

광역·시도와 기초자치단체간 세원배분 방향

이 상 범

한국지방행정연구원 연구원

I. 서 론

지방자치제도의 장점은 지방정부가 지방의 공공재를 공급하는데 있어 중앙정부의 공급형태보다 효율적으로 할 수 있다는 데 있다. 특히 기초지방자치단체인 시군은 주민들의 선호에 따라, 그 지역의 다양한 개성과 장점을 살려 지방정부를 효율적으로 운영하는 것이 지방자치실시의 근본적인 목적일 것이다. 최근 국가기능의 지방이양 확대 등 각 지방자치단체는 급증하는 지역주민의 행정·재정수요에 직면해 있으며, 이에 부응하기 위한 각 지방자치단체의 자주적인 재원확보 방안 마련이 매우 시급한 실정이다.

그러나 상당수의 기초자치단체에서는 자체의 세입으로 지방행정의 인건비조차도 충당하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 실태는 예나 지금이나 변화되지 않고 있으며, 상급정부의 지원에 의존하는 상황에서 지속적으로 급변하는 지역주민의 수요를 충분히

그리고 신축적으로 충족시켜주지 못하고 있다는 것이다. 즉, 의존재원의 규모가 크면 클수록 기초자치단체의 재정적 자유재량은 축소되며, 이는 지방자치제도에서 소기의 목적을 달성하기 위한 최소한의 필요조건인 자주적인 지방재정 재원의 조달이라는 측면에서 한계를 나타내는 것이다.

결국 지방자치제도가 정착되기 위해서 무엇보다 중요한 것은 지방자치단체의 자주재원 확보에 있다. 이는 안정적이고 신장성 있는 지방세 수입의 확보에 달려 있다고 할 수 있다. 그러나 현행의 지방세 체계는 분권화된 정부운영환경하에서 지방재정의 효율적 운영과 지방재정(지방세)과 지역경제의 유기적 연계, 그리고 지역단위에 있어서 지방행정서비스로부터 향유하는 편익과 비용부담의 일치화를 도모할 수 있는 세원배분체계로는 일정 부분 취약하다고 할 수 있다. 특히 지방세가 납세자들이 거주하고 있는 행정구역에서 자신들이 소비하는 재화

및 서비스에 대한 집합적인 수요와 선호를 표출하는 수단으로 작용한다고 할 때, 현재의 세원배분체계는 많은 문제점을 내포하고 있다고 할 수 있다.

지방세의 세원 배분 방식은 크게 분리방식과 공동이용 방식으로 나누어지는데 우리나라는 기본적으로 특정 과세대상에 대하여 하나의 정부단위가 과세권을 배타적으로 보유하는 세원분리방식의 독립세주의를 채택하고 있다. 물론 일부 세목은 국세부가세 방식으로 세원을 공유하기도 하고 지방세에 국세부가세가 부과되기도 하지만 분리방식이 근간을 이루고 있다. 결국 이러한 분리방식은 재정력의 차이에 따라 자체재원으로는 필수적 서비스조차 공급할 수 없는 자치단체가 발생하고 지방자치단체 상호간 재정력 격차로 인한 서비스 수준의 격차를 심화시키고 있다.

그러므로 본고는 기초자치단체 상호간의 재정력 격차를 완화하고 전반적으로 취약한 재정력을 강화하기 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체 상호간의 세원배분체계를 개편할 필요성이 있다는 것에 공감하고 광역자치단체와 기초자치단체간의 바람직한 세원배분방향에 대하여 모색하고자 한다.

II. 광역시·도와 기초자치단체간 세원 배분현황

1. 법·제도적 현황

가. 지방세 체계

지방재정 가운데 가장 안정적이고 고유한

재원이라 할 수 있는 지방세는 12종의 보통세와 5종의 목적세로 전체 17개 세목으로 구성되어 있다(2003년 현재). 그 가운데 도세가 7종, 시·군세가 10종이다. 이러한 17개 지방세 세목은 우리나라의 행정계층 구분이 도와 시·군 그리고 특별·광역시와 자치구로 구분되는 바, 지방세 구조 역시 행정계층 구분과 관련하여 이원적인 체제를 유지하고 있다.

한편 자치구는 4종(면허세, 재산세, 종합토지세, 사업소세)의 세목만을 보유하는 반면, 서울특별시 및 광역시는 13종의 세목을 보유하고 있어 지방세 배분이 자치구에 불리하게 되어있음을 알 수 있다. 그러나 서울특별시 및 광역시세 가운데 취득세 및 등록세의 일정비율을 자치구에 조정교부금으로 교부하도록 되어 있어 이들 세목은 엄격한 의미에서 볼 때 광역자치단체와 기초자치단체가 공유하는 공동세의 성격을 보유하고 있다고 볼 수 있다.

