

지방세의 누진세율체계와 재정력격차

Progressive Local Taxes and Fiscal Gaps among Local Governments

주 만 수*

Joo, Man-Soo

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 지방세의 역할과 누진세율체계
- III. 우리나라 지방세의 누진세율체계
- IV. 재정력격차에 대한 누진세율체계의 효과
- V. 결 언

본 논문은 우리나라 지방세 중에서 누진세율체계로 부과하는 주민세와 부동산보유 관련 재산세가 지역 간 재정력격차에 미치는 효과를 분석하며 이와 더불어 지방세의 합리적 역할의 관점에서 누진적인 지방세제의 적절성을 평가한다. 먼저 지방세의 편익원칙에 입각할 때 지방세인 재산세와 주민세를 누진세율체계로 구성하여 부와 소득의 형평성을 개선하려는 것은 기초자치단체의 역할로 적절하지 않으므로 이를 단일비례세율로 전환하고 주민세는 거주지원칙에 입각하여 개인소득에만 과세할 것을 제안한다. 또한 지방세수입 자료를 이용하여 누진세율체계의 지방세들이 다른 지방세들에 비하여 지역 간 재정력격차를 확대시킨다는 사실을 확인한다. 특히 재산세와 주민세는 모두 과세표준에 비하여 세액의 지역 간 격차가 더 크며 이는 주로 누진적인 세율체계 때문에 초래됨을 분석한다. 이를 바탕으로 만일 재산세와 주민세를 비례세율로 부과함으로써 지방세수의 지역 간 격차를 완화할 수 있음을 제시한다.

□ 주제어: 지방세의 편익원칙, 누진세율체계와 비례세율체계, 재정력격차

* 한양대학교 경제학부 교수

논문 접수일: 2011. 5. 20, 심사기간(1차): 2011. 8. 11 ~ 2011. 8. 30, 게재확정일: 2011. 8. 30

The paper analyzes the effects of property tax and local income tax, which is imposed with progressive tax rates, on fiscal gaps among local governments and evaluates whether pursuing nationwide equity with a progressive tax scheme is not a proper role for local governments. Based upon the benefit principle, we propose a tax reform that includes a proportional tax rates in both property and local income tax and imposes local income tax only on personal income under residence principle. It shows that using local tax data in 2008, property tax and local income tax magnify fiscal gaps among local governments and that progressiveness of the taxes results in larger gap in tax revenues than tax bases. Finally, the paper simulates the local tax revenues with the proposed reform, which presents to result in more equal revenue distribution among local governments.

□ Keywords: local tax, benefit principle, progressive tax rate, fiscal gaps

I. 서론

우리나라 지방재정분권의 발전을 가로막는 가장 큰 장애요소 중 하나는 지역 간 재정력격차가 크다는 것이다. 이로 인하여 지방자치단체들에게 보편적으로 적용되는 새로운 세원을 개발하거나 국세의 일부를 이전하려고 하더라도 지방자치단체 간 재정력격차를 심화시키는 문제에 봉착하게 된다. 따라서 지방재정수입은 주로 자체재원이 아니라 이전재원을 통하여 확대해왔다. 비록 2010년에 지방소비세가 도입되었지만 재정력격차를 해소하기 위하여 수도권 시도, 수도권 외의 광역시, 수도권 외의 도에 서로 다른 가중치를 부여함으로써 이전재원과 차별화하는데 성공적이지 못하였다. 또한 재정력격차 완화를 추구하는 다양한 지방재정조정제도는 자치단체가 자발적으로 재정력을 확충하려는 유인을 감퇴시키고 오히려 중앙정부에 의존적인 재정운영을 지속하도록 만드는 경향이 있다.¹⁾

지역 간 재정력격차가 발생하는 이유는 기본적으로 지역 경제력의 격차 때문일 것이다. 2008년 서울특별시 등 수도권은 총인구의 48.8%, 그리고 지역내총생산의 48.1%를 차지한다. 그런데 지방세수입에서 수도권이 차지하는 비중은 인구 및 지역내총생산의 비중을 훨씬 초과하는 58.4%에 달한다.²⁾ 이처럼 수도권의 지방세수입비중이 일반적인 경제력 비중

1) 이에 관해서는 주만수(2009), 이근재 외(2009) 등을 참고할 수 있다.

보다 더 높은 이유 중 하나는 지방세에서 가장 높은 비중을 차지하는 취득세와 등록세 수입이 수도권에 집중되기 때문이다. 수도권의 주택난을 해소하기 위하여 신규 주택공급이 수도권에서 주로 이루어질 뿐 아니라 농촌지역보다 도시지역의 인구이동이 더 빈번한 경향이 있으므로 부동산의 취득 및 등록과 관련된 조세수입의 수도권 비중이 높은 것은 당연한 것일 수 있다. 실제로 2008년 취·등록세의 수도권 비중은 59.0%로 상당히 높은 편이다.

재정력격차를 발생시키는 또다른 요인은 지방세의 일부 세목이 누진체계를 갖기 때문일 수 있다. 우리나라 지방세 중에서 누진체계를 갖는 대표적인 세목으로 재산세와 주민세 소득할을 들 수 있다.³⁾ 주민세 소득할은 소득세액 혹은 법인세액을 과세표준으로 이에 10%의 비례세율을 부과하는데 소득세와 법인세가 누진세율체계를 갖고 있으므로 과세표준을 기준으로 판단한다면 주민세는 실질적으로 누진체계를 갖는다. 또한 부동산 보유와 관련하여 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 그리고 지방교육세의 지방세가 부과되는데 이 중 도시계획세를 제외한 나머지 세목은 누진세율체계를 갖는다. 먼저 토지와 주택에 대한 재산세는 누진세율로 부과되며 건축물은 용도 혹은 지역에 따라 차별적인 세율이 적용된다. 또한 지방교육세 재산세분의 과세표준은 누진세율이 적용된 재산세액이며 이에 대해 비례세율을 부과하므로 누진체계를 갖게 된다. 공동시설세도 주택을 포함한 건축물의 가격에 대하여 누진세율을 부과한다.

본 논문의 목적은 우리나라 지방세의 누진세율 구조가 지역 간 재정력격차에 미친 영향을 분석하고 지방세 과세원리에 부합하도록 개편함으로써 지방재정의 격차를 완화할 수 있음을 제시하는 것이다.⁴⁾ 재원조달 수단인 조세제도를 고안할 때 비효율성을 최소화하면서 동시에 형평성을 개선하려는 목표를 설정할 수 있으므로 주민세 혹은 부동산 보유에 관한 지방세가 누진체계를 갖는다는 것 자체가 문제가 되는 것은 아니다. 하지만 다단계 재정연방의 정부체계에서 각 단계의 정부가 수행하여야 할 목표를 적절하게 설정하여야 하며 그 목표를 기준으로 우리나라 지방세제를 평가하는 것은 필요하다. 따라서 본 논문은 먼저 지방세의 역할에

2) 통계자료는 통계청의 국가통계포털과 행정안전부의 지방세정연감에서 산출하였다.

3) 2010년의 지방세법 전면개정에 의하여 세목이 크게 변화하였지만 지방소비세의 도입이외에는 명칭 변화 혹은 세목 재분류 등이 이루어졌을 뿐 실질적으로는 기존의 세제가 그대로 유지되었다. 본 논문에서는 2008년의 결산자료를 이용하여 분석하므로 편의상 기존의 세목을 기준으로 설명하지만 이는 2011년부터 적용되는 새로운 지방세제에 대해서도 동일한 정책적 시사점을 갖는다.

4) 본 논문에서 취·등록세를 논의하지 않는 것은 이들이 재정력격차에 미치는 효과가 누진세율체계보다 덜 중요해서가 아니다. 취·등록세에 의한 지역 간 재정력격차는 시장경제에서 발생하는 거래량에 의한 자연스런 현상인 반면 누진세율체계는 정책선택에 의한 인위적인 것이므로 누진세율에 초점을 맞추는 것이다. 물론 근본적으로 취·등록세가 지방세로서 적절한가에 대한 논의는 필요하며 이에 대한 간단한 논의를 위해서는 주만수(2008)를 참고할 수 있다.

비추어 지방세의 누진세율체계의 적절성을 논의한다. 그 다음, 본 논문의 주요 관심사인 누진세율체계의 지방세제가 초래하는 지역 간 재정력의 격차를 파악한다. 이를 위해 2008년 지방세 결산자료에서 주민세와 재산세의 지역별 분포를 과세유형별로 분석한다. 또한 논리적으로 적합한 지방세제 대안을 적용함으로써 지역 간 재정력격차를 완화할 수 있음을 제시한다.

본 논문은 다음과 같이 구성한다. 서론에 이어서 2장에서는 지방세가 갖추어야 할 특성을 서술하고 이를 통해 누진세율체계의 논리적 정당성을 평가한다. 제3장에서는 누진세율체제로 부과되는 우리나라의 지방세를 개관하고 제4장에서 이러한 세제가 지방재정의 지역 간 격차에 미치는 효과를 분석한다. 또한 지방세제를 세제원리에 맞추어 개편하는 방법과 이러한 개편에 의한 재정력격차의 완화효과에 대해서도 설명한다. 제5장에서는 논문을 요약하고 한계에 대해 논의한다.

II. 지방세의 역할과 누진세율체계

본 장에서는 지방세의 역할에 관한 기존의 문헌에 기초하여 지방세제를 누진세율체제로 구성하는 것이 적절한 것인가에 대해 논의한다.⁵⁾ 이 논의는 정부의 기능을 효율적 자원배분, 공평한 소득재분배, 그리고 거시경제안정으로 구분한 Musgrave(1959)에서 출발한다. McLure(1988, 2001)와 Oates(1994)는 중앙정부와 지방정부의 역할배분을 논의하면서 효율적 자원배분을 위하여 각 계층의 정부가 담당해야 할 적절한 역할이 있지만 소득재분배와 거시경제안정은 중앙정부가 전적으로 담당해야 한다고 주장한다. 이러한 역할 구분은 조세할당에 있어서도 중요한 시사점을 제공한다.

