

지방소득과세 개편방향

원 윤 희

서울시립대학교 교수

1. 머리말

지방자치가 본격적으로 시행되고, 특히 참여정부 출범 이후 지방분권화 정책이 본격적으로 추진됨에 따라 지방세제 개편에 대한 많은 논의들이 이루어져왔다. 물론 부동산 관련 세제 개편 이외에는 아직 그 구체적인 내용이 가시화되고 입법화 되지는 않았지만, 지방소비세의 도입 등 국세와 지방세의 세원조정 문제를 포함하여 지방재정의 자율성과 책임성을 확대하기 위한 세제개편 논의들이 활발히 이루어지고 있으며, 서울시세와 자치구세 교환 등도 논의되고 있다.

그러나 이러한 다양한 논의들에도 불구하고 지방세의 소득과세 개편과 관련한 논의는 그리 많지 않았던 것이 사실이다. 물론 주민세와 농업소득세 등에 대한 지방세법 개정이 빈번히 이루어져왔지만 소득과세와 관련한 핵심적인 내용은 아니었다고 할 수 있다. 2000년 이후의 개편내용들을 살펴보

면, 농지세를 농업소득세로 개편하고 과세대상을 다소 확대하였지만 2005년에는 향후 5년간 과세를 중단하였으며, 연금소득 등에 대한 주민세 납세지 개편이 이루어진 것 등이다.

이와 같이 지방소득과세에 대한 논의가 그리 활발하지 않았던 것은 이미 주민세가 소득세와 법인세 등의 부가세의 형태로 잘 운영되고 있다는 인식과 함께 지방세 개편과 관련한 관심의 초점이 재산과세와 소비과세에 집중되었기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 많은 선진국에서 소득과세가 지방정부의 핵심세원으로 운영되고 있다는 점에서 지방소득과세의 의미를 보다 명확히 살펴볼 필요가 있을 것이다. 또한 주민세와 농업소득세를 중심으로 하는 우리나라의 현행 지방소득과세에는 여러 가지의 문제점들이 발견되고 있기 때문에 그에 대한 향후 개편방향 등을 살펴보는 것은 의미 있는 작업이라고 할 수 있다.

이하에서 본고의 구성은 다음과 같다. II절에서는 우리나라 소득과세의 운영현황을 주민세를 중심으로 살펴보고, III절에서는 주요 선진국들이 운영하고 있는 지방소득세 제도의 내용을 요약한다. 그리고 IV절에서는 우리나라 지방소득과세의 문제점을 살펴보고 향후 발전방향을 제시한다.

II. 우리나라 지방소득과세의 운영현황

17개 세목으로 이루어진 우리나라의 지방세제에서 소득과세로 분류할 수 있는 것은 주민세(소득할)와 농업소득세라고 할 수 있다. 사업소세의 경우 사업소 종업원의 임금을 과세표준의 일부로 한다는 점에서 소득과세로 구분하기도 하지만, 사업소세는 그 성격상 사업장이 위치함으로 인하여 발생하는 제반 행정비용 등을 충당하기 위하여 과세하는 목적세라는 점에서 소득과세로 구분하기는 어렵다고 할 수 있다.

한편 농업소득세의 경우 1970년대 말까지만 하더라도 전체 지방세중 세수비중이 10%에 달하는 중요세목 중의 하나였으나, 이후 농민에 대한 부담경감을 목적으로 기초공제액을 크게 인상함으로써 세수가 급격히 감소하게 되었고, 2005년에는 과세중단이 결정되었던 것이다.

<표 1>은 2000년대 이후 우리나라 지방세의 세수현황을 보여주고 있다. 2004년을 기준으로 살펴보면 주민세와 농업소득세로 이루어진 소득과세 세수는 49,180억원으로

서 전체 지방세수의 14.4%를 점하고 있는데, 재산과세와 소비과세 비중이 각각 49.1%와 15.5%로 나타나고 있어 소득과세 비중이 가장 낮게 나타나고 있다.

그러나 주민세 세수는 비교적 빠른 속도로 증가하고 있는데, 최근 3년간 연평균 증가율이 11.3%로서 전체 지방세 증가율 8.7%보다 상당수준 높게 나타나고 있다. 전체 지방세중 주민세 비중은 1989년에 9.5%, 그리고 1996년 12.3%에서 2004년에는 14.4% (지방교육세를 제외하는 경우 16.3%)로 빠르게 높아지고 있는 것이다.

1988년 지방자치법 개정으로 지방자치가 다시 도입된 이후의 세수증가율 등을 살펴 보기 위하여 1989년~2004년 기간동안의 지방세 세목별 세수증가율과 그 세수증가율의 변이계수를 <표 2>에서 제시하고 있다. 이 표에서 나타나고 있는 바와 같이 지방세목 중 레저세를 제외하고는 주민세 세수증가율이 가장 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 또한 주민세 세수증가율의 변이계수는 0.68로서 공동시설세를 제외하고는 가장 낮은 수준으로서 세수증가율이 매우 안정적이라는 것을 의미하는 것이다.

결국 주민세의 경우 세수증가율이 높으면서도 안정적인 형태를 보이고 있어 지방세 원으로서 매우 바람직한 특성을 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 3>은 주민세와 함께 세수비중이 가장 높은 취득세와 등록세, 지방교육세의 세수와 함께 전체 지방세수의 지역별 비중을 기준으로 하여 이들 세목의 지역별 비중의 상대적인 크기를 보여주고 있다. 예를들어,

〈표 1〉 지방세 세목별 세수구조

(단위 : 억원)

