

지방세체계 조정의 재정효과 분석

**The Analysis on Fiscal Effect of
Local Tax System Adjustment)**

1999. 12.

한국지방행정연구원

연구진

김 대 영 (지방재정세제연구실 수석연구원)

조 기 현 (지방재정세제연구실 연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

현행 15개 세목으로 되어 있는 지방세체계를 보다 간소화 된 지방세체계로 조정하여야 한다는 주장이 자주 대두되었다. 그러나 지방세제부문의 변화는 과세주체의 다양성, 지방 재정제도간 상호연계성 등으로 인하여 지방재정 전반에 과급효과를 미치므로 지방세체계 조정은 이러한 전반적 과급효과에 대한 심도 있는 분석을 바탕으로 이루어 져야 한다.

본 연구에서는 다양한 지방세체계 조정방안을 4가지 유형으로 분류한 후 각 유형별로 지방재정에 미치는 과급효과를 지방세원 이전효과, 지방세입 이전효과, 지방세수 형평화효과, 지방세입 형평화효과 등을 중심으로 분석하였다. 그리고 이러한 과급효과를 자치단체계층별로 종합하여 지방재정 전반에 미치는 효과를 파악하고 각 유형별 방안들을 평가하였다.

이러한 효과분석을 바탕으로 합리적 지방세체계조정을 위한 정책적 시사점을 얻을 수 있었다. 즉, 지방세체계조정은 지방재정 전반에 미치는 과급효과에 대한 심도 있는 효과분석을 바탕으로 기존의 지방재정제도의 개편과 동시에 이루어 져야 한다. 그리고 이해관계자인 지방자치단체에 대한 설득 작업과 함께 현실적인 정책대안을 마련해야 할 것이다.

본 연구가 지방세를 연구하는 학계의 연구자 및 지방자치단체의 지방세 관련 업무에 종사하는 공무원의 업무수행에 조그만 보탬이 되기를 바란다.

1999년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 달 곤

요 약

국가재정과 달리 지방재정은 재정주체의 다양성, 지방재정의 자치 단체계 층간 상호연계성, 자치 단체간 세수(세입)격차 등으로 지방세부문의 변화는 지방재정 전반에 영향을 미친다. 따라서 지방세체계 조정은 광역 - 기초자치 단체간 세원(재원)이전, 기초자치단체간 세수(재정)불균형 심화 등 다양한 문제점을 야기할 가능성을 지니고 있다.

본 연구에서는 4개 유형의 지방세체계 조정방안을 대상으로 각 유형이 야기할 지방재정 파급효과를 세수구조변화효과, 지방세수증감효과, 지방세입 증감효과, 지방세입구조변화효과, 자치 단체간 세수형평화효과, 세입형평화 효과 등을 중심으로 살펴보고 있다. 본 연구는 이들 유형을 평가하여 합리적 지방세제 마련에 시사점을 제시하는 것을 연구목적으로 한다.

본 연구는 지방세체계 조정이 지방재정에 미치는 파급효과와 이로 인한 지역간 재정격차를 분석하는 것을 연구범위로 설정하고 있다. 따라서 지방 재정제도의 근간인 지방세제 뿐만 아니라 지방교부세제도, 조정교부금제도, 정수교부금제도 등 지방세제와 상호 연계를 갖는 지방재정제도 전반을 연구 대상으로 한다.

본 연구는 우선 문헌조사방법을 통해 지방세체계 조정방안을 제시한 각종 논문, 보고서 등의 내용을 검토하며, 방문조사방법을 통해 지방자치 단체의 지방세담당공무원 등 관련자를 방문하여 지방세제 현황과 문제점, 각종 개편방안의 실현가능성 등 관련내용에 대한 토의 등을 통해 지방세제 전반을 파악한다. 그리고 기존에 제시된 다양한 지방세체계 조정방안을 유형화 한 후 실증분석을 통하여 유형별 지방세체계 조정방안이 실제로 시행될 경우에 예상되는 지방세원이전 효과, 자치 단체간 세수형평화효과 및 지방교부

세 등 지방재정에 미치는 재원이전효과, 세입형평화효과 등을 통계적 방법으로 검토·분석한다.

본 연구의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

제1장은 서론부분으로 연구목적과 연구방법에 대하여 서술하였다.

제2장은 지방세체계 조정에 대한 논의를 살펴보았다. 제1절에서는 지방세체계 조정에 대한 논의의 필요성을 살펴보았다. 그리고 제2절과 제3절에서는 현행 지방세수구조와 지방세입구조를 현황과 문제점 중심으로 살펴보았다. 그리고 제4절에서는 일본등 주요 외국의 지방세제를 살펴보고 시사점을 파악하였다.

제3장은 지방세체계 조정이 지방재정에 미치는 파급효과를 중심으로 분석하였다. 제1절에서는 지방세체계 조정의 효과를 분석하기 위해 사전적으로 검토하여야 할 이론 등에 대해 살펴보았다. 제2절에서는 지방세체계 조정으로 인한 지방세원 이전효과를 4개 유형별 - 목적세의 본세통합, 종합재산세제의 도입, 이전과세의 통합, 지방소비세제의 도입 - 로 살펴보았다. 제3절에서는 지방세체계 조정으로 인한 지방세입 증감효과를 유형별로 살펴보았다.

제4장에서는 지방세체계 조정의 지방재정 파급효과를 종합적으로 살펴보았다. 제1절에서는 지방세체계 조정이 미치는 각 자치단체계층별 지방재정 파급효과를 분석하였다. 제2절에서는 4개 유형을 중심으로 지방세체계 조정이 미치는 지방세수 형평화효과 및 지방세입 형평화효과를 분석하였다. 그리고 제3절에서는 제3장과 제4장의 효과분석을 바탕으로 각 유형별 지방세체계 조정방안의 비교평가를 시도하였다.

그리고 이러한 효과분석을 바탕으로 각 유형별 지방세체계 조정이 다음과 같은 지방재정 파급효과가 있음을 파악할 수 있었다.

● 목적세의 본세통합

자치구만이 지방재정의 확충효과를 거두었을 뿐 특별시와 광역시, 도, 시, 군의 지방재정규모는 현행 제도에 비하여 감소하였다.

지역별 지방재정 과급 효과는 자치구에서 현저한 차이를 보이는데, 서울시 자치구의 지방재정 확충규모는 전 자치구의 50%를 상회한다. 그러나 자치구별 지방재정 확충규모는 4개 불교부 단체가 1/3을 점유하는등 불균등한 결과를 보였다.

자치단체계층별로 수평적 형평성은 완화하는 경향을 보이거나 초기부존자원의 차이가 큰 자치구에 있어서는 상반된 결과를 보였다. 서울과 광주, 대전은 자치구간 재정격차가 심화되었으나 부산, 인천, 울산은 오히려 약화되는 것으로 나타났다.

● 종합재산세제의 도입

기본적인 변화 양상은 목적세의 본세통합과 유사하나 기간세목인 자동차세가 자치구세원 화함으로써 변화 폭이 대폭 확대된다.

특별시·광역시는 세원 축소로 지방교부세의 증가에도 불구하고 지방재정이 감소하였다. 특별시와 광역시에 대한 지방교부세 증가는 도와 시군의 지방교부세에 부정적인 영향을 준다. 자치구는 징수교부금의 감소에도 불구하고 자치구세원의 확대가 결정적인 원인으로 작용하였다. 특히 서울시 자치구는 대폭적인 지방재정 확충효과를 거두는 것으로 나타났다.

수평적 형평화효과를 기준으로 보면 종합재산세제의 도입은 긍정적인 정책효과를 거두는 결과를 보였다. 광주시 자치구를 제외하면 수평적 형평화

효과를 가장 효과적으로 발휘하였다.

● 이전과세의 통합

면허세만이 시세에 흡수통합되므로 세원이전이 제한적으로 이루어 지는 이전과세의 통합은 지방재정상의 변화를 크게 초래하지 않아 수평적 형평화 효과도 현행 체제와 유사한 수준을 가져온다. 세원이전이 발생하는 특별시와 광역시, 그리고 자치구도 조정교부금의 여과과정을 거치기 때문에 현행과 유의미한 차이를 보인다고 보기는 어렵다.

● 지방소비세제의 도입

경주마권세의 세원이 도에서 시군으로 이전하므로 조정교부금의 영향을 받지 않으며 단지 지방교부세와 징수교부금을 매개로 다소간의 변화를 보였다. 특히, 경주마권세는 일부 시군에서 징수하고 있으며 과천시에서 집중적인 징수실적을 거두고 있기 때문에 지방재정의 과급효과는 경기도 9개 시와 북제주군에서만 크게 발생한다. 그 결과 시단위에서 재정격차는 크게 악화되었다.

● 종합적 논의

현행의 지방교부세제도와 조정교부금제도, 징수교부금제도는 본연의 정책기능을 효과적으로 발휘하는데 한계가 있음을 발견할 수 있었다. 지방교부세의 경우 4개 유형별 형평화효과의 차이가 크지 않았는데, 이는 세원이

전으로 인한 재정격차를 지방교부세가 효과적으로 여과하지 못한다는 점의 의미한다.

자치구의 주요 세입원인 조정교부금도 동일한 문제를 보이며 특별시와 광역시별로 서로 다른 정책효과를 지니는 것으로 분석되었다. 서울시와 울산시를 제외한 광역시들은 개별 유형에 따라 수평적 형평화기능이 비일관성을 보였다. 이러한 사실은 조정교부금의 한 축을 이루는 기준재정수요 산정 방식에 문제가 있음을 시사하며 운용방향에 대한 통일적 기준이 부재한 현실적 상황으로 풀이할 수 있다.

이와 같은 분석결과를 감안하면 지방세제도가 보다 합리적인 방향으로 발전하기 위해서는 다음과 같은 정책적 노력이 필요하다.

첫째, 국세부문을 제외한 지방세제내에서의 지방세체계 조정일지라도 지방재정 전반에 미치는 파급효과에 대한 심도있는 효과분석이 이루어진 후 이를 바탕으로 이루어 져야 한다. 특히, 국세와 지방세간 기능분담까지 포괄할 경우에는 국가재정 전반에 대한 미시적 분석이 요구된다. 경우에 따라서는 중앙과 지방간 행·재정관계를 근본적으로 재검토하는 진지한 논의, 그리고 실증적 연구가 뒷받침되어야 한다.

둘째, 본 연구에서의 분석해 본 결과를 보면 4개 유형의 지방세체계 조정 방안은 지방소비세 도입방안을 제외하고는 모두 자치구에 유리하고 군에 불리한 결과를 가져오는 것으로 나타났다. 따라서 지방세체계 조정이 합리적으로 이루어지려면 기존의 지방재정제도의 개편도 동시에 고려되어야 한다.

셋째, 지방세제는 과세주체의 다양성 때문에 기존의 제도개편에는 다양한 이해관계의 변화가 야기되므로 어떠한 형태의 지방세체계 조정도 이해관계자인 지방자치단체의 저항에 부딪치기 쉽다. 그러므로 지방세체계 조정을 위해서는 이들에 대한 설득작업과 함께 현실적인 정책대안을 마련해야 할

것이다.

넷째, 지방세제와 관련한 실증적 연구가 부진한 근본적인 원인이 지역별·세목별 세수자료의 D/B화가 미진한데 있다. 이러한 원천자료들은 개별 연구자의 노력으로 해결하기는 어려우므로 정책당국의 적극적인 지원이 필요하다.

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	4
제2장 지방세체계조정에 대한 논의	5
제1절 지방세체계조정 필요성 논의	5
1. 지방세체계 조정	5
2. 조세원칙과 지방세원칙	9
제2절 지방세수구조	13
1. 세목별 세수구조	13
2. 세원별 세수구조	16
3. 지방세수의 지역별·자치단체계층별 분포	19
4. 자치단체별 세수구조	23
제3절 지방세입구조	32
1. 지방세입구조	32
2. 자치단체별 세입구조	34
제4절 지방세체계조정의 유형	50
제5절 외국의 지방세제	54
1. 일본의 지방세제	54
2. 미국의 지방세제	58

- 3. 독일의 지방세제 63
- 4. 영국의 지방세제 67
- 5. 프랑스의 지방세제 70
- 6. 종합적 검토와 시사점 73

제3장 지방세체계 조정의 효과분석 77

- 제1절 지방세원의 이전효과 77
 - 1. 목적세의 본세통합 79
 - 2. 종합재산세의 도입 85
 - 3. 이전과세의 통합 89
 - 4. 지방소비세의 도입 92
- 제2절 지방세입 파급효과 94
 - 1. 지방교부세 95
 - 2. 조정교부금 107
 - 3. 징수교부금 119

제4장 지방세체계 조정의 종합평가 131

- 제1절 지방재정 파급효과 131
 - 1. 목적세의 본세통합 136
 - 2. 종합재산세의 도입 140
 - 3. 이전과세의 통합 144
 - 4. 지방소비세 도입 146
- 제2절 자치단체간 지방재정 형평화효과 148
 - 1. 지방세수의 수평적 형평화효과 148

2. 지방재정의 수평적 형평화효과	151
제3절 지방세체계 조정방안의 평가	153

제5장 요약 및 정책건의 161

제1절 요약	161
제2절 정책건의	165

<참고문헌> 168

<Abstract> 169

<부록 1> 172

표 목 차

〈표 2-1〉 조세원칙	9
〈표 2-2〉 지방세수의 세목별 구성	14
〈표 2-3〉 지방세수구조의 변화 추이	17
〈표 2-4〉 부동산관련 거래과세와 보유과세 세수현황	19
〈표 2-5〉 지방세수의 지역별 분포	20
〈표 2-6〉 지방세수의 자치단체계층별 분포	22
〈표 2-7〉 도세의 세수구조	23
〈표 2-8〉 특별시·광역시세의 세수구조	25
〈표 2-9〉 시세의 세수구조	27
〈표 2-10〉 군세의 세수구조	29
〈표 2-11〉 자치구세의 세수구조	31
〈표 2-12〉 지방자치단체의 세입구조	33
〈표 2-13〉 도의 세입구조	35
〈표 2-14〉 특별시·광역시의 세입구조	37
〈표 2-15〉 시의 세입구조	40
〈표 2-16〉 군의 세입구조	44
〈표 2-17〉 자치구의 세입구조	48
〈표 2-18〉 미국 주정부의 세입구조	60
〈표 2-19〉 미국 지방정부의 세입구조	63
〈표 2-20〉 독일의 조세제도	65
〈표 2-21〉 프랑스의 지방세수구조	73
〈표 2-22〉 각국의 지방세 주요세목	75

〈표 3-1〉 지방세체계 조정의 유형별 세원이전효과	78
〈표 3-2〉 목적세의 본세통합에 따른 정부계층간 세원이전	79
〈표 3-3〉 목적세 본세통합의 세원이전효과(I)	80
〈표 3-4〉 목적세 본세통합의 세원이전효과(II)	81
〈표 3-5〉 특별·광역시도의 세원이전 규모	82
〈표 3-6〉 서울시 자치구의 세원이전 효과	84
〈표 3-7〉 종합재산세 도입에 따른 정부계층간 세원이전	86
〈표 3-8〉 종합재산세제 도입의 세원이전효과	87
〈표 3-9〉 종합재산세 도입의 대도시별 세원이전효과	87
〈표 3-10〉 서울시 자치구의 세원이전효과	88
〈표 3-11〉 이전과세 통합에 따른 정부계층간 세원이전	90
〈표 3-12〉 이전과세 통합의 세원이전 효과	91
〈표 3-13〉 이전과세 통합의 특별·광역시 세원이전 규모	92
〈표 3-14〉 지방소비세제 도입의 세원이전효과	93
〈표 3-15〉 유형별·계층별·세입별 지방교부세 변화	98
〈표 3-16〉 목적세의 본세통합에 따른 지방교부세 파급효과	100
〈표 3-17〉 종합재산세제 도입에 따른 지방교부세 파급효과	102
〈표 3-18〉 이전과세통합에 따른 지방교부세 파급효과	105
〈표 3-19〉 지방소비세 도입에 따른 지방교부세 파급효과	106
〈표 3-20〉 목적세의 본세통합에 따른 조정교부금 파급효과	109
〈표 3-21〉 목적세의 본세통합에 따른 서울시 자치구의 조정교부금 파급효과	111
〈표 3-22〉 종합재산세제 도입에 따른 서울시 자치구의 조정교부금 파급효과	114
〈표 3-23〉 종합재산세제 도입에 따른 부산시 자치구의 조정교부금 파급효과	115
〈표 3-24〉 이전과세 통합에 따른 조정교부금 파급효과	117

〈표 3-25〉 이전과세 통합에 따른 서울시 자치구의 조정교부금 과급효과	118
〈표 3-26〉 목적세 본세통합에 따른 징수교부금 과급효과	122
〈표 3-27〉 목적세 본세통합에 따른 경기도 시의 징수교부금 과급효과	123
〈표 3-28〉 종합재산세 도입에 따른 징수교부금 과급효과	125
〈표 3-29〉 종합재산세 도입에 따른 시세징수교부금 과급효과	126
〈표 3-30〉 이전과세 통합에 따른 징수교부금 과급효과	127
〈표 3-31〉 종합재산세 도입에 따른 시세징수교부금 과급효과	128
〈표 3-32〉 지방소비세 도입에 따른 징수교부금 과급효과	129
〈표 3-33〉 경주마권세의 도 징수교부금 과급효과	130
〈표 4-1〉 지방재정의 유형별·계층별·세입별 변화	132
〈표 4-2〉 지방자치단체의 세입구조	133
〈표 4-3〉 조정후 지방자치단체의 세입구조	135
〈표 4-4〉 목적세 본세통합에 따른 지방자치단체의 세입구조	137
〈표 4-5〉 세원이전에 대한 지방세입의 탄력성(유형 1)	139
〈표 4-6〉 종합재산세 도입이후 지방자치단체의 세입구조	142
〈표 4-7〉 세원이전에 대한 지방세입의 탄력성(유형 2)	144
〈표 4-8〉 이전과세 통합이후 지방자치단체의 세입구조	145
〈표 4-9〉 지방소비세 도입이후 지방자치단체의 세입구조	147
〈표 4-10〉 각 유형별 지방세 형평화효과	149
〈표 4-11〉 각 유형별 지방재정의 수평적 형평화효과	152
〈표 4-12〉 지방교부세의 수평적 형평화효과	153
〈표 4-13〉 징수교부금의 수평적 형평화효과	155
〈표 4-14〉 조정교부금의 수평적 형평화효과	156



그림목차

〈그림 2-1〉 한국의 지방자치체 7

제1장 서론

제1절 연구목적

본격적인 지방자치시대를 맞이하여 지방재정제도 전반의 재정립이 요구되고 있다. 특히 지방재정의 근간인 지방세제부문의 개편에 대해서는 많은 학자와 지방세전문가, 관계 공무원 등으로부터 다양한 의견이 제시되고 있다. 이들은 현행 지방세제에 대하여 세목의 과다, 중복과세 등을 문제점으로 적시하며 이를 개선하기 위한 다양한 지방세체제 조정방안을 제시하고 있다.

그러나 이러한 대안들 중 일부는 이를 그대로 실시할 경우에는 광역과 기초자치단체간 세원이전 및 재원이전, 조세저항으로 인한 세수확충 난이, 대체세원 부족으로 인한 세수감소 등의 문제점을 야기할 가능성을 지니고 있다. 그런데도 기존에 학계와 전문가들에 의해서 제기되었던 지방세제 개편 방안에는 실제로 이러한 방안들을 시행될 경우에 발생할 수 있는 지방재정 파급효과에 대한 세밀한 분석이 생략되어 있다.

국가재정과 달리 지방재정은 재정주체의 다양성, 지방재정의 자치단체계층간 상호연계성, 자치단체간 세수(세입)격차 등으로 지방세부문의 변화는 지방재정 전반에 영향을 미친다. 따라서 지방세체제 조정은 광역-기초자치단체간 세원(재원)이전, 기초자치단체간 세수(재정)불균형 심화 등 다양한 문제점을 야기할 가능성을 지니고 있다.

지방세체제에 대한 다양한 논의들이 궁극적으로 추구하는 최적조세체제가 현실세계에서 실현가능하려면 이론적 의미에서 자원배분의 효율성을 달

성함은 물론 행정적 단순성과 정치적 책임성, 그리고 수평적 형평성이 기존의 조세제도에 비하여 우월하다는 사실을 입증해야 한다. 그러나 기존에 제기되어 왔던 지방세체계 조정방안들은 행정적 단순성에 초점을 두고 논리전개가 이루어져 왔다 해도 과언이 아니다. 기존의 논의들이 상이한 각도에서 접근하고는 있으나 요점은 세목수가 과다하고 중복과세를 남용하여 조세체계가 복잡하다는 것이다. 요컨대 집행기관이나 납세자의 입장에서 볼 때, 현행의 지방세체계는 복잡하여 불필요한 거래비용을 요구하는 문제가 있다는 논리이다. 물론 여기에는 관련부처의 이해관계가 전혀 개입되지 않았다고 부인하기는 어려울 것이다.

그러나 이러한 논리는 현실의 조세제도가 내포하는 문제의 일면에 불과할 뿐 본질적인 문제는 아니라는 것이 연구자의 입장이다. 행정적 단순성도 광의의 의미에서 자원배분의 최적문제라고 볼 수 있으며, 그렇다면 최적조세제도의 기준은 효율성과 형평성, 그리고 정치적 책임성으로 귀결된다. 여기서 이른바 파레토최적을 가져오는 효율성은 각 세목별 혹은 전체 조세체계와 실질변수간의 관계를 실증적으로 확인할 때 비로서 의미를 갖는다. 특히 거래비용의 문제는 행정비용과 납세자의 순응비용에 대한 미시적 추계를 요구한다.

이러한 사실은 지금까지 제기되어 온 다양한 지방세체계 조정방안들이 규범적 수준에서 머무르고 있다는 것을 반증한다. 즉, 정치한 모형과 실증적 연구결과를 기초로 한 논의라고 보기는 어렵다는 것이다. 지방재정의 현안 가운데 하나가 지역간 재정격차이며, 이에 대한 방법론적 논의가 활발하게 이루어지고 있음을 상기하면 지방세체계에 대한 논의도 수평적 형평성을 포괄하는 것이 당연하다.

무엇보다 기존의 논의들은 정치적 저항이라는 현실적 제약을 경시하는

경향이 있다. 현실적으로 제도적 보완장치를 마련하지 않고 자신의 세수감소를 초래하는 제도변화를 받아들이라고 요구하기는 어렵다고 보아야 할 것이다. 사회적 가치판단에 중립적인 제도변화라 해도 이해당사자가 정치적으로 저항할 경우에는 현실의 제도로써 정착하기는 어렵다고 보아야 한다.

본 연구는 바로 이러한 문제의식에서 출발하고 있다. 어떠한 형태의 지방세계 조정방안이라 해도 필연적으로 따를 수밖에 없는 지역간 형평성과 지방재정에 대한 영향을 실증적으로 확인함으로써 이 분야에 대한 논의의 기초자료로 활용하고자 한다. 따라서 본 연구는 연구자의 가치판단을 의식적으로 배제하였다. 단지 기존에 제기되어 온 조정방안들을 유형화하여 각 유형들이 지방재정에 미치는 파급효과를 분석함으로써 향후 지방세계 조정에 대한 객관적인 시각을 제공하는데 일차적인 목적을 두었다.

이런 의미에서 본 연구에서 제시하는 실증적 결과들은 제한적인 의미를 지닐 수밖에 없다. 본 연구는 최적조세제도의 한 축을 이루는, 어떤 면에서는 최우선적인 판단기준으로 볼 수도 있는 효율성의 문제는 분석대상에서 제외하고 있기 때문이다. 어떠한 조세도 실질변수에 비중립적일 수 없으며 단지 사회적 비용을 최소화하는 조세제도가 현실적인 효율성 기준의 최적조세라고 볼 때 이 사회적 비용의 크기를 추정하는 실증적 작업은 또 다른 연구대상으로 보았다.

본 연구에서는 다양한 지방세계 조정 방안을 중심으로 지방세계 개편이 야기할 지방재정 파급효과를 세수구조변화효과, 지방세수증감효과, 지방세입증감효과, 지방세입구조변화효과, 자치단체간 세수형평화효과, 세입형평화효과 등을 중심으로 살펴보고 있다.

본 연구는 이들 대안을 평가하여 합리적 지방세계 마련에 시사점을 제시하는 것을 연구목적으로 한다.

제2절 연구범위 및 방법

본 연구는 지방세체계의 개편이 지방재정에 미치는 과급효과와 이로 인하여 발생하는 지역간 재정격차를 분석하는 것으로 연구범위를 설정하고 있다. 즉, 지방 재정제도의 근간인 지방세제 뿐만 아니라 지방교부세제도, 조정교부금제도, 징수교부금제도 등 지방세제와 상호 연계를 갖는 지방재정제도 전반을 연구대상으로 한다.

본 연구는 우선 문헌조사방법을 통해 지방세체계 조정방안을 제시한 각종 논문, 보고서 등의 내용을 검토하며, 방문조사방법을 통해 지방자치단체의 지방세담당공무원 등 관련자를 방문하여 지방세제 현황과 문제점, 각종 개편방안의 실현가능성 등 관련내용에 대한 토의 등을 통해 지방세제 전반을 파악한다.

본 연구는 기존에 제시된 다양한 지방세체계 조정방안을 유형화한 후 실증분석을 통하여 유형별 지방세체계 개편방안이 실제로 시행될 경우에 예상되는 지방세원 이전효과, 자치단체간 세수형평화효과 및 지방교부세 등 지방재정에 미치는 제원 이전효과, 세입형평화효과 등을 통계적 방법을 이용 검토·분석한다.

본 연구는 기존에 학계 및 정부의 입장에서 제시되는 다양한 지방세체계 조정방안에 대한 효과분석을 바탕으로 각종 대안들이 지니고 있는 장단점과 문제점에 대한 평가를 통해 현실적으로 실천 가능한 합리적 지방세제 개편방안의 도출에 판단기준을 제공하고자 한다.

제2장 지방세체계조정에 대한 논의

제1절 지방세체계조정 필요성 논의

1. 조세체계조정

가. 조세체계조정의 정의

조세체계조정은 다양한 의미를 지니고 있다. 조세체계조정을 광의로 해석하면 세목정비 뿐만 아니라 규정·규칙 개정, 세무신고서식 정비 등 세정개혁을 망라한 조세체계에 영향을 미치는 다양한 변화가 포함될 것이다. 그러나 이러한 광범위한 조세체계조정방안 중 가장 본질적이고 핵심적인 것은 세목의 정비일 것이다. 따라서 본 연구에서는 연구의 초점을 명확히 하고자 다양한 조세체계조정방안 가운데 세목정비를 중심으로 연구를 진행한다.

나. 현행 조세체계

현재 우리나라 조세체계는 국세가 16개 세목, 지방세가 15개 세목으로 모두 31개 세목으로 구성되어 있다.

국세의 16개 세목을 구분하면 크게 내국세와 관세로 나누고 내국세 15개 세목은 직접세, 간접세, 목적세로 구분한다. 소득세, 법인세, 상속세, 증여세, 자산재평가세, 부당이득세, 토지초과이득세 등 6개 직접세에 속한다. 그리고 부가가치세, 특별소비세, 전화세, 인지세, 증권거래세, 주세, 등 6개 세목은 간접세에 속하며 교육세, 농어촌특별세, 교통세등 3개 세목이 목적세에 속한다.

지방세의 15개 세목중 취득세, 등록세, 면허세, 경주마권세, 종합토지세, 재산세, 자동차세, 주민세, 농지세, 담배소비세, 도축세 11개 세목이 보통세이고 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세의 4개 세목이 목적세이다.

지방세는 과세주체에 따라 광역자치단체세와 기초자치단체세로 구분되어 있다.

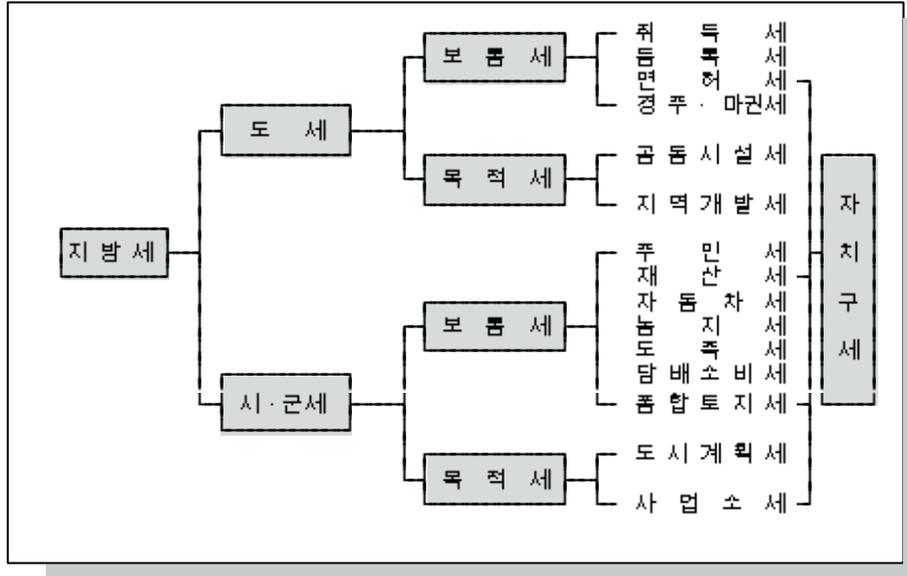
또한 도와 시·군의 경우 세목이 도세와 시·군세로 구분되어 있으며, 특별시·광역시와 자치구의 경우 세목이 시세와 자치구세로 구분되어 있다(<그림 2-1> 참조).

먼저 도세와 시·군세를 살펴보면, 보통세중 취득세, 등록세, 면허세, 경주·마권세와 목적세 중 공동시설세, 지역개발세의 6개 세목이 도세에 속하며, 보통세 중 주민세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세와 목적세 중 도시계획세, 사업소세의 9개 세목이 시·군세에 속한다.

또한 시세와 자치구세를 살펴보면, 보통세 중 취득세, 등록세, 경주·마권세, 주민세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세와 목적세 중 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세의 11개 세목이 시세에 속하며, 보통세 중 재산세, 종합토지세, 면허세와 목적세중 사업소세의 4개 세목이 자치구세에 속한다.

많은 학자들이 현재 우리나라 세제는 세목이 과다하고 중복과세되는 세목이 다수 존재하는 등 복잡한 구조로 되어 있어, 이러한 복잡한 세제를 단순화하여 세정 투명성과 신뢰성을 제고하여야 한다고 주장하고 있다.

〈그림 2-1〉 한국의 지방세체계



주: 특별시세·광역시세는 자치구세 4개 세목을 제외한 전 세목임.

다. 현행 조세체계의 특징

현행 조세체계의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경제의 고도성장 과정에서 국고주의에 입각한 징세편의와 막대한 재원의 조달필요성에 따라 세목을 지속적으로 신설하고 목적세제도를 과도하게 운영한 결과 선진외국에 비해 세목이 과다하게 많다.

둘째, 세계내에 정액과세인 조세감면제도가 다양하게 마련되어 있어 세제의 투명성이 저해되고 있다.

셋째, 현행 세계에는 수익자 부담이나 원인자 부담측면에서 부과되고 있는 목적세가 지나치게 많아 합리적 예산상의 우선순위를 저해한다. 교육세

등 목적세는 지출용도와 세원간의 연계를 찾기 어려울 뿐만 아니라 세무행정 전산화의 장애요인이 되고 있다.

넷째, 다양한 부가세형의 과세형태가 많다. 세금에 세금을 부과하는 Tax on Tax방식이나 조세감면분에 대해 다시 세금을 부과하는 부가세방식 Surtax이 많다. 국세와 지방세는 세원분리원칙에 의해 세목이 선정되나 지방세에 국세가 부과되고 국세에 지방세가 부과되는 등 상호 연계가 되어 있다.

조세체계가 복잡함으로 인하여 발생하는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 소득유형간, 소득계층간의 세부담의 수직적·수평적 불공평 초래하여 세부담의 형평성이 저해되고 있다. 현행 세제는 높은 명목세율에도 불구하고 복잡·다양한 각종 비과세와 감면규정으로 인해 혜택받는 계층이나 업종은 실효세율이 낮아져 조세부담의 불공평을 조장하고 명목세율과 실효세율간 괴리를 크게 하고 있다.

둘째, 징세비용과 납세협력비용을 증대시킨다. 납세자에게 세금은 어렵고 복잡한 것이라는 선입견을 주게 되어 국민의 세법에 대한 무관심을 초래할 뿐만 아니라 세제나 세정에 대한 국민의 관심과 참여가 불가능해 진다.

셋째, 정책세제가 과도하게 운영되고 있어 자원배분의 왜곡 초래한다. 정책세제는 자원을 특정부문에 집중하기 위한 목적으로 운영되고 있는데 정책목적이 달성되어도 기득권화 성향 때문에 정책세제가 개편되지 않고 존치하고 있어 자원배분의 왜곡을 초래한다.

넷째, 세무부조리의 요인을 제공한다. 세무공무원에게 독점적 지식과 정보를 부여함으로써 세무부조리의 주요 원인이 된다.

2. 조세원칙과 지방세원칙

가. 조세원칙

세제가 준거할 만한 일반적 기준을 설정하여 제시한 것이 조세원칙이다. 유명한 것으로는 아담스미스의 4원칙, 와그너의 4대원칙·9대원칙, 머스그레이브의 6조건 등이 있다. 조세원칙은 각 시대의 경제·사회정세등을 반영하므로 다양한 원칙이 제시되었다. 그러나 세부담의 공평, 경제활동에의 중립성, 제도의 간소함이라는 기본적인 세 요청에 있어서는 일치하고 있다.

〈표 2-1〉 조세원칙

	원칙	내용
아담스미스	공평의 원칙	조세부담은 각인의 능력에 비례해야 한다. 바꾸어 말하면 국가의 보호아래에 향수하는 이익에 비례해야 한다.
	명확의 원칙	조세는 자의적이어서는 안된다. 지불시기, 방법, 금액이 명확하고 평이하야 한다.
	편의의 원칙	조세는 납세자가 지불하기에 가장 편리한 시기와 방법에 따라서 징수되어야 한다.
	최소징세비의 원칙	국고에 귀속하는 순수입액과 국민이 부담하는 금액과의 차가 될 수 있는 한 적어야 한다.
와그너의 4대원칙	재정정책상의 원칙	①과세의 중분성: 재정수요를 만족하기에 충분한 조세수입이 확보되어야 한다. ②과세의 탄력성: 재정수요의 변화에 따라서 조세수입을 탄력적으로 조정할 수 있어야 한다.
	국민경제상의 원칙	③올바른 세원의 선택: 국민경제의 발전을 저해하지 않도록 바르게 세원의 선택을 하여야 한다. ④올바른 세종의 선택: 조세의 종류의 선택에 있어서 납세자에의 영향이나 평가를 확인하고 국민경제의 발전을 저해하지 않고 조세부담이 공평히 배분되어야 한다.
9대원칙	공정의 원칙	⑤과세의 보편성: 부담은 보편적으로 배분되어야 하는 것(단, 최저생활비는 면제). ⑥과세의 공평: 부담이 공평히 배분되어야 한다. 즉, 각인의 부담능력에 따라서 과세되어야 한다. 부담능력은 소득증가의 부분이상으로 오르기 때문에 누진과세를 하여야 한다. 게다가 소득의 종류, 담세력의 상이 등에 따라 때때로 다른 취급을 하여야 한다.
	세무행정상의 원칙	⑦과세의 명확성: 과세는 명확해야만 한다. 자의적 과세 이어서는 안된다. ⑧과세의 권의성: 납세수단은 권리해야만 한다. ⑨최소징세비에의 노력: 징세비가 최소로 되도록 노력해야 한다.

머스그레이브의 6 조건	공평	세부담의 배분은 공평해야만 한다.
	중립성 (공평)	조세는 효율적인 시장에 있어서 경제상의 결정에 대한 간섭을 위소로 하도록 선택되어야 한다.
	조세정책과 공평성과의 조점	조세가 투자촉진과 같은 다른 정책목적을 달성하기 위해서 사용 되는 경우에도 공평을 가능한 한 저해하지 않도록 해야만 한다.
	경제의 안정과 성장	조세구조는 경제안정과 성장을 위한 재정정책을 용이하게 실행할 수 있는 것이어야 만 한다.
	명확성	조세제도는 공평하고 또한 자의적이지 않은 집행을 가능하게 하고 또 납세자가 이해하기 쉬운 것이어야 한다.
	비용최소	세무당국 및 납세자의 쌍방에게 타 목적과 양립하는 한, 가능한 한 비용을 적게 하여야 만한다.

세부담의 공평이라는 경우 ① 경제력이 동등한 사람들은 동등하게 부담해야만 한다(수평적 공평) ② 경제력이 큰 사람은 보다 많은 부담을 져야만 한다(수직적 공평)라는 2개의 개념이 있다. 최근에는 이 2개의 개념에 더하여 세대간 세부담의 공평이라는 관점도 중요하게 되었다. 세대간 세부담의 공평개념이 중요시 된 것은 핵가족화·고령화의 진전에 따라 어느 시대에 태어났는가에 의해서 생애를 통한 세부담수준의 불공평이 발생할 가능성이 있기 때문이다.

공평성과 병행하여 경제활동이나 자산선택 등에 대한 과세의 중립성을 확보하는 것이 더욱 중요하게 되어 가고 있다. 점차 경제구조가 고도화되고 국제화가 진행되어 국제적인 무한경쟁시대에 돌입하게 되었다. 따라서 민간부문의 잠재력을 끌어 당겨 활성화시키기 위해서도 조세체계 및 구조를 가능한 한 경제활동에 왜곡을 주지 않도록 정비하여 갈 필요가 있다.

또한 현대 민주주의국가에서는 종래부터의 징세비용절감이라는 관점 외에도, 국민의 이해를 용이하게 하고 납세의 부담을 경감하기 위해서도 조세제도의 간소화가 중시되고 있다. 조세체계 전체로서, 이러한 요청을 만족시키

기 위해 각종의 세목을 적절히 조합시키려는 노력이 이루어지고 있다.

나. 지방세원칙

1) 지방자치의 원칙 - 수익과 부담의 일치 -

국세의 과세주체가 국가라는 단일 과세주체인데 비해 지방세는 과세주체가 다수의 지방자치단체로 이루어져 있고 지방자치단체도 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어져 있다(橋本徹, 「地方稅の理論と課題」, 1997). 따라서 바람직한 지방세가 되기 위해서는 조세전반에 요구되는 조세원칙 외에 지방세원칙이 추가로 요구된다. 이러한 지방세원칙을 살펴보면 다음과 같다. 현행 제도에서는 일정한 행정구역을 설정하여 지방자치단체를 설치하고, 그 구역 내에 편익을 미치는 행정서비스의 공급을 당해 지방자치단체의 역할로 한다. 지방자치단체가 공급하는 행정서비스의 내용과 수준은 수익자(주민)를 구성원으로 하는 지방공공단체의 의사결정에 위임하고 지역주민의 부담으로 지역주민의 선호에 따라서 결정되는 것이 지방자치의 이념에 부합되는 것이다. 동시에 경제상 최적의 자원배분을 달성한다고 하는 의미에서 경제적 효율성도 확보하는 것이다. 이것이 수익과 부담의 일치이다. 그러나 행정서비스의 공급과 관련한 의사결정을 할 경우, 공급에 소요되는 부담을 주민 스스로가 지도록 하지 않으면 행정서비스는 과다 공급될 우려가 있다.

2) 부담분임성과 지방자치의 원칙 - 선택과 부담 -

행정서비스공급은 기본적으로는 수익자인 지역주민의 선택과 부담에 따라서 행하여져야 한다. 확실히 기초적 재정수요보다도 선택적 재정수요가 상대적으로 더 크게 증가하여 왔다. 표준행정서비스를 초과하는 행정을 주민이 선택한다면, 이는 수익하는 주민이 부담하는 구조가 준비되어 있어야

한다. 그것은 자주적·자율적인 지방세를 지방단체가 가지는 것이다.

3) 응익원칙의 중시 - 지방세에 있어서 공평성 원칙의 특성 -

지방 공공서비스는 본질적으로 행정구역내의 주민을 대상으로 제공되고 그 이익은 주민이 향유하는 것이다. 이 중에는 수익자를 특정할 수 있는 서비스와 일반적으로 향유의 기회가 있어 구역전체에 서비스의 이익이 미치는 것이 있다. 그러나 어느 쪽에 속하든 적어도 타 행정구역의 주민을 대상으로 서비스가 제공되는 것은 아니다. 수익자를 특정할 수 있는 경우에는 공기업과 같이 요금을 징수하든지, 수익자부담금이나 사용료, 수수료를 징수하는 것이 우선적으로 고려된다. 그러나 개별로 요금을 징수하는 것이 징수비가 너무 높게 붙는 경우에는 요금에 대신하여 세를 과하는 경우도 있다. 예를 들면 도시계획세, 사업소세와 같은 목적세는 응익원칙에 기초한다.

4) 세수상의 원칙

지방세수를 안정적으로 확보하기 위해서 지방세의 과세대상은 안정성, 보편성, 정착성을 가져야 한다. 또한 국세와 분리된 독자적인 세제를 갖는 것이 바람직하다. 지방세를 명료성 확보와 세무행정비 절감등의 이유로 국세 부가세형태위주로 지나치게 국세의존적으로 운영할 경우에는 지방자치단체의 정세노력 저하와 지출상의 자율성 저하를 초래할 수 있다.

이러한 조세원칙은 시대와 해당 국가의 사정에 따라 변해왔다. 그러나 보편적으로 인정할 만한 몇가지 원칙들은 공통적으로 존재한다. 따라서 세제는 가급적 조세원칙에 입각하여 설계하는 것이 바람직하다.

본고에서는 지방세와 지방세원칙과의 관계를 살펴보기로 한다. 우리나라 지방세제는 일반적으로 거론되는 지방세원칙이 반영되어 있다고 판단된다.

그러나 현재 우리나라는 전반적인 지역의 세수기반이 취약함에 따라 지방세만으로 행정수요를 충족시킬 수 있는 자치단체가 많지 않다. 따라서 신규세목이 생길 때마다 지역간 세수의 균형을 고려하여 신규세목이 생길 때마다 자치단체계층간 세수균형을 고려하여 세목을 배분하였다.

한 예로 도시계획세의 경우에 도시계획세는 도와 시군세 관계에서는 기초자치단체세인 시군세로 되어 있지만 특별시·광역시와 자치구의 관계에서는 광역시세로 되어 있다. 또한 세원분리원칙에 따라 국세와 지방세가 세원의 공유가 어렵게 되어 있기 때문에 한정된 세원내에서 지방세수 확보에 중점을 두어 세제를 설계하였다. 따라서 보편성에 대한 고려가 부족하였다. 한 예로 경주마권세와 지역개발세의 경우 세수의 편차는 어느 세목보다도 심하다고 할 수 있다.

제2절 지방세수구조

1. 세목별 세수구조

현행 지방세의 세목별 재원조달 역할을 파악하기 위하여 지방세수(地方稅收)의 세목별 구성을 살펴보면 <표 2-2>와 같다. 지방세는 국세와 대등한 15개 세목으로 구성되어 있으나 과반수에 가까운 7개 세목은 세수가 5%내외에 불과한 것으로서 거의 재원조달 역할을 수행하지 못하고 있다.

먼저 1997년 결산기준으로 살펴보면, 지방세수는 18조 4,056억 81백만원인데 이중 세수비중이 10%이상인 상위 5개 세목 등록세, 취득세, 담배소비세, 주민세, 자동차세로부터의 지방세수가 14조 1,266억 43백만원으로 전체

의 76.75%를 차지하며, 이에 세수비중이 3%이상인 종합토지세, 재산세, 도시계획세의 3개 세목을 합친 8개 세목으로 부서의 지방세수는 16조 7,146억 7백만원으로 전체 지방세수의 90.81%를 차지하는 것을 알 수 있다. 그 외의 세목인 면허세, 경주·마권세, 공동시설세, 지역개발세, 농지세, 도축세, 사업소세등 7개 세목에 의한 지방세수는 1조 3,513억 74백만원으로 전체 지방세수의 7.34%에 불과한 실정이다.

이러한 추세는 1990년부터 최근 8개년을 통해 거의 유사함을 알 수 있다 (<표 2-2> 참조). 즉 현행 지방세체계는 세목만 15개에 이를 뿐 실제로 지방재원조달의 역할을 수행한다고 볼 수 있는 세목은 많아야 8개 정도이고 나머지 7개 세목의 지방재원조달 역할은 거의 미미한 정도인 것을 알 수 있다.

