

지방선택세와 지방재정: 플로리다 카운티 지방선택세 사례를 중심으로

윤대섭*·심준섭**

논문 요약

본 연구는 지방정부의 재정여건 개선을 위해 도입·운영 중인 지방선택세 (Local optional tax) 제도의 지방재정에 미치는 영향에 대한 검증을 하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 플로리다 지방정부 (카운티)의 지방선택세 사례를 이용한 분석을 통해 지방선택세 도입이 지방재정에 미치는 영향을 실증적으로 검증하였다. 실증분석 결과 플로리다 지방정부의 경우 지방선택세 도입은 지방정부의 전체 세입 대비 지방세 비율, 이전재원 비율, 세입규모 등에 대해 통계적으로 의미 있는 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 또한 지방선택세 도입으로 인한 지방정부의 지방세 비율의 증가, 이전재원비율의 감소, 세입규모 증가가 실증적으로도 지방정부의 재정적 자율성 향상 및 재정력 확충에 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다. 즉, 플로리다 지방정부 사례를 이용한 실증분석을 통해 지방선택세 도입이 지방정부의 총 세입 대비 지방세 비율 상승과 이전재원 비율 감소 등에 영향을 미침으로써 새로운 지방세원으로서의 기능을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 다만, 분석결과 정률적용 선택세의 경우 세입규모 확충 측면에서 한계를 보인 반면 정액적용 선택세의 경우 지방재정의 모든 측면에서 의미 있는 영향을 미치고 있는 것 또한 확인할 수 있었다.

주제어: 지방선택세, 지방재정, 패널분석

* 제1저자, 한국지방행정연구원 지방재정연구실 수석연구원

** 교신저자, 중앙대학교 공공인재학부 부교수

I. 문제제기

2015년은 민선지방자치 20주년의 해다. 많은 어려움에도 불구하고 우리나라의 지방자치는 발전해 왔다. 중앙의 많은 사무가 지방으로 이양되었고, 이에 따라 지방자치단체장의 권한은 증대되었다. 그러나 여전히 많은 자치단체가 어려움을 호소하는 분야가 있다. 지방재정이다.

국세와 지방세 비율 8:2와 45%대의 평균 재정자립도가 보여주듯이 여전히 우리 지방자치단체의 재정여건은 어렵다. 어려움을 해결하기 위해 많은 방안이 제시되고 있으며 제도 또한 다양하게 도입되고 있다. 그러나 여전히 지방재정은 어렵다. 그렇다면 근본적 해결방안은 없을까? 해결책은 의외로 간단할 수 있다. 지방자치단체의 세입을 늘리면 된다. 물론 자치단체 세입확충을 위한 제도가 있다. 지방교부세와 국고보조금으로 대표되는 정부 간 이전재원이다. 그러나 이는 자치단체의 자체재원이 아니기 때문에 중앙정부의 감독 및 통제를 받아야 한다는 점에서 재정자율성 및 재정분권 측면에서 한계가 있을 수밖에 없다. 더욱이 지난 정부에서 추진되었던 감세조치와 경기침체로 인해 중앙정부 재정이 어려워지면서 중앙정부 역시 지방자치단체에 대한 재정지원에 한계를 느끼고 있다.

따라서 지방재정의 어려움을 근본적으로 해결할 수 있는 방안, 즉 정부 간 이전재원이 아닌 자체세입 증대를 통한 지방재정 확충에 대한 논의가 필요하다고 본다. 이에 본 연구에서는 지방정부 재정 확충을 위해 미국 지방정부에서 도입·운영 중인 지방선택세 제도에 대한 분석을 통해 지방재정 확충을 위한 하나의 대안을 제시하고자 한다.

앞서 언급한 정부 간 이전재원을 통한 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원은 국가전체의 한정된 조세수입에 대한 배분의 문제이다. 이는 마치 엄마가 사준 파이를 두고 형제가 나눠먹는 상황과 다르지 않다. 형제는 누가 파이를 더 먹을까를 두고 다투게 될 것이며 정확히 반으로 나눈다 할지라도 형제는 자신에게 배분된 파이의 양에 대해 만족하지 못할 것이다. 중앙과 지방과의 세원 배분 문제도 마찬가지다. 국가가 거둘 수 있는 조세의 양이 정해져 있다는 전제 아래에서 중앙과 지방이 나누어 가질 경우 양측 모두 만족할 만한 분배 비율을 찾기는 매우 어려워진다. 중앙과 지방 모두 나름의 논리에 따라 더 많은 조세를 배분받기를 원하기 때문이다. 그런데 파이의 크기를 키울 수 있다면 어떨까? 즉, 정해진 세원에서 중앙과 지방이 나누어 가져야만 한다는 시각에서 벗어나 지방을 위한 새로운 세원을 만들어 줄 수 있다면 상황은 달라질 수 있을 것이다. 물론 헌법에서 규정하고 있는 조세법정주의에 원칙으로 인해 지방자치단체 조례에 의한 자유로운 조세 부과 금지되고 있으며 이는 반드시 지켜져야만 하는 원칙이다.

미국 지방정부에서 도입되어 운영되고 있는 지방 선택세(Local optional taxes) 제도는 조세법

정주의 원칙을 지키면서 지방정부에 재정운영의 자율성을 부여하고 있는 제도이다. 미국 지방정부 지방선택세의 경우, 주법(State Statute)을 통해 지방정부가 선택할 수 있는 다양한 선택적 부가세(optional surtaxes)를 규정함으로써 지방정부의 세목 선택 및 세율 선택의 범위를 폭넓게 인정하는 제도이며, 이를 통해 지방정부는 스스로의 상황에 맞는 지방세 제도를 운영할 수 있다.

플로리다 주의 경우 1980년대 초 조세저항운동(tax revolt)과 90년대 말 부동산 경기 침체를 겪으며 지방정부의 주 세원인 재산세(property tax) 수입이 감소하자 주법 개정을 통해 지방정부가 다양한 부가 소비세(sur consumption taxes)를 선택적으로 부과할 수 있도록 하였다. 지방정부는 재산세 세율(property tax millage rate) 인상의 완화와 조세 외부전가성(tax exportability) 확대를 통한 지역주민의 조세부담 완화와 지방세 확충을 통한 세입규모의 확대 위해 부가 소비세 도입을 늘려왔다.

본 연구는 지방선택세가 가지는 지방정부 재정에 대한 영향 분석을 위해 지방선택세를 운영 중인 플로리다 지방정부의 사례를 이용한 실증분석을 실시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 플로리다 지방정부에서 도입 중인 지방선택소비세, 지방선택관광세, 지방선택유류세 사례와 지난 2004년부터 2013년까지의 재정자료를 이용한 패널분석을 시도한다.

민선지방자치가 부활한지 20년이 지난 현재 우리나라는 진정한 지방자치를 위한 튼튼한 지방재정 구축을 위해 많은 노력을 하고 있다. 그러나 지난 정부에서 추진되었던 감세조치와 경기침체로 인해 중앙과 재정이 어려워지면서 중앙정부의 지원을 통한 지방재정 확충에 많은 어려움을 겪고 있다. 이에 지방자치단체 스스로의 재원확보 방안에 대한 논의들이 이루어지고 있다. 즉, 중앙정부의 재정지원이 아닌 지방자치단체의 지방세 수입 증대를 통한 지방재정 확충 방안의 필요성이 제기되고 있다. 이에 지방재정 확충을 위한 노력의 일환으로 도입되어 시행되고 있는 미국의 지방선택세 제도에 대한 분석을 통해 지방자치단체 지방세 수입 증대를 통한 지방재정 확충의 가능성에 대한 시사점을 제시할 수 있을 것이라 본다.

