



지방자치와 재정분권 실현을 위한 지방소득·소비세 도입

행정안전부 지방세제관

오 동 호

I. 서론

지난 9월 16일은 지방세의 역사, 지방자치의 역사에 있어서 매우 뜻 깊은 날이었다. 짧게는 2년, 길게는 10년을 넘게 논의되어 온 지방소득세와 지방소비세 도입방안이 정부내 합의를 거쳐 확정·발표된 날이기 때문이다.

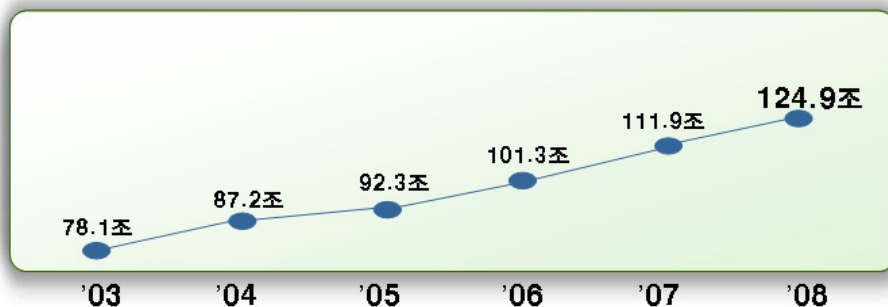
지방소득·소비세 도입이 갖는 의미는 여러 가지일 것이지만 가장 큰 의미는 실질적인 지방자치를 위한 기반을 마련했다는 점이다. 민선 지방자치가 실시된 1995년 이후, 지방분권을 추구하는 수 많은 학자들이 실질적인 자치를 위해서는 세원의 이양이 필요하다는 점을 강조해 왔다. 자치에 대한 경비를 주민이 부담하는 것이 자치의 기본원리이기 때문이다. 이런 의미에서 필자는 세미나, 워크숍, 정부내의 토론회 등에 나설 때마다 “침대는 가구가 아닙니다. 침대는 과학입니다.”라는 광고 문구를 차용하면서 “지방소득·소비세는 세금(TAX)이 아닙니다. 지방소득·소비세는 지방자치입니다.”라는 말을 늘 강조해왔다. 그러나 세원을 이양한다는 것이 말처럼 쉽지는 않은 일이었다. 참여정부도 정부혁신지방분권위원회 산하에 조세개혁특별위원회를 구성하여 지방소비세 도입을 추진하였으나 최종 도입방안을 마련하였음에도 불구하고 결국 마침표를 찍지 못한 일이었다. 오히려 그 당시 논의되던 방안은 지방소비세를 이양받는 대신, 지방세인 등록세를 국세로 전환하는 방안이었음에도 불구하고 세원을 지방으로 넘긴다는 점에 대한 거부감을 이겨내기 어려웠던 것으

로 보인다. 이명박 정부가 들어선 후에도 이번 방안이 마련되기까지 그렇게 순탄치만은 않은 길이었다. 2008년 3월부터 수십 차례의 토론과 협의를 거쳤고, 여러 가지 도입방안을 논의한 결과, 최종방안을 마련하게 된 것이다. 국가 경쟁력 강화를 위해서는 지방의 발전이 병행되어야 한다는 이번 정부의 인식에 기초한 정책적 결단이었다. 이러한 결단에는 새 정부의 지방발전에 대한 정책적 기조가 담겨있으며, 지방을 지원하는 것은 지방이 원하는 방식으로 해야 한다는 논리가 설득력있게 받아들여졌기 때문에 가능했다. 그야말로 금번에 정부가 마련한 지방소득세, 지방소비세 도입방안은 많은 산고를 겪어 만들어진 것이다.

Ⅱ. 추진 배경

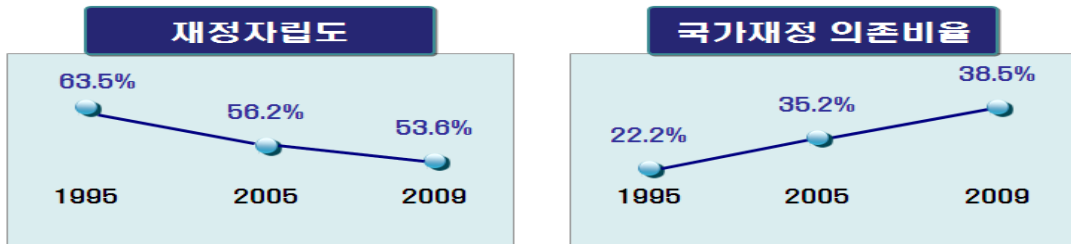
1. 지방재정·세제 구조의 한계 극복

앞서 잠깐 언급되었지만 지방소득세와 지방소비세 도입의 배경은 지방자치를 제대로 실현하기 위한 점에 있다. 민선 지방자치가 실시된 이후, 지방재정은 양적으로 매우 큰 성장을 이뤘음에도 불구하고 질적으로는 매우 취약한 구조를 갖게 되었다는 점이 지방소득·소비세를 도입해야 하는 가장 큰 이유이다. 지방의 재정자립도가 지속적으로 하락하고, 국가 의존도는 지속적으로 상승하는 상황이 발생하여 지방자치를 실시함에도 지방의 국가에 대한 의존성은 매년 높아지는 구조적 모순이 발생하고 있다. 세입(歲入)규모로 볼 때 지방재정은 1995년도 36.6조에서 2008년도에 약 124.9조로 3배 이상이 증가하였으며, 교육재정을 포함해서 분석하면 중앙정부와 지방의 재정사용액은 중앙 42%, 지방 58%로 이미 지방이 사용하는 예산이 더 많다. 이미 지방재정이 양적으로는 매우 큰 성장을 이뤄왔다는 것이다.



【지방재정 규모 변화 추이】

그러나 지방의 재정자립도는 1995년 63.5%에서 2009년 53.6%로 하락하는 등 지속적으로 하락해 왔고, 국가로부터 받는 의존재원의 비중이 날로 높아져, 국가 재정에의 의존도는 1995년 22.2%에서 2009년에는 38.5%로 가파르게 상승하고 있다.



