

# 광역과 기초자치단체간 세원배분방안

Tax Assignment between Upper and Lower Level  
Local Governments

2006. 12.

---

연구자

이영희(한국지방행정연구원 연구위원)

김대영(한국지방행정연구원 수석연구원)

---

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



현행 지방세제는 전반적으로 세수기반이 취약할 뿐만 아니라 자치단체간 세원이 편재되어 있다. 지방자치의 발전을 위해서 지방자치단체 자주재원의 근간인 지방세제의 이러한 문제에 대한 개선이 필요하다.

본 연구는 지방자치단체의 광역과 기초간 세원배분을 통해 기초자치단체의 세수기반을 확충하고 세원의 편재를 개선하는 방안을 마련할 목적으로 연구를 진행하였다.

본 연구는 문헌조사와 통계분석을 통해 지방세의 현황과 문제점을 파악하고 외국세제에 대한 벤치마킹으로 시사점을 얻었다. 그리고 이를 바탕으로 기초자치단체의 세수기반을 확충하면서 세수불균형을 완화할 수 있는 세원배분 방안을 제시하였다. 또한 각 방안들이 지방세나 지방세입에 미치는 영향을 분석하였다.

모쪼록 본연구가 지방세를 연구하는 학계의 연구자 및 지방자치단체에서 지방세 관련 업무에 종사하는 공무원들의 연구 및 업무수행에 조그만 보탬이 되기를 바란다.

2006년 12월

한국지방행정연구원 원장 김주현



본 연구는 그 동안 소홀히 다루어져 왔던 광역과 기초간 세원배분에 초점을 두고 진행 하였다. 본 연구에서 광역과 기초간 세원배분은 중앙과 지방간 재원 뿐만 아니라 광역과 기초간 배분되어 있는 세수규모를 현행과 동일하게 유지한 상태에서 진행하였으므로 광역과 기초의 총체적인 세수규모는 동일하다. 다만, 광역과 기초간 세원배분에 따라 변화되는 것은 동일계층에 있는 광역과 기초자치단체의 지방세수규모 및 지방세입이다. 재정분권은 지역주민과 가장 밀접한 연관이 있는 자치단체에서부터 시작될 필요가 있다. 그러한 관점에서 기초자치단체의 재정분권이 우선되어야 하며, 본 연구에서 진행하는 광역과 기초간 세원배분은 중요한 의미가 있다고 본다. 따라서 본 연구는 국세와 지방세 등의 세원배분 이론에 기초하여 광역세와 기초세간의 세원배분에 대한 여러 방안을 모색하였다.

현행 지방재정은 중앙으로부터의 이전재원 비중이 지방세 등 자주재원에 비하여 매우 높기 때문에 지방세의 중요성에 대한 인식이 크지 않다. 만약 추가적인 재원이 필요하다면, 자치단체는 지방세보다는 상위정부로부터의 이전재원을 통하여 확충하고자 하는 경향이 강하다. 이러한 현상은 광역자치단체뿐만 아니라 재정력이 열악한 기초자치단체의 경우가 더 심하다고 할 수 있다. 2004년도 결산총계 기준으로 지방예산 중 지방세 비율은 28.7%에 불과한 실정이다. 자치단체를 계층별로 살펴볼 경우, 서울특별시 본청의 총세입 대비 지방세 비율은 높다고 할 수 있지만, 대부분 자치단체의 지방세수비중이 낮으며 특히 군은 5.6%로 매우 낮은 수준이다. 이처럼 지방세입 중 지방세수의 비중이 낮으면 상위정부의 이전재원에 의존해야 하므로 재정자율성 및 책임성이 미흡할 수밖에

없다. 따라서 본 연구는 기초자치단체의 지방세 비율을 높이는 방향에서 세원배분을 진행하였다. 지방세의 비율을 높이고자할 때 국세의 지방세 이양 없이 광역과 기초간 세원배분을 통해 지방세 비율을 높이는 것은 한계가 있다. 그러한 제약 때문에 기초의 지방세수 비중을 상향 조정할 때 광역의 지방세수가 감소되는 데, 그 경우 광역자치단체는 조정교부금 또는 재정보전금 등 재정조정제도를 통해 기초자치단체로 이전하고 있는 재원의 일부를 축소함으로써 지방세수 감소를 보전할 수 있다는 가정을 전제하였다.

본 연구는 자치단체계층별 세원배분방안을 위한 대상세목의 선정과 각 방안별로 지방세수 증감효과, 재정력 증감효과와 세수불균형 완화효과, 재정력불균형 완화효과를 중심으로 세원배분이 지방세부문에 미치는 효과를 분석하였다. 세원배분의 기본방향은 첫째, 지방세 원칙인 주민부담의 원칙과 가격기능의 원칙에 크게 위배되지 않을 것, 둘째, 기초자치단체의 재정력이 향상되도록 할 것, 셋째, 자치단체간 지방세수 불균형이 완화되도록 할 것의 세 가지에 역점을 두었다.

평가기준은 지방세원칙에 크게 벗어나지 않는다면, 지방세수 증대, 재정력 강화(재정력지수 변화), 세수불균형 완화에 기초하여 평가하였다.

검토한 세원배분방안은 아래와 같다.

특별시의 경우는 자치구의 재정력강화보다는 세수불균형 완화에 역점을 두었다. 그 결과 제1안은 시세인 자동차세, 주행세, 담배소비세를 자치구로 이양하고, 자치구세인 재산세를 시로 이양하는 방안이다. 제2안은 시세인 자동차세, 주행세를 자치구로 이양하고, 자치구세인 재산세(비주택분)를 시로 이양하는 방안이다. 그리고 제3안은 시세인 담배소비세를 자치구로 이양하고, 자치구세인 재산세(비주택분)를 시로 이양하는 방안이다.

광역시의 경우는 자치구의 세수불균형 완화보다는 재정력 강화에 역점을 두어 세원을 배분하였다. 그 결과 제1안은 시세인 자동차세, 주행세, 담배소비세를 자치구로 이양하는 방안이다. 제2안은 시세인 자동차세, 주행세를 자치구로 이

양하는 방안이다. 그리고 제3안은 시세인 담배소비세를 자치구로 이양하는 방안이다.

도·시의 경우에는 일부 시간 세수불균형이 매우 심하여 시의 재정력강화보다는 세수불균형완화에 역점을 두었다. 제1안은 도세인 면허세를 시로 이양하는 방안이다. 제2안은 도세인 면허세를 시로 이양하고, 시세인 도축세와 사업소세를 도로 이양하는 방안이다. 그리고 제3안은 제2안과 동일하면서 시의 인구가 50만이상이면 추가적으로 시세인 주민세를 도로 이양하는 방안이다.

도와 군의 경우는 군의 재정력이 매우 열악하여 군의 재정력강화에 역점을 두었다. 제1안은 도세인 취득세와 면허세를 군으로 이양하는 방안이다. 제2안은 도세인 취득세를 군으로 이양하는 방안이다. 그리고 제3안은 도세인 면허세를 군으로 이양하는 방안이다.

지방세 원칙에 크게 벗어나지 않으면서 본 연구에서 추구하는 기본방향에 입각하여 자치단체 계층별로 3개의 방안을 선정하여 모두 12가지 세원배분방안을 평가하였는데 그 결과는 다음과 같다.

특별시의 세수불균형 완화에 적합한 방안은 가중변이계수가 가장 낮은 제1안이라고 할 수 있는데, 제1안의 문제는 기초세의 성격이 강한 재산세를 특별시로 이전하는 것이다. 제2안과 제3안의 경우 세수·재정력 증대효과와 세수·재정력불균형 완화효과 면에서 유사하나 제2안이 제3안에 비해 지방세 논리에 적합한 방안이라고 할 수 있다. 따라서 특별시의 경우는 역점을 두는 방향에 따라 대안이 달라질 수 있다고 본다.

광역시의 세수증대에 적합한 방안은 제1안, 제2안, 제3안순이지만, 제1안의 경우 일부 자치구의 재정력지수가 1을 초과하는 문제가 발생한다. 따라서 현실적으로 채택이 가능한 안은 제2안과 제3안이라고 할 수 있는데, 제2안, 제3안의 경우 현행과 비교하면 세수증대뿐만 아니라 세수불균형 완화에 크게 도움이 되는 것으로 도출된다.

시는 일부 부유한 시로 인한 시간 세수불균형이 심하기 때문에 이 문제의 해

결 없이 시의 세수증대에 역점을 둘 경우에는 부유한 시의 재정력이 더욱 강화되는 문제가 발생하므로 세수불균형 완화에 역점을 두었다. 경기도 대부분 시의 재정력지수가 1을 초과하기 때문에 세수증대에 역점을 둘 경우 부유한 시의 재정력이 더욱 강화되어 빈익빈 부익부 현상이 두드러질 것이다. 따라서 도에서 시에 이전할 수 있는 세목은 목적세를 제외하면 취득세, 등록세, 레저세, 면허세인데, 이들 세목 중에서 세수가 클 경우 부유시의 세수 증대가 더욱 커지는 문제가 있으므로 면허세 정도가 가능할 것으로 보인다. 반면에 시에서 도로 이전할 수 있는 세목은 세수불균형이 심하거나 혹은 세수가 부유한 시에 집중되어 있는 세목으로 도축세, 사업소세, 주민세 등이 대상이다. 그러나 분석결과, 제2안과 제3안은 현행보다 시의 세수감소가 초래 될 뿐만 아니라 세수불균형이 심화되기 때문에 도에서 시로 면허세만을 이전하는 제1안이 적절한 것으로 판단된다.

군의 세수증대를 위해 도세의 균세로의 이전을 검토한 결과 목적세를 제외하면 취득세, 등록세, 레저세, 면허세가 대상이 되는데, 이 중에서 레저세는 일부 자치단체에 집중되어 있는 세목이고 등록세는 중앙과의 세원배분이 검토되고 있는 실정이므로 취득세와 면허세를 이전 세목으로 검토하였다. 검토결과 취득세와 면허세를 모두 군으로 이전하는 제1안이 세수증대 뿐만 아니라 세수불균형 완화에 도움이 되는 것으로 도출되었다.

본 연구에서는 기초자치단체의 재정력 강화를 위하여 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중을 높이는 방향으로 세원배분 방안을 제시하였다. 따라서 대안별 비교는 기초자치단체의 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화 효과, 재정력 증가효과, 재정력 형평화효과, 지방세입 확충효과, 지방세입 형평화 효과를 종합적으로 검토하였다. 특별시의 경우에는 제1안과 제2안 모두에서 지방세수 확충효과와 형평화효과가 발생하며, 재정력도 증가하고 재정력 형평화 효과도 발생하는 것으로 나타났다. 그리고 지방세입도 확충되며 형평화 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 특별시의 경우 복수안을 제시하였으므로 두 방안을 비교하면,

제1안이 지방세입 형평화효과를 제외하고는 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화효과, 재정력 증가효과, 재정력 형평화효과, 지방세입 확충효과 모두에서 제2안에 비해 우월한 것으로 나타났다.

광역시의 경우에도 제2안과 제3안 모두에서 지방세수 확충효과와 형평화효과가 발생하며, 재정력도 증가하고 재정력 형평화 효과도 발생하는 것으로 나타났다. 그리고 지방세입도 확충되며 형평화 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 광역시의 경우 복수안을 제시하였으므로 두 방안을 비교하면, 제2안이 지방세수 확충효과 등 모든 부문에서 제3안보다 우월한 것으로 나타났다.

시의 경우에는 제1안이 지방세입 형평화효과를 제외하고는 지방세수 확충효과를 비롯한 모든 부문에서 긍정적인 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 다만, 도에서 시로 이양되는 지방세수가 적기 때문에 효과는 크지는 않은 것으로 나타났다.

군의 경우에도 제1안이 지방세수 확충효과를 비롯한 모든 부문에서 긍정적인 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 다만, 상대적으로 지방세수 확충효과, 재정력 증가효과, 지방세입 확충효과가 큰데 비하여, 형평화효과는 크지 않은 것으로 나타났다.



제4장 외국의 세원배분 현황 및 특징 .....	50
제1절 지방세 개관 .....	50
1. 국세와 지방세 구조 .....	50
2. 국세의 세원별 세수구조 .....	53
3. 지방세의 세원별 세수구조 .....	55
제2절 일본 .....	58
1. 개요 .....	58
2. 지방세 구조 .....	61
제3절 영국 .....	65
1. 개요 .....	65
2. 지방세 구조 .....	66
제4절 프랑스 .....	69
1. 개요 .....	69
2. 지방세 구조 .....	70
제5절 스페인 .....	77
1. 개요 .....	77
2. 지방세 구조 .....	80
제6절 시사점 .....	89
제5장 광역과 기초간 세원배분방안 .....	92
제1절 기본방향 .....	92
제2절 세원배분 방안 .....	95
1. 특별시와 자치구 .....	95
2. 광역시와 자치구 .....	101
3. 도와 시 .....	103
4. 도와 군 .....	106

제6장 지방세수 및 지방세입 과급효과 분석 .....	109
제1절 지방세수 과급효과 분석 .....	109
1. 특별시와 자치구 .....	109
2. 광역시와 자치구 .....	112
3. 도와 시 .....	115
4. 도와 군 .....	119
5. 요약 .....	121
제2절 지방세입 과급효과 분석 .....	126
1. 지방세입 과급효과 발생 경로 .....	126
2. 지방세입 증감효과 .....	131
3. 지방세입 형평화효과 .....	148
제3절 종합 .....	150
제7장 요약 및 정책건의 .....	152
제1절 요약 .....	152
제2절 정책건의 .....	156
【참고문헌】 .....	159
【Abstract】 .....	164

## ▮▮▮▮▮    표 목 차    ▮▮▮▮▮

표 2-1.	각급 정부 기능에 따른 세출분권 .....	8
표 2-2.	중앙·지방간 세원배분 유형 .....	19
표 2-3.	세원배분의 개념적 기반 .....	22
표 3-1.	국가와 지방간 조세의 징수와 지출 .....	28
표 3-2.	지방세 체계 .....	29
표 3-3.	광역·기초 지방세수 분포 .....	29
표 3-4.	시·도별 세수 .....	30
표 3-5.	재정자립도 현황 .....	31
표 3-6.	자치단체계층별 세입대비 지방세 비중(2004결산) .....	32
표 3-7.	특별시 세입대비 지방세 비중(2004) .....	33
표 3-8.	광역시 세입대비 지방세 비중(2004) .....	34
표 3-9.	도·시별 세입대비 지방세 비중(2004) .....	35
표 3-10.	도·군별 세입대비 지방세 비중(2004) .....	36
표 3-11.	자치단체계층별 지방세수 비교(2002-2004) .....	38
표 3-12.	자치단체계층별 1인당 지방세수 비교(2002-2004) .....	39
표 3-13.	특별시 자치구별 1인당 지방세(2004) .....	40
표 3-14.	광역시 자치구별 1인당 지방세(2004) .....	41
표 3-15.	시별 1인당 지방세(2004) .....	42
표 3-16.	군별 1인당 지방세(2004) .....	43
표 3-17.	자치단체계층별 재정력지수 비교(2002-2004) .....	45
표 3-18.	특별시 자치구별 재정력지수 현황(2004) .....	45
표 3-19.	광역시 자치구별 재정력지수 현황(2004) .....	46
표 3-20.	시별 재정력지수 현황(2004) .....	47

표 3-21. 군별 재정력지수 현황(2004) ..... 48

표 4-1. 주요국의 국세와 지방세 비율(2003) ..... 51

표 4-2. 지방세입 중 지방세수의 비중 ..... 52

표 4-3. OECD국가 조세의 세원별 세수구조 ..... 52

표 4-4. OECD국가 국세의 세원별 세수구조 ..... 55

표 4-5. 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가) ..... 56

표 4-6. 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가) ..... 57

표 4-7. 지방세입의 구성 ..... 59

표 4-8. 일본의 지방세구조 및 구성비 ..... 60

표 4-9. 도부현간의 청산의 기준 ..... 64

표 4-10. 시정촌에 대한 교부의 기준 ..... 64

표 4-11. Council Tax의 세율구조 ..... 67

표 4-12. 기건축세의 임시면세 대상 ..... 73

표 4-13. 스페인 자동차세 현황 ..... 84

표 4-14. 스페인의 토지 보유기간에 따른 적용 계수 및 세율 ..... 86

표 4-15. 마드리드시 지방세 및 공동세 수입(2005) ..... 88

표 5-1. 특별시 세목별 가중변이계수(2004) ..... 96

표 5-2. 주택분·비주택분 재산세의 규모: 특별시(2005) ..... 99

표 5-3. 광역시 세목별 가중변이계수(2004) ..... 101

표 5-4. 주택분·비주택분 재산세의 규모: 광역시(2005) ..... 103

표 5-5. 도·시 세목별 가중변이계수(2004) ..... 104

표 5-6. 도·군 세목별 가중변이계수(2004) ..... 106

표 6-1. 특별시 자치구 세원배분효과 분석(2004) ..... 110

표 6-2. 특별시 자치구 세원배분효과 분석(1인당 지방세: 2004) ... 111

표 6-3. 특별시 자치구 재정력지수 변화(2004) ..... 112

표 6-4. 광역시 자치구 세원배분효과 분석(2004) ..... 113

표 6-5.	광역시 자치구 세원배분효과 분석(1인당 지방세: 2004) ……	114
표 6-6.	광역시 자치구 재정력지수 변화(2004) ……	115
표 6-7.	도·시 세원배분효과 분석(2004) ……	116
표 6-8.	도·시 세원배분효과 분석(1인당 지방세: 2004) ……	118
표 6-9.	도·시 재정력지수 변화(2004) ……	118
표 6-10.	도·군 세원배분효과 분석(2004) ……	119
표 6-11.	도·군 세원배분효과 분석(1인당 지방세: 2004) ……	120
표 6-12.	도·군 재정력지수 변화(2004) ……	121
표 6-13.	자치단체별 세원배분방안 결과(2004) ……	124
표 6-14.	광역시별 조정교부금 산정방식 ……	131
표 6-15.	지방세입 증감효과: 제Ⅰ안(1211안) ……	134
표 6-16.	시도별 세입 증감효과: 제Ⅰ안(1211안) ……	137
표 6-17.	시군구별 지방세입 증감효과: 제Ⅰ안(1211안) ……	139
표 6-18.	지방세입 증감효과: 제Ⅱ안(1311안) ……	141
표 6-19.	시도별 세입 증감효과: 제Ⅱ안(1311안) ……	142
표 6-20.	지방세입 증감효과 : 제Ⅲ안(2211안) ……	144
표 6-21.	시도별 세입 증감효과: 제Ⅲ안(2211안) ……	145
표 6-22.	지방세입 증감효과: 제Ⅳ안(2311안) ……	146
표 6-23.	시도별 세입 증감효과: 제Ⅳ안(2311안) ……	147
표 6-24.	세원배분의 지방세입 형평화효과 ……	149
표 6-25.	세원배분 방안별 효과종합 ……	150

 그림 목 차 

그림 3-1.	특별시 자치구별 1인당 지방세(2004) .....	40
그림 3-2.	특별시 자치구별 재정력지수(2004) .....	46
그림 4-1.	스페인의 조세체계 .....	79
그림 5-1.	특별시 세목별 가중변이계수(2004) .....	96
그림 5-2.	특별시 주택분과 비주택분 재산세의 비율(2005) .....	100
그림 5-3.	광역시 세목별 가중변이계수(2004) .....	102
그림 5-4.	도·시 세목별 가중변이계수(2004) .....	105
그림 5-5.	도·군 세목별 가중변이계수(2004) .....	107
그림 6-1.	보통교부세 산정 흐름도 .....	128





## 제 1 장 서론

### 제1절 연구목적

참여정부가 지방분권과 국가균형발전을 핵심적인 국정과제로 제시함에 따라 국가와 지방간 또는 광역과 기초간 지방세 및 지방재정 관련 재정분권에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 그 동안 정부혁신지방분권위원회와 국가균형발전위원회 등을 중심으로 지방분권에 대한 논의가 진행되었으며, 지방분권특별법과 국가균형발전특별법 등의 제정을 통해 구체적인 기본방향이 제시되었다.

강도 높은 재정분권을 위하여 2005년 초 정부혁신지방분권위원회 산하에 조세개혁특별위원회를 설치하여 국가와 지방의 중장기 조세개혁방안 마련을 위한 작업이 진행 중에 있으며, 특히 국세와 지방세의 세원조정을 위하여 조세개혁특별위원회 산하에 지방세소위원회를 설치하여 국세와 지방세의 세원조정을 위한 작업이 진행 중에 있다. 지방세소위원회 지방세혁신의 기본방향은 지방의 자주재원 비율을 높임으로써 재정의 자율성 제고와 더불어 재정책임성을 강화하는데 있다.

그 동안 지방세혁신은 주로 국세와 지방세의 세원배분에 초점이 두어져 있기 때문에 광역과 기초간 세원배분 등 지방세 내에서의 세원조정 문제는 다소 소홀하였다. 그러나 재정분권은 지역주민과 가장 밀접한 연관이 있는 자치단체에서부터 시작될 필요가 있다. 그러한 관점에서 광역과 기초간 세원배분은 중요한 의미가 있으며, 특히 기초자치단체의 재정분권이 중요하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 국세와 지방세 등의 세원배분 이론에 기초하여 광역세와 기초세간의 세원배분에 대한 방안을 모색하고자 하였다.

현행 지방재정은 중앙으로부터의 이전재원 비중이 지방세 등 자주재원에 비하여 매우 높기 때문에 지방세의 중요성에 대한 인식이 크지 않다. 따라서 지방자치단체는 재정수요가 발생할 경우 지방세보다는 상위정부로부터의 이전재원을 통하여 이를 충족시키고자 하는 경향이 강하다. 이러한 현상은 광역자치단체뿐만 아니라 재정력이 열악한 기초자치단체의 경우가 더 심하다고 할 수 있다.

이전재원 비중이 높은 지방재정 구조는 지역주민이 지방공공재 공급에 필요한 비용의 일부를 부담하지 않기 때문에 공공재 가격을 실제 가격보다 낮게 인식하여 과다요구하게 됨으로써 지방공공재를 과다공급하게 되어 자원배분의 비효율을 초래할 가능성이 있다. 따라서 국가는 지방자치단체의 지역주민이 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 행정서비스를 제공 받을 수 있는 표준적인 재정수요(standard minimum)를 충족할 수 있는 경비를 지원할 의무가 있지만, 자원의 효율적 배분을 위해 자주재원인 지방세로 충당 될 수 있도록 지방재정제도를 개편할 필요가 있다. 기본적인 행정서비스를 위한 재원일지라도 이전재원보다 자주재원 비중이 높을 경우, 사업에 대한 결정이 보다 신중할 수 있으므로 자원의 효율적 배분을 위해 지방세 등 자주재원 비중을 상향 조정할 필요가 있다. 이렇게 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 높아 질 경우 지방의 재정자율성 뿐만 아니라 지역주민의 재정책임성이 동시에 지향된다.

그러나 지방자치 실시 이전에 만들어진 현행 지방세 체계 하에서 자치단체의 재정자율성과 책임성을 요구하는 것은 문제가 있다고 본다. 따라서 정부간 세원배분 또는 재정조정제도의 개편을 통해 제도적인 기반을 조성할 필요가 있는데, 우선적으로 해야 할 사항은 지방세입에서 차지하는 지방세 비중을 높이도록 하는 작업이라고 할 수 있다. 지방세의 비중을 높이하고자할 때 국세의 지방세 이양이 없이 광역과 기초간 세원배분을 통해 지방세 비중을 높이는 것은 한계가 있다. 제약 조건 하에서 본 연구는 기초자치단체의 지방세 비중을 높이는 방향에서 세원배분을 진행하였다. 그 경우 광역자치단체는 조정교부금 또는 재정보전금의 재정조정제도를 통해 기초자치단체에 이전하고 있는 재원의 일부를 축소

함으로써 지방세수 감소를 완화할 수 있을 것이다.

지방세 비율을 높이기 위해 광역과 기초간 세원을 조정할 경우 고려해야 할 사항은 자치단체에서 추가적으로 선택한 자체사업에 대한 비용은 지역주민들이 지방세를 통해서 스스로 부담하도록 함으로써 사업과 비용부담을 연계한 재정 책임성이 강화될 수 있는 세원을 선택하도록 해야 한다. 본격적 지방자치 실시 이후 지방분권이 강화되어 가고 있음에도 지방세 부문에 대한 재정분권은 크게 개선되지 않아 지방재정의 자율성 및 책임성이 미흡한 실정이다. 재정분권은 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있는 장점이 있다. 그 이유는 자치단체가 지방 공공재를 공급할 때, 자치단체는 주민의 선호를 반영하여 어떠한 지방공공재를 어느 정도 공급할 것인가에 대한 정보를 가장 많이 갖고 있기 때문이다. 따라서 지방공공재의 공급주체인 자치단체에 재정에 대한 자율성이 보장되도록 제도가 개편될 필요가 있다.

지방자치단체의 재정자율성은 세출측면과 세입측면으로 나누어 볼 수 있다. 세출측면에서는 지방자치단체 입장에서 주민의 선호를 반영하여 지방공공재의 종류와 공급규모를 얼마나 자율적으로 결정할 수 있는가가 중요하며, 이것은 세출분권의 정도를 측정하는 척도가 된다. 세입측면에서는 지방자치단체 입장에서 지방공공재 공급에 소요될 재원을 얼마나 자율적으로 마련할 수 있는가가 중요하며 이것이 세입분권의 정도를 측정하는 척도가 된다. 지방자치단체에 잠재적인 세원이 부족하면 지방자치단체가 재원을 스스로 마련할 수 있는 자율성은 제약받을 수밖에 없다. 그러나 지방자치단체에 자율성이 보장되어도, 주민의 부담책임성이 담보되지 않으면 지방공공재 배분의 효율성은 달성되기 어렵다. 왜냐하면 지방공공재 공급에 소요되는 재원을 주민 스스로가 부담하는 책임이 없다면, 지역주민의 지방공공재 수요가 증가되어 지방공공재는 과다 공급될 우려가 있기 때문이다. 따라서 지방공공재 공급에 있어서 자원배분의 효율성을 달성하기 위해서는 지방자치단체의 재정운영의 자율성과 지역주민이 공급비용을 부담하는 부담책임성이 요구된다.

그 동안 세원배분에 대한 연구는 주로 국가와 지방을 대상으로 하였으며 광역과 기초자치단체를 대상으로 한 연구는 활발하지 못했다. 그러한 의미에서 본 연구는 크게 세 가지 점에서 기여할 수 있다고 본다. 첫째, 중앙과 지방간 세원배분 이론을 토대로 광역과 기초간 세원배분에 대한 연구를 수행함으로써 그동안 소홀히 다루어져 왔던 부분에 대한 정책적 기여를 할 수 있다고 본다. 둘째, 세원배분의 목표를 지방의 재정자율성 및 책임성에 둬으로써 지방자치단체 뿐만 아니라 지역주민의 부담책임성을 강화하는 골격을 제시함으로써 지방분권 혹은 재정분권을 조기 실현할 수 있는 계기를 마련할 수 있다고 본다. 마지막으로 자치단체의 세입분권의 척도인 지방세 비율의 중요성을 인식시킴으로써 자치단체의 잠재세원발굴에 대한 인식을 제고할 수 있다고 본다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장은 정부간 세원배분에 대한 논의를 재정분권 이론을 중심으로 전개하였으며, 제3장은 우리나라 세원배분 현황을 지방세입 대비 지방세 비율, 지방세수 불균형, 재정능력 현황 등을 중심으로 살펴 보았다. 이어서 제4장은 외국의 지방세입 대비 지방세수 현황과 주요 지방세 제도에 대하여 살펴봄으로써 우리나라에 적용가능한 시사점을 도출하였다. 제5장은 본 연구의 핵심부분으로 광역과 기초간 세원배분에 대한 여러 방안을 제시하고 있으며, 제6장은 세원배분방안에 대한 세수효과분석과 세입증감에 따른 자치단체의 세입효과분석도 동시에 진행하였다. 마지막 장은 본 연구의 요약 및 정책건의의 부분이다.

## 제2절 연구범위 및 연구방법

본 연구의 대상적 범위는 조세일반을 대상으로 하되 세입분권을 포함한 재정분권을 토대로 광역과 기초간 세원배분을 연구대상으로 한다. 세원배분의 목적은 지역주민과 밀접한 관련이 있는 기초자치단체의 지방세 비율을 높이는 기반

을 조성함으로써 자치단체의 재정자율성과 지역주민의 재정책임성을 제고하는데 있다. 이를 위해 국세와 지방세의 세원배분이론을 토대로 광역과 기초간 세원배분을 논의하였다.

광역과 기초간 세원배분에 대한 논의는 지방세의 특성상 지역주민과 가장 관련이 있는 기초자치단체에 역점을 두고 연구를 진행 하였다. Bird(1999)는 다계층 정부에서는 원리상 조세와 공공지출의 혜택이 가능한 한 밀접한 관련이 있을 때 잘 운영된다고 하였는데, 이처럼 지방공공재가 효율적으로 운영되기 위해서는 우선적으로 기초자치단체의 지방세 비율을 높일 필요가 있다고 본다. 기초세와 더불어 광역세 비중도 동시에 높으려면 국세로부터의 세원이양 없이는 불가능하다.

연구는 재정분권, 정부간 세원배분 이론 그리고 외국의 사례 등을 살펴보고, 우리나라의 지방세 특성을 고려하여 광역과 기초간 세원배분방안을 모색하였다. 특히 현행 특별시와 광역시, 도와 시·군으로 이원화 되어 있는 지방세체계를 다원화하여 각 자치단체계층에 따라 구분하여 세원배분방안을 모색하였다. 세원배분은 지방세 원칙에 충실하면서 지방세수 비율 확대 및 지방세수 불균형 완화에 역점을 두고 방안을 모색하였다. 뿐만 아니라 세원배분방안이 합리적으로 도출될 수 있도록 다양한 대안들의 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화효과, 지방세입 확충효과 등을 분석하였다.

## 제 2 장 정부간 세원배분에 대한 논의

### 제1절 재정분권

#### 1. 재정분권 이론

정부간 세원배분의 궁극적인 목적은 재정분권 달성에 있으므로 우선적으로 재정분권을 이해할 필요가 있다. 재정분권은 세출분권과 세입분권으로 구분되는데, 세출분권은 어느 계층의 행정사무를 어느 계층의 정부가 담당하는 것이 바람직한가와 밀접한 연관이 있다. 즉, 세출분권에 해당하는 재정적인 측면은 지방세 등 지방정부에서 자체적으로 징수한 자체세입뿐만 아니라 상위정부로부터 이전되는 재원이라도 세출의 자율성이 보장되어 있으면 세출분권이 가능하다고 본다. 지방교부세와 같은 일반재원은 중앙에서 지방으로 이전되지만 세출에 제한이 없기 때문에 세출분권에 해당된다. 반면에 세입분권은 지방세 등과 같이 자율적으로 부과 및 징수하여 필요한 재원을 스스로 마련하는 것으로 총세입중 지방세 등 자주재원과 밀접한 관련이 있다. 즉, 지방교부세 등과 같은 일반재원일지라도 상위정부로부터의 이전재원은 자율성에 제약이 가해진다고 보아 세입분권의 범주에는 포함하지 않는다. 따라서 본 연구에서 논하는 정부간 세원배분은 재정분권 중 세입분권과 관련되어 있다.

재정분권은 중앙정부 또는 지방정부의 역할과 밀접한 연관이 있다. 경제학에서는 시장 메커니즘에 기초한 자원배분을 기본으로 하고 있지만 공공재의 경우에는 비배제성과 비경합성이라는 특성 때문에 시장의 실패가 초래될 수 있으므로, 정부에서 공급하는 것이 바람직한 것으로 되어 있다. 일반적으로 Musgrave의 3대 재정기능(자원배분, 소득재분배, 경제안정화) 중 자원배분 기능은 공공재의 배분과 밀

접한 연관이 있는데, 공공재의 공급을 시장에 맡길 경우 공공재의 특성 때문에 과소공급 될 수 있으므로 정부에서 공급하는 것이 바람직하다. 그러므로 어느 계층의 정부에서 공급하는 것이 바람직한지를 결정함으로써 자원배분의 효율성을 제고할 필요가 있다. 다시 말하면 재정분권은 국민의 후생을 증가시키는데 필요한 공공재 공급을 중앙에서 담당하는 것이 적절한지 또는 해당 지방정부에서 담당하는 것이 적절한지에 대한 것과 지역주민이 제공받는 편익에 대한 비용부담을 어느 계층의 정부에서 담당하는 것이 효율적인지 등에 대한 방법이라고 할 수 있다.

&lt;표 2-1&gt; 각급 정부 기능에 따른 세출분권

기능	정책, 기준, 감독	공급/행정	생산/배분	비고
지역·국제간 갈등 해결	U	U	N P	국제적 편익 & 비용 파급범위
대외교역	U	U, N, S	P	"
통신	U, N	P	P	국가별 규제 불가능
금융거래	U, N	P	P	"
환경	U, N, S, L	U, N, S, L	U, N, S, L	세계, 국가, 주의 외부 효과
외국인 직접투자	N, L	L	P	지역의 간접자본이 필수적
국방	N	N	N, P	국가내 편익 & 비용 파급범위
외교	N	N	N	"
통화, 금융정책	U, ICB	ICB	ICB, P	각급 정부로부터의 독립이 필수적이며, 경우에 따라 국제 공통 규율 필요
주(State)간 교역	N	N	P	생산요소 및 재화의 이동에 대해 헌법적 보호 필요
이민	U, N	N	N	강제추방에 대한 국제기관 간여
이전지출	N	N	N	재분배정책
형법, 민법	N	N	N	법률, 국가의 보편성
산업정책	N	N	P	지나친 이웃 경쟁 방지
규제	N	N, S, L	N, S, L, P	협력
재정정책	N	N, S, L	N, S, L, P	조화 가능
천연자원	N	N, S, L	N, S, L, P	지역간 형평성, 국내 공동시장
교육, 보건, 사회보장	N, S, L	S, L	S, L, P	현물이전
고속도로	N, S, L	N, S, L	S, L, P	편익 & 비용의 다양한 도로 파급범위
공원 & 오락	N, S, L	N, S, L	N, S, L, P	"
경찰	S, L	S, L	S, L	지방정부 편익
상하수도, 쓰레기, 소방	L	L	L, P	"

주: U: 국제기관, ICB: 독립된 중앙은행, N: 국가, S: 주/도 정부, L: 지방정부, P: 민간부문  
 자료: Anwar Shah, *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank, 1998

재정분권에 대한 논의는 공공재 공급을 시장기능 속의 일반상품과 유사하게 취급함으로써 효율적인 공급이 가능하다고 주장하는 Tiebout(1956)에 의해 시작되었으며, Oates(1972)의 재정연방주의에 의해 발전되었다고 할 수 있다.

Tiebout 메커니즘에 의하면 지방정부에서 제공하는 지방공공재의 경우는 공급 범위가 한정되어 있는 관계로 여러 지방정부간 경쟁이 가능하기 때문에 소

비자인 지역주민은 각자의 선호도를 고려하여 거주지를 선택할 수 있으므로 공공재의 공급이 효율적으로 이루어질 수 있다고 본다. Tiebout는 소비자의 선호에 의한 공공재의 선택을 “자기 발에 의한 투표(voting with ones' own feet)”로 표현하고 있으며, 지방공공재의 편익에 대한 비용은 지역주민 스스로가 부담하는 것을 전제함으로써 효율성을 보장하고 있다.

그러나 Tiebout 메커니즘은 여러 가정을 전제로 제시되기 때문에 현실적으로 적용하기 어렵다는 비판도 동시에 지니고 있다. Tiebout의 비현실적인 가정은 모든 경제주체들이 필요한 정보를 완벽하게 알고 있다는 것, 주민들이 한 지역에서 다른 지역으로 이동하는데 비용이 추가적으로 발생하지 않는다는 것, 공공재의 지역간 과급효과가 없다는 것, 그리고 지역주민이 선택할 수 있는 지방정부의 수가 많을 뿐만 아니라 선호도가 동일한 지역주민의 수도 많다는 것 등을 전제하고 있다. Tiebout 메커니즘은 현실적으로 문제가 있긴 하지만 지방공공재 배분과 관련하여 많은 시사점을 주고 있다.

Oates의 재정연방주의는 Tiebout의 메커니즘을 기초로 발전시켰다고 볼 수 있다. Oates에 의하면 지방정부에서 지역주민의 선호도에 따른 지방공공재를 공급하는 것이 효율적이지만, 규모의 경제와 외부효과가 발생할 경우에는 비효율이 발생되기 때문에 정부간 기능을 고려하여 공공재 공급을 배분해야 한다는 의견을 제기하였다. 즉 Oates의 재정연방주의는 연방을 형성한 후 각 계층의 정부가 적절한 기능을 수행하는 것이 바람직한데, 과급범위가 전국적인지 또는 지역적인지 등에 따라 기능을 구분하고 그에 상응한 자원조달 방법을 결정하는 것이 바람직하다고 본다. Shah(1998)는 <표2-1>에 나타나 있듯이 Oates의 재정연방주의에 기초하여 계층별 정부의 기능을 구분하였다.

그러나 최근 경제환경의 변화 및 경제학의 발전에 따라 기존의 수동적인 경제주체로서의 지방정부 역할을 제기하였던 Musgrave와 Oates의 논리가 시대에 적합하게 변화될 필요가 있음이 제기되고 있다(掘場勇夫 2001). 掘場勇夫는 변화되어야 하는 이유를 크게 세 가지로 들고 있다. 첫째, 중앙정부와 지방정부의 상

호 개인적인 행동이 예전에 비하여 다양해지고 복잡해 졌는데, 최근 지방정부는 보다 적극적으로 자신의 목적달성을 위하여 행동하는 주체로 변화되었다. 즉, 중앙정부가 국가전체의 관점에서 정책을 실시하는 경우, Musgrave나 Oates는 지방정부가 그 정책을 그대로 실시하는 것으로 가정하고 있으나 최근의 분석에 의하면 지방정부가 지방정부의 이익 극대화를 위해 중앙정부의 정책 의도대로 실시되지 않는 경우도 있다고 보았다. 그 경우에는 중앙정부가 지방정부의 반응을 고려하여 최적인 정책을 선택할 필요가 있음을 지적하고 있다<sup>1)</sup>.

둘째, 재화나 서비스의 이동이 예전에 비하여 활발하게 되어 이점을 고려한 중앙과 지방의 기능배분론이 필요하게 되었다. 이 문제는 최근 EU 국가들을 대상으로 많은 연구가 진행 중이다. EU 국가들 간에 이동이 자유롭게 되어 한 국가의 세율 인하 또는 인상이 미치는 영향이 매우 크게 나타나고 있다. 따라서 예전과 달리 자유로운 이동에 부응할 수 있도록 중앙정부와 지방정부의 역할이 재정립될 필요가 있음을 지적하고 있다.

셋째, 정부가 공급해야 하는 재화는 종래 공급되던 재화에 비하여 범위가 매우 넓어졌기 때문에 이의 변화에 부응할 필요가 있다고 보았다. 예전의 소득재분배라 함은 개인소득세의 초과누진세율체계를 이용한 기능의 일환으로 화폐지원 등이 대부분이었다. 그러나 최근의 소득재분배는 화폐지원보다 교육, 복지, 의료 등의 준사적재에 대한 지원을 필요로 하고, 이에 대한 정보는 정보의 다양성 등에 따라 중앙정부보다 지방정부가 담당하는 것이 보다 바람직하다는 의견이 지배적이다. 즉, 지방정부에서 주민의 선호를 반영하여 준사적재를 공급하는 것이 보다 효율적일 수 있다는 주장이 제기되고 있다<sup>2)</sup>.

- 1) 최근 수도권 일부 기초자치단체를 중심으로 발생되고 있는 재산세 세율인하는 국가의 부동산정책과 대치됨에도 불구하고 자치단체의 이익 극대화를 위한 행동의 한 예라고 할 수 있다.
- 2) Boadway(1999, 2003)는 교육, 복지, 의료 등과 같은 정부가 제공하는 사적재의 경우 이를 위한 재원이 중앙에서 지방으로 이전될 때, 후진국일수록 배달사고 확률이 높는데 이를 예방하기 위해서는 지방자치를 강화하는 재정분권을 실시하는 것이 바람

## 2. 재정분권 평가

재정분권에 대한 논의는 지난 30년 동안 끊임없이 논의되어 왔다. 특히, 재정분권이 국가의 자원을 효율적으로 배분하는데 긍정적인지 또는 부정적인지에 대한 논의가 활발하였다. 전통적으로 Post-Bretton Woods 시대의 접근방법은 주로 중앙정부 주도의 개발에 역점을 두었으나, 최근에는 지방정부가 주도적으로 담당해야 하는 역할이 커지고 있기 때문에 기존의 틀을 획기적으로 전환할 필요가 있음이 언급되고 있다. 따라서 지금은 세계 여러나라에서 개발 목표의 성취를 위한 중요성에 대한 제고와 더불어 재정분권 개혁을 위한 노력을 경주하고 있다(Ebel and Yilmaz 2003). 이와 관련하여 학자들은 재정분권에 대한 평가를 위해 이를 경제 안정, 경제 성장 혹은 공공부분 규모 등과 연계하여 측정하고자 노력하고 있다. 그러나 재정분권에 대한 성과 측정은 생각 보다 매우 어려운 작업으로 평가되고 있다.

이처럼 재정분권에 대한 지속적인 관심은 다음의 세 가지 이유에서 찾을 수 있다. 첫째, 경제성장은 공공부분의 효율적 자원배분을 통한 재정분권의 궁극적인 목적으로 비추졌으며, 둘째, 재정분권은 결과적으로 한 지역의 소득증대로 이어 졌으며, 셋째, 재정분권을 통한 경제성장은 다른 어느 경제 성과지표보다 측정이 가능하였을 뿐만 아니라 해석이 용이했다.

재정분권에 대한 이론적 연구는 Tiebout(1956), Musgrave(1959), 그리고 Oates(1972) 등에 의하여 수행되어 왔다. 재정분권과 경제성장 등의 관계에 대한 이론적 분석은 1970년대 말부터 연구가 시작되었으며, 재정분권이 경제성장에 미치는 경험적 효과분석은 1990년대 말부터 시작되었다고 볼 수 있다. 이들 이론적 또는 경험적 연구에 대한 결과는 애매모호 할 뿐만 아니라 학자에 따라 서로 다른 결과가 도출되었다. Breuss and Eller(2004)에 의하면 아직 경험적 연구들

---

직하다고 본다.

은 접근방법 또는 분석방법 등에 차이가 있을 뿐만 아니라, 특히 재정분권의 경제성장에 대한 모형은 아직 개발단계에 있기 때문에 결과물에 대한 타당성 검증은 미진한 단계라고 한다.

그럼에도 불구하고 재정분권이 경제성장에 미치는 결과에 대한 연구는 매우 활발하게 진행되고 있다. Oates(1995)에 의하면 재정분권이 자원배분의 효율화를 통한 경제성장과 유의미한 관계가 있는 것을 발견 했지만, 변수의 적용에 따라 다른 결과가 도출될 수도 있음을 제안하고 있다. Lin and Liu(2000)의 경우에도 중국의 전체적인 경제성장은 투자보다는 자원의 효율적 배분에 의한 재정분권과 긍정적인 관계가 있음을 도출하였다. Yilmaz(1999)는 단일형 국가의 경우에는 재정분권이 경제성장에 매우 지대한 영향을 미치는 반면 연방형 국가의 경우에는 단정적이지 않다고 한다.

반면에 Bahl(1999), Bird(2001), de Mello(2000), Davoodi and Zou(1998) 등은 재정분권이 국가 재원의 효율적 배분을 통한 경제성장에 미치는 효과는 크지 않으며 경우에 따라서는 부정적일 수 있음을 제시하였다. 그러나 Ebel and Yilmaz(2003) 등은 이들이 분석에 적용한 OECD 자료는 지방세 분류 등 자료 자체의 부정확성과 변수의 선정에 의한 오류 등으로 인하여 잘못된 결과를 도출하였음을 지적하였다. Ebel and Yilmaz(2003)의 논문은 기존 학자들의 분석에 의한 결과와 그들의 수정된 자료를 토대로 분석한 결과를 비교하였는데, 그 결과는 매우 상반되었으며 재정분권이 자원의 효율적 배분을 통해 국가 경제의 안정화 및 성장에 매우 많은 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

### 3. 세입분권 논의

앞에서도 언급하였듯이 재정분권은 세출분권과 세입분권으로 구분한다. 세출분권은 행정사무의 기능을 정부계층별로 구분하고 그 기능수행을 위한 재원의 지출방법이다. 세출분권이 가능한 경우는 지방정부에서 공공재의 공급을 담당

하고 있는 경우이다. 전통적인 기능배분론에 의하면 공공재의 배분은 지방정부의 기능이라고 하지만, 엄밀한 의미에서는 공공재의 편익범위에 따라 공공재의 공급주체를 구분한다. 즉 국방 등 편익의 범위가 광범위한 것은 순수공공재라고 하여 중앙정부의 기능으로 분류하고, 물리적 또는 경제적으로 편익의 범위가 한정되어 있는 것은 지방공공재라고 하여 주민의 선호도를 고려하여 지방정부에서 공급하는 것이 바람직한 것으로 되어 있다.

