

## “지방자치시대의 지방세 정책 - 평가와 발전방향\* ”

### I 배경 및 문제점

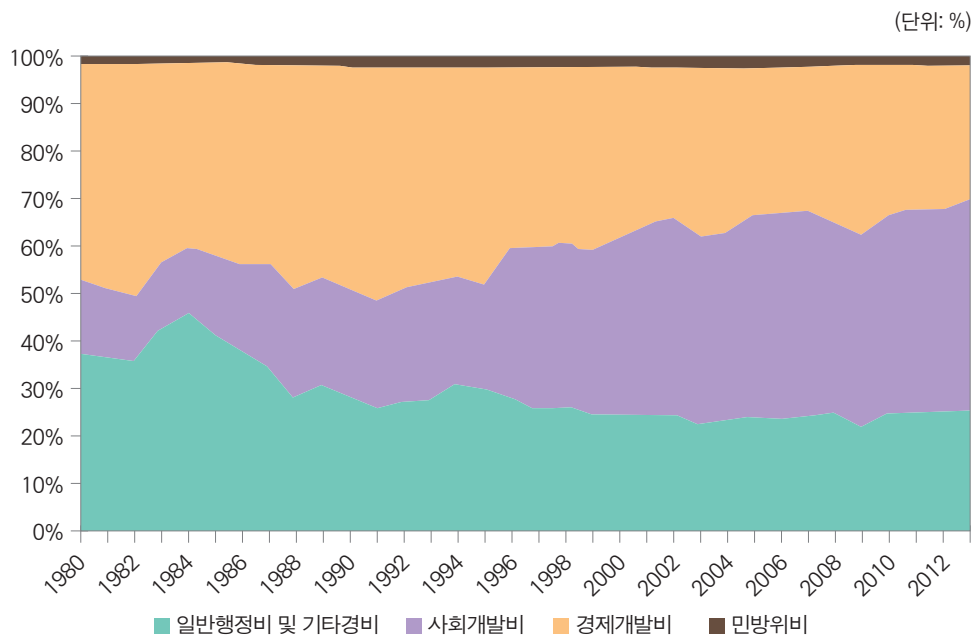
- ● 지방자치단체장을 주민 직선으로 선출하기 시작한 지 20년이 지났는데, 지방자치단체장 민선은 정치적인 측면에서 매우 큰 사건이었으나 재정의 관점에서는 이전의 제도를 물려받아서 큰 변화 없이 시작하였음
  - 그러나 시간이 지나면서 지방재정에서 상당한 변화가 발생하였고, 지방세 측면에서도 탄력세율제도의 확대 적용, 지방소비세 도입 및 확대, 지방소득세 독립세화 등 상당한 변화가 있었음
  - 특히 중요한 점은 지방자치단체장 민선 직후부터 상당한 기간 동안 주로 지방재정의 확충을 위한 변화에 초점을 맞췄지만 최근에는 지방재정의 자율성 제고를 통한 지방분권의 순기능 회복에 대한 관심이 증가되었다는 점임
  - 이러한 관점에서 우리나라의 지방재정제도는 중요한 전환기에 직면하였다고 할 수 있음
- ● 본 연구에서는 지방분권의 순기능 회복에 초점을 맞춰 지방재정의 세입·세출의 자율성 관점에서 지방자치단체장 민선 이후 20년간의 지방세 정책을 평가하고 발전방향을 모색함
  - 지방세 정책과 지방재정조정제도의 근간을 형성하는 지방교부세 정책이 밀접한 관계를 가지고 있으므로, 지방세 정책에 국한하지 않고 지방교부세 제도의 발전방향도 함께 검토함

\* 본 보고서는 저자의 2015년도 기본연구과제 “지방자치시대의 지방세 정책 - 평가와 발전방향”의 내용을 요약·정리한 것임

## II 지방재정 규모 및 세입·세출 구조의 변화

- ● 지방재정 세입 구조의 변화, 세출 구조의 변화, 그리고 지방재정 규모의 변화를 종합해 보면, 지방자치제 실시 이후의 지방재정 변화와 관련하여 몇 가지 특징적 현상을 정리할 수 있음
- ● 첫째, 지방재정 규모는 GDP 증가 속도보다 빠른 속도로 확대되었지만 중앙정부 재정이거나 지방교육재정과 비교해서 더 빠르게 확대된 것은 아님
  - 즉, 이 시기에 우리나라 공공부문이 전반적으로 확대되는 추세를 보여주었으며, 다른 정부부문의 재정 확대와 보조를 맞춰 지방재정도 같은 속도로 확대되었다고 할 수 있음
- ● 둘째, 재정의 구조에 있어서는 상당한 변화가 있었는데, 지방자치제 실시 이후 10년 동안 지출 측면에서 복지지출을 중심으로 하는 사회개발비의 비중이 빠른 속도로 상승한 반면 경제개발비와 일반행정비 및 기타경비의 비중은 빠른 속도로 하락하였음
  - 이 시기는 국가 전체적으로 복지지출이 확대되던 시기로서 지방재정의 복지지출 증대도 중앙정부 주도의 복지 제도 확충에 따른 것이 대부분임
  - 또한 재원도 상당부분을 국고보조금으로 지원하였으며, 결과적으로 지방재정 세입에서 국고보조금이 차지 하는 비중이 상승하였음

