

2014-OR-33

‘지방화시대’ 재정분권화 앞당기는 세제개편 방안

The Tax Reform Leading Fiscal Decentralization
in the Age of Localization

배준식 김범식

2014-OR-33

‘지방화시대’ 재정분권화 앞당기는 세제개편 방안

The Tax Reform Leading Fiscal Decentralization
in the Age of Localization

연구진

연구책임	배준식	도시사회연구실 연구위원
공동연구	김범식	시민경제연구실 연구위원
위탁연구	라휘문	성결대학교 행정학과 교수
연구원	유인혜	도시사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

지방자치제 부활 후에도 지방재정의 중앙의존도 심화

1995년 지방자치제가 재시행된 이후 지금까지 지방재정 여건은 크게 개선되지 않았다는 것이 학자들의 일반적인 주장이다. 지방재정의 절대적인 규모증가에도 불구하고 구성 내역을 보면 자주재원 비율의 지속적인 하락, 의존재원 비율의 꾸준한 증가(특히 지방비 부담을 전제로 하고 있는 보조금 비율의 급격한 증가) 현상이 나타난다는 것이다. 따라서 지방재정의 중앙의존도가 점점 증가하고 있는 것이 현실이다.

이와 같은 배경하에서 정부는 2014년 지방세제 개편안을 마련하였으며, 국회는 2015년 예산안 부수법안으로 이 중 일부를 통과시켰다. 2014년 지방세제 개편안은 단순히 1~2개의 세목을 개편하는 것이 아니라 주민세, 자동차세, 담배소비세, 지역자원시설세 등 다양한 세목의 개편을 포함하고 있다.

개편안 준비 과정을 보면 지방세 네트워크 포럼을 통하여 지방자치단체의 의견을 수렴하려는 노력이 있었다. 그러나 지방세를 부과하고 징수하여 해당 지방자치단체의 재정 활동에 사용하고 있는 이해당사자인 지방자치단체, 그리고 이를 부담하는 납세자, 관련 분야 전문가 등의 의견을 충분히 수렴하기에는 한계가 있었다. 결국, 지방정부의 의견보다는 중앙정부가 중심이 되어 검토한 결과를 토대로 지방세제 개편안을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

국세의 지방세 이양 등 세제개편으로 지방재정 확충 필요

지방세제의 개편 방안으로 국세의 지방세 이양, 지방세 내의 개편 방안, 과세 자주권 확보 방안 및 지방세제 개편의 실효성 확보 전략 등이 제시될 수 있다.

첫째, 국세의 지방세 이양 방안으로 주세와 양도소득세의 지방세 이양, 지방법인세의 도입, 그리고 개별소비세 중 지역성이 강한 경마장·경륜장 또는 경정

장, 골프장, 카지노 등 특정한 장소를 입장하는데 부과되는 세금을 이양받는 방안, 레저세의 확대 개편 등이 지방재정 확충을 위해 적합한 것으로 판단된다. 둘째, 지방세 내의 개편 방안으로는 지방소비세율의 인상(11% → 16%), 지역자원시설세의 제도 개선을 통한 지방세수의 확충, 담배소비세 내 개별소비세 일부의 지방재원 이전, 그리고 지방세 비과세·감면제도의 정비 등이 필요하다.

셋째, 과세자주권의 확보 방안으로 일본에서 실시되고 있는 법정외세의 도입, 선택세제의 확대를 제시할 수 있다. 다만, 법정외세는 우리나라 헌법에서 규정한 조세법률주의로 인해 헌법 개정이 선행되어야 한다는 한계가 있으며, 선택세제는 지방세수 확충 효과가 크지 않다는 단점이 있다.

실현 가능성에 우선순위 두고 단계적인 개편전략 수립

위에서 언급한 모든 대안을 단기적으로 도입하여 운영하는 것은 현실적으로 어려움이 있다. 이에 따라 이해관계자별 요구 사항과 실현 가능성을 고려하여 단기 안과 중·장기 안으로 구분한 후 단계적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 세수 확충 효과가 큰 세목을 중심으로 이양을 확정 지은 후 점차 다른 세목으로 확대하는 전략이 바람직할 것이며, 지방자치단체 간 이해관계가 크게 대립되지 않는 세목을 중심으로 접근하는 것이 실현 가능성을 높일 수 있을 것이다.

단기적으로는 레저세의 과세대상 확대, 개별소비세 중 특정 과세장소에 입장하는 행위에 대한 지방세 이양, 지역자원시설세 제도 개선 등을 우선적으로 추진하고 필요한 부분에 대하여 비과세·감면대상의 축소가 이루어져야 할 것이며, 지방소비세율 인상 등 그 밖의 사항들은 중·장기적으로 추진할 필요가 있을 것이다.

대안별 우선순위	〈국세의 지방세 이양〉 단기 <ul style="list-style-type: none"> · 레저세(스포츠투로, 카지노) 과세대상 확대 · 국제인기개별소비세 중특정장소의 입점행위 과세 (영화관, 강릉장 카지노, 골프장 등) · 레저세로 이양 <ul style="list-style-type: none"> ○ 또는 지방특별소비세 신설 	〈지방세제 내의 개편〉 <ul style="list-style-type: none"> · 담배소비세 부가개별소비세 이양 <ul style="list-style-type: none"> → 20%를 소방안전교부세로 배분 · 지역자원시설세 제도 개선 : 부동산에 대한 과표결정 이관 작업 필요 (국토교통부 → 행정자치부) · 비과세/감면대상 축소 	〈과세자주권 확보〉 <ul style="list-style-type: none"> · 지방세법 개정을 통한 선택세제의 확대 운영
	중·장기 <ul style="list-style-type: none"> · 주세 전체 이양 · 지방법인세 & 양도소득세 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방소비세율 인상 	<ul style="list-style-type: none"> · 헌법 개정을 통한 근본적 해결

그림 1 세제 개편에 대한 대안별 우선순위

이해당사자 간 갈등 해소하는 ‘국가재정위원회’ 설치

중앙정부와 지방자치단체 간 협력 및 갈등 해소를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 전문가가 참여하는 ‘(가칭)국가재정위원회’를 설치하여 논의할 필요가 있다. 현재와 같은 국가재정의 어려움 속에서 국가재정의 악화는 지방재정에도 그대로 영향을 미칠 것이 확실하며 국가 전체의 지속가능한 재정 정책에 대하여 중앙 - 지방 간 심도 있는 논의가 필요하다.

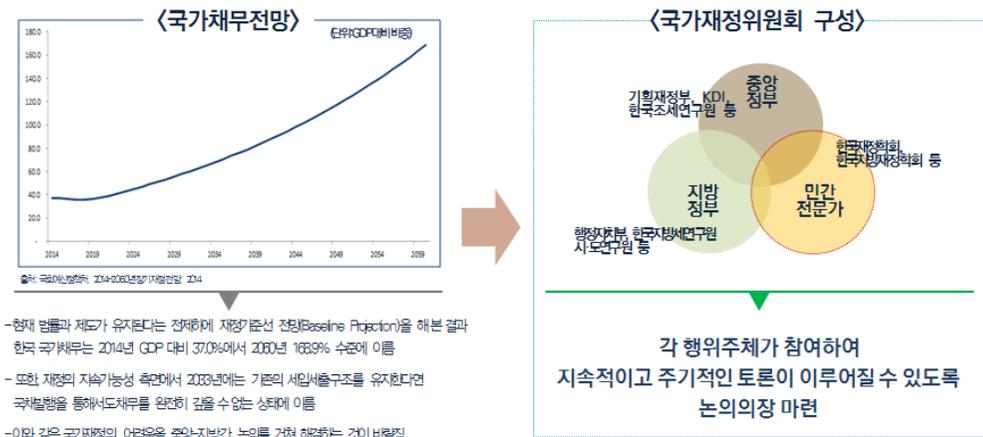


그림 2 (가칭) 국가재정위원회 설치안

서울시와 비수도권 간 갈등 해소를 위해서는 현재 운영되고 있는 지역상생발전기금을 활용하는 방안이 있다. 즉, 서울특별시 등 수도권 광역자치단체에 편익이 집중되고 비수도권에 더 적은 편익 또는 비용이 발생할 경우 지역상생발

전기금의 출연규모를 상향 조정하는 등의 방식을 고려할 수 있을 것이다. 동시에 현재 전국시도지사협의회가 중재 역할을 수행할 수 있도록 조치함으로써 갈등을 해소하는 방안도 있을 것이다.

서울시와 자치구 간 갈등 해소를 위해서는 편익이 서울특별시에 집중되고 관내 자치구에 비용이 집중되거나 더 적은 편익이 발생할 경우 현재 운영하고 있는 조정교부금의 규모를 확대하여 자치구의 배분 규모를 상향 조정하는 등의 노력이 필요할 것이다. 또한, 재산세 공동과세 제도를 확대하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

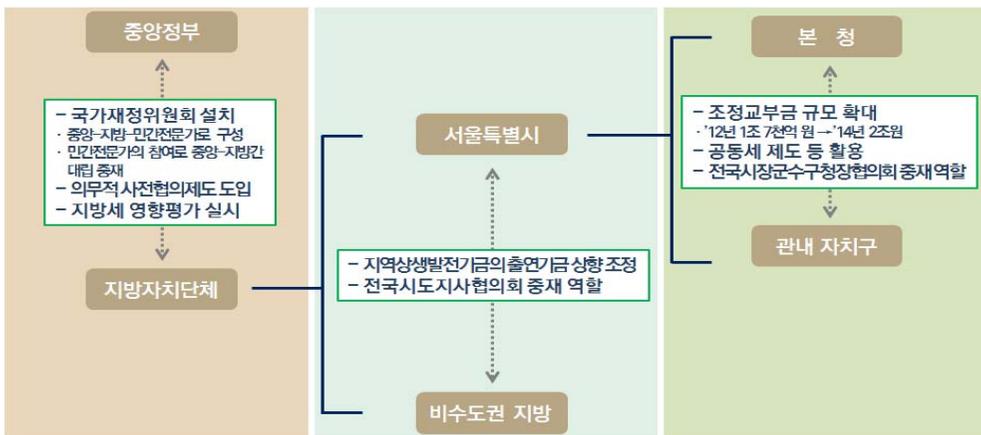


그림 2 세제 개편 시 이해관계자 간 갈등 해소를 위한 기구 및 제도

정책 시행 이전에 지방세 영향평가 바람직

특히, 지방재정에 심대한 영향을 미치는 사안에 대하여 중앙정부와 지방자치단체 간에 의무적 사전협의제도를 도입하여 병행하는 것이 바람직할 것이다. 의무적 협의기구인 '(가칭)지방세정책위원회'를 시도지사협의회에 설치하여 행정자치부, 시도지사협의회, 시군구청장협의회, 시도의회의원협의회, 시군구의회의원협의회 등 4개 단체가 참여하고 지방세 관련 정책을 결정하여 집행하기 전 이해당사자인 지방자치단체와 협의를 하고 대안을 마련하도록 할 필요가 있다.

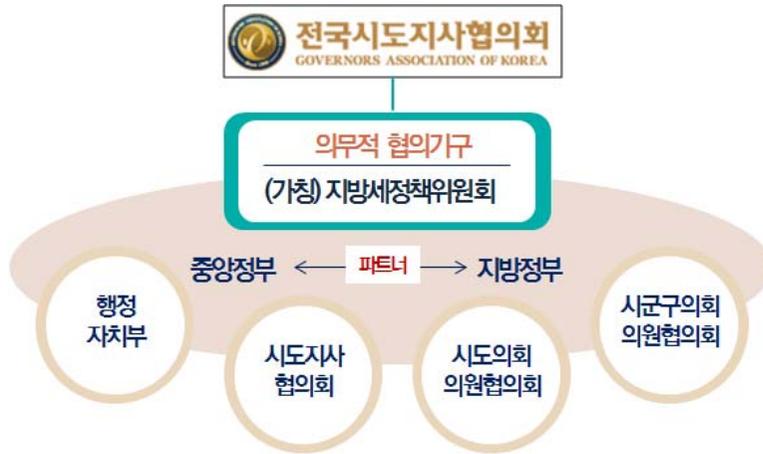


그림 3 의무적 사전협의제도 설치안

또한, 정부는 지방세에 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 제도 또는 정책을 도입하여 추진할 경우 의무적으로 영향평가를 실시할 필요가 있을 것이다. 지방세 영향평가는 정책 시행 이전에 실시하는 것이 바람직하며, 이는 제도가 시행되기 이전에 실시되어야 교정 기능을 수행할 수 있기 때문이다. 이러한 점을 고려한다면 지방세 영향평가는 해당 제도를 기획하는 공무원이 시행하는 것이 바람직할 것이다.

다만, 지방세 영향평가 실시 후 제대로 시행하였는지를 판단하기 위하여 전문가 심층평가 또는 분석 등이 이루어지는 것이 필요하다. 예를 들어, 국가 차원의 지방세 영향평가는 국책기관인 한국지방세연구원이 담당하도록 하고, 개별 지방자치단체 차원의 지방세 영향평가는 각 시·도 출연 연구원을 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

차례

I	연구의 개요	16
1	연구의 배경 및 목적	16
2	연구의 범위 및 방법	18
2.1	연구 범위	18
2.2	연구 방법	18
II	우리나라 재정분권의 현황 및 문제점	20
1	재정분권의 의의와 필요성	20
1.1	재정분권의 개념	20
1.2	재정분권의 필요성	21
2	재정분권의 유형과 방향	23
2.1	재정분권의 유형	23
2.2	재정분권의 방향과 지방세 개편	24
3	지방재정의 실태 및 문제점	28
3.1	지방세의 구조 이해	28
3.2	지방재정의 현황	34
3.3	지방재정의 문제점	37
4	중앙과 지방 정부 간 자원 배분 실태와 재정운용 관계	41
4.1	자원 배분 실태	41
4.2	재정운용 관계	43
III	서울시 재정 및 지방세제 구조	48
1	서울시 지방세 및 세입 구조	48
1.1	서울시 예산 규모	48
1.2	서울시 세입예산	53
1.3	부문별 자원배분	58
2	서울시 지방세제의 문제점	60

2 1	세입 측면	60
2 2	세출 측면	62
3	서울시 재정운용의 외부환경	65
3 1	지방재정의 대외적 환경	65
3 2	서울시 재정위기의 요인	66
IV	세제 개편 방향에 대한 논의와 쟁점	68
1	지방세제 개편 노력	68
1 1	2014년 이전의 개편 노력	68
1 2	2014년의 개편 노력	70
1 3	2014년 지방세제 개편에 대한 이해관계자별 입장	73
2	지방세제 개편 논의와 시사점	76
2 1	개편 논의에 대한 종합	76
2 2	시사점	77
V	재정분권 발전을 위한 지방세제 개편방안	80
1	기본방향	80
2	지방세제 개편(안)	82
2 1	지방세 확충 대안	82
2 2	과세자주권 확보대안	99
2 3	지방세제 개편 실효성 확보전략	102
	참고문헌	108
	Abstract	114

표차례

표 2-1	취득세	29
표 2-2	지방소비세	29
표 2-3	등록면허세(등록)	29
표 2-4	등록면허세(면허)	30
표 2-5	레저세	30
표 2-6	지역자원시설세	30
표 2-7	지방교육세	31
표 2-8	주민세	31
표 2-9	재산세	31
표 2-10	자동차세(소유)	32
표 2-11	자동차세(주행)	33
표 2-12	지방소득세	33
표 2-13	담배소비세	33
표 2-14	지방자치단체 예산 규모(2007년~2012년)	34
표 2-15	2014년 지방자치단체 세입재원별 예산 규모	34
표 2-16	2014년 지방자체단체 분야별 세출예산	35
표 2-17	지방자치단체 통합재정수지 현황	36
표 2-18	전국 지방재정자립도 추이	37
표 2-19	지방자치단체 세입 구조 추이	37
표 2-20	2014년 지방세 세목별 규모	39
표 2-21	지방세의 성질별 세목구성	39
표 2-22	중앙재정과 지방재정의 규모 비교(1995년~2012년)	41
표 2-23	대한민국 국세 대 지방세 비율	42
표 2-24	한국과 일본의 지방세 비중 비교	42
표 2-25	OECD 주요국가의 국세와 지방세 대비	42
표 2-26	중앙정부 세제 개편에 따른 지방재정 세입 순변동 현황	43
표 2-27	지방정부 지원 예산 현황(2008년~2014년)	44

표 2-28	시·도비 보조금 및 교부금 현황(2010년~2014년)	44
표 2-29	국고보조금 대응 지방비 부담 현황(2010년~2014년)	45
표 3-1	2014년 서울시 예산 규모 총계	48
표 3-2	2014년 서울시 예산 규모 순계	49
표 3-3	2014년 서울시 회계별 예산 규모	49
표 3-4	연도별 정부예산 대비 서울시 예산 규모 변천추이(2009년~2014년)	51
표 3-5	서울시 1인당 예산액 및 담세액 연도별 추이	51
표 3-6	2014년 서울시 세입예산	54
표 3-7	2014년 서울시 일반회계 세입내역	55
표 3-8	2014년 서울시 특별회계 세입내역	57
표 3-9	2014년 서울시 부문별 사업비 증감내역	59
표 3-10	서울시 지방세의 성질별 세목구성	60
표 3-11	서울시 연도별 분권교부세 사업 지방비 부담 현황(2005년~2014년)	61
표 3-12	서울시 자체사업 및 보조사업 운영 현황	62
표 3-13	복지사업 확대에 따른 지방비 부담 현황	62
표 3-14	시·도별 지역상생발전기금 출연 및 배분 현황	63
표 3-15	국고보조사업 기준보조율 차등지원 및 서울시 추가부담	64
표 3-16	지방자치단체 수입구조	65
표 3-17	지방정부 재정위기 요인	66
표 4-1	지방세제 개편 노력(2014년 이전)	69
표 4-2	주요 복지시책 관련 지방비 부담 현황(2008년~2014년)	71
표 4-3	2014년도 지방세제 개편(안)	72
표 4-4	2014 지방세제 개편에 대한 전국시도지사협의회 입장	74
표 4-5	주민세 등 지방세 개편에 대한 전국시장·군수·구청장협의회 입장	75
표 5-1	주세 연도별 규모	83
표 5-2	양도소득세 연도별 규모	84
표 5-3	양도소득세 지방이양규모별 추계결과	84
표 5-4	개별소비세 연도별 규모	86
표 5-5	법인세 연도별 규모	87
표 5-6	지방법인세 연도별 배분규모	87

표 5-7	지방소비세 인상 관련 행정자치부 보도자료	90
표 5-8	2008년 소득·법인세 및 종합부동산세 감세가 지방세에 미치는 영향	91
표 5-9	2014년 주요 국세수입 전망과 지방세 수입변화	91
표 5-10	2014년도 내국세수입 전망과 지방이전재원 변화	92
표 5-11	단체별 사회복지 지출 현황	93
표 5-12	2008년 이후 주요 복지시책 관련 지방비 증가 현황	94
표 5-13	복지사업 확대에 따른 서울시 부담 현황	94
표 5-14	분권교부세 추가사업비	95
표 5-15	지방소비세 배분규모 확대와 세수증가	96
표 5-16	비과세·감면 규모 및 세수 증감 규모	97

그림차례

그림 2-1	중앙-지방 간 재정 관계의 기본 방향	25
그림 2-2	지방세의 자율성과 국가경쟁력 간의 관계	26
그림 2-3	현행 조세체계	28
그림 2-4	사회복지 지방 이양사업(67개)의 예산추이	40
그림 3-1	서울시 연도별 예산 규모 변동 추이(2009년~2014년)	50
그림 3-2	2013년 전국광역자치단체 1인당 예산액	52
그림 3-3	2013년 전국광역자치단체 1인당 담세액	53
그림 5-1	재정분권 발전을 위한 지방세제 개편 기본방향	81
그림 5-2	세제 개편에 대한 이해관계자별 요구사항 및 대안별 우선순위	102
그림 5-3	(가칭)국가재정위원회 설치안	103
그림 5-4	세제 개편 시 이해관계자 간 갈등 해소를 위한 기구 및 제도	104
그림 5-5	의무적 사전협의제도 설치안	105
그림 5-6	지방세 영향평가 운영 방안	106

I 연구의 개요

1 연구의 배경 및 목적

2 연구의 범위 및 방법

I 연구의 개요

1 연구의 배경 및 목적

- 1995년 지방자치제가 다시 시행된 이후 지금까지 지방재정여건은 크게 개선되지 않았다는 것이 학자들의 일반적인 주장임
- 이와 같은 주장의 근거는 지방재정의 절대적인 규모 증가에도 불구하고 자주재원 비율의 지속적 하락, 의존재원 비율의 지속적 증가(특히 지방비 부담을 전제로 하고 있는 보조금 비율의 급격한 증가) 현상을 들 수 있음. 즉, 지방재정의 중앙의존도가 점점 증가하고 있음을 알 수 있음
- 그동안 지방재정의 확충을 위하여 노력하지 않은 것은 아님
- 새로운 세원을 지방세원으로 하였고 비과세·감면을 축소하였으며, 각종 세율 조정 등의 노력을 전개하였음
- 그럼에도 불구하고 지방재정 여건이 개선되지 않았다고 하는 이유는 자주재원비율이 그리 높지 않기 때문임
- 이와 같은 배경하에서 정부는 2014년 지방세제 개편안을 마련하고 2015년 예산안 부수법안으로 이 중 담뱃세 인상 등 일부가 국회에서 의결됨
- 2014년 지방세제 개편안은 “국민 복지와 국민 안전 등 새로운 재정 수요에 따른 어려운 지방재정을 극복하고자, 20년 이상 동결되어온 지방세를 현실화하고 조세 정의와 형평을 구현하는 등 비정상적인 지방세제를 정상화하는 데 초점을 두고 있다”라는 것이 행정자치부 보도자료의 핵심 내용임
- 지방세제 개편안은 1 ~ 2개의 세목이 아니라 주민세, 자동차세, 담배소비세, 지역자원시설세 등 다양한 세목을 개편하는 데 목적이 있음
- 대안을 마련하는 과정을 보면 지방세 네트워크 포럼을 통하여 지방자치단체의 의견을 수렴하려는 노력을 하였으나 지방의 의견보다는 중앙정부가 중심이 되어 검토한 결과를 토대로 지방세제 개편안을 마련한 것임을 알 수 있음
- 지방세를 부과하고 징수하여 사용하고 있는 지방자치단체, 이를 부담하는 납세자, 관련 분야 전문가 등의 의견을 충분히 수렴한 후 대안을 마련하였으면 하는 아쉬움이 있음

- 이와 같은 배경하에서 이 연구는 우리나라에 바람직한 지방세제 개편안을 마련하여 제안하려는 목적이 있음
- 이 연구는 이론적인 접근 방법을 채택하기보다는 정책 개발 지향형 접근 방법을 가지고 수행하였음. 즉, 새로운 지방세 이론을 만드는 데 초점이 있는 것이 아니라 규범적인 차원에서 바람직한 지방세 체계를 정립하려는 목적을 두었음
- 연구 목적의 달성을 위하여 이 연구는 다음과 같은 접근 방법을 취하였음
 - 첫째, 지방세 체계 개편과 관련된 이론적인 내용을 살펴보았음. 이론적인 검토를 통하여 기본적인 개편 방향을 도출하고자 하였음
 - 둘째, 2014년 이전까지 우리나라 지방세제 개편 내용과 2014년의 지방세제 개편 대안을 구분하여 검토하였음
 - 셋째, 2014년을 기준으로 개편 대안에 대한 이해관계자의 입장을 살펴봄
 - 중앙정부, 수도권 지방자치단체, 비수도권 지방자치단체, 서울특별시와 자치구 등 다양한 이해관계자를 대상으로 각각의 입장을 살펴보고자 하였음
 - 넷째, 마지막으로 이를 종합적으로 검토한 후 새로운 지방세제 개편안을 제안하고자 하였음
 - 지방세제 개편의 기본방향을 설정한 후 기본방향에 근거하여 유형별 대안을 마련하고자 하였음. 특히, 가능한 범위 내에서 다양한 이해관계자의 입장을 종합적으로 고려한 지방세제 개편 방향을 제안하고자 하였음
 - 각 이해관계자 간에는 이견이 존재할 수 있을 것으로 보이며, 이 경우 중앙정부보다는 지방자치단체의 입장을 존중하는 방향에서 논의를 진행하고자 하였음

2 연구의 범위 및 방법

2.1 연구 범위

- 이 연구는 우리나라에 적합한 지방세제 개편 방향을 마련하려는 목적을 가지고 수행하였으며, 이와 같은 연구 목적을 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같음
- 먼저 이 연구의 내용적 범위는 지방세제 개편 관련 이론적 논의, 지방세제 개편 노력, 지방세제 개편 과정에서 나타난 쟁점, 그리고 바람직한 지방세제 개편 대안임
- 공간적 범위는 지방세제 개편안이 미치는 영향이 다양하기 때문에 더욱 포괄적으로 설정할 필요가 있음
 - 이 연구의 공간적 범위는 서울특별시를 중심으로 하되 지방세제 개편안의 경우 중앙정부, 수도권 광역자치단체, 비수도권 광역자치단체, 서울특별시 내 기초자치단체 등 다양한 이해관계자에게 영향을 미칠 것으로 판단되므로 모두를 포함하고자 하였음
- 시간적 범위는 특정 제도의 경우 특정 시점에서 횡단으로 연구하기보다 동태적 특성의 파악을 위하여 종단으로 연구하는 것이 바람직할 것으로 판단되기 때문에 1995년부터 현재까지로 하였음

2.2 연구 방법

- 이 연구는 관련 문헌 검토, 전문가 간담회, 경험적 분석 등 다양한 기법을 적용하여 연구를 수행하였음
 - 관련문헌 검토는 이론적인 논의, 이전 연구에서 제시한 다양한 의견 등을 연구에 반영하기 위하여 활용하였음
 - 전문가 간담회는 우리나라에 적합한 지방세제 개편 대안을 마련하기 위하여 전문가의 의견을 수렴하는 차원에서 개최하였음
 - 경험적 분석은 지방세제 개편으로 인하여 나타날 수 있는 세수 확충 효과 등을 파악하기 위하여 실시하였음

II 우리나라 재정분권의 현황 및 문제점

- 1 재정분권의 의의와 필요성
- 2 재정분권의 유형과 방향
- 3 지방재정의 실태 및 문제점
- 4 중앙과 지방 정부 간 자원 배분 실태 및 재정운용 관계

II 우리나라 재정분권의 현황 및 문제점

1 재정분권의 의의와 필요성

1.1 재정분권의 개념

- 지방자치는 일정한 지역의 주민이 지방자치단체를 구성하여 국가와의 협력 아래 그 지역의 공동 문제를 자기 부담에 의하여 스스로(또는 그 대표자를 통하여) 처리함으로써 국가 발전에 기여하는 것이라고 볼 수 있음(최창호 외, 2011)
- 지방자치단체가 지방자치를 할 수 있게 하는 것은 자치권을 보유하고 있기 때문이며 여기에는 자치 입법권, 자치 조직권, 자치 행정권, 그리고 자치 재정권이 있음
- 자치권의 확대와 관련하여 지방분권 운동이 전개되고 있음
- 지방 분권은 “중앙정부의 권한을 지방으로 이양하여 지방정부의 자율성이 증대되는 현상”이라고 보는 것이 일반적인 개념임(Meloche, et al., 2004; 김의섭, 2010)
- 지방분권은 앞에서 살펴본 것처럼 자치권을 확대하는 것이며 이 중에서 가장 핵심인 재정권의 확대, 즉 재정분권이라고 볼 수 있음
- 재정분권이 전제되어야 세입 분권과 세출 분권이 이루어지고 지방재정의 자율성과 책임성이 확보되어야 행정 분권, 정치 분권 등을 할 수 있어 지방분권이 가능해질 수 있기 때문임(김의섭, 2010)
- 재정분권은 다양한 학자에 의하여 개념화되었고 이를 종합하면 중앙정부 및 상위정부가 보유하고 있었던 다양한 재정 관련 권한을 지방정부 또는 하위 정부에게 이양하는 것을 의미한다고 볼 수 있을 것임
- 송상훈(2012a)은 지방정부가 기능을 수행하기 위하여 필요한 재원의 조달과 지출에 관한 의사결정을 중앙정부로부터 독립하여 스스로 처리할 수 있는 권한과 주민의 선호에 부응하는 행정서비스를 제공할 때 효율성과 책임성을 확보하는 것을 의미함
- 손희준 외(2011)는 중앙정부 등 상위 정부가 하위 정부에 대해 조세 및 지출에 관한 권한과 기능을 이양하는 것으로 이해하고 있음

