지방세제의 현황과 이해

지방세제의 현황과 이해

총 괄 I 정 문 종 추계세제분석실장

기획·조정 I 최 미 희 조세분석심의관
이 영 숙 재산소비세분석과장
윤 성 민 추계세제총괄과장

작 성 I 장 윤 정, 김 세 화, 채 은 동, 김 효 경 재산소비세분석과 추계세제분석관
최 천 규 추계세제총괄과 추계세제분석관

지 원 I 김 지 이 재산소비세분석과 행정실무원
김 지 원, 신 은 규 재산소비세분석과 자료분석지원요원

「지방세제의 현황과 이해」는 국회의 의정활동을 지원하기 위해서 발간되었습니다.

문 의 : **추계세제분석실 재산소비세분석과** I 02) 788-4834 I wealthc@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

지방세제의 현황과 이해

2018. 8.

국회예산정책처
www.nabo.go.kr

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2018. 8. 16.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

2018년 치러진 제7회 지방선거를 전후로 하여 지방재정분권의 강화 필요성이 주목을 받고 있습니다. 지속적으로 발전하고 있는 지방자치의 위상만큼이나, 지방자치단체의 재원 확충에 대한 요구도 꾸준히 성장해 가고 있으며 이와 관련된 입법수요 또한 늘어나고 있는 상황입니다.

중앙재정과 지방재정 양자 간의 균형을 도모할 책임과 권한이 주어진 국회에서도 어느 때보다도 진지하게 지방재정수입에 관한 논의가 진행되고 있습니다. 지방재정수입의 근간은 지방세에 있고, 조세법률주의를 채택하고 있는 우리나라의 특성상 어떠한 지방세제의 변화라도 국회의 의결을 통한 법률 개정을 거쳐야하기 때문입니다.

이에 국회예산정책처는 지방세제 개편에 관심 있는 의원님들과 보좌진 여러분께서 지방세제의 현황을 보다 용이하게 파악하고 세제를 쉽게 이해하는 데 도움이 될 수 있도록 '지방세제의 현황과 이해' 보고서를 마련하였습니다.

본 보고서는 크게 5장으로 구성되어 있습니다. 1장에서는 지방재정에서 지방세가 차지하는 위상 및 바람직한 지방세의 요건을 소개하고, 지방세제의 시대별 변천과정을 간략히 정리함으로써 지방세제가 현재의 모습을 갖추게 된 배경을 이해하는 데 참고가 되고자 하였습니다. 2장에서는 지방세입 구조 및 과세체계를 세원의 성격별로 소득, 재산, 소비, 기타 과세로 분류하거나, 과세기반 이용방식별로 중앙정부와 분리된 세원인지 혹은 중앙정부와 공유하는 세원인지로 분류하여 살펴보았습니다. 3장은 세원별, 세목별 과세체계를 해외 사례와 연계하여 싣고 있으며, 4장은 지방세 감면 현황 및 감면 관리제도에 대해서 정리하고 있습니다. 마지막 5장은 세원 이용 방식의 관점에서 미국, 독일, 일본의 특징적 지방세제를 소개하였습니다.

국제 비교 결과, 우리나라 지방세의 총조세 대비 비중은 OECD국가들 중 14번째로 나타납니다. 또한 세원 구성 측면에서는, 대부분의 국가들과 달리 다양한 세원에 걸친 세입구조를 가지고 있다는 점을 특징으로 꼽을 수 있었습니다. 세수 현황을 중앙-지방간 세원이용방식별로 집계해 본 결과, 지방세수의 약 60% 가량은 재산보유나 지역시설 이용에 관련된 지방세만의 고유 과세기반에서 징수되고 있는 것으로 나타났습니다.

지방세제의 변천과정 및 현황, 국제비교를 알기 쉽게 소개하고자 한 본 보고서의 내용이 향후 입법활동의 기초자료로서 널리 활용되기를 기대합니다.

2018년 8월

국회예산정책처장 김 춘 순

차 례

요 약 / xiii

Ⅰ. 지방세 총론 / 1

1. 지방재정과 지방세 ····· 2
2. 지방세제 이론 개관 ····· 9
3. 지방세제 변천과정 ····· 15

Ⅱ. 지방세수 구조 및 특징 / 23

1. 지방세 구조 개관 ····· 24
2. 지방세수 현황 ····· 25
3. 세원 및 세목별 지방세수 ····· 28
4. 지방자치단체별 지방세수 ····· 31
5. 국제 비교 ····· 34

Ⅲ. 지방세 과세체계 / 41

1. 과세요건 ····· 42
2. 소득과세 ····· 47
3. 재산과세 ····· 53
4. 소비과세 ····· 68
5. 기타과세 ····· 76

Ⅳ. 지방세 감면제도 / 83

1. 지방세 감면 개관 ····· 84
2. 주요 감면제도 ····· 89
3. 지방세 감면 관리제도 ····· 91

Ⅴ. 주요국의 지방세제 / 97

1. 중앙-지방 정부간 세원의 분리: 미국의 정부수준별 지방세 구조 ····· 98
2. 중앙-지방간 세원의 공유: 독일의 공동세 ····· 102
3. 자체적 세원 발굴: 일본의 지방자치단체 세목신설권 ····· 105

표 차례

[표 1] 우리나라 정부간 이전재정의 현황 ····· 8
[표 2] 지방세의 조건 ····· 10
[표 3] 지방세 체계의 태동 ····· 16
[표 4] 지방세 체계의 기본구조 완성 ····· 18
[표 5] 지방세제 정체기 ····· 19
[표 6] 지방세제 성숙기 ····· 21
[표 7] 지방세 4법 체계 ····· 24
[표 8] 지방세 세입예산 현황: 세목별, 단체별, 2018년 당초예산(순계) 기준 ····· 33
[표 9] OECD 연방형 국가의 연도별 GDP 대비 지방세 비중 ····· 35
[표 10] OECD 단일형 국가의 연도별 GDP 대비 지방세 비중 ····· 36
[표 11] OECD 연방형 국가의 연도별 조세 내 지방세 비중 ····· 38
[표 12] OECD 단일형 국가의 연도별 조세 내 지방세 비중 ····· 39
[표 13] 세원별 지방세 세목 분류 ····· 43
[표 14] 지방세목별 과세대상과 납세의무자 ····· 44
[표 15] 지방세목별 세율체계 ····· 46
[표 16] 개인지방소득세의 세율 ····· 49
[표 17] 법인지방소득세의 세율 ····· 49
[표 18] 법인지방소득세 과세현황 ····· 50
[표 19] 취득세 과세대상별 세율 ····· 56
[표 20] 중과세율 적용대상 및 세율 ····· 56
[표 21] 취득세 주요 비과세 감면 제도 ····· 57
[표 22] 주택분 재산세 세율 ····· 59
[표 23] 건축물 재산세 세율 ····· 59
[표 24] 토지분 재산세 세율 ····· 60
[표 25] 과세대상 별 세수규모 ····· 61
[표 26] 재산세 과세대상의 전년대비 공시가격 증가율 ····· 61
[표 27] 현행 토지보유세 구조 ····· 62
[표 28] 자동차 용도별 및 종류별 세율 ····· 64
[표 29] 자동차세 과세구분 별 과세건수 및 실적 ····· 65
[표 30] 지역자원시설세 세율 ····· 67

[표 31] 지방소비세 과세대상 및 과표, 세율 ····· 69
[표 32] 담배소비세 과세표준 및 세율 ····· 73
[표 33] 궐련 1갑당 제세공과금의 재원 귀속 ····· 73
[표 34] 레저세 납부지 안분 기준 ····· 74
[표 35] 과세대상별 레저세액 ····· 75
[표 36] 등록면허세 등록분 세율 ····· 77
[표 37] 등록면허세 면허분 세율 ····· 77
[표 38] 지방교육세 세수 구성 ····· 80
[표 39] 지방교육세 세율 변천 ····· 81
[표 40] 지방세감면과 국세감면 비교 ····· 84
[표 41] 지방세 감면율과 국세감면율 비교: 2016년 ····· 85
[표 42] 근거규정별 지방세 감면액: 2016년 ····· 85
[표 43] 세목별 지방세감면 현황: 2016년 ····· 86
[표 44] 세원특성별 지방세 감면액 추이: 2011~2016년 ····· 86
[표 45] 중앙-지방간 세원이용방식별 지방세 감면액 추이: 2011~2016년 ····· 87
[표 46] 지역별 지방세감면 현황: 2016년 ····· 87
[표 47] 취득세감면을 제외한 지방세 감면액 추이: 2006~2016년 ····· 88
[표 48] 「지방세특례제한법」에 따른 세목별 지방세 감면액: 2016년 ····· 89
[표 49] 「지방세특례제한법」에 따른 주요 지방세 감면제도: 2016년 ····· 90
[표 50] 지방세감면과 국세감면의 관리제도 비교 ····· 91
[표 51] 지방세특례의 사전·사후 관리제도 ····· 92
[표 52] 지방세지출보고서와 조세지출예산서 비교 ····· 93
[표 53] 지방세감면 법정한도제도 추이 ····· 94
[표 54] 개인지방소득세 공제감면액을 고려한 지방세 감면액 추이: 2010~2016년 ····· 96
[표 55] 미국의 세수입 비교: 2016년 ····· 98
[표 56] 소비세제 세수입 현황: 주정부 vs. 지방정부 ····· 99
[표 57] 미국의 주(50개) 상속·증여세 현황 ····· 100
[표 58] 미국의 주(50개) 소득세 현황 ····· 101
[표 59] 독일의 과세 체계 ····· 102
[표 60] 독일의 공동세 배분비율 ····· 103
[표 61] 독일 공동세제도의 기능 ····· 104
[표 62] 법정외세 실시현황 ····· 107

그림 차례

[그림 1] 지방재정의 세출입 체계 ····· 2
[그림 2] 지방자치단체의 세입체계 ····· 5
[그림 3] 국가와 지방자치단체의 세원이용방식 ····· 12
[그림 4] 지방재정 세입 순계 예산 규모: 2018년 당초예산 기준 ····· 25
[그림 5] 지방자치단체 재정자립도 추이 ····· 26
[그림 6] 단체별 재정자립도 현황: 2018년 ····· 26
[그림 7] 지방세의 비중과 부담률 추이 ····· 26
[그림 8] 지방세 수입 및 수도권 비중 현황: 1997~2018년 ····· 27
[그림 9] 세원 성질별 지방세 현황: 2017년 vs. 2018년 예산 ····· 28
[그림 10] 세목별 징수 추이: 2012년 vs. 2017년 ····· 29
[그림 11] 세원별 지방세수 구성: 단체수준별: 2018년 ····· 30
[그림 12] 지방자치단체별 지방세수 예산: 2018년 ····· 31
[그림 13] 지방자치단체 분류별 지방세입 예산 규모: 2018년 ····· 32
[그림 14] OECD 주요국의 GDP대비 지방세 비중: 2016년 ····· 34
[그림 15] OECD 국가의 조세 내 지방세 비중: 2016년 ····· 37
[그림 16] 소득과세의 세수와 비중 추이 ····· 47
[그림 17] OECD 주요국의 지방세 구성(소득과세 중심국가): 2016년 ····· 48
[그림 18] 지방소득세 과세구조 (국세와 동일) ····· 49
[그림 19] 지역별 지방소득세 징수현황: 2016년 ····· 51
[그림 20] 과세유형별 지방소득세: 과세인원 ····· 51
[그림 21] 과세유형별 지방소득세: 징수세액 ····· 51
[그림 22] 재산과세 세액 및 비중 추이: 1990~2016년 ····· 54
[그림 23] OECD 주요국의 지방세 구성(재산과세 중심국가): 2016년 ····· 54
[그림 24] 소비과세 세수 추이 ····· 68
[그림 25] OECD 주요국의 지방세 구성(소비 및 기타과세 중심국가): 2016년 ····· 69
[그림 26] 지방소비세 징수,납부 및 배분절차 ····· 70
[그림 27] 지역별 레저세 징수현황 ····· 74
[그림 28] 기타과세 세수 추이 ····· 76
[그림 29] 등록면허세 과세인원 ····· 78
[그림 30] 등록면허세 과세금액 ····· 78

[그림 31] 등록유형별 등록분 등록면허세: 2016년 ····· 79
[그림 32] 지방세액과 지방세 감면액 추이: 1980~2016년 ····· 88
[그림 33] 법정외세 신설 절차 ····· 106

요 약

1. 지방세제 이론 개관

❑ 지방재정수입 중 지방세는 지방자치단체의 자주적 재원조달 및 사용을 가능하게 하는 핵심 재원

○ 지방재정수입은 지방세 및 세외수입, 이전재원 등으로 구성

○ 지방세는 지방행정서비스를 제공하기 위해 필요한 경비를 충당하고자 지방자치단체가 주민 등으로부터 특정한 개별적 보상 없이 징수하는 조세로 정의됨

– 이에 비해 세외수입 중 수수료는 개별 공공서비스에 대한 이용료 성격

○ 지방세와 세외수입 등 자체수입이 지역적 불균형성을 가짐에 따라 지방재정조정제도를 통한 이전재원으로서 지역별 국가 최저한(national minimum)의 행정서비스를 보조함

❑ 지방세는 재원조달 이외의 사회 및 경제정책적인 기능도 수행하며, 안정적인 기능수행을 위해 어느 지역에나 존재하여야 하고(보편성), 안정적인 세수증가가 가능해야 하며(신장성), 지역 기반 공공서비스의 비용으로 소요(응익성) 등의 특성을 나타냄

○ 재산과세의 경우 토지나 주택의 환경구성에 제공되는 공공서비스 비용을 부담한다는 점에서 응익성의 원칙을 충족시키며, 어느 지역에나 존재하는 과세기반이고 지역간 이동성이 거의 없다는 점에서 각각 보편성과 정착성을 만족시킴

○ 소득을 과세기반으로 하는 세금은 소득주체를 기준으로 귀속 지방자치단체를 명확히 구분할 수 있으므로 지역간 배분이 명확하여야 하는 귀속성 측면에서 강점을 가짐

○ 소비를 기반으로 과세하는 세금은 경기변동의 영향을 강하게 받을 수 있어 신장성 측면에서 바람직하지 않을 수 있음

○ 기타 인두세의 경우 모든 지역 주민이 자치운영에 필요한 경비를 공동 부담하게 하므로 분임성 원칙에 비추어 보아 바람직

❑ 지방세의 세원은 중앙정부로부터 분리하거나, 중앙정부와 공유하거나, 혹은 자체적인 세원 발굴로서 확보하는 방안이 존재

○ 세원분리방식은 국가와 지방자치단체에 각각 독립적인 세목을 배정하는 방식

○ 세원공유방식은 동일한 세목에 대해 과세하고 일정한 기준으로 세입을 배분하는 방식

- 세원공유 방식에는 공동세방식(shared tax system)·중복방식(tax overlapping)·양여세방식(transfer tax system) 등이 있음

○ 자체적인 세원 발굴은 국가별 조세법률주의와 과세자주권의 정도에 따라 다르게 운영

- 일본은 법정외세의 형태로 세목을 신설할 수 있으나, 우리나라의 경우는 세목신설은 불가

2. 지방세제의 변천과정

❑ 초기의 지방세제는 중앙정부와 세원을 공유하는 국세의 부가세 형태로 출발하였으나, 1960~1970년대 경제개발계획 추진 및 도시화에 따른 세제 정비과정에서 현재의 체계를 갖춤

○ 과세관리체계의 발전상태가 미비하였던 1950~1960년대에는 분리된 세원보다 중앙정부의 세원을 공유하는 것이 세원관리 및 징수에 용이하였음

○ 응익성이 강한 재산과세 등 지방세로서의 성격과 부합하는 세목이 지방세로 재편되었으며 세수귀속에 따라 과세권한을 분리하였다는 점에서 긍정적

❑ (지방세 재산과세) 1970년대 이후부터 부동산 경기 조절을 위한 정책수단으로서의 역할이 주로 강조되며 발전

○ 1960년 세제 정비 과정에서 기존 국세 중 지방세 성격의 세목을 지방으로 이양('61)함에 따라 대지, 가옥, 임야 등에 부과되던 국세를 통합하여 지방세 재산세가 신설되었고, 자동차세도 지방세로 이양됨

- 취득세는 1950년대부터 지방세의 기간세목으로서 지방세수 중 20%대의 비중을 유지

○ 1970~1980년대 경제성장과정에서 과열된 부동산 투기를 억제하는 정책 수단으로서 재산세 및 취득세 중과('73~), 토지과다보유세 신설('86), 종합토지세로의 통합('90) 등의 변화를 겪음

- 세율 중과 및 취득세의 지속적 과세대상 확대, 자가용 자동차 보급 등으로 높은 증가율이 유지됨

○ 2000년대 들어 국세 종합부동산세 도입으로 종합토지세가 폐지('05)되고 지방세 세목 단순화('11)를 계기로 현재의 세목 구성이 갖추어짐

- 이외 주요 변화로 부동산 보유세를 재산세로 통합('05), 도시계획세가 재산세 도시지역분으로 편입('10), 취득세와 취득분 등록세의 통합으로 인한 취득세율 개편('10) 등이 있었음
- 2018년 예산 기준 재산과세의 지방세수 중 비중은 약 53.4%를 차지

❑ (지방세 소득과세) 주민세, 농업소득세, 사업소세로 분산되어 있었으나 2010년 지방세제 개편을 계기로 인두세 성격의 세원과 분리되어 단일세목인 지방소득세를 구성

○ 국가-지방 세원분리차원에서 기존 국세 부가세 방식의 지방세가 전면 폐지('67)된 바 있으나 지방재원 확충 필요에 의해 주민세가 신설('73)됨으로써 사실상 국세 소득세 및 법인세 부가세 방식의 주민세 소득할이 부활하여 현재까지 유사한 형태 유지

- 주민세는 도입 초기 지방교부금 축소로 인한 지방재원부족을 해소하고자 하는 성격이 강하였으며, 이로 인해 세율이 점진적, 지속적으로 인상

○ 1961년에 국세로부터 지방세로 이양된 농지세는 산업구조 변화로 1985년 이후 세수가 급감하였으며 2001년 명칭을 농업소득세로 변경하였다가 2010년 폐지

○ 2010년 지방세체계 정비 시 '주민세 소득할'과 '사업소세 종업원할'이 지방소득세로 통합됨에 따라 소득과세가 단일세목으로 정비되었으나, 2014년 다시 사업소세 종업원할을 주민세로 통합

- 이외에 2014년 지방세 소득과세 강화를 위해 지방소득세를 독립세화 하면서 지방소득세 법인세분의 비과세 감면이 대폭 감소하여 지방세수 확대 및 소득과세 비중 확대에 기여
- 2018년 예산 기준 지방세수 중 소득과세 비중은 14.7%

❑ (지방세 소비과세) 국세 부가가치세 도입('77)과 함께 지방-중앙간 과세대상 정비로 기본 구조를 갖추게 되었고, 담배를 과세대상에 추가('84)하고 지방소비세를 도입('10)하면서 지방세 중 세수 비중이 확장되었음

○ 1977년 국세인 부가가치세(특별소비세 포함)가 도입됨에 따라 지방세인 유흥음식세가 부가가치세에 흡수되었음

○ 담배판매세 신설('84) 이후 담배소비세로 명칭변경 및 세율인상('89), 경주마권세를 레저세로 개편('02)

○ 2010년 지방재정수입 확충을 위해 국세 부가가치세수의 5%를 이양한 지방소비세 도입

❑ (기타 지방세) 주민세와 부가세(surtax) 성격의 지방교육세 및 등록면허세는 지방자치제가 성숙기에 들어선 2000년대 이후 현재의 세목 체계를 갖추게 되었음

○ 1977년 부가가치세(특별소비세 포함) 도입 시 지방세인 유흥음식세가 국세 부가가치세에 흡수되는 대신 국세였던 등록세가 지방세로 이양되었으며, 사업경영주를 대상으로 하는 사업소세가 신설되었음

○ 2001년 지방교육재원 마련 목적으로 지방교육세가 취득세 등의 부가세로 신설되었고, 2010년 지방세제 개편을 위한 세목 통·폐합 시 주민세에서 지방소득세가 분리되었으며 등록세와 1950년대 이후 지방세로 유지된 면허세가 통합된 등록면허세가 신설

- 2014년 주민세에 사업소세 종업원할이 편입됨에 따라 주민세는 사업자와 거주민의 인두세 세목으로 재편되었음

3. 지방세 현황

❑ 우리나라 지방세제는 조세법률주의에 의해 운용되고 있어 세제변경은 국회의 의결을 필요로 하며, 지방의회는 법이 허용하는 범위 내에서만 조례를 통해 감면을 규정할 수 있음

○ 2011년부터 지방세 체계를 정비하여 기존 「지방세법」 1법체계를 국세와 같은 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」의 3법으로 세분화하고(2010.3.31. 제정) 2017년 「지방세징수법」 제정으로 4법 체계를 완성

– 「지방세기본법」: 총칙, 처벌, 과세자료 등 정의

– 「지방세법」: 11개 지방세목의 과세대상과 기본세율 등 과세요건을 정의

– 「지방세특례제한법」: 세목별 감면, 공제제도의 요건과 기한 등을 정의

– 「지방세징수법」: 징수, 체납처분 등의 사안을 정의

○ 지방의회는 조례를 통해 서민 및 농어촌 지원에 대한 지방세 감면만을 추가로 시행 가능 (「지방세특례제한법」 제4조)

– 「지방자치법」(제22조)은 지자체가 법률의 위임 없이 주민의 의무를 부과하지 못하도록 하고 있으며, 「국세지방세조정법」(제3조)은 지자체가 부과 가능한 지방세 종류를 열거

❑ (지방세수 규모) 지방세의 총조세 대비 비중은 2017년 결산 잠정치 기준 23.3%이며, 지방세수는 2017년 80.4조원을 기록하여 1997~2017년 기간 중 4.3배 증가하였음

○ 총조세* 대비 지방세 비중: ('11) 21.4% ('15) 24.6% ('16) 23.7% ('17,잠정) 23.3%

* 총조세 = 국세 + 지방세

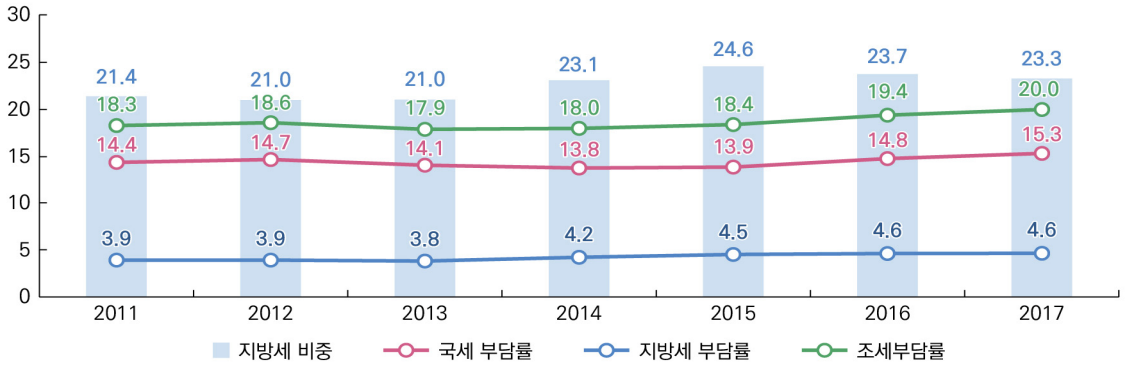
○ 지방세수: 1997년 18.5조원 → 2017년 80.4조원 (4.3배)

○ 지방세 부담률*: ('11) 3.9% ('14) 4.2% ('16) 4.6% ('17,잠정) 4.6%

* 지방세 부담률 = 지방세수 / 명목국내총생산(GDP)

[그림] 지방세의 비중과 부담률 추이

(단위: %)



주: 2017년은 잠정치를 바탕으로 작성
자료: 행정안전부 「2017 지방세통계연감」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ (국제비교) OECD 국가와 비교하면 우리나라의 총조세 중 지방세 비중은 단일형 26개 국가 중 8번째로 높은 편

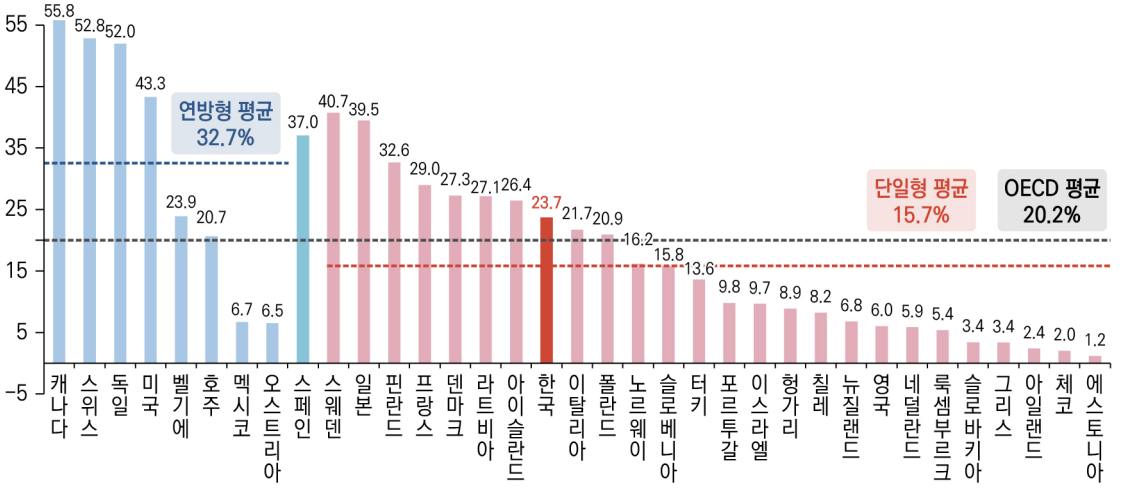
○ 단일형 국가 중 스웨덴(40.7%), 일본(39.5%, '15기준), 핀란드(32.6%), 프랑스(29.0%) 등은 총조세 대비 지방세 비율이 우리나라보다 높음

○ 연방형(8개국)의 평균은 32.7%로, 캐나다(55.8%), 스위스(52.8%), 독일(52.0%), 미국(43.3%)은 우리나라에 비해 높은 수준인 반면, 벨기에(20.7%) 등 3개국은 우리나라보다 낮음

○ OECD 전체 평균 20.2% vs. 우리나라 23.7%(2016년 기준)

[그림] OECD 주요국의 총조세 내 지방세 비중: 2016년

(단위: %)



자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4. 세원별 지방세 구조 및 현황

❑ (세원 특성별 분류) 11개 지방세목을 과세대상에 따라 재산과세, 소득과세 및 소비과세 등으로 분류

○ 과세대상의 성격에 따른 분류: 재산과세, 소득과세, 소비과세 및 기타

- 재산과세: 취득세, 재산세, 자동차세(보유분), 지역자원시설세(특정부동산분)
- 소득과세: 지방소득세
- 소비과세: 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 자동차세(주행분)*
- 기타: 지방교육세, 등록면허세, 주민세, 지역자원시설세(특정자원분)*

* 자동차세와 지역자원시설세는 각각 보유분과 특정부동산분을 기준으로 하여 재산과세로 분류

❑ (세원 특성별 구성) 재산과세가 41.6조원(53.4%)으로 가장 비중이 높으며, 다음 소득과세 14.2조원(18.2%), 소비과세 11.4조원(14.7%) 순임(2018년 예산 기준)

○ 지방자치단체의 안정적 재정운용을 위해서는 안정성이 높은 재산과세와 소득과세의 비중이 높은 것이 바람직

○ 최근 5년간('12~'17) 세원별 세수증가율을 살펴보면, 대체로 소비과세가 연 11.1%로 가장 높고, 재산 8.2%, 기타 7.8%, 소득 7.1% 순임

❑ (국제비교) 우리나라는 OECD국가 중 비교적 지방세 세원구성이 다양한 점이 특징적

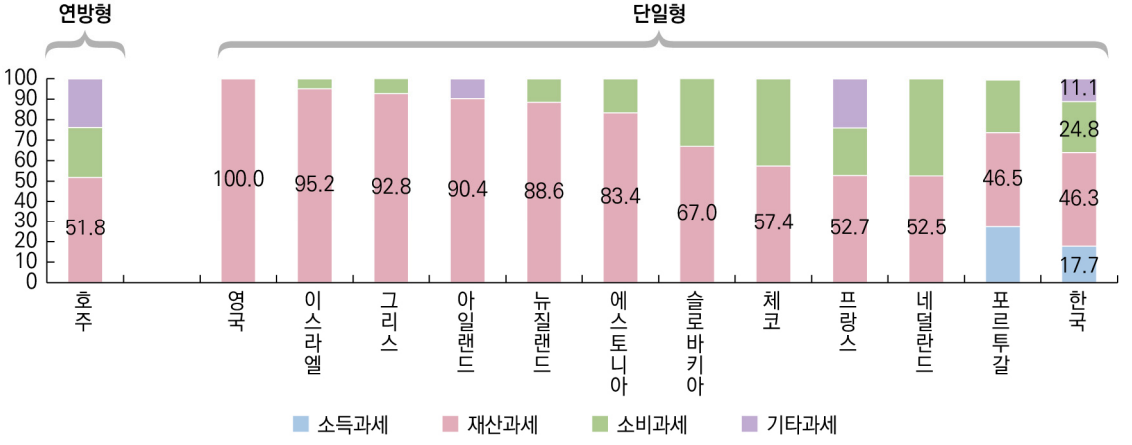
○ OECD 35개국 중 16개국은 지방세수의 70% 이상을 소득과세나 재산과세 중 한가지에서만 징수하는 단순한 세원구성을 가지고 있음

○ 소득, 재산, 소비, 기타 네 가지 세원분류가 모두 10% 이상으로 구성된 국가는 우리나라를 포함하여 이탈리아, 오스트리아 3개국에 불과

○ 우리나라처럼 지방세에서 재산과세의 비중이 가장 큰 OECD 국가는 13개국인데, 이중 소득과세도 병행하는 국가는 우리나라와 포르투갈 2개국에 불과함

[그림] OECD 주요국의 지방세 구성(재산과세 중심국가): 2016년

(단위: %)



주: OECD 통계상 재산과세는 본 보고서의 분류체계와 달리 자동차세를 소비과세로 보아 제외하고 주민세 재산분과 등록면허세를 포함하고 있음. 이에 따라 OECD 통계상 우리나라의 재산과세 비중과 본 보고서상 우리나라의 재산과세 비중이 5%p 내외의 차이를 보이므로 통계 비교 시 유의

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 우리나라와 유사한 세제를 가진 일본은 소득과세가 지방세 중 50.0%(이하 '15기준)로 가장 큰 비중을 차지하며, 재산과세의 비중은 26.7%로 세원별 구성비 측면에서는 다소 차이

❑ (이용방식별 분류) 지방세를 중앙정부와의 세원 이용방식에 따라 과세기반이 중앙정부와 분리된 세목과 공유하는 세목으로 분류할 수 있음

○ 분리: 취득세, 재산세, 자동차세(보유분), 지역자원시설세, 레저세, 등록면허세, 주민세 및 이에 부가되는 지방교육세

○ 공유: 지방소득세(국세 소득세 및 법인세), 지방소비세(국세 부가가치세), 담배소비세(국세 담배분 개별소비세), 자동차세(국세 교통·에너지·환경세), 지방교육세(담배소비세분)

○ 지자체가 과세대상을 신설한 경우로는 청도군에서 소싸움경기에 대한 입장행위를 레저세 부과대상에 추가한 사례가 있음

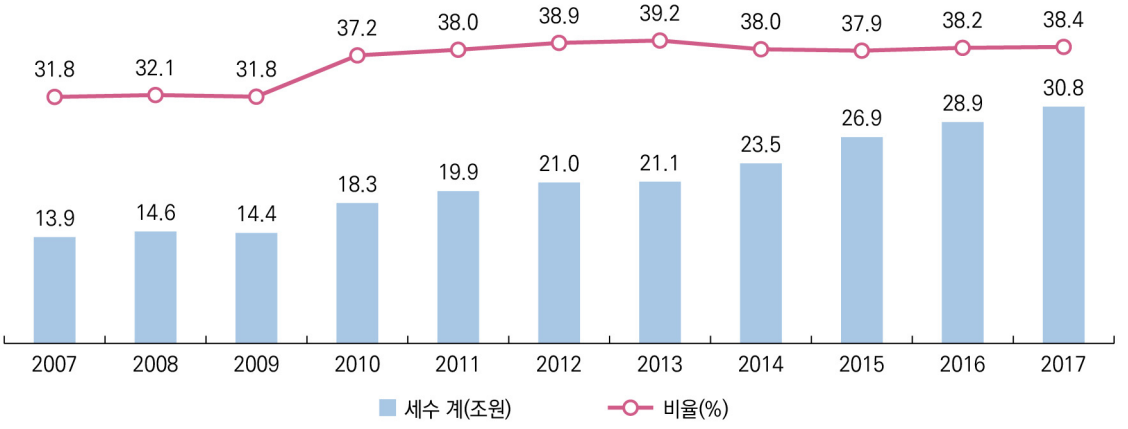
❑ (이용방식별 구성) 분리된 과세기반에서의 세수는 지방세 중 61.6%를 차지하여 중앙정부와 공유하는 과세기반에서의 세수보다 더 높음('17 결산 잠정)

○ 지방세수에서 가장 큰 비중을 차지하는 재산과세가 분리된 세목에 해당

○ 공유 세원이 지자체의 재정수입을 안정적으로 증대시키는 면에서 장점이 있다면, 분리된 세원은 과세행정 및 재원활용에 대한 의사결정에 지자체 의견이 반영되기 용이하다는 점이 장점

❑ 중앙정부와 공유하는 세원으로부터의 세수 비중은 2010년 지방소비세 신설로 약 6%p 상승하여 현재 40%에 근접

[그림] 중앙정부와 공유하는 세원으로부터의 세수규모 및 비중 추이



5. 지역별 지방세 구조 및 현황

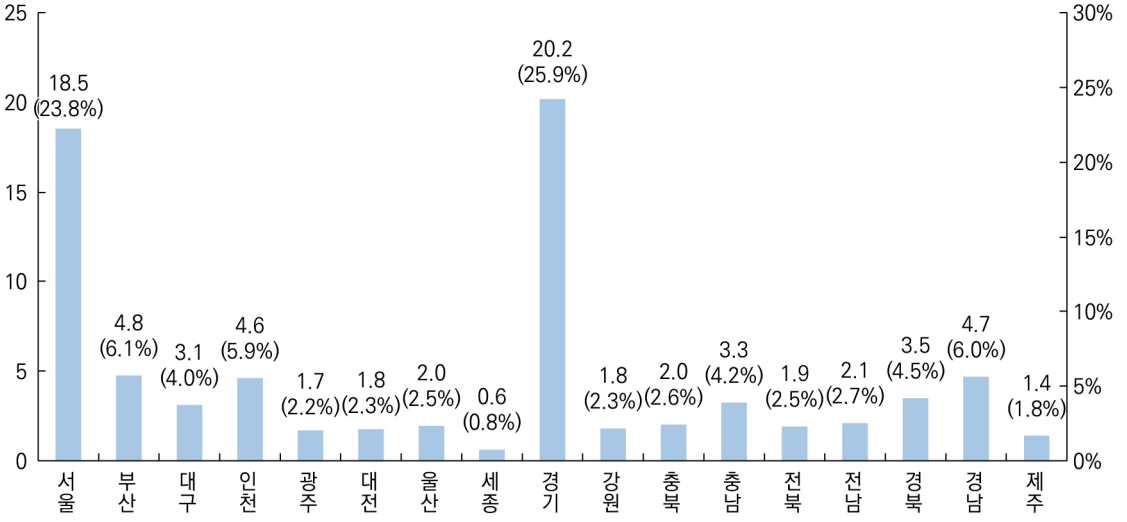
❑ (지역별 분포) 수도권에서 전체 지방세수의 약 55%에 해당하는 세입이 발생하여 편중도가 높은데, 이 비중은 20여년간 유지되어 옴

○ 수도권(서울 + 인천 + 경기)의 지방세수 비중: ('97) 54.5% ('17) 55.3% ('18 예산) 55.6%

– 수도권 중 서울특별시의 비중은 1997년 28.8%에서 2016년 24.0%로 4.8%p 하락한 반면, 경기도는 1997년 20.6%에서 2016년 25.8%로 5.2%p 상승하여 증감폭이 서로 상쇄

[그림] 지방자치단체별 지방세수 예산: 2018년

(단위: 조원)



