

세무와회계저널
제12권 제2호 2011년 6월 pp.383~408
한국세무학회

지방세법 개정에 따른 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구*

- 인천광역시를 중심으로 -

박광배**

<요 약>

본 연구는 특별·광역시와 자치구 간 재원조정에 관한 제도인 조정교부금을 대상으로 연구가 이루어졌다. 연구대상으로는 지방세법 개정을 반영하여 조정세를 축소한 광역시 중 인천광역시를 대상으로 하였으며, 인천광역시는 재정운영에 관한 쟁점이 많은 대상이라는 점도 연구대상으로 선택한 배경이다.

본 연구는 지방세법 개정에 따라 변화되는 지방재정 환경에서 연구가 진행되었으며, 이 점에서 선행연구와 차이가 있다. 조정세는 지방세수입 중 특정한 세수입을 기반으로 하고 있기 때문에 지방세법 개정은 조정교부금제도에도 직접적인 영향을 미치는 요소가 된다.

연구수행은 문헌연구와 재정자료를 분석하여 분석적인 연구가 병행되었으며, 실증적인 연구를 보완적으로 활용하였다. 실증적인 연구는 조정교부금에 직접적인 영향을 미치는 인천광역시세와 자치구세 중 일부 세목의 지방세수를 추정하여 연구에 반영하는 과정에서 활용하였다.

인천광역시는 지방세법 개정 이전 취득세와 등록세수의 50%를 조정세로 유지하였으며, 재원비율의 상향조정을 요구받고 있는 상황이었으나 지방세법 개정의 영향을 반영하여 40%로 하향 개정하였다. 그러나 본 연구에서는 재정자료 분석과 자치구의 세출증가요인을 고려하여 조정세규모를 45%로 하는 대안을 제안하고 있고, 이러한 대안을 40%와 비교하여 검토하고 있다. 이와 함께 자치구의 평균재정자립도를 반영하여 조정률을 차등 적용하는 방안을 제시하였다. 본 연구에서 제안한 조정률의 차등적용을 통해서 재정자립도가 낮은 자치구의 조정교부금이 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 조정교부금의 중요한 목적 가운데 하나인 자치구 간 재정격차가 완화될 수 있음을 제시하는 것이라고 할 수 있다.

<주제어> 지방세법 개정, 조정세, 조정률

* 2011년 5월 13일 한국지방자치학회 춘계학술세미나에서 발표한 내용을 수정·보완한 논문입니다.

** 대한전설정책연구원 책임연구원, 서울시립대학교 세무전문대학원 박사과정, jwjbpark@paran.com, 010-4313-6033

논문접수일 2011년 4월

1차수정일 2011년 5월

게재확정일 2011년 6월

I. 서 론

1991년 지방자치제도가 부활되었다. 그러나 본격적인 지방자치의 시행은 지방자치단체장을 민선으로 선출하기 시작한 1995년 이후부터라고 할 수 있다. 지방자치제도는 지방자치단체가 자기책임 하에서 행정서비스와 지방공공재를 공급하는 것이며, 지역의 여건과 환경에 맞는 행정 운영이 가능하다는 측면에서 효율성을 제고할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

그런데 지방자치제도가 갖고 있는 제도적인 장점을 극대화하기 위해서는 재정의 안정적인 확보가 우선적으로 이루어져야 한다. 지방자치단체 재정 안정성 확보는 지방자치제도의 성패를 결정짓는 가장 중요한 변수가 되고 있다. 특히 지방세와 세외수입 등의 자체재원은 자주재원으로 서 지방의 여건에 맞는 재원활용이 가능하다는 점에서 지방재정 세입의 가장 중요한 수단이라고 할 수 있으나, 현행 체계에서 지방자치단체가 자체재원을 통하여 재원을 확충할 수 있는 여지가 매우 제한적이다.

이에 따라 지방재정을 지원하기 위한 목적에서 지방재정조정제도가 운영되고 있다. 이 제도는 중앙정부와 지방자치단체, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이에서 발생하는 재원부족을 보완하여 최소한의 행정서비스 공급에 필요한 재원을 보전해주는 기능을 하고 있다. 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 사이에서 이루어지는 재정조정제도 중 특별·광역시와 자치구 사이에서는 조정교부금이 운영되고 있고, 조정교부금은 특별시세수와 광역시세수의 일부를 재원(이하에서는 조정세라 한다)으로 운영되고 있다.

그런데 2011년 1월부터 지방세제의 대폭적인 변화가 이루어졌다. 지방세법이 3개의 법으로 분법되었고, 기존 16개 세목이 11개 세목으로 통·폐합되어 그동안 지방세체계의 문제점으로 지적되었던 복잡한 구조의 개선이 이루어졌다. 특별·광역시세에 포함되어 있던 도시계획세가 재산세에 통합되어 자치구세로 조정되고, 등록세에 포함되어 있던 취득무관 등록세가 면허세에 통합되어 자치구세가 되었다. 이에 따라 광역지방자치단체와 기초지방자치체인 자치구 간 지방세수입의 변화가 발생하게 되었다. 그런데 조정교부금은 자치구의 부족재원을 보전하는 목적이 있고, 자치구의 부족재원 산정은 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이로 나타난다. 따라서 자치구세수입이 증가하면 기준재정수입액이 증가하여 자치구의 재원부족액 감소의 요인이 된다. 이처럼 지방세법의 개정은 조정교부금제도에도 직접적인 영향력을 발휘하는 변화요인이 라고 할 수 있다. 이러한 변화에 기인하여 조정교부금제도의 변화가 발생하고 있다.¹⁾

1) 인천광역시와 인천광역시 자치구의 재원조정에 관한 조례 제3조(조정세) 제3항을 2011년 1월 10일 개정하였다(조례 제4880호). 이 개정을 통해서 개정 이전 취득세와 등록세수입의 50%를 재원으로 하였던 조정세를 취득세의 40%로 개정하였고, 대전도 68%에서 56%로 변경하였다. 그러나 서울 50%, 부산 55%, 대구 56%, 광주 70%, 울산 58% 등 대부분은 기존의 재원비율을 그대로 유지하고 있다. 또한 광역자치단체와 기초자치단체의 세수입 변화로 인하여 조정세 규모를 개정하기 위하여 용역을 시행중인 광역자치단체도 있는 것으로 파악되고 있다.

본 연구는 조정세 규모를 변경한 지방자치단체 중 인천광역시를 대상으로 연구가 진행되었다. 인천광역시 6개 광역시 중 유일하게 수도권의 지방자치단체로서 다른 광역시와 다른 재정기반의 특징이 있다.²⁾ 뿐만 아니라 각종 개발사업과 2014년 아시아경기대회 준비 등으로 재원운영 효율성 제고의 필요성이 강하게 요구되는 지방자치단체이며, 생활권이 겹치는 서울특별시에 비해 관할구역 내의 자치구 재정자립도 등 재정여건이 열악하다. 이처럼 연구대상으로서 특징을 갖고 있는 것으로 판단된다.

기존 연구들 중 조정교부금에 관한 연구는 크게 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구와 조정세에 관한 연구로 구분할 수 있다. 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구로 박완규(1992)는 지방교부세와 조정교부금 연계의 필요성 제시, 그리고 자치구 재정력을 반영할 수 있는 지수설정 및 지수를 활용한 배분으로 형평화효과 제고가 가능하다고 주장하였다. 김종희(2003)는 자치구별 특성을 반영할 수 있도록 측정단위를 자치구별로 차등 적용하는 방안을 제시하였다. 최원구(2006)는 인천시 재정교부금 개선방안을 제시하면서 재원의 자치구 기준재정수입액을 단년도로 산정하는 방식을 제안하였다. 배준식·박기정(2008)은 현행(연구진행 시점기준) 서울시 기준 재정수요액이 실제 자치구 행정수요의 73%만을 반영하는데 불과하다는 지적을 하고, 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 이들은 특별교부금을 이용하여³⁾ 자치구의 재정불균형을 개선할 수 있는 방안이 필요하다는 의견을 제시하였다.

조정세에 관련된 선행연구로는 박완규(1992), 손광락(2001), 황준기(2007), 윤광재 외(2009) 등의 연구가 있다. 윤광재 외(2009)는 지방세수 총액의 일정비율을 조정세화하는 방안을 제안했고, 손광락(2001)도 취득세와 등록세, 주민세 수입의 조합으로 조정세를 조성하는 것이 효과적이라는 주장을 제시하였다. 황준기(2007)는 조정세를 취득세와 등록세수입의 57%와 62%로 상향조정하는 두 가지 방안을 제시하였다. 박완규(1992)는 조정교부금의 재원으로 활용되는 세목인 취득세와 등록세의 적정성에 관한 연구의 필요성을 제기하였다.

선행연구들은 조정교부금 효과를 분석하고 개선방안을 제시하고 있으며, 조정세 개선방안에 대해서도 제시하고 있다. 본 연구도 조정교부금 조정률과 조정세를 연구대상으로 하고 있다는 점에서 선행연구와 유사하다고 할 수 있다. 그러나 본 연구는 선행연구와 달리 조정교부금에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 지방세법 개정이 이루어진 이후에 수행된 연구로서 지방자치단체 세입의 변화가 야기된 상황에서 연구가 이루어졌다는 점에서 선행연구와 차이가 있다. 또한 최근 조정세 규모를 변경한 인천시를 대상으로 취득세수입의 40%로 조정세를 유지하는 것과 45%

2) 수도권은 비수도권 지역에 비해 지방세 세원이 많이 분포되어 있다. 이러한 원인은 지방세의 이상적인 세원으로서 주장되고 있는 이동성이 적고, 관할구역 경계가 명확한 주택 등의 부동산이 많이 입지하고 있기 때문이다. 이로 인하여 부동산을 주요한 세원으로 하는 재산세와 취득세, 등록세 수입이 비수도권보다 많다.