- 김의섭(2010)은 중앙정부가 지방정부에게 세출 및 세입에 대한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하여 지방정부가 중앙정부의 통제로부터 벗어나 자율적으로 재정에 관한 의사결정을 하는 행위라고 보고 있음
- 재정분권과 관련된 이론은 지난 50여 년간 지속적으로 발전 및 변화되었음
- 1950년대 초기의 전통적 견해는 재정분권의 의의와 잘 디자인된 분권화된 체제가 효율성 증진과 사회 후생 증진에 기여하며 경제 성장과 발전을 이룩한다는 가설을 설명하는 데 초점을 맞추었음¹
- 1990년대 후반에는 남미와 전환기에 있는 일부 국가에서 지방정부의 왜곡된 재정 행위로 인해 지방 채무의 증가와 국가 재정의 위기 현상이 발생하였다고 보고 새로운 재정분권 이론을 제시하기도 하였음²

1.2 재정분권의 필요성

- 재정분권의 필요성은 다양한 관점으로부터 찾을 수 있을 것이며, 여기에서는 학자들의 견해를 중심으로 정리하고자 함
- 학자들이 제시하고 있는 핵심 내용은 1991년 부활된 지방자치제가 지역주민의 선호에 따라 지방공공서비스를 제공함으로써 효율성과 책임성을 다 할 수 있도록 하기 위해서는 재정분권이 확보되어야 한다는 것임
- 재정분권의 필요성은 재정분권이 되지 않을 경우 나타날 수 있는 다양한 현상 때문이라고 볼 수 있을 것임
- 첫째, 지방자치제의 시행에도 불구하고 여전히 중앙정부가 지원하는 의존재원의 비중이 높은 수준으로 유지된다면 재정운용에서 지방정부의 자율성이 제약되기 때문에 중앙정부의 통제를 벗어나 독자적인 지방 사업을 전개할 수 없게 됨

1 재정분권이 달성되어 중앙정부보다 지역주민에 더욱 가깝게 있어 지역의 선호 체제를 더욱 잘 알고 있는 지방정부가 지역공공서비스를 제공하는 기능을 수행하면 자원배분의 효율성이 증진되고 결과적으로 사회적 후생이 증가한다는 것임(김의섭, 2010)

2 지방정부가 재정 책임성의 결여로 왜곡된 행위를 하고 그 결과 지방재정의 적자 누적과 국가 재정의 위기가 나타나는 재정현상에 그 배경을 두고 있음. 특히, 1990년대 이후 남미와 전환기의 국가들에서 지방정부의 왜곡된 전략적 행위로 인한 지방 세출의 과도한 증대와 지방채무 증가는 국가 재정의 위기와 경제 위기를 초래하게 되었음. 기존의 전통적 견해로 설명될 수 없는 재정 현상에 대해 그 원인은 무엇이며 지방재정이 자율성과 책임성을 제고시킬 수 있는 제도적 방안의 제시를 위한 새로운 견해가 등장하게 되었음. 재정분권이론에 대한 새로운 견해는 연성예산제약이론, 공공선택이론, 사회-제도학파 이론임(김의섭, 2010)

- 둘째, 의존재원의 비중이 높을 경우 지방자치단체는 공공 서비스를 확대하려는 경향을 가지게 될 것이며 이는 재원의 비효율적 운영을 초래하게 될 것임
- 의존재원의 비중이 높다는 것은 설사 그것이 국고보조금이라고 하더라도 일부 재원만 부담하면 되기 때문에 도덕적 해이 현상이 발생하여 지출을 확대하려는 경향을 가질 것임
- 셋째, 지방자치제를 실시한 목적은 지역의 주민들을 보면서 행정을 할 수 있도록 한다는 것인데, 재정분권이 되지 않을 경우 중앙정부에 의존하게 되어 지역주민보다 중앙정부에 대한 책임을 다하려고 하는 경향을 보일 수 있을 것임
- 이와 같은 문제를 해소하기 위해서는 재정분권이 필요함
- 현재 우리나라 지방자치단체는 세입보다 세출이 크기 때문에 많은 규모의 의존재원으로 충당하고 있는 실정임
- 이러한 세입 구조하에서는 수익과 부담이 괴리되고 지역주민들이 공공서비스의 진정한 비용을 인식할 수 없게 됨
- 그 결과 재정환상(fiscal illusion)³을 유발하는 예산제약의 연성화를 초래하고 지방재정의 책임성을 약화시키게 됨
- 끈끈이 효과(flypaper effect)⁴ 등에 의해 재정규모를 증가시키는 요인으로 작용하면서 경제성장에도 부정적인 효과를 초래하게 됨
- 세계은행도 재정책임성을 확보하기 위해서는 세입 요구에 최대한 근접할 수 있도록 세입 수단을 배분하는 것이 필요하다고 보고 있음(송상훈, 2012a)

3 납세자들이 각종 정부 서비스의 비용과 편익을 올바르게 평가할 수 있는 능력을 상실한 상황을 말함. 이것은 정부 서비스로부터의 편익이 무형이고 정부 서비스 비용의 중요한 부분을 차지하는 조세 또한 납세자들이 감지하지 못하는 경우가 많기 때문에 나타나는 착각현상이라고 볼 수 있음

4 중앙정부가 지방자치단체에 제공하는 중앙보조금이 주민에게 돌아가지 않고 자치단체에 계속 축적되는 현상을 말함

2 재정분권의 유형과 방향

2.1 재정분권의 유형

- 재정분권은 국민의 후생을 증가시키는 데 필요한 공공재 공급을 중앙에서 담당하는 것이 바람직한지 또는 해당 지방자치단체에서 담당하는 것이 적정한지에 대한 것과 지역주민이 제공받는 편익 비용 부담을 어느 계층의 정부에서 담당하는 것이 효율적인지에 대한 방법이라고 볼 수 있음(송상훈, 2010)
- 이러한 점을 고려한다면 결국 재정분권은 세출 분권과 세입 분권으로 구분하여 살펴볼 수 있음
 - 세출 분권은 어느 계층의 행정 사무를 어느 계층의 정부가 담당하는 것이 바람직한가와 관련되어 있음
 - 즉, 세출 분권에 해당하는 재정적 측면은 지방세 등 지방정부에서 자체적으로 징수한 자체세입뿐만 아니라 상위 정부로부터 이전되는 재원이라도 세출의 자율성이 보장되어 있으면 세출 분권이 가능하다고 봄
 - 지방교부세와 같은 일반재원은 중앙에서 지방으로 이전되지만 세출에 제한이 없기 때문에 세출 분권에 해당함
 - 세출 분권은 지방자치단체의 재정중요성을 측정하는 척도로 활용되고 있음
 - 세입 분권은 지방세 등을 자율적으로 부과하고 징수하여 필요한 재원을 스스로 마련하는 것으로 총 세입 중 지방세 등 자주재원과 밀접하게 관련되어 있음
 - 즉, 지방교부세 등과 같은 일반재원일지라도 상위 정부로부터의 이전재원은 자율성에 제약을 준다고 보아 세입 분권의 범주에는 포함되지 않음
 - 세입 분권은 지방자치단체의 재정자율성을 측정하는 척도로 활용되고 있음(부산광역시, 2013)
- 세입 분권화의 정도를 파악하기 위해서는 지방세와 세외수입 등 자주재원과 의존재원의 재원구조와 성격 등이 고려되어야 할 것임
 - 세입 분권화의 정도를 파악하기 위해 Bird(1993)는 “실질적인 지방세는 지방 정부에 의해 자율적으로 부과되며, 지방정부가 세율을 결정하여 징수하며 세 수입이 지방정부에 귀속되는 것이어야 한다”라고 함
 - Oates(1993)는 지방정부가 실질적이고 효과적인 재정적 재량권을 갖기 위해 필요한 두 가지를 제시하고 있음

- 독립적인 수입원을 보유하여 소요 재원의 대부분을 자체 수입원으로 충당할 수 있어야 함
- 자체 재원인 지방세가 재화와 경제 활동의 왜곡을 초래해서는 안 되며 가급적 지방공공재의 편익과 일치해야 함
- 세출분권화의 정도를 파악하기 위해서는 지방정부의 재정지출 규모와 상위 정부의 개입과 통제 수준 등이 고려될 수 있음
 - 첫째, 지방정부의 재정 지출 규모와 중앙정부 등 상위 정부의 지출 규모, 둘째, 지방정부의 재정지출 결정에 대한 상위 정부의 개입 및 간섭 등이 측정 지표로 사용됨(손희준, 2011)
- 우리나라는 중앙정부와 지방자치단체 간 재정분권에 대한 입장에 차이를 보임
 - 중앙정부는 세입 분권을 논의하기에는 한계가 있다고 보는 관점, 즉 일반재원 주의를 취하고 있음
 - 지방자치단체는 세입 분권과 세출 분권을 모두 요구하는 입장으로 자주재원주의를 택하고 있다고 볼 수 있음(부산시, 2013)

2.2 재정분권의 방향과 지방세 개편

- 재정분권과 관련된 지금까지의 논의를 중심으로 하면 세입 측면에서는 자율성 확보, 세출 측면에서는 책임성 확보라는 재정분권의 방향이 설정될 수 있음
- 세입 관점에서 자율성을 확보할 수 있는 방향을 강구해야 함
 - 재정규모를 확대하는 것도 중요하지만 더욱더 중요한 것은 자주재원에 의한 확충 대안을 강구해야 한다는 것임
- 자치재정 영역은 지방세와 세외수입 등 자주재원으로 운영되는 영역으로 지방자치단체의 전권적 자율성을 인정하고 이에 따른 책임성은 지역주민들과 지방의회에 의해 확보되며, 이 영역에 의해 모든 자치단체가 기본적인 재정지출 능력을 확보할 수 있어야 함
- 협력적 재정영역은 중앙정부에 의한 의존재원과 재정조정제도에 따른 영역으로 재정력이 약한 자치단체는 지방교부세 등 일반재원으로 재정 보존과 재정 형평화 기능이 달성될 수 있어야 하며 국고보조금에 대해서는 성과계약제도를 도입하여 성과평가에 의한 재정 지원과 보조가 결정되어야 함(손희준, 2011)

- 그림 2-1에서 제시하는 것처럼 자율재정 영역에 의한 재정 확충 대안을 마련해야 하고, 이 경우 지방세에 의한 확충 대안을 강구하여야 할 것이며 이를 위하여 국세의 지방세 이양, 기존 지방세 체계 내에서의 확대(예. 세율 인상, 과표 인상, 과세 대상 확대 등) 등에 대한 논의가 있어야 할 것임

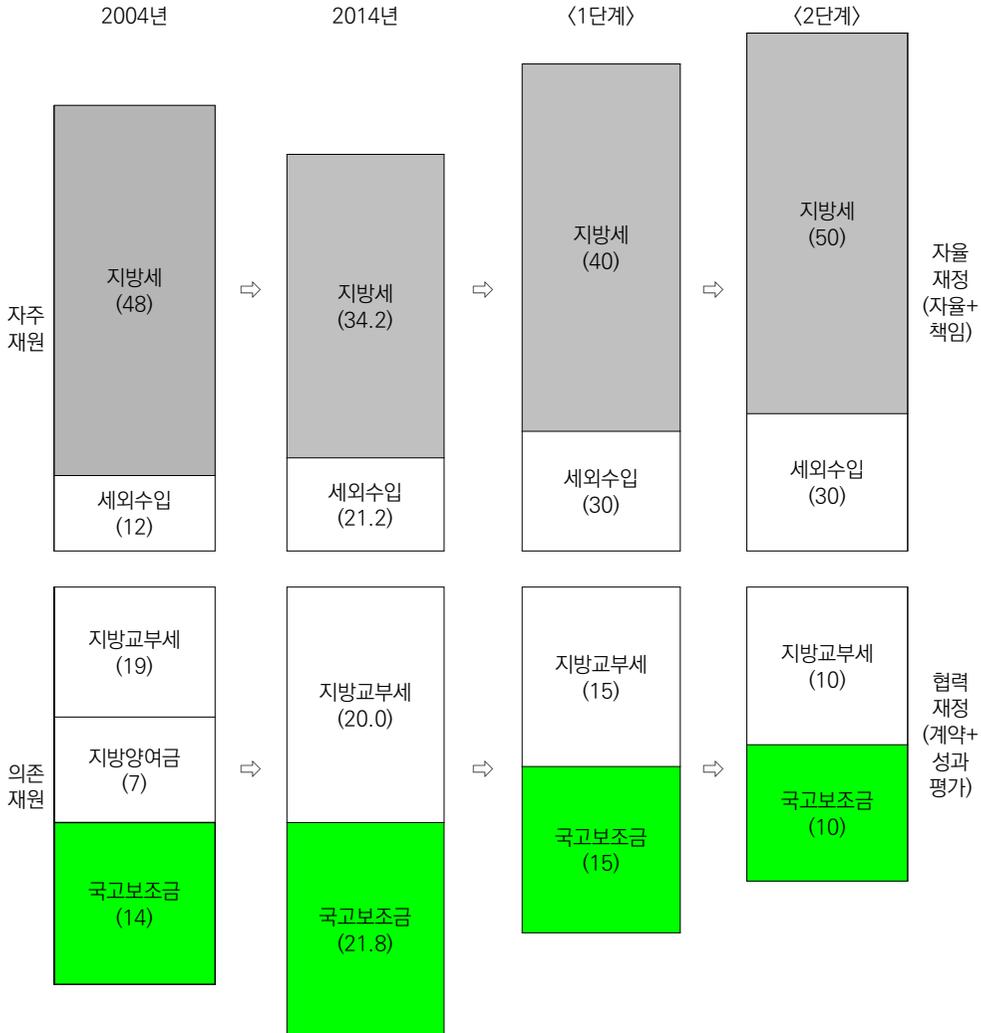


그림 2-1 중앙-지방 간 재정 관계의 기본 방향

주 : 괄호 안의 비중은 일반회계(지방채 제외) 세입순계 기준임

자료 : 손희준, 지방재정론, 대영문화사, 2011의 내용을 수정·보완함

- 지방세에 의한 재정 확충 전략을 강구하되 지방자치단체의 자율성을 제고할 수 있도록 하여야 하며 그 중의 하나는 과세자주권을 확보할 수 있도록 하는 것임

- 조세법률주의 검토 등을 통하여 지방자치단체의 자율성을 제고할 수 있는 대안에 대한 논의가 있어야 할 것임
- 실제로 세계 42개국을 대상으로 국가경쟁력 지수와 지방정부의 조세 자율성의 상관관계를 분석한 결과 그림 2-2와 같이 양(+)의 상관관계가 있음이 밝혀졌음
- 따라서 우리나라도 지방세를 통한 세입의 자율성을 높여야 국가경쟁력에도 도움이 된다는 사실을 인식하고 더 적극적으로 지방세의 비율을 확대하는 동시에 지방자치단체의 과세자주권 등을 보장하여 재정분권화 비율을 높여야 실질적인 재정 책임성도 확보할 수 있으리라 생각됨(손희준, 2010)

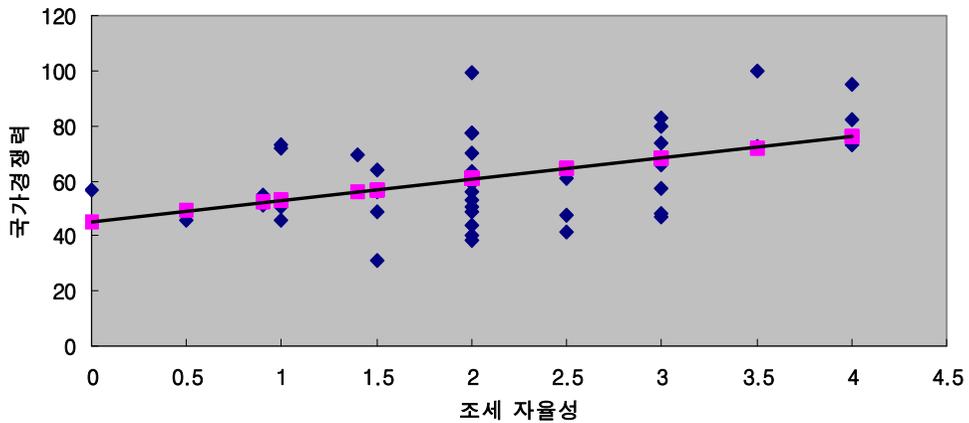


그림 2-2 지방세의 자율성과 국가경쟁력 간의 관계

자료 : 엄석진, 중앙-지방간 관계 및 지방거버넌스 체계, 한국행정연구원 워크숍 발표자료, 2008

- 지방자치단체 간 재정력 격차가 발생할 경우 국가 전체적인 관점에서 재정운용의 비효율성이 초래될 수 있기 때문에 지역 불균형을 해소할 수 있도록 하여야 할 것임
- 지방세에 의한 확충 전략을 마련할 경우 전국에 균등하게 분포되어 있는 세원을 중심으로 함
- 형평성이 높지 않은 세원은 징세지 주의가 아닌 배분 공식(예를 들면 재정력환산지수, 역재정력지수) 등을 활용하는 것도 고려할 수 있지만 예외적인 경우에 한정하여야 할 것임

- 지방세를 통하여 확충하되 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방세로 연계될 수 있도록 할 필요가 있을 것임
- 지역경제 활성화 정책의 성과가 지방재정으로 연계되어야 재원을 확충하고 이를 투자할 수 있음
- 이러한 과정을 통하여 지방자치단체의 재정자율성은 제고될 수 있을 것임
- 세출 관점에서 책임성을 확보할 수 있는 방향이 강구되어야 함
- 지방자치단체의 책임성은 지역의 주민과 지방의회가 져야 할 것임
- 의존재원이 과다할 경우 지역의 주민이나 지방의회보다는 중앙정부가 책임을 져야 하는 현상이 발생하기 때문에 바람직한 재정분권의 방향은 아니라고 보임
- 책임성을 확보할 수 있는 관리 제도에 대한 검토가 있어야 할 것임
- 세입 측면과 세출 측면을 모두 고려한 재정 분권화는 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 체계를 구축하여야 실현될 수 있음
- 중앙정부는 지방자치단체가 파트너이지 대리인이 아니라는 인식을 가져야 함
- 재정분권의 방향을 제안하였으나 여기에서는 세입 측면에 초점을 맞추고 있기 때문에 세출 부분에 대해서는 크게 논의하지 않음
- 결론적으로, 현재 재정분권의 주요 이슈는 세입분권에 맞추어져 있으며, 이는
 - ① 국세 중 지방세 성격의 재원에 대한 지방 이양, ② 지방세 체계 내의 불합리한 세목 또는 재원의 조정, ③ 과세자주권의 확보를 통한 지방재정 확충, ④ 재원 조정에 관한 이해당사자 간의 갈등 해소와 협력 등 합리적 지방세제 개편이 핵심임

3 지방재정의 실태 및 문제점

3.1 지방세의 구조 이해

- 대한민국 조세는 국세 14개와 지방세 11개 세목으로 구성됨(그림 2-3)
 - 2001년 1월부터 지방세분 교육세(국세)가 지방교육세(지방세)로 전환됨
 - 2005년 1월 1일에 종합토지세가 폐지되고 2007년 7월 19일에 부당이득세가 폐지됨
 - 2010년 1월 1일에 농업소득세가 폐지되고 부가가치세의 일부를 지방세로 전환하여 지방소비세가 신설됨. 또한 소득할 주민세와 종업원할 사업소 세금을 통합하여 지방소득세가 신설되고 균등할 주민세와 재산할 사업소 세금을 통합하여 주민세로 개정됨
 - 2011년 지방세법이 개정되면서, 16개 세목이 11개 세목으로 변경되었음
- 국세는 소득·소비 세제를 근간으로 하는 반면, 지방세는 부동산 세제를 중심으로 자산, 소득, 소비, 기타 세제 등 다양한 형태의 세목이 도입되어 있음
- 지방세는 지역별 특성에 따라 ‘도세 / 시·군세’와 ‘특별(광역시)시세 / 구세’로 구분되고, 종류에 따라서는 ‘보통세와 목적세’로 구분이 가능함
 - 서울시는 ‘특별(광역시)시세 / 구세’에 해당함



그림 2-3 현행 조세체계

주 1 : 도세 중 ‘보통세’는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세이며, ‘목적세’는 지역자원시설세, 지방교육세임
 주 2 : 시·군세 중 ‘보통세’는 주민세, 재산세, 지방소득세, 자동차세, 담배소비세이며, ‘목적세’는 해당사항 없음

- 지방세의 11개 세목에 대한 보다 자세한 사항은 아래 표와 같음(행정자치부, 위택스 홈페이지)

표 2-1 취득세

구분	세부내용
개요	- 부동산, 차량, 건설기계, 골프회원권 등 과세물건의 취득에 대하여 그 취득자에게 과세하는 지방세
과세대상	- 부동산(토지, 건축물), 선박, 광업권, 어업권, 차량, 기계장비, 입목, 항공기, 골프회원권, 종합 체육시설 이용 회원권, 승마 회원권, 콘도미니엄 회원권, 건축물의 신축·증축·개수, 토지의 지목변경, 선박·차량·기계장비의 종류변경·과점주주 지위 취득
납부방법	- 취득일로부터 60일 이내 신고·납부
세율	- 1,000분의 10 ~ 1,000분의 40 ※ 주택유상취득(13.8.28~)6억 원 이하 1,000분의 10, 6억 원 초과 9억 원 이하 1,000분의 20, 9억 원 초과 1,000분의 30 ※ 자치단체 조례에 의하여 표준세율의 100분의 50범위 내에서 가감 조정 가능

표 2-2 지방소비세

구분	세부내용
개요	- 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입 거래에 부과하는 지방세
납세의무자	- 재화와 용역을 소비하는 자의 주소지 또는 소재지를 관할하는 도에서 부가가치세법 제2조에 따라 부가가치세를 납부하여야 하는 자
과세표준	- 부가가치세법에 따른 부가가치세의 납부세액에서 부가가치세법 및 다른 법률에 따라 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 세액
납부방법	- 신고납부 : 부가가치세 신고납부 시
세액	- 과세표준에 100분의 11을 적용하여 계산한 금액

표 2-3 등록면허세(등록)

구분	세부내용
개요	- 재산권과 그 밖의 권리의 설정·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기하거나 등록하는 자에게 과세하는 지방세
과세대상	- 재산권 등 권리의 변동 사항을 공부에 등기·등록하는 행위
납부방법	- 등기·등록을 하기 전까지 신고·납부
세율	- 소유권보존 : 8/1,000 공유물분할 : 3/1,000 물권·전세권 : 2/1,000 경매신청·가압류·가처분 : 2/1,000 선박등기 : 0.5/1/0.02%, 15,000원(정액) 자동차 등록 : 5/2/0.2/3%, 15,000원(정액) 건설기계등록 : 0.2/1%, 10,000원(정액) 신탁재산 : 0.5/1% 항공기 등록 : 0.01/0.02% 법인등기 : 0.1/0.2/0.4%, 112,500원, 40,200원(정액) 중과세율(3개 중과) : 대도시 내 법인등기·부동산등기 ※ 부동산 등기 등록세일 경우에는 자치단체 조례에 의하여 표준세율의 100분의 50범위 내에서 가감 조정 가능

표 2-4 등록면허세(면허)

구분	세부내용			
개요	- 면허는 각종 법령에 규정된 면허, 허가, 인가, 등록, 지정, 검사, 검열, 심사 등 특정한 영업설비 또는 행위에 대한 권리의 설정, 금지의 해제 또는 신고의 수리 등과 관련한 행정청의 행위를 말하며 이를 받는 자에게 과세되는 지방세			
과세대상	- 면허의 종류는 지방세법 시행령 별표에서 제1종에서 제5종까지 열거하여 규정			
납부방법	- 등기 또는 등록을 하기 전까지 신고·납부			
세율	구분	인구 50만 이상 시 및 자치구 아닌 구가 설치된 시	기타 시	군
	제 1종	67,500원	45,000원	27,000원
	제 2종	54,000원	34,000원	18,000원
	제 3종	40,500원	22,500원	12,000원
	제 4종	27,000원	15,000원	9,000원
	제 5종	18,000원	7,500원	4,500원

표 2-5 레저세

구분	세부내용
개요	- 경마, 경륜, 경정 및 소싸움을 영위하는 사업자에게 과세하는 지방세
납세의무자	- 경주사업자(경륜·경정법), 한국마사회(한국마사회법), 소싸움경기 시행자(전통 소싸움경기에 관한 법률)
과세표준	- 승자투표권·승마투표권 발매 총액
납부방법	- 납세의무자는 승자투표권·승마투표권 등의 발매일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 발매 총액에 10%세율을 적용하여 경륜장 등의 소재지 및 장외발매소의 소재지별로 안분하여 신고납부
세율	- 10/100

표 2-6 지역자원시설세

구분	세부내용																					
개요	- 지역의 균형 개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 드는 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖에 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하는 지방세																					
과세대상 및 납세의무자	- 특정 자원(발전용수(양수발전 제외) 지하수(음용수, 목욕용수, 기타 지하수 등) 채수자, 지하자원 채광자, 컨테이너부두 이용자, 원자력 발전을 하는 자) - 특정 부동산(소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 그 밖의 공공시설로 인하여 이익을 받는 자 건축물 선박 및 토지)																					
납부방법	- 특정 자원 : 다음 달 말일까지 신고납부 - 특정 부동산 : 재산세 납기와 동일 (보통징수)																					
과세표준과 세율	- 특정 자원에 대한 지역자원시설세 · 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전, 화력발전에 따라 세율 차등 적용 - 특정 부동산에 대한 지역자원시설세																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준</th> <th>세율</th> <th>비고</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>600만원 이하</td> <td>4/10,000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>600만원 초과 1,300만원 이하</td> <td>2,400원 + 600만원 초과금액의 5/10,000</td> <td>화재 위험 건축물에 대하여는 당해 세율의 100분의 200으로 함</td> </tr> <tr> <td>1,300만원 초과 2,600만원 이하</td> <td>5,900원 + 1,300만원 초과금액의 6/10,000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2,600만원 초과 3,900만원 이하</td> <td>13,700원 + 2,600만원 초과금액의 8/10,000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3,900만원 초과 6,400만원 이하</td> <td>24,100원 + 3,900만원 초과금액의 10/10,000</td> <td></td> </tr> <tr> <td>6,400만원 초과</td> <td>49,100원 + 6,400만원 초과금액의 12/10,000</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	과세표준	세율	비고	600만원 이하	4/10,000		600만원 초과 1,300만원 이하	2,400원 + 600만원 초과금액의 5/10,000	화재 위험 건축물에 대하여는 당해 세율의 100분의 200으로 함	1,300만원 초과 2,600만원 이하	5,900원 + 1,300만원 초과금액의 6/10,000		2,600만원 초과 3,900만원 이하	13,700원 + 2,600만원 초과금액의 8/10,000		3,900만원 초과 6,400만원 이하	24,100원 + 3,900만원 초과금액의 10/10,000		6,400만원 초과	49,100원 + 6,400만원 초과금액의 12/10,000	
과세표준	세율	비고																				
600만원 이하	4/10,000																					
600만원 초과 1,300만원 이하	2,400원 + 600만원 초과금액의 5/10,000	화재 위험 건축물에 대하여는 당해 세율의 100분의 200으로 함																				
1,300만원 초과 2,600만원 이하	5,900원 + 1,300만원 초과금액의 6/10,000																					
2,600만원 초과 3,900만원 이하	13,700원 + 2,600만원 초과금액의 8/10,000																					
3,900만원 초과 6,400만원 이하	24,100원 + 3,900만원 초과금액의 10/10,000																					
6,400만원 초과	49,100원 + 6,400만원 초과금액의 12/10,000																					

표 2-7 지방교육세

구분	세부내용
개요	- 지역사회 교육의 질적 향상에 소요되는 재원마련을 위하여 과세되는 목적세로서 등록세 등 해당 지방세에 붙는 부가세 형태의 지방세
납세의무자	- 등록면허세(등록분)·레저세·주민세균등할·재산세·자동차세(비영업용 승용자동차)·담배소비세의 납세의무자
납부방법	- 지방교육세가 붙는 해당 지방세의 납부 방법에 따라 신고납부 또는 부과징수
과세표준과 세율	- 등록세액의 100분의 20 / 레저세액의 100분의 40 / 재산세액의 100분의 20 / 균등할주민세액의 100분의 25 (인구 50만 이상), 100분의 10 (인구 50만 미만) / 자동차세액의 100분의 30 / 담배소비세액의 100분의 50 ※ 자치단체 조례에 의하여 표준세율의 100분의 50 범위 내에서 가감 조정 가능 (단, 레저세에 부과되는 지방교육세는 제외)