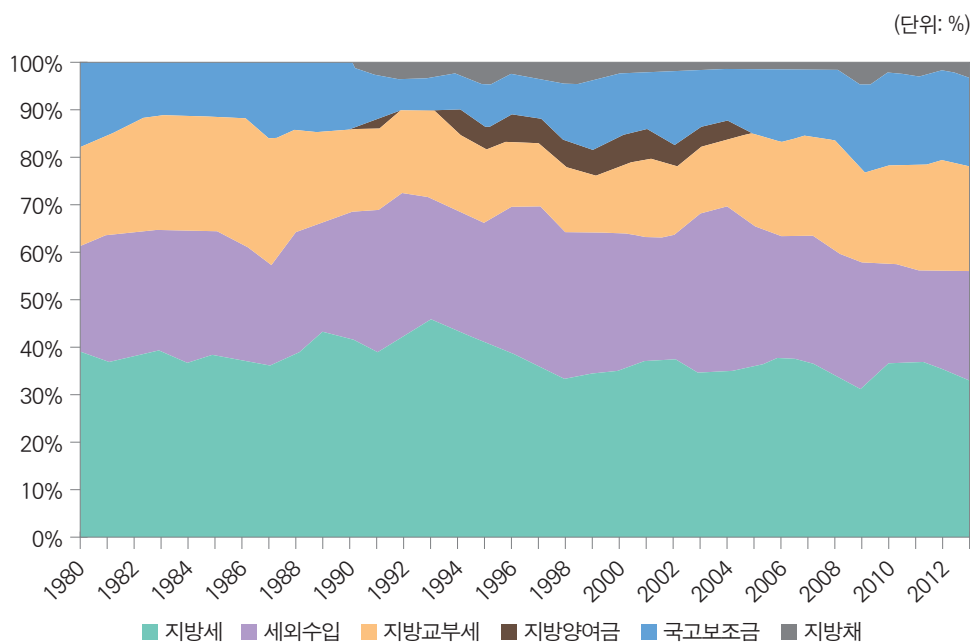
[그림 1] 지방재정 일반회계 세출의 구성(1980~2013)



자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

- 셋째, 지방자치제가 실시된 지 10년이 지난 2005년 이후의 변화를 보면, 사회개발비의 비중이 상승하고 경제개발비의 비중이 하락하는 경향은 이전과 같지만 그 속도는 상당히 완화되었음
  - 이는 이 시기에 새로운 복지제도의 도입보다는 기존의 복지제도를 정비·확대하는 방향으로 복지정책이 전개되었기 때문인 것으로 판단됨
  - 세입 측면에서는 국고보조금 중심의 지방재정 확충이 지방자치의 발전방향에 부합하지 않는다는 문제를 고려하여 지방교부세를 확충하였으며, 2010년에는 국세의 일부를 지방세로 전환하여 지방세를 확충하였음

[그림 2] 지방재정 일반회계 세입의 구성(1980~2013)



자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도

- 넷째, 세입 측면에서의 변화를 보면, 지방에서 담당하는 복지제도의 도입 초기에는 중앙정부가 주도하여 재원을 조달하고, 재원은 국고보조금으로 지원하였으나 어느 정도 시간이 지나면 지방자치단체 사업의 성격을 강화하여 지방이 자주적으로 사용할 수 있는 재원으로 지출하도록 전환해 가는 양태를 보여줌
  - 중앙정부에서는 지방의 자주재원인 지방교부세와 지방세를 확충하고, 그 재원으로 이미 확립된 복지제도의 집행을 담당함
  - 그러나 대부분의 경우 복지지출의 구체적인 내용에 대해 아직 지방자치단체에 자율권을 부여한 것이 아니므로 이러한 재원의 구성 변화가 지방자치단체의 행태에 영향을 주는 실질적인 변화라고 하기는 곤란함

