

# 지방세 세목체계 간소화 방안

심 영 택

행정안전부 지방세정책과 서기관

## I. 들어가는 글

지난 9월 25일, 행정안전부는 “지방세 60년사를 새로 쓴다”라는 표제하에 지방세제의 선진화·전문화를 위한 세제개편안을 발표하였다. 이번 개편안은 그간 국가발전과 지역경제 성장에 많은 기여를 해왔음에도 불구하고 지속적으로 문제점들이 지적되어 온 지방세 제도에 대한 대대적인 개혁을 단행한다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 할 것이다.

이 번에 발표된 세제개편안은 크게 다음의 3가지 내용을 주요 골자로 하고 있다.

- ① 지방세 세목체계 간소화
- ② 납세자 권익보호 등 수요자 중심의 제도개선
- ③ 지방세 비과세·감면 제도의 효율화

현재 동 내용을 담고 있는 법률안이 9월 26일부터 10월 16일까지 입법예고 중에 있으며, 향후 법제처와 국회의 최종 심의를 거쳐 확정되면 2010년 1월부터 시행될 예정이다.

본 고에서는 이번 세제개편안의 핵심이라 할 수 있는 지방세 세목체계 간소화에 대하여 중점적으로 살펴보고자 한다.

## II. 지방세 세목체계 간소화의 필요성

1995년 민선자치 부활 이후 10여년 이상의 세월이 경과하면서 지방자치는 우리 사회에 상당히 많은 변화와 발전을 가져오고 있다. 특히 지방세는 지방자치의 근간이라 할 수 있는 자주재원으로서 지방자치단체의 가장 전형적인 재원조달의 수단인 동시에 지역주민들의 자율적 선택과 자기책임원칙에 기초한 지방자치 이념을 구현할 수 있는 중요한 수단이다. 그러나 그간 우리나라의 지방세제는 복잡하고 난해하여 납세자와 과세권자 모두에게 이해하기 어려운 상대였으며, 이로 인해 지방자치의 근간으로서의 역할을 수행하기에는 한계가 있어 왔다. 그로 인해 지역주민들이 지방의 공공서비스 수준과 지방세 부담 수준을 효과적으로 연계시켜 합리적인 선택을 하고, 과세권자가 자율과 책임하에 공평하고 효율적인 세정 운영을 함으로써 성숙한 지방자치를 실현할 수 있도록 선진화된 지방세제 구축이 절실한 과제로 대두되어 왔다.

‘경제학의 아버지’로 불리는 아담 스미스는 바람직한 조세제도가 갖추어야 할 네 가지 원칙(Maxim)으로 ①형평성(equality) ②확실성(certainty) ③납부의 편리성(convenience of payment) ④징수의 경제성(economy in collection)을 제시하였다. 이는 조세제도가 과세권자와 납세자에게 정확한 정보를 제공하여 징세비용과 납세협력비용을 최소화하여야 한다는 의미로 볼 수 있다.

일반적으로 세제가 복잡할수록 세금을 부과하고 징수하는 과정에서 많은 징세비용이 소요될 뿐 아니라 납세자들이 세금을 납부하기가 불편하여 많은 시간과 비용을 지불해야 하는 등 납세협력비용이 크게 높아지게 된다. 아울러 복잡한 조세체계는 과세대상간 세율격차를 유발하여 조세의 형평성을 저해하고 시장 기능을 약화시키는 원인이 되기도 한다. 따라서 징세비용과 납세협력비용을 절감하고 지방세무행정의 효율성을 제고하기 위해서는 간소하고 명확한 지방세 체계의 구축이 긴요하다고 할 것이다.

이처럼 지방세가 지방자치의 근간으로 핵심적 역할을 수행하기 위해서는 합리적이고 효율적인 조세체계의 구축이 중요하며, 이러한 맥락에서 우리 정부는 복잡하고 불합리한 지방세 체계를 개선하여 세제에 대한 국민의 이해도를 높이고 납세자의 세부담을 경감함으로써 세정에 대한 신뢰도를 제고하기 위하여 지방세 세목체계 간소화를 금년도 지방세업무의 핵심 과제로 적극 추진하고자 한다.

### Ⅲ. 지방세 세목체계 간소화 방안

우리나라의 현행 지방세는 취득세, 등록세 등 11개의 보통세와 지방교육세, 도시계획세 등 5개의 목적세, 총 16개의 세목으로 구성되어 있다. 우리나라 조세총액에서 지방세가 차지하는 비율이 20.8퍼센트('08년 기준)에 불과한 것에 비추어 보면 16개(관세포함)인 국세에 비해 전반적으로 세목수가 많고, 세수규모가 적은 자투리 세원으로 구성되어 있다는 것을 알 수 있다.

이처럼 현행 지방세제는 세수규모에 비해 전반적으로 세목수가 많은 가운데 세수가 1조원에 이르지 못하는 세목이 7개<sup>1)</sup>에 이를 정도로 세목별 규모가 영세하고, 동일한 세원에 대해 중복과 세하거나 타세원에 부가세 형식으로 과세하는 등 조세체계가 복잡하다는 문제점으로 인해 지방세 세목체계와 세율체계의 간소화 및 단순화는 오랜 기간 우리나라 세제개혁의 주요 목표와 대상으로 인식되어 왔다.

지방세제의 개편은 먼저 복잡한 세제를 대폭 단순화하여 징세비와 납세협력비용을 절감하고, 소득과 소비과세부문을 증대함으로써 조세체계를 적정화해야 할 것이다. 또한, 탄력세율제도 확대 및 선택적 과세제도 도입 등을 통해 과세자주권을 확대하고 세제와 세정의 조화를 통해 납세자로부터의 신뢰를 회복하는 것도 시급한 과제라 할 것이다.

이러한 목표하에 정부는 그간 학계와 정계 등에서 발표한 연구결과 등을 바탕으로 지방세 세목체계 간소화 계획을 수립하였으며, 그간 수차례 관련전문가와 지방자치단체의 의견수렴을 거쳐 간소화 방안을 담은 법률안을 마련하여 현재 입법예고 중에 있다. 주요 간소화 방안으로는 동일세원에 중복 과세되는 세목의 통·폐합, 자원조달기능이 미흡하거나 부가세로 부가되는 목적세의 정비, 농업소득세 등 사실상 취지를 상실한 영세 세목의 폐지 등 크게 세 가지를 들 수 있다.

정부는 이러한 세목 간소화를 통해, 연간 총 2,500여억 원(2010년 기준, 추산)의 경제적 효과와 함께 지방세 납세에 대한 인식제고 등 무형적 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대하고 있다.

#### 〈지방세 세목체계 간소화에 따른 경제적 효과〉

- 감세효과 611억 원 : 도축세 539억 원, 농업소득세 72억 원
- 비용절감효과 1,897억 원
  - － 납세협력비용 절감 : 1,615억원(취·등록세 통합 등)
  - － 징세비용 절감 : 282억원(과세건수 축소 등)

1) 농업소득세, 도축세, 면허세, 지역개발세, 공동시설세, 사업소득세, 레저세

이후부터는 현재까지 발표된 정부의 지방세 간소화 방안에 대해 소개하도록 하겠다.  
정부의 지방세 세목체계 간소화 방안을 간략히 표현하면 다음 표와 같다.

〈표-1〉 지방세 세목체계 간소화(안)

현 행 : 16개 세목		개 선 : 9개 세목	
구 분	현 행	통·폐합(안)	
중복과세 통·폐합	① 취득세 ② 등록세	① 취득세	
	③ 재산세 ④ 도시계획세	② 재산세	
유사세목 통 합	② 등록세 중 취득무관 및 정액분 ⑤ 면허세	③ 등록면허세	
	⑥ 공동시설세 ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세	
	⑧ 자동차세 ⑨ 주행세	⑤ 자동차세	
목 적 세 정 비	⑩ 지방교육세	※ 본세에 통합	
현행유지	⑪ 주민세 ⑫ 사업소세 ⑬ 담배소비세 ⑭ 레저세	⑥ 주민세 ⑦ 사업소세 ⑧ 담배소비세 ⑨ 레저세	
	⑮ 도축세 ⑯ 농업소득세	※ 폐 지	

※ 지방소득·소비세 도입시 7개 세목으로 간소화(2단계 간소화 계획)

- 주민세, 사업소세 → 지방소득세, 담배소비세, 레저세 → 지방소비세

금번 세목체계 간소화는 〈표-1〉에서 보는 바와 같이 현행 16개인 지방세목을 9개 세목으로 대폭 축소 통·폐합하였다. 향후 지방소비세와 지방소득세가 도입되면 그 성격에 따라 주민세와 사업소세는 지방소득세로, 담배소비세와 레저세는 지방소비세로 각각 통폐합하여 최종 7개 세목으로 간소화할 계획이다.

세목별 간소화 방안에 대해서 보다 상세히 설명하자면 다음과 같다.

## 1. 동일세원 중복과세 정비

동일세원에 대한 중복과세는 우리나라 지방세의 가장 큰 문제점으로 지적되어 왔다. 금번 지방세 세목체계 간소화에서는 이 부분을 해소하는 것을 핵심 과제로 검토하였다.

### 1) 통합 「취득세」

자산의 거래 시 부과되는 취득세와 등록세는 과세대상이 유사함에도 불구하고 별도로 과세되어 징수에 따른 비효율이 초래되고, 등기 후 취득세 부과과정에서 상당한 탈루가 이루어지는 등 제도상의 문제점이 제기되어 왔다. 이러한 문제점 해소를 위하여 과세대상이 동일한 두 세목을 「취득세」로 통합하고, 취득을 전제로 하지 않는 등기·등록에 대해서는 면허세와 함께 「등록면허세」로 통합하였다. 통합 취득세의 세율은 종전의 취득세와 등록세, 그리고 취득세에 부가되던 농어촌특별세와 등록세에 부가되던 지방교육세의 세율을 산술적으로 합산하여 세수 중립을 유지하고 세부담의 변화가 전혀 없도록 하였다. 다만, 4개 세목을 일시에 납부하게 됨으로써 발생하는 납세자의 심리적 불편을 해소하기 위하여 현행 취득일로부터 30일인 신고·납부 기간을 60일로 연장하여 납세자의 기간이익을 대폭 확대하였다.

한편, 4개 세목의 세율을 단순 합산하여 세율을 정하게 됨으로써 종전 단일세율(취득가액의 1,000분의 20)이던 취득세의 세율체계가 복잡해지는 문제가 있으나, 현재 취득세와 등록세가 지방세 세수에서 차지하는 비율이 32.2%인 바, 지방의 세수감소를 감안할 때 단기간에 세율을 조정하기에는 어려운 점이 많으므로 장기적으로 세수 보전 방안을 확보한 후 세율을 보다 단순화하고 궁극적으로 거래세를 인하해 나가는 방안을 모색해야 할 것이다.

### 2) 통합 「재산세」

현재 토지, 주택, 건축물 등 자산의 보유와 관련하여 부과되는 지방세로는 재산세, 도시계획세, 사업소세(재산할), 공동시설세 등이 있다. 또한 재산세에는 세액의 20%만큼 지방교육세가 부가되고 있어 동일세원에 많게는 5가지 세금이 부과되어 이중과세의 논란이 야기되고 지방세가 지나치게 많이 부과된다는 오해가 발생하기도 한다. 따라서 목적세인 공동시설세를 제외하고 여타 자산의 보유에 관련된 세목은 통합하여 일원화할 필요가 있다.

통합 재산세는 종전의 재산세와 재산세에 부가되던 지방교육세를 통합하여 기본 재산세로 하되, 도시지역 내의 토지·건축물·주택에 대하여 기본 재산세액에 자치단체 조례로 정하는 바에 따라 산출한 재산세액(현행 도시계획세와 같음)을 현행 재산세액에 더하여 부과할 수 있도록 함으로써 기존 도시계획세의 세수를 확보하도록 하였다.