<표 1> 지방세의 구조

구분		세목
도세	보통세	취득세, 등록세, 레저세, 면허세
	목적세	공동시설세, 지역개발세, 지방교육세
시·군세	보통세	주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세
	목적세	도시계획세, 사업소세

나. 세원배분체계

우리나라 지방세의 세목을 세원별로 분류하면 재산과세, 소득과세 그리고 소비과세로 나눌 수 있다(<표 2>참조). 우선 재산과세는 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 자

동차세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세(재산할) 있으며, 이를 다시 토지 및 건축물의 보유사실 그 자체를 담세능력으로 보고 부과하는 보유과세(재산세, 종합토지세 등)와 토지 및 건축물의 거래 및 이전에 부과

<표 2> 지방세 세원배분체계

(단위: 백만 원, %)

구 분		세 목	도세	시군세	특별시 광역시세	자치구세
재산관련 지방세제	이전 과세	취득세	○		●	
		등록세	○		●	
	보유 과세	재산세		○		○
		자동차세		○	○	
		종합토지세		○		○
		도시계획세(목)		○	○	
		공동시설세(목)	○		○	
비재산관련 지방세제	소비과세	레저세	○		○	
		담배소비세		○	○	
		도축세		○	○	
		주행세		○	○	
	소득과세	주민세1)		○	○	
		농업소득세		○	○	
	기타3)	사업소세2)(목)		○		○
		면허세	○			○
		지역개발세(목)	○		○	
		지방교육세(목)	○		○	

* 자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2004.

- 1) 주민세는 소득할과 균등할로 구분하여 부과징수하고 있는데 균등할은 소득과세로 보기 어렵지만, 주민세 중 소득할이 대부분의 비중을 차지하고 있기 때문에 소득과세로 분류하였음.
- 2) 사업소세는 재산할과 종업원할(종업원의 급여총액)로 구분하여 부과 징수하는데 종업원할이 차지하는 비중이 훨씬 높기 때문에 기타로 분류하였음.
- 3) 기타는 과세대상이 복잡되어 있어 명확히 구분하기 어려운 세목임.
- 4) ● 서울특별시 및 광역시의 경우 자치구에 교부하는 조정교부금의 재원임.
- 5) (목) 목적세

되는 이전과세(취득세, 등록세)로 나누어진
다.

소득과세에는 주민세, 농업소득세 등이 있
다. 그러나 농업소득세는 그 세수의 규모가
매우 작다는 점에서 지방세 가운데 소득과
세적 성격을 가진 세목은 주민세뿐이라고
할 수 있다. 소비과세에는 담배소비세, 레저
세, 주행세, 도축세가 있다. 그러나 도축세의
세수규모 역시 매우 작다는 사실을 감안하
면 우리 나라의 지방세 가운데 일반적 의미
의 소비세 성격을 가진 세목은 없고 소비억
제세(sumptuary tax)적 성격을 가진 담배
소비세와 레저세가 있을 뿐이다. 기타과세로
는 세원이 복잡적으로 되어 있어 명확하게
구분하기 어려운 면허세, 지역개발세, 사업
소세(종업원할), 주민세(균등할), 지방교육세
등을 들 수 있다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 우리나라의
지방세는 전체 17개의 지방세 세목 중에서
재산과세가 7개 세목, 소득과세는 2개 세목,
소비과세는 4개 세목 그리고 기타가 4개 세
목으로 구성되어 있다. 따라서 이러한 지방
세의 조세체계로 비추어 볼 때 지방세 구조
는 다른 세원에 비하여 재산과세가 많은 비
중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

한편 지방세원으로 재산과세에 대한 과세
대상 현황을 살펴보면, 재산세는 건축물, 선
박, 항공기가 대상이 되고, 종합토지세는 지
적법상 28개 지목에 해당하는 모든 토지를
과세대상으로 하고 있다. 취득세는 토지, 건
축물, 차량, 기계장비, 입목, 항공기, 선박,
광업권, 어업권, 골프회원권, 콘도미니엄회원
권 또는 종합체육시설이용회원권, 과점주주

의 취득 등이 과세대상이며, 등록세는 토지,
건축물, 선박, 자동차, 항공기, 건설기계, 무
형재산(광업권 등)의 등기·등록과 법인등
기가 과세대상이 된다. 자동차세는 자동차가
과세대상이 되고, 도시계획세는 도시계획구
역안에 있는 토지와 건축물이 과세대상이
된다. 공동시설세는 소방, 오물처리, 기타 공
동시설의 혜택을 받는 지역내의 건축물 및
선박이 과세대상이 되고, 사업소세(재산할)
는 대통령령으로 정하는 사업소용 건축물
(연면적 기준)이 과세대상이 된다.

<표 3> 재산과세의 과세대상

세목	과세대상
취 득 세	토지, 건축물, 차량, 기계장비, 입목, 항공기, 선박, 광업권, 어업권, 골프회원권, 콘도미니엄회원권 또는 종합체육시설이용회원권, 과점주주의 취득
등 록 세	토지, 건축물, 선박, 자동차, 항공기, 건설기계, 무형재산(광업권등)의 등기·등록과 법인등기
재 산 세	건축물, 선박, 항공기
종합토지세	토지
자 동 차 세	자동차
도시계획세	도시계획구역안에 있는 토지·건축물
공동시설세	소방, 오물처리, 기타 공동시설의 혜택을 받는 지역내의 건축물 및 선박
사업소세(재산할)	대통령령으로 정하는 사업소용 건축물(연면적 기준)

2. 자치단체 계층별 세수현황

가. 특별시·광역시자치단체별 세수현황

<표 4>와 같이 특별시·광역시자치단체별 세목별 세수규모를 살펴보면, 등록세가 전체의 17.3%~23.2%로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음은 취득세가 13.4%~17.8%로 나타났고, 주민세가 10.1%~12.9%로 각각 나타났다. 서울특별시는 인구의 영향으로 주민세가 취득세(16%)보다 높은 19.7%를 나타냈으며, 울산광역시는 주민세가 22.5%로 등록세(17.3%)와 취득세(13.4%)보다도 높은 세수현황을 각각 나타내고 있다.