먼저 소득재분배 혹은 부의 재분배 기능과 관련된 조세는 지방세로 적합하지 않다. 지방정부가 지리적으로 이동 가능한 노동과 자본에 대해 재분배 목적의 조세를 부과하면 자본이나 생산성이 높은 인력은 상대적으로 세율이 낮은 지역으로 이동할 것이다. 이와 유사하게 저소득계층을 위한 사회복지지출을 확대하면 다른 지역으로부터 저소득계층의 유입이 확대되고 이에 따라 부담이 증가하는 고소득층은 구축될 것이다. 이와같이 지방정부가 조세 혹은 이전 지출에 의해 기업 혹은 주민들의 입지 결정에 영향을 미친다면 생산요소의 입지선택을 왜곡하는 비효율을 초래할 것이다. 그러므로 지방정부가 누진적인 세율로 과세하면 고소득계층과

5) 본 장은 지방세의 편익원칙을 체계화한 주만수(2008)를 기초로 누진세율체계가 지방세에서 적합한가에 관해 논의한다. 지방세의 할당에 관한 일반적인 논의를 위해서는 Brunori(2003, 2005)와 Boadway and Shah(2009)를 참고할 수 있다.

자본은 다른 지역으로 이동하게 되고 정책의도와는 달리 이동성이 떨어지는 저소득계층과 토지소유자의 조세부담이 실질적으로 증가하게 된다. 따라서 지방정부가 소득 및 부의 재분배를 위해 세율을 누진체계로 부과하는 것은 바람직하지 않다.⁶⁾

또한 개인소득세와 법인소득세는 거시경제의 경기변동과 순방향으로 작동하므로 거시경제의 자동안정화기능을 수행한다. 즉 경기가 활성화될 때 이들의 조세수입이 증가하며 경기가 침체될 때는 조세수입이 감소하는데 이들이 누진체계를 갖는다면 경기변동의 폭에 비하여 조세수입 변동의 폭이 더 커지므로 조세에 의한 자동안정화기능이 강화될 수 있다. 하지만 어떤 지방정부가 조세를 통해 안정화정책을 수행한다면 그 효과가 다른 지역으로 누출되는 외부성을 갖는다. 하지만 지방정부는 해당지역에 미치는 효과만을 고려하므로 지방정부의 경기조절정책은 비효율성을 초래한다. 물론 우리나라처럼 모든 지역이 동일한 지방세 세율체계를 갖는다면 이는 중앙정부의 소득세와 마찬가지로 경기안정화기능을 수행할 것이다. 그러나 이 경우 지방정부의 조세결정에 관한 자율성을 훼손한다는 비용을 지불하게 된다.⁷⁾

마지막으로 효율적 자원배분을 위한 조세할당은 조세수입측면과 재정지출측면으로 구분하여 논의할 수 있다. 특정 행위의 사회적 비효율성을 치유하기 위하여 과세할 때는 그 행위의 과급범위를 고려하여 적절한 계층의 정부에게 조세를 할당하여야 한다. 예를 들어, 공해에 의한 외부불경제를 내부화하기 위해 조세를 부과할 때, 그 공해가 국가전체에 과급된다면 중앙정부에게 과세권을 할당하고 지역적인 과급효과만을 갖는다면 지방세로 할당하는 것이 바람직하다. 또한 정부계층별 재정지출이 영향을 미치는 지역적 범위에 의해 효율적 배분을 위한 조세를 할당할 수 있다. 정부가 조세로 재원을 조달하여 지출할 때 국가전체가 그 지출의 편익을 누린다면 그 조세는 중앙정부에게 할당하는 것이 적절하며 지출의 편익이 특정지역에 국한된다면 지방정부에게 할당하는 것이 적절하다.

이상의 논의에 따르면, 재정정책의 효과가 지역적으로 제한적이면서 자원배분의 효율성을 향상시키는 조세를 지방정부에게 할당하여야 한다. 이는 기본적으로 지방세가 편익과세이어야 함을 의미한다. 부동산보유세로 조달된 재원의 지출은 부동산가치에 자본화된다는 의미에서 대표적인 편익과세이므로 지방세로 적합하다. 해당지역의 재정정책이 부동산가치에 자본

6) Martinez-Vazquez(2007)는 지방세가 지녀야 할 바람직한 원칙으로서 편익원칙, 세원의 공정한 분포, 세원의 이동 불가능성 등을 주장하면서 지방정부는 누진세율을 통한 소득재분배를 시도하지 않아야 한다는 점을 강조한다.

7) 우리나라 지방정부는 탄력세율제도를 이용하여 주민세 소득할의 세율을 변경할 수 있다. 하지만 여전히 누진세율체계를 유지해야하므로 해당 지역뿐 아니라 다른 지역의 거시경제에도 정책효과가 확산되므로 국가전체적으로 효율적인 세율결정이 이루어지지 않을 것이다. 이는 개별 지방정부가 탄력세율제도의 활용을 꺼리도록 하는 이유가 될 수 있으며 따라서 경기조절기능은 중앙정부가 담당하여야 한다는 것을 시사한다.

화되는 크기는 부동산 소유주가 누구인가에 관계없이 평균적으로는 지역내 부동산의 단위면적당 동일한 크기를 갖는다. 따라서 특정 지방정부가 재정지출을 위해 부동산보유에 대해 과세한다면 그 과세의 크기는 부동산 가치에 비례적이어야 한다.⁸⁾ 그럼에도 우리나라의 형평성을 고려하여 재산세는 누진세율로 과세한다. 하지만 누진세율이 적용되는 과세표준은 각 개인이 소유한 전국 부동산가치가 아니라 개별 자치단체별 부동산가치이다. 따라서 부동산을 한 지역에 집중하여 보유하는 소유자보다 여러 지역에 분산하여 보유하는 소유자에게 낮은 세율로 과세하므로 국가전체적인 형평성 개선의 정책목표를 달성하지도 못한다.

지방정부의 소득과세는 지방공공서비스편익과의 연관성이 직접적이지는 않지만 지방공공서비스가 정상재라면 소득이 증가할수록 지방공공재에 대한 수요가 더 클 것이다. 즉, 지방공공서비스에 대하여 고소득층은 저소득층에 비하여 더 큰 한계편익을 갖기 때문에 편익원칙을 따를 때 더 큰 조세를 납부하는 것이 바람직하다. 만일 지방공공재에 대한 소득탄력성이 1보다 크다면, 즉 소득탄력적이라면 누진체제로 과세하는 것이 정당화될 수 있다. 그러나 주만수(2010)와 Bergstrom and Goodman(1973), Gonzalez, et al(1993) 등에 따르면 지방정부 총지출은 적어도 소득 탄력적이지는 않다.⁹⁾ 더욱이 우리나라의 주민세 소득세율은 거주지원칙과 더불어 근로소득에 대해서는 근로지원칙, 그리고 금융소득에 대해서는 징수지원칙 등 여러 부과기준을 혼재하여 사용하므로 단순히 지방공공재에 대한 소득탄력성으로 편익원칙에 부합하는 세율체계를 구성할 수도 없다. 이러한 상황에 입각하여 판단할 때 지방정부가 누진세율구조의 소득세를 부과하는 것은 편익원칙에 부합하지 않는다.

요약하면, 지방정부가 부동산보유 혹은 주민소득에 대하여 누진세율체계를 적용한 지방세를 부과하는 것은 자원의 효율적 배분을 도모하며 편익원칙에 부합하도록 구성해야하는 지방세 할당원칙에 논리적으로 적합하지 않다. 그럼에도 누진체제로 과세하는 것이 지역 간 재정력격차를 완화시킨다면 누진체계에 정당성을 부여할 수도 있다. 제4장에서는 누진세율체계가 지역 간 재정력격차에 미치는 효과를 살펴볼 것이다. 이에 앞서서 누진세율로 부과되는 우리나라 주민세 소득세율과 부동산 보유관련 지방세제를 자세히 살펴보고 이에 따른 재정력격차의 효과를 연역적으로 파악한다.

8) 지방정부가 해당지역 부동산 소유자의 보유금액에 대해 누진세율로 부과하기 위해서는 특정지역의 재정정책에 의해 부동산보유액이 높은 자산가의 부동산가치가 더 큰 비율로 변화한다는 주장을 정당화할 수 있어야 한다. 하지만 이러한 주장은 논리적으로 증명가능하지 않다. 누진세율체제로 부동산 보유에 대해 재산세를 부과할 때 초래되는 효율성 손실에 대한 연구는 김정호(1997) 등이 있다.

9) 공원 등 여가시설에 대한 재정수요는 소득탄력적인 실증결과도 존재하지만 재정지출 총액에 대해서는 소득비탄력적인 결과가 일반적이다.

Ⅲ. 우리나라 지방세의 누진세율체계

1. 주민세의 누진체계

우리나라의 지방세 소득분은 기본적으로 국세인 소득세액과 법인세액의 10%라는 비례세율로 부과된다. 그런데 소득세와 법인세가 누진세율체계를 갖기 때문에 주민세 소득분도 누진세율 구조를 갖게 된다. 이는 <표 1>처럼 정리할 수 있다.