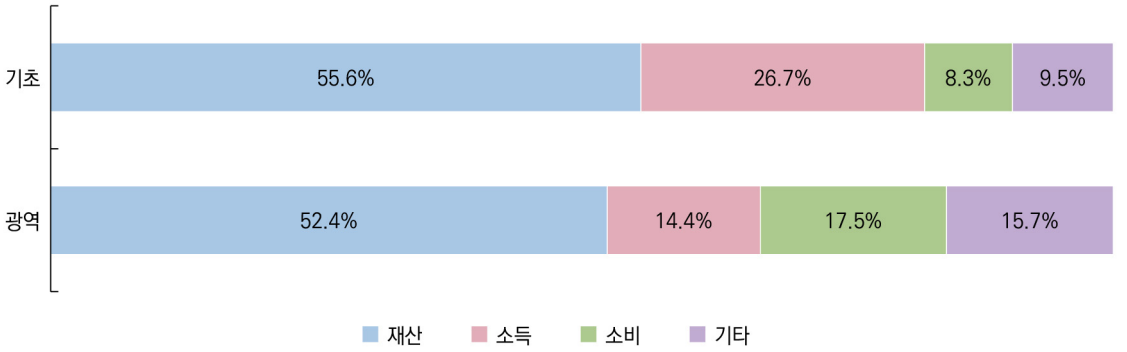
자료: 행정안전부「2018 지방자치단체 통합재정 개요」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ (지자체 수준별 세원 구성) 기초자치단체 세입의 소득과세 비중이 광역자치단체보다 높아 경기침체로 인한 지역 내 소득감소 시 기초자치단체의 재정상황이 다소 약화되기 쉬운 구조

○ 양자(기초, 광역) 모두 재산과세에서 50% 이상의 세수를 징수

○ 소득과세는 기초자치단체 지방세수에서 차지하는 비중(26.7%)이 광역자치단체(14.4%)의 약 두 배에 해당하며, 소비세수는 도세인 지방소비세로 인해 상대적으로 광역자치단체 세입에서 큰 비중을 차지(17.5%)

[그림] 2018년 세원별·지자체 수준별 지방세수 구성



주: 2018년 당초예산 기준으로 과년도 수입은 분류에서 제외
자료: 행정안전부「2018 지방자치단체 통합재정 개요」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

6. 지방세 감면제도

❑ 국세감면과 마찬가지로 지방세에 대해서도 비과세, 세액공제, 세액감면, 면제 등을 적용하여 우대하는 지방세 감면제도가 운용되고 있음

○ 「지방세법」·「지방세특례제한법」·조례·「조세특례제한법」 등의 규정에 따르며 행정안전부가 소관부처를 담당(국세 조세특례는 기획재정부 담당)

○ 지방자치단체는 조례를 통해 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선 등에 대한 지방세 감면을 50% 범위에서 추가로 확대하여 시행 가능

○ 선언적으로 국세감면율의 법정한도를 제한하는 국세감면과 달리, 지방세 감면은 일부 면제항목에 대해 85%까지만 감면을 허용하는 강행 규정 적용

[표] 지방세감면과 국세감면 비교

	지방세감면	국세감면(조세지출)
소관부처	행정안전부	기획재정부
관련 법률	「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 조례, 「조세특례제한법」	「소득세법」·「법인세법」 등 개별 세법, 「조세특례제한법」
감면제한제도	지방세감면 법정한도제한 (강행 규정)	국세감면율 법정한도제한 (선언적 성격)
평가제도	주요 지방세 특례에 대한 평가 가능 (실제 사례 없음)	조세특례의 사전·사후관리 (주요 항목에 대한 심층평가)

자료: 국회예산정책처

❑ (지방세 감면규모와 추이) 2016년 지방세 감면액은 12.9조원이며, 지방세 감면율은 14.6%로 국세에 비해 1.2%p 높음

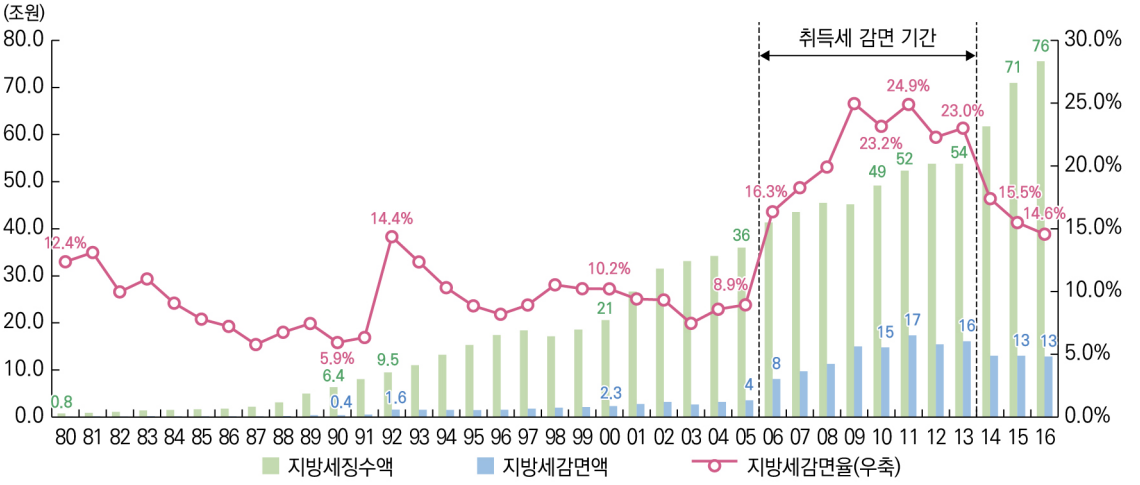
○ 지방자치단체에서 스스로 결정할 수 있는 지방조례에 의한 감면규모는 1,758억원에 그침

○ 2013년 이후 지방세액은 크게 증가한 반면 지방세 감면액은 감소하여, 지방세 감면율은 2011년 24.9%에서 2016년 14.6%로 하락세

– 지방세액은 최근 부동산경기 활성화 및 지방소비세율 인상 등으로 인해 2013년 54조원에서 2016년 76조원으로 증가

– 반면, 지방세 감면액은 2011년 17조원에 달한 후 2016년 13조원으로 감소세를 보이며, 한시적 취득세 감면을 제외하면 2013년 이후 13조원 내외 규모 유지

[그림] 지방세액과 지방세 감면액 추이: 1980~2016년



자료: 연도별「국세통계연보」및「지방세통계연감」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

○ 2012년 도입된 지방세 감면율 법정한도제도가 2017년부터 적용(15% 한도)되었으며, 동 제도에 따르면 지방세 감면율을 직전 3년 평균치의 + 0.5%p 이내로 유지하여야 함

– 다만, 총액에서 제외된 개인지방소득세 감면액('16년 1.2조원)을 포함하면 지방세 감면율은 2016년 14.6%에서 15.7%로 증가(법정한도 15.0% 초과)

❑ (세원별 비중) 세원별 및 중앙-지방간 세원이용방식별 지방세 감면액은 다음과 같은 특징을 가짐

○ 세원별로는 2016년 기준 재산과세 10.7조원, 소비과세 1.9조원, 기타 0.3조원 순이었으며, 취득세·재산세 등 재산과세를 통한 지방세감면 비중이 80% 이상을 차지

○ 중앙-지방간 세원이용방식의 경우, 재산과세가 대부분 세원분리형에 포함됨에 따라 동 항목의 비중이 85.4%로 컸으며, 세원공유형의 경우 담배소비세('16년 1.9조원)가 대부분을 차지하고 나머지 항목의 지방세 감면액은 미미

[표] 세원별 및 중앙-지방간 세원이용방식별 지방세 감면액 추이

(단위: 억원, %)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	(비중)
세원별	소득과세	1,607	1,569	1,648	66	7	4	(0.0)
	재산과세	156,643	137,404	147,814	113,137	107,965	106,508	(82.7)
	소비과세	13,435	13,762	10,017	12,339	16,763	18,969	(14.7)
	기타	1,560	1,549	1,281	4,487	5,388	3,317	(2.6)
이용	세원분리	158,255	139,011	149,218	117,726	113,472	109,992	(85.4)
	세원공유	14,990	15,273	11,542	12,303	16,651	18,806	(14.6)
전체		173,245	154,284	160,760	130,029	130,123	128,798	(100.0)

주: 괄호( )는 전체 대비 비중(%)

자료: 행정안전부「지방세통계연감」각 연도 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

7. 주요국의 지방세제

❑ (사례: 미국) 중앙정부와 지방정부간 세원을 분리하여 운영하는 대표적 해외사례는 미국의 주(state)별 소비세 운영에서 찾아볼 수 있음

○ 미국은 OECD국가 중 부가가치세를 도입하지 않은 유일한 국가이나 대신 판매세(Retail Sales Tax) 형태의 일반소비세를 주 단위에서 운영

- 연방국가인 미국의 특성상 주정부에 재정권한 이양비중이 높음
- 38개의 지방정부가 일반소비세를 과세하는데, 대부분 주정부가 이를 통합징수하여 지방정부(주 하위의 카운티, 시티 단위의 정부)에 배분하는 형태로 운영
- 유류, 담배, 주류 등에 대한 개별소비세는 주로 주정부에서 징수하고, 공공서비스 사용은 주정부와 지방정부가 골고루 징수

○ 주정부(state)와 지방정부(county, city)간에도 세원을 분리하여 운영하는 경향에 따라, 주정부의 수입은 주로 소비과세(55.8%)와 소득과세(42.1%)로 구성되어 있는 반면, 지방정부 수입은 재산과세(69.2%)와 소비과세(19.5%)에 주로 의존

❑ (사례: 독일) 중앙정부와 지방정부간 세원의 공유제도는 독일의 공동세를 통해 살펴 볼 수 있음

○ 독일의 경우에도 다수 세목에 대해서는 중앙(연방) 정부와 지방정부간 과세권이 분리

○ 그러나 기간세목인 소득·법인·부가가치세 3개 세목에 대해서는 과세권 구분없이 연방과 지방이 재원을 부분 공유하는 공동세로 지정

- 주요 3개 세목을 공동세로 운영함에 따라 우리나라의 지방교부금과 같은 재정조정제도는 채택하고 있지 않음

○ 소득세와 법인세는 연방-지방간 공유에 활용하고, 부가가치세에 대해서는 연방-지방간 공유와 더불어 주(州)간 세수 재배분(수평적 조정)을 실시

- 평균세수 이상을 받는 주가 국가 평균 이하의 세수를 거두는 주에 세수를 재배분하여 평균치로 각 지방자치단체의 재정수준을 조정하는 원리
- 그러나 재배분하는 금액에 한도를 두고 있으며 순위역전 금지 원칙 등에 의해 각 주 간의 재정수준을 동일하게 만드는 것이 아니라 주 간의 격차를 줄이는 데 초점을 둠

❑ (사례: 일본) 과세자주권에 의해 지방정부가 자체적으로 세원을 신설하여 운영하는 해외 사례로 일본의 법정외세 제도가 있음

○ 일본 헌법은 지방자치단체가 새로운 세목을 설정할 수 있도록 높은 수준의 과세자주권을 허용

- 연방제 국가와 유사한 수준의 이러한 과세자주권은 일본의 정치·역사적 배경 및 각 지역이 도서로 구분되어 독립성이 뚜렷한 국가 특성이 반영된 것임

○ 지방자치단체가 조례에 의해 창설한 새로운 세목을 '법정외세' 라고 하여 「지방세법」에 규정된 세목(법정세)과 구분하여 지칭함

○ 법정외세는 일본의 59개 지자체에서 시행되고 있으며 2016년 기준 517억엔 규모임

- 보통세: 총 20개의 지방자치단체에서 416억엔의 세수입 발생
- 목적세: 총 39개의 지방자치단체에서 101억엔의 세수입 발생

○ 법정외세의 신설이나 변경은 납세의무자 의견청취, 우리나라의 행정안전부 장관에 해당하는 총무대신과의 협의 및 총무대신의 동의 등 엄격한 절차를 거쳐 가능

- 해당 법정외세의 납세액이 전체 납세자의 납세액 총액 1/10을 계속적으로 초과할 것으로 예상되는 특정의 납세의무자가 있다면 의회에서 조례를 제정·개정할 때에 그 납세의무자의 의견을 청취하도록 규정하고 있음

I

지방세 총론

1. 지방재정과 지방세
2. 지방세제 이론 개관
3. 지방세제 변천과정

1 지방재정과 지방세

가 지방재정 개관

❑ 지방재정의 정의

○ 지방자치단체가 주체적으로 지방공공재의 공급을 비롯하여 다양한 지방정부의 기능 수행에 드는 경비를 조달하고 지출 및 관리하는 일련의 활동을 지방재정이라 함

❑ 지방재정의 특징

○ 분권화 및 지방자치제의 발달 수준과 밀접한 관계

– 지방자치제는 재정의 지역성 및 자기책임성을 강조하므로, 분권화 정도가 높을수록 지방재정 운영의 자율성과 권한 또한 높음

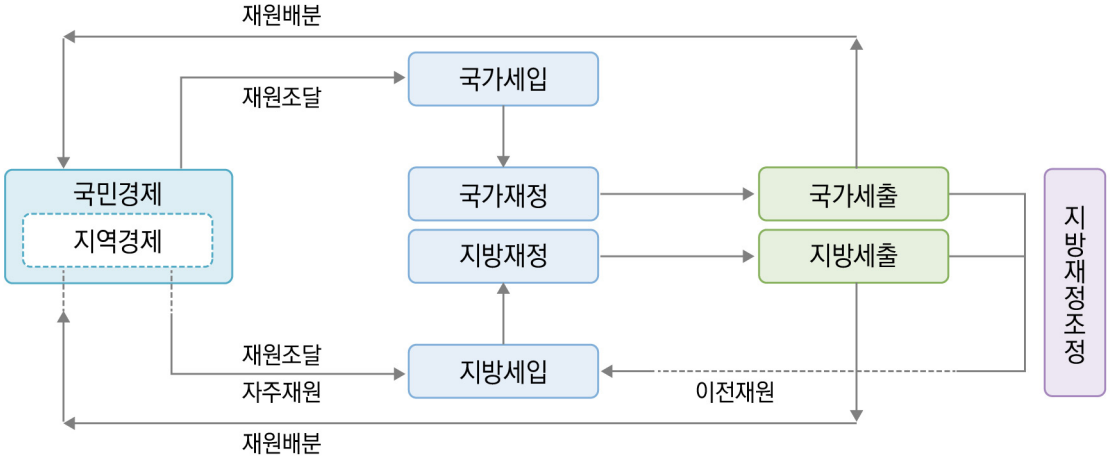
○ 중앙정부와의 연계

– 어느 국가나 지방재정은 중앙정부와 공동의 목표 및 사무를 수행하기 위해, 수입과 지출 양 측면에서 중앙정부와 일정한 연계성을 지님

○ 높은 개방도(openness)에 의한 지역 간 경쟁 가능성

– 지역경제는 국가경제에 비해 인적·물적 요소가 보다 유리한 경제활동 환경을 찾아 이동하기 쉬우며(vote by feet), 이에 따라 지자체 상호간의 조세경쟁, 조세수출, 기업유치경쟁 등이 발생할 가능성

[그림 1] 지방재정의 세출입 체계



❑ 지방재정과 중앙재정의 비교

○ 분권화의 논리 vs. 집권화의 논리(중앙-지방 세원 논의)

- 분권화를 지지하는 입장: 티부가설[1]에 의한 소규모 단위 공공재 수급의 효율성, 지방자치제도 도입 취지에 부합하도록 지방자치단체의 자율성과 책임성 확대
- 집권화를 지지하는 입장: 지역 외부로의 파급효과를 고려하지 않음으로써 공공재 생산시 사회적 최적화에 실패하기 쉬우며, 규모의 경제나 소득의 재분배 측면에서도 집권화가 보다 유익

○ 응능성의 원칙(중앙) vs. 응익성의 원칙(지방)[2]

- 중앙정부는 소득재분배 기능 수행을 위하여 누진제 제도를 통해 과세하며, 징수한 세금과 공급하는 공공재 사이에 일반적인 보상관계를 가짐(예: 국방, 외교)
- 지방자치단체가 공급하는 공공재는 비교적으로 개별적 보상의 성격을 띠는 경우가 많으므로(예: 교통, 주거환경) 응익원칙에 입각하여 수익자부담의 원칙을 적용하기가 상대적으로 용이

○ 세입관리에 강점(중앙) vs. 세출관리에 강점(지방)

- 중앙정부는 정보의 집중화와 전국 단위의 조직을 통한 기술과 경험 측면에서 세입 관리에 강점을 지님
- 지방자치단체는 중앙정부보다 상대적으로 근접성에 기반 하여 지역주민의 공공재 수요를 파악하고 공급하는 데에 강점을 지님

---

1) 정보와 이동성에 관해 일정한 자유경쟁적 조건이 만족된다면 주민들은 (지역)정부에 대한 선호를 반영하여 부담하는 세금 대비 수혜받는 공공재가 보다 만족스러운 곳으로 이주할 것이며, 이러한 메커니즘을 통해 공공재가 효율적으로 공급될 수 있다는 가설

2) 전상경, 「현대지방재정론(제2판)」, 2007., 48쪽.

나 지방재정수입

❑ 지방재정수입의 정의

○ 지방자치단체가 주민에게 지방행정서비스를 제공하기 위해 필요한 경비수요를 충당하기 위해 취득하는 화폐적 수입[3)]

○ 지방자치단체 경비의 재원으로 충당하기 위한 것이므로 일시적 경비재원(일시차입금)으로 충당되는 것은 지방세입이 아님

○ 재정수입은 원칙적으로 화폐형태를 취하나 예외적으로 현물수입이 있을 수 있음

– 재산세(재산세 세액이 1,000만원 이상)의 경우 부동산으로 물납허용

❑ 지방재정수입의 특징

○ 세입원의 다양성

– 중앙정부의 세입은 대부분이 조세(국세)로 구성된 반면, 지방세입은 조세(지방세) 이외에 세외수입, 지방교부세, 국고보조금 등 다양한 세입원으로 구성[4)]

○ 의존재원의 존재

– 지방세입 중 지방자치단체에 따라 정도의 차이는 있으나 국가와 상위지방자치단체로부터 상당한 부분의 의존재원이 지원됨

– 중앙정부로부터 지방교부세, 부동산교부세, 특별교부세, 소방안전교부세, 국고보조금 등이 지원되며, 광역자치단체는 기초자치단체에 조정교부금과 시도비보조금을 지원함

○ 지방자치단체간 불균형

– 지방자치단체는 지리적 위치나 사회·경제적 여건에 따라 재정규모나 세입구조면에서 큰 차이가 있음

---

3) 김동기, 「한국지방재정학」, 법문사, 2009., 67쪽 이하도 참조

4) 권형신 외 2인, 「한국의 지방재정 이론과 실무」, 해남, 2006., 46~50쪽; 김동기, 「한국지방재정학」, 법문사, 2009., 67~68쪽 이하도 참조

❑ 지방재정수입의 유형

○ 자주재원과 의존재원: 세입 결정 또는 징수권한에 따른 분류[5)]

- 자주재원: 지방자치단체가 자주적으로 직접 징수할 수 있는 수입으로 지방세와 세외수입 등이 있음
- 의존재원: 국가 또는 상위자치단체로부터 지원되는 수입으로 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금, 시·도비보조금 등이 있음

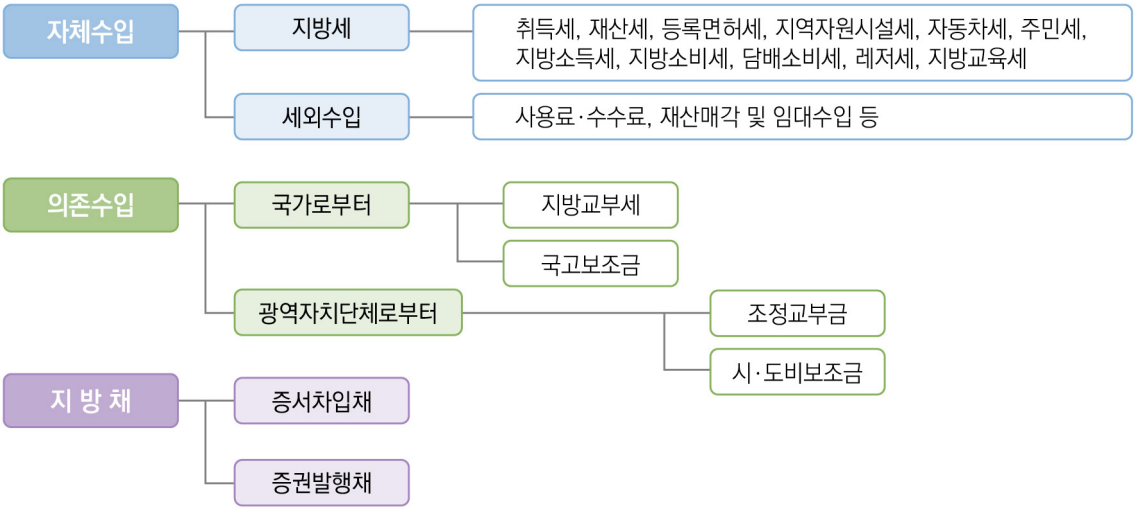
○ 일반재원과 특정재원: 재원의 사용용도에 따른 분류

- 지방자치단체가 독자적으로 결정하여 쓸 수 있는 재원으로 지방세 가운데 보통세, 일부 세외수입, 지방교부세 및 조정교부금 등이 있음
- 특정재원은 그 사용용도가 사전에 지정되어 있어 지방자치단체가 그 사용을 지정할 수 없는 재원으로 지방세 가운데 목적세, 일부 세외수입, 국고보조금, 시·도비보조금 등이 있음

○ 경상적 세입과 임시적 세입: 세입의 계속성과 안정성에 따른 분류

- 경상적 세입은 매 회계연도 마다 계속적으로 확보될 수 있는 수입으로 지방세, 경상적 세외수입
- 임시적 세입은 회계연도에 따라 불규칙적인 특별교부세, 임시적 세외수입, 기부금, 전입금, 이월금, 지방채 등임

[그림 2] 지방자치단체의 세입체계



자료: 이성근 외 3인, 「한국지방재정론」, 법문사, 2016., 34쪽.

5) 김동기, 「한국지방재정학」, 법문사, 2009., 68~69쪽 이하도 참조

다 지방세

❑ 지방세는 지방자치단체가 지방재정수요를 충당하기 위해 주민 등으로부터 특정한 개별적 보상 없이 강제적으로 징수하는 조세

○ 지방세는 지방세입 가운데 가장 핵심적 자주재원으로 지방자치단체의 자주적 사용과 자주적 재원조달을 가능하게 하는 기본적 재원

❑ 지방세의 기능[6)]

○ 지방재정수입의 확보

– 지방세는 지방자치단체가 지역주민에게 행정서비스를 제공하기 위해 필요한 경비를 자체적으로 확보·조달하는 기능을 수행

○ 사회정책적 기능

– 지방재정도 국가재정의 일부분으로 소득재분배 기능을 고려해야 하며, 이러한 측면에서 지방재정의 중요한 재원 가운데 하나인 지방세 역시 소득재분배 기능을 수행

○ 경제정책적 기능

– 지방산업의 보호·육성, 소비의 억제와 자본의 축적을 위하여 지방산업단지와 농공단지 등 입주업체에 대한 지방세 감면, 농림어업 등 1차 산업에 대한 비과세조치 등 경기조절과 경제안정을 위해 지방세가 한정적 활용되어 지역 경제정책의 목표달성을 위한 수단적 기능 수행

○ 특수정책적 기능

– 대도시로의 산업 및 인구집중을 억제하고 토지와 주택에 대한 투기 등을 막고 토지이용의 원활화를 도모하는 한편, 국민정서상 위화감을 조성할 수 있는 별장, 고급오락장 등 사치성 재산에 대한 중과세제도를 도입하는 등 국가 및 지역의 특수한 상황에 따른 정책적 기능 수행

❑ 지방세의 분류

○ 지방세의 사용용도에 따른 분류: 보통세와 목적세

– 보통세는 조세의 사용용도가 정해지지 않고 일반적인 경비에 충당하기 위해 부과징수되는 지방세

– 목적세는 조세수입의 사용이 특정한 지출 목적에 연계되어 있는 조세(지역자원시설세, 지방교육세)

○ 세원의 독립여부에 따른 분류: 독립세와 중복세

– 독립세는 국가나 지방자치단체가 세원을 각각 독립하여 보유하고 독자적인 세목을 가짐

– 중복세는 국가 또는 다른 지방자치단체가 동일한 세원에 과세하거나 다른 세목의 세액을 과세표준으로 하여 과세하는 세목(현행 지방소득세 또는 종전 주민세 소득할)

---

6) 김동기, 「한국지방재정학」, 법문사, 2009., 73~74쪽.

○ 독자적인 세목설치 유무에 따른 분류: 법정세와 법정외세

- 법정세는 법률(「지방세기본법」 등)에 규정된 지방세목에 대해서만 지방자치단체가 과세권을 행사하는 세목
- 법정외세는 법률에 규정된 세목 이외에 지방자치단체가 조례로 새로운 세목을 설치하고 과세권을 행사할 수 있는 세목

○ 과세주체에 따른 분류: 광역시세, 도세, 시군구세, 자치구세

- 지방자치단체의 재원의 효율적인 배분 측면에서 인위적으로 구분한 것으로 광역자치단체 세목(특별시 및 광역시세, 도세)과 기초자치단체(시군구세 및 자치구세) 세목으로 분류

○ 과세대상의 성격에 따른 분류: 재산과세, 소득과세, 소비과세

- 과세대상이 재산, 소득 또는 소비인가에 따른 분류로 재산과세로 재산세·지역자원시설세·취득세·등록세(등록분)이 있으며, 소득과세로 지방소득세가 있고 소비과세로는 지방소비세·레저세·담배소비세·자동차세(주행분)이 있음

라 지방재정조정제도

❑ 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체를 대상으로 하는 재정이전으로, 지방재정 수입 중 이전재원규모를 결정

○ 주 목적은 지역간 재정불균형의 시정, 국가최저한 행정서비스의 확보를 보조하기 위한 기초적인 공공서비스 공급, 지역간 누출효과(spill-over effect)의 보정, 특정 정책추진의 촉진 등[7]

○ 주로 중앙정부가 지방자치단체를 대상으로 하는 것이 일반적이지만, 광역자치단체가 관할 기초자치단체를 지원할 목적으로 재정을 이전하기도 함

❑ 지방재정조정재원의 용도 지정 유무에 따라 특정보조금과 일반교부금으로 대별

○ 특정보조금은 특정 공공사업에 사용하도록 용도를 지정하여 지원되는 보조금으로 선택적 보조금 또는 조건부 보조금[8]이라 하며, 정액보조금과 정률보조금[9]으로 나눌 수 있음

○ 일반교부금은 교부금을 지급받는 정부의 자유재량으로 지출할 수 있는 것으로 선택적 교부금 또는 무조건부 교부금이라고 하며, 정액교부금과 노력 관련 교부금[10]으로 나눌 수 있음

---

7) 이성근 외 3인, 「한국지방재정론」, 법문사, 2016., 103~134쪽 이하도 참조

8) 선택적 보조금은 보조금을 지급하는 정부가 보조금을 사용할 수 있는 목적을 선택하는 것이고, 조건부 보조금은 보조금을 지급하는 정부가 보조금을 지출하는 방법에 대한 조건을 결정하는 것임

9) 정액보조금은 국가가 특정 사업에 대해 고정된 금액을 지방자치단체에 보조하는 형태이고, 정률보조금은 지방자치단체의 자체수입에 의한 부담 규모에 따라 특정 사업의 보조금액이 변하는 제도임. 정률보조금은 다시 폐쇄형 정률보조금과 개방형 정률보조금으로 나뉘며, 전자는 지방자치단체 부담에 따라 보조금의 상한을 설정하는 경우이고 후자는 보조금 금액의 상한을 설정하지 않고 지방자치단체의 부담 수준에 관계없이 항상 일정한 보조율을 적용하는 경우로 우리나라의 국고보조금이 이 형태에 속함

❑ 현행 우리나라의 지방재정조정제도는 수직적 관계인 지방교부세 및 국고보조금, 수평적 관계인 지역상생발전기금, 서울시 재산세 공동세 등이 있음[11)]

○ 수직적 관계에서의 중앙정부와 지방자치단체간 이전재정은 지방교부세와 국고보조금이 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체간 조정교부금과 시도비보조금이 있고 중앙정부와 교육자치단체간에는 지방교육재정교부금과 국고보조금이 지원됨

○ 수평적 관계로서 동일 계층 지방자치단체 수준에서의 지역상생발전기금[12)]과 서울시 재산세 공동세[13)]가 있으며, 광역자치단체와 교육자치단체 간 이전재정으로 지방교육세·담배소비세·시도세의 전입금 등이 있음

[표 1] 우리나라 정부간 이전재정의 현황

	주체	이전재정	
수직적 재정조정	국가 → 지방자치단체	지방교부세 • 보통교부세 • 특별교부세 • 부동산교부세 • 소방안전교부세	국고보조금
	광역자치단체 → 지방자치단체		
	특별·광역시 → 자치구 도 → 시·군	자치구 조정교부금 시·군 조정교부금	시비보조금 도비보조금
	국가 → 교육자치단체	지방교육재정교부금 (교육세 포함)	국고보조금
수평적 재정조정	동일 계층 지방자치단체	지역상생발전기금, 서울시 재산세 공동세	
	광역자치단체	지방교육세, 담배소비세 및 시도세 전입금 등	

자료: 윤영진, 「새 지방재정론」, 대영문화사, 2016.

10) 정액교부금은 교부금액이 지방자치단체의 세입 노력과 무관하게 일정한 금액을 교부하는 것으로 우리나라 지방교부세가 여기에 속하며, 노력 관련 교부금은 교부금 금액이 지방자치단체의 세입노력의 결과에 따라 변하는 교부금임

11) 윤영진, 「새 지방재정론」, 대영문화사, 2016., 166~167쪽.

12) 지역상생발전기금은 2010년 지방소비세를 도입하면서 수도권과 비수도권의 재정 격차 확대를 고려해 광역자치단체 수준에서의 이전재정으로 마련하였음. 즉 수도권의 지방소비세 세수의 일정부분(지방소비세 징수액의 35%)을 기금으로 조성해 다른 13개 광역자치단체에 배분하고 있음

13) 서울특별시와 자치구는 재산세를 공동으로 과세하는 공동세제도(50:50)를 운영하고 있음. 서울특별시가 과세한 재산세 전액은 자치구에 재배분하는 형태로 이는 자치구간 재정불균형을 완화하려는 데 그 목적이 있음

2 지방세제 이론 개관

가 지방세의 조건과 원칙

❑ 지방재정의 특수성을 감안하여 여러 학자들은 바람직한 지방세의 조건을 다음과 같이 제시하고 있음[14)]

○ 데이비(Davey)의 조건

– 데이비는 지방세도 조세의 일반적 조건[15)]이 큰 수정없이 그대로 적용될 수 있다고 판단하여, ① 세수의 충분성과 탄력성, ② 조세부담의 형평성, ③ 세무행정의 용이성, ④ 조세저항을 고려한 정치적 수용가능성을 들고 있음[16)]

○ 위트만(Wittman)의 조건

– 위트만이 제시하는 지방세의 조건은 ① 소득의 증가에 따라 세입도 탄력적으로 증가하여야 한다는 조세의 신장성, ② 경기변동에 따른 재정수입의 기복이 크지 않아야 한다는 신장성, ③ 자치행정에 대한 주민들의 관심을 제고하는 부담분임성(주민의 책임성 제고), ④ 재정수요의 지역간 균형보전을 위한 보편성을 포함함. 그 외에도 ⑤ 기업의 입지나 경쟁에 있어 중립성을 유지할 수 있어야 한다는 조건이 추가됨

○ 린(Linn)과 볼(Bahl)의 조건

– 린과 볼은 중앙과 지방자치단체 상호간에 세목을 배분하는 기준을 논의하면서 ① 주요 국세에 대한 경합이 있는 세목, ② 조세부담의 수출(tax export)이 가능한 세목, ③ 역진세적 성격의 세목, ④ 징세행정에 어려움이 따르는 세목은 지방세로 적합하지 못하다고 지적

– 따라서 지방세는 ① 외부비용을 내부화하고 사회간접자본 및 혼잡비용을 반영하는 세목, ② 세수탄력성이 높은 세목을 지방세로 지정함으로써 중앙에 대한 지방정부의 지원요구를 배제할 수 있어야 한다고 봄[17)]

---

14) 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 2006., 241~243쪽.

15) 조세의 일반적 조건으로 제시되는 것을 살펴보면 다음과 같음
1. 수요의 소득탄력성이 높아 공공지출의 증가율을 상회하거나 동일한 수준의 세입증가가 가능한 세목(충분성)
2. 수요의 가격탄력성이 낮아 경제적 선택을 왜곡시키지 않는 재화나 서비스를 과세대상으로 하는 세목(중립성)
3. 비용부담의 주체와 편익의 수혜주체가 일치하거나 조세부담액이 납세자의 부담능력에 기초하는 세목(형평성)
4. 조세구조가 간단하고 조세행정비용이 저렴한 세목(행정적 용이성)
5. 과세대상자의 범위가 넓고 조세저항이 적은 세목(정치적 수용 가능성)
(김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 2006., 222~223쪽.)

16) Kenneth Davey, *Financing Regional Government: International Practices and their Relevance to the third World*, John Wiley &Sons, 1983., pp.27~33

○ 머스그레이브(R.A. Musgrave)와 머스그레이브(P.B. Musgrave)의 조건

- 머스그레이브(R.A.)와 머스그레이브(P.B.)는 지방세의 원칙을 재정연방주의의 관점에서 기술하고 있으며, ① 지역간 이동이 적은 세목, ② 경기변동에 중립적인 세목, ③ 응익과세적 세목과 사용료를 중심으로 지방세를 구성하여야 한다고 보았음
- 반면, ① 소득재분배를 위한 누진세, ② 경기조절을 위한 세목, ③ 지역간 편재가 큰 세목은 국세로 하는 것이 바람직[18]

○ 슈뢰더(Schroeder)와 스조키스트(Sjoqist)의 조건

- 슈뢰더와 스조키스트는 중앙정부와 지방정부 상호간에 공공재원을 배분하는 기준으로 ① 효율성, ② 형평성, ③ 성장과 안정성, ④ 행정적 타당성을 제시[19]

[표 2] 지방세의 조건

지방세의 조건		데이비	위트만	린과 볼	머스그레이브와 머스그레이브	슈뢰더와 스조키스트
충분성/안정성	충분성, 탄력성	○	○	○		○
	안정성		○		○	○
	국세와의 경합			X		
효율성	응익과세			○	○	○
	지역간 이동성 (조세수출)			X	X	
부담의 형평성	형평성 / 누진성	○		X	X	○
	부담의분임성		○			
	지역간보편성	○		○		
조세행정의 용이성	세무행정의 용이성	○		○		○
	정치적 수용가능성	○				
정책기능	경기조절				X	

주: ○는 지방세가 갖추어야 할 조건을 의미하고, X는 지방세로서 부적합한 조건을 나타냄
자료: 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 2006.

17) Roy W. Bahl and Johannes F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press, 1992., p.70
18) R. A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill Company. 1983., pp.2~19
19) Larry D. Schroeder and David J. Sjoqist, *An Analysis of Alternative Local Revenue Sources: Current Status and Future Possibilites,* in Kent Mathewson and William B. Neenans, Financing the Metropolis, praeger, 1980., pp.238~245

❑ 위 이론적 논의 등을 바탕으로 하여 다음의 특성이 지방세의 원칙으로서 인정되고 있음

○ 과세자주성

- 지방세는 자주재원 가운데 가장 중요한 부분으로 지방자치단체가 과세권을 가지고 자주적으로 행사하도록 권한을 부여받고 있음
- 탄력세율·법정외세 등의 제도가 대표하는 지방자치단체의 세목과 세율결정에 관한 권한은 과세자주성 원칙에 기인[20]

○ 보편성

- 세원이 특정지역에 편재되지 않고 각 지방자치단체에 골고루 분포되어 있어야 함. 국세의 경우 세원이 특정지역에 편중되어 있어도 단일한 국고에 귀속되므로 문제가 없으나, 지방세의 경우 지방자치단체간 경제력 격차로 이어지게 되므로 중요한 원칙임[21]

○ 귀속성

- 하나의 세원이 둘 이상의 단체에 관련이 있는 경우 어느 특정 자치단체에 귀속해야 하고 해당 자치단체에서 징수할 것인지 명백히 구분되는 세원을 지방세로 하여야 함

○ 정착성

- 과세대상은 가급적 이동이 적고 어느 하나의 지역에 정착되어 있는 것이 지방세로 적합함. 부동산 관련 재산세가 지방세의 주요 세원이 되는 이유이기도 함

○ 안정성과 신장성

- 지방세의 세목은 경기의 변동에 관계없이 그 세입이 해마다 큰 변동이 일어나지 않고 신장해나가는 세원이 바람직함. 소득이나 소비세제보다 재산과세가 동 원칙에 충실한 세목임

○ 분임성

- 지역주민은 자치단체의 구성원으로 자치운영에 필요한 경비를 공동으로 분담해야 함. 이 원칙에 충실한 세목은 균등할 주민세로 이는 지방자치단체에의 구성원으로 그 필요한 경비를 분담한다는 인식을 가질 수 있도록 함

○ 응익성

- 지방자치단체는 주민에게 일상적인 서비스를 제공하게 되므로, 이러한 수혜와 관련되는 범위에서 지방세를 부과·징수하는 것이 바람직함.[22] 지방자치단체로부터 도시계획사업·소방행정 및 각종 인·허가를 받는 자에게 지방세 부담을 지우는 것이 이러한 예임

---

20) 이성근 외 3인, 「한국지방재정론」, 법문사, 2016., 35~36쪽 이하도 참조
21) 김동기, 「한국지방재정학」, 법문사, 2009., 76쪽.
22) 권형신 외 2인, 「한국의 지방재정 이론과 실무」, 해남, 2006., 56쪽.