표 2-8 주민세

구분	세부내용
개요	- 주민세는 지방자치단체의 구성원인 주민을 대상으로 과세되는 지방세로서 소득의 크기에 관계없이 균등하게 과세되는 주민세 균등분과 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 사업소를 운영하는 자에게 과세하는 주민세 재산분, 종업원분으로 구분
납세의무자	- 균등분 : 매년 8월 1일 현재 시·군내에 주소를 둔 개인, 사업소를 둔 개인 및 법인 - 재산분 : 매년 7월 1일 현재 사업소를 둔 사업주(사업소 면적 330㎡ 초과) - 종업원분 : 종업원에게 급여를 지급하는 사업주(종업원 수 50인 초과 사업장)
납부방법	- 균등분 · 보통징수 : 매년 8. 16 ~ 8. 31(과세기준일 8.1) - 재산분 · 신고납부 : 매년 7. 1 ~ 7. 31(과세기준일 7.1) - 종업원분 : 매월분을 다음 달 10일까지 신고납입 가능
세율	- 균등분 · 개인 : 1만원 범위 내에서 자치단체별로 조례에 규정 · 개인사업자(직전년도 부과가치세 과세표준 4,800만원 이상) : 50,000원 · 법인 : 자본금과 종업원 수에 따라 5만원 ~ 50만원 - 재산분 : 사업소 연면적 1㎡당 250원 ※ 자치단체 조례에 의하여 표준세율 이하로 책정 가능 - 종업원분 : 종업원 급여 총액의 0.5/100 ※ 자치단체 조례에 의하여 표준세율 이하로 책정 가능

표 2-9 재산세

구분	세부내용
개요	- 재산세는 매년 6월 1일(과세 기준일) 현재 토지, 주택, 건축물, 선박, 항공기를 소유한 자에게 과세하는 지방세
납세의무자	- 과세 기준일 현재(매년 6월 1일) 재산을 사실상 소유하고 있는 자
과세표준	- 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 가액 · 토지 및 건축물 : 시가표준액의 100분의 50부터 100분의 90까지 · 주택 : 시가표준액의 100분의 40부터 100분의 80까지

표 계속 재산세

구분	세부내용
납부방법	<ul style="list-style-type: none"> - 주택·건축물·선박/항공기분 <ul style="list-style-type: none"> · 보통징수 : 매년 7. 16 ~ 7. 31 - 주택·토지분 <ul style="list-style-type: none"> · 보통징수 : 매년 9. 16 ~ 9. 30 ※ 주택분재산세의 세액이 10만 원 이하일 경우 7월에 전액 고지 ※ 신고의무 : 재산에 변동이 있는 때는 과세기준일(6월1일)로부터 10일 이내에 당해 재산 소재지 관할 시장·군수·구청장에게 신고
세율	<ul style="list-style-type: none"> - 주택 <ul style="list-style-type: none"> · 별장 : 과세표준액의 1,000분의 40 · 기타주택 : 과세표준별 차등 적용 - 건축물 <ul style="list-style-type: none"> · 골프장, 고급오락장용건축물 : 과세표준액의 1,000분의 40 · 기타 건축물 : 과세표준액의 1,000분의 2.5 - 토지 <ul style="list-style-type: none"> · 종합합산과세대상 : 과세표준별 차등 적용 · 별도합산과세대상 : 과세표준별 차등 적용 · 분리과세대상 : 전/답/과수원/목장 용지 및 임야(1,000분의 0.7), 골프장 및 고급오락장용 토지(과세표준액의 1,000분의 40), 이외의 토지(과세표준액의 1,000분의 2) - 선박 <ul style="list-style-type: none"> · 고급 선박 : 과세표준액의 1,000분의 50 · 기타 선박 : 과세표준액의 1,000분의 3 - 항공기 <ul style="list-style-type: none"> · 과세표준액의 1,000분의 3 - 재산세 과세특례 <ul style="list-style-type: none"> · 재산세 과세표준액의 1,000분의 1.4(재산세와 합산부과)

표 2-10 자동차세(소유)

구분	세부내용
개요	- 자동차세는 자동차의 소유에 대하여 과세하는 재산세적인 성격과 도로이용·손상 및 환경오염 등에 대한 부담금적 성격을 동시에 갖는 지방세
납세의무자	- 납기가 있는 달의 1일 현재(6.1/12.1)의 자동차 소유자
과세대상	- 자동차관리법의 규정에 의하여 등록 또는 신고된 차량과 건설기계관리법의 규정에 의하여 등록된 덤프트럭 및 콘크리트믹서트럭
과세표준	- 자동차의 배기량, 승차정원, 적재정량
세율	<ul style="list-style-type: none"> - 승용차 <ul style="list-style-type: none"> · 영업용 : 배기량(1,000cc 이하 ~ 2,500cc 초과)에 따라 차등 적용 · 비영업용 : 배기량(1,000cc 이하 ~ 1,600cc 초과)에 따라 차등 적용 - 승합자동차 : 화물적재정량(고속버스, 대형 전세버스, 소형 전세버스, 대형 일반버스, 소형 일반버스)을 기준으로 영업용과 비영업용을 구분하여 차등 적용 - 화물자동차 : 화물 적재정량(1,000kg 이하 ~ 10,000kg 이하)을 기준으로 영업용과 비영업용을 구분하여 차등 적용 - 특수자동차 : 대형 특수자동차와 소형 특수자동차를 영업용과 비영업용으로 구분하여 차등 적용 - 삼륜 이하 소형 자동차 : 영업용과 비영업용을 구분하여 차등 적용

표 2-11 자동차세(주행)

구분	세부내용
개요	- 자동차 주행에 대한 자동차세는 휘발유·경유 및 이와 유사한 대체 유류에 대한 교통세 납세의무가 있는 자에게 과세하는 지방세
납세의무자	- 교통세 납세의무가 있는 자(교통세법 제3조의 납세의무자)
과세표준	- 휘발유·경유 및 대체 유류에 대한 교통세액
납부방법	- 교통세법 제8조 규정에 의한 교통세 납부기한 내에 교통세 납세지 관할 시·군에 신고납부

표 2-12 지방소득세

구분	세부내용
개요	- 지방자치단체의 구성원인 주민을 대상으로 과세되는 지방세로서 소득의 크기에 따라 과세되는 소득분(특별징수, 종합소득세분, 양도소득세분, 법인세분)으로 구분
납세의무자	- 소득분(특별징수, 종합소득세분, 양도소득세분) : 소득세 납세의무가 있는 개인과 법인 - 법인세분 : 법인세 납세의무가 있는 법인
납부방법	- 소득분 · 특별징수 : 매월분을 다음 달 10일까지 신고납입 · 종합소득세분 : 소득세 신고기간 만료일까지(소득세와 동시징수) · 양도소득세분 : 소득세 신고기간 만료일까지(소득세와 동시징수) · 법인세분 : 사업연도 종료일부터 4개월 내 신고·납부
세율	- 소득분 : 법인세·소득세액의 10% 수준 · 종합소득세분 : 부가세율 0.6% ~ 3.8% · 양도소득세분 : 부가세율 0.6% ~ 7.0% · 법인소득(신고분)세분 : 부가세율 1.0% ~ 2.2% · 특별징수 : 부가세율 10%(종전과 동일) ※ 소득분은 자치단체 조례에 의하여 표준세율의 100분의 50 범위 내에서 가감 조정 가능

표 2-13 담배소비세

구분	세부내용
개요	- 담배소비세는 제조담배 또는 수입담배 등 담배의 소비 행위에 대하여 과세하는 지방세
납세의무자	- 담배제조자(한국담배인삼공사), 수입판매업자, 외국으로부터의 반입자
과세대상	- 흡연용, 씹는 담배, 냄새 맡는 담배
과세표준	- 개비 수, 중량(g)
납부방법	- 매월 분 담배소비세를 다음 달 말일까지 신고납부
세율	- 1종 껴련 20개비당 641원 - 2종 파이프 담배 1그램당 23원 - 3종 엽껴련 1그램당 65.4원 - 4종 각련 1그램당 23원 - 씹는 담배 1그램당 26.2원 - 냄새 맡는 담배 1그램당 16.4원

3 2 지방재정의 현황

3 2 1 지방재정 규모

- 2014년 기준, 당초 순계예산 규모는 163조 5,793억 원으로 전년인 2013년(156조 8,887억 원) 대비 6조 6,906억 원(4.3%)이 증가함

표 2-14 지방자치단체 예산 규모(2007년~2012년)

(단위 : 억 원, %)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
예산 규모	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793
전년 대비 증가율	-	0.8	7.1	3.8	4.3

주 : 당초예산 순계 기준

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2014, p.27

- 세입 부문의 증감 현황을 살펴보면, 일반재원은 전년 대비 약 11.9조 원이 감소한 반면, 국고보조금은 3.4조 원 증가한 것으로 나타나 지방비 부담을 유발하는 국고보조금이 일반재원보다 더 큰 규모로 증가한 것을 알 수 있음
- 지방채 발행 계획은 전년 대비 19.0% 증가한 7,767억 원으로 나타났는데, 이는 부족한 일반재원 때문에 증가한 것으로 해석할 수 있음

표 2-15 2014년 지방자치단체 세입재원별 예산 규모

(단위 : 억 원, %)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년(A)	2014년(B)	증감	
						B-A	증감률
일 지방세	478,785	497,434	537,953	537,470	544,751	7,281	1.4
반 세외수입	315,556	295,784	320,960	334,124	206,145	-127,979	-38.3
원 지방교부세	255,505	274,085	292,159	314,600	316,006	1,406	0.4
소 계	1,049,846	1,067,303	1,151,072	1,186,194	1,066,902	-119,292	-10.1
국고보조금	297,005	305,728	320,482	341,732	376,584	34,852	10.2
지방채	51,714	37,362	39,396	40,960	48,727	7,767	19.0
보전수입과 내부거래	-	-	-	-	143,580	143,580	100.0
합 계	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793	66,906	4.3

주 1 : 당초예산 기준

2 : 2014년도 세입과목 개편에 따라 '지방채 및 예치금회수(600)' 과목을 '지방채(600)' 과목으로 개편하고 예치금회수는 '보전수입과 내부거래' 과목에 포함

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2014, p.35 자료를 바탕으로 연구자 재구성

- 세출 부문을 살펴보면, 2014년 사회복지 분야의 세출 예산이 40조 832억 원으로 전년 대비 5조 911억 원(14.5%)이 증가하여 가장 큰 폭으로 급증한 것으로 나타났는데, 이는 일반적 복지에 대한 사회적 수요가 높아짐에 따라 지출 소요가 많아졌기 때문으로 분석됨
- 일반공공행정 분야는 전년 대비 8,486억 원이 증가한 13조 8,381억 원으로 지방선거 경비 지출이 주요 원인인 것으로 파악됨

표 2-16 2014년 지방자치단체 분야별 세출예산

(단위 : 억 원, %)

구 분	2013년 세출예산		2014년 세출예산		증감	
	금액(A)	구성비	금액(B)	구성비	B-A	증감률
일반공공행정	129,895	8.3%	138,381	8.5%	8,486	6.5%
공공질서와 안전	28,862	1.8%	26,831	1.6%	-2,031	-7.0%
교육	100,180	6.4%	96,849	5.9%	-3,331	-3.3%
문화와 관광	78,408	5.0%	79,981	4.9%	1,573	2.0%
환경보호	157,925	10.1%	162,636	9.9%	4,711	3.0%
사회복지	349,921	22.3%	400,832	24.5%	50,911	14.5%
보건	23,323	1.5%	24,139	1.5%	816	3.5%
농림해양수산	108,898	6.9%	111,931	6.8%	3,033	2.8%
산업·중소기업	32,213	2.1%	30,120	1.8%	-2,093	-6.5%
수송과 교통	154,683	9.9%	151,833	9.3%	-2,850	-1.8%
국토와 지역 개발	122,118	7.8%	114,703	7.0%	-7,415	-6.1%
과학기술	6,254	0.4%	6,316	0.4%	62	1.0%
예비비	31,038	2.0%	30,468	1.9%	-570	-1.8%
기타	245,168	15.6%	260,773	15.9%	15,605	6.4%
총 계	1,568,887	100.0%	1,635,793	100.0%	66,907	13.1%

주 1 : 순계, 일반회계+특별회계 기준

2 : 기타 = 행정운영경비(인력운영비+기본경비)

자료 : 행정자치부, 각 연도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2013~2014, pp.39~45

3 2 2 지방자치단체 통합재정 현황

- 통합재정수지⁵는 모든 회계의 전체 수입에서 지출을 차감한 것으로, 재정운용 전반에 걸쳐 재정 건전성과 안정성을 파악하는 지표임
- 통합재정수지는 2008년까지 중앙정부 차원에서만 작성되었다가 2009년부터(2008년 회계연도) 전체 지방자치단체에서 연 1회 산정하여 공시하도록 함
- 통합재정수지가 음(-)의 값(적자)이 나온다고 해서 곧바로 재정 위기로 연결되지는 않지만 적자폭이 커질수록 세출 예산 삭감 등 구조조정의 필요성이 커지는 것으로 해석 가능함(이남구, 2012)
- 2014년 지방자치단체 통합재정수입은 148조 8,808억 원으로 2013년 대비 2.4% 증가하였으나 통합재정지출도 158조 6,520억 원으로 2013년에 비해 2.7% 상승함에 따라 통합재정수지는 97,712억 원의 적자가 예상됨
- 이러한 지방재정의 적자 원인에 대해서는 중앙의존도가 높은 지방재정의 구조적 문제, 중앙정부의 복지 정책 부담 전가, 지자체의 방만한 재정운용 등이 거론되고 있음

표 2-17 지방자치단체 통합재정수지 현황

(단위 : 억 원, %)

구 분	2013년 예산		2014년 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수지(Ⅰ)	- 90,031	- 137,202	- 97,712	- 7,681	39,490
- 통합재정수입 ^{주1)}	1,454,169	1,542,726	1,488,808	34,639	- 53,918
- 통합재정지출 ^{주2)}	1,544,201	1,679,927	1,586,520	42,319	- 93,407
순세계잉여금(Ⅱ)	93,257	142,858	103,376	10,119	- 39,482
재정수지(Ⅰ - Ⅱ) ^{주3)}	3,226	5,656	5,664	2,438	8

주 1 : 통합재정수입 = 일반회계 수입+특별회계 수입+기금 수입-내부거래-보전수입(차입금, 지난 연도 이월금 등)

주 2 : 통합재정지출 = 일반회계 지출+특별회계 지출+기금 지출-보전지출(지방재상환, 다음 연도 이월금 등)

주 3 : 순세계잉여금은 국가와 연계를 위하여 보전재원(수입)에 포함하여 총수입에서 제외되었으나, 예산기준 통합재정수지는 세입 측면의 순세계잉여금에 대응되는 세출 측면의 집행액이 드러나지 않아 이를 포함한 경우와 포함하지 않는 경우로 구분하여 재정수지를 작성

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2014, p.3

5 통합재정수지(GFS : Government Finance Statistics)는 국가의 살림을 한눈에 살펴볼 수 있도록 정부의 모든 수입과 지출을 통틀어 파악하는 회계 방식임. 즉, 정부 예산은 일반회계와 16개 특별회계 그리고 27개의 정부관리기금으로 구성되는데 이들을 통틀어 수지를 따져보는 것임

3 3 지방재정의 문제점

3 3 1 중앙의존도를 심화시키는 지방재정의 구조

- 1995년 본격적인 지방자치 실시 이후 20년이라는 시간이 흘렀음에도 불구하고 지방의 재정자립도는 갈수록 하락하고 있는데, 이는 재정운용의 자율성의 감소와 더불어 중앙 의존도를 심화시키는 것을 의미함
 - 재정자립도는 1995년 63.5%에서 2014년 44.8%로 18.7%p 하락함
- 위와 같은 양상은 재정자립도가 갖는 한계 때문이기도 하지만 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성 때문이기도 함(손희준, 2012)

표 2-18 전국 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

구분	'95	'09년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	
자립도	63.5	...	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	44.8

주 : 일반회계, 순계 당초예산 기준

자료 : 행정자치부, 재정고 홈페이지(지방예산/결산-지방예산현황-지방예산지표-재정자립도)

- 지방자치단체 세입 구조 추이를 살펴보면, 자주재원의 비중은 큰 폭으로 감소하고 있는 반면, 의존재원은 급증하고 있음을 알 수 있음
 - 지방자치단체의 세입예산 대비 자주재원 비중은 2009년에 60.5%에서 2014년 45.9%로 감소하였음
 - 반면, 의존재원 비중은 같은 기간 33.9%에서 42.3%로 증가함
- 위와 같은 상황은 지방분권과 상충되며 향후 중앙정부와 지방정부가 함께 고민하고 해결해야 할 과제로 남음

표 2-19 지방자치단체 세입 구조 추이

(단위 : 억 원, %)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
총 계	1,796,568 (100.0)	1,664,284 (100.0)	1,722,822 (100.0)	1,840,436 (100.0)	1,769,920 (100.0)	1,635,793 (100.0)
자주재원	1,087,410 (60.5)	1,006,624 (60.5)	1,014,672 (58.9)	1,092,384 (59.4)	970,720 (54.8)	750,896 (45.9)

표 계속 지방자치단체 세입 구조 추이

(단위 : 억 원, %)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
- 지방세수입	450,565 (25.1)	500,799 (30.1)	523,001 (30.4)	539,381 (29.3)	526,899 (29.8)	544,751 (33.3)
- 세외수입	636,845 (35.4)	505,825 (30.4)	491,671 (28.5)	553,003 (30.0)	443,821 (25.1)	206,145 (12.6)
의존자원	608,310 (33.9)	602,323 (36.2)	642,763 (37.3)	703,692 (38.2)	719,789 (40.7)	692,590 (42.3)
- 지방교부세	284,512 (15.8)	281,990 (16.9)	319,377 (18.5)	352,063 (19.1)	351,378 (19.9)	316,006 (19.3)
- 조정교부금 및 재정보전금	- (0.0)	- (0.0)	439 (0.0)	583 (0.0)	- (0.0)	- (0.0)
- 국고보조금	323,798 (18.0)	320,333 (19.2)	322,947 (18.7)	351,046 (19.1)	368,411 (20.8)	376,584 (23.0)
지방채	100,848 (5.6)	55,337 (3.3)	65,386 (3.8)	44,359 (2.4)	79,410 (4.5)	48,727 (3.0)
보전수입과 내부거래	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	143,580 (8.8)

주 1 : 순계예산 기준

2 : 2012년까지는 결산액, 2013년은 최종예산액, 2014년은 당초예산액

3 : 회계·재원별에서 '지방채'는 2013년까지는 중전 세입구조에 따라 '지방채 및 예치금 회수(600)' 과목에 편성된 금액이며, '보전수입과 내부거래' 과목은 기존 세외수입 과목 등을 개편하여 2014년부터 신설한 과목임

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2014, p.37

- 표 2-20은 2014년 예산을 기준으로 지방자치단체별 지방세 세목별 현황을 파악한 것으로 세목별 구성비를 살펴보면, 취득세가 전체의 24.0%로 가장 높았고 그다음은 지방소득세 18.5%, 재산세 14.9% 순으로 나타남
- 지방소득세는 2010년 신설되어 그 역사가 짧지만, 현재는 취득세, 재산세와 함께 지방세의 근간을 이루는 주요 재원으로 성장함
- 반면, 지방세목 중에서 주민세는 전체의 1%대에도 미치지 못하고 있으며, 레저세와 지역자원시설세 또한 2% 이하의 낮은 비중을 차지함

표 2-20 2014년 지방세 세목별 규모

(단위 : 억 원)

구분	계	특별· 광역시세	특별 자치시세	도세	특별 자치도세	시세	군세	자치구세	구성비 (%)
총 계	544,751 (100.0)	218,213 (40.1)	2,534 (0.5)	137,479 (25.2)	7,545 (1.4)	118,923 (21.8)	19,460 (3.6)	40,596 (7.5)	100.0
소계	476,687	187,190	2,344	104,623	6,547	116,627	19,197	40,160	87.5
보통세									
취득세	130,983	56,212	1,468	71,081	2,222	-	-	-	24.0
등록면허세	12,968	219	62	6,853	166	-	-	5,669	2.4
주민세	3,396	1,097	10	-	36	1,584	344	325	0.6
재산세	81,410	8,937	189	-	818	34,533	4,466	32,467	14.9
자동차세	67,280	28,491	155	-	916	31,081	6,638	-	12.4
레저세	10,554	3,501	-	6,488	566	-	-	-	1.9
담배소비세	27,564	11,833	82	-	390	12,572	2,688	-	5.1
지방소비세	41,656	20,559	114	20,200	783	-	-	-	7.6
지방소득세	100,876	56,342	265	-	652	36,857	5,061	1,699	18.5
소계	60,107	26,643	187	32,165	942	170	-	-	11.0
목적세									
지역자원 시설세	9,957	4,291	20	5,401	76	170	-	-	1.8
지방교육세	50,150	22,352	168	26,765	866	-	-	-	9.2
지난년도 수입	7,956	4,380	2	691	56	2,126	264	436	1.5

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2014, p.58

3.3.2 지방세 구조의 편중성

- 지방세는 부동산 경기와 밀접한 재산과세 위주(42.8%)로 구성되어 있어 안정성과 신장성이 낮음

표 2-21 지방세의 성질별 세목구성

(단위 : 억 원, %)

성질별	세목	2014년	
		예산액	비중
계	11 세목	544,751	100.0
소득과세	지방소득세, 주민세(종업원분)	100,876	18.5
소비과세	지방소비세, 레저세, 담배소비세, 자동차세(주행분)*	113,577	20.8
재산과세		233,005	42.8
- 보유과세	재산세, 지역자원시설세(부동산)*	90,007	16.5
- 거래과세	취득세, 등록면허세(등록분)*	142,998	26.3
기타	주민세, 등록면허세(면허분)*, 자동차세(소유분)*, 지역자원시설세(자원)*, 지방교육세, 지난년도 수입	97,293	17.9

주 : * 표시는 2011년부터 지방세 세목 간소화에 따라 병합된 세목임

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2014, p.149

3 3 3 중앙정부의 사회복지사무 지방이양으로 인한 재정 부담 증가

- 2005년 국고보조사업의 지방이양이 본격적으로 추진되면서 이양 사업들의 수행을 위한 재원 이양 수단으로 분권교부세가 도입됨
- 전체 13개 부처 149개 사업(9,581억 원) 중 보건복지부 사업은 총 67개 5,959억 원 규모로, 건수 기준으로는 약 45.0%, 예산 기준으로는 62.2%의 압도적인 비중을 차지하는데, 지방 이양 이후부터 급격하게 증가하는 추세임
 - 보건복지부 67개 사업 5,959억 원, 건설교통부 7개 사업 1,331억 원, 문화관광부 24개 사업 356억 원, 해양수산부 16개 사업 157억 원 등
- 그럼에도 불구하고 분권교부세는 2006년부터 내국세의 0.94%로 고정되어 있어 중앙정부의 지원액은 미흡할 수밖에 없으며, 특히 도입 당시 지방으로 이양된 사업 분야의 미래 재정지출수요를 충분히 고려하지 않아 지방재정 압박은 더욱 심해질 것으로 판단됨
- 노령화의 급속한 진전, 사회복지에 대한 국민들의 요구 증가 등의 사회적 상황을 고려해보았을 때 지방비 부담 대책 마련은 시급한 사안임

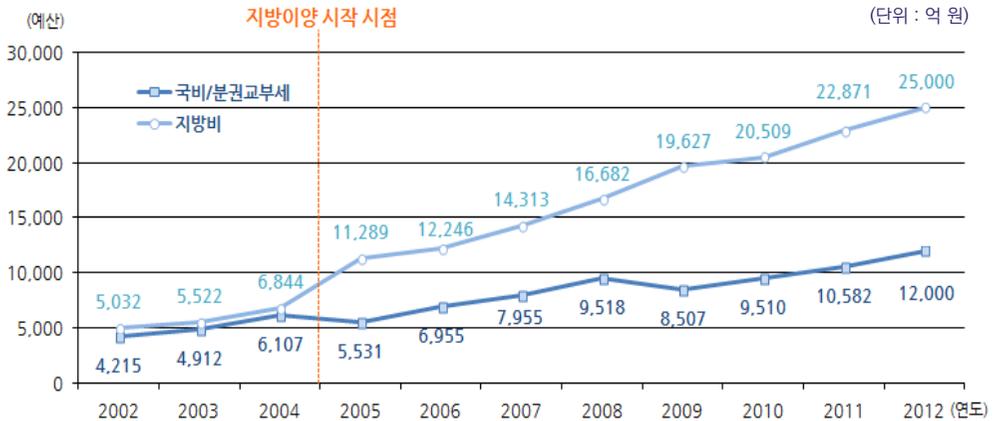


그림 2-4 사회복지 지방 이양사업(67개)의 예산추이

자료 : 하능식 외 2인, 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방행정연구원, 2012, p.41

4 중앙과 지방 정부 간 자원 배분 실태와 재정운용 관계

4.1 자원 배분 실태

- 중앙재정과 지방재정의 규모를 살펴보면 표 2-22와 같음
- 국내총생산(GDP) 규모를 보면 1995년부터 2012년까지 3.11배 증가하였고, 같은 기간 중앙 재정은 4.09배, 지방 재정은 3.51배 증가하는 것으로 나타나 지방 재정보다 중앙 재정의 규모가 더 많이 늘어난 것을 알 수 있음
- 지방자치제도가 부활된 1995년 당시 중앙 재정 대비 지방 재정 규모는 73.2%의 수준이었지만 2012년 현재는 62.8%로 감소함

표 2-22 중앙재정과 지방재정의 규모 비교(1995년~2012년)

(단위 : 조 원, %)

구 분	1995년	2000년	2001년	2003년	2005년	2007년	2009년	2011년	2012년
국내총생산 (GDP) [A]	409.7	603.2	651.4	767.1	865.2	975.0	1,065.0	1,237.1	1,272.5
재정 규모									
중앙 재정 [B]	71.6	129.3	136.8	164.3	186.6	206.6	268.4	273.7	293.0
지방 재정 [C]	52.4	77.2	94.0	122.7	128.4	151.8	180.0	172.3	184.0
비 중									
B/A	17.5	21.4	21.0	21.4	21.6	21.2	25.2	22.1	23.0
C/A	12.8	12.8	14.4	16.0	14.8	15.6	16.9	13.9	14.5
C/B	73.2	59.7	68.7	74.7	68.8	73.5	67.1	63.0	62.8

주 1 : 결산 기준

자료 1(경상 국내총생산) : 통계청, e-나라지표 홈페이지, 부문별 지표-조세부담률, 각 연도 (접속일자 : 2014. 10. 30)

2(중앙재정) : 기획재정부, 디지털예산회계시스템 홈페이지, 재정통계-재정지표-재정규모, 각 연도

3(지방재정) : 행정자치부, 재정고 홈페이지, 지방예산/결산-지방결산현황-지방재정연감-순계자료-지방자치단체 세입예산 총계 및 순계비교(총괄), 각 연도

- 국제 대비 지방세 비율도 연도별로 약간의 차이는 있으나 8:2 수준으로 하락 추세에 있으며, 이웃 국가인 일본보다 낮은 수준임을 알 수 있음

표 2-23 대한민국 국세 대 지방세 비율

(단위 : 억 원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
국세	1,673,060 (78.6)	1,645,407 (78.5)	1,777,184 (78.3)	1,923,812 (78.6)	2,030,149 (79.0)	2,103,981 (80.0)	2,164,529 (79.9)
지방세	454,797 (21.4)	451,678 (21.5)	491,598 (21.7)	523,001 (21.4)	539,381 (21.0)	526,899 (20.0)	544,751 (20.1)

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 2014, p.30

- 일본의 국세 대비 지방세 비중은 1970년대 33% 수준을 이미 넘어섰으며, 이후 연도별로 차이는 있지만 지속적으로 증가하여 2012년 현재 43.1% 수준으로 한국의 2배 이상임
- OECD 주요 국가들의 국세 대비 지방세 비율을 살펴봐도 영국을 제외한 국가들은 대한민국의 지방세 비중을 넘어서고 있음

표 2-24 한국과 일본의 지방세 비중 비교

(단위 : %)

구분	1970년	1980년	1990년	1995년	2000년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
한국	9.0	11.7	19.2	21.2	18.0	22.0	23.0	21.2	21.4	21.5	21.7	21.4	21.0
일본	33.3	36.6	34.8	38.0	41.9	39.9	40.3	43.4	46.3	46.7	44.0	43.1	43.1

자료 1(1970년~2000년) : 손희준, 재정분권과 지방재정 : 지방재정 분권 강화방안 마련을 위한 지방재정 세미나, 지방분권촉진위원회, 2011, p.23

2(2005년~2012년) : 일본 재무성, 2012 ; 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 2014, p. 147에서 재인용

표 2-25 OECD 주요국가의 국세와 지방세 대비

(단위 : %)

구분	2006년		2007년		2008년		2009년		2010년	
	국세	지방세	국세	지방세	국세	지방세	국세	지방세	국세	지방세
한국	77.0	23.0	78.8	21.2	78.6	21.4	78.5	21.5	78.3	21.7
일본	59.7	40.3	56.6	43.4	53.7	46.3	53.4	46.6	56.0	44.0
미국	55.9	44.1	56.1	43.9	51.9	48.1	47.8	52.2	50.8	49.2
영국	94.3	5.7	94.2	5.8	89.8	10.2	93.4	6.6	93.7	6.3
독일	50.3	49.7	50.4	49.6	50.4	49.6	51.5	48.5	51.9	48.1
프랑스	76.9	23.1	75.5	24.5	75.0	25.0	70.4	29.6	76.4	23.6

