

지방세의 현황과 과제

2011. 12

이세진



사업평가현안분석 제34호

지방세의 현황과 과제

총괄 | 박용주 (사업평가국장)

기획·조정 | 천우정 (행정사업평가팀장)

집필 | 이세진 (행정사업평가팀 사업평가관)

지원 | 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 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 세수 기반이 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.
- 일반재원¹⁾ 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 취득등록세가 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 취득등록세의 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 많은 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 긍정적으로 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 지방 재정분권은 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 도 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 이룸.

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, 국세 감면율은 14.7%임.
 - 2010년 추계상 국세수입이 지방세수입보다 3.6배 크지만, 감면액은 국세 감면액이 지방세감면액보다 2.2배 큰 실정임.
- 세목별 지방세 비과세·감면 현황을 살펴보면, 17개 지방세²⁾ 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 국세 감면액이 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」 제5조3)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 이릅니다.

- 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 봄⁴⁾.

-
- 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 기획재정부위원회와 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] 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. 서론

- 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 지표인 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

(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.

- 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

(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	-
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

주: 2002~2010년은 결산기준, 2011년은 예산기준

자료: 행정안전부.

- 최근 4년간 지방자치단체별 지방세 징수실적을 보면, 2010년 결산기준 총 지방세수 49조 1,598억원 가운데 서울특별시와 경기도가 각각 12조 748억 원, 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

(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

□ 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

(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.

- 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

(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.

- 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

(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.

□ 일반재원⁵⁾ 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) 일반재원은 사용에 있어서 조건이 붙지 않은 재원으로서 지방세, 세외수입, 지방교부세 등을 의미

- 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

(단위: 조원, %)

		2007	2008	2009	2010(A)	2011(B)	증감	
							B-A	증감률
일반 재원	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

주: 1. 각 연도 당초예산 순계기준임.

- 2. 지방교부세와 국고보조금은 지자체의 당초예산 기준으로서 중앙정부의 2010년 지방교부세 교부액(내국세의 19.24% + 2009년 결산정산분)과 국고보조금(경상보조+자본보조) 예산과 차이가 있을 수 있음.

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.

[표 8] 2011년 지방자치단체 입 순계예산 규모

(단위: %)

		전국	광역				기초		
			특별시 (본청)	광역시 (본청)	도 (본청)	특별자치도 (본청)	시	군	자치구
재 정 자 립 도	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
재 정 자 주 도	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.

- 지방세와 세외수입 등 자체재원은 감소하고 지방교부세와 국고보조금 등 의존재원은 증가하였기 때문에 전체적으로 재정자립도⁶⁾는 낮아짐.
- 경기회복에 따른 지방세 예산 및 지방교부세 교부액 증가로 재정자주도⁷⁾는 다소 높아진 것으로 파악됨.

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 개관⁸⁾

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

- 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 -사군구		[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)

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

아. 지방세법의 분법(分法) 단행(2010년)

- 지방세법은 잦은 부분 개정으로 복잡하고 난해한 조세체계로 인해 과도한 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)	
지방 세법	제1장(총칙)	→	지방세기본법	
	제2장(도세)			
	제3장(시군세)	→	지방세법	
	제4장(목적세)			
	제5장(과세면제 및 경감)	→	지방세특례제한법	

[표 11] 2010년 지방 목 간소화

과세 주체	2010년		2011년 시행	
	특별(광역시)시	도, 시·군·구	특별(광역시)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. 총괄평가¹⁰⁾