## 2. 목적세 정비

목적세는 기본적으로 특정의 세원으로부터 징수된 세수를 특정의 세출에 충당함으로써 세입과 세출의 직접적 연계를 통한 자원배분의 효율성과 공평성을 높이는 것을 그 목적으로 하고 있다. 그러나 현행 지방세의 목적세는 이러한 제도적인 취지와는 달리 보통세와 같이 운용되고 있는 것이 현실이다.

실제 목적재원으로 지출되지 않으면서도 이를 관행적으로 목적세로 분류하거나 세원 하나에 세금을 중복 부과함으로써 지방세 체계를 복잡하게 만들고 납세비용과 징세비용을 과다하게 하는 목적세는 과감히 정리할 필요가 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 목적세를 세원의 특성에 따라 과세대상 등이 유사한 보통세와 통합하거나 부가세를 본세와 통합함으로써 현행 지방세 체계를 간소화하였다.

도시계획세는 과세대상이 같은 재산세로 통합하고, 등록세, 레저세, 재산세 등 무려 6개 세목에 부가(Surtax)되던 지방교육세는 본세로 흡수통합하였다.

향후 지방소득세가 신설되면 사업소세도 그 성격에 따라 재산할에 대해서는 재산세로, 종업원할에 대해서는 지방소득세로 각각 분리 통합할 예정이다. 다만, 지역의 자주재원을 확충하고 신세원 발굴의 가능성이 높은 지역개발세와 공동시설세에 대해서는 단일 세목으로 통합하여 목적세로 유지하였다.

## 3. 유사세목 통·폐합

### 1) 「등록면허세」

등록세 중 취득의 전제 없이 이루어지는 등기·등록분과 면허·인가·허가 등에 과세되는 면허세는 국가 또는 지방으로부터 받는 수익에 대한 과세로 그 성격이 유사하기 때문에 꾸준히 통합 요구가 있어 왔다. 취득세와 통합되지 못하는 등록세분과 면허세를 한 세목으로 통합하되, 과세대상이 상이하므로 세율체계, 징수방법 등은 현행 체계를 그대로 유지하여 각각 ‘등록에 대한 등록면허세’와 ‘면허에 대한 등록면허세’로 하위세원화하였다. 즉 등록에 대한 등록면허세율은 종전 등록세율과 그에 부가되던 지방교육세의 세율을 합산한 것으로 하고 면허에 대한 등록면허세는 종전 면허세의 세율체계를 유지하는 방식이다. 면허세에 대해서는 적은 세수에 비해 지나치게 많은 징세비용이 투입되고, 세율체계도 복잡하다는 비판이 있어 왔는데, 이는 앞으로 전체 지방세 세목체계의 간소화 단계 이후의 개별 세목의 간소화를 통해 해소해나갈 방침이다.

## 2) 지역자원시설세

지역개발세는 지역균형개발, 수질개선 및 수자원보호를 위한 목적세이고, 공동시설세는 소방시설·오물처리시설·수리시설 기타 공공시설에 필요한 비용충당을 위한 목적세이다. 두 세목 모두 특정 자원이나 부동산으로 인하여 이익을 받는 자에 대한 응익세의 성격을 가지므로 하나의 세목으로 통합하되, 그 재원은 지역개발 및 공공시설에 필요한 비용으로 충당하도록 하였다. 과세대상은 발전용수·지하수·지하자원·컨테이너·원자력발전 등 특정자원과 소방시설·오물처리시설 등 공공시설로 인하여 이익을 받는 자의 부동산으로 종전과 동일하게 규정하고 각각 ‘특정자원에 대한 지역자원시설세’와 ‘특정부동산에 대한 지역자원시설세’로 하였다.

한편, 지역자원시설세에 대해서는 선택적 과세제도 확대 등 지역의 특정자원과 기피 공공시설 등 자치단체가 지역실정에 맞는 세원을 확보하고 과세권을 행사할 수 있도록 지원하여 자주재원을 확충하고 과세자주권을 확대해나갈 계획이다.

## 3) 통합 「자동차세」

자동차 관련 세금은 자동차 보유에 대한 세금인 자동차세와 자동차 이용에 대한 세금인 주행세<sup>2)</sup>가 있다. 두 세목을 자동차세로 통합하되, ‘자동차 보유에 대한 자동차세’와 ‘자동차 주행에 대한 자동차세’로 구분하여 자동차세의 하위세원화하였다. 납세의무자 및 과세대상은 종전과 동일하게 운영하되, 자동차 주행에 대한 자동차세율은 서민생활 안정 및 보조금 지원대상을 확대하기 위하여 현행 교통·에너지·환경세액의 32%에서 36%로 상향 조정하였다. 향후 기획재정부의 세제개편이 확정되면 교통·에너지·환경세가 개별소비세로 통합되는 바, 자동차 주행에 대한 자동차세의 세율도 개별소비세액에 연동하여 조정할 계획이다.

## 4. 세목 폐지

세수규모가 영세하여 징세비용에도 못 미치거나 사실상 정책적 취지를 상실한 영세세목은 폐지하고, 본세에 부가되어 세목체계를 복잡하게 하는 지방교육세는 본세에 흡수시켜 폐지함으로써 세제를 간소화하였다.

### 1) 도축세

도축세는 자치단체 중 일부(85개)에서만 징수하고 있다는 점, 외국의 경우 도축세를 과세하는 나라가 없다는 점<sup>3)</sup>, 총 지방세수의 0.1%정도로 자치재원 조달효과가 크지 않은 점 때문에 그간

2) 주행세는 교통·에너지·환경세의 부가세(surtax)로 교통·에너지·환경세액의 32%가 과세됨

3) 일본(1950)과 대만(1987)은 폐지하였고 중국(2000)은 과세 중지상태임

폐지대상으로 검토되어 왔으며, 또한 한미 FTA 체결에 따른 축산농가 보호 및 국제경쟁력 강화라는 정책적 측면에서 이미 도축세 폐지가 정부방침으로 결정<sup>4)</sup>된 바 있다. 도축세의 폐지에 따른 자치단체 세수 지원방안에 대해서는 자치단체별 도축세의 비중과 세수규모에 따라 세원 형성 및 일반국고보조사업으로 차등 지원하는 것으로 농수산식품부와 금년 상반기 정책조정회의에서 협의하였다.

세수감소 단체에 대한 구체적인 지원사업은 농수산식품부의 일반회계, 농어촌구조개선특별회계, 국가균형발전특별회계, 축산발전기금, FTA기금사업 등 모든 재원 사업을 망라하여 도축장 소재 지자체 전체를 대상으로 ‘공통지원’과 도축세 비중이 높거나 징수액이 많은 지자체 대상 ‘선별지원’을 병행할 계획이다. 공통지원은 도축장 소재 지자체 전체를 대상으로 관심사업 및 지자체 보조사업 중심으로 우선 지원하는 방안을 검토 중에 있으며 선별지원은 지방세 총액 대비 도축세의 비중이 높거나 징수액이 많은 지자체에 대해서 “농산물산지유통센터건립”, “브랜드육타운조성” 등 국고보조사업을 별도로 추가지원하는 방안을 검토할 예정이다.

## 2) 농업소득세

농업소득세 역시 세수규모의 영세성으로 지방자치단체의 재원조달기능 미미 등 조세로서의 기능을 하지 못하는 반면, 신고한 소득금액 및 필요경비를 농가별로 파악하여 결정하고 징수하여야 하는 등 징세비용은 과다하게 소요되므로 전격 폐지하기로 결정하였다. 농업소득세는 이미 농업 활성화 지원 및 국제경쟁력 강화의 일환으로 2005년부터 현재까지 과세중지<sup>5)</sup> 상태에 있으며, 2004년 기준 세수가 41억원 가량으로 지방세수의 0.01%에 불과하며 사실상 조세의 기능을 상실한 세목이기 때문에 폐지하는 것이 바람직하다. 다만, 지방세인 농업소득세를 폐지할 경우 국세인 소득세나 법인세 과세대상으로 포함이 가능하나, 이는 1차산업간의 과세형평성, 농업의 경쟁력 강화 필요성을 종합적으로 고려하여 과세대상에서 제외 또는 조세특례를 부여하는 방안 등이 계속적으로 검토되어야 할 사항이다.

## 3) 지방교육세

지방교육세는 종전에 국세이던 것을 지방자치단체가 교육자치의 실현을 위한 재원부담의 주체가 되도록 하기 위해 지방세로 전환한 것으로 지방세적 성격이 없는 반면, 지방세에 부가<sup>6)</sup>되어 세목을 복잡하게 만드는 문제점이 있으므로 본세에 통합하도록 하였다. 다만, 지방교육세는 세입을 배분하는 곳이 특정되어 있으므로 통합을 위해서는 예산의 배분 문제 해결이 선행되어야

4) 경제상황점검회의('07.6.19)에서 한미 FTA 후속조치로 국내 축산농가 보호를 위해 도축세 폐지 결정

5) 경제장관간담회('04.6.25)에서 농업소득세를 5년간('05~'09) 과세 중단하기로 결정

6) 등록세액의 20%, 레저세액의 40%, 주민세액(균등할)의 10~25%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 담배소비세액의 50%

할 것이다. 교육재정으로 교부하는 금액을 현 수준으로 유지하기 위하여 지방교육재정교부금법 개정을 통하여 현행 지방교육세가 지방세에서 차지하는 비율만큼 교육비특별회계 전출금으로 배분하도록 할 계획이다.

## 5. 소득·소비과세 도입

현행 지방세 체제는 재산과세비중이 높고 소득·소비과세비중이 낮아 지방세수와 지역경제의 연계성 확보에 문제가 있다. 이에 현행 소득·소비세 성격의 세목을 통폐합함과 동시에 국세의 일부를 이양 받아 지방세 세원을 확대함으로써 지방세의 소득·소비과세 비중을 높일 필요가 있다. 이처럼 지방소득·소비세 도입은 자주재정 확충을 위한 지방자치단체의 오랜 숙원이며 세목체계 간소화와 더불어 지방세제 개편의 중요한 과제라 할 것이다. 그간 학계에서도 부가가치세의 일부이양을 통한 지방소비세의 도입, 소득세의 일부이양을 통한 지방소득세의 도입, 부가가치세와 개별소비세의 일부이양을 통한 지방특별소비세 도입 등 현재까지 지방소득·소비세 도입에 대한 다양한 논의들을 펼쳐 왔다. 정부는 이번 제1차 세목체계 간소화에 이어 지방소득·소비세 도입을 적극 추진하여 제2차 세목간소화(9개 → 7개 세목)에 연계할 계획이다.

지방소득·소비세 도입의 기본적인 목적은 소득·소비과세 비중 증가를 통해 지역경제와 지방세수의 연계성을 강화하고 지역경제 활성화를 도모하는 데 있다. 정부에서도 이러한 인식하에 그간 중장기적 관점에서 지방세제를 개편하고, 국세 대 지방세의 비중을 현재 80대 20인 기형적 구조에서 균형적 구조로 전환하기 위한 방안들을 모색해 왔다.

지방소득세는 국세의 일부를 지방세로 이양하고 현행 소득할 주민세 및 종업원할 사업소세와 통합하여 신설하는 방안을 추진 중에 있다. 지방소득세가 도입되면 지방자치단체는 소득에 탄력적인 세원을 확보할 수 있게 되고, 개인과 법인들을 지역내로 유입시키는 자신들의 노력에 대한 대가를 향유할 수 있게 될 것이다.