3) 개량적인 모형을 활용하여 개선방안을 모색하였으나, 자치구의 상황이 제각각 달라 개량모형의 한계점이 발견되었다. 이에 따라 가산배분 형태로 운영되고 있는 특별교부금을 활용하는 방안을 제안하였다.

로 유지하는 것을 비교하여 제시함으로써 정책적인 측면의 시사점도 제시하고 있다는 점에서 차별된다. 이외에도 자치구 간 수평적인 재정조정이 이루어질 수 있는 수단을 제시하고 있다는 점에서도 선행연구와 차이가 있다.

본 연구의 체계는 5개의 장으로 구성되어 있다. I 장에서는 연구의 배경과 필요성을 제시하고 선행연구 검토를 제시하였다. II 장에서 조정교부금의 특성 및 현황을 제시한다. 조정교부금이 자치구 재정에서 차지하는 역할 등을 제시하였다. III 장에서는 2011년 1월부터 시행되고 있는 지방세법 개정현황 및 광역시와 자치구에 미치는 효과를 검토하여 제시하였다. IV 장은 지방세법 개정으로 자치단체 간 세입의 변화가 발생한 상황에서 적합할 것으로 판단되는 조정교부금의 조정세와 조정률 적용방법에 관한 개선방안을 제시하였다. V 장은 결론으로 연구를 요약하여 제시하고, 본 연구의 한계점에 대해서 제시하였다.

II. 조정교부금의 특징 및 현황

1. 조정교부금 특징

지방자치제를 시행하고 있는 대부분의 국가에서 중앙정부와 지방자치단체 간 재정력 격차가 발생하고 있고, 이러한 문제를 해결하기 위한 수단으로 지방재정조정제도가 운영되고 있다. 지방재정조정제도의 목적은 최소한의 행정서비스를 위한 재원보장과 지방자치단체 간 재정력 격차의 완화라고 할 수 있다. 재원보장은 주민이 거주하는 지역의 지방자치단체 재정력과 무관하게 최소한의 행정서비스를 받아야 하며, 이러한 기능에 필요한 재원을 보장하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 자치단체 간 재정력 격차 해소는 지방자치단체 간 발생하는 재정력 격차를 완화하는 기능이라고 할 수 있다. 이러한 기능이 중요한 것은 세입과 세출에서 나타나는 특징적인 차이에서 발생한다.⁴⁾ 즉 지방자치단체는 세입격차가 세출격차보다 큰 것이 일반적이며, 이에 따라 세입이 적은 지방자치단체도 일정한 행정서비스 공급을 위해서는 재원을 필요로 하기 때문이다.

재원보장과 재정력 격차 완화의 필요성은 한국에서도 나타나고 있고, 이를 조정하기 위한 목적으로 지방재정조정제도가 시행되고 있다. 중앙정부와 지방자치단체 간 지방재정조정제도로써 가장 대표적인 형태는 지방교부세와 국고보조금이라고 할 수 있다. 지방교부세는 지방자치단체가 자주재원으로 활용할 수 있기 때문에 유용한 재원이 되고 있다. 한국의 지방자치단체에서 자체재원 다음으로 많은 비중을 차지하고 있는 것이 지방교부세이다. 반면 국고보조금은 특정한 용도에 활용될 것을 전제로 하는 이전재원이라고 할 수 있다. 국고보조금은 중앙정부가 목적으

4) 주민1인당 세출을 통해서 확인할 수 있다. 주민1인당 세출예산액 산정은 주민등록인구수 대비 자치단체 일반회계 예산규모로 한다. 일반회계에 특별회계를 포함해도 결과는 동일하다.

로 하는 분야에 재원이 활용될 수 있다는 장점이 있다. 지방자치단체가 국고보조금을 받기 위해서는 사전에 국고보조금에 상응하는 재원을 마련하여야 한다. 이는 무분별한 국고보조 신청으로 발생할 수 있는 낭비를 방지하기 위한 목적이며, 재원의 효율적인 활용이라는 점에서도 긍정적이라고 할 수 있다. 다만, 지방자치단체에 따라서는 반드시 국고보조가 필요한 사업이 있음에도 지방자치단체의 열악한 재정상황으로 국고보조에서 제외되는 상황이 발생할 수 있다. 그리고 이러한 상황에 처하게 되는 지방자치단체는 상대적으로 재정이 더욱 열악할 가능성이 높기 때문에 지방자치단체 간 행정서비스와 지방공공재 공급에서 격차가 심화될 가능성도 있다.

지방재정조정제도는 중앙정부와 지방자치단체 사이에서만 아니라 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간에도 이루어지고 있다. 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체 사이에서 시행되고 있는 시·도비보조금과 재정보전금, 그리고 특별·광역시와 자치구 사이에서 운영되고 있는 조정교부금이 그것이다. 조정교부금의 특징은 시·도비보조금과 재정보전금을 비교함으로써 명확하게 제시할 수 있다.

〈표 1〉 주민1인당 세출예산액(2010년도 일반회계 총계기준)

(단위 : 천원)

구 분	특별시	광역시	도	제주	시	군	자치구
평균	1,511	1,491	1,361	3,936	1,672	4,583	709
최고 (단체)	1,511 (서울본청)	1,553 (부산본청)	2,318 (전남본청)	3,936 (제주본청)	4,960 (강원삼척)	14,010 (경북울릉)	2,074 (인천중구)
최저 (단체)	—	1,359 (대전본청)	887 (경기본청)	—	648 (충남계룡)	1,843 (대구달성)	503 (대전서구)

자료 : 인천광역시(2010), 재정지표분석 자료.

시·도비보조금과 재정보전금은 지방재정법령, 조정교부금은 지방자치법령에서 규정하고 있다. 시·도비보조금은 광역시와 도의 시책목적에서 필요한 특정한 사업의 지원을 위해서 지원할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁾ 특정한 시책사업에 지원되는 재원이므로 재원의 성격은 특정재원에 해당한다. 특정한 용도는 사업별 용도가 지정되어 있는 경우가 대부분이며, 기초단체가 보조금에 상응하는 지방비를 확보할 의무는 원칙적으로 배제하고 있다.⁶⁾ 지방비 확보의무를 부여하지 않고 있는 것은 같은 특정재원으로 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 국고보조금과 다르다.

조정교부금은 지방자치법령, 재정보전금은 지방재정법령에서 규정하고 있어 근거 법령에서

5) 지방재정법 제23조 제2항은 “시·도는 시책사업상 필요하다고 인정되는 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때에는 예산의 범위 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

6) 지방재정법 제23조 제3항.

차이가 있으나, 재원의 성격이 일반재원이라는 점에서 공통점이 있다. 일반재원이므로 기초단체가 자율적으로 활용할 수 있어 재정운영에서 효과적인 수단이 되고 있다. 조정교부금의 재원은 취득세의 일정비율로 하도록 지방자치법령에서 규정하고 있고, 재원의 구체적인 비율은 광역자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있다. 반면 재정보전금은 지방재정법령에서 재원의 비율을 규정하고 있고,⁷⁾ 2010년 지방세에 신설된 지방소비세의 일정 규모도 재원으로 포함되어 있다.⁸⁾ 조정교부금은 재정부족액을 기준으로 배분이 이루어지고 있으나, 재정보전금은 기초단체의 인구와 도세 징수실적, 시·군의 재정상황을 감안하여 배분된다는 점에서도 차이가 있다. 이외에도 재정보전금은 일반재정보전금, 시책추진보전금, 특별재정보전금 등으로 다양하다.⁹⁾

〈표 2〉 지방자치단체 간 재정조정제도 비교

구 분	시·도비보조금	조정교부금	재정보전금
근 거	지방재정법 제23조 제2항 및 제3항	지방자치법 제173조, 동법 시행령 제117조	지방재정법 제29조, 동법 시행령 제36조
목 적	시·도의 시책상 필요한 특정사업 지원	자치구의 재원보장 및 재정불균형 완화	시·군의 세입보전 및 시책추진 지원
재 원	시·도의 일반회계 또는 특별회계 예산	특별·광역시세인 취득세·등록세의 세수 중 조례로 정하는 일정액	도세 또는 관할구역 내 군이 있는 광역시세 중 조례로 정하는 일정액
재원성격	특정재원(의존재원)	일반재원(자주재원)	일반재원(자주재원)
배 분	사업별 용도지정	재정부족액 기준배정	인구, 도세징수실적, 시·군 재정사정 등 감안

조정교부금 배분 기준이 되는 재정부족액은 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하고, 그 격차를 배분기준으로 정하는 방법은 중앙정부와 지방자치단체 사이에서 시행되고 있는 지방교부세 보통교부세 산정방식과 유사하다. 산정방식이 유사할 뿐만 아니라 기준재정수요액을 산정하는 측정항목도 유사하게 이루어져 있다. 또한 기준재정수입액 산정방식에서도 유보재원을

7) 현행 지방재정법이 규정하고 있는 재원은 시·군에서 징수하는 광역시세·도세 총액의 27%, 인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%로 하고 있다.

8) 해당 시·도의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액으로 하고 있다.

9) 지방재정법 시행령 제36조는 재정보전금의 종류를 세 가지로 구분하고 있다. 일반재정보전금은 시·군의 행정운영에 필요한 재원보전, 시책추진보전금은 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하기 위한 목적에서 교부된다. 특별재정보전금은 지방교부세법 제6조 제1항의 규정에 의해 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대하여 재정적 결함을 보전하기 위한 목적에서 운영되고 있다.