가. 재원의 배분

□ , 1995

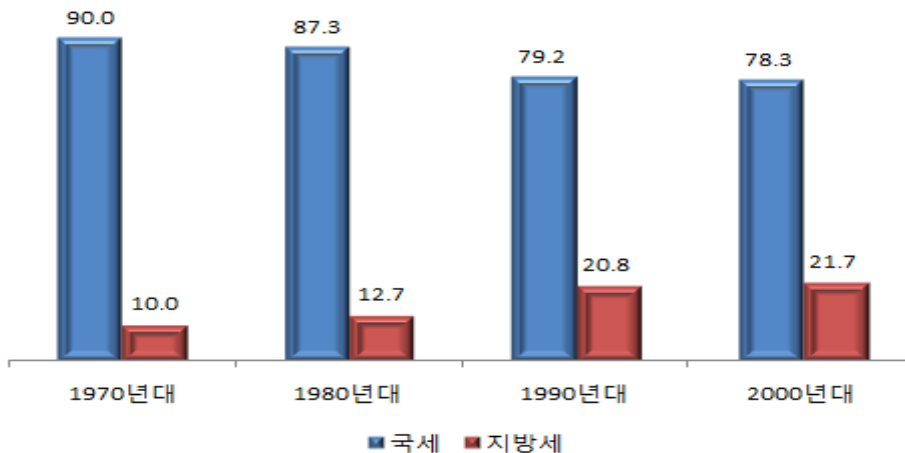
○ 1970~80

○ 1995

1980 12.7% 1990 20.8% , 1993
1991 , 1999

[그림 1] 시대별 국 와 지방 비중 비교

(단위: %)



자료: 통계청.

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

□

20%

○ 2000

○

()

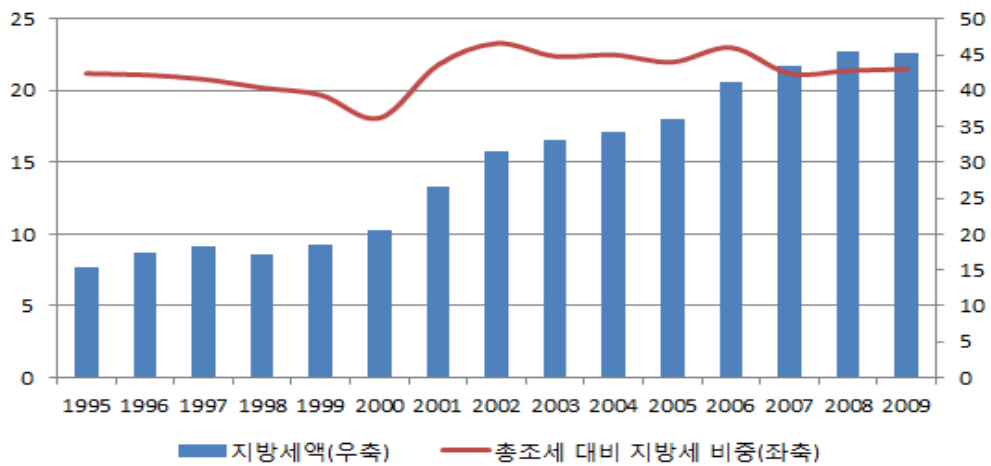
.11)

○ 2009

78.5 : 21.5

[그림 2] 민선 지방자치제 실시 이후 지방 동향

(단위: %, 조원)



자료: 행정안전부.

□

,

○

60%

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

- 2009 ,
42 : 44 : 14 .

나. 재정적 독립성



- ,
 .
- .
- ,



- 2008
2010 85.8%
-
- 2003~2010
20.1%p , (17.3%p),
(17.3%p), (15.5%p) .
- 70%
40%
2003 2010
11.3%p .

[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



2006

○

2010 87.2%

2011

91.7%

○ 2006~2011

70%

60%

○

○

[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



○ 1990

2000

○

25%

6%

○

1995

[표 14] 전체 지방세입 대비 지역별 지방세입 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

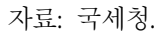
자료: 행정안전부.

- .
- 2000~2009 ,
 - 22.0%, 19.5%, 17.3%
 - 36.7%, 32.3%, 22.2%
- 28.5%, 16.8%
 - 25.3%, 21.7%
- 52.6%

라. 국세 대비 지방세 비중

- OECD
 - , 2007
 - OECD
 - 21% ,
 - OECD 18.6%, 21%
 - 44.2%

(단위: %)



III. 지방세제 평가 ◆ 27

□ 2009 45 1,678억 14.7% 6
9,005억 .
○ 1 5,420억 , 1 4,704억 ,
3 8,881억 .
○ 1 6,569억 , 1 3,650억 , 택
2 9,626억 , 6,550억 , 2,610억 .

