

국세의 지방세 이양과 개인지방소득세의 발전방안

최병호 (부산대학교 교수)

1. 문재인정부의 지방분권 추진과 지방세 확충
2. 주요 국세의 지방세 이양 위주의 지방세 확충
3. 개인지방소득세의 양적 확충과 제도개편 과제





01 문재인정부의 지방분권 추진과 지방세 확충

■ 핵심 국정과제로서 지방분권의 추진

○ 자치분권과 균형발전은 4대 복합·혁신과제 중 하나로 선정

- 국정기획자문위원회는 '국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전'을 문재인정부의 4대 복합·혁신과제 중 하나로 선정함
- 관련 공약에 따르면 8대2 수준인 국세와 지방세 비율을 6대4 수준까지 개선하는 등 재정분권은 지방분권 추진에 있어서 핵심이 될 것으로 전망됨
 - 이를 위해 환경개선부담금과 주세 등 국세의 지방세로 이양, 지방소비세율과 법인지방소득세율 인상, 새로운 지방세목 도입 등을 추진함
 - 그 외 영유아 무상보육 및 기초연금 등의 보편 복지사업의 국비부담을 높이고, 기존의 매칭 펀드 방식의 국가보조금제도를 포괄보조금체제로 개편함

○ 재정분권을 위한 지방세 비중 확대를 위한 현실적 접근

- 지방세수를 증가시키기 위해서는 기존 지방세의 과세대상 확충, 과표확대와 세율인상, 새로운 지방세의 도입 등 여러 가지 방안을 고려할 수 있음
- 2017년 예산을 기준으로 삼을 때, 22.7%인 지방세의 비중을 30%로 높이기 위해서는 지방세수는 71.2조원에서 94.1조원으로 약 23조원이나 증가되어야 함
- 이렇게 볼 때, 목표 달성을 위한 현실적인 방안은 소득세, 법인세 및 부가가치세 등 주요 국세의 상당 부분을 지방세로 이양하는 것임

■ 지방세 비중 확대의 의미

○ 재정분권의 이론은 지방세의 상대적 비중이나 총량보다 세율, 과표 및 세목설정 등에서 지방의 과세권을 강조

- 과세권은 지방세의 가격기능 작동을 위한 필요조건이며, 가격기능이 원활히 작동될 때 비로소 지방세 부담과 지방공공서비스로부터의 편익 간 연계가 형성되어 재정분권의 경제적 목표인 효율적인 지방공공재의 공급이 이루어질 수 있음
- 즉 재정분권의 이론에 의하면 지방세가 한계적 의미에서 가격기능을 담당할 수 있다면 지방세의 비중은 중요치 않음



○ 지방세 확충은 재정분권의 이론에 충실한 것이 아니라 지방의 재정적 자율권 향상이 목표

- 지방분권이 재 시행된 이후 20년이 넘는 기간이 지났지만 지방의 재정적 의사결정에 중앙정부가 과도하게 개입하고 통제하며, 결과에 대하여 중앙정부가 책임을 져야하는 등 중앙집권적인 전통이 아직까지 남아있음
- 이런 현실 하에서 지방에 대한 정부의 이전재원을 줄이는 대신 지방세를 늘리는 것이 중앙의 개입과 통제를 최소화시키고 지방이 자율적으로 재정적 의사결정을 할 수 있는 필요조건이라는 생각을 반영한다고 해석해야 할 것임

02 주요 국세의 지방세 이양 위주의 지방세 확충

■ 지방자치제도 재 시행 이후 지방세 확충의 경험

○ 1990년대 초 이후 지방세 확충에 관해서는 폭넓은 논의가 진행되었으며, 다음과 같은 성과를 얻음

- 지방세목 신설 및 과세대상 확충 성과는 다음과 같음
 - 1991년에는 골프회원권, 콘도미니엄회원권 등을 취득세 과세대상으로 추가하고, 재산세 과세대상으로 중기를 새로 포함시켰으며, 1992년에는 지역의 부존자원에 대해 과세한다는 취지에서 지역개발세를 신설함
 - 1994년에는 마권세를 경주·마권세로 확대 개편하면서 과세대상을 승마투표권에서 경륜과 경정의 투표권을 추가하여 확대하였으며, 1995년에는 취득세 과세대상으로 종합체육시설회원권, 상속재산 등을 추가함
 - 2001년에는 한미통상협정에 따른 자동차세제 개편으로 인한 지방세수 손실분을 보전하기 위하여 주행세가 도입됨
 - 2002년에는 경주·마권세를 레저세로 명칭을 변경하면서 과세대상을 승자투표권, 승마투표권 등으로 확대함
 - 2006년에는 지역개발세의 과세대상으로 원자력발전을 추가하였으며, 또한 2014년에는 지역자원시설세 과세대상으로 화력발전을 추가함
- 한편 국세의 지방세 이양 경험은 지방교육세 신설과 지방소비세 도입에 국한됨
 - 2001년에는 기존의 교육세 중에서 지방세목의 부가세 형태로 과세하던 부분을 지방교육세로 명칭을 변경함



- 2010년에는 부가가치세 세액의 5%를 재원으로 삼아 지방소비세를 도입하였으며, 2014년에는 부가가치세 세액의 11%로 인상하였는데, 지방소비세의 도입은 지방자치제도 시행 이후 최초로 이루어진 순수한 국세의 지방세 이양 실적임
- 2010년에 지방소득세라는 명칭을 지방세체계 내에 처음 도입하였으며, 2014년부터 국세 소득세와 법인세로부터 부분적인 독립세로 개편한 것도 주요 성과임
- 법인지방소득세의 경우 세액공제와 감면 등은 지방세특례한법에서 정하도록 되어 있으나, 동법에서 별도로 규정하지 않는 탓에 정부가 주도하는 법인세제개편으로부터 상당히 독립성을 갖추게 되었으며, 지방세수는 상당히 늘어남

○ 이처럼 1990년대 초부터 지금까지 지방세 과세대상 확충 실적과 국세의 지방세 이양 실적은 제한적임

- 지방세 과세대상 확충의 경우는 실적은 더러 있으나, 세수 측면에서 지방재정에 미치는 효과는 그리 크지 않음
- 반면 지방소비세의 경우와 지방소득세 독립세화는 지방세수를 상당히 증가시면서 지방세 비중 확대에 기여한 것으로 평가됨

■ 지방세의 비중을 30% 또는 40%까지 높이는 것은 지방분권 측면에서 매우 개혁적인 변화

○ 지방세 비중 추이: '2할 자치' 주장의 근거

- 1995년에 21.2%로 출발하였던 지방세의 비중은 1990년대 말 외환금융위기를 겪으면서 2000년에는 18.1%까지 낮아졌으며, 2001년부터 2013년까지는 21~23% 수준을 안정적으로 유지함
- 2014년에 지방소비세율이 11%로 높아지고 지방소득세의 독립세화가 이루어지면서 지방세 비중은 2014년 23.1%, 2015년 24.6% 등 사상 최고 수준을 기록함
- 그 후 2016년에는 최종예산을 기준으로 22.1%를 기록하였으며, 2017년에는 예산을 기준으로 지방세의 비중은 22.7%를 나타냄
- 평균적으로 1995년 이후 2015년까지 지방세가 차지하는 비중(결산 기준)이 21.8%를 기록하였으며, 2017년 예산까지 포함하면 21.9%로 나타난다는 사실은 이른바 '2할 자치' 주장의 근거가 됨



<그림 1> 국세와 지방세 세수 및 지방세 비중 추이



주: 1) 국세는 2016년까지는 결산, 지방세는 2015년까지는 결산, 2016년은 최종예산임.

2) 2017년의 국세와 지방세는 예산임.

자료: 국가통계포털; 국회예산정책처, 2017 경제·재정수첩, 2017; 행정자치부, 지방자치단체통합재정개요, 2016년, 2017년.

○ 국세의 지방세 이양을 통한 지방세 비중 증가 가능성

- 2017년 예산에 반영된 국세와 지방세 세수는 각각 242.3조원과 71.2조원이며, 전체 조세수입 대비 지방세의 비중은 22.7%에 달함
- 2017년 예산을 기준으로 만약 지방세의 비중을 25%로 높인다면 지방세수는 약 7.2조원 증가해야 하며, 30%로 높인다면 약 22.9조원이 증가해야 함
- 또한 지방세의 비중을 40%로 높인다면 지방세수는 지금에 비해 무려 54.2조가 증가한 125.4조원이 됨

<표 1> 지방세 비중 증가에 따른 지방세수 증가액

	2017년 예산	지방세 비중 목표			(단위: 조원)
		25% (증감액)	30% (증감액)	40% (증감액)	
국세(A)	242.3	231.5 (-7.2)	219.5 (-22.9)	188.1 (-54.2)	
지방세(B)	71.2	78.4 (+7.2)	94.1 (+22.9)	125.4 (+54.2)	
총 조세(C)	313.5				
B/C	22.7%	25%	30%	40%	

자료: 국회예산정책처, 2017 경제·재정수첩; 행정자치부, 2017년 지방자치단체통합재정개요를 이용하여 계산함.



- 지방세의 상대적 비중을 높이기 위해서는 막대한 지방세수 증가가 요구됨을 고려하면, 주요 국세의 일정비율을 지방으로 이양하는 방식, 즉 지방소비세와 지방소득세를 증가시키는 것이 가장 목표달성 가능성이 높은 대안임¹⁾
- 2017년 지방자치단체의 총 예산에는 지방소비세 6조 2,961억원, 지방소득세 12조 2,700억원이 각각 세입으로 반영되어 있음
 - 만약 부가가치세의 지방소비세 전환률을 20%로 높이는 동시에 소득세와 법인세의 10%씩을 개인 및 법인지방소득세로 이양한다면 지방소비세는 11조 4,475억원, 지방소득세는 24조 5,400천억원으로 각각 증가하여 지방세수는 모두 17조 4,214천억원이 늘어남
 - 여기에 주세의 지방세 이양까지 고려하면 전체적으로 지방세의 비중은 29.35%로서 30% 가까이 높아지게 됨
- 지방세의 비중을 30% 이상으로 높인다는 공약은 매우 개혁적인 변화로서 실행가능 상태로 진행되기 위해서는 수많은 장애를 극복해야하며, 지방세제를 포함하여 지방재정제도 전반에 걸친 개혁 등 추가적인 제도개편 과제를 안고 있음

03 개인지방소득세의 양적 확충과 제도개편 과제

■ 개인지방소득세 양적 확충에 따른 제도개편 과제

○ 개인지방소득세의 양적 확충을 통해 지방세 비중을 높이는 경우 세제 합리화를 위한 제도개편이 동시에 필요함

- 첫째, 세율구조의 변경은 개인지방소득세제의 개편에 있어서 가장 중심이 되는 과제임
- 둘째, 개인지방소득세의 양적 규모가 늘어날 경우 세수 증가분의 자치단체별 귀속 방식에 대한 검토도 필요함
- 셋째, 개인지방소득세의 양적 확충과 함께 비과세·감면 문제에 대한 고민도 필요함

1) 다만 법인지방소득세는 법인소득에 대한 지방세 과세라는 측면에서 지방세로서의 적정성에 관한 여러 가지 문제가 지적된다.



■ 편익과 세로서의 정체성 확보를 위한 비례세율구조로의 전환

○ 개인소득에 대한 과세가 지방세로서 의미를 가지는 것은 소득이 지방공공서비스에 대한 수요 및 그로부터 발생하는 편익과 상당히 연계되기 때문임

- 따라서 지방공공서비스에 대한 수요가 소득탄력적이 아니라면 현재의 누진세율구조는 비례세율구조로 변경하는 것이 적절함
- 나아가 소득의 지역간 편중이 상당히 심한 현실을 고려하면, 비례세율구조로의 변경은 개인지방소득세의 세수격차를 줄일 수 있다는 장점도 있음

○ 이 문제에 관해서는 일본의 경험이 중요한 참고가 될 수 있음²⁾

- 일본은 2000년대 중반에 삼위일체개혁으로 불리는 재정분권개혁을 통해 중앙으로부터 지방으로 세원이양, 지방교부세 개혁 및 국고보조금 개혁을 동시에 추진하면서 국세 소득세로부터 개인주민세로 세원을 이양하는 동시에 누진세였던 개인주민세를 비례세로 변경하는 개혁을 채택함
- 2006년에는 세원이양과 관련한 세법개정이 있었으며, 2007년부터는 소득세의 과표구간 및 세율변경과 개인주민세 소득할의 단일 비례세율화를 통한 세원의 지방이양이 진행됨
- <표 2>에서 보듯이, 소득세는 4단계 초과누진세율구조에서 6단계 초과누진세율구조로 개편하면서 높은 소득구간에 대한 세율은 인상됨

<표 2> 3위 일체 개혁과 소득세제 및 개인주민세제(소득할)의 개편

		개혁 이전		개혁 이후		
		4단계 초과누진세율 구조		4단계 초과누진세율 구조		
국세 소득세	과표		세율	과표		
	0~330만엔		10%	0~195만엔		
	330만엔~900만엔		20%	195만엔~330만엔		
	900만엔~1,800만엔		30%	330만엔~695만엔		
	1,800만엔 이상		40%	695만엔~900만엔		
				900만엔~1,800만엔		
				1,800만엔 이상		
지방 소득세	3단계 초과누진세율 구조		단일비례세율 구조(세율 10%)			
	과표	세율		도부현민세 4%		
		시정촌민세		시정촌민세 6%		
		도부현민세				
	0~200만엔	5%				
		10%				
		10%				
		3%				
		8%				
		13%				

자료: 이현우(2011)의 관련 내용을 이용하여 저자가 작성함

2) 이 부분은 최병호 외(2013)에서 필요한 내용을 발췌하여 정리함.



- 개인주민세 소득할은 초과누진세율 방식에서 10%의 단일비례세율 방식으로 개편되었는데, 이 과정에서 총 3조엔의 세원이 국세에서 지방으로 이양됨
- 도도부현과 시정촌간의 세원배분은 세원이양이 국고보조부담금의 삭감과 연계된 점을 고려하여 국고보조부담금의 삭감액을 기초로 10%를 도도부현민세 4%, 시정촌민세 6%로 결정함(○ 정만, 2008).³⁾

■ 개인지방소득세 세수 증가분의 자치단체별 귀속 방식에 대한 검토

○ 개인지방소득세의 확충과 세수의 지역간 격차 확대 가능성

- 소득수준의 지역간 격차 때문에 지금도 개인지방소득세 세수의 지역간 격차는 지방세 전체의 격차에 비해 높은 수준인데, 세수가 양적으로 확충될 경우 개인지방소득세로 인해 세수의 지역간 격차가 확대될 가능성이 높음
- 그 대안으로는 세수증가분을 지방소비세와 같이 특정한 기준을 적용하여 배분하는 방안, 공동세 방식을 활용하는 방안 등을 고려할 수 있음

○ 그러나 지방세 확충의 필요성과 확충된 세수의 공평한 배분이라는 상충적인 논리가 충돌하므로 신중한 접근이 필요

- 이 문제는 지방세 확충과 함께 동반될 것으로 예상되는 지방재정제도 개편의 넓이와 깊이를 반영하여 대응할 필요가 있음
- 중앙과 지방간 세원 배분에서 핵심적인 고려사항은 지출책임의 배분임을 반영한다면 국세의 지방이양으로 일부 지출책임이 중앙에서 지방으로 이전됨에 따라 국가사무적 성격을 지니는 국고보조사업이 상당히 축소될 것이며, 내국세 세수에 연동되는 지방교부세도 삭감이 불가피함
- 중앙-지방 관계에서는 세원이양과 재정지출책임의 이전 간에 큰 틀에서 균형을 맞출 수 있겠지만, 개별 지방 별로, 그리고 지방 상호간에는 불균형이 발생할 가능성이 있음
- 그럼에도 불구하고 이 문제를 해소하기 위해 개인지방소득세의 세수 중 일부를 활용하기 보다는 우선적으로는 개인지방소득세의 세율체계를 단일비례세율체계로 전환함으로써 전체적인 세수배분의 형평화를 기할 필요가 있음
- 특히 국고보조금이나 지방교부세가 축소될 경우 재정여건이 좋지 않은 곳일수록 보다 큰 충격을 입으며, 이런 곳일수록 소득수준이 낮을 가능성이 높다는 점을 고려하면, 개인지방소득세의 비례세화를 통하여 이런 지역의 이전재원 축소문제에 어느 정도 대응할 수 있을 것으로 생각됨

3) 우리나라와는 달리 일본의 개인주민세는 도부현민세와 시정촌민세를 포함하며, 그 구성요소 중 소득할 등은 도부현과 시정촌이 함께 과세한다.



■ 개인지방소득세의 과도한 비과세 · 감면 문제의 해소

○ 개인지방소득세는 사실상 국세 소득세의 부가세 방식을 취하므로 소득세 면세자에 대해서는

개인지방소득세도 과세되지 않음

- 2015년 귀속 근로소득세 신고 인원 1,733만명 중에서 결정세액이 없는 면세자는 46.8%인 810만 명에 달한 것으로 나타남(2016년 국세통계연보)

- 비록 소득세가 재분배를 목표로 하지만 면세자의 비중이 과도하게 높은 것은 공평과세의 측면에서 문제가 크다고 지적되며, 개인지방소득세는 편익원칙에 따른 과세임을 고려하면, 면세자의 수가 과도하게 많다는 것은 중요한 제도적 흡결로 볼 수 있음

- 따라서 세액공제 및 감면 등의 범위를 지방세법에서 결정하는 등 제도개편을 통하여 면세자의 수를 대폭 줄이기 위한 조치가 필요함⁴⁾

4) 김태호 마정화, 「지방소득세 세액공제 감면제도의 개선방안에 관한 연구」, 서울: 한국지방세연구원, 2014.4.

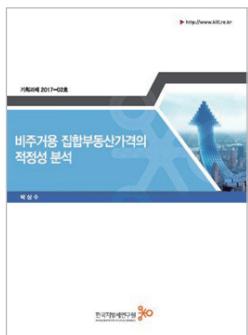


연구원 소식

» 최근 발간물

비주거용 집합부동산가격의 적정성 분석

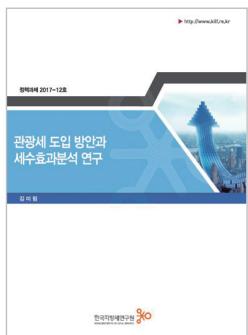
(박상수 한국지방세연구원 연구위원)



부동산의 시장가치를 반영한 과세기준액 등을 산정하기 위해 정부는 비주거용 부동산에 대해서도 가격공시제도의 도입을 추진하고 있다. 납세자들이 비주거용 부동산에 대한 가격공시제도 도입으로 인한 큰 폭의 세부담 변화를 받아들이려면 공시가격에 대한 신뢰가 필수적이다. 본 연구에서는 공시가격과 실거래가격을 비교·분석을 통해 비주거용 부동산에 대한 공시가격의 적정성을 분석하였다.

관광세 도입 방안과 세수효과분석 연구

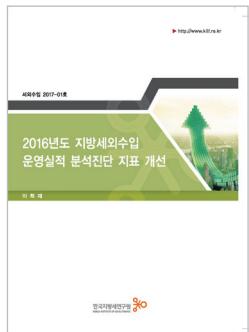
(김미림 한국지방세연구원 부연구위원)



최근 관광객들이 관광지에서 유발하는 사회적 비용으로 인해 일부 지방자치단체의 부담이 증가하고 있으며, 고부가가치 관광상품에 대한 관광객들의 요구 역시 늘어나고 있다. 본 연구는 관광자원의 보존과 고부가가치 관광상품 개발에 필요한 재원을 확충하기 위해, 그 도입의 중요성이 점차 커지고 있는 관광세 부과의 이론적 근거와 필요성을 살펴보고, 이를 근거로 법제화 방안을 도출한 후, 관광세 도입의 지방재정확충 효과를 분석한다. 본 연구의 정책제언은 다음과 같다: (1) 관광세 신설의 필요성이 인정되며, (2) 법제화 방안은 '지역자원시설세 과세대상의 확대'와 '독립세로서의 신설'이 적절하다. 마지막으로 (3) 관광세 부과대상은 숙박행위로 하는 것이 조세저항을 줄이면서, 지방재정을 가장 효율적으로 확충할 수 있는 방안이다.



2016년도 지방세외수입 운영실적 분석진단 지표 개선 (이희재 창원대학교 교수)



□ 목차

I. 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구범위와 방법

II. 지방세외수입 운영실적 분석진단

1. 지방세외수입 운영실적 분석진단 상황
2. 2016년 지표의 검토

III. 2017년 지방세외수입 분석진단 지표개발

1. 2017년 지표의 체계
2. 총량지표의 체계 및 분석방법
3. 중점관리세목의 선정과 분석방법

IV. 지방세외수입 분석진단 등급화 방안

1. 순위선정 방안
2. 종합등급화 방안
3. 2016년 데이터를 통한 시뮬레이션 결과

V. 결론

1. 연구내용 요약
2. 연구의 한계 및 제안사항

참고문헌



» 연구원 동정

9월 재산세 광고일정

○ 광고채널

- TV : KBS1 · KBS2 TV 캠페인 송출(전국방송)
- 라디오 : 출 · 퇴근 시간에 청취률이 높은 TBS(수도권), TBN(전국권)