### III 지방자치제와 지방세 · 지방재정제도의 변화

- ● 1980년대 들어서 1960년대 초에 중지된 지방자치제를 실시하기로 결정한 이후의 2015년까지의 지방세제와 지방재정제도 개편과정을 다음과 같이 요약할 수 있음
- ● 첫째, 지방자치제를 다시 실시하기로 한 이후 지방세를 중심으로 지방재원을 확충하였음
  - 1980년대 말의 담배소비세 도입과 확충이 지방세 수입에 가장 큰 영향을 주었으며, 그 외에도 1990년대 초의 종합토지세 도입, 등록세율 인상 등이 있었음
  - 그리고 1990년대 초에는 포괄보조금이라고 할 수 있는 지방양여금제도를 도입하여 지방재정을 확충하였음
  - 담배소비세는 지방세목 중 특정 지역에 대한 편중도가 가장 낮은 세원이고, 지방양여금이 지역간 균등개발을 목적으로 하였다는 점에서 지방자치제 실시 이전에는 지방재정을 확충하면서 특히 지역간 균등화를 중요하게 고려하였다고 할 수 있음
- ● 둘째, 지방자치제 실시 이후 가장 먼저 발생한 변화는 탄력세율 적용대상의 확대였음
  - 재산세, 취득세, 등록세 등 지방세 주요 세원에 대부분 탄력세율 적용을 허용함으로써 탄력세율을 최대한 활용하면 지방세 수입의 40% 정도를 증대시킬 수 있는 규모가 되었음
  - 그러나 지방자치단체가 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않아서 이 제도는 유명무실한 제도가 되었음
- ● 지방자치단체가 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않은 가장 기본적인 이유는 지방세제도 자체보다는 재원의 부족액을 계산하여 중앙정부 재원으로 보전해 주는 지방교부세 제도에 있는 것으로 판단됨
  - 지방세를 인상하면 정치적 부담은 모두 지방자치단체에서 부담하는 반면, 증가된 세수입 중 일부만을 지방자치단체에서 자체적으로 사용하고, 대부분은 다른 지역과 공유하는 결과가 나타남
- ● 2007년에는 지방자치단체의 탄력세율 적용을 제한하는 방향으로의 변화도 있었음
  - 종합부동산세 도입으로 부동산 보유세 부담이 증대되자 일부 지자체에서 재산세 탄력세율을 인하하여 해당 지역 주민의 세부담을 완화하였는데, 이에 대해 중앙정부가 제동을 걸은 것임
  - 이미 결정된 탄력세율 적용 시한을 1년으로 못박고, ‘특별한 재정수요나 재해 등이 발생한 경우’에만 탄력세율을 적용할 수 있도록 제한하였음
  - 이는 중앙정부가 탄력세율 제도를 ‘지방자치단체가 적극적으로 활용할 수 있는 자주적인 과세권한’으로 인식하기보다는 ‘유명무실한 제도 또는 중앙정부가 필요한 경우에 지방자치단체에 권고하여 활용할 수 있는 정책 수단’ 정도로 인식하고 있음을 보여주는 사례임

- 셋째, 지방자치제를 실시한 이후 지방재정 확충은 처음에는 국고보조금에 초점이 맞춰져 있었으며, 10년이 지난 후 지방교부세를 확충하였고, 다시 5년이 지난 2010년에 지방소비세를 도입하여 지방세를 확충하였음
  - 국고보조금은 중앙정부의 통제력이 가장 강한 재원이며, 지방세는 중앙정부의 영향력이 가장 적은 재원임
  - 지방교부세는 중앙정부의 영향력 관점에서 지방세와 국고보조금 사이에 위치한다고 할 수 있음
  
- 이러한 변천과정은 중앙정부와 지방자치단체의 이해가 부합하여 나타난 현상으로 판단됨
  - 중앙정부는 지방의 자율적인 재원을 확대하는데 주저할 수밖에 없는데, 그 첫 번째 이유는 지방이 자주적인 권한을 적극적으로 사용할 경우 중앙정부 정책과 충돌이 발생할 수 있기 때문임
    - 종합부동산세 도입 이후 일부 지역의 재산세 탄력세율 적용이 그 사례 중 하나임
  - 지역간 격차가 심한 상황에서 지방에 과세자주권을 부여하면 지역간 재정력 격차가 심화되고, 그 격차를 해소하는 것은 중앙정부의 책임이 됨
    - 그러므로 중앙정부는 지방에 재원을 배분하면서 지역간 격차를 최소화하는 방법을 우선하게 됨
  - 지방자치단체가 지방세에 대한 과세자주권을 가지지 못하여 지방자치단체 재정운영의 효율성과 건전성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미비한 상태임
    - 일반적으로 지방자치단체의 지방재정운영에 대해서는 주민이 적극적으로 감시하고 통제하여야 하는데, 우리나라는 지방세가 가격기능이 없어 주민의 자발적인 감시·통제 유인이 부족함
    - 이러한 상태에서 중앙정부도 지방자치단체의 재정운영에 대해 통제·감시할 수 있는 다른 수단이 없으므로 가능하면 재원을 배분할 때 통제의 끈을 놓지 않으려고 노력하게 됨
  
