



지방소득·소비세의 발전방향

유태현(남서울대학교)

I. 들어가는 글

- 우리나라는 재산과세 중심의 지방세제 틀을 개선하여 세수 신장성의 제고 등을 목적으로 2010년부터 지방소득세와 지방소비세를 신설하여 과세하고 있음¹⁾
 - 지방소득세와 지방소비세의 도입에 따라 우리나라 지방세제의 세수 신장성은 점차 개선될 것으로 기대됨
 - 지방소득세는 2009년까지 과세되었던 주민세 소득할과 사업소세 종업원할의 기본 틀을 그대로 유지하면서 양자를 통합한 체계를 따르고 있기 때문에 자치단체 입장에서 보면 당장은 지방소득세를 통해 눈에 띄는 세수 증진효과를 기대하기 어려움
 - 하지만 지방소득세의 과세대상을 국세인 소득세와 법인세 세수의 10%로 설정하고 있는 현행 방식(부가세, sur-tax)을 개선하여 소득금액과 법인소득의 일정비율로 조정하는 등의 개편을 단행하여 독립세화를 이룩하게 되면 지방세수 증대는 물론 지방세의 조세가격기능 강화를 선도하는 기간세의 역할을 하게 될 것으로 전망됨
 - 한편 지방소비세는 국세인 부가가치세 세수의 5%를 총세수(재원)로 하며, 권역

* 본 원고는 유태현, 「지방소비세 발전방안」, 『지방의 자립과 지방세 발전의 과제』(2012 지방세 발전포럼 춘계 지방세세미나), 한국지방재정학회·한국지방세연구원, 2012.5.1.의 내용을 수정 보완하는 방식으로 작성하였다. 따라서 상당한 내용이 기존 연구를 그대로 전재하거나 크게 인용하였음을 밝힌다.

1) 재산과세 중심의 우리나라 지방세제가 안고 있는 문제점으로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 재산과세는 세수의 소득·소비탄력성이 낮아 국가의 경제성장이나 지역경제발전에 따라 나타나는 소득, 소비의 증가가 세수(지방세수)의 증대로 이어지지 않는다. 이는 재산과세가 상대적으로 세수신장성이 낮음을 의미한다. 둘째, 부동산 거래과세 위주의 우리나라 지방세제는 부동산 거래의 영향을 크게 받기 때문에 안정성이 떨어진다. 셋째, 재산세 등 재산보유과세는 부동산 과표 산정을 위해 부동산(재산) 가액을 매년 평가해야 하는 행정 부담과 더불어 납세의무자의 저항을 야기할 우려가 적지 않다. 넷째, 재산과세 중심의 지방세제는 재정지출 수요의 증대에 대응하는 안정적인 수입기반을 확보하기 어렵다. 따라서 중앙정부의 재정조정기능이 과도하게 팽창하는 부작용을 드러낸다.

별 가중치²⁾를 가미한 배분지표를 적용하여 총세수를 각 광역자치단체에 배분하도록 되어 있음

- 따라서 지방소비세는 그 세수 규모가 만족할 만한 수준과는 거리가 있으며, 온전한 조세의 모습을 갖추지 못했다는 지적을 받고 있음
- 지방소득세와 지방소비세가 시행되기 전 해인 2009년에 두 세목의 도입을 놓고 다양한 논쟁이 벌어졌음
 - 그 가운데 2010년부터 2012년까지 3년 동안 두 세목을 과세하고, 이후 두 세목의 위상을 보다 강화하는 방안이 주요한 쟁점으로 논의된 바 있음
 - 이와 관련하여 지방자치단체와 행정안전부는 2013년 이후 두 세목이 강화되는 것을 기정사실화하고 있는 반면 기획재정부는 당시는 물론 현재도 그에 대해 동의한 적이 없다는 입장을 드러내고 있음
 - 이렇게 관련 부처 간에 이견이 존재하고 있지만 지방자치의 공고화와 열악한 지방재정 여건의 개선을 위해 지방소득세의 독립세화와 지방소비세 세수 규모 확대는 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제가 아닐 수 없음
- 본고는 지방소득세와 지방소비세에 한정하여 그간의 운용성과를 알아보고 향후 바람직한 발전방향을 제안하는 것을 목적으로 하고 있음
 - 이에 따라 제2장에서는 최근 지방재정을 둘러싼 환경의 변화의 내용과 그 영향에 대해 살펴보았음
 - 제3장에서는 지방소득세와 지방소비세의 운영 실태와 개선과제를 알아보았음
 - 제4장에서는 지방소득세와 지방소비세의 발전방향을 제시하였음

II. 지방재정 환경의 변화와 영향

1. 경기침체의 만성화에 따른 재정여건 악화

- 1997년 경제위기 이후 전 세계적으로 경기침체 현상이 만성화되는 양상을 나타내고 있으며, 현재 진행형임
 - 2008년 리먼 브러더스 홀딩스(Lehman Brothers Holdings Inc.) 파산으로 촉발된 글로벌 금융위기와 2009년부터 시작되어 확산 일로로 치닫고 있는 남유럽발 재

2) 권역별 가중치는 수도권 100%, 기타 광역시 200%, 기타 도 300%이다.

정위기는 전 세계 경제의 앞날을 한치 앞도 가늠하기 어려운 미궁으로 빠뜨리고 있음

- 경기침체가 장기화와 만성화되면서 국가재정과 지방재정 모두 여건이 나빠지고 있지만 상대적으로 재정력이 취약한 지방재정이 더욱 어려운 상황임

2. 지방세입 기반의 위축

- 이명박 정부는 2008년 출범 이후 침체된 경기 활성화를 위해 국세인 소득세와 법인세 감세를 단행하였음
 - 이에 따라 내국세 세수가 줄어들었고, 이는 지방교부세 규모의 축소를 통해 지방재정을 더욱 곤궁하게 만드는 원인이 되었음
 - 또는 경기활성화(경기진작)를 목적으로 예산을 조기 집행하는 과정에서 지방자치단체의 이자수입(경상세외수입)이 줄어드는 의도하지 않는 결과가 발생하였음
 - 뿐만 아니라 경기침체에 따른 부동산 거래의 위축은 지방세제의 중추를 이루는 취득세와 등록면허세의 세수를 줄이는 결과를 가져왔음
- 2008년 11월 13일 헌법재판소 판결에 의해 종합부동산세의 근간을 형성하는 세대별합산과세방식은 위헌판결을 받았고, 1주택 장기보유에 대한 과세는 헌법불합치 판결을 받음으로써 종합부동산세는 그 도입 취지가 크게 퇴색되었음
 - 종합부동산세의 형해화(形骸化)는 그 세수를 재원으로 하는 부동산교부세의 규모를 낮춤으로써 의도와 상관없이 지방세입을 감소시키는 영향을 미치고 있음³⁾

3. 사회복지 수요의 증가에 기인한 지방자치단체 재정부담의 급증

- 우리 사회가 겪고 있는 어려움 가운데 하나로 저출산 고령화의 심화에 따른 사회복지비 팽창을 지적할 수 있으며, 이는 국가(중앙)재정과 지방재정 모두에 걸쳐 커다란 재정 부담을 지우고 있음
 - 2005년 지방분권정책의 일환으로 국고보조사업의 일부를 지방으로 이양하였는데, 그 가운데 사회복지사업은 핵심적인 분야에 해당함⁴⁾
 - 지방의 사회복지사업 추진을 뒷받침하기 위한 재원조달 목적으로 분권교부세제도가 신설되었고, 이에 따라 지방자치단체는 넘겨받은 사회복지사업 추진에 필

3) 부동산교부세 규모(조원)는 ('08) 2.9 → ('09) 1.5 → ('10) 1.0로 축소되었다.

4) 지방자치단체가 수행하는 사회복지 분야 국고보조사업은 기초생활보장, 취약계층지원, 노인 청소년 지원, 보건의료분야 등 약 130여개 사업에 이른다.

요한 재원을 분권교부세와 매칭방식의 자체재원으로 조달하고 있음

- 문제는 사회복지 수요가 폭증하면서 지원받는 분권교부세로는 그 대응이 더욱 어려워지고 있으며⁵⁾, 매칭방식으로 부족한 나머지 재원을 조달해야 하는 지방자치단체의 재정적 압박은 더욱 커지고 있음

○ 사회복지지출 확대에 따라 지방비 부담이 증가하고 있으며, 이는 지방재정 수요의 급증으로 이어지고 있음

- 사회복지비 규모의 변화 추이를 살펴보면 중앙정부의 경우 2007년 61.4조원에서 2011년 86.4조원으로 연평균 8.9% 증가하였음
- 반면 지방자치단체의 사회복지비 규모는 2007년 17.3조원에서 2011년 28.5조원으로 연평균 13.3% 증가하였음
- 사회복지 관련 국고보조사업에 대한 국가와 지방 간 부담 비중은 2007년 국가 65 : 지방 35에서 2011년 국가 62 : 지방 38로 지방의 부담이 증가하였음
- 한편 2012년 지방예산편성 실태를 보면 사회복지비 가운데 지방비 부담분(8.4조)의 상당액(1.2조)이 지방자치단체의 재원부족으로 제대로 반영되지 못한 상황임
- 여기에 더하여 2013년 이후에도 양육수당 확대 등 지방자치단체의 복지수요는 지속적으로 증가될 것으로 예상됨
- 이러한 현실적인 어려움을 타개하는 한편 국민 간의 수평적 평등과 국민최저한(National minimum)의 보장 등을 실현하기 위해서는 복지관련 지방이양사업의 전부 혹은 일부에 대하여 국비보조를 늘리거나 원점에서 검토하여 다시 국가사무로의 환원하는 등의 방안을 신중하게 추진할 필요성이 커지고 있음

4. 전시성, 선심성 경비의 확대

- 지방자치의 역사가 쌓이고 있지만 일부 지방자치단체장의 자치에 대한 이해 부족과 재정운용 결과에 대한 책임성 결여가 반복적으로 나타나고 있음
- 다음 선거를 의식한 일부 자치단체장에 의해 전시성, 선심성 경비가 오히려 증가되는 추세임
- 예를 들면 행사축제성 경비가 전체 자치단체의 일반회계 세출에서 차지하는 비중은 2002년 0.39%에서 매년 증가하여 2009년에는 0.55%까지 높아졌음⁶⁾

5) 분권교부세의 재원은 2005년 도입 당시 내국세의 0.83%로 정해졌으나, 도입된 첫 해부터 사회복지 분야의 지방비 부담 문제가 불거지면서 2006년부터는 0.94%로 인상되었다.

6) 최병호·주만수, 『지방재정 현황에 관한 실태 조사·분석 연구』, 행정안전부, 2011.