자료 : OECD, 각 연도 ; 행정자치부, 2013년 지방세 통계연감, 각 연도에서 재인용

- 위의 지표들은 국가별로 상황이 존재하고, 단일국가형과 연방국가형에 따라 정부의 재정 관계 역시 달라질 수 있기 때문에 표준화가 성립된다고 보기 어려움. 단, 지방정부의 재정분권과 세제 개편이라는 논의하에서는 현재의 지방세 비중을 보다 높일 필요가 있을 것으로 판단됨

4.2 재정운용 관계

4.2.1 중앙정부의 감세 정책으로 인한 지방재정 수입 감소

- 중앙정부의 재정 정책은 단순히 중앙정부 재정에만 한정되는 것이 아니라 지방재정에도 큰 영향을 미침
- 과거 중앙정부의 감세 정책 중 소득세와 법인세의 감세는 해당 국세의 10%에 해당하는 지방소득세(구 주민세)를 감소시켰으며, 내국세의 감세는 내국세의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세의 감소로 이어짐
- 이에 따라 2009년 기준으로 4.7조 원이 감소하였고, 2010년 이후 연간 4조 원에 이르는 지방재정 수입이 감소할 것으로 전망되었음

표 2-26 중앙정부 세제 개편에 따른 지방재정 세입 순변동 현황

(단위 : 억 원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계	
2008년 세제 개편	지방소득세	- 2,744	- 8,055	- 17,141	- 17,541	- 17,304	- 62,785
	지방교부세	- 5,920	- 18,529	- 36,418	- 37,692	- 37,473	- 136,032
	부동산교부세	- 4,935	- 20,680	- 25,770	- 25,770	- 25,770	- 102,925
	소계(A)	- 13,599	- 47,264	- 79,329	- 81,003	- 80,547	- 301,741
2009년 세제 개편	지방소득세	-	-	- 7,175	- 5,549	- 5,569	- 18,293
	지방교부세	-	-	- 15,036	- 12,652	- 12,836	- 40,525
	소계(B)	-	-	- 22,212	- 18,201	- 18,404	- 58,817
2010년 세제 개편	지방소득세	-	-	- 24,709	- 24,709	- 24,709	- 74,127
	지방교부세	-	-	- 5,851	- 5,851	- 5,851	- 17,533
	소계(C)	-	-	- 18,858	- 18,858	- 18,858	- 56,574
지방재정 수입 순변동 (A+B+C)	- 13,599	- 47,264	- 38,259	- 43,944	- 43,285	- 186,350	

주 1 : 지방소득세는 구 주민세를 의미함

2 : 지방교부세는 보통·분권·특별교부세로서 내국세의 19.24%가 재원임

3 : 부동산교부세는 종합부동산세 총액을 재원으로 함

자료 : 국회예산정책처, 2010; 배준식, 2011 재정분권 강화를 위한 합리적 세제 개편 방안, 서울연구원, 2011, p.37에서 재인용

- 실제로 2008년 세제 개편 이후 2010년까지 지방교부세는 감소하는 추세를 나타냈음
- 2008년 28조 9,567억 원 → 2010년 28조 1,990억 원으로 7,577억 원이 감액됨

표 2-27 지방정부 지원 예산 현황(2008년~2014년)

(단위 : 억 원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
지방교부세	289,567	284,512	281,990	319,377	352,063	351,378	316,006
		-1.7	-0.9	13.3	10.2	-0.2	-10.1
국고보조금	265,316	323,798	320,333	322,947	351,046	368,411	376,584
		22.0	-1.1	0.8	8.7	4.9	2.2
합 계	554,883	608,310	602,323	642,324	703,109	719,789	692,590
		9.6	-1.0	6.6	9.5	2.4	-3.8

주 1 : 순계(일반회계 + 특별회계) 기준

2 : 2009년~2012년은 결산액, 2013년 최종예산액, 2014년은 당초예산액 기준임

3 : 괄호 안은 전년 대비 증감률임

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 2014, p.37

4.2.2 광역자치단체의 기초단체에 대한 보조금 및 교부금 감소

- 광역자치단체에서 기초자치단체로 이전되는 재원으로는 시·도비보조금, 조정교부금, 재정보전금 등이 있음
- 이러한 보조금 및 교부금 등의 재원이 2013년 19.3조 원에서 2014년 16.9조 원으로 전년에 비해 2.3조 원이 감소한 것으로 나타남

표 2-28 시·도비 보조금 및 교부금 현황(2010년~2014년)

(단위 : 억 원)

구 분	시·도비보조금	조정교부금 및 재정보전금	합 계
2010년	86,609	69,068	155,678
2011년	92,124	72,273	164,397
2012년	105,327	74,808	180,135
2013년	118,335	74,668	193,003
2014년	102,031	67,557	169,588

주 : 2010년~2013년은 최종예산액, 2014년은 당초예산액, 시군구 예산편성 기준

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 2014, p.101

4 2 3 국고보조금 증액으로 인한 대응 지방비 증가

- 국고보조사업 규모는 2007년 32.0조 원에서 2012년 52.6조 원으로 약 20.6조 원 증가하였으며, 연 10.6% 수준의 평균 증가율을 보임
- 지방예산에서 차지하는 국고보조사업의 비중도 2007년 28.6%에서 2012년 34.8%로 지속적으로 증가함
- 지방예산 연평균 증가율은 6.3%인 반면, 국고보조사업 신설 및 확대에 따른 지방재정 부담률은 16.5%로 큰 차이를 보이고 있음
- 국고보조사업은 사용 용도가 지정된 경직성 경비이기 때문에 자치단체 예산 운용의 자율성을 제약하기도 하지만, 지방비 매칭을 요구하기 때문에 정부의 국고보조사업 확대는 곧 지방재정 부담을 의미함
- 특히, 국고보조사업 중 가장 큰 비중을 차지하는 보건복지부는 그 규모가 연평균 16.0% 증가한 반면, 그에 대응하는 지방비는 연평균 24.4% 상승한 것으로 나타나 지방비 부담이 더욱 가중된 것으로 해석할 수 있음

표 2-29 국고보조금 대응 지방비 부담 현황(2010년~2014년)

(단위 : 억 원)

구 분	합 계		국고보조금		지방비 부담	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
2010년	467,410	100.0	292,186	62.5	175,224	37.5
2011년	486,182	100.0	300,883	61.9	185,299	38.1
2012년	526,125	100.0	320,606	60.9	205,519	39.1
2013년	567,164	100.0	340,347	60.0	226,817	40.0
2014년	610,786	100.0	377,463	61.8	233,323	38.2

주 : 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액임

자료 : 행정자치부, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 2014, p.96

III 서울시 재정 및 지방세제 구조

- 1 서울시 지방세 및 세입 구조
- 2 서울시 지방세제의 문제점
- 3 서울시 재정운용의 외부환경

III 서울시 재정 및 지방세제 구조

1 서울시 지방세 및 세입 구조⁶

1.1 서울시 예산 규모

1.1.1 총괄 예산

1) 총계 규모

- 예산은 일반회계와 특별회계 간 또는 회계 내 계정 간의 전입금이나 전출금, 예탁금이나 예수금 형태로 이전되는 경우가 많은데, 이때 이전된 금액을 양쪽에서 중복 계산된 규모로 파악한 것을 ‘예산 총계’라고 함
- 총계 규모 기준 2014년 서울시 예산은 2013년 대비 2.6% 증가한 24조 4,133억 원으로 나타남
- 회계별 예산 규모를 중심으로 자세히 살펴보면, 2014년 일반 회계는 2013년 대비 6.6% 증가한 반면, 특별 회계는 전년 대비 5.3% 감소함

표 3-1 2014년 서울시 예산 규모 총계

(단위 : 억 원)

구 분	2014 예산	2013 예산	증 감	
			금액	%
총계규모	244,133	237,890	6,243	2.6
일반회계	169,269	158,839	10,430	6.6
특별회계(11개)	74,864	79,052	△ 4,188	△ 5.3

자료 : 서울시 홈페이지, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.19

2) 순계 규모

- 예산순계는 ‘예산 총계’에서 회계 간, 회계 내 계정 간, 부문 간 지출 및 영업지출 등 중복 계산 부분을 모두 차감한 규모를 말함
- 순계 규모 기준 2014년 서울시 예산은 2013년 대비 2.8% 증가한 21조 5,498억 원으로 나타남

⁶ 2013년 예산은 최종 기준이며, 2014년 예산은 당초 기준임

- 순계 규모는 총계 규모에서 회계 간 전·출입 규모 2조 8,635억 원(일반회계 → 특별회계 2조 0,024억 원, 특별회계 간 8,611억 원)을 제외한 것임
- o 회계별 예산 규모를 중심으로 자세히 살펴보면, 2014년 일반회계 규모는 2013년 대비 7.3% 증가한 반면, 특별회계는 전년 대비 6.0% 감소함

표 3-2 2014년 서울시 예산 규모 순계

(단위 : 억 원)

구 분	2014 예산	2013 예산	증 감	
			금액	%
순계규모	215,498	209,643	5,855	2.8
일반회계	149,245	139,143	10,102	7.3
특별회계(11개)	66,253	70,500	△ 4,247	△ 6.0

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.19

1 1 2 회계별 예산 규모

- o 2014년 회계별 예산 규모를 살펴보면, 총 예산 중 일반회계가 69.3%인 16조 9,269억 원, 11개 특별회계가 30.7%인 7억 4,864억 원임
- o 11개의 특별회계 항목 중, 주택사업이 5.1%(1조 2,330억 원)로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그다음으로 도시개발 5.0%(1조 2,325억 원), 교통사업 5.0%(1조 2,121억 원) 순으로 나타났으나 서로 비슷한 수준임

표 3-3 2014년 서울시 회계별 예산 규모

(단위 : 억 원)

구 분	2014 예산		2013 예산		증 감	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	증감률
총 계	244,133	100.0%	237,890	100.0%	6,243	2.6%
일 반 회 계	169,269	69.3%	158,839	66.8%	10,430	6.6%
특별회계(11개)	74,864	30.7%	79,052	33.2%	△ 4,187	△ 5.3%
주택사업	12,330	5.1%	15,536	6.5%	△ 3,206	△ 20.6%
도시개발	12,325	5.0%	11,639	4.9%	686	5.9%
교통사업	12,121	5.0%	11,819	5.0%	302	2.6%
도시철도건설사업비	11,155	4.6%	12,074	5.1%	△ 919	△ 7.6%

표 계속 2014년 서울시 회계별 예산 규모

(단위 : 억 원)

구 분	2014 예산		2013 예산		증 감	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	증감률
수도사업	7,910	3.2%	8,141	3.4%	△ 231	△ 2.8%
의료급여기금	7,467	3.1%	8,200	3.4%	△ 733	△ 8.9%
하수도사업	6,910	2.8%	6,039	2.5%	871	14.4%
집단에너지공급사업	2,950	1.2%	2,693	1.1%	257	9.5%
광역교통시설	1,484	0.6%	989	0.4%	495	50.0%
한강수질개선	191	0.1%	155	0.1%	36	23.0%
지역개발기금	21	0.0%	1,768	0.7%	△ 1,747	△ 98.8%

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.19

1 1 3 연도별 예산 규모 변동 추이

- 2009년 서울시 예산은 24조 1,538억 원이었지만, 2010년 경제 위기와 중앙 정부의 감세 정책⁷ 영향으로 전년 대비 10.6% 감소한 이후 2012년부터 점차 적으로 증가하는 추세임

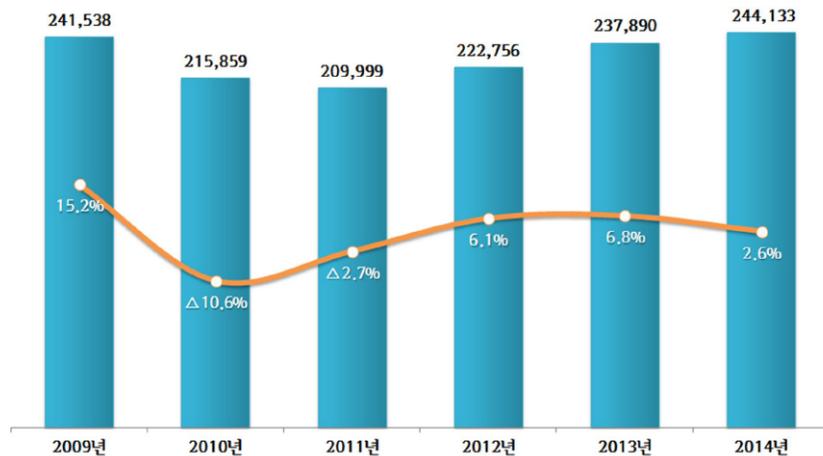


그림 3-1 서울시 연도별 예산 규모 변동 추이(2009년~2014년)

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.21

7 2010년부터 부동산교부세 지원이 중단되었으며, 서울시의 경우 복지 분야 등 국고보조사업에 대한 국비 지원이 타 지자체보다 6~50% 낮은 실정임. 또한, 서울시는 지역상생발전기금 등을 추가로 부담하고 있음

1 1 4 정부예산 대비 점유비(일반회계 기준)

- 일반회계 기준으로 정부예산 대비 서울시 점유비는 2009년 8.4% 수준에서 2010년 7.8%, 2011년 6.9%로 지속적으로 하락한 이후 현재까지 6%대에 머물고 있는 실정임

표 3-4 연도별 정부예산 대비 서울시 예산 규모 변천추이(2009년~2014년)

(단위 : 억 원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
정부예산 (전년대비 증감률)	2,035,497 (13.4%)	2,012,835 (△ 1.1%)	2,099,303 (4.3%)	2,231,384 (6.4%)	2,406,702 (7.9%)	2,472,032 (2.7%)
서울시 (전년대비 증감률)	170,452 (17.6%)	156,141 (△ 8.4%)	144,550 (△ 7.4%)	154,546 (6.9%)	158,839 (2.8%)	169,269 (8.4%)
점유비 (%)	8.4	7.8	6.9	6.9	6.6	6.8

주 : 2014년 당초예산 기준 작성

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.21

1 1 5 1인당 예산현황

1) 서울시

- 서울시민 '1인당 예산액'⁸은 2014년 현재 166만 원으로 2013년 153만 원에 비해 13만 원 정도 증가함
- 서울시민 1인당 부담하는 시세 부담액(1인당 담세액⁹)은 2014년 현재 122만 원으로 2013년(124만 원)에 비해 2만 원가량 감소함

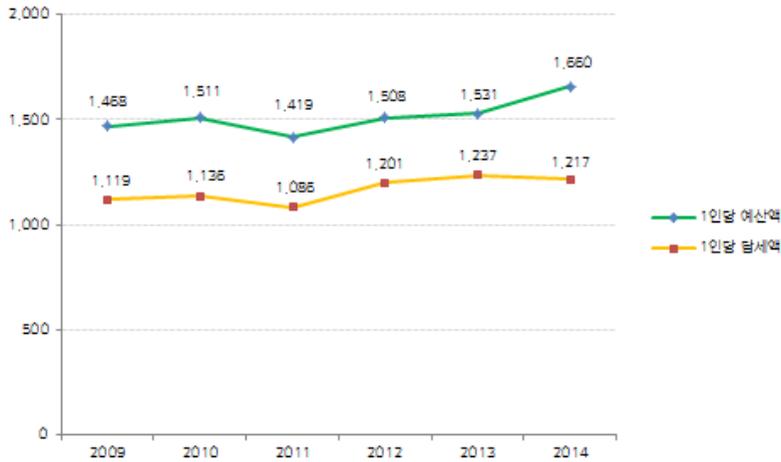
표 3-5 서울시 1인당 예산액 및 담세액 연도별 추이

(단위 : 천 원, %)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
1인당 예산액	1,468	1,511	1,419	1,508	1,531	1,660
(증감률 %)	(12.6)	(2.9)	(△ 6.1)	(6.2)	(1.5)	(8.9)
1인당 담세액	1,119	1,136	1,086	1,201	1,237	1,217
(증감률 %)	(5.7)	(1.5)	(△ 4.4)	(10.5)	(3.0)	(△ 1.0)

⁸ 일반회계 예산 규모를 인구 수(전년도 내국인 수)로 나눈 금액임

⁹ 세입 중 시세규모를 인구 수(전년도 내국인 수)로 나눈 금액임



주 : 2014년 당초예산 기준 작성

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.22

2) 전국 광역자치단체

- 2013년도 전국광역자치단체(17개) 예산액 및 담세액 현황을 살펴봄
 - 전국 기준 1인당 예산액의 경우, 제주(449만 원), 세종(366만 원), 전남(254만 원)은 상위권을 차지한 반면, 경기(104만 원), 서울(153만 원), 대전(159만 원)은 하위권에 위치함

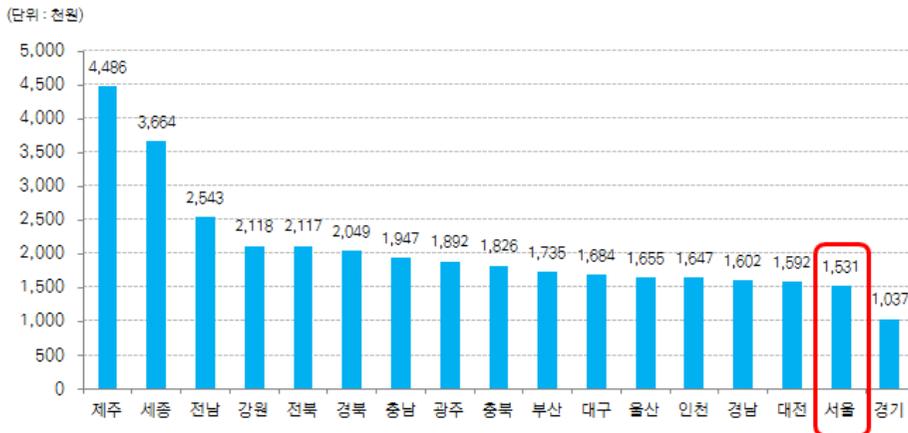


그림 3-2 2013년 전국광역자치단체 1인당 예산액

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.22

- 전국 기준으로 1인당 담세액은 세종(136만 원), 서울(124만 원), 제주(114만 원) 순으로 높았으며, 전남(37만 원), 전북(39만 원), 경북(42만 원) 순으로 낮게 나타남
- 서울시의 1인당 예산액은 최하위권인 반면, 담세 비중은 타 지자체에 비해 높음

(단위: 천 원)

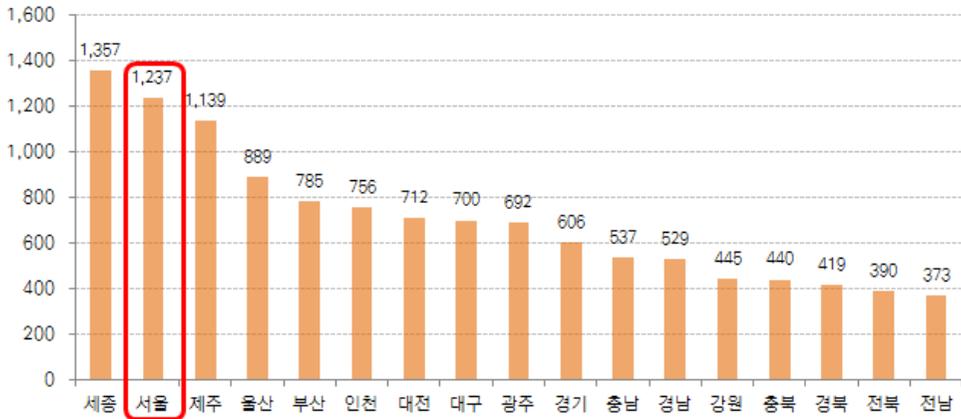


그림 3-3 2013년 전국광역자치단체 1인당 담세액

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p. 22

1 2 서울시 세입예산

1 2 1 총괄

- 2014년 기준 서울시의 세입예산은 일반회계 16조 9,269억 원과 특별회계 7조 4,864억 원을 합한 24조 4,133억 원이며, 이는 2013년 최종 대비 2.6%가 증가한 수치임
- 일반회계는 지방교부세를 제외한 나머지 부분이 모두 증가하였지만, 특별회계는 타 회계전입금과 공채 및 차입금만 증가하였을 뿐 나머지 항목은 모두 감소한 것으로 나타남

표 3-6 2014년 서울시 세입예산

(단위 : 억 원)

구 분	2014 예산	2013 예산		증 감			
		당초	최종	당초대비	비율	최종대비	비율
계	244,133	235,069	237,890	9,064	3.9%	6,242	2.6%
일반회계	169,269	156,116	158,839	13,153	8.4%	10,430	6.6%
시세	124,073	126,110	119,130	△ 2,037	△ 1.6%	4,942	4.1%
세외수입	14,252	9,310	14,044	4,942	53.1%	208	1.5%
지방교부세	1,200	1,200	1,537	-	0.0%	△ 337	△ 21.9%
국고보조금	23,386	16,620	19,141	6,767	40.7%	4,245	22.2%
지방채	3,000	-	2,110	3,000	순증	890	42.2%
보전수입	3,358	2,877	2,877	481	16.7%	481	16.7%
특별회계	74,864	78,953	79,052	△ 4,089	△ 5.2%	△ 4,188	△ 5.3%
자체수입	32,257	35,924	35,540	△ 3,667	△ 10.2%	△ 3,283	△ 9.2%
타회계전입금	28,635	28,782	28,247	△ 147	△ 0.5%	388	1.4%
지방교부세	-	-	0.5	-	0.0%	△ 0.5	△ 100.0%
국고보조금	7,412	7,866	8,883	△ 454	△ 5.8%	△ 1,471	△ 16.6%
공채및차입금	6,560	6,381	6,381	179	2.8%	179	2.8%

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.24

1 2 2 일반회계 세입내역

- 2014년 일반회계 세입내역에서 총 규모는 16조 9,269억 원으로 2013년 대비 6.6%가 증가함
 - 지방소비세는 2013년 대비 62.7%(3,013억 원)가 증가하여 시세 중 가장 높은 증가폭을 보였으며, 이는 정부의 취득세율 영구 인하에 따른 세수 감소분 보전 계획에 따른 세율 3% 인상률이 반영된 결과임
 - 지방소득세는 경제성장률(2.7%) 반영 및 소득세·법인세(국세)의 누진세율 특 징을 고려하여 2013년 대비 8.0%(2,937억 원)가 증가함
 - 자동차세 또한 유가보조금 안분율 인상으로 2013년 대비 3.9%가 증가(414억 원)할 것으로 전망됨

- 반면에 취득세는 서울 영구 인하 및 경기 침체 등의 영향으로 2013년보다 4.2%(1,077억 원)가 감소하였고, 재산세는 주택공시가격(과표)의 마이너스 신장률 추세가 반영되어 0.6%(110억 원) 축소된 규모로 나타남
- 2014년 세외수입은 1조 4,252억 원으로 2013년 대비 1.5%만이 증가(208억 원)한 것으로 분석됨
- 임시적 세외수입 중 재산매각수입이 200% 이상 큰 폭으로 증가하였음에도 불구하고 사업수입, 이자수입, 기타 및 지난연도수입, 부담금 등이 전반적으로 감소하여 세외수입의 증가폭은 크지 않음
- 국고보조금은 정부의 복지확대 정책에 따라 무상보육료(1,862억 원), 기초연금(2,619억 원) 등이 증가하여 2013년 대비 4,245억 원(22.2%)이 상승한 반면, 지방교부세는 2013년 대비 337억 원이 감소한 금액으로 편성됨
- 지방채는 2009년 경기부양채 차환을 위해 2013년 대비 42.2%(890억 원)가 증가한 3,000억 원 규모이며, 보전수입과 내부거래도 교육비 누리과정 지원 전입금 등으로 16.7% 상승한 것으로 파악됨

표 3-7 2014년 서울시 일반회계 세입내역

(단위 : 백만 원)

구 분	2014 예산		2013 예산		증 감	
	금액(A)	%	금액(B)	%	증감액(A-B)	%
총 규 모	16,926,900	100.0	15,883,887	100.0	1,043,014	6.6
시세 (10개 세목)	12,407,276	73.3	11,913,042	75.0	494,234	4.1
○ 보통세(8개 세목)	10,932,046	64.6	10,410,437	65.5	521,609	5.0
- 지방소득세	3,962,007	23.4	3,668,306	23.1	293,701	8.0
- 취득세	2,474,204	14.6	2,581,952	16.3	△ 107,748	△ 4.2
- 재산세	1,814,185	10.7	1,825,199	11.5	△ 11,014	△ 0.6
특별시분	835,475	4.9	853,200	5.4	△ 17,725	△ 2.1
과세특례분	978,710	5.8	989,913	6.2	△ 11,203	△ 1.1
- 자동차세	1,112,072	6.6	1,070,658	6.7	41,414	3.9
- 담배소비세	546,333	3.2	542,257	3.4	4,076	0.8
- 지방소비세	782,250	4.6	480,918	3.0	301,332	62.7
- 레저세	174,795	1.0	177,356	1.1	△ 2,561	△ 1.4
- 주민세	66,200	0.4	63,791	0.4	2,409	3.8

표 계속 2014년 서울시 일반회계 세입내역

(단위 : 백만 원)

구 분	2014 예산		2013 예산		증 감	
	금액(A)	%	금액(B)	%	증감액(A-B)	%
○ 목적세(2개 세목)	1,296,749	7.7	1,326,392	8.4	△ 29,643	△ 2.2
- 지방교육세	1,111,703	6.6	1,145,895	7.2	△ 34,192	△ 3.0
- 지역자원시설세	185,046	1.1	180,497	1.1	4,549	2.5
○ 지난연도시세	178,481	1.1	176,213	1.1	2,268	1.3
세외수입	1,425,164	8.4	1,404,411	8.8	20,753	1.5
○ 경상적 세외수입	543,132	3.2	601,756	3.8	△ 58,624	△ 9.7
- 사업수입	287,728	1.7	345,686	2.2	△ 57,958	△ 16.8
- 사용료·수수료수입	119,049	0.7	117,265	0.7	1,784	1.5
- 재산임대수입	94,987	0.6	89,109	0.6	5,878	6.6
- 이자수입 등	41,368	0.2	49,696	0.3	△ 8,328	△ 16.8
○ 임시적 세외수입	882,032	5.2	802,655	5.1	79,377	9.9
- 재산매각수입	420,376	2.5	136,102	0.9	284,274	208.9
- 기타 및 지난연도시세	427,963	2.5	627,962	4.0	△ 199,999	△ 31.8
- 부담금	33,693	0.2	38,591	0.2	△ 4,898	△ 12.7
국고보조금	2,338,625	13.8	1,914,078	12.1	424,547	22.2
지방교부세	120,000	0.7	153,667	1.0	△ 33,667	△ 21.9
지방채	300,000	1.8	211,000	1.3	89,000	42.2
보전수입과 내부거래	335,836	2.0	287,689	1.8	48,147	16.7
○ 보전수입 등	21,846	0.1	24,020	0.2	△ 2,175	△ 9.1
- 국고보조금 사용 잔액	9,460	0.1	10,661	0.1	△ 1,201	△ 11.3
- 융자금 원금수입	12,386	0.1	13,359	0.1	△ 973	△ 7.3
○ 내부거래	313,990	1.9	263,669	1.7	50,321	19.1
- 전입금	313,990	1.9	263,669	1.7	50,321	19.1

주 : 2013년 재산세 및 이하 항목에서 오류가 발견되었으나 임의수정이 어려움에 따라 출처 내 자료를 그대로 사용함
 자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.27

1 2 3 특별회계 세입내역

- 2014년 특별회계(11개)의 총 규모는 7조 4,864억 원으로 2013년보다 4,187억 원이 감소하였으며, 자체수입은 43.1%, 의존수입은 48.2%로 구성됨
- 일반회계 지원금 규모는 유가보조금 484억 원 증가, 도시개발 지원 83억 원 증가, 교통사업 지원 193억 원 감소, 의료급여기금 409억 원 감소 등을 종합적으로 고려했을 때 2013년 대비 329억 원이 증가한 2조 24억 원임
- 국고보조금은 의료기금 410억 원 감소, 도시철도 521억 원 감소, 주택 517억 원 감소, 도시개발 61억 원 증가 등으로 2013년에 비해 1,471억 원이 감소한 7,412억 원으로 나타남

표 3-8 2014년 서울시 특별회계 세입내역

(단위 : 백만 원)