지방공공재의 경우에도 중앙에서 공급할 수 있지만 다음과 같은 경우에는 지방정부에서 공급하는 것이 바람직하다. 첫째, 지방의 선호가 다를 때 주민의 선호에 대한 정보수집 비용이 적은 경우, 둘째, 지역간 자원 이동의 가능성이 존재하여 지방정부간 경쟁이 예상되는 경우, 셋째, 공공재의 만족도에 대한 평가가 주민투표 등을 통해 가능한 경우 등이다(Seabright 1996). 그러나 중앙정부에서 공급하는 것이 바람직한 경우는 첫째, 지방분권에 따른 외부성이 발생하는 경우, 둘째, 지방의 과도한 경쟁으로 인하여 시장의 효율적인 자원배분에 왜곡현상이 발생하는 경우, 셋째, 규모의 경제가 존재하는 경우, 넷째 전국적으로 통일적인 소득재분배 기능이 필요한 경우 등이다.

반면에 세입분권은 지방공공재에 소요되는 재원을 지방정부 스스로 마련하는 것으로 자율적인 부과 및 징수 권리가 많을수록 재정분권의 정도가 크다고 볼 수 있다. 즉, 교부세 등과 같은 일반재원일지라도 상위정부로부터의 이전재원은 자율성에 제약이 가해진다고 보아 세입분권의 범주에 포함하지 않는다. 따라서 본 연구는 재정분권 중 세입분권에 국한하여 연구를 진행하였다. 세입분권의 경우 지방정부에서 담당하는 것이 바람직하다고 보는 이유는 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 각각의 지역주민이 지방공공재에 있어서의 비용을 인식하고, 비용부담을 고려하여 지방공공재를 공급할 수 있기 때문에 가능한 한 지방의 세출은 지방의 재원으로 조달하는 쪽이 바람직하다고 본다. 조달할 세입도 지방에 의해 징수될 때 공공재를 포함한 재화의 배분은 효율적이 된다. 일반적으로 이점에서

지방정부에 의한 공공재 공급에 대하여 지방세원의 필요성이 강조되고 있다. 그러나 예를 들면, 지방세가 외부성을 가지고 지방공공재의 비용이 다른 지역주민에 의해서 부담되는 경우에는 일반적으로 지방공공재 공급량이 과다하게 되므로 이 경우에는 지방정부에서 공급하는 것이 바람직하지 않다.

둘째, 각 지역의 소득재분배 정책은 지역주민의 선호도를 고려하여 지방정부가 제공함으로써 중앙정부에 비하여 효율적일 수 있다고 본다. 예전의 소득재분배 기능은 개인소득세의 초과누진세율을 이용하여 징수한 재원을 저소득자에게 화폐로 지원하는 역할이었다. 그렇기 때문에 소득재분배 정책은 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직한 것으로 알려졌다. 그러나 최근에는 경제 및 사회환경의 변화에 따라 소득재분배는 화폐지원보다는 교육, 복지, 의료 등 준사적재에 대한 보조를 하는 기능으로 전환되고 있는 추세이다. 따라서 이러한 준사적재에 대한 정보는 중앙정부보다는 지방정부에서 많이 갖고 있기 때문에 준사적재의 공급은 지방정부가 담당하는 것이 보다 바람직한 것으로 논의되고 있다.

뿐만 아니라 Besley and Coate(1999) 모형에 의하면 재정분권의 긍정적인 효과를 극대화하기 위해서는 지출뿐만 아니라 수입에 대한 분권화를 강조함으로써 지역주민의 재정책임성을 강화할 필요가 있음을 주장하고 있다.

그러나 아래의 두 경우에는 지방정부보다는 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

첫째, 지방분권의 기본적인 이념에 의하면 생산요소에 대한 지역마다의 세율 격차에 의해서 생산요소시장에 비효율이 발생하고, 자원배분 상 왜곡이 발생하는 경우이다. 즉 지방정부의 과도한 과세경쟁에 의해서 공공재의 과소공급이 발생할 가능성이 많다. 특히 지금처럼 재화의 이동이 용이한 경우는 지방세의 세율조정 권한에 대한 심도 있는 논의가 요구된다. 또 다른 측면의 비효율은 재정정책에 의하여 발생하는 경우이다. 각 지방정부의 서로 다른 분권적 정책은 재정정책에 비효율을 발생시킨다. 즉 지방정부의 서로 다른 재정정책은 지역주민에게 귀속되는 편익의 정도가 다르게 되고 이러한 결과는 결국 주민의 이동을

유인하게 된다. 주민의 이동이 가능하다면 주민은 편익이 큰 지역으로 이동하고, 노동 등의 자원배분에 비효율이 발생하게 된다. 따라서 이와 같은 경우에는 국가에서 일률적인 세율을 설정하고 또 어느 정도의 보조금제도가 효율성을 위해 필요하게 된다.

둘째, 지방정부간 편익에 따른 불공평이 발생하는 경우이다. 재정분권이 잘 될수록 지방정부간 편익에 대한 불공평은 심화될 것이다. 지방정부에 의해 세율이 결정될 경우, 세원격차 등에 의해 지역주민이 제공받는 공공재의 편익은 지역에 따라 서로 다름으로 인하여 불공평하게 된다.

## 제2절 정부간 세원배분

### 1. 세원배분 이론

공공경제학에서의 세원배분의 전통적 모델은 Musgrave(1983) 이래로 Oates(1996, 1998), McLure(1993, 1999) 등 많은 학자들에 의해 다양하게 주장되었다. 전통적 모델인 공공경제학적 모델(Public Economics Approach)에서는 정부의 기능배분과 연계하여 세원배분을 설명한다. 즉, 정부의 세 가지 재정 기능 중 자원배분기능은 중앙정부와 지방정부가 수행하는데, 순수공공재 공급기능은 중앙정부가 수행하지만 지방공공재 공급기능은 지방정부에서 수행한다. 그리고 소득재분배기능과 경제안정화기능은 중앙정부에서 수행한다. 이렇게 정부간 기능을 배분하고 이 기능을 수행하는데 필요한 재원을 각각의 정부에서 마련하도록 하였다.

이렇게 세원배분을 기능배분과 연계함에 따라 지방세로 배분되는 세원은 다음과 같은 성격을 갖는 것이 바람직하다고 주장하였다(Oates, 1996). 첫째, 응익과세적 성격이 강한 세원은 가급적 보다 하위정부에 배분되어야 한다. 둘째, 비응익과세가 지방세로 배분될 때는 보다 상위정부에 배분되어야 한다. 셋째, 지

방정부가 비응익과세를 이용하는 경우, 상대적으로 지방행정구역을 이동하기 어려운 세원에 과세되어야 한다. 이러한 세원배분원칙은 지방세 원칙으로 거론되는 보편성, 응익성, 안정성, 신장성, 정착성 중 주로 응익성과 정착성에 중점을 두고 있다. 이러한 세원배분원칙에 따라 중앙정부에는 개인소득세, 법인소득세 등 소득과세관련 세목이 배분되고, 주정부와 같은 광역지방정부에는 도매매상세(retail sales tax) 등 소비과세관련 세목이 배분되며, 지방정부에는 재산세 등 재산과세관련 세목이 배분되는 것이 합리적이라고 주장하였다.

그러나 세원배분에 대한 공공경제학적 접근에 대해 Bird(1999)는 다음과 같은 문제점을 지적하고 있다.

첫째, 공공경제학적 접근에서는 경제는 조세가 없는 상태에서 완벽하게 기능하고, 조세부과는 초과부담을 야기하므로 바람직하지 않다고 가정한다. 그리고 조세가 경제에 미치는 왜곡인 초과부담은 너무나 중요하기 때문에 세원배분을 비롯한 조세설계의 주요한 원칙은 초과부담을 극소화하는 것이라고 가정한다. 그러나 이러한 접근이 조세분석에서 전통적일지라도, 정부의 다른 적절한 정책목표가 주어진 상태에서 초과부담을 극소화하는 목표만을 달성하기 위해서 조세체계가 설계되어야만 한다는 주장은 설득력을 얻기 어렵다.

둘째, 공공경제학적 접근의 많은 세원배분 논의에 있어서 중앙정부의 정책목표가 지방정부의 정책목표에 우선한다고 암묵적으로 인정한다. 아마 가장 명백한 예는 소득분배와 관련되어 있다. 그러나 완전한 민주주의제도가 정착되었다고 가정하든 안하든 사실상 지방정부가 중요한 정책자치권을 가진 국가에 있어서 이러한 가정은 옳지 않다.

셋째, 공공경제학적 접근에서는 가장 중요한 것은 경제라고 가정한다. 그러나 정부는 갈등조정 등과 같은 정치적 목표를 가진 정치적 집단이다. 정치적 관심사가 공공재의 효율적 공급과 같은 순수경제학적 요구에 비해 부차적인 것이라고 가정하는 것은 옳지 않다.

넷째, 공공경제학적 접근은 순수하게 규범적이기 때문에, 이 이론은 현실세계

에서 발견되는 다양한 세원배분에 대해서 거의 설명하지 못한다. 현실의 세원배분은 이론에 의해서 형성되는 것이 아니고 오히려 이 접근에서는 고려하지 않는 정치권력의 행사에서 발생한다.

간단히 말해, 세원배분에 대한 공공경제학적 접근은 세원배분의 현실을 설명하는 데 있어 실패했고, 이것은 현실을 변화시키는 방법에 대하여도 크게 도움이 되는 지침을 주지 못한다. 그리고 이 이론이 제공하는 원칙의 응용은 정부계층간 세입과 지출의 불균형을 야기한다. 이러한 불균형은 대부분의 국가에서 경제적으로 바람직하지 못하고, 정치적으로도 지속가능하지 못하다.

세원배분에 관한 공공경제학적 접근이 갖는 문제들에 대하여 “공공선택적 접근(Public Choice Approach)”에서 비판을 가하고 대안을 제시하였다. Hettich and Winer(1984)는 정부가 경제적 계산보다는 정치적 관점에서 세원배분 등을 결정한다는 점을 강조하였다. 즉, 세원에 대한 경쟁은 재선가능성에 영향을 준다는 것이 인식되는 한, 정치적 의사결정에 영향을 준다는 것이다. 또한 Brennan and Buchanan(1980, 1983)은 전통적 모델과 대조적으로 공공부문도 사경제부문과 마찬가지로 경쟁이 효율을 가져온다는 전제하에 형평성 제약하에 세입을 극대화하는 모델을 설정하여 세원배분을 할 것을 주장하였다. 이에 따라 지방세는 이동성있는 과세대상에 과세하는 것이 합리적이라고 주장하였다. 그러나 경쟁적인 사경제 시장에서 작용하는 것과 같은 시장청산 능력이 공공부문에는 없는 상황에서 공공선택적 접근에 의한 이러한 결론은 지나치게 단순하다는 것을 보여준다. 정부간 경쟁이 나쁘다는 주장뿐만 아니라 모든 정부간 경쟁은 좋다는 극단의 공공선택적 접근도 우월하지 않다.

Bird(1999)는 공공경제학적 접근과 공공선택론적 접근이 가지는 문제점을 비판하면서 정부간 세원배분에 관하여 다음과 같이 주장하였다. 다계층 정부는 원리상 조세와 공공지출의 혜택이 가능한 한 밀접하게 관련이 있을 때 잘 운영된다. 즉, 특정 행정구역에 거주하는 주민(동시에 투표자, 지방공공재 소비자)이 그들이 공공부문으로부터 얻는 것에 대해 지불하고 그들이 지불한 것을 얻을 때(즉 그들

이 부담한 조세에 의해서 재원이 마련된 지출로부터의 혜택), 지방공공재는 가장 효율적으로 공급된다. 따라서 명백히 주민들이 몇 개의 중첩된 행정구역(중앙정부-광역지방정부-기초지방정부)에 거주할 때, 이러한 소위 “재정등가성의 원리(Oates 1972)”는 그들이 각각의 행정구역으로부터 받은 혜택과 일치하게 각 수준에 조세를 지불해야 한다는 것이다. 그리고 지방공공재 공급에 확산(spill over)이 발생할 때는 이러한 등가성을 회복하기 위해서 수평적 재원조정이 필요하다. 그러나 추가적으로 행정적인 효율을 고려할 경우, 엄격한 등가성원리와는 불일치할지라도 상위 계층의 정부에 의한 수직적 재원조정이 필요하다.

Bird(1999)는 이러한 시스템 하에서 지방세로서 만족해야 할 두 가지 준칙을 주장하였다. 첫째 지방세는 가장 부유한 하위정부단위에게 재정적으로 충분한 세수를 제공해야 한다. 둘째, 하위정부에 한계적인 재정책임(fiscal responsibility at the margin)을 부과해야 한다. 그리고 이러한 목표를 달성하는 가장 최선의 방법은 이러한 정부가 자신의 세율을 스스로 결정하도록 허용하는 것이다. 또한 그는 지방정부가 교육, 보건 등 준사적재를 공급하는 것이 효율적이라고 하였다. 그리고 지방정부세로는 사용료, 재산세가 가장 적합하며, 주세로는 개별소비세(excise tax), 개인소득세, 법인소득세, 급여세, 도매매상세가 적합하다고 주장하였다. 그리고 Bahl(1995) 등이 부가가치세가 지방세로 적합하지 않다고 주장한 것과 달리 중국, 인도, 브라질, 캐나다와 같은 거대 국가에서는 부가가치세가 지방세로서 적합하다고 주장하였다. 기존의 학자들은 부가가치세의 지방세 도입이 세정상 어렵다는 이유 등으로 지방세로 도입하기가 부적합하다고 주장하였지만, Bird(1999)는 지방업무영역의 확대와 세원의 중앙집중에 따른 비효율을 개선하려면 부가가치세의 지방세화가 필요하다고 주장하였다.

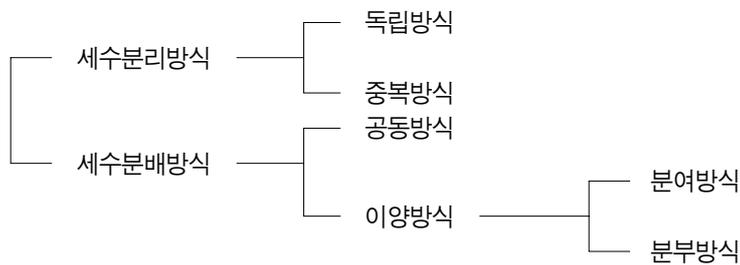
정부간 세원배분에 관하여는 다양한 이론(異論)이 있기 때문에 결코 완전한 합의는 어렵다. 그리고 특정 국가에서 실제로 존재하는 세원배분은 어떠한 규범적 원리의 일관된 적용보다는 불가피하게 특유의 정치적 상황에서의 정치적 흥정의 산물을 반영한다. 따라서 이러한 상황에서 바람직한 것은 합리적 세원배분

체계를 제안하기 보다는 최선의 가능한 결과를 생산하도록 현실의 조세제도를 어떻게 조정되어야 할 것인가를 제안하는 것이라고 할 수 있다.

## 2. 세원배분 유형

종래의 세원배분론에서는 지방세는 독립세인 것을 전제로 하여 논의가 되어 왔다. 그러나 지방세의 과세형태는 반드시 독립세만은 아니고, 국세와 관련하여 보다 넓게 파악할 수 있다. 이 독립세를 포함한, 보다 넓은 범위에서의 과세형태가 <그림 2-1>에 나타나 있다. 세원배분은 이러한 세원배분 유형도 고려하여 논의할 필요가 있을 것이다. 이 그림에 따라서 세원배분의 방법을 고찰할 필요가 있다고 본다. 우선, 대별한다면 중앙정부와 지방정부에서 세수를 분리할 것인가 아닌가에 따라서 분리방식과 세수분배방식의 두 부분으로 나눌 수 있다. 그리고 다음과 같은 재분류가 가능하다.

<표 2-2> 중앙·지방간 세원배분 유형



자료: 神野直彦, 分權時代の税源配分, 「地方税」, 1997, 10. p.10.

첫 번째 부분인 세수분리방식은 세원을 중앙과 지방이 분리하여 과세하는 것으로 독립방식과 중복방식으로 나뉜다. 독립방식은 국가와 지방이 다른 과세표준에 과세하는 분리방식이다. 우리나라의 지방세목은 대부분 독립방식을 취하고 있다. 중복방식은 국세와 동일한 과세표준에 과세하는 분리방식으로 지방

세목 중 주민세(소득할)가 이에 속한다. 즉, 개인과 법인의 소득에 대해 국가가 소득세, 법인세를 과세하고 지방이 주민세(소득세할, 법인세할)를 과세하고 있는 것이다. 세계 각국의 세제에 있어서는 다액의 세수를 얻는 것이 가능한 세목은 한정되어 있고, 또 재정수요는 높은 상태이기 때문에 각각마다 중복방식을 취하지 않을 수 없는 상태가 일반적이다.

두 번째 부분인 세수분배방식은 과세권을 중앙정부와 지방정부에서 공동으로 설정한 공공방식과 과세권은 어느 쪽인가가 가지고 세수를 이전하는 이양방식으로 분류된다. 또 이양방식은 그 과세권이 중앙정부에 속하는가, 지방정부에 속하는가에 따라서 분여방식과 분부방식으로 분류된다. 분여방식은 중앙정부가 과세권을 가지고, 그 세수의 전부 또는 일부를 지방정부에 이양하는 방식으로 지방세목 중 주형세가 이 방식을 취하고 있다. 분부방식은 지방정부가 과세권을 가지고 그 세수의 전부 또는 일부를 중앙정부에 이양하는 방식을 분부방식이라 부르는데, 현행 지방세목 중 분부방식에 속하는 세목은 없다.

Bahl(1995)은 지방분권을 위한 정부간 세원배분을 세원배분모델(assignment model)과 세원공유모델(sharing model)로 구분하였다. 세원배분모델은 특정한 과세권을 지방정부에 할당하는 것이며, 세원공유모델은 중앙이 징수한 세입을 지방정부와 공유하는 것이다<sup>3)</sup>. 우리나라의 조세체계는 중앙과 지방의 세원이 분리된 독립세 중심으로 운영되고 있으므로 세원배분을 논의한다면 세원공유모델보다는 세원배분모델이 시사하는 바가 크다. 세원배분모델에서는 하위정부가 세율결정권을 갖고, 일부의 경우에는 세원을 선택할 권한을 갖는다. 대체로 세원배분체계는 지방정부가 그들의 조세가격을 선택함으로써 보다 효율적인 산출로 이어질 것으로 기대하나, 재정능력이 지출로부터 괴리됨으로써 덜 형평한 산출로 이어질 것으로 기대한다. 사실상 진실된 결과는 어떠한 세목이 하위정부에 할당되느냐에 달려 있다.

3) Bahl의 주장중 세원배분모델은 神野直彦의 독립방식과 유사하며, 세원공유모델은 세수분배방식과 유사하다.

OECD(1999)는 지방세를 과세자주권을 기준으로 과세자주권이 높은 단계로부터 다음과 같이 5단계 구분하고 이를 다시 8단계로 세분하여 분류하고 있다. ① 지방정부가 과세표준과 세율의 결정권을 갖는 경우, ② 지방정부가 세율의 결정권만을 갖는 경우, ③ 지방정부가 과세표준만을 결정하는 경우, ④ 공동세(tax sharing)((i) 지방정부가 공동세 비율 결정, (ii) 중앙정부가 지방정부의 동의를 얻어 공동세 비율을 결정, (iii) 중앙정부가 공동세 비율을 사실상 결정, (iv) 중앙정부가 예산편성 과정에서 공동세 비율을 결정) 그리고 마지막으로 ⑤ 중앙정부가 지방세 과세표준과 세율을 결정하는 경우이다.

다음의 표는 Shah(1994)가 세원을 유형화하여 배분한 결과이다.

&lt;표 2-3&gt; 세원배분의 개념적 기반

세원 유형	기준 결정	징수 및 세율	행정부	비 고
관세	F	F	F	국제무역세
기업소득세	F,U	F,U	F,U	유동요소, 안정화 도구
자원세				
자원 임대(이윤/소득)세	F	F	F	매우 불평등적으로 분배된 조세 기준
로열티, 사용료, 수수료; 봉사세; 생산, 매출세, 부동산 보유세	S,L	S,L	S,L	state나 local의 서비스에 대한 편익세, 편익부담금
보존세	S,L	S,L	S,L	지역 자연 환경 보존
개인소득세	F	F,S,L	F	재분배효과, 유동요소, 안정화 도구
부유세 (자본, 부, 부 이전, 상속, 유증에 대한 세금)	F	F,S	F	재분배효과
임금세	F,S	F,S	F,S	편익부담금, 예를 들어 사회보장부담금
다단계 판매세	F	F	F	연방정부의 할당에 따른 경계세 조정 가능, 잠재적 안정화 도구
다단계 판매세(제조자/도매/소매)				
옵션 A	S	S,L	S,L	좀 더 탄력적인 비용
옵션 B	F	S	F	조화된 덜 탄력적인 비용
“죄악”세				
주류, 담배 소비세	F,S	F,S	F,S	건강 보험, 책임 공유
내기, 도박	S,L	S,L	S,L	state 와 local 책임
복권	S,L	S,L	S,L	state 와 local 책임
경마	S,L	S,L	S,L	state 와 local 책임
비재화 세금				
탄소	F	F	F	전 세계적/국가적 공해에 대처
유류세	F,S,L	F,S,L	F,S,L	공해는 국가, 광범위 지역, 제한된 지역에 영향을 줄 수 있음
자동차 연료세	F,S,L	F,S,L	F,S,L	federal, provincial, local 도로 사용료
공해배출부과금	F,S,L	F,S,L	F,S,L	주간, 지역간, 지역내 공해 문제에 대처
도로이용료	F,S,L	F,S,L	F,S,L	federal/provincial/local 도로 이용료
주차세	L	L	L	local 통행 혼잡을 통제
자동차세				
등록, 이전세, 연간납입금	S	S	S	주(state) 책임
운전면허세 및 발급요금	S	S	S	주(state) 책임
영업세	S	S	S	편익세
소비세	S,L	S,L	S,L	거주지 기반 조세
재산세	S	L	L	완전 비유동 요소, 편익세
토지세	S	L	L	완전 비유동 요소, 편익세
접용료, 개발이익환수	S,L	L	L	비용 회수
인두세	F,S,L	F,S,L	F,S,L	지역 서비스에 대한 보상
사용료	F,S,L	F,S,L	F,S,L	수혜받은 서비스에 대한 보상

주 : U는 초국가 기관, F는 연방, S는 state 또는 province, L은 municipal 또는 local

자료 : Shah(1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank, Washington, D.C.

### 3. 자율성 · 책임성 제고와 세원배분

앞에서 지방분권은 세출측면과 세입측면으로 나누어진다고 언급하였다. 다시 요약하면, 세출측면에서의 지방분권의 정도는 지방정부가 중앙정부의 간섭없이 스스로 경비를 지출할 수 있는 정도를 의미하는 것으로 전체 세출 중에서 차지하는 용도제한이 없는 지출의 비중으로 측정될 수 있다<sup>4)</sup>. 즉, 총세출에서 차지하는 용도제한이 없는 경비(총세출에서 특정보조금인 국고보조금 등에 의한 국고보조사업 등에 지출된 세출을 제외한 세출)가 차지하는 비중이 높을수록 분권화의 진행정도가 높다고 할 수 있다.

세입측면에서의 지방분권의 정도는 지방정부가 스스로 자율적으로 재원을 조달할 수 있는 정도를 의미하는 것이다. 따라서 지방분권화의 정도는 전체 세입 중에서 스스로 마련할 수 있는 재원인 지방세와 세외수입이 차지하는 비중이 높을수록 진행 정도가 높다고 할 수 있다.

즉, 지방분권화가 진행되어 용도제한이 없는 경비의 비중이 높아질수록 세출측면에서의 자율성은 높아지고, 자주재원의 비중이 높아질수록 세입측면에서의 자율성이 높아진다.

그러나 이러한 지방정부의 세출과 세입의 자율성이 높아진다고 해서 지방공공재의 효율적 배분이 달성되는 것이 아니다. 지방공공재의 효율적 배분이 달성되기 위해서는 지역주민 경비부담의 책임성이 높아야 한다<sup>5)</sup>. 지역주민의 입장에서 경비부담의 책임이 낮으면, 지역주민들은 지방공공재의 과다 공급을 요구할 것이고 이는 지방공공재의 효율적 배분을 저해한다. 그런데 지역주민의 경

4) 물론 이 경우 지방정부가 스스로 용도제한 없이 경비를 지출한다고 하여도 그 용도는 지역주민이 원하는 지방공공재의 공급에 사용되어야 한다는 것을 전제로 한다.

5) 지방재정 책임성은 여러 가지 개념이 있지만, 본 연구는 세원배분방안과 관련된 연구이므로 책임성을 지방주민의 부담책임성의 개념을 사용하고자 한다. 기존의 지방재정 책임성과 관련된 논의는 주로 지방자치단체의 지방재정운영상의 책임성을 중심으로 논의되어 왔다. 그리고 이 경우에 책임성을 제고하기 위하여 지방재정관리제도인 예산회계제도를 중심으로 복식부기회계제도, 성과주의 예산제도 등이 대안으로 제시되고 있다.

비부담의 책임성은 지방세입중에서 스스로 부담하는 재원인 자주재원(지방세와 지방세외수입)의 비중이 높을수록 높아진다. 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중이 높아져야만, 지역주민의 지방공공재 공급 비용 부담의 책임성이 제고되어 지방공공재 공급의 효율성이 높아진다<sup>6)</sup>. 이는 지역주민들이 지방공공재 공급비용을 정확하게 인식하게 되어 지방공공재의 적정공급이 이루어지기 때문이다. 만일 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중이 낮을 경우, 지방주민들을 지방공공재 공급비용을 실제보다 낮게 인식하여, 지방공공재가 적정수준보다 과다 공급되게 된다. 예를 들어, 체육관이나 공원과 같은 지역편의시설을 국고보조금 등으로 일부 지원(50%)받는다 할 경우, 지역주민들이 선호하는 현재가치가 실제 건축가격인 투입비용보다 낮더라도 지역주민이 직접 부담한다고 인식하는 것은 50%이므로 이러한 시설이 건축될 수 있는 것이다. 만약, 전액을 지방주민이 부담하도록 하였다면, 선호의 현재가치보다 높은 건축비가 투입되는 사업을 주민들이 선택하지는 않았을 것이다.

기존 보조금 논의에서는 중앙정부가 직접 주민들에게 소득보조를 하든 지방정부에 동액의 일반보조금을 교부하든 동일하게 적정한 지방공공재 공급이 이루어진다고 주장하였다. 그러나 실제로는 일반보조금을 교부하는 경우가 소득보조의 경우에 비해 지방공공재의 과다공급을 초래하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 마치 파리가 끈끈이의 어느 지점에 발을 디디면 그곳에 그대로 붙어 있을 수밖에 없는 현상과 유사하다고 하여 끈끈이 효과(flypaper effect)라고 부른다.

Oates(1979)는 일반보조금의 경우에 지방공공재 공급에 있어 가격에 착각을 일으켜 소득보조의 경우보다 지방공공재 공급규모가 커진다는 것을 이론적, 실증적으로 증명하였다. 그는 끈끈이 효과의 원인을 공공재의 조세가격 착각(price illusion)에서 원인을 찾고, 이를 이론적으로 증명하였으며 또한 미국의 각종 경

6) 자주재원에는 지방세 뿐만 아니라 지방세외수입도 포함되어야 하나, 세원배분이라는 연구목적에 맞게 논의의 초점을 명확히 하기 위하여 이하의 논의에서는 지방세외수입은 제외한다.

제지표값이 끈끈이 효과를 발생시키는 조건을 만족한다는 것을 보여주었다.

또한 Filimon, Romer and Rosenthal(1982) 등은 보조금의 착각(grant illusion)에 따라서 끈끈이 효과가 발생하는 것을 주장하였다. 즉, 그들은 일반보조금 지급이 지방공공재의 수요자인 주민들을 지방공공재 가격을 싸게 인식하는 지방공공재 가격에 대한 착각으로 유도하여 지방공공재가 과다 공급되는 끈끈이효과가 발생한다고 주장하였다. 즉, 보조금에 의한 지방공공재 공급은 용도가 제한되지 않은 일반보조금의 경우라도 재정착각으로 인한 끈끈이효과를 발생시켜 지방공공재가 최적수준보다 높은 수준으로 과다 공급될 우려가 있다.

이와 같이 지방세입에서 차지하는 지방세 비중이 높아질 때, 지방재정의 자율성과 지역주민의 책임성이 제고되고 또한 이는 지방공공재 배분의 효율성 제고로 나타난다.

#### 4. 광역과 기초간 세원배분

중앙과 지방간 세원배분에 있어서도 가급적 지방정부 세입에 있어서 지방세 비중을 높이는 것이 효율적이라는 논리는 광역자치단체와 기초자치단체간에도 여전히 유효하다. 광역·기초간에도 기초자치단체의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 광역과 기초간의 세원배분을 통해 기초자치단체의 지방세수 비중을 높이고, 재정보전금과 조정교부금등 재정조정재원의 비중을 낮출 필요가 있다. 다만, 이렇게 할 경우 지방조정재원의 축소로 재정조정기능이 약화될 수 있으므로 광역·기초간 세원배분으로 기초자치단체간 재정력 격차를 심화시키지 않도록 할 필요가 있다. 따라서 지방세원 배분을 위한 대상 세목은 기초자치단체의 세수불균형을 심화시키지 않도록, 세수분포가 보편적이며 편중이 심하지 않은 세목이 선정 대상이 될 것이다.

광역자치단체는 크게 특별·광역시와 도로 구분되어 지방세도 특별·광역시세와 자치구세, 도세와 시·군세로 구분되어 있으나, 특별시와 광역시의 성격이 다소 다르고, 시와 군의 성격이 다르다. 따라서 현재 특별·광역시세와 자치구

세, 도세와 시군세로 되어 있는 지방세 체계를 특별시세와 특별시 자치구세, 광역시세와 광역시 자치구세, 도세와 시세, 도세와 군세로 분류하여 세원재배분을 추진하는 것이 바람직하다<sup>7)</sup>.

---

7) 지금까지 세원배분에 관한 많은 논의가 있었지만, 실천되지 못한 것은 지방자치단체간 세수불균형이 장애요인으로 작용했기 때문이다. 즉, 국세의 지방세 이양도 서울, 경기 등 광역자치단체나 강남 등 기초자치단체등의 존재로 더 이상 세목을 이양할 수 없었기 때문이다. 따라서 세원배분 논의에서는 서로 재정상황이 다른 특별시와 광역시, 시와 군을 동일하게 취급하여서는 대안을 마련하기 어렵다.



## 제 3 장 우리나라의 세원배분 현황 및 특징

### 제1절 국세와 지방세

2005년 예산기준으로 조세는 총 164조 2,859억원이며, 이중 국세가 130조 5,907억원으로 79.5%를 차지하며, 지방세가 33조 6,952억원으로 20.5%를 차지한다. 그러나 국세로 징수된 재원 중 일부는 지방교부세, 국고보조금 등으로 지방에 이전된다. 중앙정부는 조세의 43.8%인 71조 9,236억원을 사용하고, 지방자치단체가 38.1%인 62조 6,074억원을 사용한다. 그리고 지방교육재정에서 18.1%인 29조 7,549억원을 사용한다.

국가로부터 이전되는 재원은 총 34조 7,348억원으로 이중 지방교부세가 19조 4,845억원(일반회계 내국세의 19.13%)이며, 국고보조금이 15조 3,502억원이다. 그리고 지방교부세의 구성내역을 살펴보면, 보통교부세가 17조 9,276억원(92.0%), 특별교부세가 7,115억원(3.7%), 분권교부세가 8,454억원(4.3%)이다<sup>8)</sup>

8) 지방교부세의 자치단체 계층별 배분내역을 보면 시·도본청 44,947억원(23.1%), 시 59,472억원(30.5%), 군 67,157억원(34.5%), 자치구 471억원(0.2%)가 배분된다.

&lt;표 3-1&gt; 국가와 지방간 조세의 징수와 지출

구 분	국 가	자치단체	지방교육
조세수입 1,642,859억원	1,305,907억원(79.5%)	336,952억원(20.5%)	-
① 국가재정에서 지방재정으로	- 348,347억원 지방교부세 194,845 국고보조금 153,502	+ 348,347억원 지방교부세 194,845 국고보조금 153,502	-
② 국가재정에서 교육재정으로	- 238,324억원 교육교부금 237,367 교육보조금 957	-	+ 238,324억원 교육교부금 237,367 교육보조금 957
③ 지방재정에서 교육재정으로		- 59,225억원 보 조 금 1,905 전 출 금 57,320	+ 59,225억원 보 조 금 1,905 전 출 금 57,320
조세사용액	719,236억원(43.8%)	626,074억원(38.1%)	297,549억원(18.1%)

## 제2절 지방세 현황

### 1. 지방세 체계

지방세는 총 16개 세목으로 되어 있으며, 특별·광역시세와 자치구세, 도세와 시·군세로 나누어져 있다. 서울시·광역시는 시세가 13개, 자치구세가 3개이며, 도의 경우 도세 7개, 시·군세가 9개로 되어 있다.

&lt;표 3-2&gt; 지방세 체계

구 분	시세(도세)	자치구세(시·군세)
특별 · 광역시	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보통세(9)</li> <li>취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 자동차세, 도축세, 농업소득세, 담배소비세, 주행세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보통세(2)</li> <li>재산세, 면허세</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>•목적세(4)</li> <li>도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•목적세(1)</li> <li>사업소세</li> </ul>
도	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보통세(4)</li> <li>취득세, 등록세, 레저세, 면허세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보통세(7)</li> <li>주민세, 자동차세, 재산세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>•목적세(3)</li> <li>공동시설세, 지역개발세, 지방교육세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•목적세(2)</li> <li>도시계획세, 사업소세</li> </ul>

## 2. 지방세수 현황

광역·기초의 지방세수 분포를 살펴보면 다음과 같다.

&lt;표 3-3&gt; 광역·기초 지방세수 분포

(단위 : 억원, %)

광역자치단체			기초자치단체			합계
특별시	광역시	도	시	군	자치구	
85,050 (24.9)	65,211 (19.1)	93,231 (27.3)	65,118 (19.0)	13,094 (3.8)	20,313 (5.9)	342,017 (100)
243,492(71.2)			98,525(28.8)			

주:2004년 결산기준임

자료:행정자치부, 「지방세정연감」, 2005.

2004년 결산기준으로 지방세수는 34조 2,017억원이며 이중 광역자치단체세가 24조 3,492억원으로 71.2%를 차지하며, 기초자치단체세가 9조 8,525억원으로 28.8%를 차지한다. 지방자치단체 유형별로 지방세수분포를 살펴보면 도(본청)가 9조 3,231억원으로 27.3%를 차지하며 다음으로 특별시(본청) 8조 5,050억원(24.9%), 광역시(본청) 6조 5,211억원(19.1%), 시 6조 5,118억원(19.0%), 자치구 2조 313억원(5.9%), 군 1조 3,094억원(3.8%)순으로 되어 있다. 시도별 지방세수 분포를 살펴보면 다음과 같다. 서울이 9조 7,264억원으로 28.4%를 차지하며, 다음으로 경기 8조 5,852억원(25.1%), 부산 2조 1,831억원(6.4%), 경남 1조 8,418억원(5.4%), 인천 1조 5,656억원(4.6%), 충남 1조 4,159억원(4.1%), 경북 1조 4,045억원(4.1%), 대구 1조 4,021억원(4.1%), 대전 8,732억원(2.6%), 강원 8,521억원(2.5%), 전남 8,452억원(2.5%), 충북 8,173억원(2.4%), 전북 7,969억원(2.3%), 울산 7,878억원(2.3%), 광주 6,990억원(2.0%), 제주 4,058억원(1.2%)순이다. 지방세수는 수도권인 서울, 인천, 경기도에 전체 지방세수의 58.1%에 해당하는 19조 8,772억원이 집중되어 있어 수도권편중 현상이 심하게 나타나고 있다.

<표 3-4> 시·도별 세수

(단위 : 억원, %)

서울	인천	경기	소 계	부산	대구	광주	대전	울산
97,264 (28.4)	15,656 (4.6)	85,852 (25.1)	198,772 (58.1)	21,831 (6.4)	14,021 (4.1)	6,990 (2.0)	8,732 (2.6)	7,878 (2.3)
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합 계
8,521 (2.5)	8,173 (2.4)	14,159 (4.1)	7,969 (2.3)	8,452 (2.5)	14,045 (4.1)	18,418 (5.4)	4,058 (1.2)	342,017 (100)

주:2004년 결산기준임

자료:행정자치부, 「지방세정연감」, 2005.

2005년 예산기준으로 지방재정자립도{자체수입(지방세+지방세외수입)/일반회계 세입규모}는 전국 평균이 56.2%이며, 가장 높은 서울의 95.0%에서 가장 낮은 무안의 6.9%까지 상당한 차이를 보이고 있다. 전체 250개 자치단체의 87.6%에 해당하는 219개 지방자치단체의 지방재정자립도가 50%에 미달한다.

&lt;표 3-5&gt; 재정자립도 현황

구분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	95.0	67.5	36.6	40.6	16.5	44.3
최 고 (단체명)	95.0 (서울)	72.6 (부산)	70.3 (경기)	70.2 (성남)	51.9 (울주)	92.6 (서울서초)
최 저 (단체명)	-	54.6 (광주)	11.9 (전남)	12.8 (남원)	6.9 (무안)	17.7 (부산서구)

주: 2005년 예산 기준

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2005. 지방

자치단체계층별로 재정자립도 현황을 살펴보면, 특별시가 95.0%로 가장 높고, 다음으로 광역시(67.5%), 자치구(44.3%), 시(40.6%), 도(36.6%), 군(16.5%) 순이다.

### 3. 지방세입 대비 지방세 비율

#### 가. 자치단체 전반

지방세입에서 차지하는 지방세 비율을 전 자치단체를 대상으로 살펴보면 2004년 결산 총계기준으로 28.7%에 불과하다. 지방세입에서 차지하는 지방세 비율은 자치단체 계층별로 살펴보면, 서울시(본청)가 72.1%로 가장 높으며, 다음으로 광역시(본청) 52.8%, 도(본청) 35.4%, 서울시 자치구 19.2%, 시 18.9%, 광역시 군 15.1%, 광역시 자치구 12.8%, 도의 군 5.6%순으로 상대적으로 광역자치단체의 지방세 비율이 기초자치단체 보다 높다.

&lt;표 3-6&gt; 자치단체계층별 세입대비 지방세 비중(2004결산)

(단위 : 억원, %)

구 분	지방세입(A)	지방세수(B)	비율(B/A)
서울시 본청	117,983	85,050	72.1
서울시 자치구	63,759	12,214	19.2
광역시 본청	123,416	65,211	52.8
광역시 자치구	63,315	8,099	12.8
광역시 군	11,870	1,798	15.1
도 본청	263,308	93,231	35.4
시	345,389	65,119	18.9
군	201,687	11,297	5.6
합 계	1,190,726	342,017	28.7

자료: 행정자치부 「지방재정연감」, 「지방세정연감」, 2005.

## 나. 기초자치단체별

### 1) 특별시 자치구

특별시 자치구는 다른 기초자치단체에 비하여 지방세가 세입 총규모에서 점하는 비율이 가장 높음에도 불구하고, 2004년 결산자료에 의하면 19.2%에 불과하다. 자치구에 따라 지방세가 총세입에서 점하는 비율은 차이가 크게 나고 있으며, 강남구의 경우는 60.35%로 지방세의 비율이 자치구 중에서 가장 높은 반면 강북구는 7.5%로 지방세 비율이 가장 낮다. 반면 특별시는 총세입에서 점하는 지방세의 비율이 72.1%로 자치구 평균 19.2%에 비하여 높게 나타나고 있다.

&lt;표 3-7&gt; 특별시 세입대비 지방세 비중(2004)

(단위: 백만원, %)

구분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세 비율 (B/A)	구분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세 비율 (B/A)
종로	242,514	66,001	27.22	마포	251,948	35,723	14.18
중구	244,197	111,248	45.56	양천	253,524	35,553	14.02
용산	244,456	40,445	16.54	강서	291,384	43,614	14.97
성동	227,586	26,164	11.50	구로	232,518	28,858	12.41
광진	218,468	28,712	13.14	금천	190,370	20,108	10.56
동대문	286,968	29,193	10.17	영등포	250,825	75,763	30.21
중랑	253,706	19,050	7.51	동작	253,752	27,324	10.77
성북	271,580	30,279	11.15	관악	244,186	25,117	10.29
강북	251,019	18,712	7.45	서초	243,087	118,063	48.57
도봉	216,808	18,213	8.40	강남	367,677	221,887	60.35
노원	308,341	27,257	8.84	송파	292,619	89,988	30.75
은평	255,173	23,206	9.09	강동	224,615	36,826	16.40
서대문	258,615	24,065	9.31	구계	6,375,936	1,221,372	19.16

## 2) 광역시 자치구

광역시 자치구의 경우, 세입 총규모에서 차지하는 지방세 비중이 2004년도 결산기준으로 12.8%에 불과한 것으로 나타나며, 동급 자치구간 비율의 차이가 크다. 자치구에 따라 지방세가 총세입에서 점하는 비율의 차이가 크게 나고 있는데, 울산 남구의 경우는 23.8%로 지방세의 비율이 자치구 중에서 가장 높은 반면 부산 서구는 5.2%로 지방세 비율이 가장 낮다. 광역시 본청의 경우는 총세입에서 점하는 지방세의 비율이 52.8%로 자치구 12.8%에 비하여 높게 나타나고 있다.

&lt;표 3-8&gt; 광역시 세입대비 지방세 비중(2004)

(단위: 백만원, %)

구 분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세 비율 (B/A)	구 분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세 비율 (B/A)
부산중구	72,795	11,976	16.45	동구	106,921	7,019	6.56
서구	136,463	7,154	5.24	남구	170,130	21,279	12.51
동구	106,789	11,138	10.43	연수구	116,364	18,301	15.73
영도구	105,651	7,063	6.69	남동구	180,274	28,475	15.80
부산진구	175,893	31,681	18.01	부평구	205,616	25,471	12.39
동래구	116,897	16,382	14.01	계양구	114,452	13,638	11.92
남구	124,648	16,213	13.01	서구	174,695	35,081	20.08
북구	131,626	11,057	8.40	광주동구	128,688	13,176	10.24
해운대구	178,942	27,945	15.62	서구	165,849	19,791	11.93
사하구	163,098	24,234	14.86	남구	157,919	8,297	5.25
금정구	133,697	15,504	11.60	북구	216,141	21,660	10.02
강서구	137,581	11,673	8.48	광산구	172,277	18,455	10.71
연제구	104,676	13,692	13.08	대전동구	181,238	10,621	5.86
수영구	90,508	13,081	14.45	중구	166,920	14,574	8.73
사상구	126,463	18,423	14.57	서구	193,439	27,136	14.03
대구중구	106,886	18,135	16.97	유성구	154,598	22,584	14.61
동구	179,441	17,756	9.90	대덕구	142,101	13,497	9.50
서구	110,654	14,080	12.72	울산중구	114,116	9,230	8.09
남구	93,888	9,070	9.66	남구	153,529	36,504	23.78
북구	186,805	24,286	13.00	동구	93,855	18,507	19.72
수성구	186,644	25,440	13.63	북구	107,603	18,070	16.79
달서구	205,566	32,324	15.72				
인천중구	139,140	30,260	21.75	구 계	6,331,476	809,933	12.79

### 3) 시

시의 경우, 세입 총규모에서 차지하는 지방세 비중이 2004년도 결산기준으로 18.9%에 불과한 것으로 나타나며, 동급 자치단체간 비율의 차이가 크게 나타난다. 시에 따라 지방세가 총세입에서 점하는 비율의 차이가 크게 나고 있는데, 구미시의 경우는 39.2%로 지방세의 비율이 시 중에서 가장 높은 반면 태백시는 4.2%로 지방세 비율이 가장 낮다. 도 본청의 경우는 총세입에서 점하는 지방세의 비율이 35.4%로 여타 광역자치단체에 비하여 낮기는 하지만 시 18.9%에 비하여 높게 나타나고 있다.