- 명실상부한 지방자치는 지역 구성원이 함께 고민하고 참여하면서 발전방안을 모색할 때 이루어질 수 있다는 점을 고려하면 전시성, 선심성 경비의 팽창에 대해서는 지역 스스로 통제하고 줄이는 노력을 기울여야 할 것임

5. 지방채무의 증대 가능성과 대책의 미흡

- 지방자치단체들은 경기침체의 장기화, 중앙정부의 감세정책 등의 영향으로 재정 여건이 더욱 어려워졌고, 이는 지방채 발행 확대로 이어지고 있음
 - 지방자치단체의 채무 잔액은 2009년과 2010년에 상당히 증가하였으나 2010년 기준 GDP의 2.5% 수준으로 크게 우려할 정도는 아니라는 평가를 받고 있음
 - 그런데 간과해서는 안 될 점은 지방자치단체 채무를 파악함에 있어 지방공기업 부채를 포함하면 그 수준이 크게 올라간다는 사실임
 - 따라서 향후 지방자치단체의 재정건전성 담보를 위해서는 지방자치단체와 지방공기업 모두를 대상으로 그 채무를 적정하게 관리하는 대책의 강구가 요구됨

6. 지방세입 체계 개편의 필요성

- 최근 사회경제 환경의 변화는 지방자치단체 재정건전성을 약화시키는 영향을 미치고 있음
 - 지방재정의 건전성을 떨어뜨리는 원인은 크게 볼 때 세입측면과 세출측면에서 찾을 수 있을 것임
 - 세입측면에서 보면 자체재원(자체수입, 지방세+세외수입)이 차지하는 비중은 낮은 반면 의존재원의 몫이 지나치게 높은 지방재정 구조가 원인이라고 할 수 있음
 - 의존재원(이전재원)의 비중이 높은 지방세입 틀은 중앙정부 세입(국세)이 줄어들 경우 자동적으로 지방재정을 압박하는 문제를 노정시키게 되며, 지방자치단체의 재정건전성을 약화시키는 상황으로 연결될 수 있음
 - 세출측면에서 보면 국가정책 지원을 구실로 시행되고 있는 매칭펀드 방식의 각종 지역사업 추진이 지방재정을 더욱 곤궁하게 만드는 주요한 원인이 되고 있음
 - 더하여 지방자치단체의 방만한 재정운용과 그 결과에 대한 무책임한 자세 등도 재정건전성을 약화시키는 원인으로 지적하지 않을 수 없음
- 지방세입 구조 개편은 사회경제 환경의 변화를 반영하여 지방재정 건전성을 담보하는 한편 재정운용의 성과를 제고하면서 재정책임성의 강화를 위해 필요함

- 이럴 경우 그 대책은 2010년부터 시행되고 있는 지방소득세와 지방소비세를 내
실화하는 방향으로 이루어져야 할 것임

Ⅲ. 지방소득세와 지방소비세의 운영 실태와 개선과제

1. 지방소득·소비세 도입의 배경과 경과

- 2005년 국세인 종합부동산세 도입과 지방세인 재산세 개편을 통해 부동산보유세
제를 대폭 강화하는 조치가 단행되었음
- 이에 따라 부동산보유세 부담이 크게 늘어나게 되었고, 그런 상황을 조정하기 위
해 여러 가지 조치가 강구되었음
- 그러나 2008년 11월 종합부동산세의 일부 규정이 위헌 및 헌법 불합치 판결을
받음으로써 그 세수가 대폭 감소하게 되었음
- 더하여 2009년 들어 경기상황까지 어려워짐에 따라 부동산보유세제를 더욱 낮추
는 조치가 추진될 수밖에 없는 상황에서 이를 보전하기 위한 방편으로 지방소득
세와 지방소비세 도입이 보다 가속화된 측면이 있음
- 지방소득세는 소득세액과 법인세액에 10%의 세율을 적용(부가세, sur-tax)하는 소
득할 주민세와 사업소세(2010년 이후 폐지) 가운데 종업원할을 지방소득세로 전
환하는 방식으로 도입하였고, 2013년 이후 독립세화를 추진할 예정임
- 소득분은 종전 소득할 주민세를 지방소득세로 명칭만 전환한 것이며, 과세 구조
는 소득할 주민세와 마찬가지로 부가세 방식을 따르고 있음
- 종업원분은 종전 종업원할 사업소세를 지방소득세로 명칭을 바꾼 것이며, 과세
구조는 이전과 동일하게 별도의 독립세 방식을 유지하고 있음⁷⁾

종전 (~'09년)		개편 ('10년~)	
주민세	소 득 할	소 득 분 (7.4조)	지방소득세
	균 등 할	종업원분 (0.7조)	
사업소세	종업원할	균 등 분 (0.09조)	주민세
	재 산 할	재 산 분 (0.13조)	

7) 종업원분 지방소득세는 종업원 급여 총액의 0.5%를 매월 사업주가 해당 지방자치단체에 신고납부 하도록 되어 있다.



- 지방소득세는 납세자의 추가적 세부담을 지우지 않는 한편 국세청과 지방자치단체의 추가 징세비용이 발생하지 않도록 주민세 소득할의 징세체계를 그대로 유지하는 방식을 따르고 있음
 - 그런데 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세의 부가세 형태로 설계되었기 때문에 지방자치단체가 과세권을 온전하게 행사하는 것이 여의치 않으며, 현행 체계가 그대로 지속되면 세수 신장성에도 한계를 드러낼 수밖에 없음
- 한편 지방소비세는 도입 논의 초기에 지역경제와의 연계, 지역 간 경쟁원리 유도, 지방교부세와의 차별성 등을 고려하여 세원이양방식⁸⁾으로 도입하되 세수는 특별지방행정기관의 지방이양 및 부동산거래세를 인하로 인한 재원보전 등을 위해 광역자치단체에 귀속시키는 접근이 심도 있게 검토되었음⁹⁾
- 하지만 비수도권 세수확충, 지역 간 재정불균형 완화, 제도 신설의 간편성 등이 고려되어 세액이양방식이 최종 방안으로 선택되었음
 - 구체적으로 부가가치세의 5%를 지방세로 이양하여 지방소비세를 신설하고 권역별 가중치를 적용한 민간최종소비지출¹⁰⁾ 비중에 따라 사·도에 배분하되 시행 3년 후인 2013년부터 5%p를 추가 이양하는 방안이 채택되었음¹¹⁾
-
- 8) 당시 지방소비세 도입방안으로 세원이양방식과 세액이양방식이 함께 검토되었다. 세원이양방식은 부가가치세의 과세대상 가운데 지역연계성이 높은 소매업, 음식업, 숙박업과 개별소비세(구 특별소비세) 과세대상 중 해당지역에 사회적 비용을 유발시키는 특정장소 입장행위, 유흥음식 행위의 일부분 등을 이양 받아 도입하는 방안이 거론되었다. 이는 해당 업종이나 행위에 대해 지방자치단체가 독자적으로 과세권을 행사하는 방식을 말한다. 따라서 지방자치단체의 과세자주권 확보 측면에서는 바람직한 방안이라고 할 수 있다. 하지만 현실적 제약을 고려하여 최종적으로 세액이양방식이 채택되었다.
- 9) 세원이양방식의 채택에 따라 지방교부세 불교부단체에 초과세수가 나타날 경우 지방교육재정에 대한 부담을 상향 조정, 국고보조금 차등 지원 등 이전재원의 조정을 통해 이를 완화하는 동시에, 재정규모 감소단체가 발생할 경우에는 지방교부세, 재정보전금 등을 이용하여 재정부족액을 지원하는 방안이 검토되었다(행정안전부 안). 또한 세원이양방식을 채택할 경우 신고·부과징수업무는 국세청에 위탁하고 인·허가기관인 지방자치단체와의 협력시스템을 구축하여 징세비용을 절감하고 효율성을 높이도록 하였다.
- 10) 매년 통계청이 발표하고 있는 지역 내 총생산(GRDP)에 대한 지출은 최종소비지출, 총자본형성, 재화와 서비스의 순지출 등으로 구성된다. 최종소비지출은 소비주체의 재화와 서비스에 대한 소비수준(소비량)을 나타내는 지표로서 경제주체에 따라 민간최종소비지출(가계최종소비지출, 가계에 봉사하는 비영리단체의 최종소비지출), 정부최종소비지출로 나뉜다. 지방소비세의 안분기준인 민간최종소비지출은 일정기간 중의 최종생산물(재화 및 서비스)에 대한 민간(가계와 민간비영리단체)의 소비를 목적으로 하는 경상적 최종지출액을 의미한다. 민간의 포괄범위는 주택소유라는 산업의 주체로서의 민간이 아니라 소비주체로서의 민간만을 포함한다. 정리하면 민간최종소비지출은 거주자 민간가계의 소비지출 및 가계에 봉사하는 비영리단체의 소비지출(주소지와 사업지예 기반, 시도별로 조사)을 시도별로 나타내는 지표를 말한다.
- 11) 세액이양 방식의 경우 지방소비세 규모를 놓고 부가가치세수의 20%를 주장하는 견해와 그 이상이 되어야 한다는 주장도 제기되었다. 또한 배분방식과 관련하여 혼합배분(소비지출 70% + 균형

- 지방소비세는 국세에서 지방세로 세원이 이양된 최초의 사례에 해당함¹²⁾
- 지방소득세 및 지방소비세 도입과 관련하여 기획재정부는 두 세목이 신설되어도 지역경제와 재정수입 간의 연계성이 존재하지 않으며, 지방의 중앙정부 의존도가 심화되고, 조세의 가격기능은 기대할 수 없다는 입장을 제시하였음
- 또한 지방소비세 도입에 따라 지역별 재정불균형은 오히려 악화되며, 재정자립도는 변화가 없을 것이라고 주장함¹³⁾
- 따라서 지방소비세를 신설하는 대신 지방교부세제도에 인센티브 제고 장치를 마련하고, 최저한세율제의 도입, 임의세의 확대 등을 제안하였음
- 지방소비세의 도입과 더불어 수도권외의 경쟁력 제고를 통하여 얻어지는 개발이익을 지방으로 환원하여 지역 간 협력을 도모할 목적으로 지역상생발전기금을 신설함
- 동 기금의 재원은 수도권으로 귀속되는 지방소비세 세수 가운데 향후 10년간 매년 3천억원씩을 출연하여 총 3조원 규모로 조성하도록 하였고, 비수도권의 지역 개발에 투자될 수 있도록 하였음¹⁴⁾
- 이와 더불어 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세의 재원축소와 그에 따른 시·군의 재원 감소를 보전하기 위하여 지방소비세수의 27%를 재정보전금으로 삼아 시·군에 대해 교부하도록 하였음¹⁵⁾

재원 30%) 등이 검토되었다. 다시 말해 최종안이 확정되기까지 다양한 방안이 주장 또는 검토되었다.