지방소비세는 국세 중 지역연계성이 높거나 당해지역에 사회적 비용을 유발하는 세원에 대한 부분을 일부 지방세로 이양하거나, 부가가치세의 일정률을 지방세원화하고 현행 소비과세인 담배소비세와 레저세를 통합하여 신설하는 방안을 검토 중에 있다. 지방소비세는 지역 경제와의 연계성 강화와 지역간 경쟁체제 작동에 초점을 맞춘 세목으로, 지방소비세 도입은 지역경제 활성화를 통해 지방세를 확충하고 자치단체는 이를 지역에 재투자하는 선순환구조를 형성함으로써 지속적인 경제성장을 위한 재정적 자립 기반을 조성하는 계기가 될 것이다.

지방소득·소비세 도입은 재산과세 중심의 세수구조에서 소득·소비세 중심으로 조정하면서 지방세가 지방의 노력에 대한 인센티브로 기능할 수 있도록 개편하기 위한 주요 수단이며, 정부에서도 이를 지방자치의 Grand design의 일환으로 추진할 계획이다.

#### IV. 지방세 세목체계 개편에 따른 세수 귀속 방안

16개 세목으로 구성되어 있는 현행 지방세 체계를 간소화하여 9개 세목으로 축소하면서 기존 세목의 편제에 약간의 변화가 발생하였으나 원칙적으로 광역과 기초 간 현행 세수 귀속의 기본 틀은 그대로 유지하도록 하였다. 다만, 지방교육세는 본세와 통합되어 본세귀속에 따라 귀속되도록 하되, 기존 광역에서 부담하던 교육비특별회계 전출금을 모든 지자체가 부담하도록 하여 세수중립을 유지하였다.

변경되는 지방세의 자치단체별 세목 편제는 다음의 표와 같다.

〈표-2〉 자치단체별 세목 귀속 체계

구 분	현 재	재 편(안)	비 고
특별시세 광역시세	① 취득세      ② 등록세 ③ 도시계획세 ④ 지방교육세 ⑤ 주민세      ⑥ 레저세 ⑦ 담배소비세 ⑧ 공동시설세 ⑨ 지역개발세 ⑩ 주행세 ⑪ 자동차세   ⑫ 도축세 ⑬ 농업소득세	① 취득세 ② 주민세 ③ 담배소비세 ④ 레저세 ⑤ 자동차세 ⑥ 지역자원시설세 [조정] 사업소세 (특별시세)	〈시세 → 구세〉 - 재산세 중 도시계획세분 ( [조정] 특별시의 경우 도시계획세분 세수를 특별 시로 귀속) - 등록세 중 취득무관 및 정액분 - 지방교육세 중 재산세 및 등록세분 〈폐지〉 - 도축세, 농업소득세
자치구세	① 재산세 ② 면허세 ③ 사업소세	① 재산세 ② 등록면허세 ③ 사업소세 (광역시 자치구세)	〈구세 → 특별시세〉 [조정] 사업소세 (* 광역시 자치구는 세수귀속 유지)
도 세	① 취득세      ② 등록세 ③ 면허세      ④ 레저세 ⑤ 공동시설세 ⑥ 지역개발세 ⑦ 지방교육세	① 취득세 ② 등록면허세 ③ 레저세 ④ 지역자원시설세	〈도세 → 시군세〉 - 지방교육세 중 재산세·주민세· 담배소비세분
시·군세	① 재산세      ② 도시계획세 ③ 사업소세   ④ 담배소비세 ⑤ 주민세      ⑥ 주행세 ⑦ 자동차세   ⑧ 도축세 ⑨ 농업소득세	① 재산세 ② 주민세 ③ 자동차세 ④ 담배소비세 ⑤ 사업소세	〈폐지〉 - 도축세, 농업소득세

〈표-2〉와 같이 지방세제를 편제하는 경우 세목통폐합에 따라 등록면허세, 도시계획세 등의 귀속 변동으로 세원이 열악한 자치구 세수가 보장되는 등 자치단체간 세원의 형평성은 현재보다 제고될 것으로 예상된다. 다만, 서울시의 경우는 본청의 세수 감소(약 1.1조원)가 크고, 재정여건이 좋은 자치구의 초과세수가 발생(강남 1,159억원 등)하는 바, 재산세 중 도시계획분(8,010억원)은 현재와 같이 특별시에 귀속시키고, 자치구간 불형평이 큰 사업소세(2,194억원)는 특별시세로 전환하도록 하였다.

광역시외의 경우 본청의 세수는 감소(약 6,804억원)하나, 자치구의 재정여건이 워낙 열악한 점을 감안하여 재편(안)대로 시행하되, 본청의 세수감소분은 자치구에 교부하는 조정교부금을 하향 조정하는 것으로 해소하도록 하고, 도의 경우 도축세 폐지 외에는 지방교육세의 본세 통합에 따른 세수변동만 발생하므로 지방교육재정 전출금 조정으로 해결하도록 하였다.

## V. 지방세제의 장기적 개선방향

정부는 세목체계의 간소화가 납세부담의 증대 또는 지방세수의 감소를 초래해서는 안된다는 기본전제하에 이번 개편안을 추진하고 있다. 이를 위해 1차적으로는 현행 수준을 유지하면서 지방세제의 투명성 확보, 납세 편의, 징세 간편의 목적을 달성하고자 최선의 대안을 모색하였으며, 향후 지방소득·소비세 도입 등 지방세 환경이 개선되면 장기적으로 지방세의 새로운 패러다임을 확립하고 그 역할을 강화하기 위해 제도개선을 병행해 나갈 예정이다.

### 1) 세원불균형 완화

지방자치시대에 개별 자치단체의 경쟁력 강화를 통한 자치재정권 확충이 중요한 이슈임에는 틀림없지만 이와 동시에 국가 전체의 균형적 발전 또한 매우 절실한 시대적 요구라는 것을 고려할 때, 자치단체간 재정력의 격차가 심하다는 점이 현행 지방세 체계하에서 발생하는 가장 큰 문제 중 하나이다. 서울시 강남구처럼 재정력지수<sup>7)</sup>가 2가 넘는 지자체가 있는 반면에 재정력지수가 0.1에도 못 미치는 열악한 지자체도 다수이다.

이 점을 해소하기 위해 정부는 세목 배분을 전면 재조정하거나 공동세 도입을 확대하는 방안 등을 검토하고 있다. 현행 도세-시·군세, 특별·광역시세-구세로 이원화되어 있는 세목체계를 과감히 탈피하여, 도세-시세, 도세-군세, 특별시세-구세, 광역시세-구세 등 다원체제로 전

7) 재정력 지수 : 기준 재정수입액 / 기준 재정수요액

환<sup>8)</sup>하고 지방자치단체의 유형별 계급별 특성을 고려한 세목 재배분을 통해 세원 불균형을 해소해 나갈 수 있을 것이다. 세목조정으로 해소되지 못하는 불균형에 대해서는 지난해 서울특별시 재산세에 도입되어 세원불균형을 완화하는데 기여한 바 있는 공동세 제도를 세수가 고루 분포되어 있는 다른 세목에 확대 도입하는 방안도 긍정적으로 검토해볼 수 있을 것이다.

## 2) 과세자주권 확대

지방자치의 안정적이고 지속적인 발전은 지방자치에 필요한 자치재정권이 얼마만큼 확보되는가에 달려있다. 이는 자치재원이 주민의 복지사업이나 지역현안사업 추진의 성공여부와 직결되는 지방자치단체의 중추적인 역할을 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 지방자치단체는 자주재원인 지방세 규모가 영세하여 수도권을 제외한 대부분의 자치단체가 재정력이 취약한 실정이다. 현행 지방세제는 지방자치단체의 지역적 특성을 살릴 수 없는 획일적인 제도와 구조를 가지고 있어 지역의 수요와 실정을 감안한 유연성이 결여되어 있으며, 전체 지방세수에서 재산관련과세가 차지하는 비율이 높아 세수신장성이 낮다는 문제점이 있다.

이에 대해 지방의 재정력 강화와 과세자주권 확대를 위해 지역적 특색에 맞는 신세원을 발굴할 수 있도록 장기적으로 지역자원시설세에 선택적 과세제도를 확대하는 방안을 검토 중에 있다. 신세원 발굴은 수익자 부담원칙 또는 원인자 부담원칙에 기인하여 지방자치단체의 공공서비스와 공공재의 사용 등으로 인하여 수익을 얻는 세원 위주로 진행되어야 할 것이다.

## 3) 세율의 단순화

현재 진행되고 있는 지방세 세목체계 간소화는 16개 세목을 9개 세목으로 통폐합하여 세목체계를 간소화함으로써 지방세제의 효율성과 형평성, 편의성을 제고하는 정책이라 할 것이다. 이러한 1차적인 세목간 통폐합이 이루어진 후 개별 세목 간소화가 뒷받침되어야 비로소 지방세제 개편이 완결될 수 있다.

개별 세목 간소화에 있어 가장 중요한 것은 복잡한 세율체계의 단순화이다. 복수의 세목이 통합되고 부가세가 본세에 흡수되는 세목체계 간소화의 결과, 종전보다 세율체계가 복잡해지는 세목이 발생하게 된다. 예를 들어 등록세와 통합되는 취득세의 경우 종전 단일 세율체계에서 과세대상별 세율을 달리하는 복잡한 체계로 전환된다.

8) 급변 지방세제 개편을 통해 특별시와 광역시의 세목체계가 서로 다르게 되며, 광역시 자치구의 재정강화 및 자치구간 세원불균형도 완화된다.

이러한 문제점들을 해결하기 위하여 중장기적으로 세율조정을 검토해야 할 것이다. 보유세를 강화하는 반면에 취득세와 같은 거래세에 대해서는 세율을 단순화하여 전체적으로 인하함으로써 납세자의 이해도를 높이고 조세부담을 경감시킬 수 있다. 현재 자동차세, 담배소비세 등 정액세로 운영되는 세목에 대해서는 정률세 전환도 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 물론 세율 인하 및 세율체계 변경 등에 대해서는 납세자와 징수자 모두의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있으므로 심도 깊은 연구와 시뮬레이션을 통한 정치한 검토가 이루어져야 할 것이다.

## VI. 맺는 글

조세 체계는 사회적, 역사적 산물로서 시대적 상황을 적절하게 반영하여야 한다. 그리고 국가의 정책적 목표와도 일관성을 가져야 한다. 그러므로 조세 체계는 부단히 변화되어야 하며 이에 세제 개혁의 필요성이 제기되는 것이다. 세제 개혁은 세법의 개정과는 다르다. 물론 세제 개혁에 따라 세법은 개정되게 마련이지만 통상 세법 개정이라고 하는 것은 매년 행해지는 개별 세법의 일부 세율 변경이나 세법 조정의 추가, 삭제 등 부분적인 수정을 의미한다. 이에 반해 세제 개혁은 중장기적인 관점에서 신세의 도입, 구세의 폐지 및 기존 조세체계의 전반에 걸친 근본적인 수정을 행하는 것이다.

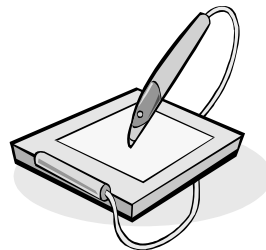
이러한 의미에서 우리 정부가 금년에 추진하고자 하는 지방세 세목체계 간소화는 60년간의 우리나라 지방세 체계를 전면 개편하는 대대적인 개혁이며, 시대의 요구에 부응하여 기존의 인식의 틀을 깨는 변화와 쇄신의 노력이다.

우리나라는 지금 금융 및 실물경제가 침체되고, 국제적 경제환경 악화 등 경제적 어려움을 겪고 있으며, 지역경제 활성화와 서민생활 안정을 위한 정책적 노력들이 절실한 때이다. 이에 정부는 실용적이고 친시장적인 지방세제를 마련하여 지역경제를 살리고 서민생활을 안정시킬 수 있도록 다양한 정책을 개발·추진해 나가고 있으며, 그러한 정책의 일환으로 지방세 세목체계 간소화를 적극 추진하여 실질적 지방자치 구현을 위한 조세기반 마련에 큰 역할을 하고자 한다.

