



지방소득·소비세 도입을 위한 입법 추진계획

행정안전부 지방세정책과장
변 성 완

I. 들어가며

새 정부 들어 행안부에서 핵심과제로 추진해 온 지방소득·소비세 도입이 드디어 결실을 맺게 되었다. 당초 행안부가 추진했던 지방소득세와 지방소비세 도입방안과는 다소 차이가 있지만 국세를 지방세로 이양하여 지방의 자주재원을 확대한다는 기본 취지를 구현하는 데는 부족함이 없는 방안이다. 또한 향후 지방소비세의 확대를 추진할 계획으로 있고, 지방소득세 역시 부처합동 TF를 구성하여 3년동안 합리적인 보완 방안을 논의할 계획으로 있기 때문에 이번에 도입되는 지방소득·소비세 제도가 앞으로 더욱 발전할 수 있는 기회는 얼마든지 많다고 할 것이다.

지방소득·소비세의 향후 발전방향을 구상하기에 앞서, 실무진의 입장에서는 당장 내년도부터 시행해야 하는 지방소득세와 지방소비세의 입법을 완료하고 차질없이 제도가 시행될 수 있도록 준비하는 작업이 눈 앞의 과제로 떨어졌다. 이번 지방소득세와 지방소비세 도입 등 재정지원제도 개편에 따라 지방세법·부가가치세법 등 8개 법률을 개정해야 하며, 제도가 내년도에 시행되어야 하기 때문에 관련 법률안은 반드시 이번 정기국회 내에서 의결되어야 한다. 또한 관련 법률개정안이 국회 행안위, 재정위, 교과위 등 3개 위원회의 법안심사를 거쳐야하기 때문에 하나의 상임위 논의과정에서 내용이 수정되는 경우 다른 위원회에서 심사하는 법률안도 같이 수정되어야 하기 때문에 정부는 최종적으로 입법이 완료될 때까지 긴장을 늦출 수 없는 상황이다.



뿐만 아니라, 제도 시행을 위해서는 시행령이나 시행규칙(관련서식) 등 하위법령을 정비해야 하고, 세무공무원 교육과 홍보 등 많은 준비 작업이 남아 있는 상황이다.

Ⅱ. 추진 현황

지방소득·소비세 도입 방안을 포함한 「지방재정 지원제도 개편방안」은 지난 9월 16일 대통령 주재로 개최된 제2차 지역발전위원회에서 확정·발표되었다. 발표를 앞두고 행안부, 재정부, 교과부에서는 각 소관 개정법률안을 준비하였고, 이후 곧바로 입법절차를 추진하였다. 지방소비세 도입과 관련한 기술적인 문제들에 대해 행안부·기재부 간의 최종 협의를 거쳐 입법예고를 실시하였으며, 9.27일 차관회의를 거쳐 9.28일 국무회의를 통과함으로써 정부 입법절차를 완료하였다. 이후 9월30일에 국회에 접수되어 10월1일자로 소관 상임위원회에 회부되어 있는 상태다. 국정감사가 10월 하순에 종료되면, 향후 2~3주 동안은 2010년도 예산안 심의가 진행될 예정으로 있어, 관련 법률안의 국회 심의는 11월 중순부터 시작될 예정이며, 정기국회 내에 처리될 것으로 전망하고 있다.

Ⅲ. 개정법률안의 주요 내용

지방소득·소비세 도입과 그에 따른 교육재정 보전을 위한 조치, 그리고 시군구에 대한 재정 지원을 위해 총 8개의 개정법률안이 국회에 접수되어 있다. 각 개정안의 주요 내용을 살펴보자.