<표 1> 주민세의 누진구조 (2008년 결산기준)

개인소득세			법인소득세		
조세구간	소득세 한계세율	주민세 한계세율	조세구간	소득세 한계세율	주민세 한계세율
1,200만원 이하	8%	0.8%	1억원 이하	13%	1.3%
1,200~4,600만원	17%	1.7%	1억원 초과	25%	2.5%
4,600~8,800만원	26%	2.6%	-		
8,800만원 초과	35%	3.5%	-		

주1) 2010년의 지방세법에 따르면 주민세 소득분은 지방소득세 소득분으로 세목이 변화하였으나 세율은 동일하게 세액의 10%임

주2) 2010년의 소득세율 구조는 6, 15, 24, 35%로 개정되었음

주3) 2010년의 법인세율 구조는 조세구간 2억원을 기준으로 10%와 22%이며 2012년부터는 10%와 20%로 바뀜

자료) 법제처 종합법령정보센터 홈페이지

지방정부의 소득세인 소득분 주민세는 소득에 대하여 누진적으로 부과된다. 더욱이 지방정부가 해당 지역주민들의 소득재분배를 추구하고자 한다면 탄력세율제도를 이용하여 소득세분의 세율을 5% ~ 15%의 범위에서 조례에 의해 결정할 수 있다. 소득재분배가 지방정부가 수행할 적절한 기능이 아니라고 하더라도 여전히 그 기능을 수행할 수는 있다. 그러나 또 다른 문제는 우리나라 주민세 소득할의 납세자가 거주지원칙을 일관되게 적용하지 않기 때문에 초래된다. 이로 인해 지방정부가 세율을 변경한다면 해당 지역에 거주하는 주민들의 소득에 대해 서로 다른 세율이 적용될 수 있다. 예를 들어 성남시의 주민들의 일부는 성남시에서 근무하고 일부는 서울특별시에서 근무하는데 성남시가 세율을 변경하더라도 서울에서 근무하며 성남시에 거주하는 주민들의 소득에 대한 세율은 변화하지 않는다. 따라서 특정지역의

세율변화가 그 지역의 소득재분배에 미치는 효과는 일관되지 않게 되며 매우 혼란스럽고 비논리적인 세제가 될 것이다. 따라서 모든 지방정부가 표준세율을 사용하는 것이 그나마 일관된 방식으로 국가전체의 소득재분배를 추구하는 방법이며 이로 인해 지방정부의 자율적 세율 결정권은 사용되지 않는 것이 바람직하게 된다.¹⁰⁾

부유층의 거주지역 혹은 고소득층의 근무지역 등이 밀집되어 저소득층의 거주지역과 분리되는 경향이 있다면 누진세율체계에 의하여 지역 간 지방세수입의 격차는 소득의 격차에 비하여 확대될 것이다. 즉, 지역소득에 대한 누진체계는 지역 간 재정력격차를 확대한다. 따라서 소득에 대한 지방세의 세율구조를 비례적으로 전환하고 누진체계는 국세에 의해 흡수한다면 전반적인 지역 간 재정력격차를 완화할 수 있을 것이다.¹¹⁾

법인세분 주민세에 적용되는 누진체계는 소득세분 주민세의 누진체계와 동일한 문제를 초래할 뿐 아니라 추가적인 문제점을 갖고 있다. 먼저 사업장이 여러 곳에 분산 배치된 경우 주민세 법인세분 세수의 배분방법이 합리적이지 못하다. 예를 들어 한 법인이 울산과 아산의 두 곳에 사업장을 갖고 있으며 울산사업장은 손실, 아산사업장은 이익을 기록하였다면 엄격한 의미에서 아산만이 법인소득에 대한 조세수입을 얻을 수 있어야 한다. 그러나 현재의 지방세법에 따르면 법인세액의 10%를 과세하여 확보한 주민세액을 각 사업장의 종업원수와 건축물연면적의 비중에 의해 배분한다. 따라서 울산사업장이 종업원수와 건축물연면적의 측면에서 더 큰 규모를 갖는다면 오히려 울산이 더 큰 법인세분 주민세를 징수한다. 만일 이들 사업장이 독립적인 법인이었다면 울산은 법인소득관련 지방세를 징수할 수 없었을 것이다. 이와같이 현행 법률은 여러 지역에 사업장이 분산된 경우 실질적인 법인소득의 창출여부와 관계없이 사업장의 규모에 의해 세수가 결정된다. 또다른 문제는 주만수(2008)가 지적한 것처럼 주민세 법인세분에 대한 의존이 높은 시군의 경우 경기변동에 따라 조세수입이 매우 민감하게 변동하여 안정적인 재원확보가 곤란하다는 것이다. 따라서 지방정부가 법인소득에 대한 과세하는 것은 적절하지 않다.¹²⁾

10) 지방정부들이 주민세 소득할의 탄력세율을 사용하지 않는 것이 일관된 소득재분배를 달성하기 위해서라고 주장하는 것이 아니다. 오히려 이유가 무엇이건 탄력세율을 사용하지 않음으로써 국가전체적으로 소득재분배의 혼선을 줄이는 결과를 낳는다는 것이다.

11) 이영희·김대영(2009)은 소득세분 주민세의 비례세율 전환을 장기적 개편방안으로 제시하고 이러한 개편이 비수도권의 세수비중을 증가시킬 것임을 분석하였다. 그러나 이들은 장기적인 정책방안을 제시하면서도 현행 소득세분 주민세의 납세지에 대해서는 고려하지 않고 있으며 지방소득세를 근로소득에 한정하여 과세하는 것을 권고하기도 한다. 더욱이 법인세의 현행 지역 간 배분방식과 누진세율체계를 수용함으로써 지방소득세에 대한 이중적인 기준을 적용한다. 소득세분 주민세의 비례세율 전환이 지역 간 세수격차를 완화하는 장점을 갖는다는 논의는 이재은(2002)과 김정훈(2002)도 언급하고 있다.

12) 법인소득세의 경우 International Bureau of Fiscal Documentation(2002)에서 언급된 OECD

2. 부동산보유 관련 지방세제의 누진체계

지방자치단체들은 부동산보유에 대하여 다양한 조세를 부과하는데 모든 부동산에 대하여 재산세와 지방교육세를 부과하며 일정요건이 충족된다면 이들에 추가하여 도시계획세와 공동시설세를 부과한다. 부동산은 토지, 건축물, 주택 등의 유형으로 구분하고 이들에 대하여 별도의 세율을 적용한다. 특히 주택이라는 건축물과 그 부속토지에 대해서는 토지 혹은 건축물로 분류하지 않고 그 통합가치를 산정하여 재산세를 과세한다. 또한 부과주체인 지방자치단체가 항상 일정한 것은 아니다. 재산세는 시, 군, 자치구 등 모든 기초자치단체들의 세목이지만 공동시설세와 지방교육세는 특별광역시와 도의 광역자치단체 세목이다. 반면에 도시계획세는 시, 군의 기초자치단체 세목이면서 특별광역시에서는 광역자치단체의 세목이다. 여기서는 토지, 건축물, 주택의 과세유형별로 지방세제를 논의한다.¹³⁾

1) 토지보유에 대한 과세

시와 군, 그리고 자치구의 기초자치단체들은 토지 보유에 대하여 재산세를 부과한다. 또한 도와 특별광역시들의 광역자치단체들은 재산세액을 과세표준으로 삼아 지방교육세를 부과하는데 이는 누진체계로 부과되는 재산세의 세액을 과세표준으로 삼으므로 재산세의 누진체계를 강화한다. 토지보유에 관한 누진적인 지방세제도를 요약하면 <표 2>와 같다.

19개국 중에서 지방정부가 법인소득에 과세하는 국가는 8개 국가이며 이러한 법인소득에 대한 지방정부 과세는 점차 약화되고 있다.(김정훈, 2002)

13) 김성태·주만수(2006)도 이러한 방식으로 부동산보유세제를 정리한다. 도시계획세는 기본적으로 시가표준액에 대하여 15%의 단일세율로 부과하므로 본고에서는 논의하지 않는다. 또한 부동산보유에 대해서 국세인 종합부동산세와 농어촌특별세가 추가로 부과되며 누진세율 구조를 갖지만 본고는 지방세에 국한하여 논의한다.

〈표 2〉 토지보유 관련 누진적인 지방세 (2008년 기준)

구분	재산세	지방교육세
과세대상	- 토지	- 재산세 과세대상 토지
과세표준	- 시가표준액	- 재산세액
납세의무자	- 토지 소유자	- 재산세 납세의무자
세율	- 종합합산(3단계 누진): · 5천만원 이하 0.2%, 5천만원 초과 0.3%, 1억원 초과 0.5% - 별도합산(3단계 누진): · 2억원 이하 0.2%, 2억원 초과 0.3%, 10억원 초과 0.5% - 분리과세 · 전·답·과수원·목장용지·임야: 0.07% · 골프장용·고급오락장용 토지: 4% · 기타(공장용지 등): 0.2%	- 재산세액의 20%
비고	- 납세의무자 소유의 시·군·구 구역내 토지가액을 합산, 과세 - 표준세율의 50%내에서 가감조정가능	-

자료) 법제처 종합법령정보센터 홈페이지

재산세 부과대상 토지는 사용용도에 의해 종합합산, 별도합산, 분리과세대상 토지로 구분하며 이들 각각에 대하여 별도의 세율을 적용한다. 먼저 별도합산대상 토지는 주로 건축물의 부속토지를 의미하며 분리과세대상 토지는 공장용지·전·답·과수원 및 목장용지, 일정조건을 충족하는 임야, 그리고 골프장용·고급오락장용 토지로서 대통령령이 정하는 토지를 말한다. 그 이외의 토지는 종합합산대상 토지이다. 이 중 종합합산대상 토지와 별도합산대상 토지에 대하여 누진세율체계를 적용한다.

누진세율이 적용되는 종합합산 및 별도합산 토지는 3단계 과세구간으로 구분하여 0.25~0.5%의 세율을 부과하며 과세표준은 개별 기초자치단체 내에 보유한 토지의 표준가액 합산액이다.¹⁴⁾ 지방교육세 세율은 재산세액의 20%이므로 토지가액에 대하여 0.04%~0.1%의 3단계 누진세율이다. 결국 토지보유에 대한 세율은 0.24%에서 0.6%에 이르는 누진체계이다. 분리과세대상 토지의 경우 단일세율로 과세되지만 용도별로 세율은 달라진다. 전·답·과수원·목장용지·임야는 0.07%, 그리고 골프장용·고급오락장용 토지는 4%의 세율이 적용된다. 또한 재산세액의 20%인 지방교육세를 추가하면 토지의 시가표준액에 대하여 유형에 따라 0.084%~4.8%의 단일세율이 부과된다.

토지에 대한 지방세제의 경우 재산세와 지방교육세가 누진세율체계이므로 다른 조건이 동

14) 표준가액을 개별 지역별로 합산하므로 국가전체의 차원에서 경제주체별 형평성은 달성할 수 없다.

일하다면 토지가격이 높은 지역이 상대적으로 높은 조세수입을 거둘 수 있다. 일반적으로 지역의 경제력이 좋을수록 토지가격이 높을 것이므로 누진세율체계는 지역별 토지가격의 격차에 비하여 토지보유 관련 조세수입의 격차를 확대한다. 즉, 재정력이 상대적으로 우수한 특별광역시 혹은 수도권 지역에 높은 평균세율을 적용될 것이므로 지역 간 재정력격차가 확대된다. 따라서 만일 모든 토지를 동일한 비례세율로 과세한다면 지역 간 재정력격차는 완화될 수 있다.