이렇게 지방세의 15개 세목중 반수에 가까운 7개 세목이 거의 재원조달 역할을 수행하지 못하는 데에는 여러 가지 원인이 있겠지만 제도적으로 국세와 지방세의 세원중복을 금지시킨 것도 하나의 커다란 원인이 될 것이다.

<표 2-2> 지방세수의 세목별 구성

(단위:백만원,%)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
취 득 세	1,164,927 (18.29)	1,525,729 (18.98)	1,732,592 (18.31)	2,042,962 (18.52)	2,344,644 (17.72)	2,691,022 (17.57)	3,041,241 (17.48)	3,319,484 (18.04)
등 록 세	1,377,632 (21.63)	1,894,968 (23.58)	2,080,451 (21.98)	2,548,327 (23.11)	3,085,664 (23.32)	3,632,510 (23.72)	4,053,709 (23.30)	4,257,328 (23.13)
면 허 세	47,999 (0.75)	88,736 (1.10)	108,586 (1.14)	133,996 (1.21)	168,606 (1.27)	208,551 (1.36)	272,304 (1.57)	224,944 (1.22)
경주마권세	56,472 (0.88)	80,107 (0.99)	96,646 (1.02)	98,423 (0.89)	176,803 (1.34)	216,960 (1.42)	294,651 (1.69)	360,648 (1.96)
지역개발세	- (0.00)	- (0.00)	41,135 (0.43)	49,858 (0.45)	54,469 (0.41)	61,095 (0.40)	67,897 (0.39)	70,771 (0.38)
공동시설세	86,118 (1.35)	105,458 (1.31)	131,757 (1.39)	154,347 (1.39)	182,901 (1.38)	204,272 (1.33)	239,666 (1.38)	267,704 (1.45)
주 민 세	548,745 (8.61)	701,502 (8.78)	971,008 (10.26)	1,099,896 (9.97)	1,360,008 (10.27)	1,701,442 (11.11)	2,147,929 (12.35)	2,259,330 (12.28)

재 산 세	227,165 (3.56)	275,511 (3.42)	355,290 (3.75)	406,612 (3.63)	480,675 (3.63)	465,922 (3.04)	532,306 (3.06)	577,068 (3.14)
자동차 세	425,934 (6.68)	634,953 (7.90)	826,235 (8.73)	1,027,125 (9.31)	1,293,786 (9.78)	1,545,232 (10.09)	1,818,440 (10.45)	2,054,012 (11.16)
농 지 세	5,989 (0.09)	5,832 (0.07)	2,987 (0.03)	2,248 (0.02)	2,303 (0.02)	2,066 (0.01)	2,640 (0.02)	2,797 (0.02)
도 축 세	17,778 (0.27)	21,764 (0.27)	22,529 (0.23)	26,265 (0.23)	29,878 (0.23)	33,911 (0.22)	37,886 (0.22)	47,204 (0.26)
담배소비세	1,571,812 (24.68)	1,646,865 (20.49)	1,727,289 (18.25)	1,745,427 (15.83)	2,044,974 (15.46)	2,151,851 (14.05)	2,254,841 (12.96)	2,236,489 (12.15)
종합토지세	401,012 (6.29)	518,179 (6.44)	675,123 (7.13)	842,397 (7.64)	1,027,187 (7.76)	1,254,267 (8.19)	1,252,550 (7.20)	1,279,425 (6.95)
도시계획세	243,624 (3.82)	307,319 (3.82)	394,490 (4.16)	473,297 (4.29)	563,953 (4.26)	652,729 (4.26)	697,152 (4.01)	731,471 (3.97)
사업소 세	145,590 (2.28)	170,786 (2.12)	211,648 (2.23)	226,706 (2.05)	253,059 (1.91)	296,096 (1.93)	354,309 (2.04)	377,306 (2.05)
과년도수입	46,569 (0.73)	57,434 (0.71)	84,451 (0.89)	148,181 (1.34)	162,988 (1.23)	198,037 (1.29)	327,167 (1.88)	339,699 (1.85)
총 계	6,367,366 (100.00)	8,035,143 (100.00)	9,462,217 (100.00)	11,026,067 (100.00)	13,230,911 (100.00)	15,315,965 (100.00)	17,394,685 (100.00)	18,405,681 (100.00)

주 : 각 연도 결산순계기준

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도

즉, “국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률”에 의해 국세의 세원에 대해 지방세가 중복 과세하는 것이 금지되어 있어 한정된 지방세원을 바탕으로 세수확보를 추진하다 보니 재원조달 역할을 거의 하지 못하는 여러 개의 세목만 생기게 된 것이다. “국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률”은 1962년 12월 8일 법률 제 780호로 제정되어 15차에 걸쳐 개정을 하였다.

동법은 제1조에서 “이법은 국세와 지방세의 조정 및 국세의 지방양여에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”라고 법의 목적을 규정하고 있다. 또한 제2조에서 “국가는 소득세·법인세·토지초과이득세·상속세(증여세를 포함한다)·재평가세·부당이득세·부가가치세·특별소비세·주세·전화세·인지세·증권거래세·관세·임시수입부가세·교육세 및 교통세를 과세한다”라고 규정하여 국세의 세목을 열거하고 있으며, 제3조에서는 “지

방자치단체는 보통세인 취득세·등록세·면허세·주민세·재산세·종합토지세·자동차세·농지세·담배소비세·도축세 및 경주·마권세와 목적세인 도시계획세·공동시설세·사업소세 및 지역개발세를 과세한다”라고 규정하여 지방세의 각 세목을 열거하고 있다.

그리고 동법 제 4조는 “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다”라는 중복과세의 금지조항을 두어 국세와 지방세가 동일 과세물건에 중복과세하는 것을 금지하고 있다. 이러한 제도는 지방세체계에서 소득이나 소비와 관련하여 지방세를 부과할 수 있는 여지를 봉쇄하여 버린 것으로 지방세수의 증대를 목적으로 신세목을 신설하기 위해서는 국세와 세원이 중복되지 않는 새로운 세원을 찾아야 할 수밖에 없었다. 이러한 제약 하에서 신설된 지방세목들은 세원이 취약할 수 밖에 없었으므로 사실상 거의 자원조달 역할을 하지 못하고 있는 것이다.

2. 세원별 세수구조

세원별 지방세수구조를 살펴보기 위해 최근 5년간 지방세수구조의 변화 추이를 보면 <표 2-3>과 같다.

지방세 15개 세목중 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 소방공동시설세의 7개 세목이 재산과세에 속한다고 볼 수 있다. 재산과세는 1990년 61.66%에서 1991년 65.48%, 1992년 65.48%, 1993년 67.97%, 1994년 67.85%, 1995년 68.20%, 1996년 66.89%, 1997년 67.84%로 다소 기복은 있으나 그 비중이 점차 높아지고 있는 것으로 나타나 있다.

지방세중 소득과세에는 주민세, 사업소세¹⁾와 농지세 3개 세목이 속하는데 1990년 11.00%에서 1991년 10.93%, 1992년 12.53%, 1993년 12.05%, 1994년 12.21%, 1995년 13.06%, 1996년 14.40%, 1997년 14.34%로 비중이 다소 기복 있게 변동되어 왔으나 평균적으로 12% ~ 14% 내외의 비중을 차지하고 있다.

〈표 2-3〉 지방세수구조의 변화추이

(단위: 백만원, %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
소득과세	700,324 (11.00)	878,334 (10.93)	1,185,643 (12.53)	1,318,849 (12.05)	1,615,371 (12.21)	1,999,603 (13.06)	2,804,877 (14.40)	2,639,434 (14.40)
소비과세	1,646,062 (25.85)	1,748,736 (21.76)	1,846,464 (19.51)	1,870,115 (16.96)	2,251,657 (17.02)	2,402,723 (15.69)	2,587,378 (14.87)	2,644,341 (14.37)
재산과세	3,926,412 (61.66)	5,262,117 (65.48)	6,195,938 (65.48)	7,495,067 (67.97)	8,977,810 (67.85)	10,445,955 (68.20)	11,635,062 (66.89)	12,486,414 (66.89)
기타	47,999 (0.75)	88,736 (1.10)	149,721 (1.58)	183,855 (1.67)	223,075 (1.69)	269,647 (1.76)	340,201 (1.96)	295,715 (1.61)
과년도 수입	46,569 (0.73)	57,434 (0.71)	84,451 (0.89)	148,181 (1.34)	162,998 (1.23)	198,037 (1.29)	327,167 (1.88)	339,699 (1.84)
총계	6,367,366 (100.00)	8,035,143 (100.00)	9,462,217 (100.00)	11,026,067 (100.00)	13,230,911 (100.00)	15,315,965 (100.00)	17,394,685 (100.00)	17,394,685 (100.00)

주 : 각 연도 결산순계기준

자료: 내무부, 지방세정연감, 각 연도.

1) 주민세는 소득할과 균등할로 나누어 부과·징수되고 있는데, 균등할은 인두세형태로 부과·징수되고 있어 엄밀한 의미로는 소득과세로 보기 어렵다. 그러나 균등할이 주민세에서 차지하는 비중이 낮으므로 주민세 전체를 소득과세로 보았다. 또한 사업소세도 소득과세인 종업원할과 재산과세인 재산할로 나누어 부과·징수되고 있어 엄밀한 의미로는 소득과세로만 보기 어렵다. 그러나 사업소세에서 차지하는 재산할의 비중이 낮으므로 사업소세 전체를 소득과세로 보았다(1996년 주민세 부과액 2조 3,217억 20백만원인데 이중 균등할은 854억 54백만원으로 전체 주민세의 3.68%를 차지하였으며, 사업소세 부과액 3,571억 40백만원중 재산할은 667억원으로 전체 사업소세의 18.68%를 차지하였음).

소비과세에 해당하는 지방세목에는 1989년 담배판매세를 확대 개편한 담배소비세와 도축세, 경주·마권세가 이에 속하는데, 담배소비세의 도입으로 그 비중이 높아졌던 소비과세는 1990년 25.85%에서 1991년 21.76%, 1992년 19.51%, 1993년 16.96%, 1994년 17.02%, 1995년 15.69%, 1996년 14.87%, 1997년 14.37%로 그 비중이 점차 낮아져 최근에는 15%이내의 비중을 차지하고 있다²⁾

그리고 과세대상이 복합되어 있어 명확히 재산과세, 소득과세, 소비과세에 속한다고 보기 어려운 지방세목은 기타과세로 분류하였는데 이에 는 면허세와 지역개발세가 속한다. 이들 3개 세목의 비중은 1990년 0.75%에서 1991년 1.10%, 1992년 1.58%, 1993년 1.67%, 1994년 1.69%, 1995년 1.76%, 1996년 1.96%, 1997년 1.61%로 점차 증가했으나 2%미만의 낮은 비중을 차지하고 있다.

또한 지방세의 근간인 재산관련과세도 주로 부동산의 보유와 거래에 대해 과세되고 있는데 보유과세보다는 거래과세 위주로 되어 있다.

부동산과 관련하여 징수되고 있는 재산관련 지방세목을 보유과세와 거래과세로 구분하면 거래과세에는 취득세와 등록세의 2개 세목이 속하며 보유과세에는 종합토지세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세의 4개 세목이 이에 속한다고 볼 수 있다. <표 2-4>에는 이들 부동산 보유와 이전과 관련한 지방세목의 구조변화 추이가 나타나 있다.

<표 2-4>를 보면, 부동산 관련 재산과세에서 거래과세가 차지하는 비중은 1990년 72.63%에서 1991년 73.93%, 1992년 71.01%, 1993년 70.99%, 1994년 70.67%로 점차 낮아지다가 최근 1995년 71.05%, 1996년 72.27%, 1997년

2) 지방세에서 차지하는 소비과세의 비중은 1987년 5.7%, 1988년 11.1%로 10%내외에 불과했으나, 1989년 담배소비세의 도입으로 그 비중이 29.22%까지 높아졌다가 점차로 그 비중이 낮아지고 있다.

72.62%로 다소 높아지고 있다. 이와 같이 부동산관련 재산과세에서 거래과세는 70%를 항상 상회할 정도로 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 2-4〉 부동산관련 거래과세와 보유과세 세수현황

(단위: 백만원, %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
거래과세	취득세	1,164,927 (33.28)	1,525,729 (32.97)	1,732,592 (32.27)	2,042,962 (31.58)	2,344,644 (30.51)	2,691,021 (30.23)	3,041,240 (30.98)	3,319,484 (31.82)
	등록세	1,377,632 (39.36)	1,894,968 (40.95)	2,080,451 (38.74)	2,578,327 (39.86)	3,085,664 (40.16)	3,632,510 (40.81)	4,053,709 (41.29)	4,257,328 (40.81)
	합계	2,542,559 (72.63)	3,420,697 (73.93)	3,813,043 (71.01)	4,591,289 (70.99)	5,430,308 (70.67)	6,323,531 (71.05)	7,094,949 (72.27)	7,576,812 (72.62)
보유과세	종토세	399,871 (11.42)	518,179 (11.20)	675,123 (12.57)	842,396 (13.02)	1,026,187 (13.35)	1,254,267 (14.09)	1,252,550 (12.76)	1,279,425 (12.26)
	재산세	227,165 (6.49)	275,511 (5.95)	355,291 (6.62)	406,613 (6.29)	480,675 (6.26)	465,922 (5.23)	532,306 (5.42)	577,068 (5.53)
	도시 계획세	243,624 (6.96)	307,319 (6.64)	394,491 (7.35)	473,297 (7.32)	563,953 (7.34)	652,729 (7.33)	697,152 (7.10)	731,471 (7.01)
	공 동 시설세	86,118 (2.46)	105,458 (2.28)	131,757 (2.45)	154,345 (2.37)	182,901 (2.38)	204,272 (2.30)	239,666 (2.44)	267,704 (2.57)
	합계	957,919 (27.37)	1,206,467 (26.07)	1,556,660 (28.99)	1,876,653 (29.01)	2,253,716 (29.33)	2,577,191 (28.95)	2,721,673 (27.73)	2,855,668 (27.37)
총계	3,500,478 (100.00)	4,627,164 (100.00)	5,369,703 (100.00)	6,467,942 (100.00)	7,684,024 (100.00)	8,900,722 (100.00)	9,816,622 (100.00)	10,432,480 (100.00)	

주 : 각 연도 결산순계기준

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각 연도.

3. 지방세수의 지역별·자치단체계층별 분포

지방세수의 지역별·자치단체계층별 분포를 살펴보면 다음과 같다. 우선 지방세수의 지역별 분포 현황이 <표 2-5>에 나타나 있다.

〈표 2-5〉 지방세수의 지역별 분포

(단위: 백만원, %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
서울 특별시	2,091,676 (32.84)	2,540,753 (31.62)	2,907,141 (30.72)	3,259,784 (29.56)	3,849,973 (29.09)	4,339,477 (28.33)	4,890,599 (28.11)	5,332,574 (28.97)	
광역시	합계	1,503,228 (23.60)	1,928,395 (23.99)	2,291,396 (24.21)	2,690,006 (24.39)	3,145,369 (23.77)	3,608,341 (23.56)	4,085,489 (23.49)	4,657,931 (25.31)
	부산	547,630 (8.60)	688,096 (8.56)	819,875 (8.66)	953,137 (8.64)	1,071,901 (8.10)	1,214,759 (7.93)	1,423,582 (8.18)	1,407,264 (7.65)
	대구	327,268 (5.13)	408,667 (5.08)	484,873 (5.12)	578,199 (5.24)	723,621 (5.47)	814,937 (5.32)	925,755 (5.32)	895,670 (4.87)
	인천	315,094 (4.94)	408,686 (5.08)	475,757 (5.02)	547,764 (4.96)	617,049 (4.66)	766,354 (5.00)	852,742 (4.90)	953,300 (5.18)
	광주	146,884 (2.30)	191,700 (2.38)	237,357 (2.50)	259,407 (2.35)	322,050 (2.43)	368,392 (2.41)	413,812 (2.38)	476,169 (2.59)
	대전	166,352 (2.61)	231,246 (2.87)	273,534 (2.89)	351,499 (3.18)	410,748 (3.10)	443,899 (2.89)	469,598 (2.70)	488,284 (2.65)
	울산	--	--	--	--	--	--	--	437,244 (2.38)
도	합계	2,772,462 (43.54)	3,565,995 (44.37)	4,263,680 (45.06)	5,076,277 (46.03)	6,235,569 (47.13)	7,368,147 (48.11)	8,418,600 (49.40)	8,415,176 (45.72)
	경기	997,723 (15.66)	1,283,473 (15.97)	1,572,188 (16.61)	2,060,796 (18.69)	2,607,957 (19.71)	3,152,940 (20.59)	3,561,397 (20.47)	3,801,650 (20.65)
	기타	1,774,739 (27.87)	2,282,522 (28.40)	2,691,492 (28.44)	3,015,481 (27.34)	3,627,612 (27.42)	4,215,207 (27.52)	4,857,203 (27.92)	4,613,526 (25.07)
합계	6,367,366 (100.00)	8,085,143 (100.00)	9,462,217 (100.00)	11,026,067 (100.00)	13,230,911 (100.00)	15,315,965 (100.00)	17,394,685 (100.00)	18,405,681 (100.00)	

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각 년도.

1997년 결산기준으로 서울과 경기도, 인천광역시를 포함한 수도권 지역의 지방세수는 10조 875억 24백만원으로 전체 지방세수 18조 4,056억 81백만원의 54.81%를 차지한다. 그리고 여기에 부산, 대구, 광주, 대전, 울산의 6개 광역

시를 포함하면 수도권과 대도시의 지방세수는 13조 7,921억 55백만원으로 전체 지방세수의 74.93%를 차지한다.

이러한 지방세수의 수도권과 대도시 편재현상은 1997년에만 국한된 것이 아니라 거의 구조적인 것임을 최근 8개년의 통계자료를 통해 알 수 있다. 즉 수도권의 지방세수 비중은 1990년 53.47%에서 1991년 52.68%, 1992년 52.37%, 1993년 53.22%, 1994년 53.46%, 1995년 53.92%, 1996년 53.49%로 거의 1997년과 유사한 크기를 갖고 있다. 또한 수도권과 지방광역시의 지방세수의 비중도 1990년 72.13%에서 1991년 71.60%, 1992년 71.56%, 1993년 72.65%, 1994년 73.45%, 1995년 72.48%, 1996년 72.08%로 울산광역시를 감안하면 거의 1997년과 유사한 크기를 갖고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 지방세수의 수도권과 지방대도시 편재는 거의 구조적인 것임을 알 수 있다.

또한 지방세수의 자치단체계층별 분포가 <표 2-6>에 나타나 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다. <표 2-6>에 의하면 1997년도 결산기준으로 살펴볼 때, 광역자치단체인 서울특별시 본청과 6대 광역시 본청, 도에 전체 지방세수의 68.53%에 해당하는 지방세수가 편재되어 있으며, 기초자치단체인 시, 군, 자치구에는 전체 지방세수의 31.47%만이 분포되어 있는 것으로 나타나 있다. 특히 군지역에서 징수되는 지방세수는 전체 지방세수의 4.73%로 상당히 낮은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 지방세수의 광역자치단체 편재현상도 지방세수의 수도권과 지방대도시 편재현상과 마찬가지로 거의 구조적인 것임을 최근 8개년의 통계자료를 통해 알 수 있다.

〈표 2-6〉 지방세수의 자치단체계층별 분포

(단위: 백만원, %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
서울	소계	2,091,676 (32.84)	2,540,753 (31.62)	2,907,141 (30.72)	3,259,784 (29.56)	3,849,973 (29.10)	4,339,477 (28.33)	4,890,599 (28.12)	5,332,574 (28.97)
	시세	1,801,750 (28.29)	2,160,893 (26.89)	2,421,436 (25.59)	2,695,629 (24.44)	3,173,718 (23.99)	3,569,298 (23.30)	4,067,806 (23.39)	4,517,082 (24.54)
	자치 구세	289,926 (4.55)	379,860 (4.72)	485,705 (5.13)	564,155 (5.11)	676,255 (5.11)	770,179 (5.03)	822,793 (4.73)	815,492 (4.43)
광역시	소계	1,503,228 (23.60)	1,928,395 (23.99)	2,291,396 (24.21)	2,690,006 (24.39)	3,145,369 (23.77)	3,608,341 (23.56)	4,085,489 (23.49)	4,657,931 (25.30)
	시세	1,297,220 (20.37)	1,670,964 (20.79)	1,965,691 (20.77)	2,302,991 (20.88)	2,693,226 (20.36)	3,038,755 (19.84)	3,458,512 (19.88)	3,924,436 (21.32)
	자치 구세	206,008 (3.23)	257,431 (3.20)	325,706 (3.44)	387,015 (3.51)	452,143 (3.42)	569,586 (3.72)	626,977 (3.60)	733,495 (3.99)
도	소계	2,772,462 (43.54)	3,565,995 (44.37)	4,263,680 (45.06)	5,076,277 (46.03)	6,235,569 (47.13)	7,368,147 (48.11)	8,418,597 (48.40)	9,415,176 (45.72)
	도세	1,188,504 (18.67)	1,677,225 (20.87)	2,023,900 (21.39)	2,491,505 (22.59)	3,042,073 (22.99)	3,675,728 (24.00)	4,091,377 (23.52)	4,171,248 (22.66)
	시세	974,893 (15.31)	1,173,876 (14.60)	1,436,234 (15.17)	1,665,723 (15.10)	2,056,122 (15.54)	2,777,045 (18.13)	3,492,374 (20.08)	3,372,438 (18.32)
	군세	609,065 (9.57)	714,894 (8.90)	803,546 (8.49)	919,049 (8.33)	1,137,374 (8.60)	915,374 (5.98)	834,886 (4.80)	871,490 (4.73)
합계	6,367,366 (100.00)	8,035,143 (100.00)	9,462,217 (100.00)	11,026,067 (100.00)	13,230,911 (100.00)	15,315,965 (100.00)	17,394,685 (100.00)	18,405,681 (100.00)	

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도.

최근 8개년간의 광역자치단체와 기초자치단체간 지방세수분포를 살펴보면, 1990년 67.34 : 32.66, 1991년 68.58 : 31.42, 1992년 67.77 : 32.23으로 1993년 67.91 : 32.09, 1994년 67.34 : 32.66, 1995년 67.14 : 32.86으로 1996년 66.79 : 33.21으로 울산광역시를 감안하면 1997년과 크게 다를 바 없음을 알 수 있다.

4. 자치단체별 세수구조

가. 도(본청)

먼저 도세의 세수구조를 살펴보면, 도세는 취득세, 등록세, 면허세, 경주·마권세의 보통세 4개 세목과 공동시설세와 지역개발세의 목적세 2개 세목, 모두 6개 세목으로 구성되어 있다. 이들 6개세목으로 구성된 도세의 세수구조를 살펴보면 <표 2-7>과 같다.

먼저 도자치단체 전체의 세수구조를 보면 1997년 결산기준으로 도세총액은 4조 1,712억 48백만원인데 이중 등록세가 1조 9,657억 85백만원으로 47.13%, 취득세가 1조 6,635억 31백만원으로 39.83%를 차지하여 이들 2세목으로부터의 세수가 도세에서 차지하는 비중은 86.96%로 거의 대부분의 도세가 이들 2개 세목으로부터 조달되고 있는 것으로 나타나 있다. 그리고 다음으로 경주마권세가 2,718억 8백만원으로 6.52%, 공동시설세가 1,179억 65백만원으로 2.83%, 면허세가 858억 71백만원으로 2.06%를 차지하며 지역개발세는 64억 78백만원으로 0.16%를 차지하고 있는 것으로 나타나 있다.

<표 2-7> 도세의 세수구조

(단위: 백만원, %)

세목	취득세	등록세	면허세	마권세	공 동 시설세	지 역 개발세	과년도 수 입	합 계
경기	809,307 (37.82)	951,934 (44.49)	39,194 (1.83)	258,645 (12.09)	48,568 (2.27)	1,135 (0.05)	30,854 (1.44)	2,139,637 (100.00)
강원	105,399 (46.35)	102,994 (45.29)	4,678 (2.06)	0 (0.00)	6,914 (3.04)	2,294 (1.01)	5,136 (2.26)	227,414 (100.00)
충북	78,413 (39.93)	101,166 (51.52)	5,877 (2.99)	0 (0.00)	5,979 (3.04)	1,577 (0.80)	3,367 (1.71)	196,380 (100.00)
충남	115,290 (41.95)	140,687 (51.19)	4,515 (1.64)	0 (0.00)	8,510 (3.10)	173 (0.06)	5,646 (2.05)	274,821 (100.00)

전북	93,475 (41.81)	112,014 (50.10)	6,972 (3.12)	0 (0.00)	7,903 (3.53)	163 (0.07)	3,035 (1.36)	223,563 (100.00)
전남	88,068 (43.12)	100,801 (49.36)	5,023 (2.46)	0 (0.00)	8,379 (4.10)	99 (0.05)	1,865 (0.91)	204,235 (100.00)
경북	158,792 (42.73)	188,210 (50.65)	8,004 (2.15)	0 (0.00)	12,439 (3.35)	551 (0.15)	3,599 (0.97)	371,596 (100.00)
경남	182,580 (40.96)	230,253 (51.68)	9,879 (2.22)	0 (0.00)	16,791 (3.77)	481 (0.11)	5,515 (1.24)	445,498 (100.00)
제주	32,207 (36.56)	37,727 (42.82)	1,727 (1.96)	13,164 (14.94)	2,481 (2.82)	4 (0.01)	794 (0.90)	88,105 (100.00)
합계	1,663,531 (39.83)	1,965,785 (47.13)	85,871 (2.06)	271,808 (6.52)	117,965 (2.83)	6,478 (0.16)	59,809 (1.43)	4,171,248 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1998.

이러한 세수구조는 도별로 살펴보아도 유사하다. 등록세의 경우 가장 세수비중이 낮은 도는 제주도로 42.82%이고, 가장 세수비중이 높은 도는 경상남도로 51.68%이다. 취득세의 경우 가장 세수비중이 낮은 도는 제주도로 36.56%이고, 가장 세수비중이 높은 도는 강원도로 46.35%이다. 그리고 이들 2개 세목을 합쳤을 경우 가장 세수비중이 낮은 도는 제주도로 79.38%이고 다음으로 경기도가 82.31%이다. 그리고 이들 2개 도를 제외한 7개 도에서 이들 2개 세목으로 부터의 세수가 차지하는 비중은 모두 90%를 상회하여 충청북도의 91.45%가 가장 낮으며 가장 비중이 높은 경상북도는 93.38%에 달한다. 경기도와 제주도의 경우 이들 2개 세목의 세수비중이 90%에 미달한 것은 이들 2개 도와 서울특별시, 인천광역시에서만 징수되는 특수한 세목인 경주마권세의 비중이 10%를 능가하는 데 기인하는 것이다. 이와 같이 취득세와 등록세는 도세에서 차지하는 비중이 압도적으로 높아 도자치단체의 기간세라 할 수 있다. 그리고 경기도와 제주도에에서만 징수되고 다른 도에서는 징수되지 않고 있는 경주·마권세를 제외하고는 면허세와 공동시설세, 지역개발세도 도별로 거의 유사한 비중을 차지하고 있다.

나. 특별시·광역시(본청)

특별시·광역시는 취득세, 등록세, 마권세, 주민세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세의 보통세 8개 세목과 공동시설세와 지역개발세, 도시계획세의 목적세 3개 세목, 모두 11개 세목으로 구성되어 있다.

이들 11개 세목으로 구성된 특별시·광역시의 세수구조를 살펴보면 <표 2-8>과 같다. 먼저 특별시·광역시전체의 세수구조를 보면 1997년 결산 기준으로 시세총액은 8조 4,415억 19백만원인데 이중 등록세가 2조 2,915억 42백만원으로 27.15%, 취득세가 1조 6,559억 51백만원으로 19.62%를 차지하여 이들 2세목으로부터의 세수가 시세에서 차지하는 비중은 46.77%로 이들 2개 세목으로부터 1/2에 가까운 세수가 조달되고 있는 것으로 나타나 있다.

<표 2-8> 특별시·광역시의 세수구조

(단위: 백만원, %)

세목 \ 지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	합계
취 득 세	819,244 (18.14)	240,217 (20.03)	151,646 (20.16)	182,345 (22.63)	99,481 (24.20)	87,919 (20.86)	75,099 (22.46)	1,655,951 (19.62)
등 록 세	1,189,731 (26.34)	320,149 (26.69)	215,013 (28.58)	249,497 (30.96)	119,641 (29.11)	113,093 (26.83)	84,418 (25.24)	2,291,542 (27.15)
마 권 세	82,907 (1.84)	0 (0.00)	0 (0.00)	5,932 (0.74)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	88,839 (1.05)
공동시설세	77,393 (1.71)	21,215 (1.77)	13,641 (1.81)	13,940 (1.73)	6,864 (1.67)	8,174 (1.94)	8,512 (2.55)	149,739 (1.77)
지역개발세	193 (0.00)	63,560 (5.30)	172 (0.02)	57 (0.00)	84 (0.02)	159 (0.04)	68 (0.02)	64,293 (0.76)
주 민 세	963,631 (21.33)	159,283 (13.28)	91,006 (12.10)	87,200 (10.82)	43,407 (10.56)	54,362 (12.90)	51,216 (15.31)	1,450,105 (17.18)
자동차세	507,326 (11.23)	132,616 (11.06)	119,027 (15.82)	101,670 (12.62)	56,414 (13.73)	64,763 (15.37)	47,984 (14.33)	1,029,750 (12.20)

농지세	5 (0.00)	8 (0.00)	0 (0.00)	19 (0.00)	1 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	33 (0.00)
도축세	5,669 (0.13)	1,130 (0.09)	921 (0.12)	806 (0.10)	1,005 (0.24)	602 (0.14)	490 (0.15)	10,623 (0.12)
담배소비세	520,264 (11.52)	178,876 (14.91)	106,328 (14.13)	105,154 (13.05)	54,128 (13.17)	63,207 (15.00)	45,024 (13.46)	1,072,981 (12.71)
도시계획세	254,907 (5.64)	66,273 (5.53)	42,241 (5.61)	39,113 (4.85)	22,080 (5.37)	22,386 (5.31)	16,077 (4.81)	463,077 (5.49)
면허세	0 (0.00)	158 (0.01)	344 (0.05)	173 (0.02)	0 (0.00)	0 (0.00)	486 (0.14)	1,161 (0.01)
과년도수입	95,811 (2.12)	15,852 (1.32)	12,040 (1.60)	19,909 (2.47)	7,892 (1.92)	6,813 (1.62)	5,405 (1.62)	163,722 (1.94)
합계	4,517,082 (100)	1,199,337 (100)	752,379 (100)	805,814 (100)	410,998 (100)	421,478 (100)	334,431 (100)	3,441,519 (100)

주) 면허세는 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시의 기초자치단체에 자치구의
에 기장군, 달성군, 강화군, 용진군등 군자치단체가 포함되어있기 때문이다.
자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1998

다음으로 주민세가 1조 4,501억 5백만원으로 17.18%, 담배소비세가 1조 729억 81백만원으로 12.71%, 자동차세가 1조 297억 50백만원으로 12.20%, 도시계획세는 4,630억 77백만원으로 5.49%를 차지하고 있는 것으로 나타나 있다. 그리고 이들 6개 세목을 제외한 경주마권세, 공동시설세, 지역개발세, 농지세, 도축세 5개 세목으로 부서의 세수는 각각 1%내외의 세수비중을 차지하며 모두 합쳐도 3.70%에 불과하다.

이러한 세수구조는 특별시·광역시별로 살펴보아도 유사하다. 등록세의 경우 가장 세수비중이 낮은 시는 울산광역시로 25.24%이고 가장 높은 시는 인천광역시로 30.96%이다. 취득세의 경우 가장 세수비중이 낮은 시는 서울특별시로 18.14%이고 가장 높은 시는 광주광역시로 23.20%이다. 그리고 이들 2개 세목을 합쳤을 경우 가장 세수비중이 낮은 시는 서울특별시로

44.48%이다. 그리고 울산광역시 47.70%, 부산광역시 47.72%, 대전광역시 47.69%, 대구광역시가 48.74%, 광주광역시 53.31%, 순이며 인천광역시가 53.59%로 가장 높다. 그리고 서울특별시와 인천광역시에서만 징수되고 다른 광역시에서는 징수되지 않고 있는 경주·마권세를 제외하고는 여타 세목은 광역시별로 거의 유사한 비중을 차지하고 있다.

다. 시·군의 세수구조

시·군세의 세수구조를 살펴보면, 시·군세는 주민세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 재산세의 보통세 7개 세목과 사업소세와 도시계획세의 목적세 2개 세목, 모두 9개 세목으로 구성된다.

먼저 시자치단체의 세수구조를 살펴보면 <표 2-9>와 같다.

<표 2-9> 시세의 세수구조

(단위: 백만원, %)

구분	주민세	재산세	자동차세	농지세	담배소비세	도축세	종도세	도시계획세	사업소세	과년도수입	시세계
경기	267,904 (18.82)	94,054 (6.61)	348,480 (24.48)	193 (0.01)	321,495 (22.59)	6,173 (0.43)	183,630 (12.90)	109,440 (7.69)	53,126 (3.73)	38,929 (2.73)	1,423,423 (100.00)
광원	35,735 (18.39)	12,371 (6.37)	48,146 (24.78)	24 (0.01)	56,608 (29.13)	1,130 (0.58)	19,187 (9.87)	12,355 (6.36)	5,339 (2.75)	3,411 (1.76)	194,304 (100.00)
충북	30,660 (18.83)	10,340 (6.35)	41,527 (25.50)	15 (0.01)	43,395 (26.65)	1,400 (0.86)	15,550 (9.55)	11,969 (7.35)	5,635 (3.46)	2,346 (1.44)	162,837 (100.00)
충남	40,271 (19.81)	11,021 (5.42)	45,572 (22.42)	273 (0.13)	58,611 (28.83)	2,131 (1.05)	22,262 (10.95)	9,263 (4.56)	10,077 (4.96)	3,786 (1.86)	203,267 (100.00)
전북	44,643 (18.09)	15,348 (6.22)	62,801 (25.44)	333 (0.13)	67,168 (27.21)	3,289 (1.33)	25,218 (10.22)	17,117 (6.93)	7,793 (3.16)	3,134 (1.27)	246,845 (100.00)
전남	37,827 (21.03)	11,886 (6.61)	40,608 (22.57)	33 (0.02)	44,464 (24.72)	2,000 (1.11)	19,321 (10.74)	13,823 (7.68)	8,410 (4.68)	1,509 (0.84)	179,882 (100.00)

결 핵	84,638 (20.80)	22,355 (5.49)	97,867 (24.05)	101 (0.02)	102,145 (25.10)	3,126 (0.77)	41,295 (10.15)	25,305 (6.22)	24,224 (5.95)	5,938 (1.46)	406,995 (100.00)
결 남	94,648 (20.04)	29,145 (6.17)	108,421 (22.95)	40 (0.01)	118,617 (25.11)	4,317 (0.91)	50,538 (10.70)	34,290 (7.26)	26,068 (5.52)	6,309 (1.34)	472,392 (100.00)
제 주	13,875 (16.82)	5,319 (6.45)	15,316 (18.57)	130 (0.16)	20,970 (25.42)	- (-)	17,187 (20.83)	6,878 (8.34)	1,546 (1.87)	1,271 (1.54)	82,493 (100.00)
합 계	650,201 (19.28)	211,838 (6.28)	808,738 (23.98)	1,141 (0.03)	833,474 (24.71)	23,566 (0.70)	394,188 (11.69)	240,440 (7.13)	142,219 (4.22)	66,633 (1.98)	3,372,438 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1998

시자치단체 전체의 세수구조를 보면 1997년 결산기준으로 시세총액은 3조 3,724억 38백만원인데 이중 담배소비세가 8,334억 74백만원으로 24.71%, 자동차세가 8,087억 38백만원으로 23.98%, 주민세가 6,502억 1백만원으로 19.28%, 종합토지세가 3,941억 88백만원으로 11.69%를 차지하여 이들 4세목으로부터의 세수가 시세에서 차지하는 비중은 79.66%로 거의 대부분의 시세가 이들 4개 세목으로부터 조달되고 있는 것으로 나타나 있다.

그리고 다음으로 도시계획세가 2,404억 40백만원으로 7.13%, 재산세가 2,118억 38백만원으로 6.28%, 사업소세가 1,422억 19백만원으로 4.22%를 차지한다. 그리고 농지세와 도축세는 1%미만의 비중을 차지하고 있다. 이러한 세수구조는 자치 단체별로도 거의 유사하다.

〈표 2-10〉 군세의 세수구조

구분	주민세	재산세	자동차세	농지세	담배소비세	도축세	종토세	도시계획세	사업소득세	과년도 수입	시세계
경기	39,111 (16.39)	12,955 (5.43)	48,570 (0.36)	107 (0.04)	72,187 (30.26)	2,240 (0.94)	40,053 (6.79)	5,159 (2.16)	9,447 (3.96)	8,762 (3.67)	238,591 (100.00)
강원	11,090 (14.12)	4,000 (5.09)	17,248 (21.97)	126 (0.16)	32,668 (41.61)	1,393 (1.77)	6,255 (7.97)	2,052 (2.61)	1,901 (2.42)	1,784 (2.27)	78,519 (100.00)
충북	18,203 (19.74)	4,639 (5.03)	19,440 (21.08)	42 (0.05)	29,940 (32.47)	2,771 (3.01)	8,441 (9.15)	2,442 (2.65)	5,199 (5.64)	1,087 (1.18)	92,205 (100.00)
충남	17,908 (16.49)	5,582 (5.14)	24,641 (22.69)	287 (0.26)	37,064 (34.13)	973 (0.90)	12,724 (11.72)	3,504 (3.23)	3,998 (3.68)	1,911 (1.76)	108,592 (100.00)
전북	6,815 (14.44)	2,263 (4.79)	11,119 (23.55)	220 (0.47)	19,719 (41.77)	503 (1.07)	3,349 (7.09)	1,255 (2.66)	1,590 (3.37)	375 (0.79)	47,207 (100.00)
전남	17,840 (14.57)	5,573 (4.55)	26,814 (21.90)	197 (0.16)	51,986 (42.46)	1,723 (1.41)	11,347 (9.27)	2,892 (2.36)	3,135 (2.56)	930 (0.76)	122,437 (100.00)
경북	12,788 (14.89)	3,854 (4.49)	21,733 (25.30)	118 (0.14)	33,267 (38.72)	1,076 (1.25)	6,741 (7.85)	2,306 (2.68)	3,124 (3.64)	897 (1.04)	85,906 (100.00)
경남	10,534 (14.44)	3,913 (5.36)	17,467 (23.94)	32 (0.04)	28,050 (38.45)	1,095 (1.50)	6,198 (8.50)	2,492 (3.42)	2,062 (2.83)	1,115 (1.53)	72,957 (100.00)
제주	3,097 (12.35)	1,014 (4.04)	5,768 (23.00)	387 (1.54)	8,054 (32.12)	614 (2.45)	4,864 (19.40)	745 (2.97)	260 (1.04)	274 (1.09)	25,077 (100.00)
합계	137,386 (15.76)	43,792 (5.02)	192,801 (22.12)	1,514 (0.17)	312,935 (35.91)	12,389 (1.42)	99,973 (11.47)	22,850 (2.62)	30,716 (3.52)	17,134 (1.97)	871,490 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1998

군자치단체 전체의 세수구조를 보면 1997년 결산기준으로 군세총액은 8,714억 90백만원인데 이중 담배소비세가 3,129억 35백만원으로 35.91%, 자동차세가 1,928억 1백만원으로 22.12%, 주민세가 1,373억 86백만원으로 15.76%, 종합토지세가 999억 73백만원으로 11.47%를 차지하여 이들 4세목으로부터의 세수가 군세에서 차지하는 비중은 85.26%로 거의 대부분의 군세가

이들 4개 세목으로부터 조달되고 있는 것으로 나타나 있다.

그리고 다음으로 재산세가 437억 92백만원으로 5.03%, 사업소세가 307억 16백만원으로 3.52%, 도시계획세가 228억 50백만원으로 2.62%를 차지한다. 그리고 농지세와 도축세는 1%미만의 비중을 차지하고 있다. 이러한 세수구조는 자치단체별로도 거의 유사하다.

라. 자치구

자치구세는 종합토지세, 재산세, 면허세의 보통세 3개 세목과 목적세인 사업소세 모두 4개 세목으로 구성되어 있다. 이들 4개 세목으로 구성된 자치구 전체의 세수구조를 살펴보면 <표 2-11>과 같다.

먼저 자치구세의 세수구조를 보면 1997년 결산기준으로 자치구세 총액은 1조 5,489억 87백만원인데 이중 종합토지세가 7,834억 90백만원으로 50.58%, 재산세가 3,208억 83백만원으로 20.72%를 차지하여 이들 2세목으로부터의 세수가 시세에서 차지하는 비중은 71.30%로 이들 2개 세목이 자치구세의 주요 세목으로 상당부분의 세수가 조달되고 있는 것으로 나타나 있다. 그리고 사업소세는 2,042억 1백만원으로 13.18%, 면허세는 1,379억 12백만원으로 8.90%를 차지하고 있는 것으로 나타나 있다.

〈표 2-11〉 자치구세의 세수구조

(단위: 백만원, %)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	합계
종합토지세	451,594 (55.38)	109,872 (52.84)	60,194 (42.01)	68,801 (46.65)	33,858 (51.95)	29,522 (44.19)	29,648 (28.84)	783,490 (50.58)
재산세	168,543 (20.67)	44,595 (21.45)	30,959 (21.61)	28,756 (19.50)	14,831 (22.76)	18,131 (27.14)	15,068 (14.66)	320,883 (20.72)
사업소세	109,368 (13.41)	21,270 (10.23)	13,454 (9.39)	19,476 (13.21)	7,540 (11.57)	9,484 (14.20)	23,608 (22.96)	204,201 (13.18)
면허세	66,971 (8.21)	18,619 (8.95)	15,906 (11.10)	14,164 (9.60)	7,517 (11.53)	8,785 (13.15)	5,949 (5.79)	137,912 (8.90)
기타	- -	10,658 (5.13)	21,180 (14.78)	12,274 (8.32)	- -	- -	26,829 (26.10)	70,942 (4.58)
과년도수입	19,016 (2.33)	2,912 (1.40)	1,598 (1.11)	4,014 (2.72)	1,425 (2.19)	884 (1.32)	1,711 (1.66)	31,559 (2.04)
합계	815,492 (100.00)	207,927 (100.00)	143,291 (100.00)	147,486 (100.00)	65,171 (100.00)	66,806 (100.00)	102,814 (100.00)	1,548,987 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1998

이러한 세수구조는 자치구별로 살펴보아도 유사하다. 다만 울산광역시 자치구의 경우는 울주군의 균세비중이 높기 때문에 다소 상이한 모습을 보이고 있다. 종합토지세의 경우 가장 세수비중이 낮은 자치구는 울산광역시 자치구로 28.84%이고 가장 높은 자치구는 부산광역시 자치구로 55.38%이다. 재산세의 경우 가장 세수비중이 낮은 자치구는 울산광역시 자치구로 14.66% 가장 높은 자치구는 대전광역시 자치구로 27.14%이다. 그리고 사업소세의 경우 가장 세수비중이 낮은 자치구는 대구광역시 자치구로 9.39%이고 가장 높은 자치구는 울산광역시 자치구로 22.96%이다. 면허세의 경우 가장 세수비중이 낮은 자치구는 울산광역시 자치구로 5.79%, 다음은 서울특별시 자치구로 8.21%이고 가장 높은 자치구는 대전광역시 자치구로 11.15%이다. 종합

토지세를 제외하고는 다른 세목은 자치구간 편차가 그리 크지 않은 편이다.

제3절 지방세입구조

1. 지방세입구조

지방자치단체의 지방세입(地方歲入)구조를 살펴보면 <표 2-12>와 같다. 지방세입에서 가장 높은 비중을 차지하는 지방세이다. 1997년 결산기준으로 지방세입은 61조 9,255억 71백만원인데 이중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 세외수입으로 18조 8,589억 39백만원으로 전체 지방세입의 30.45%를 차지한다.

다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 것은 지방세로 18조 4,056억 81백만원으로 전체 지방세입의 29.72%를 차지하고 있다. 지방세와 세외수입을 지방자치단체의 자주재원이라 하며 전체 지방세입중에 차지하는 지방세와 세외수입의 크기를 자주재원비율이라 한다. 자주재원비율은 지방자치단체의 재정적 자립수준 또는 경제적 자치능력을 측정하는 지표로 사용된다. 일반적으로 자주재원비율이 높을수록 재정기반의 안정성이 높고 행정활동의 자율성이 크다고 볼 수 있다. 전체 지방자치단체의 자주재원비율은 60.17%라고 할 수 있다.