&lt;표 3-9&gt; 도·시별 세입대비 지방세 비중(2004)

(단위: 백만원, %)

구 분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세 비율 (B/A)	구 분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세 비율 (B/A)
경기수원	1,155,238	352,979	30.55	보령	382,012	32,554	8.52
성남	1,131,324	350,687	31.00	아산	449,905	87,425	19.43
고양	834,216	244,162	29.27	서산	359,767	45,836	12.74
부천	801,515	210,597	26.27	논산	315,697	27,305	8.65
안양	558,823	182,815	32.71	계룡	81,921	7,519	9.18
안산	721,861	208,357	28.86	전북전주	581,803	148,916	25.60
용인	1,094,794	324,567	29.65	군산	413,666	72,145	17.44
의정부	418,379	85,102	20.34	익산	468,995	71,887	15.33
남양주	438,009	95,203	21.74	정읍	332,609	24,171	7.27
평택	561,757	126,214	22.47	남원	288,391	18,978	6.58
광명	331,067	72,436	21.88	김제	271,937	20,631	7.59
시흥	410,499	122,182	29.76	전남목포	413,798	54,782	13.24
군포	242,377	75,779	31.27	여수	735,748	115,201	15.66
화성	526,608	151,168	28.71	순천	458,528	58,932	12.85
파주	473,130	75,785	16.02	나주	403,593	23,607	5.85
이천	360,969	82,675	22.90	광양	282,191	76,691	27.18
구리	248,900	44,919	18.05	경북포항	624,979	199,755	31.96
김포	359,856	62,732	17.43	경주	489,505	89,242	18.23
포천	320,604	47,626	14.86	김천	408,155	34,501	8.45
광주	360,697	86,960	24.11	안동	504,452	37,602	7.45
안성	354,697	54,729	15.43	구미	402,230	157,458	39.15
하남	260,605	40,504	15.54	영주	299,953	25,535	8.51
의왕	227,436	38,760	17.04	영천	331,872	30,938	9.32
양주	271,787	40,226	14.80	상주	342,521	18,879	5.51
오산	205,583	37,284	18.14	문경	307,270	12,949	4.21
동두천	198,217	19,704	9.94	경산	333,284	61,904	18.57
과천	226,420	30,280	13.37	경남창원	570,390	183,008	32.08
강원춘천	425,187	75,747	17.82	마산	602,709	123,952	20.57
원주	445,199	85,037	19.10	진주	527,045	84,114	15.96
강릉	843,799	67,826	8.04	진해	271,162	37,389	13.79
동해	267,111	25,902	9.70	통영	477,238	32,333	6.78
태백	285,882	11,988	4.19	사천	353,853	25,434	7.19
속초	252,681	24,332	9.63	김해	802,916	117,731	14.66
삼척	621,195	19,789	3.19	밀양	396,048	30,126	7.61
충북청주	628,358	177,792	28.29	거제	521,210	69,185	13.27
충주	445,747	55,194	12.38	양산	372,526	82,390	22.12
제천	365,305	35,353	9.68	제주제주	424,516	95,162	22.42
충남천안	648,331	176,428	27.21	서귀포	245,090	26,198	10.69
공주	365,229	29,666	8.12	시 계	34,538,877	6,511,852	18.85

## 4)군

&lt;표 3-10&gt; 도·군별 세입대비 지방세 비중(2004)

(단위: 백만원, %)

구 분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세비율 (B/A)	구 분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세비율 (B/A)
부산기장	198,778	32,272	16.23	부안	246,500	10,885	4.42
대구달성	297,590	41,177	13.84	전남담양	202,702	11,064	5.46
인천강화	226,589	14,425	6.37	곡성	162,765	7,510	4.61
웅진	144,923	6,298	4.35	구례	145,351	5,628	3.87
울산울주	319,088	85,611	26.83	고흥	346,895	11,550	3.33
경기가평	208,737	21,313	10.21	보성	242,497	8,056	3.32
여주	300,651	47,181	15.69	화순	281,069	22,439	7.98
연천	270,535	23,727	8.77	장흥	257,866	7,409	2.87
양평	271,246	21,656	7.98	강진	201,271	7,605	3.78
강원홍천	237,936	19,664	8.26	해남	310,724	13,461	4.33
횡성	191,010	11,648	6.10	영암	234,231	18,223	7.78
영월	231,121	10,727	4.64	무안	232,859	11,294	4.85
평창	232,870	15,033	6.46	함평	184,975	6,377	3.45
정선	440,735	23,867	5.42	영광	212,939	26,513	12.45
철원	185,528	9,542	5.14	장성	232,479	11,191	4.81
화천	138,155	5,122	3.71	완도	286,813	9,091	3.17
양구	166,070	4,145	2.50	진도	229,166	5,152	2.25
인제	180,065	6,667	3.70	신안	250,216	5,297	2.12
고성	264,623	9,541	3.61	경북군위	186,521	6,380	3.42
양양	279,146	8,237	2.95	의성	274,249	10,884	3.97
충북청원	345,351	42,693	12.36	청송	256,166	5,472	2.14
보은	188,879	8,090	4.28	영양	259,443	2,977	1.15
옥천	203,699	13,397	6.58	영덕	253,720	7,787	3.07
영동	272,891	10,554	3.87	청도	213,694	8,974	4.20
진천	174,315	24,717	14.18	고령	170,601	9,072	5.32
괴산	185,140	7,396	3.99	성주	209,641	9,719	4.64
음성	219,816	29,881	13.59	칠곡	244,384	31,472	12.88
단양	232,775	16,410	7.05	예천	218,829	8,134	3.72
증평	89,392	7,882	8.82	봉화	208,991	5,635	2.70
충남금산	264,496	13,679	5.17	울진	322,129	25,909	8.04
연기	200,398	22,960	11.46	울릉	156,201	1,852	1.19
부여	268,989	17,333	6.44	경남의령	356,526	7,691	2.16
서천	202,559	16,686	8.24	함안	285,611	17,597	6.16
청양	175,055	6,970	3.98	창녕	367,585	15,439	4.20

구 분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세비율 (B/A)	구 분	세입결산 (A)	지방세수 (B)	지방세비율 (B/A)
홍성	228,413	19,325	8.46	고성	342,220	16,369	4.78
예산	222,195	19,082	8.59	남해	385,916	8,474	2.20
태안	238,424	20,966	8.79	하동	339,300	13,524	3.99
당진	281,873	41,695	14.79	산청	258,953	8,362	3.23
전북완주	251,018	27,411	10.92	함양	255,442	7,221	2.83
진안	183,454	4,321	2.36	거창	298,763	11,822	3.96
무주	188,640	7,098	3.76	합천	348,447	9,588	2.75
장수	153,000	3,961	2.59	제주북제주	349,092	22,625	6.48
임실	212,521	5,566	2.62	남제주	317,262	17,632	5.56
순창	171,681	4,295	2.50				
고창	274,240	9,867	3.60	군 계	21,355,614	1,309,439	6.13

군은 기초자치단체 중에서 세입 총규모에서 차지하는 지방세 비중이 가장 낮으며, 2004년도 결산기준으로 5.6%에 불과하다. 군에 따라 지방세가 총세입에서 점하는 비율의 차이가 크게 나고 있는데, 울주군의 경우는 26.8%로 지방세의 비율이 군 중에서 가장 높은 반면 진안군은 2.4%로 지방세 비율이 가장 낮다. 도본청의 경우는 총세입에서 점하는 지방세의 비율이 35.4%로 여타 광역자치단체에 비하여 낮기는 하지만, 군 5.6%에 비하여 높게 나타나고 있다.

#### 4. 지방세수 불균형 현황

##### 가. 자치단체 전반

기초자치단체의 경우에는 낮은 지방세 비율도 문제이지만 더욱 심각한 것은 기초자치단체간 지방세수의 불균형이라고 할 수 있다. 기초자치단체의 지방세수 불균형을 최근 3개년 평균(2002년-2004년) 지방세수의 격차를 통해 살펴보면 다음과 같다.

특별시 자치구 중 지방세수규모가 가장 큰 강남구(1,773억 41백만원)는 가장

작은 도봉구(147억 93백만원)의 12.0배이며, 광역시의 경우 가장 큰 울산 남구(319억 96백만원)는 가장 작은 인천 동구(60억 10백만원)의 5.3배이다. 시 중 지방세수규모가 가장 큰 수원시(3,024억 40백만원)는 가장 작은 계룡시(61억 25백만원)의 49.4배이며, 군 중 가장 큰 울주군(719억 62백만원)은 가장 작은 울릉군(15억 99백만원)의 45.0배이다.

<표 3-11> 자치단체계층별 지방세수 비교(2002-2004)

(단위: 백만원)

구 분	평균	최고(A)	최저(B)	격차(A/B)
특별시 자치구	39,970	강남구	도봉구	12.0
		177,341	14,793	
광역시 자치구	16,346	울산남구	인천동구	5.3
		31,996	6,010	
시	71,778	수원시	계룡시	49.4
		302,440	6,125	
군	12,729	울주군	울릉군	45.0
		71,962	1,599	

기초자치단체의 지방세수 불균형을 최근 3개년 평균(2002년-2004년) 1인당 지방세수의 격차를 통해 살펴보면 다음과 같다. 특별시 자치구 중 1인당 지방세수 규모가 가장 큰 중구(705,414원)는 가장 작은 노원구(35,855원)의 19.7배이며, 광역시의 경우 가장 큰 인천 중구(304,192원)는 가장 작은 부산 북구(29,081원)의 10.5배이다. 시 중 지방세수규모가 가장 큰 화성시(304,192원)는 가장 작은 삼척시(137,671원)의 3.5배이며, 군 중 가장 큰 증평군(525,528원)은 가장 작은 신안군(90,636원)의 5.8배이다. 1인당 지방세의 변이계수는 서울이 1.212로 가장 높으며, 다음으로 광역시 자치구(0.729), 군(0.387), 시(0.278)로 나타난다.

&lt;표 3-12&gt; 자치단체계층별 1인당 지방세수 비교(2002-2004)

(단위: 원)

구 분	평균	최고(A)	최저(B)	격차(A/B)	변이계수
특별시 자치구	119,134	중구	노원구	19.7	1.212
		705,414	35,855		
광역시 자치구	73,173	인천중구	부산북구	10.5	0.729
		304,192	29,081		
시	252,289	화성시	삼척시	3.5	0.278
		478,904	137,671		
군	209,271	중평군	신안군	5.8	0.387
		525,528	90,636		

자치단체의 1인당 지방세수가 높아야 하는 이유는 자치단체의 자율성 및 책임성 확보차원에서 세출수요에 대한 재원조달을 상위정부로부터의 이전재원보다는 자주재원으로 충당하는 것이 자원배분의 효율성 차원에서 바람직하기 때문이다.

## 나. 기초자치단체별

### 1) 특별시 자치구

특별시 자치구의 경우 지방세의 낮은 비율도 문제이지만 더욱 심각한 것은 자치구별 지방세수의 불균형이라고 할 수 있다. 다음 표의 자치구별 1인당 지방세에 의하면, 중구는 1인당 지방세가 84만3천원으로 가장 높은데 비하여, 노원구는 4만3천원으로 가장 낮게 나타나 최고와 최저의 차이가 약 20배 정도이다. <표 3-15>에 의하면 1인당 지방세의 변이계수도 1.212로 나타나 광역시 자치구(0.729), 시(0.278), 군(0.387)에 비하여 매우 높으므로 특별시의 경우에는 무엇보다 자치구간 지방세수 불균형 완화가 우선될 필요가 있다.

&lt;표 3-13&gt; 특별시 자치구별 1인당 지방세(2004)

(단위: 천원)

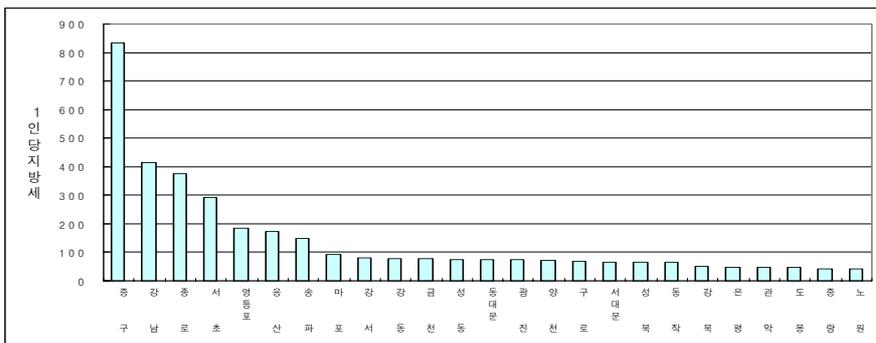
구분	1인당 지방세	구분	1인당 지방세	구분	1인당 지방세	구분	1인당 지방세
종로	379	성북	67	양천	72	서초	295
중구	843	강북	52	강서	81	강남	417
용산	176	도봉	48	구로	69	송파	149
성동	77	노원	43	금천	77	강동	78
광진	75	은평	49	영등포	186		
동대문	77	서대문	68	동작	66		
중랑	44	마포	93	관악	47	변이계수	1.212

자료: 행정자치부

<그림 3-1>에 의하면 인구가 적은 중구의 1인당 지방세가 가장 높은 자치구로 나타나며, 강남, 서초 등 인구뿐만 아니라도 지방세수가 많은 자치구의 경우 1인당 지방세가 다른 자치구에 비하여 높게 나타나고 있다. 또한 7개 자치구(중구, 강남, 종로, 서초, 영등포, 용산, 송파)를 제외하면 1인당 지방세가 10만원 미만으로 나타나고 있어 자치구간 지방세수 불균형이 심함을 알 수 있다.

&lt;그림 3-1&gt; 특별시 자치구별 1인당 지방세(2004)

(단위: 천원)



## 2) 광역시 자치구

<표 3-14> 광역시 자치구별 1인당 지방세(2004)

(단위: 천원)

구 분	1인당 지방세	구 분	1인당 지방세	구 분	1인당 지방세
부산중구	225	대구중구	227	광주동구	112
서구	50	동구	52	서구	63
동구	98	서구	55	남구	39
영도구	43	남구	50	북구	47
부산진구	78	북구	53	광산구	62
동래구	59	수성구	57	대전동구	45
남구	53	달서구	54	중구	55
북구	33	인천중구	336	서구	53
해운대구	69	동구	86	유성구	111
사하구	65	남구	49	대덕구	59
금정구	57	연수구	71	울산중구	39
강서구	213	남동구	74	남구	105
연제구	62	부평구	46	동구	100
수영구	72	계양구	40	북구	130
사상구	65	서구	97	변이계수	0.729

광역시 자치구는 지방세의 낮은 비율과 세수불균형이 문제라고 할 수 있다. 다음 표의 자치구별 1인당 지방세에 의하면, 인천 중구는 1인당 지방세가 33만6천원으로 가장 높은데 비하여 부산 북구는 3만3천원으로 가장 낮게 나타나 최고와 최저의 차이가 약10배 정도이다. 1인당 지방세의 변이계수도 0.729로 나타나 시(0.278), 군(0.387)에 비하여 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

## 3) 시

시의 경우에는 일부 부유한 시를 제외하면 지방세의 세수불균형보다는 지방세의 낮은 비율이 문제라고 할 수 있다. 다음 표의 자치구별 1인당 지방세에 의하면, 화성시와 광양시는 1인당 지방세가 55만7천원으로 가장 높은데 비하여 문

경시는 16만3천원으로 가장 낮게 나타나 최고와 최저의 차이가 약 3.5배 정도이다. 변이계수는 0.278로 나타나 특별시와 광역시의 자치구에 비하여 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

<표 3-15> 시별 1인당 지방세(2004)

(단위: 천원)

구 분	1인당 지방세	구 분	1인당 지방세	구 분	1인당 지방세
경기수원	341	과천	443	순천	218
성남	359	강원춘천	298	나주	238
고양	276	원주	299	광양	557
부천	246	강릉	298	경북포항	394
안양	294	동해	257	경주	321
안산	312	태백	225	김천	240
용인	507	속초	277	안동	216
의정부	214	삼척	266	구미	431
남양주	228	충북청주	285	영주	210
평택	341	충주	266	영천	282
광명	219	제천	255	상주	168
시흥	323	충남천안	351	문경	163
군포	275	공주	228	경산	282
화성	557	보령	299	경남창원	361
파주	308	아산	435	마산	290
이천	433	서산	305	진주	249
구리	232	논산	201	진해	247
김포	301	계룡	241	통영	243
포천	317	전북전주	239	사천	226
광주	423	군산	272	김해	275
안성	355	익산	223	밀양	261
하남	312	정읍	183	거제	364
의왕	266	남원	197	양산	386
양주	264	김제	196	제주	321
오산	307	전남목포	227	서귀포	313
동두천	249	여수	377	변이계수	0.278

## 4) 군

군의 경우에는 지방세의 세수 불균형보다는 지방세의 낮은 비율이 심각한 문제라고 할 수 있다. 다음 표의 자치구별 1인당 지방세에 의하면, 정선군은 1인당 지방세가 52만 5천원으로 가장 높는데 비하여 신안군은 11만1천원으로 가장 낮게 나타나 최고와 최저의 차이가 약 5배 정도이다. 변이계수는 0.387로 시의 0.278 다음으로 낮게 나타났다.

&lt;표 3-16&gt; 군별 1인당 지방세(2004)

(단위: 천원)

구 분	1인당 지방세	구 분	1인당 지방세	구 분	1인당 지방세
부산기장	404	연기	272	완도	152
대구달성	264	부여	208	진도	138
인천강화	222	서천	254	신안	111
웅진	425	청양	196	경북군위	221
울산울주	491	홍성	212	의성	165
경기가평	389	예산	208	청송	182
여주	454	태안	329	영양	147
연천	487	당진	355	영덕	170
양평	256	전북완주	332	침도	188
강원홍천	273	진안	141	고령	263
횡성	263	무주	271	성주	204
영월	253	장수	148	칠곡	296
평창	332	임실	169	예천	156
정선	525	순창	135	봉화	150
철원	192	고창	151	울진	442
화천	211	부안	163	울릉	202
양구	191	전남담양	219	경남의령	238
인제	206	곡성	218	함안	283
고성	295	구례	186	창녕	234
양양	282	고흥	133	고성	285
충북청원	357	보성	148	남해	159
보은	213	화순	299	하동	246
옥천	237	장흥	159	산청	227
영동	201	강진	175	함양	172
진천	410	해남	153	거창	180
괴산	187	영암	292	합천	166
음성	349	무안	181	제주북제주	222
단양	472	함평	159	남제주	240
증평	255	영광	421		
충남금산	228	장성	223	변이계수	0.387

## 5. 자치단체 재정력 현황

### 가. 자치단체 전반

자치단체에서 필요한 지방세수는 자치단체의 재정수요에 따라 다를 수 있는데, 자치단체의 재정수요를 파악할 수 있는 객관적인 기준이 용이하지 않은 실정<sup>9)</sup>이므로 이러한 제약조건 하에서 가장 근접하게 비교할 수 있는 기준은 지방교부세 또는 조정교부금 산정에 활용되고 있는 재정력지수라고 할 수 있다. 재정력지수는 기준재정수요에 대한 기준재정수입의 비율로 산정하는데, 기준재정수요는 자치단체의 표준적인 행정수요로 법정 측정항목별 비용을 산정한 것이며, 기준재정수입은 지방세 수입액의 80%와 보정수입에 의해 산정된다.<sup>9)</sup> 즉, 재정력지수는 자치단체의 필수적인 행정수요에 대한 자치단체의 재정지출 능력을 의미한다.

기초자치단체의 재정능력을 최근 3개년 평균(2002년-2004년) 재정력지수를 통해 살펴보면 다음과 같다. 특별시 자치구와 시의 평균 재정력지수는 각각 0.621, 0.531로 광역시 자치구(0.277)와 군(0.164)에 비하여 양호한 것으로 나타났으나 결코 높다고 할 수는 없는 실정이다. 자치단체 중 재정력지수가 최고인 자치단체는 특별시의 강남구(2.294)로 재정상태가 매우 좋은 반면, 최소인 신안군(0.066)의 경우에는 자치적인 재정능력이 거의 없다고 볼 수 있다.

기초자치단체의 재정불균형을 3개년 평균 재정력지수 가중변이계수를 통해 살펴보면 다음과 같다. 재정상태가 비교적 양호한 특별시 자치구와 시의 가중변이계수는 각각 0.978과 0.801로 재정상태가 열악한 광역시 자치구(0.712)와 군(0.600)에 비하여 불균형이 심한 것으로 나타났다.

9) 특별시와 광역시의 조정교부금 산정은 조례에 의해 기준재정수요와 기준재정수입의 기준율을 달리 정하고 있다.

&lt;표 3-17&gt; 자치단체계층별 재정력지수 비교(2002-2004)

구 분	평 균	최고	최저	가중변이계수
특별시 자치구	0.621	강남구	강북구	0.978
		2.294	0.323	
광역시 자치구	0.277	부산진구	인천동구	0.712
		0.494	0.105	
시	0.531	용인시	삼척시	0.801
		1.834	0.135	
군	0.164	울주군	신안군	0.600
		0.556	0.066	

## 나. 기초자치단체별

### 1) 특별시 자치구

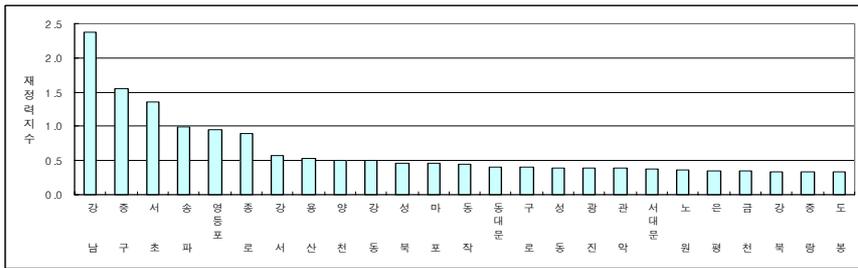
특별시 자치구의 재정력지수에 의한 재정능력은 자치구에 따라 편차가 매우 큰 것으로 나타났다. 아래의 표에 의하면 2004년도 재정력지수가 최고인 자치구는 강남으로 2.372인데 비하여 최저 자치구인 중랑과 도봉은 0.329로 약 7배 정도의 차이가 난다. 재정력지수가 1을 초과하는 자치구는 강남, 중구, 서초로 이들 자치구는 자체적으로 필요한 사업에 대한 결정을 할 수 있는 능력이 있는 반면, 중랑, 도봉, 강북구 등 재정력지수가 낮은 자치구는 상위정부에서 재정적으로 지원하는 보조사업의 경우에도 자체재원이 부족하여 수행하지 못하는 경우도 발생할 수 있다.

&lt;표 3-18&gt; 특별시 자치구별 재정력지수 현황(2004)

구 분	재정력 지수	구 분	재정력 지수	구 분	재정력 지수	구 분	재정력 지수
종로	0.888	성북	0.462	양천	0.506	서초	1.349
중구	1.552	강북	0.332	강서	0.573	강남	2.372
용산	0.524	도봉	0.329	구로	0.404	송파	0.990
성동	0.391	노원	0.358	금천	0.353	강동	0.503
광진	0.388	은평	0.355	영등포	0.953		
동대문	0.407	서대문	0.381	동작	0.446		
중랑	0.329	마포	0.461	관악	0.388	가중변이계수	1.000

2004년도 재정력지수를 비교한 <그림 3-2>도 자치구에 따라 재정력 불균형이 매우 심각함을 잘 보여주고 있다. 재정력지수가 0.5 이상인 자치구는 25개 자치구 중 10개 자치구이다. 따라서 재정력지수의 상향조정뿐만 아니라, 자치구별 재정력에 대한 편차가 완화될 필요가 있다.

<그림 3-2> 특별시 자치구별 재정력지수(2004)



## 2) 광역시 자치구

아래 표를 보면 광역시 자치구의 재정력지수에 의한 재정능력은 대부분이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 2004년도 재정력지수가 최고인 자치구는 부산진구로 0.488인데 비하여 최저 자치구인 인천 동구는 0.107로 약 5배 정도의 차이가 난다. 광역시의 모든 자치구 재정력지수는 0.5를 초과하지 않은 것으로 나타났다.

<표 3-19> 광역시 자치구별 재정력지수 현황(2004)

구 분	2004	구 분	2004	구 분	2004	구 분	2004
부산중구	0.336	연제구	0.264	남구	0.194	중구	0.214
서구	0.171	수영구	0.294	연수구	0.184	서구	0.278
동구	0.247	사상구	0.360	남동구	0.238	유성구	0.371
영도구	0.165	대구중구	0.224	부평구	0.200	대덕구	0.242
부산진구	0.488	동구	0.136	계양구	0.174	울산중구	0.191
동래구	0.364	서구	0.128	서구	0.294	남구	0.366
남구	0.298	남구	0.113	광주동구	0.322	동구	0.293
북구	0.205	북구	0.186	서구	0.401	북구	0.288
해운대구	0.461	수성구	0.201	남구	0.214		
사하구	0.389	달서구	0.228	북구	0.333		
금정구	0.312	인천중구	0.309	광산구	0.333		
강서구	0.238	동구	0.107	대전동구	0.125	가중변이계수	0.712

### 3) 시

시의 재정력지수에 의한 재정능력은 대부분이 낮지만 경기도 일부 시의 재정능력이 높은 관계로 편차가 크다. 아래의 표에 의하면 2004년도 재정력지수가 최고인 과천시 2.751인데 비하여 최저 시인 삼척은 0.132로 약 20배 정도의 차이가 난다. 재정력지수가 1을 초과하는 시는 과천, 용인, 수원, 고양, 성남, 안산, 부천, 안양으로 이들 시는 자체적으로 필요한 사업에 대한 결정을 할 수 있는 능력이 있는 반면, 삼척, 상주, 정읍 등 재정력지수가 낮은 시는 상위정부로부터의 보조사업 경우에도 자체재원이 부족하여 수행하지 못하는 경우도 발생할 수 있다.

<표 3-20> 시별 재정력지수 현황(2004)

구 분	재정력 지수	구 분	재정력 지수	구 분	재정력 지수	구 분	재정력 지수
경기수원	1.547	안성	0.464	아산	0.445	영주	0.183
성남	1.446	하남	0.566	서산	0.236	영천	0.182
고양	1.449	의왕	0.664	논산	0.203	상주	0.134
부천	1.281	양주	0.506	계룡	0.152	문경	0.140
안양	1.170	오산	0.619	전북전주	0.581	경산	0.364
안산	1.371	동두천	0.338	군산	0.307	경남창원	0.974
용인	1.973	과천	2.751	익산	0.354	마산	0.553
의정부	0.798	강원춘천	0.306	정읍	0.136	진주	0.372
남양주	0.724	원주	0.383	남원	0.168	진해	0.312
평택	0.587	강릉	0.308	김제	0.156	통영	0.257
광명	0.716	동해	0.249	전남목포	0.364	사천	0.221
시흥	0.930	태백	0.158	여수	0.352	김해	0.644
군포	0.843	속초	0.264	순천	0.278	밀양	0.203
화성	0.831	삼척	0.132	나주	0.152	거제	0.490
파주	0.615	충북청주	0.698	광양	0.497	양산	0.536
이천	0.639	충주	0.295	경북포항	0.606	제주제주	0.597
구리	0.701	제천	0.196	경주	0.329	서귀포	0.287
김포	0.723	충남천안	0.616	김천	0.216		
포천	0.489	공주	0.213	안동	0.196		
광주	0.746	보령	0.225	구미	0.766	가중변이계수	1.157

## 4) 군

군의 재정력지수에 의한 재정능력은 대부분이 심각할 정도로 낮기 때문에 문제라 할 수 있다. 아래의 표에 의하면 2004년도 재정력지수가 0.5를 초과하는 군은 옹진과 울주에 불과하다. 재정력지수가 최고인 옹진군은 0.788인데 비하여 최저인 청송군은 0.065로 약 12배 정도의 차이가 난다.

&lt;표 3-21&gt; 군별 재정력지수 현황(2004)

구 분	재정력 지 수	구 분	재정력 지 수	구 분	재정력 지 수	구 분	재정력 지 수
부산지정	0.383	영동	0.123	전남담양	0.114	고령	0.133
대구달성	0.373	진천	0.273	곡성	0.098	성주	0.133
인천강화	0.187	괴산	0.108	구례	0.080	칠곡	0.314
옹진	0.788	음성	0.284	고흥	0.090	예천	0.122
울산울주	0.500	단양	0.134	보성	0.084	봉화	0.069
경기가평	0.336	증평	0.125	화순	0.156	울진	0.242
여주	0.405	충남금산	0.186	장흥	0.097	울릉	0.079
연천	0.234	연기	0.238	강진	0.087	경남의령	0.100
양평	0.278	부여	0.143	해남	0.113	함안	0.203
강원홍천	0.187	서천	0.149	영암	0.167	창녕	0.184
횡성	0.116	청양	0.162	무안	0.105	고성	0.207
영월	0.110	홍성	0.110	함평	0.087	남해	0.135
평창	0.154	예산	0.169	영광	0.227	하동	0.150
정선	0.290	태안	0.263	장성	0.102	산청	0.120
철원	0.112	당진	0.238	완도	0.103	함양	0.108
화천	0.095	전북완주	0.222	진도	0.105	거창	0.151
양구	0.104	진안	0.079	신안	0.072	합천	0.146
인제	0.121	무주	0.105	경북군위	0.087	북제주	0.261
고성	0.184	장수	0.086	의성	0.097	남제주	0.213
양양	0.122	임실	0.089	청송	0.065		
충북청원	0.275	순창	0.085	영양	0.075		
보은	0.095	고창	0.121	영덕	0.118		
옥천	0.149	부안	0.111	청도	0.105	가중변이계수	0.998

### 제3절 요약

본 연구는 자주재원인 지방세 비중의 상향조정과 자치단체간 세수불균형을 완화하는데 목적이 있으므로 지방세입 중 지방세 비율, 동일 자치단체계층간 지방세수 불균형 정도, 재정능력 상태 등 지방세수 전반에 대하여 살펴보았다.

지방세입 중 지방세 비율은 특별시 본청(72.1)과 광역시 본청(52.8)을 제외하고는 특별시 자치구(19.2), 광역시 자치구(12.8), 도 본청(35.4), 시(18.9), 군(5.6)이 모두 50% 이하로 매우 낮은 수준이다. 특히, 광역시 자치구는 10%를 상회하는 정도이며, 군은 5% 정도로 상위정부의 이전재원에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 재정력지수를 통한 자치단체의 재정상태를 살펴본 경우, 특별시 자치구와 시는 각각 0.621과 0.525이나 광역시 자치구와 군은 각각 0.277과 0.164으로 광역시 자치구와 군이 상대적으로 열악하다.

자치단체계층별 지방세수 불균형은 1인당 지방세를 기준으로 한 경우와 재정력지수를 기준으로 살펴본 결과가 다르게 도출되었다. 지방세수 불균형을 1인당 지방세수를 기준으로 변이계수를 통해 살펴본 결과, 대도시가 비대도시에 비하여 불균형이 심한 것으로 나타났다. 특별시는 1.212로 가장 심하며, 시와 군이 각각 0.278과 0.387로 낮은 것으로 도출되었다. 반면에 재정력지수에 대한 가중 변이계수를 기준으로 살펴본 자치단체간 재정불균형은 특별시 자치구가 0.978로 가장 높으며, 시(0.801), 광역시 자치구(0.712), 군(0.600)으로 세입 중 지방세수 비중이 높을수록 불균형이 심한 것으로 도출되었다.

결과적으로 모든 자치단체의 세입에서 차지하는 지방세 비율과 재정상태가 열악하지만 광역시 자치구와 군은 세수불균형 완화보다는 지방세수 증대에 역점을 둘 필요가 있으며, 특별시 자치구와 시는 세수불균형 완화에 역점을 두고 방안을 모색할 필요가 있는 것으로 보인다.

## 제 4 장 외국의 세원배분 현황 및 특징

### 제1절 지방세 개관

#### 1. 국세와 지방세 구조

OECD국가를 중심으로 국가와 지방의 전반적 세수비중을 살펴보고, 다음으로 지방세입 중 지방세의 비중을 살펴봄으로써 지방의 재정에 대한 자율성을 가늠하고자 한다. 그러나 OECD 등 외국의 통계자료는 국가에 따라 정부계층구조가 다르기 때문에 우리나라 광역과 기초의 구분과 동일한 기준으로 분석하는데 한계가 있다. 그 이외에 국가와 지방의 전반적인 소득, 소비, 그리고 재산과세의 구조를 살펴봄으로써 신장성이 취약한 세수구조를 지닌 우리나라의 지방세 구조와 비교하고자 한다. 뿐만 아니라 일본, 영국, 프랑스, 스페인 등 단일형 국가를 대상으로 보다 세부적인 지방세제도 전반에 대하여 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

아래의 표는 OECD 국가를 연방형국가와 단일형국가로 구분하여 국세와 지방세의 세수 구성을 살펴본 것이다. 연방형국가의 경우 주정부를 지방으로 포함하면 지방세의 비중이 호주와 오스트리아를 제외하고 50% 정도 되는 것으로 나타났다. 동일한 논리로 볼 경우 국세의 비중도 약 50% 정도 된다. 그러나 주정부의 세수를 지방세의 비중에서 제외하면 광역과 기초 등 지방정부의 세수 비중은 매우 낮은 것으로 나타났다.

반면에 단일형국가의 지방세 비중은 국가에 따라 다양하지만 스페인을 제외하면 대체적으로 40% 미만인 것으로 나타났다. 우리나라는 교육세를 지방세로 간주할 경우에도 지방세 비중이 단일형국가들 중에서 비교적 낮은 것으로 나타났다. 국세와 지방세 비율도 중요하지만 보다 중요한 것은 지방세입에서 차지하

는 지방세 비중이다. 그 이유는 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 높아야 지방의 재정자율성이 높아지기 때문이다. 만약 지방에서 지출해야 할 비용은 많은데, 지방세수가 적다면 상위정부로부터 이전되는 재원의 규모가 높아질 수밖에 없으므로 재정의 자율성은 상대적으로 떨어지게 된다.

<표 4-1> 주요국의 국세와 지방세 비율(2003) (단위: %)

국가(연방형)	국세(중앙정부)	지방세		
		주정부	지방정부	총 지방세
호주	68.0	29.0	3.0	32.0
오스트리아	75.3	11.7	13.0	24.7
벨기에	53.9	37.7	8.4	46.1
캐나다	49.1	41.5	9.4	50.9
미국	52.6	27.4	20.0	47.4
독일	51.5	36.9	11.6	48.5
스위스	45.8	32.5	21.7	54.2
국가(단일형)	국세(중앙정부)	지방세(지방정부)		
덴마크	63.3	36.7		
핀란드	72.0	28.0		
노르웨이	85.0	15.0		
스웨덴	62.7	37.3		
프랑스	79.3	20.7		
이태리	76.0	24.0		
스페인	56.7	43.3		
영국	94.0	6.0		
일본	58.2	41.8		
한국	77.6	22.4(교육세 포함)		

주: 사회보장기여금 제외

자료: OECD(2005), *Revenue Statistics*, 재구성

아래의 표는 주요국의 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중을 나타내고 있다. 북유럽국가의 경우 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 매우 높은 것으로 나타난 반면, 영국은 12.8%로 가장 낮다. 우리나라의 경우도 28.7%로 영국 다음으로 낮은 것으로 나타났다. 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 낮으면 상위정부로부터의 이전재원에 의존해야 하는 비율이 높아지기 때문에 지방재정의 자율성은 낮을 수밖에 없는데 우리나라가 이에 해당한다고 본다.

&lt;표 4-2&gt; 지방세입 중 지방세수의 비중

(단위: %)

한국 <sup>1)</sup>	호주	캐나다	이태리	독일	프랑스	핀란드	노르웨이	스페인	영국
28.7	37.6	41.9	49.9	40.5	37.8	42.1	43.9	50.1	12.8

1) 행정자치부, 「지방재정연감」, 2005 세입예산 일반회계 기준

자료: IMF, *Government Finance Statistics*, 2004

조세의 세원별 세수구조를 기준으로 국가를 분류한다면 소득과세형 국가, 소비과세형 국가, 재산과세형 국가로 분류할 수 있다. OECD의 30개 국가를 중심으로 먼저 국세와 지방세를 망라한 조세의 세원별 세수구조를 살펴보면 <표 4-3>과 같다. OECD 국가를 대상으로 조세의 세원별 세수구조를 보면 전체적으로는 소득과세 비중이 61.4%, 소비과세 비중이 32.1%, 재산과세 비중이 5.6%로 소득과세가 중심을 이루고 있는 것으로 나타났다.

&lt;표 4-3&gt; OECD국가 조세의 세원별 세수구조

(단위: %)

국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
캐나다	63.5	26.1	10.0	0.4	이태리	60.3	25.7	8.0	6.0
멕시코	45.2	52.5	1.6	0.7	룩셈부르크	64.1	28.1	7.5	0.1
미국	69.7	18.2	12.1	-	네덜란드	61.8	31.8	5.2	0.5
호주	60.9	29.7	9.5	-	노르웨이	66.3	31.2	2.5	-
일본	69.1	20.3	10.3	0.3	폴란드	60.2	35.8	4.0	-
한국	47.7	37.1	11.8	3.3	포르투갈	56.1	36.7	4.1	2.8
뉴질랜드	59.6	35.2	5.2	-	슬로바키아	62.0	36.2	1.8	-
오스트리아	69.5	28.2	1.3	0.7	스페인	63.5	28.2	7.5	0.5
벨기에	70.7	24.6	3.3	0.1	스웨덴	70.3	26.3	3.1	0.3
체코	68.9	29.7	1.4	-	스위스	68.4	23.3	8.3	-
덴마크	62.8	33.0	3.8	-	터키	44.5	49.5	3.2	2.9
핀란드	65.5	32.0	2.3	0.1	영국	55.0	32.7	11.8	-
프랑스	63.4	25.5	7.3	3.6	OECD Total	61.4	32.1	5.6	0.8
독일	67.9	29.4	2.4	-	OECD America	59.5	32.3	7.9	0.3
그리스	59.3	35.8	4.5	-	OECD Pacific	59.3	30.6	9.2	0.9
헝가리	57.7	39.4	2.2	0.7	OECD Europe	62.0	32.3	4.7	0.8
아이슬란드	52.8	41.0	5.9	0.2	EU15	62.8	31.4	4.6	0.8
아일랜드	54.7	38.4	6.5	-	EU19	63.0	30.4	5.2	1.0

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2005, p. 70.

이러한 세원별 세수구조는 OECD 국가를 미주권, 태평양권, 유럽권, EU권(15개 국가)으로 나누어서 살펴봐도 유사하다. 즉 소득과세 : 소비과세 : 재산과세의 분포는 미주권에서 59.5 : 32.3 : 7.9, 태평양권에서는 59.3 : 30.6 : 9.2, 유럽권에서는 62.0 : 32.3 : 4.7, 그리고 EU권(15개 국가)에서는 그 분포가 62.0 : 32.3 : 4.7이다. 다소 차이는 있지만 모든 국가군에서 소득과세가 중심으로 되어 있음을 알 수 있다.

그러나 국가별로 살펴보면 다소 다른 형태로 되어 있음을 알 수 있다. 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 벨기에로 소득과세 비중이 70.7%이다. 다음으로 스웨덴(70.3%), 미국(69.7%), 오스트리아(69.5%), 일본(69.1%) 순으로 소득과세 비중이 70% 정도 된다. 이들 국가 외에도 대부분의 OECD 국가는 소득과세 비중이 높아 소득과세형 국가로 분류할 수 있고, 멕시코만이 소비과세 비중이 52.5%로 소득과세 비중인 45.2%보다 높아 소비과세형 국가로 분류할 수 있다.

그리고 아이슬란드(52.8 : 41.0)와 한국(47.7 : 37.1)은 소득·소비과세비중이 유사한 소득·소비과세형 국가로 분류할 수 있는 데, 다른 나라에 비해 소비과세 비중이 높은 편이다. 그러나 세원별로 볼 때 OECD 국가 중 재산과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 국가는 없고, 다만 한국, 영국, 미국, 일본, 캐나다는 재산과세 비중이 10%를 넘어 상대적으로 재산과세의 비중이 높다고 할 수 있으며, 이외의 국가에서는 재산과세 비중이 모두 10% 미만이다.

## 2. 국세의 세원별 세수구조

국세의 세원별 세수구조를 보면 <표 4-4>와 같고, OECD 국가 국세의 세원별 세수구조는 연방형 국가와 단일형 국가로 나누어 볼 수 있다. 먼저 연방형 국가의 세수구조를 살펴보면, 미국 등 연방형 8개국 국세의 세수구조는 소득과세의 비중이 60.3%, 소비과세의 비중이 37.9%, 재산과세 비중이 1.1%로 소득과세

가 중심을 이루고 있고, 재산과세가 가장 낮은 비중을 차지하고 있으나 국가별로 살펴보면 다소 다른 형태로 되어 있음을 알 수 있다.

국세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 미국으로 소득과세 비중이 89.1%로 상당히 높으며, 다음으로 호주(83.2%), 캐나다(75.7%), 벨기에(71.0%), 오스트리아(58.0%)로 이들 5개 국가를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 멕시코, 스위스, 독일은 소비과세형 국가로 분류할 수 있는데, 소비과세 비중이 각각 64.3%, 63.2%, 61.6%로 소비과세 비중이 소득과세 비중보다 높다.

단일형 국가의 세수구조를 살펴보면, 일본 등 단일형 22개 국가의 국세 세수구조는 소비과세의 비중이 48.4%, 소득과세의 비중이 45.6%, 재산과세비중이 3.8%로 소비과세 비중이 다소 소득과세 비중보다 높아 연방형 국가와는 다른 형태를 보이고 있다. 국가별로 살펴보면 국세의 세수구조에서 차지하는 소비과세의 비중이 가장 높은 국가는 폴란드로 소비과세 비중이 70.3%이며, 다음으로 터키(60.7), 슬로바키아(59.7%), 그리스(54.7%), 한국(53.8%), 체코(53.1%), 포르투갈(52.3%), 핀란드(52.3%), 덴마크(50.7%), 프랑스(50.0%)로 10개 국가의 소비과세 비중이 50%를 상회하고 있고, 헝가리, 네덜란드가 소비과세 비중이 50.0%미만이지만 소득과세 비중보다 높다. 따라서 단일형 22개 국가 중 폴란드, 터키 등 12개 국가는 소비과세형으로, 뉴질랜드 등 10개 국가는 소득과세형으로 분류할 수 있다.

<표 4-4> OECD국가 국세의 세원별 세수구조 (단위: %)

국 가		소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국 가		소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
연 방 형 국 가	호주	83.2	16.3	-	0.5	단 일 형 국 가	이태리	50.8	38.4	10.2	0.6
	오스트리아	58.0	38.3	0.5	3.3		일본	53.0	38.7	5.7	2.6
	벨기에	71.0	26.7	1.7	0.7		한국	40.8	53.8	4.0	1.4
	캐나다	75.7	24.3	-	-		룩셈부르크	47.4	41.1	10.9	0.6
	독일	38.4	61.6	-	-		네델란드	43.3	48.6	5.1	3.0
	멕시코	33.9	64.3	-	1.8		뉴질랜드	63.1	34.9	0.1	1.9
	스위스	32.2	63.2	4.6	-		노르웨이	62.3	34.2	1.5	2.0
	미국	89.8	8.2	2.0	-		폴란드	29.7	70.3	-	-
단 일 형 국 가	체코	41.5	53.1	2.1	3.4		포르투갈	38.8	52.3	4.3	4.5
	덴마크	44.2	50.7	2.2	3.0		슬로바키아	36.7	59.7	1.3	2.3
	핀란드	41.4	52.3	4.4	1.9		스페인	60.1	39.1	0.4	0.4
	프랑스	40.0	50.0	5.0	5.0		스웨덴	47.2	45.7	5.7	1.4
	그리스	43.0	54.7	1.2	1.2		터키	29.7	60.7	2.8	6.7
	헝가리	44.6	47.5	3.6	4.3		영국	48.3	40.6	9.4	1.7
	아이슬랜드	49.6	43.1	5.2	2.0		단일형 국가(평균)	60.3	37.9	1.1	0.8
	아일랜드	51.6	42.0	4.5	1.9		연방형 국가(평균)	45.6	48.4	3.8	2.4

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함  
 자료: OECD, Revenue Statistics, 2005, p. 222.

### 3. 지방세의 세원별 세수구조

OECD 국가의 지방세 세원별 세수구조는 연방형 국가와 단일형 국가로 나누어 볼 수 있다. 먼저 연방형 국가의 세수구조를 살펴보면 <표 4-5>와 같다. 미국 등 연방형 국가 주세의 세수구조는 소득과세의 비중이 48.1%, 소비과세의 비중이 37.7%, 재산과세가 12.2%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 국가별로 살펴보면, 주세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스위스로 소득과세 비중이 75.9%이며, 다음으로 멕시코(57.1%), 오스트리아(52.8%), 독일(50.0%), 캐나다(48.9%), 벨기에(46.4%)로 6개 국가를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 호주와 미국은 소비과세 비중이 각각 63.1%와 58.2%로 소비과세형 국가로 분류할 수 있다.

그러나 지방정부의 세수구조는 주세와 다소 상이하게 재산과세의 비중이 49.6%, 소득과세의 비중이 38.2%, 소비과세가 9.2%로 재산과세가 소득과세보다 높은 비중을 차지하고 있다. 국가별로 살펴보면, 지방정부의 세수구조에서 차지하는 재산과세의 비중이 가장 높은 국가는 호주로 재산과세 비중이 100.0%로 호주의 지방정부는 소득, 소비에 대하여는 과세하지 않고 재산에 대해서만 과세하고 있다. 다음으로 캐나다(93.8%), 멕시코(84.6%), 미국(73.0%)순으로 이들 3개 국가를 재산과세형으로 분류할 수 있고, 벨기에, 스위스, 독일, 오스트리아는 소득과세 비중이 각각 86.5%, 83.3%, 74.7%, 56.7%로 이들 4개 국가의 지방정부를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 이와 같이 조세전체나 국세 또는 주세를 대상으로 한 경우와 달리 지방정부를 대상으로 한 경우에는 재산과세형이 소득과세형과 유사하다.

<표 4-5> 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가)

(단위: %)

국 가	주				지 방			
	소득과세	소비과세	재산과세	기타	소득과세	소비과세	재산과세	기타
호주	14.5	63.1	22.4	-	-	-	100.0	-
오스트리아	52.8	40.9	0.7	5.6	56.7	27.7	10.5	5.2
벨기에	46.4	41.7	11.6	0.2	86.5	13.3	-	0.2
캐나다	48.9	39.7	5.1	6.3	-	2.1	93.8	4.2
독일	50.0	45.0	5.1	-	74.7	6.4	18.6	0.3
멕시코	57.1	6.1	32.8	3.9	0.1	1.5	84.6	13.9
스위스	75.9	7.2	16.9	-	83.3	0.3	16.4	-
미국	38.8	58.2	3.0	-	4.8	22.2	73.0	-
연방평균	48.1	37.7	12.2	2.0	38.2	9.2	49.6	3.0

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2005, p. 224.

