사업평가현안분석 제34호

NABO
National Assembly Budget Office

지방세의 현황과 과제

2011. 12

이세진

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

사업평가현안분석 제34호

지방세의 현황과 과제

총 괄 | 박용주 (사업평가국장)

기획·조정 | 천우정 (행정사업평가팀장)

집 필 | 이세진 (행정사업평가팀 사업평가관)

지 원 | 황수지 (행정사업평가팀)

문의 : **사업평가국 행정사업평가팀** 02-788-4749

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해서도 보실 수 있습니다.

지방세의 현황과 과제

이 세 진

2011. 12

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

발 간 사

2011년 12월

국회예산정책처장 주 영 진

요 약

Ⅰ. 서 론

- [illegible], [illegible], [illegible] 1990 [illegible] 20% [illegible].
  - ○ [illegible] 20% [illegible].
    - [illegible] (%) : (2005) 22.0 [illegible] (2006) 23.0 [illegible] (2007) 21.2 [illegible] (2008) 21.4 [illegible] (2009) 21.5 [illegible] (2010) 21.7
- [illegible] · [illegible] 2010 [illegible], [illegible], [illegible] 3 [illegible] ([illegible]) [illegible] 16 [illegible] 11 [illegible], [illegible].
- [illegible] (2011 [illegible] 35.3%) [illegible].
  - ○ [illegible] 2 [illegible] 2011 [illegible] 1949 [illegible].
  - ○ [illegible] 3 [illegible], [illegible], [illegible], [illegible] · [illegible].

Ⅱ. 지방재정 현황 및 지방세제 변천

1. 지방세 세입 현황

❑ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□, □□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□ □□□ □□□□ □□ □□□□□□ □□□□ □□□□ □□.

- 2011□□ □□□□□□□□□□ □□□□□(□□□□□+□□□□□)□□ □□□□41.1%
- 2005□□ □□□ □□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□, 2011□□ □□□□□□□□40%□□ □□□□.

□ 의존재원 비중: 2005□□35.2% □□2007□□38.0% □□2011□□41.1%

❑ □□□□ □□□□□□2011□□□□ □□□□□ □□□□, □□□ □□□ □□□□ □□□□□ □□□□ □□□ □□□ □□□□ □□□ □□□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□.

- □□□□□ □□□□ □□□□ □□□ □□□□□ □□□□, □□□□ □□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□□ □□□□.
- 2011□□ □□□□□□□□2010□□ □□□□□ □□□3.9% □□□□49.7□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□.

❑ □□□ □□□ □□□□□ □□ □□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□, □□□□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□.

- □□□□□□□ □□ □□□□□□□ □□□□ □□□□□□□□ □□□□ □□□□□

□ □□□□□: 2005□□15.3□□□2010□□29.7□□, □□□□14.2%□

□ □□□□□: 2005□□17.2□□□2010□□25.5□□, □□□□8.2%□

- □□□□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□.

2. 2011년 지방재정 현황

가. 2011년도 지방자치단체 세입·세출 예산

❑ 2010 [illegible] 139 [illegible] 8,565 [illegible] 2011 [illegible] 141 [illegible] 393 [illegible] (0.8% [illegible])

- [illegible] (1.5 [illegible]) [illegible] (2.7 [illegible])
  - [illegible] (1.9 [illegible]), [illegible].(1.5 [illegible])
  - [illegible].(1.9 [illegible])
  - [illegible] (1.9 [illegible]), [illegible].(0.9 [illegible])

나. 2011년도 지방재정 여건

❑ [illegible]

- [illegible].

❑ [illegible][1] [illegible] (1.7 [illegible]) [illegible] (1.5 [illegible]) [illegible]

- 2010 [illegible], 2011 [illegible]

❑ [illegible] 30 [illegible]

- [illegible] 2010 [illegible], 2011 [illegible]

1) 일반재원은 사용에 있어서 조건이 붙지 않은 재원으로서 지방세, 세외수입, 지방교부세 등을 의미

❑ □□□ □□□ □□□□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□ 51.9%, □□□□□□□ □□□□ □□□ □□□□ 76.7%

- □□□ □□□ □□□□□: 2010□□ 52.2%, 2011□□ 51.9%
- □□□ □□□ □□□□□: 2010□□ 75.7%, 2011□□ 76.7%

Ⅲ. 지방세제 평가

1. 총괄평가

가. 재원의 배분

❑ □□□□□ □□□□ ▫, 1995□□ □□□ □□□ □□□□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□ 늘□남.

- 1970~80□□ □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□ □□□□ □□□□□ □□□□ □□□ □□ □□□□□ 미미□.
- 1995□□ □□□□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□ □□□ 1980□□ 12.7%□□ 1990□□ 20.8%□ 늘□남.

❑ □□□□ □□□ □□□ □□ □□□□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□ 20% □□□□ □□□ □□□□ □□.

❑ □□, □□□□□□□□ □□□ □□□□ □께 □□□□□ □□□□ 늘□□□□□ □□□ □□□□□ 절□ □□□ □□□□□□□□ □□□.

- □□□□□□□ 통□ □□□□ □□□□ □□□□ 포□□ □□ □□ □□□□ □□ 60% □량□ □□□□□ □□□□ □□.
- 2009□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□□, □육□□□□□ □□□□□ □□□□ 42 : 44 : 14□ □□□□ □□.

나. 재정적 독립성

❑ 2003□□ □□□ □□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□.

○ □□□□□□ □□ □□ □□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□ 2008□□ □□□융□□□ □□□ □□□□□□□ □□□□□□ 2010□□ 85.8%□□ □□□□□□□ □□□□.

○ □□□□ □□□□□ □□□□ □□ □□□□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□□ □머□□ □□□□□ □□□□□□□ 큰□ □□□□ □□□□□ □□.

❑ □□□□□□□ □□□□□ 또□ 2006□□ □□□ □□□ □□□□□ □□임.

○ □□□□□□ □□□□□□□ 2010□□ 87.2%□□□ □□했□□□ □□□ 2011□□ □□□ □□91.7%□□ □□□□□ □□□□ □□.

○ 2006~2011□□ □□□□□ 볼□ ㅁ□□□ □든□ □□□□□ □□□□□□ 70% □□□□ □□□□□ □□□□ □□, □□남·북□□ □□□□□□□□ 60% □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□□ □□□ 낮□□□□□ □□남.

○ □□□ □□□ □□□ □든□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□□ □□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□ □능□□□ □□줌.

○ □□□ □□□□□, □□□□□, □□□□□□□□ □□□ □□□□□□□ □□ 큰□ □□□□ □□□□□ □□ □□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□ 열□□□□ □□□ □□□□ □□남.

다. 지방자치단체별 지방세입 비중 및 세목별 비중

❑ □□□□ □□□□ □□□ □□□□ □□□□ □□□□ □욱□ 커□□ □□.

○ 1990□□ □□ □□□ □□□□ □□ □□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□□ 2000□□ □□ □□절□ □□□ □□□□□ □□.

❑ □□□□□□ □·□□□□□ □□큰□ □□□□ □□□□□ □□.

○ □□□□□2000~2009□□ □□□ □□□□ □□□□, □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□22.0%, □□□19.5%, □□□17.3% □□□□ □□□□, □□□ □□□ □□□36.7%, □□□32.3%, □□□육□22.2% □□□□□□□ □□□□□□□ □·□□□□□ □□□□ □□□ □□□□□ □□남.

라. 국세 대비 지방세 비중

❑ □□□ □□□ □□□□ □□□□OECD □□□□□□□ □□□늘□□□□ □□□□□ □□□□□□□□□ □□□□ □□□□□ □□□ □, 2007□□□ □□□□□ □□□□□□□□ □□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□□OECD □□□□□ □□□□□□□□ □□□ □□□□ □□□□ □□임.

○ □□□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□21% □□□□, □□□□ □□□□□ □□□□OECD □□□□□ □□□ □□□□□ □□□□ □□□□18.6%, □□값□□21% □□임.

2. 세목별 평가

가. 취득세

❑ 첫째, □□□ □□□□□□ □□□□□ □□큰□ □□□□□ □□□□ □□ □□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□ □□□□□□□□□ □□□ □□□□□ □□□열□□ □□□□□□□□ □□□□□□ □욱□ □려움□□ □□□□□□□ □□□□, □□□□□□ □□□□□□□ □□□□□미□□□ □□□범□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□□ □겠□.

○ 2006□□□ □□□□□ □□□2011□□□ □□□□□ □□□□ □□□논란□ 끝□□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□□□마□□□□□ □□□□, □□□□ □□□□□□□ □□□□ □□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□□□□ □□□□매□□ □□□□□ □□□ □□□□ □□□□ ▫, □□□□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □겠□.

□ □□□□□□□ □□액□ □합□□□□□□ □□□□ □□ 2007□ 1□ 8,892□□□□2010□ 1□461□□□□□ □□

❑ 둘째, □□□□ □□□□ □□ □께□ □□□□□□ □□ □□임□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□ □□, □□□□□ □□□□□□□□□ □□□ 협□□ □□□□□ □□□□□□ 없□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□ □□ □□□□□ □□□□ □□, □□□□□□□ □견□ □□□□ □□ □□□ □효□ □□□ □□□□ □□□□□ 마□□□야□ □□ □임.

○ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□ □□□□ □표□□ □□□□ □□말□□ □□□□□ □택□□□□□ □□□ □□□□□ 50% □□□ □□□□ □□3.22 □택□□ □□□□ □□□□□ □□ □□ □□.

○ □□ □□ □□□□□□ □□□□□ □□ 8월 □□□□□□□□27□□2□□ □□□□□ □□□□□□□담□□□□□□□□ □□□□□□, □□□□□ □□ 4□ 협□□□□ □□□□□ □1□□ □□□□□ 참□□□□ □.

○ □□□, □ □□□□□ □□ □□□□ □□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □량□□□□□ □□□□□ □□ □□□□ □□ □□□ □□□□□ □□□□□ □견□ □렴□□□□□ □□□□ □□□□ □질□ □□ 밖□□ 없□□ □겠□.

나. 재산세

❑ □칙□□□ □□□□□ □□□□□□□□□□8□□3□□ □□ □4□□□ □□□ □□□□ □□□ □·군□□□ □□□□□ □□□□, □□□□□□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□ □형□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□ 2007□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□□.

❑ □□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ “□□□□ □□ □□□□ □□□□”□□ □□□□□□□ 2008□□ □□□ □□□□□ 40%, 2009□□ 45%, 2010□□ 50%□□ □□□□□□ □□□□ □□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□ □액□□ □□□□□□□ 25□□ □□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□.(□□□□□□□□□ □9□□ □□ □10□)

- □□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □두□□ □□□□ □□□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □□□ 헌□□□□□ □□된□□□ □판□□ □□□□□□, □□□□□□□□ □□□□ □□□ □□□ □□□□ □□□□□□써□ 헌□□□ □□된□ □□□□□□□□ □질□□□□ □□□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□ □□□□ 헌□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ 판□□.
- 또□, □□□□□ □□□□□ □□□□□□터□ □□□□ 박탈□□□ □□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□킨□ □□ □□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□므□□ □□려□ 헌□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□□□□ □□□□ □□□□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□□ 볼□ □□ □□□□□ □겠□.
  - □□□ □□□□□ 헌□□판□□□ 2010□□ 10월□ 28□(2007헌□4) □남□□ □□□ □□□ □□□ □□쟁□□판□ □□□□□ □판□□ □□□□ □□된□ □견□□, □□□□□ □□□□□ □□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ 100□□□ 50씩□ □□□□□□□□ □□□□ □(舊) □□□□□ □6□□2□□ □□□□□ □□□□ □액□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□□ □□□ □(舊) □□□□□ □6□□3□□ □□□□ □□□□ □□□□ 헌□□□ □□된□ □□□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□.
- □□□□ □□□□ □처□ □□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□ 큰□ □□□□ □□□□ 헌□□□ □□□□□ 갖□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□, □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ 큰□ □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□□ 긍□□□□□ □□□□ 볼□ □□□□ □□□□ □겠□.
  - □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□ □□□□ □□□□ □남□□□ □북□□□ □□□□ □□□□ □□□만, □날□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□ □려□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □겠□.

다. 지방소비세

❑ □□□□□□ □□□□□□ □□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □능□□ □□□□□□□□ □□ □□□□□□ □□□ 뒷□□□□□ □□□□□ □□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□□ □□ □□, □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□.

❑ □□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□ 집□□□□□ □□□ ▫ □□□ □□□□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□□ □양 □□□□□ □□□□□□□ 효□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□□□□□만□ □□□□□ □능□□□ □□□ 된□□□ □□□□□□ □□□□.

❑ □□□ □□□□□□ □□□ □□□□□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □표□□□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□ 된□ □임.

❑ □□□□ □□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□ 같□□ □□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□ □□□□(□□□□ 100%, □□□□□□ □□□□ 200%, □□□ □(道)□□□ 300%)□□ 두□□ □□□□□□ □식□□□□, □□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □형□□□□□ □□□□질□ □□ □□□□□ □□□□□□□□ □□□□표□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□ 볼□ □□□□□ □□□□□ □겠□

- □□□ □□□□□□□□□ □□□□□ □포□□ □□, □□□□(□□, □□, □□)□□ □□□ □□□□ □□□□□□□□□ 51.4%□□ □□□□□□ □□.(□□□ □□□□□ 20.8%, □□□ 道 27.8%)
- □□□□□ □□□□ □식□□ □□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□, □□□□ 19.7%, □□□□□□ 15.7% □□□□□□ □□, □□□□ □□□□□ □북□ 3.6% □□ □□□□ 5% □□□□ 머□□□□ □□.

라. 주행분 자동차세

❑ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□(舊, □□□□)□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□럼□ □□□□□□□ □□□

□□□□□□□□□□□□□□.

○ 2010□□ □□□□□□□□□ □□된□ □□□□ □□□□□□□□ □□□□ □□3□□ 1,691□□□□73.4%□□2□□3,249□□

○ □□□□70% □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□□□□□□판□□□□□□□□□왔□.

○ □□□□ □□□□급□□□ □□□□□□□ □□□□ □□□ □□□□□ □□□ □□□□ □□□□올□□□□□□□통□□□□□□□왔□□, □□□□□□□□□□□□□□ □□□□줄□□□□□□□□□□□□□□□□□□□통□□□□□□□□□식□□□ □□□□왔□.

❑ □□□□ □□□□ □□□□□□ □□□식□□ □□:□□□□ □□□□□ □표□□□착□효□만□ □□킬□뿐□ □□□□□□□ □□□ □□□□없□므□, □□□□ □□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□같□□ □□□□ □□□□□□ □□□식□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□□□ □겠□.

○ 2010□□ □□□□□□□□□ □□된□2□□3,249□□□□ □□ □□□□□49□□1,598□□□□4.7%□□ □름.

마. 지방세 비과세·감면

❑ 2010□□ □□된□「□□□□□□□□」□□ □□□2010□□ □□□□ □□□· □□액□□13□□9,832□□□□□□2009□□ □□□□ □□□· □□액□□15□□270□□□□ □□□1□□438□□□□□ □□□□ □□임.

○ 2010□□ □□□□ □□□· □□□□22.3%□□□2009□□ □□□□ □□□· □□□□25.0% □□2.7%p □□□□□.

○ □□□□ □□□ □□□□□□액□□2010□□ □□□□30□□1,396□□□□□□2009□ □□□□ □□□□□액□□31□□621□□□□□9,225□□□□□ □□□□□□□, □□□ □□□□□14.7%임.

○ 2010□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□□□□□3.6□□ □□만, □□액□□ □□ □□액□□ □□□□□□액□□□2.2□□큰□□□□임.

❑ □□□□ □□□□ □□□· □□□ □□□□ □□□□, 17□□ □□□[2] □□□ □□ □□□

큰 □□□ □□□· □□□ □□□□□ □□□ □□□□□2010□ □□□□ □ 4□ 4,350□□□ □□액□ □생□ □□□ □□□□□.

- ○ □□□□ □□□□ 3□ 6,976□□□ □□액□ □생□□, □□□□ 3□ 1,465□□□ □□액□ □생□ □□□ □□□□, 담□□□□□□ 1□ 284□□□ □□액□ □생□ □□□ □□
- ○ □□□ □□□□ □□□□, 2010□□□ □□□□ □□□□ 39.4%□ □□ □□, □□□□ □□□□ □□□□ 36.8%, □□□□ 34.0%, □□□획□□ 27.4%, 담□□□□□ 26.1%□ □□□ □았□.

❑ □□□ □□□· □□ □□□ □□□□, 2005□□터 2009□□□□ □□□ □□□□액□ □□ □□□□ □□□ □□□ □□.

- ○ 2005□ □□□ □□□· □□액□ 5.3□□□□□ □□□ 2009□□ 15.0□□□□ □□□□□, □□□· □□□□ 2005□ 12.8%□□ 2009□ 25.0%□ □□ □□□□□.
- ○ □ □□ □□ □□□ □□□액□ □□□ 5.9% □□□□□ □□ □□□· □□액□ 29.8%□ □□□□□.

❑ □□ □□□ □□□·□□□□□ □□ 큰 □□□□□ □□□ □ □□ □□□□□□□(2010□ □□ 14.7%)□ □□ 큰 □□□ □□□(2010□ □□ 22.3%)□□□ □ □ □□.

- ○ 2010□ □□□ □□□□□ □□□□□□□ 3.6□ □□만, □□액□ □□□□액□ □□□□□액□□ 2.2□ 큰□□임.

❑ □□ □□□□□□□□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□□□□□□□ □□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□ □□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □렵□□ □□□□□ □□.

❑ □□□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□ □효□□ □육 □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□렵 □□□□□□□□□□□□□ □□□ □□□□□□판□□.

- ○ □□ □□□□□□□□□□□□ 5□[3] □ □□□□□□□ □□된 □□ □□□□

2) 2010년부터 소득세, 법인세 할 주민세가 지방소득세로 변경되었고, 지방소비세가 신설되었다.

□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□□ □□□ □액□□ □□□ □□□□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □□□ □□.

○ □□□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□□□□□ □□□ □□□□□ □능□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□ 뿐만□ □□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□된□ □□□□□□□□□□□□ □□□□.

❑ □□□ □□□□□ □□□ □□□□□□□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□□□□□□□□□□ □□□□□□ □□□ □□□ □□□□□ □□□□□ 포□□□□ □□□, □□ □□□ □□□ □□□□□ □□액□ □□□□□ 2009□□ □□□ □□□□□□ □□1□□3,849□□(2009□□□ □□□□·□□액□□9.2%)□□ □름.

○ 2010□□ □□□□□□□□□□□□□□□ □□□ □□□□□□□□□□□□□□□ □□ □□□ □□□ □□□□□ □□□ □□□ □□□□□□ □□□ □□□ 논□□□ □□□□□□□, □□□ □□□□□ □획□□□□□ □□□□□ □혀□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□□.

❑ □□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□□□□□□□□□ 두□□ □□□ □□□ □□□□□□ □합□□□, □□□□□□ □□ □□□□□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□□□□□ □견□ □□□□ □욱□ □렵 □□□ □□□□ □□□□ □□□□□□□ □□□□ □□□□□ 통합·□□□□□ □□□□ □□□□□□ 봄[4].

