

지방소득세 도입의 필요성과 선결과제

유 경 문

서경대학교 교수 · 한국지방재정학회 부회장

1. 머리말

지방자치제도는 각 지역에서 발생하는 문제들을 해결함에 있어서 지역주민들이 그 지역의 대표자를 직접 뽑아, 자신의 지역에서 발생하는 문제를 자주적으로 해결하며, 그 필요한 경비를 지역주민들이 자체적으로 부담하는 것을 원칙으로 한다. 오늘날 많은 선진국가에서 지방자치제도를 실시하는 이유는 중앙집권적 국가 운영체제에서 나타나는 획일성과 이에 따른 비효율성을 줄이고, 지역주민들의 민의를 보다 잘 반영하여 지역주민의 삶의 질의 향상을 통한 복지를 향상하기 위함이다. 그리고 정치권력, 행정, 재정적 권한을 지방으로 분산시킴으로서 정치적 안정과 사회적 안정을 이룰 수 있기 때문에 지방자치제도를 도입·실시하고 있다.

우리나라도 경제가 발전하여 경제규모가 커짐에 따라, 사회구조가 복잡해지고 그에

따른 주민들의 다양한 요구를 효과적으로 처리하기 위하여, 그리고 지방분권화를 통한 정치적 사회적 안정성 확보라는 측면에서 지방자치제도의 재도입 실시는 21세기 국가 운영을 위한 적절한 조치였다.

그러나 우리나라에서 지방자치제도가 1991년부터 재 실시되어 15여년이 되었음에도 아직까지도 중앙정부와 지방자치단체 간에 있어서, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체 간에 있어서 재정재원의 재분배에 합리적 재조정이 이루어지고 있지 못한 실정이다.

최근에는 지방자치단체가 직면한 여러 과제중의 하나가 지방자치단체의 자주적 재원 확보 방안의 하나로서 지방소득세제도와 지방소득세제도의 도입에 관한 논의가 점차 관심을 가지고 있다. 본 글에서는 지방소득세제도의 도입의 필요성과 실질적인 지방소득세제도 도입을 위한 선결과제를 중심으로 다루기로 한다.

II. 지방소득세 도입의 필요성

조세제도는 예외 없이 하나의 사회현상으로 인식해야 한다. 조세의 형태, 과세방법, 과세대상, 조세의 징수방법 및 조세의 기능 등은 시대와 역사와 사회의 상이한 특수성에 의해 규정되고 있으며, 따라서 조세제도의 변화는 역사적, 시대적, 사회적 산물로서 이해하지 않을 수 없다.

우리나라의 조세제도와 지방세제도의 변화도 역사의 흐름 속에서 사회적 특수성을 반영하면서 조세제도의 변천과정을 겪고 있는 것이다. 대한민국은 1948년 7월 17일 제헌국회에서 대한민국 헌법이 제정·공포되었고, 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 이후 1949년 7월 4일 지방자치에 관한 기본법으로서 '지방자치법(법률 제32호)'이 공포되었고, 같은해 8월 30일에는 '지방자치법시행령(대통령령 제158호)'이 공포·시행됨으로써 우리나라에서도 민주주의적 지방자치제도가 만들어졌다.

그러나 1950년 6.25 전쟁과 그 이후의 사회적 혼란과 1961년 5.16 군사혁명을 겪으면서 종전의 기초자치단체인 읍·면자치제를 폐지하고, 행정구역의 개편과 지방행정조직의 개혁 등으로, 지방자치제도를 제대로 실시해보지도 못하고 중앙집권적 체제로 전환되었다.

이러한 정치, 사회, 역사적 산물로 우리나라에서 실질적인 지방자치제도가 중지되었으나, 1991년부터 지방자치제도가 제도입 실시되었다. 그러나 실질적인 지방자치제 실

시는 지방자치단체의 장과 지방의회의 의원들을 지역주민들이 직접선거에 의하여 선출한 1995년부터라 할 수 있다. 실질적인 지방자치제가 실시 된지 이제 겨우 10여년이 지나지 않았기 때문에 앞으로 지방자치제도가 성공적으로 정착하기 위하여서는 해결하여야 할 많은 과제들을 안고 있다.

