 및 지방세의 이원적인 배분구조로는 대경광역경제권 개발이 난항에 부딪히며, 중앙정부와 광역기초단체 간에 자원배분의 형평성 제고와 과세 자주권을 확보하기 위해서는 공동세 도입이 절실하다고 하였다. 경기개발연구원의 송상훈 연구위원은 지방소득세 법인세분은 공동세로 전환하여 지방에 대한 인센티브로 분배하자고 주장했다(파이낸셜 뉴스 2013. 8. 1). 유태현(2014)은 지방이 담당하는 사무의 영역이 급속히 팽창하고 있지만 지방자치단체의 지방세 기반이 취약하여 독자적으로 대응하는 것이 가능하지 않기 때문에 중앙과 지방 간 공동세제도를 더욱 강화하는 조치와 더불어 현행 틀을 내실화해야 한다고 하였다.<sup>28)</sup>

김성호(2010)는 ‘국가 개조를 위한 지방분권 헌법 개정방안’에서 보다 획기적인 제안을 하고 있다. 그는 헌법 제117조에 다음과 같은 제10항을 추가할 것을 제안하고 있다.

⑩ 소득세·법인세·부가가치세는 국가와 지방자치단체에 공동으로 귀속되며, 소득세와 법인세의 세입은 국가와 각 시·도에 각각 2분의 1씩 균분하고, 부가가치세는 지방자치단체 협의체의 의견을 반영하여 법률로 배당액을 정한다.

27) 논란이 커지자 인수위는 5일 브리핑을 통해 “독일식 공동세 도입을 검토하거나 논의한 바가 없다”고 해명했다. 새누리당의 국가모텔 연구 모임에서 독일의 주간의 수평적 재정조정이 관심을 끌었다(국민일보 2012. 5. 23).

28) 공동세제도의 확대의 방향으로는 현행 지방세제의 소득 및 소비과세 기능을 보다 강화하는 것인데 구체적으로 지방소득세와 지방소비세의 세수 규모를 현재보다 늘리는 조치가 추진되어야 한다고 한다.

이는 독일 헌법의 예와 같이 주요세목의 공동세화를 헌법에 규정하여 지방정부의 안정적 재원배분을 보장하여야 한다는 취지이다. 이와 관련하여 보다 공동세 도입에 대한 포괄적인 연구는 이동식(2015)으로 독일과 같이 국세의 주요 세목을 공동세로 지정할 것을 주장하고 있다.

## 2. 수직적 재정조정의 문제점과 수평적 재정조정제도의 도입 필요성

수평적 재정조정제도의 도입 주장의 배경에는 수직적 재정조정이 그 합리적 근거 못지않게 많은 문제점을 안고 있기 때문이다. 수직적 재정조정은 규범적인 측면에서 공공부분의 기본적인 가치인 형평성을 목적으로 한다.<sup>29)</sup> 어느 나라를 막론하고 지방정부 간에는 재정력의 불균형이 존재하기 마련인데 이러한 재정력의 불균형은 한 국가 내에서 모든 지방정부의 주민들이 국민으로서 누려야 할 최소한의 공공서비스 수혜를 어렵게 할 수 있다. 수직적 재정조정은 형평성의 견지에서 지방이 최소한의 공공서비스(national minimum)를 제공할 수 있도록 재원을 보장해 주는 것이다. 하지만 이런 수직적 재정조정은 지방정부나 중앙정부에게 여러 가지 문제를 야기한다.<sup>30)</sup>

### 1) 지방정부의 문제

지방정부의 문제는 다음 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 연성예산제약(soft-budget constraint)의 문제이다. 재정조정을 통해 지방정부의 부족한 예산을 중앙정부가 지원해주는 체제 아래서는 지방정부의 예산절감 인센티브가 미약할 수밖에 없게 된다. 한 걸음 더 나아가 지방이 무리한 사업을 추진하고 그 결과 재정적 곤궁에 처하게 되면 중앙정부의 구조(bail-out)를 기다리는 도덕적 해이(moral hazard)가 만연할 수 있다.

둘째, 지방의 정책결정에서 조세가격(tax price)이 작동하지 않는다는 것이다. 지방재정이 효율적으로 운영되기 위해서는 조세가격의 작동이 필수적인데 중앙의 지원금이 있는 경우 조세가격이 낮아져 과도한 공공서비스가 요구될 뿐만 아니라 실제로 제공되어 국가 전체적으로 볼 때 자원배분이 비효율적으로 된다.

셋째, 지방의 의존심을 심화시킬 수 있다. 지방이 자율과 책임으로 자체 수입을 조달하려는 자구노력보다 중앙의 이전재원 배분을 두고 렌트추구(rent-seeking)적인 활동에 치중할 우려가 크다. 단적인 예로 우리나라 지방자치단체마다 서울에 ‘지방자치단체 서울 사무소’를 두고 중앙정부 자원배분과 관련한 정보수집과 로비활동에 열중하고 있는 것을 들 수 있다. 또 지방은 중앙정부에 기대어 대규모 전시장 사업을 벌여 주민들로부터 표를 모으는데 노력을 집중할 우려가 있다(고영선 2012).

29) 수직적 재정조정에서 중앙정부는 흔히 1세대 재정적 연방주의 이론에서 가정하듯이 사회문제 해결하는 선량한 가부장의 역할을 하는 것으로 전제되어 있다(Weingast 2009).

30) Weingast(2009)의 2세대 재정적 연방주의 이론(second-generation theory of fiscal federalism)에서 이런 연구들을 정리하고 있다.