도시 간 경쟁이 격화되는 상황에서 지방자치단체의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력이다. 단순한 지방의 기능과 역할을 제고한다는 식의 처방은 한계가 있으며, 지방이 중앙정부의 지원과 시혜의 대상이 아니라 글로벌 경쟁의 주요 주체라는 패러다임의 전환이 필요하다. 금번의 지방세제 개편은 이를 실질적·재정적으로 뒷받침 할 수 있는 제도적 기반을 마련해 줄 것이다.

정부는 앞으로도 각계의 의견을 수렴하여 보다 면밀한 검토와 분석을 통해 납세자와 과세관청 모두가 win-win할 수 있도록 지방세제를 수정·보완해 나갈 것이며, 지방세 세목체계 개편이 확정되는 대로 새로운 제도에 대한 홍보와 교육을 통해 국민적 혼란을 최소화하기 위한 노력도 병행해 나갈 것이다.

우리 정부는 지방의 자생력을 강화하고 국민편의를 증진하는 지방세제 개편을 통해 2008년을 지방세 개혁의 원년으로 삼고자 한다. 지방세 세목체계 간소화뿐만 아니라 지방세법을 국민들이 이해하기 쉬운 체제로 재편하고, 수요자 중심의 제도개선 및 비과세·감면제도의 효율화 등 조세체계의 선진화·전문화를 일괄적으로 추진해 나가고 있다. 앞으로도 정부는 자율과 분권 그리고 경쟁을 기본 이념으로, 성과와 국민편의 중심의 지방세 제도가 정착될 수 있도록 부단히 노력해 나갈 것이다. ☎



# 지방소득세와 소비세 도입에 따른 지방세 세목체계 개편방안

라 휘 문

성결대학교 행정학부 교수

## I. 서 론

지방자치는 “일정한 지역을 토대로 하여 자치단체를 구성하는 주민에게 필요한 일들을 스스로의 책임하에 그들이 선출한 기관을 통해 처리하는 것”을 의미한다. 이와 같은 지방자치제의 도입목적은 달성하기 위해서는 다양한 요건들이 충족되어야 할 것이며, 그 중에 하나가 바로 필요한 재원의 확보이다. 이를 위하여 다양한 대안들이 학계와 실무계를 중심으로 제기되었음에도 불구하고 각 대안들이 채택되어 실제로 집행된 사례들은 많지 않은 수준이다. 이와 같은 현상이 지속될 경우 현재에도 열악한 지방재정이 더욱 열악해질 것으로 전망되어 대다수의 지방자치단체가 재정상 어려움을 경험하게 될 것이다. 특히 중앙기능의 지방이양, 지방자치제 실시 이후 제기된 새로운 재정수요의 창출(지역경제, 복지, 선거비용 등) 등으로 인하여 지방재정의 압박현상이 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 다양한 재정확충대안들이 마련되어야 할 것이다(라휘문 외, 2007). 재정을 확충할 수 있는 대안은 자주재원주의와<sup>9)</sup>

9) 자주재원주의란 지방세나 세외수입 중심의 세입본권이 바람직하다는 접근으로, 지방자치단체의 재정자율성이 확대되고 지역의 경제기반과 지방재정이 직접 연계될 수 있는 지방세입 “구조”를 강조한다. 지역사회에 대한 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위해서는 지방교부세나 보조금 등과 같은 이전재정장치를 통한 추가적인 재원이양 보다는 국세의 지방세 이양을 통해 재정이 확충되어야 한다는 입장이다(이재원, 2005).

일반재원주의에<sup>10)</sup> 의하여 구분할 수 있다. 이 중에서도 지방분권을 지방자치단체의 자율성 확보와 동시에 책임성을 제고할 수 있도록 한다는데 목적이 있다고 할 때 자주재원에 의한 확충 문제가 우선적인 대안으로 자리 잡을 수 있을 것이다.<sup>11)</sup> 이와 같은 배경하에서 본 연구는 자주재원주의에 의거하여 지방재정을 확충할 수 있는 대안이 우선되어야 한다는 전제하에 연구를 진행하고자 한다.

자주재원주의에 의하여 지방재정을 확충한다고 할 때 지방자치제의 실시와 함께 지금까지 지방세체제와 관련하여 가장 많은 주장이 이루어지고 있는 것은 지방세 세목체계의 개편이다. 이와 같이 개편을 주장하는 이유는 다양하나 주장의 핵심을 보면 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 앞에서 살펴본 것처럼 지방세수의 열악성으로 인하여 지방자치단체가 본연의 역할을 수행할 수 없기 때문에 지방세수를 확충하여야 한다는 주장이다. 다른 하나는 부가세형식 등으로 인하여 지방세 세목체계가 복잡하기 때문에 이를 통합하여 단순화할 필요가 있다는 주장이다. 이러한 두 가지의 주장이 제도화 된다면 바람직한 지방세 세목체계가 정립될 수 있을 것으로 보인다. 이러한 학계의 주장을 받아들여 정부에서는 지방세수를 확충할 수 있는 대안으로 지방소득세와 지방소비세의 도입을 준비 중에 있다. 어떠한 방식으로 지방소득세와 지방소비세를 도입하느냐에 따라 지방세 세목체계 역시 변화를 도모하여야 할 것이다.

이러한 배경 하에서 본고는 지방소득세와 지방소비세가 도입된다고 할 경우 현행 지방세 세목체계를 어떻게 변화하여야 하는가에 대한 논의를 하고자 한다. 지방소득세와 지방소비세를 도입하는 방식은 다양할 것이다. 본고에서는 지방소득세와 지방소비세의 도입방식을 가상적으로

10) 일반재원주의란 구조 보다는 규모의 순증을 상대적으로 강조하고 세입기반과 세수의 간접적 연계를 선호하는 접근이다. 즉 세원이 지역적으로 분균등하게 편재되어 있고 경제성장과정에서 불가피하게 발생한 지역간 재정력 격차를 조정하면서 지방세입이 확충되어야 한다는 입장이다. 그리고 지방재정의 자율성을 확대하기 위해 개별 보조 보다는 지방교부세와 같은 포괄보조금의 확대를 선호한다. 여기에서는 세입의 분권구조 보다는 세출과정에서의 분권 수준을 강조한다(이재원, 2005).

11) 자주재원주의와 일반재원주의 중 우선되어야 하는 것은 자주재원주의에 입각한 재정확충방안을 모색하는 것이다. 그 이유는 일반재원주의에 의하여 지방재정을 확충한다고 할 경우 지방자치단체간 획일적인 재정력 균등화를 위한 재정조정논리를 강조하게 되고, 이는 재정적 측면에서 지방자치단체의 “도덕적 해이” 현상을 유발할 가능성이 높기 때문이다. 즉 지방재정운영의 효율화나 경영수익 확충 등과 같은 지방자치단체의 자구노력을 위한 동기유발현상이 억제되는 부작용이 창출될 가능성이 있기 때문이다. 이와 같은 현상은 국가적으로 볼 경우 경쟁력 낭비문제를 야기시키고 동시에 해당 지방자치단체의 입장에서 볼 경우 재원배분구조가 왜곡되는 비효율성 문제가 발생하게 된다. 또한 의존재원인 지방교부세와 국고보조금은 일부 차이가 있기는 하나 특정한 용도를 지정하여 지방자치단체에 배분됨으로 자주재원과 달리 자율적으로 활용할 수 있는 여지가 축소된다. 그리고 세계화와 지방화의 논리에서 지방화란 생활정치를 담당하는 전통적인 지방자치의 차원을 넘는 것으로써 경제적인 생산영역에서 지방자치단체의 기능을 강조하고 있다. 따라서 생산부문에서 지방자치단체의 즉각적인 역할이 증대되기 위해서는 지방의 자주적인 투자재원 확충이 시급한 실정이기 때문이다. 또한 의존재원은 해당 지방자치단체의 노력과는 관계없이 중앙정부로부터 일정한 배분공식에 의하여 배분되고 있어 지방자치단체가 책임성을 가지고 세원관리노력을 할 유인이 없게 되기 때문이다(이재원, 2005). 이와 같은 점을 고려한다면 지방재정의 확충은 단순히 지방재정의 규모를 증대시키면 되는 것이 아니라 지방재정을 확충하되 동시에 지방재정의 구조를 개선하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 따라서 일반재원주의에 의한 지방재정확충대안의 모색보다는 자주재원주의에 의한 지방재정확충대안이 우선적으로 모색되어야 할 것이다.

상정한 후 그에 따라 현행 지방세 세목체계의 개편방안을 제시하고자 한다. 본고가 지방소득세와 지방소비세에 초점을 맞추고 있는 바, 전체 지방세 세목체계의 개편대안 보다는 지방세 중 소득과세와 소비과세에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다.

## Ⅱ. 지방소득세와 소비세 도입의 필요성과 가능성 그리고 방안

### 1. 지방소득세와 소비세 도입의 필요성

#### 가. 지방세의 현황

2008년 현재 지방세 세목은 16개로 구성되어 있다. 이를 세원의 성격을 기준으로 구분하면 소득과세, 소비과세 그리고 재산과세로 구분할 수 있을 것이다. <표 1>에서 보는 바와 같이 16개 지방세 세목 중 재산과세가 가장 많은 수를 차지하고 있으며, 그 다음은 소비과세 그리고 소득과세의 순이다.

〈표 1〉 지방세 세목의 세원별 성격분류

세원별 성격분류 기준	세목
소 득 과 세	주민세(소득할), 사업소세(종업원할), 농업소득세
소 비 과 세	담배소비세, 도축세, 레저세, 주행세
재 산 과 세	
－ 보 유 과 세	재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세(재산할)
－ 거 래 과 세	취득세, 등록세
기 타	주민세(균등할), 자동차세, 면허세, 지역개발세, 지방교육세

이와 같은 지방세 세목의 세원별 성격분류결과를 토대로 세수규모를 살펴보면 <표 2>와 같다.<sup>12)</sup> <표 2>에 의하면 재산과세가 가장 많은 56.5%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 다음으로는 소득과세의 15.8% 그리고 소비과세가 가장 적은 9.2%를 차지하고 있다.<sup>13)</sup>

12) 자료수집의 한계상 주민세, 사업소세 등을 세부적으로 분류하지 못하였다.

13) 사업소세 종업원할이 소득과세에 포함될 경우 소득과세의 비중이 현재보다 높아질 것이고 사업세의 재산할이 보유과세에 포함될 경우 현재의 비중보다 높아질 것으로 판단된다.

〈표 2〉 지방세수현황

(단위: 억원)

세원별 성격분류 기준	2006년 예산액	비율
소 득 과 세	54,874	15.8
소 비 과 세	32,008	9.2
재 산 과 세	195,919	56.5
- 보 유 과 세	70,339	20.3
- 거 래 과 세	125,579	36.2
기 타	64,111	18.5

자료 : [http://www.jachi.co.kr/tax/tax\\_menu06..htm](http://www.jachi.co.kr/tax/tax_menu06..htm)

주 : 과년도 수입(5,839억원)이 미포함된 것임. 소득과세는 주민세, 농업소득세, 소비과세는 담배소비세, 레저세, 도축세, 주형세, 재산과세 보유과세는 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 거래과세는 취득세, 등록세 그리고 기타는 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세를 의미함

## 나. 지방소득세와 소비세의 도입 필요성

### (1) 지방자치단체의 즉각적 대응수단의 하나로서 지방소득세와 소비세

세계화와 지방화의 논리에서 지방화란 생활정치를 담당하는 전통적인 지방자치의 차원을 넘는 것으로서 경제적인 생산영역에서 지방자치단체의 기능을 강조하고 있다. 따라서 생산부문에서 지방자치단체의 즉각적인 역할이 증대되기 위해서는 지방의 자주적인 투자재원 확충이 시급하다. 중앙-광역-기초로 연계되는 전통적인 재원배분구조에서는 틈새영역을 개척할 수 있는 전략적인 재정투자가 쉽지 않기 때문이다. 즉, 중앙정부가 계획을 수립하여 시군에서 보조금 형태로 집행되기까지는 법적으로 정해진 기간만 고려해도 기대만큼의 즉각적인 대응은 불가능하기 때문이다. 또한 중앙정부의 재원이 국고보조금의 형태로 지방에 이양되는 과정에서는 낮은 수준의 정치적 이해관계로 인해 전략적이고 집중적인 투자보다는 분산적이고 소비적인 재정투자라는 부정적 결과를 창출할 가능성이 있다(이재원, 2004).

