위탁과제 – 10호

상생발전 지향의 지방세 체계 구축 방안

연구책임 | 박병희 순천대학교 교수
감 수 자 | 구균철 한국지방세연구원 부연구위원

한국지방세연구원
KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

요 약

본 연구는 과세자주권 확보 차원에서 지방세 신설 혹은 확대하되, 지역간 불균형을 심화시키지 않는 상생발전 지향의 지방세 체계 구축 방안을 제시하는 것을 목표로 하였다.

먼저 국세와 지방세의 배분을 어떤 기준으로 할 것인가에 대해 검토하였다.

Boadway et al(1994)는 중앙정부와 지방정부간 기능과 세원의 배분에 대해 기준을 제시하였다. 분권화된 의사결정이 보다 지역민들의 선호에 부합하는 공공서비스를 공급하는 데 보다 효율적이므로 예외적인 경우를 제외하고는 분권화가 유리하다고 한다. 즉, 세출 면에서는 지방정부가 집행하는 것이 지역민들의 선호를 잘 파악하고, 효율적으로 행해질 것으로 분석하였다. 순수공공재라 할 수 있는 국방, 화폐공급, 무역, 사법 등에 대해서는 중앙정부가, 도로, 수도, 지역환경, 토지 사용 등은 지방정부가 효율적이라고 주장한다. 교육, 보건서비스, 복지서비스 등에 있어서도 분권화된 정부가 유리하다고 한다. 세입면 즉, 세원배분에 대해서는 관세, 법인세, 부가가치세, 탄소세 등은 국세로 하고, 세원의 이동성이 낮은 종류의 재산세, 개발부담금, 자동차연료세 등은 지방세로 할 것을 주장한다. Boadway et al(1994)는 지방세를 두는 이유에 대해, 지방세가 미약할 경우 하급정부는 중앙정부로부터의 재원조달에 의존하게 될 텐데, 이로 인해 의사결정과 정치적 책임성 측면에서의 분권화 이점을 누리기 어려워지기 때문이라고 보았다.

Bird(1999)는 세계적으로 지방정부의 수입원이 부족한 현상이 나타나고 있다고 진단하고, 그 원인이 지난 몇십년간 전 세계적으로 부가가치세 체계가 성장, 발전해 오면서 징세면에서 중앙정부가 보다 적합하다는 판단에 따라 지방정부가 소외되어 왔기 때문이라고 보았다. Bird는 재원 부족 문제의 해결과 함께 자원배분의 효율을 높이기 위해서도 지방세 과세에 있어서 잡다한 기업 관련 조세를 정비, 폐지하는 대신 기업의 생산활동 자체에 대해 저율로 과세하는 방식이 바람직하다고 주장한다.

우리나라 지방세 수입구조를 분석한 결과, 수도권의 인구비중은 49.4%인데 반해 지방세 수입 비중은 57.5%로서 지방세수입 집중 현상이 매우 심한 것으로 나타났다.

세목별로 보면, 지방소비세의 수도권 비중은 32.4%로서 지방세 전체의 수도권 비중에 비해서도 낮은 수준이었는데, 이는 세수입 집중 완화를 위한 다양한 장치(지역별 상이한 가중치) 때문인 것으로 분석되었다.

지방소득세는 이름 그대로 소득과세이기 때문에 지역간 불균등, 특히 수도권-지방간 불균형이 그대로 반영되어 있다. 2013년을 기준으로 보면 지방소득세의 수도권 비중이 무려

60.7%에 이를 정도로 지역간 편중이 심하다. 재산세 수입은 수도권 집중이 가장 심한 세목으로서 수도권의 비중은 65.4%에 이른다. 수도권 집중 현상이 가장 큰 세목은 재산세였고, 다음이 지방소득세, 지방소비세의 순서였다.

세수입의 수도권 편중 현상을 보완하는 장치가 보통교부세인 바, 보통교부세의 수도권 비중은 12.9%에 불과하다. 인구비중 49.4%를 고려할 때 보통교부세의 기타 세수입 수도권 집중 완화 기능은 매우 크다고 할 수 있다. 1인당 보통교부세의 최고지역과 최소지역 간 차이는 무려 16배에 이른다.

지역상생의 관점에서 본다면, 부익부빈익빈 현상이 발생하지 않을 방향으로 지방세를 신설하는 것을 고려해야 한다. 보통교부세 배분 결과와 지역내총생산, 지역내총소득, 지역내개인소득, 지역내민간소비지출 등의 지표와 교부세와의 상관관계를 살펴보면, 보통교부세는 특히 지역내민간소비지출 지표와 가장 높은 음의 상관관계(-0.835)를 가진 것으로 파악되었다.

보통교부세와 각종 경제활동지표와의 상관계수 분석은 다음과 같은 의미를 가진다. 지역내민간소비지출을 과세대상으로 삼는 경우 지방세수입의 시도별 순위는 기존의 지방교부세 배분결과와는 매우 상반되게 나올 것이라는 것이다. 소비지출을 기준으로 하는 새로운 지방세의 수입 배분 결과는 자체재원이 부족할수록 세수입이 적어지는 형태를 띠게 되어 세수입의 편중현상이 심화된다. 지역내 개인소득을 기준으로 하는 지방세를 도입하는 경우에도 역시 자체재원이 적은 자치단체일수록 개인소득 기반의 지방세 수입액이 적게 될 것이다. 즉, 세수입의 편중 현상이 소비의 경우와 비슷하게 클 것이다. 지역간 재정수입 격차를 확대하는 방식이 아니기 위해서는 지역내총생산을 지표로 하는 세원을 확대하는 것이 바람직하다. 환언하면, 지역내총생산을 지표로 하는 세원이어야 지역간 세수입 편중을 적게 초래하게 된다는 것이다.

이상의 분석결과들을 바탕으로 하여 상생발전 지향의 지방세 체계 구축을 위한 방안들을 제안하였다. 세수입 편중 현상이 완화되는 지방세 체계를 구축하기 위해서는 첫째, 세수 신장성이 좋은 소득세, 소비세의 비중을 확대하여 세입기반을 다질 필요가 있다. 세수입의 지역별 편중을 막기 위해서는 지역내총생산 지표를 근거로 한 과세도 적극 고려할 만하다. 장기적 관점에서 지방세 비중 확대 목표를 고분권 국가 중 선진국 평균 수준인 40%로 설정하고 지속적으로 접근하는 것이 중요하다.

둘째, 현행 제도하에서는 지방세 과세가 생산활동에 대해 과세하기보다는 분배된 소득과 소비지출을 근거로 과세되고 있기 때문에 비수도권은 생산활동이 활발함에도 불구하고 지방세수입은 적은 상태이다. 생산이 활발한 곳이라면, 조세수입도 많아지는 것이 합당하다는 관점에서 해당 지역의 생산활동에 과세하는 방식을 제안한다.

이와 관련하여 Bird(1999)도 전 세계적인 지방정부 수입원의 부족 현상에 대해 분석하면서, 지역정부 혹은 지방정부 차원에서 지역 소재 기업들에 대해 복잡하게 부과되고 있는 조세를 폐지하고, 생산활동에 대해 저율로 과세하는 방식으로 조세체계를 전면적으로 바꿀 것을 제안한 바 있다.

하능식(2014)도 지방영업세를 과세할 것을 제안한 바, 기업의 생산액을 기준으로 하는 과세라는 점에서 본 연구의 기본 방향과 일치한다.

셋째, 공동세 방식을 지양하고, 과세 자주권을 제고한다. 공동세 형태가 아닌 독립세로 변경을 통해 과세자주권을 확대시키는 방향으로의 개편이 바람직하다.

넷째, 지방세 세목별 기능을 복원한다. 지방소득세는 거주지 원칙에 충실하도록, 지방소비세는 소비지 원칙에 부합하도록, 유가보조금은 국고보조로의 전환 등 본래의 기능을 회복한다.

다섯째, 지역간 형평성을 강화한다. 누진적 세율 구조로 인한 부익부빈익빈 현상을 완화시키기 위하여 누진성을 완화하는 방향으로의 세제 개편이 필요하다. 지역내총생산을 근거로 한 과세가 지역간 편중 현상을 완화시킬 수 있는 것으로 나타났다.

이밖에 중단기적 과제로서 지방소득세를 10%에서 20%로 인상하고, 양도소득세를 지방세로 이양함으로써 전반적으로 소득과세를 확대한다. 다만, 이에 따른 재원 편중 현상을 고려하여 지역간 불균등을 완화시킬 수 있는 방안을 함께 강구한다.

소비과세 부문에서는 지방소비세율을 20%까지 인상함으로써 소비과세 비중을 제고한다. 소득-소비과세의 중간 형태인 지방사업세를 도입한다. 구 사업소세인 기업관련 주민세 과세 기준인 사업장면적, 종업원급여에 매출액을 추가함으로써 지방사업세를 시행한다.

지역간 형평이라는 대원칙을 훼손하지 않으면서도 지방자치단체의 재정 면에서의 자주성을 확보해 나가는 한 방법으로서 본 연구에서는 지방의 지역내총생산액에 기반한 과세체계를 도입할 것을 주장해보았다. Bird(1999)도 같은 방향의 대안을 지방정부의 재원부족 문제와 기업의 영업행위에 대한 지방정부 차원에서의 섣부른 과세가 유출(spillover) 효과를 가져와 자원배분상의 효율을 저해할 수 있음을 지적하면서, 저율의 영업과세를 제안한 바 있다. 또한 하능식(2014)도 최근의 연구에서 같은 맥락의 정책으로서 지방영업세 신설을 주장한 바 있다.

소비과세는 본 연구에서 분석한 바와 같이 지역간 편재, 특히 대도시로의 편중이 심하므로 지역간 상생발전을 도모하는 지방세 운영체계로는 부적합하다. 지역의 생산활동이 지역의 재정수입 증대로 연계되고, 자원배분의 효율을 증진시키는 과세체계로서 지역내총생산액을 근거로 하는 지방세 체계의 구축이 바람직하다고 판단한다.

Ⅰ. 서론

우리나라 지방재정제도와 관련해서 가장 큰 과제는 지방세입 확충이다. 지방자치를 시행한 지 20년이 지났지만, 국세수입과 지방세수입의 비율은 여전히 80 : 20의 구조를 벗어나지 못하고 있다. 재정지출 면에서는 중앙정부, 지방정부, 지방교육부문간 비율이 42.6 : 42.1 : 15.3로서 중앙정부와 지방자치단체가 대등한 비율을 보이고 있다. 지방자치단체는 총 조세수입의 20%에 그치고 있는 지방세수입으로 42.1%에 해당하는 경비를 충당해야 하다 보니 언제나 재원 부족 상태일 수밖에 없고, 부족한 재원을 중앙정부로부터의 지방교부세와 국고보조금으로 충당해 나가고 있다.

그동안 지방자치단체들은 재원부족을 이유로 끊임없이 국세의 지방세로의 이양을 주장해 왔고, 일부 세목이 지방세로 이양되기도 했다. 2010년에는 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세가 신설되어 시행되었는데, 지역별 소비액을 기준으로 하는 재원 배분으로 인해 수도권으로의 조세수입 편중 현상이 매우 심하게 나타났다. 지방소비세의 배분에 있어서는 수도권 광역자치단체, 비수도권 광역시, 비수도권 도로로 구분하여 수도권에 적게 배분되도록 하는 조치와 함께 수도권자치단체 지방소비세 수입의 35%를 지방상생발전기금으로 출연하게 하는 장치를 통해 지역별 균형을 도모하였음에도 불구하고, 수도권 지자체와 비수도권 지자체 간 세입 불균형이라는 새로운 문제점이 노정되었다.

지방소비세 배분에서 나타나듯이 국세의 지방세 이양, 혹은 지방세 확대 정책은 필연적으로 지역별 세수입 편중이라는 현상을 초래하게 된다. 지방세 수입은 지역별 경제수준, 혹은 경제활동에 의존할 수밖에 없는데, 현실적으로 우리나라는 지역간 경제력 격차가 상당히 크게 존재하기 때문에 세수입 면에서의 격차 또한 불가피하게 나타난다. 뿐만 아니라 50%가 넘는 인구가 수도권에 밀집됨으로써 경제력 격차에 관계없이 조세수입은 수도권에 편중될 수밖에 없는 구조이기도 하다.

지방세 수입 면에서 최근의 현상은 지방세가 재산과세 위주로 되어 있어 세수 신장성이 매우 약하다는 것이다. 세수입이 부동산 경기와 밀접하게 관련되어 있고, 자산의 보유보다는 거래와 관련된 세목이 큰 비중을 차지하고 있어 최근과 같은 부동산 경기침체기에는 세수입 증대가 곤란하다. 사회복지 수요 증대로 인한 재정수요의 꾸준한 확대 추이에 맞추어 지방세입을 안정적으로 확보하기 위해서는 세수 신장성이 큰 세원으로의 전환을 고려할 때이다.

소비과세로는 지방소비세가 이미 신설된 바 있고, 소득과세로는 지방소득세가 주민세 소득할에서 변형되어 과세되고 있다. 소비과세 시행과정과 지방소득세 세율인상 및 독립세화 추진 과정에서는 지방세입의 자치단체 간 불균형에 대한 우려가 상당히 많았다. 소득과세 및 소비과세는 경제활동이 활발한 수도권의 조세수입을 크게 확대하게 되어 수도권-비수도권 지자체들의 불균형이 매우 심해질 수밖에 없기 때문이다. 전체 인구의 49.4%가 살고 있는 수도권 소재 지방자치단체들의 지방소득세에서의 비중은 60%가 넘는다. 과세자주권의 확보라는 차원에서는 소비와 소득에 대한 지방세 과세를 확대해 나갈 필요가 있다. 그러나 지역간 조세수입 불균형이라는 현상 역시 심각한 문제이므로 충분한 보완책이 마련되어야 한다.

어떤 기준에 의해 지방세를 신설할 것인가, 재원부족 문제를 지방세 신설로 풀 것인가, 교부세 확대로 해결할 것인가 등이 본 연구가 모색하고자 하는 주제이다.

본 연구에서는 과세자주권 확보 차원에서 지방세 신설 혹은 확대가 필요하다는 데 공감하면서도, 지역간 불균형을 심화시키지 않는 상생발전 지향의 지방세 체계 구축 방안을 제시하고자 한다.

2장에서는 우리나라의 지방세 체계의 변천과정을 개괄해보고자 한다. 3장에서는 중앙정부와 지방정부간 기능 및 세원 배분과 관련한 기존의 주장들 중 Boadway et al(1994)와 Bird(1999)의 연구를 검토함으로써 중앙과 지방자치단체간 세원 배분이 어떤 모습이어야 할 것인지 분석해본다. 4장에서는 현행의 지방세 세목별 지역별 수입 상황을 세수입의 지역별 집중이라는 차원에서 검토하며, 5장에서는 지역별 재정 불균형의 조정 장치로서 교부세의 지역별 배분상태를 파악한다. 6장에서는 과세자주권 확보 차원에서 지방세를 강화한다고 할 때, 지역별 편중 현상을 적게 야기하는 세원이 무엇인지를 모색하고, 이들 분석 결과를 토대로 지방세 체계 개편과 관련하여 몇 가지 제안을 한다.

Ⅱ. 지방세 체계 변천 과정

1. 일제 강점기

우리나라의 지방세는 식민지 경제 하에서 시작되었다고 할 수 있다. 지방단체가 창설된 1914년 이후부터 지방세는 토지와 관련된 조세로 존재해 왔는데, 초기부터 세율이 일정 한도를 초과하지 못하도록 설계되었다. 세율에 대한 권한을 지방에 주지 않고 중앙의 통제 하에 두었다는 것이다. 국세인 지세(地稅)에 부가세 형태로 지방세가 부과되는 형태로 도입되었다.

1920년대 이후 지방세는 조세 총수입 대비 20% 정도의 수입으로 유지되어 왔다. 당시의 경제 상황에서 토지 이외의 과세 기반은 취약했기 때문에 토지를 기반으로 하는 조세가 조세수입의 안정적인 기반으로 작용하였다.

한일 합방 이후 호세 계열(인세)의 지방세가 도입되어, 차츰 지세 계열의 조세와 거의 대등한 비중을 차지하였다. 호세 계열 지방세로는 특별세인 호별세와 국세인 호세 및 가옥세에 대한 부가세가 있었다. 1919년 호세 계열 지방세를 개편하면서, 국세였던 호세, 가옥세가 도 재정 확보라는 차원에서 도세로 이양되었다. 현재의 주민세가 지방세로 자리 잡은 것이 이때부터였다.

이후 총독부 주도의 1차 및 2차 세제개정을 통해 부가세 위주 지방세제에서 탈피하여 점차 독립적인 세제로서의 기능이 강화되었다.

2. 지방자치 실시 이전

해방 이후 우리나라 지방세제 변천은 1991년의 지방자치 실시 이전과 이후로 나누어 보는 것이 적절하다. 먼저 지방자치 실시 이전 시기에 있어서는 등록세와 담배소비세와 관련한 변화가 중요하다. 등록세는 1911년 식민지 시대에 국세로 신설되었다가 1970년대 지방재정의 재원 부족 문제를 제기한 서울시와 대한상공회의소를 중심으로 지방 이양이 추진되었다. 이후 1976년 세제개편을 통해 지방세였던 유흥음식세를 국세로 보내고, 국세인 등록세를 지방세로 이양하는 맞교환 방식으로 세제를 개편하였다. 당시 세수 규모 면에서는 등록세가 유흥음식세보다 컸지만, 유흥업소 및 음식점에 대한 통제가 비교적 쉽다는 점 때문

에 지방자치단체는 유흥음식세의 국세화에 반대하였다. 그 이후 등록세는 과세대상이 지속적으로 늘어나고, 1990년대 6차에 걸친 법 개정을 통해 과세범위 확대, 세율 조정이 이루어져 지방세 중 중요한 세목으로 성장하였다.

2000년대에는 등록세의 세율 인하와 감면이라는 형태의 조정이 있었다. 2005년에는 부동산 소유권 이전 등기와 개인간 유상거래로 취득한 부동산 등기세율을 각각 1%p(25%에 해당) 인하하고, 개인 간 주택거래에 대한 거래세 부담 완화를 위해 유상거래 시의 등기에 대해 산출세액의 50%를 경감하였다. 2011년에는 등록세 중 취득 관련 부분은 취득세로, 그 외 부분은 등록면허세로 각각 분리, 통합되었다.

담배소비세는 1984년의 농지세 세율 체계 16단계로의 세분화, 수입금액 중 필요경비와 기초공제액을 공제한 농지소득 금액 과세표준화 등으로 인한 세수 감소를 보전하는 차원에서 1988년에 도입되었다. 담배소비세는 도입 초기 지방자치에 대비한 지방재정 확충과 재원보전을 위해 중앙정부의 전매익금 일부를 지방자치단체에 배분하는 취지에서, 특별직할시세 및 시군세로서 담배판매세라는 이름으로 신설되었다. 담배판매세의 전격 시행은 1988년 한미통상협약에서 미국이 기존 양담배에 부과하던 관세, 부가세, 방위세, 교육세, 담배판매세, 전매납부금 등 6개 세금을 하나로 통합해달라는 요구를 수용한 것이다. 2010년 담배소비세 과세대상에 전자담배를 추가하고, 과세 표준을 담배 개비 수, 중량 혹은 니코틴 용액의 용량 등으로 하였다.

1970년대 이후 신설된 또 다른 세목으로는 지역개발세가 있다. 지역개발세는 1991년 지방세법 개정을 통해 지역 특성에 맞는 신세원을 개발한다는 목적 하에 지역개발 및 수자원 보호에 필요한 재원을 확충하고, 지역균형 발전에 대한 경비 충당을 위해 신설되어 1992년부터 시행되었다. 1994년 지하수 관련 과세 대상을 세분화, 세율을 조정하였다. 지역개발세는 2011년 공동시설세와 통합되어 지역자원시설세로 변경되었다.

3. 지방자치제 실시 이후 세원배분의 변화[1)]

1988년 지방자치제 재도입을 목적으로 지방자치법을 개정하면서, 정부는 지방재원을 확충하기 위해 담배소비세를 도입하였다. 당시 시행중이던 담배판매세의 세율은 시 22%, 군 55%였는데 미국과의 통상협상에서 담배 관련 조세들을 하나로 통합해달라는 미국측의 요

1) 이 부분은 한국개발연구원 외(2010)의 지방재정 부분(제4장 제4절), 이영희(2012) 참조. 조세연구원(2013)에서 재인용.

구를 받아들여 담배판매세와 담배 관련 국세 세원인 교육세, 방위세, 관세, 부가가치세, 전매납부금을 통합하여 담배소비세로 확대 개편하였다. 담배소비세의 도입으로 인하여 담배판매세를 배분받지 못하였던 서울특별시와 직할시에도 세수가 배분되었으며, 전체적으로 지방세 수입이 크게 확충되어 1989년의 지방세 수입은 전년도의 1.6배에 이르게 되었다. 또한 국세와 지방세를 합한 총조세 수입에서 지방세가 차지하는 비중은 1987년 12%에서 1989년 19%로 크게 증가하였다. 현재의 국세-지방세 배분 구도도 이때 형성되었다고 할 수 있다.

