

연구보고서 97-1 (제272권)

## 도세징수교부금제도의 개편방안

연구책임 : 이 상 용

1997. 10.

한국지방행정연구원

# 도세징수교부금제도의 개편방안

연구책임 : 이 상 용(연구위원)

한국지방행정연구원

# 目 次

第1章 序 論 .....	1
第1節 研究의 目的 .....	1
第2節 研究의 範圍와 方法 .....	2
1. 研究範圍 .....	2
2. 研究方法 .....	4
第2章 道稅 徵收交付金制度의 意義와 外國事例 .....	5
第1節 道稅 徵收交付金制度의 意義 .....	5
1. 徵收委任의 範圍 .....	6
2. 徵收交付의 金額과 方法 .....	7
3. 徵收金의 拂入方法 .....	8
第2節 外國事例 .....	9
1. 日本의 事例 .....	9
2. 美國의 事例 .....	11
第3章 道稅徵收交付金制度의 實態와 問題點 .....	14
第1節 徵收交付率 .....	14
1. 徵收交付率의 多元化 .....	14
2. 道稅徵收 費用의 推定 .....	16
3. 京畿道 事例 .....	19
第2節 徵收交付金의 配分 .....	21

1. 徵收交付金の 比重 .....	21
2. 財政自立度와 徵收交付金 配分 .....	24
3. 稅源配分과 徵收交付金 .....	29
4. 道の 財政調整과 徵收交付金 .....	35
第3節 道稅의 徵收方法 .....	38
第4章 道稅 徵收交付金制度의 改編方案 .....	41
第1節 基本方向 .....	41
第2節 徵收交付率의 適正化 .....	43
第3節 徵收交付金配分의 合理化 .....	45
1. 差等徵收交付金制度 로의 改編方案 .....	45
2. 財政調整機能의 強化를 위한 徵收交付金制度 로의 改編方案 .....	49
第4節 道稅徵收方法의 改善 .....	52
第5章 要約 및 政策建議 .....	56
1. 徵收交付率의 適正化方案 .....	57
2. 徵收交付金 配分의 合理化方案 .....	58
3. 道稅徵收方法의 改善 .....	61
< 參 考 文 獻 > .....	64

## 表 目 次

<표 2-1> 일본의 지방세 징수방법 .....	11
<표 2-2> 미국의 주별 판매세 .....	13
<표 3-1> 도세징세비의 추정 .....	17
<표 3-2> 국세의 지방청별 징세비 .....	18
<표 3-3> 경기도 연도별 도세징수 교부금 추이 .....	20
<표 3-4> 도세징수교부금의 규모(1997) .....	22
<표 3-5> 도세 징수교부금의 비중 .....	23
<표 3-6> 재정자립순위와 1인당 징수교부금 규모 .....	25
<표 3-7> 경기도 도세징수교부금 교부현황 (1996) .....	27
<표3-8> 경기도 1인당 도세징수교부금의 변이계수 .....	28
<표3-9> 경기도 시·군의 의존재원조합별 지니계수 .....	29
<표 3-10> 도와 시·군간의 세목별 세수 및 비율 .....	31
<표 3-11> 도세징수교부금 배분현황 .....	32
<표 3-12> 광역과 기초자치단체간의 세원배분 .....	33
<표 3-13> 경기도의 도세 징수교부금 배분 현황 .....	34
<표 3-14> 경기도 도와 시·군간의 세원배분 .....	35
<표 3-15> 도비보조금 배분 현황 .....	37
<표 3-16> 경기도 도비보조금 배분 현황 .....	38
<표3-17 > 지방세의 세목과 징수방법 .....	39
<표 3-18> 지방세 징수율 추이 .....	40
<표 4-1> 도세징수비의 비중 .....	44
<표 4-2> 차등징수교부금의 배분예시(경기도) .....	47

<표 4-3> 차등징수교부율과 재정부족액의 비교 .....48  
<표 4-4> 재정평형교부금재원의 규모 .....52

## 그림 目次

<그림 2-1> 동경도의 세무조직 .....10

# 第1章 序 論

## 第1節 研究의 目的

도세징수교부금은 지방세법 제53조와 동법시행령 제41조에 근거하여 광역자치단체인 도가 시·군에 분포되어 있는 도세의 징수업무를 시·군에 위임하여 징수하게 한 후 그 징수에 필요한 비용을 징수처리비로 지급하는 것으로 도입된 제도이다.

이와 같이 도세징수교부금은 지방세법상 도세징수업무를 담당하는 시·군의 징수비용을 보상에 주는 제도로 도입되었으나, 도세징수에 실제로 소요되는 비용은 도세징수액의 3~5%에 불과한 것으로 추정되고 있다.

그러나 도세징수교부금은 도세징수액의 30%로 되어 있어 징수처리비에 비해 지나치게 많은 징수교부금이 지급되고 있다. 이로 인해 징수교부금은 사실상 광역자치단체인 도로부터 기초자치단체인 시·군에 이전되는 일반재원의 역할을 담당하기 때문에 도세는 도와 시·군이 공동으로 활용하는 공동세적 성격을 지니고 있음을 알 수 있다.

또한 도단위 인구 50만 이상의 시에 대한 재정특례의 인정으로 이들 시에 대한 징수교부율은 30%에서 50%로 상향 조정됨에 따라 현행 징수교부율은 30%, 50%로 이원화되어 있는데, 이는 당초 징수처리비를 보전하기 위해 도입된 도세징수교부금제도의 운영은 법적 취지에 부합되지 않은 문제점을 지니고 있는 동시에 시·군간의 재정불균형을 유발하는 요인이 되는 것이다. (참고로 특별시와 광역시의 자치구에 대한 시세징수교부율은 3%로 규정되

어 있고, 이와는 별도로 자치구간 재정조정을 위한 조정교부금제도가 마련되어 있음).

한편 지방세법상의 도세의 부과·징수권자(광역자치단체)와 실제의 징수권자(기초자치단체)의 상이함으로 인해 부과·징수업무의 연계·효율화가 곤란하여 도세의 체납이 많은 실정에 있다.

이러한 도세징수교부금 제도상의 문제점으로 인해 세원기반이 취약하고 재정력이 약한 시·군보다 세원이 풍부하고 재정력이 강한 자치단체에 더욱 많은 징수교부금이 배분되고 있는데, 이는 시·군간의 빈익빈 부익부 현상을 심화시켜 시·군간 재정조정의 기본원칙이 되는 재정력 형평화에 위배되는 방향으로 도세징수교부금제도가 운영되고 있음을 나타내는 것이다.

이와 같이 도와 시·군간의 재정관계에서 많은 문제점을 지니고 있는 현행 도세징수교부금은 도세징수위임에 대한 징수처리비를 보전한다는 측면보다 사실상 중요한 재정교부금의 역할을 담당하고 있는 것이다.

따라서 본 연구는 이러한 맥락에서 도세징수처리비의 보전과 도의 재정조정기능의 강화라는 측면에서의 징수교부금액 합리적 배분을 통한 도세 징수교부금제도를 개편하는 방안 및 도세의 부과·징수업무를 효율화하기 위한 방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

## 第2節 研究의 範圍와 方法

### 1. 研究範圍

상술한 바와 같이 도세징수교부금은 지방세법에 의하여 기초자치단체인



시·군에 대하여 도세( 취득세, 등록세, 면허세, 경주마권세, 공동시설세, 지역개발세등 6개 세목) 징수액의 일정비율 즉 일반시와 군의 경우는 30%, 인구 50만이상의 시는 50%를 징수비용이라는 명목으로 교부하는 것이다. 그러나 도세의 부과 징수에 실제로 소요되는 비용은 도세징수액의 3%내외에 불과한 것으로 나타나 도세 징수교부금은 사실상 도로부터 시·군에 이전되는 일반재원의 역할을 담당하고 있고, 그 교부금액 또한 징수처리비에 비해 과다하여 시·군간의 재정불균등을 심화시키고 있다. 따라서 도세징수교부금의 성격을 재규명하는 동시에 도와 시·군간의 합리적인 자원배분을 위한 방안이 모색되어야 할 것이다.

그리고 도세는 시·군세보다 그 징수율이 낮아 체납이 많이 되고 있는데, 이에 대한 대책으로 도세징수 효율화를 위한 방안이 모색되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구의 범위는 다음과 같이 설정하기로 한다.

(1) 도세 징수교부금제도의 성격 재규명

- 제도도입의 법적 취지 분석
- 제도운영상의 문제점 분석

(2) 징수교부율의 적정화 방안

- 추정 도세징세비와의 연계여부 검토

(3) 징수교부금액 배분의 합리화 방안

- 징세비를 기준으로 징수교부율 책정시에 시·군의 세수결손보전

방안의 강구 : 차등징수교부금제도의 도입

- 도비보조금제도의 운용방식의 개선과 연계 검토
- 시·군재정의 형평화를 위한 새로운 도의 재정조정수단 강구

(4) 도세의 부과 징수체계의 효율화 방안

- 도세징수사무소의 설치 타당성 검토
- 도세와 시·군세의 세목조정 및 세원재배분과의 연계 검토

## 2. 研究方法

앞에서 제시한 연구범위내에서 우선 현행 도세징수교부금제도의 실태를 분석하여 문제점을 도출하기로 한다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 도세 징수교부금 제도의 개편방안을 도와 시·군간의 재정연계를 강화하는 장·단기적 실현가능성 측면에서 검토하기로 한다.

이를 위해 기존문헌과 통계자료를 분석하는 동시에 실무자와의 면담을 통해 대안을 모색하기로 하되, 징수교부율이 50%인 인구 50만 이상의 시가 6개( 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양)이고 징수교부금 배분에 따른 시·군간의 갈등이 많이 야기되고 있는 경기도를 사례지역으로 선정하기로 한다.

## 第2章 道稅 徵收交付金制度의 意義와 外國事例

### 第1節 道稅 徵收交付金制度의 意義

조세에 대한 정부권한은 크게 세율·과표 등을 결정할 수 있는 정책결정권, 조세를 징수할 수 있는 부과·징수권, 조세수입을 자율적으로 사용할 수 있는 사용권으로 나누어지는데<sup>1)</sup>, 우리나라는 중앙정부에서 허용한 법적 범위내에서 세율을 자율적으로 변경할 수 있는 탄력세율제도의 적용이 가능한 일부 세목<sup>2)</sup>을 제외할 경우 조세법률주의에 의해 지방세의 세율·과표에 대한 정책결정권을 지방자치단체가 갖고 있지 않다.

이와 같이 지방세에 대한 정책결정권은 중앙정부가, 그리고 부과·징수권과 사용권은 지방자치단체가 가지고 있다고 볼 수 있는데, 이러한 부과·징수권과 사용권이 광역자치단체에 있는 도세와 시세(특별시·광역시), 기초자치단체에 있는 시·군세와 자치구세로 지방세를 구분할 수 있다.

그런데 15개 지방세의 일부 세목에 대해서는 그 징수권을 중앙정부가 갖

- 
- 1) 안종석·박정수, 「중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에관한 연구」, 한국조세연구원, 1996, p23.
  - 2) 탄력세율제도는 일부 지방세목에 대하여 지방자치단체가 일정 범위내에서 자율적으로 세율을 정할 수 있도록 하여 지방세수의 확보에 신속성을 부여한 제도인데, 현행 지방세법상 탄력세율의 적용이 가능한 세목으로는 주민세, 자동차세, 담배소비세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 등 8개 세목이 있으나 아직 이 제도를 운용하고 있는 자치단체는 많지 않다. (김대영, 탄력세율제도의 효율적 운용방향, 「지방세」, 제30호PP.19-21)

고 있는 경우도 있고, 부과·징수업무 자체를 타자치단체에 위임하고 있는 경우도 있는데, 전자에 해당하는 세목은 독립된 세목이라기 보다는 중앙정부가 징수하는 국세에 부가하여 과세되는 부가세형태의 지방세(예: 국세인 소득세에 부가되는 주민세소득할)이고, 후자에 해당하는 세목으로는 광역자치단체가 부과·징수권을 가지고 있으나 징수업무를 기초자치단체에 위임하고 있는 시·도세를 들 수 있다.

따라서 시·도세 징수교부금은 기초자치단체인 시·군·자치구가 시·도세를 징수하는데 소요된 비용을 광역자치단체인 시·도가 보상하는 징세처리비로 교부되고 있는 것으로, 지방세법 제53조와 동법시행령 제41조 규정에 근거하고 있는 것이다.

그런데 지방세법은 과세권과 관련하여 각 지방자치단체의 독립세주의를 택하고 있어 지방세의 자주성원칙에 의거한 부과·징수의 책임귀속은 당해 자치단체로 명확히 하고 있으나, 징세의 편의와 징세효율의 제고를 위해 이 원칙의 예외로서 시·도세를 당해 시·군·자치구에 부과·징수의 권한을 위임하는 도세징수교부금제도가 운용되고 있는데<sup>3)</sup>, 그 위임의 범위, 징수교부의 금액과 방법, 징수금의 불입방법을 살펴보기로 한다.

## 1. 徵收委任의 範圍

시·군·자치구는 그 구역내의 시·도세를 징수하여 시·도에 납입할 의무를 진다(지방세법 제53조 ①). 즉 시·도세는 시·군·자치구에 위임하여 부과·징수토록 하는 것이다. 따라서 시·도세의 징수위임에 있어 별도의 시·군·자치구의 동의를 요하지 않으며, 이를 시·군·자치구는 거절하지

3)권장웅, 「지방세법」, (서울: 조세통합사, 1995), PP.186-188

못하도록 되어 있다 또한 필요한 때에 시·도지사는 납세의무자 또는 특별 징수의무자에게 직접 납세고지서 또는 납입통지서를 교부할 수 있도록 되어 있다(지방세법 제53조 ① 단서).

그리고 시·도세에 대한 시·군·자치구가 하는 체납처분에 관한 비용은 시·군·자치구의 수입으로 부담하도록 지방세법 시행령 제40조에 규정되어 있다.

## 2. 徵收交付의 金額과 方法

시·도세의 징수비용은 시·군·자치구의 예산으로 부담하고 시·도는 시·도에 납입한 시·도세징수세액중에서 일정한 교부율에 따라 그 처리비로 징수교부금을 시·군·자치구에 교부하도록 되어 있는데(지방세법 제53조 ②), 그 징수교부율은 다음과 같이 3가지로 법정되어 있다 (동법 시행령 제41조 ①, 동법 시행규칙 제26조).