특히 1995년에 지방자치단체장을 지역주민의 직접선거로 뽑는 지방자치제가 실시되어 지방분권화가 본격적으로 추진됨에 따라서 새로운 재정, 세제운영체계를 구축할 필요성이 계속 제기되어 왔다. 지방자치단체에서는 국세 중 일부를 지방세로 이전할 것을 요구하고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체간의 재정재원의 합리적 배분문제를 계속 주장하고 있으나 아직 지방자치단체가 실질적인 재정자주권을 가지고 있지 못한 실정이다.

우리나라는 국세중심의 조세체제로 인하여 지방재정이 매우 미약한 실정이다. 국세·지방세수 비율은 1990년대 이후 큰 변화 없이 약 80대 20으로 지방세수입 비중이 매우 낮은 실정이다.

그리고 우리나라의 지방자치단체는 재정자립도가 낮고 불균형이 심하다. 2005년도 기준으로 자치단체의 전국평균 재정자립도는 56.2%에 불과하다. 광역시 평균 재정자립도는 67.5%이며, 서울특별시의 경우 95.0% 이지만 전남의 경우 재정자립도가 11.9%에 불과하다. 한편 기초자치단체 중 자치구의 평균재정자립도는 44.3%에 불과하다. 자치구 중 서울 강남지역의 자치구는 재정자립도가 90%가 넘는 곳도 있으나 강

북지역은 재정자립도가 50%도 안되는 자치구도 있으며, 서울시 내의 자치구의 평균 재정자립도는 50%를 약간 상회하는 수준이다. 기초자치단체중 무안군의 경우는 재정자립도가 6.9%에 불과하다. 우리나라의 경우 250개의 자치단체 중 84.4%인 211개 자치단체가 재정자립도가 50% 미만이다.

이와 같은 지방자치단체의 재정적 여건의 취약성은 실질적인 지방분권화를 어렵게 만들고 있다. 실질적 재정분권이 왜 필요한가에 대해서는, 지방재정분야에 관심을 가지고 있는 사람들은 대부분 그 필요성을 인정한다.

즉, 경제규모가 커지고, 사회가 복잡할수록 획일적 중앙집권적 국가운영방식보다는 지방분권적 국가운영 또는 재정운영이, 주민복지 향상 측면에서 보다 주민들의 욕구를 더 충족시켜줄 수 있으며, 지역실정에 맞는 재정의 운영으로 재정의 효율성을 더 향상시킬 수 있을 것으로 기대하기 때문에 지방자치제를 실시하고, 실질적 지방분권화를 위하여 실질적 재정분권화가 필요하다는데 대하여 많은 사람들이 공감하는 입장이다.

특히 지방정부의 입장에서는 세입측면에서 재원확충을 통한 재정자주성 및 재정자립성의 강화가 필요하다. 이를 위하여 그동안 지방세 및 세외수입 확충방안에 대하여 많은 논의가 있었으나, 지방소득세제에 관한 논의는 상대적으로 그리 활발하지 않았다.

그러나 민주주의와 지방자치제도가 발달한 여러 선진국들의 경우에는 각 지방정부별로 지방소득세의 부과뿐만 아니라 다양한

세목과 세율을 가지고 자치지역 주민을 위한 지역 특성을 감안하여 다양한 세원확보를 위해 지방자치단체별로 노력하고 있다.

우리나라 경우에도 민주적인 지방자치 활성화를 위해서는 과세대상과 과세표준 및 탄력세를 결정권, 기준가액 결정 및 산정방식에 대하여 각 자치단체에게 과세 자주권이 확보될 수 있도록 중앙정부의 과세권의 일부를 광역자치단체 또는 기초자치단체로 이전하여야 하며, 필요하다면 국세의 일부를 지방세로 전환하여 민주적인 지방자치 발전에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

일반적으로 자주재원의 확보를 통한 지방재정 확충방안은 크게 두 가지라고 볼 수 있다. 즉 국세와 지방세의 세원조정을 통하여 지방세 비중의 증가를 통한 방안이고, 다른 하나는 각 자치단체장에게 지방세의 과표와 세율을 통한 자주권 및 자율권을 통한 조정 방법이라고 할 수 있다. 우리나라와 같이 지방정부의 재정 자주권이 취약한 나라에서는 새로운 형태의 「지방소득세」제도 도입은 지방정부의 재정력의 증대와 함께 자주적인 재정권의 확대를 위하여 필요하다 하겠다.