나 국가 – 지방간 세원의 이용방식

❑ 국가와 지방자치단체가 조세선택을 통해 공공영역에 배분되는 자원을 합리적으로 이용하기 위한 방식

○ 세원분리방식(tax base separation system)은 국가와 지방자치단체에 각각 독립적인 세목을 배정하는 방식

- 지방자치단체의 재정적 자주성을 보장할 수 있는 반면, 세원이 부족할 경우 지방정부가 충분한 재원을 확보하기 곤란함
- 조세부담과 편익의 주체가 일치하여 응익과세의 효과를 부분적으로 기대할 수 있음
- 국세와 지방세의 구분이 명확하기 때문에 행정적 책임소재가 분명함

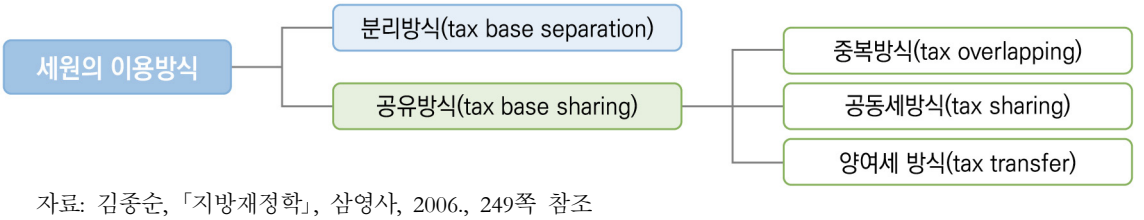
○ 세원공유방식(tax base sharing system)은 국가와 지방자치단체가 동일한 세목에 대해 과세하고, 일정한 기준에 따라 그것을 나누어 가지는 방식

- 신장성이 높은 세목을 지방세로 활용할 수 있다는 장점이 있으나 동일한 세원에 중앙과 지방정부 모두 과세하기 때문에 세율이 높아져 후생손실 초래 가능

○ 세원공유방식은 또한 다음과 같이 3가지로 구분할 수 있음[23]

- 공동세 방식은 독일에서 발달된 제도로 특정세목에 대해 통일된 과세방식에 의해 중앙정부 또는 지방정부가 징수한 다음 일정한 기준에 따라 세입을 배분하는 방식임
- 현재 우리나라의 지방소비세를 공동세 방식으로 볼 수 있으며, 광역자치단체와 기초자치단체 간 공동세의 예로 서울특별시와 자치구 간의 재산세가 있음
- 중복방식은 동일한 세원에 국가와 지방자치단체가 중복하여 과세하는 제도로 이는 보통세 방식[24]과 부가세방식[25]이 있음
- 양여세 방식은 특정한 세목에 대해 국가가 조세를 부과·징수한 다음 일정한 기준에 따라 세입을 배분하는 방식임. 현재 국세인 종합부동산세가 대표적인 예이며, 이는 국가가 부과·징수한 다음 부동산교부세로 지방자치단체에 모두를 교부하고 있음

[그림 3] 국가와 지방자치단체의 세원이용방식



자료: 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 2006., 249쪽 참조

23) 전상경, 「현대지방재정론」, 박영사, 2007., 166~168쪽, 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 2006., 248~251쪽 이하도 참조
24) 보통세방식은 국가와 지방자치단체가 동일한 과세대상(예: 소득)에 대해 과세하지만 지방정부가 세율을 독자적으로 결정하는 방식으로 현행 지방소득세가 이에 해당함
25) 부가세방식(surtax system)은 국세를 지방세의 과세표준으로 이용하여 지방세를 부과하는 방식으로 종전 주민세 소득할(현행 지방소득세)가 이에 해당함

다 과세자주권

❑ 지방세 과세자주권의 의의

○ 지방자치단체는 지방자치를 수행하기 위해 필요한 재원을 스스로 조달하는 권리를 필수적으로 가지며, 필요재원의 주된 조달수단은 지방세임

○ 따라서 지방자치단체의 과세자주권은 지방자치권의 본질적 내용을 이루고 있음[26]

❑ 헌법에 의한 지방자치단체의 과세자주권 보장

- 「헌법」 제117조 제1항에서는 자치재정권을 보장
- "지방자치단체는 … 재산을 관리 … 수 있다"라고 규정하고 있으며, 여기서 "재산을 관리"하는 권한이 자치재정권이며, 이에 따라 법률이 정하는 바에 따라 주민에게 지방세를 부과·징수할 수 있음
- 지방자치의 헌법적 의의 내지 취지에 비추어 과세자주권은 지방자치단체가 주된 재원으로 삼고 있는 지방세를 자주적으로 부과·징수할 수 있는 권한이라 할 수 있음

○ 「지방자치법」 및 「지방세기본법」에서 헌법상 과세자주권을 구체화하고 있음

- 「지방자치법」 제135조에서는 "지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다."고 규정
- 「지방세기본법」 제4조에서는 "지방자치단체는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 바에 따라 지방세의 과세권을 갖는다."고 규정

❑ 조례에 의한 새로운 세목 설치의 제한

○ 그러므로 지방자치단체의 과세권은 헌법에 의해 직접 지방자치단체에게 부여되고 있는 지방자치권의 핵심

○ 지방자치단체의 자치법규인 조례의 법령 위임 정도에 따라 지방자치단체가 조례에 근거하여 새로운 세목을 설치할 수 있거나 제한을 받을 수 있음

○ 일본은 지방자치단체가 지방세법의 위임[27]에 따라 자치법규인 조례에 의해 새로운 세목을 설정할 수 있음[28]

---

26) 원윤희 외 6인, 「국세-지방세 합리적 조정방안 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2008., 11쪽 이하도 참조

27) 일본 「지방세법」 제4조제3항 및 제6항에서는 광역자치단체의 도부현세(道府県税) 법정외세와 동법 제5조 제3항·제5항 및 제7항 기초자치단체의 시정촌세(市町村税) 법정외세 등의 설치와 관련해 규정되어 있음

28) 일본의 법정외세는 1940년에 허가제로 법정외독립세를 창설하면서 시작되었음

- 지방자치단체의 지방세 세목신설과 관련된 조례는 일본「헌법」제84조[29]의 "법률이 정하는 조건"에 해당하기 때문에 새로운 세목을 설정하는 것이 허용됨
- 지방자치단체가 법정외세를 신설·변경하고자 하는 경우에는 총무대신(総務大臣)과 협의하고 동의를 얻어야 함

○ 우리나라는 지방자치단체가 자치법규인 조례로써 새로운 세목을 설정할 수 있는 권한은 제한됨

- 「헌법」제59조[30]의 조세법률주의에 의해 법률에 위한 구체적인 위임 없이 조례로써 지방세를 창설할 수 없음
- 지방자치단체는 법령의 위임 안에서 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있으며, 조세의 부과징수는 의무부과의 전형을 이루고 있어 법률의 위임 없는 지방세조례의 효력은 인정되지 않음
- 지방세의 세목을 지방세조례로써 신설하는 경우「지방자치법」제135조,「지방세기본법」제4조 및「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」제3조[31]에 저촉되기 때문에「헌법」제117조 제1항에 따라 위헌을 이루게 됨

29) 일본 헌법 제84조에서는 "새로이 조세를 부과하거나 현행의 조세를 변경함에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의하여야 한다."고 규정되어 있음

30)「헌법」제59조에서는 '조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.' 라고 규정하고 있음

31) 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제3조에서는 지방자치단체가 과세할 수 있는 지방세를 열거하고 있음

3 지방세제 변천과정

가 지방세제의 태동기: 1948년 ~ 1960년

○ 1948년 정부수립 후 1949년 지방세법이 새로 제정되면서 특별시 및 도세, 시읍면세 그리고 목적세의 형태로 지방세 체제가 갖추어짐[32)]

○ 1950년 한국전쟁에 따른 전시체제로의 개편이 불가피해짐

- 1951년과 1952년의 개편에서는 영업세부가세와 지세부가세를 폐지하는 대신에 도세에 독립세를 대폭확충하고 이러한 독립세에 대해서 시읍면에서 부가세를 과세하도록 하였음

○ 전후 복구기에는 지방세도 다시 조정되었는데 전체적인 골격은 전시에 바뀐 형태를 그대로 유지하였음

32) 한국지방세연구원, 「한국지방세 60년사」, 2017.; 곽태원, 「조세론」, 2007., 법문사 및 한국조세연구원, 「한국세제사」, 2012., 이하도 참조

[표 3] 지방세 체계의 태동

시기	도세	시·읍·면세	목적세
해방직전	• 국세부가세: 지세부가세, 영업세부가세, 거래소부가세, 광세부가세 • 독립세: 호별세, 가옥세, 면세지 특별지세, 부동산취득세, 차량세, 도축도장세, 어업세, 임야세	• 국세부가세: 지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세 • 도세부가세: 호별부가세, 가옥세부가세, 면세지특별지세부가세, 부동산취득세부가세 • 독립세: 특별영업세, 조흥세, 잡종세	–
미군정 말기	• 국세부가세: 지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세 • 독립세: 호별세, 가옥세, 면세지 특별지세, 임야세, 도축세, 어업세, 차량세, 부동산 취득세, 특별사업세	• 국세부가세: 지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세 • 도세부가세: 호별부가세, 가옥세부가세, 면세지특별지세부가세, 부동산취득세부가세 특별사업세부가세 • 독립세: 차량세, 축견세, 선세, 교통세, 시가지계획특별세	• 교육구 교육세: 호별부가세, 특별부과금
한국전쟁 직전 (1949년 지방세법 제정 시의 지방세체계)	• 국세부가세: 지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세 • 독립세: 호별세, 가옥세, 면세지 특별지세, 임야세, 도축세, 어업세, 차량세, 부동산 취득세, 입정세	• 국세부가세: 지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세 • 도세부가세: 호별부가세, 가옥세부가세, 면세지특별지세부가세, 부동산취득세부가세 • 독립세: 차량세, 특별영업세, 축견세, 선세, 교통세	• 서울특별시세·교육구교육세: 초등교육세(호별세부가금, 특별부과금) • 지방자치단체: 필요성 인정 시 목적세 부과
전후 복구기 (1957.2)	• 국세부가세: 영업세부가세, 광세부가세 • 독립세: 호별세, 가옥세, 임야세, 도축세, 어업세, 취득세, 차량세, 특별행위세, 동력세, 면허세	• 국세부가세: 영업세부가세, 광세부가세 • 도세부가세: 도의 10개 독립세목 전체에 대한 부가세 • 독립세: 벌목세, 교통세	• 교육세: 초등교육세(호별세부가금, 특별부과금) • 기타목적세: 동세, 리세, 도시계획세, 공동시설세

자료: 한국지방세연구원「2017 한국지방세 60년사」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나 지방세제의 기본구조 완성기: 1961년 ~ 1980년

○ 1961년 제1차 경제개발 5개년 계획을 뒷받침할 수 있도록 국내재원조달을 촉진하고 일정수준의 재정자립을 달성하는 것을 목표로 1961년 전면적인 세제개편을 단행[33)]

- 국세와 지방세간의 세원배분이 불합리하고 동일세원에 대한 2~3중의 중복과세 문제가 있어 이를 시정하고 국세와 지방세체계를 재정비 간소화하기 위해 「국세와 지방세 조정에 관한 법률」을 제정
- 조세체계를 국세 15개, 지방세 13개 세목으로 대폭 개편

○ 1966년 8월 3일 「국세부가세 폐지에 관한 특별조치법」을 제정·공포하여 지방세 가운데 소득세 부가세 등 국세의 부가세 형태의 지방세목을 폐지

○ 1977년 큰 폭의 지방세제 개편으로 지방세가 간소화되면서 현재의 지방세제 기본구조의 형태를 갖추게 되었음

- 1977년 국세인 부가가치세(특별소비세 포함)가 도입됨에 따라 지방세인 유흥음식세가 부가가치세에 흡수되고, 그 대신 국세인 등록세가 지방세로 이양되었으며, 사업경영주를 대상으로 하는 사업소세가 목적세로 신설되었음

33) 이성근 외 3인, 「한국지방재정론」, 법문사, 2016., 37~40쪽; 한국지방세연구원, 「한국지방세 60년사」, 2017., 16~60쪽 이하도 참조

[표 4] 지방세 체계의 기본구조 완성

시기	도세	시·군세	목적세
1961년 지방세제개편	• 국세부가세: 소득세부가세, 법인세 부가세, 영업세부가세 • 독립세: 취득세, 자동차세, 도축세, 유흥음식세, 마권세, 면허세 **서울특별시세·부산시세** • 국세부가세: 소득세부가세, 법인세 부가세, 영업세부가세 • 독립세: 취득세, 자동차세, 도축세, 유흥음식세, 마권세, 면허세, 재산세, 농지세 • 목적세: 도시계획세, 공동시설세	• 국세부가세: 소득세부가세, 법인세 부가세, 영업세부가세 • 도세부가세: 취득세부가세, 자동차세부 가세, 유흥음식세부가세, 도 축세부가세, 면허세부가세 • 독립세: 재산세, 농지세	• 시·군세: 도시계획세, 공동시설세
1967년 지방세제개편	• 독립세: 취득세, 자동차세, 유흥음식세, 도축세, 마권세, 면허세 **서울특별시세·부산시세** • 독립세: 취득세, 자동차세, 도축세, 면허세, 재산세, 농지세, 유흥음식세, 마권세 • 목적세: 도시계획세, 공동시설세	• 도세부가세: 취득세부가세, 자동차세 부가세, 유흥음식세부가세, 도축세부가세, 면허세부가세 • 독립세: 재산세, 농지세	• 시·군세: 도시계획세, 공동시설세
1976년 지방세제개편	• 독립세: 취득세, 등록세, 면허세 **서울특별시세·부산시세** • 독립세: 취득세, 등록세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 마권세 • 목적세: 도시계획세, 공동시설세	• 독립세: 도세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 마권세	• 시·군세: 도시계획세, 공동시설세, 사업소세

자료: 한국지방세연구원「2017 한국지방세 60년사」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다 지방세제의 정체기: 1981년 ~ 2000년

○ 1976년 세제개편 이후 2000년까지는 지방세제가 큰 변화 없이 유지되는 정체기

- 1984년 담배판매세가 신설되었으며, 동 세목은 1989년 담배소비세로 전환
- 부동산보유과세 강화를 위해 1986년말 토지과다보유세가 도입되었으며, 이후 1990년 종전의 토지분재산세와 토지과다보유세를 통합하여 소유자별로 전국의 토지를 합산·누진과세하는 종합토지세 도입

○ 1991년 3월 기초의회의원 선거 이후 1995년 6월 지방자치단체장 선거로 1961년 시행이 정지되었던 지방자치제도가 부활되었으나, 지방세제의 큰 변화는 없었음

[표 5] 지방세제 정체기

시기	도세	시·군세	목적세
1984년 지방세 개정	• 취득세, 등록세, 면허세	• 주민세, 재산세, 농지세, 도축세, 자동차세, 마권세, 담배판매세	• 특별시세·직할시세: 도시계획세, 공동시설세 • 시·군세: 도시계획세, 공동시설세, 사업소세
	특별시세·직할시세		
	• 취득세, 등록세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 마권세, 담배판매세		
1990년 지방세제개편	• 취득세, 등록세, 면허세, 마권세	• 주민세, 재산세, 농지세, 종합토지세, 자동차세, 담배소비세, 도축세	• 특별시세·직할시세: 도시계획세, 공동시설세 • 시·군세: 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 • 자치구세: 사업소세
	특별시세·직할시세	자치구세	
	• 취득세, 등록세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 마권세, 담배소비세	• 면허세, 재산세, 종합토지세	

라 지방세제의 성숙기(분권기): 2001년 ~ 현재

○ 2000년대에 들어서면서 지방자치가 성숙기에 들어감에 따라 지방세제의 대폭적인 개편이 이루어짐

- 지방교육세 신설, 경주마권세의 레저세로의 확대 개편, 부동산 보유세제 개편, 서울시 재산세 공동과세 도입

○ 국세 대비 지방세 비중을 높이기 위한 노력의 결과로 2010년부터 지방소비세 및 지방소득세 도입

- 지방소비세는 국세인 부가가치세 세수의 5%(2013년 11%로 인상)이며, 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합하여 지방소득세 신설

○ 2011년 단일법 체계로 운영되던 「지방세법」 체계를 분법하여 법체계를 정비하고 지방세 세목을 16개에서 11개로 간소화함

- 지방세법 분법: 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」
- 지방세목의 간소화: 지방세인 농업소득세와 도축세를 폐지, 등록세와 면허세를 통합하여 등록면허세 신설, 공동시설세와 지역개발세를 통합하여 지역자원시설세 신설, 자동차세와 주행세를 통합하여 자동차세, 등록세 가운데 취득과 관련된 과세대상 통합, 재산세는 도시계획세 통합

○ 2014년 지방소득세의 독립세화

- 국세인 소득세와 법인세 세액의 10%를 표준세율로 하여 부과하던 지방소득세 소득분을 각각 소득세와 법인세 과세표준이 되는 개인과 법인의 소득에 대해 「지방세법」에 규정된 세율을 적용하여 과세하는 방식으로 개편

○ 2017년 지방세 관계법이 3법에서 4법 체계로 확대 개편

- 「지방세기본법」에서 징수·체납처분 분야를 분리하여 「지방세징수법」 제정

[표 6] 지방세제 성숙기

시기	도세	시·군세	목적세
2001년 지방세제개편	• 취득세, 등록세, 면허세, 경주·마권세	• 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 담배소비세, 도축세, 종합토지세	• 도세: 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 • 특별시세·직할시세: 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 • 시·군세: 도시계획세, 사업소세 • 자치구세: 사업소세
	특별시세·광역시세	자치구세	
	• 취득세, 등록세, 경주·마권세, 주민세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 담배소비세, 도축세	• 면허세, 재산세, 종합토지세	
2010년 지방세제개편	• 취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 지방소비세	• 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 담배소비세, 도축세, 지방소득세	• 도세: 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 • 특별시세·직할시세: 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 • 시·군세: 도시계획세. 면허세, 재산세, 주민세(재산분), 지방소득세
	특별시세·광역시세	자치구세	
	• 취득세, 등록세, 레저세, 주민세(균등분), 자동차세, 주행세, 담배소비세, 도축세, 지방소비세, 지방소득세(소득분)	• 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 담배소비세, 도축세, 지방소득세	
2011년 지방세제개편	• 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세	• 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세(주행세 흡수)	• 도세: 지역자원시설세, 지방교육세 • 특별시세·직할시세: 지역자원시설세, 지방교육세
	특별시세·직할시세	자치구세	
	• 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세(균등분), 지방소득세(소득분), 자동차세(주행세 흡수)	• 등록면허세, 주민세(재산분), 지방소득세(종업원분), 재산세(서울시 서울시와 공동과세)	

Ⅱ 지방세수 구조 및 특징

1. 지방세 구조 개관
2. 지방세수 현황
3. 세원 및 세목별 지방세수
4. 지방자치단체별 지방세수
5. 국제 비교

1 지방세 구조 개관

❑ 우리나라 지방세제는 조세법률주의에 따라 4법 체계를 중심으로 운용되며, 지방의회는 실질적으로 법이 허용하는 범위 내에서만 조례를 통해 감면을 규정할 수 있음

○ 2011년부터 지방세 체계를 정비하여 기존의 지방세법 1법체계를 국세와 같은 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」의 3법으로 세분화하였으며(2010.3.31. 제정), 2017년 「지방세징수법」 제정으로 4법 체계를 완성

[표 7] 지방세 4법 체계

법 구분	주요 내용
「지방세기본법」	총칙, 처벌, 과세자료 등 정의
「지방세법」	11개 지방세목의 과세대상과 기본세율 등 과세요건을 정의
「지방세특례제한법」	세목별 감면, 공제제도의 요건과 기한등을 정의
「지방세징수법」	징수, 체납처분 등의 사안을 정의

○ 조세법률주의에 따라 지방세제의 변동에는 국회의 의결이 필요하며, 지방의회는 사실상 조례를 통해 서민 및 농어촌 지원에 대한 지방세 감면만 추가로 시행 가능(「지방세특례제한법」 제4조)

– 「지방자치법」(제22조)은 지자체가 법률의 위임 없이 주민의 의무를 부과하지 못하도록 하고 있으며, 「국세지방세조정법」(제3조)은 지자체가 부과 가능한 지방세 종류를 열거

❑ 11개 지방세목을 과세대상에 따라 재산과세, 소득과세 및 소비과세 등으로 분류 가능

○ 재산과세: 취득세, 재산세, 자동차세(보유분), 지역자원시설세(특정부동산분)

○ 소득과세: 지방소득세

○ 소비과세: 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 자동차세(주행분)*

○ 기타: 지방교육세, 등록면허세, 주민세, 지역자원시설세(특정자원분)*

* 자동차세와 지역자원시설세는 세수비중이 보다 큰 보유분과 특정부동산분을 기준으로 재산과세로 분류
이러한 세목 단위 분류는 III장 각 소절의 OECD분류체계와 다소 차이가 있으며, 상세내용은 해당 소절 참조

❑ 세원 활용방식에 따라 지방세를 중앙정부와 세원이 분리된 세목과 세원을 공유하는 세목으로 분류할 수 있음

○ 세원분리: 취득세, 재산세, 자동차세(보유분), 지역자원시설세, 레저세, 등록면허세, 주민세 및 이에 부가되는 지방교육세

○ 세원공유: 지방소득세(국세 소득세 및 법인세), 지방소비세(국세 부가가치세), 담배소비세(국세 담배분 개별소비세), 자동차세(국세 교통·에너지·환경세), 지방교육세(담배소비세분)

○ 지자체가 과세대상을 신설한 경우로는 청도군에서 소싸움경기에 대한 입장행위를 레저세 부과대상에 추가한 사례가 있으나 독립된 세목에 해당하지 않으므로 논외로 함

2 지방세수 현황

❑ 2018년 기준, 지방재정(교육지방재정 제외)의 총계기준 세입예산은 237.9조원이며, 순계기준으로는 이보다 27.2조원 적은 210.7조원 수준

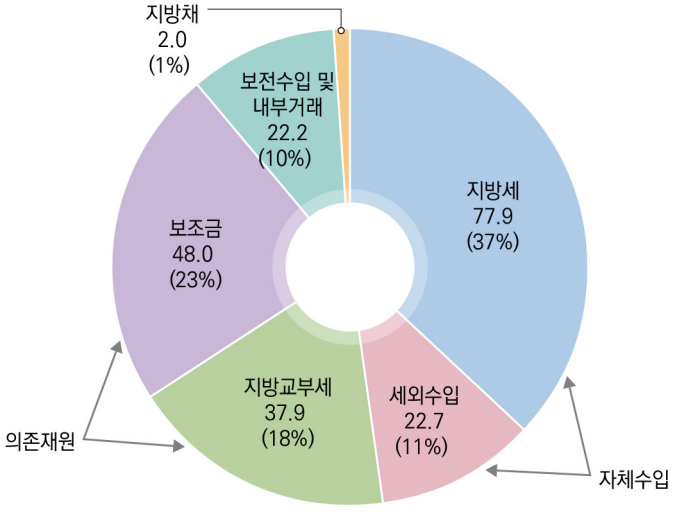
○ 순계기준은 총계기준에서 지방자치단체 내 회계간 내부거래 등을 제거하여 보다 정확한 규모 파악 가능

❑ 순계기준으로, 지방세와 세외수입의 합계인 자체수입은 100.6조원으로 전체의 48%를 차지하며, 이 중 지방세는 77.9조원으로 37% 규모

○ 보조금 및 지방교부세 등 중앙정부로부터의 의존재원은 85.9조원으로 전체 세입예산의 41%를 차지

[그림 4] 지방재정 세입 순계 예산 규모: 2018년 당초예산 기준

(단위: 조원)



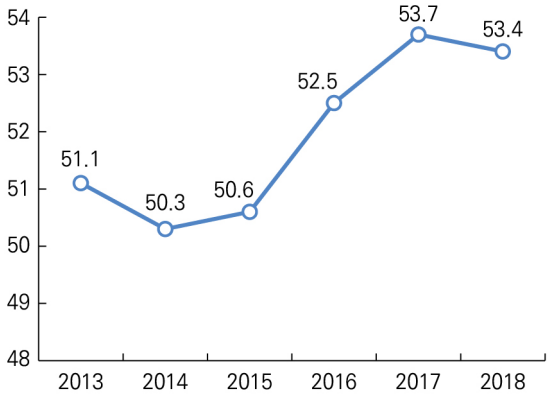
자료: 행정안전부 「2018 지방자치단체 통합재정 개요」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 지방재정 세입 중 자체수입(지방세 + 세외수입)의 비중을 의미하는 재정자립도는 2013년 51.1%에서 2018년 53.4%로 다소 상승하는 추세

○ 단체별로 보면, 특별·광역시의 재정자립도가 65.7%로 상대적으로 높은 반면, 군의 재정자립도는 18.5%로 낮은 수준(2018년 기준)

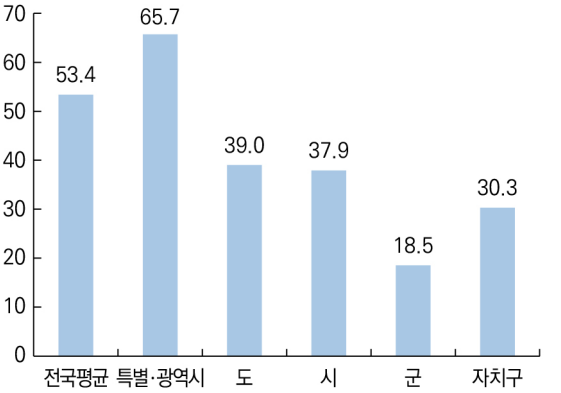
[그림 5] 지방자치단체 재정자립도 추이

(단위: %)



[그림 6] 단체별 재정자립도 현황: 2018년

(단위: %)



주: 1. 재정자립도 = [(지방세 + 세외수입) ÷ 자치단체 예산규모] × 100
- 지방세: 보통세 + 목적세(지방교육세 제외) + 과년도 수입
- 자치단체 총계예산(일반회계) 기준

자료: 행정안전부 「2018 지방자치단체 통합재정 개요」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

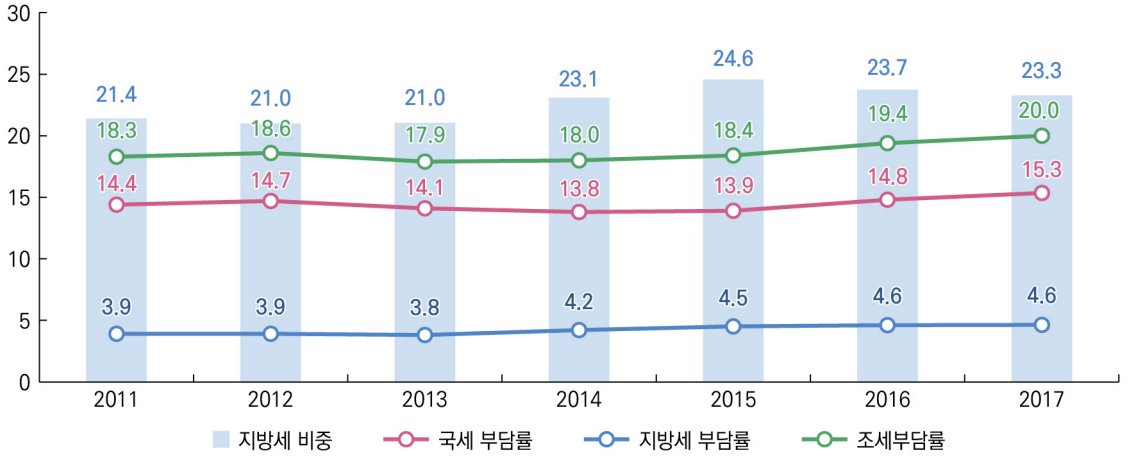
❑ 지방세수는 2017년 잠정 기준 80.4조원이 징수되어 국세와 지방세를 합한 금액의 23.3%를 차지

○ 지방세의 비중은 2011년 21.4%에서 2015년 24.6%까지 상승하였다가 2016~2017년 다소 감소

❑ 명목국내총생산(GDP) 대비 지방세 부담률은 2011년 3.9%에서 2014년 4.2%를 거쳐 2017년 4.6%까지 점차 상승하는 추세

[그림 7] 지방세의 비중과 부담률 추이

(단위: %)



주: 2017년은 잠정치를 바탕으로 작성

자료: 행정안전부 「2017 지방세통계연감」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 지방세수는 1997년 18.5조원에서 2017년 80.4조원으로 4.3배 증가하여 연평균 7.6%씩 성장하는 추세이며, 2018년 예산은 77.9조원 수준

○ 특히 2013년부터 2017년까지 부동산경기 활성화에 따른 취득세수 증가와 지방재정확충을 위한 지방소비세 이양 확대 등에 힘입어 연평균 10.6%씩 성장

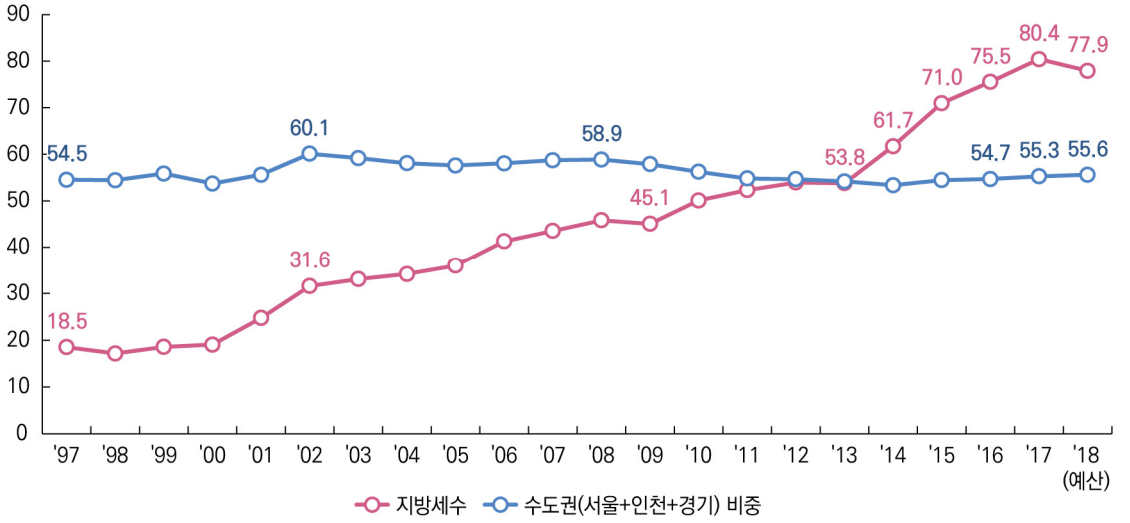
– 이는 1997년부터 2013년까지의 연평균 증가율 6.9%를 크게 상회하는 수준

○ 수도권(서울 + 인천 + 경기)의 지방세수 비중은 1997년 54.5%에서 2017년 55.3%로 20년간 크게 추세가 변하지 않았으며, 2018년에는 55.6%로 다소 증가 예상

– 수도권 내에서 서울특별시는 1997년 28.8%에서 2017년 24.0%로 4.8%p 하락한 반면, 경기도는 1997년 20.6%에서 2017년 25.8%로 5.2%p 상승하여 증감폭이 서로 상쇄되는 모습

[그림 8] 지방세 수입 및 수도권 비중 현황: 1997~2018년

(단위: 조원, %)



주: 1997~2016년은 결산 기준, 2017년은 결산 잠정치, 2018년은 당초예산 기준

자료: 행정안전부 「2017 지방세통계연감」 및 행정안전부 「2018 지방자치단체 통합재정 개요」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3 세원 및 세목별 지방세수

❑ 지방세를 부과세원별로 나누면, 크게 재산, 소득, 소비, 기타과세로 분류할 수 있음

○ 우리나라 지방세 세목 중 취득세, 재산세, 자동차세, 지역자원시설세는 재산과세로, 지방소득세는 소득과세로, 지방소비세, 담배소비세, 레저세는 소비과세로, 그 외 세목은 기타로 분류됨

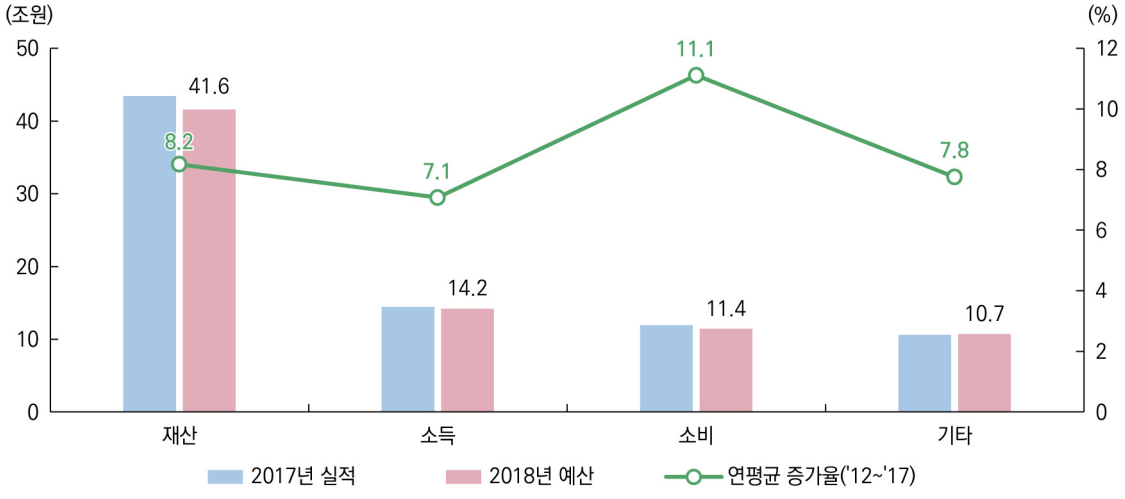
❑ 2018년 예산 기준, 가장 큰 세원은 재산과세로 41.6조원(53.4%)을 차지하고 있으며, 소득과세 14.2조원(18.2%), 소비과세 11.4조원(14.7%) 순임

○ 지방자치단체의 안정적 재정운용을 위해 상대적으로 안정성이 높은 재산과세와 소득과세를 중심으로 재원을 배분하고자 하는 의도가 반영된 것임

❑ 최근 5년간(2012~2017년) 세원별 세수증가율을 살펴보면, 대체로 소비과세가 연 11.1%로 가장 높고, 재산(8.2%), 기타(7.8%), 소득(7.1%) 순임

○ 소비과세의 높은 증가율은 2013년에 이루어진 지방소비세 이양률 인상에 따른 것으로 2014년의 전년대비 증가율(41.6%)을 제외할 경우 소비과세의 연평균 증가율은 약 4.2%로 각 세원 중 가장 낮은 증가율로 하락하게 됨