구 분		2001	2002	2003	2004
금액	합 계	266,651	315,257	331,331	342,016
	주 민 세	35,665	38,975	45,582	49,139
	농업소득세	13	27	37	41
	소득과세	35,678	39,002	45,619	49,180
	취 득 세	37,825	52,782	55,029	53,660
	등 록 세	55,867	75,045	75,500	67,158
	재 산 세	7,632	8,175	9,034	10,178
	종합토지세	13,650	14,057	16,026	20,316
	도시계획세	8,510	8,938	9,985	11,853
	공동시설세	3,509	3,749	4,109	4,648
	재산과세	126,993	162,746	169,683	167,813
	담배소비세	25,086	22,378	23,844	27,223
	주 행 세	5,420	10,634	12,658	17,503
	레 저 세	7,909	10,777	8,959	7,719
	도 축 세	450	485	440	445
	소비과세	38,865	44,274	45,901	52,890
	자동차세	18,894	17,507	17,783	17,920
	지역개발세	861	951	1,034	1,102
	지방교육세	34,777	39,565	40,093	40,837
	면 허 세	581	633	650	677
	사업소세	4,351	4,731	5,248	5,672
	과년도수입	5,651	5,848	5,320	5,925
	기타	65,115	69,235	70,128	72,133
비중	합 계	100.0	100.0	100.0	100.0
	주 민 세	13.4	12.4	13.8	14.4
	농업소득세	0.0	0.0	0.0	0.0
	소득과세	13.4	12.4	13.8	14.4
	취 득 세	14.2	16.7	16.6	15.7
	등 록 세	21.0	23.8	22.8	19.6
	재 산 세	2.9	2.6	2.7	3.0
	종합토지세	5.1	4.5	4.8	5.9
	도시계획세	3.2	2.8	3.0	3.5
	공동시설세	1.3	1.2	1.2	1.4
	재산과세	47.6	51.6	51.2	49.1

〈표 1〉 지방세 세목별 세수구조(계속)

(단위 : 억원)

구 분		2001	2002	2003	2004
비중	담배소비세	9.4	7.1	7.2	8.0
	주 행 세	2.0	3.4	3.8	5.1
	레 저 세	3.0	3.4	2.7	2.3
	도 축 세	0.2	0.2	0.1	0.1
	소비과세	14.6	14.0	13.9	15.5
	자동차세	7.1	5.6	5.4	5.2
	지역개발세	0.3	0.3	0.3	0.3
	지방교육세	13.0	12.6	12.1	11.9
	면 허 세	0.2	0.2	0.2	0.2
	사업소세	1.6	1.5	1.6	1.7
	과년도수입	2.1	1.9	1.6	1.7
	기타	24.4	22.0	21.2	21.1

전체 지방세수중 서울시가 점하는 비중은 28.4%로 나타나고 있는데, 주민세의 경우 서울시 비중은 그 1.37배인 38.9%라는 것으로 서울시 집중도가 매우 높다는 것을 알 수 있다.

서울시와 함께 울산시, 전라남도, 경상북도에서 주민세의 상대적인 중요성이 높게 나타나고 있는데, 서울시의 경우 개인소득과 관련된 소득세항의 집중도가 높게 나타나고 있는 반면 울산시 등의 경우에는 산업단지 등이 위치함에 따라 법인세항의 비중이 높은 특징을 보이고 있다.

한편 취득세와 등록세의 경우 충청남도의 상대적인 집중도가 높게 나타나고 있는데 이는 행정수도 이전에 따라 이 지역의 부동산 가격과 매매가 크게 증가하였기 때문이라고 할 수 있다.

III. 주요외국의 지방소득세

1. 개관

스웨덴이나 핀란드, 덴마크 등은 지방소득세를 지방정부의 거의 유일한 세목으로 활용하고 있으며, 미국이나 일본 등 여러 나라들에서 지방소득세는 매우 중요한 지방세원으로 활용되고 있다. 이는 소득에 대한 과세가 지방세원으로서 여러 가지의 합리적인 장점을 가지고 있기 때문이라고 할 수 있는데, 다음은 지방소득세 도입을 오랜 기간동안 논의하고 있는 영국의 관련 위원회에서 그 장단점을 다음과 같이 요약하고 있다.

우선 지방소득세의 장점으로서는 첫째, 부담능력에 따른 과세로 공평하고 누진적인 세 부담이 이루어질 수 있다는 것이다. 물론

〈표 2〉 지방세 주요세목별 세수증가율 및 변이계수(1989~2004)

세 목	세수증가율 (%)	세수증가율의 변이계수	비 고
지방세계(교육세 조정) ¹⁾	13.1	0.69	
지방세계	14.2	0.71	
주민세	17.5	0.68	
농업소득세	4.0	10.68	
취득세	15.0	1.17	
등록세	14.0	1.16	
면허세	11.1	2.99	
재산세	11.6	0.68	1990~2004
자동차세	13.8	1.29	
도축세	7.0	1.55	
레저세	34.3	1.45	
담배소비세	4.7	1.60	
종합토지세	13.0	0.97	1990~2004
도시계획세	13.8	0.75	
공동시설세	13.3	0.48	
사업소세	10.8	0.76	
지역개발세	8.8	0.77	
지방교육세	5.7	1.24	2001~2004

주 1) 2001년 이후 지방교육세 세수를 제외하고 계산한 수치임.

이러한 누진성의 수준은 실제 세제가 어떻게 설정되는가, 즉 세율구조나 소득의 평가 방식 등에 따라 크게 달라지게 된다. 둘째, 경제성장에 따라 세수가 탄력적으로 확보될 수 있다는 것이다. 이는 대장과세인 재산세에 비해서 상대적으로 우월한 특성이라고 할 수 있는데, 동시에 이러한 특성은 경기 불황시에 지방세수의 불안정성을 초래할 수 있다는 문제점도 동시에 가지는 것이라고 할 수 있다. 셋째, 세제를 단순화하고 소득세 징수와 연계하는 경우 징세비용이 작아질 수 있다고 할 수 있다. 그러나 이 경우

지역의 특성과 선호를 반영하여 세제를 운영함으로써 지역의 재정적 책임성을 확보할 수 있는 여지가 줄어들게 되는 것이다.