다음으로 단일형 국가의 지방세 세수구조를 살펴보면 <표 4-6>과 같다. 소득과세의 비중이 39.3%, 소비과세의 비중이 20.6%, 재산과세가 35.3%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 그러나 조세전체나 국세를 대상으로 한 경우와 달리 지방세를 대

상으로 한 경우에는 소비과세보다는 재산과세의 비중이 높다. 국가별로 살펴보면, 지방세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스웨덴으로 소득과세 비중이 100.0%이고, 다음으로 핀란드(94.9%), 룩셈부르크(93.5%), 덴마크(93.0%), 노르웨이(89.2%), 아이슬란드(78.1%), 체코(56.5%), 슬로바키아(51.6%), 폴란드(47.1%), 일본(45.2%)순으로 이들 10개 국가의 지방세를 소득과세형으로 분류할 수 있고, 헝가리는 소비과세 비중이 74.8%로 소비과세형 국가로 분류할 수 있다.

또한 조세전체나 국세를 대상으로 한 경우와 달리 지방세를 대상으로 한 경우에는 재산과세형 국가도 많은데 아일랜드, 영국과 뉴질랜드는 지방세수에서 차지하는 재산과세비중이 각각 100.0%, 100.0%, 90.4%로 대표적 재산과세형 국가라고 할 수 있고, 그리스, 네델란드, 프랑스, 한국, 폴란드도 지방세수에서 차지하는 재산과세 비중이 각각 66.9%, 56.6%, 54.1%, 51.5%, 50.3%로 재산과세형 국가로 분류할 수 있다.

<표 4-6> 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가)

(단위: %)

국가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
체코	56.5	39.5	4.0	-	네델란드	-	43.4	56.6	-
덴마크	93.0	0.1	6.9	-	뉴질랜드	-	9.6	90.4	-
핀란드	94.9	0.1	4.9	0.2	노르웨이	89.2	2.1	8.7	-
프랑스	-	10.7	54.1	35.2	폴란드	47.1	2.6	50.3	-
그리스	-	33.1	66.9	-	포르투갈	22.5	47.7	25.3	4.5
헝가리	0.4	74.8	24.6	0.3	슬로바키아	51.6	24.4	21.9	2.1
아이슬란드	78.1	8.9	13.0	-	스페인	24.3	48.4	26.0	1.3
아일랜드	-	-	100.0	-	스웨덴	100.0	-	-	-
이태리	22.1	22.8	15.1	39.9	터키	32.5	42.8	18.8	6.0
일본	45.2	21.6	32.2	1.0	영국	-	-	100.0	-
한국	13.8	19.7	51.5	15.0					
룩셈부르크	93.5	1.2	5.0	0.3	평 균	39.3	20.6	35.3	4.8

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2005, p. 226.

## 제2절 일본

### 1. 개요

일본의 지방행정조직은 우리나라와 매우 유사한 2단계인 광역과 기초자치단체로 구분되어 있다. 따라서 지방세는 광역자치체인 도부현세와 기초자치체인 시정촌세로 구분된다. 일본도 우리나라와 동일하게 광역자치단체와 기초자치단체의 세목이 서로 다르고, 기초자치체인 동경도 특별구의 경우 시정촌세목과 다른 세목으로 구성되어 있다. 일본의 지방세목 수는 우리나라보다 많은 편이나 광역 및 기초자치단체의 기간세가 확립되어 있다고 할 수 있다. 도부현은 도부현민세, 사업세, 지방소비세가 기간세로 되어 있고, 시정촌은 시정촌민세, 고정자산세가 기간세로 되어 있다.

일본 지방정부의 지방세입은 일반재원과 기타재원으로 구분되는데, 일반재원은 자주재원인 지방세와 의존재원인 지방교부세, 지방특례교부금 지방양여세로 구성된다. 그리고 기타재원은 의존재원 중 국고지출금과 자주재원 중 사용료·수수료 등과 지방채로 구성된다. 광역과 기초를 합친 지방세입의 구성을 살펴보면 다음과 같다. 2003년 결산기준으로 전체 지방세입규모는 94조 8,870억엔이며 이중 일반재원이 52조 4,352억엔으로 55.3%를 차지하며, 기타재원은 42조 4,518억엔으로 44.7%를 차지한다. 그리고 지방세는 32조 6,657억엔으로 34.4%를 차지한다. 광역자치체인 도부현의 세입규모는 49조 8,110억엔이며, 이중 일반재원이 25조 9,299억엔으로 52.1%를 차지하며 기타재원은 42조 4,518억엔으로 44.7%를 차지한다. 그리고 지방세는 13조 6,931억엔으로 27.5%를 차지한다. 기초자치체인 시정촌의 세입규모는 51조 1,958억엔이며, 이중 일반재원이 28조 3,338억엔으로 55.3%를 차지하며 기타재원은 22조 8,620억엔으로 44.7%를 차지한다. 그리고 지방세는 18조 9,726억엔으로 37.1%를 차지한다. 시정촌은 중앙정부로부터 지방

교부세, 지방특례교부금, 지방양여금등을 교부받을 뿐만 아니라 도부현으로부터 지방소비세교부금, 자동차취득세 교부금등을 교부받는데도 불구하고 지방세입에서 차지하는 지방세 비중은 37.1%로 도부현의 지방세 비중 27.5%보다 높다.

<표 4-7> 지방세입의 구성 (단위, 억엔, %)

구분	도부현	비중	시정촌	비중	지방세입	비중
지방세	136,931	27.5	189,726	37.1	326,657	34.4
지방교부세	99,785	20.0	80,908	15.8	180,693	19.0
지방특례교부금	35,129	0.7	6,549	1.3	10,062	1.1
지방양여세	1,742	0.3	5,199	1.0	6,940	0.7
이자할교부금	-	-	1,489	0.3	-	-
지방소비세교부금	-	-	12,128	2.4	-	-
골프장이용세교부금	-	-	484	0.1	-	-
특별지방소비세교부금	-	-	1	0.0	-	-
자동차취득세교부금	-	-	3,100	0.6	-	-
경유인취세교부금	-	-	1,083	0.2	-	-
소계(일반자원)	259,299	52.1	283,338	55.3	524,352	55.3
기타자원	238,811	47.9	228,620	44.7	424,518	44.7
세입합계	498,110	100.0	511,958	100.0	948,870	100.0

주: 2003년 결산 순계기준.

자료: 총무성, 「지방재정백서」, 2005.

일본의 지방세는 특히 자치단체별 조례에 의해서 법정외세를 부과할 수 있도록 되어 있어 상당히 복잡한 구조로 되어 있다. 2003년 결산기준으로 도부현민세는 13조 6,931억엔이며, 이중 보통세가 12조 1,391억엔으로 88.7%를 차지하며, 목적세가 1조 5,538억엔으로 11.3%를 차지한다. 보통세는 법정 보통세가 12조 140억엔이며, 법정외 보통세가 351억엔이다. 법정보통세의 구성을 살펴보면, 사업세가 3조 8,458억엔으로 28.1%를 차지하며, 다음으로 도부현민세 3조 2,734억엔(23.9%)이고, 지방소비세 2조 3,936억엔(17.5%)이다. 즉, 도부현의 지방세수는 소득과세 위주로 구성되어 있다.

시정촌민세는 18조 9,726억엔이며, 이중 보통세가 17조 4,089억엔으로 91.8%를 차지하며, 목적세가 1조 5,637억엔으로 8.2%를 차지한다. 보통세는 법정 보통세가

17조 4,083억엔이며, 법정의 보통세가 6억엔이다. 법정보통세의 구성을 살펴보면, 고정자산세가 8조 7,669억엔으로 46.2%를 차지하며, 다음으로 시정촌민세 7조 6,366억엔(40.3%)이다. 즉, 시정촌의 지방세수는 재산과세 중심으로 구성되어 있다.

이하에서는 도부현민세의 사업세, 도부현민세, 지방소비세와 시정촌민세의 고정자산세, 시정촌민세 등 기간세를 중심으로 살펴보고자 한다.

<표 4-8> 일본의 지방세구조 및 구성비

(단위: 억엔, %)

지방세(326,657)					
도부현세 (136,931)		구성비	시정촌세 (189,726)		구성비
<보통세>	121,391	88.7	<보통세>	174,089	91.8
법정보통세	121,040	88.4	법정보통세	174,083	91.8
사업세	38,458	28.1	고정자산세	87,669	46.2
도부현민세	32,734	23.9	시정촌민세	76,366	40.3
지방소비세	23,936	17.5	시정촌담배세	8,538	4.5
자동차세	17,463	12.8	경자동차세	1,405	0.7
부동산취득세	4,805	3.5	광산세	14	0.0
도부현담배세	2,778	2.0	특별토지보유세	91	0.0
골프장이용세	691	0.5	법정의보통세	6	0.0
고정자산세	155	0.1	<목적세>	15,637	8.2
수렵자등록세	16	0.0	입탕세	252	0.1
광구세	4	0.0	도시계획세	12,392	6.5
법정의보통세	351	0.3	사업세	2,986	1.6
<목적세>	15,538	11.3	수리지역세	1	0.0
경유거래세	11,025	8.1	법정의목적세	6	0.0
자동차취득세	4,473	3.3			
입렵세	12	0.0			

주 1) 목적세 소계에는 법정의목적세인 구법에 의한 세수도 포함되었음

2) 2003년 결산 순계기준.

자료: 총무성, 「지방재정백서」, 2005.

## 2. 지방세 구조<sup>10)</sup>

### 가. 사업세

일본의 개인 및 법인은 국세 소득세나 법인세뿐만 아니라 도부현세로서 사업세를 부담한다. 사업세에는 개인사업세와 법인사업세가 있다. 2005년도(예산) 사업세가 도부현 지방세 수입에서 차지하는 비중은 30.4%인데, 개인사업세(도부현 세수입의 1.5%)보다는 법인사업세(동 세수입의 28.9%)가 대부분을 차지한다.<sup>11)</sup>

법인사업세는 원칙적으로 법인의 이익(소득)에 따라 부담하고 있으며, 이러한 지방법인과세가 도부현의 기간세로서 부과되고 있다는 점이 우리나라 지방세와 구분되는 특징이라고 할 수 있다. 개인사업세가 개인이 하는 사업활동 중 일정 사업활동 만을 과세대상으로 하고 있는 데 비해 법인사업세는 내국법인, 외국법인의 구별 없이 법인이 하는 모든 사업을 과세대상으로 하고 있다. 법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자나 관리인의 규정이 있고 수익사업을 하는 단체도 법인으로 간주하여 법인사업세가 과세된다. 그러나 임업, 광물의 채굴사업, 특정 농사조합법인이 행하는 농업에 대해서는 법인사업세가 부과되지 않는다.

법인사업세의 과세표준은 업종에 따라 다르게 되어 있는데, 전기공급업, 가스공급업, 생명보험사업 및 손해보험사업을 하는 법인은 각 사업연도의 수입금액을 과세표준으로 하고 있다. 그 외의 법인은 각 사업연도의 소득(원칙적으로 국세 법인세의 과세표준인 법인소득)을 과세표준으로 한다. 과세표준을 이와 같이 수입금액 과세법인과 소득금액 과세법인으로 구분하여 과세하고 있는 것은, 업종에 따라 소득의 크기가 반드시 사업활동 규모를 적절하게 반영하지 못한다고 보고 있기 때문이다.

10) 국중호, 「주요국의 조세제도-일본편」, 한국조세연구원, 2004 참조

11) 羽深成樹編(2005) 『圖説日本の税制』

법인사업세의 표준세율은 수익금액 과세법인의 경우 1.3%의 단일세율이다. 소득금액 과세법인은 그 소득금액에 따라 5%, 7.3%, 9.6%의 3단계 누진세율을 적용한다. 제한세율은 표준세율의 1.2배이다.

## 나. 주민세

주민세는 지방자치 실현을 위한 지역주민의 분임부담원칙 차원에서 부과하는 세목이다. 주민세는 도부현민세와 시정촌민세를 합한 것인데, 여기서 주민은 개인뿐만 아니라 법인도 포함된다. 도부현 지방세 수입 중 도부현민세 비중은 28.2%, 시정촌 지방세 수입 중 시정촌민세 비중은 40.3%이다.<sup>12)</sup> 도부현민세에서 주민세가 차지하는 비중은 개인분(15.6%), 법인분(5.6%), 이자할(1.1%), 배당할(0.8%), 주식양도소득할(0.2%) 순이며, 시정촌민세의 경우는 개인할이 29.3%, 법인할이 11.0%로 법인부담보다는 개인부담의 비중이 높으며, 법인할에서는 법인세할이 대부분을 차지한다.

법인세할의 과세표준은 법인세액이며 각종 세액공제가 있는 경우 공제전의 금액이 과세표준이 된다. 법인주민세 법인세할 과세표준은 법인세액에서 이자 및 배당과 관련된 공제, 외국세액공제 등의 공제<sup>13)</sup>를 하기 전의 금액에서 중소기업자 등의 시험연구비와 관련된 법인세액·특별공제를 한 것이며, 여기에는 법인세와 관련된 연체세, 이자세, 각종 가산세액이 포함되지 않는다. 법인주민세의 법인세할은 통상의 법인세액과 토지양도익에 대한 특별세율(5%, 10% 또는 15%의 중과)의 적용이 있는 경우에는 그 합계액이 과세표준이 되는데, 토지양도익에 대해서는 통상의 법인세 외에 5%, 10% 또는 15%의 중과세율에 의한 법인세와 이들 법인세에 대한 법인주민세 법인세할(표준세율 17.3%)이 부과된다.<sup>14)</sup>

12) 羽深成樹編(2005) 『圖說日本の税制』 참조

13) 보다 자세한 공제규정에 대해서는 예컨대 高野俊信·松田淳 編(2002) 『税法便覧』, pp.895-897 참고

14) 高野俊信·松田淳 編(2002) 『税法便覧』 p.901, 법인주민세의 납부는 신고납부 방법

일본 지방세법상 표준세율은 지방단체가 과세하는 경우에 통상 적용해야 하는 세율(제1장 총칙 제1조 제1항 제5호)인데, 표준세율은 총무성장관이 지방교부세액을 정할 때 기준재정수입액의 산정기초로서 이용하는 세율이기도 하다. 법인세할의 표준세율은 도부현민세가 5.0%, 시정촌민세가 12.3%이다(지방세법 제51조 제314항의 6). 동경도 특별구(23구)는 법인의 도부현민세와 시정촌민세를 합하여 도민세로서 부과하고 있다(지방세법 734조).<sup>15)</sup>

지방자치단체가 재정상의 필요가 있다고 인정하는 경우에는 표준세율을 따르지 않아도 되는데, 이것이 결국 제한세율(탄력세율)의 근거가 된다. 제한세율은 도부현민세 6.0%, 시정촌민세 14.7%<sup>16)</sup>를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 표준세율은 지방교부세액을 정할 때의 기준재정수입액 산정의 기초가 되는 세율이므로, 자치단체가 제한세율(탄력세율)을 적용하여 수입이 증가한 금액(초과과세 금액)에 대해서는 기준재정 수입액 산정에 고려되지 않는다.

#### 다. 지방소비세

일본의 지방소비세는 1997년 4월 1일부터 시행되었는데, 과세단체는 도부현이며 납세의무자는 국세인 소비세와 동일하다. 지방소비세는 국세인 소비세액을 과세표준으로 하여 소비세액의 25% 세율로 과세된다. 지방소비세의 신고·납부절차를 살펴보면, 양도할(국내거래)은 세무서에 소비세에 병행하여 신고·

이름, 납세의무자인 법인은 사업년도 종료일로부터 2개월 이내에 해당 신고서를 각각의 지방단체에 제출하고 신고세액을 납부해야 한다. 또 사업연도 기간이 6개월을 넘는 법인은 국세 법인세에서와 마찬가지로 중간신고할 필요가 있다. 둘 이상의 도부현 또는 시정촌에 사무소 또는 사업소를 둔 법인의 경우 사무소 또는 사업소가 속한 각각의 지방단체에 균등할 세액을 납부한다. 그와 동시에 사업년도 말일 현재 각사무소 등의 종업원 수를 기준으로 한 분할기준에 따라 법인세할 세액을 납부하는 것으로 되어 있다.

15) 高野俊信·松田淳 編(2002) 『税法便覧』, p.895

16) 羽深成樹編(2005) 『圖説日本の税制』, p.220

납부토록 하고 있으며, 화물할(수입거래)은 세관에 소비세에 병행하여 신고·납부토록 하고 있다.

일본의 국세인 소비세는 부가가치가 생산된 지역에서 과세가 이루어지는 생산지원칙으로 징수되고 있고, 국세인 소비세가 징수될 때 지방소비세도 동시에 징수된다. 따라서 지방소비세가 징수된 세무관서가 위치한 지역에 세수를 귀속시키면, 세부담자인 최종소비자가 위치하는 지역과 세수 귀속지역이 다르게 된다. 따라서 세부담지와 세수의 귀속지를 일치시키기 위하여 각 도부현에 납부된 지방소비세수를 각 도부현 등의 소비에 상당하는 액에 따라서 청산하도록 하고 있다. 즉, 각 도부현의 소비에 상당하는 액에 대해서는 상업통계에 기초해서 연간 소매판매액외에 일정의 서비스를 포함하여 산정한다. 또한 도부현간 청산후의 금액의 2분의 1상당액을 “인구·종업원수”로 안분하여 시정촌에 교부한다.

<표 4-9> 도부현간의 청산의 기준

기 준	비중
「소매연간판매액(상업통계)」과 「서비스업 대개인사업 수입액(서비스업 기본통계)」의 합산액	6/8
「인구(국세조사)」	1/8
「종업원수(사업소·기업 통계)」	1/8

각 시정촌에 교부해야 하는 금액의 산정방법은 도부현간의 청산 후에 있는 도부현의 수입액의 1/2에 상당하는 액의 1/2액을 인구로 안분하고, 나머지 1/2의 액을 종업원수로 안분하는 것으로 되어 있다.

<표 4-10> 시정촌에 대한 교부의 기준

기 준	비중
「인구(국세조사)」	1/2
「종업원수(사업소·기업 통계)」	1/2

## 라. 고정자산세

일본의 고정자산세는 과세대상을 크게 토지와 가옥, 그리고 상각자산으로 구분한다. 상각자산은 토지나 가옥이외에 회사나 개인이 사업을 위해 이용하고 있는 자산을 지칭하는데, 기계장치, 선박, 항공기, 운반구, 공구, 기계부품 등으로 매우 다양하다. 고정자산세의 세율은 동일하게 1.4%를 적용하고 있다. 세율은 시정촌에서 표준세율과 제한세율 범위 내에서 조례에 의해 정하는데, 표준세율은 1.4%이고 제한세율은 2.1%이다.

그러나 과세표준액이 토지 30만엔, 가옥 20만엔, 상각자산 150만엔 미만의 경우에는 과세되지 않는 과세최저한을 설정하고 있다. 뿐만 아니라 주택건설촉진을 장려하기 위해 일정요건을 갖춘 주택용지나 신축주택 등에 대해서는 과세표준의 하향조정이나 세액의 경감조치가 마련되고 있다<sup>17)</sup>.

## 제3절 영국

### 1. 개요

영국의 지방세는 카운슬세(Council Tax) 하나의 세목으로 구성되어 있다. 카운슬세는 보수당 존 메이저(John Major) 총리가 집권하면서 그 동안 대처정권의 교체 등 사회적 문제로 발전했던 주민부담금(Community Charge)제도를 폐지하면서 도입되었다. 따라서 1993년부터 시행된 카운슬세는 종래의 주거용 레이트와 주민부담금제도를 절충한 것으로 가구별 주택의 자산가치와 18세 이상의 성인수를 기초로 부과하는 유일한 지방세이다. 그 이외에 1990년 4월 1일까지 지방세였으나 주민부담금제도가 도입되면서 국세로 전환된 비주거레이트(Non-Domestic

17) 이영희, 「재산보유과세의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2004

Rate) 세수의 100%가 지방으로 이전되고 있다.

지방세입에서 차지하는 지방세는 12.8%로 지방정부의 자주재원비율이 매우 낮다. 그러나 영국의 경우 지방정부의 카운슬세 세율은 지역주민 투표에 의해 결정되기 때문에 재정의 자율성은 낮을 수 있으나 재정책임성은 높다<sup>18)</sup>.

## 2. 지방세 구조

영국은 카운슬세 하나의 세목만이 지방세이기 때문에 간단하다. 카운슬세는 1992년에 제정된 지방재정법에 의하여 1993년 4월 1일부터 부과하고 있다. 카운슬세의 과세대상은 주택의 자산가치와 주택에 거주하는 18세 이상의 성인수에 기초하고 있으며, 재산세와 인두세의 성격을 함께 지니고 있는 세라고 할 수 있다. 카운슬세의 납세의무자는 각 주거단위(dwelling) 즉, 세대별로 부과되며 납세의무자는 거주자가 된다. 거주자가 없는 경우에는 소유자가 납세의무자가 된다. 거주자가 가족인 경우에는 통상 가장이 부담하지만, 가족관계가 아닌 사람이 공동으로 거주할 경우에는 성인거주자들이 공동으로 부담하도록 되어 있다.

카운슬세의 과세표준은 자산의 시장가치와 성인수를 기초로 하는데, 두 단계의 세액 결정 과정을 거친다. 즉, 1단계는 해당 주택의 재산가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하고, 2단계는 산출된 세액을 해당 주택에 거주하는 성인수와 연계시켜 최종적으로 세액을 결정하게 된다. 평가방법은 아래의 표에 나타나 있듯이 재산의 시장가치를 기준으로 자산가치가 낮은 A등급에서 가장 높은 H등급의 8등급으로 구분하는 가격대방식(Banded System)을 채택하고 있다. 가격대방식의 장점은 가격대의 구간폭이 크기 때문에 자산가격을 빈번히 조사할 필요가 없어 세무행정상 편리하다는 점이다.

18) IMF, *Government Finance Statistics*, 2004

### 가. 카운슬세: 과세표준

자산의 평가가치는 현재 시장을 통해 거래된다고 가정했을 경우 주택의 판매자가 합리적으로 판매할 수 있는 적정가격을 기준으로 결정한다. 자산의 과표산정 방법은 레이트 과표를 산정할 때 사용하였던 임대가격을 비롯하여, 주택의 자본가격, 재건축가격 등을 고려한다. 이때 주택의 평가는 국가기관인 평가청(Valuation Office Agency)에서 담당하고 있으며, 등급별 배수는 A~H구간이 6/9, 7/9, 8/9, 1, 11/9, 13/9, 15/9, 18/9로 되어 있다. 등급별 가격범위는 지역마다 상이하고 역진적인 세부담 구조로 되어 있다<sup>19)</sup>. 1단계의 잠정세액을 산정한 후, 최종세액의 결정은 주택에 거주하는 18세 성인수가 2인 이상인 경우에는 기본세액의 100%가 과세되고, 1인인 경우에는 75%가 과세된다. 이때 소유자가 해당 주택에 거주하지 않을 경우에는 50%(웨일즈주는 25%)까지 부담하고 있다.

<표 4-11> Council Tax의 세율구조

구 간	자산가치구간(£ 1000)			Tax Bills(세율)
	England	Wales	Scotland	
A	40 이하	30 이하	27 이하	6/9 (67%)
B	40 - 52	30 - 39	27 - 35	7/9 (78%)
C	52 - 68	39 - 51	35 - 45	8/9 (89%)
D	68 - 88	51 - 66	45 - 58	1 (100%)
E	88 - 120	66 - 90	58 - 80	11/9 (122%)
F	120 - 160	90 - 120	80 - 106	13/9 (144%)
G	160 - 320	120 - 240	106 - 212	15/9 (167%)
H	320 이상	240 이상	212 이상	2 (200%)

자료 : Department for Communities and Local Government, 2003

19) 등급구간이 England, Scotland, Wales에 따라 상이한 것은 이 들 지역의 경제력 격차를 반영하여 조정하기 때문이다.

영업용 레이트(Business Rate, Non-Domestic Rate)는 일단 중앙정부에서 징수한 후, 개별 지방정부의 성인인구 분포에 따라 재배분하고 있다. 영업용 레이트의 과세대상은 사무실, 점포, 창고, 공장과 같은 영업용 자산으로 되어 있다. 납세의무자는 재산의 소유자이며, 미 사용의 경우에는 소유자가 감면된 레이트를 납부하도록 되어 있다.

영업용레이트에 대한 과세표준은 시장에서의 연간 임대가치(과세감정가격)를 기준으로 한다. 재산가치의 재평가는 시장임대가치에 의해 5년에 한번씩 하도록 정해졌으나 재평가는 제대로 이루어지지 않고 있다.

#### 나. 카운슬세: 서울<sup>20)</sup>

주민 1인당 세율의 결정은 연간 예산소요액중 중앙정부지원금, 세외수입 등을 차감한 나머지 금액을 재산평가금액 총액으로 나누어 이를 환산하여 정해진다. 그러나 중앙정부는 지방정부의 카운슬세에 대한 제한(rate capping)을 두어 표준지출한도액의 1.125를 초과하지 않도록 하고 있다. 중앙정부가 정한 표준지출한도액을 초과하는 높은 세율을 책정할 경우 그 초과분은 다음연도 중앙정부의 지원금에서 공제하도록 하여 급격한 주민부담을 조정하고 있다. 카운슬세수가 지방세입에서 차지하는 비중이 20% 이하로 낮기 때문에 지방정부가 재정지출을 증대하기 위해서는 훨씬 높은 카운슬세를 부담해야 하는 문제가 발생한다.

영업용레이트의 세율은 단일비례세율로 소비자물가지수 상승률을 초과하지 않는 범위 내에서 중앙정부가 결정하고 있다.

20) Bird, Richard and Enid Slack (eds.). 2002. "Land Taxation in Practice: Selected Case Studies." Washington, DC: World Bank 중 영국부분 참조.

## 제4절 프랑스<sup>21)</sup>

### 1. 개요

프랑스의 지방행정조직은 레지옹(Région) 26개, 데빠르뜨망(Département) 100개, 코뮌(Commune) 36,600개의 3단계 구조를 이루고 있다. 단일국가인 프랑스는 국가(재정경제산업부 세제총국 Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie, Direction générale des impôts)가 단일법(Code Général des Impôts : CGI)에 의해 국세 및 지방세의 과세표준결정권, 조세징수권 등을 행사한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 지방세 세율을 결정하거나 법률상 감면항목의 당해 지방자치단체 적용 여부 등 제한된 범위 내에서 매년 지방의회의 의결을 통해 결정할 수 있다. 국가와 지방간의 재정 비중은 약 6 : 4의 비율을 보이고 있다. 또한 지방자치단체의 재원은 지방세 수입, 국가교부금 등 의존재원, 지방채, 고유자산수입 등이며, 지방재원의 약 50%가 지방세 수입이고, 지방세 수입의 대부분은 4대 직접세가 차지한다. 직접세의 징수는 국세기관(세무서)에서 담당하며, 징수 후 지방자치단체별로 배분한다.

지방세는 크게 직접세와 간접세로 구분할 수 있는데, 직접세는 주거세(taxe d'habitation), 기건축세(taxe foncière sur les propriétés bâties), 미건축세(taxe foncière sur les propriétés non bâties)와 사업세(taxe professionnelle) 등으로 구성되어 있으며, 간접세는 지방정부에 따라 다양하다.

프랑스의 지방세는 주로 부동산과 관련한 재산보유과세로 구성되어 있으며, 지방세 세수입의 80%가 직접세에 의해 징수되고 있다. 지방세의 주요세목으로는 사업세, 주거세, 기건축세, 미건축세의 4개 세목이다. 2005년 기준으로 지방세 수입 중 직접세가 약 85%, 간접세가 약 15%를 차지한다. 4대 직접세 수입 중

21) 행자부 세제팀 주관 국외연수 자료 및 직접 인터뷰 내용을 토대로 정리, 2006,

에는 거주세가 21%, 기건축토지세가 34%, 미건축토지세가 2%, 사업세가 43%를 차지한다. 이들 주요 세목이외에도 가정오물수거세, 전기설비에 관련한 전신주세, 국토개발기관을 위한 특별기관설비세, 이전세, 도시개발세, 지방설비세, 음료업허가세, 극장세, 사냥허가세, 도박세, 천연수사용세, 전기소비세, 광고세, 관광거주세, 대중교통이용세 등이 있다. 그러나 이하에서는 주요 4개 세목을 대상으로 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

부동산을 보유하고 있는 모든 개인과 법인은 원칙적으로 매년 해당 부동산의 소재지를 관할하는 **꼬문**에 기건축세, 미건축세를 납부해야 한다. 이들 재산보유과세의 세부담은 평가액에 각 **꼬문**마다 정하여진 세율을 적용하여 산출한다. 따라서 재산보유과세는 **꼬문**에 따라 서로 다르다. 재산보유과세는 조세 총액의 약 16%를 점유하고 있을 정도로 세수기여도가 높다. 재산보유과세는 부동산이 소재하고 있는 **꼬문**에서 과세되고 있지만 데빠르뜨망과 레지용 등 상위정부에서도 중복하여 과세하고 있다<sup>22)</sup>.

## 2. 지방세 구조

### 가. 주거세(taxe d'habitation)

주택이나 아파트 등 주거용 건축물의 소유자나 임대자 즉, 실제 거주하고 있는 자에게 부과된다. 대상물은 제2거주지도 포함되며, 1km 이내의 부속건물(차고지, 주차지)도 포함된다. 다만, 사업세 대상시설은 제외된다. 주거세는 **꼬핀**, 데파르뜨망, 레종이 동시에 부과하는 세금이며, 납세의무자는 매년 1월1일을 기준으로 해당 공간을 점유하고 있는 자이다. 과세표준은 집의 재산가치(임대가치)이다. 법령상 주택은 8등급으로 분류되어 등급별 단위면적당 임대가가치가 산정되어 있으며, 6년마다 재평가하도록 규정되어 있다. 1970년에 처음으로 설정된

22) 안창남, 「주요국의 조세제도-프랑스편」, 한국조세연구원, 2004.

이 기준가격은 현재 변동 없이 유지되고 있다. 1990년에 기준 임대가격 변경을 시도하였으나 안정적인 세수입을 원하는 지방자치단체 등의 반발로 무산되었다고 한다. 적용세율은 지방자치단체가 법정상한선의 범위 내에서 자율적으로 결정할 수 있으나, 데파트망 소속 꼬뮌 전체 평균세율의 2.5배를 초과할 수 없도록 하고 있으며, 전국 평균의 2.5배를 초과할 수 없다.

공제대상은 제1거주지의 경우에만 해당되며, 공제사항은 중첩적으로 적용된다. 과세표준의 공제에 대하여는 회계연도 적용을 위해서 전년도의 7월 1일 이전에 결정되어야 한다. 일정 금액의 일반기초공제는 납세자 모두에게 적용되며, 부양가족수에 따라서도 추가적인 공제(구성원 1인당 10~25% 범위내에서 평균임대가치 할인)가 이루어진다. 부양가족의 범위는 다음과 같다. 첫째, 납세의무자와 같이 거주하는 부모의 나이가 70세 이상이거나 장애인으로 생계를 스스로 책임지지 못하는 경우로서 소득세 납부 대상이 되지 않는 자이다. 둘째, 납세의무자의 자녀 및 집안에 맞아들인 청소년으로서 21세 미만자(학생일 경우 25세 미만자) 및 나이와 무관하게 장애인 또는 군역을 필한 자이다. 셋째, 동거자녀의 배우자는 포함되지만, 납세의무자의 배우자 및 방계혈족인 경우는 반드시 포함되는 것은 아니다. 넷째, 공식 거주자만 공제의 대상이지만 장기적인 동거자 및 그 자녀는 포함시킬 수 있다.

면세는 주거주지를 대상으로 적용한다. 극빈자, 외교관, CROUS(Centre régional des oeuvres universitaires et scolaires) 운영숙소, 공공과학기관, 교육기관은 의무 면세대상이다. 생활불편자로서 사회연대기금수혜자, 지체부자유자, 60세 이상자, 독신자의 경우에도 일정소득 이하임을 입증하는 서류를 제출하여 신청하면 면세된다.

그 이외에도 최저생계소득자(RMI), 불우자를 위한 비영리 집단숙소 운영자는 전액 감세되며, 국가가 정한 일정소득 이하인 자, 즉 공제 후에도 거주세가 소득의 4.3%를 초과하는 경우에는 거주세의 일부가 경감된다.

### 나. 기건축세(taxe foncière sur les propriétés bâties)

기건축세는 건축물과 그 부속토지의 소유자가 과세의무자이다. 구체적인 과세대상은 상업용 시설물이나 공업용 건물, 굴뚝이나 냉각기 같은 건축의 형태를 지니는 시설물, 교량, 부두, 육교와 같은 교통시설물, 주거·상업·공업의 목적으로 개조된 선박 그리고 미건축세를 부과하지 않는 토지이다. 납세의무자는 1월 1일 현재 해당 시설물의 주된 소유자 또는 용익권자이다. 과세기준은 거주세 산출시와 동일한 임대가치를 사용하며, 관리 및 유지를 위한 비용을 감안하여 대장상 임대가치의 50%를 기준으로 한다. 면세기간이 완료된 도시취약지역(ZUS), 공영주택(HLM) 및 합작공사의 경우에는 과세기준에서 30%를 추가 공제한다. 서울은 거주세와 마찬가지로 법정서울의 범위내에서 지방자치단체가 자율적으로 정할 수 있으나, 데파트망내 꼬뮌의 평균서울 및 전국평균서울의 2.5배를 초과할 수는 없다.

기건축세의 면세 및 감세 항목은 다음과 같다. 국가, 지방자치단체, 연구기관, 교육기관, 사회복지기관과 공업·상업적 성격을 지니지 않는 공공조직에 속하는 시설물이 들어선 토지로서 공공서비스와 일반인의 이익에 사용되는 경우는 영구 면세대상이다. 농업을 위한 목적으로 사용되는 시설물 및 농업활동 관련 조직의 고유 활동을 위한 시설물이 들어선 토지도 면세 대상이다. 꼬뮌에 속하면서 수도물 공급에 관련된 시설물이나 설비물, 종교 활동에 할애된 건물, 국가간 협약에 의해 외국국가에 속하면서 건물이 외교적 용도로 쓰이는 경우 및 상이군인협회에 속하는 건물도 영구적인 면세 대상이다.

&lt;표 4-12&gt; 기건축세의 임시면세 대상

건축 형태	면제기간
건축물의 신축, 개축, 재건축	2년
신규기업이 속하는 건물	2년
사업세 영역에 속하는 활동을 하는 면세지역(ZFU) 건물	5년
주로 주거에 활용되는 사회적 용도의 건물(1973년 이전 완공)로서 위치한 해당지역의 3/4이 주거지역이며, 공영주택(HLM)조직이나 합작공사에 속하는 건물	25년
주로 주거에 활용되는 사회적 용도의 건물(1972년 이후 완공)로서 a) 주택건설법 규정에 따라 국가가 건축비용의 50% 이상을 지원한 건물이며, HLM의 규정에 따라 임대용도로 소유자에게 이전된 건물	15년
b) 임대용 주거지로서 국가가 건축비의 50% 이상을 대여한 건물로서 부가가치세 감세 혜택을 받는 동시에 - 임대용 건물 - 소유자에게 이전 후 • 1983년 12월 31일 전에 임대용으로 의뢰된 건물 • 1984년 1월 1일 이후에 임대용으로 의뢰된 건물 - 일정 환경요건을 충족시키고 2002년 1월 1일 이후에 건축장이 개설된 주거용 주택	15년 15년 10년 20년
c) 임대용도로 취득된 사회주거건물로서 국가나 전국주택개량협회(ANAH)의 지원을 받는 건물	15년

임시면세는 주로 건축물의 신축과 재건축에 관련된 것으로서 그 대상물의 내용에 따라 2년에서 25년의 기한으로 면세가 허용된다. 2004년 1월 1일부터 혁신적인 신생기업(JEI)에 대하여 7년 동안 사업세 또는 토지세 중 하나 혹은 모두를 면세할 수 있는 조항이 신설되었다. 파리는 2004년 3월 1일 지방의회의 의결을 통해 혁신적 신생기업의 건물에 대하여 2005년부터 면세조치하고 있다.

감면과 관련하여 살펴보면, 사회연대기금수혜자는 소득조건 및 연령과 무관하게 면세되며, 본인 및 배우자도 대상이 된다. 납세의무자 또는 그 배우자가 75세 이상일 경우, 장애연금수혜자, 2002년부터 65세~75세인 납세의무자 중 일정 소득 이하를 입증하는 경우 서류를 제출하면 직권으로 우선 100유로를 감세한다. 또한 공공 의료서비스를 제공하는 건물에 대해서도 기건축세를 면세한다. 경쟁력 강화지구에 이전한 기업에 대해서는 경우에 따라서 잠정적으로 면세조치할 수 있다. 수질 및 대기오염 방지를 목적으로 활동하는 1992년 1월 1일 이후에 설립된 업체에 대하여 전부 또는 일부를 면세하며, 이 경우에는 사업세와 연동하여 시행한다.

#### 다. 미건축세(taxe foncière sur les propriétés non bâties)

미건축세는 과수원, 숲 등과 같이 건축이 되지 않은 토지의 소유자에게 부과된다. 납세대상물로는 철도가 지나가는 토지, 경마장, 광산, 토탄지, 연못, 염전, 농업을 위한 비닐하우스가 설치된 토지 등이 있으며, 납세의무자는 기건축세와 마찬가지로 1월 1일 현재 해당 토지의 주된 소유자 또는 용익권자이다. 과세기준은 거주세 산출시와 동일한 임대가치를 사용하며, 등록부 임대가치의 20%를 기초공제한다. 다만, 도시지역에 위치한 건축 가능 토지의 임대가치는 꼬뮈네 위원회의 심의를 거쳐  $m^2$ 당 0.76유로까지 증가시킬 수 있다. 서울은 지방자치단체가 법정 세율 범위내에서 결정할 수 있다. 도시계획지역 내에 위치한 토지에 대하여는 토지의 효율적 이용을 위해 지방자치단체가 지방의회 의결을 통해 500%까지 인상할 수 있다. 미건축세 역시 데파르트망 내 꼬뮈네 평균세율의 2.5배 및 전국평균세율의 2.5배를 초과하여 결정할 수 없다.

국가나 공적기관이 소유한 토지는 영구면세의 혜택을 받는데, 토지가 공공서비스나 공공목적 위해서 사용되고 있으며 국가나 공공단체를 위한 수입이 창출되지 않는 조건을 충족시켜야 한다. 그 외에 면세 혜택을 받는 토지는 공도(公道), 정기적 시장이 개설되는 공공광장, 하천, 사회적 목적의 실현을 위하여 사용되는 특정 협회(상이군인협회, 직업장애인협회, 가족협회 등) 소속의 토지, 주로 농업과 관련 있는 카테고리(농지, 초지, 과수원, 포도지, 임지, 광목지, 호수, 정원 등)에 속하는 토지에 대한 레종·데파르트망의 미건축토지세 부분, 코르스 지역 농업종사자의 미건축토지세 부분이 이에 해당한다. 그리고 파종지, 식재지, 이식지에 대하여는 최초의 행위 후 30년간(2002년부터 포플러는 10년, 수액수는 5년으로 축소) 면제한다.

감세는 납세자의 신청에 의해 이루어지며 그 요건은 다음과 같다. 자연재해에 의한 토지유실 및 농작물 소실, 전염병으로 인한 가축 피해, 전원토지협회 가입자로서 협회 수입 이외의 농·임업 수익이 법정한도 이하이면서 총수입의 30%를 초과하지 않는 경우 등이 있다. 또한 정부 정착금 또는 특별대부 지원을 받아

1995년 이후에 농촌에 정착한 청년 영농인의 경작지에 대하여는 최장 5년간 50%의 감면조치가 행해지며, 나머지 50%에 대한 감면 여부는 지방의회의 의결사항이다. 2002년 개정을 통해 2001년 이후 정착자를 대상으로 다시 적용하고 있다.

#### 라. 사업세(taxe professionnelle)

사업세는 봉급생활자가 아닌 자영업을 영위하는 모든 개인이나 법인과 자유직업자를 대상으로 하는 소득세적 성격의 조세이다. 따라서 납세의무자는 개인, 사단, 재단을 불문하고 협회도 부과대상자가 된다. 4대 직접세 중 사업세가 차지하는 비중(43%)이 가장 높으며, 지방간의 재정격차를 커지게 하는 요인으로 인식되기도 한다. 또한 지방세 중에서 국가결정에 의한 면세부문이 가장 크기 때문에 국가의 면세에 따른 보상액도 크다. 과세기준은 두 부문으로 구성되는데, 하나는 법인의 고정자산부문이고 다른 하나는 수익/급여 부문이다. 과세대상과 관계없이 모든 경우에 대하여 국가에서는 1987년부터 과표의 16%를 기초공제하고 있다.

과세대상인 고정자산은 사업적인 목적으로 사용되면서 납세의무자의 소유이거나 적어도 6개월 이상 임대한 것이어야 한다. 과세기준 가격은 부동산의 경우 등기부상의 임대가치를, 동산의 경우 취득가격의 16%를, 임대자산의 경우 임대가치를 사용한다. 고정자산 부문의 원천 공제대상은 다음의 시설과 동산이다. 납세의무자의 수입이 상·공업의 경우는 152,000유로, 서비스업의 경우는 61,000유로를 초과하지 않을 때 공제대상이 된다. 또한 종업원 5인 이하 사업주의 시설과 동산, 관개·운하를 위한 시설과 동산이 해당된다. 체감적 공제대상은 납세의무자의 수입이 서비스업일 경우 61,000유로에서 122,000유로, 타 직종일 경우 152,000유로에서 305,000유로인 경우가 해당된다. 과세가치 삭감대상은 공항 또는 핵 관련 공장, 에너지 절약 혹은 공해방지시설, 계절적 작업을 위한 시설이다.

직원의 총급여부문은 18%만 계산되는데 1999년부터 2002년까지 공제의 방식을 통해 점진적으로 급여부문 과세는 삭제하였다. 또한 법인세가 부과되지 않고

5인 미만인 사업장은 과세기준 총매출액을 10단계로 나누되 2002년은 매출액의 9%, 2003년은 8%, 2004년은 6%를 과세기준으로 하여 2005년까지 축소시킨 바 있다. 급여부문 공제에 따른 지방자치단체의 세액감소는 국가가 총경상교부금을 통해 보상해준다.

이외에 국가에서 정책적으로 공제하는 부문은 다음과 같다. 과세대상 기관 설립 후 최초 부과시에는 50%를 공제한다. 최대 3인 이하 수공업 종사자, 집단 농업, 교통업체, 원양어업자, 1975년의 영업체 해당업체 등은 과세기준 삭감대상이다. 또한 데파트망 사업체 형평기금에 따른 상한액 설정으로 인한 공제가 있으며, 코르스 지역 꼬뮌 및 꼬뮌 협동체를 위한 25% 공제가 있다.

서울은 지방자치단체가 법정세율의 범위 내에서 결정할 수 있으나, 다른 지방세에 비하여 제약조건이 많이 존재한다. 특히 거주세나 평균화된 토지세보다 많이 인상 또는 인하할 수 없다.

사업세의 면세는 영구면세와 임시면세로 나눌 수 있으며, 국가에 의해 법률적으로 정해지거나 지방자치단체의 결정에 따른다. 특히 임시면세의 경우 지방자치단체의 결정이 더 큰 영향력을 발휘한다.

사업세가 영구적으로 면세되는 대상은 다음과 같다. 공적자치단체의 활동이나 문화, 교육, 보건, 사회, 스포츠 또는 관광활동과 이와 관련되는 제반활동, 수공업 및 농업 활동, 언론·출판 활동, 사회사업 활동(단기·임가 임대활동 포함), 협동조합 활동(장인협동조합, 선장협동조합 등), 지방자치단체 활동 등이 이에 해당된다. 외설을 제외한 공연사업 및 영상사업에 대하여 사업세를 면세하며, 영화관의 경우 관객수 및 소재지에 따라서 33%에서 100%까지 감면율이 정해진다<sup>23)</sup>.

23) 특정 분야의 실연공연의 흥행을 하는 업체에 대해서는 사업세를 최대 100%까지 감면한다. 또한 실험예술로 분류되는 영화상영관으로서 특정 시간에 실측하여 환산한 주(週)당 유료 입장객 수가 5,000명 미만이 되는 영화상영관은 관객시설의 좌석수에 무관하게 100%까지 감면 가능하다. 인구 10만명 미만의 도시에 소재한 영화상영관으로 특정 기간에 실측하여 환산한 주당 입장객 수가 2,000명을 넘지 않는 영화상영관은 최대 66%까지 감면이 가능하다. 위 조건을 충족하지 못하는 영화상영관은 최대 33%까지 감면을 받을 수 있다.