한편, 보유과세로서 시군 및 자치구세인 재산세는 2.3%~3.4%의 수준을 나타내고 있으며, 종합토지세는 4%~5.7% 수준을 각각 나타내고 있다. 사업소득세는 1.1%~1.7% 수준을 나타내고 있으며, 면허세는 약 0.3%수준을 각각 나타내고 있다. 울산광역시의 경우, 자동차 공장과 조선소와 같은 산업단지의 영향으로 사업소득세가 다른 광역시에 비하여 월등히 높은 4.6%를 나타내고 있다.

나. 도 자치단체별 세수현황

<표 5>와 같이 도 자치단체별 세목별 세수규모를 보면, 등록세가 전체의 16.8%~24.7%로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음은 취득세가 13.2%~19.3%로 나타났으며, 지방교육세가 11.4%~15.5%, 공동시설세가 1%~1.7% 그

리고 지역개발세와 면허세의 순으로 나타났다.

시군세는의 비중은 주민세가 전체의 8.5%~17.5%로 가장 많은 비중을 나타냈으며, 다음으로 담배소비세가 5.4%~11.4%를 나타냈다. 한편 보유과세인 재산세가 2.3%~3.7%를 나타냈으며, 종합토지세가 4.1%~6.7%를 각각 나타냈다.

Ⅲ. 세원배분체계의 문제점

1. 조세구조상의 문제점

<표 6>의 자료를 기준으로 살펴보면, 재산관련과세가 우리나라의 지방세수입 가운데 차지하는 비중이 56.5%로 가장 크다. 재산관련 세입 가운데 39.4%를 취득세 및 등록세가 차지하고 있어 재산의 거래 및 이전과세의 비중이 보유과세의 비중보다 높음을 알 수 있다. 다음으로 주민세, 지방교육세, 담배소비세, 자동차세가 지방세 전체수입 가운데 각각 13.8%, 7.2%, 5.4%를 차지하고 있어 비교적 세입기여도가 높은 세목이라 할 수 있다.

이러한 현황 자료를 바탕으로 우리나라 세원배분체계의 문제점을 살펴보면 첫째 광역자치단체와 기초자치단체를 종합하여 우리나라 지방세 세원배분체계를 자산과세, 소비과세, 소득과세로 나누어 보면, 지방세수 중에서 자산과세 비중이 높다는 점을 들 수 있다. 그 중에서도 취득세와 등록세 두 세목이 전체 지방세수에서 차지하는 비중은

<표 4> 특별시 및 광역자치단체별 세수현황

(단위: 백만원, %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
취득세	1,585,923 (16.0)	392,232 (17.0)	265,875 (17.8)	275,878 (17.3)	122,325 (16.4)	161,708 (17.5)	97,995 (13.4)
등록세	2,308,158 (23.2)	524,795 (22.7)	355,771 (23.8)	377,746 (23.7)	159,897 (21.5)	217,982 (23.6)	126,528 (17.3)
면허세	19,022 (0.2)	5,701 (0.2)	3,977 (0.3)	4,418 (0.3)	2,547 (0.3)	2,697 (0.3)	1,749 (0.2)
레저세	259,159 (2.6)	6,359 (0.3)	4,915 (0.3)	12,047 (0.8)	9,091 (1.2)	13,169 (1.4)	-
지역개발세	619 (0.0)	83,415 (3.6)	408 (0.0)	130 (0.0)	236 (0.0)	277 (0.0)	236 (0.0)
공동시설세	107,892 (1.1)	30,651 (1.3)	20,556 (1.4)	22,750 (1.4)	11,675 (1.6)	13,285 (1.4)	12,427 (1.7)
지방교육세	1,135,333 (11.4)	262,952 (11.4)	178,995 (12.0)	190,053 (11.9)	91,819 (12.3)	110,544 (12.0)	73,208 (10.0)
주민세	1,954,986 (19.7)	258,473 (11.2)	150,304 (10.1)	199,437 (12.5)	84,452 (11.3)	119,471 (12.9)	164,414 (22.5)
재산세	224,615 (2.3)	66,293 (2.9)	47,734 (3.2)	49,603 (3.1)	25,517 (3.4)	28,687 (3.1)	22,500 (3.1)
자동차세	461,713 (4.6)	134,383 (5.8)	112,027 (7.5)	105,563 (6.6)	57,180 (7.7)	67,100 (7.3)	50,556 (6.9)
농업소득세	3 (0.0)	5 (0.0)	7 (0.0)	133 (0.0)	-	5 (0.0)	-
도축세	3,488 (0.0)	694 (0.0)	964 (0.1)	1,029 (0.1)	934 (0.1)	667 (0.1)	823 (0.1)
담배소비세	552,174 (5.6)	181,011 (7.8)	119,982 (8.0)	127,667 (8.0)	62,727 (8.4)	67,768 (7.3)	56,115 (7.7)
종합토지세	553,770 (5.6)	131,515 (5.7)	73,209 (4.9)	79,084 (5.0)	38,244 (5.1)	36,633 (4.0)	32,272 (4.4)
주행세	288,000 (2.9)	114,736 (5.0)	73,506 (4.9)	71,128 (4.5)	36,375 (4.9)	38,863 (4.2)	32,749 (4.5)
도시계획세	331,182 (3.3)	88,152 (3.8)	59,333 (4.0)	55,239 (3.5)	31,054 (4.2)	31,395 (3.4)	25,784 (3.5)
사업소세	155,864 (1.6)	26,486 (1.1)	25,298 (1.7)	24,284 (1.5)	10,251 (1.4)	13,249 (1.4)	33,396 (4.6)
계	9,941,901 (100)	2,307,853 (100)	1,492,861 (100)	1,596,189 (100)	744,324 (100)	923,500 (100)	730,752 (100)