II. 이론적 배경: 플로리다 주 지방선택세

플로리다 지방정부(카운티)의 지방 선택세의 재정적 영향에 대해 논의하기에 앞서 플로리다 지방정부의 세입구조에 대해 간략히 알아보자. 플로리다 지방정부는 크게 재산세(property tax), 지방 선택세(local optional taxes), 기타세(other governmental taxes)로부터 세원을 충당한다. 재산세는 종량세(ad-valorem tax)의 형태로 부과되며, 카운티 정부 조세수입의 가장 큰 부분을 차지한다. 반면에 지방선택세는 증가세로서 다양한 형태로 부과되고 있으며, 지방선택소비세(local

discretionary sales surtaxes), 지방선택유류세(local optional fuel tax), 지방선택관광세(local optional tourist and convention development taxes), 지방선택 식·음료세(local optional food and beverage taxes)등으로 구성된다. 플로리다 지방정부는 이외에 다양한 형태의 기타세(other governmental taxes)를 부과하고 있다.(Florida Tax Handbook, 2011)

플로리다 지방정부가 부과할 수 있는 선택세는 크게 지방선택소비세와 기타선택세로 나눌 수 있으며, 지방선택소비세(local discretionary sales surtaxes)가 지방선택세 중 가장 큰 부분을 차지한다. 지방 소비세는 1976년 주법(Florida statute, Chapter 76-284) 개정에 의해 신설되었으며, 신설 당시에는 주 소비세 4% 이외에 지방정부가 최대 1%p까지 소비세를 추가적으로 부과할 수 있었다. 현재는 6%의 주 소비세 이외에 지방정부가 조례 규정에 의해 자율적으로 최소 0%p에서 최대 1.5%p까지 추가 소비세를 부과할 수 있다. 지방정부의 세목 선택의 자율과 함께 세율의 자율적 적용이라는 점에서 탄력세와 선택세의 성격을 모두 갖는다. 지방선택소비세는 재화 및 서비스의 거래행위에 적용된다. 일반적으로 지방선택소비세는 주 소비세에 덧붙여 부과되는 부가세(surtax)이며 주 재무부(Department of Revenue)에서 과세 및 징수를 담당한다. 징수된 지방선택소비세는 주 정부 과세 부분을 제외한 징수액을 주 재무부가 지방정부에 분배 한다.(Local government financial information handbook 2011) 플로리다 주법에 의거하여 지방정부가 조례로 규정할 수 있는 지방선택소비세(local optional county sales surtaxes)는 지방재량소비세(local discretionary sales surtaxes)라고도 불리며 그 종류는 크게 8가지이다.¹⁾

지방선택소비세 이외에 플로리다 지방정부는 주법에 의거하여 조례로서 기타 선택세(other types of optional consumption taxes)를 부과할 수 있다. 기타 선택세는 대부분 특정한 지출 목적을 가지고 있는 목적세의 성격을 가지고 있다. 대표적으로 지방선택유류세 (local optional fuel tax)가 있으며, 유류 판매시 갤런당 최대 12센트의 세금을 부과하는 방식이다. 지방선택유류세는 주로 도로 보수 및 건설 등과 같은 교통 시설 개선 등에 사용되는 목적세이다. 지방선택관광세(local optional tourism taxes)는 카운티 내의 관광산업 증진에 사용하기 위한 재원 확충을 위해 부과된다. 지방선택관광세는 5가지 종류의 형태로 부과되며 관광산업 증진을 위해 숙박시설, 렌탈카 등의 렌탈 행위에 부과된다. 마지막으로 플로리다 카운티는 숙박시설 내에서 판매되는 식품, 음료, 알콜 음료 등에 선택세를 부과할 수 있다. 조성된 세원은 지방정부의 유흥시설, 숙박시설 등의 확충 및 증진을 위해 사용 한다.(Local government financial information handbook, 2011)

1) 지방선택소비세는 Charter county and regional transportation system surtax, local government infrastructure surtax, small county surtax, indigent care and trauma center surtax, county public hospital surtax, voter-approved indigent care surtax, emergency fire rescue services and facilities surtax 등 8가지로 구성된다.

이상에서 살펴본 플로리다 지방정부의 지방선택소비세와 기타선택세의 부과 여부와 적용 세율은 주법이 정하는 범위 하에서 지방정부(카운티)가 조례로서 자율적으로 정할 수 있다. 지방선택세의 부과 여부와 세율 변경은 조례 재개정에 의하며 이는 주민투표 과반수 이상의 찬성에 의해 가능하다. 징수와 관리는 주 재무부에서 담당하며, 징수된 세금은 주 재무부가 각 카운티별로 배분한다. 배분방식은 주 정부가 부과한 세율과 카운티가 선택으로 부과한 세율에 따라 이루어진다. 해당 카운티에서 징수된 세금 중에서 주 정부 부과 세율만큼을 제외하고 나머지 부분을 카운티에 돌려주는 방식이다. 이 때 해당 세금에 주 정부 부과 세율이 없는 경우에는 전액 해당 카운티에 배분된다. 이러한 방식을 취하는 이유는 대부분의 지방선택세가 주 정부가 부과하는 소비세에 덧붙여 부과되고 있기 때문이다. 2010년 현재 플로리다 67개 카운티 중 대부분의 카운티가 지방선택세를 부과하고 있으며 세목과 적용 세율은 각 카운티별로 다양하다.

〈표 1〉 플로리다 67개 카운티의 지방 선택세 부과현황

지방 선택세	부과유형	2006	2010	2015
지방선택소비세	미부과	11	16	18
	0.25%	1	0	0
	0.5%	2	3	2
	0.75%	0	1	0
	1%	43	45	43
	1.5%	7	2	4
	2%	3	0	0
지방선택유티류세	부과	58	60	62
	미부과	9	7	5
지방선택유티류세	5cents	1	1	1
	6cents	23	18	14
	7cents	26	27	23
	9cents	2	2	2
	10cents	1	1	3
	11cents	1	0	1
지방선택식·음료세	부과	1	1	1
	미부과	66	66	66

출처: Florida Department of Revenue

Ⅲ. 선행연구검토와 분석틀

1. 선행연구검토

지방선택세와 지방정부 재정과의 관계에 대한 연구는 다양한 측면에서 이루어져 왔다. 첫째, Ulbrich(1996)는 지방선택 소득세(local optional income tax)와 지방정부 제1 세원인 재산세 증가율과의 관계 분석을 통해 지방선택세의 세원 창출 가능성을 연구하였다. Ulbrich는 1991년부터 1994년까지 기간 동안 지방 선택소득세를 부과하고 있는 카운티와 그렇지 않은 카운티의 재산세 증가율을 비교 분석하였다. 연구 결과 지방 선택소득세를 부과하고 있는 카운티의 재산세 증가율이 지방 선택소득세를 부과하고 있지 않은 카운티의 재산세 증가율보다 낮은 것으로 나타났다. 또한, 1991년부터 1994년까지 기간 동안 지방 선택소득세가 부과되고 있는 카운티의 재산세가 평균 \$7 증가한 반면, 지방 선택소득세가 부과되고 있지 않은 카운티의 재산세는 평균 \$32 증가하였다. 이는 지방 선택소득세의 부과가 재산세 부과 규모를 줄일 수 있다는 것을 보여주는 것이다. 즉, 지방 선택소득세의 재산세 대체 가능성을 보여주는 것이라 할 수 있다.