임시면세는 1995년 1월부터 2004년 12월까지 창설되는 기업을 대상으로 지방의회 심의 하에 면세가 가능하다. 이 경우 면세기간은 대개 2년이며 최대 5년을 초과하지 않는다. 또한 활동의 내용과 관계없이 150명 이하의 종업원을 고용한 경우에 한한다. 그리고 토지관리지역(ZAT), 전원지역, 도심재개발지역(ZRU), 농촌활성화지역(ZRR)의 기업은 제외된다. 소도시 소재 의료·의약 관련 사업체, 안전시설물, 수질·대기오염 경감 시설물 등이 임시면세 대상이다. 석유가스 연료의 탈황화시설 설치물과 석유가스 연료의 변환시설, 자동차 연료나 가정용 연료의 변환시설물은 10년 동안 사업소세의 50%를 면제한다. 토지관리자원에서 우선관리지역(Prime d'aménagement du territoire) 또는 우선개발농촌지역(Territoires ruraux de développement prioritaire)도 임시면세 지역이다. 또한 집단거주지(Grands Ensembles) 또는 취약도시지역(Zones urbaines sensibles)도 임시 면세지역에 해당한다.

혁신적인 신생기업에 대한 감면이 신설되었는데, 2004년 1월 1일 현존하는 업체나 또는 그 이후 2013년 12월 31일까지 설립되는 업체에 대하여 7년간 사업세를 면제할 수 있다. 파리는 2004년 3월 1일 지방의회의 의결을 통해 혁신적 신생기업에 대해 2005년부터 사업세를 면제하고 있다.

## 제5절 스페인<sup>24)</sup>

### 1. 개요

스페인은 재정경제부(Ministerio de Economía y Hacienda)에서 국가와 지방의 예산, 재정정책, 국세 및 지방세 등을 모두 총괄한다. 지방재정 및 지방세는 단일법인 지방재정법(Ley de Haciendas Locales)에 의해 운영된다. 2003년부터 지방재정 분권화가 강화되었으며, 마드리드 시 등 30여개 지방자치단체의 조세처리 기관(Órganos de gestión tributaria)은 지방행정기관으로부터 독립하여 지방의회의

24) 행정자치부, 국외연수자료 및 직접 인터뷰 내용을 토대로 정리, 2006.

관할 하에 구성되어 운영되고 있다.

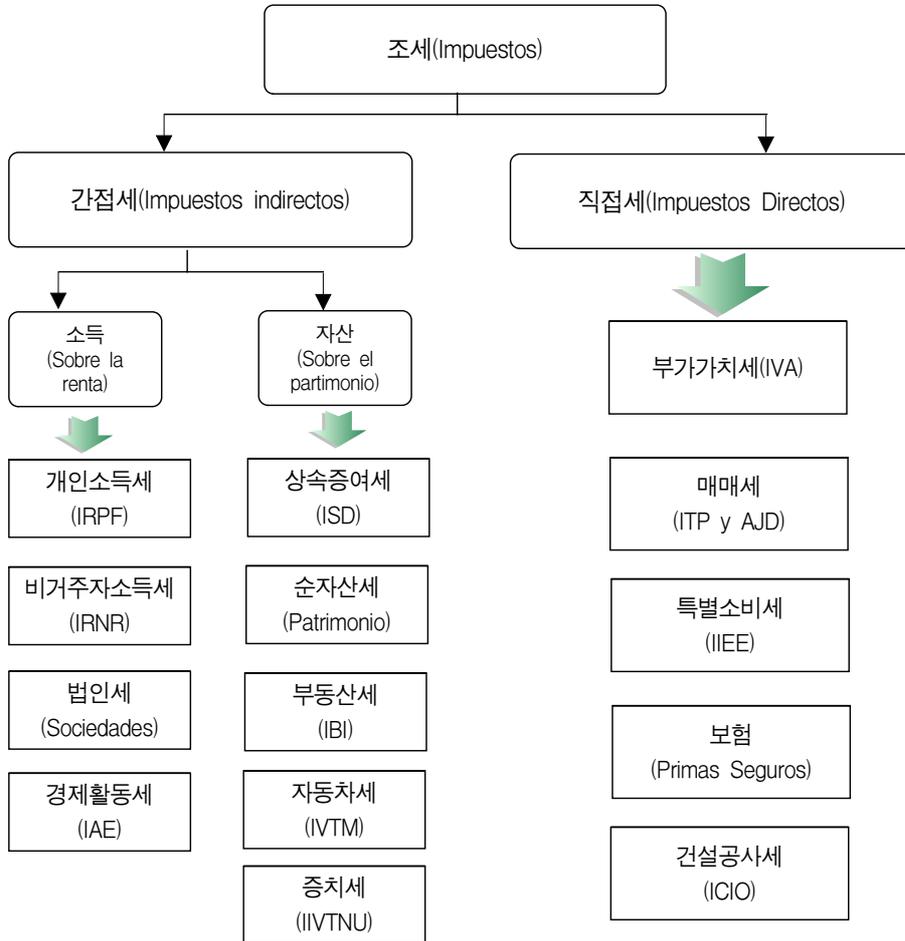
스페인의 조세를 부과·징수권을 기준으로 구분하면 다음과 같다. 개인소득세(Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas : IRPF), 법인세(Impuesto sobre Sociedades : IS), 보험금(Primas Seguros)은 국세에 해당한다. 상속·증여세(Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones : ISD), 순자산세<sup>25)</sup>(Impuesto sobre el Patrimonio : IP), ITP y AJD<sup>26)</sup>는 주(州)세에 해당된다. 스페인은 독특하게 국가와 주가 공동세원으로 활용하는 세목이 존재한다. 비거주자소득세<sup>27)</sup>(Impuesto sobre la Renta de No Residentes : IRNR), 부가가치세(IVT), 특별소비세(II. EE.)가 여기에 해당한다. 공동세는 국가가 징수하며 법령상 정해진 기준(인구수 등)에 따라 주에 배분된다. 지방세로는 경제활동세(Impuesto sobre Actividades Económicas : IAE), 부동산세(Impuesto sobre Bienes Inmuebles : IBI), 자동차세(Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica : IVTM), 토지가치증가분세(Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana :IIVTNU), 건설·설비·공사세(Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras : ICIO)가 있다. 이 중 IAE, IBI, IVTM은 모든 지방자치단체에 의무적으로 적용되는 세목이고, IIVTNU와 ICIO는 지방자치단체가 선택적으로 적용할 수 있다.

25) IP의 영어식 표기는 Net wealth tax이며, 국내에서 논의되는 부유세적 성격의 조세이다.

26) 매매시 발생하는 세금인데, 정확히 어떤 성격인지 파악되지 않았다.

27) A non-resident company is subject to the income tax on non-residents(IRNR) in respect of the entire income from Spanish or foreign sources attributable to such establishment if it operates through a permanent establishment in Spain.

<그림 4-1> 스페인의 조세체계



스페인의 지방세입에서 차지하는 지방세수는 50.19%로 지방의 재정자율성이 여타 OECD 국가 중에서 높다고 할 수 있다. 스페인의 지방세 구조를 보다 구체적으로 살펴보면 소득과세(24.3%), 소비과세(48.4%), 재산과세(26.0%), 기타과세(1.3%)로 구성되어 있어 소비과세의 비중이 높은 구조로 되어 있다.

## 2. 지방세 구조

### 가. 부동산세(IBE)

부동산세는 지방세 수입의 약 50% 정도를 차지한다. 부동산 가치에 대하여 매년 정기적으로 부과되며, 대부분 토지대장에 따라 이루어진다. 순자산세(Impuesto sobre el Patrimonio)와 함께 이중과세된다는 비판이 존재한다. 부동산세의 세액은 다음과 같은 방식에 의하여 산출된다.

세액(Cuota) = 토지가치(Valor Catastral)×(1-감소율 Reducción)×세율(Tipo)

과표인 토지가치는 국가에 의해 이루어지며, 시장가치의 최대 50% 범위 내에서 결정되고, 10년 단위로 재평가가 이루어진다. 10년 후 재평가시 토지가격의 급격한 증가로 인한 부담을 방지하기 위하여 매년 일정수준의 감소율을 적용하여 자동적으로 토지가격 상승효과가 이루어지는 장치를 마련하고 있다. 세율은 법정세율인 0.4~1.3%(도시지역 0.4~1.1%, 농촌지역 0.3~0.9%, 특별지역 0.4~1.3%)의 범위 내에서 지방자치단체가 지방의회의 의결을 통해 결정할 수 있다.

부동산세의 감면은 조항에 의하여 지방자치단체가 임의로 설정할 수 없고, 구체적인 항목은 다음과 같다.

#### ① 과세대상에서 제외되는 부동산

공공목적 및 무료로 이용되는 도로, 거리, 길, 영해, 수로 등은 과세대상에서 제외된다. 즉 시소유 부동산인 공적 용도로 쓰이는 공공소유의 부동산, 담보를 통해 제3자에게 양도된 부동산인 경우를 제외하고 시청에서 직접 관리하는 공공소유의 부동산 등이 제외된다.

#### ② 의무 면세 항목

의무 면세 항목은 국가, 지방자치단체, 시민복지 및 교육과 관련된 지방기관,

국방 관련 국가기관 소유 부동산; 카톨릭 교회의 부동산 및 법적으로 승인된 비 카톨릭 신앙단체의 부동산; 스페인 적십자사의 부동산, 효력을 갖는 국제협약 및 호혜주의 원칙에 의해 면세가 되는 부동산 그리고 대사관, 영사관, 외국공관 등 외국정부 소유의 부동산; 법에 의해 저생장종(低生長種)으로 정해진 나무와 코르크가 밀집한 임야; 철도가 놓여진 토지 및 그 토지 내에 자리잡은 건물, 즉 역사, 철로개발에 필요한 부지이다. 다만, 호텔, 공연장, 상가, 위탁시설, 종업원 숙소, 지도부 사무실 및 제조설비 등은 면세 대상에서 제외된다.

### ③ 신청에 의한 면세 항목

교육기관에 의해 전체 혹은 부분적으로 교육공간으로 활용되는 부동산은 면세항목이다. 다만 이에 대한 면세는 해당 행정부에 의해 상쇄(보전)되어야 한다. 또한 명백하게 문화적 가치가 있다고 표명된 기념물 또는 역사적 정원도 면세 대상이다. 뿐만 아니라 임업부에 의해 승인된 기술계획이나 정비프로젝트에 따라 재삼림화가 진행중인 임야이며, 이에 대한 면세는 그 요청이 있었던 과세연도 다음의 과세연도로부터 계산하여 15년간 지속된다. 그 이외에 보건센터가 특수한 목적 이행을 위해 사용하는 부동산은 과세대상에서 제외된다.

### ④ 의무 경감 항목

공사 시작 이전에 당사자의 신청이 있을 경우 도시정비, 건설, 개발 공사 중인 부동산에 대해서는 그 공사가 새로 시작된 것이든 재정비 중이든 간에 전체 납부세액의 50%~90% 범위 내에서 감면해야 한다. 감면기간은 공사가 시작된 과세연도 다음의 과세연도부터 공사종료 다음의 과세연도까지이며, 이 기간 중 도시정비나 건설 공사가 이루어진다는 조건과 어떤 경우에도 세 번의 과세연도를 초과할 수 없다는 조건 하에만 가능하다. 각 지방자치단체의 규정의 의하여 공공기관으로 간주되는 주택 및 관사의 경우 공공기관의 자격을 얻은 과세연도 다음의 세 번의 과세연도 동안, 납부세액의 50%를 감면한다.

### ⑤ 임의 경감 항목

대가족을 거느린 납세의무자에게는 납부세액의 90% 범위 내에서 감면을 할 수 있다. 태양열에너지, 태양열전기에너지 시스템이 설치되어 있는 부동산에 대하여는 납부세액의 50% 범위 내에서 감면할 수 있다. 이 경우 관계부처에 의해 표준승인을 얻은 집열기(Collector)가 설치되어야 한다는 조건 하에서만 가능하다.

### 나. 경제활동세(IAE)

경제활동세는 국가 전역에서 이루어지는 경제활동에 관하여 부과된다. 이는 그 경제활동의 반복성이나 지속성의 유무, 수익성의 유무, 조세부과가능성의 유무 및 그 발생범위와 무관하게 부과되는 특징이 있다. 경제활동세는 영업순이익이 1,000,000 유로 초과인 기업을 대상으로 한다. 업종에 따라 적용되는 세율은 국가에서 결정하고, 지방자치단체는 법에서 규정된 범위(0.4%~3.8%) 내에서 관내 기업이 위치한 지역에 따라 차등세율을 적용할 수 있다.

경제활동세에 대한 감면도 법정사항이며, 구체적인 항목은 다음과 같다.

#### ① 면세 항목

면세 항목은 국가, 지방자치단체 및 국가의 자치기관, 자치단체와 유사한 성격의 공공기관; 경제활동이 발생하는 두 번의 과세기간 동안 스페인 내에서 업무를 시작한 납세의무자; 2003년 12월 17일 공포된 조세총칙 제58/2003호 제35조 제4항에서 규정한 공사, 사기업 및 단체 중 영업순이익이 1,000,000 유로 이하인 경우; 비거주자소득세(IRNR) 납세의무자 중 그 영업순이익이 1,000,000 유로 이하인 경우에는 스페인 내에서 발생한 영업이익에 대하여 면세; 사회복지기관 및 유관기관; 공공연구기관, 국가출연교육기관, 자치단체출연교육기관, 공공재단, 비영리교육기관, 특정 개인이나 제3자에게 어떠한 혜택이나 이익도 부여하지 않는다는 조건 하에 교육 관련 서비스를 제공하고 물품을 판매하는 교육 관련

기관이 이에 해당한다. 뿐만 아니라 서비스의 제공이나 생산품의 판매로 인한 수익이 특정 개인이나 제3자에게 제공되지 않는다는 조건 하에 서비스를 제공하는 심신·지체장애인의 교육, 훈련, 재활, 자활, 보호, 고용지원을 위한 단체나 재단; 스페인 적십자사; 국제조약이나 협약에 의해 면세 적용을 받는 납세의무자도 면세 항목에 포함된다.

### ② 의무 경감 항목

의무 경감 항목으로는 1990년 1월 19일 공포된 지방조합법에 규정된 조합, 단체, 재단, 연합 및 농민협회 등이며, 전문적인 사업을 시작한 개인에 대하여는 두 번째 과세기간 종료 이후 5년의 경제활동 기간 중 납부세액의 50%를 경감한다.

### ③ 임의 경감 항목

사업을 시작하고 시세를 납부한 개인에 대해서는 두 번째 과세기간 종료 이후 5년의 경제활동 기간 중 납부세액의 50% 범위 내에서 경감한다. 다만 다른 사람 명의로 이루어진 사업에 대하여는 적용되지 않는다. 감면적용기간 이전의 과세기간 중 시세를 납부하고 계약에 의해 근로자의 수를 늘린 납세의무자에 대하여는 과세기간 이전 조세액의 50%까지 고용창출에 대한 감면혜택을 부여한다. 시세를 납부하고 다음에 명시된 활동을 한 사업자에 대하여는 50%까지 감면혜택을 부여한다. 즉 폐열발전시스템이나 재생에너지이용시설로부터 에너지를 생산하거나 이용한 경우; 시립발전소가 밀집한 지역에서 멀리 떨어진 곳에 위치한 부지나 시설에서 산업활동을 시작한 경우; 작업장으로 이동 중 발생하는 에너지가 가스 소비를 줄일 목적으로 또는 공동운송수단처럼 더욱 효율적인 운송수단의 도입을 장려할 목적으로 근로자를 위한 운송수단계획을 정해 놓은 경우이다. 뿐만 아니라 시세를 납부하고 지방재정법이 정한 조세액 이하의 경제활동 순이익을 창출한 납세의무자에 대하여는 해당 조세액의 50%까지 감면한다. 재정법은 경제활동에 대한 세율의 비율이나 그 배분한도를 다양하게 정할 수 있도록 하고 있다.

### 다. 자동차세(IVTM)

자동차세는 차량의 유형(승용차, 버스, 트럭, 트랙터 등)과 적재량 등을 기준으로 차별화된 세액이 적용된다. 지방자치단체는 법정세액보다 1~2%정도 증가된 세금을 부과할 수 있다.

자동차세 과세대상에서 제외되는 차량은 구형모델로서 등록부에서 말소된 차량으로 전시회 콘테스트 혹은 통행이 제한된 도로에서만 예외적으로 허락된 차량 및 유효적재량이 750kg을 넘지 않는 전동트레일러와 세미트레일러이다. 자동차세 감면 항목은 다음과 같다.

<표 4-13> 스페인 자동차세 현황

구 분	등 급	세 액 ( 유로)
승용차	8HP 이하	12.62
	8 ~ 11.99HP 이하	34.08
	12 ~ 15.99HP 이하	71.94
	16 ~ 19.99HP 이하	89.61
	20HP 이상	112.00
버 스	21인승 이하	83.30
	21 ~ 50인승 이하	118.64
	50인승 이상	148.30
트 럭	유효적재량 1,000kg 이하	42.28
	유효적재량 1,000 ~ 2,999kg 이하	83.30
	유효적재량 2,999 ~ 9,999kg 이하	118.64
	유효적재량 9,999kg 이상	148.30
트랙터	16HP 이하	17.67
	16 ~ 25HP 이하	27.77
	25HP 이상	83.30
전동트레일러 및 세미트레일러	유효적재량 750kg이상 ~ 1,000kg 이하	17.67
	유효적재량 1,000kg ~ 2,999kg 이하	27.77
	유효적재량 2,999kg 이상	83.30
기 타	원동기자전거	4.42
	오토바이 125cc 미만	4.42
	오토바이 125cc 이상 ~ 250cc 미만	7.57
	오토바이 250cc 이상 ~ 500cc 미만	15.15
	오토바이 500cc 이상 ~ 1,000cc 미만	30.29
	오토바이 1,000cc 이상	60.58

### ① 의무 면세 항목

국가, 자치단체 그리고 국방 및 시민안전을 위한 지방자치단체의 관용차량이 의무 면세 항목이다. 외부적으로 신원이 밝혀지고 상호면세규정을 맺은 스페인 내 각국 대사관·영사관의 외교차량 및 외교관 차량, 스페인 내 국제기관에 등록된 차량 및 당해 국제기관 소속 외교관 신분에 준하는 직원 차량도 이에 포함된다. 뿐만 아니라 국제협약이나 협정에 명시된 기관의 차량, 부상자나 환자의 의료 지원 및 운송을 위한 앰블런스나 의료차량, 도시의 공공운송서비스를 제공하는 운전사 포함 9인승 이상의 버스, 미니버스 및 기타 차량도 의무 면세 항목이다.

### ② 신청에 의한 면세 항목

지체부자유자의 차량, 즉 장애인 전용으로 등록된 차량은 면세 항목이다. 이에 대한 면세규정은 장애판정을 받은 사람의 차량이나 이들을 운송할 목적의 차량 모두에 적용된다. 이 조항에 명시된 면세규정은 한대 이상의 차량을 보유한 납세의무자에게는 적용되지 않는다. 뿐만 아니라 트랙터, 전동트레일러, 세미트레일러 중 농지용으로 등록된 차량도 면세 항목이다.

### ③ 임의 경감 항목

임의 경감 항목은 차량 연료소비에 관하여, 그 소모등급이 환경에 끼치는 영향에 따라 75%까지 경감하고 있으며, 차량 엔진 사항에 관하여, 그 엔진이 환경에 끼치는 영향에 따라 75%까지 경감한다. 제조일로부터 계산하여 그 연식이 최소 25년 이상 되었거나 역사적 가치를 가지는 차량에 대해서는 100%까지 경감한다. 제조일이 명확치 않을 경우 첫 등록일로부터 계산하거나 또는 동종 차량 제조일과 비교하여 계산한다.

## 라. 토지가치증가분세(IIVTNU)

토지가치증가분세는 동일 토지에 관한 소유권제한이나 부동산 권리 이전에 따른 토지재산의 가치증가분에 따라 세율을 매기는 직접세이다. 1년 이상 20년

미만 보유한 토지에 대하여 그 가치의 자연증가분을 과세대상으로 삼는다. 토지가치증가분세는 그 적용여부를 지방자치단체가 자율적으로 선택할 수 있다. 토지가치증가분세의 세액은 다음과 같은 방식에 의하여 산출된다.

세액(Cuota) = 토지가치(Valor Catastral)×보유기간(Años Generación)×적용계수(Coef. Municipal)×세율(Tipo)

토지의 보유기간에 따른 적용계수 및 세율은 다음과 같다.

<표 4-14> 스페인의 토지 보유기간에 따른 적용 계수 및 세율

보유기간	적용계수의 최대치	세 율	
		최대치	마드리드시 적용세율
1년 이상~5년 미만	3.7%	30%	28%
5년 이상~10년 미만	3.5%	30%	25%
10년 이상~15년 미만	3.2%	30%	23%
15년 이상~20년 미만	3.0%	30%	20%

토지가치증가분세의 면세 및 경감 항목은 다음과 같다.

#### ① 과세대상에서 제외되는 토지

과세대상에서 제외되는 토지는 부동산세(IBI)에서 시골로 간주되는 지역 내 토지와 배우자에 의해 배우자의 회사에 기부된 자산, 경매로 취득한 자산, 공동 자산 명의로 양도된 자산으로 추정될 경우 및 결혼 무효·별거·이혼으로 인해 부부간 혹은 부자간에 양도했다고 추정되는 부동산이다.

#### ② 면세 항목

면세 항목은 국가, 자치단체, 이에 속한 모든 시정부, 국가 자치기관, 지방자치단체와 유사한 공공기관; 조세를 부과하는 시정부, 지방자치단체 및 국가 자치단체와 유사한 공공기관, 자선단체 또는 교육단체 및 유관기관; 사회복지기관 및 유관기관; 귀속 토지에 대해 행정권을 얻은 주체; 스페인 적십자사; 국제조약이나 협약에 의해 면세 적용을 받는 개인이나 단체이다.

### ③ 임의 경감 항목

토지 이전이나 양도, 제한 물권으로 얻은 토지재산 또는 자녀, 양자, 배우자, 부모, 양부모의 자격으로 무상 취득한 토지재산에 대해서는 95%까지 경감한다.

#### 마. 건설·설비·공사세(ICIO)

건설·설비·공사세는 관내에서 이루어지는 모든 종류의 건설, 설비 및 공사에 대해 부과되는 세금이며, 이 경우 어떤 형태의 작업이든 간에 그 공사나 도시정비에 관한 인허가가 요구된다. 건설·설비·공사세를 부과함으로써 당해 공사가 필요한 조건들을 충족하여 이루어지고 있는지 시정부가 확인할 수 있는 이점이 있다. 건설·설비·공사세의 납부세액은 공사시행비에 세율을 곱하여 산정되며, 세율은 최대 4% 범위내에서 결정된다. 건설·설비·공사제도 지방자치단체가 그 적용여부를 선택할 수 있는 임의세이다.

건설·설비·공사세의 면세 및 감면 항목은 다음과 같다.

#### ① 면세 항목

면세 항목은 건설, 설비 또는 공사의 시행 주체가 국가, 지방자치단체이고, 그 공사의 목적이 도로, 철도, 항만, 공항, 수로건설, 주민위생설비 및 상하수 건설일 경우이다.

#### ② 임의 경감 항목

임의 경감은 사회, 문화, 역사, 예술 분야에서 시정부에 이익이 되거나, 고용 창출의 효과를 가져다주는 건설, 설비 또는 공사일 경우 최대 95% 범위까지 경감; 태양열에너지나 태양전기에너지 활용 시스템을 갖추고 이루어지는 건설, 설비, 공사일 경우 최대 95% 범위까지 경감; 사회기반시설에 대한 민간투자조성계획과 관련된 건설 설비, 공사일 경우 최대 50% 범위까지 경감; 공공주택과 관련된 건설, 설비 또는 공사일 경우 50% 범위까지 경감; 장애인의 접근용이성과 거주 편의를 충족시키는 건설, 설비, 공사일 경우 최대 90% 범위까지 경감한다.

## 바. 지방자치단체의 자율성 수준

스페인 헌법 제142조에 의하면 지방재정당국은 자체 역할 이행을 위해 충분한 자금을 보유하여야 하며, 그 수입원은 주로 자체 세금 및 국가와 주정부의 보조금/출연금으로 충당될 것이라고 규정하고 있다. 지방자치단체의 주요 수입원은 지방세이나 지방세에 대한 자율성은 지방재정법, 지방자치단체기본법, 헌법재판소의 판결에 의해 엄격하게 제한된다. 즉, 지방세의 과세 및 부과요건은 국가가 결정하며, 지방자치단체는 법정세율의 범위 내에서 세율을 결정하거나 임의세(ICIO, IIVTNU)의 부과여부를 선택할 수 있을 뿐이다.

최근 2년 전부터 지방재정 분권화의 요구가 강하게 실현되고 있다고 한다. 이러한 요구가 지방재정뿐만 아니라 지방세 분야에까지 확대될지 여부는 좀더 지켜봐야 할 것 같다.

아래의 표는 2005년 마드리드시의 주요 지방세 수입과 공동세 이전에 따른 세수의 비중을 나타내고 있다.

<표 4-15> 마드리드시 지방세 및 공동세 수입(2005)

구분	조세(Impuesto)	금액 (유로)	비중 (%)
지방세	부동산세(IBI)	541,230,208	40.11
	자동차세(IVTM)	167,233,390	12.39
	토지가치증가분세(IIVTNU)	220,051,406	16.31
	경제활동세(IAE)	133,510,221	9.90
	건설·설비·공사세(ICIO)	137,478,940	10.19
	소 계	1,199,504,165	88.90
공동세 이전재원	개인소득세(IRPF)	85,368,759	6.33
	부가가치세(IVA)	49,190,000	3.65
	특별소비세 중 주세(II.EE.)	1,088,500	0.08
	특별소비세 중 담배세	5,246,000	0.39
	특별소비세 중 탄화수소세	8,806,300	0.65
소 계	149,699,559	11.10	
합 계	1,349,203,724	100.00	

## 제6절 시사점

본 장에서는 OECD국가를 중심으로 국가와 지방의 전반적인 세수구조와 지방세입 중 지방세수의 비중을 살펴보고, 다음으로 단일형국가인 일본, 영국, 프랑스, 스페인을 중심으로 주요 지방세목에 대하여 자세히 살펴보았다. 본 연구의 특성상 외국의 광역과 기초자치단체간 세원배분에 대한 논의는 광역과 기초로 한정하여 논의하는 것이 타당하나 일본이외에는 자료구득이 어려워 광역과 기초에 배분되어 있는 세목을 중심으로 논의하였다.

우선 OECD국가를 중심으로 세수구조를 살펴 볼 때 국세, 지방세를 망라한 조세의 세수구조는 전체적으로 소득과세가 중심을 이루며 국세의 경우에도 연방형국가는 소득과세 중심, 단일형 국가는 소비과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 그러나 지방세의 경우에는 연방형 국가의 주정부세는 소득과세, 지방정부세는 재산과세위주이며, 단일형 국가의 지방세는 재산과세가 가미된 소득과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 그 결과 우리나라와는 달리 지방세일지라도 세수 신장성은 국세에 비하여 크게 열악하지 않은 것으로 나타났다.

그리고 국가별로 보면 일본의 지방세수구조는 소득과세 위주의 광역자치단체세와 재산과세위주의 기초자치단체세로 되어 있다. 일본의 지방세목 수는 우리나라보다 많은 편이나 광역 및 기초자치단체의 기간세가 확립되어 있다고 할 수 있다. 도부현은 도부현민세, 사업세, 지방소비세가 기간세로 되어 있고, 시정촌은 시정촌민세, 고정자산세가 기간세로 되어 있다. 일본은 지방세입에서 차지하는 지방세수의 비중이 34.4%로 우리나라의 28.7% 보다 높다.

영국의 경우는 매우 독특하게 지방세가 카운슬세 하나로 구성되어 있다. 그 결과 지방세입에서 차지하는 지방세수의 비중은 우리나라보다 낮은 12.8% 이다. 따라서 영국은 지방의 재정자율성이 낮지만 카운슬세의 세율결정권이 전적으로 지방에 부여되어 있는 관계로 재정책임성은 높다고 볼 수 있다.

프랑스의 경우는 국가에서 단일법에 의해 국세 및 지방세의 과세표준결정권, 조세징수권 등을 행사한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 지방세 세율을 결정하거나 법률상 감면항목의 당해 지방자치단체 적용 여부 등 제한된 범위 내에서 매년 지방의회의 의결을 통해 결정할 수 있다. 국가와 지방간의 재정 비중은 약 6 : 4의 비율을 보이고 있다. 지방자치단체의 세입은 지방세 수입, 국가 교부금 등 의존재원, 지방채, 고유자산수입 등이며, 지방세입의 약 50%가 지방세수이고, 지방세수의 대부분은 4대 직접세(주거세, 기건축세, 미건축세, 사업세)가 차지한다. 결과적으로 프랑스는 지방재정에 대한 재정자율성이 높다고 할 수 있다.

스페인인 재정경제부에서 국가 및 지방의 재정 및 조세에 대한 결정권을 갖고 있다. 그러나 2003년부터 재정분권이 강화되기 시작하여 마드리드시 등 30여 개의 지방자치단체에서는 지방세담당기관(Órganos de gestión tributaria)이 지방행정기관으로부터 독립되어 지방의회의 관할 하에 구성되어 운영되고 있다. 마드리드시 지방세담당기관의 책임자에 의하면 시청에 소속되어 있을때에 비하여 지방세기관이 독립되어 운영됨으로써 업무가 효율적으로 집행된다고 한다<sup>28)</sup>. 스페인은 OECD 국가 중 지방세입에서 차지하는 지방세의 비율이 50.1%로 매우 높은 편이다.

지금까지 외국의 지방세 현황을 살펴본 결과에 의하면 우리나라의 지방세수는 국세에 비하여 적을 뿐만 아니라, 지방세입에서 차지하는 비중도 매우 낮다. 지방세입에서 차지하는 지방세수의 비중이 낮으면 상위정부로부터의 이전재원에 의존해야 하는 비율이 높아지기 때문에 지방재정의 자율성은 낮을 수밖에 없다. OECD 국가 중에서 우리나라보다 지방세입에서 차지하는 지방세수가 낮은 국가는 영국 정도인데, 영국은 지방세목이 하나밖에 없는 예외적인 국가로 우리나라의 지방세제와는 매우 다르다. 우리나라도 OECD 단일형 국가의 지방

28) 마드리드시 지방세담당기관 책임자 인터뷰 결과, 2006. 3

세수 비율 정도를 유지하도록 하려면 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중을 약 40% 정도로 상향조정할 필요가 있다.

지방자치화의 전개에 따라 증대되는 지방재정수요 충족과 지방의 재정자율성 제고를 위해 지방세수를 확충할 경우, 현행 재산과세위주의 우리나라 지방세수구조를 탈피하여 소득과 소비 부문에로의 세원확충이 필요하다고 본다. 그러한 점에서 일본과 유사한 부가가치세의 일부를 지방소비세로 도입하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

## 제 5 장 광역과 기초간 세원배분방안

### 제1절 기본방향

지방재정은 중앙으로부터의 이전재원 비중이 지방세 등 자주재원에 비하여 매우 높기 때문에 지방세의 중요성에 대한 인식이 크지 않으며, 추가적인 재원이 필요한 경우 지방세보다는 이전재원을 통하여 확충하고자 하는 경향이 강하다고 할 수 있다. 2004년도 결산총계 기준으로 지방예산 중 지방세 비율은 28.7%에 불과한 실정이다. 자치단체 계층별 총세입 대비 지방세 비율은 서울특별시 본청이 72.1%로 가장 높으며, 군이 5.6%로 매우 낮은 실정이다. 이처럼 지방세입대비 지방세수 비율은 자치단체 계층에 따라 차이가 크다.

이전재원 비율이 높은 지방재정 구조는 지역주민이 지방공공재 공급에 필요한 비용의 일부를 부담하지 않기 때문에 공공재 가격을 실제 가격보다 낮게 인식하여 과다 요구하게 됨으로써 지방공공재를 과다 공급하게 되어 자원배분의 비효율을 초래할 가능성이 있다. 따라서 자치단체에서 제공하는 지방공공재에 대한 비용부담은 해당 지역주민이 부담하도록 할 필요가 있다. 기본적인 행정서비스를 위한 재원일지라도 이전재원보다 자주재원 비율이 높을 경우 사업에 대한 결정은 보다 신중할 수 있으므로 자원의 효율적 배분을 위해 지방세 등 자주재원 비율을 상향 조정할 필요가 있다.

그러나 지방자치 실시 이전에 배분된 세원 및 재원배분을 그대로 인정한 상태에서 지방의 재정책임성을 요구하는 것은 무리라고 할 수 있다. 따라서 중앙과 지방간 또는 광역과 기초간 세원배분에 대한 전반적인 개편이 우선되어야 하는데, 강조되어야 할 부분은 지방세수의 비율을 높여 지방재정의 자율성과 책

임성을 제고하는 것이라고 할 수 있다. 지방세 비율을 높일 때 고려해야 할 사항은 자치단체에서 추가적으로 선택한 자체사업에 대한 비용이 지역주민들의 지방세 부담과 직접적으로 연계되도록 하여 재정책임성이 강화될 수 있는 세원을 선택하도록 해야 한다.

자치단체의 세원배분은 지방세 등 자주재원 비율을 높임으로써 재정자율성 및 재정책임성을 강화할 뿐만 아니라 동급 자치단체간 세수 불균형을 완화하는 차원에서 접근하도록 해야 할 것이다. 기초자치단체의 지방세 비율을 상향 조정할 경우 자치단체간 세수 불균형이 매우 심하기 때문에 특별시와 자치구, 광역시와 자치구, 도와 시, 도와 군으로 구분하여 세원을 배분할 필요가 있다. 현재는 지방세법 제6조(지방자치단체의 세목)에 의하여 특별시·광역시세(13 세목)와 자치구세(3개 세목), 도세(7개 세목)와 시·군세(9개 세목)로 구분하고 있다. 따라서 특별시와 광역시의 세목을 달리 결정할 경우에는 지방세법의 개정과 더불어 지방자치법 제10장 서울특별시 등 대도시행정의 특례 등의 개정이 요구된다. 뿐만 아니라 세원배분은 무엇보다도 지방세의 성격에 기초하여 적절하게 편성해야 하지만 동시에 세수의 불균형도 고려하여 기초자치단체는 자치단체간 불균형이 가장 적은 세원으로 조정하고, 광역자치단체는 그 다음으로 보편적인 세원을 그리고 세원의 불균형이 심한 세원은 국세로 이관하도록 해야 할 것이다.

과거의 세원배분은 기초자치단체의 세수가 기준재정수요를 초과하지 않는 범위에서 배분되도록 하였다. 따라서 수도권의 부유한 기초자치단체를 기준으로 세원배분이 이루어졌으므로 여타 기초자치단체의 지방세 비중이 매우 낮을 뿐만 아니라 기초자치단체간 세수불균형도 높은 실정이다. 특히, 광역과 기초간 세원배분은 중앙집권 하에서 자주재원과 이전재원에 대한 인식차이가 크지 않았던 시절에 결정되었던 제도가 큰 변화 없이 그대로 활용되고 있기 때문에 지방분권 혹은 지방자치와 무관하게 배분되었다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 세원배분과 관련하여 지방재정의 자율성과 책임성 강화차원에서 자주재원인 지

방세의 비율을 상향 조정함과 더불어 자치단체간의 세수불균형이 완화되도록 세원을 배분하는 방안을 모색하고자 한다.

특별시와 광역시는 대도시의 특성상 시에서 도시계획, 주택, 교통 등 종합적으로 제공해야 하는 서비스가 많기 때문에 자치구에 비하여 세원이 많이 배분되어 있다고 할 수 있다. 특별시와 광역시가 대도시라는 특성은 유사하지만 우리나라와 같이 정치, 경제, 문화, 교육 등이 수도권에 집중되어 있는 상황 하에서 특별시와 광역시의 기능이 유사하다고 보아 세원을 동일하게 배분하고 있는 것은 현 실정을 충분히 고려하지 못했다고 볼 수 있으므로 특별시와 광역시의 세원을 달리 배분할 필요가 있다. 특히, 특별시의 경우 세원배분이 이루어질 당시에는 자치구의 지방세수 불균형이 지금처럼 심하지 않았지만, 자치구에 따라 주거환경, 문화, 교육 등 여러 사회적인 환경요인의 변화와 더불어 자치구 세수의 불균형이 심화되었다고 할 수 있다.

도와 시·군의 경우에는 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세의 7개 세목을 제외한 9개 세목이 시·군세로 되어 있다. 도와 시·군의 기능은 비도시의 특성상 면적이 넓은 시와 군에서 제공해야 할 서비스가 많기 때문에 도에 비하여 기초자치단체에 세원이 많이 배분되어 있다고 할 수 있다. 그러나 시·군에 배분된 지방세수가 매우 적기 때문에 도 또는 중앙으로부터의 이전재원에 의존하고 있는 실정이므로 시·군의 지방세수를 확대할 필요가 있다.

본 연구의 궁극적인 목적은 지방세입 중 자주재원인 지방세의 비중을 높임으로써 지방공공재의 과다공급을 지양하여 자원배분의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 재정의 책임성을 강화하는 데 있다. 그러나 본 연구는 지방세수 규모를 현재로 고정시킨 상태에서 기초자치단체의 지방세수 증대를 통한 재정능력 향상에 목적이 있으므로 광역자치단체의 지방세수 감소가 초래된다. 광역자치단체의 세수감소는 광역으로부터 기초로 이전되는 조정교부금, 재정보전금 등 이전재원의 비중을 축소시킨다는 가정을 전제하기 때문에 세원 배분에 따른 세수 감소 폭 보다는 적으리라고 본다. 광역으로부터 기초로 이전되는 이전재원의 비

중을 감소시키는 것은 자치단체의 자주재원비율을 상대적으로 증가시키는 작용을 하기 때문에 재정분권차원에서 바람직하다고 본다.

따라서 세원배분을 위한 기본방향은 다음에 기초하여 추진하고자 한다. 첫째, 지방세의 논리인 주민부담의 원칙과 가격기능의 원칙, 둘째, 기초자치단체 재정력의 상향조정, 셋째, 자치단체간 지방세수에 의한 재정불균형 완화이다. 따라서 세원배분을 통하여 우선적으로 기초자치단체의 지방세수가 확대 되도록 하는데, 가능한 기초자치단체의 세원은 주민부담의 원칙, 가격기능의 원칙을 고려하여 보편적인 세원이 배분되도록 한다. 동시에 세수 불균형도 고려하여 세수 불균형이 심하지 않은 세원은 기초자치단체로 배분하고 세수 불균형이 심한 세원일수록 광역자치단체로 배분하고자 한다.

## 제2절 세원배분 방안<sup>29)</sup>.....●

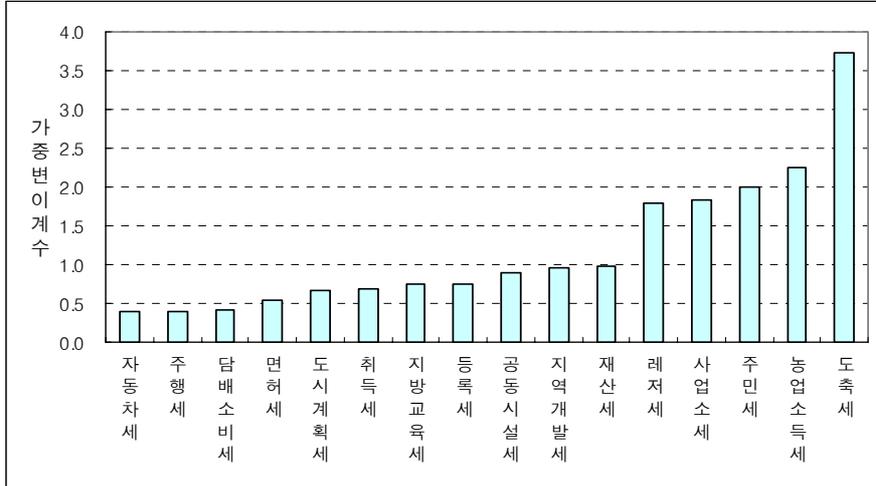
### 1. 특별시와 자치구

#### 가. 대상세목의 선정

특별시의 경우, 여타 다른 자치단체와 달리 총세입에서 차지하는 지방세의 비율이 상대적으로 높고 자치구간 세수불균형이 심하므로 자치구의 지방세수 비중을 높이기 위한 세원배분보다는 세수불균형을 완화하는 차원에서 세원을 조정하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 따라서 우선적으로 세목별 세수불균형에 대한 분석을 선행할 필요가 있으며, 이에 대한 결과가 아래의 표와 그림에 정리되어 있다. 2004년도 특별시의 세목별 지방세수를 대상으로 가중변이계수를 살펴보면, 가중변이계수가 1 이상인 세목은 도축세(3.731), 농업소득세(2.258), 주민세(1.996), 사업소세(1.824), 레저세(1.789)이다.

29) 세원배분의 효과를 정확히 분석하기 위하여 지방세수에서 과년도 수입은 제외하였음

&lt;그림 5-1&gt; 특별시 세목별 가중변이계수(2004)



지방세수 불균형이 심한 도축세와 농업소득세는 특별시의 특성 상 불균형이 심할 수밖에 없는 세목으로 농업소득세는 과세가 정지된 상태이며, 도축세의 세수는 매우 미미한 수준일 뿐만 아니라 모두 특별시세로 되어 있다. 주민세와 사업소세는 법인 등 사무소의 편중에 따라 세수 불균형이 심한 세목으로 주민세는 특별시세로 되어 있지만, 사업소세는 자치구세이기 때문에 자치구 세수의 불균형을 야기하고 있다.

&lt;표 5-1&gt; 특별시 세목별 가중변이계수(2004)

구분	가중변이계수	구분	가중변이계수	구분	가중변이계수	구분	가중변이계수
자동차세	0.400	취득세	0.678	지방교육세	0.751	사업소세	1.824
주행세	0.401	지역개발세	0.953	공동시설세	0.903	주민세	1.996
담배소비세	0.417	도시계획세	0.672	재산세	0.984	농업소득세	2.258
면허세	0.533	등록세	0.755	레저세	1.789	도축세	3.731

주민세는 균등할과 소득할로 구분되는데, 특히, 균등할 주민세는 거주자에 대한 인두세 성격의 조세로서 지방공공재에 대한 편익과 밀접한 관련이 있는 세원이라고 할 수 있다. 특히, 법인세할 주민세의 경우에는 법인이 납세자이기 때문에 비거주자가 대부분으로 지방공공재의 편익과의 연계성이 균등할에 비하여 떨어진다고 할 수 있다. McLure(2001)에 의하면 지방공공재의 혜택이 기업보다는 개인에게 돌아가는 혜택이 크고, 직장보다는 거주지에서의 혜택이 크다고 한다.

주민세가 기초 지방세로서 적합한 세원이지만, 주민세의 세수불균형을 고려할 때 자치구세보다는 현행과 같이 특별시세로 그대로 존치시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러나, 사업소세는 세수불균형을 야기하고 있음에도 불구하고 자치구에서 제공하는 서비스와 밀접한 연계가 있을 뿐만 아니라 사업소득과 관련된 세원이 자치구에 없으므로 현행과 같이 자치구세로 존치시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

레저세는 경마 및 경정, 경륜, 전통 소싸움 등 승마투표권·승자투표권 등을 발매하고 투표적증자에게 환급금 등을 교부하는 행위에 대하여 과세하고 있는데, 레저세가 지방세로서 적합하기 위해서는 과세방식을 사행행위인 마권 등의 구입에 대해서 과세할 것이 아니라 입장행위에 대하여 과세하도록 해야 할 것이다. 원윤희(2005)에 의하면 경마장이나 경륜장에 입장하는 것은 그 본질적인 성격상 야구장 등 다른 스포츠 경기장에 입장하여 경기를 관람하는 것과 동일하다고 보며, 지역적인 성격을 지니는 입장행위에 대해서 지방세를 과세하는 것이 타당하다고 본다.

특별시세 중 세수가 보편적인 세목은 가중변이계수가 0.5 이하인 자동차세(0.400), 주행세(0.401), 담배소비세(0.417)이다.

자동차세는 자동차의 특성상 고정되어 있는 것이 아니라 지역간 이동을 하기 때문에 자치단체에서 제공하는 서비스와 연계성이 없지만, 자동차를 소유하고 있는 소유주가 자동차세를 부담하고 있고, 자동차에 대한 등록은 소유주의 거주지에 하도록 하고 있는 점을 고려할 때, 간접적으로 자치단체에서 제공하는 서

비스가 자동차를 통하여 해당지역에 거주하는 소유주에게 전달될 수 있다. 뿐만 아니라 자동차세는 지역간 세수불균형을 완화시킬 수 있다는 차원에서 자치구 세로서 나쁘지 않은 세원이라고 할 수 있다.

주행세는 2000년 도입되었는데, 도입목적이 한미자동차협상 결과에 따른 자동차세의 인하로 인한 세수 손실을 보전하기 위한 것이었기 때문에 주행세는 자치단체의 자동차 등록대수를 기준으로 교통세의 일정액을 배분하고 있다. 따라서 주행세는 유류소비세와의 연계성보다는 자동차세와의 연계성이 더 크다고 볼 수 있다. 담배소비세는 자치구의 서비스에 대한 편익과 직접적인 연계는 크지 않지만, 세수가 자치구별 인구와 유사한 형태로 고르게 분포되어 있어 세수 불균형 완화에 기여할 수 있다고 볼 수 있다.

