

지방양여금제도의 개편방향에 관한 연구**

—지방양여금 배분구도의 재설정과 재원의
안정적 확보방안을 중심으로—

오 연 천*

<목 차>	
I. 서 론	III. 지방양여금 배분구도의 재설정
II. 지방교부세 수입감소와 지방양여금의 새로운 역할	IV. 지방양여금재원의 안정적 확보 방안

<요 약>

1991년에 신설된 지방양여금제도는 중앙정부 조세수입의 중앙·지방간 재배분장치로서 제도적 의의가 부각될 뿐 아니라 중앙·지방정부 재정구조에 괄목할만한 변화를 초래했다. 특히 1994년부터는 목적세 신설에 따른 지방교부세제도의 기능이 약화되는 공백을 지방양여금제도를 통해 보완하려는 정책 노력도 시도되는 등 종전 지방교부세와 국고보조금을 근간으로 운영되던 지방재정조정제도에 새로운 역할과 운영방식이 추가된 효과를 보이고 있다. 본 연구에서는 지방양여금제도의 개편방안을 마련하기 위해 특히 다음의 두가지 측면에 초점을 맞추고 있다. 첫째, 현재 특정재원형 지방양여금의 특징과 문제점을 분석하고 일반재원형과 특정재원형의 장단점을 파악한 후 보다 합리적인 양여금 배분구도를 재설정하기 위한 정책적 방향을 논의한다. 둘째, 현행 주세, 전화세, 토지초과이득세로 구성된 양여금 재원이 세수확보의 측면에서 불안정하게 구성되었음을 지적하고 보다 안정적인 양여금 자원구성을 위한 정책적 방향을 논의한다.

I. 서 론

우리 나라의 지방양여금제도는 세원분포의 불균형을 고려하여 중앙정부가 통일적으로 과세한 후 그 수입의 전부 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하되, 특정 사업수요에 충당할 수 있도록 마련된 자원배분장치이다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 본 연구는 1993년 서울대학교 발전기금의 지원으로 이루어졌음.

1991년에 신설된 지방양여금은 1993년 현재 1조 4,705억원으로서 일반회계를 기준으로 한 전체 지방재정수입의 7~8% 수준에 이르고 있을 뿐 아니라 지방재정조정제도의 새로운 모형을 제시해주고 있는 등 지방재정운영에 있어서 그 역할이 막중하다고 할 수 있다. 사실상 지방양여금제도는 중앙정부 조세수입의 중앙·지방간 재배분 장치로서 제도적 의의가 부각되고 있을 뿐 아니라 중앙·지방정부 재정구조에 괄목할만한 변화를 초래했다. 지방양여금제도는 종전 지방교부세와 국고보조금을 근간으로 운영되던 地方財政調整制度에 새로운 역할과 운영방식을 추가한 셈이다.

지방양여금제도는 도입된지 불과 3년 밖에 경과되지 않고 있기 때문에 아직 그 역할이 정립되어 가는 단계에 있는 가운데 경제·재정 여건 변화를 수용하는 제반 개선과제를 내포하고 있다.

본 연구는 현행 지방양여금제도의 성격을 재조명하고, 운영실태 및 효과를 분석하여 양여금제도의 문제점 및 개편과제를 추출한 후, 지방부문의 정책목표와 재정정책의 전개 방향에 부합하는 지방양여금제도의 중·장기 발전 방안을 마련하는데 주된 목적이 있다. 특히 본 연구에서는 지방양여금 재배분구도의 합리적 재설계, 양여금财源의 안정적 확보를 위한 讓與金 대상세목과 양여비율의 지조정 등에 대한 개편대안을 집중적으로 탐색하고자 한다.

II. 지방교부세 수입 감소와 지방양여금의 새로운 역할

지방양여금 대상세목의 세수 불안정 추이에 덧붙여, 지방양여금의 성격과 기능이 주요 변화를 초래하게 한 재정구조 개편은 바로 1994년부터 시행될 유류관련 특별소비세의 목적세 전환(가칭 交通稅)이다. 지방교부세법 제 4조에 따르면, 지방교부세의财源은 “당해 년도의 내국세(국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제 5조의 규정에 의하여 국가가 지방자치단체에 양여하는 금액을 제외한다) 총액의 100분의 13.27에 해당하는 액과 제 5조 제 2항의 규정에 의한 정산액으로 한다.”고 규정하고 있다. 현행 조세체계의 분류방식에 의하면, 내국세 수입은 국세에서 관세와 목적세를 뺀 나머지 조세수입을 의미하고 있다. 따라서 기존 유류관련 특별소비세를 별도의 목적세로 분리할 경우, 당연히 지방교부세의 기준财源에서 배제되는 결과, 지방교부세의 배분규모가 축소될 수밖에 없다. 1994년 예산기준으로 유류관련 목적세의 신설에 따른 지방교부세 배분규모의 예상감소액은 유류관련 특별소비세의 세율인상을 감안할 때 4,033억원

〈표 1〉 목적세 신설에 따른 지방교부세 배분규모의 감소 예상액
(단위 : 억원)

	교부세 기준재원 (A)	교부세 배분 예상액 (A×13.27%)
유류관련목적세 도입시	내국세 356,230	47,272 (I)
현행교부세 배분방식 유지시(목적세가 도입되지 않았다고 가정)	내국세 356,230 교통세 30,394 計 386,624	51,305 (II)
지방교부세 배분규모 감소액(II-I)		4,033

자료 : 재무부, 1994년 국세 세입 예상(안)

에 포함 것으로 추정된다(〈표 1〉 참조).

한편 〈표 1〉은 특별소비세 중 휘발유분, 경유분, 승용차분을 목적세로 전환할 경우 1993년 예산기준으로 지방교부세 규모의 감소액을 자치단체종류별로 표시한 것이다. 〈표 1〉에 표시된 지방교부세 감소액은 휘발유분, 경유분, 승용차분 특별소비세가 목적세로 전환되는 것을 전제로 추계된 것인데, 1993년도 정기국회에 제출된 1994년도 예산안에 따르면 휘발유분과 경유분 특별소비세만을 목적세로 전환하면서 휘발유분·경유분 특별소비세율을 대폭 인상하였으므로 〈표 1〉 추계분은 1994년 추계분과는 감소액 규모에 있어 상당한 차이가 날 수밖에 없다.

〈표 2〉에 따르면, 특별소비세의 일부 과세대상을 목적세로 전환할 경우, 1993년 예산기준으로 약 3,000억원의 지방교부세 규모가 감소될 전망이다. 道·市·郡 중에서 郡지역의 지방재정력이 가장 큰 타격을 받을 것으로 추정된다.

사회간접자본 목적세의 신설이 기정사실화된 시점에서 가장 큰 쟁점의 하나는 지방이전재정의 핵심적 통로로 간주되는 지방교부세 감소분을 어떻게 보전할 것인가였다고 할 수 있다. 지방교부세 감소분을 보전하기 위한 방안으로서 는 첫째, 지방교부세 감소분에 상응하는 만큼 지방교부세 배분율을 상향조정하는 방안, 둘째, 지방교부세 배분율(13.27%)을 그대로 두되, 여타의 지방이전재정 통로를 통해 부족재원을 보완하는 방안, 셋째, 지방교부세 배분율을 그대로 두면서 지방세제의 재원조달 수준을 제고시키는 방안 등으로 나누어 생각할 수 있다.