2008년 OECD 자료를 보면, 우리나라는 중앙정부 지출예산 중 지방으로의 이전지출 비중이 전체 30개 회원국 중 1위로 나타나고 있다. 지방자치를 하고 있으나 재정분권이 이루어지지 못한 현실을 반영하고 있는 결과이다. 지방의 자주재원 확충이 시급한 시점에 이르렀다는 뜻이기도 하다.

2. 지역경제와 지방세수간의 연계강화

다른 한편, 지방이 지역경제 활성화를 위해 스스로 노력해도 지방세 증대로 이어지지 않는 구조적 모순점이 지적되어 왔다. 지방이 기업을 유치하여 공장을 신설하게 되면 사업은 지방에서 하면서 많은 공해와 소음을 발생시키고 미관을 해치는 반면, 사업을 통해 얻은 이익에 대한 세금은 모두 국가로 귀속이 되고 있는 실정이다. 또한 지방이 축제를 개최하고, 관광지를 개발하여 관광객을 유치하더라도 관광객들이 먹고 마시고 잠을 자면서 하는 소비행위에 대한 모든 세금이 국가로 귀속되어 결국 자치단체에 남는 것은 쓰레기 처리 비용만 남는다는 얘기들이 나오고 있는 실정이다.

(한국 '09, OECD '05)

지방세 세원	소비·소득			재 산	기 타
		소 비	소 득		
OECD 평균	60.9 %	20.6	40.3	34.4 %	5.6 %
한 국	31.9 %	15.8	16.3	49.5 %	18.5 %

이러한 문제의 근본적인 원인은 우리나라의 지방세가 지나치게 재산과세 중심으로 되어 있기 때문이다. 물론 재산과세는 지역 주민에 대한 서비스 제공의 대가성이 높은 성격의 세금으로 지방세로 가장 적합한 세목임에는 틀림없다. 그러나 우리의 경우 위 표에서 보듯이 OECD 국가 평균에 비해 소득과 소비에 대한 세원이 지나치게 적고, 재산과세, 특히 거래세인 취득세와 등록세 중심으로 되어 있기 때문에 지역경제 활성화의 노력이 지방세로 이어지지 못함은 물론, 부동산 경기에 따라 지방세수가 급격히 변동하는 등 지방재정 불안정성의 원인이 되고 있다. 2008년도 말에 파리에서 개최된 「재정관계 네트워크」에서 지방세의 세목으로서 재산과세와 소득·소비과세의 적정 조합을 권고한 이유도 이러한 측면에서 기인하는 것이다.

○ 서산 대산 공단

- 경제 효과 : 고용인력 5천명, '06년 매출액 16조6천억원
- 지방비 투자 : 진입도로공사 130억원
- 연간 세수 : 국세 2조7천억원, 지방세 188억원(국세의 0.7%)

○ 파주 LCD 단지

- 경제 효과 : 고용인력 5천명, '07년 매출액 14조4천억원
- 지방비 투자 : 단지조성비용 515억원
- 연간 세수 : 국세 600억원, 지방세 53억원

○ 함평 나비 축제

- 경제 효과 : '07년 관광객 102만명
- 지방비 투자 : 환경처리비용 등 5억원
- 연간 세수 : 지방세 全無

○ 이천 도자기 축제

- 경제 효과 : '07년 관람객 250만명, 지역경제효과 3,100억원
- 지방비 투자 : 자치단체 자체예산 10억원
- 연간 세수 : 지방세 全無

위 사례에서 보는 바와 같이 지방은 자체적인 노력이 지방세로 이어지지 못하는 구조를 가지고 있었다. 만약, 지방의 노력이 세수 증대로 이어지고 세수 증대의 효과가 다시 지역의 경제활성화를 위해 재투자되는 구조를 만들 수 있다면 지방이 스스로 발



전하고자 하는 욕구를 극대화 할 수 있을 것이다. 지방소득·소비세는 지방의 이런 욕구를 복돋우고자 하는 것이다.

Ⅲ. 추진 경과

지방소득·소비세는 민선 지방자치가 실시된 이후 끊임없이 논의되어 온 과제이지만 편익상 새 정부 들어 추진되어온 사항에 대해서만 간략히 언급하도록 하겠다.

지방소득·소비세 논의를 다시 지피게 된 것은 새로 취임한 대통령께 행정안전부 업무보고를 했던 2008년 3월이다. 이 자리에서 행안부는 지방재정과 세제의 발전을 위한 지방소득·소비세 도입 추진계획을 보고하였고, 대통령께서는 “이 문제에 있어서 행안부와 본인은 같은 생각이며, 교부세를 완전히 없앨 수는 없고 일부를 쓰면서 지방에서 스스로 한 부분에 대해서는 스스로 쓸 수 있도록 하는 인센티브가 필요하다는 점에 공감하고 있다. 따라서 지방이 자기가 노력한 만큼 지방세로 인센티브를 받을 수 있도록 지방세제를 개편할 필요가 있으므로, 가능한 범위 내에서 지방소득·소비세 도입을 검토·추진하기 바란다”는 말씀을 하셨다. 이 후 지방소득·소비세 도입의 험난한 길이 시작되었다.

당초 행정안전부에서는 소득세와 법인세를 이양받아, 차등세율을 적용한 지방소득세와 지역의 소비행위에 대한 세원을 이양하는 방식의 지방소비세를 주장하였으나, 기획재정부에서는 도입 자체를 반대했었다. 2008년 5월에는 국정기획수석비서관을 중심으로 양 부처가 한발씩 양보하는 대안을 제시하도록 하였으며, 당시 국가와 지방의 재원중립을 전제로 (일본형) 단일비례세율 방식의 지방소득세와 부가가치세 5%를 세액이양하는 지방소비세 도입방식에 대하여 실무적인 합의가 진행되었으나, 최종 단계에서 무산되었다.

이후 주세를 이양하는 방식의 지방소비세가 한나라당 정책위를 중심으로 논의되었으나 무산되었으며, 11월에는 수도권 규제합리화에 따라 비수도권을 지원할 수 있는 대안이 논의되면서 지방소비세 도입 논의가 다시 활기를 띠었다. 11월말에는 지방소득·소비세 도입을 내용으로 하는 지방세법 개정안과 부가가치세법 개정안이 한나라

당 의원을 중심으로 발의되었다.(지방세법-장제원의원, 부가가치세법-서병수의원) 이러한 노력의 결실로 정부는 12월에 「지역경제 활성화대책」을 발표하면서 지방소득·소비세를 2010년부터 도입하겠다는 원칙과 함께, 2009년 상반기까지 구체적인 도입방안을 마련하겠다는 대국민 약속을 하기에 이르렀다.