- 12) 지방자치제도 부활 이전에는 지방세목 신설보다는 국세에서 지방세로 이양된 지방세목을 통해 지방세제의 재원조달기능을 유지·확충하였다. 현행 지방세 가운데 등록면허세(등록분), 자동차세(소유분), 담배소비세는 국세에서 지방세로 이양된 세목들에 해당한다. 지방자치제도 부활 이후 지난 10여 년 동안 진행된 지방세 제도 개편 실적을 살펴보면, 국세의 지방세 이양보다는 주로 새로운 세원 발굴을 통한 지방세목의 신설 및 확장 방식으로 지방세제의 재원조달 기능을 강화시켰다. 더하여 자동차세(주행분)와 지방교육세 신설 사례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 지방자치단체의 자체재원 확충을 위해 공동세와 부가세(sur-tax) 방식 등과 같은 세원공동이용방식을 활용하였다.
- 13) 그 밖에 기획재정부는 국세(부가가치세)체계의 근간 훼손, 지방소비세의 지방교부세와의 동일성 등을 들어 지방소비세의 도입을 반대하였다,
- 14) 이를 위해 지방자치단체기금관리기본법 부칙 조항에서 2019년 12월 31일까지 출연하도록 하였다. 그리고 동법 시행령 12조2항에서 수도권의 지방소비세수의 35%를 출연하도록 하였다. 지역상생발전기금은 2010년 이후 10년간(2019년) 3조원을 조성하도록 되어 있다. 그런데 현재의 속도라면 2019년 이전에 3조원의 조성이 달성될 가능성이 높다. 이럴 경우 서울, 인천, 경기도는 더 이상 출연을 하지 않아도 되는 지의 여부가 불분명하다. 한편 3조원의 목표액이 정치적 합의 사항이라면 그 시기는 중요하지 않을 수 있다. 문제는 지방자치단체기금관리기본법에는 2019년이라고 규정되어 있지만, 3조원의 규모(동법 시행령에 근거한 추정치)는 명문화된 규정이 없다는 점이다. 이런 까닭에 3조원의 규모보다 2019년이라는 시기가 더 큰 의미를 가질 것으로 판단된다.
- 15) 지방재정법 제29조에 따르면, ①시·도지사(특별시장 제외)는 다음 각호의 금액의 27퍼센트(인구

- 그리고 지방소비세 도입으로 국세인 부가가치세수가 감소하여 지방교육재정교부금도 줄기 때문에 이것을 보전하기 위하여 교육재정교부금율을 20%에서 20.27%로 상향조정하였음¹⁶⁾
- 이런 방식으로 설계되었기 때문에 현행 지방소비세는 지역 간 재정격차(재원 불균형) 해소에 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 전망되지만 조세 본연의 모습과는 어느 정도 거리가 있음¹⁷⁾

2. 지방소득세와 지방소비세 도입의 목적

- 지방소득세와 지방소비세 도입의 목적으로 다음을 지적할 수 있음
 - 첫째, 2010년부터 시행되고 있는 지방소득세와 지방소비세는 지역주민의 복리수준을 증진하고, 지역의 공공서비스 기반을 강화하는 등에 필요한 재원 확충을 뒷받침하는 한편, 지방세제의 세수 신장성을 제고함으로써 지방자치단체의 자체 재원 기반을 확충하기 위한 것임(**지방재정의 확충과 지방세제의 선진화 도모**)
 - 또한 지방세입 구조를 의존재원 중심에서 점차 자체재원을 근간으로 하는 방식으로 전환시키기 위한 것임
 - 아울러 일본의 삼위일체 개혁, 스페인의 지방소득·소비과세 강화, 프랑스의 세원 지방이양 등 최근 주요국에서 이루어진 세제 개편 동향 가운데 실효성과 합리성을 담은 내용을 수용함으로써 지방세제의 선진화를 도모하기 위한 의도를 포함함
 - 둘째, 지방소득세와 지방소비세는 지방재정 확충과 국민의 납세부담 최소화 간 조화를 모색하는 방식으로 기본 체계가 설계됨(**국민부담 및 행정비용의 최소화**)

50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금의 재원으로 확보하여야 한다. 1. ... 생략.... 2. 해당 시·도(특별시 제외)의 지방소비세액을 전년도말의 시도인구로 나눈 금액에 전년도말의 시·군의 인구를 곱한 금액.

- 16) 현행 지방교부세는 93%가 비수도권에 배분되고 있기 때문에 지방소비세 도입에 따른 세수 격차와 교부세 규모 감소에 기인한 재원 불균등이 동시에 발생하게 된다. 이에 대한 대책으로 지방소비세의 신설로 증가되는 세수의 일정 부분을 시·도의 교육청으로 전출하도록 하였다. 이는 지방소비세를 신설하면서 중앙정부와 지방정부의 재원 체계를 유지한다는 “재정중립의 원칙”을 설정하였기 때문이다.
- 17) 지방소비세의 지역별 안분기준으로 현재와 같은 민간최종소비지출 지표를 계속적으로 적용하면 동 지표의 변동에 따라 각 지역의 지방소비세 수입액에 차이가 발생하게 된다. 이는 지방소비세가 국세의 일부를 교부하는 지방교부세와 차이가 없다고 주장의 주요한 근거가 되고 있다. 지방교부세는 행정안전부가 교부하지만, 지방소비세는 서울시가 그 총액을 받아서 전국에 배분하도록 되어 있다. 이에 따라 지방소비세의 과세권은 지방에 있으며, 지방교부세의 교부와 구분되는 배분의 기능을 갖는다. 지방교부세액은 “필요-수요”에 근거한 산식을 통해 기계적으로 결정되지만, 지방소비세는 민간최종소비지출을 기초로 배분되기 때문에 지역 소비활동이 배분액에 영향을 미치므로 지역에서 보다 적극적으로 경제 활성화를 하도록 유인(인센티브)하는 기능을 내포하고 있다.

- 셋째, 지방소득세와 지방소비세 도입은 수도권과 비수도권 지방자치단체들 간에 존재하는 재정력 격차를 시정하기 위해 실효성 있는 대책을 찾아야 하는 우리나라의 현실이 반영된 결과라고 할 수 있음(지역 간 상생발전의 도모)
 - 이런 까닭에 지방소비세 세수를 광역자치단체에 배분함에 있어 권역별 가중치를 고려 하도록 하였고, 지역상생발전기금제도가 도입되었음
- 정리하면 지방소득세와 지방소비세는 지역경제 활성화를 지방세수 증대로 연결시키는 한편 자체재원 중심의 미래지향적 지방세입 기반의 구축을 지원하기 위한 목적으로 신설됨
- 또한 참여정부 시절에 단행된 국가기능의 지방이양으로 발생한 행정비용과 2006년 이후 부동산 거래세율 인하로 야기된 세수결손을 지방소비세 도입과 연계하여 보전하고자 하는 현실적 제약도 반영되어 탄생하였음¹⁸⁾
- 아울러 동 조세의 신설과 궤를 맞추어 수도권과 비수도권 간의 합리적인 재원배분을 통해 지역별 재정격차를 완화하는 한편 모든 지역이 함께 상생 발전할 수 있는 제도적인 보완장치를 마련하고자 하는 취지도 담고 있음¹⁹⁾

3. 지방소득세와 지방소비세의 운용 실태

1) 지방소득세의 현황

- 현행 지방소득세는 <표 1>에 제시되어 있듯이 소득세분, 법인세분과 종업원분으로 구성되어 있는데, 종합소득세분 신고업무에 한해 국세청에서 신고대행을 하고 있으며 기타 모든 조세 행정은 자치단체가 직접 수행하고 있음
- 소득세분과 법인세분은 소득세액·법인세액(과세표준)에 10%의 세율을 적용하여 산출되며, 종업원분은 종업원 급여총액에 0.5%의 세율을 부과하여 산정됨²⁰⁾
- 이에 따라 국세인 소득세·법인세의 세율 및 세액공제·감면제도의 변동으로부터 지방소득세 세수는 영향을 받을 수밖에 없음

18) 지방소비세를 도입함에 있어 부가가치세와 함께 지방소비세를 별도로 신고하거나 두 개의 세금을 내는 등의 번거로움으로 인해 납세협력비용이 추가적으로 발생하지 않도록 하였다. 납세자는 부가가치세만 납부하면 되고, 정부는 부가가치세수의 일부를 지방소비세라는 명목으로 지방에 배분 하도록 설계하였다.

19) 그 밖에 분권교부세는 시한을 2010년부터 5년 연장하였으며, 지방교부세율은 현행 수준(내국세의 19.24%)을 유지하도록 하였고, 지방교육재정교부금의 교부율은 20.27%로 상향 조정하였다.

20) 2010년을 대상으로 할 때 국세인 소득세와 법인세의 세수는 각각 37.4조원과 37.3조원으로 대략 75조원에 이르며, 이는 전체 국세 세수 166조원의 45% 규모이다.

〈표 1〉 지방소득세의 과세표준 및 세율

	국세		지방세
소득세법	개인소득 x 세율 (과세표준)	세액 공제 감면	소득세액 x 10% = 지방소득세 (소득세분)
법인세법	법인소득 x 세율 (과세표준)	세액 공제 감면	법인세액 x 10% = 지방소득세 (법인세분)
지방세법	-	-	종업원 급여총액 x 0.5% = 지방소득세 (종업원분)

- 소득세분 및 법인세분 지방소득세에 대한 신고업무, 부과결정, 징수업무는 대체로 지방자치단체를 통해 이루어지고 있음(<표 2> 참조)
- 다만 소득세분 지방소득세에 대한 신고업무는 2000년까지는 지방자치단체에서 직접 수행하였으나, 이후 납세자 편의를 도모할 목적으로 종합소득세 신고시 세무서장에게 일괄 신고하도록 하고 있음

〈표 2〉 지방소득세 부과징수 체계

구 분	신고업무	부과결정	징수업무
종합소득세분	세무서 대행	자치단체	자치단체
법인세분	자치단체	자치단체	자치단체
특별징수	자치단체	자치단체	자치단체
과세대상 조정	국세 부가세 형태로 존재하기 때문에 운영 실적 없음		
세율 조정			
감면 및 공제			

- 국세의 부가세 형태이기 때문에 현행 지방소득세는 명실상부한 지방세 세목으로 간주하기에는 문제점이 적지 않음
- 따라서 지방소득세는 독립세화를 통해 정체성을 확실하게 정립하고, 그 세수 규모를 늘릴 수 있는 방안을 마련함으로써 지방세제의 근간으로 자리매김할 수 있는 확고한 틀을 구축해야 함
- 지방소득세의 독립세화는 동 세목의 과세체계를 현재와 마찬가지로 부가세방식을 유지하면서 과세표준과 세율, 공제감면을 독립세방식으로 전환하려는 것임
 - 이는 소득분 지방소득세 과세체계를 독립세로 전환하는 개편을 말함
- 일각에서 지방소득세의 독립세화를 추진할 경우 조세정책의 일관성 저해, 납세자 불편 및 세정비용 증가 등을 초래할 수 있다는 주장을 제기하고 있지만 이는 지방소득세 개편의 본질적 장애요인이 될 수는 없음

- 지방소득세는 지방세의 가격기능에 충실한 장점과 더불어 세수 신장성을 담보할 수 있는 실효성 있는 세목이기 때문에 현행의 국세 부가세 형태에서 독립세화 하는 개편은 지방재정 확충과 지방자치 구현을 위해 긴요한 과제가 아닐 수 없음
- 국세의 부가세 형태이기 때문에 현행 지방소득세는 명실상부한 지방세 세목으로 간주하기에는 문제점이 적지 않음
- 따라서 지방소득세는 독립세화를 통해 정체성을 확실하게 정립하고, 그 세수 규모를 늘릴 수 있는 방안을 마련함으로써 지방세제의 근간으로 자리매김할 수 있는 확고한 틀을 구축해야 할 것임

2) 지방소비세의 현황

- 지방소비세는 광역단체 세목(시도세)이며, 그 세수의 시도별 배분은 민간최종소비 지출을 적용하고 있음
- 2010년과 2011년의 지방소비세 납입현황을 살펴보면 <표 3>에 제시되어 있듯이 각각 26,790억원과 28,872억원임
- 2011년의 경우 지방소비세는 광역자치단체별로 적게는 501억(제주특별자치도)에서 많게는 4,534억(서울특별시)의 세수(세입) 증진을 가져옴으로써 지방자치단체의 자체재원 확충에 기여를 하고 있음²¹⁾
- 한편 <표 4>를 통해 권역별 지방소비세 세수 비중을 파악하면 지방소비세 세수의 배분이 일정한 규칙을 따르고 있기 때문에 2010년과 2011년 모두 유사한 양상을 보여주고 있음
- 2011년의 경우 수도권(서울, 경기, 인천)에 배분되는 비중이 32.7%이고, 나머지 지역의 몫은 67.1%임
- 이는 현행 지방소비세가 나름대로 지역 간 재정력 격차 해소에 어느 정도 이바지하고 있음을 의미함

21) 하지만 지방소비세 도입에 따라 자체재원인 지방세수는 증가하지만 교부세가 감소함으로써 전체 세입이 줄어드는 지자체가 발생한다는 점을 간과해서는 안 된다.