한편 지방소득세가 가지는 단점으로는 첫째, 세수예측이 재산과세에 비해서 상대적으로 어려우며, 둘째 징수과정에서 사용자들에게 추가부담을 야기하게 된다는 점을 들 수 있다. 또한 지방정부가 별도로 운영하는 방식을 채택하는 경우 많은 행정비용이 소요될 수 있을 것이다. 셋째, 지역간 경제력 격차에 따라 세수격차가 커지게 된다는 점을 들 수 있다.

〈표 3〉 지방세 주요세목의 지역집중도 (2004)

구 분		지방세 전체	주민세				취득세	등록세	지방 교육세
			합계	소득할		균등할			
				소득세할	법인세할				
세수 (억원)	서울	97,263	20,319	12,290	8,029	415	13,853	18,722	11,007
	부산	21,831	2,516	1,383	1,133	116	3,063	3,986	2,511
	대구	14,020	1,426	832	594	80	2,116	2,857	1,709
	인천	15,657	2,051	988	1,064	81	2,603	3,277	1,855
	광주	6,990	837	404	433	41	917	1,239	859
	대전	8,732	1,187	563	624	43	1,320	1,748	1,048
	울산	7,878	1,640	610	1,031	29	1,131	1,283	780
	경기	85,852	10,387	5,387	5,000	316	15,795	18,917	11,141
	강원	8,521	1,123	430	693	44	1,444	1,474	1,016
	충북	8,174	1,071	424	646	47	1,210	1,468	946
	충남	14,159	1,927	688	1,238	51	2,771	3,376	1,531
	전북	7,969	989	441	547	45	1,139	1,331	960
	전남	8,452	1,709	443	1,266	51	983	1,136	944
	경북	14,044	2,484	874	1,609	73	1,869	2,209	1,567
	경남	18,417	2,302	1,039	1,264	89	2,770	3,482	2,313
	제주	4,057	328	167	161	15	677	653	650
합계	342,016	52,298	26,963	25,332	1,536	53,661	67,158	40,837	
비중 (%,배)	서울	28.4	1.37	1.60	1.11	0.95	0.91	0.98	0.95
	부산	6.4	0.75	0.80	0.70	1.18	0.89	0.93	0.96
	대구	4.1	0.67	0.75	0.57	1.27	0.96	1.04	1.02
	인천	4.6	0.86	0.80	0.92	1.15	1.06	1.07	0.99
	광주	2.0	0.78	0.73	0.84	1.31	0.84	0.90	1.03
	대전	2.6	0.89	0.82	0.96	1.10	0.96	1.02	1.01
	울산	2.3	1.36	0.98	1.77	0.82	0.92	0.83	0.83
	경기	25.1	0.79	0.80	0.79	0.82	1.17	1.12	1.09
	강원	2.5	0.86	0.64	1.10	1.15	1.08	0.88	1.00
	충북	2.4	0.86	0.66	1.07	1.28	0.94	0.91	0.97
	충남	4.1	0.89	0.62	1.18	0.80	1.25	1.21	0.91
	전북	2.3	0.81	0.70	0.93	1.26	0.91	0.85	1.01
	전남	2.5	1.32	0.66	2.02	1.34	0.74	0.68	0.94
	경북	4.1	1.16	0.79	1.55	1.16	0.85	0.80	0.93
	경남	5.4	0.82	0.72	0.93	1.08	0.96	0.96	1.05
	제주	1.2	0.53	0.52	0.54	0.82	1.06	0.82	1.34

주 1) 지방세 전체의 경우 지역별 세수비중이며, 다른 개별세목의 경우 지방세 전체의 지역별 비중에 대비한 각 세목의 지역별 비중의 배율임.

행정자치부, 『지방세정연감』, 2005.

<표 4>는 OECD 국가들의 지방세 구조를 단일형 국가와 연방형 국가로 구분하여 보여주고 있다. 지방세의 전액을 지방소득세로 충당하는 스웨덴을 위시해서 특히 유럽의 많은 국가들이 소득과세를 지방세의 핵심세원으로 활용하고 있음을 알 수 있다. OECD 30개 국가중에서 12개 국가가 지방세의 50% 이상을 소득과세로 충당하고 있으며 4개 국가는 90% 이상을 충당하고 있는 것이다. 한편 지방세의 50% 이상을 재산과세로 충당하는 국가는 우리나라를 비롯해서 8개국이며, 90% 이상을 충당하는 국가는 영국 등 3개국으로 나타나고 있어 국가수로만 본다면 오히려 소득과세가 일차적인 지방세원으로 활용되고 있는 것으로 나타나고 있다.

2 스웨덴

스웨덴의 지방정부는 두 단계로 구성되는데, 21개의 광역정부(18 county councils, 2 regions, 1 island municipality)와 290개의 municipality로 이루어져 있다. 이러한 스웨덴의 지방재원조달은 두 가지 점에서 다른 유럽국가들과 다른 특징을 보이고 있다. 첫째는 지방정부에 매우 높은 수준이 재정권한이 부여되어 있다는 점, 그리고 개인소득에 대한 지방소득세가 세원 전체를 점하고 있다는 점이다.

1991년 이전에는 지방소득세 과세대상에 기업이익과 가계의 자본과 일부 부동산 소득이 과세대상에 포함되어 있었는데, 1991년 조세개혁으로 소위 Dual Income Tax가

도입됨에 따라 현재는 전적으로 근로소득(earned income)과 연금소득에만 지방소득세가 부과되고 있다. 85%의 납세자들은 평균 약 31% 세율의 지방소득세만 납부하고 있으며 일부 고소득 납세자들은 20%의 소득세를 납부하고 있다.

