

지방소득세의 도입방안

유 태 현

서울시립대 지방세연구소 연구2부장

1. 들어가는 말

흔히 21세기는 지난 세기와 비교할 때 지방의 역할과 위상이 더욱 강조되는 지방화 시대라고 한다. 이와 같은 시대적 흐름을 반영하여 우리나라는 1991년에 30여 년 간의 단절을 극복하고 지방자치를 부활하였고, 1995년에는 주민들이 당해 자치단체의 장을 직접 선출하는 민선자치를 출범시켰다. 그러나 우리나라의 지방자치는 10여년의 시간이 경과했음에도 아직 온전한 자리매김을 하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

지방자치의 성공적인 구현을 위해서는 여러 가지 여건이 조성되어야 하고 아울러 제도적 장치가 마련되어야 한다. 먼저 지역주민들이 지역문제의 해결을 위해 적극적으로 관심을 기울이며 참여하는 자세, 즉 자치의식의 고취가 요구된다. 다음으로 지방자치를 물질적으로 뒷받침할 수 있도록 지역경제의 활성화와 그것에 기반을 둔 튼실한 지방재

정력의 구축이 필요하다.

우리나라는 주민들의 자치의식을 고양하는 한편 주민들의 의사를 반영한 지방자치의 실천을 지원하기 위해 기존의 주민투표제도 이외 주민소환제도, 주민소송제도 등을 도입하여 주민참여제도를 개선하려는 노력을 기울이고 있다. 더불어 지역경제를 활성화하고 지방재정력을 강화할 수 있도록 여러 가지 대책을 추진하고 있다.

그럼에도 불구하고 지방자치가 원활하게 이루어지지 못하고 있는 원인으로는 무엇보다도 지방자치단체의 열악한 재정상태를 지적하지 않을 수 없다. 현재 우리나라의 많은 지방자치단체는 필요한 재원을 스스로 조달하기보다는 중앙정부 지원에 크게 의존할 수밖에 없는 취약한 재정구조를 갖고 있다. 그로 말미암아 자율성과 책임성을 담보로 한 지방자치의 실행이 어려운 상황이다.

지방자치제의 부활로 주민의 지역개발과 복지증진에 대한 기대욕구는 더 높아졌고,

그에 따라 지방재정수요가 급증하는 양상을 나타내고 있다. 그런데 문제는 이러한 현상은 결코 일시적인 것이 아니며 향후 더욱 심화될 것이라는 점이다. 이는 앞으로 지방자치의 성공적 시행여부가 충실한 지방재정력의 확보에 의해 결정될 수밖에 없음을 의미한다.

지방자치단체의 재정여건을 근본적으로 개선하기 위해서는 지역경제의 활성화를 통해 지역주민의 소득수준을 향상시키고 그런 성과를 소비지출의 증진으로 연결하는 한편 그로부터 지방세수의 증대를 도모할 수 있는 실효성 있는 대책을 수립하여 시행해야 한다. 그 이외 국세와 지방세간 세원의 합리적 조정, 지방세 과세자주권의 확대, 현행 지방세제 운용의 효율성 제고, 지방재정제도의 개선 등의 조치도 함께 병행해야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다.

본고는 지방자치단체의 열악한 재정여건을 개선하는 대안으로 자주 거론되고 있는 지방소득세의 도입에 관련한 기존의 논의를 정리하고 우리 현실에 적합한 도입방안을 제안하는 것을 목표로 하고 있다. 그에 따라 먼저 제2장에서는 우리나라 지방재정의 현황을 살펴보았고 그 과제를 지적하였다. 다음으로 제3장에서는 지방소득세의 도입방안에 대한 다양한 주장들을 소개하고, 상호 비교를 통해 각각의 주장이 갖고 있는 장단점을 설명하였다. 마지막으로 제4장에서는 앞에서의 내용을 요약하고 결론을 제시하였다.

II. 지방재정의 현황과 과제

우리나라 지방재정의 문제점은 크게 세 가지 사항, 즉 중앙 편중적 세원배분과 그에 따른 지방자치단체 자주재원의 빈약, 낮은 지방재정자립도, 지방세수의 낮은 신장성으로 압축할 수 있을 것이다.