이러한 점을 토대로 한다면 지방재정이 확충되어야 한다는 것은 재론의 여지가 없다. 다만, 확충의 방식에 대한 다양한 논의가 있을 것이다. 앞의 〈표 2〉에서 살펴본 것처럼 우리나라의 현재 지방세체계는 재산과세 중심으로 형성되어 있다. 재산과세 중심의 지방세 세목체계가 형성되면 지방자치단체의 세수기반이 주민들의 일상생활부문에 기초하게 될 것이다. 이러한 구조에서는 지방의 경쟁력 제고 노력 보다는 부동산가치 증식이라는 획일적 투자전략이 선호되는 경향을 띄게 된다. 결국 이러한 문제를 해소하기 위해서는 지방소득세와 소비세를 통한 확충방안이 모색되어야 할 것이다.

지방소득세와 소비세가 도입될 경우 다음과 같은 효과를 창출할 수 있을 것이다. 먼저 지역경제 투자가 지방자치단체의 세수기반확충과 세입 확보로 직접 연계될 수 있어 국가적 차원에서 시급히 추진해야 하는 경제활성화 정책에 지방자치단체의 적극적인 참여를 유도할 수 있다. 다음으로는 지방소득세와 소비세가 도입될 경우 도입방식에 따라서는 대도시의 자주재원이 확충될 것이다. 이렇게 되면 대도시의 지방교부세에 대한 의존이 낮아져, 재정력이 영세한 다른 지방자치단체의 교부세 재원이 확충될 수 있을 것이다. 따라서 지방소득세와 소비세가 도입될 경우 자주재원 확충의 정도에서는 차이가 있을지 모르지만 전체 지방자치단체의 재정력을 강화할 수 있을 것이다.

## (2) 지역경제의 산물과 연계를 위한 대안의 하나로서 지방소득세와 소비세

우리나라 지방세의 세원별 규모를 보면 <표 2>에서 보는 바와 같다. <표 2>에 의하면 우리나라 지방세체계는 대장과세인 재산과세 중심이며 소득·소비과세의 비중이 매우 낮음을 알 수 있다. 이러한 지방세제의 기본적 특징은 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째 지방세제의 안정성과 탄력성이 낮아 재원조달기능이 취약하다. 소득·소비와 같은 주요 기간세원이 국세로 집중되어 있어 경제활동의 변화에 따른 탄력적 세수증가가 이루어지지 않아 안정적 재정수입의 조달이 어렵다. 대장과세인 재산과세중심세제는 세수증가를 위해서 해마다 과표를 변경하거나 세율을 조정해야 한다. 둘째, 지방자치단체의 지역경제 성장노력과 세수의 연계성이 취약하다. 현행 지방세제는 지역경제 성장노력이 세수증가로 반영되지 못하는 구조를 취하고 있고,<sup>14)</sup> 보편성과 신장성이 큰 소득·소비과세는 국세로 집중되어 있는 형태이다. 따라서 지방자치단체의 지역경제 성장노력과 세수확보 간 연계성을 강화하기 위해서는 보편성과 세수신장성이 큰 소득·소비세원의 공유가 필요하다(이재은, 2006). 이러한 점을 토대로 한다면 지방재정을 확충하는 대안은 재산과세가 아닌 소비과세와 소득과세에 있음을 알 수 있다.

특히 지방소득세와 소비세는 지방세와 지역경제의 유기적 연계 측면에서 도입이유를 찾을 수 있다. 오연천(1998: 19)에 의하면 현행 지방세체계내에서는 민간기업의 지역유치 등을 통한 지역경제활성화 노력의 성과가 대부분 국세수입으로 귀속되고 있어 지방세수입의 증대에 기여하는 효과는 크지 않다고 한다. 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세의 세수증대효과에 대한 경험적인 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대효과가 지방세에 비해 4.13배

14) 지역경제의 성장노력과 지방세수 신장의 연계성이 취약하다는 점이다. 지방자치단체가 지역경제의 성장노력을 기울여도 이것이 세수증가로 이어지지 않는다. 왜냐하면 경제활동의 활성화는 소득과 소비로 실현되는데 소득·소비에 대한 기간세목은 국세로 집중되어 있다. 소득의 경우 주민세 소득할이 있지만 그 비중이 그리 크지 않다. 소비의 경우 담배소비세와 주행세가 있지만 이는 경제활동의 활성화와 직접 연관이 없다. 부가가치세와 특별소비세와 같은 기간세목에 대한 지방세의 참여가 필요한 이유이기도 하다. 지방세제가 재산과세 중심이고 소득·소비세원의 결여는 지방세수의 탄력성·안정성도 떨어뜨린다(이재은, 2006).

나 높고 서비스업의 경우에는 국세에 대한 세수증대효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세수입과 부의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타난다(진영환 외, 1989). 이와 같이 지역경제의 활성화가 지방세수입으로 연계되는 것이 아니라 국세로 연계되고 있어 편익과 비용부담이 일치되지 못하는 문제점을 드러내고 있다. 따라서 지역경제의 활성화로 인한 소득과 소비의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용할 필요가 있다. 이러한 역할을 수행할 수 있는 것이 지방소득세와 소비세의 도입이다. 결국 지방재정을 확충하면서 동시에 지역경제 활성화 산물을 지방재정으로 연계하기 위해서는 지방소득세와 소비세의 도입이 필요하다.

## 2. 지방소득세와 소비세 도입의 가능성

소득세와 소비세의 지방세원화 가능성에 대해서는 찬반의 논의가 있다. 지방세원칙에 입각하여 재산과세중심이 되어야 한다는 것이 소득세와 소비세의 도입을 반대하는 주된 입장이다. 반면 재산과세가 중심이 되어야 하는 것에는 찬성하지만 지방세수의 확충 등 다양한 측면에서 소득세와 소비세가 지방세원화되어야 한다는 것이 찬성하는 주된 입장이다.

이러한 찬반의견을 중시하되 다음과 같은 점에서 지방소득세와 소비세의 도입가능성을 판단해볼 수 있을 것이다. 먼저 이론적인 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 전통적 세원배분론에 의할 경우 정부간 세원배분은 세원분리방식을 원칙으로 하였다. 세원분리방식에 의거하여 Musgrave(1983: 14)와 King(1984)은 균등한 조세부담과 징세비용의 최소원칙을 근거로 하여 다음과 같은 배분원칙을 제시하고 있다. 첫째, 누진적인 재분배목적의 조세는 중앙정부가 담당하여야 한다. 둘째, 경기안정화 목적에 적합한 조세는 중앙정부에 할당하여야 하고 지방자치단체의 조세는 경기의 변동에 따라 영향을 적게 받는 세목이 바람직하다. 셋째, 조세의 과표가 지역적으로 심하게 편재되어 있는 세목은 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하다. 넷째, 이동성이 있는 세원은 중앙정부가 관할하는 것이 지방자치단체가 관할하는 것보다 더 낫다. 다섯째, 정주에 관련된 세원, 즉 최종적인 소비자에게 판매되는 단계에 부과되는 매상세나 물품세 등은 지방자치단체, 특히 시·도와 같은 광역자치단체가 담당하는 것이 바람직하다. 여섯째, 전적으로 이동성이 없는 요소에 대한 과세는 기초단위의 지방자치단체가 담당하는 것이 바람직하다. 일곱째, 응익세와 사용료 등은 모든 단위의 정부에 적합할 수 있다. 또한 McLure(1983)는 Gordon, Brennan, Buchanan, Mathews 등의 견해를 종합하여 세원배분의 기준으로서 다섯 가지 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 이동성이 높은 세원은 중앙정부에, 반면 완전히 고정되어 있는 세원의 경우는 지방자치단체, 그 중에서도 기초자치단체에 배분하는 것이 경제적인 논리와 행정의 편의를 고려할 때 바람직하다. 둘째, 개인소득세, 소매매상

세와 기타 간접세와 같은 주거기준세원이 부가가치세, 법인소득세와 같은 원천기준세원보다 지방자치단체의 배분에 더 적합하다. 셋째, 과표가 지리적으로 이동성이 없더라도 전국적으로 균등하게 분포되어 있지 않은 자연자원에 대한 원천근거조세는 경제적인 왜곡과 나아가 불균등배분의 문제를 야기할 수 있기 때문에 중앙정부의 세원으로 바람직하다. 넷째, 일반적으로 지방자치단체간의 재정력은 매우 불균등함으로 균등한 배분을 위한 노력이 필요하며 이 기능은 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다. 마지막으로 각각의 정부에 배분되는 수입은 지출수요와 일치하지 않는 것이 보통이다. 특히 중앙정부는 지방자치단체에 비해 징세에 있어서 비교우위에 있음으로 수직적인 교부금도 필요하다(박정수, 1993: 56-59).

이와 같은 측면을 고려할 때 소득세와 소비세가 지방세원화되는데 큰 무리는 없다고 판단된다. 또한 우리나라의 연구결과를 보면 지방세원칙과의 부합여부에 따라 다음과 같은 결론을 제시하고 있다. 지방세로서 가장 명확한 것은 재산과세이며, 소득과세(개인소득세)는 신축성과 보편성의 원칙을 충족시킬 뿐만 아니라 자치자주성을 위해서도 매우 중요한 세원임을 알 수 있다. 또한 소비세의 경우 공평성·응익성과 자치자주성의 측면에서 일부 문제를 드러낼 뿐 다른 측면에서는 문제가 없음을 보여주고 있다.

〈표 3〉 지방세원칙에 입각한 세원별 분석결과

구분	세수			공평성 응익성	중립성	납세협력	자 치 자주성
	안정성	신축성	보편성				
개인소득과세	△	○	○	△	△	△	○
기업소득과세	×	○	×	×	×	△	×
소 비 과 세	○	△	○	×	○	○	×
재 산 과 세	○	△	○	○	△	○	○

자료 : 이필우. (1996). “지방소득과세제의 발전방향,” 「지방세」, 한국지방재정공제회. 제3호. pp.41.