2) 건축물보유에 관한 과세

시와 군, 그리고 자치구의 기초자치단체들은 건축물 보유에 대하여 재산세를 부과하며 도와 특별광역시들의 광역자치단체들은 재산세액을 과세표준으로 삼아 지방교육세를 부과한다. 또한 소방시설의 수해대상 건축물의 경우 건물가액을 기준으로 공동시설세를 부과한다. 건축물 보유에 관한 누진적인 지방세제도를 요약하면 <표 3>와 같다.

<표 3> 건축물보유 관련 누진적인 지방세 (2008년 기준)

구분	재산세	지방교육세	공동시설세
과세대상	- 건축물(선박, 항공기)	- 재산세 과세 대상 건축물	- 소방시설 수해 건축물 (선박)
과세표준	- 시가표준액	- 재산세액	- 시가표준액
납세의무자	- 건축물 소유자	- 재산세 납세의무자	- 시설 소유자
세율	- 골프장 및 고급오락장용 건축물: 4% - 공장용건축물(특별시·광역시 자치구 및 읍·면지역 제외한 일반시): 0.5% - 기타 건축물: 0.25%	- 재산세액의 20%	- 일반시설 (6단계누진): · 0.05%~0.13% · 6400만원 초과에 최고세율 적용 - 화재위험건축물: 표준세율의 200% - 공공시설: 0.023%
비고	- 표준세율의 50% 내에서 가감 조정 가능	-	- 표준세율의 50% 내에서 가감조정 가능

자료) 법제처 종합법령정보센터 홈페이지

재산세 부과대상 건축물에 대하여 기본적으로 단일세율을 적용하지만 사용용도별 혹은 지역별로 다른 세율을 적용한다. 먼저 골프장 및 고급오락장용 건축물에 대해서는 4%의 높은 세율을 적용하지만 공장용 건축물에 대해서는 지역별로 0.5%와 0.25%로 차별화하여 과세

하며 그 외의 건축물에 대해서는 지역에 관계없이 0.25%의 세율을 적용한다. 공장용 건축물에 대해서 높은 세율을 부과하는 지역은 특별광역시의 자치구 지역, 그리고 읍면지역을 제외한 일반시 지역이다. 물론 이들의 재산세액에 대하여 부가적인 20%의 지방교육세가 부과되므로 부동산 보유에 대한 실제 적용세율은 이보다 더 높아진다. 공동시설세는 기본적으로 0.05%로부터 0.13%에 이르는 6단계 누진세율체계를 적용한다.¹⁵⁾ 저유장·주유소·정유소·백화점·호텔·유흥장·극장·4층 이상의 건축물 등 화재위험성이 높은 건축물에 대해서는 표준세율의 200%에 해당하는 세율을 적용한다.¹⁶⁾ 따라서 최고 누진세율은 0.26%에 달한다.

건축물에 대한 지방세제는 공동시설세를 제외하면 단일세율체계이지만 재산세의 경우 지역별로 차별적인 세율을 적용하되 일반적으로 재정력이 상대적으로 우수한 특별광역시 혹은 일반시 지역에 높은 세율을 적용하므로 재정력격차를 확대시킬 수 있다.¹⁷⁾ 따라서 모든 지역에 동일한 세율을 적용한다면 지역 간 형평성을 개선할 수 있다.

3) 주택보유에 관한 과세

기초자치단체들은 주택 보유에 대하여 재산세를 부과하며 광역자치단체들은 재산세액을 과세표준으로 삼아 지방교육세를 부과한다. 또한 소방시설의 수혜대상 주택의 경우 건물가액을 기준으로 공동시설세를 부과한다. 지방교육세는 누진체제로 부과되는 재산세의 세액을 과세표준으로 삼아 비례세율로 과세하므로 재산세의 누진체계를 강화한다. 또한 공동시설세도 누진세율체계에 의하여 부과되므로 실질적인 누진도는 더욱 강화된다. <표 4>는 주택 보유에 관한 지방세제도를 요약한다.

15) 2009년부터는 탄력세율제도를 이용하여 도시계획세와 공동시설세를 0.01%p씩 인하하였다. 따라서 도시계획세의 세율은 0.14%이며 일부 건축물과 주택에 부과되는 공동시설세는 0.04~0.12%의 세율을 적용한다. 이러한 세율변화가 근본적인 누진체계를 변화시키는 것은 아니므로 본 논문의 분석결과와는 별 차이가 없을 것이다.

16) 화재가능성을 반영하여 사용용도에 따라 서로 다른 공동시설세 세율을 적용하는 것은 편익에 비례하는 것으로 판단할 수도 있다. 그러나 동일 지역내 부동산 개별물건의 시가에 따라 누진세율체계를 적용하는 것은 편익원칙에 부합하지 않는다.

17) 공장용건축물에 대한 지역별 세율차이를 해당지역의 공공서비스 가격 차이를 반영하는 것으로 해석할 수도 있다. 그렇다면 이러한 세율차이는 국가에 의해서가 아니라 개별 자치단체가 자율적으로 결정하여야 할 것이다. 또한 토지와 주택에 대해서는 지역별로 무차별한데 반면, 공장용건축물에만 지역별 차별적인 세율을 적용하고 있으므로 이러한 세율 차별화가 공공서비스 제공의 가격 차이를 반영한 것이 아님을 반증한다.

〈표 4〉 주택보유 관련 누진적인 지방세 (2008년 기준)

구분	재산세	지방교육세	공동시설세
과세대상	- 주택	- 재산세 과세 대상 주택	- 소방시설 수혜 주택
과세표준	- 시가표준액	- 재산세액	- 시가표준액
납세의무자	- 주택 소유자	- 재산세 납세의무자	- 시설 소유자
세율	- 일반주택(3단계누진): · 4천만원 이하: 0.15% · 4천만원 초과: 0.3% · 1억원 초과: 0.5% - 별장 등 고급주택: 4%	- 재산세액의 20%	- 일반시설(6단계누진): · 0.05%~0.13% · 6400만원 초과에 최고세율 적용 - 화재위험건축물: 표준세율의 200%
비고	- 표준세율의 50% 내에서 가감조정가능	-	- 표준세율의 50%내에서 가감조정가능

주) 2008년 이후 세율을 인하하여 2010년 현재 일반주택에 대한 재산세율은 0.1, 0.15, 0.25, 0.4%의 4단계이며 최고세율은 과세표준 3억원 이상의 주택에 적용함
 자료) 법제처 종합법령정보센터 홈페이지

자치단체들은 일반주택에 대하여 개별 주택별로 0.15%에서 0.5%까지의 3단계 누진세율체계의 재산세를 부과한다.¹⁸⁾ 지방교육세는 재산세액의 20%를 부과하므로 주택가액에 대하여 0.03%, 0.06%, 그리고 0.1%의 3단계 누진체계를 갖는다. 또한 건축물에서와 동일하게 공동시설세를 부과하는데 이는 기본적으로 0.05%로부터 0.13%에 이르는 6단계 누진세율체계를 적용한다.

주택에 대한 지방세제의 경우 재산세, 지방교육세, 그리고 공동시설세가 누진세율체계이므로 주택가격이 상대적으로 높은 지역이 상대적으로 더 많은 조세수입을 거둘 수 있다. 따라서 재정력이 상대적으로 우수한 특별광역시 혹은 수도권 지역에 높은 평균세율이 적용될 것이므로 과세표준금액의 분포에 비하여 주택보유 조세수입의 분포는 더욱 확대될 것이고 결국 재정력격차를 확대시킬 것이다. 이는 모든 주택에 대하여 동일한 세율로 재산세를 부과한다면 지역 간 재정력격차를 완화할 수 있음을 의미한다.

18) 주택에 대한 재산세는 납세자별 형평성을 달성하지 못한다. 재산세는 주택별로 부과하므로 동일한 가치를 갖는 다주택을 보유한 사람은 총주택가액은 동일하지만 서로 다른 가치를 갖는 다주택을 보유한 사람보다 낮은 재산세를 납부한다.

IV. 재정력격차에 대한 누진세율체계의 효과

1. 누진세율체계 지방세제의 지역별 수입비중

지방세의 누진세율체계에 의한 재정력의 편중현상을 파악하기 위하여 먼저 <표 5>에 제시한 인구와 지역내총생산 등 주요경제지표와 지방세수입의 지역별 배분 상황을 살펴본다.

<표 5> 지방세 주요 세목 수입의 지역별 비중 (2008년)

(단위: 원, %)

구 분	인구 (천명)	지역내 총생산 (조원)	지방세 (10억원)				
			총액	재산세	주민세	누진체계조세*	기타 조세
총량	49,540	1,029	46,517.1	4,577.5	8623.4	14,115.8	32,401.3
비중	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(9.8)	(18.5)	(30.3)	(69.7)
서울특별시	20.6	24.2	27.57	35.71	38.75	37.57	23.22
지방계	79.4	75.9	72.43	64.29	61.25	62.43	76.78
부산광역시	7.2	5.5	5.69	4.89	4.84	4.86	6.06
대구광역시	5.0	3.2	3.61	3.32	2.73	2.96	3.89
인천광역시	5.4	4.7	5.10	5.17	3.93	4.41	5.39
광주광역시	2.9	2.1	1.97	1.56	1.72	1.66	2.11
대전광역시	3.0	2.3	2.35	2.08	2.37	2.26	2.39
울산광역시	2.3	5.1	2.46	1.65	3.79	2.96	2.24
경기도	22.8	19.3	25.86	26.51	19.83	22.43	27.35
강원도	3.1	2.6	2.38	1.99	1.75	1.84	2.62
충청북도	3.1	2.9	2.42	1.87	1.94	1.91	2.64
충청남도	4.1	5.6	3.82	3.43	3.86	3.69	3.88
전라북도	3.8	2.9	2.46	1.71	1.79	1.76	2.76
전라남도	3.9	5.1	2.74	1.77	3.12	2.59	2.81
경상북도	5.4	6.6	4.20	3.08	4.19	3.76	4.40
경상남도	6.5	7.2	6.40	4.16	4.84	4.58	7.19
제주자치도	1.1	0.9	0.97	1.09	0.55	0.76	1.06
평 균	6.3	6.3	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25
표준편차	6.2	6.4	8.12	9.93	9.71	9.74	7.64
변이계수	99.9	101.8	129.97	158.81	155.39	155.89	122.17

자료) 인구와 지역내 총생산: 통계청 국가통계포털, 지방세: 행정안전부의 지방세정연감

주*) 재산세와 주민세 외에 재산세분 지방교육세를 포함함. 지방교육세액은 9,149억원이며 과세표준이 재산세액이므로 지역 간 분포는 논리적으로 재산세와 동일함.