* 자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 2004.

<표 5> 도 자치단체별 세수현황

(단위: 백만원, %)

구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
취득세	1,622,644 (19.3)	130,202 (16.7)	116,903 (15.6)	199,132 (18.2)	106,086 (14.0)	106,079 (13.5)	169,214 (13.2)	277,042 (16.0)	66,034 (16.9)
등록세	2,071,908 (24.7)	143,296 (18.4)	143,551 (19.2)	249,375 (22.8)	140,204 (18.5)	124,192 (15.8)	215,533 (16.8)	351,235 (20.2)	66,920 (17.1)
면허세	11,966 (0.1)	1,909 (0.2)	2,271 (0.3)	2,300 (0.2)	2,338 (0.3)	2,310 (0.3)	2,654 (0.2)	3,243 (0.2)	799 (0.2)
레저세	495,346 (5.9)	-	-	-	-	-	-	54,208 (3.1)	41,607 (10.6)
지역개발세	4,906 (0.1)	5,295 (0.7)	3,331 (0.4)	373 (0.0)	477 (0.1)	480 (0.1)	1,937 (0.2)	1,627 (0.1)	86 (0.0)
공동시설세	92,821 (1.1)	10,920 (1.4)	11,884 (1.6)	15,570 (1.4)	12,768 (1.7)	13,641 (1.7)	21,436 (1.7)	26,802 (1.5)	3,877 (1.0)
지방교육세	1,124,554 (13.4)	95,081 (12.2)	88,842 (11.9)	125,505 (11.5)	93,887 (12.4)	89,949 (11.4)	150,764 (11.7)	226,598 (13.1)	64,505 (16.5)
주민세	939,810 (11.2)	107,309 (13.8)	109,627 (14.6)	167,139 (15.3)	96,818 (12.8)	138,123 (17.5)	224,020 (17.4)	212,946 (12.3)	33,216 (8.5)
재산세	221,024 (2.6)	24,885 (3.2)	24,724 (3.3)	29,430 (2.7)	27,652 (3.7)	27,189 (3.5)	42,255 (3.3)	52,585 (3.0)	9,138 (2.3)
자동차세	457,351 (5.4)	60,941 (7.8)	58,581 (7.8)	73,850 (6.8)	68,773 (9.1)	63,664 (8.1)	107,622 (8.4)	122,748 (7.1)	20,576 (5.3)
농업소득세	266 (0.0)	77 (0.0)	1,472 (0.2)	619 (0.1)	287 (0.0)	375 (0.0)	302 (0.0)	32 (0.0)	140 (0.0)
도축세	9,284 (0.1)	2,659 (0.3)	4,351 (0.6)	3,383 (0.3)	3,180 (0.4)	2,842 (0.4)	4,485 (0.3)	5,066 (0.3)	1,114 (0.3)
담배소비세	453,430 (5.4)	88,435 (11.4)	77,207 (10.3)	97,560 (8.9)	82,792 (10.9)	87,189 (11.1)	137,373 (10.7)	160,614 (9.3)	32,309 (8.2)
종합토지세	362,389 (4.3)	40,790 (5.2)	33,821 (4.5)	44,906 (4.1)	38,003 (5.0)	38,556 (4.9)	62,813 (4.9)	72,921 (4.2)	26,074 (6.7)
주행세	240,006 (2.9)	37,763 (4.8)	38,069 (5.1)	41,004 (3.7)	45,987 (6.1)	51,470 (6.5)	68,059 (5.3)	75,513 (4.4)	12,550 (3.1)
도시계획세	195,357 (2.3)	20,684 (2.7)	20,933 (2.8)	21,301 (1.9)	26,717 (3.5)	24,238 (3.1)	40,637 (3.2)	53,817 (3.1)	10,273 (2.6)
사업소세	100,673 (1.2)	8,637 (1.1)	14,002 (1.9)	22,030 (2.0)	11,273 (1.5)	16,998 (2.2)	35,874 (2.8)	38,906 (2.2)	2,486 (0.6)
계	8,403,735 (100)	778,883 (100)	749,569 (100)	1,093,477 (100)	757,24 (100)	787,295 (100)	1,284,978 (100)	1,735,903 (100)	391,704 (100)

* 자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2004.