〈표 2-12〉 지방자치단체의 세입구조

(단위: 백만원, %)

구분	도	광역시	시	군	자치구	총계
지방세	4,171,248 (32.82)	8,441,519 (60.89)	3,372,438 (19.79)	871,490 (8.09)	1,548,986 (20.57)	18,405,681 (29.72)
세 외 수 입	1,934,562 (15.22)	3,570,639 (25.75)	7,479,878 (43.88)	3,348,604 (31.07)	2,525,256 (33.53)	18,858,939 (30.45)
지 방 교부세	1,413,506 (11.12)	218,146 (1.57)	2,300,916 (13.50)	2,762,195 (25.63)	90,919 (1.21)	6,785,682 (10.96)
증 액 교부금	204,609 (1.61)	8,300 (0.06)	16,000 (0.09)	- -	- -	228,909 (0.37)
지 방 양여금	942,713 (7.42)	327,206 (2.36)	791,933 (4.65)	784,126 (7.28)	30,383 (0.40)	2,876,361 (4.64)
조 점 교부금	- -	- -	- -	- -	2,085,147 (27.69)	2,085,147 (3.37)
보조금	3,700,684 (29.12)	542,902 (3.92)	2,552,518 (14.97)	2,804,688 (26.02)	1,222,527 (16.23)	10,823,319 (17.48)
지방채	341,372 (2.69)	755,299 (5.45)	531,727 (3.12)	205,904 (1.91)	27,231 (0.36)	1,861,533 (3.01)
합 계	12,708,694 (100.00)	13,864,011 (100.00)	17,045,410 (100.00)	10,777,007 (100.00)	7,530,449 (100.00)	61,925,571 (100.00)

주 : 일반회계 총계기준임

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 「지방재정연감」, 1998.

지방세와 세외수입을 제외한 지방교부세 등을 의존재원이라고 한다. 의존재원중 가장 비중이 높은 보조금은 10조 8,233억 19백만원으로 지방세입의 17.48%를 차지한다. 다음으로 지방교부세, 양여금, 지방채 순으로 각각 6조 7,856억 82백만원으로 10.96%, 2조 8,763억 61백만원으로 4.64%, 1조 8,615억 33백만원으로 3.01%를 차지하고 있다. 그리고 증액교부금은 2,289억 9백만원으로 0.37%의 낮은 비중을 차지하고 있다.

2. 자치단체별 세입구조

가. 도(본청)

먼저 도자치단체 전체의 세입구조를 보면 1997년 결산총계기준으로 도의 세입총액은 12조 7,086억 94백만원인데 지방세가 4조 1,712억 48백만원으로 32.82%를 차지하며, 다음으로 보조금이 3조 7,006억 84백만원으로 29.12%, 세외수입은 1조 9,345억 62백만원으로 15.22%, 지방교부세가 1조 4,135억 6백만원으로 11.12%, 지방양여금이 9,427억 13백만원으로 7.42%, 지방채가 3,413억 72백만원으로 2.69%, 증액교부금이 2,046억 9백만원으로 1.61%를 차지한다.

다음으로 세입구조를 도별로 살펴보기로 하자. 지방세수구조가 도별로 비교적 유사한 형태를 보임과 달리 지방세입구조는 다소 상이한 형태를 보이고 있다. 그 이유는 도별로 지역경제력 격차가 심하기 때문이다. 지방세의 비중은 평균적으로 32.82%이지만 도별로 지방세수비중을 보면 경기도가 62.57%로 가장 높고, 다음으로 경상남도가 31.05%를 차지하고 있다. 그리고 이들 2개 도를 제외한 7개 도의 경우 지방세수비중이 모두 평균에 못 미치는 30%미만의 낮은 비중을 보이고 있다. 그리고 지방세수비중이 20%를 상회하는 도는 경상북도 27.10%, 충청북도 22.33%, 충청남도 21.64%, 제주도 20.88%이며 강원도, 전라북도, 전라남도는 각각 19.33%, 18.36%, 13.46%로 20%에도 미달하고 있다.

세외수입은 지방세에 비하면 비교적 도별 격차가 심하지 않은 편이다. 세외수입의 비중은 평균적으로 15.22%이며 도별로 세외수입비중을 보면 충청북도가 20.72%로 가장 높고, 다음으로 경기도가 18.72%를 차지하고 있다. 그리고 경상남도 16.45%, 제주도 14.95%, 강원도 14.35%, 충청남도 13.70%, 전

라남도 13.46%, 전라북도 11.73%로 10% 이상의 비중을 보이고 있으며, 경상북도만이 8.97%로 10%에 미달하는 비중을 보이고 있다.

〈표 2-13〉 도의 세입구조

(단위: 백만원, %)

구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	도
지방세	2,139,637 (62.57)	227,414 (19.33)	196,360 (22.33)	274,821 (21.64)	223,563 (18.36)	204,236 (13.46)	371,598 (27.10)	445,496 (31.05)	86,104 (20.88)	4,171,248 (32.82)
세 외 수입	640,236 (18.72)	168,862 (14.36)	182,227 (20.72)	173,968 (13.70)	142,850 (11.73)	204,356 (13.46)	122,969 (8.97)	236,988 (16.45)	63,106 (14.95)	1,984,562 (15.22)
지방교부세	23,899 (0.70)	226,043 (19.21)	148,546 (16.89)	178,360 (13.81)	176,367 (14.49)	225,033 (14.83)	218,542 (15.94)	142,550 (9.94)	77,126 (18.28)	1,413,508 (11.12)
중액교부금	12,328 (0.36)	21,188 (1.80)	18,362 (2.09)	40,122 (3.16)	22,584 (1.86)	28,342 (1.87)	16,834 (1.23)	40,549 (2.83)	4,310 (1.02)	204,606 (1.61)
지방양여금	136,265 (4.04)	101,969 (8.67)	80,212 (9.12)	94,304 (7.42)	92,694 (7.61)	125,332 (8.26)	142,206 (10.37)	141,278 (9.85)	26,454 (6.27)	942,713 (7.42)
보조금	332,149 (9.71)	401,291 (34.11)	240,649 (27.36)	469,813 (36.97)	514,414 (42.26)	713,065 (46.98)	472,528 (34.47)	412,791 (28.77)	144,283 (34.19)	3,700,684 (29.12)
지방채	133,187 (3.89)	29,700 (2.52)	13,267 (1.51)	41,962 (3.31)	44,878 (3.69)	17,456 (1.15)	26,300 (1.92)	16,000 (1.12)	18,600 (4.41)	341,372 (2.69)
합 계	3,419,701 (100.00)	1,176,467 (100.00)	879,633 (100.00)	1,270,090 (100.00)	1,217,370 (100.00)	1,517,622 (100.00)	1,370,974 (100.00)	1,434,654 (100.00)	421,963 (100.00)	12,708,694 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 지방세정연감, 1998

지방교부세의 비중은 평균적으로 11.12%이며 도별로 지방교부세수입비중을 보면 강원도가 19.21%로 가장 높고, 다음으로 제주도 18.28%, 충청북도 16.89%, 경상북도 15.94%, 전라남도 14.83%, 전라북도 14.49%, 충청남도 13.81%순으로 10% 이상의 비중을 차지하고 있다. 그리고 경상남도 9.94%, 경기도 0.70%로 2개 도에서 지방교부세비중이 10% 미만을 차지하고 있다.

보조금의 비중은 평균적으로 29.12%이며 도별로 보조금수입비중을 보면 전라남도가 46.98%로 가장 높고, 다음으로 전라북도 42.26%, 충청남도 36.97%, 경상북도 34.47%, 제주도 34.19%, 강원도 34.11%, 경상남도 28.77%, 충청북도 27.36%, 경기도 9.71% 순으로 되어 있다.

지방양여금의 비중은 평균적으로 7.42%이며 도별로 지방양여금수입비중을 보면 경상북도가 10.37%로 가장 높고, 다음으로 충청북도 9.12%, 경상남도 8.85%, 강원도 8.67%, 전라남도 8.26%, 전라북도 7.61%, 충청남도 7.42%, 제주도 6.27%, 경기도 4.04% 순으로 되어 있다.

중액교부금의 비중은 평균적으로 1.61%이며 도별로 중액교부금 수입비중을 보면 충청남도가 3.16%로 가장 높고, 다음으로 경상남도 2.83%, 충청북도 2.09%, 전라남도 1.87%, 전라북도 1.86%, 강원도 1.80%, 경상북도 1.23%, 제주도 1.02%, 경기도 0.36% 순으로 되어 있다.

지방채의 비중은 평균적으로 2.69%이며 도별로 지방채 수입비중을 보면 제주도 4.41%로 가장 높고, 다음으로 경기도 3.89%, 전라북도 3.69%, 충청남도 3.31%, 강원도 2.52%, 경상북도 1.92%, 충청북도 1.51%, 전라남도 1.15%, 경상남도 1.12% 순으로 되어 있다.

도간 재정력격차를 개략적으로 살펴보기 위하여 자주재원비율을 살펴보면 자주재원비율은 평균적으로 48.04%이며 도별로 자주재원비율을 보면 경기도가 81.29%로 가장 높고, 그리고 경상남도 47.50%, 충청북도가 43.05%, 경상북도 36.07%, 제주도 35.83%, 충청남도 35.34%, 강원도 33.68%, 전라북도 30.09%, 전라남도 26.92%으로 나타나 있다. 경기도가 다른 도에 비해 월등히 자주재원 비율이 높으며, 경상남도와 충청북도가 40% 이상이며 전라남도는 30% 미만이다. 그리고 이들 4개 도를 제외한 5개도는 자주재원비율이 30%~40%의 유사한 크기를 보여주고 있다. 자주재원비율만으로 재정력을 평가하기는 어렵지만 개략적으로나마 도별 재정력격차를 파악할 수는 있다고 본다.

나. 특별시·광역시(본청)

다음으로 특별시·광역시(본청)의 세입구조를 보면 <표 2-14>와 같다. 먼저 특별시·광역시(본청) 전체의 세입구조를 보면 1997년 결산통계기준으로 특별시·광역시의 세입총액은 13조 8,640억 11백만원인데 지방세가 8조 4,415억 19백만원으로 60.89%를 차지하며, 다음으로 세외수입이 3조 5,706억 39백만원으로 25.75%, 보조금이 5,429억 2백만원으로 3.92%, 지방양여금이 3,272억 6백만원으로 2.36%, 지방채가 7,552억 99백만원으로 5.45%, 지방교부세가 2,181억 46백만원으로 1.57%, 증액교부금이 83억원으로 0.06%를 차지한다.

<표 2-14> 특별시·광역시의 세입구조

(단위:백만원,%)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	합계
지방세	4,517,082 (70.91)	1,199,337 (61.50)	752,379 (42.60)	805,814 (69.25)	410,998 (37.47)	421,478 (56.18)	334,431 (43.63)	8,441,519 (60.89)
세 외 수 입	1,744,962 (27.39)	466,250 (23.91)	315,954 (17.89)	195,645 (16.81)	373,816 (34.08)	112,262 (14.96)	361,750 (47.20)	3,570,639 (25.75)
지 방 교부세	2,786 (0.04)	39,282 (2.01)	28,217 (1.60)	14,670 (1.26)	85,729 (7.82)	35,320 (4.71)	12,142 (1.58)	218,146 (1.57)
증 액 교부금	-	2,391 (0.12)	253 (0.01)	5,052 (0.43)	94 (0.01)	372 (0.05)	138 (0.02)	8,300 (0.06)
지 방 양여금	-	101,647 (5.21)	62,647 (3.55)	38,240 (3.29)	48,961 (4.46)	52,327 (6.98)	23,384 (3.05)	327,206 (2.36)
보조금	95,356 (1.50)	132,020 (6.77)	79,623 (4.51)	85,676 (7.36)	73,983 (6.74)	49,149 (6.55)	27,095 (3.54)	542,902 (3.92)
지방채	10,400 (0.16)	9,160 (0.47)	527,085 (29.84)	18,550 (1.59)	103,325 (9.42)	79,279 (10.57)	7,500 (0.98)	755,299 (5.45)
합 계	6,370,586 (100.00)	1,950,087 (100.00)	1,766,158 (100.00)	1,163,647 (100.00)	1,096,906 (100.00)	750,187 (100.00)	766,440 (100.00)	13,864,011 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 지방세정연감, 1998

다음으로 세입구조를 특별시·광역시별로 살펴보기로 하자. 지방세수구조가 특별시·광역시별로 비교적 유사한 형태를 보임과 달리 지방세입구조는 다소 상이한 형태를 보이고 있다. 그 이유는 특별시·광역시별로 지역경제력 격차가 심하기 때문이다. 지방세의 비중은 평균적으로 60.89%이지만 특별시·광역시별로 지방세수비중을 보면 서울특별시가 70.91%로 가장 높고, 다음으로 인천광역시 69.25%, 부산광역시 61.50%, 대전광역시 56.18%, 울산광역시 43.63%, 대구광역시 42.60%, 광주광역시 37.47%로 되어 있어 지방세수비중은 특별시·광역시별로 상당한 차이를 보여주고 있다.

반면에 세외수입은 지방세에 비하면 비교적 격차가 심하지 않은 편이다. 세외수입의 비중은 평균적으로 25.75%이며 특별시·광역시별로 세외수입비중을 보면 울산광역시가 47.20%로 가장 높고, 다음으로 광주광역시 34.08%, 서울특별시가 27.39%를 차지하고 있다. 그리고 부산광역시 23.91%, 대구광역시 17.89%, 인천광역시 16.81%, 대전광역시 14.96%로 울산광역시와 광주광역시를 제외하고는 유사한 크기를 보이고 있다.

지방교부세의 비중은 평균적으로 1.57%이며 특별시·광역시별로 지방교부세 수입비중을 보면 광주광역시가 7.82%로 가장 높고, 다음으로 대전광역시 4.71%, 부산광역시 2.01%, 대구광역시 1.60%, 울산광역시 1.58%, 인천광역시 1.26%, 서울특별시 0.04% 순으로 광주광역시, 대전광역시를 제외하고는 1%내외의 낮은 비중을 차지하고 있다.

보조금의 비중은 평균적으로 3.92%이며 자치단체별로 보조금수입비중을 보면 인천광역시가 7.36%로 가장 높고, 다음으로 부산광역시 6.77%, 광주광역시 6.74%, 대전광역시 6.55%, 대구광역시 4.51%, 울산광역시 3.54%, 서울특별시 1.50% 순으로 되어 있다.

지방양여금의 비중은 평균적으로 2.36%이며 자치단체별로 지방양여금 수

입비중을 보면 대전광역시가 6.98%로 가장 높고, 다음으로 부산광역시 5.21%, 광주광역시 4.46%, 대구광역시 3.55%, 인천광역시 3.29%, 울산광역시 3.05% 순이며 서울특별시는 지방양여금을 교부받지 않은 것으로 되어 있다.

중액교부금의 비중은 평균적으로 0.06%이며 자치단체별로 중액교부금 수입비중을 보면 인천광역시가 0.43%로 가장 높고, 다음으로 부산광역시 0.12%, 대전광역시 0.05%, 울산광역시 0.02%, 대구광역시 0.01%, 광주광역시 0.01% 순이며 서울특별시는 중액교부금을 교부받지 않은 것으로 되어 있다.

지방채의 비중은 평균적으로 5.45%이며 자치단체별로 지방채 수입비중을 보면 대구광역시가 29.84%로 가장 높고, 다음으로 대전광역시가 10.57%, 광주광역시 9.42%, 인천광역시 1.59%, 울산광역시 0.98%, 부산광역시 0.47%, 서울특별시 0.16% 순이다.

특별시·광역시별 재정력격차를 개략적으로 파악하기 위해서 자주재원비율을 살펴보기로 하자. 자주재원비율은 평균적으로 86.64%이며 특별시·광역시별로 자주재원비율을 보면 서울특별시가 98.30%로 가장 높고, 다음으로 울산광역시가 90.83%, 인천광역시 86.06%, 부산광역시 85.41%, 광주광역시 71.55%, 대전광역시 71.14%, 대구광역시 60.49%로 나타나 있다. 서울특별시와 울산광역시의 자주재원비율이 90%이상으로 거의 의존재원이 없이 자주재원만으로 지방재정을 운용하고 있는 데 비해 대구광역시의 자주재원비율은 60%정도로 나타나 있다. 이것으로 특별시·광역시간 재정력격차가 상당히 큰 것을 알 수 있다.

다. 시·군의 세입구조

시의 세입구조를 살펴보면 <표 2-15>와 같다.

(표 2-15) 시의 세입구조

(단위:백만원,%)

구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	총계
지방세	1,423,423 (24.01)	194,304 (13.77)	162,837 (18.31)	210,267 (17.25)	246,845 (16.96)	179,882 (15.97)	406,995 (17.35)	472,392 (20.46)	82,493 (20.50)	3,372,436 (19.79)
세외수입	3,440,427 (58.03)	513,526 (36.36)	374,832 (42.15)	377,188 (32.02)	515,424 (35.39)	420,889 (37.37)	753,249 (32.13)	968,040 (41.93)	116,323 (28.90)	7,479,878 (43.88)
(징수교부금)	754,696 (12.73)	55,085 (3.90)	65,508 (7.37)	69,463 (5.90)	72,530 (4.96)	42,886 (3.81)	105,758 (4.51)	133,661 (5.79)	16,292 (4.05)	1,315,879 (7.72)
지방교부세	197,470 (3.33)	280,508 (19.87)	115,563 (13.00)	272,487 (23.13)	311,795 (21.41)	225,895 (20.05)	496,841 (21.20)	347,258 (15.04)	53,104 (13.19)	2,300,916 (13.50)
중액교부금	-	16,000 (1.13)	-	-	-	-	-	-	-	16,000 (0.09)
지방양여금	129,435 (2.18)	77,055 (5.46)	45,976 (5.17)	76,265 (6.64)	89,560 (6.15)	82,331 (7.31)	158,615 (6.77)	109,625 (4.75)	21,071 (5.24)	791,933 (4.65)
보조금	581,351 (9.30)	289,613 (20.52)	161,540 (18.17)	236,588 (20.25)	251,965 (17.30)	194,395 (17.25)	453,396 (19.34)	361,738 (15.24)	59,912 (14.89)	2,582,518 (14.97)
지방채	186,818 (3.15)	40,422 (2.86)	28,500 (3.20)	8,334 (0.71)	40,825 (2.80)	22,750 (2.02)	74,953 (3.20)	59,537 (2.56)	69,588 (17.29)	531,727 (3.12)
합계	5,926,924 (100.00)	1,411,425 (100.00)	889,248 (100.00)	1,178,130 (100.00)	1,456,436 (100.00)	1,126,120 (100.00)	2,344,049 (100.00)	2,308,588 (100.00)	402,491 (100.00)	17,045,410 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 지방세정연감, 1998

시자치단체 전체의 지방세입구조를 보면 1997년 결산통계기준으로 시의 세입총액은 17조 454억 10백만원인데 세외수입이 7조 4,798억 78백만원으로 43.88%를 차지하며, 다음으로 지방세가 3조 3,724억 38백만원으로 19.79%, 보조금이 2조 5,525억 18백만원으로 14.97%, 지방교부세가 2조 3,009억 16백만원으로 13.50%, 지방양여금이 7,919억 33백만원으로 4.65%, 지방채가 5,317억 27백만원으로 3.12%, 중액교부금이 160억원으로 0.09%를 차지한다.

그리고 세외수입의 일종으로 경상적 세외수입에 속하는 징수교부금은 1조 3,158억 79백만원으로 시 지방세입의 7.72%를 차지하여 지방양여금, 중액교부금이나 지방채보다도 높은 비중을 차지한다.

다음으로 세입구조를 자치단체별로 살펴보기로 하자. 지방세수구조가 자치단체별로 비교적 유사한 형태를 보임과 달리 세입구조는 다소 상이한 형태를 보이고 있다. 시자치단체의 세입에서 차지하는 지방세 비중은 평균적으로 19.79%이지만 지역별로 지방세수비중을 보면 경기도가 24.01%로 가장 높고, 다음으로 제주도가 20.50%, 경상남도 20.46%, 충청북도 18.31%, 경상북도 17.36%, 충청남도 17.25%, 전라북도 16.95%, 전라남도 15.97%, 강원도 13.77% 순이다³⁾ 세외수입의 비중은 평균적으로 43.88%이며 시자치단체별로 세외수입비중을 보면 경기도가 58.03%로 가장 높고, 다음으로 충청북도 42.15%, 경상남도 41.93%, 전라남도 37.37%, 강원도 36.38%, 전라북도 35.39%, 경상북도 32.13%, 충청남도 32.02%, 제주도가 28.90%를 차지하고 있다.

지방교부세의 비중은 평균적으로 13.50%이며 시자치단체별로 지방교부세 수입비중을 보면 전라남도가 20.06%로 가장 높고, 다음으로 충청남도 23.13%, 전라북도 21.41%, 경상북도 21.20%, 강원도 19.87%, 경상남도 15.04%, 제주도 13.19%, 충청북도 13.00%, 경기도 3.33% 순으로 되어 있다.

보조금의 비중은 평균적으로 14.97%이며 시자치단체별로 보조금수입비중을 보면 강원도가 20.52%로 가장 높고, 다음으로 충청남도 20.25%, 경상북도 19.34%, 충청북도 18.17%, 전라북도 17.30%, 전라남도 17.26%, 경상남도 15.24%, 제주도 14.89%, 경기도 9.30% 순으로 되어 있다.

지방양여금의 비중은 평균적으로 4.65%이며 시자치단체별로 지방양여금

3) 이하 도의 세입구조는 해당 도에 속한 시의 세입구조를 의미함.

수입비중을 보면 전라남도가 7.31%로 가장 높고, 다음으로 경상북도 6.77%, 충청남도 6.64%, 전라북도 6.15%, 강원도 5.46%, 제주도 5.24%, 충청북도 5.17%, 경상남도 4.75%, 경기도 2.18% 순으로 되어 있다.

지방채의 비중은 평균적으로 3.12%이며 시자치단체별로 지방채수입비중을 보면 제주도가 7.29%로 가장 높고, 다음으로 충청북도가 3.20%, 경상북도 3.20%, 경기도 3.15%, 강원도 2.86%, 전라북도 2.80%, 경상남도 2.58%, 전라남도 2.02%, 충청남도 0.71% 순으로 되어 있다.

중액교부금의 비중은 평균적으로 0.09%이며 1997년에는 강원도만이 160억원의 중액교부금을 교부받은 것으로 되어 있다.

그리고 도세 징수교부금의 비중은 평균적으로 7.72%이며 시자치단체별로 징수교부금 수입비중을 보면 경기도가 12.73%로 가장 높고, 다음으로 충청북도 7.37%, 충청남도 5.90%, 경상남도 5.79%, 전라북도 4.98%, 경상북도 4.51%, 제주도 4.05%, 강원도 3.90%, 전라남도 3.81% 순으로 되어 있다. 징수교부금 비중이 가장 높은 경기도의 경우는 징수교부금이 보조금, 지방교부세를 제외한 어느 의존재원 항목으로부터의 수입보다도 높은 비중을 차지하고 있다. 그리고 징수교부금 비중이 높은 충청북도, 경상남도의 경우는 징수교부금이 지방양여금보다 높은 비중을 차지한다.

시자치단체간 재정력격차를 개략적으로 살펴보기 위하여 시의 자주재원 비율을 살펴보면 자주재원비율은 평균적으로 63.67%이며 시자치단체별로 자주재원비율을 보면 경기도가 82.04%로 가장 높고, 그리고 경상남도 62.39%, 충청북도가 60.46%, 전라남도 53.34%, 전라북도 52.34%, 강원도 50.65%, 경상북도 49.49%, 제주도 49.40%, 충청남도 49.27%로 나타나 있다. 이것은 직접 개별 시자치단체의 자주재원비율을 비교한 것이 아니고 시자치단체가 속한 도내의 평균 자주재원비율이므로 정확하게 시자치단체간 재정

력격차를 나타낸다고 보기 어렵다. 그러나 전반적으로 경기도를 제외하고는 크게 격차를 보이지 않고 있어 비교적 광역자치단체에 비해 시자치단체의 재정력 격차가 작다고 유추할 수 있을 것 같다.

군자치단체의 세입구조를 살펴보면 <표 2-16>과 같다.

군자치단체 전체의 세입구조를 보면 1997년 결산기준으로 군의 세입총액은 10조 7,770억 7백만원인데 세외수입이 3조 3,486억 4백만원으로 31.07%를 차지하며, 다음으로 보조금이 2조 8,046억 88백만원으로 26.02%, 지방교부세가 2조 7,621억 95백만원으로 25.63%, 지방세가 8,714억 90백만원으로 8.09%, 지방양여금이 7,841억 26백만원으로 7.28%, 지방채가 2,059억 4백만원으로 1.91%를 차지하는 것으로 되어 있다. 군의 세입구조는 세외수입, 보조금, 지방교부세의 3개 항목으로부터의 수입이 전체의 82.72%를 차지하며, 다른 광역자치단체인 시도나 기초자치단체인 시에 비해서 상대적으로 지방세 비중은 낮다. 그리고 징수교부금도 2,669억 2백만원으로 2.48%를 차지해 시의 7.72%에 비하면 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 세입구조를 자치단체별로 살펴보기로 하자. 지방세수구조가 군자치단체별로 비교적 유사한 형태를 보임과 달리 지방세입구조는 다소 상이한 형태를 보이고 있다. 군자치단체의 세입에서 차지하는 지방세 비중은 평균적으로 8.09%이지만 자치단체별로 지방세수비중을 보면 경기도가 14.23%로 가장 높고, 다음으로 충청북도 10.08%, 충청남도 9.72%, 제주도 7.53%, 경상북도 7.21%, 경상남도 6.17%, 강원도 6.02%, 전라남도 5.80%, 전라북도 4.99%순이다. 경기도, 충청북도를 제외하고는 모두 10%미만의 낮은 비중을 나타내고 있다.⁴⁾

4) 이하 도의 재정수입상태는 해당 도에 속한 군의 재정수입상태를 의미함.

〈표 2-16〉 군의 세입구조

(단위:백만원, %)

구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
지방세	236,591 (14.23)	78,519 (6.02)	92,206 (10.08)	106,591 (9.72)	47,207 (4.99)	122,437 (5.80)	85,906 (7.21)	72,957 (6.17)	25,077 (7.53)	671,490 (8.09)
세 외 수 입	702,643 (41.91)	523,759 (40.14)	254,318 (27.80)	318,082 (28.47)	290,612 (30.72)	544,236 (25.79)	262,777 (23.73)	369,317 (31.24)	62,860 (18.87)	3,348,604 (31.07)
(징 수 교부금)	89,145 (5.32)	20,290 (1.55)	26,376 (3.10)	36,345 (3.43)	9,557 (1.01)	27,997 (1.33)	22,502 (1.89)	19,853 (1.68)	10,837 (3.25)	265,902 (2.48)
지 방 교부세	190,456 (11.36)	325,027 (24.91)	242,542 (26.51)	276,678 (24.77)	262,356 (29.65)	651,156 (30.85)	368,475 (32.60)	340,927 (28.83)	64,572 (19.39)	2,762,196 (25.63)
지 방 알여금	68,210 (4.07)	101,187 (7.75)	74,404 (8.13)	61,485 (5.50)	78,277 (8.27)	169,034 (8.01)	101,030 (8.48)	100,504 (8.50)	29,996 (9.01)	784,126 (7.28)
보조금	417,600 (24.91)	271,600 (20.81)	235,382 (25.73)	337,969 (30.26)	225,374 (23.83)	604,366 (28.64)	315,960 (28.51)	286,227 (24.21)	110,178 (33.06)	2,804,688 (26.02)
지방채	59,136 (3.53)	4,850 (0.37)	15,937 (1.74)	14,271 (1.28)	22,118 (2.34)	19,232 (0.91)	17,545 (1.47)	12,438 (1.05)	40,375 (12.12)	206,904 (1.91)
합계	1,676,641 (100.00)	1,304,943 (100.00)	914,756 (100.00)	1,117,096 (100.00)	945,946 (100.00)	2,110,483 (100.00)	1,191,713 (100.00)	1,162,370 (100.00)	333,057 (100.00)	10,777,007 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 지방채정연감, 1998.

세외수입의 비중은 평균적으로 31.07%이며 군자치단체별로 세외수입비중을 보면 경기도가 41.91%로 가장 높고, 다음으로 강원도 40.14%, 경상남도 31.24%, 전라북도 30.72%, 충청남도 28.47%, 충청북도 27.80%, 전라남도 25.79%, 경상북도 23.73%, 제주도 18.87% 순이다. 경기도, 강원도, 경상남도, 전라북도가 30% 이상의 높은 비중을, 제주도는 20% 미만의 낮은 비중을 나타내고 있으며, 5개 자치단체는 20%대의 비중을 나타내고 있다.

지방교부세의 비중은 평균적으로 25.63%이며 군자치단체별로 지방교부세 수입비중을 보면 경상북도가 32.60%로 가장 높고, 다음으로 전라남도

30.85%, 전라북도 29.85%, 경상남도 28.83%, 충청북도 26.51%, 강원도 24.91%, 충청남도 24.77%, 제주도 19.39%, 경기도 11.36% 순으로 나타나 있다.

보조금의 비중은 평균적으로 26.02%이며 군자치단체별로 보조금 수입비율을 보면 제주도가 33.08%로 가장 높고, 다음으로 충청남도 30.26%, 전라남도 28.64%, 경상북도 26.51%, 충청북도 25.73%, 경기도 24.91%, 경상남도 24.21%, 전라북도 23.83%, 강원도 20.81% 순으로 되어 있다.

지방양여금의 비중은 평균적으로 7.28%이며 군자치단체별로 지방양여금 수입비율을 보면 제주도가 9.01%로 가장 높고, 다음으로 경상남도가 8.50%, 경상북도 8.48%, 전라북도 8.27%, 충청북도 8.13%, 전라남도 8.01%, 강원도 7.75%, 충청남도 5.50%, 경기도 4.07% 순으로 여타 항목에 비해 비교적 고른 분포를 보이고 있다.

지방채의 비중은 평균적으로 1.91%이며 군자치단체별로 지방채 수입비율을 보면 제주도가 12.12%로 가장 높고, 다음으로 경기도 3.53%, 전라북도 2.34%, 충청북도 1.74%, 경상북도 1.47%, 충청남도 1.28%, 경상남도 1.05%, 전라남도 0.91%, 강원도 0.37% 순으로 되어 있다.

그리고 도세 징수교부금의 비중은 평균적으로 2.48%이며 군자치단체별로 징수교부금 수입비율을 보면 경기도가 5.32%로 가장 높고, 다음으로 충청남도 3.43%, 제주도 3.25%, 충청북도 3.10%, 경상북도 1.89%, 경상남도 1.68%, 강원도 1.55%, 전라남도 1.33%, 전라북도 1.01% 순으로 되어 있다. 군의 징수교부금 비중은 시에 비해 상당히 낮은 수준으로 군의 재정예 미치는 징수교부금의 영향이 미미한 것으로 나타났다.

군자치단체간 재정력 격차를 개략적으로 살펴보기 위하여 군의 자주재원 비율을 살펴보면 자주재원비율은 평균적으로 39.16%로 특별시·광역시

86.64%나 시의 63.67%에 비해 상당히 낮으며 도의 48.04%에 비해서도 낮다. 이것으로 개략적으로나마 군의 재정력이 여타 자치 단체에 비해 취약함을 알 수 있다. 군자치단체별로 자주재원비율을 보면 경기도가 56.14%로 가장 높고, 그리고 강원도 46.16%, 충청남도 38.19%, 충청북도가 37.88%, 경상남도 37.41%, 전라북도 35.71%, 전라남도 31.59%, 경상북도 30.34%, 제주도 26.40%로 나타나 있다. 이것은 직접 개별 군자치단체의 자주재원비율을 비교한 것이 아니고 군자치단체가 속한 도내의 평균 자주재원비율이므로 정확하게 군자치단체간 재정력 격차를 나타낸다고 보기 어렵다. 그러나 전반적으로 시자치단체가 경기도를 제외하고 10%정도의 격차를 보인것에 비해 군자치단체는 20%정도의 격차를 보이고 있다. 이는 군자치단체가 재정적으로 열악할 뿐만아니라 자치 단체간 재정력 격차도 큰 것을 의미한다.

라. 자치구의 지방세입구조

자치구의 세입구조를 살펴보면 <표 2-17>과 같다. 서울특별시와 광역시의 자치구를 합친 자치구전체의 재정규모는 1997년 결산기준으로 7조 5,304억 49백만원이다. 이중 세외수입이 2조 5,252억 56백만원으로 33.53%를 차지하며 다음으로 조정교부금이 2조 851억 47백만원으로 27.69%, 지방세가 1조 5,489억 86백만원으로 20.57%, 보조금이 1조 2,225억 27백만원으로 16.23%, 지방채가 272억 31백만원으로 0.36%를 차지한다. 이러한 자치구의 세입구조는 서울특별시를 제외하고는 유사하다. 그리고 세외수입에 포함되어 있는 징수교부금은 2,729억 55백만원으로 3.62%를 차지한다. 그리고 지방교부세는 909억 19백만원으로 세입의 1.21%를 차지한다. 자치구에 대해서는 국가로부터 지방교부세를 교부받지 않는 대신 광역자치단체인 특별시·광역시로부터 조정교부금을 교부받는다. 그러므로 자치구 세입구조에 지방교부세

가 포함될 여지는 없으나, 현재 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 울산광역시에는 기초자치 단체로 자치구외에 기장군, 달성군, 강화군, 용진군, 울주군 등 5개의 군이 포함되어 있고 이들 군은 중앙정부로부터 지방교부세를 교부받는다.

다음으로 세입구조를 자치단체별로 살펴보기로 하자. 지방세수구조가 자치구별로 비교적 유사한 형태를 보임과 달리 지방세입구조는 다소 상이한 형태를 보이고 있다. 자치구의 세입에서 차지하는 지방세 비중은 평균적으로 20.57%이지만 자치구별로 지방세수비중을 보면 울산광역시가 49.07%로 가장 높고, 다음으로 서울특별시가 23.98%, 부산광역시 17.90%, 인천광역시 16.49%, 대구광역시 15.33%, 대전광역시 15.02%, 광주광역시 13.46% 순이다. 울산광역시가 월등히 높으며 서울특별시를 제외하면 모두 20%미만의 낮은 비중을 나타내고 있다.⁵⁾

세외수입의 비중은 평균적으로 33.53%이며 서울특별시가 36.99%로 가장 높고, 다음으로 대전광역시가 36.45%, 광주광역시 34.97%, 대구광역시 31.74%, 부산광역시 30.04%, 인천광역시 29.73%, 울산광역시 11.55% 순이다. 울산광역시를 제외하면 대개 30% 내외의 유사한 비중을 나타내고 있다.

5) 이하 광역시의 재정수입상태는 해당 광역시에 속한 자치구의 재정수입상태를 의미함.

〈표 2-17〉 자치구의 세입구조

(단위: 백만원, %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	총계
지방세	815,492 (23.98)	207,927 (17.90)	143,291 (15.33)	147,486 (16.49)	65,171 (13.46)	66,805 (15.02)	102,814 (49.07)	1,548,986 (20.57)
세외수입	1,258,123 (36.99)	348,873 (30.04)	296,758 (31.74)	265,841 (29.73)	169,388 (34.97)	162,063 (36.45)	24,210 (11.55)	2,525,256 (33.53)
(징수교부금)	177,584 (3.46)	40,579 (3.49)	33,671 (3.60)	33,356 (3.73)	29,347 (6.06)	11,876 (2.67)	6,542 (3.12)	272,955 (3.62)
지방교부세	-	15,426 (1.33)	15,165 (1.62)	54,595 (6.10)	-	-	5,733 (2.74)	90,919 (1.21)
지방양여금	-	4,446 (0.38)	5,482 (0.59)	15,515 (1.73)	-	-	4,940 (2.36)	30,383 (0.40)
조정교부금	1,078,777 (31.72)	294,676 (25.37)	215,633 (23.07)	191,912 (21.46)	156,984 (32.41)	130,447 (29.34)	16,718 (7.98)	2,085,147 (27.69)
보조금	248,943 (7.32)	282,208 (24.30)	247,037 (26.43)	216,317 (24.19)	88,884 (18.35)	84,009 (18.89)	55,129 (26.31)	1,222,527 (16.23)
지방채	-	7,875 (0.68)	11,491 (1.23)	2,625 (0.29)	3,900 (0.81)	1,340 (0.30)	-	27,231 (0.36)
합계	3,401,335 (100.00)	1,161,431 (100.00)	934,857 (100.00)	894,291 (100.00)	484,327 (100.00)	444,664 (100.00)	209,544 (100.00)	7,530,449 (100.00)

주: 부산(기장군), 대구(달성군), 인천(강화군, 옹진군), 울산(울주군) 포함
 자료: 행정자치부, 지방재정연감, 지방세정연감, 1998.

보조금의 비중은 평균적으로 16.23%이며 대구광역시 26.43%로 가장 높고, 다음으로 울산광역시 26.31%, 부산광역시 24.30%, 인천광역시 24.19%, 대전광역시 18.89%, 광주광역시 18.35%, 서울특별시 7.32% 순이다. 서울특별시를 제외하면 대개 15%~25% 정도의 비중을 나타내고 있다.

지방양여금의 비중은 평균적으로 0.40%이며 울산광역시 2.36%로 가장 높고, 다음으로 인천광역시 1.73%, 대구광역시 0.59%, 부산광역시 0.38% 순

이다. 그리고 서울특별시, 광주광역시, 대전광역시에는 지방양여금이 교부되지 않고 있다. 전반적으로 지방양여금이 자치구재정에서 차지하는 비중은 미미한 실정이다.

지방채의 비중은 평균적으로 0.36%이며 대구광역시가 1.23%로 가장 높고, 다음으로 광주광역시가 0.81%, 부산광역시 0.68%, 대전광역시 0.30%, 인천광역시 0.29%순이다. 그리고 서울특별시, 울산광역시에는 지방채잔액이 없다. 전반적으로 지방채도 자치구 재정에서 차지하는 비중은 미미한 실정이다.

그리고 시세징수교부금의 비중은 평균적으로 3.62%이며 광주광역시가 6.06%로 가장 높고, 다음으로 인천광역시가 3.73%, 대구광역시 3.60%, 부산광역시 3.49%, 서울특별시 3.46%, 울산광역시 3.12%, 대전광역시 2.67%순이다. 광주광역시를 제외하면 대개 3%내외의 비중을 나타내고 있다.

한편 자치구 재정에 있어서 조정교부금은 지방세보다도 더 높은 재정적 위치를 차지하고 있다. 조정교부금이 지방세입에서 차지하는 위치는 특별시나 광역시에 있어 유사하다. 조정교부금이 자치구재정에서 차지하는 비중은 27.69%로 세외수입에 이어 두 번째로 높다. 조정교부금의 비중이 가장 높은 곳은 광주광역시로 32.41%이고, 다음으로 서울특별시 31.72%, 대전광역시 29.34%, 부산광역시 25.37%, 대구광역시 23.07%, 인천광역시 21.46%, 울산광역시 7.98%순이다. 조정교부금은 울산광역시를 제외하면 모든 자치구 세입 구조에서 20%이상의 높은 비중을 차지하며 광주광역시와 서울특별시 세입에서는 30%를 상회하는 높은 비중을 차지한다.

제4절 지방세체계조정의 유형

조세제도를 연구하는 많은 학자, 전문가들이 다양한 지방세체계 조정방안을 제시하였다. 그러나 15개 세목으로 되어 있는 현행 지방세제를 세목간 통폐합을 통해 보다 단순한 체계로 조정하는 방안들은 상당히 다양한 형태로 제기되었으나, 그 방안들은 크게 다음과 같이 유형화할 수 있다.⁶⁾

첫째, 목적세의 본세 통폐합

둘째, 과세대상이 중복되는 세목의 통폐합

셋째, 과세유형별로 유사한 세목을 단일 세목으로 통합

넷째, 재산관련 지방세목의 대폭적인 통폐합을 통한 종합재산세제의 도입

첫째 유형에 속하는 지방세체계조정은 다음과 같다. 현행 목적세인 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세중 보통세에 중복과세되어 본세로 통합시키는 것을 고려해 볼 수 있는 세목은 도시계획세와 공동시설세이다. 즉, 도시계획세(토지분)은 종합토지세와 도시계획세(건축물분)은 재산세와 통합을 고려해 볼 수 있다. 그리고 공동시설세는 건축물과 선박을 과세대상으로 하므로 재산세와 통합을 고려해 볼 수 있다. 그러나 지역개발세와 사업소세는 보통세 중 통합을 고려해 볼 만큼 성격이 유사한 세목이 없어 통합이 곤란하다. 사업소세는 종업원할과 재산할로 구성되어 있는데, 종업원할은 주민세(소득세할)과 유사한 성격을 가지고 있다고 볼 수도 있다. 그러나 주

6) 세제를 연구하는 학자들은 다양한 지방세체계조정방안을 대안으로 제시하였다. 이러한 다양한 지방세체계조정방안에 대한 보다 자세한 내용은 윤진영, "지방세제의 근본적 개혁방안", [지방세개혁을 위한 정책세미나 논문집], 한국조세학회, 1995, 차재덕외 3인, "지방세 세목의 통합방안 연구", 전라북도, 1995, 유일호외 4인, "세계 개혁과 세정의 합리화", 한국조세연구원, 1997, 유경문, 분권화시대의 조세체계 개편 방안, 지방재정세미나 최종보고서 pp. 199~290, 1998 등을 참조할 것.

민세(소득세 할)의 과세표준·납세의무자는 사업소세(종업원 할)의 과세표준·납세의무자와 서로 다르다. 주민세(소득세 할)은 소득세법의 규정에 의하여 납부하여야 하는 소득세액을 과세표준으로 하며, 시·군내에 있는 소득세의 납세의무가 있는 개인을 납세의무자로 한다. 그러나 사업소세(종업원 할)은 종업원의 급여총액을 과세표준으로 하며, 종업원에게 급여를 지급하는 사업주(시·군내에 사업소를 둔 자)를 납세의무자로 한다. 이와 같이 사업소세(종업원 할)과 주민세(소득세 할)은 과세표준과 납세의무자가 다르기 때문에 세목간 통합이 곤란하다. 또한 지역개발세도 목적세로서 보통세 중 과세표준이나 납세의무자가 유사한 세목이 없으므로 세목간 통합이 곤란하다. 그리고 공동시설세의 재산세와의 통합은 소방서비스 공급주체가 광역자치단체로 되어 있으므로 통합이 곤란하다. 사실상 공동시설세의 재산세와의 통합은 공동시설세가 광역자치단체세에서 기초자치단체세인 재산세로의 통합되는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 이러한 방안은 소방서비스의 공급주체 문제와 연계되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구에서는 기존에 제시되었던 다양한 지방세체계조정방안 중 유형화될 수 있는 가능한 많은 지방세체계조정방안의 지방재정과급효과를 검토해본다는 의미에서 이 유형의 지방세체계조정의 효과도 검토해 보기로 한다.

둘째 유형에 속하는 지방세체계조정은 다음과 같다.

즉, 재산의 이전에 따른 권리취득에 대하여 과세되는 취득세, 등록세, 면허세의 통합방안이 이 유형에 속한다고 볼 수 있다. 취득세의 과세대상은 토지, 건축물, 건축물의 증개축, 차량, 기계장비, 입목, 항공기, 선박, 광업권, 어업권, 골프회원권, 콘도미니엄 회원권, 또는 종합체육시설이용회원권 등이다.

7) 소방서비스 공급주체에 대하여 최근 정부조직개편과정에서 현재 공급주체인 광역자치단체에서 기초자치단체로 전환하는 것이 검토된 적이 있으나 현행 공급체계를 유지하는 것으로 결정되었다.

등록세의 과세대상은 토지, 건축물, 선박, 항공기, 자동차 및 건설기계 등이
고 면허세의 과세대상은 자동차, 광업권, 어업권이다. 이와 같이 취득세, 등
등록세와 면허세는 과세대상이 유사하다. 그러나 완전히 일치되는 것은 아니
다. 취득세, 등록세, 면허세의 3개 세목이 중복과세되는 과세대상으로는 차
량, 광업권, 어업권 등이 있다. 그리고 취득세와 등록세가 중복과세되는 과
세대상으로는 부동산, 차량, 중기, 선박, 항공기, 광업권, 어업권 등이 있다.
그리고 취득세만 과세되고 등록세는 과세되지 않는 과세대상으로는 자본적
지출, 과점주주의 취득행위, 건축물 등이 있으며 등록세만 과세되고 취득세
는 과세되지 않는 과세대상으로는 법인등기, 상호등기 등이 있다. 또한 면허
세는 과세되지만 취득세나 등록세가 과세되지 않는 과세대상으로는 제조관
련업, 음식관련업 등이 있다. 이러한 유형의 지방세체계 조정방안이 제기된
이유는 취득세와 등록세, 면허세가 주로 토지, 건축물 등 부동산과 자동차의
취득과 관련하여 부과징수되는데 동일한 사실에 대하여 중복과세되며 또한
그 부담이 과중하다는 판단에서 많은 학자들에 의해 세목통폐합이 제기된
것이다⁸⁾.