구 분	2014 예산		2013 예산		증 감	
	금액(A)	%	금액(B)	%	증감액(A-B)	%
총 규 모	7,486,432	100.0	7,905,159	100.0	△ 418,727	△ 5.3
자 체 수 입	3,225,708	43.1	3,554,037	45.0	△ 328,329	△ 9.2
○ 사업수입	1,966,715	26.3	1,877,596	23.8	89,119	4.7
○ 사업 외 수입	1,258,993	16.8	1,676,441	21.2	△ 417,448	△ 24.9
- 부담금	300,811	4.0	346,689	4.4	△ 45,878	△ 13.2
- 순세계잉여금	300,144	4.0	230,615	2.9	69,529	30.1
- 기타	648,626	8.7	1,069,137	13.5	△ 420,511	△ 39.3
예수금수입	9,412	0.1	30,000	0.4	△ 20,588	△ 68.6
공채 및 차입금	656,000	8.8	638,093	8.1	17,907	2.8
○ 정부기금	36,000	0.5	18,093	0.2	17,907	99.0
○ 공채	620,000	8.3	620,000	7.8	0	0.0
의존수입	3,604,724	48.2	3,713,029	47.0	△ 108,305	△ 2.9
○ 일반회계지원금	2,002,435	26.7	1,969,581	24.9	32,854	1.7
- 법정지원	1,701,394	22.7	1,649,020	20.9	52,374	3.2
교통사업(주차장시설)	97,871	1.3	98,991	1.3	△ 1,120	△ 1.1
교통사업(유가연동보조금)	354,458	4.7	306,060	3.9	48,398	15.8

표 계속 2014년 서울시 특별회계 세입내역

(단위 : 백만 원)

구 분	2014 예산		2013 예산		증 감	
	금액(A)	%	금액(B)	%	증감액(A-B)	%
주택사업	195,742	2.6	197,983	2.5	△ 2,241	△ 1.1
도시개발	685,097	9.2	636,766	8.1	48,331	7.6
의료급여기금	368,226	4.9	409,220	5.2	△ 40,994	△ 10.0
- 일반지원	301,041	4.0	320,561	4.1	△ 19,520	△ 6.1
교통사업	301,000	4.0	320,269	4.1	△ 19,269	△ 6.0
하수도사업	-	0.0	-	0.0	0	0.0
상수도사업	41	0.0	292	0.0	△ 251	△ 86.0
○ 타회계지원금(부담금)	861,111	11.5	855,115	10.8	5,996	0.7
○ 교부세	0	0.0	50	0.0	△ 50	△ 100.0
- 교통사업	-	0.0	-	0.0	0	0.0
- 상수도사업	-	0.0	50	0.0	△ 50	△ 100.0
○ 국고보조금 등	741,178	9.9	888,283	11.2	△ 147,105	△ 16.6
- 도시철도건설사업비	140,844	1.9	193,009	2.4	△ 52,165	△ 27.0
- 교통사업	12,556	0.2	29,776	0.4	△ 17,220	△ 57.8
- 광역교통시설	44,772	0.6	39,496	0.5	5,276	13.4
- 주택사업	125,008	1.7	176,709	2.2	△ 51,701	△ 29.3
- 도시개발	27,000	0.4	20,913	0.3	6,087	29.1
- 하수도사업	4,386	0.1	4,336	0.1	50	1.2
- 의료급여기금	368,226	4.9	409,220	5.2	△ 40,994	△ 10.0
- 한강수질개선	18,366	0.2	14,825	0.2	3,541	23.9
- 재정비축진	-	0.0	-	0.0	0	0.0
- 상수도	20	0.0	-	0.0	20	0.0

주 : 2013년 및 2014년 사업 외 수입 및 이하 항목에서 오류가 발견되었으나 임의수정이 어려움에 따라 출처 내 자료를 그대로 사용함

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.28

1.3 부문별 자원배분

- 2014년 서울시의 부문별 사업비 자원배분 현황을 살펴보면, 사회복지 부문이 36.8%로 가장 높았고, 이어 도로·교통 9.8%, 공원·환경 9.2% 순으로 나타남
- 사회복지 부문은 저출산·고령화의 급속한 진전 및 보편적 복지에 대한 사회적 요구가 증대됨에 따라 그 비중이 증가하고 있는 것으로 판단됨

- 사회복지 예산은 최근 10년 사이에 4.6배 증가('04년 1조 4,916억 원 → '14년 6조 8,425억 원)하였으며, 전체 예산 중 사회복지 예산이 점유하는 비율 또한 큰 폭으로 확대됨('04년 10.4% → '14년 31.8%)

표 3-9 2014년 서울시 부문별 사업비 증감내역

(단위 : 억 원)

구 분	2014 예산		2013 예산		증 감	
	금액(A)	%	금액(B)	%	증감액(A-B)	%
사업비계	185,801	100.0	181,114	100.0	4,687	2.6
사회복지	68,425	36.8	65,961	36.4	2,464	3.7
도로·교통	18,124	9.8	17,113	9.4	1,011	5.9
공원·환경	17,075	9.2	18,206	10.1	△ 1,131	△ 6.2
도시안전	8,949	4.8	8,731	4.8	218	2.5
문화관광	4,818	2.6	4,684	2.6	134	2.9
산업경제	4,736	2.5	5,029	2.8	△ 293	△ 5.8
일반행정	3,541	1.9	3,240	1.8	301	9.3
도시계획 및 주택정비	2,024	1.1	2,344	1.3	△ 320	△ 13.6
자치구지원	32,924	17.7	31,470	17.4	1,454	4.6
교육청지원	23,305	12.5	23,030	12.7	275	1.2
예비비	1,879	1.0	1,306	0.7	573	43.9

주 : 순계 기준

자료 : 서울시, 2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요), 2014, p.39를 바탕으로 연구자 재작성

2 서울시 지방세제의 문제점

2 1 세입 측면

2 1 1 지방세구조의 편중성

- 지나치게 재산과세 중심으로 편성되어 있어 세수의 신장성과 탄력성이 낮음
- 재산과세에 해당하는 세목이 차지하는 비중은 43.5%이며 이처럼 재산과세의 비중이 높으면 세수의 안정성은 어느 정도 확보되지만 부동산 경기변동에 민감하고 경제발전이나 경기 활성화 등에 의한 세수의 소득과 소비 탄력성은 상대적으로 낮음

표 3-10 서울시 지방세의 성질별 세목구성

(단위 : %)

성 질 별	세목구성	세수비중
합 계	10개 세목	100.0
소득과세(1)	지방소득세	31.9
소비과세(3)	지방소비세, 담배소비세, 레저세	12.1
재산과세(3)		43.5
- 보유과세(2)	재산세, 자동차세	23.6
- 거래과세(1)	취득세	19.9
기 타(3)*	주민세, 지역자원시설세, 지방교육세	12.5

* 전년도 시세 포함

자료 : 서울시, 서울시 예산개요, 2014

2 1 2 지방세 재원의 국세화

- 세원의 성격으로 보아 지방세로 귀속되어야 할 것이 국세로 포함되고 있음
- 교통·에너지·환경세, 양도소득세, 개별소비세 중 일부는 그 성격상 국세가 아닌 광역자치단체로 이전하는 것이 타당한 세목들임

2 1 3 지방소비세 도입 목적의 왜곡

- 지방소비세는 당초 지방재정의 확충이라는 목적으로 도입되었으나 지방세 감면에 대한 보전 도구로 활용되고 있음

- 지방소비세는 2010년 도입 시 부가가치세의 5%에서 2014년 11%로 인상되었으나 6% 인상분은 취득세 감면에 대한 보전으로 지방세수에 전혀 도움이 되지 않음

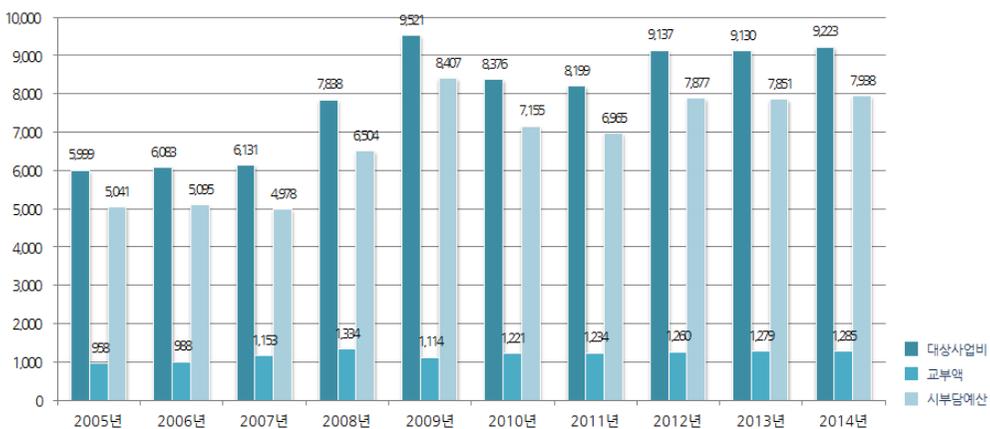
2.1.4 지방 이양사업에 대한 정부 지원 불이행

- o 지방 이양사업에 대하여 지방교부세(분권교부세)를 통해 지원해야 할 의무가 있음에도 이에 대한 지원이 미흡함
- 지방 이양사업의 시행을 위하여 중앙정부는 2005년 분권교부세를 신설했지만, 10여 년 동안 327억 원만 증가함. 반면, 지방 이양사업을 위한 서울시 부담 예산액은 약 3,000억 원이 증가함

표 3-11 서울시 연도별 분권교부세 사업 지방비 부담 현황(2005년~2014년)

(단위 : 억 원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
대상 사업비	5,999	6,083	6,131	7,838	9,521	8,376	8,199	9,137	9,130	9,223
(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
교부액	958	988	1,153	1,334	1,114	1,221	1,234	1,260	1,279	1,285
(%)	16.0	16.2	18.8	17.0	11.7	14.6	15.1	13.8	14.0	13.9
시 부담 예산액	5,041	5,095	4,978	6,504	8,407	7,155	6,965	7,877	7,851	7,938
(%)	84.0	83.8	81.2	83.0	88.3	85.4	84.9	86.2	86.0	86.1



자료 : 서울시, 예산과 내부자료, 2014

2.2 세출 측면

2.2.1 중앙정부 복지지출 증가로 인한 재정부담

- 서울시 복지 정책으로 인해 지출해야 하는 예산 이외에 중앙정부 정책에 따라 서울시가 지출해야 하는 부담이 증가함

표 3-12 서울시 자체사업 및 보조사업 운영 현황

(단위 : 백만 원)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
예산 총규모	22,940,818	22,740,309	23,711,833	23,483,493	24,464,931
정책사업 합계 [A+B]	18,009,456	17,275,499	17,950,704	18,018,498	18,762,785
- 자체사업[A]	13,288,859	12,353,415	12,543,012	11,311,245	11,168,958
(%=A/예산총규모)	(57.9)	(54.3)	(52.9)	(48.2)	(45.7)
- 보조사업[B]	4,720,597	4,922,084	5,407,692	6,707,253	7,593,827
(%=B/예산총규모)	(20.6)	(21.6)	(22.8)	(28.6)	(31.0)

주 : 순계 기준(일반회계+특별회계)

자료 : 행정자치부, 재정고 홈페이지, 2014

- 2014년 7월 확대 시행된 기초 연금과 장애인 연금, 그리고 2014년 10월 시행 예정인 기초생활보장 복지사업 추진에 따라 서울시는 2014년 1,307억 원, 2015년 3,081억 원 등 4,388억 원의 추가 재정소요가 발생함(전국 지자체 총 2조 7,200억 원)

표 3-13 복지사업 확대에 따른 지방비 부담 현황

(단위 : 억 원)

구 분 (13년 대비 증가)	계		기초연금		장애인연금		기초생활보장	
	2014년	2015년	2014년	2015년	2014년	2015년	2014년	2015년
전국 기준	7,969	19,248	6,814	15,077	600	1,372	555	2,799
서울시	1,307	3,081	1,178	2,607	64	147	65	327

주 : 국고보조율 2013년 기준

자료 : 행정자치부, 시도 기획관리실장 회의자료, 2013

2.2.2 수평적 재정조정제도로 인한 서울시 부담 증가

- 지방소비세의 35%를 지역상생발전기금으로 출연함으로써 비수도권 지방자치단체에 대한 지원을 수도권에 전가함
- 서울시는 지난 4년간(2010년~2013년) 총 5,820억 원을 출연하고, 423억 원을 배분받았음

표 3-14 시·도별 지역상생발전기금 출연 및 배분 현황

(단위 : 억 원)

구 분	2010년		2011년		2012년		2013년	
	출연	배분	출연	배분	출연	배분	출연	배분
합계	3,079	3,079	3,307	3,307	3,145	3,145	2,512	2,512
서울	1,497	107	1,587	116	1,319	113	1,417	87
부산		141		150		143		113
대구		332		300		303		236
인천	278	94	303	98	333	94	315	74
광주		317		330		317		249
대전		281		286		268		209
울산		294		326		279		219
경기	1,304	107	1,418	117	1,494	112	781	88
강원		194		232		246		206
충북		188		238		186		152
충남		139		153		145		115
전북		149		175		156		129
전남		233		253		271		225
경북		234		256		242		192
경남		176		177		175		141
제주		92		99		94		75
조합 경비		1		1		1		2

자료 : 지역상생발전기금조합 내부자료, 2014

2.2.3 대도시 특성을 고려하지 않은 국고보조율로 재정부담 증가

- 사회복지비 급증에 따른 지방비 부담은 거주 인구가 많은 지역에서 더 크기 때문에 수도권 지역의 지출 팽창이 다른 지역보다 훨씬 큼
- 서울시는 국고보조사업의 기준 보조율을 타 시·도와 차등 적용받음에 따라 98개 사업에 대하여 약 1조 3,690억 원('14년 기준)의 추가 부담이 발생함

표 3-15 국고보조사업 기준보조율 차등지원 및 서울시 추가부담

(단위 : 억 원)

부 문	사업명	기준보조율		추가부담
		서울	타 시·도	
계	총 98개 사업			13,690
사회복지	소계(81개 사업)			13,067
	영유아보육료	35	65	3,315
	생계·주거·교육·해산장제급여	50	80	2,373
	의료급여 사업	50	80	2,209
	가정양육수당 지원	35	65	1,636
	기초연금 지급	69	78	869
	보육 돌봄 서비스	20	50	691
	장애인활동지원사업	50	70	267
	중증장애인연금	50	70	197
	자활근로사업	50	80	171
	어르신 일자리사업	30	50	166
	어린이집 지원	20	50	150
	사회복지전담공무원 급여 등 지원	50	70	148
	필수예방접종 무료화 사업	30	50	103
	도로·교통	소계(7개 사업)		
도시철도 9호선 2,3단계 건설		40	60	525
지하철역 승강편의시설 설치		30	40	26
하남선(5호선 연장) 광역철도 건설		40	60	25
우이~신설 지하경전철 건설		14	18	11
어린이 안전 영상정보 인프라 구축		30	50	8
신림선 경전철 건설(민자)		12	18	5
문화·관광	소계(2개 사업)			5
	기타			17

자료 : 서울시, 예산과 내부자료, 2014

3 서울시 재정운용의 외부환경

3.1 지방재정의 대외적 환경

- 지방자치단체의 재정은 자체 재원인 지방세와 세외수입, 의존 재원인 교부금과 보조금, 그 외 지방채, 보전수입과 내부거래 등으로 이루어져 있음

표 3-16 지방자치단체 수입구조

구분	특별·광역시	자치구	도	시·군
자체 재원	지방세	지방세	지방세	지방세
	세외수입	세외수입	세외수입	세외수입
중앙→지방	지방교부세	-	지방교부세	지방교부세
	국고보조금	국고보조금	국고보조금	국고보조금
의존 재원	-	조정교부금	-	재정보전금
	광역→기초	-	시비보조금	-
	-	징수교부금	-	징수교부금
채무	지방채	지방채	지방채	지방채
이월금/전입금/ 예치금 등	보전수입과 내부거래	보전수입과 내부거래	보전수입과 내부거래	보전수입과 내부거래

- 지방재정의 구성을 살펴보면 중앙정부에 대한 의존율이 상당히 높은 교육 재정 포함 시 절반 이상이 의존 재원으로 이루어졌다고 해도 과언이 아님
- 이에 따라 실질적인 재정운용의 효율성은 재정자립도가 아닌 가용재원을 기준으로 하는 재정자주도¹⁰를 기준으로 파악하는 것이 타당할 수 있음
- 재정자주도는 전국이 평균 69.2%인데 반해, 서울시는 평균 81.2%로 높음. 그러나 서울시가 사실상 재정수요를 충족시키는 자치단체이기 때문에 중앙정부에서 지원하는 교부금의 비중은 매우 적으므로 본청에서 자치구에 지원되는 조정교부금과 시비보조금, 징수교부금이 중요한 역할을 담당함
- 위와 같은 상황을 종합해 볼 때, 서울시 재정의 특징은 ① 자체 완결 구조 ② 광역 자치단체에 대한 기초자치단체의 의존도가 높은 점 ③ 중앙정부의 역할을 일정 부분 서울시가 담당하고 있다는 점을 들 수 있을 것임

10 재정자주도란 일반회계의 세입 중 자체수입과 자주재원의 비율을 나타낸 것으로, 지방세·세외수입·지방교부세 등 지방자치단체 재정 수입 중 특정 목적이 정해지지 않는 일반재원의 비중을 뜻함

3 2 서울시 재정위기의 요인

- 서울시가 직면한 재정측면의 위기 요인들을 살펴봄
 - 수입 측면에서 직접적 원인으로는 경제위기 및 정부의 세제 개편으로 인한 지방세수입의 감소, 종합부동산세 개편, 부동산교부세 감소, 국세의 지방 이양에 따른 내국세 감소 등으로 인한 지방교부세의 감소가 대표적임
 - 간접적 요인으로는 현재 우리나라 지방세 구조의 문제와 중앙정부에 대한 의존도 증가 등이 있음
 - 지출 측면의 직접 요인으로는 경제위기로 인한 중앙정부의 재정지출 확대 및 중앙정부의 정책수단의 부작용 등이 포함되고, 간접 요인으로는 중앙정부의 지방정부에 대한 자율성 제약 및 인구 등의 환경적 변화가 영향을 미칠 수 있음
- 지방재정에서 나타나는 구조적이고 근본적인 문제들을 해결하기 위한 세제 개편 방안들이 논의될 때 재정분권 발전이 이루어질 수 있을 것임

표 3-17 지방정부 재정위기 요인

구 분	직접 요인	간접 요인	
수입 측면	지방세 수입 감소	- 2008년 미국발 글로벌 금융위기에 따른 경기침체 및 저성장 - 부동산 경기 하강 - 소득 양극화에 따른 중·하위 소득 및 소비 정체 등 - 재산세 세율 인하	- 지방세 구조의 문제 - 국가정책의 변화에 따른 재정제도 변화
	지방교부세 감소	- 종합부동산세 개편 - 부동산교부세 감소 - 국세의 지방 이양에 따른 내국세 감소 (지방소비세 신설)	- 중앙정부에 대한 의존도 증가
지출 측면	예산 조기집행	- 경제 위기로 인한 중앙정부의 재정지출 확대	- 중앙정부의 지방정부에 대한 자율성 제약
	국고보조금 확충	- 중앙정부 정책수단의 부작용 : 사회복지비 급증	- 환경적 변화 : 지방의 환경적 요인 변화(인구, 장애인, 노령자 등)
재정건전성	지방채무 증가	- 세수 부족분 충당	- 지방채무 적정성과 재정건전성에 대한 기준 미비

IV 세제 개편 방향에 대한 논의와 쟁점

- 1 지방세제 개편 노력
- 2 지방세제 개편 논의와 시사점

IV 세제 개편 방향에 대한 논의와 쟁점

1 지방세제 개편 노력

1.1 2014년 이전의 개편 노력

- 우리나라는 1991년 지방의회 의원선거, 1995년 지방자치단체장 선거 등을 실시함으로써 지방자치제를 다시 시행하였음
- 지방자치제를 다시 시행하면서 지방재정의 열악성 문제를 해소하여야 한다는 논의가 지속적으로 이루어졌음
- 또한 지방세 체계를 합리적으로 개편하여야 한다는 논의도 이루어졌으며, 이를 종합적으로 정리하면 표 4-1과 같음
 - 1991년 부분 도입기를 전후하여, 담배소비세와 지역개발세 등 자주 재원인 지방세가 신설되었고, 의존 재원인 지방양여금이 1991년에 신설되어 재원 확충을 위한 노력이 집중되었음
 - 민선 1기는 오히려 지방세보다 사용료와 수수료의 요율 현실화 등 세외수입의 확대가 주를 이루었으며, 세원과 관련해서는 본격적인 탄력세율제도가 확대 도입되었음
 - 민선 2기는 자동차세 수 감소를 보전하기 위해 주행세 신설 등이 이루어진 반면, 기존의 지방세에 대해서는 과세 확대가 주를 이루었으며, 의존 재원은 주로 지방양여금제도 개선에 초점을 두었음
 - 민선 3기는 과세대상 확대 등 세원 확충 관련 노력이 전개되었음
 - 민선 3기에는 자주재원보다 지방교부세 제도 개선에 집중되어 분권교부세, 부동산교부세 등이 신설되고, 지방양여금이 폐지되면서 국가균형발전특별회계가 설치되는 등 주로 의존 재원에 의한 재원 확충이 핵심이었음
 - 민선 4기는 주로 국가경제 회복을 위한 국세 감세에 따른 지방재정의 파급효과를 최소화하는데 집중되어 재원 확충보다 감소효과가 나타났고, 이를 해소하기 위한 수단으로 2010년에 비로소 지방소득·소비세의 도입이 가시화되었으며, 2010년 보통교부세로 통합이 예정되었던 분권교부세가 2014년까지 연장되었음

- 결국 민선 4기에서는 재원확충을 위한 제도개선이 크게 주춤한 것으로 판단됨
- 민선 5기는 2010년 성남시장의 모라토리엄 선언 이후 건전재정의 유지를 위한 사전경보시스템의 운영 등 재정위기를 사전에 차단할 수 있는 시책의 개발에 집중하였음
- 2011년 3월 취득세 감세 조치와 같은 중앙정부의 일방적인 정책이 지방 재정에 부담을 가져옴에 따라 이를 사전에 파악해 대비해야 하는 문제가 등장하였음
- 이러한 관심과 기대는 특히 2011년 말 국회에서 갑자기 결정한 영유아 보육료 지원 대상의 확대 등으로 이어지면서, 「지방재정부담심의위원회」의 설치 등이 가시화되었음
- 2013년 박근혜 정부가 출범하면서 기초노령연금 등 각종 복지사업이 확대됨으로써, 사회복지 재정의 급증에 따른 지방재정 부담이 자치구 등 기초자치단체를 중심으로 날로 커지고 있는 상황임(손희준, 2014)
- 민선 6기는 출범한 지 얼마 되지 않았지만 지방세제 개편안이 마련되는 등 지방재정 확충을 위한 다양한 시도가 있었음

표 4-1 지방세제 개편 노력(2014년 이전)

연 도	자주재원 개편노력
부분 도입기	1991 <ul style="list-style-type: none"> - 과세 확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) - 세율 인상(등록세, 주민세, 자동차세, 사업소세) - 탄력세율제도 도입(6개 세목) - 사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환 - 민관공동출자 사업추진원리 도입
	1992 <ul style="list-style-type: none"> - 지역개발세 도입(1992년)
	1993 <ul style="list-style-type: none"> - 탄력세율제 확대(공동시설세) - 도로점용료사용징수조례 개정(한전 및 전기통신시설 감면 해제) - 세입금 금고이체기간 단축(이자수입 증대)
	1994 <ul style="list-style-type: none"> - 과세확대(경주·마권세 변경, 경정·경륜 포함)
	1995
민선 1기	1996 <ul style="list-style-type: none"> - 사용료·수수료 현실화 계획수립·추진
	1997 <ul style="list-style-type: none"> - 탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세)
	1998 <ul style="list-style-type: none"> - 수수료·사용료 현실화 추진(5개년 계획)
	1999 <ul style="list-style-type: none"> - 탄력세율제 확대(주민세 개인균등할)
민선 2기	2000 <ul style="list-style-type: none"> - 주행세 도입(2000년) - 국세의 지방세 이양(주행세 도입)

표 계속 지방세제 개편노력(2014년 이전)

연 도		자주재원 개편노력
민선 2기	2001	- 과세 확대 · 경주·마권세 → 레저세 : 소싸움 등 근거 마련 · 농지세 → 농업소득세 : 농업소득 포함 - 국세의 지방세 이양 · 지방교육세 신설·세율 인상 · 주행세율 인상(3.2% → 11.5%) - 서울인상(담배소비세)
	2002	- 레저세 과세대상 추가(소싸움경기투표권) - 주행세 배분기준 변경 · 지방세 보전분 우선 지급 - 소방공동시설세 단력세율제 개선
	2003	- 과세 확대(등록세 : 소형선박 포함)
민선 3기	2004	- 과세 확대(취득세 : 골프연습장) - 국세의 지방세 이양 · 주행세율 인상(11.5% → 17.5%)
	2005	- 종합부동산세(국세) 신설(2005년)과 전액 배분 · 지방 부동산보유과세 개편
민선 4기	2006	- 과세확대(지역개발세 : 원자력발전)
	2007	- 부동산과표의 실거래가 반영률 인상 · 거래세율 인하(5% → 2% ▼)
	2008	- 서울시 재산세의 공동 세원화(50%)
	2009	- 종합부동산세와 소득세 인하(▼)
민선 5기	2010	- 지방소득세 및 지방소비세의 도입
	2011	- 기존 지방세목의 단순화 - 취득세 인하(▼)
	2012	
민선 6기	2013	- 취득세율 영구인하(▼)
	2014	- 지방세제 개편 - 지방소득세 독립세전환

자료 : 손희준, 지방재정 20년의 평가와 재정분권 과제, 한국지방재정학회, 2014를 수정·보완

1 2 2014년의 개편 노력

- 정부는 2014년 지방세제 개편안을 마련하여 그 중 일부가 개정되었음
- 2014년 지방세제 개편의 기본방향은 국민복지와 국민안전 등 새로운 재정수요에 따른 어려운 지방재정을 극복하고자, 20년 이상 동결되어온 지방세를 현실화하고 조세 정의와 형평을 구현하는 등 비정상적인 지방세제를 정상화하는 데 초점을 두었음

- 즉, 지방자치단체가 스스로 자주재원을 확충할 수 있도록 하여야 하며, 비정상의 정상화, 형평성 제고로 복지·안전재원을 마련한다는 데 초점을 맞추고 있음
- 특히, 복지 재원의 마련에 초점이 맞추어져 있는데, 복지 재원을 마련하여야 하는 이유는 다음과 같음
- 첫째, 1990년대의 장애인 의료비 지원 등 3개 사업에 지방비 2,410억 원(2014년 기준)이 필요함
- 둘째, 2000년대의 자활사업 등 2개 사업에 지방비 1,545억 원(2014년 기준)이 소요됨
- 셋째, 2008년 이후의 기초노령연금 등 5개 사업에 지방비 6조 3,900억 원(2014년 기준)이 요구됨

표 4-2 주요 복지시책 관련 지방비 부담 현황(2008년~2014년)

(단위 : 조 원)

복지시책	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	계
총사업비 합계	3.2	4.28	16.8	17.9	19.2	20.7	24.1	106.2
국비 부담 합계	2.4	3.04	12	12.7	13.5	14	17.7	75.3
지방비 부담 합계	0.8	1.14	4.84	5.22	5.73	6.7	6.39	30.82
'08년 기초노령연금 신설 ('14년 기초연금 개편)	0.8	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.8	7.8
'09년 양육수당 신설	-	0.04	0.07	0.1	0.11	0.83	0.67	1.82
'10년 장애인연금 신설	-	-	0.07	0.14	0.14	0.17	0.22	0.74
'11년 영유아 보육료 확대	-	-	1.8	2.0	2.4	2.7	1.7	10.6
- 기초생보	-	-	1.9	1.98	2.08	1.9	2.0	9.86

주 : 기초생보는 생계 급여, 의료 급여, 주거 급여, 교육 급여, 해산장제급여를 의미함

자료 : 행정자치부, '주민세 등 지방세 20년 만에 현실화하다' 보도자료, 2014

- 2014년 지방세제 개편안은 주민세, 자동차세, 지역자원시설세, 담배소비세, 취득세, 재산세 등을 대상으로 하고 있음
- 이 중 2014년 말 현재 국회에서 통과된 안건은 담뱃값 인상으로 인한 담배소비세 인상, 지역자원시설세 중 원자력·화력발전에 대한 세율 인상뿐임
- 2014년 지방세제 개편안에는 지방세 비과세·감면제도의 정비와 지방재정의 건전성 제고 대책 마련 등의 내용도 포함되어 있음

표 4-3 2014년도 지방세제 개편(안)

세목	주요 내용
주 민 세	- 2,000원 ~10,000원에서 10,000원 이상 20,000원 미만으로 인상
자 동 차 세	- 영업용 승용자동차, 승합자동차(15인승 이하 제외), 1t초과 화물차, 특수자동차, 3륜 이하 자동차 등 164만대 2017년까지 100% 인상 - 1t 이하 화물차 2017년까지 50% 인상 - 연납(1년 치를 한꺼번에 납부) 할인 2016년까지 폐지
지역자원시설세	- 주택분에 대해 원가방식에서 공시가격비례방식으로 과세표준 개선 - 발전용수·원자력발전 세율 50% 인상, 지하수·컨테이너는 100% 인상
담 배 소 비 세	- 담배소비세 641원에서 1,007원으로 인상 - 지방교육세 312원에서 443원으로 인상 - 국민건강증진기금 354원에서 841원으로 인상 - 폐기물 부담금 7원에서 13원으로 인상 - 부가가치세 227원에서 420원으로 인상 - 개별소비세 도입 : 594원
재 산 세	- 주택세 부담 상한폭 전년대비 105~130%에서 110~135%로 상향 - 토지·건축물세 부담 상한폭 전년대비 150%에서 160%로 상향 - 연금공단, 관광호텔, 알뜰주유소 감면혜택 종료 - 물류단지·복합물류터미널 감면 50%에서 25%로 축소 - 농협 등 단위조합감면 100%에서 50%로 축소 - 의료기관 감면 100%에서 25%로 축소
취 득 세	- 부동산펀드, 연금공단, 공제회, LH수자원공사 3자 공급용 부동산 감면 종료 - 관광단지 감면 50%에서 25%로 축소 - LH공사 임대용 주택 감면 100%에서 25%로 축소 - 농협 등 단위조합 감면 100%에서 50%로 축소 - 의료기관 감면 100%에서 25%로 축소

1 3 2014년 지방세제 개편에 대한 이해관계자별 입장

1 3 1 중앙정부와 자치단체

- 앞에서 살펴본 것처럼 2014년 지방세제 개편안은 주민세, 자동차세, 지역자원 시설세, 담배소비세, 재산세, 취득세 등 다양한 세목의 개편을 포함하고 있음
- 중앙정부와 지방자치단체의 입장에서 보면 주민세, 자동차세, 지역자원시설세, 재산세, 취득세 등의 개편은 중앙정부와 지방자치단체 모두 반대할 이유가 없을 것으로 보임. 그러나 국민의 세 부담 증가를 초래한다는 점에서 국회에서 논란이 되고 있음
- 또한, 일부 지방세의 세율 인상은 몇 가지 문제점을 내포하고 있음
 - 담뱃값 인상은 국민건강 증진과 흡연을 감소라는 명분에도 불구하고 여전히 서민 증세라는 비판을 회피하기 어려움
 - 또한, 담배소비세와 지방교육세의 비중이 현행 25.6%와 12.8%에서 22.4%와 9.8%로 각각 축소된 반면, 지방세 성격의 담배소비세에 부가하여 국세인 개별소비세를 신설함으로써 명분 없는 증세를 하였음. 다만, 신설된 개별소비세의 20%를 지방의 소방안전 재원으로 교부하도록 함
 - 부가가치세는 현행 9.1%에서 9.3%로 상향 조정되고 신설되는 개별소비세는 전체의 13.2%를 차지하고 있음
 - 이는 누리과정으로 인하여 논란이 되고 있는 지방교육 재정의 하나인 지방교육세(9.8%)보다도 많은 규모임
 - 특정부동산분 지역자원시설세 중 주택을 포함한 건축물의 과표를 원가방식에서 시가방식으로 변경하는 문제는 아직 개정되지 못하였음. 다만, 원자력발전(0.5원/kWh → 1.0원/kWh)과 화력발전(0.15원/kWh → 0.3원/kWh)에 대한 세율이 100% 인상되었음
 - 주민세와 자동차세 개정안은 서민 증세에 대한 논란으로 아직 국회에서 통과되지 못한 상태임. 주민세와 자동차세 인상은 지방세수 확충 측면에서도 큰 효과를 미치지 못하는 것함
 - 이밖에 재산세, 취득세와 관련된 개정안은 대부분 비과세·감면의 축소로 「지방세특례제한법」의 개정이 필요하나 2014년 국회 심의 과정에서 반영되지 않았음

표 4-4 2014 지방세제 개편에 대한 전국시도지사협의회 입장

2014 지방세제 개편에 대한 전국시도지사협의회 입장

지난 12일(금) 행정자치부는 20년 이상 동결되어 온 지방세를 현실화, 중앙정부 정책목적 달성을 위해 지나치게 확대된 지방세 비과세·감면 감축 등 지방세제 개편방안을 발표하였다.