지방교부세 배분기준이 되는 내국세의 범위가 축소조정될 경우, 기존 지방교부세 배분규모를 유지하기 위해서는 예상되는 배분액 감소를 충당할 수 있을 만큼 내국세 대비 지방교부세 배분율을 높이는 것이 자연스러운 접근이라고 말할

〈표 2〉 목적세 신설시 단체별 지방교부세규모의 감소전망(1993년)
(단위: 10억원)

구분	감소예상규모	단체별 평균 감소규모	감소규모가 가장 큰 단체
	298.7		
직할시	5.7	1.9(25.9에서 24.0로)	光州 4.0(53.4에서 49.4로)
도	57.9	7.2(97.1에서 89.9로)	全南 9.7(130.8에서 121.1로)
시	47.2	0.8(10.7에서 9.9로)	木浦 1.7(22.4에서 20.7로)
군	187.9	1.5(18.8에서 17.3로)	高興 2.3(31.4에서 29.1로)

주: 1993년 예산기준
자료: 내무부

수 있을 것이다. 그러나 교통관련 목적세 신설의 정책목표가 세수의 신장성이 높은 특별소비세 일부를 내국세로부터 분리하여 지방교부세·지방교육재정교부금 등 지방이전재정장치로의 재원이전을 배제함으로써, 사회간접자본소요재원을 확실하게 확보하는데 두어졌다는 점에서, 지방교부세의 배분비율자체를 상향조정하는 방안이 당초부터 예산·재정 당국에 의해 고려될 여지가 없었다. 다만 지방교부세 배분의 예상감소액을 보충하기 위한 일환으로, 예산·재정 당국은 지방양여금 대상세원의 하나인 주세의 배분율을 1994년부터 60%에서 80%로 상향조정하면서 담배소비세의 세율을 인상하는 조치를 취하였다. 이는 지방양여금 배분규모를 늘리고 현행 지방세체계의 재원조달 수준을 보장하는 방안을 통하여 지방교부세 배분규모 축소에 대응한 것이라고 말할 수 있다. 환언하면 사회간접자본 목적세의 신설에 따라 중앙정부의 사회간접자본부문에 추가적으로 배분되는 재원(즉 지방교부세의 감소액)을 일부는 내국세 수입으로 계리되지 않는 지방양여금으로, 일부는 지방정부의 추가적 세수확보 노력으로 충당케 함으로써 목적세 신설에 대한 지방부문의 반발을 대체재원조달을 가능케 하는 재정제도 개편을 통해 타협한 것이라고 해석할 수 있다.

지방교부세 예상감소액을 보충하기 위하여 고안된 “지방양여금 배분규모의 확대”나 “담배소비세의 세율인상조치”는 단기적 관점(예, 1994년 예산)에서 지방교부세 부족재원을 대체해 줄 수 있다는 점에서는 이의를 제기할 수 없다. 그러나 장기적 관점에서 지방양여금제도의 성격을 재평가하게 하는 계기를 던져주고 있을 뿐 아니라 부족재원 보충방식이 기존 지방교부세제도의 재원조달 수준(기원배분규모)을 안정적으로 유지할 수 있을 것인가에 대해서는 불투명한 전망이 지배적이라고 할 수 있다.

첫째 지방교부세 배분감소액의 일부를 지방양여금제도의 재원배분규모 확충

〈표 3〉 최근 5년간 주세, 담배소비세, 특별소비세의 세수신장율 비교
(단위 : 백만원, %)

연도별	주 세	담배소비세	특별소비세
1989	893,033	1,412,994	1,256,966
1990	1,022,417	1,571,812	1,911,791
1991	1,145,342	1,646,865	2,246,526
1992	1,331,015	1,711,747	2,852,733
1993	1,550,042	1,769,419	3,478,268
연평균 신장율 (%)	14.8	5.8	29.6

주세 : 1991년까지는 징수실적, 1992~1993년은 예산기준임
 자료 : 경제기획원, 「예산개요 참고자료」, 1993
 국 세 청, 「국세통계연보」, 1992
 내 무 부, 「지방세정연감」, 1992
 내 무 부, 「지방자치단체 예산개요」, 1993

(주세의 배분을 80%로 조정)으로 접근하였다는 사실은 균형발전을 도모하면서 일부 국세의 지방이양방식의 독특한 형태로 자리잡고 있는 현행 특정재원형 배분방식의 지방양여금제도의 존립의 및 논리적 근거와 상충되는 일면이 없지 않다.

둘째, 지방교부세 감소재원을 보완하기 위하여 지방양여금 재원확충과 담배소비세의 세율인상에 의거한 지방세세의 재원조달기능강화를 도모하고 있는 바, 이러한 대체재원 확보방식이 장기적 관점에서 지방교부세의 현행 배분기준(목적세로 전환되지 않은 상태에서의 내국세 수입)에 의거한 지방교부세 수입규모를 밑돌게 될 가능성이 높다는 점을 지적할 수 있다. 왜냐하면 목적세로 전환된 유통분 특별소비세의 세수신장율이 지방양여금의 대상세목인 주세와 지방자치재원 확대대상으로 세율이 개편된 담배소비세의 신장율에 비해 현저히 높기 때문이다.

〈표 3〉에 나타난 바와 같이, 주세와 담배소비세의 연평균 신장율이 각기 14.8%와 5.8%에 불과한데 비해 특별소비세는 연평균 신장율이 30%수준에 근접하고 있다는 사실로도 지방교부세 감소액을 보충하기 위한 주세의 배분을 인상과 담배소비세의 세율 인상조치만으로는 현행 지방교부세 배분규모를 충당하기가 용이하지 않다는 점을 확인할 수 있다.

지금까지 언급한 유통관련 목적세 신설과 이에 따른 지방교부세 감소재원 보충 방안이 지방재정부문, 특히 지방양여금제도의 발전방향을 탐색함에 있어 시사해 주는 정책적 암시는 다음과 같이 집약될 수 있다.

첫째, 향후 지방양여금제도의 일정부분이 지방교부세의 부족재원을 보충하는

한, 지방양여금제도가 지방교부세제도의 정책목표와 이를 뒷받침할 기능을 일부나마 떠맡아야만 전반적인 지방이전재정장치의 역할이 균형화될 수 있다는 것이다. 이런 취지에서 특정재원형으로 설계되었던 지방양여금제도가 1993년 재정구조 개편을 계기로 기존 지방교부세 기능을 보완할 수 있는 일반재원형 방식을 수용할 필요가 있다는 정책적 암시를 도출해 낼 수 있다고 본다.

둘째, 지방교부세 감소재원의 보충방식이 내포하는 재원의 신장성의 한계와 기존 지방양여금 구성세목의 재원조달의 불안정성은 지방양여금제도로 하여금 지방교부세와 함께 하나의 지방이전재정체계 속에서 원활한 재원확보수준을 확보할 수 있는 새로운 재원조달체계를 형성토록 해야 한다는 정책적 시사점을 던져주고 있다.

