

## 지방세 비과세·감면과 지방재정 균등화와의 관계 분석

### The Relation Analysis of Local Tax Exemption and Reduction and the Local Finance Equality

김 종 희\*

Kim, Jong-Hee

#### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 지방세 비과세·감면의 현황분석
- III. 이론 및 분석모형의 설정
- IV. 지방세 비과세·감면의 불평등도 분석
- V. 결론

지방세 비과세·감면은 일정대상에 대해 납부해야 할 지방세를 감면 또는 경감함으로써 정부가 직접 보조금을 지원하는 것과 유사한 효과를 갖는 정책수단 중의 하나로 정의 할 수 있다. 지방세 비과세·감면 제도의 가장 큰 목표 중의 하나는 지역균형개발을 통한 지방재정의 확충에 있으며,

본 연구는 지방세 비과세·감면 제도로 인하여 지방재정의 불균형정도가 어느 정도 완화되고 있는지를 살펴보는 것이다. 이를 위하여, 본 연구는 먼저 지방세·비과세 감면액의 시계열 추이를 분석하여 이 제도의 특징을 살펴보았다. 그리고 DAD를 이용하여 각 지방자치단체들(시, 군, 자치구)의 비과세·감면액 자료와 여타의 주요 지표의 분석 간의 불평등도를 분석하였다. 마지막으로 불평등의 요인을 분석해 보고, 자치단체 간 불평등의 동향도 분석해 보았다.

논문 접수일: 2008년 7월 29일

\* 한국개발연구원(KDI) 주임연구원

분석결과에 의하면, 지방세 비과세·감면액의 불평등도가 여타의 지표보다 높게 나타났으며, 자치단체 간의 비교에서는 군의 불평등도가 높았다. 군 단위 자치단체들에게서 이러한 결과가 두드러지는 원인은 무엇보다도, 자율적인 의사에 의해 결정되는 감면조례 등에 의한 비과세·감면의 폭이 상대적으로 더 크며 지방세 수입은 상대적으로 더 작은 것에서 그 원인을 유추해 볼 수 있었다.

□ 주제어: 지방세 비과세·감면, 지방세지출 예산제도, 불평등도, 지방세수입, 재정력지수

Local tax exemption and reduction is one of the policy instrument, in that a taxpayer can be taken a reduction or exempted from local taxation and it is very similar to a direct subsidy support of the government. As the system, local government should present the precise budget paper of local tax exemption and reduction to the council.

The main purpose on local tax exemption and reduction is an expansion of local finance through the balanced local development. This study analyzed what levels the local tax exemption and reduction alleviated the unbalanced local finance. For this analysis, at first, this study investigated on the situation on the tax exemption and reduction. Second, through the DAD skill, this study analyzed the inequality level of tax exemption and reduction, local tax revenue and fiscal capacity index among local governments. Finally the factors and trends of the inequality level were analyzed.

As a result of analysis, the inequality level of local tax exemption & reduction was higher than any other index, especially the case of county was notable. This result implies that the reduction-ordinances of many county councils are relatively free and the local tax revenues of many counties are relatively low.

□ Keywords: Local Tax Exemption and Reduction, Local Tax Expenditure Budget System, Inequality Level, Local Tax Revenue, Fiscal Capacity Index

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성

지방세 비과세·감면은 하나의 정책세제로서 일정대상에 대해 납부의무를 부여하지 않거나 납부할 세액을 면제 또는 경감해 주는 제도이다. 지방세 비과세·감면의 필요성은 크게 경제적인 측면과 비경제적인 측면에서 찾아 볼 수 있다. 먼저, 경제적인 측면은 정부의 재정적인 지원이 없을 경우 발생하는 공공재의 과소공급을 정부가 비용의 일부를 보조하여 줌으로써 사회적으로 바람직한 수준의 공공재를 창출하고자 하는 것이다. 비경제적인 측면으로는 여러 가지 사회정책적인 이유에서 실시하는 경우로 예를 들면, 사회저소득층을 위한 비과세·감면 등을 들 수 있다(김기욱, 2002:211). 그러나 현재 지방세 비과세·감면은 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 뒤에서 언급하겠지만, 특기 지원 내역과 그 효과를 파악하기 어렵고, 무엇보다 방만하게 운영되고 있다는 문제점이 제기되고 있다.

그렇다면, 현재 방만하게 운영되고 있다는 평가를 받고 있는 지방세의 비과세·감면제도가 지방자치단체의 재정에서 차지하는 의미는 무엇이며, 그 도입방향과 효과에 대해 의문을 가져 볼 필요가 있다.

지방세 비과세·감면은 일정대상에 대해 납부해야 할 지방세를 감면 또는 경감함으로써 정부가 직접 보조금을 지원하는 것과 유사한 효과를 갖는 정책수단 중의 하나로 정의할 수 있다. 또한 그 목표는 다음과 같이 이해되고 있다(이삼주, 1998:79~80).<sup>1)</sup>

첫째, 산업정책적인 목적을 위한 것으로서, 특정지구의 개발촉진을 위해 공장 또는 시설유치를 목적으로 하는 경우 내지 특정산업을 육성하기 위한 경우, 둘째, 사회정책적인 목적을 위한 것으로서, 특정한 보호가 요구되는 불우한 주민이 집단적으로 거주하는 지역에 대하여 주민의 부담을 경감하기 위한 경우, 셋째, 부담의 균형을 고려한 경우로서, 국가 또는 지방자치단체가 추진하는 일정한 시책 등으로 인하여 지방세법을 그대로 적용하는 것이 부담의 불균형을 초래한다고 인정되는 경우이다.

이렇듯, 지방세 비과세·감면 제도가 추구하고자 하는 목표 중의 하나가 지역균형개발을 통한 지방재정의 확충에 있다고 할 때, 이로 인해 지방재정의 불균형정도가 어느 정도 완화되고 있는지를 살펴 볼 필요가 있는 것이다.

1) 학자들에 따라 공익의 관점, 지역경제개발, 조세형평성, 지역균형개발 등의 네 가지 관점으로 구분하기도 함.

## 2. 선행연구와의 차별성

지금까지 지방세 비과세·감면에 관한 연구는 여러 방면에서 다양한 노력이 시도되어 왔다. 대부분의 연구는 지방세법에 근거하여 비과세·감면의 실태를 분석하고 그 개선방안을 모색하는데 초점이 맞추어져 있다. 또한 일부는 지방세지출예산제도와 연계하여 비과세·감면의 재조정에 대한 연구를 시도하였다. 두 부류의 연구들 모두 이른바 실증분석이 없었다는 점이 아쉬움으로 남는다. 그러나 前者의 연구들은 지방세법에 근거하여 비과세·감면 대상들을 면밀히 분석하고 각 대상들마다의 문제점 및 합리적인 개선방안을 제기했다는 점에서 큰 의미가 있다. 後者の 연구들은 비과세·감면제도의 중복성, 누락 및 오류 등에 초점을 맞추어 지방세지출예산제도의 도입의 당위성을 설명했다는 점에서 그 의미가 있다.

지방세 비과세·감면의 연구에 불평등이라는 통계기법을 도입한 연구는 이삼주(1998)의 연구가 유일하다. 그는 1997년 광역자치단체와 기초자치단체의 비과세·감면자료를 이용, 변이계수 등의 기법을 통하여 불평등도를 분석해 보았다. 그의 연구는 불평등도 분석부분이 돋보이지만, 조세지출제도의 도입배경에 더 초점을 맞추어 조세 관련 이론 및 연구에 많은 부분을 할애하고 있다. 또한 불평등도의 정태적·동태적 요인분해가 없다는 점이 아쉬움으로 남는다.<sup>2)</sup> 그러나 비과세·감면에 관한 연구에 불평등도 분석이라는 아이디어를 최초로 제공하였고, 이를 실증분석 하였다는 점에서 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

본 연구는 지방세 비과세·감면의 개선방안보다는 현재의 문제점에 대한 분석에 초점을 맞춘다. 이를 위하여 본 연구에서는 먼저, 지방세 비과세·감면의 정의, 대상 및 범위 등의 현황을 정리해 본다. 그리고 지방세 비과세·감면의 시계열 추이의 분석을 통하여 이 제도의 특징을 분석한다. 다음으로는 실질적으로 각 지방자치단체들(시, 군, 자치구)의 비과세·감면 자료와 여타의 지표 등을 경제학 및 통계학의 이론에 근거하여 다양한 통계기법으로 분석해 보며 그 요인분해도 시도해 본다. 마지막으로 이러한 분석결과 및 요인분해를 토대로 현재의 지방세 비과세·감면 제도의 문제점과 원인에 대한 설명력을 높이고, 간략히 그 개선방안과 지방세지출예산제도 도입의 당위성 및 효과도 언급할 것이다.