1. 지방세법

(1) 세목의 조정

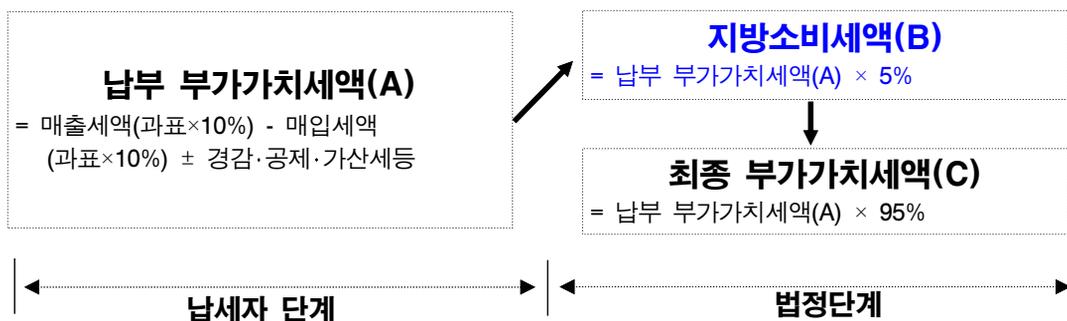
부가가치세의 5%를 지방세로 전환하여 특별시세·광역시세 및 도세 형태의 지방소비세 세목을 신설한다. 또한 현행 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합하여 특별시세·광역시세 및 시·군세인 지방소득세를 신설하는 내용이다. 다만 소득할 주민세는 특별시세·광역시세인 반면, 재산세는 자치구세로 되어 있어 세목 통폐합에 따른 재원조정이 필요하나 이번 개편으로 인해 자치구의 세수결손이 발생하는 것을 방지하기 위하여 주민세와 지방소득세로 통합하더라도 종전의 사업소세분 세수는 자치구세로 하여 재원변동이 없도

록 하였다. 종합적으로 보면, 지방소비세 세목이 신설되고, 주민세와 사업소세가 지방소득세와 주민세로 재편되어 지방세 세목은 내년에는 현행대로 16개 세목으로 운영된다. 다만, 현재 국회에서 제출되어 있는 지방세법 분법안이 통과되면 세목이 11개로 조정될 것이며, 향후 담배소비세와 같은 소비과세 세원을 묶어 지방소비세로 통합시킴으로써 세목을 점차 줄여나가는 노력도 병행해 나갈 계획이다.

(2) 지방소비세 부과·징수 등

이번에 제출한 지방세법의 지방소비세 관련 규정은 많은 부분이 부가가치세법을 준용하고 있다. 작년 11월에 의원발의된 지방세법 개정법률안에는 지방소비세의 과세대상과 과세권자, 납세의무자 등에 대한 규정을 상세히 정하고 있는 반면, 이번 제출안에서는 과세대상, 납세의무자, 납세지, 불복절차 등에 관해서 부가가치세법을 준용하고 있다. 이는 국민이 납세하는 과정에 있어 조금이라도 불편이 증가하는 문제가 없어야 한다는, 제도 도입의 원칙을 실현하기 위한 방법이라고 하겠다. 지방소비세와 부가가치세를 합친 금액으로 신고·납부·환급하도록 하여 납세자의 불편 발생을 방지하였고, 부가가치세 환급이 발생한 경우 익월에 납입해야 할 지방소비세에서 정산토록 함으로써 지방소비세 환급에 따른 업무처리를 간소화 하였다. 또한 국세청과 관세청이 부가가치세와 지방소비세를 통합적으로 관리·징수하기 때문에 세무서장과 세관장을 지방소비세의 특별징수의무자로 규정하고 있으며, 특별징수의무자인 세무서장과 세관장은 해당 징수액에서 지방소비세에 해당하는 분만큼을 익월 20일까지 대통령령으로 정하는 도지사(서울시장)인 납입관리자에게 납입하도록 규정하였다. 납입관리자는 지방소비세의 지역별 배분기준에 따라 계산된 세액을 대통령령이 정하는 기간 내에 각 시도지사에게 지방소비세를 납입해야 한다.