(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

(2) 최근의 취득세율 변동 현황

□ 래 래 12) 변 , 2005
2% 3% , 2005 1월 5 터
된 령
3% 2% ,
래 25% .
○ 따 택 래 **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.

- 2005 2~3 터 트 심
급 승 투 문
문 문 따 종 종
· 폐 “ ”
“중 ”()
- 2005 필 억
, 래 활 래 완
따 .
- 령
던 문
, ()
택 , 없
독 택 (舊,)
를 따 .

- 2005 따 따
, 2006 터 래
래 래 될
따 0.5%씩 .
- 따 택 래 **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.

책

○ 따 택 래 취득세 1.0%, 등록세 1.0%,
 래 취득세 1.0%, 등록세 1.0% .

○ 택 래 래 없
 커 달 트 심 심
 따 .

○ , 래 손 2006 5,000억 , 2007
 1 4,000억 , 중

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

처져
된
택 래 활
말
졌 .

책 변 없
3.22 택 래 활
택 래
50%

변 없
, 2011 3월 22
책
2011

○ 9억 택 2%→1%, 9억 초 . 택 4%→2%

○ 2011 채 무 2012 초
채 2012 초
채 2012 초

(3) 문제점 및 평가

- 첫 , 문 래 래
- 책 따 래 래
- 움 키 , 래심 영향 범
순 필 겠 .
- 2006 2011 많 논란 끝
책
- 책 변 따 래
- 운 던
- 책 필 겠 .
- 중 따 2007 1
- 8,892억 2010 1 461억
- 운
- 말 종료 택 래 “3.22” 책 직

난 10월 21 .

[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.

□ 둘 , 래

협 , 책 없 많
 , 건 영
 완책 야 .
 ○ 말
 택 래 50% 3.22
 택 래 활 책 .

○ 8월 27 213)

심 , 4

협 1 .

○ ,

항

견 령 없

겠 .

나. 재산세

(1) 개요

□ 6월 1 () , 택, , 박, 항

- 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.

○ 납 무 (6월 1)

○ . . 택

향 호 느
범 령령 곱

: 100 50 터 100 90

택 : 100 40 터 100 80

□ 2010 49 1,598억

9.8% 4 8,173억 .

○ 1 5,420억 , 1 4,704억 ,

3 8,881억 .

(2) 재산세 탄력세율제도 운용

□ 를 채택 . 현

38 “ 를 납 무

” 무 납 무 , 현 59

“ 중 를 ” 중

를 .

○ 중 핵심 문

○ 를 중 를

생활 횡(專橫)

, 를 변 없 좌

영 .

○ 를 , 명 된
 , 급 칩, 엄 석 칩, 칩
 .14)

□ 를 현 칩 따 뿐 니
 를 .

○ “ 를
 .징 ”(135)
 중 를 .

□ 를 를 추
 를 범 써
 , .

○ “ (稅目), , ,
 .징 필 항
 범 야 .”(5 1
 항) 징 필 항 를
 범 .

○ 형식 를
 , 디 를 범 허
 .

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·별칙 등에 관한 조세구제와 처벌에 관한 사항은 모두 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률에 규정되어야 한다는 원칙이며, 과세요건명확주의는 과세당국의 자유재량을 배제하기 위한 것으로 과세요건이나 조세의 부과·징수절차 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	균 등 분	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
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 지방 교육 의 율을 표준 율의 50/100의 범위에서 가 감할 수 있음

자료: 법제처.

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

□ 달 15) 없

측

○ OECD

5

○

같

○

75.7% OECD

(53.8%) OECD

(68.6%)

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

- 찾 운 .
- 난 2006 급
- 급 심
- 활 20~40%
- 납 증
- 혜택 항 ,
- (舊) 188 3항 “ .
- 1항 100 50 범
- .”
- 논란 생 “
- 생 피
- ”
- 쉽 .