2) 이것은 본 연구의 취지 및 진행방향을 염두에 둔, 지극히 필자의 개인 견해를 밝힘.

## II. 지방세 비과세·감면의 현황 분석

### 1. 비과세·감면의 개념

지방세 비과세·감면제도는 현행 지방세가 과세대상으로 삼고 있는 토지·건물·차량 등에 대하여 일정한 요건을 갖추고 있는 자 또는 일정대상에 대하여 과세대상에서 제외하거나 또는 선정된 과세대상의 납세의무 이행을 전부 또는 일부를 면하여 주는 정책적 기능을 갖는 조세특별조치제도로서의 조세지원제도라 할 수 있다. 즉 지방세의 비과세·감면은 국가정책이나 공익목적에 위하여 처음부터 과세권을 포기하는 것과 부과되는 세금을 면제 또는 경감시켜 주는 것으로서 납세의무자에 대한 세제상의 혜택이라고 할 수 있는 것이다. 물론, 목적사업에 사용하지 아니하거나 유예기간 내에 정당한 사유 없이 매각, 이전 또는 다른 용도에 사용하는 경우에는 추정될 수 있는 전제가 있다.

현행 지방세법상 비과세·감면의 대상은 다음과 같이 요약될 수 있다.<sup>3)</sup> 비영리 사업자에 대한 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세의 비과세, 대체취득에 대한 비과세, 국가유공자에 대한 감면, 장애인 소유 자동차에 대한 감면, 1가구 1주택에 대한 감면, 임대주택에 대한 감면, 자경농민의 농지 등에 대한 감면, 농어촌 주택개량자에 대한 감면, 지방산업단지에 대한 감면, 개인 간 주택거래에 대한 감면 등이다.

이러한 비과세·감면 대상 가운데 실효성이 없는 분야가 과세대상으로 전환될 전망이다. 행정안전부는 전 지방자치단체를 대상으로 지방세 비과세·감면 현황을 일제히 조사한 결과 그 규모가 지방세의 12.8% 수준에 달해 지자체가 재원을 조달하는데 어려움이 있다는 점을 들어, 2008년까지 실효성이 없는 비과세 등을 조정할 계획에 있다(행정안전부, 2007.10. 2). 즉, 현재 수익이 있는 법인 및 단체에 대한 감면을 축소하고 행정서비스에 대한 반대급부 성격인 목적세를 과세전환하는 것으로 판단되는데, 지자체 관계자들은 지방세 비과세·감면이 주로 서민층과 농업인 등에게 적용되고 있다는 점을 감안하면 적지 않은 반발이 예상된다라는 우려를 표명하고 있다.

### 2. 비과세·감면의 추이

〈표 1〉에는 1997년부터 2006년까지 지방세 징수액에 대한 지방세 비과세·감면액의 추

3) 자세한 사항은 지방세법 참조.

이가 나타나 있다. 이 표에 따르면 2006년 현재 지방세 비과세·감면액은 약 8조 6백억원으로 비과세·감면율은 16.3%를 보이고 있다. 비과세·감면액의 비율은 2000년까지 10%대를 보이다가 점차 하향 추세였지만 2006년에 16.3%로 크게 증가하였다. 비과세와 감면을 구분하여 보면, 전반적으로 비과세와 감면이 3:7의 수준인 것으로 나타나고 있다.

앞서 언급했듯이, 1997년부터 2005년까지 일정한 추이를 보이던 지방세 대비 비율이 2006년에 16.3%로 급증한 사실에 주목할 필요가 있다.

행정안전부는 2007년 말, 전 지방자치단체를 대상으로 지방세 비과세·감면현황을 일제 조사 하였는데 그 결과, 2005년 비과세·감면액이 5.3조 원으로 집계되어 지방세 총액의 12.85%를 차지한다고 발표하였다(행정안전부, 2007.10. 2). 이는 위의 지방세정연감에서 나타난 3.5조 원 보다 약 1.8조 원이 증가된 규모인데, 이렇게 통계 간에 큰 차이가 나는 이유는 과거부터 당연히 과세대상에서 제외되어 온 국·공유재산 등에 대한 관리가 소홀하여 상당수가 누락되어 왔으며, 매년 반복적으로 비과세·감면이 이루어지는 재산세의 경우 지가 상승 등을 반영하지 않고 세액을 산정하는 등 착오가 많았기 때문인 것으로 사료된다.

<표 1> 지방세 비과세·감면액의 추이

(단위: 억 원, %)

	징수액(A)	비과세·감면			비과세·감면율 (A/A+B)
		합계(B)	비과세	감면	
1997	184,056	18,038	5,032(27.9)	13,006(72.1)	8.9
1998	171,497	20,203	5,522(27.3)	14,681(72.7)	10.5
1999	185,861	21,170	5,742(27.1)	15,428(72.9)	10.2
2000	206,006	23,435	7,737(33.0)	15,698(67.0)	10.2
2001	266,648	27,683	9,340(33.7)	18,343(66.3)	9.4
2002	315,257	32,419	9,589(29.6)	22,830(70.4)	9.3
2003	331,329	26,725	9,529(35.7)	17,196(64.3)	7.5
2004	342,017	32,150	10,427(32.4)	21,723(67.6)	8.6
2005	359,773	35,337	10,526(29.8)	24,811(70.2)	8.9
2006	412,937	80,677	22,541(27.9)	58,136(72.1)	16.3

주: 비과세, 감면의 ( )안은 비과세, 감면의 합계에 대한 비율임.

자료: 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 년도.

따라서 2006년 비과세·감면액은 약 8.1조 원으로 집계되어 전년 대비 2.8조 원이 증가 하였으나, 이는 '05~'06년 정부의 부동산 정책에 따라 주택분 취득·등록세를 낮추는데

50% 감면 방식을 취하였기 때문인 것으로 조사되었다(행정안전부, 2007.10. 2). 즉, 취득세와 등록세가 각 2%에서 1%로 낮춰짐에 따라 이에 다른 감면액이 약 3조 원이라는 것이다. 이러한 감면방식이 정부의 거래세 완화정책에 따른 사실상의 세율인하조치인 점을 고려하면 2006년 비과세·감면액은 전년도와 비슷한 수준인 5.1조 원 정도로 판단된다.

결국 현 상황에서는 비과세·감면의 규모가 약 13%에 달하고 있어, 지방자치단체가 재원을 조달하는데 어려움이 있으므로 실효성이 낮은 비과세·감면을 합리적으로 조정할 필요가 있는 것이다. 다음의 <표 2>에는 2000년부터 2006년까지 세목별 비과세·감면의 추이가 나타나 있다.