- 도의 시·군의 경우 : 도세징수액의 30%
- 인구 50만이상의 시의 경우 : 도세징수액의 50%
- 특별·광역시의 자치구의 경우 : 시세징수액의 3%

그리고 시·도가 이러한 징수교부금을 기초자치단체에 교부하고자 할 때 별도 예산을 편성하여 징수처리비를 교부하는 것이 아니라 매분기별로 시·도의 세입금고에 입금된 도세징수액을 기준으로 매분기 말일의 익월 20일까지 시·군·자치구별로 정산하여 직접 교부하고 있으며, 이와 같이 시·도에서 교부된 징수교부금을 시·군·자치구는 세외수입으로 계상하여 예산으

로 편성·사용하고 있다.

### 3. 徵收金의 拂入方法

시·군이 징수한 도세는 납부서를 첨부하여 다음과 같이 지정한 기한내에 도금고에 불입하거나 지정된 은행 또는 우체국을 통하여 도금고에 불입하도록 되어 있다(지방세법 시행령 제42조, 동법 시행규칙 제28조 ①)

- 도금고, 지방은행 등의 소재지에 있는 시·군은 수납한 날의 다음 날까지
- 도금고, 지정은행 등의 소재지 이외에 있는 시·군은 수납한 날로부터 5일안

그리고 시장, 군수 또는 그 위임을 받은 공무원이 징수한 시·군세를 시·군의 금고에 불입할 때에는 위와 같이 도세의 불입 규정을 준용하여 하도록 되어 있다(동법 시행령 제42조 ②, 동법 시행규칙 제28조 ②).

따라서 도지사·시장·군수 또는 그 위임을 받은 공무원이 지방자치단체의 징수금을 수납한 때에는 영수증서원부를 사용하여 납세의무자 또는 특별징수의무자에게 수입금출납원 또는 분임수입금출납원의 영수인이 날인된 영수증서를 교부하여야 한다(동법 시행규칙 제27조). 다만 이러한 수입금출납원이나 수입금출납기관인 은행에서 납세의무자 또는 특별징수의무자가 제출하는 납세고지서 또는 납입통지서에 의하여 수납한 때에는 당해 고지서를 영수증원부에 갈음할 수 있으며, 이 경우 영수증서는 당해 고지서에 연속된 영수증을 교부하도록 되어 있다(동법 시행규칙 제27조).

## 第2節 外國事例

### 1. 日本의 事例

일본의 경우, 광역자치단체인 都·道·府·縣에서는 기초자치단체에 지방세징수를 위임하지 아니하고 징세사무소를 설치하여 직접 징수하고 있으며, 현재 도·도·부·현세는 14개세목(10 보통세 - 주민세, 사업세, 부동산취득세, 담배세, 골프장이용세, 특별지방소비세, 광구세, 수렵자등록세, 고정자산세; 4목적세 - 자동차취득세, 경유인취세, 입렵세, 수리이용세)과 법정외세로 구성되어 있다. 그리고 시·정·촌세는 13개 세목(보통세 - 주민세, 고정자산세, 경자동차세, 담배세, 광산세, 특별토지보유세; 목적세 - 입탕세, 사업소세, 도시계획세, 수리이용세, 공동시설세, 택지개발세, 국민건강보험세)과 법정외세로 구성되어 있다.

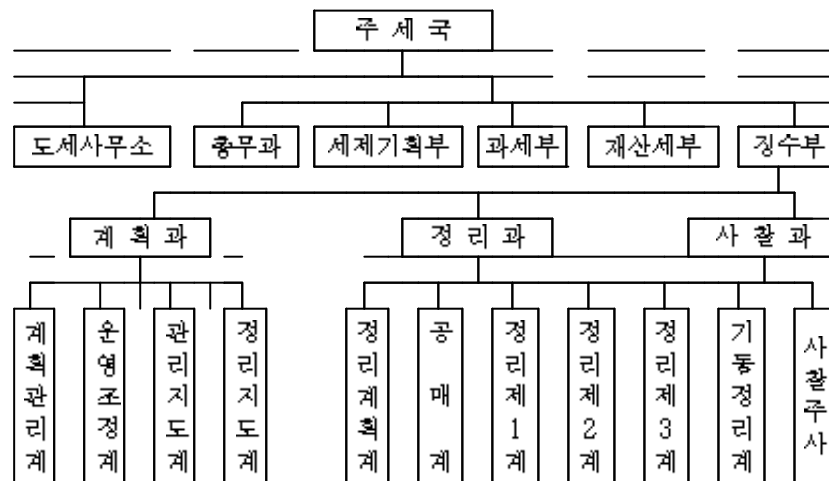
이러한 일본의 지방세목 중에 광역자치단체와 기초자치단체가 중복과세하고 있는 주민세(도도부현민세, 시정촌민세)는 市·町·村에서 일괄하여 징수하는 대신에 징수처리비로 그 징수액의 7%를 교부금으로 지급하고 있다<sup>4)</sup>.

한편 도·도·부·현세의 징수를 담당하는 사무소는 1985년 현재 총 491 개소가 있으며, 도·도·부·현세는 都·道·府·縣의 총무부(동경도의 경우는 주세국) 산하에 별도로 광역적으로 설치된 세무사무소를 통하여 지방

4) 일본의 주민세는 지방세의 기간세목으로서 都·道·府·縣 또는 市·町·村과의 용의관계에 착안하여 행정서비스에 필요한 비용을 주민에게 부담하도록 하는 직접세이다. 이러한 주민세는 도부현민세와 시정촌민세를 총칭하는 것으로서 개인과 법인을 대상으로 과세되는데, 개인의 경우는 균등할과 소득할의 합산액으로 부과되고 법인의 경우는 균등할과 법인세할로 과세되며, 이밖에 도부현민세의 이자할은 이자금액에 대한 일정세율(5%)에 의해 원천징수되고 있다.

세 징수업무를 직접 수행하고 있으며, 시·정·촌세는 市役所와 町村役場의 세무과에서 담당하고 있다. 그런데 동경도의 경우 도세사무소는 도청의 주세국산하에 29개소, 즉 23구에 1개소 및 多摩지구에 6개소가 설치되어 도세를 부과·징수하고 있으며(<그림 2-1> 참조), 자동차취득세의 경우는 신규등록, 이전등록시에 별도로 설치된 자동차세사무소에서 징수할 수 있다<sup>5)</sup>. 이러한 도세사무소의 설치에 지방자치법 제156조 제1항, 동경도세사무소 설치조례 및 동경도 자동차통합사무소 설치조례에 근거하고 있다.

<그림2-1> 동경도의 세무조직



자료: 東京都, 東京都 組織一覽, 1995.

한편 지방세의 징수방법으로는 다음과 같이 보통징수, 신고납부, 특별징수 및 중지징수의 4가지 방법이 있는데(<표 2-1>), 우리나라에는 없는 중지징수방법이란 지방자치단체가 납세통지서를 교부하지 않고 지방자치단체

5) 동경도 주세국, 「도세안내」, 1995, p5



에서 발행하는 중지를 사용해 지방세를 납부토록 하는 제도로서 징세비 절감의 효과가 컸던 것으로 알려지고 있다.

<표 2-1> 일본의 지방세 징수방법

종 류	방 법
신 고 납 부	납세자가 스스로 납부하는 세액을 계산해서 신고하고 납부함.
특 별 징 수 (신고납입)	세금을 지방자치단체에 대신해서 징수하는 의무가 부과된 자(특별징수의무자)가 납세자로부터 판매대금 등과 함께 세금을 일시보관하여, 그 보관한 세금을 신고하고 납부함.
보 통 징 수	도세사무소장등이 법률이나 조례로 제정된 방법으로 세액을 결정하여, 그 세액이나 납기 및 납부장소 등을 기재한 납세통지서를 납세자에게 송부하여 그것으로 납부함.
중 지 징 수	지방자치단체가 발행한 중지를 신고서에 붙이거나 중지에 대신하여 현금으로 납부함.

자료: 동경도, 도세안내, 1995

## 2. 美國의 事例

미국의 경우는 50개 주로 구성된 연방국가로서 단일국가와는 달리 각 주별로 독립적인 조세체계를 갖고 있기 때문에 지방세목과 세무행정을 일률적으로 설명하기가 곤란하다

이와 같이 독립세주의가 적용되고 있는 미국의 지방세목은 지방자치단체별로 직접 징수하고 있으나, <표 2-2>에서 보듯이 주정부와 지방정부간에 중복과세되고 있는 판매세의 경우 징수업무는 주로 주정부가 담당하고 있으

나 때로는 지방정부가 담당하는 경우가 있다. 따라서 이러한 판매세의 위탁 징세업무에 소요되는 경비의 지원은 판매세수액의 1%수준이다<sup>6)</sup>.

이러한 판매세(sales taxes)는 유형동산의 소매 또는 서비스업을 영위하는 특권에 대해 과세하는 조세로서 그 과세대상은 주별로 상이하나 소비재, 레크레이션 또는 오락시설의 입장료, 호텔·음식점 등 대중이용시설, 전기·전화 등의 이용, 항공, 철도 등 상업용 운송수단의 이용, 유형동산의 임차이용 등으로 되어 있는데, 그 과세권은 대체로 주법에 의해 부여되어 지고 있다. 이 판매세(3~7%의 세율)를 과세하고 있는 주정부는 45개인데, 이중 지방정부도 카운티세나 시세 또는 교육 등 특수목적용을 위한 특별세로 중복하여 과세하고 있는 주정부는 32개이며, 대다수 주정부에서는 판매가격에 부가한 판매세를 징수하여 주정부에 납부하게 되는 소매업자에게 징세비로 징수세액의 2~3%를 공제해 주고 있다.

---

6) 일반적으로 판매세(sales tax)는 재산세(property tax)보다 세무행정이 간편하기 때문에 징세비용이 적게 소요되는데, 연구결과에 의하면 미국의 경우 판매세수액의 0.73%(0.3% -1.68%)가 징세비인 것으로 밝혀지고 있다.(유금렬, "미국의 주 및 지방정부의 판매세제", 『지방세』, 제34호,1996,pp165-166)

<표 2-2> 미국의 주별 판매세

주 별	세 율		주 별	세 율	
	주 세	지방정부세		주 세	지방정부세
평균	5.0%	-	missouri	4.225	0.5-1.25
Alabama	4.0	1-4.5%	Montana	비과세	-
Alaska	비과세	4.0	Nebraska	5.0	1.5
Arizona	5.0	0.5-2	Nevada	6.5	0.5
Arkansas	4.5	10	New Hampshire	비과세	-
California	6.0	0.5-1.25	New Jersey	6.0	-
Colorado	3.0	1-3.5	New Mexico	5.0	0.375-0.75
Connecticut	6.0	-	New York	4.0	1.75-4.25
Delaware	비과세	-	North Carolina	4.0	2.0
District of Columbia	6.0	6.0	North Dakota	5.0	1.0
Florida	6.0	0.5-1.0	Ohio	5.0	0.75-1.25
Georgia	4.0	1.0	Oklahoma	4.5	2.875-4.0
Hawaii	4.0	-	Oregon	비과세	-
Idaho	5.0	1.0-2.0	Pennsylvania	6.0	1.0
Illinois	6.25	0.75-1.0	Rhode Island	7.0	-
Indiana	5.0	-	South Carolina	5.0	1.0
Iowa	5.0	1.0	South Dakota	4.0	2.0
Kansas	4.9	1.0	Tennessee	6.0	1.75-2.25
Kentucky	6.0	-	Texas	6.25	0.5-1
Louisiana	4.0	0.5-3	Utah	5.0	0.25-1
Maine	6.0	-	Vermont	5.0	-
Maryland	5.0	-	Virginia	3.5	1.0
Massachusetts	5.0	-	Washington	6.5	1.3-1.7
Michigan	4.0	-	West Virginia	6.0	-
Minnesota	6.0	0.5-1	Wisconsin	5.0	0.5
Mississippi	7.0	-	Wyoming	4.0	1-2

자료: ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1994

# 第3章 道稅徵收交付金制度의 實態와 問題點

## 第1節 徵收交付率

### 1. 徵收交付率의 多元化

도세(취득세, 등록세, 면허세, 경주마권세, 공동시설세, 지역개발세)의 부과·징수와 이에 따른 교부금의 지급은 「시·군은 그 시·군내의 도세를 징수하여 도에 납입할 의무를 지며 다만, 필요할 때에는 도지시는 납세의무자 또는 특별징수의무자에게 직접 납세고지서 또는 납입통지서를 교부할 수 있다. 그리고 이러한 도세의 징수에 필요한 비용은 대통령령으로 정하는 교부율에 따라 도 조례가 정하는 바에 의하여 징수처리비로 시·군에 징수교부금을 교부하여야 한다.」는 지방세법 제53조의 규정에 근거하고 있다.

이러한 도세징수교부율은 지방세법 시행령 제41조 ①에 의하여 시·군이 도세를 징수하여 도에 납입한 도세징수액의 30%로 되어 있으며, 특별시와 광역시의 경우는 이들 시세징수액의 3%로 되어 있는데, 이러한 교부율로 지원되는 징수교부금은 기초자치단체인 시·군·자치구에 위임된 시·도세의 징수업무 처리비로 교부되는 것이다.

그런데 도단위의 인구 50만 이상의 대도시에 대한 도세징수교부율은 도세징수액의 50%로 되어 있는데, 이는 도의 중핵도시가 광역시로 승격될 경우 道勢基盤의 약화를 가져올 수 있으므로 이들 대도시에 대한 일부 도시무

와 재원이양 등의 특례적용을 인정하여 광역시로의 승격육구를 일부나마 충족시켜 주기 위한 것이다.

이들 인구50만이상의 대도시에 대한 특례로 일반구의 설치가 가능하게 되고 (지방자치법 제3조), 도의 사무중 19종 45건을 직접처리할 수 있으며(동법 제10조), 도세징수교부금의 교부율 30%에서 50%로 상향조정되는 (지방세법 제 53조) 것이 인정되고 있다.