셋째, 유형에 속하는 통합방안으로는 지방세목중 소득과세에 속하는 세목
을 통합하여 지방소득세를 신설하는 방안과 소비과세에 속하는 세목을 통합
하여 지방소비세를 신설하는 방안이 있다. 이러한 방안들은 우선 지방소득

8) 1998년에 부동산 취득과 관련된 취득세액은 2조 9,567억 51백만원으로 취득세액
3조 5,899억 17백만원의 82.36%를 차지하며 차량을 포함할 경우 3조 4,478억 9백
만원으로 96.88%를 차지한다. 한편 부동산 등기와 관련된 등록세액은 3조 1,462
억 54백만원으로 등록세액 4조 2,963억 14백만원의 72.23%를 차지하며 차량등록
을 포함할 경우 4조 931억 40백만원으로 95.27%를 차지한다. 그리고 자가용 자동
차 등록과 관련된 면허세액은 1,840억 68백만원으로 면허세액 2,397억 59백만원
의 76.77%를 차지한다.

세, 소비세를 신설한 후 국세의 과세대상중 지방세적 성격을 지니는 과세대상을 지방세원으로 이양받아 지방세수를 확충하려는 의도도 갖고 있다. 지방소비세는 담배소비세, 도축세, 경주마권세의 통합을 통해 지방소비세의 단일세목을 신설한 후, 신세원개발이나 국세 과세대상의 지방세 이양 등을 통해 지방세원을 확충하는 방안이다. 또한 지방소득세도 주민세를 근간으로 하고 국세의 일부 사업소득세와 양도소득세 과세대상의 이양을 통해 지방세원을 확충하는 방안이다. 지방소득세 도입방안의 경우는 주민세를 근간으로 하되 지방세의 다른 세목과의 통합이 전제되지 않으므로 기존의 지방세체계에 미치는 영향이 크지 않아 분석대상에서 제외하였다. 지방소비세의 경우도 경주마권세가 경기도, 제주도, 서울특별시, 인천광역시에서만 징수되므로 사실상 지방소비세가 기초자치단체세로 도입될 경우 심각한 세원편중문제를 야기시킬 수 있다. 그러나 본 연구에서는 기존에 제시되었던 다양한 지방세체계 조정방안 중 유형화될 수 있는 가능한 많은 지방세체계 조정방안의 지방재정 과급효과를 검토해본다는 의미에서 이 유형의 지방세체계 조정의 효과도 검토해 보기로 한다.

넷째 유형에 속하는 통합방안은 지방세목중 부동산 보유와 관련되는 종합토지세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 자동차세를 재산보유세로 통합하는 방안이다⁹⁾. 이 방안은 대폭적인 지방세체계 조정방안이므로 일반적으로 국세, 지방세를 망라한 조세체계 개편방안에서 주장된다. 따라서 이 유형에 속하는 통합방안의 효과분석을 정확하게 하기 위해서는 국세부문을 포함하여야 한다. 그러나 본 연구에서는 지방세체계내에서 지방세체계조정이 지방재정에 미치는 효과를 분석하는 것을 연구목적으로 하므로 국세부문

9) 재정경제원의 신경제 장기구상에서 제시하고 있는 재산보유세 도입방안은 상당폭의 지방세체계조정을 수반하므로 심도있는 검토가 필요하다고 본다.

은 포함하지 않고 지방세부문에서의 체계조정의 효과만 분석하기로 한다.

제5절 외국의 지방세제

본 절에서는 외국의 지방세제에 대해서 살펴보기로 한다. 조세제도는 각 나라의 역사적·정치적·경제적 산물이므로 국가별로 독특한 특성을 가지고 있다. 그러므로 외국의 지방세제를 우리나라의 현행 지방세제를 개선하는 기준으로 삼을 수는 없을 것이다. 그러나 외국의 지방세제가 기준이 될 수는 없어도 개선방안을 검토하는 데 필요한 시사점은 제공하리라 생각한다. 본 절에서는 우리와 유사점이 많은 일본의 지방세제 뿐만 아니라 미국, 독일, 영국, 프랑스의 5개국의 지방세제를 살펴보기로 한다.

1. 일본의 지방세제

현재 일본의 지방세체제는 도부현세가 소득과세인 도부현민세와 사업세, 시정촌세가 소득과세인 시정촌민세와 자산과세인 고정자산세를 중심으로 구성되어 있다.

1995년 결산기준으로 일본의 총 지방세수는 33조 6,750억엔이고 도부현세가 13조 9,090억엔, 시정촌세가 19조 7,660억엔이다. 도부현세중에서는 사업세가 4조 4,856억엔으로 32.2%를 차지하며 도부현민세가 4조 4,604억엔 32.1%를 차지하여 이 두 세목으로 세수가 전체 도부현민세의 64.3%를 차지한다. 그리고 자동차세가 1조 5,873억엔 11.4%, 경유인취세가 1조 3,332억엔

9.6%, 부동산취득세가 7,876억엔 5.7%, 자동차취득세가 6,112억엔 4.4%, 도부현담배세가 3,783억엔 2.7% 순으로 되어 있다. 그리고 특별지방소비세 등 여타 세목으로부터의 세수는 2,664억엔으로 1.9%에 불과하다.

시정촌세중 시정촌민세는 8조 8,061억엔으로 44.6%를 차지하며 고정자산세가 8조 4,295억엔으로 42.2%를 차지하여 이 두 세목으로 세수가 전체 시정촌세의 86.8%를 차지한다. 그리고 도시계획세가 1조 3,045억엔 6.6%, 시정촌담배소비세가 6,691억엔 3.4%, 사업소세세가 3,068억엔 1.6%, 특별토지보유세가 1,208억엔 0.6%, 경자자동차세가 1,055억엔 0.5% 순으로 되어 있다. 그리고 전기세 등 여타 세목으로부터의 세수는 238억엔으로 0.1%에 불과하다. 도부현세에 비해 시정촌세의 세수의 일부 세목편중현상이 더욱 큰 것을 알 수 있다.

일본 현행 지방세의 세목별로 성격을 살펴보면 다음과 같다

가. 도부현세

- ▶ **도부현민세** : 도부현의 행정경비의 일부를 다수의 주민에게 부담시켜 세제를 통하여 부담분임의 정신을 시현하는 것
- ▶ **사업세** : 사업이라는 수익활동을 행하고 있는 실태에 착안하여 여기에 담세력을 찾아내어 과세하도록 하는 것
- ▶ **부동산취득세** : 부동산(토지, 가옥)의 취득자에 대하여, 그 취득에 담세력을 찾아내어 과세하는 유통세
- ▶ **도부현담배세** : 제조담배의 소비에 대하여 과세하는 소비세
- ▶ **골프장이용세** : 골프장이용자의 지출행위에서 담세력을 찾아내어 과세하는 일종의 소비세
- ▶ **특별지방소비세** : 요리점, 대석, 카페, 바, 음식점, 낚다점, 여관 기타

이것에 유사한 장소에 있어서 유흥, 음식 및 숙박에 따른 기타 이용행위에 대하여 과세하는 소비세

- ▶ **자동차세** : 자동차에 대하여 그 소유의 사실에서 담세력을 찾아내어 소유자에게 과세하는 것이지만, 도로와의 사이에 지극히 직접적인 수익관계를 가진 특수한 재산세. 고정자산세 적인 성격외에 도로손상부담금적인 성격을 가진다.
- ▶ **광구세** : 지가의 매장광물을 채굴한다는 특권에 대한 반사적인 부담으로서 과하는 특권세
- ▶ **수렵자등록세** : 수렵자의 등록을 받는 자가 그것에 의해 수렵행위를 할 지위를 얻은 것에 착안하여 과세하는 면허세
- ▶ **고정자산세** : 본래 시정촌세이지만, 고정자산세의 기본적 체계를 무너뜨리지 않고 과도한 세원의 편제를 시정하여 세원의 효율적인 배분에도모하도록 하는 취지에서 도부현이 시정촌에 대신하여 대규모 상각자산에 과세한다.
- ▶ **법정의보통세** : 지방단체가 자치권에 기초하여 필요하게 된 재정수요를 충족하기 위해서 자주적으로 징수하는 권한을 가진 것
- ▶ **경유거래세** : 도로목적채원으로서는 원매업자 또는 특약업자로부터의 경유거래에 대하여 과세되는 것. 형태는 유통세이지만 실질부담은 소비자에게 전가가 예상된다.
- ▶ **입렵세** : 조수보호 및 수렵관계행정의 목적채원으로 수렵등록자가 수렵행정에서 은혜를 받는 것으로 착안하여 수익자부담금적으로 과세되는 것
- ▶ **자동차취득세** : 도로목적채원으로서는 자동차취득에 대하여 담세력을 찾아내어 취득자에게 과세되는 유통세. 자동차에 의한 도로사용을 과

세의 원인으로 하여 도로손상부담금적 성격을 가진다.

나. 시정촌세

- ▶ **시정촌민세** : 균등할은 시정촌에 주소등을 가진 자인 한, 균등액에 의한 세부담을 널리 구하도록 하는 것이다. 소득할은 주민에게 그 능력에 상응하여 부담을 구하도록 하는 것이고, 법인할은 개인에게 과세되는 소득할에 상당한다.
- ▶ **고정자산세** : 고정자산의 자산가치에 착안하여, 자산을 소유하는 것에서 담세력을 찾아내어 과세된다. 또 시정촌의 행정구역내에 소재하는 고정자산과 시정촌의 행정서비스 간에는 깊은 관련성이 있기 때문에 응익과세를 가장 강하게 구현하고 있다.
- ▶ **경자동차세** : 경자동차등의 소유에서 담세력을 파악하여 과세하는 재산세이지만 동시에 도로손상부담금적 성격도 가지고 있다.
- ▶ **광산세** : 광물의 채굴사업에 대한 일종의 외형표준과세
- ▶ **특별토지보유세** : 투기목적에 의한 토지취득의 억제와 토지의 공급촉진을 목적으로 창설된 정책세
- ▶ **법정의보통세** : 도부현 법정의보통세와 같다.
- ▶ **입탕세** : 광천욕장소재지의 환경위생시설, 소방시설 등의 정비나 관광진흥을 위한 목적세로서 입탕객의 입탕행위에 대하여 과세하는 일종의 소비세
- ▶ **사업소세** : 특정의 도시에 있어서 인구·기업의 집중에 의해 필요하게 되는 도시환경정비의 행정서비스와 행정구역내 사무소·사업소의 수익관계에 착안하여 과세되는 목적세
- ▶ **도시계획세** : 도시계획사업 또는 토지구획정리사업에 의해서 이익을

받는 도시계획구역내의 토지, 가옥의 보유자에게 과세되는 목적세

- ▶ **수리이익세** : 도부현 또는 시정촌의 수리관련사업, 도시계획법에 기초한 사업등에 의해서 이익을 받는 토지, 가옥의 소유자등에게 과세되는 목적세
- ▶ **공동시설세** : 공동작업장, 공동창고, 공동집하장 등의 정비에 의해서 이익을 받는 자에게 과세되는 목적세
- ▶ **국민건강보험세** : 국민건강보험 경비에 충당하는 목적세

2. 미국의 지방세제

미국의 국가제도는 우선 연방이 있고 그중에 각주가 있으며 각각의 주내에 지방정부로서 카운티, 시, 타운쉽, 학교구 및 학교구 이외의 각종의 특별구가 존재한다. 일반적으로 미국의 제도에서 지방이라고 하는 경우는 주는 포함되지 않는 것으로 하고 있다. 따라서 연방이외의 행정주체를 가리키는 경우는 “주 및 지방”이라는 표현을 쓰는 것이 일반적이다. 그러나 여기에서는 미국의 지방정부의 세제는 주의 세제와 많은 관련이 있으므로 주를 포함해서 논하도록 하겠다.

미국 지방세제의 특징으로는 대개 다음과 같은 점을 들 수 있다

- ① 주별로 지방세제가 정해져 있기 때문에 세의 종류, 과세대상 등이 주에 따라 다르다.
- ② 과세객체별로 세목을 세 워놓고 있고 일반적으로 세목이 세분화되어 있다.
- ③ 카운티나 시 등의 세에 대해서는 세목이나 과세객체 등을 주법에서 정

하고 구체적인 세율, 다시 말해 납세자에 적용되는 최종적인 세율은 각각의 카운티나 시가 정하는 경우가 많다.

- ④ 연방헌법에 규정한 주의 과세권의 제한을 받고 있는 조세 (예컨대 관세)를 제외하고 연방정부, 주정부, 지방정부는 각기 가지고 있는 고유 과세권에 의거 동일한 세원에 대해서 경합하여 과세하고 있다. 예를들면 개인소득세에 대해서는 연방, 주 및 지방정부 등 3단계에서 과세를 하게 되어 있다. 본절에서는 주세와 지방세를 개괄적으로 살펴보기로 한다.

가. 주세

미국의 주세는 단일국가와 달리 주에 따라 매우 다르고 독자적이어서 일률적이지 않다. 그러므로 주정부 전체의 세입구조를 살펴보고자 한다. 1995년 결산기준으로 주정부의 세입총계는 821억 13백만달러이다. 이중 주세가 410억달러로 49.93%를 차지하며 다음으로 세외수입이 215억 43백만달러로 26.24%, 연방교부금이 195억 49백만달러로 23.81%, 자본수입이 21백만달러로 0.03%를 차지한다. 주정부의 세입중 자체재원이 76.19%를 차지하고 있다.

〈표 2-18〉 미국 주정부의 세입구조

(단위: 억달러, %)

구분	1991	1992	1993	1994	1995
소득과세	119.64 <19.69> (37.42)	125.85 <18.68> (37.06)	136.31 <18.90> (37.36)	142.82 <18.61> (37.12)	154.69 <18.83> (37.73)
개인소득세)	99.28 <16.34> (31.06)	105.00 <15.58> (30.92)	112.12 <15.54> (30.73)	117.73 <15.34> (30.60)	125.61 <15.30> (30.64)
사회보장세	9.12 < 1.50> (2.85)	10.17 < 1.51> (3.00)	11.05 < 1.53> (3.03)	11.39 < 1.48> (2.96)	10.85 < 1.32> (2.65)
재산세	12.44 < 2.05> (3.89)	13.06 < 1.94> (3.85)	14.61 < 2.03> (4.00)	15.97 < 2.08> (4.15)	16.76 < 2.04> (4.09)
소비과세	178.49 <29.37> (55.83)	189.46 <28.12> (55.80)	202.93 <28.13> (55.61)	214.53 <27.95> (55.76)	227.70 <27.73> (55.54)
주세 합계	319.69 <52.60> (100.00)	339.54 <50.39> (100.00)	364.90 <50.58> (100.00)	384.71 <50.12> (100.00)	410.00 <49.93> (100.00)
세외수입	157.89 <25.98>	184.43 <27.37>	192.59 <26.70>	201.44 <26.24>	215.43 <26.24>
자본수입	0.12 <0.02>	0.15 <0.02>	0.18 <0.02>	0.18 <0.02>	0.21 <0.03>
연방교부금	130.02 <21.39>	149.66 <22.21>	163.73 <22.70>	181.31 <23.62>	195.49 <23.81>
세입총계	607.72 <100.00>	673.78 <100.00>	721.40 <100.00>	767.64 <100.00>	821.13 <100.00>

자료: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1997.

그리고 주세의 세수구조를 살펴보면 소비과세가 227억 70백만달러로 55.54%, 소득과세가 154억 69백만달러로 37.73%, 재산과세가 16억 76백만달

러로 4.09%, 사회보장세가 10억 85백만달러로 265%를 차지하고 있다. 즉, 미국의 주세는 소비과세와 소득과세위주로 되어 있음을 알 수 있다.

주세중 소비과세는 일반판매세(General Sales Tax)가 중심세목이며 소득과세는 개인소득세(Individual Income Tax)가 중심세목이다.

일반판매세는 45개 주와 워싱턴 특별구에서 채택하고 있고 카운티등 지방에서도 과세되고 있다. 이 세는 주로 유형동산의 판매, 인적서비스의 제공, 가스, 전기, 전신전화 등 서비스의 공급, 호텔등의 점유, 일정한 오락장에서의 식품·음식물판매 및 입장료 등에 대해 부과하고 있다. 기초자치단체인 카운티에서도 일정한 세율로서 주세의 과세대상이 되는 것에 대해 카운티의 매상세가 부과된다. 일반판매세외에 소비과세로는 가솔린세, 연초세, 주세 등이 있다.

개인소득세는 대부분의 주에서 부과하고 있는데, 거주자의 순소득총액 및 비거주자의 순소득에 대해 주내에서 발생한 소득을 한도로 하여 과세되고 있다. 과세소득의 판정에 있어서 주는 일반적으로 연방소득세와 유사한 산정방식을 채용하고 있다. 또 법인소득세에 대해서도 똑같이 과세표준인 순소득을 대개 연방세법에 따라 산정하도록 하고 있다. 이들 소득과세에 대한 적용세율은 각주별로 각각 다르다.

나. 지방세

미국의 지방세도 지방정부에 따라 매우 다르고 독자적이어서 일률적이지는 않다. 그러므로 지방정부 전체의 세입구조 및 세수구조를 살펴보고자 한다. 1995년 결산기준으로 지방정부의 세입총계는 637억 74백만달러이다. 이 중 지방세가 260억 57백만달러로 40.86%를 차지하며 다음으로 연방·주 교부금이 247억 51백만달러로 38.81%, 세외수입이 129억 24백만달러로

20.27%, 자본 수입이 42백만달러로 0.07%를 차지한다. 지방정부의 세입중 자체 재원이 61.19%를 차지하고 있어 주정부보다는 자체 재원비중이 낮다. 그리고 지방세의 세수구조를 살펴보면 재산과세가 192억 29백만달러로 73.80%, 소비과세가 53억 21백만달러로 20.42%, 소득과세가 15억 7백만달러로 5.78%를 차지하고 있다. 즉, 미국의 지방세는 주세와 달리 재산과세위주로 되어 있음을 알 수 있다.

재산과세의 중심세목은 재산세이다. 재산세의 과세주체는 주로 지방정부이나 그 과세대상이나 세율은 일률적이지 않다. 재산의 평가는 카운티나 시·읍면에서 하고 있으며 징수형태로 각각 다르다. 세율은 재산세로 조달해야할 수입액을 재산의 평가액에 따라 나누어 부담하게 되나 주에 따라 평가액이 다르기 때문에 실효세율도 각기 큰 차이를 보이고 있다. 재산세는 부동산 및 동산을 과세물건으로 한다. 대부분의 주에서는 토지, 건물 등 주요한 부동산을 주된 과세객체로 하고 있지만 그외 가축, 기계 혹은 은행예금 등 여러 종류의 재산에 대해 부과하는 주도 있다. 또 그 과세표준 및 세율은 주에 따라 여러 가지로 되어 있다. 과세표준은 재산가격 즉 자본가격인데 그 가격은 주에 따라 적절한 시장가격, 현실의 금전적 가격 등 여러가지로 규정되어 있다.

〈표 2-19〉 미국 지방정부의 세입구조

(단위: 억달러, %)

구분	1991	1992	1993	1994	1995
소득과세	11.95 < 2.29> (5.57)	12.87 < 2.30> (5.62)	13.34 < 2.27> (5.55)	14.31 < 2.32> (5.95)	15.07 < 2.36> (5.78)
재산과세	161.77 <30.94> (75.34)	173.28 <30.99> (75.65)	182.03 <31.03> (75.70)	188.81 <30.58> (78.52)	192.29 <30.15> (73.80)
소비과세	41.01 < 7.84> (19.10)	42.89 < 7.67> (18.73)	45.08 <7.68> (18.75)	49.09 < 7.95> (20.42)	53.21 < 8.34> (20.42)
지방세 합계	214.73 <41.06> (100.00)	229.04 <40.96> (100.00)	240.45 <40.98> (100.00)	252.21 <40.85> (100.00)	260.57 <40.86> (100.00)
세외수입	113.03 <21.61>	118.37 <21.17>	120.46 <20.53>	126.50 <20.49>	129.24 <20.27>
자본수입	0.50 <0.10>	0.34 <0.06>	0.27 <0.05>	0.20 <0.03>	0.42 <0.07>
연방·주 교부금	194.67 <37.27>	211.37 <37.80>	225.53 <38.44>	238.53 <38.63>	247.51 <38.81>
세입총계	522.93 <100.00>	559.12 <100.00>	586.71 <100.00>	617.44 <100.00>	637.74 <100.00>

자료: IMF, Government Finance Statistics Yearbook, 1997.

3. 독일의 지방세제

독일의 조세제도의 특색은 연방, 주, 지방(게마인데)사이에 조세입법권, 과세권(수입귀속), 세목의 귀속이 반드시 일치하고 있지는 않다는 점이다. 다시 말해 조세입법은 지방세를 포함하여 모두 연방법에서 하고 지방단체는 세율을 결정하는 권한이 부여되는데 그친다. 또 공동세로서 동일한 세목을

연방과 주 또는 지방간에서 배분하는 제도가 있다. 공동세제도는 재원의 지역편재를 조정하는 기능을 가지고 있는데 일본, 미국, 영국 등이 지방교부세 제도, 일반세입분배제도(revenue sharing system), 원조교부금(rate support grant system)등과 같은 세계와 별도의 지방재정조정제도를 가지고 있는데 대해 독일은 지방세제에 재원조정기능을 부여하고 있는 점이 특징이다.

독일의 조세가운데 연방의 수입이 되는 것은 연방세인 관세, 자본거래세, 보험세, 수형세, 소비세(맥주세를 제외) 등이 있다. 그리고 주의 수입이 되는 것은 주세인 재산세, 상속세, 부동산취득세, 소방세, 맥주세 등이 있고, 지방세로서의 부동산세, 지역적소비세 등이 있다. 이 이외에 연방의 쌍방에 귀속하는 공동세로서의 소득세, 법인세 및 부가가치세가 있는바 소득세의 수입은 42.5%씩을 연방과 주가 받고 나머지 15%가 기초자치단체의 수입이 된다. 또 법인세는 연방과 주가 반분하고 부가가치세의 수입은 63.0%가 연방의 수입이 되며 나머지 37.0%가 주의 수입이 되고 있다.

독일의 조세수입구조를 보면 1994년 총조세수입은 7,861억 59백만마르크인데, 이중 연방세가 3,788억 99백만마르크로 48.2%, 주세가 2,691억 93백만마르크로 34.2%, 지방세가 973억 74백만마르크로 12.4%, EC부담금이 406억 92백만마르크로 5.2%를 차지한다.

가. 주세(州稅)

주세중 중심적 위치를 차지하는 것은 재산세이다. 재산세의 납세의무자는 국내에 주소 또는 통상의 체재지가 있는 개인 및 국내에 사무소 또는 업무관리소를 가지고 있는 법인이며, 이들이 소유하는 총재산이 과세객체가 되며 그 재산이 국내에 소재하든 국외에 소재하든 관계가 없다. 그 이외의 개인, 법인에 대해서는 국내소재재산만 과세대상이 된다. 재산세의 과세표준은

전 재산의 가액이지만 거주자인 개인에 대해서는 일정한 인적공제가 있다. 세율은 개인은 0.5%, 법인은 0.7%이다.

〈표 2-20〉 독일의 조세제도

구분	독립세원	공동세원
연방	관세, 자본거래세, 보험세, 수형세, 소비세(맥주세를 제외) 등	법인세 (50.0%) 부가가치세 (63%) 소득세 (42.5%)
주	재산세, 상속세, 부동산취득세, 소방세, 맥주세 등	법인세 (50.0%) 부가가치세 (37%) 소득세 (42.5%)
지방	부동산세, 지역적소비세, 영업세	소득세 (15.0%)

주: 영업세는 지방세이나 90%는 지방정부의 수입이 되고 나머지 수입액은 연방정부(3.5%)와 주정부(6.5%)의 수입이 된다.

나 . 지방정부

서독의 지방세에서는 영업세, 부동산세가 중요한 위치를 차지한다.

영업세의 과세대상이 되는 것은 국내에서 고정시설을 보유하고 영위하는 영업이며 납세의무자는 자신의 계산에 의해 사업을 영위하는 자인 기업자이다. 영업세의 과세표준은 영업세의 과세표준은 영업수익 및 영업자본이다. 영업수익이란 소득세 및 법인세법의 규정에 의해 계산된 사업수익이고 채무이자·지대 및 장기부채 등을 가산한 것이다. 또 영업자본이란 영업자산의 평가법에 대한 영리기업의 통일가격에 장기채무 등을 가산하고 영업용부동산의 평가액을 공제한 것이다. 세액의 결정은 상기의 영업수익 및 영업자본에 각각 일정한 지수(영업수익에 있어서는 100분의 5, 주택사업 등 일정한 것의 소득에 있어서는 100분의 2.5, 공적 은행 등에 대한 소득에 있어서는

100분의 4.25, 영업자본에 대해서는 1,000분의 2)를 곱하여 조세수입 예상액을 산정하고 이들 영업수익 및 영업자본의 조세수입 예상액과의 합계액을 통일조세수입 예상액으로 하여 이들에 징수권한이 있는 기초자치단체에 의해 결정된 부과율을 곱하여 세액을 산정한다.

부동산세의 과세객체는 부동산평가법에 규정하는 부동산인데 구체적으로는 농림사업용·사업용 부동산이다. 기초자치단체는 그 구역 내에 소재하는 부동산에 대해 부동산세를 과세할 것인지 여부를 결정한다. 부동산세의 납세의무자는 과세객체가 귀속하는 자이다. 또 지상권자 등은 권리의 대상이 되는 경제적 단위에 대해 납세의무를 짐과 동시에 과세객체가 다수의 자에 귀속하는 것인 경우에는 현대 납세의무자가 된다. 세액의 결정은 영업세와 같이 조세수입 예상액을 산정하고 각 기초자치단체가 결정하는 부과율에 의해 세액을 확정한다. 조세수입 예상액은 산정하는 경우의 지수는 농림사업용에 있어서는 1,000분의 6, 기타의 부동산에 있어서는 1,000분의 3.5이다. 단 가족 주택에 있어서는 1,000분의 2.6, 2인 가족용주택에 있어서는 1,000분의 3.1이다.

다. 공동세

공동세는 소득세, 법인세, 부가가치세가 있는 데 가장 중요한 세목은 부가가치세이다.

부가가치세는 EC형 부가가치세로서 우리나라의 부가가치세와는 달리 인보이스(송장)방식을 하고 있다. 매상세의 과세객체는 각 거래단계에서 부가가치(매상액 - 송장액)에 과세되는 것으로서 수출, 금융, 의료, 부동산거래, 우편, 통신, 전화, 보험, 교육 등은 비과세로 된다. 과세표준은 부가가치인데 납부세액은 (매상액 × 세율) - 인보이스(송장)기제세액이다. 세율은 기본세

을은 14%인데 식료품, 신문, 서적, 근거리여객수송 등을 7%의 경감세율이 있다.

4. 영국의 지방세제

영국의 지방세제는 비교적 단순한 체계로 되어 있다. 1990년의 주민세 (community charge)의 도입전에는 지방세로서는 재산과세인 레이트밖에 없는 단일세주의로 취하고 있었다. 그리고 레이트에 대신했던 주민세는 1993년부터 카운슬세의 도입으로 폐지되어 현재 영국의 지방세는 카운슬세 단일세목으로 되어 있다.

레이트는 디스트릭트, 런던시, 런던구가 과세주체가 되며 납세의무는 토지·가옥을 소유하는 사실에 대해서가 아니라 거주, 사용 등 점유하는 사실에 대해 발생하므로 납세의무자는 소유자가 아니라 과세당국의 행정구역내에 소재하는 토지·가옥의 점유자이다. 레이트의 과세표준은 피과세자산의 1년분의 임대가격이며 세율은 지방의 재정수요에 따라 변동하게 되어 있다. 구체적으로 세율결정과정을 살펴보면, 각 디스트릭트는 의회에서 각회계연도의 세출예정액에 대응해서 (세출예정액-국고보조금등의 수입예정액)/총임대가격의 공식으로부터 세율을 결정한다. 따라서 세율은 지방자치단체에 따라 각기 다르다. 종래는 세율의 상한이 없었기 때문에 재산수요에 따라 세 부담도 제동결리지 않고 상승하는 경향이 있었지만 1984년부터 “레이트과세제한법”에 의해 일정한 표준지출액을 초과해서 지출하고 있는 단체를 정부가 지정하여 그들 단체에 정부가 지시하는 세출규모를 기초로 해서 산출한 레이트세율의 범위내에서만 과세할 수 있게 되었다.

대처정권은 1980년대 후반에 지방재정의 수익과 부담을 재평가하는 관점에서 지방세를 재평가해 1990년에 주거자산세(Domestic Rate)를 폐지하고 그것에 대신하여 지방세로서 성인에 대해서 균등한 세액을 징수하는 주민세(Community Charge)를 도입했다. 또, 비거주(사무용)자산세(Non-Domestic Rate)에 대해서는 종래의 각 지방자치단체가 개별적으로 세율을 결정하는 구조를 고쳐 중앙정부가 통일된 세율을 결정함과 동시에 징수한 세액을 중앙에서 공동배분(Pool)하여 각 지방자치체에 대해 해당지역 내의 성인수에 맞게 배분하도록 했다. 그러나 주민세는 모든 소득계급자에게 동액의 세 부담을 요구하는 것이기에 종래의 지방세에서는 과세되지 않았던 저소득층을 중심으로 조세저항을 야기했다. 따라서 1991년 3월, 메이저 정권은 그것을 폐지하고 새로운 지방세로 카운슬세(Council Tax)를 도입할 것을 발표했다. 주민세의 폐지와 카운슬세의 도입은 1993년 4월부터 실시되고 있다.

새로운 지방세인 카운슬세는 재산세적 성격에 인두세적 성격을 가미한 것이다. 즉 보유자산가액에 따라 세액을 결정한후 세대의 성인수에 따라 이를 증감하는 형태로 되어 있다. 카운슬세는 자산가액을 평가할 때 임대가격이 아니라 자본가격으로 평가한다는 점에서 레이트와 다르며, 인두세가 아니고 거주자산에 대해 세금을 부과한다는 점에서 주민세와 다르다. 레이트의 경우 추정시장임대가격을 기초로 한 임대가격으로 자산가격을 평가했는데 반해 카운슬세는 시장에서 실제로 거래되는 가격인 자본가격으로 자산가격을 평가한다. 카운슬세도 기초자치단체인 디스트릭트, 런던시, 런던구가 과세주체가 된다. 과세대상은 과거 레이트의 과세대상과 같다. 그러나 비거주용자산에 대해서는 국가에서 일률적으로 결정하며 지방세대상에서 제외된다. 카운슬세의 납세의무자는 레이트와 마찬가지로 소유자가 아니라 점유자이다.

카운슬세의 과세대상은 주택의 자산가치와 해당 주택에 거주하는 18세 이상의 성인수이다.¹⁰⁾ 주택의 자산가치를 과세대상으로 하는 점에서 레이트와 비슷하고 성인수를 과세대상으로 하는 점에서 주민부담금과 비슷하므로, 카운슬세는 레이트와 주민부담금을 절충시킨 세라 할 수 있다. 그러나 과세기준이 되는 것은 자산의 평가가치이므로 카운슬세는 레이트제도에 더 가깝고 따라서 재산과세라고 볼 수 있다. 카운슬세는 세대별로 발부되며 납세의 무지는 통상주택의 거주자가 된다. 이 때 거주자는 보통 집주인이거나 주택을 임차하는 임차인이 된다.

카운슬세는 자산의 평가가치와 가계의 성인수를 기초로 그 최종세액이 결정되므로 카운슬세를 산정하기 위해서는 다음의 두단계를 거쳐야 한다. 첫번째 단계는 해당주택의 자산가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하는 단계이고 두 번째 단계는 산출된 세액을 해당주택에 거주하는 성인수와 연계시켜 최종적으로 세액을 산정하는 단계이다.

첫 번째단계인 과세대상자산의 가치평가 및 잠정세액의 산출단계에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 영국정부는 카운슬세를 보다 효과적으로 운영할 목적으로 과표산정에 있어서 가격대 방식을 채택하였다. 가격대 방식은 자산의 평가가치를 A부터 H까지 8단계로 구분하고 그 속에 모든 주거용 자산이 포함되도록 되어 있다. 그리고 동일 자치단체내의 최고세율과 최저세율 간의 차이는 3배로 되어 있다. 결과적으로 이러한 가격대 방식은 카운슬세로 하여금 주민부담금보다 덜 역진적이지만 레이트보다는 역진성이 높게 만들어 준다.

카운슬세는 과세대상의 자산가치평가를 가격대 기준표에 적용시켜 해당

10) 임성일, 영국의 지방세제도(II), 지방세 동권 35호, 한국지방재정공제회, 1996. 6. pp.154-160.

자산의 등급을 확정지우고 각 등급별로 기준세율을 적용함으로써 세액을 산출한다. 가격대 방식이 지니는 장점은 무엇보다도 각 가격대의 구간폭이 크기 때문에 정부가 자산가격을 빈번하게 재평가할 필요성이 없어 행정상 편리하다는 점이다.

두 번째 단계는 자산가치를 토대로 한 잠정세액이 산정되면 이에 거주 성인수를 기준으로 최종세액을 산정하는 단계로 그 내용은 다음과 같다. 주택에 거주하는 18세 이상의 성인이수가 2인 이상인 경우에는 기본세액의 100%가 과세되고 1인인 경우에는 기본세액의 75%가 과세된다. 이렇게 거주성인수를 2인 기준으로 100%과세하기로 결정한 근거는 각 세대별로 18세 이상의 성인이 2인 이상 거주하는 경우가 영국 전체가구의 절반을 넘는 약 54%에 해당하기 때문이다.

5. 프랑스의 지방세제

프랑스 지방세제의 특징은 상당히 중앙집권적이라는 점이다. 즉, 지방세 법만의 법전이 없이 지방세와 국세 전부를 합쳐 하나의 조세법전으로 규정하고 있으며 대부분의 지방세를 국세징수기관에서 징수하고 있다. 지방세의 과세권한을 갖는 것은 지방공공단체 중 시·읍·면(commune), 현(departement) 및 도시공동체뿐으로 주(region) 등은 일부의 예외를 제외하고 과세권이 인정되지 않고 있다¹¹⁾ 지방세는 과세주체에 따라 현세와 시·

11) 프랑스의 지방공공단체로서는 중앙의 내무지방분권성의 관할하에 광역도(region), 도(departement), 시·읍·면(commune)이 있고 그외에 각종 사무조합, 도시공동체가 있는데 예를 들어 시·읍·면사업조합(syndicat de communes), 시·읍·면 연합구(district), 광역도시권(communauté urbaine)이 있다. 또한 도의 행정구획으로서 군

음·면세로 나누어지고 또 각각 직접세와 간접세, 의무세와 임의세, 법정세와 비법정세로 나누어진다.

지방세는 전체적으로는 직접세의 비중이 78.6%로 간접세에 비해 월등히 높으며, 자치단체계층별로는 시읍면의 경우가 90%를 상회할 정도로 특히 직접세의 비중이 높으며 현의 경우는 60%내외 주의 경우는 50% 내외이다¹²⁾(<표 2-22> 참조).

주요한 지방세로서는 직접세인 사업세, 기건축토지세, 미건축토지세, 주민세가 있다. 이들 4개 세목은 1994년 결산기준으로 2,610억 프랑으로 직접세수 2,624억 프랑의 99.5%를 차지하며, 총 지방세수 3,339억 프랑의 78.2%를 차지한다.

사업세는 1994년 징수액이 1,171억 프랑으로 직접세수의 44.6%, 총 지방세수의 35.1%를 차지하는 중요한 지방세목이다. 사업세는 임금노동 이외의 상업, 공업 그 이외의 사업을 영위하는 법인 및 개인에 대하여 과세되고 그들이 납세의 무자가 된다. 과세표준은 두개의 요소로 성립되는데 그 하나는 당해 직업의 필요에 의해 사용되는 유형고정자산의 임대가격이고 다른 하나는 지불임금의 5분의 1 혹은 수입의 8분의 1액으로서 그 합계액에 의해 과세표준이 계산된다. 세율은 주요 지방세의 세율에 관한 일정한 조건의 범위내에서 지방의회가 결정하나 전국평균세율의 2배를 초과할 수 없도록 되어있다. 그리고 사업세는 지방자치단체간 세수격차가 크게 나타나므로 사업세 평형화전국기금(FNPPT)¹³⁾을 통

(arrondissement)과 구(cantons)가 있다.(이계식(1995), "프랑스의 지방재정제도", 「현대 지방재정제도론」, 지방경제연구회편, pp337-338 참조).

12) 이하 보다 자세한 내용은 행정자치부, 「외국의 지방세제」, 1999.8, pp.231-241 참조

13) 사업세평형화전국기금(Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, FNPPT)은 세액과 보조금에 의해 운영되고, 동 기금은 주민의 납세력이 평균이하이고 징수노력이 평균이하인 지방자치단체에게 75%이상인 15억 프랑이 배분되고 있다. 또 동기금의 20%는 과세기반인 기업이 도산하거나 또는 철수한 기초자치단체에 대해 배분된

해 세수를 재분배하는 제도가 마련되어 있다.

주민세는 1994년 징수액이 516억 프랑으로 직접세수의 19.7%, 총 지방세수의 15.5%를 차지하는 중요한 세목이다. 주민세의 납세의무자는 1월 1일 현재의 주거용 건축물의 소유자나 임대자이고, 그 과세표준은 최신의 토지 평가에 의거해서 주거 및 그 부속물 혹은 법인 등의 비영업용 사업소의 토지대장상의 임대가격이다. 세율은 매년도 시·읍면에 의해 정해진다. 또한 납세의무자의 주된 주거에 대해서는 임대가격에 대해 가족비용공제등이 인정되어 있다.

기건축토지세는 1994년 징수액이 845억 프랑으로 직접세수의 전체 지방세수의 32.2%, 총 지방세수의 25.3%를 차지한다. 기건축토지세는 가옥, 공장, 상업목적 및 광고를 위한 건축물의 설치에 충당되는 토지에 대해 그 소유자에 대해 과세되나, 과세표준은 토지대장에 의거하여 추정된 임대가격에서 50%에 상당하는 공제를 한 후의 금액이고 그 공제액은 유지관리비, 감가상각 등의 경비에 상응하는 금액이다. 세율은 주요 지방세의 세율에 관한 일정한 조건의 범위내에서 지방의회가 결정하나 도내의 전년도 평균세율의(전국 평균세율이 높을 때는 그 것의) 2.5배를 초과할 수 없도록 되어있다.

미건축토지세는 1994년 징수액이 78억 프랑으로 직접세수의 3.0%, 총 지방세수의 2.3%를 차지한다. 미건축토지세는 기건축토지세의 대상이 되지 않는 토지의 소유자에 대해 부과되는 것이다. 과세표준은 당해토지의 임대가격의 80%이고 20%의 공제를 한 후의 잔액이며 그 공제되는 20%분은 유지관리비 상당분으로 하고 있다. 그 세의 세율도 기건축토지세의 경우와 같다.

다(내무부지방행정연수원, 『불란서의 지방재정제도』, 1992, p.162).

〈표 2-21〉 프랑스의 지방세수구조(1988)

(단위: 백만프랑, %)

구 분	금 액	구 성 비(%)	
직접세			
주민세	516	19.66	15.45
기건축고점자산세	845	32.20	25.31
미건축고점자산세	78	2.97	2.34
직업세	1,171	44.63	35.07
기 타	14	0.53	0.42
(소계)	(2,624)	(100.00)	78.59
간접세	715	--	21.41
지 방 세 총 계	3339	-	100.0

자료: 내무부지방행정연수원, 「블랑서의 지방자치제도」, 1992, p.153.

간접세는 1994년 징수액이 715억 프랑으로 총 지방세수의 21.41%를 차지 하는데, 지방 자치단체별로 다양하며 자치 단체가 의무적으로 징수해야 하는 세목도 있고 자치단체의 재량에 따라 징수여부가 결정되는 세목도 있다. 레 지옹의 간접세로는 차량등록세, 운전면허증세, 정소세, 광업부과금, 송전탑 세 등이 있다. 그리고 데파르망의 간접세로는 양도세, 자동차세, 전기공급세 등이 있으며 쾰문의 간접세로는 사냥허가세, 양도세의 부가세, 설비세 토지점 유지수 초과세, 유흥세, 전기세 등이 있다.

6. 종합적 검토와 시사점

각국간의 지방 행·재정제도가 다른 점을 고려치 않고 단순히 지방세제

만을 검토하여 시사점을 얻는다는 것은 어렵다고 본다. 그러나 지금까지 살펴본 5개국의 지방세제로부터 몇가지 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

일반적으로 우리나라 지방세제를 평가할 때 세목의 과다하다는 점을 문제점으로 지적하고 있다. 외국의 지방세체제를 개략적으로 파악하기 위해 세목의 수를 보면 영국의 지방세제가 카운슬세 1개 세목으로 단순한 지방세제로 되어 있다는 것 외에는 일본 등 4개 국 모두가 10개 이상의 지방세목으로 구성된 지방세제를 운용하고 있음을 알 수 있다. 특히 미국과 일본은 우리나라보다 더 많은 세목을 가지고 있으며 독일의 경우는 우리나라와 유사한 14개 세목으로 지방세제가 구성되어 있다.

그리고 일본의 경우는 광역자치단체세인 도부현세가 사업세, 도부현민세, 자동차세, 경유인취세 중심으로 세수가 편중되어 있으며, 기초자치단체세인 시정촌세는 시정촌민세와 고정자산세의 2개 세목으로부터의 세수가 전체 시정촌세의 86.8%를 차지할 정도로 세수 편중현상이 큰 것으로 나타나 있다. 또한 독일의 경우에는 공동세제도로 국가와 주, 기초자치단체가 세원을 공유하고 있고 그 배분비율도 세목마다 다른 형태로 되어 있어 일견 우리나라의 지방세체제보다도 더 복잡한 지방세체제를 가지고 있다고 볼 수 있다.

〈표 2-22〉 각국의 지방세 주요세목

구분	일본	미국	영국	프랑스	독일
소득과세	주민세	개인소득세 법인소득세		주거세	소득세(공동세) 법인세(공동세) 영업세(수익과세)
재산과세	고정자산세 특별토지보유세 도시계획세 부동산취득세	재산세 유산상속· 증여세 부동산양도세	카운슬세	기건축지세 미건축지세 등록세부가세 진개(進契)처리세	부동산세 상속세 영업세(자본과세) 부동산취득세
소비과세	담배소비세 목재인취세 광산세 전기세 가스세 경유인취세 자동차취득세 오락시설이용세 요리음식등소비 세입당세 자동차세 경자동차세 수렵자등록세 입렵세 광구세	매상·이용세 알콜음료세 담배세 공공사업세 자동차연료세 자동차등록세 오락세 보협회사세 알콜음료면허세 직업면허세 도박세 수렵권·어업권세 채굴·벌채세		전기세 건축세 광업세 미네랄 장의세	매상세(공동세) 방화세 오락세 경마및복권세 자동차세 건세 수렵권·어업권 세
기타	사업세 사업소세			직업세	

자료: 내무부, 『외국의 지방세제』, 1991.

일본, 미국, 영국 등이 지방교부세제도, 일반세입분배제도(revenue sharing system), 원조교부금(rate support grant system) 등과 같은 세계와 별도의 지방

재정조정제도를 가지고 있는데 대해 서독은 지방세계에 자원조정기능을 부여하고 있는 점이 특징이다.

제3장 지방세체계 조정의 효과분석

제1절 지방세원의 이전효과

단일의 과세주체인 국가가 부과하는 국세와는 달리 지방세는 개별 지방자치단체가 과세주체로서 기능하는 소위 과세주체의 다양성과 지방재정제도간 상호연계성 등으로 인하여 지방세체계 조정이 지방재정에 미치는 파급범위는 대단히 광범위하다. 현실적으로 중앙과 지방간, 광역과 기초간에 이동하는 세원들은 직접적이든 간접적이든 지방세수와 연계되어 있다. 이때의 지방세수는 제도의 운영과정에서 “잠재적” 혹은 “실제적” 징수액을 이용하지만 잠재적 지방세수는 어떤 형식을 거치든 실제치에 근거하므로 결국 실제 징수한 지방세수와 연계된다고 볼 수 있다. 따라서 지방세의 최적제도를 구현하는 방안으로 제기한 지방세체계 조정안은 현실에 있어서는 다양한 파급경로를 거쳐 지방재정 전반에 외생적 충격으로 작용하므로 예상치 못한 결과를 가져올 수 있다.

