



지방소득·소비세 도입의 의의 및 향후과제

한국지방행정연구원 선임연구위원
이 영 희

I. 서론

지방소비세와 지방소득세의 도입이 확정 되었다. 2009년 9월 16일 대통령 주재로 열린 제2차 지역발전위원회 회의에서 「지방재정지원제도 개편방안」의 일환인 지방소비세와 지방소득세의 도입이 최종적으로 확정되었다. 이번 정기국회에서 이와 관련된 법이 통과되면 2010년도부터 실시하게 된다. 비록 이번에 도입되는 지방소득·소비세가 그 동안 논의되어 왔던 세입규모나 취지에 다소 미흡하기는 하지만 지방의 소비와 소득세의 초석이 될 수 있다는 차원에서 매우 의미 있는 정책결정이라고 본다.

지방소비세는 2010년부터 부가가치세의 5%가 지방세로 전환되면서 신설된다. 즉 국세 부가가치세는 9.5%가 되고, 지방소비세는 0.5%가 되는 것이다. 물론 단계적으로 지방소비세의 세율은 2013년부터 부가가치세의 10%로 상향조정하기로 이미 결정되었다. 그러나 2012년까지의 지방소비세 세수규모는 부가가치세의 0.5%인 2.3조원 정도에 불과하다. 이 규모는 지방소비세 도입을 논의하던 부가가치세의 10%인 4.5조원의 절반에 해당하기 때문에 실망스런 규모이다. 특히 2.3조원 중에서 교부세와 교육교부금 자연감소분 9,000억원을 제외한 1조 4,000억원이 지방소비세의 몫이 된다. 그러나 이 부분은 종합부동산세의 개편에 따른 부동산교부세의 감소 등 어려운 지방

재정 여건을 고려하여 지방재정을 지원하도록 되어 있다.

지방소득세는 소득할 주민세를 개편하여 도입한다. 즉 현행 소득할 주민세와 사업소세 종업원할을 지방소득세로 전환하고, 주민세 균등할과 사업소세 재산할은 주민세로 통합하기로 하였다. 그러나 지방소득세의 과표와 세율은 2012년까지는 현행과 동일하게 운영하기로 하였으며, 2013년부터 지방자치단체의 과세자주권을 최대한 존중하는 방향에서 세율체계를 개편하기로 결정하였다.

그 동안 지방소비세와 지방소득세 도입 논의가 오래되었음에도 불구하고 이제야 도입하기로 한 주된 이유는 부가가치세와 소득세의 신장성이 좋기 때문이다. 그러한 측면에서는 이번 지방소득·소비세의 도입은 매우 어려운 작업을 해냈기 때문에 의미가 더욱 크다. 그러나 이제는 어려운 세원을 중앙정부로부터 이양 받았기 때문에 도입 취지에 대한 초심을 잃지 말고 지방소득·소비세의 도입 목적에 부합하도록 노력할 필요가 있다고 본다.

II. 추진배경 및 도입의 의의

1. 추진배경

가. 참여정부(2003-2007)

참여정부는 초기에 분권과 자율을 국가운영의 기본방침으로 설정하고, 이러한 국정원리를 구현하기 위해 2003년 4월 7일 대통령 직속으로 정부혁신지방분권위원회를 구성하고 행정개혁, 인사행정시스템 쇄신, 지방분권, 재정개혁, 전자정부 등의 주요 혁신과제를 담당하도록 하였다.

지방분권의 촉진과 관련해서는 지방분권위원회와 재정세제위원회에서 주로 담당하였다. 두 위원회의 핵심 쟁점은 지방이양 재원의 규모와 관련된 부분이었다. 이에 대해서는 행정자치부와 재정경제부, 기획예산처 등 부처간의 입장도 달랐지만 정부혁신 지방분권위원회 내부에서도 지방분권전문위원회와 재정세제전문위원회간에도 입장차이가 뚜렷하게 나뉘었다.

정부혁신지방분권위원회는 ‘성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정’라는 비전을 설정하고 이를 달성할 구체적 계획인 재정·세제개혁 로드맵을 발표했다. 이와

같은 비전 달성을 위해 ‘재정분권 추진’ ‘세제·세정 합리화’ ‘재정투명성 제고’ ‘지출효율성 제고’ ‘재정건전성 견지’라는 5대 전략목표를 설정하고 15개 과제 및 38개 세부과제를 제시했다.

이 중 핵심목표인 ‘재정분권 추진’은 3개 과제로 구성되어 있다.

