사업평가현안분석 제34호

지방세의 현황과 과제

2011. 12

이세진

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

사업평가현안분석 제34호

지방세의 현황과 과제

총 괄 | 박 용 주 (사업평가국장)

기획 · 조정 | 천 우 정 (행정사업평가팀장)

집 필 | 이 세 진 (행정사업평가팀 사업평가관)

지 원 | 황 수 지 (행정사업평가팀)

문 의 : **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 예산 기준으로 지방자치단체들의 전체 예산은 총 141조 392억원 정도 규모이며, 이 가운데 자체재원은 지방세, 세외수입, 지방채 발행, 의존재원은 지방교부세와 국고보조금 등으로 구성되어 있습니다.

최근 민선지방자치시대가 본격적으로 도래하면서 각 지방자치단체들은 주민의 공공욕구를 충족시키기 위하여 그에 맞는 재원을 확보하고자 노력을 기울이고 있으며, 이에 따라 그 가운데서도 자주재원인 지방세의 확충에 많은 관심을 기울이고 있습니다. 그러나 지난 반세기동안 꾸준한 지방재정 지출권한의 확대 노력에도 불구하고, 지방으로 배분되는 재원의 규모는 중앙정부에 비해 상대적으로 여전히 부족한 실정이며, 전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 1990년대 들어 20% 수준까지 확대되었으나 과세권의 제약으로 인해 세수기반이 취약하여 이후 여전히 그 수준을 벗어나지 못하고 정체되어 있는 실정입니다.

이러한 가운데 잦은 부분 개정으로 인하여 복잡하고 난해한 조세체계를 가지게 되어 과다한 납세·징세비용을 유발한다는 지적을 받아오던 「지방세법」이 지난 2010년 대대적으로 개정되어 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」등 3개의 법으로 분법(分法)이 이루어지면서 기존 16개의 세목이 11개로 간소화되고, 지방재정의 확충을 위하여 「지방소비세」 및 「지방소득세」가 신규로 도입되는 등 지방세제 부분에 있어 많은 변화가 이루어졌습니다.

이에 본 보고서에서는 지방자치단체의 주요 수입원(2011년 예산 기준 전체 지방 재정수입의 35.3%)이 되는 현행 지방세제의 전반적인 현황 및 문제점을 파악하고 건설적인 개선방안을 제시하고자 하였으며, 이에 취득세율의 순차적인 환원, 재산세 공동과세 제도의 광역시 지역으로의 확대 검토, 지방소비세 배분비율의 지역간 차등성 강화, 주행분 자동차세 운영의 개선, 지방세지출예산서의 도입 및 「조세특례제한법」에서의 지방세 감면 관련 규정 이관 등의 개선책을 제시하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 지방세제의 개선 및 지방재정 확충에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하기를 바랍니다.

2011년 12월

국회예산정책처장 주 영 진

요 약

Ⅰ. 서 론

❑ 지난 반세기동안 꾸준한 지방재정 지출권한의 확대 노력에도 불구하고, 지방으로 배분되는 재원의 규모는 상대적으로 여전히 부족한 실정이며, 전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 1990년대 들어 20% 수준까지 확대되었으나 과세권의 제약으로 인해 세수기반이 취약하여 이후 그 수준을 벗어나지 못하고 정체되어 있음.

○ 민선지방자치 실시 이후 각 정부의 꾸준한 지방분권 강화 노력에도 불구하고 지방세 규모는 20% 수준을 넘지 못하고 있음.

– 지방세 비중 추이(%) : (2005) 22.0 → (2006) 23.0 → (2007) 21.2 → (2008) 21.4 → (2009) 21.5 → (2010) 21.7

❑ 이러한 가운데 잦은 부분 개정으로 인하여 복잡하고 난해한 조세체계를 가지게 되어 과다한 납세·징세비용을 유발한다는 지적을 받아오던 「지방세법」이 지난 2010년 대대적으로 개정되어 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」등 3개의 법으로 분법(分法)이 이루어지면서 기존 16개의 세목이 11개로 간소화되고, 지방재정의 확충을 위하여 「지방소비세」 및 「지방소득세」가 신규로 도입되는 등 지방세제 부분에 있어 많은 변화가 이루어졌음.

❑ 이에 본 현안분석보고서에서는 지방자치단체의 주요 수입원(2011년 예산 기준 전체 지방 재정수입의 35.3%)이 되는 현행 지방세제의 전반적인 현황 및 문제점을 파악하고 건설적인 개선방안을 제시하고자 함.

○ 제2장에서는 먼저 2011년 지방재정의 현황 및 재정여건을 살펴보고 1949년 「지방세법」 제정 이후의 주요 제도 변천사항을 개관함.

○ 제3장에서는 현행 취득세, 재산세, 지방소비세, 지방세 비과세·감면제도 운영의 현황 및 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 함.

Ⅱ. 지방재정 현황 및 지방세제 변천

1. 지방세 세입 현황

❑ 우리나라의 지방재정은 의존재원의 비중이 높고, 총조세에서 지방세가 차지하는 비중이 작아 구조적으로 취약한 상태에 있음.

○ 2011년 당초예산기준으로 의존재원(지방교부세+국고보조금)의 비중은 41.1%

○ 2005년 이후 의존재원 비중은 지속적으로 증가하고 있으며, 2011년 당초예산기준으로 40%를 넘어섰음.

– 의존재원 비중: 2005년 35.2% → 2007년 38.0% → 2011년 41.1%

❑ 부동산 경기침체가 2011년에도 지속되고 있으며, 이에 따라 지방세 수입의 증가가 크지 않을 것으로 보여 중앙정부에 대한 의존성과 지방세의 취약성은 여전할 것으로 전망됨.

○ 소득과세 위주의 국세와 달리 지방세는 재산세, 취득세 등 부동산 거래와 보유관련 과세가 주종을 이뤄 그 세수가 부동산 경기에 민감함.

○ 2011년 지방세수입은 2010년 당초예산 대비 3.9% 증가한 49.7조원이 될 것으로 전망되고 있음.

❑ 최근 들어 지방재정 중 자체수입과 교부세 비중은 하락하고, 국고보조금의 비중은 증가하고 있음.

○ 지방이전재원 중 국고보조금의 규모가 지방교부세보다 빠르게 증가

– 국고보조금: 2005년 15.3조원⇒2010년 29.7조원, 연평균 14.2%증

– 지방교부세: 2005년 17.2조원⇒2010년 25.5조원, 연평균 8.2%증

○ 중앙정부가 경제상황에 대한 적극적인 세출대응의 필요성으로 국고보조금을 적극적으로 활용하는 경향이 강하게 나타나고 있음.