Krmenec(1991)는 일리노이주 46개 지방정부의 지방 선택소비세 (local optional sales tax) 사례를 이용하여 지방 선택소비세의 재산세 대체 세원으로서의 가능성에 대한 연구를 진행하였다. 연구 결과 지방정부의 지방 선택소비세 부과로 인한 경제적·재정적 효과가 재산세 부과로 인한 효과와 크게 다르지 않다는 것이 밝혀졌다. 즉, 지방 선택소비세 부과를 통해 지방정부는 재산세를 올리는 것과 같은 효과를 얻을 수 있으며, 지방 선택소비세가 재산세 대체 세원으로서의 가능성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

Zhao and Hou(2008)의 연구는 지방 선택소비세의 부과는 지방정부의 세입 증가에 유의한 영향을 주고 있으며, 나아가 새로운 세입원으로서의 충분한 가능성을 보여준다. 즉, 지방 선택소비세가 재산세를 보완·대체할 수 있는 새로운 세원으로서의 가능성이 있다는 것이다.

둘째, 조세부담률과의 관계에 대한 연구들이 있다. 지방선택소비세가 소개되기 전까지 오랜 기간 동안 지방정부의 주된 조세수입은 재산세로부터 충당되어 왔으며 조세수입을 늘리기 위해서는 재산세를 인상하는 방법밖에는 없었다. 그러나 계속된 재산세 인상은 주민들의 반발을 불러왔으며, 이는 1970년대 말 조세 저항 운동(tax revolt)로까지 이어졌다. 재산세 인상이 힘들어지게 된 지방정부들은 주민의 조세부담을 늘리지 않으며 조세저항을 피할 수 있는 새로운 조세원(tax revenue source)을 찾고자 노력했다. 이러한 노력의 첫 번째 산물이 지방선택소비세의 부과였다. 지역주민만이 아닌 외부인까지 부과 대상으로 하고 있어 조세의 외부전가성(tax exportability)이 강한 조세를 도입함으로써 지역주민의 조세부담은 줄이고 지방정부의 세원은 확충하고자 하였다.

이처럼 지방선택세의 부과목적은 주민의 조세부담 경감과 관련이 있으며 이에 대한 학술적 연구 또한 많이 이루어져 왔다.(Deran, 1968; Ulbrich, Marby, & Warner, 1990; Jung, 2001)

Deran(1968)의 연구는 지방선택세가 본격적으로 도입되기 이전에 이루어진 것으로 지방선택세 도입의 발판이 된 연구이다. 그는 지방선택소득세와 재산세부담을 사례를 이용하여 선택세를 부과하는 지방정부와 그렇지 않은 지방정부에서의 조세부담정도의 차이를 분석하였다. 분석결과 지방선택소득세를 부과하는 지방정부 주민의 재산세 부담률이 그렇지 않은 지방정부의 부담률보다 낮은 것으로 나타났으나 낮아진 재산세 부담률만큼 소득세 부담률이 증가하여 결과적으로 지방선택세의 주민 조세부담률 경감 효과는 없는 것으로 밝혀졌다.

이에 Ulbrich, Marby, & Warner(1990)는 직접세가 아닌 50개 주의 지방선택소비세 사례를 이용하여 지방선택세 부과와 주민의 조세부담률과의 관계를 분석하였는데, 분석결과 지방선택소비세를 부과하는 지방정부에서 주민의 재산세 부담률과 총 조세 부담률이 낮아지는 것으로 나타났다.

정창훈(2001)의 연구는 조지아 주 지방정부의 지방선택소비세를 대상으로 하여 지방선택소비세와 재산세 부담률, 지방정부 예산규모와의 관계를 분석하였다. 분석결과, 지방정부에서의 지방선택세 부과는 주민의 재산세 부담률을 경감시키는 효과를 갖지만 결과적으로 총 세제 부담률은 증가하였으며 지방정부 예산규모 역시 증가한 것으로 나타나 지방선택세가 조세의 외부전가효과가 아닌 지방정부 예산 증가 효과만이 존재하는 것으로 나타났다.

2. 새로운 연구의 필요성과 분석틀

이상에서 살펴본 바와 같이, 많은 선행연구들에서 지방선택세와 지방정부 재정과의 관계를 분석하였다. 그러나 선행연구들은 다음과 같은 연구의 한계를 보인다. 지방선택세를 연구함에 있어 선택소득세나 선택소비세와 같이 하나의 선택세만을 분석대상으로 하고 있다는 한계를 가지고 있다.

1980년대 초반 지방선택세가 도입된 이후 지금까지 지방정부 차원에서 다양한 선택세가 활용되고 있음을 볼 때 특정한 지방선택세만을 대상으로 할 것이 아니라 지방정부에 적용되고 있는 선택세 전체를 대상으로 하는 연구가 필요하다. 이에 본 연구는 플로리다 주 67개 카운티를 대상으로 1981년부터 2010년까지 30년 동안의 플로리다 지방정부에서 적용중인 지방선택세를 대상으로 하여 지방선택세가 지방정부 재정에 미친 영향을 분석한다.

1) 지방선택세와 재정구조

지방선택세 도입은 지방정부 세입구조 변화를 일으키며 이는 재정구조 변화에 영향을 미친다. 이는 지방선택세 도입과 재산세 의존도, 지방세 비중 및 의존재원과의 관계에 대한 선행연구들을 통해 증명되었다.

Oats(1985)에 따르면 지방정부의 지방선택세 적용과 같은 새로운 세입원의 도입은 재정구조 변화를 목적으로 하며 이는 소비세 비중 증가를 통한 재산세 의존도의 감소 및 지방세 비율의 증가를 통해 달성된다고 한다.

Carroll(2009)은 지방선택세 도입은 자체재원에서 가장 중요한 부분을 차지하는 지방세 비중을 늘림으로써 지방정부 재정구조의 안정성을 증진시킨다고 한다. 이는 실증연구를 통해서도 검증된 것으로 새로운 지방선택세의 도입은 재산세에 대한 의존도를 줄이는 동시에 소비세 비중을 늘림으로써 지방세 비율의 증가를 가져온다.(Jung, 2001; Kingma, 1993; Shannon, 1989; Suyderhoud, 1994; White, 1983) 이상의 논의를 바탕으로 지방선택세 도입과 지방정부 재정구조와의 관계에 대한 다음과 같은 가설을 세울 수 있다.

<가설1> 지방선택세 적용은 지방정부 지방세 비율 증가에 영향을 미쳤을 것이다.

지방선택세 도입과 지방정부 재정구조 변화와의 관계에 있어 논의해야 할 중요한 또 하나는 지방선택세 적용과 의존재원 비율과의 관계이다. 이는 지방정부의 안정적 재정구조와 관련된 것으로 새로운 세입원의 도입과 세입구조 안정성에 대한 연구를 통해 확인되었다.

Carroll & Stater(2009)의 연구에 의하면 재정구조의 안정성은 외부에 대한 의존도 감소를 통해 이루어지며 비영리 조직과 같은 공공조직은 세입의 안정성 추구를 위해 세입원의 다원화를 추구한다는 것이다. 지방정부 역시 세입구조의 안정성을 높이기 위해 세입구조의 다원화를 추구하는데 이때 지방정부는 재산세 이외 다양한 소비세 도입 등을 통해 세입의 다원성을 높일 수 있다. 이를 위해 지방정부는 지방선택세를 도입을 통해 세입원의 다원화 추구하고 함께 상위정부로부터의 의존을 줄일 수 있다.(Shannon, 1989; Suyderhoud, 1994) 이상의 논의를 바탕으로 지방선택세 적용과 지방정부 재정구조에 대한 가설을 세우면 다음과 같다.

<가설2> 지방선택세 적용은 지방정부 이전재원 비율 감소에 영향을 미쳤을 것이다.