첫째 과제는 ‘중앙과 지방의 기능조정과 재원이양’으로 국가사무의 정의를 명확히 규정하고 있다. 교육·경찰·복지 및 SOC 시설관리 등 주민밀착형 사무는 지방이양하며 이와 같은 기능 이양에 따라 필요한 재원은 지방에 이양한다는 것을 주요내용으로 하고 있다. 여기서 재원이양 방식은 확정하지 못하고 교부금 또는 조세이전 방식(지방소비세 등)으로 한다고만 제시하였다.

두 번째 과제는 ‘자주 재원 확대 및 균형발전 촉진’으로 그 주요내용은 국세·지방세 간 조정 및 지방세 체계 개편, 지방세 세수 기반 확충, 국가균형발전특별회계의 신설·운영 등이 포함되어 있었다.

세 번째 과제는 ‘지방재정 운영의 자주성 확보’로 다음과 같은 세 가지 내용을 담고 있었다. 교부세와 관련해서는 배분방식의 단순·투명화, 특별교부금 축소, 증액교부금 폐지였다. 국고보조금과 관련해서는 국고보조금 정비 및 자주재원화, 양여금의 교부금화 등 이전재원 지원방식의 획기적인 개선을 제시했다. 마지막으로 재정운영과 관련하여서는 지방의 예산·지방채 발행·정원·조직·조달 업무 등의 자율성 대폭 확대와 지방재정운영의 자주성 확대에 따른 책임성 강화 방안으로 의회·주민통제 및 지방재정 평가 강화가 제시되었다.

종합적으로 2002년부터 2년 동안 재정세제와 관련된 많은 제도들이 검토되었는데, 지방세와 관련해서는 주로 지방소득세 또는 지방소비세의 도입이 주요한 쟁점이었다. 특히 지방소비세의 도입이 화두였으며, 2005년 말에 재정경제부와 행정자치부는 지방소비세의 도입에 일차적인 합의를 하고 2006년 초에 청와대 보고 계획을 세웠으나 보고자체가 무산되어 실시되지 못했다.

나. 이명박정부(2008-2009)

이명박 정부도 인수위원회 시절부터 지방분권과 지역발전에 관심을 보였으며, 이를 위한 방안을 모색하였다. 지방분권에 대한 논의의 핵심은 지방소득세와 지방소비세의 도입을 검토하였다.

2008년 10월 30일에 지역발전정책의 일환으로 수도권 규제합리화 방안이 발표되자

비수도권 지역의 저항이 크에 따라 비수도권 지원 등을 위해 지방소득·소비세 도입을 검토하겠다는 의견을 발표하였다. 이후 정부와 여당이 지역경제활성화대책(2008.12.15)을 발표하면서 2010년 시행을 목표로 지방소득·소비세 도입 추진을 명시하였다.

2008년 11월 25일 한나라당은 지방소득·소비세 도입을 위한 의원입법안을 발의하였다. 발의된 지방소비세법은 부가가치세의 20%를 이양하여 시·도세로서 지방소비세를 신설하는 안이다. 지방소득세법 개정안은 국세 부가세 형태인 현행 소득할 주민세를 독립세로 전환하여 지방소득세를 신설하는 방안으로 특별·광역시세 및 시·군세로 설정하는 것이다.

그러나 지방소득·소비세의 도입을 둘러싼 부처 간의 갈등은 매우 컸다. 절충안 마련이 힘들어지자 관계부처 차관급 회의(2009. 2. 5)에서 국가균형발전위원회 주관으로 주요 쟁점사항을 종합적으로 검토하여 지방재정제도 개편시안을 마련키로 결정하였다. 쟁점사항이란 ①지방소득·소비세 도입, ②수도권 규제 합리화에 따른 비수도권 지원, ③목적세 정비에 따른 교부율 조정, ④분권교부세 개편, ⑤부동산교부세 감소분 지원 등이다.

이후 지역발전위원회가 민간전문가 특별위원회를 구성(2009.2~4)하고 그 위원회에서 논의한 결과를 검토의견으로 제출하였다.

2009년 9월 16일 대통령 주재로 열린 제2차 지역발전위원회 회의에서 「지방재정 지원제도 개편방안」의 일환인 지방소득세와 지방소비세의 도입이 최종적으로 확정되었다. 이번 정기국회에서 이와 관련된 법이 통과되면 2010년도부터 실시하게 된다.