2. 2011년 지방재정 현황

가. 2011년도 지방자치단체 세입·세출 예산

❑ 2010년 139조 8,565억원 → 2011년 141조 393억원(0.8% 증가)

○ 자체재원의 감소(1.5조원 감소)와 의존재원의 증가(2.7조원 증가)

– 위기극복에 따른 경기회복의 결과 지방세 수입이 증가하고(1.9조원 증가), 지방재정 건전성에 대한 요구가 높아짐에 따라 지방채 발행 규모는 감소하였음.(1.5조원 감소)

– 아직 경제상황에 대한 대내외 불안요인이 완전히 해소되지 않아 세외수입은 보수적으로 예산을 편성하였음.(1.9조원 감소)

– 내국세와 연동되는 지방교부세가 대폭 증가하고(1.9조원), 국고보조사업의 증대로 인한 국고보조금 예산도 증가하였음.(0.9조원)

나. 2011년도 지방재정 여건

❑ 지방예산의 증가폭 둔화 지속

○ 경제위기와 감세정책 이후 지방예산 증가폭이 둔화되는 상황이 지속되는 등 지방재정은 아직 회복세가 더디게 진행되고 있음.

❑ 일반재원[1] 예산이 증가(1.7조원 증)하고 지방채가 감소(1.5조원 감)하는 등 재정건전성이 다소 회복

○ 2010년에는 경제위기와 내국세 감세 등으로 일반재원이 전년에 비해 대폭 감소하였으나, 2011년 당초예산 기준으로 일반재원이 소폭으로 증가

❑ 조건부 재원인 국고보조금은 처음으로 30조원을 상회

○ 경제위기 과정에서 중앙정부 추경편성 등으로 2010년 국고보조금이 대폭 증가한 이후, 2011년에도 전년에 비해 소폭 증가

---

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

❑ 전국 평균 재정자립도는 전년에 비해서 하락한 51.9%, 재정자주도는 전년에 비해 증가한 76.7%

○ 전국 평균 재정자립도: 2010년 52.2%, 2011년 51.9%

○ 전국 평균 재정자주도: 2010년 75.7%, 2011년 76.7%

Ⅲ. 지방세제 평가

1. 총괄평가

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.

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

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

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

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

나. 재정적 독립성

❑ 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.

❑ 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.

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.

❑ 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.

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.

2. 세목별 평가

가. 취득세

❑ 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

❑ 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」제27조의2를 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

❑ 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.

❑ 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)

❑ 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) 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.

❑ 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

❑ 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.

❑ 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 있었음.

❑ 이를 해결하기 위해 행정안전부는 권역별 가중치를 적용한 「가중 민간소비지출 지표」를 사용하여 지방소비세를 배분하게 된 것임.

❑ 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, 다른 지역은 전북 3.6% 등 대체로 5% 이하에 머무르고 있음.

라. 주행분 자동차세

❑ 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.

마. 지방세 비과세·감면

❑ 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, 국세감면율은 14.7%임.

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

❑ 세목별 지방세 비과세·감면 현황을 살펴보면, 17개 지방세[2] 세목 중 가장

큰 규모의 비과세·감면이 이루어지는 세목은 취득세로서 2010년 추계상 총 4조 4,350억원의 감면액이 발생할 것으로 예상되었음.

○ 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.

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

○ 2005년 지방세 비과세·감면액이 5.3조원이었던 반면에 2009년은 15.0조원으로 증가하였고, 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.

❑ 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.

❑ 현행 지방세지출예산제도에서는 차년도 지방세지출의 정보를 기재하는 「지방세지출예산서」가 아니라 「지방세지출보고서」를 제출하도록 규정되어 있기 때문에 지방세지출과 예산심의를 연계하기 어렵다는 문제점이 있음.

❑ 향후「지방세 감면비율 한도제」의 도입 실효성을 더욱 제고하기 위해서는 국세의 경우에서처럼 「지방세지출예산서」의 도입이 필요하다고 판단됨.

○ 현행 「지방세특례제한법」제5조[3]는 지방세지출과 관련된 재정 지원의

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

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.

❑ 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.

○ 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.

❑ 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 필요하다고 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

□. □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□ ····· 25
□. □□□□□□□□□□□□ ····· 26
2. □□□□□□ ····· 27
□. □□□ ····· 27
□. □□□ ····· 33
□. □□□□□ ····· 41
□. □□□□□□□□□(□□□□□) ····· 49
□. □□□□□□□□·□□ ····· 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] 연도별 지방자치단체 의존재원 비중 현황 ····· 3
[표 2] 최근 10년간 지방세 징수실적 ····· 6
[표 3] 최근 4년간 지방자치단체별 지방세 징수실적 ····· 7
[표 4] 2011년도 지방자치단체 당초 예산 규모 ····· 8
[표 5] 2011년도 지방자치단체 세출 기능별 예산 규모 ····· 9
[표 6] 연도별 지방자치단체 세입 순계예산 규모: 2005~2011년 ····· 10
[표 7] 연도별 지방자치단체 일반재원 현황 ····· 11
[표 8] 2011년 지방자치단체 세입 순계예산 규모 ····· 12
[표 9] 1988년 시·구세 도입 후 세목변화 비교 ····· 16
[표 10] 지방세법 분법(分法) 개요 ····· 18
[표 11] 2010년 지방세 세목 간소화 ····· 19
[표 12] 지역별 재정자립도 동향 ····· 23
[표 13] 지역별 재정자주도 동향 ····· 24
[표 14] 전체 지방세입 대비 지역별 지방세 비중 비교 ····· 25
[표 15] 2009년 취득세 과세물건별 과세 현황 ····· 28
[표 16] 2004~2006년 거래세율 변동 현황 ····· 29
[표 17] 2006년의 거래세율 변동 ····· 30
[표 18] 주택유상거래 취득세 감면 현황(2011. 1. 1. ~ 2012. 12. 31.) ····· 32
[표 19] 현행 지방세법상의 탄력세율 제도 ····· 36
[표 20] 2006년 당시 서울특별시내 자치구 기준재정수요충족도 현황 ····· 39
[표 21] 전년대비 시·도별 지방소비세액 및 배분비율 ····· 43
[표 22] OECD 평균과 우리나라의 세원구조 비교 ····· 46

[표 23] 정부의 에너지 세제 개편 계획 ····· 51
[표 24] 지방세, 국세 비과세·감면 현황 총괄 ····· 54
[표 25] 전년대비 감소액이 큰 지방세 비과세·감면 항목 현황 ····· 55
[표 26] 지방세 세목별 비과세·감면 현황 ····· 56
[표 27] 연도별 지방세 비과세·감면 현황: 2005~2009년 ····· 57
[표 28] 연도별 국세감면 현황: 2005~2009년 ····· 58
[표 29] 연도별·법률별 지방세 감면 현황: 2005~2009년 ····· 62

그림 차례

[그림 1] 시대별 국세와 지방세 비중 비교 ····· 20
[그림 2] 민선 지방자치제 실시 이후 지방세 동향 ····· 21
[그림 3] OECD 주요국의 국세 대비 지방세 비중(2007년) ····· 27
[그림 4] 주행분 자동차세의 세율구조 및 리터당 주행세액 ····· 49
[그림 5] 주행분 자동차세의 과세체계 ····· 50

Ⅰ. 서 론

❑ 2011년 예산 기준으로 지방자치단체들의 전체 예산은 총 141조 392억원 정도 규모이며, 이 가운데 자체재원은 지방세, 세외수입, 지방채 발행, 의존재원은 지방교부세와 국고보조금 등으로 구성되어 있음.