본 연구의 목적이 지방세체계 조정으로 인한 세원이동이 지방재정에 미치는 영향을 분석하는데 있으므로 먼저 지방세원의 이전효과를 분석하기로 한다. 본 연구에서는 다음과 같은 가정하에서 지방세체계 조정의 결과물로 표출되는 지방세원의 이전효과를 분석하였다.

첫째, 지방세체계 조정은 국세와 지방세간 조정은 배제하며 지방세체계내에서의 조정에 국한하여 효과를 분석한다. 국세의 이양은 중앙정부와의 합의가 있어야 하기 때문에 실행여부가 불분명하며, 더구나 이로 인하여 증대되는 지방세수를 예측하기 어렵기 때문이다.

둘째, 지방세체계 조정이 이루어진다고 해도 전체 지방세수는 변하지 않는 것으로 가정한다. 세목간의 통폐합을 통한 지방세체계 조정은 세부담 집중 등으로 납세자 행동에 변화를 초래할 것이고 이러한 변화는 세수에도 일정 부분 영향을 준다고 보는 것이 현실적인 가정이다. 그러나 변화의 크기를 엄밀하게 예측하는 일 또한 어려운 작업인게 사실이다. 또한 본 연구의 목적이 지방재정 전반에 미치는 파급효과의 구체적인 크기보다는 그 성격을 파악하는 것이므로 크게 무리한 가정은 아니라고 판단된다.

셋째, 지방세제는 광역자치단체세와 기초자치단체세로 나누어져 있고, 또한 광역자치단체세도 도세와 광역시세가 다르며 기초자치단체세도 시·군세와 자치구세가 다르다. 때문에 과세권의 귀속문제를 정리할 필요가 있다. 본 연구에서는 목적세보다는 보통세를 중심세목으로 보며, 징수액과 현재의 과세권을 기준으로 흡수통합의 원칙을 적용하기로 한다.

전술한 가정하에 지방세체계 조정이 일어날 경우 다음과 같은 세원이전효과가 발생할 것으로 예상된다.

〈표 3-1〉 지방세체계 조정의 유형별 세원이전효과

구 분	목적세 본세통합	이전과세 통 합	지방소비세	종합재산세
도	-	0	-	-
시군	+	0	+	+
광역시	-	+	0	-
자치구	+	-	0	+

1. 목적세의 본세통합

목적세인 도시계획세와 공동시설세를 세원이 중복되는 종합토지세와 재산세에 통합하는 지방세체계 조정이 있을 경우, 도시계획세(토지분)은 종합토지세에 흡수통합되며, 도시계획세(건축물분)과 공동시설세는 재산세에 흡수통합된다. 이러한 체계조정이 이루어지면 공동시설세의 징수분 만큼 도에서 시군으로 세원이 이전하며 도시계획세와 공동시설세 징수분만큼 시에서 자치구로의 세원이전이 일어나게 된다.

구체적으로 특별·광역시는 시세 징수액에서 도시계획세 토지분(A1), 도시계획세 건축물분(B1), 공동시설세(C1)에 해당하는 규모만큼 감소하게 된다.

〈표 3-2〉 목적세의 본세통합에 따른 정부계층간 세원이전

	도시계획세 (토지분)	도시계획세 (건축물분)	공동시설세	종합토지세	재산세
특별·광역시	A1	B1	C1		
자치구				D2	E2
도분청			C3		
시군	A4	B4		D4	E4

- ▶ 특별·광역시 : 시세 - A1 - B1 - C1
- ▶ 도분청 : 도세 - C3
- ▶ 시군 : 시군세 + C3
- ▶ 자치구 : 자치구세 + A1 + B1 + C1

반대로 대도시와 자치구간 재정관계에 의해서 자치구는 그 만큼의 자치구세 증가효과를 거둘 수 있다. 한편, 공동시설세분의 도세감소가 발생하며, 시군은 그 만큼의 세수가 확충되는 효과를 거둘 수 있다.

전술한 세원이전표에 근거하여 시산한 세원이전효과가 <표 3-3>과 <표 3-4>에 정리되어 있다.

<표 3-3> 목적세 본세통합의 세원이전효과(1)

(단위:천원)

구분	도분청	시	군	합계
조정전	4,171,247,594 (49.6%)	3,372,438,370 (40.1%)	871,489,979 (10.4%)	8,415,175,943 (100%)
조정후	4,053,282,628 (48.2%)	3,470,021,089 (41.2%)	891,872,226 (10.6%)	8,415,175,943 (100%)
이전효과	-117,964,966	97,582,719	20,382,247	-

1997년 도세징수액은 4조 1,712억 48백만원이고, 시군세 징수액은 4조 2,439억 28백만원이다. 그런데 공동시설세 징수액은 1,179억 65백만원이므로 통·폐합을 하게 되면 도에서 시군으로 공동시설세 징수액인 1,179억 65백만원의 세원이 이전하게 된다. 공동시설세의 1,179억 65백만원은 약 8 : 2의 비율로 시에 975억 83백만원, 군에 203억 82백만원 이전된다. 그 결과 도와 시군간의 세원분포는 49.6대 50.4에서 48.2대 51.8로 바뀌게 된다.

다음으로 시에서 자치구로의 세원이전을 살펴보면 다음과 같다. 여기서 주의할 점은 대도시에 속하는 통합군¹⁴⁾은 도분청이 아니라 당해 광역시의

세원이전으로부터 직접적인 영향을 받으므로 자치구에 포함시켜 나타내었다.

1997년 현재 특별시·광역시의 시세 징수액은 8조 5,351억 85백만원이고 자치구세 징수액은 1조 4,553억 19백만원이다. 그리고 도시계획세 징수액은 4,681억 81백만원이며 공동시설세 징수액은 1,497억 39백만원이다. 따라서 도시계획세(토지분)을 종합토지세에, 도시계획세(건축물분)과 공동시설세를 재산세에 통합하게 되면 시에서 자치구로 6,097억 29백만원의 세원이 이전하게 된다. 그 결과 시세대비 자치구세의 비중은 15.5%에서 6.1% 포인트 상승한 21.6%로 상향조정된다.

〈표 3-4〉 목적세 본세통합의 세원이전효과(II)

(단위: 천원)

구 분	시분청	자치구	합계
조정전	8,535,185,575 (85.4%)	1,455,319,009 (15.5%)	9,990,504,884 (100%)
조정후	7,925,457,009 (79.3%)	2,065,047,875 (21.6%)	9,990,504,884 (100%)
이전효과	-609,728,566	609,728,566	-

이는 도와 시군간 세원이전의 규모를 크게 상회하는 것으로 통합 이전에 비하여 41.9% 증가함으로써 자치구의 세수기반을 크게 강화시키는 것으로 분석되었다. 그러나 자치구세의 개선 정도는 대도시에 따라 혹은 해당 대도

14) 부산시의 기장군, 대구시의 달성군, 인천시의 강화군과 옹진군, 울산시의 울주군을 말한다

시내에서도 자치구에 따라 다르게 나타나는 흥미로운 사실을 관찰할 수 있었다. 시군의 경우 도세의 세원이전 규모가 크지 않아 개별 자치단체에 주는 지방세수 개선효과가 크다고 볼 수 없어 별도의 분석이 필요하지 않았으나 특별시·광역시에서 자치구로의 세원이전은 그 규모에 비례하여 차별적인 영향이 가해진다. 특별시와 광역시의 세원이전 규모를 정리한 <표 3-5>를 보면 특징적인 현상이 잘 나타난다.

<표 3-5> 특별·광역시의 세원이전 규모

(단위 : 천원)

	통합이전 지방세	통합이후 지방세	세 원 이전 규모	자치구세 증가율(%)	재정 자립도
서울	815,491,681	1,147,791,74	332,300,061	40.7	58.7
부산	193,342,997	280,377,227	87,034,230	45.0	48.3
대구	115,902,235	170,917,441	55,015,206	47.5	49.6
인천	135,212,166	188,064,567	52,852,401	39.1	47.0
광주	65,171,227	94,115,450	28,944,223	44.4	40.8
대전	66,806,156	97,366,235	30,560,079	45.7	42.6
울산	63,392,547	86,415,213	23,022,666	36.3	48.2
합계	1,455,319,009	2,065,047,875	609,728,866	41.9	52.3

7대 대도시의 평균 증가율은 41.9%이나 울산(36.3%)과 대구(47.5%)간에는 10%포인트의 격차가 발생한다. 대구시의 세원이전 변동규모가 크게 나타나는 것은 통합 이전 달성군의 도시계획세 징수액이 상대적으로 크다는 점과 함께 대구시에 편입된 이후에도 다른 통합군과 달리 도시계획구역이 지속적으로 증가한데 있다. 대체로 재정여건과 세원이전의 증가율간에는 역관계가 존재하며, 실제로 양자간의 상관관계는 -0.25로 나타났다¹⁵⁾.

목적세의 본세통합이 가져오는 대도시간 차이는 앞서처럼 자치구를 집계화하기 보다는 개별 자치구를 분석했을 때 보다 뚜렷하게 부각된다. 즉, 재정여건이 불리한 자치구일 수록 통합의 효과가 긍정적으로 작용한다. 그런데 통합에 의한 정의 효과는 대도시에 따라 다르게 나타났다. 무엇보다 세월이전의 절대규모와 자치구 재정여건을 반영한 상대적 규모에서 독특한 특징들을 발견할 수 있었다. 예를 들어 세월이전의 평균중가율에서 도시간 격차가 가장 큰 부산시와 대구시, 울산시는 자치구간 격차가 상대적으로 크지 않았으나 재정자립도와와의 상관관계는 정의 값을 보였다.

이와는 정반대로 서울시와 인천시는 자치구간 격차가 상당히 크게 나타났다. 이는 이들 지역은 재정여건의 개선도가 자치구간에 상당한 격차를 보이면서 세월이전이 이루어지고 있으며 재정여건이 불리한 자치구에 더 많은 세월이 이전함으로써 자치구간 재정격차를 완화하는 방향으로 진행할 것임을 시사한다.

15) 재정자립도가 재정여건을 적절하게 반영하는 대리변수로 볼 수 없으나 통합이후 지방세의 수평적 형평성이 어떤 방향으로 진행할 것인가를 유추하려는 분석목적의 관점에서 보면 별 무리는 없을 것으로 판단된다.

〈표 3-6〉 서울시 자치구의 세원이전 효과

(단위 : 천원)

	통합이전 지방세	통합이후 지방세	세원이전 규모	자치구세 증가율
총 계	44,526,886	59,165,038	14,638,152	32.9
중 구	76,555,512	98,260,945	21,705,433	28.4
용 산	26,142,698	35,595,878	9,453,180	36.2
성 동	18,327,064	27,170,034	8,842,970	48.3
광 진	20,630,548	30,571,487	9,940,939	48.2
동대문	21,086,005	31,678,704	10,592,699	50.2
종 랑	15,657,326	24,152,063	8,494,737	54.3
성 북	19,930,140	28,964,888	9,034,748	45.3
강 북	12,881,125	19,499,213	6,618,088	51.4
도봉	13,471,922	20,512,975	7,041,053	52.3
노원	18,230,287	28,656,722	10,426,435	57.2
은평	17,119,981	25,484,110	8,364,129	48.9
서대문	17,436,304	25,967,622	8,531,318	48.9
마포	25,165,359	36,541,593	11,376,234	45.2
양천	19,156,384	28,952,145	9,795,761	51.1
강서	31,743,018	42,418,250	10,675,232	33.6
구로	22,976,730	33,165,544	10,188,814	44.3
금천	16,167,120	23,674,329	7,507,209	46.4
영등포	53,697,005	74,281,582	20,584,577	38.3
동작	21,104,396	30,177,928	9,073,532	43.0
관악	18,663,576	28,630,883	9,967,307	53.4
서초	73,403,121	99,906,388	26,503,267	36.1
강남	128,491,085	176,668,645	48,177,560	37.5
송파	58,372,578	80,931,823	22,559,245	38.6
강동	24,555,511	36,762,953	12,207,442	49.7

대표적으로 서울시 자치구를 들 수 있다. 서울시 자치구를 보면 중구, 강남구, 서초구 등 재정기반이 양호한 불교부단체들은 세원이전 증가율이 낮

게 나타나지만 노원구, 관악구, 중랑구, 강북구와 같이 지역여건상 재정여건이 불리한 교부대상단체들은 공통적으로 높은 세원이전효과를 거두고 있다 (<표 3-6> 참조).

서울시 자치구는 재정여건과 세원이전 증가율간의 관계에서 -0.78로 강한 비대칭관계를 보이는데, 이는 7대 도시에서 확인한 -0.25를 크게 상회하는 수치이다. 이밖에 광주(-0.69), 대전(-0.57)도 서울시와 비슷한 양상을 보였다.

2. 종합재산세의 도입

목적세인 도시계획세와 공동시설세, 사업소세를 세원이 중복되는 종합토지세와 재산세에 통합하여 종합재산세를 신설하는 경우 목적세 본세통합의 세원확충규모에 사업소세만큼의 세원이전이 추가적으로 발생하게 된다. 그러나 사업소세는 시군세이면서 동시에 자치구세이므로 이러한 체계조정이 이루어지더라도 세원이전 효과는 목적세 본세통합의 경우와 동일하다.

다른 한편으로 자동차가 전형적인 내구소비재라는 점을 반영하여 포괄적인 종합재산세제의 도입을 검토할 수 있다. 이 방안은 이론적으로 담세능력의 지표로서 유용성이 입증된 소비베이스(consumption base)과세를 집약화하는 의미를 갖는다. 자동차세를 포괄할 경우 지방세에서 점유하는 비중으로 미루어 그 파급효과는 상당할 것으로 예상된다. 자동차세는 시도세로서 지방세수에서 10% 이상의 비중을 차지하는 기간세목이다.

따라서 도에서 시군으로의 세원이전은 발생하지 않지만 시에서 자치구로의 세원이전이 대폭적으로 발생할 것이다. 요약하면 종합재산세의 도입은 도와 시군간에 공동시설세의 세원이전이 발생하므로 목적세의 본세통합과 동일한 결과를 가져온다. 그러나 대도시와 자치구간 관계에서는 목적세의

본세통합에서 시산한 세원이전효과에 더하여 자동차세가 추가적으로 이전된다.

〈표 3-7〉 종합재산세 도입에 따른 정부계층간 세원이전

	재산세	종합토지세	도시계획세	공동시설세	자동차세
특별·광역시			C1	D1	E1
자치구	A2	B2			
도본청				D3	
시군	A4	B4	C4		E4

- ▶ 특별·광역시 : 시세 - C1 - D1 - E1
- ▶ 도본청 : 도세 - D3
- ▶ 시군 : 시군세 + D3
- ▶ 자치구 : 자치구세 + C1 + D1 + E1

본 연구에서는 도와 시군간 세원이전은 <표 3-3>으로 대체하며 대도시와 자치구간 세원확충효과를 정리하기로 한다.

시뮬레이션에 의하면 종합재산세의 도입은 예상대로 상당규모의 세원이전을 유발하였다. 특별·광역시와 자치구의 경우 당초 지방세수입에서 1조 6,391억 79백만원의 세원이 이동함으로써 2배 이상의 세원확충효과를 거두는 것으로 분석되었다. 이에 따라 특별시 - 자치구간 관계에서 자치구의 위상은 도입 이전에 비하여 15.4%포인트나 대폭 상승한 31.0%가 된다. 이 정도의 세원이전 규모는 1997년도분 조정교부금의 조정재원(1조 6,685억원)과 유사한 정도이어서 자치구의 재정여건을 대폭 향상시킬 수 있는 수준이다.

〈표 3-8〉 종합재산세제 도입의 세원이전 효과

(단위 : 천원)

구분	시분청	자치구	합계
조정전	8,535,185,875 (85.4%)	1,455,319,009 (14.6%)	9,990,504,884 (100%)
조정후	6,896,006,984 (69.0%)	3,094,497,600 (31.0%)	9,990,504,884 (100%)
세원이전	-1,639,178,891	1,639,178,891	-

도시별 세원이전 규모를 보면 다소 상이한 양상을 보이는데, 7개 대도시 전체적으로는 평균 112.6% 증가하나 서울과 울산은 평균치를 하회하고 있다. 이와는 달리 부산시와 인천시는 평균치에 근접하며 대구시, 광주시, 대전시는 평균치를 크게 상회하는 3개 그룹으로 나누어진다. 특히 대구시의 자치구는 절대규모로는 1,740억 42백만원, 증가율로는 150.2%를 시현할 것으로 예상되어 가장 큰 혜택을 볼 것으로 예상된다.

〈표 3-9〉 종합재산세 도입의 대도시별 세원이전 효과

(단위 : 천원)

	통합이전 지방세	통합이후 지방세	세 원 이전 규모	지방세 증가율(%)
서울	815,491,681	1,655,117,684	839,626,003	103.0
부산	193,342,997	412,993,479	219,650,482	113.6
대구	115,902,235	289,944,320	174,042,085	150.2
인천	135,212,166	289,734,685	154,522,519	114.3
광주	65,171,227	150,529,461	85,358,234	131.0
대전	66,806,156	162,129,134	95,322,978	142.7
울산	63,392,547	134,049,137	70,656,590	111.5
합계	1,455,319,009	3,094,497,900	1,639,178,891	112.6

전술한대로 종합재산세제의 도입은 자치구세를 급격하게 변동시키므로 자치구간 세원이전 규모를 살펴보기로 하자. 서울시 자치구의 경우 세원이전 증가율은 지역에 따라 최대 2배 이상의 차이를 보인다. 이러한 현상은 울산시와 대구시를 제외한 다른 광역시에서도 공통적으로 관찰할 수 있지만 서울시에서 두드러지게 발견할 수 있다.

〈표 3-10〉 서울시 자치구의 세원이전 효과

(단위 : 천원)

	통합이전 지방세	통합이후 지방세	세원이전 규모	자치구세 증가율
종로	44,526,886	72,202,251	27,675,365	62.2
중구	76,555,512	111,311,312	34,755,800	45.4
용산	26,142,698	47,812,50	21,669,807	82.9
성동	18,327,064	39,583,275	21,256,211	116.0
광진	20,630,548	48,396,888	27,766,340	134.6
동대문	21,086,005	45,607,663	24,521,658	116.3
종각	15,657,326	41,308,734	25,651,408	163.8
성북	19,930,140	45,389,150	25,459,010	127.7
강북	12,881,125	31,277,112	18,395,987	142.8
도봉	13,471,922	37,451,784	23,979,862	178.0
노원	18,230,287	54,026,182	35,795,895	196.4
은평	17,119,981	44,995,193	27,875,212	162.8
서대문	17,436,304	40,868,844	23,432,540	134.4
마포	25,165,359	54,418,516	29,253,157	116.2
양천	19,156,384	52,797,039	33,640,655	175.6
강서	31,743,018	65,589,325	33,846,307	106.6
구로	22,976,730	48,183,448	25,206,718	109.7
금천	16,167,120	34,045,146	17,878,026	110.6
영등포	53,697,005	97,253,939	43,556,934	81.1
동작	21,104,396	48,593,916	27,489,520	130.3

관 약	18,663,576	48,109,033	29,445,457	157.8
서 초	73,403,121	136,057,855	62,654,734	85.4
감 납	128,491,085	228,091,624	99,600,539	77.5
송 파	58,372,578	121,571,456	63,198,878	108.3
감 등	24,555,511	60,175,494	35,619,983	145.1

또 다른 특징으로는 목적세의 본세통합에서와 같이 재정여건과 자치구세 증기울간에 역관계를 보이는 지역이 있는가 하면 정반대로 정의 관계를 보이는 지역이 있는 등 사회경제적 여건의 차이에 따라 다양한 모습을 보인다. 예컨대 서울시(-0.76), 대구(-0.64), 광주(-0.74)는 강한 역관계에 있으나 인천(0.08)과 부산(-0.02)은 미미한 정 혹은 음의 상관관계를 보인다. 이밖에 대전(-0.35), 울산(-0.21)도 역관계에 있는 것으로 분석되었다.

이러한 결과는 목적세의 본세통합과 비교해볼 때 종합재산세제의 도입은 재정여건이 불리한 자치구의 세입기반을 더 강화시키며, 따라서 자치구간 재정격차를 완화하는데 정책적 성과를 기대할 수 있음을 시사한다.

3. 이전과세의 통합

가장 현실성이 높은 지방세체계 조정방안으로 거론되는 것이 바로 취득세와 등록세를 통합하는 안이다. 여기에 이전과세의 성격을 지니는 면허세까지 포함시켜 단일세목으로 통합하자는 주장이 제기되고 있다. 이 통합방안은 무엇보다 3개 세목의 과세대상이 상당부분 중복된다는 점에서 설득력을 얻고 있다.

물론 면허세를 배제한 취득세와 등록세만을 통합하는 전략이 과세대상의 중복논리에 더 충실할 수 있다. 왜냐하면 면허세까지 포함시킬 경우 공통분모적 과세대상은 가장 중요한 토지, 건축물이 누락된 상태에서 자동차, 광업권, 어업권으로 축소되기 때문이다. 실증적으로도 이영희·조기현(1998)에 의하면 취득세와 등록세의 세수함수는 대단히 유사하였다는 점에서 재확인할 수 있으나 면허세는 아직까지 실증적으로 보고된 바 없다. 그럼에도 불구하고 기능적 통합이 장기적인 관점에서 바람직하다는 판단하에 3개 세목의 통합을 연구대상으로 설정하였다.

재산의 권리이전 및 권리취득에 대하여 과세한 취득세, 등록세, 그리고 면허세를 통합하는 지방세체계 조정이 있을 경우, 도에서 시군으로의 세원이전은 발생하지 않는다. 3개 세목은 도세이므로 단순히 도세의 단순통합에 머무르며 자치구세인 면허세에 한하여 시세에 흡수통합된다. 즉, 자치구에서 특별·광역시로의 세원이전이 발생하는 결과를 가져온다.

〈표 3-11〉 이전과세 통합에 따른 정부계층간 세원이전

	취득세	등록세	면허세
특별·광역시	A1	B1	
자치구			C2
도분청	A3	B3	C3
시군			

- ▶ 특별·광역시 : 시세 + C2
- ▶ 도분청 : 도세 = 불변
- ▶ 시군 : 시군세 = 불변
- ▶ 자치구 : 자치구세 - C2

이러한 세원이전 효과를 살펴보면 <표 3-12>와 같다. 특별시·광역시의 경우 1997년 시세 징수액은 8조 5,351억 86백만원이고 자치구세 징수액은 1조 4,553억 19백만원이다. 그리고 면허세 징수액은 1,379억 12백만원이다. 따라서 이전과세의 통합이 이루어지면 자치구에서 시로 1,379억 12백만원의 세원이 이전하는 결과에 머무른다.

〈표 3-12〉 이전과세 통합의 세원이전 효과
(단위 : 천원)

구분	시분청	자치구	합계
조정전	8,535,185,875 (85.4%)	1,455,319,009 (14.6%)	9,990,504,884 (100%)
조정후	8,673,097,839 (86.8%)	1,317,407,045 (13.2%)	9,990,504,884 (100%)
세원이전	137,912,264	-137,911,964	-

이에 따라 특별·광역시와 자치구간의 세원분포는 85.4 : 14.6에서 86.8 : 13.2로 세원이전의 규모나 과급효과 측면에서 제한적인 모습을 보인다. 7개 도시 전체적으로는 면허세분에 해당하는 지방세수가 감소하며 이는 자치구세의 9.5%에 해당한다. 그러나 이전규모의 상대적 크기는 특별·광역시별로 다를 수 밖에 없는데, 대구시(13.7%)와 대전시(13.2%)의 감소비율이 가장 크며 서울시가 8.2%로 평균치를 하회한다.

〈표 3-13〉 이전과세 통합의 특별·광역시 세원이전 규모

(단위 : 천원)

	통합이전 지방세	통합이후 지방세	세원 이동 규모	지방세 감소율(%)
서울	815,491,681	748,521,044	-66,970,637	-8.2
부산	193,342,997	174,724,491	-18,618,506	-9.6
대구	115,902,235	99,996,184	-15,906,051	-13.7
인천	135,212,166	121,047,674	-14,164,492	-10.5
광주	65,171,227	57,653,786	-7,517,441	-11.5
대전	66,806,156	58,020,694	-8,785,462	-13.2
울산	63,392,547	57,443,172	-5,949,375	-9.4
합계	1,455,319,009	1,317,407,045	-137,911,964	-9.5

4. 지방소비세의 도입

지방소비세의 도입은 여러 가지 형태로 검토되고 있다. 일본의 지방소비세 형태로 국세인 부가가치세의 일정부분을 이양받아 지방소비세로 도입하는 방안도 제시되고 있다. 그러나 본 연구에서는 단순히 지방세체계 조정의 일환으로 지방소비세를 도입하는 경우를 분석대상으로 한다.

즉, 지방세목 가운데 소비과세에 속하는 담배소비세, 도축세, 경주마권세를 통합하여 지방소비세를 도입하는 방안의 세원이전효과를 살펴보고자 한다. 이 방안은 경주마권세가 포함됨으로써 세원의 보편성을 저해할 가능성이 높아 선택가능한 조정방안이라고 보기는 어렵다. 그러나 일각에서 이미 제안한바 있고, 본 연구의 목적이 개별 방안의 비교평가에 있다는 점에서 분석대상에 포함시켰다.

소비과세에 속하는 3개 세목이 시세이기 때문에 지방소비세가 도입되면 시와 자치구간의 세원이전은 발생하지 않는다. 그러나 경주마권세는 도세이고 담배소비세와 도축세는 시군세이므로 지방소비세도입은 도에서 시군으로 경주마권세분의 세원이전을 가져온다. 이러한 세원이전효과를 살펴보면 <표 3-14>와 같다.

〈표 3-14〉 지방소비세제 도입의 세원이전효과 (단위:천원)

구분	도분청	시	군	합계
조정전	4,171,247,594 (49.6%)	3,372,438,370 (40.1%)	871,489,979 (10.4%)	8,415,175,943 (100%)
조정후	3,899,439,146 (45.8%)	3,631,083,012 (42.7%)	884,653,785 (10.4%)	8,415,175,943 (100%)
세원이전	-271,808,448	258,644,642	13,163,806	-

분석에 의하면 도의 경주마권세 2,718억 8백만원은 대부분 시에 이전하는데, 그 규모는 이전세원의 95%인 2,586억 44백만원에 달한다. 군단위에서 발생하는 세원이전 규모 131억 64백만원은 전액 북제주군으로 1997년 현재 132억 50백만원에서 264억 14백만원으로 세수확충효과를 거두는 것으로 나타났다.

이러한 세원이전효과 이외에도 세목조정을 통한 지방소비세 도입은 세원 분포의 불균형 때문에 또 다른 문제를 발생시킨다. 경주마권세는 서울, 인천, 경기, 제주에서만 징수되는 세목이다. 또한 대부분의 세수가 경기도에 집중되어 있으므로 지방세중 가장 보편성이 떨어지는 세목이다. 따라서 이러한

경주마권세를 소비 관련 세목의 정비라는 명분으로 지방소비세에 통합할 경우, 세원의 편중을 심화시키는 결과를 가져온다.

구체적으로 지방소비세의 도입으로 지방세 징수액의 개선효과를 본 지역은 경기도의 9개시와 군단위에서 복제주군에 불과하다. 특히 경기도의 9개시는 대부분 수원, 성남 등 불교부단체이며 재정력이 월등한 과천시에 세원의 80%인 2,173억원이 이전하는 결과를 초래한다. 4장 2절에서 수평적 형평화효과를 분석하겠지만 지역간 재정격차를 심화시킬 가능성이 높다는 것을 예견할 수 있다(부록 참조).

제2절 지방세입 파급효과

지방세체계의 조정은 단순히 지방세수 자체에만 영향을 주지는 않는다. 그 이유는 우리나라의 현행 지방재정 구조가 지방세를 중심으로 유기적으로 연계되어 있기 때문이다. 지방자치 단체의 세입은 크게 지방세, 세외수입, 지방교부세, 보조금, 지방양여금, 중액교부금, 조정교부금, 지방채 등으로 구성되어 있는데, 이 가운데 지방교부세, 조정교부금, 그리고 세외수입의 징수교부금은 세수변화의 직접적인 영향권에 놓여 있다.

앞에서 4개 유형별 세수변화를 분석하였지만, 과세주체권이 어느 정부계층에 속하느냐에 따라 세수는 민감하게 반응하였다. 따라서 지방교부세, 조정교부금, 징수교부금 역시 그 변화의 연장선상에서 비례적으로 증가 혹은 감소하는 파급과정을 겪게 된다. 다시 말하면 지방세체계의 조정은 정부계층간 세원이전을 통하여 지방재정의 구조를 변화시키는 것이다. 즉, 세원이전은 개별 지방세입¹⁶⁾을 매개체로 하여 지방재정 전반의 규모와 구성요소의

지위에 영향을 준다. 때문에 세원이전과 지방재정의 관계를 파악하기 위해서는 그 전단계로 개별 이전재원에 미치는 충격의 크기와 방향을 식별할 필요가 있다.

본절에서는 지방세입 가운데 세수변화에 직접적인 관계에 있는 지방교부세, 조정교부금, 징수교부금을 대상으로 세원이전이 지니는 영향력의 크기를 분석한다. 예상가능한 대안별·정부계층별·세입별 파급효과는 <표 3-15>와 같다. 현행 제도에 의하면 지방교부세와 조정교부금은 산정기준의 하나인 기준재정수입의 증감에 의해서 반비례적인 변화를 보인다. 즉, 세수의 증가는 기준재정수입액의 증가를 의미하므로 교부액이 감소하는 반비례관계에 있으며 징수교부금은 세수의 일정비율에 추가적으로 이전되는 정비례관계를 갖는다.

1. 지방교부세

주지하듯이 지방교부세는 내국세의 13.27%로 설정한 총액규모를 공동세형식으로 징수하여 지방자치단체에 교부하는, 보다 정확하게 표현하면 할당(rationing)하는 일반보조금이다. 본 연구에서는 지방교부세의 구성요소 가운데 하나인 특별교부세는 주어진 조건으로 보고 지방세체계 조정이 보통교부세의 교부액에 미치는 영향을 분석하기로 한다.

보통교부세의 산출기준은 기준재정수입액과 기준재정수요액의 집인 재정부족액이다. 현행 지방교부세제도는 특별·광역시, 도본청, 시, 군 4개 그룹

16) 세입 내지는 지방세입이란 지방세에 지방교부세, 조정교부금, 징수교부금을 개별적으로 더한 개념으로 이해하기 바란다.

으로 분리하여 기준재정수입액과 기준재정수요액을 추정한다. 기준재정수요액은 지방자치단체의 잠재적 재정수요로 대리변수로서 29개 측정항목을 설정하여 추계한다¹⁷⁾.

기준재정수입액은 상대적으로 단순한 과정을 거치는데, 크게 기초수입액과 보정수입액으로 구성되며 기초수입액이 84.5%로 절대적이다. 보정수입액은 44%를 차지하는 목적세보정을 비롯하여 정산분보정, 징수교부금으로 3원화되어 있다. 기초수입액과 목적세보정은 보통세수입과 목적세수입의 80%를 반영하므로 결국 기준재정수입액은 지방세수입으로 볼 수 있다. 따라서 지방세 세목간 통합 및 폐지는 과세주체가 어느 정부계층에 귀속되느냐에 따라 기준재정수입액이 민감하게 반응할 수 밖에 없다.

본 연구에서는 논의의 단순화를 위하여 다음과 같은 가정하에 시뮬레이션을 시도하였다.

- ▶ 기준재정수요액의 산정방식은 조정전과 동일하다
- ▶ 최저보정계수에 적용되는 조정률(i, j 값)은 동일하다
- ▶ 기준재정수입액의 산출공식도 일정하며 보정수입액은 조정전과 동일하다

상기의 가정에 근거하여 개별 지방자치단체의 지방교부세 변화는 다음 식으로 유도할 수 있다.

$$G_i = D_i \times R$$

여기서, $D_i = \overline{Demand}_i - Revenue_i =$ 재정부족액

17) 기준재정수요액의 측정방식과 한계, 그리고 정책적 처방에 대한 자세한 논의는 조기현(1997)을 참조할 것.

$$Revenue_i = \Delta T_i \times 0.8 + T_i$$

$$R = \text{조정율} = \frac{\text{교부단체 재정부족액의 합계}}{\text{내국세의 13.27\%}}$$

$$G_i = i \text{ 단체 지방교부세 교부액}$$

$$Revenue_i = i \text{ 단체 기준 재정수입액}$$

$$\overline{Demand}_i = i \text{ 단체 기준 재정수요액}$$

$$T_i = \text{조정전 } i \text{ 단체 지방세수입}$$

$$\Delta T_i = \text{조정 이전과 이후 지방세수입 변화}$$

유도식에 의하면 지방세수의 변동이 지방교부세에 미치는 파급경로는 일차적으로 기초수입액의 80%를 통하여 이루어진다. 기초수입액의 변동은 재정부족액에 영향을 주며, 이는 지방교부세 총액과 일치시키는 역할을 하는 조정율의 변화를 거쳐 최종적으로 당해 지방자치단체의 교부액에 영향을 준다. 즉, 지방세수의 증가(감소) → 세수 증감분의 80%에 해당하는 기준재정수입액의 증가(감소) → 재정부족액의 감소(증가) → 교부액의 감소(증가)의 파급경로를 거친다.

다음 <표 3-15>는 바로 지금까지 기술한 내용을 바탕으로 각 유형별 지방세수와 계층별 지방교부세간의 상호의존관계를 정리한 것이다. 표에 의하면 도와 시군은 대립적인 상호의존관계에 있음을 알 수 있다. 예컨대 유형 1에서 광역자치단체는 세수감소에 의한 교부액의 증가가 이루어지나 시군은 반대로 세수증가의 결과로 교부액이 감소한다. 따라서 양 계층간 종합적 이해득실은 세수증가의 폭과 세수증가에 대한 교부액의 탄력성에 의존하므로 사전에 단정하기는 어렵다. 특별·광역시의 교부액은 자신의 세수변화에 연동될 뿐이며 자치구와의 이해상충은 조정교부금을 통하여 이루어진다.

〈표 3-15〉 유형별·계층별·세입별 지방교부세 변화

유형별·세입별		계층별		
		특별·광역시	도	시군
유형1	지방세	-	-	+
	지방교부세	+	+	-
유형2	지방세	-	-	+
	지방교부세	+	+	-
유형3	지방세	+	0	0
	지방교부세	-	0	0
유형4	지방세	0	-	+
	지방교부세	0	+	-

주 : 1) 유형 1은 목적세의 본세통합, 유형 2는 종합재산세의 도입, 유형 3은 이전과세의 통합, 유형 4는 지방소비세의 도입을 의미함

한편, <표 3-15>에서는 편의상 지방세수의 변동이 없었다면 지방교부세도 불변인 것으로 표기하였으나 사실은 띠미하나마 조정된다는 사실에 유의해야 한다. 예를 들어 이전과세의 통합은 도세와 시군세에 영향을 주지 않으므로 기준재정수입액도 불변이나 특별·광역시의 세수입과 이에 연동된 기준재정수입액이 변하여 재정부족액이 영향을 받는다. 그런데 조정을 이 교부단체 재정부족액의 합산액에 의존한다는 점을 상기하면, 특별·광역시 교부단체의 재정부족액 만큼 전체 재정부족액이 변함으로써 결과적으로 조정을 의 변화에 의한 시군의 교부액도 영향을 받게 된다.

이제 각 유형별 시뮬레이션 결과를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

가. 목적세의 본세통합

도세인 공동시설세가 시군에 이전되므로 시군의 기준재정수입액은 공동시설세 증가분의 80%가 증가하며 이에 대칭적으로 도본청의 기준재정수입액은 공동시설세 감소분의 80%가 감소한다. 때문에 시군과 도본청의 재정부족액은 서로 반대방향으로 이동함으로써 최종적으로 지방교부세는 시군의 경우 감소, 도본청은 증가하게 될 것이다.

다음 표는 앞에서 직관적으로 기술한 내용이 현실적으로 어떻게 투영되고 있는가를 분명하게 보여준다. 즉, 도본청은 163억원에 해당하는 지방교부세가 더 교부되며 시는 963억원, 군은 861억원의 지방교부세가 덜 교부되는 것으로 분석되었다. 일견 시군에 불리하게 작용한 것처럼 보인다. 그러나 지방세와 지방교부세의 합계치를 보면 상당히 다른 결과를 보임을 알 수 있다.

지방세수와 지방교부세 변화를 종합적으로 살펴보면 시단위는 지방교부세 감소를 충분히 보전하는 지방세 증가의 혜택을 봄으로써 전체적으로는 13억원의 증가를 실현하였다. 반면에 군단위는 동일 성격의 기초자치단체임에도 657억원 상당의 세입이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 군단위의 세수기반이 취약하여 세원이전의 효과가 기대에 미치지 못한다는 것을 말해준다.

〈표 3-16〉 목적세의 본세통합에 따른 지방교부세 파급효과

(단위 : 천원)

	합계	특별 광역시	도본청	시	군
통합전 지방교부세	6,599,195,000	97,885,000	1,219,228,000	2,330,225,000	2,951,857,000
통합후 지방교부세	6,599,195,000	263,954,073	1,235,537,395	2,233,959,129	2,865,744,675
지방교부세 변화	0	166,069,073	16,309,395	-96,265,871	-86,112,325
통합전 지방세	16,950,361,818	8,535,185,875	4,171,247,594	3,372,438,370	871,489,979
통합후 지방세	16,340,632,952	7,925,457,009	4,053,282,628	3,470,021,089	891,872,226
지방세 변화	-609,728,866	-609,728,866	-117,964,966	97,582,719	20,382,247
통합전 지방세+지방교부세	23,549,556,818	8,633,070,875	5,390,475,594	5,702,663,370	3,823,346,979
통합후 지방세+지방교부세	22,939,828,224	8,189,411,082	5,288,820,023	5,703,980,218	3,757,616,901
지방세+지방교부세 변화	-609,728,866	-443,659,793	-101,655,571	1,316,848	-65,730,078

광역시자치단체는 모두 세입감소를 보였는데, 도본청의 경우 1,016억원이며 특별·광역시는 4,437억원이나 현저하게 감소할 것으로 예상된다¹⁸⁾. 이는 지방세수의 감소분이 지방교부세의 증가분을 크게 상회할 뿐만 아니라 서울시가 여전히 불교부단체를 유지하는 것이 결정적인 원인으로 작용하였다. 세원이전으로 기준재정수입액이 감소해도 이 재정잉여액을 완전히 해소하기에는 역부족인데서 그 원인을 찾을 수 있다.

18) 통합 전후 지방세입간의 오차 6,097억원은 특별·광역시의 통합 전후 지방세로부터 연유한다. 이는 특별·광역시에서 자치구로 이전된 세원이며 지방교부세의 교부재원이 일정하므로 이것이 통합 전후의 불일치로 나타난다.

실제로 통합 이전에 불교부단체이었던 부산시와 울산시는 지방세의 감소로 교부단체로 전환하며 이들이 받는 교부액은 각각 526억원, 44억원이다. 이밖에 불교부단체인 경기도와 9개 시¹⁹⁾는 세원이전에 상관없이 불교부단체를 유지한다. 한편, 상기 표에서 특별·광역시와 지방세 변화분이 6,097억원으로 나타나 있는데, 이는 이 규모의 세원이 대도시에서 자치구로 이전했음을 말해준다.

나. 종합재산세제의 도입

종합재산세를 시군에서 과세하는 경우 세원이전이 공동시설세에 국한되므로 목적세의 본세통합과 동일한 세원이전효과를 거두며, 지방교부세에 주는 영향도 동일할 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 전술한대로 지방교부세는 내국세의 일정비율로 한정된 교부재원을 개별 지방자치단체의 재정부족액에 따라 교부하는 시스템이므로 특별·광역시와 자치구간 세원이전의 효과에도 의존하기 마련이다. 때문에 기간세목인 자동차세의 이전이 발생하는 대도시와 자치구간 세원이전은 불가피하게 도와 시군의 지방교부세에도 영향을 준다고 볼 수 있다.

19) 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 안산시, 고양시, 과천시, 군포시, 용인시가 이에 해당한다

〈표 3-17〉 종합재산세제 도입에 따른 지방교부세 파급효과

(단위 : 천원)

	합계	특별 광역시	도·본청	시	군
통합전 지방교부세	6,599,195,000	97,885,000	1,219,228,000	2,330,225,000	2,951,857,000
통합후 지방교부세	6,599,195,000	579,009,064	1,174,093,339	2,122,862,929	2,723,229,381
지방교부세 변화	0	481,124,064	-45,134,661	-207,362,071	-228,627,619
통합전 지방세	16,950,361,818	8,535,185,875	4,171,247,594	3,372,438,370	871,489,979
통합후 지방세	15,311,182,927	6,896,006,984	4,053,282,628	3,470,021,089	891,872,226
지방세 변화	-1,639,178,891	-1,639,179,178	-117,964,966	97,582,719	20,382,247
통합전 지방세+지방교부세	23,549,556,818	8,633,070,875	5,390,475,594	5,702,663,370	3,823,346,979
통합후 지방세+지방교부세	21,910,377,640	7,475,016,048	5,227,375,967	5,592,884,018	3,615,101,607
지방세+지방교부세 변화	-1,639,179,178	-1,158,054,827	-163,099,627	-109,779,352	-208,245,372

<표 3-17>은 전술한 예상을 뚜렷하게 보여주고 있다. 도·본청의 경우 종합재산세제 도입 이전에 비하여 451억원이 감소한 1조 1,741억원이며 시는 2,074억원이 감소한 2조 1,229억원, 군은 2,286억원이 감소한 2조 7,232억원의 지방교부세를 지원받는 것으로 분석되었다. 이는 동일한 세원이전이 발생한 목적세의 본세통합과 비교해도 451억원(도), 2,074억원(시), 2,286억원(군)이 축소된 규모로, 앞에서의 논리대로 특별·광역시와 자치구간 세원이전에 따른 연쇄작용의 결과이다²⁰⁾.

20) 특별·광역시와 자치구간 세원이전과 지방세입간 동태적 관계는 조정교부금과 세외

한편, 특별·광역시는 기간세목인 자동차세의 과세권 상실의 반작용으로 지방교부세는 조정전에 비하여 무려 4,811억원이 증가하는 것으로 추정되었다. 이 방안의 동적인 변화는 서울시에서 극명하게 나타나는데, 조정전 서울시의 재정잉여액은 8,726억에 달하였으나 조정후에는 1/4에도 미치지 못하는 2,009억원으로 대폭적인 감소를 보였다. 부산시도 조정전에는 불교부단체에 속하였으나 조정후에는 재정부족액이 1,697억원으로 급반전함으로써 오히려 1,333억원의 지방교부세를 지원받는다. 울산시도 동일한 이유로 불교부단체에서 334억원을 지원받는 교부단체로 전환된다. 다른 광역시도 정도의 차이만 있을 뿐 대단히 급격한 변화과정을 보였는데, 이러한 결과가 그대로 시와 군에 전달된 것이다.

특별·광역시의 지방교부세가 크게 증가하였다 해도 통합에 따른 지방세입 손실을 상쇄하기에는 역부족인 것으로 나타났다. 특별·광역시의 세입손실은 1조 1,580억원에 달하며 재정력이 취약한 군도 2,082억원의 손실이 불가피하다. 이밖에 도본청이 1,631억원, 시가 1,098억원의 세입손실이 발생하는 등 자치구를 제외한 지방세입의 위축이 무려 1조 6,392억원에 이를 것으로 예상된다²¹⁾. 결과적으로 이 방안은 자치구가 일방적인 혜택을 보는 것으로 귀결된다.

다. 이전과세의 통합

면허세를 흡수하면서 취득세와 등록세를 통합하는 이전과세의 통합은 과세주체가 광역자치단체이므로 면허세분만 정부제중간에 이동하는 단순한

수입에서 분석하고 있으며 지방재정의 파급효과에서 종합적인 분석이 이루어지므로 본 보고서의 각 부분별 논리전개를 유기적으로 연계하기 바란다.
21) 자치구 세입증가분 1조 6,391억원은 자치구세 증가에 기인한다(<표 3-9> 참조).