전통적 세원배분론에 의거하여 세원을 배분할 결과 세원이 풍부하고 세수 신장성이 우수한 세목(예를 들면 소비과세와 소득과세)은 국세로 배분되고 영세한 세목(재산과세)만이 지방세에 배분됨으로써 지방재정이 열악하게 되었다. 대표적인 국가로 호주를 들 수 있으며 호주의 경우 연방정부에 편중된 세원배분결과를 초래하여 수직적 재정불균형을 초래하고 있다(Kenyon, 1997: 69). 이러한 문제를 해소하기 위하여 중앙-지방간 재정이전규모가 증가하게 되었다. 세계적으로 볼 때에도 재산과세 중심으로 지방세체계가 설계되어 있는 국가의 경우에는 정부간 재정조정제도에의 의존도가 높은 것으로 확인되고 있다. 이러한 문제를 해소하고자 새로운 세원배분모형에 대한 논의가 있다. 새로운 세원배분론에서는 지방자치단체가 직면하고

있는 세출기능과 세수입의 괴리 문제 또는 수직적 재정불균형을 완화하기 위해서는 정부간 세원의 완전한 분리를 지양하는 대신에 세원의 공동이용방식을 허용하는 것이 필요하다는 관점을 공유하고 있다. 그리하여 세출 수요와 자체수입 조달능력을 최대한 일치시켜 수익과 부담의 관계를 명확히 하고, 예산제약의 경성화(hard budget constraint)를 유도하여 지방자치단체의 재정책임성을 강화하는 것을 지향하고 있다((池上岳彦, 2004: 116-117; Bird, 1993: 9-10; Shah, 2004: 18-25; 객채기, 2005에서 재인용). 또한 지방세는 응징과세의 원칙에 입각하여 가능하면 공공서비스의 편익을 밀접하게 반영할 수 있도록 부과해야 하며, 이를 위해서는 지방자치단체가 특히 세율에 관한 결정권을 보유해야 한다는 것이다. 물론 많은 국가에서 지방공공서비스로부터의 편익과 연계가 느슨하거나 연계가 거의 없는 지방세가 상당히 존재하는 것이 현실이지만 그렇다고 하여 응징과세의 원칙이 지방세의 구조를 결정하는데 있어서 중요하지 않다는 것은 아니다. 이런 차원에서 볼 때 지방소득세와 소비세의 이론적 근거는 명확하다. Bird & Slack(1991)은 OECD국가들의 현실을 근거로 지방정부가 중요한 기능을 수행해야 하며 그러한 기능의 수행에 필요한 재원을 지방세로 마련하여야 할 때에는 지방소득세가 가장 중요한 재원이 될 수 있음을 지적하고 있다. Bird(1993)는 대표적인 응징과세인 재산보유세에 대한 유력한 대안 또는 재산보유세를 보완하는 조세로서 지방소득세를 지목하고 있으며, McLure(2001)는 개인소득세가 공공서비스의 편익을 반영할 수 있는 구조를 갖춘다면 지방세로 적합하다고 주장하고 있다. 또한 Joumard & Kongsrud(2003)는 지방정부가 공급하는 주요 공공서비스는 주민들에게 편익을 가져다 주기 때문에 개인소득세는 넓은 의미에서 응징원칙에 적합하다고 지적하고 있다(최병호, 2006: 28).

지금까지의 논의를 토대로 한다면 지방소득세와 소비세를 지방세원화하는데 무리가 없다고 볼 수 있다.

### 3. 지방소득세와 소비세의 도입방안: 선행연구를 중심으로

지방소득세와 소비세를 지방세원화하자는 논의는 과거부터 지속적으로 있어왔다. 대표적인 연구결과를 보면 다음과 같다. 선행연구결과를 보면 국세 소득세·법인세의 일정부분의 이양 등을 통하여 지방소득세를 신설하고 현행 지방세 세목 중 관련된 세목을 정비하여 지방소득세와 연계 또는 통합하는 방안을 제시하고 있다. 또한 부가가치세의 일정부분 또는 특별소비세의 일정부분을 이양하여 지방소비세와 지방특별소비세를 신설하고 현행 지방세 세목 중 관련된 세목을 연계 또는 통합하는 대안을 제시하고 있다. 동시에 발굴가능한 신세원을 개발하여 지방소득세, 소비세 또는 지방특별소비세의 과세대상화 하는 방안이 제시되고 있다.

〈표 4〉 지방소득세와 소비세 도입관련 선행연구결과

연구자(연도)	주요개편내용
곽채기(1999)	소득세와 법인세의 일정부분을 지방으로 이양
	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양. 공동이용방식, 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의
	부가가치세 및 특별소비세 중 관광자원 및 관광행위 관련세원을 지방으로 이양(관광세 신설), 분리 방식
이영조(1999)	국세의 소득세 중 일정부분을 주민세 소득hal로 이양
오연천(2000)	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세), 공동이용방식
	부가가치세와 특별소비세의 일부세원을 지방으로 이양(관광세의 도입)
이삼주(2001)	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세), 공동이용방식, 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지+배분공식(혼합형)
송쌍중(2001)	부가가치세, 특별소비세, 교통세의 일부를 지방으로 이양
이영희(2001)	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세), 공동이용방식, 세원의 공동이용방식, 징수는 생산지원칙, 배분은 소비지원칙에 의하여 청산(일본식 소비세 도입)
오연천(2001)	과세장소·과세유흥장소 관련 특별소비세의 일정부분을 지방이양, 분리방식
최명근(2001)	경주마권세의 국세이양(특별소비세에 포함, 단, 상응하는 국세 세원이양)
	국세 특별소비세 중 입장과 관련된 사항을 지방으로 이양(지방특별소비세 신설)
	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세 신설), 독립세·공동세방안
유경문(2002)	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세 신설), 공동이용방식
이재은(2002)	소득세와 법인세 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세 신설), 세원공동이용방식, 비례적 지방소득세 도입
	부가가치세 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세 신설), 세원공동이용방식
	도축세와 면허세, 유흥오락시설에 대한 입장세 등을 포함한 지방특별소비세의 신설
이삼주(2003)	지방소비세 세원배분방식(징세지 원칙, 필요할 경우 지방재정조정제도의 강화)
라휘문(2003)	소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세 도입), 공동이용방식, 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세, 방식, 일정액적 접근, 징세지주의

연구자(연도)	주요개편내용
곽채기(2003)	부가가치세와 특별소비세 중 관광 관련 세원을 지방으로 이양하여 관광세 신설(부가가치세 중 입장·숙박행위, 특별소비세 중 골프장·스키장 등 입장행위)
이재은(2003)	부가가치세의 일정부분 지방이양(지방소비세 신설), 세원공동이용방식
	국세 중 지역과 관련되어 있는 일부 세원을 이양하여 지방특별소비세 신설(지방세목 중 도축세와 면허세를 통합)
이상용·라휘문(2003)	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세), 공동이용방식, 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의
	소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세), 공동이용방식, 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의
염명배(2004)	부가가치세, 소득세, 법인세 등 국세의 지방이양시 공동세나 지방양여금, 지역경제개발기금 등의 형태로 일단 기금화 하였다가 단계적으로 세원을 이양 <sup>15)</sup>
고성삼·김준곤(2005)	양도소득세 전체의 지방이양 <sup>16)</sup>
	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세)
	법인세와 소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세)
라휘문(2005)	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세), 공동이용방식, 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세 방식, 일정액적 접근, 징세지주의
손희준(2006)	경마장, 경륜장, 카지노, 골프장, 유흥주점을 대상으로 지방특별소비세 신설
김정욱(1994)	관광행위라는 특정행위의 소비에 대해 과세하는 소비세로서 관광세 신설. 납세의무자는 관광행위자(관광자원 및 사업체를 관리하는 자), 과세대상은 관광자의 입장 및 주차료, 관광유람선 및 헬기 등의 사용료, 관광호텔이용료, 수련장사용료, 골프장입장료, 관광음식점 이용료 등. 부가가치세·특별소비세와 중복(과세대상을 국가와 지방자치단체가 지정한 관광자원, 관광진흥법에 의해 지정된 관광사업체에 국한시켜 과세대상을 설정하여 일부 문제 해소)
원윤희(2001)	경마장 입장행위에 대한 입장세 도입
민 기(2003)	카지노세의 도입
남창우외(2003)	관광세 도입(부가세 방식)
김대영(2007)	부가가치세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소비세), 공동이용방식, 세원의 공동이용방식(분여방식), 징세지주의(소비지표 기준),
곽채기(1996)	사업소세를 도세로 전환

연구자(연도)	주요개편내용
원윤희(1996)	주민세 소득할과 사업소세는 시세인 지방소득세로 통합·개편, 자동차세 운행과세적 성격분은 주행세에 통합
박정수(1996)	농지세, 도축세는 종합소득세에 통합
이재은(2003)	주민세 소득세할, 법인세할, 농업소득세할은 비례소득세로 전환(법인세할의 경우 지방소득세 또는 외형표준과세의 지방법인세로 전환 고려)
박정수(1996)	담배소비세를 종가세체계로 전환
원윤희(2001)	담배소비세의 세율인상, 종가세체계로의 전환
문원식(2003)	사업소세를 기업과세로 전환하되 단기적으로는 면세점을 조정하여 과세대상을 확대하는 대안을 활용하고 장기적으로는 외형표준과세를 도입

### Ⅲ. 지방소득세와 소비세 도입에 따른 지방세 세목체계의 개편

#### 1. 기본방향

지방소득세와 소비세를 도입하여야 하는 당위성을 살펴보고 동시에 도입가능성을 분석해보았다. 이와 같은 필요성과 가능성에 기반하여 지방소득세와 소비세를 도입하는 대안을 모색할 필요가 있다. 지방소득세와 소비세를 도입하는 방안은 선행연구에서 살펴본 바와 같이 다양하다. 여기에서는 모색가능한 대안들에 대하여 개략적으로 살펴보고자 한다. 그 다음으로는 지방소득세와 소비세를 도입한다고 할 경우 현행 지방세 세목 중 소득과세와 소비과세와 어떻게 연계되어야 하는가를 살펴볼 필요가 있다.

지방소득세와 소비세의 도입 그리고 현행 지방세 세목체계정비를 하고자 할 경우 기본방향을 설정할 필요가 있다. 기본방향은 다양할 수 있으나 핵심은 지방세수 확충과 지방세체계 간소화에 있을 것이다. 따라서 두 가지 기본방향 하에서 지방소득세와 소비세 도입 및 지방세 세목체계 정비방안을 마련하고자 한다.

15) 지역간 불형평성발생 문제를 해소하기 위한 차선의 방법임을 명기하고 있다.

16) 부동산의 양도차익이 지방자치단체의 지역개발에 의한 지가상승에 기인하고, 양도소득세의 과세대상이 되는 토지나 건축물의 과세대장을 지방에서 관장하고 있어 과세표준의 정확한 평가와 정세업무집행을 지방자치단체가 관리하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.

## 2. 지방소득세와 소비세 도입방안

지방소득세와 소비세는 세수신장성이 높고 경기에 민감하기 때문에 지방주도의 지역경제 활성화체계를 구축하기 위한 핵심적 수단이 될 수 있을 것이다. 또한 지방재정구조개선을 통한 자립적 지역경제구축을 위한 핵심적인 수단이 될 것이다. 따라서 지방소득세와 소비세를 도입할 필요가 있다.

지방소득세와 소비세를 도입하는 방안은 선행연구결과를 토대로 할 때 다음과 같을 것이다. 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세의 일정부분을 지방세원화하는 방안이 가능할 것이다. 또는 법인세를 제외한 소득세의 일정부분만을 대상으로 지방세원화하는 방안일 것이다. 지방소비세는 부가가치세의 일정부분을 지방세원화하는 방안일 것이다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같은 대안이 가능할 것이다.