2) 지방선택세와 재정규모

지방선택세 적용이 지방정부 재정에 미치는 중요한 영향 중 하나 지방정부 재정규모의 증대이

다. 지방선택세 적용은 조세체계를 다양화(tax revenue multiplicity)시키며 이는 결과적으로 세입을 증가시켜 지방정부의 재정규모 증대를 이끌게 된다. 이는 주로 공공선택론(public choice theory)의 입장에 서 있는 학자들의 연구를 통해 실증적으로 연구되었다.(Wagner, 1976; Pommerehne & schneider, 1978; Breeden & Hunter, 1985; Misiolek & Elder, 1988; Heyndels & Smolders, 1994)

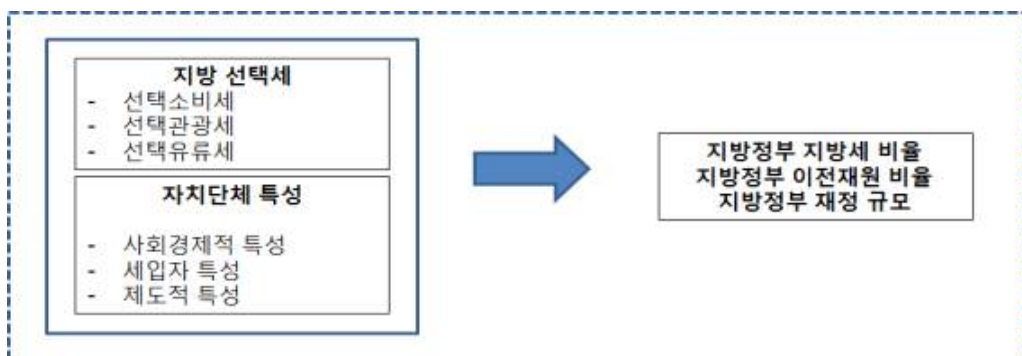
이들 연구들의 대부분은 본래 세입구조의 복잡화와 주민의 조세부담과의 관계를 분석한 것들로써 지방선택세 적용과 같이 새로운 조세원의 도입은 세입구조의 복잡화를 가져오며 이는 곧 주민의 조세부담 증가로 이어진다는 것을 밝혀냈다. 이와 더불어 새로운 조세원의 도입은 재정규모의 확대 또한 이끈다는 사실이 연구를 통해 밝혀졌다.

Worthington(1996)은 새로운 세입원의 도입 효과에 대한 연구들의 정리를 통해 지방선택세 도입과 같은 지방정부의 새로운 세입원 도입의 주요 목적은 지방정부 재정의 확충이며 실제 세입 확충을 통한 재정규모 확대를 가져왔다고 주장하였다. 이상의 논의를 바탕으로 지방선택세 적용은 지방정부 재정규모 증가에 영향을 미친다는 가설을 세울 수 있다.

<가설3> 지방선택세 적용은 지방정부 재정규모 증가에 영향을 미쳤을 것이다.

지방선택세 적용과 지방정부 지방세 비중, 이전재원 비중, 세입규모에 대한 가설을 검증하기 위한 연구의 분석틀은 아래 <그림 1>과 같다. 가설검증을 위한 주요 독립변수인 지방선택세 이외 지방재정에 영향을 미칠 수 있는 사회·경제적 특징, 납세자 특징, 제도적 특징 등을 통제변수로 사용한다.

<그림 1> 분석틀



IV. 실증분석

1. 분석대상 및 자료

본 논문의 목적은 지방선택세 적용이 지방정부 재정에 미친 영향을 분석하는 것이다. 지방선택세의 도입 목적이 지방정부의 지방세원 확보를 통한 세입의 증대였다는 점에서 지방선택세는 지방정부의 지방세 비중을 늘리는 동시에 상위정부로부터의 이전재원 비중을 줄이는데 역할을 했다고 본다. 따라서 본 연구에서는 플로리다 주 66개 카운티 정부²⁾의 지난 10년(2004년 ~ 2013년) 동안의 세입 자료를 이용하여 지방선택세 도입이 지방정부의 재정에 미친 영향을 분석한다.

분석틀은 지방정부의 지난 10년 동안의 지방세 비율, 이전 재원 비율, 세입규모 등을 종속변수로 하는 패널분석을 실시한다. 독립변수는 2004년부터 2013년까지 플로리다 지방정부에서 적용 중인 지방선택세이다.

선택유류세(local optional fuel tax)의 경우 1갤런 당 정액세액이 부가되는 형태를 지니며(지방정부별로 갤런 당 최소 6센트에서 최대 12센트까지 편차를 보임), 선택관광세(최소 0%에서 최대 7%까지의 편차를 보임)와 선택소비세(최소 0%에서 최대 2%까지의 편차를 보임)의 경우 소비가액에 정해진 세율의 조세가 부가되는 형태를 지닌다. 이외 통제변수로서 지방정부의 재정에 미치는 요인들인 사회·경제적 특성, 납세자 특성, 제도적 특성 등이 사용되었다.

2. 변수 및 측정방법

종속변수는 플로리다 지방정부(카운티)의 세입 예산 중 지방세 비율, 이전 재원 비율, 세입 규모이다. 종속변수 측정을 위해서 2004년부터 2013년까지의 플로리다 지방정부의 세입예산서 상의 지방세 비율, 이전재원비율, 세입규모 등을 이용하였다. 지방세 비율의 경우 총 세입 액 대비 지방세 세입 액의 비율을 의미하며 이전재원 비율의 경우 총 세입 액 대비 이전재원 세입 액의 비율을 말한다. 세입규모의 경우 지방정부 간 규모 차이에 따른 격차를 표준화하기 위해 인구로 나눈 일인당 세입액을 사용하였다.

독립변수의 경우 Florida Tax Handbook의 지방정부 선택유류세, 선택관광세, 선택소비세 자료를 이용하여 측정하였다. 선택유류세의 경우 세율로 적용되는 것이 아닌 갤런 당 정액이 부가되는 형태로 운영되며 지방정부 별로 최소 6센트에서 최대 12센트까지 부과하고 있어 6~12의

2) 플로리다 주의 경우 본래 67개 카운티로 구성되나 Duval County의 경우 City of Jacksonville과의 합병(consolidated local government)을 통해 카운티의 기능을 거의 상실하였다. 따라서 본 연구의 분석대상에서 제외하였다.

범위를 갖는 연속형 변수로 측정하였다. 선택관광세와 선택소비세의 경우 소비금액에 세율로 부가되는 형태를 갖기 때문에 0%에서 7%까지의 범위를 갖는 연속형 변수로 측정하였다. 여기에 지방정부가 적용중인 지방선택세 전반적 효과를 보기 위해 선택유류세, 선택관광세, 선택소비세 적용 세율을 모두 더한 변수인 지방선택세를 독립변수에 추가하였다.

통제변수의 경우 지방정부의 사회·경제적 특성을 측정하는 변수인 고속도로 수(지방정부를 통과하는 고속도로의 수), 관광시설 수(식당, 숙박업소 등과 같은 관광관련 시설 수), 인종 구성(백인인구 비율), 광역도시권(지방정부의 광역도시권 포함 여부), 일인당 소득규모 등은 Florida Statistical Abstract의 자료를 이용하여 측정하였다. 지방정부의 납세자 특성을 측정하는 변수인 정치적 성향(민주당 지지자 비율), 자가 주택 소유 비율(전체 가구 중 자가 주택 비율) 역시 Florida Statistical Abstract를 이용하였다. 제도적 특성을 측정하는 변수 중 정부형태(선출형 관리자 또는 임명형 관리자)와 도시현장은 Municipal Year Book의 자료를 이용하였으며 재산세율은 Florida Department of Financial Services의 자료를 이용하였다.

아래 <표 2>와 <표 3>은 본 연구의 분석에 사용된 변수, 측정방법, 자료의 출처 및 종속변수, 독립변수, 통제변수들의 기술통계 분석 결과를 보여준다.