인정하는 방식도 유사하다. 이런 측면에서 조정교부금은 광역단체와 기초단체 간 이루어지는 지방교부세의 형태라고 할 수 있다.

2. 조정교부금 현황

조정교부금은 자치구 간 재정을 조정하는 기능을 하는 재원이다. 지방자치법은 조정세로 지방세 중 세수규모가 가장 큰 등록세와 취득세를 명시하고 있고, 구체적인 재원비율은 조례로 정하도록 규정하고 있다. 또한 조정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 이루어지는데, 부산시를 제외한 광역시와 서울시는 동일한 비중으로 운영하고 있다.

조정교부금은 재원을 취득세와 등록세로 하고 있고, 등록세와 취득세수는 대부분 주택 등의 부동산을 세원으로 하고 있다. 따라서 광역자치단체가 관할하는 지역의 자치구가 많고 인구규모와 비례하여 재원의 규모도 커지는 것이 일반적이다. 다만 인천시의 경우 부산시에 비해 인구와 자치구수가 적음에도 수도권에 입지하는 자치단체라는 입지적인 영향이 작용하여 조정세 규모가 크게 나타나고 있다.

〈표 3〉 특별·광역시 조정세 비교(2010년 7월 기준)

구분	자치구 수	2008년 기준 취·등록세수	조정세	보통교부금	특별교부금
서울	25개	3조 4,901억원	취·등록세수 합계의 50%	90%	10%
부산	15개	7,300억원	취·등록세수 합계의 55%	95%	5%
대구	7개	5,100억원	취·등록세수 합계의 56%	90%	10%
인천	8개	8,300억원	취·등록세수 합계의 50%	90%	10%
광주	5개	2,500억원	취·등록세수 합계의 70%	90%	10%
대전	5개	2,800억원	취·등록세수 합계의 68%	90%	10%
울산	4개	3,000억원	취·등록세수 합계의 58%	90%	10%

주 : 음영으로 표시된 인천과 대전은 2011년부터 취득세수입의 각각 40%와 56% 개정.

2008년을 기준으로 서울의 취득세와 등록세수 규모는 3조 4,901억원으로 광역시에 비해 월등하게 높은 것으로 나타나고 있다. 광역시 중에서는 인천시가 가장 규모가 크고 광주시가 가장 적은 것으로 나타났다. 조정교부금의 재원은 취득세와 등록세수를 대상으로 조례에 따라 비율이 다르지만, 재원규모의 순위는 취득세와 등록세수 규모의 순위와 일치한다.

국회예산정책처 자료에 의하면 2008년 이후 시·도비보조금 규모가 조정교부금과 재정보전금을 합친 규모보다 큰 것으로 나타나고 있다. 즉 재원의 용도가 정해져 있는 보조금의 규모가

일반재원인 조정교부금과 재정보전금보다 크다는 것은 기초지방자치단체 지방재정의 자율성이 매우 제한적이라고 판단할 수 있다.

〈표 4〉 연도별 시·도비보조금과 재정보전금 및 조정교부금 추이

(단위 : 억원)

구 분	합 계	시·도비보조금	조정교부금 및 재정보전금
2005년	110,254	52,163	58,091
2006년	121,234	58,914	62,320
2007년	138,556	68,657	69,899
2008년	146,870	79,716	67,154
2009년	159,029	93,106	65,923
2010년	132,085	72,168	59,917

자료 : 국회예산정책처(2010), 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, p.111에서 인용.

<표 5>에 제시되어 있는 것처럼 자치구의 경상가용재원 규모가 매우 작은 것도 이러한 판단의 근거가 되고 있다. 2008년 결산액을 기준으로 부산시와 대전시의 자치구들은 경상비용이 일반재원보다도 큰 것으로 나타나고 있다. 부산시와 대전시의 자치구는 예산의 자율적인 운영과 이를 통하여 발휘될 수 있는 지방자치의 장점을 활용하기 어려운 재정구조라고 할 수 있다.

〈표 5〉 특별·광역시 자치구 경상가용재원 현황(2008년 결산액기준)

(단위 : 억원, %)

구 분	세입결산액 (A)	일반재원 합계 (B)	경상비용 합계 (C)	경상가용 재원 (D=B-C)	경상가용재원 비율(D/A)
서울 자치구	69,306	45,864	39,799	6,065	8.8
부산 자치구	20,233	8,200	8,421	-221	-1.1
대구 자치구	14,648	6,845	5,931	914	6.2
인천 자치구	17,831	9,059	7,171	1,888	10.6
광주 자치구	10,606	4,536	4,152	384	3.6
대전 자치구	10,687	4,640	5,024	-384	-3.6
울산 자치구	4,728	2,866	2,040	826	17.5

자료 : 국회예산정책처(2010), 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, p.78에서 인용.

Ⅲ. 지방세법 개정의 효과

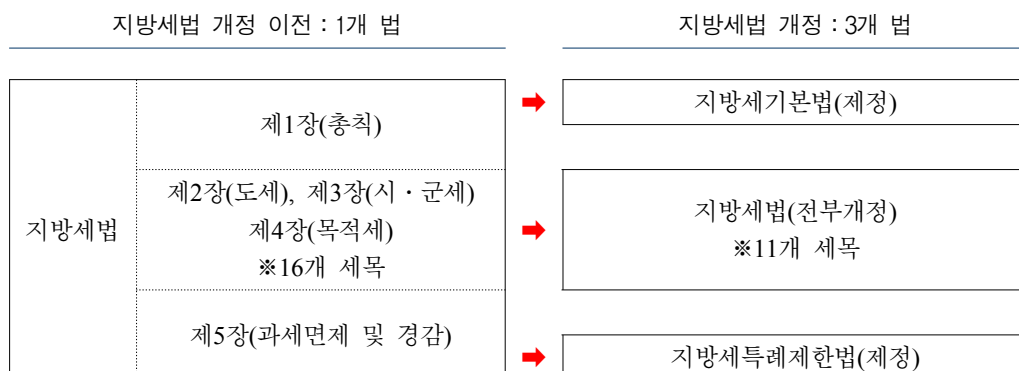
1. 지방세법 개정 주요내용

지방세는 지방자치단체의 가장 중요하고 기반이 되는 세입이다. 2011년 개정된 지방세법이 시행되기 이전에는 16개 세목의 지방세가 운영되었다. 16개 지방세는 도세 7개와 시·군세가 9개, 특별·광역시세 13개와 자치구세 3개로 운영되었다. 이러한 지방세체계에 변화가 있었다. 2011년부터 지방세를 11개로 통폐합하고, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체에 귀속되는 세목이 변경되었다.

지방세체계는 이원적인 형태로 운영되고 있고, 이러한 원인은 현행 지방자치단체의 형태가 도와 시·군체계 및 특별·광역시와 자치구체계의 이원적인 체계로 운영되고 있기 때문이다. 지방세법이 단일법전으로 운영되었을 때에는 제1장에 총칙, 제2장부터 제4장까지에서 도세와 시·군세를 규정하고 있고, 각 세목별 납세의무자와 납세요건 등을 규정하고 있었다. 그리고 제5장에서는 지방세 과세면제와 경감에 관련된 사항을 규정하는 체계였다. 그러나 지방세법 개정으로 2011년부터는 지방세기본법과 지방세법, 지방세특례제한법으로 구분되었다.

특별·광역시세에 해당하는 세목은 취득세와 등록세, 주민세, 담배소비세, 자동차세, 레저세, 도축세, 지방소비세, 도시계획세, 주행세, 공동시설세, 지역개발세, 등이다. 자치구세는 재산세와 면허세, 지방소득세, 그리고 목적세인 사업소세 등이다. 이러한 세목들 중에서 등록세가 취득세로 통합되고, 등록세 중 취득과 무관한 부분은 면허세에 통합되어 등록면허세로 세목이 변경되고 자치구세에 포함되게 되었다. 또한 목적세로서 광역시세에 포함되어 있던 도시계획세는 재산세에 통합되어 자치구세로 전환되었다. 주행세는 자동차세에 통합되고, 공동시설세와 지역개발세를 묶어 지역자원시설세로 세목이 변경되었고 도축세는 폐지되었다.

〈그림 1〉 지방세법 개정



〈그림 2〉 지방세목 변화

현행 : 16개 세목		➔	개정 : 11개 세목
구분	현행		세목 간소화
중복과세 통폐합	취득세+등록세(취득관련분)	➔	① 취득세
	재산세+도시계획세	➔	② 재산세
유사세목 통합	등록세(취득무관분)+면허세	➔	③ 등록면허세
	공동시설세+지역개발세	➔	④ 지역자원시설세
	자동차세+주행세	➔	⑤ 자동차세
폐지	도축세	➔	폐지
현행유지	주민세, 지방소득세, 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 지방교육세	➔	⑥ 주민세, ⑦ 지방소득세, ⑧ 지방소비세, ⑨ 담배소비세, ⑩ 레저세, ⑪ 지방교육세

2. 지방세법 개정이 인천시에 미치는 영향

지방세법 개정에 따라 인천광역시세수입이 감소될 것으로 예상된다. 기존 광역시세목에 포함되어 있었던 세목이 자치구세로 조정되고, 도축세는 폐지되기 때문이다. 지방세의 변화 중 광역시세수입의 감소요인으로 작용하는 것은 등록세 중 취득무관한 부분이 등록면허세로 전환되어 자치구세에 포함되는 것과 도시계획세가 재산세에 통합되어 자치구세로 변경된 것이다. 또한 도축세 폐지도 광역시세의 감소요인이나, 자치구세 증가가 유발되지 않는다. 이처럼 지방세법 개정으로 광역시세의 세입은 감소하는 반면 자치구세수입은 증가할 것으로 전망된다.