3) 제5조(지방세지출보고서의 작성) ① 지방자치단체의 장은 지방세 감면 등 지방세 특례에 따른 재정 지원의 직전 회계연도의 실적과 해당 회계연도의 추정 금액에 대한 보고서(이하 “지방세지출보고서”라 한다)를 작성하여 지방의회에 제출하여야 한다.
② 지방세지출보고서의 작성방법 등에 관하여는 행정안전부장관이 정한다.

4) 이러한 사항과 관련하여 현재 기획재정위원회와 행정안전위원회에는 서병수의원이 대표발의한 「조세특례제한법 일부개정법률안」및「지방세특례제한법 일부개정법률안」이 제출되어 계류 중에 있음.

차 례

요 약 / v

Ⅰ. 서 론 / 1

II. 지방재정 현황 및 지방세제 변천 / 3

1. 지방세 세입 현황 ····· 3
2. 2011년 지방재정 현황 ····· 8
가. 2011년도 지방자치단체 세입·세출 예산 ····· 8
나. 2011년도 지방재정 여건 ····· 10
3. 지방세제 변천의 개관 ····· 13
가. 지방세법 제정(1949년) ····· 13
나. 지방재정의 확립을 위해 지방세법 전문 개정(1960년대) ····· 13
다. 지방재원의 충실 및 국민생활의 안정을 위한 세제개편(1970년대) 14
라. 행정구역의 개편 및 지방세제의 재원조달 기능 강화(1980년대) ···· 15
마. 지방자치제도 실시 및 재정분권화 노력(1990년대) ····· 15
바. 정부혁신지방분권위원회를 설치하여 지방재정분권 추진(2000년대) 17
사. 지방소득세·소비세 도입(2009년) ····· 17
아. 지방세법의 분법(分法) 단행(2010년) ····· 18

III. 지방세제 평가 / 20

1. 총괄평가 ····· 20
가. 재원의 배분 ····· 20
나. 재정적 독립성 ····· 22

다. 지방자치단체별 지방세입 비중 및 세목별 비중 ····· 25
라. 국세 대비 지방세 비중 ····· 26
2. 세목별 평가 ····· 27
가. 취득세 ····· 27
나. 재산세 ····· 33
다. 지방소비세 ····· 41
라. 주행분 자동차세(舊 주행세) ····· 49
마. 지방세 비과세·감면 ····· 53

IV. 결론 및 정책적 시사점 / 63

[참고자료 1] 경기도 자치단체 재산세율 인하 관련 동향 / 66

[참고자료 2] 서울시 자치단체 재산세율 인하 관련 동향 / 67

참고문헌 / 68

표 차례

[표 1] □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□ 3

[표 2] □□□10□□□□□□□□□□ 6

[표 3] □□□4□□□□□□□□□□□□□□□□ 7

[표 4] 2011□□□□□□□□□□□□□□□ 8

[표 5] 2011□□□□□□□□□□□□능□□□□□ 9

[표 6] □□□□□□□□□□□□□□□□□□: 2005~2011□ 10

[표 7] □□□□□□□□□□□□□□□ 11

[표 8] 2011□□□□□□□□□□□□□□□□ 12

[표 9] 1988□□□·□□□□□□□□□□□□ 16

[표 10] □□□□□□□(□□) □□ 18

[표 11] 2010□□□□□□□□□□ 19

[표 12] □□□□□□□□□□□ 23

[표 13] □□□□□□□□□□□ 24

[표 14] □□□□□□□□□□□□□□□□□□ 25

[표 15] 2009□□□□□□□□물□□□□□□ 28

[표 16] 2004~2006□□□□□□□□□□ 29

[표 17] 2006□□□□□□□□□ 30

[표 18] □택□□□□□□□□□□□□□(2011. 1. 1. ~ 2012. 12. 31.) 32

[표 19] □□□□□□□□□□탄□□□□□ 36

[표 20] 2006□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□ 39

[표 21] □□□□□□·□□□□□□□□액□□□□□□ 43

[표 22] OECD □□□□□□□□□□□□□□ 46

[표 23] □□□□ □너□□ □□□ □□□ □획 ····· 51
[표 24] □□□, □□□ □□□·□□□ □□□ □괄 ····· 54
[표 25] □□□□□ □□액□ 큰 □□□□ □□□·□□□ □□□ □□ ····· 55
[표 26] □□□□ □□□□ □□□·□□□ □□ ····· 56
[표 27] □□□□ □□□□ □□□·□□□ □□: 2005~2009□ ····· 57
[표 28] □□□□ □□□□□ □□: 2005~2009□ ····· 58
[표 29] □□□·□률□□ □□□□ □□□ □□: 2005~2009□ ····· 62

그림 차례

[□림▯1] □ □ □▯ □ □ □▯ □ □ □▯ □ □▯ □ □ ······ 20

[□림▯2] □ □▯ □ □ □ □ □▯ □ □▯ □ □▯ □ □ □▯ □ □ ······ 21

[□림▯3] OECD □ □ □ □▯ □ □▯ □ □▯ □ □ □▯ □ □(2007□) ······ 27

[□림▯4] □ □ □▯ □ □ □ □ □▯ □ □ □ □▯ □▯ □터□▯ □ □ □액 ······ 49

[□림▯5] □ □ □▯ □ □ □ □ □▯ □ □ □ □ ······ 50

Ⅰ. 서　론

- 2011□□ □□□ □□□□□ □□□□□□□□□□ □□□ □□□□ □□141□□392□□□□ □□□□□□, □□ □□□□ □□□□□□□ □□□, □□□□, □□□□ □□, □□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□.
- □□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□ □□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□ □□□ □□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□□, □□□ □□□ □□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□□□□□□□ □□.
- □□□□ □□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□ □□□□, □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□, □□□ □□□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□1990□□□□□20% □□□□□ □□□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□□ □□.

  ○ □□□□□□ □□□ □□□ □□ □□□□ □□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□ □□□20% □□□□ □□□ □□□□ □□.

  □ □□□□ □□□ □□(%) : (2005) 22.0 □□(2006) 23.0 □□(2007) 21.2 □□(2008) 21.4 □□(2009) 21.5 □□(2010) 21.7

- □□□□ □□□□ □□□□□ □□□□ □□ □□□□□□□□□□ □□□□ □굴□ □□ □□□□□ □□□□ □□□ □□□□□□□ □□□, □□□ 헌□□ □59□□□ □□□□□ □□□□□□□ 률□□(租稅□律主義)□□□ □□□ □□ □□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□ □□□ □식□ □□□□□ □□□ □□□□□□ 머물□□ □□□□ □□ □□ □□.
- □□, □□□□ □□□□ 독□□□□ □□□□□ □표□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□□□ □□□□ □□, 2003~2010□□ □□□ □□ □□□□□□□56.3%□□□52.2%□, □□□□□□□80.2%□□□76.7%□□ □□□□□ □□□ □□□□□□ □□려□갈□□□ 열□□□□□ □□□□잘□□□□□□ □□□□□ □겠□.

❑ □□□□ □□□□ □□□ □□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□ □□□ □□□□ □□·□□□□□□ □□□□□□□ □□□□ □□□□□ □□□□ □□□ 2010□□ □□□□□□□ □□□□□ □□□□□□□□□□, □□□□□□□, □□□□□□□□□□□□□□ 3□□□ □□□□ □□□(□□)□□ □□□□□□□□ □□□ 16 □□□ □□□□ 11 □□□ □□□□□□, □□□□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□□□□□ □□ □□□□□□□□□□□ □□□□ □□□□□ □□ □□□□□ □□□□ □□□ □□□ □□ □□□□□□.

❑ □□□ □□ □□□□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□ □□□□(2011□□ □□□ □□ □□□ □□□ □□□□□□ 35.3%)□□ □□□ □□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □.

- □2□□□□□ □□□ 2011□□ □□□□□□□ □□□ □□ □□□□□□ □□□ □□□ 1949□□ □□□□□□□□ □□□ □□□□ □□□ □□□ □□□□□□□□ □□□□.
- □3□□□□□ □□□ □□□□, □□□□, □□□□□□, □□□□ □□□□·□□□□□ □□□ □□□ □□ □□□□□□ □□□ □□□ □□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □.

❑ □4□□□□□ □□ □□□□□□□□□□□□ □론□□ □께□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□□ □.

II. 지방재정 현황 및 지방세제 변천

1. 지방세 세입 현황

❑ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□, □□□□□□ □□□□□□ □□ □□ □□□ □□ □□□ □□□□□□ □□□□ □□□□ □□.

- ○ 2011□□ □□□□□□□□□ □□□□(□□□□□+□□□□□)□□ □□□□ 41.1%
- ○ 2005□□ □□□ □□□□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□, 2011□□ □ □□□□□□□□40%□□ □□□□
  - □ □□□□□□□: 2005□□35.2% □□2007□□38.0% □□2011□□41.1%

[표 1] 연도별 지방자치단체 의존재원 비중 현황

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자체수입	57.1	60.7	65.9	73.7	80.8	79.4	79.3
의존수입(A)	32.5	37.4	42.6	47.8	53	55.3	58.0
지방채	2.8	3.3	3.5	3.5	3.7	5.2	3.7
합계(B)	92.4	101.4	112	125	137.5	139.9	141.0
의존재원 비중(A/B)	35.2	36.9	38.0	38.2	38.5	39.5	41.1

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.

- ○ 2011□□□□□: □□□□□□(잠□): □78.5 : 21.5□
  - □ □□□□230.5□□, □□□180.8□□, □□□□49.7□□
  - □ 2010□□□□□□□: □□□□□□(□□□□□□□)□□□78.2 : 21.8□

- ○ □□□□□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ 51.2%□□124□□ □□□□ □□.(2011□□ □□□□(잠□) □□)
  - □ 243□□ □□□□□□□□ 절□□□□□ □□□□□□ □□□□□ 없□□□ □ □□□미□□

❑ □□□□ □□□□□□2011□□□□ □□□□□ □□□, □□□ □□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□ □□□ □□□□ □□□ □□□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□.

- ○ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□ □□□□□ □□□, □□□□ □□ □□□□ □□ □□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□ □□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□.
- ○ 2011□□ □□□□□□□2010□□ □□□□□ □□3.9% □□□49.7□□□□ □□ □□□□ □□□□□ □□.
  - □ □□□ 2011□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□ 2010□□ □□□ □□□ 10.6% □□□180.8□□□□□ □□□□□ □□.
- ○ 2011□□ □□□ □□(□□+□□□)□□230.5□□, □□□□ □□□□21.6%□□ □ □□□□2010□(21.5%)□□ □□□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□.
- ○ □□□□□□□ □□□□□□□ 합친□ □□□ □□□□□ □□□□□□□□□2011□ □□ □□□□ □□62.5□□□□□ □□□ □□□ □□5.9% □□
  - □ □□□□□□□30.2□□□□□ □□□ □□2.8□□□ □□, □□□□□□□ 32.3□□□□□ □□□ □□0.7□□□ □□

❑ □□□ □□□ □□□□□ □□ □□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□, □□□□□□□ □□□□ □□□□□□ □□.

- ○ □□□□□□□ □□ □□□□□□□ □□□ □□□□□□□□□ □□□□ □□
  - □ □□□□□: 2005□□15.3□□□2010□□29.7□□, □□□□14.2%□
  - □ □□□□□: 2005□□17.2□□□2010□□25.5□□, □□□□8.2%□
- ○ □□□□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□ □□.

- □만, 2011□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□0.3□□, □□□□□□□2.8□□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□□□, □□□□2008□□ □□□□ □□□ □□ □□□□□낮□.

❑ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□

- □□□□□□ □□□□□(□□□□□□+□□□□) □□□□ 2005□□ 35.2%□□□□ 2008□□ 38.2%, 2010□□ 39.5%□□□ □마□□ □□□□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□, 2010□□□□ 40%□□ 육박□□□ □□.
- □□□□□□ □□□ □□□ □량□□□ □□, 즉, □□□□□□ □□□□□ □□□□□2008□□ 42.3%, 2009□□ 42.1%, 2010□□ 39.0%□□□2008□□ □□□ □□□□□□□ □□.

❑ □□□□ □□□□□□ □□□□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ □□□□□□□□2010□□터□ □□□□□□, □□□□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□ □□□□□ □□.

- 2010□□터□ □□□□□□□□5%(2.6□□)□□ □□□□□□□□□ □□

❑ □□□[표□2]□□□□ 같□□ □□□10□□□ □□□□□ □□□□□□□□ □□, 2010□□ □□ □□□□□□ □□ □□□□□□□ 49□□ 1,598□□□□, 2011□□□ 49□□ 7,434□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□.

- □□□□ □□□□□□□ □□□ □□, □□□ □□□□ □□□□□□6□□ 8,249□□, □□□□□7□□ 3,701□□, □□□□□□□8□□ 1,454□□, □□□□□4□□ 8,173□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□.
- 2011□□ □□□ □□□□ □□□ □□, 2010□□□ □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□ □□□□□12□□ 9,201□□, □□□□□□8□□ 4,342□□, □□□8□□ 151□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□□□ □□.
- □□□□□□□ 2010□□ 2□□ 6,790□□, 2011□□ 2□□ 7,249□□□□□ □□□□ □□□ □□□□ 없□□ □□□□ □□□□.

[표 2] 최근 10년간 지방 징수실적

(단위: 억원)

세목별	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합 계	315,257	331,329	342,017	359,773	412,937	435,243	454,797	451,678	491,598	497,434
취득세	52,782	55,028	53,661	66,490	76,675	72,615	69,160	66,439	68,249	129,201
등록세	75,045	75,500	67,158	67,837	79,495	72,536	71,429	71,314	73,701	-
지방소득세	-	-	-	-	-	-	-	-	81,454	84,342
재산세	8,175	9,034	10,178	25,874	31,090	37,551	44,113	44,233	48,173	80,151
자동차세	17,507	17,783	17,920	19,021	21,338	23,699	26,109	28,339	31,195	62,822
지방교육세	39,565	40,093	40,837	38,407	43,381	45,139	48,644	47,944	48,710	47,434
담배소비세	22,378	23,844	27,223	24,479	27,027	27,610	29,204	30,107	28,749	28,526
지방소비세	-	-	-	-	-	-	-	-	26,790	27,249
등록면허세	-	-	-	-	-	-	-	-	0	10,599
레저세	10,777	8,959	7,719	6,919	6,878	8,643	9,890	10,023	10,675	9,589
지역자원시설세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,254
주민세	38,975	45,582	49,139	55,003	62,148	74,115	81,630	75,519	2,234	2,973
주행세	10,634	12,658	17,503	22,925	27,095	32,702	30,812	32,871	31,691	-
도시계획세	8,938	9,985	11,853	13,525	16,062	18,828	21,828	22,692	24,653	-
공동시설세	3,749	4,109	4,648	4,464	5,163	5,433	5,885	5,912	6,496	-
지역개발세	951	1,034	1,102	1,097	1,745	1,000	926	908	954	-
면허세	633	650	677	705	750	765	726	735	762	-
도축세	485	441	445	469	493	519	524	557	581	-
농업소득세	27	36	41	-	-	-	-	-	-	-
종합토지세	14,057	16,026	20,316	19	137	53	-1	9	-8	-
사업소세	4,731	5,247	5,672	6,207	6,774	7,311	7,995	8,080	-8	-
과년도수입	5,848	5,320	5,925	6,332	6,686	6,724	5,923	5,996	6,547	7,294

주: 2002~2010년은 결산기준, 2011년은 예산기준

자료: 행정안전부.

❑ □□□ 4□□□ □□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□□ □□, 2010□□ □□□□□□ □□ □□□□□ 49□□ 1,598□□□ □□□□ □□□□□□□□ □□□□□□ □□□ 12□□ 748□□, 12□□ 8,767□□□□□□ □□□ □□□□□□□ 절□□ □량□□ □□□□□□ □□.

❑ □□□□ □□□ □□□□□□□□□ 2010□□ □□□ □□□ □□□□ □□□□□□□ □□ 27□□ 3,803□□□□□ □□□ □□□□□ 49□□ 1,598□□□□ 55.7%□□ □□□□□□써, □□□□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□□ □□□ □□□ □□.

[표 3] 최근 4년간 지방자치단체별 지방 징수실적

(단위: 천원)

구 분	2007	2008	2009	2010
전국	43,524,289,072	45,479,732,068	45,167,789,510	49,159,805,714
서울	11,885,827,645	12,537,671,426	11,922,706,125	12,074,839,558
부산	2,580,854,247	2,594,051,365	2,739,707,203	3,062,238,953
대구	1,598,148,130	1,627,708,120	1,573,443,287	1,818,647,709
인천	2,207,214,233	2,321,260,179	2,360,091,100	2,428,823,481
광주	877,199,616	901,716,086	976,111,149	1,077,113,639
대전	1,022,281,935	1,064,934,322	1,000,098,524	1,162,679,504
울산	1,040,105,157	1,127,065,144	1,060,227,100	1,230,508,241
경기	11,465,307,424	11,723,657,175	11,905,904,414	12,876,722,823
강원	1,097,949,575	1,074,505,017	1,065,002,563	1,222,508,876
충북	1,077,314,039	1,102,913,182	1,094,931,403	1,310,313,754
충남	1,649,345,065	1,739,467,374	1,793,494,631	2,097,037,626
전북	1,015,355,216	1,126,644,337	1,091,309,410	1,287,562,937
전남	1,127,642,189	1,248,968,031	1,288,286,821	1,434,292,173
경북	1,867,463,684	1,915,008,717	2,001,834,202	2,220,365,833
경남	2,565,186,700	2,929,102,807	2,880,090,674	3,334,663,683
제주	447,094,217	445,058,786	414,550,904	521,486,924

자료: 행정안전부.

2. 2011년 지방재정 현황

가. 2011년도 지방자치단체 세입·세출 예산

❑ 2010□□139□□8,565□□□ □□2011□□141□□393□□(0.8% □□)

○ □□□□□□ □□(1.5□□□ □□)□□ □□□□□□ □□(2.7□□□ □□)

□ □□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□ □□□□ □□□□ □□□□(1.9□□□ □□), □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□□ □□□ □□□ □□ □□□□□.(1.5□□□ □□)

□ □□□ □□□□□□ □□□ □□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□.(1.9□□□ □□)

□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□(1.9□□), □□□□ □□□□ □□□□ □□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□.(0.9□□)

[표 4] 2011년도 지방자치단체 당초 예산 규모

(단위: 억원)

		2010년		2011년		증감	증감률
		당초예산(A)	비중	당초예산(B)	비중		
자체재원		846,055	60.5	830,779	58.9	-15,276	-1.8
	지방세	478,785	34.2	497,434	35.3	18,649	3.9
	세외수입	315,556	22.6	296,349	21.0	-19,207	-6.1
	지방채	51,714	3.7	36,996	2.6	-14,718	-28.5
의존재원		552,510	39.5	579,613	41.1	27,103	4.9
	지방교부세	255,505	18.3	274,085	19.4	18,580	7.3
	국고보조금	297,005	21.2	305,528	21.7	8,523	2.9
합　계		1,398,565	100.0	1,410,392	100.0	11,827	0.8

자료: 행정안전부, 2011. 3.

❑ □□□□□ □야(1.9□□□ □, □□□ □□□7.3%□), □육□ □야, □□□□□□□ □야, □□질□□ □□ □□□ □야□ □□□□ □□□□ □□□□ □□□□ □□

○ □육, □□□ □□□□□□□ □□□□ □□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□□.

○ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□ 20%□□ □□ (2009□□17.6%□□2010□□19.0% □□2011□□20.2%)

○ □□급식□□ □□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□ □육□ □야□ □□□□ □□

○ □□□급□□ □□□ □□(□□□ □□□5.1% □)□□□ □□□ □야□ □□□ □□

[표 5] 2011년도 지방자치단체 출 기능별 예산 규모

(단위: 억원, %)

	2010년		2011년		증감	증감률
	당초예산	비중	당초예산	비중		
일반공공행정	119,448	8.5	124,714	8.8	5,266	4.4
공공질서 및 안전	21,768	1.6	23,366	1.7	1,598	7.3
교육	81,385	5.8	90,143	6.4	8,758	10.8
문화 및 관광	77,951	5.6	69,872	5.0	-8,079	-10.4
환경보호	149,009	10.7	150,300	10.7	1,291	0.9
사회복지	**265,342**	**19.0**	**284,645**	**20.2**	**19,303**	**7.3**
보건	22,250	1.6	20,082	1.4	-2,168	-9.7
농림해양수산	97,233	7.0	97,944	6.9	711	0.7
산업중소기업	30,031	2.1	30,395	2.2	364	1.2
수송 및 교통	164,801	11.8	151,119	10.7	-13,682	-8.3
국토 및 지역개발	128,439	9.2	116,452	8.3	-11,987	-9.3
과학기술	4,375	0.3	3,293	0.2	-1,082	-24.7
예비비	22,139	1.6	23,421	1.7	1,282	5.8
기타 (행정운영+기본경비)	214,394	15.3	224,644	15.9	10,250	4.8
합 계	1,398,565	100.0	1,410,393	100.0	11,828	0.8

자료: 행정안전부, 2011. 3.

○ [illegible]·[illegible], [illegible]송·[illegible]통, [illegible]·[illegible]야 [illegible]

[illegible]급식 [illegible]육 [illegible]

[illegible]된 [illegible].

나. 2011년도 지방재정 여건

❑ [illegible]

○ [illegible].

○ [illegible]: 2009 [illegible] 10.1% [illegible] 2010 [illegible] 1.7% [illegible] 2011 [illegible] 0.8%

○ [illegible]: 2009 [illegible] 8.3% [illegible] 2010 [illegible] 2.9% [illegible] 2011 [illegible] 5.6%

[표 6] 연도별 지방자치단체 입 순계예산 규모: 2005~2011년

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
순계예산 규모	92.4	101.4	112.0	125.0	137.5	**139.9**	**141.0**
증가율	5.8	9.7	10.5	11.6	10.1	**1.7**	**0.8**

주: 각 연도 당초 순계예산(일반회계예산과 각 특별회계예산 사이에 중복된 부분 제외) 기준임.

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.

❑ [illegible][5] [illegible](1.7 [illegible])[illegible](1.5 [illegible])[illegible]

○ 2010

[표 8] 2011년 지방자치단체 입 순계예산 규모

(단위: %)

		전국	광역				기초		
			특별시 (본청)	광역시 (본청)	도 (본청)	특별자치도 (본청)	시	군	자치구
재정자립도	평균	51.9	88.8	53.8	33.5	24.9	38	17.1	36.6
	최고 (단체)		88.8 서울	65.8 인천	60.1 경기	24.9 제주	69.4 용인	47.5 울주	82.8 서울강남
	최저 (단체)			42.0 광주	13.5 전남		9.6 남원	7.6 신안	14 부산영도
재정자주도	평균	76.7	89.7	70.3	46.5	63.4	68.7	62.7	56.2
	최고 (단체)		84.2 서울	73.6 울산	62.4 경기	63.4 제주	91.8 과천	74.4 홍천	84.8 서울강남
	최저 (단체)			65.4 광주	32.0 전남		55.7 김제	46.7 신안	33.0 부산북구

자료: 행정안전부, 2011. 3.

○ □□□□□ □□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□□ ▫ □□ □□□□□□□ □□□□□□6) □□ 낮□□.

○ □□□□□□ □□□ □□□□ □□□ □□ □□□□□□□ □□액 □□□□ □□□□ □7) □□ □□ □□□□ □□□□ □□□.

6) 재정자립도는 지방자치단체 예산규모에서 자체수입(지방세+세외수입)이 차지하는 비중을 나타냄.

7) 재정자주도는 지방자치단체의 예산규모에서 일반재원(자체수입+자주재원)이 차지하는 비중을 나타냄.

3. 지방세제 변천의 개관[8)]

가. 지방세법 제정(1949년)

❑ □□□□ □□□□ □□□□ □□□□□□ □□□ □□□□식□ □□.

- ○통□□15□□, □□□□3□□□□□ □□□□.
- □□□□□독□□□□□13□□□□ □□□□.

❑ □□□□ 독□□□ 형식□□ □□□□만□□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□ □□□ □□□□□ □□□□ 형식□□ □□□□□□ □□□□.

- □□□□ □□□□□□(□□□□□□, □□□□□□□, □□□□□□)□□ 독□□(호□□, □옥□, □□□□□□□□, 임야□, □축□, □□□, □량□, □□□□□□, □□□)□□ □□□□.
- □·읍·□□□□□ □□□□□□(□□·□□□·□□□□□), □□□□□□(호□·□옥·□□□□□□□·□□□□□□□□□□)□, 독□□(□량□, □□□□□, 축견□, □□, □통□)□□ □□□□.
- □□□□□□ □□□□□□ □육□□ 호□□□□□□ □□□□□□, □□□□□□□ □□□육□, □□□□□□□□ □□□□.

나. 지방재정의 확립을 위해 지방세법 전문 개정(1960년대)

❑ 1961□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□ □□□ □□□ □률□□□ □□□□.

- □□□□□ □통□□11□□, □□□□2□□□□13□□ □□□□□□ □□□□.
- □□□ □□ □□□□□□ □□□□ □□□ □□□□ □□□□□□ □양(농□□, □□□□□□), □□□, □□□□□□ □□□ □□□ 흡□□.

---

8) 국중호(2009), 주요국의 조세제도-일본편, 한국조세연구원; 김필헌·김소린, 지방, 과연 자치제인가?-바람직한 지방세 확대방안-, 한국지방세연구원 창립기념 학술세미나, 한국지방세연구원에서 인용

○ □□□□□□ □□□ 임□□□□□□ □□□□□ 군□□ □□□□□□□□ □□□ □□□ □□□□□ 읍·□□□□ 군□□□ □.

○ □□□□ □□□□□□3□□, 독□□□ □식□9□□ □□□□□□ □□□□.

○ □·군□□□ □□□□□□, □□□□□□, 독□□(□□□, 농□□), □□□(□□□획□, □□□□□□)□□ □□□.

❑ 1966□□ □□□□□□□폐□□□ □□□ □□□□□□□□ □□□□ □□□□□□□ 폐□□□ □□□ □□□□□□ □□□□ 통합· □□□.

○ 독□□형식□□ □□□8□□□ □통□□□ □□□□2□□□□□ □□□□.

○ □□□ □□□ □□□□ 독□□형□□□ □□, □·군□□□□□ □□□□□□□ 폐□□□□□, □·군□□□□□ □□□□□□□ □□□□ □□□.

다. 지방재원의 충실 및 국민생활의 안정을 위한 세제개편(1970년대)

❑ 1973□□ □□□□프□□축□□ □□□□ □□□□□□ □□□ □□□□□ □□□.

○ □□□□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□ □.

○ □□ □□□□ □□□, □흥□식□, □허□, □□□, □□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□ □□.

❑ 1976□□ □□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□, □·군□□ □□□□□□□□ 폐□□□□ □□□□□□□ □□□□ □□ □□□.

○ □흥□식□□□ □□□□□□□ 통합, □□□□□ □□□□□ □양□□□□, □□□□□□ □□□□.

○ □□□□ □□□, □□□, □허□, □·군□□□ □□□, □□□, □□□□, 농□□, □축□, 마□□□□ □□□□□ □□□획□, □□□□□□ □□□□□□□ □□□□□ □통□□8□□, □□□□3□□□□ □.

라. 행정구역의 개편 및 지방세제의 재원조달 기능 강화(1980년대)

❑ 1986□□ 농□□□□ □□□□□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □□□ 담□판매□□□ □□, 1988□□□ 담□□□□□□□ □□□ □□□.

❑ 1988□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□ □□□□ □□□□ □□□□.

- □□□□ 같□□ □□, □·군□, □□·□□□□, □□□□□□ □□□□.
- □□□□ □□□□ □허□, □□□, □□□□□□□, □□□□□□ □□.

❑ 1989□□□□ □□□□□□□□□ □□□ □능□□□칙□ □□□□, □□□□□□ □□ □합□□□□□ □□□.

마. 지방자치제도 실시 및 재정분권화 노력(1990년대)

❑ 1991□□□□ □□□□□□□□□ □□□□ □□·□□□□□ □□□□□, □□□□□ □□ □□□.

- □□□□ □·군□□ □□ □□ □□□□□□□ □□□□ □□, □□□□□□□ □□□□□ □□□□15□ □□□□ □.
- □□□□ □통□□4□□, □□□□2□□□□□ □□6□ □□□□ □□, □·군□□□ 통□□7□□, □□□□2□□□□□9□□ □□□□□ □□□.

❑ 1993□□ 마□□□□ □□□□ □□□□□ □륜·□□□ □□□□□ 포□□□□ □□마 □□□□ □□□.

- 1999□□ □□□□□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□ 휘□□·□□□ □□□ □□□ □통□액□ □□ □□□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□.

[표 9] 1988년 시·구 도입 후 목변화 비교

과세 주체	이 전		이 후	
	특별(직할)시	도, 시·군·구	특별(직할)시	도, 시·군·구
광역 -특별시 -광역시 -도	[보통세] -취득세 -등록세 -면허세 -주민세 -재산세 -농지세 -도축세 -마권세 -토지과다보유세	[보통세] -취득세 -등록세 -면허세	[보통세] -취득세 -등록세 -주민세 -자동차세 -농지세 -도축세 -마권세	[보통세] -취득세 -등록세 -면허세
	[목적세] -도시계획세 -공동시설세 -사업소세		[목적세] -도시계획세 -공동시설세	
기초 -자치구 -시군구		[보통세] -주민세 -재산세 -자동차세 -농지세 -도축세 -마권세 -담배판매세 -토지과다보유세	[보통세] -면허세 -재산세 -토지과다보유세	[보통세] -주민세 -재산세 -토지과다보유세 -자동차세 -농지세 -도축세 -마권세 -담배판매세
		[목적세] -도시계획세 -공동시설세 -사업소세	[목적세] -사업소세	[목적세] -도시계획세 -공동시설세 -사업소세

자료: 행정안전부.

바. 정부혁신지방분권위원회를 설치하여 지방재정분권 추진(2000년대)

❑ 2000□□□ □□□□□□□ □육□□□ □□□ □□ □육□□스□ □□□□ □□□ □□□□ □임□□ □□□□□ □□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□ □육□□□ □□육□□□ □□□.

❑ 2001□□□ □□□□□ □□□□ □□□ □□·마□□□□ 명칭□□ 레□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□.

❑ 2005□□□□ □합□□□□□ □□□□□ 통·폐합□□□□ □□□□ □물□□ □□□ □□□□ □□□□□ □□□□ □합□□□□□□ □□□□.

- ○ □□□□□ □□□□□□□□□ □□□□ □□□□□□능□, □□□□ □□□□□□□ □능□□ 담□□□□ □.
- ○ □통□□ 11□□, □□□□ 5□□□□ 16□□□□ □□□□□ □□□□ 형□□.

사. 지방소득세·소비세 도입(2009년)

❑ □□□□ □□□□□□□ 5% □□ □□□□□□□□ □□□.

- ○ □□□□□□□ □□□□ □·□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□ □□□□□ □.
- ○ □□□□ □□□□□ □□□□ □□ □□□□ □□□□ □□□□, □□ □□□□□□ □□ 10% □□ □□□□ □□□임.[9]

❑ □□□□ 10% □ 걷□ □□□□□□□□ 명칭□□ □□□□□□□ □□□.

- ○ □□□□□□□ □□□□ □□□□□□ 통합□□ □□□□□□□ □.
- ○ □□□□ □□□□□, □□□□ □□□□□ □□□ □□ □□□□□ □□ □손□ □□□□□ □□ □□임.

9) 정부에서는 2013년에 지방소비세 재원규모를 부가가치세액의 5%에서 10%로 확대할 예정에 있음.

아. 지방세법의 분법(分法) 단행(2010년)

❑ □□□□□□ □□□ □□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□ □□□ □□□□ □□·□□□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□왔□.

◦ □□□□□□ □□□ □□□□□□ □□, □□□□ □□□□ □□□ □□□□□□□ □생□□ □□□ □□□□ □□□□□□ □□□□□□ □□□□□ □□□□.

❑ □□□□□□ □□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□, □□□□□□□, □□□□□□□□□□□□□ □□□□□ 2011□□터 □□□□□□□ □.

◦ □□, □□□□ 같□ □□□□□□ □□□□ □□□□□□□□□□, □□절□□□ □□된 □□□□ □□ □□ □□□□ □□.

◦ □□□□□□: □□□□(□□, □□□ □), □□ □□: □□절□

◦ □□□□□□ □탕□□ 16□□□□ 11□□(□통□ 9□□, □□□□ 2□□)□□ □□ □□축□ □□□□□.

◦ □□□·□□□□□ □□□□ □□ □□□, □□□·□□□획□ □□ □□□, □허□·□□□□□ □□□□ □□ □□□허□, □□□□□·□□□□□ □□ □□□□□□□, □□□□, □□□□ □□ □□□□

[표 10] 지방 법 분법(分法) 개요

舊 法(1개법)			현 행(3개법)
지방세법	제1장(총칙)	➡	**지방세기본법**
	제2장(도세) 제3장(시군세) 제4장(목적세)	➡	**지방세법**
	제5장(과세면제 및 경감)	➡	**지방세특례제한법**

[표 11] 2010년 지방　　목 간소화

과세 주체	2010년		2011년 시행	
	특별(광역)시	도, 시·군·구	특별(광역)시	도, 시·군·구
광역 -특별시 -광역시 -도	[보통세] -취득세 -등록세 -레저세 -지방소비세 -주민세 -지방소득세 -자동차세 -주행세 -담배소비세 -도축세	[보통세] -취득세 -등록세 -레저세 -면허세 -지방소비세	[보통세] -취득세 -레저세 -담배소비세 -지방소비세 -주민세 -지방소득세 -자동차세	[보통세] -취득세 -등록면허세 -레저세 -지방소비세
	[목적세] -공동시설세 -도시계획세 -지역개발세 -지방교육세	[목적세] -공동시설세 -지역개발세 -지방교육세	[목적세] -지역자원시설세 -지방교육세	[목적세] -지역자원시설세 -지방교육세
기초 -자치구 -시·군·구	[보통세] -재산세 -면허세	[보통세] -주민세 -재산세 -자동차세 -주행세 -지방소득세 -담배소비세 -도축세	[보통세] -등록면허세 -재산세	[보통세] -담배소비세 -주민세 -지방소득세 -재산세 -자동차세
		[목적세] -도시계획세		

자료: 행정안전부.

III. 지방세제 평가

1. 총괄평가[10]

가. 재원의 배분

❑ 시대별로 분류할 때, 1995년 이후 전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 늘어남.

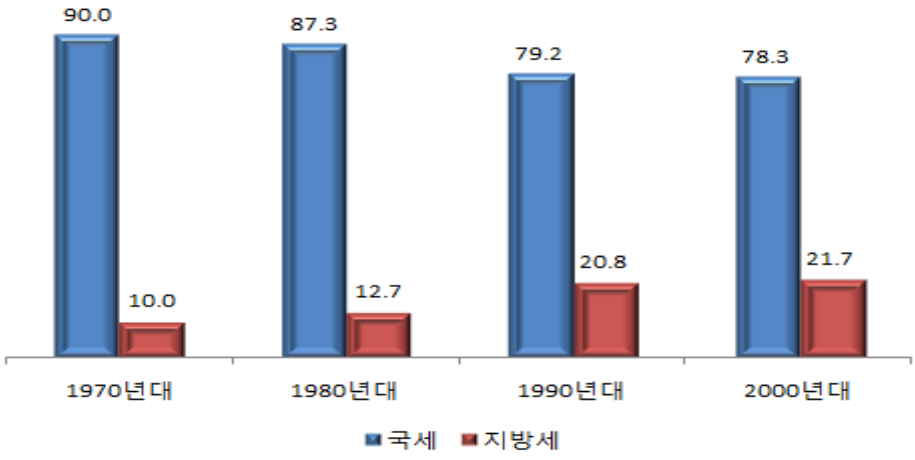
○ 1970~80년대 수차례의 세제개편 등의 지방세수 확충 노력이 있었으나 국세에 비해 그 증가세는 미미함.

○ 1995년 지방자치제도가 본격적으로 도입되면서 비로소 지방세의 상대적 규모가 1980년대 12.7%에서 1990년대 20.8%로 늘어남.

– 1991년 도세·목적세로 공동시설세 및 지역개발세 신설하고, 1993년 경륜·경정의 신세원을 포함한 경주마권세 확대, 1999년 주행세 신설

[그림 1] 시대별 국 와 지방 비중 비교

(단위: %)



자료: 통계청.

10) 김필헌·김소린, 지방, 과연 자치제인가?-바람직한 지방세 확대방안-, 한국지방세연구원 창립기념 학술세미나, 한국지방세연구원. 참조

❑ 그러나 이후 당시 각 정부의 꾸준한 지방분권 강화 노력에도 불구하고 지방세 규모는 20% 수준을 넘지 못하고 있음.

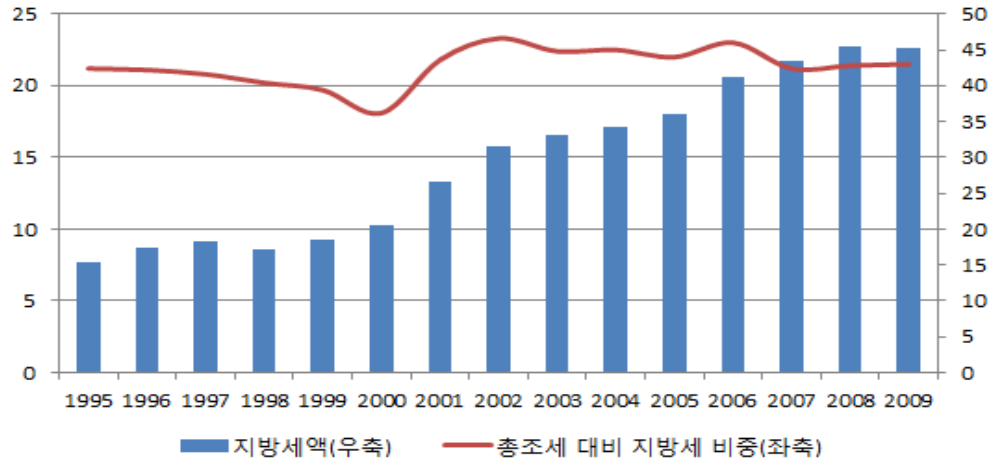
○ 2000년대 이후 국민의 정부와 참여정부 하에서 지방분권 강화를 위한 다수의 조치가 있었으나 지방세의 비중은 소폭 증가하는 데 그침.