[그림 9] 세원 성질별 지방세 현황: 2017년 vs. 2018년 예산



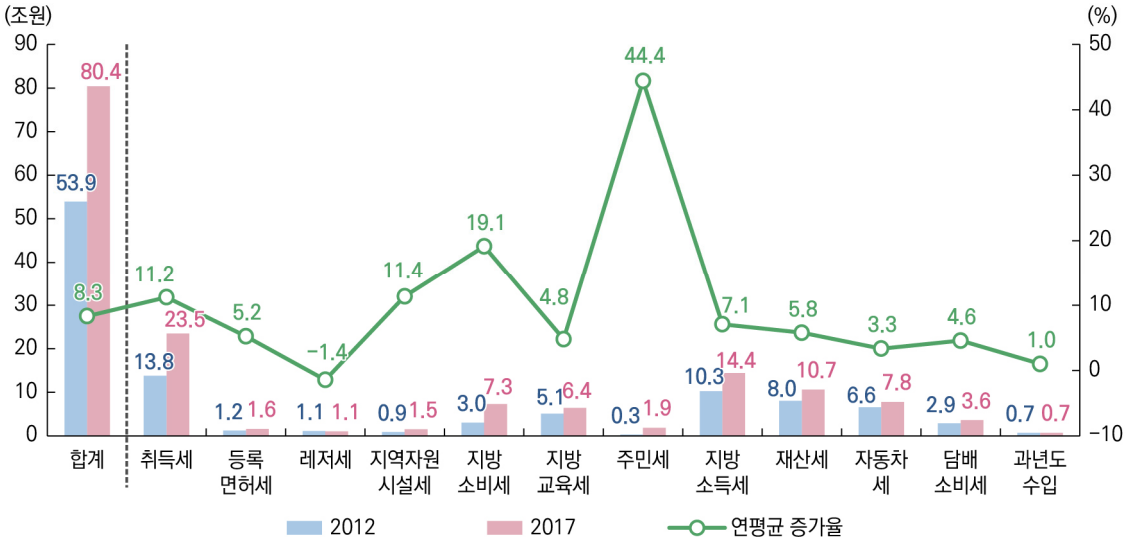
주: 2017년은 잠정 징수실적, 2018년은 당초예산 기준
자료: 행정안전부 「2018 지방자치단체 통합재정 개요」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 2017년 지방세수 징수액을 세목별로 살펴보면, 취득세(23.5조원), 지방소득세(14.4조원), 재산세(10.7조원), 자동차세(7.8조원) 순임

❑ 2012년 대비 2017년 지방세수 증가추세를 살펴보면, 주민세가 연평균 44.4% 증가하여 2017년 1.9조원의 세수를 기록하였으며, 지방소비세(연평균 19.1%), 지역자원시설세(연평균 11.4%) 순으로 연평균 증가율이 높았음

○ 금액적으로 큰 항목을 살펴보면, 부동산경기 활성화 등으로 취득세는 2012년 대비 9.7조원(연평균 증가율 11.2%) 증가한 23.5조원이 2017년에 징수되었으며, 비과세감면 정비 등으로 지방소득세는 2012년 대비 4.1조원(연평균 증가율 7.1%) 증가한 14.4조원이 2017년에 징수되었음

[그림 10] 세목별 징수 추이: 2012년 vs. 2017년



자료: 행정안전부「2017 지방세통계연감」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 2018년 지방세 세입예산을 세목별로 살펴보면, 예산규모가 큰 세목은 취득세 21.8조원(28.0%), 지방소득세 14.2조원(18.4%), 재산세 10.6조원(13.7%), 자동차세 7.5조원(9.7%), 지방소비세 6.8조원(8.8%), 지방교육세 6.5조원(8.3%) 순임

❑ 지방세수의 세원별 구성을 살펴보면, 재산세수가 53.4%로 가장 크고, 소득세수가 18.2%, 소비세수가 14.7%, 기타세수가 13.7% 순

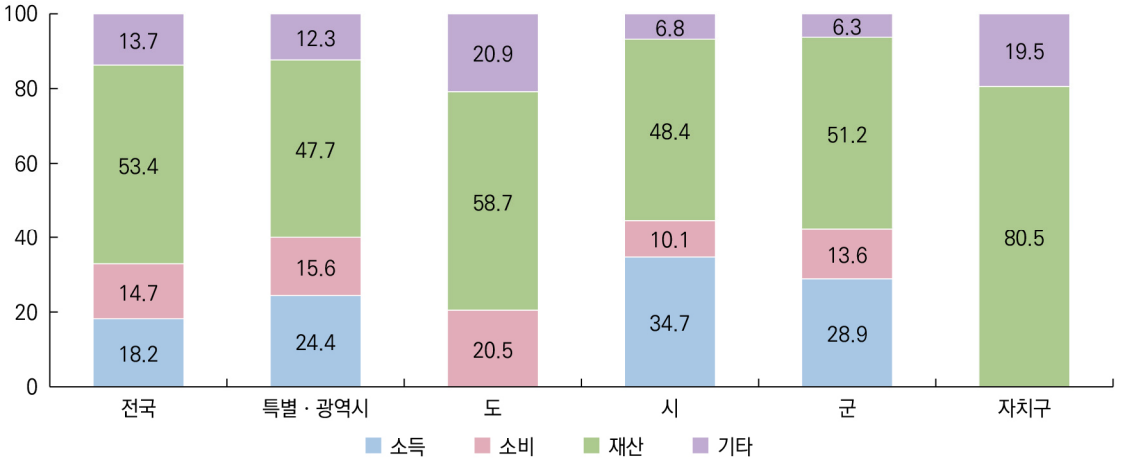
○ 특별·광역시가 재산세수의 비중(47.7%)이 가장 적은 반면, 자치구의 재산세수 비중(80.5%)이 가장 큼

○ 소득세수의 비중이 가장 큰 단체는 시(34.7%)인 반면, 자치구의 경우 소득세수가 발생하지 않음

○ 소비세수 역시 도(20.5%)에서 가장 큰 비중을 차지하는 반면, 자치구의 경우 소비세수가 발생하지 않음

[그림 11] 세원별 지방세수 구성: 단체수준별: 2018년

(단위: %)



주: 1. 2018년 당초예산 기준으로 과년도 수입은 분류에서 제외
2. 제주특별자치도는 도에 포함

자료: 행정안전부 「2018 지방자치단체 통합재정 개요」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 각 세목별로 징수액을 배분하는 단체수준이 상이한데, 광역자치단체형(취득세, 지방소비세 등), 기초자치단체형(재산세, 주민세 등), 균형배분형(지방소득세, 자동차세, 담배소비세 등)으로 구분할 수 있음

○ (광역자치단체형) 특별·광역·자치시와 도·자치도 등 광역자치단체에 징수액의 대부분을 배분하는 유형

– 취득세는 특별·광역·자치시에 징수액의 45.4%를, 도·자치도에 나머지 54.6%를 배분하게 되며, 지방소비세는 특별·광역·자치시에 징수액의 45.7%를, 도·자치도에 나머지 54.3%를 배분함

○ (기초자치단체형) 광역자치단체에 배분되는 세수가 약 1/3 이하, 기초자치단체에 배분되는 세수가 약 2/3 이상인 유형

– 재산세의 경우 시세 41.3%, 자치구세 39.1% 등 기초자치단체에 85.8%의 세수가 배분되며, 주민세 역시 총 66.6%가 배분됨

○ (균형배분형) 기초자치단체에 세수가 배분되면서 위 두 유형에 속하지 않는 경우

– 지방소득세의 경우 시·군·자치구 등 기초자치단체에 45.6%의 세수가 배분되며, 자동차세는 57.37%, 담배소비세는 57.2%의 세수가 배분됨

4 지방자치단체별 지방세수

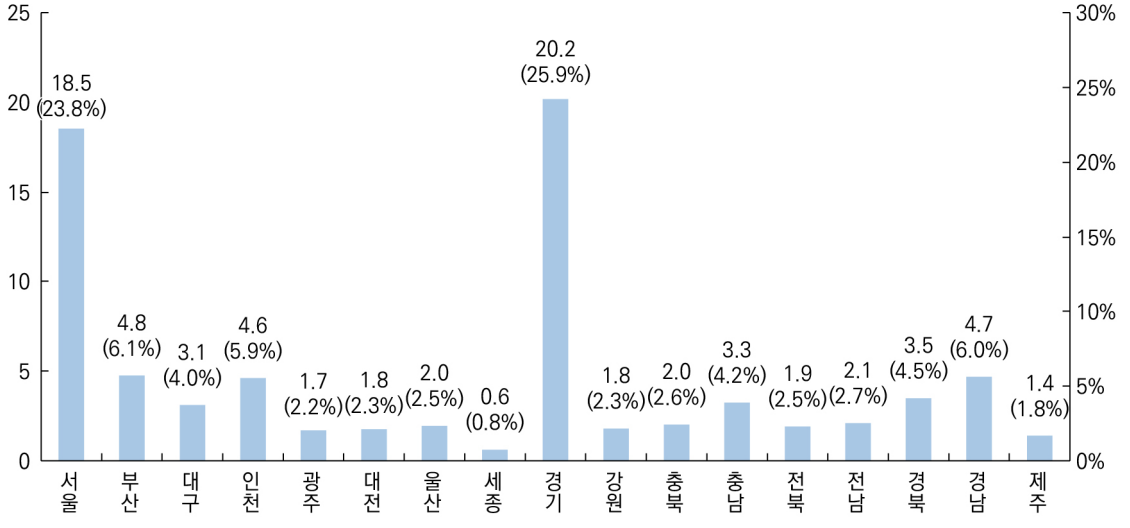
❑ 2018년 당초예산 기준, 지방세 수입이 가장 큰 곳은 경기도(20.2조원), 서울특별시(18.5조원), 부산(4.8조원), 경남(4.7조원), 인천(4.6조원)의 순임

○ 수도권(서울 + 인천 + 경기)의 지방세 수입은 43.3조원으로 전체의 55.6%을 차지하고 있으며, 비수도권의 지방세수입은 34.6조원, 44.4%의 비중을 기록함

○ 특별·광역·자치시의 지방세 수입은 37.1조원으로 전체의 47.6%를 차지하고 있는 반면, 도·자치도의 지방세 수입은 40.8조원, 52.4%의 비중을 보임

[그림 12] 지방자치단체별 지방세수 예산: 2018년

(단위: 조원)

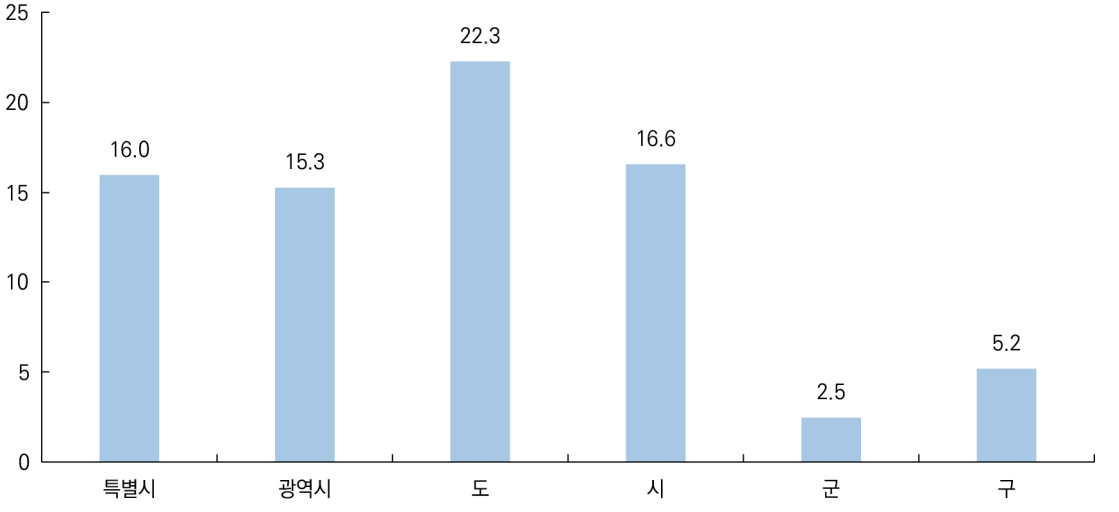


자료: 행정안전부 「2018 지방자치단체 통합재정 개요」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 2018년 당초예산 기준, 지방세 수입은 도(22.3조원), 시(16.6조원), 특별시(16.0조원), 광역시(15.3조원) 순이며, 2016년 결산대비 특별시와 시는 다소 감소한 반면, 광역시와 도는 증가함

[그림 13] 지방자치단체 분류별 지방세입 예산 규모: 2018년

(단위: 조원)



자료: 행정안전부「2018 지방자치단체 통합재정 개요」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 지방자치단체별로 보면, 특별광역시의 경우 취득세, 지방소득세, 지방소비세 등에 주로 의존하고 있고, 도의 경우 취득세, 지방소비세, 지방교육세 등의 비중이 큼

○ 한편, 시·군의 경우 지방소득세, 재산세, 자동차세 등 3대 세목의 비중이 80.1~83.0%에 이르며, 자치구는 재산세(80.5%), 등록면허세(13.4%)에 주로 의존하고 있음

[표 8] 지방세 세입예산 현황: 세목별, 단체별, 2018년 당초예산(순계) 기준

(단위: 억원, %)

구분		합계	특별광역시세	특별자치시세	도세	특별자치도세	시세	군세	자치구세
합계		**779,140**	**306,823**	**6,215**	**209,478**	**13,990**	**165,766**	**25,145**	**51,722**
보통세	취득세	218,251	96,165	2,772	114,260	5,063	0	0	0
		(28.0)	*(31.3)*	*(44.6)*	*(54.5)*	*(36.2)*	*(−)*	*(−)*	*(−)*
		[100.0]	*[44.1]*	*[1.3]*	*[52.4]*	*[2.3]*	*[−]*	*[−]*	*[−]*
	등록면허세	16,317	298	123	8,590	371	0	0	6,934
		(2.1)	*(0.1)*	*(2.0)*	*(4.1)*	*(2.7)*	*(−)*	*(−)*	*(13.4)*
		[100.0]	*[1.8]*	*[0.8]*	*[52.6]*	*[2.3]*	*[−]*	*[−]*	*[42.5]*
	주민세	18,168	5,867	77	0	134	8,105	1,182	2,804
		(2.3)	*(1.9)*	*(1.2)*	*(−)*	*(1.0)*	*(4.9)*	*(4.7)*	*(5.4)*
		[100.0]	*[32.3]*	*[0.4]*	*[−]*	*[0.7]*	*[44.6]*	*[6.5]*	*[15.4]*
	재산세	106,495	12,928	723	0	1,471	43,967	5,771	41,637
		(13.7)	*(4.2)*	*(11.6)*	*(−)*	*(10.5)*	*(26.5)*	*(23.0)*	*(80.5)*
		[100.0]	*[12.1]*	*[0.7]*	*[−]*	*[1.4]*	*[41.3]*	*[5.4]*	*[39.1]*
	자동차세	75,250	30,519	380	0	1,180	36,059	7,111	0
		(9.7)	*(9.9)*	*(6.1)*	*(−)*	*(8.4)*	*(21.8)*	*(28.3)*	*(−)*
		[100.0]	*[40.6]*	*[0.5]*	*[−]*	*[1.6]*	*[47.9]*	*[9.4]*	*[−]*
	레저세	10,345	2,995	0	6,675	676	0	0	0
		(1.3)	*(1.0)*	*(−)*	*(3.2)*	*(4.8)*	*(−)*	*(−)*	*(−)*
		[100.0]	*[29.0]*	*[−]*	*[64.5]*	*[6.5]*	*[−]*	*[−]*	*[−]*
	담배소비세	35,153	14,279	168	0	609	16,687	3,411	0
		(4.5)	*(4.7)*	*(2.7)*	*(−)*	*(4.4)*	*(10.1)*	*(13.6)*	*(−)*
		[100.0]	*[40.6]*	*[0.5]*	*[−]*	*[1.7]*	*[47.5]*	*[9.7]*	*[−]*
	지방소비세	68,727	30,690	679	36,172	1,187	0	0	0
		(8.8)	*(10.0)*	*(10.9)*	*(17.3)*	*(8.5)*	*(−)*	*(−)*	*(−)*
		[100.0]	*[44.7]*	*[1.0]*	*[52.6]*	*[1.7]*	*[−]*	*[−]*	*[−]*
	지방소득세	141,954	74,735	713	0	1,753	57,490	7,264	0
		(18.2)	*(24.4)*	*(11.5)*	*(−)*	*(12.5)*	*(34.7)*	*(28.9)*	*(−)*
		[100.0]	*[52.6]*	*[0.5]*	*[−]*	*[1.2]*	*[40.5]*	*[5.1]*	*[−]*
목적세	지역자원시설세	15,843	6,688	102	8,637	171	245	0	0
		(2.0)	*(2.2)*	*(1.6)*	*(4.1)*	*(1.2)*	*(0.1)*	*(−)*	*(−)*
		[100.0]	*[42.2]*	*[0.6]*	*[54.5]*	*[1.1]*	*[1.5]*	*[−]*	*[−]*
	지방교육세	64,519	28,091	476	34,674	1,277	0	0	0
		(8.3)	*(9.2)*	*(7.7)*	*(16.6)*	*(9.1)*	*(−)*	*(−)*	*(−)*
		[100.0]	*[43.5]*	*[0.7]*	*[53.7]*	*[2.0]*	*[−]*	*[−]*	*[−]*
과년도수입		8,118	3,579	2	471	98	3,214	407	347
		(1.0)	*(1.2)*	*(0.0)*	*(0.2)*	*(0.7)*	*(1.9)*	*(1.6)*	*(0.7)*
		[100.0]	*[44.1]*	*[0.0]*	*[5.8]*	*[1.2]*	*[39.6]*	*[5.0]*	*[4.3]*

주: ( )는 단체별 예산 내에서 차지하는 비중이며, [ ]는 세목별 예산 내에서 차지하는 비중

자료: 행정안전부「2018 지방자치단체 통합재정 개요」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5 국제 비교

가 지방세 규모

❑ 국가별 정부형태에 따라 지방세제의 위상과 규모 및 수행 기능이 다르므로, 아래에서는 의미있는 비교를 위해 OECD국가를 연방형과 단일형으로 분류하였음

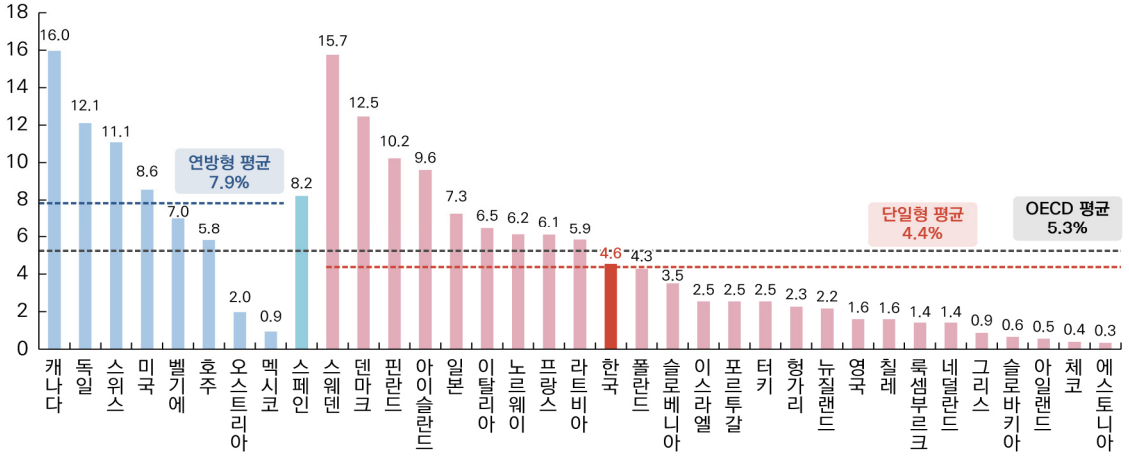
- ○ 연방형(8개국): 캐나다, 독일, 스위스, 미국, 벨기에, 호주, 오스트리아, 멕시코
- ○ 단일형(26개국): 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 일본, 이탈리아, 프랑스, 아이슬란드, 노르웨이, 라트비아, 한국, 폴란드, 슬로베니아, 이스라엘, 터키, 헝가리, 포르투갈, 뉴질랜드, 영국, 칠레, 네덜란드, 룩셈부르크, 그리스, 슬로바키아, 아일랜드, 체코, 에스토니아

❑ 2016년 우리나라 GDP 대비 지방세의 비중은 4.6%로, OECD평균인 5.3%를 하회하며 단일형 26개 국가 중 중간 정도인 10번째 수준

- ○ 연방형(8개국)의 평균은 7.9%로, 캐나다(16.0%), 독일(12.1%) 등 6개국의 비중은 우리나라에 비해 높은 수준이며 오스트리아(2.0%)와 멕시코(0.9%)는 낮은 수준
- ○ 단일형(26개국)의 평균은 4.4%로, 스웨덴(15.7%), 덴마크(12.5%), 핀란드(10.2%), 일본(7.3%) 등이 우리나라에 비해 높은 수준

[그림 14] OECD 주요국의 GDP대비 지방세 비중: 2016년

(단위: %)



주: 1. 스페인의 경우 연방제는 아니나 높은 지역분권적 정부형태를 가지는 국가이므로 별도로 표기
2. 호주, 멕시코는 자료 미발표로 2016년 대신 2015년 값 적용

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 연방형 8개 국가의 평균 GDP 대비 지방세 비중은 1990년 7.8%에서 2010년 7.1%로 소폭 감소하는 추세였으나 2016년 7.9%로 상승

○ 독일, 벨기에 등을 중심으로 대부분 연방형 국가의 2010년 대비 2016년 지방세 비중이 상승

○ 미국의 경우 2016년 비중이 2010년 대비 0.2%p 소폭 하락

[표 9] OECD 연방형 국가의 연도별 GDP 대비 지방세 비중

(단위: %, %p)

	1990	1995	2000	2005	2010	2016	('10년대비)
캐나다	16.3	16.3	16.0	15.2	15.2	16.0	0.8
독일	10.4	10.5	10.8	9.9	10.2	12.1	1.9
스위스	9.9	10.5	10.6	10.7	10.5	11.1	0.6
미국	8.8	8.8	8.8	8.9	8.8	8.6	−0.2
벨기에	2.5	2.8	2.7	4.2	4.4	7.0	2.6
호주	5.7	6.3	5.5	5.3	5.0	5.8	0.8
오스트리아	8.6	2.4	2.2	1.9	2.0	2.0	−0.0
멕시코	0.4	0.5	0.5	0.6	0.7	0.9	0.3
평균(8개국)	7.8	7.3	7.1	7.1	7.1	7.9	0.9

주: 호주, 멕시코는 자료 미발표로 2016년 대신 2015년 값 적용
자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 단일형 26개 국가의 평균 GDP 대비 지방세 비중은 1990년 3.1%에서 2010년 4.1%, 2016년 4.4%로 소폭 상승

○ 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드 등 17개 국가를 중심으로 2010년 대비 2016년의 비중이 상승

○ 슬로베니아, 이스라엘 등 9개 국가의 경우 2010년 대비 2016년 비중이 소폭 하락

○ 우리나라의 지방세 비중은 OECD 내 단일형 국가의 평균과 유사한 수준으로, 1990년 3.2%에서 2005년 3.9%, 2016년 4.6%로 상승하는 추세

[표 10] OECD 단일형 국가의 연도별 GDP 대비 지방세 비중

(단위: %, %p)

	1990	1995	2000	2005	2010	2016	('10년대비)
스웨덴	14.5	14.1	14.1	15.0	15.3	15.7	0.5
덴마크	13.8	14.6	14.4	14.6	12.0	12.5	0.5
핀란드	9.2	9.9	9.9	8.7	9.9	10.2	0.3
아이슬란드	6.1	6.3	8.5	9.1	8.5	9.6	1.1
일본	7.2	6.5	6.7	6.6	6.9	7.3	0.4
이탈리아	1.1	2.1	6.2	6.5	6.4	6.5	0.0
노르웨이	8.2	7.9	6.3	5.7	5.7	6.2	0.4
프랑스	3.8	4.6	4.4	4.9	4.5	6.1	1.7
라트비아	–	5.8	4.9	4.7	5.8	5.9	0.1
한국	**3.2**	**3.6**	**3.2**	**3.9**	**3.9**	**4.6**	**0.7**
폴란드	–	3.1	3.0	4.2	4.0	4.3	0.4
슬로베니아	–	2.4	2.7	2.8	4.0	3.5	−0.5
이스라엘	–	2.3	2.4	2.6	2.7	2.5	−0.1
포르투갈	1.5	1.6	2.0	2.1	2.0	2.5	0.5
터키	1.3	2.1	2.1	1.8	2.3	2.5	0.2
헝가리	–	1.0	2.0	2.3	2.4	2.3	−0.1
뉴질랜드	2.2	1.9	1.9	1.9	2.2	2.2	0.0
영국	2.3	1.1	1.3	1.5	1.7	1.6	−0.1
칠레	1.0	1.2	1.5	1.3	1.4	1.6	0.2
룩셈부르크	2.1	2.3	2.1	1.7	1.6	1.4	−0.2
네덜란드	1.0	1.2	1.2	1.4	1.3	1.4	0.1
그리스	0.3	0.3	0.3	0.2	0.8	0.9	0.2
슬로바키아	–	0.5	0.5	0.8	0.8	0.6	−0.2
아일랜드	0.9	0.8	0.6	0.7	0.9	0.5	−0.4
체코	–	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	−0.0
에스토니아	0.0	0.3	0.5	0.4	0.5	0.3	−0.1
평균(26개국)	3.1	3.8	4.0	4.1	4.1	4.4	0.2

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나 국세와 지방세 비중

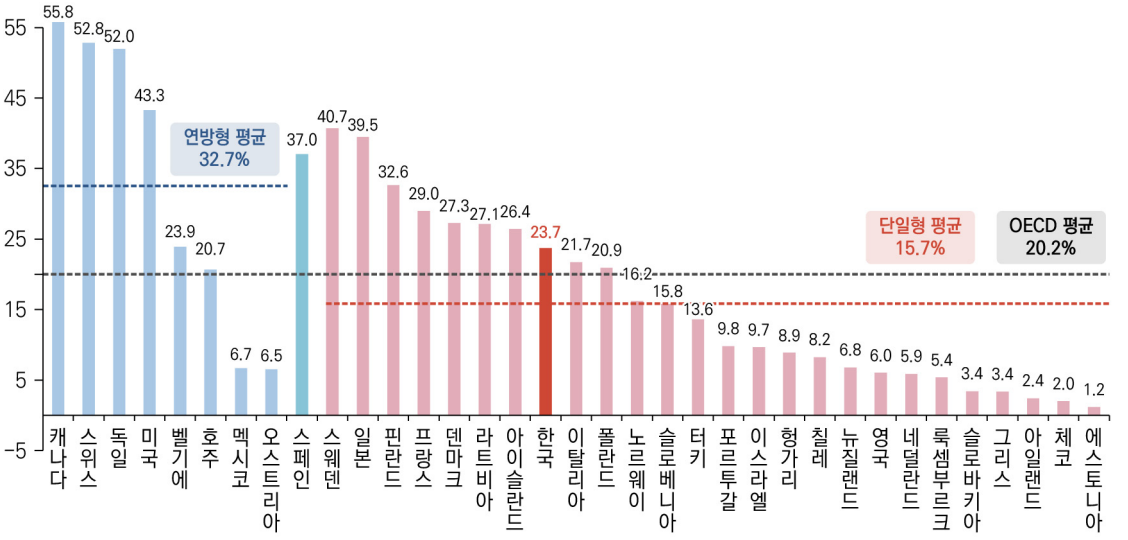
❑ 2016년 우리나라 조세 내 지방세의 비중은 23.7%로, OECD 평균인 20.2%를 상회하며 단일형 26개 국가 중에서는 8번째로 높은 수준

○ 연방형(8개국)의 평균은 32.7%로, 캐나다(55.8%), 스위스(52.8%), 독일(52.0%), 미국(43.3%)은 우리나라에 비해 높은 수준인 반면, 오스트리아(6.5%) 등 3개국은 우리나라보다 낮은 수준

○ 단일형(26개국)의 평균은 15.7%로, 스웨덴(40.7%), 핀란드(32.6%), 프랑스(29.0%) 등이 우리나라에 비해 높은 수준

[그림 15] OECD 국가의 조세 내 지방세 비중: 2016년

(단위: %)



주: 1. 조세 내 지방세 비중은 사회보장기금(social security fund) 수입 등 세외수입은 제외하고 전체 조세 대비 지방세의 비율(= 지방세/(국세 + 지방세))로 계산
2. 스페인의 경우 연방제는 아니나 높은 지역분권적 정부형태를 가지는 국가이므로 별도로 표기
3. 호주, 일본, 멕시코는 자료 미발표로 2016년 대신 2015년 값 적용

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 연방형 8개 국가의 평균 조세 내 지방세 비중은 1990년 33.2%에서 2000년 28.6%까지 감소하였다가 이후 2016년 32.7%까지 상승

○ 벨기에, 독일 등 6개 국가의 경우 2010년 대비 2016년 지방세 비중이 상승

○ 미국과 오스트리아는 2016년 비중이 2010년 대비 하락

[표 11] OECD 연방형 국가의 연도별 조세 내 지방세 비중

(단위: %, %p)

	1990	1995	2000	2005	2010	2016	('10년대비)
캐나다	52.6	54.5	49.4	51.6	54.7	55.8	1.1
스위스	55.0	56.7	50.8	52.7	51.9	52.8	0.9
독일	48.6	48.0	49.4	48.8	48.1	52.0	3.9
미국	45.3	44.6	40.6	44.9	50.4	43.3	−7.1
벨기에	9.0	9.9	9.2	14.5	15.4	23.9	8.5
멕시코	4.0	5.5	4.3	5.6	5.8	6.7	0.9
호주	20.5	22.5	18.2	17.9	19.8	20.7	0.9
오스트리아	30.3	8.3	7.1	6.5	6.7	6.5	−0.2
평균(8개국)	33.2	31.3	28.6	30.3	31.6	32.7	1.1

주: 호주, 멕시코는 자료 미발표로 2016년 대신 2015년 값 적용

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 단일형 26개 국가의 평균 조세 내 지방세 비중은 1990년 15.3%에서 2000년 13.8%로 감소하는 추세였으나, 이후 증가세로 전환해 2016년 15.7% 수준

○ 프랑스, 폴란드, 노르웨이 등 11개 국가를 중심으로 2010년 대비 2016년의 비중이 상승

○ 핀란드, 슬로베니아, 영국 등 15개 국가의 2016년 비중은 2010년 대비 하락

○ 우리나라의 지방세 비중은 OECD 내 단일형 국가의 평균을 상회하는 추세이며, 1990년 19.0%에서 2005년 22.2%, 2016년 23.7%로 상승

- 우리나라와 OECD 간 비중의 차이는 1990년 3.7%p에서 2005년 7.8%p, 2010년 5.9%p, 2016년 8.1%p로 확대

[표 12] OECD 단일형 국가의 연도별 조세 내 지방세 비중

(단위: %, %p)

	1990	1995	2000	2005	2010	2016	('10년대비)
스웨덴	36.5	39.7	32.5	36.2	40.3	40.7	0.4
일본	34.8	38.0	40.3	40.0	44.0	39.5	−4.5
핀란드	28.9	32.3	29.0	28.9	34.6	32.6	−2.0
프랑스	16.7	20.7	19.5	23.4	23.1	29.0	5.9
덴마크	31.2	31.5	31.3	30.7	26.9	27.3	0.3
라트비아	−	31.0	25.5	23.6	29.9	27.1	−2.7
아이슬란드	20.3	20.8	23.3	23.2	25.5	26.4	0.9
한국	**19.0**	**21.2**	**18.1**	**22.2**	**21.7**	**23.7**	**2.1**
이탈리아	4.4	7.9	21.6	23.5	22.4	21.7	−0.7
폴란드	−	11.8	15.2	19.9	19.3	20.9	1.7
노르웨이	27.1	25.2	15.1	13.3	13.6	16.2	2.6
슬로베니아	−	10.9	11.7	11.7	18.2	15.8	−2.4
터키	10.9	14.6	10.9	9.9	12.4	13.6	1.2
포르투갈	7.7	7.0	8.3	8.8	9.1	9.8	0.8
이스라엘	−	7.4	7.9	9.0	10.5	9.7	−0.8
헝가리	−	3.8	7.4	9.1	9.3	8.9	−0.4
칠레	6.2	6.7	8.2	6.7	7.3	8.2	1.0
뉴질랜드	6.1	5.3	5.7	5.3	7.2	6.8	−0.4
영국	8.5	4.6	4.8	5.8	6.4	6.0	−0.3
네덜란드	3.9	5.3	5.5	6.2	5.6	5.9	0.2
룩셈부르크	8.8	8.9	7.8	6.1	6.1	5.4	−0.7
슬로바키아	−	2.0	2.4	4.4	5.0	3.4	−1.6
그리스	1.7	1.4	1.2	1.2	3.5	3.4	−0.2
아일랜드	3.3	3.1	2.2	2.5	4.0	2.4	−1.5
체코	−	1.5	1.6	2.0	2.4	2.0	−0.4
에스토니아	−	0.9	1.8	1.4	1.7	1.2	−0.5
평균(26개국)	15.3	14.0	13.8	14.4	15.8	15.7	−0.1

주: 일본은 자료 미발표로 2016년 대신 2015년 값 적용

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

III

지방세 과세체계

1. 과세요건
2. 소득과세
3. 재산과세
4. 소비과세
5. 기타과세

1 과세요건

❑ 지방세를 부과하는 데에 가장 핵심이 되는 요소를 과세요건이라 하며, 일반적으로 과세권자, 납세의무자, 과세물건, 과세표준 및 세율로 분류[34)]

○ 과세권자: 과세의 주체가 되어 조세의 납부의무를 명할 수 있는 자

○ 납세의무자: 「지방세법」에 의해 조세를 납부할 의무가 있는 자

○ 과세물건: 「지방세법」에서 정한 과세의 대상으로 물건·행위 또는 사실(경제적 가치로 표현되는 지방세부담의 표상물)

○ 과세표준: 과세물건을 화폐가치 또는 물량으로 측정한 값

○ 세율: 과세물건의 계측치인 과세표준 단위당 세액을 결정하는 비율

❑ 과세권자

○ 지방자치단체는 해당 지방세(광역시세, 기초자치세)의 과세권을 가지며, 해당 지방세를 부과·징수하는 지방자치단체는 지방세의 과세주체가 됨[35)]

○ 우리나라는 현재 243개(광역자치단체는 17개, 기초자치단체는 226개)의 지방자치단체가 지방세를 부과할 수 있는 권리를 갖고 있음

- 광역자치단체 17개: 서울특별시 1개, 광역시 6개, 도 8개, 제주특별자치도 1개, 세종특별자치시 1개
- 기초자치단체 226개: 시 75개, 구 69개, 군 82개

34) 국세의 경우 과세권자는 국가(중앙정부) 단일 과세권자인 관계로 일반적으로 과세요건은 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 세율 등으로 분류(4분설)됨. 그러나 지방세의 경우 과세권자인 지방자치단체가 광역과 기초로 나뉘어져 있으며, 과세권을 행사할 수 있는 세목 역시 자치단체에 따라 광역시세·도세와 시군구세·자치구세 등으로 구분되어 있어 과세요건에 과세권자(국세의 단일 과세권자와 대별)를 포함시키는 것이 보다 합리적일 수 있음

35) 「지방세기본법」 제4조 및 「지방세법」 제3조.