<표 6>에 의하면 2010년 인천시 취득세수입은 565,015백만원, 등록세수입은 493,812백만원으로 으로 예상되었다. 본 연구에서 지방세법 개정으로 발생이 예상되는 인천시 광역시세 중 취득무관 등록세수와 도시계획세 감소액을 추정한 결과에 의하면 도시계획세가 1,488억원~2,184억원, 도축세 8.1억원~9.2억원이며, 2010년 예산 기준으로 취득무관 등록세가 등록세에서 차지하는 비중인 13.53%를 적용하여 등록세 감소액을 추정하면 각 모형에 따라 각각 최대 675억원에서 최소 632억원이 될 것으로 예상된다. 인천시광역시 세수입 감소폭은 최대 2,868억원에서 최소 2,126억원 수준이 될 것으로 예상된다.

〈표 6〉 인천시 광역시세수입 감소액 추정

(단위 : 백만원)

세 목	2010년 예산액	2011년 추정액			
		3년이동평균법 전망액	5년이동평균법 전망액	GDP탄력성모형 전망액	RGDP탄력성모형 전망액
A-B	—	217,449	244,039	343,806	337,144
합계(B)=C+D-E	1,227,329(A)	1,009,880	983,290	883,523	890,185
취득세(C)	565,015	578,202	576,633	481,676	486,231
등록세(D)	493,812	499,223	470,334	464,724	467,161
취득무관분(E)	—	(67,545)	(63,677)	(62,877)	(63,207)
도시계획세	167,445	(218,405)	(201,007)	(148,785)	(149,612)
도축세	1,057	(848)	(853)	(917)	(910)

주 : 음영부분은 광역시세수입에 감소되는 부분임.

이에 따라 <표 10>에서 제시하고 있는 인천시 각 자치구별로 도시계획세를 포함하는 재산세와 등록면허세수의 증가로 인하여 자치구세가 증가할 것으로 예측된다. 특히 남동구와 서구처럼 도시계획세의 비중이 높은 자치구는 자치구세 증가액 규모가 클 것으로 예상된다. 그런데 남동구와 서구는 <표 9>에 제시되어 있는 것처럼 일반회계 세입에서 조정교부금의 비중이 상대적으로 작은 자치구이다. 즉 지방세수입과 세외수입의 비중이 다른 인천시 내 자치구에 비해 상대적으로 높은 자치구라고 할 수 있다. 따라서 지방세법 개정 이전부터 재정상황이 상대적으로 높은 자치구의 자치구세 수입을 더욱 증가하는 요인으로 작용하여 자치구의 재정격차는 확대될 것으로 예상된다.

이처럼 자치구에 따라 지방세수입 격차가 확대되고, 이로 인하여 자치구 간 재정격차가 심화되는 것을 완화하는 기능이 조정교부금의 취지라는 점을 감안하면 역할의 중요성이 크다.

3. 지방세법 개정이 자치구에 미치는 영향

실질적인 자치구세는 재산세밖에 없다고 해도 과언이 아니었다. 면허세는 보통세이나 세수입의 규모가 적고, 사업소세는 목적세로서 자치구가 일반재원으로 사용할 수 없는 재원이다. 그런데 재산세는 자치구에 따라 편차가 매우 큰 세목이다.¹⁰⁾ 이에 따라 재산세를 포함한 자치구세수

10) 인천의 부평구, 남구, 계양구는 재산세 증가요인이 상대적으로 적다. 중구는 인천공항과 영종·용유도 개발에 따른 재산세 증가요인이 있고, 남동구는 남동공단이 입지하고 있으며, 연수구는 경제자유구역청과 송도신도시가 입지하고 있어 재산세 증가요인이 있다. 서구도 검단신도시가 입지하므로 재산세 증가요인이 되고 있다. 남구와 계양구, 부평구는 자치구 재정에서 조정교부금 비중이 상대적으로 높은 자치구이며, 지방세법 개정에 따른 자치구세 증가요인이 적어 재정격차가 확대될 가능성이 크다.

입으로는 공무원의 인건비도 해결하지 못하는 자치구가 많다. 2010년 기준으로 전국 69개 자치구 중 자치구세수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체는 52개이며, 전체의 75.4%에 이른다. 자치구가 광역도시의 행정효율성을 제고하기 위해서 구성되었다는 점을 감안하더라도 재원확보 수단이 매우 미흡한 상황이며, 이에 대한 개선 필요성이 지속적으로 제기되고 있었다.

〈표 7〉 지방세수입으로 인건비 미해결 단체현황(2010 당초예산 기준)

(단위 : 단체, %)

구 분	계	광역단체	시	군	자치구
합 계	246 (100.0)	16 (100.0)	75 (100.0)	86 (100.0)	69 (100.0)
해 결	109 (44.3)	16 (100.0)	58 (77.3)	18 (20.9)	17 (24.6)
미해결	137 (55.7)	0 (0.0)	17 (22.7)	68 (79.1)	52 (75.4)

자료 : 국회예산정책처(2010), 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, p.82에서 인용.

<표 8>에 제시되어 있는 것처럼 최근 5개년의 인천시 자치구 재정자립도는 증가하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 원인은 주택 및 부동산가격의 상승에 따라 자치구인 재산세수입의 증가가 이루어졌으나, 자치구의 업무가 증가하면서 일반회계의 증가속도가 자치구세수입과 세외수입의 증가속도보다 빠르기 때문이다. 전반적으로는 수도권의 자치구로서 다른 지방의 자치구에 비해 상대적인 재정자립도는 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 자치구세수입으로 인건비도 해결하지 못하는 자치구가 인천시 내에도 4개 자치구에 이르는 것에서도 알 수 있는 것처럼 열악한 수준을 벗어나지는 못하고 있다.

2005년 이후 인천시 자치구의 재정자립도는 지속적인 하락추세를 유지하고 있다. 재정자립도가 낮아지고 있다는 것은 일반재원으로 활용되는 이전재원이 일반회계에서 차지하는 비중이 낮아지고 있다는 의미라고 할 수 있다. 자치구는 직접적인 지방교부세 교부대상 지방자치단체가 아니므로 인천광역시에서 교부되는 조정교부금이 자치구 일반회계에서 차지하는 비중이 감소하고 있는 것으로 판단된다.

이에 따라 조정교부금이 자치구 일반회계에서 매우 중요한 역할을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 조정교부금이 자치구 재정에서 차지하는 중요도는 <표 8>에 제시되어 있는 재정자립도와 재정자립도의 비교를 통해서도 확인할 수 있다. 재정자립도는 일반회계 예산규모에서 지방세수와 세외수입이 차지하는 비중이며, 재정자립도는 일반회계 예산규모에서 자주재원이 차지하는 비중을 의미한다. 자치구 자체수입이외의 자주재원으로 조정교부금이 가장 중요하며, 재정자립도와 재정자립도의 차이를 통해서 조정교부금이 자치구에서 차지하는 비중을 파악할

수 있다. 재정자립도와 재정자주도가 하락하는 추세를 보이고 있어 인천시를 포함하여 특별시와 광역시 내의 자치구는 세입여건이 악화된 것으로 나타나고 있다.

〈표 8〉 최근 5개년의 재정자립도 및 재정자주도 변화추이(당초예산 기준)

(단위 : %)

구 분		2005년		2006년		2007년		2008년		2009년		2010년	
		재정 자립	재정 자주	재정 자립	재정 자주	재정 자립	재정 자주	재정 자립	재정 자주	재정 자립	재정 자주	재정 자립	재정 자주
인천	본청	66.3	70.1	68.3	71.4	67.7	74.6	71.2	77.2	75.7	79.7	70.0	76.7
	중구	55.3	78.9	46.3	74.4	44.0	72.0	50.0	73.8	49.5	70.8	50.1	68.6
	동구	39.5	70.2	30.1	66.5	28.2	64.6	29.2	67.6	31.1	66.7	33.4	65.1
	남구	35.1	66.4	32.1	62.0	25.6	54.8	23.2	49.3	22.4	50.3	21.7	45.7
	연수구	37.8	66.8	32.9	63.8	26.1	58.1	29.2	56.3	29.3	57.2	29.8	54.5
	남동구	42.5	68.4	41.0	64.5	36.7	60.0	45.2	63.4	40.1	60.0	37.0	55.0
	부평구	36.5	63.5	30.5	55.7	26.5	52.0	23.2	44.7	21.9	47.2	22.6	45.1
	계양구	35.8	69.5	29.0	68.4	25.1	63.3	23.5	55.8	20.8	51.9	21.4	49.7
	서구	44.9	66.3	32.7	59.8	33.1	55.3	33.4	52.1	33.3	54.4	36.0	55.0
	평균	40.4	67.9	34.9	63.1	30.4	58.5	31.9	55.8	30.5	55.7	30.7	53.2
특별·광역시 평균		36.5	70.6	32.5	64.8	29.8	61.1	28.2	57.0	29.4	52.4	27.5	48.7

〈표 9〉 인천시 자치구 일반회계 세입 대비 조정교부금 비중(결산기준)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
평균	25.2%	23.5%	24.5%	22.6%	19.9%
중구	18.5%	18.1%	21.0%	11.5%	16.4%
동구	27.3%	26.4%	30.4%	31.2%	27.1%
남구	27.0%	23.1%	25.3%	27.4%	22.0%
연수구	28.4%	25.9%	27.2%	27.4%	22.0%
남동구	22.5%	20.7%	21.1%	21.2%	16.6%
부평구	25.0%	25.0%	23.3%	23.4%	17.3%
계양구	31.3%	31.1%	30.4%	29.3%	22.9%
서구	21.3%	17.4%	17.4%	9.1%	14.7%

이러한 상황에서 2011년부터 시행되고 있는 개정 지방세법은 자치구의 자주재원 중 자체세입에 해당하는 재원확보수단으로 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 인천의 경우 지방

세법 개정으로 자치구세 세입증가규모는 서구와 남동구가 클 것으로 예상된다. 이는 서구와 남동구의 경우 도시개발 등으로 주택 등 부동산 증가가 많아서 재산세에 부가되는 도시계획세수 비중이 인천시 전체 도시계획세수에서 차지하는 비중이 높기 때문이다. 또한 면허세가 인천시 전체 면허세수에서 차지하는 비중도 높다. 그런데 지방세법 개정으로 인한 자치구세 증가액 규모가 자치구에 따라 상이하게 나타나며, 증가액에 따라 자치구 재정에 미치는 영향이 다를 것으로 예상된다. 이에 따라 조정세비율과 조정을 적용방법에 관한 검토가 이루어져야 할 것이다.