이와 같이 시·도세징수교부율이 3%, 30%, 50%로 차등적용되는 근거로 지방세법시행령 제41조가 마련되어 있기 때문이나, 시도세징수에 실제로 소

- 
- 7) 도단위 인구 50 만이상의 시가 지방자치법 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준) 제1항의 2의 기준에 의거하여 도가 처리하는 사무의 일부를 처리할 수 있는데, 동법 시행령 별표 3.에 의한 그 구체적인 사무는 다음과 같다.
1. 보건의료에 관한 사무 : 병원급이상 의료기관 설치 및 지도감독 1건
  2. 지방공기업에 관한 사항 : 지방공사의 설립운영외 1건
  3. 주택건설에 관한 사무 : 시·도조례로 정하는 일정규모이상의 주택건설사업계획의 승인(지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우는 제외)외 1건
  4. 토지구획정리사업에 관한 사무 : 토지구획처리사업에 따른 환지계획 인가의 1건
  5. 도시계획에 관한 사무 : 도시계획사업 실시계획 인가고시의 4건
  6. 도시재개발사업에 관한 사무 : 재개발사업 시행자 지정신청외 1건
  7. 환경보전에 관한 사무 : 배출시설의 설치허가 및 변경허가의 5건
  8. 건설기계관리에 관한 사무 : 건설기계등록 및 등록말소외 1건
  9. 자동차운송사업에 관한 사무 : 자동차운송사업 면허와 이에 관련되는 사무외 1건
  10. 기구직계의 설치 및 폐지에 관한 사무 : 계의 설치외 1건
  11. 지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무 : 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 의한 지방전문직 공무원 채용승인외 1건
  12. 지적에 관한 사무 : 토지의 지번경정외 4건
  13. 열사용 기자재에 관한 사무 : 열사용기자재 제조업의 허가
  14. 식품제조업(유가가공품 제조업 및 식육제품업에 한함)에 관한 사무 : 허가, 변경허가 및 시정명령외 4건
  15. 묘지·화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무 : 묘지, 화장장 및 납골당의 허가외 2건
  16. 사회복지시설에 관한 사무 : 사회복지시설 수혜자로부터의 비용수납의 승인
  17. 고압가스에 관한 사무 : 고압가스 제조업 허가
  18. 도시가스에 관한 사무 : 도시가스 공급시설의 설치공사 계획승인 및 변경승인
  19. 지방채 발행 승인신청

요되는 비용이 시·도세징수액의 3% 내외에 지나지 않아 징수교부율의 차등화에 따른 기초자치단체간의 갈등이 야기되고 있다.

## 2. 道稅徵收 費用의 推定

조세제도의 운영과 관련하여 정부측에서 발생되고 있는 비용을 조세의 징세비라고 하는데<sup>8)</sup>, 이러한 징세비(tax collection cost)란 조세관련법의 제정 및 변경 등과 관련된 비용, 기존세법의 일상적 시행과 관련된 비용 그리고 세법의 해석이나 조세관련 분쟁의 해결을 위한 정부기관의 비용 등을 포괄하는 것으로 정의할 수 있다. 즉 조세제도의 운영을 위해 정부가 사용하는 모든 자원의 가치와 이 과정에서 발생하는 간접적 비용이 징세비가 되는 것이다. 이와 같은 징세비를 정확하게 추정하기 위하여는 징세비를 다양한 기능별로 예산이나 결산이외의 원천에서 획득할 수 있는 정보들을 사용해야 하며, 공공부문이 사용하는 자금의 잠재가격에 대한 평가가 있어야 하며, 정부가 사용한 자원의 사회적 가치가 예산상의 실제 지출액과 불일치한다는 점을 고려해야 할 것이다<sup>9)</sup>.

더구나 도세의 징세비는 전술한 바와 같이 도세의 징수업무를 시·군에 위임처리하고 있어 정확하게 추정하기가 곤란한 실정이다. 따라서 도세의 징세비를 간접적으로 추정하기 위하여 시·군의 도세징수부서의 징세행정비를 그 징세비로 간주하여 사용할 수도 있다.

이와 같이 도세징세비를 추정하기 위해 경남도의 3개 시·군을 통해 파

8) 납세비와 징세비를 모두 합하여 세제의 운영비라고 할 수 있는데, 이는 결국 조세라는 것의 존재와 관련하여 사회가 부담하는 모든 비용 가운데 자원배분의 왜곡으로 발생하는 초과부담(excess burden)을 제외한 나머지의 모든 비용이 조세제도의 운영비에 속한다는 것을 뜻한다.

9) 박태원 「우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1994, pp71-78

악한 바에 의하면 <표 3-1>에서 보듯이 징세비는 지역과 도세징수액의 규모에 따라 다소 상이할 수 있으나 평균적으로 도세징수액의 약 4%로 나타나고 있다.

<표 3-1> 도세징세비의 추정

(단위:백만원,%)

구 분	도세징수액(A)	징수교부금(B)	징 세 비(C)	C/A(%)
마산시	32,945	16,473	1,494	4.5
진주시	24,095	7,229	754	3.1
산청군	1,205	365	67	5.6
계	58,245	24,067	2,315	3.97

주: 징세비는 인건비를 제외하고서 3개 도세(취득세, 등록세, 면허세)의 세정업무에 소요된 연간예산임.

자료: 경남 세정과.

이와 같이 징세비가 조세징수액에서 차지하는 비중은 징세지역의 특성이나 크기와도 밀접한 관련이 있을 뿐만 아니라 조세의 성격측면에서 세목이나 징수방법과도 밀접한 관련이 있을 것이다. 이러한 맥락에서 국세의 징세비와 대비해 보면 다음과 같다. 즉 국세의 경우 그 징세비는 6개 지방청별로 차이가 나지만 총징수액 25조 3,017억원의 1.0% ( 2,598억원)로 나타나고 있는데, 이는 지방세의 징세비보다 훨씬 적은 것이다(<표 3-2>참조).

<표 3-2> 국세의 지방청별 징세비

(단위: 억원,%)

지방청별	징수액(A)	징세비(B)	A/B(%)
계	253,017	2,598	1.0
서울	122,010	997	0.8
중부	45,460	423	0.9
대전	10,442	217	2.1
광주	18,491	281	1.6
대구	14,571	253	1.8
부산	42,040	426	1.1

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1994

한편, 외국(미국,일본)의 경우 전술한 바와 같이 지방세에 대한 독립세주의를 택하여 징세사무소를 설치하여 직접 징수하고 있으나 주정부와 지방정부 또는 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복과세되고 있는 세목에 한해 징수액의 일정비율로 징세비를 지원하고 있다. 즉 일본은 광역자치단체와 기초자치단체간의 중복과세되는 주민세수액의 7%, 미국은 주정부와 지방정부간에 중복과세되는 판매세수액의 1%를 징세비로 지원하고 있는데, 이를 통하여 간접적으로 징세비를 추정할 수도 있을 것이다.

참고적으로 다음에서 보듯이 지방세의 일부 세목에 부가되어 징수되고 있는 국세인 교육세의 위탁징수시에 지방자치단체에 지원되는 징수교부율을 살펴보면, 국세징수법 시행령 제16조에 의거 6%로 책정되어 있다. 그리고 조세는 아니지만 특정한 공익사업으로 인해 특별한 혜택을 받거나 환경오염과 같은 공해를 유발함으로써 발생하는 필요한 경비를 해당자에게 부담시키는 부담금(charge)<sup>10)</sup>중 그 귀속주체는 중앙정부이나 지방자치단체가 부과·

10) 우리나라의 경우 30여개의 개별법에 근거하여 40여개의 부담금제도가 운영되고 있는데, 이 부담금의 설치는 특정 공공사업의 수행에 필요한 재원을 조달하기



징수하고 있는 부담금의 징수교부율은 5 ~17%로 되어 있는데<sup>11)</sup>, 이들 징수교부율이 징수처리비를 기준으로 책정된 것이 아니라 중앙과 지방의 관계라는 측면에서 책정된 것이다.

< 참 조 >

- 국세의 자치단체에 위탁징수시 징수교부율 : 6%
  - 국세징수법 시행령 제 16조
  - 교육세는 등록세의 20%, 경주·마권세의 50%, 주민세 균등할의 25%, 재산세의 20%, 종합토지세의 20%, 자동차세의 30%, 담배소비세의 40%로 부가되어 징수되고 있음.
  - 이러한 부가세징수에 따른 추가비용은 별로 소요되지 않고 징수교부율의 적용시 교육재원이 크게 축소되므로 자치단체의 지원요청에도 불구하고 동법령은 미실시중임.
- 각종 부담금의 지방자치단체 위탁징수시의 징수교부율
  - 환경개선부담금 : 10%
  - 택지초과소유부담금 : 15%
  - 농지전용부담금 : 5%
  - 산림전용부담금 : 5%
  - 개발부담금 : 17%

### 3. 京畿道 事例

1997년도 예산기준으로 전국 도세의 48.9%( 1,880,807백만원)나 차지하고

---

위한 것으로 법적인 강제성에 의해 납부의무가 발생하므로 조세의 일종으로 보는 학자도 있다. 그러나 조세는 일반납세자를 대상으로 하기 때문에 편의이나 피해의 여부와 관계없이 일반적인 조세의 원칙에 의해 부과·징수되는 것인데 반해 부담금은 특정집단에 대해 부과되는 것이다. ( John L. Mikesell, *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, Illinois: The Dorsey Press, 1982, pp269-281)

11) 지방재정발전기획단, 지방재정발전계획, 1996, pp35-36

있고, 전국 도세징수교부금의 49.3%( 654,104백만원)를 점하고 있는 경기도의 경우 31개 시·군(시 : 21, 군 : 10)중 인구 50만이 넘어 도세징수교부율이 50%로 적용되고 있는 자치단체는 6개단체(수원 성남 안양 부천 안산 고양)에 이르고 있으며, 이들 시는 지방교부세의 불교부단체에 속하고 있다.

그런데 경기도는 수도권 인구유입 및 신도시 조성으로 도세징수교부율의 50%상향 조정이 요구되는 지방자치단체가 지속적으로 늘어날 것으로 예상된다. 이로 인하여 재정력이 높고 세원이 풍부한 인구 50만 이상의 대도시에 더욱 많은 징수교부금이 교부되고 있는 실정이다.

그리고 <표 3-3>에서 보듯이 경기도의 도세징수액에서 징수교부금이 점하는 비율은 계속 증가일로에 있으며, 특히 96년도 결산기준으로 도세징수전액에 대한 징수교부율은 39.7%로 나타나고 있어 도세는 사실상 도와 시·군의 공동세적 성격으로 변질되고 있음을 알 수 있다.

<표 3-3> 경기도 연도별 도세징수 교부금 추이

(단위:억원,%)

구 분	'93	'94	'95	'96	'97
도세징수액(A)	11,681	14,763	18,309	19,787	18,808
징수교부금(B)	4,377	5,337	6,662	7,862	6,541
징수교부율(B/A)	37.4	36.1	36.4	39.7	34.7

주: '96년도 이전은 결산기준 97년도는 예산기준

자료: 내무부, 「지방세정연감」, 각년도

## 第2節 徵收交付金の 配分

### 1. 徵收交付金の 比重

1997년도 예산기준으로 도세징수교부금의 규모는 1조 3,259억원인데, 이를 도별로 살펴보면, 가장 높은 비중을 보이는 경기도는 6,541억원으로 전체의 49.3%를 차지하고 있고, 다음은 경남, 경북으로 각각 16.6%(2,202억원), 7.6%(1,041억원)를 점하고 있는데 반해 대다수 도는 도세기반이 취약하여 5%이하의 수준에 머물고 있다.

또한 도세징수교부금의 규모를 시·군으로 구분하여 살펴보면, 전체의 85.9%인 1조 1,389억원이 시분이고 군분은 14.1%인 1,870억원으로 나타나고 있다. 이를 다시 징수교부율이 30%, 50%로 이원화되어 있는 지역으로 구분하여 살펴보면 징수교부율이 50%가 적용되는 인구 50만 이상의 11개시(6.7%)는 6,197억원으로 전체의 46.7%나 차지하는데 반하여, 30%가 적용되는 154개의 일반시(61)와 군(93)의 규모는 7,063억원으로 전체의 53.3%를 점하고 있다(<표 3-4> 참조).

이와 같이 도세징수교부금제도는 시·군이 도로부터 위임받은 도세의 부과·징수에 대한 비용을 보상한다는 측면보다는 광역자치단체와 기초자치단체간의 세원배분적 성격을 강하게 지니고 있다고 볼 수 있다<sup>12)</sup>. 이러한 점은 법적으로 명문화되어 있지는 않지만 도세징수교부금은 실제적으로 도와 시·군의 세원배분적 역할을 담당하고 있는데, 이는 이 제도의 도입당시 지방세계계개편으로 인한 도세와 시·군세간의 세원배분상의 불균형 문제를

12) 이영희, 이상용, 「광역과 기초자치단체간의 세원조정방안」, 한국지방행정연구원, 1994, pp 83-84.

다소 해결하고자 하였던 의도가 있었기 때문이다

<표 3-4> 도세징수교부금의 규모(1997)

(단위: 백만원, %)

구 분	계	시			군
		소 계	대도시	일반시	
계	1,325,974(100.0) (100.0)	1,138,956 (85.9)	619,676 (46.7)	519,280 (39.2)	187,018 (14.1)
광역시	14,113(1.1)	-	-	-	14,113
경기도	654,104(49.3)	590,345	373,851	216,494	63,759
강원도	53,756(4.1)	40,626	-	40,626	13,130
충북도	59,652(4.5)	45,648	35,611	10,037	14,004
충남도	69,275(5.2)	43,914	-	43,914	25,361
전북도	78,019(5.9)	71,722	46,521	25,201	6,297
전남도	44,705(3.4)	29,479	-	29,479	15,226
경북도	104,078(7.8)	90,575	37,829	52,746	13,503
경남도	220,167(16.6)	209,292	125,864	83,428	10,875
제주도	28,105(2.1)	17,355	-	17,355	10,750

주: 대도시는 도세징수교부율이 50%로 적용되는 인구 50만 이상의 11개 시읍(경기도의 수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양시 충북의 청주시, 전북의 전주시, 경북의 포항시, 경남의 울산, 마산시).

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요, 1997.

그리고 도세징수교부금이 실제로 재원배분적 성격이 강하다면, 도세징수교부금이 기초자치단체간 발생하는 재정불균형 문제를 어느 정도 해결할 수 있도록 운영되어야 할 것이다. 그러나 시·군의 재정력과 무관하게 법으로 정해진 일정 교부율로 모든 지방자치단체에 동일하게 도세징수교부금이 교

부되고 있기 때문에 재정불균등의 완화에는 별로 기여를 하지 못하고 있는 것이다

따라서 도세징수교부금제도는 서울특별시나 광역시에 1991년부터 도입되어 운영되고 있는 자치구간의 재정조정제도인 조정교부금과는 성격을 달리 하므로 법적·제도적 뒷받침이 아주 미흡한 상태에서 운영되고 있다고 볼 수 있다

이러한 문제점을 지니고 있는 도세징수교부금이 시·군의 재정에 미치는 영향을 파악하기 위해 시와 군으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-5>에서 보는 바와 같이 1997년도 예산기준으로 시의 경우, 1조 1,389억원의 징수교부금은 일반회계 세입예산의 9.5%, 지방세수입액의 34.0%를 차지하고 있는데 반해, 군의 경우 1,870억원의 징수교부금은 일반회계 세입예산의 2.3%, 지방세수입의 22.8%를 점하고 있다. 물론 도의 세수가 늘어남에 따라 도세징수교부금의 규모는 시·군 모두 증가일로에 있으나, 지역간의 세원편제로 인하여 그 비중과 증가세는 군보다 시에 절대적으로 유리한 실정에 있는 것이다.