자치구세 중 가중변이계수가 0.5와 1 사이이면서 세수불균형이 심한 세목은 재산세(0.984)이다. 재산세는 세수 규모가 크면서 자치구간 세수불균형이 심하기 때문에 자치구세 총액에 미치는 영향이 큰 세목이라고 할 수 있다.

자치구 세수불균형의 가장 큰 원인은 부동산 가격 격차와 직접적인 연계가 있는 재산세라고 할 수 있다. 재산세는 특성상 과세대상이 고착되어 있으므로 자치단체에서 제공하는 서비스가 토지 등에 내재화되기 때문에 편익과세의 대표적인 세목으로 되어 있다. 1970년대 초 강남지역권의 개발, 명문 고등학교의 강남이전 등 특별시의 강남지역 집중개발로 인하여, 강남의 주거환경이 강북에 비하여 선호도가 높아지면서 강남의 부동산가격은 급등하게 되고 이는 자연스럽게 재산세의 증가로 이어졌다. 따라서 자치구의 재산세 증가는 자치구에서 제공하는 서비스와 더불어 특별시에서 제공하는 서비스로 인한 부분도 있다고 할 수 있다.

재산세는 편익과세로서 대부분의 국가에서 기초자치단체세로 되어 있으므로 우리나라에서도 기초자치단체세로 배분하는 것이 적절하지만, 특별시의 경우에는 자치구간 재산세의 세수 불균형이 매우 심하기 때문에 부동산에 내재화되는 서비스에 대한 편익을 주택분과 비주택분으로 구분하여 세원을 조정하는 것도 검토할 수 있는 대안이라고 할 수 있다. 재산세가 지방세로서 바람직하다고 하

는 이유는 자치단체에서 제공하는 서비스에 대한 공급비용을 지역주민이 부담하기 때문이다.

법인 등 비주택분의 경우에도 자치단체에서 제공하는 도로, 교통, 청소 등 다양한 서비스를 받기 때문에 이러한 혜택에 대한 비용을 지불해야 하는 것은 당연하다고 할 수 있지만, 두 가지 측면에서 광역자치단체세로 전환해도 문제가 크지 않다고 할 수 있다.

첫째, 법인의 경우 개인과 달리 기업이 해당 자치구에서 제공받는 편익에 비하여 특별시로부터 받는 편익이 크기 때문에 편익과 비용 부담 차원에서 법인 등 비주택분에 대한 재산세는 특별시에서 부과하는 것이 합리적이다.

둘째, 재산세가 자치구세로서 바람직한 것은 지역주민이 받는 편익에 대한 비용을 부담할 수 있는 세원이기 때문인데, 이때 부담 수준을 결정하는 방법은 지역주민의 투표를 통해서 이루어지게 되는데 법인 등 비거주자인 경우에는 재산세 부담 수준의 결정과정에서 제외됨으로써 편익보다 높은 세부담을 지불할 가능성이 있기 때문이다.

영국은 실제로 1980년대 말, 조세저항이 적은 기업의 부담을 증가 시키는 결과를 초래하여 세율인상을 억제하기 위한 차원에서 비주거레이트(NNDR)를 국세로 이전하였다.

뿐만 아니라 재산세를 주택분과 비주택분으로 구분하여 세수분포를 살펴보면, 비주택분의 가중변이계수(1.172)는 주택분의 가중변이계수(0.774)에 비하여 매우 높게 나타나 재산세의 세수불균형은 비주택분에 의한 부분이 큰 것임을 알 수 있다.

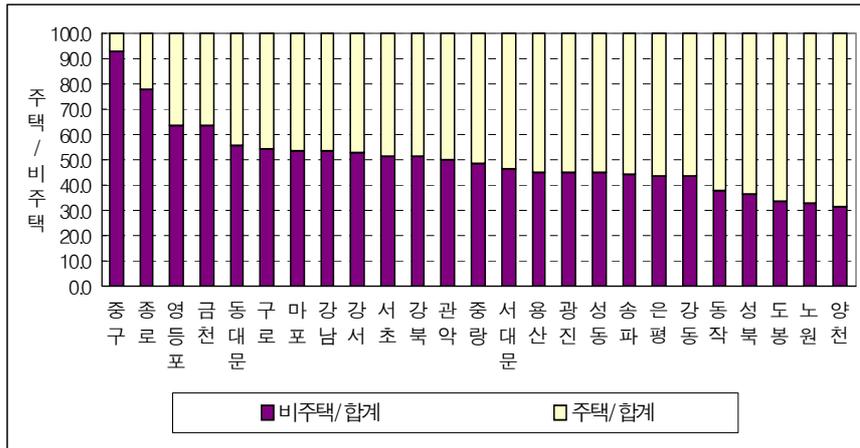
<표 5-2> 주택분·비주택분 재산세의 규모: 특별시(2005)

(단위: 백만원)

구분	합계	주택분	비주택분
규모	936,262	447,426	488,836
가중변이계수	0.897	0.774	1.172

아래의 그림은 2005년도 재산세 부과를 주택분과 비주택분으로 구분한 비율을 나타낸 것이다. 서울은 비주택분이 52.2%로 여타 자치단체에 비하여 비주택분 재산세가 높은 비율을 차지하고 있다.

<그림 5-2> 특별시 주택분과 비주택분 재산세의 비율(2005)



지금까지 논의를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 자치구의 세수불균형을 심화시키는 대표적인 세목으로 재산세를 들 수 있는데, 재산세는 자치구에 적합한 세목이지만 특별시의 경우 토지에 내재화되는 편익은 자치구뿐만 아니라 특별시에서 제공하는 서비스와도 무관하지 않기 때문에 비주택분에 한하여 특별시로 이양해도 문제가 크지 않다. 둘째, 자동차세, 주행세, 담배소비세는 세원이 비교적 고르게 분포되어 있는 세목으로 자치구에서 제공하는 서비스와의 연계는 강하지 않지만, 차선택으로 고려해 볼 수 있는 자치구 세목이라고 할 수 있다.

#### 나. 대안의 선택

따라서 본 연구에서는 특별시세 중 자동차세, 주행세, 담배소비세를, 자치구

세 중 재산세를 특별시와 자치구간 조정가능한 세원이라고 본다. 이에 대해 다음의 세 가지 안을 고려해볼 수있다.

제1안은 특별시세 중 세수분포가 보편적인 자동차세, 주행세, 담배소비세를 자치구세로 이전하고 자치구세 중 재산세를 특별시세로 이전하는 것이다. 제2안은 특별시세 중 세수분포가 보편적인 자동차세, 주행세를 자치구세로 이전하고 자치구세 중 재산세를 비주택분과 주택분으로 이원화한 후 비주택분을 특별시세로 이전하는 것이다. 그리고 제3안은 특별시세 중 세수분포가 보편적인 담배소비세를 자치구세로 이전하고 자치구세 중 재산세를 비주택분과 주택분으로 이원화한 후 비주택분을 특별시세로 이전하는 것이다.

## 2. 광역시와 자치구

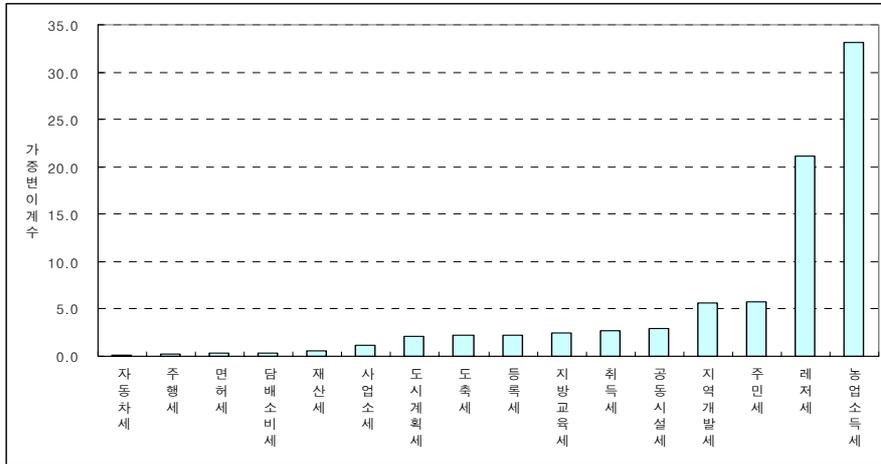
### 가. 대상세목의 선정

광역시 자치구는 특별시 자치구와 달리 자치구간 세수불균형이 심하지 않으며, 또한 모든 자치구의 재정력이 낮은 상태이므로, 광역시에서 자치구로의 세원이전을 중심으로 방안을 마련하고자 한다. 2004년도 광역시 자치구의 평균 재정력지수는 0.261이며, 재정력이 가장 좋은 자치구는 부산진구(0.488)이다. 아래의 표와 그림은 광역시의 지방세수 불균형 정도를 가중변이계수에 의해 세목별로 정리한 것이다.

<표 5-3> 광역시 세목별 가중변이계수(2004)

구분	가중변이 계 수						
자동차세	0.157	재산세	0.544	등록세	2.252	지 역 개발세	5.664
주행세	0.189	사업소세	1.217	지 방 교육세	2.492	주민세	5.734
면허세	0.363	도 시 계획세	2.102	취득세	2.650	레저세	21.145
담 배 소비세	0.369	도축세	2.190	공 동 시설세	2.915	농 업 소득세	33.102

&lt;그림 5-3&gt; 광역시 세목별 가중변이계수(2004)



광역시의 세목별 세수 분포를 가중 변이계수를 이용하여 살펴보면, 평균 가중변이계수가 가장 낮은 세목은 자동차세로 0.157이며, 다음으로 주행세(0.189), 면허세(0.363), 담배소비세(0.369)순으로 가중변이계수가 0.5이하로 세수분포가 상대적으로 보편적인 것으로 나타났다. 또한 재산세의 가중변이계수도 0.544로 비교적 다른 세목에 비하여 세수불균형이 심하지 않은 것으로 나타났다.

그러나 농업소득세(33.102), 레저세(21.145) 2개 세목은 세수불균형이 심하며, 주민세(5.734), 지역개발세(5.664), 공동시설세(2.915), 취득세(2.650), 지방교육세(2.492), 등록세(2.252), 도축세(2.190), 도시계획세(2.102), 사업소세(1.217)도 가중변이계수가 1.0을 상회하여 재산세보다도 세수불균형이 심한 것으로 나타났다.

따라서 광역시 자치구의 재정력을 강화하면서, 세수불균형을 야기하지 않을 이전대상세목으로는 세수불균형도가 낮은 자동차세(0.157), 주행세(0.189), 담배소비세(0.369)가 검토대상(이들 세목의 성격에 대한 설명은 1항 참조)이다.

&lt;표 5-4&gt; 주택분·비주택분 재산세의 규모: 광역시(2005)

(단위: 백만원)

구분	합계	주택분	비주택분
규모	520,294	179,377	340,917
가중변이계수	0.417	0.295	0.606

### 나. 대안의 선택

광역시세로서 가중변이계수가 낮아 세수 불균형이 적은 세목인 자동차세, 주행세, 담배소비세가 자치구세로의 이전을 검토할 수 있는 세목이다. 이에 대해 다음의 세 가지 안을 고려해볼 수 있다.

제1안은 광역시세 중 세수불균형이 적은 자동차세, 주행세, 담배소비세를 자치구세로 이양하는 방안이다. 제2안은 광역시세 중 세수불균형이 적은 자동차세, 주행세를 자치구세로 이양하는 방안이다. 그리고 제3안은 광역시세 중 세수불균형이 적은 담배소비세를 자치구세로 이양하는 방안이다.

## 3. 도와 시

### 가. 대상세목의 선정

시의 경우는 시간 재정력 격차도 크고 세수불균형도 심하므로 기초자치단체의 재정력을 강화하기 위한 도세의 이전이 수원시 등 일부 부유한 자치단체에 세원이 과다하게 집중되는 등 세수불균형을 심화시킬 수 있다. 따라서 세원배분의 목표를 시의 재정력 강화를 목표로 할 것인지, 세수불균형 완화를 목표로 할 것인지에 따라 배분방안이 달라 질 수 있으나 부유한 시의 재정력이 크게 증대되지 않는 방향에서 검토할 필요가 있다.

2004년도 시의 평균 재정력지수는 0.552이며, 재정력이 가장 좋은 시는 과천

(2.751)이다. 아래의 표와 그림은 도·시의 지방세수 불균형 정도를 가중변이계수에 의해 세목별로 정리한 것이다.

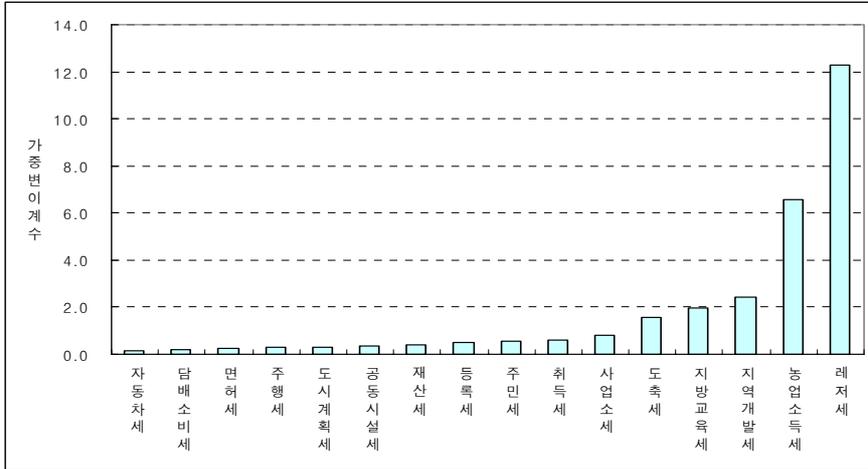
<표 5-5> 도·시 세목별 가중변이계수(2004)

구분	가중변이 계 수	구분	가중변이 계 수	구분	가중변이 계 수	구분	가중변이 계 수
자동차세	0.164	도시계획세	0.322	주민세	0.564	지 방 교육세	1.966
담 배 소비세	0.186	공동시설세	0.374	취득세	0.618	지 역 개발세	2.441
면허세	0.268	재산세	0.410	사업소세	0.821	농 업 소득세	6.572
주행세	0.313	등록세	0.509	도축세	1.561	레저세	12.281

도·시의 세목별 세수 분포를 가중변이계수를 이용하여 살펴보면, 평균 가중변이계수가 가장 낮은 세목은 자동차세로 0.164이며, 다음으로 담배소비세(0.186), 면허세(0.268), 주행세(0.313), 도시계획세(0.322), 공동시설세(0.374), 재산세(0.410)순으로 세수분포가 상대적으로 보편적인 것으로 나타났다.

그러나 레저세(12.281), 농업소득세(6.572) 2개 세목은 세수불균형이 심하며, 지역개발세(2.441), 지방교육세(1.966), 도축세(1.561)도 가중변이계수가 1.0을 상회하여 세수불균형이 심한 것으로 나타났다. 따라서 시의 재정력을 강화하면서, 세수불균형을 야기하지 않을 이전대상세목으로는 도세 중 세수불균형도가 낮은 면허세(0.268), 공동시설세(0.374)가 검토대상이다. 그러나 광역업무인 소방업무를 수행하기 위한 재원마련을 위해 도입된 목적세인 공동시설세의 기초자치단체로의 이관은 바람직하지 않으므로, 면허세의 이전이 방안으로 검토될 수 있다.

&lt;그림 5-4&gt; 도·시 세목별 가중변이계수(2004)



도·시간 세원배분의 또 다른 목표인 시의 세수불균형 완화를 위해서는 도세 중 세수불균형이 심하지 않은 세목을 시세로 이전하고, 시세 중 세수불균형이 심한 세목을 도로 이전하는 방안이 검토될 수 있다. 도세에서 시세로 이전대상 세목은 면허세이며, 시세의 도세 이전대상 세목으로는 농업소득세(6.572), 도축세(1.561), 사업소세(0.821), 주민세(0.564)를 꼽을 수 있다. 이중 농업소득세는 과세가 정지된 상태이므로 검토 대상에서 제외하면, 도축세, 사업소세, 주민세가 이전대상 세목으로 검토 될 수 있다.

#### 나. 대안의 선택

도세인 면허세를 시세 이전대상 세목으로 선정하고, 시세인 도축세, 사업소세, 주민세를 이전대상 세목으로 선정했다.

제1안은 도세 중 세수불균형이 심하지 않은 면허세를 시로 이전하는 방안이다. 제2안은 도세 중 세수불균형이 심하지 않은 면허세를 시로 이전하고, 시세중 세

수불균형이 심한 세목인 도축세와 사업소세를 도로 이전하는 방안이다. 그리고 제3안은 시중에서 일부 시의 경우에만 세수가 집중되어 있으므로 도세 중 세수불균형이 심하지 않은 면허세를 시로 이전하고, 시세 중 세수불균형이 심한 세목인 도축세와 사업소세를 도로 이전(대안2)하고 인구가 50만이상이면서 재정력지수가 1을 상회하는 시에 한하여 시세인 주민세를 추가로 도세로 이전하는 것이다.

#### 4. 도와 군

##### 가. 대상세목의 선정

군은 세수불균형이 상대적으로 크지 않으며 전반적으로 재정력도 낮으므로, 군의 재정력을 강화하기 위한 도세의 이전은 군간의 세수불균형을 크게 야기하지 않으면서 군의 재정력을 강화시킬 수 있다. 따라서 세원배분의 목표는 군의 재정력 강화를 목표로 하여, 세수불균형을 크게 심화시키지 않으면서 재정력을 강화할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 참고로 2004년도 군의 평균 재정력지수는 0.167이며, 재정력이 가장 좋은 군은 용진(0.788)이다.

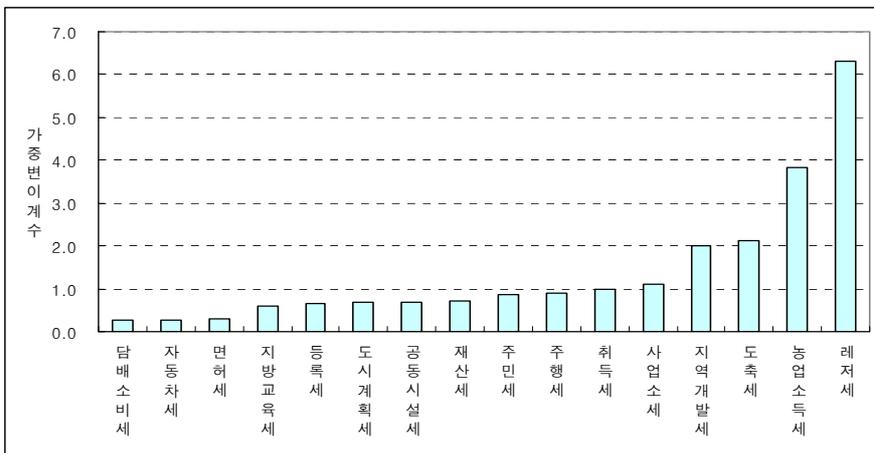
다음의 표와 그림은 도·군의 지방세수 불균형 정도를 가중변이계수에 의해 세목별로 정리한 것이다.

<표 5-6> 도·군 세목별 가중변이계수(2004)

구분	가중변이 계 수	구분	가중변이 계 수	구분	가중변이 계 수	구분	가중변이 계 수
담 배 소비세	0.256	등록세	0.663	주민세	0.881	지 역 개발세	2.011
자동차세	0.259	도 시 계획세	0.681	주행세	0.903	도축세	2.119
면허세	0.295	공 동 시설세	0.687	취득세	0.995	농 업 소득세	3.827
지 방 교육세	0.587	재산세	0.707	사업소세	1.094	레저세	6.324

도·군의 세목별 세수 분포를 가중변이계수를 이용하여 살펴보면, 가중변이계수가 가장 낮은 세목은 담배소비세로 0.256이며, 다음으로 자동차세(0.259), 면허세(0.295), 지방교육세(0.587), 등록세(0.663), 도시계획세(0.681), 공동시설세(0.687), 재산세(0.707), 주민세(0.881), 주행세(0.903), 취득세(0.995) 순이며, 이들 세목들의 가중변이계수가 1.000이하로 세수분포가 상대적으로 보편적인 것으로 나타났다. 그러나 레저세(6.324), 농업소득세(3.827), 도축세(2.119) 3개 세목은 세수불균형이 심하며, 지역개발세(2.011), 사업소세(1.904)도 가중변이계수가 1.0을 상회하여 세수불균형이 심한 것으로 나타났다.

<그림 5-5> 도·군 세목별 가중변이계수(2004)



따라서 군의 재정력을 강화하면서, 세수불균형을 야기하지 않을 이전대상세목으로는 도세 중 세수불균형도가 낮은 공동시설세(0.687), 등록세(0.663), 면허세(0.295), 지방교육세(0.587), 취득세(0.995)가 검토될 수 있다. 그런데 이들 5개 세목중 목적세인 공동시설세, 지방교육세의 기초자치단체로의 이전은 바람직하지 않으므로, 등록세, 면허세, 취득세의 이전이 방안으로 검토될 수 있다.

면허세는 세수규모가 적으므로 이전으로 인한 도의 세수감소가 크지 않으나,

등록세와 취득세는 도세 보통세의 근간으로 이들 2개 세목의 동시 이전은 어려우므로 이들 세목 중 1개 세목을 이전대상세목으로 선정할 필요가 있다. 등록세는 취득세보다 세수규모가 크고, 등기·등록 사무가 국가사무인 점과 관련하여 중앙·지방간 세원배분을 위한 세목으로 유보한다면, 도·군간 세원배분 세목으로는 취득세가 바람직하다.

#### 나. 대안의 선택

도세인 취득세와 면허세를 균세로 이전할 대상 세목으로 선정했다. 대안은 다음 세 가지로 볼 수 있다. 제1안은 도세 중 세수불균형이 적은 취득세와 면허세를 균세로 이전하는 것이다. 제2안은 도세 중 세수불균형이 적은 취득세를 균세로 이전하는 것이다. 제3안은 도세 중 세수불균형이 적은 면허세를 균세로 이전하는 것이다.



## 제 6 장 지방세수 및 지방세입 과급효과 분석

### 제1절 지방세수 과급효과 분석

#### 1. 특별시와 자치구

##### 가. 지방세수

특별시 본청과 자치구의 2004년도 지방세수를 대상으로 세원배분으로 인한 효과를 살펴보면 다음과 같다. 세수증감효과를 살펴보면 현행 자치구세수는 1조 2,059억 5천만원이며, 세원배분의 모든 방안에서 자치구세는 증가하는데, 제1안의 경우 2,049억 79백만원으로 증가폭이 가장 크고, 다음으로 제2안(781억 45백만원), 제3안(509억원) 순으로 자치구세가 증가한다.

특별시 자치구의 세원배분으로 인한 세수불균형 완화효과를 2004년도 자치구세의 변화를 통해 살펴보면 다음과 같다. 현행 자치구세 분포의 가중변이계수는 1.075인데 모든 방안의 자치구세 분포의 가중변이계수가 낮아지는 것으로 나타나 세원배분이 자치구세수 불균형을 완화하는 것을 알 수 있다. 제1안의 경우 0.525로 가장 낮으며, 제3안(0.617), 제2안(0.635)순으로 자치구세수 불균형 완화효과가 나타난다.

&lt;표 6-1&gt; 특별시 자치구 세원배분효과 분석(2004)

구분	자치구세(백만원)				증감분(백만원)		가중변이 계수
	총액	증감	최고	최저	최고	최저	
현행	1,205,950	-	강남구	도봉구	-	-	1.075
			220,056	17,815	-	-	
제1안	1,410,929	204,979	강남구	강북구	노원구	강남구	0.525
			153,854	33,180	29,850	-66,201	
제2안	1,284,094	78,145	강남구	강북구	노원구	중구	0.635
			193,553	23,130	23,919	-60,603	
제3안	1,256,850	50,900	강남구	강북구	관악구	강남구	0.617
			167,266	27,985	17,193	-52,789	

이러한 분석결과는 특별시의 본청·자치구간 세원배분이 자치구세수를 증가시킬 뿐만 아니라 자치구간 세수불균형도 완화시키는 긍정적 효과가 있다는 것을 의미한다. 또한 이러한 분석결과는 2002년, 2003년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타난다.

#### 나. 1인당 지방세수

특별시 본청과 자치구의 2004년도 지방세수(1인당)를 대상으로 세원배분으로 인한 효과를 살펴보면 다음과 같다. 세수증감효과는 다음과 같다. 현행 자치구 세수(1인당)는 11만 8,542원이며, 세원배분의 모든 방안에서 자치구세(1인당)는 증가하는데, 제1안의 경우 2만 149원으로 증가폭이 가장 크고, 제2안과 제3안의 경우는 각각 7,682원, 5,004원 증가하는 것으로 나타난다.

세수불균형 완화 효과는 다음과 같다. 현행 자치구세(1인당) 분포의 변이계수는 1.203인데, 세원배분후 변이계수는 제1안의 경우가 0.641로 가장 낮으며, 제2안(0.647), 제3안(0.694)순으로 변이계수 값이 낮아지는 것으로 나타난다. 이러한 분석결과는 특별시 본청·자치구간 세원배분이 자치구세수(1인당)를 증가시켜 자치구의 재정력을 강화시킬 뿐만 아니라 자치구간 세수(1인당) 불균형도 완화

시키는 긍정적 효과가 있다는 것을 의미한다.

또한 이러한 분석결과는 2002년, 2003년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타난다.

<표 6-2> 특별시 자치구 세원배분효과 분석(1인당 지방세: 2004)

특별시 1인당 지방세 (2004)					
구 분	평 균(원)	증감(원)	최 고	최 저	변이계수
현행	118,542	-	중구	노원구	1.203
			835,169	42,860	
1안	138,691	20,149	중구	은평구	0.641
			542,908	88,772	
2안	126,224	7,682	중구	강북구	0.647
			375,952	64,155	
3안	123,546	5,004	중구	노원구	0.694
			478,167	66,025	

#### 다. 자치구별 재정력지수

특별시 자치구의 2004년도 재정력지수의 변화를 중심으로 재정력 강화 효과를 살펴보면 다음과 같다. 현행 재정력지수는 0.640인데 반하여 모든 방안의 재정력지수가 증가하는 것으로 나타나 재정력이 강화되는 것을 알 수 있다. 제1안의 경우 0.712로 증가폭이 가장 크고 그 다음으로 제2안(0.665), 제3안(0.659)순으로 재정력이 강화된다.

특별시 자치구의 세원배분으로 인한 재정력 불균형 완화효과를 2004년도 자치구의 재정력 지수의 변화를 통해 살펴보면 다음과 같다. 현행 재정력지수의 가중변이계수는 1.000인데 모든 방안의 자치구세 분포의 가중변이계수가 낮아지는 것으로 나타나 세원배분이 자치구재정력 불균형을 완화하는 것을 알 수 있다. 제1안의 경우 0.637로 가장 작으며, 제2안(0.662), 제3안(0.688)순으로 자치구 재정력불균형 완화효과가 나타난다.

&lt;표 6-3&gt; 특별시 자치구 재정력지수 변화(2004)

구분	재정력지수			재정력지수 가중변이계수
	평균	최고	최저	
현행	0.640	강남구	도봉구	1.000
		2.372	0.329	
제1안	0.712	강남구	강북구	0.637
		1.891	0.468	
제2안	0.665	강남구	강북구	0.662
		2.180	0.376	
제3안	0.659	강남구	강북구	0.688
		1.989	0.421	

이러한 분석결과는 특별시의 본청·자치구간 세원배분이 자치구세수를 증가시켜 자치구의 재정력을 강화시킬 뿐만 아니라 자치구간 재정력불균형도 완화시키는 긍정적 효과가 있다는 것을 의미한다. 또한 이러한 분석결과는 2002년, 2003년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타난다.

## 2. 광역시와 자치구

### 가. 지방세수

2004년도 광역시 본청과 자치구의 지방세수를 대상으로 세원배분으로 인한 효과를 살펴보면 다음과 같다.

세수증감효과는 다음과 같다. 현행 자치구세수는 7,916억 37백만원이며, 세원배분의 모든 방안에서 자치구세는 증가하는데, 제1안의 경우 1조 5,567억 35백만원으로 증가폭이 가장 크고, 다음으로 제2안(9,082억 53백만원), 제3안(6,628억 7백만원) 순으로 자치구세가 증가한다.

광역시 자치구의 세원배분으로 인한 세수불균형 완화효과를 2004년도 자치구세의 변화를 통해 살펴보면 다음과 같다. 현행 자치구세 분포의 가중변이계수

는 0.555인데 모든 방안의 자치구세 분포의 가중변이계수가 낮아지는 것으로 나타나 세원배분이 자치구세수 불균형을 완화하는 것을 알 수 있다. 제1안의 경우 0.275로 가장 작으며, 제2안(0.297), 제3안(0.422)순으로 자치구세수 불균형 완화 효과가 나타난다.

이러한 분석결과는 광역시의 본청·자치구간 세원배분이 자치구세수를 증가시킬 뿐만 아니라 자치구간 세수불균형도 완화시키는 긍정적 효과가 있다는 것을 의미한다.

또한 이러한 분석결과는 2002년, 2003년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타난다.

<표 6-4> 광역시 자치구 세원배분효과 분석(2004)

구분	자치구세(백만원)				증감분(백만원)		자치구세 가중변이 계 수
	총액	증감	최고	최저	최고	최저	
현행	791,637	-	울산남구	인천동구	-	-	0.555
			35,814	6,959	-	-	
제1안	2,348,372	1,556,735	달서구	인천동구	달서구	인천동구	0.275
			102,116	16,616	70,414	9,657	
제2안	1,699,889	908,253	달서구	인천동구	달서구	인천동구	0.297
			80,444	11,567	48,742	4,608	
제3안	1,454,443	662,807	대구북구	인천동구	대구북구	인천동구	0.422
			60,138	12,008	36,157	5,049	

#### 나. 1인당 지방세수

2004년도 광역시 본청과 자치구의 평균 지방세수(1인당)를 대상으로 세원배분으로 인한 효과를 살펴보면 다음과 같다.

세수증감효과는 다음과 같다. 현행 자치구세수(1인당)는 6만 4,856원이며, 세원배분의 모든 방안에서 자치구세(1인당)는 증가하는데, 제1안의 경우 12만

7,539원으로 증가폭이 가장 크고, 다음으로 제2안(7만 4,411원), 제3안(5만 4,302원) 순으로 자치구세가 증가한다.

세수불균형 완화 효과는 다음과 같다. 현행 자치구세(1인당) 분포의 변이계수는 0.736인데, 세원배분후 변이계수는 제1안의 경우가 0.403으로 가장 낮으며, 제2안(0.416), 제3안(0.581)순으로 변이계수 값이 낮아지는 것으로 나타난다.

이러한 분석결과는 광역시의 본청·자치구간 세원배분이 자치구세수(1인당)를 증가시켜 자치구의 재정력을 강화시킬 뿐만아니라 자치구간 세수불균형도 완화시키는 긍정적 효과가 있다는 것을 의미한다. 또한 이러한 분석결과는 2002년, 2004년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타난다.

<표 6-5> 광역시 자치구 세원배분효과 분석(1인당 지방세: 2004)

구분	평균(원)	증감(원)	최 고	최 저	변이계수
현행	64,856	-	인천중구	부산북구	0.736
			337,166	32,624	
1안	192,395	127,539	인천중구	대구동구	0.403
			516,994	143,478	
2안	139,267	74,411	인천중구	부산영도구	0.416
			410,365	97,856	
3안	119,158	54,302	인천중구	부산북구	0.581
			443,795	74,719	

#### 다. 자치구별 재정력지수

2004년도 광역시 자치구의 평균 재정력지수의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 현행 재정력지수는 0.261인데 반하여 모든 방안의 재정력지수가 증가하는 것으로 나타나 재정력이 강화되는 것을 알 수 있다. 제1안의 경우 0.637로 증가폭이 가장 크고 그 다음으로 제2안(0.479), 제3안(0.423)순으로 재정력이 강화된다.

광역시 자치구의 세원배분으로 인한 재정력불균형 완화효과를 2004년도 자치구의 재정력 지수의 변화를 통해 살펴보면 다음과 같다. 현행 재정력지수의

가중변이계수는 0.712인데 모든 방안의 자치구세 분포의 가중변이계수가 낮아지는 것으로 나타나 세원배분이 자치구재정력 불균형을 완화하는 것을 알 수 있다. 제1안의 경우 0.513으로 가장 작으며, 제2안(0.521), 제3안(0.632)순으로 자치구 재정력 불균형 완화효과가 나타난다.

이러한 분석결과는 광역시의 본청·자치구간 세원배분이 자치구세수를 증가시켜 자치구의 재정력을 강화시킬 뿐만 아니라 자치구간 세수불균형도 완화시키는 긍정적 효과가 있다는 것을 의미한다. 또한 이러한 분석결과는 2002년, 2003년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타난다.

<표 6-6> 광역시 자치구 재정력지수 변화(2004)

구분	재정력지수			재정력지수 가중변이계수
	평균	최고	최저	
현행	0.261	부산진구	인천동구	0.712
		0.488	0.107	
제1안	0.637	해운대구	인천동구	0.513
		1.070	0.236	
제2안	0.479	해운대구	인천동구	0.521
		0.872	0.169	
제3안	0.423	부산진구	인천동구	0.632
		0.755	0.174	

### 3. 도와 시

#### 가. 지방세수

2004년도 도 본청과 시의 지방세수를 대상으로 세원배분으로 인한 효과를 살펴보면 다음과 같다.

세수증감효과는 다음과 같다. 현행 시세의 규모는 6조 3,778억 94백만원이며, 세원배분방안중 제1안의 경우는 245억 3백만원 증가하지만, 제2안과 제3안의 경

우는 각각 -2,418억 80백만원, -1조 878억 25백만원이 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 시의 경우 자치단체간 세수불균형이 커서 세원배분의 목표를 시의 재정력강화에 둔 제1안의 경우는 세수가 증가하지만, 목표를 세수가 집중된 일부 자치단체의 세수집중 완화를 목표에 둔 제2안과 제3안의 경우는 세수가 감소하기 때문이다.

도·시의 세원배분으로 인한 세수불균형 완화효과를 2004년도 시세의 변화를 통해 살펴보면 다음과 같다. 현행 시세 분포의 가중변이계수는 0.277인데 시세 분포의 가중변이계수는 각 방안에 따라 서로 다른 결과를 낳는 것으로 확인되었다. 제2안의 경우 0.265으로 가장 작으며, 제1안(0.276), 제3안(0.287)순으로도·시 세수 불균형에 대한 효과가 나타난다.

이러한 분석결과는 제1안의 경우 도의 본청·시간 세원배분이 시의 세수를 증가시킬 뿐만 아니라 시간 세수불균형도 완화시키는 긍정적 효과가 있다는 것을 의미한다. 그러나 제2안과 제3안의 경우는 시의 세수를 감소시킬 뿐만아니라 세수불균형도 조장하는 것으로 나타났다. 특히, 제3안의 경우는 세수가 풍부하고 재정력이 높은 일부 시의 주민세를 도로 이전함으로써 세수불균형이 완화될 것으로 기대했으나 오히려 세수불균형을 심화시키는 것으로 나타났다.

<표 6-7> 도·시 세원배분효과 분석(2004)

구분	시세(백만원)				증감분		시 세 가중변이 계 수
	총액	증감	최고	최저	최고	최저	
현행	6,377,894	-	수원시	계룡시	-	-	0.277
			347,723	7,305	-	-	
제1안	6,402,397	24,503	수원시	계룡시	수원시	계룡시	0.276
			349,068	7,317	1,345	13	
제2안	6,136,014	-241,880	수원시	계룡시	계룡시	창원시	0.265
			336,063	7,242	-63	-14,589	
제3안	5,290,068	-1,087,825	수원시	계룡시	계룡시	성남시	0.287
			218,148	7,242	-63	-133,137	

또한 이러한 분석결과는 2002년, 2003년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타났다.

#### 나. 1인당 지방세수

도 본청과 시의 2004년도 평균 지방세수(1인당)를 대상으로 세원배분으로 인한 효과를 살펴보면 다음과 같다.

세수증감효과는 다음과 같다. 현행 시 지방세수(1인당)는 30만 1,014원이며, 제1안에서는 시세(1인당)는 1,156원 증가하지만, 제2안은 1만 1,416원 감소하고 제3안은 5만 1,341원 감소한다.

세수불균형 완화 효과는 다음과 같다. 현행 시세(1인당) 분포의 변이계수는 0.278인데, 세원배분후 변이계수는 제2안의 경우가 0.263으로 가장 낮으며, 제3안(0.272), 제1안(0.277)순으로 변이계수 값이 낮아지는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 도의 본청·시간 세원배분이 제1안의 경우 시세수(1인당)를 증가시켜 자치구의 재정력을 강화시킬 뿐만 아니라 자치구간 세수불균형도 완화시키는 긍정적 효과가 있다는 것을 의미한다.

그러나 제2안과 제3안의 경우는 시세수(1인당)를 감소시키지만, 세수불균형은 완화시키는 것으로 나타나 지방세수 전체를 대상으로 분석한 결과와는 다르게 나타났다.

또한 이러한 분석결과는 2002년, 2003년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타났다.

&lt;표 6-8&gt; 도·시 세원배분효과 분석(1인당 지방세: 2004)

구분	1인당지방세수(원)	증감(원)	최고	최저	변이계수
현행	301,014	-	광양시 554,101	문경시 158,623	0.278
1안	302,170	1,156	광양시 555,212	문경시 159,693	0.277
2안	289,598	-11,416	광양시 514,085	문경시 155,516	0.263
3안	249,672	-51,341	광양시 514,085	문경시 155,516	0.272

#### 다. 시별 재정력지수

2004년도 도·시의 평균 재정력지수의 변화 효과를 중심으로 재정력 증감효과를 살펴보면 다음과 같다. 현행 재정력지수는 0.552인데 반하여 제1안의 경우는 0.553으로 재정력이 강화되지만, 제2안(0.538)과 제3안(0.504)은 재정력이 약화되는 것으로 나타났다.

도·시의 세원배분으로 인한 재정력 불균형 완화효과를 2004년도 시의 재정력 지수의 변화를 통해 살펴보면 다음과 같다. 현행 재정력지수의 가중변이계수는 1.157인데 제1안의 경우 1.155로 가중변이계수가 낮아진다. 그러나 제2안(1.178)과 제3안(1.266)은 오히려 가중변이계수가 높아져 시간 재정력 불균형을 조장하는 것으로 나타났다.

&lt;표 6-9&gt; 도·시 재정력지수 변화(2004)

구분	재정력지수			재정력지수 가중변이계수
	평균	최고	최저	
현행	0.552	과천시	삼척시	1.157
		2.751	0.132	
제1안	0.553	과천시	삼척시	1.155
		2.751	0.133	
제2안	0.538	과천시	삼척시	1.178
		2.734	0.128	
제3안	0.504	과천시	삼척시	1.266
		2.734	0.128	

## 4. 도와 군

### 가. 지방세수

2004년의 도 본청과 군의 지방세수를 대상으로 세원배분으로 인한 세수 증감 효과를 살펴보면 다음과 같다. 현행 군세의 규모는 1조 2,854억 10백만원이며, 세원배분방안 중 제1안의 경우는 4,830억 54백만원 증가하지만, 제2안과 제3안의 경우는 각각 4,780억 24백만원, 50억 3천원이 증가하는 것으로 나타났다.

도·군의 세원배분으로 인한 세수불균형 완화효과를 2004년도 군세의 변화를 통해 살펴보면 다음과 같다. 현행 군세 분포의 가중변이계수는 0.442인데 각 방안에 따라 가중 변이계수가 다르게 나타나며, 세원배분이 군세수 불균형을 조장하거나 완화하는 것을 알 수 있다. 제3안의 경우 0.440으로 세수불균형을 완화하나, 제1안(0.500), 제2안(0.501)순으로 군 세수 불균형 조장효과가 나타난다.

이러한 분석결과는 도·군간의 세원배분이 군의 세수를 증가시키는 효과는 비교적 크게 나타나지만, 군간 세수불균형 완화효과는 미약하거나 오히려 조장한다는 것을 의미한다. 또한 이러한 분석결과는 2002년, 2003년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타났다.

<표 6-10> 도·군 세원배분효과 분석(2004)

구분	군세(백만원)				증감분		군 세 가중변이 계 수
	총액	증감	최고	최저	최고	최저	
현행	1,285,410	-	울주군	울릉군	-	-	0.442
			84,462	1,816	-	-	
제1안	1,768,464	483,054	울주군	울릉군	가평	울릉군	0.500
			116,659	2,201	37,084	385	
제2안	1,763,434	478,024	울주군	울릉군	가평	울릉군	0.501
			116,489	2,187	37,007	371	
제3안	1,290,440	5,030	울주군	울릉군	울주군	울릉군	0.440
			84,632	1,830	170	14	

나. 1인당 지방세수

2004년도 도 본청과 군의 평균 지방세수(1인당)를 대상으로 세원배분으로 인한 세수 증감효과를 살펴보면 다음과 같다. 현행 군세수(1인당)는 25만 6,232원이며, 제1안에서는 군세(1인당)는 9만 6,291원 증가하고, 다음으로 제2안(9만 5,289원), 제3안(1,003원) 순으로 증가하는 것으로 나타났다.

세수불균형 완화 효과는 다음과 같다. 현행 군세(1인당) 분포의 변이계수는 0.818인데, 세원배분후 변이계수는 제3안의 경우는 0.810로 낮아지나, 제1안(0.890), 제2안(0.891)순으로 변이계수 값이 높아지는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 면허세만을 군으로 이전하는 경우 세수불균형은 현재보다 완화되지만, 취득세를 이전하는 경우에는 세수불균형이 심화되는 것을 의미한다. 도의 본청·군간 세원배분이 모든 안에서 세수는 증가하지만, 세수불균형 완화효과는 제3안에서만 나타나고 제1안과 제2안에서는 세수불균형이 오히려 심화되는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 2002년, 2003년 각각을 대상으로 분석한 경우에도 절대액에서만 차이가 날 뿐 각 안별 효과의 순서에 있어서는 대동소이한 것으로 나타났다.

<표 6-11> 도·군 세원배분효과 분석(1인당 지방세:2004)

구 분	평 균(원)	증 감(원)	최 고	최 저	변이계수
현행	256,232	-	정선군	신안군	0.818
			520,638	106,089	
1안	352,523	96,291	웅진군	신안군	0.890
			1,095,910	126,465	
2안	351,520	95,289	웅진군	신안군	0.891
			1,092,843	124,840	
3안	257,234	1,003	정선군	신안군	0.810
			522,823	107,714	

### 다. 군별 재정력지수

2004년도 도·군의 평균 재정력지수의 변화 효과를 살펴보면 다음과 같다. 현행 재정력지수는 0.167인데 반하여 모든 방안의 재정력지수가 증가하는 것으로 나타나 재정력이 강화되는 것을 알 수 있다. 제1안과 제2안의 경우 0.211로 증가폭이 크고, 제3안은 0.168로 재정력이 강화되는 것으로 나타났다.

도와 군간 세원배분으로 인한 재정력 불균형 완화효과를 2004년도 군의 재정력 지수의 변화를 통해 살펴보면 다음과 같다. 현행 재정력지수의 가중변이계수는 0.998인데 모든 방안의 군세 분포의 가중변이계수가 낮아지는 것으로 나타나 세원 배분이 군세수 불균형을 완화하는 것을 알 수 있다. 제1안의 경우 0.965로 가장 작 으며, 제2안(0.967), 제3안(0.996)순으로 자치구 재정력 불균형 완화효과가 나타난다.

<표 6-12> 도·군 재정력지수 변화(2004)

구분	재정력지수			재정력지수 가중변이계수
	평균	최고	최저	
현행	0.167	용진군	청송군	0.998
		0.788	0.065	
제1안	0.211	용진군	청송군	0.965
		0.934	0.073	
제2안	0.211	용진군	청송군	0.967
		0.933	0.072	
제3안	0.168	용진군	청송군	0.996
		0.789	0.065	

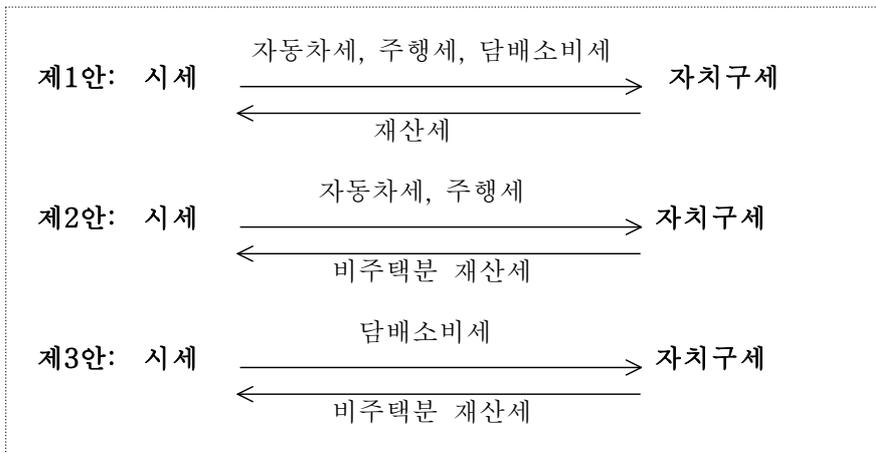
## 5. 요약

지금까지 자치단체 계층별 세원배분을 위한 대상세목의 선정과 각 방안별로 지방세수 증감효과, 세수불균형 완화효과, 재정력 증감효과와 재정력불균형 완화효과를 중심으로 세원배분이 지방세부문에 미치는 효과를 분석하였다. 세원

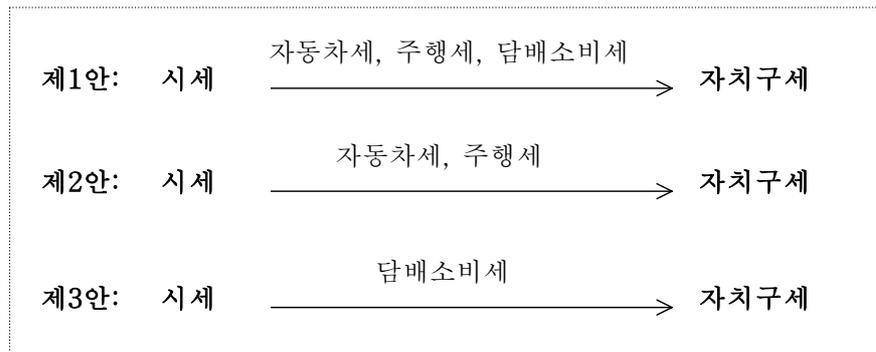
배분의 기본방향은 첫째, 지방세 원칙인 주민부담의 원칙, 가격기능의 원칙에 크게 위배되지 않을 것, 둘째, 기초자치단체의 재정력이 향상되도록 할 것, 셋째, 자치단체간 지방세수 불균형이 완화되도록 할 것의 세 가지에 역점을 두었다. 평가기준은 지방세원칙에 크게 벗어나지 않는다면, 지방세수 증대, 재정력 강화(재정력지수 변화), 세수불균형 완화(가중변이계수)에 기초하여 평가하였다.