<표 6> 지방세수 추이

세 목	1999	2000	2001	2002	2003
취 득 세	30,654 (16.5)	31,482 (15.3)	37,825 (14.2)	52,782 (16.2)	55,028 (16.6)
등 록 세	43,267 (23.3)	45,276 (22.0)	55,867 (21.0)	75,045 (23.8)	75,499 (22.8)
면 허 세	2,374 (1.3)	2,412 (1.2)	5801 (0.2)	633 (0.2)	649 (0.2)
레 저 세	3,936 (2.1)	5,655 (2.7)	7,908 (3.0)	10,777 (3.4)	8,959 (2.7)
공동시설세	3,161 (1.7)	3,414 (1.7)	3,509 (1.3)	3,749 (1.2)	4,109 (1.2)
지역개발세	761 (0.4)	889 (0.4)	861 (0.3)	951 (0.3)	1,033 (0.3)
지방교육세	-	-	34,777 (13.0)	39,565 (12.6)	40,092 (12.1)
주 민 세	25,482 (13.7)	34,265 (16.6)	35,665 (13.4)	38,975 (12.4)	45,582 (13.8)
재 산 세	6,699 (3.6)	7,278 (3.5)	7,632 (2.9)	8,175 (2.6)	9,033 (2.7)
자동차세	19,364 (10.4)	20,070 (9.7)	18,894 (7.1)	17,507 (5.6)	17,783 (5.4)
주 행 세	-	2,538 (1.2)	5,420 (2.0)	10,634 (3.4)	12,657 (3.8)
농업소득세	43 (0.02)	32 (0.02)	13 (0.00)	27 (0.01)	36 (0.01)
도 축 세	457 (0.2)	512 (0.2)	449 (0.2)	485 (0.2)	440 (0.1)
담배소비세	20,882 (11.2)	22,505 (10.9)	25,086 (9.4)	22,378 (7.1)	23,843 (7.2)
종합토지세	12,421 (6.7)	12,817 (6.2)	13,650 (5.1)	14,057 (4.5)	16,026 (4.8)
도시계획세	7,850 (4.2)	8,154 (4.0)	8,510 (3.2)	8,938 (2.8)	9,984 (3.0)
사업소세	3,467 (1.9)	3,963 (1.9)	4,351 (1.6)	4,731 (1.5)	5,247 (1.6)
과년도수입	5,044 (2.7)	4,744 (2.3)	5,651 (2.1)	5,848 (1.9)	5,320 (1.6)
합계	185,862 (100)	206,006 (100)	266,649 (100)	315,257 (100)	331,320 (100)

* 자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각연도.

39.4%(2003년)에 달하고 있다. 서울특별시(2002)는 1998년 경제위기상황으로 인하여 전체적으로 세수가 감소하였는데, 이러한 현상은 취득세, 등록세에 집중되는 바, 이는 경제위기상황으로 인하여 거래가 감소되었고 따라서 거래과세적 성격을 가지고 있는 취득세, 등록세에 영향을 미친 것으로 판단된다. 즉 취득세나 등록세는 자산의 취득이나 등록이라는 담세행위를 통하여 세수가 발생하는 조세이므로 우리나라의 세원배분체계는 자산과세가 높다고 하더라도 응익원리에 따른 자산과세라고는 하기 어렵다.

둘째, 지방자치단체의 세원배분체계가 광역자치단체를 중심으로 분포되어 있다는 점을 들 수 있다. 이는 지방세에 있어 가장 많은 세수를 차지하는 취득세와 등록세가 광역자치단체의 세수로 되어 있기 때문이다. 특히 도의 경우는 도 세수입에서 취득세와 등록세 두 세목이 차지하는 비율이 67.4%(2003년 현재)에 달해, 이 두 세목에 크게 의존하고 있다. 또한 2003년 현재 광역자치단체 및 기초자치단체간의 지방세수의 비율을 살펴보면 광역자치단체의 전체 지방세수가 77%에 달하고, 기초자치단체는 23%를 차지하고 있다. 이는 기초자치단체가 광역자치단체의 이전재원 의존하고 있다는 것을 반증하는 것이다.

셋째, 우리나라는 광역자치단체가 거래 자산과세 중심으로 되어있고, 시군의 기초자치단체가 소득·소비과세 중심으로 되어 있는데 이것은 자원배분의 효율성 면에서 바람직하지 않다고 하는 점이다. 응익성에 기초한 지방세 원칙에서 본다면 세원의 이동이

발생하기 쉬운 소득이나 소비과세는 광역차원에서 부과하는 것이 바람직하고 세원의 이동이 적은 자산과세의 경우에는 기초자치단체에서 부과하는 것이 자원배분의 효율성 원칙으로부터 보아도 바람직하다(국중호, 2002).

2. 과세대상의 중복

지방세원 중 자산과세의 과세대상별 현황을 살펴보면, 토지, 건축물, 자동차, 선박, 항공기, 기계장비, 기타 취득세 과세대상, 기타 등록세 과세대상 등으로 구분할 수 있다. 이러한 과세대상을 지방세목별로 살펴보면 우선 토지와 관련된 세목은 도시계획세, 종합토지세, 취득세, 등록세 등이 있으며, 건축물과 관련된 세목은 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 취득세, 등록세 등이 있다. 또한 선박과 관련된 세목은 재산세, 공동시설세, 취득세, 등록세 등이 있으며, 항공기와 관련된 세목은 재산세, 취득세, 등록세 등이 있다. 자동차와 관련된 세목은 자동차세, 취득세, 등록세 등이 있으며 기계장비와 관련된 세목은 취득세, 등록세 등이 있다.

