

지방자치시대의 지방세 정책

- 평가와 발전방향

2015. 12.

안 종 석

서 언

1995년에 지방자치단체장을 주민 직선으로 선출하기 시작한 지 20년이 지났다. 지방자치단체장 민선은 정치적인 측면에서 매우 큰 사건이었으나 재정의 관점에서는 이전의 제도를 물려받아서 큰 변화 없이 시작하였다. 그러나 시간이 지나면서 지방재정에서 상당한 변화가 발생하였고, 지방세 측면에서도 탄력세율제도의 확대 적용, 지방소비세 도입 및 확대, 지방소득세 독립세화 등 상당한 변화가 있었다. 특히 중요한 점은 지방자치단체장 민선 직후부터 상당한 기간 동안 주로 지방재정의 확충에 초점을 맞췄지만 최근에는 지방재정의 자율성 제고를 통한 지방분권의 순기능 회복에 대한 관심이 높아지고 있다. 이러한 관점에서 우리나라의 지방재정제도는 중요한 전환기에 직면하였다고 할 수 있다. 그리고 우리나라는 지방재정제도와 지방자치제의 발전방향을 정립해야 하는 중요한 시점에 있다고 할 수 있다.

본 연구에서는 지방분권의 순기능 회복에 초점을 맞춰 지방재정의 세입·세출의 자율성 관점에서 지방자치단체장 민선 이후 20년간의 지방세 정책을 평가하고 발전방향을 모색하였다. 그런데 지방세 정책과 지방재정조정제도의 근간을 형성하는 지방교부세 정책이 밀접한 관계를 가지고 있으므로, 지방세 정책에 국한하지 않고 지방교부세제도의 발전방향도 함께 검토하였다. 본 연구가 앞으로 지방세와 지방교부세 정책의 발전, 나아가 우리나라 지방자치제의 발전에 중요한 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구는 본원의 안중석 선임연구위원이 수행하였다. 한국지방행정연구원의 임성일 선임연구위원과 기획재정부 세제실의 조만희 금융세제과장이 연구자문위원으로서 기획단계에서부터 연구의 진행과정을 지켜보면서 조언을 해주셨다. 그리고 광태원 서강대 명예교수와 김우철 서울시립대 세무대학원 교수, 본원의 김현아 선임연구위원, 최승문 부연구위원은 최종보고 세미나에서 지정토론자로서 보고서 전체를 읽고 코멘트를 해주셨다. 이분들의

조언이 보고서의 완성에 큰 도움이 되었음은 두말할 필요도 없다. 이분들의 노력에 대해 감사드리며, 최종보고서를 평가한 익명의 평가자 두 분께도 감사드린다. 그리고 보고서 작성과정에서 자료의 수집 및 분석, 교정을 담당한 김현숙 전문연구원, 원고의 정리를 담당한 장정순 행정원, 보고서의 교정 및 출판을 담당한 직원께도 감사드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자 개인의 의견을 정리한 것으로서 본 연구원의 공식 견해와 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2015년 12월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수

요약 및 정책시사점

1. 연구의 필요성, 주요 연구내용

본 연구에서는 지방자치단체장 민선 이후 20년간의 지방세 정책을 평가하고 발전방향을 모색하였다. 특히 지방분권의 순기능 회복에 초점을 맞춰 지방재정의 세입·세출의 자율성 관점에서 지방세 정책의 발전과정을 평가하고 향후 발전방향을 모색하였다. 그런데 지방세 정책과 지방재정조정제도의 근간을 형성하는 지방교부세 정책이 밀접한 관계를 가지고 있으므로, 지방세 정책에 국한하지 않고 지방교부세제도의 발전방향도 함께 검토하였다. 물론 지방교부세 정책 전반에 대해 검토하는 것은 아니고, 지방세의 순기능을 회복하는 데 필요한 지방교부세 정책방향에 대해 살펴보았다.

2. 지방세·지방재정제도 발전과정

1980년대 들어서 지방자치제를 부활하기로 결정한 이후의 지방세제와 지방재정제도 개편과정을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치제를 다시 실시하기로 한 이후 지방세를 중심으로 지방재원을 확충하였다. 1980년대 말의 담배소비세 도입 및 확충이 지방세 수입에 가장 큰 영향을 주었다. 그 외에도 1990년대 초의 종합토지세 도입, 등록세율 인상 등이 있었다. 그리고 1990년대 초에는 포괄보조금이라고 할 수 있는 지방양여금제도를 도입하여 지방재정을 확충하였다.

둘째, 지방자치제 실시 이후 가장 먼저 발생한 변화는 탄력세율 적용대상의 확대였다. 재산세, 취득세, 등록세 등 지방세 주요 세원을 대부분 탄력세율 적용대상에 포함시킴으로써 탄력세율을 최대한 활용하면 지방세 수입의

40% 정도를 증대시킬 수 있는 규모가 되었다. 그러나 지방자치단체가 탄력 세율을 적극적으로 활용하지 않아서 이 제도는 유명무실한 제도가 되었다.

셋째, 지방자치제를 실시한 이후 지방재정 확충은 처음에는 국고보조금에 초점이 맞춰져 있었으며, 10년이 지난 후 지방교부세를 확충하였다. 그리고 다시 5년이 지난 2010년에 지방소비세를 도입하여 지방세를 확충하였다. 국고보조금은 중앙정부의 통제력이 가장 강한 재원이며, 지방세는 중앙정부의 영향력이 가장 적은 재원이다. 지방교부세는 중앙정부의 영향력 관점에서 지방세와 국고보조금 사이에 위치한다고 할 수 있다.

넷째, 2010년의 지방소비세 도입과 그 이후의 변화에서는 중앙정부의 지방재정 효율성, 건전성 및 재원의 지역간 형평성에 대한 우려가 잘 나타난다. 지방소비세 도입 논의는 처음에 지방의 자체재원인 지방세를 확충해야 한다는 데서 시작하였다. 그러나 도입 과정에서 지역간 재원의 분포가 중요한 이슈가 되었다. 결과적으로 지방이 과세지주권을 행사할 수 없는 제도가 되었고, 재원의 배분에 있어서는 지역간 형평성을 중요하게 고려하여 이전 재원의 성격이 강하게 나타나게 되었다.

다섯째, 지방소득세 독립세화를 통해 지방세에 대한 국세의 영향력을 축소하였다. 이전과 달리 국세인 소득세와 법인세의 세율 변화가 지방소득세에 영향을 주지 않게 되었기 때문이다. 부가가치세와 달리 소득세는 지방에 과세권을 부여할 수 있는 세목이라는 점에서 지방소득세가 향후 지방세 확충의 핵심요소가 될 것으로 기대된다.

3. 지방세와 지방재정조정 정책의 평가

지방자치제 실시 이후 진행된 지방세와 지방재정조정 정책에 대한 평가 결과를 요약하면 다음과 같다.

분권화의 관점에서 보면, 부분적으로 후퇴한 것으로 보이는 지표들도 있으며, 크게 개선된 사항은 보이지 않는다. 그리고 재원의 충분성 관점에서는 지방세만 보는 것은 타당하지 않고 지방교부세를 함께 고려하여야 하는데,

지방교부세를 함께 고려하면, 지방재정이 재원이 매우 부족한 상태라는 증거를 찾기 어렵다. 기준재정수입액과 지방교부세를 합한 금액이 기준재정수요액의 100%에서 크게 벗어나지 않는 것으로 나타났다.

지방재정 세입에서 지방세가 차지하는 비중, 또는 지방세와 세외수입의 합계가 지방재정 세입에서 차지하는 비중(즉, 지방재정자립도)은 지방자치제 실시 이후 낮아졌으며, 다른 국가와 비교해도 우리나라가 낮은 편이다. 그러나 이 비율이 큰 의미를 갖는 것은 아니다. 지방세의 개념이 광범위하여 지방정부가 과세에 대한 재량권을 전혀 가지지 못한 경우도 지방세에 포함되기 때문이다. 지방세보다는 지방정부가 재량권을 가진 지방세 즉, 과세자주권이 더 중요한 의미를 가진다.

지방자치제 실시 이후 탄력세율 적용대상을 확대하여 지방세 수입에서 탄력세율 적용대상 세목이 차지하는 비중이 80% 수준이 되었다. 이는 명목상 과세자주권을 확대한 중요한 조치이지만 실질적으로는 큰 의미가 없다. 지방자치단체가 탄력세율 적용대상 세목을 거의 사용하지 않기 때문이다. 현행 지방교부세제하에서 지방이 탄력세율을 적용하여 세수입을 증대시키는 경우 증가된 세수입의 30% 정도만 자체적으로 사용하게 되는데, 그동안의 탄력세율제도 운영 결과는 그 정도로는 탄력세율제도를 적극적으로 활용할 유인이 되지 못한다는 점을 보여준다.

지역간 자원분포를 보면, 지방자치제 실시 이후 1인당 지방세 수입의 지역간 격차가 상당히 축소되었다. 특히 2005~2009년에 지역간 격차가 많이 축소되었으며, 2010년에 도입된 지방소비세도 지역간 격차를 축소하는 데 기여한 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 지방교부세를 지방의 자체재원과 함께 고려할 경우 지역간 재원의 격차는 대폭 축소된다. 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 재정력지수의 분포를 보면 최저 0.19(전남)에서 최고 1.01(서울)로 지역간 격차가 매우 심각하다. 일부 지방은 지방세와 세외수입만으로 재정을 운영할 수 없는 상황임이 명백하다. 그러나 기준재정수입액과 지방교부세 배분액을 합한 금액을 기준재정수요액으로 나눈 비율은 0.96~1.06 사이에 분포한다. 즉, 지방세 수입의 지역간 격차는 매우 크지만, 지방교부세를 함께 고

려하면 지역간 재원의 격차는 크지 않다고 할 수 있다. 오히려 탄력세율의 활용을 억제하는 유인으로 지적될 정도로 지방교부세의 형평화 기능이 강하다고 할 수 있다.

조세정책으로서 지방세가 갖춰야 할 요소 측면에서는 지방자치제 실시 이후 큰 변화가 없었다. 그러나 탄력세율제도가 유명무실하게 운영되었던 과거와 달리 앞으로 지방소득세가 지방의 자주적 세원으로 적극적으로 활용되어 지방재정의 한계재원으로서 역할을 할 것으로 기대한다는 관점에서 보면, 지방소득세는 몇 가지 중요한 문제점을 가지고 있는 것으로 평가된다.

마지막으로 단순성의 측면에서 새로 도입된 지방소득세가 중요한 이슈가 된다. 현행법상 중앙정부와 지방자치단체가 동일한 세원에 대해 중복 세무 조사를 할 수 있게 되어 있다. 국세인 소득세와 법인세의 과세표준과 지방소득세 과세표준이 같기 때문이다. 그러나 중복 세무조사는 납세자의 입장에서는 매우 불편할 뿐만 아니라 납세협력비용이 과다하게 발생할 가능성이 있다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 행정비용이 중복되는 문제도 발생한다.

4. 정책방향

본 보고서에서는 향후 정책에 대해 기본적인 정책방향을 제시하고, 그 정책방향에 부합하는 정책대안을 몇 가지 제시하였다. 제시된 기본방향을 보면 첫째, 지방세의 양적인 확충보다는 과세자주권 확충에 중점을 두어야 한다. 과세자주권의 확대와 지방세 수입의 확충은 유사한 것처럼 보이지만 상당한 차이가 있다. 지방세 중에는 지방에서 과세자주권을 행사할 수 있는 세목과 그렇지 않은 세목이 공존하기 때문이다. 과세자주권을 통한 지방재정 수입의 자율성이 중요한 것은 그것이 세출을 통제할 수 있는 수단이 되기 때문이다.

둘째, 지방재정의 자율성과 지역간 형평성이 충돌할 가능성이 있는데, 이 문제에 대해 사회적 합의를 도출할 필요가 있다. 지금까지는 과세자주권과

지역간 형평성이 충돌할 때, 형평성을 더 중요하게 고려하였다. 그러나 이에 대해서는 지속적으로 비판이 제기되어 왔다. 정부의 재원재배분 정책으로 인하여 지역간 재원의 격차가 거의 사라진다면 지방자치단체는 자율적으로 세입을 확보하려는 노력을 하지 않게 되고, 지방세가 가격기능을 상실하여 지방자치를 통해서 얻을 수 있는 긍정적인 효과를 기대할 수 없게 되기 때문이다.

셋째, 지방재정제도를 단순화할 필요가 있다. 특히 본 연구에서는 지방세를 포함하여 세원공유제도의 복잡성을 해소할 필요성을 강조하였다.

이러한 기본방향을 전제로 구체적인 개편방안을 정리하면, 먼저 향후 지방이 과세자주권을 행사하는 지방세로서 주목을 받는 지방소득세에서 지방의 과세자주권을 확대하는 데 장애가 되는 요인들을 제거할 필요가 있다. 즉, 지방에 과세자주권을 부여하기에 적절하지 않은 법인소득에 대한 과세는 제외하는 것이 바람직하며, 특별징수제도를 거주지과세원칙에 맞는 방향으로 개선할 필요가 있다. 그리고 중앙과 지방이 중복하여 세무조사를 하는 것과 같은 행정적 낭비요인을 최소화할 필요가 있다.

지방소득세 외에 다른 세목에서도 과세자주권을 확대할 수 있는 방법을 모색하여야 한다. 재산세는 탄력세율제도 적용 요건을 폐지하여 지방이 재량적으로 정책을 추진하도록 여건을 마련하여야 하며, 그 외에도 개별소비세 등에서 부분적으로 지방에 이양할 수 있는 세목이 있는지 검토해 볼 필요가 있다.

지방자치단체가 과세자주권을 행사하는 데 있어 가장 중요한 장애요인이 지방교부세인 것으로 판단되는바, 지방교부세 배분방식도 개편할 필요가 있다. 핵심적인 문제는 지방교부세 배분 시, 보정수입액을 함께 고려하면 실제 지방세 수입액의 80%가 기준재정수입액에 반영된다는 점이므로, 실제 지방세 수입이 기준재정수입액에 반영되는 체제에서 벗어나는 방법을 모색하여야 할 것이다.

마지막으로 중앙·지방간 세원 공동 활용방식을 개편할 필요가 있다. 지방교부세처럼 '내국세 수입 전체'라고 묶어서 세원을 공유하고, 다른 한편으로는 각 세목에 대해 별도로 세목별 공유방안을 마련하는 것보다는 세목별

특성을 분석하여 그 특성에 맞게 세목별 세원 공동 활용 방안을 모색하는 것이 제도의 투명성을 확보하는 데 도움이 될 것이다.

목 차

I. 서론	17
II. 지방재정 규모 및 세입·세출 구조 변화	22
1. 지방재정규모의 변화	22
2. 지방재정 일반회계 세입의 구성	28
3. 지방재정 일반회계 세출의 구성	35
4. 요약	37
III. 지방자치제와 지방세·지방재정제도 변화	39
1. 지방자치제 변천과정	39
2. 지방세제도의 변화	43
가. 지방자치제에 대비한 1980년대의 지방세제도 개편	44
나. 탄력세율 제도의 변화	47
다. 종합부동산세의 도입과 재산과세제도 개편	52
라. 지방소비세의 도입	55
마. 지방소득세 도입과 독립세화	60
바. 기타 지방세제의 변화	64
3. 지방재정조정제도의 변화	66
가. 지방자치제 실시 이전의 지방재정조정제도 변화	66
나. 지방양여금 폐지 및 분권교부세 신설	68
다. 지방소비세 도입 이후의 지방재정조정제도 변화	70
4. 요약	74

IV. 지방세와 지방재정조정 정책의 평가	79
1. 평가의 틀	79
2. 재정의 분권화	85
가. 지방세 수입의 충분성	85
나. 지방재정의 자율성	88
다. 과세자주권	99
3. 재원의 지역간 분포	114
가. 지방세 수입의 지역간 분포	114
나. 지방교부세 배분 이후의 자원 분포	124
4. 조세정책적 측면에서의 지방세 정책 평가	131
가. 효율성	131
나. 형평성	138
다. 단순성	140
5. 요약	142
V. 정책방향	147
1. 정책의 기본방향	147
가. 과세자주권 vs 지방세 수입의 확충	147
나. 지역간 재원의 분포: 지방재정의 자율성 vs 지역간 형평성	150
다. 지방재정제도의 단순화: 세원공유 vs 일반보조금	151
2. 과세자주권 확대를 위한 지방세제도 개편	156
가. 지방소득세	156
나. 기타 지방세제 개편	159
3. 탄력세율 적용 촉진을 위한 지방교부세 배분방식 개편	161
4. 중앙·지방간 세원 공동 활용방식의 개편	164
참고문헌	168

표목차

〈표 II-1〉 지방재정규모의 변화(1980~2013)	25
〈표 II-2〉 지방재정 일반회계 세입의 구성(1980~2013)	30
〈표 II-3〉 지방재정 일반회계 세출의 구성(1980~2013)	36
〈표 III-1〉 지방자치제 변화 과정	42
〈표 IV-1〉 평가의 틀 요약	84
〈표 IV-2〉 OECD 회원국의 각급 정부별 지출 비중	87
〈표 IV-3〉 지방재정 세입 대비 지방세 비율과 지방재정자립도 - 일반회계	89
〈표 IV-4〉 OECD 국가의 지방세수입 규모 비교	92
〈표 IV-5〉 지방세 탄력세율 적용 허용 현황	100
〈표 IV-6〉 OECD의 지방 과세자주권 분류	101
〈표 IV-7〉 지방정부의 과세자주권(2011년)	103
〈표 IV-8〉 지방세 수입 증가에 따른 자치단체 세입 변화	111
〈표 IV-9〉 1인당 지방세 수입의 지역별 분포	116
〈표 IV-10〉 1인당 지방세 수입의 지역별 비교와 변화(1995~2013)	117
〈표 IV-11〉 1인당 지방세 수입의 지역별 비교와 변화(2005~2010)	120
〈표 IV-12〉 1인당 지방세 수입과 1인당 민간소비지출의 관계 추정결과	123
〈표 IV-13〉 1인당(지방세+지방교부세) 지역별 비교와 변화(1995~2013)	125
〈표 IV-14〉 1인당(지방세+지방교부세) 수입과 지역경제력의 관계 추정결과	126
〈표 IV-15〉 지방교부세 배분에 따른 재정력지수의 변화(2013년)	129
〈표 IV-16〉 OECD 회원국의 법인세율	134
〈표 IV-17〉 지방소득세 소득세분의 분포(2013년)	137
〈표 IV-18〉 지방소득세 소득세분의 분포	140
〈표 IV-19〉 평가 결과 요약 1	143

〈표 IV-20〉 평가 결과 요약 2 145

〈표 V-1〉 지방세와 지방교부세의 재분류 153

〈표 V-2〉 국세·지방세의 세원 공동 활용 현황 154

〈표 V-3〉 지방교부세 배분 시 지방세와 경상세외수입 등 수입액의 산정방식 ... 162

〈표 V-4〉 세원공유방식 개편안-예시 166

그림목차

[그림 II-1] 국가재정에서 중앙정부와 지방자치단체 교육자치단체 재정이 차지하는 비중	23
[그림 II-2] 지방재정 일반회계 세입의 구성(1980~2013)	29
[그림 II-3] 국세·지방세 배분비율의 변화(1980~2013)	34
[그림 II-4] 지방재정 일반회계 세출의 구성(1980~2013)	35
[그림 III-1] 지방소득세 신설과 지방세 구조 변화	60
[그림 III-2] 지방재정조정제도의 변화(2005년)	70
[그림 IV-1] 지방재정 세입 대비 지방세 비율과 지방재정자립도 - 일반회계	89
[그림 IV-2] 보통교부세 산정 흐름도	110
[그림 IV-3] 지방교부세 배분에 따른 지방재정력 변화	130

I. 서론

1995년에 지방자치단체장을 주민 직선으로 선출하기 시작한 지 20년이 지났다. 정치적인 측면에서 지방자치단체장 민선이 매우 큰 사건이었으나 재정적 관점에서는 이전의 제도를 물려받아서 큰 변화 없이 시작하였다. 조세정책의 경우에는 지방자치제 도입 이전에 지방자치제를 대비하여 지방의 자체세원을 확대하려는 노력이 있었으며, 자치단체장 민선 직후에 지방세 탄력세율 적용대상을 확대하여 지방의 과세자주권을 강화하고자 하였다. 그러나 탄력세율 적용대상 확대는 지방의 과세자주권을 확대하였다는 선언적인 의미는 있었으나 지방자치단체가 적극적으로 활용하지 않아, 극히 일부 세목을 제외하고는 실질적인 의미가 없는 제도로 유지되고 있다.

그런데 지방자치제 실시 이후 15년 정도의 세월이 지나면서 변화의 움직임이 나타나기 시작하였다.¹⁾ 민선 단체장에 의한 지방재정 운영이 계속되면서 지방재정의 자율성, 자체재원의 확대 필요성 등의 문제가 제기되고, 그러한 요구에 부응하여 2010년에는 지방소비세가 도입되었다. 그리고 2014년에는 국세인 소득세와 법인세의 부가세 형태로 되어 있던 지방소득세를 개인과 법인의 소득을 과세표준으로 하는 독립적인 세목으로 발전시켰다. 이러한 변화의 밑바탕에는 지방자치단체가 주요 세목에 대한 과세권을 가진 완전한 자치단체로서 역할을 하게 되기를 바라는 염원과 소득·소비를 주요 세원으로 하여 지방세를 계속 확대시켜나가기를 바라는 기대가 깔려 있다. 그리고 2015년에는 담배소비세율이 인상되었고, 담배에 부과되는 개별소비세가 신설되었으며, 그 세수입의 일부를 재원으로 하는 소방안전교부세가 신설되었다.

1) 우리나라의 지방자치제에 대해 다양한 정의가 있을 수 있다. 해방 이후 1962년에 지방의회가 해산되기까지 지방자치제가 실시되었으며, 재도입 시에도 1991년부터 지방의회가 설치되었고 1995년에 지방자치단체장 주민 직선이 실시되었다. 본 연구에서는 편의상 1995년 자치단체장 주민 직선의 실시를 '지방자치제 실시'라고 표현한다.

이러한 변화에 대해 다양한 평가가 있을 수 있다. 그 중 하나는 지방의 자체수입인 지방세를 확대하였으며, 앞으로 더 확대할 기반을 갖추게 되었다는 긍정적인 평가다(이영희, 2012). 지방재정을 전문으로 연구하는 학자들을 중심으로 이와 같은 긍정적인 평가가 나오고 있으며, 단순한 평가에서 그치지 않고 지방소비세와 지방소득세를 더욱 확충하여 지방자치제 실시 이후 크게 변화되지 않고 있는 8 : 2의 국세·지방세 비율을 변화시켜야 한다는 정책제언이 계속되고 있다.²⁾

한편 지방소비세가 확충되어 통계 수치상 지방세 수입이 증대되기는 하였지만 실질적으로 지방의 과세자주권이 확대되는 결과가 나타나지는 않았다는 비판이 있다.³⁾ 그리고 지방소비세 도입 시 매우 중요한 논리 중의 하나였던 ‘지방의 경제활동에 비례한 세수입 배분’효과도 크게 기대하기 어렵다는 비판도 있다(주만수·최병호, 2012). 이러한 비판은 현재 상태로 지방소비세를 확대하는 것이 바람직한지에 대해 부정적인 견해를 보여주는 것들이다. ‘지방소비세를 확대하는 것이 바람직하지 않다’고 하는 개념상의 부정적인 비판이라기보다는 ‘현실에 존재하는 다양한 제약조건들을 고려할 때 지방소비세 확충을 통해 지방의 과세자주권을 확대하거나 지역경제 활동에 비례하여 세수입을 배분한다는 정책목표를 달성할 수 없다’는 점을 강조한 것 이라고 할 수 있다.

지방소득세의 경우에는 이전의 국세 부가세(piggy-back tax) 형태를 독립세 형태로 바꾼 것 외에 실질적인 국세의 지방이전이 발생하지 않아 이러한 비판에서는 한걸음 비켜 서 있다. 그러나 독립세가 아닌 부가세 형태의 과세를 전제로 형성된 과세체계를 그대로 유지하면서 독립세로 전환하였기 때문에 독립세로서 적절하지 않은 몇 가지 요소들을 가지고 있다는 비판이 있다(안종석·주만수, 2012; 주만수·최병호, 2012). 현재로선 세부담이 주민세와 동일한 수준으로 많지 않고, 지역별로 세율의 차등화도 발생하지 않아

2) 유태현 외(2014), p.36.

3) 지방소비세의 문제점에 대해서는 지방소비세 도입 논쟁 과정에서 작성된 안종석·원윤희(2009), pp.72-77에 잘 정리되어 있다.

큰 문제가 없어 보인다. 그러나 지방소득세의 역할을 대폭 강화하여 자주적인 지방세의 중심적인 역할을 하도록 확대하는 데는 이 문제들이 장애요인이 될 수 있다.

본 연구에서는 지방자치제에 대비한 지방세 확충, 탄력세율제도 적용대상 확대, 지방소비세 도입 및 확충, 지방소득세 독립세화 등 지방자치제를 추진하는 과정과 실시 이후의 지방세 제도 변화 과정에 대해 살펴보고, 평가하고, 향후 정책방향에 대해 논의한다.

최근에 지방자치제를 실시한 지 20년이 된 것을 계기로 우리나라 지방자치제와 지방재정을 평가하고 향후 정책방향을 모색하는 연구가 수행되고 다양한 형태의 심포지엄이 개최되었다. 본 연구는 지방세에 초점을 맞춰 지방자치제 실시 이후 20년의 정책 변화를 평가하고 발전방향을 모색하는 데 목적이 있다. 특히 이제 20살로 성년이 된 시점에 우리나라의 지방세 정책은 지방소비세 도입, 지방소득세 독립세화 등을 통해 지방의 자주재원으로서 지방세의 역할을 확대하려는 전환점에 있다. 이 시점에 그동안의 정책을 냉정하게 평가하고 장기적인 발전방향을 제시하는 것은 매우 중요한 의미가 있을 것으로 판단된다.

제도 변화 과정에 대해서는 기존의 관련 문헌들을 조사하여 정리하는 방식으로 제도 도입·변화의 취지와 도입·변화되는 과정, 그 결과를 정리한다. 그리고 평가는 재정의 분권화, 재원의 지역간 분포, 그리고 조세가 갖추어야 할 기본적인 원칙의 관점으로 구분하여 검토한다.

재정의 분권화 평가에서는 지방세가 지방의 자율적인 재정운영에 기여하는지 여부를 검토한다. 지방이 지방세 정책에 대해 의사결정 권한을 가지고 있는지, 그리고 그러한 권한의 사용을 촉진할 유인구조가 마련되어 있는지 평가한다. 또한 지방소비세 도입과정에서 중요한 판단근거가 되었던 지방의 경제활동에 비례한 재원의 배분이 가능한지도 재정의 분권화에 영향을 주는 요소로 포함하여 검토한다. 그리고 재원의 충분성도 재정분권화와 연계하여 검토한다. 지방세 수입이 적어서 재정운영의 자율성이 부족하다는 주장이 계속되는바, 지방재정의 자율적인 운용을 유도할 수 있는 정도의 충분한 재

원을 지방세를 통해서 조달할 수 있는지가 중요한 판단 기준이 된다.

국가 전체를 하나의 과세권역으로 하는 국세와 달리 지역별로 과세하는 지방세의 경우에는 재원의 지역간 분포가 중요한 이슈가 된다. 경제력이 특정 지역에 과도하게 집중되어 있는 경우에 경제력에 비례하여 징수하는 세금으로 지방재정을 운영하도록 하면 경제력의 쏠림 현상을 더욱 심화시키는 결과를 가져올 수 있다. 경제력이 집중된 지역의 거주자는 다른 지역 거주자에 비해 적은 세금을 납부하여도 더 우월한 공공서비스 혜택을 받을 가능성이 있다. 이 경우 다른 지역 주민이 경제력이 집중된 지역으로 이주하려는 유인을 갖게 된다.

지역간 세부담 격차가 적은 세목으로 지방세를 설정하더라도 지역간 세원의 격차를 완전히 제거하는 것은 가능하지 않다. 세금은 경제활동을 근거로 부과하는 것으로서 국가내 모든 지역의 경제력이 동등하지 않기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 중앙정부에서 국세수입의 일부를 활용하여 세원이 부족한 지역의 재원을 보충해 주는 제도를 운용하는 경우가 많다. 이러한 역할을 하는 제도를 지방재정조정제도라고 하는데, 우리나라에서는 지방교부세가 이에 해당된다. 지방재정조정제도를 통해서 세원의 격차를 완벽하게 조정할 경우에는 지방세가 가져오는 긍정적 효과인 재정분권화 효과를 상쇄하는 결과를 가져올 수 있다. 그러므로 지방세 세원의 분포뿐만 아니라 재정조정 이후의 재원 분포도 함께 검토할 필요가 있다.

지방세도 조세이므로 조세가 갖추어야 할 기본적인 원칙들을 고려하여 정책을 수립할 필요가 있다. 조세가 갖추어야 할 가장 기본적인 원칙으로는 효율성과 형평성을 들 수 있다. 효율성은 조세가 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 최소화하여야 한다는 것을 의미하며, 형평성은 조세정책을 수립할 때 소득재분배를 고려하여 소득수준의 불균등을 축소하려고 노력할 필요가 있다는 것을 의미한다. 중앙과 지방의 기능 배분의 기본 원칙에 따르면 경제성장과 소득재분배 정책은 중앙정부의 역할이며, 지방정부는 그보다 지역 주민의 수요에 따른 지방공공재를 공급하는 데 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 이런 이유로 인해서 국세 정책에서는 효율성과 형평성이 중요한

관심사가 되지만, 지방세의 경우에는 중요하게 고려하지 않는 경향이 있다. 그러나 지방세의 경우 경제성장 촉진이나 소득재분배 정책 목적을 설정하고 그것을 달성하기 위한 적극적인 정책을 펴나가지는 않더라도, 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 상당히 큰 정책은 피하는 것이 좋으며, 소득재분배 관점에서도 부정적인 영향이 큰 것은 피하는 것이 바람직하다.

효율성과 형평성 외에 조세가 갖춰야 할 중요한 원칙으로 단순성이 있다. 조세제도가 쉽고 단순하여 납세자가 이해하기 쉽고, 행정적인 측면에서도 납세순응비용과 과세행정비용이 최소화되도록 단순화시킬 필요가 있다. 효율성·형평성이 국세에서 더 중요하게 고려해야 하는 요소인 것과 달리 단순성은 지방세에서 더 중요한 의미를 갖는다. 지방세는 지역 주민이 이해할 수 있도록 단순화하여야 한다. 특히 행정적인 측면에서 중앙정부에 비해 고도의 전문성을 가진 인력을 많이 확보하는 데 어려움이 있는 지방의 과세당국이 큰 비용을 들이지 않고 잘 이행할 수 있도록 형성할 필요가 있다.

정책방향에 대한 논의에서는 본 연구에서의 평가결과를 바탕으로 지방세 정책뿐만 아니라 관련된 지방재정조정제도의 발전방향에 대해 논의한다. 즉, 지방자치의 발전과 국가정책의 효율성 관점에서 지방세 발전방향을 모색하고 관련된 지방재정조정제도의 개편방향에 대해 논의한다.

Ⅱ. 지방재정 규모 및 세입·세출 구조 변화

지방세 정책의 변천과정에 대해 자세하게 검토하기에 앞서 본 장에서는 지방재정 규모와 세입·세출 구조의 변화에 대해 간략하게 살펴본다. 이를 통해 지방재정이 어떤 과정을 통해 발전하여 왔으며, 현재 어떤 상황에 처해 있는지, 지방재정에서 지방세는 어떤 역할을 하였으며, 지방재정의 발전과 관련하여 지방세에 어떤 역할이 요구되는지 등을 살펴보고, 본 보고서에서 중점적으로 검토할 이슈들이 어떤 것들인지를 알아본다.

1. 지방재정규모의 변화

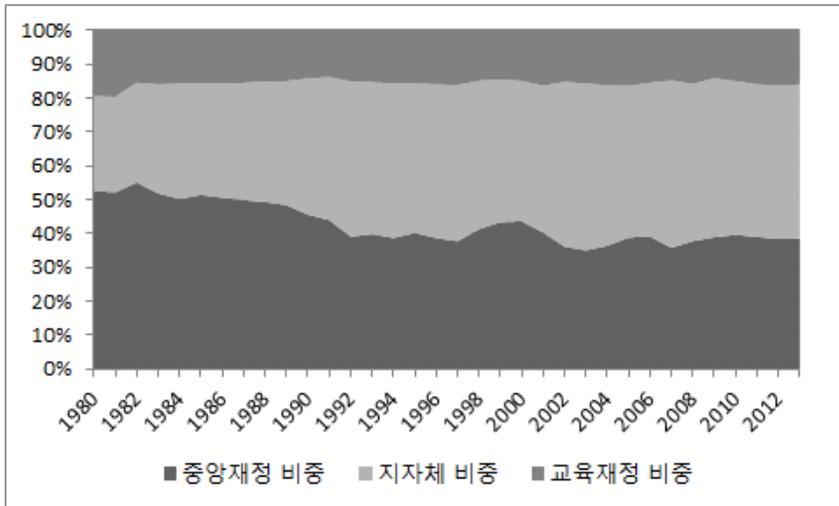
그림 Ⅱ-1은 중앙정부 재정과 지방자치단체 재정, 교육자치단체 재정을 종합한 총재정에서 각각 중앙정부와 지방자치단체, 교육자치단체가 차지하는 비중을 정리한 것이다. 정부간 재정조정 즉, 중앙정부의 지방정부에 대한 지원 이후의 순계 기준으로 각 정부가 담당하는 지출의 비중을 정리하였으며, 대상 기간은 1980~2013년이다. 지방자치제 실시 이전과 이후의 비교 검토가 가능하도록 지방자치제 실시 이전의 자료도 포함하였다. 재정조정은 중앙정부가 지방자치단체에 배분하는 지방교부세와 국고보조금, 그리고 교육자치단체에 배분하는 지방교육재정교부금과 국고보조금을 의미한다.

먼저 중앙정부와 지방정부를 모두 포괄하는 국가재정에서 교육재정이 차지하는 비중을 보면, 1980년대 초에는 1980년 19.4%, 1981년 19.7%로 19%를 넘어 거의 20% 수준에 육박하였던 것이 1982년에 15.5%로 낮아진 이후 2013년까지 대체로 15% 수준을 기준으로 $\pm 1\%p$ 내의 범위에서 유지되었다. 2013년에는 교육재정의 비중이 16%였다.

1982년에는 지방교육재정 규모에 영향을 주는 두 가지 큰 변화가 발생하였는데, 하나는 교육세제도의 도입이고, 다른 하나는 법정교부율의 부활이다. 1971년에 「지방교육재정교부금법」이 제정되어 1972년부터 내국세의 12.98%를 지방교육재원으로 배분하게 되었다. 그런데 1972년 8월 3일에 실시된 8·3조치로 인하여 법정교부율의 효력이 정지되고, 지방교육재원의 규모는 정부가 예산에서 결정하도록 되었다.⁴⁾ 이후 1981년 말에 정부는 지방교육재원에 사용하는 목적세인 교육세를 도입하여 1982년부터 실시하도록 하였고, 1982년 4월에는 「지방교육재정교부금법」을 개정하여 법정교부율을 부활하였다. 당시 보통교부금의 법정교부율은 내국세 수입의 11.8%였는데, 이는 법정교부율이 무력화되기 이전의 보통교부금 교부율과 같은 수준이다. 특별교부금은 법정교부율을 정하지 않고 국가 예산이 정하는 바에 의거하도

[그림 II-1] 국가재정에서 중앙정부와 지방자치단체 교육자치단체 재정이 차지하는 비중

(단위: %)



자료: 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각 연도
행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

4) 본 보고서에서 '중앙정부', '지방정부'와 같이 정부의 금을 명시하지 않고 그냥 '정부'라고 표현한 것은 중앙정부를 의미한다.

록 하였는데, 1983년 이후 특별교부금이 실질적으로 중단되었다. 교육세제도 도입과 법정교부율 부활이 지방교육재원의 안정적 확보를 목적으로 하는 매우 중요한 제도적 변화임에도 불구하고, 이 시기에 지방교육재정의 비중이 하락한 것은 의외이다. 재원의 안정적 확보와 재원규모가 다른 방향으로 진행된 것이다. 지방교육재정은 거의 대부분이 지방교육재정교부금과 교육세 수입으로 구성된다.

〈표 II-1〉에 나타난 교육비특별회계의 GDP 대비 비율도 1980년과 1981년에 각각 4.1%였다가 1982년에 3.3%로 하락하였다. 1982년 이후에는 지방교육재정 규모의 국가재정 대비 비율이나 GDP 대비 비율이 크게 변화하지 않고 유지되었다.

지방교육재정의 비중이 큰 변화 없이 유지된 것과 달리 일반 지방자치단체 재정이 국가재정에서 차지하는 비중은 1980년 이후 계속 확대되고, 중앙재정의 비중은 계속 축소되는 경향을 보여주었다. 중앙재정의 비중은 1980년대 초반에 50%를 상회하였는데, 1980년대 후반에 40%대로 떨어지고, 1990년대 초반에는 40%를 밑도는 수준까지 하락하였다. 이러한 경향은 1995년 이후에도 계속되었다. IMF 경제위기 시기였던 1998~2001년에만 중앙재정의 비중이 40%를 넘었으며, 그 이후에는 35~40% 사이에서 유지되었다. 2010년에도 경제위기를 반영하여 지방재정의 비중이 하락하고 중앙재정의 비중이 높아졌다.

일반 지방자치단체 재정이 국가재정에서 차지하는 비중은 중앙재정의 비중과 반대방향으로 움직였다. 1980년대 초에는 지방재정의 비중이 30%에도 미치지 못하였으나 이후 빠른 속도로 상승하여 1990년에 40%를 넘었으며, 1992년 이후 IMF 경제위기가 발생하기 전까지는 45% 수준을 유지하였다. 이후 IMF 경제위기 때 41% 수준까지 낮아졌으나 다시 회복하여 최근 10여년간은 일부 예외적인 연도를 제외하고는 대체로 45% 수준을 유지하였다.

지방재정 규모에 영향을 주는 중요한 제도적 변화는 지방자치제가 실시된 이후보다는 그 이전에 지방자치제 실시를 준비하면서 더 많이 발생하였다. 특히 1980년대 초에 1972년 8·3조치로 인하여 무력화된 지방교부세와 지

방교육재정교부금의 법정교부율이 부활하였으며, 1980년대 후반에는 담배소비세 도입 등을 통해 지방세를 확충하였다. 그리고 1990년대 초에는 종합토지세와 지방양여금제도를 도입하였다. 이러한 변화의 내용과 영향에 대해서는 뒤에서 세입 구조의 변화를 검토하면서 좀 더 자세하게 살펴본다.

2013년을 기준으로 중앙정부와 일반 지방자치단체, 교육자치단체 재정의 비율을 보면 39 : 45 : 16이다. 이 비율을 이전의 시기와 비교해 보면, 1995년에는 40 : 44 : 16으로 지방자치제 실시 이후 중앙 : 일반 지자체 : 교육자치단체 재원배분비율이 큰 차이가 없었음을 알 수 있다. 한편 1985년에는 51 : 33 : 16으로 1985~1995년 사이에 중앙정부 비중이 크게 축소하고 일반 지방자치단체 비중이 크게 상승하였다. 1980년에는 이 비율이 53 : 28 : 19였다.

〈표 II-1〉 지방재정규모의 변화(1980~2013)

(단위: 십억원, %)

	지방재정 전체		회계별 지출의 GDP 대비 비율			지방재정/ (중앙+지방)
	금액	GDP 대비 비율	일반회계	공기업, 기타 특별회계	교육비 특별회계	
1980	3,966	10.0	4.3	1.7	4.1	47.4
1981	4,956	10.0	4.4	1.5	4.1	47.8
1982	5,431	9.6	4.3	2.0	3.3	44.9
1983	6,711	9.9	4.3	2.4	3.3	48.1
1984	7,720	9.9	4.6	2.2	3.1	49.8
1985	8,469	9.7	4.3	2.3	3.1	48.6
1986	9,472	9.3	4.1	2.2	2.9	49.4
1987	10,687	8.9	4.1	2.0	2.7	50.2
1988	12,459	8.6	4.2	1.9	2.6	50.7
1989	15,512	9.5	4.6	2.1	2.7	51.6
1990	21,384	10.8	5.0	3.0	2.8	54.4
1991	28,425	11.9	5.6	3.3	2.9	56.0
1992	34,845	12.8	5.7	3.9	3.2	60.9
1993	38,250	12.3	5.4	3.8	3.1	60.1
1994	42,836	11.7	5.8	2.9	3.0	61.3
1995	48,642	11.3	5.6	2.8	3.0	59.8
1996	58,608	12.2	6.3	2.7	3.2	61.3
1997	67,157	12.7	6.8	2.6	3.3	62.3
1998	67,614	12.9	7.0	2.6	3.3	58.7
1999	71,037	12.3	6.7	2.5	3.2	56.7
2000	74,347	11.7	6.4	2.2	3.1	56.4

〈표 II-1〉의 계속

(단위: 십억원, %)

	지방재정 전체		회계별 지출의 GDP 대비 비율			지방재정/ (중앙+지방)
	금액	GDP 대비 비율	일반회계	공기업, 기타 특별회계	교육비 특별회계	
2001	86,337	12.5	6.8	2.3	3.4	59.7
2002	112,339	14.7	8.0	3.3	3.5	63.8
2003	120,361	14.8	8.1	3.2	3.6	65.0
2004	124,098	14.2	7.6	3.0	3.6	63.6
2005	122,298	13.3	7.5	2.3	3.6	61.2
2006	129,804	13.4	7.6	2.4	3.4	60.9
2007	156,888	15.0	8.4	3.2	3.5	64.2
2008	156,852	14.2	8.2	2.4	3.6	62.3
2009	184,670	16.0	9.6	2.7	3.7	61.1
2010	173,849	13.7	8.1	2.2	3.4	60.4
2011	179,669	13.5	7.8	2.2	3.5	61.0
2012	191,857	13.9	8.0	2.2	3.7	61.6
2013	205,426	14.4	8.5	2.2	3.7	61.4

주: 통합재정, 재정조정 완료 후의 순계기준
 자료: 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각 연도
 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

〈표 II-1〉에 나타난 교육자치단체를 포함한 지방자치단체 재정의 GDP 대비 비율을 보면, 1980년대에 9%대였던 것이 1990년대에는 11%대로 진입하였고, 1996년에 12%대로 진입한 이후 2003년에 14.8%가 되었으며, 그 후에는 대체로 13.5~14.5% 수준을 유지하였다. 2013년에는 14.4%였다. 요약해 보면 1980~1988년에는 하락세를 보여주었으며, 이후 2000년대 초까지 상승세를 보여주었고, 최근 10여년간은 대체로 큰 변화 없이 유지되었다고 할 수 있다.

이와 같은 지방재정의 구성요소별로 구분해 보면, 일반회계의 GDP 대비 비율은 1980년 4.3%에서 1984년 4.6%까지 상승하였다가 이후 하락세로 전환하여 1986년과 1987년에는 4.1%가 되었으며, 그 후 다시 상승하는 추세를 보여주었다. 교육비 특별회계는 1981년 4.1%에서 계속 하락세를 보여 1988

년에는 2.6%까지 내려갔다. 공기업특별회계는 1980년대 초반에 상승하는 추세를 보이다가 하반기에는 하락하는 추세를 보여주었다. 결과적으로 일반회계, 공기업특별회계, 교육비특별회계를 종합한 지방재정의 GDP 대비 비율은 1980년과 1981년 10%에서 1988년 8.6%가 될 때까지 계속 하락하는 추세를 보여주었다.

교육비특별회계의 GDP 대비 비율은 1988년 이후 1992년까지 상승세를 보여 3.2%가 되었으며, 그 후 1990년대에는 계속 3.0~3.3% 수준을 유지하였다. 그러다 2001년에 전년 대비 0.3%p 상승하여 3.4%가 되었으며, 2005년에 3.6%가 된 이후 2013년까지 완만하게 상승하는 추세를 보여 2013년에는 3.7%가 되었다. 그리고 공기업특별회계의 GDP 대비 비율은 1988년 이후 상승세를 보여 1992년에 3.9%로 정점을 찍은 이후 대체로 하락하는 추세를 보였으며, 2010년 이후에는 2013년까지 2.2%를 유지하였다.

일반회계는 교육비특별회계 및 공기업특별회계와 달리 1988년에 상승세로 전환된 이후 최근까지 확장세를 계속하였다. 일반회계 재정지출의 GDP 대비 비율은 1988년 4.2%에서 1992년 5.7%로 상승하였으며, 2001년에는 6.8%, 2011년에는 7.8%로 10년마다 1%p 정도씩 상승하였다.

[그림 II-1]에 나타난 총국가재정에서 중앙정부와 일반 지방자치단체, 교육자치단체재정이 차지하는 비중 변화와 <표 II-1>에 나타난 지방재정지출의 GDP 대비 비율 변화를 보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 1980년대 전반에 걸쳐 지방재정의 GDP 대비 비율이 하락하는 추세를 보여주었음에도 불구하고 국가재정에서 일반 지방자치단체재정이 차지하는 비중이 빠른 속도로 상승하였다. 이는 이 시기에 국가재정 규모가 전반적으로 축소되는 경향을 보여주었으나, 중앙재원의 지방이전이 확대되어 GDP 대비 비율로 보면 지방재정이 중앙재정보다 느린 속도로 축소되었음을 시사한다.

둘째, 지방자치제가 실시된 이후에는 중앙정부와 일반 지방자치단체, 교육자치단체 간 재원배분 비율에는 큰 차이가 나타나지 않았으나 지방재정의 GDP 대비 비율은 상승하는 추세를 보여주었다. 이는 이 시기의 지방재정

확대가 중앙·지방간 재원의 변화보다는 국가 전체적인 재정 확대에 따른 것임을 시사한다. 지방교부세율 조정을 포함하여 여러 가지의 지방재정제도 변화가 있었으나 정부간 자원배분비율을 변화시키는 정도의 역할은 하지 못하였다.

2. 지방재정 일반회계 세입의 구성

[그림 II-2와 <표 II-2>에서는 지방자치단체 일반회계 세입의 구성 변화를 정리하였다. 우리나라의 지방자치단체는 일반행정을 담당하는 일반 지방자치단체와 지방교육을 담당하는 교육자치단체로 구분되는데, 지방세 수입은 일반 지방자치단체의 일반회계에 귀속된다. 그러므로 다음에서는 지방자치단체 일반회계에 초점을 맞춰 세입의 구성을 살펴보고 제3절에서는 일반회계 세출의 구성을 살펴본다.⁵⁾

일반회계 세입은 지방세 수입과 세외수입, 의존재원, 그리고 지방채로 구성된다. 의존재원은 다시 지방교부세와 국고보조금으로 구분되는데, 1991년부터 2004년까지는 이 두 가지 외에도 지방양여금이 있었다.

일반회계 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중을 보면, 1980년에 39.5%였는데, 이후 1988년까지 36.3~39.7% 사이에서 등락하였으며, 40%에는 미치지 못하였다. 그런데 1989년에 43.5%로 전년 대비 4.2%p 상승하였으며, 4년 후인 1993년에는 46.5%가 되었다. 이 시기에 지방세 비중이 빠른 속도로 상승한 것은 담배소비세, 종합토지세 등 지방세를 확충하는 제도 개편이 있었으며, 경기적인 측면에서 부동산 경기 과열에 따라 지방세 수입이 빠른 속도로 증가한 데 따른 것으로 보인다. 그 이후에는 지방세 비중이 대체로 하락하는 추세를 보여 35% 이하로 떨어진 해도 여러 차례 있었다. 특히 IMF 경제위기의 영향으로 1998년과 1999년에 지방세 비중이 35% 이하로 하락하였으며, 10년 후 다시 찾아온 경제위기로 2009년에는 지방세 비중이

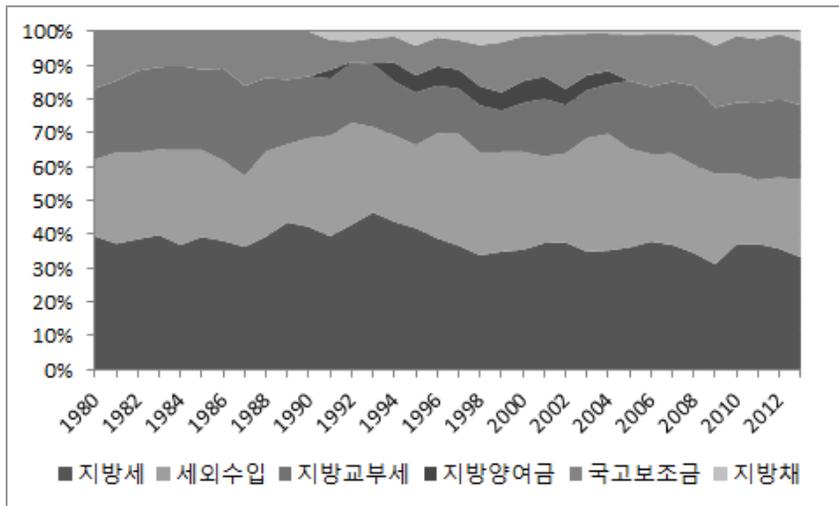
5) 이후 별도의 언급이 없으면, 본 보고서에서 지방재정은 일반회계를 지칭한다.