[표 13] 세원별 지방세 세목 분류

분류[1]	세목	특별시세	특별시 자치구세	광역시세	광역시 자치구세	도세	시·군세
소득과세	지방소득세	○		○			○
재산과세	취득세	○		○			
	재산세	△(1/2)	△(1/2)		○		○
	재산세 도시지역분	○			○		
	자동차세[1]	○		○			○
	지역자원시설세	○		○		○	
소비과세	지방소비세	○		○		○	
	담배소비세	○		○			○
	레저세	○		○		○	
기 타	등록면허세		○		○	○	
	주민세	○		△ (균등분)	△ (재산분·종업원분)		○
	지방교육세	○		○		○	

주: 1) 본 보고서의 세목별 세원분류체계에 따른 것이며, 단일 세목이라 하더라도 과세대상이 동일한 분류를 갖지 않는 경우가 있어(예: 자동차세 보유분－재산, 주행분－소비) OECD의 세원분류체계와는 다소 차이가 있음

❑ 과세대상 및 납세의무자

○ 지방세의 과세목적이 되는 과세대상은 세목별로 다르지만, 일반적으로 재산, 소득, 수익 및 행위 또는 거래 등이 있음

○ 「지방세법」에 따라 지방세를 납부할 의무가 있는 자로 과세대상의 소유자, 수익을 얻은 자, 행위 및 거래 등과 관련된 사업을 영위하는 자

[표 14] 지방세목별 과세대상과 납세의무자

세목	과세대상	납세의무자
취득세	• 부동산, 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 입목, 종합체육시설 이용회원권 또는 요트회원권 광업권, 어업권, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권,	• 과세대상이 되는 부동산 등의 취득자
등록면허세	• 등록: 부동산 등기, 선박등기, 차량의 등록, 기계장비, 법인 등기 • 면허: 각종 인가·허가 등 면허	• 등록을 하는 자 • 면허를 받는 자
레저세	• 경마, 경륜, 경정, 소싸움 경기의 승자투표권 또는 승마투표권의 발매에 의해서 얻은 매출액	• 경륜, 경정 및 경마 사업자 • 소싸움경기 시행자
담배소비세	• 제조담배 또는 수입담배 - 피우는 담배, 씹거나 머금는 담배, 냄새 맡는 담배 등	• 담배제조업자, 수입판매자, 외국으로부터의 반입자
지방소비세	• 국세인 부가가치세	• 부가가치세 납세의무자 (재화 및 용역을 공급하는 사업자)
주민세	• 균등분: 개인 또는 법인 • 재산분: 사업소의 연면적(330㎡초과) • 종업원분: 종업원의 급여총액(50인초과)	• 균등분: 개인 및 법인 • 재산분 및 종업원분: 사업주
지방소득세	• 개인: 「소득세법」에 따른 개인소득 • 법인: 「법인세법」에 따른 법인소득	• 소득세 및 법인세의 납세의무자
재산세	• 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박 등 5종의 재산	• 매년 과세기준일(6월 1일) 재산소유자
자동차세	• 소유분: 자동차의 소유 • 주행분: 국세인 교통·에너지·환경세	• 소유분: 자동차소유자 • 주행분: 교통·에너지·환경세 납세의무자
지역자원시설세	• 특정시설분: 건축물, 선박 • 특정자원분: 지하수, 발전용수 등	• 발전소, 지하수 채수자, 지하자원 채광자 등
지방교육세	• 취득세, 등록면허세(등록분), 레저세액, 균등할주민세	• 취득세, 등록면허세(등록분), 레저세액, 균등할주민세 납세의무자

❑ 과세표준 및 세율

○ 지방세 과세대상물(토지, 건물, 자동차 등)의 수량·가액·면적·품질 등을 계량화하여 객관적인 금액 등으로 표현한 것을 말함

- 납세의무자의 세액산출의 기초 자료로 사용

○ 지방세 세액산출을 위해 과세표준에 적용하는 세율은 법정세율, 표준세율, 탄력세율, 제한세율 및 임의세율이 있음

- 법정세율은 「지방세법」 상 규정된 일정세율만을 인정하며, 법정세율 이외에 지방자치단체가 조례로 새로운 세율을 정하는 것을 인정하지 않음
- 표준세율은 지방자치단체가 과세하는 경우 통상적으로 적용할 수 있는 세율
- 탄력세율은 「지방세법」에서 정한 세율을 지방자치단체 조례에 의해 일정 범위 내에서 가감 조정할 수 있으며, 현재 적용 중인 지방세 세목은 없음
- 제한세율은 「지방세법」에서 규정하고 있는 세율 이상의 설정을 제한하는 것으로, 지방자치단체가 조례로 규정한 세율
- 임의세율은 「지방세법」에서 세율을 규정하지 않고 지방자치단체가 임의로 조례를 통해 규정하는 세율을 의미하며, 현재 적용 중인 지방세 세목은 없음

[표 15] 지방세목별 세율체계

세목		세율종류	세율(탄력세율 적용범위)
취득세		표준세율	부동산 등 1~4%(50/100 범위에서 가감)
등록면허세		표준세율 일정세율 (면허분)	등록: (50/100 범위에서 가감) - 부동산 소유권 보존: 0.8%, 이전: 1.5~2% - 차량등록: 비영업용 5%, 경차 2% - 물권, 임차권: 0.2% 면허: 4,500~67,500원
레저세		일정세율	발매금총액 10%
담배소비세		표준세율	20개비(1갑)당: 1,007원 (30/100 범위에서 대통령령으로 가감)
지방소비세		일정세율	부가가치세액의 11%
주민세	균등분(개인)	제한세율	10,000원 이하
	균등분(법인)	표준세율	50,000~500,000원(50/100 범위에서 가감)
	재산분 (사업소면적 330m^2초과)	제한세율	사업소 1㎡당 250원 이하
	종업원분 (급여액 50인 초과)	표준세율	총급여액의 0.5%
지방 소득세	종합소득, 퇴직소득	표준세율	0.6~0.4%(50/100 범위에서 가감)
	양도소득	표준세율	0.6~4%, 1~7%(50/100 범위에서 가감)
	법인소득	표준세율	1~2.2%(50/100 범위에서 가감)
	특별징수	표준세율	소득세액의 10%
재산세		표준세율	주택: 0.1, 0.15, 0.25, 0.4% 건축물: 0.25% 토지: - 종합: 0.2, 0.3, 0.5% - 별도: 0.2, 0.3, 0.4% - 분리: 0.2~4% 선박: 0.3%, 5% 항공기: 0.3% (50/100 범위에서 가감)
자동차세	자동차 소유에 대한 자동차세	표준세율	승용자동차 cc당 18~200원 정액세: 25,000~157,500원 (50/100 범위에서 가감)
	자동차 주행에 대한 자동차세	표준세율	교통·에너지·환경세액의 0.36% (30/100 범위에서 대통령령으로 가감)
지역자원시설세		표준세율 일정세율 (원자력, 화력)	(특정부동산) - 건축물: 0.04~0.12% (특정자원) - 발전용수: 10㎥당 2원 - 지하수: 1㎥당 20~200원 - 지하자원: 광물가액의 0.5% 원자력발전: 발전량 1㎾당 1원 화력발전: 발전량 1㎾당 0.3원 (50/100 범위에서 가감)
지방교육세		표준세율	본 세액의 10~50%(50/100 범위에서 가감)

2 소득과세

❑ 현재 우리나라 지방세 중 소득과세 형태를 취하고 있는 것은 지방소득세가 있으며, 세부적으로는 개인지방소득세와 법인지방소득세로 분류가능

❑ 소득과세의 변천과정

○ 종전의 소득과세는 작물재배업에서 발생한 소득에 부과하는 농업소득세, 주민세 중 일부(소득분) 등으로 이루어져옴

○ 농가소득지원 차원에서 농업소득세를 2010년 폐지하고, 주민세 중 소득분을 법인·소득세의 일부를 부과하는 지방소득세로 변경·신설하였으며, 2014년 지방소득세 중 종업원분을 주민세에 통합함에 따라 현재는 지방소득세만이 소득과세로 분류되고 있음

○ 2014년부터 지방자치단체의 과세자주권 확대를 위해 지방소득세를 법인·소득세의 부가세에서 독립세로 전환함에 따라 과세표준과 세율을 국세와 별도로 구분

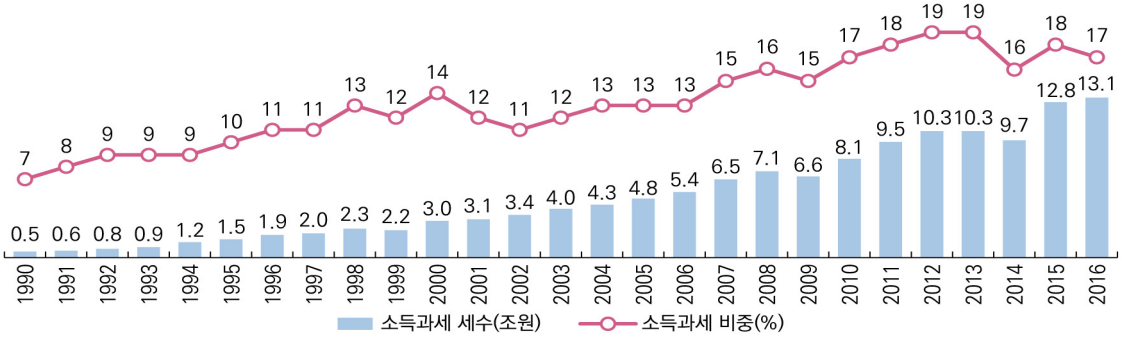
❑ 소득과세의 세수(비중)는 1990년 0.5조원(7%)에서 2013년 10.3조원(19%)까지 증가하다가, 2014년 9.7조원(16%)으로 일시 감소한 후 2016년 13.1조원(17%)으로 증가하는 추세

○ 주민세 소득할 세율이 종전 7.5%에서 1996년부터 10%로 인상됨에 따라 세수와 비중이 상승

– 다만, 1996년에는 부칙으로, 2001년에는 법률 개정으로 세율 인상 반영

○ 2014년에 세수와 비중이 일시 감소한 것은 지방소득세 종업원분이 2014년부터 주민세로 통합됨에 따라 소득과세에서 제외되었기 때문

[그림 16] 소득과세의 세수와 비중 추이



주: 2010년 이전의 실적은 주민세에 포함된 소득분, 균등분, 재산분, 종업원분을 최근 배분실적을 기준으로 안분한 것임

자료: 행정안전부, 지방세통계(국가통계포털, www.kosis.kr); 국회예산정책처 계산

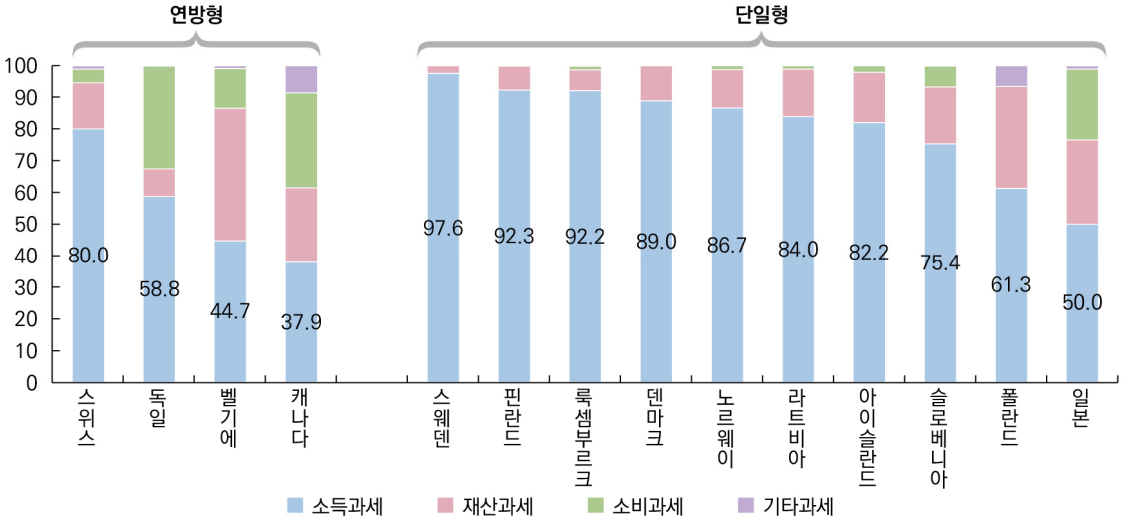
❑ 2016년 기준 지방세 중 소득과세의 비중이 높은 국가는 14개(연방형 4개, 단일형 10개)

○ 연방형 국가 중 스위스의 소득과세 비중은 80.0%, 독일은 58.8%

○ 단일형 국가 중 소득과세 비중이 80% 이상인 국가는 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등 7개이며, 일본의 경우 소득과세의 비중 50.0%로 단일형 국가 중 상대적으로 낮은 수준을 보이나 그 외 재산·소비과세 등 세원이 다양한 편

[그림 17] OECD 주요국의 지방세 구성(소득과세 중심국가): 2016년

(단위: %)



주: 지방소득세만을 소득과세로 분류한 본 보고서와 달리, OECD 통계상 우리나라의 지방세 소득과세는 주민세 균등분 세수의 일부를 포함하고 있음. 이에 따라 OECD 통계상 우리나라의 소득과세 비중과 본 보고서상 우리나라의 소득과세 비중이 일치하지 않음에 해석시 유의

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

가 지방소득세

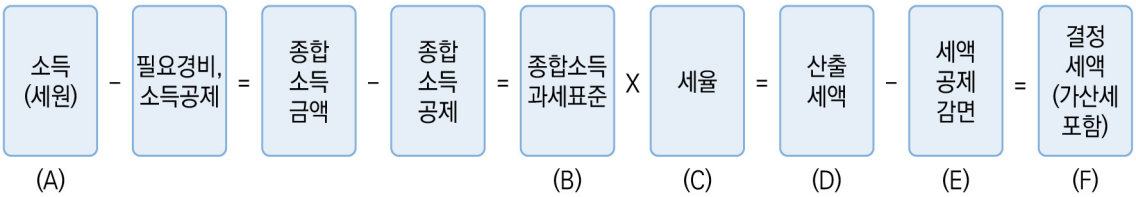
❑ 국세 중 소득세 및 법인세와 동일한 과세대상 및 과세표준에 대해 지방세로 과세하는 세목으로서 2014년 독립세로 전환

❑ 과세구조

○ 현행(독립세 전환 후) 과세표준(B) × 독립세율(C) − 세액공제 · 감면(E) = 지방소득세

종전(국세의 부가세 형식) 결정세액(F) × 10% = 지방소득세

[그림 18] 지방소득세 과세구조 (국세와 동일)



주: 국세 중 종합소득세의 예

❑ 세율: 「소득세법」 및 「법인세법」 상 소득별 과세표준규정을 준용하여 소득세·법인세 세율의 10% 수준 부과

○ 개인지방소득세: 0.6~4.2%

[표 16] 개인지방소득세의 세율

	과세표준	세율
종합소득 (구간별 누진세율)	~1,200만원	0.6%
	1,200만원~4,600만원	1.5%
	4,600만원~8,800만원	2.4%
	8,800만원~1.5억원	3.5%
	1.5억원~3억원	3.8%
	3억원~5억원	4.0%
	5억원~	4.2%
양도소득	양도소득 최종금액	과세표준 × 자산유형 및 보유형태별 세율
특별징수	「소득세법」 상 원천징수액	원천징수액의 10%

○ 법인지방소득세: 1.0~2.5%

[표 17] 법인지방소득세의 세율

	과세표준	세율
법인소득 (구간별 누진세율)	~2억원	1%
	2억원~200억원	2%
	200억원~3천억원	2.2%
	3천억원~	2.5%
양도소득 과세특례	토지 등 양도소득	과세표준 × 1%(미등기 4%)
특별징수	「법인세법」 상 원천징수액	원천징수액의 10%

❑ 공제 및 감면: 세율 적용 후 결정세액 산출단계에서 개인지방소득세는 국세인 「소득세법」 상 공제 및 감면제도를 동일하게 적용하지만, 법인지방소득세는 대부분 세액공제·감면을 적용하지 않음(「지방세특례제한법」)

○ 소득세 최종 납부세액을 지방소득세 과세표준으로 하였던 부가세 방식을 2014년 독립세 방식으로 전환한 데 따른 것임

○ 공제 및 감면 적용의 차이에 따라 개인지방소득세 결정세액은 국세 소득세의 10% 수준이지만, 법인지방소득세 결정세액은 국세 법인세의 10%보다 큰 금액이 됨

❑ 납세의무자

○ 소득세·법인세의 납세의무가 있는 자

❑ 납기

○ 개인지방소득세: 다음해 5.1~5.31.

○ 법인지방소득세: 12월말 결산법인 → 다음해 4.1~4.30. (연결납세방식의 경우 다음해 5.1~5.31.)

※ 사업장이 2개 시군구 이상에 걸친 경우 사업장 연면적과 종업원수 기준, 지자체별로 안분 납부

○ 특별징수: 징수일이 속하는 달의 다음달 10일

❑ 납세지 및 납세구분

○ 신고납부, 특별징수, 보통징수 등 납세방법별로 납세지 등이 상이함

[표 18] 법인지방소득세 과세현황

(단위: 만명, 억원)

	납세구분		
	신고납부	특별징수	보통징수
대상	종합소득세, 법인세 신고분	소득세·법인세 원천분	양도, 사업, 기타소득세 등
납세지	개인 주소지	사업장 소재지	소득세 납세지 혹은 주된 사업장
연간 과세인원 (2016년 기준)	358	727	202
과세금액 (2016년 기준)	81,805	47,175	7,534

주: 1. 부과기준으로, 실제 징수금액과는 다소 상이함
2. 납세구분 간 동일인원이 중복집계되는 경우가 있음
자료: 지방세통계연감을 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 주요 연혁

○ 2010년: 기존 주민세 소득세할·법인세할, 사업소세 종업원할을 지방소득세 소득세분·법인세분·종업원분으로 통합·신설

○ 2014년: 기존 부가세 방식에서 독립세* 방식으로 전환, 소득분은 소득세분과 법인세분으로, 종업원분은 주민세 종업원분으로 개편

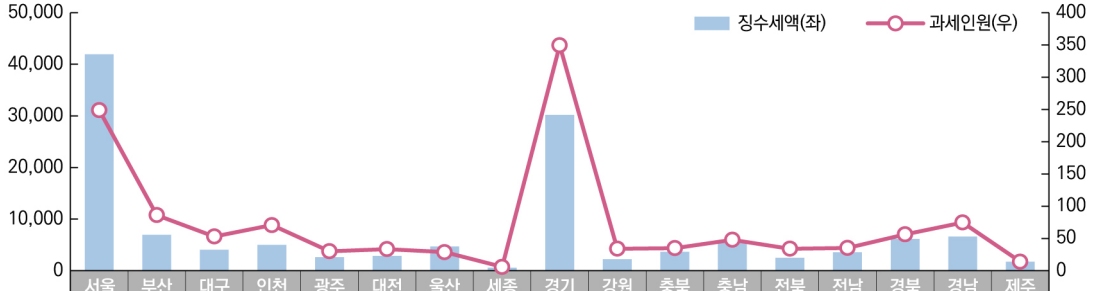
* 지방자치단체가 과세표준, 세율, 세액공제·감면 등을 일정 부분 독자적으로 규정

❑ 2016년 기준 지방소득세는 13.1조원으로, 지방세 대비 17.3%[36]

○ 지역별로는 서울과 경기에서 전체 지방소득세수의 절반 이상이 징수됨

[그림 19] 지역별 지방소득세 징수현황: 2016년

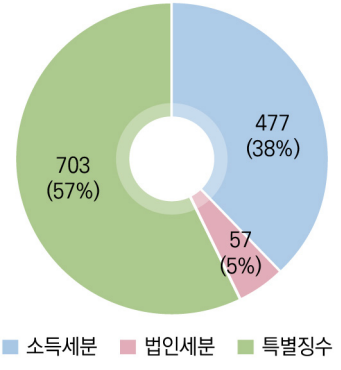
(단위: 억원, 만명)



	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
징수세액(좌)	41,921	6,949	4,051	4,982	2,645	2,873	4,705	550	30,184	2,197	3,630	5,733	2,463	3,559	6,181	6,602	1,722
과세인원(우)	249	86	53	71	30	33	29	6	349	34	35	48	34	35	56	75	14

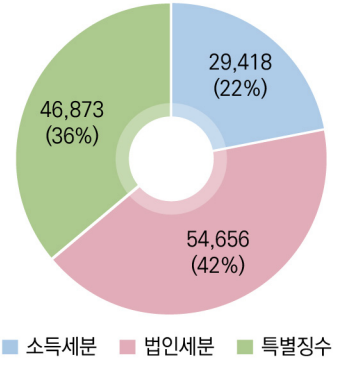
[그림 20] 과세유형별 지방소득세: 과세인원

(단위: 만명)



[그림 21] 과세유형별 지방소득세: 징수세액

(단위: 억원)



주: 1. 2016년 징수기준
2. 특별징수는 소득세 및 법인세의 원천징수분을 의미

자료: 행정안전부「2017 지방세통계연감」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

36) 2017년 기준 지방소득세는 14.4조원으로, 지방세 대비 17.9%(잠정치)

해외사례: 일본의 재정개혁 사례(일명 '삼위일체 개혁')

❑ 일본은 2000년대 중반 재정분권개혁(일명 '삼위일체개혁')을 통해 '국세 소득세의 지방 개인주민세로의 이양'을 추진하며 누진세인 개인주민세를 비례세로 변경[1)]

- ○ 지방교부세및 국고보조금 개혁과 함께 지방정부 재원확충과 지역간 세수격차 완화를 위한 조치로 시행
- ○ 국세인 소득세는 종전 4단계(10~40%) 누진구조를 6단계(5~40%)로 세분화하며, 지방 개인주민세는 종전 3단계(5~13%) 누진구조에서 10% 단일세율로 변경
  - – 2007년 기준 중앙에서 지방으로의 세원이양액은 3조엔으로 추산[2)]
- ○ OECD 국가 중 개인 지방소득세의 누진세율 구조는 우리나라를 비롯해 총 5개국이며, 이 중 미국·캐나다 등은 지방정부별로 세율구조 선택이 가능

[OECD 국가의 지방소득세 부과방식 분류]

	비례세율	누진세율	세수공유	미부과
개인 지방소득세	8 (일본, 스웨덴 등)	5[1)] (미국, 캐나다, 한국 등)	2 (프랑스, 독일)	14 (영국, 네덜란드 등)
법인 지방소득세	5 (일본, 독일, 캐나다 등)	3[1)] (미국, 스위스, 한국 등)	2 (프랑스, 핀란드)	19 (영국, 스웨덴 등)

주: 1) 미국, 캐나다(개인), 스위스(법인)는 지방정부별로 누진세율구조 혹은 비례세율구조 채택
자료: 한국지방세연구원, 「주요국의 지방소득세」, 2017.3.을 바탕으로 국회예산정책처 분석

주: 1) 국중호, "일본의 지방재정구조 및 삼위일체개혁에 관한 고찰", 「지방행정연구」 제19권 제1호, 한국지방행정연구원, 2005.
2) 이현우·이미애, "일본 삼위일체개혁의 적용가능성과 한계에 관한 연구", 경기개발연구원, 2008.11.

3 재산과세

❑ 보유한 재산의 가치에 대해 정기적, 반복적으로 과세하는 세목을 재산과세로 분류하였음

❑ 지방세 중 취득세, 재산세, 지역자원시설세, 자동차세를 재산과세로 분류

○ 취득세는 부동산, 차량, 선박, 기계장비와 각종 회원권 및 입목의 취득 시에 그 가치에 대하여 부과함

– 취득세는 엄밀히 분류하면 취득 사건의 발생 시에만 과세하므로 거래과세로 볼 수 있으나, 재산가액과 연동된다는 측면에서 여기에서는 재산과세로 분류하였음

○ 재산세는 토지, 주택, 건축물 등 부동산과 선박, 항공기 등 기타 주요 재산의 가치에 대해 보유자에게 과세

○ 지역자원시설세 특정부동산분은 소방시설 등의 공공시설 수혜자의 건축물 등 부동산에 대하여 과세하며, 특정자원분은 발전용수, 용량 및 지하자원 이용 등에 대하여 과세

○ 자동차세 중 자동차분은 보유한 차량의 종류 및 용도, 배기량 등에 따라 연 2회 과세하며, 주행분은 휘발유와 경유 주유시 가격에 포함되어 부과됨

❑ 재산과세는 발전과정에서 부동산 경기 조절을 위한 정책수단으로서의 역할이 주로 강조되었음

○ 7~80년대 경제성장과정에서 과열된 부동산 투기를 억제하는 정책 수단으로서 재산세 및 취득세 중과('73~), 토지과다보유세 신설('86), 종합토지세로의 통합('89) 등의 변화를 겪음

○ 2000년대 들어 국세 종합부동산세 도입으로 종합토지세가 폐지('05)되고 지방세 세목 단순화('10)를 계기로 현재의 세목 구성이 갖추어짐

– 이외 최근 주요 변화로는 부동산 보유세를 재산세로 통합('05), 도시계획세가 재산세 도시지역분으로 편입('10), 취득세와 취득분 등록세의 통합('10) 등이 있음

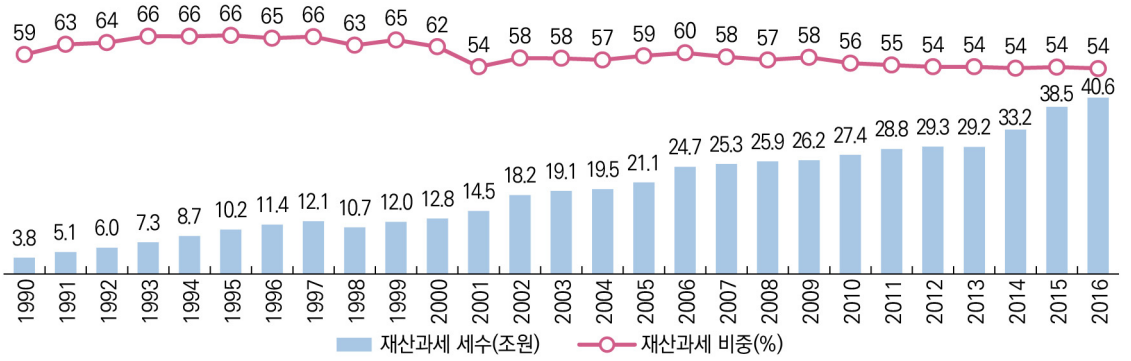
❑ 재산과세 세액 및 비중 추이

○ 재산과세의 세액은 1990년 3.8조원에서 2016년 40.6조원으로 지속적으로 증가하여 왔으며, 지방세 대비 비중은 동 기간 내내 50% 이상을 상회

○ 재산과세 비중은 2000년 이전까지 60%를 상회하였으나 2001년 지방교육세 도입(국세인 교육세에서 지방세로 일부 이전), 2010년 지방소비세 도입 등으로 인해 그 비중이 50%대로 하락

○ 2014년 이후 부동산 거래 활성화 등으로 인해 취득세액이 크게 증가하였지만, 소득과세 및 소비과세 세수신장 등으로 지방세에서 차지하는 비중은 54%를 유지

[그림 22] 재산과세 세액 및 비중 추이: 1990~2016년



주: 1. 현재 과세되는 취득세, 재산세, 지역자원시설세, 자동차세를 기준으로 하되, 과거에 시행된 주행세, 토지과다보유세, 종합토지세, 공동시설세, 도시계획세, 등록세, 지역개발세 포함. 다만, 등록세는 취득분, 등록분이 포함된 관계로, 최근의 세목별 배분실적을 기준으로 취득분(현 취득세)만 반영.

2. 다만 자동차세('15년 10%)를 소비세로 포함하는 OECD와 분류상의 차이로 인해 OECD 비중('15년 47%) 간 차이가 발생할 수 있음

자료: 행정안전부, 지방세통계(국가통계포털, www.kosis.kr); 국회예산정책처 계산

❑ 2016년 기준 지방세 중 재산과세의 비중이 높은 국가는 13개(연방형 1개, 단일형 12개)

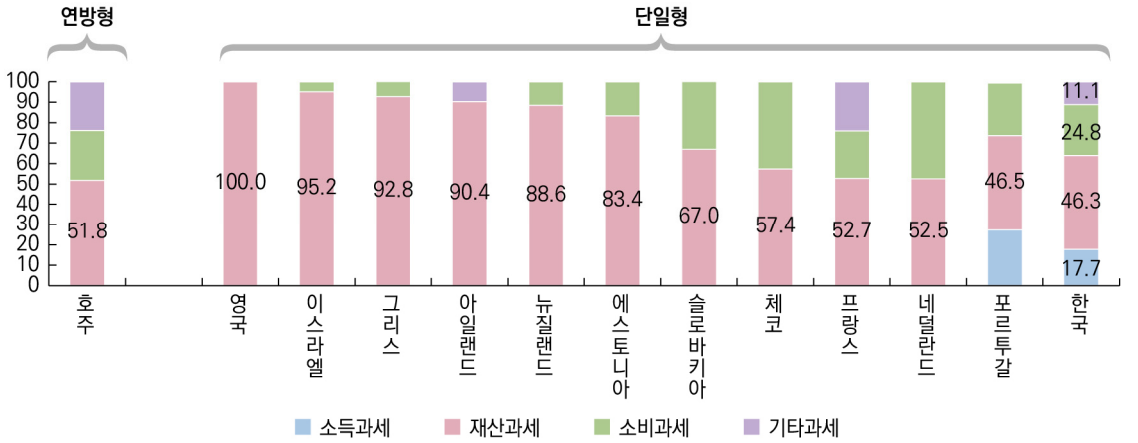
○ 연방형 국가 중 호주의 재산과세 비중은 51.8%('15년 기준)

○ 단일형 국가 중 재산과세 비중이 80% 이상인 국가는 영국을 비롯해 이스라엘, 그리스 등 6개

○ 우리나라의 재산과세 비중은 46.3%로 이들 국가에 비해 상대적으로 낮은 수준인 반면, 소비과세 24.8%, 소득과세 17.7%로 세원이 다양한 편

[그림 23] OECD 주요국의 지방세 구성(재산과세 중심국가): 2016년

(단위: %)



주: 1. OECD 통계상 재산과세는 본 보고서의 분류체계와 달리 자동차세를 소비과세로 보아 제외하고 주민세 재산분과 등록면허세를 포함하고 있음. 이에 따라 OECD 통계상 우리나라의 재산과세 비중과 본 보고서상 우리나라의 재산과세 비중이 일치하지 않음에 해석시 유의

2. 호주는 자료 미발표로 2016년 대신 2015년 값 적용

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

가 취득세 (일반세·도세)

❑ 과세대상: 부동산·차량 등 과세물건 취득에 대한 과세로, 2011년부터 등록세 중 취득 관련 과세대상과 통합되었음

○ 농어촌특별세와 지방교육세가 함께 부과(surtax)되며, 농어촌특별세는 대부분 0.2% 부과

❑ 과세물건 신규 취득 이외에도 부동산 등을 용도변경하여 재산가액이 증가한 경우, 「지방세기본법」 제4조 제62항에 따른 과점주주의 지위를 취득한 경우가 과세대상에 포함됨

○ 건축물의 신축·증축·개수 토지의 지목변경, 선박·차량·기계장비의 종류 변경, 과점주주 지위 취득 시 증가한 재산가액을 과세표준으로 하여 과세함

○ 과세표준은 취득 당시의 가액으로 함. 부동산의 경우 2003년부터 실거래가를 기준으로 과세하였으며, 실거래가가 없는 경우 시가표준액으로 함

❑ 납세의무자 및 납기: 과세대상을 취득한 자는 취득일로부터 60일 이내 과세관청에 신고 납부하여야 함

○ 관계법령에 따른 등기·등록을 하지 않더라도 사실상 취득하면 취득으로 간주하여 과세대상에 해당됨

○ 외국인 소유의 물건을 직접 사용하거나 내국인에게 대여하기 위해 수입하는 경우도 수입하는 자가 취득하는 것으로 간주하며, 반입하는 날을 취득일로 봄

○ 차량·기계장비·항공기 및 주문으로 건조하는 선박은 실수요자 인도일과 계약상 잔금지급일 중 빠른날을 취득일로 봄

○ 건축물을 건축 또는 개수하여 취득하는 경우 (임시)사용승인서 교부일과 사실상의 사용일 중 빠른날을 취득일로 봄

❑ 세율: 표준세율은 주택의 경우 1~3%, 주택을 제외한 부동산의 경우 2.3~4%, 부동산 외는 2~7% 수준이고, 지자체장이 표준세율의 50% 이내에서 조례에 의해 탄력세율을 가감할 수 있음

○ 취득원인과 대상의 특성 등에 따라 구분하여 세율을 적용

○ 부동산 유상취득의 표준세율은 4%이며, 가장 큰 비중을 차지하는 주택 유상취득 세율은 1~3%(2014년 이전 4%)

[표 19] 취득세 과세대상별 세율

과세대상	구분	표준세율
부동산	유상취득	주택 1~3% 토지 1.5~4%
	무상취득 상속 원시취득 등	비영리 2.8%, 이외 3.5% 1가구 1주택 0.8%, 농지 2.3%, 이외 2.8% 2.8%
차량·선박·항공기	비영업용 차량	5~7% (경차 4%)
	이외	2~3%
입목, 광업권, 어업권		2%
기계건설장비		2~3%
골프·승마·종합체육시설·콘도미니엄·요트 회원권		2%
과점주주		2%

❑ 과밀억제권역 내에서 법인이 부동산이나 기계자산을 취득하거나, 개인이라도 취득대상이 골프장이나 고급오락장 등인 경우 중과세율 적용

[표 20] 중과세율 적용대상 및 세율

대상	적용세율	비고
① 과밀억제권역 내 법인의 본점, 주사무소, 사업용부동산 취득, 공장의 신설 및 증설을 위해 사업용 과세물건 취득	표준세율 + 4%	산업단지, 공업지역, 유치지역 제외
② 산업단지를 제외한 과밀억제권역에서 법인설립이나 지점, 분소, 공장 설치 혹은 이를 위한 부동산 취득	(표준세율 × 3) − 4%	공업지역, 유치지역 제외
③ 별장, 골프장, 고급주택, 고급오락장, 고급선박	기본세율 + 8%	
①, ② 동시적용시	표준세율 × 3	
②, ③ 동시적용시	(표준세율 × 3) + 4%	

❑ 취득세 감면액 규모가 큰 주요 비과세 감면 제도는 다음과 같음

[표 21] 취득세 주요 비과세 감면 제도

감면대상	법률 (「지특법」)	감면율 (감면제한[1])	일몰	감면액 (2016년 실적기준)
매매용 및 수출용 중고자동차	§68	100% (85%)	2018.12.31.	취득세 6,999억원, 자동차세 39억원
산업단지 또는 산업기술단지 조성목적 부동산	§78	35%	2019.12.31.	취득세 3,710억원, 재산세 861억원
임대사업자 임대목적 부동산	§31	100% (85%)	2018.12.31.	취득세 3,275억원, 재산세 1,005억원, 지역자원시설세 156억원
도시개발사업 취득 토지 및 건축물	§74	100% (85%)	2019.12.31.	취득세 2,252억원
기업합병 및 분할, 현물출자 등 관련 재산	§57의2	2항 100% (이외 85%)	2018.12.31.	취득세 1,642억원, 등록면허세 260억원

주: 1) 지방세 감면특례 제한제도(「지방세특례제한법」 제177조의2)에 따라 면제규정에도 불구하고 85% 감면율 적용

❑ 2016년 기준 세수규모는 21.7조원, 과세건수는 714만건 규모이며 지방세 중 가장 비중(28.7%)이 높은 세목

○ 지역별: 경기 6.1조원(전국 대비 28.0%), 서울 4.9조원(22.5%), 인천·경남 각각 1.34조원(6.2%), 부산 1.29조원(5.9%) 순

○ 원인별: 토지 7.2조원(114.7만건), 주택 6.9조원(155.5만건), 차량 4.0조원(384.7만건), 일반건축물 3.4조원(42.4만건) 등 21.9조원(714.0만건)

○ 중과세항목: 사치성재산 727억원, 대도시내 1,920억원 등 2,646억원(0.5만건)

❑ 세수현황: 2017년 기준 취득세 23.4조원(잠정), 지방세 대비 29.1%(잠정)

○ 부동산 경기가 침체된 2011~2014년 동안 13조원대를 유지하다가, 2014년 LTV·DTI 완화, 취득세율 인하 등 정부정책에 따라 주택시장이 회복되면서 세수가 16.4조원으로 증가

○ 부동산 경기 호황 등의 영향으로 2015~2017년 세수가 20조원을 초과

❑ 주요 연혁[37]

○ 등록세와 취득세 통합

○ 전월세 시장 안정화대책의 일환으로 주택 취득세율 인하

– 9억원 이하 1주택자 2%, 9억원 초과 또는 다주택자 4%
→ 보유 주택수 관계없이, 6/9억원 기준, 1/2/3%의 누진세율 적용

37) 한국지방세연구원, “지방재정과 지방세제 가이드”, 2017.