<표 3-5> 도세 징수교부금의 비중

(1) 시분

(단위: 억원,%)

구 분	징수교부금(A)	일반회계(B)	지방세(C)	A/B(%)	A/C(%)
'95	7,623	80,747	24,185	9.4	31.5
'96	9,467	95,848	27,866	9.9	33.9
'97	11,389	120,376	33,536	9.5	34.0

(2) 구분

(단위: 억원,%)

구분	징수교부금(A)	일반회계(B)	지방세(C)	A/B(%)	A/C(%)
'95	1,639	62,612	7,842	2.6	20.9
'96	1,977	75,719	9,032	2.6	21.9
'97	1,870	80,105	8,212	2.3	22.8

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.

## 2. 財政自立度와 徵收交付金 配分

도세징수교부금이 실제로 재원배분적 성격을 가지고 있다면 기초자치단체간에 재정불균형 문제는 어느 정도 해소되어야 하나 현재로서는 큰 기여를 하지 못하고 있으며, 오히려 시와 군간의 재정불균등을 심화시키고 있다. 이는 도세징수교부금제도 자체가 시·군의 재정력을 반영하여 자치단체별 징수교부율을 다르게 책정한 것이 아니고 법령에서 정하는 바에 따라 모든 자치단체에 일률적인 징수교부율이 적용되고 있는 동시에 특히 인구 50만 시에는 특례가 적용되고 있기 때문이다.

따라서 도세징수교부금이 시·군에 실제로 배분되는 금액의 차이는 도세징수액의 크기에 의존하게 된다. 즉 지방자치단체의 과세대상의 폭이 넓거나 지역경제가 활성화되어 도세의 징수액의 규모가 클 경우에는 그 징수교부금도 많이 교부되는 것이다. 이는 결과적으로 기초자치단체간의 재정력 격차를 더욱 가중시키는 요인으로 작용하게 되는 문제점을 안고 있다.

### 가. 전국

시·군의 재정력격차를 더욱 심화시킬 수 있는 도세징수교부금의 불합리한 배분을 분석하기 위하여 전국 165개의 시·군 중 재정자립도 순위로 최상위 10개 단체와 최하위 10개 단체의 징수교부금의 배분실태를 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-6> 재정자립순위와 1인당 징수교부금 규모

구 분	재 정 자 립		징수교부금 (백만원)	1인당 징수교부금 (천원)	재정자립도 (%)
	순 위	단체명			
상 위 단 체	1	과천시	59,377	838	95.5
	2	안양시	42,236	71	92.0
	3	수원시	68,692	89	90.1
	4	성남시	63,763	70	87.9
	5	부천시	54,469	69	86.6
	6	울산시	96,741	98	86.1
	7	청주시	35,611	67	84.4
	8	용인시	24,690	91	83.3
	9	고양시	107,330	163	81.7
	10	강원시	27,236	55	81.2
하 위 단 체	10	예천군	1,009	15	10.6
	9	함평군	614	12	10.5
	8	진안군	448	12	9.8
	7	보성군	707	10	9.6
	6	신안군	2,570	43	9.1
	5	함양군	638	13	8.7
	4	장흥군	504	9	8.6
	3	봉화군	515	11	8.5
	2	산청군	698	15	8.2
	1	영양군	375	15	7.4

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1997.

<표 3-6>에서 보듯이 1997년도의 경우 재정자립도 최상위 10개 단체

(165개 기초자치단체의 6.1%)에 대한 도세징수교부금의 배분액은 5,801억원으로서 징수교부금 총액(1조 3,259억원)의 43.8%로 나타나고 있다. 이에 반해 재정자립도 최하위 10개 단체에 대한 도세 징수교부금의 배분액은 81억원으로서 징수교부금 총액의 0.6%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 그리고 인구 1인당 징수교부금액으로 대비할 경우 전국 재정자립도 1위인 과천시(83,8만원)인데 반해 최하위의 재정자립도를 보이고 있는 10개 군은 1~2만원 수준에 머물고 있다.

따라서 재정자립도가 높은 시는 재정자립도가 아주 낮은 군에 비해 도세 징수교부금의 지원을 많이 받고 있는 것을 알 수 있다.

## 나. 경기도

이러한 도세징수교부금의 불합리한 배분을 징수교부금의 비중이 가장 높은 경기도에 국한시켜 살펴보면 다음과 같다.

<표3-7>에서 보듯이 도세징수교부금이 7,862억원('96년도 결산기준)인 경기도의 경우 31개 시·군의 재정자립도는 81.7%로 나타나고 있는데, 1인당 징수교부금액이 최상위인 과천시는 918,739원으로서 최하위단체인 광명시(35,549원)의 25.8배에 이르고 있다. 이는 과천시의 재정자립도가 95.5%, 광명시가 67.7%인 점과 역비례로 도세징수교부금이 배분되는 것을 나타낸다.

경기도의 31개 시·군에 대한 도세징수교부금의 평균은 253.9억원(표준편차 336.9), 재정자립도의 평균은 81.7%로 나타나는데, 이들 평균을 모두 상회하는 지방자치단체는 7개 시(수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 고양시, 과천시, 용인시)로서 대체로 도세징수교부율이 50%로 적용되고 있는 자치단체이다. 따라서 도세징수교부금과 재정자립도라는 두 변수간의 관계를 분석



<표 3-7> 경기도 도세징수교부금 교부현황 (1996)

(단위: 억원,%)

구 분	도세징수액	교 부 출	도 세 징수교부금	1인당도세 징수교부금 (원)	재정자립도
합 계	19,787	39.7	7,862	111,187	81.7
수 원 시	1,336	50	668	91,434	90.1
성 남 시	2,389	50	1,195	149,017	87.9
의정부시	522	30	166	61,561	71.5
안 양 시	909	50	454	76,242	92.0
부 천 시	1,307	50	653	83,625	86.6
광 명 시	408	30	122	35,549	67.7
평 택 시	596	30	179	171,865	54.9
동두천시	89	30	27	37,049	36.3
안 산 시	916	50	458	99,515	77.2
고 양 시	2,773	50	1,386	330,570	81.7
과 천 시	2,149	30	645	918,739	95.5
구 리 시	299	30	90	65,270	71.2
남양주시	501	30	150	98,152	51.1
오 산 시	127	30	38	59,779	45.6
시 흥 시	611	30	183	134,412	72.3
군 포 시	504	30	151	67,632	76.2
의 왕 시	194	30	58	55,220	61.9
하 남 시	194	30	58	54,144	63.7
용 인 시	1,095	30	329	156,668	85.6
과 주 시	306	30	92	54,619	44.3
이 천 시	330	30	99	65,518	50.2
양 주 군	188	30	56	61,360	42.1
여 주 군	207	30	62	64,858	33.0
화 성 군	366	30	110	66,898	56.3
광 주 군	346	30	104	118,891	59.6
연 천 군	66	30	20	36,173	19.7
포 천 군	264	30	80	64,089	42.2
가 평 군	91	30	27	50,418	28.4
양 평 군	123	30	37	48,234	21.4
안 성 군	206	30	62	50,382	35.7
김 포 군	376	30	113	95,823	59.0

하기 위하여 이들간의 상관계수(correlation coefficient)를 구해 본 결과에 의하면 0.67489로 나타나고 있다. 그러므로 도세징수교금액 또는 징수교부율의 크기에 따라 기초자치단체의 재정자립도가 결정될 수도 있는 것이다.

그리고 경기도의 31개 시·군을 대상으로 주민수를 고려하여 교부된 도세징수교부금의 변이계수(variation coefficient)를 구해 보면 <표3-8>에서 보듯이 전체 시·군은 1.39로 나타나는데, 이러한 도세징수교부금의 불균등한 배분은 도세의 세원이 시·군별로 불균등하게 분포되어 있는 동시에 인구 50만 이상의 대도시에는 도세징수교부율이 타자치단체보다 높게 책정되어 있기 때문이다. 그리고 이들 기초자치단체를 3가지로 구분하여 변이계수를 살펴보면 인구 50만 이상의 대도시( 0.64)나 군( 0.35)보다 일반시의 경우가 훨씬 높은 도세징수교부금 배분의 불균등(1.57)을 보여 주고 있는데, 이는 일반시 상호간의 도세 세원의 편차가 심하고 이로 인해 재정격차가 발생할 수도 있다는 것을 의미한다.

<표3-8> 경기도 1인당 도세징수교부금의 변이계수

(단위: 천원)

구분	단체수	평균	표준편차	변이계수
계	31	1,137	1,575	1.39
대도시	6	1,384	891	0.64
일반시	15	1,357	2,132	1.57
군	10	657	232	0.35

주: 대도시는 인구 50만 이상의 시읍

한편, 도세징수교부금을 제외한 자체재원과 징수교부금·의존재원(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 도비보조금)을 조합하여 인구 1인당규모를 기준으로 지니계수를 구하여 시·군별로 재정불균등의 정도를 살펴보면 다음과

같다(<표3-9>참조)

경기도 21개 시의 경우 자체재원에 징수교부금을 포함시킨 재원조합의 지니계수는 0.2313으로 높게 나타나는데 비해 중앙정부가 배분하는 지방교부세 등의 재원조합들의 지니계수는 훨씬 낮게 나타나므로 징수교부금의 배분이 불균등하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이는 도세의 세원이 불균등하게 분포되어 있는 상태에서 인구 50만 이상의 시에는 도세징수교부율이 50%로 적용되기 때문이다. 그런데, 10개군의 경우는 자체재원에 도비보조금과 국고보조금을 조합한 것의 지니계수는 각각 0.1802, 0.2382로써 높게 나타나는데 반해 징수교부금을 조합한 지니계수(0.1289)는 낮게 나타나므로 징수교부금이 비교적 균등하게 배분되고 있음을 알 수 있다. 이는 도세의 세원이 거의 균등하게 분포되어 있는 동시에 도세징수교부율이 30%로 일원화되어 있기 때문이다.

<표3-9> 경기도 시·군의 의존재원조합별 지니계수

의존재원조합별	지니계수	
	시(21)	군(10)
○ 자체재원(징수교부금 제외)	0.1687	0.1445
○ 자체재원+징수교부금	0.2313	0.1289
○ 자체재원+지방교부세	0.2041	0.1900
○ 자체재원+지방양여금	0.1741	0.1404
○ 자체재원+국고보조금	0.1922	0.2392
○ 자체재원+도비보조금	0.2150	0.1802

주 : 1996년 최종예산기준임

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1997.

### 3. 稅源配分 과 徵收交付金

도와 시·군간의 세원배분에서 도의 세목은 적으나 시·군에 비해 상대

적으로 많은 세원이 배분되고 있으며, 도의 세수(3조 8,458억원)중 약 34.5%인 1조 3,259억원은 도세징수교부금으로 시·군에 재배분되고 있다. 이로 인해 도세징수교부금은 시·군의 재정에 지대한 영향을 미치고 있는데, 이러한 도와 시·군간의 실질적인 세원배분이란 측면에서 도세징수교부금이 시·군재정에 미치는 영향에 대해 살펴보기로 한다.

### 가. 전국

도와 시·군간의 세원배분이란 측면에서 도세, 시세, 군세의 규모와 비중의 추이를 살펴보면 상대적으로 세원이 비교적 많은 도세와 시세는 계속 증가하고 있는 반면에 군세의 경우는 담배소비세를 제외하고는 세원기반이 워낙 취약하여 지방세수에서의 점유비율은 계속 감소일로에 있다. 이는 도와 시·군간의 세원배분이나 세목조정이 합리적인 기준이 없이 이루어졌기 때문이다. 즉 현행 도세와 시·군세가 주민의 조세부담과 혜택이 연계되어야 하고, 기초적인 공공서비스를 제공할 수 있을 정도의 세수는 최소한 확보되어야 하며, 동일도내에서 세원이 지역별로 고르게 분포되어야 한다는 시·군세의 기본원칙이 지켜지지 않은 채 세원배분과 세목조정이 이루어졌기 때문이다<sup>13)</sup>.

1997년도의 경우 <표 3-10>에서 보듯이 도세는 취득세와 등록세의 세수가 전체 지방세액에서의 비중이 아주 높아 47.9%( 38,458억원)를 차지하고

13) 지방세의 특성은 국세와는 달리 세수가 경기에 민감하지 않으면서 신장성이 있어야 하고(세수의 신장성), 세원이 지역적으로 고르게 분포되어 있어야 하며(세원분포의 보편성), 조세는 해당지역 주민에 의해서 부담되는 동시에 그 부담규모는 주민들이 지방자치단체로부터 받는 혜택에 상응해야 하며(지역성과 옹의성), 세원이 주민의 기본적인 생활서비스를 제공할 수 있을 정도로 안정성이 있어야 하며(세수의 안정성), 세무행정이 간편하고 세원관리가 용이하여야 한다(세정의 편의성)는 점을 지니는 것이다.( David King, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen and Unwin, 1984; 안종석·박정수, 앞의 책 pp 24-28)

있다. 이에 비해 시·군세는 세목의 수는 많으나 총지방세수액의 52.1%인 41,748억에 머물고 있는데, 이를 다시 시와 군으로 구분하면 시세는 80.3% (33,536억원)이고 군세는 19.7%( 8,212억원)으로 나타난다.

<표 3-10> 도와 시·군간의 세목별 세수 및 비율  
(금액: 억원,%)

구분	도		시		군	
	세수	비율	세수	비율	세수	비율
계	38,458	47.9	33,536	41.8	8,212	10.3
취득세	14,260	37.1				
등록세	18,801	48.9				
경주마권세	2,316	6.0				
면허세	1,155	3.0				
공동시설세	1,130	2.9				
지역개발세	70	0.2				
과년도수입	726	1.9				
주민세			6,566	19.6	1,267	15.4
재산세			2,123	6.3	419	5.1
자동차세			7,259	21.6	1,666	20.3
농지세			8	0.02	11	0.1
도축세			185	0.5	95	1.1
담배소비세			8,571	25.6	3,104	37.8
종합토지세			4,387	13.1	1,333	16.2
도시계획세			2,459	7.3	234	2.8
사업소세			1,449	4.3	250	3.0
과년도수입			529	1.6	112	1.4

자료 : 내부부, 「지방자치단체 예산개요」, 1997

그런데 1997년도 예산기준으로 도세징수교부금은 1조 3,259억원인데, 이 중 85.9% (1조 1,389억원)는 시에 배분되고, 군에는 14.1%( 1,870억원)에 불과한 실정이다. 그리고 <표 3-11>에서 징수교부금배분 추이를 보면 시에는 계속 징수교부금의 배분비율이 높아지고 있으나 군은 오히려 감소하고 있어

군 보다 시에 더욱 많은 재원이 배분되는 경향을 보이고 있을 뿐만 아니라 도시로의 인구집중화 현상으로 인해 앞으로 더욱 많은 징수교부금이 시에 배분될 전망이다.