서울의 인구 및 지역내총생산 비중은 각각 20.6%, 24.2%인데 비하여 지방세수입비중은 27.6%이고 누진세율이 부과되는 재산세와 주민세는 각각 35.7%, 38.7%로 상당히 높다. 경기도의 경우 인구 및 지역내총생산 비중(각각 22.8%, 19.3%)에 비하여 재산세비중(26.5%)은 더 높는데 이는 서울시와 마찬가지로 누진세율체계에 기인한 것일 수 있다. 반면에, 주민세비중(19.8%)은 낮은 편인데 이는 부분적으로는 경기도에 거주하면서 서울에 근무하여 주민세를 서울에 납부하기 때문으로 판단된다.¹⁹⁾²⁰⁾ 인천 역시 서울에 의해 유사한 영향을 받으므로 경기도와 마찬가지로의 세목별 수입구조를 갖는다. 서울, 인천, 경기도로 구성된 수도권지역의 주요 경제지표비중은 50% 미만인 반면 이들의 지방세수입은 58.5%이다. 특히 재산세와 주민세 수입의 수도권 비중은 각각 67.4%와 62.4%를 차지하며 누진체계를 갖는 지방세수입의 수도권 비중은 64.4%에 이른다.²¹⁾

또한 인구와 지역내총생산의 지역 간 변이계수는 각각 99.9, 101.8인데 비하여 지방세수입의 변이계수는 129.7로 더 큰 지역 간 격차를 보인다. 특히 재산세와 주민세 수입의 지역 간 변이계수는 각각 158.8과 155.4로 그 격차가 매우 크며 이에 따라 누진세율체계를 갖는 지방세수입의 변이계수는 155.9로 총지방세수입의 분포에 비해서 지역 간 격차가 훨씬 더 크다. 이와같이 지방세수입의 지역 간 격차는 주로 재산세와 주민세에 의하여 확대되며 이들은 모두 누진세율이 적용되는 세제임을 알 수 있다.

지방세수입의 지역별 비중을 인구 및 지역내총생산 등의 주요경제변수들의 지역별 비중과 비교하는 것보다 엄밀한 방법은 각 세목의 기초인 과세표준의 비중과 비교하는 것이다. 이제 재산세와 주민세에 대하여 각각의 과세유형별로 과세표준과 조세수입의 지역 간 분포에 대하여 비교분석한다.

19) 서울시의 주민세비중이 높은 또다른 가능한 이유는 금융소득의 서울시 집중현상 때문일 수 있다. 이에 대해서는 김정훈(2002)이 자세히 설명한다.

20) 경기도는 기타 조세수입의 비중이 높는데 그 가장 중요한 이유는 취득세와 등록세 비중이 28.1%로 상당히 높기 때문이다. 이는 서울에 집중된 인구의 주택문제를 해결하기 위하여 대규모 주택개발이 경기도를 중심으로 이루어졌기 때문으로 추정된다.

21) 누진체계조세는 주민세, 재산세, 재산세분 지방교육세를 말하며 공동시설세를 제외한다. 그 이유는 공동시설세를 누진세율로 부과되더라도 불구하고 재산세 및 주민세와 달리 과세표준의 격차에 비하여 조세수입의 격차가 오히려 감소하기 때문이다. 이는 납득하기 어려운 결과이며 주만수(2011)에서 자세히 다룬다.

2. 부동산보유에 관한 재산세와 지역 간 재정력격차

부동산보유에 대한 재산세는 부동산을 토지, 건축물, 주택으로 구분하여 다른 세율체계로 과세한다. 따라서 재산세를 과세유형별로 구분하고 과세표준과 세액의 지역별 비중을 <표 6>에 제시한다.²²⁾

<표 6> 재산세 과세유형별 과세표준과 세액의 지역별 비중

(단위: 원, %)

구분	재산세 과세표준(1조원)				재산세 수입(10억원)			
	총액	토지분	건축물분	주택분	총액	토지분	건축물분	주택분
금 액	2,266.0	1,020.3	252.1	987.6	4577.5	2469.0	590.7	1509.8
비 중 (%)	(100.0)	(45.0)	(11.1)	(43.6)	(100.0)	(53.9)	(12.9)	(33.0)
서울특별시	28.8	23.1	19.1	37.1	35.7	30.1	21.0	50.7
지방계	71.2	76.9	80.9	62.9	64.3	69.9	79.0	49.3
부산광역시	4.9	4.1	6.8	5.2	4.9	4.5	6.6	4.8
대구광역시	3.4	2.9	4.4	3.7	3.3	2.9	4.2	3.6
인천광역시	5.4	5.6	5.7	4.9	5.2	5.5	5.7	4.3
광주광역시	1.6	1.4	2.8	1.6	1.6	1.4	2.7	1.3
대전광역시	2.1	1.7	3.2	2.3	2.1	1.7	2.9	2.3
울산광역시	1.7	1.7	2.5	1.5	1.7	1.7	2.6	1.3
경기도	29.4	30.7	25.1	29.4	26.5	30.8	24.6	20.4
강원도	2.2	2.6	3.2	1.6	2.0	2.2	3.1	1.2
충청북도	2.2	2.7	3.0	1.4	1.9	2.0	3.1	1.2
충청남도	4.4	6.7	4.4	2.1	3.4	4.2	4.4	1.8
전라북도	2.1	2.5	2.9	1.4	1.7	1.8	3.0	1.1
전라남도	2.1	2.9	3.6	1.0	1.8	2.0	3.3	0.8
경상북도	3.6	4.6	5.3	2.2	3.1	3.4	5.3	1.6
경상남도	4.7	5.2	6.8	3.7	4.2	4.4	6.4	2.9
제주자치도	1.2	1.5	1.2	0.8	1.1	1.4	1.1	0.5
평균	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3
표준편차	9.0	8.3	6.5	10.7	9.9	9.5	6.7	12.8
변이계수	144.3	133.3	103.5	171.4	158.8	152.4	106.7	204.2

주) 행정안전부의 지방세징연감 자료를 이용하여 계산함

22) 재산세의 과세유형별 금액들의 합계가 총액과 다른 것은 재산세가 부동산 이외에 선박과 항공기에도 부과되기 때문이다. 이들의 과세비중은 미미하며 비례세율이 적용되므로 이에 대한 조세수입은 주어진 것으로 가정한다.

〈표 6〉의 변이계수로 판단할 때, 재산세액의 지역별 분포가 과세표준의 분포에 비하여 더 큰 지역 간 격차를 갖는다. 이는 과세표준과 재산세 수입의 총액뿐 아니라 모든 과세유형에서도 마찬가지이다. 또한 과세유형별로 볼 때, 과세표준과 세액에서 모두 주택의 지역 간 격차가 가장 심하며 건축물의 격차는 상대적으로 작은 편이다. 이러한 현상은 과세유형에 따라 다른 세율체계 때문일 수 있다. 대체로 비례적인 세율로 부과되는 건축물의 경우 과세표준의 분포와 재산세액의 분포가 큰 차이가 없는 반면, 누진세율로 부과되는 토지와 주택은 과세표준의 격차에 비하여 조세수입의 격차가 크게 확대된다. 즉, 건축물분 재산세는 과세표준의 변이계수 103.5에서 세수의 변이계수 106.7로 지역 간 격차가 유사하지만 토지와 주택분 재산세는 과세표준의 변이계수 133.3과 171.4에서 세수의 변이계수 152.4와 204.2로 크게 확대된다.

재산세 과세유형별 서울과 지방의 비중을 살펴보면, 서울의 부동산 과세표준 비중은 28.8%인 반면 재산세수입 비중은 35.7%로 크게 증가한다. 특히 고가의 주택이 서울에 집중되어 있으므로 주택분 재산세수입의 비중은 50.7%에 달하며 이는 37.1%의 과세표준 비중보다 훨씬 크다. 유사하게 토지의 경우도 서울의 과세표준 비중은 23.1%이지만 세수입 비중은 30.1%로 확대된다. 인천과 경기도의 경우 과세표준의 비중에 비하여 세수입의 비중이 작은 편이지만 이러한 비중 감소는 비수도권의 모든 시도에서도 마찬가지이며 인천과 경기도의 감소비율은 평균보다 낮은 편이다. 이에 따라 재산세 과세표준의 수도권 비중은 63.6%로 상당히 크며 재산세 수입의 수도권 비중은 이보다 더 큰 67.4%로 증가한다.

지역별로 과세표준 비중과 세수입 비중이 다르다는 것은 누진세율체계에 의하여 지역별 재산세의 평균세율이 서로 차이를 의미한다. 즉, 과세표준 비중에 비하여 세수입 비중이 높다면 평균세율은 상대적으로 높으며 과세표준 비중에 비하여 세수입 비중이 낮다면 평균세율은 상대적으로 낮을 것이다. 이를 확인하기 위하여 각 지역별, 과세유형별 평균세율을 산정하고 이를 〈표 7〉에 제시한다.

재산세의 평균세율은 0.202%이며 토지분의 평균세율이 0.242%로 가장 높고 주택분의 평균세율은 0.153%로 비교적 낮다. 또한 서울과 부산의 재산세 평균세율은 각각 0.251%와 0.203%로 평균을 상회하며 나머지 모든 시도의 평균세율은 전체 평균보다 낮다. 서울의 평균세율만이 모든 과세유형에 대하여 전국평균세율을 상회하며 부산의 경우에는 토지분 평균세율만이 전국평균을 초과할 뿐 다른 유형의 부동산에 대한 평균세율은 각각의 전국평균보다 낮다. 각 지역의 평균세율을 과세유형별 전국평균세율과 비교하면, 토지의 경우 서울, 부산 외에 경기도만이 전국평균세율을 상회하며, 건축물의 경우 서울, 울산, 충북, 전북, 경북이 전국평균세율을 초과한다. 하지만 주택의 경우에는 서울을 제외하곤 모든 지역은 전국평균세율 이하이다.