## 2) 중앙정부의 문제

중앙정부의 문제는 다음 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 수직적 재정조정이 재정적 집권을 위한 구실로 이용된다는 것이다. 중앙정부는 재정조정이 중앙에 상당한 재원이 집중되어 있어야만 가능하다는 것을 빌미삼아 국세의 지방이양이 재정조정 재원을 줄여 지역 간 재정격차의 심화시킨다는 이유로 반대한다.<sup>31)</sup> 하지만 이런 분명한 근거가 있는 주장 이면에는 ‘격차 심화’를 빌미로 중앙의 재정 통제권을 유지하려 한다는 것도 사실이다. 이런 재정적 권한은 지방정부나 주민을 통제하는 지렛대로 사용될 수 있다(Weingast 2009).

둘째, 연성예산 제약을 빌미로 중앙의 통제수단을 강화한다는 것이다. 그 예로 들 수 있는 것이 우리나라의 지방교부세 배분에서 인센티브(그리고, 패널티) 제도이다. 우리나라 인센티브제도는 지방자치단체의 재정수요를 감소시키려는 노력과 재정수입을 확대하려는 노력을 유인하기 위한 장치로 1997년 도입되었다. 하지만 인센티브 제도는 중앙의 정책 의지를 지방에 관철시키는 수단으로 이용되고 있어 보통교부세의 본래의 목적인 자원 보장 기능을 훼손하고 있다. 이명박 정부에서는 지역경제 활성화, 녹색성장 등 정부정책과 연계한 것이나 최근 조세노력(탄력세율 적용)과 연계시켜 인센티브나 패널티를 강화하는 것이 그 예이다.<sup>32)</sup> 지방의 도덕적 해이에 대응하는 방안으로 인센티브제를 두는 것은 바람직하다고 할 수 있지만 이런 인센티브는 지방에 대한 통제수단으로 전락할 우려가 다분하다.

셋째, 수직적 재정조정이 중앙의 권력을 유지·강화하는 방향으로 계속 이용되고 있다는 것이다. 중앙이 지방을 종래와 같이 국가 정책집행 기구 정도로만 생각하고 지방을 중앙에 예속시키는 방법이 수직적 재정조정제도이기 때문이다. 중앙정부는 수직적 재정조정을 위한 이전재원의 규모를 계속 확대해 왔다. 2005년부터 2010년까지 자체자원 비중의 연평균증가율은 -2.8%를 기록한 반면, 같은 기간 의존자원 비중의 연평균 증가율은 6.3%를 기록하였다.<sup>33)</sup> 이런 규모의 확대에 따라 지방의 중앙정부 예속의 정도는 더 커지고 있다.

지금도 국가재정과 지방재정을 수직적 관계로 설정하고 충분한 지방의 의견수렴 없이 일방적인 개혁방안을 제시하고 있어 앞으로 지방재정 운용의 어려움을 가중할 우려가 있다(오병기 2015). 중앙정부는 지방교부세를 단순히 국가의 재원으로만 생각하고 있다. 최근 기획재정부 관계자가 지방 보통교부금 배분 기준을 3~5년 주기로 변경하고, 지방교부세 중 10%를 떼어내 세출을 축소한 지방자치단체에 인센티브로 지급하는 방안을 추진한다고 한다(매일경제 2015. 5. 20). 지방교부세의 본질을 훼손하는 중앙정부의 무리한 주장이라 하지 않을 수 없다.

31) 우리나라의 기획재정부도 이런 입장에서 국세의 지방이양을 반대해 오고 있다고 볼 수 있다.

32) 인센티브제도의 효과성에 대해서는 꾸준히 문제가 제기되어왔다. 첫째, 인센티브 효과, 즉 인센티브가 제대로 체감되지 않는다는 것인데, 즉 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정에 각각 인센티브가 반영되는 구조로 인해 자치단체가 명시적으로 그 효과를 체감하기 힘들다는 것이다. 둘째, 특히 최근 들어 매년 새로운 인센티브 항목이 추가되면서 지방재정의 건전성 혹은 효율성과 연관되지 않은 항목들이 추가되고 있다고 지적한다. 셋째, 동일한 노력에 대해 서로 다른 규모의 인센티브 또는 패널티가 주어지는 구조, 서로 다른 인센티브 항목 간에 상쇄되는 효과 등으로 인해 인센티브 반영의 실효성이 떨어진다는 것이다.

33) 지방교부세 법정교부율은 13.27%(1983년), 15%(2000년), 18.3%(2004년), 19.13%(2005년), 19.24%(2009년)으로 높아져 왔다.

지방자치의 입장에서는 최소한의 중앙정부의 재정조정이 바람직하다. 그러나 우리나라는 재정조정 규모가 세계에서 가장 큰 나라이다(OECD 2003).<sup>34)</sup> 그 이면에는 지방을 통제하고자하는 중앙정부 정치인이나 관료의 비극적 총명함(tragic brilliance)이 내재하고 있다.<sup>35)</sup> 그러면 이런 문제의 해결책은 무엇인가? 공동세와 수평적 재정조정에서 그 해결책을 찾을 수 있다.