검토한 세원배분방안은 아래와 같다.

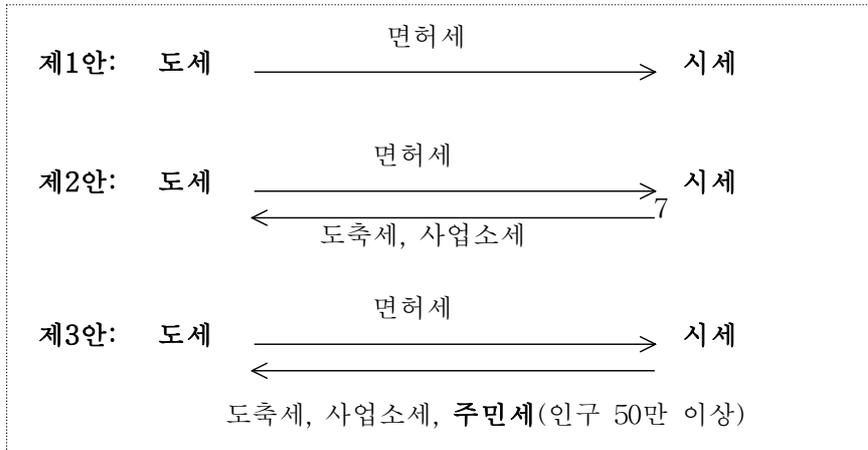
· 특별시·자치구



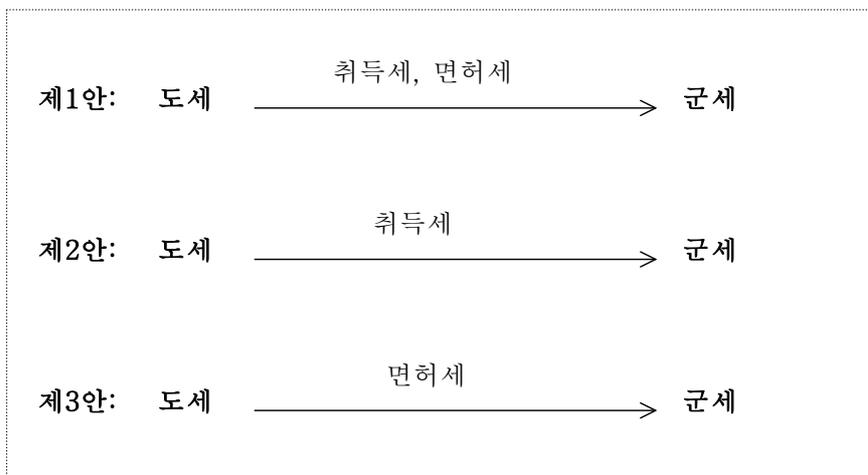
· 광역시·자치구



## ·도·시



## ·도·군



지방세 원칙에 크게 벗어나지 않으면서 본 연구에서 추구하는 기본방향에 입각하여 자치단체 계층별로 3개의 방안을 선정하여 모두 12가지 세원배분방안을 평가하였다. 평가 결과는 다음과 같다.

&lt;표 6-13&gt; 자치단체별 세원배분방안 결과(2004)

구 분	방 안	지방세		지방세(1인당)		재정력	
		지방세수 (백만원)	가 중 변이계수	지방세수 (원)	변이 계수	재정력 지 수	가 중 변이계수
특별시 자치구	현행	1,205,950	1.075	118,542	1.203	0.640	1.000
	1안	1,410,929	0.525	138,691	0.641	0.712	0.637
	2안	1,284,094	0.635	126,224	0.647	0.665	0.662
	3안	1,256,850	0.617	123,546	0.694	0.659	0.688
광역시 자치구	현행	791,637	0.555	64,856	0.736	0.261	0.712
	1안	2,348,372	0.275	192,395	0.403	0.637	0.513
	2안	1,699,889	0.297	139,267	0.416	0.479	0.521
	3안	1,454,443	0.422	119,158	0.581	0.423	0.632
시	현행	6,377,894	0.277	301,014	0.278	0.552	1.157
	1안	6,402,397	0.276	302,170	0.277	0.553	1.155
	2안	6,136,014	0.267	289,598	0.263	0.538	1.178
	3안	5,290,068	0.287	249,672	0.272	0.504	1.266
군	현행	1,285,410	0.442	256,232	0.818	0.167	0.998
	1안	1,768,464	0.500	352,523	0.890	0.211	0.965
	2안	1,763,434	0.501	351,520	0.891	0.211	0.967
	3안	1,290,440	0.440	257,234	0.810	0.168	0.996

특별시는 자치단체의 특성상 세수증대보다는 세수불균형 완화에 역점을 두고 세원배분을 하였다. 세수불균형 완화에 적합한 방안은 가중변이계수가 가장 낮은 제1안이라고 할 수 있는데, 제1안의 문제는 기초세의 성격이 강한 재산세를 특별시로 이전하는 것이다. 제2안은 제3안의 보다 세수·재정력증대효과와

재정력불균형 완화효과면에서 다소 우월하며, 또한 제2안이 제3안에 비해 지방세 논리에 적합한 방안이라고 할 수 있다. 따라서 특별시의 경우는 역점을 두는 방향에 따라 대안이 제1안이나 제2안으로 달라질 수 있다고 본다.

광역시는 세입에서 점하는 지방세의 비율이 매우 낮기 때문에 세수불균형보다는 세수증대에 역점을 두고 세원배분을 하였다. 세수증대에 적합한 방안은 제1안, 제2안, 제3안 순이지만, 제1안의 경우 일부 자치구의 재정력지수가 1을 초과하는 문제가 발생한다. 따라서 현실적으로 채택이 가능한 안은 제2안과 제3안이라고 할 수 있는데, 제2안, 제3안의 경우 현행과 비교하면 세수증대뿐만 아니라 세수불균형 완화에도 크게 도움이 되는 것으로 도출된다.

시는 일부 부유한 시로 인한 시간 세수불균형이 심하기 때문에 이 문제의 해결 없이 시의 세수증대에 역점을 둘 경우에는 부유한 시의 재정력이 더욱 강화되는 문제가 발생하므로 세수불균형 완화에 역점을 두었다. 경기도 대부분 시의 재정력지수가 1을 초과하기 때문에 세수증대에 역점을 둘 경우 부유한 시의 재정력이 더욱 강화되어 빈익빈 부익부 현상이 두드러질 것이다. 따라서 도에서 시에 이전할 수 있는 세목은 목적세를 제외하면 취득세, 등록세, 레저세, 면허세인데, 이들 세목 중에서 세수가 클 경우 부유시의 세수 증대가 더욱 커지는 문제가 있으므로 면허세 정도가 가능할 것으로 보인다. 반면에 시에서 도로 이전할 수 있는 세목은 세수불균형이 심하거나 혹은 세수가 부유한 시에 집중되어 있는 세목으로 도축세, 사업소세, 주민세 등이 대상이다. 그러나 분석결과, 제2안과 제3안은 현행보다 시의 세수감소가 초래 될 뿐만 아니라 세수불균형이 심화되기 때문에 도에서 시로 면허세만을 이전하는 제1안이 적절한 것으로 판단된다.

군은 세입 중 지방세 비율이 가장 낮은 자치단체계층으로 세수증대에 역점을 두어 진행하였다. 군의 세수증대를 위해 도세의 군세로의 이전을 검토한 결과 목적세를 제외하면 취득세, 등록세, 레저세, 면허세가 대상이 되는데, 이 중에서 레저세는 일부 자치단체에 집중되어 있는 세목이고 등록세는 중앙과의 세원배

분이 검토되고 있는 실정이므로 취득세와 면허세를 이전 세목으로 검토하였다. 검토결과 취득세와 면허세를 모두 군으로 이전하는 제1안이 세수증대 뿐만 아니라 세수불균형 완화에 도움이 되는 것으로 도출되었다.

분석결과를 종합하면 다음과 같다. 특별시는 세수불균형 완화에 도움이 되는 특별시의 자동차세·주행세·담배소비세를 자치구세로 이양하고, 자치구로부터 재산세를 이전 받는 제1안과 자동차세·주행세를 자치구세로 이양하고 재산세(비주택분)를 시세로 이전하는 제2안이 적절한 것으로 도출되었다. 제1안과 제2안의 최종 선택은 역점을 세수불균형 완화에 둘 것인지 지방세 논리에 따를 것인지에 따라 달라진다고 본다. 광역시의 경우는 세수증대를 통한 재정력 강화에 역점을 두되 부유한 자치구의 재정력지수가 1을 초과하지 않는 한도에서 광역시의 자동차세·주행세를 자치구세로 이전하는 제2안과 담배소비세를 자치구세로 이전하는 제3안이 적절한 것으로 도출되었다. 시는 경기도 일부 부유한 시로 인한 부익부 빈익빈 현상을 초래하지 않기 위해 도세인 면허세를 시로 이전하는 제1안이 적절한 것으로 도출되었다. 군의 경우에는 세수증대를 통한 재정력 강화를 위해 도세 중 이전이 가능한 세목인 취득세와 면허세를 군세로 이전하는 제1안이 적절한 것으로 도출되었다.

## 제2절 지방세입 파급효과 분석

### 1. 지방세입 파급효과 발생 경로

본 절에서는 광역·기초간 세원배분으로 인한 지방자치단체간 지방세수의 변화가 재정보전금, 지방교부세 등을 포함한 지방세입 전반에 미치는 파급 효과를 종합적으로 분석하고자 한다.

지방세입의 증감 정도는 광역·기초간 세원배분 방안에 따라 달라지므로 분

석의 편의를 위하여 광역·기초간 세원배분 방안은 제Ⅰ안(1211안), 제Ⅱ안(1311안), 제Ⅲ안(2211안), 제Ⅳ안(2311안) 4가지 방안을 중심으로 지방세입 효과를 분석하였다<sup>30)</sup>.

지방재정제도는 상호 밀접하게 연계되어 있으므로 광역·기초간 세원배분은 지방세수의 변화뿐만 아니라 지방세입 전반에 변화를 가져온다.

첫째, 광역·기초간 세원배분으로 자치단체 계층간 지방세수가 변화하는데, 동일 계층인 기초자치단체간에도 세수의 변화는 개별자치단체의 지방세수구조에 따라 다르게 나타난다.

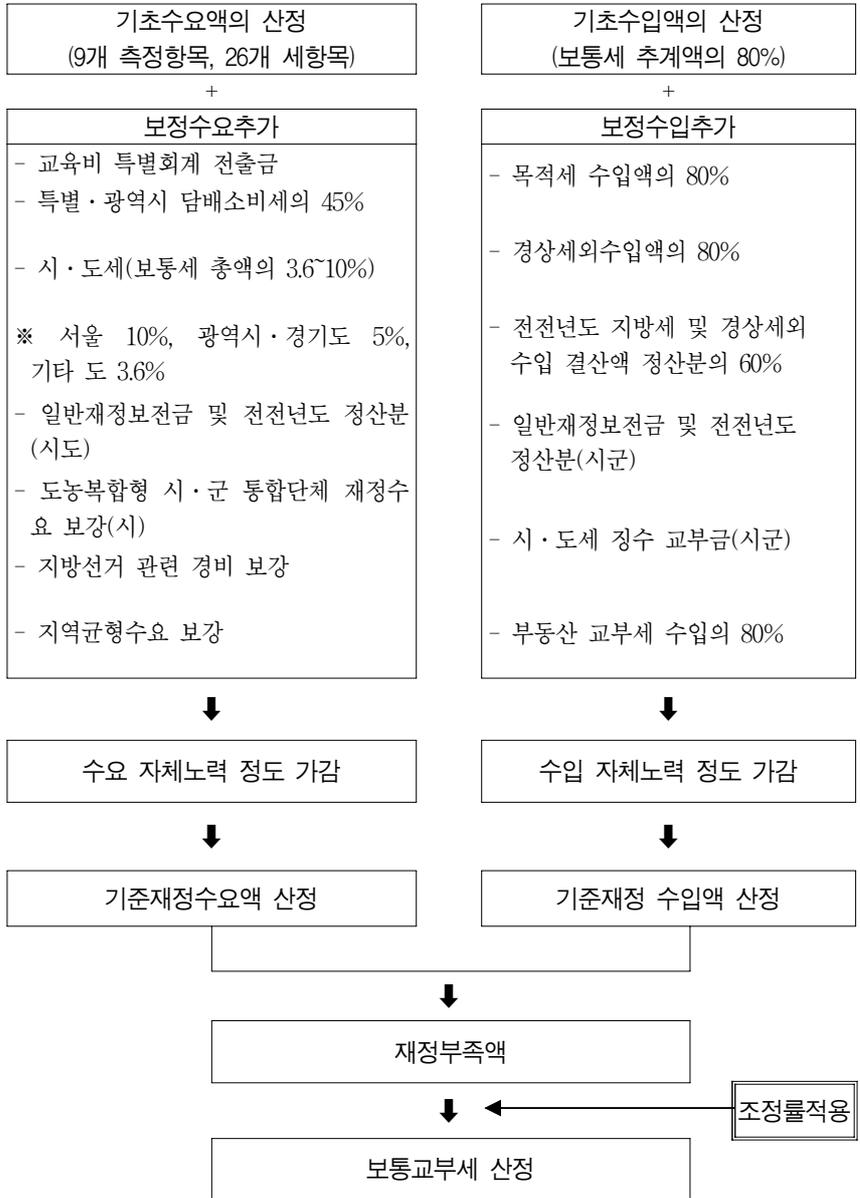
둘째, 현행 지방재정 제도하에서 시도에서는 시도세를 징수한 시군구에 당해 시군구에서 징수한 시도세의 3% 해당액을 징수교부금으로 교부하며, 당해 시군구에서는 교부받은 징수교부금을 경상세외수입으로 계상한다.

셋째, 현행 지방재정제도하에서 도에서는 도세를 징수한 시와 군에 당해 시군이 징수한 도세(도세총액에서 공동시설세와 지방교육세액을 공제한 금액)의 27%(47%)<sup>31)</sup> 해당액을 재원으로 재정보전금을 교부한다. 따라서 현행 재정보전금제도를 준용하여 도세를 시군세으로 이양하면 재정보전금의 규모에도 변화가 발생한다(광역시 군에도 적용됨).

30) 본연구에서 제시한 세원배분방안은 자치단체 계층별로 3방안씩 모두 12개방안으로 이들의 조합은 81가지 방안이 도출될 수 있다. 따라서 세원배분이 지방세수 부문에 미치는 효과로 비교적 적합한 방안이라고 판단되는 특별시(제1안, 제2안), 광역시(제2안, 제3안), 시(제1안), 군(제2안)을 가지고 조합된 4가지 방안을 중심으로 지방세입부문 과급효과를 분석한다. 여기에서 1211안은 특별시 제1안, 광역시 제2안, 시 제1안, 군 제1안을 선정하였을 경우를 의미한다.

31) 재정보전금에 대하여는 지방재정법 제24조의 2에 다음과 같이 규정되어 있음. 「시도지사(특별시장을 제외한다)는 시군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세를 제외한다)의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시를 제외한다)의 관할 구역안의 시·군에 배분하여야 한다.」

<그림 6-1> 보통교부세 산정 흐름도



넷째, 광역·기초간 세원배분으로 인한 지방자치단체간 지방세수의 변화는 직접적으로는 지방교부세산정의 기준이 되는 기준재정수입을 변화시키고, 간접적으로는 조정교부금, 재정보전금의 변화를 통해 보통교부세 산정 기준인 기준재정수요와 기준재정수입을 변화시켜 개별자치단체에 배분되는 보통교부세액에 변화를 초래한다(<그림 6-1> 참조).

다섯째, 특별·광역시에는 취득세, 등록세의 50% 상당액을 재원으로 자치구에 조정교부금을 교부하고 있는데 본 연구에서 검토한 대안에는 특별·광역시세 중 취득세, 등록세가 자치구로 이전되는 방안은 없으므로, 특별·광역시에서 자치구로 이전하는 조정교부금의 규모에는 변화가 없다.<sup>32)</sup> 그러나 특별·광역시와 자치구간 세원배분으로 자치구세에 변화가 발생하므로 개별자치구에 배분되는 조정교부금액에는 변화가 발생하게 된다.

본 연구에서는 기존의 지방재정제도인 지방교부세제도, 재정보전금제도를 유지한다는 가정 하에서 광역·기초간 세원배분으로 인한 지방세입 과급효과를 분석하였다.

첫째, 세원배분에 따른 시도세의 변화는 이에 따라 징수교부금(시도세 금액의 3%)도 변화하게 되므로 이를 반영했다.

둘째, 도의 경우 변화된 지방세수의 27%(인구 50만 이상의 시와 일반구가 설치된 시의 경우 47%) 해당액을 시군의 재정보전금 재원으로 사용하여 기존의 배분방식에 따라 시군에 교부했다. 그리고 군이 설치된 광역시의 경우에는 해당 군이 징수한 광역시세 중 공동시설세와 지방교육세를 제외한 세수의 27%에 해

32) 지방자치법 제160조에서는 조정교부금의 재원에 대하여 다음과 같이 규정하고 있음. 「특별시장 및 광역시장은 시세 수입중의 일정액을 확보하여 조례가 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 관할 구역안에 있는 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 한다.」 그리고 지방자치법에 의하여 특별·광역시에는 조례(자치구의 재원조정에 관한 조례)로 조정교부금의 재원으로 취득세와 등록세의 50%내외 해당액을 사용하고 있음. 각 특별·광역시별 비율은 서울(50%), 부산(51%), 대구(55%), 인천(50%), 광주(70%), 대전(68%), 울산(30%)임.

당하는 재원을 재정보전금으로 교부했다.<sup>33)</sup>

셋째, 지방세수, 징수교부금, 재정보전금 증감을 반영하여 보통교부세를 재정정하여야 한다. 지방세수의 증감은 보통교부세의 기준재정수입(지방세 변화액의 80%)에 반영되며, 그리고 시군에 대한 재정보전금의 증감은 증감액 전액을 도의 기준재정수요에 보정수요로 반영하고 동시에 시군의 기준재정수입에 보정수입으로 반영했다. 징수교부금의 증감은 기초자치단체에 증감액 전액을 기준재정수입에 보정수입으로 반영했다.

넷째, 특별·광역시 별로 조정교부금 규모에는 변화가 없으나, 자치구세의 변화는 조정교부금 산정의 기준인 기준재정수입을 변화시키므로 자치구별로 배분되는 조정교부금에는 변화가 발생한다. 우선 특별시 자치구의 경우 세원배분으로 인한 자치구세의 변화는 조정교부금 산정의 기준이 되는 기준재정수입에 변화를 가져온다. 즉, 자치구세의 증감은 증감액의 95% 해당액만큼의 기준재정수입의 증감을 가져온다(서울특별시자치구의재원조정에관한조례 제8조제1항). 특별시 자치구의 보통교부금은 자치구의 재정부족액에 비례하여 배분한다. 그리고 보통교부금의 총액이 재정부족액이 있는 각 자치구의 재정부족액의 합산액에 미달하는 때에는 다음의 산식에 의한 조정률을 기준재정수요액에 곱하여 얻은 조정기준재정수요액에서 당해 자치구의 기준재정수입액을 빼고 남은 금액을 당해 자치구에 교부한다(개정1995.11.20). 이와같이 특별시 자치구의 보통교부금 산정시 기준이 되는 조정율은 보통교부세의 경우와 다소 상이하다.

조정률 = (재정부족액이 발생한 각 자치구 기준재정수입액의합산액 + 보통교부금의 총액) / (재정부족액이 발생한 각 자치구 기준재정수요액의 합산액)

광역시 자치구의 경우에도 자치구세의 변화는 조정교부금 산정의 기준이 되는 기준재정수입에 변화를 가져온다. 즉, 자치구세의 증감은 증감액의 80% 해당액만큼의 기준재정수입의 증감을 가져온다(부산광역시자치구의재원조정에관한

33) 광역시 군에 교부되는 재정보전금의 규모는 다음과 같은 방식으로 산정하였음. {(당해 군에서 징수한 광역시세 징수액- 지방교육세액- 공동시설세액)\*27%.}

조례 제6조제1항 등). 광역시 자치구의 보통교부금은 재정부족액이 있는 각 자치구의 재원부족액을 기초로 교부한다. 광역시 자치구의 조정교부금 중 보통교부금 산정시 사용하는 기준재정수입액 산정방식이나 조정율은 아래 표에 나타나 있는데, 광역시별로 표현은 다소 상이하지만 내용은 동일하며, 또한 보통교부세의 산정방식과 유사하다.

<표 6-14> 광역시별 조정교부금 산정방식

구분	기준재정수입액	조정율 공식	관련조례, 규칙
부산, 대구 인천, 광주	자치구세 수입액의 80%	보통재원조정교부금 총액 /각 자치구 재원부족액 총액	조례제6조 제1항 규칙 제2조
대전		보통교부금 총액 /각 자치구 재원부족액의 합산액	조례 제7조제1항 규칙 제2조
울산		보통교부금 총액 /각 자치구 재원부족액의 합산액	조례 제8조제1항 규칙 제2조

## 2. 지방세입 증감효과

### 가. 제 I 안(1211안)

#### 1) 자치단체 계층별 지방세입 증감효과

본 항에서는 다양한 지방세원배분 방안을 시행할 경우 발생하는 세입의 변화를 지방세입 증감효과와 지방세입 형평화효과를 중심으로 분석하였다. 본 연구에서는 4가지 방안을 검토하였는데, 첫 번째 안은 특별시·자치구간 세원배분 방안으로 제1안, 광역시·자치구간 세원배분방안으로 제2안, 도·시간 세원배분방안으로 제1안, 도·군간 세원배분방안으로 제1안을 선정한 방안이다. 이렇게 4가지 세원배분방안을 동시에 시행할 경우에 지방세입 중 광역·기초간 세원배분으로 변화가 발생하는 지방세, 징수교부금, 재정보전금, 보통교부세의 4

개 세입항목의 변화를 중심으로 효과를 분석했다.

2004년 결산 기준으로 지방자치단체의 지방세수는 33조 6,091억 65백만원<sup>34)</sup>, 보통교부세는 12조 8,224억 91백만원으로 이들 두 항목을 합친 규모는 46조 4,316억 56백만원이다.

징수교부금, 재정보전금은 시도에서 시군구로 이전되는 재원으로 중복 계상되므로 순계기준으로 일치시키기 위하여 세입의 사용을 고려하여 시도의 지방세수에서 차감하고 시군구의 세입에 가산했다.

세원배분으로 지방자치단체 계층간에는 세입(지방세수, 징수교부금, 재정보전금, 보통교부세)의 변화가 발생하게 되는데, 지방자치단체 계층간 세입의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

전체 세입규모는 세원배분 이전과 이후에 동일하나, 개별자치단체 별로는 차이가 있다. 특별시는 세입의 변화가 없으나, 광역시는 세입 감소(-38억 59백만원)가 발생하며, 도는 동일한 규모의 세입증가(38억 59백만원)가 발생한다. 그러나 동일 자치단체내에서도 광역과 기초 간에 세입의 변화가 다르게 나타났다.

특별시는 전체적으로 세입의 변화가 없지만, 본청의 경우는 -1,988억 30백만원의 세입감소가 발생하고 자치구는 동액의 세입증가가 발생한다. 이러한 세입의 변화는 특별시 본청에서 시세인 자동차세·주행세·담배소비세(세수 1조 2,266억 88백만원)를 자치구세로 이양하고 자치구로부터 재산세(1조 217억 9백만원)를 시세로 이양받게되는 세원배분의 결과로 인한 지방세수의 변화(2,049억 79백만원)와 이에 따른 징수교부금의 변화(61억 49백만원)이다.

광역시에는 전체적으로 -38억 59백만원의 세입이 감소하지만, 본청의 경우는 -9,092억 81백만원의 세입감소(지방세 -9,859억 3백만원 감소, 징수교부금 295억 77백만원 증가, 재정보전금 209억 66백만원 증가, 보통교부세 260억 79백만원 증가)가 발생하고 자치구는 8,810억 5백만원 세입증가(지방세 9,082억 53백만원 증가,

34) 분석의 편의를 위하여 지방세수 총액(34조 2,017억 5백만원)에서 과년도 수입(5,925억 40백만원)은 제외하였음.

징수교부금 -272억 48백만원 감소)가 발생하며 그리고 광역시 군은 244억 17백만원 세입증가(지방세 776억 50백만원 증가, 징수교부금 -23억 30백만원 감소, 재정보전금 -209억 66백만원 감소, 보통교부세 -299억 38백만원 감소)가 발생한다.

도는 전체적으로 38억 59백만원의 세입이 증가하며, 본청의 경우는 -1,606억 88백만원의 세입감소(지방세 -4,299억 6백만원 감소, 징수교부금 128억 97백만원 증가, 재정보전금 1,183억 47백만원 증가, 보통교부세 1,379억 74백만원 증가)가 발생한다. 시는 241억 76백만원 세입증가(지방세 245억 3백만원 증가, 징수교부금 -7억 35백만원 감소, 재정보전금 -88억 88백만원 감소, 보통교부세 92억 96백만원 증가)가 발생하며, 그리고 군은 1,403억 72백만원의 세입증가(지방세 4,054억 3백만원 증가, 징수교부금 -121억 62백만원 감소, 재정보전금-1,094억 59백만원 감소, 보통교부세 -1,434억 10백만원 감소)가 발생한다. 세원배분으로 도에서 시로 지방세가 이양되었음에도 시에 보통교부세가 증가하는 이유는 세원배분으로 보통교부세 산정기준인 기준재정수요와 기준재정수입이 변화되어 세원배분 이전보다 재정부족액이 감소하고 이에 따라 조정율이 상승하였기 때문이다. 이와 같은 조정율의 상승으로 상대적으로 재원부족액 감소규모가 작은 시에 보통교부세가 증액 교부되는 효과를 발생시켜, 전체적으로 시의 보통교부세 규모가 커졌다.

&lt;표 6-15&gt; 지방세입 증감효과: 제 I 안(1211안)

(단위: 백만원, %)

구분	개편전	개편후	증감규모	증감율	지방세	징수 교부금	재정 보전금	보통 교부세
특별시 본청	5,886,826	5,687,996	-198,830	-3.38	-204,979	6,149	-	-
특별시 구	3,692,096	3,890,925	198,830	5.39	204,979	-6,149	-	-
특별시 합계	9,578,922	9,578,922	-	-	-	-	-	-
광역시 본청	5,068,757	4,159,476	-909,281	-17.94	-985,903	29,577	20,966	26,079
광역시 구	2,536,314	3,417,319	881,005	34.74	908,253	-27,248	-	-
광역시 군	455,470	479,888	24,417	5.36	77,650	-2,330	-20,966	-29,938
광역시 합계	8,060,542	8,056,682	-3,859	-0.05	-	-	-	-3,859
도	8,734,993	8,574,305	-160,688	-1.84	-429,906	12,897	118,347	137,974
시	13,360,374	13,384,549	24,176	0.18	24,503	-735	-8,888	9,296
군	6,696,826	6,837,198	140,372	2.10	405,403	-12,162	-109,459	-143,410
도 합계	28,792,193	28,796,052	3,859	0.01	-	-	-	3,859
총계	46,431,656	46,431,656	-	-	-	-	-	-

이러한 분석결과를 종합적으로 살펴보면, 결국 세원배분으로 인하여 기초자치단체인 시군구는 지방세수 증가뿐만 아니라 세입도 증가하며, 광역자치단체인 시도는 지방세수도 감소하고 세입도 감소하는 것으로 나타났다.

그러나 세원배분으로 인한 세수증감규모보다 세입증감규모는 작다. 그 이유는 재정보전금, 징수교부금, 보통교부세가 재정조정기능을 하기 때문이다. 세원배분으로 인한 지방세수 증감은 징수교부금, 재정보전금, 보통교부세의 증감으로 나타나는데, 징수교부금과 재정보전금의 변화는 광역·기초간의 재원이전이므로 동일 자치단체내에서는 실질적인 세입증감에는 영향을 미치지 않는다. 결국 자치단체계층별로 실질적으로 세입의 증감을 가져오는 것은 보통교부세의 증감을 통하여 발생하는데, 특별시, 특별시 자치구, 광역시 자치구는 불교부단체이므로 보통교부세의 증감이 발생하지 않는다. 그러나 광역시와 도, 광역시 군, 시, 군은

모두 교부단체로 광역시와 도는 지방세수 감소에 따라 보통교부세가 증가하고, 시·군은 지방세수 증가에 따라 보통교부세가 감소한다. 그리고 이러한 보통교부세 증감효과는 개별자치단체의 세수구조에 따라 다르게 나타난다.

## 2) 시도별 지방세입 증감효과

세원배분의 지방세입 증감효과를 시도별로 살펴보면, 다음과 같다. 16개 시도를 중심으로 지방세입의 절대적 변화를 지방세입 규모의 변화로 살펴보기로 하자. 전체 16개 시도 중 지방세입이 감소하는 곳은 인천과 경기 2개이며, 서울은 변화가 없고 나머지 13개 시도에서는 지방세입이 증가한다. 경기의 세입감소규모는 -308억 59백만원이며, 인천은 -71억 80백만원이다. 그리고 세입이 증가하는 14개 시도의 세입증가 규모를 보면, 전남이 63억 26백만원으로 가장 크며 다음으로 경북(63억 17백만원), 경남(50억 48백만원), 강원(46억 33백만원), 전북(43억 92백만원), 충남(39억 46백만원), 충북(30억 51백만원), 울산(11억 14백만원), 제주(10억 6백만원), 대구(8억 3백만원), 부산(7억 31백만원), 광주(4억 23백만원), 대전(2억 49백만원) 순이다. 시도별로 지방세입의 상대적 변화를 지방세입증감율로 살펴보면, 지방세입감소율이 가장 큰 곳은 인천으로 -0.44%, 경기는 -0.33%이다. 그리고 나머지 시도는 지방세입이 증가하지만 증가율은 0.3%미만이다.

본 연구에서 제시한 세원배분방안이 국세의 지방세 이양이 없는 광역·기초간의 세원배분이므로 전체적인 지방세입규모에는 변화가 없다. 따라서 경기와 인천의 세입 감소는 다른 시도의 증가로 나타난다. 경기의 경우 -308억 59백만원의 지방세입 감소가 나타났는데, 도본청은 -638억 21백만원(지방세 -932억 39백만원, 재정보전금 266억 21백만원, 징수교부금 27억 97백만원, 지방교부세 0), 시는 73억 85백만원(지방세 115억 36백만원, 재정보전금 -45억 61백만원, 징수교부금 -3억 46백만원, 보통교부세 7억 55백만원)증가, 군은 255억 77백만원(지방세 817억 3백만원, 재정보전금 -220억 60백만원, 징수교부금 -24억 51백만원, 보

통교부세 -316억 14백만원)증가하였다. 결국 세원배분으로 인한 세입변화가 지방세, 재정보전금, 징수교부금, 보통교부세의 변화를 가져오지만, 보통교부세를 제외하고는 모두 동일 자치단체의 광역·기초내의 변화이다. 따라서 경기의 -308억 59백만원의 지방세입감소는 세원배분으로 인한 경기내의 시와 군의 보통교부세의 변화분과 동일하다(시 7억 55백만원, 군 -316억 14백만원).

자치단체 계층별로는 광역자치단체인 시도 본청에서는 모든 시도의 본청에서 세입감소가 발생한다. 특별·광역시 본청 중 가장 세입감소규모가 큰 곳은 부산으로 -2,672억 85백만원의 세입감소가 발생하며, 다음으로 서울(-1,988억 30백만원), 대구(-1,807억 21백만원), 인천(-1,634억 88백만원), 대전(-1,110억 9백만원), 울산(-933억 96백만원), 광주(-933억 82백만원), 경기(-638억 21백만원), 충남(-244억 37백만원), 충북(-139억 6백만원), 강원(-129억 81백만원), 전남(-115억 24백만원), 경북(-111억 57백만원), 제주(-82억 3백만원), 경남(-74억 33백만원), 전북(-72억 25백만원) 순이다.

자치구는 특별시와 광역시의 모든 자치구에서 세입증가가 발생하며, 절대규모에서는 부산이 2,646억 34백만원으로 가장 크며 다음으로 서울(1,988억 30백만원), 대구(1,764억 96백만원), 인천(1,502억 84백만원), 대전(1,112억 58백만원), 광주(938억 5백만원), 울산(845억 28백만원) 순이다.

광역시 군 모두에서 세입증가가 발생하며, 절대규모에서는 울산이 99억 82백만원으로 가장 크며 다음으로 인천(60억 25백만원), 대구(50억 28백만원), 부산(33억 82만원) 순이다.

&lt;표 6-16&gt; 시도별 세입 증감효과: 제1안(1211안)

(단위: 백만원, %)

구분	개편전	개편후	증감	증감율	자치단체 계층별 내역		
					시도본청	자치구, 시	군
서울	9,578,922	9,578,922	-	-	-198,830	198,830	-
부산	2,299,417	2,300,147	731	0.03	-267,285	264,634	3,382
대구	1,506,282	1,507,085	803	0.05	-180,721	176,496	5,028
인천	1,616,590	1,609,410	-7,180	-0.44	-163,488	150,284	6,025
광주	811,098	811,521	423	0.05	-93,382	93,805	-
대전	941,768	942,017	249	0.03	-111,009	111,258	-
울산	885,387	886,501	1,114	0.13	-93,396	84,528	9,982
경기	9,275,150	9,244,290	-30,859	-0.33	-63,821	7,385	25,577
강원	2,346,536	2,351,169	4,633	0.20	-12,981	2,237	15,378
충북	1,821,152	1,824,203	3,051	0.17	-13,906	1,256	15,702
충남	2,710,380	2,714,325	3,946	0.15	-24,437	2,058	26,325
전북	2,187,162	2,191,554	4,392	0.20	-7,225	2,418	9,199
전남	2,862,918	2,869,244	6,326	0.22	-11,524	1,882	15,968
경북	3,408,204	3,414,520	6,317	0.19	-11,157	3,503	13,971
경남	3,425,742	3,430,790	5,048	0.15	-7,433	2,889	9,592
제주	754,952	755,958	1,006	0.13	-8,203	549	8,660
합계	46,431,656	46,431,656	-	-	-1,268,799	1,104,010	164,789

시는 모든 도의 시에서 세입증가가 발생한다. 경기도가 73억 85백만원으로 세입증가 규모가 가장 크며, 다음으로 경북(35억 3백만원), 경남(28억 89백만원),

전북(24억 18백만원), 강원(22억 37백만원), 충남(20억 58백만원), 전남(18억 82백만원), 충북(12억 56백만원), 제주(5억 49백만원) 순이다.

모든 도의 군에서 세입증가가 발생한다. 충남이 263억 25백만원로 세입증가 규모가 가장 크며, 다음으로 경기(255억 77백만원), 전남(159억 68백만원), 충북(157억 2백만원), 강원(153억 78백만원), 경북(139억 71백만원), 경남(95억 92백만원), 전북(91억 99백만원), 제주(86억 60백만원)순이다.

### 3) 시군구별 지방세입 증감효과

기초자치단체의 세원배분으로 인한 지방세입 증감효과를 살펴보기로 한다.

특별시 자치구의 경우, 세원배분 후 세입증감효과를 살펴보면, 전체 25개 자치구 중 강남구를 비롯한 6개 자치구에서는 세입감소가 발생하며 나머지 19개 자치구에서는 세입증가가 발생한다. 특별시 자치구의 경우에는 세원배분으로 지방세수는 증가(2,049억 79백만원)하지만, 징수교부금은 감소(-61억 49백만원)한다. 조정교부금은 세원배분 이전과 동일한 규모를 유지하는 것으로 가정하였으나, 개별 자치구별로는 세원배분 결과에 따라 증감이 발생한다. 그러나 그 폭은 크지 않다. 특별시·자치구간 세원배분이 시세인 자동차세·주행세·담배소비세와 자치구세인 재산세의 교환의 형태로 이루어지므로 전체적으로 지방세수가 증가하였어도 강남구 등 6개 자치구에서는 세수감소가 발생한다.

광역시 자치구의 경우, 44개 모든 자치구에서 세입증가가 발생한다. 광역시 자치구의 경우에는 세원배분으로 지방세수는 증가(9,082억 53백만원)하지만, 징수교부금은 감소(-272억 48백만원)한다. 조정교부금은 세원배분 이전과 동일한 규모를 유지하는 것으로 가정하였으나, 개별 자치구별로는 세원배분 결과에 따라 증감이 발생한다. 그러나 그 폭은 크지않다. 광역시·자치구간 세원배분은 시세인 자동차세·주행세를 자치구에 이양하는 형태로 이루어지므로 전체적으로 지방세수가 증가하게 되어 모든 자치구에서 세원증가가 발생한다.

시의 경우 77개 시 중 2개 시에서는 세입감소가 발생하지만, 75개 시에서는 세입증가가 발생한다. 시의 경우에는 세원배분으로 전체 지방세입은 증가(241억 76백만원)한다. 구체적으로는 지방세수가 증가(245억 3백만원)하고 보통교부세도 증가(92억 96백만원)한다. 하지만, 징수교부금은 감소(-7억 35백만원)하고, 재정보전금은 감소(-88억 88백만원)한다. 그리고 이러한 증가는 용인시 등 2개 시를 제외하고 나머지 75개의 시에서는 지방세입의 증가가 나타난다.

<표 6-17> 시군구별 지방세입 증감효과: 제1안(1211안)

(단위: 개)

계		서울		광역시		도	
		자치구	자치구	군	시	군	
증가	226	19	44	5	75	83	
감소	8	6	-	-	2	-	
계	234	25	44	5	77	83	

군의 경우 88개 군중 광역시의 5개 군과 도의 83개 군 모두에서 세입증가가 발생한다. 도의 군의 경우에는 세원배분으로 지방세수가 증가(4,054억 3백만원)하지만, 징수교부금, 재정보전금, 보통교부세는 각각 -121억 62백만원, -1,094억 59백만원, -1,434억 10백만원 감소한다. 그러나 세원배분으로 인한 지방세수 증가규모가 커서 전체 지방세입은 증가(1,403억 72백만원)한다. 광역시 군의 경우에는 세원배분으로 지방세수가 증가(776억 50백만원)하지만, 징수교부금, 재정보전금, 보통교부세는 각각 -23억 30백만원, -209억 66백만원, -299억 38백만원 감소한다. 그러나 세원배분으로 인한 지방세수 증가규모가 커서 전체 지방세입은 증가(244억 17백만원)한다. 이와같이 세원배분으로 광역시와 도의 모든 군에서 세입증가가 발생한다.

## 나. 제Ⅱ안(1311안)

### 1) 자치단체 계층별 지방세입 증감효과

제Ⅰ안(1211안)과 동일한 방법으로 제Ⅱ안(1311안)의 지방세입 증감효과를 분석하였다. 제Ⅰ안과 제Ⅱ안은 광역시·자치구간 세원배분방안이 제2안에서 제3안으로 바뀌었을 뿐, 특별시·자치구간, 도·시간, 도·군간 세원배분방안은 동일하다. 따라서 제Ⅰ안과 제Ⅱ안의 지방세입증감효과도 유사하게 발생한다. 제Ⅰ안과 마찬가지로 제Ⅱ안에서도 전체 세입규모는 세원배분 이전과 이후에 동일하나, 개별자치단체 별로는 차이가 있다. 특별시는 세입의 변화가 없으나, 광역시는 -38억 59백만원의 세입 감소가 발생하며, 도는 동일한 규모의 세입증가가 발생한다. 그리고 동일 자치단체내에서도 광역과 기초 간에 세입의 변화가 다르게 나타난다. 이점은 제Ⅰ안과 제Ⅱ안이 동일하다. 그리고 특별시와 도의 경우는 제Ⅰ안과 제Ⅱ안의 지방세입증감효과가 동일하게 나타난다.

제Ⅰ안과 제Ⅱ안의 지방세입 증감효과가 다르게 나타나는 것은 광역시 뿐이다. 제Ⅰ안과 제Ⅱ안이 차이가 나는 것은 광역시 본청으로부터 자치구로의 이양되는 지방세수의 규모가 달라진 점이다. 따라서 광역시의 경우에 전체적인 세입증감규모는 동일하고 광역시와 자치구간 지방세수 변화만 다르게 나타난다. 광역시를 중심으로 제Ⅱ안의 지방세입 증감효과를 살펴보면 다음과 같다. 제Ⅱ안경우에도 제Ⅰ안과 마찬가지로 광역시는 전체적으로 -38억 59백만원의 세입이 감소한다. 그러나 계층별로는 다소 차이가 있다. 본청의 경우는 -6,711억 99백만원의 세입감소(지방세 -7,404억 57백만원 감소, 징수교부금 222억 14백만원 증가, 재정보전금 209억 66백만원 증가, 보통교부세 260억 79백만원 증가)가 발생하고 자치구는 6,429억 22백만원 세입증가(지방세 6,628억 7백만원 증가, 징수교부금 -198억 84백만원 감소)가 발생하며 그리고 광역시 군은 제Ⅰ안과 동일하게 전체적으로 244억 17백만원 세입증가(지방세 776억 50백만원 증가, 징수교부금 -23억 30백만원 감소, 재정보전금 -209억 66백만원 감소, 보통교부세 -299억 38백만원 감소)가 발생한다

<표 6-18> 지방세입 증감효과: 제Ⅱ안(1311안)  
(단위: 백만원, %)

구 분	개편전	개편후	증감규모	증감율	지방세	징 수 교부금	재 정 보전금	보 통 교부세
특별시 본청	5,886,826	5,687,996	-198,830	-3.38	-204,979	6,149	-	-
특별시 구	3,692,096	3,890,925	198,830	5.39	204,979	-6,149	-	-
특별시 합계	9,578,922	9,578,922	-	-	-	-	-	-
광역시 본청	5,068,757	4,397,559	-671,199	-13.24	-740,457	22,214	20,966	26,079
광역시 구	2,536,314	3,179,236	642,922	25.35	662,807	-19,884	-	-
광역시 군	455,470	479,888	24,417	5.36	77,650	-2,330	-20,966	-29,938
광역시 합계	8,060,542	8,056,682	-3,859	-0.05	-	-	-	-3,859
도 본청	8,734,993	8,574,305	-160,688	-1.84	-429,906	12,897	118,347	137,974
시	13,360,374	13,384,549	24,176	0.18	24,503	-735	-8,888	9,296
군	6,696,826	6,837,198	140,372	2.10	405,403	-12,162	-109,459	-143,410
도 합계	28,792,193	28,796,052	3,859	0.01	-	-	-	3,859
총계	46,431,656	46,431,656	-	0.00	-	-	-	-

이러한 분석결과를 종합적으로 살펴보면, 결국 세원배분으로 인하여 세입이 증가하는 자치단체층은 기초자치단체인 시군구이며 특별시 본청, 광역시 본청, 도 본청은 세입이 감소하는 것으로 나타난다.

이러한 결과가 발생하게 된 이유는 다음과 같다. 제Ⅰ안(1211안)과 제Ⅱ안이 광역시·자치군간 세원배분방안이 제2안에서 제3안으로 다를 뿐 나머지는 세원배분방안은 동일하기 때문이다. 즉, 광역시에서 자치구로 이양되는 지방세수 규모가 제Ⅰ안의 9,082억 53백만원에 비해 제Ⅱ안에서는 6,628억 7백만원으로 감소한 점에서 차이가 있을 뿐이다.

## 2) 시도별 지방세입 증감효과

제Ⅱ안을 중심으로 세원배분의 지방세입 증감효과를 시도별로 살펴보면, 전반적인 지방세입 증감효과는 제Ⅰ안과 동일하다. 다만 광역시의 경우 광역시에서 자치구로 이양하는 지방세수 규모가 제Ⅰ안에서는 9,082억 53억원이었으나,

제Ⅱ안에서는 6,628억 7백만원으로 감소되었으므로, 광역시 본청과 자치구의 세입증감규모가 다르게 나타난다.