○ 광고시기

세목	부과월	납기	광고일자 (7일간)
자동차세	6월	6.16 ~ 30	6.24(토) ~ 30(금)
	12월	12.16 ~ 31	12.25(월) ~ 31(일)
재산세	7월	7.16 ~ 31	7.25(화) ~ 31(월)
	9월	9.16 ~ 30	9.24(일) ~ 30(토)
주민세 균등분	8월	8.16 ~ 31	8.25(금) ~ 31(목)
법인분지방소득세	4월	4월말까지신고납부	4.17(월) ~ 23(일)

○ 9월 TV스케줄(KBS1, KBS2)

매체	방송순서명 또는 SB기호	SOPT 광고구분	국명	요일	초수	시작일자	종료일자
KBS1	KBS뉴스광장 후 SPOT	7:50	전국권	금,화,수,목	40	2017.09.24	2017.09.30
KBS2	생생정보전(뉴스스타임 후) SPOT	18:20	전국권	월,화,수,목	40	2017.09.24	2017.09.30
	생생정보 스페셜 후 SPOT	7:00	전국권	토	40	2017.09.24	2017.09.30
	생생정보 스페셜 후 SPOT	7:20	전국권	일	40	2017.09.24	2017.09.30

※ 방송사 사정(개편/특집전용)에 의해 시간이 변동될 수 있습니다.

○ 9월 라디오스케줄 시간 변경(TBS,TBN)

매체	방송순서명 또는 SB기호	국명	요일	초수	시작일자	종료일자
TBS	07:55 김어준의 뉴스광장 3부 후	수도권	1일1회	20	2017.09.24	2017.09.30
	18:13 TBS 저녁종합뉴스 후	수도권	1일1회	20	2017.09.24	2017.09.30
	18:55 색다른 시선 김종배입니다 2부 후	수도권	1일1회	20	2017.09.24	2017.09.30
	19:28 색다른 시선 김종배입니다 3부 후	수도권	1일1회	20	2017.09.24	2017.09.30

매체	방송순서명 또는 SB기호	요일	초수	시작일자	종료일자
TBN	09:30 스튜디오 ***	1일1회	20	2017.09.24	2017.09.30
	11:30 tbn 교통시대	1일1회	20	2017.09.24	2017.09.30
	12:30 tbn 차차차	1일1회	20	2017.09.24	2017.09.30
	15:30 신나는 운전석	1일1회	20	2017.09.24	2017.09.30
	20:30 운전가요앨범	1일1회	20	2017.09.24	2017.09.30

※ 지방본부 사정에 따라 협찬 시간이 변경될 수 있습니다.



지방세 교육

○ 지방세 순회교육 (충청권)

- 일시/장소 : 8.28.(월)~9.1.(금), 4박5일 / 한화리조트 대천 파로스
- 교육인원 : 174명(취득 · 재산세 99명, 체납정리 등 75명)
- 교과편성 : 취득세, 재산세, 소송구제, 체납정리 분야 운영

< 지방세 순회교육 추진 일정 >

구분	충청권	경상권	전라권	수도권1	수도권2
시기(월)	8.28~9.1	9.11~9.15	10월중	11월중	12월중
장 소	대전	부산	여수	제주	삼척

※ 충청권 : 8.28(월)~9.1(금), 4박5일

○ 9월중 교육계획 수립

- 순회교육(경상권) : 9.11(월)~15(금), 210명 예정
- 특별교육(세무사 · 회계사과정 2기) : 9.18(월)~19(화), 70명 예정
- 집합교육(세무조사과정) : 9.25(월)~27(수), 70명 예정

한국지방세연구원 청사 이전 안내

이전일자: 2017년 9월 4일(월)

주 소: 서울시 서초구 강남대로 2길 16 (염곡사거리)

오시는길: 지하철 신분당선 양재 시민의숲역 3번출구 직진 (도보 10분)

지하철 신분당선 양재 시민의숲역 4번출구-400, 405, 421번 버스환승(도로교통공단 정류소 하차)