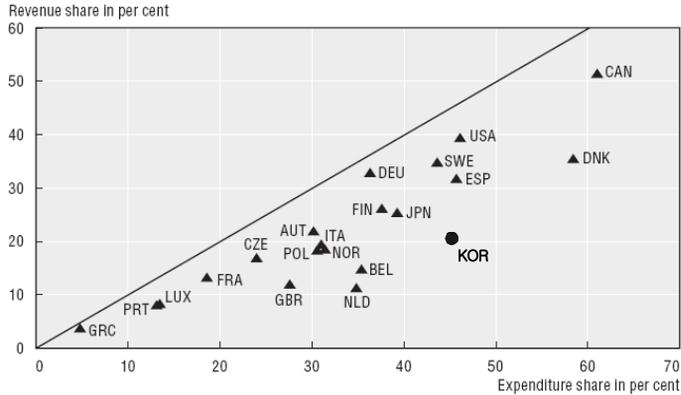
2. 도입의 의의

가. 도입의 이론적 논거

지방소득·소비세 도입의 근본적인 목적은 지방세수 확대를 통한 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성을 강화하는 것이다. 우리나라의 지방재정은 이전재원 위주로 구성되어 있어 구조적으로 취약하기 때문에 재정자율성이 높지 않다. 2009년 기준 국세와 지방세의 배분 비율은 79:21인데 비하여, 국가와 지방의 조세 사용 비율은 42:58이다. 즉 자원조달기능과 지출기능간의 괴리가 매우 크다. 우리나라의 자원조달기능과 지출기능간의 괴리는 OECD 국가 중 가장 크다(<그림 1> 참조).



〈그림 1〉 OECD 국가의 분권화 수준(2004)



자료: 최병호(2009), “지방소비세 도입과 관련된 주요 이슈 분석”, 회의자료에서 재인용. OECD 국가별 자료는 National Accounts of OECD Countries(2005), Blochliger and King(2006)에서 인용; 한국의 자료는 「지방자치단체 예산개요 2008」 사용

Oates(2008)는 이전재원비율이 높으면 지방정부가 예산부족 문제가 발생해도 자체적으로 지방세수 증대 등을 통해서 해결하려고 하지 않고 상위정부로부터의 이전재원 확보를 통해 해결하고자 하는 경향(연성예산제약)이 강해진다고 이전재원의 축소를 주장한다. 경제 및 사회적 여건 변화에 따라 지방정부의 역할이 확대되므로 재정수요는 증가할 수밖에 없다. 그러나 최근 여러 국가에서 재정지출의 증가가 세수입의 증가에 비하여 더 크므로 인하여 중앙정부로부터의 이전재원의 규모가 증가하는 경향이 강하다.

지방정부의 증가하는 재정지출에 대한 책임을 강화하기 위해서 지방정부 스스로 통제할 수 있는 규모가 큰 세원의 확대가 필요하다. 그러한 의미에서 기존의 독립세원 주의방식을 택하고 있는 전통적 세원배분은 지방정부 역할의 확대에 적절하게 대응할 수 없는 문제가 있으므로 중앙정부의 풍부한 세원을 지방과 공유하여 문제를 해결할 필요가 있음을 Bird(2008)는 시사하고 있다. 그러면서 그는 세원을 공유할 경우 주의할 점은 지방정부의 재정 및 정치적 책임을 증진시킬 수 있도록 지방정부의 과세자주권을 강화하여 재정지출기능과 재원조달기능간의 연계성을 강화하도록 설계할 필요가 있음을 분명히 하고 있다.

Martinez-Vazquez(2006) 역시 지방정부의 재정지출은 지방세 등 순수한 자체세입

의 증대를 통해서 조달하도록 해야 하며, 이전재원은 지방세 등 순수한 자체세입을 보완하는 역할을 담당하도록 해야 함을 주장한다. 이전재원이 지방재정에서 차지하는 비중이 과도하게 높을 때는 지방정부는 주민들의 부담과 재정지출을 연계시키고자 시도하기 보다는 중앙정부로부터 이전재원을 확보하고자 노력할 것이므로 이전재원의 비중을 감소시키도록 해야 한다고 주장한다.

최근 Bird & Bahl(2008)에 의하면 지방의 재정지출에 대한 책임을 강조하기 위해서는 지방세원이 어느 정도 확보되도록 해야 한다고 강조하면서 그 수준은 가장 부유한 지방이 자체적으로 지출조달이 가능할 수 있도록 해야 한다고 한다. 그러한 측면에서 그 동안 중앙정부의 고유세원인 개인소득세와 부가가치세는 지방정부와 세원을 공유하는 것이 적절하다고 제안한다. Bird, Mintz and Wilson(2006)의 경우에도 최근 선진국을 중심으로 중앙과 지방간 역할의 변화에 따라 세원배분에 대한 이론도 변화되어 예전에는 주로 국세였던 소득세와 소비세가 지방세원화 되고 있음 제시한다.