Ⅲ. 지방양여금 배분구도의 재설정

1. 일반재원형과 특정재원형의 장단점

지방양여금 수입의 용도를 제한하지 않음으로써 一般財源으로 활용하게 할 것인가, 아니면 사전에 용도를 지정함으로써 特定財源 또는 目的財源으로 활용할 것인가에 따라 양여금제도의 성격 및 대상세원의 탐색범위 등 기본골격이 정해진다고 볼 수 있다. 우리나라의 현행 지방양여금제도는 특정사업에 대한 목적재원으로 포괄적인 용도가 지정되어 있다는 점에서 “特定財源型” 재원이전 방식에 해당된다. 그러나, 이러한 “특정재원형” 지방양여금제도를 지속적으로 유지하는 것이 지방재정부문의 정책목표에 부합할 것인가에 대한 검토작업이 필요한 시기에 이르렀다고 본다. 사실상 양여금제도의 일반재원 여부에 대한 선택은 기본적으로 지방양여금제도를 통한 중앙정부와 지방정부간 세원배분의 재조정 또는 양여금제도의 도입목적에 따라 결정될 수밖에 없다.

만일 양여금제도를 도입하는 기본목적이 특정사업부문에 대하여 지방정부의 재정적 대응능력을 높이는 데 있지 않고 지방정부의 재원활용에 대한 광범위한 재량권을 부여함으로써 지방재정의 보편적 대응능력을 높이는 데 주어진다면 “一般財源型” 양여금제도가 보다 유리하다고 할 수 있다. 특히, 중앙정부와 지방정부간 기능배분 재조정의 결과 지방정부의 기능이 확대될 경우에는 다양한 지방재정수요에 대응키 위한 지방정부의 일반적 재원확보의 필요성이 더욱 높아지게 된다는 점에서 “일반재원형” 양여금제도를 취할 필요가 있게 된다. “一般財源型” 양여금의 경우, 지방정부 재정운영의 자율성 측면에서 “特定財源型”에

비해 유리한 면은 지니고 있으나, 이럴 경우 지방교부세 중 보통교부세의 기능과 중복되는 문제점을 갖게 된다.

반대, 지방양여금제도를 통한 중앙정부와 지방정부간 세원배분재조정의 기본목적이 지역간 균형발전을 도모하기 위한 전략적 특정부문의 투자재원확보 등 특정목적에 위한 재원공여에 우선순위가 주어져 있다고 한다면 “일반재원형”보다도: “特定財源型” 양여금제도가 도입취지에 부합된다고 할 수 있다. 이런 형태를 취할 경우, 현행 국고보조금과 정책효과면에서 경합할 여지가 있으며, 지방자정운영이 중앙정부의 정책목표에 좌우되는 등 고유의 자율성이 제약되는 문제점을 띠게 된다.

우리 나라의 지방양여금제도가 어떠한 형태로 존치되는 것이 바람직한가를 단언하기는 어렵다. 왜냐하면 지방부문이 국가적·국민경제적 목표에 부합하는 방향으로 운영되어야 할 뿐 아니라 개별 지방정부의 독자적 판단에 의거한 자율적 재정부분 의사결정영역의 확대도 아울러 요망되는 이중적 정책환경에 직면하고 있기 때문이다.

현재 우리나라 지방재정부문의 정책목표가 아직도 균형발전을 도모함에 있어 파급효과가 큰 전략적 특정부문(예, 도로)에 대한 집중적 재원공여의 필요성이 조금이라도 낮게 평가될 수 없다는 점에서 특정재원형의 유지가 불가피하다고 할 수 있다. 즉, 지역간 균형발전의 촉진이 국민경제적 목표의 하나로 계속 간주되고 있으며, 성장력배양을 위한 지역사회간접자본의 원활한 형성이 긴요한 현재의 경제적 여건 하에서는 도로 등 전략적 균형발전부문이나 낙후지역개발 등에 대한 집중적인 재정이전이 요망되고 있다는 점을 감안하면, 균형발전과 연계되는 “特定財源” 방식의 유지에 우선순위가 주어질 것이다. 그러나, 균형발전이라는 정책목표가 가시적 성과를 가져올 수 있는 일정기간이 경과한 후에는 지방부문의 자율적 의사결정 영역의 확대에 부응하고 지방부문에서의 자원배분의 효율화를 기하기 위해서 지방양여금제도의 존재양식이 변모할 필요성도 아울러 제기되고 있음을 부인할 수 없다. 이러한 취지에서 지방재정의 보편적 대응능력 제고를 위한 “一般財源型” 방식을 일부나마 수용할 수 있는 방안이 검토되어야 할 뿐 아니라 지방교부세 등 他地方財政調整정책수단과의 역할 분담이 재정립되어야 한다.

2. 일반재원형방식의 수용필요성

현재 우리나라에서 활용되고 있는 지방양여금제도는 재원의 사용목적 및 구

체적 지출대상을 중앙정부가 사전에 지정하고 있는 등 특정재원형을 취하고 있다. 이러한 특정재원형하에서는 자연히 지정된 사업 외에는 재원의 사용이 배제되기 때문에 지방양여금제도가 지방정부의 일반적인 공공수요의 증대에 대응하는 정책수단으로서의 성격이 사실상 全無하다고 할 수 있다. 특히 재원의 사용목적이 전국적 관점에서 중앙정부의 사전적 배분규칙에 따라 정해지기 때문에 이러한 재원공여의 목적이 개별 지방정부의 지출우선순위와 상충될 경우 해당 지방정부 재정운영의 효율화를 기하기 어려울 수도 있다는 점이 지적되고 있다.

더 나아가서 법령에 규정된 국민경제적 목표와 지방부문의 공공수요 또는 지방재정의 여건이 변함에 따라 일정기간이 경과한 뒤에는 법령에 규정된 지방양여금의 배분대상사업에 대한 재원배분의 성과를 극대화하기 어렵게 된다. 당초 중앙정부가 지방양여금의 지출대상사업을 사전에 특정분야에 한정된 것은 주민복지의 증대와 지역개발의 효과가 높은 사업부문에 집중적인 재원투자를 보장함으로써 지역균형발전을 도모하고자 하는데 그 취지가 있음은 분명하지만 그 이면에는 지방정부의 재원관리능력에 대한 확신이 없었던 점이 내재되어 있었던 것이 부인할 수 없다.

앞으로 지방부문의 의사결정영역이 확대되고 지방정부의 관리능력이 향상됨에 따라 지방재정의 보편적 대응능력 제고를 위한 지방재원의 자율적 확보의 필요성이 더욱 높아지게 될 것이다. 특히 특정목적과 연계되지 않은 채 지방정부의 고유한 여건에 부합하는 지출선택의 폭이 넓어져야 할 필요성이 제기되고 있다. 여기에서 주목해야 할 점은 社會間接資本關聯 目的稅의 신설에 따라 지방이전 재정규모가 축소될 수밖에 없다는 것이다. 재정당국은 재정력의 지역간·자치단체간 불균형을 조정하고 개별자치단체의 기본적인 재원을 보장하는 데 있어 주된 기능을 수행하는 지방교부세의 배분규모가 불가피하게 줄어들 수 밖에 없는 상황에 부분적으로나마 대처하기 위해서, 부족재원의 일부를 지방양여금 대상사업의 확충을 통하여 접근하고 있다. 즉, 목적세 신설에 따른 지방재정감소분(약 6,000억원)의 일부를 추가적인 양여금 배분(기존 주세수입의 양여비율을 60%에서 1994년부터 80%로 높임)으로 대응하고 있다는 사실은 지방양여금의 특정재원적 성격을 일부나마 변화시키고 있다는 점이 지적되지 않을 수 없다.