〈표 10〉 인천시 각 자치구 자치구세 증가액 추정(2011년 기준)

(단위 : 백만원)

구 분	면허세비중	도시계획세 비중	등록면허세	도시계획세	자치구세 증가액
중구	10.6%	6.9%	284	11,554	11,838
동구	3.5%	3.5%	94	5,861	5,954
남구	14.5%	13.2%	389	22,103	22,491
연수구	7.2%	12.2%	193	20,428	20,621
남동구	19.6%	18.6%	525	31,145	31,670
부평구	14.9%	17.2%	399	28,801	29,200
계양구	9.3%	9.0%	249	15,070	15,319
서구	17.3%	18.8%	464	31,480	31,943

주 : 면허세 비중과 도시계획세 비중은 2004년부터 2008년까지 각 자치구에서 징수되는 두 세목의 세수비중의 평균임.

IV. 인천시 조정교부금제도 개선방안

서울시와 인천시는 지방세법 개정 이전 취득세와 등록세수입의 50%를 조정세로 활용하고 있고, 광주광역시 70%를 조정세 재원으로 활용하고 있어 가장 높다. 이외의 다른 광역시는 취득세와 등록세수입의 55%~68% 수준에서 조정세를 운영하고 있다. 이처럼 조정세가 취득세와 등록세 수입에서 차지하는 비중이 상이한 것은 조정교부금제도 제정 당시 자치구 재정을 보전해 주던 수준에 기초하고 있기 때문이며, 광역시로 변경되면서 시·군 지역이 광역시에 편입된 곳이 있기 때문이다.

최근 부산과 대구의 경우 조정세 규모가 각각 51%에서 55%와 52%에서 56%로 상향조정되었다.¹¹⁾ 이는 자치구의 업무영역이 확대되면서 재정수요가 증가한 반면 주택경기의 침체로 취득

11) 해당 광역시인 부산시와 대구시의 자치구간 재원조정에 관한 조례에서 명시하고 있다.

세와 등록세 수입의 증가가 제대로 이루어지지 못하였기 때문인 것으로 판단된다. 즉 광역시세 수입의 가장 중요한 세목인 취득세와 등록세 수입의 대부분은 주택 등의 부동산을 세원으로 하고 있으나, 부동산 거래의 침체로 세수가 확보되지 못하고 있기 때문에 조정세에도 직접적인 영향을 미쳤기 때문이라고 할 수 있다.

이처럼 조정교부금은 광역시가 자치구에 재원을 이전하는 수단이므로 광역시와 자치구의 환경 및 여건변화에 따라 재원규모 등을 조정할 수 있는 여지가 있다. 또한 이러한 변화에 따라 탄력적으로 운영하는 것이 효율적인 것으로 판단되며, 이러한 측면에서 지방세제 개편에 따라 조정교부금의 조정세 규모와 조정을 적용방법의 개선방안을 제시한다. 현성민·유태현의 연구에서도 서울시 조정교부금 개선방안을 제시하였는데, 조정교부금 측정항목을 사회경제환경의 변화를 반영할 수 있도록 수정할 필요성이 크다는 의견을 제시하고 있다.

조정교부금제도 개선방안으로 많은 선행연구에서는 기준재정수요액 측정항목 개선의 필요성을 제기하고 있고, 조정세 대상 지방세를 취득세와 등록세가 아닌 안정적인 세목으로 설정하자는 대안을 제시하고 있기도 하다. 이와 관련하여서는 조정세 안정성 제고를 위해서 자치구세 성격이 강하고 세수입의 신장성이 높은 주민세 개인할과 자동차세가 적합하다는 주장이 제기되기도 하였다(이철수 2009).

인천시처럼 수도권 광역지방자치단체인 서울시의 조정교부금 개선방안에 관한 연구는 조정세의 안정적인 재원확보와 관련되어 있고, 그 외의 개선방안에 관한 연구는 측정항목 조정을 다루고 있다. 그러나 본 연구는 조정세 재원이 되는 지방세목을 무엇으로 할 것인지에 관한 논의에 치중하기보다는 취득세수입을 대상으로 조정세 규모에 관한 대안을 제시하는데 목적이 있고, 이 점에서 선행연구와 차이가 있다. 특히 자치구 간 수평적인 형평성을 제고할 수 있는 수단이 되는 조정률의 차등 적용을 제안하면서 차등 적용의 기준으로 자치구 평균재정자립도를 제안하고 있다는 점에서도 차이가 있다.

1. 조정세 규모 개선방안

조정교부금이 재원부족액을 대상으로 교부되고 있고, 재원부족액은 기준재정수입액과 기준재정수요액의 격차이기 때문이다. 기준재정수입액은 자치구 보통세 수입의 80%와 경상적 세외수입을 기초로 산정되므로 광역지방자치단체와 자치구의 지방세수입이 변화하면 기준재정수입액이 변하게 된다. 따라서 조정세 규모를 논의하기 위해서는 지방세법 개정의 취지를 파악하여야 하며, 이러한 과정을 통해서 이하에서 제시되는 개선방안과도 논리적 일관성을 유지할 수 있다.

〈표 11〉 예산규모 대비 사회복지비용(2010년 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	중구	동구	남구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구
일반회계(A)	185,972	130,646	275,712	206,515	331,472	373,776	195,606	293,897
사회복지비(B)	44,374	42,990	134,250	90,566	139,962	185,902	97,838	120,033
비중(B/A)	23.9	32.9	48.7	43.9	42.2	49.7	50.0	40.8

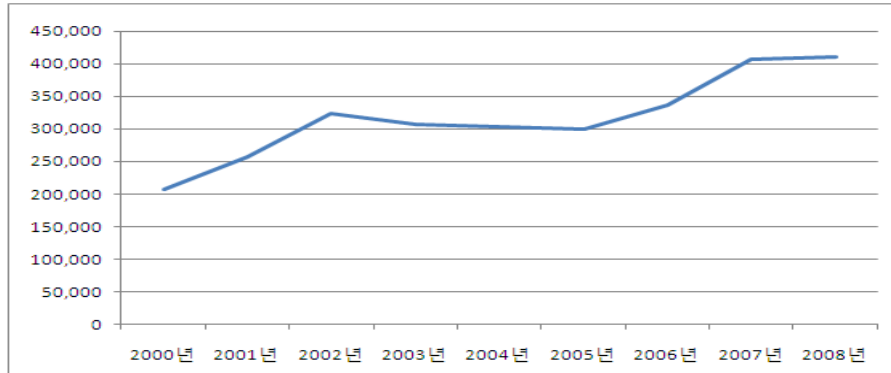
자료 : 인천광역시 내부자료.

지방세법 개정에 따라 기존 자치구세 재산세에 도시계획세가 통합되었으며, 취득과 무관한 등록세는 등록면허세로 통합되어 자치구세수입이 증가할 것으로 예상된다. 이러한 상황은 증가하는 자치구의 재정수요를 자치구세수입으로 충당할 수 있는 여지를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 즉 최근 자치구는 복지 관련업무가 증가하고 있어 재정압박이 가중되고 있다. <표 11>에 제시되어 있는 것처럼 인천시 자치구의 사회복지비용이 자치구 일반회계에서 차지하는 비중은 매우 높다. 또한 2008년부터 2010년까지 3개년 평균 사회복지비 증가율은 17.8%로 나타났다. 지방세법 개정취지에는 자치구의 재정수입을 보전하기 위한 수단으로서의 역할도 내포되어 있는 것으로 판단된다.

2010년까지 인천시 조정교부금은 취득세와 등록세수의 50%를 재원으로 하고 있었고, 2000년 이후 증가추세를 유지하고 있는 것으로 판단된다. 특히 2005년 이후에는 대폭적인 증가가 이루어진 것으로 나타나고 있다. <표 12>에 제시되어 있는 2004년부터 2008년까지 결산기준 인천시 자치구가 이전받는 자주재원 중 조정교부금의 비중이 큰 것으로 나타나고 있다. 자치구의 세입 중 세외수입의 비중이 자치구세수 비중보다 크다는 점을 감안할 때 이러한 추세는 인천시 8개 자치구에서 지방세수입보다도 조정교부금의 규모가 큰 상황이라고 할 수 있다. 2008년의 경우 조정교부금액은 전년 대비 증가하였으나, 비중이 크게 하락한 것으로 나타났는데, 이러한 원인은 조정교부금 증가에 비해 일반회계 증가가 더 컸기 때문이다.