<표 3-11> 도세징수교부금 배분현황

(단위: 억원,%)

구 분	1995		1996		1997	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
계	9,262	100.0	11,443	100.0	13,259	100.0
· 시	7,623	82.3	9,466	82.7	11,389	85.9
· 군	1,639	17.7	1,977	17.3	1,870	14.1

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.

이와 같이 재정력과 무관하게 시와 군간의 세원배분 및 도세징수교부금의 배분으로 인하여 시와 군간의 재정력 격차를 더욱 심화시키고 있는 것이다.

<표3-12>에서 보듯이 1997년도의 경우 도·시·군 간의 형식적인 세원 배분이 47.9 : 41.8 : 10.3 이던 것이 도세징수교부금으로 인하여 31.4 : 56.0 : 12.6 으로 나타나 시·군 간의 세수격차는 더욱 커지고 있음을 알 수 있다.

<표 3-12> 광역과 기초자치단체간의 세원배분

(단위: 억원,%)

구분	1995		1996		1997	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
○ 형식적 세원배분	56,959	100.0	68,594	100.0	80,206	100.0
- 도세(A)	24,933	43.8	31,696	46.2	38,458	47.9
- 시세(B)	24,185	42.4	27,866	40.6	33,536	41.8
- 군세(C)	7,841	13.8	9,032	13.2	8,212	10.3
○ 도세징수교부금	9,262	100.0	11,443	100.0	13,259	100.0
- 시분(D)	7,623	82.3	9,466	82.7	11,389	85.9
- 군분(E)	1,639	17.7	1,977	17.3	1,870	14.1
○ 실질적 세원배분	56,959	100.0	68,594	100.0	80,206	100.0
- 도 (A-D-E)	15,671	27.5	20,253	29.5	25,199	31.4
- 시 (B+D)	31,808	55.8	37,332	54.4	44,925	56.0
- 군 (C+E)	9,480	16.7	11,009	16.1	10,082	12.6

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.  
내무부, 「지방재정연감」, 각년도.

## 나. 경기도

경기도의 경우 1997년 예산기준으로 도세징수교부금은 전국 도세징수교부금(1조 3,259억원)의 49.3%인 6,541억원으로 나타나고 있는데, 이 중 90.2%( 5,903억원)는 21개 시에 배분되고 10개 군에는 9.8%( 638억원)만이 배분되고 있다. 그리고 일반구가 설치되어 있거나 인구 50만이 넘어 도세징수교부율이 50%로 적용되는 경기도의 6대도시 (성남, 수원, 안양, 부천, 안산, 고양)에는 경기도 도세징수교부금총액 의 57.1%나 차지하고 있으며, 과거에 비해 그 비중은 더욱 늘어나고 있는 추세를 보이고 있다.(<표 3-13> 참조) 이러한 추세는 시와 군간의 세원편차나 인구유입을 고려할 때 더욱 그러할 것으로 전망된다.

<표 3-13> 경기도의 도세 징수교부금 배분 현황

(단위: 억원,%)

구 분		1995		1996		1997	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율
계		5,371	100.0	5,669	100.0	6,541	100.0
시	소 계	4,413	82.2	4,797	84.6	5,903	90.2
	대도시	2,840	52.9	3,114	54.9	3,738	57.1
	일반시	1,573	29.3	1,683	29.7	2,165	33.1
군		958	17.8	872	15.4	638	9.8

주: 대도시는 일반구가 설치되어 있는 인구 50만 이상의 시임.

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 각년도

내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도

이러한 징수교부금 배분의 영향으로 1997년도 기준으로 경기도의 시·군간의 형식적인 지방세의 세원배분이 551 : 338 : 61로 나타나던 것이 359 : 561 : 80 의 실질적 세원배분을 보이고 있는데, 이는 징수교부금이 기초자치단체의 빈익빈 부익부 현상을 가속화시키는 요인으로 작용하고 있기 때문이다(<표 3-14> 참조).



<표 3-14> 경기도 도와 시·군간의 세원배분

(단위: 억원,%)

구분	1995		1996		1997	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
○ 형식적 세원배분	24,879	100.0	27,916	100.0	34,153	100.0
- 도세(A)	13,150	52.9	14,560	52.2	18,808	55.1
- 시세(B)	9,019	36.2	11,537	41.3	13,253	38.8
- 군세(C)	2,710	10.9	1,819	6.5	2,092	6.1
○ 도세징수교부금	5,371	100.0	5,566	100.0	6,541	100.0
- 시분(D)	4,413	82.2	5,126	92.1	5,903	90.2
- 군분(E)	958	17.8	440	7.9	638	9.8
○ 실질적세원배분	24,879	100.0	27,916	100.0	34,153	100.0
- 도(A-D-E)	7,779	31.3	8,994	32.2	12,267	35.9
- 시(B+D)	13,432	54.0	16,663	59.7	19,156	56.1
- 군(C+E)	3,668	14.7	2,259	8.1	2,730	8.0

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1997  
 내무부, 「지방재정연감」, 각년도.

#### 4. 道の 財政調整과 徴收交付金

도비보조금은 도의 종합적인 계획이나 시책상 필요하다고 인정되는 경우나 시·군의 재정형편상 필요하다고 인정될 경우에 시·군에 지급되는 특정 교부금이라고 할 수 있는데<sup>14)</sup>, 이러한 도비보조금의 교부에 따른 경비부담의 기준은 다음과 같으나, 구체적 경비 부담비율은 설정되어 있지 않은 실정이다<sup>15)</sup>.

14) 이영희, 이상용, 앞의 책, p66

15) 원래 순수 도비보조사업을 위한 보조금의 교부에 따른 시·군간의 경비부담비율은 법령이나 조례가 정하는 경우를 제외하고는 부담지시를 못하도록 지방재정법 제21조 3항에 규정되어 있으나 구체적인 부담율에 관한 규정은 아직 마련되어 있지 않다.

① 도의 고유사무에 해당되나 시·군에 위임하여 업무를 수행할 경우 그에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 도가 부담하여야 함(지방재정법 제24조).

② 원래 시·군의 고유사무에 해당되지만 도의 계획과 판단에 따라 특별히 권장하고자 하는 사무는 사업의 효과가 미치는 범위 및 지방자치단체간의 이해관계가 있는 사업이라면 그 이해 관계의 정도에 따라 상호 경비를 부담해야 함.

③ 도가 시행하는 토목, 건설사업으로 그 구역안의 시·군에 이익이 되는 경우에 대하여는 도는 당해사업으로 인한 수익의 한도내에서 그 사업에 소요되는 경비의 일부를 부담시킬 수 있음(지방재정법 제25조).

이와 같이 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 재정조정수단이라고 볼 수 있는 도비보조금은 1997년 예산기준 2조 3,020억원으로 시·군예산( 37조 2394억원)의 6.2%에 불과하나 시·군의 재정력 격차를 해소하기 위한 도의 재정조정제도로써 더욱 발전이 요구되고 있다. 이 문제는 기초자치단체의 공공서비스 공급과정에서 지리적으로 공통영역에 속하고 있는 광역자치단체의 적절한 역할이 기대되기 때문이다.

이러한 맥락에서 볼 때 광역자치단체인 도는 중앙정부의 하위단체인 동시에 기초자치단체의 상위단체라는 지위로 인해 중앙정부와 기초자치단체를 연결하는 매개체로서의 역할을 수행해야 하며, 중앙정부의 정책을 기초자치단체에 반영하면서 기초자치단체의 지방이익을 중앙에 대변하는 임무를 수행해야 한다. 또한 광역적인 영역에 파급효과를 가져오는 사업이나 정책을 수행해야 할 것이다. 이같은 광역자치단체의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 도의 재정조정기능을 강화할 수 있는 제도적 장치가 뒷받침되어

야 할 것이다.

그런데 도비보조금의 시·군에 대한 배분실태를 살펴보면 <표 3-15>에서 보듯이 1997년도 예산기준으로 전체 도비보조금액(2조 3,020억원)의 55.1%인 1조 2,688억원이 72개 시에 지원되는데 비해, 93개 군에는 9%(1조 332억원)가 지원되는데 그친다. 이는 세원이나 재정기반이 취약한 군보다 오히려 세원이나 재정기반이 다소 나은 시에 도비보조금이 더욱 많이 지원되고 있어, 도와 시·군간의 재정연계가 제대로 되지 않음을 보여주는 것이다.

<표 3-15> 도비보조금 배분 현황

(단위: 억원,%)

구	1995		1996		1997	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
계	19,768	100.0	21,800	100.0	23,020	100.0
시	10,304	52.1	11,002	50.6	12,688	55.1
군	9,464	47.9	10,778	49.4	10,332	44.9

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1997  
내무부, 「지방재정연감」, 각년도.

이와 같은 현상은 세원이 풍부하거나 인구규모가 큰 도에서 볼 수 있다. 특히 경기도의 경우 <표 3-16>에서 보듯이 전국 도비보조금(2조 3,020억원)의 27.4%를 점하고 있는 6,312억원을 시에 59.9%(3,781억원), 군에 40.1%(2,531억원)를 지원하고 있다. 이는 시·군의 재정력과 반비례하는 도비보조금의 배분인 것이다.

<표 3-16> 경기도 도비보조금 배분 현황

(단위: 억원,%)

구 분	1995		1996		1997	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
계	6,524	100.0	6,517	100.0	6,312	100.0
시	3,080	47.2	3,562	54.7	3,781	59.9
군	3,444	52.8	2,955	45.3	2,531	40.1

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1997  
 내무부, 「지방재정연감」, 각년도.

따라서 시·군에 대한 도비보조금의 지원이 시·군간의 재정력 불균등을 더욱 심화시킬 수 있으므로 도의 재정조정차원에서 정세비 보전 수준을 재정조정역할을 수행하고 있는 도세징수교부금제도와 연계시켜 도비보조금 제도의 개선이 시급히 요구되고 있는 것이다.

### 第3節 道稅의 徵收方法

15개 지방세의 일부세목에 대한 징수권은 중앙정부가 갖고 있는 경우도 있고, 징수업무 자체를 타 자치단체에 위임하고 있는 경우도 있는데, 전자에 해당하는 세목은 독립된 세목이라기 보다는 중앙정부가 징수하는 국세에 부가하여 과세되는 부가세 형태의 지방세(예: 주민세 소득할)이고, 후자의 예로는 광역자치단체가 과세권을 갖고 있으나 징수업무를 기초자치단체에 위임

하는 시·도세를 들 수 있다.

그리고 현행 도세체계는 보통세 4개세목(취득세, 등록세, 면허세, 경주 마권세)과 목적세 2개세목(공동시설세, 지역개발세)으로 구성되어 있으며, 1997년도 징수목표액 기준으로 3조 8,458억원(전체 지방세수액의 21.7%)에 달하고 있다.

이러한 도세의 징수방법을 살펴보면, 6개 도세목 중 세무공무원이 납세고지서를 납세의무자에게 교부하여 징수하는 보통징수방법은 2개세목(면허세 정기분, 공동시설세), 납세의무자가 납세할 과세표준과 세액을 신고하는 동시에 신고한 세액을 계산하여 자진 납부하는 신고납부방법은 4개세목(취득세, 등록세, 면허세 수시분, 지역개발세), 지방세의 징수상 편의가 있는 자(즉 납세의무자 본인 및 정부가 아닌 제삼자)로 하여금 대신 징수시키고 그 징수한 세금을 납입케 하는 특별징수 방법은 1개세목(경주마권세)에 적용되고 있다(<표3-17> 참조)

<표3-17 > 지방세의 세목과 징수방법

징수방법	계	도세	시·군세
보통징수방법	7개 세목	면허세(정기분), 공동시설세	재산세, 자동차세,종합토지세, 도시계획세, 주민세(균등할)
신고납부방법	6개 세목	취득세,등록세, 면허세(수시분), 지역개발세	주민세(소득할), 사업소세
특별징수방법	4개 세목	경주·마권세	도축세, 주민세(소득할일부), 담배소비세

그런데 지방세를 기초자치단체에 위임하여 징수하는 도세와 직접 징수하는 시·군세로 구분하여 그 징수율의 추이를 살펴보면, <표 3-18>에서 보듯이 시·군세 보다 도세의 징수율이 낮아 도세 체납이 많이 되고 있음을 알 수 있는데, 취약한 지방재정의 확충을 위해 이에 대한 대책의 강구가 시급히 요구되고 있다.

<표 3-18> 지방세 징수율 추이

(단위: %)

구 분	'90	'91	'92	'93	'94
계	93.8	94.0	93.4	93.2	92.5
도 세	93.4	93.6	92.9	92.4	91.8
시 세	95.0	94.9	94.8	94.8	94.2
군 세	95.0	94.9	94.8	97.6	96.3

자료: 내무부, 지방세정연감, 각년도.

# 第4章 道稅 徵收交付金制度의 改編方案

## 第1節 基本方向

도세징수교부금은 지방세법 제53조와 동법 시행령 제41조에 의거하여 기초자치단체인 시·군에 대하여 도세(취득세, 등록세, 면허세, 경주마권세, 공동시설세, 지역개발세) 징수액의 일정비율을 징수비용이라는 명목으로 교부하는 것이다. 이와 같이 도세의 징수에 소요되는 경비를 광역자치단체인 도가 부담하는 것은 시·군이 처리하는 도세의 부과·징수 업무가 도지사로부터 위임받아 수행하는 도의 위임사무이기 때문이다. 따라서 도세징수교부금은 조세로서의 성격을 일부 지니고 있으나, 시·군의 경상적 세외수입으로 분류되며 그 규모 또한 상당한 것으로 나타나고 있다.

그런데, 시·군이 도세를 징수하여 도에 납입한 금액의 30%를 도세 징수교부율로 법적으로 책정되어 있고, 특히 도단위의 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도세징수액의 50%로 상향 책정되어 있다. 이와는 달리 서울특별시나 광역시의 경우는 기초자치단체인 자치구에 대한 시세의 징수교부율은 3%로 책정되어 있다.