< 지방소비세의 조세 기본구조 >

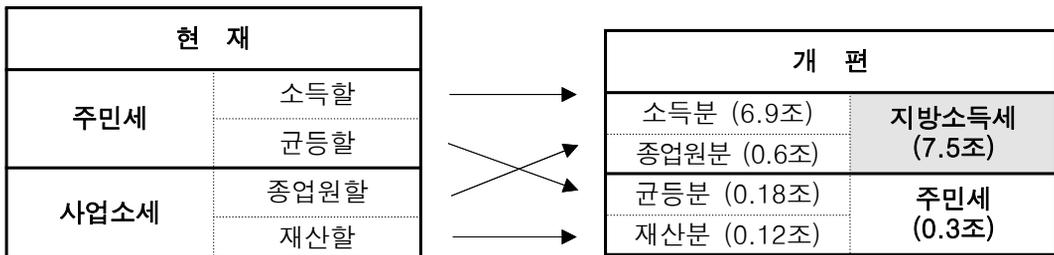


지방세법 개정법률안에는 지방소비세의 배분기준에 대해서 ‘지역별 소비지출 정도 등을 감안하여 대통령령으로 정하는 안분기준 및 안분방식에 따라’(개정안 § 159의7 ②)로 규정하고 있어 권역별 가중치를 비롯한 구체적인 기준은 시행령에 위임하고 있다. 일부 법률규정이 필요하다는 지적이 있으나, 세법은 기본적으로 과세대상과 납세의무자, 과세표준과 세율 등 국민의 납세의무와 관련된 사항을 법률규정 사항으로 하고 있으며 권역별 가중치와 같은 배분에 관련된 문제는 시행령에 규정하는 것이 법체계 상으로도 타당한 측면이 있다. 현행 주행세에 있어서도 배분기준에 관해서는 지방세법 시행령에 규정되어 있다.

(3) 세목재편을 통한 지방소득세 도입

앞에서 언급한 것처럼 지방소득세 도입과 관련한 지방세 세목 재편 내용은 납세자에게 균등하게 부과하는 주민세 균등할과 사업소세 재산할을 통합하여 주민세로 하고, 소득에 대해 부과하는 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합하여 지방소득세로 하는 것이다. 성격이 유사한 세원별로 합쳐 주민세와 지방소득세를 만드는 것이다. 주민세는 균등분과 재산분으로 구분하고, 지방소득세는 소득분과 종업원분으로 구분한다. 다만, 새로운 제도 도입의 불편이 없도록 우선 과표와 세율체계는 현행을 유지한다. 그리고 현행 소득할 주민세는 특별시세·광역시세이면서 시·군세인 반면, 종업원할 사업소세는 시·군·구세이므로 지방소득세 도입으로 세목의 귀속을 어떻게 할 것인가의 문제가 남는데, 금번 개편으로 인한 광역-기초간 자원배분에는 영향을 주지 않도록, 지방소득세 소득분은 특별·광역시세, 시·군세로 그대로 하고, 지방소득세 종업원분은 시·군·구세로 하였다.

< 지방소득세와 주민세 등의 구조변화 >



또한 이번 지방세법 개정법률안에는 지방소득·소비세 도입 이외에 내년 전면 시행 예정인 지방세지출예산제도의 근거 신설 조항과 농업소득세의 폐지, 어업회사법인, 신기술창업집적지역에 대한 감면을 신설하는 내용을 담고 있다.