31.1%가 되었다. 이후 2010년에는 지방세 비중이 37.1%로 6%p 정도 상승하였는데, 이 해에는 지방소비세가 도입되었다. 그 후에는 계속되는 부동산 경기 침체로 인하여 지방세 수입의 비중이 다시 하락하여 2013년에는 33.2%가 되었다.

중앙정부의 지원금을 의미하는 이전재원(또는 의존재원)의 비중은 1980년 37.9%에서 하락추세를 계속하여 1993년에는 26.2%가 되었다. 특히 지방세 비중이 빠르게 높아진 1988년 이후 이전재원의 비중 하락세가 빨라졌으며, 1991년 이후 지방양여금 제도를 도입하고 국고보조금을 축소한 것도 이전재원의 비중을 하락시키는 데 중요한 역할을 한 것으로 판단된다. 1994년에 지방양여금이 대폭 확충되면서 이전재원의 비중이 증가하기 시작하였으며, 그 증가 추세가 최근까지 계속되었다.

[그림 II-2] 지방재정 일반회계 세입의 구성(1980~2013)

(단위: %)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

〈표 11-2〉 지방재정 일반회계 세입의 구성(1980~2013)

(단위: 십억원, %)

	지방세		세외수입		의존재원					지방채 비중	
	계	금액	비중	금액	비중	비 중					
						금액	소계	교부세	양여금		보조금
1980	1,945	768	39.5	441	22.7	737	37.9	21.1	-	16.8	-
1981	2,458	914	37.2	664	27.0	880	35.8	21.2	-	14.6	-
1982	2,902	1,119	38.6	746	25.7	1,037	35.7	24.2	-	11.6	-
1983	3,517	1,397	39.7	890	25.3	1,229	35.0	24.4	-	10.5	-
1984	4,094	1,508	36.8	1,147	28.0	1,438	35.1	24.9	-	10.2	-
1985	4,218	1,655	39.2	1,084	25.7	1,480	35.1	23.9	-	11.2	-
1986	4,757	1,810	38.0	1,133	23.8	1,814	38.1	27.2	-	10.9	-
1987	6,042	2,192	36.3	1,269	21.0	2,581	42.7	26.6	-	16.1	-
1988	7,892	3,099	39.3	1,991	25.2	2,801	35.5	21.8	-	13.7	-
1989	11,408	4,961	43.5	2,635	23.1	3,812	33.4	19.2	-	14.2	-
1990	15,111	6,379	42.2	3,980	26.3	4,753	31.5	18.3	-	13.2	-
1991	20,404	8,035	39.4	6,072	29.8	5,797	28.4	16.9	2.7	8.8	2.5
1992	22,079	9,462	42.9	6,658	30.2	5,314	24.1	17.8	0.2	6.1	2.9
1993	23,700	11,026	46.5	5,993	25.3	6,216	26.2	18.6	0.3	7.4	2.0
1994	30,280	13,228	43.7	7,738	25.6	8,855	29.2	15.9	5.6	7.7	1.5
1995	36,667	15,317	41.8	9,032	24.6	10,760	29.3	15.5	5.1	8.8	4.2
1996	44,843	17,395	38.8	13,889	31.0	12,815	28.6	14.2	5.7	8.6	1.7
1997	50,521	18,498	36.6	16,692	33.0	13,995	27.7	13.4	5.7	8.6	2.6
1998	50,694	17,148	33.8	15,443	30.5	16,090	31.7	13.9	5.7	12.2	4.0
1999	53,389	18,569	34.8	15,759	29.5	17,333	32.5	12.2	5.4	14.8	3.2
2000	57,449	20,361	35.4	16,654	29.0	19,611	34.1	14.4	6.5	13.3	1.4
2001	71,321	26,640	37.4	18,338	25.7	25,529	35.8	17.1	6.5	12.2	1.1
2002	84,089	31,584	37.6	22,118	26.3	29,815	35.5	14.3	4.8	16.3	0.7
2003	94,911	33,062	34.8	31,926	33.6	29,367	30.9	14.1	4.5	12.3	0.6
2004	97,030	34,159	35.2	33,507	34.5	28,778	29.7	14.7	3.9	11.1	0.6
2005	99,714	35,977	36.1	29,105	29.2	33,816	33.9	20.1	-	13.8	0.8
2006	109,090	41,282	37.8	28,255	25.9	38,807	35.6	19.9	-	15.6	0.7
2007	118,243	43,532	36.8	31,973	27.0	41,956	35.5	21.3	-	14.1	0.7
2008	133,040	45,835	34.5	34,689	26.1	51,206	38.5	23.4	-	15.1	1.0
2009	144,921	45,057	31.1	38,854	26.8	54,961	37.9	19.6	-	18.3	4.2
2010	135,025	50,080	37.1	28,402	21.0	54,806	40.6	20.9	-	19.7	1.3
2011	140,707	52,299	37.2	26,556	18.9	58,684	41.7	22.7	-	19.0	2.3
2012	151,264	53,938	35.7	31,960	21.1	64,287	42.5	23.3	-	19.2	0.7
2013	161,801	53,779	33.2	37,188	23.0	66,243	40.9	22.0	-	19.0	2.8

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

이전재원의 비중 변화와 관련하여 주목할 만한 사항은 지방자치제 실시 이후 이전재원의 비중이 빠른 속도로 상승하였으며, 그 상승을 이끈 것이 국고보조금이었다는 점이다. 국고보조금이 지방재정 일반회계 세입에서 차지하는 비중은 1995년 8.8%에서 10년 후인 2005년에는 13.8%가 되었고, 2013년에는 19%가 되었다. 중간에 지방양여금이 폐지되었지만, 그 재원은 대부분 지방교부세로 흡수되었다.

지방자치제 실시 이전과 비교해 보면, 1980년에는 국고보조금의 비중이 16.8%였는데, 이후 지방자치제에 대비하여 지방세를 확충하고 지방재정에 대한 특정 보조금을 축소하려는 정책에 따라 지방세 비중은 상승하고 국고보조금의 비중은 하락하였다. 그러나 막상 지방자치제가 실시된 이후에는 자체재원인 지방세와 이전재원 중에서도 지방이 자율적으로 사용할 수 있는 재원인 지방교부세의 확충은 저조한 한편 중앙정부가 직접 통제하는 국고보조금이 지방재정을 확충하는 주요 수단이 된 것이다.

좀 더 자세히 보면, 지방자치제가 실시된 이후 10년간은 지방재정제도의 변화 없이 국고보조금을 증대시킴으로써 지방자치제 이후 증가되는 지방재정 수요에 대응하였다. 중앙정부 입장에서는 지역간 경제력 격차가 큰 상황에서 국세의 지방이양 등을 통해 지방세를 확충하는 것이 쉬운 일이 아니다. 지자체간 세수입 규모 차이에 따른 지자체의 반발이 있으며, 지역간 세수입 또는 세부담 격차가 주민의 이동을 유발할 경우 국가경제의 효율성이 저해되기 때문이다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 입장에서도 탄력세율을 적용하여 지방세를 확충하는 것보다는 중앙정부의 지원을 더 많이 받는 것이 정치적인 비용이 적다고 할 수 있다.

지방교부세의 경우 지방자치단체 입장에서는 더 확충하면 좋겠지만 중앙정부 입장에서는 지방교부세율이 법률로 정해져 있으므로 세율 조정의 영향이 장기적이어서 쉽게 조정할 수 있는 것이 아니다. 정치적인 인센티브 측면에서도, 세부담 증대에 대한 정치적 부담은 중앙정부가 지는 반면, 세수입을 지방교부세로 배분하면 지방은 정치적 부담 없이 지방세와 마찬가지로 자유롭게 사용할 수 있으며 중앙정부가 영향력을 행사할 수 없다. 그러므로

중앙정부는 지방교부세율 인상에 인색하게 된다. 한편 국고보조금은 비교적 유연한 대응이 가능하고, 동시에 민선 자치단체장의 재정운영에 대해 중앙정부가 영향력을 발휘할 수 있는 중요한 수단이 된다. 세수입에 대한 정치적 부담을 지는 만큼 지방에서 그 재원을 사용할 때 영향력을 행사할 수 있기 때문에 중앙정부 입장에서는 세 가지 재원 중 국고보조금을 가장 선호하게 된다.

그러나 국고보조금의 증가에 의한 지방재원 확충은 지방자치제의 관점에서는 바람직한 방향이 아니다. 국고보조금은 세입과 세출의 양 측면에서 모두 지방의 자율성을 제약하는 것이기 때문이다. 이러한 우려는 지방재정 세입의 구성 변화에도 반영되었다. 그 결과, 2005년 이후에는 국고보조금과 함께 지방교부세의 비중도 증가하였다. 2005년에는 지방양여금이 폐지되고 양여금으로 수행하던 사업이 지방교부세와 국고보조금으로 흡수되었으나 지방교부세와 국고보조금이 폐지된 양여금보다 더 많이 증가되었다. 지방교부세의 비중은 2004년 14.7%에서 2005년 20.1%가 되었고, 이후 2010년까지 20% 수준을 유지하였다.

나아가 2010년에는 지방세를 확충하였다. 지방재정 학계와 정책담당자들 사이에서는 지방교부세와 국고보조금으로 구성되는 이전재원을 통한 지방재정 확충이 지속되는 데 대한 우려가 커졌으며, 이러한 문제를 개선하는 방안으로 지방소비세를 비롯하여 다양한 지방세 확충 방안이 제시되고 논의되었다. 그리고 2010년에는 부가가치세 수입의 5%를 지방으로 이양하는 지방소비세제도가 도입되었다. 그 결과 지방세가 지방재정 세입에서 차지하는 비중이 2009년 31.1%에서 2010년 37.1%로 상승하였다.

이상의 논의를 요약하면, 지방자치제 실시 이후 지방재원이 꾸준히 확충되었는데, 처음 10년은 국고보조금 중심으로, 그다음 5년간은 지방교부세와 국고보조금 중심으로 이루어졌으며, 그다음은 국세의 지방이양을 통해서 지방재원을 확충하였다고 할 수 있다. 지방재원의 확충 방법이 처음에는 가장 중앙집권적인 재원에 집중되었으며, 그다음에 조금 더 분권화에 가까운 재원이 확충되었고, 세 번째 단계에서는 분권화의 핵심이라고 할 수 있는 지

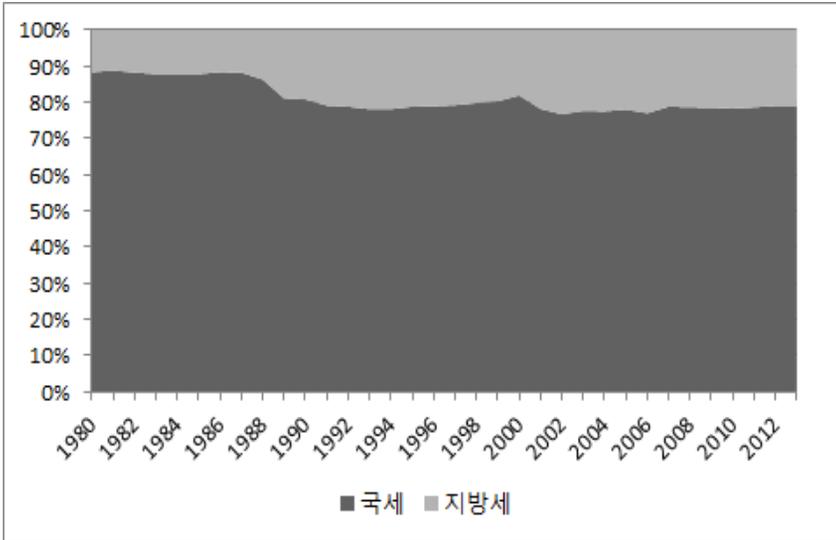
방세 확충에 초점을 맞추게 되었다. 이러한 변화는 앞으로 지방재정을 확충해야 할 필요성이 있다면 지방세에 초점이 맞추어질 것이며, 지방재정을 확충하지 않더라도 이전재원을 지방세로 전환하는 데 대한 관심이 높아질 것임을 시사한다.

지방재정 세입의 구조와 관련하여 또 한 가지 언급하고 넘어가야 할 점은, 지방자치제 실시 이후 지방재정 세입의 구조 변화가 있었으나, 재정규모는 중앙정부재정이나 지방교육재정과 비교하여 크게 증가하거나 감소하지 않고 유사한 비율을 유지하고 있다는 점이다. 이는 지방재정의 중요한 자체 재원인 지방세가 신장성이 낮기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 이전재원의 증대나 국세의 지방이양이 없다면 시간이 지나면서 지방재정의 규모가 상대적으로 축소되는 경향을 보여주게 되므로, 국고보조금, 지방교부세와 같은 이전재원을 확충하거나 국세를 지방으로 이양하여 지방재정을 확충하여야만 중앙정부재정과 유사한 수준의 증가율을 유지할 수 있게 되는 것이다. 재산과세 중심으로 되어 있는 지방세 구조로 인해 지방세의 세수 신장성을 낮으므로 소득, 소비와 같은 신장성이 큰 세목에 대한 과세를 확대하여 신장성을 제고해야 한다는 점도 2010년에 지방소비세를 도입하는 데 있어 중요한 논거가 되었다. 지방세 수입의 구성에 대해서는 다음 소절에서 좀 더 자세하게 살펴본다.

[그림 II-3]에서는 세수입을 기준으로 국세와 지방세의 배분비율을 정리하였다. 1980년 이후 지방세 비율이 크게 상승한 시기가 두 번 있는데, 그 중 첫 번째는 1980년대 말로 지방자치제에 대비하여 담배소비세 등을 통해 지방세를 확충한 데 따른 것이다. 1988년에 13.7%였던 지방세 비율이 1989년 18.9%, 1990년 19.2%, 1991년 20.9%, 1992년 21.2%가 되었다. 두 번째는 2000년대 초의 주행세와 지방교육세 도입에 따른 것으로, 2000년에 18.1%였던 지방세 비율이 2001년 21.8%, 2002년 23.3%로 높아졌다. 2001년에는 지방재정 세입에서 지방세가 차지하는 비중이 37.4%로 전년 대비 2%p 상승하였으며, 2002년에도 37.6%로 비교적 높은 수준이었다.

[그림 II-3] 국세·지방세 배분비율의 변화(1980~2013)

(단위: %)



자료: 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각 연도

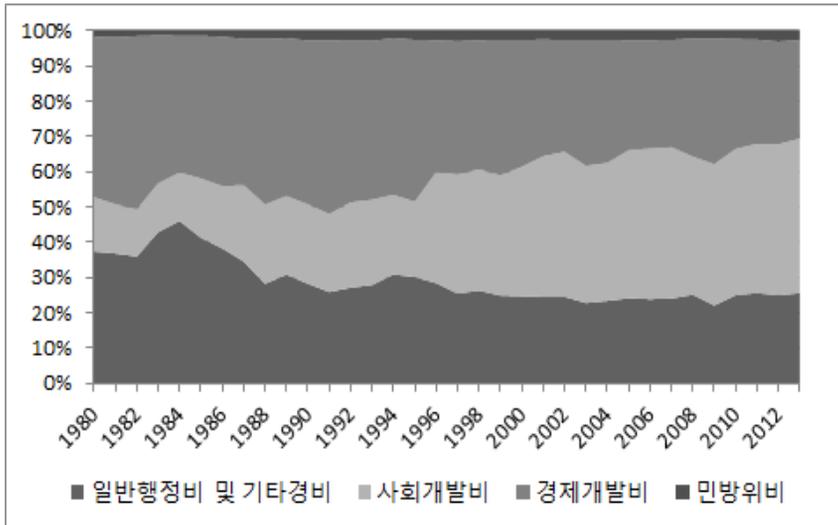
2002~2006년에는 지방세 비중이 22~23.3%로 비교적 높은 편이었는데, 이는 이 시기의 부동산 시장 과열과 부동산 투기 억제를 위한 재산과세 강화에 따른 것으로 판단된다. 2007년 이후 부동산 경기가 하락하고, 재산과세를 다시 완화함에 따라 지방세 비중은 하락하는 추세를 보여주었다. 2010년에는 지방소비세 도입에 힘입어 지방세가 전년 대비 4조원 정도 증가하였지만 국가의 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 2009년 21.5%에서 2010년 21.7%로 0.2%p 상승하는 데 그쳤다. 이후 부동산 경기 침체로 인해 지방세 비중이 다시 하락하여 2013년에는 21%가 되었다.

3. 지방재정 일반회계 세출의 구성

[그림 II-4와 <표 II-3>에서는 지방재정 일반회계 세출의 구성 변화를 정리하였다. 1995년 이전과 이후로 구분해 보면 1980년대 중엽부터 1995년까지 일반행정비 및 기타경비의 비중이 하락하고 사회개발비의 비중이 상승하는 경향을 보여주었다. 한편 경제개발비의 비중은 연도별 차이는 있으나 전체적으로 큰 변화 없이 유지되었다. 일반행정비 및 기타경비의 비중은 1980년 37.4%에서 1985년 41.3%로 상승하였다가 이후 하락세를 보여 1995년에는 30.1%가 되었다. 사회개발비는 1980년 15.4%, 1985년 16.8%, 1990년 22.5%로 상승세를 유지하였으며, 1993년에는 24.2%가 되었다. 한편 경제개발비는 1980년 45.6%, 1995년 45.9%였다.

[그림 II-4] 지방재정 일반회계 세출의 구성(1980~2013)

(단위: %)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

〈표 II-3〉 지방재정 일반회계 세출의 구성(1980~2013)

(단위: 십억원, %)

	합계	일반행정비 및 기타경비		사회개발비		경제개발비		민방위비	
		금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
1980	1,730	646	37.4	266	15.4	789	45.6	28	1.6
1981	2,197	809	36.8	307	14.0	1,040	47.3	42	1.9
1982	2,808	1,010	36.0	375	13.3	1,381	49.2	42	1.5
1983	3,093	1,325	42.8	428	13.8	1,299	42.0	41	1.3
1984	3,570	1,643	46.0	489	13.7	1,387	38.8	52	1.4
1985	4,624	1,908	41.3	776	16.8	1,874	40.5	66	1.4
1986	4,876	1,863	38.2	865	17.7	2,062	42.3	85	1.7
1987	5,297	1,828	34.5	1,146	21.6	2,200	41.5	124	2.3
1988	6,950	1,961	28.2	1,563	22.5	3,260	46.9	165	2.4
1989	9,025	2,779	30.8	2,017	22.3	4,042	44.8	186	2.1
1990	10,707	3,023	28.2	2,411	22.5	4,972	46.4	301	2.8
1991	14,347	3,715	25.9	3,176	22.1	7,069	49.3	388	2.7
1992	16,720	4,535	27.1	4,045	24.2	7,661	45.8	479	2.9
1993	17,050	4,747	27.8	4,130	24.2	7,678	45.0	494	2.9
1994	21,902	6,750	30.8	4,957	22.6	9,730	44.4	464	2.1
1995	24,816	7,473	30.1	5,308	21.4	11,402	45.9	633	2.6
1996	31,250	8,872	28.4	9,849	31.5	11,685	37.4	844	2.7
1997	37,443	9,523	25.4	12,650	33.8	14,141	37.8	1,130	3.0
1998	38,077	10,016	26.3	13,099	34.4	13,926	36.6	1,034	2.7
1999	39,759	9,888	24.9	13,573	34.1	15,273	38.4	1,025	2.6
2000	41,957	10,346	24.7	15,439	36.8	15,100	36.0	1,073	2.6
2001	51,542	12,615	24.5	20,571	39.9	17,076	33.1	1,279	2.5
2002	54,792	13,423	24.5	22,539	41.1	17,379	31.7	1,451	2.6
2003	65,027	14,797	22.8	25,306	38.9	23,215	35.7	1,710	2.6
2004	71,795	16,773	23.4	28,111	39.2	25,058	34.9	1,852	2.6
2005	74,636	17,990	24.1	31,361	42.0	23,283	31.2	2,001	2.7
2006	79,739	19,005	23.8	34,074	42.7	24,511	30.7	2,150	2.7
2007	86,881	20,859	24.0	37,308	42.9	26,428	30.4	2,287	2.6
2008	98,396	24,717	25.1	38,540	39.2	32,928	33.5	2,210	2.2
2009	118,464	26,142	22.1	47,458	40.1	42,259	35.7	2,604	2.2
2010	110,122	27,511	25.0	45,719	41.5	34,272	31.1	2,620	2.4
2011	112,559	28,821	25.6	47,704	42.4	33,219	29.5	2,815	2.5
2012	119,537	29,818	24.9	51,235	42.9	34,801	29.1	3,683	3.1
2013	129,736	33,153	25.6	56,886	43.8	36,283	28.0	3,415	2.6

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

1995년에 지방자치제가 실시된 이후 10년간의 변화를 보면, 일반행정비 및 기타경비와 경제개발비의 비중이 빠른 속도로 하락하고, 사회개발비의 비중은 빠른 속도로 상승하였다. 일반행정비 및 기타경비의 비중은 1995년에 30.1%였던 것이 2005년에는 24.1%로 6%p 하락하였으며, 경제개발비는 1995년 45.9%에서 2005년 31.2%로 14.7%p 하락하였다. 한편 사회개발비의 비중은 1995년 21.4%에서 2005년 42%로 20.6%p 상승하였다. 2005년 이후에도 경제개발비의 비중이 하락하고 사회개발비의 비중은 상승하는 추세가 계속되었으나 그 속도는 상당히 완화되었다. 경제개발비의 비중은 2005년 31.2%에서 2013년 28%로 3.2%p 하락하였으며, 사회개발비의 비중은 42%에서 43.8%로 1.8%p 상승하였다. 한편 일반행정비 및 기타경비의 비중은 2005년 24.1%에서 2014년 25.6%로 하락 추세에서 벗어났으며, 오히려 다소 상승하는 추세를 보여주었다.

4. 요약

지방재정 세출구조의 변화와 앞에서 검토한 세입구조의 변화 그리고 지방재정 규모의 변화를 종합해 보면, 지방자치제 실시 이후의 지방재정 변화와 관련하여 몇 가지 특징적 현상을 정리할 수 있다.

첫째, 지방재정 규모는 GDP 증가 속도보다 빠른 속도로 확대되었지만 중앙정부 재정이거나 지방교육 재정과 비교해서 더 빠르게 확대된 것은 아니다. 즉, 이 시기에 우리나라 공공부문이 전반적으로 확대되는 추세를 보여주었으며, 다른 정부부문의 재정 확대와 보조를 맞춰 지방재정도 같은 속도로 확대되었다고 할 수 있다.

둘째, 재정의 구조에 있어서는 상당한 변화가 있었는데, 지방자치제 실시 이후 10년 동안 지출 측면에서 복지지출을 중심으로 하는 사회개발비의 비중이 빠른 속도로 상승한 반면 경제개발비와 일반행정비 및 기타경비의 비중은 빠른 속도로 하락하였다. 이 시기는 국가 전체적으로 복지지출이 확대되던 시기로서 지방재정의 복지지출 증대도 중앙정부 주도의 복지제도 확충

에 따른 것이 대부분이다. 또한 재원도 상당부분을 국고보조금으로 지원하였으며, 결과적으로 지방재정 세입에서 국고보조금이 차지하는 비중이 상승하였다.

셋째, 지방자치제가 실시된 지 10년이 지난 2005년 이후의 변화를 보면, 사회개발비의 비중이 상승하고 경제개발비의 비중이 하락하는 경향은 이전과 같지만 그 속도는 상당히 완화되었다. 이는 이 시기에 새로운 복지제도의 도입보다는 기존의 복지제도를 정비·확대하는 방향으로 복지정책이 전개되었기 때문인 것으로 판단된다. 세입 측면에서는 국고보조금 중심의 지방재정 확충이 지방자치의 발전방향에 부합하지 않는다는 문제를 고려하여 지방교부세를 확충하였으며, 2010년에는 국세의 일부를 지방세로 전환하여 지방세를 확충하였다. 이러한 세입 측면에서의 변화는 지방에서 담당하는 복지제도가 도입 초기에는 중앙정부가 주도하여 재원을 조달하고, 재원은 국고보조금으로 지원하였으나 어느 정도 시간이 지나면 지방자치단체 사업의 성격을 강화하여 지방이 자주적으로 사용할 수 있는 재원으로 지출하도록 전환해 가는 양태를 보여준다. 즉, 중앙정부에서는 지방의 자주재원인 지방교부세와 지방세를 확충하고, 그 재원으로 이미 확립된 복지제도의 집행을 담당하도록 하는 것이다. 그러나 대부분의 경우 복지지출의 구체적인 내용에 대해 아직 지방자치단체에 자율권을 부여한 것이 아니므로 이러한 재원의 구성 변화가 지방자치단체의 행태에 영향을 주는 실질적인 변화라고 하기는 곤란하다.

Ⅲ. 지방자치제와 지방세 · 지방재정제도 변화

지방세제도와 지방재정제도의 변화 과정에 대해서는 안중석(2010)과 이영희(2012), 주만수·최병호(2012)에 잘 정리가 되어 있다. 안중석(2010)은 한국개발연구원(KDI)에서 주관한 『한국경제 60년사』 보고서 중 지방재정 부문으로 지방세 및 지방재정제도의 변화과정을 정리하였다. 이영희(2012)는 한국조세연구원에서 발간한 『한국세제사』의 지방세 편에 수록된 것으로 지방자치제 실시와 관련한 지방세 측면에서의 준비, 지방자치제 실시 이후의 제도 변화에 대해 기술하였다. 주만수·최병호(2012)도 한국조세연구원의 『한국세제사』에 수록된 논문인데, 지방소득세와 지방소비세 도입 과정과 효과 분석에 초점을 맞춘 것이다. 이 세 가지 연구가 지방세와 지방재정제도의 발전과정에 대해 잘 정리하였으므로 다음에서는 이 세 연구의 내용을 중심으로 지방세제도와 그 외 지방재정제도의 변화 과정에 대해 살펴보고, 그 후의 제도 변화에 대해 보완하여 설명한다.

먼저 우리나라의 지방자치제를 이해하기 위해 지방자치제의 발전과정에 대해 정리하고 그 다음에 지방세제도, 지방재정조정제도로 구분하여 지방자치제를 준비하던 시기부터 지방자치제 실시 이후 2014년까지의 제도 변화를 살펴본다.

1. 지방자치제 변천과정⁶⁾

우리나라는 해방 이후 제정한 헌법에서 “지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하기 위하

6) 본 절은 안중석(2010), pp.524-526의 관련 내용을 전제하고 끝 부분의 두 문단만 수정·보완하였다.

여 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써 지방자치제를 천명하였다.⁷⁾ 또한 1949년에 제정된 「지방자치법」에서는 지방자치단체장을 지방의회에서 선출하도록 하였으며, 1960년에는 광역자치단체장 직선제가 도입되었다.⁸⁾

그러나 광역자치단체장 직선제가 도입된 지 1년도 채 못 되어 5·16 혁명이 발발하였고 혁명위원회에 의해 지방의회가 해산되었다. 혁명 주도세력이 혁명을 합리화하고 국가의 여론을 주도하기 위해서는 여러 가지 다양한 목소리를 내는 채널을 통제할 필요가 있었기 때문인 것으로 판단된다. 그 후 지방자치단체장 선출방식도 임명제로 전환되었다. 그러므로 5·16 혁명 이후 1960년대의 지방자치단체는 스스로 규정을 제정하고 사무를 처리하는 단체라기보다는 중앙정부에서 임명한 국가공무원이 관리하는 중앙정부의 대리인이라고 할 수 있을 것이며, 1970년대에도 이와 같은 체제가 계속되었다. 소위 유신헌법이라고 불리는 1972년 개정 헌법에서는 “조국통일이 이루어질 때까지 지방의회를 설치하지 않는다”고 규정함으로써 사실상 지방자치제를 포기하였다.

1980년대에도 1970년대와 같은 체제가 지속되었으나 1980년대에는 변화의 움직임이 나타나기 시작했다는 점에서 차이가 있다. 정치적 격변기인 1980년에는 헌법을 개정하여 재정자립도를 감안하여 순차적으로 지방의회를 구성하도록 한다고 규정함으로써 지방자치제의 재도입 의사를 표명하였으며, 그 후 지방의회 설치방안과 기타 지방자치제도 도입 관련 연구와 논의가 구체적으로 진행되었다. 1988년에는 지방자치제의 재도입을 목표로 하는 「지방자치법」 개정이 이루어졌다. 이 법에서는 시·군·자치구의 지방의회는 법 시행일로부터 1년 이내에 구성하고 시·도 의회는 시·군 및 자치구의 지방의회 구성일로부터 2년 이내에 구성한다고 일정을 밝힘으로써 지방자치제의 부활 의지를 명확히 하였다. 한편 지방자치단체장 선거와 관련해서는 선거일정을 법률로 정한다고 규정함으로써 구체적인 일정 제시를 뒤로

7) 「헌법」 제96조

8) 지방자치제 발전 과정 및 의의에 대한 보다 자세한 내용은 안중석(2001) 참조

미루었다.

1988년의 「지방자치법」 개정으로 오늘날의 지방자치제 골격이 형성되었다고 할 수 있다. 그러나 그 후에도 지방자치제의 도입이 순탄한 것만은 아니었다. 지방의회 의원 선거는 두 차례 시한을 연장하여 3년 만인 1991년에 처음 실시되었으며, 지방자치단체장 선거는 그로부터 4년이 더 지난 1995년에 처음 실시되었다.

지방자치단체장 직선 이후 2015년 상반기까지의 「지방자치법」 개정 내용 중 중요한 것을 보면 대체로 1980년대 말에 형성된 지방자치제의 골격을 유지하면서 미진한 부분을 보완하여 자치제를 강화하는 데 초점을 맞추었다고 할 수 있다. 특히 민선자치제를 운영하면서 드러난 중요한 문제점인 ‘주민의 참여 부족’ 문제를 개선하는 데 중점을 두었다. 1999년에는 주민이 지방조례의 개폐를 청구할 수 있도록 하는 청구권과 감사청구제도를 도입하였으며, 2004년에는 지방자치단체의 주요 결정사항에 대해 주민투표를 할 수 있도록 규정을 정비하였다. 2005년에는 지방자치단체의 위법행위에 대한 주민소송제도를 도입하였고, 2006년에는 선출직 지방공직자에 대한 주민의 통제를 강화하기 위하여 주민소환제에 관한 근거 규정을 마련하였다. 같은 해 12월에는 지방교육위원회를 시·도 의회 내 상임위원회로 전환하였다. 2007년 이후에는 지방자치제에 중요한 의미를 갖는 「지방자치법」 개정이 없었다.

〈표 III-1〉 지방자치제 변화 과정

개정일	법률	주요내용
1949. 7. 4	지방자치법 제정	- 지방의회에서 지방자치단체장 선출
1956. 2. 13	동법 개정	- 시·읍·면장 직선제 도입
1958. 12. 26	동법 개정	- 시·읍·면장 임명제로 전환
1960. 11. 1	동법 개정	- 도지사, 서울특별시시장 직선제 도입
1961. 5. 16	혁명위원회 포고	- 지방의회 해산
1961. 9. 1	지방자치에 관한 임시조치법 제정	- 기초자치단체장 임명제
1963. 12. 14	동법 개정	- 광역자치단체장 임명제로 전환
1972. 12. 27	헌법 개정	- 지방의회 설치를 조국통일이 이루어질 때까지 연기
1980. 10. 27	동법 개정	- 지방의회는 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성
1988. 4. 6	지방자치법 개정	- 지방의회 구성 및 기타 지방자치제 관련 규정 도입 - 자치단체장은 직선을 원칙으로 하되 직선 규정을 법률로 정할 때까지 정부에서 임명
1989. 12. 30	동법 개정	- 지방선거 일정 규정 • 지방의회 의원 선거 1990. 6. 30까지 • 자치단체장 선거 1991. 6. 30까지
1990. 12. 31	동법 개정	- 선거일정 변경 • 지방의원 선거 1991. 6. 30까지 • 자치단체장 선거 1992. 6. 30까지
1991. 3~6	지방의원 선거	- 기초자치단체 3, 26, 광역자치단체 6, 20
1994. 3. 16	지방자치법 개정	- 지방자치단체장 선거 1995. 6. 30 이내
1995. 6. 27	자치단체장 선거	- 지방자치단체장 선거
1999. 8. 31	동법 개정	- 주민 조례제정 폐기청구제도, 주민감사청구제도 도입
2004. 1. 29	동법 개정	- 주민투표의 대상 요건·절차 등 규정
2005. 1. 27	동법 개정	- 주민소송제도 도입
2006. 1. 11	동법 개정	- 특별자치도제도 신설, 제주도를 특별자치도로 전환
2006. 5. 24	동법 개정	- 주민소환제도 규정
2006. 12. 20	동법 개정	- 지방교육자치법 개정에 따른 일부개정 • 교육위원회를 시·도 의회내 상임위원회로 전환 • 교육감은 주민이 직접선출

자료: 행정자치부, 『지방자치법 연혁집』, 2000. 12.
 법제처 국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr/main.html>)
 안종석(2010), p.525에서 재인용

〈표 Ⅲ-1〉에 나타난 우리나라의 지방자치제도 변화 과정을 살펴보면, 본 보고서에서 특별한 정의 없이 사용하고 있는 ‘지방자치제의 실시’라는 용어가 정확하게 어느 시기를 의미하는지 의문을 갖게 된다. 지방자치제가 처음 실시된 것은 1950년대이다. 재실시는 1991년의 지방의회 설립과 1995년의 지방자치단체장 직선의 두 단계로 나누어 추진되었다. 본고에서는 지방자치제의 실시라고 볼 가능성이 있는 세 가지 시점 중 지방자치단체장 직선을 실시한 1995년에 지방자치제가 실시되었다고 보았다. 1950년대의 지방자치제는 제대로 자리 잡기도 전에 무력화되었으며, 1991년의 지방의회 설립은 지방자치제를 향한 중요한 발전임에는 분명하지만 아직 중앙정부에서 임명한 단체장이 지방자치단체를 운영하는 상황에서 민선 의원들로 구성된 의회의 도입만으로는 본격적인 지방자치제의 실시라고 보기 어렵기 때문이다.

2. 지방세제도의 변화

지방자치제의 도입과 발전에 초점을 맞춰 지방세제도의 발전과정을 정리하면, 가장 먼저 1980년대에 지방자치제를 도입하겠다는 결정을 한 이후에 지방세를 확충하기 위한 지방세제 개편을 들 수 있으며, 그다음에 지방자치제 도입 이후의 탄력세율 적용대상 확대, 그리고 2010년 이후의 지방소비세 도입, 지방소득세 독립세화를 들 수 있을 것이다. 다음에서는 이 순서대로 지방세제 변화에 대해 살펴본다. 위에서 언급한 큰 변화 외에 지방자치제의 발전과 관련이 있는 작은 변화들은 시기적으로 유사한 변화와 함께 검토한다. 그리고 마지막 소절에서는 그 외 지방세제 변화에 대해 살펴본다.

가. 지방자치제에 대비한 1980년대의 지방세제도 개편⁹⁾

지방자치제 도입에 대비한 1980년대의 지방세제 개편으로서 가장 중요하게 언급되는 것이 담배소비세의 도입이다. 담배소비세는 기존의 담배판매세를 확대 개편한 것인데, 담배판매세 도입 과정과 담배소비세로의 발전과정을 정리하면 다음과 같다.

정부는 1984년 말에 농지세제를 정비하고 담배판매세를 신설하였고, 1987년에는 담배판매세 세율을 시 2%, 군 22%에서 시 22%, 군 55%로 대폭 인상하였으며, 1989년에는 담배판매세를 담배소비세로 확대 개편하였다. 담배에 부과되던 국세를 모두 통합하여 담배소비세로 전환한 것이다. 이에 따라 부가가치세, 관세, 교육세, 방위세, 전매납부금이 모두 담배소비세로 통합되었다.

1984년의 담배판매세 도입은 지방재정의 확충보다는 같은 해의 농지세의 축소 개편에 따른 지방세원 감소분을 보충하는 데 목적이 있었다. 농지세는 미곡과 특수작물에 대해 차별적으로 과세한다는 점, 소득재분배 기능이 부족하다는 점 등에 대한 비판을 받고 있었는데, 1984년에 차별을 없애고 소득세적인 성격을 분명하게 하고, 소득재분배 기능을 강화하는 방향으로 개편하였다. 그 과정에서 농지세가 지방세 수입에서 차지하는 비중이 7~8%에서 1% 미만으로 축소되었다. 이와 같은 지방세 수입 감소에 대응하여 국가의 수입 중 담배 전매이익금을 지방세로 전환하여 신설한 것이 담배판매세이다. 앞서 언급한 바와 같이 담배판매세 세율은 처음 도입 시에 시 2%, 군 22%였던 것이 1987년에 시 22%, 군 55%로 인상되었다. 시와 군을 구분하여 세율에 차등을 둔 것은 담배판매세가 처음부터 농지세 개편에 따른 세수입 감소분을 보전하는 데 목적이 있었기 때문이다.

1984년의 담배판매세 도입은 지방자치제 도입과 무관하게 농지세 개편에 따른 세수결함을 보완하는 데 목적을 둔 것이었으나, 1989년에 담배판매세를 담배소비세로 확대 개편한 것은 지방자치제 도입을 준비하기 위한 것으로

9) 본 절의 1980년대 지방세제 개편에 대한 설명은 안종석(2010), pp.538-541의 관련 내용을 수정 보완한 것이다.

로 보인다. 정부는 1988년에 「지방자치법」을 개정하여 지방자치제의 재도입 의사를 분명하게 밝히고, 시·군·자치구의 지방의회는 법 시행일로부터 1년 이내에 구성하고 시·도 의회는 시·군 및 자치구의 지방의회 구성일로부터 2년 이내에 구성한다고 일정을 정하였다. 이와 같이 지방자치제 실시 계획이 구체화됨에 따라 지방의 재정자립도 개선을 위해 지방세를 확충할 필요성이 있었다.

담배소비세 도입 및 확충에 따라 지방세 수입이 크게 확충되었으며, 담배 판매세 수입이 없었던 서울특별시와 직할시에도 세수입이 배분되었다. 1989년에는 지방세 수입이 전년도의 1.6배가 되었고, 국세와 지방세 배분비율이 1988년 86 : 14에서 1989년에 81 : 19로 지방세 비율이 상승하였다. 이후 8 : 2의 지방세 배분비율이 계속되고 있는데, 이는 담배소비세 이후 획기적인 국세의 지방이전이 없었음을 시사하는 것이기도 하다.

한편 담배소비세 도입 배경으로 1988년에 개최된 한·미 통상협약이 중요한 의미를 갖는다. 미국은 전매공사의 간섭이 없는 자유로운 수입 및 판매를 허용해 줄 것을 요구하였으며, 기존의 양담배에 부과하고 있던 관세(50%), 부가가치세, 방위세, 교육세, 담배판매세, 전매납부금(판매가격의 33%) 등 6개의 세금을 하나로 통합해 줄 것을 요구하였다(동아일보, 1988. 2. 17).¹⁰⁾

1980년대 말의 지방세제 개편 중 주목해야 할 만한 또 하나의 중요한 변화는 종합토지세제의 도입이다. 종합토지세는 1989년에 도입되어 1990년부터 시행되었는데, 각 개인이 전국에 보유한 토지의 가치를 합산하여 과세하는 것으로서 대체로 물건과세의 형태인 일반적인 재산세와는 달리 인별과세의 형태를 가진다. 종합토지세는 토지분 재산세와 1986년에 도입되어 1988년부터 시행된 토지과다보유세를 통합하여 만든 것이다. 종합토지세의 중요한 목적은 과다한 토지보유를 억제하고 재산에 대한 과세에서 재분배 기능을 강화하는 데 있는 것으로 판단된다. 전국에 보유한 토지의 가치를 합하여 인별로 과세하는 제도는 지방에 과세자주권을 부여하는 지방세로는 적합

10) 이영희(2012), p.31에서 재인용

하지 않은 것으로서 이 제도가 지방세의 발전에 기여했다고 보기는 어렵다. 종합토지세는 나중에 종합부동산세를 도입하는 논리적 근거가 되었는데, 종합부동산세 역시 지방자치의 발전에는 역행하는 방향으로의 변화로 평가된다. 이에 대해서는 뒤에서 좀 더 자세하게 논의한다.

1988년에는 특별시와 직할시의 구가 자치구로 전환되는 것에 대응하여 특별시와 직할시의 세목을 특별시·직할시세와 자치구세로 분할하여 보통세인 면허세와 재산세, 토지과다보유세, 목적세인 사업소세를 자치구세로 지정하였다. 그리고 지방의회가 도입된 1991년에는 도의 자주재원 확보에 초점을 두어 시·군의 목적세이던 공동시설세를 도의 목적세로 전환하고, 지역개발세를 도의 목적세로 신설하였다. 지역개발세는 지역균형개발 등에 소요되는 재원을 확보할 목적으로 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 부두를 이용하는 컨테이너를 대상으로 부과하는 세목이다. 지역개발세는 국세를 지방으로 이양한 것이 아니고 지방자치제에 대비하여 발굴한 새로운 세원으로서 개념상으로는 지방자치제의 발전에 중요한 의미를 가지지만, 세율이 낮은 수준이어서 실질적으로 지방재정에 큰 도움을 줄 수는 없었다. 당시의 세율을 보면, 발전용수는 발전에 이용된 물 10m³당 1원, 지하수는 개발하여 채수된 물 1m³당 10원, 지하자원은 채광된 광물가액의 1,000분의 1, 컨테이너는 컨테이너 1TEU당 15,000원이었다.¹¹⁾

그 외에도 등록세의 정액세, 주민세 법인균등할, 자동차세, 사업소세 재산할 등의 세율을 각각 상향조정하였다. 이러한 조치들은 종합토지세와 함께 지방세를 확충하는 결과를 가져와서 1990년대 전반부에는 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 21%를 상회하게 되었다.

요약해 보면, 1980년대의 지방세 정책은 지방세 수입을 확충하는 데 초점이 맞춰져 있었다고 할 수 있다. 1980년대 초반에는 농지세제 합리화 조치가 있었으며, 그로 인한 지방세 수입 감소분을 보전하기 위해서 담배판매세를 도입하였다. 그리고 지방자치제 도입에 대비하여 지방세를 확충하기 위하여 담배판매세를 담배소비세로 확대 개편하였다. 이로 인해 국가의 총조

11) 이영희(2012), pp.45~46.

세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 크게 상승하였다. 또한 종합토지세제의 도입, 등록세, 자동차세, 주민세, 사업소세 등의 인상을 통해서 지방세를 확충하고자 노력하였다. 그리고 지방자치제의 실시에 대비하여 지방자치단체가 자율적으로 부과할 수 있는 지역개발세라는 이름의 신세원을 발굴하였다. 그러나 지역개발세의 세수입 규모는 미미한 수준이었다.

나. 탄력세율 제도의 변화

우리나라는 조세법률주의에 의거하여 지방세의 세율과 과세표준도 중앙 정부 차원에서 제정·운영하는 법으로 규정된다. 이런 체제 내에서 지방에 과세에 대한 재량권을 부여하기 위하여 일부 세목에 대해서는 법에 정해진 한도 내에서 지방자치단체가 조례를 통하여 세율을 조정할 수 있도록 되어 있다. 이를 탄력세율제도라고 한다. 1991년까지는 지방자치단체가 탄력세율을 적용하고자 할 때 주무부처인 내무부 장관의 승인을 받도록 되어 있었다. 당시 「지방세법 시행규칙」 제105조의 2(세율 조정의 승인신청)에는 시장·군수가 탄력세율 적용 승인을 신청할 때 ① 세목 및 세율, ② 세율을 달리 정하는 사유, ③ 부과지역 명세, ④ 사업계획의 내용, ⑤ 세율을 달리 정함에 따른 세수입의 증감추세 및 재정상의 영향, ⑥ 기타 필요한 사항을 적어서 신청하도록 되어 있었다. 이와 같은 탄력세율 승인제도로 인해 1991년까지는 지방자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용하기 어렵게 되어 있었다.¹²⁾

그러나 지방자치제의 실시를 결정하고 지방의회가 도입된 이후 지방의 재량권 확대를 위해 이러한 승인 조건이 폐지되었다. 1991년 12월 4일에 「지방세법」을 개정하고 「지방세법 시행규칙」의 탄력세율 적용 승인 규정을 폐지하여 지방자치단체장이 조례를 통해 자율적으로 탄력세율을 적용할 수 있도록 하였다.¹³⁾

민선 지방자치단체장 시대가 출범한 직후인 1997년에는 지방의 과세자주

12) 이영희(2001)

13) 이영희(2001)

권을 강화하기 위하여 지방자치단체가 조례를 통해 세율을 조정할 수 있도록 허용하는 탄력세율 적용 가능 세목을 확대하였다. 이전에 7개였던 것을 10개로 확대하여 취득세, 등록세, 재산세, 자동차세, 공동시설세, 도시계획세, 도축세, 지역개발세, 주민세, 사업소세에 탄력세율 적용이 가능하게 되었다. 담배소비세의 경우에도 탄력세율제도가 있긴 하지만 그 세율을 조정할 수 있는 권한이 중앙정부에 있어 지방이 자체적으로 조정할 수 있는 것이 아니다. 10개의 탄력세율 적용대상 세목 중 1997년에 탄력세율 적용이 허용된 세목은 취득세와 등록세, 재산세이다. 이들 세목은 세수입 측면에서 지방세의 핵심적인 역할을 하는 세목이다. 이들 세목에 탄력세율 적용이 허용됨으로 인해 대부분의 주요 세목에 대해 탄력세율 적용이 가능하게 되었으며, 지자체가 주어진 세율 조정권한을 최대한 활용할 경우 지방세 수입을 40% 정도 증가시키거나 감소시킬 수 있게 되었다.¹⁴⁾ 탄력세율제도는 대체로 법으로 정해진 표준세율의 50% 범위 내에서 과세권을 가진 지방자치단체가 조례를 통해서 조정할 수 있도록 되어 있으며, 일부 세목의 경우에는 표준세율보다 낮은 수준으로 조정하거나 표준세율보다 높은 수준으로 조정할 수 있도록 되어 있다.

탄력세율제도는, 적어도 개념상으로는, 지방자치제의 발전과 관련하여 매우 중요한 의미를 가진다. 진정한 의미의 지방자치가 실현되도록 하려면, 지방자치단체가 지역주민으로부터 세금을 징수하고, 그 징수한 세금의 사용에 대해 주민 앞에서 책임을 질 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지방이 지방세 정책을 결정할 수 있는 자율적인 권한 즉, 과세자주권을 가져야 하는데, 현재의 우리나라 과세체계하에서 지방자치단체에 과세자주권을 부여하는 가장 중요한 통로가 탄력세율제도이다. 탄력세율제도는 조세법률주의를 고수하는 우리나라의 헌법체계하에서 지방에 과세권을 부여하는 좋은 방법이다. 이러한 관점에서 지방자치제를 실시하고 이어서 탄력세율 적용대상을 확대하여, 대부분의 주요 세목에 탄력세율 적용을 허용한 것은 중요한 발전이라고 할 수 있다.

14) 안중석(2001), pp.72~76.