- 넷째, 지방소비세 도입과 그 이후의 변화에서는 중앙정부의 지방재정 효율성, 건전성 및 재원의 지역간 형평성에 대한 우려가 잘 나타남
  - 지방소비세는 처음에 국고보조금과 지방교부세 위주의 지방재정 확충으로 인하여 지방재정의 자율성이 낮아졌다는 문제점을 개선하기 위해 지방의 자체재원인 지방세를 확충해야 한다는 점에서 도입 논의가 시작됨
    - 여기서 지방의 자체재원인 지방세라 함은 지방이 과세자주권을 가진 지방세를 의미함
  - 또한 지방이 자체적으로 경제를 활성화시키면 지방세 수입도 증가되는 지방세체제를 갖출 필요가 있다는 점도 지방소비세 도입 과정에서 중요한 논리로 대두되었음
  - 그러나 지방소비세 도입 과정에서 지역간 재원의 분포가 중요한 이슈가 되었으며, 결과적으로 지방이 과세자주권을 행사할 수 없는 제도가 되었음

- 재원의 배분에 있어서는 지역간 형평성을 중요하게 고려하여 지방세라기보다는 이전재원의 성격이 강하게 나타나게 되었으며, 지역 경제 활성화가 지방세 수입에 영향을 주는 것도 기대할 수 없는 결과가 나타났음

- ● 지방소비세 도입 이후에는 지방재정운동을 통제·감시하는 제도적 장치를 마련하는 데 노력을 기울였음
  - 중앙정부 차원에서 지방교부세 배분시 재원의 효율적 사용을 촉진하는 인센티브를 제공하도록 하였음
  - 지방재정을 분석·진단하고, 문제가 있는 지방자치단체에 대한 위기관리대책을 수립하였음
  - 지방세 감면을 제약하는 조치를 마련하고, 지방채 발행 조건을 명확히 하였음
  - 주민에 의한 감시·통제를 활성화하기 위한 노력도 하였음
  
- ● 다섯째, 지방소득세 독립세화를 통해 지방세에 대한 국세의 영향력을 축소하였음
  - 지방소득세 독립세화는 국세인 소득세와 법인세의 10%를 징수하던 지방소득세를 소득세와 법인세 과세 표준이 되는 개인소득과 법인소득을 과세표준으로 지방의 독자적인 세율을 적용하여 소득세를 과세하는 것을 의미함
  - 현재로서는 지방소득세를 독립세화하면서 이전의 부가세(piggy-back) 방식의 세법을 독립세 방식으로 다시 썼을 뿐 실질적인 세부담에 변화가 발생하지 않도록 유지하고 있으므로, 독립세화 자체가 납세자 및 지방자치단체의 경제활동에 영향을 주는 큰 변화는 아님
  - 그보다는 국세정책이 지방소득세 수입에 직접적인 영향을 주는 경로를 축소하였다는 점에서 의미가 있음
    - 이전과 달리 국세인 소득세와 법인세의 세율 변화가 지방소득세에 영향을 주지 않게 되었음
  
- ● 이러한 변화보다 더 중요한 것은 지방소득세 독립세화가 보다 더 큰 꿈을 가지고 추진되었다는 점임
  - 우리나라 지방세에 대해서는 세수가 크지 않고, 재산과세에 편중되어 있어 세수의 신장성이 낮다는 점이 문제로 지적되었음
  - 이러한 문제를 해결하기 위해서는 세수 규모가 큰 소득세와 소비세를 지방으로 이양할 필요가 있었으며, 그 일환으로 추진된 것이 부가가치세의 일부를 지방으로 이전한 지방소비세임
  - 소득세의 경우에는, 2000년대 초에 노무현 정부에서 처음 추진될 때는 독립세화뿐만 아니라 국세인 소득세의 일부를 지방으로 이전하는 문제에 대해서도 논의가 있었음
  - 그러나 이후 10여년에 걸친 논의 끝에 이전의 주민세 소득할과 같은 세부담을 유지하면서 독립세로의 전환을 먼저 추진하게 되었음
  - 부가가치세와 달리 소득세는 지방에 과세권을 부여할 수 있는 세목이라는 점에서 향후 지방세 확충의 핵심 요소가 될 가능성이 있음