〈표 3〉 시도별 지방소비세 안분내역

(단위 : 억원, %)

지역	지방소비세액(실적)				지역	지방소비세액(실적)			
연도	2010년		2011년		연도	2010년		2011년	
전국	26,790	100.0%	28,872	100.0%	강원	1,192	4.4%	1,286	4.5%
서울	4,277	16.0%	4,534	15.7%	충북	1,154	4.3%	1,248	4.3%
부산	2,180	8.1%	2,322	8.0%	충남	1,588	5.9%	1,733	6.0%
대구	1,444	5.4%	1,555	5.4%	전북	1,346	5.0%	1,465	5.1%
인천	795	3.0%	865	3.0%	전남	1,296	4.8%	1,411	4.9%
광주	865	3.2%	927	3.2%	경북	2,049	7.6%	2,203	7.6%
대전	957	3.6%	1,028	3.6%	경남	2,732	10.2%	2,965	10.3%
울산	724	2.7%	779	2.7%	제주	465	1.7%	501	1.7%
경기	3,726	13.9%	4,050	14.0%					

자료 : 행정안전부 내부자료

주 : 배분비율(비중)은 (해당 시·도의 민간최종소비지출 × 가중치) / 각 시·도별 민간최종소비지출과 가중치를 곱한 값의 전국 합계액으로 계산됨

〈표 4〉 권역별 지방소비세 안분내역

(단위 : 억원, %)

구분	2010년 지방소비세액(실적)		2011년 지방소비세액(실적)	
	실적	점유비	실적	점유비
합계	26,790	100.0%	28,872	100.0%
수도권 (서울, 인천, 경기)	8,798	32.8%	9,449	32.7%
비수도권 광역시 (부산, 대구, 광주, 대전, 울산)	6,170	23.0%	6,611	22.9%
비수도권 도 (강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남)	11,822	42.4%	12,812	42.7%
제주특별자치도	465	1.7%	501	1.7%

- 지방소비세의 도입은 지방세제의 소비과세 기능을 강화하여 지방세의 세수 신장 성과 안정성을 담보하기 위한 목적을 갖고 있는데, 현재와 같은 규모에서는 그런 역할을 제대로 수행하기 어려운 상황임
- 이는 현행 지방소비세 규모를 고수할 경우 열악한 지방재정 여건 개선에 큰 효과를 거두기 어려움을 시사함
- 따라서 2013년 이후 지방소비세의 규모를 현행 부가가치세 5%에서 10%로 인상²²⁾하여 정부정책의 일관성과 신뢰성을 제고해야 할 것임

22) 이럴 경우 지방소비세의 규모는 2.89조원('11)에서 5.78조원('13)으로 대폭 증대할 것으로 예상된다.

4. 지방소득세와 지방소비세의 개선과제

1) 지방소득세의 개선과제

- 현행 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세의 부가세 형태로 설계되어 있기 때문에 감면·공제 등을 통해 기업 유치, 지역산업 육성 등 지역 실정에 맞는 지방세 정책을 수행하기 곤란한 체계로 되어 있음
 - 뿐만 아니라 국세 세율 인상·인하에 따라 지방세수가 달라지는 불안정이 발생하고 있음²³⁾
 - 이런 문제의 해결을 위해서는 지방소득세의 독립세화를 통해 동 세목이 지역경제 정책 수단을 확보할 수 있어야 할 것임(지역경제 정책수단의 확보)
- 최근 중앙과 지방 간 기능배분의 주요한 특징으로 중앙정부는 치안, 소방 등의 순수공공재 공급기능을 담당하고, 복지, 교육 등 사회안전망과 관련된 제도 운영을 지방정부로 이양하는 추세를 지적할 수 있음
 - 선진국들의 경우 지방정부로 하여금 보건, 복지 분야에 대한 수요를 담당하도록 하면서 지방소득세를 통해 그에 필요한 재원을 조달하도록 지원하고 있음
 - 이는 지방정부가 지방소득세를 비롯한 지방세의 세율결정권을 행사하는 재정자주권을 확보했을 때 진정한 재정책임성이 실현될 수 있기 때문임(지방소득세 세수 규모의 확대)
- 지방소득세의 독립세 전환은 현행 체계를 기본적으로 유지함으로써 납세자불편과 징세비용을 최소화하는 방향으로 추진되어야 할 것임
 - 지방소득세의 독립세화를 추진함에 있어 혼란과 관련 비용을 최소화하기 위해서는 기존의 체계를 유지하는 것이 현실적이라고 판단됨
 - 한편 지방소득세의 독립세 전환은 납세자의 신고·납부 절차의 변동을 초래하게 되며, 마찬가지로 과세관청의 부과·징수 절차를 조정하도록 영향을 미치게 되지만 기본적으로 현행 체계를 그대로 따르도록 함으로써 관련 부문의 부담과 혼란을 최소화해야 할 것임
 - 한편 이와 같은 지방소득세 독립세 전환이 법제도적으로 뒷받침되기 위해서는 지방세법, 지방세특례제한법은 물론 국세법인 소득세법, 법인세법 등의 개정이

23) 최근 소득·법인세 인하에 따른 지방세입(현 지방소득세) 감소규모를 살펴보면 ('09) -0.6조, ('10) -1.3조이었다.

이루어져야 할 것임(현실적 제약의 고려와 법제도 뒷받침 방안의 모색)

2) 지방소비세의 개선과제

○ 지방소비세의 개선과제로 다음을 지적할 수 있음

- 첫째, 지방소비세의 규모를 늘려 근간 지방세 세목의 역할을 할 수 있도록 해야 할 것임(지방소비세 규모의 확대)
- 둘째, 지방소비세가 조세 본연의 체계를 구축할 수 있도록 권역별 가중치를 적용한 현행 세수배분 방식은 점진적으로 개선하는 노력이 요구됨(권역별 가중치 설정의 개선)²⁴⁾
- 셋째, 수도권의 지방소비세를 지역상생발전기금으로 전입시킴에 있어 그 규모와 활용방법 등에 대한 종합적이고 중장기적 발전방향의 정립이 요구되며, 더불어 지방소비세와 지역상생발전기금의 관계를 원점에서 검토하여 합리적인 연계 틀을 설정해야 할 것임(지방소비세와 지역상생발전기금의 합리적 관계정립)
- 넷째, 지방소비세의 배분지표로서 민간최종소비지출의 문제점을 개선할 수 있는 합리적인 지표의 개발이 이루어져야 함(지방소비세수의 합리적 배분지표 개발)²⁵⁾

24) 세액(세수)이양방식의 지방소비세를 도입하고 있는 국가들의 경우 일본, 독일 등의 사례에서 알 수 있듯이 세수를 배분함에 있어 지역 간 격차를 시정하기 위해 소비수준(소비지수)과 더불어 재정여건이나 지역 특성 등을 고려한 배분지표를 적용하고 있다. 따라서 지방소비세의 배분지표는 그 나라의 여건에 따라 다양하게 설정될 수 있으며, 어떤 방식이 우월하거나 바람직하다는 판정은 쉽지 않다고 하겠다. 다만 지방소비세 배분지표의 구성요소와 별도로 권역별 가중치를 설정하는 방식은 조세의 본질을 희석시킨다는 점에서 좀 더 합리적인 대안을 찾는 노력이 이루어져야 할 것이다.

25) 지방소비세 세수 배분지표로서 민간최종소비지출은 다음과 같은 점을 감안하면 완전한 소비지표와는 거리가 있다. 첫째, 부가가치세와 지방소비세의 세수 귀속은 상이한 양상을 나타낸다. 국가(중앙정부)의 소비세(부가가치세)는 납세의무자가 사업자이지만 세 부담이 전가되어 결국 최종소비자가 부담하게 된다. 지방소비세도 이런 점은 동일하지만 국가의 소비세와 지방소비세가 다른 점은 국세인 소비세의 경우 국가가 단일과세단체인기 때문에 국내의 사업자가 어느 지역의 세무서에 소비세를 지불해도 그것은 국가의 세수가 된다. 반면 지방소비세의 경우는 국내에서 유통되는 자산의 양도 등 유통과정의 각 지방자치단체(지방정부)로 세수를 귀속시켜야 하지만 여건의 미성숙(완벽한 소비지표의 미구축 등)으로 말미암아 그 자산 등이 실제로 소비되는 지방자치단체로 모든 지방소비세가 귀속되지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 둘째, 지역 간 높은 이동성으로 인해 소비지역이 수시로 바뀔 수 있으므로 지방세 원칙 중 ‘지역적 정착성’ 기준에 어긋난다. 지방세는 과세객체가 정착되어 있어야 이론적 및 세무 행정적으로 효율적 과세가 이루어지지만, 현재 소비지출은 수도권 등 특정지역에 편중되어 있다. 민간최종소비지출의 경우 수도권의 3개 시·도가 전체의 55% 이상을 차지하고 있으며, IT 기술의 발달과 더불어 전자상거래가 급속도로 확산되면서 소비행위와 지출행위 간 괴리가 갈수록 커지고 있다. 예컨대 소비행위는 A지역에서 이루어지지만 지출행위는 B지역에서 발생하는 등의 사례가 적지 않다. 셋째, 민간최종소비지출은 지방세 원칙 가운데 ‘지역적 보편성’ 기준에 위배된다. 지방세는 특정 지방에만 한정된 과세대상이 아니라 전국적으로 골고루 분포된 과세대상을 기준으로 설정되어야 한다. 그러나 민간최종소비지출은 수도

IV. 지방소득세와 지방소비세의 발전 방향

1. 지방소득세와 지방소비세 강화의 필요성

1) 국제적 흐름에의 조응

- 최근 주요국에서 단행된 대규모 재정개혁은 <표 5>~<표 7>표 에 제시되어 있는 것처럼 지방소득세와 지방소비세의 확충을 핵심으로 하고 있으며, 그 특징은 다음과 같이 요약될 수 있음
- 첫째, 주요국은 지방세를 포함한 지방재정제도를 개편함에 있어 뚜렷한 패턴을 보이기보다는 조세환경과 여건을 반영하여 다양한 방식으로 추진하고 있음

<표 5> 최근 10년간 주요국의 재정개혁 사례

국가 (개혁 실시연도)	지방세입 중 지방세 비중 변화			개혁 방향	신설 또는 확충된 세목
	개혁 실시 전년도	개혁 실시 년도	개선 정도		
일본(2006)	39.1%	48.5%	9.4%p	교부금의 세원 대체	지방소득세
스페인(2002)	36.7%	55.5%	18.8%p	교부금의 세원 대체	지방소득세 지방소비세
호주(2000)	53.3%	71.0%	17.7%p	세원 확충 + 교부금 지원방식 변경	지방소비세
이탈리아(1998)	30.4%	50.0%	19.6%p	대규모 세원확충	지방소득세

자료: 행정안전부, 『지방소득·소비세백서』, 2011.12

- 둘째, 지방세의 재원확충 기능을 강화함에 있어 지방소득세와 더불어 지방소비세는 핵심적인 수단으로 사용되고 있음
- 셋째, 지방세 개편(지방소득세 및 지방소비세 도입 등)을 추진함에 있어 지방재정조정제도를 함께 조정하는 방식을 따르고 있음
- 넷째, 지방자치단체의 세입을 자체재원을 근간으로 하는 체계로 개편하는 경향이 강하게 나타나고 있음

권 및 광역시 등 특정지역에 과세대상이 밀집되어 있다. 따라서 지방소비세는 지역 간 세수 편차 문제를 발생시킬 수밖에 없는 태생적 한계를 안고 있다. 넷째, 민간최종소비지출을 적용한 지방소비세 세수 배분은 ‘세수의 안정성’을 충족하기 어려운 한계를 내포하고 있다. 민간최종소비지출은 변동 폭이 일정하지 않은 불안정한 지표이기 때문에 이것을 근거하여 지방자치단체의 지방소비세 세수 예산을 수립하면 정확성을 담보받기 어렵다.