그러나 그 이후의 진행상황을 보면, 실제 탄력세율 적용사례가 매우 희박하여, 탄력세율제도를 분권화에 기여한 중요한 제도로 인정할 수 없는 상황이 되었다. 지금까지의 지방자치단체 탄력세율 적용 사례를 보면 세 가지로 구분해 볼 수 있는데, 첫 번째는 지역개발세의 탄력세율 적용이다. 다른 세목에서는 거의 탄력세율 적용 사례가 없는 반면 지역개발세의 경우에는 부분적으로 탄력세율 적용 사례가 눈에 띈다. 부산의 컨테이너세, 강원도와 충청북도의 발전용수에 대한 조세, 제주도의 지하수에 대한 조세, 강원도와 충청북도의 지하자원에 대한 조세 등에 탄력세율제도가 적용되었다.¹⁵⁾ 지역개발세는 나중에 지역자원시설세로 개편되었다.

다른 세목과 달리 지역개발세가 탄력세율 적용대상으로서 비교적 많이 사용된 것은 과세지역의 주민이 아닌 다른 지역의 주민이 세금을 부담하게 될 가능성이 크기 때문이다. 즉, 다른 지역 주민에게 세금을 부담시키는 조세수출(tax exporting)이 발생하는 세목으로서 지방자치단체장은 세금 인상에 따른 정치적 부담을 최소화하면서 세수입을 확보할 수 있는 수단이 된다. 그러나 지역개발세는 세수입이 적어서 탄력세율 적용 자체가 전체적인 지방재정의 분권화와 관련하여 중요한 의미를 가지지 못한다. 뿐만 아니라 조세수출이 과도하게 발생할 경우에 세부담자와 선거권을 가진 자의 괴리로 인한 비효율이 발생한다는 점, 지역개발세 세원이 특정 지역에 집중된다는 점 등으로 인해 지역개발세의 적극적 확대가 바람직하지 않은 측면도 있다.

두 번째 탄력세율 적용 사례는 주민세 균등분이다. 주민세 균등분 즉, 이전의 주민세 개인균등할은 1998년까지 자치단체별로 1,000~4,500원으로 표준세율을 정하고, 표준세율의 50% 범위 내에서 자치단체가 세율을 조정할 수 있도록 하였다. 그런데 이 제도가 1999년부터 10,000원의 범위 내에서 시장·군수가 자율적으로 결정할 수 있도록 변경되었다. 이후 처음에는 각 자치단체가 적극적으로 과세자주권을 행사하기보다는 이전의 표준세율을 그대로 적용하는 신중함을 보여주었다. 그러다 서울에서 처음으로 300원을 인상하여 4,800원을 부과하였으며, 이후 몇 개 시·도에서 5,000원을 부과하여

15) 안중석(2001), pp.72~76, 김영오(2008), p.205.

대부분의 지방자치단체가 5,000원 이내에서 과세하였다. 2014년의 경우 4개의 군에서만 10,000원을 과세하였다. 그런데 2015년에는 37곳이 10,000원을 부과하였으며, 그 외 지역에서도 상당수가 세율을 인상하였다. 세율 인상은 정부가 탄력세율 적용을 통해 세부담을 인상하도록 적극적으로 독려한 데 따른 것으로 판단된다. 지방교부세 기준재정수입액 산정 시 수입을 증가시키기 위한 지방자치단체 노력에 대해 인센티브를 제공하는 항목이 있는데, 여기에 주민세 균등분과 지역자원시설세의 탄력세율 적용에 대해 인센티브를 제공하는 내용이 있다. 정부는 2014년에 표준세율을 10,000원에서 20,000원으로 인상할 것을 검토하였으나 반대 여론이 많아 추진을 하지 않았다.¹⁶⁾

세 번째 사례는 종합부동산세 도입의 여파에 따른 재산세 탄력세율 적용이다. 2005년 이후 노무현 정부의 종합부동산세 도입과 재산세제 개편은 부유한 사람들이 많이 거주하는 일부 지역 거주자의 재산 보유세 부담을 크게 증가시켰다. 이에 대해서는 뒤에서 종합부동산세 도입에 대해 논의하면서 자세하게 살펴본다. 여기서는 탄력세율제도에 국한해서 보면, 지역 주민의 세부담이 상당히 증가할 것으로 예상한 강남구가 재산세 탄력세율을 적용하여 세율을 50% 인하하기로 하였고, 그 외 상당수의 다른 자치구에서도 유사한 결정을 하였다. 이에 대응하여 정부는 재산세에 대한 탄력세율 적용을 제한하는 조치를 취하였다. 즉, 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우에 한하여 조례로 정하는 바에 따라 표준세율의 50% 범위 내에서 세율을 가감할 수 있도록 하였으며, 가감한 세율은 해당연도에만 적용하도록 하였다.¹⁷⁾ 이러한 정책 변화로 인해 자치구의 재산세 탄력세율 적용은 2006년 한 해에 그치고, 2007년부터는 표준세율을 적용하게 되었다.¹⁸⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 탄력세율 적용대상의 확대는 지방자치제 실시 이후 재정의 분권화를 위한 중요한 발전이었지만, 실제로는 거의 활용되지

16) 이진우(2015); 「지방교부세법 시행규칙」, 별표 6.

17) 「지방세법」 제111조 제3항

18) 한국경제신문, 2007.6.13.

않아 유명무실한 제도로 운영되었다. 그렇게 된 직접적인 이유는 지방자치단체가 탄력세율제도를 적극적으로 사용하지 않았기 때문이다. 지방자치단체가 탄력세율제도를 적극적으로 사용하지 않은 이유는 지방재정조정제도에서 찾아볼 수 있다. 중앙정부가 국세 수입의 일부분을 지방교부세와 국고보조금을 통해서 지방에 이전하는데, 지방교부세의 경우 다른 조건이 같다면 지방세 수입이 적은 지역이 더 많은 교부세를 받도록 되어 있다. 그러므로 지방자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용하여 세수입을 증대시켰을 경우에 증가된 세수입 중 일부만 자체적으로 사용하고, 대부분은 다른 지방자치단체에 배분하는 것과 같은 결과가 나타나게 된다. 지방세 수입의 80%가 기준재정수입액에 반영되므로, 지방교부세 총액이 부족재원(기준재정수입액 합계-기준재정수입액 합계)의 90% 정도라고 가정하면 자체적으로 확보한 세수입의 70% 이상을 다른 지역에 배분하고, 30% 미만의 세수입만을 자체적으로 사용할 수 있게 된다.¹⁹⁾ 즉, 세부담 증대를 위한 정치적 부담을 전적으로 세수입을 증대시킨 자치단체에서 지는 반면 증대된 세수입의 상당부분은 다른 지역에서 사용하게 되는 것이다.²⁰⁾

지방자치단체가 탄력세율 적용을 통하여 세부담을 증대시키는 데 소극적인 반면 서울특별시의 자치구 중 상당수가 자치구가 종합부동산세 등 재산보유세 인상에 대응하여 즉각적으로 세율을 인하하는 데 동참한 것 또한 유사한 이유가 있었던 것으로 판단된다. 당시에 서울시에서 자치구 간 세수입 격차를 완화하기 위해 재산세 수입의 50%를 공동세로 하여 자치구 간 재정 격차를 축소하는 재원으로 사용하기 위한 논의가 진행되었으며, 2007년에 공동세화가 확정되었다.²¹⁾ 자치구의 재산세율 인하는 관할구역 납세자의 세부담이 급격하게 증가하는 것을 방지하기 위한 것이고, 공동세는 지역간 자원배분의 형평성을 제고하기 위해 도입한 것으로서 두 제도가 직접적으로 연계된 것은 아니다. 그러나 경제적 유인을 살펴보면, 공동세 제도가 있는

19) 2015년의 지방교부세 총액은 지방자치단체 재정부족액 합계의 86.7%이다. 행정자치부(2015), p.109.

20) 안종석(2009), pp.82~89, 안종석·원윤희(2009), pp.164~171.

21) 이영환·노수환(2011), pp.174~175.

상황에서는 그렇지 않는 경우에 비해 재산세율 인하가 재정에 미치는 영향이 반감되어 재산세율 인하를 결정하기에 용이하였을 것으로 판단된다.

다. 종합부동산세의 도입과 재산과세제도 개편²²⁾

2005년에는 지방세 체계에서 매우 중요한 변화가 있었는데, 바로 종합부동산세제의 도입을 비롯한 부동산세제의 개편이 그것이다. 그동안 부동산세제에 대해서는 급격한 누진세율체계에 대한 비판이 있었고, 시가와 관계없이 원가를 기준으로 과세표준을 설정하여 시장에서의 재산가치가 더 높은 주택이 세금을 더 적게 납부하는 경우도 발생한다는 문제가 지적되었다. 거래세인 취득세와 등록세의 경우에도 아파트를 분양받은 자와 분양받은 아파트를 승계 취득한 자 사이에 세금 격차가 너무 크게 나타난다는 문제가 있었다. 또한 재산세 등 보유세에 비해 취득세·등록세 등 거래세 부담이 과다하다는 비판도 있었다. 이러한 문제점을 근본적으로 개선하고, 고가 재산에 대한 세부담을 높여 재산과세의 재분배 기능을 강화할 목적으로 2004년에 종합부동산세 도입 등 재산과세제도의 근본적인 개혁을 추구하는 방안을 마련하였으며, 2005년부터 시행되었다.

그 내용을 구체적으로 보면 종합토지세와 재산세를 통합하여 토지와 건물에 대한 보유세를 재산세와 종합부동산세로 이원화하였다. 재산세는 지방세로서 순수하게 지방자치단체의 재원조달 기능을 담당하였으며, 종합부동산세는 국세로서 정책세제의 역할을 하였다. 종합부동산세는 가구별 보유부동산을 종합하여 그 가치가 일정액(2005년 9억원, 2006년 이후 6억원) 이상인 경우 고도의 누진세율(1~3%)로 과세하여 재분배적인 역할을 하도록 하였다. 국세이므로 세금을 국가에서 징수하지만 세수입은 전액 부동산교부세 재원으로 지방자치단체에 배분하는데, 2005년부터 시행된 세제 개편으로 인하여 세수가 감소된 지방자치단체의 재원을 보전하는 데 우선 배분하고 남은 재원은 균형발전 목적으로 지역의 재정여건을 고려하여 배분한다.

22) 본 소절의 내용 중 마지막 두 문단을 제외하고 종합부동산세의 도입 과정과 내용을 설명한 부분은 안종석(2010), pp.546~547의 관련 내용을 전제한 것이다.

그 외에도 주택의 경우 종합부동산세는 물론 재산세도 건물과 토지를 하나의 물건으로 보아 통합 평가하고, 과세표준 산정기준을 원가방식에서 시가방식으로 개선하였다. 그리고 과세표준을 현실화하기 위해 공동주택은 국세청 기준시가를 적용하고 기준시가가 없는 단독주택은 건설교통부가 평가하는 공시가격을 적용하도록 하였다. 과표 현실화로 인해 세부담이 지나치게 빠른 속도로 증가하는 것을 방지하기 위해 기준시가 또는 공시가격 적용률을 점진적으로 인상하도록 하였으며, 세부담 증가를 부분적으로 상쇄하기 위해 등록세 세율을 3%에서 2%로 인하하였다.²³⁾

종합부동산세 도입을 비롯한 재산보유세제의 개편은 일부 특정 지역 거주자의 세부담을 특히 많이 증가시켰다. 그러므로 일부 지역의 자치단체장은 지역 주민의 과도한 세부담을 완화할 목적으로 재산세에 탄력세율을 적용하여 세부담을 인하하였다. 이에 대응하여 정부는 재산세에 대한 탄력세율 적용을 제한하는 조치를 취하였다. 즉, 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우에 한하여 조례로 정하는 바에 따라 표준세율의 50% 범위 내에서 세율을 가감할 수 있도록 하였으며, 가감한 세율은 해당연도에만 적용하도록 하였다.

종합부동산세는 일부 계층에 집중된 과도한 세부담, 특히 담세 능력을 고려하지 않은 과도한 세부담이 문제가 되었으며, 그 외에도 부동산 투기 근절에 실질적인 기여를 할 것으로 기대되지 못한다는 점, 가구별 합산과세가 헌법 정신에 위배된다는 점 등 다양한 문제점이 지적되고 비판의 여론이 높았다. 특히 가구별 합산과세 등 일부 규정에 대해서는 헌법소원이 제기되었으며, 헌법재판소는 2008년 종합부동산세의 가구별 합산과세가 위헌이라는 판결을 하였다. 이 판결과 기타 비판 여론을 반영하여 2008년에 가구별 합산을 폐지하고 개인별 합산으로 개편하였으며, 적용대상의 기준을 6억원에서 9억원으로 인상하였다. 그리고 세율을 인하하여 종합부동산세 부담을 크게 완화하였다.

종합부동산세제는 부동산 보유세의 일부를 국세로 전환하였다는 점에서

23) 행정자치부(2007), pp.31~35.

지방분권에 역행하는 제도라고 할 수 있다. 부(wealth)의 재분배, 투기적 목적의 부동산 억제 등 국가 정책 목적상 국세로 하는 것이 불가피하였다고 할지라도 지방세원의 일부를 국가에서 잠식하였다는 점은 부인하기 어렵다. 또한 종합부동산세 도입 이후 일부 지방의 재산과세 탄력세율 적용에 대응하여 재산세 탄력세율 적용을 제한한 것 역시 지방의 과세자주권을 제한한 조치라고 할 수 있다.

동일한 세원에 대해 중앙정부와 지방이 중복하여 과세할 때, 종종 조세정책이 충돌하는 경우가 발생한다. 중앙정부에서 세부담을 완화하면 지방에서는 주민의 세부담 여력이 증대되었다고 판단하여 중앙정부에서 완화한 세부담 중 일부를 지방의 세수입으로 확보하려는 유인을 갖게 된다. 반대로 중앙정부에서 세부담을 강화하면, 지역 주민의 세부담 증대를 억제하기 위해 지방이 세율을 인하하여 충격을 흡수할 수 있다. 종합부동산세와 그에 따른 일부 지방의 탄력세율 적용은 후자에 속한다고 할 수 있다. 이러한 지방의 반응이 부의 재분배, 부동산 투기 억제라는 중앙정부 정책에 역행하는 것이라고 판단하여 재산세 탄력세율의 적용을 억제한 것이라고 판단된다.

중앙정부의 정책 일관성과 지방의 과세자주권의 충돌은 언제든지 발생할 수 있다. 어느 것이 더 중요한 가치인지는 사회적 상황에 따라 달라진다. 2006년의 우리나라는 중앙정부 정책이 지방의 과세자주권으로 대변되는 지방분권화보다 우선된다고 판단한 것으로 보인다. 종합부동산세를 도입한 노무현 정부는 역대 정부 중 지방분권을 가장 많이, 강하게 강조하였다. 그런데 종합부동산세를 통한 지방세원의 국세화, 지방의 자주적 세원으로서 가장 중요한 세원인 재산세의 탄력세율 적용제한을 통해 지방의 과세자주권을 제약하여 분권화를 후퇴시키는 조치가 노무현 정부에서 발생하였다는 점은 아이러니하다.

라. 지방소비세의 도입²⁴⁾

지방소비세는 부가가치세의 일부를 지방세로 전환하고 지방소비세라고 이름을 붙인 것인데, 2010년에 도입되었고, 도입 당시에는 부가가치세 수입의 5% 규모였다. 이후 2013년 말에 부가가치세 수입의 11%로 확대되었다. 당초에는 2013년부터 10%로 확대할 계획이었으나 2011년 말에 취득세를 인하하면서 그에 따른 재원 감소분 보전 등을 고려하여 11%로 확대하였고, 확대된 재원(부가가치세 수입의 6%)은 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분을 보전하는 데 사용하도록 하였다.²⁵⁾

지방소비세 도입에 대한 본격적인 논의는 노무현 정부에서 시작되었다고 할 수 있다. 노무현 정부에서는 재정분권을 통해 주민들의 지방자치에 대한 참여의식을 고취시킬 수 있도록 지방의 자율성과 책임성이 보장될 수 있는 지방세제를 구축하고자 하였으며, 그 방안으로 제시된 것이 지방소비세와 지방소득세의 도입이다. 정부혁신지방분권위원회에서 국세와 지방세 배분분의 일환으로 지방소비세와 지방소득세를 도입하는 방안에 대해 논의하였으나 위원회 내부에서도 찬반론이 대립되었으며, 결과적으로 그 안은 추진되지 못하였다. 이후 이명박 정부에서 이 문제가 다시 제기되었다. 이명박 정부에서는 지방의 자율성과 책임성 보장보다는 지방정부가 스스로 지역경제 활성화를 통해 지방세 수입을 증가시킬 수 있도록 하는 유인체계를 갖추는 것이 필요하다는 점이 공감을 얻었으며, 2010년에 지방소비세와 지방소득세를 도입하게 되었다. 본 소절에서는 지방소비세에 대해 자세하게 논의하고 지방소득세에 대해서는 다음 소절에서 논의한다.

지방소비세를 도입하자고 주장하는 쪽의 논리는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 지방세 확충이 절실하였다. 지방자치제 실시 이후의 재정제도 변화를 보면 지방세를 확충하는 제도적 변화는 없었으나 지방교부세는 계속

24) 지방소비세 도입에 대해서는 이영희(2012), 주만수·최병호(2012), 안종석·주만수(2012)에 잘 정리되어 있다. 본 장에서는 이 세 가지 자료의 내용을 종합·정리하여 지방소비세 도입 과정과 결과에 대해 설명하였다.

25) 부가가치세 수입의 6%를 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분을 보전하기 위해 배분하는 방식은 유태현 외(2014)에 잘 정리되어 있다.

확충되었다. 결과적으로 지방재정이 확대되어 가는 한편 지방의 재정자립도는 악화되었다. 국세 : 지방세 비율은 8 : 2 수준에서 큰 변화가 없는데, 지출에서 교육재정을 포함한 지방재정이 차지하는 비중은 1995년 47.3%에서 2007년에는 52.2%로 증가되었다. 한편 지방재정 세입에서 지방세가 차지하는 비중은 1995년 41.8%에서 2007년 36.8%로 낮아졌으며, 의존재원의 비중은 29.3%에서 35.5%로 높아졌다. 이러한 변화는 지방재정자립도가 계속 낮아지는 문제에 대한 대응이 필요하다는 점을 시사한다.

노무현 정부에서는 지방세 확충을 통한 지방재정자립도 제고 논리에 의존하여 지방소비세 도입을 추진하였으나 성공적인 결과를 가져오지 못하였다. 부가가치세의 일부분을 지방에 배분하는 방식의 지방소비세가 형식상 지방세 수입을 증대시키기는 하겠지만 실질적으로 지방의 자주적인 의사결정에 의해 세수입이 결정되는 진정한 의미의 지방세(true local tax)가 될 수 없다는 문제가 지적되었다. 부가가치세는 매입세액에서 매출세액을 공제하는 과세체계의 특성으로 인하여 지방에 과세자율권을 부여하기 곤란하고, 행정적으로도 세금을 징수하는 업무를 지방에 부여하는 것이 불가능하다. 그러므로 부가가치세는 지방소비세로 이름을 붙이더라도 부득이 세율을 중앙정부에서 결정하고 국세행정기관에서 세금을 징수하여 그 중 일부를 지방에 일정한 공식에 따라 배분하는 방식을 취할 수밖에 없다. 이러한 관점에서 지방소비세가 명목상 지방재정자립도라는 통계지표를 개선할 수 있을지라도 실질적으로 지방의 과세자주권을 개선하는 효과는 가져오지 못한다고 할 수 있다.

또한 노무현 정부 당시에는 지방소비세 도입에 따른 지역간 재원재배분 문제에 대한 해결책이 제시되지 않았다. 지방소비세가 소비지 원칙에 맞게 배분된다면 소비활동이 활발한 대도시 지역에 세수입이 많이 배분될 것으로 예상되었다. 반면 지방소비세 도입으로 인해 지방교부세가 감소된다면 그 재원의 감소는 대부분 지방교부세를 많이 배분받는 농어촌 지역의 지방자치단체가 감당해야 한다. 이러한 재원의 재배분에 대한 구체적인 대응방안이 필요하였다.

지방소비세를 도입해야 한다는 논거로 제시된 또 다른 논리는 지방정부가 스스로 지역경제를 활성화시켜 지방세 수입을 증가시킬 수 있도록 유인체계를 갖출 필요가 있다는 점이다. 이 주장은 부가가치세의 일부를 세원으로 하는 지방소비세가 지방의 자주재원이 되지 못한다는 문제점을 보완하여 지방소비세 도입 필요성을 강조하는 논리라고 할 수 있다. 이 논리는 2008년 이명박 정부가 들어서면서부터 지방소비세의 중요한 논거가 되었다. 특히 함평군 사례가 제시되면서 크게 설득력을 얻은 것으로 보인다.

2009년 당시 함평군에서 11년째 나비축제를 하고 있는데, 이 축제는 매년 수십만명의 관광객이 찾아오는 지방축제로 자리를 잡았다. 하지만 실제 함평군에 돌아가는 이익은 미미하다는 것이다. 관광객들이 함평에서 음식을 먹고, 기념품을 사더라도 부가가치세는 국세로 모두 중앙정부에 귀속되기 때문이다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 지방소비세를 신설하여 지방에서 벌어들인 부가가치세 수입의 일부를 해당 지방에 배분하여야 한다는 것이다.²⁶⁾

이러한 주장은 정치적인 관점에서, 그리고 해당 지역의 주민 입장에서 볼 때 매우 호소력 있는 주장이다. 그러나 두 가지 중요한 문제점을 가지고 있는데, 그 중 하나는 부가가치세가 특성상 소비가 발생한 지역을 정확하게 찾아서 해당 지역에 세금을 배분하기에 적절한 세목이 아니라는 점이고, 다른 하나는 소비지에 세수입을 정확하게 배분한다면 세수입의 지역간 편차가 심각한 문제로 대두될 것이라는 점이다.

부가가치세는 제품의 생산단계마다 매출세액(제품 판매가의 10%)에서 매입세액(원료·중간재 구입가의 10%)을 공제하여 과세한다. 이는 부가가치세가 각 생산단계에서 발생한 부가가치에 대해 동일한 10%의 세율로 세금을 부과함을 의미한다. 그러므로 부가가치가 발생한 지역에 세금을 배분하기 위해서는 한 제품에 대해 각 지역별 부가가치 생산액을 산출하고 그에 따라 세수입을 배분해야 하는데, 이러한 배분은 현실적으로 불가능하다.

우리나라에서 지방소비세를 도입하면서 지역별 부가가치 생산액 대신에

26) 2009년 9월 16일 MBN 뉴스에 보도된 내용으로 주만수·최병호(2012), p.92에서 재인용하였다.

주목한 지표가 최종민간소비지출이다. 최종민간소비지출에 따라 부가가치세 수입을 배분한다는 것은 중간단계에서 생산한 부가가치를 모두 합하여 최종 소비가 발생한 지역에 배분한다는 것을 의미한다. 그러므로 생산이 발생한 지역보다는 소비가 발생한 지역에 세금이 집중된다는 문제가 있다. 즉, 공장을 유치하여 제품을 생산하는 데 주력한 지역보다는 합평균의 소비추세와 같이 소비성 경제활동에 집중된 지역에 세금이 집중된다.

또 다른 문제는 통계청의 민간소비지출 통계가 각 지역에서 발생한 소비지출을 집계한 것이 아니라 각 지역의 거주자를 기준으로 소비지출을 집계한 것으로서 해당지역의 소비와 직접적인 관계가 없다는 점이다. 즉, 서울 거주자가 함평의 소비추세에 참여하여 소비를 한 경우에, 그것은 서울의 소비지출에 포함되고 함평의 소비지출에는 포함되지 않는다. 그러므로 앞서 소비추세를 통해서 지역경제를 활성화하면 그에 따라 발생하는 부가가치세 수입은 함평에 돌려주어야 한다는 논리에 부합하지 않는다. 이는 현재의 부가가치세 수입 공유 방식으로는 소비가 발생한 지역에 세수입을 배분하는 것이 불가능하다는 점을 시사한다.²⁷⁾

지방소비세 도입에 대한 반대 논리는 지방소비세가 특별한 장점이 없이 지역간 자원배분의 불균형을 심화시키는 문제가 있다는 것이다. 앞서 도입을 주장하는 논리에 대한 문제점을 지적하면서 정리한 바와 같이 부가가치세의 일부를 세원으로 하는 지방소비세가 지방이 과세자주권을 갖는 지방세로 적합하지 않으며, 지역간 소비에 따라 정확하게 배분할 수 없어 특별히 강조할 만한 장점을 가지고 있지 않다. 한편 지방소비세는 배분방식에 따라서는 지역간 자원배분의 불균형을 심화시킬 수 있다. 안종석(2009)에 의하면 부가가치세 수입의 일부를 민간소비지출을 기준으로 각 지역에 배분하고, 그만큼 지방교부세 총액을 감소시키는 경우에 서울과 광역시, 경기도를 제외한 도 지역에서 재원을 염출하여 서울과 광역시, 경기도에 재분하는 것과 같은 결과가 나타난다.²⁸⁾

27) 주만수·최병호(2012), pp.91~94.

28) 안종석(2009), pp.39~54.

지역간 재원재배분의 문제를 개선하기 위하여 정부는 지방소비세를 도입 하면서 두 가지 보완책을 마련하였다. 하나는 수도권(서울, 인천, 경기도), 비수도권 광역시, 비수도권 도의 3개 집단으로 구분하여 해당 지역 민간소비지출에 각각 100, 200, 300의 가중치를 부여하여 지방소비세를 배분하는 것이다. 두 번째 보완책은 수도권 지역의 시도에 배분된 지방소비세 수입의 일정 부분을 염출하여 지역상생기금을 조성하여 지역상생발전 목적으로 사용하는 것이다. 가중치를 고려하여 세수입을 배분한 이후에도 수도권의 시도에 많은 재원이 배분되는 결과가 나타나므로 수도권의 서울과 인천, 경기도가 각각 지방소비세액의 35%를 출연하여 매년 3천억원의 지역상생기금을 조성하도록 하였다. 지역상생기금 출연은 2019년까지 10년을 시한으로 정하였다. 이러한 보완을 다 거친 후에는 결국 지역간 세입 분포는 지방소비세 도입 이전과 큰 차이가 없는 형태가 되었으며, 지방소비세는 지역의 생산은 물론 지역의 소비와도 직접적인 관계를 가지지 않는 특이한 형태를 가지게 되었다.

주만수·최병호(2012)의 지방소비세 도입 효과에 대한 평가를 보면, 지방소비세액에서 지방교부세 감소액 등을 차감한 지방재정 세입의 순증가분이 2조 247억원이다. 이와 같은 지방세 수입 증대로 인해서 지방재정자립도(지방세 수입과 세외수입의 합계가 지방재정세입에서 차지하는 비중을 의미한다. 지역간 재원 배분 효과를 보면, 지방세 총액 대비 각 지역의 지방세 수입 비중은 수도권 지역을 제외한 모든 지역에서 상승한다. 특히 재정력이 비교적 낮게 평가되는 전북, 강원, 경북, 제주, 전남, 충북 등에서 높게 나타나므로 지방소비세는 지역간 재원 형평화에 긍정적인 효과를 갖는다. 수도권 지역의 지역상생발전기금 출연을 고려하면 수도권의 지방세 비중은 더욱 하락한다.²⁹⁾

주만수·최병호(2012)는 또한 지방소비세의 지역경제 활성화 효과에 대해서도 검토하였는데, 배분의 기준이 되는 민간소비지출 통계가 해당 지역에서 판매된 금액이 아니라 해당 지역 거주자가 소비한 금액을 의미하므로 지

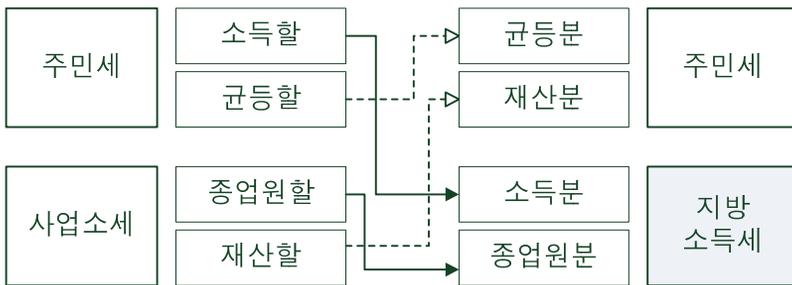
29) 주만수·최병호(2012), pp.88~91.

방소비세 배분액이 지역경제 활성화 노력과는 무관하고 지역 거주 주민의 소득수준에 의해 결정된다는 점을 지적하였다. 더욱이 지역별로 가중치를 사용하여 재정형평화를 모색하고 있으므로 지역경제와 지방소비세와의 연계성은 매우 제한적이라고 할 수 있다. 주만수·최병호(2012)는 지방소비세 도입 이후의 지역별 자원 순증액과 지역내 총생산의 관계를 분석하여 지역경제 활성화와 지방소비세의 연관성을 검토하였는데, 지역경제 활성화가 해당 지역의 지방재정수입 증가로 이어질 것이라는 기대에 부응하지 못한다는 결론을 도출하였다.³⁰⁾

마. 지방소득세 도입과 독립세화

지방소득세는 2010년 도입 당시에는 주민세와 사업소세를 합하여 그 내용을 그대로 유지하면서 명칭만 지방소득세로 전환하는 방식으로 도입되었다. 즉, 주민세 소득할을 지방소득세 소득분, 사업소세 종업원할을 지방소득세 종업원분으로 변경하고 주민세 균등할은 주민세 균등분, 사업소세 재산할은 주민세 재산분으로 변경하였다. 이 변화는 이전의 과세체계를 그대로 유지하면서 명칭만 변경한 것으로서 실제적인 변화가 아니었다.

[그림 III-1] 지방소득세 신설과 지방세 구조 변화



자료: 최병호(2011), 주만수·최병호(2012), p.97에서 재인용

30) 주만수·최병호(2012), pp.91~93.

더 큰 변화는 2014년에 발생하였는데, 국세인 소득세와 법인세 수입의 10%를 표준세율로 하여 부과하던 지방소득세 소득분을 각각 소득세와 법인세 과세표준이 되는 개인과 법인의 소득에 대해 지방세법에 규정된 세율을 적용하여 과세하는 방식으로 개편한 것이다. 즉, 국세 부가세 형식에서 지방이 독립적으로 소득에 대해 세금을 부과할 수 있게 된 것으로서 이를 지방소득세 독립세화라고 부른다. 종업원 급여를 과세표준으로 하여 과세하는 지방소득세 종업원분은 주민세 종업원분으로 명칭을 개편하였다.

지방소득세는 2010년 도입 당시부터 독립세화를 목적으로 추진하였다. 정부가 2008년에 검토한 안은 국세인 소득세와 법인세의 과세표준에 지방자치단체 특성별로 다른 세율을 적용하여 과세하는 것으로, 세율은 수도권 2.5%, 비수도권 광역시 5%, 비수도권 도 7.5%의 비례세율이 제시되었다.³¹⁾ 그 외에 의원입법안으로 주민세와 동등한 수준의 세율로 독립세화하는 방안도 제시되었다. 그런데 지역별로 차등과세하는 방안에 대해 합의가 도출되지 않았으며, 도입을 추진한 행정안전부 쪽에서도 지방소비세에 주력을 하여 지방소득세는 명칭만 변화하는 수준에서 그치고 추후에 큰 변화를 도모하는 전략을 사용한 것으로 판단된다. 실제로 4년 후인 2014년에 지방소득세를 국세인 소득세와 법인세의 과세표준을 과세표준으로 하여 과세하는 독립세화를 달성하였다.

지방소득세 독립세화는 국세정책이 지방세에 미치는 영향을 부분적으로 차단하였다는 점에서 가장 중요한 의미가 있다. 국세 부가세인 주민세의 경우에는 중앙정부가 국세 세율을 조정하면 지방세법에서는 아무런 변화가 없어도 지방세 수입이 따라서 변화되는 결과가 나타난다. 세율이 국세 수입의 10%로 규정되어 있었기 때문이다. 그러나 독립세화한 지방소득세의 경우에는 지방소득세율이 독립적으로 규정되어 있으므로 국세인 소득세와 법인세의 세율과 무관하게 지방세율을 유지할 수 있게 되었다. 또한 비과세 감면의 경우에는 지방이 독자적으로 정책을 수행할 수 있도록 되어 있다. 반대로, 국세에 영향을 주지 않고 지방세율을 변동할 수 있다는 점은 주

31) 이영희(2012), pp.54~55, 주만수·최병호(2012), p.95.

민세의 경우에도 불가능한 것이 아니었으므로 독립세화에 따른 변화라고 할 수 없다. 주민세 소득할의 경우에도 탄력세율을 통해서 지방의 독자적인 정책 추진이 가능하였다.

그러나 국세와 지방세의 연계가 완전히 차단된 것은 아니다. 국세인 소득세와 법인세 과세표준이 그대로 지방소득세 과세표준이 되기 때문에 소득세와 법인세의 과세표준에 영향을 주는 정책은 지방소득세에 영향을 줄 수밖에 없다. 소득세의 경우 각종 소득공제제도, 법인세의 경우 익금산입이나 손금산입과 관련된 정책이 이 범주에 속한다. 이 경우에 지방자치단체는 국세 과세표준의 변화에 대응하여 지방세 세율을 조정함으로써 국세의 영향을 상쇄할 수 있다.

지방세 독립세화의 필요성을 주장하는 가장 중요한 논리는 중앙정부의 영향을 받지 않고 지방에서 소득세를 과세할 수 있도록 함으로써 지방이 과세자주권을 행사할 수 있는 과세형태를 갖추고, 그것을 바탕으로 지방소득세의 확대를 기대한다는 것이다. 이를 위해 국세의 지방세에 대한 영향력을 축소하고, 지방에서 과세할 수 있는 범위를 확대한 것이다. 비과세 감면에 대한 지방의 정책 권한이 이에 해당되며, 소득세의 경우 이전에는 세율체계의 누진도와 관련하여 지방에서 정책을 결정할 권한이 없었는데, 새로운 지방소득세제하에서는 탄력세율 적용을 통해서 누진도를 변화시킬 수 있는 권한도 갖게 되었다. 지방소득세는 이러한 측면에서 지방의 과세자주권을 확대한 것이라고 할 수 있다.

그러나 주민세가 가지고 있던 문제점들을 그대로 가지고 왔을 뿐만 아니라, 탄력세율이 활용되지 않아 모든 지역에 같은 세율이 적용되었던 주민세 체제와 달리 지방에서 과세권한을 적극적으로 행사할 것을 기대하는 독립세인 지방소득세의 경우에는 새로운 문제가 발생하기도 한다.

첫 번째 문제는 지방소득세는 주민의 편익에 대한 과세를 기반으로 하는데, 지방소득세 체계에서는 편익과세의 성격을 저해하는 요소들이 있다. 소득세의 경우 납세자 개개인이 신고납부하는 경우에는 큰 문제가 없는데 원천징수하는 경우에는 개인의 거주지와 납세지가 달라지는 문제가 발생한다.

예를 들면, 근로소득세는 근로자를 고용한 사업체가 소재한 지역에서 원천징수하고 세금을 납부하도록 되어 있다. 근로지역과 거주지역이 다른 경우에 어느 곳에 세금을 납부하는 것이 편익 원칙에 부합하는지에 대해서는 단정하기 어렵다. 가족이 있으며, 근로자만 타지에서 근로를 하고, 대부분의 소비와 기타 활동이 가족이 거주하는 곳에서 이루어진다면 거주지에서 편익에 대한 세금을 납부하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 그러나 독신자로서 근로하는 지역에서 소비 및 기타 활동의 대부분이 이루어지고 거주지에서는 잠만 자는 형태라면 근로지에 세금을 납부하는 것이 더 편익 원칙에 부합하는 것이라고 할 수도 있다. 현행 지방소득세제는 이러한 문제에 대해 많은 논의를 거치지 않고 이전의 주민세 체제를 그대로 가지고 와서 근로가 이루어지는 지역에서 원천징수세를 납부하도록 되어 있다. 이는 사업체가 많은 지역으로 세수입이 집중되는 결과를 가져온다.³²⁾

추측컨대 오래전에 정보통신기술이 발전하지 않은 상태에서 수많은 근로자를 고용한 사업체가 원천징수 업무를 수행하면서 근로자의 거주지를 모두 고려하여 근로자 거주지에 세금을 납부하는 데는 상당한 어려움이 있었을 것으로 생각된다. 이 경우에 예상되는 납세협력비용이 상당히 컸을 것이다. 뿐만 아니라 당시에는 지방자치제가 실시되기 이전이므로 특정 세목의 세수입이 어느 지역에 귀속되는지가 중요한 이슈가 되지 않았을 수 있다. 지방재정자립도 자체가 큰 의미가 없는 개념이었을 것이다. 그러나 지방자치제 하에서 편익 원칙에 입각한 지방의 세원 확보가 절실하다는 점과 정보통신기술이 발달하여 큰 부담 없이 지역별로 세금을 분할하여 납부할 수 있다는 점을 고려하여 이 문제를 개선하였다면 지방소득세가 독립적인 지방세로서의 면모를 갖추는 데 큰 도움이 되었을 것으로 판단된다.

두 번째 문제는 법인에 대한 과세의 문제이다. 법인은 개인에 비해 이동성이 크며, 세부담에 민감하게 반응한다. 또한 한 지역에서만 사업을 영위하는 것이 아니라 여러 지역에 분할하여 사업체를 운영하므로 세부담이 적은 지역으로 소득을 이전하거나 아예 사업활동을 이전하는 것이 가능하다. 이

32) 주만수·최병호(2012), pp.104~105, 안중석·주만수(2012), pp.99~101.

경우 지역별로 차등화된 세율을 적용하는 것은 바람직하지 않다. 조세가 기업의 비효율적인 이동을 유발할 수 있으며, 지역간 세율격차를 활용한 조세 회피를 억제·방지하는 데 막대한 행정비용이 소요되기 때문이다.³³⁾

이와 유사한 문제가 다국적기업의 법인세 과세 문제에서 발생하는데, 다국적기업의 투자를 유치하기 위해 세계 각국은 법인세 인하 경쟁을 하고 있으며, 다른 한편으로는 각 국가가 자국에서 발생한 소득과 자국 기업에 귀속되는 소득에 대해 정당하게 과세하기 위해 많은 행정적 노력을 기울이고 있다. 지방이 법인소득에 대해 독자적인 과세권한을 가지는 경우에도 같은 문제가 발생할 것으로 예상된다. 주민세의 경우 탄력세율이 적용된 사례가 없어 전국적으로 동일한 세금이 부과되었고, 그것을 종업원 수와 사업장 면적에 따라 안분하는 데 큰 문제가 없었다. 지방소득세의 경우에도 각 지방이 탄력세율을 적용하지 않고 비과세·감면도 지역별로 차등화되지 않는다면 큰 문제가 발생하지 않을 것으로 보인다. 그러나 독자적인 지방세라는 개념하에 지역별로 차등화된 세금을 부과하는 경우에는 현재의 국제조세에서 발생하는 모든 문제가 국내 법인세 과세에서도 발생할 수 있다.

이런 점들을 고려해 볼 때, 지방세를 독립세화하면서 법인세를 개인소득세와 동등한 원칙으로 독립세화한 것은 기업과세의 지역간 차등화에 따른 비효율성, 행정상의 문제를 무시하였거나, 지방자치단체들이 탄력세율을 적용하지 않아 결과적으로 전국적으로 동일한 과세체계가 적용될 것이라고 암묵적으로 가정하였기 때문일 것으로 판단된다.

바. 기타 지방세제의 변화

지금까지 지방자치제와 관련하여 굵직한 지방세 과세체계 개편에 대해서 살펴보았는데, 다음에서는 그 외에 지방자치제 도입 이후에 발생한 지방세제 개편에 대해 발생 순서대로 정리한다.

1999년에는 주행세를 도입하였다. 주행세는 한미자동차협상의 결과, 자동

33) 안종석·주만수(2012), pp.101~102.

차세 세율이 인하되어 지방세 수입이 감소되자 이를 보전하기 위하여 도입한 것으로 교통세의 일부를 지방세로 전환한 것이다. 이후 정부는 이미 생활편의품이 된 자동차에 대한 세부담이 지나치게 높다는 여론을 고려하여 2000년에 자동차세를 한 번 더 인하하였으며, 자동차 면허세를 폐지하였다. 그리고 주행세 세율을 인상하였는데 이는 두 가지 필요에 의한 것이다. 첫째, 자동차세율 인하와 자동차 면허세 폐지로 인한 세수입 감소분을 보전할 필요가 있었다. 둘째, 정부의 에너지세제 개편 계획에 따라 경유 및 LPG에 대한 교통세 등 세부담이 증가함으로 인하여 발생하는 교통요금 인상을 억제하기 위해 버스, 택시, 화물 등 운수업계에 보조금을 지급하기로 하면서 그 지급재원을 주행세에서 마련하기로 하였다.³⁴⁾

2001년에는 지방재정 확충을 위해 경주·마권세의 명칭을 레저세로 변경하고 향후 과세대상에 소싸움 등을 추가할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 또한 지방교육세를 도입하였는데, 지방교육세는 국세인 교육세 중에서 지방세에 부가하여 부과되는 부분을 지방세로 전환하여 지방교육에 활용하도록 한 것이다. 지방교육세 수입은 전액 지방교육재정교부금 재원에 포함된다. 주행세 확충, 지방교육세 도입 등의 영향으로 18%대까지 하락하였던 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 2001년에 21.8%로 상승하였으며, 이후 2006년까지 22%를 약간 상회하는 수준을 유지하였다.³⁵⁾

2011년에는 「지방세법」을 「지방세기본법」과 「지방세법」, 「지방세특례제한법」의 3개 법으로 분리하여 국세와 유사한 법체계를 갖추게 되었다. 그리고 등록세를 취득과 관련된 부분은 취득세에 편입시키고, 면허와 관련된 등록세는 면허세와 통합하여 등록면허세로 이름을 개편하였으며, 도시계획세는 재산세에 포함시켰다. 그러나 이와 같은 세목 통폐합이 과세체계도 변화시킨 것은 아니며, 같은 과세체계를 그대로 유지하면서 명목상 세목만 통폐합한 것으로서 형식상 세목 수는 줄어들었으나 실질적으로 과세체계가 단순화된 것은 아니다.³⁶⁾

34) 안종석(2010), p.548.

35) 안종석(2010), pp.548-549.

2013년에는 주택에 대한 취득세 세율을 9억원 이하 2%, 9억원 초과 4%에서 6억원 이하 1%, 6억원 초과 9억원 이하 2%, 9억원 초과 3%로 인하하였다. 이는 부동산시장 정상화를 위한 재산과세 개편정책의 일환이었다. 한편 2014년 1월에는 정액세로 부과하는 등록면허세를 일제히 인상하였다. 등록에 대한 정액세 세율은 1,500원에서 9만원까지였는데, 3천원에서 13만 5천원까지로 인상하였으며, 3천원~4만 5천원이던 면허에 대한 세율은 4,100~6만 7,500원으로 인상하였다. 이는 그동안의 물가상승을 반영한 것이었다. 그리고 2015년 1월에는 담배소비세를 인상하였다. 궤련에 대한 세금은 20개비당 641원에서 1,007원으로 인상하는 등 평균 57.1%를 인상하였다. 한편 담배소비세에 부가되는 지방교육세는 50%에서 43.9%로 인하하였다. 담배소비세의 인상은 담배소비 억제제를 통한 국민 건강증진과 세수확보의 두 가지 목적이 작용한 것으로 판단된다.³⁷⁾

3. 지방재정조정제도의 변화

다음에서는 지방재정조정제도의 변화에 대해 살펴본다. 지방교부세와 지방양여금, 국고보조금 등으로 구성되는 지방재정조정제도는 지방세와 상호 보완적이며, 때로는 대체적인 관계에 있어 지방세제도의 발전방향을 모색함에 있어 지방재정조정제도를 살펴보는 것은 필수적이라고 할 수 있다.

가. 지방자치제 실시 이전의 지방재정조정제도 변화³⁸⁾

지방자치제 도입 이전의 지방재정조정제도의 개편과 관련해서는 크게 세 가지 변화에 주목할 필요가 있다. 첫 번째는 지방교부세의 법정교부율을 설

36) 「지방세법」 제·개정연혁, 법제처 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr/main.html, 검색일자: 2015.10.28.)

37) 「지방세법」 제·개정연혁, 법제처 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr/main.html, 검색일자: 2015.10.28.)

38) 본 소절은 안종석(2010), pp.541~542의 관련 내용을 옮긴 것이다.

정한 것이다. 1973년 8·3조치로 인하여 지방교부세 법정교부율이 폐지되고 매년 예산과정에서 교부세 규모를 결정해 왔는데, 1982년 4월 3일 법률 제 3557호로 「지방교부세법」을 개정하여 법정교부율을 부활하였으며, 내국세 수입의 13.27%로 교부율을 결정하였다. 지방교부세의 10/11은 보통교부세로 공식에 따라 배분하고 1/11은 특별교부세로 보통교부세 배분방식에 반영되지 않는 특별한 재정수요가 있는 단체에 배분하도록 하였다. 그리고 부득이한 재정수요가 있는 경우에 법정교부율에 의한 교부세 외에도 별도로 교부할 수 있도록 증액교부금제도를 신설하였다. 내국세 수입의 13.27%인 법정교부세율의 도입은 내국세 수입의 17.6%였던 교부세 규모를 축소 조정하는 결과를 가져왔지만 지방재정의 자율성과 안전성을 제고하였다는 점에서 중요한 의미를 갖고 있다.³⁹⁾

주목할 만한 두 번째 변화는 지방양여금제도이다. 지방자치제의 실시에 대비하여 지역간 균형발전의 필요성이 제기되었으며, 지방재정 확충을 위해 국가와 지방간의 세원공유(tax sharing) 필요성도 제기되었는데, 이 두 가지 목적을 모두 고려하여 1991년에 지방양여금제도를 도입하였다. 국세수입의 일부를 지방에 양여하는 재원으로 하여 지역간 균형발전에 도움이 되는 사업에 활용하도록 하는 것이었는데, 도입 당시에는 토지초과이득세 수입의 50%, 주세 수입의 15%, 그리고 전화세 수입 전액을 재원으로 도로정비사업에 사용하도록 지방자치단체에 배분하였다. 이후 지방양여금 재원은 계속 확대되어 1997년에는 주세 수입 전액과 전화세 수입 전액, 농어촌특별세 수입의 19/150가 양여금 재원으로 활용되었으며, 대상사업도 도로정비사업 외에 농어촌개발사업, 수질오염방지사업, 청소년 육성사업, 지역개발사업으로 확대되었다.

지방양여금제도는 지역간 균형개발, 특히 도로정비사업에 지대한 공헌을 한 것으로 평가된다. 하지만 대상사업이 확장되면서 지방교부세적인 성격의 사업이 포함되었으며, 도로의 경우 이미 상당한 정도의 목표를 달성하였다는 점, 운영과정에서 편법적으로 지방비 부담을 요구하여 지자체의 불만을

39) 오연천(1991), 안중석(2010), p.541에서 재인용

야기한다는 점, 재원과 지출 용도 간에 인과관계를 찾을 수 없어 비효율적이라는 점 등의 이유로 비판을 받았다. 결국 동 제도는 2005년에 폐지되고 재원의 일부는 지방교부세에, 일부는 새로운 형태의 포괄보조금인 국가균형발전특별회계에 편입되었다.⁴⁰⁾

지방자치제 부활 이전의 지방재정조정제도 개편과 관련하여 주목해야 할 세 번째 변화는 국고보조금제도의 변화이다. 가장 중요한 변화는 1986년 말에 「보조금관리법」을 「보조금의예산및관리에관한법률」로 개편한 것이다. 이 개편은 지방자치제 실시에 대비하여 국고보조금 운용의 비효율적 요소를 제거하고 보조금의 운용에 자치단체의 의사를 반영할 수 있도록 하는 데 목적을 둔 것이다.