1980년대의 지방세제 개편에서 주목하여야 할 만한 또 하나의 중요한 변화는 토지에 대한 세제개편이다. 1986년 말에 부동산 종합대책의 일환으로 토지과다보유세가 시·군세로 신설되어 1988년 1월부터 시행되었다. 이것이 후에 종합토지세로, 노무현 정부 때에는 종합부동산세로 변화되었다. 1989년에 도입되어 1990년부터 시행된 종합토지세제는 지역이나 지목에 관계없이 인별로 전국의 보유 토지를 합산하여 누진과세하는 제도였다. 즉, 토지과다보유세와 물건세였던 토지분 재산세를 통합하여 인별 과세로 전환한 것이다. 종합토지세는 토지에 대한 과세에서 재분배 기능을 강화하였다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있는데, 후에 종합부동산세제를 도입하는 논리적 근거가 되기도 하였다.

<표 Ⅱ-1> 지방세 체계의 변천과정(1980~1997)

	1984. 12. 24 (法律3757號)	1988.12.26 (法律4028號)		1991.12.4 (法律4415號)	
광역단체세	〈도 세〉 보통세 ·취득세 ·등록세 ·면허세	〈도 세〉 보통세 ·취득세 ·등록세 ·면허세 ·마권세	〈특별시·직할시세〉 보통세 ·취득세 ·등록세 ·주민세 ·자동차세 ·농지세 ·도축세 ·마권세 목적세 ·도시계획세 ·공동시설세	〈도 세〉 보통세 ·취득세 ·등록세 ·면허세 ·마권세 목적세 ·공동시설세(改) ·지역개발세(新)	〈특별시·직할시세〉 보통세 ·취득세 ·등록세 ·주민세 ·자동차세 ·농지세 ·도축세 ·마권세 목적세 ·도시계획세 ·공동시설세
기초단체세	〈시·군세〉 보통세 ·주민세 ·재산세	〈시·군세〉 보통세 ·주민세 ·재산세	〈구 세〉 보통세 ·면허세 ·재산세	〈시·군세〉 보통세 ·주민세 ·재산세	〈구 세〉 보통세 ·면허세 ·재산세

	1984. 12. 24 (法律3757號)	1988.12.26 (法律4028號)		1991.12.4 (法律4415號)	
	·자동차세 ·농지세 ·도축세 ·마권세 ·담배판매세(新)	·자동차세 ·농지세 ·도축세 ·마권세 ·담배소비세(新) ·토지과다보유세(新)	·토지과다보유세(新)	·자동차세 ·농지세 ·도축세 ·담배소비세 ·종합토지세	·종합토지세
	목적세 ·도시계획세 ·공동시설세 ·사업소세	목적세 ·도시계획세 ·공동시설세 ·사업소세	목적세 ·사업소세	목적세 ·도시계획세 ·사업소세	목적세 ·사업소세

주: (新)은 새로 세목이 설치된 것을 의미하며, (改)는 세목이 개정된 것을 의미함
자료: 행정자치부(1996)

1988년에는 특별시와 직할시의 구가 자치구로 전환되는 것에 대응하여 특별시와 직할시의 세목을 특별시·직할시세와 자치구세로 분할하는 조치를 취하였다. 지방의회가 도입된 1991년에는 자주재원 확보를 위하여 시·군의 목적세이던 공동시설세를 도의 목적세로 전환하고, 지역개발세를 도의 목적세로 신설하였다. 지역개발세는 지역 균형개발 등에 소요되는 재원을 확보할 목적으로 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 부두를 이용하는 컨테이너를 대상으로 부과하는 세목이다. 그 외에도 등록세의 정액세, 주민세 법인균등할, 자동차세, 사업소세 재산할 등의 세율을 각각 상향 조정하였다. 이러한 조치들은 종합토지세와 함께 지방세를 확충하는 결과를 가져와서 1990년대 전반부에는 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 21%를 상회하게 되었다.

1990년대 말 이후의 지방세제 변화 중 가장 중요하고 큰 변화로는 종합부동산세제의 도입을 비롯한 부동산세제의 개편이라고 할 수 있다. 그동안 부동산세제에 대해서는 급격한 누진세율 체계에 대한 비판이 있었고, 시가와 관계없이 원가를 기준으로 과세표준을 설정하여 재산가치가 높은 서울보다 지방에서 더 많은 세금을 내는 경우도 발생한다는 문제가 지적되고 있었다. 거래세인 취득세와 등록세의 경우에도 아파트를 분양받은 자와 분양받은 아파트를 승계 취득한 자 사이에 세금 격차가 너무 크게 나타난다는 문제가 있었다. 또한 재산세 등 보유세에 비해 취득세·등록세 등 거래세 부담이 과다하다는 비판도 있었다. 이러한 문제점을 근본적으로 개선하고 고가 재산에 대한 세부담을 높여 재산과세의 재분배 기능을 강화할 목적으로 2004년에 종합부동산세 도입 등 재산과세제의 근본적인 개혁을 추구하는 방안을 마련하였으며, 2005년부터 시행하였다.

2005년부터 시행된 부동산 세제 개편 내용을 구체적으로 보면 첫째, 종합토지세와 재산세를 통폐합하여 토지와 건물에 대한 보유세를 재산세와 종합부동산세로 이원화하였다. 재산세는 지방세로서 순수하게 지방자치단체의 재원조달 기능을 담당하였으며, 종합부동산세는 국세로서 정책세제의 역할을 하도록 설계하였다. 종합부동산세는 가구별 보유 부동산의 가격을 합산하여 총액이 일정액[2] 이상인 경우 1~3%의 누진세율로 과세하여 재분배 역할을 하도록 하였다. 종합부동산세는 국세이므로 징수는 국가에서 하지만 세수입은 전액 부동산교부세 재원으로 지방자치단체에 배분하는 형태이다. 2005년부터 시행된 세제 개편으로 인하여 세수가 감소된 지방자치단체의 재원을 보전하는데 우선 배분하고 남는 재원은 균형발전 목적으로 지역의 재정여건을 고려하여 배분한다.

2005년 시행된 부동산 세제 개편에서는 그 외에도 종합부동산세는 물론 재산세도 건물과 토지를 하나의 물건으로 보아 통합 평가하고, 과세표준 산정기준을 원가방식에서 시가방식으로 개선하였다. 그리고 과세표준을 현실화하기 위해 공동주택은 국세청 기준시가를 적용하고 기준시가가 없는 단독주택은 건설교통부가 평가하는 공시가격을 적용하도록 하였다. 과표 현실화로 인해 세부담이 지나치게 빠른 속도로 증가하는 것을 방지하기 위해 기준시가 또는 공시가격 적용율을 점진적으로 인상하도록 하였으며, 세부담 증가를 부분적으로 상쇄하기 위해 등록세 세율을 3%에서 2%로 인하하였다.

종합부동산세 도입을 비롯한 재산보유세제의 개편은 일부 특정 지역의 세부담을 특히 많이 증가시켰는데, 이들 지역의 자치단체 장은 지역 주민의 과도한 세부담을 완화할 목적으로 재산세에 탄력세율을 적용하여 세부담을 인하하였으며, 이에 대응하여 정부는 재산세에 대한 탄력세율 적용을 제한하는 조치를 취하기도 하였다.

종합부동산세는 일부 계층에 집중된 과도한 세부담, 특히 담세 능력을 고려하지 않은 과도한 세부담이 문제가 되었으며, 그 외에도 부동산 투기 근절에 실질적인 기여를 할 것으로 기대되지 않는다는 점, 가구별 합산과세가 헌법 정신에 위배된다는 점 등 다양한 문제점이 지적되고 비판의 여론이 높았다. 가구별 합산과세 등 일부 규정에 대해서는 헌법소원이 제기되었으며, 이에 대응하여 헌법재판소는 2008년 종합부동산세의 가구별 합산과세가 위헌이라는 판결을 하였다. 이 판결과 기타 비판 여론을 반영하여 2008년에 가구별 합산을 개인별 합산으로 개편하고 적용대상의 기준을 6억원에서 9억원으로 인상하였으며, 세율을 인하하여 종합부동산세 부담을 크게 완화하였다.

---

2) 2005년 9억원, 2006년 이후 6억원이었다.

그 외의 지방세제 개편 내역을 보면 1999년에는 주행세를 도입하였다. 주행세는 한미자동차 협상의 결과 자동차세 세율이 인하되어 지방세 수입이 감소되자 이를 보전하기 위하여 도입한 것으로 교통세의 일부를 지방세로 전환한 것이다. 이후 정부는 이미 생활편의품이 된 자동차에 대한 세부담이 지나치게 높다는 여론을 고려하여 2000년에 자동차세를 한 번 더 인하하였으며, 자동차 면허세를 폐지하였다. 그리고 주행세 세율을 인상하였는데 이는 두 가지 필요에 의한 것이었다. 첫째, 자동차세율 인하와 자동차 면허세 폐지로 인한 세수입 감소분을 보전하기 위한 것이었다. 둘째, 정부의 에너지세제 개편 계획에 따라 경유 및 LPG에 대한 교통세 등 세부담이 증가함에 따라 발생하는 교통요금 인상을 억제하기 위해 버스, 택시, 화물 등 운수업계에 보조금을 지급하기로 하면서 그 지급재원을 주행세에서 마련하기로 한 것이었다.

2001년에는 지방재정 확충을 위해 경주·마권세의 명칭을 레저세로 변경하고 향후 과세대상에 소싸움 등을 추가할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 또한, 지방교육세를 도입하였는데, 국세인 교육세 중에서 지방세에 부가하여 부과되는 부분을 지방세로 전환하여 지방교육에 활용하도록 한 것이다. 지방교육세 수입은 전액 지방교육재정교부금 재원에 포함된다. 주행세 확충, 지방교육세 도입 등의 영향으로 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 18%대에서 2001년에 21.8%로 상승하였으며, 이후 2006년까지 22%를 약간 상회하는 수준으로 증가하였다.

2010년에는 지방소비세를 도입하였고, 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합하여 지방소득세로 전환하는 등의 개편이 있었다. 또한 취득세·등록세·면허세를 취득세와 면허세로 통폐합하는 조치도 있었다.

지방소비세는 지방재정자립도 제고가 필요하다는 판단 하에 2000년대 초부터 도입 논의가 있었으나 쉽게 도입되지 못하고 있었다. 지방소비세 도입에 대한 반대 논리는 부가가치세가 세목의 특성상 지방세로서 적합하지 않다는 점, 중앙과 지방의 재원재배분에 따른 지방재정조정제도 개편이 필요하고 그에 따른 지역간 재원재배분이 불가피하다는 점 등이었다.

오랜 논의 끝에 2010년에 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세가 도입되었다. 지방소비세 재원은 부가가치세의 5%로 확정되므로 지방에서 지방소비세 과세표준과 세율에 대한 권한이 없으며, 징세행정도 중앙정부에서 담당하므로, 앞서 언급한 바와 같이, 지방이 과세자주권을 가진 세목은 아니라고 할 수 있다. 조성된 재원은 지역별 민간소비지출에 가중치를 곱하여 산정한 지표를 기준으로 광역자치단체에 배분된다. 이때의 가중치는 수도권 100, 비수도권 광역시 200, 비수도권 도 300이다. 지역별 가중치를 부여하였음에도

불구하고 수도권 지역에 더 많은 재원이 배분되는 결과가 나타나게 되자, 지역상생발전기금으로 그 증가된 재원을 흡수하도록 조정하였다. 서울, 인천, 경기도가 각각 지방소비세 수입의 35%를 지역상생발전기금에 출연하는데, 그 규모는 연간 3천억원 정도로 추산되었다. 이 지역상생발전기금은 비수도권 지역을 지원하는데 사용된다. 지방소비세 도입으로 인하여 증가된 지방자치단체 재원은 1조 4천억원 규모이다.

지방소비세는 지역경제와 지방세의 연계를 강화하여 지역경제가 활성화됨에 따른 수익(세수입 증대)이 그 지방에 귀속되도록 한다는 점이 가장 큰 장점이다. 한편으로는, 지방소비세는 과세자주권을 지방에 부여한 세목이 아니므로 엄밀한 의미에서는 지방세로 보기 어려움에도 불구하고, 지방세에 포함되어 지방재정 자립도를 높이는 역할을 하고 있다.

Ⅲ. 중앙-지방간 기능 및 세원 배분의 기준[3)]

1. Boadway, Roberts, and Shah(1994)의 관점

Boadway, Roberts, and Shah(1994)는 중앙정부와 지방정부간 정부기능과 세원의 배분에 대해 기준을 제시한 바 있다. "연방제 정부는 공공서비스를 공급하는 데 있어서 낮은 수준의 지방정부에 분권화하는 것을 허용한다. 민간경제와 마찬가지로 분권화된 의사결정이 자원의 효율적 배분을 가져올 것이기 때문이다. 분권화된 결정은 주민들에 보다 근접한 정부에 결정권을 이양함으로써 정부가 주민들에게 보다 큰 책임감(accountability)을 갖도록 하고, 정부간 경쟁을 유발하여, 정부로 하여금 지방정부 내 소비자들의 기호와 필요를 가장 잘 충족시키는 서비스 조합을 공급하게 한다."

그에 따르면, 분권화된 의사결정이 보다 지역민들의 선호에 부합하는 공공서비스를 공급하는 데 보다 효율적이므로 다음의 몇 가지 예외적 경우를 제외하고는 분권화가 유리하다고 한다. 예외적인 경우란 규모의 경제가 있는 경우, 본질적으로 특정 서비스의 혜택이 공공성이 매우 클 경우, 전국적 균등 목표 달성과 같이 균일한 공급이 매우 중요한 목적인 경우 등이다.

1) 중앙-지방간 기능 배분

(1) 공공재

Boadway, Roberts, and Shah(1994)에 따르면, 국방, 화폐공급 조절, 무역, 국제관계, 사법, 환경 문제 등의 국가적인 공공재는 원칙적으로 중앙정부가 공급하여야 한다. 반면, 혜택의 대부분이 지역적으로 발생하는 공공재에 대해서는 지방자치단체에게 공급 책임이 부여되어야 한다. 도로, 수로, 수도공급, 지역 환경 문제, 토지와 자연자원 사용, 쓰레기 처리, 여가공간 등이 여기에 해당한다.

그런데 정부지출 중 경제적 관점에서 공공재적 성격을 띠는 재화는 비중이 크지 않다. 따라서 사적 형태의 재화와 서비스, 이전지출(transfer)이 훨씬 더 중요한 위치를 차지한다.

---

3) 이 부분의 논의는 Boadway, Roberts, and Shah(1994) 연구 내용(원전과 조세연구원(2013)을 참조)과 Bird(1999)의 내용을 소개하는 방식으로 진행한다.

(2) 준사적재

앞서의 언급과 같이 정부가 하는 대부분 재화-서비스 관련 지출은 공공재보다는 준사적 재화 혹은 서비스에 대한 것이 훨씬 많다. 교육, 보건서비스, 복지서비스 등이 여기에 해당하는 바, 전형적으로 공공부문을 통해 무상으로 공급되고 있다. 공급 측면의 효율의 관점에서는, 지출이 행해지는 지역에 근접한 개인들이 지출의 혜택을 보다 잘 누릴 것이기 때문에 하급 자치단체가 공급하는 것이 유리하다. 중앙정부는 재분배 목적으로 설계된 이들 서비스에 대해서 전국적 균등이라는 목표가 달성되도록 보증하는 차원에서 합법적인 관심을 가지기도 한다. 지방정부에 의한 준사적 재화나 서비스의 차별적 공급은 지방정부별로 노동배분의 왜곡을 초래할 수도 있다. 중앙정부는 이들 서비스의 공급이 지방정부에 분권화되는 것을 허용하면서, 기타의 정책수단들을 활용하여 국가적 효율과 공평에 대한 책임을 수행하려 할 수도 있다.

(3) 이전지출

정부의 개인 및 기업에 대한 이전지출은 예산항목 중 큰 비중을 차지한다. 이전지출은 본질적으로 소득 기준 조세이전(income-based tax-transfer)제도이든, 실업급여, 연금 등의 사회보험제도이든 간에 재분배 목적을 갖는다. 중앙정부가 재분배 면에서의 균등에 대한 책임을 지고 있다면, 재원이전은 중앙정부가 사용할 수 있는 필수적인 정책 수단이다. 그러므로 이전지출은 기본적으로 중앙정부의 기능이라 할 수 있다. 다만, 지방정부가 중앙정부 재분배정책에 대한 보조자로서 기능할 수도 있다.

(4) 규제

정부는 지출을 행하는 한편으로 민간부문의 경제 활동을 규제하는 일을 수행하기도 한다. 규제가 자본의 이동성과 국내경제 효율성을 저해할 가능성이 있음을 감안할 때, 자본시장에 대한 규제는 중앙정부의 책임이라 할 수 있다. 운송, 통신, 농업과 같이 내부 경제를 넘는 자유무역에 대한 규제 역시 중앙정부의 몫이다. 노동시장 측면에서 이민 정책도 중앙정부의 기능으로 보는 것이 타당하다.

반면, 직업 연수 또는 직능 기준 등과 같은 노동시장 규제 정책은 지역적 관행 등과의 조화가 필요하다는 점에서 지방정부가 일부 기능을 분담할 수도 있다.

미국의 경우, 정부기능의 분권화에 있어서 지역별 인구 구성이 복잡할수록, 지리적으로 분산되어 있을수록 분권화의 이익이 크다고 한다.

2) 국세·지방세 세원 배분

세원의 중앙-지방간 배분에 있어서 적용되는 판단 기준 중의 하나는 재분배 목표이다. 정부의 기능 중 재분배 기능을 중시하는 국가일수록 중앙정부의 역할이 커지고, 이에 따라 재분배에 대한 책임도 중앙정부에게 더 많이 주어지게 된다. 일반적으로 경제에 대한 낮은 수준의 정부개입을 선호하는 국가일수록, 또한 낮은 수준의 재분배를 선호하는 국가일수록, 높은 수준의 분권화를 선호하는 경향이 있다.

세출 책임의 분권화는 당연히 세입증대 책임의 분권화를 요구한다. 세입증대 책임의 분권화가 이뤄지지 않을 경우, 하급정부는 중앙정부로부터의 재원조달에 의존하게 될 것이고, 이로 인해 의사결정 측면과 정치적 책임성의 측면에서의 분권화 이점을 충분히 누리기 어렵게 된다. 따라서 과세 책임의 분권화의 최적 해를 찾는 것이 중요한 과제이다. 그렇다고 수입증대 책임의 분권화가 세출 책임의 분권화 정도와 반드시 일치해야 하는 것은 아니다.

본질적으로 다단계 정부 체제에서는 하급 정부가 세출 책임의 일부를 상급정부로부터의 이전재원에 의존하게 되는데, 그 이유는 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 세출 책임의 분권화 근거가 세입증대 책임 분권화 근거보다 강하기 때문이다. 세출의 분권화가 서비스 전달 면에서의 효율을 가져오는 것이 분명한 반면, 세입증대 면에서의 분권화가 상응하는 효율면의 우위를 가져오는지는 명확하지 않다는 것이다. 반면에, 과세면의 분권화는 국가 경제에 상당한 불균등과 비효율을 초래할 수 있다. 따라서 보다 상급 수준의 정부에서의 조세징수와 하위수준 정부의 재정부족을 충당하는 이전지출이 유리하다고 할 수 있다.

둘째, 상급정부로부터 하급정부로의 재원 이전 자체가 연방형 정부 형태의 중요한 목적을 달성하는 행위이기 때문이다. 특히 적절하게 설계된 이전장치는 재정 분권의 이점은 그대로 유지하면서, 분권에 수반되는 불균등과 비효율을 완화시킨다. 재원이전은 비효율과 불균등의 산물이라 할 수 있다.

3) 세원배분 기준의 세목별 적용

이상의 원칙을 적용하여 각 국가에서 과세하는 개별 세목에 대한 과세권한을 각급 정부에 배분하는 원칙을 정리하면 〈표 2〉와 같다.

위의 원칙들을 적용하여 보면, 대체로 자동차나 재산, 토지 관련 세금은 지방(광역, 기초)에서 세율과 과세표준을 결정하고 징세행정도 담당하는 것이 바람직하며, 법인세와 관세, 부가가치세는 모든 과세권한을 국가에서 가지는 것이 바람직하다.