<표 6-19> 시도별 세입 증감효과: 제Ⅱ안(1311안)

(단위: 백만원, %)

구분	개편전	개편후	증감	증감율	자치단체 계층별 내역		
					시도본청	자치구, 시	군
서울	9,578,922	9,578,922	-	-	-198,830	198,830	-
부산	2,299,417	2,300,147	731	0.03	-195,979	193,327	3,382
대구	1,506,282	1,507,085	803	0.05	-127,481	123,256	5,028
인천	1,616,590	1,609,410	-7,180	-0.44	-144,049	130,845	6,025
광주	811,098	811,521	423	0.05	-68,124	68,547	-
대전	941,768	942,017	249	0.03	-74,128	74,377	-
울산	885,387	886,501	1,114	0.13	-61,439	52,571	9,982
경기	9,275,150	9,244,290	-30,859	-0.33	-63,821	7,385	25,577
강원	2,346,536	2,351,169	4,633	0.20	-12,981	2,237	15,378
충북	1,821,152	1,824,203	3,051	0.17	-13,906	1,256	15,702
충남	2,710,380	2,714,325	3,946	0.15	-24,437	2,058	26,325
전북	2,187,162	2,191,554	4,392	0.20	-7,225	2,418	9,199
전남	2,862,918	2,869,244	6,326	0.22	-11,524	1,882	15,968
경북	3,408,204	3,414,520	6,317	0.19	-11,157	3,503	13,971
경남	3,425,742	3,430,790	5,048	0.15	-7,433	2,889	9,592
제주	754,952	755,958	1,006	0.13	-8,203	549	8,660
합계	46,431,656	46,431,656	-	-	-1,030,717	865,928	164,789

광역시 본청 중 가장 세입감소규모가 큰 곳은 부산으로 -1,959억 79백만원의 세입감소가 발생하며, 다음으로 인천(-1,440억 49백만원), 대구(-1,274억 81백만원), 대전(-741억 28백만원), 광주(-681억 24백만원), 울산(-614억 39백만원) 순이다. 그리고 광역시 자치구는 모든 자치구에서 세입증가가 발생하며, 절대규모에서는 부산이 1,933억 27백만원으로 가장 크며 다음으로 인천(1,308억 45백만원), 대구(1,232억 56백만원), 대전(743억 77백만원), 광주(685억 47백만원), 울산(525억 71백만원) 순이다.

### 3) 시군구별 지방세입 증감효과

제 I 안과 제 II 안의 지방세입 증감효과가 광역시를 제외하고는 동일하므로, 특별시 자치구, 광역시 군, 시, 군의 개별 자치단체별 세입증감효과는 동일하다. 따라서 광역시 자치구의 지방세입 증감효과만 살펴보기로 한다.

제 I 안과 마찬가지로 제 II 안에서도 광역시의 모든 자치구에서 세입증가가 발생한다. 다만, 제 I 안보다 전반적인 지방세입증가 규모는 작다. 광역시 자치구의 경우에는 세원배분으로 지방세수는 증가(6,628억 7백만원)하지만, 징수교부금은 감소(-198억 84백만원)한다. 따라서 제 2 안에서의 개별 자치구의 세입증가 규모는 제 1 안보다는 작다.

다. 제 III 안(2211 안)

#### 1) 자치단체 계층별 지방세입 증감효과

제 I 안(1211 안), 제 II 안(1311 안)과 동일한 방법으로 제 III 안(2211 안)의 지방세입 증감효과를 분석하였다. 제 I 안, 제 II 안과 마찬가지로 제 III 안에서도 전체 세입규모는 세원배분 이전과 이후에 동일하나, 개별자치단체별로는 차이가 있다. 제 III 안은 특별시·자치구간의 세원배분방안이 제 1 안에서 제 2 안으로 변경되었을 뿐, 광역시·자치구간, 도·시간, 도·군간 세원배분방안은 제 I 안과 동일하다. 따라서 특별시의 경우만 제 I 안과 다를 뿐, 광역시, 광역시 자치구, 광역시 군, 도, 시, 군에서는 제 I 안과 동일한 세입 증감효과가 발생한다.

즉, 특별시의 경우 본청에는 -758억원의 세입감소가 발생하고 자치구에는 같은 규모의 세입 증가가 발생한다. 또한 특별시와 특별시 자치구는 지방교부세 불교부단체이므로 특별시와 자치구간의 세원배분은 다른 자치단체의 보통교부세 교부 내역에 영향을 미치지 않는다. 따라서 제 III 안의 광역시·자치구, 도·시, 도·군의 지방세입 증감효과는 제 I 안과 동일하다.

&lt;표 6-20&gt; 지방세입 증감효과: 제Ⅲ안(2211안)

(단위: 백만원, %)

구분	개편전	개편후	증감규모	증감율	지방세	징수 교부금	재정 보전금	보통 교부세
특별시 본청	5,886,826	5,811,026	-75,800	-1.29	-78,145	2,344	-	-
특별시 구	3,692,096	3,767,896	75,800	2.05	78,145	-2,344	-	-
특별시 합계	9,578,922	9,578,922	-	-	-	-	-	-
광역시 본청	5,068,757	4,159,476	-909,281	-17.94	-985,903	29,577	20,966	26,079
광역시 구	2,536,314	3,417,319	881,005	34.74	908,253	-27,248	-	-
광역시 군	455,470	479,888	24,417	5.36	77,650	-2,330	-20,966	-29,938
광역시 합계	8,060,542	8,056,682	-3,859	-0.05	-	-	-	-3,859
도 본청	8,734,993	8,574,305	-160,688	-1.84	-429,906	12,897	118,347	137,974
시	13,360,374	13,384,549	24,176	0.18	24,503	-735	-8,888	9,296
군	6,696,826	6,837,198	140,372	2.10	405,403	-12,162	-109,459	-143,410
도 합계	28,792,193	28,796,052	3,859	0.01	-	-	-	3,859
총계	46,431,656	46,431,656	-	-	-	-	-	-

## 2) 시도별 지방세입 증감효과

시도별 지방세입 증감효과를 살펴보면, 특별시 본청은 -758억원의 세입감소가 발생하고 특별시 자치구에 동액의 세입증가가 발생하는 것이 제 I 안과 차이가 있을 뿐 광역시와 도의 경우에는 제 I 안과 제Ⅲ안이 동일하게 나타났다.

&lt;표 6-21&gt; 시도별 세입 증감효과: 제Ⅲ안(2211안)

(단위: 백만원, %)

구분	개편전	개편후	증감	증감율	자치단체 계층별 내역		
					시도본청	자치구, 시	군
서울	9,578,922	9,578,922	-	-	-75,800	75,800	-
부산	2,299,417	2,300,147	731	0.03	-267,285	264,634	3,382
대구	1,506,282	1,507,085	803	0.05	-180,721	176,496	5,028
인천	1,616,590	1,609,410	-7,180	-0.44	-163,488	150,284	6,025
광주	811,098	811,521	423	0.05	-93,382	93,805	-
대전	941,768	942,017	249	0.03	-111,009	111,258	-
울산	885,387	886,501	1,114	0.13	-93,396	84,528	9,982
경기	9,275,150	9,244,290	-30,859	-0.33	-63,821	7,385	25,577
강원	2,346,536	2,351,169	4,633	0.20	-12,981	2,237	15,378
충북	1,821,152	1,824,203	3,051	0.17	-13,906	1,256	15,702
충남	2,710,380	2,714,325	3,946	0.15	-24,437	2,058	26,325
전북	2,187,162	2,191,554	4,392	0.20	-7,225	2,418	9,199
전남	2,862,918	2,869,244	6,326	0.22	-11,524	1,882	15,968
경북	3,408,204	3,414,520	6,317	0.19	-11,157	3,503	13,971
경남	3,425,742	3,430,790	5,048	0.15	-7,433	2,889	9,592
제주	754,952	755,958	1,006	0.13	-8,203	549	8,660
합계	46,431,656	46,431,656	-	-	-1,145,770	980,981	164,789

### 3) 시군구별 지방세입 증감효과

특별시는 세원배분으로 자치구로 이전하는 지방세수의 규모가 축소되었다. 그리고 25개 자치구 중 강남 중 6개 자치구에서는 세입감소가 발생하지만, 나머지 19개 자치구에서는 세입증가가 발생한다. 그리고 광역시 자치구, 광역시 군, 시, 군의 경우에는 제 I 안과 동일한 지방세입 증감효과가 발생한다.

라. 제Ⅳ안(2311안)

1) 자치단체 계층별 지방세입 증감효과

동일한 방법으로 제Ⅳ안(2311안)의 지방세입 증감효과를 분석하였다. 제Ⅳ안에서도 전체 세입규모는 세원배분 이전과 이후에 동일하나, 개별자치단체 별로는 차이가 있다. 제Ⅳ안은 특별시의 세원배분방안이 변경되었을 뿐, 광역시, 도, 시, 도군은 제Ⅱ안과 동일하다. 따라서 특별시의 경우만 제Ⅱ안과 다를 뿐, 광역시·자치구, 도·시, 도·군에서는 제Ⅱ안과 동일한 세입 증감효과가 발생한다. 즉, 특별시의 경우 본청에는 -758억원의 세입감소가 발생하고 자치구에는 같은 규모의 세입 증가가 발생한다. 또한 특별시와 특별시 자치구는 지방교부세 불교부단체이므로 특별시와 자치구간의 세원배분은 다른 자치단체의 보통교부세 교부 내역에 영향을 미치지 않는다. 따라서 제Ⅳ안의 광역시·자치구, 도·시, 도·군의 지방세입 증감효과는 제Ⅱ안과 동일하다.

<표 6-22> 지방세입 증감효과: 제Ⅳ안(2311안)

(단위: 백만원, %)

구 분	개편전	개편후	증감규모	증감율	지방세	징 수 교부금	재 정 보전금	보 통 교부세
특별시 본청	5,886,826	5,811,026	-75,800	-1.29	-78,145	2,344	-	-
특별시 구	3,692,096	3,767,896	75,800	2.05	78,145	-2,344	-	-
특별시 합계	9,578,922	9,578,922	-	-	-	-	-	-
광역시 본청	5,068,757	4,397,559	-671,199	-13.24	-740,457	22,214	20,966	26,079
광역시 구	2,536,314	3,179,236	642,922	25.35	662,807	-19,884	-	-
광역시 군	455,470	479,888	24,417	5.36	77,650	-2,330	-20,966	-29,938
광역시 합계	8,060,542	8,056,682	-3,859	-0.05	-	-	-	-3,859
도 본청	8,734,993	8,574,305	-160,688	-1.84	-429,906	12,897	118,347	137,974
시	13,360,374	13,384,549	24,176	0.18	24,503	-735	-8,888	9,296
군	6,696,826	6,837,198	140,372	2.10	405,403	-12,162	-109,459	-143,410
도 합계	28,792,193	28,796,052	3,859	0.01	-	-	-	3,859
총계	46,431,656	46,431,656	-	-	-	-	-	-

## 2) 시도별 지방세입 증감효과

세원배분의 지방세입 증감효과를 시도별로 살펴보면, 특별시 본청은 -758억원의 세입감소가 발생하고 특별시 자치구에 동액의 세입증가가 발생하는 것이 제Ⅱ안과 차이가 있을 뿐 광역시와 도의 경우에는 제Ⅱ안과 제Ⅳ안의 지방세입 증감효과는 동일하게 나타났다.

<표 6-23> 시도별 세입 증감효과: 제Ⅳ안(2311안)

(단위: 백만원, %)

구분	개편전	개편후	증감	증감율	자치단체 계층별 내역		
					시도본청	자치구, 시	군
서울	9,578,922	9,578,922	-	-	-75,800	75,800	-
부산	2,299,417	2,300,147	731	0.03	-195,979	193,327	3,382
대구	1,506,282	1,507,085	803	0.05	-127,481	123,256	5,028
인천	1,616,590	1,609,410	-7,180	-0.44	-144,049	130,845	6,025
광주	811,098	811,521	423	0.05	-68,124	68,547	-
대전	941,768	942,017	249	0.03	-74,128	74,377	-
울산	885,387	886,501	1,114	0.13	-61,439	52,571	9,982
경기	9,275,150	9,244,290	-30,859	-0.33	-63,821	7,385	25,577
강원	2,346,536	2,351,169	4,633	0.20	-12,981	2,237	15,378
충북	1,821,152	1,824,203	3,051	0.17	-13,906	1,256	15,702
충남	2,710,380	2,714,325	3,946	0.15	-24,437	2,058	26,325
전북	2,187,162	2,191,554	4,392	0.20	-7,225	2,418	9,199
전남	2,862,918	2,869,244	6,326	0.22	-11,524	1,882	15,968
경북	3,408,204	3,414,520	6,317	0.19	-11,157	3,503	13,971
경남	3,425,742	3,430,790	5,048	0.15	-7,433	2,889	9,592
제주	754,952	755,958	1,006	0.13	-8,203	549	8,660
합계	46,431,656	46,431,656	-	-	-907,687	742,898	164,789

## 3) 시군구별 지방세입 증감효과

특별시는 세원배분으로 자치구로 이전하는 지방세수의 규모가 축소되었다. 그리고 25개 자치구 중 강남 등 6개 자치구에서는 세입감소가 발생하지만, 나머

지 19개 자치구에서는 세입증가가 발생한다. 그리고 광역시 자치구, 시, 군의 경우에는 제Ⅱ안과 동일한 지방세입 증감효과가 발생한다.

### 3. 지방세입 형평화효과

세원배분으로 인한 지방세입 과급효과를 형평화효과를 중심으로 살펴보기로 하자. 기초자치단체인 시군구를 중심으로 세원배분 이전의 지방세입과 세원배분 이후에 변화된 지방세입의 가중변이계수를 이용하여 세원배분의 지방세입 형평화 효과를 분석보았다.

우선 특별시·자치구간 세원배분의 지방세입 형평화효과를 살펴보기로 하자. 특별시·자치구간 세원배분은 광역시, 도, 광역시 자치구, 시, 군의 지방세입에 영향을 미치지 않는다. 따라서 특별시 자치구의 세원배분으로 인한 세입형평화 효과는 특별시 자치구만의 변화로서 나타난다. 우선 특별시 자치구의 세원배분 이전의 지방세입분포의 가중변이계수는 0.3294로 나타났다. 그리고 세원배분 이후의 지방세입분포의 가중변이계수는 제Ⅰ안(1211)이 0.2367, 제Ⅲ안이 0.2077로 나타났다(제Ⅰ안, 제Ⅱ안의 가중변이계수는 동일하며, 제Ⅲ안, 제Ⅳ안의 가중변이계수도 동일함). 즉, 특별시·자치구 간 세원배분은 세원배분안이 제Ⅰ안(자동차세·주행세·담배소비세 ⇔ 재산세)인 경우나 제Ⅱ안(자동차세·주행세 ⇔ 비주택분 재산세)인 경우에 모두 지방세입 불균형을 완화시키는 것으로 나타났다. 그러나 상대적으로 제Ⅱ안(자동차세·주행세 ⇔ 비주택분 재산세)의 지방세입 불균형 완화 효과가 더 큰 것으로 나타났다.

광역시·자치구간 세원배분의 지방세입 형평화 효과를 살펴보기로 하자. 광역시 자치구의 세원배분 이전의 지방세입분포의 가중변이계수는 0.4068로 나타났다. 그리고 세원배분 이후의 지방세입분포의 가중변이계수는 제Ⅰ안(1211)이 0.3068, 제Ⅱ안이 0.3776으로 나타났다(제Ⅰ안, 제Ⅲ안의 가중변이계수는 동일하며, 제Ⅱ안, 제Ⅳ안의 가중변이계수도 동일함). 광역시·자치구 간 세원배분은

세원배분안이 제Ⅱ안(광역시세인 자동차세·주행세의 자치구세로의 이양)인 경우나 제Ⅲ안(광역시인 담배소비세의 자치구세로의 이양)인 경우에 모두 지방세입 불균형을 완화시키는 것으로 나타났다.

도·시간 세원배분의 지방세입 형평화 효과를 살펴보기로 하자. 시의 세원배분 이전의 지방세입 분포의 가중변이계수는 0.3571로 나타났다. 그리고 세원배분 이후의 지방세입분포의 가중변이계수는 제Ⅰ안, 제Ⅱ안, 제Ⅲ안, 제Ⅳ안 모두에서 0.3573으로 동일하게 나타났다. 왜냐하면 본절에서 검토한 도·시간의 세원배분 방안은 도세인 면허세를 시로 이양하는 단일안이었기 때문에 시의 경우 각안의 지방세입증감효과가 동일하기 때문이다. 즉, 도·시간 세원배분(도세인 면허세의 시세로의 이양)은 지방세입 불균형이 다소 조장되는 것으로 나타났다.

<표 6-24> 세원배분의 지방세입 형평화효과

구 분	특별시구	광역시구	시	군
현행	0.3294	0.4068	0.3571	0.2822
제Ⅰ안(1211)	0.2367	0.3068	0.3573	0.2733
제Ⅱ안(1311)	0.2367	0.3776	"	"
제Ⅲ안(2211)	0.2077	0.3068	"	"
제Ⅳ안(2311)	0.2077	0.3776	"	"
참고	동일(Ⅰ, Ⅱ안) 동일(Ⅲ, Ⅳ안)	동일(Ⅰ, Ⅲ안) 동일(Ⅱ, Ⅳ안)	동일	동일

끝으로 도·군간 세원배분의 지방세입 형평화효과를 살펴보기로 하자. 군의 세원배분 이전의 지방세입 분포의 가중변이계수는 0.2822로 나타났다. 그리고 세원배분 이후의 지방세입분포의 가중변이계수는 제Ⅰ안, 제Ⅱ안, 제Ⅲ안, 제Ⅳ안 모두에서 0.2733으로 동일하게 나타났다. 왜냐하면 본절에서 검토한 도·군간의 세원배분 방안은 도세인 취득세와 면허세를 군으로 이양하는 단일안이었기 때문에 군의 경우 각안의 지방세입증감효과가 동일하기 때문이다. 즉, 도·군간 세원배분(도세인 취득세, 면허세의 시세로의 이양)은 지방세입 불균형을 완화시키는 것으로 나타났다.

### 제3절 종합

지금까지 분석한 세원배분이 지방세와 지방세입에 미치는 효과를 종합적으로 고려하여 세원배분방안별로 장단점을 비교해 보도록 한다. 본 연구에서는 기초자치단체의 재정력 강화를 위하여 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중을 높이는 방향으로 세원배분 방안을 제시하였다. 따라서 대안별 비교는 기초자치단체의 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화 효과, 재정력 증가효과, 재정력 형평화 효과, 지방세입 확충효과, 지방세입 형평화 효과를 종합적으로 검토하도록 한다.

본 연구에서는 특별시와 자치구간 세원배분방안으로 제1안과 제2안을 제시하였고, 광역시와 자치구간 세원배분방안으로 제2안과 제3안을 제시하였다. 그리고 도와 시간 세원배분방안으로는 제1안을 도와 군간 세원배분방안으로는 제1안을 제시하였다. 이러한 4가지 방안을 중심으로 효과를 분석한 결과 대부분의 세원배분방안에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다.

<표 6-25> 세원배분 방안별 효과 종합

(단위: 백만원)

구분	지방세수		재정력지수		지방세입		
	확충효과	형평화효과	증가효과	형평화효과	확충효과	형평화효과	
특별시 구	현행	-	1.075	0.640	1.000	-	0.3294
	제1안	204,979	0.525	0.712	0.637	198,830	0.2367
	제2안	78,145	0.635	0.665	0.662	75,800	0.2077
광역시 구	현행	-	0.555	0.261	0.712	-	0.4068
	제2안	908,253	0.297	0.479	0.521	881,005	0.3068
	제3안	662,807	0.422	0.423	0.632	642,922	0.3776
시	현행	-	0.277	0.552	1.157	-	0.3571
	제1안	24,503	0.276	0.553	1.155	24,176	0.3571
군	현행	-	0.442	0.167	0.998	-	0.2822
	제1안	483,054	0.500	0.211	0.965	140,372	0.2733

특별시의 경우에는 제1안과 제2안 모두에서 지방세수 확충효과와 형평화효과가 발생하며, 재정력도 증가하고 재정력 형평화효과도 발생하는 것으로 나타났다. 그리고 지방세입도 확충되며 형평화효과가 발생하는 것으로 나타났다. 특별시의 경우 복수안을 제시하였으므로 두 방안을 비교하면, 제1안이 지방세입 형평화효과를 제외하고는 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화효과, 재정력 증가효과, 재정력 형평화효과, 지방세입 확충효과 모두에서 제2안에 비해 우월한 것으로 나타났다.

광역시의 경우에도 제2안과 제3안 모두에서 지방세수 확충효과와 형평화효과가 발생하며, 재정력도 증가하고 재정력 형평화효과도 발생하는 것으로 나타났다. 그리고 지방세입도 확충되며 형평화효과가 발생하는 것으로 나타났다. 광역시의 경우 복수안을 제시하였으므로 두 방안을 비교하면, 제2안이 지방세수 확충효과 등 모든 부문에서 제3안보다 우월한 것으로 나타났다.

시의 경우에는 제1안이 지방세입 형평화 효과를 제외하고는 지방세수 확충효과를 비롯한 모든 부문에서 긍정적인 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 다만, 도에서 시로 이양되는 지방세수가 적기 때문에 효과는 크지는 않은 것으로 나타났다.

군의 경우에도 제1안이 지방세수 확충효과를 비롯한 모든 부문에서 긍정적인 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 다만, 상대적으로 지방세수 확충효과, 재정력 증가효과, 지방세입 확충효과가 큰데 비하여, 형평화효과는 크지 않은 것으로 나타났다.

## 제 7 장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

본 연구는 그 동안 소홀히 다루어져 왔던 광역과 기초간 세원배분에 초점을 두고 진행 하였다. 본 연구에서 광역과 기초간 세원배분은 중앙과 지방간 재원뿐만 아니라 광역과 기초간 배분되어 있는 세수규모를 현행과 동일하게 유지한 상태에서 진행하였으므로 광역과 기초의 총체적인 세수규모는 동일하다. 다만, 광역과 기초간 세원배분에 따라 변화되는 것은 동일계층에 있는 광역과 기초자치단체의 지방세수규모 및 지방세입이다. 재정분권은 지역주민과 가장 밀접한 연관이 있는 자치단체에서부터 시작될 필요가 있다. 그러한 관점에서 기초자치단체의 재정분권이 우선되어야 하며, 본 연구에서 진행하는 광역과 기초간 세원배분은 중요한 의미가 있다고 본다. 따라서 본 연구는 국세와 지방세 등의 세원배분 이론에 기초하여 광역세와 기초세간의 세원배분에 대한 여러 방안을 모색하였다.

현행 지방재정은 중앙으로부터의 이전재원 비중이 지방세 등 자주재원에 비하여 매우 높기 때문에 지방세의 중요성에 대한 인식이 크지 않다. 만약 추가적인 재원이 필요하다면, 자치단체는 지방세보다는 상위정부로부터의 이전재원을 통하여 확충하고자 하는 경향이 강하다. 이러한 현상은 광역자치단체뿐만 아니라 재정력이 열악한 기초자치단체의 경우가 더 심하다고 할 수 있다. 2004년도 결산총계 기준으로 지방예산 중 지방세 비율은 28.7%에 불과한 실정이다. 자치단체를 계층별로 살펴볼 경우, 서울특별시 본청의 총세입 대비 지방세 비율은 높다고 할 수 있지만, 대부분 자치단체의 지방세수비중이 낮으며 특히 군은

5.6%로 매우 낮은 수준이다. 이처럼 지방세입 중 지방세수의 비중이 낮으면 상위정부의 이전재원에 의존해야 하므로 재정자율성 및 책임성이 미흡할 수밖에 없다. 따라서 본 연구는 기초자치단체의 지방세 비율을 높이는 방향에서 세원배분을 진행하였다. 지방세의 비율을 높이고자할 때 국세의 지방세 이양 없이 광역과 기초간 세원배분을 통해 지방세 비율을 높이는 것은 한계가 있다. 그러한 제약 때문에 기초의 지방세수 비중을 상향 조정함으로써 광역의 지방세수가 감소되는 데, 그 경우 광역자치단체는 조정교부금 또는 재정보전금 등 재정조정제도를 통해 기초자치단체로 이전하고 있는 재원의 일부를 축소함으로써 지방세수 감소를 보전할 수 있다는 가정을 전제하였다.

본 연구는 자치단체계층별 세원배분방안을 위한 대상세목의 선정과 각 방안별로 지방세수 증감효과, 재정력 증감효과와 세수불균형 완화효과, 재정력불균형 완화효과를 중심으로 세원배분이 지방세부문에 미치는 효과를 분석하였다. 세원배분의 기본방향은 첫째, 지방세 원칙인 주민부담의 원칙, 가격기능의 원칙에 크게 위배되지 않을 것, 둘째, 기초자치단체의 재정력이 향상되도록 할 것, 셋째, 자치단체간 지방세수 불균형이 완화되도록 할 것의 세 가지에 역점을 두었다.

평가기준은 지방세원칙에 크게 벗어나지 않는다면, 지방세수 증대, 재정력 강화(재정력지수 변화), 세수불균형 완화에 기초하여 평가하였다.

검토한 세원배분방안은 아래와 같다.

특별시의 경우는 자치구의 재정력강화보다는 세수불균형 완화에 역점을 두었다. 그 결과 제1안은 시세인 자동차세, 주행세, 담배소비세를 자치구로 이양하고, 자치구세인 재산세를 시로 이양하는 방안이다. 제2안은 시세인 자동차세, 주행세를 자치구로 이양하고, 자치구세인 재산세(비주택분)를 시로 이양하는 방안이다. 그리고 제3안은 시세인 담배소비세를 자치구로 이양하고, 자치구세인 재산세(비주택분)를 시로 이양하는 방안이다.

광역시의 경우는 자치구의 세수불균형 완화보다는 재정력 강화에 역점을 두

어 세원을 배분하였다. 그 결과 제1안은 시세인 자동차세, 주행세, 담배소비세를 자치구로 이양하는 방안이다. 제2안은 시세인 자동차세, 주행세를 자치구로 이양하는 방안이다. 그리고 제3안은 시세인 담배소비세를 자치구로 이양하는 방안이다.

도·시의 경우에는 일부 시간 세수불균형이 매우 심하여 시의 재정력강화보다는 세수불균형완화에 역점을 두었다. 제1안은 도세인 면허세를 시로 이양하는 방안이다. 제2안은 도세인 면허세를 시로 이양하고, 시세인 도축세와 사업소세를 도로 이양하는 방안이다. 그리고 제3안은 제2안과 동일하면서 시의 인구가 50만이상이면 추가적으로 시세인 주민세를 도로 이양하는 방안이다.

도와 군의 경우는 군의 재정력이 매우 열악하여 군의 재정력강화에 역점을 두었다. 제1안은 도세인 취득세와 면허세를 군으로 이양하는 방안이다. 제2안은 도세인 취득세를 군으로 이양하는 방안이다. 그리고 제3안은 도세인 면허세를 군으로 이양하는 방안이다.

지방세 원칙에 크게 벗어나지 않으면서 본 연구에서 추구하는 기본방향에 입각하여 자치단체 계층별로 3개의 방안을 선정하여 모두 12가지 세원배분방안을 평가하였는데 그 결과는 다음과 같다.

특별시의 세수불균형 완화에 적합한 방안은 가중변이계수가 가장 낮은 제1안이라고 할 수 있는데, 제1안의 문제는 기초세의 성격이 강한 재산세를 특별시로 이전하는 것이다. 제2안과 제3안의 경우 세수·재정력 증대효과와 세수·재정력불균형 완화효과 면에서 유사하나 제2안이 제3안에 비해 지방세 논리에 적합한 방안이라고 할 수 있다. 따라서 특별시의 경우는 역점을 두는 방향에 따라 대안이 달라질 수 있다고 본다.

광역시의 세수증대에 적합한 방안은 제1안, 제2안, 제3안순이지만, 제1안의 경우 일부 자치구의 재정력지수가 1을 초과하는 문제가 발생한다. 따라서 현실적으로 채택이 가능한 안은 제2안과 제3안이라고 할 수 있는데, 제2안, 제3안의 경우 현행과 비교하면 세수증대뿐만 아니라 세수불균형 완화에 크게 도움이 되

는 것으로 도출된다.

시는 일부 부유한 시로 인한 시간 세수불균형이 심하기 때문에 이 문제의 해결 없이 시의 세수증대에 역점을 둘 경우에는 부유한 시의 재정력이 더욱 강화되는 문제가 발생하므로 세수불균형 완화에 역점을 두었다. 경기도 대부분 시의 재정력지수가 1을 초과하기 때문에 세수증대에 역점을 둘 경우 부유한 시의 재정력이 더욱 강화되어 빈익빈 부익부 현상이 두드러질 것이다. 따라서 도에서 시에 이전할 수 있는 세목은 목적세를 제외하면 취득세, 등록세, 레저세, 면허세인데, 이들 세목 중에서 세수가 클 경우 부유시의 세수 증대가 더욱 커지는 문제가 있으므로 면허세 정도가 가능할 것으로 보인다. 반면에 시에서 도로 이전할 수 있는 세목은 세수불균형이 심하거나 혹은 세수가 부유한 시에 집중되어 있는 세목으로 도축세, 사업소세, 주민세 등이 대상이다. 그러나 분석결과, 제2안과 제3안은 현행보다 시의 세수감소가 초래 될 뿐만 아니라 세수불균형이 심화되기 때문에 도에서 시로 면허세만을 이전하는 제1안이 적절한 것으로 판단된다.

군의 세수증대를 위해 도세의 군세로의 이전을 검토한 결과 목적세를 제외하면 취득세, 등록세, 레저세, 면허세가 대상이 되는데, 이 중에서 레저세는 일부 자치단체에 집중되어 있는 세목이고 등록세는 중앙과의 세원배분이 검토되고 있는 실정이므로 취득세와 면허세를 이전 세목으로 검토하였다. 검토결과 취득세와 면허세를 모두 군으로 이전하는 제1안이 세수증대 뿐만 아니라 세수불균형 완화에 도움이 되는 것으로 도출되었다.

본 연구에서는 기초자치단체의 재정력 강화를 위하여 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중을 높이는 방향으로 세원배분 방안을 제시하였다. 따라서 대안별 비교는 기초자치단체의 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화 효과, 재정력 증가효과, 재정력 형평화효과, 지방세입 확충효과, 지방세입 형평화 효과를 종합적으로 검토하였다. 특별시의 경우에는 제1안과 제2안 모두에서 지방세수 확충효과와 형평화효과가 발생하며, 재정력도 증가하고 재정력 형평화 효과도 받

생하는 것으로 나타났다. 그리고 지방세입도 확충되며 형평화 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 특별시의 경우 복수안을 제시하였으므로 두 방안을 비교하면, 제1안이 지방세입 형평화효과를 제외하고는 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화효과, 재정력 증가효과, 재정력 형평화효과, 지방세입 확충효과 모두에서 제2안에 비해 우월한 것으로 나타났다.

광역시의 경우에도 제2안과 제3안 모두에서 지방세수 확충효과와 형평화효과가 발생하며, 재정력도 증가하고 재정력 형평화효과도 발생하는 것으로 나타났다. 그리고 지방세입도 확충되며 형평화효과가 발생하는 것으로 나타났다. 광역시의 경우 복수안을 제시하였으므로 두 방안을 비교하면, 제2안이 지방세수 확충효과 등 모든 부문에서 제3안보다 우월한 것으로 나타났다.

시의 경우에는 제1안이 지방세입 형평화 효과를 제외하고는 지방세수 확충효과를 비롯한 모든 부문에서 긍정적인 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 다만, 도에서 시로 이양되는 지방세수가 적기 때문에 효과는 크지는 않은 것으로 나타났다.

군의 경우에도 제1안이 지방세수 확충효과를 비롯한 모든 부문에서 긍정적인 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 다만, 상대적으로 지방세수 확충효과, 재정력 증가효과, 지방세입 확충효과가 큰데 비하여, 형평화효과는 크지 않은 것으로 나타났다.

## 제2절 정책건의

본 연구는 기초자치단체의 재정자율성과 재정책임성을 제고하는데 목적이 있으므로 기초자치단체의 재정력 강화를 위하여 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중을 높이는 방향으로 세원배분 방안을 제시하였다.

본 연구는 자치단체계층별 세원배분방안을 위한 대상세목의 선정과 각 방안

별로 지방세수 증감효과, 재정력 증감효과와 세수불균형 완화효과, 재정력불균형 완화효과를 중심으로 세원배분이 지방세부문에 미치는 효과를 분석하였다. 세원배분의 기본방향은 첫째, 지방세 원칙인 주민부담의 원칙, 가격기능의 원칙에 크게 위배되지 않을 것, 둘째, 기초자치단체의 재정력이 향상되도록 할 것, 셋째, 자치단체간 지방세수 불균형이 완화되도록 할 것의 세 가지에 역점을 두었다.

지방세 원칙에 크게 벗어나지 않으면서 본 연구에서 추구하는 기본방향에 입각하여 자치단체 계층별로 3개의 방안을 선정하여 모두 12가지 세원배분방안을 평가하였다.

분석결과를 종합하면 다음과 같다. 특별시는 세수불균형 완화에 도움이 되는 특별시의 자동차세·주행세·담배소비세를 자치구세로 이양하고, 자치구로부터 재산세를 이전 받는 제1안과 자동차세·주행세를 자치구세로 이양하고 재산세(비주택분)를 시세로 이전하는 제2안이 적절한 것으로 도출되었다. 제1안과 제2안의 최종 선택은 역점을 세수불균형 완화에 둘 것인지 지방세 논리에 따를 것인지에 따라 달라진다고 본다. 광역시의 경우는 세수증대를 통한 재정력 강화에 역점을 두되 부유한 자치구의 재정력지수가 1을 초과하지 않는 한도에서 광역시의 자동차세·주행세를 자치구세로 이전하는 제2안과 담배소비세를 자치구세로 이전하는 제3안이 적절한 것으로 도출되었다. 시는 경기도 일부 부유한 시로 인한 부익부 빈익빈 현상을 초래하지 않기 위해 도세인 면허세를 시로 이전하는 제1안이 적절한 것으로 도출되었다. 군의 경우에는 세수증대를 통한 재정력 강화를 위해 도세 중 이전이 가능한 세목인 취득세와 면허세를 군세로 이전하는 제1안이 적절한 것으로 도출되었다.

본 연구에서 선택한 대안은 현행보다 기초자치단체의 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화효과, 재정력 증가효과, 재정력 형평화효과, 지방세입 확충효과, 지방세입 형평화효과가 모두 우월한 것으로 도출되었다.

본 연구에서는 특별시와 자치구간 세원배분방안으로 제1안과 제2안을 제시

하였고, 광역시와 자치구간 세원배분방안으로 제2안과 제3안을 제시하였다. 그리고 도와 시간 세원배분방안으로는 제 I 안을 도와 군간 세원배분방안으로는 제 I 안을 제시하였다. 이러한 4가지 방안을 중심으로 효과를 분석한 결과 대부분의 세원배분방안에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타났다. 특별시의 경우에는 제1안과 제2안 모두에서 지방세수 확충효과와 형평화효과가 발생하며, 재정력도 증가하고 재정력 형평화효과도 발생하는 것으로 나타났다. 그리고 지방세입도 확충되며 형평화효과가 발생하는 것으로 나타났다. 특별시의 경우 복수안을 제시하였으므로 두 방안을 비교하면, 제1안이 지방세입 형평화효과를 제외하고는 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화효과, 재정력 증가효과, 재정력 형평화효과, 지방세입 확충효과 모두에서 제2안에 비해 우월한 것으로 나타났다. 그러나 재산세가 기초자치단체의 바람직한 편익과세임을 고려할 때, 제1안이 제2안보다 약간 우월해도 큰 차이가 없는 점을 고려하면 제2안도 바람직하다고 본다.

광역시의 경우에도 제2안과 제3안 모두에서 지방세수 확충효과와 형평화효과가 발생하며, 재정력도 증가하고 재정력 형평화효과도 발생하는 것으로 나타났다. 그리고 지방세입도 확충되며 형평화효과가 발생하는 것으로 나타났다. 광역시의 경우 복수안을 제시하였으므로 두 방안을 비교하면, 제2안이 지방세수 확충효과 등 모든 부문에서 제3안보다 우월한 것으로 나타났다.

시의 경우에는 제1안이 지방세입 형평화효과를 제외하고는 지방세수 확충효과를 비롯한 모든 부문에서 긍정적인 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 다만, 도에서 시로 이양되는 지방세수가 적기 때문에 효과는 크지는 않은 것으로 나타났다.

군의 경우에도 제1안이 지방세수 확충효과를 비롯한 모든 부문에서 긍정적인 효과가 발생하는 것으로 나타났다. 다만, 상대적으로 지방세수 확충효과, 재정력 증가효과, 지방세입 확충효과가 크데 비하여, 형평화효과는 크지 않은 것으로 나타났다.

## 【참고문헌】

- 김대영(2003), 「지방소비세 도입방안」, 한국지방행정연구원.
- 김정훈(1995), 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국지방행정연구원.
- 김정훈(2002), 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국조세연구원.
- 라휘문(1995), 「지방자치단체간 세수의 균등배분을 위한 세원조정 연구」, 성균관대학교 박사학위 논문.
- 이영희(1993), 「국세와 지방세의 합리적 조정방안」, 한국지방행정연구원.
- 이영희 등(1999), 「광역과 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구: 강남구를 중심으로」 한국지방행정연구원.
- 이영희 등(2001), 「광역시와 자치구간 지방세 세목조정 방안」, 한국지방행정연구원.
- 掘場勇夫, 地方分権の經濟分析, 東洋經濟新報社, 2001.
- 橋本徹, 「地方稅の理論と課題」, 稅務經理協會, 2001.
- 持田信樹, 「地方分権の財政學」, 東京大學出版會, 2004.
- Bahl, Roy(1995), “The Decentralization of Government”, 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회·한국지방행정연구원.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Besley, Timothy and Stephen Coate(1999), “Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis”, Working Paper 7084, National Bureau of Economic Research.
- Bird, Richard M.(1993), “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal*, Vol. 46.

- \_\_\_\_\_, 1999, "Rethinking Subnational Taxes-A New Look at Tax Assignment", Working Paper, Fiscal Affairs Department, IMF.
- \_\_\_\_\_, 2000, "Subnational Revenues: Realities and Prospects", in Shahid Burki et al.(eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, pp. 319-336.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Brennan, Geoffrey, and James Buchanan(1980), *The Power to Tax: Analytic Foundations of a fiscal Constitution*, New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, 1983, "Normative Tax Theory for a Federal Polity: Some Public Choice Preliminaries", in *Tax Assignment in federal Countries*, ed. by Charles. McLure, Jr., Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Boadway, Robin(1999), "The Provision of Public Services by Government Funded Decentralized Agencies", with Isao Horiba and Raghendra Jha, *Public Choice*, Vol. 100 (September, 1999), pp.157-84.
- \_\_\_\_\_, 2003, "Simultaneous Public and Private Provision of Services, Asymmetric Information and Innovation", with Maurice Marchand and Jean-Francois Tremblay, *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, pp.317--39.
- Breuss, Fritz and Markus Eller(2004), "Fiscal Decentralisation and Economic

- Growth: Is There Really a Link?”, *Decentralising the Public Sector*, CESifo DICE Report 2004. Jan..
- Brunori, David(1997), “Principles of Tax Policy and Targeted Tax Incentives”, *State and Local Government Review*, Vol. 29, No. 1(Winter, 1997), pp.50-61.
- Davoodi, Hamid, and Heng-fu Zou(1998), “Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, pp. 244-57.
- deMello, L. R.(2000), “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis”, *World Development*, Vol. 28, no. 2, pp. 365-80.
- Duncan, Harley(1992), “Interstate Tax Competition: The Good, the Bad, and the Ugly”, *State Tax Notes* (August 24, 1992), pp.266-70.
- Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz(2003), “On The Measurement and Impact of Fiscal Decentralization”, in: James Alm and Jorge Martinez-Vazquez (Eds.), *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honor of Richard M. Bird*, Edward Elgar Press, Cheltenham, pp.101-120.
- Filimon, P., T. Romer and H. Rosenthal(1982), “Asymmetric Information and Agenda Control : the Bases of Monopoly Power in Public Spending”, *Journal of Public Economics*, Vol. 17, pp. 51-70.
- Hettich, Walter, and Stsney Winer.(1984), “A Positive Model of Tax Structure”, *Journal of Public Economics*, Vol. 24, pp.67-87.
- Lin, J. Y. and Z. Liu(2000), “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China”, *Economic Development and Cultural Change*, 49(1), pp. 1-23.

- Lynch, Robert(1995), *Do State and Local Tax Incentives Work?*, Washington, D.C.: Economic Policy Institute.
- Martinez-Vazquez, J. and R. M. McNab(2001), "Fiscal Decentralization and Economic Growth", Working Paper no. 01-01, International Studies Program, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University.
- McLure, Charles E.(1998), "Electronic Commerce and the Tax Assignment Problem: Preserving State Sovereignty in a Digital World", *State Tax Notes* (April 13, 1998), pp.1169-81.
- \_\_\_\_\_, 2000, "Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy", *Bulletin of International Bureau of Fiscal Documentation*, Vol. 54, No. 12, December 2000, pp. 626-635.
- \_\_\_\_\_, 2001, "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History", *National Tax Journal*, Vol. 54.
- Musgrave, Richard A.(1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York.
- \_\_\_\_\_, 1983, "Who Should Tax, Where and What?" in *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. by Charles E, McLure, Jr, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- National Conference of State Legislatures(1997), *Critical Issues in State-Local Fiscal Policy*, Washington, D.C.
- Oates, Wallace E.(1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- \_\_\_\_\_, 1979, "Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects", in P. Miezowski and W. H. Okland, eds, *Fiscal Federalism and*

- Grants-in-Aid*, pp. 23-30, The Urban Institute, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_, 1995, “Comment on ‘Conflicts and Dilemmas of Decentralization ’ by Rudolf Hommes”, in M. Bruno and B. Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 351-53.
- \_\_\_\_\_, 1996, “Taxation in a Federal System: The Tax-Assignment Problem”, *Public Economics Review(Taiwan)*, Vol, 1, pp.35-60.
- \_\_\_\_\_, 1998, “Federalism and Government Finance”, in *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, eds. by Wallace E. Oates, Cheltenham, U.K.:An Elgar Reference Collection.
- Seabright, P.(1996), “Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contract Model”, *European Economic Review*, Vol. 40. pp. 61-89.
- Shah, Anwar(1998), “Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization,“ Working Paper, Washington, D.C.: The World Bank.
- Tanze, Vito(1995), “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, *World Bank Research Observer, Annual Conference Supplement*, pp.295-316.
- Tiebout, Charles(1956), “A Pure Theory of Local Expenditure”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, pp.416-424.
- Yilmaz, S.(1999), “The Impace ot Fiscal Decentralization Macroeconomic Performance”, *National Tax Association, Proceedings of the 92nd Annual Conference on Taxation*, US Atlanta, October, 24-26, pp. 251-260.

## **【Abstract】**

### Tax Assignment between Upper and Lower Level Local Governments

This study investigates tax assignment between upper and lower level local governments. The current local tax revenue is far less than local governments need to provide local public services to residents. Since lower level local governments have more information of their residents than any other level of governments, it is efficient for them to have enough tax revenue instead of transfer funds to provide local public services. If local public services are clearly assigned to local governments and residents know for which public services they need to pay local taxes, a great deal of achievement can be attained in enhancing local governments' fiscal power and accountability. Thus, we try to allocate more tax bases to lower level local governments in this paper. In order to simulate tax assignment between two tiers local governments, we assume total local tax revenue does not change after reassignment of tax bases. Because of the unchanged total local tax revenue assumption, upper level local governments may have short of their tax revenue. If it happens we recommends them to cut down their transfer funds to lower level local governments in order to minimize their tax revenue shortfall. The underline purpose of this study is increasing own source of tax revenue by decreasing transfer funds from upper level governments.

Currently two tiers local governments have three different local tax systems. Seoul Metropolitan City-Districts and Metropolitan City-Districts have the same set of local taxes, and Province-City and Province-County have a different local taxes respectively. Under the current local tax system, upper level local governments have more tax

revenue than lower level local governments. In this study, we designed diversified local tax system for four different local government types in order to broaden lower level local government's tax bases. Four different tax systems are like Seoul Metropolitan City-Districts, Metropolitan City-Districts, Province-City and Province-County. Three alternatives for each local government type are considered for policy recommendation. Those alternatives are chosen according to following three criteria. The first, minimizing deviation from the local tax principal, the second, enhancing lower level local governments' fiscal capacity, and the last, alleviating local tax revenue disparity among same level of local governments.

Since it is important to observe each local government's tax revenue as well as total revenue including shared tax revenue after the tax reassignment, revenue change of each local government is calculated. After the tax reassignment, most local governments' fiscal capacity and fiscal disparity achieve a great deal of improvement.

Up until now the tax assignment issues usually focus on between central and local governments, and disregard between two tiers local governments. However, local governments' tax assignment is also important as much as central-local tax assignment issue in order to achieve fiscal decentralization. In that sense, this study contributes for future policy recommendations by exploring several alternatives of tax assignment between upper and lower level local governments.



광역과 기초자치단체간 세원 배분방안

---

발행일 : 2006년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 부국문화인쇄사

Tel. 2268-9254~5

---

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

ISBN 978-89-7865-295-7