이러한 자산과세대상별 관련 세목을 광역자치단체와 기초자치단체의 토지 및 건축물과 관련된 자산세목별로 살펴보면, 광역자치단체의 자산관련 세목은 취득세와 등록세가 있으며, 기초자치단체의 자산관련 세목은 재산세와 종합토지세를 들 수 있다.

광역자치단체와 기초자치단체의 자산관련 세목은 토지와 건축물이라는 과세대상을 각

각 상이한 계층의 자치단체가 동시에 과세하는 형식으로 조세행정의 효율성을 떨어뜨리고 하나의 세원에 대하여 2개의 자치단체가 동시에 과세하는 함으로써 조세체계를 현저하게 복잡하게 하고 있다. 따라서 현재의 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원배분체계는 1개의 세원에 대하여 2개 지방자치단체가 과세를 하고 있는 중복된 현상을 보이고 있다.

<표 7> 자산 과세대상별 관련 세목

과세대상	관련 세목
토 지	도시계획세, 종합토지세, 취득세, 등록세
건축물	재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 취득세, 등록세
자동차	자동차세, 취득세, 등록세
선박	재산세, 공동시설세, 취득세, 등록세
항공기	재산세, 취득세, 등록세
기계장비	취득세, 등록세
기타	취득세, 등록세

3. 세원배분체계의 불균등도

<표 8>은 변이계수를 이용하여 2003년도 부과실적 기준으로 각 자치단체별로 세목간에 있어서 세원분포의 불균등도를 측정한 결과이다. 전체 변이계수는 1.3354를 기준으로 각 세목간의 세원 불균등도는 우선 지역개발세가 3.1718로 가장 높은 불균등도를 나타내고 있다. 다음으로는 레저세가 1.6977로 세원 불균등도를 나타내고 있으며, 주민세가 1.5628, 농업소득세 1.4710, 등록세가

1.4403, 종합토지세가, 1.3930, 취득세가 1.3905, 지방교육세가 1.3483로 각각 세원 불균등도가 높은 것으로 나타났다.

한편 세원 불균등도가 가장 낮은 세목은 도축세로 0.8173를 나타내고 있다. 다음으로는 주행세가 0.9668, 담배소비세가 0.9705, 자동차세가 1.0558, 면허세가 1.0694, 공동시설세가 1.1043, 재산세가 1.1428, 사업소세가 1.1741 그리고 도시계획세가 1.2919로 각각 세원불균등도가 낮은 것으로 나타나고 있다.

이러한 지방세목간의 세원불균등도는 상대적으로 비교로서 광역자치단체내에서 각각의 세원이 균등하게 배분되어 있는가를 살펴본 것이다. 따라서 전체 변이계수 1.3354를 기준으로 하여 광역자치단체의 자산관련 세원으로서 취득세와 등록세의 경우는 세원 불균등도가 높다고 할 수 있으며, 기초자치단체의 자산관련 세원으로서 재산세의 경우는 세원이 비교적 균등하게 배분되어 있고 종합토지세의 경우는 세원이 불균등하게 배분되어 있다고 할 수 있다.

또한 소비관련 세원으로서 전체 변이계수 1.3354를 기준으로 분석했을 때, 광역시세인 레저세는 세원불균등도가 높다고 할 수 있으며, 담배소비세, 도축세, 주행세는 세원불균등도가 아주 낮은 것으로 분석되었다. 소득관련 세원으로서 광역시세인 주민세와 농업소득세는 세원의 불균등도가 높은 것으로 조사되었다.

<표 8> 지방세목의 세원불균등도

세목	변이계수	세목	변이계수
취득세	1.3905	재산세	1.1428
등록세	1.4403	자동차세	1.0558
면허세	1.0694	농업소득세	1.4710
레저세	1.6977	도축세	0.8173
지역개발세	3.1718	담배소비세	0.9705
공동시설세	1.1043	종합토지세	1.3930
지방교육세	1.3483	주행세	0.9668
주민세	1.5628	도시계획세	1.2919
		사업소세	1.1741
전 체	1.3354		

IV. 세원배분방향

1. 광역자치단체와 기초자치단체간 세원배분방식의 선택

지방자치단체계층간에 세원을 배분하는 방법으로는 각 자치단체계층에 특정의 전용세원이나 세목을 할당하는 세원분리방식(tax-base separation)과 동일한 세원을 공동으로 이용하는 공동이용방식(tax-base sharing)이 있다. 세원분리방식은 광역-기초자치단체 등 자치단체 계층별로 세원을 분리하여 특정 세원을 전용하여 이용하도록 하는 방식이다. 세원공동이용방식은 자치단체 상호간에 세원을 공동으로 이용하기 위한 구체적인 방법이나 절차를 어떻게 설계하느냐에 따라 부가세 방식, 과세표준의 통일방식, 공동세 방식 등으로 구분할 수 있다.

기본적으로 자치단체계층간 세원배분은

지방자치단체의 과세자주권을 가능한 확대하는 가운데 각 자치단체계층에서 수행하고 있는 업무량에 상응하는 세분담을 가능하게 하는 방식으로 이루어져야 한다.