지방소득세에 대한 중앙정부의 관여정도는 시기별로 변화되어 왔다. 국가전체적인 관점에서 적정한 조세부담을 유지하기 위하여 지방소득세율을 통제하기도 하였는데, 1991년에서 1994년까지는 지방소득세율이 법으로 동결되었다. 1995-1996년에는 이러한 규정이 완화됨에 따라 지방정부가 지방소득세를 상당부분 인상하였으며, 그에 따라 1996-1997년 기간에는 1996년 수준에 비해서 지방소득세를 인상하는 지방정부는 그 인상분의 절반에 해당하는 보조금이 감축되도록 하였다. 2000년부터 지방소득세 부담에 대한 통제는 모두 폐지되었는데, 2000년 현재 municipality와 county council에 의해 부과되는 지방소득세 부담은 과세소득 대비 27.13%~33.17%, 평균 30.53%로 나타나고 있다.

3 덴마크

덴마크의 지방구조는 2단계로 이루어지는데 14개의 county와 275개의 municipality로 구성되어 있다. 덴마크의 경우에도 지방소득세가 지방세입의 90% 이상으로 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 지방소득세의 과세표준은 법에 의해서 결정되지만 주민들의 과세소득을 평가하는 것은 지방정부가 담당

〈표 4〉 OECD 국가들의 지방세 구조 (2002)

구 분		소득과세	개인	기업	재산과세	소비과세	기타	합계
단일형 국가	스웨덴	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	핀란드	95.2	85.3	9.9	4.6	0.0	0.1	100.0
	룩셈부르크	93.4	0.0	93.4	5.2	1.2	0.3	100.0
	덴마크	93.1	91.3	1.8	6.8	0.1	0.0	100.0
	노르웨이	88.0	88.0	0.0	9.4	2.5	0.0	100.0
	아이슬랜드	79.5	79.5	0.0	13.1	7.4	0.0	100.0
	폴란드	75.4	73.5	1.9	23.4	1.2	0.0	100.0
	체코	55.9	29.5	26.4	4.1	39.9	0.1	100.0
	슬로바키아	54.1	43.1	11.0	22.0	23.9	0.0	100.0
	일본	44.6	26.4	18.2	33.0	21.3	1.0	100.0
	터키	35.1	25.0	10.2	12.5	42.9	9.4	100.0
	스페인	25.2	23.1	2.0	24.3	49.3	1.1	100.0
	이태리	21.6	19.1	2.3	13.6	23.0	41.8	100.0
	포르투갈	21.1			46.9	31.6	0.3	100.0
	한국	12.4	6.4	6.0	51.9	20.1	15.6	100.0
	헝가리	0.7	0.7	0.0	22.5	76.4	0.3	100.0
	프랑스	0.0	0.0	0.0	53.2	10.9	35.9	100.0
	그리스	0.0	0.0	0.0	67.8	32.2	0.0	100.0
	아일랜드	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
	네덜란드	0.0	0.0	0.0	56.6	43.4	0.0	100.0
	뉴질랜드	0.0	0.0	0.0	90.3	9.7	0.0	100.0
	영국	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
연방제 국가	스위스	79.0	66.8	12.2	16.8	4.2	0.0	100.0
	독일	56.4	48.7	7.7	8.0	35.6	0.1	100.0
	벨기에	52.8	49.5	3.3	9.2	37.7	0.2	100.0
	오스트리아	43.6	31.5	8.0	5.5	35.3	15.5	100.0
	캐나다	37.8	29.6	8.2	22.2	34.1	5.8	100.0
	미국	25.0	21.6	3.3	32.5	42.5	0.0	100.0
	호주	0.0	0.0	0.0	49.1	27.6	23.3	100.0
	멕시코	0.0	0.0	0.0	50.5	5.0	44.5	100.0

자료: OECD, Revenue Statistics, 2004.

하고 있다. 지방소득세율은 예산과 연계하여 매년 결정되는데 이에 대한 법적인 제한은 없으며 지방정부가 자유롭게 결정할 수 있다. 그러나 지방소득세율 수준은 현실적으로

매우 중요한 사항이기 때문에 그 평균이 일정한 수준을 넘지 않도록 사실상 중앙과 지방정부가 협의하여 결정하고 있다.

2002년 현재 municipality에 의한 지방소득세율은 13%에서 22% 수준으로 평균 20%로 나타나고 있다. County council이 부과하는 지방소득세율은 평균 약 10%에 근접하는 수준으로 나타나고 있다.

4. 이태리

이태리의 지방구조는 3단계로 이루어져 있는데, 22개의 광역단체(15 ordinary regions, 5 special regions, 2 autonomous provinces), 100개의 province, 그리고 8,100개의 municipality로 구성되어 있다. 이태리의 정부간 재정관계는 전통적으로 중앙집권적이며 따라서 지방재정에서 중앙정부의 보조금 비율이 높고, 보조금 중에서도 특정보조금의 비중이 매우 높다는 특징을 보여왔다. 그러나 1990년 이후 점차 중앙정부의 보조금을 축소하고 지방세를 확대하였으며, 2001년에는 광역단체에 대한 특정보조금 제도를 세입공유방식(tax revenue sharing)으로 전환하였다. 한편 1997년에는 administrative federalism 으로 불리울 정도의 개혁에 따라 약 40% 가까운 중앙부처의 기능들이 지방정부로 이양되었다.

지방세 강화는 각 지방정부 계층별로 별도의 세목을 도입함으로써 이루어졌는데, 광역정부에는 생산활동에 대한 과세(Regional Tax on Productive Activities: IRAP), province에는 등록세(Provincial Registra-

tion Tax: IPT), 그리고 municipality에는 부동산세(Municipal Tax on Immobile Property: ICI)가 도입되었으며 region과 municipality에는 개인소득에 대한 부가세 등이 도입되었다.

광역단체의 IRAP는 의료서비스기여금 등 중앙과 지방의 여러 부가금들을 대체하여 1998년에 도입되었는데, 기본적으로 기업의 총매출액에서 인건비와 이자를 제외한 생산비용을 공제한 순가치에 대해서 부과된다. 세율은 4.25%이며 지방정부는 1% 범위내에서 조정할 수 있다. 한편 2001년에는 특정보조금 등을 폐지하고 대신 부가가치세를 공동세로 전환하였다. 광역지방정부에는 부가가치세 세수의 38.55%가 할당되는데, 인구와 재정능력, 세출수요, 지역의 크기 등을 바탕으로 지역에 배분되는데, 지역간 차이의 90%까지 조정이 이루어진다.