〈표 6〉 스페인의 지방세 확충²⁶⁾

대상 세목	내 용	징수	세수 귀속
지방소득세	- 국세 소득세와 공동세 형태 - 소득세의 공유비율을 15% → 33%로 확대하고 지방에 세율 조정권한 부여	지방	징세지 소속 지방정부
지방소비세	- 국세 부가가치세와 공동세 형태 - 부가가치세액의 35%를 지방소비세로 전환하여 신설	중앙	징세지 소속 지방정부
지방 특별소비세	- 국세 개별소비세와 공동세 형태 - 담배, 주류, 유류 관련 개별소비세액의 40%를 지방세로 전환하여 신설	중앙	징세지 소속 지방정부

자료: 행정안전부, 『지방소득·소비세백서』, 2011.12

〈표 7〉 호주의 지방세 확충²⁷⁾

대상 세목	내 용	징수	세수 귀속
지방소비세 (GST)	부가가치세가 아닌 판매세 형태로 세목을 도입 하면서 전액을 지방정부에 귀속	중앙	징세지 주의를 기본으로 하되 재정형평화 기능 동시 수행

자료: 행정안전부, 『지방소득·소비세백서』, 2011.12

- 한편 일본은 <표 8>에 제시되어 있는 것처럼 보조금 축소, 교부금(교부세) 축소, 지방세 확충이라는 삼위일체 재정개혁을 통해 지방자치단체 세입구조를 의존재원 중심에서 자체재원을 근간으로 하는 체계로 전환하기 위한 변혁을 추진하고 있음
- 여기에 더하여 일본 정부는 2012년 3월 30일 저출산 고령화에 따른 사회보장재원의 마련과 심각한 재정적자를 완화하기 위한 목적으로 소비세 증세 법안을 골자로 하는 세제개혁안을 국회에 제출하였음
 - 그 내용을 보면 소비세율을 현행의 5%(국세소비세 4%p, 지방소비세 1%p)에서 2014년 8%(국세소비세 6.3%p, 지방소비세 1.7%p)로, 2015년 10%(국세소비세 7.8%p, 지방소비세 2.2%p)로 인상하는 것을 핵심으로 하고 있음²⁸⁾
- 이번 세제개혁은 세율인상을 통해 현재 일반재원에 해당하는 국세인 소비세 및

26) 스페인은 2002년 국가와 지방간에 새로운 재원조달협약(re-negotiation of regional government financing)을 체결하였다. 이는 <표 6>에 제시되어 있는 것처럼 지방세를 획기적으로 확충하고, 교부금의 규모를 축소하는 한편 교부방식을 단순화하는 것을 골자로 하고 있다.

27) 호주는 2000년 지방재정 확충을 목적으로 전액을 지방세로 하는 일반판매세(General Sales Tax)를 도입하였다. 이어 2008년에는 교부금 제도의 효율성 제고를 위해 교부금의 기준을 단순화하는 한편 그 규모를 축소 조정하고, 재정형평화 기능을 지방소비세로 집중시키는 조치를 단행하였다.

28) 일본은 1988년 12월 30일 소비세법을 제정하였고, 그 다음해인 1989년 4월 1일부터 동 법에 근거하여 우리나라의 부가가치세에 해당하는 국세인 소비세를 과세하고 있다. 1989년 도입 당시의 소비세율은 3%이었지만, 1997년 4월부터 지방소비세가 신설되면서 소비세율은 5%(국세인 소비세율 4%p, 지방세인 지방소비세율 1%p)로 인상이되어 현재에 이르고 있다.

지방소비세 세수를 확대하고, 그 늘어난 세수를 목적세 형태로 용도를 지정하여
점증하는 사회보장(연금, 의료, 복지 등) 재원으로 사용하도록 할 예정이라고 함

〈표 8〉 일본 삼위일체 재정개혁의 주요 내용

기본목표	. 지방의 권한과 책임 확대, 새로운 지방분권형 행정시스템 구축 . 지방세입.세출 양면에서의 자율성 제고 . 지방세의 확충, 일반재원 비율 제고, 교부세 의존도 축소 . 세출구조개혁, 효율적이고 작은 정부의 실현	
구체적 개혁방안	국고보조 부담금개혁	. 2006년도까지 4조엔 폐지.삭감(기본방침 2003) . 2005.6년도 3조엔 폐지.삭감(기본방침 2004) . 최종 목표액 : 2006년도까지 4.6조엔 폐지.삭감
	교부세개혁	. 교부세 총액 억제 및 재원보장기능 축소 . 지역 간 재정력 격차 조정 . 지방재정계획상 인원 4만명 이상 감축 . 투자적 단독사업비 1990~1991년도 수준으로 억제 . 산정방법의 간소화 및 단계보정의 개정 . 지방단독사업 2005년도까지 2조 1,200억엔 삭감
	세원이양	. 보조금의 경우 폐지액의 8할 정도 세원이양 . 의무적 사업은 경비절감 이후 소요액 전액 세원이양 . 개인주민세 소득할의 비례세율화를 전제로 2006년도까지 소득세에서 3조엔 세원이양(기본방침 2004)

자료 : 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」(대통령소속 지방분권추진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령소속 지방분권추진위원회, 2011.5, p.89 재인용

- 주요국 사례에 비추어 볼 때 우리나라의 지방소득세와 지방소비세 역시 현재보다 그 재원규모나 역할을 강화하는 조치가 요구되며, 이는 국제적인 흐름을 반영하여 지방자치단체 세입구조를 자체재원 중심으로 개혁하는데 일조하게 될 것임

2) 세원배분원칙의 변화

- 우리나라는 1960년대 이래 전통적 세원배분이론을 기본 틀로 하여 정부계층별 세원분리와 독립지방세주의를 지향해 왔음
- 그러나 최근 국세의 일부를 지방에 이양하는 등의 방식을 통해 기존체계를 탈피해야 한다는 목소리가 커지고 있는데, 이런 움직임의 배경으로 다음을 들 수 있음
 - 첫째, 1995년 민선자치1기 부활 이후 지속적으로 국가 사무의 지방 이양이 추진되었지만 그에 상응하는 재원 이양은 이루어지지 못했음²⁹⁾

29) 실효성 있는 지방자치가 이루어지기 위해서는 지방자치단체의 사무권한이 형식적으로 부여되는데 그쳐서는 안 되며, 권한의 행사가 실질적으로 보장되어야 한다. 지방자치법 제141조에 따르면 지방자치단체는 그 사무 처리를 위해 비용 지출의무를 담당해야 하며, 이때 그 비용의 충당을 목

- 둘째, 최근 중앙정부의 역할보다는 지방정부(지방자치단체)의 위상과 역할이 강화되는 분위기 속에서 세출의 분권화보다는 세입의 분권화가 재정지출의 팽창을 막을 수 있다는 연구와 주장이 제시되면서 지방세입의 확충을 위해 중앙정부 세원의 지방이양 요구가 커지고 있음
- 전통적 세원배분이론의 논리적 기반을 약화시키는 원인으로 다음을 들 수 있음
 - 첫째, 현실적으로 많은 국가들이 전통적인 세원배분이론의 기준에 부합하지 않는 세원에 대해 지방세를 과세하고 있음³⁰⁾
 - 둘째, 지방자치단체가 다양한 방식으로 소득재분배기능을 수행하고 있음에도 불구하고 전통적인 세원배분이론이 강조하는 편익원칙에 따라 지방세를 부과하여 소요 재원을 마련하고자 한다면 그 실행이 어려울 수밖에 없음
- 새로운 세원배분이론은 늘어난 지방재정 수요를 뒷받침할 수 있도록 지방세입 기반을 강화하되 기존의 세원분리방식에 기초한 지방세 체제를 보완하여 중앙정부와 지방정부(지방자치단체)가 세원을 공유하는 공동세제도의 활성화를 강조함
 - 새로운 세원배분이론에서는 세원공유(tax sharing)를 통한 지방세 체계의 통일성(uniformity)과 간소화를 중시함
 - 또한 지방정부 간에 나타나는 공공서비스 편익의 외부유출, 조세수출, 조세경쟁 등 재정(조세)의 외부성을 통제할 수 있는 세원배분체계의 설계를 모색함
 - 따라서 국세와 지방세 배분체계의 개편을 통한 재정분권화의 확대를 실현하기 위해 ‘공동세’ 형태의 세원공동이용방식을 적극 활용하는 방안을 강조하고 있음
 - 더불어 재산과세 위주의 지방세 체계를 개선하여 소득 및 소비과세를 강화함으로써

적으로 필요한 세입을 확보하고 지출을 관리하는 재정적 권한의 보장은 필수 불가결한 지방자치의 요건에 해당한다. 이를 자주재정권 내지 재정고권(Finanzhoheit)이라고 한다. 따라서 지방자치단체가 사무권한에 상응하는 재정을 확보하는 것은 지방자치의 본질이며, 이는 지방자치제도의 성패를 결정하는 가늠대라고 할 수 있다. 조성규, 「지방자치단체의 자주재정권과 지방세 비과세·감면제도」, 『시도 뉴스레터(2011년 7-8월호)』(통권 31호), 전국시도지사협회, 2011. 7, p.5.

- 30) 전통적인 세원배분이론에 위배되는 과세가 광범위하게 이루어지고 있다. 예를 들면 소득 및 소비과세는 납세자의 경제적 능력을 대상으로 하기 때문에 전통적 세원배분이론에 따르면 국세로 적합함에도 불구하고, 많은 국가들이 지방소득세와 지방소비세를 부과하고 있다. 우리나라에 국한하여 보면 재산에 대해 지방세인 취득세·등록세(등록면허세)가 과세되고 있다. 이들 세목은 지방자치단체가 제공하는 편익에 따라 세수입이 결정된다는 점(편익원칙)에서 보면 지방세로 적합하다. 하지만 현실적으로 이들 세목의 세수는 국가의 부동산정책에 의해서 크게 영향을 받고 있기 때문에 편익원칙에 완전히 부합된다고 보기는 어렵다. 또한 기초단체인 시군구의 세목인 재산세 세수규모는 징수 주체인 시군구가 제공하는 공공서비스의 편익에 의존한다기보다는 광역단체인 시도와 중앙정부가 제공하는 도시계획 및 사회간접자본 투자에 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 재산세는 시군구세보다는 시도세 혹은 국세로 전환하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.