2009년 2월부터 본격적인 논의가 시작되어, 지역발전위원회에 지방소득·소비세 도입방안을 논의하기 위한 ‘민간전문가 특별위원회’(이하 민간특위)가 구성되었다. 동 위원회는 각 부처가 추천한 지방재정·세제 전문가 8인으로 구성되었으며, 위원장은 서울대학교 김동건 교수가 맡게 되었다. 민간특위는 각 부처의 의견을 듣는 한편, 국세청 공무원, 자치단체 세정담당 공무원 등을 통해 지방소득세, 지방소비세에 대해 제기되는 쟁점들을 검토하는 과정을 거쳤다. 지방소비세의 이론적 타당성과 지방소득세 도입에 따른 징세행정상의 문제점, 납세자의 불편 문제 등에 대해 심도있는 논의를 진행시켰다. 2월부터 4월까지 8차의 회의를 개최한 후 민간특위는 4월20일에 지역위에 검토 보고서를 제출하였다. 동 보고서를 통해 민간특위는 지방소득세와 지방소비세의 동시 도입이 필요하다는 견해를 정부에 건의하기에 이르렀다.

2009년 4월말부터는 국무총리실을 중심으로 행안부·재정부 등 관계부처가 민간특위 보고서를 기초로 하여 정부 내 합의안 도출을 위한 작업을 진행시켰다. 구체적인 지방소비세·지방소득세 도입방안과 그에 따른 효과 등을 분석·논의하였으며, 이 과정에서 나타날 수 있는 납세자의 불편 문제 등에 대해서도 심도있는 검토를 진행하였다. 10회가 넘는 실무회의를 거쳤으며, 양 부처 국장, 과장들이 수시로 별도 협의를 진행했다. 이러한 노력의 결과로 7월 이후에는 양 부처 차관들이 구체적인 조정안을 놓고 협의를 진행하기에 이르렀으며, 8월말에는 장관회의를 통해 정부 합의안을 도출하게 된 것이다.

이 후에도 도입방안을 어떠한 형태로 법률에 담아낼 것인가를 두고 실무진간의 협의가 지속적으로 진행되었으며, 최종 합의를 거쳐 9월 16일 제2차 지역발전위원회에서 최종방안을 발표하게 된 것이다.

현재 지방소득세, 지방소비세 도입을 포함한 지방재정 지원제도 개편과 관련한 8개 법률안이 9월28일 국무회의를 통과하여, 9월30일 국회에 접수되었으며, 이번 정기국회에서 심의를 앞두고 있는 상황이다.



Ⅳ. 그 동안 논의되었던 도입방안

1. 지방소비세

그동안 논의되었던 지방소비세 도입방안의 기본은 국세의 부가가치세를 지방세로 전환하는 것이다. 다만, 그 방식을 놓고 다양한 대안들이 검토되었다.

(1) 세원이양 방식

가장 먼저 논의되었던 방안은 부가가치세의 일부 세원을 이양하는 방식이었다. 즉, 지역의 소비행위와 밀접한 관련성을 갖는 소매·음식·숙박업에 대한 부가가치세를 지방세로 전환하는 것을 말한다. 행안부가 최초로 제시했던 안은 부가가치세의 일부 세원과 더불어 개별소비세의 유흥음식, 입장행위(경마 등)에 대한 세원을 이양하는 내용을 같이 담고 있다. 소매·음식·숙박업은 지역성이 가장 높은 소비행위라는 점에서 의미를 가질 수 있고, 유흥음식, 입장행위의 경우에는 지역 사회에 비용을 유발함에도 불구하고 세금은 국세로 귀속되는 점이 불합리하다는 측면에서 당해 세원들을 지방세로 이양하는 방식을 창안한 것이다. 이러한 세원이양 방식의 지방소비세는 지방이 직접 해당세원을 관리하고 부과·징수하면서 공제·감면 등 모든 과세자주권을 구현할 수 있다는 점에서 가장 이상적인 형태의 지방소비세로 여겨진다. 다만, 전 단계 매입세액 공제방식을 취하고 있는 우리나라 부가가치세제의 성격상 소매행위 이전에, 생산에 대해 부과되었던 부가가치세를 계산해야 하는 문제 등이 발생한다. 미국의 판매세와 같이 최종 소비자에게만 세금을 부과하는 체계하에서는 세원이양 방식의 지방소비세가 쉽게 구현될 수 있으나 우리의 경우에는 다소 복잡한 문제를 해결해야 한다는 과제가 남게된다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 대안을 찾는다면 이 방안은 매우 실효성있는 방안이 될 것이다.

(2) 세액이양 방식

다음으로 논의되었던 방안은 부가가치세의 세액을 이양받는 방안이다. 부과·징수는 중앙정부가 통합적으로 관리하고 지방은 그 일정비율을 국가로부터 납입받는 방식이다. 이 방안은 국가로부터 받는 지방소비세에 대한 배분을 어떻게 할 것인가 하는 기준설정의 문제가 쟁점이 된다. 지역에서 징수된 금액을 직접 해당 자치단체에 귀속시킬 수도 있고, 일정한 배분기준을 정할 수도 있다. 이 방식은 금번에 발표된 정부안과 동일하므로 후에 상술하도록 한다.

(3) 기타 방식

이외에도 주세를 이양하는 방안, 세액이양방식과 개별소비세의 유흥음식, 입장행위의 세원이양을 병행하는 방안 등이 논의되었다.