이런 점들을 감안할 때 현재의 지방양여금제도와 같이 재원의 사용이 특정목적과 연계된 “特定財源型 共通稅方式” 뿐 아니라 재원의 사용이 지방정부의 자율적 의사결정에 일임되는 “一般財源型 共通稅方式”을 부분적으로 활용하는 방

안에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 판단된다.

3. 지방양여금배분구조의 재설정

지금까지의 논의를 요약할 때, 지방양여금의 배분방식을 현행 특정재원형에서 일반재원형으로 전환하는 것은 제반 정책목표와 지방재정의 여건, 그리고 지방이전제정을 구성하는 정책수단의 성격에 비추어 소망스러운 접근이라고 말할 수는 없다. 단지, 지방교부세의 배분규모축소에 따른 지방정부의 일반재원 확대의 필요성과 지방자치 확대에 수반하는 지방정부의 자율적 재정운영영역의 확대 필요성, 그리고 지방부문에서의 자원배분의 효율성의 도모 필요성 등을 감안할 때, 그러한 필요성에 상응하는 만큼의 일반재원활용 범위를 설정할 가치가 있다고 본다. 이러한 과정에서 기존 특정재원형 지방양여금의 배분대상사업들·정책목표의 재조정과 지역경제·지방재정여건의 변화를 감안, 새롭게 재정비하는 노력을 기울임으로써 현행 특정재원형 양여금제도가 지니고 있는 문제점을 극복하는 방안이 설득력있는 제안이라고 판단된다.

이러한 판단을 기초로 할 때, 향후 地方讓與金制度를 “特定財源型을 주축으로 하되 一般財源型을 가미하는 二元的 형태”로 전환하는 것이 차선의 선택으로 간주되며, 이러한 전환과정에서 양여금 배분대상사업을 국민경제적 정책목표와 지방부문 정책목표가 상호조화된 정책목표의 우선순위에 따라 재조정하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

Ⅳ. 지방양여금재원의 안정적 확보방안

1. 지방양여금 대상세원 선택의 배경과 현황

지방양여금제도의 발전방향을 탐색함에 있어 우선적으로 검토해야 할 사안은 “지방양여금의 대상세원이 지방양여금제도의 도입취지에 부합할 수 있도록 세원의 조달이 안정적으로 이루어질 수 있는가”라고 할 수 있다. 따라서 本節에서는 지방양여금제도가 도입될 당시의 대상세목의 선정 배경을 살펴보고, 개별 대상세목이 양여금제도의 운영취지에 적합한지를 평가한 후, 지방양여금의 원활한 자원조달을 위한 정책방향을 모색하기로 한다.

지방양여금은 국세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하여 지방자치단체의 재정기반을 확충함과 동시에 지역간 균형발전을 도모하기 위한 재원공여의 통로로 마련하는데 도입의 취지가 있다. 여러가지 다양한 국세 세목 중에서 어떤

한 것이 이러한 도입취지에 부합할 것인가의 문제가 양여세 도입과정에서 폭넓게 논의되었다. 지방양여금 대상세원을 탐색하는 데 고려되어야 할 몇가지 기준으로서 稅收의 안정성, 공공서비스에 대한 재원부담의 원칙으로서의 應益性, 지역경제활동과의 연계성 등이 제시된 바 있으며, 이러한 기준에 비추어 볼 때, 酒稅, 전화세, 부가가치세 일부, 특별소비세 일부 등이 지방양여금 대상세원으로 적합한 일면을 지니고 있는 것으로 평가되었다. 이러한 세목중에서 전화세의 주세 일부가 양여금 대상세원으로 채택되었고, 이미 개발이익환수에 관한 법률에 의해 예정수입의 50%를 지방자치단체에 양여하도록 규정되어 있던 토지초과이득세가 지방양여금의 대상세원으로 편입되었다.

「국비와 지방세의 조정 등에 관한 법률」의 규정(제 5조)에 의해 지방양여금의 대상세원으로 규정된 세목과 양여비율, 그리고 양여금규모는 <표 4>에 표시된 바와 같다. 토지초과이득세의 일부, 주세 일부, 전화세 전액이 지방양여금 대상세원으로 선정된 근거 및 그 의의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 토지초과이득세의 경우에는 「개발이익환수에 관한 법률」의 규정에 의해 세수입의 50%를 지방자치단체에 양여하도록 규정되어 있었던 것이 양여금 대상세원으로 채택된 일차적 근거라고 할 수 있으나, 보다 근본적으로는 세원 자체의 특성이 지방세로서 적합한 일면을 가지고 있었다는 데서도 그 근거를 찾을 수 있었다. 즉, 토지초과이득세의 과세대상은 正常地價를 초과하는 지가상승이 이루어진 개인소유의 유희토지 및 법인의 비업무용 토지로 구성되어 있다. 그런데 정상지가를 초과하는 지가상승의 일정 부분은 전국적 국가발전과 해당 지역발전의 종합적 결과로서 나타난다는 점에서 지가상승의 일정 부분을 해당 지방자치단체의 재원으로 환원시키는 것은 應益性의 원칙이나 지역경제활동과의 연계성 등의 관점에서 바람직하다는 의견이 제시되기도 하였다. 그러나 同 세원을 그대로 地方稅源化시킬 경우에는 세원편제로 인한 자치단체간 재정력 격차가 유발되고, 지방자치단체의 경제능력한계로 인한 체계적 부과·징수활동의 제 등 세무행정상의 문제점이 부각된다는 점에서 同 세원을 양여금이라는 제도적 틀 속에서 중앙정부와 지방정부가 공동으로 이용하는 것이 바람직하다고 판단하였다.

둘째 주세 일부수입이 양여금 대상세원으로 채택되었던 것은 다음과 같은 사실에 근거하고 있다. 주세의 일부를 구성하는 탁주·약주·소주분은 일부 국세의 지방세이관이 거론되는 과정에서 세수가 다른 세목에 비해 상대적으로 고른 지역적 분포를 보이고 있고, 지역경제활동에 있어 아직도 그 위상이 무시될 수

〈표 4〉 지방양여금 대상세목의 세수규모

대 상 세 목	양여금배분배율 ¹⁾	양여금 규모(억원) ²⁾	
		1993	1994
토·지초과이득세	세 수 입 의 50%	1,049	998
주 세 ³⁾	세 수 입 의 60%	9,300	—
	세 수 입 의 80%	—	12,416
전 화 세	세 수 입 전 액(100%)	4,143	4,599
합 계		14,492	18,013

1) 양여비율(%)=(지방자치단체 양여금/총세수입)×100

2) 예산기준

3) 주세의 경우 지방양여금 도입 당시인 1991년에는 양여비율이 주세수입의 15%였으나 1991년말의 법률개정에 의해 60%로 상향조정되었으며, 다시 1994년부터 80%로 조정되었음.