지금까지의 논의를 요약하면 소비세와 소득세가 그 동안 중앙정부에서 담당하는 국세이었지만 지방정부의 역할과 기능이 변화하면서 증대하는 수요에 부응하기 위한 세원으로 논의되고 있다. 그 동안 지방정부의 고유세원인 재산세는 안정적이기는 하지만 신장성이 부족하기 때문에 선진 국가를 중심으로 신장성이 좋은 소득세와 소비세를 지방세원화하는 경향이 강하다. 그러한 차원에서 이번에 확정된 지방소비세와 지방소득세의 도입은 OECD 회원국인 우리나라로서 매우 의미 있다고 본다.

나. 도입의 의의

지방소득·소비세의 도입은 이론적으로 뒷받침될 뿐만 아니라 지방의 재정자율성과 책임성을 제고할 수 있는 계기가 되므로 의의가 크다. 특히 지방소득·소비세의 도입은 지방세수 증대를 의미하므로 자원조달기능과 지출기능간의 괴리가 축소되는 기회가 되기 때문에 자치단체의 재정책임성이 강화된다.

지방소득·소비세의 도입은 지방세와 관련하여 많은 변화를 초래한다. 도입으로 인한 의의를 크게 네 가지로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 국세와 지방세의 구성 비율이 달라진다. 국세와 지방세의 80:20 구성 비율은



오랫동안 동일한 상태로 지속되었으나 지방소득·소비세의 도입으로 지방세의 비중이 증가하여 77:23 정도까지 예상할 수 있다.

둘째, 지방재정에서 접하는 지방세의 비중이 증대된다. 즉 자치단체의 재정자립도가 높아진다. 자치단체의 재정자립도는 1995년 민선 자치단체장 이후 지방자치의 취지와 달리 점차로 낮아졌다. 1995년의 재정자립도는 63.5%에서 2005년 56.2%, 2009년 53.6%이다. 그러나 지방소득·소비세의 도입으로 재정자립도는 2010년 55.8%, 2013년에 58.0%로 높아질 것이다.

셋째, 지방세의 세원구조가 변화된다. 현재 세원별 지방세 구조는 재산과세(50%) 위주로 구성되어 있다. 그러나 재산과세의 집중도가 45% 정도로 낮아지면서 소득·소비과세의 비중이 32%에서 38%로 증가할 것이다.

넷째, 지방세수의 수도권 집중도가 낮아진다. 현재 수도권의 지방세 집중도는 61.0% 정도 되는데 지방소비세 도입 이후에 59.6%로 낮아진다. 일부 지방소득·소비세의 도입을 반대하는 쪽에서 지방소득·소비세가 도입되면 지방세수가 수도권으로 집중되어 문제가 된다는 주장을 했지만, 수도권의 최종소비지출은 현행 지방세수 비중보다 낮다. 따라서 지방소득·소비세의 도입은 수도권의 집중도를 낮게 한다.

이번 지방소비세 도입이 확정될 때 수도권에서 발생한 개발이익을 지방에 지원하기 위해 「지역상생발전기금」을 신설하기로 하였다. 서울·경기·인천 3개 시·도가 향후 10년간 지방소비세 세입 중 일정비율(매년 3,000억원 규모)을 출연하여 재원을 조성하며, 이 재원으로 비수도권 자치단체의 기업 유치 및 투자 활성화, 지역 SOC 사업 등 지역경제 활성화를 위한 사업에 포괄보조금 형태의 재정지원과 장기저리의 자금융자 방식으로 운영할 계획으로 있다. 이 기금의 취지는 수도권과 비수도권의 상생발전 차원에서 도입된 것으로 매우 건설적이라고 생각한다.

지방소비세 도입과정에서 수도권과 비수도권의 세수 불균형은 수도권이 교육교부금을 담당하게 하여 지방소득·소비세의 도입으로 증가되는 지방세수를 상쇄시키는 역할을 함으로써 완화하는 안이 논의되었다. 즉 당초에는 지방소비세의 도입으로 인한 수도권의 세수집중을 완화하는 방안으로 수도권의 자치단체가 교육교부금 지출을 담당하게 함으로써 비수도권과의 격차를 조정하도록 하였다. 그렇게 한다면 국가에서는

이전해야 할 교육교부금이 그 만큼 감소될 뿐만 아니라 교육자치의 목적에도 부합하기 때문에 매우 바람직하다고 판단하였었다. 그러나 교육과학부는 지방소비세의 도입 과정에서 교육교부금은 지방자치단체가 아닌 국가에서 직접 지원받기를 희망하면서 차선책으로 「지역상생발전기금」이 조성되어 지방소비세의 모양새가 기본 취지에서 벗어나게 되었다. 그 뿐만 아니라 지방소비세의 도입으로 인하여 자연 감소되는 교육교부금의 감소분까지 지방소비세에서 지원하도록 하였다. 일련의 과정을 지켜보면서 우리나라도 선진외국처럼 자치단체가 지역주민의 교육을 담당하는 주체가 되어야 완전한 지방자치가 정착 될 수 있겠다는 판단이 든다.