Ⅲ. 지방소득세 도입의 선결과제

우리나라 지방세제에서는 소득과세로 분류할 수 있는 것은 (소득할)주민세와 농업소득세라 할 수 있다. 그러나 농업소득세는 농민에 대한 부담경감을 이유로 기초공제액을 인상함으로써 세수가 급격히 감소하였으

며, 2005년에는 과세 중단이 결정됨으로 실제로 소득과세로서의 기능으로 못하고 있어 우리나라에서는 (소득할)주민세만이 지방세 중 소득과세의 역할을 하고 있다.

주민세는 지방자치단체의 구성원에게 지방자치단체의 경비의 일부를 의무적으로 부담케 하는 회비적 성격의 부담이다. 즉, 지방자치단체가 수행하는 행정이나 공공서비스의 수혜자로서 이에 소요되는 경비를 부담분담한다는데 그 뜻이 있다.

우리나라의 소득할 주민세는 당해 지방자치단체(시·군) 내에 주소를 두면서 소득세, 법인세, 농업소득세를 납부할 의무가 있는 개인과 법인이 된다. 따라서 당해 시·군 내에 주소·사무소 또는 사업소의 유무에 불구하고 소득세, 법인세 또는 농업소득세의 납세의무자는 동시에 주민세 소득할의 납세의무자가 된다.

우리나라에서 지방소득세 도입 방안에 관한 그 동안의 연구는 (1) 주민세 소득할의 세율을 인상하는 방안, (2) 주민세 소득할의 세율을 대폭 인상하여 지방소득세화 하는 방안, (3) 임업소득분, 어업소득분, 축산업소득분, 광업소득분 등 1차 산업과 관련 소득을 지방소득세화 하는 방안, (4) 부동산 임대소득, 양도소득, 사업소득 등을 세원으로 지방소득세화 하는 방안, (5) 국세인 소득세의 과세표준을 기초로 지방소득세를 신설하는 방안, (6) 소득세와 법인세를 공동세원화 하는 방안 등의 논의가 있었으나 아직 지방소득세 도입을 위한 일반적 원칙과 구체적인 방식에 대한 사회적 합의를 이끌어내지 못하고 논의만 하는 단계이다.

원래 소득세는 발생한 소득을 과세대상으로 하는 조세이다. 만약 우리나라에서 실질적인 '지방소득세'를 도입한다면, 지방자치단체가 발생한 소득에 대하여 과세를 한다는 것을 의미한다. 그런데 현행법상 우리나라의 소득세는 국세로 되어있다. 어떠한 형태이건 지방자치단체가 발생한 소득에 대하여 '지방소득세'를 부과한다면 국세인 소득세법과 제도와 충돌할 수밖에 없다.

우리나라에서 지방자치단체에서 '지방소득세' 제도를 도입하고자 한다면, 지방소득세에 대하여 논하기 전에 우리나라의 국세인 소득세에 대하여 간략히 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 중앙정부의 조세수입 중 국세인 소득세는 약 18~19%를 차지하고 있으며, 법인세도 약 18~19%를 차지하며, 부가가치세가 약 30% 수준을 차지하고 있어 국세수입의 주종을 이루고 있다.

일반적으로 소득이란 연간 총수입금액(매출액)에서 그 수입을 얻기 위하여 지출한 경비(비용)를 뺀 금액을 말한다. 그리고 소득세란 여러 가지 경제활동을 통하여 얻는 소득에 대하여 내는 세금이다. 소득세를 신고, 납부하여야 할 사람은 종합소득, 퇴직소득, 양도소득, 산림소득이 있는 사람이다.

우리나라의 국세인 소득세는 근로소득, 사업소득, 이자소득, 배당소득, 부동산임대소득, 일시재산소득, 연금소득 및 기타소득은 종합하여 과세하는 "종합과세제도"를 택하고 있다. 다만, 수년에 걸쳐 형성되는 퇴직소득 및 산림소득과 불로소득인 양도소득에 대하여는 소득별로 별도로 과세하고 있다.

그리고 소득세는 다음과 같은 특징을 가

지고 있다.