❑ 최근 민선지방자치시대가 본격적으로 도래하면서 각 지방자치단체들은 주민의 공공욕구를 충족시키기 위하여 그에 맞는 재원을 확보하고자 노력을 기울이고 있으며, 이에 따라 그 가운데서도 자주재원인 지방세 확충에 많은 관심을 기울이고 있음.

❑ 그러나 지난 반세기동안 꾸준한 지방재정 지출권한의 확대 노력에도 불구하고, 지방으로 배분되는 재원의 규모는 상대적으로 여전히 부족한 실정이며, 전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 1990년대 들어 20% 수준까지 확대되었으나 과세권의 제약으로 인해 세수기반이 취약하여 이후 그 수준을 벗어나지 못하고 정체되어 있음.

  ○ 민선지방자치 실시 이후 각 정부의 꾸준한 지방분권 강화 노력에도 불구하고 지방세 규모는 20% 수준을 넘지 못하고 있음.

    – 지방세 비중 추이(%) : (2005) 22.0 → (2006) 23.0 → (2007) 21.2 → (2008) 21.4 → (2009) 21.5 → (2010) 21.7

❑ 이러한 한계를 극복하기 위하여 각 지방자치단체들은 신세원 발굴 및 과세자주권 확보를 위해 노력하고는 있으나, 우리 헌법 제59조가 규정하고 있는 「조세법률주의(租稅法律主義)」의 한계 및 중앙정부와 일반국민들의 지방자치에 대한 인식 부족으로 인해 정체상태에 머물러 있다고 할 수 있음.

❑ 한편, 지방의 재정적 독립성을 나타내는 대표적 지수인 재정립도와 재정자주도를 살펴 보면, 2003~2010년 기간 중 재정자립도는 56.3%에서 52.2%로, 재정자주도는 80.2%에서 76.7%로 하락하고 있어 지방재정은 오히려 갈수록 열악해지고 있음을 잘 보여주고 있다고 하겠음.

- 이러한 가운데 잦은 부분 개정으로 인하여 복잡하고 난해한 조세체계를 가지게 되어 과다한 납세·징세비용을 유발한다는 지적을 받아오던 「지방세법」이 지난 2010년 대대적으로 개정되어 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」등 3개의 법으로 분법(分法)이 이루어지면서 기존 16개의 세목이 11개로 간소화되고, 지방재정의 확충을 위하여 「지방소비세」 및 「지방소득세」가 신규로 도입되는 등 지방세제 부분에 있어 많은 변화가 이루어졌음.
- 이에 본 현안분석보고서에서는 지방자치단체의 주요 수입원(2011년 예산 기준 전체 지방 재정수입의 35.3%)이 되는 현행 지방세제의 전반적인 현황 및 문제점을 파악하고 건설적인 개선방안을 제시하고자 함.
  - 제2장에서는 먼저 2011년 지방재정의 현황 및 재정여건을 살펴 보고 1949년 「지방세법」 제정 이후의 주요 제도 변천사항을 개관함.
  - 제3장에서는 현행 취득세, 재산세, 지방소비세, 지방세 비과세·감면제도 운영의 현황 및 문제점을 살펴 보고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 함.
- 제4장에서는 본 현안분석보고서의 결론과 함께 정책적 시사점을 제시하고자 함.

II. 지방재정 현황 및 지방세제 변천

1. 지방세 세입 현황

❑ 우리나라의 지방재정은 의존재원의 비중이 높고, 총조세에서 지방세가 차지하는 비중이 작아 구조적으로 취약한 상태에 있음.

○ 2011년 당초예산기준으로 의존재원(지방교부세+국고보조금)의 비중은 41.1%

○ 2005년 이후 의존재원 비중은 지속적으로 증가하고 있으며, 2011년 당초예산기준으로 40%를 넘어섰음

– 의존재원 비중: 2005년 35.2% → 2007년 38.0% → 2011년 41.1%

[표 1] 연도별 지방자치단체 의존재원 비중 현황

(□□: □□, %)

	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

□□: □□□□□,「□□□□□□□□□□□□□□」, □□□□.

○ 2011년 「국세 : 지방세」비율(잠정): 「78.5 : 21.5」

– 총조세 230.5조원, 국세 180.8조원, 지방세 49.7조원

– 2010년의 「국세 : 지방세」비율(당초예산 기준)은 「78.2 : 21.8」

○ 지방세수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지자체가 전체 지자체의 51.2%인 124개 단체에 달함.(2011년 당초예산(잠정) 기준)

– 243개 지방자치단체의 절반이상이 중앙정부의 의존재원 없이는 인건비 미해결

❑ 부동산 경기침체가 2011년에도 지속되고 있으며, 이에 따라 지방세 수입의 증가가 크지 않을 것으로 보여 중앙정부에 대한 의존성과 지방세의 취약성은 여전할 것으로 전망됨.

○ 소득과세 위주의 국세와 달리 지방세는 재산세, 취득세 등 부동산 거래와 보유관련 과세가 주종을 이뤄 그 세수가 부동산 경기에 민감함.

○ 2011년 지방세수입은 2010년 당초예산 대비 3.9% 증가한 49.7조원이 될 것으로 전망되고 있음.

– 반면 2011년도 중앙정부의 국세수입 예산은 2010년 예산 대비 10.6% 증가한 180.8조원으로 전망되고 있음.

○ 2011년 전체 조세(국세+지방세)는 230.5조원, 지방세 비율은 21.6%로 전망되어 2010년(21.5%)에 비해 그다지 개선되지 못할 것으로 전망됨.

○ 지방교부세와 국고보조금을 합친 일반 지방정부 지방이전재원의 2011년도 예산은 총 62.5조원으로 전년 예산 대비 5.9% 증가

– 지방교부세가 30.2조원으로 전년 대비 2.8조원 증가, 국고보조금이 32.3조원으로 전년 대비 0.7조원 증가

❑ 최근 들어 지방재정 중 자체수입과 교부세 비중은 하락하고, 국고보조금의 비중은 증가하고 있음.