○ 특히 재정분권을 적극적으로 추진한 참여정부 당시 양적인 개선은 있었으나 구조적 개선은 크지 않았으며, 재산세와 관련해서는 실효세율 결정권을 중앙정부의 통제(재산세 탄력세율 제도의 적용요건 강화) 하에 두면서 오히려 재정분권에 역행했다는 평가를 받음.[11]

○ 2009년 기준 국세 대 지방세 비중은 78.5 : 21.5

[그림 2] 민선 지방자치제 실시 이후 지방 동향

(단위: %, 조원)



자료: 행정안전부.

❑ 반면, 지방자치단체의 역할 확대와 함께 이전재원 규모가 늘어나면서 전체 조세수입의 과반수가 지방자치단체로 배분됨.

○ 지방교부금등을 통해 지방으로 이전되는 재원을 포함할 경우 총 조세수입의 60% 가량을 지방정부가 사용하고 있음.

11) 최병호(2007), 『재정분권과 지방재정의 적정구조』, 균형있는 공공부문 규모와 역할 모색, 공공개혁시리즈-11, 한국경제연구원.

○ 2009년 기준으로 중앙정부와 지방자치단체, 교육자치단체가 사용하는 비율은 각각 42 : 44 : 14인 것으로 나타남.

나. 재정적 독립성

❑ 지방자치단체의 재정상황을 나타내는 대표적 지수로 재정자립도와 재정자주도를 들 수 있는 바, 지방자치단체들의 재정자립도 및 재정자주도는 전반적으로 하락하는 추세에 있음.

○ 재정자립도는 지방세 수입과 세외수입이 일반회계예산에서 차지하는 비중을 나타내는 지표로서 시·읍의 설치 및 보조율 적용의 기준으로 사용되어 왔음.

○ 재정자주도는 재정자립도보다 포괄적인 개념으로서 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금 등 이전재원 수입을 지방세 수입과 세외수입에 합산한 금액이 일반회계예산에서 차지하는 비중을 나타냄.

❑ 2003년 이후 지방자치단체들의 재정자립도는 전반적으로 하락하는 추세에 있음.

○ 서울특별시의 경우 가장 높은 재정자립도 수준을 유지하고 있으나 2008년 국제금융위기의 여파로 세입기반이 약화되면서 2010년 85.8%의 재정자립도를 기록함.

○ 대체로 광역시가 도보다 높은 재정자립도를 유지하고 있으나 인천광역시를 제외한 나머지 광역시의 재정자립도가 큰 폭으로 하락하고 있음.

○ 2003~2010년 기간 재정자립도가 가장 크게 하락한 지역은 대구광역시로서 20.1%p의 하락세를 보였으며, 부산광역시(17.3%p), 대전광역시(17.3%p), 광주광역시(15.5%p)가 그 뒤를 잇고 있음.

○ 도별로 볼 때 70%이상의 높은 재정자립도를 보이고 있는 경기도를 제외한 나머지 도의 재정자립도는 평균 40% 미만의 낮은 수준을 기록하고 있으며, 특히 제주특별자치도의 재정자립도는 2003년에서 2010년 사이 11.3%p나 하락하는 모습을 보임.

○ 반면, 충청남·북도와 경상남도의 경우 2003~2010년 기간 동안 재정자립도가 꾸준히 개선되는 모습을 보이고 있음.

[표 12] 지역별 재정자립도 동향

(단위: %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전국평균	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2
서울특별시	95.9	95.5	96.1	94.3	90.5	88.3	92.0	85.8
부산광역시	74.9	75.6	73.4	70.2	62.9	60.5	58.3	57.6
대구광역시	76.4	73.2	73.9	70.7	63.9	59.5	54.7	56.3
인천광역시	74.6	75.9	70.0	69.2	69.8	71.0	74.2	70.4
광주광역시	63.0	59.8	60.6	57.5	54.2	52.6	48.3	47.5
대전광역시	73.6	74.4	75.0	72.8	72.1	66.4	59.3	56.3
울산광역시	71.6	69.6	69.9	65.7	68.4	69.9	67.7	67.2
경기도	78.0	78.8	76.2	75.2	74.9	76.3	75.9	72.8
강원도	26.7	28.9	27.5	26.7	28.3	28.2	28.0	27.1
충청북도	31.4	31.3	31.7	31.3	33.3	34.2	33.3	33.7
충청남도	29.8	30.5	32.7	35.3	36.9	37.8	36.6	36.6
전라북도	25.6	25.9	25.1	23.9	23.5	22.6	23.6	24.6
전라남도	21.0	21.1	19.9	20.2	20.1	21.4	19.4	20.6
경상북도	29.2	29.4	29.6	27.8	28.9	28.7	27.7	29.3
경상남도	37.2	38.3	37.5	38.8	39.1	39.4	39.4	42.9
제주도	37.4	34.7	39.3	33.8	26.4	26.3	25.2	26.1

자료: 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』
주: 재정자립도=(지방세+세외수입)/자치단체 일반회계 예산규모×100, 순계

❑ 지방자치단체의 재정자주도 또한 2006년 이후 소폭 감소하는 추세임.

○ 서울특별시의 재정자주도는 2010년 87.2%까지 하락했으나 이후 2011년 들어 다시 91.7%로 회복세를 보이고 있음.

○ 2006~2011년 평균으로 볼 때 거의 모든 지역에서 재정자주도가 70% 이상을 유지하고 있는데 비해, 전라남·북도와 제주특별자치도는 60% 후반대를 기록하여 다른 지역에 비해 상대적으로 재정자주도가 다소 낮은 것으로 나타남.

○ 한편 최근 들어 모든 지역에서 재정자주도가 하락하고 있어 지방의 재정여건이 악화되고 있을 가능성을 보여줌.

○ 특히 대구광역시, 대전광역시, 제주특별자치도의 경우 재정자주도가 가장 큰 폭으로 하락하여 이 지역의 재정상황이 상대적으로 빠르게 열악해지고 있는 것으로 나타남.

[표 13] 지역별 재정자주도 동향

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국평균	80.2	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7
서울특별시	95.4	94.4	93.6	93.7	87.2	91.7
부산광역시	80.7	76.9	75.4	74.0	72.5	74.3
대구광역시	84.7	80.8	78.4	75.3	73.6	74.1
인천광역시	76.5	79.7	80.3	82.0	80.1	79.4
광주광역시	75.1	75.9	74.2	73.6	69.2	69.9
대전광역시	83.9	83.1	80.1	74.5	71.9	74.9
울산광역시	82.6	84.6	82.6	80.2	78.8	81.0
경기도	85.7	85.1	85.2	84.4	81.5	81.8
강원도	75.3	75.8	75.8	75.4	71.7	73.3
충청북도	76.4	76.9	76.1	74.6	70.9	71.5
충청남도	74.1	73.3	73.5	72.4	71.7	71.1
전라북도	70.1	69.8	70.1	71.7	68.9	67.8
전라남도	67.8	67.0	69.5	67.9	64.4	65.2
경상북도	76.2	75.9	75.1	74.6	73.0	73.6
경상남도	75.0	74.8	74.5	75.0	73.3	74.2
제주도	72.9	63.7	67.4	65.0	62.1	63.9

자료: 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』
주: 재정자주도=(자체수입+자주재원)/자치단체 일반회계 예산규모×100, 순계

다. 지방자치단체별 지방세입 비중 및 세목별 비중

❑ 수도권과 비수도권 지역간 지방세입 규모의 격차가 더욱 커지고 있음.

○ 1990년대 이후 수도권이 전체 지방세입에서 차지하는 비중이 꾸준히 증가하여 2000년대 들어 절반 이상을 차지하고 있음.

○ 구체적으로는 서울과 경기지역의 지방세 수입이 전체 지방세입에서 차지하는 비중이 25%대를 넘고 있는 반면에 지방세입 비중이 세 번째로 높은 부산광역시가 최근 6%대에 지나지 않아 수도권과 기타지역 간 지방세입의 격차가 매우 높은 것으로 나타나고 있음.

○ 특히 경기도는 1995년 지방자치제도 시행 이후 꾸준히 지방세입 비중이 증가하고 있는 유일한 지역인 것으로 나타남.

[표 14] 전체 지방 입 대비 지역별 지방 비중 비교

(단위: %)

	1991~1994	1995~1999	2000~2004	2005~2009
서울특별시	30.25	28.84	29.57	27.30
부산광역시	8.49	7.77	6.75	6.05
대구광역시	5.23	5.00	4.26	3.80
인천광역시	4.94	4.98	4.78	4.99
광주광역시	2.42	2.46	2.18	2.09
대전광역시	3.02	2.71	2.64	2.42
울산광역시	-	2.35	2.19	2.37
경기도	17.75	20.67	24.35	25.87
강원도	2.62	2.65	2.37	2.45
충청북도	2.45	2.49	2.26	2.43
충청남도	2.85	3.15	3.26	3.86
전라북도	2.91	2.85	2.37	2.35
전라남도	2.86	2.79	2.52	2.66
경상북도	4.99	4.72	4.13	4.34
경상남도	8.12	6.40	5.20	6.01
제주도	1.12	1.10	1.18	1.02

자료: 행정안전부.

❑ 세목별로는 취·등록세가 가장 큰 비중을 차지하고 있음.

○ 세목별로 2000~2009년 기간 평균을 살펴보면, 특별시와 광역시의 세목별 비중은 등록세 22.0%, 주민세 19.5%, 취득세 17.3% 등으로 나타나며, 도의 경우 등록세 36.7%, 취득세 32.3%, 지방교육세 22.2% 등으로 나타나 상대적으로 취·등록세의 비중이 높은 것으로 나타남.

○ 한편 시의 경우 주민세와 담배소비세가 각각 28.5%, 16.8%를 차지하고 있으며, 군의 경우에도 각각 25.3%, 21.7%로 나타나 두 세목에 대한 의존도가 높음.

○ 반면 자치구의 경우 재산세의 비중이 각각 52.6%로 전체 세입의 절반 이상을 차지하고 있음.

라. 국세 대비 지방세 비중

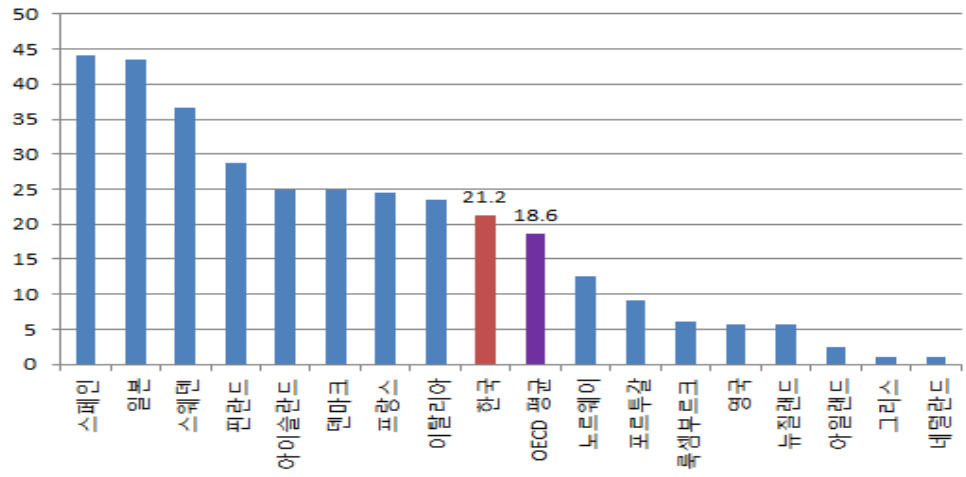
❑ 국세 대비 지방세 비중이 OECD 주요국에서는 점차 늘어나는 추세인데 반해 우리나라에서는 정체를 지속하고 있는 바, 2007년을 기준으로 우리나라의 국세 대비 지방세 비중은 연방제 국가를 제외한 OECD 주요국과 비교하여 중간 정도 수준에 불과한 실정임.

○ 우리나라의 국세대비 지방세 비중은 21% 정도이며, 연방제 국가를 제외한 OECD 주요국의 평균 국세대비 지방세 비중은 18.6%, 중간값은 21% 정도임.

○ 스페인의 경우 연방제국가로 분류되지 않으나 실질적인 지방정부의 권한이 매우 높은 국가로서 지방세의 비중이 비교대상 국가들 중 가장 높은 44.2%를 기록하고 있음.

[그림 3] OECD 주요국의 국　대비 지방　비중(2007년)

(단위: %)



자료: 국세청.

2. 세목별 평가

가. 취득세

(1) 개요

❑ 「지방세법」에서 취득이라 함은 매매, 교환, 상속, 증여, 기부, 법인에 대한 현물출자, 건축, 개수, 공유수면의 매립, 간척에 의한 토지의 조성 등과 그 밖에 이와 유사한 취득으로서 원시취득, 승계취득 또는 유상·무상의 모든 취득을 말함.(지방세법 제6조제1호)

❑ 따라서, 취득세는 부동산, 차량, 건설기계, 골프회원권 등 과세물건의 취득에 대하여 그 취득자에게 과세하는 지방세임.

○ 과세대상은 부동산·선박·광업권·어업권·차량·기계장비·입목·항공기·골프회원권·종합체육시설 이용회원권·승마회원권·콘도미니움회원권, 건축물의 신축·증축·개수, 토지의 지목변경, 선박·차량·기계장비의 종류변경, 과점주주 지위취득 등임.

○ 납부방법은 취득일로부터 60일 이내에 신고·납부하도록 하고 있으며, 기준세율은 1000분의 40임.

❑ 2009년 기준으로 취득세수는 지방세수 총액 45조 1,678억원의 14.7%인 6조 9,005억원임.

○ 지방자치단체별로는 서울특별시 1조 5,420억원, 광역시 1조 4,704억원, 도 3조 8,881억원 등임.

○ 과세물건별 과세현황은 토지 1조 6,569억원, 건축물 1조 3,650억원, 주택 2조 9,626억원, 차량 6,550억원, 기타 2,610억원 등임.

[표 15] 2009년 취득 과 물건별 과 현황

(단위: 억원)

구분	계	토지	건축물	주택	차량	기타
계	69,005	16,569	13,650	29,626	6,550	2,610
서울특별시	15,420	1,136	5,115	7,597	1,347	225
광역시	14,704	3,418	2,268	7,123	1,483	412
도	38,881	12,015	6,267	14,906	3,720	1,973

자료: 행정안전부.

(2) 최근의 취득세율 변동 현황

❑ 개인간 유상거래에 대한 거래세[12]의 변동 현황을 살펴 보면, 2005년 이전까지 취득세와 등록세의 세율은 각각 2%와 3%였으나, 2005년 1월 5일부터 시행된 개정 「지방세법」 및 「지방세법시행령」에서는 유상으로 부동산을 취득하여 등기하는 경우 등록세의 세율을 3%에서 2%로 인하하고, 개인간 거래의 경우에는 추가로 25%를 감면하도록 하였음.

○ 이에 따른 주택에 대한 거래세율은 **취득세 2.0%, 등록세 1.5%**

12) 2010년 「지방세법」의 분법(分法) 이전에는 취득세와 등록세를 합하여 "거래세"라고 통칭하였으며, 현행 취득세는 기존의 취득세, 등록세가 통합되고 부가세인 농어촌특별세가 합쳐진 세율로 구성되어 있음.

○ 2005년 당시 2~3년 전부터 서울 강남권 아파트를 중심으로 부동산가격이 급격히 상승하는 등 부동산 투기문제와 함께 재산세 등 부동산 보유세의 불공평문제가 사회적 문제로 대두됨에 따라 불합리한 종전의 종합토지세를 재산세와 통·폐합하고 토지와 건물에 대한 보유세를 "재산세"와 국세인 "종합부동산세"(신설)로 이원화

○ 2005년의 지방세법 개정은 불필요한 부동산 과다보유를 억제하기 위하여 부동산보유세를 강화하되, 거래 활성화를 위해 거래세를 완화한다는 기본방침에 따라 추진됨.

○ 개정 「지방세법」 및 「지방세법시행령」은 부동산보유세제와 관련하여 기존의 지방세가 안고 있던 여러 가지 구조적 문제점을 근본적으로 해결하기 위해 토지와 건물을 통합평가하여 과세하고, 과표(시가표준액)가 되는 공동주택의 가액은 국세청 기준시가를 적용하며, 기준시가가 없는 단독주택은 국토해양부(舊, 건설교통부)가 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따라 시가로 평가하는 공시가격을 적용하도록 함.

❑ 2005년에는 부동산 관련 세제 개편에 따른 과세표준이 현실화에 따라 국민들의 부동산 보유세 관련 부담이 증가하고, 2006년부터 거래세가 부동산 실거래가를 기준으로 산정되면 거래세 부담도 함께 증가하게 될 것이라는 우려에 따라 추가로 취득세와 등록세를 0.5%씩 인하하게 되었음.

○ 이에 따른 주택에 대한 거래세율은 **취득세 1.5%, 등록세 1.0%**

[표 16] 2004~2006년 거래 율 변동 현황

(단위: %)

구 분	2004년	2005년		2006년	
		일반	개인간	일반	개인간
계	5.0	4.0	3.5	4.0	2.5
취득세	2.0	2.0	2.0	2.0	1.5
등록세	3.0	2.0	1.5	2.0	1.0

자료: 행정안전부.

❑ 2006년에 들어서도 정부는 부동산정책 추진으로 공시가격 인상 및 과표현실화 조치로 인해 종합부동산세 등 부동산 보유세의 부담이 강화됨에 따라 주택거래 활성화와 서민주거 안정을 지원한다는 이유로 보유세가 강화된 만큼 거래세를 인하하기로 하여, 주택거래에 있어 법인과의 거래세율을 4%에서 2%로 대폭 인하하고 개인간의 거래세율을 종전 2.5%에서 2.0%로 인하하는 조치를 취하였음.

○ 이에 따른 주택에 대한 개인간 거래세율은 **취득세 1.0%, 등록세 1.0%,** 개인과 법인간 거래세율은 **취득세 1.0%, 등록세 1.0%**로 조정됨.

○ 주택에 대한 개인간 거래와 법인과의 거래 구분 없이 동일한 세율을 적용시켜 달라는 요구는 아파트 신규분양자들을 중심으로 심사청구 등 민원이 제기됨에 따라 시행되었음.

○ 한편, 이 당시 거래세수 결손 예상액은 2006년 하반기 5,000억원, 2007년 1조 4,000억원 정도였으며, 이에 대한 세수 보전은 국세인 종합부동산세 수입을 재원으로 하는 부동산교부세 배정을 통해 충당하는 것으로 하였음.

[표 17] 2006년의 거래 율 변동

〈 현 행 〉		〈 완 화 〉
· 개인간 거래 2.5%		**· 개인간 거래 2.0%**
(취득세 1.5%, 등록세 1.0%)	⇒	(취득세 1.0%, 등록세 1.0%)
· 법인과 거래 4.0%		**· 법인과 거래 2.0%**
(취득세 2.0%, 등록세 2.0%)		(취득세 1.0%, 등록세 1.0%)

❑ 이후 2007년부터 2011년 초까지는 세목 조정으로 인해 기존의 취득세와 등록세가 합쳐져서 단일하게 취득세로 통합되며 세수에 변동이 없도록 세율이 조정된 것을 제외하고는 정책적 변화가 없었으나, 2011년 3월 22일 주택 거래 활성화를 위한 「3.22 주택거래 활성화 대책」이 발표되면서 2011년말까지 한시적으로 주택유상거래에 대한 취득세를 50% 감면해 주는 조치가 취해졌음.