<표 Ⅱ-2> 세원배분 원칙

조세 형태	결정 권한		징세행정	비고
	과표	세율		
관세	F	F	F	국제무역 과세
법인세	F	F	F	이동 가능 생산요소
자원세				
임대(이윤)세	F	F	F	불균등 분포 세원
로얄티/부담금;				
자원채굴세: 생산세	S, L	S, L	S, L	공공혜택에 대한 과세
보존부담금	S, L	S, L	S, L	환경 보존
개인소득세	F	F, S, L	F	재분배, 세원 이동성, 경기안정화
부유세(자본, 부의 이전, 상속)	F	F, S	F	재분배
급여세(payroll)	F, S	F, S	F, S	사회보험제도
부가가치세	F	F	F	행정비용 많음, 경기안정화
판매세(sales tax)				
Option A	S	S, L	S, L	납세협력비용 과다
Option B	F	S	F	조정(순화)된 세제
해악세류				
주세, 담배세	F, S	F, S	F, S	보건에 대한 공동책임
도박(gambling, betting)세	S, L	S, L	S, L	주-기초 책임
복권세	S, L	S, L	S, L	주-기초 책임
경주세	S, L	S, L	S, L	주-기초 책임
비재화 관련세				
탄소세	F	F	F	세계/ 국가 오염
BTU세	F, S, L	F, S, L	F, S, L	오염의 범위에 따라
자동차 연료세	F, S, L	F, S, L	F, S, L	도로 사용에 대한 비용
폐수배출부과금	F, S, L	F, S, L	F, S, L	오염 범위에 따라
혼잡통행료	F, S, L	F, S, L	F, S, L	도로 사용에 대한 비용
주차요금	L	L	L	지역 혼잡
자동차				
등록세	S	S	S	주의 수입원
운전면허세	S	S	S	주의 수입원

조세 형태	결정 권한		징세행정	비고
	과표	세율		
사업소세(business tax)	S	S	S	공공혜택에 대한 과세
물품세(Excises)	S	S	S	이동성 낮음
재산세	S	L	L	응익과세, 이동성 낮음
토지세	S	L	L	응익과세, 이동성 낮음
개발부담금	S, L	L	L	비용에 대한 대가
인두세	S, L	S, L	S, L	왜곡효과 없음
사용료, 수수료	F, S, L	F, S, L	F, S, L	서비스 대가

주: F 연방정부, S 주정부, L 지방정부
자료: Boadway, Roberts, and Shah(1994)

(1) 관세, 법인세

Boadway, Roberts, and Shah(1994)의 원칙을 적용했을 때 관세의 경우 국제무역에 대한 과세로서 중앙정부가 관할하는 것이 적절하다. 법인세는 세원의 이동성이 큰 속성을 갖고 있어서 지방정부에 권한을 부여할 경우에 효율성 저해, 조세회피 및 탈세 등 부작용이 클 수도 있다.

(2) 부가가치세

부가가치세는 매출세액에서 매입세액을 차감하여 과세하게 되는 바, 여러 지역에 걸쳐 거래가 발생할 경우 관련 행정이 복잡하게 된다. 매출세액과 매입세액의 발생지가 서로 다른 지방자치단체일 수도 있으며, 양 지역 간 세율에 격차가 있는 경우라면 매입세액 환급이 불가능 할 수도 있다. 따라서 부가가치세를 지방세로 징수하기에는 어려움이 많을 것으로 예상되어 국세로 하는 것이 타당하다.

국제 거래에 대해서는 상품을 수입한 지역에서만 부가가치세를 과세하는데, 국경 통제가 불가능한 국내 거래의 경우에는 탈세의 위험이 크다. 우리나라는 지방소비세가 지방정부의 과세권한을 인정하는 형태로 되어 있으나, 실제에 있어서는 부가가치세 수입의 5%를 지방에 배분하는 형태로서 과세표준과 세율의 결정, 징세행정을 모두 중앙정부가 담당하고 있다. 따라서 이 표의 분류에 따르면 지방소비세를 포함한 부가가치세 전체가 국가에 배분된 세금이라고 할 수 있다.

(3) 개인소득세

개인소득세는 소득재분배의 주요 수단으로서 누진세율이 적용된다는 점, 경기안정화 수단이라는 점, 그리고 세원의 이동이 가능하다는 점을 고려할 때 지방세보다는 국세로서 적합한 성격이 많다. 그러나 Boadway, Roberts, and Shah(1994)는 지방정부가 그 역할에 비해 자주재원이 부족할 때, 지방재원을 보충하는 재원으로 개인소득세를 사용할 수 있다고 말한다. 그 이유는 세수입 규모가 비교적 큰 주요 세목 중에서 소득세가 세원의 이동성 등에 따른 부작용이 비교적 적기 때문이다. 또한, 개인은 법인에 비해 이동성이 낮으며, 법인세나 부가가치세와 같이 세원이 두 개의 지역에 걸쳐 있음으로 인해 생기는 세무 행정의 어려움, 조세회피 및 탈세 위험이 낮다.

마지막으로 〈표 2〉과 관련하여 주의해야 할 점은 이 표에서 세원의 배분은 과세에 관한 의사결정, 집행의 권한을 배분하는 것을 말하며, 세수입의 사용에 대한 권한은 고려하지 않은 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 지방소비세는 과세에 관한 의사결정 및 집행에 대해 지방정부가 아무런 권한을 가지지 못함에도 불구하고, 세수입의 일정 부분을 지방에서 사용하도록 법률로 정해 놓았다는 이유로 지방세로 분류하고 있다. 그러나 이상에서의 기준에 따르면 지방세로 간주하기 곤란하다.

2. Bird(1999)의 관점

1) 조세할당에 대한 전통적 관점

Musgrave(1983)은 다단계 정부에서의 조세 할당 문제에 대해 "누가 어디에 어떻게 과세할 것인가" 하는 질문을 던진 바 있다. 현실의 조세 부과에 있어서도 실질적으로 확신을 가질 만한 바람직한 원칙이 있는지는 모르겠지만, 이론적인 부분에서는 Oates(1996)는 세 가지로 답을 한 바 있다.

"1) 하위 단계 정부는 가능한 한 가계, 그리고 생산에서 유동성 생산 요소를 비롯하여 유동성 경제단위에 대한 응익과세에 의존해야 한다. 2) 유동성 경제단위에 대해 비응익과세를 채택할 필요가 있다면, 재분배 목적에서 보다 높은 수준의 정부에서 행해져야 한다. 3)지방정부가 비응익과세를 활용해야 한다면, 지방정부간에 상대적으로 비이동적인 세원에 대해 적용해야 한다."

이후에도 조세 할당에 대한 대부분 논의에서 유사한 제안들이 도출되었다. Ter-Minassian (1997)은 조세 전쟁의 회피와 재정적으로 야기되는 입지면의 왜곡으로 인한 수입 잠식 등과 관련하여 '통합된 경제 공간의 유지'를 주장하였고, Musgrave(1983)은 국가적으로 재분배 면에서의 공평을, Vehorn & Ahmed(1997)는 조세행정 면에서의 행정적 규모의 경제를 중시하였는데, 이런 것들은 Olson(1969)이 말한 바와 같이, '재정적 동등성 원칙'과 균형적으로 고려되어야 할 것이다.

이런 논의들에 덧붙여 책임성, 안정성, 균재성(evenness) 등에 가중치를 두면, 위와 같은 논의는 결국 중앙정부 조세를 강화하는 방향으로 기울어질 수밖에 없다.

Ter-Minassian(1997)은 최근 이런 전통적 제안들을 정리한 바 있는데, 하위정부의 조세로서 가장 좋은 대안은 1) 상대적으로 비유동적 세원이며, 2) 세원들이 상대적으로 균등하게 분포되고, 3) 수입이 상대적으로 안정적인 것에 대한 조세여야 한다고 보았다.

실제로 이런 원칙들에 걸맞는 것으로 지방정부가 근본적으로 의존할 수 있는 것들은 사용자부담과 부동산 관련 조세일 것으로 보인다. 중앙정부만이 법인소득세를 부과해야 하며(McLure, 1983), 중앙정부만이 불균등하게 분포된 자연자원에 대해 과세(Mieszkowski, 1983) 하며, 누진적인 개인소득세(PIT)(Musgrave, 1983)을 부과해야 한다. 이런 논의들 속에서 학자들 간의 전문가적 공감대로는, 중간정부(주정부 등)에 대해서는 적용할 만한 일반세로는 몇 개의 물품세(Musgrave, 1983)와 함께 최종소비자에게 직접적으로 과세되는 단순한 단일단계판매세(소매판매세, Retail Sales Tax)를 거론하고 있다.

통상적인 조세할당 원리에 암시되고 있는 바, 많은 나라에서 조세할당이 중앙정부로 집중화 되는 현상이 보다 두드러지게 나타나고 있는 이유는 세계적으로 부가가치세가 확산, 발전되었기 때문이기도 하다. 부가가치세는 최근 몇 십년 간 세계를 휩쓸고, 다른 종류의 판매세들을 대체한 새롭게 개선된 판매과세이다. 부가가치세는 중앙정부 수준에서만 효율적으로 부과될 수 있다고 가정되어 왔고[4], 실제로 오랫동안 중앙정부의 조세로서 부과되어 왔다.

조세할당 관점에서 보면 중앙집권적 부가가치세의 성장이 의미하는 것은 특히 개발도상국에서는 지방 정부에게 알맞은, 의미 있는 자체수입원이 없음을 의미한다. 그런 지방 정부에게 물품세(excise) 부과(일례로 연료에 대해) 권한을 주자는 제안은 주요 지역수입 책임이 건강, 교육 영역같이 수입 탄력적 영역에 있는 한, 필요를 충족시키기 어렵다. 일부 선진국에서 지역정부[5]에 국세의 소득세에 목말세[6](중앙의 PIT(개인소득세) 혹은 PIT 세원에

4) 브라질만 예외적이다.
5) Bird의 연구에서는 주 정부 수준을 시 정부와 구분하여 지역정부로 표현하고 있다.
6) piggy-back으로 표현되어 있음.

부가세를 붙이는 형태)를 허용함으로써 얼마간 균형이 회복되었다. 그러나 이 옵션은 설령 중앙정부가 개인소득세로부터 약간의 수입 여유가 있다고 하더라도 많은 개도국에서까지 지방정부에 허용되지는 않고 있다. 분권화가 세계로 퍼지면서(Litvack, Ahmad, and Bird, 1998), 정부간 재정관계 전문가들은 하위정부의 책임성과 수입 간의 갭을 보전하기 위해, 보다 크고, 보다 복잡한 이전제도를 만들기 위한 노력을 보다 더 많이 기울이고 있다.

그러나 그런 노력은 충족되기 어렵다. 전통적인 조세할당모델의 기반이 되는 원칙들에 대해 재고해야 할 때이자, 그 원칙을 실제적으로 보다 접목 가능하고 지속가능한 방향으로 조화시켜야 할 시점이다. 모든 규범모델은 그들이 처방하는 바의 세계에 관해 명시적, 묵시적 가정에 의존한다. 전통적 결론들의 기반이 되는 몇몇 가정들은 개도국들에는 더 이상 적합하지 않다.

2) 조세할당에 대한 버드의 제안

여러 단계의 정부에게 조세를 할당하는 문제에 있어서 전통적인 방법은 가장 생산적인 수입원은 중앙정부에게 할당하는 것이었다. 재원의 중앙정부로의 편중 현상은, 주요 경비의 지출에 있어서 지방정부로의 분권화가 진행되는 최근의 추세와 맞물려 정부간 재정 이전 문제에 있어서 긴장을 야기하는 한편, 일부 하위정부들에 의한 무책임한 행동을 용이하게 해왔다. 중앙정부에의 세원집중이라는 현상은 전통적인 조세할당 모델로 설명되기 어렵다.

버드는 기존 조세 할당 체계가 제대로 작동하지 않는 이유를 두 가지로 설명한 바 있다.

첫째, 교육, 건강, 사회부조 등 사회서비스 공급에 있어서 하위 정부들의 역할이 점차 커지고 있음에 비해 하위정부들에게 할당된 세원은 그렇지 못하다는 것이다. 둘째, 기존에 하위정부들에게 할당된 세원이 사실상 수입 증대를 위해 활용하기 어려움에도 불구하고 문제를 과소평가해 왔으며, 일부 세원들에 있어서는 지방정부가 활용하기에는 어려움이 많다는 점을 지나치게 부각시켜 왔다는 것이다.

버드는 조세 할당 문제에서 가장 시급하고도 중요한 이슈는 지방정부들에게 충분한 수입원을 보장해 주는 것이라고 보고, 두 가지 방안을 제안하고 있다.

일부 큰 국가에서 가장 희망적인 대안으로서 하위 정부(subnational government, 광역자치단체 정도를 의미함)에 부가가치세를 구축하자는 것이다. 그 동안 해결하기 어려운 장애로 여겨졌던 것들이 이제 해결될 수 있는 문제로 판단되고 있고 실제 시행되고 있다.

중앙정부가 아니면 어려울 것으로 보았던 문제들이 현재는 충분히 해결할 수 있는 문제들이란 점에서 지방부가가치세를 도입하는 것이 가능하고, 바람직하다는 것이다.

버드는 개도국들에 있어서 세수입 할당이 중앙정부에 주어지면, 하위정부들의 무책임한 행태를 부추기게 된다고 보았다. 하급 정부의 조세체계를 강화하는 것이야말로 지방정부의 무책임성을 해결하는 방법이라고 주장하였다. 이를 위해서 두가지 방안을 제시하고 있다. 첫째, 상당한 규모의 지방정부가 있는 큰 국가에 적용할 만한 방법으로는 하위정부 부가가치세를 확립하는 것이다. 두 번째 방안은 기업에 과세되고 있는, 성과가 만족스럽지 못한 다양한 주 및 지방 조세를 소비가 아니라 소득(생산, 원천지) 기준으로 부과되는 저율의 부가가치세로 대체하자는 것이다.

Ⅳ. 수직적, 수평적 재정 불균형

1. 중앙-지방간 재정 불균형

1) 조세 수입

우리나라는 지방자치제 실시 이전인 1980년대에 지방자치제 재도입을 염두에 둔 세제개편을 실시하였다. 국세와 지방세를 편성하는 데 있어서는 기본적으로 세원 분리 원칙에 입각하여 소득세, 부가가치세 등 주요세원은 국세로 배분하고, 재산과세 위주로 지방세를 구성하였다.

세원배분의 결과 세수입의 80% 정도는 국세 수입으로, 20% 정도는 지방세 수입으로 배분되었다. 국세와 지방세의 80:20 구조는 여러 차례의 세제 개편에도 불구하고 비슷한 비율로 유지되고 있다.

<표 Ⅳ-1> 국세·지방세 세수입 비율

(단위: %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
국 세	79.5	79.2	78.8	78.3	79.0	79.3	80.1
지방세	20.5	20.8	21.2	21.7	21.0	20.7	19.9

자료: 안전행정부(2013a)

2) 재정지출

지출면에서 우리나라 각급 정부의 지출비중을 보면, 2013년 예산기준 정부 재정지출의 42.6%를 중앙정부가, 42.1%를 지방자치단체가, 나머지 15.3%는 교육자치단체가 차지하였다. 자치단체의 비중은 2008년 45.1%에서 차차 낮아지고 있는데, 중앙정부의 비중에는 별 변동이 없이, 같은 기간 교육자치단체의 비중이 상대적으로 커지면서 생기는 현상으로 보인다. 2007년 중앙 : 지방자치단체 : 지방교육의 비율이 42.3 : 43.6 : 14.1이었던 것이 2013년에도 큰 변화 없이 유지되고 있다. 지방교육부문의 소폭 비중 확대와, 자치단체의 소폭 비중 축소가 그 동안의 약간의 변화라고 할 수 있다.

<표 Ⅳ-2> 중앙정부와 지방정부의 재정사용액(최종지출 순계)

(단위: 억원)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
중앙정부 (비중)	1,048,450 (42.3%)	1,105,467 (40.3%)	1,327,124 (42.9%)	1,362,357 (43.7%)	1,373,856 (42.8%)	1,460,915 (42.8%)	1,525,707 (42.6%)
자치단체 (비중)	1,080,497 (43.6%)	1,235,229 (45.1%)	1,339,061 (43.3%)	1,335,584 (42.8%)	1,364,800 (42.5%)	1,440,069 (42.2%)	1,509,228 (42.1%)
지방교육 (비중)	350,831 (14.1%)	399,919 (14.6%)	427,326 (13.8%)	421,205 (13.5%)	473,857 (14.7%)	509,792 (15.0%)	549,625 (15.3%)

자료: 안전행정부(2013a)

이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 조세수입은 전체의 19.9%에 불과한 데 비해 재정사용액은 42.1%에 이르고 있어 큰 불균형을 보인다. 수입과 지출에서의 불균형을 시정하기 위해서는 결국 중앙정부로부터 지방자치단체로의 재정 이전 조치가 불가피하다. 중앙정부가 지방자치단체에 대해 시행하고 있는 지방교부세와 국고보조금이 우리나라의 중앙으로부터 지방으로의 재원이전 장치이다.

3) 지방자치단체 자체수입과 의존수입

지방자치단체의 세입구성을 상세하게 보면, 자체수입은 2013년 순계기준으로 전체 세입의 55.6%였다가 2014년에는 45.9%로 크게 감소하는데, 이는 세입과목 개편에 따라 종전에 세외수입에 포함되던 이월금, 전입금, 예수 및 예탁금, 융자금원금수입 등을 자체수입으로 계상하지 않고, 보전수입등 및 내부거래 과목에 편성함에 따른 것이다.

<표 Ⅳ-3> 지방자치단체 세입 구성(순계기준)

(단위: 억원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
계	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887	1,635,793
자체수입 (비중)	794,341 (56.8%)	793,219 (56.2%)	858,913 (56.8%)	871,594 (55.6%)	750,895 (45.9%)
의존수입 (비중)	552,510 (39.5%)	579,813 (41.1%)	612,641 (40.6%)	656,332 (41.8%)	692,590 (42.3%)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
지방채 및 예치금회수 (비중)	51,714 (3.7%)	37,362 (2.6%)	39,396 (2.6%)	40,960 (2.6%)	48,727 (3.0%)
보전수입등및내부거래 (비중)					143,580 (8.8%)

주: 보전수입등 및 내부거래는 세입과목 개편으로 2014년부터 집계되었음
자료: 안전행정부(2013) 및 재정고에서 작성

중앙에서 지방으로의 재원 이전장치인 지방교부세와 국고보조금의 비율인 의존수입 비율은 2010년 39.5%에서 2014년 42.3%로 지속적으로 늘어나는 추세이다.

현재 국세와 지방세 간 수입 면에서 현격한 불균형이 존재하고, 특히 지방자치단체의 재정수입은 지방자치단체의 지출수요를 충당하기에는 턱 없이 부족하다. 지방자치단체의 재원부족 현상을 해결하기 위해서는 지방세 수입 확충과 함께 재정이전 장치를 통해 부족분을 원활하게 충당하는 조치가 요구된다.

국세의 지방세로의 이양을 통해 지방자치단체의 지방세 수입을 늘리는 방향으로 재정불균형을 해결할 것인지, 아니면 지방세로의 이양보다는 기존의 조세체계를 유지한 상태에서 지방재정조정제도의 강화를 통해 불균형을 해소할 것인지에 대한 선택이 필요하다.

지방세 비중의 확대는 지방자치단체 지방세 수입의 확대를 가져올 수 있으나, 한편으로는 지역간 불균형이라는 새로운 문제를 야기한다.

2. 지방자치단체 간 재정 불균형

우리나라 지방자치단체의 조세수입 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 취득세로서 전체의 4분의 1 수준이며, 다음이 지방소득세, 재산세 등이다. 2013년 통계를 보면, 우리나라 지방세 세목 중 취득세 비중이 25.0%에 이르렀고, 다음이 지방소득세(19.4%), 재산세(15.5%), 자동차세(12.7%), 지방교육세(9.4%), 지방소비세(5.9%) 등의 순서였다.

그런데 이들 지방세들은 광역 지방자치단체간 격차가 매우 크다. 주지하다시피 수도권 광역자치단체들의 지방세 수입은 많으나, 비수도권 자치단체들의 지방세 수입은 매우 낮은 것이 현실이다.

<표 IV-4> 2013년 지방세 세목별 세수입

(단위: 백만원)

세목별	조세수입	구성비
계	53,177,774	100.0%
취득세	13,317,603	25.0%
등록면허세	1,311,947	2.5%
레저세	1,041,498	2.0%
지방소비세	3,141,814	5.9%
지역자원시설세	912,074	1.7%
지방교육세	5,024,235	9.4%
주민세	317,519	0.6%
지방소득세	10,314,721	19.4%
재산세	8,265,136	15.5%
자동차세	6,747,257	12.7%
담배소비세	2,782,429	5.2%
도시계획세	1,541	0.0%

1) 시도별 지방세 수입

지방세 수입을 광역시도별로 구분해 보면, 2005년에 서울특별시가 27.8%, 경기도가 24.9%, 부산광역시가 6.3%, 경남이 5.7%의 순서로 큰 비중을 차지하였다. 서울특별시, 경기도, 인천광역시로 구성된 수도권의 지방세 비중은 57.5%에 이르러 60%에 육박하는 규모였다. 2013년에는 서울특별시 24.1%, 경기도 24.7%, 인천광역시가 5.3%로서 서울특별시와 경기도의 비중은 다소 낮아졌고, 인천광역시는 다소 높아졌다. 수도권의 비중은 54.1%로서 2005년에 비해서는 3.4% 낮아졌다. 2010년부터 다른 지방세에 비해 지역간 격차가 적은 지방소비세가 지방세 수입에 포함됨으로써 수도권 편중 현상이 다소 완화된 것으로 판단된다. 그런데 2013년의 시도별 인구 비중을 살펴보면, 서울특별시가 19.8%, 인천광역시가 5.6%, 경기도가 23.9%로서 수도권의 인구비중이 49.4%였다. 따라서 전체적으로 절반 가까운 인구가 밀집된 점을 감안하더라도 수도권의 지방세 수입 집중 현상은 매우 두드러진다고 할 수 있다.