지방소득·소비세의 도입이 모든 조건을 만족시키는 것은 아니지만 첫 단추가 매우 중요하다고 본다. 그러한 차원에서 이번에 도입 확정된 지방소득·소비세의 도입은 우리나라의 지방세 수준을 한 차원 상향조정하는 매우 의미 있는 정책결정이다. 이제부터는 지방소득·소비세의 도입에 따른 문제를 최소화 할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

Ⅲ. OECD 국가 지방소득·소비세 최근 동향

1. OECD 국가의 세원별 세수구조

외국의 조세제도는 국가에 따라 정부계층구조가 다르고 사회적인 배경이 다르기 때문에 직접적으로 우리나라의 조세구조와 비교하기에는 한계가 있다고 본다. 그럼에도 불구하고 OECD 국가의 전반적인 소득, 소비, 그리고 재산과세의 세수구조는 우리나라의 조세구조에 어느 정도 기준이 될 수 있다고 본다. 특히 지방정부의 역할이 변하면서 증대되는 재정수요에 부응하기 위한 OECD 국가의 세원구조 및 세원구조 변화 등은 좋은 사례가 된다고 본다.

OECD의 30개 국가를 중심으로 먼저 국세와 지방세를 망라한 조세의 세원별 세수구조를 살펴보면 <표 1>과 같다. 소득과세 비중이 61.9%, 소비과세 비중이 31.5%, 재산과세 비중이 5.7%로 전반적으로 소득과세가 재원조달의 중심을 이루고 있는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 OECD국가 조세의 세원별 세수구조(2006)

(단위: %)

국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
캐나다	65.5	24.3	10.1	0.3	룩셈부르크	62.5	27.9	9.3	0.1
멕시코	41.3	56.3	1.6	0.8	네덜란드	63.4	30.5	4.7	0.5
미국	72.1	16.8	11.1	-	노르웨이	69.9	27.3	2.7	-
호주	63.7	27.1	9.1	-	폴란드	57.9	38.1	3.7	-
일본	72.0	18.6	9.1	0.3	포르투갈	55.7	40.6	3.1	0.4
한국	50.8	32.6	13.2	3.3	슬로바키아	59.3	38.7	1.5	-
뉴질랜드	62.1	32.7	5.2	0.0	스페인	64.3	27.2	9.0	0.5
오스트리아	69.7	27.7	1.4	1.0	스웨덴	70.6	26.1	3.0	0.1
벨기에	68.2	25.6	5.1	0.1	스위스	69.0	23.0	8.0	-
체코	68.2	30.2	1.2	0.0	터키	44.0	48.7	3.6	3.8
덴마크	62.6	33.2	3.8	0.0	영국	58.2	29.0	12.4	-
핀란드	66.0	31.1	2.5	0.1	프랑스	63.8	24.8	8.0	3.3
독일	68.8	28.4	2.5	0.0	OECD Total	61.9	31.5	5.7	0.7
그리스	59.2	36.0	4.4	-	OECD America	59.6	32.5	7.6	0.3
헝가리	58.3	38.4	2.2	0.8	OECD Pacific	62.2	27.8	9.2	0.9
아이슬랜드	52.1	42.3	5.3	0.3	OECD Europe	62.2	32.0	4.8	0.7
아일랜드	54.0	36.5	9.1	-	EU19	62.8	31.3	4.8	0.7
이태리	63.0	25.6	5.1	6.0	EU15	63.2	30.0	5.6	0.8

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008, p. 100.

이러한 세원별 세수구조는 다소 차이는 있지만 모든 국가군에서 소득과세가 중심으로 되어 있음을 알 수 있다. 그러나 국가별로 살펴보면 다소 다른 형태로 되어 있음을 알 수 있다. 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 70% 이상 되는 국가는 미국(72.1%), 일본(72.0%), 스웨덴(70.6%)으로 매우 높은 것을 알 수 있다. 반면에 멕시코(41.3%)와 터키(44.0%)의 소득과세 비중은 소비과세보다 낮은 것으로 나타났다. 우리나라의 소득과세 비중(50.8%)은 OECD 국가 중에서 낮은 편에 속하는 것으로 나타났다.

한국, 영국, 미국, 캐나다는 재산과세 비중이 10%를 넘어 상대적으로 재산과세의 비중이 높다고 할 수 있으며, 이외의 국가에서는 재산과세 비중이 모두 10% 미만이다.