(3) 재산세 공동과세제도의 확대 검토

- 칙 8 3항 4항 따
- 형 태 난 2007
- , 족
- 100% 초 3 , 50%
- 16 형 날 심 .

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 (124 : 1)

←

□ 따 “ ”

2008	40%, 2009	45%, 2010	50%	순
------	-----------	-----------	-----	---

25

.(9 10)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.

제1 .

(舊) 6 3 현 된

naboo

□ 처
 현 갖
 운 ,
 공 검 필
 겠 .
 ○
 니 , 날
 필 겠 .

다. 지방소비세

(1) 개요

□ 급, 래
 , 완 책 2010
 .
 ○ 납 무
 2 따 납 야
 .
 ○ 따 납
 를 따
 빼 , 따
 100 5 (징 5%)
 .
 □ (칙) 집
 종 19) ,

[표 21] 전년대비 시도별 지방소비액 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.

□

완 된 , 2010
58.1%, 2011 57.4% 난 , 32.8%
32.7% .
○ 25.4%p 24.7%p
75% 완 알

□ 2010 2011 17.0%씩
 , 2010 23.0%, 2011 22.9%
 ○ 6%p 낮

□ (道) 2010 24.8%, 2011 25.5%
 44.2% 44.4%
 ○ (道) 찬

(3) 현행 지방소비세제에 대한 관련 의견

□ 운 같 문
 건 .20) 첫 2010
 ○ 2010 된 2.7
 족
 ○ , 된 2010 53.6%
 1.4%p 52.2% ,
 괴 명
 ○ 업, 업 책
 ,
 건

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

- 둘 칩 .
- 활 중
 - , 중
 - 집 영 .
 - 따 , 활
 - 작 업 필
 - 견 .
- 셋
- 족 벗
 - 갓 .
 - 식 중
 - 석 ,
 - 뺨 , 족
 - (+) 석된
 - 견 .
- 문 같
- 견 .²¹⁾
 - 첫 , 5%
 - 20% .
 - 둘 , 칩
 - 드 , 업, 숙박· 식 업, 중
 - 업 작 업
 - 작 업 같 칩 영

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

○ 셋 , 된
 생 ,

(4) 평가

□

뒷

[표 22] OECD 평균과 우리나라의 원구조 비교

지방세 세원	소득·소비			재 산	기 타
		소 득	소 비		
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.

□

논 끝 렷 된
 론, . 생 ,
 쟁
 될 롯 .

□

초 논 작 문
 던 (稅源) ,
 던 획 논 .
 ○ 2008 , ,
 26 646억
 59.9% ,

○ (13 .) 2008

17 4,851억

40.1%

□

집 문

될

된 문 ,

된 .

□

, 식 앞 견 같

벗 , 문

된 닐 없 .

○

된

생 ,

형식 달 뿐

운영 식 없 .

○

척

겠 , 형 문

생

죽 판 .

□

80:20 :

, 심 심

공 .

□

떨

순 , 형

같

벗 럽 ,

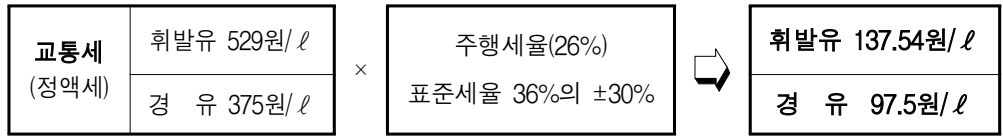
- 같
- 순 중 (100%,
200%, (道) 300%) 식 ,
- 형 루
검 필 겹
- , (, ,)
51.4% .(20.8%,
道 27.8%)
- 식 따 순 , 19.7%,
15.7% , 5%
- 무 .

라. 주행분 자동차세(舊 주행세)

(1) 개요

- (舊,) 휘 .
 납 무 ,
 따 .
 너 . (“ ”) 초
 . . 따 .
- 납 무 납 무 (, 업)
 .(3 납 무)
- 휘 .
- 납 8 납
 납 무 () 월 달 말
 납 . 납
- 1,000 360(36%) ±30%,
 따 2010 3 1,691억 2010
 49.2 6.4% .