## IV. 공동세를 기반으로 하는 수평적 재정조정제도의 구상과 효과

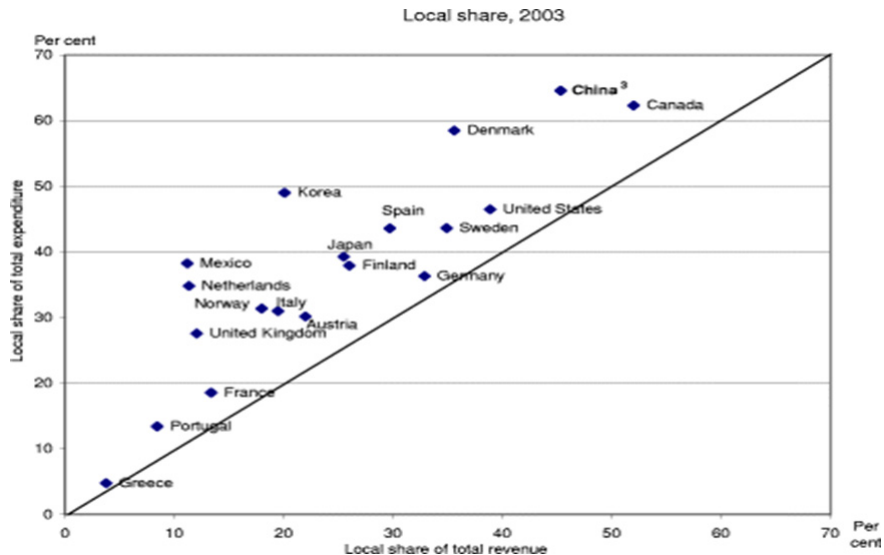
### 1. 기본적 구상

수평적 재정조정제도의 도입을 위한 자원조성과 관리기관, 그리고 자원배분 방법에 대한 구상을 정리한다.

#### 1) 재원에 대한 규정

앞에서 본 바와 같이 우리나라의 내국세는 공동세로 볼 수 있다. 내국세의 39.51%가 지방교부세와 지방교육재정교부금의 재원으로 현재 지방의 몫이기 때문이다.<sup>36)</sup> 따라서 공동세의 도입 문제는 관련 법률의 규정만 바꾸면 되는 사안이다. 이런 규정 개정은 국가-지방간의 자원배분의

34) 아래 그림에서 횡축은 전체 수입 중 지방수입, 종축은 전체 지출 중 지방지출을 나타낸다. 지출과 수입의 차액, 대각선과 수직적 거리가 가장 긴 나라로 (이전재원이 규모가 가장 커) 지방재정자립의 정도가 낮다. 반면 공동세가 있는 독일은 가장 짧은 나라 중 하나로 재정자립의 정도가 높게 나타나고 있다(OECD 2003).



35) Weingast(2009)는 중앙 정치인이나 관료들의 비극적 총명함은 민주화나 분권화의 병적인 요소라고 한다.

36) 앞에서 본 바와 같이 부가가치세(세수의 11%가 지방소비세), 그리고 전액 지방으로 그 수입이 이전되는 주세, 교육세, 종합부동산세도 공동세로 볼 수 있지만 여기서는 논의를 간명하게 하기 위해 이들은 제외한다.

변화를 가져오는 것이 아니기 때문에(즉, 재정 중립적이기 때문에) 별도의 자원배분에 대한 논의가 필요하지 않다. 즉, 우리나라의 공동세 도입의 문제는 법률상 용어의 문제로 볼 수 있다.

「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」에는 조세의 종류를 국세와 지방세로만 규정하고 각각의 세목을 나열하고 있다. 따라서 공동세를 도입하는 경우 다음과 같은 형식의 조문이 동 법에 포함되면 된다.

제○조 (공동세) 국세의 일부를 국가와 지방자치단체가 공유하는 공동세로 지정할 수 있다.

지방이전 재원의 규모를 규정한 지방교부세법과 지방교육재정교부금법에는 내국세라는 용어를 사용하고 있다. 공동세를 도입할 경우 이런 내국세란 용어 대신 공동세란 용어를 쓰면 된다. 지방교부세법 제4조(교부세의 재원) 제①항 제1호와 지방교육재정교부금법 제3조(교부금의 종류와 재원) 제②항 제2호의 전후를 (군이) 비교하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 공동세 도입시 조문 비교

|                     | 현행 조문  | 공동세 도입 후 조문  |
|---------------------|--|--|
| 지방교부세법 제①항 제1호      | 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액 | 해당 연도의 공동세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액 |
| 지방교육재정 교부금법 제②항 제2호 | 당해 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액 | 당해 연도의 공동세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 2,027에 해당하는 금액 |

자료: 필자가 정리

## 2) 관리 주체

국가-지방간의 동반자 관계의 실현을 위해서는 공동세 중 지방의 몫으로 주어진 재원을 관리하는 주체를 정하는 문제가 중요하다. 지방의 몫을 현재와 같이 국가가 배분하는 구조에서는 국가와 지방간의 전통적 지배-복종의 관계를 청산할 수 없기 때문이다.<sup>37)</sup> 따라서 지방분권의 차원에서 공동세 중 지방의 몫의 관리 주체는 당연히 지방이 되어야 한다. 공동세의 경우 공유 주체들이 법적으로 세원을 공유하기 때문에 세수를 분배할 때 보다 동등한 입장에서 협상이 가능해 지방의 재정적 자율성이 보다 커질 수 있기 때문이다.

37) 재원의 관리를 국가에만 맡길 경우 앞에서 본 바와 같이 중앙 관료 필요에 맞추어 재원이 배분될 것이기 때문이다.



우리의 경우 지방의 공동재원인 교부세(금)의 배분이 모두 중앙정부와 국회에 의하여 일방적으로 이루어지고 있다.<sup>38)</sup> 독일의 경우에는 헌법에 특정된 세목을 공동세로 운영할 것을 규정하고 연방 법률로 공동세의 교부 몫을 정할 때에는 연방 상원의 동의가 없으면 그 법이 발효되지 못하도록 하고 있다.<sup>39)</sup> 그 결과 공동세의 배분 몫을 정함에 있어서 자치단체의 의견이 충분히 반영될 수 있는 제도적 틀을 갖추고 있다(이동식 2012).

우리의 경우도 공동세 중 지방의 몫의 지역간 배분은 국가사무의 지방이양 차원에서 지방 협의체의 권한으로 하는 것이 바람직하다. 학계와 시민단체, 일부 정치인 등이 분권적 헌법 개정을 요구하는 있는 시점에서 보면 중앙정부와 별개의 중립적이고 독립적인 지방 기구가 되어야 한다. 이런 기구로는 광역자치단체 연합조직이 바람직하다. 현재 지역상생발전기금의 배분은 지방 자치단체가 회원인 지방자치법상의 지방자치단체조합에서 담당하고 있다. 지방자치단체의 연합체에서 재정조정을 하고 있는 것이다.<sup>40)</sup> 공동세를 재원으로 하는 수평재정조정도 이와 유사한 기관에서 담당해야 할 것이다.

기능배분과 관련하여 고영선(2012)은 ‘지방정부를 중앙정부의 집행기구가 아닌 독립적 정치단위로 인식해야 한다’고 하고 있다. 중앙정부는 결정하고 지방은 집행만하는 구조(The Center Decides and the Local Spends)로서는 지방은 소외되어 양자 간의 갈등이 더욱 심화될 것이다. 이런 점에서 수평적 재정조정의 요체는 재원 못지않게 중요한 것이 관리 주체이다.

하지만 수평적 재정조정을 위한 관리 방식을 설계하고 정착시키는데 중앙정부나 상급기관의 관련 부서의 역할은 중요하다. 수평적 재정조정을 위해서는 참여하는 당사자들 간 공동의 목표와 동의, 수평적 소통이 전제되어야 하며 상호 협의·조정이 필요하다. 중앙정부나 상급기관의 관련 부서는 당사자 간의 협력이 가능하도록 하는 메타 거버넌스(meta-governance)의 리더 역할을 해야 한다.

### 3) 배분방법

공동세로 조성된 지방의 몫의 배분 방법을 정하는 것은 지방정부간 이해관계가 크게 엇갈릴 수 있는 사안이다. 따라서 도입 초기에는 지방간 갈등을 줄이기 위해서는 기존의 지방교부세나 지방교육재정교부금의 배분방식을 그대로 따르면 될 것이다. 현재 지방자치단체별 기준재정수요액과 기준재정수입액은 산식에 따라 기계적으로 산정하기 때문에 교부세(금)의 배분이 상당히 투명하다는 이점이 있다.

하지만 앞으로는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합하여 지역별로 배분하는 것이 바람

38) 지방교부세의 배분은 안전행정부 지방재정세제실의 지방교부세과에서 담당하고 있는데 교부세과의 관련 업무 담당자는 10여명 수준이다.

39) 독일의 16개 연방주들은 각 연방주를 대표하는 연방상원 의원을 연방 상원에 파견한다.

40) 조합은 의결기구인 조합회의와 집행기구인 조합장으로 구성되는데 조합회의는 조합규약 제·개정, 조합장 선임 등 조합운영에 관한 중요 사항을 심의·의결한다. 하지만 현재 기금의 규모가 작아서 그 운영비를 절감하고자 별도의 사무국을 두지 않고 한국지방재정공제회에 조합의 행정업무를 위탁하고 있다. 실무 담당 직원은 1명에 불과한 수준이다.

직하다. 양자가 분리되어 운영되는 상황에서는 지역경제력(재정력)에 맞는 교부세(금)의 배분이 어렵기 때문이다(김석태 2014). 부연하면 지방일반재정은 지방세를 주요재원으로 하고 있지만 지방교육재정의 경우 자체적인 지방 세수가 없이 국가나 소속 자치단체의 이전 재원으로 충당되고 있는 실정이다.<sup>41)</sup> 그 결과 재정조정에서 지방일반재정의 경우 지방의 부담능력이 충분히 반영되지만 지방교육재정의 경우 지방의 부담 능력 반영이 매우 제한된 결과 부담 능력이 상당한 시·도에서도 상당한 규모의 지방교육재정교부금을 받고 있기 때문이다.<sup>42)</sup>

#### 4) 독일제도와 개편구상 비교

이상의 구상을 독일의 제도와 비교하면 다음과 같다. 공동세의 재원의 경우 독일의 경우 주요 세목의 일정률인데 비해 개편구상은 내국세의 일정비율이다. 조정주체는 독일의 경우 주간 협의체인데 비해 개편구상은 지방협의체이다. 조정의 방법은 수요-수입을 고려한다는 점에서 기본적으로 같다.

〈표 5〉 독일제도와 개편구상 비교

|          | 독일 제도      | 개편 구상    |
|----------|------------|----------|
| 공동세 재원   | 주요 세목의 법정률 | 내국세의 법정률 |
| 지방간 조정주체 | 주간 협의체     | 지방 협의체   |
| 조정 방법    | 수요-수입 고려   | 수요-수입 고려 |

자료: 필자가 정리

독일의 제도를 그대로 도입하는 경우 많은 세법의 개정 등 복잡한 절차가 수반한다. 반면 여기서의 개편 구상은 우리나라 제도를 최대한 살리면서 독일의 제도와 비슷한 효과를 가져 오고자 한다. 이것에 대한 보다 구체적인 내용은 후술한다.

## 2. 기본 구상의 이점과 효과

### 1) 기본 구상의 이점

앞의 구상은 몇 가지 이점이 있다. 우선, 최소한의 제도(법률 등) 개편으로 이루어질 수 있다는 것이다. 공동세라는 용어를 법률에 도입하고 내국세란 용어 대신 공동세란 용어를 쓰면 공동세는 도입되는 것이다. 이런 개편은 국가의 의지만으로 이루어질 수 있다.

둘째, 국가-지방간 재정 중립성을 유지할 수 있다는 것이다. 국가-지방간의 자원배분의 변화

41) 지방교육의 자체 재원은 2010년과 2011년은 5.9%, 2012년은 5.4%에 불과하다.

42) 그 결과 일반지방재정의 보통교부세와는 달리 지방교육재정의 경우 지방재정교육교부금의 불교부단체는 없는 실정이다.

는 늘 갈등의 소지를 안고 있는 문제이다. 기존의 자원배분을 그대로 유지함으로써 새로운 제도 도입과 관련한 기획재정부-행정자치부 간 갈등 소지를 줄일 수 있다.

셋째, 지방의 참여 기회를 확대한다. 수평적 재정조정 제도의 도입은 국가가 독점하고 있는 재정조정에 대한 권한을 지방에 이양하는 계기가 된다. 교부세(금) 배분을 지방협의체에서 담당하도록 함으로써 고질적인 중앙지배의 틀에서 벗어나게 할 수 있다.

넷째, 국가-지방간의 동반자적 관계에 대한 인식을 제고할 수 있다. 국가-지방 2분법적 사고에서 벗어나 재정분야에서는 국가와 지방이 공동체라는 인식을 제고할 수 있다. 이에 대해서는 다음 예시에서 다루기로 한다.

2) 기본 구상의 효과: 예시

기본 구상의 효과를 예시해 보면 다음과 같다. 2014년 현재 국세 대 지방세의 비가 79.0%대 21.0%이다. 내국세가 공동세로 된다면 지방이전 몫의 공동세는 39.51%가 지방에 이전되는 셈이다.<sup>43)</sup> 이 경우 세수배분 구조는 <표 6>에서 보는 바와 같이 국세 48.8%, 지방세 21.0%, 공동세 31.2%의 비중이 된다.<sup>44)</sup>

<표 6> 공동세 전환시 국세와 지방세 비중 변화

|             | 현행(2014년) | 공동세 전환 시 | 비고                   |
|-------------|-----------|----------|----------------------|
| 국세          | 79.0%     | 47.8%    | 여기서는 내국세만 공동세로 보고 정리 |
| 지방세         | 21.0%     | 21.0%    |                      |
| 공동세(지방이전 몫) | -         | 31.2%    |                      |

출처: e-나라지표(2015. 5월 검색)와 필자 정리

공동세 중 지방 몫을 자주재원으로 보는 경우 기존의 ‘지방재정자립도’란 지표는 더 이상의 미있는 지표가 되지 못하고 그 대신 ‘지방재정자주도’가 의미 있는 지표가 된다.<sup>45)</sup> 이와 관련 해 소기홍(2012)은 교부세는 중앙정부가 걷지만 지자체와 적정 비율로 나눠 가지는 일종의 공동세라고 주장하면서, 교부세는 재정 자율성 측면에서 자체수입과 큰 차이가 없다고 한다. 또, 각주 34)의 OECD(2003) 그래프에서 독일의 경우 공동세 수입은 지방수입으로 계산된 것으로 보여진다. 이 경우 전체 수입 중 지방수입 대 지방지출의 비를 나타내는 비율은 여기서 논하는 지방재정자주도와 비슷하다고 볼 수 있다.<sup>46)</sup>

공동세의 도입으로 지방재정자주도가 수입에서 지방재정상태를 나타내는 지표가 될 것이다. 일

43) 지방교부세가 내국세의 19.24%, 지방교육재정교부금이 내국세의 20.27%인데 이들을 합한 수치이다.  
 44) 공동세 중 지방의 몫: 31.2% = 79.0% × 39.51% 이다.  
 45) 간략히 정리하면 지방재정자립도는 (자체수입) 대 (전체수입)의 비이고, 지방재정자주도는 (자체수입+지방교부세) 대 (전체수입)의 비이다.  
 46) 지방수입 대 지방지출의 비가 비슷해 지방재정자주도가 100%에 가까운 것을 보여 주고 있다.

반지방재정의 경우 2014년 기준으로 계산한 위 지표들을 보면 지방재정자립도는 44.8%인데 지방재정자주도는 69.2%이다.<sup>47)</sup> 지방재정에 대한 인식이 달라질 만큼 그 수치에 큰 차이(24.4%)가 있다. 또 지방재정자립도는 지역 간 편차가 큰데 비해 지방재정자주도의 경우 편차가 훨씬 작다. 지방재정자주도를 쓰는 경우 지역경제력이 약한 지역에 대한 불필요한 비난을 줄일 수 있다.<sup>48)</sup>

〈표 7〉 공동세 도입시 재정지표의 변화(2014년)

|    |     | 지방재정자립도 | 지방재정자주도 |
|----|-----|---------|---------|
| 전국 |     | 44.8%   | 69.2%   |
| 광역 | 특별시 | 80.4%   | 81.2%   |
|    | 광역시 | 48.3%   | 63.6%   |
|    | 도   | 29.0%   | 42.7%   |
| 기초 | 시   | 31.7%   | 61.3%   |
|    | 군   | 11.4%   | 58.4%   |
|    | 자치구 | 27.2%   | 44.2%   |

출처: 지방세연구원 (2015. 6월 검색)

### 3. 현실적 한계와 한계 극복

지방자치나 지방분권에 대해서는 논자에 따라 다양한 견해가 있다. 홉스(Hobbes)나 보댕(Bodin)의 생각을 이어받은 전통적 국가주권 논자들은 권력적·계층적 구조가 아니면 국가운영이 어렵다고 본다. 반면 로크(J. Locke)나 제퍼슨(T. Jefferson)의 생각을 이어받은 분권론자들은 국가주권 못지않게 지역주권도 존중되어야 한다고 본다.

전자가 공동세나 수평적 재정조정에 대해 거부감을 나타내는 것은 당연하다. 이들은 나아가 지방 인재들의 능력이 부족할 뿐만 아니라 사적인 목적을 위해 지방권력을 행사하기 때문에 오히려 중앙통제를 강화해야 한다고 한다.<sup>49)</sup>

이들이 공동세의 도입과 수평적 재정조정을 위한 당사자 간의 협의와 협력의 가능성에 의문을 제기하는 것은 당연하다고 하겠다. 더구나 법령에 의해 강제되는 것이 아니라 자발적인 재원의 출현이 사실상 불가능하다는 견해도 수긍될 수 있다. 독일에서 주 간 재정조정을 둘러싸고 지금까지 3번의 위헌소송이 제기된 것(김민현 2008: 97)이나,<sup>50)</sup> 우리나라의 지방 공동세 도입을 두고도

47) 지방교육재정의 경우 객관적인 자립도가 공표되지 않아 여기서 제시하지 못하는 어려움이 있다.

48) 예를 들어 ‘자체수입으로 공무원 봉급도 못주는 자치단체가 30%라고 하면서 이런 지역이 어떻게 지방자치를 하느냐’하는 것 등이다.

49) 최근의 중앙정부의 지방교부세나 지방교육재정교부금 개혁 주장이 이런 입장에서 서 있다고 볼 수 있다.

50) 이것은 부유한 남부 주(바이에른, 바덴뷔르템베르크, 헤센)가 그들의 재원이 다른 주에 이전되는 것에 대한 불만에서 나타난 것이다.

이해관계의 갈등이 표면화된 것,<sup>51)</sup> 지역상생발전기금의 출연을 놓고도 수도권 지자체들의 불만 표출<sup>52)</sup> 등을 그들은 그 예로 제시할 것이다. 하지만 본 논문에서 제안하는 공동세-수평적 재정조정 구조는 법령에 의해 강제되는 재원을 전제로 하고 있어 이런 문제와는 관련이 적다.

그러나 국가와 지방이 권한을 공유하는 공동세나 수평적 재정조정은 공유지의 비극(tragedy of commons)의 문제를 야기할 가능성이 있다. 또, 국세-수직적 재정조정에 비해 실제 실행하기 어려운 것이 사실이다. 이런 어려움에도 불구하고 국가 운영의 패러다임이 종래 계층적인 구조에서 통치에 수평적인 구조인 거버넌스로 변화하고 있음을 감안하면 상호 협력(collaboration)에 의한 재정문제 해결에 적극성을 보여야 할 것이다.

이 논문에서 공동세와 수평적 재정조정제도의 도입 문제는 실질적인 자원배분의 문제가 아니라 재정을 보는 시각에 대한 프레임 변화의 문제이다. 내국세의 약 39.51%를 차지하는 지방교부세나 지방교육재정교부금의 재원 등이 사실상 지방재원인데도 불구하고 이를 공동세 중 지방의 몫으로 인식하는 데도 상당한 시간이 필요할 것이다. 공동세와 수평적 재정조정제도의 도입은 로크나 제퍼슨 같이 국가가 권력을 독점하는 구조가 더 이상 바람직하지 않다는 인식과 함께 지방도 자기 문제(local concerns) 대해서는 국가보다 더 큰 능력을 갖고 있다는 인식이 함께 해야 가능할 것이다.

## V. 맺음말

1990년대 지방자치 부활 후 20여년을 거치면서 우리 지방자치가 발전하기 위해서는 국가와 지방이 협력적·동반자적 관계로 구축되어야 한다는 믿음이 지배적이다. 가부장적인 관계로 구조화된 현행 구조로서는 더 이상 지방자치발전을 기대하기 어렵기 때문이다. 이런 믿음을 실현하기 위한 방법으로 근래 ‘지방분권형 헌법개정’의 목소리가 높다.

이런 믿음을 실현하기 위해서는 관치(官治)시대에 만들어진 국세-지방세의 형식적인 분리 구조나 이것의 문제점을 해소하기 위한 수직적 재정조정제도에 대한 대수술이 필요하다. 본 연구는 지방분권적 국가운영을 위해 공동세와 수평적 재정조정제도의 도입이 필요하다는 관점에서 현행 국세-지방세의 2분법적인 제도와 수직적 재정조정제도의 문제점을 지적하고, 규범적 입장에서 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정제도의 도입을 제안하고 있다.

51) 2003년 당시 행정자치부 주도로 광역과 기초가 공동으로 투자한 전통 소 싸움장에 대한 레저세수를 공동으로 이용하려는 논의였지만 상호 협의가 이루어지지 못해 제도화되지 못하였다(김주이 2004: 51). 서울시에서는 2008년 도입 예정이던 공동재산세를 두고 서울의 3개 자치구(강남·서초·중구)는 2007년 재산세 50% 공동과세 법안에 대해 헌법재판소에 국회를 상대로 권한쟁의심판 청구를 했다. 공동재산세가 기초자치단체의 권한을 침해한다는 이유였다. 하지만 이 청구는 2010년 11월 기각됐다.

52) 부가가치세의 세수가 늘어남에 따라 지방소비세의 35%를 출연하도록 한 기금의 규모는 2010년에 3079억 원에서 2012년에는 3340억 원으로 늘어남에 따라 이들 지자체들이 불만의 수위를 높였고 서울시의 경우는 323억 원을 미납하였다(서울신문 2013. 4. 4). 이에 대응하여 안진행정부는 「지방세법」 제71조제1항에 따른 지방소비세 납입관리자가 지방소비세를 시·도에 납입할 때에 서울특별시·인천광역시·경기도 지방소비세의 35%를 우선 공제하여 지역상생발전기금조합에 납입하는 방식으로 「지방자치단체 기금관리기본법」을 개정하였다.

우리나라 국세와 지방세는 법적·형식적으로 엄연히 구분되어 있다. 하지만 실제 사용에서는, 국세는 국가지출을 지방세는 지방지출을 위한 것이라는 구분은 무시되고 있다. 주요 세목을 포괄하는 내국세의 40%가량이 교부세(금)의 형태로 지방에 이전되도록 되어 있기 때문이다.<sup>53)</sup> 이런 구조는 지역간의 세수의 격차가 심한 상황에서 국가사무의 상당부분을 지방자치단체를 통하여 수행하고 있기 때문이라 할 수 있다.

사실, 지역경제력의 격차가 심한 우리나라에서는 단순한 국세-지방세의 2분법적인 구조만으로는 지방의 재정적 자율성과 지방재정 격차완화를 동시에 기하기 어렵다. 이에 착안하여 학자들뿐만 아니라 정치인, 시민단체 등에도 공동세의 도입을 주장하고 있다. 법령상 의무적으로 지방에 이전되어야 하는 조세수입이나 새로이 지방에 이양되는 국세를 지방의 공동재원으로 함으로써 분권과 형평을 동시에 기할 수 있기 때문이다.

또, 국가는 결정하고 지방은 집행만 하는 구조를 개선하기 위하여 지방이 공동으로 가지는 재원은 지방의 협의체에서 수평적으로 배분하는 것을 제안하고 있다.<sup>54)</sup> 이는 수직적 재정조정외의 여러 가지 문제들, 국가의 지방 지배와 지방의 연성 예산제약과 렌트 추구 문제들을 완화할 수 있다. 뿐만 아니라 지역 간의 상생협력의 분위기를 조성하여 공동체의 가치를 신장하는데 도움이 되기 때문이다.

공동세를 기반으로 하는 수평적 재정조정제도를 도입하는 경우 우리나라 지방재정에 대한 인식이 크게 변화시킬 수 있다. 국세 대 지방세의 비가 79.0%대 21.0%인 상황에서 공동세가 도입된다면, 내국세의 39.51%가 지방에 이전되어, 국세 47.8%, 지방세 21.0%, 공동세 31.2%의 비중이 되어 더 이상 2할 지방자치라는 자기 비하적적인 표현이 사라지게 될 것이다. 지방재정 수입 지표로서 지방재정자립도 44.8%에서 지방재정자주도 69.2%로 높아져 낮은 지방재정자립도 타령도 사라질 것이다.

나아가 국가의 이전재원의 규모가 축소됨에 따라 지방자치단체의 렌트 추구적인 활동이 줄게 되고 지방의 자구노력의 강화되어 종래의 연성예산이 아닌 경성예산 제약(hard budget constraint)의 시대가 될 것이다. 무엇보다 지역 간의 협력체제가 강화되어 상생발전의 기치가 높아질 것이다. 그 결과 중앙집권적 국가운영의 적폐를 해소하고 거버넌스 시대에 맞는 지방분권적 재정구조 구축에 도움이 될 것이다.

## 참고문헌

- 고영선. (2012). 중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향. 「예산정책연구」. 1(2): 1-27.  
 김민훈. (2008). 독일 지방재정조정제도의 개혁에 관한 최근 동향 - 주간 재정조정제도를 중심으로. 「법학연구」. 48(2): 85-117.

53) 이뿐만 아니라 국세인 주세, 교육세, 종합부동산세 세수의 전부가 지방에 이전되도록 되어 있다.

54) 수평적 재정조정외의 도입이나 확대의 문제는 재원의 배분 기능을 국가만이 담당하는 것이 좋으나 아니면 지방도 일정부분 담당하도록 하는 것이 좋으나의 문제이다.