2. 지방소득세

(1) 차등세율 방식

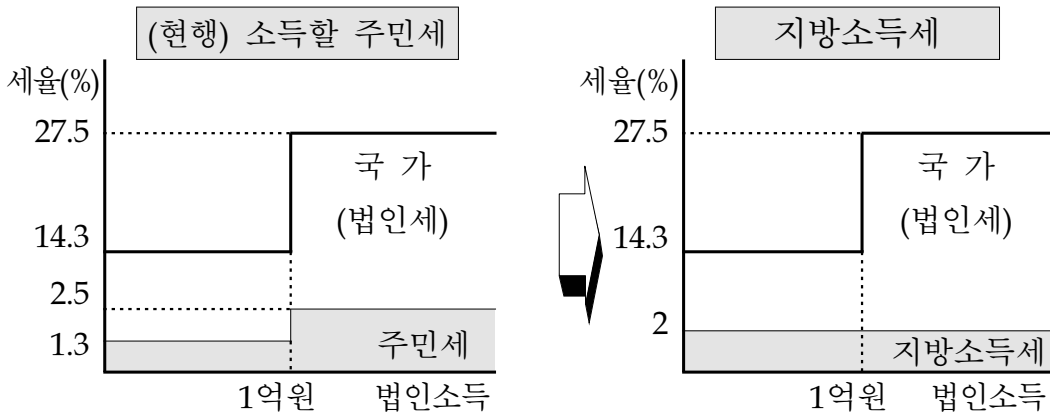
행안부가 최초로 제시했던 지방소득세 도입방안은 국세인 소득세와 소득할 주민세를 통합한 후, 이를 국가와 지방이 공유하되, 권역별로 지방소득세의 세율을 차등하여 지역간 재정격차를 완화할 수 있도록 설계한 방안(차등세율방식)이었다. 이 방식은 국민의 납세부담을 동일하게 하면서도 재정여건이 열악한 자치단체가 지방소득세를 더 많이 징수할 수 있도록 하는 장점을 가진 안이었다. 당시 지역별 차등세율은 수도권이 2.5%, 비수도권 광역시 5%, 비수도권 도 7.5%로 설정하였다. 쉽게 설명하면 수도권은 납세자의 총 소득의 2.5%를 지방소득세로 부과하고 나머지는 국세인 소득세로 귀속되며, 비수도권 광역시와 도는 각각 5%, 7.5%를 부과하고 나머지를 국세로 징수하게 되는 것이다. 즉, 권역별로 국세인 소득세의 부담을 조정함으로써 납세자의 부담은 동일하게 하면서 권역별로 지방소득세의 비율을 달리하는 방식이다. 이에 대한 기본적인 개념은 아래 그림을 보면 쉽게 이해할 수 있다. 지방소득세 차등세율 방식은 앞서 말했듯이 우리나라 지역간 세원불균형 문제를 해소할 수 있는 의미있는 대안이었다.

지방소득세 세율 체계		
• 현행 소득할 주민세 : 소득 1,000만원인 경우 88만원 부담		
전 국	소득세(8%) : 80만원	소득할 주민세 (소득세액의 10%) : 8만원
• 지방소득세 도입시 : 총 부담액 88만원 동일, 세수 귀속만 변경		
수도권	소득세(6.3%) : 63만원	지방소득세 (과표소득의 2.5%) : 25만원
수도권외 광역시	소득세(3.8%) : 38만원	지방소득세(5%) : 50만원
수도권외 도	소득세(1.3%) : 13만원	지방소득세(7.5%) : 75만원



(2) 단일비례세율 방식

이후에 논의되었던 도입방안은 일본에서 시행하고 있는 단일비례세율방식의 지방소득세였다. 단일비례세율방식은 현행 소득할 주민세에서 취하고 있는 누진구조를 제거하고 소득에 비례하여 지방소득세를 부담하는 방식이다. 소득세의 누진구조는 소득재분배라는 기능을 구현하기 위한 과세체제이나 이는 행정서비스에 대한 대가로서의 성격을 띠는 지방세로서는 다소 적합하지 않은 측면이 있다는 일부의 지적이 있다. 이러한 관점에서 볼 때 단일비례세율방식은 지방세로서의 성격에 부합하는 측면을 가지고 있다. 아래 그림을 보면 이해를 좀 더 쉽게 할 수 있을 것이다. 왼쪽 그림에서 보듯이 현행 소득할 주민세는 과표에 따라 누진구조를 가지고 있는데, 이를 수평화하여 단일세율로 바꾸는 것을 말한다.



※ 위 그림의 세율·과표는 '08년을 기준으로 하며 현행 법인세율 및 과표와는 차이가 있음

(3) 독립세 전환 방식

마지막으로 최근에 추진되었던 방안은 현행 소득할 주민세를 독립세화 하는 것이다. 현행 소득할 주민세는 소득세액과 법인세액을 과표로 하고 이에 대해 일률적으로 10%의 세율을 부과하여 금액을 결정하도록 되어있다. 이러한 방식의 세를 부가세(sur-tax)라고 하는데, 소득할 주민세는 독자적으로 결정되는 것이 아니라 국세인 소득세와 법인세의 변동에 따라서 변동되도록 되어있다. 또한 부가세 형식으로 되어 있기 때문에 소득할 주민세는 자치단체가 어떠한 조세 정책수단을 활용할 수 없다는 측면이 있었다. 국세청으로부터 소득세·법인세 결정세액을 통보받으면 그에 따라 10%의 주민세를 부과·징수하는 선에서 그치고 있기 때문이다. 따라서 자치단체가 기업

유치를 위해 어떠한 인센티브를 부여하고 싶어도 조세 측면에서의 인센티브를 부여할 수 있는 수단이 부재한 것이 사실이다. 이를 고려하여 소득할 주민세를 독립세로 전환하고자 한 것이다. 독립세 방식이 무엇인지는 아래 표를 보면 쉽게 이해할 수 있다. 위에서 언급한 바와 같이 현행 소득할 주민세는 국세인 소득세와 법인세가 결정되면 그에 대해 10%를 주민세로 내도록 되어 있다. 이를 독립세로 전환한다는 것은 소득세와 법인세의 과세표준을 그대로 사용하면서 납세자의 부담을 현재와 같이 유지할 수 있는 세율을 설정한다는 뜻이다. 즉, 이전에는 100만원 소득자는 국세를 6만원 내고 이에 대해 10%의 주민세 6천원을 납부하였다면, 독립세 전환 후에는 100만원에 대한 0.6%를 계산하여 6천원을 납부한다는 것이다.