○ 지방이전재원 중 국고보조금의 규모가 지방교부세보다 빠르게 증가

– 국고보조금: 2005년 15.3조원⇒2010년 29.7조원, 연평균 14.2%증

– 지방교부세: 2005년 17.2조원⇒2010년 25.5조원, 연평균 8.2%증

○ 중앙정부가 경제상황에 대한 적극적인 세출대응의 필요성으로 국고보조금을 적극적으로 활용하는 경향이 강하게 나타나고 있음.

○ 다만, 2011년 예산안에서는 국고보조금은 0.3조원, 지방교부세가 2.8조원 증가하여 지방교부세 비중이 조금 증가하였으나, 여전히 2008년 수준보다는 그 비중이 낮음.

❑ 지방재정의 중앙정부 의존성 심화

○ 지방재정의 의존재원(지방교부세+보조금) 비중이 2005년 35.2%였으나 2008년 38.2%, 2010년 39.5%로서 해마다 의존재원의 비중이 증가하고 있고, 2010년에는 40%에 육박하고 있음.

○ 지자체의 전국 평균 재량지출 예산, 즉, 자체사업 예산의 비중도 2008년 42.3%, 2009년 42.1%, 2010년 39.0%로서 2008년 이후 하락추세에 있음.

❑ 정부는 지방정부 세입구조의 취약성 타개를 위해 지방소비세를 2010년부터 도입하였으나, 부동산경기 침체에 따른 지방세수의 감소로 지방세 비중은 소폭 증가에 그침.

○ 2010년부터 부가가치세의 5%(2.6조원)를 지방소비세로 전환

❑ 다음 [표 2]에서와 같이 최근 10년간 지방세 징수실적을 보면, 2010년 결산 기준으로 총 지방세수는 49조 1,598억원이며, 2011년은 49조 7,434억원이 징수될 것으로 예상되고 있음.

○ 세목별 징수현황을 살펴 보면, 주요 세목인 취득세가 6조 8,249억원, 등록세가 7조 3,701억원, 지방소득세가 8조 1,454억원, 재산세가 4조 8,173억원 정도의 실적을 보이고 있음.

○ 2011년 예상 실적을 살펴 보면, 2010년의 지방세법 분법으로 인한 세목 간소화로 인해 취득세 12조 9,201억원, 지방소득세 8조 4,342억원, 재산세 8조 151억원 정도가 징수될 것으로 예상되고 있음.

○ 지방소비세는 2010년 2조 6,790억원, 2011년 2조 7,249억원으로 세수에 크게 변동이 없을 것으로 파악됨.

[표 2] 최근 10년간 지방 징수실적

(□□: □□)

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	-
지방 소득세	-	-	-	-	-	-	-	-	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
지방 교육세	39,565	40,093	40,837	38,407	43,381	45,139	48,644	47,944	48,710	47,434
담배 소비세	22,378	23,844	27,223	24,479	27,027	27,610	29,204	30,107	28,749	28,526
지방 소비세	-	-	-	-	-	-	-	-	26,790	27,249
등록 면허세	-	-	-	-	-	-	-	-	0	10,599
레저세	10,777	8,959	7,719	6,919	6,878	8,643	9,890	10,023	10,675	9,589
지역자원 시설세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	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	-
도시 계획세	8,938	9,985	11,853	13,525	16,062	18,828	21,828	22,692	24,653	-
공동 시설세	3,749	4,109	4,648	4,464	5,163	5,433	5,885	5,912	6,496	-
지역 개발세	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	-
농업 소득세	27	36	41	-	-	-	-	-	-	-
종합 토지세	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	-
과년도 수입	5,848	5,320	5,925	6,332	6,686	6,724	5,923	5,996	6,547	7,294

□: 2002~2010□□□□□□□□, 2011□□□□□□□□

□□: □□□□□.

❑ 최근 4년간 지방자치단체별 지방세 징수실적을 보면, 2010년 결산기준 총 지방세수 49조 1,598억원 가운데 서울특별시와 경기도가 각각 12조 748억원, 12조 8,767억원으로 전체 지방세수의 절반 가량을 차지하고 있음.

❑ 수도권 지역 지방자치단체들의 2010년 결산 기준 지방세 징수실적은 총 27조 3,803억원으로 전체 지방세수 49조 1,598억원의 55.7%를 차지함으로써, 지방세원의 수도권지역 편중 현상을 보여 주고 있음.

[표 3] 최근 4년간 지방자치단체별 지방 징수실적

(□□: □□)

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

□□: □□□□□.

2. 2011년 지방재정 현황

가. 2011년도 지방자치단체 세입·세출 예산

❑ 2010년 139조 8,565억원 → 2011년 141조 393억원(0.8% 증가)

○ 자체재원의 감소(1.5조원 감소)와 의존재원의 증가(2.7조원 증가)

– 위기극복에 따른 경기회복의 결과 지방세 수입이 증가하고(1.9조원 증가), 지방재정 건전성에 대한 요구가 높아짐에 따라 지방채 발행 규모는 감소하였음.(1.5조원 감소)

– 아직 경제상황에 대한 대내외 불안요인이 완전히 해소되지 않아 세외수입은 보수적으로 예산을 편성하였음.(1.9조원 감소)

– 내국세와 연동되는 지방교부세가 대폭 증가하고(1.9조원), 국고보조사업의 증대로 인한 국고보조금 예산도 증가하였음.(0.9조원)

[표 4] 2011년도 지방자치단체 당초 예산 규모

(□□: □□)

		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

□□: □□□□□, 2011. 3.

❑ 사회복지 분야(1.9조원 증, 전년 대비 7.3%증), 교육 분야, 일반공공행정 분야, 공공질서 및 안전 분야 예산이 전년에 비해 규모와 비중이 증가

○ 보육, 노인 등 복지수요의 확대에 따라 사회복지 예산이 증가하였음.

○ 당초예산 기준으로 사회복지 예산의 지출비중이 처음으로 20%를 상회 (2009년 17.6%→ 2010년 19.0% → 2011년 20.2%)

○ 무상급식이 일부 자치단체에서 실시됨에 따라 교육 분야 예산이 증가

○ 공무원급여 등의 인상(전년 대비 5.1% 증)으로 기타 분야 예산 증가

[표 5] 2011년도 지방자치단체 출 기능별 예산 규모

(□□: □□, %)

	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

□□: □□□□□, 2011. 3.

○ 문화·관광, 수송·교통, 국토·지역개발 분야 예산은 규모와 비중이 감소

– 국고보조사업으로 추진되는 의무적 경비가 대부분인 사회복지예산 증가와 단체장 공약사항으로 추진되는 무상급식 등 교육예산 증가로 자체 지역사업에 대한 세출여력이 약화된 것으로 추정됨.