- ● 독립세화 이후의 지방소득세 발전방향은 세 가지로 생각해 볼 수 있음
  - 첫 번째는 현재의 과세체계를 유지하면서 지방자치단체도 탄력세율을 거의 활용하지 않는 것인데, 이 경우 독립세화는 큰 의미 없는 변화라고 할 수 있음
  - 두 번째는 기본적으로 현재의 과세체계를 유지하면서 지방자치단체가 탄력세율을 적극적으로 활용하여 지방소득세 수입을 확충하는 것임
    - 이를 위해서는 지금까지 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않던 지방자치단체로 하여금 탄력세율을 적극적으로 활용하도록 유도하여야 할 것인데, 현행 제도에서는 특별한 탄력세율 활용 인센티브를 찾을 수 없음
    - 게다가 지방이 탄력세율을 적용하여 세율을 차등화할 경우에 문제를 야기할 것으로 보이는 바람직하지 않은 요소들이 아직도 지방소득세 체계에 내재해 있음
    - 예를 들면, 개인소득에 대한 과세의 경우 원천징수 특례제도로 인해 거주지 과세 원칙에서 벗어나며, 소득세의 누진세율체계가 그대로 유지되고 있고, 법인소득에 대한 과세는 탄력세율 자체가 문제가 될 수 있음
  - 세 번째는 지방이 탄력세율을 적극적으로 적용하는 지방의 자주재원으로 지방소득세를 발전시키는 것임
    - 이를 위해서는 먼저 지방소득세제를 개편하여 지방자치단체가 탄력세율을 적용하는 데 장애요인이 되는 요소를 제거하고, 또한 탄력세율 적용에 따른 부작용을 최소화하는 방향으로 제도를 개편해야 할 것임
    - 이러한 변화가 이루어진 후에는 국세인 소득세를 지방으로 대폭 이전하여 지방소득세를 확대하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것임

#### IV 지방세와 지방재정조정 정책의 평가

- ● <표 1>과 <표 2>에서는 지방세와 지방재정조정 정책의 평가 결과를 요약·정리하였음
  - <표 1>은 재정의 분권화와 지역간 자원배분의 형평성 관점에서 평가한 결과이며,
  - <표 2>에서는 조세정책적 관점에서 지방세가 갖춰야 할 기본적인 요소를 갖추고 있는지 평가하였음
- ● 지방재정 분권화의 관점에서 보면, 부분적으로 후퇴한 것으로 보이는 지표들도 있으며, 크게 개선된 사항은 보이지 않음
- ● 재원의 충분성 관점에서는 지방세만 보는 것은 타당하지 않고 지방교부세를 함께 고려하여야 하는데, 지방교부세를 함께 고려할 경우, 지방재정이 재원이 매우 부족한 상태라는 증거를 찾기 어려움
  - 기준재정수입액과 지방교부세를 합한 금액이 기준재정수요액의 100%에서 크게 벗어나지 않는 것으로 나타남

- ● 지방재정 세입에서 지방세가 차지하는 비중, 또는 지방세와 세외수입의 합계가 지방재정 세입에서 차지하는 비중(지방재정자립도)은 지방자치제 실시 이후 낮아졌으며, 다른 국가와 비교해도 우리나라의 (지방세/지방재정 세입) 비중이 낮은 편임
  - 그러나 이 비율 자체가 큰 의미를 갖는 것은 아니며, 지방세보다는 지방정부가 재량권을 가진 지방세 즉, 과세자 주권이 더 중요한 의미를 가짐
    - 지방세의 개념이 광범위하여 지방이 과세에 대한 재량권을 전혀 가지지 못한 경우도 지방세에 포함되며, 매우 유사한 성격의 세목이 지방세로 분류되기도 하고 국세로 분류되기도 함
  
- ● 지방자치제 실시 이후 탄력세율 적용대상을 확대하여 지방세 수입에서 탄력세율 적용대상 세목이 차지하는 비중이 80% 수준이 되었음
  - 이는 명목상 과세자주권을 확대한 중요한 조치이지만, 지방자치단체가 탄력세율 적용대상 세목을 거의 사용하지 않아 실질적으로는 큰 의미가 없음
  
- ● 지방이 과세자주권을 가진 세목의 세수입이 지방재정 지출의 한계재원의 역할을 하여야 하는데, 그 역할을 가로막는 가장 중요한 요인은 지방교부세 배분방식임
  - 지방이 탄력세율을 적용하여 세수입을 증대시키는 경우 증가된 세수입의 30% 정도만 자체적으로 사용하고, 70%는 지방교부세 감소로 상쇄되는 결과가 나타남
    - 감소된 지방교부세는 다른 지역에 재정부족액 비율에 따라 배분됨
  - 그동안의 탄력세율제도 운영 결과는 증가된 세수입의 30% 정도만 자체적으로 사용하는 것으로는 탄력세율제도를 적극적으로 활용할 유인이 되지 못한다는 점을 보여줌