구 분	과세표준	현행 세율		지방소득세 세율
		국세	주민세	
소득세할	1,200만원 이하	6%	국세 세액의 10%	0.6%
	1,200 ~ 4,600만원	16%		1.6%
	4,600 ~ 8,800만원	25%		2.5%
	8,800만원 초과	35%		3.5%
법인세할	2억원 이하	11%		1.1%
	2억원 초과	22%		2.2%

독립세 전환을 통해 자치단체는 특정 업종에 대한 공제·감면 권한 행사, 탄력세율의 실질적인 활용 등이 가능해진다. 지방소득세를 통해 자치단체의 과세자주권을 구현할 수 있는 토대를 마련해 주게 되는 것이다. 이런 점에서 독립세는 자치단체로 국세가 이양되거나 세입이 증가하는 것이 아님에도 큰 의미를 지니고 있다고 할 것이다. 이러한 방식에 대해서 자치단체가 자율적으로 세율을 결정할 경우, 자치단체별 세율이 달라져 납세자에게 많은 불편을 초래할 것이라는 우려가 있었다. 여러 지점을 두고 있는 사업자의 경우나 이사를 한 개인의 경우에 어떤 세율을 적용받느냐에 따라 세액이 달라지고 계산이 복잡해진다는 측면에서 그러한 우려가 제기되어왔다. 이미 민간특위에서 이 사항을 논의하여 결론을 낸 바도 있지만, 지방소득세 도입으로 인하여 과세행정이나 납세자의 불편이 초래되는 문제는 제도 도입을 저해할 정도는 아니다. 이러한 문제 발생이 없도록 자치단체가 감면권한을 행사하는 경우 이를 사후적으로 정산하여 처리하도록 설계하였고, 대부분의 사항은 전산시스템 상에서 해결하기 때문에 납세자에게는 달라지는 점이 없도록 설계하였기 때문이다.

※참고 : 지방소득소비과세 확충 통한 해외의 세제개혁 사례

○ 일본

- 일본은 지방재정에 있어 세출규모와 세입규모의 불일치를 해소하여 지방자치에 있어 책임성을 제고하는 것을 제1의 목표로 하여 장기적인 지방재정 구조 개혁을 추진하였음 (이른바 ‘삼위일체 개혁’¹⁾)
- ‘97년 소비세율을 4%에서 5%로 인상하면서 그 인상분을 지방소비세로 도입하였으며, ‘06년 삼위일체 개혁의 일환으로 3.2조엔 가량의 국고보조금을 축소하고 그 만큼 지방소득세(도부현민세, 시정촌민세) 확충

○ 스페인

- 자치단체의 경제 성과와 세수를 연계시키고 지방의 책임성을 강화하기 위해 2002년 국가와 지방간 자원조달협약을 체결 (그 결과 지방재정 중 지방세 비중이 ‘02년 37% → 55%로 증가)
- 교부금의 기능이 축소되고 대신 지방소비세가 도입(부가가치세의 35%)되었으며, 지방소득세 최고 세율이 20%에서 33%로 인상
- 그밖에 해당지역에서 징수되는 담배·유류·주류소비의 40%를 지방세로 귀속시키고, 전기세 및 자동차세를 지방세로 전환

○ 프랑스

- 2004년 권한이양법 제정에 따라 생활보호 업무를 다루는 사회동화최저보장제도에 권한이 지방으로 이양
- 이에 따른 자원 수요를 해결하기 위해 석유상품에 대한 내국소비세를 지방으로 이양

○ 호주

- 지방정부의 수요재원을 지방세로 충당할 수 있도록 하는 세제 개혁을 단행 (지방재정 중 지방세 비중 : ‘99) 53% → ‘00) 71%)
- 2000년 일반소비세인 GST(Goods and Services Tax)를 도입하면서 이를 전액 지방소비세로 하고 대신 비효율적인 주세를 폐지

1) ‘삼위일체 개혁’이란 지방의 3대 재원인 지방세, 교부금, 국가보조금을 동시에 개편하여 의존재원 비중을 축소하고 자주재원 비중을 높이기 위한 일련과 과정을 의미

V. 지방소득·소비세 도입방안 (정부 합의안)

이번에 정부가 합의한 지방소득·소비세 도입방안은 세 가지의 기본원칙을 가지고 설계되었다. 우선 지방소득세와 지방소비세를 이번에 동시에 도입하되 국가재정과 지방재정의 여건을 고려하고 제도의 연착륙을 도모할 수 있도록 단계적 도입방안을 마련하는 것이 첫 번째이다. 다음으로는 국민의 납세부담은 현재와 같이 동일하게 유지하며, 납세자의 불편이 발생하지 않는 방안을 마련하는 것이고, 마지막으로는 수도권과 비수도권이 상생발전할 수 있는 기반을 마련하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따른 지방소득세와 지방소비세 도입방안을 간략히 요약하면 다음 표와 같다.

구 분	방 식	Key Point	이양규모
지방 소비세	<공동세 방식> ■부가가치세 10% 이양 - 1단계 : '10년 5% 이양 - 2단계 : '13년 5% 추가이양 ■권역별 가중치 적용	■국가, 지방 재정여건을 고려한 단계적 이양 ■지방의 소비행위 촉진에 대해 수도권보다 강한 인센티브 부여	5% 이양시 2.4조 10% 이양시 4.9조
지방 소득세	■1단계 : 소득할 주민세를 지방소득세로 전환 ■2단계 : 과세자주권 구현을 위한 합리적 보완 방안 마련	■소득과세와 균등과세 성격에 따라 세목을 재편 ■주민세, 사업소세 → 지방소득세, 주민세로 재편	없음

1. 지방소비세

(1) 도입방안

지방소비세는 공동세 방식 또는 세액이양방식으로 도입하기로 하였다. 그 규모는 부가가치세의 10%로 하였으며 2010년부터 5%를 이양하여 지방소비세를 신설하고, 2013년에는 5%를 추가적으로 이양하여 부가가치세 10% 규모의 지방소비세를 도입하기로 하였다. 그리고 지방소비세는 시·도세로 신설하기로 하였다.

우선 세원이양 방식 대신 세액이양방식으로 정부안을 마련한 것은 세원이양이 지방세의 과세자주권을 실현하고 지역경제와 지방세수를 연계시키는데 더욱 적합한 방법이라고 하겠으나, 국민의 납세불편과 징세행정 비용의 증가 없이 제도 도입을 추진해



야 한다는 원칙과 현행 부가가치세 제도를 변화시키지 않는다는 점을 고려하여 세액 이양방식을 채택하게 되었다. 많은 선진국에서도 징수 절차를 이원화하는 세원이양방식보다는 세액이양방식으로 지방소비세를 도입하고 있다는 점도 고려하였다. 따라서 지방소비세의 부과·징수는 국세청장과 관세청장에게 위임되어 대리 징수하게 된다.