OECD의 부동산보유세 및 거래세 비중(명목GDP 대비): 2015년

❑ 우리나라 부동산세제는 과거 개발단계에서 정부 재정수입 확충이 용이한 거래세 위주로 운용된 것이 현재까지 이어지고 있음

- ○ 개발 단계의 정부 입장에서는 '높은 거래세 및 낮은 보유세' 구조가 세수입을 초기에 확보하고 이를 다시 공공재 공급에 사용하는데 유리
- ○ 반면에 시장 수요자 입장에서는 현금유동성이 필요한 취득단계에서 높은 거래세 비용은 부동산수요를 감소시키는 등 불리하게 작용

❑ 우리나라는 OECD평균과 비교하여 명목GDP 대비 보유세 비중은 낮고(0.8% < 1.1%) 거래세 비중은 크게 높음(1.6% > 0.4%)

- ○ 우리나라의 GDP 대비 부동산보유세 비중(0.8%)은 영국(3.1%)·프랑스(2.6%)·미국(2.6%)보다 낮은 반면, 독일(0.4%)·스위스(0.2%)보다 높음
- ○ 우리나라 부동산거래세 비중(1.6%)은 OECD 국가에서 가장 높았으며, 영국·스페인·프랑스 등은 0.7% 내외 수준
  - – 영국은 부동산 및 증권 거래에 대해 인지세(stamp duties)를 부과하는데, 총계자료만 집계되고 있어 증권거래세를 제외하면 거래세 비중이 낮아짐

[주요국의 부동산 보유세 및 거래세 비중(명목GDP 대비): 2015년]

(단위: %)

	영국	프랑스	미국	일본	스페인	OECD 평균	한국	스웨덴	독일	스위스
GDP대비 보유세	3.1	2.6	2.6	2.0	1.1	1.1	0.8	0.8	0.4	0.2
[순위]	[1]	[3]	[4]	[8]	[15]		[19]	[20]	[26]	[34]
(합계대비)	(81)	(80)	(100)	(88)	(63)	(72)	(34)	(74)	(54)	(38)
GDP대비 거래세	0.7	0.7	–	0.3	0.7	0.4	1.6	0.3	0.4	0.3
[순위]	[6]	[8]	[33]	[18]	[7]		[1]	[18]	[13]	[21]
(합계대비)	(19)	(20)	(–)	(12)	(37)	(28)	(66)	(26)	(46)	(62)
합계	3.8	3.3	2.6	2.3	1.8	1.5	2.4	1.1	0.8	0.4

주: 1. GDP 대비 세액 비중이며, OECD 코드는 부동산보유세(Recurrent taxes on immovable property) 4100, 재산거래세(Taxes on financial and capital transactions) 4400으로 각각 집계. 재산거래세는 증권거래세를 포함하고 있어, 우리나라는 증권거래세분을 재산거래세에서 제외(증권거래세 포함 2.0% → 증권거래세 제외 부동산거래세 1.6%). 다만 영국(증권거래세 구분 불가)을 제외한 대부분의 OECD 국가는 증권거래세를 부과하지 않는 점을 고려하면 국제비교가 어느 정도 가능한 것으로 판단됨

2. OECD 35개국을 대상으로 함. 다만 호주, 그리스, 멕시코, 폴란드 등 4개국은 개별 국가의 자국단위 조세수입 자료를 바탕으로 재구성

3. 대괄호[ ]안은 GDP 대비 비중이 높은 순. 괄호( )안은 부동산과세 대비 비중(%)

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나 재산세 (일반세 / 시·군세)

❑ 토지, 주택, 건축물, 선박, 항공기 소유자에게 과세

○ 지역자원시설세 및 지방교육세(지방세액의 20%)가 함께 부과됨(surtax)

❑ 과세표준

○ 과세기준일(6.1) 기준 과세대상 물건을 소유하고 있는 개인, 법인 등에 대해 과세

○ 부동산의 경우, 공정시장가액비율제도를 통해 시가표준액의 일정부분만 과세표준으로 산정

① 토지 및 건축물: 시가표준액의 50~90%(시행령 70%)

② 주택: 시가표준액의 40~80%(시행령 60%)

※ 종합부동산세도 재산세와 마찬가지로 공정시장가액비율제도를 운용하고 있으며, 현재 토지, 건축물, 주택 모두 80% 적용

❑ 세율

○ 주택: 매년 7.16~7.31., 9.16~9.30. 등 2회에 걸쳐 납부

① 별장: 과세표준액의 4%

② 기타주택: 누진세율 적용

[표 22] 주택분 재산세 세율

과세표준	세율
6,000만원 이하	0.1%
1억 5천만원 이하	6만원 + 초과금액의 0.15%
3억원 이하	19만 5천원 + 초과금액의 0.25%
3억원 초과	57만원 + 0.4%

○ 건축물: 매년 7.16~7.31. 1회 납부

[표 23] 건축물 재산세 세율

과세표준	세율
골프장, 고급오락장용건축물	4%
기타 건축물	0.25%

○ 토지: 매년 9.16~9.30. 1회 납부

① 비과세토지: 국가, 지방자치단체, 비영리법인, 주민공동체 토지 등 과세되지 않는 토지

② 분리과세대상: 국가의 특정 정책목표에 따라 단일세율(고세율, 저세율)을 적용

③ 별도합산과세대상: 사무실·상가 등 일반영업용 건축물 부속토지 등으로 종합합산세율보다 낮은 세율 적용

④ 종합합산과세대상: 별도합산, 분리과세 대상 토지 제외

[표 24] 토지분 재산세 세율

구분		주요내용	재산의 종류	과세여부	세율
비과세		· 과세대상이 아님	· 국가 및 지방자치단체 토지 등	X	
과세대상	분리과세	· 특정 정책목표 · 단일세율 적용	· 농지·임야 등(생산적 업무용) · 공장용지, 공급목적 토지(산업적 업무용) · 골프장, 고급오락장용 토지(사행성 업무용)	과세 과세 과세	0.07% 0.2% 4%
	별도합산	· 건축물 부속토지 등 열거된 토지를 합산하여 과세 · 종합합산보다 낮은 세율 적용	· 건물 부속토지 · 인·허가 받은 사업용토지	과세 과세	<누진세율> 2억원 이하 0.2% 10억원 이하 0.3% 10억원 초과 0.4%
	종합합산	· 비과세, 분리과세, 별도합산토지이외의 모든 토지 합산과세	· 분리과세대상이 아닌 농지·임야 등 · 분리과세대상 중 기준초과토지 · 별도합산과세대상 중 기준초과토지 · 분리과세·별도합산과세대상이 아닌 토지	과세 과세 과세 과세	<누진세율> 5천만원 이하 0.2% 1억원 이하 0.3% 1억원 초과 0.5%

○ 선박: 고급 5%, 기타 선박 0.3%

○ 항공기: 0.3%

❑ 재산세와 종합부동산세는 전년대비 급격한 세부담 증가를 방지하기 위해 "세부담 상한 초과세액 공제제도"를 두고 있음

○ 「지방세법」 제122조, 「종합부동산세법」 제10조(주택분)·제15조(토지분)에 따라, 해당 부동산에 부과된 해당 연도 재산세액과 종합부동산세 합계액이 직전 연도 세액의 150%를 초과할 수 없도록 하고 있음

○ 주택의 경우 공시가격에 따라 세부담 상한증가율이 기본상한에 비해 낮게 적용(3억원 이하 5%, 3~6억원 10%, 6억원 초과 30%)되지만, 종합부동산세 대상자는 기본상한인 50%가 적용

❑ 2016년 기준 세수규모는 10.2조원, 연간 과세건수는 3,238만건 규모

○ 전 체: 2016년 기준 국가전체 과세표준 총액 4,647조원 중 24.1%인 1,118조원은 국가·지자체 등이 보유하여 비과세되고, 나머지 75.9%인 3,528조원이 과세대상에 포함. 과세대상인 3,528조원에 대해 10.2조원의 재산세가 부과되는 등 과표대비 세액을 나타내는 실효세율은 0.29% 수준

○ 지역별: 서울 463만건 3.2조원(전국대비 31.2%), 경기 678만건 2.8조원(27.0%), 인천 146만건 0.6조원(5.8%) 순으로 수도권 3개 지방자치단체의 징수액이 가장 많았음(수도권 6.5조원, 전국대비 63.9%)

○ 항목별: 토지 5.0조원(1,180만건), 주택 3.7조원(1,639만건), 건축물 1.4조원(417만건), 선박 등 0.02조원(2만건)

[표 25] 과세대상 별 세수규모

(단위: 만건, 조원, %)

	과세건수	과세표준	재산세액	실효세율
토지	1,180	1,582	5.0	0.32
건축물	417	437	1.4	0.33
주택	1,639	1,497	3.7	0.25
선박, 항공기	2	12	0.02	0.18
전체	3,238	3,528	10.2	0.29

❑ 2017년 기준 재산세수는 10.7조원으로, 지방세 대비 13.3%(잠정)

○ 부동산 공시가격 인상 등의 영향으로 재산세수가 2011년 7.6조원에서 2017년 10.7조원으로 매년 0.3~0.8조원씩 지속증가

○ 2018년의 경우, 재산세 과세표준의 기준이 되는 전년대비 공시가격 증가율이 모든 항목에서 5%를 상회하는 등 향후 세수증가 전망

– 다만, 재산세는 전년대비 급격한 세부담 증가를 방지하기 위해 세부담 상한제를 운용(주택 5~30%, 건축물·토지 50%)하여 일정 부분 이상 세수가 증가하지 못함

[표 26] 재산세 과세대상의 전년대비 공시가격 증가율

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
개별토지	3.0	2.6	4.5	3.4	4.1	4.6	5.1	5.3	6.3
개별단독주택	1.9	1.0	5.3	2.5	3.7	4.0	4.3	4.4	5.1
공동주택	4.9	0.3	4.3	−4.1	0.4	3.1	6.0	4.4	5.0

주: 2018년 기준 개별토지 3,309만필지, 개별단독주택 396만호, 공동주택 1,289만호의 공시가격

❑ 주요 연혁

○ 1961년: 지세, 가옥세, 광세, 선세 등을 통합하여 도입·시행

○ 1991년: 종합토지세 도입에 따라 재산세 과세분에서 토지 제외

○ 2005년: 종합토지세 폐지로 재산세 토지과세

– 단, 일정금액 초과 토지는 종합부동산세 별도 부과

❑ 주요 논의사항

① 과세기준이 되는 공시가격과 현실화율

○ 공시가격이 실거래가에 미치지 못하는 점에 대해 지속적인 문제제기

○ 지역별·과세항목별로 현실화율(실거래가 대비 공시가격 비중)이 유사한 수준이면 수평적 과세 형평성 문제가 제기되지 않으나, 현재 지역별·과세항목별로 현실화율이 다름

– 이를 총괄하는 한국감정원에서는 관련 공식적인 자료를 공개하고 있지 않고 있으며, 실증연구를 통해 특정지역 및 특정항목에 대한 현실화율만이 추정되고 있음

② 토지분 재산세의 과세체계 정비

○ 현행 토지 용도 외 소유주체, 소재지역, 사업자 특성 등 토지 구분이 복잡하고 세율 차등화

○ 과세대상 구분 기준 명확화, 과세대상간 세율격차 축소 등 과세체계 합리적 정비 필요

[표 27] 현행 토지보유세 구조

(단위: %)

		지방세			국세	
		토지분 재산세	도시지역분 재산세	지방 교육세	종합 부동산세	농어촌 특별세
과세표준		공시지가 70%	재산세 과표	재산세액	(공시지가 - 공제액) 80%	종부세액
세율	종합합산	0.2~0.5	0.14	20	0.75~2	20
	별도합산	0.2~0.4	0.14	20	0.5~0.7	20
	분리	0.07, 0.2, 4	0.14	20	–	–

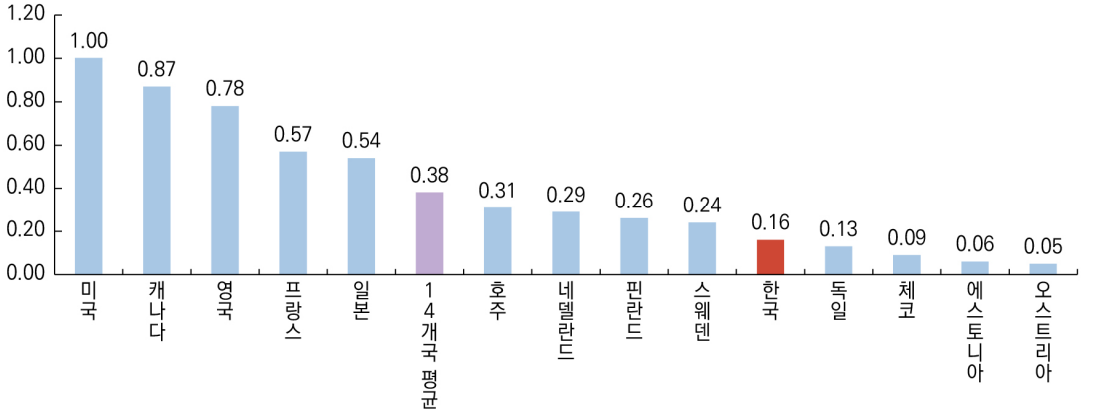
주요국의 부동산보유세 실효세율: 2015년

❑ 우리나라 부동산보유세 실효세율은 0.16% 수준

- ○ 우리나라의 부동산보유세 실효세율은 독일·체코 등보다 높은 반면, 미국·영국·프랑스·일본 등보다 낮은 수준
- ○ 다만, 우리나라의 GDP 대비 민간부동산 총액 비중(510%)이 주요국 평균(374%)보다 높아서 부동산보유세 실효세율이 낮다는 의견 있음

[주요국의 부동산보유세 실효세율: 2015년]

(단위: %)



주: 민간 부동산 가격(Private sector(household, coporation) immovable property price) 대비 부동산 보유세(OECD code 4100, Recurrent taxes on immovable property) 비중

자료: 남기업·이진수, 「주요국의 부동산 세제 비교 연구: 보유세 실효세율 비교」, 2017.7.17.; 최승문, "부동산 보유세 현황과 쟁점", 2018.6.; OECD National Accounts 및 Tax Revenue 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다 자동차세 (일반세 / 시·군세)

(1) 소유분

❑ 자동차 소유에 대한 재산세적인 성격과 도로이용 ·손상 및 환경오염에 대한 부담금적 성격

❑ 과세대상: 「자동차관리법」 상 등록·신고된 차량, 「건설기계관리법」 상 등록된 건설기계 중 차량과 유사한 것으로서 덤프트럭 및 콘크리트믹서트럭

○ 비과세 대상은 국가 또는 지자체가 국방·경호·경비·교통순찰·소방 및 환자수송·청소·오물제거·도로공사를 위해 제공하는 자동차와, 주한외교기관이 사용하는 자동차 등

❑ 과세표준: 자동차의 배기량 등

❑ 세율: 자동차를 용도별로 영업용과 비영업용으로 구분하고, 자동차 종류에 따라 승용·승합·화물·3륜 이하 소형자동차로 구분하여 세율 차등화

[표 28] 자동차 용도별 및 종류별 세율

(단위: 원)

승용차

1대당 연세액			
영업용		비영업용	
배기량	cc당 세액	배기량	cc당 세액
1,000cc이하	18	1,000cc이하	80
1,600cc이하	18	1,600cc이하	140
2,000cc이하	19	2,000cc이하	200
2,500cc이하	19	–	–
2,500cc초과	24	–	–

※ 전기자동차: 비영업용 연 10만원/영업용 연2만원

화물자동차

1대당 연세액	영업용	비영업용
1,000kg 이하	6,600	28,500
2,000kg 이하	9,600	34,500
3,000kg 이하	13,500	48,000
4,000kg 이하	18,000	63,000
5,000kg 이하	22,500	79,500
8,000kg 이하	36,000	130,500
10,000kg 이하	45,000	157,500

승합자동차

1대당 연세액	영업용	비영업용
고속버스	100,000	–
대행전세버스	70,000	–
소형전세버스	50,000	–
대형일반버스	42,000	115,000
소형일반버스	25,000	65,000

특수자동차

1대당 연세액	영업용	비영업용
대형특수자동차	36,000	157,500
소형특수자동차	13,500	58,500

3륜 이하 소형 자동차

1대당 연세액	
영업용	비영업용
3,300	18,000

○ 3년 이상 비영업용 승용자동차에 대해서는 차령에 따라 5~50%를 경감하는 등 차등과세

○ 지방자치단체 장은 조례로 세율을 표준세율의 50%까지 초과하여 정할 수 있음

❑ 납기

○ 정기분: 연세액을 1/2로 분할 납부(1기분: 6.16~6.30., 2기분: 12.16~12.31.)

○ 그 외 분할납부(1/4로 분할), 일시납부(미리 납부할 세액의 10% 공제), 수시납부(신규·말소등록 차량 등) 가능

(2) 주행분

❑ 휘발유·경유 등에 대한 교통·에너지·환경세 납세의무가 있는 자(정유회사 및 유류수입자)가 신고납부

❑ 세율: 교통·에너지·환경세액의 26%

○ 「지방세법」 상 세율은 36%이나, 시행령으로 세율의 30% 내외로 가감 가능

❑ 납기: 교통세 등의 납부기한 내

○ 시·군 각 지방자치단체로 안분

(3) 자동차세 실적

❑ 2016년 기준 자동차세는 7.6조원으로, 지방세 대비 10.0%[38]

○ 과세대상 건수 및 징수액(2016년 기준)

[표 29] 자동차세 과세구분 별 과세건수 및 실적

(단위: 백만건, 억원)

	합계	소유분		종류별						주행분
		영업용	비영업용	승용	기타 승용	승합	화물	특수	3륜이하 소형	
건수	29.1	1.6	27.5	24.6	0.01	0.8	3.4	0.1	0.1	–
세액	75,533	481	35,323	34,434	5	401	903	50	13	39,728

38) 2017년 기준 자동차세는 7.8조원으로, 지방세 대비 9.7%(잠정)

❑ 주요 연혁

○ 2000년: 한·미자동차 양해각서체결(1998년)에 따른 지방세 감소 보전을 위해 주행세 도입

○ 2011년: 지방세 간소화 조치에 따라 기존의 주행세를 자동차세의 주행분으로 전환

❑ 최근 논의사항

① (소유분) 부과기준을 현행 배기량에서 가격 또는 CO_2 배출량 및 연비 등으로 전환하는 문제

○ 자동차 소유에 대한 재산과세 측면에서 배기량에 대한 과세가 유지되는 상황

○ 외산 자동차 등 고가 자동차와의 역진성 문제, 환경오염·교통혼잡 등 사회적 비용에 대한 부담 문제에 대한 고려가 필요하다는 견해가 제기

※ 국제 부과기준: 배기량(벨기에, 루마니아 등), CO_2 배출량(독일, 그리스 등), 엔진동력(오스트리아 등)

② (주행분) 지방자치단체 세수 손실 보전분(연간 정액 9,830억원)이 추가적으로 확보되어야 할 필요성이 제기

○ 유가보조금 재원(약 70% 수준)을 지자체의 일반재원으로 전환할 필요성

라 지역자원시설세 (목적세·도세)

❑ 지하·관광 등 지역자원 보호 및 개발, 소방 등 안전관리 및 환경보호·개선사업 등 필요 경비를 충당하기 위한 지방세

○ 2011년 공동시설세와 지역개발세를 통합

○ 소방시설의 수익을 받는 주택, 건축물, 선박 등의 특정부동산과 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전, 화력발전 등의 특정자원을 과세대상으로 함

❑ 과세표준과 세율

○ 특정부동산분은 시가표준을 기준으로 하여 과세표준액에 따라 누진세율이 적용되고 재산세와 함께 부과됨. 단, 화재위험 건축물은 2~3배 세율 적용
(2배: 주유소, 유흥장, 극장, 4~10층 건축물 등 / 3배: 대형마트, 복합상영관, 백화점, 호텔, 11층 이상 건축물 등)

○ 특정자원의 경우 매월 발전용수, 음용수, 발전량 등을 기준으로 다음달 말일까지 신고납부

○ 조례에 따라 표준세율의 100분의 50 범위 내에서 가감(원자력발전과 화력발전은 제외)

[표 30] 지역자원시설세 세율

	과세표준	세율
특정부동산	600만원 이하	0.04%
	1,300만원 이하	2,400원 + 600만원 초과금액의 0.05%
	2,600만원 이하	5,900원 + 1,300만원 초과금액의 0.06%
	3,900만원 이하	13,700원 + 2,600만원 초과금액의 0.08%
	6,400만원 이하	24,100원 + 3,900만원 초과금액의 0.1%
	6,400만원 초과	49,100원 + 6,400만원 초과금액의 0.12%
특정자원	발전용수	발전에 이용된 물 10세제곱미터당 2원
	지하수	세제곱미터당 음용수 200원, 온천수 100원, 기타 20원
	지하자원	채광된 광물가액의 0.5%
	컨테이너	컨테이너 1티이유(TEU)당 1만5천원
	원자력발전 발전량	1킬로와트시(kWh)당 1원
	화력발전 발전량	1킬로와트시(kWh)당 0.3원

❑ 2016년 기준 지역자원시설세는 1.4조원으로, 지방세 대비 1.9%[39]

❑ 주요 연혁

○ 2011년: 지역개발세와 공동시설세를 통합하여 신설

– 각각 지역자원시설세의 ‘특정자원분’ 및 ‘특정부동산분’에 해당

39) 2017년 기준 지역자원시설세는 1.5조원으로, 지방세 대비 1.9%(잠정)

4 소비과세

❑ 지방세 중 소비를 세원으로 하는 세목으로 지방소비세, 담배소비세, 레저세를 포함

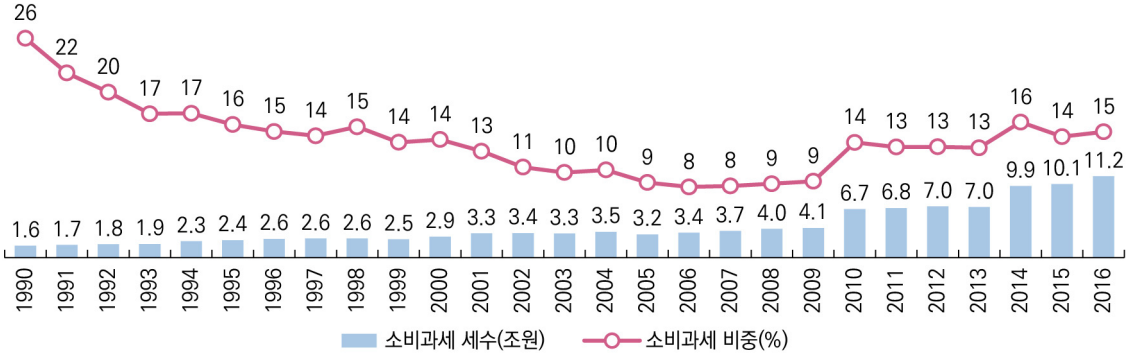
○ 지방소비세는 재화·용역에 과세되는 국세 부가가치세의 일부가 지방으로 이양되는 세금으로서 2010년 도입 당시에는 이양비율이 부가가치세의 5%였으나 2014년 11%로 인상

○ 담배소비세는 제조·수입담배 가격에 대해 과세하는 것으로 궐련에 대한 세율을 인상해 왔으며 (2001, 2006, 2014, 2015년), 전자담배 과세 신설 및 세율 인상(2010, 2016년)

○ 레저세는 경마, 경륜, 경정 및 소싸움 경기의 발매액에 대해 과세하는 것으로, 승마투표권 외에 경륜·경정(1994년) 및 소싸움경기(2002년) 승자투표권이 과세대상에 포함

❑ 소비과세의 꾸준한 세수 증가에도 불구하고 지방세 중 비중은 1990년 25.6%에서 2009년 8.9%로 축소되었다가 2010년 지방소비세 도입을 기점으로 13.5%로 확대

[그림 24] 소비과세 세수 추이



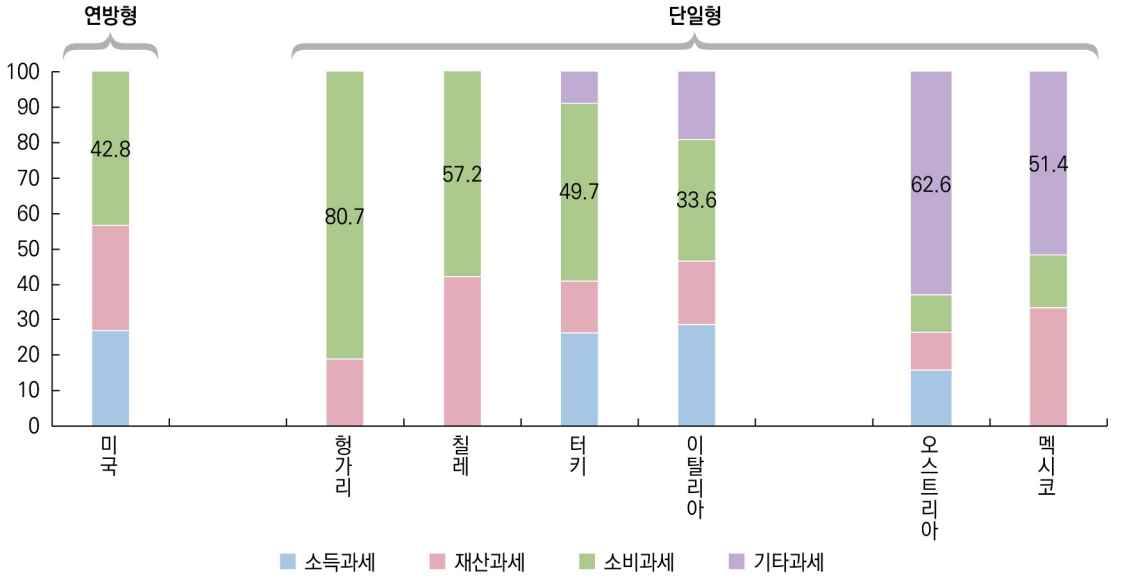
자료: 행정안전부, 지방세통계(국가통계포털, www.kosis.kr); 국회예산정책처 계산

❑ 2016년 기준 지방세 중 소비과세의 비중이 높은 국가는 5개(연방형 1개, 단일형 4개)

○ 연방형 국가 중 미국의 소비과세 비중은 42.8%이며, 단일형 국가 중 헝가리는 80.7% 수준

[그림 25] OECD 주요국의 지방세 구성(소비 및 기타과세 중심국가): 2016년

(단위; %)



주: 1. OECD 통계상 우리나라의 자동차세는 소비과세로 분류되나, 본 보고서의 국제비교 이외 부분에서는 자동차세를 보유재산에 대한 반복적 과세로 판단하여 재산과세로 분류하고 있음. 이에 따라 OECD 통계상 우리나라의 소비과세 비중과 본 보고서상 우리나라의 소비과세 비중이 일치하지 않음에 해석 시 유의.

2. 멕시코는 자료 미발표로 2016년 대신 2015년 값 적용

자료: OECD Revenue Statistics 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

가 지방소비세 (일반세 / 시·도세)

❑ 국세인 부가가치세 징수액의 11%를 지방세로 전환한 세목

○ 부가가치세수의 지방소비세 이양율은 2010년 최초 도입시 5%였다가 2014년 현행과 같은 11%로 인상되었음

❑ 과세대상 및 과세표준, 세율은 아래 표와 같음

[표 31] 지방소비세 과세대상 및 과표, 세율

	과세대상	과세표준	세율
지방소비세	재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입 (국세 부가가치세와 동일)	부가가치세 납부세액 − (감면세액 + 공제세액) + 가산세	과세표준의 11%

❑ 세수규모는 2017년 기준 7.3조원으로 전체 지방세수 중 9.1%의 비중을 차지하고 있으며, 소비과세 3개 세목 중 1위

○ 부가가치세수의 지방소비세 이양율 인상(2014년, 5→11%) 등에 따라 세수 증가

❑ 징수, 납부 및 배분 절차

○ 납세의무자인 사업자(재화 또는 용역을 공급하는 자) 및 재화를 수입하는 자는 부가가치세 신고/납부를 통해 지방소비세 납부 의무를 완결한 것으로 봄

- 신고기한: 일반과세자는 각 분기별 예정/확정 신고기한, 간이과세자는 다음해 1/25, 수입업자는 통관에 따른 관세징수 시

○ 부가가치세를 징수한 지방소비세 '특별징수의무자'는 징수한 지방소비세를 다음달 20일까지 지방소비세 '납입관리자'에게 납입

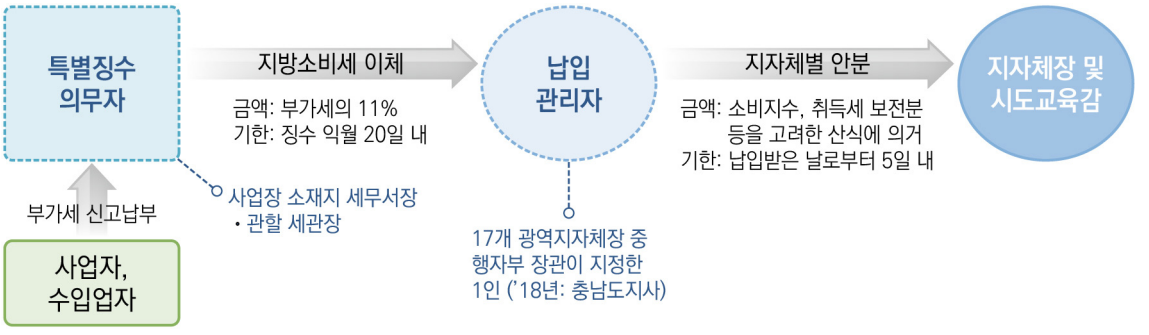
- '특별징수의무자': 납세지 관할 세무서장 또는 수입품에 대한 부가가치세를 징수하는 세관장
- '납입관리자': 특별시장, 광역시장, 도지사 등 광역지자체장 중 1인

('10~'14 서울시장, '15 경남도지사, '16 제주특별도지사, '17 강원도지사, '18 충남도지사)

- 납입관리자 지정시 연간 20억원 가량의 이자수입이 해당 광역지자체 세외수입으로 발생함에 따라 2015년부터 지방소비세액등을 고려하여 행정자치부장관이 매년 변경지정

○ 납입관리자는 지방소비세액을 납입받은 후 5일 이내에 지역별 소비지출, 취득세 감소분 등을 고려한 안분방식에 따라 산출한 지방소비세 안분액을 각 시·도 금고 및 시·도 교육청 금고에 납입

[그림 26] 지방소비세 징수, 납부 및 배분절차



❑ 지자체별 배분 기준

○ 기존 지방소비세(부가가치세액의 5%분): 지역별 민간최종소비지출금액에 권역별 가중치를 적용한 소비지수에 따라 안분

○ 추가분(부가가치세액의 6%분) : 취득세 결손액을 고려한 배분지표에 따라 안분됨

※ 수도권 지역으로 안분된 지방소비세액의 35%는 다시 지역상생발전기금으로 조성되어 지방자치단체로 재분배 됨

○ 6%분 중 지방교육재정교부금분은 지방교육자치단체로 우선지급됨에 따라 위 세수규모 집계에서 제외되고 있음

❑ 주요 연혁

○ 2010년: 지역경제 활성화와 지방재정 확충을 위해 국세인 부가가치세액의 일정비율을 이양하는 방식으로 도입

○ 2014년: 취득세수 감소* 에 따른 지방세수 보전을 위해 부가가치세액의 6%를 추가로 지방 이양 (총 11%)

* 부동산경기 활성화를 위해 취득세 감면 규정을 「지방세특례제한법」에서 「지방세법」으로 이관, 1가구 1주택자 주택거래에 대한 취득세 감면 (「지방세법」 제11조)

일본의 소비세 및 지방소비세 주요 변화

❑ 일본의 지방소비세는 국세인 소비세의 일정비율을 지방으로 할당하는 방식으로, 소비세율 인상 시점에 할당 비율이 확대되는 추세

- ○ 1989년 소비세가 신설되면서 지방으로 이전되던 소비양여세를 국세로 편입
- ○ 1997년 세원확보를 위해 소비세율을 5%로 인상하였으며, 지방소비세를 신설해 국세 소비세 5% 중 1%에 해당하는 금액을 할당
  - – 중앙정부가 징수한 세액을 소비지표에 따라 각 도도부현으로 배분
- ○ 2012년 인구고령화 등 사회문제를 해결하기 위해('사회보장과 조세의 일체개혁 대강') 소비세율을 8%로 인상하였으며, 2019년 10%까지 인상될 예정

[일본 소비세 및 지방소비세 세율 변화]

	소비세(전체)	지방소비세	국세:지방세 (소비세:지방소비세)
1989년 4월	도입, 세율: 3%		
1997년 4월	세율 인상: 5%	도입, 세율: 1%(소비세의 20%)	4:1
2014년 4월	세율 인상: 8%	세율 인상: 1.7%(소비세의 21.25%)	6.3:1.7
2019년 10월(예정)	세율 인상: 10%	세율 인상: 2.2%(소비세의22%)	7.8:2.2

❑ 최근 일본의 지방세 대비 지방소비세 비율은 2010년 7.7%에서 2016년 11.9%로 확대

[일본 지방소비세 비율 추이]

(단위: 십억엔)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
지방소비세액	2,642	2,550	2,551	2,650	3,106	4,974	4,802
지방세액	34,316	34,171	34,461	35,374	36,785	39,099	39,392
비율	7.7	7.5	7.4	7.5	8.4	12.7	11.9

자료: 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나 담배소비세(일반세 · 도세)

❑ 제조담배 또는 수입담배 등 담배 소비 행위에 과세하는 세목

○ 담배소비세액의 43.99%에 해당하는 지방교육세가 부가됨

❑ 납세의무자: 담배제조자, 수입판매업자, 외국으로부터 반입자

❑ 납기: 매월 반출분을 다음달 말일까지 신고납부

❑ 과세표준 및 세율

[표 32] 담배소비세 과세표준 및 세율

(단위: 원)

		담배소비세	부가세 (지방교육세)	과세단위
피우는 담배	1종 궐련	1,007	443	20개비
	2종 파이프 담배	36	16	1g
	3종 엽궐련	103	45	1g
	4종 각련	36	16	1g
	5종 전자담배	니코틴용액 628 궐련형 897 기타형 88	276 395 39	1ml 20개비 1g
	6종 물담배	715	315	1g
씹는담배		364	160	1g
냄새맡는 담배		26	11	1g

○ 궐련 1갑당 최종소비자가 4,500원 기준으로 담배소비세와 지방소비세를 합한 1,450원(32.2%)이 지방자체재원에 해당하며, 교부세 등 이전재원을 합한 수입은 1,918원(57.7%)이 지방재원으로 귀속됨

[표 33] 궐련 1갑당 제세공과금의 재원 귀속

(단위: 원)

세목	금액	구분	재원귀속
담배소비세	1,007	지방세(32.2%)	지방정부(43.6%) * 소방안전교부금, 일반교부금, 지방교육재정교부금 포함
지방교육세	443		
개별소비세	594	국세(22.3%)	
부가가치세	409		중앙정부(31.2%)
건강증진부담금	841	부담금(19.3%)	
폐기물,연초	29		
출고가 및 마진	1,177	기타(26.2%)	담배(26.2%)
최종가(합계)	4,500	합계 (100%)	회사(100%)

○ 2014년 담배소비세율 인상(641 → 1,007원)과 동시에 국세 개별소비세 담배분이 신설되어 과세기반의 일부를 공유하게 됨에 따라, 담배분 개별소비세수 20%를 지방자치단체에 소방안전교부금으로 우선 교부키로 함

다 레저세(일반세 · 도세)

❑ 경마, 경륜, 경정 및 소싸움 경기를 운영하는 사업자에게 과세

❑ 과세대상: 경주사업자(「경륜 · 경정법」), 한국마사회(「한국마사회법」), 소싸움경기시행사(「전통소싸움경기에 관한 법률」)

❑ 세율: 발매액의 10%

❑ 납세지는 경륜장 및 경정장, 경마장, 소싸움장 및 장외발매소 소재지

○ 승자투표권, 승마투표권 등의 발매일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 산출세액을 경륜장 등의 소재지 및 장외발매소의 소재지별로 안분계산하여 해당 지방자치단체장에게 각각 신고 · 납부

[표 34] 레저세 납부지 안분 기준

(단위: %)

		본장 소재지 시 · 군	장외발매소 소재지 시 · 군
본장 발매분		100	-
장외발매소 발매분	원칙	50 [1]	50
	신설후 5년간	80	20

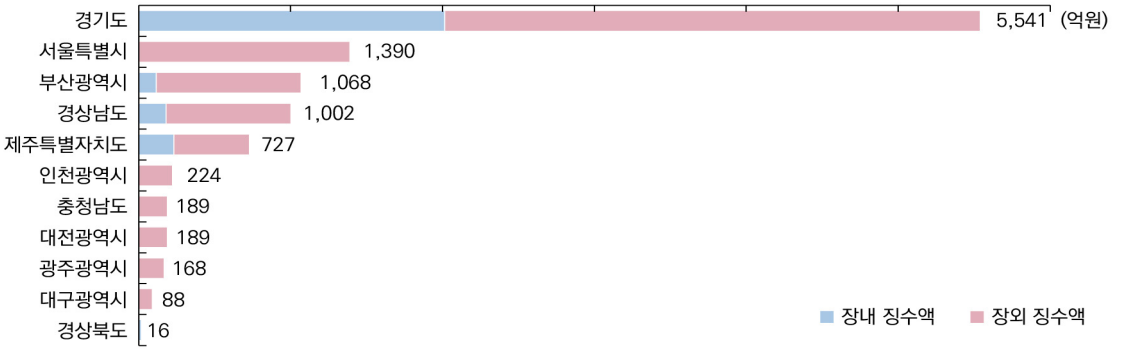
주: 1) 1994년 이전 100% → 1995년 80% → 1996년 60% → 1997년 이후 50%

❑ 2016년 기준 레저세는 11.1조원으로, 지방세 대비 1.5%[40]

○ 2016년 기준 레저세액 신고내역을 보면, 1.1조원은 장내 징수액(본장) 0.3조원과 장외 징수액(장외장) 0.8조원으로 구성

○ 과천경마장이 소재한 경기도에서 5,541억원으로 전체 레저세액의 52.3%가 징수

[그림 27] 지역별 레저세 징수현황



40) 2017년 기준 레저세는 1.1조원으로, 지방세 대비 1.3%(잠정치)