써 지방세수의 신장성을 제고하는 것을 핵심적인 흐름(목표)으로 설정하고 있음

3) 지방재정의 역할 확대

- 지방자치단체의 역할이 경찰, 소방 등 주민의 재산보호나 안전시설의 유지를 뒷받침하는 것으로 한정될 경우 토지, 가옥, 영업행위에 의한 수익에 대해 지방세를 과세하여 재원을 조달(편익원칙)하는 방식이 적절할 것임
- 하지만 지방자치단체의 역할이 사회복지를 비롯한 대인적 서비스 제공 등으로 확대되고 있기 때문에 기존 지방세 과세논리의 수정이 요구되고 있음
- 오늘날 지방정부(지방자치단체)는 지역개발을 담당하는 수준을 넘어 지역의 복지·일자리 창출(실업해소)·기업 유치 등 그 활동 영역이 날로 확대되는 상황에 직면해 있음
- 우리나라의 경우 지방자치 부활 이후 지방분권의 요구가 커지면서 국가 기능의 지방이양이 눈에 띄게 늘어났음
- 여기에 더하여 지방자치단체가 담당하는 지방자치의 영역이 넓어짐에 따라 향후 자치경찰제의 도입, 교육자치의 내실화 등이 이루어질 것으로 예상됨
- 이러한 변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 지방소득세와 지방소비세의 강화를 통한 지방세입 기반의 확충이 요구됨

4) 지방자치의 공고화

- 지방자치는 지방자치단체가 재정운영 전반에 걸쳐 자율성과 책임성을 확보하고 있을 때 온전한 시행이 이루어질 수 있을 것임
- 이런 환경의 조성을 위해서는 지역주민이 지역공공서비스로부터 얻는 혜택에 대하여 자발적으로 그 대가를 지불하는 조세체계의 구축이 요구됨
- 지역공공서비스로부터의 혜택과 그에 대한 조세부담이 연계될 때 지방세의 가격기능(조세의 가격기능)이 제대로 발휘되며, 이는 지방소득세와 지방소비세의 부과논리에 부합함
- 다시 말해 지방소득세와 지방소비세의 강화는 지방세의 가격기능이 원활하게 작동되도록 유인하는 역할을 하게 되며, 지방재정의 자율성과 책임성을 제고함으로써 지방자치의 공고화에 기여하게 된다는 것임
- 뿐만 아니라 지방소득세와 지방소비세의 강화는 지역발전 및 경제활성화 등을 통한 소득증대 효과가 세수 증대와 연계되는 메커니즘 역할을 하게 됨

2. 지방소득세의 독립세화 방안

- 2011년 지방세수는 <표 9>에 제시되어 있듯이 경제성장세 둔화에 따라 전년대비 1.46% 증가에 그쳐 신장률이 다소 낮아졌고, 이러한 기저효과로 인해 2012년 지방세수 신장률은 5.87%에 머물고 있음
- 반면 지방재정 수요는 끊임없이 증가하고 있기 때문에 지방재정 여건은 작년에 비해 어려워질 것으로 예상됨³¹⁾

〈표 9〉 최근 5년간 지방세 세수 추이

단위 : 억원 %

단 위	2008	2009	2010	2011	2012
금 액	458,351	450,565	500,799	508,130	537,953
신장률	5.29%	-1.70%	11.15%	1.46%	5.87%

주: 2010까지는 결산액, 2011은 최종예산액, 2012은 당초예산액

자료: 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2012.5, p.13

- 2009년 결산을 기준으로 볼 때 지방자치단체 재정지출 중 약 33%는 국고보조사업을 뒷받침하기 위한 예산임
- 이는 국가가 추진하는 정책의 집행을 보조하는 성격이 강하며, 취약한 지방재정 여건을 더욱 압박하는 요인으로 작용하고 있음(2009년의 경우 국고보조금 29.4조, 지방비 15.8조)
- 우리나라 지방자치단체가 보조사업비, 인건비·교육청전출금·예비비 등 법적·의무적 경비를 제외하고 실제 지역발전을 위해 자유롭게 사용할 수 있는 가용재원은 전체예산의 약 27.6% 수준에 불과한 실정임
- 가용재원의 부족은 지역주민이 원하는 복리증진사업의 시행과 지역발전을 유인하는 지역사업의 추진을 장애하는 걸림돌이 되고 있음
- 이러한 문제점의 해결을 위해서는 지방세 강화 등을 통해 항구적이며 상시적인 가용재원 확충 기반을 조성해야 함
- 이때 지방세를 강화함에 있어 세수 신장성의 제고는 절대적으로 중요하며, 그 핵심 수단이 지방세제의 소득 및 소비과세 강화라고 할 수 있음

31) 이에 더하여 2011년 3월 22일 정부(기획재정부)에 의해 발표된 취득세 50%감면 조치(취득세 50% 감면에 따른 지방세수 감소 규모는 2.5조 안팎으로 추정됨)는 그 보전대책의 강구에도 불구하고 열악한 지방재정 여건을 더욱 압박하는 부정적 영향을 미치고 있다는 지적이 작지 않다.

1) 기본 방향

- 지방소득세의 독립세화가 필요한 이유로 다음을 들 수 있음
 - 첫째, 일본을 비롯한 지방자치 선진국들은 독립세 방식의 지방소득세 시행을 통해 지방세의 세수 안정성과 신장성을 확보함으로써 지방자치를 뒷받침하는 튼실한 재정기반의 구축을 도모하고 있음(지방자치를 뒷받침하는 안정적 재정기반의 구축)
 - 둘째, 독립세 방식의 지방소득세는 지방세의 가격기능 수행에 있어 다른 세목들보다 우월한 장점을 발휘할 수 있으며, 지방소득세가 독립적인 체계를 구축하여 시행되면 감면, 투자공제 등 지역경제 활성화를 위한 조세정책의 자율적 수행이 가능해짐(독자적이고 자율적인 조세정책 수단 확보)

〈표 10〉 주요국의 지방소득세 현황

❖ 스웨덴 : 소득세율 20 ~ 25%, 지방소득세율 28% ~ 35%
* 국세인 소득세와 다르게 별도로 지방소득세의 과세표준·세율 등을 완전독립세 방식으로 결정 과세 (스웨덴, 노르웨이)
❖ 스페인 : 소득세율 15.66% ~ 27.13%, 지방소득세율 8.34% ~ 15.87%
❖ 일 본 : 소득세율 5% ~ 40%, 지방소득세율 : 10%
* 스페인, 일본 등 대부분의 국가들은 소득세와 지방소득세를 독립적으로 운영하되 지방소득세 표준세율은 국가가 설정하는 일반독립세 방식 시행

- 셋째, 현행 지방소득세는 국세인 소득법인세의 부가세이기 때문에 국세 정책변화(세율인하, 감면확대 등)에 따라 세수가 변동할 수밖에 없는데, 이런 문제를 해소함으로써 지방소득세가 진정한 지방세 세목으로 위상을 확보할 수 있기 위해서는 독립세 전환을 통해 국세의 정책변동이 지방소득세에 미치는 영향을 차단하여 세수안정성을 담보해야 함(지방재정 수입의 안정성 확보)³²⁾
- 넷째, <표 10>에 제시되어 있듯이 스웨덴, 노르웨이, 스페인, 일본 등 지방자치 선진국은 지방소득세를 독립적으로 운영하고 있음(선진국 사례의 벤치마킹)
- 지방소득세의 독립세화를 추진함에 있어 그 기본 방향은 다음과 같이 설정될 수 있을 것임
 - 첫째, 지방소득세의 독립세화는 과세표준, 행정처리 방식 등 기본운영 체계의 전환을 넘어 현재보다 세수 규모를 늘려줌으로써 동 세목이 지방세의 근간으로 자리매김할 수 있도록 해야 함³³⁾

32) 2008년 소득세·법인세 감면에 따른 여파로 지방소득세 감소액은 '08년 0.3조원, '09년 0.8조원이고, '10년 이후 연간 1.0조원으로 예상된다.

33) 현행 지방소득세는 온전한 틀의 정립과 그 세수규모의 증대를 당면과제로 안고 있다. 하지만 일

- 둘째, 국민의 추가적 조세부담 없이 선진국 수준의 세액이양을 모색함으로써 지방자치의 물질적 토대를 실질적으로 강화해주어야 함
- 셋째, 지방소득세 세수의 수도권 세원집중을 완화하고, 자치역량 강화와 연계할 수 있는 방안을 마련해야 함
- 넷째, 국민의 납세불편을 발생시키지 않고, 징세비용이 증가하지 않도록 개선이 이루어져야 함
- 다섯째, 지역경제와 선순환 관계(지역경제 활성화 → 지방세 확충 → 자치단체 재투자)를 유지하면서 독립세화를 실현할 수 있는 방식으로 지방소득세의 체계가 구축되어야 함

2) 구체적인 방안

- 지방소득세는 2012년 당초예산 기준 세수가 9.2조원으로 총 지방세수 47조원의 17.1%를 차지하는 주요 지방세목에 해당하지만, 동 조세는 국세의 부가세 방식으로 운영되고 있기 때문에 완전한 체계와는 거리가 있음
- 이에 따라 지방소득세의 독립세 전환이 요구되는데, 이는 지방자치단체가 지방소득세의 과세표준, 세액공제, 세액감면 등을 직접 수행하는 과세체계를 구축하는 것을 말함³⁴⁾

〈표 11〉 지방소득세 독립세 전환의 기본 틀

구 분	(개정) 독립세방식	(현행) 부가세방식
납세의무자	지역 내에서 소득세·법인세 납세의무가 있는 개인 및 법인	동일
비과세	소득세법 등에 의하여 비과세 되거나 전액 면제·감면되는 경우 지방소득세도 비과세	동일
납세지	① 소득세분 : 소득세 신고일 현재 주소지 ② 법인세분 : 사업연도 종료일 현재 각 사업장 소재지에 안분 ③ 특별징수 : 지급받는 자 근무지 등	동일
과세표준	① 소득세분 : 종합소득 - 소득세의 과세표준 양도소득 - 소득세액 ② 법인세분 : 신고분 - 법인세의 과세표준 ③ 특별징수(원천분) : 소득·법인세액	소득·법인세액

단 독립세화를 이룩해야 그 이상의 발전방안을 모색할 수 있을 것이다. 이런 관점에서 보면 지방소득세는 우선 독립세화를 실현하는 데 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

- 34) 납세자 불편, 징세비용 과다 등의 우려를 해소하기 위해 지방소득세의 독립세 전환 이후 일정 기간을 설정하여 지방자치단체에 의한 공제·감면 등의 활용을 제한하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

세율		① 소득세(종합소득세) 신고분 : 적정세율(2~3%)설정 ② 법인세 신고분 : 적정세율(2~3%)설정 ③ 특별징수, 기타 : 소득.법인세액의 10%	소득.법인세 납부세액의 10%
징수 방법	신고 납부	① 소득세분 : 세무서에 소득세 및 지방소득세 동시 신고하고, 자치단체에 납부 ② 법인세분 : 사업장별로 자치단체에 신고.납부	동일
	특별 징수	③ 특별징수 : 원천징수의무자가 지방소득세 특별징수 후, 관할 자치단체에 신고.납부	동일
감면		지방세특례제한법 또는 조례로 감면	소득세.법인세가 감면되는 경우 자동적으로 감면