〈표 1〉 지방세 정책 평가 I

평가의 관점	평가의 주안점	평가 결과
재정의 분권화 (지방재정의 책임성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지방재정운영에 필요한 재원을 충분히 조달하는지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지방세만으로 평가하기보다는(지방세+지방교부세)로 평가하는 것이 적절</li> <li>● (지방세+지방교부세)가 부족하다는 증거 없음</li> <li>● (기준재정수입액+지방교부세)가 기준재정수요액의 96~106%</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지방재정 세입에서 차지하는 비중이 충분히 큰지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 지방자치제 실시 이후 하락세: '95년 41.8% → '13년 33.2%</li> <li>● (지방세/총조세) 비율 낮지 않음: OECD 회원국 34개국 중 12위</li> <li>● 지방정부 역할에 비해 세수입 적은 편: (지방세/지방재정 세입) 비율은 OECD 국가 중 낮은 편</li> <li>● 지방세의 개념이 광범위하여(지방세/세입) 비율보다는 과세자 주권이 중요</li> </ul>

평가의 관점	평가의 주안점	평가 결과
재정의 분권화 (지방재정의 책임성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방세 정책에 대한 지자체의 영향력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>탄력세율 적용대상 세목 세수입 비중 80% 정도: OECD 회원국 중 낮은 편</li> <li>세목의 특성상 현행 지방세 중 탄력세율 적용대상 확대 가능성 희박</li> <li>재산세 탄력세율 제한 조치는 과세자주권 축소</li> <li>탄력세율 실제 활용도가 낮아 지방세가 한계재원으로서 역할을 하지 못함</li> <li>지방교부세가 탄력세율 활용 억제 요인</li> </ul>
지역간 자원배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>재원분포의 불균등도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치제 실시 이후 1인당 세수입 격차 축소: 특히 '05~'10년에 많이 축소</li> <li>(지방세+지방교부세) 1인당 규모 도지역이 압도적으로 큼: 재정수요의 영향이 세원분포를 압도</li> <li>재정력지수 0.19(전남)~1.01(서울)로 지역간 격차 큼 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보통교부세 배분 후 0.91~1.02, 지방교부세 배분 후 0.96~1.06으로 격차 축소</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역경제가 활성화 되면 지방세 수입이 증대되는지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간소비지출과 지방세는 정(+)의 상관관계 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간소비지출 증가할수록 (지방세/민간소비지출) 비율 하락</li> <li>- 지방소비세 도입 이후 세수입 분포 도 지역이 유리</li> </ul> </li> <li>(지방세+지방교부세) 분포 민간소비지출과 무관, 1인당 규모는 도 지역이 압도적으로 큼</li> </ul>

〈표 2〉 지방세 정책 평가 II

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

- ● 지역간 자원분포를 보면, 지방자치제 실시 이후 1인당 지방세 수입의 지역간 격차가 상당히 축소되었음
  - 특히 2005~2009년에 지역간 격차가 많이 축소되었으며, 2010년에 도입된 지방소비세도 지역간 격차를 축소하는 데 기여한 것으로 판단됨
  
- ● 지역간 형평성을 고려하여 배분하는 지방교부세를 지방의 자체재원과 함께 고려할 경우 지역간 자원의 격차는 대폭 축소됨
  - 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 재정력지수의 분포를 보면, 최저 0.19(전남)에서 최고 1.01(서울)로 지역간 격차가 매우 심각하여, 일부 지방은 지방세와 세외수입만으로 재정을 운영할 수 없는 상황인 것으로 판단됨
  - 그러나 기준재정수입액과 보통교부세 배분액을 합한 금액을 기준재정수요액으로 나눠보면, 최저 0.91에서 최고 1.02로 지역간 격차가 대폭 축소되며, 부동산교부세 등 다른 교부세를 모두 합한 경우에는 0.96~1.06 사이에 분포함
  - 즉, 지방세 수입의 지역간 격차는 매우 크지만, 지방교부세를 함께 고려하면 지역간 자원의 격차는 크지 않으며, 오히려 탄력세율의 활용을 억제하는 요인으로 지적될 정도로 지방교부세의 형평화 기능이 강한 것으로 판단됨

〈표 3〉 지방교부세 배분에 따른 재정력지수의 변화(2013년)

(단위: 배)