<표 7> 재산세 과세유형별 평균세율

(단위: 원, %)

구분	평균세율(세액/과세표준)			
	재산세	토지분	건축물분	주택분
과세표준 (1조원)	2,266.0	1,020.3	252.1	987.6
재산세액 (10억원)	4,577.5	2,469.0	590.7	1,509.8
전국 평균세율	0.202	0.242	0.234	0.153
서울특별시	0.251	0.315	0.257	0.209
지방계	0.182	0.220	0.229	0.120
부산광역시	0.203	0.267	0.228	0.143
대구광역시	0.196	0.241	0.223	0.150
인천광역시	0.193	0.235	0.231	0.135
광주광역시	0.191	0.240	0.223	0.131
대전광역시	0.197	0.247	0.214	0.153
울산광역시	0.194	0.232	0.244	0.128
경기도	0.182	0.243	0.230	0.106
강원도	0.182	0.210	0.232	0.112
충청북도	0.172	0.177	0.241	0.125
충청남도	0.157	0.151	0.233	0.133
전라북도	0.168	0.173	0.240	0.121
전라남도	0.166	0.169	0.217	0.115
경상북도	0.171	0.179	0.235	0.115
경상남도	0.177	0.202	0.221	0.121
제주특별자치도	0.189	0.241	0.216	0.090
평균	0.187	0.220	0.230	0.131
표준편차	0.021	0.043	0.012	0.026
변이계수	11.5	19.5	5.0	20.3

주) 행정안전부의 지방세징연감 자료를 이용하여 계산함

평균세율의 변이계수는 과세유형별로 크게 다르다. 토지와 주택에 관한 평균세율의 변이계수는 각각 19.5와 20.3으로 비교적 큰 반면, 건축물에 관한 평균세율의 변이계수는 5.0에 불과하다. <표 3>에서 설명한 바처럼, 대체로 누진세율이 부과되는 토지와 주택과는 달리 건축물에 대한 세율은 기본적으로 비례세율이며 과세대상에 따라 차별화된 세율을 부과한다. 따라서 전체 과세대상 중에서 높은 세율이 적용되는 공장용건축물 등의 건축물 비중이 높은 지역의 평균세율이 상대적으로 높을 뿐이므로 평균세율의 격차가 크지 않은 것이다.²³⁾

3. 소득분 주민세와 지역 간 재정력격차

주민세는 균등분과 소득분으로 구분되며 소득분은 다시 개인소득에 관한 소득세분과 법인소득에 관한 법인세분으로 구분되어 과세된다. <표 8>은 주민세를 과세유형별로 구분하여 과세표준과 세액의 지역별 비중을 제시한다. 소득분 주민세는 소득세액과 법인세액을 과세표준으로 삼으며 그 기초가 되는 개인소득 혹은 법인소득의 지역별 과세표준자료는 공식적으로 존재하지 않는다. 따라서 과세소득자료가 아니라 통계청이 발표하는 지역별, 제도부문별 소득계정에서 순분원소득자료를 대용변수로 이용한다. 특히 이 자료는 지역별로 개인소득과 법인소득을 구분할 수 있다.²⁴⁾ 여기서 법인소득은 금융법인과 비금융법인을 포함한다.

<표 8>의 변이계수에 의해 판단한다면, 주민세액의 지역별 분포가 과세표준의 분포에 비하여 더 큰 지역 간 격차를 갖는다. 즉, 과세표준의 변이계수는 128.8인 반면 주민세액의 변이계수는 155.5로 확대된다. 과세표준의 경우 개인소득에 비하여 법인소득의 지역 간 격차가 상당히 크지만 주민세액의 경우에는 소득세분 주민세의 지역 간 격차가 훨씬 크다. 이는 과세표준인 개인소득의 지역 간 변이계수에 비하여 소득세분 주민세의 변이계수는 크게 증가한 반면, 법인소득의 지역 간 변이계수에 비하여 법인세분 주민세의 변이계수는 오히려 감소하기 때문이다. 즉, 소득세분 주민세액의 변이계수는 179.6으로 개인소득의 변이계수 118.3보다 크게 증가하여 지역 간 격차가 확대되지만, 법인세분 주민세액의 변이계수는 130.7로 법인소득의 변이계수 193.4보다 크게 낮으므로 지역 간 격차가 완화된다.

23) 토지의 경우, 지역별로 평균세율이 다른 것은 단순히 과세표준의 크기뿐 아니라 부분적으로는 각 지역 토지소유자들의 분포에도 영향을 받는다. 즉, 토지소유에 대해서는 지역별로 합산하여 누진세율로 과세하므로 한 지역의 토지소유자의 분포가 소수에 집중되었을 때는 높은 한계세율이 적용되어 평균세율이 증가하며 소유자가 다수에게 분산된다면 이들에게 부과되는 한계세율은 낮으므로 평균세율이 낮아진다. 하지만 이러한 토지소유의 분산에 대한 지역별 자료는 존재하지 않으므로 이 요인이 지역별 평균세율에 미치는 효과를 분석하는 것은 불가능하다.

24) 순분원소득은 피용자보수, 순생산세, 재산소득, 영업잉여의 합이며 총분원소득에서 고정자본소모를 제외한 금액이다. 감가상각은 비용으로 처리되므로 순분원소득을 소득세의 과세표준으로 간주한다. 물론 이것이 실제 소득세의 실제 과세표준을 의미하지는 않지만 현재의 이용가능한 자료 중에서는 최선의 자료일 수 있다. 하지만 2008년도 소득분 주민세의 과세표준이 2008년도 소득과 일치하지 않으며 부분적으로는 2007년도의 소득에 대한 조세를 포함할 수 있으므로 실제의 과세표준과 차이가 발생할 수 있음을 염두에 두고 분석하여야 한다. 그렇지만 이로부터 정책적 시사점을 도출하는 것은 여전히 유효하다.

〈표 8〉 주민세 과세유형별 과세표준과 세액의 지역별 비중

(단위: 원, %)

구분	순분원소득(1조원)			주민세 수입(10억원)			
	총액	개인소득	법인소득	총액	균등할	소득세분	법인세분
금 액	770.2	635.7	134.5	8,623.4	188.2	4,505.9	3,929.2
비 중 (%)	(100.0)	(82.5)	(17.5)	(100.0)	(2.2)	(52.3)	(45.6)
서울특별시	30.5	26.6	49.1	38.7	24.6	44.3	33.1
지방계	69.5	73.4	50.9	61.3	75.4	55.7	66.9
부산광역시	6.3	6.7	4.0	4.8	6.6	4.9	4.7
대구광역시	3.9	4.4	1.5	2.7	4.6	2.8	2.6
인천광역시	4.8	4.9	4.3	3.9	4.9	3.7	4.2
광주광역시	2.4	2.7	1.1	1.7	2.8	1.4	2.0
대전광역시	2.6	2.9	1.1	2.4	2.5	2.1	2.6
울산광역시	3.0	2.8	3.7	3.8	1.9	2.3	5.6
경기도	21.7	22.8	16.1	19.8	24.7	21.3	17.9
강원도	2.1	2.4	0.8	1.7	2.8	1.6	1.9
충청북도	2.4	2.7	1.0	1.9	3.1	1.7	2.2
충청남도	3.3	3.6	1.7	3.9	3.8	2.9	5.0
전라북도	2.6	2.9	1.0	1.8	2.6	1.7	1.9
전라남도	2.5	2.8	1.3	3.1	3.3	1.7	4.7
경상북도	5.2	4.6	7.9	4.2	4.2	3.1	5.4
경상남도	5.8	6.0	5.2	4.8	6.6	4.1	5.6
제주자치도	0.8	1.0	0.2	0.5	1.0	0.5	0.5
평균	6.2	6.3	6.2	6.3	6.3	6.3	6.3
표준편차	8.1	7.4	12.1	9.7	7.4	11.2	8.2
변이계수	128.8	118.3	193.4	155.4	117.6	179.6	130.7

주) 순분원소득은 통계청의 지역소득통계 자료, 주민세 수입은 행정안전부의 지방세정연감 자료를 이용하여 계산함

주민세 과세유형별 서울과 지방의 비중을 살펴보면, 서울의 분원소득 비중은 30.5%인 반면 주민세수입 비중은 38.7%로 더 크다. 특히 서울의 개인소득 비중은 26.6%인데 비하여 소득세분 주민세의 서울 비중은 44.3%로 매우 크다. 법인세분 주민세의 서울 비중은 33.1%로 법인소득의 서울 비중 49.1%에 비하여 낮은 편이다. 인천과 경기도의 경우 과세표준의 비중에 비하여 소득분 세수입의 비중이 약간 작은 편이지만 이러한 비중 차이는 비수도권 대부분의 시도에서도 마찬가지이다.²⁵⁾ 개인소득의 수도권비중은 54.4%인 반면 소득

25) 서울 외에 울산, 충남, 전남은 과세표준의 비중보다 조세수입의 비중이 더 크다. 하지만 이들의 비

세분 주민세의 수도권 비중은 69.3%로 재산세의 수도권 비중보다도 더 크다. 법인소득을 합친 전체 소득의 수도권 비중은 57.0%이고 균등분과 법인세분의 완화효과에도 불구하고 수도권 주민세액의 비중은 62.4%로 상당히 높다.

법인세분 주민세의 격차가 작은 이유는 법인세의 누진율이 상대적으로 낮으며 사업장이 여러 지역에 걸쳐진 경우 종업원수의 비중과 건축물연면적의 비중에 의해 징수액을 지역별로 배분하는 체계를 갖추고 있기 때문으로 판단된다. 이들은 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 법인소득은 비금융법인과 금융법인의 소득으로 구분할 수 있으며 그 중 비금융법인소득이 73.4%를 차지한다. 또한 비금융법인의 소득에서 서울이 차지하는 비중은 35.9% 수준이지만 금융법인소득의 서울비중은 85.5%에 달한다. 이러한 지역 간 격차는 변이계수에도 나타나는데, 비금융법인소득의 변이계수는 151.4이며 금융법인 소득의 변이계수는 훨씬 큰 338.2이다. 이러한 법인소득의 격차에도 불구하고 법인세분 주민세는 지방세법에 의하여 종업원수와 사업장건축물연면적에 의해 지역별로 배분하므로 법인세분 주민세의 지역 간 격차는 크게 완화된다.²⁶⁾

반면에 소득세분 주민세의 지역 간 격차는 개인소득의 지역 간 격차를 크게 확대한다. 그 주요 이유는 고소득자가 서울에 밀집되어 있고 소득세의 누진정도가 상당히 크기 때문으로 판단된다. 이와 더불어 근로소득자 등의 납세지가 근무지원칙에 의해 배분된다는 것도 기업이 밀집된 서울의 소득세분 주민세 증가에 기여할 수 있다. 소득분 주민세와는 달리, 균등분 주민세의 지역 간 배분은 예상대로 다른 세목에 비하여 비교적 고르게 분포한다.