1. 중앙 편중적 세원(재원) 배분

우리나라의 총재정규모는 2005년 당초예산을 기준으로 볼 때 중앙정부 예산액은 167조원 수준이고, 지방자치단체의 그것은 78조원에 이르고 있다. 따라서 총재정규모(245조원)에서 중앙재정이 차지하는 비중은 68.2%이고, 지방재정의 몫은 31.8%를 나타내고 있다.¹⁾

한편 2005년을 대상으로 볼 때 총 조세규모는 164조 2,895억원이고, 그 가운데 국세는 79.5%인 130조 5,907억원이며 지방세는 20.5%인 33조 6,952억원이다. 그런데 중앙으로부터의 이전재원을 고려한 후 실질적인 조세사용액을 살펴보면 중앙정부는 71조 9,236억원(43.8%)이고, 지방자치단체는 62조 6,074억원(38.1%)이며, 지방교육자치분야는 29조 7,549억원으로 18.1%의 수준을 보여주고 있다. 이는 지방세의 형식적 비중은 20% 수준이지만 실질적 사용액은 38.1%이고 그 중은 이전재원의 비중을 18%를 차지하고 있으며, 교육재정은 전액 이전재원과 자체

1) 이 경우 지방이전 재원은 중앙과 지방재정 모두에 중복 계상되어 있다.

〈표 1〉 중앙과 지방간 자원배분의 변화 추이

(단위: 억원, %)

구 분		1970	1980	1990	1995	2000	2004	2005
형식적 세원배분	국 세 (A)	7,649	58,077	268,474	504,314	929,347	1,220,686	1,305,907
	지방세 (B)	332	7,678	63,673	153,159	206,006	333,655	336,952
	B/(A+B)	8.3	11.7	19.1	23.3	18.1	21.4	20.5
이전 재원	지방교부세	503	4,100	27,645	56,713	84,493	144,806	194,845
	국고보조금	213	3,269	34,191	56,574	131,960	126,697	164,655
	지방양여금	-	-	-	18,701	37,134	43,972	-
	합 계 C)	716	7,369	61,836	131,988	253,587	315,475	359,500
	C/A	9.4	12.7	23.0	26.2	27.3	25.8	27.5
실질적 세원 배분	중앙정부 몫 (A-C=D)	2,933	50,708	206,638	372,326	675,760	905,211	946,407
	지방정부 몫 (B+C=E)	1,048	15,047	125,509	285,147	459,593	649,130	696,452
	E/(D+E)	26.3	22.9	37.8	43.4	40.5	41.7	42.4
실질적·형식적 세원 배분비율의 격차		16.9	11.2	18.7	20.1	22.4	20.3	21.9

* 주: 1) 2000년까지는 결산, 2004년은 최종예산, 2005년은 당초예산기준임.

2) 국세 수입에는 지방양여금 대상 세목의 수입도 포함되어 있음.

3) 지방교육분야 이전재원은 제외한 것임.

자료: 이재은, '지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안', 『2006년 동계정기학술대회발표 논문』, 한국지방재정학회, 2006, 2, p.250.

수업료수입으로 구성되어 있음을 의미한다.²⁾

요약하면 <표 1>이 보여주는 바와 같이 2005년을 대상으로 할 때 국세와 지방세의 형식적 비중은 대략 80:20 수준이지만 이전 재원을 감안할 경우 실질적 비중은 대략 44:56(교육재정포함)으로 지방자치단체가 더 큰 재원을 사용하고 있음을 알 수 있다.

<표 1>에 따르면 지방세규모는 1995년에 15조 3,159억 원에서 2005년에 33조 6952억 원으로 2.2배 증가한 반면, 지방교육분야를 제외한 이전재원의 규모는 동 기간 동안 13조 1988억 원에서 35조 9500억 원으로 약 2.7배 증가하였다. 이는 지방자치단체의 재원조달이 자주재원의 확충보다는 이전재원에 더욱 의존하였음을 보여주는 것이다.

그렇기 때문에 지방재정의 자주성과 자율성이 낮은 상황이며, 세입배분과 세출배분의 괴리는 중앙재정과 지방재정의 관계를 대등

2) 이재은, '지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안', 『2006년 동계정기학술대회발표 논문』, 한국지방재정학회, 2006, 2, pp.249-251.

〈표 2〉 지방재정자립도 현황(2005년 기준)

(단위: %)

구분	전국	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평균	56.2	95.0	67.5	36.6	40.6	16.5	44.3
최고 (단체명)	-	95.0 (서울)	72.6 (대구)	70.3 (경기)	70.2 (성남)	51.9 (울주)	92.6 (서울 서초)
최저 (단체명)	-	-	54.6 (광주)	11.9 (전남)	12.8 (남원)	6.9 (무안)	17.7 (부산서구)

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2005.