[표 35] 과세대상별 레저세액

(단위: 억원, %)

	합계	경마	경륜	경정	소싸움
실적	10,602	7,623	2,254	708	16
(비중)	100	71.9	21.3	6.7	0.2

❑ 주요 연혁

○ 1961년: 국세와 지방세 간 세제개혁을 통해 마권세가 국세로부터 지방세로 이양

○ 1988년: 시·군세에서 도세로 전환

○ 2002년: 경주마권세의 명칭이 레저세로 개칭 / 경륜·경정·경마 외 소싸움 등 승자투표권 발매액도 과세대상에 포함

❑ 최근 논의사항

① 스포츠·레저산업, 관광산업 등에서 향후 지방세원 확대 가능

○ 현행 레저세 과세대상이 일부 사행행위에 한정, 자치단체간 세수불균형을 초래

○ 장기적으로 입장 관련 개별소비세를 지방세로 이양, 레저세로 포함할 필요

② 사행산업 중 레저세가 과세되지 않고 있는 3개 분야(카지노, 체육진흥투표권, 복권)에 대한 과세 확대

○ 동 업종의 사업장이 위치한 지자체에 대한 외부불경제효과 등 감안하여 조세부담의 형평성 제고의 필요

○ 다만, 레저세 과세대상 확대시 관련 기금의 감소효과가 발생하지 않도록 할 필요

5 기타과세

❑ 지방세를 세원에 따라 분류했을 때 소득, 소비, 재산과세 어디에도 들어가지 않는 세목을 기타과세로 분류함

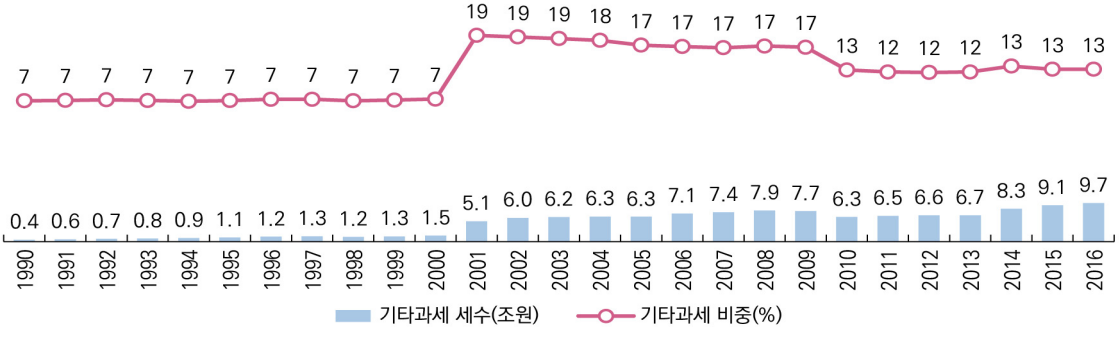
❑ 현재 기타과세는 등록면허세, 주민세, 지방교육세 등이 있음

- ○ 등록면허세는 취득의 전제 없이 이루어지는 등기·등록과 면허취득 시 납부해야 하는 행정서비스 이용대가 성격의 세목
- ○ 주민세는 주민등록명부상 등재된 경우 각 시점마다 일정 금액을 납부해야 하는 인두세 성격의 세목
- ○ 지방교육세는 지방교육재정 확충에 필요한 재원마련을 위한 목적세로, 등록면허세, 레저세, 재산세, 자동차세, 담배소비세 등의 세액에 부가하여 부과되는 부가세 성격의 세목

❑ 주민세, 등록면허세는 70년대 이후 큰 변화 없이 형태를 유지하여 왔으며, 2001년 지방교육세가 신설되면서 기타과세가 지방세에서 차지하는 비중이 증가(7 → 19%)

- ○ 등록면허세는 2010년 기존의 등록세와 면허세의 통합으로 신설

[그림 28] 기타과세 세수 추이



자료: 행정안전부, 지방세통계(국가통계포털, www.kosis.kr); 국회예산정책처 계산

❑ 기타과세가 지방세수 중 높은 비중을 차지하는 국가로 오스트리아와 멕시코가 있는데, 오스트리아의 경우 우리나라의 주민세 종업원할에 해당하는 payroll tax의 비중이 큼[41]

41) OECD 통계는 등록면허세를 재산과세로 분류하고 주민세 중 종업원분만을 기타로 분류하고 있음에 따라, 본 보고서의 세목 단위 분류에 따른 기타과세의 범위와 일치하지 않음에 해석시 유의

가 등록면허세 (도세)

❑ 2011년 등록세 중 저당권·전세권 등기 등 취득의 전제 없이 이루어지는 등기·등록 부분과 면허, 인·허가 등에 과세되는 면허세를 통합하여 신설

○ 등기·등록이란 재산권과 그 밖의 권리의 설정·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부(公簿)에 등기하거나 등록하는 것

○ 면허란 각종 개별법에서 행하는 면허·허가·인가·신고·등록 등 행정청의 행위

❑ 세율(등록분)

[표 36] 등록면허세 등록분 세율

	내용	구분	내용
부동산	소유권이전: 2%(유상)/1.5%(무상)/0.8%(상속) 소유권보존: 0.8%	기계장비	소유권등록 1%/저당권 0.2%/ 기타 1만원
	경매신청, 가압류, 전세권, 저당권, 가등기, 임차권 0.2%	법인등기	설립·증자 0.4%(비영리 0.2%)/ 본점이전 112,500원/ 지점설치 40,200원
차량	소유권등록: 비영업용 승용차 5%(경차 2%)/ 비승용차 3%(경차 2%)	기타권리	동산담보권, 채권담보권, 지식재산권 담보권의 담보설정 0.1%
	저당권 설정·이전 0.2%, 그 외 1.5만원		특허권, 실용신안권, 디자인권의 이전 1.8만원(상속 1.2만원)

주: 등록분(자동차 제외)에 한하여 지방교육세(세율 20%)가 함께 부과

❑ 세율(면허분)

[표 37] 등록면허세 면허분 세율

(단위: 원)

	과세대상	인구 50만 이상 시	기타 시	구
제 1 종	단란주점, 유흥주점업, 주유소 등	67,500	45,000	27,000
제 2 종	각종 검정기관 및 대행자 지정 등	54,000	34,000	18,000
제 3 종	노래연습장업, 게임제공업, 통신판매업 등	40,500	22,500	12,000
제 4 종	1~3종에 속하지 않는 대부분의 면허	27,000	15,000	9,000
제 5 종	각종 배출시설의 설치, 총포소지 등	18,000	7,500	4,500

주: 「지방세법」 시행령 별표에서 제1종~제5종까지 열거하여 규정

❑ 납세의무자

○ (등록) 재산권 등 권리의 변동사항을 등기·등록 하려는 자

○ (면허) 새로 면허를 받거나 그 면허를 변경받는 자

❑ 납부시기

○ (등록) 등기등록하기 전까지 신고납부

○ (면허) 과세기준일(1.1.) 현재 각종 면허를 받은자에 대해 1.16~1.31.(정기분 보통징수), 수시분은 면허증서 교부 시 신고납부

❑ 주요 연혁

○ 1954년: 면허세를 지방세로 이관

○ 1977년: 국세인 부가가치세를 창설하며, 지방세인 유흥음식세를 국세로 이관하고, 등록세를 지방세로 이양

○ 1911년: 지방세 통·폐합 시 기존 등록세 중 취득을 원인으로 하는 부분을 제외한 나머지와 기존 면허세를 통합

– 취득을 원인으로 하는 등기, 등록은 취득세로 흡수

○ 2014년: 등록면허세율 인상

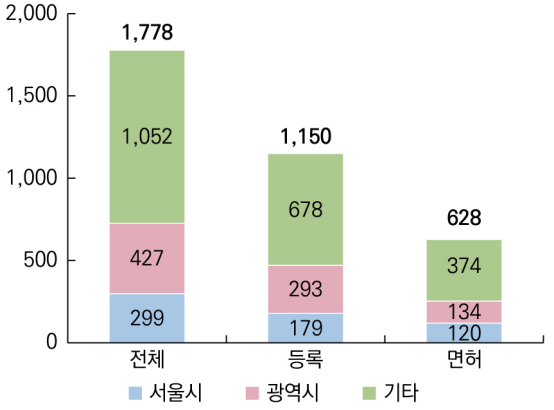
– (등록분) 1,500~90,000원 → 3,000~135,000원

– (면허분) 3,000~45,000원 → 4,500~67,500원

❑ 연간 과세인원/건수

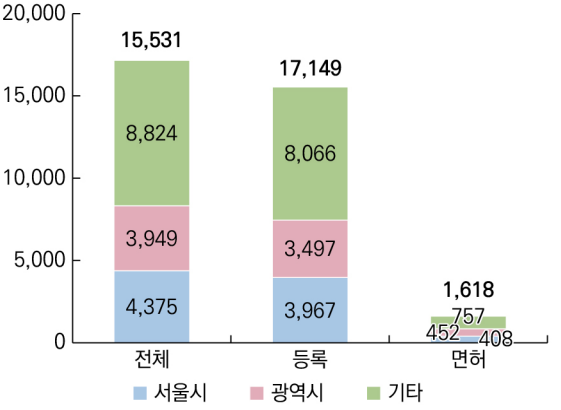
[그림 29] 등록면허세 과세인원

(단위: 만명)



[그림 30] 등록면허세 과세금액

(단위: 억원)



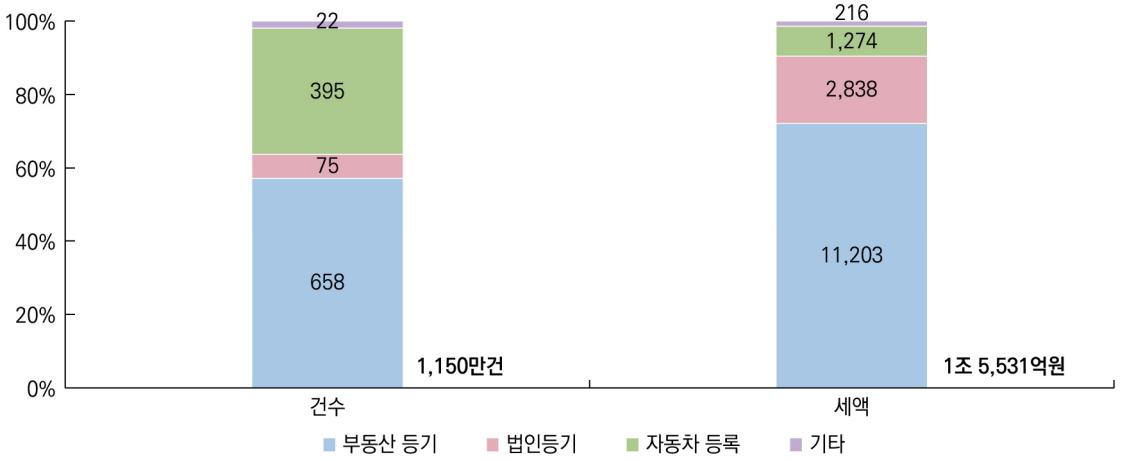
주: 1. 2016년 부과 기준
2. 세종특별자치시는 광역시에, 제주특별자치도는 기타에 포함
자료: 행정안전부 「2017 지방세통계연감」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 등록분 등록면허세 과세현황

○ 2016년 등록분 등록면허세는 과세건수와 과세금액 모두 부동산 등기(658만건, 1조 1,203억원)가 제일 큰 비중을 차지

[그림 31] 등록유형별 등록분 등록면허세: 2016년

(단위: 만건, 억원)



자료: 행정안전부「2017 지방세통계연감」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나 주민세 (일반세 / 시·군세)

❑ 소득크기에 관계없이 균등하게 주민에게 과세되는 '주민세균등분'과 환경개선·정비의 필요경비 충당을 위해 사업소에 과세되는 '재산분', '종업원분'으로 구분

○ 균등분의 경우 지방교육세(10%, 인구 50만 이상시 25%)가 함께 부과(surtax)

❑ 세율

○ 균등분: 매년 8.16~8.31. 납부

– 소득의 크기에 관계없이 균등하게 과세

① 개인: 1만원 범위내에서 자치단체별로 조례에 규정

② 개인사업자(전년도 부가가치세 과표 4,800만원 이상): 5만원

③ 법인: 자본금과 종업원수에 따라 5만원~50만원

○ 재산분: 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위해 사업주가 신고납부, 매년 7.1.~7.31. 납부

– 과세기준일(7.1.) 기준 사업소 연면적 1㎡당 250원

○ 종업원분: 매월 납부세액을 다음달 10일까지 납부

– 종업원 월 급여총액의 0.5%

❑ 주요 연혁

○ 1973년: 지방 재원 확충을 위해 시·도에 주민세, 시·군에 주민세 부가세를 신설, 본세와 부가세 비율을 2:8로 배분

○ 1976년: 주민세를 시·군세로 설치, 이후 지방자치가 시행되며 특·광역시에는 시세로, 도에는 시·군세로 설정

– 균등할(개인균등할, 법인균등할), 소득할(소득세할, 법인세할, 농업소득세할)

○ 2010년: 주민세 소득할이 지방소득세로, 사업소세 재산할이 주민세로 이관

– 주민세는 균등분과 재산분으로 구분

○ 2014년: 지방소득세의 종업원분이 주민세로 이관

– 주민세는 균등분, 재산분, 종업원분으로 구분

○ 2015년: 주민세 개인균등분에 대한 탄력세율 적용 비율 상향조정(기존 150→200%)

다 지방교육세(목적세·도세)

❑ 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정 확충에 소요되는 재원을 확보하기 위해 부과

○ 취득세액, 등록면허세액 등 7개 지방세목을 과세표준으로 하여 부과되는 부가세(surtax)

❑ 2017년 지방교육세수는 6.4조원 규모(잠정)이며, 지방세 대비 8.0%의 비중을 차지

❑ 2016년 기준 지방교육세수 6.3조원을 과표 기준으로 세분화할 경우 담배소비세분 26.3%, 취득세분 24.7%, 재산세분 20.6% 등으로 발생

[표 38] 지방교육세 세수 구성

(단위: 조원, %)

	합계	취득세분	등록면허세분	주민세분	레저세분	자동차세분	재산세분	담배소비세분
세액	6.3	1.5	0.3	0.1	0.4	1.0	1.3	1.6
비중	100	24.7	4.5	0.9	6.8	16.3	20.6	26.3

자료: 행정안전부「2017 지방세통계연감」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 주요 연혁

○ 2001년: 지방세에 부가되었던 교육세(국세)를 지방세로 전환하고, 담배소비세분 및 경주·마권세분에 대한 세율을 10%p 인상

○ 지방교육세 세율의 변천

- 2005년: 종합토지세 폐지(재산세 통합)에 따라 재산세분에 포함되어 과세
- 2011년: 등록세분이 취득세분과 등록면허세분으로 구분
- 2016년: 담배값 인상에 따라 이전의 지방교육세 수준을 유지하기 위해 세율 인하 (현행 담배소비세분 지방교육세 적용기한: 2018년 12월 31일)

[표 39] 지방교육세 세율 변천

(단위: %)

과세표준	1991	1996	2001	2005	2006	2016
등록세액(등록면허/취득세액) (자동차 등록/취득은 제외)	20	20	20	20	20	20
레저세액	20	50	60	60	40	40
균등할 주민세액 (인구 50만 이상 도시: 25)	10	10	10	10	10	10
재산세액(도시지역분 제외)	20	20	20	20	20	20
종합토지세액	20	20	20	–	–	–
자동차세액	30	30	30	30	30	30
담배소비세액	–	40	50	50	50	43.99

❑ 주요 논의사항

① 본세인 담배소비세와 관련하여, 조세귀착의 역진성 문제(저소득자가 더 많은 세금 부담하는 경향) 및 흡연자와 교육서비스 수혜대상이 불일치함에 따른 응익원칙 위배 문제

② 본세가 자동차세인 경우, 차량소유자와 교육서비스 대상자가 불일치함에 따라 역시 응익 원칙 위배 문제

③ 본세인 취득세수 관련하여, 기간 및 과세 형평성의 문제

○ 취득세와 등록면허세 등은 취득이나 등록 시점에 한 차례 부과·징수되어, 지역 내 교육서비스 제공기간과 무관하다는 문제

○ 전월세 세입자는 지역의 교육서비스를 동일하게 제공받음에도 불구하고 취득세에 의해 직접적으로 과세될 수 없다는 형평성 문제

Ⅳ 지방세 감면제도

1. 지방세 감면 개관
2. 주요 감면제도
3. 지방세 감면 관리제도

1 지방세 감면 개관

❑ 국세감면과 마찬가지로 지방세에 대해서도 비과세, 세액공제, 세액감면, 면제 등을 적용하여 우대하는 지방세 감면제도가 운용되고 있음

○ 지방세 감면은 행정안전부가 소관부처이며, 「지방세법」·「지방세특례제한법」·조례·「조세특례제한법」 등의 규정에 따라 운용

- 「지방세특례제한법」에 포함된 항목은 모두 지방세 감면제도로 집계되는 반면, 「지방세법」은 공익성·정부정책·조세형평성 등의 기준에 따라 일부 항목에 대해서만 지방세 감면제도로 관리
- 지방자치단체는 조례를 통해 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선 등에 대한 지방세 감면을 50% 범위에서 추가로 확대하여 시행가능
- 과거에는 「조세특례제한법」 상에서 등록면허세, 취득세, 재산세 등에 대한 지방세 감면이 운용되었으나, 2015년부터 「지방세특례제한법」으로 이관[42]

○ 선언적으로 국세감면율의 법정한도를 제한하는 국세감면과 달리, 지방세 감면은 일부 면제제도에 대해 85%까지만 감면을 허용하는 감면제한 규정이 있음[43]

[표 40] 지방세감면과 국세감면 비교

	지방세감면	국세감면(조세지출)
소관부처	행정안전부	기획재정부
관련 법률	「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 조례, 「조세특례제한법」	「소득세법」·「법인세법」 등 개별세법, 「조세특례제한법」
감면제도 선정기준	공익성, 정부정책, 조세형평성, 감면대상의 조세부담능력 등	특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등
관련 보고서	지방세지출보고서 (지방자치단체가 작성하여 지방의회에 제출)	조세지출예산서 (기획재정부가 작성하여 국회에 제출)
감면제한제도	지방세감면 법정한도제한 (강행 규정)	국세감면율 법정한도제한 (선언적 성격)
평가제도	주요 지방세 특례에 대한 평가 가능(실제 사례 없음)	조세특례의 사전·사후관리 (주요 항목에 대한 심층평가)

자료: 국회예산정책처 작성

42) 외국인투자, 면세유 등 일부 항목은 현재까지도 「조세특례제한법」에 따라 지방세 감면 운용
43) 정책적으로 필요성이 인정되는 학교, 국가유공자, 장애인용 자동차 등의 경우 100% 면제 적용

❑ 2016년 지방세 감면액은 12.9조원이며, 지방세 감면율*은 14.6%

$$* \text{ 지방세감면율} = \frac{\text{지방세감면액}}{\text{지방세징수액} + \text{지방세감면액}} \times 100(\%)$$

○ 지방세 징수액은 75.5조원으로 총조세 318.1조원 대비 23.7% 수준이며, 지방세 감면액은 12.9조원으로 총 감면액 50.3조원의 25.6% 수준

○ 지방세 감면율 14.6%는 국세감면율 13.4%보다 1.2%p 높음

[표 41] 지방세 감면율과 국세감면율 비교: 2016년

(단위: 억원, %)

	징수액	감면액	감면율
국세 (총조세 대비)	2,425,617 (76.3)	374,436 (74.4)	13.4
지방세 (총조세 대비)	755,317 (23.7)	128,798 (25.6)	14.6
총조세 (총조세 대비)	3,180,934 (100.0)	503,234 (100.0)	13.7

자료: 행정안전부 「2017 지방세통계연감」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 근거규정별로는 「지방세법」(7.3조원), 「지방세특례제한법」(5.1조원) 등 법률에 따른 지방세 감면액이 전체 지방세 감면액의 96.2% 차지

○ 「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」 등 근거규정을 법률에 두고 있는 지방감면액이 전체의 98.5%를 차지하는 등 지방세 감면 또한 중앙정부의 관리를 받는다고 할 수 있음

○ 지방자치단체에서 스스로 결정할 수 있는 지방조례에 의한 지방세 감면액은 1,758억원으로, 그 규모가 상대적으로 작았음

[표 42] 근거규정별 지방세 감면액: 2016년

(단위: 억원, %)

「지방세법」	「지방세특례제한법」	「조세특례제한법」	지방조례	기타	전체
73,242 (56.9)	50,609 (39.3)	3,046 (2.4)	1,758 (1.4)	143 (0.1)	128,798 (100.0)

자료: 행정안전부 「2017 지방세통계연감」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 세목별로 재산세, 취득세, 담배소비세 등의 감면액이 대부분을 차지

○ 재산세(40.1%), 취득세(37.8%), 담배소비세(14.6%)의 감면액이 전체 감면액의 92.5%를 차지

○ 지방소득세, 지방교육세, 지방소비세의 감면액은 미미한 것으로 집계되는데, 다만 개인지방소득세 공제·감면은 국세인 소득세 감면액에 일괄적으로 연동되어 지방세감면이 시행되고 있으나 통계상에서 집계되지 않고 있음

[표 43] 세목별 지방세감면 현황: 2016년

(단위: 억원, %)

취득세	지방 소득세	재산세	자동차세	지방 소비세	지방 교육세	담배 소비세	주민세	등록 면허세	지역자원 시설세	레저세	전체
48,667	4	51,689	4,874	−	1	18,801	1,894	1,422	1,278	168	128,798
(37.8)	(0.0)	(40.1)	(3.8)	(−)	(0.0)	(14.6)	(1.5)	(1.1)	(1.0)	(0.1)	(100.0)

주: 괄호( )는 전체 대비 비중(%)
자료: 행정안전부「2017 지방세통계연감」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 세원특성별로 지방세 감면액은 다음과 같은 특징을 가짐

○ 세원별로는 2016년 기준 재산과세 10.7조원, 소비과세 1.9조원, 기타 0.3조원 순

○ 취득세·재산세 등 재산과세를 통한 지방세감면 비중이 2016년 기준 80% 이상을 차지하였으며, 소비과세 감면액은 담배소비세가 대부분을 차지

[표 44] 세원특성별 지방세 감면액 추이: 2011~2016년

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	(비중)
소득과세	1,607	1,569	1,648	66	7	4	(0.0)
재산과세	156,643	137,404	147,814	113,137	107,965	106,508	(82.7)
소비과세	13,435	13,762	10,017	12,339	16,763	18,969	(14.7)
기타	1,560	1,549	1,281	4,487	5,388	3,317	(2.6)
전체	173,245	154,284	160,760	130,029	130,123	128,798	(100.0)

주: 괄호( )는 전체 대비 비중(%)
자료: 행정안전부「지방세통계연감」각 연도 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 중앙-지방간 세원 이용방식별 지방세 감면액은 다음과 같은 특징을 가짐

○ 재산과세가 대부분 세원분리형에 포함됨에 따라 동 항목의 비중이 85.4%로 컸음

○ 세원공유형의 경우 담배소비세('16년 1.9조원)가 대부분을 차지하고 나머지 항목의 지방세 감면액은 미미

[표 45] 중앙-지방간 세원이용방식별 지방세 감면액 추이: 2011~2016년

(단위: 억원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	(비중)
세원분리	158,255	139,011	149,218	117,726	113,472	109,992	(85.4)
세원공유	14,990	15,273	11,542	12,303	16,651	18,806	(14.6)
전체	173,245	154,284	160,760	130,029	130,123	128,798	(100.0)

주: 괄호( )는 전체 대비 비중(%)
자료: 행정안전부「지방세통계연감」각 연도 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 지역별로는 경기, 서울, 기타 순으로 지방세 감면액 규모가 컸으며, 지방세 감면율은 세종(18.3%), 제주(15.0%), 전남·대구·강원(14.0%) 순으로 높았음

○ 담배소비세(18,801억원)[44], 자동차세(2,293억원) 감면액의 경우 감면액이 발생한 지역을 특정하기 어려운 기타항목(21,094억원) 있음

[표 46] 지역별 지방세감면 현황: 2016년

(단위: 억원, %)

	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	세 종	경 기
징수액	180,242	46,251	29,798	40,287	16,790	16,839	19,454	4,996	192,451
감면액	24,940	5,391	4,859	6,510	2,002	2,814	1,982	1,116	27,222
감면율	12.2	10.4	14.0	13.9	10.7	14.3	9.2	18.3	12.4
	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주	기 타
징수액	18,596	20,206	31,201	18,960	22,438	35,678	47,368	13,761	–
감면액	3,026	2,752	4,477	2,979	3,640	4,902	6,663	2,429	21,094
감면율	14.0	12.0	12.5	13.6	14.0	12.1	12.3	15.0	100.0

주: 감면율은 지방세 감면율을 말하며, '지방세 감면액÷(지방세징수액+지방세 감면액)'으로 계산
자료: 행정안전부「2017 지방세통계연감」자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 2013년 이후 지방세액은 크게 증가한 반면 지방세 감면액은 감소하여, 지방세 감면율은 2011년 24.9%에서 2016년 14.6%로 하락세

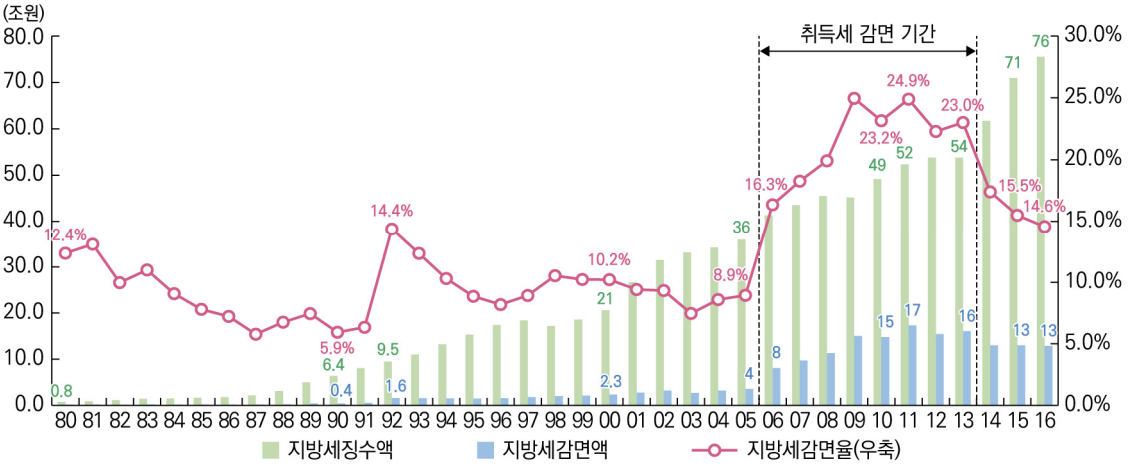
○ 지방세액은 점진적 증가 추세를 보이다가 최근 부동산경기 활성화 및 지방소비세율 인상 등으로 인해 2013년 54조원에서 2016년 76조원으로 증가

○ 지방세 감면액은 2011년 17조원에 달한 후 2016년 13조원으로 감소세를 보이며, 한시적 취득세 감면을 제외하면 2013년 이후 13조원 내외 규모 유지

44) 수출용, 주한외국군 대상 판매, 보세구역 판매 등 담배에 대해서는 담배소비세 면제

– 다만, 2006년 이후 지방세감면 증가는 한시적인 주택분 취득세감면 신설('06년 3.0조원)의 영향이 컸으며, 2014년 취득세율 인하와 함께 동 제도가 폐지되면서 감면액 감소

[그림 32] 지방세액과 지방세 감면액 추이: 1980~2016년



자료: 연도별 「국세통계연보」 및 「지방세통계연감」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 47] 취득세감면을 제외한 지방세 감면액 추이: 2006~2016년

(단위: 조원)

	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
	취득세감면 운용기간								취득세감면 폐지		
지방세 감면액(A)	8.1	9.7	11.3	15.0	14.8	17.3	15.4	16.1	13.0	13.0	12.9
취득세 감면액(B)	3.0	2.9	3.6	3.8	3.4	5.5	3.7	3.0	0.06	0.04	0.02
A－B	5.1	6.8	7.7	11.2	11.4	11.8	11.8	13.1	12.9	13.0	12.9

주: 2013년 8월 28일 취득세율 인하와 함께 취득세감면을 폐지하였으며, 2014년 이후는 이전 취득분의 사후신청사례로 발생

자료: 행정안전부 「지방세통계연감」 각 연도 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2 주요 감면제도

❑ 전체적인 지방세 감면액 규모는 집계되고 있으나, 항목별 집계는 「지방세특례제한법」에 따른 감면액에 대해서만 이루어지고 있고 「지방세법」 및 지방자치단체조례에 따른 감면액은 항목별 현황 파악이 어려움

○ 2016년 기준 전체 지방세 감면액 12.9조원 중 「지방세특례제한법」에 따른 5.1조원 감면액에 대해서만 조문별·세목별로 현황이 파악

– 「지방세법」에 따른 지방세 감면액 7.3조원은 총계 및 세목별로만 총계가 집계되고, 세부적인 감면제도의 현황은 파악이 어려움

○ 「지방세특례제한법」에 따른 전체 감면액 5.1조원 중 취득세(67.7%)와 재산세(23.6%) 등 부동산 과세특례 비중이 전체의 90% 이상을 차지

[표 48] 「지방세특례제한법」에 따른 세목별 지방세 감면액: 2016년

(단위: 억원, %)

취득세	등록 면허세	지역자원 시설세	주민세	지방 소득세	재산세	자동차세	전체
34,246	1,315	554	820	0.01	11,922	1,751	50,609
(67.7)	(2.6)	(1.1)	(1.6)	(0.0)	(23.6)	(3.5)	(100.0)

주: 괄호( ) 안은 전체 대비 비중(%)임
자료: 행정안전부 「2017 지방세통계연감」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 「지방세특례제한법」 상 감면액 규모가 큰 주요 20개 항목의 전체 감면건수는 550.3만건이며, 총 감면액 규모는 4.1조원

○ 「지방세특례제한법」 상 주요 20개 감면제도의 합계 감면액 4.1조원은 「지방세특례제한법」에 따른 감면액 5.1조원의 80.9% 수준이며, 전체 지방세 감면액 12.9조원 대비 31.8% 수준

○ 주요 감면항목은 다음과 같음(2016년 감면 기준)

– 자동차 매매업자·무역업자 등이 등록하거나 취득한 자동차·기계 등에 대한 취득세 면제가 감면액 7,038억원으로 감면 규모가 가장 큼

– 산업단지조성용 부동산 등에 대한 취득세 및 재산세 면제가 4,570억원

– 학교 및 외국교육기관에 대한 재산세·취득세·등록면허세·주민세 등의 면제(100% 적용)에 대한 감면액이 4,549억원 규모

[표 49] 「지방세특례제한법」에 따른 주요 지방세 감면제도: 2016년

(단위: 만건, 억원)

순위	법 조항	감면대상	일몰 연도	감면 건수	감면 금액	주요 세목 (감면액)
1	§68	매매용 및 수출용 취득 중고 자동차 등에 대한 감면	2018	128.1	7,038	취득세(6,999), 자동차세(39)
2	§78	산업단지 취득 부동산	2019	4.0	4,570	취득세(3,710), 재산세(861)
3	§41	학교 및 외국교육기관 면제	-	5.9	4,549	재산세(3,140), 취득세(577) 등
4	§31	임대주택 등 감면	2018	171.0	4,436	취득세(3,275), 재산세(1,005)
5	§50	종교단체·향교 면제	-	33.7	3,105	재산세(2,039), 취득세(822)
6	§74	도시개발사업 부동산 감면	2019	1.4	2,252	취득세(2,252)
7	§17	장애인용 자동차 감면	2018	93.7	1,984	자동차세(1,141), 취득세(843)
8	§57의2	기업합병·분할 등 감면	2018	21.9	1,902	취득세(1,642), 등록면허세(260)
9	§76	택지개발용 토지 감면	2019	0.4	1,853	재산세(994), 취득세(859)
10	§67	교환자동차 취득세 면제	-	47.3	1,254	취득세(1,247), 자동차세(7)
11	§66	항공운송사업 과세특례	2018	8.4	1,085	취득세(1,085), 등록면허세(0.1)
12	§58의3	창업중소기업 감면	2020	1.6	990	취득세(953), 재산세(27) 등
13	§85의2	지방공기업 감면	2019	0.7	945	취득세(594), 재산세(328) 등
14	§64의2	선박등록특구 등록 국제선박에 대한 취득세 등 경감	2016 (폐지)	0.3	847	취득세(804), 재산세(43)
15	§6	자경농민의 농지 등 감면	2020	8.9	829	취득세(826), 등록면허세(3)
16	§58의2	지식산업센터 등 감면	2019	2.6	699	취득세(671), 재산세(27)
17	§65	항공운송사업 과세특례	2018	0.1	696	취득세(527), 재산세(169)
18	§47의2	녹색건축 인증 건축물 감면	2018	15.8	677	취득세(656), 재산세(21)
19	§22의2	다자녀 양육가구 취득 자동차	-	4.5	635	취득세(635)
20	§81	이전공공기관 부동산 감면	2019	0.3	606	등록면허세(319), 취득세(232) 등
주요 20개 지방세특례항목 감면실적				550.3	40,950	취득세(29,208), 재산세(8,708) 등

주: 감면제도 중 세부내역별로 일몰연도가 다른 경우, 주요 항목의 일몰연도를 기준으로 하여 표기

자료: 행정안전부 「2017 지방세통계연감」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3 지방세 감면 관리제도

가 총괄

❑ 지방세 감면은 국세 감면과 마찬가지로 법률에 따라 다양한 관리제도가 운용되고 있으나, 지방세 평가체계는 국세감면에 비해 미흡

○ 우리나라 국세감면제도는 매년 조세지출예산서가 발간되고 사전·사후 평가관리가 상시적으로 이루어지는 등 다른 나라에 비해 관리제도가 발달된 편[45)]

○ 지방세 감면 관리제도의 경우, 법률에 지방세감면건의서·지방세감면평가서·지방세지출보고서의 작성, 주요 지방세 특례에 대한 사전·사후 평가규정 마련 등 다양한 관리제도 근거 규정을 두고 있음

– 지방세 특례 사전·사후 평가체계의 경우, 법률로 규정되어 있으나 실질적인 운용이 이루어지고 있는 것은 아님

○ 다만, 선언적으로 국세감면율의 법정한도를 제한하는 국세감면과 달리, 지방세 감면은 일부 면제항목에 대해 85%까지만 감면을 허용하는 강행 규정 적용

– 정책적으로 필요성이 인정되는 지방세 감면제도는 100% 면제

[표 50] 지방세감면과 국세감면의 관리제도 비교

	지방세감면	국세감면(조세지출)
의회제출	지방세지출보고서 (지방자치단체가 작성하여 지방의회에 제출)	조세지출예산서 (기재부가 작성하여 국회 제출, 예산안 부수서류)
행정부처의견	각 부처에서 지방세감면 건의서 및 평가서를 행정안전부에 제출	각 부처에서 조세지출 건의서 및 평가서를 기획재정부에 제출
현황집계	총계 합산: 지방세통계연감 지자체별: 지방세지출보고서	조세지출예산서
평가	주요 지방세 특례에 대한 평가 가능(실제 사례 없음)	조세특례의 사전·사후관리 (주요 항목에 대해 매년 심층평가 및 예비타당성조사 수행)
감면제한	지방세감면 법정한도제한 (강행 규정)	국세감면율 법정한도제한 (선언적 성격)

자료: 국회예산정책처 작성

45) 국회예산정책처, 「조세지출제도 국내외 동향 및 시사점」, 경제현안분석 제89호, 2015.9.