나. 2011년도 지방재정 여건

❑ 지방예산의 증가폭 둔화 지속

○ 경제위기와 감세정책 이후 지방예산 증가폭이 둔화되는 상황이 지속되는 등 지방재정은 아직 회복세가 더디게 진행되고 있음.

○ 지방 순계예산 증가율: 2009년 10.1%→ 2010년 1.7% → 2011년 0.8%

○ 정부 총지출 증가율: 2009년 8.3%→ 2010년 2.9% → 2011년 5.6%

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

(□□: □□, %)

	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**

□: □□□□□□□□□□□□(□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□) □□□.

□□: □□□□□, □□□□□□□□□□□□□□□, □□□□.

❑ 일반재원[5] 예산이 증가(1.7조원 증)하고 지방채가 감소(1.5조원 감)하는 등 재정건전성이 다소 회복

○ 2010년에는 경제위기와 내국세 감세 등으로 일반재원이 전년에 비해 대폭 감소하였으나, 2011년 당초예산 기준으로 일반재원이 소폭으로 증가

5) □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□, □□□□, □□□□□□□□□□□

❑ 조건부 재원인 국고보조금은 처음으로 30조원을 상회

○ 경제위기 과정에서 중앙정부 추경편성 등으로 2010년 국고보조금이 대폭 증가한 이후, 2011년에도 전년에 비해 소폭 증가

❑ 전국 평균 재정자립도는 전년에 비해서 하락한 51.9%, 재정자주도는 전년에 비해 증가한 76.7%

○ 전국 평균 재정자립도: 2010년 52.2%, 2011년 51.9%

○ 전국 평균 재정자주도: 2010년 75.7%, 2011년 76.7%

[표 7] 연도별 지방자치단체 일반재원 현황

(□□: □□, %)

		2007	2008	2009	2010(A)	2011(B)	증감	
							B−A	증감률
일반재원	지 방 세	38.1	43.5	47.1	47.9	49.7	1.8	3.8
	세외수입	27.9	30.1	33.8	31.6	29.6	-2.0	-6.3
	지방교부세	21.4	24.1	26.5	25.5	27.4	1.9	7.5
	소 계	87.4	97.7	107.4	105.0	106.7	1.7	1.6
국고보조금		21.2	23.7	26.5	29.7	30.6	0.9	3.0
지방채		3.5	3.5	3.7	5.1	3.7	-1.4	-27.5
합 계		112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	1.2	0.8

□: 1. □□□□□□□□□□□□□□.
2. □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□2010□□ □□□□□□□□□(□□□□19.24%□2009□□□□□□□)□□□□□□□(□□□□+□□□□) □□□□□□□□□□□□□□.

□□: □□□□□, 「□□□□□□□□□□□□」, □□□□.

[표 8] 2011년 지방자치단체 입 순계예산 규모

(□□: %)

		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

□□: □□□□□, 2011. 3.

○ 지방세와 세외수입 등 자체재원은 감소하고 지방교부세와 국고보조금 등 의존재원은 증가하였기 때문에 전체적으로 재정자립도[6]는 낮아짐.

○ 경기회복에 따른 지방세 예산 및 지방교부세 교부액 증가로 재정자주도[7]는 다소 높아진 것으로 파악됨.

6) □□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □□□□(□□□+□□□□)□□ □□□□□□ □□□□□□.

7) □□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□(□□□□+□□□□)□□ □□□□□□□□□□.

3. 지방세제 변천의 개관[8)]

가. 지방세법 제정(1949년)

❑ 초기에 지방세 세원을 국세와 분리하는 세원 분리방식을 취함.

- ○ 보통세 15개목, 목적세 3개목으로 구성됨.
- ○ 이 가운데 독립세목이 13개목을 차지함.

❑ 그러나 독립세 형식의 지방세만으로는 충분하지 않아 추가적인 재원 조달 조치로서 부가세 형식의 지방세를 도입함.

- ○ 도세는 국세부가세(지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세)와 독립세(호별세, 가옥세, 면세지특별지세, 임야세, 도축세, 어업세, 차량세, 부동산취득세, 입정세)로 구성됨.
- ○ 시·읍·면세로는 국세부가세(지세 · 영업세 · 광세부가세), 도세부가세(호별 · 가옥 · 면세지특별지세 · 부동산취득세부가세)와, 독립세(차량세, 특별영업세, 축견세, 선세, 교통세)로 구성됨.
- ○ 목적세로는 서울특별시 교육구의 호별부가세와 특별부과금, 지방자치단체의 초등교육세, 특별부과금으로 구성됨.

나. 지방재정의 확립을 위해 지방세법 전문 개정(1960년대)

❑ 1961년 지방세원을 재배분하기 위하여 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」을 제정함.

- ○ 지방세가 보통세 11개목, 목적세 2개목의 13개 세목으로 정비됨.
- ○ 국세 중 지방세적 성격을 가진 세원은 지방세로 이양(농지세, 자동차세 등), 어업세, 특별행위세 등을 국세로 흡수함.

---

8) [illegible](2009), [illegible]-[illegible], [illegible]; [illegible]·[illegible], [illegible], [illegible]?-[illegible]-, [illegible], [illegible]

○ 지방자치에 관한 임시조치법을 제정하여 군이 지방자치단체로 됨에 따라 종전의 읍·면세를 군세로 함.

○ 도세는 국세부가세 3개목, 독립세 방식 9개 세목으로 구성함.

○ 시·군세는 국세부가세, 도세부가세, 독립세(재산세, 농지세), 목적세(도시계획세, 공동시설세)로 구성됨.

❑ 1966년 「국세부가세폐지에 관한 특별조치법」에 의하여 국세부가세가 폐지가 되고 부가세를 본세에 통합·조정함.

○ 독립세형식의 세목 8개의 보통세와 목적세 2개목으로 이루어짐.

○ 이로 인해 도세는 독립세형태가 되고, 시·군세에서의 국세부가세는 폐지되었으나, 시·군세에서의 도세부가세는 여전히 존재함.

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

❑ 1973년 지역인프라구축에 필요한 재원확보를 위해 주민세를 신설함.

○ 개인과 법인을 납세자로 하여 균등할과 소득할로 과세하도록 함.

○ 그 외에도 취득세, 유흥음식세, 면허세, 재산세, 자동차세를 강화하여 지방재원의 확충을 기함.

❑ 1976년 국세의 부가가치세가 도입됨으로 국세와의 세목이 교환되고, 시·군세 중 도세부가세를 폐지하여 지방세체계를 단순화 시켰음.

○ 유흥음식세가 부가가치세에 통합, 등록세는 지방세로 이양되었으며, 사업소세가 신설됨.