<표 2> 지방세목별 비과세·감면의 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
취득세	8,062 (34.4)	9,796 (35.4)	11,037 (34.1)	9,600 (35.9)	12,069 (37.5)	14,294 (40.5)	31,050 (38.5)
등록세	8,119 (34.7)	9,605 (34.7)	13,187 (40.7)	9,242 (34.6)	11,581 (36.0)	12,601 (35.7)	30,212 (37.4)
면허세	61 (0.3)	17 (0.1)	12 (0.0)	11 (0.0)	10 (0.0)	8 (0.0)	30 (0.0)
레저세	-	-	-	-	62 (0.2)	99 (0.3)	264 (0.3)
지역개발세	677 (2.9)	882 (3.2)	1,050 (3.2)	11 (0.0)	12 (0.0)	11 (0.0)	2 (0.0)
공동시설세	167 (0.7)	230 (0.8)	268 (0.8)	307 (1.1)	394 (1.2)	462 (1.3)	679 (0.8)
주민세	36 (0.2)	39 (0.1)	38 (0.1)	39 (0.1)	43 (0.1)	73 (0.2)	343 (0.4)
재산세	712 (3.0)	1,019 (3.7)	1,043 (3.2)	1,218 (4.6)	1,237 (3.8)	4,052 (11.5)	10,659 (13.2)
자동차세	842 (3.6)	1,024 (3.7)	1,094 (3.4)	1,232 (4.6)	1,280 (4.0)	1,963 (5.6)	3,360 (4.2)
종합토지세	2,966 (12.7)	3,691 (13.3)	3,515 (10.8)	3,755 (14.1)	4,032 (12.5)	-	-
도시계획세	1,536 (6.6)	1,163 (4.2)	983 (3.0)	1,085 (4.1)	1,180 (3.7)	1,467 (4.2)	3,634 (4.5)
사업소세	252 (1.1)	212 (0.8)	186 (0.6)	219 (0.8)	243 (0.8)	303 (0.9)	440 (0.5)

주: ( )안은 각 년도의 전체 비과세, 감면에서 차지하는 비중임.

자료: 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 년도.

이 기간 동안에 전체 비과세·감면액 중 광역자치단체의 세목인 취득세와 등록세에 의한

비과세·감면액이 전체 비중의 70% 이상을 차지하고 있다. 특히, 종합토지세,<sup>4)</sup> 재산세 등 주로 재산세 관련 세목의 비중이 90%에 이르고 있음을 알 수 있다. 기타의 세목별 비과세·감면은 일정한 추이를 보이고 있음을 알 수 있다. 다음의 <표 3>에는 근거법령별 비과세·감면의 추이가 나타나 있다.

현행 지방세 비과세·감면제도는 지방세법, 지방자치단체의 감면조례, 그리고 조세특례제한법에 근거하여 시행되고 있다. 지방세법에 의한 비과세·감면은 표현 그대로 지방세법에서 규정한대로 비과세·감면을 시행하는 확실적인 의미가 내포되어 있고, 자치단체의 감면조례에 의한 비과세·감면의 지역의 사정과 특성에 따라 시행되는 것이라 할 수 있다. 또한 조세특례제한법에 근거를 둔 지방세 비과세·감면은 대체로 국가정책목적의 실현을 위한 것이라 할 수 있다.

추이를 살펴보면, 지방세법에 의한 비과세·감면이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 감면조례, 조세특례제한법의 순이라 할 수 있다. 다만 조세특례제한법에 의한 비과세·감면의 추이는 1990년대 말에서 2002년까지 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 그 외의 2006년의 지방세법(83.6%), 감면조례(12.3), 조세특례제한법(4.1%)의 비중은 앞서 언급한 주택분취득·등록세 하향(50% 감면 방식)에 따른 결과가 반영된 것이라 할 수 있다.

<표 3> 근거법령별 비과세·감면의 추이

(단위: 억 원, %)

	합 계	지방세법	감면조례	조세특례 제한법	기타
1997	18,038	9,307(51.6)	8,467(46.9)	196(1.1)	66(0.4)
1998	20,203	12,096(59.9)	7,298(36.1)	743(3.7)	64(0.3)
1999	21,170	10,392(49.1)	8,190(38.7)	2,586(12.2)	-
2000	23,435	13,756(58.7)	6,232(26.6)	3,428(14.6)	17(0.1)
2001	27,683	13,859(50.1)	7,572(27.4)	6,251(22.6)	-
2002	32,419	15,452(47.7)	8,265(25.5)	8,698(26.8)	2(0.0)
2003	26,725	15,854(59.3)	7,680(28.7)	3,190(11.9)	-
2004	32,150	19,401(60.3)	7,664(23.8)	5,083(15.8)	-
2005	35,337	22,354(63.3)	7,561(21.4)	5,420(15.3)	-
2006	80,677	67,413(83.6)	9,929(12.3)	3,334(4.1)	-

주: ( )안은 근거법령별 비과세, 감면에서 차지하는 비중임.

자료: 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 년도.

4) 종합토지세는 국세인 종합부동산세가 신설됨에 따라, 2005년 이후 폐지되었고, 재산세에 통합되었음.

〈표 2〉의 세목별과 〈표 3〉의 근거법령별 비과세·감면을 종합적으로 살펴보면, 재산보유 과세인 종합토지세와 재산세는 주로 지방세법에 근거를 두고 비과세·감면이 시행되고 있다. 반면 재산거래과세인 취득세와 등록세의 비과세·감면은 지방자치단체의 감면조례에 근거를 두고 있으며, 이에 대한 비중은 상당히 큰 편이다. 한편 지역개발세와 주민세에서의 비과세·감면은 지방자치단체의 감면조례에만 규정되어 있다(서울시립대학교, 2005).

### 3. 우리나라 지방세의 비과세·감면의 특징

우리나라의 지방자치단체는 대부분 재정적으로 열악한 상황에 있으며, 그 불균등도도 매우 심하다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 매년 지방세를 통하여 이루어지고 있는 비과세·감면액은 상당한 수준에 이르러 지방세 징수액의 13%에 달하고 있다. 이는 지방자치단체의 세입을 감소시킴으로써 취약한 지방재정의 상황을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 김기욱(2002)의 연구에 의하면 2001년 현재, 우리나라와 일본의 지방세 감면율은 약 두 배의 차이가 나고 있으며, 1990년대 중·후반에는 세 배까지도 차이가 나는 것을 보이고 있다.

앞서 언급하였듯이 현재 지방세의 비과세·감면은 취득세, 등록세, 종합토지세(2005년 재산세로 통폐합) 등 주로 재산거래 및 보유 관련 세목에 집중되고 있다. 또한 근거법령에 따른 비중을 보면, 지방세법, 감면조례, 조세특례제한법 등의 순인데, 특히 조세특례제한법의 비중이 2006년을 제외하고는 10% 이상을 상회하고 있고, 20%를 상회하기도 한다. 이는 중앙정부가 조세특례제한법에 근거를 두고 정책목표의 달성을 위하여 과도하게 비과세·감면을 시행하고 있다는 의구심을 들게 만든다.

현행 지방세 비과세·감면제도는 그 비중과 액수에서 각 지방자치단체마다 큰 편차를 보이고 있다. 이는 각 지자체의 특성을 감안하면 당연한 것이라 여겨질 수 있다. 즉, 국가정책 목적과 관련된 산업단지, 기타특정목적에 위한 입지 등을 관할하는 지방자치단체는 그렇지 않은 자치단체에 비해 상대적으로 지방세 비과세·감면에 의해 많은 지방세수의 감소를 겪을 수밖에 없다(전춘옥·유태현, 2005:174~177). 이는 해당 지방자치단체의 입장에서 보면, 매우 부당한 것이라고 할 수 있다.

이상에서 언급하였듯이 우리나라의 지방세 비과세·감면제도는 그 특성상 많은 불평등도가 존재한다. 또한 그 개선점도 강구되어야 한다.<sup>5)</sup>

5) 지방세 비과세·감면에 대한 구체적인 개선방안은 본 고의 범위를 벗어나므로, 실증분석을 통한 불평등도를 분석한 다음, 개략적인 개선방안을 언급할 것임.