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

자료 : 행정안전부, 『2013년 보통교부세 산정내역』, 2013  
 \_\_\_\_\_, 『2013년도 자치단체별 부동산교부세 배정내역』, 2013  
 \_\_\_\_\_, 『2013년도 분권교부세 산정내역』, 2013  
 윤영진 외(2014)의 재정력지수 산정방식을 적용하여 저자 계산

- ● 조세정책으로서 지방세가 갖춰야 할 요소 측면에서는 지방자치제 실시 이후 큰 변화가 없었으나, 탄력 세율제도가 유명무실하게 운영되었던 과거와 달리 앞으로 지방소득세가 지방의 자주적 세원으로 적극적으로 활용되어 지방재정의 한계재원으로서 역할을 할 것으로 기대한다는 관점에서 보면 몇 가지 중요한 문제점을 가지고 있음
- ● 가장 중요한 문제는 지역별 과세제도의 차이가 발생할 경우에 세원의 이동이 우려되는 법인에 대한 지방 소득세에 탄력세율이 적용되고 있다는 점임
- ● 또한 지방소득세가 국세의 누진세율체계를 그대로 유지하고 있는데, 원칙적으로 지방세에서는 누진세율 체계가 바람직하지 않음
  - 세수입이 지역경제력과 정(+)의 상관관계를 가지고 있는데, 누진세율체계를 적용하면 세수입의 부익부 빈익빈 현상이 더 커질 수 있음
  - 또한 고소득자는 서울의 누진도가 낮은 지역으로, 저소득자는 누진도가 높은 지역으로 이동하는 비효율적인 세원 이동을 초래할 수도 있음
    - 이러한 이동이 발생할 경우 누진세율체계는 재분배 역할을 하지 못하게 됨
- ● 지방소득세의 특별징수제도도 문제점을 가지고 있음
  - 원천징수는 납세자 거주지가 아니라 원천징수의무자가 거주하는 지역에 세금을 납부하도록 되어 있는데, 이 경우 납세자의 거주지와 납세지가 달라 지방분권화의 중요한 요소인 지역주민에 의한 지방재정 통제가 불가능하게 됨
  - 뿐만 아니라 사업체가 많은 지역으로 세수입이 편중되는 결과가 나타남
- ● 마지막으로 단순성의 측면에서 새로 도입된 지방소득세가 중요한 문제를 가지고 있음
  - 현행법상 중앙정부와 지방자치단체가 동일한 세원에 대해 중복 세무조사를 할 수 있게 되어 있음
  - 동일한 세원에 대한 중복 세무조사는 납세자의 입장에서는 매우 불편할 뿐만 아니라 납세협력비용이 과다하게 발생할 가능성이 있음
    - 또한 중앙정부와 지방자치단체의 행정비용이 중복되는 문제도 발생함

## V 정책제언

## 가. 정책의 기본방향

- ● 첫째, 지방세의 양적인 확충보다는 과세자주권 확충에 중점을 두어야 함
  - 과세자주권의 확대와 지방세 수입의 확충은 유사한 것처럼 보이지만 상당한 차이가 있는데, 이는 지방세 중에 지방에서 과세자주권을 행사할 수 있는 세목과 그렇지 않은 세목이 공존하기 때문임
  - 지방재정의 자율성을 세입의 자율성과 세출의 자율성으로 구분한다면 과세자주권이 없는 지방세 수입의 확충은 세출의 자율성과 관련된 것이며, 과세자주권은 세입의 자율성에 대한 것임
  - 세출의 자율성이 보장된 재원은 지방세와 세외수입 외에도 지방교부세가 있으므로, 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중을 확대하지 않아도 지방교부세의 비중을 확대하면 세출의 자율성을 제고할 수 있음
  - 한편 세입의 자율성을 개선하기 위해서는 지방의 과세자주권을 확대하는 것이 중요함
- ● 과세자주권을 통해 지방재정 세입의 자율성을 확대하면 지역간 자원배분의 형평성이 낮아질 가능성이 있음에도 불구하고 세입의 자율성을 확대해야 하는 이유는, 그것이 가져오는 장점 즉, 세입의 자율성을 통한 지방재정의 책임성 강화 효과가 충분히 클 것으로 기대되기 때문임
- ● 둘째, 지방재정의 자율성과 지역간 형평성이 충돌할 가능성이 있는데, 이 문제에 대해 사회적 합의를 도출할 필요가 있음
  - 지금까지는 과세자주권과 지역간 형평성이 충돌할 때, 형평성을 더 중요하게 고려하였으며, 이에 대해서는 지속적으로 비판이 제기되어 왔음
    - 정부의 자원재배분 정책으로 인하여 지역간 자원의 격차가 거의 사라진다면 지방자치단체는 자율적으로 세입을 확보하려는 노력을 하지 않게 되고, 지방세가 가격기능을 상실하여 지방자치를 통해서 얻을 수 있는 긍정적인 효과를 기대할 수 없게 되기 때문임
  - 이 문제를 개선하기 위해서는 현재의 자원배분구도를 크게 저해하지 않으면서 지방의 과세자주권 활용을 촉진할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 하며, 이는 지방교부세가 담당하고 있는 지방의 한계재원을 지방세가 담당하도록 개편하여야 함을 시사함
    - 이로 인해 미래에 발생할 것으로 예상되는 지역간 자원 격차에 대해서는 이를 어느 정도까지 용인할 것인지에 대한 사회적 합의가 필요함