1. 소득세제의 특징

(1) 종합과세

소득세는 원칙적으로 종합과세의 방법을 채택하고 있다. 이자소득·배당소득·부동산 임대소득·사업소득·근로소득·일시재산소득·연금소득 및 기타소득을 인별로 종합하여 소득공제를 한 후 소득금액의 크기에 따라 최저 8%부터 35%까지 4단계의 초과누진세율을 적용하여 산출세액을 계산하고 산출세액에서 세액공제·감면세액을 공제하여 부담세액을 계산한다. 한편 수년에 걸쳐 형성되는 퇴직소득·산림소득과 비경상적인 양도소득에 대하여는 종합소득과 구별하여 소득별로 분류과세하고 있다.

(2) 열거주의와 유형별 포괄주의 과세방법

현행소득세법은 종합소득세 과세방식으로 열거주의 과세방식과 유형별 포괄주의 과세방식을 병행하여 채택하고 있다. 즉 부동산 임대소득·사업소득·근로소득·일시재산소득·기타소득에 대하여는 법에 열거된 소득만을 과세하는 열거주의 과세방식을 채택하고 이자소득·배당소득·연금소득에 대하여는 열거된 소득과 유사한 소득에 대하여 동일하게 과세하는 유형별 포괄주의 과세방식을 채택하고 있다(2002. 1. 1 이후 발생하는 소득분부터 적용).

소득세는 열거된 11가지 소득을 과세대상으로 하기 때문에 열거되지 않은 상장주식 양도소득·양도소득과세대상이 아닌 자산의 양도소득·열거되지 아니한 임시소득·학술

연구소득 등은 과세대상이 아니다.

(3) 개인별과세

소득세는 개인별로 과세하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 사업소득, 부동산임대소득은 공동사업 합산규정에 의하여 주된 소득자에게 합산하여 과세하고 있다. 즉, 종합소득세는 소득의 종합단위(과세 단위)를 기준으로 하여 개인별과세·부부합산과세 및 세대합산과세로 구분할 수 있는데 과세단위가 달라지면 가족별 소득구성에 따라 실질부담이 달라진다.

(4) 소득세는 주소지를 납세지로 하고 있다. 즉, 부가가치세는 사업장 소재지를 납세지로 하고 있으나, 소득세는 주소지를 납세지로 하고 있다. 따라서 소득세와 관련된 각종 신고, 신청 등은 주소지 관할세무서에 해야 한다.

(5) 소득세는 누진세율 구조로 되었다. 즉, 소득이 적으면 낮은 세율이 적용되고 소득이 많으면 높은 세율이 적용된다. 우리나라의 현행 종합소득세율은 8%~35%까지 4단계로 되어있다.

(6) 소득세는 자진 신고, 납부하여야 하는 세금이다. 즉, 소득세는 납세자가 스스로 신고서를 작성하여 주소지 관할 세무서에 신고, 납부하여야 한다. 신고, 납부를 하지 않은 경우에는 신고, 납부 하여야 할 세액에 신고불성실가산세(20%)와 납부불성실가산세($0.03\% \times$ 무납부 경과일수)를 추가하여 부담하여야 한다.

(7) 종합소득세는 1년을 단위로 과세한다. 종합소득이 있는 사람은 매년 1월 1일부터 12월 31일까지의 1년 동안 얻은 소득을 합

하여 다음해 5월 1일부터 5월 31까지 신고, 납부해야 한다.

(8) 소득세는 1년간의 세금을 일시에 납부함에 따른 부담을 덜어주기 위하여 세액의 일부를 미리 납부하는 “중간예납”제도를 채택하고 있다.

(9) 사업소득의 경우 모든 사업자는 납세자 스스로 본인의 소득금액을 계산하여 신고, 납부 할 수 있도록 중빙서류 등을 비치하고, 그 사업에 관한 모든 거래사실이 객관적으로 파악될 수 있도록 복식부기에 의하여 장부에 기록, 관리하여야 한다. 다만, 간편장부 대상자가 간편장부를 비치하고 그 사업에 관한 거래사실을 성실히 기재한 경우에는 장부를 비치·기장한 것으로 본다. 여기서 간편장부는 중소기업 개인사업자를 위하여 국세청에서 회계지식이 없는 사람이라도 쉽고 간편하게 작성할 수 있도록 특별히 고안한 장부로서 거래가 발생한 날짜순서로 기록만 하면 장부를 기장한 것으로 인정하며, 이에 의하여 중소기업 개인사업자는 소득세와 부가가치세의 신고가 가능하다.