한편 1998년부터 개인소득세가 공동세로 전환되었는데, 지방정부는 개인소득에 대해서 국세에 추가하여 과세할 수 있도록 하였다. 광역정부의 세율은 과세표준의 0.9%이며 각 지방은 1.4%까지 인상할 수 있다. municipality의 공동세율은 3.5%이며 각 정부는 0.5%까지 추가과세할 수 있다. 한편 province에 대해서도 개인소득세에 대한 공동세가 도입될 예정이다.

5. 미국

미국에서 지방소득세는 주정부에서 2번째로 중요한 세원이다. 다음 <표 5>에서 알 수 있듯이 7개 주는 소득세를 과세하지 않

〈표 5〉 미국 주들의 개인소득세(2004년)

주	세 율		과세 구간수	과세구간 소득		소득세수 (2003)	
	낮은 세율	높은 세율		낮은 구간소득	높은 구간소득	주 세수 대비 비중(%)	개인소득 대비 비중(%)
알라바마	2.0	5.0	3	500	3000	31.7	1.72
알래스카	주 소득세 없음					--1	0.00
아리조나	2.87	5.04	5	10000	150000	24.2	1.40
아칸사스	1.0	7.0	6	3999	27500	29.7	2.31
캘리포니아	1.0	9.3	6	5962	39133	41.3	2.76
콜로라도	4.63		1	- Flat rate -		48.8	2.06
코네티컷	3.0	5.0	2	10000	10000	38.3	2.42
델라웨어	2.2	5.95	6	5000	60000	33.51	2.61
플로리다	주 소득세 없음					--	0.00
조지아	1.0	6.0	6	750	7000	46.8	2.47
하와이	1.4	8.25	9	2000	40000	29.1	2.70
아이다호	1.6	7.8	8	1104	22074	36.0	2.41
일리노이	3.0		1	- Flat rate -		33.1	1.74
인디애나	3.4		1	- Flat rate -		32.5	2.04
아이오와	0.36	8.98	9	1211	54495	35.4	2.14
캔사스	3.5	6.45	3	15000	30000	35.5	2.21
켄터키	2.0	6.0	5	3000	8000	33.8	2.59
루이지애나	2.0	6.0	3	12500	25000	25.1	1.60
메인	2.0	8.5	4	4250	16950	39.8	2.84
메릴랜드	2.0	4.75	4	1000	3000	42.6	2.27
매사추세츠	5.3		1	- Flat rate -		51.4	3.16
미시간	4.0		1	- Flat rate -		28.7	2.08
미네소타	5.35	7.85	3	19440	63860	40.1	3.12
미시시피	3.0	5.0	3	5000	10000	20.6	1.52
미주리	1.5	6.0	10	1000	9000	40.8	2.12
몬타나	2.0	11.0	10	2199	76199	36.01	2.26
네브라스카	2.56	6.84	4	2400	26500	33.5	2.13
네바다	주 소득세 없음					--	0.00
뉴햄프셔	주 소득세는 배당과 이자소득에만 과세					2.81	0.12

〈표 5〉 미국 주들의 개인소득세(2004년)(계속)

주	세 율		과세 구간수	과세구간 소득		소득세수 (2003)	
	낮은 세율	높은 세율		낮은 구간소득	높은 구간소득	주 세수 대비 비중(%)	개인소득 대비 비중(%)
뉴저지	1.4	6.37	6	20000	75000	33.8	1.95
뉴멕시코	1.7	6.8	5	5500	26000	25.6	1.93
뉴욕	4.0	7.70	7	8000	500000	55.8	3.25
노스캐롤라이나	6.0	8.25	4	12750	120000	44.7	2.98
노스다코타	2.1	5.54	5	28400	311950	16.9	1.10
오하이오	0.743	7.5	9	5000	200000	38.3	2.31
오클라호마	0.5	6.75	8	1000	10000	35.8	2.27
오레곤	5.0	9.0	3	2600	6500	70.61	3.93
펜실베이니아	3.07		1	단일세율		28.7	1.70
로드아일랜드	연방소득세의 25%				--	36.6	2.40
사우스캐롤라이나	2.5	7.0	6	2400	12300	36.7	2.15
사우스다코타	주 소득세 없음					--	0.00
테네시	주 소득세는 배당과 이자소득에만 과세					1.3	0.07
텍사스	주 소득세 없음					--	0.00
유타	2.3	7.0	6	863	4313	39.7	2.64
버몬트	3.6	9.5	5	29050	319100	26.4	2.18
버지니아	2.0	5.75	4	3000	17000	52.2	2.72
워싱턴	주 소득세 없음					--	0.00
웨스트버지니아	3.0	6.5	5	10000	60000	29.4	2.36
위스콘신	4.6	6.75	4	8610	129150	43.1	3.12
와이오밍	주 소득세 없음					--	0.00
워싱턴, DC	5.0	9.5	3	10000	30000		

주 1) 주 판매세 없음.