형태를 보인다. 즉, 면허세는 도세이면서 자치구세이므로 특별·광역시는 관찰 자치구에서 징수하는 면허세분이 추가되며 도본청은 변동이 없게 된다.

따라서 도본청, 시, 군의 기준제정수입액은 조정전과 동일하다. 그렇다고 해서 지방교부세가 영향을 받지 않는 것은 아니며 특별·광역시의 지방세수가 증가하므로 조정을 변화에 의한 지방교부세의 변동은 불가피하다. 물론 단순히 조정을 통한 과급과정이므로 지방교부세의 변화는 미미할 것이다.

다음 <표 3-18>은 시뮬레이션 결과를 정리한 것인데, 도본청과 시, 군은 조정율의 변화폭만큼 교부액이 다소 증가하였음을 보여준다. 특별·광역시의 경우 지방교부세 약 174억원이 감소하였으나 면허세 증가분이 상쇄한 결과 전체적으로는 1,379억원의 세입증가를 보였다²²⁾. 결국 이전과세 통합방안은 종합재산세제의 도입과는 정반대로 자치구의 세입기반을 약화시키는 것으로 나타났다.

22) 특별·광역시의 지방세입이 1,379억원 증가했다는 것은 자치구의 지방세입이 그만큼 감소한다는 것을 의미할 수 있다. 우리는 이미 <표 3-12> 세원이전의 추정에서 자치구세가 1,379억원 감소함을 보인바 있다. 그러나 이전과세의 통합은 조정교부금의 조정재원인 취득세와 등록세에 면허세가 추가되므로 자치구의 지방세입인 자치구세와 조정교부금의 합은 특별·광역시의 지방세입 증가분을 상회하게 된다. 이전과세 통합에 따른 조정교부금의 과급효과는 <표 3-24>에 보고하고 있다.

〈표 3-18〉 이전과세 통합에 따른 지방교부세 파급효과

(단위 : 천원)

	합계	특 별 광역시	도본청	시	군
통합전 지방교부세	6,599,195,000	97,885,000	1,219,228,000	2,330,225,000	2,951,857,000
통합후 지방교부세	6,599,195,000	80,458,483	1,222,495,264	2,336,472,271	2,959,768,707
지방교부세 변화	0	-17,426,517	3,267,264	6,247,271	7,911,707
통합전 지방세	16,950,361,818	8,535,185,875	4,171,247,594	3,372,438,370	871,489,979
통합후 지방세	17,088,273,782	8,673,097,839	4,171,247,594	3,372,438,370	871,489,979
지방세 변화	-1,639,178,891	137,911,964	0	0	0
통합전 지방세+지방교부세	23,549,556,818	8,633,070,875	5,390,475,594	5,702,663,370	3,823,346,979
통합후 지방세+지방교부세	23,687,468,507	8,753,556,322	5,393,742,858	5,708,910,641	3,831,258,686
지방세+지방교부세 변화	137,911,689	120,485,447	3,267,264	6,247,271	7,911,707

라. 지방소비세의 도입

지방소비세를 도입해도 대도시와 자치구의 세원은 동일한 대신에 도에서 시군으로 경주마권세분의 세원이전만을 가져온다. 그러므로 대부분의 지방 자치단체는 조정율의 변화에 의한 지방교부세의 미미한 변화를 기록할 뿐이다. 물론 경주마권세의 징수가 이루어지고 있는 경기도와 제주도는 도와 시군간 세원이전으로 지방교부세도 상당규모로 변동한다.

〈표 3-19〉 지방소비세 도입에 따른 지방교부세 파급효과

(단위 : 천원)

	합계	특 별 광역시	도본청	시	군
통합전 지방교부세	6,599,195,000	97,885,000	1,219,228,000	2,330,225,000	2,951,857,000
통합후 지방교부세	6,599,195,000	98,005,313	1,229,701,495	2,324,840,293	2,946,648,247
지방교부세 변화	0	120,313	10,473,495	-5,384,707	-7,208,753
통합전 지방세	16,950,361,818	8,441,518,268	4,171,247,594	3,372,438,370	871,489,979
통합후 지방세	16,950,361,818	8,441,518,268	3,899,439,146	3,631,083,012	884,653,785
지방세 변화	0	0	-271,808,448	258,644,642	13,163,806
통합전 지방세+지방교부세	23,455,889,211	8,539,403,268	5,390,475,594	5,702,663,370	3,823,346,979
통합후 지방세+지방교부세	23,455,889,559	8,539,523,581	5,129,140,641	5,955,923,305	3,831,302,032
지방세+지방교부세 변화	348	120,313	-261,334,953	253,259,935	7,955,053

〈표 3-19〉에서 시와 군의 지방세입 증기분은 전적으로 경기도내 9개 시와 북제주군에서 발생하였다. 시의 경우 지방세수는 2,586억원이 증가했음에도 지방교부세는 불과 72억원의 감소에 그쳤는데, 이는 9개 대부분이 이미 불교부단체 이어서 세원의 유입에 별다른 영향을 받지 않았기 때문이다. 북제주군은 132억원의 세수증가를 실현하지만 그 반대급부로 52억원에 달하는 지방교부세가 감소하므로 결과적으로 지방세입은 약 80억원 증가한다.

도의 경우 경기도는 경주마권세에 상관없이 계속 불교부단체이며 제주도는 617억원에서 707억원으로 증가하였다. 경기도와 제주도를 제외한 여타도본청들은 별다른 변화를 보이지 않았다.

다른 한편으로 앞에서 제시한 3가지 유형과는 달리 전체 지방세입의 변화는 이루어지지 않았다. 이는 특별·광역시와 자치구간에 세원이전이 이루어지지 않았기 때문이기도 하지만 경주마권세의 징수분이 도본청과 시군간에 완벽한 상호대체가 가능한데서 비롯한 결과이다.

2. 조정교부금

조정교부금은 특별·광역시와 자치구간에 핵심적인 재원조정기능을 담당하는 이전재원이다. 조정교부금의 재원은 지방자치법(제160조)와 동법시행령(제57조)의 규정에 의해 취득세와 등록세의 일정비율로 정할 수 있으며 구체적인 교부율은 특별·광역시의 조례와 규칙에 위임한다²³⁾.

이 점이 바로 조정교부금제도의 독특한 성격인데, 기본적인 골격은 지방교부제도의 운용방식을 모방하고 있으나 운용의 양대 축인 기준재정수입액 및 기준재정수요액의 산정방식은 다양한 형태로 운용하고 있다. 구체적으로 측정항목의 종류, 측정단위, 세수추계 등 핵심적인 요소들이 통일적인 기준없이 무분별하게 운용하고 있는 실정이다²⁴⁾.

그러나 전술한 문제점은 기준재정수요액과 보정수입액이 일정하다는 가정하에 분석하는 본 연구의 논리전개로 미루어 볼 때 중요한 요인으로 작용

23) 조정교부금의 총액은 조례에 의해 개별 대도시가 자체적으로 설정할 수 있다. 이에 따라 현재 서울시 조정교부금의 교부율은 취득세와 등록세의 50%이나 부산은 51%, 대구 52%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58%이다.

24) 현행 조정교부금제도가 직면한 문제와 정책적 유형에 대한 실증적 연구는 조기현(1999)을 참조

하지는 않는다. 문제는 조정을 유도하는 과정과 교부율이다. 지방교부세는 전국적인 통일성을 기하고 있으나 조정교부금은 특성상 교부율과 조정율의 유도방식이 다양하게 표출되고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 현행의 운용방식을 전적으로 수렴하여 시뮬레이션을 시도하였다. 구체적으로 조정교부금과 지방교부세의 기본골격은 동일하므로 지방교부세에서 시도한 기본가정을 유지하면서 지역별로 차이를 보이는 교부율과 조정을 유도방식을 그대로 적용하는 방식을 취하였다.

특별·광역시별 조정을 유도방식은 다음과 같다.

▶ 부산, 대구, 광주 : $\frac{\text{재정부족액}}{\text{조정교부금총액}}$

▶ 서울, 인천, 대전, 울산 : $\frac{(\text{기준재정수입액} + \text{조정교부금총액})}{\text{기준재정수요액}}$

유의할 점은 지방교부세와 달리 단일의 광역행정체계에 속하는 자치구는 사회경제적 조건의 차이가 크며 그 결과로서 초기부존자원(initial endowment)의 격차에서 비롯된 세수기반의 환경은 다른 결과를 가져올 수 있다는 사실이다. 자치구가 많은 대도시일수록 이러한 현상이 현저해질 가능성이 높다.

시뮬레이션 결과를 해석하는 과정에서 주의해야 할 또 다른 사항은 조정교부금의 총액은 취득세와 등록세의 일정비율로 고정되어 있으므로 자치구세와 조정교부금의 합계치를 광역단위별로 상호비교하는 것은 별 의미가 없다는 점이다. 세원이전이 조정교부금에 미치는 동태적 파급경로를 제대로 이해하려면 자치구별 비교가 절대적이다. 한편 지방소비세의 도입으로 특별·광역시와 자치구간 세원이전은 발생하지 않으므로 3개 유형의 조정교부

금 파급효과만을 기술하기로 한다.

가. 목적세의 본세통합

도시계획세와 공동시설세가 자치구세인 재산세와 종합토지세에 흡수되면 자치구의 기준재정수입액은 도시계획세와 공동시설세분 만큼 증가한다. 그러면 지방교부세의 파급경로와 동일하게 재정부족액과 조정교부금의 감소라는 전달과정을 거치게 될 것이다.

<표 3-20>은 전달과정의 최종결과를 정리한 것인데, 전술한대로 조정재원이 한정되어 있으므로 지방세체계 조정으로 인하여 발생한 자치구세의 변화분이 그대로 반영된다. 다만 해당 대도시의 자치구간에는 조정교부금의 교부액이 민감하게 반응한다.

<표 3-20> 목적세의 본세통합에 따른 조정교부금 파급효과

(단위 : 천원)

	통합전 자치구세	통합후 자치구세	조정교부금	통합전 자치구세 + 조정교부금	통합후 지방세입 + 조정교부금
합 계	1,455,319,009	2,065,047,875	711,806,336	3,123,807,873	3,733,531,524
서울	815,491,681	1,147,791,747	234,438,324	1,527,298,081	1,859,593,225
부산	193,342,997	280,377,227	188,889,000	427,781,321	514,815,552
대구	115,902,235	170,917,442	188,844,000	304,791,235	359,806,442
인천	135,212,166	188,064,567	141,286,000	324,055,846	376,908,247
광주	65,171,227	94,115,450	130,020,000	206,457,227	235,401,450
대전	66,806,156	97,366,235	73,205,160	196,826,156	227,386,235
울산	63,392,547	86,415,213	1,668,488,819	136,597,707	159,620,372

분석에 의하면 세원이전으로 7개 대도시는 40% 내외의 세수증가효과를 거두나 조정재원이 불변이므로 조정교부금을 포함한 세입확충효과는 20% 내외로 저하된다. 자치구 전체적으로 세수증가 규모는 6,097억원이며 이 가운데 서울시 자치구가 50%를 상회하는 3,323억원이다.

그런데 세원이전에서도 관찰한바 있지만 다른 광역시와 달리 서울시 자치구는 조정교부금의 파급효과에서도 독특한 양상을 보인다. 다음 <표 3-21>을 보면 영등포구가 불교부단체로 전환한다²⁵⁾. 지방세입 증가율은 2배 이상 차이가 나며 그것도 재정기반이 튼튼한 자치구에서 높게 나타난다.

이와함께 서울시 자치구의 지역간 형평성이 더욱 왜곡되는 현상이 여기서도 재현된다. 조정교부금을 포함한 지방세입의 증가율은 자치구 재정력과 강한 정의 관계를 유지하는 패턴을 보인다. 예컨대 서울시 자치구는 양자간의 상관관계가 0.91로 나타나고 있는데, 이는 자치구 재정의 부익부 빈익빈을 강화시키는 결과를 초래할 수 있음을 의미한다.

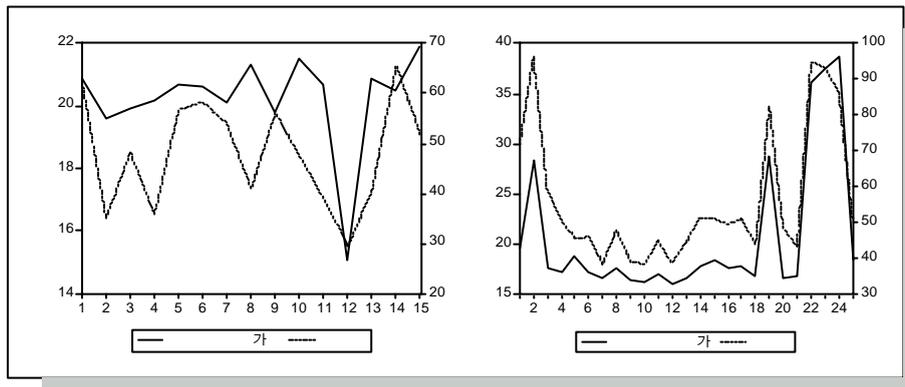
물론 지방세입 증가율과 재정력간 상관관계는 다른 광역시에서도 정의 값을 갖는게 사실이다. 부산시는 0.47, 울산시는 0.25, 인천시는 0.34이며 대구시(0.71), 광주시(0.70), 대전시(0.82)는 서울시와 같이 강한 정의 상관관계 하에 있다. 그러나 이들 대도시는 지방세 증가율이 자치구별로 큰 차이 없이 동행성을 보이며, 바로 이 점이 자치구별 격차가 2배에 이르는 서울시와 다른 현상이다. 말하자면 광역시들은 재정력과는 별개로 지방세입이 비슷한 수준으로 증가하므로 최소한 현재의 재정불균형을 악화시키지 않으나 서울시 자치구는 지역간 재정격차가 큰 상태에서 재정력이 우수한 자치구의 지방세입이 상대적으로 크게 나타나므로 현재의 불균형을 심화시킬 가능성이 높다는 것이다.

25) 참고로 서울시의 중구, 서초구, 강남구, 송파구를 제외한 모든 자치구는 교부단체이다.

〈표 3-21〉 목적세 본세통합에 따른 서울시 자치구의 조정교부금 파급효과
(단위 : 천원)

	통합이전 조정교부금	통합이후 조정교부금	통합이전 자치구세 + 조정교부금	통합이후 자치구세 + 조정교부금	파급효과	증가율
종로	12,925,614	9,464,096	57,452,500	68,629,134	11,176,634	19.5
중구	-	-	76,555,512	98,260,945	21,705,433	28.4
용산	27,789,225	27,855,910	53,931,923	63,451,788	9,519,865	17.7
성동	37,575,504	38,326,702	55,902,568	65,496,736	9,594,168	17.2
광진	28,961,912	28,370,442	49,592,460	58,941,929	9,349,469	18.9
동대문	40,334,255	40,313,321	61,420,260	71,992,025	10,571,765	17.2
종각	41,129,333	42,138,755	56,786,659	66,290,818	9,504,159	16.7
성북	40,454,207	42,059,475	60,384,347	71,024,363	10,640,016	17.6
감각	39,159,706	41,067,858	52,040,831	60,567,071	8,526,240	16.4
도봉	36,235,425	37,265,739	49,707,347	57,778,714	8,071,367	16.2
노원	44,474,861	44,747,581	62,705,148	73,404,303	10,699,155	17.1
은평	43,081,356	44,420,715	60,201,337	69,904,825	9,703,488	16.1
서대문	39,722,353	40,714,170	57,158,657	66,681,792	9,523,135	16.7
마포	36,567,879	36,152,221	61,733,238	72,693,814	10,960,576	17.8
양천	32,533,246	32,289,907	51,689,630	61,242,052	9,552,422	18.5
강서	30,922,279	31,261,623	62,665,297	73,679,873	11,014,576	17.6
구로	31,390,124	30,915,214	54,366,854	64,080,758	9,713,904	17.9
금천	29,620,243	29,802,042	45,787,363	53,476,371	7,689,008	16.8
영등포	4,033,190	-	57,730,195	74,281,582	16,551,387	28.7
등작	37,551,466	38,230,346	58,655,862	68,408,274	9,752,412	16.6
관악	45,539,493	46,382,895	64,203,069	75,013,778	10,810,709	16.8
서초	-	-	73,403,121	99,906,388	26,503,267	36.1
강남	-	-	128,491,085	176,668,645	48,177,560	37.5
송파	-	-	58,372,578	80,931,823	22,559,245	38.6
강동	31,804,729	30,022,471	56,360,240	66,785,424	10,425,184	18.5

다음 그림은 서울시와 부산시 자치구들의 지방세입 증가율과 재정력을 보여주고 있는데, 부산시는 강서구를 제외하면 20% 내외의 안정적인 증가추세에 있음을 알 수 있다. 반면에 서울시를 보면 중구, 강남구, 서초구, 송파구 등 이른바 부유단체로 알려져 있는 자치구의 지방세 증가율이 뚜렷하게 높다는 것을 알 수 있다.



〈부산시 자치구〉

〈서울시 자치구〉

나. 종합재산세제의 도입

우리는 이미 세 원이전의 효과에서 종합재산세의 도입에 따른 동태적 파급규모가 상당히 크다는 것을 확인한바 있다. 공동시설세의 이전으로 목적세의 본세통합과 별다른 차이를 보이지 않는 지방교부세와는 달리 특별·광역시와 자치구간에는 기간세목인 자동차세가 추가되므로 조정교부금에 주는 외부적 충격은 상당히 크다고 보여진다. 대도시별로 기술적인 운용방식의 차이가 있음에도 개별 자치구의 기준재정수입액은 상당한 크기의 양(+)의 충격을 받는다.



다음 표는 전술한 예상을 뚜렷하게 보여주고 있다. 영등포구에 이어 종로구가 불교부단체로 전환한다는 것은 그만큼 세원이전에 의한 조정교부금의 충격이 크다는 사실을 확인시켜 준다.

좀더 자세히 살펴보면 불교부단체로 전환하는 종로구와 영등포구 이외에 양천구가 16.8% 감소한 270억 59백만원의 조정교부금을 지원받으며 노원구, 광진구, 도봉구의 조정교부금이 감소한다. 그럼에도 지방세와 조정교부금을 합한 지방세입은 큰 폭으로 증가한다는 것은 종합재산세의 도입이 자치구의 세수기반을 어느정도 강화시켜 주는지를 여실히 보여주는 증거이다. 한편, 재정자립도가 높은 서초구, 강남구, 송파구 등 기존의 불교부단체들은 자치구세의 확충에 힘입어 지방세입이 2배 가까이 증가하였다. 반면에 다른 자치구들은 세입증가율이 이들의 1/2 수준인 50% 수준에 불과함을 알 수 있다.

지금까지 서울시 자치구에서 관찰된 시뮬레이션 결과는 다른 광역시에서도 유사하게 발견된다. 즉, 자치구세의 대폭적인 확충결과로서 조정교부금의 변화가 극심하게 나타난다는 점, 그럼에도 불구하고 지방세입은 1.5배 수준으로 증가한다는 점은 대동소이하다. 다만 차이가 있다면 광역시의 모든 자치구가 교부대상인 관계로 서울시 자치구에서 보는 것처럼 자치구간 격차가 크지 않다는 사실이다.

〈표 3-22〉 종합재산세제 도입에 따른 서울시 자치구의 조정교부금 파급효과

(단위 : 천원)

	통합이전 조정교부금	통합이후 조정교부금	통합이전 자치구세 + 조정교부금	통합이후 자치구세 + 조정교부금	파급효과	증가율
총 계	12,925,614	-	57,452,500	72,202,251	14,749,751	25.7
총 구	-	-	76,555,512	111,311,312	34,755,800	45.4
응 산	27,789,225	31,994,090	53,931,923	79,806,595	25,874,672	48.0
성 동	37,575,504	42,665,616	55,902,568	82,248,891	26,346,323	47.1
광 진	28,961,912	27,533,016	49,592,460	75,929,904	26,337,444	53.1
동대문	40,334,255	44,584,149	61,420,260	90,191,812	28,771,552	46.8
종 랑	41,129,333	42,645,796	56,786,659	83,954,530	27,167,871	47.8
심 북	40,454,207	45,026,680	60,384,347	90,415,830	30,031,483	49.7
강 북	39,159,706	44,779,129	52,040,831	76,056,241	24,015,410	46.1
도 불	36,235,425	35,864,594	49,707,347	73,316,378	23,609,031	47.5
노 원	44,474,861	40,158,930	62,705,148	94,185,112	31,479,964	50.2
은 평	43,081,356	43,455,323	60,201,337	88,450,516	28,249,179	46.9
서대문	39,722,353	43,046,831	57,158,657	83,915,675	26,757,018	46.8
마 포	36,567,879	37,687,943	61,733,238	92,106,459	30,373,221	49.2
양 천	32,533,246	27,059,903	51,689,630	79,856,942	28,167,312	54.5
강 서	30,922,279	28,916,099	62,665,297	94,505,424	31,840,127	50.8
구 르	31,390,124	32,897,916	54,366,854	81,081,364	26,714,510	49.1
금 천	29,620,243	32,788,078	45,787,363	66,833,224	21,045,861	46.0
영등포	4,033,190	-	57,730,195	97,253,939	39,523,744	68.5
등 작	37,551,466	37,971,528	58,655,862	86,565,444	27,909,582	47.6
관 약	45,539,493	46,878,146	64,203,069	94,987,179	30,784,110	47.9
서 초	-	-	73,403,121	136,057,855	62,654,734	85.4
강 남	-	-	128,491,085	228,091,624	99,600,539	77.5
송 파	-	-	58,372,578	121,571,456	63,198,878	108.0
강 동	31,804,729	25,850,273	56,360,240	86,025,767	29,665,527	52.6

그 대표적인 예로 부산시를 들 수 있는바, 6개의 자치구에서 조정교부금의 감소를 기록하고 있다. 무엇보다 해운대구와 사하구의 감소율이 현저하게 나타나는데, 이들 자치구는 종합재산세 도입 이전에 이미 재정부족액이 가장 작았다는 점을 상기하면 쉽게 이해가능한 부분이다.

〈표 3-23〉 종합재산세제 도입에 따른 부산시 자치구의 조정교부금 파급효과
(단위 : 천원)

	통합이전 조정교부금	통합이후 조정교부금	통합이전 자치구세 + 조정교부금	통합이후 자치구세 + 조정교부금	파급효과	증가율
총 구	8,645,965	9,053,336	19,216,530	27,141,426	7,924,896	41.2
서 구	16,644,263	22,460,587	23,199,855	36,285,631	13,085,776	56.4
동 구	14,914,310	18,639,947	25,415,621	37,782,289	12,366,667	48.7
영동구	16,557,771	21,875,579	22,885,404	36,105,157	13,219,753	57.8
부산진	19,134,649	13,329,557	46,768,448	67,199,886	20,431,438	43.7
동래구	15,592,695	12,598,627	31,171,675	47,072,171	15,900,496	51.0
남 구	17,407,570	17,865,809	29,762,376	45,874,276	16,111,900	54.1
북 구	17,636,891	19,241,117	25,292,172	41,124,658	15,832,486	62.6
해운대	14,010,564	6,953,764	33,571,395	49,741,829	16,170,435	48.2
사하구	15,301,201	8,778,288	34,387,088	51,536,483	17,149,394	49.9
금정구	18,399,916	18,332,439	31,335,196	48,603,591	17,268,394	55.1
강서구	15,859,405	23,721,836	23,160,755	34,628,686	11,467,931	49.5
연제구	14,733,105	14,793,744	25,540,136	39,317,755	13,777,619	53.9
수영구	13,384,597	12,780,654	24,278,849	37,079,660	12,800,810	52.7
사상구	16,215,421	14,013,040	31,795,820	47,938,305	16,142,485	50.8

다. 이전과세의 통합

이전과세의 통합은 과세주체가 광역자치 단체이므로 면허세분만 정부계층 간에 이동하는 단순한 형태이다. 즉, 면허세는 도세이면서 자치구세이므로 특별·광역시와 관할 자치구에서 징수하는 면허세분을 흡수통합한다. 따라서 종합재산세의 도입과는 달리 특별·광역시와 자치구간 세원이전은 소규모로 이루어지며, 그 결과로서 파생하는 조정교부금의 변화는 소폭에 그칠 것으로 예상된다.

그런데 이 방안은 현행 조정교부금의 재원인 취득세와 등록세에 면허세가 흡수통합하는 형태이므로 조정재원에 대한 새로운 기준을 마련해 주어야 한다. 현행과 같이 취득세와 등록세를 조정재원으로 하면 개별 자치구의 조정교부금은 종전과 다를바 없겠지만 지방세체계 조정안이 내포하는 정책의도를 담아내기에는 역부족이지 않을 수 없다. 조정재원을 현행방식으로 고수하기 위해서는 통합세목에서 취득세분과 등록세분을 분리산정해야 하는데, 이는 조정교부금의 운용과정을 더 복잡하게 함으로써 객관성 내지는 투명성과 관련한 논란을 초래할 가능성이 높다. 현실적으로도 자치구세원의 축소는 조정교부금으로 보전해 주는 것이 설득력이 있다.

본 연구에서는 이 점을 감안하여 이전과세를 통합한 단일세목을 조정재원으로 가정하여 시뮬레이션을 시도하였다. 조정재원에 면허세가 추가되므로 다른 유형과는 다르게 개별 자치구가 교부받는 조정교부금은 당연히 증가할 것이다. 분석결과 예상대로 조정교부금은 총 4.4%(730억 20백만원) 증가한 1조 7,415억 8백만원이며, 이 가운데 서울시의 증가분은 45.9%에 해당하는 334억 92백만원이었다.

〈표 3-24〉 이전과세 통합에 따른 조정교부금 지급효과

(단위 : 천원)

	통합전 조정교부금	통합후 조정교부금	지급효과	증가율 (%)
합 계	1,668,488,819	1,741,508,809	73,020,071	4.4
서울	711,806,336	745,298,826	33,492,490	4.7
부산	234,438,324	243,933,815	9,495,491	4.1
대구	188,889,000	197,150,809	8,261,810	4.4
인천	188,844,000	195,925,925	7,081,925	3.7
광주	141,286,000	146,546,948	5,260,948	3.7
대전	130,020,000	135,997,933	5,977,933	4.6
울산	73,205,160	76,653,833	3,448,673	5.0

<표 3-25>를 보면 이전과세의 통합으로 서울시 자치구의 조정교부금은 별다른 변화를 보이지는 않는다. 이는 다른 관점에서 보면 자치구세의 축소가 지방세입에 상당한 충격이라는 사실을 말해준다. 즉, 조정교부금의 보전 효과가 미약한 상황에서는 면허세의 감소가 완충작용 없이 그대로 자치구의 세입감소를 초래한다는 의미이다. 그러나 이 세입감소는 모든 자치구에서 비슷한 수준으로 이루어진다. 상기 표에서 보는바와같이 자치구의 지방세입은 대부분 4~5% 수준에서 안정적으로 감소하고 있다. 이러한 양상은 다른 광역시에서도 유사하게 관찰된다.

〈표 3-25〉 이전과세 통합에 따른 서울시 자치구의 조정교부금 파급효과

(단위 : 천원)

	통합이전 조정교부금	통합이후 조정교부금	통합이전 자치구세 + 조정교부금	통합이후 자치구세 + 조정교부금	파급효과	증가율
종로	12,925,614	13,954,305	57,452,500	56,613,164	-839,336	-1.5
중구	-	-	76,555,512	74,688,352	-1,867,160	-2.4
용산	27,789,225	28,749,512	53,931,923	53,153,429	-778,494	-1.4
성동	37,575,504	38,549,840	55,902,568	55,106,705	-795,863	-1.4
광진	28,961,912	30,385,389	49,592,460	48,717,078	-875,382	-1.8
동대문	40,334,255	41,549,770	61,420,260	60,519,806	-900,454	-1.5
종각	41,129,333	42,602,088	56,786,659	55,867,628	-919,031	-1.6
성북	40,454,207	41,754,580	60,384,347	59,435,872	-948,475	-1.6
강북	39,159,706	40,087,301	52,040,831	51,300,617	-740,214	-1.4
도봉	36,235,425	37,503,535	49,707,347	48,920,077	-787,270	-1.6
노원	44,474,861	46,464,713	62,705,148	61,599,773	-1,105,375	-1.8
은평	43,081,356	44,670,996	60,201,337	59,237,174	-964,163	-1.6
서대문	39,722,353	40,841,414	57,158,657	56,327,227	-831,430	-1.5
마포	36,567,879	38,031,479	61,733,238	60,754,356	-978,882	-1.6
양천	32,533,246	34,462,104	51,689,630	50,671,531	-1,018,099	-2.0
강서	30,922,279	32,913,128	62,665,297	61,540,925	-1,124,372	-1.8
구로	31,390,124	32,632,476	54,366,854	53,514,532	-852,322	-1.6
금천	29,620,243	30,506,043	45,787,363	45,129,234	-658,129	-1.4
영등포	4,033,190	6,249,406	57,730,195	56,564,058	-1,166,137	-2.0
등작	37,551,466	38,926,247	58,655,862	57,751,974	-903,888	-1.5
관악	45,539,493	47,182,964	64,203,069	63,169,936	-1,033,133	-1.6
서초	-	-	73,403,121	68,962,444	-4,440,677	-6.0
강남	-	-	128,491,085	122,230,673	-6,260,412	-4.9
송파	-	3,470,296	58,372,578	56,748,133	-1,624,445	-2.8
강동	31,804,729	33,811,240	56,360,240	55,295,172	-1,065,068	-1.9

한편, 송파구가 교부단체로 전환하는 결과를 가져왔는데, 이전과세의 통합 이전에 송파구의 재정부족액은 14억원에 불과하여 세 원이전의 미세한 변동에도 쉽게 영향을 받을 위치에 있었다.

3. 징수교부금

광역자치단체가 기초자치단체를 대상으로 재정조정을 시행할 수 있는 정책수단으로는 징수교부금과 재정조정교부금이 있다. 이들은 다른 보조금과 마찬가지로 수직적 불균형과 수평적 불균형을 완화하려는 동시적 정책 목적을 설정하고 있다. 차이가 있다면 중앙-지방간 재정조정이 아니라 지방내에서 광역과 기초간 재정관계에서 비롯되었다는 점일 것이다.

사실 형식론적으로 볼 때 징수교부금은 광역-기초간 재원조정수단으로 보기는 어렵다. 징수교부금은 도세 혹은 시세의 징수비용을 보전한다는 정책 목적을 명백히 표명하고 있으며 징수교부금을 세외수입으로 분류하는 이유도 여기에 있다. 현행 징수교부금제도에 의하면 시군이 도세나 시세를 징수하여 도와 특별·광역시에 납입한 때에는 그 비용으로 도세징수액의 30%에 해당하는 징수교부금을 당해 시군에 교부한다. 이때 교부기준은 인구규모이며 50만 이상의 시에는 도세징수액의 50%, 50만 이하의 시군에는 도세징수액의 30%이다²⁶⁾.

그러나 공동시설세에 한해서는 적정 소방재원의 확보를 목적으로 징수교부율을 3%로 적용하고 있다. 공동시설세는 1991년말에 소방서비스 공급주체가 시군에서 시도로 변경되어 광역행정체제로 전환함에 따라 적정규모의

26) 현행 징수교부금제도는 징세관련 경비보전을 목적으로 운영하고 있으나 입법취지와는 달리 징세처리비와 재정보전기능이 혼재되어 있다.

소방재원을 확보하는데 어려움을 겪어 왔다. 이에 따라 소방재원의 30%를 점유하는 공동시설세의 징수교부율을 3%로 하향조정하는 방향으로 대처하였다. 본 연구에서는 이러한 현실을 반영하여 도와 시군간에 이전하는 세원이 공동시설세이므로 통상적인 징수교부율 30%가 아니라 3%를 적용하였다.

한편, 자치구의 징수교부율은 공동시설세와 동일한 3%에 불과하다. 징수교부금이 실제로 재원배분적 성격을 내포하고 있다면 도세징수교부금이며 시세징수교부금은 본래 정책의도에 근접한 징수비 보전수단으로 기능하는 것이다. 결과적으로 목적세의 본세통합과 종합재산세의 도입으로 공동시설세만 이전하므로 징수교부금으로 시군이 받는 타격은 크지 않을 것으로 보인다. 시세징수교부금 역시 어떤 유형의 세원이전에서도 별다른 영향을 받지 않을 것으로 예상된다.

그러나 예상가능한 결과가 그러하다 해도 징수교부금제도에 내재한 정책적 한계가 세원이전으로 어느정도 악화될 것인지 여부는 시뮬레이션을 통한 실증적인 문제이다. 본 연구에서는 현행 징수교부금제도의 운용방식을 수렴하여 다음의 가정하에 시뮬레이션을 시도하였다.

- ▶ 지방세 이외의 여타 징수대상에 대한 징수교부율은 일정하다²⁷⁾.
- ▶ 50만 이상의 시 : 도세 이전분의 50%(단, 공동시설세는 3%)
- ▶ 50만 이하의 시군 : 도세 이전분의 30%(단, 공동시설세는 3%)
- ▶ 자치구 : 시세 이전분의 3%

27) 사용자, 수수료에 대한 징수교부금과 광역자치단체의 시설물, 공유재산 등의 수입징수에 따른 교부금, 각종 부담금 등이 있으며 이들에 대한 징수교부율은 위탁대상에 따라 다르다. 예컨대 환경개선부담금의 징수교부율은 10%이나 택지초과소유부담금은 15%이다.

가. 목적세의 본세통합

도세인 공동시설세가 시군에 이전된다는 것은 공동시설세가 시군세로 전환한다는 의미이다. 그러므로 시군의 입장에서는 통합 이전에 비하여 공동시설세의 3%를 덜 교부받는 결과를 가져온다. 시군세에 공동시설세가 포함되는 반면 이에 연동한 도세징수교부금이 공동시설세의 3%가 감소하므로 지방세입은 공동시설세의 97%가 증대되는 효과를 거둘 수 있다.

자치구는 시세인 도시계획세와 공동시설세분의 세원이 확충되므로 이 두 세목 징수액의 3%에 해당하는 징수교부금을 덜 교부받게 된다. 때문에 시군과 동일한 논리에서 자치구의 지방세입은 도시계획세와 공동시설세 징수액의 97%만큼 증대된다.

<표 3-26>은 이러한 결과를 잘 보여준다. 시와 군은 각각 29억 27백만원, 5억 65백만원의 징수교부금이 감소하고 있다. 그러나 지방세체계 조정이 징수교부금에 미치는 음(-)의 충격을 상쇄하고도 남아 시군의 지방세입은 각각 946억 56백만원, 198억 16백만원이 확충되었다²⁸⁾.

자치구는 도시계획세가 추가되면서 징수교부금의 손실규모는 공동시설세와 도시계획세의 3%에 불과하므로 시군과 비교할 때 상대적인 잇점을 갖는다. 목적세의 본세통합으로 자치구가 추가적으로 얻은 지방세입은 5,944억 31백만원으로 시군의 8배에 달한다.

28) 징수교부금 과급효과에서 보고하는 수치들은 연구자가 독자적으로 시산한 추계치이다. 예컨대 통합전 징수교부금은 각 세원의 30%~50%, 통합후 징수교부금은 공동시설세의 3%를 적용하였다.

〈표 3-26〉 목적세의 본세통합에 따른 징수교부금 파급효과

(단위 : 천원)

	합계	시	군	자치구
통합전 징수교부금	335,674,967	104,464,278	21,284,347	209,926,342
통합후 징수교부금	313,798,099	101,537,700	20,718,522	191,541,877
징수교부금 변화	-21,876,868	-2,926,578	-565,825	-18,384,465
통합전 지방세	5,792,914,965	3,372,438,370	871,489,979	1,548,986,616
통합후 지방세	6,523,695,439	3,470,021,089	891,872,226	2,161,802,124
지방세 변화	730,780,474	97,582,719	20,382,247	612,815,508
통합전 지방세+징수교부금	6,128,589,932	3,476,902,648	892,774,326	1,758,912,958
통합후 지방세+징수교부금	6,837,493,538	3,571,558,799	912,590,748	2,353,344,001
지방세+징수교부금 변화	708,903,606	94,656,141	19,816,422	594,431,043

주 : 1) 자치구는 광역시 군을 포함

자치구의 징수교부금 효과는 세원이전의 3%에 불과하여 앞에서 분석한 세원이전의 효과와는 대동소이한 결과를 보인다. 그러므로 여기서는 현행 도세징수교부금제도의 모순이 가장 첨예하게 나타나고 있는 경기도의 시를 대상으로 분석한바, <표 3-27>에 지적한대로 교부단체와 불교부단체간에 질적인 차이를 발견하기가 어려웠다. 경기도의 사례에서 발견할 수 있는 특징은 징수교부금의 감소율이 큰 시가 지방세입 증가율이 크다는 사실이다.

〈표 3-27〉 목적세의 본세통합에 따른 경기도 시의 징수교부금 파급효과
(단위 : 백만원)

	통합이전 징수교부금	통합이후 징수교부금	징수교부금 파급효과	증가율	통합이전 지방세입	통합이후 지방세입	지방세입 파급효과	증가율
수원시	4,623	4,492	-131	-2.8	169,918	174,177	4,258	2.5
성남시	6,560	6,400	-159	-2.4	181,572	186,720	5,147	2.8
의정부	1,934	1,894	-39	-2.1	52,095	53,385	1,290	2.5
안양시	3,285	3,186	-98	-3.0	116,497	119,687	3,190	2.7
부천시	3,657	3,534	-122	-3.4	136,413	140,385	3,972	2.9
광명시	1,286	1,245	-41	-3.2	51,400	52,735	1,335	2.6
평택시	1,865	1,766	-99	-5.3	73,486	76,688	3,201	4.4
동두천	267	259	-7	-2.8	12,943	13,183	239	1.9
안산시	2,604	2,461	-142	-5.5	116,683	121,288	4,605	3.9
고양시	5,572	5,458	-114	-2.1	125,506	129,203	3,696	2.9
과천시	7,038	7,025	-12	-0.2	26,686	27,106	419	1.6
구리시	1,268	1,246	-22	-1.7	28,959	29,676	716	2.5
남양주	2,367	2,342	-25	-1.1	45,747	46,563	815	1.8
오산시	407	391	-15	-3.8	18,332	18,837	504	2.8
시흥시	3,277	3,272	-5	-0.2	46,716	46,880	163	0.4
군포시	1,476	1,433	-43	-2.9	47,047	48,447	1,399	3.0
의왕시	731	718	-13	-1.8	22,325	22,758	432	1.9
하남시	657	645	-11	-1.8	23,059	23,439	379	1.6
용인시	4,246	4,176	-69	-1.6	106,564	108,815	2,250	2.1
파주시	1,287	1,265	-22	-1.7	34,298	35,023	724	2.1
이천시	1,181	1,146	-35	-3.0	42,765	43,916	1,151	2.7
합 계	55,599	54,365	1,233	-2.2	1,479,022	1,518,919	39,896	2.7

이러한 역관계가 존재하는 것은 징수교부금의 운용방식을 상기하면 쉽게 이해가능한 부분이다. 즉, 공동시설세 추가로 인한 징수교부금의 감소분을 상쇄하고도 남아 결과적으로 시군세와 공동시설세를 합한 지방세입은 증가하기 때문이다. 예컨대 평택시를 보면 징수교부금이 5.3%(99백만원) 감소하

나 세원이전으로 시군세는 4.4%(32억원) 증가함으로써 지방세는 조정전에 비하여 4.4% 증가한 766억 88백만원이 된다. 징수교부금의 감소율이 크다는 것은 당해 단체에서 징수하는 공동시설세의 규모가 비례적으로 크다는 반증이므로 지방세입이 큰 증가폭을 기록하는 것이다.

이러한 역의 상관관계는 지방세 증가율에 대하여 징수교부금의 증가율을 회귀분석함으로써 재확인할 수 있다. 회귀분석에 의하면 경기도는 탄력치가 0.59로 나타났는데, 경기도 이외의 다른 시에서 보고된 탄력치 0.52보다 큰 값이다.

○ 경기도 시
징수교부금 증가율 = 1.19, ∴ 0.59 공동시설세 증가율, R ² : 0.69, D.W. : 1.78 (4.6) (-6.7)
○ 전국 시
징수교부금 증가율 = 0.86, ∴ 0.52 공동시설세 증가율, R ² : 0.71, D.W. : 1.76 (4.9) (-10.9)
**는 1% 유의수준에서 귀무기설을 기각

세원이전으로 징수교부금이 받는 타격은 경기도의 시가 다른 지역의 시보다 크다는 의미인데, 이는 경기도의 세수기반이 상대적으로 강한 현실을 반영한다. 공동시설세의 여백만큼 비례하여 도세징수교부금의 교부액은 감소할 것이며, 세수가 클수록 징수교부금의 감소규모도 클 것이라는 점은 쉽게 이해할 수 있다. 실제로 경기도의 징수교부금은 전체의 42.6%인 411억 30백만원에 달한다.

나. 종합재산세의 도입

종합재산세의 도입으로 시군은 공동시설세, 자치구는 도시계획세, 공동시

설세, 자동차세를 세원화할 수 있으므로 세원이전의 규모에 비례하여 징수교부금의 감소폭도 클 것이다. 무엇보다 기간세목인 자동차세가 자치구세로 전환하므로 자치구가 받을 징수교부금의 변동이 흥미롭다. 시군은 공동시설세만 흡수하므로 징수교부금의 효과는 목적세의 본세통합에서 분석한 내용으로 대체한다.

종합재산세 도입이 징수교부금에 미치는 파급효과는 <표 3-28>에 보고하였다. 자치구의 징수교부금은 목적세의 본세통합에 비하여 2.5배가 증가한 492억 68백만원이 감소한다. 물론 지방세입으로 보면 지방세가 1조 6,422억원이나 증가하므로 1조 5,930억원의 세입확충효과를 거둔다. 이러한 세입확충규모는 기초단위에서 기대되는 세입확충규모의 93.7%에 이를 정도로 압도적이다.

〈표 3-28〉 종합재산세 도입에 따른 징수교부금 파급효과

(단위 : 천원)

	합계	시	군	자치구
통합전 징수교부금	335,674,967	104,464,278	21,284,347	209,926,342
통합후 징수교부금	282,914,599	101,537,700	20,718,522	160,658,377
징수교부금 변화	-52,760,368	-2,926,578	-565,825	-49,267,965
통합전 지방세	5,792,914,965	3,372,438,370	871,489,979	1,548,986,616
통합후 지방세	7,553,145,464	3,470,021,089	891,872,226	3,191,252,149
지방세 변화	1,760,230,499	97,582,719	20,382,247	1,642,252,149
통합전 지방세+징수교부금	6,128,589,932	3,476,902,648	892,774,326	1,758,912,958
통합후 지방세+징수교부금	7,836,060,063	3,571,558,789	912,590,748	3,351,910,526
지방세+징수교부금 변화	1,707,470,131	94,656,141	19,816,422	1,592,997,568

주 : 1) 자치구는 광역시 군을 포함

자치구 징수교부금의 변화추이를 구체적으로 살펴보면 평균 23.7% 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 지역별로는 다소간의 편차를 보이고 있는데, 서울시는 평균 감소율을 하회하는데 비하여 대구, 대전, 울산은 상대적으로 높은 감소율을 보였다. 절대규모로는 서울시가 전체의 50%에 근접하는 252억 49백만원이며, 그 뒤를 이어 부산과 대구가 각각 65억 89백만원, 52억 21백만원 감소할 것으로 시산되었다.

〈표 3-29〉 종합재산세 도입에 따른 시세징수교부금 파급효과

(단위 : 천원)

	종합재산세 이전 징수교부금	종합재산세 이후 징수교부금	파급효과	감소율 (%)
서울	117,030,209	91,841,429	-25,248,780	-21.6
부산	26,032,735	19,443,221	-6,589,514	-25.3
대구	18,138,692	12,917,429	-5,221,263	-28.8
인천	19,221,508	14,585,832	-4,635,676	-24.1
광주	10,091,817	7,531,070	-2,560,747	-25.4
대전	9,685,635	6,825,945	-2,859,689	-29.5
울산	7,302,311	5,182,613	-2,119,698	-29.0
합계	207,502,907	158,327,541	-49,235,368	-23.7

다. 이전과세의 통합

지금과는 정반대로 이전과세의 통합은 면허세의 과세권이 특별·광역시로 이전되므로 징수교부금의 수입이 증가한다. 도와 시군간에는 통합대상 3개 세목이 도세 및 시군세가 아니므로 징수교부금은 불변이다.

<표 3-30>은 이전과세 통합효과로서 징수교부금의 변화를 분석한 결과이다. 자치구 전체적으로 징수교부금은 41억 37백만원 증가에 그치고 있다.