- 셋째, 지방재정제도를 단순화할 필요가 있는데, 특히 지방세를 포함하여 세원공유제도의 복잡성을 해소할 필요가 있음
  - 우리나라 지방세는 탄력세율이 적용되는 세목도 있고, 그렇지 않은 세목도 있음
    - 탄력세율이 적용되지 않는 세목 중에는 세수입의 형평성을 고려하여 배분하여 이전재원과 유사한 성격을 가진 것도 있음
  - 그리고 지방교부세는 내국세 수입 전체의 일정부분을 지방과 공유하는 재원이며, 또한 중앙과 지방이 공유하는 세원에 있어서도 중복되는 부분이 있음
    - 특히 지방소비세의 경우 부가가치세 수입의 일부를 재원으로 하고 있으므로, 부가가치세 수입의 일부는 지방소비세로 지방에 배분되며, 지방에 배분되지 않은 부분은 내국세가 되어 다시 그 중 일정부분이 지방교부세로 지방에 배분됨
  - 이와 같은 복잡한 자원배분체계를 지방자치와 경제적 특성에 따라 재구분하여 자원배분의 목적에 부합하게 배분구도를 조정할 필요가 있음

## 나. 제도 개편방안

- 앞서 정리한 기본방향을 전제로 구체적인 개편방안을 정리하면, 먼저 향후 지방이 과세자주권을 행사하는 지방세로서 주목받는 지방소득세에서 지방의 과세자주권을 확대하는 데 장애가 되는 요인들을 제거할 필요가 있음
  - 즉, 지방에 과세자주권을 부여하기에 적절하지 않은 법인소득에 대한 과세는 제외하는 것이 바람직하며, 특별징수제도를 거주지과세원칙에 맞는 방향으로 개선할 필요가 있음
  - 그리고 중앙과 지방이 중복하여 세무조사를 하는 것과 같은 행정적 낭비요인을 최소화할 필요가 있음
- 지방소득세 외에 다른 세목에서도 과세자주권을 확대할 수 있는 방법을 모색하여야 함
  - 재산세는 탄력세율제도 적용 요건을 폐지하여 지방이 재량적으로 정책을 추진할 수 있는 여건을 마련하여야 함
  - 그 외에도 개별소비세 등에서 부분적으로 지방에 이양할 수 있는 세목이 있는지 검토해 볼 필요가 있음
- 지방자치단체가 과세자주권을 행사하는 데 있어 가장 중요한 장애요인이 지방교부세인 것으로 판단되는바, 지방교부세 배분방식도 개편할 필요가 있음
  - 핵심적인 문제는 지방교부세 배분시, 보정수입액을 함께 고려하면 실제 지방세 수입액의 80%가 기준재정수입액에 반영된다는 점이므로, 실제 지방세 수입이 기준재정수입액에 반영되는 체제에서 벗어나는 방법을 모색하여야 할 것임

- ● 마지막으로 중앙·지방간 세원 공동 활용방식을 개편할 필요가 있음
  - 지방교부세처럼 '내국세 수입 전체'라고 묶어서 세원을 공유하고, 다른 한편으로는 각 세목에 대해 별도로 세목별 공유방안을 마련하는 것보다는, 세목별 특성을 분석하여 그 특성에 맞게 세목별 세원 공동 활용 방안을 모색하는 것이 제도의 투명성을 확보하는 데 도움이 될 것임

#### | 작성자 |

안종석 / 한국조세재정연구원 선임연구위원  
(044-414-2210)

#### | 참고자료 |

- 안종석, 『지방자치시대의 지방세 정책 - 평가와 발전방향』, 연구보고서 15-05, 한국조세재정연구원, 2015. 12.
- 윤영진 외, 『서울시 재정책중 및 자치구와의 상생발전을 위한 재정관리 방안』, 한국지방재정학회, 2014.