○ 9억원이하 주택의 취득세는 2%→1%, 9억 초과·다주택의 취득세는 4%→2%로 감면

○ 이에 대한 지방세수 감소분의 보전대책은 각 지방자치단체가 지방채를 발행하면 정부에서 2011년도 공공자금관리기금을 통해 지방채를 무이자로 인수하기로 하였으며, 보전액은 2012년도 예산에 편성하여 2012년초에 보전하기로 하였음.

(3) 문제점 및 평가

❑ 첫째, 현행 취득세제와 관련하여 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있는 것은 정부의 부동산정책에 따라 「개인간 유상거래」에 대해 수년간 거래세를 감면해 주고 있음으로 인해 열악한 지방자치단체의 재정여건에 더욱 어려움을 가중시키고 있는 바, 실수요자의 거래심리에 악영향을 미치지 않는 범위내에서 취득세율의 순차적인 환원이 필요하다고 하겠음.

○ 2006년의 지방세법 개정과 2011년의 지방세법 개정시 많은 논란 끝에 중앙정부에서 지방자치단체의 세수감소분에 대한 보전대책을 마련하기는 하였으나, 정부의 부동산정책 변화에 따라 거래세 감소분의 보전재원으로 운용되던 부동산교부세의 규모도 매년 감소하고 있는 실정을 감안할 때, 추가적인 지방재정 보전대책이 필요하다고 하겠음.

– 부동산교부세 교부액은 종합부동산세제 개편에 따라 2007년 1조 8,892억원에서 2010년 1조 461억원으로 감소

○ 이러한 개선방안의 일환으로 정부는 어려운 지방재정상황을 고려하여 금년말 종료예정인 주택 유상거래에 대한 취득세 감면을 “3.22”대책 직전 수준으로 환원하기로 결정하고 「지방세특례제한법」 개정안을 마련하여 지난 10월 21일 입법예고하였음.

[표 18] 주택유상거래 취득 감면 현황(2011. 1. 1. ~ 2012. 12. 31.)

(단위: %)

구분	주택유상거래 취득세 법정세율	2011.1.1~ 2011.3.21	2011.3.22~ 2011.12.31	2012.1.1~ 2012.12.31
9억원이하 1주택자	4	2 (50%감면)	1 (75%감면)	2 (50%감면)
9억원초과 또는 다주택자		4 (감면없음)	2 (50%감면)	4 (감면없음)

자료: 행정안전부, 2011. 10.

❑ 둘째, 거래세는 재산세 등과 함께 지방세입의 주요 재원임에도 불구하고 지금까지의 「지방세법」 개정 상황을 보면, 중앙정부가 지방자치단체와의 충분한 협의나 구체적인 재원보전대책 없이 일방적으로 추진한 사례가 많다는 점을 지적할 수 있는 바, 지방자치단체의 의견을 반영할 수 있는 실효성 있는 제도적 보완책이 마련되어야 할 것임.

○ 중앙정부의 일방적인 지방세 감면 추진의 대표적인 사례로 금년말까지 한시적으로 주택유상거래에 대한 취득세를 50% 감면해 주기로 한 「3.22 주택거래 활성화 대책」을 들 수 있음.

○ 이에 대한 개선방안의 일환으로 금년 8월 「지방재정법」 제27조의2[13]를 신설하여 「지방재정부담심의위원회」를 설치하였으며, 여기에는 지방 4대 협의체에서 추천하는 각 1인이 위원으로 참여하게 됨.

○ 그러나, 동 위원회에 대한 안건의 부의 여부는 중앙정부 소속인 행정안전부장관의 재량사항으로 규정되어 있어 정부의 법 개정 추진에 지방자치단체들의 의견을 수렴하기에는 일정한 한계를 가질 수 밖에 없다고 하겠음.

나. 재산세

(1) 개요

❑ 재산세는 매년 6월 1일(과세기준일) 현재 토지, 주택, 건축물, 선박, 항공기를 소유한 자에게 과세하는 지방세임.

---

13) 제27조의2(지방재정부담심의위원회)① 다음 각 호의 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 지방재정부담심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
1. 제26조에 따　지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항
2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항
3. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항
4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항
5. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

② 위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 행정안전부차관이 되고 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
1. 국무총리실차장, 기획재정부차관, 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원
2. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명
3. 그 밖에 지방재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람

③ 그 밖에 위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 납세의무자는 과세기준일 현재(매년 6월 1일) 재산을 사실상 소유하고 있는 자

○ 토지·건축물·주택에 대한 재산세의 과세표준은 시가표준액에 부동산 시장의 동향과 지방재정 여건 등을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에서 정한 범위에서 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액으로 함.

- 토지 및 건축물 : 시가표준액의 100분의 50부터 100분의 90까지
- 주택 : 시가표준액의 100분의 40부터 100분의 80까지

❑ 2010년 결산 기준으로 재산세의 규모는 지방세수 총액 49조 1,598억원의 9.8%인 4조 8,173억원임.

○ 지방자치단체별로는 서울특별시 1조 5,420억원, 광역시 1조 4,704억원, 도 3조 8,881억원 등임.

(2) 재산세 탄력세율제도 운용

❑ 우리나라의 조세제도는 기본적으로 조세법률주의를 채택하고 있음. 「헌법」 제38조는 "모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다"고 하여 국민의 의무로 납세의무를 규정하고 있으며, 「헌법」 제59조는 "조세의 종목과 세율은 법률로 정한다"라고 정하여 조세에 있어서 종목과 세율을 국회가 제정하는 법률로 정하도록 하고 있음.

○ 조세에서의 종목과 세율은 조세의 핵심적인 내용이기 때문에 이를 국민의 대표기관인 국회가 정하도록 하고 있는 것임.

○ 조세법률주의는 조세의 종목과 세율을 법률로 정하도록 하여 국민의 재산권 보장과 경제생활의 법적 안정을 기하는 동시에 정부의 전횡(專橫)을 방지하며, 법률의 변경이 없는 한 매년의 예산에 의해 좌우되지 않는 영구세주의를 취하는 데 그 의의가 있음.

○ 조세법률주의는 과세요건법정주의, 과세요건명확주의를 주된 내용으로 하고, 소급과세금지원칙, 엄격해석의 원칙, 실질과세의 원칙 등도 그 개념의 내용에 포함되는 것으로 이해하고 있음.[14)]

❑ 이러한 조세법률주의의 헌법상 원칙에 따라 국세 뿐만 아니라 지방세의 경우에도 지방세의 세목과 세율은 법률로 규정하고 있음.

○ 지방세의 경우에 "지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다"(「지방자치법」 제135조)라고 하여 지방자치단체의 과세권의 근거와 지방세의 종류를 법률에서 정하고 있음.

❑ 그러나 이러한 조세법률주의에도 불구하고 지방세는 과세자주권 제고의 측면에서 법률이 정하는 일정한 범위 안에서 지방자치단체가 조례로써 세율 조정이 가능하도록 하고 있으며, 이것이 「탄력세율」 제도임.

○ "지방자치단체는 지방세의 세목(稅目), 과세대상, 과세표준, 세율, 그 밖에 부과·징수에 필요한 사항을 정할 때에는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 범위에서 조례로 정하여야 한다."(「지방세기본법」 제5조제1항)라고 정하여 지방세의 부과와 징수에 관하여 필요한 사항은 법률이 정하는 일정한 범위 안에서 지방자치단체가 조례로서 정할 수 있게 하고 있음.

○ 이 경우에는 세율을 조례의 형식으로 정할 수 있어 조세법률주의의 예외가 되고 있으며, 이 경우에도 이는 어디까지나 법률의 범위 안에서 허용되는 것이라는 한계가 설정되어 있음.

---

14) 과세요건법정주의는 헌법 제59조에 근거를 두고 있으며, 납세자, 과세물건과 그 귀속, 과세표준, 세율 등 납세의무를 성립시키고 변경·소멸시키는 조세실체법적 사항과 조세의 부과·징수절차에 관한 조세절차법적 사항은 물론 조세의 환급·불복·벌칙 등에 관한 조세구제와 처벌에 관한 사항은 모두 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률에 규정되어야 한다는 원칙이며, 과세요건명확주의는 과세당국의 자유재량을 배제하기 위한 것으로 과세요건이나 조세의 부과징수절차 등을 법률로 정하는 경우에 그 규정을 가능한 한 명확하고 상세하게 정함으로써 과세당국이 그 법을 자의적으로 또는 자유재량에 의하여 해석·적용하는 것을 방지하여야 한다는 원칙임. 소급과세금지의 원칙은 당해 세법의 시행 이전에 완결된 과세요건사실에 대해서는 당해 세법을 소급하여 적용하지 못하게 함으로써 조세법률주의의 중요한 기능인 국민의 경제생활의 예측가능성과 법적 안정성을 보장하기 위한 것임.

[표 19] 현행 지방 법상의 탄력 율 제도

세목			세율조정
취득			조례로 정하는 바에 따라 취득 의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음
등록 면허	등록분		조례로 정하는 바에 따라 등록면허 의 율은 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음
	면허분		기본 율
레저			기본 율
담배소비			율의 30/100의 범위에서 대통령령으로 가감할 수 있음
지방소비			기본 율
주민	균등분	개인 (사업소없음)	1만원을 초과하지 아니하는 범위에서 조례로 정하는 액
		개인 (사업소있음)	조례로 정하는 바에 따라 균등분의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음
		법인	
	재산분		조례로 정하는 바에 따라 재산분의 율을 표준 율 이하로 정할 수 있음
지방 소득	소득분		조례로 정하는 바에 따라 소득분의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음
	종업원분		조례로 정하는 바에 따라 종업원분의 율을 표준 율 이하로 정할 수 있음
재산			특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산 의 율조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 표준 율의 50/100 범위 안에서 가감 조정할 수 있음 (가감한 율은 당해연도에만 적용함)
자동차	소유분		조례로 정하는 바에 따라 자동차 의 율을 배기량 등을 고려하여 표준 율의 50/100까지 초과하여 정할 수 있음
	주행분		교통·에너지·환경 율의 변동 등으로 조정이 필요하면 그 율의 30/100의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감하여 조정할 수 있음

세목		세율조정
지역자원시설	원자력발전	기본 율
	위외*	조례로 정하는 바에 따라 지역자원시설 의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음
지방교육	레저 분	기본 율
	위외 기타	지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방교육 의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음

자료: 법제처.
주: 지역자원시설세목 중 화력발전의 경우 2013.12.31.까지 탄력세율을 적용할 수 있음

❑ 우리나라는 일본과 달리 「법정외세」[15]를 신설할 수 없음에도 불구하고 과세자주권의 측면에서 「탄력세율 제도」의 인정으로 인해 상당히 높은 수준의 과세자주권을 확보하고 있다고 평가되고 있음.

○ OECD는 세율이나 과세표준의 결정권, 공동세의 활용 정도 등을 감안하여 과세자주권의 정도를 크게 5단계로 분류하고 있음.

○ 대부분의 국가에서 지방자치단체는 우리나라와 같이 세율조정권만을 가지고 있는 것으로 나타남.

○ 지방세 중 세율조정이 가능한 세수의 비중을 살펴보면, 우리나라가 75.7%로서 OECD 연방제 국가 주정부(53.8%)나 OECD 국가 지방정부(68.6%)에 비해 매우 높은 수준인 것으로 나타남.[16]

15) 연방국가에서는 독자적인 세목 설정이 비교적 자유롭지만, 우리나라와 일본과 같은 대부분의 단일국가에서는 지방세목이 법률로 규정하도록 하고 있어 지방자치단체는 독자적으로 세목을 정할 수 없는 구조임. 그러나 지난 2000년 일본은 지방공공단체가 지방세법에서 정하는 세목 이외에 조례에 의하여 「법정외세」를 신설할 수 있도록 하였음.

16) 김필헌·김소린, 한국지방세연구원 창립기념 학술세미나, “지방세, 이대로 좋은가?”, 한국지방세연구원, 2011. 9.

❑ 그러나 실제적으로 우리나라의 지방자치단체가 능동적으로 세율을 조정하는 경우는 찾아보기가 어려운 실정임.

❑ 재산세의 경우 지난 2006년 과표현실화와 부동산 가격 급등으로 인해 재산세 부담이 급증하자 수도권을 중심으로 한 상당수 지방자치단체에서 탄력세율 제도를 활용하여 재산세의 20~40%를 감면해 준 사례가 있었음.

❑ 이에 대해서는 지방자치단체가 감면조례를 제정하여 납세능력이 있는 계층에 혜택을 주며 과세권을 남용한다는 이유로 관련 조항을 개정하여 재산세 탄력세율 제도의 적용요건을 강화하는 조치를 취한 바 있으며, 현재에 이르고 있음.

  ○ 구(舊) 지방세법 제188조제3항은 "시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다."라고 규정하여 재산세 탄력세율 시행에 특별한 제한요건을 두고 있지 않았음.

  ○ 그러나 재산세 탄력세율 적용으로 논란이 발생하자 법을 개정하여 "특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우"라는 요건을 추가하여 재산세에 대해서는 탄력세율 적용이 쉽지 않도록 하는 조치를 취하였음.

(3) 재산세 공동과세제도의 확대 검토

❑ 원칙적으로 재산세는 「지방세기본법」 제8조제3항 및 제4항에 따라 자치구세와 시·군세로 규정되어 있으나, 서울특별시의 경우에는 자치구간의 재정불균형 상태를 해소하기 위해 지난 2007년의 지방세법 개정으로 재산세 공동과세제도가 도입되었음.

  ○ 당시 서울특별시내 자치구들의 재정현황을 보면, 기준재정수요충족도 100%를 초과하는 자치구가 3개인 반면, 50%에도 미치지 못하는 자치구가 16개에 이르는 등 자치구간 재정불균형이 날로 심각해지는 상황이었음.

[표 20] 2006년 당시 서울특별시내 자치구 기준재정수요충족도 현황

150%초과	100%초과	80%초과	50%초과	50%미만
강남구(196.6%)	중 구(140.6%) 서초구(126.5%)	송파구(93.9%) 종로구(88.4%) 영등포(81.1%)	양천구(57.2%) 용산구(53.3%) 강동구(52.9%)	강서구(49.9%) 도봉구(34.2%) 마포구(48.8%) 서대문(32.2%) 구로구(44.3%) 강북구(31.4%) 성북구(42.2%) 노원구(31.3%) 동작구(41.0%) 금천구(30.7%) 광진구(40.5%) 은평구(30.3%) 성동구(40.1%) 중랑구(26.3%) 동대문(37.4%) **(16개 구)** 관악구(34.5%)

[자치구간 재정격차 현황('06 세입예산기준)**]**
기준재정수요충족도 – 강남 : 중랑 **(7.5 : 1)**
재산세 세수 – 강남 : 금천 **(12.4 : 1)**

⇦

❑ 이에 따르면 자치구의 재산세를 “특별시 및 구세인 재산세”로 공동과세하고 2008년 전체 재산세의 40%, 2009년 45%, 2010년 50%의 비중으로 순차적으로 확대하여 현재는 특별시분 재산세 전액을 서울특별시내 25개 자치구 전체에 균등하게 교부하고 있음.(「지방세기본법」 제9조 및 제10조)[17]

17) 제9조(특별시의 관할구역 재산세의 공동과세) ① 특별시 관할구역에 있는 구의 경우에 재산세(「지방세법」 제9장에 따 선박 및 항공기에 대한 재산세와 같은 법 제112조제1항제2호 및 같은 조 제2항에 따라 산출한 재산세는 제외한다)는 제8조에도 불구하고 특별시세 및 구세인 재산세로 한다. ② 제1항에 따 특별시세 및 구세인 재산세 중 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세는 각각 「지방세법」 제111조 제1항에 따라 산출된 재산세액의 100분의 50을 그 세액으로 한다. 이 경우 특별시분 재산세는 제8조제1항의 보통세인 특별시세로 보고 구(區)분 재산세는 같은 조 제3항의 보통세인 구세로 본다. ③ 「지방세법」 제112조 제1항 제2호 및 같은 조 제2항에 따 재산세는 제8조 제1항 및 제3항에도 불구하고 특별시세로 한다.
제10조(특별시분 재산세의 교부) ① 특별시장은 제9조 제1항 및 제2항에 따 특별시분 재산세 전액을 관할구역의 구에 교부하여야 한다. ② 제1항에 따 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 구의 지방세수(地方稅收) 등을 고려하여 특별시의 조례로 정한다. 다만, 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 구에 균등 배분하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따라 특별시로부터 교부받은 재산세는 해당 구의 재산세 세입으로 본다.

○ 이러한 조치에 따라 당시 세수가 가장 많았던 강남구와 가장 적었던 강북구를 기준으로 비교해 보면, 2007년에는 각각 2,560억 1,000만원(강남구), 172억 8,300만원(강북구)으로 세수격차가 14.8배에 이르렀던 것이 2010년의 경우에는 각각 2,470억 8,900만원(강남구)과 460억 8,100만원(강북구)으로 5.4배까지 격차가 해소되었음.

❑ 재산세 공동과세 제도에 대해서는 특정 자치구가 재산세를 거두어 자신의 세입을 다른 자치구로 이관하는 것은 헌법정신에 위배된다는 비판도 제기되었으나, 지방자치단체간 심각한 세원 편중 현상을 해결함으로써 헌법상 보장된 지방자치제도를 실질적으로 활성화시키는 차원의 재산세 공동과세 방안은 헌법에 위배되지 아니하는 것으로 판단됨.

❑ 또한, 재산세의 과세권을 자치구로부터 완전히 박탈하는 것이 아니라 자치구에 과세권을 유지시킨 채 그 세입을 공동으로 활용하는 것이므로 오히려 헌법에서 보장하고 있는 지방자치제도에 근거한 지방자치단체의 과세권을 공고히 하는 제도라고도 볼 수 있다고 하겠음.

○ 이와 관련하여 헌법재판소도 2010년 10월 28일(2007헌라4)[18] 강남구 등과 국회 간의 권한쟁의심판 사건에서 재판관 전원의 일치된 의견으로, 특별시의 관할구역 안에 있는 자치구의 재산세를 특별시 및 구세로 하여 특별시와 자치구가 100분의 50씩 공동과세하도록 하는 구(舊) 지방세법 제6조의2와 특별시분 재산세 전액을 관할구역 안의 자치구에 교부하도록 하는 구(舊) 지방세법 제6조의3을 국회가 제정한 행위는 헌법상 보장된 지방자치권을 침해하지 않는다고 결정하였음.