2. 부가가치세법

부가가치세의 5퍼센트를 지방소비세로 전환함에 따라서 부가가치세를 그 납부세액에서 감면세액, 공제세액 및 가산세를 차가감한 세액의 95퍼센트로 하는 특례조항을 신설하는 내용을 담고 있으며 부가가치세와 지방세법에 따른 지방소비세를 신고, 납부, 경정 및 환급할 경우에는 부가가치세와 지방소비세를 합친 금액을 신고, 납부, 경정 및 환급하도록 규정하고 있다. 당초 지방소비세 도입에 따라 부가가치세 세율을 현행 10%에서 9.5%로 인하하는 방안이 논의되었으나, 세율변경에 따른 계산의 문제 등이 제기되었다. 실제 운용상에 문제점에 대한 검증의 시간이 많지 않았기 때문에 우선 납세자의 측면에서 불편함이 발생하지 않는 방식으로 도입하기 위해 부가가치세 세율을 현행대로 10%를 유지하고, 다만 국민의 추가적인 납세부담이 발생하지 않도록 지방소비세 5%를 공제하는 방식으로 도입하게 된 것이다.

3. 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률

국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률에는 현행 국세와 지방세의 세목들이 나열되어 있고 별도의 세목을 신설하기 위해서는 동 법을 개정해야 하는 것으로 되어 있다. 따라서 이번에 지방소득·소비세 신설과 지방세의 세목 재편 등 조정되는 세목을 반영하기 위해 법률개정안을 제출하게 되었으며 구체적인 법안의 내용은 법률 제3조에 지방소비세와 지방소득세 명칭을 추가하고, 사업소세를 제외하였다.

4. 국고금관리법

지방소비세가 도입됨에 따라서 국민의 부가가치세 및 지방소비세 납부편의를 높이고 징수절차를 간소화하기 위해 부가가치세와 지방소비세를 통합하여 징수할 수 있도록 금고와 관련된 사항을 규정하는 것이다. 즉, 국가가 징수한 지방소비세를 지방세입으로 납입하기 전까지 일시적으로 보유한 현금 등은 국고금으로 보고, 국가가 징수한 지방소비세를 세출예산과 관계없이 지방세입으로 납입할 수 있도록 함으로써 국가



가 지방자치단체를 대행하여 징수한 지방소비세에 대하여 한국은행 국고계정을 통하여 입·출금 등 업무를 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 법률개정을 통해 국가가 지방소비세를 대리 징수하더라도 지방소비세가 국가의 세입으로 계상되지 아니하고 곧바로 지방자치단체의 세입으로 반영될 수 있게 된다.

5. 지방교부세법

지방소비세가 내국세인 부가가치세의 일정률을 이양하는 방안이므로 내국세와 연동되어 있는 지방교부세와 지방교육재정교부금이 감소하게 된다. 이에 따라 지방교육재정교부금 감소분의 보전재원을 확보하기 위하여 지방교부세율을 축소하는 내용을 주로 담고 있다. 또한 지방교부세가 감소하게 되면 시·군의 재원이 축소되는 결과, 시·군의 지방교부세 감소분을 보전하기 위하여 부동산교부세 배분기준을 개선하는 한편, 복지·비복지분야 지방이양사업을 차질 없이 수행하기 위하여 분권교부세의 기한을 연장하려는 것이다.

구체적으로는 부가가치세의 5%에 해당하는 금액이 지방소비세로 전환됨에 따라 내국세와 연동되는 지방교육교부금이 감소 보전하기 위해 지방교부세율을 현행 19.24%에서 18.97%로 축소하는 내용이다. 다음으로 지방소비세가 시·도세로 도입됨에 따라 시·군은 지방교부세는 감소하면서 재원은 시·도로 지원되기 때문에 이를 보전하기 위해 부동산교부세의 전액이 시·군에 귀속될 수 있도록 부동산교부세의 배분기준 가운데, 우선적으로 지원되는 세수감소분 보전분을 제외시켜 전액을 시·군으로 지원하도록 하는 것이다. 마지막으로는 지난 2005년 149개 사업을 지방으로 이양하면서 재원확보 차원에서 만들어진 분권교부세가 2009년 말로 운영기한이 만료되고 2010년부터 보통교부세로 통합되도록 예정되어 있는 바, 보통교부세로 통합될 경우 지방자치단체별 재정여건에 따라 복지서비스 격차가 발생하게 될 우려가 있다는 지적이 있어 왔다. 따라서 우선 분권교부세의 운영기간을 2014년 12월 31일까지 5년 연장함으로써 노인·아동·장애인 등 사회적 약자에 대한 복지서비스를 안정적으로 제공할 수 있도록 하였다. 다만, 법안에 담겨있는 내용은 아니지만 향후 분권교부세 대상사업에 대한 전반적인 구조조정을 통해 재원을 절감하고 동 재원으로 복지수요 증가에 대처할 계획이다. 그리고 분권교부세 운영기한이 만료되는 2014년에는 사회복지 수요 증가로 인한 지방의 부담 가중에 대한 별도의 해결방안도 마련할 계획이다.