자료: 재무부(1993) 제공.

없는 주류산업과 연관되어 있다는 점에서 지방세로서 적합한 일면을 지니고 있는 것으로 평가되어 왔기 때문이었다. 그러나 同 세원을 지방세로 이양할 경우 동일세목을 두고 국세와 지방세가 분할과세함으로써 세원관리의 비효율성이 야기되고, 한 곳에서 다종의 주류를 생산할 경우 분리과세로 인한 과세의 중복과 조탈의 우려가 있는 등 징세행정상의 어려움이 수반됨으로써 지방세 이관을 현실적으로 제약하고 있었다. 그러나 동 세원을 양여금방식의 형태로 운영할 경우에는 과세주체의 이원화 문제가 자연스럽게 해소될 수 있을 뿐 아니라 세무행정상의 문제점도 제기되지 않는다는 점에서 양여금 대상세원으로서 적합하다고 평가되었던 것이다. 지방양여금 도입 당시에 주세의 양여비율로 설정되었던 15%는 전체 조세수입에서 탁·약·소주분이 점하고 있던 세수입 비율과 거의 일치하였다. 그런데 1991년에 국고보조사업의 일부가 지방자치단체에 이양되면서 양여재원의 확대 필요성이 제기됨에 따라 주세의 양여비율을 60%로 상향조정한 바 있으며 다시 1993년 말의 법률개정을 통하여 국세의 양여비율을 1994년부터 80%로 상향조정하였다. 어쨌든 주세수입의 일부를 지방양여 재원으로 설정한 것은 지방세로서 적합한 일면을 지닌 주세 일부세원을 양여금 제도를 통해 실질적으로 지방세원화하는 효과를 내포하고 있다고 해석할 수 있다.

셋째, 전화세의 경우 농어촌 전화사업의 일환으로 전화가 광범위하게 보급되고 있어 세원의 안정성과 신장성이 높으며, 세원관리도 용이할 뿐 아니라 지역 개발과 밀접한 관련이 있는 등 지방세원화에 유리한 측면을 지니고 있는 것으로

로 폭가되어 왔다. 특히 전화세는 그 당시 신장률이 매년 20% 내외에 이룸으로써 신장성이 높았을 뿐 아니라 아직 전화보급률이 낮은 시·군지역에서 괄목할 만한 신장이 예상되기도 하였다. 그러나 전화세는 서울, 부산 등 대도시에서 세수기 절반이상이 집중되어 있는 등 세원의 편재로 인해 지방세로의 이관이 현실적으로 제약받고 있었다. 그런데 전화세를 양여금제도로 운영하는 경우 세원의 대도시 편중현상을 세수배분과정에서 일부 해소할 수 있게 된다는 관점에서 전화세가 전액 지방양여금 대상세목으로 채택되었다고 할 수 있다.

1. 지방양여금 재원규모의 불확실성과 세수확보의 불안정성

(1) 지방양여금 재원규모의 불확실성

지방양여금 대상세목의 특성과 세수전망을 살펴본 결과, 대상세목의 세수가 중앙정부 또는 지방정부 재정규모의 자연증가율이나 국세수입의 자연세수 증가율보다 낮은 수준에 머무를 것으로 전망되고 있다. 더 나아가서 토지초과이득세의 경우 세수증대요인보다는 세수감소요인이 클 것으로 예측되고 있다. 이와 같은 세수전망에 기초할 때, 지방양여금제도가 토지초과이득세, 전화세, 주세를 대상으로 현행 양여비율이 유지되는 한 지방정부부문에 부하된 양여금 관련 재정수요에 대응할 수 있는 적정 양여금규모의 확보가 어려울 것이라는 점을 쉽게 짐작할 수 있다. 지방양여금제도가 현행 地方移轉財政體系(지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등)에 있어 중요한 정책수단으로 그 위상이 설정되어 있다는 점에서 그와 같은 양여금재원 확보의 불확실성이나 양여재원규모의 상대적 축소 가능성은 지방재정부문에 있어 대응능력을 약화시킬 수 있다는 점을 배제할 수 없다. 단일 지방양여금 재원조달 방식에 대한 패신적 대안이 마련되지 않는 한 지방자체재원의 확충은 물론이고 국고보조금, 지방교부세 등 여타 이전재정정책수단의 재원공여규모 및 구조의 재조정이 불가피하다는 시사점을 던져주고 있다. 이런 점에서 지방양여금 재원조달 구도의 재편성은 지방양여금제도의 존립의의를 재확인시켜 주는데 있어 핵심적인 정책과제라고 할 수 있다.

(2) 지방양여금 재원구성의 세수확보 불안정성

지방양여금제도가 도입된 지 3년이 경과하면서 지방양여금제도의 기틀이 되는 대상세원을 재평가할 시점에 이르렀다고 볼 수 있다. 왜냐하면 당초 설정된 지방양여금 대상세목이 지방양여금제도의 기본틀을 유지할 수 있는 안정된 재원조달통로로서 그 역할을 수행하기에 부적합한 측면이 노정되고 있기 때문이

다. 특히 토지공개념제도의 도입과 결부되어 도입된 토지초과이득세의 재원조달수준이 당초의 기대와는 다르게 원활하지 않을 뿐 아니라 주세·전화세 등의 세수신장이 정상적인 지방재정수요의 자연증가율에 미치지 못하고 있다는 점이 지적되고 있다.

〈표 5〉는 지방양여금 재원조성의 기초가 되는 내국세 3개 세목 중 지방양여금 규모를 중심으로 1993년 예산기준세수와 전망을 비교한 것인데 이에 따르면 토지초과이득세는 당초예산보다 14.0% 정도 늘고 있으나, 주세의 경우는 당초예산보다 8.5% 정도 낮은 세수전망이 예측되고 있다. 한편, 전화세는 당초예산보다 1.9% 정도 낮은 것으로 예측되며, 지방양여금 전체는 4.9% 정도로 낮은 전망이다.

〈표 6〉은 이들 3개 세목의 세수예산 증감 추이를 1993년과 1994년 예산기준으로 비교하고 있는데, 이에 따르면, 토지초과이득세는 4.9%정도 세수규모가 줄어들고 있으며 주세·전화세는 각각 0.1%와 11.0%씩 증가하고 있다. 이러한 추이에 비추어 볼 때, 지방양여금재원의 안정적 확보가 현행 재원조성 방식 하에서는 결코 용이하지 않다는 사실을 확인할 수 있다. 지방양여금을 통한 일정재원의 확보가 어려울 경우, 지방양여금과 관련된 대상사업의 추진이 난관에 부딪히는 것은 물론이고, 전반적인 지방재정운영에 있어서도 장애요인으로 작용하게 될 수 있음을 예견할 수 있다.

다음은 각 세목별로 재원조달의 전망과 제약점을 차례로 살펴보기로 한다.