〈표 2〉 분석에 사용된 변수

변수명	측정방법	자료출처
종속변수		
지방세비율 (tax ratio)	(지방세 세입 액 / 총세입액)	Florida Department of Revenue
이전재원비율 (inter ratio)	(이전 재원 세입 액 / 총세입액)	
세입 규모 (revenue per capita)	총세입액 / 인구	
독립변수		
지방선택세 (Local optional tax)	선택유류세+선택관광세 +선택소비세	Florida Tax Handbook
선택 유류세_cents (Local optional fuel tax)	갤런 당 부가 유류세 (cents)	
선택 관광세_percent (Local optional tourism tax)	소비세에 추가 부가되는 관광세 세율 (%)	
선택 소비세_percent (Local optional sales tax)	소비세에 추가 부가되는 소비세 세율(%)	
통제변수		
고속도로	해당 지방정부를 통과하는 고속도로의 수	Florida Statistical Abstract

(highways)		
관광시설 수 (tourism places)	지방정부 내의 관광시설 수	
인종 구성 (white)	총 인구 중 백인 비율	
광역도시권 (metropolitan area)	광역도시권=1, 비 광역도시권=0	
소득 규모_일인당 (per capita income)	총 소득 / 인구	
정치적 성향 (Democrat)	18세 이상 주민 중 민주당 지지자 비율	Florida Statistical Abstract
자가 주택 비율 (owner occupied housing)	전체 주거 가구 중 자가 주택 비율	
정부 형태 (form of government)	1= 임명직 관리자형 (appointed manager) 0= 선출직 관리자형 (elected official)	Municipal Year Book
재산세율 (property tax millage rate)	재산세율	Florida Department of Revenue
도시헌장 (Charter)	1=charter county 0=non-charter county	Municipal Year Book

〈표 3〉 기술통계 (N=660)

Variable	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수				
지방세 비율_% (tax ratio)	39.08	10.03	13.57	73
이전 재원 비율_% (inter-government revenue ratio)	22.19	12.62	4.51	79.6
세입 규모_일인당 (revenue_per capita)	1,496.99	637.25	478.93	4,752.04
독립변수				
선택 유류세_cents (optional fuel tax)	8.12	2.42	5	12
선택 관광세_percent (optional tourism tax)	3.16	1.65	0	7
선택 소비세_percent (optional sales tax)	0.74	0.46	0	2
지방선택세 (optional tax)	12.05	3.17	5	21
통제변수				
고속도로_highways	0.88	0.84	0	4

관광시설 수_tourism places	624.85	1,041.76	0	6,612
인종 구성_%_white	72.07	14.39	15.89	91.69
광역도시권_metropolitan area	0.54	0.50	0	1
소득 규모_일인당 (per capita income)	32,711.38	9,876.58	15,849	65,042
정치적 성향_%_Democrat	48.72	16.25	23.41	88.78
자가 주택 비율_% (owner occupied housing)	75.80	7.12	54.9	89.3
정부 구조_form of government	0.71	0.45	0	1
재산세율_millage rate	0.02	0.00	0.006	0.026
도시헌장_Charter	0.27	0.44	0	1

3. 분석결과

지방정부에서 적용중인 지방선택세가 지방정부의 재정에 미치는 영향을 보기 위해 플로리다 66개 카운티의 지난 10년(2004년 ~ 2013년) 동안의 자료를 이용한 패널분석을 시도하였다. 분석에 앞서, 본 연구에 가장 적합한 패널모형을 선택하기 위해 본 연구가 사용하는 자료에 대한 다음과 같은 패널 가정 검증을 실시하였다. 분석을 위해서는 STATA 12.0 이 사용되었다.

첫째, 본 연구에서 사용하고 있는 자료가 패널모형에 적합한지에 대한 검증을 실시하였다. 검증을 위해 'testparm' 분석, 'Breusch-Pagan Lagrange multiplier' 분석이 사용되었다. <표4>에서 보듯이 본 연구의 자료는 패널모형에 적합한 것으로 분석되었다.

둘째, 고정효과 모형(Fixed-effect model)과 선택효과 모형(Random-effect model) 중 적합한 패널모형의 선택이다. 패널분석의 대표적인 방법으로는 고정효과 모형(Fixed-effect)과 선택효과 모형(Random-effect)이 사용되는데, 패널분석은 Pooled OLS 분석이 유발하는 추정편의 문제를 해결할 수 있다. 패널분석에서 고정효과 모형(FE)은 집단 내 변이 효과(within variance effect)를 통해 추정하고, 선택효과 모형(RE)은 집단 간 변이 효과(between variance effect)를 통해 추정한다. 패널분석 실행 시 고정효과 모형과 선택효과 모형 중 어떠한 모형이 타당한가는 개별효과와 독립변수들 간의 상관관계 여부에 따라 결정된다.

다시 말하면, 개별효과와 독립변수들 간에 상관관계가 존재하면 고정효과 모형이 선택되고, 상관관계가 없다면 선택효과 모형이 선택 된다.(Wooldridge, 2012) 패널분석에서 독립변수들과 개별효과 사이에 상관관계가 존재하는지 여부는 Hausman 검정(Hausman test)을 이용해 분석하는데, 본 연구의 경우 하우스만 검정결과 고정효과 모형 (FE)이 적절한 것으로 분석되었다.

셋째, 본 연구에서 사용하는 자료가 패널모형이 요구하는 기본가정을 충족하고 있는지를 검증한다. 패널모형이 요구하는 기본가정은 1) cross-sectional independency, 2) homoscedasticity,

3) no-autocorrelation 등 세 가지이다. 기본가정 충족 여부를 검증하기 위해 Pesaran CD test, Modified Wald test, Wooldridge test 등을 사용하였다. 검증 결과, 아래 <표 4>가 보여주는 것처럼 세 가지 모형 모두 cross-sectional independency 가정을 충족하는 것으로 나타났다. 그러나 세 가지 모형 모두에서 heteroscedasticity와 first-order autocorrelation 문제가 나타났다. 분석 자료가 패널모형의 기본가정을 모두 충족하지 못할 경우, 분석 시 발생하는 오류를 보정하기 위해 기본 패널모형이 아닌 로버스트 패널모형을 사용하여야 한다. 따라서 본 연구에서는 로버스트 패널모형을 사용한다.

<표 4> 패널모형 검증 결과

검증 내용 및 방법		검증 결과		모형 결정
모형 1 (지방세 비율)				
패널모형 or 회귀모형	testparm	F=27.88 (p=0.000<0.05)	Fixed effect (o)	Panel regression model
	Breusch-Pagan LM	Chi-square= 3476.14 (p=0.000<0.05)	Random effect (o)	
고정효과 or 선택효과	Hausman test	Chi-square= 238.49 (p=0.000<0.05)	Fixed effect (o)	Fixed effect (FE) model
	Pesaran CD	-3.41 (p=0.24>0.05)	Cross-sectional Independency	
패널가정	Modified Wald	Chi-square=906.41 (p=0.000<0.05)	Heteroscedasticity	A robust standard error model
	Wooldridge test	F=77.52 (p=0.000<0.05)	First order autocorrelation	
모형 2 (이전재원비율)				
패널모형 or 회귀모형	testparm	F=29.12 (p=0.000<0.05)	Fixed effect (o)	Panel regression model
	Breusch-Pagan LM	Chi-square= 4966.34 (p=0.000<0.05)	Random effect (o)	
고정효과 or 선택효과	Hausman test	Chi-square= 263.96 (p=0.000<0.05)	Fixed effect (o)	Fixed effect (FE) model
	Pesaran CD	-3.36 (p=0.27>0.05)	Cross-sectional Independency	
패널가정	Modified Wald	Chi-square= 2851.34 (p=0.000<0.05)	Heteroscedasticity	A robust standard error model
	Wooldridge test	F=97.21 (p=0.000<0.05)	First order autocorrelation	
모형 3 (세입규모)				
패널모형 or 회귀모형	testparm	F=9.92 (p=0.000<0.05)	Fixed effect (o)	Panel regression model
	Breusch-Pagan LM	Chi-square= 7498.57 (p=0.000<0.05)	Random effect (o)	
고정효과 or	Hausman test	Chi-square=	Fixed effect (o)	Fixed effect (FE)