수도권 내에서의 변동을 보면, 2005년에는 서울특별시의 지방세 수입 비중이 가장 컸으

나 2010년부터는 경기도의 지방세 수입 비중이 가장 높게 나타나게 되었다. 이와 같은 현상은 2000년대 들어서 경기도 인구가 서울특별시의 인구를 추월하는 현상이 두드러지게 되었고, 점차 그 격차가 커짐에 따라 나타나는 것으로 판단된다.

<표 IV-5> 자치단체별 지방세 수입 및 구성비

(단위: 십억원)

시도	2005		2010		2012		2013		
	지방세	구성비	지방세	구성비	지방세	구성비	지방세	구성비	인구비중
총계	35,977	100.0%	49,160	100.0%	53,938	100.0%	53,779	100.0%	100.0%
서울	10,012	27.8%	12,075	24.6%	13,437	24.9%	12,981	24.1%	19.8%
부산	2,265	6.3%	3,062	6.2%	3,386	6.3%	3,401	6.3%	6.9%
대구	1,523	4.2%	1,819	3.7%	2,073	3.8%	2,148	4.0%	4.9%
인천	1,740	4.8%	2,429	4.9%	2,755	5.1%	2,856	5.3%	5.6%
광주	773	2.1%	1,077	2.2%	1,203	2.2%	1,221	2.3%	2.9%
대전	920	2.6%	1,163	2.4%	1,321	2.4%	1,258	2.3%	3.0%
울산	836	2.3%	1,231	2.5%	1,493	2.8%	1,414	2.6%	2.3%
경기	8,969	24.9%	12,877	26.2%	13,289	24.6%	13,301	24.7%	23.9%
강원	889	2.5%	1,223	2.5%	1,345	2.5%	1,331	2.5%	3.0%
충북	828	2.3%	1,310	2.7%	1,444	2.7%	1,432	2.7%	3.1%
충남	1,419	3.9%	2,097	4.3%	2,426	4.5%	2,443	4.5%	4.2%
전북	835	2.3%	1,288	2.6%	1,456	2.7%	1,457	2.7%	3.7%
전남	922	2.6%	1,434	2.9%	1,622	3.0%	1,599	3.0%	3.7%
경북	1,583	4.4%	2,220	4.5%	2,499	4.6%	2,564	4.8%	5.3%
경남	2,061	5.7%	3,335	6.8%	3,505	6.5%	3,605	6.7%	6.5%
제주	401	1.1%	521	1.1%	684	1.3%	769	1.4%	1.2%

2) 시도별 지방소비세 수입

지방소비세는 2010년 도입 당시 부가가치세의 5%의 규모로 신설되었다. 각 광역 지자체의 소비지출을 기준으로 하여 정해진 배분 비율을 적용하여 배분하게 되는 바, 수도권 지자체로의 재원집중을 완화하기 위해 서울, 인천, 경기는 세수입의 35%에 해당하는 금액을 상

생발전기금으로 출연하도록 하였다. 최근 서울시는 3천억원을 상한선으로 해야 한다는 주장으로 초과되는 금액을 출연하지 않겠다고 하였다.

지방소비세는 지역간 불균형을 보정하기 위한 장치로서 해당 광역지자체의 점유율에 상이한 가중치를 적용하여 배분되고 있다. 이에 따라 수도권-지방간 격차가 다른 세원에 비해 상대적으로 적은 편이다. 2013년 서울의 비중은 15.3%, 경기가 14.1% 인천이 3.0%였다. 지방소비세의 수도권 합계 점유율은 32.4%로서 지방세의 수도권 비중 57.5%, 인구비중 49.4%에 비하면 상당히 집중도가 낮다고 할 수 있다[7].

<표 IV-6> 시도별 지방소비세 수입

(단위: 백만원)

시도	2010		2011		2012		2013	
	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율
계	2,678,932	100.0%	2,960,611	100.0%	3,033,522	100.0%	3,141,814	100.0%
서울	427,677	16.0%	464,867	15.7%	469,755	15.5%	480,403	15.3%
부산	218,024	8.1%	238,123	8.0%	244,924	8.1%	254,160	8.1%
대구	144,420	5.4%	159,467	5.4%	163,445	5.4%	169,275	5.4%
인천	79,461	3.0%	88,725	3.0%	90,854	3.0%	94,189	3.0%
광주	86,541	3.2%	95,100	3.2%	97,667	3.2%	101,551	3.2%
대전	95,706	3.6%	105,361	3.6%	107,671	3.5%	111,555	3.6%
울산	72,360	2.7%	79,858	2.7%	81,573	2.7%	83,649	2.7%
경기	372,567	13.9%	415,345	14.0%	426,751	14.1%	441,949	14.1%
강원	119,187	4.4%	131,830	4.5%	135,665	4.5%	140,506	4.5%
충북	115,392	4.3%	128,024	4.3%	131,557	4.3%	136,782	4.4%
충남	158,840	5.9%	177,710	6.0%	182,687	6.0%	190,838	6.1%
전북	134,629	5.0%	150,215	5.1%	154,771	5.1%	161,182	5.1%
전남	129,552	4.8%	144,643	4.9%	149,443	4.9%	155,120	4.9%
경북	204,855	7.6%	225,890	7.6%	231,500	7.6%	240,683	7.7%
경남	273,176	10.2%	304,017	10.3%	312,273	10.3%	324,675	10.3%
제주	46,545	1.7%	51,435	1.7%	52,986	1.7%	55,299	1.8%

7) 수도권에 배분되는 지방교부세의 비율은 7.5%에 불과하다는 점을 고려하면 지방세 이양이 지역간 불균등을 심화시킬 수도 있다는 주장이 상당한 설득력을 갖는다.

3) 시도별 지방소득세 수입

<표 IV-7> 시도별 지방소득세 수입

(단위: 백만원)

	2010		2011		2012		2013	
	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율
총계	8,145,446	100.0%	9,477,508	100.0%	10,260,254	100.0%	10,314,721	100.0%
서울	3,144,251	38.6%	3,526,155	37.2%	3,854,931	37.6%	3,746,374	36.3%
부산	396,595	4.9%	447,924	4.7%	505,495	4.9%	531,354	5.2%
대구	207,828	2.6%	243,574	2.6%	280,622	2.7%	284,693	2.8%
인천	314,728	3.9%	347,503	3.7%	354,464	3.5%	380,368	3.7%
광주	133,555	1.6%	155,309	1.6%	180,985	1.8%	186,319	1.8%
대전	183,394	2.3%	205,357	2.2%	226,665	2.2%	217,081	2.1%
울산	310,659	3.8%	426,974	4.5%	501,985	4.9%	431,709	4.2%
경기	1,632,718	20.0%	1,870,482	19.7%	1,964,696	19.1%	2,132,168	20.7%
강원	128,037	1.6%	141,431	1.5%	148,124	1.4%	149,383	1.4%
충북	173,544	2.1%	206,814	2.2%	219,499	2.1%	224,440	2.2%
충남	348,937	4.3%	451,703	4.8%	475,030	4.6%	473,795	4.6%
전북	147,028	1.8%	182,460	1.9%	204,161	2.0%	205,687	2.0%
전남	203,296	2.5%	291,925	3.1%	298,299	2.9%	259,186	2.5%
경북	361,214	4.4%	418,342	4.4%	443,518	4.3%	486,052	4.7%
경남	415,672	5.1%	510,158	5.4%	543,848	5.3%	540,936	5.2%
제주	43,990	0.5%	51,396	0.5%	57,932	0.6%	65,177	0.6%

지방소득세는 종전의 주민세 소득세할, 주민세 법인세할 등을 통합한 조세이다. 따라서 지방소득세는 원래의 지역간 불균등, 특히 수도권-지방간 불균형이 그대로 반영되어 있다고 할 수 있다. 2013년을 기준으로 보면 서울특별시가 36.3%, 경기도가 20.7%, 인천광역시가 3.7%로서 수도권의 비중이 무려 60.7%에 이른다. 서울, 인천, 경기를 제외한 비수도권 광역자치단체의 비중은 39.3%에 불과하다. 이와 같은 불균형은 수도권이 비수도권에 비해 활발한 경제활동을 하고 있고, 수도권에 많은 법인들이 위치하고 있음을 반증하는 것이다. 지방소득세의 수도권 점유율은 인구의 수도권 점유율에 비해 10%p 이상 차이가 난다.

따라서 지방세 주요 세원 중 수도권-비수도권간 불균형이 매우 심한 세원이라고 할 수 있다.

지방소득세는 소득분과 종업원분으로 구분되고, 소득분은 다시 소득세분과 법인세분으로 나뉜다.

4) 시도별 재산세 수입

<표 IV-8> 시도별 재산세 수입

(단위: 백만원)

	2010		2011		2012		2013	
	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율
총계	4,817,329	100.0%	7,616,716	100.0%	8,049,191	100.0%	8,265,136	100.0%
서울	1,629,327	33.8%	2,590,699	34.0%	2,690,793	33.4%	2,662,856	32.2%
부산	218,418	4.5%	382,298	5.0%	414,303	5.1%	443,644	5.4%
대구	144,685	3.0%	258,244	3.4%	273,379	3.4%	285,098	3.4%
인천	268,693	5.6%	439,034	5.8%	465,325	5.8%	480,584	5.8%
광주	70,003	1.5%	123,421	1.6%	131,146	1.6%	138,222	1.7%
대전	90,801	1.9%	161,977	2.1%	174,346	2.2%	179,419	2.2%
울산	79,309	1.6%	134,762	1.8%	145,134	1.8%	158,362	1.9%
경기	1,352,466	28.1%	2,080,677	27.3%	2,197,473	27.3%	2,263,351	27.4%
강원	101,554	2.1%	144,592	1.9%	158,481	2.0%	167,722	2.0%
충북	97,093	2.0%	146,106	1.9%	153,463	1.9%	161,774	2.0%
충남	172,861	3.6%	246,385	3.2%	266,756	3.3%	289,874	3.5%
전북	83,849	1.7%	131,957	1.7%	142,044	1.8%	150,147	1.8%
전남	91,775	1.9%	136,011	1.8%	146,998	1.8%	154,360	1.9%
경북	157,169	3.3%	237,012	3.1%	253,182	3.1%	266,566	3.2%
경남	205,867	4.3%	332,219	4.4%	360,211	4.5%	385,668	4.7%
제주	53,460	1.1%	71,321	0.9%	76,156	0.9%	77,487	0.9%

2013년 지방세 세목 중 전체 지방세수입의 15.5%를 차지하는 시도별 재산세 수입을 살펴보면, 서울특별시가 32.2%, 경기도가 27.4%, 인천광역시가 5.8%의 구성비를 보여 수도권

의 비중은 65.4%에 이른다. 반면 비수도권의 비중은 34.6%로서 전체 수입의 3분의 1 수준에 불과함을 알 수 있다. 각 시도별로 인구비중과 재산세 수입 비중을 비교해 보면, 재산세 수입 비중이 인구비중을 초과한 경우는 수도권의 3개 시도 외에는 전무하다. 지방세 세목 중 지역별 불균형이 가장 심한 조세가 재산세라고 할 수 있다. 그 이유는 물론 수도권에 많은 자산들이 몰려있기 때문이다. 재산세 세원인 주요 기업들의 건물과 인구집중에 따른 주거시설이 밀집해 있을 뿐 아니라 그 자산가치 또한 비수도권에 비해 매우 높기 때문에 재산세 수입이 많은 것으로 분석된다.

5) 시도별 취득세 수입

<표 IV-9> 시도별 취득세수입

(단위: 백만원)

시도	2010		2011		2012		2013	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
총계	6,824,895	100.0%	13,876,536	100.0%	13,802,393	100.0%	13,317,603	100.0%
서울	1,347,609	19.7%	2,794,054	20.1%	2,842,823	20.6%	2,481,094	18.6%
부산	402,513	5.9%	971,084	7.0%	899,337	6.5%	858,831	6.4%
대구	248,135	3.6%	507,615	3.7%	540,091	3.9%	593,179	4.5%
인천	367,132	5.4%	926,192	6.7%	912,087	6.6%	932,065	7.0%
광주	141,101	2.1%	291,730	2.1%	322,282	2.3%	303,821	2.3%
대전	143,535	2.1%	372,491	2.7%	324,575	2.4%	265,039	2.0%
울산	172,410	2.5%	340,054	2.5%	337,758	2.4%	311,608	2.3%
경기	2,107,287	30.9%	3,657,528	26.4%	3,649,185	26.4%	3,575,261	26.8%
강원	182,334	2.7%	354,603	2.6%	360,734	2.6%	345,886	2.6%
충북	202,587	3.0%	368,596	2.7%	400,317	2.9%	365,037	2.7%
충남	321,685	4.7%	647,976	4.7%	681,587	4.9%	664,010	5.0%
전북	172,597	2.5%	389,695	2.8%	374,557	2.7%	353,842	2.7%
전남	162,018	2.4%	356,424	2.6%	376,597	2.7%	385,923	2.9%
경북	293,824	4.3%	604,224	4.4%	622,803	4.5%	624,101	4.7%
경남	493,168	7.2%	1,143,836	8.2%	932,551	6.8%	994,371	7.5%
제주	66,961	1.0%	150,434	1.1%	225,110	1.6%	263,534	2.0%

시도별 취득세를 살펴보면, 경기도가 26.8%로서 가장 많고, 다음으로는 서울특별시가 18.6%, 경상남도가 7.5%, 인천광역시가 7.0%의 순서이다. 대체로 인구비중과 비슷한 추세이긴 하나, 경기도와 인천광역시는 인구비중에 비해 취득세 세수입이 많은 편이고, 서울시는 인구비중에 비해 세수입이 적은 편이다. 수도권의 비중은 52.4%로서 인구비중보다 다소 높다. 따라서 취득세 수입은 수도권 집중이 가장 덜 심한 세원이라고 할 수 있다.[8)]

6) 시도별 등록면허세

<표 IV-10> 시도별 등록면허세

(단위: 백만원)

	2011		2012		2013	
	금액	점유율	금액	점유율	금액	점유율
총계	1,242,195	100.0%	1,246,035	100.0%	1,311,947	100.0%
서울	334,943	27.0%	315,551	25.3%	330,470	25.2%
부산	76,850	6.2%	75,201	6.0%	81,439	6.2%
대구	42,236	3.4%	44,329	3.6%	49,451	3.8%
인천	73,415	5.9%	73,150	5.9%	74,667	5.7%
광주	25,322	2.0%	26,819	2.2%	30,024	2.3%
대전	27,616	2.2%	27,161	2.2%	26,618	2.0%
울산	27,434	2.2%	32,287	2.6%	30,096	2.3%
경기	324,863	26.2%	334,819	26.9%	346,223	26.4%
강원	25,667	2.1%	26,623	2.1%	27,041	2.1%
충북	31,801	2.6%	33,737	2.7%	33,924	2.6%
충남	54,660	4.4%	57,394	4.6%	57,384	4.4%
전북	33,101	2.7%	31,965	2.6%	33,526	2.6%
전남	31,000	2.5%	33,611	2.7%	34,658	2.6%
경북	49,269	4.0%	47,812	3.8%	53,380	4.1%
경남	72,165	5.8%	73,008	5.9%	86,519	6.6%
제주	11,852	1.0%	12,570	1.0%	16,526	1.3%

8) 상이한 가중치를 적용함에 따라 수도권 편중현상이 대폭 줄어든 지방소비세를 예외로 했을 때 성립한다.

시도별 등록면허세는 수도권의 비중이 57.3%에 달하여 전체 지방세의 수도권 집중도와 비슷한 규모의 집중 현상을 보이고 있다. 인구 비중과 대비해 보면, 역시 세수입의 수도권 집중현상이 나타난다고 할 수 있다. 특히 서울특별시의 경우 인구 규모(19.8%) 대비 등록면허세 세수입(25.2%) 집중 현상이 크게 나타나며, 경기도는 인구규모보다 약간 높은 비율을 보이는 정도이다.

지방세 세목별로 세수입의 수도권의 집중 정도를 분석해본 결과 지방소득세, 재산세, 등록면허세 등에서 수도권 세수입 비중이 큰 것으로 나타났다. 소득 획득을 위한 경제 활동과 자산 가치 면에서 수도권 집중 현상이 심한 것으로 볼 수 있다.

이러한 분석 결과는 국세의 지방세 이양 논의에 있어서 중요한 시사점을 제시하고 있다. 소득을 기반으로 하는 세목을 지방세로 이양하는 경우, 자산을 기반으로 하는 세목을 지방세로 이양하는 경우 모두 세수입의 수도권 집중 현상을 초래할 수 있다는 것이다. 현재 조세 체계에서 자산 관련 세목은 대부분 지방세로 과세되고 있기 때문에 향후 이양 대상으로 고려할 만한 분야는 소득을 과세 객체로 하는 세목일 가능성이 높다. 소득을 세원으로 삼는 지방세 도입의 경우, 세수입 집중 완화를 위한 적절한 조치가 없이는 세수입의 수도권 편중 현상을 피하기 어려울 것으로 판단된다.

Ⅴ. 재정불균형의 조정장치-재정조정제도

지방자치단체간 재정 불균형을 완화하는 장치가 지방재정조정제도이다. 우리나라의 지방재정조정제도는 교부세와 국고보조금 등으로 구성되어 있는데, 교부세 중에서도 지방교부세가 가장 중요하다. 지방교부세는 다시 보통교부세와 특별교부세로 구분할 수 있는데 여기에서는 지방교부세액의 90%를 차지하는 보통교부세를 중심으로 논의한다.

1. 지역별 연도별 보통교부세 배분

<표 Ⅴ-1> 지역별, 연도별 보통교부세 현황(김필헌2014)

(단위: 억원, %)

2004		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	평균[2)]
합계	130,129	170,776	178,415	204,662	249,459	221,821	238,291	264,247	301,914	255,146
부산	1,504	1,510	1,739	2,986	4,545	6,088	7,820	8,872	10,053	7,476
	(1.2)	(0.9)	(1.0)	(1.5)	(1.8)	(2.7)	(3.3)	(3.4)	(3.3)	(2.9)
대구	1,346	2,040	2,392	3,519	5,054	5,078	5,899	7,322	8,802	6,431
	(1.0)	(1.2)	(1.3)	(1.7)	(2.0)	(2.3)	(2.5)	(2.8)	(2.9)	(2.5)
인천	870	1,195	1,241	1,504	2,224	2,281	2,959	3,355	4,080	2,980
	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.9)	(1.0)	(1.2)	(1.3)	(1.4)	(1.2)
광주	1,340	1,804	2,170	3,028	3,920	3,935	4,276	5,116	5,524	4,554
	(1.0)	(1.1)	(1.2)	(1.5)	(1.6)	(1.8)	(1.8)	(1.9)	(1.8)	(1.8)
대전	787	985	1,032	1,215	1,944	2,421	2,972	3,769	4,641	3,149
	(0.6)	(0.6)	(0.6)	(0.6)	(0.8)	(1.1)	(1.2)	(1.4)	(1.5)	(1.2)
울산	1,109	1,571	1,550	1,502	1,787	1,628	1,487	1,608	1,851	1,672
	(0.9)	(0.9)	(0.9)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.6)	(0.6)	(0.6)	(0.7)
경기	8,391	12,141	12,674	13,620	14,762	13,038	15,444	17,088	19,902	16,047
	(6.4)	(7.1)	(7.1)	(6.7)	(5.9)	(5.9)	(6.5)	(6.5)	(6.6)	(6.3)
강원	15,323	19,382	19,763	22,505	27,407	23,718	25,442	28,197	32,732	27,499
	(11.8)	(11.3)	(11.1)	(11.0)	(11.0)	(10.7)	(10.7)	(10.7)	(10.8)	(10.8)

2004		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	평균[2)]
충북	10,358	13,470	14,117	15,986	18,635	15,971	17,089	19,036	22,070	18,560
	(8.0)	(7.9)	(7.9)	(7.8)	(7.5)	(7.2)	(7.2)	(7.2)	(7.3)	(7.3)
충남	13,689	17,084	16,269	17,805	21,792	19,600	21,670	24,426	28,260	23,150
	(10.5)	(10.0)	(9.1)	(8.7)	(8.7)	(8.8)	(9.1)	(9.2)	(9.4)	(9.1)
전북	14,283	18,328	19,886	23,276	29,343	25,248	25,440	27,514	30,728	27,655
	(11.0)	(10.7)	(11.1)	(11.4)	(11.8)	(11.4)	(10.7)	(10.4)	(10.2)	(10.9)
전남	20,604	26,907	28,017	32,147	38,826	33,679	34,930	38,518	43,664	37,923
	(15.8)	(15.8)	(15.7)	(15.7)	(15.6)	(15.2)	(14.7)	(14.6)	(14.5)	(14.9)
경북	20,573	28,087	29,472	33,594	41,220	37,318	40,205	44,008	49,885	42,527
	(15.8)	(16.4)	(16.5)	(16.4)	(16.5)	(16.8)	(16.9)	(16.7)	(16.5)	(16.7)
경남	16,357	21,271	22,688	25,904	30,517	25,164	25,509	27,493	30,665	27,870
	(12.6)	(12.5)	(12.7)	(12.7)	(12.2)	(11.3)	(10.7)	(10.4)	(10.2)	(11.0)
제주	3,594	5,001	5,405	6,072	7,482	6,655	7,149	7,925	9,057	7,654
	(2.8)	(2.9)	(3.0)	(3.0)	(3.0)	(3.0)	(3.0)	(3.0)	(3.0)	(3.0)

주: 1. 추경·정산분이며 본청 및 시·도·자치구의 교부분을 다 포함한 값임
서울은 불교부 단체임; 도로보전분 8,500억 원은 포함되지 않음
2. 2008~2012년 평균 수치임
괄호안은 비중임
자료: 행정안전부, '2012년도 지방재정세제 길라잡이', 김필헌(2014)에서 재인용

보통교부세는 국세의 성장과 함께 꾸준히 증가하여 2013년 34조원까지 증가하였다. 보통교부세의 연도별 추이와 관련하여 유의할 점은, 경기가 좋은 해에는 내국세 수입이 크게 증가하고, 이에 따라 지방교부세도 크게 증가하게 된다는 점이다. 2001년에는 높은 경제성장으로 인해 지방교부세 규모가 급증하였고, 2003년에는 수해복구 지원을 위한 대규모 증액교부금으로 인해 지방교부세가 크게 늘었다.