이전에는 자치단체의 사업계획과 재정여건을 충분히 고려하지 않은 상태에서 자치단체와 사전 협의를 하지 않고 보조금을 지급한다는 문제가 있었는데, 새 법에서는 신청주의를 도입하여 국가 시책상 부득이한 경우를 제외하고는 지방자치단체가 보조금을 신청한 경우에만 보조금을 지급하도록 하였다. 이와 함께 기준보조율제도를 도입하여 매년 예산정책의 일환으로 운영하던 보조율제도를 법적인 차원에서 운영하도록 격상시켰다. 이는 지방자치단체 국고보조사업의 안정성과 예측가능성을 높이는 방안인 것으로 평가된다.⁴¹⁾

나. 지방양여금 폐지 및 분권교부세 신설⁴²⁾

지방자치제 실시 이후에는 2010년에 지방소비세를 도입할 때까지 지방세제가 대체로 이전의 제도를 그대로 유지한 반면, 지방재정조정제도에는 2000년대 들어 몇 가지 중요한 변화들이 발생하였다. 2000년에는 지방교부세의 법정교부율이 13.27%에서 15%로 인상되었는데, 1980년에 법정교부세율이 결정된 이후 20년 만에 인상된 것이다. 2001년에는 지방양여금 재원인

40) 안중석(1997), 안중석(2010), p.542에서 재인용

41) 오연천(1991), 안중석(2010), p.542에서 재인용

42) 본 소절은 안중석(2010), pp.549-550의 관련 내용을 그대로 전제한 것이다.

전화세가 폐지됨에 따라 교통세의 일부를 지방양여금 재원에 포함시켰고, 2002년에는 지방양여금 재원 중 농특세 재원이 19/150에서 23/150으로 확대되었다.

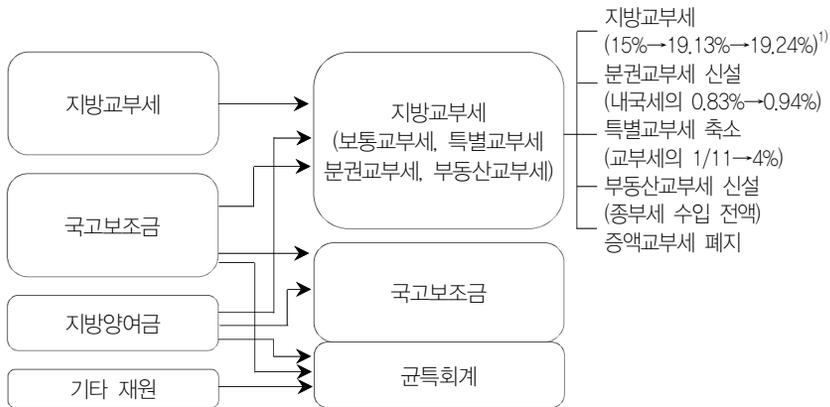
2005년에는 지방양여금제도를 폐지하고 분권교부세 및 부동산교부세를 도입하는 등 지방재정조정제도의 기본 틀이 크게 변화되었다. 이전에는 국가에서 지방자치단체로 지원하는 지원금이 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금, 기타 재원의 네 가지로 구분되어 있었는데, [그림 Ⅲ-2]에서 보는 바와 같이 지방양여금이 폐지되고 재원이 각각 성격에 따라 지방교부세와 국고보조금, 국가균형발전특별회계로 이전되었다. 국고보조금의 구성도 크게 변하여 재원 중 일부가 포괄보조금의 성격을 가진 국가균형발전특별회계로 이전되었고, 복지사업을 중심으로 하는 일부 기능이 지방으로 이양되면서 이와 관련된 국고보조금은 지방교부세로 이전되어 분권교부세를 형성하였다. 분권교부세 재원규모는 내국세 수입의 0.94%이며, 2009년까지 운영하고 나서 보통교부세에 통합하도록 되어 있었다. 국가균형발전특별회계는 지방양여금, 국고보조금, 기타 재원 중에서 지역개발과 관련된 재원을 모두 모아서 새로 형성한 특별회계로 지역개발을 위한 포괄보조금 성격의 재원이었다.

지방교부세는 국고보조금과 같은 성격의 증액교부세가 폐지되고 특별교부세 규모가 축소되었으며, 지방양여금의 일부 이전, 분권교부세의 신설 등으로 인하여 재원의 규모가 내국세 수입의 15%에서 19.24%로 확대되었다. 그리고 부동산교부세가 추가되었다. 종합부동산세의 도입에 따라 신설된 부동산교부세는 일차적으로 2005년의 세제개편으로 인해 발생한 세수감소분을 보충해 주는 데 사용하며 그 외의 재원은 재정여건, 사회복지, 교육, 보유세 규모 등을 고려하여 배분하였다.

이러한 변화의 결과 중앙·지방 간 재정조정제도가 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계의 세 가지 축으로 형성되게 되었다. 큰 틀에서 볼 때 지방양여금을 폐지하여 제도를 단순화시킨 것으로 보이나 내용을 자세히 보면 지방교부세 내에 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 서로 다른 목적과 다른 배분방식을 가진 여러 가지 요소들이 혼재되어 훨씬 복잡하게

되었다는 것을 알 수 있다. 다양한 보조금제도를 운영함에 있어 각각의 제도는 명확한 목적을 지녀야 하며, 그 목적에 따라 배분방식이 결정되어야 하는데, 이러한 관점에서 2005년의 개편은 긍정적인 평가를 받지 못하고 있다.⁴³⁾

[그림 III-2] 지방재정조정제도의 변화(2005년)



주: 1) 분권교부세 교부율 포함
 자료: 최병호·정종필(2007), 안중석(2010), p.550에서 재인용

다. 지방소비세 도입 이후의 지방재정조정제도 변화⁴⁴⁾

2005년에 지방재정조정제도의 틀을 개편한 이후 5년간은 지방재정조정제도에 큰 변화가 없이 유지되다가 2010년에 지방소비세 도입에 따른 후속조정이 있었다. 지방소비세가 도입됨에 따라 지방교부세 재원이 감소하여 시·군의 지방교부세가 감소하게 되었는데, 이를 보완하기 위해 시·도가 재정보전금을 조성하여 시·군에 배분하도록 하였다. 재정보전금은 시·군에서 징수하는 광역단체세와 지방소비세를 시·군 인구비례로 배분한 금액

43) 안중석(2008), 안중석(2010), p.549에서 재인용

44) 「지방재정법」, 「지방교부세법」의 변화 내용을 참조하여 정리하였다. 법제처 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr/main.html), 검색일자: 2015.10.28.

을 합한 금액의 27%이다. 인구 50만명 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 경우에는 47%가 된다. 재정보전금은 지방소비세를 포함한 광역단체세가 기초단체와 광역단체 간의 공유 재원임을 시사하는 것이다. 또한 지방소비세를 기초단체 인구 수로 배분하는 것도 지방소비세가 지역의 자율적인 과세나 지역 경제력을 반영한 세금이라기보다는 인구를 고려하여 배분하는 공유재원의 성격이 강함을 보여준다. 앞서 언급한 함평군에서는 나비축제를 성공적으로 수행하여 그 지역에서의 소비가 많이 발생하여도 그 지역 인구가 증가하지 않는 한 지방소비세를 더 배분받지 못하게 된다. 재정보전금은 2014년 11월 「지방재정법」 개정에 의해 조정교부금에 통합되었다.

또한 지방소비세 도입에 따른 시·군의 지방교부세 감소에 대응하여 부동산교부세 배분기준을 개편하였다. 개정된 부동산교부세 교부기준은 ① 재정여건 50%, ② 사회복지 25%, ③ 지역교육 20%, ④ 부동산보유세 규모 5%이다. 제주특별자치도에는 이 기준과 관계없이 부동산교부세 총액의 1.8%를 교부한다.

2011년 3월에는 지방의 건전한 재정운동을 위한 자체노력을 기준재정수입액과 기준재정수요액 산정시 반영할 수 있도록 법에 규정하였다. 구체적인 항목은 지침에 규정하도록 되어 있는데, 지침 별표 7과 8에 규정된 내용을 보면, 인건비 절감, 지방의회 경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성경비 절감, 지방보조금 절감, 지방청사 관리 운영비 절감 등의 항목이 세출효율화 항목으로 고려된다. 세입 확충 노력으로는 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원발굴 및 관리가 포함된다. 그리고 특별교부세의 용도와 지출을 제한하는 규정도 신설하였다.

그 외에 「지방재정법」에서 지방재정의 효율화를 위하여 기부·보조 또는 출연 등 공금지출을 제한하는 규정을 도입하고 지방예산 편성과정에 필수적으로 주민이 참여하도록 하였으며, 예산 등 불법 지출·낭비에 대한 주민감시제도를 도입하였다. 또한 지방재정 분석·진단 제도의 실효성을 제고하기 위하여 재정의 건전성과 효율성이 낮은 단체는 재정진단을 의무화하고,

그 결과를 국회에 보고하도록 하였다. 위험성이 심각한 재정위기단체의 경우에는 위기관리대책을 시행하는데, 지방채의 발행을 제한하고 일정규모 이상의 신규사업 추진을 제한하는 내용으로 되어 있다.

2012년 2월에는 「지방재정법」을 개정하여 화력발전소에 대한 지역개발세 수입의 65%를 발전소가 있는 시·군에 배분하도록 하였으며, 지방세 감면율을 일정비율 이하로 유지하도록 규정하였다. 그 비율은 대통령령으로 규정하는데, 2015년에는 세수입과 비과세감면을 합한 금액에서 비과세감면이 차지하는 비중(이하 비과세감면 비중)을 15% 이하로 유지하여야 하고, 2016년에는 (2015년 감면율+0.5)% 이하로 유지하여야 한다. 2017년에는 (2015년과 2016년 평균 감면율+0.5)%, 2018년 이후에는 (직년 3년 평균치+0.5)% 이하로 유지하도록 규정하였다.

2014년 11월에는 「지방교부세법」을 개정하여 보통교부세와 특별교부세의 비율을 96 : 4에서 97 : 3으로 특별교부세를 축소하였으며, 「지방재정법」을 개정하여 성과중심의 지방재정관리체계를 구축하고자 하였다. 그리고 지방채와 관련해서는 발행대상과 발행 제한을 명확하게 하였다. 지방채 발행대상이 되는 경우는 다음과 같다.

- ① 지방재정투용자 사업과 그 사업에 직접 수반하는 경비의 충당
- ② 재해 예방 및 복구사업
- ③ 예측할 수 없었던 세입결함 보전
- ④ 지방채 차환
- ⑤ 「지방재정법」 외에 지방채 발행 근거가 되는 「지방공기업법」, 「도시철도법」 등 21개 법률에 규정된 경우
- ⑥ 교육재정교부금 정산에 따른 교부금 차액 보전
- ⑦ 통상적인 재정수요를 초과하는 명예퇴직 비용

지방채 발행 대상 중 ⑥과 ⑦은 지방교육재정의 수입 감소와 명예퇴직 급증에 따른 재원문제를 해결하기 위하여 2015년 5월에 추가한 것이다.

마지막으로 2015년 1월에 「지방교부세법」 제9조의4로 소방안전교부세를 도입하였는데, 이는 새로 도입된 담배에 대한 개별소비세 수입의 20%를 재

원으로 각 지방에 교부하는 것이다. 교부기준은 ① 소방 및 안전시설 현황과 투자소요 40%, ② 재난 예방 및 안전 강화 노력 40%, ③ 재정여건 20%이다. 소방안전교부세는 소방·안전 시설 확충 및 소방·안전 관리 강화에 사용하여야 한다. 한편 5년을 기한으로 2005년에 도입된 분권교부세는 시한을 한차례 연장한 후 2015년 1월 1일자로 폐지하고 보통교부세에 통합하였다.

지방소비세 도입 이후의 지방재정조정제도 변화의 특징을 요약하면, 첫 번째는 지방소비세 도입에 따라 변화된 재원을 보완하는 방향으로의 변화이다. 광역단체세와 지방소비세의 일부를 재원으로 하는 재정보전금이 이에 해당한다. 지방소비세가 광역단체세로 도입되고, 그에 따른 지방교부세 수입 감소는 기초자치단체도 함께 부담하게 되므로 그 재원 감소분을 보전하는 데 재정보전금의 목적이 있다.

두 번째 특징은 지방재정에 대한 통제 강화이다. 지방자치제 실시 이전과 이후 2005년의 지방재정조정제도 변화는 지방재정의 확충에 초점이 있었다. 1991년의 지방양여금제도 도입, 2000년의 지방교부세율 인상은 지방재정을 확충하는 조치였으며, 2005년의 지방재정조정제도 체계 변화도 제도 단순화와 함께 지방재정을 확충하는 결과를 가져왔다. 그러나 2010년 이후의 지방재정제도 변화는 주로 지방재정에 대한 통제 강화에 초점을 맞추었다. 2011년에는 지방재정의 건전한 재정운동을 위해 자체노력을 보통교부금 배분에 반영하도록 법제화하였는데, 이것은 직접적인 통제는 아니지만, 그러한 인센티브가 효과가 있다면 중앙정부가 재원배분 방식을 통해서 간접적으로 지방재정 운영을 통제하는 효과가 있다고 할 수 있다. 주민참여·감시 등은 주민에 의한 지방재정 통제를 강화하는 것이라고 할 수 있을 것이다. 또한 지방재정의 분석·진단과 지방재정의 건전성·효율성이 낮은 단체에 대한 위기관리대책, 지방세 감면을 규제, 지방채 발행 요건 강화 등이 모두 지방재정 운영에 대해 어느 정도 통제를 가하는 것들이다. 이와 같이 지방재정에 대한 통제를 강화한 주목적은 지방재정의 효율성과 건전성을 확보하기 위한 것이다.

지방자치제가 실시된 지 15년의 세월이 지나는 동안 지방재정은 계속 확

대되었다. 초기에는 중앙정부에서 강하게 통제하는 국고보조금을 중심으로 지방재원이 확충되었으나, 그것이 한계에 도달하자 지방교부세를 통해서 지방재정을 확충하였다. 그러나 그것도 한계에 도달하였다는 판단하에 지방소비세를 통해 지방세를 확충하였다. 이러한 변화가 계속되면서 지방재정의 효율적인 운영과 건전성을 담보할 수 있는 장치가 필요하게 되었고, 최근의 지방재정제도 개편이 지방재정의 효율성·건전성을 확보하는 데 초점을 맞추게 된 것으로 판단된다.

4. 요약

본 장에서는 1980년대 들어서 1960년대 초에 중지된 지방자치제를 실시하기로 결정한 이후의 지방세제와 지방재정제도 개편과정에 대해 살펴보았다. 그 내용을 간략하게 요약하면, 첫째, 지방자치제를 다시 실시하기로 한 이후 지방세를 중심으로 지방재원을 확충하였다. 1980년대 말의 담배소비세 도입이 지방세 수입에 가장 큰 영향을 주었다. 그 외에도 1990년대 초의 종합토지세 도입, 등록세율 인상 등이 있었다. 그리고 1990년대 초에는 포괄보조금이라고 할 수 있는 지방양여금제도를 도입하여 지방재정을 확충하였다. 담배소비세는 지방세목 중 특정 지역에 대한 편중도가 가장 낮은 세원이고, 지방양여금이 지역간 균등개발을 목적으로 하였다는 점에서 지방자치제 실시 이전에는 지방재정을 확충하면서 특히 지역간 균등화를 중요하게 고려하였다고 할 수 있다.

둘째, 지방자치제 실시 이후 가장 먼저 발생한 변화는 탄력세율 적용대상의 확대였다. 재산세, 취득세, 등록세 등 지방세 주요 세원을 대부분 탄력세율 적용대상에 포함시킴으로써 탄력세율을 최대한 활용하면 지방세 수입의 40% 정도를 증대시킬 수 있는 규모가 되었다. 그러나 지방자치단체가 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않아서 이 제도는 유명무실한 제도가 되었다. 지방자치단체가 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않은 가장 기본적인 이유는 지방세제도 자체보다는 재원의 부족액을 계산하여 중앙정부 재원으로 보

전해 주는 지방교부세제도에 있는 것으로 보인다. 지방세를 인상하면 정치적 부담은 모두 지방자치단체에서 부담하는 반면, 증가된 세수입 중 일부를 지방자치단체에서 자체적으로 사용하고, 대부분은 다른 지역과 공유하는 결과가 나타난다.

또한 2007년에는 지방자치단체의 탄력세율 적용을 제한하는 방향으로의 변화도 나타났다. 종합부동산세 도입으로 부동산 보유세 부담이 증대되자 일부 지자체에서 재산세 탄력세율을 인하하여 해당 지역 주민의 세부담을 완화하였는데, 이에 대해 중앙정부가 제동을 건 것이다. 이미 결정된 탄력세율 적용 시한을 1년으로 못박고, ‘특별한 재정수요나 재해 등이 발생한 경우’에만 탄력세율을 적용할 수 있도록 제한하였다. 이는 중앙정부가 탄력세율 제도를 지방자치단체가 적극적으로 활용할 수 있는 자주적인 과세권한으로 인식하기보다는 유명무실한 제도 또는 중앙정부가 필요한 경우에 지방자치단체에 권고하여 활용할 수 있는 정책수단 정도로 인식하고 있음을 보여주는 사례이다.

셋째, 지방자치제를 실시한 이후 지방재정 확충은 처음에는 국고보조금에 초점이 맞춰져 있었으며, 10년이 지난 후 지방교부세를 확충하였다. 그리고 다시 5년이 지난 2010년에 지방소비세를 도입하여 지방세를 확충하였다. 국고보조금은 중앙정부의 통제력이 가장 강한 재원이며, 지방세는 중앙정부의 영향력이 가장 적은 재원이다. 지방교부세는 중앙정부의 영향력 관점에서 지방세와 국고보조금 사이에 위치한다고 할 수 있다.

이러한 변화는 중앙정부와 지방자치단체의 이해가 부합하여 나타난 현상이라고 할 수 있다. 중앙정부는 지방의 자율적인 지원을 확대하는 데 주저할 수밖에 없는데, 그 첫 번째 이유는 지방이 자주적인 권한을 적극적으로 사용할 경우 중앙정부 정책과 충돌이 발생할 수 있기 때문이다. 종합부동산세 도입 이후 일부 지역의 재산세 탄력세율 적용이 그러한 사례 중 하나이다. 두 번째 이유는 지역간 경제력 격차에 있다. 지역간 격차가 심한 상황에서 지방에 과세자주권을 부여하면 지역간 재정력 격차가 심화되고, 그 격차를 해소하는 것은 중앙정부의 책임이 된다. 그러므로 중앙정부는 지방에

재원을 배분하면서 지역간 격차를 최소화하는 방법을 우선하게 된다. 세 번째 이유는 지방자치단체가 지방세에 대한 과세자주권을 가지지 못한 데서 발생하는 것으로 지방자치단체 재정운영의 효율성과 건전성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미비하다는 데 있다. 일반적으로 지방자치단체의 지방재정운영에 대해서는 주민이 적극적으로 감시하고 통제하여야 하는데, 우리나라는 지방세가 가격기능이 없어 주민의 자발적인 감시·통제 유인이 부족하다. 이러한 상태에서 중앙정부도 지방자치단체의 재정운영에 대해 통제·감시할 수 있는 다른 수단이 없으므로 가능하면 재원을 배분할 때 통제의 끈을 놓지 않으려고 노력하게 된다.

넷째, 지방소비세 도입과 그 이후의 변화에서는 중앙정부의 지방재정 효율성, 건전성 및 재원의 지역간 형평성에 대한 우려가 잘 나타난다. 지방소비세는 처음에 국고보조금과 지방교부세 위주의 지방재정 확충으로 인하여 지방재정의 자율성이 낮아졌으므로 이를 개선하기 위하여 지방의 자체재원인 지방세를 확충해야 한다는 데서 시작한다. 여기서 지방의 자체재원인 지방세라 함은 지방이 과세자주권을 가진 지방세를 의미한다. 또한 지방이 자체적으로 경제를 활성화시키면 지방세 수입도 증가되는 지방세체제를 갖출 필요가 있다는 점도 지방소비세 도입 과정에서 중요한 논리로 대두되었다. 그러나 지방소비세 도입 과정에서 지역간 재원의 분포가 중요한 이슈가 되었다. 결과적으로 지방이 과세자주권을 행사할 수 없는 제도가 되었고, 재원의 배분에 있어서는 지역간 형평성을 중요하게 고려하여 지방세라기보다는 이전재원의 성격이 강하게 나타나게 되었으며, 지역경제 활성화가 지방세 수입에 영향을 주는 것도 기대할 수 없는 결과가 나타났다.

지방소비세 도입 이후에는 지방재정운영을 통제·감시하는 제도적 장치를 마련하는 데 노력을 기울였다. 중앙정부 차원에서 지방교부세 배분시 재원의 효율적 사용을 촉진하는 인센티브를 제공하도록 하였으며, 지방재정을 분석·진단하고 문제가 있는 지방자치단체에 대한 위기관리대책을 수립하였으며, 지방세 감면을 제약하는 조치를 마련하고, 지방채 발행 조건을 명확히 하였다. 뿐만 아니라 주민에 의한 감시·통제를 활성화하기 위한 노력도 하

였다.

다섯째, 지방소득세 독립세화를 통해 지방세에 대한 국세의 영향력을 축소하였다. 지방소득세 독립세화는 국세인 소득세와 법인세의 10%를 징수하던 지방소득세를 소득세와 법인세 과세표준이 되는 개인소득과 법인소득을 과세표준으로 지방의 독자적인 세율을 적용하여 소득세를 과세하는 것을 의미한다. 현재로서는 지방소득세를 독립세화하면서 이전의 부가세(piggy-back) 방식의 세법을 독립세 방식으로 다시 썼을 뿐 실질적인 세부담에 변화가 발생하지 않도록 유지하고 있다. 그러므로 독립세화 자체가 납세자 및 지방자치단체의 경제활동에 영향을 주는 큰 변화는 아니다. 그보다는 국세정책이 지방소득세 수입에 직접적인 영향을 주는 경로를 축소하였다는 점에서 의미가 있을 것이다. 이전과 달리 국세인 소득세와 법인세의 세율 변화가 지방소득세에 영향을 주지 않게 되었기 때문이다.

이러한 변화보다 더 중요한 것은 지방소득세 독립세화가 보다 더 큰 꿈을 가지고 추진되었다는 점이다. 우리나라 지방세에 대해서는 세수가 크지 않고, 재산과세에 편중되어 있어 세수의 신장성이 낮다는 점이 문제로 지적되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 세수 규모가 큰 소득세와 소비세를 지방으로 이양할 필요가 있었으며, 그 일환으로 추진된 것이 부가가치세의 일부를 지방으로 이전한 지방소비세이다. 소득세의 경우에는, 2000년대 초에 노무현 정부에서 처음 추진될 때는 국세인 소득세의 일부를 지방으로 이전하는 문제에 대해서도 논의가 있었다. 그러나 이후 10여년에 걸친 논의 끝에 이전의 주민세 소득할과 같은 세부담을 유지하면서 독립세로의 전환을 먼저 추진하게 되었다. 특히 부가가치세와 달리 소득세는 지방에 과세권을 부여할 수 있는 세목이라는 점에서 향후 지방세 확충의 핵심요소가 될 가능성이 있다.

독립세화 이후의 지방소득세 발전방향은 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 현재의 과세체계를 유지하면서 지방자치단체도 탄력세율을 거의 활용하지 않는 것인데, 이 경우 독립세화는 큰 의미 없는 변화라고 할 수 있다. 두 번째는 기본적으로 현재의 과세체계를 유지하면서 지방자치단체가

탄력세율을 적극적으로 활용하여 지방소득세 수입을 확충하는 것이다. 이를 위해서는 지금까지 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않는 지방자치단체로 하여금 탄력세율을 적극적으로 활용하도록 유도하여야 할 것인데, 현행 제도에서는 특별한 탄력세율 활용 인센티브를 찾을 수 없다. 게다가 지방이 탄력세율을 적용하여 세율을 차등화할 경우에 문제를 야기할 것으로 보이는 바람직하지 않은 요소들이 아직도 지방소득세 체계에 내재해 있다. 개인소득에 대한 과세의 경우 원천징수 특례제도로 인해 거주지 과세 원칙에서 벗어나며, 소득세의 누진세율체계가 그대로 유지되고 있고, 법인소득에 대한 과세는 탄력세율 자체가 문제가 될 수 있다.

세 번째는 지방이 탄력세율을 적극적으로 적용하는 지방의 자주재원으로 지방소득세를 발전시키는 것이다. 이를 위해서는 먼저 지방소득세제를 개편하여 지방자치단체가 탄력세율을 적용하는데 장애요인이 되는 요소를 제거하고, 또한 탄력세율 적용에 따른 부작용을 최소화하는 방향으로 제도를 개편해야 할 것이다. 이러한 변화가 이루어진 후에는 국세인 소득세를 지방으로 대폭 이전하여 지방소득세를 확대하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다.

IV. 지방세와 지방재정조정 정책의 평가

다음에서는 지방자치제 실시 이후 최근까지 지방세 정책과 지방재정조정 정책을 평가한다. 이를 위해 먼저 평가의 틀에 대해 논의하고, 그 논의된 틀을 바탕으로 이어지는 절에서 평가 작업을 한다. 평가의 목적이 향후 정책 방향을 모색하는 데 있으므로 정책적인 측면에서 문제점으로 지적되었던 점들과 정부가 정책 결정 과정에서 중요하게 고려하는 요소들을 중심으로 평가의 틀을 구성하고, 지금까지 그러한 문제들이 얼마나 개선되고 어떤 방향으로 전개되어 왔는지 살펴보는 데 초점을 맞춘다.

또한 그동안의 변화에 대해 평가하는 데 그치지 않고 향후 전개와 관련해서도 논의한다. 앞으로 어느 정도 개선될 것으로 보이는지, 개선에 장애요인이 있다면 어떤 것이 있으며, 그 장애요인에서 벗어나기 위해서 어떤 문제들을 해결해야 하는지 등에 대해서 논의한다.

1. 평가의 틀

우리나라의 지방세 정책에 대해 다양한 문제점들이 제기되었는데, 그 중에 지방세 수입이 적다는 지적이 있다. 국세와 지방세 배분비율은 8 : 2로 거의 변동이 되지 않고 유지되는데, 재정의 지출을 보면 중앙정부와 지방자치단체, 교육자치단체의 비율이 2013년에 39 : 45 : 16이다. 교육자치단체도 지방이라는 점을 고려하여 중앙과 지방으로 구분해 보면 39 : 61이 된다. 이와 같이 지출 측면에서 지방이 압도적으로 큰 비중을 차지하는 데 비해, 세 수입은 대부분 국세로 징수하므로 지방재정의 중앙정부 지원에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다. 지방재정 세입에서 의존재원이 차지하는 비중은 2013년 40.9%인데, 지방자치제를 실시한 첫해인 1995년의 29.3%와 비교해 보면

상당히 높은 수준이다.

지방재정에서 지방세의 규모가 갖는 의미는 두 가지이다. 하나는 재원의 충분성이다. 즉, 지방자치단체가 요구되는 공공재를 공급하는 데 필요한 재원을 충분히 확보하고 있느냐 하는 점이다. 지방재정을 지방세에 의존하여 운영하는 경우 지방세 수입규모가 바로 지방재정의 충분성을 평가하는 지표가 될 것이다. 그러나 우리나라는 지방재정의 40% 이상을 중앙정부에서 징수한 국세수입으로 보충해주고 있으므로 지방세 단독으로 평가한 재원의 충분성은 중요한 의미를 갖지 못한다.

지방세 수입의 규모가 의미를 갖는 두 번째 측면은 지방재정의 자립성이다. 일반적인 개념에 따르면 지방세는 지방자치단체가 정책을 수립하여 정치적인 부담을 지면서 지역 주민으로부터 징수하여 자체적인 결정에 따라 사용하는 재원이다. 이런 의미에서 지방세는 세외수입과 함께 자체세입으로 불리며, 지방재정 세입에서 지방세 수입과 세외수입이 차지하는 비중을 지방재정자립도라고 하여 지방자치단체가 재정을 얼마나 자율적으로 운영할 수 있는지를 평가하는 척도로 활용되고 있다. 이 관점에서 우리나라의 지방세가 호된 비판을 받고 있다고 할 수 있다. 그러므로 본 보고서에서는 이 문제에 대해 먼저 검토한다. 지방재정에서 지방세 수입이 차지하는 비중과 지방재정자립도의 변화를 살펴본다. 그리고 실제로 지방재정자립도 지표가 의미하는 바에 대해 심도 있게 논의하고 그 논의 결과를 바탕으로 지방세 수입 규모에 대해 평가한다.

지방세와 관련하여 제기되는 또 다른 중요한 문제는 지방의 과세자주권이다. 앞서 지방재정자립도에 대해서 언급하였는데, 지방재정자립도를 지방재정 운영의 자율성을 평가하는 지표로 보는 것은 지방세에 대한 조세정책 결정권한을 지방자치단체가 가지고 있다는 가정을 바탕으로 깔고 있는 것이다. 그러나 실제로 지방세에 대한 정책결정권을 온전히 지방자치단체가 가지는 경우는 오히려 드물다. 우리나라의 경우 조세법률주의에 의거하여 기본적으로 지방세 정책도 중앙정부가 법에 규정하게 되어 있다. 다만 지방자치단체는 법에 정해진 범위 내에서 탄력세율을 적용할 수 있을 뿐이다. 그러므로

지방재정자립도와 구분하여 지방의 과세자주권을 평가할 필요가 있다.

다른 국가들에서도 지방세에 대한 과세권을 중앙정부가 가지거나 중앙정부가 정한 정책을 기본으로 제한된 범위 내에서 지방정부가 과세권을 가지는 경우가 많다. 그래서 OECD에서는 지방세를 지방에서 완전히 과세권을 가지는 경우와 중앙정부가 정책을 결정하는 경우, 그리고 지방과 중앙이 모두 정책결정에 참여하는 경우 등으로 나뉘서 각각 어느 정도를 차지하는지를 조사하여 발표하고 있다. 이 발표에 따르면 우리나라는 광범위하게 탄력세율이 적용되므로 지방정부가 가지고 있는 과세권이 적지 않은 것으로 나타나 있다.⁴⁵⁾ 그러나 실제로 지방자치단체가 탄력세율제도를 거의 적용하지 않고 있으며, 여러 가지 여건상 앞으로도 사용하지 않을 것으로 전망된다면 탄력세율제도를 지방의 자율적인 과세권으로 해석하는 것이 타당한지에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다. 임성일(2015)은 이에 대해 탄력세율제도는 자율적인 과세권으로 보지 않는 것이 타당하다는 입장을 보여주었다.⁴⁶⁾

지방세 규모와 지방의 과세자주권은 재정의 분권화와 관련된 지표이다. 이 지표들과 관련해서는 지방재정의 확보에 대한 권한을 어느 만큼이나 지방에 부여하는지가 중요한 관심사이기 때문이다. 그런데 분권화 지표에 이어서 못지않게 중요하게 검토해야 할 이슈가 재원의 지역간 분포이다. 우리나라가 지방세 정책을 추진하는데 있어서 실질적으로 가장 중요하게 고려한 것은 재원의 지역간 분포이며, 그것이 또한 지방세 정책에 제약요인으로 작용하기도 한다. 1980년대에 지방자치제 실시에 대비하여 지방세를 확충하는 수단으로 활용한 담배소비세는 지방세 중에서 재원이 가장 고르게 분포된 세원 중 하나이다. 또한 지방소비세를 도입할 때에도 재원의 지역간 불균등한 분포가 도입을 반대하는 주장의 중요한 논리가 되었다. 결과적으로 지방세를 도입하면서 세수입의 지역간 분포를 더 불균등하게 만드는 결과가 나타나지 않도록 지역별로 가중치를 부여하였으며, 그 후에도 일부 지역의 경

45) OECD, Fiscal Decentralisation Database

<http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>,

검색일자: 2015.10.28.

46) 임성일(2015), p.13.

우 배분된 세수입에서 일부를 지역상생발전기금으로 출연하도록 하였다. 이로 인해 세원이 있는 곳에 세수입이 귀속되는 지방세의 기본적 원칙이 크게 훼손되었다.

재원의 분포와 관련하여 또 한 가지 검토해야 할 사항은 지방세 수입과 지역경제의 관계이다. 지방소비세를 도입하는 과정에서 중요한 논거가 되었던 것이 지역경제가 활성화되면 지방세 수입을 더 많이 확보할 수 있어야 한다는 점이었다. 이 논리는 앞서 언급한 재원의 지역간 균등한 분포와 충돌이 되는 이슈인데, 어쨌든 정책적으로 중요한 관심의 대상이 되었던 이슈이며, 결과적으로 지방소비세를 평가할 때는 이 문제를 검토하는 것이 타당하다고 판단되므로 본 연구에서도 이 이슈에 한 소절을 할애하여 검토한다.

지금까지는 지방분권화와 관련된 이슈와 재원의 분포에 대한 이슈를 논의하였는데 그 외에도 조세정책적인 관점에서 지방세 정책을 평가해 볼 필요가 있다. 지방세 정책도 조세정책이므로 기본적인 조세정책이 갖춰야 할 요소들을 갖추는 것이 당연하며, 지방세가 갖춰야 할 또 다른 요소들도 있다.

조세정책을 평가할 때 적용하는 가장 기본적인 요소는 효율성과 형평성인데, 효율성은 조세가 자원배분에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 것을 의미하며, 형평성은 소득재분배 기능을 의미한다. 지방세의 경우에는 효율성과 관련하여 세원의 불필요한 이동을 유발하는지 여부가 중요한 관심사가 된다. 조세를 제외한 상업적인 측면으로 보서는 기업을 이전할 이유가 없는 데, 순전히 조세 혜택만을 위해서 기업을 이전한다면, 국가적으로 생산성의 손실이 발생하게 된다. 이는 효율성 측면에서 바람직하지 않다. 경제성장을 저해하는 효과가 나타날 뿐만 아니라 각 지방이 조세경쟁을 하는 경우 국가적으로 세원이 잠식되는 결과가 나타날 수도 있다.

조세의 소득재분배 기능과 관련해서는 지방세에 재분배 기능이 있는지 여부가 관심사가 된다. 전통적으로 재정학에서 소득재분배 기능은 국가의 기능으로 구분하고 있다. 한 지방에서 조세정책을 통해 소득재분배를 강하게 추진하고 다른 지방에서는 그렇지 않다면 부유한 계층이 재분배를 강하게 추진하는 지역에서 다른 지역으로 이전하려는 동기를 갖게 된다. 그리고 저

소득층은 반대방향으로 이동하려고 한다. 이러한 이동은 국가적인 관점에서 비효율적이며, 지역간 경제력 격차와 세원 격차가 심화되는 결과를 초래할 수 있다. 그러므로 지방세는 소득재분배 기능보다는 지방공공재를 공급하는 재원을 조달하는 데 초점을 맞추는 것이 좋다.

지방세는 또한 편익과세의 성격을 갖는 것이 좋다. 조세는 정부의 공공재 공급에 필요한 비용을 포괄적으로 지불하는 것이라고 할 수 있다. 국세는 국가 내에서 이루어지는 공공재 공급에 대하여 반대급부로 세금을 납부하는 것이다. 마찬가지로 지방세는 지방정부가 제공하는 편익에 대해 주민이 세금을 납부하도록 하는 것이 바람직하다. 편익에 비해 과도한 세금을 요구할 경우 주민은 다른 지역으로 이동할 유인을 갖게 된다. 또한 지방공공재의 혜택을 받지 않는 주민에게 세금을 부과하는 경우에는 과도하게 세금을 부과하는 경향이 발생할 수 있다. 또한 납세자와 선거권자가 달라서 납세자의 선호와 부담이 지방재정 운영에 반영되지 않아 비효율적인 재정운영이 될 가능성이 있다.

마지막으로 조세제도를 평가하는 중요한 기준으로 단순성을 들 수 있는데, 지방세의 경우 단순성이 더욱 중요한 의미를 가진다. 세금은 납세자가 쉽게 이해하고 큰 무리 없이 납세요구에 순응할 수 있도록 단순해야 하며, 행정비용이 적게 소요되도록 행정적인 측면에서도 간소화하는 것이 좋다. 특히 지방세의 경우 행정의 간소화가 매우 중요하다. 지방자치단체는 중앙 정부와 달리 세무행정에 많은 인력과 비용을 투입하기 어렵다. 세무조사 등 복잡하고 전문적인 업무를 수행할 수 있는 전문가도 많지 않다. 그러므로 지방자치단체의 행정능력에 부합하는 단순한 과세체계를 유지하는 것이 바람직하다.

이상에서 논의한 지방세 정책 평가의 틀을 정리하면 <표 IV-1>과 같다. 먼저 평가를 하는 관점을 세 가지로 구분한다. 첫 번째는 재정의 분권화이고, 두 번째는 지역간 자원배분의 형평성, 마지막으로 세 번째는 조세정책으로서 지방세가 갖춰야 할 요소들이다.

우리나라의 입장에서 재정의 분권화가 필요한지, 어느 수준으로 할 것인가

지에 대한 논란은 있을 수 있으나 본 연구에서는 재정의 분권화가 필요하며, 분권화의 장점을 극대화하고 문제점을 최소화하는 방향으로 지방세 정책이 발전되어야 한다고 전제하였다. 지방세가 재정분권의 장점을 극대화하고 문제점을 최소화시키는 데 기여할 수 있으려면 지방세 수입이 지방의 자체재원으로서 역할을 하기에 충분한 정도의 규모가 되어야 하며, 지방자치단체가 지방세 정책에 대한 영향력을 행사하고 그에 대한 정치적 책임을 질 수 있어야 한다.

〈표 IV-1〉 평가의 틀 요약

평가의 관점	평가요소	평가의 주안점
재정의 분권화 (지방재정의 책임성)	지방세 규모	- 지방재정운영에 필요한 재원을 충분히 조달하는지 - 지방재정 세입에서 차지하는 비중이 충분히 큰지
	과세자주권	- 지방세 정책에 대한 지자체의 영향력
지역간 재원 분포	지역간 재원배분의 형평성	- 재원분포의 불균등도
	지역경제와 지방세수 관계	- 지역경제가 활성화되면 지방세 수입이 증대되는지
지방세가 갖춰야 할 요소 - 조세정책적 관점	효율성	- 경제활동의 지역간 이동에 미치는 영향이 얼마나 큰지
	소득재분배 기능	- 소득재분배 기능이 과도하게 큰 것이 아닌지
	편익과세	- 편익과세 원칙에 부합하는지
	단순성	- 과세제도와 행정의 간소화 정도

자료: 저자 작성

분권화를 추진하면서 가장 우려가 되는 부분은 지역간 경제력 격차이다. 분권화를 하면 지역의 경제력 격차가 재원의 격차와 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 격차를 유발하고, 그러한 격차가 주민의 이동을 초래한다면 지역간 격차가 더 크게 벌어질 수 있다. 이러한 현상은 국가적으로 볼 때 바람직한 현상이 아니므로 지역간 재원의 격차가 커지지 않도록 조정할 필요가 있다. 이 문제는 앞서 언급한 재정분권화와 상충할 가능성이 있다. 그러나 국가적으로 무시할 수 없는 중요한 요소이므로 분권화와 지역간 격차간에 적절한 조화가 필요하다.

마지막으로 지방세 정책도 조세정책이므로 조세정책으로서 갖춰야 할 기본적인 요소들이 있다. 효율성, 소득재분배 기능, 편익성, 단순성이 이에 해당하는데, 각각에 대해 국세와 지방세가 갖춰야 할 기능에 차이가 있다. 효율성의 경우 조세가 자원배분에 미치는 영향을 최소화하는 것을 의미하는데, 지방세의 경우 세원의 지역간 이동에 따른 비효율성이 중요한 이슈가 된다. 소득재분배 기능은 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하므로 지방세에서는 재분배기능을 최소화할 필요가 있다. 편익성은 국세보다 지방세에서 더 중요한 요소인데, 지방세의 경우 지방공공재의 혜택을 받는 수혜자와 납세자가 일치되도록 하는 것이 중요하다. 단순성 역시 지방세에서 더 중요한 의미를 갖는다. 지방자치단체가 중앙정부에 비해 복잡한 행정을 담당할 전문가가 부족하기 때문이다.

2. 재정의 분권화

가. 지방세 수입의 충분성

지방세 수입의 충분성은 지방세 수입이 지방재정을 운영하는 데 어려움이 없도록 충분히 많아야 한다는 것을 의미한다. 그런데 지방세의 충분성을 어떻게 평가할 것인지는 쉽지 않은 문제이다. 지방세로만 지방재정을 운영하는 경우 지방재정에서 적자가 발생하였는지, 아니면 지방재정 규모가 위축되었는지를 검토하면 될 것이다. 그러나 지방세 외에 중앙정부로부터 지원 받는 이전재원이 상당한 비중을 차지하는 경우, 특히 우리나라의 지방교부세와 같이 법적으로 국세의 지방배분비율이 정해져 있는 이전재원이 중요한 비중을 차지하는 경우에는, 충분성에 대한 평가에만 목적이 있다면 지방세와 이전재원을 합하여 충분성을 평가하여야 할 것이다.

지방재정이 담당하는 업무와 각 업무별 필요한 재원의 규모를 고려하여 재원의 충분성을 정확하게 평가하기는 매우 어렵다. 그러나 몇 가지 간접지표를 통해서 개략적으로 살펴볼 수는 있을 것이다. <표 IV-2>는 중앙정부와

지방정부를 포괄하는 국가 전체의 재정지출에서 지방정부가 담당하고 있는 비중을 OECD 회원국과 비교한 것이다. OECD의 Fiscal Decentralisation Database에 나타난 자료인데, 우리나라는 2012년 중앙정부 비중이 58.7%, 지방의 비중이 41.3%인 것으로 나타났다. 앞의 제Ⅱ장에서 검토한 국내 자료에 비해 중앙정부 비중이 상당히 크게 나타났다. OECD 자료와 본 보고서 제Ⅱ장의 자료의 산출 근거를 정확하게 비교하기는 어렵지만, 수치의 크기를 근거로 판단해 보는데, 앞서 제Ⅱ장에서는 지방교육재정을 별도의 지방자치단체로 분리한 데 비해, OECD DB는 중앙과 지방으로만 구분하고, 지방교육재정에 배분하는 지방교육재정교부금을 중앙정부 지출로 분류한 데서 차이가 발생한 것으로 추측된다.

지방교육재정교부금을 중앙정부 지출로 보더라도 우리나라는 중앙정부의 비중이 상당히 낮은 편이다. 총 28개국의 자료가 공개되었는데, 그 중 우리나라보다 중앙정부 비중이 낮은 국가는 7개국이다. 단일형 국가만 보면 총 20개 국가 중 우리나라보다 중앙정부 지출 비중이 낮은 국가는 덴마크(37.8%), 스웨덴(53.1%)뿐이다. 중앙재정과 지방재정의 지출규모 비교만으로 지방재정의 세입 충분성을 평가할 수는 없지만, 우리나라 지방재정이, 특히 중앙재정과 비교하여, 영세하므로 국가의 재원을 지방으로 이전하여 지방재정을 확충해야 한다는 주장에 대해서 다시 한 번 생각해 보게 하는 정도의 근거는 된다고 판단된다. 즉, 지방이 담당하는 기능에 비해 지방의 재원이 적다고 주장할 수는 있으나, 그 문제를 해결하는 방법으로 지방재원의 확충이 나은지, 아니면 중앙·지방간 기능의 재조정이 나은지 신중하게 검토해 볼 필요가 있다.

또 한 가지 간접지표는 기준재정수요액 대비 지방세 수입과 지방교부세의 비중이다. 뒤의 지역간 자원배분 형평성에 대한 논의에서 자세하게 살펴보겠지만, 지방교부세를 포함하지 않고 산정한 지역별 기준재정수입액이 기준재정수요액의 30%에도 미치지 못하는 지역이 존재한다. 이 점만 보면 지방재정이 열악하다고 할 수 있다. 그러나 지방세와 마찬가지로 지방에서 자유롭게 사용할 수 있는 재원인 지방교부세를 기준재정수입액에 더하면 기준재정

수요액의 96~106%를 충족시키는 것으로 나타났다(〈표 IV-15〉와 〈그림 IV-3〉 참조). 이는 지방재정의 재원이 부족하여 국가의 재원을 지방으로 일방적으로 이전하여 지방재정을 확대해야 하는지에 대해 의문을 품게 하는 결과이다.

〈표 IV-2〉 OECD 회원국의 각급 정부별 지출 비중

(단위: %)

		중앙	주	지방	연도 ¹⁾
연 방 형 국 가	Austria	69.0	16.0	15.1	2012
	Belgium	62.5	24.5	13.0	
	Canada	31.7	47.6	20.7	
	Germany	61.0	22.7	16.3	
	Mexico	56.2	36.3	7.5	
	Spain	57.6	31.6	10.8	
	Switzerland	43.0	37.7	19.4	
	United States	51.9	48.1		
	평균	54.1	33.1	14.7	
단 일 형 국 가	Czech Republic	76.5		23.5	2012
	Denmark	37.8		62.2	
	Estonia	74.5		25.5	
	Finland	59.4		40.6	
	France	79.5		20.5	
	Greece	94.1		5.9	
	Hungary	85.1		14.9	
	Ireland	89.9		10.1	
	Israel	87.5		12.5	
	Italy	71.6		28.4	
	Korea	58.7		41.3	
	Luxembourg	88.9		11.1	
	Netherlands	69.8		30.2	
	Norway	66.6		33.4	
	Poland	69.3		30.7	
	Portugal	86.8		13.2	
	Slovak Republic	84.3		15.7	
Slovenia	83.9		16.1		
Sweden	53.1		46.9		
United Kingdom	74.6		25.4		
평균	74.6		25.4		

주: 1) 별도 표시하지 않은 경우는 2013년

자료: OECD, Fiscal Decentralisation Database,

<http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdifiscaldecentralisationdatabase.htm>, 검색일자: 2015.10.28.

나. 지방재정의 자율성

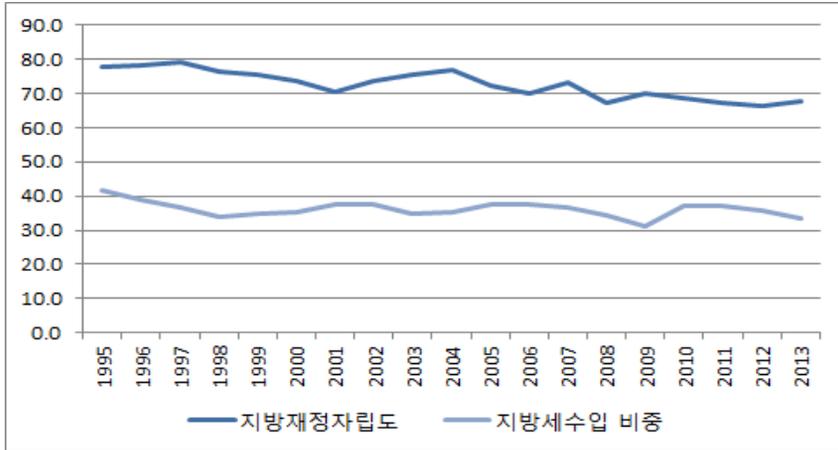
1) 지방재정자립도

앞의 ‘가’절에서의 논의는 우리나라에서 지방세 규모가 작다고 하는 비판은 지방재정을 운영할 재원이 부족하다는 점보다는 지방재정 세출과 지방세 수입의 불균형에 초점을 맞춘 것이라는 점을 시사한다. 앞서 제Ⅱ장에서 검토한 바와 같이 지출 측면에서 보면 교육재정을 합하여 지방재정이 60%를 담당하는 데 비해 세수입 측면에서는 지방세가 차지하는 비중이 20%에 그친다. 그러므로 재정수요와 세수입 간에 괴리가 발생하고 그 격차는 이전재원으로 메우게 된다. 만약 지방분권화를 위해 지방재정의 자율성을 제고하여야 하고, 지방재정의 자율성이 지방재정 세입에서 지방세가 차지하는 비중 또는 지방세와 세외수입의 합계가 차지하는 비중에 의해 평가된다면, 지방자치제 실시 이후 지방재정의 자율성은 약화되었다고 할 수 있을 것이다.

[그림 IV-1]과 <표 IV-3>에서는 지방재정에서 지방세 수입이 차지하는 비중과 지방세와 세외수입의 합계가 지방재정에서 차지하는 비중을 의미하는 지방재정자립도의 추이를 정리하였다. 이 그림의 아래쪽에 있는 것이 지방세 수입 비중이고, 위쪽에 있는 것이 지방재정자립도인데, 두 선 사이의 차이는 세외수입이 지방재정 세입에서 차지하는 비중을 의미한다.