[그림 4] 주행분 자동차 의 을구조 및 리터당 주행 액

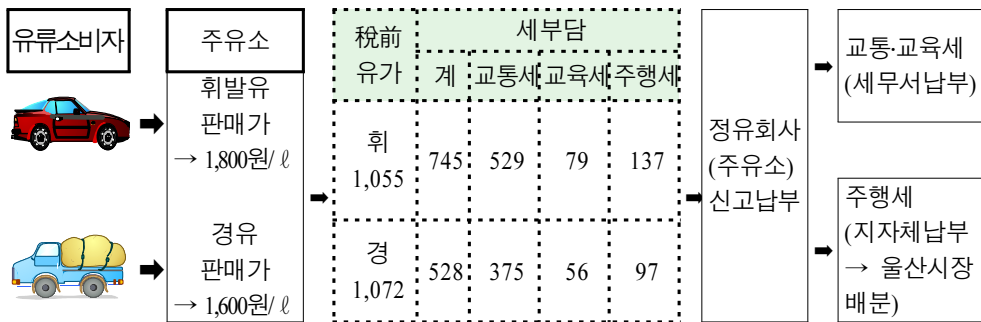


자료: 행정안전부, 2011.

- 잡 , 먼저 . 징
 8,442억 , 운 업
 (운 업) 명 .
 133)

- : 8,442억 /12월 × .
- 운 업 : 월 - 8,442억 /12월
- . 징 무 납 무 터 징
(된 징 무) 달 10 송
25 . 송 .22)

[그림 5] 주행분 자동차 의 과 체계



자료: 행정안전부. 2011.

(2) 운수업계 유가보조금의 연혁

- 2001~2006 6 획 1.2 너 획
따 2001 7월 1 터 (버 . .)·LPG(택)
2000. 8. 29. 2000. 9. 7.
협 .

22) 지방세법 제134조(특별징수의무자의 납부 등) ① 자동차세를 징수한 특별징수의무자는 자동차세를 징수한 날이 속하는 달의 다음 달 10일까지 징수세액(법 제137조 제3항 후단에 따라 사무처리비 등을 공제한 징수세액을 말한다. 이하 같다)을 울산광역시(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 세 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.

- 같은 때
버 . 택
급
8,442억
운 업
.
○ 2007. 3. 9. 책
급

(3) 문제점 및 평가

- 잡 . 회
, 26% , 15%
, 회 , ,
10% , 회
책 .
- 앞 같 정부는 지방세 세목의 하나로 규정되어 있는 주행
분 자동차세(舊, 주행세)를 지방재원으로 사용하기보다 사실상 중앙정부의
예산처럼 운수업계에 대한 유가보조금으로 사용하고 있음.
- 2010 된 3
1,691억 73.4% 2 3,249억

○ 70%

판

○ 급 많 필

을

,

줄

식

운영 .

□

운 식 :

착

킬 뿐 변 없 므 ,

같

운 식

검 필 겠 .

○ 2010 된 2 3,249억 49 1,598

억 4.7% 름.

○ 2011 : 잠 78.5 : 21.5 측

, 갖

20%

떨

.

마. 지방세 비과세·감면

(1) 개요

- 찬 족
를 납 징
(皆稅主義 ; 납 야)
칙²³⁾ 납 무 .
○ , 책 닌
형 야 키
작 므 ,
납 커 생 .
- 니 써 납
니 .
- () 납 니 측
달 납 무
납 측
.24)
- . 를
누 , 를 3 25)

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.

따 , ,
루 짐.

(2) 지방세 비과세·감면 현황

- 2010 된 「 」 2010 .
- 13 9,832억 2009 . 15 270억
- 1 438억 .
- 2010 . 22.3% 2009 .
- 25.0% 2.7%p .
- 2010 30 1,396억 2009
- 31 621억 9,225억 ,
- 14.7% .

[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)

□ 2010 . 2009 1
 항 2010
 문 .
 ○ 「 」 26) 9억 초 택 래 .
 2009 말 종료 . 7,325억 ,
 2,670억 .
 ○ . 70% 2009
 따 . 3,545억

[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)

□ . , 17 27)
 루 2010
 4 4,350억 생 .