-협력관계가 아니라 지배-종속관계로 만들고 있으며, 이에 따라 온전한 지방자치를 저해하는 직접적 원인으로 작용하고 있다. 다시 말해 현재와 같이 세원(재원)의 중앙집중적 구조는 지방자치단체의 비효율적 재정운영을 저해함은 물론 재정책임성을 떨어뜨리는 결과를 초래하고 있다는 것이다. 이와 같은 중앙집중적 세원배분이 발생하는 문제점을 시정하기 위해서는 지방자치단체의 자주재원을 늘리는 대책이 요구된다.

자주재원을 확충하는 방안으로는 국세와 지방세간 세원의 합리적 재조정(국세의 지방세 이양), 신세목의 설치(신세원의 개발), 방만한 비과세·감면의 축소(현행 지방세제의 개선) 등을 들 수 있다.

2 낮은 지방재정자립도

우리나라 지방자치단체의 재정자립도(지방세+세의 수입/일반회계총계예산규모)는 <표 2>가 보여주는 바와 같이 2005년 예산 기준으로 볼 때 전국평균이 56.2% 수준이며, 자치단체별 재정자립도는 서울 95.0%, 광역시 67.5%, 도 36.6%, 시 40.6%, 군 16.5%, 자치구 44.3%로 매우 낮은 상태이다.

세부적으로는 <표 3>가 보여주는 바와 같이 2005년에는 지방세로 인건비도 충당하지 못하는 자치단체의 수가 141개로 전체 자치단체 250개의 56%를 차지하고 있다. 특히 군과 자치구는 지방세로 인건비를 해

〈표 3〉 지방세수입으로 인건비 미해결단체(2005년도 당초예산)

(단위: 단체수, %)

구분	계		시·도		시		군		구	
		%		%		%		%		%
단체수 계	250	100.0	16	100.0	77	100.0	88	100.0	69	100.0
해결단체	109	44	16	100.0	58	75.0	17	19	18	26
미해결단체	141	56	-	-	19	25.0	71	81	51	74

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2005.

〈표 4〉 지방세의 세원종류별 구성추이

(단위: %)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2005
소득과세	9.4	22.0	23.4	13.1	8.7	11.1	12.4	15.4	13.7	16.6	14.0	13.8	14.2
주인세	-	9.9	15.2	12.2	8.6	11.1	12.4	15.4	13.7	16.6	14.0	13.8	14.2
농업소득세	9.4	13.1	8.2	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.0
소비과세	16.6	11.6	1.0	6.5	25.7	15.7	14.2	15.4	13.5	15.0	15.0	14.8	15.0
도축세	0.7	0.3	0.6	0.9	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	-	0.1
마권세	0.8	0.3	0.4	0.4	0.9	1.4	1.9	1.9	2.1	2.7	2.4	2.7	2.4
담배소비세	-	-	-	5.2	24.7	14.1	12.1	13.2	11.2	10.9	10.0	7.3	7.2
주행세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.2	2.4	4.8	5.3
유류음식세	15.1	11.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
재산과세	70.3	62.3	68.4	74.1	61.7	68.2	67.9	63.9	66.4	62.4	54.6	56.6	55.4
취득세	33.3	26.3	21.2	21.5	18.3	17.6	18.0	14.5	16.5	15.3	13.0	16.6	15.4
등록세	-	-	15.9	21.8	21.6	23.7	23.1	19.8	23.3	22.0	20.0	22.8	19.7
재산세	12.0	17.9	15.6	14.3	3.6	3.0	3.2	3.7	3.6	3.5	3.1	2.7	3.1
자동차세	16.9	7.8	7.4	7.2	6.7	10.1	11.2	12.7	10.4	9.7	8.1	5.4	5.7
종합토지세	-	-	-	-	6.3	8.2	6.9	7.0	6.7	6.2	5.4	3.8	6.3
도시계획세	6.6	8.4	6.6	6.9	3.8	4.3	4.0	4.4	4.2	4.0	3.5	3.0	3.7
공동시설세	1.6	1.8	1.7	2.4	1.4	1.3	1.5	1.8	1.7	1.7	1.5	1.3	1.5
기타 조세	3.7	3.1	7.2	6.3	3.8	5.0	5.5	5.4	6.1	5.8	17.3	15.8	15.3
면허세	3.7	3.1	2.4	1.3	0.8	1.4	1.2	1.4	1.3	1.2	0.4	0.2	0.2
사업소세	-	-	4.0	3.8	2.3	1.9	2.1	2.0	1.9	1.9	1.6	1.6	1.6
지역개발세	-	-	-	-	-	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
지방교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.7	12.1	11.5
파년도수입	0.0	0.0	0.8	1.2	0.7	1.3	1.8	1.6	2.7	2.3	2.2	1.6	1.7

자료: 이재은, '지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안', 『2006년 동계정기학술대회발표논문』, 한국지방재정학회, 2006.2, p.256.