지방소득세는 국세 소득세와 법인세의<sup>17)</sup> 일정부분을 이양 또는 공동세원화하는 방안이 가능할 것이다. 이 경우 지방자치단체간 불형평성문제가 제기될 수 있을 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 현재 자동차세 등에서 활용되고 있는 차등과세제도 등을 활용할 수 있을 것이다. 즉, 수도권은 2.5%, 비수도권 광역시에는 5%, 비수도권에는 7%를 적용하는 방법 등이 가능할 것이다.<sup>18)</sup> 이와 같이 될 경우 불형평성문제는 일부나마 해소될 수 있을 것으로 전망된다. 이때의 징수방법은 기존 제도하에서는 법인 납세자가 주민세 납부를 위해 소속사업장이 속한

17) 소득세와 법인세 중 어떤 하나의 세목을 선정하여야 한다고 하면 소득세를 선정하는 것이 바람직하다. 그 이유는 다음과 같다. 법인세의 경우 소득세에서 나타나지 않는 조세전가(Tax Shifting)의 문제가 발생한다. 이러한 조세전가현상은 크게 두 가지로 나타날 수 있다. 첫째는 법인세를 부과할 경우 기업은 법인세액에 상당하는 만큼 생산하는 상품의 가격을 높이게 되고, 이렇게 됨으로서 실제적인 세금 부담은 소비자가 부담하게 되어 조세전가현상이 발생하게 된다. 둘째는 법인세를 부과할 경우 기업은 노동의 고용량을 줄이려는 시도를 할 수 있다. 이 경우 법인세의 부담자는 실직한 노동자와 법인이 나누어지게 됨으로서 결국에는 일부분이나마 조세 전가현상이 발생할 수 있는 것이다. 물론 법인세의 전가는 장기적으로 자본의 완전이동성과 저축의 변화까지를 가정하는 경우에 나타나는 현상이다. 일반적으로 자본이 전혀 이동할 수 없는 단기의 경우 법인세의 부담은 법인의 주주가 지게되며, 전체 자본량은 고정되어 있지만 법인과 비법인간에 자본의 이동성을 가정하는 경우 법인세의 부담은 법인과 비법인 모두 자본소유자가 지게 된다. 지방소득세의 경우에도 문제가 없는 것은 아니다. 지방소득세가 누진세율구조를 가질 경우에 문제가 발생할 수 있다. 대표적인 지방공공서비스인 교육과 치안 등을 예로 들어보면 다음과 같다. 공립교육이나 치안서비스로부터의 편익은 일반적으로 소득증가와 함께 높아지므로 소득수준이 높은 개인일수록 보다 많은 지방소득세를 납부하는 것은 응징성의 원칙에 적합하다. 그런데 지방소득세가 누진적인 세율구조를 가진다면 공립교육과 치안서비스에 관한 수요가 소득증가보다 빠르게 증가해야만 응징원칙에 적합하게 된다. 그러나 소득수준이 증가함에 따라 고소득층은 사립교육이나 사설치안서비스에 눈을 돌리게 됨으로 공립교육과 치안서비스에 대한 수요는 소득보다 빠르게 증가한다고 볼 수 없다. 그럼으로 누진적인 지방소득세는 응징원칙을 반영한다고 볼 수 없다. 또한 지방정부가 소득세에 관한 세율을 결정함에 따라 발생할 수 있는 외부성에 대한 것이다. 지방소득세 세율의 인상은 근로유인을 줄이고 저축률을 낮추며 교육에 대한 수요를 저하시킴으로써 국가 전체적인 성장잠재력에 영향을 미친다. 즉, 높은 세율은 근로의욕을 낮추고 사회보장제원에 대한 개인들의 기여도를 축소시키는 반면 중앙정부의 사회보장지출을 증가시키는 수직적 재정외부성을 야기함으로써 비효율을 발생시킨다는 것이다. 이러한 문제외에도 지방정부간 조세경쟁으로 인한 비효율적 자원배분의 문제, 지역간 소득수준의 격차에 따른 재정형평성문제와 조세행정상의 비용문제 등이 있을 수 있다 (최병호, 2006: 28-29)

18) 구체적인 세율은 국가와 지방자치단체가 별도의 합의에 의하여 정해져야 한다. 물론 이때의 세율은 국민이 부담하는 비용을 의미하는 것이 아니라 국가와 지방이 세수를 나누는 비중을 의미하는 것으로 납세자가 부담하는 전체적인 세율에는 변화가 없다(오동호, 2008).

시군에 개별납부하였으나 지방소득세가 도입될 경우 전자납부시스템을 통해 일괄납부하는 방식을 활용할 수 있을 것이다.

지방소비세는 선행 연구에 의할 경우 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 부가가치세의 일정부분을 지방자치단체로 이양하는 대안이다. 둘째는 일정한 기준을 정한 후 그 기준의 요건을 충족한 세원을 이양하여 지방소비세를 도입하는 방안이다. 현재 세원선정의 기준으로 거론되고 있는 것은 지역적 연계성이 높고, 당해 지역에 사회적 비용을 유발하며 세원의 불균형완화에 기여할 수 있는가이다. 이러한 기준을 적용할 경우 음식업, 숙박업, 유흥음식행위 등이 부합된다고 볼 수 있다. 이 두 가지의 대안은 상호 독립적이라고 보기 곤란하다. 그 이유는 부가가치세의 일정부분, 즉 이양규모를 결정하는 과정에서 그 기준으로 활용할 수 있는 것이 위에서 살펴본 기준일 것이며, 그 기준에 부합되는 것이 음식업, 숙박업, 유흥음식행위라고 할 때 상호 연계되어 있음을 알 수 있다. 따라서 어떠한 대안을 선택하든 결국에는 음식업, 숙박업, 유흥음식행위 등을 이양하는 것이 될 것이다. 다만, 전자와 후자의 차이는 세원을 이양하는 것이냐, 세액을 이양하는 것이냐이다. 세액을 이양하는 경우 국가의 일정한 규제가 가해질 수 있다는 점, 세원을 이양할 경우 지역경제와 지방세수간 연계성이 강화된다는 점 그리고 지역간 경쟁체제의 작동 등이 가능해진다는 점 등을 고려할 때 세액의 이양방안보다는 세원의 이양방안이 타당할 것으로 보인다. 즉, 음식업, 숙박업, 유흥음식행위 등의 세원을 이양하여 지방소비세를 신설하는 것이다. 이때의 징수는 현재와 같이 국세청이 징수를 대행하도록 하여 국민의 납부편리성을 도모할 수 있도록 하여야 할 것이다(오동호, 2008).

어떠한 방식을 활용하여 지방소득세와 소비세를 도입하든 납세자의 세부담에 대한 중립성은 확보되어야 한다.

### 3. 세목체계 개편방안

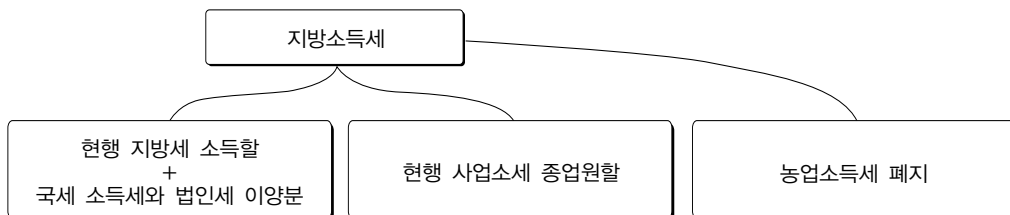
앞에서 살펴본 바와 같은 방식에 의하여 지방소득세와 소비세를 도입한다고 할 경우 현행 지방세 세목 중 소득과세, 소비과세와의 관계를 정립할 필요가 있다. 즉, 지방소득세와 소비세를 도입한다고 할 경우 지방세수의 확충에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 앞의 기본방향에서 살펴본 것처럼 지방세 세목체계의 간소화방안에는 역행할 수 있을 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 현행 지방세 세목체계와의 관계를 고려하여야 한다. 즉, 정비 또는 통폐합방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

구체적인 정비 또는 통폐합방안을 살펴보기 위해서는 먼저 현행 지방세 세목 중 소득과세와 소비과세로 분류할 수 있는 세목을 도출하여야 한다. 앞의 <표 1>에서 살펴본 바와 같이 현행 지방세 세목 중 소득과세로 분류할 수 있는 것은 주민세(소득할), 사업소세(종업

원할), 농업소득세이고 소비과세는 담배소비세, 도축세, 레저세, 주행세이다. 따라서 이러한 세목들과 새로이 신설되는 지방소득세, 지방소비세와의 연계방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

먼저 지방소득세의 도입에 따른 소득과세의 정비방안을 제시하고자 한다. 지방소득세가 도입될 경우 앞에서 살펴본 것처럼 주민세(소득할), 사업소세(종업원할), 농업소득세 등과의 연계고리를 확보하여야 한다. 이 중에서 농업소득세는 세수가 징세비용에도 못 미치는 점, 농업의 국제 경쟁력 강화와 활성화 지원의 일환으로 과세중단 상태에 있는 점 등을 고려할 때 폐지대안 등을 강구하여야 한다. 따라서 논의에서 제외하고자 한다. 다음은 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 들 수 있을 것이다. 주민세<sup>19)</sup> 소득할의 경우 현재 국세 소득세, 법인세 그리고 지방세 농업소득세액의 10%이다. 국세 소득세와 법인세를 토대로 지방소득세를 구상한다고 할 경우 주민세 소득할과의 관계를 고려하여야 할 것이다. 이 경우 가장 바람직한 것은 주민세 소득할과 신설되는 지방소득세를 통합하여 일괄과세하는 방안이다. 즉, 현재 국세 소득세와 법인세액의 10%인 바, 여기에 국가에서 이양되는 일정부분을 포함하여 통합과세하는 것이다. 이 경우 세율은  $10 + \alpha$ (국가 이양분)가 될 것이다. 물론 과세주체는 지방자치단체가 되고 징수 역시 지방자치단체가 하는 방식이다. 다음은 사업소세 종업원할이다. 사업소세는 사업장의 설치로 인해 소요되는 행정서비스 비용 및 환경개선 비용에 충당하기 위해 사업소를 설치·운영하는 자에게 부과하는 조세로서, 사업소용 건축물과 사업소에 근무하는 종업원의 급여를 과세대상으로 하여 부과하는 세금이다. 사업소세는 종업원할과 재산할로 구분되어 있으며, 이 중 소득과세로 분류할 수 있는 것은 종업원할이다. 사업소세 종업원할은 종업원에게 급여를 지급하는 사업주가 종업원에게 지급한 월 급여 총액의 0.5%를 납부하는 방식이다. 이는 지방소득세가 도입된다고 할 경우에도 통폐합은 곤란하다. 이 경우 고려할 수 있는 방안은 지방소득세의 하위세원으로 사업소세 종업원할을 삽입하는 방식이다. 이와 같이 될 경우 지방소득세가 도입될 경우 다음과 같은 그림이 가능하다.

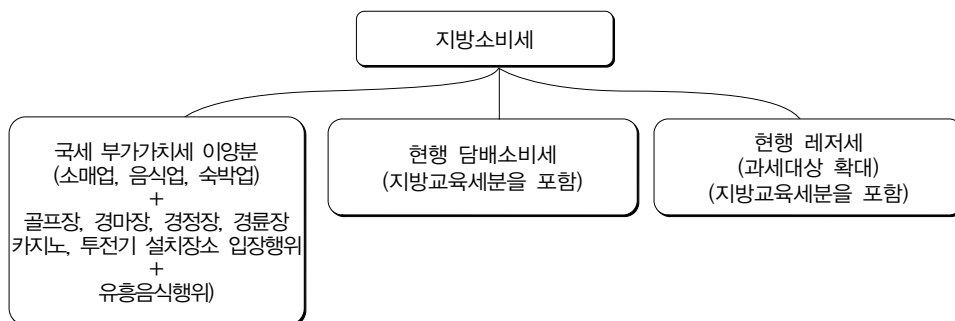
[그림 1] 지방소득세 도입에 따른 지방세 세목체계 정비안



19) 주민세는 주민이 자치단체의 구성원으로서 지방자치단체의 운영에 필요한 경비를 공동으로 부담하는 회비적 성격의 세금이다. 여기에는 균등할과 소득할이 있다.