다음으로 부가가치세의 10%를 2단계로 나누어 이양하도록 한 것은 현재의 국가 재정여건을 고려한 것이다. 만약 현 시점에서 10% 전체를 이양하도록 한다면 국가 재정에도 큰 충격요인으로 작용할 수 있고, 따라서 전체적으로 순증된 형태의 도입이 어려워 결국 지방교부세 등 국가에서 지방으로 교부되는 이전재원을 줄여야하는 문제가 발생한다. 이는 지역간 재정격차를 확대할 수 있기 때문에 선택하기 어려운 측면이 있다. 한편으로 10%로 도입할 경우, 교육재정을 보전해야 하는 문제가 다시 제기되며, 이 또한 쉽게 해결할 수 있는 문제가 아니라는 점도 고려하였다. 따라서 향후 3년 동안 지방으로의 기능이양과 지방재정 확충 필요성 등을 감안하여 지방소비세 5%를 추가적으로 이양하는 방안을 추진하도록 한 것이다. 2010년 세입예산을 기준으로 부가가치세는 48조 6천억원이며, 이에 따라 지방소비세는 2조 4천억원 정도로 예상되고 있다. 현행 지방세 16개 세목 중에서 1조원 미만인 세목이 7개나 되는 점을 고려한다면 결코 작지 않은 규모의 신규 세목이 신설되는 셈이다. 또한 향후에 부가가치세가 신장함에 따라서 지방소비세도 계속 확대될 것이며, 부가가치세는 소비행위라는 넓은 세입기반을 가지고 있기 때문에 신장성이 더욱 좋아질 것으로 예상되는 세목이므로 지방소비세 역시 지방세의 주요세목으로 자리잡을 것으로 예상하고 있다.

지방소비세를 시·도세로 하느냐, 시·군세로 하느냐는 기본적으로 정책적 판단 사항이다. 다만 지방소비세는 소비행위를 기준으로 세를 배분하는 구조를 취하기 때문에 지역별 소비행위에 대한 구분이 가능해야 할 것이다. 따라서 이를 시·군세로 할 경우에는 지역별 소비수준에 대한 경계가 모호해 질 수 있는 우려가 있다. 실제 서울에서 일어나는 소비행위를 자치구별로 모두 구분해서 어느 구의 소비행위로 명확히 구분해 내기 어려운 측면이 있다는 것이다. 이러한 점을 고려하여 지방소비세는 시·도세로 설계하였다.

(2) 배분기준

지방소비세는 기본적으로 지역별 소비수준에 따라 세수를 안분하는 구조이다. 이를 위해서 통계청에서 매년 발표하는 「민간최종소비지출」이라는 지표를 활용하여 지역별 소비수준을 산정할 계획이다. 현재 발표되고 있는 통계지표 중에서 민간최종소비지출이 지역의 소비수준을 대표할 수 있는 가장 신뢰성이 높은 지표이고 매년 시·도

별로 이를 발표하고 있기 때문에 별도의 비용없이 지표를 활용할 수 있는 장점도 있다. 민간최종소비지출의 산출방식과 관련해서 학계나 일부에서는 가계조사를 기초로 하기 때문에 통계의 정확성이 떨어지고 지역별 소비수준이 아닌 거주지별 소비수준을 나타낸다는 지적이 있다. 그러나 민간최종소비지출은 가계조사를 기초로 하지만 재화유통추적법 및 생산측면 추계자료에 의한 보완을 한다. 즉, 산업연관표의 민간소비를 이나 신용카드 및 현금영수증 개인카드의 지역별 사용액 등으로 이를 보완하기 때문에 실제 소비수준에 가장 근접한 지표라고 할 수 있다.

지방소비세는 민간최종소비지출을 기본으로 하지만 지역간 재정격차에 대한 우려를 해소하기 위하여 권역별 가중치를 설정하기로 하였다.

권역별 가중치 : 수도권(100%), 비수도권 광역시(200%), 비수도권 道(300%)

이를 통해 지방소비세 도입의 최대 걸림돌이었던 지역간 재정격차 문제를 해소하고 지방의 소비행위에 대해 좀 더 많은 인센티브를 부여함으로써 지방의 소비를 더욱 진작시키는 효과를 유도하기 위한 것이다. 민간최종소비지출에 가중치를 부여한다는 의미는 통계청에서 시·도별 민간최종소비지출을 금액으로 발표하는데, 이에 대해 권역별로 위의 가중치를 부여하고, 소비지출을 다시 계산한 다음, 가중치가 부여된 소비지출을 가지고 전국에 대한 각 시·도의 비중을 산정하여 그 비중을 기준으로 지방소비세를 배분한다는 것이다. 권역별 가중치 없이 시·도별 민간최종소비지출 비중에 따라 지방소비세를 배분할 경우, 수도권의 집중도가 55.6%나 되지만, 권역별 가중치를 부여함에 따라 수도권 집중도가 32.8%까지 떨어지는 효과가 있다. 또한 재정여건이 열악한 도의 비중이 늘어나는 측면이 있다. 현 지방세 수도권 집중도가 61.0%인 것과 비교하더라도 지방소비세의 수도권 비중을 확실하게 개선하는 효과가 있다.

(3) 재원변동

당초 지방소득세와 지방소비세는 지방재정과 지방세의 구조 개선을 위해 추진한 과제였다. 따라서 중앙에서 지방으로 재원이 이전되는 효과가 없이 지방세를 확충하여 자주재원을 확대하는 목적이 있었던 것이다. 또한 재산과세 중심의 지방세 구조에 소득과 소비과세 비중을 늘리려는 취지도 포함하고 있었다. 그러나 급변에 추진된 지방소비세는 지방의 어려운 재정여건 등을 고려하여 일정규모의 재정을 지원하는 내용이 포함되어 있다.