재산세의 경우에서처럼 과세표준 비중과 세수입 비중이 서로 다르다는 것은 누진세율체계에 의하여 지역별로 주민세의 평균세율이 서로 다를 것을 의미한다. 즉, 과세표준 비중에 비하여 세수입 비중이 낮다면 평균세율은 상대적으로 낮으며 과세표준 비중에 비하여 세수입 비중이 높다면 평균세율은 상대적으로 높을 것이다. 이를 확인하기 위하여 각 지역의 과세유형별 평균세율을 산정하고 이를 <표 9>에 제시한다.

중 차이는 1%p 미만이다.

26) 법인소득의 지역 간 격차는 다른 측면에서도 확인할 수 있다. 국세청의 국세통계연감(2009)에 따르면, 2008년 법인의 결산서상 당기순이익의 세무조정 후 과세표준은 181조 5548억원이다. 이 중 서울의 과세표준 신고액 비중은 54.7%로 상당히 높지만 법인세분 주민세의 서울비중은 33.1%에 불과하다. 이렇게 지역 간 격차가 크게 완화되는 주요 이유는 마찬가지로 사업장을 여러 지역에 분산된 법인의 경우 사업장의 종업원수와 건축물연면적에 의해 배분하기 때문으로 판단된다.

<표 9> 주민세 과세유형별 평균세율

(단위: 원, %)

구분	평균세율(세액/과세표준)			
	주민세액 / 총소득(개인+법인)	소득세할 / 개인소득	법인세할 / 법인소득	주민세액 / 개인소득
과세표준 (1조원)	770.2	635.7	134.5	635.7
주민세액 (10억원)	8623.4	4505.9	3929.2	8623.4
전국 평균세율	1.120	0.709	2.921	1.357
서울특별시	1.420	1.179	1.969	1.974
지방계	0.987	0.538	3.838	1.132
부산광역시	0.865	0.510	3.465	0.973
대구광역시	0.777	0.445	4.992	0.833
인천광역시	0.911	0.531	2.795	1.080
광주광역시	0.808	0.385	5.313	0.878
대전광역시	1.022	0.519	6.822	1.106
울산광역시	1.425	0.564	4.499	1.815
경기도	1.025	0.660	3.257	1.178
강원도	0.913	0.469	6.598	0.978
충청북도	0.916	0.449	6.101	0.993
충청남도	1.318	0.565	8.776	1.445
전라북도	0.777	0.410	5.592	0.832
전라남도	1.376	0.432	10.272	1.517
경상북도	0.900	0.474	2.004	1.226
경상남도	0.926	0.484	3.177	1.095
제주자치도	0.746	0.393	10.337	0.771
평균	1.008	0.529	5.373	1.168
표준편차	0.239	0.188	2.681	0.352
변이계수	23.722	35.431	49.901	30.136

주민세의 평균세율은 1.12%이며 법인세분의 세율이 2.92%로 소득세분 세율 0.71보다 높다. 또한 변이계수로 판단할 때, 소득세분에 대한 지역별 평균세율에 비하여 법인세분에 대한 지역별 평균세율의 격차가 크고 이들이 서로 상쇄하는 효과를 나타내므로 총주민세에 대한 평균세율의 지역별 격차는 상당히 작아져서 변이계수는 23.72이다. 구체적으로 소득세분의 평균세율은 1.18%인 서울이 가장 높으며 유일하게 평균세율을 상회하고 두 번째 높은

경기도 세율 0.66%의 거의 두 배에 이른다. 반면에 법인세분의 평균세율은 서울이 가장 낮는데 이는 앞에서 설명한 바와 같이 주로 법인세분 주민세의 지역 간 배분방식에 기인하는 것으로 판단된다.

4. 비례세율 적용에 의한 재정력격차 개선효과

이상에서 설명한 바와 같이 주민세와 부동산보유관련 지방세의 누진세율체계를 비례세율로 전환하는 지방세제 개편이 지역 간 재정력격차에 미치는 효과를 파악하고자 한다. 지방세 개편에는 이들을 단순히 비례세율로 전환하는 것 뿐 아니라 주민세의 개편을 포함한다.

구체적으로는 재산세의 과세유형별로 동일한 총세수를 징수하되 현재의 세율구조와는 달리 비례세율을 적용하고 마찬가지로 주민세액을 현재와 동일하게 유지하면서 그 세액을 개인소득에 대한 비례세율을 적용한다. 먼저 재산세의 비례세율은 <표 7>이 제시하는 바와 같이 토지분은 0.242%, 건축물분은 0.234%, 그리고 주택분은 0.153%를 이용한다.²⁷⁾ 이를 <표 6>의 각 과세유형에 대한 지역별 과세표준에 적용하여 부동산보유에 대한 재산세액을 구하고 항공기와 선박에 대한 재산세액은 현재와 동일하게 유지된다고 가정하여 지역별 재산세액을 산정한다. 이 때 재산세의 징수액이 달라진다면 재산세액을 과세표준으로 부과하는 지방교육세도 이에 비례하여 달라질 것이다. 주민세는 비례세율로 전환할 뿐 아니라 법인세분과 균등분을 폐지하고 전액을 개인소득에 부과하는 것으로 가정한다. 따라서 <표 9>의 마지막 행에 제시한 바와 같이 1.357%의 비례세율을 <표 8>의 개인소득 과세표준에 적용하여 지역별 주민세액을 산정한다.²⁸⁾

이렇게 재산세와 주민세를 비례세율로 전환하여 산정한 지방세의 지역별 배분규모를 <표 10>에 제시한다.

27) 물론 현실 적용에 있어서 이러한 비례세율의 적용은 개인별 형평성을 변화시킨다. 즉, 낮은 단일세율로 분리과세되는 토지에 대한 세율은 크게 상승한다. 또한 건축물에 대해서는 건축물의 유형과 입지에 대해서 세율을 차별화하지만 건축물보유가치에 대해서는 비례세율이 적용되는데 현재의 차별화를 무시하고 비례세율이 적용되는 것으로 가정하게 된다. 재산세를 비례세율로 전환하는 정책 방향이 설정된다면 현재로서는 이용가능하지 않은 추가적인 자료를 확보하여 이러한 상황을 고려한 엄밀한 분석이 필요할 수 있다. 그럼에도 전체적인 시각에서 본 논문이 제시하는 결과는 변화하지 않을 것이므로 정책적 시사점은 여전히 유효하다.

28) 지방세로서는 부적절한 법인세분 지방세를 국세로 전환하며 조세수입에 비하여 행정비용이 과다한 균등분 주민세를 폐지하고 이에 따른 재원손실을 소득세분 주민세에 의해 충당하여 국세와 지방세의 재원중립성을 달성한다고 가정한다. 지방세로서 법인세분 주민세의 부적절성에 관한 추가적인 설명은 주만수(2008)를 참고할 수 있다.

〈표 10〉 비례세율에 의한 새로운 지방세 구조

(단위: 10억원, %)

구분	지방세계	재산세	재산세분 지방교육세	주민세	누진체계 조세	기타 조세
합 계	46,517.1	4,577.5	914.9	8,623.4	14,115.8	32,401.3
비 중	100.00	9.84	1.97	18.54	30.35	69.65
서울특별시	24.32	27.21	27.21	26.62	26.85	23.22
지방계	75.68	72.79	72.79	73.38	73.15	76.78
부산광역시	6.04	4.80	4.80	6.75	5.99	6.06
대구광역시	3.93	3.38	3.38	4.45	4.03	3.89
인천광역시	5.32	5.46	5.46	4.94	5.14	5.39
광주광역시	2.16	1.66	1.66	2.66	2.27	2.11
대전광역시	2.45	2.10	2.10	2.91	2.59	2.39
울산광역시	2.30	1.76	1.76	2.84	2.42	2.24
경기도	26.77	29.51	29.51	22.84	25.43	27.35
강원도	2.55	2.32	2.32	2.42	2.38	2.62
충청북도	2.61	2.35	2.35	2.65	2.53	2.64
충청남도	3.95	4.88	4.88	3.62	4.11	3.88
전라북도	2.72	2.17	2.17	2.92	2.63	2.76
전라남도	2.75	2.36	2.36	2.79	2.62	2.81
경상북도	4.38	3.90	3.90	4.64	4.35	4.40
경상남도	6.70	4.94	4.94	5.99	5.58	7.19
제주자치도	1.06	1.22	1.22	0.97	1.06	1.06
평균	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25	6.25
표준편차	7.69	8.74	8.74	7.39	7.89	7.64
변이계수	123.12	139.89	139.89	118.26	126.20	122.17

〈표 5〉와 〈표 10〉을 비교하면 현재 누진세율체계가 적용되는 지방세계의 지역별 변이계수가 155.9에서 126.2로 낮아져서 지역 간 재정력격차가 크게 완화되었음을 알 수 있다. 이는 누진세율이 적용되지 않는 기타 지방세액의 지역별 격차와 큰 차이가 없다. 또한 지방세계의 조정으로 서울과 울산이 각각 3.25%p, 0.17%p 감소하는 것을 제외하면 모든 지역의 세수비중이 증가한다. 이를 통해 지역별 지방세수의 변이계수는 129.7에서 123.1로 낮아진다. 또한 인천과 경기도의 지방세비중은 증가하지만 서울의 비중이 더 크게 감소하므로 수도

권의 지방세 비중은 2.12%p 감소한다.