6. 지방재정법

지방재정법 개정안의 내용도 시·도세인 지방소비세 도입에 따른 재원증가 효과를 시·군과 공유하기 위한 조치이다. 내용은 지방소비세를 재정보전금의 재원으로 활용하는 등 재정보전금제도를 개선·보완하는 것이다. 이는 지방소비세 도입으로 지방교부세가 감소하는 효과로 인하여 시·군의 재정 감소가 발생한다는 점을 고려한 것이며, 금번 개편에서 조정교부금은 조정하지 않는데, 특별시·광역시의 자치구는 직접교부세를 지원받지 않기 때문에 지방교부세 축소로 인한 재정감소 효과가 시·군에만 발생하고 자치구에는 발생하지 않는 점을 고려한 것이다. 물론 광역시의 군 지역에도 재정보전금을 통해 일부 지원되도록 설계하였다.

구체적인 내용은 지방소비세를 재정보전금 재원으로 포함시키되, 지방소비세가 시·군에서 대신 징수하는 것이 아니기 때문에 별도의 재원 포함 공식을 마련했다. 시·도의 지방소비세 금액에, 전년도 말의 해당 시·도의 인구 중 각 시·군의 비율을 적용하여 나온 금액의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금의 재원으로 확보하도록 하였다.

즉, 지방소비세를 재정보전금으로 확보할 때에는 시·군별로 계산한다.

각 시·군별로 (시·도의 지방소비세) * (시·군 인구/시·도 인구) * 0.27(또는 0.47)로 계산한다. 주의할 것은 이렇게 계산된 재정보전금액이 각 시·군에 지원되는 것이 아니라는 점이다. 위에서 언급한 것처럼 이는 시·도에서 재정보전금 재원을 확보하기 위한 공식일 뿐이고, 배분은 종전의 재정보전금 배분 기준에 의한다는 점이다. 지방소비세도 다른 시·도세와 마찬가지로 배분시에는 재정력과 인구 등을 기준으로 배분하게 된다.

7. 지방자치단체 기금관리기본법

정부가 발표한 지방재정 지원제도 개편 방안 중에서 지역상생발전기금의 설치를 위해 지방자치단체 기금관리기본법을 개정하는 것이다. 그 동안 동법에 규정되어 있던 지역발전협력기금을, 지방자치단체 간 상생발전을 지원하기 위한 지역상생발전기금으로 변경하여 지역상생발전기금의 설치근거를 마련하는 것이 주요 골자이다. 지역상생발전기금의 재원은 종전의 지역발전협력기금의 재원과 서울특별시·인천광역시·경기도가 출연하는 재원으로 한다. 구체적으로 개정법률안 제17조의2 제3호에는 ‘서울특



별시·인천광역시·경기도의 출연금으로서 회계연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액'을 명시하고 있다. 구체적인 출연의 비율은 대통령령으로 위임해 놓았다. 지역상생발전기금 중 서울특별시, 인천광역시, 경기도의 발전기금 출연기한은 법이 시행되는 2010년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지로 10년 한시로 하였다. 덧붙여 설명하면 지역상생발전기금은 포괄보조금 형태의 직접 지원방식과 장기저리 융자방식을 병행할 예정으로 지역의 개발사업에 대한 지원을 통해 지역발전을 효과적으로 추진할 수 있도록 하는데 목적을 두고 있다. 그리고 기금의 운용을 위해 지방자치단체 조합을 구성할 계획이며 조합을 통해 지방이 자율적으로 기금의 운용을 결정할 수 있도록 할 계획이다.