현재의 지방세정연감 등 지방자치단체의 재정 등에 관한 각종 통계데이터를 통해 구득할 수 있는 지방세 비과세·감면의 자치단체별 자료는 광역자치단체 및 도의 수준이다. 그러나 위에서 언급된 불평등도 등을 면밀히 파악하기 위해서는 보다 작은 단위의 지방자치단체의 자료들이 필요하다. 따라서 본 연구는 전체 230개 지방자치단체의 비과세·감면 자료를 구득하여 서울의 자치구와 제주특별자치도를 제외한 205개 지방자치단체의 불평등도를 분석해 볼 것이다.

### Ⅲ. 이론 및 분석모형의 설정

#### 1. 이론(불평등 지표)

지방세 비과세·감면으로 인한 지방자치단체간 재정균등화 효과(불평등도)를 분석하는 방법에는 파레토계수, 대수의 분산(log variance) 또는 대수의 표준편차(log standard deviation), 변이(변동)계수(coefficient of variance), Theil의 entropy지수, 지니계수(Gini ratio, Gini coefficient), Atkinson지수 등이 있을 수 있다. 이렇게 여러 가지 지수가 사용될 수 있는 것은 불평등도를 측정하는 방법으로서 사용할 수 있는 지수는 다양하지만, 현재 사용되고 있는 지수가 각각의 장단점을 가지고 있기 때문에 이를 측정하기 위한 정확한 지수를 찾기가 어렵기 때문이다.

이러한 불평등지표들은 원래 소득의 불평등도를 측정하는 개념으로 널리 사용되어 왔으나, 최근에는 소득 이외의 변수, 즉 인구, 교육, 재정 등 많은 분야에서 응용되고 있다.

본 장에서는 먼저 소득의 불평등도에 근간을 둔 각 불평등지표들을 간략히 설명하고, 이를 본 연구의 목적에 맞게 변형하여 분석하는 방법을 제시한다.

먼저, 파레토 계수에서는 각 국의 소득분배가 다음과 같은 일정한 분포를 보일 것이라 가정하고 있다.

$$N = AY^{-a}$$

여기서 Y는 소득을 나타내고, N은 Y 이상의 소득을 가진 사람의 숫자이다. 이를 대수를 취해 변형하면,

$$\log N = \log A - a \log Y$$

로 쓸 수 있으며, 이 때  $\log Y$ 를 가로축으로,  $\log N$ 을 세로축으로 하여 소득분포 상태를 나타낼 수 있고,  $a$ 의 절대치가 클수록 직선의 기울기가 가파르고, 그 나라의 소득분배는 평등하다. 물론  $a$ 가 작을수록 소득분배는 불평등하며,  $a$ 를 파레토계수라 하여 하나의 불평등지표로 사용할 수 있다.

다음으로 대수분산의 공식은 다음과 같이 정의 될 수 있다.

$$V = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log NT_i - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log NT_i)^2$$

즉, 각 개인의 소득에 대수를 취한 뒤 그 분산을 계산한 값이다. 이 값에  $\sqrt{\quad}$ 를 취한 값, 즉 평방근을 대수표준편차라 한다. 대수분산은 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 소득에  $\log$ 를 취했기 때문에 소득이 낮아질수록 그에 적용되는 가중치가 상대적으로 커지고 따라서 저소득층의 소득에 매우 민감히 반응하는 성질이 있다. 둘째, 이 지표는 소득의 측정단위가 무엇이건 영향을 받지 않으며(unit free), 평균소득의 변화에 무관한 성질을 갖는다. 셋째, 이 지표는 쉽게 분해(decomposition)될 수 있는 성질이 있다.

변이계수( $C$ )는 표준편차( $\sigma$ )를 평균( $\mu$ )으로 나눈 값으로 정의한다.

$$C = \frac{\sigma}{\mu}$$

변이계수의 값은 0(균등한 분배상태)에서  $\sqrt{n} - 1$ (한 사람이 모든 소득을 차지하는 극단적인 경우) 사이의 값을 가진다.

또한 정보이론의 entropy란 개념으로부터 다음과 같은 불평등지표가 도출되는데, 이것을 Theil지수( $T$ )라고 한다.

$$T = \log N - H(x) = \sum x_i \cdot \log N \cdot x_i$$

여기서  $N$ 은 사람 수,  $x_i$ 는  $i$ 번째 사람의 소득 몫, 즉 전체소득 중에서  $i$ 번째 사람의 소득이 차지하는 비중이다. Theil지수가 취할 수 있는 값의 범위는 0에서  $\log N$  사이가 된다.

Theil의 지수를 좀 더 보편적인 공식으로 바꾼 것이 일반화된 entropy지수이며, 공식은 다음과 같다.

$$GE(a) = \frac{1}{a^2 - a} \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{y_i}{\mu} \right)^a - 1 \right]$$

여기서  $y$ 는 개인  $i$ 의 소득을 의미하며,  $\mu$ 는 평균소득을 의미한다. 또한,  $a$ 값은 각 소득계층에 대한 가중치이다. 일반적으로 가장 많이 사용되는  $a$ 값은 0, 1, 2이다.

가장 대표적인 불평등지표로서 지니계수를 들 수 있으며, 수학적으로 표현할 때 지니계수의 공식은 여러 가지 형식이 있지만 그 중 하나를 들면 다음과 같다. 임의의 개인  $i, j$ 에 대해 지니계수( $G$ )는

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \cdot \sum_{i=1}^n \cdot \sum_{j=1}^n |Y_i - Y_j|$$

여기서  $n$ 은 사람 수,  $Y_i$ 는 개인  $i$ 의 소득,  $\mu$ 는 평균소득이다. 지니계수는 모든 사람의 소득에 대해 짝을 만들어 일일이 비교하여 그 차액을 평균소득  $\mu$ 로 나누어 만든 지표이며, 이 점이 지니계수의 장점이기도 하다(이정우, 1997).

마지막으로 Atkinson지수를 들 수 있는데, 그 사회의 소득분배가 불평등하면 할수록 현 시크의 평균소득( $\mu$ )와  $Y_e$  사이의 차이가 크게 나타날 것이므로 여기서 하나의 불평등지표를 도출해 낼 수 있다. 따라서 Atkinson지수( $I$ )는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$I = 1 - \frac{Y_e}{\mu}$$

사회후생함수가 몇 가지 수학적 성질을 갖는다고 가정하면 위 식은 다음과 같이 변형될 수 있다.

$$I = 1 - \left[ \sum_{i=1}^n \left( \frac{Y_i}{\bar{Y}} \right)^{1-\epsilon} f_i \right]^{\frac{1}{(1-\epsilon)}}$$

여기서  $Y_i$ 는  $i$ 번째 소득계층에 속하는 사람들의 소득이며,  $\bar{Y}$ 는 평균소득,  $f_i$ 는  $i$ 번째 소득계층에 속하는 사람들이 전체인구에서 차지하는 비율을 말한다. 파라메타  $\epsilon$ 은 소득분배의 불평등에 대해 어떤 사회가 부여하는 가중치라 할 수 있다.  $\epsilon$ 은 사회후생함수에 의해 주어지는 파라메타로서 그 사회구성원들이 소득의 평등(저소득층의 처지)에 대해 관심이 클수록  $\epsilon$ 은 높아진다.

## 2. 모형의 설정

본 연구에서의 주요 관심 변수는 우리나라 지방재정에서 일반적으로 불균등하다고 여겨지

는 지방세 비과세·감면액, 지방세수입, 재정력지수<sup>6)</sup>이다. 이들 변수들 간의 불평등도를 분석해 봄으로써 비과세·감면액으로 인한 지방재정의 불균등화의 심화 또는 완화여부를 판단할 수 있는 것이다.

앞서 언급한 불평등지수들은 나름대로의 특성과 장단점을 지니고 있다. 본 연구에서는 연구의 목적에 가장 타당한 평가지수로서 Theil의 entropy지수, Gini계수, 그리고 Atkinson 지수를 이용하여 분석을 하고자 한다.