2. 지방세의 세원별 세수구조

단일형 국가의 지방세 세수구조를 살펴보면 아래의 <표 2>와 같다. 소득과세의 비중이 39.4%, 소비과세의 비중이 21.3%, 재산과세가 34.5%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 대체적으로 소득과세와 소비과세의 비중(60.7%)이 지방세에서 차지하는 비율이 높다. 국가별로 살펴보면 지방세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스웨덴(100.0%)인데, 대체적으로 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등 북유럽 국가들의 지방세는 소득과세 위주로 구성되어 있음을 알 수 있다. 반면에 체코, 헝가리 등 동유럽 국가들은 지방세수 중 소비과세의 비중이 높은 것으로 나타났다.

재산과세의 비중이 높은 국가로는 아일랜드, 영국, 뉴질랜드가 대표적인 국가로 지방세수에서 차지하는 재산과세비중이 각각 100.0%, 100.0%, 90.1%로 나타났다. 그리스, 프랑스, 한국, 네델란드의 경우에도 지방세수에서 차지하는 재산과세 비중이 각각 68.1%, 52.3%, 50.8%, 49.8%로 재산과세의 집중도가 높은 국가이다.

OECD 국가의 지방세 중 소득소비과세의 비중이 60.7%인데 반하여 우리나라의 소득소비과세 비중은 20.4%로 나타나 매우 낮은 것을 알 수 있다. 그러한 차원에서 2010년부터 도입되는 지방소득·소비세는 매우 의미 있으며 기대되는 세원이다.

<표 2> 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가)

(단위: %)

국가	소득과세	소비과세	재산과세	기타	국가	소득과세	소비과세	재산과세	기타
체코	54.7	42.4	2.9	0.0	네덜란드	-	50.2	49.8	-
덴마크	93.2	0.1	6.7	-	뉴질랜드	-	9.9	90.1	-
핀란드	94.7	0.2	5.1	0.2	노르웨이	88.7	1.8	9.5	-
프랑스	-	16.5	52.3	31.2	폴란드	62.4	6.7	30.9	0.0
그리스	-	31.9	68.1	0.0	포르투갈	21.9	29.4	48.0	0.8
헝가리	0.0	76.6	23.1	0.2	슬로바키아	73.0	8.6	12.9	5.5
아이슬랜드	72.8	12.8	14.4	0.1	스웨덴	100.0	-	-	-
아일랜드	-	-	100.0	-	터키	28.9	43.4	12.7	14.9
이태리	19.9	26.7	14.3	39.1	영국	-	-	100.0	-
일본	51.1	19.9	28.1	1.0					
한국	15.1	5.3	50.8	28.8					
룩셈부르크	90.0	1.6	8.0	0.4	평균	39.4	21.3	34.5	5.6

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008. p. 256.



OECD 국가 들의 지방세 세원별 세수구조 변화를 1995년부터 2006년까지 살펴보면 전반적으로 재산과세의 비중이 감소하고 소득 또는 소비과세의 비중이 증가하는 것을 알 수 있다. 일본의 경우에는 지방의 소득과세 비중이 높은데도 불구하고 1997년에 지방소비세를 도입하였으며, 그 결과 재산과세가 약간 감소하였다. 반면에 2002년 전폭적인 재정개혁을 시도한 스페인의 경우 재산과세 비중이 감소하면서 소비과세의 비중이 크게 확대되었다. 따라서 2006년 기준 지방세 세수구조가 소득과세(24.3%), 소비과세(48.4%), 재산과세(26.0%), 기타과세(1.3%)로 구성되어 소득·소비과세의 비중이 72.7%이다.

3. 세원의 공동이용

세원의 공동이용방식(tax sharing)은 조세수입을 중앙과 지방정부 간에 수직적으로 또는 지방정부간에 수평적으로 세원을 공동으로 이용하는 제도이다. 전통적으로 세원배분은 독립세원방식을 선호하였으나 최근에는 전통 방식이 세수의 신장성 미흡 등 문제가 제기되어, 정부간 세원을 공유하여 세수를 증대하는 새로운 세원배분 방식을 선호하고 있다.

세원의 공동이용방식은 개별 지방정부는 세율이나 과표의 결정권한이 없으나 지방정부들은 배분공식이나 세율의 변화와 관련하여 공동으로 협상 할 수 있다 (OECDa, 2008).