지방은 부동산 경기하락 등으로 인한 세입감소에도 불구하고 저출산·고령화, 사회양극화 등에 따른 급격히 증가하고 있는 사회복지 수요에 대해 지역개발 재원을 감축하면서 대응해왔다. 지방은 이와 같은 어려운 재정여건을 개선하기 위해 중앙 재원을 지방에 이양하는 지방소비세 확대, 지방교부세율 인상 등을 수차례 건의하였으나 크게 개선되지 못했다.

이에 따라, 지방자치단체를 비롯하여 지방재정·세제 관련 학회 및 단체, 행정자치부 등은 중앙재원의 지방이양과 함께 지방의 자구노력을 통한 지방재정 확충방안에 대해 연구와 논의를 진행해왔다.

행정자치부가 발표한 지방세제 개편안은 중앙재원의 지방이양을 위한 방안이 포함되어 있지 않아 다소 미흡한 점도 있지만, 지방세 비과세·감면비율 축소 및 세율의 합리적 조정을 위한 노력에는 적극적 지지를 보내는 바이다. 다만, 지난 11일(목) 범정부 「금연 종합대책」에 따라 담배가격 인상(안)을 발표하면서 담배소비세 등 지방재원의 배분비율을 줄이고 개별 소비세 신설 등 국가재원을 늘리는 편중된 자원 배분은 반드시 시정되어야 한다.

이번 지방세 개편을 통해 늘어나는 재원은 복지·안전 등 시급한 재정수요 대응을 위해 투입될 것이다. 영유아보육, 기초연금 등 국가정책 사업을 수행하는 데에는 턱없이 부족하므로 국세에 편중되어 있는 조세체계의 개편이 반드시 필요하다. 전국시도지사협의회는 행정자치부가 발표한 주민세 등 지방세 현실화, 지방세 비과세·감면 비율 축소 등 지방세제 개편안에 대한 필요성을 다시 한 번 확인하며, 이러한 지방의 자구노력에 대응하여 국회와 중앙정부는 지방소비세 확대, 지방교부세율 인상 등 중앙재원의 지방이양을 적극적으로 추진할 것을 강력히 요구한다.

2014. 9. 14.



전국시도지사협의회장
충청북도지사

이시종

1 1) 서울특별시와 타 시·도 광역자치단체

- 서울특별시와 수도권 광역자치단체는 2014년 지방세제 개편안에 대하여 유사한 입장을 취할 것임

1 2) 서울특별시와 관내 자치구

- 서울특별시와 관내 자치구 간 입장의 차이를 보일 수 있는 내용의 세제 개편이 포함되어 있지 않아 찬성과 반대의 대립이 발생하지는 않을 것으로 보임
- 다만, 서울특별시가 자치구에게 배분하는 조정교부금에 영향을 미치는 여건이 조성될 경우 자치구가 반대할 수 있음
- 그러나 2014년 지방세제 개편안의 경우 영향을 미칠 수 있는 수준은 아니기 때문에 갈등이 발생할 여지가 크지 않음

표 4-5 주민세 등 지방세 개편에 대한 전국시장·군수·구청장협의회 입장

주민세 등 지방세 개편에 대한 전국시장·군수·구청장협의회 입장

『전국시장·군수·구청장협의회』(대표회장 조총훈 순천시장)는 이번 정부의 주민세 등 『지방세인상 세제 개편안』(9.15)이 민선자치 이후 장기간 사회경제 여건을 반영하지 못한 데 따른 세율현실화 및 조세기능 회복을 통해 미약하지만 지방세원을 확충하기 위한 첫 걸음이라는 측면의 큰 틀에서는 공감을 한다.

앞으로 정부는 보다 근본적으로 열악한 지방재정의 확충과 자치단체의 과중한 복지비 부담 완화를 위해 지방교부세율 인상을 비롯하여 소득세와 법인세의 인상 개편 및 지방소비세율 확대 등 지속적인 국세의 지방이양을 추진해 나가야 한다.

이러한 노력을 통해서 지난 20년간 제자리걸음을 하고 있는 국세와 지방세 비중 8대 2를 단계적으로 6대 4까지 끌어 올려 지방재정의 자주성과 건전성을 확보하여야 한다.

한편, 지난 9월 11일의 정부의 담배가격 인상안에 서민층이 소비하는 담배에 국세인 개별소비세를 신설하는 것은 명백한 국세 증세로서 조세 성격상 부적절하므로 철회해야 하며 지방세 비중을 높여야 한다. 다만, 이러한 재원으로 현재 열악한 지방재정 확충을 위한 세수증대 효과와 자치단체의 과중한 복지비부담을 완화할 수 있다는 기대에 대해서는 깊은 우려를 표한다.

앞으로 정부의 지방세인상 조치가 지방자치와 지방분권의 발전을 위한 초석이 되기를 희망하며, 지방세 개편과 함께 『전국시장·군수·구청장』 일동이 요구한 복지비 부담완화 호소를 전향적으로 수용해 줄 것을 요청한다.

2014. 9. 16.



전국시장·군수·구청장협의회

대표회장 조총훈(순천시장)

2 지방세제 개편 논의와 시사점

2.1 개편 논의에 대한 종합

- 지금까지 지방자치제 재시행 이후 현재까지의 지방세제 개편 노력과 그에 대한 평가를 하였음. 특히, 2014년 지방세제 개편에 대해서는 이해관계자별로 편익과 비용의 집중과 분산이라는 기준을 적용하여 각 이해관계자의 입장을 정리하였음
- 개편 논의의 결과를 종합하면 다음과 같음
 - 지방세수를 확충하는 방향으로 지방세제 개편이 이루어졌음
 - 취득세 영구 인하와 같이 지방세수가 축소될 수밖에 없는 세제 개편도 있었음
 - 전체 예산의 증가분 중에서 지방세의 비중이 축소되고 국고보조금의 비중이 급증하고 있는 것은 바람직하지 않은 현상임
 - 탄력세율 제도의 도입 및 확대를 제외할 경우 지방자치단체의 과세자주권을 확대하기 위한 노력은 부족한 것으로 나타남
 - 지방세제 개편 결과는 모든 유형의 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하는 방향으로 추진되지는 않은 것으로 분석됨
 - 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하기 위하여 징세지 원칙이 아니라 일정한 배분기준을 적용하는 등의 노력에도 불구하고 시급 자치단체의 경우 재정력격차가 더 확대된 것으로 파악됨
 - 지역경제 활성화 성과가 지방세로 연계될 수 있도록 지방소비세, 지방소득세 등 소비과세와 소득과세를 확대하기 위하여 노력하였으나 지역경제 활성화 성과는 대다수가 국세로 귀속되고 있는 현상이 발견됨
 - 지방세 개편 시 지방재정조정 제도, 특히 지방교부세와의 관계를 고려하여 실질적인 재정 증가 요인으로 작용할 수 있도록 하여야 하는데, 지방자치단체별로 효과에는 차이가 있는 것으로 나타남. 즉, 지방세제 개편으로 인하여 순증 효과가 존재하는 지방자치단체가 있는가 하면 그렇지 않은 지방자치단체도 존재함
 - 2014년 지방세제 개편은 중앙정부와 지방자치단체, 수도권과 비수도권, 광역자치단체와 기초자치단체 간 갈등이 발생할 여지는 많지 않음. 다만, 담뱃값 인상에 대해서는 담배소비세와 지방교육세의 비중이 축소되고 국세인 부가가치세와 신설되는 개별소비세의 비중이 증가하였다는 점에서 지방자치단체의 강한 반발을 일으킴

2.2 시사점

- 우리나라의 지방세제 개편 대안은 지방세수를 확충할 수 있는 대안을 마련하는 방향으로 만들어졌음을 알 수 있음. 즉, 지방세체계의 합리성을 추구하기보다는 지방세수의 확보에 초점이 맞추어져 있었음
- 그럼에도 불구하고 지방세가 전체 지방재정에서 차지하는 비중이 점차적으로 축소되고 있고 국고보조금 등 의존재원의 비율이 증가하고 있는 것으로 나타나 재정자율성 측면에서 바람직하지 않은 것으로 보임
- 또한, 지역경제 활성화 성과가 지방재정으로 연계되어야 한다는 지속적인 주장에도 불구하고 상응하는 세제 개편이 이루어지지 않아 지방자치단체의 지역경제 활성화 유인을 약화시키고 있음
 - 지방소비세와 지방소득세가 도입되었으나 세율 등이 적정 수준에 이르지 못하고 있고 독립 세원이 되지도 못하였다는 문제점을 지적할 수 있음
- 지방세제 개편을 하면서 지방자치단체의 과세자주권을 확대할 수 있도록 세제 개편의 방향을 설계해야 했으나 과세자주권을 확대하기 위한 노력은 매우 부족한 것으로 보임
 - 탄력세율 제도의 도입 및 확대 등의 노력을 하였지만 근본적인 해결책으로는 다소 부족한 점들이 존재함
- 지방세제 개편을 할 때에는 사전에 다양한 이해관계자와의 관계를 분석하여야 하는데 체계적인 분석을 하지 않은 채 세제 개편을 추진하고자 하였으며 그 과정에서 많은 문제가 발생하였음
 - 부동산경기 활성화를 위하여 취득세 영구 인하를 시도하면서 지방자치단체와의 협의 등 다양한 논의가 있었어야 함에도 불구하고 그런 노력이 부족하였음
 - 이해관계자 분석에서 보는 것과 같이 비용이 집중되기 때문에 적극적인 반대가 있을 수 있다는 것을 고려하였어야 함
- 향후 지방세제 개편안을 마련할 때에는 위에서 제시한 내용들을 염두에 두어야 할 것임

V 재정분권 발전을 위한 지방세제 개편방안

- 1 기본방향
- 2 지방세제 개편(안)

V 재정분권 발전을 위한 지방세제 개편방안

1 기본방향

- 지방세제 개편방안을 마련하는 것이 이 연구의 주된 목적이기 때문에 여기에서는 지방세제 개편방안에 대한 논의를 하고자 함
- 지방세제 개편방안을 논의하기 전에 먼저 개편의 기본방향을 설정할 필요가 있을 것임. 이 연구에서는 지방세제 개편을 위한 몇 가지의 원칙을 정립하되 앞에서 살펴본 다양한 논의를 반영하고자 함
- 지방재정의 확충 대안을 마련하되 자주재원 중에서 지방세에 의한 확충 대안을 마련하고자 함
- 지방세에 의한 확충 대안은 국세의 지방세 이양, 기존 과세체계 내 과세대상의 확대, 세율인상, 과세표준 인상, 신세원의 발굴 등이 대표적임
- 여기에서는 국세의 지방세 이양, 기존 과세체계 내 과세 대상의 확대, 세율 인상, 과세표준 인상과 관련된 대안을 고려하는 것으로 하되 실현 가능성을 중심으로 단기대안과 중·장기대안으로 구분하여 제안하고자 함
- 신세원의 발굴을 통한 세수 확충은 그 효과가 미미할 뿐만 아니라 부가가치세와의 중복과세문제 등이 제기될 수 있기 때문에 제외하고자 함
- 지방세에 의한 확충 대안을 마련하되 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화할 수 있는 대안을 강구하고자 함
- 지방세가 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화할 수 있도록 공평성에 초점을 맞추어야 하는가에 대해서는 찬반이 나누어져 있으나 우리나라의 여건을 고려하여 이 연구에서는 가급적 공평성을 맞출 수 있도록 대안을 강구하고자 함
- 세목별로 재정력격차를 완화할 수 있도록 하기보다는 전반적으로 공평성을 확보할 수 있는 대안을 강구하고자 함
- 또한, 지방세에 의한 확충 대안을 마련하되 지역경제 활성화 성과가 지방세로 연계되는 고리를 견고하게 할 수 있도록 대안을 마련하고자 함
- 기존 세목 중 지역경제 활성화 성과를 지방재정으로 연계할 수 있는 세목이 있을 경우 그 기능을 강화할 수 있도록 제도 개선을 함

- 새로운 세목의 신설 등을 통하여 지역경제 활성화 성과가 지방재정으로 연계 될 수 있도록 대안을 마련하고자 함
- 지방세제 개편을 하고자 할 때 중요한 것 중의 하나는 지방자치단체의 과세자 주권을 확보하는 것이기 때문에 지방세 체계 내에 이를 수용할 수 있는 제도적 틀을 마련하고자 함
- 헌법 개정을 통해 문제를 근본적으로 해소하는 것도 하나의 대안이 될 수 있으나 쉽지 않을 것으로 보이므로 차선책으로 활용할 수 있는 대안을 모색하여 제안하고자 함
- 마지막으로 우리나라 지방세제 개편이 각 이해관계자의 수용성을 확보하는데 실패하고 있다는 점을 고려하여 이해관계자별 갈등 해소 전략을 제시하고자 함
- 지방세제 개편안의 내용에 따라 비용과 편익이 집중 또는 분산되는 집단이 존재하게 되는바 이해관계자의 수용성을 높이는 것은 쉽지 않은 대안이 될 것임
- 그럼에도 불구하고 시행해 볼 수 있는 대안을 마련하여 제안하고자 함



그림 5-1 재정분권 발전을 위한 지방세제 개편 기본방향

2 지방세제 개편(안)

2.1 지방세 확충 대안

2.1.1 국세의 지방세 이양

1) 대안

1.1) 주세

○ 필요성

- 주세가 지방세로 이양되면 지방자치단체의 지원에 의하여 각 지방자치단체에 지역을 대표하는 전통주 공장이 생길 것이고 이는 일본과 같이 다양한 지역산업, 축제, 음식, 농산물 판매, 도·농교류 등과 연계되어 일정한 효과를 창출할 수 있을 것임
- 이러한 효과는 특히 서울과 수도권에서 멀리 떨어진 재정자립도가 낮은 지역에 더 효과적일 것임
- 그 이유는 수도권에서 멀리 떨어진 지역일수록 맑은 물과 녹색 환경이 조성되어 있기 때문이며(경향신문 2010-06-03), 이는 결국 열악한 지방재정의 일정부분을 충당하는데 기여할 수 있을 것으로 판단됨
- 이러한 이유 때문에 광채기(1999) 등과 같은 학자들은 주세의 지방세 이양을 지속적으로 주장하였음

○ 방법

- 주세를 이양하는 방법에는 세원의 공동이용, 재원의 공동이용 등 다양한 방법이 있으나 지방자치단체의 자율성 제고를 위하여 주세의 전체를 징세지 원칙에 근거하여 이양(2012년 결산기준 약 3조 원)함

○ 세수증감 효과(전국, 서울시)

- 주세는 연도별로 차이가 있기는 하지만 2조 8천억 원에서 3조 원 정도의 규모를 보이고 있음
- 서울특별시를 기준으로 하면 주세는 40억 원에서 88억 원의 수준을 보이고 있음
- 세수증감효과를 기준으로 서울특별시의 세수 확충효과를 보면 매우 미미한 수준이기 때문에 도입을 논의하는 것이 바람직하지 않을 수 있으나 비수도권의 이익을 도모할 수 있다는 점에서 도입을 적극 추진하는 것이 바람직할 것으로 보임

표 5-1 주세 연도별 규모

(단위 : 백만 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전국	2,829,350	2,764,092	2,878,235	2,529,303	2,998,922
서울	4,072	5,557	8,835	8,817	8,383

자료 : 국세청, 국세통계연보, 2013

1 2) 양도소득세

○ 필요성

- 양도소득세는 과세대상의 대부분이 토지와 건물 등이기 때문에 지방세 원칙에 일치하는 세목이라고 볼 수 있음. 이러한 이유 때문에 제반 서류를 지방자치단체가 관장하고 있음. 지방자치단체로 이양될 경우 토지와 관련된 세원 포착이 국세로 존치하는 것보다 용이할 것으로 보임
- 양도소득세는 토지와 건물이 주요 과세대상이기 때문에 부동산 경기에 민감한 소득과세 역할을 수행할 수 있을 것임
- 지방자치단체로 이양될 경우 지방세에서 부족한 소득과세 부분을 채워줄 수 있다는 장점이 있을 것임. 즉, 양도소득세는 지역의 부동산 거래에 과세하는 방식을 따르고 있기 때문에 그 세수의 전액 또는 일부를 지방으로 이양하는 방안은 지방재정 확충을 위해 심도 있게 검토할 만한 과제일 수 있음
- 국세인 양도소득세는 토지나 주택을 거래할 때 발생하는 양도소득에 과세하는 세금이기 때문에 이를 관리하는 지방자치단체가 부과·징수하는 것이 용이하므로 토지와 주택 거래의 양도소득을 지방으로 이양하여 지방소득 세목으로 하는 방안이 적극적으로 검토될 필요가 있음
- 과세주체와 서류행정의 주체가 일치하지 않기 때문에 발생하는 납세자의 불편을 해소하기 위해서라도 지방자치단체로 이양하여야 함
- 양도소득세는 토지와 건물을 기반으로 하기 때문에 그 지역에서 발생한 개발이익을 조세로 징수하여 그 지역에 재투자하는 개발 이익 환수 효과가 있음. 또한, 지역개발에 따른 부동산 투기 행위가 발생할 때에는 지가 상승에 따른 공시지가를 상향 조정하여 세수 증대를 기할 수 있음
- 국세청은 지방 세무서에 담당자가 1명 ~ 2명에 지나지 않지만 지방자치단체는 본청 - 읍·면·동으로 연계되는 행정계층을 가지고 있기 때문에 탈루 예방에 효과적일 수 있음

- 지방자치단체로 이양될 경우 체납세 발생을 축소할 수 있다는 장점이 있음
- 지방자치단체로 이양될 경우 취득세와 동시에 부과할 수 있어 세원 포착이 빠르고 주민등록 전산망을 활용하여 체납자 추적이 가능하기 때문에 체납액 발생을 줄일 수 있을 것임
- 이러한 이유 때문에 고성삼·김준곤(2005), 유태현(2014)과 같은 학자들은 양도소득세의 지방세 이양을 지속적으로 주장하였음
- 방법
 - 양도소득세를 이양하는 방법에는 세원의 공동이용, 재원의 공동이용 등 다양한 방법이 있으나 지방자치단체의 자율성 제고를 위하여 양도소득세의 일정부분을 징세지 원칙에 근거하여 배분함(2012년 결산기준 7조 5천억 원)
 - 지방자치단체 간 불형평성의 문제를 해소하기 위한 제도적 장치를 가미하고자 할 경우에는 재정력환산지수 또는 역재정력지수 등을 활용하는 방법을 고려할 수 있을 것임
- 세수증감 효과(전국, 서울시)
 - 양도소득세는 2012년 기준 7조 4천 5백만 원 정도의 규모를 보이고 있음
 - 서울시의 양도소득세는 2012년 기준 3조 2천억 원 정도의 규모임

표 5-2 양도소득세 연도별 규모

(단위 : 백만 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전국	9,325,060	7,307,948	8,163,278	7,389,355	7,455,162
서울	4,103,126	3,113,053	3,180,282	2,933,738	3,161,159

자료 : 국세청, 국세통계연보, 2013

- 전국을 기준으로 20%를 이양하면 양도소득세는 1조 5천억 원 정도임
- 서울을 기준으로 20%를 이양하면 양도소득세는 6천 3백억 원 정도임

표 5-3 양도소득세 지방이양규모별 추계결과

(단위 : 백만 원)

구분	20%	40%	60%	80%	100%
전국	1,491,032	2,982,065	4,473,097	5,964,130	7,455,162
서울	632,232	1,264,464	1,896,695	2,528,927	3,161,159

1 3) 개별소비세

○ 필요성

- 국세인 특별소비세의 과세대상 중 경마장, 골프장, 카지노, 유흥주점 등은 지역에 고착되어 있기 때문에 지역 정착성과 응익성 측면에서 국세보다 지방세가 더 적합함. 이에 따라 이들 세원은 국세보다 지방세 과세대상에 더 적합함

○ 방법

- 지방특별소비세를 신설하여 과세하거나 레저세로 이양하는 것을 고려할 수 있음
- 지방특별소비세 신설 또는 레저세 이양은 국세인 개별소비세가 부과되고 있는 과세장소 중 지역성이 강한 경마장·경륜장 또는 경정장, 골프장, 카지노를 과세대상으로 이양받고, 과세유흥장소 중에서 유흥주점 또는 외국인 전용 유흥음식점, 그리고 그 밖에 이와 유사한 장소를 과세대상으로 할 수 있을 것임
- 지방특별소비세 또는 레저세의 과세대상으로 거론되고 있는 골프장·경마장·경륜장의 입장행위와 카지노 입장행위, 유흥음식행위에 대한 세수는 경제수준의 향상과 레저·오락에 대한 일반국민 관심의 증폭 등을 감안할 때 현재보다 더욱 신장될 가능성이 높으며, 이는 지방특별소비세 또는 레저세가 향후 취약한 지방재정의 확충에 상당한 역할을 담당할 수 있음을 의미함
- 골프장·경마장·경륜장의 입장행위와 카지노 입장행위, 유흥음식행위에 대한 개별소비세 세수를 지방특별소비세 또는 레저세의 세원(과세대상)으로 전환하는 것은 세수의 충분성, 세수의 신장성, 세수의 안정성 등에서 장점이 있음 (손희준, 2006)
- 단, 과세장소는 특정지역에 집중될 수 있으므로 보편성의 원칙을 충족시킬 수 없음
- 이러한 점을 고려하면 과세유흥장소(유흥음식주점, 외국인전용음식점)만을 대상으로 지방특별소비세를 부과 징수하는 방안도 검토할 필요가 있을 것임 (2012년 결산기준 지역별 개별소비세 2조 2천억 원)¹¹
- 이와 같은 이유 때문에 송쌍중(2001), 오연천(2001), 최명근(2001), 이재은(2002, 2003), 광채기(2003), 손희준(2006), 유태현(2014) 등과 같은 학자들은 개별소비세의 지방세 이양을 지속적으로 주장하였음

11 전체 개별소비세 중 수입분을 제외한 지역별 기준

- 세수증감 효과(전국, 서울시 : 수입분 제외)
- 지역별 개별소비세는 전국이 2012년 기준 약 2.2조 원 수준을 보이고 있으며, 서울시는 2012년 기준 950억 원의 규모로 조사됨
- 이 중 경마장·경륜장, 골프장, 카지노, 유흥주점 등 특정 과세대상을 지방특별 소비세 또는 레저세로 이양할 경우 2012년 기준 전국적으로 개별소비세 해당 액인 3,846억 원(한국지방세연구원, 2013), 서울은 572억 원 정도의 세수증대 효과가 발생할 것으로 예상됨

표 5-4 개별소비세 연도별 규모

(단위 : 백만 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전국	2,384,143	1,936,368	2,461,389	2,485,816	2,151,553
서울	139,743	122,750	143,388	167,191	95,387

주 : 개별소비세 규모는 '수입분'을 제외한 '지역별' 기준임
 자료 : 국세청, 국세통계연보, 2013

1 4) 지방법인세 도입

- 필요성
- 지방공공재는 재화 및 용역의 특성상 수혜범위가 지역적 한계를 지니고 있으며 이러한 지방공공재를 제공하기 위한 재원으로 활용되는 지방세는 공공재의 제공에 대한 가격 기능을 수행하기 위해 편익 원칙에 부합하게 과세하는 것이 바람직함
- 납세자가 공공서비스로부터 받은 편익에 비례하여 조세 부담을 지는 것이 바람직하다는 응익원칙에 따라 각종 증명서와 민원서류의 발급 수수료, 공원 입장료, 상·하수도 요금 등은 편익원칙이 명확하게 적용되는 전형적인 예임
- 지방소득세 법인세분이 이익 규모와 연동되어 있지만 지방에 귀속되는 세수 규모가 국세의 10%에 불과하기 때문에 기업유치 노력 및 기업에 대한 자치단체의 행·재정적 지원과 기반시설 제공 등의 편익과 조세부담 간 연계가 부족한 실정임(즉, 법인세액에 부가되는 지방소득세 법인세분은 응익원칙이 제대로 반영되지 못하고 있음)

- 또한, 기업이 입주함에 따라 발생하는 폐수·매연·소음·교통체증 등 사회적 비용을 지방세 체계에 반영하여 지방이 감당할 수 있도록 하여야 할 것이며, 그 대안 중 하나가 지방법인세의 도입이 될 것임
- 이와 같은 이유 때문에 곽채기(1999), 고성삼·김준곤(2005), 송상훈(2012) 등과 같은 학자들은 지방법인세의 도입을 주장하고 있음
- 방법
 - 법인세를 이양하는 방법에는 세원의 공동이용, 재원의 공동이용 등 다양한 방법이 있으나 지방자치단체의 자율성 제고를 위하여 법인세의 일정 부분을 징세지 원칙에 근거하여 배분함(2012년 결산기준 45조 9천억 원)
 - 지방자치단체 간 불형평성 문제를 해소하기 위한 제도적 장치를 가미하고자 할 경우에는 재정력환산지수 또는 역재정력지수 등을 활용하는 방법을 고려할 수 있을 것임
- 세수증감 효과(전국, 서울시)
 - 법인세는 2012년 기준 45조 9천억 원의 규모를 보이고 있음
 - 서울시에서 징수하는 법인세 규모는 29조 2천억 원의 수준을 보임