자료 : Laubach (2005)

고 2개주는 배당과 이자소득에 대해서만 소득세를 과세하고 있다. 나머지 41개 주 중에서 27개 주는 연방소득세의 조정총소득(Adjusted Gross Income: AGI)을 기초로 하여 자신들의 공제항목 등을 적용하여 과

세표준을 산출하고 있다. 10개 주는 연방소득세의 공제 등을 그대로 사용하고 있는데, 즉 연방소득세의 과세표준을 주 소득세의 과세표준으로 사용하고 있다. 나머지 4개 주는 연방소득세와 별도로 과세대상을 설정

〈표 6〉 일본 지방정부의 소득과세 (2005)

	납세의무자	과세표준	세 율														
시정촌민세	시읍면내에 주소를 가지는 개인, 시읍면내에 사무소등을 가지는 법인등	균등할(개인, 법인)… 정액 과세	개인…3,000엔 법인…5만엔~300만엔														
		소득할(개인)… 전년의 소득	3/100~10/100														
		법인세할(법인)… 법인세액 또는 개별 귀속 법인세액수	12.3/100														
도부현민세	도부현내에 주소를 가지는 개인, 도부현내에 사무소등을 가지는 법인등	균등할(개인, 법인)… 정액 과세	개인…1,000엔 법인…2만엔~80만엔														
		소득할(개인)… 전년의 소득	2/100, 3/100														
		법인세할(법인)… 법인세액 또는 개별 귀속 법인세액	5/100														
		이자할(개인·법인)…지불을 받아야 할 이자등의 액	5/100														
		배당할(개인)… 지불을 받는 일정한 상장주식등과 관련되는 배당등의 액	5/100 (단 04.1-08.3 기간은 3/100)														
		주식등 양도소득할(개인)… 원천징수 구좌내의 주식등의 양도에 의한 소득	5/100 (단 04.1-07.3 기간은 3/100)														
사업세	사업을 실시하는 개인, 법인	개인…전년의 소득	3/100~5/100														
		법인… 부가가치액, 자본등의 금액, 소득 또는 수입금액	<table><tr><td colspan="2">- 외형표준 과세 대상 법인</td></tr><tr><td>부가가치할</td><td>0.48/100</td></tr><tr><td>자산할</td><td>0.2/100</td></tr><tr><td>소득할</td><td>3.8~7.2/100</td></tr><tr><td colspan="2">- 소득 과세 법인</td></tr><tr><td>소득할</td><td>5~9.6/100</td></tr><tr><td colspan="2">- 수입금액 과세 법인</td></tr><tr><td>수입할</td><td>1.3/100</td></tr></table>	- 외형표준 과세 대상 법인		부가가치할	0.48/100	자산할	0.2/100	소득할	3.8~7.2/100	- 소득 과세 법인		소득할	5~9.6/100	- 수입금액 과세 법인	
- 외형표준 과세 대상 법인																	
부가가치할	0.48/100																
자산할	0.2/100																
소득할	3.8~7.2/100																
- 소득 과세 법인																	
소득할	5~9.6/100																
- 수입금액 과세 법인																	
수입할	1.3/100																

하는 등 독립적으로 주 소득세를 운영하고 있다. 이와 같이 주 소득세는 대부분 연방 소득세의 과세소득과 과세표준을 활용하고 있기 때문에 이와 관련한 연방소득세의 개

편이 이루어지는 경우 주 소득세의 세수에 많은 영향을 미치게 된다.

주 소득세의 세율은 연방정부와 관련 없이 설정되어 있는데, 연방소득세와 가장 차

이점은 그 누진성의 정도가 매우 낮다는 점이다. 6개 주는 단일세율로 운영하고 있고, 22개 주의 경우 최고세율이 US\$ 50,000 이하에서 시작되도록 설정하고 있다. 주 소득세의 최고세율은 5~7% 수준에 밀집해 있는데, 6개주의 경우 5% 이하, 그리고 13개 주는 7% 이상으로 최고세율이 설정되어 있음을 알 수 있다.

한편 46개주가 현재 법인소득세를 가지고 있는데, 알래스카와 플로리다, 뉴햄프셔주의 경우 개인소득세는 과세하지 않지만 법인소득세는 과세하고 있다. 주정부 세수에서 법인소득세의 비중은 지속적으로 하락하고 있는데 최고 10% 수준에서 2002년 현재는 5% 수준으로 하락하였다. 이러한 현상은 최고세율이 지속적으로 인하되어 현재는 6~10% 수준에 있으며, 특히 기업유치 등을 위하여 적극적으로 조세지원제도를 활용하기 때문이다.

6. 일본

<표 6>은 일본 지방정부가 과세하는 시정촌민세, 도부현민세, 그리고 사업세 등 소득관련 과세의 내용을 보여주고 있다. 시정

촌민세와 도부현민세의 경우 그 내용이 우리나라의 주민세와 거의 유사하다고 할 수 있다. 다만 차이점은 우리의 경우 광역과 기초 중 하나만 주민세를 과세하는데 비해서 일본의 경우 시정촌과 도부현 모두에서 과세하고 있다는 점, 그리고 도부현민세의 경우 이자와 배당, 주식양도차익 등에 대해서 별도로 높은 세율로 과세하고 있다는 점 등이라고 할 수 있다. <표 7>은 개인소득에 대한 전체 과세내용을 보여주고 있다.

IV. 우리나라 지방소득과세의 개편방향

1. 지방소득과세 강화문제

전체 지방세수에서 소득과세 비중이 확대되는 것이 과연 바람직한 것인가를 논의하기 위해서는 우선 우리나라 소득과세의 특징을 살펴볼 필요가 있을 것이다. 지금까지의 분석을 바탕으로 요약한다면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 지방소득과세의 세수비중은 OECD 다른 나라들에 비해서 상대적으로

<표 7> 일본의 소득세 세율구조 (2005)

지 방 세				국 세	
과세총소득금액 등	都道府縣	市町村	합계	과세총소득금액 등	세율
200만엔 이하	2%	3%	5%	330만엔 이하	10%
700만엔 이하	2%	8%	10%	900만엔 이하	20%
700만엔 초과	3%	10%	13%	1,800만엔 이하	30%
				1,800만엔 초과	37%

로 낮은 편에 속한다고 할 수 있다. 물론 지방정부가 소득과세를 전혀 활용하지 않는 국가도 30개국 중에서 8개에 이르고 있지만, 소득과세를 활용하는 국가중에서는 우리나라의 비중이 2002년 현재 12.4%로 가장 낮게 나타나고 있는 것이다.