분석대상은 마찬가지로 지방세 비과세·감면액, 지방세수입, 재정력지수이며 비과세·감면액을 지방세 수입, 재정력지수와 비교하여 그 균등화 정도를 알아보려고 한다. 연구결과, 지방세 비과세·감면액의 불평등도가 지방세수입과 재정력지수보다 더 높다면 비과세·감면으로 인한 지방재정 전반의 불평등도가 심화되고, 그 반대의 경우는 완화되는 것으로 판단할 수 있다.

지방세 비과세·감면에 관한 기존의 연구는 대부분 광역자치단체의 수준에서 이루어졌다. 이는 행정안전부에서 지방세정연감을 통해 공식 발표하는 비과세·감면의 자료가 광역자치단체의 수준이어서 실질적으로 세부 자치단체 단위의 자료의 구득이 쉽지 않기 때문이다. 그러나 본 연구에서 광역자치단체 수준에서의 불평등도 분석은 지나치게 단조롭고 획일적인 결과의 해석이 나올 가능성이 크다. 따라서 본 연구는 전체 205개 지방자치단체(서울의 자치구와 제주특별자치도 제외)의 2006년 지방세 비과세·감면자료를 구득하여 이를 전체 기초자치단체, 시, 군, 자치구 등으로 구분하여 불평등도를 분석하고자 한다.

앞서 설명한 불평등지표 중 본 연구에서 사용할 지표를 연구내용에 따라 재설정해 보면 다음과 같다. 먼저 Theil의 entropy지수는

$$GE(a) = \frac{1}{a^2 - a} \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{y_i}{\mu} \right)^a - 1 \right], \quad (y_i = ExemptT_i \text{ 또는 } = RevT_i \text{ 또는 } = FinI_i)$$

이며, 여기서  $n$ 은 지방자치단체의 수이며  $y_i$ 는 지방자치단체 전체의 비과세·감면액( $ExemptT_i$ ) 또는 지방세수입( $RevT_i$ ) 또는 재정력지수( $FinI_i$ )이다.  $\mu$ 는 이들 변수들의 평균값이며  $a$ 값은 가중치이다.  $a$ 의 값 0, 1, 2 중 여기서는 가중치를 0으로 두고 분석하며 이때의 entropy지수는 다음과 같이 변환된다.

$$GE(0) = \frac{1}{n} \sum_i \log\left(\frac{\mu}{y_i}\right), \quad \text{if } a = 0 \quad (y_i = ExemptT_i \text{ 또는 } = RevT_i \text{ 또는 } = FinI_i)$$

6) = (기준재정수입액 / 기준재정수요액) × 100

entropy지수는 그 값이 클수록 불균등도가 높다고 할 수 있다. 한편, Gini계수는

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \cdot \sum_{i=1}^n \cdot \sum_{j=1}^n |Y_i - Y_j|$$

$$(Y_i = ExempT_i \text{ 또는 } = RevT_i \text{ 또는 } = FinI_i; Y_j = ExempT_j \text{ 또는 } = RevT_j \text{ 또는 } = FinI_j)$$

이며, 여기서  $n$ 은 지방자치단체의 수,  $Y_i$ 는 자치단체  $i$ 의 비과세·감면액(또는 지방세수입, 재정력지수),  $Y_j$ 는 자치단체  $j$ 의 비과세·감면액(또는 지방세수입, 재정력지수),  $\mu$ 는 평균비과세·감면액(또는 지방세수입, 재정력지수)이다. 지니계수는 그 값이 클수록 불평등하다고 할 수 있다. 마지막으로 Atkinson지수의 모형은

$$I = 1 - \left[ \sum_{i=1}^n \left( \frac{Y_i}{\bar{Y}} \right)^{1-\epsilon} f_i \right]^{\frac{1}{(1-\epsilon)}}, (Y_i = ExempT_i \text{ 또는 } = RevT_i \text{ 또는 } = FinI_i)$$

으로 설정될 수 있으며, 여기서  $n$ 은 지방자치단체의 수,  $Y_i$ 는  $i$ 번째 비과세·감면액(또는 지방세수입, 재정력지수)에 속하는 지방자치단체의 값이며,  $\bar{Y}$ 는 비과세·감면액(또는 지방세수입, 재정력지수)의 평균 값,  $f_i$ 는  $i$ 번째 비과세·감면액(또는 지방세수입, 재정력지수)에 속하는 지방자치단체가 전체 지방자치단체에서 차지하는 비율을 말한다. 파라메타  $\epsilon$ 은 앞서 언급한대로 불평등에 대해 어떤 사회가 부여하는 가중치이며, 통상 0.5, 1.5, 2, 3의 가중치가 부과되어 분석이 이루어진다. Atkinson지수는 그 값이 클수록 불평등하다.

## IV. 지방세 비과세·감면의 불평등도 분석

### 1. 불평등도 분석

기초자치단체 전체에서 발생한 비과세·감면액과 지방세수입 그리고 재정력지수 등을 분석한 결과를 보면 비과세·감면액의 불평등도가 가장 높게 나타나고 있다(〈표 4〉 참조). 특히 재정력지수에 비해 지방세수입과 비과세·감면액의 불평등도가 높는데, 이 중 비과세·감

면액이 불평등도가 더 높은 원인은 지방세법에 의해 결정되는 지방세 총액에 비해 비과세·감면액은 지방세법에 지방자치단체의 자율적 의사가 반영되는 감면조례가 포함되기 때문인 것으로 사료된다.

<표 4> 전체 기초자치단체에 대한 분석결과 (2006년)

구분	Entropy	Gini	Atkinson			
			0.5	1.5	2	3
지방세수입	0.56214749	0.56433336	0.26132007	0.62467050	0.72464656	0.83303043
재정력지수	0.25930831	0.39885809	0.12367950	0.32186317	0.39387140	0.49560718
비과세·감면	0.83317076	0.61785447	0.31921351	0.72543151	0.81914548	0.91161446

주: 서울의 자치구를 제외한 205개의 지방자치단체를 분석한 결과임.

이러한 경우를 시·군·구로 나누어서 분석해 보면 더 명확한 해석을 얻을 수 있다. 먼저 시에 대한 분석결과를 보면, 전반적인 불평등도의 순서는 앞서 분석한 전체 자치단체의 경우와 마찬가지로 비과세·감면, 지방세수입, 재정력지수의 순으로 불평등도가 높게 나타나고 있다(표 IV-2 참조). 그러나 전체 자치단체의 경우와 비교해 볼 때, 시의 경우는 전반적인 불평등지수가 많이 낮아져 있는 것을 알 수 있다.

<표 5> 시 자치단체에 대한 분석결과 (2006년)

구분	Entropy	Gini	Atkinson			
			0.5	1.5	2	3
지방세수입	0.37695796	0.47402564	0.18075458	0.46820529	0.56564919	0.68656259
재정력지수	0.17381813	0.33262840	0.08745136	0.25390743	0.32526025	0.43525066
비과세·감면	0.553662629	0.53645893	0.23238346	0.54947169	0.64297477	0.74963001

주: 75개의 시를 대상으로 분석한 결과임.

다음의 <표 6>에는 군에 대한 분석결과가 나타나 있다. 불평등도의 순서는 전반적으로 다른 분석의 경우와 동일하다. 그러나 재정력지수, 지방세수입은 시의 경우보다 낮고 비과세·감면의 불평등도는 시의 경우보다 더 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 앞서 언급했듯이, 군의 경우 자율적으로 결정되는 감면조례에 의해 더 많은 비과세·감면이 이루어지고 있으며, 상대적으로 지방세수입은 적은 것에서 그 원인을 찾아볼 수 있다.

〈표 6〉 군 자치단체에 대한 분석결과 (2006년)

구분	Entropy	Gini	Atkinson			
			0.5	1.5	2	3
지방세수입	0.34062438	0.44151659	0.15512874	0.37925386	0.45983344	0.58744237
재정력지수	0.14669427	0.28498581	0.06685615	0.16733513	0.20537938	0.26657154
비과세·감면	0.59004314	0.57666299	0.27829334	0.55505841	0.63801459	0.76895199

주: 86개의 군을 대상으로 분석한 결과임.