표 5-5 법인세 연도별 규모

(단위 : 백만 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
전국	39,154,491	35,251,404	37,268,222	44,872,821	45,931,750
서울	23,447,754	20,264,334	22,586,923	27,453,337	29,202,822

자료 : 국세청, 국세통계연보, 2013

- 법인세의 20%를 배분하면 전국적으로는 9조 2천억 원의 규모가 되며 서울시에
는 5조 8천억 원이 배분됨

표 5-6 지방법인세 연도별 배분규모

(단위 : 백만 원)

구분	20%	40%	60%	80%	100%
전국	9,186,350	18,372,700	27,559,050	36,745,400	45,931,750
서울	5,840,564	11,681,129	17,521,693	23,362,258	29,202,822

15) 레저세 확대 개편

○ 필요성

- 레저란 수면 등의 생리적 활동이나 생계 유지에 필요한 노동 등과 같은 경제활동에 요구되는 생활시간을 제외한 나머지의 자유로운 시간에 행하는 제반 활동으로 정의됨
- 레저산업은 연극·영화 등과 같은 공연이나 스포츠 경기 등의 ‘보는 레저’, 각종 스포츠 활동과 같은 ‘행동 레저’, 또는 여행 등과 같은 ‘취미 레저’ 등 광범위한 활동을 포함할 수 있으나 현재 레저세의 과세대상은 매우 한정적임
- 레저세가 지방세로서 갖추어야 하는 요건 중에서 세수의 지역 간 편차가 크지 않아야 한다는 보편성의 원칙이 강조되고 있음. 그러나 현실적으로 과세대상인 경륜·경정·경마시설은 특정 지자체에 집중되어 있고 장외매장도 한정된 장소에 분포되어 있는 것이 사실임. 따라서 레저세를 국세로 전환하자는 주장도 제기된 바 있음
- 그럼에도 불구하고 대다수의 경우 레저 활동이나 산업, 시설 등이 지역적 기반과 특성을 반영하기 때문에 세원의 성격상 지방세로 존치하는 것이 더 바람직함

○ 방법

- 레저세 확대 개편 방안은 크게 3가지로 구분 가능함
- 첫째는 현행 레저세를 관광·레저세로 확대 개편하는 방안임. 즉 부가가치세와 개별소비세의 과세대상 중 관광행위 부분과 기존의 레저세 과세대상 범위를 확대하여 관광·레저세로 세목을 개정함
- 둘째는 지방세 중 지역자원시설세의 범위를 보다 포괄적으로 해석하여 관광 및 레저행위를 포함시키는 방안임. 지역자원시설세는 관광자원에 대한 과세를 포함하고 있으므로 관광 및 레저 관련 과세대상을 통합하여 지역자원세로 개편할 수 있을 것임
- 마지막으로, 지방세 중 레저세의 과세대상 범위를 확대하여 포함시키는 방안이 있음. 현행 우리나라 레저세는 경륜·경정·경마 및 소싸움과 같은 사행행위에 대하여 과세함으로써 일반적인 레저의 개념과 거리가 있음. 또한, 사행행위 중 스포츠평타, 복권 및 카지노에 대한 과세는 빠져 있음. 국세인 개별소비세는 경마장, 경륜장, 카지노 등과 같은 사행행위가 이루어지는 장소와 골프장과 같은 스포츠 활동이 이루어지는 장소의 입장행위에 대하여 부과하고 있음. 따

라서 현재와 같이 이원화되어 있는 과세를 개선하기 위해 국세인 개별소비세의 과세대상 가운데 사행성 산업, 골프장과 같은 특정한 장소를 입장하는 것에 대한 과세를 지방세로 이양할 필요가 있으며, 스포츠토도와 카지노에 대한 과세를 추진해야 함

- 세수증감 효과(전국, 서울시)
 - 레저세 과세대상을 스포츠토도와 카지노까지 확대할 경우 전국적으로 연간 5,000억 원 이상, 서울시는 연간 1,400억 원 이상의 세수증대 효과가 기대됨
 - 다만, 강원랜드는 레저세 과세 이후 2,000억 원 이상의 당기순이익 감소가 예상되며 폐광지역개발기금도 축소될 것으로 예상됨. 또한, 강원도의 경우 보통교부세 감소, 재정보전금 및 징수교부금 증가, 주주배당금 감소 등을 감안할 경우 재정수입 효과가 크지 않으며, 직접적인 이해당사자인 7개 시·군(강원도 태백·삼척·영월·정선, 충남 보령, 전남 화순, 경북 문경)은 폐광기금, 주주배당금 등의 감소로 총세입이 감소하는 것으로 나타나 이에 대한 고려도 필요할 것임

2) 대안별 우선순위

- 이 연구는 국세의 지방세 이양 대안과 관련하여 크게 주세, 양도소득세, 개별소비세의 일정부분 이양을 통한 지방특별소비세 신설, 법인세의 일정부분 이양을 통한 지방법인세의 신설, 레저세 과세대상의 확대 등과 같은 대안을 제안하였음
- 모든 대안을 단기적으로 도입하여 운영하는 것은 현실적으로 어려움이 있기 때문에 실현가능성을 고려하여 다음과 같은 기준을 적용하여 선정하되 단기, 중·장기로 구분하여 접근하는 것이 바람직할 것임
 - 세수 확충 효과가 큰 세목을 중심으로 이양을 확정지은 후 점차 다른 세목으로 확대하는 전략이 바람직할 것으로 보임
 - 지방자치단체 간 이해관계가 크게 대립되지 않는 세목을 중심으로 접근하는 것이 실현가능성을 높일 수 있을 것으로 보임
- 단기 / 중·장기
 - 단기 대안 : 현재 거론되고 있는 레저세의 과세대상 확대(스포츠토도, 카지노에 대한 과세)를 우선적으로 추진하고 국세인 개별소비세 중 경마장, 경륜장, 카지노 등과 같은 사행 행위가 이루어지는 장소와 골프장과 같은 스포츠 활동이 이루어지는 장소에 대한 입장행위에 따라오는 과세를 레저세로 이양하는 방안을 추진함

- 중·장기 대안 : 주세는 세수 확충효과가 크지 않고 수도권과 비수도권 광역자치단체 간 갈등이 발생할 여지가 존재하기 때문에 중·장기적 접근을 취하는 것이 바람직함. 지방법인세 / 양도소득세는 세수 확충효과가 크나 수도권과 비수도권 지방자치단체 간 갈등의 여지가 있음. 따라서 도입이 시급하나 단기적으로는 이루어지기 어려울 것으로 보임

2 1 2 지방세체계 내의 개편

1) 대안

1 1) 지방소비세 세율 인상

○ 필요성

- 지방소비세율의 인상은 이미 2010년 도입 당시 2013년부터 5% 추가 이양하는 것으로 상호 약속하였기 때문에 중앙정부와 지방정부 간 신뢰성을 고려하여 이행하여야 함
- 정부는 3년간의 준비과정을 거쳐, 2013년부터는 부가가치세의 5%를 지방소비세로 추가 이양을 추진함(행정자치부 보도자료, 2009. 9. 16)

표 5-7 지방소비세 인상 관련 행정자치부 보도자료

우선, 10년부터 부가가치세의 5%(약 2.3조 원)를 지방세로 전환하여 지방소비세를 신설하며, 앞으로 3년간의 준비 과정을 거쳐, 2013년부터는 부가가치세의 5%를 지방소비세로 추가 이양을 추진한다. 지방소비세의 배분은 시·도별로 민간 최종소비지출 비중을 기준으로 하되, 지역 간 재정 격차를 완화하기 위해, 수도권·광역시·도 등 권역별로 가중치를 적용하도록 하였다.

지방소비세 도입은 새로운 조세를 신설하는 것이 아니라, 부가가치세의 일부를 지방세로 전환하는 것이므로 국민의 조세 부담은 현행과 동일하며, 부과·징수도 현행과 같이 국세청이 부가가치세와 통합 관리하므로 국민의 납세 불편도 전혀 발생하지 않는다. 지방소비세 도입은 지방자치 실시 이후 지난 10여 년간 지방에서 지속적으로 요구해온 숙원 과제로 참여정부에서도 정부가 조세개혁특위를 구성하여 지방소비세 도입을 추진하다가 무산된 바 있으나, 이번 지방재정 지원 제도 개편을 통해 드디어 그 결실을 맺게 되었다.

이번 세제 개편은 국세 일부를 지방세로 전환하여 지방세를 확충한 최초의 사례이기도 하다.

지방소비세 도입의 기대효과

우선, 지방의 재정자립도가 최근의 지속적인 하락 추세에서 벗어나, 약 2.2%p 상승할 것으로 전망된다. 현재, 총 조세 중 지방세가 차지하는 비중이 약 21%에 불과하나, 앞으로 점차 상승할 것으로 예상되며, 지방세 중 소득·소비과세의 비중도 확대되어 지방세입의 안정성이 제고될 것으로 기대된다.

또한, 지방소비세는 수도권 집중도가 낮기 때문에(29%), 지방세의 수도권 집중도 역시 점차 개선될 것으로 전망된다. 한편, 지방소비세 도입은 이와 같은 재정지표 개선 효과 외에도 실질적인 재정분권의 초석이 될 것으로 기대된다.

특히, 지방세와 지역경제의 연계 강화를 통해 '경제 활성화 → 지방세 확충 → 재투자'의 선순환 구조가 형성됨으로써 지역 경제 활성화 효과가 나타나고, 나아가 자치단체가 이전재원 확보에만 주력하는 행태를 벗어나 세수 증대를 위해 자구 노력을 할 수 있는 유인을 제공함으로써, 지방재정의 책임성도 크게 제고될 것이다.

뉴스와이어 | 입력 2009.09.16 15:39

- 또한 지방자치단체는 세입 축소라는 악재에 직면해 있으며, 구체적으로는 지방세, 지방교부세, 지방교육재정교부금이 감소하는 현상이 발생함
- 2008년 소득·법인세 및 종합부동산세 감세로 인해 지방세가 2012년 기준 지방소득세 1.7조 원, 지방교부세 3.5조 원, 부동산교부세 2.6조 원 등 총 7.8조 원이 감소한 것으로 추정됨(국회예산정책처, 2012)

표 5-8 2008년 소득법인세 및 종합부동산세 감세가 지방세에 미치는 영향

(단위 : 억 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
지방소득세	-2,861	-8,664	-16,708	-15,687	-17,043	-60,963
지방교부세	-6,027	-19,201	-34,460	-32,561	-35,176	-127,424
부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
소계	-13,822	-48,545	-76,938	-74,018	-77,939	-291,311

자료 : 국회예산정책처, 2012~2016년 장기 재정전망 및 분석, 2012

- 더불어, 2014년 국회예산정책처 국세 수입 전망에 의하면 중앙정부의 국세 징수 실적이 본예산보다 매우 적을 것으로 예상되며 이는 지방세와 지방교부세, 그리고 지방교육재정교부금의 축소로 연계될 수 있음
- 소득세, 법인세, 부가가치세, 교통·에너지·환경세는 본예산보다 5조 2,700억 원의 결손이 발생하고 이 때문에 지방소득세, 지방소비세, 자동차세(주행세분) 등 3개 지방세는 4,110억 원의 결손이 발생할 것으로 전망함(국회예산정책처, 2014.10)

표 5-9 2014년 주요 국세수입 전망과 지방세 수입변화

(단위 : 십억 원)

구분	본예산(A)	국회예산정책처 전망(B)	차이(B-A)
국 세			
소득세(a)	54,382	54,322	-60
법인세(b)	46,018	43,371	-2,647
부가가치세(c)	58,455	55,950	-2,505
교통에너지환경세(d)	13,481	13,423	-58
소계	172,336	167,066	-5,270
지방세			
지방소득세((a+b)×10%)	10,040	9,769	-271
지방소비세(c×5%)	2,923	2,797	-125
주행세(d×26%)	3,505	3,490	-15
소계	16,468	16,057	-411

자료 : 국회예산정책처, 2015년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망, 2014.10

- 다음은 지방교부세 감소임
 - 국회예산정책처에 따르면 2014년 내국세 징수 실적은 본예산에 비해 8조 560억 원의 결손이 발생하고 교육세는 160억 원의 결손이 발생하며, 종합부동산세는 1,280억 원이 추가 징수될 것으로 예상함
 - 이렇게 되면 지방교부세는 1조 4,210억 원, 지방교육재정교부금은 1조 6,490억 원의 결손이 발생하여 결국 3조 700억 원의 결손이 발생할 수 있음
- 그다음은 지방교육재정교부금의 감소임
 - 지방교육재정과 관련해서는 누리과정¹²의 운영으로 인한 재정부담 문제가 이슈가 되고 있음
 - 2014년 10월 30일 전국 시도교육감협의회 및 17개 시·도 교육청 등에 따르면, 내년 17개 시도교육청이 부담해야 하는 누리과정 예산은 3조 9,84억 원이며, 내역을 보면 유치원 교육비가 1조 7천 855억 원, 어린이집 보육료가 2조 1,429억 원임
 - 이는 2014년 유치원 1조 7,855억 원, 어린이집 1조 6,301억 원 등 총 3조 4,156억 원에 비해 5,128억 원가량(15%)이 증가한 것이며 대부분이 어린이집 보육료에 해당함
 - 이와 같은 현상이 발생한 이유는 만 3살 어린이집 보육료가 교육청 30%, 시도 70%에서 교육청 전액 부담으로 변경되었기 때문임

표 5-10 2014년도 내국세수입 전망과 지방이전재원 변화

(단위 : 십억 원)

구분		본예산(A)	국회예산정책처 전망(B)	차이(B-A)
국세	내국세(a)	179,621	171,565	-8,056
	교육세(b)	4,459	4,443	-16
	종합부동산세(c)	1,139	1,268	128
	소계	185,219	177,276	-7,943
이전재원	지방교부세(a×19.24%+c)	35,698	34,277	-1,421
	지방교육재정교부금(a×20.27%+b)	40,868	39,219	-1,649
	소계	76,566	73,496	-3,070

자료 : 국회예산정책처, 2015년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망, 2014.10

12 누리과정이란 어린이집과 유치원 등 보육기관에 다니는 3~5살 영유아를 대상으로 운영하는 교육과정으로, 해당 보육기관에 아동 한 명당 매달 22만원의 보육비를 지원하는 것임

- 지방자치단체는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 중앙정부 예산액을 토대로 다음 연도 예산을 편성함
- 따라서 이전재원에 결손이 발생하면 지방재정의 계획적 운영 및 건전 운영에 악영향을 미치게 됨
- 최근 중앙정부가 국세 세입 예산을 과다하게 편성하여 지방이전재원의 결손분이 발생하였다는 것은 문제가 있음
- 이미 2013회계연도 결산에서 내국세 세입 예산보다 결산징수액이 적어 지방교부세에서만 1조 5,130억 원의 감액정산분이 발생하였고 해당 감액 정산분이 2015년 예산안에 반영되었음
- 다음은 세출 수요의 증가 현상이 발생하고 있으며, 대표적인 것이 중앙정부 사회복지 정책으로 인한 지방비 추가 부담과 관련된 것임
- 사회복지비 부담 실태 파악을 위하여 먼저 사회복지 지출의 추이를 단체별로 비교해 보면, 2014년 현재 특·광역시는 29.1%, 도는 31.52%인 반면, 시는 26%, 군은 18%, 자치구는 51% 등 자치단체별로 차이가 있음
- 자치구는 세출의 절반 이상을 복지비로 지출하고 있으며, 증가율 역시 10.4%로 가장 높아 사회복지비 지출에 의한 자치구 재정의 압박 수준이 매우 높은 반면, 군의 경우 상대적으로 양호하다고 할 수 있음

표 5-11 단체별 사회복지 지출 현황

(단위 : %, %p)

구분	광역(총계기준)		기초(총계기준)			전국 평균 (순계)
	특·광역시· 특별자치시	도· 특별자치도	시	군	자치구	
2010년(A)	21.4	25.3	20.1	15.2	40.5	19.0
2011년	23.9	25.6	21.1	15.4	43.5	20.2
2012년	25.2	25.6	20.7	15.6	44.0	20.5
2013년	27.0	27.7	23.1	16.0	47.3	22.3
2014년(B)	29.1	31.5	26.0	18.0	50.9	24.5
증감(B-A)	7.7	6.2	5.9	2.8	10.4	3.3

자료 : 손희준, 지방재정 20년의 평가와 재정분권 과제, 한국지방재정학회, 2014에서 재인용

- 또한 2008년부터 ‘기초(노령)연금 신설’, ‘양육수당 신설’, ‘장애인연금 신설’, ‘영유아보육료 대상 확대’, ‘기초생활보장 급여 확대’ 등 대규모 사회복지 제도의 확대에 관련 사회복지 보조사업의 국비와 지방비가 큰 폭으로 증가하였음
- 행정자치부의 조사결과에 의하면 이러한 5가지 사회복지 제도의 확대에 인하여 국비는 2008년 2.4조 원에서 2014년 17.7조 원으로 7.4배 증가하였고, 지방비는 2008년 0.8조 원에서 2014년 6.39조 원으로 8.0배 증가하였음

표 5-12 2008년 이후 주요 복지시책 관련 지방비 증가 현황

(단위 : 조 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	합계
국 비 합계(A)	2.4	3.04	12.0	12.7	13.5	14	17.7	76.20
지방비 합계(B)	0.8	1.14	4.84	5.22	5.73	6.7	6.39	30.82
- 2008년 기초노령연금 신설 (2014년 기초연금 개편)	0.8	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.8	7.80
- 2009년 양육수당 신설	0	0.04	0.07	0.1	0.11	0.83	0.69	1.82
- 2010년 장애인연금 신설	0	0	0.07	0.14	0.14	0.17	0.22	0.74
- 2011년 영유아 보육료 확대	0	0	1.8	2.0	2.4	2.7	1.7	10.60
- 기초생보	0	0	1.9	1.98	2.08	1.9	2.0	9.86
총 사업비(A+B)	3.2	4.18	16.84	17.92	19.23	20.7	24.09	107.02

주 : 기초생보는 생계급여, 의료급여, 주거급여, 교육급여, 해산장제급여를 의미
 자료 : 행정자치부, 「주민세 등 지방세 20년 만에 현실화 한다」 보도자료, 2014.9

- 특히, 서울은 복지사업 확대에 따라 2014년 1,307억 원, 2015년 3,081억 원 등 총 4,388억 원을 추가 부담해야 하는 상황임

표 5-13 복지사업 확대에 따른 서울시 부담 현황

(단위 : 억 원)

구분 (‘13년 대비 증가)	계		기초연금		장애인연금		기초생활보장	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
전국기준	7,969	19,248	6,814	15,077	600	1,372	555	2,799
서울시	1,307	3,081	1,178	2,607	64	147	65	327

주 : 국고보조율은 2013년 기준
 자료 : 서울특별시 내부자료, 2014

- 마지막으로 분권교부세의 보통교부세 통합에 따른 불교부단체의 문제가 발생함

- 2005년 도입된 분권교부세는 2010년 보통교부세로 통합될 예정이었으나, 재정 부담 문제로 한 차례 연기되어, 2015년에 노인 양로시설, 장애인 및 정신 요양시설 사업은 국고보조사업으로 환원하고, 나머지 사업은 보통교부세로 통합하게 되었음
- 이는 분권교부세 대상 사업이 보통교부세로 통합될 경우 분권교부세 산정을 위한 수요가 반영될 수 있을 것인가(경상적 수요는 일정 부분 가능하나 비경상적 수요의 반영은 어려울 것임), 분권교부세가 보통교부세로 통합될 경우 자치구와 불교부단체에 대한 재정지원은 어떻게 할 것인가에 대한 문제임

표 5-14 분권교부세 추가사업비

(단위 : 억 원)

구분	2004년(이양 전)	2013년 추계(A)	2013년 현재(B)	추가사업비(B-A)
사업비	22,424	38,861	59,478	20,618
- 국비/분권	9,755	16,886	16,886	-
- 지방비	12,669	21,975	42,593	20,618

자료 : 행정자치부 내부자료, 2014

- 이러한 점을 고려하면 지방세수 확충 대안이 마련되어야 하는데, 그 중의 하나가 지방소비세의 세율 인상이라고 볼 수 있음
- 방법
 - 지방소비세 이양분을 현행 11%에서 최소한 16% 규모로 상향 조정함
 - 현재는 2014년 이전 지방소비세 5%(민간최종소비지출에 의하여 배분)와 2014년 이후 6%(취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분의 비율에 따라 배분)를 합하여 11%를 배분하고 있음
 - 당초 5%를 추가 이양한다고 약속하였기 때문에 이를 준수할 경우 16%가 됨 (6%는 인상 약속과 무관하게 별도의 요인에 의하여 인상한 것임. 인상이라기 보다는 보전의 의미임)
 - 여기에서는 지방소비세의 정체성을 확립하는 차원에서 별도로 분리하는 것이 아니라 통합운영 되어야 한다는 전제하에 계산하고자 함
- 세수증감 효과(전국, 서울시)
 - 5%를 인상하면 전국 기준 9조 7천억 원이 됨
 - 서울특별시는 현행 방식으로 배분할 경우 1조 4,874억 원이고 통합방식에 의하여 배분하면 1조 4,735억 원이 됨

표 5-15 지방소비세 배분규모 확대와 세수증가

(단위 : 억 원)

구분	11% 기준 현행방식 (5%와 6% 분리적용)	16% 기준(5% 인상)	
		현행방식 (5%와 6% 분리적용)	통합방식 (11%를 일괄적용)
전국	64,469	97,309	97,309
서울	9,902	14,874	14,735

자료 : 유태현, 지방재정 여건변화를 반영한 지방소비세 확충 방안, 한국지방세연구원, 2014

1 2) 지역자원시설세 제도개선을 통한 지방세수 확충

○ 필요성

- 재산세는 2005년 이후 건축물에서 주택을 분리하여 건축물(주택 제외)과 주택을 별도의 과세대상으로 설정하고 있음
- 반면, 범주적으로 부동산 보유세에 해당하는 현행 특정부동산분 지역자원시설세는 그런 구분 없이 건축물(주택 포함)을 과세대상으로 하고 있음
- 현재 재산세의 경우 주택과표는 시가방식으로 산정하고 건축물(주택 제외) 과표는 원가방식을 적용하고 있지만 특정부동산분 지역자원시설세는 주택을 포함한 건축물의 과표를 원가방식으로 산정하고 있음
- 이는 동일하게 부동산보유세에 속하지만 재산세는 주택과표를 시가방식으로 산정하는 반면, 특정부동산분 지역자원시설세는 주택(주택의 건물부분)과표를 원가방식으로 산정하고 있다는 것임
- 재산세와 특정부동산분 지역자원시설세는 부동산보유세이며 대장세, 수익세, 물세의 성격을 가짐
- 그럼에도 불구하고 두 세목이 주택에 대한 과표를 산정할 때 다른 방식을 적용하는 것은 지방세 세목 간 과세 형평성을 저해하는 문제와 더불어 지방세 세수 위축 등의 부작용을 수반하기 때문에 합리적인 개선이 필요함(유태현, 2014)

○ 방법

- 지역자원시설세의 과세대상인 주택과표를 재산세와 마찬가지로 현행 원가방식에서 시가방식으로 전환하여 산정하는 방식을 채택함. 이와 같은 제도 개선이 이루어질 경우 지방세수 확충에 기여할 것임

1 3) 지방세 비과세·감면제도의 정비

○ 필요성

- 지방세 비과세·감면제도의 다수는 지방자치단체의 자율에 의하여 이루어진 것이 아니라 중앙정부의 정책적 목적에 의하여 시행된 것임
- 지방세법 34.7%, 지방세특례제한법 56.5%, 조세특례제한법 8.3%, 그리고 감면 조례 0.6%의 순으로 나타나, 지방자치단체가 추진한 것은 감면 조례 0.6%의 수준임을 알 수 있음
- 2013년을 기준으로 할 때 지방세 비과세·감면규모가 지방세에서 차지하는 비중은 약 23.0%로 매우 높은 수준임
- 지방세 비과세·감면대상에 포함되었던 시점과 현재의 시점이 많이 경과하였고 그 과정에서 급격한 환경변화가 있었음에도 불구하고 여전히 비과세·감면되고 있는 실정임
- 이러한 점을 고려하면 비과세·감면제도를 축소하기 위한 접근이 필요함

○ 방법

- 현행 지방세 감면율(23%)을 국세(14.3%) 수준으로 인하할 필요가 있음
- 취약계층 지원 등 서민생활 안정이나 경제 활성화에 필수적인 분야는 유지하더라도 감면목적이 달성되었거나, 일몰이 도래한 감면은 원칙적으로 종료함

○ 세원증감 효과(전국, 서울)

- 2012년 비과세·감면규모는 전국적으로 15조 4천억 원이며, 서울시는 3조 2천억 원임
- 국세의 비과세·감면수준인 14.3% 수준을 유지할 경우 전국적으로는 9조 6천억 원 정도의 세수증가효과가 있고 서울시는 약 2조 원의 세수증가효과가 있음

표 5-16 비과세·감면 규모 및 세수 증감 규모

(단위 : 백만 원)

구분	비과세·감면규모	세수증감규모
전국	15,428,564	9,592,542
서울	3,207,714	1,994,361

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 2013

2) 대안별 우선순위

- 기존 지방세체계 내에서의 세수 확충 대안으로는 담배소비세 부가 개별소비세의 일부 이양, 지역자원시설세 제도개선, 비과세·감면대상 축소, 지방소비세 인상 등이 있음. 이 중에서 단계적으로 추진할 경우 우선순위를 가질 수 있는 대안은 다음과 같음
 - 담배소비세 부가 개별소비세 이양은 신설 개별소비세의 20%를 지방의 소방·안전 재원으로 이전하기로 결정함으로써 지방자치단체 간 배분 등 구체적인 시행안에 대하여 우선적으로 논의할 필요가 있음
 - 지역자원시설세의 과세대상인 주택과표를 재산세와 마찬가지로 현행 원가방식에서 시가방식으로 전환하여 산정하는 대안(2014년 지방세제 개편안 반영)은 부동산에 대한 과표결정이 국토교통부에 있는바 이를 행정자치부로 이관하여야 하는 작업이 선행되어야 함
 - 비과세·감면대상의 축소는 단계적으로 제도를 개선할 수는 있지만 제도 개선과 관련된 이해당사자들이 많고 서울시의 경우(자치구 제외) 취득세 감면이 비과세·감면의 상당 부분을 차지하고 이미 지방소비세(6%부분)로 보전받고 있어 선별적 추진이 이루어져야 함
 - 지방소비세 인상은 단기적으로 추진되면 지방재정의 열악성을 극복할 수 있다는 점에서 매우 바람직하나 우리나라 경제 여건과 중앙정부의 입장을 고려할 때 단계적으로 실현되기는 어려울 것으로 보임
 - 특히, 현행 지방소비세의 배분 몫이 5%와 6%로 구분되어 있는바 이를 통합하는 작업이 있어야 하고 이 경우 지방자치단체 간 배분 규모에 변화가 생겨 어려움이 발생할 수 있음
- 종합하면 다음과 같은 단계별 전략이 가능함
 - 단기 : 담배소비세 부가 개별소비세 이양, 지역자원시설세 제도 개선 등(2014년 지방세제 개편안 반영)을 우선적으로 추진하고 필요한 부분에 대하여 비과세·감면대상의 축소가 이루어져야 할 것임
 - 중·장기 : 지방소비세율 인상은 중·장기적으로 추진하여야 할 것임. 다만, 대통령소속 지방자치발전위원회의 「지방자치발전 종합계획(안)」에 지방소비세율의 인상 내용이 포함되어 있어 단기간에 이루어질 가능성도 배제할 수 없음

2 2 과세자주권 확보대안

1) 대안

1 1) 필요성

- 지방자치는 일정한 지역의 주민들이 스스로의 권한과 책임에 따라 그 지역의 사무를 처리하는 것으로 지방자치권의 내용에는 자치 행정권, 자치 입법권, 자치 조직권, 자치 재정권이 있음
- 과세자주권은 자치 재정권에 포함되고 국가나 상위 지방자치단체의 간섭 없이 지역주민들로부터 스스로의 권한과 책임 아래 세금을 부과 징수할 수 있는 권한으로서 자치 재정권의 핵심이라고 볼 수 있음
- 자치재정권이 지방 자치권의 핵심이고 과세자주권이 자치 재정권의 핵심이기 때문에 과세자주권은 지방자치권의 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있음(김태호, 2014)
- 과세자주권은 세목을 신설하거나 선택할 수 있는 권한, 세율을 결정하고 조정할 수 있는 권한, 과세표준액을 결정하고 조정할 수 있는 권한, 지방세의 감면을 결정하고 조정할 수 있는 권한, 공동세에 대하여 지방자치단체가 배분을 결정할 수 있는 권한 등임
- 이 중에서 우리나라 지방자치단체에게 부여되어 있는 과세자주권은 다음과 같음
 - 세목을 신설하거나 선택할 수 있는 권한
 - 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있고 법률에는 조례가 포함되지 않기 때문에 세목을 신설할 수 있는 권한이 없음
 - 다만, 지역자원시설세는 지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역 자원의 보호 및 개발, 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형 개발 사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다고 지방세법 제141조에 규정되어 있어 세목 선택권을 부여하고 있음
 - 특정자원분 지역자원시설세는 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력 발전, 화력발전에 대하여 과세할 수 있고 현재 지방자치단체별로 선택하여 과세하고 있음