---

18) 동 결정에서 헌법재판소는 재산세가 반드시 기초지방자치단체에게 귀속되어야 하는 세목인지 여부에 대한 판단에서, 헌법 제117조제1항에 의하여 보장된 지방자치단체의 자치재정권은 법률이 규정된 범위 내에서 보장된 것이므로, 지방자치단체에 자치재정권이 있다는 사실만으로 특정한 조세 등 수입원을 보장받을 권한이 생기는 것은 아니고 법률의 규정에 의해서 비로소 그러한 권한이 생기는 것이라고 결정하였음. 그리고 어떤 종류의 조세를 어떤 기관에 귀속시킬 것인가 하는 문제는 그 조세의 과세근거, 징수의 효율성, 조세의 귀속주체간의 재정적 상태 등을 고려하여 국가정책적으로 결정할 사항이지, 어떤 종류의 조세를 반드시 국세나 지방세로 하여야 한다는 헌법적 근거나 논리적 당위성은 없다고도 하였음.

❑ 이러한 과정을 거쳐 현재 서울특별시 재산세 공동과세 제도는 자치구간 재정력 격차에 해소에 큰 기여를 하면서 헌법적 정당성을 갖고 안정적으로 운용되고 있는 바, 이제는 동 제도를 자치구간 재정력 격차가 큰 일부 광역시 지역에도 확대 시행하는 방안을 긍적적으로 검토해 볼 필요가 있다고 하겠음.

○ 광역시내 자치구간 재정력 격차는 재산세 공동과세 제도 시행 이전의 서울시 강남구와 강북구간 정도의 격차는 아니지만, 나날이 광역시내 자치구간 재정력 격차가 확대되고 있는 점을 고려하여 재산세 공동과세제도의 확대 시행을 추진할 필요가 있다고 하겠음.

다. 지방소비세

(1) 개요

❑ 지방소비세는 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입 거래에 부과하는 지방세로서, 지방재정의 취약성을 보완하고 지출책임성 강화를 목적으로 2010년 도입되었음.

○ 납세의무자는 재화와 용역을 소비하는 자의 주소지 또는 소재지를 관할하는 도에서 「부가가치세법」 제2조에 따라 부가가치세를 납부하여야 하는 자임.

○ 과세표준은 「부가가치세법」에 따른 부가가치세의 납부세액에서 「부가가치세법」 및 다른 법률에 따라 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 세액이며, 현행 「지방세법」에 따른 세액은 과세표준에 100분의 5를 적용(국세인 부가가치세 징수액의 5%)하여 계산한 금액임.

❑ 지방소비세의 배분지표로는 거주지를 기준(거주지 원칙)으로 집계되는 민간최종소비지출을 사용하도록 설정[19]되었으나, 부가가치세의 수도권 편중도가

심화됨에 따라 민간최종소비지출 규모에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 그리고 비수도권 도 300% 등 권역별 가중치를 적용(지방재정조정기능)하여 다시 비중을 산출한 가중민간소비지출 지표를 이용하여 배분되고 있음.

(2) 지방소비세 배분실적

❑ 2010년 결산 기준으로 국세인 부가가치세의 세수는 49조 1,220억원이며, 이에 따른 지방소비세수 실적은 2조 6,790억원으로 나타났음.

- ○ 수도권에는 8,778억원(32.8%), 비수도권 광역시에는 6,168억원(23.0%), 그리고 비수도권 도에는 1조 1,842억원(44.2%)이 배분되었음.
- ○ 이는 권역별 가중치를 적용한 결과로 지방세의 분포보다 수도권 편중현상(58.1%)이 완화된 결과임.

19) 지방세법 제71조(납입) ① 특별징수의무자는 징수한 지방소비세를 다음 달 20일까지 관할구역의 인구 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 도지사(이하 “납입관리자”라 한다)에게 행정안전부령으로 정하는 징수명세서와 함께 납입하여야 한다. ② 납입관리자는 제1항에 따라 납입된 지방소비세를 지역별 소비지출 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 안분기준 및 안분방식에 따라 대통령령으로 정하는 기간 이내에 각 도지사에게 납입하여야 한다. ③ 특별징수의무자는 제70조제1항에 따라 지방소비세를 환급하는 경우에는 납입관리자에게 납입하여야 할 금액에서 환급금 중 지방소비세에 해당하는 금액(이하 이 항에서 “지방소비세환급금”이라 한다)을 공제한다. 다만, 지방소비세환급금이 납입하여야 할 금액을 초과하는 경우에는 초과된 지방소비세환급금은 그 다음 달로 이월한다.

[표 21] 전년대비 시·도별 지방소비 액 및 배분비율

(단위: 억원, %, %p)

	지방소비세액				배분비율		
	2010년	2011년	증감규모	증감율	2010년	2011년	차이
전 국	26,790	27,861	1,071	4.0	-	-	-
수도권	8,778	9,117	339	3.9	32.8	32.7	-0.04
서울	4,268	4,373	105	2.5	15.9	15.7	-0.24
인천	793	835	42	5.3	3.0	3.0	0.04
경기	3,717	3,909	192	5.2	13.9	14.0	0.16
광역시	6,168	6,378	210	3.4	23.0	22.9	-0.13
부산	2,179	2,240	61	2.8	8.1	8.0	-0.09
대구	1,443	1,501	58	4.0	5.4	5.4	0.00
광주	865	895	30	3.5	3.2	3.2	-0.02
대전	958	991	33	3.4	3.6	3.6	-0.02
울산	723	751	28	3.9	2.7	2.7	0.00
도	11,842	12,365	523	4.4	44.2	44.4	0.18
강원	1,194	1,241	47	3.9	4.5	4.5	0.00
충북	1,155	1,205	50	4.3	4.3	4.3	0.01
충남	1,591	1,673	82	5.2	5.9	6.0	0.07
전북	1,348	1,414	66	4.9	5.0	5.1	0.04
전남	1,299	1,361	62	4.8	4.8	4.9	0.04
경북	2,052	2,126	74	3.6	7.7	7.6	-0.03
경남	2,737	2,861	124	4.5	10.2	10.3	0.05
제주	466	484	18	3.9	1.7	1.7	0.00

주: 표의 수치는 소수점 둘째 자리에서 반올림한 것이므로 합계는 숫자들의 합과 일치하지 않을 수 있음.

자료: 행정안전부 내부 자료.

❑ 권역별 가중치를 적용한 결과, 지방소비세의 수도권 편중도는 지방세보다 완화된 것으로 나타났으며, 지방세의 수도권 편중 비중은 2010년 실적이 58.1%, 2011년 예산이 57.4%로 나타난 반면, 지방소비세는 각각 32.8%와 32.7%로 나타남.

○ 지방세와 지방소비세의 비중의 차이는 각각 25.4%p와 24.7%p로 지방소비세가 지방세에 비해 수도권 편중도가 75% 넘게 완화되는 것을 알 수 있음.

❑ 지방세의 비수도권 광역시 비중은 2010년과 2011년에 17.0%씩으로 동일하고, 지방소비세도 2010년 23.0%, 2011년 22.9%로 유사함.

○ 지방세와 지방소비세의 비중의 차이는 각각 약 6%p 정도로 나타났으며, 지방소비세의 비중이 지방세보다 높게 나타남.

❑ 비수도권 도(道)의 비중은 지방세가 2010년 24.8%, 2011년 25.5%이고 지방소비세가 각각 44.2%와 44.4%로 나타남.

○ 비수도권 도(道)의 경우도 비수도권 광역시와 마찬가지로 지방소비세의 비중이 높은 것으로 나타남.

(3) 현행 지방소비세제에 대한 관련 의견

❑ 현재 운용되고 있는 지방소비세제에 대해서는 다음과 같은 문제점을 지적하는 견해가 있음.[20] 첫째는 지방소비세 규모의 취약성으로서 2010년에 지방소비세가 도입되었음에도 불구하고 재정자립도는 감소하였다는 점을 지적하고 있음.

○ 2010년 도입된 지방소비세 규모 2.7조원은 증가하는 재정지출 수요를 감당하기에 부족하다는 지적임.

○ 특히, 지방소비세가 도입된 2010년에도 재정자립도는 전년의 53.6%에서 1.4%p 감소한 52.2%로 나타나, 지방자치단체의 세입과 재정지출 간에 괴리가 크다는 것을 증명하고 있다고 함.

○ 중앙정부가 보건사업, 사회복지사업 등에 대한 재정지출 책임을 지방자치단체로 이전하였으나, 추가적인 세원은 할당하지 않아 세입의 증가가 재정지출의 증가에 못 미치는 것으로 파악되고 있다는 의견을 제기하고 있음.

---

20) 이상훈·김진하, 한국지방세연구원 창립기념 학술세미나, 지방소비세제 개선방안 - 지방재정 건전성 확립을 중심으로 -, 한국지방세연구원, 2011. 9.

❑ 둘째는 소비지과세원칙의 구현에 한계를 가지고 있다는 지적임.

○ 현재 지방소비세의 배분지표로 활용되고 있는 민간최종소비지출 지표는 거주지를 기준으로 하는 거시지표로서, 민간최종소비지출은 거주지를 근거로 집계되는 거시지표로 비거주자에 의한 지역 내 소비가 해당지역의 소비에 반영되지 못하는 한계를 가지고 있음.

○ 따라서, 지역경제 활성화가 지역 내 세수 증대로 연결되는 방안으로 지역 토착적 산업의 매출규모를 이용하여 배분지표를 산정할 필요가 있다는 의견을 제기하고 있음.

❑ 셋째는 현재 도입되어 있는 우리나라의 지방소비세 제도가 결과적으로 지역별 재정부족액을 보전해 주는 지방교부세의 역할을 벗어나지 못하고 있다는 한계를 갖고 있다는 지적을 제기하고 있음.

○ 현재 지방소비세의 배분방식은 민간최종소비지출 규모에 권역별 가중치를 적용한 지역별 비중으로 배분하고 있음.

○ 지방소비세 도입으로 인한 지역별 재원배분효과를 분석한 결과, 각 지방자치단체의 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 재정부족액과 지방소비세의 분배 규모가 강한 양(+)의 관계를 보이는 것으로 분석된다는 의견을 제시함.

❑ 이러한 현행 지방소비세제의 문제점에 대한 개선방안으로는 다음과 같은 의견을 제시하고 있음.[21)]

○ 첫째, 현재 국세인 부가가치세의 5%에 머물고 있는 지방소비세의 규모를 장기적으로 20%까지 확대하도록 함.

○ 둘째, 현재 지방소비세의 배분지표는 소비지과세원칙의 구현에 한계를 드러내고 있으므로, 소매업, 숙박·음식점업, 최종소비자인 개인을 대상으로 하는 서비스업 등 지역 토착적 산업의 매출액 전체를 대상으로 하는 토착산업매출 지표와 같은 지표를 개발하여 소비지과세원칙을 반영할 수 있도록 함.

---

21) 이상훈·김진하, 한국지방세연구원 창립기념 학술세미나, 지방소비세제 개선방안 - 지방재정 건전성 확립을 중심으로 -, 한국지방세연구원, 2011. 9.

○ 셋째, 권역별 가중치를 적용하지 않고 수도권에 배정된 지방소비세의 일정비율을 지역상생발전기금에 출연하고, 기금의 일부를 지역별 재정력을 고려하여 다시 배정하도록 함.

(4) 평가

❑ 우리나라는 지방자치 실시 이후 지방의 역할과 기능은 강화되었으나 지방재정분권은 이를 뒷받침하지 못하고 있어 높은 중앙정부 의존현상을 보이고 있고, 재산과세 위주의 지방세 구조로 인하여 지역경제 발전이 지방세수 증대로 연계되지 못하는 구조적 취약성을 가지고 있음.

[표 22] OECD 평균과 우리나라의 원구조 비교

지방세 세원	소득·소비	소 득	소 비	재 산	기 타
OECD 평균	60.9 %	40.3	20.6	34.4	5.6
한 국	32.1 %	16.3	15.8	48.8	19.1

자료: 행정안전부, 2011.

❑ 이에 지방소비세가 수년간의 논의 끝에 어렵사리 도입된 것은 지방의 자주재원 확충은 물론, 수도권과 지방의 동반·상생발전을 도모하고, 지역경제 발전이 지방세수와 연계되도록 하여 지역간 선의의 경쟁체계를 유도하는 등 건강한 지방자치가 확립될 수 있도록 하려는 의도에서 비롯되었음.

❑ 당초 지방소비세 도입이 본격적으로 논의되기 시작하면서 가장 문제점으로 지적되었던 것은 수도권 지역에 대한 세원(稅源)의 편중이었으며, 지방소비세의 도입을 반대하던 기획재정부 등의 논리도 여기에 기반하고 있었음.

○ 지방세의 경우에도 2008년 기준으로 서울, 경기, 인천 등 수도권 지역의 지방세 세입예산규모가 총 26조 646억원으로서 전체 지방자치단체 세입예산의 59.9%를 차지하고 있는 반면,

○ 비수도권 지역(13개 시·도)의 2008년도 예산 기준 지방세 세입예산 규모는 17조 4,851억원으로서 전체 지방자치단체 세입예산의 40.1%에 불과한 실정이었음.

❑ 이러한 상황하에서 현재 우리나라는 국세와 지방세의 세원이 대부분 수도권에 집중되어 있기 때문에 지방소비세를 신설하여 국세를 지방세로 이양하더라도 재정확충의 효과가 주로 수도권의 지방자치단체에게만 국한될 가능성이 크게 된다는 문제점이 있었으며, 이를 해결하기 위해 행정안전부는 권역별 가중치를 적용한 「가중 민간소비지출 지표」를 사용하여 지방소비세를 배분하게 된 것임.

❑ 그러나, 현재의 배분방식은 앞서 지적한 의견들과 같이 결국에는 지방재정조정 기능을 담당하는 지방교부세의 역할을 벗어나지 못하게 되며, 이러한 문제점을 개선하기 위해 제시된 방안들도 일정한 한계를 지닐 수 밖에 없음.

○ 권역별 가중치를 적용하지 않고 수도권에 배정된 지방소비세의 일정 비율을 지역상생발전기금을 만들어 여기에 출연하고, 기금의 일부를 지역별 재정력을 고려하여 재배정하자는 방안도 결국에는 형식만 달리할 뿐 현재의 지방교부세 운영방식과 사실상 다를 바가 없음.

○ 소비지과세원칙을 구현하기 위해 배분지표를 개선하자는 방안의 경우에도 일면 타당성을 가질 수 있겠으나, 세원의 구조적인 불균형 문제 자체가 해결되지 않는 한 수도권 지역에서 발생한 세입을 타 지방으로 이전하는 지방재정조정적 현상을 해결하기에는 역부족인 것으로 판단됨.

❑ 지방소비세의 도입은 현재 대체적으로 80:20 정도인 국세:지방세의 비율을 개선하고, 지방세의 세원 구조도 재산과세 중심에서 소비과세 중심으로 전환하는 긍정적 효과가 있는 것으로 인정할 수 있음.

❑ 그러나 다른 한편으로 이러한 장점들은 실제의 지방재정상황과는 동떨어진 단순한 지표상의 효과에 불과하며, 국세 및 지방세 세원의 구조적 불균형으로 인하여 지방소비세 자체가 지방교부세와 같은 지방재정조정제도의 기능을 벗어나기 어렵다는 현실을 감안할 때,

❑ 수도권 지역과 다른 지역간의 재정력 격차를 해소하기 위해서는 현행과 같이 단순히 민간최종소비지출에 권역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 기타 도(道)지역 300%)를 두어 배분하는 방식보다는, 각 지역의 재정여건을 감안하여 지역간 균형발전이 이루어질 수 있도록 지방소비세의 배분지표를 개선하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다고 하겠음

○ 현재 민간소비지출의 지역별 분포를 보면, 수도권(서울, 경기, 인천)지역이 전체 민간소비지출의 51.4%를 차지하고 있음.(지방 광역시 20.8%, 지방 道 27.8%)

○ 이러한 현행 방식에 따른 지방소비세수 순증규모를 보면, 서울이 19.7%, 경기도가 15.7% 정도인데 반해, 비수도권 지역은 대체로 5% 이하에 머무르고 있음.

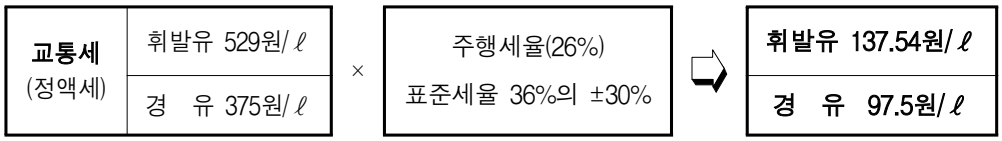
라. 주행분 자동차세(舊 주행세)

(1) 개요

❑ 자동차 주행에 대한 자동차세(舊, 주행세)는 휘발유·경유 및 이와 유사한 대체유류에 대한 교통세 납세의무가 있는 자에게 과세하는 지방세로서, 자동차 보유세율 인하 등에 따른 자동차 보유세 감소액 보전을 위하여 교통·에너지·환경세(이하 “교통세”)의 일정비율을 주행세로 보전받아 기초지방자치단체인 시·군과 특별시·광역시에 자동차세수 비율에 따라 배분하고 있음.

- ○ 납세의무자는 교통세 납세의무가 있는 자(정유회사, 유류수입업자 등)임.(교통세법 제3조의 납세의무자)
- ○ 과세표준은 휘발유·경유 및 대체유류에 대한 교통세액
- ○ 납부방법은 교통세법 제8조 규정에 의한 교통세 납부기한 내에 교통세 납세의무자(정유회사 등)가 매월 유류 반출분에 대한 세액을 다음달 말일까지 교통세 납세지 관할 시·군에 신고납부
- ○ 표준세율은 교통세액의 1,000분의 360(36%)이며 탄력세율은 ±30%, 이에 따른 2010년 주행분 자동차세수는 총 3조 1,691억원으로 2010년도 총 지방세수 49.2조원의 6.4%를 차지하고 있음.

[그림 4] 주행분 자동차 의 율구조 및 리터당 주행 액



자료: 행정안전부. 2011.

❑ 주행분 자동차세의 배분기준은 매우 복잡하나, 먼저 시·군 자동차세 실징수액 기준으로 지방세 보전분 8,442억원을 산정하고, 나머지는 운수업계 유가보조금(운수업체 신청예상액 기준) 명목으로 각 시·군에 배분하고 있음.(「지방세법」 제133조 이하)

○ 지방세분 : 8,442억원/12월 × 당해 시·군의 자동차세 비중

○ 운수업계 보조금 : 월별 주행세수 - 8,442억원/12월

○ 시·군별 배분방법은 특별징수의무자가 납세의무자로부터 징수한 세액을 울산광역시(주된 특별징수의무자)에서 모두 다음달 10일까지 송금받아 25일까지 각 시·군에 배분송금하고 있음.[22)]

[그림 5] 주행분 자동차 의 과 체계

자료: 행정안전부. 2011.

(2) 운수업계 유가보조금의 연혁

❑ 2001~2006년까지 6개년 계획으로 제1·2차 에너지세제 개편계획이 추진됨에 따라 2001년 7월 1일부터 경유(버스·화물·연안화물선)·LPG(택시) 유류세를 단계적으로 인상하기로 2000. 8. 29. 경제장관 간담회 및 2000. 9. 7. 당정협의시 방침이 결정되었음.