세원의 공동이용은 여러 가지 기준에 의해 사용되고 있는데, 일반적으로 배분되는 세원의 유형, 배분공식 변경의 법적 절차, 배분공식 조정의 빈도, 형평화 목적의 수행 정도 등이다. 대부분의 세원공동이용 대상 세목은 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목이 포함된다. 지방정부의 세원공동이용방식은 세수신장성이 매력적이며, 과표를 풀링(pooling)할 수 있기 때문에 과표의 이동성으로 문제가 되는 지방세의 잠재적 약점을 보완할 수 있는 장점이 있다.

세원의 공동이용방식에 따른 배분공식의 변경 절차 등은 세원배분 및 재정형평화 등에 대한 법률에 대부분 명시되어 있다. 세원공동이용에 대한 대부분의 정책결정은 국회에서 결정되며, 일부 국가에서는 헌법에 명시되어 있다. 또한 세원의 공동이용에 대한 배분기준의 변경은 의회 승인을 요하도록 하고 있다.

〈표 3〉은 세원을 공동으로 이용하고 있는 국가와 세목을 정리한 것이다. 표에 나타나 있듯이 공동이용 대상 세원은 주로 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등 세수의 신장성이 좋은 세원이다.

〈표 3〉 주요국의 세원공동이용 현황

국가	세목	배분기준변경 및 근거법	산정주기	형평화 고려
호주	VAT	의회, 승인필요	4년	○
오스트리아	PIT, CIT, 재산세, VAT	의회, 재정형평화법	4년	○
벨기에	PIT	특별재정법		×
체코	PIT, CIT, VAT	정부, 조세배분법	부정기적	○
덴마크	PIT, CIT	정부, 조세공유법	매우 드물게	×
핀란드	CIT	정부, 조세공유법		×
독일	PIT, CIT, VAT	의회(Bundestag and Bundesrat)	1970년 이후 13번	○
헝가리	재산세	지방세법	2002년 이후 없음	○
이탈리아	PIT, VAT, 물품세	재정법	-	×
멕시코	VAT, CIT, PIT, 개별소비세	중앙정부, 조세공유법	매우 드물게	×
스페인	VAT, 물품세	의회	드물게	×
스위스	PIT	의회, 세법	2007년부터 새로운 산식	×
터키	대부분의 조세	의회, 지방세공유법	드물게	○

주: PIT(personal income tax), CIT(corporate income tax), VAT(value added tax)
 자료: OECDa, 2008.

4. 지방의 개인 및 법인소득세 현황

아래의 〈표 4〉는 단일형 국가의 지방세 소득과세를 개인과 법인으로 구분하여 살펴본 것이다. 21개 단일형 OECD 국가 중 13개국의 지방정부가 개인에게 소득세를 부과하고 있으며, 10개국은 법인에게도 법인소득세를 부과하고 있다. 개인에게는 부과하지만 법인에게는 부과하지 않는 국가는 아이슬랜드, 노르웨이, 슬로바키아, 스웨덴이다. 반면에 개인에게는 부과하지 않지만 법인에게 부과하는 국가로는 룩셈부르크가 있다. 개인과 법인에게 부과하는 소득과세의 비율이 매우 다양한데, 그 중에서 룩셈부르크의 법인소득세는 지방세의 90%를 차지할 정도로 매우 높은 비율을 점하고 있다.

그 이외에도 터키(31.0%), 체코(29.0%), 일본(25.6%)이 25% 이상을 상회하고 있다. 우리나라의 법인소득세(주민세 법인세할)는 6.7%로 덴마크(2.5%), 이태리(2.1%)와 더불어 법인소득세를 부과하고 있는 10개국 중 매우 낮은 비율을 보이고 있다.

〈표 4〉 개인 및 법인의 지방세 소득과세 구조(단일형 국가)

(단위: %)

국가	소득과세		소득과세/ 지방세	국가	소득과세		소득과세/ 지방세
	개인	기업			개인	기업	
체코	25.7	29.0	54.7	네덜란드	-	-	-
덴마크	90.7	2.5	93.2	뉴질랜드	-	-	-
핀란드	86.5	8.2	94.7	노르웨이	88.7	-	88.7
프랑스	-	-	-	폴란드	48.2	14.2	62.4
그리스	-	-	-	포르투갈	9.1	12.9	21.9
헝가리	0.0	0.0	0.0	슬로바키아	73.0	-	73.0
아이슬랜드	72.8	-	72.8	스웨덴	100.0	-	100.0
아일랜드	-	-	-	터키	31.0	31.0	28.9
이태리	17.8	2.1	19.9	영국	-	-	-
일본	25.5	25.6	51.1	한국	8.3	6.7	15.1
룩셈부르크	-	90.0	90.0	평균	31.4	31.4	39.4

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008, p. 256.