지방재정에서는 일반적으로 세입액의 차이가 세출액의 차이보다 크게 나타나게 된다. 이러한 원인은 일정수준의 행정서비스 제공에 비용이 소요되고, 이러한 비용은 지방자치단체의 재정차이에도 불구하고 일정한 수준의 행정서비스 공급이 이루어져야 하기 때문이다. 따라서 재정이 어려운 지방자치단체일수록 세출을 위한 재원보전의 필요성이 크게 발생하게 된다.

〈그림 3〉 인천광역시 조정교부금 교부추이(2000—2008)



자료 : 인천광역시, 인천통계연보, 각 연도를 기초로 작성.

〈표 12〉 인천시 자치구 자주재원 중 지방교부세와 조정교부금 변화추이

(단위 : 백만원, %)

구 분	일반회계 세입	지방교부세	조정교부금
2004년	1,207,591 ¹⁾ (100.0) ²⁾	18,687 (1.5)	298,903 (24.8)
2005년	1,277,628 (100.0)	53,526 (4.2)	292,752 (22.9)
2006년	1,370,080 (100.0)	31,485 (2.4)	326,476 (23.8)
2007년	2,056,851 (100.0)	51,637 (2.5)	397,507 (19.3)
2008년	2,743,282 (100.0)	80,509 (2.9)	399,582 (14.6)

주1) 일반회계 세입은 자치구 일반회계(결산기준) 세입의 합계 규모.

2) 일반회계 전체 세입의 합계액이며, 지방교부세와 조정교부금의 비중 합계 아님.

2010년 기준 지방자치단체의 주민1인당 세출예산에서 자치구 중 인천의 자치구가 가장 큰 것으로 나타나고 있고, 주민1인당 세입액에서도 서울시 다음으로 높게 나타나고 있다. 인천시 자치구는 주민수 대비 세입과 세출예산이 상대적으로 크다고 할 수 있다. 그러나 주민1인당세출액과 주민1인당 자체수입액의 차이는 부산, 광주, 대전에 비해 작게 나타나고 있다.¹²⁾ 이처럼 다른

12) 총계기준으로 자치구는 주민1인당 세출액이 주민1인당 자체세입에 비해 평균 3배가량 큰 것으로 나타났다. 서울시는 2.2배, 부산 5.1배, 대구 4.8배, 광주 5.7배, 대전 5.2배, 울산 3배의 차이가 발생하는 것으로 나타났다. 인천시는 3.5배의 차이를 보이는 것으로 나타나 상대적으로 차이가 적다.

광역시의 자치구와 비교할 때 인천시 자치구의 상황이 매우 열악한 것은 아닌 것으로 판단된다. 또한 지방세법 개정으로 2011년 이후 자치구세 수입이 약 2,344억원 증가가 예상되는 상황이다. 따라서 부족한 재원을 광역지방자치단체와 자치구가 효율적으로 활용하기 위해서는 인천시와 자치구 간 재원의 활용의 측면에서 조정교부금 개선의 필요성이 있다. 구체적으로는 조정세의 규모를 조정하는 방안이 모색될 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 13〉 주민1인당 자체수입액 및 세출예산액 비교(2010년 예산기준)

(단위 : 천원)

구 분		평 균 (총계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
평균	세출	3,681	2,138	1,708	2,137	5,186	752
	세입	1,235	1,055	511	669	825	251
서울	세출	2,847	2,082	—	—	—	765
	세입	1,594	1,278	—	—	—	351
부산	세출	3,015	2,216	—	—	3,633	726
	세입	1,026	878	—	—	1,036	141
대구	세출	2,887	2,093	—	—	1,959	706
	세입	968	798	—	—	709	147
인천	세출	3,601	2,622	—	—	6,280	807
	세입	1,261	1,097	—	—	1,119	233
광주	세출	2,743	1,990	—	—	—	753
	세입	804	693	—	—	—	132
대전	세출	2,552	1,809	—	—	—	743
	세입	868	744	—	—	—	143
울산	세출	2,876	1,948	—	—	2,084	682
	세입	1,248	917	—	—	925	230

주 : 주민1인당 자체세입액은 지방세와 세외수입을 합산한 것이며, 세출예산액은 2010년 예산기준으로 일반회계와 특별회계가 포함된 규모.

자료 : 인천광역시(2010), 재정지표분석 자료.

2010년 인천시 조정세 금액은 약 4,450억원 수준이며, 지방세법 개정으로 증가하는 자치구세 2,344억원은 조정교부금의 52.7%에 해당한다. 이에 따라 지방세법 개정에 따라 자치구세수입 증가요인을 고려하지 않고 2010년과 동일한 조정교부금 교부금액을 유지하면 총액으로는 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이인 재정부족액을 100% 보완하는 상황이 된다.¹³⁾

13) 현행과 같이 자치구의 유보재원을 고려하여 234,425백만원의 80%를 기준수입액에 포함하면 기준수입

2010년 예산기준 인천시 지방세징수액은 약 2조 5,117억원이며, 인천시 내부자료에 의하면 개정된 지방세체계에 따라 약 2,328억원의 광역시세가 감소할 것으로 전망되고 있다. 그리고 이러한 감소규모는 본 연구에서 네 가지 모형¹⁴⁾으로 추정한 금액인 2,126억원~2,868억원 사이에 포함된다. 약 2,328억원의 감소규모는 광역시세수 전체에서 차지하는 규모로는 약 9.3%에 해당하며, 조정세와 비교하면 2010년 교부금액의 52.3% 수준에 해당하는 규모이다. 따라서 인천시 본청은 광역세수가 감소하는 규모에 해당하는 금액만큼의 조정세를 하향조정하려는 유인이 있다.

2010년 인천시 조정교부금의 조정률¹⁵⁾은 69% 수준이다. 2011년 조정률을 전년도 조정교부금 예산에서와 같이 69%수준으로 유지하는 경우 재원부족액 456,318백만원의 69% 수준을 달성하기 위해서는 조정세 규모가 314,859백만원이 되어야 한다. 그런데 314,859백만원은 지방세법 개정으로 인한 취득세수 징수예상액 992,012백만원의 31.7% 수준이다. 이에 따라 조정세를 현재의 40%에서 인하여 32%수준으로 설정하면 조정률을 동일하게 유지하는 방안이 될 수 있다.

본 연구에서는 지방세수입 추계를 위해서 네 가지 모형을 활용하여 인천광역시세수입 추계를 시도하였다. 3개년 이동평균법과 5개년 이동평균법은 추세를 활용한 방식이고 GDP와 RGDP탄력성을 이용한 모형은 시계열을 활용한 방식이라고 할 수 있다. 이들 방식은 예측력이 우수하여 실무적인 측면에서 많이 활용되며, 탄력성모형도 지방세수에 가장 큰 영향을 미치는 독립변수의 변화와 지방세수를 연관시킬 수 있다는 점에서 많이 활용되고 있다.

조정세 대상 세목은 취득세이며, 광역시세수입에서는 등록세와 취득세가 취득세로 통합되면서 취득과 무관한 등록세가 자치구세의 등록면허세로 조정되었다. 또한 광역시세였던 도시계획세가 자치구세 재산세에 통합되었다. 따라서 이들의 변화를 고려하여 조정세 규모가 산정되어 한다. 우선 각 모형으로 추정한 취득세수입을 제시하고, 다음으로 자치구 부족재원을 도출하고 여기에 69%의 조정률을 조정하는 경우의 금액이 취득세수입 추정치의 몇 %를 차지하는지 검토한다.

3개년 이동평균법을 적용하여 예측한 2011년 취득세수는 1,009,880백만원 규모¹⁶⁾가 될 것으로 추정되며, 도시계획세 추정치 218,405백만원이 자치구세인 재산세에 통합됨에 따라 자치구는

액 규모는 $245,816\text{백만원} + 187,540\text{백만원} = 433,356\text{백만원}$ 이 된다. 기준수입액이 433,356백만원으로 증가하는 경우 기준수요액 889,674백만원에서 차감한 재원부족액은 456,318백만원이 된다. 여기에 취득세의 50%를 조정세로 가정하면 496,006백만원이 조정세가 되어 자치구의 재원부족액을 완전히 충족하는 수준이 된다.

- 14) 본 연구에서는 지방세법 개정에 따른 광역시세 감소규모를 추정하기 위해서 3개년 이동평균법과 5개년 이동평균법, 그리고 경상GDP와 지역내총생산(RGDP)을 설명변수로 회귀모형을 추정하였다. 이들 네 가지 모형은 지방세수 추계를 위하여 많이 사용되는 방법이다.
- 15) 조정률은 자치구 재원부족액을 조정교부금으로 보전하는 비율을 의미한다. 따라서 조정률 69%라는 의미는 자치구 총 재원부족액의 69%만을 조정교부금으로 보전한다는 의미이다.
- 16) 금액규모는 취득무관등록세로 예상되는 부분을 제외한 금액이다. 이하의 5개년 이동평균법과 탄력성을 이용한 추정에서도 동일하다.