이러한 측면에서 볼 때 도세징수교부금이 시·군의 관내에 있는 도세목의 과세물건에 대한 도세의 징수고지 및 징수에 실제로 소요되는 비용을 보상에 주는 순수 처리비인가에 대해 재규명할 필요성이 있으며, 도세의 징수

처리비에 비해 과다한 징수교부금이 시·군에 지원되는 것은 이 제도에 또 다른 의미가 함축되어 있다는 것으로 볼 수가 있다. 즉 많은 연구결과<sup>16)</sup>에 의하면 도세징수교부금이 도세의 징수에 필요한 비용을 보상하기 위한 제도 외에 법적 뒷받침은 없으나 도와 시·군간의 재원배분 차원에서 활용되고 있는 제도라는 것이다. 이처럼 징수교부금제도가 도의 시·군에 대한 재정 조정의 기능을 담당하고 있으나, 도세징수액의 일정율로 교부되고 있는 관계로 오히려 시·군간의 재정불균등을 심화시키고 있다는 것이다.

따라서 제3장에서 제시된 문제점에 기초하여 현행 도세징수교부금제도를 개편하기 위한 기본방향을 설정하면 다음과 같다.

(1) 도세징수교부금은 도세징수업무를 담당하는 시·군의 징수비용을 보전해 주는 제도로 도입된 만큼 도세징수에 소요되는 비용을 추정하여 징수교부율을 적정화한다.

(2) 도세징수교부금은 사실상 도에서 시·군으로 이전되는 일반재원의 역할을 하고 있고, 이로 인해 도세가 도와 시·군간의 공동세적 성격으로 변질된 만큼, 제도개편을 통하여 징세비 수준으로 징수교부율을 설정함으로써 새로이 확보되는 도의 기용재용을 활용하여 도의 재정조정기능을 강화하도록 한다.

16) 윤영권(1996)은 도세 징수교부금은 도세 징수액의 보상력 차원을 제외한 재원은 역교부금적 성격의 재원으로 운용하여 재정조정기능을 강화하도록 제도화할 필요가 있다고 보며, 배종광(1993)은 일반 시·군과 인구 50만 시로 구분하여 차등적용하는 이원적 도세 징수교부율을 폐지하여 기초자치단체간의 재정격차를 완화시킬 필요성이 있으며, 이영희(1994)는 도세 징수교부금제도는 시·군이 도로부터 위임받은 조세를 부과, 징수하는 것에 대한 징수비용을 보상한다는 의미보다는 광역자치단체와 기초자치단체간의 재원배분적 성격이 더욱 강한 제도이므로 재정력을 기준으로 새롭게 징수교부금을 배분해야 한다고 제안하고 있다(윤영권, “도와 시군간 재정운영의 연계 및 조정방안”, 『경기 21세기』 제 6호, 1996; 배종광, “합리적 지방재정조정을 위한 도세 징수교부금제도의 개선방안”, 내무부 지방행정연수원 논문집, 1993; 이영희, “징수교부금제도의 재원배분 형평화 효과분석”, 한국정책학회 통계학술대회 발표논문, 1994).



이상과 같은 도세징수교부금제도의 개편과는 다른 차원에서, 도세의 지방 세법상의 부과·징수권자와 실제 징수권자의 불일치로 인해 도세 체납율이 높고 부과·징수체계가 불합리하므로 도세의 징수 효율화를 위한 제도적 장치로서 도세사무소의 설치를 검토할 필요성이 있다.

특히 경기도와 일부 시·도에서 제안되고 있는데, 도세사무소의 설치·운영에 소요되는 경비의 규모는 현재의 징수교부금액의 일부에 지나지 않는 것으로 추정되고 있다. 이 경우에도 추가로 확보되는 도의 가용재원을 시·군의 재원재배분이나 재정조정을 하는데 활용할 수 있을 것이다.

따라서 도세의 부과·징수방법을 개선하여 지방세 징수업무의 효율성을 제고하기 위한 도세사무소의 설치 타당성을 검토하기로 한다.

## 第2節 徵收交付率의 適正化

현행 도세징수교부율은 도세징수액의 30%에 해당하는 징수교부금을 도세징수의 처리비로 시·군에 교부되고 있는데 반해, 도단위의 인구 50만 이상의 대도시에 대하여는 도세징수액의 50%를 교부하고 있어 동일 제도내에서 이원적으로 운영되고 있다.

더구나 실제의 도세징수비는 <표 4-1>에서 보듯이 도세징수액(4조 2,455 억원)의 1.9%인 80,791백만원 수준인데, 이는 시·군별로 도세징수액의 0.8~5.5% 수준을 보이고 있어 도세의 징수처리비를 보전한다는 제도 도입의 취지와 괴리된 채 도세징수교부금제도가 운영되고 있는 것이다.

<표 4-1> 도세징수비의 비중

(단위: 백만원)

구 분	도세징수액(A)	징세비(B)	B/A(%)
계	4,245,473	80,791	1.9
부 산	16,204	268	1.7
대 구	28,897	377	1.3
인 천	8,046	442	5.5
경 기	2,259,700	18,135	0.8
강 원	143,223	5,860	4.1
충 북	167,839	4,366	2.6
충 남	192,793	5,683	2.9
전 북	228,601	5,436	2.4
전 남	206,807	8,311	4.0
경 북	350,060	8,217	2.4
경 남	558,965	9,554	1.7
계 주	84,338	1,791	2.1

자료: 내무부, 「보통교부세산정내역」, 1997.

이와 같이 도세징세비는 징수액의 2% 내외로, 국세의 경우 징수액의 1% 내외로 추정되며, 외국의 경우 미국은 주정부와 지방정부가 중복과세하고 있는 판매세의 경우 그 세수액의 1%, 일본은 광역자치단체(都·道·府·縣)와 기초자치단체(市·町·村)가 중복과세하고 있는 주민세의 경우 그 세수액의 7%를 징세비로 지원하고 있다. 그리고 특별시와 광역시의 경우 자치구에 대한 시세징수교부율은 3%로 법정화되어 있으며, 이와는 별도로 자치구의 재정조정을 위한 장치로 조정교부금제도가 운영되고 있다.

따라서 30%와 50%로 이원화되어 있는 현행 도세징수교부율을 3~5%로 일원화하고, 이에 따라 새로이 확보되는 도의 가용재원은 당해 시·군간의 재정조정에 활용하는 것이 지방재정의 균형발전을 위해 바람직할 것이다.

이와 같이 도세징수교부율을 조정하게 될 경우 도단위 인구 50만 이상의 대  
도시에 대한 특례인정을 위해 별도의 재원조치는 강구되어야 할 것이다<sup>17)</sup>.

### 第3節 徵收交付金配分の 合理化

현행 도세징수교부금은 시·군재정의 빈익빈 부익부 현상을 심화시키는  
동시에 도의 재정조정기능을 제대로 수행하는데 그 기여도가 미약하므로  
도세징수교부율을 징세처리비 기준으로 도세징수액의 일정율(39%)로 일원  
화하는 동시에 이로 인해 추가로 확보되는 도의 가용재원을 합리적으로 배  
분하기 위한 방안을 살펴 보기로 한다.

#### 1. 差等徵收交付金制度 로의 改編方案

현행 도세 징수교부금은 시·군간의 재정불균등을 완화한다기 보다는 오  
히려 시·군간의 재정불균등을 촉진하는 문제점을 지니고 있는 상태에서 제  
도가 운영되고 있다.

따라서 시·군에 대한 도세징수액의 일정비율을 배분하는 도세징수교부  
금제도는 징수비용의 보상적 성격 뿐만 아니라 재정조정적 성격을 갖도록  
할 필요성이 있다. 이를 위해 시·군의 재정력을 반영시켜 도세 징수교부율  
을 결정하는 차등징수교부금제도를 도입하는 것이다.

17) 도단위 인구 50만 이상의 대도시는 일반시와는 달리 그동안 도가 수행하던 사무  
의 19종 45건을 도를 대신하여 직접 수행하는 특례가 지방자치법에 의해 보장  
되고 있기 때문에 이에 대한 재원보전이 있어야 함(제3장 참조)

이러한 차등징수교부금 제도는 시·군의 재정력을 측정할 수 있는 일정한 기준으로 재정력에 역비례시킨 차등징수교부율을 실제의 도세징세비(예: 도세징수액의 3%)에 추가하는 방안이다. 예컨대 차등징수교부율은 동일도내의 각 시·군을 대상으로 재정력의 상위단체, 중위단체, 하위단체로 구분하여 10%, 30%, 50%로 도세징수교부율을 차등화하는 것이다<sup>18)</sup>. 이와 같이 각 시·군의 재정력에 의한 상위, 중위, 하위단체에 차등적인 도세징수교부율을 설정함에 있어서는 차등적용재원의 규모, 재정력에 따른 시·군의 분포상태, 이 제도의 도입으로 인한 재정손실단체와 재정수혜단체간의 형평성 등이 고려되어야 할 것이다.

이러한 차등징수교부금제도의 도입과 관련하여 경기도의 경우, 31개 시·군의 재정자립도를 기준으로 차등징수교부금 배분상황을 예시하면 다음과 같다.

즉 재정자립 순위에 의거하여 상·중·하위 단체에 속하는 수원시, 광주군, 연천군에 차등징수교부금을 배분하면 <표 4-2>에서 보듯이 상위단체 수원시는 차등교부율 10%, 징세비보전교부율 3% 및 인구 50만이상의 특례교부율 20%를 모두 합한 33%가 새로운 도세징수교부율로 적용되어 440.9억원의 징수교부금을 배분받게 되는데, 이는 현행 도세징수교부금에 비해 227.1억원이 감소되는 것이다. 이에 반해 재정자립도가 하위그룹에 속하는 연천군의 경우는 차등교부율 50%와 징세비보전교부율 3%를 합한 53%의 징수교부율이 적용되어 35억원의 도세징수교부금을 받게 되는데, 이는 현행 징수교부금보다 15억원이 증가한 것이다. 그리고 중위단체인 광주군은 차등교부율 30%와 징세비보전교부율 3%를 합한 33%의 징수교부율이 적용되어

18) 차등징수교율의 적용기준이 되는 기초자치단체의 재정력은 무엇으로 파악할 것인가가 대단히 중요한 문제가 되는데, 이에 대한 연구는 본보고서의 연구범위에서는 제외하기로 한다.

현재보다 10.2억원이 증가된 도세징수교부금이 배분된다.

<표 4-2> 차등징수교부금의 배분예시(경기도)

구분	재정자립수준		
	상위단계:수원시	중위단계:광주군	하위단계:연천군
재정자립도	95.5%	59.5%	19.7%
도세징수액(A)	1,336억원	346억원	66억원
도세징수교부율(B)	33%	33%	53%
· 차등교부율	10%	30%	50%
· 징세비보전교부율	3%	3%	3%
· 인구50만시특례교부율	20%	-	-
도세징수교부금(A×B)	440.9억원	114.2억원	35억원
현행교부금과의 차액	227.1억원감소	10.2억원증가	15억원증가

이와 같이 도세의 징수교부율을 시·군의 재정력에 따라 차등적용하는 차등징수교부금제도를 도입하게 될 때 시·군간의 재정불균등을 다소 완화시킬 수 있다.

이러한 차등교부율을 적용하여도 도세의 세원이 빈약한 지방자치단체 주로 군단위에 실제로 배분되는 재원은 많이 소요되지 않으므로 도세징수액의 일정을 보다 일정금액으로 배분할 수도 있을 것이다.

이와 같이 일정금액으로 차등교부하게 될 때 차등교부금의 재원을 각 도별로 살펴보면, <표 4-3>에서 보듯이 경기도의 경우는 현행 징수교부금인 654,104백만원에서 징세비보전분 50,456백만원과 인구 50만이상의 시에 적용되는 특례보전분 149,540백만원을 제외한 454,108백만원이 재정력에 따라 배분되는 차등교부금액분이 되는 것이다.

<표 4-3> 차등징수교부율과 재정부족액의 비교

(단위: 백만원,%)

구 분	징 수 교 부 금				재 정 부족액 (D)	C/D(%)
	계	징세비 보전분 (A)	특 레 보전분 (B)	차등교부 액(율)분 (C)		
광역시	14,113	1,411	-	12,702	15,143	83.9
경기도	654,104	50,456	149,540	454,108	66,085	687.2
강원도	53,756	5,376	-	48,380	108,695	44.5
충북도	59,652	4,541	14,244	40,867	63,895	63.9
충남도	69,275	6,928	-	62,347	97,543	63.9
전북도	78,019	5,941	18,608	53,470	105,841	50.5
전남도	44,705	4,471	-	40,234	155,852	25.8
경북도	104,078	8,895	15,132	80,051	157,660	50.8
경남도	220,167	16,982	50,346	152,929	123,271	124.1
제주도	28,105	2,811	-	25,294	21,208	119.3

- 주: 1. 징세비보전분 : 도세징세액의 3%  
 2. 특례보전분(인구 50만 이상의 시에 적용) : 도세징수액의 20%  
 3. 차등교부율분 : 도별 징수교부금총액에서 징세비보전분과 특례보전분을 제외한 것  
 4. 재정부족액 : 기준재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)  
 - 보통교부세배분액  
 5. 1997년 예산기준

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요, 1997.  
 내무부, 「보통교부세산정내역, 1997.

## 2. 財政調整機能의 強化를 위한 徵收交付金制度 로의 改編方案

도가 시·군에 대한 재정조정 기능을 강화하기 위하여 앞에서 제시한 바와 같이 도세징수교부금액에서 징세비보전과 특례보전분을 제외한 차등교부금분을 도단위 재정조정 재원으로 하는 새로운 재정평형교부금제도를 도입하는 것이다. 이러한 개편방안은 도세징세비의 보전액은 특별시와 광역시에 적용되고 있는 시세징수교부율과 같이 도세징수액의 3%로 일원화하여 교부되도록 하고, 이에 따라 새로이 확보되는 도의 가용재원을 도단위 재정조정 재원화하여 시·군의 재정력 형평화를 위한 재정평형교부금제도를 도입하는 방안이다.

이러한 도단위의 재정평형교부금제도는 역교부금과 같이 동일 광역자치단체에 속하고 있는 기초자치단체간 부유한 단체의 재정부담으로 빈곤한 자치단체가 재정 지원을 받는 것이라기 보다는 현행 도세징수교부율을 하향조정함으로써 새로이 확보된 재원을 광역자치단체가 재정력을 감안하여 시·군에 차등적으로 지원하는 것이<sup>19)</sup>.