나 지방세특례의 사전·사후관리

❑ 지방세 특례는 국세 특례와 마찬가지로 사전·사후 관리규정을 법률에 명시하고 있으나, 실제 운용은 국세에 비해 엄격하지 않은 것으로 보임

○ 지방세 특례 제도의 관리는 「지방세특례제한법」 제181조(지방세 특례의 사전·사후관리)에 따라 운용

○ 주요 관리제도는 다음과 같음

- (지방세특례 기본계획) 행정안전부는 매년 2월 말까지 지방세 특례 및 그 제한에 관한 기본계획을 수립하고 지방재정부담심의위원회 및 국무회의 심의를 거침
- (지방세감면건의서) 중앙행정기관은 지방세 감면을 하려는 경우 감면사유, 세목, 세율, 감면기간, 사업계획서 등을 적은 건의서를 매년 3월 31일까지 행정안전부장관에게 제출
- (지방세감면평가서) 중앙행정기관은 지방세 감면의 효과분석 및 존치 여부 등에 대한 의견서를 매년 3월 31일까지 행정안전부장관에게 제출
- (지자체 의견 청취) 행정안전부는 지방세감면건의서 및 지방세감면평가서에 대해 각 지방자치단체의 의견을 수렴
- (평가) 행정안전부는 주요 지방세 특례에 대해 평가를 시행하는 것이 가능하며, 일정금액 이상인 지방세 특례를 신규 도입하는 경우 조세 관련 전문기관에 예비타당성 평가를 실시해야 함

[표 51] 지방세특례의 사전·사후 관리제도

기간	주요제도
2월말	지방세특례 기본계획(행정안전부)
3월말	지방세감면건의서, 지방세감면평가서 (중앙행정기관 → 행정안전부)
~	지방자치단체에 대한 의견 청취, 필요시 평가(기존제도 심층평가, 신규제도 예비타당성평가)
8월	지방세 관련 법안 입법예고(행정안전부)
10월	지방세 관련 법안 국회제출(행정안전부)

자료: 국회예산정책처 작성

다 지방세지출보고서

❑ 각 지방자치단체는 행정안전부가 제시한 형식에 따라 지방세지출보고서를 매년 지방의회에 제출 의무화

○ 「지방세특례제한법」 제5조에 따라 지방자치단체에서 지방세지출보고서를 작성하여 매년 지방의회에 제출

○ 행정안전부에서 정한 방식에 따라 총괄·기능별·세목별로 통계를 집계하고 세부내역을 공개하며[46], 지방세 감면액은 직전 회계연도의 실적과 해당 회계연도의 추정금액 등 2개년에 대해서 작성

○ 다만, 행정안전부 지방세통계연감에는 「지방세특례제한법」에 따른 지방세감면항목을 중심으로 세부내역이 공개되고 있으나, 조세지출보고서는 「지방세법」과 「지방세특례제한법」 등에 따른 전체 지방세감면항목을 모두 나열

[표 52] 지방세지출보고서와 조세지출예산서 비교

	지방세지출보고서	조세지출예산서
소관부처	행정안전부	기획재정부
작성주체	각 지방자치단체 (기초, 광역)	기획재정부
집계대상	지방세 감면	국세 감면
감면액 작성기간	직전연도, 당해연도 등 2개년	직전연도, 당해연도, 차기연도 등 3개년
보고서 구성	1. 전체 개요 - 총괄, 기능별, 세목별 현황 - 주요 증감사유별 분석 2. 항목별 세부내역 - 기능별, 세목별	1. 조세지출예산제도의 개요 - 의의, 정의, 유형 등 2. 연도별 조세지출 개요 - 현황, 주요증감 항목 등 3. 연도별 조세지출 분석 - 예산분류기준별, 세목별, 감면방법별, 「조세특례제한법」 분류기준별, 수혜자별 현황 - 주요항목 현황 4. 조세지출 정비 현황 5. 항목별 세부내역 -「조세특례제한법」 기능별, 세목별

자료: 국회예산정책처 작성

46) 광역지방자치단체인 광주광역시 지방세지출보고서와 기초자치단체인 의왕시 지방세지출보고서 참고

라 지방세감면 법정한도제도[47]

(1) 제도 현황

❑ 2012년 지방세 감면을 제한하기 위해 법정한도제도가 도입되었으나, 제도준수가 어려워지자 적용시점을 2015년에서 2017년으로 2년 유예

○ 지방세 감면율의 법정한도를 제한하는 제도[48]가 2011년 8월 「지방재정법」 제28조의2에 신설되었으며, 구체적인 사항은 시행령(제35조의7)에 위임

– 국세감면율 법정한도제도(직전 3년 국세감면율 평균 + 0.5%p) 참고

○ 최초 지방세 감면율 법정한도는 2015년 15%로 설정되었으나, 2015년 당시 이를 준수하기 어려워지자 제도적용을 2년 유예하여 2017년부터 15% 적용

○ 2017년부터 지방세 감면율 법정한도제도가 시행되었는데, 2018년 4월 현재 2016년 지방세 감면액 실적만 집계되었고, 2017년 실적은 올해 10월 발표 예정

[표 53] 지방세감면 법정한도제도 추이

(단위: %)

	지방세 감면율 1)	지방세감면 법정한도(시행령 개정일)	
		신설(2012.1.31.) 2)	개정(2015.10.6.)
2015	15.5	15%	(2년 유예)
2016	14.6	’15년 감면율 + 0.5%p	(2년 유예)
2017		’15~’16년 감면율 평균 + 0.5%p	15%
2018		직전 3년 감면율 평균 + 0.5%p	’17년 감면율 + 0.5%p
2019			’17~’18년 감면율 평균 + 0.5%p
2020			직전 3년 감면율 평균 + 0.5%p

주: 1) 연도별 행정안전부 「지방세통계연감」 실적자료를 바탕으로 계산
2) 지방세감면 법정한도제도는 2011년 8월에 법률로 개정되었으나, 구체적인 시행방안을 포함한 시행령은 2012.1.31.에 신설. 다만, 제도는 2015년부터 적용

자료: 국회예산정책처 작성

(2) 향후 과제① 자료 집계의 시차 단축

❑ 개별 지방자치단체에 대해서는 당해연도 지방세 감면율 파악이 가능하나, 자료 집계의 시차로 인해 전국단위 지방세 감면율은 파악이 어려움

47) 채은동, “지방세 비과세·감면 관리 현황 및 개선 방안”, 「NABO 추계&세제 이슈 제2호(통권)」, 2018.1.18., 43~46쪽 참조하여 재작성

48) 「지방재정법」 제28조의2(지방세 감면의 제한 등) ①행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도의 지방세 징수결산액과 지방세 비과세·감면액을 합한 금액에서 지방세 비과세·감면액이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

○ 지방자치단체는 2017년 말 지방세지출보고서를 통해 2017년 지방세 감면율 추정치를 지방의회에 보고하나, 동 수치는 담배소비세 감면액의 지역구분 불가로 과소집계 가능성이 있어서 15% 제한제도 달성이 쉬울 것으로 보임

- 광주시(8.4%), 의왕시(11.2%) 등

○ 전국단위 지방세 감면액은 추정치가 집계되지 않고, 행정안전부가 2018년 10월에 「지방세통계연감」을 통해 2017년 감면실적 발표

❑ 지방세 감면율 법정한도제도는 전체 감면액 규모를 통제하는 방안이나, 적시에 지방세 감면율을 파악할 수 없어 제도의 실효성이 부족

○ 동 제도는 전체 감면액의 규모를 통제하려는 취지로 도입

- 지방세 감면액의 대부분이 법률에 근거하여 운용

○ 지방세 감면에 대한 일몰연장 등의 심사가 이루어지는 시점에서는 당해연도 지방세 감면율을 파악하기 어려워, 법정한도제도는 실효성을 담보하기 어려움

○ 국세감면율의 경우, 조세지출예산제도가 시행되어 기획재정부가 당해연도와 다음연도의 국세감면액과 국세감면율을 각각 추정하여 발표

- 2017년 기준 국세감면율 추정치 13.3% < 국세감면율 법정한도 14.4%

(3) 향후 과제② 개인지방소득세 공제·감면액 포함 집계

❑ 또한, 개인지방소득세 공제·감면액은 지방세 감면액에 미포함되는 등 지방세 감면율 법정한도제도가 효과적으로 운용되기 어려운 실정

○ 지방소득세는 과거 소득세 및 법인세의 10%가 과세되는 부가세(surtax)로 운용되다가, 2014년 이후 소득세·법인세 과표를 이용하는 독립세로 전환

- 지방소득세율(국세의 10분의 1): 개인(0.6~4.2%), 법인(1.0~2.5%)

○ 개인지방소득세 공제·감면은 「지방세특례제한법」 규정에도 불구하고, 국세인 소득세 감면액에 일괄적으로 연동되어 현재 지방세 감면액으로 미집계

- 법인지방소득세는 법인세 공제·감면 중 중소기업 특별세액감면, R&D비용세액공제 등 일부만 적용하는 반면, 개인지방소득세는 「지방세특례제한법」 제167조의2에 따라 2019년 말까지 모든 국세 소득세 공제·감면제도에 대해 감면 적용(국세 감면액의 10% 규모)

○ 지방소득세 감면액은 2016년 4억원으로 공식집계

❑ 개인지방소득세 공제·감면액을 지방세 감면액에 포함하여 운용할 필요
(지방세 감면율은 2016년 기준, 미포함 시 14.6% → 포함 시 15.7%)

○ 소득세 공제·감면액의 10%를 2019년 12월 31일까지 개인지방소득세에도 적용하는데, 국세인 조세지출예산서 자료를 이용하여 간접추계[49]

○ 개인지방소득세 세액공제·감면액은 2015년[50]과 2016년 각각 약 1.2조원 규모로 추정되며, 이를 고려한 2016년 지방세 감면액은 14.1조원

○ 정부기준 지방세 감면율은 2016년 14.6%로 2017년 법정한도(15%)를 만족하는 것으로 보이나, 개인지방세소득세 감면분 고려 시 15.7%로 증가

[표 54] 개인지방소득세 공제감면액을 고려한 지방세 감면액 추이: 2010~2016년

(단위: 억원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
지방세액	491,598	523,001	539,381	537,789	617,250	709,778	755,317
지방세 감면액	148,106	173,320	154,286	160,759	130,029	130,123	128,798
지방세 감면율 1)	23.2	24.9	22.2	23.0	17.4	15.5	14.6
개인지방소득세 공제·감면액 추정치 2)						11,744	12,221
(수정) 지방세 감면액 3)	148,106	173,320	154,286	160,759	130,029	141,867	141,019
(수정) 지방세 감면율 3)	23.2	24.9	22.2	23.0	17.4	16.7	15.7

주: 1) 지방세 감면율 = 지방세 감면액 ÷ (지방세액 + 지방세 감면액)
2) 현재 집계되고 있지 않는 개인지방소득세 감면분에 대해, 조세지출예산서 자료를 이용하여 계산. 2014년 귀속분(2015년 연말정산 신고)부터 독립세로 전환한 점 감안
3) 미집계되는 개인지방소득세 감면분을 포함한 금액 및 비율
자료: 행정안전부 「지방세통계연감」 각 연도 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

49) 개인지방소득세 공제·감면액 = (소득세 전체 감면액 - 소득공제 - 근로장려금·자녀장려금) × 10%
50) 지방소득세가 독립세로 전환하여 최초 적용된 2014년 귀속소득은 다음해에 연말정산 및 소득신고를 함에 따라 공제감면액이 2015년부터 발생

V

주요국의 지방세제

1. 중앙 – 지방 정부간 세원의 분리: 미국의 정부수준별 지방세구조
2. 중앙 – 지방간 세원의 공유: 독일의 공동세
3. 자체적 세원 발굴: 일본의 지방자치단체 세목신설권

1 중앙 - 지방 정부간 세원의 분리: 미국의 정부수준별 지방세 구조

가 개관

❑ 미국은 50개주의 연방국가로서, 정부 수준도 상대적으로 많고 지방정부에 재정권한 등의 이양비중이 높은 편

○ 2016년 기준, 미국의 주정부와 지방정부의 세수입은 43.3%(각각 25.4%, 17.9%)로 한국 지방정부의 세수입 비중 23.7%와 비교시 높은 편

❑ 지방정부(주정부 포함)의 세원비중은 재산과세 - 소비과세 - 소득과세의 순으로 우리나라와 동일

○ 주정부는 소비과세(55.8%)와 소득과세(42.1%)에 주로 의존하는 반면, 지방정부는 재산과세(69.2%)와 소비과세(24.4%)에 의존하는 경향

– 한국의 지방자치단체는 재산과세(46.3%)를 중심으로 하되, 소비과세(24.8%)와 소득과세(17.7%)도 상당부분을 차지

[표 55] 미국의 세수입 비교: 2016년

(단위: 십억달러, 십억원, %)

	미국						한국			
	연방정부		주정부		지방정부		중앙정부		지방자치단체	
	세수입	비중	세수입	비중	세수입	비중	세수입	비중	세수입	비중
합계	2,088.2 [56.7]	100.0	937.2 [25.4]	100.0	658.2 [17.9]	100.0	242,562 [76.3]	100.0	75,532 [23.7]	100.0
A. 소득과세	1,929.4 [81.5]	92.4	394.8 [16.7]	42.1	42.1 [1.8]	6.4	121,127 [90.1]	49.9	13,376 [9.9]	17.7
- 개인소득세	1,571.5	75.3	345	36.8	31.9	4.8	68,605	28.3	7,106	9.4
- 법인소득세	357.9	17.1	49.8	5.3	10.2	1.5	52,522	21.7	6,270	8.3
B. 소비과세	137.9 [16.8]	6.6	523.1 [63.7]	55.8	160.4 [19.5]	24.4	102,439 [84.5]	42.2	18,758 [15.5]	24.8
C. 재산과세	20.9 [4.2]	1.0	19.3 [3.9]	2.1	455.7 [91.9]	69.2	14,849 [29.8]	6.1	34,971 [70.2]	46.3
- 보유세	0	–	11.2	1.2	450.5	68.4	1,534	0.6	11,561	15.3
- 거래세	0	–	0	–	0	–	7,965	3.3	23,410	31.0
- 상속·증여세	20.9	1.0	4.7	0.5	0.6	0.1	5,350	2.2	0	–
D. 기타	0	–	0	–	0	–	4,147	1.7	8,427	11.2

주: 1. 사회보장기여금(미국 1조 1,628억달러, 한국 112조 6,280억원)는 제외
2. [ ]은 사회보장기여금을 제외한 세수입 내의 비중을 의미

자료: OECD tax database (https://stats.oecd.org/) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나 소비세제

❑ 미국은 OECD국가 중 부가가치세를 도입하지 않은 유일한 국가로, 부가가치세제 대신 판매세(Retail Sales Tax) 형태의 일반소비세를 주로 주정부 단위로 운영

○ 판매세는 최종생산물의 판매자만이 세금을 납부하는 형태로, 세금부담주체가 소비자라는 점에서는 부가가치세와 동일하지만, 중간단계의 판매자가 세금을 내지 않는다는 점에서 차이

○ 다만, 주 외에서 매매하고 주 내에서 사용하는 경우 판매세의 단점을 보완할 수 있는 사용세(use tax)를 병행하여 운영

❑ 일반소비세의 세율은 과세 시, 2.9%(콜로라도주)~7.0%(캘리포니아주) 수준

○ 5개 주정부는 일반소비세를 과세하지 않음(알래스카, 델라웨어, 몬태나, 뉴햄프셔, 오리건)

❑ 개별소비세의 세율은 일반소비세율과 각종부담금 등을 감안할 경우, 휘발유 기준, 연방세는 18.5%인 반면, 주정부 유류세는 8.0%(알래스카주)~50.5%(펜실베이니아주) 수준

○ 담배세의 경우 연방세는 1갑당 1.01달러인 반면, 주정부 담배세는 평균 1갑당 1.36달러 수준(미국세정관리자연합회, 2016)

❑ 연방정부는 개별소비세, 주정부와 지방정부는 일반소비세로 이원화하여 운영함에 따라 소비과세 중 16.8%는 연방정부가, 63.7%는 주정부, 19.5%는 지방정부가 징수

❑ 38개의 지방정부가 일반소비세를 과세하는데, 대부분 주정부가 이를 통합징수하여 지방정부에 배분하는 형태로 운영

○ 유류, 담배, 주류 등에 대한 개별소비세는 주로 주정부에서 징수하고, 공공서비스 사용은 주정부와 지방정부가 골고루 징수하는 추세

[표 56] 소비세제 세수입 현황: 주정부 vs. 지방정부

(단위: 백만달러, %)

	일반	개별			
		유류	주류	담배	서비스
주정부	254,154	40,089 (15.8)	6,058 (2.4)	17,858 (7.0)	14,356 (5.6)
지방정부	72,911	1,321 (1.8)	560 (0.8)	396 (0.5)	14,284 (19.6)

자료: U.S. Census Bureau, 2013 Census of Governments: Finance - Surveys of State and Local Government Finances를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다 재산세제

❑ 재산과세는 지방정부(91.9%)가 주로 세원으로 활용하고 있어, 우리나라 지방정부(70.2%)보다 의존도가 편중

○ 재산세 산정 시 우리나라의 공정시장가격비율에 해당하는 형평조정율(equalization rate)을 적용하는 주가 있는가 하면, 공정시가의 산정주기가 매우 길거나(선택형, 뉴욕 등), 판매 시 재평가하거나(제한형, 캘리포니아 등), 주기적으로 하는(의무형, 코네티컷 등) 등 다양하게 이루어짐

❑ 재산세 세율은 대체로 비례세율로 실효세율은 0.28%(하와이주)~2.38%(뉴저지주) 수준으로 조사(미국조세협회, 2015.8.)

❑ 상속세의 경우 연방상속세 중심으로 운영되고 있으나, 일부(20개) 주와 지방에서는 별도로 운영

○ 상속세의 경우, 유산세를 채택한 주는 14개, 유산취득세를 채택한 주는 4개, 그 외 2개로 분류

○ 증여세는 코네티컷주(세율: 7.2~12%)를 제외하고는 모두 과세하지 않음

[표 57] 미국의 주(50개) 상속·증여세 현황

(단위: 개, %)

	상속세				증여세
	과세			비과세	과세[4]
	유산세[1]	유산취득세[2]	혼재[3]		
주정부	14 (28)	4 (8)	2 (4)	30 (60)	1

주: 1) 코네티컷, 델라웨어, 하와이, 메인, 메릴랜드, 매사추세츠, 미네소타, 뉴저지, 뉴욕, 오리건, 로드 아일랜드, 테네시, 버몬트, 워싱턴
2) 아이오와, 켄터키, 네브래스카, 펜실베이니아
3) 메릴랜드, 뉴저지
4) 코네티컷
1. ( )는 전체 50개 주 중 차지하는 비중

자료: 美세정관리자연합회(Federation of Tax Administrators) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

라 소득세제

❑ 연방정부는 누진세율의 소득세제를 지닌데 반하여, 주정부는 개인소득세의 경우 8개 주(16%), 법인소득세의 경우 31개 주(62%)에서 비례세율 채택

○ 개인이나 기업 유인을 통한 경제성장 목적으로 개인소득세(7개 주) 또는 법인소득세(4개 주)를 과세하지 않는 주도 존재

○ 한편, 지방정부의 경우 대부분 소득세를 과세하지 않는 추세[51)]

❑ 주정부 개인소득세의 경우 대부분 누진세율인데, 최고세율 기준, 현재 2.9%(노스다코타주)~12.3%(캘리포니아주) 수준이며, 중간값은 6.9%임

○ 비례세율의 경우 3.07%(펜실베이니아주)~5.499%(노스캐롤라이나주) 수준임

❑ 주정부 법인소득세의 경우 대부분 비례세율인데, 3.0%(노스캐롤라이나주) ~ 9.99%(펜실베이니아주) 수준임

○ 누진세율의 경우 최고세율 기준, 4.31%(노스다코타주)~12.0%(아이오와주) 수준임

❑ 일부 주에서는 연방소득세액을 주정부 소득세 납부시 세액공제하는 경우가 있어 주정부 소득세와 연방소득세간 세원공유방식을 일부에서는 사실상 운영하고 있음(개인소득세 6개 주, 법인소득세 4개 주)

○ 연방소득세 납부시에는 주정부 및 지방정부 소득세와 판매세 중 선택하여 세액공제 받을 수 있음

[표 58] 미국의 주(50개) 소득세 현황

(단위: 개, %)

	과세		비과세[1)]	연방소득세 공제 적용
	누진세율	비례세율		
개인소득세	35 (70)	8 (16)	7 (14)	6
법인소득세	15 (30)	31 (62)	4 (8)	4

주: 1) 네바다, 텍사스, 워싱턴, 와이오밍(이상 개인·법인소득세 모두 없음), 알래스카, 플로리다, 사우스다코타(이상 개인소득세 없음)

1. ( )는 전체 50개 주 중 차지하는 비중

자료: 美세정관리자연합회(Federation of Tax Administrators) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

51) 개인소득세만 있는 주: 알라배마, 인디애나, 아이오와, 캔자스, 메릴랜드, 미시간
개인법인소득세 모두 있는 주: 델라웨어, 켄터키, 미주리, 뉴욕, 오하이오, 오리건, 펜실베이니아

2 중앙 - 지방간 세원의 공유: 독일의 공동세

❑ 독일에서 국가사무는 원칙적으로 각 주(州)의 권한에 속함[52)]

○ 입법권이나 외교·통상·국방 등 국가 공통적 사무는 연방정부가, 교육·사법·경찰 등 행정업무는 주정부가 우선권을 가짐

❑ 세목별 과세권을 주와 지방자치단체, 연방이 나누어 가지고 있는데 소득·법인·부가가치세 3개 주요세목은 연방과 지방이 재원을 부분 공유하는 공동세로 지정하고 있음

○ 과세권이 주에 있는 세목이라 하더라도 과세표준과 세율 등을 정하는 세법의 입법권은 연방의회에 있음

○ 독일 연방헌법에 의해 소득세, 법인세는 1949년부터, 부가가치세는 1969년부터 공동세로 지정됨

[표 59] 독일의 과세 체계

	주요 세목
공동세	법인세, 소득세(근로소득, 이자소득), 부가가치세
연방세	보험세, 담배세, 커피세, 샴페인세, 전기세, 자동차세, 항공세 등
주세	재산세, 상속세, 부동산취득세, 경마 및 복권세, 소방세 등
자치단체 (게마인데세)	영업세, 부동산세

자료: 이동식, 「지방세원 확대를 위한 공동세제도 활용방안」, 한국지방세연구원, 2015.8.

❑ 연방헌법은 연방국가 일체성 확보 원칙 하에서 지방재정조정 목적으로 공동세의 배분비율을 다음 표와 같이 42~50%까지 정하고 있음

○ 일부 주는 경제적 사정이 좋아서 많은 세수를 거둘 수 있는 반면, 다른 주는 경쟁력이 취약하여 세수 확보가 어려울 수 있으나 국가적 공공서비스에 대한 요구는 모두 동일

○ 독일은 우리나라의 지방교부금과 같은 재정조정제도는 채택하고 있지 않음

52) 독일기본법 제30조(연방과 주의 권한분배) 국가적인 권능의 집행과 국가적인 임무의 실행은, 기본법이 다르게 정하거나 허용하지 않는 한, 주의 사항이다(보충성의 원칙).

[표 60] 독일의 공동세 배분비율

(단위: %)

공동세	연방	주	지방정부
근로소득세 원천징수 및 소득세 신고납부분	42.5	42.5	15
금융소득세 원천징수분 (이자소득세)	44	44	12
법인세	50	50	–
부가가치세	필요에 따라 변경(2015년 기준)		
	53.5	44.5	2.0

자료: 하능식, '독일과 오스트리아의 공동세제도 운영사례와 시사점', 「2017년 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」, 2017. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

❑ 소득세와 법인세에 있어서는 연방-지방간 배분만 일어나나, 부가가치세에 대해서는 주(州)간 세수 재배분을 실시

○ 평균세수 이상을 받는 주가 국가 평균 이하의 세수를 거두는 주에 세수를 재배분하여 평균치로 각 지방자치단체의 재정수준을 조정하는 원리

○ 제 1 단계는 부가가치세를 연방과 주에 배분하는 비율을 정하는 수직적 배분 단계로서 경제상황 및 연방과 주의 재정수지상황을 고려함

– 「연방과 주 간의 재정조정에 관한 법률」에 의해 배분비율은 연도별로 탄력적으로 정해짐

○ 제 2 단계는 부가가치세의 주간 배분 단계로서 부가가치세의 25%는 우선적으로 부가가치세를 제외한 1인당 주세[53] 수입이 전체 주평균 97% 미만인 주와 이상인 주로 구분하여 산식에 따라 배분함

– 부가가치세 주정부 몫의 75%는 인구비례로 모든 주에 배분함

○ 제 3 단계는 주정부간 재정조정으로 각 주의 '과세력측정치'가 '조정액측정치'를 초과하면 교부금을 납입하고 하회하면 교부금을 수령함

– 과세력측정치는 주의 세수추계액에 기초정부세수추계 합계액의 64%를 가산한 것이며, 조정액측정치는 각 주의 재정수요의 크기를 상대적으로 측정한 것임

– 순위역전 금지 원칙에 의해, 각 주 간의 재정수준을 동일하게 만드는 것이 아니라 주 간의 격차를 줄이는 데 초점을 둠

○ 제 4 단계는 연방보충교부금 배분단계로서 연방에서 주정부로의 연방보충교부금은 일반적인 재정력 부족분 보충을 위한 '일반연방보충교부금'과 특별수요 보상을 위한 '특별수요연방보충교부금'으로 구분됨

53) 소득세·법인세 및 영업세의 주 배분 몫, 상속세 등 주(州)세

- 일반연방보충교부금은 주간 재정조정을 하고 재정력이 조정액 측정치의 99.5%에 미달하는 부분의 77.5%를 교부함
- 연방보충교부금은 공동세 부가가치세의 연방배분 몫을 재원으로 함에 따라 추가적인 지방세 배분의 역할을 하고 있음

[표 61] 독일 공동세제도의 기능

단계별 조정기능		수직적 조정	수평적 조정
제 1 단계	부가가치세의 수직배분조정 (연방과 주의 배분비율 조정)	○	×
제 2 단계	부가가치세의 주간배분조정 (75% 인구비례, 25% 우선배분)	×	○
제 3 단계	주간 재정조정 (협의의 수평적 재정조정)	×	○
제 4 단계	연방보충교부금 (일반보충교부금, 특별보충교부금)	○	○

자료: 하능식, '독일과 오스트리아의 공동세제도 운영사례와 시사점', 「2017년 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」, 2017.

3 자체적 세원 발굴: 일본의 지방자치단체 세목신설권

가 법정외세

❑ 세목신설의 법적근거

○ 법정외세는 지방세법에서 규정된 세목 이외에 지방자치단체가 조례에 의해 창설할 수 있는 세목으로 일본 헌법을 본원적 근거로 볼 수 있음

– 「헌법」 제84조는 "새로운 조세를 부과하거나 현행의 조세를 변경하려면 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의하여야 한다"고 규정하고 있어 법률이 정하는 조건에 따라 새로운 세목(조세)을 설정할 수 있도록 허용

○ 「헌법」 제84조의 규정에 의해 지방자치단체는 지방세 관련 법률인 지방세법의 위임에 따라 자치법규인 조례에 의해 세목을 신설할 수 있으며, 일반적으로 지방세법에서 규정된 세목은 법정세(法定税)라 불리고 그 이외에 조례에 의해 규정된 세목은 법정외세(法定外税)로 칭함

○ 법정외세의 신설이나 변경을 위해서는 총무대신(總務大臣, 우리나라의 행정안전부 장관에 해당)과 협의를 하여 총무대신의 동의를 받아야 함

– 일본 「지방세법」 제4조제3항 및 제6항에서는 광역자치단체의 도부현세(道府県税)의 법정외세와 동법 제5조제3항·제5항 및 제7항 기초자치단체의 시정촌세(市町村税)의 법정외세 등을 조례로 설치할 수 있도록 근거규정이 마련되어 있음

❑ 법정외세의 연혁

○ 1940년: 중앙정부의 허가(허가제)에 의한 법정외독립세(法定外独立税)가 창설되면서 시작되었음[54)]

○ 1950년: 지방세법 제정에 의한 허가제의 법정외보통세(法定外普通税)도입으로 현행 법정외세의 원형이 됨

○ 2000년: 지방세법이 개정되어 종전 자치대신(自治大臣)에 의한 허가제를 동의(同意)를 필요로 하는 협의제로 전환함과 동시에 법정외목적세(法定外目的税) 창설

○ 2004년: 기존의 법정외세의 변경(세율 인하, 폐지 등)에 대해 총무대신의 협의는 불필요하고, 세수의 비율이 높을 것으로 예상되는 납세의무자가 존재하는 경우 조례 제정 전에 의회에서 납세의무자의 의견을 청취하는 절차가 마련됨

54) 時任敦, 「法定外税の導入に際し検討を要する諸事項についての一考察」, 平成28年度市町村課研修生卒業研究報告書, 2017. 3., pp.1~2 이하도 참조

❑ 법정외세의 신설 절차

○ 법정외세를 신설하려는 지방자치단체는 총무대신과 협의를 하여 총무대신의 동의를 받아야 함[55]

○ 지방자치단체로부터 협의요청이 있는 경우 총무대신은 다음의 경우를 제외하고 지방재정심의회의 의견청취를 거쳐 동의를 해야 함

- 국세 또는 다른 지방세와 과세표준이 같거나 주민의 부담이 현저하게 과중하게 되는 경우
- 지방자치단체 간에 재화의 유통에 중대한 지장을 주는 경우
- 기타 국가 경제시책에 비추어 적당하지 않은 경우

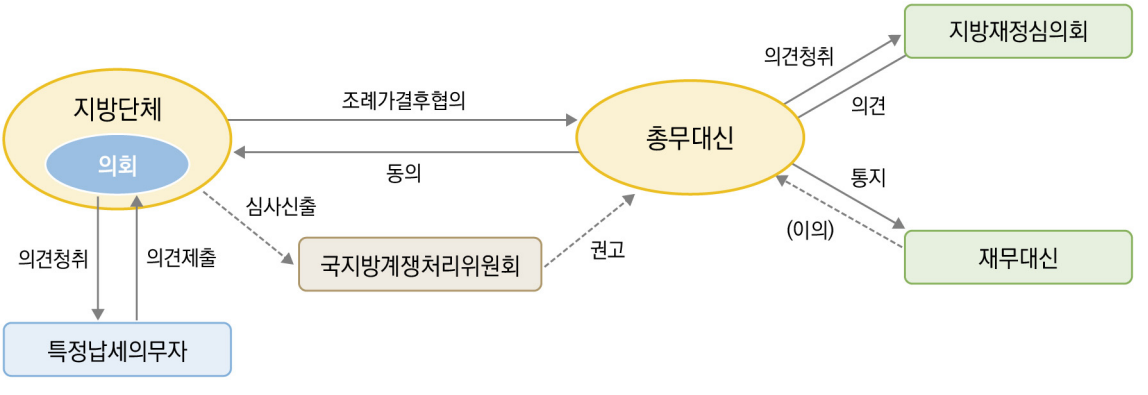
○ 지방자치단체에서 법정외세를 창설하는 경우 해당 법정외세의 납세액이 전체 납세자의 납세액 총액 1/10을 계속적으로 초과할 것으로 예상되는 특정 납세의무자가 있다면 의회에서 조례를 제정·개정할 때에 그 납세의무자의 의견을 청취해야 함

○ 총무대신은 지방자치단체로부터 법정외세의 신설 등에 대한 협의를 받으면 그 내용을 재무대신(財務大臣, 우리나라의 기재부장관)에게 통보해야 하고, 재무대신은 법정외세의 신설에 관해 이의가 있는 경우 그 내용을 총무대신에 제출할 수 있음

○ 다만 과세대상이 다음에 해당하는 법정외세는 신설할 수 없음[56]

- 해당 도부현(道府県) 이외에 소재하는 토지, 가옥, 물건 기타 이들에게서 발생하는 수입
- 해당 도부현 이외에 소재하는 사무소 및 사업소에서 행해지는 사업 및 이들에게서 발생하는 수입
- 공무상 또는 업무상의 사유로 인한 부상 또는 질병에 대해 받는 급여 등에 대한 것

[그림 33] 법정외세 신설 절차



55) 이 부분은 일본 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp)를 참조
56) 일본 지방세법 제262조, 제672조 및 733조의2

❑ 법정외세의 현황

○ 법정외보통세는 광역자치단체(都道府県)와 기초자치단체(市区町村)에서 실시되고 있으며, 현재 총 20개의 지방자치단체가 실시하고 있고 416억엔(2016년 결산기준)의 세수입을 얻고 있음

- 도도부현 법정외보통세: 4개의 세목에 13개의 도도부현에서 399억엔(2016년 결산기준)의 세수입을 얻고 있음
- 시구정촌 법정외보통세: 6개의 세목에 7개의 시구정촌에서 17억엔(2016년 결산기준)의 세수입을 얻고 있음

○ 법정외목적세는 광역자치단체(都道府県)와 기초자치단체(市区町村)에서 실시되고 있으며, 현재 총 39개의 지방자치단체가 실시하고 있고 101억엔(2016년 결산기준)의 세수입을 얻고 있음

- 도도부현 법정외목적세: 3개의 세목에 30개의 도도부현에서 89억엔(2016년 결산기준)의 세수입을 얻고 있음
- 시구정촌 법정외목적세: 5개의 세목(폐지와 실시예정 제외)에 9개의 시구정촌에서 12억엔(2016년 결산기준)의 세수입을 얻고 있음

[표 62] 법정외세 실시현황

(단위: 억엔)

		세목	지방자치단체	세수입액 (2016년 결산액)
법정외세 전체		18개	59개 자치단체	517
법정외보통세	광역자치단체 (都道府県)	석유가격조정세	沖縄県	10
		핵연료세	福井県,愛媛県,佐賀県,島根県,静岡県,鹿児島県,宮城県,新潟県,北海道,石川県	179
		핵연료등취급세	茨城県	12
		핵연료물질등취급세	青森県	197
		계	13개의 자치단체	399
	기초자치단체 (市区町村)	별장등소유세	熱海市(静岡県)	5
		모래·자갈채취세	山北町(神奈川県)	0.04
		역사와 문화의 환경세	太宰府市(福岡県)	0.8
		사용후핵연료세	薩摩川内市(鹿児島県), 伊方町(愛媛県)	4[3]
		협소다세대주택세	豊島区(東京都)	3
		공항연결교이용세	泉佐野市(大阪府)	4
		계	7개 자치단체	17[3]
	소계		20개의 자치단체	416[3]

		세목	지방자치단체	세수입액 (2016년 결산액)
법정 외목적세	광역자치단체 (都道府県)	산업폐기물세[1]	三重県,鳥取県,岡山県,広島県, 青森県,岩手県,秋田県,滋賀県, 奈良県, 新潟県, 山口県, 宮城県, 京都府, 島根県, 福岡県, 佐賀県, 長崎県,大分県,鹿児島県,宮崎県,熊本県,福島県, 愛知県, 沖縄県, 北海道, 山形県, 愛媛県	66
		숙박세	東京都,大阪府	23
		노리쿠라환경보전세	岐阜県	0.1
		계	30개 자치단체	89
	기초자치단체 (市区町村)	산(山)자갈채취세	城陽市 (京都府) 2016.5.31. 폐지	0.02
		유어(遊漁)세	富士河口湖町(山梨県)	0.1
		환경미래세	北九州市(福岡県)	5
		사용후핵연료세	柏崎市(新潟県),玄海町(佐賀県)	6[3]
		환경협력세	伊是名村(沖縄県),伊平屋村(沖縄県),渡嘉敷村(沖縄県)	0.2[3]
		개발사업등녹화부담세	箕面市(大阪府)	0.2
		숙박세	京都市(京都府) 2018.10.1. 실시예정	-
		계	9개 자치단체[4]	12[3]
	소계		39개 자치단체[4]	101[3]

주: 1. 산업폐기물처리세(産業廃棄物処理税:岡山県), 산업폐기물매립세(産業廃棄物埋立税:広島県), 산업폐기물처리장세(産業廃棄物処分場税:鳥取県), 산업폐기물감량세(産業廃棄物減量税:島根県), 환경자원이용촉진세(循環資源利用促進税:北海道) 등 실시단체에 의해 명칭에 차이가 있지만, 최종처리장 등에의 폐기물의 반입을 과세객체로 하는 것에 착안하여 과세하는 것을 정리하여 게재하였음

2. 환경협력세(環境協力税 : 伊是名村 `伊平屋村 `渡嘉敷村) `아름다운섬세(美ら島税 : 座間味村) 등 시행단체에 의한 명칭 차이가 있지만 지방자치단체 구역에 들어가는 과세객세로 하는 것을 정리하여 게재

3. 玄海町의 사용후핵연료세(2017년 4월 1일 조례시행), 伊方町의 사용후핵연료세(2018년 4월 1일 조례시행) `座間味村美의 아름다운섬세(2018년 4월 1일 조례시행)는 2016년 결산액이 없어 포함되지 않음

4. 2017년 4월 1일 현재 폐기된 것은 포함하지 않음

5. 단수에 의해 오차가 발생할 수 있음

자료: 일본 총무성 홈페이지

지방세제의 현황과 이해

발간일	2018년 8월 27일
발행인	김춘순 국회예산정책처장
편 집	추계세제분석실 재산소비세분석과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02 · 2070 · 3114)
인쇄처	경성문화사 (tel 02 · 786 · 2999)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 재산소비세분석과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02 · 788 · 4834)

ISBN 978-89-6073-113-4 93350

© 국회예산정책처, 2018