218,405백만원+2,699백만원(등록면허세 3개년이동평균)의 지방세수 증가요인이 있다. 221,104백만원과 64,300백만원의 자치구세¹⁷⁾ 중 기준재정수입액에 포함되는 금액은 유보율(20%)을 인정하여 80%이며, 228,323백만원이다. 따라서 2010년 조정교부금 예산을 기준으로 하면 자치구의 재원부족액은 415,535백만원으로 감소하게 된다. 재원부족액의 69%를 조정률로 가정하면 조정교부금은 286,719백만원이며, 이는 취득세수 추정치 1,009,880백만원의 28.4% 수준이다. 이에 따라 3개년이동평균을 적용하는 경우에는 조정세 규모를 취득세수의 28% 수준으로 정하는 것이 타당하다.

5개년이동평균법¹⁸⁾의 경우 2011년에는 983,290백만원¹⁹⁾의 취득세수가 예상된다. 도시계획세는 201,007백만원 수준이 될 것으로 예측된다. 이 중 자치구세 수입으로 포함되는 금액은 64,300백만원과 201,007백만원, 그리고 등록면허세수 추정액 2,689백만원이다. 그리고 자치구 재정수입액에 포함되는 금액은 214,397백만원이다. 따라서 자치구의 재원부족액은 429,461백만원이 되며, 조정률 69%수준은 296,328백만원이 된다. 296,328백만원은 5개년이동평균법에 의한 취득세수입의 30.2%에 해당하는 수준이다. 이에 따라 조정세는 취득세수의 30%수준으로 설정하는 방안도 논리적 타당성을 갖고 있다.

지방세수 예측을 위한 계량모형에서는 설명변수로 경제성장률과 지역내총생산을 활용하여 인천시 광역시세수를 예측한 결과에 의하면 자치구세 증가는 각각 215,754백만원과 216,580백만원 수준이 될 수 있을 것으로 예측된다. GDP탄력성에 의한 지방세전망에 의하면 조정세는 취득세수 예측치의 37.0% 수준이 될 것으로 전망되며, RGDP탄력성에 의한 지방세전망에 의하면 조정세는 취득세수 예측치의 36.6% 수준이 될 것으로 예상된다. 따라서 이들 모형을 활용하는 경우에도 전년도 조정률을 그대로 유지한다고 가정할 경우 취득세의 약 37%가 조정세로 타당할 것으로 판단된다.

그런데 조정교부금은 자치구에서 중요한 용도로 활용되고, 활용범위가 넓은 일반재원이므로 급격한 재원비율 감소는 충격이 클 수 있다. 이러한 점을 감안하여 단계적인 재원비율 조정방안도 검토되어야 할 것으로 판단된다. 이러한 접근은 실제로 지방재정 운영에서 시사점을 제공할 수 있다.

지방세법 개정으로 인천시는 광역시세의 약 10%에 해당하는 금액이 감소할 것으로 예상되며, 이러한 규모는 대부분 자치구세로 전환된다. 따라서 약 10%의 조정세 규모를 하향조정하는 경우 조정세는 취득세수입의 40%가 되며, 규모는 약 3,968억원 수준이 될 것으로 예상된다. 이는

17) 기준재정수입액에 포함되는 세목은 자치구세 중 보통세수입이다.

18) 인천시 중장기 광역시세 규모를 예측한 결과 5개년이동평균법에 의한 세수예측이 실제와 오차가 가장 적게 나타나고 있다. 이는 최근 인천시 광역시세의 증가추세를 제일 잘 반영하는 모형이기 때문인 것으로 판단된다.

19) 576,633백만원+470,334백만원=1,046,967백만원에서 취득무관분 63,677백만원을 차감하면 983,290백만원이 된다.

2010년의 조정교부금 총액 4,449억원보다 약 481억원 적은 금액에 해당된다.

조정세 규모를 취득세의 40%로 설정하는 것은 광역시세수의 감소분을 상쇄할 수 있다는 점에서 논리적인 타당성을 갖는 대안이라고 할 수 있다. 그러나 2010년의 경우 자치구 재원부족액의 약 69%만을 보전하는 수준이었다. 조정을 상승을 통하여 자치구가 행정서비스 공급을 확대할 수 있는 방안이 요구되는 상황이다. 특히 인천시와 서울시는 50%의 조정세를 유지하던 당시에도 규모 확대를 요구받고 있는 상황이었다.²⁰⁾ 즉 인천시와 서울시의 자치구가 수도권에 입지하고 있어 다른 지역의 자치구에 비해 상대적인 측면에서 재정상황이 양호하다고 할 수 있으나, 일반적으로는 매우 열악한 재정상황에 처해 있다. 이러한 상황에서 자치구 재정에서 복지지출 등 경직성 경비가 증가하는 현실을 감안할 때 조정교부금의 조정률을 지속적으로 인상하여야 하는 과제가 남겨져 있다.

〈표 14〉 인천시 조정세 규모 개선방안

구 분	중구	동구	남구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구
재정자립도 순위	1	4	7	5	2	6	8	3
9개년 평균 비중	9.1%	10.4%	14.8%	10.9%	13.9%	16.8%	11.3%	10.9%
40% 적용(A)	360억원	411억원	586억원	431억원	550억원	668억원	449억원	432억원
45% 적용(B)	405억원	462억원	659억원	485억원	619억원	751억원	505억원	486억원
2010년 조정교부금(C)	449억원	414억원	661억원	511억원	599억원	723억원	530억원	561억원
C-A	89억원	3억원	75억원	80억원	49억원	55억원	81억원	129억원
C-B	44억원	-48억원	2억원	26억원	-20억원	-28억원	25억원	75억원
2010년 1인당 교부금	47.4만원	53만원	15.5만원	18.2만원	12.7만원	12.7만원	15.2만원	13.7만원
A의 1인당교부금 (2010년 6월 인구)	37만원	52만원	13만원	15만원	11만원	11만원	12만원	10만원
B의 1인당교부금 (2010년 6월 인구)	47만원	59만원	15만원	17만원	12만원	13만원	14만원	11만원

주1) 취득세의 40%를 조정세로 하는 경우 금액은 3,968억원.

2) 취득세의 45%를 조정세로 하는 경우 금액은 4,464억원.

3) 2010년 조정교부금액 4,449억원.

20) 문화일보 2010년 10월 6일 보도에 의하면 서울시의회 강희용 시의원은 조정세규모를 10% 인상(50%→60%)하는 조례개정안을 발의했는데, 부동산경기침체로 취득세와 등록세수입이 감소하여 조정세가 축소되었기 때문에 자치구 재원을 보전하기 위해서 필요하다는 이유를 제시하였다. 이와 함께 2011년 아시아경제 보도에 의하면 서울시 20개 구청장은 조정세 규모를 현행 50%에서 60%로 상향해 달라는 주장을 제기하였다. 20개 구청은 조정교부금을 서울시로부터 받는 구청이다.

이러한 점들을 감안하여 조정세 규모 개선방안이 실효성을 확보하기 위해서는 조정세를 취득세의 45% 수준으로 설정하는 것이 대안이 될 수 있다. 취득세의 45%를 조정세로 설정하는 경우 약 4,464억원이 되며, 이 금액은 2010년과 유사한 금액이 된다. 또한 자치구세 증가에 따라 기준 수입액이 증가할 것으로 예상되고, 재원부족액은 감소할 것이다. 이에 따라 조정률은 2010년보다 상승할 것으로 예상된다. 취득세의 45%로 조정교부금을 설정하는 경우 동구, 남동구, 부평구는 2010년보다 조정교부금 교부금액이 증가하는 것으로 나타난다. 동구와 부평구는 2010년 예산기준으로 재정자립도가 각각 4위와 6위라는 점에서 재정격차해소와 재원보전효과도 기대할 수 있다. 그리고 재정자립도가 가장 높은 중구는 2010년과 비교할 때 44억원, 재정자립도 순위에서 3위인 서구는 2010년 조정교부금액보다 75억원이 감소하기 때문에 자치구 재정격차 해소에 도움이 된다. 이러한 결과는 조정교부금의 기능을 강화하는 것이라고 할 수 있다.

2. 조정교부금 조정률 차등 적용

<표 14>에 의하면 2000년 이후 부평구, 남동구, 남구, 계양구 등이 조정교부금을 많이 필요로 하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 남동구를 제외한 자치구는 지방세법 개정에 따른 자치구세 증가도 크지 않을 것으로 예상된다. 이처럼 재정부족이 상대적으로 큰 자치구는 조정교부금 교부액을 인상할 수 있는 수단이 검토되어야 하며, 조정교부금의 기능을 제고하는 수단이 된다. 그러나 현행 조정교부금은 부족재원에 조정률을 적용하여 일괄적으로 배분하고 있어 각 자치구의 재정규모 등이 고려되지 않고 있다.

조정교부금 조정률을 차등 적용하는 방법은 대표적인 재정지표인 재정자립도를 활용하는 방안이 검토될 수 있다. 자치구의 평균 재정자립도를 산정하여 조정률에 차등을 두는 방안이 필요하다. 예를 들어 인천시 각 자치구의 재정자립도 평균을 기준으로 삼아 평균을 초과하는 자치구는 조정률을 차감하여 적용하고, 평균을 하회하는 자치구는 조정률을 높여서 적용하는 방안이다. 조정교부금의 주요기능이 자치구 간 재정력 격차 해소라는 측면에서 타당성을 가질 수 있다. 2010년 인천시 자치구의 재정자립도 평균은 30.7%, 재정자주도는 53.2%로 나타나고 있으며(<표 8> 참조), 중구, 동구, 남동구, 서구 등은 평균보다 높은 재정자립도를 유지하고 있고, 남동구와 서구는 지방세법 개정의 효과가 클 것으로 예상되는 자치구이기도 하다. 예를 들어 중구의 경우 50.1%로 평균보다 19%가 높은 것으로 나타나고 있는데, 이처럼 평균보다 10%를 상회하는 경우 조정률 적용에서 5%를 차감 적용하는 방안이다. 그리고 동구, 남동구, 서구 등 평균 이상이나 10% 미만으로 재정자립도 평균을 상회하는 자치구에 대해서는 조정률 적용에서 3%를 차감 적용한다. 이와 반대로 재정자립도 평균을 5% 이상 미달하는 자치구에 대해서는 조정률 적용에서 +4%, 재정자립도 평균에 미치지 못하면서 범위가 3% 미만으로 미달되는 자치구에 대해서는 +2%의 조정률을 적용하는 방안이 시행될 필요가 있다.