지방소비세가 도입되면 2010년 세입예산 기준으로 약 2조 4,300억원이 중앙에서 지방으로 이전된다. 그러나 이 부분만큼이 모두 지방에 순증되는 것은 아니다. 왜냐



하면 지방소비세는 내국세인 부가가치세의 5%를 이양받는 것이기 때문에, 내국세 전체 규모가 줄어들고, 그에 따라 내국세에 연동되어 지방으로 지원되고 있는 지방교부세와 지방교육재정교부금이 자연적으로 감소하게 되어 있기 때문이다. 우선 내국세 감소에 따른 지방교부세 자연감소분이 약 4,700억원 정도가 되고(내국세의 19.24%), 지방교육재정교부금 자연감소분도 약 4,800억원이 된다(내국세의 20%). 지방소비세 도입으로 교육재정이 손해를 보지 않도록 일부 재원조정이 필요한데, 지방소비세를 시·도의 보통세로 도입함에 따라 교육부문에 자연적으로 전출되는 1,200억원을 제외한 3,600억원에 대해서는 지방의 교육재정교부율을 인상하여 보전하고, 대신 그만큼 지방교부세율을 인하하기로 하였다. 이러한 효과를 종합적으로 고려하면 중앙에서 지방으로 1조 4,800억원이 이양되고 이 중 수도권에는 3,400억원 정도, 비수도권에는 1조 1,400억원정도가 지원되게 된다.

(단위 : 조원)

구 분	중 앙	일반 자치단체			교육 자치단체
			수도권	비수도권	
① 지방소비세 도입	△2.43	2.43	0.80	1.63	-
② 지방교부금 자연감소 (지방교부세+지방교육재정교부금)	0.95	△0.47	△0.01	△0.46	△0.48
③ 교육교부금을 인상	△0.36	-	-	-	0.36
④ 지방교부세율 인하	0.36	△0.36	△0.01	△0.35	
⑤ 시도세 전출금 자연증가	-	△0.12	△0.06	△0.06	0.12
⑥ 지역상생발전기금 출원	-	-	△0.30	0.30	-
계*	△1.48	1.48	0.34	1.14	-

* '10년 예산 기준 추계자료(변동가능), 부동산교부세 배분기준 효과 고려

2. 지방소득세

(1) 1단계 개편방안

지방소득세는 현행 지방세의 세목 체계를 소득과세와 균등과세로 나누어 이를 재편하는 방향으로 도입된다. 우선 현행 소득할 주민세를 지방소득세로 전환하되, 납세자의 불편과 징세행정의 복잡성에 대한 우려를 고려하여 과표와 세율을 현행 체계대로 유지하도록 하였다. 또한 지방세인 종업원할 사업소세를 지방소득세로 편입하였다. 현행 주민세는 소득할 주민세와 균등할 주민세로 구성되어 있는데, 소득할 주민세는

개인과 법인의 소득에 대한 과세인 반면, 균등할 주민세는 자치단체의 일원으로서 부담하는 회비적 성격의 세금이라는 점에서 성격이 상이한 두 세원이 하나의 주민세로 묶여 있다. 한편 사업소세의 경우 종업원할 사업소세는 종업원에게 지급되는 급여 총액의 1,000분의 5를 과세하도록 되어 있어 소득에 대한 과세인 반면에, 재산할 사업소세는 사업소의 면적에 비례하여 세금을 납부하도록 하고 있어 균등과세의 성격이 짙은 세원이라고 할 수 있다. 이번 개편에서 이러한 점을 고려하여 소득과세의 성격이 강한 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 지방소득세로 묶고, 균등과세의 성격이 강한 균등할 주민세와 재산할 사업소세를 주민세로 묶었으며 사업소세는 폐지하는 방식으로 세목을 재편하였다.

현 재		개 편	
주민세	소득할	소득분 (6.9조)	지방소득세 (7.5조)
	균등할	종업원분 (0.6조)	
사업소세	종업원할	균등분 (0.18조)	주민세 (0.3조)
	재산할	재산분 (0.12조)	

(2) 2단계 개편계획

그 동안 지방소득세의 독립세 전환에 따른 장점과 문제점에 대해서 수 많은 검토가 있었으나 이를 더욱 심도있게 추진하기 위하여 부처합동TF를 구성하기로 하였다. TF에서는 지방의 과세자주권을 구현할 수 있는 다양한 지방소득세 도입방안을 논의하게 될 것이며, 일본형의 단일비례세율제도와 그동안 제기되었던 차등세율 방식, 독립세 전환방식에 대한 연구를 추진할 계획이다. 이러한 연구를 바탕으로 2013년에는 합리적으로 보완된 지방소득세제가 도입될 것이다.

3. 그 밖의 지방재정제도 개편

(1) 지역상생발전기금 신설

국토이용효율화에 따라 수도권에서 발생하는 이익을 지방으로 지원하기 위해 수도권 자치단체에 귀속되는 지방소비세의 일정률을 출연하여 지역상생발전기금을 신설하기로 하였다. 매년 수도권에서 3천억원 정도를 10년간 출연하여 총 3조원 규모의 기금을 신설할 계획을 갖고 있다. 기금운용을 위해 자치단체 조합을 구성하고, 이를 통해 지방이 자율적으로 기금의 관리·운용하도록 할 계획이다. 기금을 통해서 포괄보

조금 형태로 지방을 직접 지원하는 한편, 대부분의 재원은 적립을 통해 비수도권의 지역개발사업에 장기저리 융자하는 방식으로 지원할 계획이다. 기금 신설을 통해서 지역 발전 사업에 대한 지원수단을 마련하는 한편, 지방이 자율적인 의사로 기금을 운용하는 과정에서 수도권과 비수도권의 상호 이해와 협력을 도출할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 데 큰 의의가 있다.

(2) 분권교부세 제도 개편

분권교부세는 사회복지 사업을 비롯한 149개 국가사무를 지방으로 이양하면서 이에 대한 재원 확보를 위해 2005년도에 신설된 교부세이다. 내국세의 0.94%를 재원으로 하고 있다. 이러한 분권교부세가 2009년말로 운영기한이 만료됨에 따라 보통교부세로 통합이 예정되어 있었다. 그러나 복지수요가 급격히 증가하고 있는 상황에서 분권교부세를 보통교부세로 통합할 경우 복지사업 재원 확보에 어려움이 예상되므로 우선 분권교부세 운영기한을 5년간 연장하기로 하였다. 다만, 향후 부처 합동으로 분권교부세 대상사업에 대한 전체적인 구조조정을 단행하여 재원을 절감하고 절감된 재원으로 복지사업 수요 증가에 대처하기로 하였다. 향후 일부 사업의 국고보조 환원 등 본질적인 대안도 같이 검토할 계획이다.