마지막으로 자치구(서울제외)에 대한 분석결과가 〈표 7〉에 나타나 있다. 불평등도의 순서는 앞선 분석과 전반적으로 같은 추이를 보이고 있다. 다만, 불평등지수가 다른 분석의 경우와는 달리 크게 낮아진 것을 알 수 있다. 또한 세 변수들 간의 차이도 크지 않다. 재정력지수는 거의 균등한 분포를 보이고 있으며, 상대적으로 지방세수입도 균등하다고 할 수 있다. 이는 감면조례 등에 의한 비과세·감면액이 상대적으로 많지 않고, 이로 인한 지방세수입 감소도 크지 않은, 안정적인 재정구조를 지니고 있다고 설명할 수 있다.

〈표 7〉 자치구에 대한 분석결과 (2006년)

구분	Entropy	Gini	Atkinson			
			0.5	1.5	2	3
지방세수입	0.13870095	0.29709502	0.06966665	0.20503901	0.32405398	0.37485747
재정력지수	0.06695025	0.20660733	0.03390442	0.10314891	0.17086518	0.20269055
비과세·감면	0.26972561	0.38286229	0.11870426	0.34529412	0.51435211	0.57292792

주: 44개의 자치구를 대상으로 분석한 결과임.

이상과 같이 불평등도 분석을 실시해 보았다. 한 가지 유의해야 할 점은 위와 같은 불평등도 분석을 할 때 인구규모를 고려해야 할 것인지이다. 일반적으로 인구가 많고 규모가 큰 지역의 감면액이 더 클 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 실제 데이터를 살펴보면, 반드시 그렇지 않은 않다. 인구규모가 특정 자치단체의 절반 수준인 자치단체가 감면액은 오히려 그 자치단체보다 더 큰 경우가 많이 존재한다. 인구규모와 감면액 수준은 비례하지 않고 있다. 본 연구에서 최초 의문을 제기한 점도 바로 이 점이라고 할 수 있다. 또한 본 연구는 불평등도 분석에서 보이는 수치 자체 보다는 그 편차 및 지표의 순위에 더 관심을 두고 있다.<sup>7)</sup>

## 2. 불평등 요인분해

본 장의 2절에서는 앞서 분석한 불평등도의 결과를 보다 심도 있게 다루어 보고자 한다.

분석결과 불평등도의 순서는 비과세 · 감면액, 지방세수입, 재정력지수의 순이었다. 또한 군의 경우가 시나 자치구의 경우보다 전반적인 불평등지수 값이 더 높게 나타나, 불평등도가 심하다는 연구결론에 이르렀다. 이러한 결론에 근거하여 자치단체의 불평등 요인을 분석해 볼 필요가 있다. 즉, 자치단체 간 비과세 · 감면액의 불평등도를 더 세부적으로 분석해 보고, 자치단체 내의 불평등도도 분석해 볼 필요가 있는 것이다.

이를 위해, 본 연구에서는 앞서 분석한 불평등지수 중 Theil의 entropy지수를 이용하며 일반화된 식은 다음과 같다(여유진, 2005:121~122).

$$GE(a) = \frac{1}{a^2 - a} \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{y_i}{\mu} \right)^a - 1 \right] \quad (y_i = ExempT_i)$$

여기서  $n$ 은 지방자치단체의 수이며  $y_i$ 는 지방자치단체 전체의 비과세 · 감면액 ( $ExempT_i$ )의 평균값이며  $a$ 값은 가중치이다.

이 식을 구성집단별로 요인분석 해보면 전체 불평등도는 다음과 같이 자치단체 내 불평등도와 자치단체 간 불평등도로 분해할 수 있다.

$$GE(0) = \sum_k \nu_k GE(0)_k + \sum_k \nu_k \log \left( \frac{1}{\lambda_k} \right)$$

여기서,  $GE(0)_k$ 는  $k$  자치단체 집단(시 또는 군 또는 자치구)의 비과세 · 감면액의 불평등도이며,  $\nu_k$ 는  $k$  자치단체 집단(시 또는 군 또는 자치구)이 모집단에서 차지하는 비율 ( $\equiv n_k/n$ )이다.  $\lambda_k$ 는  $k$  자치단체 집단(시 또는 군 또는 자치구)의 평균 비과세 · 감면액의 모집단 평균 비과세 · 감면액에 대한 비율( $\equiv \mu_k/\mu$ )이다.

이상과 같이 entropy지수를 통해 비과세 · 감면액의 자치단체별 분해를 시도한 결과는 다음과 같다(표 8).

먼저 자치단체 내의 불평등도는 군이 가장 불평등한 것으로 나타나, 군들 간의 지방세 비과세 · 감면액으로 인한 지방재정의 불균등화가 시나 자치구보다 더 심한 것으로 나타나고 있다. 그러나 자치단체 간의 경우와 비교해서는 불평등도가 심하지 않다. 자치단체 간 비교에

7) 실제로 비과세 · 감면액, 지방세수입, 재정력지수 등을 일인당 규모로 하여 불평등도를 분석해 보았으나, 불평등도의 수치만 약간 낮아졌을 뿐, 그 편차나 순위는 전혀 변동이 없었음.

서 시나 자치구의 경우 불평등도가 매우 낮은 반면 상대적으로 군의 경우는 불평등도가 크게 나타나고 있다. 이는 앞서 언급한 지방자치단체의 자율적인 조례에 의한 감면과 이것이 상대적으로 취약한 지방재정 수입에 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다. 이러한 결과를 점유율로 판단해 보면, 자치단체 내 불평등은 전체 불평등의 60.2%를 차지하고 있으며 자치단체 간 불평등도는 38.2%를 차지하고 있어 비과세·감면액의 불평등도는 시, 군, 자치구 간의 불평등도보다는 자치단체 내의 불평등도가 더 심한 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과는 각 자치단체 내의 불평등도지수가 자치단체간의 불평등도지수보다 매우 낮고 시와 자치구보다 군의 불평등도가 매우 높은 것을 감안하면 자치단체 간의 불평등도에 더 큰 의미를 둘 수 있을 것이다.

<표 8> 자치단체별 지방세 비과세·감면의 entropy 분해 결과 (2006년)

구분	전체 불평등도	$k$ 자치단체 비중( $\nu_k$ )	자치단체 내 불평등도	자치단체 간 불평등도
			$GE(0)_k$	$\log(1/\lambda_k)$
시		0.3658536	0.19632669	-0.1805182
군		0.4195122	0.24753029	0.5806920
자치구		0.2146341	0.05789233	-0.0687494
전체	0.8331706	1.0000000	0.50174931	0.3314243

### 3. 자치단체간 불평등의 동향분석

마지막으로 제 3절에서는 자치단체 간 불평등의 동향을 분석 해 본다. 지금까지 여러 분석 기법을 통해 분석해 본 불평등지수의 가장 큰 단점은 그룹 간의 분포를 통한 불평등도의 분석은 가능하지만 그룹 내에서 불평등을 악화시키는 개체들에 대한 파악이 어렵다는 것이다. 이는 불평등도를 분석하는 모든 기법들이 가진 단점이라고 할 수 있다. 본 절에서는 각 그룹 내의 개체들의 분포를 유추해냄으로써 이러한 어려움을 최대한 극복해보고자 한다.