○ 도세는 취득세, 등록세, 면허세, 시·군세는 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 마권세와 목적세인 도시계획세, 공동시설세 사업소세로 구성되어 보통세 8개목, 목적세 3개목이 됨.

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

❑ 1986년 농지세의 세율조정으로 인한 감소분을 보전하기 위해 담배판매세를 신설, 1988년에 담배소비세로 확대 개편함.

❑ 1988년에 서울특별시와 부산직할시에 행정구가 신설됨에 따라 시세와 구세가 도입됨.

- ○ 현재와 같이 도세, 시·군세, 특별·광역시세, 자치구세로 구성됨.
- ○ 구세의 세목을 면허세, 재산세, 토지초과보유세, 사업소세로 조정.

❑ 1989년에는 토지보유정도에 따른 응능과세원칙을 확립하고, 지가안정을 위해 종합토지세를 신설함.

마. 지방자치제도 실시 및 재정분권화 노력(1990년대)

❑ 1991년에는 광역행정체제에 맞추어 도세·목적세로 공동시설세, 지역개발세를 신설함.

- ○ 종전에 시·군세로 되어 있던 공동시설세를 도세로 전환, 지역개발세를 신설하여 지방세 15개 세목이 됨.
- ○ 도세는 보통세 4개목, 목적세 2개목으로 총 6개 세목이 되고, 시·군세는 보통세 7개목, 목적세 2개목으로 9개 세목으로 구성됨.

❑ 1993년 마권세의 규정을 보완하고 경륜·경정의 신세원을 포함하여 경주마권세로 확대함.

- ○ 1999년 지방자치단체의 자주재원 확충을 위하여 휘발유·경유 등의 소비에 대한 교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행세를 신설함.

[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 -시·군·구		[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

□□: □□□□□.

바. 정부혁신지방분권위원회를 설치하여 지방재정분권 추진(2000년대)

- 2000년에 지방단체의 교육재원 확보 및 교육서비스 향상에 대한 역할과 책임을 강화하기 위해 지방세에 부가하여 과세되어 오던 국세인 교육세를 지방교육세로 전환함.
- 2001년에 지방재정 확충을 위해 경주·마권세의 명칭을 레저세로 변경하여 과세대상을 확대함.
- 2005년에는 종합토지세를 재산세와 통·폐합하면서 토지와 건물에 대한 보유세를 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화함.
  - 지방세는 지방자치단체의 순수한 재원조달기능을, 국세는 정책세제의 기능을 담당토록 함.
  - 보통세 11개목, 목적세 5개목의 16개목의 지방세제 체계가 형성됨.

사. 지방소득세·소비세 도입(2009년)

- 국세인 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환함.
  - 지방소비세의 배분은 시·도별로 민간최종소비지출 비중을 기준으로 함.
  - 지역간 재정격차 완화를 위해 권역별 가중치 적용하고, 향후 부가가치세의 10%까지 확대될 예정임.[9]
- 소득세의 10%를 걷는 소득할주민세의 명칭이 지방소득세로 변경됨.
  - 소득할주민세와 사업소세 종업원할을 통합하여 지방소득세로 함.
  - 종업업분 지방소득세, 재산분 주민세는 구세로 하여 자치구의 세수 결손을 해소하는 것이 목적임.

---

9) □ □ □ □ □2013 □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □5% □ □10% □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □.

아. 지방세법의 분법(分法) 단행(2010년)

❑ 지방세법은 잦은 부분 개정으로 복잡하고 난해한 조세체계로 인해 과다한 납세·징세비용을 유발한다는 지적을 받아왔음.

- ○ 세수규모에 비해 세목수가 많고, 동일한 세원에 대한 중복과세도 발생함에 따라 조세의 준수비용이 과도하다는 지적이 제기됨.

❑ 대응책으로 기존의 「지방세법」을 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」으로 개정하여 2011년부터 시행하기로 함.

- ○ 세목, 세율과 같은 조세실체의 규정은 지방세기본법으로, 조세절차에 관련된 규정은 그 외 법으로 정함.
- ○ 지방세기본법: 조세실체(세목, 세율 등), 그 외 법: 조세절차
- ○ 재원중립을 바탕으로 16개목에서 11개목(보통세 9개목, 목적세 2개목)으로 전면 축소 개정되었음.
- ○ 취득세·취득관련 등록세 → 취득세, 재산세·도시계획세 → 재산세, 면허세·취득무관련 등록세 → 등록면허세, 공동시설세·지역개발세 → 지역자원시설세, 자동차세, 주행세 → 자동차세

[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		

□□: □□□□□.

III. 지방세제 평가

1. 총괄평가[10)]

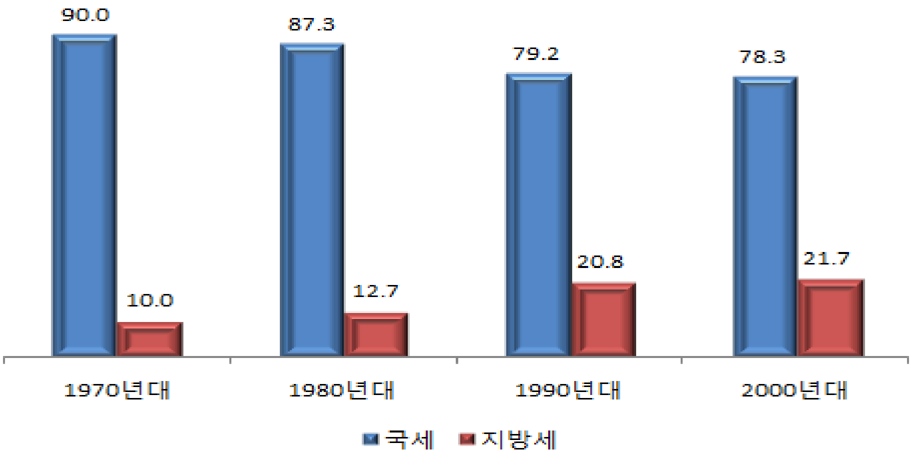
가. 재원의 배분

❑ 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

(□□: %)



□□: □□□.