일부에서는 지역상생발전기금 출연을 지방소비세 재원으로 한 점에 대한 의문을 표시하고 있으나, 국토이용효율화에 따른 수도권 세수 증가를 정확히 측정하는 것이 불가능하기 때문에(이 부분에 대해서는 모두 공감하고 있음), 결국 지방을 지원하는 것은 정책적 판단사항이라고 할 것이다. 따라서 금번 제도 개편 시에 지방소비세를 통해 기금을 출연하는 것이 합의가능성이 높은 대안이라는 점을 고려한 것이다.

8. 지방교육재정교부금법

지방교육재정교부금법은 지방교부세법 개정안에 대한 설명에서 언급한 대로 내국세인 부가가치세가 지방소비세로 이전되면서 감소하는 지방교육재정교부금을 보전하기 위해 지방교육재정교부금의 재원인 내국세의 교부율을 내국세 총액의 1백분의 20에서 1만분의 2,027로 조정하여 지방교육재정교부금의 재원을 확보하기 위한 것이다.

IV. 시행령 등 하위법령 정비계획

1. 시행령 개정 주요내용

앞에서 살펴 본 8개법률 개정이 추진됨에 따라 시행령 개정작업이 병행되어야 할 것으로 보인다. 이 중 주요한 내용들을 살펴보면 우선 지방소비세와 관련하여 지방세법 시행령상에 지방소비세의 권역별 가중치를 비롯한 시·도별 안분기준을 규정해야 한다. 이미 시·도의 의견을 수렴한 사항이지만 입법 과정에서 많은 의견이 개진될 것으로 예상하고 있다. 일부에서는 법률에 기준을 정해야 한다는 주장을 하고 있으나

같은 법상의 주행세의 배분기준 역시 시행령에 규정되어 있다는 점 등을 고려하여 시행령에 규정하기로 하였다. 지방소비세 권역별 가중치와 더불어 가장 이슈가 될 것으로 보이는 다른 한 가지는 지역상생발전기금의 수도권 자치단체별 출연비율이다. 지방자치단체 기금관리기본법에는 지방소비세입 등을 고려하여 출연하도록 하고 있고 구체적인 비율은 시행령에 위임해 놓은 상황이다. 다양한 의견 개진이 있을 것으로 예상되며 정치적 합의가 도출되어야 할 부분이다.

다만, 그 동안 시·도의 의견수렴 과정에서 지방소비세의 권역별 가중치와 지역상생발전기금을 출연하는 것 자체에 대해서는 공감대가 형성되어 있기 때문에 구체적인 숫자의 문제일 뿐 합의가 어렵지는 않을 것으로 예상하고 있다.

2. 시행령 개정 시기

시행령은 법률안 개정 시기를 고려하여 추진해야 한다. 현재 8개 개정법률안의 정기국회 통과를 목표로 하고 있으나 그 시기는 12월 이후가 되어야 할 것으로 전망하고 있다. 내년 제도 시행을 위해서는 시행령도 금년 말에는 개정되어야 하기 때문에 일정이 촉박한 상황이다. 따라서 시행령안을 미리 마련하여 부처협의·입법예고 등 의견수렴 절차와 법제심사 절차를 미리 진행시켜 놓고, 향후 법률안의 입법이 완료되는대로 차관회의·국무회의에 상정시켜 처리할 방침이다. 다만, 법률개정안이 12월 말에 개정되는 상황이 발생하는 경우, 시행령을 법률개정을 조건으로 하여 차관회의·국무회의에 상정시킬 계획을 갖고 있다.