[그림 IV-1] 지방재정 세입 대비 지방세 비율과 지방재정자립도 - 일반회계

(단위: %)



자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

지방세 수입 비중과 지방재정자립도의 변화 추이를 보면, 지방자치제 실시 이후 두 가지 지표 모두 대체로 하락하는 추세를 보였음을 알 수 있다. 지방세 수입의 비중은 1995년 41.8%에서 2000년에는 35.4%까지 낮아졌다가 이후 다시 상승하여 2005년에는 37.8%가 되었으나 1995년의 수준에는 미치지 못하였다. 2000년대 중엽 이후 지방세 수입의 비중은 다시 하락하는 추세를 보여주었다. 지방재정자립도는 1995년 77.9%에서 2000년 73.6%, 2005년 72.3%, 2010년 68.5%로 계속 하락하는 추세를 보여주었으며, 2013년에는 67.8%로 2010년에 비해 0.7%p 하락하였다.

[표 IV-3] 지방재정 세입 대비 지방세 비율과 지방재정자립도 - 일반회계

(단위: 십억원, %)

	지방재정규모	지방세수입비중	지방재정자립도
1995	48,642	41.8	77.9
2000	74,347	35.4	73.6
2005	122,298	37.8	72.3
2010	173,849	37.1	68.5
2013	205,426	33.2	67.8

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

2) 지방세 수입 규모의 국제비교

지방자치제 실시 이후 지방재정 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 하락하고, 결과적으로 지방재정자립도가 하락하긴 하였지만, 그 문제가 얼마나 심각한지를 다른 국가와 비교해서 파악해 볼 필요가 있다. <표 IV-4>에서는 OECD 국가들의 조세수입에서 국세와 지방세가 차지하는 비중과 각급 정부의 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중을 정리하였다. 이 자료는 OECD의 홈페이지에 있는 Fiscal Decentralisation DB에서 추출한 것이다.

총조세수입에서 지방세수입이 차지하는 비중을 보면 우리나라는 2013년에 15.49%인 것으로 나타났다. 앞서 국내자료의 경우 총조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 약 20% 수준인 것과 비교하면 지방세 비중이 상당히 낮은 것으로 나타났다. 이는 OECD 자료의 경우 총조세에 사회보험 기여금이 포함되었기 때문인 것으로 판단된다. 우리나라를 포함한 대부분의 국가에서 사회보험기여금이 모두 국세에 포함되어 지방세 비중이 낮아지게 된다.

다른 국가들과 비교해 보면, 연방형 국가는 평균적으로 주정부세가 차지하는 비중이 17.44%, 그 밑의 지방정부세가 차지하는 비중이 7.75%로 주정부와 지방정부세가 합하여 25% 정도를 차지한다. 캐나다와 스위스의 경우에는 주정부와 지방정부세를 합하면 40%를 넘고, 독일, 스페인, 미국은 30% 대이다. 오스트리아와 벨기에, 멕시코는 연방형 국가지만 주정부와 지방정부세의 비중이 합하여 10% 미만이다. 특히 멕시코의 경우 주정부세의 비중이 2.93%, 지방정부세의 비중이 1.17%로 합하여 5%에도 미치지 못한다(2012년).

총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중의 단일형 국가 평균은 11.85%로 우리나라보다 3.64%p 낮다. 단일형 국가 중 우리나라보다 이 비율이 높은 국가는 덴마크(26.53%), 핀란드(23.40%), 아이슬란드(26.09%), 이탈리아(16.31%), 일본(24.7%), 스웨덴(37.1%) 6개국뿐이다. 13개 국가 칠레, 체코, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 포르투갈, 슬로바키아, 터키, 영국은 총조세수입에서 지방세 수입이 차지하는

비중이 10% 이하이다. 우리나라는 전체적으로 볼 때 총조세수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 낮은 편이 아니다. 단일형 정부만 보면 25개 국가 중 7위이며, 연방형 국가와 종합해 보면, 총 34개 국가 중 13위로서 중간보다는 약간 상위에 있다.

다음으로 지방재정 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중을 보면, 연방정부의 경우 주정부와 지방정부를 불문하고 평균적으로 40%를 상회한다. 50%를 넘는 경우도 상당수 있으며, 멕시코의 주정부와 지방정부, 그리고 벨기에 주정부를 제외하고는 모두 30%를 상회한다. 단일형 국가의 경우에는 평균치가 36.38%로서 우리나라의 32.59%보다 3.79%p 높다. 단일형 국가 중에서도 10개 국가에서는 지방재정 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 40%를 상회하며, 30~40%인 국가는 우리나라를 포함하여 5개국이다. 자료가 있는 21개 국가 중 지방재정 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 우리나라보다 낮은 국가는 7개 국가이다.

요약하면, 우리나라는 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 OECD 국가 중에서 중간보다 높은 편이나 지방재정 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 단일형 국가 중 밑에서 3분의 1 정도에 해당하여 비교적 낮은 수준이다.

〈표 IV-4〉 OECD 국가의 지방세수입 규모 비교

(단위: %)

구분		정부별 세수입 / 총세수입 (2013년 기준)			정부별 세수입 / 정부별 세입 (2012년 기준)		
		중앙정부	주정부	지방정부	중앙정부	주정부	지방정부
연 방 형 국 가	Australia*	81.36	15.27	3.37	-	-	-
	Austria	95.24	1.59	3.17	90.29	46.46	66.02
	Belgium	89.74	5.47	4.79	93.94	15.54	31.36
	Canada*	50.77	39.86	9.37	68.96	54.28	39.19
	Germany	69.87	21.88	8.25	94.43	66.68	39.41
	Mexico*	95.90	2.93	1.17	90.68	5.65	11.50
	Spain	64.55	25.35	10.10	77.87	65.21	51.67
	Switzerland	60.16	24.61	15.23	94.70	51.75	57.82
	United States	65.72	19.99	14.29	58.02	50.71	-
	평균	74.81	17.44	7.75	83.61	44.54	42.42
단 일 형 국 가	Chile	92.94	7.06	-	-	-	-
	Czech Republic	98.74	1.26	91.24	47.34	-	-
	Denmark	73.47	26.53	87.87	33.79	-	-
	Estonia	86.73	13.27	83.88	43.58	-	-
	Finland	76.60	23.40	85.82	45.35	-	-
	France	87.11	12.89	90.03	48.03	-	-
	Greece	98.74	1.26	76.60	6.85	-	-
	Hungary	94.22	5.78	86.78	25.10	-	-
	Iceland	73.91	26.09	85.13	73.00	-	-
	Ireland	96.54	3.46	85.66	18.41	-	-
	Israel*	92.62	7.38	79.93	41.69	-	-
	Italy	83.69	16.31	95.05	45.40	-	-
	Japan*	75.30	24.70	-	-	-	-
	Korea*	84.51	15.49	81.62	32.59	-	-
	Luxembourg	96.50	3.50	90.71	28.17	-	-
	Netherlands*	96.30	3.70	88.75	9.42	-	-
	New Zealand	93.33	6.67	-	-	-	-
	Norway	86.80	13.20	74.46	37.77	-	-
	Poland*	87.31	12.69	89.01	31.69	-	-
	Portugal	93.04	6.96	81.68	33.27	-	-
	Slovak Republic	97.09	2.91	86.19	45.79	-	-
	Slovenia	89.03	10.97	86.74	42.48	-	-
	Sweden	62.90	37.10	88.85	60.89	-	-
Turkey	91.15	8.85	-	-	-	-	
United Kingdom	95.13	4.87	87.98	13.34	-	-	
평균	88.15	11.85	85.90	36.38	-	-	

주: * 정부별 세수입/총세수입 비중에서 호주, 일본, 멕시코, 네덜란드, 폴란드는 2012년 기준이고, 정부별 세수입/정부별 세입 비중에서 이스라엘, 한국, 멕시코는 2011년 기준, 캐나다는 2010년 기준임

자료: OECD, Fiscal Decentralisation DB,

<http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdifiscaldecentralisationdatabase.htm>, 검색일자: 2015.10.19.

이러한 결과는 세 가지로 해석할 수 있다. 첫째, 한 쪽 측면에서 보면, 지방정부가 하는 역할에 비해 세수입이 적다는 것을 의미한다. 이 관점에서 보면 지방세 수입을 확충하는 것이 바람직하다는 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

둘째, 다른 측면에서 보면 지방세 규모에 비해 지방재정 규모가 과다하게 크다는 점이다. 국세와 지방세 배분 원칙을 잘 적용하다 보면 조세의 종류 중 지방세로 하는 것이 적절한 세목이 제한적이라는 것을 알 수 있다. 우리나라뿐만 아니라 <표 IV-4>에 나타난 다른 모든 국가에서 지방재정의 상당 부분을 지방세가 아닌 다른 자원, 특히 이전재원에 의존하고 있음에도 불구하고 지방세를 더 적극적으로 확대하지 않고 있다. 이는 국세를 지방세로 전환하는 데 여러 가지 제약이 있음을 시사한다. 그러한 제약이 있다는 점을 고려한다면 우리나라의 지방세가 적은 편은 아니다. 그럼에도 불구하고 지방재정에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 다른 국가보다 작은 것은 우리나라 지방정부가 지방세 확보능력에 비해 과다한 업무를 수행하고 있음을 시사한다. 이러한 관점에서 보면 지방세를 확충하는 것보다는 중앙정부와 지방정부의 역할을 재조정하여 지방재정 수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중을 제고하는 것이 맞는 방향이라고 생각할 수도 있다.

셋째, 지방세와 이전재원 분류상의 문제를 생각할 수 있다. 뒤의 과세자 주권에 대한 논의에서 좀 더 자세하게 살펴보겠지만, 지방세에는 지방정부가 과세에 대해 재량권을 행사할 수 있는 세목과 그렇지 않은 세목이 있다. 그리고 경우에 따라서는 중앙정부와 지방정부가 세수입을 일정한 비율로 나눠서 사용하는 세원공유도 지방세에 포함되기도 한다. 그런데 세원공유의 범위와 형태가 다양하여 어떤 경우에는 국세에 포함되고 어떤 경우에는 지방세에 포함되기도 한다. 그리고 세원공유를 국세 또는 지방세로 분류하는 기준이 일관되지도 않다. 우리나라는 지방교부세를 이전재원에 포함시켜 일반보조금(*general grants*)으로 간주하여, 지방세 수입 비중이 낮고 이전재원 비중이 높아지게 된다. 그런데 OECD의 평가에 의하면 지방교부세는 일반보조금보다는 지방세에 가까운 세원공유에 해당한다.⁴⁷⁾

3) 지방재정자립도의 의미와 문제점

앞서 언급한 바와 같이 지방세만으로 지방재정을 운영해 간다면, 지방세 수입의 충분성은 지방세가 지방재정을 운영하는 데 필요한 세입을 충분히 확보할 수 있는지를 의미한다고 할 수 있다. 그러나 우리나라는 지방세만으로 지방재정을 운영하지 않는다. 우리나라뿐만 아니라 다른 국가도 거의 대부분 지방세 수입은 지방재정 세입의 일부분을 형성할 뿐이며, 부족한 재원은 중앙정부 또는 상위 지방정부에서 지원한다. 이런 상황에서 지방세 수입이 지방재정을 운영하는 데 충분할 정도로 많은지에 대한 평가는 큰 의미가 없다.

그러므로 지방세 수입의 충분성은 지방재정의 자율적 운영을 보장할 정도로 충분히 많은지에 초점을 맞춰야 할 것이다. 우리나라의 지방세 규모에 대한 비판도 이전재원의 비중이 높아서 지방재정의 자율성을 제약한다는 데 초점을 맞추고 있다. 이전재원은 일반보조금과 특정보조금으로 구분되는데, 일반보조금은 상위정부의 보조금 중 재원의 사용에 대해 지방에서 특정하지 않고 보조금을 받은 지방에서 자율적으로 사용할 수 있는 권한이 부여된 보조금을 말하며, 특정보조금은 특정한 용도로 사용할 것을 조건으로 제공되는 보조금을 말한다. 그러므로 특정보조금은 지방의 재정운영에 대해 중앙정부가 명시적으로 관여하는 재원이다. 일반보조금의 경우에 명시적으로는 중앙정부의 간섭으로부터 자유롭다. 그러나 재원의 규모 결정이나 배분방식에 중앙정부가 영향력을 행사할 수 있으며, 경우에 따라서는 배분 시 조건을 부여하기도 하므로 완전히 자율적인 재원은 아니라고 할 수 있다. 우리나라도 지방교부세 배분공식에 지구노력에 대한 인센티브 항목을 두고 있는데, 이는 지방정부의 재정운영에 영향을 주려는 목적을 가지고 있는 것이다.

지방세와 세외수입의 자율성은 두 가지 측면에서 생각할 수 있다. 한 가지 측면은 세입 규모에 영향을 주는 정책 결정 권한의 자율성이며, 다른 측면은 지출에 있어서의 자율성이다. 일단 지방재정 세입에서 지방세와 세외수입 말고는 이 두 가지 자율성을 모두 충족시키는 재원은 없다. 세외수입

47) Blöchliger and Petzold(2009), p.8.

의 경우에는 대체로 두 가지 조건을 모두 충족시키는데, 징수하는 사용료 등이 특정 목적으로 사용되도록 자체적으로 정해 놓은 경우가 많다. 예를 들면, 특정 시설의 사용 등에 부과하는 것은 용도를 그 시설의 유지 보수에 사용하도록 지정하는 것이다. 그러나 지방세의 경우에는 지출에는 제약이 없으나 세목에 따라 지방이 행사할 수 있는 정책결정의 자율성이 다르다.

지방세 수입과 세외수입의 합을 지방재정 세입으로 나누어 지방재정자립도를 산출하고, 그것을 지표로 지방재정의 자율성을 평가하는 것은 지방세와 세외수입이 세입 정책 결정에 있어서의 자율성과 지출에 있어서의 자율성을 모두 충족시킨다는 점을 암묵적으로 가정하고 있는 것이다. 만약 지출의 자율성만을 평가하는 지표로 사용할 목적이려면, 세외수입 중 용도가 지정된 부분을 제외하고, 자율적으로 사용할 수 있는 일반보조금을 합한 금액이 지방재정세입에서 차지하는 비중을 검토하는 것이 더 정확한 지표가 될 수 있을 것이다. 그러므로 지방재정자립도는 지방이 지방세 정책결정의 자율성을 가진다는 전제하에서 의미가 있는 것이다.

그런데 실제로는 지방세 정책에 대한 지방의 자율성이 완전히 보장되지 않는 경우가 많다. 우리나라의 경우 표준세율을 중앙정부에서 법률로 정하고, 일정한 범위 내에서 지방자치단체가 탄력세율을 적용할 수 있도록 지방에 자율성을 부여하고 있다. 탄력세율 적용대상이 다 자율적인 재원인지에 대해서는 이론의 여지가 있지만 지방세 수입을 모두 과세자율권이 부여된 재원이라는 전제에 지방재정자립도를 산출하고, 그것을 바탕으로 재정의 자율성을 산출하는 것은 문제가 있다. 지방세의 과세자율성을 평가하여 그것을 바탕으로 지방재정의 자율성을 평가하여야 할 것이다.

이상의 논의를 요약하면, 우리나라는 총조세 수입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 다른 OECD 국가들에 비교하여 낮지 않은 편이다. 즉, 국세의 지방이양 관점에서만 보면 다른 국가 못지않게 많이 이양이 되었다고 할 수 있다. 그러나 지방재정 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 낮은 편이며, 이는 지방세 수입을 증대시켜야 하는 것으로 해석될 수 있고, 지방재정이 담당하는 지출의 범위를 축소해야 한다고 해석될 수도 있다.

지방재정 세입에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 중요한 이유는 지방이 지방세 수입을 자율적으로 사용할 수 있을 뿐만 아니라 지방세 정책에 대한 자율성도 가지고 있다고 가정하기 때문이다. 그러나 지방이 지방세 정책에 대한 자율성을 행사할 수 없는 형편이라면 (지방세 수입/지방재정 세입) 비율, 또는 지방재정자립도가 주는 의미가 크지 않다. 세입 자율성과 세출 자율성을 모두 가진 재원의 비중도 아니고, 세출 자율성을 가진 재원의 비중도 아니기 때문이다. 세입 자율성을 포괄하는 분권화를 평가하려면 지방세 중 지방에서 자율성을 가진 재원을 골라내어 그 재원이 지방세 수입에서 차지하는 비중을 산출해 평가해야 할 것이다.

4) 지방세 규모와 한계재원

앞서 논의한 바와 같이 지방세가 지방재정 전체를 책임지지 못하는 상황에서, 그리고 지방이 지방세에 대한 과세자주권을 가지지 못한 상태에서 지방세 규모에 대한 논의는 중요한 의미를 가지지 못한다. 지방세로 충당하지 못한 부분은 중앙정부 또는 상위 지방정부로부터의 이전재원으로 채울 수 있으며, 그 이전재원 중 상당부분은 지출의 자율성 관점에서 지방세와 큰 차이가 없는 일반보조금이 차지하기 때문이다.

지방세 규모에 대한 논의가 유의성을 가지기 위해서는 지방이 지방세에 대한 과세자주권을 가져야 한다. 즉, 법률상 지방세로 정해진 세목의 세수입보다는 실질적으로 지방이 과세자주권을 가진 지방세 수입 규모가 중요하다는 것이다. 지방의 과세자주권이 중요한 이유는 그것이 지방세의 가격기능을 담보하기 때문이다. 지방정부는 지방세를 징수하고 그 대신 지방공공재를 공급한다. 그러므로 지방세는 지방정부가 공급하는 공공재의 가격 역할을 한다. 공공재의 양을 확대하거나 질을 개선하기 위해서 지방정부는 세금을 인상해야 하고, 그것을 위해 주민을 설득해야 한다. 공급되는 공공재의 양과 질에 주민이 만족하지 못하면 주민들은 다음 선거에서 그 의견을 반영할 수 있다. 이런 메커니즘을 통해서 지방정부가 고객인 주민의 의사를 반영하여 공공재를 공급하게 된다. 만약 지방세가 중앙정부에 의해 결정된다

면 지역주민의 의사보다는 중앙정부의 의지가 더 중요하게 고려되고, 분권화된 공공재 공급을 통해 얻을 수 있는 장점이 사라지게 된다. 그러므로 공공재를 잘 구분하여 중앙정부의 의지를 반영하는 것이 더 중요한 것은 중앙정부의 관여가 용이한 특정보조금으로 재원을 지원하고, 지방에서 완전히 자율적으로 공급하는 것이 바람직한 공공재의 재원은 지방에서 자주권을 가지고 징수하는 지방세로 재원을 조달하는 것이 바람직하다.

다양한 기능을 수행하는 복합적인 지방정부로서는 지방세만으로 재정을 운영하는 것은 현실적으로 불가능하다. 지방정부가 수행하는 업무 중에는 지방 차원에서 독자적으로 수행하는 것이 바람직한 것도 있지만 중앙정부의 결정에 따라 집행만 지방에서 대행하는 경우도 있고, 중앙과 지방이 협력하여 수행해야 하는 업무도 있다. 이 모든 업무의 수행에 필요한 재원을 지방세로만 조달하는 것은 효율적이지 않다. 또한 효율적인 국세·지방세 배분 원칙에 따르면 지방에서 과세권을 행사할 수 있는 조세는 상당히 제한되어 있으며, 일반적으로 지방정부가 담당하고 있는 업무를 모두 부담하기에는 부족하다. 그러므로 지방세는 지방재정 세입의 일부분을 담당할 뿐인데, 지방이 과세자주권을 행사하는 지방세 즉, 가격기능을 하는 지방세가 지방재정 세입에서 어느 정도를 차지하는 것이 적절한지에 대해 정책결정자들이 많은 관심을 기울인다.

이론적으로는 지방의 자율적인 업무는 지방세로 충당하고, 중앙정부의 의지가 중요한 업무는 중앙정부 지원금으로 충당하는 것이 바람직하겠지만, 현실적으로는 중앙과 지방이 공동으로 수행하는 업무도 있고, 또한 국세·지방세 배분원칙이 기능의 배분원칙에 반드시 부합하는 것은 아니다. 그러므로 업무의 특성을 근거로 지방세 부담비율을 산정하는 데는 어려움이 있다.

이와 관련하여 McLure and Martinez-Vazquez(2000)은 명확한 원칙을 제시한다. 지방이 과세자주권을 가진 지방세가 지방의 한계적 재원이 되어야 한다는 것이다. 지방세의 비중이 아무리 크더라도 중앙정부로부터의 이전재원이 한계적 재원의 역할을 한다면 지방세가 가격기능을 발휘하지 못한다. 즉, 지방세 규모가 아무리 크더라도 지방세의 지역간 격차를 이전재원이 덮

어쨌든 지역간 가용한 재원의 격차가 없어진다면, 지방세는 가격기능을 하지 못한다. 반면 지방세의 비중이 상당히 낮아도 지방세가 한계적 재원이 된다면 지방세가 가격기능을 발휘하게 된다.⁴⁸⁾

예를 들면, 두 개의 지방 A와 B가 있다고 가정해 보자. 현재 이 두 지역은 각각 재정지출 규모가 100인데, A는 그 중 60이 지방세이고, B는 40이 지방세이다. 그리고 중앙정부로부터 받는 일반보조금이 A는 40, B는 60이다. A와 B 지방정부는 현재 중앙정부에서 정한 표준세율을 적용하여 지방세를 과세하고 있는데, 주어진 탄력세율을 적극적으로 활용하면 현재보다 세수입을 10% 정도 증가시키거나 10% 정도 축소시킬 수 있다. 이 경우 중앙정부가 먼저 지방세 세원의 분포를 고려하여 A지역에 40, B지역에 60의 일반보조금을 배분하고, 그 이상의 재원은 각 지방에서 지방세를 통하여 조달하도록 한다면 지방세가 한계적 재원이 될 것이다. 지출을 축소하여 주민의 세부담을 줄여줄 수도 있고, 지역 주민의 후생을 증대시키는 새로운 사업을 하기 위해 세금을 더 증가시킬 수도 있다.

반대로 각 지역이 실정에 맞춰 세금을 징수하도록 하고, 부족한 재원을 중앙정부에서 보전하여 각각 100을 지출할 수 있도록 중앙정부에서 보장해 준다면 중앙정부의 보조금이 한계재원이 될 것이다. 지방세를 증가시키면 그만큼 보조금이 감소되므로 지방세를 더 징수하여 주민의 후생을 증대시키는 새로운 사업을 적극적으로 수행할 유인이 없다. 결과적으로 정부가 보조금을 배분할 때 고려하는 사업의 범위 내에서 소극적인 태도로 재정을 운영할 수밖에 없다. 이때 재정의 지방분권화를 통해 기대하는 긍정적인 효과 즉, 지역간 경쟁을 통한 효율적 자원배분과 지역주민의 선호를 고려한 지방재정 운영을 기대할 수 없게 된다. 그러므로 지방재정 세입에서 차지하는 지방세의 비중보다는 지방재정에서 지방세가 한계재원으로서의 역할을 하는지 아닌지가 중요하다고 할 수 있다.

48) McLure and Martinez-Vazquez(2000), p.13.

다. 과세자주권

1) 탄력세율 적용 현황

앞서 지방세제도 변천과정에서 살펴본 바와 같이 우리 정부는 지방자치제를 실시한 이후 1997년에 탄력세율 적용대상 세목을 7개에서 10개로 확대하였으며, 그 결과 취득세, 등록세, 재산세, 자동차세, 공동시설세, 도시계획세, 도축세, 지역개발세, 주민세, 사업소세에 지방자치단체가 조례로 정하여 탄력세율을 적용할 수 있도록 하였다. 담배소비세의 경우에도 탄력세율 적용이 가능하지만 세율을 조정할 수 있는 권한이 중앙정부에 있다.

이후 이 제도는 거의 그대로 유지되어 왔으나 실제 적용사례는 희박하다. 주로 지역개발세에서 탄력세율이 많이 적용되었는데, 지역개발세가 지방세에서 차지하는 비중이 2%에도 미치지 못하여 지방세 운영에서 중요한 의미를 가지지 못하였다. 또한 지역개발세는 세원이 특정 지역에 편중되어 있으며, 과세하는 지역 주민보다는 다른 지역 주민에게 세금을 부과하는 조세수출로서 적극적으로 이용되는 것이 바람직하지 않은 측면도 있다. 왜냐하면 납세자와 지역선거에서의 선거권자가 일치하지 않아 가격기능으로서 역할을 하지 못하기 때문이다. 탄력세율이 적용된 또 다른 사례는 주민세 균등분인데, 최근에 일부 지역에서 탄력세율을 적용하여 세율을 인상하였다.

한편 지방의 탄력세율 적용 권한이 축소된 사례도 있다. 종합부동산세가 도입된 이후 일부 부유한 지역의 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 관할 지역 주민의 재산보유과세 부담을 완화하자 정부가 재산세 탄력세율 적용을 제한한 것이다. 2007년부터 재산세는 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우에 한하여 세율을 조정할 수 있도록 지방세법을 개정하였다.

〈표 IV-5〉에는 2015년 현재 지방세 세목별 탄력세율 적용이 허용되는 내용을 정리한 것이다. 현재 지방세 세목 수는 11개인데, 그 중 레저세와 지방소비세는 탄력세율 규정이 없고, 담배소비세와 자동차세 주행분은 탄력세율이 적용될 수는 있지만 적용 주체가 중앙정부이다. 지방자치단체가 조례를

통해서 탄력세율을 적용할 수 있는 세목은 7.5개 세목이라고 할 수 있다.⁴⁹⁾ 세수입 측면에서 지방세 탄력세율 적용가능 세목이 지방세 수입에서 차지하는 비중이 80.4%, 탄력세율이 허용되지 않거나 중앙정부에서만 탄력

〈표 IV-5〉 지방세 탄력세율 적용 허용 현황

(단위: 백만원)

세목	세수입 (2013년)	탄력세율		
		적용여부	결정기관	내용
취득세	13,317,603	○	지방자치단체	±50%
등록면허세	1,311,947	○	지방자치단체	(부동산 등기) ±50%
레저세	1,041,498	X	-	-
담배소비세	2,782,429	●	중앙정부	±30%
지방소비세	3,141,814	X	-	-
주민세	317,519	○	지방자치단체	- 균등분 법인: ±50% - 균등분 개인: 1만원 이내 - 재산분: 1㎡당 250원 이하 - 종업원분: ±50%
지방소득세	10,314,721	○	지방자치단체	- 개인·법인 소득분: ±50% - 개인 양도소득분 ¹⁾ : ±50%
재산세	8,265,136	○	지방자치단체	- ±50%(특별한 재정수요, 재해 등으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우에 한하여 해당 연도에만 적용함) - 도시지역분: 2.3% 이하
자동차세	6,747,257	○	지방자치단체	- 소유분: +50%
		●	중앙정부	- 주행분: ±30%(교통·에너지·환경세율의 변동 등으로 조정이 필요할 경우)
지역자원시설세	912,074	○	지방자치단체	- ±50%(원자력·화력발전 적용 제외)
지방교육세	5,024,235	○	지방자치단체	- ±50%(지방교육투자재원 조달을 위하여 필요한 경우, 레저세액분은 적용 제외)

주: 1) 「소득세법」 제94조제1항제5호에 따른 파생상품 등 양도소득에 대한 개인지방소득세는 자본시장 육성 등을 위하여 필요한 경우 세율의 50% 범위에서 대통령령으로 인하 가능함

자료: 1. 행정자치부, 『2014 지방세통계연감』, 2014, p.41.

2. 「지방세법」, 법제처 국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr/>, 검색일자: 2015.10.21.

49) 자동차세의 경우 소유분과 주행분으로 구분되는데, 소유분은 지방자치단체가 탄력세율을 적용할 수 있으나 주행분은 중앙정부가 탄력세율을 적용하도록 되어 있다. 세수입에서 주행분이 차지하는 비중이 49%이므로 세목 수를 셀 때 0.5로 표현하였다.

세율을 적용할 수 있는 세목의 비중이 19.6%가 된다. 지방자치단체의 탄력 세율 적용이 허용되기는 하지만 ‘특별한 재정수요나 재해 발생 등’으로 용도가 제한된 재산세를 제외하고 지자체가 완전히 자유로이 탄력세율을 적용할 수 있도록 허용된 세목의 세수입 비중은 64.8%이다.

2) OECD 회원국과의 비교

OECD는 회원국의 지방세제가 과세자주권 측면에서 매우 다양한 양상을 보여주고 있으므로 이를 과세자주권의 정도를 반영하기 위해 조금 복잡하지만 새로운 지방세 분류체계를 만들어 조사하고 있다. <표 IV-6>이 새로운 분류체계를 정리한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 지방세의 과세자주권이 세목마다 다른 상황에서 단순한 지방세 수입의 합계를 바탕으로 산출한 지방재정자립도가 재정의 분권화 관점에서 큰 의미가 없는 지표이므로 지방세에 대해 지방정부가 행사할 수 있는 재량권을 고려하여 지방세를 재분류해야 한다는 것이 이 표에 따른 분류의 의미라고 할 수 있다.

<표 IV-6> OECD의 지방 과세자주권 분류

a.1	- 지방정부가 상위 정부와 상의하지 않고 세율과 공제를 조정할 수 있는 경우
a.2	- 지방정부가 세율과 공제를 조정할 수는 있으나, 조정을 위해서는 상위 정부와 협의하여야 하는 경우
b.1	- 지방정부가 (상위 정부가 정한) 제한 없이 세율을 조정할 수 있는 경우
b.2	- 지방정부가 상위 정부가 정한 범위 내에서 세율을 조정할 수 있는 경우
c.1	- 지방정부가 소득·비용공제만을 조정할 수 있는 경우
c.2	- 지방정부가 세액공제만을 조정할 수 있는 경우
c.3	- 지방정부가 소득·비용공제와 세액공제를 모두 조정할 수 있는 경우
d.1	- 세원공유로서, 지방정부가 세수입 배분을 결정하는 경우
d.2	- 세원공유로서, 지방정부가 중앙정부의 동의하에 세수입 배분을 결정하는 경우
d.3	- 세원공유로서, 재원배분이 법에 규정되어 있고, 중앙정부가 일방적으로 그 규정을 개정할 수 있으나, 배분방식이 장기적으로(1년 이상) 지속되는 경우
d.4	- 세원공유로서, 중앙정부가 매년 일방적으로 세수입 배분을 결정하는 경우
e	- 중앙정부가 지방세 세율과 과세표준을 결정하는 경우
f	- 위 a, b, c, d, e에 해당하지 않는 경우

자료: OECD, Fiscal Decentralisation Database,

<http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd fiscald ecentralisation database.htm>, 검색일자: 2015.10.21.

지방세는 크게, 세율과 공제에 대해 지방이 재량권을 가진 경우(a), 세율에 대해서만 재량권을 가진 경우(b), 공제에 대해서만 재량권을 가진 경우(c), 세율을 공유하는 경우(d), 그리고 지방의 재량권이 전혀 없는 경우(e), 기타(f)로 구분된다. 지방이 재량권을 가진 경우는 각각 무제한적인 재량권을 가진 경우와 제한적인 재량권을 가진 경우로 구분되며, 세원공유의 경우에는 재원배분에 지방이 영향력을 행사할 수 있는 경우(d1, d2)와 중앙이 일방적으로 결정하지만 쉽게 변경하지 못하는 경우(d3), 중앙이 매년 임의적으로 변경할 수 있는 경우(d4)로 구분된다.

〈표 IV-7〉에서는 이 분류체계에 따라 OECD 국가들의 지방세 과세자주권 현황을 비교하였다. 우리나라의 탄력세율 적용대상 세목은 세율에 대해 제한적인 재량권을 가진 경우(b2)에 해당되며, 탄력세율 적용이 허용되지 않는 세목들은 대부분 지방의 재량권이 허용되지 않는 세목(e)에 해당된다. 지방 소비세의 경우에는 세원공유로서 중앙과 지방의 재원배분비율이 법률로 정해져 있어 매년 변경하기 어려운 경우로서 d3에 해당하는 것으로 판단되는데, 이 표에서는 이를 모두 e항목에 포함한 것으로 보인다. 또한 자동차세의 경우 소유분과 주행분으로 구분하여 소유분만 b2로 구분하고, 주행분은 e에 포함시켜야 할 것으로 보이는데, 여기서는 전체를 b2에 넣은 것으로 판단된다. 그 결과 우리나라의 지방세 수입에서 지방에 재량권이 전혀 주어지지 않은 세목의 세수입이 차지하는 비중이 13.2%, 탄력세율 적용이 허용되는 세목의 세수입이 차지하는 비중이 85.4%인 것으로 나타났다. 만약, 지방소비세를 d3로 하고, 자동차세 주행분은 e로 변경한다면 지방세 수입에서 e에 해당하는 세목의 비중이 13.7%가 된다. 세입공유라고 하더라도 재원의 배분이 중앙정부에 의해 결정되는 d3, d4도 지방이 재량권을 행사할 수 없는 재원이라는 점을 고려하면 우리나라 지방세 수입에서 지방이 재량권을 행사할 수 없는 지방세가 차지하는 비중이 19.6%가 된다. 그리고 지방이 재량권을 행사할 수 있는 세목의 비중은 80.4%이다.

지법세수입		지법세 수입에서 차지하는 비중											
		세율·공제에 대한 제한권		세율에 대한 제한권		공제에 대한 제한권		세원공유			세율·공제 중앙정부 가결정	합계	
		무제한 (a1)	제한적 (a2)	무제한 (b1)	제한적 (b2)	제한권 (c)	지방정부 배분 (d1)	지방 동의회에 배분 (d2)	중앙정부 배분-다년간 (d3)	중앙정부 배분-단년 (d4)			기타 (f)
미국 ¹⁾	주	20.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
	지방	15.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
단일형 국가													
	칠레	6.6	-	16.7	24.9	-	-	-	58.3	-	-	-	100.0
	체코	1.2	-	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	100.0
	덴마크	26.7	-	87.1	11.0	-	-	-	1.9	-	-	-	100.0
	에스토니아	13.3	0.5	-	9.8	-	-	-	89.7	-	-	-	100.0
	핀란드	23.2	-	85.1	6.3	-	-	-	-	8.6	0.1	0.0	100.0
	프랑스	13.1	44.9	14.7	3.3	0.3	0.1	-	-	14.7	20.2	1.9	100.0
	그리스	3.7	-	-	7.58	-	-	-	-	-	23.8	0.4	100.0
	헝가리	6.5	-	-	84.2	-	-	-	-	15.6	0.2	0.1	100.0
	아이슬란드	26.6	-	-	99.3	-	-	-	-	-	-	0.7	100.0
	아일랜드	3.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0
	이스라엘	7.6	-	5.2	94.8	-	-	-	-	-	-	-	100.0
	주	11.7	-	-	47.1	-	-	35.4	4.8	-	12.8	-	100.0
	지방	4.2	36.0	-	57.7	-	-	-	-	-	6.3	-	100.0
	일본	25.2	-	0.1	24.4	-	-	-	-	-	15.2	-	100.0
	한국	16.3	-	-	85.4	-	-	-	-	-	13.2	1.4	100.0
	룩셈부르크	4.7	4.6	-	92.6	-	-	-	-	-	1.1	1.7	100.0

지방세수입	지방세 수입에서 차지하는 비중										합계				
	세율·공제에 대한 제랑권			세율에 대한 제랑권			공제에 대한 제랑권			세원공유			세율·공제 중앙정부 가 결정	기타	
	무제한	제한적	(a1)	무제한	제한적	(b2)	(c)	지방정부 배분	지방 동의회에 배분	중앙정부 배분-다년간		중앙정부 배분-단년			(d4)
총세수입에서 차지하는 비중	(a1)	(a2)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)				
네덜란드	3.6	-	66.5	30.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.7	100.0
뉴질랜드	7.3	99.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.8	100.0
노르웨이	12.1	-	-	98.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.5	100.0
폴란드	12.5	-	-	36.5	-	-	-	59.3	-	-	-	-	-	4.1	100.0
포르투갈	6.6	-	-	72.9	-	-	-	9.8	-	-	-	-	-	17.3	100.0
슬로바키아	2.9	4.4	-	95.3	0.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
슬로베니아	10.9	14.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	78.3	7.6	-	100.0
스웨덴	35.7	-	97.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.6	-	100.0
터키	8.8	-	-	-	-	-	-	78.3	-	-	-	-	21.7	-	100.0
영국	4.8	-	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
단순평균															
주	16.6	67.5	1.3	4.9	-	-	-	17.2	0.5	-	-	-	6.0	2.6	100.0
지방	10.6	13.3	18.6	41.6	0.0	0.0	0.0	1.7	8.7	3.4	3.4	5.7	5.7	6.8	100.0

주: 1) 미국의 지방정부 과세권은 지역에 따라 달라서 이를 종합할 방법이 없어 기타로 분류함

자료: OECD, Fiscal Decentralisation Database, <http://www.oecd.org/lax/federalism/oecdifiscaldecentralisationdatabase.htm>, 검색일자: 2015.10.21.

다른 OECD 회원국과 비교해 보면, 단일형 국가 25개국 중 지방정부에 재량권이 부여되지 않은 세목(d3, d4, e)이 차지하는 비중이 우리나라 (19.6%)보다 높은 국가가 8개 국가-칠레(d3 58.3%), 에스토니아(d3 89.7%), 프랑스(d4 14.7%, e 20.2%), 그리스(e 23.8%), 폴란드(d3 59.3%), 포르투갈 (d3 9.8%, e 17.3%), 슬로베니아(d4 78.3%, e 7.6%), 터키(d3 78.3%, e 21.7%)-이다. 그 외 단일형 국가 중에서는 일본이 e 15.2%, 헝가리가 d4 15.6%, e 0.2%이고, 이탈리아가 d3 4.8%, e 19.1%로 지방에 재량권을 부여 하지 않은 세목의 비중이 높은 편이며, 다른 국가들은 모두 지방에 재량권을 전혀 주지 않은 세목의 세수입 비중이 10% 미만이다. 연방형 국가 중에서는 오스트리아만 주와 지방정부의 세목 중 e항목으로 분류되는 세목이 각각 46.6%, 61.6%로 상당히 높으며, 그 외 국가들은 지방정부에 재량권을 부여하지 않은 세목의 비중이 상당히 낮다. 전체적으로 보면 우리나라는 지방세에서 재량권을 행사할 수 있는 세목의 비중이 34개국 중 25위이다.

이상의 논의를 요약해 보면, 과세재량권을 기준으로 할 때 우리나라 지방세 중에서 지방에 과세재량권이 부분적으로나마 부여된 세목의 비중이 80% 이상으로 상당히 높지만 다른 국가와 비교해 보면 낮은 편에 속한다는 점을 알 수 있다. 그러나 앞의 <표 IV-5>에서 검토한 바와 같이 우리나라는 대부분의 지방세에 탄력세율을 적용하고 있으며, 현실적으로 탄력세율 적용대상을 확대할 수 있는 여지는 거의 없다. 레저세의 경우 과세대상이 되는 경마, 경륜 등이 중앙정부의 허가를 받아야 하며, 허가를 받은 지역에서만 세수입이 발생하여 세원의 분포가 매우 편중되어 있다. 담배소비세는 지역간 세율 격차가 발생하는 경우 세율이 낮은 지역으로 거래가 몰리는 현상을 막기 어렵고, 또한 중앙정부의 정책세제로서 역할을 하기 때문에 지방에 탄력세율 적용 권한을 부여하기 곤란하다. 지방소비세는 부가가치세를 공유하는 세목으로서 부가가치세의 특성상 지역간 세율 차별화가 곤란하다. 그리고 주행세 역시 국세 수입의 일부를 공유하는 것으로서 지역간 세율의 차별화가 곤란하다. 그러므로 우리나라의 지방세 수입에서 지방에 재량권이 허용된 세목의 세수입이 차지하는 비중이 낮아서 이를 개선하려고 한다면, 탄력세율

적용대상을 확대하기보다는 기존의 탄력세율 적용대상 세목의 세수입을 증대시키는 것이 더 타당한 방법이라고 할 수 있을 것이다.

한편 위 표에 나타난 지방세 수입에서 탄력세율 적용대상 세목의 세수입이 차지하는 비중이 우리나라 지방세의 과세자주권을 잘 표현하고 있는지에 대해 다시 생각해 볼 필요가 있다. 임성일(2015)은 실제로 탄력세율을 적용한 사례가 거의 없는 상태에서 명목적인 탄력세율 적용 가능성은 의미가 없다고 주장하였다. 실제로 지방자치단체는 탄력세율 적용을 고려하지도 않는 것으로 보이며, 재산세 탄력세율 적용 사례에서 보듯이 중앙정부는 지방자치단체가 탄력세율을 적용하지 않을 것으로 기대하고 있는 것이 현실이다. 이런 관점에서 보면 OECD에서 집계한 통계자료가 시사하는 것과는 달리 우리나라 지방자치단체는 과세자주권을 거의 가지고 있지 않다고 할 수 있다.⁵⁰⁾

3) 지방재정 세입의 한계재원

지방자치단체가 지방세 정책에 있어 실질적으로 재량적인 권한을 가지고 있는지 여부는 두 가지 단계로 파악할 수 있는데, 하나는 법적으로 재량권이 허용되는지 여부이고, 두 번째는 현실적으로 재량권의 사용이 가능한지, 또는 재량권을 사용하는 것이 지방자치단체 입장에서 유리한지이다. 법적으로 재량권이 허용되더라도 현실적으로 그것을 사용할 동기가 없다면 재량권이 없는 것과 마찬가지라고 할 수 있다. 이 문제는 앞서 언급한 지방재정의 한계재원과도 연계되는 문제이다. 지방자치단체가 지방세에 대한 재량권을 사용할 수 없는 상황이라면, 지방세는 지방재정의 한계재원이 될 수 없다. 한편 지방세 규모가 크지 않더라도, 지방자치단체가 지방세에 대한 재량권을 적극적으로 활용하여 지방재정 규모에 영향을 준다면, 지방세가 한계재원이 된다. 이때 지방세가 지역공공재에 대한 가격기능을 수행한다고 할 수 있을 것이다.

다음에서는 우리나라에서 지방자치단체가 지방세 탄력세율제도를 적극적

50) 임성일(2015), p.13.

으로 활용할 인센티브를 가지고 있는지에 대해 검토한다. 우리나라에서 지방자치단체가 주어진 탄력세를 적용 권한을 적극적으로 활용하지 않는 원인으로 가장 많이 지적된 것은 지방교부세제도이다. 지방교부세가 주어진 재원을 기준재정수입액과 기준재정수요액을 비교하여 수요액이 수입액에 비해 많은 경우에 그 차액 즉, 재정부족액을 보전해 주는 방식으로 배분되기 때문에 지방세를 적극적으로 확충하려는 노력을 하지 않는다는 것이다.⁵¹⁾ 다음에서는 이 문제를 좀 더 자세하게 검토한다.

「지방교부세법」은 교부세의 재원을 내국세의 19.24%에 해당하는 금액과 종합부동산세 총액, 담배에 부과되는 개별소비세액의 20%로 한다고 규정하고 있다. 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분되는데, 내국세의 19.24% 중 97%가 보통교부세로 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 근거로 배분되며, 종합부동산세 수입은 부동산교부세, 담배에 대한 개별소비세의 20%는 소방안전교부세로 보통교부금과 구분하여 배분된다. 특별교부세는 내국세 수입의 19.24% 중 3%를 재원으로 하는데, 정부가 특정 목적을 지정하여 지원하므로 특정보조금과 같은 성격을 가진다. 보통교부세와 부동산교부세는 재원의 용도가 지정되지 않은 것으로서 일반보조금이나 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전하려는 것으로 포괄적으로 용도가 지정된 포괄보조금의 성격을 가진다.

[그림 IV-2]에서는 보통교부세의 산정흐름도를 보여주는데, 아래서부터 설명하면 개별 지방자치단체는 재정부족액에 조정률을 곱하여 산출한 금액을 배분받는다. 재정부족액은 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 것이며, 조정률은 각 지방의 법률로 정해진 지방교부세 총액을 보통교부세를 배분받는 자치단체의 재정부족액의 합계로 나눈 것으로서 2015년의 조정률은 0.8668563이다.⁵²⁾ 기준재정수요액보다 기준재정수입액이 많은 지방자치단체는 보통교부세를 배분받지 않는다. 그리고 제주도는 기준재정수요액과

51) 안종석(2008), pp.70~74.

52) 행정자치부(2015), p.109.

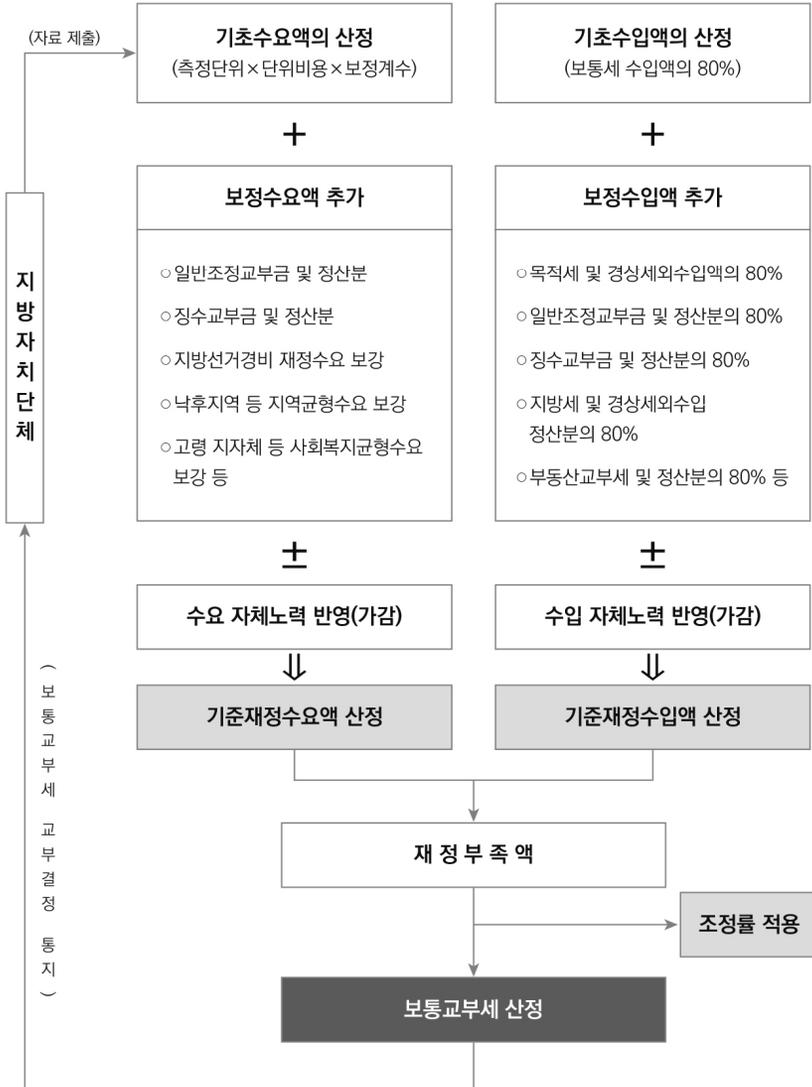
기준재정수입액을 산정하지 않고 보통교부세 총액의 일정비율(3%)을 배분받으므로 조정을 계산에서 제외된다.

본고에서 관심을 가지고 있는 기준재정수입액의 산정 과정을 자세하게 살펴보면, 기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액, 그리고 수입 자체노력에 따른 가감항목으로 구분된다. 기초수입액은 보통세 수입의 80%로 되어 있는데, 여기서 보통세 수입은 실제 수입액을 적용하는 것이 아니라 각 세목별로 적절한 방법을 적용하여 추정한 추정치를 적용한다. 행정자치부의 『지방교부세 산정해설』의 설명에 따르면, 보통세 수입액의 전액을 기초수입액에 포함하지 않고 80%만 반영하는 것은 20%는 지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고 지방자치단체의 징세노력을 촉진하기 위한 것이다. 기준재정수입액에 산입되지 않은 재원은 지방자치단체의 자체수요에 충당하게 된다.⁵³⁾

보정수입은 목적세 및 경상세외수입의 80%, 일반조정교부금 및 정산분의 80%, 징수교부금 및 정산분의 80%, 지방세 및 경상세외수입 정산분의 80%, 부동산교부세 및 정산분의 80%이다. 본 보고서의 관심 대상인 지방세의 경우 기초수입액에 포함된 보통세뿐만 아니라 보정수입에 포함된 목적세도 정산대상이 되며, 결산 후 그 결과를 반영하여 정산하므로 전전년도분에 대한 정산이 된다. 즉, 지방세 정산분이란 전전년도 지방세 수입 결산액에서 전전년도 기준재정수입액 산정시 추정한 수입액을 차감한 금액이 된다.