---

10) □□□·□□□, □□, □□□ □□□□□□?-□□□□□ □□□□□ □□□□-, □□□□□□□ □□ □□□□□□□□□□□, □□□□□□□□. □□

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

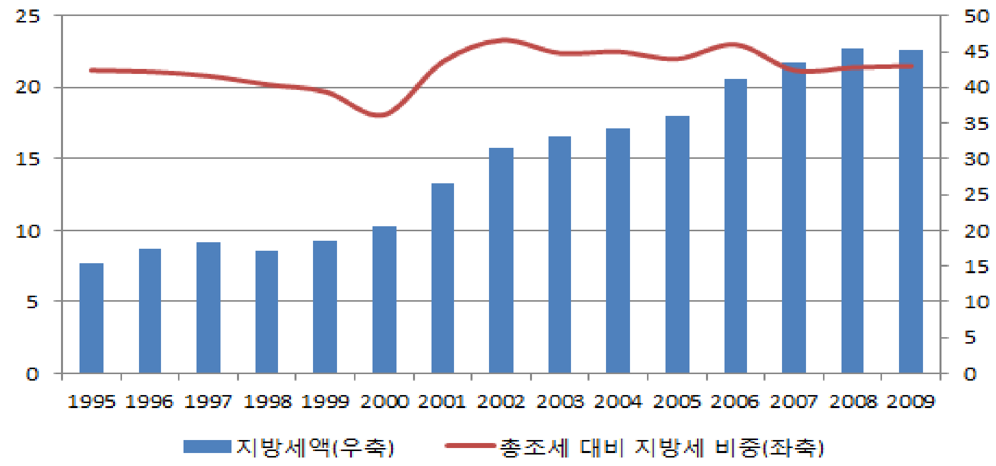
○ 2000년대 이후 국민의 정부와 참여정부 하에서 지방분권 강화를 위한 다수의 조치가 있었으나 지방세의 비중은 소폭 증가하는 데 그침.

○ 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

(□□: %, □□)



□□: □□□□□.

❑ 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) □□□(2007), □□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□, □□□□□ □□□□□ □□□□ □ □□□□, □□□□□□□-11, □□□□□□□.

○ 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

(□□: %)

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

□□: □□□□□,□2011□□□□□□□□□□□□□□□□□□□(□)□
□: □□□□□=(□□□+□□□□)/□□□□□□□□□□□□□□□□□×100, □□

❑ 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

(□□: %)

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

□□: □□□□□,□2011□□□□□□□□□□□□□(□)□

□: □□□□□=(□□□□+□□□□)/□□□□□□□□□□□□□×100, □□

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

(□□: %)

	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

□□: □□□□□.

❑ 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

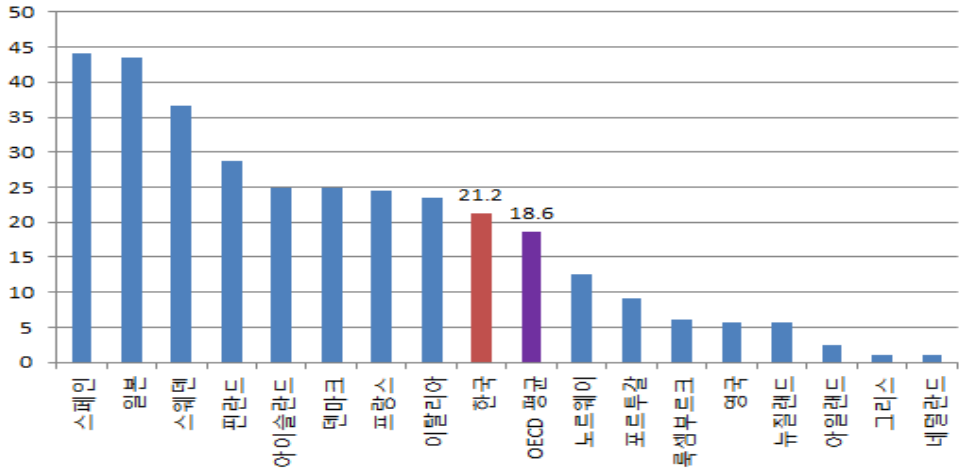
❑ 국세 대비 지방세 비중이 OECD 주요국에서는 점차 늘어나는 추세인데 반해 우리나라에서는 정체를 지속하고 있는 바, 2007년을 기준으로 우리나라의 국세 대비 지방세 비중은 연방제 국가를 제외한 OECD 주요국과 비교하여 중간 정도 수준에 불과한 실정임.

○ 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)

(□□: %)



□□: □□□.

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

(□□: □□)

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

□□: □□□□□.

(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) 2010□□□□□□□□□□□□□(□□) □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□“□□□”□□□□□□□□□□, □□□□□□□□□□□□□□□, □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□.

○ 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

(□□: %)

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

□□: □□□□□.

❑ 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% (취득세 1.5%, 등록세 1.0%)	⇒	· 개인간 거래 2.0% (취득세 1.0%, 등록세 1.0%)
· 법인과 거래 4.0% (취득세 2.0%, 등록세 2.0%)		· 법인과 거래 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.)

(□□: %)

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)

□□: □□□□□, 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) [illegible]

1. [illegible]
2. [illegible]
3. [illegible]
4. [illegible]
5. [illegible]

[illegible]

1. [illegible]
2. [illegible]
3. [illegible]

[illegible]

○ 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) [illegible]

[표 19] 현행 지방 법상의 탄력 율 제도

<table>
<tr><th colspan="3">세목</th><th>세율조정</th></tr>
<tr><td colspan="3">취득</td><td>조례로 정하는 바에 따라 취득 의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음</td></tr>
<tr><td rowspan="2">등록 면허</td><td colspan="2">등록분</td><td>조례로 정하는 바에 따라 등록면허 의 율은 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음</td></tr>
<tr><td colspan="2">면허분</td><td>기본 율</td></tr>
<tr><td colspan="3">레저</td><td>기본 율</td></tr>
<tr><td colspan="3">담배소비</td><td>율의 30/100의 범위에서 대통령령으로 가감할 수 있음</td></tr>
<tr><td colspan="3">지방소비</td><td>기본 율</td></tr>
<tr><td rowspan="4">주민</td><td rowspan="3">균등분</td><td>개인 (사업소없음)</td><td>1만원을 초과하지 아니하는 범위에서 조례로 정하는 액</td></tr>
<tr><td>개인 (사업소있음)</td><td rowspan="2">조례로 정하는 바에 따라 균등분의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음</td></tr>
<tr><td>법인</td></tr>
<tr><td colspan="2">재산분</td><td>조례로 정하는 바에 따라 재산분의 율을 표준 율 이하로 정할 수 있음</td></tr>
<tr><td rowspan="2">지방 소득</td><td colspan="2">소득분</td><td>조례로 정하는 바에 따라 소득분의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음</td></tr>
<tr><td colspan="2">종업원분</td><td>조례로 정하는 바에 따라 종업원분의 율을 표준 율 이하로 정할 수 있음</td></tr>
<tr><td colspan="3">재산</td><td>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)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">자동차</td><td colspan="2">소유분</td><td>조례로 정하는 바에 따라 자동차 의 율을 배기량 등을 고려하여 표준 율의 50/100까지 초과하여 정할 수 있음</td></tr>
<tr><td colspan="2">주행분</td><td>교통·에너지·환경 율의 변동 등으로 조정이 필요하면 그 율의 30/100의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감하여 조정할 수 있음</td></tr>
</table>

세목		세율조정
지역자원 시설	원자력발전	기본 율
	위외*	조례로 정하는 바에 따라 지역자원시설 의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가감할 수 있음
지방 교육	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

[illegible]: [illegible].