앞선 분석에서 본 연구는 자치단체 간 불평등도, 특히 군의 불평등도가 시나 자치구보다 크게 높다는 결론에 도달했다. 이러한 결과를 각 자치단체들의 분포(distribution)를 통해 유추해 내기 위해 본 연구에서는 지리정보시스템(GIS: Geographic Information System)을 이용하고자 한다. GIS는 공간상 위치를 점유하는 지리자료(Geographic data)와 이에 관련된 속성자료(Attribute data)를 통합하여 처리하는 정보시스템으로서 다양한 형태의 지리정보를 효율적으

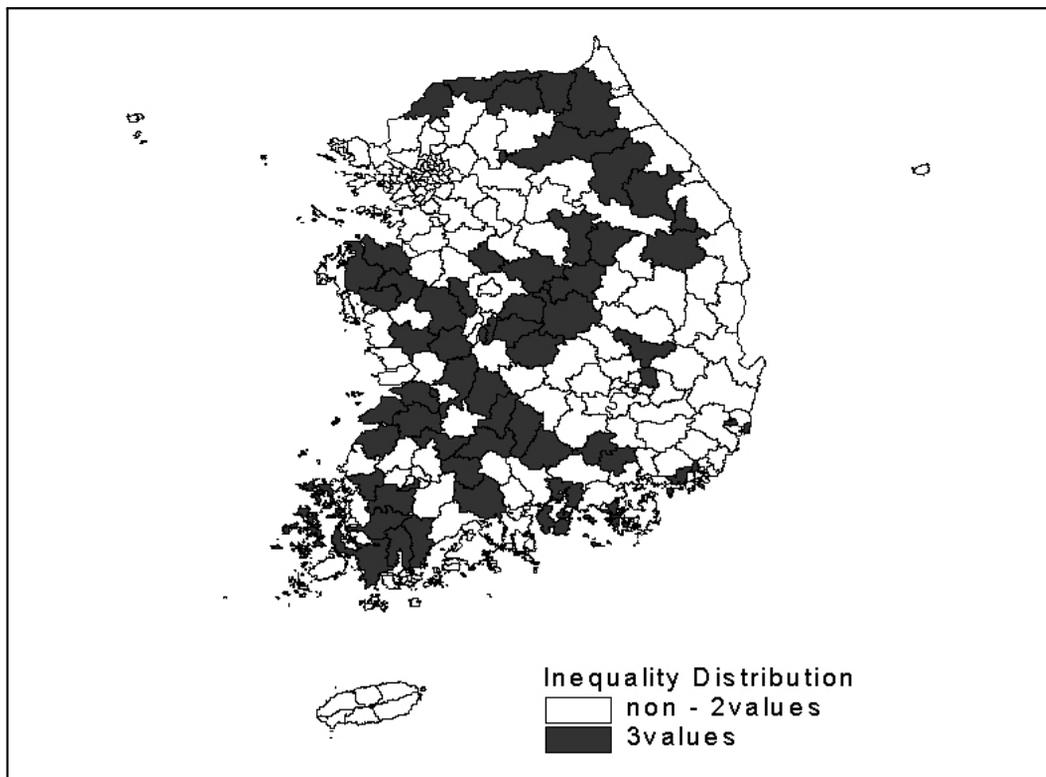
로 분석하는 기법이며 주로 토지, 환경, 수질, 교통 등의 분야에서 이용되지만 일부 학자들을 중심으로 지방재정의 연구에서도 그 기법이 사용되고 있다.

본 연구에서 활용한 비과세·감면액, 지방세수입, 재정력지수를 GIS에 접목시키기 위해 먼저, 다음과 같은 세 가지 공통 분류조건(3 values)을 설정한다.

첫째, 서울과 제주를 제외한 전체 205개 지방자치단체의 지방세수입의 평균을 구하며 평균이하의 자치단체들을 산출해낸다. 둘째, 역시 205개 자치단체들의 재정력지수의 평균을 산출한 다음 그 이하의 자치단체들을 선정한다. 마지막으로, 2006년의 비과세·감면비율 13%<sup>8)</sup>를 상회하는 자치단체들이 고려 대상이 된다.

이상의 세 가지 조건을 분류하고 이들 조건들에 모두 해당되는 자치단체들의 분포를 GIS에 도시해 봄으로써 각 자치단체들 간의 불평등도를 분석해 본다. 그 결과는 다음의 그림과 같다.

<그림 1> 공통분류 조건에 해당하는 지방자치단체들의 분포도

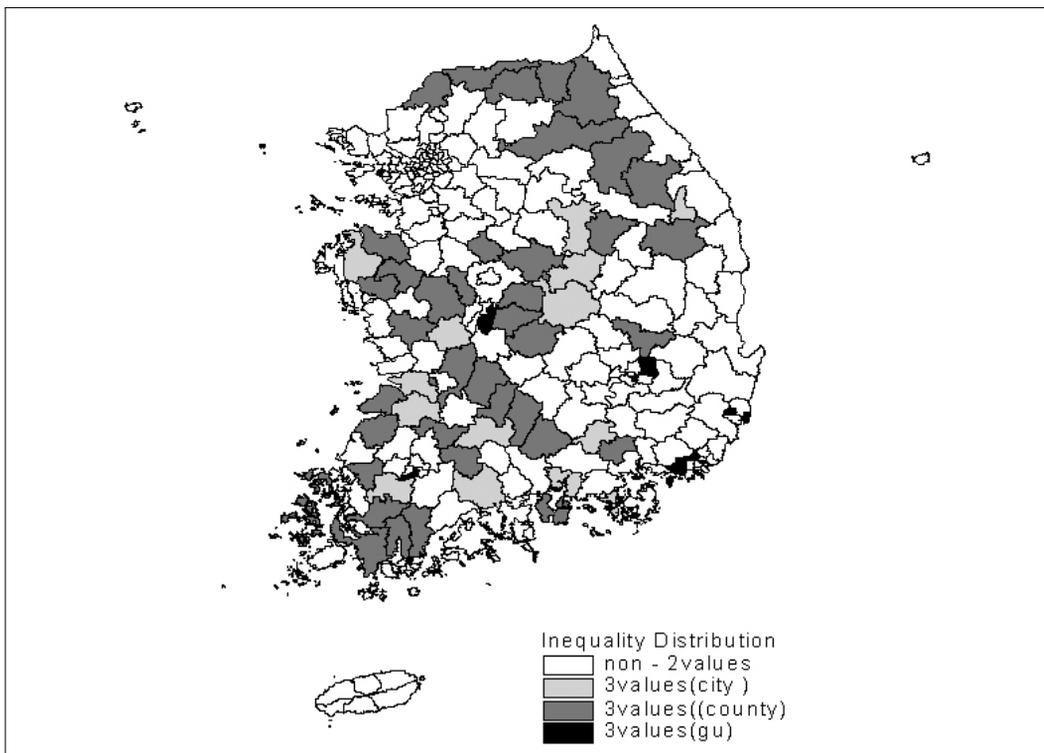


8) <표 1>을 보면 2006년의 비과세·감면비율은 16.3%이나 이미 언급하였듯이 취득·등록세의 인하에 50% 감면 방식을 취함으로써 실제로는 약 13% 수준임.

분석결과, 205개 자치단체들의 2006년 지방세수입의 평균액은 약 134억원이며 이 금액에 미치지 못하는 자치단체들은 총 138개 자치단체들이다. 또한 재정력지수의 평균은 32.7%이며 재정력지수가 평균에 미치지 못하는 곳은 총 128개 자치단체들이다. 마찬가지로 2006년 비과세·감면비율 13.0%를 상회하는 곳은 128개 자치단체들이다. 이렇게 분석된 자치단체들 중 세 가지 분류조건에 모두 해당되는 자치단체들은 위의 <그림 1>에 분포되어 있듯이 총 67개 지방자치단체들이다.

다음으로 위와 같이 분석된 67개 지방자치단체들을 시, 군 그리고 자치구로 구분하여 도시해 보았으며, 그 결과는 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 공동분류 조건에 해당하는 지방자치단체들의 단체별 분포도



위의 그림에서 알 수 있듯이 총 67개 지방자치단체들 중 시가 13개, 자치구가 13개이며, 나머지 41개가 군으로서 공동 분류조건에 해당하는 자치단체들의 61% 이상을 군이 점유하고 있다. 이는 전체 군의 분석대상의 47.7%가 이 조건에 해당하고 있음을 말해 준다. 즉 전체 분석대상의 군 자치단체 중 절반 가까운 수치가 지방세수입, 재정력지수는 평균 이하이면

서 비과세·감면율은 평균 이상을 나타내는 불균형을 보이고 있는 것이다. 따라서 이러한 불균형은 특히 군에 있어서 자치단체가 재원을 조달하는데 더 어려움을 겪는 원인이 된다. 이는 앞선 분석에서 자치단체 간 불평등도를 심화시키는 개체군으로서 지목되었던 군에 대한 설명력을 더 높여주는 분석 결과라 할 수 있다.