다음으로는 지방소비세의 도입에 따른 지방세 세목체계내 정비방안이다. 지방소비세가 도입될 경우 담배소비세, 도축세, 레저세, 주행세 등과의 관계를 고려하여야 한다. 이 중에서 도축세는 세수규모가 영세하여 독립적 기능을 수행하는데 한계가 있다. 즉, 세목체계만 복잡하게 만들고 징세비용의 최소화원칙에도 부합되지 못한다는 특성을 가지고 있다. 또한 국제적 경향(FTA), 정책적 목적 등을 고려할 때에도 독립세목으로 존재하는 것이 적정하지 못하다는 지적이 있다.<sup>20)</sup> 이러한 점을 고려한다면 폐지 등을 고려할 필요가 있을 것이다. 따라서 논의에서 제외하고자 한다. 그리고 주행세는 소비세의 일종이기는 하나 자동차세와의 연계고리가 강하다는 점을 고려할 때 지방소비세 도입에 따른 소비과세 정비방안에 포함되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 논의에서 제외하고자 한다. 따라서 담배소비세와 레저세와의 연계방안을 모색할 필요가 있다. 그러나 담배소비세와 레저세는 상호 독립적으로 되어 있어 일괄적인 통합에는 무리가 있다. 따라서 개별적으로 존재하도록 하되 지방소비세의 일종이라는 점을 고려할 때 간소화원칙을 적용하여 지방소비세의 하위세원화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 다만, 담배소비세의 경우 담배소비세액의 100분의 50이 지방교육세로 부과되고 있다는 점을 고려하여야 한다. 이러한 문제를 고려할 때 담배소비세를 부과하는 과정에서 지방교육세분을 포함하여 세율을 인상하는 것으로 고려하여야 할 것이다. 그리고 레저세의 경우 과세대상을 확대할 필요가 있을 것이다. 필요하다면 스포츠를 위한 시설업, 관광을 위한 시설업 등으로 과세대상을 확대할 필요가 있다. 구체적으로는 운동경기장, 골프장, 스키장, 스포츠센터, 영화관, 카지노, 오락실, 리조트, 테마공원, 호텔 등에 대한 것들이 될 것이다. 또한 담배소비세와 마찬가지로 레저세에 부가세 형식으로 부과되고 있는 지방교육세에 대한 문제를 해소하여야 한다. 이 경우에도 담배소비세와 마찬가지로 부가세를 본세에 통합함으로써 지방세 세목체계를 간소화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

[그림 2] 지방소비세 도입에 따른 지방세 세목체계 정비안



20) 한미 FTA 체결에 따른 축산농가 보호 및 국제경쟁력 강화 일환으로 농림수산물식품부 등에서 도축세 폐지를 요구하고 있으며, 지방자치단체 중 일부(94개)에서만 징수하고 있고 세수점유율도 미약한 점, 외국의 경우 도축세를 과세하는 나라가 없는 점, 총 지방세수의 0.97%정도로 자치재원조달효과가 크지 않은 점 등을 고려하여 폐지를 검토할 필요가 있다.

## IV. 결 론

지방재정확충이 필요하다는 주장은 지방자치제 실시 이후 지금까지 지속적으로 주장되고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지 획기적인 대안이 마련되지 않고 있다. 이러한 현상이 지속될 경우 지방재정의 열악성은 더욱 심해져 재정압박에 이를 것으로 전망된다. 특히 지방분권화에 따라 국가기능의 지방이양이 가속화되고 새로운 신규수요가 창출될 것이 자명한 바, 지방자치단체의 재정압박은 더욱 커질 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 지방분권에 따른 재정분권이 반드시 이루어져야 한다.

이러한 문제의식하에 대안으로 부각되고 있는 것이 지방소득세와 소비세의 도입이다. 지방소득세와 소비세는 세수신장성이 높고 경기에 민감하기 때문에 지방주도의 지역경제 활성화체계를 구축하기 위한 핵심적 수단이 될 수 있을 것이다. 또한 지방재정구조개선을 통한 자립적 지역경제구축을 위한 핵심적인 수단이 될 것이다. 따라서 지방소득세와 소비세를 도입할 필요가 있다. 이러한 이유 때문에 지방소득세와 소비세의 도입논의는 지방자치제가 실시된 이후 지금까지 지속적으로 주장되어져 왔다.

본 연구는 이러한 배경하에서 지방소득세와 소비세가 도입된다고 가정하고 그 대안을 개략적으로 살펴본 후 현행 지방세 세목체계를 정비할 수 있는 대안을 모색해 보았다. 지방소득세와 소비세는 납세자의 부담을 증가시키지 않은 채 국세의 일정부분을 지방으로 이양하여 새로운 세목을 신설한다는 것이다. 구체적으로는 지방소득세의 경우 국세 소득세와 법인세의 일정부분을 토대로 지방소득세를 신설한다는 대안이다. 이때 발생할 수 있는 지역간 불형평성문제를 해소하기 위하여 지방자치단체간 차등세율을 적용하는 대안을 고려할 수 있을 것이다. 다음으로 지방소비세는 국세 부가가치세 중 지역적 연계성이 높고, 당해 지역에 사회적 비용을 유발하며 세원의 불균형완화에 기여할 수 있는 세원인 소매업, 음식업, 숙박업, 유흥음식행위 등을 지방으로 이양하여 지방소비세를 신설한다는 것이다.

이와 같은 지방소득세와 소비세가 도입될 경우 현재 16개 세목으로 되어 있을 뿐만 아니라 본세 부가세 방식이 혼재되어 있는 지방세 세목체계가 더욱 복잡해질 것이다. 이러한 문제의식하에 지방소득세와 소비세의 도입에 따라 관련 세목의 정비를 통하여 지방세목 간소화대안을 마련하고자 하였다.

지방소득세가 도입될 경우 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 그리고 농업소득세와의 관련성을 고려하여야 한다. 본고에서는 주민세 소득할과 국세 이양분을 통합하고 사업소세 종업원할을 지방소득세의 하위세원으로 하여 소득과세를 간소화하는 대안을 제안하였다. 농업소득세는 세수의 영세성, 국제적 환경 등을 고려하여 폐지를 제안하였다.

지방소비세는 담배소비세, 도축세, 레저세, 주행세와의 관계를 살펴보아야 한다. 이 중에서 도축세는 농업소득세와 마찬가지로 폐지를 제안하였고 주행세는 자동차세와의 연계고리를

확보하는 것이 바람직하다는 판단하에 본고의 대상에서 제외하였다. 따라서 담배소비세와 레저세와의 연계고리를 고려하였다. 담배소비세와 레저세를 지방소비세의 하위세원으로 하였다. 단, 담배소비세와 레저세의 경우 지방교육세가 부가되고 있는 바, 본세 통합에 의하여 징수하는 대안을 제안하였다. 그리고 레저세의 경우 본래 기능을 다할 수 있도록 하기 위하여 다양한 과세대상의 확대를 제안하였다.

지방세 세목체계는 앞에서 살펴본 것처럼 지방재정확충의 역할을 수행하여야 하고 다른 하나는 간소화된 형태가 되어야 한다. 지방세 세목체계가 이와 같은 두 가지 역할을 수행하기 위해서는 두 가지 접근방법이 가능하다. 하나는 근본적으로 지방세 세목체계를 재편하는 것이다. 이를 위해서는 국세와 지방세 전체를 제로베이스에서 재검토하여 국세와 지방세로 재획정하는 작업이 있어야 한다. 현실적인 측면에서 어려운 점이 있으나 본질적인 문제를 해소하기 위해서는 접근해볼 가치가 있다. 다음으로는 미시적인 차원에서 국세와 지방세의 조정 등의 방법을 활용하는 것이 될 것이다. 이러한 내용이 본고에서 다룬 지방소득세와 소비세의 도입이다. 현실적인 활용가능성은 높으나 근본적인 문제해결이라 보기는 곤란하다. 두 가지 방법 중 어떤 접근을 취할 것인가는 정책적 판단이라 보인다. 다만 바람직한 지방세 세목체계를 가지기 위해서는 장기적인 대안이 되겠지만 전자의 방법을 활용하기 위하여 노력하여야 할 것이다. ☹

#### ◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 곽채기. (2000). “세계화와 국세·지방세간 세원배분”, 『세계화와 지방세제 개혁』. 강원개발연구원·한국지방재정학회 발표논문.
- 곽채기. (2005). “지방재정확충을 위한 지방세제 개편방안”, 『2005년 하계정기학술대회 발표논문』. 한국지방재정학회.
- 라휘문·신열·주운현. (2007). 「자주재정 역량 강화를 위한 중앙·지방간 재정구조 : 진단과 과제」. 행정자치부·한국지방재정공제회.
- 박정수. (1997). 「광역자치단체와 기초자치단체간 자원조정에 관한 연구」. 한국조세연구원.
- 오동호. (2008). “새 정부의 지방세제 운용방향”, 『지방재정과 지방세』. 한국지방재정공제회. 7월호(통권 제7호).
- 오연천. (1995). “자치시대의 지방세제 개편과 지방소득세제의 도입구상”, 『지방세』. 한국지방재정공제회. 제2호.
- ..... (1998). “21세기 지방세의 역할과 전망”, 『지방세』. 한국지방재정공제회. 제1호.
- ..... (2000). “지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향”. 『지방세』제4호. 한국지방재정공제회.
- 이재원. (2004). “지역경제 활성화를 위한 자치단체 세입연계방안: 지역혁신, 기업주의 지방정부, 그리고 지방세입구조” 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- 이재은. (2003). “재정분권에 따른 지방세의 방향” 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- ..... (2004). “3대 특별법 제정이후 재정분권의 방향과 과제”, 『3대 특별법 제정이후 재정분권 방향과 과제』. 지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집.

- ..... (2006). “지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안,” 「2005년 동계정기학술대회 발표논문」, 한국지방재정학회.
- 이필우. (1995). 「조세론」. 서울 : 법문사.
- 진영환. (1989). 「산업기지개발의 지역파급효과 분석」. 국토개발연구원.
- 최병호. (2006). “주요 외국의 지방소득세,” 「지방세」. 한국지방재정공제회. 제2호. 통권 94호.
- Bird, Richard M. (1993). “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization,” *National Tax Journal*, Vol. XLVI, NO.2, 207-227.
- Bird, Richard M. (1993). “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment,” *Tax Note International*, Vol. 20.
- Bird, Richard M. and Slack, Enid. (1991). “*Financing Local Government in OECD Countries: The Role of Local Taxes and User Charges*,” in Owens, Jeffrey and Panella, Giorgio ed., *Local Government: An International Perspective*, North-Holland.
- Joumard, Isabelle and Kongsrud, Per Mathis. (2003). “Fiscal Relations across Government Levels,” *OECD Economic Studies*, No. 36.
- Kenyon, Daphne A. (1997). Tax Policy in an Intergovernmental Setting: Is it Time for the U.S. to Change. Ronald C. Fisher. ed. *Intergovernmental Fiscal Relations*. Boston: Kluwer Academic Publishers: 61-88
- King, David. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. London: George Allen and Urwin.
- McLure, Charles E. Jr.(ed). (1984). *Tax Assignment in Federal Countries*. Australia: Australian National University Press.
- McLure, Charles E. Jr. (1994). The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints. *Australian Tax Forum*. 153-183.
- McLure, Charles E. Jr. (2001). The Tax Assignment Problem: Rumination on How Theory and Practice Depend on History,” *National Tax Journal*, Vol. No. 2.
- Musgrave, Richard A. (1983). Who Should Tax, Where and What?. In Charles E. McLure(ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*. Australia: ANU Press.
- Shah, Anwar. (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and merging Market Economy*. Washington D.C.: The World Bank.
- Shah, A. (2004). Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies. Washington, D. C.: *World Bank Policy Research Working Paper 3282: 1-47*
- 池上岳彦. (2004). 「分権化と地方財政」. 東京: 岩波書店