(3) 부동산교부세 배분기준 변경 및 재정보전금 제도 일부 변경

지방소비세 도입에 따른 재정지원 효과가 시·군·구에도 이익이 나타날 있도록 부동산교부세의 세수감소분 보전을 폐지하고 전액 균형재원화 할 예정이다. 또한 시도세인 지방소비세를 재정보전금에 포함시켜 그 일부가 시·군으로 지원되도록 재정보전금 제도도 개편할 계획이다.

VI. 도입 효과

이번 지방소득·소비세 도입의 가장 큰 의미는 60년 지방세제사에 있어서 국세를 지방세로 전환한 최초의 사례라는 점이다. 이런 의미에서 지방소득·소비세 도입은 60년 지방세제사를 다시 쓰는 획기적인 계기가 된다고 평가할 수 있다.

지방소득·소비세 도입의 가장 주된 목적의 하나가 지방의 자주재원을 확충하여 내실있는 지방자치를 실현할 수 있는 토대를 마련하는 점에 있다. 지난 10년간 지속적으로 하락하고 있던 지방의 재정자립도가 드디어 지방소득·소비세 도입으로 인해 반

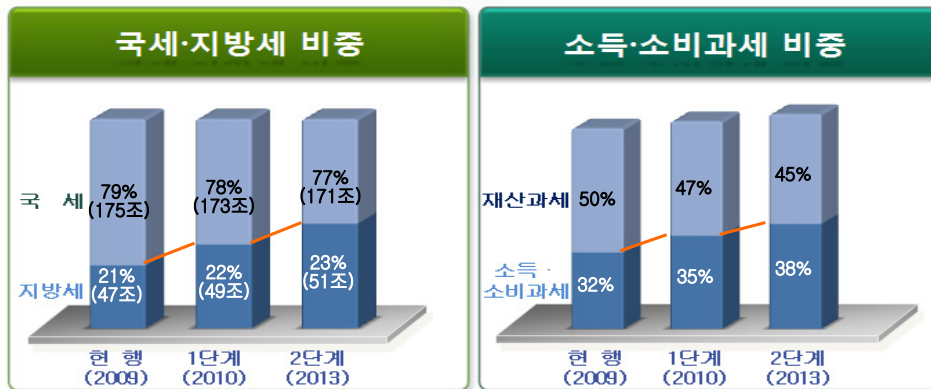
등하게 될 것으로 예상된다. 큰 폭의 상승이라고 볼 수는 없지만 지방의 자율성을 제고하기 위한 첫걸음이라는 의미에서 본다면 우리나라 지방자치 역사의 전환점으로 작용할 것이라고 본다.



다음으로 끊임없이 제기되고 있는 지역간 세수 불균형을 일정부분 해소하는 효과가 있다. (2009년 기준) 현행 지방세의 수도권 비중은 61%에 해당하나, 지방소비세는 32.8%에 해당하여 전체 지방세의 수도권 비중을 60%이하로 하락시키는 효과가 예상된다. 물론 여전히 수도권에 세원이 집중되어 있다는 점에서 향후 다른 세제개편을 통해서 보완이 필요할 것이다.

구분	현 지방세	지방소비세		1단계('10년)	2단계('13년)
수도권 비중	61.0%	32.8%	➡	59.8%	➡ 58.6%

그 외에도 20%에 머무르고 있는 국세:지방세 비중이 상승하는 효과가 있고, 재산과세 중심의 지방세 구조를 개선하는 효과가 있다. 재산과세, 특히 거래세 중심으로 되어 있는 지방세 구조로 인하여 부동산 경기가 악화될 경우 급격히 세수가 감소하는 현상을 자주 볼 수 있다. 특히 2009년의 경우에는 지방세수의 감소로 인한 지방재정 여건이 악화되고 있다. 이에 비해 소득과세나 소비과세의 경우에는 세수의 경기에 대한 탄력성이 비교적 낮은 편이기 때문에 안정적인 세수를 보장할 수 있는 장점이 있다. 프랑스 파리에서 개최되었던 'OECD 재정관계 네트워크'(2009.12.15)에서, 지방세 세원에 있어 재산과세와 소득·소비과세의 적절한 조합이 필요하다는 권고는 이러한 의미로 이해할 수 있을 것이다. 향후에도 소득과 소비과세에 대한 비중을 점차적으로 제고시켜 적절한 세원의 조합을 구성하는 방향으로 지방세제 개편이 추진되어야 할 것이며, 이번에 추진하는 지방소득·소비세 도입이 그 시초가 될 것으로 예상하고 있다.



VII. 결론

지난 2년간 지방소득·소비세 도입을 추진하면서 숱한 일들이 있었다. 당장 내일이라도 도입이 실현될 것 같다가, 다시 무산되는 일들이 반복되었다. 그 때마다 지방소득·소비세 도입을 추진하고 있는 실무 국장(야전사령관)으로서 일희일비(一喜一悲)하지 않고, 반드시 도입될 것이라는 확신속에 호시우행(虎視牛行)의 자세로 뚜벅뚜벅 길을 걸어온 것이 이번에 좋은 결실로 맺어진 것이라고 생각한다. 그리고 아마도 그러한 담금질이 이 제도 도입에 대한 의미를 더욱 빛나게 할 것이다. 지방을 걱정하고 아끼는 모든 사람들이 이번 일을 지방자치 역사의 큰 전환점이 될 것으로 기대하고 있다. 다만, 이번 지방소득·소비세 도입은 지방세 확충의 첫 걸음이기 때문에 앞으로 어떠한 내용으로 보완·발전시키느냐는 우리에게 다시 남겨진 과제이다. 즉, 3년 후 지방소득세 보완과 지방소비세 추가 이양 추진을 어떻게 잘 이루어 내느냐 하는 것이 당면한 과제이다. 의미있는 결실을 맺은 기쁨을 뒤로하고 우리가 다시 연구하고 검토하고 일을 추진해야 한다는 사명감을 느낀다.

그리고 일각에서는 이번 제도개편으로 각 시도에 대한 이익을 따지는 경우들을 본다. 재원의 배분은 항상 민감한 문제이기 때문에 손익의 계산이 당연한 일이지만, 지방의 발전이라는 대승적 측면에서 바라볼 필요가 있다. 결국에는 모두에게 이익이 되는 일이라는 점을 누구도 부정할 수는 없을 것이기 때문이다.

소탐대실(小貪大失)이라는 말의 의미를 되새겨 볼 필요가 있을 것이다. 