이는 면허세 이전에 의한 자치구세의 감소분 1,379억 11백만원에는 현저히 미달하는 수치이다.

〈표 3-30〉 이전과세 통합에 따른 징수교부금 파급효과

(단위 : 천원)

	합계	시	군	자치구
통합전 징수교부금	335,674,967	104,464,278	21,284,347	209,926,342
통합후 징수교부금	339,812,326	104,464,278	21,284,347	214,063,701
징수교부금 변화	4,137,359	0	0	4,137,359
통합전 지방세	5,792,914,965	3,372,438,370	871,489,979	1,548,986,616
통합후 지방세	5,655,003,001	3,372,438,370	871,489,979	1,411,074,652
지방세 변화	-137,911,964	0	0	-137,911,964
통합전 지방세+징수교부금	6,128,589,932	3,476,902,648	892,774,326	1,758,912,958
통합후 지방세+징수교부금	5,994,815,327	3,476,902,648	892,774,326	1,625,138,353
지방세+징수교부금 변화	-133,774,605	0	0	-133,774,605

주 : 1) 자치구는 광역시 군을 포함

특별·광역시별로 추이를 살펴보아도 종합재산세의 도입과는 달리 별다른 차이를 보이지 않았다. 이전과세의 통합이 이루어진 다 해도 징수교부금은 2~3% 수준에서 안정적으로 증가하였다. 절대 규모에서도 서울시만 20억 원의 증대효과를 보았을 뿐 나머지 광역시는 5억원에도 미치지 못하는 등 이전과세의 통합으로 징수교부금은 별다른 교란을 보이지 않았다.

〈표 3-31〉 종합재산세 도입에 따른 시세징수교부금 파급효과

(단위 : 천원)

	종합재산세 이전 징수교부금	종합재산세 이후 징수교부금	파급효과	감소율 (%)
서울	117,030,209	119,039,238	1,949,029	1.7
부산	26,032,735	26,591,291	558,555	2.1
대구	18,138,692	18,615,874	477,182	2.6
인천	19,221,508	19,646,443	424,935	2.2
광주	10,091,817	10,317,341	225,523	2.2
대전	9,685,635	9,949,149	263,514	2.7
울산	7,302,311	7,480,792	178,481	2.4
합계	207,502,907	211,640,128	4,077,221	2.0

라. 지방소비세의 도입

대도시와 자치구간 세원이전과는 달리 지방소비세의 도입은 도세인 경주마권세가 시군세로 전환되므로 시군의 징수교부금에만 영향을 준다. 그런데 경주마권세는 일부 지방자치단체만이 징수하고 있으므로 징수교부금도 이들 지역에만 이전하게 된다. 이 점이 지방교부세와 다른데, 지방교부세는 조정율의 변화로 모든 지방자치단체에 영향을 주지만 징수교부금은 해당 기초자치단체가 광역세의 일정비율을 교부받는다.

때문에 다음 <표 3-32>에 보고하는 징수교부금의 파급효과는 경기도내 9개 시와 북제주군의 징수교부금의 변화를 나타낸 것으로 이해해야 할 것이다.

〈표 3-32〉 지방소비세 도입에 따른 징수교부금 지급효과

(단위 : 천원)

	합계	시	군	자치구
통합전 징수교부금	335,674,967	104,464,278	21,284,347	209,926,342
통합후 징수교부금	327,620,027	96,804,252	20,889,433	209,926,342
징수교부금 변화	-8,054,940	-7,660,026	-394,914	0
통합전 지방세	5,792,914,965	3,372,438,370	871,489,979	1,548,986,616
통합후 지방세	6,064,723,413	3,631,083,012	884,653,785	1,548,986,616
지방세 변화	271,808,448	258,644,642	13,163,806	0
통합전 지방세+징수교부금	6,128,589,932	3,476,902,648	892,774,326	1,758,912,958
통합후 지방세+징수교부금	6,392,343,440	3,727,887,264	905,543,218	1,758,912,958
지방세+징수교부금 변화	263,753,508	250,984,616	12,768,892	0

주 : 1) 자치구는 광역시 군을 포함

10개 단체에서 발생한 징수교부금의 변화는 80억 55백만원이며 경기도내 시에서 76억 66백만원, 북제주군이 3억 95백만원이다. 징수교부금의 변화폭이 상당히 크다는 것을 알 수 있다. 그러나 경주마권세의 절대규모 자체가 크기 때문에 지방세입은 총 2,637억 53백만원이나 확충된다.

〈표 3-33〉 경주마권세의 도 징수교부금 파급효과

(단위 : 백만원)

	통합전 징수교부금	통합후 징수교부금	징수교부금 변화	통합전 지방세입	통합후 지방세입	지방세입 변화
수원시	4,623	4,486	-138	169,918	174,372	4,454
성남시	6,560	6,316	-243	181,872	189,443	7,870
의정부	1,934	1,848	-86	52,095	54,888	2,793
부천시	3,657	3,495	-162	136,413	141,658	5,244
광명시	1,286	1,144	-142	51,400	56,000	4,600
안산시	2,604	2,443	-161	116,683	121,902	5,219
고양시	5,572	5,407	-165	125,506	130,870	5,364
과천시	7,038	518	-6,520	26,686	237,517	210,830
구리시	1,268	1,129	-139	28,959	33,467	4,507
북제주	6,770	282	-395	13,927	26,696	12,768
합 계	35,224	27,069	-8,054	903,164	1,166,818	263,753

경주마권세의 규모가 가장 큰 과천시를 보면 징수교부금과 지방세입의 급격한 변화양상이 잘 나타난다. 지방소비세 도입 이전 과천시의 징수교부금은 70억 38백만원이었으나 도입 이후에는 5억 18백만원으로 대폭 감소하나 세원 이전으로 2,173억 52백만원의 세수증대에 힘입어 2,108억 30백만원의 지방세입 확충효과를 거두는 것으로 분석되었다. 그러나 과천시를 제외한 경기도내 8개 시의 지방세입 확충효과는 50억원 내외에 머물러 있다.

제4장 지방세체계 조정의 종합평가

제1절 지방재정 파급효과

지금까지 살펴본 바와 같이 지방세체계의 조정은 주요 지방세입원인 지방교부세와 조정교부금, 그리고 징수교부금 전반에 영향을 미친다. 그리고 그 영향은 세원이 어느 정부계층에 귀속하느냐에 따라 광역자치단체와 기초자치단체간에 서로 다른 파급효과를 가지며 기초단위에서도 시군과 자치구가 받는 영향의 크기와 방향이 다르다.

다음 <표 4-1>은 각 유형별로 세원이전이 정부계층과 지방세입별로 어떤 방향으로 파급되는지 경로를 잘 보여준다.

목적세를 본세에 통합할 경우 지방교부세와 징수교부금이 영향을 받는데, 특별·광역시와 도는 세수감소와 지방교부세의 증가가 동시에 진행되며, 시군은 세수는 증가하나 지방교부세와 징수교부금은 감소한다. 자치구는 시군과 유사한 패턴으로 세수증가에 따라 조정교부금과 징수교부금이 감소하는 결과를 가져온다.

〈표 4-1〉 지방재정의 유형별·계층별·세입별 변화

계층별 유형별·세입별		특 별 광역시	도	시군	자치구
유형1	지방세	-	-	+	+
	지방교부세	+	+	-	0
	조정교부금	0	0	0	-
	징수교부금	0	0	-	-
유형2	지방세	-	-	+	+
	지방교부세	+	+	-	0
	조정교부금	0	0	0	-
	징수교부금	0	0	-	-
유형3	지방세	+	0	0	-
	지방교부세	-	0	0	0
	조정교부금	0	0	0	+
	징수교부금	0	0	0	+
유형4	지방세	0	-	+	0
	지방교부세	0	+	-	0
	조정교부금	0	0	0	0
	징수교부금	0	0	-	0

주 : 1) 유형 1은 목적세의 본세통합, 유형 2는 종합재산세의 도입, 유형 3은 이천과세의 통합, 유형 4는 지방소비세의 도입을 의미함

결국 지방재정이란 거시적 시각에서 보면 총체적인 파급효과는 상반된 방향으로 동시적 변화를 보이는 이들의 상대적 크기에 의존하게 된다고 볼 수 있다. 나머지 3가지 유형도 동일한 논리로 설명된다.

이하에서는 미시적 분석결과를 종합화하여 각 유형이 지방세는 물론 지

방 재정에 미치는 파급효과를 정리하기로 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 순계개념으로 재조정하였다. 물론 <표 4-2>와 같이 지방재정연감에 수록된 결산순계기준도 있으나 자치단체간 재원이전이 분명하게 드러나지 않는다.

〈표 4-2〉 지방자치단체의 세입구조

(단위 : 백만원)

	합계	특별 광역시	도	시	군	자치구
지방세	18,405,681	8,441,519	4,171,248	3,372,438	871,490	1,548,986
세외수입	16,691,729	3,507,080	1,832,353	6,076,465	3,160,565	2,115,266
지방교부세	6,785,682	218,146	1,413,506	2,300,916	2,853,114	0
중앙교부금	228,909	8,300	204,609	16,000	0	0
지방일여금	2,876,361	327,206	942,713	791,933	813,353	1,156
조정교부금	0	0	0	0	0	0
보조금	4,333,185	539,301	3,700,684	37,637	24,974	30,589
지방채	1,336,103	672,799	261,551	254,689	135,433	12,131
합 계	50,657,650 (100.0%)	13,714,351 (24.7%)	12,526,664 (27.1%)	12,849,578 (25.4%)	7,858,929 (15.5%)	3,708,128 (7.3%)

주 : 1) 결산순계기준

2) 행정자치부, 「지방재정연감」, 1998.

3) 자치구는 광역시 군을 포함

현재 지방자치단체 계층별 세입구조를 보면 <표 4-2>와 같이 도와 시군, 특별·광역시와 자치구간에 재정관계가 불분명하다. 그 이유는 기초자치단체인 시, 군, 구에서 징수한 시도세에 대하여 징수교부금과 조정교부금을 교

부할 때 이를 직접 시도세에서 교부하는 것이 아니라 시도의 세입으로 계상한 후 세출예산에서 지급하며, 이를 교부받은 기초자치단체는 세외수입으로 처리하기 때문이다. 표의 세외수입에는 경상적 세외수입과 임시적 세외수입을 포함하고 있으며 지방교부세 역시 특별교부세까지 포괄하고 있다.

상기 표에서 보는바와 같이 조정교부금이 전혀 드러나있지 않으며 광역자치단체의 지방세수에는 기초자치단체에 이전되는 징수교부금과 조정교부금이 포함되어 있다. 분명히 형식적으로는 광역세입에는 틀림없지만 실질적인 의미에서 광역자치단체가 가용할 수 있는 세수입은 아니다. 다시말하면 광역이든 기초이든 재원이전의 흐름을 반영하여 실질개념으로 전환할 때 지방재정의 구조가 보다 분명해진다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 징수교부금과 조정교부금의 흐름을 조정하여 새로운 지방재정 구조로 전환하고, 이를 기준으로 각 유형별 지방재정 파급효과를 비교 평가하고자 한다. 기준이 되는 새로운 지방재정 구조를 작성하는 방법은 먼저 중액교부금, 지방양여금, 지방채발행액은 주어진 조건으로 보고 다음의 방식으로 시산하였다²⁹⁾.

먼저 징수교부금의 계층간 이전을 보면 다음과 같다. <표 4-2>의 시세와 도세에서 시세는 시징수교부금과 조정교부금을, 도세는 시군의 도징수교부금수를 차감하여 실질화하였다. 여기서 차감한 도징수교부금은 시군의 세외수입에, 시징수교부금은 자치구와 광역군의 세외수입에 합산하였으며 조정교부금은 자치구의 지방세입으로서 명시적으로 도입하였다³⁰⁾. 징수교부금

29) 중앙 - 지방간, 광역 - 기초간 재정관계를 완벽하게 파악하지는 못하고 있다. 아직까지 지방재정을 포괄하는 통합재정수지의 작성이 지연되는 이유가 바로 여기에 있으며 본 연구에서도 부분적인 접근에 불과하다. 그럼에도 본 연구의 목적을 달성하는데 큰 문제는 없다고 판단된다.

30) 지방교부세와 조정교부금 구성항목인 특별교부금, 징수교부금 이외의 세외수입, 시

과 조정교부금의 흐름을 반영하면 지방재정에서 광역자치단체가 차지하는 비중은 저하될 수밖에 없다. 이 방식은 광역과 기초간에 이루어지는 재원이 전을 보다 명확하게 파악할 수 있으며 <표 4-3>은 바로 <표 4-2>를 조정하여 재구성한 표이다.

<표 4-3> 조정 후 지방자치단체의 세입구조

(단위 : 백만원)

	합계	특 별 광역시	도	시	군	자치구
지방세	16,401,518	6,563,104	4,055,500	3,372,438	871,490	1,548,986
세외수입	17,027,403	3,507,080	1,832,353	6,180,929	3,388,849	2,325,192
지방교부세	6,785,682	218,146	1,413,506	2,300,916	2,853,114	90,919
중액교부금	228,909	8,300	204,609	16,000	0	0
지방알여금	2,876,361	327,206	942,713	791,933	813,353	1,156
조정교부금	1,668,489	0	0	0	0	1,668,489
보조금	4,333,185	539,301	3,700,684	37,637	24,974	30,589
지방채	1,336,103	672,799	261,551	254,689	135,433	12,131
합 계	50,657,650 (100.0%)	11,835,936 (23.4%)	12,400,916 (24.5%)	12,954,042 (25.6%)	7,789,294 (15.4%)	5,677,462 (11.2%)

이하에서는 <표 4-3>을 기초로 하여 평가대상 4개 방안의 지방재정 파급효과를 기술하기로 한다. 각 방안의 표를 작성하는 방법은 <표 4-3>에 적용했던 접근방식을 동일하게 취하였다.

도세에 직접적으로 연결되지 않는 징수교부금은 주어진 조건으로 보았다.

1. 목적세의 본세통합

우리는 3절에서 목적세의 본세통합으로 지방교부세와 조정교부금, 징수교부금이 어떤 영향을 받는지 개별적인 분석을 시도한바 있다. 이를 다시 정리하면 특별·광역시와 도는 지방교부세의 증가가 이루어졌으며 시는 지방교부세의 증가, 징수교부금의 감소가 발생하였다. 군은 지방교부세와 징수교부금이, 자치구는 조정교부금과 징수교부금 모두가 동시에 감소하는 영향을 받았다.

지방세입의 개별적 변화가 지방재정이란 시스템내에서 어떤 양상을 보이는지 살펴보도록 하자. 먼저 지방세수 측면에서 세원이전은 광역자치단체의 세수기반을 약화시키므로 시세 및 도세에 연계된 징수교부금의 누출규모도 감소하며 동시에 지방교부세의 증가가 이루어진다. 따라서 최종적인 지방재정의 규모는 이들의 역학관계에 의존하는데, 분석결과 자치구만이 5,900억원의 지방세입이 확충되는 효과를 거두었을뿐 특별·광역시는 4,284억원, 도는 982억원, 시는 16억원, 군 619억원이 감소하는 것으로 나타났다(<표 4-4> 참조).

〈표 4-4〉 목적세 본세통합에 따른 지방자치단체의 세입구조

(단위 : 백만원)

	합계	특별 광역시	도	시	군	자치구
지방세	16,423,393	5,968,672	3,931,026	3,470,021	891,872	2,161,802
세외수입	17,005,527	3,507,080	1,832,353	6,178,002	3,188,078	2,300,014
지방교부세	6,785,682	384,215	1,429,815	2,204,650	2,673,650	93,348
중앙교부금	228,909	8,300	204,609	16,000	0	0
지방일여금	2,876,361	327,206	942,713	791,933	813,353	1,156
조정교부금	1,668,489	0	0	0	0	1,668,489
보조금	4,333,185	539,301	3,700,684	37,637	24,974	30,589
지방채	1,336,103	672,799	261,551	254,689	135,433	12,131
합 계	50,657,650 (100.0%)	11,407,573 (22.5%)	12,302,751 (24.3%)	12,952,432 (25.6%)	7,727,363 (15.3%)	6,267,529 (12.4%)
파급효과	0	-428,363	-98,165	-1,610	-61,931	590,067

그러나 개별 지방자치단체를 자세히 살펴보면 지방세입의 변화 양상은 상당히 다양한 모습으로 나타난다. 대표적으로 경기도의 시단위를 들 수 있다. 특별시·광역시, 도, 군, 자치구는 계층별로 집계화한 결과와 개별 지방자치단체의 변화 방향이 일치하나 경기도의 시들은 개별적인 결과를 보인다. 구체적으로 수원, 성남, 안양, 부천, 과천 등 불교부단체를 중심으로 9개시는 오히려 지방세입이 확충되는 결과를 가져온다³¹⁾. 이에 따라 시단위는 지방세입이 감소하나 경기도는 오히려 118억원이 증가하였다.

31) 수원 42억원, 성남 51억원, 안양 32억원, 부천 40억원, 안산 46억원, 고양 37억원, 과천 4억원, 군포 14억원, 용인 22억원이 증가한다.

이밖에 경북의 포항시와 경남의 창원시도 지방세입이 증가하는데, 이들은 원래 불교부단체이나 도농통합에 의하여 한시적으로 통합군 읍면지역의 재정여건을 반영하는 과정에서 교부대상으로 전환하였으므로 경기도의 시들과 마찬가지로 재정기반이 견고한 단체들이다(<부록 1> 참조). 이러한 결과는 목적세의 본세통합이 지역간 재정격차를 확대할 가능성이 높다는 점을 시사한다.

한편, 서울시의 지방세입 감소규모는 특별·광역시의 3/4일 정도로 압도적인데, 이는 서울시가 부산시, 울산시와 같이 불교부단체이기는 하나 재정잉여액, 즉 기준재정수입액이 기준재정수요액을 크게 초과하고 있어 세원이 전에도 불구하고 여전히 재정잉여 상태에서 벗어나지 못한 결과이다. 요컨대 세원이전으로 인한 세수손실에 비하여 지방교부세나 징수교부금으로 보상되는 세입규모가 크게 미치지 못하는 것이다.

자치구는 서울시가 50%를 상회하는 3,223억원의 지방세입 확충이 이루어진다. 다른 광역시의 자치구들도 대체로 200~500억원 정도 지방세입의 확충효과를 거두고 있다. 다만, 서울시 자치구들은 지역특성상³²⁾ 지방세입의 서로 다른 크기로 혜택을 본다. 예컨대 4개 불교부단체에서 발생한 지방세입의 확충규모가 1/3에 해당하는 1,154억원에 달하였다.

계층별로, 그리고 개별 자치단체별로 파급효과가 다르게 나타난다는 점은 세원이전의 규모에 대하여 지방재정의 파급규모를 회귀분석한 다음의 실증적 결과로부터 어느정도 유추할 수 있다. 이 실증적 결과는 현행 체제하에서 세원이전이 이루어질 경우 계층별 지방재정 파급효과를 예측하는데 유용하게 적용할 수 있다.

32) 무엇보다 자치구가 많다는 점을 들 수 있다. 자치구가 많다는 것은 지역별로 사회경제적 성격에 차이가 날 가능성이 높으며, 광역시 자치구에 비하여 재정여건의 편차가 크게 발생하는 원인 가운데 하나이다.

<표 4-5>는 통상회귀자승법과 코크레인-오킷(Cochrane-Orcutt) 반복추정법으로 자기상관을 제거한 추정결과로 세원이전에 대한 충격의 크기가 가장 큰 계층은 도분청임을 알 수 있다³³⁾.

〈표 4-5〉 세원이전에 대한 지방세입의 탄력성(유형 1)

	삼수항	추정계수	Adj. R2	D.W.
특별·광역시	-	0.82 (101.3)**	0.24	1.47
도	1.21 (1.73)	0.90 (11.8)**	0.95	1.55
시	-1,665,763 (-8.9)**	-0.03 (-12.7)**	0.76	2.04
군	-927,256 (-26.8)**	-0.02 (7.5)**	0.40	2.03
자치구	5.03 (5.16)**	0.68 (11.1)**	0.69	1.86

주 : **는 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각

세원이전에 대한 지방세입의 탄력성은 특별·광역시가 자치구보다 크다. 현상 그대로를 보면 대도시와 자치구간에는 세원이전의 규모는 동일한 대신에 대도시는 지방교부세의 보전이 이루어지므로 세원이전으로 인한 지방세입의 변화, 즉 탄력성은 자치구가 더 커야 한다.

33) 특별·광역시와 도는 적정 표본크기에 미달하지만 본 연구가 4가지 정책유형들의 상호비교라는 점에서 그대로 보고한다. 한편 시와 군은 지방세입의 과급규모가 음(-)의 값을 보여 대수선형화에 의한 탄력성의 모형으로 추정하기가 어려웠다. 따라서 <표 4-5>에 보고한 시군의 추정계수는 탄력성이 아닌 인과관계의 크기 정도로 이해하기 바란다.

그럼에도 <표 3-36>에서 자치구의 지방세입 확충규모가 시세의 감소규모보다 큰 원인은 두가지 원인으로 설명할 수 있는데, 하나는 특별·광역시 지방세입 감소규모의 대부분을 서울시가 점유하고 있어 실제 광역시의 감소규모는 그리 크지 않다는 점이며, 다른 하나는 특별·광역시에서 이전된 세원이 분산되어 지방세입으로 유입되므로 탄력성은 낮지만 그 합은 커지는데 있다.

물론 개별 지방자치단체에 따라 그 파급효과는 다양하게 나타난다. 이 부분은 이미 앞에서 언급하였고, <부록 1>에서 보고하고 있지만 동일 계층의 자치구라 해도 지역별로 큰 차이를 보이는게 사실이다. 예컨대 서울시 자치구의 탄력성은 0.89로 상당히 높은 수준으로 세원이전으로 인한 편익의 흡수능력이 다른 광역시보다 크다는 것을 여실히 보여준다. 광역시의 경우 세원이전에 대한 지방세입의 탄력성은 부산 0.39, 대구 0.65, 인천 0.48 이다³⁴⁾.

2. 종합재산세의 도입

우리는 앞에서 종합재산세의 도입으로 특별·광역시와 자치구간에 세원이전의 규모와 폭이 자치구세의 기반을 2배 이상 확대시킬 정도로 대단히 크다는 점을 확인한바 있다. 이 말은 역으로 특별·광역시의 세수기반이 그만큼 취약해짐을 의미하므로 특별·광역시의 재정부족액 증가 ⇒ 조정을 변화 ⇒ 도 및 시군의 지방교부세 변화라는 파급경로를 밟는다. 동시에 시세의 급격한 구조변화는 시세징수교부금에 미치는 파급효과를 비례증가시킨다. 다만, 경기도내 불교부단체인 시들은 지방교부세의 변화없이 징수교부금만

34) 광주, 대전, 울산은 표본크기가 너무 작아 별도로 보고하지 않는다.

변화하므로 목적세의 본세통합과 동일한 지방세입 확충효과를 갖는다³⁵⁾.

결국 종합재산세의 도입은 도와 시군간에 공동시설세의 이전과 함께 지방교부세에 상당한 크기의 음(-)의 충격을 주며 자치구에는 징수교부금의 감소와 병행하여 자치구세의 대폭적인 확충을 가져온다. 따라서 목적세의 본세통합과 비교할 때 도와 시군의 지방세입은 순전히 지방교부세의 변화로부터 파생하게 된다. <표 4-6>은 바로 이러한 유기적인 전달경로를 거쳐 최종적으로 나타난 지방세입의 파급효과이다.

전술한대로 도와 시군의 경우 목적세의 본세통합과 차이가 나는 부분은 지방교부세이며, 여기서 파생한 결과로 인하여 시군의 지방세입이 대폭 축소되는 결과를 가져왔다. 다시 말하면 특별·광역시와 세원축소가 대도시의 지방교부세를 증가시키면서 그 반작용으로 시군의 지방교부세를 감소시킨 것이다³⁶⁾. 주어진 교부재원으로 배분하는 시스템을 견지하는 지방교부세의 성격상 zero-sum게임이 불가피한데 따른 결과이다.

35) 이하에서 개별 지방자치단체의 지방세입 변화는 <부록 1>을 참조하기 바란다.

36) 특별·광역시에서 증가한 지방교부세 3,151억원은 도와 시군의 지방교부세 614억원, 1,110억원, 1,378억원에서 이전된 것이다.

〈표 4-6〉 종합재산세 도입 이후 지방자치단체의 세입구조

(단위 : 백만원)

	합계	특별 광역시	도	시	군	자치구
지방세	16,454,275	4,970,105	3,931,026	3,470,021	891,872	3,191,251
세외수입	16,974,647	3,507,080	1,832,353	6,178,003	3,188,030	2,269,181
지방교부세	6,785,682	699,270	1,368,371	2,093,553	2,535,831	88,655
중액교부금	228,909	8,300	204,609	16,000	0	0
지방양여금	2,876,361	327,206	942,713	791,933	813,353	1,156
조정교부금	1,668,489	0	0	0	0	1,668,489
보조금	4,333,185	539,301	3,700,684	37,637	24,974	30,589
지방채	1,336,103	672,799	261,551	254,689	135,433	12,131
합 계	50,657,650 (100.0%)	10,724,061 (21.2%)	12,241,307 (24.2%)	12,841,336 (25.3%)	7,589,493 (15.0%)	7,261,452 (14.3%)
파급효과	0	-1,111,875	-159,609	-112,706	-199,801	1,583,990

주 : 1) 결산순계기준

2) 행정자치부, 「지방재정연감」, 1998.

3) 자치구는 광역시 군을 포함

그러나 특별·광역시에는 대폭적인 시세 축소의 영향으로 최종적으로는 1조 1,118억원의 지방세입이 감소한다. 도분청 역시 1,596억원이 감소하는 등 광역자치단체는 목적세의 본세통합에 비교하면 2배 내외 음의 충격을 받는다. 반면에 시군은 각각 1,127억원, 1,998억원으로 충격의 크기가 3배에 달하여 광역자치단체 보다 큰 영향을 받는 것으로 나타났다.

여기서도 세원이전으로 유일하게 혜택을 보는 집단은 자치구로 무려 1조

5,840억원의 지방세입이 확충되는 효과를 거두고 있다. 자치구는 세원이전으로 징수교부금이 501억원이 감소하였으나 1조 6,423억원이 증가한 자치구세원의 확대가 결정적인 원인으로 작용하였다. 특히 서울시 자치구는 8,144억원의 세입확충이 이루어진다. 그러나 목적세의 본세통합대비 자치구 평균증가율인 2.7배에는 미달하는 수준이다. 상대적으로 높은 증가세를 보이는 자치구는 대구시로 3.16배이며, 그 뒤를 이어 대전과 울산이 3배를 상회하고 있다.

전술한 세원이전과 지방세입간에 이루어진 재원흐름은 회귀분석에 의하여 보다 구체성을 갖는다. 특별·광역시외의 경우 탄력성이 0.62로 목적세의 본세통합에서 추정된 탄력치의 2/3 수준으로 하락하였다. 시세의 감소폭이 대단히 큰데도 불구하고 탄력치가 하락했다는 것은 지방교부세의 보전효과가 목적세의 본세통합에 비하여 1.5배 정도 향상되었다는 것을 의미한다.

자치구의 경우에는 목적세의 본세통합에서 이루어진 세원이전에 자동차세가 추가되는 반면에 징수교부금은 자동차세의 3% 만큼 세원이전이 이루어지지 않는다. 즉, 세원이전 이외에 추가적으로 이루어지는 세원이전의 폭이 미미하다. 목적세의 본세통합과 비교할 때 탄력치의 변화가 크지 않은 원인이 바로 여기에 있다. 이러한 이유로 서울시와 광역시·군 탄력치의 격차가 여기서는 크게 나타나지 않는다³⁷⁾.

37) 서울 0.83, 부산 0.7, 대구 0.66, 인천 0.79이다

〈표 4-7〉 세원이전에 대한 지방세입의 탄력성(유형 2)

	삼수항	추정계수	Adj. R2	D.W.
특별·광역시	6.16 (2.00)	0.62 (3.67)*	0.91	2.11
도	7.47 (6.17)**	0.55 (6.63)**	0.81	1.34
시	-3,481,168 (9.1)**	1.39 (9.97)**	0.69	2.27
군	-2,635,475 (-32.1)**	1.71 (6.33)**	0.32	2.04
자치구	5.44 (7.46)**	0.84 (14.5)**	0.91	1.61

주 : **는 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각

3. 이전과세의 통합

이전과세의 통합으로 면허세만이 시세에 흡수통합되므로 세원이전은 자치구와 특별·광역시에서 이루어지며 세원이전의 폭도 상대적으로 제한적이다³⁸⁾. 때문에 특별·광역시의 지방교부세는 174억원이 감소하며 연쇄적인 반작용의 결과로서 도와 시군의 지방교부세는 조정을의 변화에 정비례하여 다소 증가(95억원)하였다³⁹⁾.

38) 도와 시군간 세원이전이 이루어지지 않으며 특별시와 자치구도 선형대수로 전환하기 어려울 정도이어서 이하부터는 세원이전과 지방재정 파급효과간의 회귀분석은 시도하지 않았다.

39) 특별교부세를 대상으로 정리한 <표 4-8>을 기준으로 하면 104억원이나 보통교부세만 보고한 <표 3-18>에 의하면 94억원이다.

〈표 4-8〉 이전과세 통합 이후 지방자치단체의 세입구조

(단위 : 백만원)

	합계	특별 광역시	도	시	군	자치구
지방세	16,324,359	6,623,858	4,045,498	3,372,438	871,490	1,411,075
세외수입	17,031,542	3,507,080	1,832,353	6,180,929	3,388,639	2,322,540
지방교부세	6,785,682	200,719	1,416,713	2,307,163	2,763,055	97,970
중액교부금	228,909	8,300	204,609	16,000	0	0
지방양여금	2,876,361	327,206	942,713	791,933	813,353	1,156
조정교부금	1,741,508	0	0	0	0	1,741,508
보조금	4,333,185	539,301	3,700,684	37,637	24,974	30,589
지방채	1,336,103	672,799	261,551	254,689	135,433	12,131
합 계	50,657,650 (100.0%)	11,879,263 (23.5%)	12,401,181 (24.5%)	12,960,289 (25.6%)	7,796,944 (15.4%)	5,616,969 (11.1%)
파급효과	0	43,327	3,266	6,247	7,650	-60,493

주 : 1) 결산순계기준

2) 행정자치부, 「지방재정연감」, 1998.

3) 자치구는 광역시 군을 포함

특별·광역시의 지방세입 확충규모는 더욱 커서 지방교부세의 감소와 징수교부금의 누출규모가 증가함에도 세원이전의 효과에 의하여 상쇄되어 433억원이 증가하였다. 그러나 개별적으로 살펴보면 편차가 크게 발생한다. 서울시의 지방세입 확충규모는 특별·광역시의 3/4를 점유하나 정반대로 광주시는 29억원, 대전시는 34억원이 감소한다. 이와같이 특이한 현상이 발생하는 것은 지방교부세에서 비롯한다. 광주와 대전을 제외하면 다른 대도시는 불교부단체로 전환(혹은 유지)하게 되어 면허세가 그대로 지방세입의 확충

으로 연결되나 두 지역은 계속 교부단체로 남아있어 지방교부세가 감소하기 때문이다⁴⁰⁾.

자치구는 면허세의 50%에 해당하는 재원이 조정교부금에 추가되므로 변화의 폭이 보다 크게 나타난다. 그러나 자치구세에서 차지하는 면허세의 위상에 비추어 볼 때 조정재원의 확충이 이루어진다 해도 세원이전의 보전효과는 부분적일 수 밖에 없다. 실제로 확충된 조정교부금은 손실된 자치구세 1,379억원의 53%인 730억원의 보전효과에 그치고 있다. 그런데 여기서도 광주시의 동구와 서구, 그리고 대전시의 전 자치구는 지방세입이 증가하는 결과가 관찰된다. 이에 대한 원인도 특별·광역시에서 기술한 논리의 연장에서 조정교부금의 증가로 이해할 수 있다.

시세징수교부금의 특성으로 미루어 면허세의 보전효과는 더욱 제한적이어서 3%에 머무르고 있다. 결국 자치구의 지방세입은 세원이전의 56%밖에 보전하지 못하여 537억원의 세입감소를 가져온다. 본 연구에서 분석하는 4가지 유형 가운데 유일하게 자치구의 지방세입이 감소하는 것이다. 이는 본질적으로 조정교부금의 재원이 한정된 결과이다.

4. 지방소비세 도입

경주마권세의 세원이 도에서 시군으로 이전하므로 지방재정은 조정교부금의 영향을 받지 않는 대신에 지방교부세와 도세징수교부금을 통한 파급이

40) 좀더 구체적으로 설명하면 현행 지방교부세제도하에서 광주와 대전의 재정부족액은 859억원, 218억원이어서 면허세의 흡수통합이 이루어져도 재정부족액은 75억원, 88억원의 감소에 그치며 결국 통합 이후 지방교부세는 49억원과 59억원을 덜 교부받는 결과를 가져온다.

이루어진다. 때문에 세원이전에 의한 지방재정의 파급효과는 일부 계층과 지방자치단체에 국한된다. 이미 세원이전의 효과에서 분석한대로 지방소비세의 도입은 경기도 9개 시와 북제주군에서 시군세의 확충효과가 발휘되며, 특히 과천시에 세원의 80%가 집중적으로 이전한다.

〈표 4-9〉 지방소비세 도입 이후 지방자치단체의 세입구조

(단위 : 백만원)

	합계	특별 광역시	도	시	군	자치구
지방세	16,409,570	6,563,103	3,781,745	3,631,083	884,653	1,548,986
세외수입	17,019,349	3,507,080	1,832,353	6,173,269	3,188,299	2,318,348
지방교부세	6,785,682	218,266	1,423,979	2,295,531	2,750,019	97,886
중앙교부금	228,909	8,300	204,609	16,000	0	0
지방양여금	2,876,361	327,206	942,713	791,933	813,353	1,156
조정교부금	1,668,489	0	0	0	0	1,668,489
보조금	4,333,185	539,301	3,700,684	37,637	24,974	30,589
지방채	1,336,103	672,799	261,551	254,689	135,433	12,131
합 계	50,657,646 (100.0%)	11,836,055 (23.4%)	12,147,634 (24.0%)	13,199,642 (26.1%)	7,796,731 (15.4%)	5,877,585 (11.2%)
파급효과	0	119	-252,282	245,600	7,437	123

그러므로 징수교부금은 극히 제한적으로 이들 10개 지방자치단체에서 변화하며 지방교부세는 조정율의 변화과정을 거쳐 전 지방자치단체에 파급효과를 미친다. 특별·광역시에는 거의 변화를 보이지 않으며 도본청은 105억원이 증가한다. 지방교부세는 제로섬게임이므로 증가된 도본청의 교부액은 시

와 군에서 감소한 교부액 54억원과 52억원이다. 그러나 경주마전세를 시군 세화 할 수 있는 10개 지역은 대부분 현재 불교부단체이어서 영향권에 벗어나 있다.

결국 지방소비세의 도입으로 피해당사자인 도는 1,740억원의 지방세입이 감소한다. 반면에 가장 큰 수혜자인 시는 1,698억원 증가하며 이 가운데 과천시와 지방세입 확충규모가 1,521억원으로 압도적이다. 군도 47억원의 지방세입 확충효과를 거두는 것으로 분석되었으나 복계주군(32억원)을 제외하면 대부분 5,000만원 이내의 미미한 증가를 기록하였을 뿐이다⁴¹⁾.

제2절 자치단체간 지방재정 형평화효과

1. 지방세수의 수평적 형평화효과

주로 납세행정의 간소화를 주목적으로 하여 제기되고 있는 지방세체계 조정방안들은 지방세입에 국한하지 않고 지방재정 전반에 걸쳐 영향력을 발휘하기도 하지만 자치단체간 수평적 형평화에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 2절에서는 지방세체계의 조정이 우리나라 지방재정의 화두 가운데 하나인 자치단체간 재정적 형평성을 어느 정도 왜곡하는지 여부를 분석한다

본 연구에서는 통상적으로 이용하는 지니계수를 통하여 각 조정방안의 수평적 형평성을 파악하였다⁴²⁾.

41) <표 4-9>에서는 29억원이 감소하는 것으로 표기되어 있으나 실은 자치구에 포함된 광역군을 포함하면 40억원 증가이다.

42) 여기서는 주민 1인당으로 가공한 자료를 이용하였다.

〈표 4-10〉 각 유형별 지방세 형평화효과

	조정 전	목적세의 본세통합	종합재산세 도입	이전과세의 통합	지방소비세 도입
특별·광역시	0.05634	0.05676	0.06332	0.05566	0.04490
도	0.15834	0.16138	0.16138	0.15834	0.13122
시	0.14960	0.15150	0.15150	0.14960	0.30494
군	0.18081	0.18214	0.18214	0.18081	0.18632
서울	0.47178	0.44235	0.36540	0.49469	0.47178
부산	0.26735	0.25061	0.19129	0.28350	0.26735
대구	0.25775	0.25170	0.18102	0.28229	0.25775
인천	0.32371	0.29279	0.20680	0.34715	0.32371
광주	0.20527	0.19231	0.12802	0.22461	0.20527
대전	0.21640	0.18522	0.13571	0.24098	0.21640
울산	0.15395	0.16992	0.15133	0.14681	0.15395

먼저 <표 4-10>에 의하면 현행 지방세체계에서 지역간 세수기반은 큰 차이를 보였다. 광역자치단체세와 기초자치단체세간에, 그리고 도시와 농촌 간에는 세원분포의 편차가 크게 존재함을 알 수 있다. 예컨대 시세에서 특별시와 광역시는 균형적인 위치에 있으나 도와 시군은 지역간 격차가 상당수준에 이른다. 또한 동일한 기초자치단체라 해도 군과 자치구의 수평적 형평성은 큰 차이가 난다. 특히, 자치구의 경우에는 지역에 따라 극심한 편차를 보이는데, 가장 편차가 큰 서울은 가장 안정적인 울산에 비하여 3배에 달하는 지역간 격차를 보였다.

이제 현행 지방세체계에서 존재하는 지역간 세수격차와 각 4개 유형에서 발생하는 지역간 세수격차를 비교평가해 보자. 먼저 목적세의 본세통합은 자치구를 제외하면 특별·광역시, 도, 시, 군에서 수평적 형평성을 다소 약

화시킨다. 자치구간 재정격차가 완화된다는 실증분석의 결과는 재정여건과 세원이전의 증가율간에 음(-)의 상관관계를 보였다는 증거와 일맥상통한다⁴³⁾.

종합재산세의 도입을 보면 도와 시군간에는 공동시설세의 이전이 이루어지므로 목적세의 본세통합과 동일한 결과를 가져온다. 특별·광역시와 자치구는 수평적 형평성이 변하지만 정반대의 방향으로 움직이는 점을 관찰할 수 있다. 특별·광역시는 수평적 형평성이 악화되나 자치구는 개선되며 그 정도는 목적세의 본세통합에 비하여 현저하게 이루어진다.

이전과세의 통합은 다시 종합재산세의 도입과는 상반된 결과를 보인다. 즉, 특별·광역시의 세수격차는 다소 완화되지만 자치구는 오히려 악화된다. 한편, 면허세만 이전하므로 도세와 시군세의 세원분포는 현행과 동일하다. 여기서도 재정자립도와 세원이전 증가율간에는 역관계에 있다는 앞에서 분석결과와 일치한다.

지금까지 분석결과를 살펴보면 몇가지 특징을 발견할 수 있다. 하나는 세원이전에도 불구하고 도와 시군간에 존재하는 세원분포상의 편차는 미세한 변화를 보일 뿐이라는 점이다. 다른 하나는 특별·광역시와 자치구에 존재하는 세원분포는 비대칭관계에 놓여 있다는 점이다. 특별·광역시의 세수격차가 악화(개선)될 수록 자치구의 세수격차는 개선(악화)된다. 이러한 현상은 목적세의 본세통합과 종합재산세에서 극명하게 표출된다.

한편, 지방소비세의 도입은 보편성이 현저하게 떨어지는 경주마권세가 일부 지방자치단체에 한하여, 그것도 세수기반이 견고한 기초자치단체에 일방적인 혜택을 주는 방향으로 이전하므로 수평적 형평성은 크게 악화된다. 상

43) 3장 2절 세원이전효과에서 보인 상관관계 결과를 상기하기 바람. 자치구는 재정자립도와 세원이전 증가율간에 강한 비대칭관계를 보인바 있다.

기 표에 보고한대로 해당 지방자치단체가 집중되어 있는 시그룹을 보면 수평적 형평성은 상당히 악화된다는 것을 확인할 수 있다.

사실 전술한 특징적 현상은 어느 정도 예상할 수 있었다. 왜냐하면 도와 시군간에 이전하는 세원은 중요도가 낮은 공동시설세에 국한하므로 지역간 세수격차가 크게 발생하지 않는다. 그러나 특별·광역시와 자치구는 공동시설세에 더하여 도시계획세, 자동차세, 면허세가 추가적으로 이전하기 때문에 세수기반이 어느정도 견고한가에 따라 지역간 세수격차는 크게 발생한다. 그리고 이들 세목의 성격으로 볼 때 인구집중도와 도시발전의 단계가 높을수록 세원이전의 규모는 커질 수 있다는 점을 충분히 추측할 수 있다.

2. 지방재정의 수평적 형평화효과

주지하듯이 지방재정의 세입원은 지방세를 근간으로 각종 이전재원으로 이루어져 있다. 앞에서 세원이전의 수평적 형평성을 분석하였지만 지방재정의 성격으로 미루어 볼 때 지방교부세, 조정교부금, 징수교부금의 재원이전을 포함하여 종합적인 시각에서 수평적 형평성을 접근할 필요가 있다.

먼저 결론부터 언급하면 전반적으로 종합재산세의 도입이 수평적 형평성을 가장 크게 개선하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 광주시 자치구를 제외한 모든 계층에서 일관적으로 나타난다(<표 4-11> 참조). 그러나 이는 상대적인 의미일 뿐 객관적인 증거자료로 삼기에는 미흡하다. 주지하듯이 지니계수는 곡선의 형태에 관계없이 동일한 불평등치를 보일 수 있으며, <표 4-11>처럼 미세한 변화를 보일 경우에는 이 수치만 가지고 수평적 불평등도가 악화 혹은 개선되었다고 단언하기 어렵다.

이에 따라 본 연구에서는 변이계수를 구하여 비교하였으나 질적인 차이를 발견하지는 못하였다. 변이계수에서도 종합재산세의 수평적 형평성이 가장 양호하였는데, 그 원인은 이전세원 자체가 지닌 수평적 형평화효과에서 비롯한다. 즉, 앞에서 분석한 지방세의 수평적 형평화효과에서 지적인대로 종합재산세 자체가 지닌 수평적 형평화기능이 지방재정 전반의 수평적 형평성에 강력한 영향을 주었다.

〈표 4-11〉 각 유형별 지방재정의 수평적 형평화효과

	조정 전	목적세의 본세통합	종합재산세 도입	이전과세의 통합	지방소비세 도입
특별·광역시	0.07943	0.06967	0.05762	0.08046	0.07944
도	0.09365	0.09330	0.09523	0.09358	0.08364
시	0.19947	0.19404	0.18783	0.19980	0.26770
군	0.16821	0.16656	0.16388	0.16834	0.16776
서울	0.24397	0.25532	0.23242	0.24214	0.24397
부산	0.24331	0.23976	0.23911	0.24691	0.24331
대구	0.19442	0.19474	0.18073	0.19731	0.19442
인천	0.30880	0.30525	0.29671	0.31019	0.30880
광주	0.15511	0.16503	0.17639	0.16624	0.15511
대전	0.13257	0.13655	0.12257	0.13484	0.13257
울산	0.03180	0.02822	0.02611	0.03197	0.03180

그 근거로서 지방교부세, 징수교부금, 조정교부금의 수평적 형평성을 평가해도 각 유형별 차이가 매우 미세하게 발생하였다는 점을 들 수 있다. 다음 <표 4-12>는 지방교부세의 수평적 형평화효과로 각 유형별 차이가 그리 크지 않다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 4-12〉 지방교부세의 수평적 형평화효과

	조정 전	목적세의 본세통합	종합재산세 도입	이전과세의 통합	지방소비세 도입
특별·광역시	0.06001	0.05504	0.04556	0.05910	0.06174
도	0.10501	0.10480	0.10602	0.10495	0.09589
시	0.20542	0.19968	0.19333	0.20576	0.27545
군	0.16980	0.16817	0.16554	0.16997	0.16933

제3절 지방세체제 조정방안의 평가

지금까지 분석한 실증적 분석으로부터 국내 전문가들이 제기한 지방세체제 조정방안들이 단순히 세원의 이동에 머무르지 않고 지방재정에 전반에 파급된다는 사실을 확인하였다. 단순히 지방재정의 변동규모만을 보면 자치구에 주어지는 편익이 중대하며, 대체로 광역자치단체의 세입기반은 악화되었다. 또한 재정여건이 풍족하지 못한 군단위 기초자치단체나 대부분의 소도시들의 지방재정도 현행 체제하에서 보다 악화되는 것으로 나타났다.

