

I. 서론

1. 연구의 목적
2. 연구의 범위와 방법
3. 선행연구와의 차별성



I. 서론

1. 연구의 목적

우리나라에서 본격적으로 지방자치제도가 실시된 시점이 1995년이므로 거의 20년이 경과한 셈이다. 지방자치제도의 실시로 인해 우리 사회에는 적지 않은 변화가 있었다.

이 제도의 실시로 인해 자치단체의 업무는 과거에 비해 상당히 증가되었다. 특히, 최근 국민들의 복지욕구는 점차 증가하는 반면, 그 집행의 상당부분을 책임져야 하는 자치단체는 점증하는 재정수요를 감당하기 어려운 것이 그 실정이다. 자치단체의 업무가 많아지면, 비례적으로 재원확대도 수반되어야 한다. 단, 지방자치단체의 재원이 확대됨에 있어서는 지방자치정신에 충실할 수 있도록 무엇보다도 지방세의 확대가 필요하다고 할 것이다. 하지만, 국세와 지방세의 비율은 지방자치가 실시되기 이전이나 지방자치가 실시된지 20년이 지난 현재나 동일하게 8:2인 실정이다.

자치단체의 업무가 증대함에도 불구하고, 지방세로는 그 업무처리를 위한 재원을 충당하지 못해, 자치단체는 국고보조금 등의 재원에 의존하는 비율이 날로 증가하고 있다. 이는 우리나라 지방자치의 미래를 위해 신속하게 개선해야 할 과제중의 하나로 지적되고 있다. 지방자치단체의 재원을 확대해야 한다는 주장에 대해서는 거의 대부분이 공감을 하지만 문제는 어떤 방법으로 이를 실현할 것인지 여부이다. 그 방법과 관련해서는 다양한 의견이 있을 수 있다.

국세와 지방세를 통합한 국민들의 전체적인 세부담을 증대시키지 않는다는 전제하에서 검토할 때 지금까지는 주로 국세로 부과하던 세목을 지방세로 전환하는 방안이 연구가 많았다. 이 방안의 경우에는 다음과 같은 문제점이 있다. 우선, 종래 해당 세목의 세수에 대한 사용권을 가지고 있던 국가는 해당 세목의 지방세로의 전환과 동시에 세수사용과 관련해서는 완전히 배제되는데 이는 국가로서도 매우 조심스럽게 접근할 수밖에 없는 측면이 있다. 다음으로, 이 방안의 경우에는 우리나라의 전통적인 지방세라는 것이 과세권을 가지는 특정 자치단체에 세수가 독점적으로 귀속하는 것을 원칙으로 하는 체제인지라(서울의 재산세는 예외임), 이러한 체제하에서는 모순되게도 지방의 발전을 위한 지방세 확대가 지역별 경제력 편차로 인하여 부유한 특정지역에 지방세 세수가 편중되는 현상을 더 심화시키는 현상을 발생시킨다. 이는 그렇지 않아도 심각한 지역별 경제력 격차를 더 확대시키는

것이 되어 국가균형발전을 추구해야 하는 중앙정부 입장에서는 받아들이기 힘든 측면이 있다.

이 보고서에서는 이와 같은 국세의 전면적 지방세 전환이 내포하고 있는 이와 같은 문제점을 고려하여 그러한 방식이 아닌 공동세제도를 통하여 자치단체의 재원을 확대할 수 있는 방안에 대해 검토해 보려고 한다. 공동세 제도는 지금까지 국내에서는 크게 관심을 받지 못하고 있었다. 그러나 공동세제도를 잘 활용한다면 국세의 전면적 지방세 전환이 내포하고 있는 문제점을 해소하면서도 지방세의 자주재원을 확대할 수 있게 된다. 이 글은 이처럼 지방자치단체의 재원을 확대하는 한 방안으로 공동세제도를 어떻게 활용할 수 있을지를 검토하는 것을 목표로 하고 있다. 좀 더 구체적으로는 어떤 세목을 공동세로 하여 어떻게 활용할 것인지에 대해 실현가능한 몇 가지 방안을 모색해 보고, 공동세의 부과수방법과 재원배분방법과 절차 등을 제시하는 것을 목표로 하고 있다.