이렇게 평균 재정자립도를 기준으로 조정률을 차등 적용하는 경우 자치구 간 재정격차를 완화하는데 도움이 될 것으로 생각된다. 이를 2010년 재정자립도를 기준으로 적용하면 중구는 64%의 조정률을 적용받게 되고, 그리고 동구, 남동구, 서구 등은 66%의 조정률을 적용 받게 된다. 그리고 재정자립도가 평균 이하인 자치구 중 계양구, 남구, 부평구 등은 69%의 조정률에 4%를 추가하여 부족재원의 73%를 조정교부금액으로 받고 연수구는 2%를 추가한 71%의 조정교부금액을 받게 된다. <표 8>에서 알 수 있는 것처럼 자치구 재정자립도 순위는 변동 없이 유지되고 있어 적용과정의 문제도 없을 것으로 판단되며, <표 15>에 제시되어 있는 것처럼 재정격차 완화효과가 기대된다. 특히 <표 11>에서 제시하고 있는 사회복지비용 증가가 빠르게 이루어지고 있는 남구, 부평구, 계양구 등에 실질적인 재정지원 확대가 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 15> 조정률 차등적용 시 교부액 변화(2010년 기준)

(단위 : 백만원)

구 분		계	중구	동구	남구	연수구	남동구	부평구	계양구	서구
조정률	교부액	444,928	44,915	41,433	66,122	51,058	59,855	72,493	52,981	56,070
일률적용	비중(%)	100%	10.1%	9.3%	14.9%	11.5%	13.5%	16.3%	11.9%	12.6%
조정률	교부액	444,928	41,258	39,288	70,306	52,066	56,881	77,102	56,460	53,512
차등적용	비중(%)	100%	9.3%	8.8%	15.8%	11.7%	12.8%	17.3%	12.7%	12.0%

주 : 음영은 조정률 차등적용 시 교부금액 인상이 이루어지는 자치구.

V. 결 론

조정세 규모를 조정하는 방안으로는 취득세의 40%로 설정하는 대안이 객관적인 것으로 판단된다. 그러나 현실적인 여건을 고려하고 제도개선의 실효성을 담보하는 측면에서도 취득세의 45%로 설정하는 것이 가장 합리적인 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다. 이는 2011년 조정세 규모를 2010년과 유사한 수준으로 유지하면서 조정률 제고가 가능한 수준이기 때문이다. 재정자립도가 낮은 동구와 부평구는 조정교부금액이 인상되는 효과가 있고, 재정자립도가 높은 중구와 서구는 2010년에 비해 조정교부금액이 감소하는 효과가 있어 재정격차 해소에도 긍정적인 것으로 판단된다. 그리고 이러한 현상은 조정교부금의 목적에 부합하는 것이라고 할 수 있다.

본 연구는 인천시 사례를 중심으로 지방세법 개정에 따라 조정교부금제도 개선방안을 검토하였다. 지방세법 개정은 자치구의 지방세수 증가를 유발할 것이며, 이에 따라 자치구의 세입에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 전망된다. 그런데 자치구의 지방세수 증가규모는 자치구의 상황에 따라 차이가 발생할 것이며, 격차가 확대될 것으로 예상된다. 이는 자치구 간 세원의 편

재에서 기인하며, 지방세법 개정으로 지방세수 확대규모가 큰 자치구는 이전에도 지방세수가 상대적으로 큰 자치구일 개연성이 높다고 할 수 있다. 특히 도시계획세는 재산세의 부가세(sur-tax)로서 재산세에 직접적인 영향을 받게 된다. 이처럼 인천시 사례는 대부분의 자치단체에서도 동일하게 적용될 수 있을 것이며, 조정세 규모의 개선과 함께 조정률 적용방식에서도 개선방안이 검토되어야 한다.

본 연구에서는 조정률 적용에서 해당 광역시 자치단체의 평균 재정자립도를 기준으로 차등배분하는 방식을 제안하였다. 즉 평균재정자립도를 산정하고 재정자립도가 평균을 초과하는 자치구는 적용률을 차감하여 적용하고, 평균재정자립도 이하의 자치구에 대해서는 추가하여 적용률을 적용하는 방안이다. 이러한 적용률 차등 적용방안은 조정교부금이 목적으로 하는 자치구 간 재정격차를 완화할 수 있는 현실적인 수단이 될 수 있다.

본 연구는 조정세 대상의 개선여부에 관해서는 언급하지 않았다. 최근 중앙정부가 전세난을 해결하기 위한 목적에서 주택매매시장 활성화수단으로 취득세 50% 감면을 추진하고 있다. 지방재정 측면에서 취득세 감면은 매우 심각한 상황이라고 할 수 있다. 물론 지방교부세 산정과정에서 기준재정수입액에 일부가 반영될 수 있을 것이다. 그러나 현행과 같이 내국세의 19.24%를 그대로 유지한다면 취득세 감면을 보전할 수 있는 여지는 거의 없다. 또한 다른 수단을 통해서 지방재정을 지원하더라도 문제가 많다. 취득세는 정책조세의 성격이 매우 강한 세목이라고 할 수 있고, 부동산 경기에 민감한 세목이다. 최근까지 국내 부동산경기가 호황이었기 때문에 조정세의 신장성 측면이 긍정적이었다. 그러나 안정성은 매우 부족한 것이 사실이며, 이에 관한 개선을 주장하는 대안이 제시되기도 했다. 그러나 이러한 대안들은 현실화되지 못하고 있다. 향후 조정세를 안정적으로 확보할 수 있는 재원을 어떻게 할 것인가에 관한 연구가 구체적으로 진행되어야 한다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 2010, 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, 예산정책보고서 제11호.
- 김중희, 2003, “조정교부금의 재정형평화 효과와 정책과제 - 대전광역시를 중심으로 -”, 한국지방자치학회보, 제15권 제3호 : 255 - 271.
- 박완규, 1992, “현행 자치구 재원조정제도의 개선방안 연구”, 경제학연구, 제40권 제2호 : 435 - 451.
- 배준식 · 박기정, 2008, “조정교부금제도와 기준재정수요 추정에 관한 연구 : 서울시 자치구 행정수요 분석을 중심으로”, 한국지방재정논집, 제13권 제3호 : 59 - 90.
- 손광락, 2001, “조정교부금 재원의 안정성 분석”, 한국정책학회보, 제10권 제2호 : 345 - 362.
- 윤광재 · 김윤수, 2009, “특별 · 광역시 재원조정교부금의 제도 및 형평성에 관한 실증분석 연구”, 한국지방자치학회보, 제21권 제1호 : 121 - 145.
- 이철수, 2009, 지방재정조정제도의 개선방안에 관한 연구 - 서울특별시 조정교부금제도를 중심으로 -, 동국대학교 박사학위논문.
- 인천광역시, 2010, 재정지표분석자료.
- 인천광역시, 인천통계연보, 각 연도.
- 최원구, 2006, 조정교부금제도의 효과분석 및 개선방안, 인천 : IDI연구보고서 2006 - 03.
- 황준기, 2007, “특 · 광역시 자치구 재원조정교부금제도의 개선방안”, 지방재정, 통권146호 : 31 - 46.
- 현성민 · 유태현, 2008, “서울시 조정교부금제도 개선방안에 관한 연구”, 재정정책논집, 제10권, 제1호 : 223 - 255.
- 국가법령정보센터([http : //www.law.go.kr/](http://www.law.go.kr/))
- 문화일보 홈페이지([http : //www.munhwa.com/](http://www.munhwa.com/))
- 아시아경제 홈페이지([http : //www.asiae.co.kr/](http://www.asiae.co.kr/))

The Study on the Improved Grant for Autonomous Districts of Local - Tax Reform - Focus on Incheon Metropolitan City -

Park, Kwang Bai*

—〈Abstract〉—

This study focuses on the improved grant for autonomous districts. The arbitration subsidy system which is kind of a grant is transferred from metropolitan cities to autonomous districts. In order to reduce the difference in the finance of the autonomous districts, their finance should be supported by the wide-area autonomous communities. The local tax revenue is directly related to the investment and development of local government.

This study carried out review of literature, data analysis, empirical study. Empirical study used estimation of local tax revenue. Review of literature used draw a difference of prior research and present to contribution of the study.

The local tax system reform arose in 2011. It leads to change the local tax revenue and the arbitration subsidy system. This change needs to review the arbitration subsidy system.

This study will propose changes to the source of revenue and the proportion of arbitration in Incheon metropolitan city. It suggests that the source of revenue should be reduced from 50% to 45% and the proportion of arbitration should consider the arithmetical mean of the self reliance ratio of local finance. These suggestions will be able to improve the operation of the local finance and to narrow the financial gap of the autonomous districts. Particularly, local finance improved the Nam-gu, Bupyoung-gu, Gyeyang-gu.

〈Key words〉 arbitration subsidy system, local tax system reform, source of revenue, proportion of arbitration

* Research Associate, Korea Research Institute for Construction Policy and Doctoral Candidate, Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul