

국세의 지방세 이양*

하능식(한국지방세연구원)

I. 서론

우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 지난 10여 년 동안 급격히 하락하고 있는 추세이다. 특히 2014년 예산기준으로 전국 244개 자치단체 중 재정자립도 50%를 넘는 곳은 12개에 불과하다. 244개 자치단체 중 232개가 살림살이의 절반 이상을 중앙정부 재원에 의존하고 있다는 뜻이다. 재정자립도가 이렇게 저조하게 되면 지방재정의 자율성 하락과 책임성 결여로 효율적 재정운용을 기대하기 어렵다. 즉, 제대로 된 지방자치를 기대할 수 없다는 것이다.

실제로 자체세입 구조의 취약성은 자치단체가 지역을 위해 스스로 할 수 있는 자체사업 비중을 급격히 축소시키고('08년 42.3% ⇒ '14년 34.5%), 이에 따라 지방자치의 역량도 약화되고 있는 것이 현실이다. 다른 한편 세출측면에서는 국고보조사업이 확대되는 동시에 평균 보조율은 지속적으로 하락하여 자치단체의 지방비부담이 가중되고 있다. 이것은 주로 최근의 급격한 사회복지지출 확대에 기인하는 것으로, 우리나라의 인구구조상 향후에도 복지비 부담은 당분간 지방재정의 주요 압박요인으로 작용할 전망이다.

이와 같이 지방재정은 세입·세출 양 측면에서 급격히 악화되어 왔음에도 불구하고 지방세 체계는 그때그때 임시방편적으로 대응해 온 측면이 많다. 이러한 가운데 조정자 역할을 담당해야 할 중앙-지방간 재정관계는 탄력적 대응이 매우 부족하였다. 즉 지방교부세율도 한번 정해지면 거의 변하지 않아 2005년도의 교부세율을 유지하고 있고, 국고보조율도 많은 사업에서 1980년대에 정해진 보조율을 그대로 사용하고 있다.

따라서 이제라도 지방재정은 자체세입 기반을 구조적으로 개선하여 지방재정의 지속 가능성을 제고하고, 미래 환경변화에 대한 선제적 대응을 통해 재정운영의 효율화를 기할 수 있도록 지방세체계를 전면적으로 개편하는 작업이 요구된다고 하겠다. 그 동안 지방세 개편이 미시적 접근에 의한 단기적 개선방안 도출이 중심이었다면, 이제는 거시적 접근에 의한 장기 개편방안 마련이 필요한 시점이다.

우리나라의 국세 대 지방세 비중은 지방자치 실시 초기 수준인 79 대 21 수준에서 맴돌고

* 본 연구는 한국지방세연구원의 지방세 네트워크포럼 과제의 하나인 “국세의 지방세 이양(하능식·김재훈·주만수 공저)” 중간보고서의 내용을 발췌하여 정리한 것임

있는 반면, 재정사용액 비중은 42 대 58로 나타나 지방의 재원조달책임은 매우 낮고 재정지출 책임은 상대적으로 커서 지방재정의 책임성 확보가 어려운 실정이다. 따라서 지방의 재정책임성 강화를 위해 지방의 자주재원 확충 및 지방재정의 확대 방안 마련이 시급하며, 그 일환으로 국세 중 일부를 지방세로 이양할 필요성이 대두되는 것이다.

따라서 본 연구는 국세의 지방세 이양 논리를 개발하고 실증적으로 확인하여 지방세 비중 증대를 통한 자주재원 확충의 당위성을 확보하는데 그 목적이 있다. 즉, 국세 중 지방세원의 성격이 강한 세원을 지방에 이양함으로써 지방자치단체 재정기반을 강화하고 제대로 된 지방자치 실현을 위한 물질적 토대를 마련하고자 하는 것이다.

국세 중 지방세로 이양이 가능한 세목은 그리 많지 않다. 본 연구에서는 우선 국세 중 지역정착성이 강하여 지방세로서의 성격에 부합하는 부동산 관련 양도소득세 및 특정장소 입장행위 관련 개별소비세의 이양논리를 살펴보고, 아울러 지방세 세원에 국세를 부과하는 농어촌특별세의 이양방안에 대해서도 살펴보고자 한다. 또한 국세 중 일부를 지방세로 이양시 국세와 지방세수의 변화 및 지방교부세, 교육재정 등에 미치는 영향 등을 동시에 분석하여 구체적인 정책방안을 제시하고자 한다.

제II장에서는 부동산 관련 양도소득세의 지방세 이양방안을 부동산 관련 세원관리 일원화 및 소득과세 비중증대의 측면에서 살펴본다, 제III장은 특정장소 입장행위 관련 개별소비세를 과세대상의 지역정착성 및 편익성 측면에서 이양논리를 전개하고, 제IV장은 지방세 관련 농어촌특별세의 분세 통합 및 운영체계 개선방안에 대해 살펴본다.

II. 부동산 관련 양도소득세의 지방세 이양방안

1. 연구배경 및 목적

양도소득세는 자산을 양도함으로써 발생하는 이득에 대해 부과하는 소득세의 일종으로 국세로 운용되고 있으며, 토지·건물 등 부동산과 부동산에 관한 권리 및 주식 등의 양도차익에 부과되고 있다. 그러나 우리나라의 양도소득세는 소득과세 원칙에 충실하기 보다는 투기를 억제하기 위한 정책목적으로 주로 사용되어 왔다. 특히 부동산 관련 양도소득세의 경우 부동산 경기 과열 시에는 투기억제 목적으로 증과세하고 경기활성화가 필요한 시기에는 과세완화 조치를 반복하여 시행해 왔다. 그러나 실제로 이러한 양도소득세를 통한 부동산 정책 조치들이 소기의 목적을 달성했는가에 대해서는 많은 의문이 남는다.

우리나라 부동산 관련 주요 세목으로는 취득시의 취득세, 보유시의 재산세, 매도시의 양도

소득세를 들 수 있는데, 양도소득세만 국세로 운영되어 부동산 관련 세제의 일원화 측면에서 양도소득세의 지방세 이양 필요성이 제기되고 있다. 국세인 양도소득세를 지방세로 이관하면 부동산 취득(취득세), 보유(재산세)뿐만 아니라 부동산 매도(양도소득세)까지 부동산 관련 세제가 지방으로 일원화 될 수 있다. 그리고 취득세와 양도소득세는 동일한 부동산을 두고 매수자와 매도자에게 각각 부과하는 세금이므로 양도소득세를 지방으로 이양하면 지방의 세원 포착 및 관리에도 효율적이다. 부동산에 대한 건축물대장, 토지대장, 재산세 과세대장 등 주요 과세자료를 지방자치단체가 관리하고 있으므로 세원관리도 지방자치단체가 하는 것이 효율적이라는 것이다.

자본이득과세인 양도소득세는 소득과세로서 지방세로 이양하면 지방의 자주재원 확충에 기여하고 지방자치 이념에도 부합한다. 2013년 양도소득세 규모(결정세액)는 6.7조원으로 지방세의 12.4%에 해당하여 지방세 비중 증대에 크게 기여할 수 있다.

그리고 양도소득은 지역의 개발이익이 반영되어 발생하는 양도차익으로서 이를 해당 지방자치단체가 환수하여 지역발전을 위해 재투자 할 수 있다면 지방자치 이념 구현 측면에서도 바람직하다. 현재의 양도소득세는 부동산투기 억제라는 정책목적으로 활용되어 중과세 또는 감면을 반복함으로써 투기억제보다는 부동산거래의 동결효과를 초래하고 있으므로 양도소득세도 조세고유의 재정수입 목적으로 전환할 때가 되었다.

그러나 자본이득과세인 양도소득세를 지방세로 이양하는 데는 여러 가지 문제점이 제기될 수 있으므로 이러한 요소들에 대한 검토도 필요하다. 즉 부동산경기의 영향은 지방에 국한되지 않고 국가 전반에 미치게 되고, 양도소득세는 분류과세 된다고 하더라도 여타 원천의 소득과세와 조화를 이룰 필요가 있는데, 지방세로 이양시 종합적 조화가 쉽지 않게 된다는 문제점이 지적되고 있다. 그리고 정책세제로 활용되어 온 양도소득세가 지방세화하면 중앙정부의 부동산 시장에 대한 조세정책 수단이 제약될 수밖에 없다는 점도 고려되어야 할 것이다.

이에 따라 본 연구는 양도소득세 지방세 이양의 필요성, 타당성 및 적합성을 검토하고 이양시 고려해야 할 사항 및 필요한 조치들을 고찰해 보고자 한다. 또한 지방세로 이양시 국세와 지방세수의 변화 및 지방교부세, 지방교육재정 등에 미치는 영향 등을 분석하여 구체적인 정책방안을 제시하고자 한다.

2. 양도소득세 과세현황

가. 양도소득세 제도 개요

우리나라에 양도소득세 형태의 과세가 최초로 이루어진 것은 1967년 11월 29일 제정된 「부동산투기억제에 관한 특별조치법」에 따라 도입된 ‘부동산투기억제세’로서, 토지에만 부과되었다. 1962년부터 경제개발5개년계획이 시행됨에 따라 도시화 및 산업화로 지가상승과 합

께 부동산 투기가 나타나기 시작하였다. 이에 따라 부동산투기억제제는 개인과 법인의 토지 양도차익에 대해 50% 단일비례세율을 적용하는 방식이었다.

1975년부터 종합소득세 제도가 도입되면서 소득세법상 양도소득세라는 명칭으로 변경되었으며, 이를 통해 기존의 투기억제제를 흡수하고 과세를 토지양도차익 외에 건물양도차익까지 포함하도록 하였다.

부동산투기억제제로 도입된 이후 양도소득세는 부동산 투기를 억제하기 위한 조세정책 수단으로 주로 활용되어 왔다. 부동산 경기 과열 시에는 양도소득세를 중과세 하고자 세율의 인상, 양도소득세 특별공제제도의 폐지 또는 제한적 적용, 기준시가의 인상, 1세대1주택 비과세요건 강화 등 다양한 방법을 사용하였다. 그리고 부동산경기의 침체 시에는 경기부양책의 일환으로 양도소득세율을 인하한다든가 1세대1주택 비과세요건을 완화하는 등의 조치를 취해 왔다. 양도소득은 소득세법상 종합소득 및 퇴직소득에 대한 과세표준과 구분하여 계산하도록 하여 분류과세하고 있으며, 서울은 중과세를 제외하면 소득세 기본세율을 준용하도록 하고 있다.

한편 법인의 양도소득은 법인소득에 합산되어 법인세율(10%, 20%, 22%)로 과세되고, 토지 등의 양도소득에 대해서는 10%의 세율(미등기전매의 경우 40%)로 법인세특별부가세가 과세된다.

양도소득세의 세율구조는 매우 복잡하다. 먼저 자산별로 다른 세율체계를 갖는데, 토지·건물·부동산에 관한 권리·기타자산의 경우 소득세 기본세율인 6%, 15%, 24%, 35%, 38%의 5단계 초과누진세율체계이다. 그리고 이러한 자산의 보유기간이 1년 이상 2년 미만인 경우 40%, 1년 미만인 경우 50%의 중과세율을 적용받는다. 또한 비사업용 토지의 양도차익에 대해서는 10%의 세율을 추가하도록 하고 있으며, 미등기양도자산에 대해서는 70%의 고율을 적용하고 있다. 그리고 2014년부터 다주택자 중과세율이 폐지되었는데, 지정지역에서 1세대 3주택이상을 보유한 경우 10%의 추가세율을 적용하도록 하였다.

〈표 II-1〉 양도소득세 자산별 세율체계

자산구분	국내자산 양도소득		국외자산 양도소득
	2013년까지	2014년 이후	
토지·건물·부동산에 관한 권리	<ul style="list-style-type: none"> · 1년미만 보유: 50% · 1년~2년 미만 보유: 40% 	<ul style="list-style-type: none"> <1년미만 보유> <ul style="list-style-type: none"> · 토지: 50% · 주택(주택부수토지, 조합원입주권 포함): 40% <1년~2년 미만 보유> <ul style="list-style-type: none"> · 토지: 40% · 주택(주택부수토지, 조합원입주권 포함): 6~38% 	<ul style="list-style-type: none"> · 6~38% 누진세율

	<ul style="list-style-type: none"> • 2년이상 보유: 6~38% 누진세율 • 미등기 양도자산: 70% 	<ul style="list-style-type: none"> • 6~38% 누진세율
기타자산	<ul style="list-style-type: none"> • 6~38% 누진세율 	<ul style="list-style-type: none"> • 6~38% 누진세율
주식 또는 출자지분	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업: 10% • 대기업: 20% • 대기업 대주주 1년미만 보유: 30% 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업: 10%(07. 1.10. 이후 양도분 부터 적용) • 중소기업 이외: 20%

주: 1) 2주택 이상의 다주택자에 대한 양도세 중과를 폐지하여 누진세율로 과세하되, 지정지역내 3주택 이상자가 양도하는 경우에는 누진세율(6~38%)에 10%를 가산하여 과세한다. 이 경우 해당 부동산 보유기간이 2년미만인 경우에는 누진세율(6~38%)에 10%를 가산한 세율과 소득세법 제104조 제1항 제2호 또는 제3호의 세율과 비교하여 높은 세율을 적용한다.(소법 제104조제4항, 2014.1.1.개정)
 2) 비사업용토지 또는 비사업용토지를 과다보유한 법인의 주식(소득세법 제104조제1항제8호 및 제9호)은 2014년말까지는 6~38%의 세율을 적용하고(지정지역은 10%p추가과세하고, 2년미만 보유의 경우 단기중과세율 적용), 2015년부터 모든 지역에 동일하게 누진세율에 10%p를 가산하여 적용한다.(소득세법 제104조제1항제8호 및 제9호, 법 부칙 제20조, 2014.1.1.개정)

자료: 국세공무원교육원(2014)

나. 양도소득세의 과세현황

2013년 양도소득세 징수액은 6조 6,571억원으로 내국세 168조 8,458억원의 3.9%를 차지하였다. 양도소득세는 징수액 기준으로 2007년 11조 2,921억원으로 최고치를 기록한 후 점진적으로 규모가 축소되고 있으며, 국세 대비 비중도 2007년 이후 매년 지속적으로 감소하여 2013년에는 3.9%로 2007년 8.5%의 절반 수준에도 미달하는 것으로 나타났다.

2013년도 자산 종류별 양도소득(예정신고+확정신고)의 구성을 보면 토지가 전체의 67.3%로 가장 높은 비중을 차지하고 건물이 26.1%로 다음이며, 부동산에 관한 권리와 주식은 각각 2.7%와 3.5%로 비교적 적은 비중을 점하는 것으로 나타났다. 양도가액 기준으로는 토지가 42.8%로 가장 비중이 높고, 건물이 41.9%로 토지와 비슷한 수준이어서 건물의 양도가액 비중이 상대적으로 높은 편이며, 주식의 비중도 10.2%로 건당 양도가액이 상대적으로 큰 편이다. 양도소득 금액 기준으로는 토지의 비중이 53.3%로 가장 높고, 건물은 25.8%로 토지의 절반 수준에 불과하여 건물은 토지에 비해 양도차익이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 주식의 양도소득 금액은 20%로 다른 자산에 비해 상대적으로 높은 소득 비중을 차지하였으며, 부동산에 관한 권리 및 기타자산은 양도소득 비중이 1% 미만으로 매우 미미한 수준이었다.

<표 II-2> 자산종류별 양도소득금액 비중(2013년 기준)

(단위: 건, 억원, %)

구분	자산건수		양도가액		양도소득금액	
	건수(건)	비중(%)	금액(억원)	비중(%)	금액(억원)	비중(%)
합계	7,916	100.0%	1,062,750	100.0%	395,692	100.0%
토지	5,331	67.3%	454,405	42.8%	211,031	53.3%
건물	2,066	26.1%	444,926	41.9%	102,180	25.8%
고가주택	39	0.5%	44,602	4.2%	17,720	4.5%
기타주택	1,481	18.7%	239,202	22.5%	47,373	12.0%
기타건물	545	6.9%	161,122	15.2%	37,087	9.4%
부동산에 관한 권리	216	2.7%	52,700	5.0%	2,447	0.6%
주식	281	3.5%	108,290	10.2%	79,134	20.0%
유가증권상장주식	31	0.4%	26,785	2.5%	18,352	4.6%
코스닥상장주식	3	0.0%	699	0.1%	445	0.1%
비상장주식	248	3.1%	80,806	7.6%	60,336	15.2%
기타자산	23	0.3%	2,429	0.2%	901	0.2%
특정시설물이용권	21	0.3%	1,932	0.2%	582	0.1%
기타	2	0.0%	497	0.0%	319	0.1%

주: 1) 해당연도 양도에 대한 확정신고, 예정신고분을 합산함

2) 양도소득=양도가액-취득가액-필요경비-장기보유특별공제

자료: 국세청(2015)

3. 양도소득세의 지방세 이양 필요성과 한계

가. 부동산 관련 양도소득세의 지방세 이양 필요성

1) 부동산 관련 세제의 일원화와 세정효율화

양도소득세는 부동산 관련 세제의 일원화와 세정의 효율화 측면에서 지방세로 이양의 필요성이 있다. 국세인 양도소득세를 지방세로 이관하면 부동산 취득(취득세), 보유(재산세)뿐만 아니라 부동산 매도(양도소득세)까지 부동산 관련 세제가 지방으로 일원화된다. 취득세와 양도소득세는 동일한 부동산을 두고 매수자와 매도자에게 각각 부과하는 세금이므로 양도소득세를 지방으로 이양하면 지방의 세원포착 및 관리에 효율적이다. 즉, 부동산에 대한 건축물 대장, 토지대장, 재산세 과세대장 등을 지방자치단체가 관리하고 있으므로 세원관리도 지방자치단체가 하는 것이 효율적이라고 할 수 있다.

양도소득 예정신고는 부동산을 판매하는 사람이 양도한 경우 양도일에 속하는 달의 말일부터 2개월 이내에 양도소득 과세표준으로 관할 세무서에 신고해야 한다. 양도차익이 없거나 양도차손이 발생한 경우에도 납세지 관할 세무서장에게 신고하여야 한다(소득세법 제105조 ③) 또한 매도인이 예정신고를 통해 납부를 하면 산출된 세액을 양도소득과세표준 예정신고

서에 양도소득 과세표준 예정신고 및 납부계산서를 함께 첨부해서 관할 세무서, 체신관서, 한국은행 등에 납부를 해야 한다. 양도소득 과세기간의 양도소득 금액이 책정된 때도인은 과세표준을 해당 세금납부 기간의 다음 년도 5월 1일부터 5월 말일까지 세무서장에게 신고를 해야 하며 양도소득과세표준 확정신고를 할 경우 서류를 관할 세무서에 제출해야 한다. 부동산 매매 주의사항으로 양도소득세는 예정신고와 확정신고 두 번의 신고를 하며, 예정신고를 하기 위해서는 양도일 말일부터 2개월 이내에 예정신고서 접수 후 납부세액을 은행에 납부해야 효력이 발생한다¹⁾. 예정 신고 시 납부한 세금이 1000만원을 넘으면 그 납부할 세액의 일부를 납부기한이 지난 후 2개월 이내에 분할납부할 수 있다²⁾.

양도소득세 신고에서 납부까지 절차를 보면 양도소득세를 납부하면 향후 국세청에서 확인 대조하며, 국세청 대장 관리는 전산관리하고 있다. 관할세무서장 외에 신고서를 제출한 경우에도 그 신고의 효력에는 영향이 없다. 신고서 없이 증빙서류만 제출한 경우 적법한 신고로 보지 않는다.

양도소득세를 국세청에서 관리함에 따라 징세행정 및 납세협력 측면에서 다양한 문제점이 나타날 수 있다. 예를 들면 양도소득세 신고시 필요경비 서류 중 취득등록세 납부영수증을 분실하는 경우 관할구청 세무과에 지방세 세목별 과세증명서를 발급하여 제출하게 된다. 그리고 같은 토지 및 건물에 대하여 관할구청 세무과 시가표준액은 과세목적이라 저평가되어 있지만, 국세청 기준시가는 비용부분을 제외하는 방식이므로 현실화율이 상대적으로 높은 편이므로 향후 구입한 부동산에 대한 비용처리 서류를 분실시 과다하게 양도소득세를 납부해야 하는 문제가 발생한다.

양도소득세가 지방세로 이양되는 경우 시가표준액을 기준시가로 상향조정하게 되므로 보유과세 세수의 증가가 가능하며, 또한 민원인의 행정처리 절차가 한 곳에 집중됨에 따라 편의성도 제공할 것으로 기대된다.

2) 지역개발이익 환수기능 미흡

자본이득과세인 양도소득세는 소득과세로서 지방세로 이양하면 지방의 자주재원 확충에 기여하고 지방자치 이념에도 부합한다. 2013년 부동산 관련 양도소득세 규모(결정세액)는 6.7조원으로 지방세의 12.4%에 해당하여 지방세 비중 증대에 크게 기여할 수 있다.

그리고 양도소득은 지역의 개발이익이 반영되어 발생하는 양도차익으로서 이를 해당 지방자치단체가 환수하여 지역발전을 위해 재투자 할 수 있으므로 지방자치 이념 구현 측면에서도 바람직하다. 그러나 현재 지방자치단체에 의한 개발이익 환수기능은 매우 미흡한 수준이

1) 예정신고 미이행시 신고불성실가산세가 부과된다. 무신고 20%, 과소신고 10%의 가산세가 부과되고 납부불성실가산세는 1일 0.03%가 부과된다.

2) 양도소득세는 2009년 1월부터 전자신고가 가능해졌다.

다. 부동산으로부터의 자본이득 대부분은 공공개발투자의 편익흐름이 체화된 것이다. 부동산 개발이익의 대부분은 국가와 지방자치단체 등 공공에 의해 창출된 외부효과가 체화된 것으로 이를 민간이 취득하도록 허용함에 따라 부동산 투기 붐이 초래되는 원인이 되기도 한다.

물론 토지에서 발생하는 개발이익을 환수할 목적으로 「개발이익 환수에 관한 법률」에 의해 개발부담금 제도가 시행되고 있다³⁾. 여기서 개발이익이란 개발사업의 시행이나 토지이용 계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다. 그리고 개발사업은 국가나 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등을 받아 시행하는 택지개발사업이나 산업단지 개발사업 등의 사업을 말한다. 개발이익에 대한 부담률은 20% 또는 25%이며, 징수된 개발 부담금의 50%는 개발이익이 발생한 토지가 속하는 지방자치단체에 귀속되고, 이를 제외한 나머지 개발부담금은 지역발전특별회계에 귀속된다.

나. 양도소득세 지방세 이양의 한계

1) 양도소득세의 분포의 수도권 집중

양도소득세의 세수분포를 보면 서울시 집중도가 매우 높아 2013년 징수기준 전체의 37.5%를 차지하고 있다. 동 비중은 서울시의 지방세 비중인 24.1%를 13.4%p 초과하는 것으로 세수가 특정 자치단체에 지나치게 편중되어 나타난다. 서울시를 제외하면 지방세 비중보다 양도소득세 비중이 높은 곳은 부산시가 유일하다. 이것은 양도소득세가 부동산 소재지와 관계없이 인별로 누진세율 체계에 의해 과세되고, 개발이익이 수도권 등 대도시 지역에서 집중적으로 나타나기 때문이다.

양도소득세 전체가 지방세로 이양되는 경우 2013년 기준 지방세는 전체적으로 12.4%의 확충효과가 나타난다. 자치단체별로 보면 서울시의 지방세 증가율이 19.2%로 가장 높고 부산시가 13.8%로 다음이며, 경기 12.3%, 대구 11.8% 등으로 수도권과 대도시의 지방세 확충 효과가 큰 편이다. 이에 비해 전남 5.0%, 경남 5.3% 등 도지역의 경우 세수확충효과가 상대적으로 낮은 편이다. 따라서 양도소득세를 지방세로 이양하는 경우 자치단체별 세수 편중 문제 해결방안이 동시에 강구되어야 할 것으로 판단된다.

〈표 II-3〉 양도소득세의 시도별 분포 현황(2013년 기준)

(단위: 억원, %)

시도	지방세		양도소득세		양도세 점유율 (B/A)
	금액(A)	비중(%)	금액(B)	비중(%)	
합계	537,789	100.0%	66,571	100.0%	12.4%
서울	129,806	24.1%	24,933	37.5%	19.2%

3) 1989년말 토지초과이득세, 택지소유상한제와 함께 토지공개념 3법의 하나로 도입되었다.

부산	34,014	6.3%	4,707	7.1%	13.8%
대구	21,481	4.0%	2,541	3.8%	11.8%
인천	28,557	5.3%	2,239	3.4%	7.8%
광주	12,206	2.3%	1,047	1.6%	8.6%
대전	14,751	2.7%	1,088	1.6%	7.4%
울산	14,135	2.6%	1,257	1.9%	8.9%
경기	133,012	24.7%	16,398	24.6%	12.3%
강원	13,306	2.5%	1,191	1.8%	8.9%
충북	14,315	2.7%	1,380	2.1%	9.6%
충남	22,260	4.1%	2,228	3.3%	10.0%
전북	14,575	2.7%	1,233	1.9%	8.5%
전남	15,995	3.0%	801	1.2%	5.0%
경북	25,637	4.8%	2,931	4.4%	11.4%
경남	36,053	6.7%	1,897	2.8%	5.3%
제주	7,686	1.4%	702	1.1%	9.1%

자료: 국세청(2015), 행정자치부(2015)

2) 정책세제로서의 양도소득세

양도소득세는 정부의 주요한 부동산 조세정책 수단으로서 거의 매년 개정이 이루어져 왔다. 양도소득세가 지방세로 이양되는 경우 중앙정부는 부동산 관련 주요 정책수단을 상실하게 되고 정책 수행을 위해서는 지방자치단체의 협조과정이 필요하다. 그러나 협조가 여의치 않을 경우 최근 취득세율 인하 과정에서 나타났던 중앙과 지방간 갈등이 재현되면서 지방의 과세자주권에 대한 침해의 우려가 있다.

그런데 현재의 양도소득세는 부동산투기 억제라는 정책목적으로 주로 활용되어 중과세 또는 감면을 반복함으로써 투기억제보다는 부동산거래의 동결효과를 초래하는 측면도 있다. 따라서 양도소득세도 정책세제로서의 기능보다는 조세고유의 재정수입 목적으로 전환할 때가 되었다고 할 수 있다.

4. 주요국의 자본이득세

가. 미국

미국에서 모든 종류의 자본이득은 다른 소득과 마찬가지로 소득세 과세대상이다. 자본이득은 자산 보유기간에 따라 1년 이하이면 단기(short term), 1년 초과이면 장기(long term)로 구분되고, 장기자본이득은 통상소득에 비해 우대세율을 적용받으며, 단기자본이득은 일반소득(ordinary income)에 합산하여 초과누진세율을 적용 받는다. 그리고 미국에서는 자본이득에 대해 연방과 주정부에서 별도로 과세하고 있으며, 주별로 자본이득에 대한 세율의 차이가

큰 편이다.

미국 연방정부는 장기 자본이득에 대해 15%와 20%의 한계세율을 적용하며, 조정소득 20만달러(부부합산 25만달러) 이상의 소득자에 대해서는 Affordable Care Act 재원조달을 위하여 기타소득 과세형태로 3.8% 세율을 추가하고 있다. 또한 각 주정부는 자본이득에 대해 주세율을 적용하고 있는데, 플로리다, 텍사스, 사우스다코타, 와이오밍 등 개인소득세가 없는 주의 경우 0%이며, 최고세율은 캘리포니아주로 13.3%의 최고한계세율을 적용하고 있다. 자본이득이 있는 개인은 연방 및 주의 자본이득세 납부 의무가 있는데, 연방세액공제 및 기타 항목별 공제를 감안하면 자본이득에 대한 최고 한계세율은 개인소득세가 없는 9개 주의 경우 가장 낮은 25%이며, 캘리포니아의 경우 가장 높은 33%에 달한다.

〈표 II-4〉 미국의 소득세율(2013년 기준)

일반소득	장기자본이득	단기자본이득	장기사업용건물이득	장기귀중품이득	장기중소기업주식
10%	0%	10%	10%	10%	10%
15%	0%	15%	15%	15%	15%
25%	15%	25%	25%	25%	25%
28%	15%	28%	25%	28%	28%
33%	15%	33%	25%	28%	28%
35%	15%	35%	25%	28%	28%
39.6%	20%	39.6%	25%	28%	28%

자료: http://en.wikipedia.org/wiki/Capital_gains_tax_in_the_United_States

미국에서 장기자본이득세율은 2000년에 10%와 20%의 2단계 세율을 적용해 왔으며, 2002년에는 8%, 18%로 인하하였고, 2003년에 다시 5%, 15%로 인하하였다. 그리고 2008년에는 5% 구간의 세율을 0%로 함에 따라 15% 단일세율 체계로 전환되었으나, 2013년 최고소득세율 구간에 대해 20% 세율을 추가하여 다시 2단계 세율체계를 갖게 되었다.

주택으로부터의 자본이득은 매각 전 5년의 기간 동안 2년 이상 거주한 경우 거주주택(primary residence)으로 간주하며, 개인은 25만달러(부부합산 50만달러)까지 소득공제를 받을 수 있다.

나. 영국

영국의 경우 개인의 자본이득에는 자본이득세가 부과되고, 법인의 자본이득에는 법인세가 부과된다. 1962년부터 자본이득에 대한 과세가 시작되어 빈번한 세법개정이 이루어져 왔는데, 특히 자산 보유기간에 따른 장단기 구분과 세율체계에 대한 내용이 주를 이루었다. 2007년 대폭적인 세제개혁이 단행되어 3단계 누진세율체계를 18% 단일세율체계로 전환하고 체

감공제(taper relief), 물가연동공제(indexation allowance)⁴⁾, 절반공제 규정이 폐지되었다(박명호 외, 2008).

이후 기본 소득세율 이상에 해당하는 개인의 자본이득세율은 2010년 6월부터 최고 28%로 인상되었다. 2014/15년 자본이득세율은 소득 £31,865 이하에서는 18%, £31,866 이상의 경우 28%의 세율을 적용하도록 하였다. 그리고 연간 면세점은 개인의 경우 £11,000이며, 수탁자는 £5,500이다. 그리고 기업 경감조치로서 5% 이상의 지분을 1년 이상 보유한 경우 10%의 경감세율을 적용하도록 하고 있다.

개인의 주된 주택은 기본적으로 비과세된다. 비과세 혜택을 받기 위하여 보유기간 내내 거주하여야 하지만, 양도직전 36개월, 허용 부채기간, 직장 관련 숙소 거주기간은 예외가 인정된다.

다. 프랑스

프랑스의 자본이득세 과세대상은 토지, 건물, 개인자산 및 주식으로 구분된다. 납세의무자는 자본이득이 발생하는 개인과 법인이며, 개인과 법인의 과표와 세율은 서로 상이하게 적용되는데, 다음에서는 개인에 대한 자본이득세에 대해 살펴본다.

부동산 자본이득에 대한 세율은 거주자 여부에 따라 프랑스 거주자의 경우 자본이득세율 19%와 사회보장부담금 15.5%를 합하여 34.5%가 된다. EEA(European Economic Area) 거주자의 경우 2012년 8월부터 비거주자도 사회보장부담 의무자가 됨에 따라 프랑스 거주자와 동일한 34.5%의 세율을 적용받는다. 비EEA 거주자의 경우 자본이득세율이 33.3%로서 매우 높아 사회보장부담금을 합하면 세율은 48.8%로 된다.

〈표 II-5〉 자본이득에 대한 세율

구분	추가세율
프랑스 거주자	34.5% (자본이득세율 19% + 사회보장부담금 15.5%)
EEA 거주자	34.5% (자본이득세율 19% + 사회보장부담금 15.5%)
비EEA 거주자	48.8% (자본이득세율 33.3% + 사회보장부담금 15.5%)

자료: <http://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/capital-gains-tax/>

한편 일정금액을 초과하는 대규모 자본이득의 경우 2013년 1월부터 자본이득세 기본세율에 추가세율을 적용하도록 하여 고소득자에 대한 자본이득세를 강화하였다. 자본이득이 5만 유로를 초과하면 추가세율이 최저 2%에서부터 25만유로 초과시 최고 6%까지 추가부담금을

4) 물가연동공제는 양도대상 자산의 원가 계산시 보유기간 동안의 물가인상분을 반영해 주는 것이며, 체감공제는 장기보유자산 양도시 발생하는 양도소득 중 일부를 과세대상에서 제외시켜주는 것이다(박명호 외, 2008).

부과하고 있다.

프랑스에서 거주자의 제1주택은 비과세된다. 프랑스 거주자라 하더라도 제2자산(주택)은 원칙적으로 일반과세 대상이나 30년 이상 보유한 경우 자본이득세 및 사회보장부담금이 면제되며, 30년 미만의 경우 보유기간에 따른 경감률을 적용하여 세부담을 줄여주고 있다.

라. 일본

일본에서는 자산의 양도 또는 이전으로 발생하는 자본이득의 경우 다른 소득과 합산되어 초과누진세율이 과세된다. 다만 부동산 및 주식으로부터 발생하는 자본이득은 별도로 분리과세된다. 그리고 일본에서 자본이득은 국세와 지방세가 별도로 부과되고 있다. 거주자와 비거주자 모두 양도소득세 납부의무가 있으며, 다만 비거주자의 경우 지방세 납부의무는 없다. 자산의 매각으로 수입이 발생하는 경우의 자본이득 계산은 다음과 같다.

자본이득 = 매각 수입 - (취득비용 및 수수료, 매각수수료 등)

과세 자본이득액 = 자본이득 - 공제액(제1주택 3,000만엔)

산출세액 = 과세 자본이득액 × 세율(소득세, 주민세)

자본이득은 기타소득으로 분류되며, 자산의 보유기간에 따라 다른 세율로 분리과세 된다. 자산 보유기간이 5년 이상인 경우 장기자본이득, 5년 미만은 단기자본이득으로 구분하여 상이한 세율을 적용한다⁵⁾. 세율은 주택과 주택 외의 자산으로 구분되는데, 도쿄도의 사례를 통해 살펴보면 다음과 같다.

- 개인 주택

5년 미만 보유: 소득세 30% + 지방세 9% + 도쿄재건세 2.1%

5년 이상 보유: 소득세 15% + 지방세 5% + 도쿄재건세 2.1%

10년 이상 보유 : 6,000만엔 이하 14%, 6,000만엔 초과 20%

- 주택외 자산

5년 미만 보유: 소득세 30% + 지방세 9% + 도쿄재건세 2.1%

5년 이상 보유: 소득세 15% + 지방세 5% + 도쿄재건세 2.1%

일본은 거주주택의 경우 3,000만 엔의 소득공제(특별공제)를 허용하며, 이 때 거주기간에 대한 제한이 없는 특징이 있다. 그리고 10년 이상 보유한 주택을 양도하는 경우 특례세율을 적용하여 첫 6,000만엔 이하는 14%, 6,000만엔 초과는 20%의 세율을 적용한다. 또한 도쿄

5) <http://japanpropertycentral.com/real-estate-faq/capital-gains-tax/>

도의 경우 2013년부터 도쿄재건세를 도입하여 2037년까지 운용하도록 하고 있으며, 거주자와 비거주자 모두 재건세의 납세 의무가 있다.

마. 스페인

스페인의 자본이득세는 매우 복잡하다. 자본이득세 과세대상은 스페인 거주자 소유의 모든 자산 및 비거주자의 스페인 내의 자산이다. 스페인 거주자의 거주주택은 기본적으로 비과세된다.

2007년부터 동산과 부동산 자산의 판매 및 이전으로 인한 이득은 저축소득(savings income)으로 과세되므로 당해연도 다른 저축소득과 합산하여 과세된다. 2007-09년 기간 동안 자본이득세율은 18%의 단일세율이었다. 그리고 2010년 1월 1일부터는 €6,000 이하 19%, €6,000 초과분은 21%로 인상 적용된다. 또한 스페인은 재정긴축 해소방안으로 2012년과 2013년에 세율을 다시 인상하였다.

<표 II-6> 총 저축소득세율(2012년 기준)

소득	세율
€6,000 이하	21%
€6,000 초과 €24,000 이하	25%
€24,000 초과	27%

자료: <http://spain.angloinfo.com/money/general-taxes/capital-gains-tax/>

자산 매각에 따른 자본이득에 대해서는 자본이득 계산시 취득비용 외에 자산에 대한 수선 유지비 지출도 공제가 가능하며 자산의 보유기간 및 인플레이션 비용을 공제하도록 하는 물가연동계수(indexation co-efficient)를 운용하고 있다.

자본이득세 감면제도를 보면 자산의 취득 시점이 1994년 12월31일 이전·이후에 따라, 그리고 매각 시점이 2006년 1월20일 이전과 이후에 따라 감면액이 달라진다. 1995년 이후 취득 자산의 경우 전액 과세되는데 비해, 1994년 12월31일 이전에 취득하고 2006년 1월20일 이전에 매각한 자산의 경우 1994년 이전의 매 소유년도 마다 총 이득의 11.1%를 공제하도록 하여 1986년 이전에 소유한 자산의 이득은 전액 공제되도록 하고 있다. 1994년 이전에 취득하여 2006년 1월 이후에 처분한 경우 2006년 1월 이후의 소유기간에 비례한 이득만큼 과세된다⁶⁾.

65세 이하 스페인 거주자에 대해서는 거주주택(main home)을 팔고 신규 주택에 투자하는 경우 채투자 감면을 허용하고 있다. 65세 이상 거주자의 경우 주택 매각 시점에 65세 이상이

6) <http://spain.angloinfo.com/money/general-taxes/capital-gains-tax/>

면서 3년 이상 거주한 주택을 매각하는 경우 신규 주택 매입여부와 상관없이 자본이득이 비과세된다.

자산의 매각에 대한 주요 자본이득세 외에 스페인 도시지역의 토지(건물 제외)가치 상승에 대해 지방정부가 부과하는 Plusvalia(자본이득)라고 하는 지방세가 있다. Plusvalia(자본이득)의 세율은 지방의 인구규모와 토지소유 기간에 따라 달라진다. 인구 10만명 이상 도시의 경우 최저세율 20%, 최고세율 30%이며, 이 범위 내에서 지방정부가 결정하도록 하고 있다. Plusvalia 납부세액은 자본이득세 본세 계산시 자산 처분비용의 일부로 간주하여 비용 공제 항목이 된다.

바. 시사점

자본이득세는 대부분의 나라에서 기본적으로 국세로 운영하지만, 미국, 일본, 스페인 등 많은 나라에서 지방세를 추가 과세하는 형태로 운영하고 있다. 그리고 자본이득은 장기와 단기로 구분하고 단기 자본이득은 높은 세율을, 장기자본이득에 대해서는 기본 소득세율보다 낮은 우대세율을 적용한다. 우리나라는 장기자본이득에 대해 소득세 기본세율을 적용하고 있어 상대적으로 높은 세율이 적용된다고 할 수 있다. 그리고 대부분의 국가에서 거주주택에 대해서는 비과세하거나 높은 소득공제를 허용하고 있다.

최근 일부 국가에서 자본이득에 대한 과세를 강화하는 추세이다. 영국과 스페인은 단일세율 체계에서 높은 세율을 새로이 추가하였고, 프랑스에서는 대규모 자본이득에 대한 추가세율을 신설하였다. 또한 최근 미국에서는 오바마대통령이 제출한 2016년 예산안에 자본이득세 최고세율을 28%로 인상하는 안을 담고 있는 등 국제적으로 부자증세를 강화하고 있다.

5. 양도소득세의 지방세 이양 방안 검토

가. 양도소득세 지방 이양의 타당성

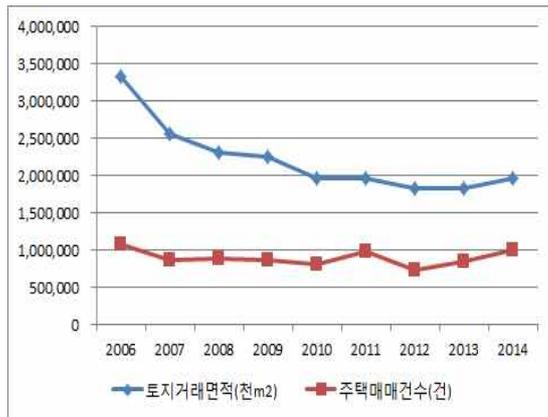
1) 양도소득세의 투기억제기능 약화

양도소득세는 부동산투기억제세로 처음 도입된 것에서 알 수 있듯이 정책세제로서의 역할이 강조되어 왔다. 부동산 투기억제는 그 동안 우리 사회의 커다란 미해결과제로 남아 있어 전반적으로 양도소득세는 강화되는 추세에 있었다. 특히 노무현 정부는 김대중 정부의 부동산 경기 부양책에 따른 후유증과 저금리 현상까지 겹치면서 부동산가격이 급등하자 투기억제 목적의 양도소득세 강화를 부동산 정책의 핵심과제의 하나로 추진하였다. 2003년 10.29 대책과 2005년 8.31 대책이 그 핵심으로 종합부동산세의 조기 시행과 함께 양도소득세 강화정책으로 1세대 3주택자에 대한 세율 60%로 인상, 1세대2주택자에 50% 세율 적용, 양도소득세 실거래

가 신고의무화 및 실거래가 과세방침 확정 등의 내용을 담고 있었다(한국조세연구원, 2012).

〈표 II-7〉 부동산 거래 추이

(단위: 건, 천㎡)



연도	토지거래건수(건)	토지거래면적(천㎡)	주택매매건수(건)
2006	2,643,264	3,334,392	1,082,453
2007	2,243,629	2,565,924	867,933
2008	2,289,293	2,312,312	893,790
2009	2,230,604	2,259,469	870,353
2010	2,071,257	1,972,208	799,864
2011	2,329,199	1,970,529	981,238
2012	2,044,962	1,823,738	735,414
2013	2,241,979	1,826,723	851,850
2014	2,643,622	1,968,782	1,005,173

자료: 국토교통부 통계

우리나라 부동산 경기는 2007년 이후 과열이 진정되고 2008년에는 미국발 금융위기로 전반적 경기침체가 심화되자 이명박 정부는 다양한 부동산 규제완화 정책 및 양도소득세 완화 정책을 추진하였다. 그럼에도 불구하고 부동산 경기침체가 장기화되자 박근혜 정부도 부동산 과세 완화조치를 이어가고 있는데, 대표적인 것으로 2013년 4.1 대책 및 후속조치로 미분양 주택 양도세 면제 및 다주택자에 대한 중과세제도 폐지를 들 수 있다.

이와 같이 양도소득세를 통한 투기억제 기능은 그 동안의 부동산경기 부진 등으로 최근 크게 약화된 것이 사실이며, 향후에는 과거와 같은 부동산 투기붐이 나타날 가능성은 매우 희박해 보인다. 따라서 양도소득세는 투기억제 수단외 정책세제로서 역할보다는 소득세 본연의 조세기능이 강조되어야 할 것으로 보인다.

2) 지방세 원칙과의 부합성

다음에서는 양도소득세가 지방세 원칙에 어느 정도 부합하는지 살펴보기 위해 편익성, 지역정착성, 보편성, 그리고 안정성 및 신장성 측면으로 구분하여 보고자 한다.

〈표 II-8〉 지방세 세목별 신장률

(단위: %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	(연)평균	변이계수
지방세 합계	4.5%	-0.7%	8.8%	6.4%	3.1%	-0.3%	3.4%	0.07
취득세, 등록면허세 ¹⁾	-3.2%	-2.0%	3.1%	5.9%	-0.5%	-2.8%	0.7%	0.03
레저세	14.4%	1.3%	6.5%	0.4%	5.3%	-7.8%	1.0%	0.04
지방소비세		-		10.5%	2.5%	3.6%	5.5%	0.58

지역자원시설세 ²⁾	5.9%	0.1%	9.2%	9.1%	8.6%	3.3%	6.0%	0.12
지방교육세	7.8%	-1.4%	1.6%	2.0%	2.3%	-1.1%	0.6%	0.02
주민세 ³⁾ , 지방소득세 ⁴⁾	10.1%	-6.7%	0.1%	16.4%	8.4%	0.7%	3.5%	0.10
재산세	16.8%	1.5%	8.8%	4.7%	5.6%	2.7%	4.6%	0.09
자동차세 ⁵⁾	0.9%	7.5%	2.7%	3.2%	1.6%	2.3%	3.5%	0.05
담배소비세	5.8%	3.1%	-4.5%	-3.1%	3.5%	-3.4%	-1.0%	0.03
양도소득세	-17.4%	-21.6%	11.7%	-9.5%	0.9%	-10.7%	-6.5%	0.11

주: 1) 등록세 취득분이 취득세로 통합되고, 등록세 미취득분과 면허세가 2011년도 등록면허세로 통합

2) 지역개발세와 공동시설세가 2011년도 지역자원시설세로 통합되어 폐지

3) 주민세 균등할과 사업소세 재산할은 2010년도 주민세로 통합

4) 주민세 소득할과 사업소세 종업원할은 2010년도 지방소득세로 통합되어 폐지

5) 주행세가 2011년도 자동차세로 통합되어 폐지

먼저 편익성 원칙이란 지방자치단체가 지역사회의 주민에게 다양한 행정서비스를 제공함으로써 주민의 생활가치가 향상되고 지역기반 자산가치가 증가하게 되기 때문에 지방세는 이러한 편익가치에 비례하여 세부담이 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 양도소득세는 지역 개발이익의 가치가 실현되는 부동산 양도에 대한 과세형태이므로 편익성 원칙을 비교적 잘 충족시켜 주는 것으로 볼 수 있다. 특히 지방자치단체는 도로, 교통, 안전, 문화, 산업지원 등 다양한 지역개발사업을 추진하고 이러한 전반적 공공서비스의 가치가 부동산 가치증대에 기여한다고 보면 부동산에 대한 양도소득세는 편익성 원칙에 가장 부합하는 세목으로 평가되며, 따라서 지방세 이양의 필요성이 인정된다고 할 수 있다.

지역정착성 원칙이란 과세물건이 당해 지방자치단체의 관할 구역 내에 정착하여 이동성이 적을수록 지방세로서 적합하다는 것이다. 부동산 관련 양도소득세는 과세대상 물건이 토지, 건물 등으로서 지방세를 부과하더라도 과세의 효과가 해당 자치단체 내에서 발생하며, 다른 자치단체로 단시일 내에 이동하는 과급효과도 나타나지 않아 지방세로서 비교적 적합한 세목으로 평가될 수 있다. 다만 양도소득세는 기본적으로 소득세로서 물세가 아닌 인세이므로 납세자의 주거지 별로 과세가 이루어지고, 또한 인별 합산과세가 적용되는데, 만일 자치단체별로 다른 세율이 적용될 경우 지역정착성이 훼손될 가능성이 크다. 따라서 지방세로 이양할 경우 이러한 점을 고려하여 과세체계를 설계할 필요가 있다.

세수의 보편성이란 지방세 수입의 분포가 지방자치단체별로 고르게 분포하여 자치단체 간 재정력 격차가 커지지 않도록 해야 한다는 원칙이다. 그러나 우리나라의 경우 동일 유형의 자치단체 간에도 인구, 면적, 경제력 등의 차이가 매우 큰 편이어서 지방세의 경우 상대적으로 보편성이 높은 세목을 선정하였더라도 자치단체간의 재정력 격차는 불가피하다. 따라서 지방자치단체 간 재정력 격차 완화를 위해 지방교부세와 같은 강력한 지방재정조정제도를 두고 있다. 양도소득세의 경우 인세로서 종합 누진과세 됨에 따라 수도권 및 대도시 지역으로의 세원편중이 심한 세목이다. 따라서 보편성 측면에서 지방세 원칙의 부합 정도는 낮으나,

우리나라와 같이 지방재정조정제도가 자치단체 세입에서 중요한 역할을 하는 경우에는 지방세 원칙 중 보편성 원칙의 중요도가 상대적으로 낮아진다고 할 수 있다.

세수의 안정성은 연도별로 지방세 수입의 변동성이 크지 않아 지방자치단체의 예산 운용 및 지방공공서비스 제공을 안정적이고 계획적으로 할 수 있게 하는 것이 바람직하다는 측면에서 지방세가 갖추어야 할 원칙의 하나로 꼽힌다. 그리고 세수신장성 원칙은 지방자치단체의 재정 수요가 증가할 때 지방세도 신축적으로 증가하여 안정적으로 재원조달이 가능해야 한다는 원칙이다. 이러한 안정성과 신장성 측면에서 보면 양도소득세는 최근 추이를 볼 때 지방세로서 적합성이 높지 않다고 할 수 있다. 즉, 2007년 이후 계속된 부동산 경기침체에 따라 세수가 지속적으로 감소하는 추세를 보여 양도소득세가 지방세로 이양되는 경우 지방세의 변동성을 증가시킬 것이라는 우려가 제기된다. 그러나 지난해부터 부동산 경기가 다시 회복세를 보임에 따라 세수의 증가가 예상되므로 세수의 안정성과 신장성이 다소 향상될 것으로 기대된다.

3) 지방세로서의 적합성

부동산 관련 과세정보는 지방자치단체가 대부분 관리하므로 부동산세제 일원화 차원에서 양도소득세의 지방세 이양이 필요하다. 즉 부동산 취득 시의 취득세와 보유 시의 재산세 자료를 지방자치단체가 관리하므로 양도 시의 양도소득세도 지방자치단체가 관리를 담당하게 되면 세원의 포착과 징세행정의 효율화 측면에서 바람직하다. 또한 중앙정부에 비해 해당 지방자치단체가 지역 부동산에 관한 정보의 수집 및 제공에 비교우위를 가질 수 있으므로 지방세 이양의 장점이 있다.

한편 2014년부터 지방소득세가 독립세로 전환됨에 따라 부동산을 양도하여 소득세 신고 납부 의무가 발생하는 경우 납세자는 국세인 양도소득세 외에 양도소득에 대한 지방소득세 신고 납부의 의무도 발생한다.

현행 양도소득에 대한 지방소득세의 신고 납부 방법을 보면 소득세법에 따라 양도소득 과세표준 예정신고를 하는 경우 해당 신고기한까지 납세지 관할 지방자치단체에 신고 및 납부하도록 하고 있다(지방세법 제103조의5제1항). 단, 2016.12.31.까지는 종전과 같이 세무서장에게 신고하고(지방세법 부칙 제13조제1항), 관할 지방자치단체에 납부하도록 하고 있다. 그리고 양도소득에 대한 지방소득세의 확정신고 및 납부방법을 보면 소득세법에 따라 양도소득 과세표준 확정신고를 하는 경우 해당 신고기한까지 납세지 관할 지방자치단체에 신고 및 납부해야 한다(지방세법 제103조의5제1항). 다만, 2016.12.31.까지는 종전과 같이 세무서장에게 신고하고(지방세법 부칙 제13조제1항), 관할 지방자치단체에 납부하도록 하고 있다. 이와 같이 이미 지방자치단체는 양도소득에 대한 지방소득세 과세 준비를 시작하였으므로 양도소득세를 지방세로 이양하더라도 징세행정상 어려움은 크지 않을 것으로 판단된다.

그리고 양도소득세는 세수규모가 비교적 큰 편이어서 지방세 확충 효과가 큰 세목이다. 특

히 양도소득세는 소득과세로서 지방세로 이양되는 경우 재산과세 위주의 지방세 구조를 소득과세 중심으로 전환하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

나. 양도소득세의 지방세 이양 방안

양도소득세를 지방세로 이양하는 방안은 다양하게 논의될 수 있겠으나 우선 현행 부동산 관련 양도소득세 전체를 지방으로 이양하는 방안과 부동산 관련 양도소득세 일부를 이양하는 두 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

1) 전부 이양

먼저 현행 부동산 관련 양도소득세 전체를 지방으로 이양하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이 방안은 부동산 관련 과세의 일원화를 통한 세정효율화 측면에서 볼 때 가장 바람직한 방안이라고 할 수 있다. 즉 부동산의 취득에서부터 보유 및 양도에 이르기까지 전 과정을 지방자치단체가 관리하고 과세함으로써 과세담당자의 세무행정 효율화와 아울러 납세자의 협력 비용도 크게 줄일 수 있는 장점이 있기 때문이다. 또한 양도소득세를 전부 이양할 때 지방세 확충 효과가 가장 크게 나타나므로 지방재정의 자율성 제고 측면에서도 효과적인 방안으로 평가된다.

또한 양도소득세는 종합소득 및 퇴직소득과 합산하지 않고 별도로 분류과세하고 있어서 다른 소득과세에 대한 영향을 주지 않고 지방세로 이양이 가능하다는 점에서 이양의 부작용이 가장 작은 소득과세 항목이라고 할 수 있다.

그러나 양도소득세는 누진세율 적용으로 자치단체별 세원 분포가 불균등하고 소득과세로서 거주지 과세원칙에 따라 세수불평등도가 매우 높은 세목으로서 지방세로 이양시 자치단체 간 부익부 빈익빈 현상이 심화될 가능성에 대한 우려가 크다. 그리고 2008년 이후 부동산경기 침체에 따라 세수가 급격히 감소하였고, 부동산시장의 불안정성이 확대됨에 따라 세수의 안정성 확보가 어렵다는 문제점도 대두되고 있다.

특히 양도소득세 전체를 지방세로 이양하는 경우 중앙정부에 의한 부동산 세제 정책수단이 지방으로 전부 넘어가게 됨에 따라 부동산 정책의 적기 실행이 곤란하게 되고 이로 인해 정책의 실효성을 확보하기가 매우 어려워진다는 문제점이 지적되고 있다. 또한 중앙정부가 양도소득세를 통한 부동산 정책을 계속 수행하고자 하는 경우 지방세 활용을 통한 부동산 정책 시행으로 지방자치단체의 과세자주권이 침해되는 문제가 나타날 가능성이 크다.

2) 일부 이양

다음으로 양도소득세 중 일부를 지방세로 이양하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 앞에서 살

펴보았듯이 대부분의 국가에서 자본이득세인 양도소득세는 기본적으로 국세(또는 연방세)로 운용하고, 지방세율은 국세에 비해 낮은 세율 또는 부가세로 운용하고 있다. 따라서 중앙정부가 중앙재정 세수부족을 이유로 이양에 부정적일 경우 대안 논리로 제시가 가능한 방안이다. 이미 소득세의 10% 수준으로 지방소득세가 독립세로 도입된 점을 감안하면 양도소득세의 10% 수준인 양도소득분 지방소득세를 양도소득세의 일정수준으로(예, 50%) 확대하는 방식으로 쉽게 적용할 수 있다는 장점도 지니고 있다.

이 경우 국세 양도소득세와 지방 양도소득세의 역할과 기능을 분리하여, 국세는 소득재분배 기능 수행을 위해 누진세율 체계를 적용하고 지방세는 세수확보 차원에서 단일세율 체계로 운용이 가능하다. 이를 통해 현행 지방소득세가 안고 있는 지방자치단체간 세수불균등 문제를 어느 정도 해소하는 것도 가능하다. 또한 중앙정부가 양도소득세의 본세를 유지하는 경우 중앙정부의 부동산 조세정책 수단의 활용이 가능하며, 지방자치단체에 대한 과세자주권 침해의 문제도 피할 수 있는 장점이 있다.

그러나 부동산 관련 세제의 일원화라는 이양의 기본 취지가 약화되고 지방세 확충효과도 반감되는 문제점이 있으므로 일부 이양은 지방 입장에서는 바람직한 방안이라고 볼 수 없다.

3) 세율체계

세율체계는 초과누진세율체계와 단일세율체계로 구분하여 살펴볼 수 있다. 국세인 양도소득세를 전부 지방으로 이양시 현행 양도소득세율 체계인 초과누진세율을 그대로 적용하는 것을 고려할 수 있고, 일부 이양시 국세 양도소득세는 초과누진세율로 하고 지방세는 단일세율로 도입하는 것을 생각해 볼 수 있다.

그러나 양도소득세를 지방으로 이양시 현행 소득세 방식에서 탈피하여 지방세로서 특성이 발휘될 수 있도록 세율구조를 단순화하는 방식도 가능하다. 다만 양도소득세의 전부 이양시 단일세율체계를 통해 자본이득의 소득재분배 기능을 완전히 제거한다고 하면 최근 심화되고 있는 소득 양극화 문제 및 불로소득 감세에 대한 국민적 반감 등을 고려해야 할 것이다.

주요국의 사례를 보면 장기자본이득에 대해서는 단일비례 또는 2단계 세율체계로 비교적 단순한 세율체계를 유지하고 있다. 따라서 우리나라도 양도소득세를 지방세로 이양할 경우 자산보유기간에 따른 장단기 구분과 각각에 2단계 세율체계 도입으로 세율구조를 단순화할 필요가 있다.

4) 과세권의 귀속: 시도 vs 시군

현행 지방소득세가 시군세로 운영되고 있으므로 양도소득세의 지방세 이양시 시군세가 우선적으로 고려될 수 있다. 그러나 양도소득세는 인세이고 누진세율이 적용됨에 따라 세수분포의 불균등 정도가 높으므로 시군세로 할 경우 시군간 재정격차를 확대할 가능성이 높다는

측면에서 시도세로도 검토가 가능하다. 이것은 시도와 시군의 사무배분 및 세수구조를 종합적으로 고려하여 판단해야 할 사항으로 보인다. 양도소득세의 세수효과가 비교적 큰 편이므로 광역-기초간 세원 재배분 방안도 검토할 필요가 있다.

5) 납세지: 주소지 vs 부동산 소재지

현행 양도소득세 및 지방소득세는 기본적으로 인세로서 납세지는 거주자의 경우 주소지를 원칙으로 하며, 비거주자의 경우 국내사업장 소재지로 하고 국내사업장이 없는 경우 부동산 소재지로 할 수 있다. 그러나 양도소득세의 지방세 이양시 납세지를 주소지로 할 경우 부동산 과세 일원화라고 하는 이양의 기본취지와 부합하지 않는다. 왜냐하면, 납세자의 주소지와 부동산 소재지가 불일치할 경우 취득세 및 재산세에 대한 과세권을 가진 자치단체와 양도소득세에 대한 과세권을 가진 자치단체가 서로 다르게 되기 때문이다. 따라서 지방세의 편익원칙 및 과세권 단일화 측면에서 납세지는 부동산소재지의 자치단체로 하여야 할 것이다.

다. 양도소득세의 지방세 이양 영향분석

1) 중앙재정 영향

부동산 관련 양도소득세를 전부 이양하고 현행 세율체계를 유지할 경우 중앙재정에 미치는 영향을 분석해 보기로 하자.

우선 부동산 관련 양도소득세 금액은 양도소득세 총액에서 주식 관련 세액을 제외한 것으로 하였다. 국세통계연보에 자산 종류별 세수통계가 제공되지 않으므로 주식관련 양도세액은 자산종류별 양도소득액의 주식 비중(20%)에 비례하는 것으로 가정하였다. 이에 따르면 부동산 관련 양도소득세는 2013년 기준 5조 3,257억원으로 추정된다. 국세인 양도소득세가 지방세로 이양되면 내국세의 일정 비율로 표시되는 지방교부세(19.24%) 및 지방교육재정교부금(20.27%)이 감소하여 국세의 실질감소액은 크게 줄어든다. 즉 지방교부세와 지방교육재정교부금의 합계액인 2.1조원을 제외하면, 실질적 지방재정 확충액은 3조 2,215억원으로 되며, 이것은 국세의 실질적 감소액이기도 하다. 2013년 국세 징수액은 190.2조원이며 이 중 부동산 관련 양도소득세는 5.3조원으로 국세의 약 2.8%를 차지한다.

〈표 II-10〉 부동산 관련 양도소득세 지방이양의 중앙재정 영향(2013년 기준)

국세	부동산관련 양도소득세	지방세 이양후 국세	지방교부금			국세 실질감소액
			소계	지방교부세	지방교육재정교부금	
190.2조원	53,257억원	184.9조원	21,042억원	10,247억원	10,795억원	3.2조원

2) 지방재정 영향

부동산 관련 양도소득세를 전부 지방세로 이양하고 현행 세율체계를 유지하는 경우 지방재정에 미치는 영향을 분석해 보기로 하자. 우선 부동산 관련 양도소득세 5조 3,257억원이 지방으로 이양되면 지방세가 그 만큼 증가하고 대신 보통교부세가 1조 247억원 감소한다. 따라서 지방재정 입장에서 실질적 세입 증가는 4조 3,010억원으로 볼 수 있다.

〈표 II-11〉 부동산 관련 양도소득세 지방이양의 지방재정 영향(2013년 기준)
(단위: 억원, %)

지역	부동산 관련 양도소득세				보통교부세 감소 (C)	지방재정 실질증가			
	금액(A)	비중	금액(B)	비중		금액 (A-C)	비중	금액 (B-C)	비중
계	53,257	100%	53,257	100%	10,247	43,010	100%	43,010	100%
서울	11,618	21.8%	10,038	18.8%	0	11,618	27.0%	10,038	23.3%
부산	4,707	8.8%	3,257	6.1%	300	4,407	10.2%	2,957	6.9%
대구	2,541	4.8%	1,909	3.6%	298	2,243	5.2%	1,611	3.7%
인천	2,239	4.2%	1,463	2.7%	155	2,084	4.8%	1,308	3.0%
광주	1,047	2.0%	929	1.7%	175	872	2.0%	754	1.8%
대전	1,088	2.0%	734	1.4%	150	938	2.2%	584	1.4%
울산	1,257	2.4%	1,177	2.2%	64	1,193	2.8%	1,113	2.6%
세종		0.0%	542	1.0%	59	-59	-0.1%	483	1.1%
경기	16,398	30.8%	13,436	25.2%	748	15,650	36.4%	12,688	29.5%
강원	1,191	2.2%	1,734	3.3%	1,120	71	0.2%	614	1.4%
충북	1,380	2.6%	2,197	4.1%	751	629	1.5%	1,446	3.4%
충남	2,228	4.2%	3,121	5.9%	917	1,311	3.0%	2,204	5.1%
전북	1,233	2.3%	1,699	3.2%	1,010	223	0.5%	689	1.6%
전남	801	1.5%	1,570	2.9%	1,475	-674	-1.6%	95	0.2%
경북	2,931	5.5%	3,786	7.1%	1,676	1,255	2.9%	2,110	4.9%
경남	1,897	3.6%	4,528	8.5%	1,041	856	2.0%	3,487	8.1%
제주	702	1.3%	1,134	2.1%	307	395	0.9%	827	1.9%

주: 부동산 관련 양도소득세 (A)는 서울시 양도소득세에서만 주식관련 양도소득세액을 차감하여 부동산 관련 양도소득세를 산출하였으며, (B)는 부동산 소재지별 양도소득액에 비례하여 배분하였으며, 시도별 보통교부세 감소액은 2014년 보통교부세 산정액 비율에 따라 배분함

자료: 국세청(2014), 안전행정부(2014)

자치단체별 부동산 관련 양도소득세 자료가 별도로 제공되지 않으므로 추정에 의존할 수밖에 없는데, <표 II-11>에서 부동산 관련 양도소득세 (A)는 서울시 양도소득세에서만 주식 관련 양도소득세액을 차감하여 부동산 관련 양도소득세를 산출하였으며, (B)는 부동산 소재지별 양도소득액에 비례하여 배분하였다. 부동산 관련 양도소득세는 경기도 비중이 가장 높고, 서울시가 다음 순이다. 부동산 소재지별 양도소득액에 비례하여 배분한 B의 경우 도 지

역의 배분비율이 상대적으로 높게 나타난다. 그리고 양도소득세의 지방 이양시 보통교부세 감소액을 보면 서울시는 불교부단체로서 감소액이 전무한데 비해 도의 경우 보통교부세 감소액이 비교적 큰 편이다. 따라서 양도소득세의 지방세 이양으로 인한 지방재정 실질적 증가를 자치단체별로 보면 경기도가 가장 높고 다음으로 서울시이며, 수도권 및 대도시 집중도가 크게 높아지는 양상이다. 이에 비해 전남의 경우 양도소득세 증가액보다 지방교부세 감소액이 크기 때문에 지방재정은 실질적 감소로 나타날 수 있다.

이와 같이 양도소득세의 자치단체별 배분효과가 부익부 빈익빈 형태로 나타나는 것은 현행 양도소득세가 국세로서 처음부터 자치단체별 배분에 대한 고려가 전혀 이루어지지 않았기 때문이다.

3) 세수배분 방법

현행 국세인 양도소득세 과세체계가 지방세로 그대로 이양되는 경우 과세대상 자산인 부동산 소재지와 납세자 거주지별로 과세되는 납세지가 불일치하게 되는 문제가 상존한다. 그리고 누진세율체계 및 지방교부세 효과까지 고려하면 세수불균등 문제가 심각하므로 세수배분 방법이 매우 중요한 이슈로 제기될 수밖에 없다.

우선 고려할 수 있는 세수배분 방법은 크게 부동산 소재지별 양도차익의 크기에 비례하여 배분하는 방법, 수평적 재정조정제도로써 공동세 제도를 도입하여 배분하는 방법, 지방소비세와 유사한 지역별 가중치를 사용하여 배분하는 방법 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째, 부동산 소재지별 양도차익에 비례 배분하는 방법은 인별 과세 및 누진세율체계에 따른 세원집중화 문제를 해결하는 방법으로 적절하다. 즉, 현행 양도소득세의 세율체계를 그대로 적용하여 조세를 징수하더라도 세수의 배분은 세율 적용 전의 양도차익에 비례하여 배분하는 방법으로 지역별 개발이익의 발생 규모를 어느 정도 반영할 수 있다는 장점이 있다. 다만 징수와 세수배분의 과정 및 정산이 별도로 필요하다는 단점이 있다.

둘째, 수평적 재정조정제도로써 공동세 제도를 도입하여 인구, 면적 등 별도의 배분기준에 따라 배분하는 방법이다. 지방세에는 이미 지방소비세가 수평적 재정조정 기능을 수행하고 있고, 종합부동산세가 지방으로 이양되면 별도의 재정조정 장치가 필요하다. 따라서 기존의 보통교부세 외에 수평적 재정조정제도로써 공동세 제도를 도입하여 양도소득세, 지방소비세, 종합부동산세 등을 배분하게 되면 국세의 지방세 이양시에 나타날 수 있는 자치단체간 세원 불균등 문제의 해결이 어느 정도 가능하다.

셋째, 현행 지방소비세와 유사한 지역별 가중치를 사용하여 지방세로 이양되는 양도소득세의 배분을 하는 방법이다. 그러나 이 방법은 현행 지방소비세 배분에 대한 평가가 자치단체의 이해관계에 따라 평가가 크게 엇갈리고 있으므로 장단점에 대한 충분한 검토를 거쳐 신중히 접근해야 할 필요가 있다.

Ⅲ. 특정장소 입장행위 관련 개별소비세의 지방세 이양

1. 특정장소 입장행위 관련 개별소비세의 변천

우리나라 개별소비세는 1977년부터 시행된 부가가치세와 함께 도입된 특별소비세에 그 연원을 두고 있다. 모든 재화 또는 용역의 소비행위에 부가되는 일반소비세인 부가가치세가 도입되면서 영업세, 물품류세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 통행세, 입장세, 유흥음식세 등 기존의 소비에 관련된 8개 국세가 폐지되고 부가가치세로 통합되었다(한국세제사 1편, 2012 :47).

현재의 특정장소 관련 개별소비세에 해당하는 마권세와 유흥음식세는 1962년 국세와 지방세 간 구조조정에서 지방으로 이양되어 지방세로 있었다. 이 가운데 유흥음식세는 1977년 1월 1일에 국세로 다시 환원되었고, 1981년 12월에 특정장소에서의 유흥음식행위로 특별소비세에 편입되어 폐지되었다. 반면, 마권세는 계속 지방세로 유지되었고, 과세대상을 확대하면서 1993년에는 경주마권세로 개칭하였고, 2001년에는 레저세로 개칭하였다.

1976년 12월에 특별소비세법이 제정되면서, 특정물품과 특정장소 입장행위에 대한 과세가 부가가치세와는 별도로 이루어졌다. 과세대상이 된 특정물품은 4개 종류로 구성되었고, 1종에는 보석 등, 모피, 투전기 등 오락용품, 2종에는 에어컨 등 가전용품, 3종에는 기호식품 가운데 일부, 4종에는 모사 등 직물과 휘발유와 경유가 포함되었다. 입장행위 과세장소는 당시 경마장, 토이기식탕, 투전기 시설 장소, 골프장, 카지노와 같이 사치성 소비가 이루어지는 장소가 되었다.

〈표 III-1〉 특별소비세의 적용대상(1977년 시행 당시)

구분		대상
물품	제1종	제1류 1. 보석 등 2. 귀금속제품
		제2류 1. 모피 등 2. 투전기 등 오락용 사행기구 3. 당구, 골프용품, 수렵용총포류 4. 고가의 가구 5. 특수화장품
	제2종	1. 공기조절기 등 2. 냉장기 3. 전기세탁기 4. 텔레비전수상기 5. 전기음향기기 6. 가스·전열이용기구 7. 승용자동차
	제3종	1. 커피와 코코아 2. 사탕 3. 청량음료 4. 기호음료 5. 빙과류 6. 자양강장품
	제4종	제1류 1. 모사 등 2. 용단
		제2류 1. 휘발유 2. 경유
입장행위		1. 경마장 2. 토이기식탕 3. 투전기 시설 장소 4. 골프장 5. 카지노

1990년대에는 주로 특정장소 입장행위에 부과되는 특별소비세의 적용대상이 많은 변동이 있었다. 1993년 12월에는 과세장소에 스키장을 추가하였고, 1998년 1월에는 터키식당을 증

기탕으로 개칭하였으며, 1999년 12월에는 스키장을 제외하고 경륜장을 추가하였다. 2000년에는 과세장소에서 증기탕을 제외하였고, 2007년에는 특별소비세의 명칭을 개별소비세로 개칭하면서 경정장을 추가하였다.

행위에 대한 과세는 개별소비세 제정 당시에 특정장소 입장행위에 대해서만 이루어졌으나, 나중에 점차 확대되어 1981년 12월에는 유흥음식세가 폐지되고 이것이 개별소비세로 편입되어 특정장소 유흥음식행위가 추가되었다. 2008년 12월에는 카지노를 대상으로 하는 특정장소 영업행위가 개별소비세에 추가되었고, 2010년 12월에는 경마장·경륜장·경정장 현지 뿐만 아니라 장외발매소에 대해서도 입장행위 관련 개별소비세가 부과될 수 있도록 개정함으로써 현재의 개별소비세체제의 모습을 갖추게 되었다.

2. 현황

가. 구성

현재 개별소비세는 개별소비세법 제 1조 1항에 따라 특정한 물품에 대한 개별소비세, 특정한 장소 입장행위에 대한 개별소비세, 특정한 장소에서의 유흥음식행위에 대한 개별소비세 및 특정한 장소에서의 영업행위에 대한 개별소비세로 구성되어 있다. 이를 특별소비세 제정 당시와 비교하면, 개별소비세 적용대상 물품의 구성이 많이 달라졌다.

〈표 III-2〉 개별소비세의 적용대상(2015년 2월 현재)

구분	대상
물품	1 투전기, 오락용사행기구 등, 수렵용총포류, 녹용, 로열젤리, 방향용 화장품
	2 보석 등 및 그 제품, 귀금속제품, 고급사진기, 고급시계, 고급 용단, 고급 가방, 고급 모피, 고급 가구
	3 승용차
	4 휘발유, 경유, 등유, 중유, 석유가스 등 및 유사 대체유류
	5 전기냉방기, 전기냉장고, 전기세탁기, 텔레비전수상기
	6 담배
특정장소 입장행위	경마장, 경륜장, 경정장, 투전기 시설 장소, 골프장, 카지노
특정장소 유흥음식행위	유흥주점, 외국인전용 유흥음식점 등
특정장소 영업행위	카지노

특정장소 입장행위에 대한 납세의무자는 과세장소의 경영자이고, 과세시기는 과세장소에 입장한 때이다. 이에 대한 과세표준은 과세장소 입장인원수가 되고, 이에 대한 세율은 1인 1회 입장 기준으로 부과되며 과세장소에 따라 각각 다르다. 경마장(장외발매소 포함) 입장에 대해서 500원을 부과하고, 투전기 시설장소의 입장에 대해서 10,000원, 골프장 입장에 대해

서 12,000원, 경륜장·경정장 입장에 대해서는 200원을 부과한다. 카지노 입장에 대해서는 일반적으로 50,000원이나 폐광지역 내에 있는 카지노 입장에 대해서는 3,500원을 부과한다.

〈표 III-3〉 특정장소 입장행위에 대한 개별소비세 세율체계

입장장소	1명 1회 입장 당 세율
경마장(장외발매소를 포함)	500원
경륜장, 경정장(장외매장을 포함)	200원
투전기를 시설한 장소	1만원
골프장	1만2천원
카지노	5만원 (「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」제11조에 따라 허가를 받은 카지노의 경우에는 3천500원)

특정장소 유흥음식행위에 대한 납세의무자는 과세유흥장소의 경영자이고, 과세시기는 유흥음식행위를 한 때이며, 과세표준은 유흥음식행위를 한 요금이 된다. 이때, 세율은 유흥음식요금의 10%에 해당한다. 특정장소 영업행위에 대한 납세의무자는 영업행위를 한 장소의 경영자이고, 과세시기는 특정영업장소에서 영업행위를 한 때가 되며, 영업행위에 따른 총매출액이 과세표준이 된다. 특정장소 영업행위의 대상이 되는 장소는 현재 카지노가 유일한데, 카지노의 연간 총 매출액(관광진흥법 제 30조 제 1항에 따른)이 500억원 이하인 경우에는 0세율을 적용하고, 500억원 초과 및 1,000억원 이하인 경우에는 500억원을 초과하는 금액의 2%를 적용하며, 1,000억원을 초과하는 경우에는 10억원과 1,000억원을 초과하는 금액의 4%를 더한 액수를 부과한다.

〈표 III-4〉 특정장소 영업행위에 대한 개별소비세 세율체계

호별	연간 총매출액	세율
1	500억원 이하	100분의 0
2	500억원 초과 1천억원 이하	500억원을 초과하는 금액의 100분의 2
3	1천억원 초과	10억원+(1천억원을 초과하는 금액의 100분의 4)

입장행위에 대한 개별소비세의 세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 경기조절, 가격안정, 수급조정에 필요한 경우와 유가변동에 따른 지원사업의 재원조달에 필요한 경우 그 세율의 30%의 범위에서 대통령령으로 조정할 수 있다.

나. 개별소비세

2013년 결산기준으로 개별소비세는 2조원을 상회하는 규모이고, 이 가운데 81.3%인 1조 7천억원 정도가 과세물품에 부과된 개별소비세이고, 과세장소에 부과된 개별소비세는 나머지 18.7%인 4천억원을 하회하는 수준이다. 이 비중은 2010년의 과세장소에 대한 개별소비세의 비중이 9.7%였던 것을 고려하면, 그 비중이 거의 두 배 가까이 늘어난 것이다. 과세장소에 대한 개별소비세가 내국세에서 차지하는 비중은 2009년 이래로 계속 0.2% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 III-5〉 과세장소별 개별소비세 납부할 세액 추이

(단위: 백만원, %)

구분	합계	과세장소						과세 유흥장소
		소계	골프장	경마장	카지노 (내국인)	경륜장	경정장	
2009년	240,076 (100%)	97,165 (40.5%)	84,236	2,036	10,544	289	60	156,783 (48.8%)
2010년	239,798 (100%)	93,505 (39.0%)	80,467	1,969	10,721	297	51	142,911 (59.5%)
2011년	342,354 (100%)	208,466 (60.9%)	191,944	5,208	10,341	827	326	146,293 (61.0%)
2012년	339,262 (100%)	216,214 (63.7%)	195,882	8,069	10,470	1,255	538	123,048 (36.3%)
2013년	340,591 (100%)	222,332 (65.3%)	202,118	7,958	10,623	1,142	491	118,259 (34.7%)

자료: 국세청(각 연도)

2013년 결산기준으로 과세장소 개별소비세는 총 3천 4백억원으로 이 가운데 65.3%인 2,223억원이 과세장소에 부과된 개별소비세이고, 나머지 34.7%인 1,183억원이 과세유흥장소에 부과된 개별소비세이다. 과세장소에 부과된 개별소비세가 과세유흥장소에 부과된 개별소비세의 두 배 가까운 수준인데, 이처럼 과세장소 개별소비세의 비중이 과세유흥장소 개별소비세의 비중을 초과하는 현상은 비교적 최근인 2011년부터 시작되었다. 2009년에는 과세장소 개별소비세 비중이 40.5%에 불과하였으나, 지속적으로 그 비중이 커진 것이다. 과세장소 개별소비세 2,223억원 가운데 골프장에서 개별소비세수가 2,021억원으로 가장 많았고, 다음으로 카지노와 경마장이 각각 106억원과 80억원 가량 되었다. 경정장의 개별소비세가 가장 적은 5억원에 약간 미달하는 수준으로 나타났다. 카지노는 2009년 이래로 개별소비세가 천억원 정도를 계속 유지하고 있으나, 골프장, 경마장, 경륜장, 경정장은 지속적으로 증가하였으며, 유흥장소 개별소비세는 오히려 감소한 것으로 나타났다.

〈표 III-6〉 시도별 과세장소에 대한 개별소비세 납부할 세액 추이
(단위: 백만원, %)

시도	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년	
	금액	비중								
계	240,076	100%	239,798	100%	342,354	100%	339,262	100%	340,591	100%
서울	52,872	22.0%	55,293	23.0%	57,059	16.7%	57,174	16.9%	56,235	16.5%
부산	12,262	5.1%	11,322	4.7%	16,639	4.9%	17,171	5.1%	17,507	5.1%
대구	6,394	2.7%	6,056	2.5%	6,603	1.9%	6,516	1.9%	6,303	1.9%
인천	7,228	3.0%	8,941	3.7%	7,900	2.3%	7,256	2.1%	6,949	2.0%
광주	4,649	1.9%	4,530	1.9%	5,640	1.6%	5,643	1.7%	6,872	2.0%
대전	3,495	1.4%	3,275	1.4%	4,010	1.2%	4,225	1.2%	4,337	1.3%
울산	4,438	1.8%	4,080	1.7%	7,014	2.0%	6,747	2.0%	7,031	2.1%
세종	-	-	-	-	-	-	1,120	0.3%	1,332	0.4%
경기	110,976	46.2%	108,847	45.4%	108,518	31.7%	104,217	30.7%	103,049	30.3%
강원	13,855	5.8%	13,733	5.7%	26,411	7.7%	27,395	8.1%	27,060	7.9%
충북	3,103	1.3%	3,271	1.4%	16,330	4.8%	17,070	5.0%	18,534	5.4%
충남	5,232	2.2%	5,728	2.4%	12,222	3.6%	10,425	3.1%	10,585	3.1%
전북	3,172	1.3%	3,027	1.3%	8,097	2.4%	7,561	2.2%	7,419	2.2%
전남	2,012	0.8%	1,827	0.8%	13,123	3.8%	12,835	3.8%	11,417	3.4%
경북	3,910	1.6%	3,487	1.4%	24,834	7.2%	25,349	7.5%	26,472	7.8%
경남	3,641	1.5%	3,562	1.5%	25,701	7.5%	26,308	7.8%	27,334	8.0%
제주	2,807	1.2%	2,638	1.1%	2,386	0.7%	2,250	0.7%	2,155	0.6%
변이계수	1.93	-	1.88	-	1.25	-	1.29	-	1.27	-

자료: 국세청(각 연도)

2013년 결산기준으로 과세장소에 대한 개별소비세의 시도 간 분포를 보면, 가장 세수가 많은 서울에서 562억원이 부과되었고 이는 전체의 16.5%를 차지하였고, 세종시와 제주도를 제외하고 가장 적은 세수를 보인 대전이 1.3%인 43억원이 부과되었다. 2009년에는 가장 많은 서울이 22.0%인 529억원을, 가장 적은 전남이 0.8%로, 양자의 차이가 21.2% 포인트나 되어, 2013년의 서울과 대전 간의 차이 15.2% 포인트보다 크게 낮은 것으로 나타났다.

4. 특정장소 관련 개별소비세의 지방이양 타당성 평가

가. Bird(2008)의 평가

전통적인 모형은 편익성, 보편성, 신장성, 안정성, 세원의 비이동성 등을 핵심적인 지방세의 특성으로 보고, 재산세, 취득세, 등록세 등의 세목을 지방정부에 배분할 것을 권하였다. 그러나, 최근 들어서 제 2세대 세원배분모형을 제시하는 학자들이 늘어나면서 전통적인 세원배분모형을 수정하려는 시도가 그 힘을 얻고 있는 양상을 보이고 있다. 즉, 최근에 전세계적으

로 지방정부의 기능의 강화와 그에 따른 재정책임의 강화로 인하여 종래의 지방세목만으로는 지방정부의 기능수행에 필요한 재원을 충분히 조달할 수 없게 됨에 따라, 주요 선진국들에서 과거에 연방정부 혹은 중앙정부에 배분하여야 한다고 권고되던 소득세와 소비세를 지방세로 배분하는 현상이 점차 늘어나게 된 것이다.

Bird는 이에 따라 지방정부에게 배분되어야 하는 세목들의 결정에 있어서 따라야 하는 원칙으로서 다음의 4가지를 제시하였다. 첫째, 자주재원은 가장 부유한 지방정부가 주로 지역 주민들에게 편익을 제공하는 서비스를 자주재원으로 조달할 수 있도록 허용할 수 있을 정도로 충분하여야 한다. 둘째, 가능한 한 지방정부들의 세입은 지역서비스로부터 받는 인식된 편익들과 관련해서 지역주민들에게만 부담을 지워야 한다. 셋째, 가능한 한, 모든 계층의 정부들은 정치적으로 책임이 있는 지출들을 조달하는데 있어서 한계적으로 상당한 책임을 져야 한다. 넷째, 지방세는 자원배분을 부당하게 왜곡시켜서는 안된다.

Bird는 이러한 원칙 하에서 광역정부 세목으로서의 개별소비세에 관해서 비교적 후한 점수를 주고 있다. 즉, 충분성에 있어서는 미흡하고, 담세자와 편익의 일치는 그다지 높지 않으나, 세율이 지역에서 결정된다면 나쁘지 않다고 보고 있다. 또한, 행정비용, 납세협력비용, 부패가능성이 매우 낮고, 최악세에 대해서는 매우 정치적 수용성도 높다고 판단하고 있다. 게다가 왜곡충격(distortionary impact)도 낮을 수 있다고 보고, 일반적으로 역진적이며, 지역 간의 재정력 격차를 완화하는 데에는 기여하지 못한다고 보고 있다.

물론, 전통적인 지방세 기준에 비추어 보았을 때 충분성, 담세자와 수혜자 일치도, 누진성, 지역간 균형감축 등 일단 몇몇 측면에서 미흡하지만 광역정부의 세목으로 판단했다는 점은 이러한 판단이 개인적인 것이고 다른 견해도 있을 수 있다는 점을 밝히고 있음에도 불구하고 주목할만하다. 사실, 충분성이나 세입회복성은 개별 세목들이 동시에 충족시키는 것은 거의 불가능하고, 지역간 균형감축도 개별 세목이 이러한 적극적인 기능을 수행하기를 기대하는 것은 매우 어렵다는 점에서 개별소비세의 지방세 판단을 지지하지 못한 것으로 보인다.

게다가 누진도는 사치성 소비와 사행성 소비에 초점이 맞추어진 우리나라의 특정 장소 관련 개별소비세는 오히려 높은 소득에 부과된다는 점에서 누진도에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있고, 같은 이유로 정치적 수용성도 매우 높다고 볼 수 있다. 지역책임성은 개별소비세에도 탄력세율이 인정된다면, Bird가 제시한 세율의 지역 결정권이 실현된다는 점에서 지방세로서의 성격을 갖는다고 평가될 수 있다. 여기에 더해서 행정비용, 납세협력비용, 부패가능성 등은 모두 낮다는 점들도 이러한 선택에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

나. 유태현(2013)의 평가

특정장소 관련 개별소비세의 지방이양 타당성을 평가한 기존의 연구도 유사한 모습을 보

이고 있다. 즉, Bird(2008)가 일반적인 의미의 개별소비세의 지방세로서의 적합성을 지방세 원칙에 입각해서 평가한 반면, 유태현(2013)은 특정장소 관련 개별소비세의 지방이양 타당성을 지방세원칙과의 적합성, 지방세로서의 적합성 및 우리나라 소비세제 변천 연혁과의 정합성으로 구분하여 시도하였다는 점에서 보다 구체적이고 적확하다. 평가의 기준이 된 지방세 원칙과의 부합성으로는 ① 보편성, ② 응익성, ③ 안정성, ④ 지역정착성 등을 활용하였고, 지방세로서의 적합성 기준으로는 ① 국세와 지방세의 세원 중첩, ② 세원관리의 효율성, ③ 납세협력비용 및 세무행정력 절감을 활용하였다.

1) 지방세 원칙

보편성은 세원이 지방자치단체에 골고루 분포되어 있는 것을 의미하는데, 특정장소 관련 개별소비세의 과세대상이 되는 장소 가운데 유흥주점은 비교적 고루 분포되어 있는 반면, 경마장, 골프장, 카지노 등은 특정지역에 고착되어 있기 때문에 해당 시설이 위치한 지역과 그렇지 않은 지역 간에 상당히 큰 편차를 보이고 있다. 그러나, 유태현(2013)은 지방세는 불가피하게 지역 간 경제력 격차로 인하여 세수의 균등분포가 어렵다는 점과 특정지역에 고착되어 있는 시설들이 지역의 경제력보다는 지방자치단체의 노력에 의해서 그 입지가 결정된다는 점, 경마·경정·경륜은 본장 이외에 장외발매소에서도 지방세를 징수할 수 있다는 점, 그리고 정선의 카지노의 경우는 오히려 폐광지역에 정책적으로 결정되는 경우도 있다는 점을 주목하였다. 이러한 점들을 고려할 때, 보편성의 미흡이 특정장소 관련 개별소비세의 지방세 이양에 별다른 걸림돌로 작용하기 어렵다고 판단하였다.

이러한 주장의 타당성을 평가하기 위해서 보편성의 기준으로 지방세목과 특정장소 관련 개별소비세의 변이계수를 비교할 수 있다. 2010년에는 특정장소 관련 개별소비세의 변이계수가 1.88로 여타 주요 지방세목보다 훨씬 높아서 지역 간 편차가 매우 높다고 볼 수 있으며, 이러한 점에서 보편성이 낮다고 할 수 있다. 그러나, 2011년부터 2013년까지의 3년 동안에는 변이계수가 최고 1.29에서 최저 1.25에 불과하여, 변이계수가 1보다 낮은 담배소비세나 변이계수가 1.2 내외인 취득세보다는 높은 수준이나 1.5 내외인 지방소득세나 재산세 그리고, 최고 1.69에 이르는 레저세보다 훨씬 낮은 수준을 유지하고 있다. 이러한 점을 볼 때, 보편성의 미흡 문제로 인하여 개별소비세가 지방으로 이양되는 것이 적절하지 않다고 보기는 어려울 것으로 사료된다.

〈표 III-7〉 연도별·지방세목별 변이계수

세목	2010	2011	2012	2013
취득세	1.23	1.09	1.14	1.12
지방소득세	1.52	1.47	1.53	1.50

지방소비세	0.63	0.62	0.68	0.68
담배세	0.96	0.96	0.99	0.98
재산세	1.50	1.49	1.54	1.51
레저세	1.62	1.66	1.69	1.55
개별소비세*	1.88	1.25	1.29	1.27

주: 특정장소 관련 개별소비세만 포함

안정성은 경기변동에도 불구하고 일정한 세입을 유지시킬 수 있는 특성을 의미한다. 그러나, 특정장소 관련 개별소비세의 과세대상인 골프장, 카지노, 유흥주점, 투전기 등은 사치성 및 사행성 소비에 대한 과세이기 때문에 경기에 상당히 민감한 측면이 있다. 특히, 골프장, 유흥주점 등은 호경기일 때 소비가 크게 증가함으로써 세수 증가가 뚜렷하게 나타나는 부문이라는 점에서 이들 장소에 대한 개별소비세는 안정성 측면에서 그리 바람직한 세목이라고 보기는 어렵다. 이와는 달리, 사행성 소비가 이루어지는 장소에 대한 과세인 경마, 카지노, 투전기 설치 등에 대한 개별소비세는 오히려 경기가 좋지 않을 때 더 많은 소비가 이루어지는 경향을 보이기도 한다. 무엇보다도 안정성은 지방세의 또 다른 특성인 성장성과 상충되는 특성이라는 점에서 지방세목의 절대적인 기준이라고 보기 어렵다. 유태현(2013)은 이처럼 상충되는 특성인 안정성과 성장성 가운데 성장성에 더 큰 중요성을 부여하고 있는데, 이는 “현행 지방세는 재산과세 위주의 세원구조로 세수의 소비탄력성이 낮은 구조적인 문제점을 안고 있으므로 특정장소에 대한 개별소비세를 지방으로 이양할 경우에는 보완적 기능을 하는 세원으로서의 역할은 할 수 있을 것으로 기대”하고 있다.

정착성은 과세의 대상이 과세로 인하여 과세주체의 관할권 밖으로 이동하기 어려운 정도를 의미한다. 정착성이 높을수록 지방세의 부과로 인해서 과세 객체의 이동 가능성이 낮아질 것이고, 과세가 효과적으로 이루어질 가능성이 높아진다. 이러한 이유로 인하여 지역에서 이동이 불가능한 토지, 건물 등에 대한 재산세가 지방세의 제 1 세목이 되어 왔다. 유태현(2013)은 특정장소 관련 개별소비세의 대상이 특정한 장소의 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위이고, “해당 시설을 이루는 건축물이나 부속 토지 등 고정시설이 그 중심 개념이라는 점에 착안하여, 특정장소에 대한 개별 소비세의 세원은 현행 지방세에서 가장 중요한 세원인 부동산 못지 않게 지역정착성이 아주 강한 세원”이라고 평가하고 있다.

그러나, 지역정착성을 특정장소 관련 개별소비세의 부과대상에 적용해 보면 각 장소에 따라 정착성의 정도에 있어서 차이를 볼 수 있다. 골프장, 카지노는 허가 획득도 매우 어렵고, 이전의 비용이 매우 높다는 점에서 정착성이 매우 높은 재화라고 할 수 있다. 골프장과 카지노는 토지나 건물과는 달리 비용과 노력을 많이 들인다면, 이전을 할 수도 있을 것이고, 사업장을 폐쇄할 수도 있을 것이나, 현실적으로 매우 발생하기 어려운 현상이기 때문이다. 경마

장, 경륜장, 경정장도 유사한 특성을 지니고 있으나, 이들의 장외발매소는 약간 성격이 다르다. 즉, 장외발매소는 큰 비용과 노력을 들이지 않고도 해당 장소를 얼마든지 옮길 수 있기 때문에 정착성이 높다고 보기는 어렵다. 이 세목을 지방으로 이양했을 때 지방자치단체 간의 탄력세율의 적용이 장외발매소의 이동을 초래할 가능성을 완전히 배제하기는 어려운 상황인 것이다. 특히, 유흥음식행위에 대한 개별소비세의 대상이 되는 유흥음식점은 그 영업장소의 이동이 훨씬 쉽게 이루어질 수 있다는 점에서 정착성이 높다고 보기는 어렵다.

그러나, 경마, 경정, 경륜 등의 장외발매소나 유흥음식점은 대체로 특정 광역자치단체 내에서 움직일 가능성이 높다는 특성이 있다. 즉, 장외발매소는 시도 단위로 혹은 시도 내의 여러 지역을 대상을 하는 경우가 많고 유흥음식점도 시도를 옮겨 가는 경우는 매우 예외적인 경우라고 할 수 있다. 따라서, 개별소비세가 시도에 이양된다 하더라도 실제로 개별소비세 탄력세율 적용으로 인하여 이들이 영업장소를 타 시도로 이동할 가능성은 낮다고 보여진다. 이러한 점에서 정착성의 측면에서 볼 때 개별소비세가 정착성이 높다고 파악한 유태현(2013)의 결론에 동의할 수 있다.

응의성은 지방자치단체가 제공하는 편익을 받는 자에 대해서 과세하여야 한다는 원칙이다. 유태현(2013)은 응의성의 원칙은 국세보다는 지방세에 적용되는 원칙이며, 이는 지방자치단체가 제공하는 행정서비스에 비권력적인 서비스들이 많기 때문이라고 지적하고 있다. 따라서, 지방세는 서비스 수혜자가 받는 편익에 비례해서 지방세를 부과하는 것이 적절하다는 것이다. 특정장소 관련 개별소비세의 과세장소인 골프장, 경마장, 카지노, 유흥주점들은 교통 혼잡, 소음, 쓰레기 배출, 환경오염, 보건위생 상의 문제 등을 유발하고, 지방자치단체는 이러한 문제 해결을 위한 행정서비스를 제공한다. 이러한 측면에서 볼 때, 이러한 장소를 이용하는 고객들에 대해서 지방자치단체들이 지방세로서의 개별소비세를 부과하는 것이 타당하다는 것이다.

IV. 농어촌특별세의 지방세 이양방안과 재원확충 효과

1. 연구 목적 및 내용

농어촌특별세는 우루과이라운드 협상의 타결에 따른 농산물시장 개방 등의 영향으로 농어업의 피해발생 극복 및 경쟁력 강화에 필요한 재원을 조달하기 위한 목적세로, 1994년부터 10년 간 한시적으로 도입되었다. 당시, 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역개발사업에 사용하도록 계획하였으며 이를 효율적으로 관리하기 위하여 농어촌특별세관리특별회계를 설치하였다. 이후 농업관련 다자간협상 및 칠레 등 여러 국가와의 자유무역협정체결로 농어업

시장이 추가 개방되었으며 이로 인한 손실 보전과 농어업경쟁력강화에 투입할 안정적 재원 확보를 위하여 과세시한을 2차례에 걸쳐 2024년까지로 연장하였다. 또한 농어촌특별세관리특별회계는 농어촌구조개선특별회계와 통합하고 그 내부에 농어촌특별세사업계정을 별도로 설치하여 관리하고 있다.

국세인 농어촌특별세를 도입하면서 새로운 세목에 대한 부담감을 줄이고자 가급적 넓은 세원에 낮은 세율로 과세하고자 의도하였으므로 농어촌특별세를 독립 세목이 아니라 다른 세목의 부가세 형태로 과세하며 그 과세범위를 국세뿐 아니라 지방세를 포함하여 넓게 설정하였다. 지방세분 농어촌특별세의 경우, 지방세제의 개편에 따라 세제의 구성은 변화하였지만 실질적인 내용은 도입 당시와 거의 동일하게 유지하고 있다. 현재의 지방세에 대한 농어촌특별세의 과세는 취득세 감면세액의 20%, 등록에 대한 등록면허세 감면세액의 20%, 표준세율 2%를 적용한 취득세액의 10%, 그리고 레저세액의 20%이다.

최근 중앙정부의 사회복지 확대정책에 따라 법제화가 진행되어 이 분야에 대한 지방정부의 의무적인 재정지출수요가 급증하였으며 이는 지방정부 재원의 확충 필요성을 더욱 부각시켰다. 지방정부의 추가적인 재원 확보를 위해 국세의 지방세 이양방안을 모색하게 되었으며 동시에 우리나라 조세부문의 정상화 노력이 진행 중이므로 국세와 지방세의 할당원칙에 부합하면서 조세제도를 단순화하는 방안을 도출해야하는 요구도 증대하였다. 본 연구는 이러한 두 가지 목적을 동시에 충족시킬 방법으로 농어촌특별세의 정상화를 제시한다. 농어촌특별세는 한시적인 목적세로 도입된 국세임에도 지방세를 과세표준으로 부과하여 지방정부의 과세 자율성을 제약할 뿐 아니라 독특하게도 감면세액에 과세하여 조세체계를 매우 복잡하게 만들어 조세의 징수비용과 납세비용을 상승시키는 부작용을 초래한다. 이 문제점을 해소하는 방안은 농어촌특별세를 본세에 통합하는 것이며 지방세분 농어촌특별세의 본세 통합은 자연스럽게 국세를 지방세로 이양하는 효과를 낼 것이다. 따라서 본 연구는 현재의 농어촌특별세의 문제점을 구체적으로 제시하고 본세 통합을 통한 농어촌특별세의 지방세 이양방안을 제안하고자 한다.

본 연구의 목적은 다른 세목의 부가세 혹은 감면세액에 대해 과세하는 농어촌특별세의 문제점을 파악하고 그 개선방안으로서 본세에 통합할 것을 제안함으로써 지방세분 농어촌특별세를 지방세로 이양하고자 하는 것이다. 이를 위해 먼저 농어촌특별세라는 독특한 세목이 도입되고 개정되어 온 과정과 현재의 구체적인 과세체계를 고찰하고 이에 따른 과세현황을 분석한다. 과세현황은 농어촌특별세 총액의 장기 추이와 징수주체인 국세청, 관세청, 지방정부 각각의 징수액 추이를 제시하며 세원별 비중과 지역별 비중도 제시한다. 이러한 농어촌특별세의 과세방법과 현황에 기초하여 농어촌특별세의 특성과 문제점을 분석한다. 구체적으로 목적세로서의 역할을 지출목적 측면과 재정수입의 안정성 측면에서 비판적으로 파악하며 감면세액에 대해 과세함으로써 비과세감면정책과 상충할 뿐 아니라 조세체계의 복잡성을 심화시

키는 문제점을 부각시킨다. 또한 지방세의 세액 및 감면세액에 대해 국세인 농어촌특별세를 부과할 때 지방정부의 과세 자율성을 약화시키는 부작용이 발생함을 설명한다. 또한 농어촌 특별세의 목적세로서의 기능을 확인하기 위해 이를 주요 재원으로 운영하는 농어촌구조개선 특별회계의 현황을 파악하고 그 문제점을 제시한다.

이러한 농어촌특별세의 특성 및 문제점을 기초로 개선방안을 논의한다. 이를 위해 먼저 제도개선의 기본방향으로써 농어촌특별세를 본세에 통합하여 지방세분 농어촌특별세를 자연스럽게 지방세로 이양하는 방안을 제시한다. 이와 함께 관련된 농어촌구조개선특별회계의 지속 여부에 대한 논의와 농어촌구조개선의 추가 재원을 확보하는 방안도 예시한다. 마지막으로 지방세분 농어촌특별세를 지방세로 이양할 때의 재원변화 효과를 파악하기 위해 지방세 총재원의 증가 크기뿐 아니라 시도별 재원증가의 크기를 제시한다. 이때 지방이양에 따른 단순한 세수 증대효과 뿐 아니라 농어촌특별세 재원을 이용한 지방정부에 대한 재정보조의 감소를 고려한 시도별 재원배분효과를 개략적으로나마 고려한다.

2. 농어촌특별세 도입과정과 과세현황

가. 농어촌특별세의 도입과 제도변화

1) 농어촌특별세의 도입 배경

국내 농업이 국제경쟁에 본격적으로 직면하게 된 시기는 세계무역기구(WTO) 체제가 출범한 1995년이다. WTO는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 초기 협상과 1986년~1994년까지의 일련의 다자간 협상인 우루과이라운드(UR)의 타결로 창립되었다. WTO 체제 하에서 대부분의 농수산물 교역이 자유화됨으로써 비록 국가별 혹은 품목별로 유예기간을 설정할 수 있으나 원칙적으로 비관세장벽을 유지할 수 없게 되었다. 우리나라는 주작물인 쌀을 포함한 농수산물의 가격경쟁력이 취약하였으므로 자유무역에 따른 농어업분야의 피해가 매우 클 것으로 예측되었다.

개방의 위기에 직면하여 우리나라 농어업은 국제경쟁력 확보의 과제를 해결해야 하였다. 이를 위해 근본적이며 중장기적인 정책을 개발하고 산업구조를 재편하는 것이 반드시 필요하지만 농어업인구의 고령화, 영농규모의 영세성, 자본부족 등으로 인하여 농어업 종사자의 자체 노력으로 농어업의 구조조정을 성공적으로 달성하기가 어려운 상황이었다. 더욱이 UR의 협상타결에 대해 농어민의 반발이 고조되었고 일반국민들도 식량안보 등 농업의 지속성이 중요하다는 것에 적극적으로 공감함으로써 농수산물의 수입개방을 둘러싼 국내 정치경제적 상황이 불안정해졌다.

UR가 진행되던 당시 정부는 시장개방에 대응한 농어업구조개선과 경쟁력 강화를 위해 투융자계획을 수립하고 1992년부터 2001년까지 10년 간 42조 원을 투입하는 농어촌구조개선

사업을 실행 중이었다. 그럼에도 정부가 쌀에 대해 절대 개방불가의 기존 입장에서 개방을 수용하기로 입장을 바꿈에 따라 국내 정치경제적 불안정이 심화되자, 이를 극복하기 위해 신속한 추가 대책이 필요하게 되었다. 따라서 정부는 기존의 구조개선사업을 2년 앞당기고 농어업의 경쟁력 강화, 농어촌의 산업기반시설의 확충 및 농어촌지역 균형개발정책을 강화하여 개방화 시대에 적응할 수 있도록 농어촌을 변모시킬 계획을 재정립하였다.

1994년 발표한 정부의 농어촌발전대책을 수행하기 위해서는 농어업부문에 더 많은 재원의 투입이 불가피하였는데 당시 재정여건은 사회간접자본·교육·환경 등에 대한 재정수요도 증가하였으므로 재원을 확보하기 어려웠다. 이러한 한계를 극복하고 농어업 발전을 위한 안정적인 재원을 마련하기 위해 목적세 형태의 새로운 세목인 농어촌특별세를 도입하기에 이르렀다. 정부는 새로운 세목 도입에 따른 국민의 조세 저항을 최소화하는 동시에 산업일반의 국제경쟁력과 물가 및 임금에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 넓은 세원에 대해 낮은 세율로 농어촌특별세를 과세할 것을 도모하였다. 이에 따라 농어촌특별세법을 제정하여 1994년 7월부터 과세를 시작하였다. 동시에 농어촌특별세 재원을 효율적으로 운용·관리함으로써 농림수산업 경쟁력 강화와 농어촌생활환경 개선 및 농어민 후생복지 증진하기 위하여 농어촌특별세관리특별회계를 신설하였다.

2) 농어촌특별세와 관련 제도의 변천

농어촌특별세법은 1994년에 제정되어 여러 차례 개정되었으나 과세대상 및 세율의 큰 변화는 이루어지지 않았다. 가장 중요한 개정은 10년 간의 한시적인 조세였으므로 2004년과 2014년의 두 번에 걸쳐 각각 10년 간 연장한 것이며 그 외에는 다른 세목의 변화 등 과세환경변화에 따라 과세대상을 수정하거나 명확하게 서술하는 등의 사소한 것들이다.

그 후 과세시한이 만료된 2004년에 그 과세시한을 2014년 6월 30일까지로 연장하였는데 그 이유는 농업 관련 다자간협상 및 자유무역협정체결 등에 따른 농어업시장의 추가 개방으로 인한 손실 보전과 농어업경쟁력 강화를 위해 안정적 재원확보가 필요하다는 것이었다. 2014년에는 자유무역협정이 추가 확대되는 상황 등에 맞추어 농림어업 분야의 경쟁력을 지속적으로 강화하고, 농림어업인의 복지와 소득보전 사업 등을 통하여 농림어업 분야의 어려운 여건을 개선·지원하는 데에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위하여 농어촌특별세의 과세기간을 다시 2024년 6월 30일까지로 10년 연장하였다.

농어촌특별세의 운영방식도 변화를 겪었다. 농어촌특별세를 효율적으로 운용·관리하기 위해 설치된 농어촌특별세관리특별회계를 2007년에 농어촌구조개선특별회계로 통합하였다. 이는 농어촌구조개선특별회계와 농어촌특별세관리특별회계로 이원화되어 있던 농어촌특별세사업의 운용체계를 단순·명료화하여 국가재정운용의 투명성·효율성을 제고하기 위한 것이었다. 하지만 특별회계를 구조개선사업계정과 농어촌특별세사업계정으로 구분·운영함으로써

농어촌특별세의 지출부문을 제시하여 목적세로서의 의의를 유지하고자 하였다.

나. 농어촌특별세의 과세체계

1) 농어촌특별세의 과세표준과 세율

2015년 현재 농어촌특별세의 과세표준과 세율을 <표 IV-1>에 제시한다. 이는 기본적으로 1994년의 제정 당시와 동일하다.

<표 IV-1> 2015년 농어촌특별세의 과세표준과 세율

번호	과세표준	세율
1	조세특례제한법·관세법·지방세법·지방세특례제한법에 따라 감면 받는 소득세·법인세·관세·취득세·등록에 관한 등록면허세의 감면세액 (2호는 제외)	20%
2	조세특례제한법에 따라 감면 받는 이자소득·배당소득에 대한 소득세의 감면세액	10%
4	가. 골프장 입장행위(제1조 제3항 제4호)에 대한 개별소비세액	30%
	나. 가목 외의 개별소비세액*	10%
5	증권시장에서 거래된 증권의 양도가액	0.15%
6	지방세법 제11조·제12조의 표준세율을 2%로 적용하여 산출한 취득세액	10%
7	레저세액	20%
8	종합부동산세액	20%

주: 1) 제3호인 법인세 과세표준에 대해서는 1996년 12월 31일까지 과세되었으며 2010년 폐지됨

2) 개별소비세 과세대상 중에서 일부의 세액에 대해서만 농어촌특별세를 과세함

자료: 법제처 국가법령정보센터

제정 당시와 현재의 법률 간 용어 등 약간의 차이는 앞에서 언급한 것처럼 지방세법 등 다른 법률의 개편을 반영하여 변화한 것이다. 구체적으로 예시하면, 제1호의 경우 조세감면규제법은 조세특례제한법으로 변경되었으며, 지방세법은 세 가지로 분리되면서 과세표준 및 세율은 지방세법에서 규정하고 감면제도는 지방세특례제한법으로 규정하게 되었음을 반영한 것이다. 또한 2011년 지방세 세목을 재구성하면서 취득과 관련된 등록세를 취득세와 통합하고 취득과 무관한 등록세는 등록에 관한 등록면허세로 통합하였으므로 1994년의 등록세는 제외되고 통합된 취득세와 등록에 관한 등록면허세로 대체된 것이다. 동일한 과세대상에 대해 부과하던 취득세와 등록세를 통합하는 과정에서 세율이 인상되었을 뿐 아니라 주택거래에 관한 취득세율은 여러 차례 개정되다가 2014년에는 누진세율체계로 변경되었다.⁷⁾ 제6호는 이러한 개편에도 불구하고 농어촌특별세 수입을 일정하게 유지하도록 도입 당시의 취득세 표준세율인 2%를 적용하여 산출한 세액을 과세표준으로 삼은 것이다.

특별소비세와 경주·마권세의 명칭이 각각 개별소비세와 레저세로 변경되었음을 반영하여

7) 취득세의 세율변화에 대해서는 주만수(2014)를 참고할 수 있다.

제4호와 제7호가 개정되었다. 또한 제7호는 종합토지세가 재산세와 종합부동산세로 분리됨에 따라 과세표준이던 종합토지세액을 종합부동산세액으로 바꾸고 이에 대한 농어촌특별세를 누진세율에서 비례세율로 전환하면서 세율을 20%로 인상한 것이다. 누진세율을 비례세율로 전환한 것은 기존의 종합토지세에 비해 종합부동산세의 누진도가 더 강하므로 비례세율로 과세하더라도 본래의 재산가치에 대한 누진성을 유지할 수 있기 때문으로 판단된다. 또한 종합토지세의 과세대상은 토지인 반면 종합부동산세의 과세대상은 주택과 토지이며 주택은 토지와 건축물의 통합가치이므로 농어촌특별세의 과세대상에 주택의 건축물 부분이 추가된 것으로 이해할 수 있다. 한 가지 더 유념할 사항은 개별소비세의 모든 과세대상에 대해 농어촌특별세를 부과하는 것은 아니라는 것이다. 즉, 다양한 개별소비세 과세대상 중에서 투전기, 오락용 사행기구, 그 밖의 오락용품, 수렵용 총포류, 방향용 화장품, 고급 모피와 그 제품, 고급 가구의 물품과 골프장 입장행위 등 일부에만 농어촌특별세를 과세한다.

2) 농어촌특별세 비과세대상 감면세액

농어촌특별세가 산업경쟁력을 해치거나 농어민의 부담을 가중시키지 않는 등의 다양한 목적을 위해 광범위한 비과세 대상을 규정한다. 농어촌특별세법의 제4조에 규정된 비과세대상은 대부분 감면세액에 대한 농어촌특별세의 비과세이며 그 외에는 취득세액에 대한 농어촌특별세의 비과세 대상항목으로 구분할 수 있다.

감면세액에 대한 농어촌특별세의 비과세대상은 조세특례제한법, 지방세특례제한법 등 여러 법률과 연관될 뿐 아니라 농어촌특별세법 제4조 제12호는 ‘기술 및 인력개발, 저소득자의 재산형성, 공익사업 등 국가경쟁력의 확보 또는 국민경제의 효율적 운영을 위하여 농어촌특별세를 비과세할 필요가 있다고 인정되는 경우’ 대통령령으로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 더욱이 이에 따른 시행령은 다양한 감면세액에 대해 매우 많은 비과세대상을 추가로 규정한다.⁸⁾

다. 농어촌특별세의 과세현황

1) 농어촌특별세 규모의 장기 추이

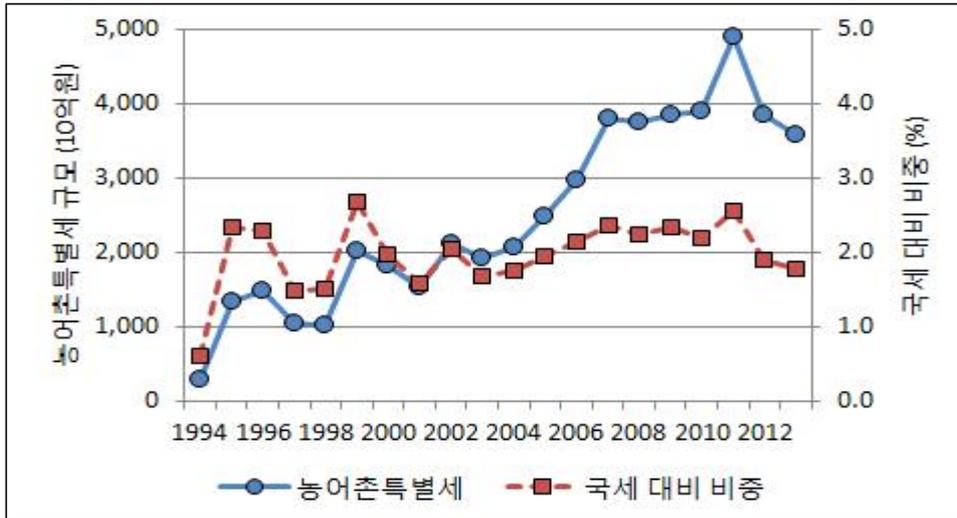
1994년 7월에 징수를 시작한 농어촌특별세는 1995년 국세의 2.3%인 1.3조원이었으며 그 후 적어도 2011년까지는 국세와 유사한 증가추세를 유지하여 국세 대비 비중은 약 2% 수준에서 변동하였다.⁹⁾ 하지만 농어촌특별세 징수액은 2011년에 4.9조원을 기록한 이후 급격한

8) 시행령은 다시 “지방세특례제한법 제4조의 조례에 따른 지방세 감면 중 제1호부터 제5호까지와 유사한 감면으로서 행정자치부장관이 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 것”에 대해 농어촌특별세를 비과세하도록 규정한다.

9) 여기서 국세는 내국세 및 관세, 그리고 특별회계 재원인 교육세, 주세, 농어촌특별세 등을 모두 포함한 금액이다.

감소추이를 나타내어 2013년의 징수액은 2007년보다도 작은 3.6조원에 머물렀다. <그림 IV-1>은 1994년부터 2013년까지의 징수규모 및 국세 대비 비중을 제시한다.

<그림 IV-1> 농어촌특별세의 규모 및 국세 대비 비중



자료: 통계청 국가통계포털, 행정자치부(각년도)

1995년부터 2013년까지 국세와 지방세의 연평균 증가율은 각각 7.3%와 7.2%인 반면, 농어촌특별세는 최근의 급격한 감소 때문에 5.6%에 불과하다. 1995년부터 2011년까지 농어촌특별세의 연평균 증가율은 8.5%로 국세 7.9% 및 지방세 8.0%로 더 높았다. 하지만 최근 5년 동안 농어촌특별세의 연평균 증가율은 -1.8%이었으며 이는 국세와 지방세의 연평균 증가율인 5.2%와 4.5%에 비해 매우 낮은 수준이었다. 이로 인해 2011년 2.5%까지 상승하였던 국세 대비 농어촌특별세의 비중은 2013년에 1.8%로 하락하였다.

농어촌특별세는 독립세가 아니라 국세, 관세 혹은 지방세의 감면세액에 대해 과세하거나 국세 및 지방세의 부가세 형태로 과세한다. 따라서 농어촌특별세를 징수하는 행정조직은 국세청, 관세청, 그리고 지방정부들로 다양하다. 먼저 국세청은 소득세와 법인세의 감면세액뿐 아니라 개별소비세액, 주권의 양도가액 및 종합부동산세액에 대해서도 농어촌특별세를 징수한다. 지방정부도 유사하게 취득세와 등록에 관한 등록면허세의 감면세액뿐 아니라 취득세액과 레저세액에 대해 농어촌특별세를 징수한다. 취득세, 레저세 등이 비록 광역자치단체의 조세라고 하더라도 기초자치단체가 징수업무를 수행하므로 모든 지방정부와 연관된다. 마지막으로 관세청은 관세에 대한 감면세액에 대해 농어촌특별세를 징수한다.

농어촌특별세 징수 비중은 역사적으로 국세청, 지방정부, 관세청의 순서이며 2010년 이후를 볼 때 국세청이 약 70% 수준을 징수하며 지방정부가 30% 내외, 그리고 관세청은 무시할 수 있는 수준인 1~2%만을 징수한다. 2000년대 중반까지 국세청과 지방정부의 징수비중은

매우 극심하게 변동하였다. 구체적으로, 이 시기에 국세청의 징수비중은 1997년 53.5%에서 1999년 75.6%까지 변동하였으며 이와 반대로 지방정부의 징수비중은 1997년 44.2%에서 1999년 23.7%까지 변동하였다. 하지만 2000년대 중반 이후 국세청과 지방정부의 징수비중은 매우 안정적으로 전환되어서 각각 73~75%와 25~26% 수준을 5년 정도 유지하다가 2012년부터 지방정부의 징수비중이 증가하여 30%를 초과하게 되었다.

2) 농어촌특별세의 세원별 규모 및 비중

농어촌특별세는 국세 및 지방세의 다양한 세원에 중앙정부 및 지방정부가 각각 징수하여 통합한 후 중앙정부의 농어촌구조개선특별회계의 농어촌특별세사업계정 재원으로 이용된다. 이들은 징수주체에 따라 중앙정부와 지방정부로 구분할 수 있을 뿐 아니라 과세표준의 형태에 따라 감면세액과 부가세 형태로 구분할 수 있다. <표 IV-2>는 농어촌특별세의 세원을 감면세액과 부가세 형태로 구분한 후 각각에 대해 국세와 지방세로 다시 나누고 각각의 관련 세목별로 2011년 이후의 징수규모 및 그 구성을 제시한다.¹⁰⁾

<표 IV-2> 농어촌특별세의 세원별 규모와 구성

(단위: 억원, %)

구분		금액			비중		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013
농어촌특별세 합계		48,949	38,514	35,753	100.0%	100.0%	100.0%
(감면세액분 소계)		14,058	11,278	10,723	28.7%	29.3%	30.0%
국세의 감면세액분	소계	9,037	7,197	6,473	18.5%	18.7%	18.1%
	소득세	911	848	796	1.9%	2.2%	2.2%
	양도소득세	648	397	444	1.3%	1.0%	1.2%
	법인세	7,197	5,690	5,080	14.7%	14.8%	14.2%
	관세	280	262	153	0.6%	0.7%	0.4%
지방세의 감면세액분	소계	5,021	4,081	4,250	10.3%	10.6%	11.9%
	취득세분	4,999	4,065	4,239	10.2%	10.6%	11.9%
	등록면허세분	22	17	10	0.0%	0.0%	0.0%
(부가세분 소계)		34,891	27,236	25,030	71.3%	70.7%	70.0%
국세의 부가세분	소계	27,832	20,533	18,355	56.9%	53.3%	51.3%
	개별소비세	455	563	562	0.9%	1.5%	1.6%
	증권거래세	25,153	17,686	15,292	51.4%	45.9%	42.8%
	종합부동산세	2,225	2,284	2,502	4.5%	5.9%	7.0%

10) 2011년의 지방세의 세목 통폐합으로 그 이전과 세목의 변화가 있었으므로 본문은 일관성을 유지하기 위해 2011년 이후의 자료를 제시한다.

지방세의 부가세분	소계	7,059	6,702	6,675	14.4%	17.4%	18.7%
	취득세분	4,905	4,494	4,558	10.0%	11.7%	12.7%
	레저세분	2,154	2,209	2,117	4.4%	5.7%	5.9%

주: 1) 국세분과 달리 지방세분 농어촌특별세 자료는 과년도금액이 분리되어 있으므로 이를 다른 항목의 지방세분 농어촌특별세의 구성 비율에 의해 조정함

2) 관세와 관련된 세액은 공개되지 않으므로 농어촌특별세 합계액과 다른 항목의 차액으로 산출함
자료: 통계청 국가통계포털, 국세청(각 연도), 행정자치부(각 연도)

농어촌특별세 총액 중에서 감면세액분의 비중은 30% 내외인데 이는 18%를 초과하는 국세의 감면세액분과 11% 내외를 차지하는 지방세의 감면세액분으로 구성된다. 부가세분이 나머지 70% 내외를 차지하는데 국세의 부가세분 비중이 지방세의 부가세분 비중보다 더 높지만 그 각각의 비중은 안정적이지 못하다. 먼저 국세의 부가세분은 2011년 56.9%에서 2013년 51.3%로 하락 추이이며 지방세의 부가세분은 2011년 14.4%에서 2013년 18.7%로 상승하였다.¹¹⁾

농어촌특별세의 세원 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 증권거래세와 연계하여 증권 양도가액에 대해 과세하는 부분으로 40%를 초과하며, 그 다음은 법인세 감면세액에 대한 과세가 14% 이상의 높은 비중을 차지한다. 개방화의 진전으로 피해를 입는 산업은 주로 농수산업인 반면, 제조업은 수출의 확대로 이득을 얻으며 서비스업은 개방의 속도가 상대적으로 느리기 때문에 피해의 정도가 크지 않다. 이러한 농어촌특별세의 세원 비중은 개방으로 혜택을 얻는 기업들에게 과세하고 그 재원으로 농수산업을 지원하려는 농업지원정책의 목적과 일관성을 갖는다.

그 외에는 취득세의 부가세분과 감면세액분이 각각 10%를 초과하며 종합부동산세의 부과세로 농어촌특별세의 5% 이상을 징수하므로 부동산 등의 취득 및 보유가 농어촌특별세의 중요 세원임을 알 수 있다. 레저세의 부가세도 5% 이상의 비중을 차지하지만 양도소득세를 포함한 소득세의 감면세액분과 개별소비세의 부가세분은 각각 3%와 1~2% 수준에 머문다. 관세와 등록면허세의 감면세액분은 1%에도 미치지 못하는 매우 미미한 수준이다.

3) 농어촌특별세의 지역별 분포

우리나라 지방세가 안고 있는 심각한 문제 중 하나는 세원의 지역 간 편재현상이므로 농어촌특별세를 지방세로 전환하고자 할 때 그 지역별 분포를 확인하는 것은 중요하다. <표 IV-3>은 농어촌특별세를 국세분과 지방세분으로 구분하여 2012년~2013년의 지역별 분포를 제시한다.

11) 이러한 추이가 지속될 것인지는 불확실하다. <부표 3>에 제시한 바처럼, 2005년 국세의 부가세분은 단지 44.2%에 불과하였으나 그 후 60%에 근접할 정도로 비중이 높아졌으나 최근 하락하는 반면, 지방세의 부가세분은 2005년 22.4%로 높은 편이었으나 그 후 감소하다가 2010년대에 증가 추이로 전환된 것이다.

〈표 IV-3〉 농어촌특별세의 지역별 규모와 구성

(단위: 억원, %)

구분	농어촌특별세 총계				국세분 농어촌특별세				지방세분 농어촌특별세			
	금액		비중		금액		비중		금액		비중	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
합계	38,252	35,600	100%	100%	27,468	24,675	100%	100%	10,784	10,925	100%	100%
서울	22,547	20,556	58.9%	57.7%	20,878	18,781	76.0%	76.1%	1,669	1,774	15.5%	16.2%
부산	1,209	1,164	3.2%	3.3%	352	353	1.3%	1.4%	857	811	7.9%	7.4%
대구	583	576	1.5%	1.6%	189	170	0.7%	0.7%	394	406	3.7%	3.7%
인천	1,077	1,037	2.8%	2.9%	346	396	1.3%	1.6%	730	641	6.8%	5.9%
광주	296	349	0.8%	1.0%	102	130	0.4%	0.5%	194	219	1.8%	2.0%
대전	389	305	1.0%	0.9%	134	119	0.5%	0.5%	255	187	2.4%	1.7%
울산	467	401	1.2%	1.1%	201	177	0.7%	0.7%	265	224	2.5%	2.1%
경기	6,785	6,640	17.7%	18.7%	3,259	3,040	11.9%	12.3%	3,526	3,600	32.7%	33.0%
강원	379	340	1.0%	1.0%	138	122	0.5%	0.5%	241	218	2.2%	2.0%
충북	468	459	1.2%	1.3%	171	172	0.6%	0.7%	296	287	2.7%	2.6%
충남	897	922	2.3%	2.6%	352	311	1.3%	1.3%	545	611	5.1%	5.6%
전북	336	303	0.9%	0.9%	145	112	0.5%	0.5%	191	192	1.8%	1.8%
전남	352	387	0.9%	1.1%	106	85	0.4%	0.3%	247	302	2.3%	2.8%
경북	1,123	821	2.9%	2.3%	712	407	2.6%	1.7%	411	414	3.8%	3.8%
경남	1,065	1,035	2.8%	2.9%	347	261	1.3%	1.1%	718	774	6.7%	7.1%
제주	279	303	0.7%	0.9%	36	37	0.1%	0.2%	244	266	2.3%	2.4%

주: 1) 국세분 농어촌특별세는 관세분을 포함하지 않음

2) 국세분 자료는 세종시를 분리하여 집계하지 않으므로 지방세분도 충남에 포함시킴

자료: 통계청 국가통계포털, 국세청(각 연도), 행정자치부(각 연도)

농어촌특별세 총액의 지역별 분포를 살펴보면, 서울과 경기도의 비중이 각각 60%와 20%에 근접하여 수도권 집중도가 매우 높음을 나타낸다. 이처럼 높은 서울 집중도는 국세분 농어촌특별세의 서울 비중이 76%를 초과할 정도로 극심한 편재현상 때문이다. 국세분 농어촌특별세의 수도권 비중은 90%에 달한다. 이는 대체로 농어촌특별세의 가장 높은 비중을 차지하는 증권·유상거래분에 대한 농어촌특별세를 서울에서 징수하기 때문이다. 즉, 2012년과 2013년 증권거래세의 서울 집중도는 각각 98.2%와 97.9%이다.(통계청, 국가통계포털)

반면에 지방세분 농어촌특별세는 경기도의 비중이 30%를 초과할 정도로 비교적 높은 편이지만 국세분에 비해 분포의 편재성이 크지는 않다.

농어촌특별세에서 경기도의 비중이 높은 이유는 취득세의 비중이 27.9%로 높기도 하지만 그보다는 경매장의 입지 때문에 레저세의 비중이 52.4%를 초과할 정도로 매우 높기 때문이다

다. 특히 울산, 세종, 강원, 충북, 전북, 전남의 6개 시도는 레저세분 농어촌특별세 수입이 전혀 없으므로 이 지역의 비중을 낮추었다. 유념할 사항 중의 하나는 농어촌특별세 취득세액분의 지역별 비중과 취득세 감면세액분 비중이 크게 다르다는 것이다. 예를 들어, 서울의 경우 취득세분의 비중은 21.4%를 차지하지만 취득세 감면세액분은 11.0%에 불과하다. 반면, 부산의 경우 취득세분의 비중은 5.8%이지만 취득세 감면세액분은 8.2%로 높은 편이다.¹²⁾

3. 농어촌특별세의 특성과 문제점

가. 농어촌특별세 과세의 특성과 문제점

1) 목적세인 농어촌특별세의 미약한 수익자 연계성

농어촌특별세는 농어업의 경쟁력 강화라는 특정한 목적을 달성하기 위한 재원을 마련하기 위해 도입된 목적세이다. 목적세는 특정 목적을 위해 안정적인 수입을 확보할 수 있다는 장점이 있지만 칸막이식 재정운영으로 지출수요의 변화에 신속적으로 대응할 수 없다는 단점의 양면성을 갖기 때문에 목적세를 운영할 때에는 신중한 검토가 필요하다.¹³⁾

농어촌특별세는 시장개방에 따른 농촌 지역경제의 침체를 막고, 경쟁력을 확보하기 위해 도입된 조세이다. 이러한 농어촌특별세가 목적세의 이론과 당초 도입 목적에 맞게 과세되고 있는지에 대해 평가하여 문제점을 파악할 수 있다.

첫째, 농어촌특별세의 목적세로서 기능은 제한적이며 지출용도는 부분적으로 모호하다. 목적세의 대표적인 취지는 특정분야에 대한 칸막이성 재정운용으로 지출의 지속성과 안정성을 확보하는 것이다. 실제로 농어촌특별세 세수 전액을 농어촌구조개선특별회계로 전입시키므로 세입과 세출의 연계성이 강한 것처럼 보인다. 하지만 농어촌구조개선특별회계의 재원 중 농어촌특별세의 비중이 절대적이지 못하므로 농어촌지원 분야의 세출규모가 농어촌특별세의 세수에 의해 결정되는 것은 아니며,¹⁴⁾ 기타 일반재원 등 다른 수입원에도 의존하므로 목적세 수입과 세출의 관련성이 명확하지 않다. 또한 <그림 V-1>에 제시한 바처럼 재원규모가 불안정하여 사업의 안정성을 확보하는데 한계가 있다. 더욱이 농어촌특별세 수입의 약 24%는 지방재정 관련 예산으로 전용되는데, 비록 지방재정 관련 예산으로 전용된 재원이 농어촌지역의 발전을 위해 지출되고 있다고 하더라도 이들을 지방정부의 지출과 정확히 구분하기는 어려우므로 지출과의 실질적인 연계성은 강하지 않다는 비판을 받는다.¹⁵⁾

12) 이러한 취득세액분과 취득세 감면세액분 사이의 격차는 항상 존재하였지만 2013년은 더욱 두드러진 결과를 나타낸 것이다. 2011년과 2012년 서울의 취득세액분 비중은 각각 16.3%와 17.2%로 취득세 감면세액분인 13.8%와 13.6%보다는 높지만 그 차이는 크지 않았다.(통계청, 국가통계포털)

13) 목적세의 일반적인 장단점을 자세히 논의한 박기백 외(2007)를 참고할 수 있다.

14) 농어촌구조개선특별회계의 수입 및 지출과 관련한 내용과 농어촌특별세의 지출이 도입목적에 부합하는지에 대해서는 다음 항에서 논의한다.

둘째, 농어촌특별세가 수익자부담 원칙에 입각한 것이라기보다는 정치적 논리로 도입된 측면이 있다는 한계가 있다. WTO 가입 및 여러 국가들과의 자유무역협정 등으로 농어업부문에 피해가 발생할 것으로 예상되는 반면, 일반 소비자들은 소비자물가의 하락으로 보편적인 이득을 얻을 뿐 아니라 산업 부문 중에서는 자동차산업 등이 가장 큰 이득을 얻을 것으로 예상되었다.¹⁶⁾ 그럼에도 외환위기를 극복하기 위한 일시적인 조치로 1999년에 자동차 취득을 농어촌특별세 비과세 대상에 포함시킨 이후 현재까지 과세를 면제하고 있다. 더욱이 지방세 중에서 부동산의 취득 및 레저세 등의 납세지는 농어업의 시장개방에 따른 수혜자라고 할 수 없으므로 이에 대해 과세하여 농어업의 피해를 보상하는 농어촌특별세는 수익자부담 원칙에 부합하지 않는다.

2) 농어촌특별세 수입의 불안정성

일반적으로 목적세로 재원을 조달하여 특정 목적을 달성하고자 할 때 그 수입이 안정적인 정적이어야 한다. 특히 장기 계획에 따라 농어촌구조개선사업을 추진하기 위해서 도입한 농어촌특별세 수입은 안정적인 재원이어야 하는데 실제로는 전혀 그렇지 못하다. 1995년부터 2013년까지 국세와 지방세의 연평균 증가율은 각각 7.3%와 7.2%인 반면, 농어촌특별세의 증가율은 5.6%에 불과하며 연도별로 급격히 변동하는 추이를 나타낸다.

<표 IV-4>는 1995년 이후 매연도마다 조세수입의 증가율과 그 증가율의 표준편차를 이용하여 변이계수를 구함으로써 다른 세목과 농어촌특별세 수입의 안정성을 비교한다.

〈표 IV-4〉 농어촌특별세 수입의 안정성

(단위: %)

구분	국세	지방세	농어촌특별세	소득세	법인세	부가가치세
연도별 증가율의 평균	7.49	7.50	8.72	7.60	11.30	8.19
표준편차	6.51	8.04	29.04	9.28	23.36	10.01
변이계수	0.87	1.07	3.33	1.22	2.07	1.22

주: 1995년부터 2013년까지의 국가통계포털 조세수입 자료를 이용하여 계산함

15) 박준기 외(2012)에 따르면, 농어촌구조개선특별회계 농어촌특별세계정 재원의 300분의 23은 광역지역발전특별회계 지역개발사업계정(현재의 생활안정계정)으로 전출되고, 300분의 23은 하수도정비사업에 사용되었다. 또한 농어촌구조개선특별회계 자체의 도입목적이 농어촌경쟁력 향상으로 모호하게 설정되었기 때문에 농림수산식품부뿐 아니라, 보건복지부, 국토교통부, 교육부 등 10여개 부처가 관련 예산을 나누어 편성하면서 사업 내용이 농어촌경쟁력 향상보다는 부처별 편의에 따라 결정되는 경향이 있다고 주장한다. 따라서 일부 재조정이 필요한 구체적 분야로 보건복지부의 농촌공동아이돌봄센터 지원, 국토교통부의 오지 및 낙도 교통지원비, 교육부의 실업계 고교과정 개편 연구비 등을 언급한다.

16) 이에 대한 자세한 분석은 최낙균(2004), 이창수 외(2005), 배찬권 외(2012) 등을 참고할 수 있다.

농어촌특별세 수입의 변이계수는 3.33으로 상대적으로 매우 불안정하다. 국세와 지방세의 변이계수는 각각 0.87과 1.07로 안정적이며 개별 세목인 소득세와 부가가치세의 변이계수는 모두 1.22로 연도별 변동성이 크지 않다. 더욱이 거시경제 상황에 따라 변동성이 클 것으로 예상되는 법인세의 변이계수도 2.07로 농어촌특별세보다 훨씬 안정적이다. 농어촌특별세는 지난 20년 간 과세대상과 세율이 상당히 안정적으로 유지되었으므로 다른 세목에 비해 불안정성이 큰 것은 기대를 벗어나는 것이다. 따라서 농어촌특별세를 장기적인 농어촌구조개선사업을 수행하는 주요 재원으로 활용하기에는 한계를 갖는다.

3) 지방세 기반의 농어촌특별세로 인한 지방정부의 자율성 제약

국세인 농어촌특별세의 문제점 중 하나는 지방세액 혹은 지방세의 감면세액을 과세표준으로 삼기 때문에 지방정부의 과세 자율성을 제약한다는 것이다. 하위정부의 조세정책이 상위정부의 조세수입에 직접 영향을 미치는 조세구조는 재원의 부담자와 수혜자를 분리시키므로 하위정부의 적극적인 조세정책을 제약한다.

먼저 특정 지방정부가 탄력세율제도를 이용하여 취득세 세율을 변화시키면 해당 부동산의 거래량이 변화할 것이다. 이에 따라 변화된 취득세 과세표준에 대해 2%의 표준세율을 적용하여 농어촌특별세의 과세표준을 산출하고 이에 대해 10%를 적용하여 농어촌특별세를 부과한다. 만일 지방정부가 지역의 부동산경기 활성화를 위해 취득세율을 인하한다면 거래량이 증가할 것이다. 이는 중앙정부의 농어촌특별세 수입을 확충시킬 것이지만 농어촌특별세의 확충으로 거래를 활성화시키려는 지방정부의 정책목표는 제한받는다. 이처럼 농어촌특별세는 지방정부의 취득세율 인하의 정책효과를 상쇄시키므로 지방정부는 취득세의 탄력세율 활용에 적극적이지 않게 된다.¹⁷⁾

특정 지방정부의 자발적으로 취득세 탄력세율을 활용하는 경우 농어촌특별세 수입이 변화하는데 그 변화의 효과가 해당 지방정부에 국한된다면 정책결정주체인 해당 지방정부는 이들을 종합적으로 고려할 것이므로 세목들이 서로 연계되어 있더라도 정책결정에 영향을 왜곡하지 않을 것이다. 하지만 현행 농어촌특별세의 구조에서는 특정 지방정부의 취득세율 조정으로 변화된 농어촌특별세 수입이 중앙정부의 지출결정에 따라 모든 지방정부에게 영향을 미치며 이는 취득세율을 조정할 지방정부의 범위를 벗어나는 것이므로 각 지방정부는 탄력세율 활용에 소극적이게 된다.

취득세액에 대해 농어촌특별세 과세가 지방정부의 자율성을 제약하는 현상은 지방세 감면세액에 대한 농어촌특별세 과세에서도 동일하게 나타난다. 특정 지방정부가 특정 경제활동을

17) 이러한 현상은 기초자치단체의 조세에 대해 광역자치단체가 부가세를 과세하는 지방세 내부에서도 발생하고 있다. 예를 들어, 특정 기초자치단체가 재산세를 증가시키면 재산세액을 과세표준으로 삼아 과세하는 광역자치단체세의 지방교육세 수입이 증가한다.(주만수, 2008)

유도하기 위해 조례로 감면을 확대한다면 해당지역에서의 농어촌특별세 수입이 확대되므로 해당 지방정부가 기대한 수준에 비해 그 경제활동을 충분히 유인할 수 없게 된다.¹⁸⁾ 따라서 지방세의 부가세 혹은 감면세액에 대해 중앙정부가 국세를 부과하는 것은 지방정부의 자율적인 조세정책을 제한한다.

4) 세액감면 기반의 농어촌특별세에 의한 제도의 복잡성

농어촌특별세는 다른 세목에 대한 부가세 혹은 세액감면에 대한 과세로 구성되며 세액감면분이 약 30%를 차지한다. 일반적으로 부가세 형태의 과세는 사용되는 반면, 세액감면에 대한 추가적인 과세는 그 유례를 찾기 어려울 정도로 매우 독특한 구조이다.

특정 세원에 대해 포괄적으로 조세를 부과하는 경우 조세는 과세된 세원과 관련된 행위를 억제한다. 감면제도는 조세에 의해 억제될 것으로 우려되는 행위를 선별적으로 유인하기 위해 과세에서 제외하거나 세액을 경감하는 것이다. 감면세액에 대해 농어촌특별세를 과세하는 것은 일반적인 조세부과로 억제될 특정 행위를 감면제도를 통해 다시 유인하려던 것을 다시 억제하는 과세체계이다. 따라서 제도 자체가 비논리적일 뿐 아니라 조세제도를 매우 복잡하게 만든다. 더욱이 농어촌특별세에 의해 특정 경제활동이 다시 억제되는 것을 피하기 위해 농어촌특별세는 매우 다양한 형태의 비과세제도를 운영하므로 제도를 더욱 복잡하게 만든다.

최근 정부는 부족한 세수를 확보하기 위해 비과세감면을 축소하려고 노력하고 있으며 이러한 정책방향은 조세의 효율성을 확보하기 위한 넓은 세원과 낮은 세율의 조합을 추구하는 조세원리와 부합한다. 그런데 비과세감면의 축소는 비과세감면과 직접 연관된 경제주체뿐 아니라 농어촌특별세의 감소 때문에 농어촌구조개선사업과 연관된 경제주체의 이해와도 배치되므로 이들이 모두 비과세감면의 축소를 반대하는 세력으로 작용할 개연성이 크다. 따라서 비과세감면세액에 대해 다른 세목으로 다시 과세하는 것은 조세제도의 복잡성을 초래할 뿐 아니라 이해관계자를 양산하여 정책의 유연성을 제한한다.

5) 감면세액에 대한 비과세 대상의 지역별 비일관성

지방세의 감면세액분 농어촌특별세 대비 해당 비과세감면세액의 비율은 4.5% 수준에서 변동하는데 이러한 비율은 시·도별로 크게 다르다. 먼저 2007년에는 비과세감면세액 대비 농어촌특별세의 평균 비율이 5.4%인데 이는 전북의 7.2%에서 제주의 2.2%에 이르기까지 큰 격차를 나타낸다. 2010년에는 평균 비율이 3.8%로 낮아졌으며 울산의 5.5%에서 광주의

18) 물론 조례에 의한 모든 감면에 대해 농어촌특별세를 부과하는 것은 아니다. 농어촌특별세법 제 4조에 의해, 기술 및 인력개발, 저소득자 재산형성, 공익사업 등 국가경쟁력의 확보 또는 국민경제의 효율적 운영을 위해서 농어촌특별세를 비과세할 수 있으므로 이러한 목적을 위한 감면인 경우에는 지방정부의 자율적인 정책결정을 왜곡하지 않을 수 있다.

2.8%의 범위로 비교적 비율의 격차가 줄어들었으나 2013년은 평균 비율이 4.6%인데 충남의 7.1%에서 서울의 2.6%에 이르기까지 지역별 차이가 매우 크다.

이처럼 비과세감면세액 대비 해당 농어촌특별세의 비중은 지역별로 다를 뿐 아니라 동일 지역이더라도 연도별로 변동성이 크며 개별 지역 비율의 변동이 평균 비율의 변동과 일관된 방향으로 변화하지도 않는다. 예를 들어, 서울과 대전은 각각 2007년의 6.8%와 5.3%에서 2013년의 2.6%와 3.8%로 크게 하락하였다. 반면에 전남과 제주는 각각 2007년의 4.0%와 2.2%에서 2013년의 6.2%와 5.8%로 크게 상승하였다. 이는 취득세 등의 비과세감면세액 중에서 농어촌특별세 과세대상인 부동산 등의 거래비중이 각 지역별로 연도에 따라 달라지기 때문이다. 비록 농어촌특별세 비과세대상이 중앙정부의 의도적인 정책목표로 설정된 것이라고 하더라도 결과적으로 비과세대상 포함 여부에 따라 지역별 조세부담이 달라지므로 조세부담의 형평성을 훼손하는 문제가 초래될 수 있다.

나. 농어촌특별세사업계정의 현황 및 문제점

1) 농어촌구조개선특별회계의 현황

농어촌특별세 수입은 전액 농어촌구조개선특별회계에 귀속된다. 1994년 농어촌특별세의 도입 당시에는 농어촌특별세관리특별회계를 설치하여 그 운영방법을 규정하였으나 2007년 농어촌구조개선특별회계로 통합되었다. 농어촌구조개선특별회계는 농어촌구조개선사업계정, 임업진흥사업계정, 농어촌특별세사업계정의 3개 계정으로 구분하여 운영하며 농어촌특별세는 전액이 농어촌특별세사업계정에 귀속된다. 농어촌구조개선특별회계를 운영하는 정부부처는 농림축산식품부와 해양수산부 외에도 산림청과 농촌진흥청으로 분산되어 있으며 농림축산식품부와 해양수산부는 각각 농어업 및 농어촌과 관련하여 구조개선사업계정과 농어촌특별세사업계정을 모두 운영하며 산림청은 임업진흥사업계정, 그리고 농촌진흥청은 구조개선사업계정을 운영한다. 본 연구에서는 농어촌구조개선특별회계의 90% 수준을 지출하는 농림축산식품부를 중심으로 특별회계의 운영 실태를 살펴본다.

농어촌구조개선특별회계의 재정수입은 계정별로 서로 다르다. 먼저 구조개선사업계정의 세입은 농지법에 따른 농지보전부담금, 일반회계 및 기타 회계로부터의 전입금 및 예수금, 기존 융자금의 원리금, 공공자금관리기금 또는 다른 기금으로부터 받은 전입금 및 예수금 등으로 구성된다. 농어촌특별세사업계정의 세입은 농어촌특별세 외에는 구조개선사업계정과 유사하게 기존 융자사업에 따른 융자금의 원리금, 공공자금관리기금으로부터 받은 예수금 등으로 구성된다. 각 계정의 2014년~2015년 세입예산 내역과 각 내역별 2년 간의 평균비중을 <표 IV-5>에 제시한다.

〈표 IV-5〉 농어촌구조개선특별회계의 계정별 세입예산

(단위: 억원, %)

구분	구조개선사업계정			구분	농어촌특별세사업계정		
	2014	2015	비중		2014	2015	비중
합계	71,209	62,244	100%	합계	51,690	46,456	100%
재산수입	115	118	0.2%	재산수입	41	93	0.1%
경상이전수입	415	545	0.7%	경상이전수입	5,540	1,444	7.1%
재화 및 용역 판매수입	2	5	0.0%	재화 및 용역 판매수입	12	12	0.0%
용자 및 전대차관 원금회수	3,977	2,470	4.8%	용자 및 전대차관 원금회수	210	178	0.4%
전년도 이월금	282	186	0.4%	전년도이월금	3,929	4,488	8.6%
정부내부 수입 및 기타	66,417	58,921	93.9%	농어촌특별세	41,958	40,241	83.8%

자료: 농림축산식품부(2014)

2015년 구조개선사업계정의 세입은 6.2조원이어서 농어촌특별세사업계정의 4.6조원보다 조금 더 큰 규모이다. 세입구성을 2014~2015년의 평균비중으로 살펴보면, 구조개선사업계정 세입의 93.9%는 일반회계 및 농어촌특별세사업계정 등 다른 정부로부터의 전입금 및 예수금이며, 용자 및 차관으로부터 회수한 원금이 약 5%를 차지한다. 농어촌특별세사업계정은 농어촌특별세라는 독자적인 세입원을 보유하며 이것이 83.8%를 차지하고 전년도 이월금이 8.6%이다. 이처럼 농어촌특별세는 농어촌특별세사업계정을 운영하기 위해 필수적인 재원이다.

농어촌구조개선특별회계의 세출도 계정별로 서로 차이가 있다. 먼저 구조개선사업계정의 세출은 농어촌구조개선사업에 대한 투자·출자·보조·출연 및 용자, 다른 회계 및 기금으로부터 받은 예수금의 원리금 상환, 농어촌발전채권의 원리금 상환, 지역발전특별회계의 생활기반계정으로의 전출금, 자유무역협정 이행지원기금으로의 전출금, 또는 그 밖에 농어촌구조개선사업계정의 운용·관리에 필요한 경비로 구성된다.

농어촌특별세사업계정 역시 다양한 사업을 수행하며 이들 사업을 위한 투자·보조·출연·용자를 위해 지출한다. 구체적인 사업범위는 광범위하며, 크게 농림수산업의 경쟁력 강화 사업, 농림어업인 등의 후생 복지 증진과 소득 보전 사업, 농산어촌 교육여건 개선 및 교육기회 보장 사업, 그리고 농산어촌의 지역개발 및 산업기반 확충 사업으로 구분할 수 있다.

<표 IV-6>은 2014년~2015년의 2년 간 농림축산식품부 농어촌구조개선특별회계의 세출내역을 계정별로 구분하여 제시한다. 2015년의 구조개선사업계정의 세출은 5.4조원으로 농어촌특별세사업계정 세출 4.2조원보다 더 크다. 농어촌구조개선특별회계 세출의 가장 큰 특징은 두 계정 모두 정부 내부의 다른 회계 및 기금과의 거래비중이 거의 50%에 육박한다는 것이다. 농어촌특별세사업계정의 49.3%는 동일 특별회계의 구조개선사업계정으로 전출된다. 반면에 구조개선사업계정의 48.5%는 지역균형발전특별회계, FTA기금 및 축산발전기금을 지원

하거나 공공자금관리기금의 예수금 원금 및 이자를 상환하기 위해 지출된다.

농림축산식품부 농어촌구조개선특별회계의 구조개선사업계정은 구조개선을 위한 모든 사업을 포괄한다. 반면에 법률에 규정된 농어촌특별세사업계정 사업 중 농림수산업의 경쟁력 강화 사업과 농산어촌의 지역개발 및 산업기반 확충 사업은 사실상 구조개선사업계정의 사업들과 구분이 명확하지 않다. 따라서 이들 사업을 수행하기 위한 재원은 구조개선사업계정으로 전출하여 통합적으로 운영하며 농어촌특별세사업계정은 농림어업인의 후생 복지 증진 및 소득 보전 사업과 농산어촌 교육여건 개선 및 교육기회 보장 사업에 치중하는 실정이다. 이러한 계정별 역할구분으로 농어촌특별세 수입의 상당부분은 구조개선사업계정의 재원으로 사용되고 있다.

〈표 IV-6〉 농어촌구조개선특별회계의 계정별 세출예산 (단위: 억원, %)

구분	구조개선사업계정			구분	농어촌특별세사업계정		
	2014	2015	비중		2014	2015	비중
농림수산 및 식품(합계)	63,843	54,410	100%	농림수산(합계)	45,839	42,391	100%
농가경영안정 (농업재해보험 등)	10,136	8,762	16.0%	농가경영안정 (농가소득보전)	10,691	12,011	25.7%
농업경영체육성 (관리)	37	25	0.1%	농업경영체육성(교육훈련)	449	464	1.0%
양곡관리(식량생산유통지원)	146	197	0.3%	친환경농업육성(인프라)	47	0	0.1%
친환경농업육성(농자재)	2,292	2,317	3.9%	농식품기술개발정책 연구	1,698	1,807	4.0%
농산물가격안정 및 유통효율화	323	329	0.6%	농촌복지증진	4,277	4,565	10.0%
경쟁력제고	621	484	0.9%	농촌지역개발 및 도농교류활성화	500	619	1.3%
축산물안전관리(가축방역 등)	1,605	1,804	2.9%	회계간 거래(쌀소득기금 및 농어업재해보험기금 전출)	2,855	4,708	8.6%
농업생산기반확충(재해예방, 시설개선, 용수개발 등)	13,385	14,568	23.6%	계정간 거래 (구조개선사업 전출금)	25,321	18,216	49.3%
농산물품질관리 (안전성관리 등)	558	570	1.0%				
농림축산검역검사(가축검역)	114	152	0.2%				
종자관리(종자산업육성 등)	203	226	0.4%				
농림축산식품행정지원	212	252	0.4%				
회계간 거래 (지특회계, FTA기금 및 축산발전기금 전출)	20,987	21,504	35.9%				
회계기금간거래(공자기금의 예수원금 및 이자상환)	10,876	2,430	11.3%				
회계기금간거래(예탁금)	1,543	0	1.3%				
식품산업육성	805	787	1.3%				

자료: 농림축산식품부(2014)

2) 농어촌특별세사업계정에 대한 평가

농어촌특별세를 도입한 것은 농산물시장 개방 확대에 대응하여 우리나라 농어업의 경쟁력을 강화하기 위한 것이다. 그러나 도입 이후 20년이 경과하는 동안 도입 목적에 부합하는 사업계획을 별도로 수립하기보다는 전체 농어업의 투융자계획 내 사업을 위한 재원조달수단으로 이용되고 있다. 물론 농어촌특별세 수입을 전체 농어업 투융자계획에 따라 지출하는 것 자체가 비효율을 초래하는 핵심적인 문제점은 아니지만 특정한 도입목적에 따라 지출할 절대적인 수요가 존재하지 않는다면 이를 목적세로 수행하지 말고 일반재원으로 증장기적인 수요에 따라 매년 예산을 편성하는 것이 효과적일 것이다. 즉, 목적세로서 농어촌특별세의 필요성은 이미 사라진 것으로 판단된다.¹⁹⁾

또한 박준기 외(2012)가 지적한 대로 농어촌특별세사업, 나아가 농어촌구조개선사업을 총괄 조정하는 기능이 취약하다고 할 수 있다. 현재 다양한 정부기관이 농어촌특별세를 활용한 예산사업을 수행함으로써 사업 내용의 적합성과 사업 추진상의 효율성이 보장되지 않는다는 문제점들이 지적되고 있다. 예를 들어, 2013년 결산 기준으로 농림수산업과 연관된 농림축산식품부 및 해양수산부 이외에도 환경부의 하수처리시설 확충, 소방방재청의 소하천정비사업, 고용노동부의 농어민지역실업자직업 훈련사업, 그리고 보건복지부의 농어촌 장애인 주택 개조사업, 농어촌보건소 등 이전신축 및 농어촌 보건의료기술지원 등을 농어촌특별세사업계정으로 지출이 이루어졌다.(대한민국정부, 2013회계년도 결산보고서) 하지만 이러한 사업들이 농어촌의 복지 및 소득향상에 미친 효과에 대한 종합적인 관리는 이루어지지 못하고 있다.