지방자치단체의 과세자주권을 보장하기 위해서는 세원공동이용방식보다는 독립세방식에 의거하여 자치단체계층별로 세원을 명확히 분리하는 것이 바람직하다. 그러나 세원분리방식을 통해 자치단체계층별로 충분한 지방세 수입을 배분하기 어려운 경우에는 세원공동이용방식을 활용하는 것이 불가피하다. 특히 앞으로 지방재정 규모와 수요가 확대되는 경우 세원분리를 엄격하게 고수하는 것이 더욱더 어렵게 될 것이다.

그러므로 광역자치단체 세목과 기초자치단체 세목 체계의 개편을 위한 대안 설계과정에서도 우선적으로 결정되어야 할 조건은 어떤 세원배분방식을 활용하여 세목체계를 조정할 것인가를 고려해야 한다.

2. 세원공유방식

우리나라의 지방세 체계는 현재 재정분권이 확대되는 과정에서 재정지출의 팽창을 통제하는 한편 지방자치단체의 자율적인 재정규율을 확립하고 재정책임성을 확보하기 위해서는 재정지출 권한과 지방세수입의 배분을 최대한 일치시키고 세입의 자율성을 제고하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체간의 이전재원 규모를 줄이는 한편 기초자치단체의 자주재원인 지방세 비율을 높여야 한다.

그러나 세원분리방식의 독립세 성격을 가

지고 있는 현행의 지방세 체계하에서는 이러한 재정불균형 문제를 해결하기가 요원한 상태이다. 따라서 세원의 공동이용방식을 도입하는 방안을 고려해야 한다. 또한 세원공유시 광역자치단체와 기초자치단체가 통일적으로 부과 징수된 지방세 수입을 자치단체간에 일정한 기준에 따라 분배하는 세수분여방식을 생각해 볼 수 있다. 세수분여방식은 세원을 배분하는 경우에 있어서 계량적인 방법과 실적기준 방법의 두 가지 방식이 있다. 계량적인 방법은 기초자치단체에 대한 세수분배를 재정지출수요나 재정력지수 등 객관적인 기준에 따라 계량적으로 배분하는 방법이고 실적기준방법은 지방세목의 징수실적을 기준으로 세수를 배분하는

방법이다. 전자는 지방자치단체간 재정력 불균형을 시정하는데 효과적인 방법이고 후자는 자치단체간에 세원을 공유하면서도 지방자치단체의 세수기반 확충 노력을 촉진하고 지방재정과 지역경제의 유기적인 연계를 도모하는데 보다 효과적인 방법이다.

이와 같이 지방정부가 지방자치단체간 재정격차를 시정하기 위한 세원배분방안으로서 효율성과 재정책임성을 강조하며 재정분권을 성공적으로 추진하기 위한 정부간 세원배분체계로서 세원공유방식과 지방자치단체간의 경쟁을 촉진하는 세원배분체계의 구축을 강조한 전통적 세원배분론으로서 세원분리방식을 구분하여 살펴보면 <표 9>와 같다(곽채기, 2004).

<표 9> 세원배분 방법론의 주요특징 비교

비교기준	세원분리방식	세원공유방식
모델의 기본성격	<ul style="list-style-type: none"> · 전통적인 재정연방주의에 기초하여 자원배분기능을 담당하는 지방자치단체에 적합한 세원배분 방향 제시 · 규범적 성격 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정분권화를 성공적으로 추진하는데 필요한 수직적 재정불균형을 해소하기 위한 세원배분방향 제시 · 정책론적 성격
지방자치단체의 재정기능 분담	<ul style="list-style-type: none"> · 자원배분기능 담당 	<ul style="list-style-type: none"> · 자원배분기능을 담당하는 가운데 재분배 기능과 경제안정화 기능도 일정 부분 분담
세원배분방식	<ul style="list-style-type: none"> · 세원분리방식과 지방세독립세방식 강조 	<ul style="list-style-type: none"> · 세원분리방식 외에 일정세원의 정부간 공유 필요성 인정
세원배분의 기준	<ul style="list-style-type: none"> · 효율성, 응익성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> · 효율성과 재정책임성 강조
조세외부성에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> · 조세수출 조세경쟁 통제 강조 	<ul style="list-style-type: none"> · 조세경쟁과 조세수출의 전략적 활용 가능
모델의 한계	<ul style="list-style-type: none"> · 수직적 재정불균형 해소(소극적) · 예산제약의 연성화 초래 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부가 세원배분기분이 명확하지 않음

* 자료: 곽채기(2004: 37).

3. 세원공유에 의한 공동세 방식

세원공유에 의한 공동세 제도는 상하위 지방자치단체간 또는 지방자치단체간 동일한 세원에 대하여 정부간 구분없이 과세한 후 세수입을 일정한 기준에 따라 배분하는 방법이다. 따라서 본고에서 제안하는 세원배분 방향은 과세대상의 중복 및 세원의 불균등도를 완화하기 위하여 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원배분방식으로 세원의 Pool방식을 통하여 자산과세의 광역화에 의한 공동세 방식이다. 이러한 공동세 방식은 광역자치단체와 기초자치단체에 지방소비세 도입 및 분배 시 지방세체계를 단순화할 수 있고 세수가 극히 미약하거나 세원이 지역적으로 불균등할 경우 효과적인 방식이라고 할 수 있다.