19) 독일의 연방정부와 주정부간의 재정조정은 1 단계: 공동세를 통한 연방과 주정부간의 수직적 재정조정→2 단계: 부가가치세를 통한 주정부간의 수평적 재정조정→3 단계: 주정부간 역교부금을 통한 재정조정→4 단계: 연방정부에 의한 주정부와 지방자치단체에 대한 교부금배분을 통한 재정조정에 의해 이루어지고 있다. 특히 3 단계에 이루어지는 주정부간의 수평적 재정조정은 권단계의 재정조정에도 불구하고 주정부 상호간에 재정력의 격차가 여전히 존재하기 때문에 재정력이 전체 주의 평균이하인 주는 평균이상인 주에 의해 제공되는 재정조정기여금으로부터 재정조정 교부금을 지원받게 되는 것을 뜻하는데, 이것이 진정한 의미의 지방정부간의 역교부금제도라고 할 수 있다(이에 대한 구체적인 내용은 < 김동건의, 「주요국의 지방재정」, 서울: 지방경제사, 1996, PP. 17-57>을 참조할 것). 그런데, 본 보고서에서 제시하는 재정평형교부금(fiscal equalization transfer)이라는 명칭은 광역자치단체인 도가 현행 도세징수교부금제도에 의해 기초자치단체인 시·군의 자체재원이 되는 도세징수교부금(경상적 제외수입)의 일정비율의 재원을 시·군의 재정조정을 위한 재원으로 활용한다는 의미에서 명명된 명칭으로서 도단위의 재정조정교부금의 성격을 지니고 있으나, 현재 서

따라서 도단위의 재정평형교부금은 동일 도내의 지역간 재정양여의 격차를 다소 완화할 수 있고, 1인당 재정의 균등한 배분을 가능케 하여 공공서비스 공급의 형평성을 확보할 수 있으며, 생산요소의 지역간 이동을 유인하게 되어 지역경제의 자립기반을 제고할 수 있다<sup>20)</sup>.

이와 같은 재정평형교부금제도를 통해 도가 시·군의 재정조정기능을 강화할 수 있는 3가지 대안을 제시하면 다음과 같다.

- (대안 1) : 새로이 확보된 도의 가용재원을 도비보조금의 재원으로 활용하고 도비보조사업의 보조율을 시·군의 재정능력에 따라 차등화하는 방안 → 특정재원
- (대안 2) : 보통교부세의 배분의 기준이 되는 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)에 비례시켜 재정평형교부금재원을 배분하는 방안 → 일반재원
- (대안 3) : 지역간 재정력 격차를 시정하기 위해 시·군별 지방단위 SOC시설에 대한 차등적인 투자재원으로 재정평형교부금재원을 배분하는 방안 → 포괄적 특정재원

이러한 3가지 대안을 평가할 경우 대안 1과 대안 3은 현재 운영되고 있는 도비보조금이나 지방양여금 제도와 유사할 뿐만 아니라 시·군에 특정재원으로 지원될 수 밖에 없기 때문에 시·군간의 재정조정의 역할을 제대로 수행하기가 곤란하다. 특히 대안 1의 경우는 도세징수교부금제도의 개편으로 확보된 도의 재정조정재원을 도의 시책사업을 위한 도비보조금(특정재

---

울특별시와 광역시에서 운용되고 있는 조정교부금과의 혼동을 피하기 위한 것이다.

20) 이러한 재정평형교부금제도의 장점에도 불구하고 생산성이 높은 지역으로의 생산요소 이동을 위축시켜 경제적 효율성을 저하시킬 수 있다는 반론이 있다(T. J. Courchene, *Equalization Payments*, Toronto: Ontario Economic Council, 1984).



원)으로 전환 또는 연계시키는 수단이 되어 기초자치단체의 자치재정권을 제약하게 될 소지도 있으며, 중앙정부가 지원하는 국고보조금을 포괄보조금(block grant)으로 운용하고자 정책방향과도 부합되지 않을 수도 있다. 그러나 대안 2의 경우는 중앙정부 차원에서 지방자치단체의 재정력을 보전하고 지방자치단체간의 재정격차를 완화하기 위해 운영되고 있는 보통교부세제도를 도단위에서 지원할 수 있으며 시·군의 일반재원으로 시·군의 재정력 형평화에 크게 기여할 수 있는 대안이 될 것이다.

한편 이러한 재정평형교부금의 재원은 각 도별로 그 규모가 상이하며, <표 4-4>에서 보듯이 도세징수액의 27%인 1조 1,463억원에 달하는 것으로 나타난다. 이 중 세원기반이 풍부한 경기도와 경남도의 비중은 각각 53.2% (6,101억원), 13.2% (1,509억원)인데 비하여 타도(제주도 제외)의 경우는 대체로 4-5% 수준의 비중을 보이고 있다. 이로 인하여 도단위의 역교부금제도 도입시 전국의 기초자치단체 상호간의 재정불균등을 심화시킬 수 있는데, 이 문제는 중앙정부차원의 재정정책으로 해결하여야 하는 것이므로 본 연구 범위에서는 제외하기로 한다.

특히 경기도의 경우 도세징수교부율을 50%로 상향조정해 줄 것을 요구하는 시가 많이 있으며, 이렇게 될 경우 도의 가용재원이 감소되어 시·군간 재정격차완화를 위한 재정조정기능이 약화될 수밖에 없는 점을 감안할 때, 이러한 재정평형교부금제도는 시·군의 재정격차를 완화하는데 크게 기여할 것으로 보인다.

<표 4-4> 재정평형교부금재원의 규모

(단위: 백만원,%)

구 분	도세징수액(A)	징수교부율(B)	평형교부금(A×B)
계	4,245,473	27%	1,146,278(100.0)
부 산	16,204		4,375( 0.4)
대 구	28,897		7,802( 0.7)
인 천	8,046		2,172( 0.2)
경 기	2,259,700		610,119(53.2)
강 원	143,223		38,670( 3.4)
충 북	167,839		45,317( 4.0)
충 남	192,793		52,054( 4.5)
전 북	228,601		61,722( 5.4)
전 남	206,807		55,838( 4.9)
경 북	350,060		94,516( 8.2)
경 남	558,965		150,920(13.2)
제 주	84,338		22,771( 2.0)

주: 광역시(부산, 대구, 인천)의 도세징수액은 이들 시의 관할하에 있는 4개 군(기장군, 달성군, 강화군, 용진군)의 시세입  
 자료: 내무부, 「보통교부세 산정내역」, 1997

## 第4節 道稅徵收方法의 改善

지방세법상의 도세의 부과·징수권자(광역자치단체)와 실제의 징수자(기초자치단체)의 상이함과 도세체계의 불합리함으로 인해 부과·징수의 효율화가 곤란한 실정이다.

따라서 도세징수금제도와는 별개로 도세의 징수방법을 개혁하기 위한 방안으로 도세사무소를 신설하여 도세를 직접 징수하는 방안과 도세와 시·군세의 세목을 조정하여 세원을 재배분하는 방안이 고려될 수 있는데, 여기서

는 전자에 대해서만 검토하기로 한다.

따라서 도세의 징수만을 전담하는 도세사무소를 신설하는 것은 도세징수액의 30%인구 50만 이상의 시인 경우는 50%를 도세징수처리비로 시·군에 교부하는 도세징수교부금제도를 폐지하는 대신에 지방세 징수업무의 전문화와 효율화를 기할 수 있는 방안으로서 일부 광역자치단체(경기도 대전시 등)에서 제안되고 있는 안이기도 하다<sup>21)</sup>. 특히 경기도가 구상하는 도세사무소(안)에 의하면 도내 19개소에 도세징수사무를 전담하는 기구를 설치하고, 여기에 총 900명 정도의 세무공무원과 연간 예산 276억원('96년도 도세징수액의 1.5%수준)이 필요한 것으로 추정되고 있다.

이와 같이 도세사무소를 신설하게 될 경우 지방세 담당공무원의 전문화와 세무부조리의 제거가 가능하게 되고, 세무공무원은 승진기회의 확대로 이들에 대한 유인체제도 강화될 수 있으며, 경우에 따라 시·군세를 도세와 함께 징수할 수 있어 지방세 징수업무의 효율화를 기할 수 있을 것으로 판단된다.

그리고 도세사무소의 설치·운영에 소요되는 경비는 현행 도세징수교부금으로 충분히 조달할 수 있으며 이러한 도세사무소의 설치 및 운영에 소요되는 경비를 제외한 현행 도세징수교부금의 여유재원은 앞에서 제시한 역교부금제도를 통하여 시·군에 대한 재정조정기능을 강화하는데 활용할 수도 있다.

이러한 도세징수사무소를 별도로 설치하여 도세를 직접 징수하는 방안에 대한 찬·반양론을 살펴보면 다음과 같다.

21) 대전광역시의 경우 시본청과 일선구청으로 이원화되어 있는 지방세 부과와 징수업무를 통합 관리하기 위한 「지방세본부」(가칭)의 설립을 신중히 검토하고 있으며, 경기도는 일선 시·군의 전전한 재정조정을 통한 지역의 균형개발과 세무직 공무원의 전문화를 위해 「도세사업소」를 설치 운영하는 방안을 적극 검토하고 있는 동시에 이를 내무부에 건의한 바가 있다.

○ 찬성론

① 현재 지방세무관련 부서에서는 지방세관련 업무외에 세외수입, 국유재산관리 등의 업무도 수행하고 있으며, 다른 부서로의 순환보직이 되는 등 지방세관련 업무를 전담할 수 없는 실정이므로 전담기구를 설치하여 지방세 업무를 전담케 하는 근거가 마련됨

② 지방세정업무의 수행에는 지방세법외에 조세감면규제법, 조례 등에 의한 각종 비과세, 감면등의 규정의 적용이 요구되므로 세무행정의 전문성이 요구되는데 부응할 수 있음.

③ 세정관련업무의 분화(부과와 징수의 구분)를 통한 지방세의 부과·징수상의 비리근절 대책을 강구하기가 용이함<sup>22)</sup>.

④ 지방세관련 업무가 한곳에 집중되어 일괄처리가 가능하므로 대민서비스가 개선되고 관련업무의 전산화추진에 기여할 수 있음.

○ 반대론

① 작은정부를 지향하는 국가정책에 배치됨.

② 국세청(국세), 시·도세사무소(시·도세), 시·군·구청(시·군·구세) 간의 협조가 어렵게 되고 많은 갈등이 발생할 수 있음<sup>23)</sup>.

③ 시·도세 사무소 설치에 따른 관련 법령의 일체정비가 이루어져야 함.

22) 1994년도에 발생한 대형 지방세비리사건으로 인해 지방세의 부과·징수업무상 비리를 근절하기 위하여 세정조직을 부과와 징수부서로 분리시키는 기구개편이 있었으나 세정업무에 대한 통제와 감독이 쉽지 않아 여전히 비리발생여지가 큰 실정이다.

23) 국세청은 국세를 중심으로 국유재산의 관리 및 국세조정 등의 업무를 관장하는 반면에 지방세사무소는 지방세업무와 시·도의 보유재산관리 및 세원조사 등의 업무를 담당하므로 업무영역상 상호 충돌할 가능성은 적으나 국세와 지방세로 양분되어 서로의 세수확대, 조직의 규모와 인력 확충을 위한 경쟁·마찰이 있을 수 있다.

④ 시·도세 징수교부율의 차등화(39%, 30%, 50%)에서 높은 징수교부율의 적용을 받고 있는 자치단체의 경우 안정적인 세입 예산 상당액의 손실이 있게 될

이와 같은 도세사무소의 설치·운영에 대한 찬·반양론을 평가하게 될 때, 현행 지방세 체계내에서 도세사무소를 설치·운영하게 되면 기초자치단체의 재정기반 붕괴 등 많은 문제점과 재정질서의 혼란이 야기될 수 있다. 따라서 지방세 체계의 합리적 개편 및 기초자치단체의 세수결손보전방안을 강구하는 동시에 이에 따른 법령을 정비한 후에 장기적 과제로 접근하는 것이 바람직할 것이다.

## 第5章 要約 및 政策建議

현행 도세징수교부금은 지방세법상 도세의 징수업무를 담당하고 있는 시·군의 징수비용을 보상에 주는 제도로 규정되어 있으나, 실제로는 중요한 재정교부금으로서의 역할을 담당하고 있어 많은 문제점을 야기하고 있다.

따라서 본 연구에서는 도세 징수교부금제도를 새롭게 규명하는 동시에 도와 시·군간의 재정연계를 강화하는 제도로의 개편방안을 모색하고자 하였다.

### < 법적 근거 >

#### ◆ 지방세법 제53조 : 도세징수의 위임

- ① 시·군은 그 시·군내의 도세를 징수하여 도에 납입할 의무를 진다. 다만, 필요할 때에는 도지사는 납세의무자 특별징수의무자에게 직접 납세고지서 또는 납입통지서를 교부할 수 있다.
- ② 제1항의 도세징수의 비용은 시·군의 부담으로 하고 대통령령으로 정하는 비에 의하여 그 처리비로 시·군에 징수교부금을 교부하여야 한다.

#### ◆ 지방세법 시행령 제41조 : 도세징수교부율

- ① 도는 시·군(광역시의 군 포함)이 도세를 징수하여 도에 납입한 때에는 납입한 도세징수금의 30%에 해당하는 징수교부금을 그 처리비로 당해 시·군에 교부하여야 한다. 다만, 특별시와 광역시의 경우에는 납입한 시세징수금의 3%에 해당하는 징수교부금을 그 처리비로 당해 구에 교부하여야 한다.
- ② 특별시 및 광역시의 구 또는 인구 50만 이상의 시 및 자치구가 아닌 구가 설치된 시에 대하여는 제1항의 규정에 의항 교부율을 초과하여 내무부령으로 그 교부율을 정할 수 있다.

#### ◆ 지방세법 시행규칙 : 징수교부율

령 제 41조 제2항의 규정에 의하여 인구 50만 이상의 시 및 자치구가 아닌 구가 설치된 시에 대한 도세징수교부율은 50%로 한다.

특히 도세징수교부율을 적정화하는 동시에 이로 인해 추가로 확보되는 도의 기용재원을 합리적으로 배분하는 방안을 강구하며, 이와는 별개로 도세의 부과·징수업무를 효율화하는 방안을 마련하는데 연구의 초점을 두었다.

따라서 현행 도세징수교부금제도의 개편을 위한 기본방향을 다음과 같이 제시하였다.

(1) 도세징수교부금은 도세징수업무를 담당하는 시·군의 징수비용을 보전해 주는 제도로 도입된 만큼 도세징수에 소요되는 비용을 추정하여 징수교부율을 적정화함.