2. 연구의 범위와 방법

이 연구는 기본적으로 지방자치의 미래를 위해 자치단체의 자주재원을 어떻게 하면 확대할 수 있을지를 고민하는 차원에서 이루어졌다. 따라서 공동세제도에 대한 연구의 경우에도 그 취지에 부합하는 범위 내에서 연구를 진행할 계획이다. 즉, 공동세의 경우에 다양한 형태가 존재할 수 있지만 이 연구에서는 종래 국세이던 세목을 국가와 지방자치단체의 공동세로 혹은 지방자치단체 상호간의 공동세로 하는 방안에 대해서만 연구하기로 한다.¹⁾

<표 1> 연구의 기본 방향

현 재	제 도 개 선 방 향
국세	국가와 지방자치단체의 공동세 (국세·지방세)
	지방자치단체 상호간의 공동세 (지방세)

현재 지방세로 분류되는 세목에 대해서도(예, 재산세) 이것을 공동세로 하여 자치단체 간

1) 지방세이던 세목을 지방자치단체간의 공동세로 전환하는 방안도 있을 수 있다. 하지만, 이 방안은 자치단체 전체적인 관점에서 보았을 때 자치단체의 재원을 확대하는 조치가 아니다. 따라서, 이러한 방안은 이 글에서는 논외로 한다.

에 수평적 혹은 수직적으로 재원을 재분배하게 되면 지역균형발전을 위해 긍정적인 기능을 할 수 있는데 이 문제 역시도 넓은 의미에서는 공동세라는 주제로 다룰 수 있을 것이다. 하지만 이 연구는 그러한 논의는 포함하지 않기로 한다.

이 연구를 수행함에 있어서 우선 국내의 공동세 관련 문헌들을 정리하고 체계적으로 분석할 필요가 있다. 국내연구의 경우에는 공동세와 관련한 연구가 많지는 않은 상황이다. 외국문헌의 경우에는 이 연구에서 공동세제도의 모범 입법례로 전제하고 있는 독일문헌들을 많이 참고할 계획이다. 문헌 이외에도 실제 공동세제도가 우리 사회에 도입되었을 때 예상할 수 있는 현장에서의 문제점을 파악하기 위하여 관련 공무원, 연구진과의 토론회 등을 통하여 현실과 일치할 수 있는 제도가 되도록 노력할 필요가 있다.

3. 선행연구와의 차별성

기존 국내 연구문헌에서 공동세문제를 직접적으로 다룬 경우는 많지 않다. 그러한 문헌으로 대표적으로 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 우선, 본격적인 지방자치의 실시를 앞두고 1993년 조세연구원(현 조세재정연구원)에서 발간한 「공동세제도의 활용방안에 관한 연구」(박정수)라는 제목의 연구보고서가 있다. 이 보고서는 기존의 지방세제도와 지방재정조정제도가 지방자치시대에 적합하지 않도록 되어 있음을 인정하고 지방자치시대에 적합한 모델로 공동세제도를 적극적으로 활용할 것을 제안하였다. 그 구체적 방안으로 단기적으로는 1991년 지방양여금제도가 공동세와 동일한 취지에서 도입되었지만 실질적으로 보조금화되어져 있는 점을 개선해야 함을 주장하고, 장기적으로는 소득세, 법인세, 부가가치세를 대상으로 하여 독일과 유사한 공동세를 도입할 것을 제안하였다. 위 보고서는 지방양여금제도가 시행되던 시점을 시대적 배경으로 한 것으로 그것이 폐지된 현재와는 상황이 다르다. 당시에는 지방소득세와 지방소비세가 도입되어져 있지 않은 상황이어서 그러한 측면에서도 현재와는 상황이 다른 측면이 있다. 또한, 위 보고서에서는 공동세를 세수입을 배분하는 측면에서만 접근하고 있는 반면, 이 글에서는 입법 등 모든 과세권행사단계에서 서로 다른 과세주체의 ‘공동의’ 과세권행사를 강조한다는 측면에서도 다른 접근방법을 보이고 있다.

1999년에는 「공동세의 도입방안에 관한 연구」(윤완진)라는 논문이 발표되어 소득세(법인세는 제외)와 부가가치세를 독일과 유사하게 공동세화할 것을 주장한 바 있다.²⁾ 그러나 이

2) 윤완진, “공동세의 도입방안에 관한 고찰” 「세무학논집」 제12집 제1호, 1999, 서울시립대 세무학과, 403-417면.