이와 같은 절차에 따라서 국세인 소득세가 부과된다. 그리고 소득세를 원천징수 할 때는 소득세 원천징수세액의 10%를 “소득할 주민세”(지방세)로 함께 원천징수하여 별도로 사업장소재지 시·군·구 지방자치단체에 납부를 하여야 한다.

우리나라에서 국세인 소득세가 이상과 같이 부과되고 있으나, 지방세제에서는 소득과세로 분류할 수 있는 것은 (소득할)주민세와 농업소득세라 할 수 있다. 지방자치시대에 걸맞게 만약 지방자치단체에서 “지방소

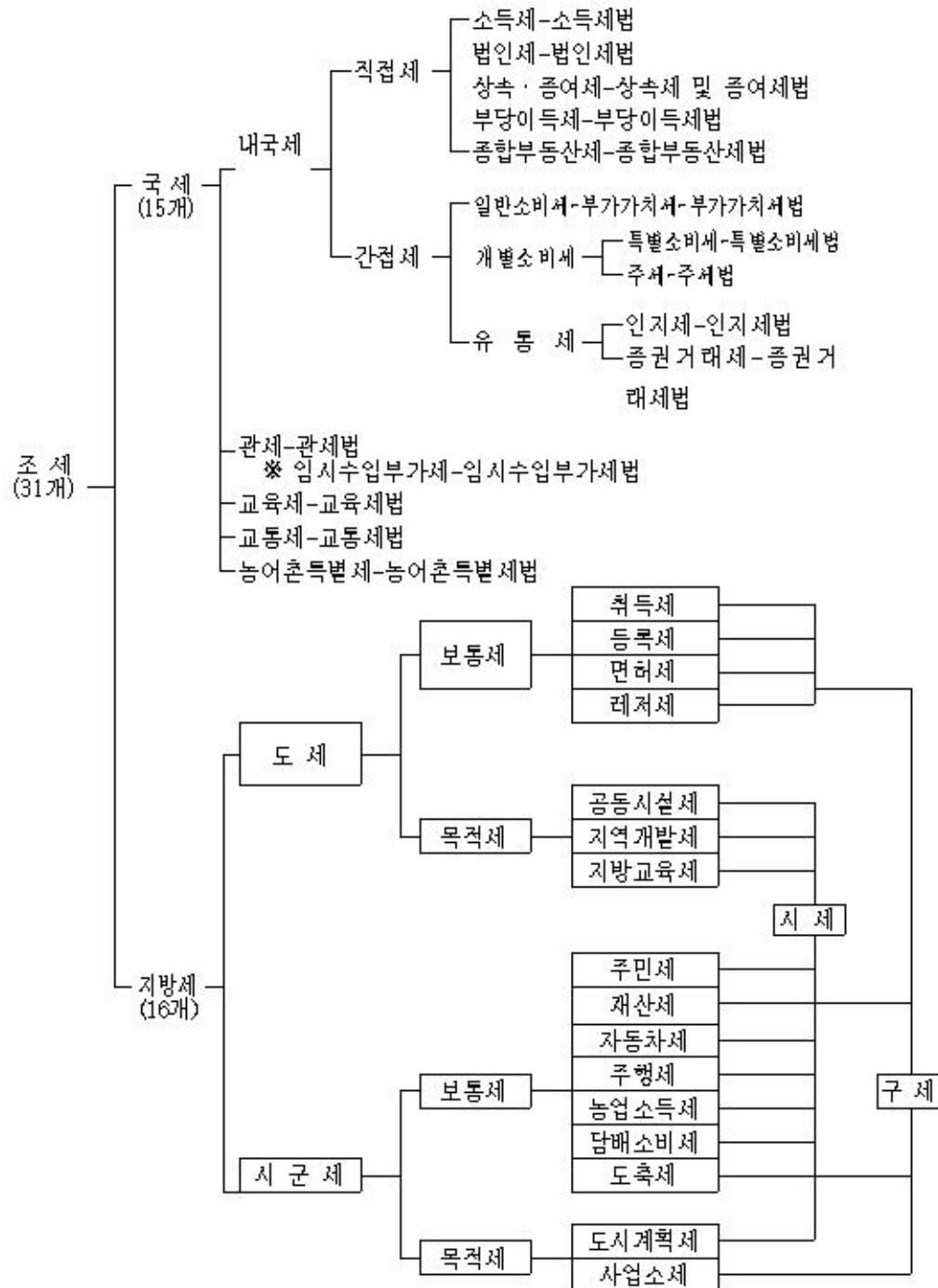
득세”라는 명칭을 사용하여 “지방소득세”를 새로이 도입하려고 할 경우, 과세권(세금을 부과, 징수, 관리 처분하는 권한)을 지방자치단체가 가진다는 것을 전제로 하여야 하며, 발생하는 소득에 대하여 지방소득세로 과세를 한다는 것을 의미할 때, 다음과 같이 해결하여야 할 중요 선결과제들이 있다.