---

22) 지방세법 제134조(특별징수의무자의 납부 등) ① 자동차세를 징수한 특별징수의무자는 자동차세를 징수한 날이 속하는 달의 다음 달 10일까지 징수세액(법 제137조제3항 후단에 따라 사무처리비 등을 공제한 징수세액을 말한다. 이하 같다)을 울산광역시장(이하 이 절에서 "주된 특별징수의무자"라 한다)에게 송금함과 동시에 그 송금내역과 제132조 각 호에 따 서류의 사본을 보내야 한다. ② 주된 특별징수의무자는 제1항에 따라 특별징수의무자로부터 송금받은 자동차세액과 자체 징수한 전월분 자동차세액을 합한 세액을 제133조에 따라 시·군별로 안분하고, 그 안분한 자동차세를 법 제137조제3항 전단에서 정한 기한까지 행정안전부령으로 정하는 납부서로 각 시·군 금고에 납부하고 그 안분명세서를 각 시·군에 통보하여야 한다.

[표 23] 정부의 에너지 제 개편 계획

구 분	제1차 에너지세제 개편	제2차 에너지세제 개편
휘발유 : 경유 : LPG 가격비	100 : 75 : 60	**100 : 85 : 50**
개편시기	2001.7.1.부터 2004.7.1.까지	2005.7.1.부터 2007.7.1.까지

자료: 행정안전부. 2011.

❑ 이와 같이 경유가격이 인상됨에 따라 우려되는 대중교통요금의 인상 억제를 위하여 버스·화물차·택시에 대하여는 유류세율 인상분의 일부를 유가보조금으로 지급하기로 결정하여 현재까지 매년 주행분 자동차세수 중 정액보전금 8,442억원을 제외한 나머지 전부를 운수업계에 대해 유가보조금으로 지원하고 있음.

○ 2007. 3. 9. 경제정책조정회의에서 유류세 인상분 전액을 유가보조금으로 지급하기로 결정

(3) 문제점 및 평가

❑ 현행 유류세 체계는 매우 복잡한 구조를 가지고 있음. 휘발유와 경유에는 교통세가 부과되고, 교통세액의 26%가 주행분 자동차세로, 교통세액의 15%가 교육세로 부과되고 있으며, 휘발유가격과 교통세, 주행세, 교육세를 합한 금액의 10%로 부가가치세가 부과되고, 이 모든 금액의 합계가 휘발유 소비자가격으로 책정되는 구조임.

❑ 앞서 살펴 본 바와 같이 **정부는 지방세 세목의 하나로 규정되어 있는 주행분 자동차세(舊, 주행세)를 지방재원으로 사용하기보다 사실상 중앙정부의 예산처럼 운수업계에 대한 유가보조금으로 사용하고 있음.**

○ 2010년 유가보조금으로 사용된 주행분 자동차세수의 규모는 총 3조 1,691억원의 73.4%인 2조 3,249억원

○ 세수의 70% 이상이 유가보조금으로 사용됨에도 불구하고 지방세인 주행세로 분류되어 있어 그간 비판의 대상이 되어 왔음.

○ 정부는 유가가 급등해 유가보조금 재원이 많이 필요하게 되면 주행세 세율을 올리는 대신 교통세를 인하해 왔으며, 반대로 유가보조금에 대한 수요가 줄어들면 주행세 세율을 내리는 대신 교통세를 인상하는 방식으로 운영해 왔음.

❑ 이러한 주행분 자동차세 운용방식은 국세:지방세 비중에서 지표상의 착시효과만 일으킬 뿐 지방재정에는 크게 변동이 없으므로, 유류세 체계 간소화를 위해서라도 현재와 같은 주행분 자동차세의 운용방식에 대해서는 근본적인 검토와 개선이 필요하다고 하겠음.

○ 2010년 유가보조금으로 지원된 2조 3,249억원은 총 지방세수 49조 1,598억원의 4.7%에 이름.

○ 2011년 「국세 : 지방세」 비율은 잠정적으로 「78.5 : 21.5」 정도로 예측되고 있으나, 사실상 지방교부금의 성격을 갖고 있는 「지방소비세」와 중앙정부의 유가보조금 지원을 위한 재원으로 사용되고 있는 「주행분 자동차세」를 제외할 경우 실질적인 국세 대비 지방세의 비율은 20% 이하로 떨어질 것으로 예상됨.

마. 지방세 비과세·감면

(1) 개요

❑ 국세와 마찬가지로 지방세에 있어서 지방자치단체의 재정수요를 충족하기 위하여 조세법률주의에 의거 모든 납세자에게 지방세를 부과징수하고 있는 것이며 이는 국민 개세주의(皆稅主義 ; 모든 국민은 세금을 납부해야 한다) 원칙[23]에 의거 납세의무를 이행하고 있는 것임.

○ 그러나, 특정한 국가정책목적을 수행하기 위하거나 과세실질이 아닌 경우까지도 과세하는 것은 오히려 과세불형평과 조세반발을 야기시키는 요인으로 작용하게 되는 것이므로, 일정한 경우에 과세권을 포기하거나 납세자의 세부담을 제외시켜 주는 것이 타당한 경우가 발생하게 됨.

❑ 지방세 비과세는 과세권자가 과세요건이 성립하였음에도 특정한 요건에 기하여 과세권을 행사하지 아니하거나 금지함으로써 납세자에게 과세를 하지 아니하는 것임.

❑ 지방세 감면(면제 및 경감)은 납세자에게 세부담을 하지 아니한다는 측면에서 비과세와 동일한 효과가 있으나, 감면은 비과세와는 달리 납세의무의 전부 또는 일부를 면제하는 것으로서 납세자측면에서 특정한 사유로 인하여 과세권의 행사를 유보하는 경우도 이에 해당함.[24]

○ 지방세 비과세·감면은 크게 법률에 의한 감면과 조례에 의한 감면으로 나누어지며, 법률에 의한 감면은 현행 「지방세특례제한법」 제3조[25]에

---

23) 국민개세주의 원칙은 조세사적으로 근대 이전에 귀족층과 같은 면세혜택을 누리던 특권계층에 대해서도 조세를 부과해야 한다는 당위에 의해 성립한 원칙임.

24) 이와 유사한 개념으로 지방세면세점과 소액부징수가 있으나, 이는 비과세나 감면과는 달리 과세권을 행사하여 산출세액을 확정하였으나 과세물건이 열악하거나 그 납부세액이 소액이어서 징세비를 감안할 때 비효율적인 경우 과세하지 아니하는 것을 의미함.

25) 제3조(지방세 특례의 제한) ① 이 법, 「지방세법」 및 「조세특례제한법」에 따르지 아니하고는 「지방세법」에서 정한 일반과세에 대한 지방세 특례를 정할 수 없다. ② 관계 행정기관의 장은 이 법에 따라 지방세 특례를 받고 있는 법인 등에 대한 특례 범위를 변경하려고 법률을 개정하려면 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

따라 「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」에 의하여 이루어짐.

(2) 지방세 비과세·감면 현황

❑ 2010년 제출된 「지방세지출보고서」의 추계상 2010년 지방세 비과세·감면액은 13조 9,832억원으로서 2009년 결산상 비과세·감면액인 15조 270억원 보다 1조 438억원이 감소한 규모임.

○ 2010년 추계상 비과세·감면율은 22.3%로서 2009년 결산상 비과세·감면율인 25.0% 보다 2.7%p 감소하였음.

○ 국세의 경우 국세감면총액은 2010년 추계상 30조 1,396억원으로서 2009년 결산상 국세감면액인 31조 621억원보다 9,225억원이 감소하였으며, 국세 감면율은 14.7%임.

[표 24] 지방 , 국 비과 ·감면 현황 총괄

(단위: 억원, %, %p)

		2009 결산(A)	2010 추계(B)	증감(B−A)
지방세	지방세 비과세·감면총액	150,270	139,832	-10,438
	비과세	59,715	57,064	-2,651
	감면	90,555	82,768	-7,787
	지방세 수입총액(B)	451,678	487,907	36,229
	비과세·감면율(A/A+B)	25.0	22.3	-2.7
	GDP 대비 비과세감면비중	1.4		
국세	국세 감면총액(C)	310,621	301,396	-9,225
	국세 수입총액(D)	1,645,407	1,750,125	104,718
	국세 감면율(C/C+D)	15.9	14.7	-1.2
	GDP 대비 국세감면 비중	2.9		

주: 지방세와 국세 공히 2009년은 결산(실적)치이고 2010년은 추계치임
자료: 행정안전부, 「2010년도 지방세지출보고서」(2011. 5), 기획재정부, 「2011년도 조세지출예산서」(2010. 10), 한국은행, 「ECOS(www.ecos.bok.or.kr)」(2011. 5)

❑ 2010년 지방세 비과세·감면액이 2009년 결산상 액수보다 1조원 이상 감소한 주요 사유는 규모가 큰 일부 감면항목이 2010년에 과세로 전환되었거나 과세기준이 강화되었기 때문임.

○ 「지방세법」상[26] 9억원 초과 주택거래에 대한 취득세·등록세 감면이 2009년 말 종료되어 취득세·등록세 감면액이 7,325억원 감소하였고, 담배수출지원을 위한 수출용 담배의 담배소비세 면제도 반출기준의 강화로 감면액이 2,670억원 감소하였음.

○ 그 밖에 노후자동차 교체에 대한 취득세·등록세 70% 감면도 2009년도에 한해 적용됨에 따라 해당 취득세·등록세 감면액도 3,545억원 감소하였음.

[표 25] 전년대비 감소액이 큰 지방 비과 ·감면 항목 현황

(단위 : 백만원)

	2009결산(A)	2010 추계(B)	증감(B-A)	감소사유
주택거래에 대한 취·등록세 감면	3,911,682	3,179,216	-732,466	9억 초과 주택에 대한 감면종료(2009년 말)
노후자동차교체에 대한 취·등록세 감면	357,154	2,612	-354,542	감면종료(2009년 말)
담배수출지원을 위한 과세특례	1,270,967	1,003,984	-266,983	면세담배 반출기준 강화
합 계	5,539,803	4,185,812	-1,353,991	

주: 행정안전부, 「2010년 지방세지출보고서」(2011. 5)

❑ 세목별 지방세 비과세·감면 현황을 살펴보면, 17개 지방세[27] 세목 중 가장 큰 규모의 비과세·감면이 이루어지는 세목은 취득세로서 2010년 추계상 총 4조 4,350억원의 감면액이 발생할 것으로 예상되었음.

26) 「지방세법」 제273조의2

27) 2010년부터 소득세, 법인세 할 주민세가 지방소득세로 변경되었고, 지방소비세가 신설되었다.

○ 다음으로 등록세가 3조 6,976억원의 감면액이 발생하며, 재산세가 3조 1,465억원의 감면액이 발생할 것으로 예상되며, 담배소비세에서 1조 284억원의 감면액이 발생할 것으로 예상

○ 세목별 감면율을 살펴보면, 2010년에는 취득세의 감면율이 39.4%로 가장 높고, 다음으로 재산세의 감면율이 36.8%, 등록세가 34.0%, 도시계획세가 27.4%, 담배소비세가 26.1%의 순으로 높았음.

[표 26] 지방 목별 비과 ·감면 현황

(단위: 억원, %)

	2009 결산			2010 추계			비교증감	
	징수액	감면액 (A)	감면율	추계액	감면추계 (B)	감면율	B-A	증감률
보통세	360,137	139,545	27.9	395,990	130,472	24.8	-9,073	-6.5
취득세	66,439	47,264	41.6	68,135	44,350	39.4	-2,913	-6.2
등록세	71,314	42,524	37.4	71,841	36,976	34.0	-5,547	-13.0
면허세	735	35	4.6	672	51	7.0	15	43.5
레저세	10,023	157	1.5	9,703	75	0.8	-82	-52.3
주민세	75,519	92	0.1	16,820	495	2.9	403	436.2
지방소득세	0	0	-	65,521	1,505	2.2	1,505	-
재산세	44,233	29,913	40.3	54,153	31,465	36.8	1,552	5.2
자동차세	28,340	3,780	11.8	29,790	2,546	7.9	-1,235	-32.7
주행세	32,871	2,836	7.9	29,596	2,725	8.4	-111	-3.9
담배소비세	30,107	12,943	30.1	29,139	10,284	26.1	-2,659	-20.5
지방소비세	0	0	-	20,143	0	0.0	0	-
도축세	557	0	0.0	477	0	0.0	0	-
목적세	91,532	10,725	10.5	82,793	9,360	10.2	-1,365	-12.7
공동사설세	5,912	747	11.2	6,001	811	11.9	64	8.5
지역개발세	908	4	0.4	809	3	0.4	0	-7.5
지방교육세	47,944	1	0.0	46,677	3	0.0	1	110.2
도시계획세	22,692	8,025	26.1	22,532	8,484	27.4	459	5.7
사업소세	8,080	1,948	19.4	0	59	100.0	-1,888	-97.0
과년도수입	5,996	0	0.0	6,774	0	0.0	-	-
합 계	451,669	150,270	25.0	478,783	139,832	22.6	-10,438	-6.9

주: 행정안전부, 「2010년 지방세지출보고서」(2011. 5), 「2010 지방세정연감」(2010. 10), 「2010년도 지방자치단체 예산개요」(2010. 4)를 토대로 국회예산정책처 작성.

❑ 지방세 비과세·감면은 복지시설·중소기업 등의 지방세 감면 등으로 지역사회 복지서비스 증진과 지역경제활성화에 긍정적인 기여를 유도할 수 있음. 그러나, 감면규모가 지나치게 증가할 경우 지방자치단체의 가장 중요한 재원인 지방세의 세원을 감소시키게 됨.

❑ 또한 최근 들어 중앙정부의 중요 정책목표를 위해 지방세 비과세·감면이 자주 이용됨에 따라 지방정부의 의도와는 다르게 지방세의 세원이 감소하게 되는 경우가 발생하는 경우가 늘어나고 있음.

[표 27] 연도별 지방 비과 ·감면 현황: 2005~2009년

(단위: 억원, %)

	지방세 비과세·감면(A)	지방세수입총액(B)	비과세 감면율 A/(A+B)
2005	52,922	359,774	12.8
2006	80,882	412,937	16.4
2007	113,012	435,243	20.6
2008	128,146	454,797	22.0
2009	150,270	451,678	25.0
연평균 증가율	29.8	5.9	

자료: 행정안전부, 「지방세정연감」, 각년도.

❑ 지방세 비과세·감면 현황을 살펴보면, 2005년부터 2009년까지는 지방세 비과세감면액이 대폭 증가하는 추세를 보이고 있음.

○ **2005년 지방세 비과세·감면액이 5.3조원이었던 반면에 2009년은 15.0조원으로 증가**하였고, 비과세·감면율은 2005년 12.8%에서 2009년 25.0%로 대폭 증가하였음.

○ **동 기간 동안 지방세 수입총액은 연평균 5.9% 증가한데에 비해 비과세·감면액은 29.8%나 증가하였음**.

❑ 2009년에는 지방세 수입총액이 전년에 비해서 3,119억원이 감소하여 최근 5년 동안 처음으로 감소하였지만, 지방세 비과세·감면액은 전년에 비해서 오히려 3조 7,224억원이 증가하였음.

○ 동 기간 동안 국세감면액이 연평균 9.1%, 국세수입 총액은 연평균 6.6% 증가하였고 국세감면율이 2005년 13.6%, 2009년 14.7%였던 것에 비해서 지방세 비과세·감면이 상대적으로 빠른 속도로 증가하였다는 것을 알 수가 있음.

[표 28] 연도별 국 감면 현황: 2005~2009년

(단위: 억원, %)

	국세감면액(A)	국세수입총액(B)	국세감면율 A/(A+B)
2005	200,169	1,274,657	13.6
2006	213,380	1,380,443	13.4
2007	229,652	1,614,591	12.5
2008	287,827	1,673,060	14.7
2009	283,968	1,646,382	14.7
연평균 증가율	9.1	6.6	

자료: 국세청, 「국세통계연보」(2010. 9)

(3) 문제점 및 평가

❑ 첫째, 현행 지방세 비과세·감면제도의 가장 큰 문제점으로 지적할 수 있는 것은 국세감면율(2010년 기준 14.7%)에 비해 큰 지방세 감면율(2010년 기준 22.3%)이라고 할 수 있음.

○ 2010년 추계상 국세수입이 지방세수입보다 3.6배 크지만, 감면액은 국세감면액이 지방세감면액보다 2.2배 큰 실정임.

❑ 세목별 지방세 비과세·감면 현황을 살펴보면, 17개 지방세 세목 중 가장 큰 규모의 비과세·감면이 이루어지는 세목은 거래세에 해당하는 취득세와

등록세로서 2010년 추계상 각각 4조 4,350억원, 3조 6,976억원으로, 이는 2010년도 지방세 감면액 총 추계 13조 472억원의 62.3%를 차지하고 있음.

❑ 이러한 거래세 감면은 사실상 지방자치단체의 자체 수요에 의한 것이라기보다는 중앙정부의 부동산정책 변화에 기인한 부분이라는 점에서 열악한 지방자치단체들의 재정여건을 더욱 가중시키고 있다고 하겠음.

  ○ 2005년 기준 지방세 감면율은 12.8%로서, 당시 국세감면율 13.6%에 비해 낮은 수준이었으나, 2006년 이후 매년 증가하여 2009년에는 감면율이 25.0%까지 상승하였음.

❑ 이러한 문제점을 개선하기 위하여 금년 8월 국회는「지방재정법」제27조의2[28]를 신설하여 「지방재정부담심의위원회」를 운영하는 방안을 마련하기도 하였으나, 위원회에 대한 안건의 부의 여부는 중앙정부 소속인 행정안전부장관의 재량사항으로 규정되어 있어 일정한 한계를 가질 수 밖에 없는 바, 지방세 감면정책에 지방자치단체들이 의견을 제시하고 참여할 수 방안을 제도적으로 마련하는 것이 필요하다고 판단됨.

---

28) 제27조의2(지방재정부담심의위원회)① 다음 각 호의 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 지방재정부담심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
1. 제26조에 따　지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항
2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항
3. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항
4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항
5. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

② 위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 행정안전부차관이 되고 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.
1. 국무총리실차장, 기획재정부차관, 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원
2. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명
3. 그 밖에 지방재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람

③ 그 밖에 위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 현재는 일몰이 도래하는 비과세·감면 사항에 관한 지방세법 개정에 대해 매년 7~8월경에 행정안전부에서 지방세정 실무담당자들을 소집하여 비공식적으로 의견을 청취하는 과정을 거치고 있음.

❑ 또한, 부족한 지방재정의 확충을 위해서는 국가에 의한 일방적인 비과세·감면을 억제하는 것이 중요하다는 인식 하에 금년 6월 「지방재정법」[29]을 개정하여 지방세 비과세·감면과 관련하여 그 감면비율한도를 지방세 비과세·감면액 전체에 대하여 설정하여 이를 중앙정부 차원에서 관리하는 「지방세 감면비율 한도제」를 도입하였음.

○ 국세의 경우 기획재정부 장관이 조세지출예산서를 작성해야 하며(「국가재정법」 제27조), 국세감면비율을 직전 3년간 평균의 +0.5% 이내에서 관리하는 국세감면비율한도제(「국가재정법」 제88조)가 운영되고 있음.

○ 이와 관련하여 국회예산정책처는 「지방재정법」에 행정안전부장관이 당해연도 지방세 수입총액과 지방세감면액 총액을 합한 금액에서 지방세 감면액 총액이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력해야 하는 것을 명문화하는 것을 내용으로 하는 재정법률개선과제[30]를 제시한 바 있음.