- 세율을 결정하고 조정할 수 있는 권한
 - 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다는 헌법 제59조에 근거할 때 지방자치단체는 세율을 결정하고 조정할 수 있는 권한을 보유하고 있지 않음
 - 다만, 탄력세율제도가 존재하고 있어 일부 권한을 가지고 있음
- 과세표준액을 결정하고 조정할 수 있는 권한
 - 과세표준액은 공시지가, 공시가격 등을 활용하도록 지방세법에 명문화되어 있기 때문에 권한이 없다고 보는 것이 맞음
 - 다만, 지방세법 시행령 제4조 3항을 보면 건축물, 선박, 항공기 및 그 밖의 과세대상에 대한 시가표준액은 매년 1월 1일 현재 시장·군수 또는 구청장이 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 산정하여 특별시장·광역시장 또는 도시장의 승인을 받아 결정한다고 되어 있어 일정부분 지방자치단체가 결정하고 조정할 수 있는 권한을 가지고 있음
- 지방세의 감면을 결정하고 조정할 수 있는 권한
 - 지방자치단체는 지방세 감면을 결정하고 조정할 수 있는 권한을 가지고 있으나 대다수는 중앙정부의 정책적 목적에 의하여 이루어지고 있음
- 공동세에 대하여 지방자치단체가 배분을 결정할 수 있는 권한
 - 공동세에 대한 배분규모를 결정할 수 있는 권한이 지방자치단체에게 주어져 있지 않음
- 살펴본 것처럼 우리나라 지방자치단체가 보유하고 있는 과세자주권의 수준은 매우 낮다고 볼 수 있을 것임
- 자치재정권의 핵심이 과세자주권에 있다고 할 때 과세자주권을 확대할 수 있는 조치가 필요할 것으로 판단됨

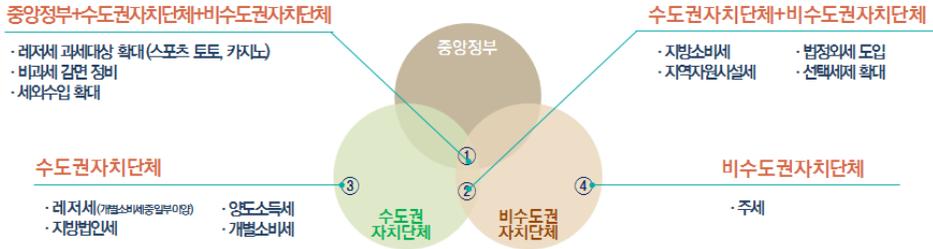
1 2) 방법

- 헌법 제59조의 개정이 필요함
 - 헌법을 개정하고자 할 때에는 일본 헌법 제84조를 참고할 필요가 있음
 - 새로운 조세를 부과하려면 법률 또는 법률이 정한 조건을 따라야 한다고 되어 있음
- 지방세기본법에 법정외세와 관련된 내용을 삽입할 필요가 있음
 - 지방자치단체의 조례로 부과할 수 있는 법정외세목을 신설하는 대안을 강구하는 것이 근본적인 해결책이 될 것임

- 세목을 열거하고 있는 조문에 별도로 세목을 신설할 수 있다는 내용을 삽입하면 될 것임
- 선택세제의 확대가 요구됨
- 지방자치단체의 과세자주권 확대를 유도하기 위해 필요함
- 그동안 지방 재정의 해묵은 과제인 재정운용의 자율성 및 책임성 확보라는 차원에서 지나치게 많은 의존재원으로 재정이 운용되기 때문에 발생하는 조세의 가격 기능이 위축되고 자칫 도덕적 해이 현상까지 초래하는 현실을 타파할 필요가 있음. 즉, 각 지역에 부존하고 있는 잠재세원을 지방자치단체가 능동적으로 개발하여 과세한다면 지역의 재정수요를 지역 재원으로 충당하는 재정분권과 자치재정의 의의를 달성할 수 있음
- 지방세의 응익적 기능도 강화될 수 있음
- 지방세는 국세와 달리 응능적 원칙뿐만 아니라 응익적 기능을 수행하는데 선택적 과세권을 확대한다면 각 지방의 재정수요를 그 지역의 특수한 세원으로 충당할 수 있게 되어 재정 편익의 효율성을 담보할 수도 있음(손희준, 2009)
- 이를 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 확대하고 지방자치단체의 재정여건을 감안하여 지방의회의 의결에 따라 부과할 수 있도록 함
- 현재 지방세목으로 설치되어 있는 지역자원시설세, 레저세 등의 과세대상을 확대하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것임

2) 대안별 우선순위

- 여기에서 제안한 대안은 ① 헌법 개정-지방세기본법 개정 ② 지방세법 개정 등 크게 두 가지임
- 근본적인 문제 해결은 헌법 개정이지만 현실적으로 어려움이 있기 때문에 지방세법 개정을 통해 선택세제를 확대하려는 접근이 바람직함
- 대안별 우선순위를 보면 다음과 같음
- 단기 대안 : 지방세법 개정을 통한 선택세제의 확대 운영
- 중·장기 대안 : 헌법 개정을 통한 근본적 해결



대안별 우선순위	〈국세의 지방세 이양〉	〈지방세제 내의 개편〉	〈과세자주권 확보〉
	<p>단기</p> <ul style="list-style-type: none"> · 레저세(스포츠 토티, 카지노) 과세대상 확대 · 국세인 개별소비세 중특정 장소의 입장행위 과세 (영화장, 경륜장, 카지노, 골프장 등 → 레저세로 이양) · 또는 지방특별소비세 신설 	<ul style="list-style-type: none"> · 담배소비세 부가 개별소비세 이양 → 20%를 소방안전교부세로 배분 · 지역자원시설세 제도 개선: 부동산에 대한 과표결정 이관 직입 필요 (국도교통부 → 행정자치부) · 비과세 /감면대상 축소 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방세법 개정을 통한 선택세제의 확대 운영
<p>중·장기</p> <ul style="list-style-type: none"> · 주세 전체 이양 · 지방법인세 & 양도소득세 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방소비세율 인상 	<ul style="list-style-type: none"> · 헌법 개정을 통한 근본적 해결 	

그림 5-2 세제 개편에 대한 이해관계자별 요구사항 및 대안별 우선순위

2.3 지방세제 개편 실효성 확보전략

2.3.1 이해관계자 간 소통 장치 마련

- 지금까지 지방세 확충을 위한 각종 대안, 그리고 과세자주권을 확보할 수 있는 대안을 제안하였음. 이와 같은 대안의 추진은 다양한 이해관계자의 비용과 편익을 발생시키기 때문에 각 주체 간 집단행동이 발생하게 됨. 따라서 이해관계자 간 소통과 갈등 해소 장치가 마련되어야 할 것임
- 중앙정부와 지방자치단체 간 소통과 갈등 해소 : 재정분권과 지방세제 개편을 포함한 국가의 장기 재정전망에 대해 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 전문가가 참여하는 (가칭)국가재정위원회를 설치하여 논의할 필요가 있음
- 현행 법률과 제도가 유지된다는 전제하에서의 재정기준선 전망(Baseline Projection)에 따르면 우리나라의 국가채무는 GDP 대비 2014년 37.0%에서 2060년 168.9% 수준에 이르게 됨. 또한, 재정의 지속가능성 측면에서 2033년에는 기존의 세입세출 구조를 유지한 채 국채발행을 통해서도 채무를 충분히 갚을 수 없는(corrective measures) 상태에 빠짐
- 국가재정의 어려움은 지방재정에도 그대로 영향을 미칠 것이 확실하며 이러한 국가 전체의 지속가능한 재정 대책에 대하여 중앙- 지방 간 심도 있는 논의가 필요함

- 중앙정부와 지방자치단체만이 참여할 경우 이해관계가 대립할 수 있으며, 이는 세계 개편을 포함한 재정 관련 논의들을 어렵게 할 수 있기 때문에 민간 전문가가 참여하는 방안을 고려하는 것이 바람직할 것임
- 중앙정부의 양보, 지방자치단체의 설득, 전문가의 판단 등 다양한 행위 주체의 역할이 조화될 때 우리나라에 적실한 대안이 마련될 수 있을 것임. 이에 따라 각 행위 주체가 참여하여 지속적이고 주기적인 토론이 이루어질 수 있도록 논의의 장을 마련할 필요가 있음
- 중앙정부를 대표하는 기획재정부, KDI, 한국조세재정연구원, 지방자치단체를 대표하는 행정자치부, 한국지방세연구원, 시·도연구원, 그리고 전문가집단(한국재정학회, 한국지방재정학회 등) 등이 참여하여 재정분권의 정책 방향에 대해 합의하도록 함

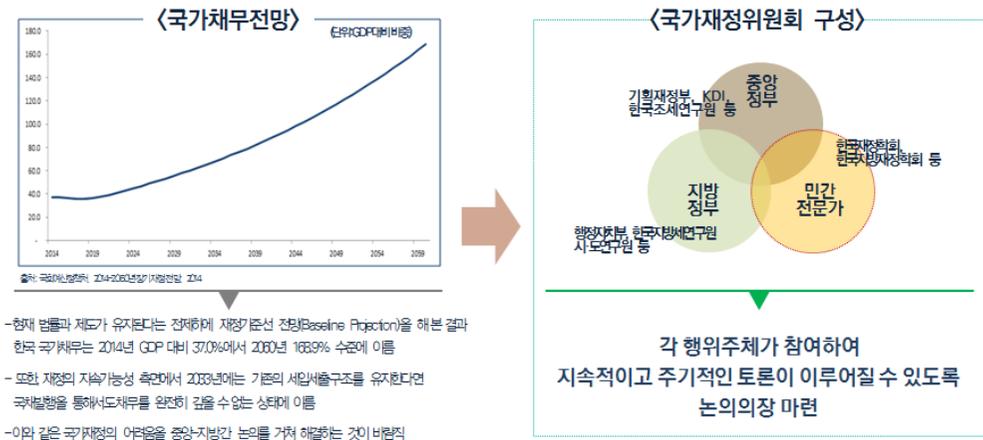


그림 5-3 (가칭)국가재정위원회 설치안

- 서울특별시와 비수도권 간 갈등은 현재 운영되고 있는 지역상생발전기금을 적절하게 활용해야 해소할 수 있을 것임
- 즉, 서울특별시 등 수도권 광역자치단체에 편익이 집중되고 비수도권에 더 적은 편익 또는 비용이 발생할 경우 지역상생발전기금의 출연 규모를 상향 조정하는 등의 방식을 활용할 수 있을 것임
- 동시에 현재 전국시도지사협의회가 중재 역할을 수행할 수 있도록 조치함으로써 갈등을 해소할 수 있는 방안도 있을 것임

- 서울특별시와 관내 자치구 간 갈등은 편익이 서울특별시에 집중되고 관내 자치구에 비용이 집중되거나 더 적은 편익이 발생할 경우 현재 운영하고 있는 조정교부금의 규모를 확대하여 자치구의 배분 규모를 상향 조정하는 등의 노력이 있어야 해소할 수 있을 것임. 또한, 공동세 제도 등을 확대하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것임. 전국시장군수구청장협의회 등의 중재를 통하여 문제를 해결하는 것도 대안이 될 수 있을 것임

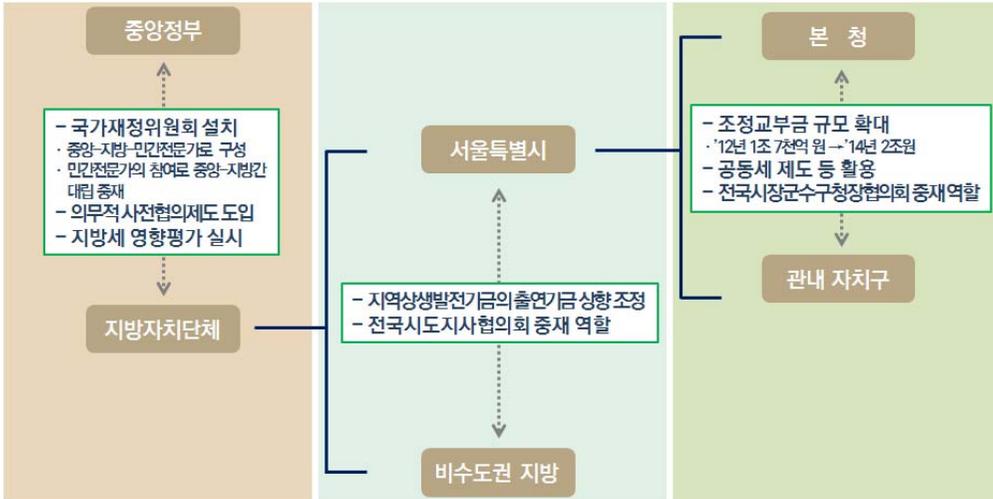


그림 5-4 세제 개편 시 이해관계자 간 갈등 해소를 위한 기구 및 제도

2.3.2 지방재정 정책에 대한 중앙 - 지방 간 사전협의와 영향평가 실시

- o 지방재정에 심대한 영향을 미치는 사안에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체가 사전에 의무적으로 협의할 수 있도록 제도화하는 대안이 마련될 필요가 있음
- 취득세가 지방세의 근간임에도 불구하고 과거 중앙정부의 일방적인 인하 조치에 따라 지방자치단체의 반발이 발생함
- 이와 같은 현상의 배경에는 중앙정부의 지방에 대한 인식의 문제가 자리 잡고 있었던 것으로 보임. 즉, 중앙정부와 지방자치단체는 파트너임에도 불구하고 대리인으로 간주하였기 때문에 발생한 현상이라고 볼 수 있음
- 중앙정부는 지방자치단체를 대리인이 아닌 파트너로 인식할 수 있도록 마인드를 전환할 필요가 있는 동시에, 지방세에 영향을 미칠 수 있는 정책을 추진하고자 할 경우에는 반드시 지방자치단체와 사전에 협의할 수 있도록 제도화하는 대안이 마련될 필요가 있음

- 의무적 협의기구인 (가칭)지방세정책위원회를 시도지사협의회에 설치하여 행정자치부, 시도지사협의회, 시군구구청장협의회, 시도의회의원협의회, 시군구의회의원협의회 등 4개 단체가 참여하고 지방세 관련 정책을 결정하여 집행하기 전 이해당사자인 지방자치단체와 협의 및 대안 마련이 필요함

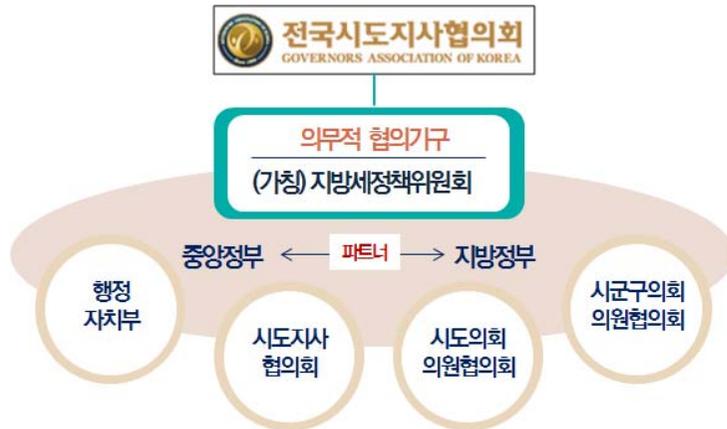


그림 5-5 의무적 사전협의제도 설치안

- 정부는 지방세에 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 제도 또는 정책을 도입하여 추진하고자 할 경우 의무적으로 영향평가를 실시할 필요가 있을 것임
- 지방세 영향평가는 정책시행 이전에 실시하는 것이 바람직함. 이는 제도가 시행되기 이전에 실시되어야 교정기능을 수행할 수 있기 때문임. 이러한 점을 고려한다면 지방세 영향평가는 해당 제도를 기획하는 공무원이 시행하는 것이 바람직할 것으로 보임
- 다만, 지방세 영향평가 실시 후 제대로 시행하였는가 등을 판단하기 위하여 전문가 심층 평가나 분석 등이 이루어지는 것이 바람직할 것임. 국가 차원의 지방세 영향평가는 현재 설립되어 운영 중인 한국지방세연구원이 담당하도록 하고 개별 지방자치단체 차원의 지방세 영향평가는 각 시·도에서 설립하여 운영하고 있는 시·도연구원을 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것임



그림 5-6 지방세 영향평가 운영 방안

참고문헌

참고문헌

- 고성삼·김준곤, 2005, “국세와 지방세의 합리적 배분과 지방자치단체의 신용평가에 관한 연구”, 『세무와 회계저널』, 제6권 제2호, 한국세무학회.
- 곽승준, 2000, “지방환경세 도입의 당위성”, 『지방세』, 통권 62호, 한국지방재정공제회.
- 곽채기, 1996, “지방자치시대의 전개에 대응한 도세와 시군세의 조정방안”, 『지방행정연구』, 제10권 제4호, 한국지방행정연구원.
- _____, 1999, “정부 간 신 세원 배분론과 국세·지방세간 세원배분체계의 개편방안”, 『광주·전남행정학회보』, 제6호, 광주·전남행정학회.
- _____, 2003, “지역의 신세원 발굴과 지방세 수용방안”, 『지방세』, 통권 77호, 한국지방재정공제회.
- 국세청, 2009, 『국세통계연보』.
- _____, 2010, 『국세통계연보』.
- _____, 2011, 『국세통계연보』.
- _____, 2012, 『국세통계연보』.
- _____, 2013, 『국세통계연보』.
- 국회예산정책처, 2012, 『2012~2016년 장기 재정전망 및 분석』.
- _____, 2014, 『2015년 세입예산인 분석 및 중기 총수입 전망』.
- 김의섭, 2010, “재정분권과 지방재정의 자율성 제고방안”, 『한국지방재정학회 충청남도 찾아가는 세미나 발표논문』.
- 김태호, 2014, “지방정부의 과세자주권 강화를 위한 지방세 관련법 개편방안”, 한국지방세연구원.
- 노용희, 1993, “국제환경문제를 대응하는 지방행정의 자세”, 『지방행정』, 3월호, 대한지방행정공제회.
- 라휘문, 2005a, “환경오염억제를 위한 지방환경세의 도입구상”, 『한국지방재정논집』, 제10권 제1호, 한국지방재정학회.
- _____, 2005b, “지방소비세의 도입필요성과 방식 그리고 효과”, 『지방행정연구』, 제19권 제2호, 한국지방행정연구원.
- _____, 2008, “한국의 지방세제 관련 쟁점과 개편방향”, 『공공행정연구』, 제9권 제2호, 한국공공행정학회.
- _____, 2014, “지역발전을 위한 지방재정의 자율성과 책임성, 어떻게 확보할 것인가”, 국회세미나 발표논문.
- 부산시, 2013, “지방재정분권의 한계와 대안모색”.
- 서울시, 2014, 『2014 알기 쉬운 서울시 예산(2014 성과주의 예산개요)』.
- _____, 2014, 내부자료.
- 손희준, 1995, “지방자치시대의 자동차세제 개편논리와 실제 : 주행세의 도입안을 중심으로”, 『지방행정연구』, 제10권 제1호, 한국지방행정연구원.
- _____, 2005, “법정외세 도입방안”, 『지방세』, 통권 88호, 한국지방재정공제회.
- _____, 2006, “지방특별소비세의 도입방안”, 『지방세』, 통권 97호, 한국지방재정공제회.

- _____, 2009, “선택세제의 도입의의와 과세대상 확대방안”, 「지방세와 지방재정」, 제9호, 통권 21호, 한국지방재정공제회.
- _____, 2010, “지방의 자율과 책임성 제고를 위한 지방세제 발전방향”, 「지방세와 지방재정」, 제7호, 통권 31호, 한국지방재정공제회.
- _____, 2011, “재정분권과 지방재정”, 「지방재정 분권 강화방안 마련을 위한 지방재정 세미나」, 지방분권추진위원회.
- _____, 2012, “지방재정의 구조적 개선 방향”, 제2권 제2호, 「지방행정 정책연구」.
- _____, 2014, “지방재정 20년의 평가와 재정분권 과제”, 한국지방재정학회.
- 손희준 외, 2004, 「지방재정조정제도의 개편과 지방소비세의 도입」, 정부혁신지방분권위원회.
- _____, 2011, 「지방재정론」, 대영문화사.
- 송상훈 외, 2012a, 「지방법인세 도입의 논리와 과세방안」, 경기개발연구원.
- _____, 2012b, “재정분권 강화를 위한 국세-지방세 조정”, 「한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문」, 한국지방재정학회.
- 송쌍중, 2001, “자치재원 확보를 위한 지방소비세제의 확충 및 구조개선”, 「지방세」, 통권 64호, 한국지방재정공제회.
- 행정자치부, 2010, 「지방자치단체 예산개요」.
- _____, 2011, 「지방자치단체 예산개요」.
- _____, 2012, 「지방자치단체 예산개요」.
- _____, 2013, 「지방자치단체 예산개요」.
- _____, 2013, 「2013년 지방세 통계연감」.
- _____, 2013, 내부자료.
- _____, 2013, 「지방세정연감」.
- _____, 2013, 시·도 기획관리실장 회의자료.
- _____, 2014, 2014년도 지방세제 개편안 설명자료.
- _____, 2014, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상).
- _____, 2014, 주민세 등 지방세 20년 만에 현실화 한다. 보도자료.
- 엄석진, 2008, “중앙-지방간 관계 및 지방거버넌스 체계”, 한국행정연구원 워크숍 발표자료.
- 오문석, 2000, “지방환경세 도입의 국제동향과 우리의 과제”, 「지방세」, 통권 62호, 한국지방재정공제회.
- 오연천, 2000, “지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향”, 「지방세」, 통권 61호, 한국지방재정공제회.
- _____, 2001, “특별소비세부문의 지방세원화 방안”, 「지방세」, 통권 64호, 한국지방재정공제회.
- 오연천·곽재기, 1997, “지방세”, 「한국조세정책50년사(제1권)」, 한국조세연구원.
- 유태현, 2006, “지방특별소비세 도입의 필요성과 그 방향에 관한 연구”, 「지방자치단체의 소득소비세원 확충방안」, 토론회 논문집, 서울시립대 지방세 연구소.
- _____, 2014, “지방세법 개편의 연혁과 지방세제의 발전방향”, 「한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회.

- _____, 2014a, 「지방재정 여건변화를 반영한 지방소비세 확충방안」, 한국지방세연구원.
- 유한성, 2000, “지방환경세의 도입방향”, 「지방세」, 통권 62호, 한국지방재정공제회.
- 윤석완, 2014, “지방자치단체의 재원격차에 대한 연구 : 시군을 중심으로”, 「한국지방재정학회 학술대회 발표논문」, 한국지방재정학회.
- 이영희·김대영, 2008, 「기업관련 지방세제 개편방안」, 한국지방행정연구원.
- 이재은, 2002, “분권화를 위한 지방세제 개혁”, 「지방재정논집」, 제7권 1호, 한국지방재정학회.
- _____, 2003, “재정분권에 따른 지방세의 방향”, 「지방세」, 한국지방재정공제회.
- _____, 2004, “3대 특별법 제정이후 재정분권의 방향과 과제”, 「지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 지방재정학회.
- 주만수, 2013, “국세와 지방세의 역할배분과 지방세제 발전방안”, 한국지방재정학회·한국재정학회·한국재정정책학회 공동학술대회 발표논문.
- 진영환 외, 1989, 「산업기지개발의 지역파급효과분석」, 국토개발연구원.
- 지역상생발전기금조합, 2014, 내부자료.
- 진영환 외, 1989, 「산업기지개발의 지역파급효과분석」, 국토개발연구원.
- 최명근, 1998, “재산세제의 평가와 개편방향”, 「세무학연구」, 제12호, 한국세무학회.
- _____, 2001, “지방소비세도입의 필요성과 그 구상”, 「지방세」, 통권 67호, 한국지방재정공제회.
- 최병선, 1992, 「정부규제론」, 서울 : 법문사.
- 최영출, 1994, “지방기업의 지방재정파급효과분석”, 「한국행정학보」, 28(2), 한국행정학회.
- _____, 1995, “자치단체의 지역기업유치와 지원 및 관리정책의 체계화”, 「한국지역개발학회지」, 한국지역개발학회, 7(1).
- 최창호, 2011, 「지방자치학」, 삼영사.
- 하능식 외 2인, 2012, 「중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안」, 한국지방행정연구원.
- 한국지방세연구원, 2013, 지방세 네트워크 포럼 제6차 정기 세미나 - 광주발전연구원과의 공동세미나 자료집.

- Bird, Richard M., 1993, “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, **National Tax Journal**, Vol. XLVI, No2.
- Meloche, J. P. et al., 2004, Decentralization or Fiscal Autonomy? What Does Really Matter? World Bank Policy Research Working Paper 3254.
- Oates, Wallace E., 1993, Fiscal Decentralization and Economic Development, National Tax Journal, Volume XLVI, No, 2, June.
- Rahim, M. A., 1983, “A Measure of Styles of handling Interpersonal Conflict”, **Academy of Management Journal**, 26.
- Shah, Anwar, 1994, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy, Washington D.C.: The World Bank.

Thomas, K., 1976, "Conflict and Conflict Management", in Marvin Dunnette(ed.), Handbook of Industrial and Organizational Psychology, Chicago: Rand-McNally.

경향신문, 2010.06.03, "국세인 주세의 일부를 지방세로 돌리자".

뉴스와이, 2009.09.16, "2010년부터 지방소비세·지방소득세 도입".

<http://lofin.mospa.go.kr>

재정고

<http://stat.seoul.go.kr>

서울통계

<http://www.digitalbrain.go.kr>

디지털예산회계시스템

<http://www.index.go.kr>

e-나라지표

<http://www.kosis.kr>

국가통계포털

<http://www.kostat.go.kr>

통계청

<http://www.seoul.go.kr>

서울시청

<http://www.wetax.go.kr>

위택스

Abstract

Abstract

The Tax Reform Leading Fiscal Decentralization in the Age of Localization

Jun-Sik Bae · Whee-Mun Ra · Bum-Sik Kim · In-Hye Yu

This study focuses on the tax reform for fiscal decentralization in Korea. We study the circumstances of fiscal decentralization and the problems of fiscal structure in Korea. Also, the financial state and problems in Seoul Metropolitan City will be analyzed. The financial relations between the central and local governments will be studied and we analyze the current local tax system in Korea, and suggest the tax reform solution for the improvement of fiscal decentralization.

This study reviews the theoretical and historical background of fiscal decentralization by the survey of relevant literature. Also, we study the major characteristics of the allocation system of tax base between the central and local governments, and analyze the structural problems of local finance in Korea. First, the Korean tax system is concentrated heavily on the national taxes as 80% of the total tax revenue. Thus the central government plays a vital role in resource allocation. Secondly, the local tax revenue is distributed unevenly among local jurisdictions. The regional inequality in revenue-raising capacity is a major policy obstacle to redesign the local tax system for the real local autonomy. Thirdly, the Korean local tax system depends heavily on the property-related taxes, lack of elastic revenue-raising capacity,

Therefore, the overall reform of local tax system revising the allocation of tax bases between the central and local taxes is needed for the fiscal decentralization. In this study, we propose mainly the adjustment between the national and local taxes.

We studies liquor tax, transfer income tax, individual consumption tax and leisure tax. Also, the improvement of local consumption tax will be studied and the effect of the reform in these taxes on the local finance will be simulated. Finally, we suggest an organization for the prior consultation between the central and local governments, because it is important to adjust interests between the two parties before the central government makes local policy decisions.

Table of Contents

Chp.1	Outline of Study
1	Background and Purpose of the Study
2	Range and Research Methods
Chp.2	State and Problems of Fiscal Decentralization in Korea
1	Significance and Necessities of Fiscal Decentralization
2	Type and Direction of Fiscal Decentralization
3	Fiscal Allocation and Management between Central and Local Government
4	State and Problems of Local Finance
Chp.3	Finance and Structure of Local Tax System in Seoul
1	Local Tax and Revenue Structure in Seoul
2	Problems of Local Tax System in Seoul
3	External Environment of Fiscal Management in Seoul
Chp.4	Discussions and Disputes on Direction for Local Tax Reform
1	Efforts for Local Tax Reform
2	Discussions on Efforts for Local Tax Reform
3	Discussions on Local Tax Reform and Suggestions
Chp.5	Local Tax Reform for Fiscal Decentralization
1	Basic Directions
2	Plan for Local Tax Reform

References

서울연구원 2014-OR-33

‘지방화시대’ 재정분권화 앞당기는 세제개편 방안

발행인 김수현

발행일 2014년 12월 15일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1319

값 8,000원 ISBN 979-11-5700-048-7 93350

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.