첫째, 중앙정부권 지방정부이권 간에 어떠한 새로운 조세제도를 도입한다거나 새로운 세목을 신설할 때에는 합목적성을 가져야한다. 지방자치제도를 1991년부터 다시 재도입한 우리나라에서는 각 지방에서 발생하는 일을 지역 주민들의 참여와 비용부담으로 부담한다는 관점에서 각 지방자치단체들이 자주적 재원 확보를 위하여 그리고 실질적인 재정분권화를 위하여 어떠한 형태이건 기존의 지방소득과세인 ‘주민세(소득할)’의 확대 또는 새로운 형태의 지방소득세의 도입은 필수적이다. 따라서 기존의 지방소득과세의 성격을 갖는 (소득할)주민세의 확대나 개선 또는 전혀 새로운 형태의 ‘지방소득세’의 도입은 합목적성을 갖는다고 할 수 있다.

둘째, (소득할)주민세와 같은 기존의 지방소득세과세를 확대·개선한다거나, 새로운 형태의 지방소득세를 도입할 경우에는 국가 전체의 조세체계와 관련 세법의 변화는 불가피하며, 이를 고려한 상태에서 조화가 이루어지도록 하여야 한다.

[그림-1]에서 보는바와 같이 우리나라의 조세는 국가가 부과·징수하는 국세와 지방자치단체가 부과·징수하는 지방세가 있다. 국세는 세목(稅目)별로 (그림-1) 조세구조에서 보는 것처럼 개별세법에서 규정하고

(그림-1) 우리나라의 조세(체계)구조



있으며 열다섯 가지를 가지고 있고 지방세는 지방세법에서 열여섯 가지의 세목을 규정하고 있다.

현행 (소득할)주민세를 강화·개선시키는 차원에서 지방소득과세를 다룬다면 현행 조세체계에 큰 혼란 없이 가능할 수는 있으나, 이는 실질적인 지방재정재원의 확보 면이나, 지방자치단체의 과세자주권 확보 면에서 그리고 지방소득세로서 기능과 역할 면에서 한계를 가질 수밖에 없다.

그러나 새로운 형태의 실질적인 “지방소득세”를 도입할 경우에는 지방세로서 시·군 보통세인 “주민세”와 “농업소득세”의 존속 또는 다른 세목으로의 통폐합문제를 고려해야 한다. 뿐만 아니라, 국세인 소득세의 과세 대상 중 일부를 지방소득세로 넘긴다면 어떠한 것을 지방소득세로 넘길 것인지를 결정하여야 하며, 이러한 경우 이와 관련된 전반적 세법의 변화는 불가피하며 이를 어떻게 조화롭게 해결할 것인가가 중요한 선결과제가 된다.

우리나라에서 새로운 형태의 ‘지방소득세’를 도입할 경우 동일과세 대상에 대하여 중복과세금지의 원칙이 있다. 즉, 기존의 국세인 소득세 과세대상에 대하여 특별히 세법을 바꾸지 않는 한 원칙적으로 지방소득세를 중복 과세할 수는 없다.

따라서 국세인 소득세 수입을 중앙정부와 지방자치단체 간에 일정비율 나누는 ‘공동세’ 방식으로 운영할 것인가, 또는 현행 국세인 소득세의 과세 대상 중 일부를 지방소득세의 과세대상으로 전환할 것인지를 결정하여야 한다.

필자의 생각으로는 ‘지방소득세’를 도입할 경우 현행 국세의 소득세의 과세 대상 중 일부를 지방소득세의 과세대상으로 전환하는 것 보다는 중앙정부의 소득세 수입을 중앙정부와 지방정부의 공동재원으로 하여 일정한 비율로 배분하는 것이 우리나라의 여러 상황을 고려할 때 보다 합리적일 것으로 판단한다.