<표 IV-6>에서 살펴본 바처럼, 농어촌특별세 수입은 농어촌특별세사업계정의 고유한 사업을 위한 지출을 초과하므로 구조개선사업계정과 쌀소득보전변동직접지불기금 및 농어업재해재보험기금 등으로 전출하여 집행한다. 농어촌특별세사업계정의 약 50%에 이르는 2조원 정도는 구조개선사업계정으로 전출되며 구조개선사업계정은 이와 유사한 규모의 재원을 다시 지역균형발전특별회계, FTA기금, 그리고 축산발전기금을 지원하거나 혹은 공공자금관리기금의 예수금 및 예탁금 상환에 사용한다. 따라서 농어촌특별세가 실제 사용되는 구체적인 용도와 용도별 지출규모는 명확하지 않다. 농어촌의 구조개선사업과 분리하여 농어촌특별세의 고유사업계정으로 사용되는 용도는 주로 농민의 소득보전 및 농촌의 복지사업, 그리고 교육사업 등이다. 소득보전 및 복지사업은 최근 확대되고 있는 일반 복지사업과 통합하여야 이중적인 복지지출에 의한 낭비를 방지할 수 있을 것이다. 또한 경제발전에 따른 급격한 산업 구조조정으로 직업전환 및 기술발전을 위한 교육사업은 농림수산업에 국한된 것이 아니라 산업전체의 과제이므로 일반적인 직업교육사업과 통합, 운영함으로써 성과를 높일 수 있을 것이다. 따라서 농어촌특별세사업계정의 사업들은 상당 부분 다른 사업들과 통합하여 운영함으로써

19) 농어촌특별세의 지출에 대한 문제점의 상당 부분은 박준기 외(2012)를 참고하여 정리한다.

써 더 효과적일 수 있으므로 농업부문 지출을 위한 재원만을 별도의 목적세로 조달해야 할 필요성도 매우 낮다.

4. 농어촌특별세의 지방세 이양과 재원확충 효과

가. 농어촌특별세 제도개선의 기본방향

이상에서 논의한 것처럼 농어촌특별세는 목적세로서 기능을 이미 상실한 것으로 판단되며 농어촌특별세 자체도 다른 조세의 세액 혹은 감면세액에 대해 과세하는 형태이므로 조세정책의 효과를 분리하여 평가할 수 없을 뿐 아니라 조세체계를 매우 복잡하게 만들어 징수비용 및 납세협력비용을 상승시킨다. 더욱이 농어촌특별세는 수익자부담원칙에 부합하지도 않고 재원이 안정적이지도 못하며 국세인 농어촌특별세를 지방세에 기초하여 과세하므로 지방정부의 자율적인 조세정책을 제약한다.

그럼에도 농어촌특별세를 2024년까지 연장한 것은 관성에 따른 정책이므로 현시점에서 농어촌특별세를 근본적으로 개편하는 것이 필요하다. 지방세제 측면에서 개편의 가장 중요한 원칙은 지방세에 대한 농어촌특별세는 지방세로 이양하는 것이며 이 원칙을 준수하면서 국세에 대한 농어촌특별세는 다양한 대안 중에서 선택해야 할 것이다.

첫째, 수입측면에서 근본적으로는 모든 농어촌특별세를 폐지하고 각각의 본세에 통합하여 보통세 수입을 확충한 후 일반재원을 이용하여 농어촌구조개선 등의 사업을 설계한다.²⁰⁾ 즉, 각 세목의 부가세로 과세하는 경우 농어촌특별세를 포함하도록 세율을 인상하며 비과세감면세액에 대해 과세하는 경우 그 크기만큼 비과세감면의 크기를 축소한다.

둘째, 세출측면에서 농어촌구조개선 및 발전을 위한 사업 및 임업진흥사업을 모두 일반회계 사업으로 전환한다. 하지만 정치적 이유 등으로 불가피하게 농어촌구조개선특별회계를 유지해야 한다면, 농어촌특별세사업계정은 폐지하고 이 계정에서 수행하던 사업들을 농어촌구조개선계정으로 통합, 운영한다. 물론 이때 재원은 농어촌특별세의 본세 통합으로 확충된 중앙정부의 일반회계 수입에서 전출금으로 충당한다.

셋째, 지방세분 농어촌특별세를 본세로 통합하여 지방정부에게 이양하면서 농어촌구조개선특별회계의 농어촌특별세사업계정을 현재처럼 유지해야 하는 경우에도 조세의 감면세액에 대해 과세하는 부분은 본세로 통합하여 폐지하는 것이 바람직하다. 감면세액을 과세표준으로

20) 이만우·전형준(2008)도 기획재정부에 제출한 보고서에서 농어촌특별세를 본세에 흡수·통합하는 방안을 제시하였다. 특히 일반적으로 다양한 목적세들이 동일한 과세대상에 국세와 지방세를 중복 과세할 뿐 아니라 농어촌특별세는 감면세액에도 부과하는 것을 문제점으로 지적하였으며 이를 해소하기 위해 지방세분 농어촌특별세를 지방세의 본세에 통합할 것을 제안한다. 기획재정부(2013)도 중장기세제개편을 모색하면서 농어촌특별세가 여러 세목에 과세되어 조세체계를 복잡하게 한다는 문제점을 지적한다.

과세하는 것은 세제를 복잡하게 만들어 감면정책의 효과를 파악할 수 없도록 하며 비과세감면을 축소하려는 정부의 노력에 따라 농어촌구조개선의 재원이 감소하는 문제를 발생시키기 때문이다. 전출금을 제외한 농어촌특별세사업계정의 고유사업 지출예산은 2014년과 2015년에 각각 1.8조원과 1.9조원에 불과하므로 이는 국세의 부가세분 농어촌특별세만으로도 충분히 조달 가능하다. 그 외의 구조개선사업계정은 일반재원을 이용하여 운영할 수 있다.

넷째, 지방세에 대한 농어촌특별세의 지방세화 및 국세 감면세액에 대한 농어촌특별세의 본세 통합에도 불구하고 목적세로서 농어촌특별세의 규모를 약 4조원 수준으로 유지하고자 한다면, 자유무역의 확대에 이익을 얻을 것으로 예상되는 일반소비자에 대한 과세를 강화하는 것이 수익자부담원칙에 부합하는 것이다. 수익자부담원칙에 부합하면서 세제의 단순성을 확보하려면, 현재 개별소비세 과세대상 중 일부 품목의 세액에 대해서만 과세되는 농어촌특별세의 과세대상을 개별소비세의 전체 과세대상으로 확대하는 방안이 적합할 것으로 판단된다.

정리하면, 농어촌특별세의 가장 바람직한 개편방안은 현재 과세하는 각 세목의 본세에 이를 통합하면서 농어촌특별세를 폐지하는 것이다. 이때 지방세분 농어촌특별세는 자연히 지방세로 전환되어 지방정부로 이양될 것이다. 둘째, 농어촌특별세를 목적세로 유지해야 한다면 지방세분 농어촌특별세 전체와 국세의 감면세액에 대한 과세는 각 관련 세목으로 통합하고 단지 국세인 개별소비세와 증권거래세의 부가세 형태로 과세되는 농어촌특별세만을 존치시켜 그 규모를 축소하는 것이다. 셋째, 농어촌특별세 세액을 현재의 규모로 유지해야 한다면 지방세분 모두와 국세의 감면세액분 농어촌특별세는 본세로 통합하고 증권거래에 대한 부가세 형태의 농어촌특별세를 유지하면서 농어촌특별세를 과세하는 개별소비세의 과세대상을 전체 품목으로 확대하는 것이다.

나. 농어촌특별세의 지방세 이양에 따른 자원 배분 효과

국세인 지방세분 농어촌특별세를 지방세로 이양한다면, 2013년 기준 그 금액은 10,925억 원에 이를 것이며 이는 지방세 총액인 53.8조원의 약 2.03% 수준이다. 이 정도 규모의 이양으로 열악한 지방재정수입을 획기적으로 개선할 수는 없다. 하지만 이는 2013년의 부가가치세 10,925억원의 1.95%이어서 현재 부가가치세의 11%인 지방소비세를 1.95%p 인상하는 것과 동일할 규모이므로 의무적인 사회복지지출 확대에 악화된 재정상황을 해소하는데 부분적으로나마 도움이 될 것이다.

지방세분 농어촌특별세를 각 지방세 본세로 통합한다면 지방세가 확충될 것이지만 그 확충효과는 시도별로 서로 상이할 것이다. <표 IV-7>은 지방세분 농어촌특별세의 지방이양에 따른 시도별 자원확충효과를 제시한다. 먼저 지방세분 농어촌특별세는 서울, 인천, 경기도가 각각 15.9%, 6.3%, 32.8%를 차지하여 각각의 지방세 총액 비중인 24.5%, 5.2%, 24.7%와

비교할 때 수도권 비중은 유사하지만 상대적으로 경기도 편중현상이 심하고 서울의 비중은 매우 낮은 편이다. 다른 지역의 농어촌특별세 비중도 지방세 총액 비중과 차이가 있는데, 예를 들어, 제주특별자치도의 농어촌특별세 비중은 2.3%로 지방세 총액 비중인 1.3%보다 높은 반면, 전북은 이들이 각각 1.8%와 2.7%로 농어촌특별세의 비중이 낮은 편이다.²¹⁾

지방세분 농어촌특별세를 지방세로 통합하여 지방정부에게 이양함에도 불구하고 현재의 농어촌구조개선특별회계에 의한 지출이 그대로 유지되는 등 다른 조건이 일정하다면 지방세 이양에 따른 세수의 변화만큼 시도별 재원의 확충효과가 나타날 것이다. 하지만 중앙정부가 지방세분 농어촌특별세의 크기만큼 농어촌구조개선 사업을 축소한다면 중앙정부와 지방정부 간 총재원의 변화는 중립적이지만 시도별 지방세 수입 증가와 중앙정부의 시도별 지출 감소가 서로 다르다면 지방세분 농어촌특별세의 지방 이양에 따른 순재원변화의 효과는 시도별로 달라질 것이다. 즉, 현재의 농어촌특별세는 대부분 보조금의 형태로 지방정부에게 배분되며 시도별로 농림어업에 대한 세출의 규모가 서로 다르기 때문에 지방세분 농어촌특별세의 감소로 중앙정부가 농어촌특별세사업을 축소한다면 사업 축소로 인한 재원 감소의 효과가 시도별로 달라질 것이다. 따라서 순재원변화의 효과를 파악하기 위해서는 기존의 지방세분 농어촌특별세의 지역별 배분자료를 확보해야하지만 농어촌특별세사업계정 지출의 지역별 배분자료는 존재하지 않으며 설령 존재한다고 하더라도 지방세분 농어촌특별세를 국세분 농어촌특별세와 구분해서 지역별로 배분하는 것도 아니므로 정확한 이양효과를 파악할 수는 없다.

<표 IV-7> 농어촌특별세의 지방세화와 지역별 자원 변화

(단위: 억원, %)

구분	지방세분 농어촌특별세			농림해양수산 분야 지출 ¹⁾			비중 차이와 자원변화	
	2012	2013	비중(A)	2012	2013	비중(B)	비중차이(A-B)	자원변화 ²⁾
합계	10,784	10,925	100.0%	161,058	166,770	100.0%	-	-
서울	1,669	1,774	15.9%	222	250	0.1%	15.7%p	1,706
부산	857	811	7.7%	2,661	3,033	1.7%	5.9%p	646
대구	394	406	3.7%	776	1,025	0.5%	3.1%p	340
인천	730	641	6.3%	2,321	2,339	1.4%	4.9%p	531
광주	194	219	1.9%	828	569	0.4%	1.5%p	160
대전	255	187	2.0%	647	645	0.4%	1.6%p	178
울산	265	224	2.3%	1,410	1,524	0.9%	1.4%p	148
경기	3,526	3,600	32.8%	14,557	13,456	8.5%	24.3%p	2,636
강원	241	218	2.1%	12,722	13,097	7.9%	-5.8%p	-625
충북	296	287	2.7%	9,384	10,342	6.0%	-3.3%p	-361

21) 지역별 지방세 비중과의 자세한 비교는 <부표 4>에 제시한다. 또한 <표 V-13>과 <부표 4>에서 지역별 비중은 2012년과 2013년의 평균비중을 이용하는데 이는 특정년도에 특별한 상황이 발생하여 지역별 비중이 왜곡되는 현상을 줄이기 위한 것이다.

충남	545	611	5.3%	18,158	19,329	11.4%	-6.1%p	-663
전북	191	192	1.8%	19,006	19,857	11.9%	-10.1%p	-1,095
전남	247	302	2.5%	28,334	29,151	17.5%	-15.0%p	-1,629
경북	411	414	3.8%	25,437	26,365	15.8%	-12.0%p	-1,303
경남	718	774	6.9%	20,235	20,912	12.6%	-5.7%p	-616
제주3)	244	266	2.3%	4,361	4,877	2.8%	-0.5%p	-51

주: 1) 농림해양수산분야의 지출은 각년도 시도 및 시군구의 일반회계 결산자료를 더한것이므로 총계자료임

2) 자원변화의 규모는 2012년과 2013년의 지방세분 농어촌특별세의 평균금액에 비중의 차이를 곱하여 산출한 것임

3) 제주도는 기초자치단체를 포함하지 않아서 사실상 순계자료이므로 다른 지역에 비해 과소 계상되었을 것으로 판단됨. 그러나 그 규모의 차이가 크지 않을 것이고 다른 지역의 순계자료를 산출할 수 없으므로 이에 따른 왜곡을 무시함

자료: 통계청 국가통계포털, 행정자치부(각 연도)

그럼에도 개략적으로라도 지방세 이양의 순재원변화를 분석하기 위하여 현실성이 조금 떨어져지만 각 시도의 농림해양수산 분야 지출자료를 이용한다. 즉, 지방세분 농어촌특별세를 이양하면 중앙정부는 시도별 지출을 축소하는데 그 축소규모는 기존의 농림해양수산 분야 지출에 비례하여 이루어진다고 가정한다. <표 IV-7>에 제시한 바처럼 농림해양수산 분야 지출은 총계기준 2012년과 2013년 모두 16조원을 초과할 정도로 매우 크다. 더욱이 다른 분야의 지출과 달리 전남이 17.5%로 가장 큰 비중을 차지하여 그 뒤를 이어 경북, 경남, 전북, 전남의 비중이 10%를 초과하는 등 비수도권 도지역의 비중이 매우 높다. 반면에 서울의 비중은 0.1%로 미미한 수준이며 군지역을 포함하지 않는 광역시인 대전, 광주, 울산은 모두 1% 미만의 비중을 나타낸다. 또한 경기도의 비중도 8.5%에 머무는 등 수도권 3개 광역자치단체의 비중은 약 10% 수준에 머문다.

지방세분 농어촌특별세는 주로 수도권에서 징수하지만 농림해양수산 분야 지출은 상대적으로 재정력이 열악한 비수도권 도지역에 주로 배분되었으므로 지방세분 농어촌특별세를 지방세로 이양한다면 비수도권 도지역에게 불리한 결과를 초래할 것이다. <표 V-13>은 2012년과 2013년의 평균 수준의 지방세분 농어촌특별세를 이양하고 이에 따라 농림해양수산 분야에 대한 중앙정부의 지원이 시도별 지출비율만큼 감소한다고 가정할 때 시도별 순재원변화를 제시한다. 이는 시도별 지방세분 농어촌특별세 비중과 농림해양수산 분야 지출 비중의 차이를 평균 농어촌특별세 규모를 곱하여 산출한 것이다. 예상한 바처럼, 농어촌특별세의 이양에 따라 재정력이 상대적으로 우수한 특별광역시와 경기도는 이득을 얻으며 재정력이 열악한 비수도권 도지역은 모두 손실을 입어서 재정력 격차가 더욱 확대될 수 있는 것으로 나타난다.

농림해양수산 분야의 지출을 고려할 때 지역별 배분이 재정형평화에 부정적으로 이루어질 수 있지만 그 대부분은 보통교부세에 의해 조정 가능하다. 즉, 보통교부세 불교부단체인 서울을 제외한 다른 지역의 경우 재정수입의 증감 정도가 다르기 때문에 농어촌특별세 이양으로

지방세 수입이 상대적으로 크게 증가한 경기도와 광역시들의 보통교부세는 감소하고 지방세 수입의 증가가 미미한 비수도권 도의 보통교부세는 증가할 것이다. 또한 농어촌특별세는 사실상 수도권 혹은 광역시에서 재원을 확보하여 비수도권 도지역에 배분하는 일종의 형평화 재원으로 작용하였는데 이는 보통교부세와 역할이 중첩되어 과도한 형평화효과를 초래할 가능성이 컸으므로 이를 바로 잡는 계기로 삼을 수 있다. 더욱이 서울과 경기도 등의 수도권은 다른 지역에 비하여 사회복지사업의 확대에 따라 재정수요가 더 급격히 증가하고 있으므로 이에 대응하기 위해 이양된 농어촌특별세 재원을 활용할 수 있을 것이다. 따라서 지방세분 농어촌특별세의 지방세 이양은 지방정부의 자체재원을 확충하면서 재정형평화를 훼손하지 않고 수용할 수 있는 것으로 판단된다.

참고문헌

- 구균철(2015), 「취득세 감면분 농어촌특별세 과세 개선방안」, 한국지방세연구원.
- 김윤권·윤두섭(2007), “정치적·행정적 맥락하의 예산집행 낭비요인 분석: 농어촌구조개선사업과 농어촌특별세사업을 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 제11권 제2호, pp.169-193.
- 나성길·강백근·김진용(2014), 「양도소득세 실무해설」, 국세공무원교육원
- 노영훈(2002), 「자본이득에 대한 과세체계 비교연구」, 한국조세연구원, pp.1-143.
- 박기백·박상원·손원익(2007), 「목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석」, 한국조세연구원.
- 박명호(2011), 「부동산 양도소득세 중과제도 개편방향」, 한국조세연구원, pp.1-43.
- 박명호·기은선·정희선(2008), 「주요국의 자본이득 과세제도」, 한국조세연구원 세법연구센터, pp.1-233.
- 박준기·김미복·윤종열(2012), 「농어촌특별세의 운용실태와 정책과제」, 한국농촌경제연구원.
- 박준기·김미복·임지은(2013), 「농어촌특별세 기한 만료에 따른 농식품재정분야의 전략적 대응방안」, 한국농촌경제연구원.
- 배찬권·김정곤·금혜윤·장용준(2012), 「한국 기발효 FTA의 경제적 효과 분석」, 대외경제정책연구원.
- 유태현(2013), 「특정시설 입장관련 개별소비세의 지방이양 방안 연구」, 한국지방세연구원
- 이만우·전형준(2008), 「감세·종합부동산세 개편에 따른 지방재정 운영방안」, 한국경제연구학회.
- 이영희·주만수·최병호·홍서빈(2012), 「국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안」, 한국지방세연구원, pp.1-157.
- 이창수·박지현·권오복(2005), 「한·미 FTA가 한국 농업에 미치는 경제적 파급효과」, 대외경제정책연구원.
- 정재호(2012), 「관세」, 「한국세제사- 제2권 소비과세·관세」. 한국조세재정연구원.
- 주만수(2008), “지방정부의 과세자주권 및 지방세제의 가격기능 강화”, 「재정학연구」, 제1권 제4호, pp.105-133.
- 주만수(2014), 「취득세 과세체계의 정상화방안 연구」, 한국지방세연구원.
- 최낙균(2004), 「부문별 무세화협상의 경제적 효과분석 및 협상방안」, 대외경제정책연구원.

한국조세연구원(2012), 「한국세제사」 제2편 제3권, 서울, pp.1-342.

국세청(각 연도), 「국세통계연보」.

기획재정부(2013), 「중장기 조세정책 방향」.

농림축산식품부(2015), 「2015년도 예산 및 기금운용계획 내역서」.

대한민국정부(2013), 「2013회계년도 결산보고서」.

안전행정부(2014), 「2014년 직무집합교육 지방소득세 운영해설」, 한국지방세연구원

행정안전부(안전행정부, 각 연도), 「지방세통계연감(지방세정연감)」.

행정안전부(안전행정부, 각 연도), 「지방재정연감」.

통계청(각 연도), 국가통계포털(kosis.kr).

법제처(각 연도), 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr),

<http://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/capital-gains-tax/>

<http://taxfoundation.org/article/high-burden-state-and-federal-capital-gains-tax-rates>

http://en.wikipedia.org/wiki/Capital_gains_tax_in_the_United_States

<http://spain.angloinfo.com/money/general-taxes/capital-gains-tax/>

<http://japanpropertycentral.com/real-estate-faq/capital-gains-tax/>