- 구체적으로 <표 11>에 제시되어 있듯이 지방소득세의 독립세 전환은 현실적 제약, 계산의 곤란 등을 고려할 때 소득세 종합소득분과 법인세 신고분이 그 대상이 될 수 있을 것임
 - 소득세 원천분 및 양도분, 법인세 원천분은 현행(부가세)체계를 유지하도록 함
- 이에 따라 과세표준, 세율, 감면은 지방소득세의 독립적 체계 구축을 위해 조정되어야 하며, 특히 지방소득세의 세율은 목표로 하는 세수 규모, 관련 당사자 간의 합의 등을 통해 적정 수준에서 책정되어야 할 것임
 - 지방소득세율은 일정 수준의 단일비율세로 하되, 세액공제방식을 채택하여 국세 세율은 현재 국세와 지방세 세율을 합한 총 세율로 하고 지방소득세에 해당하는 금액을 국세에서 공제하는 방법을 따르도록 하는 것이 현실적인 대안이라고 판단됨
 - 지방소득세의 세율을 어느 수준에서 결정하느냐에 따라 세수의 크기가 달라지기 때문에 합리적 결정이 요구되지만, 지방소득세의 독립세화를 추진할 경우 적어도 현행 세수 규모는 확보할 수 있어야 할 것임
- 한편 지방소득세의 독립세 전환은 납세자의 신고·납부 절차의 변동을 초래하게 되며, 마찬가지로 과세관청의 부과·징수 절차를 조정하도록 영향을 미치게 되지만 기본적으로 현행 체계를 그대로 따르도록 함으로써 관련 부문의 부담과 혼란을 최소화해야 할 것임
 - 부과에서 징수 및 사후관리에 이르는 절차는 기본적으로 현행 체계를 따르되 자치단체의 독자적인 지방소득세 감면에 대해서는 추가적인 절차를 마련해야 할 것임
- 한편 이와 같은 지방소득세 독립세 전환이 법제도적으로 뒷받침되기 위해서는 지방세법, 지방세특례제한법은 물론 국세법인 소득세법, 법인세법 등의 개정이 이루어져야 할 것임

○ 이상을 정리하면 우리나라 지방소득세의 독립세화는 현실적인 여건 등을 고려할



때 다음과 같은 방식으로 추진되는 것이 적절하다고 판단됨³⁵⁾

○ 시행시기

준비단계를 거쳐 2013년 이후 독립세화 추진

○ 과세대상

현행 세액(소득세수 및 법인세수)→ 소득금액

○ 세율 및 공제·감면

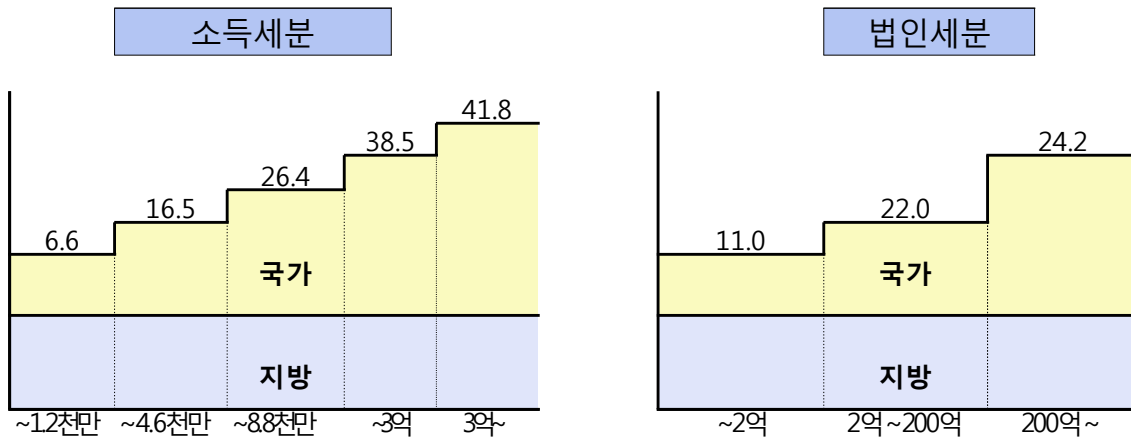
- 단일비례세 방식³⁶⁾(단일비례세율 방식의 지방소득세 구축)
- 국민의 추가적 조세부담을 초래하지 않으면서 누진세율방식(복유립) 대신 일본처럼 단일비례세율 방식으로 지방소득세를 독립세화할 경우 다음과 같은 방향으로 기본체계를 설계할 수 있을 것임(<표 12> 참조)
 - 지방소득세의 세율은 관련 부문 간 합의 등을 통해 2~3%를 비롯하여 다양한 수준에서 설정될 수 있을 것임

한편 공제·감면은 조례를 통해 지방자치단체가 자율적으로 운영하도록 함

35) 여기에서 제시하고 있는 방안과 별도로 다양한 접근이 모색될 수 있음은 물론이다.

36) 지방소득세를 도입하여 시행하고 있는 선진국들은 국세인 소득세와 지방소득세를 독립적으로 과세하고 있으며, 그 세율은 누진세율방식을 채택하는 국가(예: 스웨덴의 지방소득세율 28% ~ 35%)들이 비례세율방식(예: 일본의 지방소득세(개인주민세 소득할) 10%)을 따르는 국가보다 높다. 엄밀히 말해 일본의 경우 지방소득세라는 명칭의 세목은 없다. 현재 일본에서 과세되고 있는 세목 가운데 주민세, 사업세를 묶어 지방소득세라고 할 수 있다. 이때 주민세는 크게 개인주민세와 법인주민세로 구분된다. 개인주민세는 균등할과 소득할로 나뉘며, 각각에 대해 광역과 기초가 별도로 과세하고 있다. 따라서 개인주민세는 세부적으로 도부현민세 균등할, 도부현민세 소득할, 시정촌민세 균등할, 시정촌민세 소득할로 구분된다. 법인주민세는 균등할과 법인세할로 나뉘며, 각각에 대해 광역과 기초가 별도로 과세하고 있다. 이에 따라 법인주민세는 도부현민세 균등할, 도부현민세 법인세할, 시정촌민세 균등할, 시정촌민세 법인세할로 구분된다. 유의해야 할 사항은 개인주민세 소득할의 과세표준(과세대상)은 소득(소득금액)이지만 법인주민세의 과세표준은 법인세액(법인세수)이라는 점이다. 한편 사업세는 광역단체만 과세하기 때문에 도부현세이고, 이는 개인사업세와 법인사업세로 구분된다. 개인사업세는 소득을 과세대상으로 하며, 법인사업세는 업종에 따라 과세표준(과세대상)이 상이하다. 예를 들어 법인의 외형표준에 해당하는 수입금액(전기업, 가스업)을 과세대상으로 하거나 소득을 과세대상으로 하는 등 매우 복잡한 구조로 되어 있다. 현재 개인주민세 소득할의 경우 도부현민세 소득할과 시정촌민세 소득할의 세율을 합할 경우 소득의 10%수준이다.

〈표 12〉 지방소득세의 독립세 전환에 따른 세율 구조



- 납세편의를 위한 사전준비의 강구
 - 지방소득세의 독립세화는 현행 지방소득세 운영방식보다 체계화된 행정시스템의 구축을 필요로 할 것으로 예상됨
 - 또한 납세자에게 예상치 못한 납세상 불편을 초래할 수 있음
 - 이런 점을 감안하여 납세과정에서 야기될 수 있는 문제점에 대하여 충분하게 사전 검토하고, 그것을 해소할 수 있도록 충실한 대책을 수립하는 노력이 함께 강구되어야 할 것임
- 지방소득세의 독립세화는 의도와 다르게 수도권과 비수도권 간 세수 격차를 심화시키는 부작용과 더불어 지방세입의 불균형을 초래할 수 있기 때문에 이에 대한 대책이 요구됨
 - 지방세의 특성상 그 세수의 지역 간 분포에 격차가 발생하는 것은 불가피한 측면이 있음
 - 이런 문제를 해소하기 위해서는 중장기적 차원에서 내실 있는 연구가 진행되어야 하며, 아울러 자치단체 등 관련 부문으로부터 충실하게 의견을 수렴하여 반영한 결과에 근거하여 대안을 모색해야 함
 - 그 대안으로 지방의 일반재정과 교육재정의 통합하여 단일 재정체계를 구축하고, 수도권과 비수도권의 재정운영 체계를 구분하는 방안이 검토될 수 있을 것임(차등적 재정분권 또는 이원적 재정분권)
 - 이때 수도권은 지방교부세 및 지방교육재정교부금 지원에서 제외시키는 대신 자체재원인 지방세 세수만으로 전체 재정(교육재정 포함)을 운영하도록 하는 독립채산제를 지향하는 재정 틀의 구축을 모색할 필요가 있을 것임
 - 반면 비수도권은 취약한 재정여건을 감안할 때 중앙에 의한 재정지원(의존재원)

과 자체재원이 조화를 이루는 방식으로 재정을 운영하되 점차적으로 의존재원을 줄여나가는 방식으로 전환해야 할 것임

- 이와 같은 차등적 재정분권의 시행이 가능하기 위해서는 상당한 준비가 필요할 것으로 예상됨
- 하지만 지방소득세 및 지방소비세 강화를 통해 자체재원 중심의 지방세입 기반 구축을 추진하는 과정에서 발생하는 지역 간 세수격차 완화를 모색할 수밖에 없는 현실적 제약을 감안하면 차등적 재정분권은 그 대안 가운데 하나일 수 있음
- 그러나 당장은 지방소득세의 독립세화에 따라 발생할 수 있는 지역 간 세수격차는 지방재정조정제도를 통해 해결하는 것이 현실적인 접근으로 판단됨

3. 지방소비세의 강화

- 최근 일본은 늘어나는 사회복지 수요에 대응하여 재원을 마련함에 있어 소비세 세율을 인상하는 방식으로 대책을 모색하고 있음
- 하지만 우리나라는 국민부담의 유지 등을 고려할 때 현재의 세제 틀을 그대로 유지하면서 국세인 부가가치세 세수의 지방이양 비율을 높이는 재원배분조정 방안을 따르는 것이 보다 현실적인 대안이라고 판단됨

1) 세수 규모의 확대

- 취약한 지방자치단체 재정여건을 개선하고 지방세의 세수 신장성 강화를 위해서는 현행 지방소비세의 재원규모를 점진적으로 확대하여 근간 지방세목으로 자리매김할 수 있도록 실질적인 조치가 이루어져야 함
- 이를 위해 현재보다 부가가치세수의 이양비율을 높이되 점진적인 접근이 적절한 것으로 판단됨
- 부가가치세수 이양비율을 상향 조정하되 점진적인 접근을 채택하는 이유는 급격한 재정구조 변화에 기인하는 부작용을 최소화하는 한편 지방소비세 도입 당시 관계 부처와 당정 협의를 통해 지방소비세 규모를 인상하기로 한 약속을 준수함으로써 재정운용의 신뢰성을 담보하기 위한 것임
- 따라서 부가가치세수의 5% 수준인 현행 지방소비세 규모를 2013년 10%, 2016년 15%, 2019년 이후 20% 이상으로 점진적인 인상을 추진해야 할 것임³⁷⁾

37) 부가가치세수 이양비율의 중장기 목표치 20%의 근거로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 세액이양방식을 채택하고 있는 OECD국가의 부가가치세수 평균 이양비율은 대략 40%이며, 그 절반은 20%에 해당한다. OECD국가 가운데 세액이양방식을 채택하고 있는 국가들의 이양비율 평균은 39.2%(일