- 김석태. (1992). 지방정부간 수평적 재정조정: 이론적 근거와 방법. 「한국행정학보」. 26(3): 913-932.
- 김석태. (2014). 지방재정 통합과 국세의 지방 이양. 「지방정부연구」. 18(1): 611-631.
- 김성호. (2010). 국가개조 위한 지방분권헌법개정방안. 한국헌법학회 국제학술대회 발표논문집.
- 김용창. (2008 a). 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(Ⅰ). 「대한지리학회지」. 43(4): 580~598.
- 김용창. (2008 b). 수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(Ⅱ). 「대한지리학회지」. 43(6): 914~937.
- 김정완. (2004). 지역생산의 역외 유출입에 따른 세원 조정방안. 「한국지방재정논집」. 12: 51-76.
- 김주이. (2004). 외국의 사례: 미국의 공동세 제도. 「지방세」. 44-51.
- 김해룡. (2012). 분권형 국가를 위한 헌법개정을 기대하며. 「법제」. 2-4.
- 박정수. (1993). 「공동세제도의 활용방안에 관한 연구」. 한국조세연구원.
- 박정수. (1995). 지방교부세 배분방식의 새로운 개념과 방향모색. 한국행정학회학보. 29(2): 435-448.
- 서승환. (2009). 수도권 정책의 경제적 효과 분석. 「응용경제」. 10(2): 5-33.
- 성현곤·김혜자. (2006). 지방세 공동세원화 도입방안 및 기대효과 분석. 「국토계획」. 41(7): 131-145.
- 소기홍. (2012). 지방재정을 보는 새로운 눈, 재정자주도. 「강원도민일보」(2012. 12.10).
- 신영수·강주영. (2011). 「지방교부세의 합리적 운용을 위한 법적 개선방안 연구」. (사)한국재정법학회.
- 심영택. (2006). 지방세로서의 공동세 도입 논의에 대하여. 「지방재정」. 104-120.
- 양영철. (2010). 지방재정건전성제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후과제. 「지방재정과 지방세」. 31.
- 오병기. (2015). 「국가재정운용계획(15~19)의 시사점과 전남의 대응방향」. 전남발전연구원.
- 유태현. (2014). 지방세제도 변천의 평가와 발전방향. 「지방세포럼」. 16: 4-16.
- 이동식. (2012). 「독일의 지방세 제도」. 한국지방세연구원.
- 이석희. (2008). 공동세 도입, 광역경제권 개발재원으로. 「대경 CEO Briefing」. 대구경북연구원.
- 이기우. (2008). 「분권적 국가권력구조의 개편을 위한 헌법개정의 과제」. 미래한국헌법연구회.
- 이종수. (2013). 지방분권형 헌법 개정방향. 「공공정책과 국정관리」. 7(1): 3-31.
- 조봉업. (2010). 지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방안. 「지방재정과 지방세」. 28
- 조영태·여옥경·최상희·진재특. (2008). 신·구도시 균형발전을 위한 미국의 공동세와 도시합병 연구. 「국토연구」. 58: 55-69.
- 주만수. (2009). 정부의 지방소비세(안): 조세인가 혹은 이전재원인가? *CFE Report*. No. 105. 자유기업원.
- 주만수. (2012). 이명박 정부의 지방재정 관련 정책의 평가와 과제. 「한국지방재정논집」. 17(3): 90-134.
- 주만수·최병호. (2009). 지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안. 「지방행정연구」. 23: 133-163.
- 최병호·정종필. (2007). 서울시 자치구간 재산세 공동세 제도 추진방안 분석과 대안 모색방안. 「지방정부연구」. 11(2): 65-86.

- 한상우. (2011). 지역상생발전기금의 합목적적 운용방안. 「한국지방자치학회보」. 23(1): 257- 277.
- Bird, Richard M. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*. 46(2): 207-227.
- Bird, Richard M. (2008). Tax Assignment Revisited. Working Paper. (<http://ssrn.com/abstract=1273810>).
- Fan, Yongmao. (2014). The Center Decides and the Local Pays: Mandates and Politics in Local Government Financial Management in China. *Local Government Studies*. 1-18.
- McLure, Charles E. (1967). The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962. *National Tax Journal*, 20: 49-77.
- McLure, Charles E. (1969). The Inte-Regional Incidence of General Regional Taxes. *Public Finance*. 457-483.
- Oates, Wallace. E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*. 46(2): 237-242.
- Weingast, Barry R. (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implication of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*. 65: 279-293.

---

김석태(金錫泰): 미국 Syracuse대학교에서 경제학박사 학위를 취득하고 현재 경북대학교 행정학부 교수로 재직 중이며, 한국정부학회회장, 경북대학교 법과대학장 겸 행정대학원 원장을 역임하였다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 공공선택론 등이며, 저서로는 「지방자치 구역개편의 정치경제학(2012)」 등이 있고, 논문으로는 “지방재정 통합과 국세의 지방 이양(2014; 지방정부학회 학술상 수상 논문),” “광역시-자치구 체제의 개편 주장에 대한 비판적 고찰(2012)” 등이 있다.([stkim@knu.ac.kr](mailto:stkim@knu.ac.kr)).



Abstract

## Fiscal Equalization based on the Shared-Tax Revenue in Korea

Kim, Surk-Tae

The responsibilities of fiscal equalization based on the revenues from the national tax belong to central government, traditionally. In Korea, however, discussions on fiscal equalization by the local governments based on shared-tax revenue are required to overcome the problems associated with national tax devolution to local government and central governments grants. In the literatures, tax exporting among local jurisdictions, development profits sharing among regions, and revenue disparities caused by the national tax devolution provide justifications for fiscal equalization by the local governments. However, the applicability of the above proposals have aroused many questions in real world. This paper examines the possibilities of fiscal equalization by the local governments with the money which funded by the shared-tax of national and local government. For this purpose, this paper propose to change 'internal tax' to 'shared tax' and establish an association of local government to distribute the fund which amount to 39.51% of internal tax revenue. The new scheme will change not only attitudes toward local public finance but also promote vertical equity as well as financial devolution in Korea.

Key Words: Shared Tax, Fiscal Equalization, Self-reliance Indicator, Devolution, Local Sovereignty