세목별로 살펴보면, 재산세의 지역별 변이계수는 158.81에서 139.89로, 주민세의 변이계수는 155.39에서 126.20으로 크게 감소한다. 특히 주민세의 경우 비례세율로의 전환뿐 아니라 거주지원칙의 적용에 의하여 서울의 비중이 대폭 축소되어 격차를 감소시킨다. 이러한 지역별 세수비중의 변화가 의미하는 지역별 그리고 과세유형별 세액의 변화크기를 <표 11>에 제시한다.

<표 11> 지방세 비례세율화에 따른 지역별 세액 변화

(단위: 10억원, %)

구분	총지방세	재산세	재산세분 지방교육세	주민세	총지방세 변화율	누진체계조세 변화율
서울특별시	-1,512.3	-389.0	-77.8	-1,045.5	-11.8	-28.5
지방계	1,512.3	389.0	77.8	1,045.5	4.5	17.2
부산광역시	159.5	-4.1	-0.8	164.5	6.0	23.3
대구광역시	150.9	2.4	0.5	148.0	9.0	36.1
인천광역시	102.6	13.2	2.6	86.7	4.3	16.5
광주광역시	86.2	4.6	0.9	80.8	9.4	36.9
대전광역시	47.1	0.7	0.1	46.3	4.3	14.8
울산광역시	-76.9	4.8	1.0	-82.7	-6.7	-18.4
경기도	424.1	137.0	27.4	259.7	3.5	13.4
강원도	76.4	15.1	3.0	58.3	6.9	29.3
충청북도	87.2	21.6	4.3	61.3	7.8	32.3
충청남도	59.0	66.2	13.2	-20.4	3.3	11.3
전라북도	123.1	21.3	4.3	97.5	10.8	49.6
전라남도	4.1	27.1	5.4	-28.4	0.3	1.1
경상북도	84.1	38.0	7.6	38.5	4.3	15.8
경상남도	142.0	35.4	7.1	99.5	4.8	22.0
제주자치도	42.9	5.7	1.1	36.0	9.5	40.0

<표 11>에 제시한 바와 같이, 재산세액은 서울과 부산에서 감소하며 주민세는 서울, 울산, 충남, 전남에서 감소한다. 하지만 부산, 전남, 충남의 경우 한 조세의 증가액이 다른 조세의 감소액을 상쇄하고도 남아서 전체 지방세액은 증가하는 반면, 울산을 재산세 증가에 비해 주민세액의 감소가 커서 두 세목이 모두 감소하는 서울과 마찬가지로 지방세액이 감소한다.

재산세의 경우 기초자치단체의 조세이므로 비례세율로의 전환은 서울에서도 강남구, 서초구 등 재정력이 우수한 자치단체의 조세수입은 감소하고 상대적으로 열악한 지역의 수입은 증가할 것으로 예상된다. 수도권을 구성하는 경기도와 인천의 재산세액이 증가하더라도 재정력이 우수한 지역은 상대적으로 적게 증가하거나 감소하고 재정력이 열악한 지역의 재정수입이 증가할 것이므로 전반적인 재정형평화 개선효과가 발생할 것이다.

또한 주민세에서 경기변동에 민감한 법인세분은 폐지하고 개인소득에 대해 비례세율을 적용함으로써 각 시군 재정수입의 안정성이 향상될 것이다. 특히 충남과 전남의 주민세액이 감소하지만 이는 주로 큰 법인이익이 발생했던 아산시와 당진시 혹은 광양시 등에서 법인세분 주민세액의 감소에 기인한 것으로 추정되므로 기초자치단체의 단위에서 안정성 뿐 아니라 전체적인 재정형평성은 개선될 것이다.²⁹⁾

V. 결 언

본 논문의 주요 목적은 우리나라 지방세 중에서 누진세율체제로 부과하는 부동산보유 관련 재산세와 주민세가 지역 간 재정력격차에 미치는 효과를 분석하는 것이며 이와 더불어 누진적인 지방세제의 적절성을 지방세 역할의 측면에서 평가한다. 먼저 지방세는 편익원칙에 입각하여 할당하는 것이 바람직하므로 지방세인 재산세와 주민세를 누진세율체제로 구성하는 것은 적합하지 않다는 사실을 기존 문헌 분석을 통하여 제시한다. 더욱이 기초자치단체가 법인소득에 대해 과세하는 것은 재정의 안정성을 해칠 수 있으며 사업장이 여러 지역으로 입지할 때의 지역별 배분은 인위적인 법률규정에 의해 이루어짐을 지적하고 지방소득세는 거주 지원칙에 입각하여 개인소득에만 과세할 것을 제안한다.

2008년 지방세 자료를 이용하여 재산세, 지방교육세, 소득분 주민세 등 누진세율체제의 지방세들이 다른 지방세들에 비하여 지역 간 재정력격차를 확대시킨다는 사실을 확인한다. 또한 재산세와 소득분 주민세는 모두 과세표준에 비하여 해당 세액이 더 큰 지역 간 격차를 초래하며 이는 주로 누진적인 세율체계 때문에 초래됨을 분석한다. 특히 다른 지방세들에 비해 강한 누진체제로 부과되는 주택분 재산세와 토지분 재산세, 그리고 소득세분 주민세가 지역 간 재정력격차를 확대시키는데 큰 영향을 미치며 이에 따라 지역 간 평균세율에서의 격차

29) 이에 대한 엄밀한 분석은 기초자치단체의 각 지방세목에 대한 과세유형별 자료가 필요하지만 이는 공식적으로 발표되지 않는다. 따라서 지방세제도 개편의 효과를 정확하게 분석하기 위해서는 통계 자료의 추가적인 공개가 필요하다.

도 크게 발생한다는 것을 제시한다. 이를 바탕으로 만일 재산세와 주민세를 비례세율로 부과한다면 지방세수에 있어서 지역 간 재정력격차를 완화할 수 있음을 보인다.

이러한 분석결과에 따르면, 지방세의 누진체계는 논리적으로도 적절하지 않으며 우리나라 지방재정의 가장 큰 문제점인 지역 간 재정력격차를 확대하는 역할을 한다. 따라서 재산세와 소득할 주민세를 비례세율로 전환하고 주민세는 거주지원칙에 입각하여 개인소득에만 과세한다면 지방세의 기능에 적합하면서 동시에 재정력격차를 완화시킬 수 있다는 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

본 논문은 매우 중요한 정책적 시사점을 제시하지만 개인 간 형평성의 악화를 초래할 수 있다. 즉, 누진세율을 비례세율로 전환함으로써 효율성을 향상시키고 지역 간 재정력격차는 개선하지만 개인별 납세부담이 변화하게 된다. 주민세 소득분을 비례세율로 전환함에 따른 개인 간 부담 변화는 국세인 소득세의 누진체계를 강화함으로써 중립화할 수 있다. 하지만 재산세의 비례세율 전환에 따른 개인 간 형평성의 변화를 중립화하는 것은 복잡한 과제를 남긴다. 개인 간 형평성의 악화를 방지하기 위한 하나의 대안은 낮은 세율부분을 비례세율의 지방세로 유지하고 누진세율 부분은 각 개인의 유형별 소유부동산을 전국적으로 합산하여 국세로 부과하고 이를 각 지역의 과세표준액으로 배분하는 것을 고려할 수 있다. 이는 현재 제도에 비하여 개인 간 형평성을 오히려 향상시킬 것이다. 이러한 대안을 포함하여 보다 정교한 정책대안을 모색하려면 추가적인 자료를 확보할 수 있어야 한다. 또한 소득분 주민세의 실질적인 과세표준인 지역별 과세소득 자료가 존재하지 않으므로 개인의 순분원소득을 대용 변수로 사용하였다. 만일 정확한 과세소득자료가 존재한다면 지역별 재정력격차의 크기는 조금 달라질 것이다. 이러한 정교한 대안의 부재 및 자료의 불충분성에 따른 한계에도 불구하고 우리나라 지방재정의 지역 간 격차를 해소하려면 다양한 지방재정조정제도를 도입하기에 앞서 지방세 구조를 정상화해야 한다는 시사점은 여전히 유효하다.

【참고문헌】

- 김성태·주만수. (2006). 「재산세 과세범위 확대방안 연구」. 한국재정학회. 미출간보고서.
- 김정호. (1997). 「토지세의 경제학: 미신과 현실」. 한국경제연구원.
- 김정훈. (2002). 「국세와 지방세의 조정방안」. 한국조세연구원.
- 이근재·정종필·최병호. (2009). 재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석. 「국토연구」, 60: 233-249.
- 이영희·김대영. (2009). 「재정분권과 지방소비·소득세」. 박영사.
- 이재은. (2002). 분권화를 위한 지방세제 개혁. 2002년 춘계학술대회논문집. 한국지방재정학회.
- 주만수. (2008). 지방정부의 과세자주권 및 지방세제의 가격기능 강화. 「재정학연구」, 1(4): 105-133.
- 주만수. (2009). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 「재정학연구」, 2(2): 121-149.
- 주만수. (2010). 지방공공재에 대한 수요와 공공성 추정. 「재정학연구」, 3(1): 77-116.
- 주만수. (2011). 공동시설세의 지역 간 분포에 관한 퍼즐. 「통계연구」. 발간예정.
- Bergstrom, T. C. and R. P. Goodman. (1973). Private demands for public goods. *American Economic Review*, 63(3): 280-296.
- Boadway, R. and A. Shah. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Brunori, D. (2003). *Local Tax Policy*. Urban Institute Press.
- Brunori, D. (2005). *State Tax Policy*. Urban Institute Press.
- Gonzalez, R. A., T. S. Means and S. L. Mehay, (1993). Empirical tests of the Samuelsonian publicness parameter: Has the right hypothesis been tested?. *Public Choice*, 77(3): 523-534.
- International Bureau of Fiscal Documentation. (2002). Supplementary Service to European Taxation. mimeo.
- Martinez-Vazquez, J. (2008). Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization. *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 27-55.
- McLure, C. E. Jr. (1998). The Revenue Assignment Problem: Ends, Means and Constraints. *Public Budgeting and Financial Management*, 9(4): 652-683.
- McLure, C. E. Jr. (2001). The Tax Assignment Problem : Ruminations on How

Theory and Practice Depend on History. *National Tax Journal*, 54(2): 339-364.

Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

Oates, W. E. (1994). Federalism and Government Finance. *Modern Public Finance: edited by J. M. Quigley and Eugene Smolensky*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