셋째, 지방소득세를 신설할 경우 과세주체는 당연히 지방자치단체가 되어야 하겠지만, 지방소득세의 과세권을 광역자치단체와 기초자치단체 중 누가 가질 것인가도 해결하여야 할 과제이다. 그런데 이들의 합의가 결코 쉽지 않다는데 문제가 있다. 필자의 판단으로는 새로운 형태의 지방소득세는 기초자치단체의 세원으로 보다는 광역자치단체의 세원으로 하고, 광역자치단체내의 기초자치단체간의 재정력의 격차를 시정 할 수 있는 제도적 보완을 하는 방안이 더 바람직하다고 판단된다.

넷째, 현재 국세인 종합소득세 납세의무자는 약 410만명으로 이중 확정신고서 신고대상 납세자는 약 49%이고, 나머지 약 51%는 면세점이 높거나 소득공제 등으로 과세미달에 해당하여 실제로 소득세를 한 푼도 내지 않는 실정이다. 또한 자영업자의 경우에는 탈루나 탈세가 봉급을 받는 근로소득자 보다 높으면, 기준경비율 및 단순경비율에 의한 추계신고자는 전체 신고자의 약 51%를 차지하고 있어 자영업자들의 정확한 소득이 파악되지 않고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 ‘지방소득세’가 신설된다 할 때 자영업자의 정확한 소득 파악이 전

제되어야 한다. 만약 발생된 소득이 정확하게 파악되지 않는 상태에서 소득에 대하여 '지방소득세'를 부과할 경우 조세부담의 형평성 문제가 심각하게 발생할 수 있다. 따라서 지방자치단체에서는 자영업자의 정확한 소득파악 문제를 어떻게 해결 할 것인가도 선결해야 할 과제이다.

다섯째, 지방소득세 부과시 서울 및 대도시에서 재정수입이 집중되는 문제를 합리적으로 해결할 수 있는 방안이 필요하다.

현행 국세인 종합소득세 납세인 중 대부분이 서울과 수도권에 거주하고 있어 지방소득세를 부과한다 하더라도 대부분의 지방자치단체의 재정수입은 크게 늘어나지 못할 수도 있다. 따라서 지방자치단체간의 세원이 서울 및 수도권 등 특정 지역에 집중되어 있는 문제는 지방소득세제도를 도입하여도 여전히 해결하여야 할 과제이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여서는 소득세 수입을 공동세 재원으로 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

여섯째, 만약 '지방소득세제'를 도입하여 각 지방자치단체에서 지방소득세를 부과할 경우, 징세비용 문제를 어떻게 할 것인가도 선결하여야 할 중요한 과제가 될 것이다. 앞서 소개한 바와 같이 그 동안 여러 형태의 지방소득세제도의 대안들을 생각할 수 있다. 이들 대안 중 우리나라 실정에서 볼 때 만약 지방소득세제도를 도입할 경우 현행 분리과세 방식에 따라 지방소득세로 새로운 개별 세목을 도입하는 방식은 조세행정면이나 징수비용면에서 신중을 기할 필요가 있다.

최근에는 세입(稅入)집권화 주장이 등장하

고 있는데, 이는 국세·지방세 공히 국가가 징수한 후 지방재정지원제도를 통하여 지방자치단체에 나누어주자는 것이다. 즉 세입의 집권화와 세출의 분권화가 불가피하다는 주장이다. 왜냐하면 ① 지방자치단체에 비하여 중앙정부의 세무행정이 전문화되어 있어 훨씬 능률적이므로 징세행정은 주로 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다는 것과, ② 세원편제가 심각한 경우에는 국세·지방세를 포함한 모든 세입업무관리를 국가 담당(예: 프랑스, 독일, 스웨덴, 핀란드, 대만 등)하는 것을 감안한다면 우리나라도 지방소득세제를 도입한다하여도 지방소득세의 부과·징수는 중앙정부(국세청)에서 하며, 이를 해당 자치단체에 넘겨주는 방안이 조세행정비용을 크게 낮추며 효율적인 조세행정이라 판단된다.