53) 행정자치부(2015), pp.114~116.

[그림 IV-1] 보통교부세 산정 흐름도



자료: 행정자치부, 『2015년 지방교부세 산정해설』, 2015, p.30.

이러한 추정방식을 적용하여 지방세 수입이 100 증가하였을 때 지방교부세에 미치는 영향, 그리고 지방세를 증가시킨 자치단체의 자체수입 증가분을

산출하면 <표 IV-8>과 같다. 한 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 지방세 수입을 100만큼 증가시켰다고 가정해 보자. 이 경우 그 해의 기준재정수입액에 포함되는 지방세 수입 추정치에는 이 증가분이 반영되지 않았을 것이므로 지방세 수입이 증가한 당해연도 기준재정수입액은 변화가 없고, 지방교부세 배분액에도 변화가 없을 것이다. 그러나 2년 후에 보정수입의 지방세 정산 항목에서 증가된 세수입의 80%가 수입액에 포함되게 된다. 2015년의 조정률을 근거로 조정률이 0.867이라고 가정하면, 80의 기준재정수입액 증가는 보통교부세 배분액을 70만큼 감소시킨다. 즉, 금년도에 탄력세율을 적용하여 지방세를 100만큼 증가시키면, 그만큼 금년도 세입이 증가하지만 2년 후에 정산으로 인해 지방교부세가 70만큼 감소하여 지방자치단체 세입의 순증가는 30이 된다. 지방교부세 배분산식 산정 시 지방세 수입의 80%만 반영하고, 20%는 지방의 자체적인 세입 확보 인센티브 역할을 하도록 기대하였으나 실제로는 그보다 좀 더 큰 30% 정도가 된다. 이 두 수치 즉, 20%와 30%의 격차는 조정률이 1보다 낮음으로 인해서 발생하는 것이다.

<표 IV-8> 지방세 수입 증가에 따른 자치단체 세입 변화

	당해 연도	2년 후
지방세 수입 증가	+ 100	-
기초수입액	0	-
보정수입액	0	+80
재정부족액	0	-80
보통교부세 배분액 ¹⁾	0	-70
자치단체 세입	+ 100	-70

주: 1) 조정률 = 0.867이라고 가정. 한 지방의 세수입 증가가 자치단체 재정부족액 합계에 미치는 영향은 무시하였음

자료: 저자 작성

한 가지 더 고려해야 할 점은, 자체노력에 대한 인센티브이다. [그림 IV-2]에서 보면 기준재정수입액 산정시 기초수입액에 보정수입액을 더한 후 수입

자체노력을 반영하여 인센티브를 가감하도록 되어 있다. 수입자체노력 인센티브 항목으로는 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입 체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리의 7개 항목인데, 이 중 본 연구에서 특별히 관심을 가지고 있는 항목은 탄력세율 적용이다.⁵⁴⁾ 그 구체적인 내용을 보면, 주민세 개인균등할과 지역자원시설세에 대해서만 적용되는데, 전전년도에 실제 발생한 세수입이 표준세율을 적용하여 산출한 세수입보다 많으면 그만큼을 해당 단체의 기준재정수입액에서 차감하고, 적으면 적은 만큼 더하도록 되어 있다. 그러나 주민세 개인균등할과 지역자원시설세를 제외한 다른 세목에는 탄력세율 인센티브가 적용되지 않는다. 주민세 개인균등할과 지역자원시설세는 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 탄력세율이 적용되는 사례가 있는 예외적인 세목이다.

또 한 가지 검토해야 할 점은 지방교부세 중 부동산교부세도 기준재정수입액을 고려하여 재원을 배분한다는 점이다. 부동산교부세는 50%를 재정여건을 고려하여 배분하고, 그 외 사회복지(25%), 지역교육(20%), 보유세 규모(5%)를 고려하여 재원을 배분한다.⁵⁵⁾ 이 중 재정여건을 고려하여 배분하는 부분은 재정력역지수를 근거로 배분하는데 재정력지수는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 금액을 말하는 것으로, 정부가 산출한 기준재정수요액 중 지방세수입 등 자체세입(조정교부금 등 자치단체간 재정조정 포함)으로 얼마나 충족시킬 수 있는지를 보여주는 지표이다. 재정력역지수는 반대로 기준재정수요액을 기준재정수입액으로 나눈 것으로서 재원이 부족한 정도를 나타내는 지표가 된다. 부동산교부세 중 재정여건을 고려하여 배분하는 부분은 자치단체 재정력지수의 합계에서 개별 자치단체 재정력지수가 차지하는 비중을 비례하여 배분한다. 그러므로 지방세 수입이 증가하여 기준재정수입액이 증가하면 재정력역지수가 하락하고, 부동산교부세 배분액이 감소하게 된다. 정확하게 얼마나 감소하게 될지는 재정력역지수의 합에서

54) 「지방교부세법 시행규칙」 별표 6.

55) 구체적인 선정방식은 「지방교부세법 시행규칙」 별표 12 참조

해당 자치단체 재정력역지수가 차지하는 비중이 따라 달라지게 된다.

국고보조금도 재정여건을 고려하여 배분하는 부분이 있다. 국고보조금에 차등보조율제도가 있는데, 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다.⁵⁶⁾ 차등보조율은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 더하거나 빼서 적용한다. 차등보조율 적용 기준은 재정자주도와 분야별 재정지출지수의 두 가지가 있다. 재정자주도는 일반회계 예산총액에서 지방세수입과 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금의 합계가 차지하는 비중을 의미하며, 총세입에서 지방자치단체가 자율적으로 사용하도록 보장된 재원이 차지하는 비중을 의미한다. 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 지방세를 증가시키면 그 해의 재정자주도가 상승하므로 국고보조금 차등보조율이 낮아지고, 국고보조금이 축소되는 결과가 나타날 수 있다. 한편 나중에 정산을 통해서 지방교부세가 축소되면 재정자주도가 상승하여 이전의 국고보조금을 어느 정도 상쇄하겠지만 지방세 수입의 일부는 지방자치단체에 귀속되므로 전부 상쇄되지는 않는다. 분야별 재정지출지수는 총세출예산에서 정부가 정한 13개 기본적인 지출 분야의 지출이 차지하는 비중을 말한다.

이상의 논의를 정리해보면, 지방교부세를 배분받는 지방자치단체의 경우 지방세 과세권한을 적극적으로 활용하여 지방세를 증대시키는 경우에 증가된 세수입의 30% 미만이 지방자치단체가 직접적으로 사용할 수 있는 부분이며, 그 외의 재원은 보통교부세 감소, 부동산교부세 감소, 국고보조금 감소에 의해 상쇄된다. 그 중 가장 중요한 것은 보통교부세로서 지방세 수입 증가분의 70% 정도가 보통교부세에 의해 상쇄된다. 지금까지의 경험은 지방세수입의 증가분의 30% 미만을 지방자치단체에 귀속시키는 것은 지방세를 지방의 한계재원으로 적극적으로 유도하는 유인이 되지 못하였음을 보여준다. 지방자치단체가 탄력세율 인센티브가 적용되는 주민세 개인균등합과

56) 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조

지역개발시설세 외에는 탄력세율을 적극적으로 활용하여 세수입을 증대시킨 사례가 없기 때문이다.

세수입 증가분의 30% 정도를 자체적으로 사용할 수 있어도 탄력세율을 활용하지 않는 이유 중 하나는 지방자치단체가 지방세 수입 증가에 대한 정치적 부담을 모두 져야 하기 때문인 것으로 판단된다. 증가된 지방세 수입의 30%만 활용하여 공공재의 질을 개선하거나 그동안 공급하지 않았던 특정 공공재를 공급하여 주민의 후생을 증대시키는 것으로는 주민의 세부담 증대에 따른 불만을 무마하기에 충분하지 않을 수 있다. 두 번째 이유는 지방교부세라는, 지방자치단체장이 직접 정치적 부담을 지지 않고도 사용에 있어 자유로운 재원을 확보할 수 있는 대안이 있기 때문인 것으로 판단된다. 이러한 이유로 인해 지방자치단체에 과세자주권을 부여하는 탄력세율제도가 유명무실한 제도가 되는 것이다. 그러므로 지방자치단체의 과세자주권 문제는, 적어도 우리나라에서는 지방세제도의 문제라기보다는 지방교부세제도의 문제라고 할 수 있다.

3. 재원의 지역간 분포

가. 지방세 수입의 지역간 분포

1) 1인당 지방세 수입의 지역별 분포

〈표 IV-9〉와 〈표 IV-10〉에서는 지역별 1인당 지방세수입의 분포를 비교하였다. 〈표 IV-9〉에서는 지역별 1인당 지방세 수입이 1995년 이후 어떻게 변화되었는지를 정리하였는데, 1995년에는 서울이 1인당 지방세 수입이 42만 4천원으로 가장 많았으며, 경기도가 41만 2천원으로 뒤를 이었다. 그 다음은 대전 34만 9천원, 제주도 33만 6천원으로 서울 및 경기도와의 격차가 상당히 컸다. 그 외 대부분의 지역에서는 1인당 지방세 수입이 24만~33만원 수준이었다. 전라남도가 19만 9천원으로 1인당 지방세 수입이 가장 적었다. 2000년의 경우에도 서울과 경기도가 각각 62만 7천원, 50만 9천원으로 다른

지역에 비해 월등하게 많았으며, 서울과 경기도의 격차는 상당히 커졌다. 이어서 울산과 제주도가 각각 45만 8천원으로 다른 지역보다 높은 편이었으며, 전라남도과 전라북도가 각각 28만 2천원, 28만 1천원으로 가장 낮은 수준이었다. 2005년에도 서울과 경기, 울산, 제주가 강세를 보였으며, 그 외에 충남이 75만 1천원으로 75만 4천원인 제주도와 유사한 수준까지 올라왔다.

2010년에는 서울, 울산, 경기의 순으로 울산과 경기도의 순서가 바뀌었으며, 그다음으로는 경남, 충남, 제주의 순으로 충남과 경남의 1인당 지방세 수입이 많이 확충되었다. 1995년 이후 2005년까지 지방세제도가 크게 바뀐 것이 없어서 지역별 지방세 수입의 격차 변동이 주로 경기 변동에 의한 것이라고 할 수 있는 반면, 2005년에서 2010년의 변화는 경기변동 외에도 지방소비세 도입의 효과가 같이 반영되어 나타난 것이라고 할 수 있다. 2013년에는 신설된 도시인 세종시의 1인당 세수입이 180만 2천원으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그다음이 제주도로 서울(130만 8천원)보다 많은 134만 9천원이었다. 제주도의 지방세 수입 증대는 다른 지역에 비해 월등한 제주도의 부동산 경기에 따른 것으로 판단된다. 서울 다음에는 울산, 경남, 경기, 충남의 1인당 지방세 수입이 110만원 정도로 유사한 수준이었다.

표의 밑 부분에 나타난 변이계수와 최대치/최소치 비율을 보면, 변이계수는 1995년에 0.19에서 2000년 0.23으로 상승하였으나 2005년에는 0.21로 하락하였고, 다시 5년 후인 2010년에는 0.17로 하락한 후 2013년까지 0.17이 계속되고 있다. 최대치/최소치 비율도 1995년에 2.13에서 2000년에 2.23으로 다소 상승하였으나 이후 2005년 2.18, 2010년 1.70, 2013년 1.67로 하락하는 추세를 보여주었다. 특히 2005~2010년에 많이 하락하였는데, 지방소비세제의 영향을 많이 받은 것으로 판단된다. 변이계수와 최대치/최소치 비교는 세종시를 제외하고 계산하였다.

〈표 IV-9〉 1인당 지방세 수입의 지역별 분포

(단위: 천원, 배)

	1995	2000	2005	2010	2013
전국	343	447	761	1,012	1,071
서울	424	627	1,020	1,233	1,308
부산	318	391	643	897	993
대구	333	375	618	743	871
인천	332	410	687	912	1,010
광주	293	358	546	730	806
대전	349	406	637	774	817
울산	-	458	797	1,137	1,252
세종	-	-	-	-	1,802
경기	412	509	861	1,132	1,096
강원	274	335	607	831	887
충북	281	323	567	867	922
충남	264	344	751	1,034	1,081
전북	239	281	468	724	811
전남	199	282	506	824	908
경북	270	348	607	854	971
경남	311	356	674	1,055	1,108
제주	336	458	754	980	1,349
변이계수 ¹⁾	0.19	0.23	0.21	0.17	0.17
최대/최소 ¹⁾	2.13	2.23	2.18	1.70	1.67
최대 ¹⁾	424(서울)	627(서울)	1,020(서울)	1,233(서울)	1,349(제주)
최소	199(전남)	281(전북)	468(전북)	724(전북)	806(광주)

주: 1) 세종시는 제외하고 계산함

자료: 국가통계포털, <http://kosis.kr/>, 검색일자: 2015.10.24.

〈표 IV-10〉에서는 전국의 1인당 지방세 규모와 비교하여 각 지역의 1인당 지방세 규모가 얼마나 되는지, 또 어떻게 변화되었는지를 살펴보았다. 먼저 1995년의 경우를 보면 서울과 경기도, 대전만 1인당 지방세 수입이 전국 평균치보다 많았고, 다른 지역은 전국 평균치보다 적었다. 시지역과 도지역으로 구분해 보면, 시지역의 경우 광주가 0.85이고, 그 외 부산과 대구, 인천은 모두 0.9를 넘는 데 비해, 도 지역에서는 경기도가 1.2, 제주도가 0.98,

경남이 0.91이고, 그 외 지역에서는 모두 0.9에 못미쳤다. 특히 전남은 0.58로 전국 평균치의 60%에도 미치지 못하였다.

〈표 IV-10〉 1인당 지방세 수입의 지역별 비교와 변화(1995~2013)

(단위: 배)

	1인당 지방세 수입(지역별/전국)					구간별 변화		
	1995	2000	2005	2010	2013	1995~2005	2005~2010	1995~2013
전국	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	-	-	-
서울	1.24	1.40	1.34	1.22	1.22	0.10	-0.12	-0.01
부산	0.93	0.88	0.84	0.89	0.93	-0.08	0.04	0.00
대구	0.97	0.84	0.81	0.73	0.81	-0.16	-0.08	-0.16
인천	0.97	0.92	0.90	0.90	0.94	-0.06	0.00	-0.02
광주	0.85	0.80	0.72	0.72	0.75	-0.14	0.00	-0.10
대전	1.02	0.91	0.84	0.77	0.76	-0.18	-0.07	-0.25
울산	-	1.03	1.05	1.12	1.17	-	0.08	1.05
세종	-	-	-	-	1.68	-	-	-
경기	1.20	1.14	1.13	1.12	1.02	-0.07	-0.01	-0.18
강원	0.80	0.75	0.80	0.82	0.83	0.00	0.02	0.03
충북	0.82	0.72	0.75	0.86	0.86	-0.07	0.11	0.04
충남	0.77	0.77	0.99	1.02	1.01	0.22	0.03	0.24
전북	0.70	0.63	0.62	0.72	0.76	-0.08	0.10	0.06
전남	0.58	0.63	0.67	0.81	0.85	0.09	0.15	0.27
경북	0.79	0.78	0.80	0.84	0.91	0.01	0.05	0.12
경남	0.91	0.80	0.89	1.04	1.03	-0.02	0.16	0.13
제주	0.98	1.02	0.99	0.97	1.26	0.01	-0.02	0.28
변이계수 ¹⁾						0.01	-0.04	-0.02
최대/최소 ¹⁾						0.05	-0.48	-0.46

주: 1) 〈표 IV-9〉의 변이계수 및 (최대/최소) 비율의 변화분으로서, 세종시는 제외하고 계산함
 자료: 국가통계포털, <http://kosis.kr/>, 검색일자: 2015.10.24.

2000년에는 서울이 1.4로 전국 평균치에 비해 1인당 세수입이 많이 증가하였으며, 다른 지역에서는 대체로 평균치보다 지방세 수입 증가율이 낮았던 것으로 나타났다. 서울 외에 전국 평균치 대비 지방세 수입이 많이 증가한 지역은 제주도와 전라남도뿐으로 제주도는 1995년 0.98에서 2000년 1.02로 상승하였고, 1995년에 0.58로 가장 낮았던 전남은 0.63으로 상승하였다.

1995~2005년의 변화를 보면, 시지역에서 서울만 1.24에서 1.34로 상승하였으며, 그 외 지역은 모두 하락하였다. 한편 도 지역에서는 충남, 전남, 경북, 제주의 4개 도에서 이 비율이 상승하였고, 경기, 충북, 전북, 경남에서는 이 비율이 다소 하락하였다. 강원에서는 변동이 없었다.

2005년에서 2010년 사이의 변화를 보면, 시 지역에서는 부산과 울산에서 상승하였고, 도 지역에서는 경기와 제주를 제외한 전 지역에서 상승하였다. 이는 2010년에 도입된 지방소비세의 영향을 받은 것으로서 지방소비세가 시 지역의 세수입을 도 지역으로 재분배하는 결과를 가져왔음을 시사하는 것이다. 이는 지방소비세 도입에 대한 논의를 할 때 도 지역의 재원을 시 지역으로 재분배하는 결과가 나타날 것을 우려하였던 것과는 정반대의 결과이다. 이와 같은 결과가 나타난 것은 자원배분시 각 지역의 민간소비지출을 기준으로 하되 지역간 자원재배분을 고려하여 수도권과 비수도권 시, 비수도권 도로 구분하여 각각 100, 200, 300의 가중치를 부여하도록 하였기 때문에 나타나는 현상인 것으로 판단된다.

1995~2013년의 변화를 보면 시 지역에서는 울산과 부산, 세종시를 제외한 전 지역에서 지역 1인당 세수입 대비 전국 평균 1인당 세수입 비율이 하락하였으며, 도 지역에서는 경기도에서 하락하고 다른 모든 지역에서는 상승하였다. 이와 같은 변화의 결과, 지역별 1인당 세수입의 전국 평균 대비 비율이 1이 넘는 지역은 시 지역 중 서울과 울산, 세종 세 곳이며, 도 지역 중에서도 경기, 충남, 경남, 제주 4곳이 1을 넘었다. 시 가운데 부산, 인천이 0.9 이상이고, 도 지역에서는 경북이 0.9를 넘었다. 시 지역에서는 광주와 대전이 각각 0.75와 0.76으로 가장 낮았으며, 도 지역 중에서는 전북이 0.76으로 가장 낮았고, 충북은 0.86, 전남은 0.85, 강원은 0.83이었다.

이상의 논의결과를 요약하면, 지방자치제 실시 이후 지역간 1인당 세수입 격차는 상당히 축소되었다. 1995년 이후 2000년까지는 지역간 격차가 오히려 확대되는 추세를 보여주었으나, 그 이후 계속 축소되었으며, 특히 2005~2010년에 격차가 많이 축소되었는데, 이는 지방소비세 도입의 영향을 많이 받은 것으로 판단된다. 지방소비세 도입의 영향을 확인하기 위해 <표 IV-11>에서는 2005~2010년의 변화를 2005~2009년의 변화와 2009~2010년의 변화로 분해하였다. 표 아래쪽에 정리된 변이계수와 최대치/최소치 비율의 변화를 보면 2005년부터 2010년 사이에 변이계수가 작아졌는데, 그 중 75% 정도가 2009~2010년에 발생한 것이다. 한편 최대치와 최소치의 비율 하락은 2005~2009년과 2009~2010년에 각각 절반씩 발생하였다.

지역별 변화를 보면, 2005년에서 2009년 사이에는 서울과 대구, 대전, 제주에서 지역별 1인당 세수입의 전국 평균 대비 비율이 비교적 크게 하락하였으며, 전남지역과 경남지역에서 이 비율이 많이 상승하였다. 다른 지역은 대부분 큰 변화가 없었다. 2010년에는 전년에 비하여 서울, 인천, 경기에서 이 비율이 하락하였고, 다른 지역에서는 대부분 상승하였다. 서울과 인천, 경기는 지방소비세에서 100%로 가장 낮은 가중치를 적용받는 지역이다. 시 지역과 도 지역을 비교해 보면 비수도권 시 중에서는 광주에서 변화가 없었고, 부산에서는 0.03%p, 대구와 대전에서는 0.04%p 상승하였고, 울산에서는 0.07%p 상승하였다. 경기도를 제외한 도 지역에서는 경북 0.02%p, 전남 0.03%p, 강원 0.04%p 상승하였고, 충북, 충남, 경남에서는 0.06~0.07%p 상승하였다. 제주도는 0.14%p 상승하였다.

이러한 변화가 지방소비세에 의한 것인지 아니면, 부동산 경기 등 다른 요인에 의한 것인지를 파악하기 위하여 표의 가장 우측열에 지방소비세를 제외한 지방세 수입에 대해 같은 방식으로 2009~2010년의 변화를 정리하였다. 가장 우측의 두 개의 열을 비교해 보면, 대체로 2009~2010년의 변화의 3분의 2 정도는 지방소비세에 의한 것이고, 나머지 3분의 1 정도는 다른 요인에 따른 것으로 판단된다. 서울을 비롯한 광역시 지역의 세수입 하락은 부동산 경기침체 등 지방소비세 외적인 요인에 의한 것이 절반 또는 그 이

상이며, 도 지역의 세수입 증대는 지방소비세의 영향을 많이 받은 것으로 판단된다.

〈표 IV-11〉 1인당 지방세 수입의 지역별 비교와 변화(2005~2010)

(단위: 배)

	1인당 지방세수입(지역별/전국)			구간별 변화			지방소비세 제외시 ²⁾
	2005	2009	2010	2005~2010	2005~2009	2009~2010	2009~2010
전국	1.00	1.00	1.00	-	-	-	-
서울	1.34	1.28	1.22	-0.12	-0.05	-0.07	-0.04
부산	0.84	0.86	0.89	0.04	0.01	0.03	0.02
대구	0.81	0.69	0.73	-0.08	-0.12	0.04	0.02
인천	0.90	0.95	0.90	0.00	0.05	-0.05	-0.03
광주	0.72	0.72	0.72	0.00	0.00	0.00	-0.02
대전	0.84	0.72	0.77	-0.07	-0.11	0.04	0.02
울산	1.05	1.06	1.12	0.08	0.01	0.07	0.06
세종	-	-	-	-	-	-	-
경기	1.13	1.14	1.12	-0.01	0.01	-0.02	0.01
강원	0.80	0.78	0.82	0.02	-0.02	0.04	0.00
충북	0.75	0.79	0.86	0.11	0.04	0.07	0.04
충남	0.99	0.96	1.02	0.03	-0.03	0.06	0.04
전북	0.62	0.66	0.72	0.10	0.05	0.05	0.01
전남	0.67	0.79	0.81	0.15	0.12	0.03	-0.00
경북	0.80	0.83	0.84	0.05	0.03	0.02	-0.02
경남	0.89	0.98	1.04	0.16	0.10	0.06	0.03
제주	0.99	0.83	0.97	-0.02	-0.16	0.14	0.10
변이 계수 ¹⁾	0.21	0.20	0.17	-0.04	-0.01	-0.03	-0.01
최대/최소 ¹⁾	2.18	1.94	1.70	-0.48	-0.24	-0.23	-0.10

주: 1) 1인당 지방세 수입의 변이계수 및 (최대/최소) 비율과 그 변화

2) 지방소비세를 제외한 지방세 수입의 경우에 대한 2009~2010년 사이의 변화

자료: 국가통계포털, <http://kosis.kr/>, 검색일자: 2015.10.24.

행정안전부, 『2011 지방세정연감』, 2011, p.6.

2) 지방세 수입과 지역경제력

세금은 경제활동에 대해 부과하는 것이므로 지역경제력과 밀접한 관계를 가질 것으로 판단된다. 앞서 언급하였던 바와 같이 지방소비세를 도입할 때 지역경제가 활성화되면, 해당 지역의 지방세 수입이 증가되도록 해야 한다는 것이 중요한 논리적 근거가 되기도 하였다.

지역경제력을 나타내는 지표로 세 가지 변수를 생각할 수 있는데, 지역내총생산과 지역내총소득, 그리고 지역별 민간소비지출이 그것이다. 지역내총생산은 생산에 초점을 맞춰 지역경제력을 측정하는 지표이다. 한 기업이 국내 여러 지역에 공장을 두고 생산활동을 할 때 각 공장의 생산활동은 공장이 소재한 지역의 총생산에 포함된다. 한편 지역내총소득은 소득의 귀속에 초점을 맞춘다. 위에서 예로 든 기업의 경우 소득은 모두 본사에 귀속된다. 그러므로 지역내총소득을 산정할 때는 생산활동이 어디에서 발생하였든 관계 없이 본사가 소재한 지역에 소득이 귀속된다. 마지막으로 민간소비지출은 소비에 초점을 맞춘다. 각 지역 거주자가 지출한 소비지출을 합계한 것으로서 각 지역 주민의 가처분소득의 합과 밀접한 관계를 가진다고 할 수 있다. 이런 관점에서 지방세와의 관계를 분석하는 지역경제력 지표로는 민간소비지출이 가장 적절한 것으로 판단된다.

〈표 IV-12〉에서는 광역자치단체 자료를 사용하여 1인당 지방세 수입과 1인당 민간소비지출의 관계를 분석하였다. 민간소비지출에 비례적으로 세금이 부과되고 있다면 1인당 지방세 수입과 1인당 민간소비지출은 선형 관계를 가질 것이다. 한편 민간소비지출이 많은 지역 즉, 좀 더 부유한 지역이 경제력에 비해 더 많은 세금을 징수하거나 더 적게 징수한다면 비선형의 관계를 보일 것이다.

이 표에는 두 개의 패널이 있는데, 위의 것은 선형관계를 가정하여 1인당 지방세 수입을 종속변수로 하고, 1인당 민간소비지출과 시지역을 나타내는 더미변수를 설명변수로 하여 회귀분석한 것이다. 아래 것은 설명변수 중 민간소비지출에 자연대수를 취하여 회귀분석하였다. 설명변수에만 자연대수를 취한 것은 1인당 민간소비지출이 증가하면서 (지방세/민간소비지출) 비율이

하락하는지 즉, 경제력이 낮은 지역에서 더 높은 비율로 세금을 징수하는지를 파악하고자 하는 것이다. 경제력이 높은 지역에서 더 높은 비율로 세금을 징수하는지를 파악하기 위해 설명변수에 1인당 민간소비지출의 제곱을 포함한 경우도 분석하였는데, 이 경우 선형모형에 비해 결정계수나 추정계수의 유의성이 모두 하락하여 표에 포함하지 않았다.

선형모형과 설명변수에만 자연대수를 취한 모형을 보면, 큰 차이는 아니지만 대체로 설명변수에 자연대수를 취한 모형에서 설명력이 높고, 추정계수의 유의성도 높은 것으로 나타난다. 이는 우리나라의 지방세제가 대체로 민간소비지출에 대해 비례적인 과세에 가깝긴 하지만 완전 비례라고 할 수는 없고, 1인당 민간소비지출이 증가하면서 민간소비지출 대비 세부담률이 낮아지는 경향이 있음을 의미한다.

분석 결과를 좀 더 자세하게 설명하면, 시지역 더미변수의 추정계수는 모두 음수로 나타났다. 절반 정도는 통계적으로도 유의성이 있는 것으로 나타났다. 특히 2005년을 기점으로 그 전에는 통계적 유의성이 낮으나 이후에는 유의성이 높아졌다. 이는 최근에 시 지역이 도 지역에 비해 세금을 적게 징수하는 경향이 있음을 시사한다. 2009년에 비해 2010년 추정치에서 시 지역 더미변수의 추정계수와 t값의 절대치가 더 커진 것으로 나타났는데, 이는 시 지역에서 경제력에 비해 세금을 적게 징수하는 경향이 더욱 강화된 것을 시사한다. 이러한 변화는 시 지역과 도 지역을 구분하여 도 지역에 큰 가중치를 부여한 지방소비세 배분방식의 영향을 받은 것으로 판단된다.⁵⁷⁾ 민간 소비지출의 계수는 자연대수를 취하지 않은 모형에서는 2010년 이후 계수 값이 하락하는 경향을 보인 것으로 나타나지만 자연대수를 취한 모형에서는 2010년 전후로 큰 차이를 발견할 수 없다.

57) 앞의 〈표 IV-11〉 참조

〈표 IV-12〉 1인당 지방세 수입과 1인당 민간소비지출의 관계 추정결과

설명변수	연도	절편	경제력변수	시지역 더미	Adj. R ²
1인당 민간소비 지출	1995	-378.339 (-1.7391)	0.1462*** (3.0665)	-16.6138 (-0.5134)	0.4838
	2000	-1360.2*** (-4.1602)	0.2493*** (5.2659)	-44.416 (-1.3396)	0.6973
	2005	-657.843*** (-3.5895)	0.1456*** (7.1555)	-92.0416** (-2.3207)	0.7787
	2009	-652.856** (-2.2289)	0.1342*** (4.9636)	-151.951 (-2.4263)	0.6060
	2010	-546.318 (-1.7599)	0.1277*** (4.7599)	-192.503** (-2.955)	0.5794
	2013	-330.338 (-0.7299)	0.1028** (2.9888)	-165.783* (-1.8383)	0.3163
ln(1인당 민간소비 지출)	1995	-6027.58** (-3.0062)	749.6966*** (3.1496)	-20.6462 (-0.6321)	0.4959
	2000	-16190.8*** (-5.2188)	1872.518*** (5.3347)	-49.2647 (-1.4742)	0.7027
	2005	-13418.4*** (-7.6080)	1545.868*** (7.9737)	-105.137** (-2.8408)	0.8144
	2009	-14921.5*** (-4.7947)	1692.837*** (5.0493)	-165.645** (-2.6109)	0.6148
	2010	-15407.4*** (-4.7434)	1746.686*** (5.0276)	-209.359*** (-3.2458)	0.6082
	2013	-13967.5** (-2.8466)	1580.436*** (3.0536)	-177.258* (-1.9425)	0.3283

주: 1. *** 유의수준 1%, ** 5%, * 10%

2. () 안의 수치는 t값

자료: 저자 작성

경제력 지표인 1인당 민간소비지출의 추정계수 값은 예외 없이 양수이며, 통계적으로 유의성이 있는 것으로 나타났다. 이는 1인당 민간소비지출이 많은 지역에서 1인당 지방세 수입이 많다는 것을 시사한다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이, 선형모형의 경우보다는 설명변수에 자연대수를 취한 모형에서 설명력이 더 크고, 추정계수의 유의성도 더 크다는 점은 1인당 민간소비지출이 증가하면서 민간소비지출 대비 지방세 비율이 하락하는 경향을 보인

다는 점을 시사한다. 1인당 민간소비지출이 증가하면서 민간소비지출 대비 지방세 비율이 하락하는 것은 우리나라 지방세제가 지역간 세원분포를 고려하여 세수입 격차를 축소시키는 방향으로 설정되었음을 의미한다.

나. 지방교부세 배분 이후의 자원 분포

1) 1인당 자원 규모

지방자치단체가 세수입을 증가시키면 그 중 일부분만 그 지방자치단체가 사용하고, 상당부분은 지방교부세로 다른 지역으로 배분된다. 뿐만 아니라 기준재정수요액 산정에서 지방세원이 부족한 지방 즉, 경제력이 약한 지방의 재정수요액을 높게 산정하여 지방세 수입이 적은 것보다 더 많은 지방교부세를 배분하는 경향이 있다. 그러므로 지방세의 지역간 분포만으로 정책 시사점을 찾아내는 데는 한계가 있다.

이러한 점을 고려하여 <표 IV-13>에서는 지방세와 지방교부세를 합한 금액의 1인당 규모를 지역별로 비교하여 보았다. 즉, 지역별 1인당 지방세와 1인당 지방교부세를 합한 금액을 전국 평균치로 나눈 배율을 정리하고, 그 배율의 변화를 검토하였다. 지방세에 대해 같은 양식으로 만든 표가 <표 IV-10>과 <표 IV-11>이다. 지방세의 경우에 서울과 경기, 울산, 제주 등 일부 지역만 전국 평균 대비 비율이 1을 넘고, 다른 지역은 대부분 1 미만인 데 비해, (지방세+지방교부세)의 경우 1 이상인 지역이 약 절반 정도 되며, 거의 대부분 도 지역에 편중되어 있다. 도 지역 중에서 1에 미치지 못하는 경우는 전 기간에 걸쳐 경기도 하나뿐이다. 시 지역은 거의 대부분 1에 미치지 못하고, 그 수치도 0.8 이하가 대부분이다. 한편 1을 초과하는 경우에는 대다수가 1.3 이상이며, 2를 초과하는 경우도 있다. 1인당 지방세 규모의 경우에는 전국 평균 대비 비율이 1에 미치지 못하는 경우에도 대부분 0.8을 넘었고, 1을 넘는 경우에도 1.25보다 낮은 경우가 대부분이었다. 이는 두 가지를 시사하는데, 하나는 지방교부세가 지역간 세수입 격차를 보전하는 수준을 넘어서 반대방향으로의 격차를 유발한다는 점이고, 다른 하나는 시 지

역보다 도 지역에 더 많이 배분한다는 점이다.

〈표 IV-13〉 1인당(지방세+지방교부세) 지역별 비교와 변화(1995~2013)

(단위: 배)

	1인당(지방세+지방교부세)(지역별/전국)						구간별 변화			
	1995	2000	2005	2009	2010	2013	1995~2005	2005~2009	2009~2010	1995~2013
전국	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	-	-	-	-
서울	0.90	1.00	0.88	0.85	0.79	0.75	-0.02	-0.02	-0.06	-0.15
부산	0.69	0.65	0.63	0.73	0.76	0.75	-0.07	0.10	0.03	0.06
대구	0.74	0.63	0.63	0.66	0.66	0.74	-0.11	0.04	-0.01	0.00
인천	0.76	0.72	0.65	0.68	0.68	0.69	-0.11	0.03	0.00	-0.07
광주	0.76	0.69	0.62	0.68	0.69	0.70	-0.14	0.06	0.01	-0.07
대전	0.78	0.70	0.64	0.66	0.67	0.66	-0.15	0.02	0.01	-0.12
울산	-	0.79	0.86	0.83	0.85	0.84	-	-0.03	0.03	0.86
세종	-	-	-	-	-	1.86	-	-	-	-
경기	0.98	0.91	0.85	0.82	0.82	0.75	-0.13	-0.03	0.00	-0.24
강원	1.54	1.60	1.77	1.72	1.75	1.90	0.23	-0.04	0.03	0.36
충북	1.28	1.18	1.36	1.30	1.37	1.48	0.08	-0.06	0.08	0.20
충남	1.29	1.29	1.48	1.37	1.42	1.45	0.20	-0.11	0.05	0.17
전북	1.23	1.25	1.38	1.47	1.48	1.52	0.16	0.09	0.01	0.29
전남	1.35	1.53	1.85	1.91	1.95	2.06	0.49	0.07	0.04	0.71
경북	1.31	1.33	1.51	1.57	1.60	1.74	0.20	0.07	0.03	0.43
경남	1.05	1.12	1.23	1.26	1.25	1.22	0.17	0.03	-0.01	0.17
제주	1.41	1.45	1.56	1.50	1.58	1.77	0.16	-0.06	0.08	0.36
변이계수 ¹⁾	0.27	0.32	0.40	0.38	0.39	0.43	0.13	-0.01	0.01	0.15
최대/최소 ¹⁾	2.21	2.52	2.97	2.91	2.96	3.12	0.76	-0.06	0.05	0.90

주: 1) 1인당 지방세와 지방교부세 합계의 변이계수, (최대/최소) 비율과 그 변화

자료: 국가통계포털, <http://kosis.kr/>, 검색일자: 2015.10.24.

행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

앞서 살펴 본 1인당 지방세의 경우 변이계수가 1995년 0.19에서 2013년 0.17로 약간 축소된 데 비해, 지방세와 지방교부세 합계의 1인당 규모의 변이계수는 1995년 0.27에서 2013년 0.43으로 확대되었다. 최대치와 최소치의 비율을 보면, 1인당 지방세의 경우 1995년에 최대치가 최소치의 2.13배였는

데, 2013년에는 1.67로 낮아졌다. 한편 지방세와 지방교부세 합계의 1인당 규모는 최대치/최소치 비율이 1995년 2.21에서 2013년 3.12로 확대되었다.

2) 지역 경제력과 자원분포

〈표 IV-14〉에서는 1인당 (지방세 + 지방교부세) 규모와 1인당 민간소비지출, 그리고 시지역 여부의 관계를 분석하였다. 분석 결과, 1인당 민간소비지출이 지방세와 정(+)의 관계를 보여준 것과는 달리 지방교부세를 배분받고 난 이후의 가용자원 규모는 민간소비지출 규모와는 거의 상관없이 나타났었다. 추정계수는 음수로 나온 것도 있고 양수로 나온 것도 있는데, 추정계수의 통계적 유의성은 예외없이 매우 낮다. 한편 시지역 여부는 1인당 자원의 규모에 결정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 시지역 더미 변수의 추정계수는 모든 연도에 음수로 나타났으며, 추정계수의 신뢰도도 99% 이상으로 높다. 이러한 분석 결과는 '경제력에 비례한 지방세 과세' 논리가 지방교부세 배분방식으로 인해 거의 완벽하게 무력화된다는 점을 보여주는 것이다.

〈표 IV-14〉 1인당(지방세+지방교부세) 수입과 지역경제력의 관계 추정결과

종속변수	연도	절편	경제력변수	시지역 더미	Adj. R ²
1인당 민간소비 지출	1995	611.8009 (-1.7673)	-0.0032 (-0.0417)	-231.744*** (-4.4998)	0.7398
	2000	231.3878 (0.2979)	0.0837 (0.7445)	-384.317*** (-4.8792)	0.6909
	2005	1869.65** (2.3335)	-0.0181 (-0.0236)	-859.763*** (-4.9586)	0.6978
	2009	2919.884** (2.7214)	-0.0717 (-0.7237)	-960.269*** (-4.1859)	0.6779
	2010	3442.303** (2.8953)	-0.0960 (-0.9339)	-1038.25*** (-4.1614)	0.6955
	2013	4235.218** (2.5146)	-0.1138 (-0.8890)	-1265.38*** (-3.7707)	0.6442

주: 1. ***는 유의수준 1%, **는 5%, *는 10%

2. () 안의 수치는 t값

자료: 저자 작성

3) 재정력지수와 지역간 자원분포

도 지역에 지방교부세를 많이 배분하는 것이 지방세의 지역간 격차를 보전하는 수준을 넘어서는 것이라면 그 이유는 도 지역에 재정수요가 많다고 판단되기 때문일 것이다. 그렇다면 1인당 세입 규모만 비교하는 것으로는 충분하지 않고, 해당 지역의 재정수요에 비해 세입이 얼마나 되는지 평가해 볼 필요가 있다.

재정수요에 비해 수입이 얼마나 되는지를 평가할 수 있는 지표 중 하나가 재정력 지수이다. 재정력지수는 보통교부세 산정 시 정부가 정한 산식에 따라 산출한 지방자치단체별 표준적인 재정수요를 의미하는 기준재정수요액과 지방세 등 자체적인 세입의 80%로 산정하는 기준재정수입액의 비율을 말한다. 즉, 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 것인데, 표준적인 재정수요액 중 자체적인 세입의 80%만으로 충당할 수 있는 부분을 말한다. 재정력지수는 보통교부세 외에도 중앙정부에서 지방에 재원을 이전할 때 지방의 재정여건을 판단하는 중요한 근거로서 역할을 한다. 예를 들면, 부동산교부세도 50%는 지역의 재정여건에 따라 배분하도록 되어 있는데, 이때 재정여건을 판단하는 지표가 재정력지수이다. 국고보조금 차등보조금을 지급할 때는 지방세 수입과 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 조정보조금의 합계를 예산규모로 나누어 산출한 재정자주도를 지표로 사용하는데, 국고보조금을 제외한 세입을 재정수요액으로 나누어 산출한 지표라는 점에서 개념상 재정력지수와 유사한 측면이 있다.

윤영진 외(2014)에서는 조정 재정력지수라는 개념을 통해서 정부간 재정조정이 재정력지수를 어떻게 변화시키는지 검토하였다. 조정 재정력지수는 기준재정수입액에 지방교부세, 국고보조금 등 이전재원을 합한 세입을 기준재정수요액으로 나눈 것으로서 재정조정 이후에 재정력이 어떻게 변화되는지를 보여주는 지표이다. 윤영진 외(2014)에서는 2012년 자료를 사용하여 3개의 조정 재정력지수를 산출하여 비교하였다. 조정 재정력지수 1은 기준재정수입액과 보통교부세의 합을 기준재정수요액으로 나눈 것이고, 조정 재정력지수 2는 기준재정수입액과 지방교부세의 합을 기준재정수요액으로 나눈

것이다. 그리고 조정 재정력지수 3은 기준재정수입액과 지방교부세, 국고보조금의 합을 기준재정수요액으로 나눈 것을 말한다.⁵⁸⁾

다음에서는 윤영진 외(2014)의 조정 재정력지수의 개념을 적용하여 2013년의 경우 지방교부세 배분 후 재정력지수가 어떻게 변화되는지 살펴본다. 국고보조금의 배분까지 고려한 윤영진 외(2014)와는 달리 본 보고서에서는 지방자치단체의 자원 사용에 제약이 없는 자주재원에만 초점을 맞추어 기준재정수입액에 지방교부세를 더하였을 때의 효과만 분석한다. 국고보조금을 연구대상에서 제외하는 대신 지방교부세를 보통교부세와 부동산교부세, 분권교부세, 특별교부세로 구분하여 각각 하나씩 추가해 가면서 자주재원과 기준재정수요액의 비율을 살펴본다.

〈표 IV-15〉와 〈그림 IV-3〉에서 (1)은 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 재정력지수이며, (2)는 기준재정수입액과 보통교부금 교부액의 합을 기준재정수요액으로 나눈 것이다. (3)은 (2)의 분모에 부동산교부세를 더하여 산출한 지수이며, (4)는 (3)의 분모에 분권교부세를 더하여 산출한 지수이다. 그리고 (5)는 기준재정수입액과 지방교부세 배분액 전체를 합한 것을 기준재정수요액으로 나눈 것이다. 과도하게 복잡해지는 것을 피하기 위해 그림에는 (1)과 (2), 그리고 (5)만 표시하였다.

58) 윤영진 외(2014), pp.88-91.

〈표 IV-15〉 지방교부세 배분에 따른 재정력지수의 변화(2013년)

(단위: 배)

	(1) 재정력지수	(2) (+보통교부세)	(3) (+보통+부동산 교부세)	(4) (+보통+부동산 +분권교부세)	(5) (+지방교부세)
서울	1.01	1.01	1.02	1.04	1.04
부산	0.68	0.96	0.99	1.03	1.05
대구	0.56	0.95	0.97	1.01	1.02
인천	0.80	0.98	1.00	1.02	1.04
광주	0.58	0.95	0.97	1.01	1.02
대전	0.64	0.96	0.98	1.01	1.03
울산	0.84	0.98	1.00	1.02	1.03
세종	0.28	0.92	0.94	0.97	1.01
경기	0.86	1.02	1.03	1.05	1.06
강원	0.22	0.91	0.93	0.95	0.97
충북	0.30	0.92	0.94	0.97	1.01
충남	0.37	0.93	0.95	0.97	0.98
전북	0.26	0.92	0.94	0.97	0.98
전남	0.19	0.91	0.93	0.95	0.96
경북	0.25	0.92	0.93	0.96	0.97
경남	0.51	0.95	0.96	0.98	0.99

자료: 다음 자료를 참조하여 저자 작성

행정안전부, 『2013년 보통교부세 산정내역』, 2013

_____, 『2013년도 자치단체별 부동산교부세 배정내역』, 2013

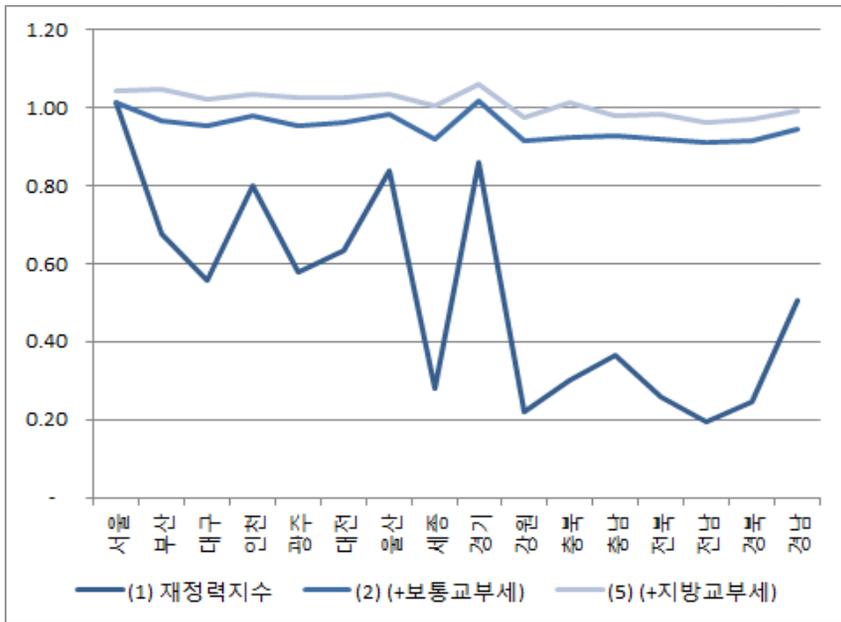
_____, 『2013년도 분권교부세 산정내역』, 2013

지방교부세의 핵심은 보통교부세이다. 기준재정수입액만을 수입으로 고려했을 경우 재정력지수는 전남 0.19에서부터 서울 1.01까지 지역별 격차가 상당히 크다. 특히 시 지역과 도 지역의 격차가 상당히 크다. 시 지역의 경우, 서울과 신설된 세종시를 제외한 다른 시에서는 재정력이 0.56~0.84인데 비해, 도 지역에서는 경기도가 0.86으로 가장 높고, 그다음이 경남으로 0.51이며, 그 외의 도는 0.19~0.37로 시 지역에 비해 상당히 낮았다. 그러나 이와 같은 격차의 거의 대부분은 보통교부세 배분을 통해서 보정된다. 기준재정수입액과 보통교부세 배분액의 합을 기준재정수요액으로 나눈 결과를

보면, 경기도가 1.02로 가장 높으며, 세종시를 제외한 다른 시 지역에서는 0.95~0.98로 1에 근접하였다. 그리고 도 지역에서는 경기도 다음으로 경남이 0.95로 높았으며, 다른 도 지역에서는 0.91~0.93으로 시 지역과의 격차가 0.04~0.05 수준으로 축소되었다. 전체적으로 기준재정수입액과 보통교부세 배분액이 기준재정수요액보다 2% 많은 것이 가장 많은 것이고, 9% 적은 것이 가장 적은 것이다. 서울과 세종시를 제외한 시 지역에서는 각각 기준재정수요액의 14~38%에 해당하는 금액을 보통교부세로 배분받았으며, 경기도를 제외한 도 지역에서는 기준재정수입액의 44~72%에 해당하는 금액을 보통교부세로 배분받았다.

[그림 IV-3] 지방교부세 배분에 따른 지방재정력 변화

(단위: 배)



자료: <표 IV-15>

부동산교부세는 각 지역 기준재정수요액의 1~4%에 해당하는 규모로, 시 지역 중에서는 서울시가 1%로 가장 적고, 그다음이 울산시 2%이다. 그 외

시 지역은 기준재정수요액의 3% 또는 4%에 해당하는 규모의 부동산교부세를 배분받았다. 도 지역 중에서는 6개 도(경기, 강원, 충남, 전남, 경북, 경남)에서 기준재정수요액의 3%, 2개 도(충북, 전북)에서는 4%를 배분받았다. 분권교부세는 충북 5%, 세종 4%로 가장 많았고 다른 지역에서는 기준재정수요액의 1~2%씩 배분받았다. 보통교부세 외에 부동산교부세가 재정력의 최대치와 최소치 격차를 기준재정수입액의 11%에서 10%로 약간 축소하였으며, 분권교부세와 특별교부세는 지역간 격차를 축소하기보다는 전반적으로 재정력을 향상시키는 역할을 한 것으로 판단된다. 기준재정수입액과 지방교부세 전체를 합한 금액의 기준재정수요액 대비 비율을 보면, 최대치가 1.06(경기), 최소치가 0.96(전남)으로 1과의 격차가 각각 +0.06, -0.04이다. 즉, 가장 여유가 있는 지역의 재원이 기준재정수요액보다 6% 많고 수요에 비해 재원이 가장 부족한 지역의 재원이 기준재정수요액보다 4% 적다. 시 지역과 도 지역으로 구분해 보면 시 지역에서는 기준재정수요액의 1~5% 정도 재원의 여유가 있고, 도 지역에서는 경기도(1.06)와 충북(1.01)을 제외한 전 지역에서 1~4% 재원이 부족하다.