선택효과	295.76 (p=0.000<0.05)	model	
	Pesaran CD	-0.46 (p=0.30>0.05)	Cross-sectional Independency
패널가정	Modified Wald	Chi-square= 8132.06 (p=0.000<0.05)	Heteroscedasticity
	Wooldridge test	F=31.82 (p=0.000<0.05)	First order autocorrelation
	A robust standard error model		

〈표 5〉는 지방정부에서의 지방선택세 적용이 지방정부의 재정에 어떠한 영향을 미치는지를 검증한 로버스트 패널분석 결과를 보여준다. 가설의 검증을 위해 각각의 지방선택세를 독립변수로 하는 분석 모형을 설정하고 패널분석을 실시하였다.

첫째, 가설 1의 검증을 위한 모형1은 지방선택세의 적용이 지방정부의 지방세 비율에 미친 영향을 보여준다. 분석결과에서 보듯이 독립변수인 지방선택세와 통제변수인 사회·경제적 특성, 납세자 특성, 제도적 특성 등은 종속변수인 지방정부 지방세 비율에 대해 35%의 설명력을 갖는 것으로 나타났다. 세부변수별로 살펴보면, 선택유류세, 선택관광세 및 선택소비세가 지방정부의 지방세 비율에 정(+)의 영향을 주고 있음이 확인되었다. 또한 지방정부가 적용중인 전체 지방선택세 역시 지방세 비율에 정(+)의 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

둘째, 가설 2의 검증을 위한 모형2는 지방선택세의 적용이 지방정부의 이전재원 비율에 미치는 영향을 보여준다. 분석결과에서 보듯이 지방선택세와 지방정부의 사회·경제적 특성, 납세자 특성, 제도적 특성 등은 종속변수인 지방정부 이전재원 비율에 대해 66%의 설명력을 보이는 것으로 나타났다. 세부변수별로는 선택유류세와 선택관광세가 지방정부의 이전재원 비율에 대해 부(-)의 영향을 미치고 있음이 확인되었으며 전체 지방선택세 역시 지방정부의 이전재원 비율에 대해 부(-)의 영향을 주고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 가설 3의 검증을 위한 모형3은 지방선택세의 적용이 지방정부의 세입규모에 미치는 영향을 보여준다. 분석결과에서 보듯이 독립변수인 지방선택세와 통제변수인 지방정부 사회·경제적 특성, 납세자 특성, 제도적 특성 등은 종속변수인 세입규모에 대해 45%의 설명력을 갖는 것으로 나타났다. 세부변수별로 보면, 지방선택세 중 선택유류세가 지방정부의 세입규모에 대해 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었으며 전체 지방선택세 역시 지방정부의 세입규모에 대해 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다.

(표 5) 로버스트 패널 분석 결과(A robust standard error model)

	모형1 (지방세 비율)	모형2 (이전재원비율)	모형3 (세입규모)	
독립변수				
지방 선택세 (local optional tax)	0.3044 ³⁾ ** (2.44) ⁴⁾	-0.4367*** (-4.54)	24.0760*** (*4.53)	
선택 유류세_cents (optional fuel tax)	0.1108* (1.78)	-0.2251* (-1.72)	22.0777*** (3.49)	
선택 관광세_percent (optional tourism tax)	1.9225*** (6.54)	-1.6975*** (-6.43)	-4.5516 (-0.34)	
선택 소비세_percent (optional sales tax)	2.2129*** (3.04)	0.2264 (0.30)	76.1134 (1.19)	
통제변수				
고속도로 highways	-1.1330*** (-5.58)	-0.4525 (-1.50)	29.8806* (1.74)	
관광시설 수 tourism places	-0.0012*** (-3.35)	0.0005* (1.89)	0.0271* (1.61)	
인종 구성_% white	0.0739*** (2.94)	0.0942*** (3.74)	-9.8547*** (-8.20)	
광역도시권 metropolitan area	-2.2348*** (-2.81)	-2.0687*** (-3.14)	-321.9906*** (-6.77)	
소득 규모_일인당 per capita income	-0.00004 (-1.06)	-0.00002 (-0.69)	0.0233*** (6.89)	
정치적 성향_% Democrat	-0.1729*** (-5.70)	0.3996*** (10.28)	0.1798 (0.08)	
자가 주택 비율_% owner occupied housing	-0.1654*** (-3.48)	-0.0895** (-2.53)	-3.6497* (-1.90)	
정부 구조 form of government	0.1775 (0.27)	0.0616 (0.11)	-104.8525*** (-4.19)	
제도적 특성	재산세율 millage rate	-63.7076 (-0.53)	148.6364 (0.87)	-88798.2*** (-7.30)
	도시헌장 Charter	0.0551 (0.06)	-3.4630*** (-7.36)	67.2328** (1.97)
	R-square=0.35 N=660	R-square=0.66 N=660	R-square=0.45 N=660	

*p<0.10 **p<0.05 ***p<0.01

3) coefficient

4) standard error

4. 분석결과에 대한 논의

이상에서 로버스트 패널분석을 이용하여 지방정부의 지방선택세 적용이 지방정부 재정에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 우선 지방정부의 지방선택세 적용은 지방정부 지방세 비율, 이전재원 비율, 세입규모에 대해 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 지방선택세 적용으로 인한 재정적 효과가 지방정부 재정구조 및 재정규모에 대해 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 같은 맥락에서 지방선택세 적용으로 인한 재정적 영향이 의존수입인 상위정부 이전재원의 비율을 변화시킬 만큼의 의미 있는 것임을 알 수 있었다.

그러나 지방정부가 적용중인 모든 지방선택세가 지방정부 재정에 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 즉, 전체 지방선택세 측면에서 볼 때 지방선택세 적용이 지방세 비율, 이전재원비율, 세입규모 등에 대해 의미 있는 영향을 미친 반면 선택세 개별적으로는 각기 다른 영향을 보이는 것으로 나타났다.

첫째, 선택유류세의 경우 지방세 비율, 이전재원비율, 세입규모 등에 대해 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 선택유류세 도입은 지방정부의 자체수입을 증가시키고 있으며 이러한 자체수입 증가로 인해 상위정부에 대한 의존도가 줄어들었으며 동시에 전체 세입규모 또한 증가시키고 있음을 알 수 있다. 선택유류세의 적용이 지방정부 재정에 대해 이러한 영향을 미치는 것은 과세효과가 그 만큼 크다는 것을 보여준다. 이는 선택유류세의 경우 주유소를 이용하는 모든 차량을 대상으로 하고 있어 과세 대상의 범위가 넓기 때문인 것으로 보인다.

또한 선택유류세의 경우 정액분으로 부과되고 있기 때문에 소비자 측면에서 볼 때 과세여부를 쉽게 알 수 없기 때문이기도 하다. 다시 말하면, 유류 구매 시 추가적인 세금이 부과되고 있다고 생각하지 않고 단순히 유류 가격이 좀 올랐다고 느낄 뿐이기 때문에 이로 인한 과세 저항이 없고 소비저하로 이어지지 않기 때문이다.