공동세 제도를 이용할 경우 지방자치단체는 세수의 징수비용을 절감할 수 있으며, 공동세 제도에서는 지방재정확대를 위해 지방세목을 신설할 필요가 없다. 즉 현재 과세대상 체계가 중복되어 있고 상이한 계층의 자치단체가 하나의 세원에 동시에 과세하는 형식으로 조세행정의 효율성을 떨어뜨리고 있는 취득세, 등록세, 재산세(종합토지세)와 같은 자산과세에 대하여 공동세 방식을 이용할 수 있다. 이는 현재 우리나라 광역자치단체와 기초자치단체간의 수직적 재정불균형을 완화시킬 수 있는 효과적인 대안이며, 또한 광역자치단체 상호간 그리고 기초자치단체 상호간의 수평적 재정격차를 발생시키는 주요원인을 제거하는 것이라고 말할 수 있다.

한편 공동세 제도는 서울특별시의 자치구간 세입의 불균형을 조정하기 위하여 세원의 보편성이 높은 담배소비세와 세원의 분포가 편재되어 있어 자치구간 재정력 격차의 원인이 되고있는 종합토지세와의 세목교환 노력과 관련해서도 광역 시도세의 기초자치단체세로 이양 또는 교환시에 야기되는 기준 및 절차상의 어려움 없이 지방재정확충을 가능하게 하고 복잡한 세제를 단순화할 수 있다. 또한 기초자치단체가 광역자치단체의 간섭없이 재정책충이 가능하여 이전 재원에 비해 자치단체의 자주성을 높일 수 있다.

세수의 신장성과 안정성 측면에서 한국지방행정연구원(2001)은 취득세와 등록세의 경우 세수 신장성은 대체로 우수하나 세수의 안정성은 낮으며, 재산세와 종합토지세는 세수의 안정성은 우수하나 세수의 신장성은 떨어지는 것으로 분석하였다. 따라서 자산과세에 대하여 세원공유방식을 이용한 공동세 제도를 도입하면 기초자치단체의 세수가 안정적으로 확보될 것이며, 세수의 신장성 역시 양호한 수준을 유지할 것으로 기대할 수 있을 것이다. 그러므로 이와 같은 공동세 방식은 기초자치단체의 세수증대에 기여할 수 있고 이로 인한 지역경제 활성화를 통하여 부분적으로나마 지역발전에 기여할 수 있을 것이다.

V. 결 론

광역자치단체와 기초자치단체간의 세원배

분 방향은 기본적으로 기초자치단체의 재정 자주권을 확립하는 방향으로 이루어져야 한다. 그러므로 재정분권은 현재 실시되고 있는 조정교부금이나 징수교부금과 같은 지방 재정 조정제도에 지나치게 의존하지 말고 우선적으로 자주재원인 지방세를 최대한 확충한 후 부족한 부분에 한하여 지방재정 조정제도의 운영을 통하여 이루어져야 할 것이다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원배분체계와 관련하여 현재의 과세대상 중복과 재정격차를 완화시키는 방안으로 세원공유방식을 이용한 공동세 제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 비록 공동세 제도가 독립세나 부가세에 비해 재정자주성이 떨어지고 징세노력을 위한 인센티브가 부족하다 할지라도 지역간 재정불균형 해소에 극히 우수한 제도라고 할 수 있다.

따라서 이러한 공동세 방식의 세원배분체계로의 전환은 지역간 재정격차 완화를 통한 지역갈등의 해소와 지방자치단체의 재정자립도를 해소시킬 수 있을 것이며, 이에 더 나아가 국가 균형발전에 대한 지원과 지방분권 및 지방자치제도의 정착을 보다 앞당길 수 있는 전환점이 될 것이다.

<참 고 문 헌>

곽채기, 지방자치단체간 세원공유방안, 「지

방세」, 한국지방재정공제회 제6호 (통권 86호), 2004.

——, 지방자치시대의 전개에 대응한 도세와 시·군세의 조정방안, 「지방행정연구」, 제10권 제4호, 1996.

국중호, 지방공공서비스의 수요함수와 지방세 원칙에 기초한 새로운 지방세체계의 구축, 한국조세연구원, 「재정연구」, 제8권 제2호, 2002.

김석태, 세원재배분에 따른 지역별 재정확충효과, 「한국행정논집」, 제11권 제1호, 1999.

김종순, 광역·특별시와 자치구의 세원배분체계 개편, 「한국지방자치학회보」, 제12권 제4호, 2000.

서울특별시, “감가상각자산의 취득·재산세 세원화”, 연구보고서, 2002.

서희열·심충진, 지방자치단체의 재정확충과 신세원 개발방안, 「세무학연구」, 제22권 제1호, 2005.

이삼주·라휘문, “교통세의 세원배분 방안”, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1998.

이순배·장민수, 시군의 세원 및 세입 편중 실태분석, 한국경상학회, 「경상논총」, 제24집, 2001.

지방세세목조정추진협의회, “광역시와 자치구간의 지방세 세목조정 방안”, 연구보고서, 2001.

한국지방행정연구원, “감가상각자산의 취득·재산세 세원화”, 연구보고서, 2002.

행정자치부, 지방세정연감, 각연도. 