4. 조세정책적 측면에서의 지방세 정책 평가

가. 효율성

1) 법인소득에 대한 지방소득세

조세정책을 평가하는 데 있어 효율성이란 조세가 자원배분에 미치는 영향을 의미한다. 조세는 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다. 즉, 조세가 없었다면 발생하지 않았을 자원배분의 변화를 조세가 초래한다면, 그로 인해 경제는 파레토 최적에서 벗어나고 사중손실(deadweight loss)이 발생한다. 효율적인 조세란 사중손실을 최소화하는 조세를 말하며, 이는 자원배분의 왜곡을 최소화하는 조세를 말한다.

효율성과 관련하여 지방세에서 특별하게 고려하여야 할 것은 지역간 세원

의 이동에 따른 사중손실이다. 조세가, 다른 이유로는 발생하지 않았을 세원의 지역간 이동을 초래한다면 지역간 자원배분의 효율성이 저해되며, 국가적으로 사중손실이 발생한다. 분권화의 관점에서 경쟁은 재정의 효율적 운영을 촉진하고 경제 전체의 효율성을 제고하는 측면이 있다. 그러나 이동성이 큰 재원에 대한 과세에 있어서의 과도한 경쟁과 그에 따른 세원의 이동에 따른 부작용은 상당히 커서 분권화의 장점을 압도할 수 있다.

지금까지 우리나라에서 지방세제도가 운영되어온 것처럼 앞으로도 그렇게 운영될 것이라고 전망한다면 지방세에 따른 지역간 세원이동이 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 즉, 탄력세율제도가 있지만 지방자치단체가 이를 적극적으로 활용하지 않아서 실제로는 모든 지역에 동일한 세율이 적용된다면 지역간 세부담에 격차가 발생하지 않고, 따라서 지방세에 의한 세원의 지역간 이동이 발생하지 않을 것이기 때문이다.

그러나, 지방소득세를 독립세화한 것이 지방소득세를 규모 측면에서 더욱 확대시킬 뿐만 아니라 지방이 과세자주권을 행사하는 진정한 의미의 지방세(true local tax)로 발전시켜 나가려는 목표를 향해 진전해 가는 과정이라면, 지방소득세의 세원 이동 가능성에 대해서 평가해 보고 문제가 있다면 개선할 필요가 있을 것이다.

지역간 세원이동이 중요한 문제가 되는 세목이 법인세이다. 법인은 개인과 달리 지역간 이동성이 클 수 있다. 지역간 세부담 격차가 기업의 이동에 어느 정도 영향을 주는지에 대해서는 지금까지 많은 연구가 있었다. Tavares-Lehmann, Coelho, and Lehmann(2012)은 국가간 세부담 격차가 국제 직접투자에 미치는 영향을 분석한 연구결과들을 검토하여 조세가 국제 직접투자에 영향을 주는 다른 요인들과 비교하여 ‘한계적인 역할(marginal role)’을 할 뿐이라는 결론을 도출하였다. 이는 조세의 국가간 격차가 노동과 자원의 공급, 시장여건 등 국제 직접투자에 영향을 주는 다양한 요소의 국가간 격차를 압도할 정도로 중요한 영향을 주지는 못한다는 것을 말한다. 그러나 다른 경제적 여건이 유사한 상황이라면, 한계적 영향을 주는 요소인 조세가 중요한 영향을 미칠 수 있다.⁵⁹⁾ 그러므로 국제 직접투자보다는 국내

의 어떤 지방에서 사업을 할 것인지를 결정하는 데 있어 조세가 더 중요한 영향을 줄 가능성이 있다.

기업 및 투자의 이동성으로 인하여 발생하는 법인세에서의 두 가지 중요한 문제는 투자를 유치하기 위한 세율인하 경쟁과 기업의 조세회피이다. 국제투자의 경우를 보면, 국제화가 빠른 속도로 진행된 1985년 이후부터 국가 간 법인세율 인하 경쟁이 시작되어 지금까지 계속되고 있다. 2000년 이후만 보아도, 국세와 지방세를 합하여 OECD 회원국의 법인세 높은 세율 평균이 2000년에는 32.6%였는데, 2015년에는 25%로 15년 사이에 7.6%p 낮아졌다. 34개 회원국 중 칠레에서 법인세율이 국세와 지방세를 합하여 7.5%p 인상되었고, 헝가리에서 1%p 인상되었으며, 그 외 32개국에서는 세율이 인하되었다. 10개 국가에서 10%p 이상 인하되었고, 5~10%p 인하된 국가는 17개 국가이다(〈표 IV-16〉 참조). 국내에서 지역간에 이와 같은 세율인하 경쟁이 발생할 경우, 국가 전체적으로 법인세 과세기반을 크게 침해하는 결과가 나타날 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 지역간 세부담 격차는 세부담 격차를 남용한 조세회피를 유발하는 요인이 되기도 한다. 이러한 조세회피 역시 국가적으로 법인세 과세기반을 잠식시키는 요인이 될 수 있다.

이러한 문제로 인하여 많은 국가들이 지방에 법인세 과세권한을 주지 않고 있다. OECD 회원국 중 연방형 국가인 9개국 중 4개 국가에 지방법인세가 있고, 단일형 국가는 25개국 중 4개 국가에만 지방법인세가 있다. 지방법인세가 있는 국가들은 모두 2000년에서 2015년 사이에 법인세율을 인하하였다.

우리나라에서 지방자치제를 실시한 이후 법인에 대한 지방세 과세제도의 변화를 보면 2010년 이전에는 주민세 법인세할로서 법인세의 10%를 지방세로 과세하였으며, 여러 지역에서 사업을 영위하고 있는 법인의 경우에는 사업장 면적과 종업원 수에 따라 안분하였다. 2010년에는 지방소득세가 도입되어 이전의 주민세 법인세할이 지방소득세에 편입되었으나 세목의 명칭만 변화되었을 뿐 이전의 과세체계를 그대로 유지하였다. 이후 2014년 1월 1일

59) 안중석·정재호·최기호(2014), pp.130~131.

〈표 IV-16〉 OECD 회원국의 법인세율

(단위: %)

	2000년	2015년		세율변화(2010-2015)			
	(국세+지방세)	국세	지방세	(국세+지방세)	국세	지방세	(국세+지방세)
Australia	34	30		30	-4		-4
Austria	34	25		25	-9		-9
Belgium	40.17	33.99		33.99	-7.17		-6.18
Canada	42.43	26.3	11.3	26.3	-14.12	-2.01	-16.13
Chile	15	22.5		22.5	7.5		7.5
Czech R.	31	19		19	-12		-12
Denmark	32	23.5		23.5	-8.5		-8.5
Estonia	26	20		20	-6		-6
Finland	29	20		20	-9		-9
France	37.76	34.43		34.43	-3.33		-3.33
Germany	52.03	30.18	14.35	30.18	-19.19	-2.66	-21.85
Greece	40	26		26	-14		-14
Hungary	18	19		19	1		1
Iceland	30	20		20	-10		-10
Ireland	24	12.5		12.5	-11.5		-11.5
Israel	36	26.5		26.5	-9.5		-9.5
Italy	37	27.5		27.5	-9.5		-9.5
Japan	40.87	32.11	9.56	32.11	-3.47	-3.94	-8.76
Korea	30.8	24.2	2.2	24.2	-6	-0.6	-6.6
Luxembourg	37.45	29.22	6.75	29.22	-5.89	-2.34	-8.23
Mexico	35	30		30	-5		-5
Netherlands	35	25		25	-10		-10
New Zealand	33	28		28	-5		-5
Norway	28	27		27	-1		-1
Poland	30	19		19	-11		-11
Portugal	35.2	29.5	1.5	29.5	-4	-1.7	-5.7
Slovak R.	29	22		22	-7		-7
Slovenia	25	17		17	-8		-8
Spain	35	28		28	-7		-7
Sweden	28	22		22	-6		-6
Switzerland	24.93	21.15	14.45	21.15	2.12	-4.09	-3.78
Turkey	33	20		20	-13		-13
U.K.	30	20		20	-10		-10
U.S.	39.34	39	6.15	39	2.3	-0.49	-0.34
평균	32.6	25.0	7.4	25.0	-6.9	-2.2	-7.6

자료: OECD Tax Database, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#pit>, 검색일자: 2015.10.26.

에 「지방세법」을 개정하여 지방소득세의 독립세화를 추진하였으며, 이에 따라 법인소득에 대해 지방세를 독립적으로 부과할 수 있게 되었다. 지방과 중앙이 과세표준을 달리함에 따른 복잡성과 혼란을 피하기 위해 국세인 법인세 과세표준을 지방소득세 과세표준으로 하여 지방에서 과세할 수 있도록 하였다. 그러나 표준세율은 이전의 지방소득세와 같은 수준으로 유지하였고, 역시 이전과 같은 수준의 탄력세율을 적용할 수 있도록 하였다.

이와 같은 세계 변화 과정을 보면, 효율성 측면에서 큰 변화 없이 유지되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 지방소득세의 규모를 확대하고, 과세자주권 측면에서도 지방소득세가 탄력세율을 적극적으로 활용하여 지방소득세가 지방재정의 한계재원의 역할을 하도록 기대한다면, 그렇게 됨으로써 문제가 발생할 수 있는 부분 또는 그렇게 되는 데 있어 장애가 되는 부분을 개편해야 할 것이다. 그 부분이 법인세이다. 지방소득세 중 법인소득에 대해 과세하는 부분은 지방소득세에서 제외하든지, 아니면 탄력세율을 적용하지 못하도록 하고 개인소득에 대한 부분을 중심으로 지방소득세의 규모와 과세 자주성을 확대해 가는 방안을 모색하여야 할 것이다.

2) 개인소득에 대한 지방소득세의 납세지

개인소득에 대한 지방소득세는 납세자의 거주지에 세금을 납부하는 것이 타당하다. 납세자가 자신이 세금을 납부하는 지역의 선거권을 가진 자로서 선거 과정에서 세금과 지방자치단체의 재정운영에 대한 의사를 표현할 수 있고, 지방자치단체는 그러한 주민의 의사를 반영하여 재정을 효율적으로 운영하게 되기 때문이다. 납세지와 거주지가 다르게 되면 주민에 의한 재정 운영 통제가 불가능하게 된다. 또한 지방자치단체가 공급하는 공공재의 가격으로써 지방세가 제대로 역할을 하도록 하려면, 납세자가 지방공공재의 혜택을 주로 받는 지역에서 세금을 납부해야 한다.

이런 이유로 인해서 지방소득세는 납세자가 거주하는 지역에서 세금을 납부하는 것이 일반적이며, 우리나라 지방소득세도 원칙적으로 그렇게 되어 있다. 그러나 근로소득세 원천징수의 경우 이러한 원칙에 부합하지 않는다.

소득세에 특별징수 규정이 있는데, 이 규정에 따르면 근로소득세 원천징수를 한 세액은 근로자가 근무하는 회사가 소재하는 지역에서 납부하도록 되어 있다. 그런데 근로자가 거주하는 지역과 근무하는 회사가 소재하는 지역이 다를 경우에 위의 두 가지 원칙에 위배된다. 납세지와 선거권을 가진 거주지가 달라서 세금과 세금의 사용에 대해 근로자가 의사표현을 할 방법이 없다. 또한 근로자는 자신이 근무하는 지역에서도 공공재 혜택을 받을 수 있지만 거주하는 지역에서는 근로자 자신과 가족이 공공재 혜택을 받는데 세금은 근무하는 지역에만 납부하므로 편익에 따라 과세한다는 원칙에도 부합하지 않는다.⁶⁰⁾

특별징수의 또 다른 문제는 세수입이 특정 지역에 편중된다는 점이다. <표 IV-17>에서는 특별징수로 인해서 발생하는 지방소득세 소득세분의 지역별 편중도가 어느 정도 심화되는지를 살펴보았다. 먼저 전국평균을 보면 지방소득세 소득세분의 인구 1인당 규모가 11만 3천원인데, 그 중 6만 9천원이 특별징수이고, 신고납부와 보통징수는 합해서 4만 4천원으로 특별징수가 60% 정도를 차지한다. 표의 밑부분에 정리된 변이계수를 보면 특별징수의 변이계수가 0.49로 신고납부와 보통징수의 변이계수 0.46보다 높아 지방소득세 소득세분의 변이계수를 높이는 역할을 한다. 특별징수는 특히 특정 지역에서의 편중도가 높다. 서울은 신고납부와 보통징수, 특별징수 모두 1인당 규모가 전국 대비 2 이상으로 가장 높으며, 울산은 특별징수분의 1인당 규모가 전국평균 대비 1.4배로 신고납부 및 보통징수가 전국 대비 0.8인 데 비해 상당히 높다. 경북의 경우에도 특별징수의 전국평균 대비 비율이 1인데, 신고납부 및 보통징수의 전국평균 대비 비율은 0.5로 특별징수가 상당히 많은 편이다. 한편 대구, 부산, 경기도는 특별징수의 전국평균 대비 비율이 신고납부 및 보통징수의 전국평균 대비 비율보다 0.2~0.4 정도 낮다. 사업체가 많이 있는 지역의 특별징수세액이 많은 편이며, 이들 지역의 인근에서 주로 주거지로서 역할을 하는 지역은 특별징수가 적고 신고납부와 보통징수에 의존하는 경향이 뚜렷하게 나타난다.⁶¹⁾

60) 주만수(2011), pp.242~244; 안종석·주만수(2012), pp.108~110; 안종석(2013), pp.63~66.

〈표 IV-17〉 지방소득세 소득세분의 분포(2013년)

(단위: 천원, 배)

	1인당 세수입 규모			1인당 세수입 전국평균 대비 비율		
	합계	신고+보통	특별징수	합계	신고+보통	특별징수
전국	112.8	44.1	68.7	1.0	1.0	1.0
서울	229.6	86.4	143.1	2.0	2.0	2.1
부산	91.8	44.6	47.2	0.8	1.0	0.7
대구	74.2	39.5	34.7	0.7	0.9	0.5
인천	70.4	27.9	42.6	0.6	0.6	0.6
광주	58.8	21.9	36.9	0.5	0.5	0.5
대전	77.1	26.8	50.3	0.7	0.6	0.7
울산	130.3	33.3	96.9	1.2	0.8	1.4
세종	114.1	37.5	76.6	1.0	0.9	1.1
경기	97.4	43.1	54.3	0.9	1.0	0.8
강원	56.9	22.5	34.3	0.5	0.5	0.5
충북	69.2	26.1	43.1	0.6	0.6	0.6
충남	87.5	29.5	58.0	0.8	0.7	0.8
전북	53.7	19.9	33.8	0.5	0.5	0.5
전남	58.7	17.4	41.3	0.5	0.4	0.6
경북	94.1	22.7	71.3	0.8	0.5	1.0
경남	85.6	33.2	52.4	0.8	0.8	0.8
제주	66.8	32.3	34.4	0.6	0.7	0.5
변이계수	0.47	0.46	0.49			
최대/최저	4.3	5.0	4.2			
최대	229.6	86.4	143.1			
최저	53.7	17.4	33.8			
최대	서울	서울	서울			
최저	전북	전남	전북			

자료: 국가통계포털, <http://kosis.kr/>, 검색일자: 2015.10.24.
 행정자치부, 『2014년 지방세통계연감』, 2014.

특별징수의 문제는 지방소득세의 독립세화로 인해 새로 발생한 문제는 아니고 이전의 주민세 소득세할에서부터 계속 되어온 문제이지만, 세수입 규모가 크지 않고 탄력세율 적용을 거의 기대하지 않던 때에는 중요한 문제로 부각되지 않았다. 그러나 지방소득세를 확대하고 지방의 적극적인 과세자주권 활용을 기대한다면 이 문제를 먼저 개선하는 것이 바람직하다.

61) 주만수(2011), pp.242~244; 안종석·주만수(2012), pp.108~110; 안종석(2013), pp.63~66.

나. 형평성

조세정책을 평가하는 데 있어 형평성이란 조세의 소득재분배 기능을 의미한다. 소득재분배는 국가의 중요한 정책목표이고, 조세에서는 주로 누진적인 소득세제를 통해서 소득재분배에 기여하고자 노력한다. 이런 관점에서 모든 공공기관이 가능하면 소득재분배에 기여하는 것이 좋다고 생각할 수 있지만, 중앙과 지방간 재원배분에 대한 이론적 논의에서는 소득재분배를 중앙정부가 담당해야 할 기능으로 분류하고 지방정부는 소득재분배를 하지 않을 것을 권고한다. 이런 관점에서 지방세는 누진적인 과세보다는 비례세 형태를 갖는 것이 적절하며, 이는 소득세의 경우에도 마찬가지이다.

지방정부가 소득재분배에 적극적인 역할을 하지 않는 것이 바람직한 이유는 그로 인해 비효율적인 인구 및 자원의 이동이 발생할 가능성이 있기 때문이다. 예를 들어 인접한 두 개의 지역 중 한 지역에서 누진도가 매우 강한 소득세제를 유지하고, 다른 지역에서는 비례적인 세율체계를 적용한다고 가정해보자. 누진도가 강한 지역의 고소득층은 모든 주민이 세금을 나누어 부담하는 지역 즉, 비례세를 적용하는 지역을 선호할 것이고, 저소득층은 고소득층에게 많은 세금을 부담시키는 누진도가 강한 지역을 선호하게 될 것이다. 이러한 주민의 선호가 실제 거주지의 이전 또는 생산활동의 이전으로 나타나게 되면 지역간 경제력 격차가 커지고 경제의 효율성이 낮아지게 될 것이다. 이러한 문제는 조세에서만 국한된 것이 아니고 사회복지 등 정부의 지출사업에도 그대로 적용되는 문제이다.

소득세의 누진도가 가져오는 두 번째 문제는 세수입의 지역별 편중을 더 크게 만든다는 점이다. 탄력세율을 적용하지 않아 모든 지방이 같은 과세체계를 적용하는 현재의 우리나라 지방소득세제는 앞서 언급한 주민의 이동문제보다는 세수입의 편중 문제가 더 심각하다. 지역간 이동 문제는 지방자치단체가 탄력세율제도를 적극적으로 활용할 때 발생할 것으로 예상되는 잠재적인 문제이지만 세수입의 편중 문제는 실제 드러난 문제이기 때문이다. 주만수(2011)에서는 2008년의 자료를 사용하여 주민세와 재산세 등 누진세율 체계로 인해 발생하는 세수입 편중 현상을 검토하고, 비례세로 전환할 경우

의 지역별 세수입 분포를 추정하였다.⁶²⁾

〈표 IV-18〉에서는 지방소득세 소득세분의 지역간 세수입 분포와 지방세 전체의 지역간 분포를 비교하였다. 표 아래쪽의 변이계수를 보면, 지방소득세 소득세분의 변이계수가 0.47로 지방세 전체의 변이계수 0.24보다 두 배 정도 된다. 최대치와 최소치의 비율도 지방소득세 소득세분은 4.28인 데 비해 지방세 전체는 2.24로 지방소득세 소득세분이 상당히 높다. 1인당 세수입의 전국 평균 대비 비율을 보면 지방소득세 소득세분은 서울이 2.04로 가장 높고, 전국 평균치의 2배를 넘는다. 그 외 지역 중 전국 평균치를 상회하는 지역은 울산(1.25)과 세종시(1.01)뿐이다. 도 지역은 경기도가 0.86으로 가장 높고, 그다음이 경북(0.83), 충남(0.78)의 순이다. 광주(0.52), 강원(0.50), 전북(0.48), 전남(0.52)은 전국 평균치의 50% 수준에서 크게 벗어나지 않는다. 한편 지방세 수입 전체를 보면 1 이상인 지역이 시 지역에서 3개, 도 지역에서 4개로 총 7개 지역이며, 광주(0.75), 대전(0.76), 전북(0.76)이 가장 낮은 지역으로서, 전국 평균치의 75% 수준이다.

표의 가장 우측에 있는 열에는 지방소득세 소득세분 1인당 규모의 전국 평균 대비 비율에서 지방세 전체의 평균 대비 비율을 차감한 결과를 정리하였는데, 서울만 양수로 나타났으며, 그 수치도 0.81로 상당히 높다. 다른 지역에서는 모두 음수로 나타났다. 이는 지방소득세 소득세분이 다른 지방세와 비교해서 서울 편중도가 매우 심하다는 점을 보여준다. 서울 외에는 울산, 부산, 경북, 경기도에 지방소득세 소득세분이 비교적 많이 배분되는 것으로 나타났다.

이와 같은 누진세제의 문제로 인하여 지방세에서는 가능하면 비례세를 적용하는 것이 바람직하다. 다른 국가의 사례를 보면, OECD 회원국 34개 국가 중 지방소득세가 있는 국가가 총 13개 국가인데, 이 중 8개 국가에서는 비례세율을 적용하고 있으며, 우리나라를 포함한 5개 국가에서는 누진세율 체계를 적용하고 있다. 누진세율을 적용하는 5개 국가 중 우리나라를 제외한 4개 국가(벨기에, 캐나다, 스페인, 스위스)는 모두 연방형 국가이다.⁶³⁾

62) 주만수(2011), pp.264-265.

〈표 IV-18〉 지방소득세 소득세분의 분포

(단위: 천원, 배)

	1인당 세수입		1인당 세수입의 전국평균 대비 비율		
	지방소득세 소득세분	지방세 전체	지방소득세 소득세분	지방세 전체	소득세분 - 지방세
전국	113	1,071	1.00	1.00	-
서울	230	1,308	2.04	1.22	0.81
부산	92	993	0.81	0.93	-0.11
대구	74	871	0.66	0.81	-0.16
인천	70	1,010	0.62	0.94	-0.32
광주	59	806	0.52	0.75	-0.23
대전	77	817	0.68	0.76	-0.08
울산	130	1,252	1.15	1.17	-0.01
세종	114	1,802	1.01	1.68	-0.67
경기	97	1,096	0.86	1.02	-0.16
강원	57	887	0.50	0.83	-0.32
충북	69	922	0.61	0.86	-0.25
충남	87	1,081	0.78	1.01	-0.23
전북	54	811	0.48	0.76	-0.28
전남	59	908	0.52	0.85	-0.33
경북	94	971	0.83	0.91	-0.07
경남	86	1,108	0.76	1.03	-0.28
제주	67	1,349	0.59	1.26	-0.67
변이계수	0.47	0.24			
최대/최저	4.28	2.24			

자료: 국가통계포털, <http://kosis.kr/>, 검색일자: 2015.10.24.
 행정자치부, 『2014년 지방세통계연감』, 2014, p.45.

다. 단순성

지방세제도의 단순성은 두 가지 측면에서 검토해 볼 필요가 있다. 하나는 제도가 얼마나 단순한가 하는 점이고, 다른 하나는 행정의 단순화이다. 먼저

63) OECD, Tax Database, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>, 검색일자: 2015.10.27.

OECD Tax Database에는 2014년 제도를 정리한 자료에서 우리나라의 주민세 세율이 국세인 소득세의 10%로 단일세율이므로 비례세로 구분하였는데, 소득세가 누진세이므로 소득에 대해서는 누진세에 해당하여 본고에서는 누진세로 구분하였다.

제도적인 측면에서 보면, 지방세 세목 수가 1995년 17개 세목에서 2015년 11개 세목으로 크게 축소되었다. 그러나 기존의 세목이 없어졌다거나 다른 세목과 통합하여 완전히 새로운 세목을 형성한 것이 아니라 새로운 이름하에 서로 다른 세목이 공존하는 형태로 되어 있어 실제로 제도가 단순화되었다고 보기는 어렵다. 예를 들면 등록면허세의 경우 그 안에서 등록에 대한 등록면허세와 면허에 대한 등록면허세로 구분된다. 사업소세와 주민세 균등분을 통합한 주민세는 그 안에서 균등분과 재산분, 종업원분으로 구분된다. 재산분과 종업원분은 사업소세 재산분과 종업원분을 그대로 가져온 것이다. 세목 수는 축소되었으나 각 세목 안에 특성이 다른 세목이 혼재되어 있어 세목의 이름으로 정체성을 확인하기 어렵다는 관점에서 지방세 세목 축소가 오히려 지방세제의 단순성, 명확성을 저해한 측면이 있는 것으로 판단된다.

지방소득세 독립세화는 제도 및 행정의 단순화 관점에서 좀 더 자세하게 검토해 볼 필요가 있다. 국세인 소득세와 법인세에 단일세율인 일정률의 세율을 곱하여 세액을 산정하던 단순한 제도에서 소득세와 법인세 과세표준에 따로 정해진 지방세율을 적용하여 지방소득세액을 산출하도록 변경되어 제도가 다소 복잡해진 측면이 있다. 실질적으로는 지방세율이 이전의 주민세율과 같은 수준으로 형성되어 있어 매우 복잡해졌다고 할 수는 없으나, 지역별로 차등화가 발생한다면 제도가 다소 복잡해질 가능성을 부인하기 어렵다. 그러나 지방에 과세자주권을 부여하기 위해서는 어느 정도의 복잡성은 불가피한 측면이 있다.

지방소득세를 독립세화할 때 가장 우려되었던 행정적인 문제는 지방소득세 과세표준을 국세인 소득세, 법인세와 달리 설정하는 경우에 발생하는 문제였다. 동일한 세원에 대해 국세와 지방세 과세표준이 다르면 납세자가 지불하는 납세협력비용은 상당히 커질 수 있다. 이러한 문제를 피하기 위해 지방소득세 과세표준은 국세 과세표준을 그대로 사용하는 것으로 하여 행정적인 측면에서 과도하게 복잡하게 되는 것을 방지하였다.

이와 관련하여 최근에 문제로 부각된 것이 지방소득세에 대한 세무조사 문제이다. 지방소득세 세무조사에 대한 별도의 특례 규정이 없으면 지방자

치단체는 「지방세기본법」에 의거하여 지방소득세 과세표준에 대한 세무조사를 실시할 권한을 가지게 된다. 단순하게 생각하면 지방세이므로 지방에서 세무조사 권한을 가지는 것이 당연하다고 할 수 있으나 지방소득세의 경우 그 과세표준이 국세 과세표준과 동일하다는 데서 문제가 발생한다.

가장 중요한 문제는 중복 조사에 따른 비효율성이다. 현재로서는 「지방세기본법」에 지방소득세 조사에 대한 예외규정이 없으므로 개인소득이건 법인소득이건 국세청과 지방 과세당국이 중복하여 조사를 할 수 있다. 이 경우 납세자 입장에서는 막대한 조사비용을 지불해야 하며, 국가적인 관점에서도 행정력의 낭비라고 할 수 있다. 특히 법인소득 및 사업소득에 대한 과세의 경우 과세표준을 산정하는 과정이 매우 복잡하고 전문적이어서 모든 지방자치단체가 독자적으로 세무조사를 할 수 있는 전문인력을 충분히 갖추는 데는 상당한 비용이 소요될 수 있다. 지방자치단체가 전문인력을 충분히 갖추지 못하는 경우에는 세무조사가 부실하게 될 가능성도 부인할 수 없다. 지방소득세에 대한 세무조사를 국세청에서 전담하도록 하면 이러한 문제를 개선할 수 있다. 또한 이 방법이 지방소득세 과세표준을 국세인 소득세 및 법인세 과세표준에 연계시킨 의도에 부합하는 것이다.

5. 요약

〈표 IV-19〉와 〈표 IV-20〉에서는 앞의 〈표 IV-1〉에 제시된 평가의 기본틀에 입각하여 본장에서 수행한 평가 결과를 정리한 것이다. 〈표 IV-19〉에서는 재정의 분권화와 지역간 자원배분의 형평성 관점에서 평가한 결과를 정리하였으며, 〈표 IV-20〉에서는 조세정책적 관점에서 지방세가 갖춰야 할 기본적인 요소를 갖추고 있는지 평가한 것이다.

지방재정 분권화의 관점에서 보면, 부분적으로 후퇴한 것으로 보이는 지표들도 있으며, 크게 개선된 사항은 보이지 않는다. 재원의 충분성 관점에서 지방세만 보는 것은 타당하지 않고 지방교부세를 함께 고려하여야 한다. 지방교부세를 함께 고려할 경우, 지방재정이 재원이 매우 부족한 상태라는

증거를 찾기 어렵다. 기준재정수입액과 지방교부세를 합한 금액이 기준재정 수요액의 100%에서 크게 벗어나지 않는 것으로 나타났다.

지방재정 세입에서 지방세가 차지하는 비중, 또는 지방세와 세외수입의 합계가 지방재정 세입에서 차지하는 비중(지방재정자립도)은 지방자치제 실시 이후 낮아졌으며, 다른 국가와 비교해도 우리나라의 지방재정 세입 대비 지방세 비중이 낮은 편이다. 그러나 이 비율이 큰 의미를 갖지 않는다. 지방세의 개념이 광범위하여 지방이 과세에 대한 재량권을 전혀 가지지 못한 경우도 지방세에 포함된다. 매우 유사한 성격의 세목이 지방세로 분류되기도 하고 국세로 분류되기도 한다. 그러므로 지방세보다는 지방정부가 재량권을 가진 지방세 즉, 과세자주권이 더 중요한 의미를 가진다.

〈표 IV-19〉 평가 결과 요약 1

평가의 관점	평가의 주안점	평가 결과
재정의 분권화 (지방재정의 책임성)	- 지방재정운영에 필요한 재원을 충분히 조달하는지	- 지방세만으로 평가하기보다는 (지방세 + 지방교부세)로 평가하는 것이 적절 - ‘지방세 + 지방교부세’가 부족하다는 증거 없음 - ‘기준재정수입액 + 지방교부세’가 기준재정수요액의 96~106%
	- 지방재정 세입에서 차지하는 비중이 충분히 큰지	- 지방자치제 실시 이후 하락세: '95년 41.8% → '13년 33.2% - ‘지방세/총조세’ 비율 낮지 않음: OECD 회원국 34개국 중 12위 - 지방정부 역할에 비해 세수입 적은 편: ‘지방세/지방재정 세입’ 비율은 OECD 국가 중 낮은 편 - 지방세의 개념이 광범위하여 ‘지방세/세입’ 비율보다는 과세자주권이 중요
	- 지방세 정책에 대한 지자체의 영향력	- 탄력세를 적용대상 세목 세수입 비중 80% 정도: OECD 회원국 중 낮은 편 - 세목의 특성상 현행 지방세 중 탄력세를 적용대상 확대 가능성 희박 - 재산세 탄력세를 제한 조치는 과세자주권 축소 - 탄력세를 실제 활용도 낮아 지방세가 한계재원으로서 역할을 하지 못함 - 지방교부세가 탄력세를 활용 여제 요인

〈표 IV-19〉의 계속

평가의 관점	평가의 주안점	평가 결과
지역간 재원배분	- 재원분포의 불균 등도	- 지방자치제 실시 이후 1인당 세수입 격차 축소: 특히 '05~'10년에 많이 축소 - '지방세+지방교부세' 1인당 규모 도 지역이 압도적으로 큼: 재정수요의 영향이 세원분포를 압도 - 재정력지수 0.19(전남)~1.01(서울)로 지역간 격차 큼 • 보통교부세 배분 후 0.91~1.02, 지방교부세 배분 후 0.96~1.06으로 격차 축소
	- 지역경제가 활성화되면 지방세 수입이 증대되는지	- 민간소비지출과 지방세는 정(+)의 상관관계 • 민간소비지출 증가할수록 '지방세/민간소비지출' 비율 하락 • 지방소비세 도입 이후 세수입 분포 도 지역이 유리 - '지방세+지방교부세' 분포 민간소비지출과 무관, 1인당 규모는 도 지역이 압도적으로 큼

자료: 저자 작성

지방자치제 실시 이후 탄력세율 적용대상을 확대하여 지방세 수입에서 탄력세율 적용대상 세목이 차지하는 비중이 80% 수준이 되었다. 이는 명목상 과세자주권을 확대한 중요한 조치이지만 실질적으로는 큰 의미가 없다. 지방자치단체가 탄력세율 적용대상 세목을 거의 사용하지 않기 때문이다. 지방이 과세자주권을 가진 세목의 세수입이 지방재정 지출의 한계재원의 역할을 하여야 하는데, 그 역할을 가로막는 가장 중요한 요인은 지방교부세제도 배분방식이다. 지방이 탄력세율을 적용하여 세수입을 증대시키는 경우 증가된 세수입의 30% 정도만 자체적으로 사용하고, 70%는 지방교부세 감소로 상쇄되는 결과가 나타난다. 감소된 지방교부세는 다른 지역에 재정부족액 비율에 따라 배분된다. 그동안의 탄력세율제도 운영 결과는 증가된 세수입의 30% 정도만 자체적으로 사용하는 것으로는 탄력세율제도를 적극적으로 활용할 유인이 되지 못한다는 점을 보여준다.

〈표 IV-20〉 평가 결과 요약 2

평가의 관점	평가의 주안점	평가 결과
지방세가 갖춰야 할 요소 - 조세정책적 관점	- 경제활동의 지역간 이동에 미치는 영향이 얼마나 큰지	- 법인소득에 대한 지방소득세는 기업의 지역간 이동으로 인한 국가경제의 비효율 초래 가능성
	- 소득재분배 기능이 과도하게 큰 것이 아닌지	- 소득세 누진세율 체계는 지방세에 부적절 <ul style="list-style-type: none"> • 세수입의 편중현상 • 주민의 비효율적인 이동 초래 가능성
	- 편익과세 원칙에 부합하는지	- 지방소득세 특별징수는 납세자의 거주지와 납세지의 불일치 초래 <ul style="list-style-type: none"> • 주민에 의한 지방재정 통제 곤란 • 사업체가 많이 있는 지역으로 세수입 편중
	- 과세제도와 행정의 간소화 정도	- 지방자치제 실시 이후 세목수 대폭 축소 <ul style="list-style-type: none"> • 세목 수는 축소되었으나 과세체계는 이전제도를 그대로 유지 → 단순화라고 보기 곤란 • 한 세목 내에 여러 가지 다른 과세가 혼재 → 투명성 악화 - 지방소득세는 중앙정부와 지자체가 모두 세무조사 가능 <ul style="list-style-type: none"> • 행정비용, 납세협력비용 낭비 우려

자료: 저자 작성

지역간 자원분포를 보면, 지방자치제 실시 이후 1인당 지방세 수입의 지역간 격차가 상당히 축소되었다. 특히 2005~2009년에 지역간 격차가 많이 축소되었으며, 2010년에 도입된 지방소비세도 지역간 격차를 축소하는 데 기여한 것으로 판단된다.

지역간 형평성을 고려하여 배분하는 지방교부세를 지방의 자체재원과 함께 고려할 경우 지역간 재원의 격차는 대폭 축소된다. 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 재정력지수의 분포를 보면 최저 0.19(전남)에서 최고 1.01(서울)로 지역간 격차가 매우 심각하다. 일부 지방은 지방세와 세외수입만으로 재정을 운영할 수 없는 상황임이 명백하다. 그러나 기준재정수입액과 보통교부세 배분액을 합한 금액을 기준재정수요액으로 나눠보면, 최저 0.91에서 최고 1.02로 지역간 격차가 대폭 축소된다. 부동산교부세 등 다른 교부세를 모두 합한 지방교부세와 기준재정수입액의 합계를 기준재정수요액으로 나눈 비율은 0.96~1.06 사이에 분포한다. 즉, 지방세 수입의 지역

간 격차는 매우 크지만, 지방교부세를 함께 고려하면 지역간 재원의 격차는 크지 않다고 할 수 있다. 오히려 탄력세율의 활용을 억제하는 유인으로 지적될 정도로 지방교부세의 형평화 기능이 강하다고 할 수 있다.

조세정책으로서 지방세가 갖춰야 할 요소 측면에서는 지방자치제 실시 이후 큰 변화가 없었다. 그러나 탄력세율제도가 유명무실하게 운영되었던 과거와 달리 앞으로 지방소득세가 지방의 자주적 세원으로 적극적으로 활용되어 지방재정의 한계재원으로서 역할을 할 것으로 기대한다는 관점에서 보면 몇 가지 중요한 문제점을 가지고 있다.

가장 중요한 문제는 지역별 과세제도의 차이가 발생할 경우에 세원의 이동이 우려되는 법인에 대한 지방소득세에 탄력세율이 적용되고 있다는 점이다. 또한 지방소득세가 국세의 누진세율체계를 그대로 유지하고 있는데, 원칙적으로 지방세에서는 누진세율체계가 바람직하지 않다. 세수입이 지역경제력과 정(+의 상관관계를 가지고 있는데, 누진세율체계를 적용하면 세수입의 부익부 빈익빈 현상이 더 커질 수 있다. 또한 고소득자는 세율의 누진도가 낮은 지역으로, 저소득자는 누진도가 높은 지역으로 이동하는 비효율적인 세원이동을 초래할 수도 있다. 이러한 이동이 발생할 경우 누진세율체계는 재분배 역할을 하지 못하게 된다. 지방소득세의 특별징수제도도 문제가 된다. 원천징수에 대해서 납세자 거주지가 아니라 원천징수의무자가 거주하는 지역에 세금을 납부하도록 되어 있는데, 이 경우 납세자의 거주지와 납세지가 달라 지방분권화의 중요한 요소인 지역 주민에 의한 지방재정 통제가 불가능하게 된다. 뿐만 아니라 사업체가 많은 지역으로 세수입이 편중되는 결과가 나타난다. 마지막으로 단순성의 측면에서 새로 도입된 지방소득세가 중요한 이슈가 된다. 현행법상 중앙정부와 지방자치단체가 동일한 세원에 대해 중복 세무조사를 할 수 있게 되어 있다. 국세인 소득세와 법인세의 과세표준과 지방소득세 과세표준이 같기 때문이다. 그러나 중복 세무조사는 납세자의 입장에서는 매우 불편할 뿐만 아니라 납세협력비용이 과다하게 발생할 가능성이 있다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 행정비용이 중복되는 문제도 발생한다.

V. 정책방향

본 보고서에서는 지방세 및 관련 지방재정제도의 발전방향에 대해 검토하면서 현행 제도가 가지고 있는 많은 문제점을 지적하였다. 다음에서는 그러한 문제점을 개선하기 위한 정책방향에 대해 논의한다. 지방세 발전방향을 이끌어가는 기본원칙에 대해서는 딱 정해진 정답이 있다고 보기는 어렵다. 그보다는 사회적 협상과 타협의 산물일 가능성이 크며, 사회가 발전해 가는 과정에서 역사적으로 형성되어 가는 경향이 있다고 할 수 있다. 이런 관점에서 특정한 원칙을 제시하기보다는 원칙의 장단점 등 특성을 살펴보고, 그 중 특정 원칙을 선택하는 경우에 생각할 수 있는 바람직한 정책대안을 제시하는 데 목적을 둔다.

본고에서 논의하는 지방세 정책방향은 지방분권화와 직접적인 관련이 있는 부분에 초점을 둔다. 11개 지방세목에 대해 각각 기술적이며, 세부적인 문제들이 있겠지만 본 보고서의 목적이 지방자치제 실시 이후 지방자치의 관점에서 지방세제도의 발전과정을 살펴보고 정책 대안을 모색하는 데 있으므로 개별 세목의 세세한 기술적인 문제점과 개선방향에 대해서는 논의하지 않는다.

1. 정책의 기본방향

가. 과세자주권 vs 지방세 수입의 확충

과세자주권의 확대와 지방세 수입의 확충은 유사한 것처럼 보이지만 상당한 차이가 있다. 지방세 중에는 지방에서 과세자주권을 행사할 수 있는 세목과 그렇지 않은 세목이 공존하기 때문이다. 지방소비세를 도입하기 이전

에 지방소비세 도입을 주장한 대부분의 연구가 지방의 과세자주권 확대를 위해 지방소비세 도입을 주장하였다. 그런데 OECD 통계에 의하면, 2011년 우리나라 지방세 수입 중 지방이 과세에 대한 재량권을 가지지 않은 세목의 세수입 비중이 13.2%인 것으로 나타났으며, 그 중 지방소비세가 매우 중요한 부분을 차지한다.

지방재정의 자율성을 세입의 자율성과 세출의 자율성으로 구분한다면 과세자주권이 없는 지방세 수입의 확충은 세출의 자율성과 관련된 것이며, 과세자주권은 세입의 자율성에 대한 것이다. 세출의 자율성이 보장된 재원은 지방세와 세외수입, 지방교부세이다. 그러므로 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중을 확대하지 않아도 지방교부세의 비중을 확대하면 세출의 자율성을 제고할 수 있다. 한편 세입의 자율성을 개선하기 위해서는 지방의 과세자주권을 확대하는 것이 중요하다.

세출의 자율성을 확대하기 위해서 지방이 과세자주권을 가지지 않는 지방세 수입을 확대하는 것과 지방교부세를 확대하는 것은 각각 장단점을 가지고 있다. 지방세와 지방교부세 모두 중앙정부 차원에서 구체적인 내용을 법률에 규정하긴 하지만 아무래도 지방세보다는 지방교부세에 대해 중앙정부의 영향력이 더 강하다고 할 수 있다. 특히 지방교부세의 경우 중앙정부에서 배분방식도 결정하므로, 배분에 조건을 달수도 있고, 지방교부세를 확충하면서 재원의 용도에 대해서도 포괄적으로 제약을 가하는 경우도 있다. 뿐만 아니라 국세정책의 변화가 바로 지방교부세 규모에 영향을 주기도 한다. 그러므로 지방재정의 자율성 관점에서는 지방세가 약간이나마 우월하다고 할 수 있다. 한편 중앙정부 정책의 일관성 측면에서는 지방교부세가 더 낫다고 할 수 있을 것이다. 그러나 세출의 자율성 관점에서 지방세와 지방교부세의 차이가 '자체재원'과 '이전재원'이라는 명칭이 주는 이미지의 차이처럼 크지는 않다. 오히려 미미한 차이라고 하는 편이 더 나을 것으로 판단된다.

지역간 자원배분의 형평성 관점에서 보면 지방세보다는 지방교부세가 더 나을 수 있다. 지방교부세는 각 지역의 재정수요와 재정수입을 기반으로 재정부족액을 산출하고, 그것을 기반으로 배분한다. 한편 지방세는 전국적으

로 동일한 세율이 적용되므로 세원의 분포에 따라 세수입이 달라진다. 지방교부세는 이러한 세수입의 격차를 상당부분 보전하고 있다. 2013년의 경우 지방교부세를 고려하지 않고 지방의 재정력지수를 산출하면 최소 0.19에서 최대 1.01로 지역간 격차가 크다. 재정수요가 많은 지역일수록 세수입이 적은 경향이 있어 재정력 격차가 매우 크게 나타난다. 한편 지방교부세를 배분한 이후에 변화된 재정력지수를 보면, 최소 0.96에서 최대 1.06으로 격차가 크게 완화된다.

앞서 검토한 지방재정에 대한 중앙의 영향력 측면에서의 미미한 격차와 지역간 재원배분에서의 현격한 격차를 종합적으로 고려하여 지방세를 확충하는 것이 나은지, 지방교부세를 확충하는 것이 나은지 방향을 설정해야 할 것이다. 지방소비세 도입의 경우에는, 지방세를 확충하면서 지역간 재원배분의 격차를 무시할 수 없어 세수입의 배분에서 지역간 차별적인 가중치를 두도록 함으로써 지방교부세적인 성격을 가미하였다. 이런 점을 고려할 때 지방의 과세자주권을 고려하지 않고, 지방세 수입을 확충하여 현재 8:2 수준인 국세 : 지방세 배분비율을 지방세의 비율을 확대하는 방향으로 개편해야 한다는 주장은 논리적인 근거가 희박하다고 할 수 있다.

과세자주권은 지방재정 세입의 자율성 관점에서 중요한 의미를 가진다. 세입의 자율성이 중요한 것은 그것이 세출을 통제할 수 있는 수단이 되기 때문이다. 지방자치단체가 지역주민으로부터 세금을 징수하면, 그 세금 징수에 대한 정치적 책임을 져야 한다. 이는 세금의 사용에 있어 효율성을 기하고자 하는 유인으로 작용한다. 그러나 이전재원 또는 지방세라고 하더라도 중앙정부에서 의사결정을 하는 경우에는 중앙정부에서 정치적 책임을 지므로 지방자치단체는 지역주민에 대한 정치적 책임을 지지 않는다. 그러므로 지방자치의 관점에서 과세자주권이 중요한 의미를 가진다.

한편 과세자주권의 확대는 지역간 재원배분의 형평성을 저해할 가능성이 있다. 이에 대해서는 앞서 지방세 확충에서 논의한 바와 같이, 과세자주권을 확대할 경우 지역간 재원배분의 형평성 문제는 더욱 심각해질 수 있다. 과세자주권이 없는 경우에는 전국적으로 동일한 세율이 적용되므로 세원의 분

포만 문제가 되지만 과세자주권이 있는 경우에는 서울에서도 지역간 격차가 발생할 수 있다. 지역간 세율 격차와 그에 따른 세원의 이동이 지역간 격차를 심화시킬 수 있다.

지역간 자원배분의 형평성 문제가 있음에도 불구하고 과세자주권이 중요한 이유는 그것이 가져오는 장점 즉, 세입의 자율성을 통한 지방재정의 책임성 강화가 충분히 클 것으로 기대되기 때문이다.

나. 지역간 자원의 분포: 지방재정의 자율성 vs 지역간 형평성

지방자치제를 실시하면서 지방재정의 자율성이 취약하다는 지적이 언론이나 논문에서 많이 나타나는데, 그렇게 유지되는 가장 중요한 이유가 자원의 지역간 분포이다. 세입의 자율성을 제고하기 위해서는 지방세를 확충하고 지방세에 대한 과세자주권을 확대하여야 하는데, 그렇게 할 경우 자원의 지역간 형평성을 악화시킬 가능성이 크기 때문이다.

이 문제를 어떻게 해결할지에 대한 사회적 합의가 도출되지 않으면, 지방재정의 자율성 확대와 지역간 형평성 간의 갈등은 해결할 방법이 없다. 지방소비세의 경험으로 볼 때 우리나라에서 지금까지 진행되어온 방식은 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저 지방세 배분에서 지역간 형평성을 고려하여 최대한 자원 배분의 형평성을 저해하지 않도록 한다. 이때 과세자주성과 지역간 형평성이 문제가 되면, 과세자주성을 포기한다. 그렇게 지방세 정책을 결정한 이후에도 발생하는 지역간 자원의 격차는 지방교부세를 통해서 보정한다. 일차적으로 보통교부세로 보정하고, 그 다음에 부동산교부세로 보정하면 지역간 격차는 거의 사라진다.

즉, 과세자주권과 지역간 형평성 간의 갈등에서 지역간 형평성이 압도적으로 우위에 있었다. 그러나 이 문제에 대해서는 지속적인 비판이 제기되어 왔다. 지방교부세 배분 이후 지역간 자원의 격차가 거의 사라진다면 지방자치단체는 자율적으로 세입을 확보하려는 노력을 하지 않게 되고, 지방세가 가격기능을 상실하게 된다. 그러면 지방자치를 통해서 얻을 수 있는 긍정적

인 효과를 기대할 수 없기 때문이다. 이 문제를 개선하기 위해서는 현재의 재원배분구도를 크게 저해하지 않으면서 지방의 과세자주권 활용을 촉진할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 하며, 이는 지방교부세가 담당하고 있는 지방의 한계재원을 지방세가 담당하도록 개편하여야 함을 시사한다. 이로 인해 미래에 발생할 것으로 예상되는 지역간 재원격차에 대해서는 이를 어느 정도까지 용인할 것인지에 대한 사회적 합의가 필요할 것이다.

다. 지방재정제도의 단순화: 세원공유 vs 일반보조금

우리나라 지방세는 탄력세율이 적용되는 세목도 있고, 그렇지 않은 세목도 있다. 그리고 탄력세율이 적용되지 않는 세목 중에서는 세수입의 배분에 형평성을 고려하여 이전재원과 유사한 성격을 가진 것도 있다. 그리고 지방교부세는 내국세 수입 전체의 일정 부분을 지방과 공유하는 것이다. 또한 지방과 공유하는 세원에 있어서도 중복되는 부분이 있다. 특히 지방소비세의 경우 부가가치세 수입의 일부를 재원으로 하고 있다. 그러므로 부가가치세 수입은 일부는 지방소비세로 지방에 배분되며, 지방에 배분되지 않은 부분은 내국세가 되어 다시 그 중 일정 부분이 지방교부세로 지방에 배분된다. 이와 같은 복잡한 재원배분체계를 지방자치와 경제적 특성에 따라 재구분하여 재원배분의 목적에 부합하게 배분구도를 조정할 필요가 있다.