둘째, 선택관광세의 경우 선택유류세와 달리 지방세 비율과 이전재원 비율에 대해서는 의미 있는 영향을 미치는 것으로 나타난 반면 세입규모에 대해서는 의미 있는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 선택관광세의 적용으로 인해 지방정부의 지방세 비중이 늘어나고 이전재원의 비중이 줄어드는 등의 효과를 주고 있으나 전체 재정규모 측면에서 세입규모를 늘릴 만큼의 의미 있는 영향을 미치지 못하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이는 선택관광세의 경우 선택유류세와 달리 과세대상이 넓지 않기 때문이라 본다. 선택유류세의 경우 유류를 사용하는 모든 차량을 과세 대상으로 하는 반면, 선택관광세의 경우 관광관련 시설 즉, 호텔, 리조트, 일부 레스토랑 등만을 과세 대상으로 하고 있어 과세 범위가 좁기 때문이다.

또한 선택관광세의 경우 관광관련 시설에서 이루어지는 소비활동에 대해 소비세와 함께 덧붙

여 부과되는 부가세이기 때문에 소비행위의 위축을 우려한 지방정부의 소극적 대응으로 인해 과세가 적극적으로 이루어지고 있지 않고 있는 것도 세입규모에 영향을 미칠 만큼의 의미 있는 세원으로서의 역할을 하고 있지 못하고 있다고 해석할 수 있다.

셋째, 선택소비세의 경우 지방세 비율에 대해서만 의미 있는 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 이는 선택소비세의 경우 모든 소비활동을 과세 대상으로 하고 있지만 세율의 범위가 최대 2%까지로 제한되어 있어 적용으로 인해 자체수입 규모 및 세입 규모의 증가에 의미 있는 효과를 발휘하는데 한계가 있음을 보여주고 있다고 볼 수 있다. 이외 추가 이유를 언급하면 선택소비세의 경우 선택관광세의 경우와 마찬가지로 소비행위의 위축을 우려한 지방정부의 소극적 적용이 영향을 미치고 있다고 해석할 수 있다.

선택관광세나 선택소비세의 경우 주정부 조세인 소비세에 부가적으로 부과되는 형태로 부과세율만큼의 소비가격의 상승을 가져오며 소비세 특성 상 소비자가 자신의 과세액을 인지할 수 있기 때문에 이로 인한 소비행위 위축을 가져올 수 있다. 이로 인해 선택소비세 적용은 지역 물가 상승을 우려한 지역주민의 저항을 불러 올 수 있어 최근에는 몇몇 지방정부에서 선택소비세 세율을 인하하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방선택세의 적용은 지방세 비율 상승과 이전재원 비율 감소 등에 영향을 미치고 있어 지방정부 재정구조 및 재정규모에 대해 의미 있는 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 지방정부의 지방선택세 도입을 통해 새로운 세입원을 확보할 수 있다는 것을 의미한다.

또한 소비세 형태의 지방선택세 적용으로 인해 지방정부는 재산세 위주의 세입구조에서 벗어나 보다 다원화된 세입원을 구축할 수 있다. 재산세율 인상이 어려워져 세입 확충에 어려움을 겪고 있는 지방정부 입장에서 볼 때 지방선택세는 재산세 인상을 하지 않고도 세입원을 확보할 수 있는 방안이 되는 것이다. 다만 선택관광세와 선택소비세의 경우에서 볼 수 있듯이 지방선택세 도입으로 인한 세입규모 확충은 일정한 한계 또한 있음을 알 수 있다. 특히 선택관광세와 선택소비세의 경우 소비세에 일정한 세율이 부과되는 형태를 지니고 있어 소비활동 위축을 우려한 지방정부의 소극적 적용 태도를 가져오기도 한다.

그러나 선택유류세의 경우에서 보듯이 넓은 과세 대상을 갖는 선택세의 경우 재정구조 및 재정규모에 대해 모두 의미 있는 영향을 미치고 있음을 볼 때 한정된 과세 대상 또는 세율의 제한적 적용이 선택세 적용의 재정적 효과에 영향을 미친다고 볼 수도 있다. 몇몇 한정된 과세 대상의 범위 확대라든가 낮은 적용세율의 인상 등을 통해 선택세 적용의 재정적 효과를 증진시키는 것도 방안이라 본다.

V. 결론과 시사점

우리나라에 민선지방자치제가 도입된 지 20년이 지났다. 그 동안 지방자치는 많은 분야에서 성과를 거두어 왔으며 앞으로도 그럴 것이다. 중앙의 사무 이양을 통한 지방자치단체의 권한 증대와 더불어 최근 논의가 활발하게 진행 중인 생활 자치에 이르기 까지 우리나라의 지방자치는 이제 성숙단계에 들어서고 있다. 그러나 이러한 모든 것들은 재정적 뒷받침 없이는 달성되기 어렵다.

지난 20년 동안 개선되고 있지 않은 8:2의 국세와 지방세 비율, 갈수록 낮아지는 자치단체 재정자립도 및 재정건전성 등은 우리의 지방자치가 해결해야 할 가장 시급하면서도 중요한 문제로 떠오르고 있다. 이러한 문제의 해결을 위해 많은 방안이 제시되고 있으며 제도 또한 시행되고 있다. 하지만 여전히 지방재정의 어려움은 개선되지 않고 있다.

이에 본 연구는 지방선택세 적용이 지방재정에 미치는 영향을 실증적으로 분석함으로써 지방재정 확충을 위한 하나의 대안을 제시하고자 하였다. 앞서서도 언급했듯이 국세와 지방세 비율 및 지방교부세로 대표되는 이전재원 규모 감소 문제에 대한 중앙과 지방과의 논쟁은 국가전체의 조세수입이 한정되어 있다는 전제로 인해 발생한다. 이런 상황 아래에서는 국가가 거둘 수 있는 조세의 양을 늘릴 수 있다는 쪽으로의 근본적인 사고전환이 이루어지지 않는다면 모두가 만족할 만한 조세의 배분 비율은 찾기가 매우 어려워진다. 이러한 관점에서 본 연구는 세원을 키우는 방법, 다시 말하면, 지방을 위한 새로운 지방세 세목을 만들어 줄 수 있는 방법의 탐색을 위해 현재 시행 중에 있는 지방재정 확충을 위한 제도 중 하나인 지방선택세 제도의 재정적 효과에 대한 분석을 시도하였다.

분석을 위해 2004년부터 2013년까지의 미국 플로리다 지방정부의 선택세 자료가 사용되었으며 분석방법으로는 패널분석(cross-sectional time-series analysis)을 활용하였다. 분석결과, 플로리다 지방정부의 경우 지방선택세 도입으로 인해 지방정부의 전체 세입 대비 지방세 비율, 이전재원 비율, 세입규모 등에 대해 의미 있는 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있었다. 이는 지방선택세가 새로운 지방세원으로서의 기능을 하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

그러나 선택관광세와 선택소비세의 분석결과가 다름에서 보듯이 정률적용 선택세의 경우 세입 확충 측면에서 볼 때 한계 또한 있음을 알 수 있었다. 반면에 정액적용 선택세인 선택유류세가 지방세 비율, 이전재원 비율, 세입규모 등 모든 지방정부 재정에 의미 있는 영향을 미치고 있음은 지방선택세 적용 시 고려해야 할 사항이라 할 것이다.

본 연구는 지난 10년 동안(2004년 ~ 2013년)의 패널자료를 이용하여 지방정부 차원에서 선택세 도입과 지방정부 재정과의 관계에 대해 시간적, 공간적 분석을 시도하였다는 장점을 갖는다.