2) 지역상생발전기금의 정체성 정립

- 지방소비세 도입에 따라 나타날 수 있는 수도권과 비수도권의 세수 격차 완화를 위해 지방소비세 세수를 배분함에 있어 권역별 가중치를 반영하도록 하였고, 수도권 몫 지방소비세 세수의 35%(약 3,000억)를 10년간 출연하여 조성한 3조의 재원으로 지역상생발전기금을 설치하여 비수도권의 지역사업을 지원하도록 하였음
- 따라서 지역상생발전기금은 그 성격상 우리나라 최초의 수평적 재정형평화제도로 평가되고 있음³⁸⁾
- 지역상생발전기금이 수평적 재정형평화제도로써 제 역할을 충실하게 수행할 수 있기 위해서는 다음과 같은 방향의 개선이 요구됨
- 첫째, 지역상생발전기금의 재원조달 원천에 해당하는 지방소비세의 내실화를 위해 그 세수(규모)의 확충과 더불어 배분지표의 합리화(권역별 가중치 문제 포함)가 이루어져야 함
- 둘째, 동 기금을 놓고 발생할 수 있는 16개 광역자치단체들의 대립을 해소하는 방안으로 지역상생발전기금 운용성과에 대한 객관적이고 합리적인 성과분석을 시행하는 한편 그 결과를 적절하게 반영하는 환류 시스템의 구축이 요구됨
- 셋째, 지역상생발전기금 재원의 사용 용도를 적절하게 범주화함으로써 지방자치단체의 자의적 사용에 따른 부작용을 방지하는 장치를 마련해야 함
- 넷째, 지역상생발전기금의 지원이 광역자치단체에만 한정되지 않도록 지역상생발전기금을 광역자치단체에 배분함에 있어 기초자치단체에 대한 지원여부 및 규모

본 25%, 독일 46.9%, 스페인 35%, 캐나다 50%)이다(세액이양방식 채택 OECD국가들 평균수준의 절반 적용). 둘째, 현재 국세와 지방세 간 세수비중(8:2) 만큼 지방소비세가 역할을 하도록 할 경우 부가가치세의 이양 비율을 20%로 결정하는 방안이 검토될 수 있을 것이다(국세와 지방세 간 세수비중 적용). 셋째, 우리나라와 문화적 전통이 유사한 일본의 경우 부가가치세의 이양 비율은 25%이며, 이를 고려할 때 부가가치세의 이양 비율을 20%이상으로 상향 조정하는 방안이 신중하게 검토될 필요가 있다(일본 사례의 적용). 넷째, 2010년 당초 예산기준 보통교부세 규모는 대략 24조이고, 조정율은 82% 수준이기 때문에 이것을 100%로 인상하려면 5.3조 가량이 필요하다. 지방소비세를 통해 이와 관련 재원을 조달할 경우 부가가치세의 이양 비율은 15%안팎으로 상향조정되어야 한다(보통교부세 조정율의 인상 지원).

- 38) 조보업, 「지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향」, 『지방재정과 지방세』(통권 제28호), 한국지방재정공제회, 2010.4, p.63. 한편 취약한 지방재정의 강화를 위해서는 1차적으로 자체재원의 확충을 위한 실질적인 대책이 강구되어야 한다. 또한 2차적으로 현행 수직적 재정형평화제도의 불합리한 운용방식을 개선해야 하며, 더 나아가 그간 담론수준 단계에 머물렀던 수평적 재정형평화제도 도입에 대한 적극적인 관심이 요구된다. 그 이유는 지방재정 여건의 개선은 하나의 조치(대책)만으로 해소될 수 있는 과제가 아니기 때문이다. 이런 현실을 감안할 때 지역상생발전기금의 정착과 바람직한 운용은 향후 우리나라가 보다 광범위한 수평적 재정형평화제도의 도입과 시행을 모색함에 있어 커다란 전기가 될 것으로 판단된다.

- 등을 반영하는 방안을 고려해야 함
- 다섯째, 지역상생발전기금제도가 채택하고 있는 인센티브 활용의 활성화를 위해 인센티브 재원의 규모를 좀 더 확대해야 함
 - 여섯째, 지역상생발전기금 사업의 합리적 평가를 위해 전문성, 객관성 및 공정성을 갖춘 전문적인 성과분석 추진주체의 구성과 운용이 필요함
 - 일곱째, 지역상생발전기금제도의 시행에 따라 재정여건이 취약한 비수도권 지방자치단체가 재정압박을 겪는 상황이 발생하지 않도록 지역상생발전기금의 지원방식을 다각화하는 노력이 요구됨
 - 여덟째, 여러 지역이 연계된 지역사업의 효율적인 추진을 위한 근거규정의 마련과 그 지원에 있어서 별도의 특전을 부여하는 방안을 모색할 필요가 있음

3) 지방소비세 세수배분 지표개선 등 운영의 합리화

- 지방소비세의 강화를 위해서는 재원규모의 확대와 더불어 그 세수배분 방식을 합리화해야 함
- <표 13>에 제시되어 있듯이 세액이양방식을 채택하고 있는 국가들의 지방소비세 배분방식은 그 나라의 여건 등을 감안하여 다양한 방식을 따르고 있음
- 그런데 우리나라와 비교할 때 상대적으로 간소하며, 지역별(권역별) 가중치 부여와 같은 교부세적 성격을 가능한 지양하고 있음

〈표 13〉 지방소비세 도입 주요국의 세수 배분 방식

국 가	배분공식 근거 법령	세수 배분 방식
호 주	국회 (주정부 승인 필요)	소비수준 + 재정여건
오스트리아	재정형평화법	소비수준 + 재정여건
체 코	세수할당법	소비수준 + 재정여건
독 일	관계 법령	인구 + 재정여건
이탈리아	재정관계법	소비수준
멕시코	세원공유법	소비수준
스페인	국회	소비수준
일 본	지방세법	소비수준 + 인구

주: 독일의 경우는 주정부가 징수하여 부가가치세분을 국가에 배분하고 일본의 경우는 중앙정부가 징수하여 지방소비세분을 지방에 배분함

- 우리나라 지방소비세는 세수 배분지표의 개선뿐만 아니라 다음과 같은 조치를 통해 지속적으로 내실화를 추진해야 나아가야 할 것임
- 첫째, 지방소비세 세수 확충에 따른 지역 간 세수격차 완화를 위해 단기적으로

권역별 가중치의 조정 등을 검토해야 함³⁹⁾

- 권역별 가중치의 조정은 단기적으로 불가피한 측면이 있지만 현재도 조세 본연의 모습과 거리가 있다는 지적을 받고 있는 지방소비세의 틀을 더욱 훼손하는 결과를 가져올 수 있기 때문에 신중한 접근이 요구됨(권역별 가중치의 조정)
- 둘째, 중장기적인 차원의 대책이 강구되어야 함
 - 예를 들면 중장기적으로 독일의 경우처럼 국세인 부가가치세 세수 사용을 역교부금제도 방식으로 전환시켜 중앙과 지방의 상호 협력체계 내에서 지방재정력 확충을 모색하는 방안도 검토할 필요가 있을 것임(중장기적인 대책의 모색)⁴⁰⁾
- 셋째, 지방소비세가 조세 본연의 모습을 갖출 수 있도록 권역별(지역별) 가중치 부여와 같은 교부세적 요소를 제거해야 하며, 합리적인 소비지표를 개발하여 적용함으로써 동 조세의 틀을 공고화시켜야 함
 - 이때 지방소비세의 세수 배분지표는 지역경제와 세수의 연계가 강화될 수 있는 방향으로 개선이 모색되어야 할 것임(지방소비세 세수 배분지표의 개선)
- 넷째, 지방소비세의 강화가 이루어질 수 있도록 「국세기본법」, 「지방세법」, 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」 등 관련법과 제도의 정비가 이루어져야 함(관련 법제도의 정비)
- 다섯째, 지방소비세 시행에 따른 지역 간 세수 격차는 원칙적으로 지방재정조정제도의 개편을 통해 조정하도록 해야 할 것임(지방재정조정제도와와의 합리적 연계)⁴¹⁾

39) 지방자치단체 간 세수 격차를 줄이는 방안으로는 지방재정조정제도의 기능개편, 지방재정의 비효율성을 통제하는 재정책임성 확보장치 강구, 지방자치단체의 재정할거주의 차단, 중앙재정과 지방재정 간 유기적인 연계를 위한 제도적 장치 마련 등이 제안될 수 있을 것이다.

40) 독일은 공동세 제도(Tax Sharing)를 활용하여 연방정부·주정부·지방정부간 재원을 배분한 후, 재정력이 양호한 주정부의 재원을 재정력이 취약한 주정부에 이전시키는 방식으로 수평적 재정조정을 시행하고 있다. 이와 같이 주정부 간에 재원을 직접 이전하는 수평적 재정조정방식을 역교부금제도(Negative Grants)라고 한다.

41) 이럴 경우 지방소비세의 조기정착을 위해서 현행 지방소비세의 배분지표인 거주지 기준의 민간최종소비지출을 대체할 수 있는 보다 합리적인 배분지표의 개발이 필요함은 물론이다(지방소비세 세수의 적정배분 지표 개발). 또한 예상되는 국가와 지방자치단체, 지방자치단체와 교육자치단체 간 자원변동을 검토하고, 수도권과 비수도권, 광역자치단체와 기초자치단체간의 재정효과를 체계적으로 분석하여 지방재정조정제도를 개편하는 등의 방법을 강구하여 지역 간 세원불균형 문제를 완화하는 실효성 있는 대책을 마련해야 할 것이다.

참고문헌

- 신유호, 「지역상생발전기금사업 성과분석 방향」, 『지방재정과 지방세』(통권 제32호), 한국지방재정공제회, 2010.9.
- 양영철, 「지방재정건전성제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 과제」, 『지방재정과 지방세』(통권 제31호), 한국지방재정공제회, 2010.8.
- 유태현, 「지방소비세 발전방안」, 『지방의 자립과 지방세 발전의 과제』(2012 지방세 발전포럼 준계 지방세 세미나), 한국지방재정학회·한국지방세연구원, 2012.5.1.
- 유태현, 「지방 자주재원 확충의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』(통권 제24호), 한국지방재정공제회, 2009.12.
- 이상용·배인명·유태현·하능식(2010), 『경쟁원리 도입 및 재정성과 반영 강화를 위한 지방교부세제도의 합리적 개선방안』(한국지방행정연구원 연구보고서), 한국지방행정연구원, 2010.7.
- 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」(대통령소속 지방분권촉진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령소속 지방분권촉진위원회, 2011.5.
- 조기현, 「지역상생발전기금의 정책적 의의와 발전방향」, 『2010 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집』, 한국지방자치학회, 2010.8.
- 조봉업, 「지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향」, 『지방재정과 지방세』(통권 제28호), 한국지방재정공제회, 2010.4.
- 조성규, 「지방자치단체의 자주재정권과 지방세 비과세·감면제도」, 『시도 뉴스레터(2011년 7-8월호)』(통권 31호), 전국시도지사협회, 2011. 7
- 최병호·주만수, 『지방재정 현황에 관한 실태 조사·분석 연구』, 행정안전부, 2011.
- 행정안전부, 『지방소득·소비세백서』, 2011.12.
- 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2012.5.
- 행정안전부, 「지방소비세·지방소득세 도입계획」, 2009.9.
- 행정안전부, 『지방세 선진화·전문화를 위한 지방세제 개편』, 2010. 5.