Blöchliger and Petzold(2009)는 tax sharing과 일반보조금(general grants)을 구분하는 기준에 대해 논의하였다. tax sharing은 세원공유라고 번역하는 것이 적절할 것이며, 다른 연구에서도 세원공유라는 용어가 많이 사용된다. 그런데 이와 유사한 의미로 사용되는 용어로 공동세가 있다. 사전적 의미로 공동세는 중앙정부와 지방정부가 특정 세목을 지정하여 세수입을 일정비율로 나눠서 쓰는 제도를 말한다.⁶⁴⁾ 용어의 정의상으로는 공동세와 세원공유의 차이를 발견하기 어렵다.

Blöchliger and Petzold(2009)는 세원공유와 보조금을 구분하는 검정기준으로 다음과 같은 네 가지 질문을 제시하였다.⁶⁵⁾

64) 행정학용어 표준화연구회(2010)

- (1) 위험부담: 지방정부가 세수입 변동에 따른 위험부담을 직접 지는가?
 - (2) 무조건성: 지방정부가 주어진 재원을 자유롭게 사용할 수 있는가?
 - (3) 안정성: 중앙정부와 지방정부간 자원배분 방식이 사전에 결정되어 있으며, 회계연도 중간에 변경되지 않는가?
 - (4) 비례성: 지역별 배분에 있어 지역간 형평화를 위한 재원재배분이 없는가?
- Blöchlinger and Petzold(2009)는 이 네 가지 질문 모두에 대한 대답이 ‘예’이면 strict tax sharing이고, 앞의 세 개에 대한 대답은 ‘예’이고, 네 번째 질문에 대한 대답만 ‘아니오’이면 tax sharing, 그리고 앞의 세 개의 질문을 만족시키지 못하면 정부간 재정 보조금이라고 정의하였다. 그리고 한국의 지방교부세는 앞의 세 개에 대한 대답이 ‘예’이고, 네 번째 질문에 대한 대답만 ‘아니오’이므로 tax sharing이라고 판정하였다. strict tax sharing과 tax sharing을 구분하기 위해서 본고에서는 전자를 공동세, 후자를 세원공유라고 정의한다. 즉, 세원공유는 좀 더 포괄적인 의미로 중앙정부와 지방정부가 세원을 공동으로 사용하는 것을 말하며, 공동세는 그 중에서 재원의 지역간 배분에 있어 형평성을 고려한 재배분을 하지 않는 경우로서 좀 더 세금에 가까운 것을 말한다.

Blöchlinger and Petzold(2009)가 제시한 네 개의 기준에 과세자주권을 더 하여 다섯 가지 기준으로 우리나라의 지방세 주요 세목과 지방교부세를 구분하면 <표 V-1>과 같다. 현행 지방세 중 실질적으로 탄력세율이 적용되지 않더라도 일단 탄력세율 적용이 허용된 세목은 지방에 과세자주권이 있는 진정한 의미의 지방세라고 할 수 있다. 그 외의 세목은 중앙정부에서 정책을 결정하는 세목으로서 중앙과 지방이 세원을 공유하는 공동세라고 할 수 있다. 즉, Blöchlinger and Petzold(2009)의 분류기준에 따르면, 현행 세법상 탄력세율이 적용되지 않는 지방세는 세수입의 지방배분비율이 100%인 공동세라고 할 수 있다.

65) Blöchlinger and Petzold(2009), pp.4~5.

〈표 V-1〉 지방세와 지방교부세의 재분류

	과세 자주성	위험 부담	무조건 성	안정성	비례성	B&P(2009)에 따른 구분
(a) 지방세 - 탄력세 을 적용대상	○	○	○	○	○	지방세 ¹⁾
(b) 지방세 - 탄력세 을 비대상 ³⁾	×	○	○	○	○	공동세 ²⁾
(c) 지방소비세	×	○	○	○	×	세원공유
(d) 지방교부세 ⁴⁾	×	○	○	○	×	세원공유

주: 1) 과세자주권이 있는 지방세

2) Blöchlinger and Petzold(2009)은 지방에 과세에 대한 재량권이 주어지지 않은 지방세는 비례성 원칙만 적용된다면 공동세로 보아야 한다고 판단함

3) 지방소비세는 제외

4) 종합부동산세 수입을 재원으로 하는 부동산교부세 포함

자료: Blöchlinger and Petzold(2009)를 참조하여 저자 작성

중앙정부와 지방정부가 재원을 공유하지만 재원의 지역간 배분에 있어 재배분이 이루어진다면 그것은 공동세보다는 세원공유에 포함된다. 지방소비세의 경우 지역간 재원배분에 있어 단순히 민간소비지출에 의존하여 배분하는 것이 아니라 지역별로 100, 200, 300의 가중치를 적용하며, 수도권의 시·도는 세수입의 일부를 지역상생기금에 출연해야 하므로 재분배 효과가 있다. 그러므로 공동세보다는 세원공유에 가깝다고 할 수 있다. 지방교부세는, 우리나라에서는 지금까지 일반보조금으로 분류하였으나, Blöchlinger and Petzold(2009)의 기준에 따르면 세원공유에 해당한다. 우리나라 정부도 이러한 점을 고려하여 지방교부세를 교부금이라고 하지 않고 교부세라고 명명한 것으로 판단된다.

재분배 목적이 포함된 세원공유에 활용되는 세원은 세 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 지방소비세 재원이 되는 부가가치세이고, 두 번째는 지방교부세 중 보통교부세와 특별교부세의 재원이 되는 내국세 전체인데, 여기에도 부가가치세가 포함된다. 그리고 세 번째는 종합부동산세인데, 이 세목의 세수입은 지방교부세에 포함되어 부동산교부세로 배분된다. 그 외에도 일부 세목은 지방세와 세원을 공유하고 있다. 그 내용을 표로 정리하면 〈표 V-2〉와 같다.

〈표 V-2〉 국세·지방세의 세원 공동 활용 현황

	국세	지방세 ¹⁾	공동세 ²⁾	세원 공유 ³⁾	비고
소득세	○	○		○	지방소득세, 지방교부세
법인세	○	○		○	지방소득세, 지방교부세
부가가치세	○			○	지방소비세, 지방교부세
개별소비세-담배	○		○	○	담배소비세, 소방교부세
개별소비세-기타	○			○	지방교부세
증권거래세	○			○	지방교부세
상속세	○			○	지방교부세
증여세	○			○	지방교부세
인지세	○			○	지방교부세
교통·에너지·환경세	○		○		자동차세 주행분
교육세	○			○	지방교육재정교부금
농어촌특별세	○				
취득세		○			
등록면허세		○			
레저세			○		
주민세		○			
재산세		○		○	종부세, 부동산교부세
자동차세 소유분		○			
지역자원시설세		○			
지방교육세		○			

주: 1) 자주적 지방세

2) 공동세적 성격의 지방세

3) 지방소비세, 지방교부세

자료: 저자 작성

국세 중 소득세와 법인세 세원은 지방소득세 세원으로 사용되며, 세수입은 지방교부세로 지방과 공유한다. 부가가치세는 일부가 지방소비세로 지방으로 이전되며, 나머지 세수입의 일부는 지방교부세로 사용된다. 그 외 내국세에 포함되는 세목의 세수입은 지방교부세로 세원공유 재원에 포함된다. 내국세에 포함되지 않는 재원 중 교통·에너지·환경세는 공동세인 자동차세 주행분과 세원을 공유한다. 교육세는 지방교육재정교부금으로 지방에 배

분된다. 지방세 중에서는 담배소비세가 담배에 대한 개별소비세와 세원을 공동으로 활용하며, 개별소비세 세수입 중 일부는 소방안전교부세로 지방에 배분된다. 그리고 재산세와 종합부동산세가 세원을 공동으로 활용하고 있다. 종합부동산세는 명목상 국세로 되어 있으나 세수입이 지방에 모두 배분되고, 지역간 재분배를 고려하여 배분하므로 세원공유로 분류하였다.

이와 같이 복잡한 세원 공동 활용 체계에 대해 다시 한 번 검토해 보고, 간소화, 투명화할 필요가 있다. 특히 내국세 수입 전체로 되어 있는 지방교부세의 경우 내국세라는 명목 아래에서 많은 세목이 공유되고 있다는 점이 간과되고 있다. 소득세와 법인세, 부가가치세의 경우 세수입 중 상당히 많은 부분이 이미 지방세, 세원공유의 형식으로 지방에 이전되었는데도 불구하고, 지방세라는 명목으로 지방 이전 확대가 계속 요구되고 있다. 지방소비세의 경우 이미 부가가치세의 상당부분이 지방교부세로 지방으로 이전되고 있음에도 불구하고 또 다른 형식의 세원공유를 통해 제도가 복잡하게 되었다. 게다가 그 배분된 금액이 지방세에 포함됨으로써 지방재정자립도 지표의 유용성이 저해되었다. 그 외에도 지방소득세를 확대해야 한다는 주장이 있는데, 지방교부세라는 세원공유제도가 존재하는 상황에서 새로운 세원공유제도를 계속 만들어야 하는지 의문이다.

세목별로 구분하지 않고 내국세 수입의 일부를 지방으로 이전하는 세원공유제도인 지방교부세는 국세와 지방세의 개별 세목별 세원 공동 활용을 최소화한다는 전제하에 형성된 제도이다. 그러나 최근에는 세목별로 세원을 공동으로 활용하는 제도가 확대되었으며, 계속 확대되어야 한다는 주장이 지속되고 있다. 이러한 주장의 중요한 근거는 지출은 중앙과 지방의 비율이 4 : 6인데 세수입은 8 : 2로 지방이 지출에 비해 세수입이 적으므로 지방의 자체재원인 세수입을 확대해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 주장의 이면에 지방교부세를 세원공유가 아닌 보조금으로 보고 유사한 성격의 세원공유제도인 지방소비세는 지방세로 분류한 분류체계의 문제가 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 지방세는 세목별로 지방이 행사할 수 있는 재량권의 범위가 다르고, 전혀 재량권이 없는 세목도 있으며, 공동세, 세원공유제도도 있

어 어디까지를 지방세로 할 것인가가 명확하지 않다. 이런 상황에서 내국세 수입 전체를 이전한다는 것을 이유로 지방교부세를 이전재원(보조금)으로 분류하고, 유사한 세원공유제도를 지방세라는 이름으로 확대하는 것은 지방 재정제도의 투명성과 단순화 측면에서 바람직하지 않다.

이러한 문제를 개선하기 위해서는 각 세목별로 배분원칙을 명확하게 하고, 세원공동 활용체계를 단순화, 명확화할 필요가 있다. 즉, 개별 세목의 특성을 규명하고 그 특성에 맞게 지방세, 공동세 또는 세원공유의 형태로 세원을 공동 활용하는 방안을 모색하여야 할 것이다. 굳이 내국세 수입 전체의 일정 부분을 지방으로 이전하는 현행 지방교부세제도를 유지해야 한다면, 지방재정자립도의 개념과 크기에 집착하지 말고 지방교부세제도의 개선을 통해 주어진 지방세의 과세자주권을 적극적으로 활용하도록 하는 인센티브를 확보하는 것이 중요할 것이다.

2. 과세자주권 확대를 위한 지방세제도 개편

가. 지방소득세

지방세 과세자주권의 확대를 위해서 지방세제도 측면에서 할 일은 그다지 많지 않다. 이미 탄력세율제도의 적용범위가 상당히 넓어서 그 대상을 확대하기보다는 현재 탄력세율이 적극적으로 활용되지 않는 이유를 점검하고, 그 문제를 개선하여 적극적으로 활용될 수 있도록 여건을 개선하는 것이 우선이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 가장 중요하며, 문제가 많은 세목이 지방소득세이다. 지방소득세는 앞으로 지방이 과세자주권을 행사하는 중요한 세목의 역할을 할 것으로 기대되는데, 그렇게 되기 위해서는 몇 가지 문제를 개선하여야 할 것이다. 이 문제들이 개선되지 않으면 지방소득세의 과세자주권이 적극적으로 활용되지 않을 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 지방자치단체가 과세자주권을 활용하여 세부담이 지역별로 차등화되는 것보다는 전국적으로 표준세

율이 동등하게 적용되는 편이 나올 수 있다.

본고에서 지적한 지방소득세의 문제와 그 문제에 대한 대응방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 법인소득에 대한 지방소득세는 지방이 과세자주권을 적극적으로 활용하기에 적절한 세목이 아니다. 지역간 세율격차가 발생할 경우 지역간 기업의 이동에 따른 자원배분의 왜곡이 발생하며, 지역간 세율격차를 활용한 조세회피도 증가될 것으로 전망되기 때문이다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 법인소득에 대한 지방소득세를 지방이 과세자주권을 행사할 수 있는 세목으로 유지하기보다는 공동세 형식으로 변경하여 세수입을 중앙과 지방이 공유하고, 적절한 공식에 따라 각 지역에 배분하는 방식이 바람직하다고 할 수 있다.

대폭적인 개편으로 인한 혼란을 피하고자 한다면 현행과 같이 전국적으로 동일한 세율을 적용하고, 두 개 이상의 지역에서 사업을 영위하는 법인의 경우 종업원 수와 사업장 면적을 기준으로 사업장별로 안분하는 방법을 그대로 적용하도록 할 수 있을 것이다. 단, 이 경우 지역별 세율 격차가 발생하지 않도록 법인소득에 대한 지방소득세를 탄력세율 적용대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

둘째, 개인소득에 대한 지방소득세의 경우 특별징수제도에 문제가 있다. 특별징수제도란 소득세를 원천징수의무자가 원천징수하는 경우에 원천징수한 소득세 납세지가 지방소득세의 납세지가 되는 것이다. 이 제도에 의하면 근로소득세 원천징수의 경우 근로자 거주지가 아니라 근로자가 근무하는 사업장 소재지가 납세지가 된다. 따라서 거주지와 근로지가 다른 경우 거주지와 납세지가 달라지는 문제가 발생하고, 편익과세의 원칙에도 부합하지 않는다. 결과적으로 지방세의 가격기능을 약화시키는 요인이 된다. 2013년의 경우 지방소득세 수입에서 60% 정도를 특별징수분이 차지하였으며, 특별징수는 서울, 울산, 경북, 세종 등 사업체가 많은 지역으로 재원이 집중되는 특성을 가지고 있어 자원배분의 형평성 관점에서도 바람직하지 않다.

이 문제를 개선하기 위해서는 원천징수의 경우에도 납세자 거주지를 납세지로 하는 방향으로 개편하여야 할 것이다. 근로소득자의 경우 근로지에서

도 지방공공재의 혜택을 받고 거주지에서도 지방공공재의 혜택을 받는다면 세금을 두 지역에 적절히 배분하는 방안도 생각할 수 있을 것이다. 원천징수한 세금의 납세지를 원천징수의무자가 소재한 지역으로 하는 현행 규정은 오래 전에 형성된 것으로서 당시의 행정능력과 납세자의 납세순응비용을 고려할 때 불가피한 것이었을 수도 있다. 그러나 컴퓨터 기술이 발전된 현 시점에서 보면 원천징수의무자가 징수한 세액을 거주지별로 배분하는 일은 그다지 어려운 일이 아니다. 거주지가 근무지와 다른 경우에 거주지와 근무지에 일정 비율로 안분하는 것도 큰 문제는 되지 않을 것이다.⁶⁶⁾

셋째, 행정적인 낭비와 납세자의 협력비용을 최소화할 필요가 있다. 세원이 동일하고 과세표준 결정방식도 동일한데, 두 개의 과세당국이 독립적으로 세무조사를 한다면 납세자 입장에서는 협력비용이 과도하게 커지며, 정부의 입장에서는 행정비용이 많이 소요된다. 그러므로 세원이 같고 과세표준 결정방식이 동일한 경우에는 중앙정부와 지방자치단체 중 어느 한 쪽에만 세무조사를 할 수 있는 권한을 부여하고, 다른 한쪽은 의심이 되는 경우에 한하여 조사권한을 가진 쪽에 조사를 요청하는 등의 방식으로 협력하는 방안을 모색할 필요가 있다. 소득세와 법인세는 국세가 기본이 되고 국세의 과세표준에 지방의 세율을 적용하여 지방세를 적용하는 세목이므로 국세청에서 독점적인 과세권을 가지고, 지방에서는 필요한 경우에 국세청에 조사를 요청하는 방식이 적절할 것이다. 조사요원의 전문성의 측면에서도 국세청이 지방자치단체보다 우월하다.

지방소득세 개편방향과 관련하여 국세를 지방으로 이양하여 지방소득세를 확대하는 방안도 중요한 이슈가 된다. 그러나 지방의 과세자주권은 지방세 규모의 문제라기보다는 지방자치단체가 탄력세율을 적용할 수 있는 환경을 만들고 실제로 적용하도록 유인을 제공하는 것이 보다 중요한 문제이다. 소득세는 이미 상당부분을 지방교부세로 지방에 이전하고 있는데, 그것을 지방세 형식으로 변경하는 문제에 대해서는 뒤의 세원 공동 활용방식 개편에서 자세하게 논의한다.

66) 주만수(2011), pp.242~244; 안종석·주만수(2012), pp.108~110; 안종석(2013), pp.63~66.

나. 기타 지방세제 개편

현행 지방세 중에서 지방소득세제 외에 과세자주권을 확대하는 관점에서 개편의 필요성이 있는 부분은 재산세 탄력세율제도이다. 이전에는 재산세 탄력세율제도가 다른 세목과 차이가 없이 지방자치단체가 재량적으로 탄력세율을 적용할 수 있도록 되어 있었다. 그런데 2006년에 정부가 종합부동산세를 도입하고, 이에 대응하여 일부 지방자치단체에서 탄력세율제도를 적용하여 해당 지역 거주자의 부동산보유세 부담을 완화하자 중앙정부는 종합부동산세의 효과가 반감되는 것을 우려하여 재산세의 탄력세율 적용을 제한하는 조치를 취하였다. 즉, 특별한 재정수요, 재해 등으로 인하여 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우에 한하여 세율을 조정할 수 있으며, 그 세율 조정의 효력은 조정한 그 해로 국한하였다. 이러한 개편을 통하여 이전에 조례를 통해 세율을 조정하였던 것의 효력을 한 해로 국한하고 그 이듬해부터 다시 표준세율이 적용되도록 하였다. 이는 명백하게 지방의 자율권을 제약한 조치이다.

지방자치를 하게 되면 지방의 자율성과 중앙정부의 통제 또는 중앙정부 정책의 일관성이 상충하는 경우가 발생할 수 있다. 이와 같은 갈등이 발생하는 경우에 중앙정부 정책의 일관성이 우선된다는 원칙이 예외 없이 적용된다면 지방자치 또는 분권화는 더 이상 진전될 수 없다. 그러므로 경우에 따라서는 지방의 자율권을 위해 중앙정부의 정책 일관성을 양보할 수 있어야 한다. 그렇게 하는 것이 가장 좋은 부분이 재산보유에 대한 세금이다. 국세와 지방세 배분에 있어 지방세로서 가장 적합한 세목이 재산세이다. 재산세는 세부담의 지역별 차이로 인한 부작용이 가장 적고, 지방에서 행정을 담당하기에 적절하며, 편익에 대응한 과세의 원칙에 부합한다.⁶⁷⁾ 이 세목에 서조차 지방의 과세권을 허용하지 않는다면 지방세 과세자주권에 대한 논의는 의미가 없다고 할 수 있다. 정부가 재산세 탄력세율 적용을 제한하던 당시에 정부는 종합부동산세를 도입하고 부동산 시장의 안정화 및 부의 재분

67) Shah(1994); 안중석·박정수(1996), pp.23~32에서 재인용

배 목적으로 적극적으로 활용하고자 하였다. 그러나 이후 부동산 시장의 환경이 변화되었고, 종합부동산세의 가구별 합산이 위헌이라는 헌법재판소 판결이 나오면서 재분배 목적의 과세로서도 역할을 크게 기대할 수 없게 되었다. 이러한 변화를 고려한다면, 재산세 탄력세율 적용 제한규정을 그대로 유지하는 것은 바람직하지 않다. 다른 세목과 마찬가지로 지방자치단체가 조건 없이 탄력세율을 적용할 수 있도록 개편하여야 할 것이다.

또 한 가지 검토하여야 할 사항은 지방이 과세자주권을 가진 세목으로서 새롭게 지방으로 이양하거나 신설할 세목이 어떤 것이 있는지이다. 그렇게 하는 것이 적절한 세목은 지방의 경제활동과 관계가 밀접한 세목이다. 앞서 지방소비세 도입과정에서 함평의 나비축제에 대한 사례를 소개하였다. 함평에서 나비축제를 성공적으로 수행하여 많은 관광객을 유치하였는데, 함평의 세수입에 전혀 도움이 되지 않는다는 점이 지방소비세를 도입하는 데 있어 중요한 논리로 작용하였다. 그런데 부가가치세를 공유하는 방식의 지방소비세로는 그러한 문제를 개선할 수 없고, 결과적으로 지방소비세가 그 문제를 개선하는 효과가 없었다고 할 수 있다. 그러나 그 논리는 아직도 중요한 의미를 가지고 있으며, 그러한 측면에서 개선의 여지가 있다. 즉, 지역의 경제활동과 밀접한 관계가 있는 세금을 지방에서 부과하도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

현행 국세 중에서는 과세장소에 대한 개별소비세, 과세유흥장소에 대한 개별소비세가 이에 해당된다. 과세장소에 대한 개별소비세는 경마장, 투전기 시설장소, 골프장, 카지노, 경륜장·경정장의 입장에 대해 과세하는 것이며, 과세유흥장소에 대한 과세는 유흥업소의 매출액에 대해 10%의 세율로 부과하는 세금이다. 이 중 경마와 경륜·경정의 경우에는 지방세인 승마·승자투표권에 대해 10%의 세금을 부과하는 레저세가 있다. 그러므로 이를 제외하고 다른 부분에 대해서는 국세를 지방으로 이양하거나 지방에서 국세에 추가하여 과세할 수 있도록 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그 외에 음식·숙박 등에 대해 지방에서 개별소비세 성격의 지방세를 부과하도록 허용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

3. 탄력세율 적용 촉진을 위한 지방교부세 배분방식 개편

지방세 탄력세율제도가 있어도 지방자치단체가 그것을 적극적으로 활용할 의지가 없으면 지방세는 지방재정의 한계재원으로서 역할을 하지 못한다. 탄력세율을 적용하여 세수입을 증대시켰을 때 발생한 지역간 세수입 격차가 정부간 재정조정에 의해 상쇄되는 경우가 그러하다.

현행 지방교부세 배분방식에는 지방의 탄력세율 적용을 촉진하는 목적으로 두 가지 장치를 두고 있다. 하나는 지방세 수입의 80%만 기준재정수입액에 반영하고 20%를 자체적으로 사용할 수 있도록 하는 것이고, 다른 하나는 탄력세율 적용 인센티브 항목이다. 탄력세율 적용 인센티브는 주민세 균등분과 지역자원시설세에 대해서만 적용되며, 이 두 세목에 대해서는 실제로 탄력세율이 적용되고 있다. 그러나 다른 세목들의 경우 지방세 수입의 20%를 자체적으로 사용하도록 하는 것이 유일한 인센티브인데, 그것만으로는 충분하지 않은 것으로 판단된다. 어떤 지방자치단체도 세수입 증대를 위해 적극적으로 탄력세율을 적용한 사례가 없다는 점이 이를 입증하는 것이라고 판단된다.

이 문제를 개선하는 방법 중 하나는 기준재정수입액 산정 시 지방세 표준세율을 적용하여 세수입을 산정하는 것이다. 현행 배분방식에 따르면, 기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액, 그리고 수입 자체노력 반영부분으로 구분된다. 기초수입액 산정 시, 지방세 수입에 대해 <표 V-3>에 나타난 바와 같이 세목별로 다양한 방식으로 세수입을 추정하고, 추정된 세수입의 80%를 기초수입액으로 산정한다. 구체적으로 적용되는 추정식은 세목별로 다르지만, 기본적인 원칙은 연도별 추세를 반영하여 세수입을 추정하는 것이다. 그리고 2년 후에는 실제 세수입을 적용하여 추계된 세수입과의 차액을 보정수입액에 넣어 정산을 한다. 그러므로 세수입 추계는 지방교부세 배분의 시기를 조정하는 정도의 역할을 할 뿐 장기적으로 배분액 총액을 결정하는 데 아무런 역할을 하지 못한다.

이와 달리 표준세율을 적용하는 방법은 지역별 과세표준에 표준세율을 적용하여 산출한 세액을 기초수입액에 산정하고, 그 산정액과 실제 세수입의

차이에 대해서는 보정을 하지 않는 것을 의미한다. 이 경우 표준세율 이상의 세율을 적용하여 확보한 세수입은 지자체에서 모두 자율적으로 사용할 수 있고, 표준세율보다 낮은 세율을 적용한 경우에 그에 따른 세수입 감소분에 대한 책임도 지방자치단체에서 전적으로 지게 될 것이다. 이러한 방식의 개편안은 안중석(2008)을 비롯하여 많은 연구에서 제시되었다.

〈표 V-3〉 지방교부세 배분 시 지방세와 경상세외수입 등 수입액의 산정방식

구분		산정방식	
지방세	보통세	취 득 세	선형회귀모델($Y_t = a + bt$)
		등록면허세	선형회귀모델($Y_t = a + bt$)
		레 저 세	전전년도 징수실적×연평균 증가율
		재 산 세	선형회귀모델($Y_t = a + bt$)
		담배소비세	선형회귀모델($Y_t = a + bt$)
		주 민 세	선형회귀모델($Y_t = a + bt$)
		지방소득세	선형회귀모델($Y_t = a + bt$)
		지방소비세	지방자치단체별 교부(예정) 금액 ※ 지방자치단체 순수 수입분만 해당한다.
	목적세	자동차세	전전년도 징수실적×연평균 증가율 ※ 자동차 주행에 대한 자동차세 중 운송업보조금분은 제외한다.
지역자원 시설세		전전년도 징수실적×연평균 증가율 ※ 원자력 및 화력발전에 대한 지역자원시설세는 제외한다.	
경상세외수입 (사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입)		$Tt = \left\{ \sum_{t=1}^3 (at + bt + ct + dt + et) \right\} \div 3$ [a: 사용료수입액, b: 수수료수입액, c: 재산임대수입액, d: 이자수입액, e: 사업수입액]	
시·군 조정교부금(특별조정교부금은 제외한다)· 시도세 징수교부금· 재정특례보전금· 지역상생발전기금 배분금액		해당 연도 시·도세 추계액 등을 기초로 산정	
부동산교부세		지방자치단체별 교부(예정) 금액	

주: 1) Y: 지방세수, t: 해당 연도(1, 2, ..., t)

2) 세목별·지방자치단체별로 세수여건의 특수성 등을 고려하여 추계기법 보정 가능

3) 지방세 중 「지방교육재정교부금법」 제11조 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조에 따른 교육비특별회계로 전출하는 금액은 제외

자료: 「지방교부세법 시행규칙」 별표 5.

이때 과세표준을 과거의 실적에서 산출할 수밖에 없는데, 경기 변동 등 지방자치단체가 통제할 수 없는 환경의 변화로 인한 지방세 수입 변화에 대한 보정 문제가 발생할 수도 있다. 기본적으로 지방세라는 것은 경기 변동 등으로 인해 발생하는 세수 변동에 대해서도 지방자치단체가 자체적으로 부담해야 하는 것이 원칙이다. 그러나 지방자치단체가 독자적으로 그 부담을 지도록 하는 것이 바람직하지 않다고 판단된다면, 세율은 표준세율을 적용하고 과세표준의 변화분만을 반영하여 정산하는 방법도 생각할 수 있을 것이다. 이 경우 지방자치단체가 과세표준을 확대하고자 하는 노력을 게을리할 수도 있다는 문제가 있는데, 이에 대해서는 현재 수입 자체노력 반영부분에서 인센티브를 제공하고 있다.

또 다른 방법으로서 앞서 제시한 표준세율을 적용하는 것보다 좀 더 개혁적인 방안은 지역별 지방교부세 배분비율을 현행 배분비율을 기준으로 고정시키는 것이다. 예를 들면 제주도의 경우 현재 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하지 않고 교부금 총액의 3%를 배분한다. 다른 지방자치단체의 경우에도 현재의 산출된 기준재정수입액과 기준재정수요액이 그 지역의 재정수요와 수입을 적절하게 반영하고 있다고 가정하고 현재의 배분비율을 그대로 적용하여 배분하면, 현재의 지역별 자원배분구도를 바꾸지 않고 지방재정의 한계자원을 지방세로 변경하는 효과가 있을 수 있다. 즉, 현재의 비율로 지역간 지방교부세 배분비율을 고정시키면, 지역별로 배분받는 지방교부세 규모가 지방세 수입의 변동에 의해 영향을 받지 않으므로 지방교부세가 한계자원의 역할을 하지 못하게 된다.

이 경우 시간이 지남에 따라 발생하는 재정수요와 재정수입 여건의 변화가 적절하게 반영되지 못한다는 문제가 나타날 수 있다. 그러나 지방자치체란 그러한 여건의 변화에 따른 충격을 지방자치단체에서 자체적으로 흡수할 수 있을 때 가능한 것이라는 점을 고려할 필요가 있다. 지방자치단체에 주어지는 대내외 충격을 모두 중앙정부에서 흡수한다면 진정한 의미의 지방자치는 불가능하다고 할 수 있다.

작은 변화에 대해서는 지방자치단체에서 자체적으로 흡수하도록 하고, 변

화가 커서 지방자치단체가 자체적으로 흡수하기 어려울 것으로 판단되는 경우에는 중앙정부에서 특별교부세 또는 국고보조금을 통해 지원하는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 예를 들면 기준재정수입액과 기준재정수요액을 계속 모니터링하여 기준재정수입액과 지방교부세 배분액의 합계를 기준재정수요액으로 나누어 산출한 재정력지수가 1에서 크게 벗어나는 경우(예, 0.9 이하), 중앙정부에서 지원하여 0.9 이상으로 만들고, 동시에 해당 자치단체의 재정을 평가 분석하여 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 그 지방자치단체의 재정을 개선하도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

만약 지방교부세 배분비율을 고정시키는 데 대한 반감이 크다면, 기준재정수요액은 현재와 같이 매년 지역별로 산출하고, 세입 부분에서 자체노력 반영부분을 제외한 기초수입액과 보정수입액 부분을 현재 세수입의 상대적인 비율로 고정시키는 방안도 생각할 수 있다. 탄력세율이 거의 활용되지 않고 있으므로 현재 세수입의 상대적 비율은 표준세율을 적용한 경우의 세수입 비율과 같다고 할 수 있다. 이렇게 함으로써 현재의 자원배분구도를 변경시키지 않으면서 장기적으로 지방의 과세자주권 행사를 촉진함으로써 지방자치를 발전시키는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

4. 중앙·지방간 세원 공동 활용방식의 개편

내국세 개별 세목 세수입의 상당부분을 지방교부세라는 형식으로 지방으로 이전하고 있음에도 불구하고 그것을 이전재원으로 분류하여 지속적으로 지방세 확충을 주장하는 것은 바람직하지 않다. 현행 제도하에서 지방세를 확충하여, 이미 경제적 의미를 상실해버린 지방재정자립도를 개선하더라도 실질적인 의미의 지방재정 세입 자율성은 개선되지 않기 때문이다.

국세와 지방의 세원 공동 활용이 불가피한 상황이라면, 한편으로 지방교부세처럼 ‘내국세 수입 전체’라고 묶어서 세원을 공유하고, 다른 한편으로는 각 세목에 대해 별도로 세목별 공유방안을 마련하는 것보다는 세목별 특성을 분석하여 그 특성에 맞게 세목별 세원 공동 활용 방안을 모색하는 것이

제도의 투명성을 확보하는 데 도움이 될 것으로 판단된다. 다른 국가의 경우를 예로 들어보면, 독일의 경우 소득세와 부가가치세, 법인세 수입을 각각 중앙정부와 지방정부가 공유하며 각 세목에 대해 다른 배분방식을 적용한다. 호주는 부가가치세 수입 전액을 지방에 배분한다.

생각할 수 있는 개편방안 중 하나는 현행 지방교부세제도의 골격을 유지하면서 지방교부세 재원만 세목별로 설정하는 것이다. '내국세 수입 전체'로 하여 하늘에서 떨어진 자금과 같은 인상을 주지 않고, 지방교부세를 고려하지 않은 중앙정부의 정책이 그대로 지방교부세에 반영되는 상황도 예방하려면 내국세의 주요 세목인 소득세와 부가가치세, 법인세를 주축으로 지방교부세 중 핵심인 보통교부세 재원을 마련하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 2013년 기준으로 소득세와 법인세, 부가가치세 세수입이 내국세 수입의 88%를 차지하였다. 그러므로 다른 세목을 보통교부세 재원에서 제외하더라도 현재 19.24%인 각 세목 세수입의 지방교부세 편입비율을 21.8%로 인상하면 이 세 가지 세목만으로 동등한 수준의 재원을 확보할 수 있다. 이렇게 되면, 소득세와 법인세, 부가가치세제도를 개편할 경우 그것이 지방교부세에 미치는 영향을 즉각적으로 인식하고 해당 세목이나 다른 세목 세수입의 지방교부세 편입비율을 조정하여 대응할 수 있다.⁶⁸⁾

〈표 V-4〉에서는 현행 배분구도하에서 소득세와 법인세, 부가가치세 세수입이 중앙정부와 지방자치단체 간에 어떻게 배분되고 있는지를 보여주고, 내국세 수입으로 되어 있는 지방교부세 재원을 소득세와 법인세, 부가가치세 수입의 일정비율로 개편할 경우의 세수입 배분비율을 비교하였다. 각 세목의 국세와 지방세 수입을 모두 합한 세수입을 100으로 할 때, 최종적으로 중앙정부가 사용하는 부분과 지방이 사용하는 부분으로 구분하였으며, 지방이 사용하는 부분은 다시 지방세와 지방교부세로 구분하였다. 여기서 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세의 합을 말한다.

68) 안중석(2013), pp.103~104.

〈표 V-4〉 세원공유방식 개편안 - 예시

(단위: %)

	현행 배분비율 ¹⁾				합계	개편안 - 예시			
	중앙정부 귀속분	지방 귀속분				중앙 귀속분	지방 귀속분		
		지방세	교부세	지방계			지방세	교부세	지방계
소득세	73.4	9.1	17.5	26.6	100.0	71.0	9.1	19.9	29.0
법인세	73.4	9.1	17.5	26.6	100.0	71.0	9.1	19.9	29.0
부가가치세	71.9	11.0	17.1	28.1	100.0	69.5	11.0	19.5	30.5
기타 내국세	80.8	-	19.2	19.2	100.0	100.0	-	-	-
내국세	73.7	8.7	17.6	26.3	100.0	73.7	8.7	17.6	26.3

주: 1) 국세청의 국세통계연보에 나타난 자료를 활용하여 저자가 계산
 자료: 국세청, 『2014 국세통계연보』, 2014.

현행 제도하에서 소득세와 법인세는 국세와 지방세를 합한 총세수입의 73.4%를 중앙정부에서 사용하고, 26.6%를 지방에서 사용한다. 그 중 9.1%p는 지방소득세이며, 17.5%p는 지방교부세이다. 부가가치세의 경우 중앙에서 사용하는 비율이 71.9%, 지방에서 사용하는 비율이 28.1%로 소득세와 법인세보다 지방에서 사용하는 비율이 크다. 총세수입의 11%가 지방세이며, 지방교부세로 배분되는 세수입은 부가가치세 총세수입의 17.1%가 된다. 그 외 내국세는 세수입의 19.24%가 지방에 지방교부세로 배분된다.

소득세와 법인세, 부가가치세를 제외한 기타 내국세 수입 중에서 지방교부세로 배분되는 금액은 2013년 기준 3조 9천억원 정도 되는데, 이 금액을 소득세와 법인세, 부가가치세 2013년 세수입 비율로 분담한다고 가정하고 세목별 중앙·지방간 세수입 배분비율을 정리한 것이 표에 나타난 ‘개편안-예시’이다. 이 경우 소득세와 법인세는 중앙정부가 71%를 사용하고 지방자치단체가 29%를 사용하게 된다. 지방세는 이전과 같으며, 지방교부세가 소득세와 법인세의 총세수입에서 차지하는 비중은 17.5%에서 19.9%로 증가한다. 부가가치세는 중앙정부 사용재원의 비중이 69.5%가 되며, 지방자치단체는 지방세로 11%, 지방교부세로 19.5%를 배분하여 총 30.5%를 지방에서 사용할 수 있게 된다.

이와 같은 변화는 소득세와 법인세, 부가가치세 세원의 지방 활용 비율을

확대해야 한다는 주장에 대해 유연한 대처가 가능하다는 장점을 가지고 있다. 지금까지 지방소득세 확대, 지방소비세 확대 주장은 거의 예외 없이 중앙귀속분과 지방세 간의 배분비율 조정에 초점을 맞춘 것이다. 그러나 위 표는 중앙귀속분과 지방세 간의 배분비율 조정 외에도 지방세와 지방교부세 간의 비율 조정이 세목별로 가능하다는 점을 보여준다.

소득세를 지방으로 이전하여 지방소득세의 과세기반을 확대하여야 할 경우 국세를 지방세로 전환하는 것뿐만 아니라 지방교부세 중 소득세분 중 일부를 지방세로 전환하는 문제를 함께 고려하여 소득세 수입이 국세와 지방세, 지방교부세에 배분되는 적절한 비율을 찾아갈 수 있을 것이다. 지방세와 지방교부세 간의 재원배분비율 조정과 관련해서는, 장기적으로 지방세의 비율을 증대시키고 지방교부세의 비율은 축소하여 지방의 과세자주성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지방세 중에서 개인소득에 대한 지방소득세가 지방에 과세 재량권을 부여하는 데 바람직한 요소들을 비교적 많이 갖춘 세목이고, 세원도 적지 않은 편이다. 물론 이를 위해서는 앞서 검토한 지방소득세의 문제점이 먼저 개선되어야 할 것이다.

법인소득에 대한 지방소득세는, 앞서 검토한 바와 같이 지방에 과세 재량권을 부여하기에 적절하지 않으므로, 장기적으로 지방세의 비중을 축소하고 지방교부세의 비중을 확대하는 방향으로 검토해 볼 필요가 있다.

지방소비세는 현재 상태에서 그 기능이 지방교부세와 큰 차이가 없다. 그러므로 양자를 통합하는 문제에 대해 심각하게 고민해 볼 필요가 있다. 현재와 같이 지방세와 지방교부세로 분리하는 것은 재원의 목적에 부합하는 정확한 분류라고 할 수 없어 지방재정제도의 투명성을 저해한다. 어느 쪽으로든 통합하여 같은 배분방식으로 재원을 배분하는 것이 제도의 간소화 차원에서 바람직하다. 지방교부세 방향으로 통합할 경우, 법인세분과 합하여 현재와 같은 지방교부세 재원배분방식에 따라 재원을 배분할 수 있다는 장점이 있다. 지방교부세분을 지방소비세에 통합하는 경우에는 배분 시 지역의 경제력 즉, 민간소비지출을 참고한다는 장점이 있으나, 그에 따른 재원재배분에 대해서는 법인세분 지방교부세 등 다른 재원으로 보전하여야 한다는 문제가 뒤따른다.

참고문헌

- 국세청, 『2014 국세통계연보』, 2014.
- 기획재정부, 『예산개요 참고자료』, 각 연도.
- 김영오, 「지방세법상 탄력세율제 활용에 관한 연구」, 『지방정부연구』, 제12권 제3호, 한국지방정부학회, 2008. 11, pp.195~214.
- 동아일보, 「미, 전매제도 철폐 등 무리한 요구. 한국·일본 보복감수 택일 기로에」, 1988.2.17.
- 안중석, 『지방양여금이 지방재정에 미친 효과분석』, 정책보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997.
- _____, 『지방자치제 도입 이후의 지방재정구조 변화 분석』, 한국조세연구원, 2001.
- _____, 『지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2008.
- _____, 『지방소득세·지방소비세 도입 타당성 분석』, 기획재정부·한국조세연구원, 2009.
- _____, 「지방재정」, 『한국경제 60년사 I: 경제일반』, 한국경제 60년사 편찬위원회, 2010, pp.524~560.
- _____, 『국세·지방세 체계 개편방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 안중석·박정수, 『중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1996.
- 안중석·원윤희, 『지방자치단체의 재정책임성 제고방안』, 기획재정부·한국조세연구원, 2009.
- 안중석·정재호·최기호, 『외국인투자기업에 대한 법인세 등의 감면제도 평가 및 정비방안』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 안중석·주만수, 『국세와 지방세의 합리적 조정방안』, 한국조세연구원, 2012.

- 오연천, 「지방재정」, 『한국재정 60년사』, 한국개발연구원, 1991, pp.643~700.
- 유태현 외, 『지방재정 여건 변화를 반영한 지방소비세 확충방안』, 한국지방세연구원, 2014.
- 윤영진 외, 『서울시 재정확충 및 자치구와의 상생발전을 위한 재정관리 방안』, 한국지방재정학회, 2014.
- 이진우, 「주민세 인상률이 지역마다 다른 이유는?」, 『손에 잡히는 경제』, 매일경제신문, 2015.9.8.
- 이영환·노수환, 「재산세 공동과세에 따른 문제점 및 개선방안」, 『의정논총』, 한국의정연구회 제6권 제2호, 2011.12, pp.165~189.
- 이영희, 「지방자치제 도입 과정에서 국세의 지방세 이양 및 그 후의 변화」, 『한국세제사』, 제2편 제3권, 한국조세연구원, 2012, pp.28~64.
- 임성일, 「지방자치 20년 평가와 과제 - 지방재정분야를 중심으로」, 『민선 지방자치 20년, 회고와 전망 토론회 발표자료집』, 전국시도지사협의회·전라북도 주최, 2015.6.
- 주만수, 「지방세의 누진세율체계와 재정력 격차」, 『지방행정연구』, 제25권 제3호, 한국지방행정연구원, 2011.9, pp.239~268.
- 주만수·최병호, 「지방소비세·지방소득세 도입과 지방세체계 개편」, 『한국세제사』, 제2편 제3권, 한국조세연구원, 2012, pp.65~110.
- 최병호, 「세원할당 원칙과 지방소득세제의 개편」, 2011년 한국지방재정학회 지방세발전포럼 발표 논문, 2011.
- 최병호·정종필, 「재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편방향」, 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』, 서울행정학회, 2007. 8.
- 한국경제신문, 「지자체 '재산세 50% 감면' 올해는 없다」, 2007.6.13.
- 행정안전부, 『2011 지방세정연감』, 2011.
- _____, 『2013년 보통교부세 산정내역』, 2013a.
- _____, 『2013년도 분권교부세 산정내역』, 2013b.
- _____, 「2013년도 자치단체별 부동산교부세 배정내역」, 2013c.
- 행정자치부, 『지방자치법 연혁집』, 2000.

_____, 『지방세연혁집』, 2007.
_____, 『2014 지방세통계연감』, 2014.
_____, 『2015년 지방교부세 산정해설』, 2015.
_____, 『지방재정연감』, 각 연도
행정학용어 표준화연구회, 『이해하기 쉽게 쓴 행정학 용어사전』, 새정보미디어, 2010.

Blöchlinger, Hansjörg, and Oliver Petzold, “Finding the Dividing Line between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation,” OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)10, 2009.

McLure, Charles E and Jorge Martinez-Vazquez, “The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations,” World Bank Institute, Washington D.C., 2000.

Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington D.C.; The World Bank, 1994.

Tavares-Lehmann, Ana Teresa, Ângelo Coelho and Frederick Lehmann, “Taxes and Foreign Direct Investment Attraction: A Literature Review,” *Progress in International Business Research*, Vol.7, 2012, pp.89~117.

〈웹사이트〉

국가통계포털, <http://kosis.kr/>.

법제처 국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr/main.html>.

이영희, 「탄력세율제도」, 『온라인행정학 전자사전』,

http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_list.php?term_word=, 2001.

OECD, Fiscal Decentralisation Database,

<http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm>.

_____, Tax Database, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm>

지방자치시대의 지방세 정책 - 평가와 발전방향

안 종 석

본 연구에서는 지방자치단체장 민선 이후 20년간의 지방세 정책을 평가하고 발전방향을 모색하였다. 특히 지방분권의 순기능 회복에 초점을 맞춰 지방재정의 세입·세출의 자율성 관점에서 지방세 정책의 발전과정을 평가하고 향후 발전방향을 모색하였다. 그런데 지방세 정책과 지방재정조정제도의 근간을 형성하는 지방교부세 정책이 밀접한 관계를 가지고 있으므로, 지방세 정책에 국한하지 않고 지방교부세제도의 발전방향도 함께 검토하였다.

본 보고서에서 제시한 정책제안을 보면, 먼저 정책방향으로 지방세 수입 규모보다는 과세자주권 확대에 주력할 필요가 있다는 점, 지방재정의 자율성과 지역간 형평성의 충돌이 발생할 경우 적절한 조화를 모색할 필요가 있다는 점, 그리고 지방재정제도를 단순화할 필요가 있다는 점을 지적하였다.

구체적인 정책방안으로서는 첫째, 지방소득세에서 지방의 과세자주권을 확대하는 데 장애가 되는 요인들을 제거하는 방안을 제시하였다. 법인소득에 대한 과세제도 개편, 특별징수제도 개편 등이 이에 해당된다. 둘째, 지방소득세 외에 과세자주권을 확대하는 방안에 대해 논의하였다. 재산세에 대한 탄력세율 적용 권한 확대, 개별소비세 등에서 부분적으로 지방에 이양할 수 있는 세목 검토가 이에 해당한다. 셋째, 지방자치단체가 과세자주권을 행사하는 데 있어 가장 중요한 장애요인이 지방교부세인 것으로 판단되는바,

그 문제를 해결하는 방안으로 지방교부세 기준재정수입액 산정방식 개편방안에 대해 논의하였다. 마지막으로 내국세 수입의 일정부분을 지방교부세라는 이름으로 지방에 배분하는 세원공유 방식을 세목별 공유방식으로 개편하는 문제에 대해 논의하였다.

Local Autonomy and Local Tax System

Jongseok An

In Korea, we launched the autonomous local government system with a direct voting to elect local government heads in 1995. There were many changes in local tax systems and intergovernmental systems during the last 20 years after the first direct election of local government heads. Some of the changes may have effects to enhance fiscal decentralization, while some others may restrict local autonomy. This report examined local tax policies and the related inter-governmental transfer systems during the last 20 years, evaluated them, and provided policy suggestions to enhance local autonomy and decentralization.

Summarizing the policy directions suggested by this report, firstly, it emphasized tax autonomy of local governments. In Korea, tax rates and bases are defined by law at the central government level with permissions to local governments to change tax rates within the ranges provided by law. But during the last 20 years, local governments did not exercise their right to change tax rates hardly at all. Thus, the share of local tax in local government revenue does not have important meaning in itself. It is more important to provide incentives for local government to use local tax as the marginal source of local funds. Secondly, it suggested that we

need to sacrifice a little bit of horizontal equity to save positive effects of decentralization and local autonomy. During the last 20 years the government gave priority to horizontal equity whenever there were conflicts between local autonomy and horizontal equity. Overemphasizing horizontal equity seems to make local governments to restrain from raising funds by increasing tax rates.

■ 저자약력

안 종 석

연세대학교 경제학과 졸업
미국 University of Maryland 경제학 박사
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

자료 수집 및 정리

김현숙 한국조세재정연구원 전문연구위원

연구보고서 15-05

지방자치시대의 지방세 정책 - 평가와 발전방향

발행	행	2015년 12월 31일
저자	자	안종석
발행인	인	박형수
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	30147 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화	화	(044)414-2114(대)
홈페이지	지	www.kipf.re.kr
등록	록	1993. 7. 15. 제2014-24호
정가	가	7,000원
조판 및 인쇄	쇄	고려씨엔피 (02)2277-1508/9
I S B N		978-89-8191-791-3 93320