첫째, 지방양여금 대상세원중에서 재원조달전망이 가장 불투명한 세목은 바로 토지초과이득세이다. 토지초과이득세는 토지공개념의 확대일환으로 신설된 세목인데, 신설 당시의 同 세목에 대한 세수분담기대와 조세정책적 역할이 同 세목의 집행을 전후하여 상당수준 변모되고 있기 때문이다. 토지초과이득세는 문자 그대로 토지의 보유에 따른 토지가치증가분에 과세하는 자본이득과세의 한 형태로서, 실현되지 않은 超過土地價 상승이익분을 높은 세율로 과세한다는 점

〈표 5〉 1993년도 지방양여금 세원별 예산과 전망 (단위: 억원, %)

세 원 별 ¹⁾	예 산	전 망	증 감 비 율
토 지 초 세	1,049	1,196	14.0
주 세	9,300	8,508	-8.5
전 화 세	4,143	4,075	-1.6
합 계	14,492	13,779	-4.9

주: 1) 개별세목별 지방양여금액임(개별세목 세수 × 양여비율).

자료: 재무부(1993) 제공.

〈표 6〉 지방양여금 대상세원의 세수예산 증감추이¹⁾ (단위: 억원, %)

차원별	1993	1994	증감비율
토초세	2,098	1,996	-4.9
주세	15,500	15,520	0.1
전화세	4,143	4,599	11.0
합계	21,741	22,115	1.7

주: 1) 예산기준.

자료: 재무부(1993) 제공.

에서, 우리나라 재산세제의 전개과정에서 그 의의가 현저한 세목이라고 할 수 있다. 특히 미실현자본이득에 과세하는 同 세목은 다른 나라에서 입법례를 흔히 찾아보기 어려운 세목이며, 우리나라에 고유한 국토환경과 사회경제적 여건이 불가피하게 창출해 낸 세목으로서 강도 높은 정책의지를 담고 있다는 점에서 주목받고 있다.

그런데, 이와 같은 토지초과이득세의 성격자체가 同 세목의 세수전망이 불확실한 상태로 간주되는 주요 배경을 이루고 있다고 볼 수 있다. 토지초과이득세의 신설 당시에는, 토지에 대한 투기수요와 자본이득추구를 목적으로 한 토지보유가 국민경제의 활력을 저해하고 자원배분의 왜곡을 초래하는 사회경제적 문제점을 최소화하기 위해 강도 높은 「未實現 자본이득과세」의 可視化 조치가 불가피했었다고 볼 수 있다. 그러나 토지부문의 가수요나 보유동기가 현저히 수그러들은 시점에서 토지공개념 확대도입이 추구했던 정책목표의 강도는 낮아지고 있을 뿐 아니라, 토지초과이득세의 시행과정에서 상당한 조세저항이 야기됨으로써 토지초과이득세의 기대했던 재원조달수준은 물론이고 장기적 관점에서 존속여부도 불확실한 상태라고 볼 수 있다. 1994년 토지초과이득세의 세수 목표액이 1993년에 비해 5% 정도 낮게 책정되었다는 사실로도 토지초과이득세의 안기된 재원조달통로로서의 한계를 말해주고 있다.

둘째, 수입전액이 지방양여금으로 귀속되는 전화세는 지방양여재원의 17~18%를 기여하고 있는데 1980년대까지만 해도 신장률이 평균 세수증가율보다 높았으며 아직도 지방양여금 대상세목중에서 신장률이 제일 높다고 하나, 전국전화망이 완비되는 단계에 이르게 됨에 따라 세수의 신장속도는 다소간 둔화되는 양상을 보이고 있다.

전화세는 당초 전화시설 확충 등 통신사업지원 목적을 위한 목적세적 성격을 띠고 개발하였지만 전화보급률이 1990년 기준으로 100명당 31명에 이를 뿐 아

나라 전화사업의 운영주체인 전기통신공사(한국통신)의 순이익이 팔목할 만한 수준에 이르고 있는 현시점에서 전화세의 당초 목적은 상당부분 퇴색했다고 볼 수 있다. 현재의 전화세는 전화이용에 대한 개별소비세로서 별개로 존치하고 있지만, 전화서비스가 부가가치세 과세대상에서 제외되는 데다 전화세의 세율 역시 부가가치세와 동일한 10%로 조정되었다는 사실은 전화세가 전화서비스를 과세대상으로 포함하고 있지 않은 현행 부가가치세의 일반소비세성격을 전체 소비세체계 내에서 보완하고 있다고 해석할 수 있다. 이러한 시각에서 차라리 전화세를 폐지하고 그 대신 전화서비스를 부가가치세의 과세대상으로 흡수하자는 주장도 제시된 바 있다. 이와 같은 맥락에서 체신당국은 전화세의 세율인하 또는 전화세의 폐지를 지속적으로 제안해 오고 있는 실정임에 주목할 필요가 있다. 이런 점에서 향후 전화세의 재원조달 수준도 현실적으로 제한적인 상태에서 벗어나기 어려운 측면을 내포하고 있다.

신재, 주세의 경우도 마찬가지로 세수의 안정적인 확보가 불확실한 실정이다. 우리나라에서 주세의 세수분담비율은 매우 높은 것으로 평가되고 있다. 단일 소비품목의 세수입이 내국세의 5% 수준에 이른다는 사실은 주류산업이 타산업부문에 비해 월등 높은 세수기여를 하고 있음을 말해준다. 1989년 기준으로 전체산업에서 차지하는 주류산업의 총 매출액비중이 0.5%에 불과함에도 내국세에서 차지하는 주세수입의 비중은 5%에 이르고 있다는 사실로도 주세의 재과과세적 성격을 단적으로 엿볼 수 있다. 그동안 몇차례 주세의 세율인하가 재과당국에 의해 시도되었으나 재원배분당국(예산당국)에 의해 제동이 걸렸던 사례가 있었던 것도 이와 같은 높은 세수분담수준을 유지하고 있는 주세에 대해 세율인하가 이루어질 경우 초래될 수 있는 세수감소를 우려했기 때문이라고 해석할 수 있다.

그런데, 현행 주세체계가 지니고 있는 두드러진 문제점은 세율수준이 주요국가들에 비해 높을 뿐 아니라 酒種間 세율격차가 현저하다는 점이다. 비록 세법 개정을 통해 세율을 다소간 인하하고 酒種분류를 단순화했다고는 하지만 아직도 세율체계의 재정비 필요성은 높다고 본다. 가령 위스키 세율의 경우 미국, 프랑스, 독일 등이 제조가액의 40% 내외에 머무르고 있고 주세율이 비교적 높은 일본에서도 100%를 약간 상회할 뿐인데 우리나라는 150% 수준에 이르고 있으며, 여기에 교육세분을 추가하면 세율의 차이는 더욱 커질 것이다. 특히 대중소비 주류라고 할 수 있는 맥주에 대한 주세가 150%에 이르고 있다는 사실은 소비기반이 넓은 주류에 대한 고율과세를 통해 세수입을 확보해야 한다는

논리 외에는 다른 어떤 이유로도 설명하기가 어렵다.

이와 같은 높은 세율체계가 일부 고소득층의 소비성향이 높은 고급주류에 대한 1課로서 그 의의가 부분적으로 인정되기는 하나 맥주·소주·약주 등 상대적으로 폭넓은 소득계층이 애용하는 주류에 대한 과세는 소득수준과 관련하여 역진적 과세의 성격을 내포하고 있다는 점에서 소득계층별 소비패턴을 감안한 적절한 세율체계의 조정이 강구되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.

한편, 지방양여금의 안정적인 자원확보 측면에서 볼 때 이러한 비판적 분위기를 반영하여 만일 酒稅率이 전반적으로 인하될 경우 주세가 양여금 수입의 대종을 이루고 있기 때문에 양여금재원의 확보가 어려울 것이라는 점을 예견할 수 있어 세수감소 요인이 항상 잠복하고 있음을 확인할 수 있다.

1. 양여금재원의 안정적 확보를 위한 대상세원의 재조정 방향

(1) 서

지방양여금제도를 포함한 지방이전재정장치가 갖추어야 할 기본적인 요건의 하나는 재원의 안정적 확보라고 할 수 있다. 지방교부세·지방양여금 등 이전재정제도가 지방재정 뿐 아니라 중앙재정에 있어서도 핵심적 재정제도로 자리 잡고 있는 것도 바로 하위단위 지방정부가 불가피하게 직면할 수밖에 없는 자원조달 규모의 영세성과 불안정성, 그리고 지역적 불균형을 중앙정부 또는 상위단위정부의 재정이전을 통하여 완화 또는 해결하려는 재정조정장치의 중요성을 반영하기 위한 데서 비롯되는 것이다.

지방양여금제도의 도입 당시 대상세원으로 전화세·주세·토지초과이득세를 취했던 것도 사실상 同 세목이 내포하고 있었던 세수확보의 안정성과 최소한 자연히 지방재정수요에 상응하는 세수의 신장성을 기대했기 때문이라고 해석할 수 있다. 그러나 앞서 대상세원의 분석결과를 통하여 확인할 수 있는 바와 같이, 지방양여금제도가 도입된 지 3년이 경과하면서 지방양여금을 구성하는 대상세목의 자원조달수준은 상당히 불확실한 상태에 놓이게 되었음을 인정하지 않을 수 없게 되었다. 특히 토지공개념 확대조치와 함께 새로 도입된 토지초과이득세의 세수분담은 당초 예상을 현저히 미달하고 있을 뿐 아니라 세목의 존치여부도 분명히 예견할 수 없게 되었다. 아울러 전화세의 경우도 세수 신장이 당초 기대에 비해 미진할 뿐더러 체신당국의 세율인하 또는 폐지요구 압력이 그치지 않고 있다. 이런 점을 감안할 때, 지방양여금 대상세목과 양여비율을

재설계함으로써 지방양여금제도의 도입목표달성을 이룩하고, 지방부문 환경변화를 수용할 수 있는 제도개선노력이 불가피하게 되었다고 볼 수 있다.

기본적으로 지방양여금 대상세목과 양여비율의 재조정은 궁극적인 지방부문 발전구도에 적합한 「적정 지방양여금 규모」를 어느 수준으로 설정하느냐에 따라 그 방향이 달라질 수 있다고 본다. 따라서 「적정 지방양여금 규모」의 설정이 지방양여금 대상세목과 양여비율의 재조에 앞서 모색되어야 할 사안이나, 적정규모의 설정은 앞서 언급한 대로 향후 지방부문 재정수요와 양여금 관련 지역개발수요의 전망과 지방부문 자원공급 수준, 그리고 중앙정부 가용재원의 규모와 지출구조의 변화에 대한 종합적인 전망을 통하여 접근되어야 소기의 성과를 거둘 수 있다. 본 연구에서는 이와 같은 지방양여금 적정규모의 설정은 주요 문제로 다루지 않고, 현행 지방양여금 배분규모를 적정수준으로 간주한 채, 현 수준의 지방양여금 배분규모를 안정적으로 확보하기 위한 대상세목과 양여비율의 재조정 방향을 다루기로 한다.

(2) 양여금 대상세목과 양여비율의 재조정

지방양여금 대상세목과 양여비율의 재조정을 위한 접근방향은 크게 두가지로 나눌 수 있는 바, 하나는 단기적 관점에서 지방양여금을 구성하는 현행 3개 세목 범위 내에서 대상세목과 양여비율을 재조정하는 것이고, 다른 하나는 중·장기적 시각에서 현행 3개 대상세목 외의 다른 국세세목을 지방양여금으로 수용함으로써 지방양여금의 자원확보수준을 견고히 하면서 추가적 자원확보를 탐색하는 것이다. 前者의 경우, 토지초과이득세 자원조달수준의 불안정을 보완한다는 취지에서 그 의의가 부각되는 반면, 後者の 경우, 전화세의 폐지에 대응하면서 지방양여금제도의 지방교부세 보완기능이 강화되는 데 대응한 장기적 정책구상의 취지를 담고 있다.

1) 양여세원확보의 안정성 측면에서의 조정방향

우선 지방양여금을 구성하는 3개 세목범위내에서 대상세목과 양여비율을 재조정하는 방안을 논의해 보기로 한다. 현행 3개 세목 중에서 재조정의 대상이 되는 세목은 세목의 존치여부가 다소간 불확실하면서 당초의 도입목적이 쇠퇴해 가고 있는 토지초과이득세와 전화세라고 할 수 있다. 특히 토지초과이득세 세수확보의 불안정성은 이미 언급한 바와 같다. 따라서 우선적인 대상세목조정은 토지초과이득세에서 출발되어야 한다는데 이의를 제기하기 어렵다. 지방양여금제도의 안정된 자원확보를 뒷받침하기 위해서는 토지초과이득세를 지방양여금 대상세목에서 배제하고, 그 대신 주세의 배분비율을 상향조정해야 한다는

구상이 지방양여금 구조개편논의 과정에서 광범위하게 제시되고 있다.

기존 양여금배분규모 내에서 재원확보의 안정성을 기하기 위해서는 토지초과이득세를 배제하고 주세의 양여비율을 1994년 기준 80%에서(지방교부세 수입 감소분을 보충하기 위한 일환으로 1994년부터 주세의 지방양여비율을 중전의 60%에서 80%로 상향조정함) 100%로 전액 배분하는 것이 바람직하다고 평가할 수 있다. 이러한 구상은 지방재정운영의 효율성 측면에서도 설득력이 있다. 왜냐하면 현행 주세와 같이 국세의 단일세목을 놓고, 중앙정부일반회계분과 지방양여금분으로 분할하는 경우, 同 세수입이 지방정부로 귀속되는데 1~2개월 이상 소요되는 관제로 지방정부의 예산편성 및 집행에 있어 불필요한 시차가 발생하고 있다는 점에서, 단일세목의 수입 전액(100%)을 지방으로 이전하게 되면 그러한 회계상의 비효율을 제거할 수 있기 때문이다. <표 7>은 주세의 지방양여율을 80%에서 100%로 상향 설정할 경우, 토지초과이득세의 양여금 배분수율(토지초과이득세의 50%)과 수입규모에 있어 얼마나 차이가 나는지를 보여주고 있다. 이에 따르면, 토지초과이득세를 지방양여금배정에서 제외하는 대신 주세를 전액 지방으로 양여할 경우 추가적 양여재원규모는 2,000억원 수준에 달하고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 주세수입의 전액을 지방양여금으로 배분한다면, 지방양여금의 배분규모는 토지초과이득세의 재원확보수준의 불확실성을 극복할 수 있을 뿐 아니라, 전화세의 둔화되고 있는 세수신장속도를 충당할 수 있음은 물론이고, 장기적 관점에서 지방교부세의 적정규모 미달분까지도 상당부분 해소할 수 있다는 점을 확인할 수 있다. 물론 이와 같은 구상이 가시화되기 위해서는 중앙·지방간 기능재배분과 아울러 전반적인 중앙·지방재정구조의 개편이 이루어지면서 중앙·지방정부간 재원배분통로에 대한 합의가 수반되어야 한다.