따라서 만약 우리나라에서 새로운 형태의 지방소득세제도가 도입된다면 조세체계를 전면개편하면서 (가칭)「지방소득세」제도를 도입하되, 기존의 국세중 소득세(또는 법인소득세 포함)를 공유세원으로 활용하는 방안이 바람직하다고 판단된다. 이러한 새로운 「지방소득세」제도의 도입방안은 지방정부의 재정력 향상과 자주적 재정권 확대의 한 방안이 될 수 있다.

우리나라 실정을 종합적으로 고려할 경우 각 지방정부의 재정력의 확충과 자주적 재정권을 확보한다는 의미에서 지방자치단체에서 지방소득세를 도입하는 방안이 이상적이긴 하나, 우리나라 실정에서는 세원의 공유화 방안이 더 바람직 할 수도 있다. 이는 조세 행정비용을 줄이고 행정력의 낭비를 막고 효율적인 세원확보나 재원 관리를 위

하여 국제 중 소득세의 지방자치단체와 공유화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다고 판단된다.

IV. 맺음말

1) 지방자치제도가 성공적으로 정착되기 위하여서는 지방자치제도를 왜 우리가 실시하여야하는가를 지역주민들은 물론 중앙정부와 지방정부의 공무원 및 지방자치단체장 및 지방의회의원 등 지방자치와 관련된 모든 분들이 잘 이해하고, 더불어 잘 살겠다는 공동체 의식의 확산정착이 우선 필요하다.

2) 국제선 지방세건 새로운 세목을 도입한다거나, 과세 대상이나 세율을 바꿀 때에는 그때그때 필요에 따라서 땀질식 처방을 하는 경우가 많다. 물론 경제·사회적 여건에 따라서 민첩하고 유연하게 대처한다 긍정적 평가도 할 수 있으나, 많은 경우 부정적인 면도 있음으로 새로운 조세제도를 도입할 경우 즉, 본격적인 지방소득세를 도입할 경우 중앙정부의 국제와 지방정부의 지방세의 전체적인 조세체계의 개편을 고려한 상태에서의 지방소득세제를 도입하여야 할 것이다.

3) 지방소득과세라 할 수 있는 소득할 주민세의 세수의 지역적인 집중도는 상대적으로 높은 것으로 분석되고 있다. 어떠한 형태이건 소득을 근거로 '지방소득세'를 부과할 경우 서울특별시나, 수도권 및 일부 대도시에서 지방소득세 수입이 집중되는 현상을 피할 수 없으므로 이에 대한 적절한 해결방안이 모색되어야 한다. 그 방안으로는 독일의 역교부세와 같은 형태와 유사한 (가칭)

역소득세 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 지방소득세제의 도입으로 지방자치단체간 지방소득세 수입이 현저하게 차이가 날 경우 일정수준이상으로 지방소득세 수입이 많은 지방자치단체는 그 초과분을 공동으로 이용할 수 있는 방안을 고려해 볼 수 있다.

즉, 독일의 역교부세제도 처럼 재정재원이 상대적으로 좋거나 일정수준 이상의 부유한 자치단체는 빈곤한 자치단체를 위하여 자신의 재정수입의 일정규모 이상의 초과분을 다른 빈곤한 자치단체를 지원하기 위하여 공동으로 사용할 수 있는 역교부세 재원으로 사용하고 있다.

독일은 이렇게 함으로써 지방자치단체 간 그리고 지역주민들 간의 세부담의 형평성과 지방정부로부터의 행정서비스를 일정수준이상 고르게 받게 함으로써 국가전체의 후생수준을 높일 수 있게 해준다.

지방자치제도가 성공하기 위해서는 이웃과 함께 잘 살 수 있는 공동체정신이 요구된다. 독일은 부유한 지방자치단체가 가난한 지방자치단체를 재정적으로 지원함으로써 지방자치단체 간 그리고 지역주민들 간의 세부담의 형평성을 향상시키고, 지방정부로부터의 행정 서비스를 일정수준이상 고르게 받게 함으로서 국가전체의 후생수준을 높일 수 있게 해준다. 우리나라도 지방소득세제를 도입할 경우 상대적으로 부유한 자치단체에서 지방소득세 수입이 작고 재정력이 빈곤한 다른 지방자치단체를 지원할 수 있는 독일식 역교부세제도와 유사한 형태의 (가칭) 역지방소득세제를 함께 도입할 필요가 있다. ☺