지방교부세의 법정률은 90년대 13.27%였던 것이 2000년 15%, 2005년 19.13%, 2006년 19.24%로 조정되어 현재에 이른다. 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세로 구분되는데, 비중은 90:10이다.

보통교부세는 불교부단체인 서울특별시를 제외한 나머지 지역에 교부되고 있는 바, 자체재원이 부족한 비수도권 도 및 그 지역의 시군이 많은 금액을 지원받고 있는 것으로 나타난다. 2012년을 기준으로 보면, 경상북도가 4조 9,885억원으로 전체 보통교부세의 16.5%를 차지하였고, 다음이 전라남도로 14.5%, 강원도가 10.8%, 경상남도가 10.2%를 각각 차지하

였다. 이와 같은 비중은 연도별로도 비슷한 추이를 보인다. 김필헌(2014)에서 작성한 표에 의하면, 2008-2012년간 각 시도의 평균 보통교부세 점유율은 경북(16.7%), 전남(14.9%), 경남(11.0%), 전북(10.9%), 강원(10.8%)의 순서로 높았다. 부산 등 광역시에 대해 같은 기간 중의 평균점유율을 보면, 부산(2.9%), 대구(2.5%), 광주(1.8%), 대전(1.2%), 인천(1.2%), 울산(0.7%)의 순서였다.

2. 지방세입과 보통교부세

<표 V-2> 지역별 지방세입[1] 대비 보통교부세[2] 비중

(단위: %)

2004		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국	13.4	17.1	16.4	17.3	18.8	15.3	17.6	18.8
부산	3.3	3.3	3.6	5.4	7.2	8.4	10.7	11.6
대구	4.8	6.9	7.2	9.5	11.7	10.6	12.9	15.4
인천	2.7	3.4	3.2	3.4	4.4	3.7	6.0	6.2
광주	7.3	9.9	10.9	14.5	15.9	13.5	15.0	16.4
대전	4.6	5.6	5.2	6.0	8.3	8.5	10.9	12.5
울산	6.7	8.5	7.6	6.8	7.1	6.1	6.1	6.2
경기	4.7	6.6	6.2	6.2	6.2	5.0	6.2	6.7
강원	23.0	32.3	25.3	28.0	34.4	28.6	33.7	35.6
충북	24.6	31.0	29.9	30.5	31.2	25.5	29.1	31.2
충남	23.2	26.7	24.8	26.2	28.1	22.6	25.7	27.4
전북	29.7	32.0	31.5	35.7	36.9	29.9	32.2	32.9
전남	27.7	33.8	32.8	34.0	34.9	28.2	32.1	33.4
경북	25.3	33.5	32.7	33.9	35.4	29.1	34.0	35.2
경남	16.3	23.0	22.5	24.2	25.5	20.0	22.3	22.8
제주	21.7	28.1	25.6	25.8	28.0	23.4	27.8	28.9

주: 1. 지방세입총계, 결산·일반회계 기준
2. 보통교부세는 추경·정산분이며 본청 및 시·도·자치구의 교부분을 다 포함한 값임, 서울은 불교부 단체임; 도로보전금은 불포함

자료: 재정고; 행정안전부, '2012년도 지방재정세제 길라잡이', 김필헌(2014)에서 재인용

지방자치단체의 전체 세입(일반회계 결산)에서 보통교부세가 차지하는 비중을 보면, 2011년 전국 평균은 18.8%이다. 시도 지역별로는 강원도가 가장 높은 값을 보이고 있고, 다음으로 경북, 전남, 전북, 충북, 충남의 순서이다. 연도별 통계를 자세히 들여다 보면, 강원도를 비롯한 경북, 전남, 전북의 자치단체들은 평균적으로 세입의 3분의 1 이상을 보통교부세로 충당하고 있음을 알 수 있다. 그와 매우 대조적으로, 인천광역시와 울산광역시는 공히 6.2%, 경기도는 지역내 지방자치단체들이 평균적으로 총세입의 6.7%만을 보통교부세로 충당하고 있어 큰 차이를 보이고 있다. 보통교부세를 전혀 받고 있지 않은 서울의 지자체들을 포함하여 수도권 지역의 지방자치단체들은 비교적 넉넉한 자체재원으로 인하여 보통교부세를 적게 받고 있고, 비수도권의 도 지역 지방자치단체들은 보통교부세를 많이 받고 있음을 알 수 있다.

<표 V-3> 1인당 보통교부세

(단위: 만원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	평균[1)]
합계	33.9	44.2	46.0	52.4	63.4	56.1	59.3	65.3	74.1	63.6
부산	4.1	4.2	4.8	8.3	12.8	17.2	21.9	25.0	28.4	21.0
대구	5.3	8.1	9.6	14.1	20.3	20.4	23.5	29.2	35.1	25.7
인천	3.4	4.6	4.7	5.6	8.3	8.4	10.7	12.0	14.3	10.7
광주	9.6	12.9	15.4	21.4	27.6	27.4	29.4	35.0	37.6	31.4
대전	5.5	6.8	7.0	8.2	13.1	16.3	19.8	24.9	30.4	20.9
울산	10.3	14.4	14.2	13.7	16.1	14.6	13.2	14.2	16.1	14.8
경기	8.0	11.3	11.6	12.3	13.1	11.4	13.1	14.3	16.5	13.7
강원	100.7	128.1	131.3	149.7	181.7	156.8	166.3	183.5	212.7	180.2
충북	69.6	90.5	94.5	106.1	122.6	104.6	110.3	121.8	141.0	120.0
충남	70.1	87.0	82.4	89.2	108.0	96.2	104.4	116.2	139.3	112.8
전북	74.9	97.2	106.4	125.0	158.1	136.1	136.1	146.8	164.0	148.2
전남	103.7	136.8	144.2	166.6	202.3	176.1	182.1	201.2	228.7	198.1
경북	76.3	104.5	109.6	125.3	154.2	139.8	149.5	163.0	184.9	158.3
경남	52.0	67.3	71.5	81.0	94.6	77.4	77.5	83.1	92.4	85.0
제주	64.7	89.7	96.8	108.6	133.5	118.3	125.1	137.5	155.2	133.9

주: 1. 2008~2012년 평균 수치임
자료: 행정안전부, '2012년도 지방재정세제 길라잡이'; KOSIS, 시군구별 주민등록인구
김필헌(2014)에서 재인용

보통교부세의 규모는 인구 변수에도 의존한다고 할 수 있으므로 인구 요인을 배제한 상태에서 시도별 분석을 하기 위해 보통교부세를 인구로 나눈 값인 1인당 보통교부세를 구해 보았다. 불교부단체인 서울을 제외한 전국 지자체의 1인당 평균 보통교부세 교부액은 2012년에 74.1만원, 2008-12년간에는 평균 63.6만원이었다. 2004년부터 2008년까지 지속적으로 증가하다가 2009년 감소 후 다시 회복하는 추세이다.

2012년을 기준으로 보면, 전남의 경우가 1인당 228.7만원으로 가장 많았고, 인천광역시가 14.3만원으로 가장 적었다. 가장 많은 지역과 가장 적은 지역 간 격차가 무려 16배에 달하는 것으로 나타난다. 도 소재 지방자치단체의 1인당 보통교부세 평균은 164.8만원으로서 광역시 소재 지방자치단체들의 1인당 보통교부세 평균 25.5만원의 6.5배였다. 도 중에서는 전남 외에 강원과 경북, 전북이 큰 값이었으며, 광역시 중에서는 광주, 대구 등이 큰 편이었고 인천, 울산 등이 매우 작은 값이었다.

수도권 지역인 인천과 경기의 1인당 교부세 단순평균은 15.4만원, 비수도권 지역인 나머지 지역의 1인당 교부세 단순평균은 112.8만원으로서 큰 격차를 보인다.

다음은 2013년에 대해 1인당 지방세 규모와 1인당 보통교부세 규모를 비교해 보았다.

지방자치단체 주민이 1인당 내는 지방세 규모와 중앙정부로부터 받는 보통교부세의 규모를 서로 비교해보기 위한 데이터인데, 1인당 지방세 대비 1인당 보통교부세의 규모는 전국 평균이 0.58로 측정되었다. 1인당 내는 지방세의 60% 정도에 해당하는 금액을 중앙정부로부터 보통교부세로 받고 있다는 의미이다.

<표 Ⅴ-4> 1인당지방세 대비 1인당 보통교부세의 상대적 규모

(단위: 백만원)

	1인당지방세	1인당보통교부세	1인당자주재원액	1인당교부세 / 1인당지방세
총계	1.05	0.61	1.67	0.58
서울	1.28	0.00	1.28	0.00
부산	0.96	0.26	1.23	0.27
대구	0.86	0.37	1.23	0.43
인천	0.99	0.16	1.15	0.16
광주	0.83	0.37	1.20	0.45
대전	0.82	0.30	1.12	0.37
울산	1.22	0.17	1.39	0.14

	1인당지방세	1인당보통교부세	1인당자주재원액	1인당교부세 / 1인당지방세
경기	1.09	0.18	1.27	0.17
강원	0.86	2.23	3.09	2.58
충북	0.91	1.48	2.39	1.62
충남	1.13	1.38	2.51	1.23
전북	0.78	1.66	2.44	2.13
전남	0.84	2.38	3.22	2.84
경북	0.95	1.92	2.87	2.02
경남	1.08	0.95	2.03	0.87
제주	1.29	1.59	2.88	1.23

지역별로 보면, 서울특별시는 보통교부세 불교부 단체이기 때문에 당연히 0이 된다. 그 외 광역자치단체들을 보면 울산광역시, 인천광역시, 경기도가 지방세수입 규모 대비 매우 낮은 수준의 보통교부세를 교부받는 것으로 나타났다. 울산광역시가 0.14, 인천광역시가 0.16, 경기도가 0.17 정도에 그쳤다. 정반대의 경우로 지방세 수입 규모 대비 높은 보통교부세를 교부받는 광역자치단체들은 전남, 강원, 경북이 높은 순위를 차지한 바, 이들 세 곳은 모두 2 이상의 값을 보였다. 즉, 지방세액의 2배 이상에 해당하는 금액을 보통교부세로 받고 있다는 의미이다.

이상의 분석들을 같은 성격의 자치단체별로 분류해서 살펴보면, 광역시 전체의 평균은 0.30 수준으로 매우 낮았고, 도 평균은 1.63으로 월등하게 높았다. 수도권과 비수도권으로 구분할 경우에는 수도권의 광역자치단체의 평균이 0.11에 불과한 데 반해 비수도권은 1.25로서 훨씬 큰 값을 보였다. 수도권의 광역자치단체들은 자체 지방세수입의 11%에 해당하는 규모의 보통교부세를 받고 있는 데 반해 비수도권의 광역자치단체들은 1인당 지방세 수입의 125%에 해당하는 금액을, 다시 말해 지방자치단체 자신의 지방세 수입보다 큰 규모의 보통교부세를 받는 것으로 나타났다.

Ⅵ. 상생발전 지향의 지방세 체계 구축방안

1. 적절한 세원의 모색

1) 지역내총생산

<표 VI-1> 실질 지역내총생산 비교

(단위: 십억원, %)

	2005		2010		2011		2012		2013	
	총생산	증가율	총생산	증가율	총생산	증가율	총생산	증가율	총생산	증가율
전국	920,028	4.7	1,265,146	9.9	1,330,888	5.2	1,377,041	3.5	1,430,255	3.9
서울	220,236	5.2	289,719	6.0	303,813	4.9	313,479	3.2	318,607	1.6
부산	50,611	3.6	63,737	5.0	66,648	4.6	67,999	2.0	70,338	3.4
대구	30,767	3.2	38,580	7.1	41,448	7.4	43,021	3.8	44,754	4.0
인천	44,164	3.6	60,708	12.8	61,854	1.9	62,208	0.6	64,654	3.9
광주	19,236	8.8	26,401	10.8	27,789	5.3	28,914	4.0	29,763	2.9
대전	20,442	3.8	27,632	8.2	29,684	7.4	30,884	4.0	31,456	1.8
울산	43,381	1.6	62,852	19.6	68,748	9.4	70,783	3.0	68,348	−3.4
경기	185,777	6.1	266,562	12.3	276,155	3.6	288,147	4.3	313,671	8.9
강원	23,556	3.1	30,628	5.2	32,438	5.9	33,853	4.4	35,357	4.4
충북	27,576	−0.7	39,470	13.3	42,489	7.6	43,628	2.7	47,402	8.7
충남	51,307	7.6	83,167	15.9	91,816	10.4	95,308	3.8	99,154	4.0
전북	26,570	2.0	36,632	5.5	39,960	9.1	40,432	1.2	42,513	5.1
전남	42,925	2.1	59,901	16.2	62,689	4.7	64,642	3.1	62,289	−3.6
경북	61,827	4.1	80,839	10.8	82,276	1.8	85,401	3.8	89,132	4.4
경남	63,402	6.5	87,419	5.1	91,233	4.4	95,635	4.8	99,619	4.2
제주	8,250	3.8	10,899	5.9	11,847	8.7	12,707	7.3	13,198	3.9
변이계수	0.998		0.991		0.980		0.983		0.996	

자료: KOSIS

우리나라의 시도별 지역내총생산(Gross Regional Domestic Products)을 보면, 서울특별시의 지역내총생산액이 2013년 약 318조원으로서 전국 시도 중 가장 큰 규모이며, 연도별로 약간의 차이가 있기는 하지만, 대체로는 경기도, 경남, 충남 등의 순서로 규모가 크다. 2005년의 경우 경남의 지역내총생산이 충남보다 많았으나, 시간 경과에 따라 충남과 경남의 차이는 거의 없어지고 있는 편이다. 서울과 경기도의 경우도 종전에는 서울시의 지역내총생산이 단연 경기도보다 많았으나, 최근에는 경기도의 인구증가 등에 힘입어 서울과 경기도의 지역내총생산액 차이가 줄어들고 있다.

지역별 지역내총생산액 차이가 어느 정도로 심한 편인가 여부를 분석하기 위하여 변이계수를 구해보았다. 변이계수 분석에 의하면, 2005년 이후 대부분 기간에서 지역별 총생산액 차이가 큰 것으로 나타난다. 그 크기는 2005년 0.998이었고, 2013년에는 0.996으로 연도별 차이는 별로 없는 것으로 보인다. 변이계수는 해당 데이터의 평균에 대비한 표준편차의 크기를 의미하는 것으로서, 지역내총생산의 경우 지역별 총생산액 차이를 나타내는 표준편차의 크기가 지역내총생산액 평균 값에 비하면 거의 100%에 가까운 크기이다. 따라서 지역내총생산액은 지역별 편차가 상당히 심하다고 말할 수 있다.

지역별 편차가 심한 것이 인구규모에 의한 것인지, 아니면 실제 생산활동의 차이에 의한 것인지를 파악하기 위해 1인당 지역내총생산액을 구해 보았다.

1인당 지역내총생산은 경상가격 기준으로 2005년 전국 평균이 19,112천원이던 것이 2013년에는 28,480천원으로 비교적 큰 폭으로 늘어났다. 지역별로는 2013년 울산이 60,556천원으로 가장 많고, 다음이 충남(45,629천원), 전남(35,368천원), 경북(33,750천원), 서울(32,097천원) 등의 순서로 수도권보다는 공업 생산시설이 입지한 비수도권지역이 훨씬 높았다. 지역내총생산이 해당 지역에서만 분배되는 것은 아니므로 지역내총생산 고위 단체가 반드시 소득 고위 단체라고 할 수는 없을 것이나, 수도권보다 비수도권에 지역내총생산 선순위 자치단체가 있다는 사실은 일반적인 예상을 벗어난 것이다.

1인당 지역내총생산에 기초하여 시도간 지역내총생산 격차가 어느 정도인지를 파악하기 위해 변이계수를 구한 결과, 0.3과 0.4 내의 수준에서 변동을 보이고 있어 앞서 분석한 지역내총생산 지표에서의 높은 변이계수는 주로 인구규모의 차이에서 비롯된 것이었음을 확인할 수 있었다. 그렇긴 하지만, 1인당지역내총생산을 기준으로 볼 때에도 지역간 격차는 적지 않은 것으로 측정되었다. 변이계수가 2005년에 0.354이던 것이 2011년까지 점차 커짐으로써 격차가 심화되고 있음을 알 수 있었다. 2011년 이후 2013년까지 변이계수 값이 차츰 낮아짐으로써 지역간 지역내총생산 면에서의 격차가 최근 들어서 완화되는 추세라고 말할 수 있다.

<표 VI-2> 1인당 지역내총생산 비교

(단위: 천원, %)

시도별	2005		2010		2011		2012		2013	
	총생산	증가율	총생산	증가율	총생산	증가율	총생산	증가율	총생산	증가율
전국	19,112	4.4	25,605	9.4	26,736	4.4	27,538	3.0	28,480	3.4
서울	21,999	5.4	28,826	6.6	30,255	5.0	31,400	3.8	32,097	2.2
부산	14,113	4.6	18,388	5.7	19,281	4.9	19,790	2.6	20,532	3.7
대구	12,276	4.2	15,605	7.2	16,762	7.4	17,420	3.9	18,155	4.2
인천	17,129	3.2	22,375	11.9	22,536	0.7	22,330	−0.9	22,875	2.4
광주	13,323	8.8	17,725	9.7	18,491	4.3	19,155	3.6	19,660	2.6
대전	13,922	3.1	18,289	7.7	19,493	6.6	20,128	3.3	20,424	1.5
울산	40,543	1.3	57,446	19.6	62,237	8.3	63,402	1.9	60,556	−4.5
경기	17,506	4.1	23,028	10.4	23,393	1.6	24,083	2.9	25,844	7.3
강원	15,827	3.6	20,604	5.0	21,721	5.4	22,592	4.0	23,579	4.4
충북	18,580	−0.3	25,939	12.8	27,619	6.5	28,146	1.9	30,406	8.0
충남	26,743	6.1	40,069	13.8	43,552	8.7	44,556	2.3	45,629	2.4
전북	14,627	3.4	20,416	5.2	22,212	8.8	22,445	1.0	23,644	5.3
전남	23,176	3.7	33,708	16.8	35,409	5.0	36,579	3.3	35,368	−3.3
경북	23,316	4.8	30,763	11.0	31,222	1.5	32,340	3.6	33,750	4.4
경남	20,398	6.2	27,249	4.4	28,236	3.6	29,449	4.3	30,606	3.9
제주	15,230	3.3	19,934	5.5	21,433	7.5	22,692	5.9	23,172	2.1
변이계수	0.354		0.391		0.405		0.400		0.368	

자료: KOSIS

2) 지역내총생산과 지방세수입의 관계

특정 지역의 지역내총생산과 지방세수입과의 관계를 파악하기 위해 지역별 1인당 지방세수입을 지역별로 계산해 보았다.