글 역시도 지방소득세와 지방소비세가 도입되기 이전의 연구물로서 이미 그러한 세목이 도입된 현재의 상황을 전제로 하여 공동세를 논의하는 이 글과는 다른 측면을 가지고 있다.

2006년에 발표된 「지방세로서의 공동세 도입논의에 대하여」(심영택)에서는 다양한 형태의 공동세 개념을 외국의 입법례를 통해 제시하며 지방세로서 공동세도입논의를 전개하기 위해서는 그 중 어떤 개념을 채택하는지를 분명하게 하여야 하며, 우리나라의 경우에는 동일한 세원에 대해 국가와 지방자치단체가 ‘각각’ 과세권을 가지고 과세하는 부분으로 개념을 한정할 필요가 있다고 주장한 바 있다. 공동세 논의를 동일세원에 대해 국가와 지방자치단체가 ‘각각’ 과세하는 것으로 한정하는 부분, 그리고 하나의 세원을 자치단체가 공유하는 형태를 공동세논의에서 제외한 부분은³⁾ 이 글과 입장이 다르다. 또한, 위 논문과 달리 이 글은 구체적으로 어떤 세목이 공동세로 타당한지를 제시하고 공동세도입에 따른 여러 가지 쟁점들을 세부적으로 검토하게 된다는 점에서도 구분이 된다.

2012년 경기개발연구원에서 발간한 「지방법인세 도입의 논리와 과세방안」(송상훈·류민정)의 경우에는 지방세인 법인분 지방소득세와 국세인 법인세를 합쳐서 국가와 지방자치단체(광역 및 기초자치단체)의 공동세로 할 것을 제안하였다. 해당 보고서에서는 법인세라는 특정 세목에 대한 공동세로의 전환가능성을 검토하였다. 반면, 이 글은 공동세 가능성이 있는 다양한 국세 세목들에 대해 공동세로의 과세전환가능성을 검토하게 된다는 측면에서 2012년 연구보고서와는 다른 측면이 있다. 그리고 2014년에 출간된 연구성과 가운데 경기개발연구원의 「기업유치에 따른 지방세원 연계방안」(송상훈·류민정) 연구에서는 기업에 대한 지방세 과세현황을 언급하면 지방소득세 가운데 법인분 지방소득세를 분리하여 지방법인세를 신설하면서 공동세로 할 것을 주장한 바 있다.⁴⁾ 하지만 이 글에서 저자들은 신설 지방법인세(종래 지방소득세 법인분으로 과세되던 분)를 광역자치단체와 기초자치단체간의 공동세로 할 것을 주장하고 있는데 지방자치단체의 자주재원확대라는 차원에서 종래 국세로 과세되던 것을 국가와 지방자치단체간 혹은 자치단체 상호간의 공동세로 전환하는 방안을 모색하는 이 연구와는 방향이 다른 것이라고 할 수 있다. 다만, 지방자치단체 상호간에 세원을 공유하는 형태를 공동세로 분류한 것은 이 글과 공감하는 부분이 있다.

공동세제도를 지방재정조정제도라는 측면에서 다른 연구결과물도 존재하였다. 대표적으로 1995년에 발간된 「지방교부세 배분방식의 새로운 개념과 방향모색」(박정수, 한국행정학보, 제29권 제2호, 1995)이라는 논문에서는 지방교부세 제도의 새로운 개편방안을 모색하

3) 저자는 이 부분의 경우에는 세원배분이 아닌 세수익의 배분에 불과하므로 지방세를 규정하는 지방세법에서 규정할 것은 아니라고 판단하였다.

4) 송상훈·류민정, 「기업유치에 따른 지방세원 연계방안 연구」, 경기개발연구원, 2014. 8, 86면 이하.

면서 공동세를 제안하기도 하였다. 해당 연구는 국세의 구체적 세목에 대해 이를 국가와 지방자치단체의 공동세로 할 것인지를 연구한 것이 아니므로 우리의 연구와는 다른 시각에서 접근한 연구라고 할 것이다.⁵⁾

5) 학위논문 가운데 공동세와 관련된 것으로는 정범찬, 「국세와 지방세의 합리적인 세원조정방안에 관한 연구」, 홍익대학교 세무대학원, 2006. 12; 윤철, 「지방재정의 자주성 제고를 위한 공동세 도입방안에 관한 연구」, 전북대학교 행정대학원, 1999.