전술한 경험적 증거들은 세원이전이 개별 지방세입원에 일정한 영향력을 행사하며, 따라서 지방세체제를 합리적인 방향으로 조정할 때는 중앙과 지방간, 그리고 지방자치단체 상호간에 이루어지고 있는 재정관계를 종합적으로 분석하는 사전작업이 요구된다는 사실이다. 세원이전은 도와 시군간에, 특별·광역시와 자치구간에 지방세수입을 변화시키기도 하지만 지방재정에서 중심적인 위치를 점하고 있는 지방교부세와 조정교부금에도 상당수준의 파급효과를 발휘한다. 징수교부금 역시 그 위상으로 미루어 볼 때 시군의 세

입기반에 무시할 수 없는 충격을 미친다는 점을 중시해야 한다.

다음으로 지방재정 전반을 감안하여 지방세체계의 조정을 논의한다 해도 현행의 지방재정조정제도가 합리적으로 설계되어 있지 않다면 이로부터 도출한 정책방안은 제한적일 수 밖에 없다는 점이다. 즉, 현행의 지방재정조정제도가 세원이전의 충격을 완충하면서 지역간 재정격차를 개선할 수 없다면 이론적으로 아무리 설득력을 지닌다 해도 실현가능한 조정방안이라고 보기는 어려울 것이다. 본 연구에서는 지방교부세, 조정교부금, 징수교부금의 운용방식이 수평적 형평성을 제고하는데 한계가 있으며, 따라서 현행의 교부방식은 어떤 방식으로든 개선할 필요가 있다는 인식을 하고 있다.

우리는 <표 4-11>에서 우리나라 지방재정과 관련한 몇가지 특징들을 포착할 수 있다. 예컨대 현행 체제하에서 앞의 <표 4-10>에 보고한 지방세의 수평적 효과와 비교하면 지방교부세의 수평적 형평화효과가 미미하거나 오히려 왜곡할 가능성도 있다는 점을 확인할 수 있었다. 현행 체제하에서 이루어지고 있는 지방세와 지방교부세의 형평화효과를 보면 특별·광역시와 시의 지니계수값이 증가한다는 사실은 본래의 정책목적에 부응하지 못한다는 증거이다.

지역간 재정격차를 악화시키는 문제는 비단 지방교부세 뿐만 아니라 조정교부금과 징수교부금, 그 가운데서도 도세 징수교부금에서도 동일하게 나타나는 현상이다. 도세 징수교부금이 수평적 형평성을 왜곡한다는 사실은 무엇보다 시단위에서 현저하게 관찰된다. 사실 인구의 절대치를 이분화하여 교부하는 징수교부금의 운용시스템을 감안하면 충분히 예상가능한 결과이다.

〈표 4-13〉 징수교부금의 수평적 형평화효과

	조정전		목적세의 본세통합		종합재산세 도입		지방소비세 도입	
	지방세	지방 세입	지방세	지방 세입	지방세	지방세입	지방세	지방 세입
시	0.1496	0.1567	0.1515	0.1583	0.1515	0.1583	0.2941	0.3031
군	0.1808	0.2054	0.1891	0.2035	0.1891	0.2035	0.2075	0.3210

주 : 1) 지방세입 = 지방세 + 징수교부금

2) 이전과세의 통합은 조정전과 동일

조정교부금은 해당 지방자치단체의 자율적인 정책판단에 의거하여 운용하므로 수평적 형평화효과도 차별적으로 나타날 수 있다. 물론 모든 지역에서 종합재산세의 도입이 자치구간 재정격차를 완화시킨다는 점을 공통적으로 관찰할 수 있지만 조정교부금제도의 특성상 대도시별로 다른 결과가 도출되고 있다. 실제로 지니계수값은 지역별로 상당한 편차를 보인다.

〈표 4-14〉 조정교부금의 수평적 형평화효과

	조정전		목적세의 본세통합		종합재산세 도입		이전과세의 통합	
	지방세	지방 세입	지방세	지방 세입	지방세	지방 세입	지방세	지방 세입
서울	0.4718	0.2351	0.4424	0.2486	0.3654	0.2245	0.4947	0.2331
부산	0.2674	0.2508	0.2506	0.2453	0.1913	0.2427	0.2835	0.2549
대구	0.2578	0.2011	0.2517	0.2006	0.1810	0.1837	0.2823	0.2046
인천	0.3237	0.3168	0.2928	0.3116	0.2068	0.3002	0.3472	0.3186
광주	0.2053	0.1599	0.1923	0.1681	0.1280	0.1783	0.2246	0.1699
대전	0.2164	0.1369	0.1852	0.1407	0.1357	0.1236	0.2410	0.1382
울산	0.1540	0.0373	0.1699	0.0327	0.1513	0.0303	0.1468	0.0382

주 : 1) 지방세입 = 지방세 + 징수교부금

현행 제도하에서 서울시와 울산시가 운용하는 조정교부금 운용방식은 자치구간 재정격차를 대폭 완화시키며 어떤 조정방안을 적용해도 질적인 개선도는 지속적으로 유지한다. 부산시와 인천시는 수평적 형평화효과가 미약하지만 세원이전의 형태에 민감한 반응을 보인다. 부산시는 종합재산세의 도입때 자치구간 재정격차가 가장 악화되지만 이전과세를 통합하면 반대로 다소 개선됨을 알 수 있다. 이와는 달리 인천시는 목적세의 본세통합과 종합재산세의 도입시 자치구간 재정격차가 더욱 악화된다. 다른 한편으로 광주시와 대전시의 경우에는 이전과세의 통합시 수평적 형평성의 개선 정도가 가장 크게 나타난다.

조정교부금의 정책효과가 주어진 상황에 크게 의존하며 일관적인 모습을 보이지 못한다는 사실은 바로 운용방식, 그 가운데서도 기준재정수요액의 산정방식에 문제가 있다는 점을 강력하게 시사한다. 또한 동일한 상황에서도 특별·광역시별로 정책효과가 비동질적으로 나타난다는 것은 합리적이면서 일정한 룰의 부재현상으로 풀이할 수 있다. 예컨대, 측정단위나 측정항목, 단위비용의 추계방식, 조정율의 유도방식 등 핵심적인 요소들이 국가적인 차원에서 조율되지 못한채 운용하는 현실을 반영한다.

정리하면, 본 연구에서 분석대상으로 삼은 지방세체계 조정방안들은 지방재정에 외생적인 충격을 주기는 하나 수평적 형평성의 개선이란 관점에서 보면 일정한 한계를 보였다. 다만 종합재산세의 도입이 정부계충간·정부계충내 세원이전을 활발히 전개시킴으로써 수직적·수평적 형평화효과가 상대적으로 크며 특히 자치구와 대도시간 재정관계가 민감한 반응을 보였다.

따라서 지방세체계를 재설계함으로써 이른바 최적조세체계를 지향하려면 지방재정 전반에 걸친 재원이동과 이로 인한 지역간 재정격차를 어떻게 완화할 것이며, 이를 위하여는 지방재정조정제도의 각 구성요소간 기능분담과

배분방식의 재검토가 사전에 심도있게 이루어져야 한다.

다른 한편으로 조세체계가 지니는 효율성을 중시하지 않을 수 없다. 주지 하듯이 어떤 조세도 비중립적이어서 자원배분의 왜곡을 가져오며 이는 종국적으로 다양한 사회적 비용을 유발한다. 이러한 사회적 비용에는 징세당국으로부터 연유하는 조세의 징수비(tax collection cost)와 납세자들이 조세체계의 요구를 충족시키는 과정에서 부담하는 납세협력비 내지는 순응비(tax compliance cost)도 포함된다. 조세체도는 다양한 경로를 통하여 정부부문은 물론 민간부문에 초과부담을 요구한다.

결국 이론적 관점에서 설득력을 지닌 최적의 조세체도는 현실의 규범적 관점에서 근거한 조세정책으로 투영되어야 할 것이다. 이런 측면에서 징세당국은 조세정책을 설정 혹은 변경할 때 다음의 사항을 만족시키는 것이 바람직하다.

첫째, 납세자의 공평과세에 대한 선호도

둘째, 징세비 혹은 순응비의 최소화

셋째, 경제적 왜곡효과의 최소화

그러나 상기 세가지 기준이 조화를 이루어 이상적인 조세체도를 구축할 수도 있지만 대부분은 상호대립적이거나 실현가능성에 어려움이 발생한다. 예컨대 소득분배의 개선을 위한 공평과세의 실현은 징세비의 추가를 요구하며, 자원배분의 왜곡을 최소화하기 위해서는 정액세로 이루어진 조세체도로 전환해야 한다. 특히 공평과세에 대한 납세자의 선호도를 정확하게 알아낸다는 것은 용이하지 않다(Heady(1997)).

무엇보다 국세와 지방세간 최적구조, 지방세제도 자체의 최적구조에 대한 실증적 분석은 거의 이루어지지 않은 것으로 보인다. 그것은 지방세체계가 각국이 처한 역사적, 사회경제적 환경에 따라 다양하게 변천되어 옴으로써

실증적 차원에서 접근하기가 모호하며 상당부분 가치 판단의 영역에 귀속하는 문제로 인식한 데 있다(Vanistendael(1996)).

이런 의미에서 사회의 가치 판단을 이상적으로 반영한 것이 조세 체계라면 우리의 지방세 체계에 대한 논의는 지방세 체계의 합리적 조정이며 여기에는 이른바 세목간소화를 통한 징세 행정 및 납세비용의 절감에 일차적인 목적을 둔다. 즉, 공평과세란 거시적 시각에서의 지방세 체계의 조정이 아니라 사회적 초과부담을 경감한다는 미시적 인식에서 출발하고 있는 것이다. 그리고 암묵적으로 현행의 조세 수입을 유지한다는 전제가 내포되어 있다.

왜냐하면 아무리 합리적인 조세 체계로 세제를 개편하려 해도 지방세 수입이 감소한다면 해당 지방자치단체의 정치적 저항이 거세질 것이라는 점은 분명하기 때문이다. 그런데 현재의 조세 수입을 유지할 수 있는 세제 개편안은 전무하다 해도 과언이 아니다. 세목에 따라서는 급격한 조세 수입의 감소를 피할 수 없는 지방자치단체가 존재할 수 있다.

이런 경우 대체가능한 재원 조달수단을 상급 정부에서 보장해주지 않는 이상 지방세 체계 조정안의 현실적 장벽은 높아질 수 밖에 없다. 사실 지방세 체계의 조정은 국세와 지방세 간 역할 분담이 분명하게 이루어진 후 지방세 자체 내에서 해결해야 할 또 다른 정책 과제이다. 지방세와 각종 이전 재원, 지방세와 연동된 세외 수입을 종합적으로 분석하여 지방세 체계의 조정 방안을 분석해야 하는 이유가 여기에 있다.

다른 한편으로 지방세 체계를 조정할 때 유의해야 할 사항은 징세비 내지는 운용비가 과세 대상의 가격 탄력성에 밀접한 관계에 놓인다는 점이다. 기존 국내 각 전문가들이 제안한바 있는 지방세 체계 조정 방안들은 바로 이 점을 간과하고 있는데, 직관적으로 봐도 특정 세목의 통폐합은 조세 부담의 가중을 초래하여 세율의 하향 조정이 불가피하며, 이 경우 세율 인하에 따른 과

세대상의 거래가 어느정도 영향을 받는가에 따라 징수액과 징세비, 순응비의 의존도가 결정된다는 것을 알 수 있다⁴⁴⁾.

결과적으로 우리의 분석대상인 지방세체계 조정방안들의 비교평가가 올바르게 진행되기 위해서는 일차적으로 행정관리비용과 조세수입의 탄력성을 추정해야 한다. 먼저 행정관리비용에 대한 실증적 추정은 초보적인 연구 단계에 있다. 콰태원(1994)은 국세의 일부세목에 한하여 운영비를 추정한바 있는데, 실험적인 성격이 강하며 지방세는 전무한 상태이다.

다음으로 세수입의 세율탄력성을 살펴보도록 하자. 사실 본 연구에서는 지방세목 간소화의 동태적 변화를 적절하게 예측하기 위해서는 이 부분이 중요하다고 보았다. 논리전개의 단순화를 위하여 4개 유형으로 구분한 후 지방재정적 과급효과를 분석하였지만 사실 이러한 방식은 지극히 정태적인 접근이다. 세목의 통폐합은 과표와 세율의 조정을 수반하며 이는 과세대상에 대한 수요 및 공급에 직접적인 영향을 미침으로써 결과적으로 세수입의

44) 이러한 논거는 다음과 같은 최적화모형으로부터 자명해진다. 여기서 제시하는 최소화모형은 지방세체계 조정의 정책의도가 현행의 조세수입을 유지하면서 징세비와 순응비를 최소화하는데 있다는 단순한 논리에서 출발한다.

$$\min \frac{C}{T} = C(N, t) \\ \text{s.t. } T = T(N, B, t)$$

여기서 N : 과세대상의 거래건수, t : 명목세율,
 C : 징세비와 순응비의 합
 B : 과세대상의 과세표준, T : 지방세입

상기 비용함수(cost function)가 볼록성(convexity)을 만족하면서 일차동차함수라면 라그랑지함수(Lagrangian function)의 필요조건으로부터 유도된 최소비용은 다음의 관계를 갖는다

$$C^* = C\left(\frac{C_N}{C_t}\right)$$

변화를 초래한다. 때문에 동일한 유형내에서도 과표와 세율변화에 대한 실증적 접근이 이루어져야 시뮬레이션 결과의 신뢰도가 개선된다.

이를 위해서는 적절한 세수함수의 설정이 무엇보다 중요하다. 지방세를 대상으로 한 세수함수의 연구로는 이영희·조기현(1998)이 있으나 가격변수를 명시적으로 도입하지는 않았다. 이에 따라 본 연구에서는 세율을 행태식에 반영한 세수함수를 설정하려고 시도하였으나 통계적으로 유의적인 결과를 얻지는 못하였다. 본 연구에서 시도한 세수함수는 이영희·조기현(1998)이 도입한 소득 및 소비변수와 함께 실효세율을 추가하였으나 지방세 수입과 실효세율간에는 신뢰할만한 관계를 확인하지 못했다⁴⁵⁾.

결국 본 연구에서 유도한 정책적 시사점, 즉 지방재정의 파급효과와 수평적 형평화효과는 지극히 정태적이다. 개별 유형의 적정세율과 세율탄력성, 그리고 이에 따른 행정관리비용을 추계하는 동태적 접근이 이루어질 때 보다 객관적인 평가가 가능하다. 다시 말하면 본 연구가 공평성이란 잣대를 가지고 지방재정조정제도의 개선이 선결조건임을 강조하고 있지만 동태 모형에 근거한 효율성의 잣대가 동시에 적용되어야 한다는 것이다. 특히, 행정관리비용의 추계는 세계개편의 중요한 기초자료로 시급히 이루어져야 할 중요한 연구과제이다.

45) 명목세율이 경직적으로 운용되었기 때문에 과세표준액과 징수액의 비율로 구한 실효세율을 이용하였으며 명목세율도 동일한 결과를 보였다. 이밖에 실질(명목)이자율, 주식수익율, 인플레이션 등을 설명변수로 하여 회귀분석하였다. 각 변수들은 선형대수로 조정하였나 수익률을 의미하는 변수들은 수준변수를 이용하였다.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

지방세제에 대한 논의가 진행 될 때마다 다양한 지방세체계 조정방안이 자주 제시되었다. 현재 15개 세목으로 되어 있는 지방세목이 과다하며 중복 과세되는 복잡한 체계로 되어 있으므로 과감한 통폐합을 통하여 지방세체계를 조정하여야 한다는 주장이다. 그러나 지방세는 국세와 달리 과세주체가 다양하며 지방재정제도는 상호연계성이 높아서 지방세제부문의 변화는 지방재정 전반에 파급효과를 미친다. 따라서 지방세체계 조정은 지방재정 전반에 미치는 다양한 파급효과에 대한 심도있는 분석을 바탕으로 이루어져야 한다.

본 연구에서는 다양한 지방세체계 조정방안을 4가지 유형으로 분류한 후 각 유형별로 지방재정에 미치는 파급효과를 지방세원 이전효과, 지방세입 이전효과, 지방세수 형평화효과, 지방세입 형평화효과 등을 중심으로 분석하였다. 그리고 이러한 파급효과를 자치단체계층별로 종합하여 지방재정 전반에 미치는 효과를 파악하고 각 유형별 방안들을 평가하였다.

본 연구의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

제1장은 서론부분으로 연구목적과 연구방법에 대하여 서술하였다.

제2장은 지방세체계 조정에 대한 논의를 살펴보았다. 제1절에서는 지방세체계 조정에 대한 논의의 필요성을 살펴보았다. 그리고 제2절과 제3절에서는 현행 지방세수구조와 지방세입구조를 현황과 문제점 중심으로 살펴보았다. 그리고 제4절에서는 일본 등 주요 외국의 지방세제를 살펴보고 시사점

을 파악하였다.

제3장은 지방세체계 조정이 지방재정에 미치는 파급효과를 중심으로 분석하였다. 제1절에서는 지방세체계 조정의 효과를 분석하기 위해 사전적으로 검토하여야 할 이론 등에 대해 살펴보았다. 제2절에서는 지방세체계 조정으로 인한 지방세원 이전효과를 4개 유형별 - 목적세의 본세통합, 종합재산세제의 도입, 이전과세의 통합, 지방소비세제의 도입 - 로 살펴보았다. 제3절에서는 지방세체계 조정으로 인한 지방세입 증감효과를 유형별로 살펴보았다.

제4장에서는 지방세 체계조정의 지방재정 파급효과를 종합적으로 살펴보았다. 제1절에서는 지방세체계 조정이 미치는 각 자치단체계층별 지방재정 파급효과를 분석하였다. 제2절에서는 4개 유형을 중심으로 지방세체계 조정이 미치는 지방세수 형평화효과 및 지방세입 형평화효과를 분석하였다. 그리고 제3절에서는 제3장과 제4장의 효과분석을 바탕으로 각 유형별 지방세체계 조정방안의 비교평가를 시도하였다.

그리고 이러한 효과분석을 바탕으로 각 유형별 지방세체계 조정이 다음과 같은 지방재정 파급효과가 있음을 파악할 수 있었다.

● 목적세의 본세통합

자치구만이 지방재정의 확충효과를 거두었을 뿐 특별시와 광역시(4,284억원), 도(982억원), 시(16억원), 군(619억원)의 지방재정은 현행 제도에 비하여 감소하였다. 그러나 개별 자치단체별로 살펴보면 지방재정의 변화 양상은 다르게 나타난다. 경기도의 9개 불교부 단체와 포항시, 창원시는 오히려 지방재정이 확충되는 결과를 보였다.

지역별 지방재정 파급 효과는 자치구에서 현저한 차이를 보이는데, 서울시

의 경우 세원이전이 지방재정에 미치는 충격의 크기는 0.89로 다른 광역시에 비하여 높게 나타났다. 그 결과 서울시 자치구의 지방재정 확충규모는 전 자치구의 50%를 상회하는 3,223억원에 달하였다. 그러나 자치구별 지방재정 확충규모는 4개 불교부단체가 1/3을 점유하는등 불균등한 결과를 보였다.

전술한 실증분석을 반영하여 계층별로 수평적 형평성은 완화하는 경향을 보이나 지역의 초기부존자원이 큰 차이를 보이는 자치구에 있어서는 상반된 결과를 보였다. 서울과 광주, 대전은 자치구간 재정격차가 심화되었으나 부산, 인천, 울산은 오히려 악화되는 것으로 나타났다.

● 종합재산세제의 도입

기본적인 변화 양상은 목적세의 본세통합과 유사하나 기간세목인 자동차세가 자치구세원화 함으로써 변화 폭이 대폭 확대된다. 즉, 특별시·광역시의 세수기반이 크게 위축되어 지방교부세의 교부액에 큰 영향을 주며, 다른 한편으로는 자치구의 세입기반을 대폭 강화시키는 급격한 변화양상을 보인다. 특별시·광역시의 세원축소가 이들의 지방교부세를 증가시키면서 반작용으로 시군의 지방교부세는 감소한다.

특별시·광역시는 지방교부세의 증가에도 불구하고 세원축소를 보전하기에는 역부족이어서 무려 1조 1,119억원에 달하는 지방재정이 감소하였다. 특별시와 광역시에 대한 지방교부세 증가는 도와 시군의 지방교부세에 부정적인 영향을 준다. 결과적으로 여기서도 자치구만이 일방적인 혜택을 보며 혜택의 크기도 가장 큰 것으로 분석되었다. 자치구는 정수교부금의 감소에도 불구하고 자치구세원의 확대가 결정적인 원인으로 작용하였다. 특히 서울시 자치구는 대폭적인 지방재정 확충효과를 거두는 것으로 나타났다.

수평적 형평화효과를 기준으로 보면 종합재산세제의 도입은 긍정적인 정

객효과를 거두는 결과를 보였다. 광주시 자치구를 제외하면 수평적 형평화 효과를 가장 효과적으로 발휘하였다.

● 이전과세의 통합

면허세만이 시세에 흡수통합되므로 세원이전이 제한적으로 이루어진다. 때문에 도와 시군의 지방교부세는 조정율의 변화에 따른 미미한 변화를 보이는데 그쳤다. 반면에 특별시와 광역시는 지방교부세와 징수교부금의 누출에도 불구하고 세원이전의 효과에 의하여 지방재정의 확충을 기할 수 있었다. 이 유형에서는 면허세가 조정교부금의 재원화함에 따라 조정교부금의 절대규모가 증가한다.

그러나 자치구세에서 차지하는 면허세의 위상이 높지 않기 때문에 조정교부금의 증가에 따른 재정확충효과는 부분적으로 이루어진다. 시세징수교부금의 보전효과도 마찬가지로 있어서 유일하게 자치구의 지방재정이 감소하는 결과를 보였다. 다만 조정교부금의 증가로 광주시의 동구와 서구, 대전시의 전 자치구는 지방재정이 확충되는 결과가 관찰되었다.

결국 이전과세의 통합은 지방재정상의 변화를 크게 초래하지 않아 수평적 형평화효과도 현행 체제와 유사한 수준을 가져온다. 세원이전이 발생하는 특별시와 광역시, 그리고 자치구도 조정교부금의 여과과정을 거치기 때문에 현행과 유의미한 차이를 보인다고 보기는 어렵다.

● 지방소비세제의 도입

경주마권세의 세원이 도에서 시군으로 이전하므로 지방재정은 조정교부금의 영향을 받지 않으며 단지 지방교부세와 징수교부금을 매개로 다소간의 변화를 보였다. 특히, 경주마권세는 일부 시군에서 징수하고 있으며 과천시

에서 집중적인 징수실적을 거두고 있기 때문에 지방재정의 과급효과는 경기도 9개 시와 북제주군에서만 크게 발생한다. 특히 과천시와 지방재정 확충 규모는 1,521억원으로 압도적이다. 그 결과 시단위에서 재정격차는 크게 악화되었다.

한편, 현행의 지방교부세제도와 조정교부금제도, 징수교부금제도는 본연의 정책기능을 효과적으로 발휘하는데 한계가 있음을 발견할 수 있었다. 지방교부세의 경우 4개 유형별 형평화효과의 차이가 크지 않았는데, 이는 세원이전으로 인한 재정격차를 지방교부세가 효과적으로 여과하지 못한다는 점을 의미한다.

자치구의 주요 세입원인 조정교부금도 동일한 문제를 보이며 자율적 운용원칙을 견지하고 있어 특별시와 광역시별로 서로 다른 정책효과를 지니는 것으로 분석되었다. 서울시와 울산시를 제외한 광역시들은 개별 유형에 따라 수평적 형평화기능이 비일관성을 보였다. 이러한 사실은 조정교부금의 한 축을 이루는 기준재정수요액 산정방식에 문제가 있음을 시사하며 운용방향에 대한 통일적 기준이 부재한 현실적 상황으로 풀이할 수 있다.

제2절 정책건의

전술한 경험적 증거들은 최적의 지방세체계를 지향하는 정책적·학문적 차원에서의 논의는 중앙과 지방간, 그리고 지방 상호간 재원이동의 유기적 관계까지 고려해야 함을 강력하게 시사한다. Slemrod(1996)가 지적했듯이 최적의 조세에 대한 논의보다는 최적의 조세제도(optimal tax system)에 대한 논의가 필요한 때임에는 틀림없다. 그러나 중앙과 지방간 세원배분은 필연적

으로 재정 전반의 재원이동과 결부시켜야 하며, 이런 차원에서 볼 때 최적 지방세계계의 구축은 지방재정제도의 합리적 개선과 병행하여 이루어져야 한다.

따라서 우리의 지방세계계가 보다 합리적인 방향으로 발전하기 위해서는 다음과 같은 정책적 노력이 선행되어야 한다.

첫째, 국세부문을 제외한 지방세계내에서의 조정일지라도 지방재정 전반에 미치는 파급효과에 대한 심도있는 효과분석이 이루어 진후 이를 바탕으로 이루어 져야 한다. 특히, 국세와 지방세간 기능분담까지 포괄할 경우 국가재정 전반에 대한 미시적 분석이 요구된다. 경우에 따라서는 중앙과 지방간 행·재정관계를 근본적으로 재검토하는 진지한 논의, 그리고 실증적 연구가 뒷받침되어야 한다.

둘째, 본 연구에서의 분석해 본 결과를 보면 4개 유형의 지방세계계조정 방안은 지방소비세 도입방안을 제외하고는 모두 자치구에 유리하고 군에 불리한 결과를 가져오는 것으로 나타났다. 따라서 지방세계계 조정이 합리적으로 이루어지려면 기존의 지방 재정제도의 개편도 동시에 고려되어야 한다. 최적 조세제도의 논리적 근거가 일차적으로 자원배분의 효율성에 맞춰질 수밖에 없다면 수평적 형평성은 지방 재정조정제도를 통하여 보완하여야 한다. 이를 위해서는 수평적 형평성을 제고하는 방향으로 지방교부세와 조정교부금제도의 산정방식을 개선하여야 한다. 이와 더불어 조정교부금제도는 현행과 같이 자치구의 자율적 정책관단에 일임하기 보다는 핵심적인 요소들-예를들어 측정항목, 측정단위, 조정을, 보정방식-에 대해서는 통일적인 원칙을 마련할 필요가 있다.

셋째, 어떠한 제도개편도 기득권의 변화를 가져온다. 특히 지방세계는 과세주체의 다양성 때문에 기존의 제도개편에는 다양한 이해관계의 변화가 야



기된다. 따라서 국세의 지방세 이양등 지방자치단체 전반에 이익이 되는 방안을 제외한 어떠한 형태의 지방세 체계 조정도 이해관계자인 지방자치단체의 저항에 부딪치기 쉽다. 그러므로 지방세 체계조정을 위해서는 이들에 대한 설득작업과 함께 현실적인 정책대안을 마련해야 할 것이다.

넷째, 주요 지방세목이 자원배분에 미치는 영향, 각종 거래비용에 대한 기초연구가 활발하게 이루어질 수 있도록 여건을 제공할 필요가 있다. 사실 지방세제와 관련한 실증적 연구가 부진한 상태에 있는데, 근본적인 원인이 지역별·세목별 세수자료의 D/B화가 미진한데 있음을 상기할 필요가 있다. 이러한 원천자료들은 개별 연구자의 노력으로 해결하기는 어려우며 정책당국의 적극적인 지원이 필수적이다. 관련 전문가군을 긴밀하게 조직화하거나 정례적인 발표기회를 제공하여 외부효과를 극대화하는 방법도 효과적인 대안일 수 있다.

【참고문헌】

- 곽태원(1994), 「우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 연구보고서 94-08.
- 김대영(1996), 「지방세체계의 합리적 조정방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 95-12.
- _____(1998), 「부동산세수구조 조정의 지방재정 파급효과」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 98-8.
- 이영희·이상용(1994), 「광역과 기초자치단체간의 재원조정방안」, 연구보고서 93-7, 한국지방행정연구원.
- 이영희·조기현(1998), 「지방세수 예측을 위한 모형의 탐색」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 98-20.
- 조기현(1997), 「기준재정수요액 산정방식의 합리적 개선방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서
- _____(1999), 「조정교부금제도의 비관적 검토와 정책방안 - 서울시의 기준재정수요액 추정방식을 중심으로 -」, 「지방재정논집」, 한국지방재정학회.
- 행정자치부(1998), 「지방세 연감」
- _____(1998), 「지방재정 연감」
- Heady, Christopher(1997), "Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy", in edited by M. Devereux, *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press.
- Slemrod, Joel(1990), "Optimal Taxation and Optimal Tax System", *Journal of Economic Perspectives*, Winter.
- Vanistendael, Frans(1996), "Legal Framework for Taxation", in edited by Victor Thuronyi, *Tax Law Design and Drafting*, IMF.

【Abstract】

Change in local tax system have a great effect on overall local finance. Unlike national finance, local finance has the variety of fiscal authorities, and local government are inter-related with their higher level local government in finance, and there is disparities in tax revenue among local governments. Therefore local tax system adjustment could cause a number of problems, concerning the transfer of tax base between "basic unit of local government" and "wide area unit of government", and the deteriorating disparities of tax revenue among local governments.

This study deals with the spill-over effect of local tax system adjustment on local finance, focusing on the effect of raising or reducing local tax base (and revenue) of local government, and the equalization effect among local governments in terms of tax base (and revenue). Therefore, the range of the study includes not only local tax system which is the basis of local finance, but also overall local financial system which is related with local tax system. This study has the aim of evaluating several alternatives and suggesting policy implications to help make local tax system more rational.

Following is the spill-over effect of local tax system adjustment on local finance that this study analyzed. When it comes to "integrating earmarked tax with general tax" and "introducing aggregate property tax", autonomous districts alone gain the benefit of increasing local finance. By contrast, metropolitan cities, provinces, cities and counties see the size of their local finance shrinking. In terms of equalization effect, "the integrating earmarked tax with general tax"

tends to promoting horizontal equity among cities and counties, but the different results are found in autonomous districts depending on the metropolitan cities they belong to. For example, the widening gap of finance between districts is found in Seoul, Kwangju, and Daejeon, while the gap is closed in Pusan, Incheon, Ulsan. In short, "the introduction of aggregate property tax proves to create positive policy effects. This measure has the best effect on horizontal equity, except for the autonomous districts in Kwangju.

And "integrating the transfer taxation" has almost the same effect of horizontal equity as the current system does, not making much difference in local finance, because the transfer of tax base occurs in the limited form. Also, "introducing local consumption tax" shows obvious positive effects of local finance only on 9 cities in Kyonggi province and Buisseon county, because race and parimutuel tax is levied by a few cities and counties. As a result, the gap of finance between cities aggravates.

Based on the result of such analysis, the restructuring local tax system in the more rational way requires policy efforts as following.

First, even a minor adjustment of local tax system excluding national taxation should be made only after thoroughly analyzing the spill-over effect on overall local finance. Particularly when the authorities deal with the division of functions between national tax and local, the micro-analysis on overall public finance of the nation is required. Depending on situation, it is necessary to seriously discuss and study the administrative and financial relations between the central government and local government.

Secondly, according to the analysis of this study, all the four types of the plan



to adjust local tax system, except for the plan to introduce local consumption tax, are favorable to autonomous districts, but unfavorable to counties. Therefore for a rational adjustment of local tax system, the consideration of the existing financial system should be taken at the same time.

Thirdly, because local tax system has various taxation authorities, adjustment of the existing system can cause changes in interests. So any form of adjustment is subject to resistance from local governments which have an interest. Therefore there should be the efforts to persuade them and to come up with practical policy alternatives.

Fourthly, the main cause of the lack of systematic study concerning local taxation lies in the fact that there have not been sufficient effort to store data of tax revenue in database. It is hard for individual researcher to solve this problem, so the active support from the policy authorities is needed.

〈부록 1〉 지방자치단체별 지방재정 파급효과

(단위: 백만원)

	목적세 본세통합	종합재산세 도입	이전과세 통합	지방소비세 도입
합 계	0	0	0	0
특 별 광역시	-428,363	-1,111,874	43,328	119
서울	-322,331	-814,437	31,469	0
부산	-32,252	-80,151	8,564	0
대구	-17,359	-60,070	2,405	5
인천	-16,415	-52,963	4,831	2
광주	-10,700	-34,450	-2,885	90
대전	-9,878	-33,892	-3,379	23
울산	-19,427	-35,912	2,322	0
도분청	-98,165	-159,609	3,265	-253,281
경기	-47,157	-47,157	0	-250,885
강원	-6,240	-14,677	453	214
충북	-5,000	-11,504	348	164
충남	-6,297	-13,914	405	92
전북	-6,284	-14,230	425	200
전남	-7,555	-17,765	549	258
경북	-8,654	-18,692	532	251
경남	-8,713	-16,327	390	184
제주	-2,264	-5,340	165	-3,756

(단위: 백만원)

	목적세 본세통합	종합재산세 도입	이전과세 통합	지방소비세 도입
시	-1,610	-112,706	6,247	245,600
경기도	28,098	19,818	478	242,782
수원	4,259	4,259	0	4,454
성남	5,148	5,148	0	7,871
의정부	235	-72	19	848
안양	3,190	3,190	0	0
부천	3,973	3,973	0	5,245
광명	73	-584	39	1,400
평택	354	-864	73	35
동두천	-377	-1,274	50	24
안산	4,605	4,605	0	5,220
고양	3,697	3,697	0	5,364
과천	420	420	0	210,831
구리	62	-245	18	1,362
남양주	-407	-1,712	74	35
오산	-116	-651	31	14
시흥	-144	-532	22	10
군포	1,399	1,399	0	0
의왕	-122	-627	29	14
하남	-155	-694	30	14
용인	2,251	2,251	0	0
파주	-338	-1,451	63	30
이천	92	-417	30	14
강원도	-5,408	-19,313	778	366
춘천	-1,033	-3,762	153	72
원주	-763	-3,015	127	60
강릉	-1,019	-3,719	151	71
동해	-491	-1,843	76	36
태백	-744	-2,310	87	41
속초	-307	-1,260	54	25
삼척	-1,051	-3,405	131	62
충청북도	-1,481	-7,021	314	148
청주	756	540	17	8
충주	-1,093	-3,818	152	72
제천	-1,144	-3,742	144	68

(단위: 백만원)

	목적세 본세통합	종합재산세 도입	이전과세 통합	지방소비세 도입
충청남도	-4,948	-18,172	771	448
전 안	-278	-2,255	114	53
공 주	-1,174	-3,734	142	67
보 령	-1,065	-3,462	133	63
아 산	-557	-2,477	109	51
서 산	-1,034	-3,521	139	65
논 산	-839	-2,726	105	49
전라북도	-5,631	-20,890	855	403
전 주	635	182	30	14
군 산	-1,003	-3,906	163	77
익 산	-1,102	-4,101	168	79
질 읍	-1,491	-4,707	178	84
남 원	-1,309	-4,118	156	73
김 제	-1,360	-4,240	160	75
전라남도	-3,874	-15,097	631	297
목 포	-629	-2,499	105	50
여 수	-597	-2,218	91	43
순 천	-1,301	-4,452	176	83
나 주	-1,332	-4,170	157	74
여 천	243	1	16	7
광 양	-257	-1,759	86	41
경상북도	-6,992	-31,548	1,370	645
포 함	3,041	3,041	0	0
경 주	-1,046	-3,974	164	77
김 천	-1,305	-4,176	159	75
안 동	-1,614	-5,123	195	92
구 미	221	-973	71	33
영 주	-1,175	-3,743	143	67
영 천	-1,087	-3,537	136	64
삼 주	-1,666	-5,140	192	91
문 경	-1,218	-3,778	142	67
경 산	-291	-1,593	74	35

(단위: 백만원)

	목적세 본세통합	종합재산세 도입	이전과세 통합	지방소비세 도입
경상남도	-744	-17,221	930	438
창원	4,410	4,410	0	0
마산	223	-658	53	25
진주	-1,114	-4,119	168	79
진해	-426	-1,576	64	30
통영	-1,006	-3,280	126	60
사천	-1,103	-3,558	136	64
김해	-317	-2,031	98	46
밀양	-1,167	-3,698	140	66
거제	-304	-2,054	100	47
양산	284	13	18	8
제주도	-664	-3,293	149	70
제주시	-203	-1,633	82	39
서귀포	-461	-1,660	67	32
군	-63,301	-205,815	7,912	7,560
기장	-158	-939	38	18
달성	-64	-597	37	17
감화	-751	-2,367	90	42
응진	-604	-1,815	67	32
울주	206	-296	31	14
경기도	-1,222	-10,163	505	238
양주	-99	-651	32	15
여주	-325	-1,267	53	25
화성	172	-356	32	15
광주	60	-235	18	8
연천	-644	-2,001	75	35
포천	-256	-1,203	54	25
가평	-530	-1,688	64	30
양평	-697	-2,234	85	40
안성	-436	-1,668	69	33
김포	10	-380	23	11

(단위 백만원)

	목적세 본세통합	종합재산세 도입	이전과세 통합	지방소비세 도입
강원도	-7,886	-24,596	926	436
충청북도	-1,024	-3,221	122	57
충청남도	-748	-2,389	91	43
충청북도	-794	-2,504	95	45
충청남도	-736	-2,283	86	40
충청북도	-922	-2,813	105	49
충청남도	-694	-2,145	80	38
충청북도	-586	-1,780	66	31
충청남도	-573	-1,742	65	30
충청북도	-754	-2,298	85	40
충청남도	-505	-1,685	66	31
충청북도	-551	-1,737	66	31
충청남도	-5,620	-17,767	674	317
충청북도	-863	-2,722	103	49
충청남도	-783	-2,398	89	42
충청북도	-693	-2,186	83	39
충청남도	-880	-2,703	101	48
충청북도	-434	-1,443	56	26
충청남도	-843	-2,639	100	47
충청북도	-506	-1,722	68	32
충청남도	-617	-1,954	74	35
충청북도	-6,044	-19,748	762	359
충청남도	-722	-2,305	88	41
충청북도	-445	-1,533	61	29
충청남도	-923	-2,901	110	52
충청북도	-730	-2,337	89	42
충청남도	-697	-2,145	80	38
충청북도	-731	-2,342	89	42
충청남도	-731	-2,376	91	43
충청북도	-681	-2,145	81	38
충청남도	-384	-1,665	72	34
충청북도	-6,715	-20,754	777	366
충청남도	-801	-2,663	104	49
충청북도	-847	-2,568	95	45
충청남도	-624	-1,956	74	35

(단위: 백만원)

	목적세의 본세통합	종합재산세 도입	이전과세 통합	지방소비세 도입
장수	-690	-2,093	78	37
임실	-895	-2,725	101	48
순창	-845	-2,570	95	45
고창	-1,071	-3,272	122	57
무안	-941	-2,907	109	51
전라남도	-15,546	-48,039	1,799	847
담양	-697	-2,191	83	39
프성	-751	-2,328	87	41
구례	-614	-1,927	73	34
여천	-825	-2,513	93	44
고흥	-1,273	-3,895	145	68
도성	-981	-2,994	111	52
화순	-911	-2,843	107	50
장흥	-896	-2,731	102	48
갑진	-779	-2,385	89	42
해남	-1,187	-3,651	136	64
영암	-674	-2,235	87	41
무안	-797	-2,480	93	44
함평	-700	-2,146	80	38
영광	-734	-2,322	88	41
장성	-755	-2,356	89	42
완도	-952	-2,931	110	52
진도	-796	-2,422	90	42
신안	-1,224	-3,689	136	64
경상북도	-9,233	-28,627	1,074	506
군위	-637	-1,947	72	34
의성	-1,064	-3,268	122	57
철송	-712	-2,159	80	38
영양	-691	-2,087	77	36
영미	-800	-2,454	92	43
철도	-781	-2,408	90	42
고령	-464	-1,473	56	26
성주	-659	-2,064	78	37
철곡	-404	-1,475	60	28
예천	-903	-2,761	103	48

(단위: 백만원)

	목적세의 본세통합	종합재산세 도입	이전과세 통합	지방소비세 도입
화진	-957	-2,897	107	51
진행	-812	-2,576	98	46
행	-349	-1,059	39	18
경상남도	-8,098	-25,265	951	448
의령	-787	-2,410	90	42
함안	-522	-1,790	71	33
창녕	-752	-2,427	93	44
고성	-762	-2,407	91	43
남해	-702	-2,178	82	38
하동	-848	-2,580	96	45
산청	-882	-2,696	100	47
함양	-891	-2,734	102	48
거창	-910	-2,828	106	50
합천	-1,043	-3,215	120	57
제주시	-1,566	-4,842	181	365
북제주	-814	-2,530	95	324
남제주	-751	-2,312	86	41
자치구	591,437	1,590,003	-60,755	0
서울시	322,331	814,437	-31,469	0
종로	10,737	13,919	-783	0
중구	21,054	33,713	-1,811	0
용산	9,236	25,224	-726	0
성동	9,329	25,708	-743	0
광진	9,051	25,504	-806	0
동대	10,254	28,036	-837	0
종각	9,249	26,398	-847	0
신북	10,369	29,267	-881	0
강북	8,328	23,463	-690	0
도봉	7,860	22,889	-726	0
노원	10,386	30,406	-1,013	0
은평	9,453	27,413	-888	0
서대	9,267	26,054	-773	0
마포	10,619	29,495	-906	0
양천	9,259	27,158	-930	0
강서	10,694	30,824	-1,031	0

(단위: 백만원)

	목적세의 본세통합	종합재산세 도입	이전과세 통합	지방소비세 도입
구분	9,408	25,958	-789	0
금천	7,464	20,509	-612	0
영등	15,934	38,217	-1,065	0
등작	9,480	27,085	-836	0
관악	10,512	29,900	-953	0
서초	25,708	60,775	-4,307	0
강남	46,732	96,612	-6,073	0
송파	21,882	61,302	-1,472	0
강동	10,059	28,597	-973	0
부산시	84,423	213,060	-8,564	0
중구	3,879	6,475	-227	0
서구	4,467	8,680	-241	0
동구	4,923	8,859	-289	0
영등	4,535	9,187	-285	0
부산진	9,314	22,863	-1,011	0
동래	6,224	17,677	-777	0
남구	5,821	15,662	-616	0
북구	5,260	14,966	-614	0
해운	6,400	21,084	-840	0
사하	7,125	21,238	-978	0
금정	6,295	17,169	-723	0
강서	3,474	5,884	-125	0
연제	5,170	13,449	-538	0
수영	4,821	13,001	-525	0
사상	6,715	16,859	-775	0
대구시	53,365	168,820	-7,167	0
중구	5,703	13,587	-438	0
동구	7,714	27,609	-951	0
서구	6,688	21,819	-864	0
남구	5,282	18,029	-596	0
북구	8,579	27,894	-1,220	0
수성	9,287	30,234	-1,523	0
달서	10,111	29,644	-1,574	0

(단위: 백만원)

	목적세의 본세통합	종합재산세 도입	이전과세 통합	지방소비세 도입
인천시	51,287	149,886	-6,657	0
중구	4,793	8,367	-526	0
동구	4,317	7,038	-470	0
남구	7,961	24,942	-1,057	0
연수	4,959	18,163	-692	0
남동	8,193	25,561	-1,103	0
부평	8,855	28,423	-1,188	0
계양	5,492	17,616	-734	0
서구	6,696	19,775	-887	0
광주시	28,076	82,797	-2,031	0
동구	5,837	11,743	578	0
서구	6,413	16,026	1,083	0
남구	3,196	13,115	-2,514	0
북구	6,484	26,273	-1,113	0
광산	6,146	15,639	-65	0
대전시	29,643	92,463	-2,544	0
동구	1,113	10,976	-5,670	0
중구	6,347	17,987	-374	0
서구	12,387	35,659	3,848	0
유성	6,777	15,315	1,697	0
대덕	3,040	12,555	-2,045	0
부산시	22,332	68,536	-2,322	0
중구	5,844	19,495	-683	0
남구	8,207	27,641	-897	0
동구	4,802	14,587	-499	0
북구	3,479	6,832	-243	0

지방세체계 조정의 재정효과 분석

발행일 : 1999년 12월 29일

발행인 : 이 달 곤

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국경제서적 정부간행물판매센터

Tel. 02)736-0640~1

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-222-0 93350