둘째, 앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치가 도입된 이후 지난 15년 동안 주민세 세수는 레저세를 제외한 다른 지방세목들에 비해서 가장 빠르게 증가하였고, 그 세수증가율의 변화는 가장 낮았던 것으로 분석된다. 즉 소득과세는 세수증가율이 높으면서도 안정적으로 세수를 확보할 수 있는 수단으로 분석되고 있는 것이다.

셋째, 소득과세 세수의 지역적인 집중도는 상대적으로 높은 것으로 분석된다. 서울의 경우 소득세할, 그리고 산업단지가 위치하고 있는 울산 등의 경우에는 법인세할의 집중도가 높게 나타나고 있다. 그러나 법인세할의 경우 기업이나 공장이 위치함에 따른 외부효과나 기업유치활동 노력에 대한 지원효과 등을 고려할 때 긍정적인 측면으로 해석할 필요도 있을 것이다. 또한 행정수도 이전이나 공공기관 이전 등에 따라 서울의 주민세 집중 현상도 일정부분 완화될 수 있을 것으로 판단된다.

이상과 같은 점들을 고려할 때 향후 우리의 지방세 구조에서 소득과세의 비중을 확대하는 방향으로 개편이 이루어질 필요가 있다고 할 수 있다. 현재의 주민세를 전제하는 경우 그 방식은 소득세나 법인세의 강화를 통해 자연스럽게 주민세수를 확대하는 방안과 주민세율 자체를 인상하는 방안 등

을 고려할 수 있다.

우선 법인세를 강화하는 문제는 자본유치를 위한 국제간의 경쟁 등을 고려할 때 현실적으로 어렵다고 할 수 있다. 소득세의 경우 국세를 포함한 전체 조세중에서 소득과세의 비중이 가장 낮은 국가 중의 하나이며, 근로소득자와 자영업소득자 전체 납세자의 절반 가까이가 면세점 이하에 해당하는 등 우리나라 소득세 기능이 매우 약하다는 점을 고려할 때 이를 강화하는 것은 우리나라 조세정책에서 가장 시급히 추진할 과제라고 할 수 있다. 물론 그것이 지방세 자체의 개편논의는 아니지만 이를 통해서 자연스럽게 주민세 세수도 강화될 수 있을 것이다.

주민세율 자체를 인상하는 문제는 전체적인 경제활동에 미치는 영향이나 세부담구조 등을 고려하여 전체적인 소득세 세율구조의 바람직한 모습이 무엇인가라는 측면에서 검토되어야 할 것이다. 한편 다른 세목들에 부가되어 과세됨으로써 지방세제의 복잡성을 야기하고 있으며, 세원과 지출용도간의 연계성도 사실상 없다고 할 수 있는 지방교육세를 폐지하고 대신 그 재원은 재산세와 주민세 등을 통해서 조달하는 방안도 장기적으로 검토할 수 있을 것이다. 또한 일본의 경우 지방세에서 소득과세의 비중이 약 45% 수준으로 매우 높게 나타나고 있는데 이는 소득과세가 시정촌과 도도부현에서 모두 과세되고 있으며 양자를 합한 세율수준은 소득세의 50% 수준에 이르고 있다는 점도 참고할 필요가 있다고 할 수 있다.

2. 지방의 과세자주권 확대

지방의 과세자주권 문제는 크게 과세표준과 세율 결정권한의 측면에서 살펴볼 수 있다. 주민세의 경우 소득세와 법인세 세액을 과세표준으로 하기 때문에 지방자치단체가 이를 조정할 수 있는 여지는 전혀 없는 반면, 세율은 50%의 탄력세율을 적용하여 조정할 수 있는 권한이 부여되고 있다.

결국 과세자주권의 확충문제는 지방세 소득과세의 과세표준을 어떠한 방식으로 결정하도록 할 것인가의 문제라고 할 수 있는데, 부가세 방식인 현행의 주민세 대신 자치단체가 과세표준을 결정하는 지방소득세를 도입할 것인가의 문제라고 할 수 있다.

현행의 부가세 방식에 대한 가장 큰 비판은 중앙정부가 국가전체적인 관점에서 시행하는 각종 비과세·감면 등 조세정책의 효과가 그러한 정책과 직접적으로 관련이 없는 지방세수에까지 영향을 미치게 된다는 것이다. 따라서 미국의 여러 주에서 시행하고 있는 것과 같이 소득세에서 확정된 소득액을 기초로 자치단체별로 필요한 각종 소득공제 등을 적용하여 과세표준을 결정하고 여기에 세율을 적용하여 최종 세액을 결정하는 것이다.

물론 이러한 방식은 이론적인 측면에서 볼 때 가장 합리적이고 지방자치의 이념에 부합하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이 방식은 세무행정상에 있어 상당한 비용을 야기하게 된다는 문제가 고려되어야 할 것이다. 또한 이러한 정책의 결과 지방소득세 부담수준이 지역별로 상당한 차이를 보이게

되는 경우 거주선택의 왜곡이 초래되는 문제도 발생할 수 있다.

결국 자치단체의 과표결정권이 반영되는 지방소득세를 도입할 것인지, 도입한다면 어떠한 형태가 바람직한 것인지 등에 대해서는 보다 심도 있는 연구가 필요할 것이다. 스웨덴이나 미국, 이태리, 일본 등 나라에 따라서 매우 다양한 형태의 지방소득세가 도입 운영되고 있으며, 영국의 경우 도입방안에 대한 검토가 장기간에 걸쳐 이루어지고 있다는 점도 우리에게 많은 참고가 될 수 있을 것이다.

3. 납세지의 문제

<표 8>은 주민세의 납세지를 균등화와 소득화로 구분하여 보여주고 있다. 균등화의 경우 개인은 그 주소지, 사업장을 가진 개인이나 법인은 사업장 소재지를 그 납세지로 하고 있다. 소득화의 경우 기본적으로 본세인 소득세와 법인세, 농업소득세의 납세지를 그 납세지로 하고 있는데, 다만 법인의 사업장이 2 이상의 시·군에 소재하는 경우에는 종업원수와 건축물연면적의 비율에 따라 법인세할을 안분하도록 하고 있다. 또한 근로소득의 경우에는 근무지, 이자·배당소득의 경우에는 지급지를 그 납세지로 하고 있다.

이상에서 살펴본 주민세 소득화의 납세지는 기본적으로 세무행정상의 편의와 세수의 지역간 안배를 우선적인 기준으로 하여 결정된 것이라고 할 수 있다. 여기서 세수의 지역간 안배를 우선적인 기준으로 하여 법

〈표 8〉 주민세 납세지

구 분	납세지
균등할	1. 시·군내에 주소를 둔 개인: 주소지 2. 시·군내에 사업장을 둔 개인: 사업장 소재지 3. 법인: 사업장 소재지
소득할	- 소득세·법인세 또는 농업소득세의 각 납세지를 관할하는 시·군에서 수시부과 - 법인세할에 있어서 법인의 사업장이 2이상의 시(특별시 및 광역시 포함)·군에 소재할 경우에는 그 소재지를 관할하는 시·군에서 각각 부과 - 특별징수하는 소득할 중 다음 각호의 소득세할은 다음 각호에서 정하는 시·군에서 부과 1. 근로소득 및 퇴직소득에 대한 소득세할: 납세의무자의 근무지를 관할하는 시·군 2. 이자소득·배당소득 등에 대한 소득세의 원천징수사무를 본점 또는 주사무소에서 일괄처리하는 경우 그 소득에 대한 소득세할: 그 소득의 지급지를 관할하는 시·군 다만, 연금소득에 대한 소득세할은 그 소득을 지급받는 자의 주소지, 사업소득중 국민건강보험공단이 지급하는 사업소득에 대한 소득세할은 그 소득을 지급받는 자의 사업장 소재지를 관할하는 시·군

인세할이나 이자·배당 소득의 납세지를 설정한 것은 나름대로의 타당성을 가지는 것이라고 평가된다. 그러나 세무행정상의 편의를 우선시하여 근로소득과 사업소득에 대한 소득할의 납세지가 결정된 것은 소득과세의 본질에서 볼 때 향후 개편의 필요성이 있다고 할 것이다.

예를 들어보면, 경기도 과천시에 거주하는 두 사람이 각각 근로소득자와 사업소득자로서 서울에서 근무 또는 사업을 영위하고 있다고 할 때 현재의 납세지에 따른다면 근로소득자는 서울시에, 사업소득자는 과천시에 주민세 소득할을 납부하게 되는데 과연 이러한 결과가 타당한 것인가라는 문제인 것이다.

지방세로서 지방소득세의 납세지는 기본

적으로 납세의무자가 공공서비스의 편익을 제공받는 지방정부에 납부하는 것이 기본적인 원칙이라고 할 것이다. 이것이 주거지인지 또는 근무지(영업지)인지에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있지만 양자가 모두 일정한 관련이 있다는 점은 분명하다고 할 수 있다. 따라서 소득할의 납세지를 결정함에 있어 단순히 세무행정상의 편의만이 아니라 편익지역의 원칙이 일정 부분 반영될 수 있는 방식으로 개편이 추진될 필요가 있을 것이다.

4. 농업소득세의 개편방향

농업소득세의 경우 70년대 말까지만 하더라도 전체 지방세수의 10%에 육박할 정도

로 세수비중이 높은 주요 세목이었지만, 이후 농민에 대한 부담경감 등을 목적으로 기초공제액의 인상 등이 이루어짐으로써 세수가 급격히 감소하였고, 2005년에는 향후 5년간 과세가 중단되었다.

농업소득세에 대한 개편방안으로 그 동안 제시되어 온 것은 기본적으로 별도로 과세되는 농업소득세를 폐지하고 소득세로 통합하는 방안과 현재의 과세대상을 크게 확대하는 방안 등 두 가지의 서로 다른 방안으로 요약할 수 있다.

농업소득세를 폐지하는 방안은 종합소득세 체계의 전체적인 과세체계를 고려하고 보통세인 지방세에 또 다른 지방세 보통세가 부가되고 있는 상황을 개선할 필요가 있다는 점에서 농업소득세를 폐지하고 소득세에서 농업소득을 과세하는 것이다. 이 방안은 포괄적 소득세를 지향하는 소득세 체계를 마련할 수 있으며, 지방세 과세체계의 단순화에 기여할 수 있다는 점 등에서 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 다만 이 방안은 향후 지방세원으로서 일정한 역할을 담당할 수 있는 부문을 축소하게 된다는 비판을 받을 여지가 있는 것이다.

과세대상을 확대하는 방안은 농업소득만을 대상으로 하고 있는 농업소득세를 기초로 하여 지역적인 성격이 강하다고 할 수 있는 농업, 수산업, 임업, 어업 등 1차 산업과 관련되는 세원을 포함하도록 개편하는 것으로서 현재 유명무실한 농업소득세를 강

화하는 방향으로 개편을 모색하는 것이다. 이 방안은 지방세의 과세기반을 확대하는데 기여할 수 있으며 특히 이들 1차 산업이 발달한 지역은 지방재정확충이 필요한 자치단체라는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 또한 자치단체별로 지역여건에 따라서는 지역경제활성화의 방향으로서 1차 산업을 강조하는 경우 적절한 과세방안이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김대영 · 원윤희 · 이영희, 『국세 · 지방세 조정 및 지방세제의 합리적 개편방안』, 한국지방행정연구원, 2004. 12.
- Laubach, Thomas, "Fiscal Relations Across Levels of Government in the United States," OECD, Economics Department Working Papers No.462, 2005.
- The Office of the Deputy Prime Minister, "Balance of Funding Review - Report," <http://www.local.odpm.gov.uk/finance/balance/report.pdf>
- OECD, Fiscal Decentralization in EU Applicant States and in Selected EU Member States, October 2002. 