또한 지금까지의 선행연구들에서 시도되었던 개별 선택세의 재정적 효과에 대한 분석이 아닌 지방정부가 도입 중인 지방선택세 전체를 분석대상으로 하고 있다는 장점 또한 갖는다. 아울러 최근 중앙정부의 재정지원이 아닌 지방자치단체 자체세입, 특히 지방세 확충을 통한 지방재정확충 방안의 가능성을 검토 중인 우리나라에 대해 새로운 시각의 지방자치단체 세입 원천 제시와 관련한 정책적 시사점 또한 갖는다.

그러나 본 연구 역시 분석결과의 일반화 측면에서는 일정한 한계를 갖는다. 첫째는 미국 전체 지방정부가 아닌 플로리다 지방정부(카운티)만을 분석대상으로 하고 있어 본 연구의 분석결과를 지방정부 전체로 일반화 하는데 한계를 갖는다. 둘째, 현재 접근 가능한 자료들을 대상으로 하다 보니 10년간의 자료만을 이용하고 있다는 시간적 한계 또한 갖는다. 이러한 한계들은 향후 분석 대상의 확대를 통해 극복해 나가고자 한다. 플로리다 주 지방정부 사례 이외 다양한 특성을 가진 지방정부 사례들을 분석에 포함한다면 일반화 문제는 극복할 수 있을 것이다. 분석대상의 확대는 향후 연구를 통해 추진할 계획이다.

참 고 문 헌

- Berger, P. G. (1993). Explicit and Implicit Tax Effects of the R&D Tax Credit. *Journal of Accounting Research*, 31(2): 131-171.
- Bingham, R. D., Hawkins, B. W., Herbert, F. T., Robertson, R., Carr, T. R., & Stein, R. M. (1978). The impact of the socioeconomic environment upon revenue policy. In R. D. Bingham, B. W. Hawkins & F. T. Herbert (Eds.), *The Politics of Raising State and Local Revenue* (pp. 133-174). New York: Praeger Special Studies.
- Breeden, C. H., & Hunter, W. J. (1985). Tax revenue and tax structure. *Public Finance Review*, 13(2), 216-224.
- Carroll, D. A. (2009). Diversifying Municipal Government Revenue Structure: Fiscal Illusion or Instability? *Public Budgeting & Finance*, 29(1): 27-48.
- Carroll, D. A., & Stater, K. J. (2009). Revenue diversification in nonprofit organizations: Does it lead to financial stability? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 947-966.
- Deran, E. (1968). Tax structure in cities using the income tax. *National Tax Journal*, 21: 147-152.
- Due, J. F., & Mikesell, J. L. (1994). *Sales Taxation: State and Local structure and administration (2nd ed.)*. Washington D.C.: Urban Institute Press.
- Heyndels, B., & Smolders, C. (1994). Fiscal illusion at the local level: Empirical evidence for the Flemish Municipalities. *Public Choice*, 80(3/4), 325-338.
- Holcombe, R. G., & Sobel, R. S. (1995). The relative variability of state income and sales taxes over the revenue cycle. *Atlantic Economic Journal*, 23(2): 97-112.
- Jung, C. (2001). Does the local option sales tax provide property tax relief? The Georgia case. *Public Budgeting and Finance*, 21(1): 73-86.
- Jung, C. (2002). *The Impact of the Special Purpose Local Option Sales Tax (SPLOST) on Local Government Finance in Georgia*: Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia.
- Kingma, B. R. (1993). Portfolio theory and nonprofit financial stability. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 22(2), 105-119.
- Kramer, G. H. (1971). Short-term fluctuations in US voting behavior, 1896-1964. *The*

- American Political Science Review*, 65(1): 131-143.
- Krmenec, A. J. (1991). Sales tax as property tax relief? The shifting onus of local revenue generation. *Professional Geographer*, 43(1): 60-67.
- Ladd, H., & Weist, D. R.. (1987). *State and local tax systems: Balance among taxes vs. balance among policy goals*: Lincoln Institute of Land Policy.
- Local government financial information handbook (2011).
- Misiolek, W. S., & Elder, H. W. (1988). Tax structure and size of government: An empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress arguments. *Public Choice*, 57(3), 233-245.
- Nice, D. C. (1987). State party ideology and policy making. *Policy Studies Journal*, 13: 780-796.
- Norstrand, R. (1980). The choice between income tax and land tax in Danish municipalities. *Public Finance*, 35(3): 412-424.
- Oates, W. E. (1985). *On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey*: Department of Economics, University of Maryland.
- Pajari, R. N. (1984). Georgia's local option sales tax: Who adopts it and why? *Southeastern Political Review*, 12: 127-153.
- Phillips, J. M., & Gross, E. P. (1995). The effects of state and local taxes on economic development: A meta-analysis. *Southern Economic Journal*, 62(2): 320-333.
- Pommerehne, W. W., & Schneider, F. (1978). Fiscal illusion, political institutions, and local public spending. *KYKLOS*, 31(3), 381-408.
- Rubin, I. S. (1998). *Class, Tax, and Power - Multiple budgeting in the United States*. Chatham, NJ.: Chatham House Publisher, INC.
- Shannon, J. (1989). State revenue diversification- The search for balance. In F. D. Stocker (Ed.), *Quest for balance in State-local revenue structure* (pp. 9-23). Washington, D.C.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sobel, R. S., & Holcombe, R. G. (1996). Measuring the growth and variability of tax bases over the business cycle. *National Tax Journal*, 49(4): 535.
- Suyderhoud, J. P. (1994). State-Local Revenue Diversification, Balance, and Fiscal Performance. *Public Finance Quarterly*, 22(2): 168-194.
- Ulbrich, H. H. (1996). *Local option sales taxes and municipal finance on South Carolina: A look at the first few years*: Municipal association of South Carolina.

- Ulbrich, H. H., Mabry, R. H., & Warner, J. T. (1990). *Does the local sales tax provide property tax relief?* Paper presented at the Western Economic Association.
- Wagner, R. E. (1976). Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice. *Public Choice*, 25(1), 45-61.
- Wooldridge, J. (2012). 『Introductory econometrics: A modern approach』: Cengage Learning.
- Zhao, Z. (2005a). Motivations, obstacles, and resources: The adoption of the general purpose local option sales tax (LOST) in Georgia counties. *Public Finance Review*, 33(6): 721-746.
- Zhao, Z. (2005b). *Property tax relief, additional revenue, or tax mimicking? The adoption and budgetary effects of the general-purpose local option sales tax in Georgia counties*. University of Georgia, Athens, GA.
- Zhao, Z., & Hou, Y. (2008). Local option sales tax and fiscal disparity: The case of Georgia counties. *Public Budgeting and Finance*, 28(1): 39-57.

윤태섭(尹太燮): 미국 플로리다 주립대(Florida State University)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지방재정연구실 수석연구원으로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 지방재정, 지방세제도, 재무행정 등이며, 주요 논문으로는 “6.4지방선거에 나타난 정책이슈의 역동성: 민선 6기 지방선거공약의 내용 및 연결망 분석을 중심으로(2015)”, “From property taxes to consumption taxes: An empirical analysis of changes in tax revenue diversification of Florida counties(2014)”, “The fiscal impacts of tax revenue diversification on property tax burden, reliance, and fiscal independence: The empirical case in Florida counties(2014)” 등이 있다(tsyoon@krila.re.kr).

심준섭(沈俊燮): 미국 뉴욕 주립대(State University of New York at Albany)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 갈등관리와 협상론, 원자력 정책이며, 주요 논문으로는 “Identifying policy frames through semantic network analysis: An examination of nuclear energy policy across six countries(2015)”, “행정학 및 정책학 연구에서 확증적 요인분석의 경향과 쟁점: 탐색적 요인분석과의 비교를 중심으로(2015)”, “공공갈등에 대한 대안적 분쟁해결(ADR) 프로세스의 장기화 요인 분석(2015)” 등이 있다(jsshim@cau.ac.kr).