(2) 도세징수교부금은 사실상 도에서 각 시·군으로 이전되는 일반재원의 역할을 하고, 이로 인해 도세가 도와 시·군간의 공동세적 성격으로 변질된 만큼, 징세비 수준으로 징수교부율을 설정하므로 새로이 확보되는 도의 기용재원을 활용하여 도의 재정조정기능을 강화함.

(3) 도세의 지방세법상의 부과·징수권자와 실제 징수권자의 불일치로 인해 도세 체납율이 높고 부과·징수체계가 불합리하므로 도세의 징수 효율화를 위한 제도적 장치로서 도세 사무소의 설치를 검토함.

이러한 기본방향에 따라 도세징수교부금제도의 개편하기 위한 대안 및 방안을 요약하면 다음과 같다.

## 1. 徵收交付率의 適正化方案

○ 현행 도세징수교부율은 도세징수액의 30%에 해당하는 징수교부금을 도세징수의 처리비로 시·군에 교부되고 있는데, 도단위의 인구 50만 이상의 대도시에 대하여는 도세징수액의 50%를 교부하고 있음.

○ 그러나 실제의 도세징수비는 도세징수액(4조 2,455억원)의 1.9%인 80,791백만원 수준인데, 이는 시·군별로 도세징수액의 0.8~5.5%수준을 보이고 있음.

○ 이와같이 도세징세비는 징세액이 2%내외로, 국세의 경우 징수액의 1%내외로 추정되며, 외국의 경우 미국은 1% 일본은 7%를 징세비로 지원하고 있음.( 참고: 특별시와 광역시의 경우 자치구에 대한 시세징수교부율은 3%로 법정화되어 있으며 이외는 별도로 자치구의 재정조정을 위한 장치로 조정교부금제도가 운영되고 있음)

○ 따라서 30%와 50%로 이원화되어 있는 현행 도세징수교부율을 3~5%로 일원화하고, 이에 따라 새로이 확보되는 도의 가용재원은 당해 시·군간의 재정조정에 활용하는 것이 지방재정의 균형발전을 위해 바람직함.

○ 이와 같이 도세징수교부율을 조정하게 될 경우 도단위 인구 50만 이상의 대도시에 대한 특례인정을 위해 별도의 재원조치는 강구되어야 할 것임

## 2. 徵收交付金 配分の 合理化方案

○ 현행 도세징수교부금은 시·군재정의 빈익빈 부익부 현상을 심화시키는 동시에 도의 재정조정기능을 제대로 수행하는데 기여도가 미약하므로 징수교부금의 배분을 합리화하기 위한 방안은 다음과 같음.

### 가. 差等徵收交付金制度로의 改編

○ 시·군의 재정력을 측정할 수 있는 일정한 기준으로 재정력에 역비례시킨 차등징수교부율을 실제의 도세징세비(예:도세징수액의 3%)에 추가하는



방안

- 차등징수교부율은 동일도내의 시·군을 대상으로 재정력의 상위단체, 중위단체, 하위단체로 구분하여 10%, 30%, 50%로 도세징수교부율을 차등화 함
- 각 시·군의 재정력에 의한 상위, 중위, 하위단체에 차등적인 도세징수교부율을 설정함에 있어서는 차등적용재원의 규모, 재정력에 따른 시·군의 분포상태 이 제도의 도입으로 인한 재정손실단체와 재정수혜단체간의 형평성 등이 고려되어야 함.
- 차등징수교부금제도의 도입시에 경기도의 31개 시·군의 재정자립도를 기준으로 차등징수교부금 배분상황을 예시하면 다음과 같음.

< 차등징수교부금의 배분예시(경기도) >

구분	재정자립수준		
	상위단체:수원시	중위단체:광주군	하위단체:연천군
재정자립도	95.5%	59.5%	19.7%
도세징수액(A)	1,336억원	346억원	66억원
도세징수교부율(B)	33%	33%	53%
· 차등교부율	10%	30%	50%
· 징세비보전교부율	3%	3%	3%
· 인구50만시특례교부율	20%	-	-
도세징수교부금(A×B)	440.9억원	114.2억원	35억원
현행교부금과의 차액	227.1억원감소	10.2억원증가	15억원증가

○ 도세의 징수교부율을 시·군의 재정력에 따라 차등적용하므로 시·군간의 재정불균등을 다소 완화시킬 수 있음.

## 나. 道 財政調整機能의 強化

○ 도세징세비의 보전액은 특별시와 광역시에 적용되고 있는 시세징수교부율과 같이 도세징세액의 3%로 일원화하여 교부하도록 하고, 이에 따라 새로이 확보되는 도의 가용재원을 도단위 재정조정재원화하여 시·군의 재정력 형평화를 위한 재정평형교부금제도를 도입하는 방안임.

- 동일 광역자치단체에 속하고 있는 기초자치단체간 부유한 단체의 재정 부담으로 빈곤한 자치단체가 재정지원을 받는 것이라기 보다는 현행 도세징수교부율을 하향조정함으로써 새로이 확보된 재원을 광역자치단체가 재정력을 감안하여 시·군에 차등적으로 지원함.

○ 이러한 재정평형교부금제도를 통해 도가 시·군의 재정조정기능을 강화할 수 있을 대안은 다음과 같음.

- (대안 1) : 새로이 확보된 도의 가용재원을 도비보조금의 재원으로 활용하고 도비보조사업의 보조율을 시·군의 재정능력에 따라 차등화 하는 방안 → 특정재원
- (대안 2) : 보통교부세의 배분의 기준이 되는 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)에 비례시켜 재정평형교부금재원을 배분하는 방안 → 일반재원
- (대안 3) : 지역간 재정력 격차를 시정하기 위해 시·군별 지방단위 SOC시설에 대한 차등적인 투자재원으로 재정평형교부금재원을 배분하는 방안 → 포괄적 특정재원
- (대안평가) : 대안 1과 3은 보조금이나 지방양여금제도와 유사하고 특정재원으로 시·군에 지원할 수 밖에 없어 도비보조금으로 전환 또는 연계시키는 수단이 되어 기초자치단체의 자치재정권을 제약하게 될 소지도 있으며, 중앙정부가 지원하는 국고보조금을 포괄보조금(block grant)으로

운용하고자 정책방향과도 부합되지 않을 수도 있음. 그러나 대안 2는 중앙정부의 보통교부세제도를 도단위에서 보완할 수 있어 시·군간의 합리적인 일반재원배분이나 재정격차 완화에 크게 기여할 수 있음

○ 재정평형교부금의 재원은 각 도별로 그 규모가 상이하며, 도세징수액의 27%인 1조 1,463억원에 이르게 됨.

○ 특히 재정평형교부금 규모가 가장 큰 경기도의 경우 도세징수교부율을 50%로 상향조정해 줄 것을 요구하는 시가 많이 있으며, 이렇게 될 경우 도의 가용재원이 감소되어 시·군간 재정격차완화를 위한 재정조정기능이 약화될 수 밖에 없음. 이 점을 감안할 때, 이러한 재정평형교부금제도는 경기도 31개 시·군의 재정격차를 완화하는데 크게 기여할 것으로 보임.

### 3. 道稅徵收方法의 改善

○ 지방세법상의 도세의 부과·징수권자(광역자치단체)와 실제의 징수자(기초자치단체)의 상이함과 도세체계의 불합리함으로 인해 부과·징수의 효율화가 곤란한 실정이므로 도세사무소를 신설하여 도세를 직접 징수하는 방안과 도세와 시·군세의 세목을 조정하여 세원을 재배분하는 방안을 강구하여 도세징수방법을 개선할 수 있는데, 여기서는 전자에 대해서만 검토함.

○ 도세의 징수만을 전담하는 도세사무소를 신설하는 것은 도세징수액의 30%인 인구 50만 이상의 시인 경우는 50%를 도세징수처리비로 시·군에 교부하는 도세징수교부금제도를 폐지하는 대신에 지방세 징수업무의 전문화와 효율화를 기할 수 있는 방안으로서 일부 지방자치단체(경기도, 대전시 등)에서 제안되고 있는 안임.

- 특히 경기도가 구상하는 도세사무소(안)에 의하면 도내 19개소에 도세

징수사무를 전담하는 기구를 설치하고, 여기에 총900명 정도의 세무공무원과 연간 예산 276억원('96년도 도세징수액의 1.5%수준)이 필요한 것으로 추정됨

○ 이러한 도세사무소를 신설하게 될 경우 지방세 담당공무원의 전문화와 세무부조리의 제거가 가능하게 되고, 세무공무원은 승진기회의 확대로 이들에 대한 유인체제도 강화될 수 있으며, 시군세를 도세와 함께 징수할 수 있어 지방세 징수업무의 효율화를 기할 수 있을 것으로 보임.

○ 도세사무소의 설치·운영에 소요되는 경비는 현행 도세징수교부금으로 조달하되 이로 인한 여유재원은 시·군에 대한 재정조정기능을 강화하는데 활용할 수 있음.

○ 도세징수사무소를 별도로 설치하여 도세를 직접 징수하는 방안에 대한 찬반양론을 살펴보면 다음과 같음.

#### ▶ 찬성론

① 현재 지방세무관련 부서에서는 지방세관련 업무외에 세외수입, 국유재산관리 등의 업무도 수행하고 있으며, 다른 부서로의 순환보직이 되는 등 지방세관련 업무를 전담할 수 없는 실정이므로 전담기구를 설치하여 지방세 업무를 전담케 하는 근거가 마련됨

② 지방세정업무의 수행에는 지방세법외에 조세감면규제법, 조례 등에 의한 각종 비과세, 감면등의 규정의 적용이 요구되므로 세무행정의 전문성이 요구되는데 부응할 수 있음.

③ 세정관련업무의 분화(부과와 징수의 구분)를 통한 지방세의 부과·징수상의 비리근절 대책을 강구하기가 용이함.

④ 지방세관련 대민서비스가 개선되고 관련업무의 전산화추진에 기여할

수 있음.

▶ 반대론

- ① 작은정부를 지향하는 국가정책에 배치됨
- ② 국세청(국세), 시·도세사무소(시·도세), 시·군·구청(시·군·구세) 간의 협조가 어렵게 되고 많은 갈등이 발생할 수 있음.
- ③ 시·도세 사무소 설치에 따른 관련 법령의 일체정비가 이루어져야 함.
- ④ 시·도세 징수교부율의 차등화(39%, 30%, 50%)에서 높은 징수교부율의 적용을 받고 있는 자치단체의 경우 안정적인 세입 예산 상당액의 손실이 있게 됨
  - 평가 : 지방세체계를 개편하고 이에 따른 기초자치단체의 세수결손보전 방안을 강구 및 법령정비후 장기적 과제로 접근하는 것이 바람직함.

## < 參考文獻 >

### 1. 單行本

- 곽태원, 「우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1994.
- 권강용, 「지방세법」, 서울: 조세통합사, 1995.
- 김수근, 「도의 재정조정기능 강화방안」 충청남도, 1990.
- 김동전외, 「주요국의 지방재정」, 서울: 지방경제사, 1996
- 김형식, 「지방재정의 이해」, 서울:그린북, 1997.
- 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.
- 안종석·박정수, 「중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1996.
- 이계식, 「지방재정조정제도와 재원배분」, 한국개발연구원, 1987.
- 이근식의, 「세제구조 개편방안에 관한 연구: 서울시 세제를 중심으로」, 서울시립대 산업경제연구소, 1996.
- 이영희, 「체납세의 징세관리 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1995.
- 이영희·이상용, 「광역과 기초자치단체간의 재원조정방안」, 한국지방행정연구원, 1994.
- 한국지방행정연구원, 「주요국의 지방세징수제도」, 1997.
- , 「대도시(인구 100만명 미만)의 특례법위」(세미나종합보고서 제10권), 1989.
- , 「시·군지역 세무기구 및 인력의 효율적 운용방안」, 1995

- 한상국, 「대만의 재정과 조세제도」, 한국조세연구원, 1995.
- Courchene, T. J., *Equalization Payments*, Toronto: Ontario Economic Council, 1984).
- King, David, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, London: George Allen And Unwin, 1984
- Mkesell, John L., *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, Illinois: The Dorsey Press, 1982.

## 2. 論文

- 곽채기, “지방분권화 시대에 부응한 지방세계계의 재구조화 방안,” 「경기21세기」(경기개발연구원), 제6호, 1996.
- 김대영, 탄력세율제도의 효율적 운용방향, 「지방세」(한국지방재정공제회), 제30호
- 박완규, “도와 시·군간 행정기능과 자원배분과의 관계,” 「지방행정연구」(한국지방행정연구원), 제8권 제3호, 1993.
- 배종광, “합리적 지방재정조정을 위한 도세 징수교부금제도의 개선방안,” 내무부 지방행정연수원 논문, 1993
- 원순희, “도세와 시·군세의 세원조정에 관한 연구,” 「지방행정연구」(한국지방행정연구원), 제8권 제3호, 1993.
- 유금렬, “미국의 주 및 지방정부의 판매세제”, 「지방세」, 제34호, 1996
- 윤영진, “도와 시·군간 재정운영의 연계 및 조정방안”, 「경기 21세기」(경기개발연구원) 제6호, 1996.
- 이영희, “중앙과 지방간 부담금재원 배분에 관한 연구,” 「96정책연구」, 한국지방행정연구원, 1997

- \_\_\_\_\_, “정수교부금제도의 재원배분 형평화 효과분석”, 한국정책학회  
 동계학술대회 발표논문, 1994.
- 이원희, “자치시대 지역간 재원배분의 형평화와 경기도의 재정력 확충  
 방안,” 「경기21세기」(경기개발연구원) 제6호 1996.
- 이재원, “시·군간 재정조정을 위한 정수교부금제도의 개편과제,” 「지  
 역개발과 지방재정의 역할」(경기개발연구원·한국지방재정학  
 회 공동세미나), 1997.
- Bahl, R and R. Sounders, “Factors Associated with Variations in  
 States and Local Government Spending,” *The Journal of  
 Finance*, Vol. 21, 1965.
- Fox, W. F., “An Evaluation of Metropolitan Area Tax Base Sharing,  
 ” *National Tax Journal*, Vol. 34, 1981.
- Thurow, L. C., “Aid to State and Local Governments,” *National Tax  
 Journal*, Vol. 23, No.1, 1970.

## 다 . 其他

- 국세청, 「국세통계연보」, 1994
- 내무부, 「보통교부세산정내역」, 1997.
- 내무부, 「지방세정연감」, 1995-1996.
- 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1995-1997.
- 내무부, 「지방세정연감」, 1995-1996.
- 지방재정발전기획단, 「지방재정발전계획」, 1996.
- 東京都 「東京都 組織一覽」, 1995
- 東京都 主稅局, 「都稅案内」, 1995