OECD 국가를 중심으로 소득·소비과세의 최근 동향을 살펴본 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 분권 강화는 OECD 국가의 최근 흐름이고, 지방재정의 자율성 제고 차원에서 총지출 중 지방세의 비중이 크게 증가하고 있다. 우리나라의 경우에는 자치단체의 세입 중 이전재원은 크게 증가하고 있는 반면 지방세의 비중은 상대적으로 감소하고 있어, 세계적 최근 경향과 반대되므로 분권의 중요성에 역점을 둔다면 지방 세입 중 지방세의 비중이 증가하도록 제도적 개편이 필요하다. 우리나라가 OECD 국가 중 재원 조달기능과 지출기능간의 괴리가 가장 큰 국가이므로 향후 제도적 개편은 이러한 격차를 완화하는 차원에서 진행되도록 해야 한다.

둘째, OECD 국가들의 지방정부 세수구조가 재산과세 위주에서 소득·소비과세 위주로 바뀌고 있다. OECD 선진국가의 지방정부 세수구조를 1995년과 2006년을 비교한 결과, 지방세수에서 차지하는 소득과 소비과세의 비중이 증가하였다. 특히, 분권을 강화하고 있는 스페인의 경우 지방세에서 점하는 재산과세의 비중은 대폭 감소한 반면 소득과 소비과세의 비중은 가시적으로 증가하고 있다. 그러한 측면에서 이번에 도입 확정된 우리나라의 지방소득·소비세는 지방세수의 확보에 기여할 것이다.

셋째, OECD 국가의 최근 동향 중 또 다른 특징은 국가와 지방이 세원을 공유하여 지방정부의 세수 확충뿐만 아니라 지역간 재정불균형 완화를 위해 노력하고 있다. 세

원의 공동이용 대상 세목은 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등인데, 이들 세원은 세수 신장성이 좋으며, 과표를 풀링(pooling)함으로써 과표의 이동성과 같은 지방세의 잠재적 약점을 보완할 수 있기 때문에 바람직한 세원으로 널리 활용되고 있다.

IV. 향후과제

지방소득·소비세의 도입이 주는 의미는 크다. 하지만 지금부터 지방소득·소비세가 도입의 기본 취지에서 크게 벗어나지 않도록 설계할 필요가 있다. 기본취지는 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지방재정에서 접하는 지방세수의 확충, 둘째, 자치단체의 재정자율성과 재정책임성 확보를 위한 과세자주권 강화이다.

첫째 부분은 지방소득·소비세의 도입이 지방세수의 증대를 꾀할 것이다. 그러나 지방소비세의 경우 혹시 증대되는 지방세수가 자치단체의 재정지원으로 둔갑하지 않을까 우려되므로 배분 설계를 잘 해야 할 것이다. 그렇지 않아도 지방소비세는 부가가치세의 특성으로 인하여 세율결정권을 부여하는데 한계가 있기 때문에 지방세로서 적절하지 않다는 의견이 있었다. 이러한 점을 고려하여 지방소비세는 가급적 재원조정 재원으로 활용하지 않도록 해야 한다고 본다.

둘째 부분인 재정자율성과 책임성은 지방세수의 증대와 더불어 제고 될 수 있다. 그러나 역시 지방소득·소비세 제도의 설계가 제대로 되어야 기능이 작동된다. 즉 지방소비세는 세율결정권 부분이 미흡하지만 나름대로 자치단체의 “소비”와 연계하여 지방소비세수가 확보되도록 해야 한다. 일본의 지방소비세는 나름대로 청산제도를 통해 세부담지와 세수의 귀속지를 일치시키기 위한 지대한 노력을 한다. 즉, 각 도부현의 소비에 상당하는 액은 상업통계에 기초해서 연간 소매판매액외에 일정의 서비스까지 포함하여 산정하고 있다. 그럼에도 불구하고 일본의 일부 학자들은 지방소비세가 지방세로서 역할을 충실히 하기 위해서는 보다 정교한 소비지표가 산출될 필요가 있음을 주장하고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 향후 지방소비세는 진정한 소비세로서 역할을 충실히 할 수 있는 기반을 조성해야 한다고 본다. 지방소득세는 2013년부터 지방의 소득세 역할에 충실할 수 있는 과표와 세율에 대한 결정권을 부여할 것이다. 이 경우 지방소득세는 주로 지방세의 본질에 충실하도록 누진과세가 아닌 단일세율체계 등을 고려할 필요가 있다고 본다.

지방소득·소비세가 도입되었고, 지방세 역사에 매우 의미있는 일이므로 이제부터는 지방소득·소비세 다운 지방세가 될 수 있도록 설계하는데 모두 동참해야 한다. 