<표 VI-3> 1인당 지방세수입 비교

(단위: 백만원, %)

	2008	2009	2010	2011	2013	순위
서울	1.27	1.17	1.25	1.26	1.28	2
부산	0.73	0.77	0.86	0.94	0.96	8
대구	0.65	0.63	0.72	0.77	0.86	11
인천	0.85	0.87	0.88	1.00	0.99	7
광주	0.63	0.68	0.74	0.78	0.83	14
대전	0.72	0.67	0.77	0.88	0.82	15
울산	1.01	0.95	1.09	1.21	1.22	3
경기	1.04	1.02	1.09	1.09	1.09	5
강원	0.71	0.70	0.80	0.83	0.86	11
충북	0.73	0.72	0.85	0.88	0.91	10
충남	0.86	0.88	1.01	1.09	1.13	4
전북	0.61	0.59	0.69	0.75	0.78	16
전남	0.65	0.67	0.75	0.83	0.84	13
경북	0.72	0.75	0.83	0.89	0.95	9
경남	0.89	0.89	1.05	1.09	1.08	6
제주	0.79	0.74	0.91	1.01	1.29	1
변이계수	0.22	0.20	0.18	0.16	0.17	

자료: 재정고; KOSIS, 시군구별 주민등록인구

1인당 지방세 수입은 2008년 서울이 1.27백만원으로 가장 많고, 경기가 1.04백만으로 2위, 울산이 1.01백만으로 3위였다. 적은 순서로는 전북이 0.61백만원으로 최하위, 다음이 광주가 0.63백만원으로 그 다음 순위였다. 이후 년도에도 서울이 1인당 지방세수입이 가장 많은 자치단체이긴 하나, 절대값은 하락하여 2009년 1.17백만원을 기록하였고, 이후에는 다시 증가하여 2013년에는 1.28백만원으로 2008년보다 높아졌다. 2013년에는 시도별 1인당지방세수입 규모에서 제주가 1위인 것이 특징이다. 순위를 보다 자세히 보면, 제주가 1.29백만원으로 가장 많고, 2위 서울(1.28백만원), 3위 울산(1.22백만원), 4위 충남(1.13백만원), 5위 경기(1.09백만원)였다. 변이계수 값을 보면, 2008년 0.22에서 2013년 0.17로 점차 낮아지는 추세에 있는 것으로 나타난다.

지역내총생산은 한 지역의 경제력을 의미하는 지표로서 지역내총생산이 높으면, 지방세

수입도 많아질 것으로 예상할 수 있다. 지역내총생산과 지방세수입간의 관계를 분석해보도록 한다. 또한 지방세원 확대와 관련하여 새로운 지방세 세원은 지역의 생산액, 소득액, 소비액 중 어떤 지표를 기준으로 해야 할 것인지에 대해서도 검토해 보도록 한다.

지역상생의 관점에서 본다면, 부익부빈익빈 현상이 발생하지 않을 방향으로 지방세를 신설하는 것을 고려해야 한다. 최근 지방소득세를 독립세화 한 바 있는데, 향후 소득에 대한 과세를 강화하는 경우 세수입의 지역간 편중 현상이 어느 정도일지에 대한 분석이 필요하다.

지역내총생산과 관련된 지표들을 들여다 보면, 1인당 민간소비 규모는 수도권이 높은 편이고, 1인당지역내총생산은 울산, 충남, 전남 등이 높은 편이다. 1인당 민간소비를 기준으로 과세하는 경우와 달리, 만약 지역내총생산에 과세하는 방향이라면, 지역 간 지방세수입의 관계는 지역총소득이나, 지역의 민간소비에 과세하는 경우와는 결과가 크게 달라질 것이다.

<표 VI-4> 1인당 지역경제 데이터

(단위: 천원)

	1인당 지역내 총생산	순위	1인당 지역총소득	순위	1인당 개인소득	순위	1인당 소비지출	순위
전국	28,480		28,683		15,865		14,531	
서울	32,097	5	37,382	2	18,684	2	17,975	1
부산	20,532	13	23,687	11	16,111	3	14,469	3
대구	18,155	16	21,249	14	15,111	8	13,796	7
인천	22,875	12	24,428	9	14,731	11	12,985	10
광주	19,660	15	21,310	13	14,750	10	14,021	6
대전	20,424	14	22,625	12	15,773	4	14,341	4
울산	60,556	1	47,788	1	19,159	1	14,884	2
경기	25,844	8	28,742	4	15,371	6	14,325	5
강원	23,579	10	21,045	15	13,655	16	12,945	12
충북	30,406	7	26,238	6	14,573	13	12,775	13
충남	45,629	2	34,484	3	15,128	7	12,957	11
전북	23,644	9	20,991	16	14,631	12	12,676	15
전남	35,368	3	26,849	5	13,657	15	12,591	16
경북	33,750	4	26,166	7	14,544	14	12,680	14
경남	30,606	6	25,142	8	14,982	9	13,347	9
제주	23,172	11	23,801	10	15,442	5	13,500	8

〈표 19〉는 지역내총생산 관련 계정에서 각종 지표들을 인구로 나눈 값들이다. 이 표를 통해 보면, 지역내총생산은 울산-충남-전남-경북-서울의 순서로 높게 나타난다. 울산, 충남, 전남 등이 생산활동이 다른 지역에 비해 활발하다는 의미이다.

그런데, 지역총소득[9]면에서는 약간 다른 모습을 보인다. 1인당지역총소득 면에서는 울산-서울-충남-경기-전남의 순서로 나타나, 수도권 시도가 앞 순위로 나오고 비수도권이 밀려나는 것을 알 수 있다. 지역총소득은 지역주민이 해당 지역에서 또는 다른 지역에서 벌어들인 소득을 의미하는 바, 서울에 주소를 둔 사람이 경기도에서 일을 하면, 지역내총생산 집계 시에는 경기도의 지역내총생산액으로 집계가 되지만, 지역총소득 측정시에는 서울의 지역총소득으로 집계된다. 수도권에 주소를 둔 사람들이 비수도권에서 일하는 경우라면, 지역내총생산 측정시에는 비수도권에 기여하고, 지역총소득 측정시에는 수도권으로 기여하게 된다. 수도권의 지역총소득 순위가 높아지는 현상은 수도권 주민의 다른 지역에서의 소득 획득 활동이 비수도권 주민의 다른 지역에서의 소득 획득 활동에 비해 보다 더 활발하기 때문이라고 판단된다. 그 외에 다른 요인으로서, 생산물의 분배 과정에서 본사 근무인력에 대한 보수와 영업이익의 분배가 이루어지는데, 이 때 본사의 수도권 집중 현상, 금융자산가의 수도권 집중 등의 현상 때문에 지역총소득 분배도 수도권에 보다 많이 집중되는 것이 아닌가 한다. 지역총소득의 분포를 보다 상세하게 분석해보면, 수도권으로의 집중과 함께, 비수도권에서도 대도시로의 집중이 두드러지게 나타남을 알 수 있다.

개인소득은 지역총소득 중에서 법인세, 기업의 사내유보이윤, 사회보장 부담금 등은 개인에게 돌아오지 않으므로 제외하고, 정부나 기업으로부터 개인에게 들어간 실업수당, 재해보상금 등과 같은 이전지출은 포함시킨 개념이다. 즉, 개인소득(personal income/PI)은 개인이나 가계에 속하는 소득이라고 보면 된다. 개념적으로는 개인소득은 PI=NI-법인세-사내유보이윤-사회보장부담금+이전지출로 정의된다.

지역내 생산활동을 개인소득의 관점에서 분석해보면, 1인당개인소득 면에서는 다시 울산-서울-부산-대전-제주의 순서로 바뀌게 된다. 1인당 개인소득을 지역간 순위라는 관점에서 보면, 지역총소득의 지역별 분포에서 나타났던 현상이 보다 심화됨으로써 지역간 순위 변화가 보다 활발하게 일어나는 것으로 분석된다.

---

9) 지역총소득은 해당 지역 주민의 총소득을 의미한다. 국민소득 계정에서는 국내총생산이 국내에서 생산된 부가가치의 합계를 의미하고, 국민총소득(GNI)은 우리 국민이 국내외를 막론하고, 벌어들인 수입의 합계를 의미한다. 이와 유사하게 지역내총생산은 해당 지역의 생산액 총액을 의미하고, 지역총소득은 해당 지역 주민이 벌어들이는 수입의 합계를 의미한다. 즉, 경기도 주민이 서울에서 벌이들인 소득을 포함하는 것이 경기도의 지역총소득이 된다. 개념적으로는 NI=GNP-감가상각비-간접세+기업에 대한 정부의 보조금이라는 의미를 갖는다.

개인소득에서 조세납부분을 제외하면, 가처분소득이 되고, 개인들은 이를 기반으로 소비를 하게 된다. 1인당소비지출 면에서는 서울-울산-부산-대전-경기의 순서로 나타난다. 1인당 소비지출면에서는 소비의 도시집중 현상이 두드러지게 나타나는 바, 수도권으로의 집중 현상과 비수도권 내에서도 대도시로의 집중 현상이 발생하고 있음을 알 수 있다.

이상에서 본 것과 같이 지역내 경제활동을 기준으로 하더라도 경제활동의 어떤 측면을 지표로 삼는가에 따라 수도권과 비수도권, 각 시도별로 서열의 변화가 생기고, 결과적으로 지방세 수입에 큰 변화를 가져오게 된다.

1인당지표로 본 지역내총생산과 개인소득의 큰 격차의 원인에 대해서는 다양한 분석이 있다. 첫째, 생산 공장은 비수도권에 있고 본사는 수도권에 위치하는 경우에 차이가 발생한다. 지역내총생산은 생산지를 중심으로 집계되기 때문에 공장이 입지한 비수도권의 것으로 계산되는 반면, 생산에 참여한 경제주체들에게 분배되는 개인소득은 공장 뿐만 아니라 회사 내 모든 종사자들과 주주 등 수많은 관계자에게 귀속될 것이기 때문에 본사가 입지한 수도권으로 계상되는 액수가 훨씬 클 가능성이 많다. 이 경우 수도권의 개인소득이 높게 될 여지가 크다. 둘째, 공장 근무자 중 수도권에 주소지를 둔 사람의 경우 소득은 수도권 지자체로 집계되고, 이것이 수도권의 개인소득을 높이게 된다. 또한 비수도권 대도시에 주소를 두고 인근 도에서 근무하는 사람의 경우도 이에 해당할 것이다. 앞서의 표에서 지역총소득은 해당 지역을 기준으로 집계되는 것이 아니라, 해당 지자체에 거주하는 사람들을 기준으로 집계되기 때문에 지역내총생산과 사뭇 상이한 양상을 띠게 되는 것을 보았는데, 바로 이 경우에 해당된다.

이상과 같은 이유들 때문에 비수도권의 1인당 지역내총생산은 높으나, 1인당개인소득은 낮게 되는 현상이 발생한 것으로 판단된다.

각 지방자치단체의 1인당지역내총생산액과 1인당개인소득이 서로 양의 상관관계를 가질 것인지, 아니면 음의 상관관계를 가질지를 상관관계 분석을 통해 알아보았다.

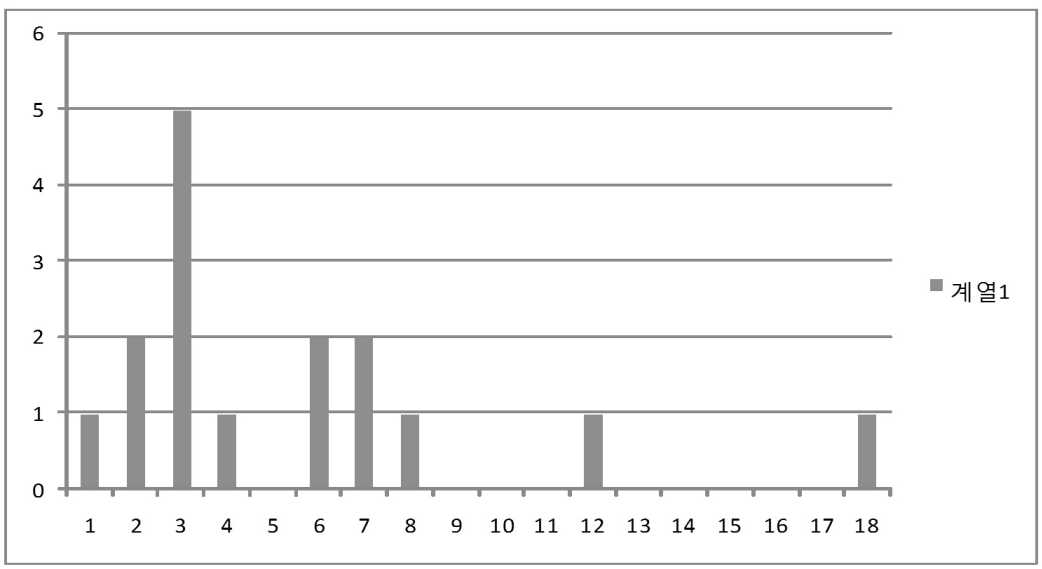
먼저, 상관관계 분석은 두 변수가 서로 선형의 상관관계를 갖고 있을 것으로 가정하고, 두 변수간 Y=ax+b라는 관계를 찾는 피어슨(Pearson)의 상관관계 분석과 이런 선형의 상관관계를 가정하기 어려울 때, 양 변수의 순위에 대해 상관관계를 분석하는 스피어만(Spearman)의 상관관계 분석이 있다. 변수들이 정규분포를 하는 경우에는 피어슨 상관계수를 활용할 수 있으나, 변수들이 정규분포를 하지 않을 경우에는 스피어만의 상관계수를 통해 상관관계를 분석하는 것이 바람직하다.

본 연구에서 지역내총생산 관련 지역별데이터들에 대한 분포를 분석해 본 바, 정규분포를 보이지 않았다. 따라서 지역내총생산-지역총소득-개인소득-소비지출 간의 상관관계 분

석은 스피어만 상관계수를 활용하여 분석하였다. 다만, 참고로 피어스 상관계수도 함께 제시하였다.

먼저 16개 시도의 지역내총생산 관련 1인당 지표값의 분포에 있어서 정규성이 있는지를 그래프를 통해 살펴보자.

<그림 VI-1> 1인당지역내총생산액의 지역별분포도



2013년 평균값인 29,144천원을 기준으로 하여 구간별로 2,500천원의 차이가 나도록 구간을 정한 후 도수분포를 살펴보았다. 그 결과 구해진 도수분포도가 위와 같다. 즉, 지역별 1인당 지역내총생산액은 정규분포를 하지 않고 하위값 쪽으로 기울어진 모양을 하고 있다. 이와 같은 비정규분포 현상은 울산광역시, 충남, 전남과 같이 해당 지표값에서 월등하게 높은 값을 갖는 자치단체가 존재할 경우 불가피한 것으로 보인다. 따라서 이런 비정규분포 현상은 울산광역시가 월등한 값을 갖는 지역총소득 지표에서도 똑같이 존재한다고 할 수 있다. 다만, 1인당개인소득 지표와 1인당소비지출 지표에서는 정규성이 존재할 것으로 보인다.

그렇다 하더라도 본 상관관계 분석에서 정규분포를 하지 않는 지표가 섞여 있으므로 순위상관 분석을 하는 것이 적절하다고 생각한다.

이상과 같이 지역내총생산액의 정규분포 여부를 분석한 결과, 지표값의 분포가 정규분포가 아니므로 순위상관 분석을 하는 것이 바람직하다는 결론에 도달할 수 있었다.

1인당지표로 구한 지역내총생산-지역내총소득-개인소득-소비지출간의 순위상관계수를 구한 결과는 다음 표와 같다. 표를 보면 총생산과 총소득 간에는 0.788이라는 비교적 높은 상관관계가 존재하지만, 총생산과 개인소득간에는 -0.026이라는 상관계수로서 거의 상관관계가 없는 것으로 나타난다. 1인당지역내총생산과 1인당지역총소득은 거의 관계가 없는 것으로, 다시 말해 지역내생산과 분배 면에서의 개인소득은 거의 별개로 변화한다는 것이다. 총생산과 소비지출과의 관계는 음의 상관관계를 갖는 것으로, 즉, 생산이 활발한 곳일수록 소비활동은 저조한 것으로 분석된다. 이상과 같이 상관계수 분석에서는 앞서의 비수도권의 총생산액의 고위 현상과 개인소득의 저위 현상을 재차 확인할 수 있었다.

지역내총생산 관련 지표값 자체에 대한 상관계수, 즉 피어슨상관계수 값을 참고로 함께 제시하였는데, 일부 지표간에는 계수 값에 상당한 차이가 발생하는 것으로 나타난다. 총생산액과 지역총소득 등의 지표에서는 상관관계의 방향이나 강도가 크게 달라지지 않았다. 그러나 개인소득과 소비지출지표가 포함되는 상관관계 분석에서는 지표값도 상당한 차이가 나고, 방향이 달라지기도 했다. 이와 같은 결과는 앞서 지표값의 정규 분포성 분석에서도 어느 정도 예견되는 일이기는 하였다. 분석 방법이 달라짐에 따라 다른 결과가 도출된다는 것은 분석방법을 달리 한 것 자체가 의미있는 일임을 반증하는 것으로 판단된다.

<표 VI-5> 지역내총생산 관련 지표간 순위상관계수

	총생산	총소득	개인소득	소비
총생산	1.000	0.788	−0.026	−0.229
총소득	0.788	1.000	0.356	0.224
개인소득	−0.026	0.356	1.000	0.894
소비	−0.229	0.224	0.894	1.000

<표 VI-6> 지역내총생산 관련 지표간 상관계수

	총생산	총소득	개인소득	소비
총생산	1.000	0.896	0.493	0.096
총소득	0.896	1.000	0.788	0.495
개인소득	0.493	0.788	1.000	0.831
소비	0.096	0.495	0.831	1.000

3) 적절한 세원의 모색

<표 VI-7> 보통교부세, 지방세와 지역내총생산 관련 지표간 순위 상관계수

	지역내총생산	총소득	개인소득	소비	지방세	교부세
교부세	0.168	−0.326	−0.753	−0.835	−0.414	1.000
지방세	0.426	0.669	0.548	0.423	1.000	−0.414

<표 VI-8> 보통교부세, 지방세와 지역내총생산 관련 지표간 상관계수

	지역내총생산	총소득	개인소득	소비	지방세	교부세
교부세	0.073	−0.286	−0.650	−0.678	−0.282	1.000
지방세	0.490	0.683	0.662	0.521	1.000	−0.282

지방세를 확대하는 경우 소득, 소비, 자산 중 어디에 과세할 것인가, 어느 부문을 중심으로 과세체계를 구성할 것인가?

새로운 조세체계가 시행될 경우 지방자치단체의 자체수입이 증가하는 대신 지역별 자체수입 격차가 심화될 우려가 크다는 점에서 기존의 지방세 체계를 그대로 유지하면서 지방교부세를 확대하자는 주장도 있다. 한편으로는 새로운 지방세의 도입으로 자체수입이 늘어나는 대신 지방교부세가 줄어들게 되어 실질적인 재정확대 효과는 없을 것이라는 주장도 있다.

새로운 지방세 도입은 기존의 지방교부세 배분 결과와 어떤 관계에 있는지를 분석해보기 위해 시도별 보통교부세 배분 결과와 시도별 지역내총생산, 지역내총소득, 지역내개인소득, 지역내소비지출 각각과의 상관관계를 측정해보았다. 실제 측정치를 그대로 적용하지 않고, 새로운 방식이 기존 배분방식에 영향하여 시도별 배분액 순위를 바꾸게 되는지를 분석해보았다. 실제 값을 대상으로 하지 않은 이유는 지역내총생산 관련 지표값이 정규분포를 하지 않아서 실제값에 대한 상관계수보다는 순위상관계수를 측정하는 것이 의미를 갖기 때문이다.

표에서 보는 바와 같이 기존의 교부세 배분 결과 시도별 순위와 지역별 경제활동 지표들과 각각의 상관관계를 구해 보았다. 1인당교부세는 1인당지역내총생산과는 아주 낮은 양의 상관관계를 가진 것으로 측정되었고, 1인당지역내총소득과는 낮은 음의 상관관계, 1인당지

역내 개인소득 및 1인당지역내민간소비지출과는 상당한 음의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 1인당지방세수입과 교부세간에도 음의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 보통교부세는 특히 지역내민간소비지출 지표와 가장 높은 음의 상관관계(-0.835)를 가진 것으로 파악되었다. 참고로 1인당지방세수입과 각종 지표들간의 상관계수도 측정해 보았는데, 지방세수입은 지역내총소득 지표와 가장 높은 상관관계를 가진 것으로 측정되었다.

또한, 순위상관계수 외에 실제 값에 대해 구한 피어슨상관계수도 함께 제시해보았다. 이에 따르면, 보통교부세와 지역내총생산 관련 지표간 음의 상관관계가 실제값에 대한 경우보다 순위상관계수인 경우가 보다 크게 나타난다.

보통교부세와 각종 경제활동지표와의 상관계수 분석은 다음과 같은 의미를 가진다. 지역내민간소비지출을 과세대상으로 삼는 경우 해당 세목 세수입의 시도별 순위는 기존의 지방교부세 배분결과와는 매우 상반되게 나올 것이라는 것이다. 기존 지방교부세가 자체재원이 부족할수록 보다 많은 교부세가 배분되도록 하는 방식이었다면, 소비지출을 기준으로 하는 새로운 세목의 수입 배분 결과는 자체재원이 부족할수록 세수입이 적어지는 형태를 띨 것이다. 지역내 개인소득을 기준으로 하는 지방세를 도입하는 경우에도 역시 자체재원이 적은 자치단체일수록 개인소득 기반의 지방세 수입액이 적게 될 것이다. 즉, 세수입의 편중현상이 소비의 경우와 비슷하게 클 것이다.