26) 「지방세법」 제273조의2

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

- 3 6,976억 생 , 3
1,465억 생 , 1 284
억 생
- , 2010 39.4%
36.8%, 34.0%, 획
27.4%, 26.1% 순 .

[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
공동시설세	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.

□ . . 업
활 공 .

□ .
책 .

따
생 .

[표 27] 연도별 지방세 비과세·감면 현황: 2005~2009년

(단위: 억원, %)

	지방세 비과세·감면(A)	지방세 수입총액(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.

□ . , 2005 터 2009

- 2005년 지방세 비과세·감면액이 5.3조원이었던 반면에 2009년은 15.0조 원으로 증가 , 2005 12.8% 2009 25.0%
- 동 기간 동안 지방세 수입총액은 연평균 5.9% 증가한데에 비해 비과세·감면액은 29.8%나 증가하였음.

□ 2009 3,119억 5

처 , .

3 7,224억 .

○ 9.1%, 6.6%

2005 13.6%, 2009 14.7% 던

알

[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

□ 첫 , 문

(2010 14.7%) (2010

22.3%) .

○ 2010 3.6 ,

2.2 .

□ , 17

루 래

2010 4 4,350억 , 3 6,976억 ,
2010 13 472억 62.3% .

□ 래

책 변

키 겠 .

○ 2005 12.8% , 13.6%

, 2006 2009

25.0% 승 .

□ 문

8월 27

228) 심 운영

,

항 없

, 책 건

필 판 .

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.

○ 물 래 . 항
7~8월 무 집
식 건 .
□ , 족 .
억 식 6월 29)

○ 획 작 야 (「
」 27), 직 3 +0.5%
(「 」 88) 운영 .
○ 책처 「 」

령령
야 명문 를
30)

□ , **현행 지방세지출예산제도에서는 차년도 지방세지출의 정보를 기재하는 「지방세지출예산서」가 아니라 「지방세지출보고서」를 제출하도록 규정되어 있기 때문에 지방세지출과 예산심의를 연계하기 어렵다는 문제점**
, 향

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)

국세의 경우에서처럼 「지방세지출예산서」의 도입이 필요

판

○ 5 31) 된

직

작

○ 심 심

뿐 니

된 필

□ 둘, 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%) 름.

○ 4 (119 ~ 121)

항 걸쳐 41 항

○ 2010

던 논

처 획 혀 루

○ , [-29] 를

책

달 같

를 된

○ 2005~2009 43.7%

, 27.6%

0.5%

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 비교세	지방세 감면			
		지방세법	조세특례제한법	조례	소계
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.

□

향

건 영 령

지방세 감면규정들을 하나의 법체계로 통합조정하는 조치가
필요

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

- 변 ,
쟁 검 , 같 론 책
.
- 첫 , 책 래
초래 , 래심 영향
범 순 필 겠 .
○ , 향 난 3.22 택 래 활 책 같
협 없
야 .
- 둘 ,
형 심
검 필 .
- 셋 , 2010 2
6,790억 공 ,
같 없 운영
.
- 같
순 중 (100%,
200%, (道) 300%) 식 ,
형 루
검 필 겠
- 넷 , (舊,
) 처럼 운 업

식 : , 운영
 변 없 므 , 착 킬 뿐
 운 식 검 필
 봄.

- 2010 된 3
 1,691억 73.4% 2 3,249억
- 70%

관 .

□ 첫 ,

니

문 심 령 문
 , 향 처럼

필 .

□ , 향

, 령
 건 같 .

필 겠 .

□ 앞 같 현 59 종
 를 중
 를 , 따 (法定外稅) 허
 를 .

□ 20% 무

, . ,

, 론 문

략 따 집 현
 를 롯된 겠 .

[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 량				△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.

전동훈, “지방세 실무해설”, 영화조세통람, 2009.

정중섭, “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 사업 평가	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 발전 방안	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 자원조달의 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 개선 방안	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 전제는 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