## V. 결 론

본 연구에서는 지방세 비과세·감면이 지방재정의 균등화에 미치는 영향을 분석해 보기 위해, 먼저 지방세 비과세·감면의 현황 및 제도의 특징을 분석해 보았다. 그리고 각 지방자치단체(시, 군, 자치구)의 비과세·감면 자료와 지방세수입, 재정력지수 간의 불평등도를 비교, 분석해 보았으며, 이에 대한 결과를 이용, 자치단체 내, 자치단체 간 불평등도도 요인 분해 하였다. 또한 공통 조건분류를 설정하여 불평등에 가장 큰 영향을 미치는 자치단체의 분포도 도시해 보았다.

전체 기초단체에 대한 분석결과, 불평등도는 비과세·감면, 지방세수입, 재정력지수의 순이었다. 시·군·자치구의 경우로 나누어 분석해 본 결과, 불평등의 순위는 변함이 없지만, 특히 군의 경우에 불평등의 편차가 좀 더 큰 것으로 나타났다.

이러한 결과를 이용하여 비과세·감면액에 대한 불평등의 entropy 요인분해를 해 본 결과, 자치단체 내의 불평등도의 점유율이 자치단체 간의 점유율을 상회하는 것으로 나타났다. 그러나 그 편차는 크지 않으며, 오히려 자치단체 간의 불평등도에서 군으로 인한 편차가 심한 것으로 나타나고 있다.

마지막으로 GIS를 이용하여 자치단체 간 불평등도의 동향분석을 해 본 결과, 지방세수입과 재정력지수가 평균 이하이며, 반대로 비과세·감면율은 평균을 상회하는 자치단체는 총 67개이고 이 중 41개가 군으로서 군에서 비과세·감면액의 불평등도가 더 심한 것으로 설명되고 있다.

군 자치단체들에게서 이러한 결과가 두드러지고 있는 원인에는 무엇보다도, 전국적이고 획일적인 지방세법에 의한 비과세·감면보다는 군 지방자치단체들의 자율적인 의사에 의해 결정되는 감면조례에 의한 비과세·감면의 폭이 상대적으로 더 크며 지방세수입은 상대적으로 더 작은 것에서 그 원인을 유추해 볼 수 있다.

여기서 한 가지 유의해야 할 점은 자치단체 간, 즉 시·군·자치구 별로 세목에 있어서 차

이가 있기 때문에 자치단체 간 불균형도를 분석하거나 이에 기초하여 비과세·감면제도의 개선방향을 모색하는데 있어서 주의가 필요하다는 점이다. 그러나 지금까지의 분석에서 나타났듯이 우리나라의 지방세 비과세·감면제도는 그 특성상 많은 불평등도가 분명 존재한다. 앞서 지적한 불평등의 요인 외에도 국가정책목적과 관련된 산업단지, 기타특정목적용을 위한 입지 등을 관할하는 지방자치단체는 그렇지 않은 자치단체에 비해 상대적으로 지방세 비과세·감면에 의해 많은 지방세수의 감소를 가져오는 불평등도 존재하고 있다.

이에 따라 앞으로의 개선방향은 지방재정확충, 조세의 형평성 및 효율성의 측면이 더 강조되어야 할 것으로 보인다. 물론, 비과세·감면이 재정조정 역할을 하는 것은 아니다. 그러나 지방세수입, 재정력지수 등 지방재정의 여건이 취약한 자치단체인데도 산업정책적인 목표 또는 사회정책적인 목표 상 비과세·감면율이 높은 경우가 많은데 이는 비과세·감면대상의 축소를 통해 지방재정을 확충해 주는 방향으로 전환되어 나아가야 할 것이다. 또한 비과세·감면 조치를 전반적인 정책목표의 관점에 비중을 두어, 자원이용의 효율성에 너무 치중하다 보면 조세부담의 형평성이 등한시 될 수 있다(김기욱, 2002). 특히 우리의 지방재정에서 지방세부담률이 계속 증가하는 추세를 고려하면 비과세·감면대상의 감면범위에 대해 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있을 것이다.

이상에서 살펴 본 바에 의하면, 현재 지방세 비과세·감면은 여러 가지 불평등 요인이 존재하고 있고, 이는 지방자치단체의 세수감소로 인한 지방재정 악화로 연결되어 진다. 따라서 현재 행정안전부가 도입을 계획, 시범운영하고 있는 지방세지출예산제도<sup>9)</sup>는 타당한 의의를 가지는 것으로 보인다. 비과세·감면 대상 가운데 실효성이 없는 분야를 과세 대상으로 전환하고 그 내역을 예산서형식으로 정리하여 의회에 제출함으로써 기초자료의 체계적 관리, 자치단체의 책임성 제고, 재원배분의 효율성 제고 등의 효과를 높일 수 있는 것이다. 다만 지방세 비과세·감면의 대상이 서민층과 농업인 등에게 적용되고 있는 경우가 많으므로 대상 및 감면율의 축소 시 이 점을 고려하여 추진해야 할 것이다.

9) 2007년 행정안전부(당시 행정자치부)는 지방세 비과세·감면 내역을 예산서 형식으로 일목요연하게 정리하여 의회에 제출해야 하는 '지방세지출예산제도'의 도입을 계획하여, 2009년까지 시범운영을 거쳐 2010년에 전면 실시할 계획임을 밝혔다. 이 제도의 도입배경으로는 무엇보다, 지방세 감면이 기득권화·만성화되어 일몰기한이 도래하여도 정비하기가 쉽지 않고, 지방재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있으므로 지방자치단체가 비과세·감면 내역을 의회에 제출함으로써 불필요한 세제지원은 없는지 점검받을 수 있도록 하는데 있음(행정안전부, 2007. 4.11).

## 【 참고문헌 】

- 김기욱. (2002). 지방세감면 재조정에 관한 연구. 『중앙행정논집』 16(2), 중앙행정학연구회.
- 서울시립대학교. (2005). 지방세 비과세 · 감면제도의 합리적 개선에 관한 연구. 서울시립대학교 지방세연구소
- 여유진. (2005). 빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해. 한국보건사회연구원
- 이정우. (1997). 『소득분배론』, 비봉출판사.
- 이삼주. (1998). 지방세조세지출제도의 재정균등화 효과에 관한 연구. 『지방재정학보』 3(1), 한국지방재정학회.
- . (2000). 지방세 감면의 효과 분석 - 지방공단에 대한 기업유치정책을 중심으로. 『한국지방재정논집』 5(1), 한국지방재정학회.
- 임재근. (2003). 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안에 관한 연구. 『한국지방재정논집』 8(1), 한국지방재정학회.
- . (2007) 지방세조세지출예산제도의 도입방안. 『지방세』3, 한국지방재정공제회.
- 전춘욱 · 유태현. (2005) 지방세지출예산제도의 도입 방향에 관한 연구. 『세무학연구』 22(4), 한국세무학회.
- 행정안전부. 『지방세정연감』, 각 년도
- . (2006). 2006년도 지방세지출예산제도운영지침
- . (2007). 지방세지출예산제도운영기준(안)
- . (2007). 2006년 지방자치단체 비과세 · 감면 현황. 내부자료.
- . 보도자료. 2007. 4. 11
- . 보도자료. 2007. 10. 2
- Duclos, J., Abdelkrim, A and C. Fortin. (2004). DAD: Distributive Analysis. Laval University
- J. Duclos.(2002) Poverty and Equity: Theory and Estimation. OECD