<표 7> 주세의 전액 지방양여에 따른 추가적 양여재원규모 추계(1994년 예산기준)
(단위: 억원)

구분	세목	주세	토지초과이득세
예상수입액(1994)		15,520	1,996
양여비율		80% : 12,416(A)	50% : 998(D)
		100% : 15,520(B)	
		B-A : 3,104(C)	
추가적 양여재원 규모		C-D : 2,106	

자료: 재무부, 1994년 국세세입예산(안)

2) 증장기적 시각에서의 재원확충 방향

다음은 증장기적 시각에서 지방양여금제도의 재원확충 방향을 다루고자 한다. 단기적 시각에서의 재원확보방안이 「재원확보의 안정성」에 초점을 맞춘 가운데 토지초과이득세의 대체재원을 모색하는 데 주력하였던 반면, 증장기적 시각에서의 지방양여금제도의 재원조달 방향은 지방양여금제도의 지방재정조정제도에서 차지하는 위상이 더욱 강조되는 데 대응한 지방양여금 재원규모를 확충하는 것이 필요하다는 거시적 문제인식에 기초한 것이다. 특히 지방양여금 대상세목의 하나를 구성하고 있는 전화세의 폐지 가능성에 대응하면서 상대적 재원배분규모가 축소될지도 모를 지방교부세의 재원 보장 및 지역간 형평화 기능을 보완하는 취지에서 재원확충을 논의하는 의미가 부각될 수 있다.

전화세의 폐지 가능성에 대응하면서 추가적 양여재원확보를 뒷받침하는 세목을 기존 국세체계에서 발견한다는 것은 결코 용이한 작업이 아니다. 왜냐하면 기존 국세체계에서 특정세목을 양여재원으로 전환하기 위해서는 중앙·지방정부간 대폭적인 기능재조정이 수반되어야 할 뿐 아니라 가뜰이나 경직성 지출비율이 높은 중앙정부 세출구조 하에서 세입부분에서까지 세수의 사전분할을 확대한다면 중앙정부의 재정적 선택범위가 더욱 협소해질 수밖에 없기 때문이다.

그럼에도 본 연구에서는 추가적 지방양여재원의 확보가 필요하다는 가정 하에, 향후 지방양여재원으로서 상대적 장점이 부각되는 세목을 소개해 보기로 한다. 지방양여재원으로서 상대적 이점이 부각되는 세목으로서 특별소비세 중 유흥장소료와 부가가치세 중 음식·숙박업분과 소매업분을 들 수 있다.

구선 특별소비세의 유흥장소분 수입을 지방양여금 대체세원의 하나로 상정할 수 있는 것은 현재 지방양여금 대상사업에 포함되어 있는 청소년육성사업과 관련시켜 볼 때 이들 과세대상이 되는 유흥장소가 청소년들에게 유해한 환경을 조성하고 있다는 점에서 同 부분에서 징수하는 조세수입을 청소년육성을 위한 각종 시설자금으로 활용함으로써 이들 장소가 초래하는 청소년에 대한 外部不經濟效果를 다소나마 상쇄하는 것이 바람직하다는 판단에 근거한 것이다.

다음으로 부가가치세 수입의 일부, 즉 음식업·숙박업·소매업분의 부가가치세 수입을 지방양여금 대상 수입원으로 선정하자는 구상은 同 세원이 연혁적으로 지방세의 일부를 구성하였을 뿐 아니라 지역경제활동과 밀접하게 연계되어 있으며, 더 나아가서 國稅·地方稅 재조정 논의과정에서 地方稅로의 이양이 거론된 바 있다는 사실에 근거하고 있다. 연혁적으로 볼 때 음식업분 부가가치세는 지방세인 유흥음식세가 부가가치세 도입과정에서 同稅에 편입되었다

〈표 8〉 전화세 폐지에 대한 대체세원 발굴효과 추정 (단위: 백만원)

세 목 별	세 수 규 모
전 화 세 (A)	311,387
특소세 유흥장소분(B)	27,889
음 식 업	89,270
부가가치세(C) 숙 박 업	59,918
소 매 업	286,095
수입증가분(B+C-A)	151,785

주: 1991년 징수실적(전화세) 및 부과실적 기준(특소세, 부가가치세)
 자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1992.

는 점에서, 그리고 소매업분은 부가가치세 도입 이전의 간접세인 영업세로 존치 하던 당시 지방세로의 이양이 거론되었다는 점에서 지방세로서의 적합한 일면 을 가지고 있다.

더 나아가서 음식점·숙박업·소매업 등은 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 外部經濟로 작용하여 직접적인 혜택을 받는 반면, 이들 업종은 공해나 환경의 훼손 등과 같은 外部不經濟를 통하여 주민들에게 사회적 비용을 안겨주는 경우가 많기 때문에 現地性이 강한 지방자치단체의 재원으로서 적합한 일면 을 지니고 있다. 이와 같이 지방세로서의 적합한 일면을 지니고 있는 부가가치세의 음식·숙박업 및 소매업분 수입을 지방양여금 세원으로 할당하는 것은 세원관리 및 조세행정의 통일성을 유지하는 가운데 세원의 중앙·지방간 공동활 용을 도모할 수 있다는 점에서 바람직하다고 할 수 있다.

이와 같이 중·장기적 시각에서 전화세의 폐지에 대응한 안정적 대체세원의 발굴 측면에서 특별소비세 유흥장소분과 부가가치세의 음식점·숙박업·소매업 분을 지방양여금 대상세원으로 활용할 경우 어느 정도의 재원이 확보될 것인가? 여기서는 자료의 제약상 1991년의 징수실적을 기준으로 하여 전화세 폐지 에 대한 대체세원 발굴효과를 추정해 보았다. 〈표 8〉에 표시된 바와 같이 위 에서 지시한 특소세 및 부가가치세의 일부 수입을 지방양여금 재원으로 공여할 경우 1991년 기준으로 전화세 폐지에 따른 재원 결손을 보전하고도 기존 전화 세 수입의 48.7%에 상당하는 1,500억원 정도의 추가 세수가 확보될 것으로 추 계되고 있다. 즉 대체세원을 통하여 기존 전화세 수입의 1.5배 상당액의 지방 양여금 재원을 안정적으로 확보할 수 있을 것으로 추정할 수 있다. 특히 이들 代替稅源을 구성하는 특별소비세와 부가가치세 수입의 세수 신장성이 전화세에

비해 우수한 것으로 평가된다는 점에서 현행 세율체제가 유지되는 한 추가적으로 확보되는 재원규모는 더욱 늘어날 것으로 전망된다.