기존의 교부세 배분 결과의 시도별 순위와 역관계가 아닌 형태를 취하려면, 상관계수가 양으로 나오는 경우를 택하는 것이 바람직하다. 즉, 지역내총생산 지표를 과세대상으로 할 경우 세수입 배분 결과는 지방교부세 배분 결과에 높은 역관계를 가지지는 않을 것이다. 이 같은 분석결과는 지방소비세의 도입이나, 지방소득세 독립세화 등 그 동안 지방세 확대 차원에서 이루어진 정책들이 지역경제 관련 지표 들 중에서도 기존의 교부세 배분 형태와 크게 배치되는 방향의 지표들을 중심으로 이루어져 왔음을 보여준다. 소비지출이나 개인소득 지표들을 기반으로 지방과세가 확대될 경우 기존의 교부세를 중심으로 한 지방재정조정제도 체제에서의 배분 결과와는 전혀 다른 형태의 재원 배분 결과를 가져오게 되고, 보다 궁극적으로는 지방자치단체간 재정수입 격차가 확대될 가능성이 높다는 것을 상관계수 분석결과는 시사하고 있다. 지역간 재정수입 격차를 확대하는 방식이 아니기 위해서는 지역내총생산을 지표로 하는 세원을 확대하는 것이 바람직하다.

김필헌(2014)에서 다룬 표를 보면, 2005-2011년 기간 중 해당 지역 자치단체들의 조세수입 증가가 보통교부세의 감소로 이어진 정도를 측정하고 있다. 이를 자세히 보면, 2011년 울산의 경우 조세수입 1만원의 증가는 보통교부세 7037원의 감소를 초래하여 실질적으로는 3천원 정도의 수입 증대효과만 있게 된다는 것이다. 경북, 전남, 강원, 전북 등이 조세수입

의 증가에 따른 보통교부세 감소 효과가 낮은 곳으로 나타난다. 이를 통해 알 수 있듯이 새로운 지방세의 도입은 지방교부세의 감소를 초래할 수도 있는데, 만약 신세목 시행의 결과가 지역 간에 편중된 조세수입 분포를 초래한다면, 자치단체에 따라서는 이중의 고통을 받게 될 수도 있다. 즉, 신설 지방세 수입은 크지 않은데, 지방세 수입 확대로 인한 지방교부세 감소 효과는 커서 이중의 고통이라는 것이다.

<표 VI-9> 지역별·연도별 MRT[10)]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
부산	0.70364	0.70267	0.69825	0.69311	0.68166	0.67607	0.67413
대구	0.70164	0.70013	0.69608	0.69131	0.68655	0.68458	0.68054
인천	0.70524	0.70506	0.70426	0.70195	0.69967	0.69731	0.69636
광주	0.70262	0.70106	0.69808	0.69556	0.69185	0.69166	0.68946
대전	0.70614	0.70594	0.70542	0.70302	0.69897	0.69738	0.69493
울산	0.70363	0.70373	0.70426	0.70358	0.70273	0.70385	0.70378
경기	0.65848	0.65629	0.65522	0.65462	0.64910	0.64277	0.64054
강원	0.62730	0.62579	0.61925	0.60690	0.59919	0.59924	0.59543
충북	0.65282	0.64961	0.64564	0.64009	0.63552	0.63578	0.63237
충남	0.63719	0.64084	0.63825	0.62819	0.61858	0.61563	0.61064
전북	0.63101	0.62473	0.61614	0.59967	0.59199	0.59913	0.59782
전남	0.59545	0.59093	0.58022	0.56392	0.55260	0.55776	0.55313
경북	0.59031	0.58436	0.57436	0.55492	0.53558	0.53483	0.53105
경남	0.61904	0.61321	0.60529	0.59517	0.59241	0.59885	0.59810

자료: 김필헌(2014)

10) 여기서 MRTS(marginal rate of taxation)는 세수확충에 따른 보통교부세 감소분을 의미한다.

2. 상생발전 지향의 지방세 체계 구축방안

1) 지방세 비중 확대

현재 지방세 체계는 재산세 중심으로 되어 있어 세수 신장성이 낮고, 부동산 경기에 민감하게 반응하는 등의 문제가 있다. 지방세의 비중을 획기적으로 높이기 위해서는 세수 신장성이 좋은 소득세, 소비세의 비중을 확대하여 세입기반을 다질 필요가 있다. 그런데 지역내총생산액 지표를 활용하는 경우에는 세수입 편중 현상이 낮게 나타나나, 소득세와 소비세의 경우 세수 편중 현상이 심하게 나타날 것으로 예상되므로 현행 소비세 배분과 같이 배분과정에서 적절한 조정이 필요하다. 세수입의 지역별 편중을 막기 위해서는 지역내총생산 지표를 근거로 한 과세도 적극 고려할 만하다.

장기적 관점에서 지방세 비중 확대 목표를 고분권 국가 중 선진국 평균 수준인 40%로 설정하고 지속적으로 접근하는 것이 중요하다.

2) 생산 관련 지방세 신설

1인당 지역내총생산 지표와 관련하여 논의한 바에 따르면, 현행 제도하에서는 비수도권의 지역내생산이 활발함에도 불구하고, 활발한 생산활동이 해당 지역의 지방세수입 증가로 연결되지 못하고 있는 상태이다. 원인은 지방세 과세가 생산활동에 대해 과세하기보다는 분배된 소득과 소비지출을 근거로 과세되고 있기 때문이다. 지역내 생산활동이 활발한 경우 해당 경제활동은 지역의 자연자원과 다양한 인프라를 이용하게 될 것이고, 해당 지역에 외부효과를 발생시킬 수도 있을 것이다. 이와 같이 생산활동을 통해 해당 지역은 다양한 형태의 혜택을 제공하고, 비용을 치르고 있음에도 불구하고, 그것이 지방세수입으로 연결되지 않을 뿐 아니라, 본사가 위치한 다른 지방자치단체의 조세수입을 올려주는 결과를 초래한다면 경제적 정의의 관점에서도 바람직하지 않다. 생산이 활발한 곳이라면, 조세수입도 많아지는 것이 합당하다는 관점에서 해당 지역의 생산활동에 과세하는 방식을 제안한다.

구체적으로는 현행 부가가치세 징수방식을 활용하여 과세하는 방식을 고려할 수 있다.

- 납세의무자: 지방소비세는 재화와 용역을 소비하는 자의 주소지 또는 소재지를 관할하는 도에서 부가가치세법 제2조에 따라 부가가치세를 납부하여야 하는 자를 납세의무자로 하는 데 반해 재화와 용역을 생산하는 자(본사가 아닌 분공장 소재지 기준)의 주소지에서 생산하는자가 납세의무자가 된다.

- 과세 대상: 부가가치세가 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입을 과세대상으로 하는 데 반해, 재화 또는 용역의 공급에 대해 과세한다. 즉, 수입에는 미과세한다.
- 해당 공장에서 생산된 부가가치에 대해 과세하는 것이므로 한 기업의 부가가치세 대상 물품에 대해 과세하되, 그 부과된 조세는 분공장의 소재지 광역자치단체에 납부하는 점에서 부가가치세와 차이가 있게 된다.
- 예를 들면, 삼성전자의 반도체 생산에서의 부가가치에 대한 생산면에서의 과세는 기흥 공장이 속한 경기도에 의해 이루어진다. 동 조세의 에어컨 생산에 대한 과세는 공장이 입지한 광주광역시에 의해 이루어진다. 즉, 부가가치세는 삼성전자 본사가 소재한 서울시에서 국세로 과세되지만, 또한 지방소비세는 각 재화가 소비되는 지역을 근거로 과세되지만, 새로운 조세는 생산이 이루어지는 공장이 입지한 지역을 근거로 과세되는 점이 차이점이다.
- 따라서 실제 과세는 부가가치세의 일정 부분을 지방소비세와는 다른 방식으로 생산공장 기준으로 분배해주는 것으로 이해하면 된다.
- 생산한 물품을 공장에서 반출할 때, 반출하는 자가 조세 부담의 책임을 진다. 세무행정상으로는 부가가치세 부과와 유사하게 처리하되, 본사 기준이 아닌 분공장을 기준으로 하여 분공장이 위치한 광역자치단체에 조세를 납부하게 한다.

다음 표는 현행의 지방소비세를 폐지하고, 이를 지역내총생산액 기준의 새로운 조세로 대체한다고 할 때, 지역별 조세수입액의 분포를 보여주는 표이다.

표에서 보여지듯이 서울의 경우 지역내총생산액은 전국의 22.28%이나, 최종소비지출은 전국의 22.47%로 최종소비지출액 비중이 다소 높다. 그러나 실제로 배분된 지방소비세액은 여러 가지 지역별 균형을 고려한 제도적 장치들 때문에 15.29%에 불과하다. 부산광역시는 지역내총생산 기준으로 보면 전국의 4.92%, 최종소비지출 기준으로 보면 전국의 6.49%인데 현재 지방소비세는 전국의 8.09%를 받고 있다는 의미이다. 앞서의 분석에서도 언급된 바 있듯이 수도권의 지방자치단체들이 실제 지역내총생산액 기준 대비 훨씬 낮은 지방소비세를 수취하고 있고, 반면 비수도권의 지방자치단체들, 그 중에서도 광역시가 지역내총생산액 대비 지방소비세를 상대적으로 많이 수취하고 있음을 알 수 있다.

표에서 구성비의 첫 번째 란과, 조세수입의 첫 번째 란이 본 연구에서 제안한 지역내총생산 기준으로 신설하는 지방세수입의 배분이 이루어지는 경우에 해당한다. 다만, 이 배분액은 그야말로 지역내총생산액을 그대로 적용한 경우의 분포를 보여주는 것일 뿐 실제 적용

할 만한 배분 결과는 아니다. 현행의 지방소비세가 최종소비지출의 분포의 편중성을 완화하기 위한 여러 가지 장치를 거친 후에 배분액이 결정된 것처럼, 새로운 조세체계를 적용하는 경우에도 지역 편중성을 제거하는 다양한 장치와 단계가 필요하다고 생각한다.

<표 VI-10> 지역내총생산액 기준 적용시 세수입 배분액(부가가치세의 5% 적용)

(단위: 백만원)

시도별	구성비			조세수입		
	GRDP	최종소비지출	지방소비세	GRDP기준 (가상배분)	최종소비기준	지방소비세액 (실제)
계	100.00%	100.00%	100.00%	3,141,814	3,141,814	3,141,814
서울	22.28%	22.47%	15.29%	699,878	705,912	480,403
부산	4.92%	6.49%	8.09%	154,510	203,876	254,160
대구	3.13%	4.62%	5.39%	98,309	145,293	169,275
인천	4.52%	4.97%	3.00%	142,025	156,033	94,189
광주	2.08%	2.83%	3.23%	65,380	88,854	101,551
대전	2.20%	3.10%	3.55%	69,098	97,514	111,555
울산	4.78%	2.16%	2.66%	150,138	67,750	83,649
경기	21.93%	22.92%	14.07%	689,034	720,211	441,949
강원	2.47%	3.53%	4.47%	77,669	110,769	140,506
충북	3.31%	3.08%	4.35%	104,127	96,746	136,782
충남	6.93%	4.31%	6.07%	217,810	135,542	190,838
전북	2.97%	3.51%	5.13%	93,387	110,213	161,182
전남	4.36%	3.66%	4.94%	136,830	115,091	155,120
경북	6.23%	4.95%	7.66%	195,795	155,381	240,683
경남	6.97%	6.24%	10.33%	218,832	196,052	324,675
제주	0.92%	1.16%	1.76%	28,991	36,580	55,299

기업의 생산활동과 관련한 과세를 강화해야 한다는 주장은 하능식(2014)에 의해서도 주장된 바 있다. 하능식(2014)는 기업과 관련한 주민세를 지방영업세로 전환할 것을 제안하였는데, 이 때의 지방영업세는 본 연구에서 주장하는 생산활동 관련 지방세와 매우 유사한 성격으로 판단된다.

하능식은 2010년 지방세 간소화 조치 이후 세수가 급감하고, 세제도 더욱 복잡해졌다고 분석하였다.

하능식은 네 가지 관점에서 이유를 설명하고 있다.

첫째, 사업소세 중 재산분은 주민세로, 종업원분은 지방소득세로 이관되면서 사업체 입장에서는 무슨 근거로 어떤 세금을 내야 하는지에 대해 혼란이 가중되고 있다는 것이다. 그는 법인 등 기업 관련 주민세를 단순화 하여야 하며, 특히 종업원분 지방소득세도 주민세로 이관 추진 중이므로 이를 포함하여 주민세의 전면적 개편이 필요하다고 주장하였다.

하능식에서는 기업과 관련한 현행의 지방소득세와 주민세 체계를 표와 같이 정리하였다.

<표 VI-11> 기업관련 지방소득세 및 주민세 과세체계(하능식, 2014)

구분			과표	세율	과세권	과세형태
지방 소득세	법인세분		법인세액	10%	특별광역시, 시, 군	누진세율
	종업원분		급여총액	0.5%	특별시, 광역시자치구, 시, 군	비례세율
주민세	균등분	개인사업자	정액	5만원	특별광역시, 시, 군	정액세율
		법인	정액	5-50만원	특별광역시, 시, 군	차등정액세율
	재산분		사업장면적	250원/m^2	특별시, 광역시자치구, 시, 군	비례세율

둘째, 2010년 세제 간소화 이후 기업관련 주민세의 과세근거가 더욱 불명확해졌다. 종전 사업소세의 경우 사업소의 설치 운영에 따라 발생하는 제 공공경비, 특히 환경개선비 일부를 비용증가 원인자에게 부담시키려 하는 의도가 컸다. 이에 따라 사업소세는 도시 등의 환경 개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하려는 목적세였다. 그러나 세목구조 개편으로 사업소세 중 종업원분은 지방소득세로, 재산분은 주민세로 이관되면서 둘 다 보통세로 전환되어 도입초기 의도와는 다른 조세로 운영되고 있다.

법인균등분 주민세의 경우 과세기준은 자본금 및 출자금으로 이루어져 있는데 이것은 세부담 능력을 반영하는 것도 아니고, 편익원칙에 충실할 것도 아니다. 법인에 소속된 개인은 회비성격의 개인균등분을 별도로 납부하고 있기 때문에 굳이 법인에 대해 균등분을 과세할 필요가 있는지 의문이다. 세부담 능력에 기초해서는 지방소득세 법인세분이 부과되고 있고, 편익과 관련해서는 재산세가 대표적으로 부과되고 있으나 재산세를 기업활동 전반에 대한 편익과세로 보기는 어렵다.

이런 점에서 기업이 영업활동을 함에 있어 지방자치단체로부터 제공받는 공공서비스 편익에 대해 어느 정도 부담을 해야 한다는 인식하에 지방영업세(또는 사업세) 도입의 필요성을 찾을 수 있다. 이것은 사업활동 가치에 대해 부과하는 일본의 법인사업세의 외형표준과세와 유사한 취지를 가진다고 할 수 있다.

셋째, 법인관련 주민세(종업원분 지방소득세 포함) 과세대상은 매우 제한적이다. 이는 재산분 주민세와 종업원분 지방소득세의 높은 면세점에 기인하는 것으로 이를 폐지하여 폭넓은 세원 확보와 과세 형평성을 도모해야 한다.

넷째, 주민세는 과표가 협소한 가운데 세율이 정액으로 정해지는 과세형태를 가지고 있지만, 물가상승을 반영한 세율 현실화를 제대로 못하여 지방세 내에서 세수기여도가 가장 낮은 세목이다. 법인균등분 주민세는 과세기준을 세분화함과 아울러 세액을 현실화하는 것이 중요하다. 재산분은 면세점을 폐지하는 것도 바람직하며, 세율도 물가상승을 감안하여 현실화 해야 한다.

하능식(2014)은 이와 같은 이유들을 근거로 장기적으로는 복잡한 법인관련 주민세를 통합하고 지방영업세를 도입해야 한다고 주장한다. 즉 재산분 주민세와 종업원분 지방소득세의 경우 면세점을 폐지 또는 하향 조정하고, 법인 균등분은 정액세를 정률세 또는 종가세로 전환하여 지방영업세 체계 내에 두자는 것이다.

지방영업세의 과세 기초로는 영업활동 규모를 적절히 반영할 수 있는 과세기준을 현행 지방소득세 및 주민세에서 사용하고 있는 기준과 함께 추가로 거론될 수 있는 기준으로서 종업원 급여, 사업장 면적, 자본금, 종업원수, 부가가치액, 매출액, 기업활동가치 등을 검토한 바 있다. 사업체의 영업 활동 규모를 측정할 수 있는 외형기준으로서 부가가치액이나 사업활동 가치는 영업활동 규모를 비교적 잘 반영하나, 소규모 업체의 경우 정확한 측정이 용이하지 않을 뿐 아니라 세무당국의 행정비용이 크게 나타나게 되는 단점이 있다. 따라서 비용이 많이 들긴 하지만 영업활동 규모를 제대로 반영하는 지표와 측정이 상대적으로 용이하여 적용 가능성은 높지만 실제의 영업활동 성과를 정확히 파악하기는 어렵다고 하는 제약 내에서 어떤 지표를 선택하는가의 문제라고 할 수 있다.

하능식(2014)은 지방영업세의 과세표준으로서는 종업원급여, 사업장 면적, 매출액의 세 가지를 제안하였다. 이 중 매출액의 경우 한 개 법인이 여러 지역에 사업장을 두고 있을 경우에 매출액을 정확하게 구분하기 어렵다는 어려움이 있는 바, 적절한 지표를 활용하여 안분할 것을 제안하였다. 그리고 이들을 기반으로 하여 저율로 과세하는 지방영업세를 도입하자는 것이다.

이상에서 본 것처럼 하능식(2014)의 제안은 기존의 사업소세 성격을 살리면서 기존의 조세 체계를 크게 흔들지 않는 범위 안에서 낮은 세율로 영업세를 신설하자는 방안이다. 따라서 지방소득세와 주민세 등을 그대로 두되 문제가 되는 일부 부분에 대해서 지방영업세를 도입하는 방안이다.

이와는 달리 Bird(1999)는 기존의 여러 가지 기업 관련 조세를 폐지하고, 영업세를 도입하는 방안을 제시한 바 있다. Bird의 제안은 다른 것들을 대체하는 안으로서 저율의 영업과세이다.

하위정부 영업과세의 개념은 기업이 받는 지방정부로부터의 혜택에 대해 과세한다는 것이다. 적절한 사용자 부담 원칙을 적용하여 특정의 공공서비스의 비용이 충당된다면, 자원배분상의 효율이 달성될 것이다. 그러나 한계비용이 체감하는 경우로서 사용자부담을 적용하기가 어렵다면 광범위한 저율의 일반과세를 통해 문제를 해결할 수 있다. Kitchen and Slack(1993)은 캐나다에서는 평균 약 40%의(비교육) 지방지출이 비거주자 부동산[11]에 혜택을 주는 것으로 측정했다. Oakland & Testa(1995)는 미국에서 주와 지방정부의 영업 관련 결합지출 비중은 약 13%라고 하였다. 그런 점에서 하위정부가 기업의 영업 행위에 대해 일반화된 편익과세를 부과하는 것이 근거가 있는 일이라고 보았다.

Bird(1999)에 의하면, 혜택을 받은 기업의 영업 행위가 지방정부의 공공서비스로부터 받는 혜택에 대해 지불해야 한다는 기준에 근거한 하위정부의 조세부과는 수평적, 수직적 유출(spillover)을 최소화하게 된다.

수평적 유출은 영업에 대한 과세가 수출되는 한, 실질적으로는 비거주자가 거주자가 수혜한 서비스들에 대해 지불하게 되기 때문에 과대 과세를 유발할 수 있다. 그와 반대로, 한 단체가 다른 자치단체에 세원을 뺏길 수도 있다는 우려 때문에 지나치게 저율로 과세할 우려도 있다.

수직적 유출은 동일 세원에 대해 다른 수준의 정부[12] 과세가 이뤄질 때, 과세 결정의 상호의존으로부터 발생할 수 있다. 일례로 만약 상위정부에서 부과한 조세를 다른 차원 정부에서 공제해 주는 것이라면, 만일 한 정부에 의해 과세된 근로소득 과세가 근로 의욕을 감소시키고, 그 것이 연쇄적으로 특정 지출에 대한 다른 수준의 수요를[13] 증가시킬 때, 유출(spillover)이 발생한다. 이런 유출은 정부의 책임성(accountability)을 약화시킨다. 비록, 정부간 조세 경쟁이 정부들의 과세 권한을 유용하게 제한하게 된다고 주장되어 오긴 했지

11) 영업용 시설을 의미함.
12) 예를 들면, 중앙정부와 지방정부.
13) 이 예에서라면 사회부조에 대한 수요.

만, 그런 경쟁이 “너무 작은” 정부를 유발할 가능성도 똑같이 있다. 분명한 것은 이런 유출들을 상쇄하는 정확한 과세-지출 수준을 찾기 어렵다는 것이다.

현재까지의 논의로부터 노동(payroll tax) 혹은 자본(자본세 혹은 CIT이든 간에) 어느 한 투입요소에 대해 과세하는 데 대해 어떤 근거를 찾기는 어렵다. 대신에, 이와 같은 추론은 부가가치에 대한 과세와 같이 요소 조합에 중립적인 광범위한 과세가 이루어져야 함을 시사한다.