[illegible]: [illegible]2013.12.31.[illegible]

❑ 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) [illegible], [illegible]. [illegible]2000[illegible].

16) [illegible]·[illegible], [illegible], “[illegible], [illegible]?”, [illegible], 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%)	송파구(93.9%)	양천구(57.2%)	강서구(49.9%)	도봉구(34.2%)
	서초구(126.5%)	종로구(88.4%)	용산구(53.3%)	마포구(48.8%)	서대문(32.2%)
		영등포(81.1%)	강동구(52.9%)	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) □9□(□ □ □ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □ □□ □ □ □ □) □□ □ □ □□ □ □ □ □ □□ □ □□ □ □□ □ □ □□ □ □ □(□ □ □ □ □ □□ □9□ □□ □ □□ □ □□ □□ □ □ □ □□ □ □□ □ □ □ □□ □ □□ □□ □112□ □1□ □2□□ □□ □ □□ □□ □2□ □□ □ □□ □ □ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □)□□ □8□ □ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □□ □□ □ □ □□ □ □ □ □□ □ □. □□ □1□ □□ □ □□ □ □ □ □□ □□ □ □ □□ □ □ □□ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □□ □(□)□□ □ □ □ □□ □ □□ □ □ □ □ □ □□ □111□ □1□ □□ □ □□ □ □ □□ □ □ □ □ □□100□ □□50□□ □□ □ □ □ □□ □ □. □□ □ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □□ □8□ □1□ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □ □□ □ □□ □(□)□□ □ □ □ □□ □ □□ □□ □3□ □□ □ □ □ □□ □ □ □□ □ □. □□ □ □ □ □ □ □ □□ □112□□ □1□□ □2□□ □□ □ □□ □□ □2□ □□ □ □□ □ □ □ □□ □8□□ □1□□ □□ □3□ □ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □ □□ □ □.
□10□(□ □ □ □□ □ □ □ □□ □ □) □□ □ □ □ □ □□ □9□□ □1□□ □□ □2□ □□ □ □□ □ □ □ □□ □ □□ □ □ □□ □ □ □ □□ □ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □ □□ □ □. □□ □1□ □□ □ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □□ □ □ □ □□ □□ □ □ □ □□ □□ □ □ □□ □ □ □□ □ □□ □ □ □ □(□▫稅收) □ □□ □려□ □□ □ □ □ □□ □ □ □□ □ □ □. □ □, □ □ □ □ □□ □ □ □□아니□□ □ □ □ □□ □ □□ □ □□ □ □ □ □ □□ □ □. □□ □1□□ □□ □2□ □□ □ □□ □ □ □ □ □ □터□ □ □받□□ □ □ □ □□ □ □□ □ □□ □ □ □□ □ □ □ □□ □ □.

○ 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) □□ □□□□□□ □□□판□□□ □□□□□□ □드□□ □□□□□□□□□□□□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□□□ □□□판□□□, □□□□ □117□□1□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□□□□□ □□□□□ □□□□□ □범□□ □□□□□ □□□□□ □□□므□, □□□□□□□□□ □ □□□□□□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□□□ □□□ □□ □□□□□□ □□받□□ □□□□□ □□□□ □□□아니□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□ □□□. □□□□□ □떤□종류□□ □□□□□ □떤□ □□□□□ □□□□킬□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□ □□□□□□□, □□□□□효□□, □□□□□ □□□□□□□□□□□□□ □태□ □□□□ □려□□□ □□□□□□□□□ □□□□□ □□□□□, □떤□종류□□ □□□□□ □드□□ □□□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□□□□□□□□논□□□ □□□□□□□ □□□□□□□ □□□□.

❑ 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) [illegible] 71 [illegible] 달 20 [illegible] 려 [illegible] “[illegible]” [illegible] 께 [illegible] 1 [illegible] 려 [illegible] 70 [illegible] 1 [illegible] “[illegible]” [illegible] 달 [illegible] 월 [illegible].

[표 21] 전년대비 시·도별 지방소비 액 및 배분비율

(□□: □□, %, %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

□: □□□ □□□□□ □□점□ 둘째□ □□□□□□ □올림□□ □□므□□ □□□□□숫□들□□ □□□ □□□□□□□□□□□□□.

□□: □□□□□□□□□□□□□.

❑ 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) □□훈·□□□, □□□□□□□□□□□□□□□□□, □□□□□□□□□□□- □□□□□□□□□□□□□□□-, □□□□□□□□, 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) □□훈·□□□, □□□□□□□□□□□□□□□□□, □□□□□□□□□□□- □□□□□□□□□□□□□□□□-, □□□□□□□□, 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

□□: □□□□□, 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

교통세 (정액세)	휘발유 529원/ℓ	×	주행세율(26%) 표준세율 36%의 ±30%	➡	휘발유 137.54원/ℓ
	경 유 375원/ℓ				경 유 97.5원/ℓ

□□: □□□□□. 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)

유류

배분)

[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

□□: □□□□□. 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) □□□□□□□ □□□□ □□□□□□□ □□□ □□□□ □족층□□ □□□면□혜택□□누□던□ □□□충□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□ □□□□ □□□□□ □□□.

24) □□□ □□□□ □□□□□ □□□면□점□□ □□□□□□□ □□□, □□□ □□□□□감면□ □□달□□ □□□□□ □□□□□ □□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□열악□□□□□ □□ □ □□□□□ □□□□□□ □□□□□감□□□때□□효□□□□ □□□ □□□□□아니□□□ □□□ □□□.

25) □3□(□□□□ □□□□ □□) □□□□□, □□□□□□□ □□ □□□□□□□□□□ □□□르□□ 아니□□□□ □□□□□□□□□ □□□ □□□□□□ □□□ □□□□ □□□□ □□□ □□ □□. □□□□□ □□□□□□ □□□ □□ □□□□□□□ □□□□ □□□□□받□□ □□□□□□□□□□□□□□□□ □□범□□□ □□□려□□ □□□□ □□□려면□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□ □□.

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

(□□: □□, %, %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		

□: □□□□□□□□□□히□2009□□□□□□(□□)□□□□□2010□□□□□□□□

□□: □□□□□□, 「2010□□□ □□□□□□□□□□」(2011. 5), □□□□□□, 「2011□□□ □□□□□□□」(2010. 10), □□□□□, 「ECOS(www.ecos.bok.or.kr)」(2011. 5)