❑ 그러나, **현행 지방세지출예산제도에서는 차년도 지방세지출의 정보를 기재하는 「지방세지출예산서」가 아니라 「지방세지출보고서」를 제출하도록 규정되어 있기 때문에 지방세지출과 예산심의를 연계하기 어렵다는 문제점**이 있는 바, 향후 「지방세 감면비율 한도제」의 도입 실효성을 더욱 제고하

---

29) 제28조의2(지방세 감면의 제한 등)① 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도의 지방세 징수결산액과 지방세 비과세·감면액을 합한 금액에서 지방세 비과세·감면액이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다. ② 각 중앙행정기관의 장은 그 소관 사무로서 새로운 지방세 감면을 요청할 때에는 그 감면액을 보충하기 위한 대책으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 「지방세특례제한법」 제97조제1항에 따 지방세 감면건의서에 포함하여 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.
1. 기존 지방세 감면의 축소 또는 폐지
2. 국고보조사업의 국고 부담비율 상향조정
3. 지방자치단체 예산지원 등 그 밖에 지방재정 보전을 위하여 필요한 사항

30) 국회예산정책처, 「재정법률개선과제」, 예산정책보고서 제13호(2011. 2)

기 위해서는 **국세의 경우에서처럼 「지방세지출예산서」의 도입이 필요**하다고 판단됨.

○ 현행 「지방세특례제한법」 제5조[31]는 지방세지출과 관련된 재정 지원의 직전 회계연도 실적과 해당 회계연도 추정 금액에 대한 지방세지출보고서를 작성하여 지방의회에 제출하도록 되어 있음.

○ 다음연도 예산안에 대한 지방의회 심의시 지방세지출에 대한 심의가 가능하기 위해서는 과거 실적치와 당해연도 추계치 뿐만 아니라 다음연도 추정치가 제시된 지방세지출예산서가 필요함.

❑ 둘째, **현재 국세에 관한 조세지출특례를 규정하고 있는 「조세특례제한법」에는 지방세에 대한 감면 규정도 상당수 포함되어 있으며, 동 법에 따른 지방세 감면액 규모는 2009년 결산 기준으로 총 1조 3,849억원(2009년도 비과세·감면액의 9.2%)**에 이름.

○ 현행 「조세특례제한법」에는 제4장 지방세(제119조~제121조) 부분과 기타 개별 조항에 걸쳐 41개 항목에 대해 지방세 감면을 규정하고 있음.

○ 2010년 「지방세특례제한법」 제정 당시 기존「조세특례제한법」에 규정되어 있던 지방세 관련 감면 규정들에 대한 이관 논의가 제기되었으나, 소관 부처인 기획재정부의 반대로 전혀 개정이 이루어지지 못하였음.

○ 또한, 다음 [표-29]에서 연도별·법률별 지방세·감면 현황을 살펴 보면, 지방세 비과세·감면의 증가추세의 주요한 이유는 중앙정부의 정책목표 달성을 위한 「지방세법」 및 「조세특례제한법」과 같은 감면 관련 법률의 개정이 주된 이유임.

○ 「지방세법」에 의한 지방세 감면이 2005~2009년동안 연평균 43.7% 증가하였고, 「조세특례제한법」에 의한 지방세 감면이 동 기간동안 연평균 27.6% 증가하였지만, 지방자치단체 조례에 의한 감면은 동 기간 동안 연평균 0.5% 증가하는데 그침.

---

31) 제5조(지방세지출보고서의 작성) ① 지방자치단체의 장은 지방세 감면 등 지방세 특례에 따 재정 지원의 직전 회계연도의 실적과 해당 회계연도의 추정 금액에 대한 보고서(이하 "지방세지출보고서"라 한다)를 작성하여 지방의회에 제출하여야 한다. ② 지방세지출보고서의 작성방법 등에 관하여는 행정안전부장관이 정한다.

[표 29] 연도별·법률별 지방 감면 현황: 2005~2009년

(단위 : 억원, %)

	지방세 비과세	지방세 감면			
		지방세법	조세특례 제한법	조 례	소 계
2005	17,150	14,051	5,227	16,494	35,772
2006	22,779	44,987	3,263	9,853	58,103
2007	48,982	50,766	3,334	9,930	64,030
2008	51,565	50,957	9,891	15,733	76,581
2009	59,715	59,897	13,849	16,809	90,555
연평균 증가율	36.6	43.7	27.6	0.5	26.1

자료: 행정안전부, 「지방세정연감」, 각년도.

❑ 지방세에 대한 과세특례 사항들을 국세에 대한 특례들을 규정하고 있는 「조세특례제한법」에 두고 있는 것은 법체계상 불합리하며, 실제로도 「조세특례제한법」 개정에 대해서는 지방자치단체들의 의견 반영이 더욱 어렵다는 점에서 **지방세 감면규정들을 하나의 법체계로 통합·조정하는 조치가 필요**하다고 봄.[32]

32) 이러한 사항과 관련하여 현재 기획재정위원회와 행정안전위원회에는 서병수의원이 대표발의한 「조세특례제한법 일부개정법률안」 및 「지방세특례제한법 일부개정법률안」이 제출되어 계류 중에 있음.

IV. 결론 및 정책적 시사점

❑ 이상으로 지방재정의 현황 및 지방세제의 변천과정을 개관하고, 각 주요 세목별 쟁점에 대해 검토해 보았는 바, 다음과 같은 결론 및 정책적 시사점을 도출할 수 있음.

❑ 첫째, 정부는 수년간 부동산정책을 목적으로 「개인간 유상거래」에 대해 취득세와 등록세를 감면해 주고 있음으로 인해 지방자치단체의 재정여건에 적지 않은 부담을 초래하고 있는 바, 실수요자의 거래심리에 악영향을 미치지 않는 범위내에서 취득세율의 순차적인 환원이 필요하다고 하겠음.

  ○ 특히, 향후에는 지난 「3.22 주택거래 활성화대책」과 같이 지방자치단체와의 협의 없이 중앙정부가 일방적으로 취득세 감면을 추진하는 사례가 재발하지 않도록 해야 할 것임.

❑ 둘째, 현재 서울특별시에서만 실시되고 있는 재산세 공동과세 제도를 자치구간 재정불균형이 심화되고 있는 타 광역시에 대해서도 확대 시행하는 방안을 검토할 필요가 있음.

❑ 셋째, 2010년 지방소비세를 도입하면서 지방세 신규재원이 지표상으로 2조 6,790억원 정도 신장되는 긍정적인 결과가 있었지만, 현행의 지방소비세 제도는 사실상 지방교부세와 같은 지방재정조정제도와 다를 바 없이 운영되고 있는 바,

❑ 수도권 지역과 다른 지역간의 재정력 격차를 해소하기 위해서는 현행과 같이 단순히 민간최종소비지출에 권역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 기타 도(道)지역 300%)를 두어 배분하는 방식보다는, 각 지역의 재정여건을 감안하여 지역간 균형발전이 이루어질 수 있도록 지방소비세의 배분지표를 개선하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다고 하겠음

❑ 넷째, 정부는 지방세 세목의 하나로 규정되어 있는 주행분 자동차세(舊, 주행세)를 지방재원으로 사용하기보다 사실상 중앙정부의 예산처럼 운수업계

에 대한 유가보조금으로 사용하고 있는 바, 이러한 주행분 자동차세 운영방식은 국세:지방세 비중에서 지표상의 착시효과만 일으킬 뿐 지방재정에는 거의 변동이 없으므로, 현재의 주행분 자동차세 운용방식에 대한 검토가 필요하다고 봄.

- ○ 2010년 유가보조금으로 사용된 주행분 자동차세수의 규모는 총 3조 1,691억원의 73.4%인 2조 3,249억원
- ○ 세수의 70% 이상이 유가보조금으로 사용됨에도 불구하고 지방세인 주행세로 분류되어 있어 그간 비판의 대상이 되어 왔음.

❑ 다섯째, 현행 지방세지출예산제도에서는 차년도 지방세지출의 정보를 기재하는 「지방세지출예산서」가 아니라 「지방세지출보고서」를 제출하도록 규정되어 있기 때문에 지방세지출과 예산심의를 연계하기 어렵다는 문제점이 있는 바, 향후에는 국세의 경우에서처럼 「지방세지출예산서」의 도입이 필요함.

❑ 또한, 지방세에 대한 과세특례 사항들을 국세에 대한 특례들을 규정하고 있는 「조세특례제한법」에 두고 있는 것은 법체계상 불합리하며, 실제적으로도 관련법 개정에 대한 지방자치단체들의 의견 개진이 더욱 어렵다는 점에서 지방세 감면규정들을 「지방세특례제한법」과 같은 하나의 법체계로 통합·조정하는 조치가 필요하다고 하겠음.

❑ 앞서 살펴 본 바와 같이 현행 우리 헌법 제59조는 「조세의 종목과 세율은 법률로 정한다」라고 규정하여 조세에 있어서 종목과 세율을 국회가 입법하는 법률로 정하도록 하고 있는 바, 이에 따라 법정외세(法定外稅)는 허용되지 않고 지방세의 세목과 세율 또한 법률에 근거가 있을 것을 요구하고 있음.

❑ 국세 대비 전체 조세 수입의 20% 내외 수준에 머무르고 있는 지방세의 비중, 취득세 등 중앙정부 및 국회의 일방적인 비과세·감면 추진, 지방자치단체 세입 중 지방교부금, 국고보조금 등 의존재원의 과도한 비중 등 현재 지방재정과 관련하여 거론되고 있는 주요 문제들은 과거의 불균일 경제성장 전략에 따른 수도권 집중과 세원편중에 기인한 것들임과 동시에 헌법이 규정하는 조세법률주의의 한계에서 비롯된 부분도 상당수 있다고 하겠음.

❑ 이러한 조세법률주의의 한계 내에서 모색할 수 있는 지방세제의 개선방안으로는 지방세 비과세·감면시 지방자치단체들의 의견이 입법과정에 최대한 반영될 수 있는 제도적 장치의 마련을 들 수 있음.

❑ 입법론적으로는 향후 헌법 개정시 지방자치제도의 보완과 더불어 지방세에 대해서는 조세법률주의의 완화 또는 예외를 인정하는 근거규정을 마련하여 지방자치단체의 과세자주권을 제고하는 입법적 조치가 수반되어야 할 필요가 있다고 하겠음.

  ○ 현행 우리 헌법의 지방자치에 대한 규정은 제8장에서 제117조[33]와 제118조[34] 두 개의 규정만을 두고 있음.

  ○ 이는 본격적인 민선 지방자치가 실시되지 않았던 1987년 당시의 시대상황을 반영해서 만든 규정이어서 현대의 지방분권화된 상황을 제대로 수렴해내지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있음.

  ○ 수백년간의 중앙집권제 역사를 가진 우리나라에서 1952년 처음으로 지방의회가 구성되었다가 1961년 정부에 의해 해산된 후 30년 뒤인 1991년에 다시 지방의회가 구성되어 전개되어 온 우리나라 지방자치의 역사 및 국민들의 인식을 고려해 보면, 지방자치제도를 헌법상 주민의 고유권이나 전래의 제도보장으로 보는 것은 무리가 있으나,

  ○ 지방자치가 현행 헌법에 명문으로 규정되어 있으며 현대 민주주의의 중요한 요소로 인식되고 있는 현실을 감안하여 지방재정과 자치입법 분야에서 자치권을 보장해 줄 수 있는 헌법적 조치가 수반되어야 할 것임.

---

33) 第117條 ①地方自治團體는 住民의 福利에 관한 事務를 처리하고 財産을 관리하며, 法令의 범위안에서 自治에 관한 規定을 制定할 수 있다.
②地方自治團體의 종류는 法律로 정한다.

34) 第118條 ①地方自治團體에 議會를 둔다.
②地方議會의 組織·權限·議員選擧와 地方自治團體의 長의 選任方法 기타 地方自治團體의 組織과 운영에 관한 사항은 法律로 정한다.

[참고자료 1] 경기도 자치단체 재산세율 인하 관련 동향

구 분	2005년 인하비율	적용기한	개정 동향
수원시	30%	계속적용	
성남시	50%	계속적용	
고양시	50%	계속적용	
부천시	50%	계속적용	
안양시	30%	계속적용	
안산시	-	-	2005.10.28 50% 인하결정, 2006년부터 적용
용인시	50%	계속적용	
의정부시	-	-	
남양주시	50%	계속적용	
평택시	-	-	검토중(보류)
광명시	30%	-	
시흥시	-	-	50%인하결정 2006. 3.15
군포시	30%	계속적용	
화성시	-	-	의원 발의 (2006.4.7)
파주시	25%	계속적용	
이천시	-	-	
구리시	50%	계속적용	
김포시	-	-	
포천시	-	-	
광주시	-	-	검토중 (30%~50%)
안성시	-	-	
하남시	50%	계속적용	
의왕시	40%	계속적용	
양주시	-	-	
오산시	-	-	
여주군	-	-	
양평군	-	-	
동두천시	-	-	
과천시	50%	계속적용	
가평군	-	-	
연천군	-	-	

자료: 행정안전부.

[참고자료 2] 서울시 자치단체 재산세율 인하 관련 동향

연번	구 명	방 침 결재일	입 법 예고일	구의회 의결일	적용비율	비고
1	종 로					미검토 상황
2	중 구				△40%	전년도 조례 유지
3	용 산				△20%	전년도 조례 유지
4	성 동				△10%	전년도 조례 유지
5	광 진				△10%	전년도 조례 유지
6	**동대문**	**1.26**	**입법예고종료**	**4.12**	**△20%**	**집행부 발의**
7	중 랑				△20%	전년도 조례 유지
8	성 북				△20%	전년도 조례 유지
9	강 북				△20%	전년도 조례 유지
10	도 봉					미검토 상황
11	**노 원**	**3. 13**	**입법예고종료**		**△20%**	**집행부 발의**
12	은 평					미검토 상황
13	서대문					미검토 상황
14	마 포				△20%	전년도 조례 유지
15	양 천				△30%	전년도 조례 유지
16	강 서				△20%	전년도 조례 유지
17	구 로				△20%	전년도 조례 유지
18	**금 천**					**검토중**
19	영등포				△20%	전년도 조례 유지
20	동 작				△20%	전년도 조례 유지
21	관 악				△20%	전년도 조례 유지
22	서 초				△30%	전년도 조례 유지
23	**강 남**					**△30%안 유력 4월중**
24	**송 파**	**3. 13**	**입법예고종료**	**4월 초순경**	**△30%**	
25	**강 동**	**2.27**		**3.31**	**△25%**	집행부 △20%⇒ △25%로 수정

자료: 행정안전부.

참고문헌

임승순, 조세법, 박영사, 2010.

전동흔, “지방세 실무해설”, 영화조세통람, 2009.

정종섭, “헌법학원론”, 박영사, 2010.

한국지방세연구원, “지방세, 이대로 좋은가”, 한국지방세연구원 창립기념 학술세미나, 2011.

국회예산정책처,「2010회계연도 결산 중점분석 Ⅱ」, 2011.

_____,「2010회계연도 결산 부처별 분석 Ⅰ」, 2011.

_____,「2012년도 조세지출예산서 분석」, 2011.

_____,「2011년 세법개정안 분석」, 2011.

_____,「국민과 함께하는 나라살림 대토론회 - 지방재정분과 토론 자료집」, 2011.

기획재정부,「2012년도 조세지출예산서」, 2011.

행정안전부,「지방세정연감」, 2006~2010.

사업평가 현안분석 목록

	제 목	집필진	발간일
1	국내 산업 클러스터 경쟁력 평가 및 경쟁전략 수립	구상욱	2004.11
2	외국인 고용허가제 정책·사업평가와 개선방안	최미희	2005. 2
3	성과지표측정을 통한 지방중소기업육성자금의 사업평가	신동진	2005. 4
4	과학기술부문 경쟁력 평가: 한·중·일 지식기반 기술경쟁력 평가를 중심으로	권용수·박추환	2005. 4
5	두뇌한국21 사업의 평가 및 시사점	이용준·이선주·김혜영	2005. 4
6	동북아 물류중심지화를 위한 항만개발의 발전방안	남광현	2005. 5
7	민자유치사업의 문제점과 개선방안	이재철	2005. 5
8	IT839 전략평가와 향후 정책방향	박추환	2005. 5
9	현금영수증제도 평가 및 향후 개선과제	배종학	2005. 8
10	간접투자자산운용 정책 평가 및 향후 개선과제	구상욱	2005. 8
11	공적자금투입을 통한 은행구조조정의 성과평가	신동진	2005. 8
12	교통시설 SOC 재정사업에 대한 민간자본유치 필요성 고찰	안태훈	2006. 5
13	부동산 유동화를 통한 재원조달의 실태분석과 개선방안	이은경	2006. 6
14	유기성 폐기물 자원화 사업별 환경성·경제성 분석	최미희·서세욱	2006. 6
15	경제자유구역 추진현황 평가와 개선방안	박추환	2006. 7
16	자연재해보험제도의 운영현황 및 개선방안	김병진	2006. 9

	제 목	집필진	발간일
17	해외진출 중소기업 지원정책과 개선방안	최미희	2007. 9
18	성과관리 시행계획(성과계획) 수립 및 평가 방법	이인섭 · 금재덕	2007.12
19	국내 신교통시스템 도입절차의 문제점 및 개선방안	안태훈	2008. 9
20	공기업 여유자금 관리의 실효성 제고방안	최미희·이은경·김현중·서세욱	2008.10
21	공기업 서비스의 교차보조현황 및 문제점	허가형·안태훈·이은경·이화실	2008.10
22	공기업 택지개발이익 활용의 문제점 및 개선과제 -한국토지공사를 중심으로	안태훈	2008.10
23	환변동보험제도의 문제점과 개선과제	이은경	2009.10
24	재정사업자율평가 현황과 정책과제	박홍엽	2009.12
25	해외자원개발사업의 현황 및 과제	제민·허가형	2010. 4
26	산업단지 공급 관련 사업의 문제점 및 개선과제	최미희·임도진	2010. 4
27	정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제	여차민	2010. 9
28	한미 FTA 농업부문 보완대책 현황 및 쟁점	제민	2010.10
29	국유재산관리제도의 현황 및 과제 -국유지를 중심으로	남은정	2010.10
30	농식품 안전 인증제도의 현황 및 과제	제민	2011. 8
31	항만공사 운영의 문제점과 개선과제 -부산·인천 항만공사를 중심으로	정유훈 · 안태훈	2011. 9
32	사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제	이채정	2011. 9
33	방위력 개선사업 재정운용체계의 문제점과 개선과제	천우정 · 여차민	2011.10

사업평가 현안분석 제34호

지방세의 현황과 과제

발 간 일	2011년 12월 16일
편 집	사업평가국 행정사업평가팀
발 행 인	주영진
발 행 처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·788·4749
인 쇄 처	성지문화사 02·2273·5090

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 사업평가국 행정사업평가팀(TEL 02·788·4749)으로 문의해주시기 바랍니다.

ISBN 978-89-6073-509-5 93350

ⓒ 국회예산정책처, 2011

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

nabo 150-010 서울특별시 영등포구 의사당로 1
www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700331-000960-01