사실, Sullivan(1965)이 쓴 것처럼, VAT의 원래 개념은 영업응익과세(business benefit tax)와 같다. 보다 정확하게는 Allan(1971)과 Meade(1978)가 제안한, 이런 목적에 가장 적합한 VAT 형태는 VAIT-(부가가치소득세, value-added income tax) 혹은 소비(목적지)가 아니라 소득(생산, 원산지) 기준으로 부과되는 VAT이다.

영업과세에 대한 Bird의 주장을 정리하면 다음과 같다. 약어로 했을 때의 혼동을 피하기 위해 BVT로 불리는 것이 좋을 영업과세는 전통적인 VAT에 비해 세가지 차별화된 중요한 특징을 갖는다. 첫째, 영업과세는 소비가 아니라 소득에 부과된다. 즉, 이윤과 임금의 합계에 부과하며 투자는 물론 소비에까지 부과된다. 둘째, 소비가 아닌 생산에 부과된다. 즉, 목적지가 아닌 원산지 기준으로 부과되어 실질적으로 수입이 아닌 수출에 과세된다. 셋째, 영업과세는 거래나 청구서-외상 방식이 아니라 연간 계정에 기초한 공제로 측정된다.

본 연구가 제안하는 지역내총생산액 기준의 과세 확대 주장은 현행의 지방세 체계에서는 지방자치단체의 조세수입 자체가 매우 부족하기 때문에, 세입 면과 세출 면에서의 자율성이 제약받고 있으므로, 진정한 지방자치를 이루기 위해서는 자체재원을 확보하는 것이 가장 시급한 일이라는 상황 인식에서 나온 것이다.

그런데, 지방소비세 형태로 과세를 확대해 나간다면, 수도권의 지방자치단체와 비수도권 광역시에 편중되는 조세수입 체계가 될 가능성이 많으므로 편중현상을 막기 위한 방안의 하나로서 지역내총생산 중심의 과세를 제안하는 것이다. 또한 Bird의 저술에서 보이는 것처럼 지역내 생산과 관련된 과세는 지방자치단체가 해당 영업행위에 주는 편익에 근거하여 과세함으로서 자원배분 상의 효율을 기하는 데도 도움이 된다는 것이다.

3) 공동세 방식 지양, 과세 자주권의 제고

지방소득세 등과 같이 국세의 부가세 형태로 운영되거나, 지방소비세처럼 국세와 세원을 공유하는 세원공동방식으로서 지방세 수입이 국세 수입에 연동되는 방식을 탈피할 필요가 있다. 현행 방식에서는 지방세로서 독립된 형태가 아니어서 조세 운용에 있어서 지방정부

의 자주권이 전혀 없는 형편이다. 공동세 형태가 아닌 독립세로 변경을 통해 과세자주권을 확대시키는 방향으로의 개편이 바람직하다.

4) 지방세 세목별 기능 정상화

지방세 중 상당 부분이 본래의 목적과 동떨어지게 운영되고 있었던 바, 원래의 목적에 충실한 형태로 환원해야 한다. 주행분자동차세 유가보조금은 그대로 둘 경우 지방재정 지표 왜곡 효과가 크므로 국고보조로 전환하여야 한다. 주행분자동차세의 세수보전 기능, 취득세 감소 보전을 위한 지방소비세 등 제 기능을 벗어나 세목들의 기능 정상화가 필요하다. 조세가 제 기능을 회복해야 가격 기능을 제대로 하게 될 것이다.

5) 지역간 형평성 강화

지방세에는 국세와 달리 소득재분배 기능이 필요하지 않은데도 여러 요인에 의해 누진적 세율구조를 갖고 있다. 지방소득세는 국세의 부가세이기 때문에 본세인 소득세의 누진성이 비례세율에도 그대로 반영되기 마련이다. 이 때문에 지방세 수입에서도 부익부빈익빈 현상이 초래된다. 그 외에도 취득세, 재산세 등 누진적 세율구조를 가진 조세로 인해 부유단체에 세원이 집중되고 있다. 세율구조의 누진성을 완화하여 지역간 형평성을 확보해 나가는 것이 중요하다.

앞 장에서의 분석에 의하면, 지방소득세 혹은 지방소비세가 아니라 지역내총생산을 근거로 한 과세의 경우가 지역간 편중 현상을 완화시킬 수 있는 것으로 나타났다.

6) 교육재정과 지방재정의 통합

교육재정과 지방재정의 통합을 통해 지방세 비중 증대로 인한 자치단체 간 세수 불균형 심화를 방지할 필요가 있다. 19세 이하 인구비중은 27.9%('01년)에서 21.8%('12년)로 감소하는 등 학령인구 감소로 인해 교육수요 비중은 크게 약화되고 있다. 반면 65세 이상 고령인구 비중은 7.4%('01년)에서 11.7%('12년)로 급증함에 따라 복지수요는 지속적으로 증대하고 있다. 교육재정과 지방재정을 통합하면 복지수요 증가분을 교육재정수요 감소분으로 흡수할 수 있으며, 상대적으로 관심이 덜한 지방교육 부문 예산집행의 효율성을 제고할 수 있다.

7) 그 밖의 방안들

이밖에 중단기적 과제로서 지방소득세를 10%에서 20%로 인상하고, 양도소득세를 지방세로 이양함으로써 전반적으로 소득과세를 확대한다. 다만, 이에 따른 재원 편중 현상을 고려하여 지역간 불균등을 완화시킬 수 있는 방안을 함께 강구한다.

소비과세 부문에서는 지방소비세율을 20%까지 인상함으로써 소비과세 비중을 제고한다.

소득-소비과세의 중간 형태인 지방사업세를 도입한다. 구 사업소세인 기업관련 주민세 과세 기준인 사업장면적, 종업원급여에 매출액을 추가함으로써 지방사업세를 시행한다. 현재 OECD 주요국 중에서 미국은 총수입세(Gross Receipts Tax), 스페인은 경제활동세, 독일은 영업세라는 명칭으로 유사한 조세를 운용하고 있다.

그동안 오래 논의된 관광 관련세를 도입한다. 주민들의 여가활동 증가에 따라 지방재정 수요가 급증하고 있는 점을 고려하여, OECD 주요국에서 도입 중인 관광관련세를 채택하자는 것이다. 현재 미국은 호텔세, 렌트카세 등을 운영하고 있고, 일본 도쿄는 숙박세, 이탈리아는 관광세를 운용하고 있다.

자동차세의 과세표준은 엔진 배기량으로 정해져 있는데, 자동차세가 재산과세적 성격도 띠고 있으므로, 배기량 기준이 아닌 차량가액 기준으로 과세하는 방안을 검토할 만하다.

도-시군간 재원 배분에 대해서도 다각도의 분석과 개선이 필요하다. 일례로 취득세의 경우 도세로서 과세되고 있는 바, 기초자치단체의 노력으로 기업이 유치됨으로써 발생하는 취득세 수입은 도가 70%, 시군이 30%를 수취하게 되어 있어 배분율에 대한 불만이 제기되고 있다. 주민세 균등할의 경우 지방자치단체장에게 세율 재량권이 주어져 있으나, 선거를 의식한 단체장이 재량권을 활용하기란 사실상 불가능하다. 이런 사안에 대해서는 시군의 규모별로 차등화, 정형화된 룰을 적용하고, 재량권을 제한하는 것이 현실적인 선택이다.

Ⅶ. 결론

본 연구는 과세자주권 확보 차원에서 지방세 신설 혹은 확대하되, 지역간 불균형을 심화시키지 않는 상생발전 지향의 지방세 체계 구축 방안을 제시하는 것을 목표로 하였다.

먼저 국세와 지방세의 배분을 어떤 기준으로 할 것인가에 대해 검토하였다.

Boadway et al(1994)는 중앙정부와 지방정부간 기능과 세원의 배분에 대해 기준을 제시하였다. 분권화된 의사결정이 보다 지역민들의 선호에 부합하는 공공서비스를 공급하는 데 보다 효율적이므로 예외적인 경우를 제외하고는 분권화가 유리하다고 한다. 즉, 세출 면에서는 지방정부가 집행하는 것이 지역민들의 선호를 잘 파악하고, 효율적으로 행해질 것으로 분석하였다. 순수공공재라 할 수 있는 국방, 화폐공급, 무역, 사법 등에 대해서는 중앙정부가, 도로, 수도, 지역환경, 토지 사용 등은 지방정부가 효율적이라고 주장한다. 교육, 보건서비스, 복지서비스 등에 있어서도 분권화된 정부가 유리하다고 한다. 세입면 즉, 세원배분에 대해서는 관세, 법인세, 부가가치세, 탄소세 등은 국세로 하고, 세원의 이동성이 낮은 종류의 재산세, 개발부담금, 자동차연료세 등은 지방세로 할 것을 주장한다. Boadway et al(1994)는 지방세를 두는 이유에 대해, 지방세가 미약할 경우 하급정부는 중앙정부로부터의 재원조달에 의존하게 될 텐데, 이로 인해 의사결정과 정치적 책임성 측면에서의 분권화 이점을 누리기 어려워지기 때문이라고 보았다.

Bird(1999)는 세계적으로 지방정부의 수입원이 부족한 현상이 나타나고 있다고 진단하고, 그 원인이 지난 몇십년간 전 세계적으로 부가가치세 체계가 성장, 발전해 오면서 징세면에서 중앙정부가 보다 적합하다는 판단에 따라 지방정부가 소외되어 왔기 때문이라고 보았다. Bird는 재원 부족 문제의 해결과 함께 자원배분의 효율을 높이기 위해서도 지방세 과세에 있어서 잡다한 기업 관련 조세를 정비, 폐지하는 대신 기업의 생산활동 자체에 대해 저율로 과세하는 방식이 바람직하다고 주장한다.

우리나라 지방세 수입구조를 분석한 결과, 수도권의 인구비중은 49.4%인 데 반해 지방세 수입 비중은 57.5%로서 지방세수입 집중 현상이 매우 심한 것으로 나타났다.

세목별로 보면, 지방소비세의 수도권 비중은 32.4%로서 지방세 전체의 수도권 비중에 비해서도 낮은 수준이었는데, 이는 세수입 집중 완화를 위한 다양한 장치(지역별 상이한 가중치) 때문인 것으로 분석되었다.

지방소득세는 이름 그대로 소득과세이기 때문에 지역간 불균등, 특히 수도권-지방간 불

균형이 그대로 반영되어 있다. 2013년을 기준으로 보면 지방소득세의 수도권 비중이 무려 60.7%에 이를 정도로 지역간 편중이 심하다. 재산세 수입은 수도권 집중이 가장 심한 세목으로서 수도권의 비중은 65.4%에 이른다. 수도권 집중 현상이 가장 큰 세목은 재산세였고, 다음이 지방소득세, 지방소비세의 순서였다.

세수입의 수도권 편중 현상을 보완하는 장치가 보통교부세인 바, 보통교부세의 수도권 비중은 12.9%에 불과하다. 인구비중 49.4%를 고려할 때 보통교부세의 기타 세수입 수도권 집중 완화 기능은 매우 크다고 할 수 있다. 1인당 보통교부세의 최고지역과 최소지역 간 차이는 무려 16배에 이른다.

지역상생의 관점에서 본다면, 부익부빈익빈 현상이 발생하지 않을 방향으로 지방세를 신설하는 것을 고려해야 한다. 보통교부세 배분 결과와 지역내총생산, 지역내총소득, 지역내 개인소득, 지역내민간소비지출 등의 지표와 교부세와의 상관관계를 살펴보면, 보통교부세는 특히 지역내민간소비지출 지표와 가장 높은 음의 상관관계(-0.835)를 가진 것으로 파악되었다.

보통교부세와 각종 경제활동지표와의 상관계수 분석은 다음과 같은 의미를 가진다. 지역내민간소비지출을 과세대상으로 삼는 경우 지방세수입의 시도별 순위는 기존의 지방교부세 배분결과와는 매우 상반되게 나올 것이라는 것이다. 소비지출을 기준으로 하는 새로운 지방세의 수입 배분 결과는 자체재원이 부족할수록 세수입이 적어지는 형태를 띠게 되어 세수입의 편중현상이 심화된다. 지역내 개인소득을 기준으로 하는 지방세를 도입하는 경우에도 역시 자체재원이 적은 자치단체일수록 개인소득 기반의 지방세 수입액이 적게 될 것이다. 즉, 세수입의 편중 현상이 소비의 경우와 비슷하게 클 것이다. 지역간 재정수입 격차를 확대하는 방식이 아니기 위해서는 지역내총생산을 지표로 하는 세원을 확대하는 것이 바람직하다. 환언하면, 지역내총생산을 지표로 하는 세원이어야 지역간 세수입 편중을 적게 초래하게 된다는 것이다.

이상의 분석결과들을 바탕으로 하여 상생발전 지향의 지방세 체계 구축을 위한 방안들을 제안하였다. 세수입 편중 현상이 완화되는 지방세 체계를 구축하기 위해서는 첫째, 세수 신장성이 좋은 소득세, 소비세의 비중을 확대하여 세입기반을 다질 필요가 있다. 세수입의 지역별 편중을 막기 위해서는 지역내총생산 지표를 근거로 한 과세도 적극 고려할 만하다. 장기적 관점에서 지방세 비중 확대 목표를 고분권 국가 중 선진국 평균 수준인 40%로 설정하고 지속적으로 접근하는 것이 중요하다.

둘째, 현행 제도하에서는 지방세 과세가 생산활동에 대해 과세하기보다는 분배된 소득과 소비지출을 근거로 과세되고 있기 때문에 비수도권은 생산활동이 활발함에도 불구하고 지

방세수입은 적은 상태이다. 생산이 활발한 곳이라면, 조세수입도 많아지는 것이 합당하다는 관점에서 해당 지역의 생산활동에 과세하는 방식을 제안한다.

이와 관련하여 Bird(1999)도 전 세계적인 지방정부 수입원의 부족 현상에 대해 분석하면서, 지역정부 혹은 지방정부 차원에서 지역 소재 기업들에 대해 복잡하게 부과되고 있는 조세를 폐지하고, 생산활동에 대해 저율로 과세하는 방식으로 조세체계를 전면적으로 바꿀 것을 제안한 바 있다.

하능식(2014)도 지방영업세를 과세할 것을 제안한 바, 본 연구에서 주장하는 바, 기업의 생산액을 기준으로 하는 과세라는 점에서 본 연구의 기본 방향과 일치한다.

셋째, 공동세 방식을 지양하고, 과세 자주권을 제고한다. 공동세 형태가 아닌 독립세로 변경을 통해 과세자주권을 확대시키는 방향으로의 개편이 바람직하다.

넷째, 지방세 세목별 기능을 복원한다. 지방소비세는 소비지 원칙에 부합하도록, 유가보조금은 국고보조로의 전환 등 본래의 기능을 회복한다.

다섯째, 지역간 형평성을 강화한다. 누진적 세율 구조로 인한 부익부빈익빈 현상을 완화시키기 위하여 누진성을 완화하는 방향으로의 세제 개편이 필요하다. 지역내총생산을 근거로 한 과세가 지역간 편중 현상을 완화시킬 수 있는 것으로 나타났다.

이밖에 중단기적 과제로서 지방소득세를 10%에서 20%로 인상하고, 양도소득세를 지방세로 이양함으로써 전반적으로 소득과세를 확대한다. 다만, 이에 따른 재원 편중 현상을 고려하여 지역간 불균등을 완화시킬 수 있는 방안을 함께 강구한다.

소비과세 부문에서는 지방소비세율을 20%까지 인상함으로써 소비과세 비중을 제고한다. 소득-소비과세의 중간 형태인 지방사업세를 도입한다. 구 사업소세인 기업관련 주민세 과세 기준인 사업장면적, 종업원급여에 매출액을 추가함으로써 지방사업세(지방영업세)를 시행한다.

실질적인 지방자치를 이루기 위해서는 지방자치단체들이 수입면과 지출면에서 자율적인 판단과 자주적인 결정을 할 수 있어야 한다. 현행 제도에서는 지방자치단체 재정이 자율성, 자주성을 갖기 매우 어렵다. 근본적으로는 수도권, 광역시로의 경제력 집중 현상 때문에 섣불리 국세를 지방세로 이양하기도 어려운 구조이다. 지역간 형평이라는 대원칙을 훼손하지 않으면서도 지방자치단체의 재정 면에서의 자주성을 확보해 나가는 한 방법으로서 본 연구에서는 지방의 지역내총생산액에 기반한 과세체계를 도입할 것을 주장해보았다. Bird(1999)도 같은 방향의 대안을 지방정부의 재원부족 문제와 기업의 영업행위에 대한 지방정부 차원에서의 섣부른 과세가 유출(spillover) 효과를 가져와 자원배분상의 효율을 저해할 수 있

음을 지적하면서, 저율의 영업과세를 제안한 바 있다. 또한 하능식(2014)도 최근의 연구에서 같은 맥락의 정책으로서 지방영업세 신설을 주장한 바 있다.

소비과세는 본 연구에서 분석한 바와 같이 지역간 편재, 특히 대도시로의 편중이 심하므로 지역간 상생발전을 도모하는 지방세 운영체계로는 부적합하다. 지역의 생산활동이 지역의 재정수입 증대로 연계되고, 자원배분의 효율을 증진시키는 과세체계로서 지역내총생산액을 근거로 하는 지방세 체계의 구축이 바람직하다고 판단한다.

참고문헌

구균철 외(2015), 「한국형 재정분권론 정립을 위한 기초연구」, 한국지방세연구원.

국중호(2009), 「주요국의 조세제도 : 일본편」, 한국조세연구원.

곽태원(2007), 「한국 조세정책의 주요 문제와 개선방향」, 한국경제연구원.

김필헌(2014), 「보통교부세 산정방식에 관한 연구」, 한국지방세연구원.

박상수·임민영(2011), "지방소득세 확대개편 방안", 「지방세, 이대로 좋은가?」, 한국지방세연구원 창립기념 학술세미나.

송상훈(2009), 「지방소득세도입의 필요성과 방향」, 한국지방재정학회.

유태현(2010), 「지방소비세와 지역발전상생기금의 발전방향」, 한국지방재정학회 세미나자료집.

이세진(2011), 「지방세의 현황과 과제」, 국회예산정책처.

이영희(2012), "지방자치제 도입과정에서의 국세·지방세 이양 및 그 후의 변화", 「한국세제사」, 한국조세연구원.

이영희·김대영(2009), 「재정분권과 지방소비·소득세」, 한국지방행연구원총서, 한국지방행정연구원.

임성일(2012), "지방소비세, 어떻게 진화할 것인가?: 지방세로서의 위상 정립 모색", 「한국지방재정논집」, 제17권 제1호, 한국지방재정학회.

최병호(2011), "조세할당 원칙과 지방소득세제의 개편", 「지방재정 분권 강화방안 마련을 위한 지방재정 세미나」, 대통령소속지방분권촉진위원회.

하능식(2014), 「정액분 지방세 과세체계 개편방안 연구」, 한국지방세연구원.

한국개발연구원 외(2010), 「한국경제 60년사」.

한국조세재정연구원(2013), 「국세·지방세 체계 개편방향 연구」.

한국지방세연구원(2001), 「지방세, 이대로 좋은가?」, 한국지방세연구원창립기념 학술세미나.

행정자치부(2012), 「2012년도 지방자치단체 예산개요(상)」.

Allan, C.M. (1971), The Theory of Taxation (London: Penguin Books).

Bird, Richard M. (1999), "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment", IMF Working Paper, International Monetary Fund.

Robin, B., Roberts, S. and Shah A. (1994), "Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries", Policy Research Working Paper 1385.

Kitchen, H. M. and Slack, E. (1993), "Business Property Taxation," Discussion Paper Series 93-24, Government and Competitiveness, School of Policy Studies, Queen's University.

Litvack, J., Ahmad, J. and Bird, R. (1998), "Rethinking Decentralization", World Bank.

McLure, C. E., Jr. (1983), "Assignment of Corporate Taxes in a Federal System", Tax Assignment in Federal Countries, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

Meade, J. E.(1978), "The Structure and Reform of Direct Taxes", Report for the Institute for Fiscal Studies, Allen & Unwin.

Mieszkowski, P. (1983), "Energy Policy, Taxation of Natural Resources, and Fiscal Federalism", in Charles E. McLure, Jr., ed. Tax Assignment in Federal Countries, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

Musgrave, R. A. (1983), "Who Should Tax, Where and What?" in Charles E. McLure, Jr., ed., Tax Assignment in Federal Countries, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.

Oakland, W. H. and Testa, W. A. (1995), "Community Development-Fiscal Interactions: Theory and Evidence from the Chicago Area", Working Paper-1995/7, Federal Reserve Bank of Chicago.

Oates, W. E. (1996), "Taxation in a Federal System: The Tax-Assignment Problem", Public Economics Review, No(1), pp.35-60.

Olson, M. (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", American Economics Review, No(59), pp.479-87.

Sullivan, C. K. (1965), "The Tax on Value Added", New York: Columbia.

Tanzi, V. (1996), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some

Efficiency and Macroeconomic Aspects", Annual World Bank Conference on Development Economics 1995.

Ter-Minassian, T. (1997),, "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective", Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by Teresa TerMinassian, IMF.

Vehorn, C. L. and Ahmad, E. (1997), "Tax Administration", Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by Teresa Ter-Minassian, IMF.