3. 그 밖의 준비사항

우선 지방소득세와 지방소비세 도입에 대한 세무공무원 교육이 이루어져야 할 것이다. 지방소득세 도입으로 세목이 재편성되므로 관련 서식 등을 정비해야 하며, 담당자들이 이를 숙지하여 향후 징세·납세절차에서 문제가 발생하지 않도록 할 것이다. 또한 지방소비세 납입을 위해 국세청과 관세청의 협조체제를 구축해야 한다. 향후 지방소비세의 발전을 위해서는 국세청·관세청·자치단체간의 정보 공유가 큰 과제라고 할 것이다. 그리고 납입관리자(서울시장)의 업무수행 지침 등을 만들어야 할 것으로 예상하고 있다. 그 외에도 지방소득·소비세 도입으로 납세자의 부담이 증가하지 않는다는 점에 대한 명확한 인식을 국민에게 심어주어야 하는 것도 하나의 과제이다.



그리고 지역상생발전기금 신설을 위해서 자치단체 조합을 구성하는 일도 시급히 서둘러야 할 과제이다. 현재 계획대로는 2010년 2월 25일 지방소비세 최초 납입분이 각 시·도로 배분될 것이다. 현재 수도권 자치단체의 출연시기를 구체적으로 정하지 않았으나 매월 일정률을 출연하고자 한다면, 2월 25일전에는 조합을 설립하고 기금 운용을 위한 조합의 규칙 등 제반사항이 준비되어야 할 것이다.

V. 향후 전망과 계획

지방소득·소비세 도입은 10년을 넘게 논의되고 진행되어온 과제이다. 이번 지방재정 지원제도 개편안이 지방의 세수부족 현상과 세수불균형 완화에 대한 욕구를 일거에 해결하기에는 규모면에서나 여러 가지로 부족한 측면이 있을 수도 있다. 그러나 국세를 지방세로 이양하는 최초의 사례라는 큰 의미를 지니고 있다는 점을 누구도 부정할 수는 없을 것이다. 그 동안의 수 많은 의견수렴 과정을 보면, 정치권, 자치단체, 학계를 망라하고 지방소득세와 지방소비세 도입을 긍정적으로 평가하고 있다. 물론, 일부에서 지방소득·소비세 도입상의 문제점을 지적하는 분들이 있고, 재정여건이 어려운 도 지역에 더 많은 혜택이 갈 수 있도록 설계해야 한다는 지적도 있다. 이러한 지적은 앞으로 제도를 완성시켜 나가는데 좋은 참고자료로 받아들이고 발전시켜 나가야 할 것이다. 다만, 이러한 반대의 논리가 현 단계에서 지방소득세와 지방소비세 도입을 반대할 정도의 내용은 아니라고 할 것이다. 지방 전체의 발전이라는 대승적 차원에서의 접근이 필요하다. 법률개정과 시행령 개정 등 입법과정에서 많은 의견이 개진될 것으로 보고 있지만, 내년 시행에는 지장이 없이 잘 추진될 것으로 예상하고 있다.

물론 행안부는 이러한 중차대한 과업이 최종단계에서 어려움없이 마무리 될 수 있도록 행정적인 지원을 위해 노력할 것이다. 입법이 완료되어 제도가 시행되기 전까지는 긴장을 늦추지 않고, 연구·검토하고 준비해야 할 것이다. 이를 통해 제도 시행 이후에도 예상치 못한 문제가 발생하는 상황을 방지할 수 있을 것이다. 정부가 정부적인 판단을 통해 지방을 지원하기 위한 큰 과제에 대한 합의를 이끌어낸 만큼 차질 없이 입법이 완료되고 제도가 시행되도록 하는 것이 실무자들의 책임이라고 생각하고 준비하고 있으며, 2010년 1월에는 지방세의 새로운 역사인 지방소득세와 지방소비세가 시행되었다는 소식을 접하게 될 것이다. 