결하지 못하는 곳이 전체의 70%이상을 나타내고 있다.

이와 같이 취약한 지방자치 단체의 지방재정자립도는 지역개발사업의 시행을 지연시키는 한편 주민을 위한 복지적 지출의 축소를 초래함으로써 온전한 지방자치를 어렵게 하는 가장 큰 원인이 되고 있다. 따라서 지방재정자립도를 제고하기 위해서는 기존의 미봉적이고 임시방편적인 처방을 넘어서는

다양하고 실효성 있는 종합적인 대책을 수립하여 꾸준히 시행하는 노력이 있어야 할 것이다.

3. 지방세수의 낮은 신장성

우리나라의 지방세제는 <표 4>에서처럼 외형적으로는 소득, 소비, 재산의 세 세원을 대상으로 다양한 세목이 설정되어 있다. 하

지만 그 내용을 보면 소득과세와 소비과세는 매우 취약한 반면 대장과세인 재산과세의 세수가 가장 높은 비중을 나타내고 있다. 그런 까닭에 지방세수의 신장이 쉽지 않은 구조를 갖고 있다.

부연하면 우리나라의 경우 보편성과 신장성이 큰 소득, 소비와 같은 주요세원이 국세로 집중되어 있기 때문에 지방자치단체의 지역경제 활성화와 노력이 지방세수의 증가로 이어지지 않고 있다. 따라서 지방세제는 전체적으로 안정성과 탄력성이 낮고 재원조달 기능이 취약한 상태이다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 국세에 편중되어 있는 소득·소비세원을 중앙과 지방이 공유함으로써 지방자치단체의 자주재원을 늘려주는 한편 지역간 세수격차를 최소화하는 실효성 있는 조치가 강구되어야 한다.

지방세제의 취약한 세수신장성은 지방자치단체 지방재정의 자율성과 책임성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있으며, 그 결과 이전재원의 확대와 지방재정의 중앙 의존성을 심화시킴으로써 원활한 지방자치를 어렵게 하고 있다. 이에 대한 대책으로 국세의 기간세목을 지방으로 이양하고 동시에 과표, 세율결정권 등 과세자주권을 확충해 주는 방안이 마련되어야 한다.

Ⅲ. 지방소득세의 도입방안

본장에서는 지역경제의 활성화를 세수증대로 연계하는 한편 지방자치단체의 취약한 자주재원을 확충할 수 있는 유용한 대안으

로 거론되고 있는 지방소득세의 도입과 관련하여 먼저 그 유형에 대해 알아보고자 한다. 다음으로 최근까지 논의된 지방소득세 도입방안을 상호 비교함으로써 가장 현실적이고 실효성 있는 방안을 도출하고자 한다.

1. 지방소득세의 유형

지방소득세는 여러 가지 유형으로 나눌 수 있지만, 기본적으로 다음의 네 가지 유형 또는 그 변종을 포함한 여섯 가지 유형으로 분류할 수 있다.³⁾

(1) 중앙정부 위탁형의 지방소득세 (분여방식)

중앙정부 위탁형은 지방자치단체가 부과하는 독자적인 지방세목이 아니라, 국세상 소득세의 일부로서 과세된다. 이는 중앙정부(국세당국)가 국세 소득세에 정률로 부과하여 징수한 세수를 지방자치단체에 분여하는 방식을 말한다. 따라서 지방자치단체는 세율조작권, 과세소득에 대한 평가체계와 징세방법, 과세소득의 선택권, 과세기반의 정의에 대해 어떤 권한도 갖지 못한다. 다만 그 세수의 사용에 제약이 없다는 점 등을 고려하면 보조금보다 훨씬 지방의 재량권이 높다고 할 수 있다.

3) 이하의 내용은 이재은, '지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안', '2006년 동계정기학술대회발표논문', 한국지방재정학회, 2006.2, pp.270-274; 이영조, '우리나라 지방세체계의 한계와 지방소득세 도입에 관한 이론적 검토', '한국행정논집'(제11권 제1호), 한국정부학회, 1999, pp.161-164를 참고하였다.

한편 징세비용이나 행정비용, 연도 내 징수의 용이성, 납세자의 비밀유지, 제도도입의 비용 등 실행가능성 측면에서 살펴보면 중앙위탁형은 국세 소득세에 의존하는 방식으로 운영되기 때문에 다른 유형과 비교할 때 가장 우월한 방식이라고 할 수 있다. 부연하면 중앙위탁형은 국세에 의존하기 때문에 지방자치단체가 별도로 세무직원을 중원할 필요가 없으므로 징세비용이 낮고, 국세 소득세와 동시에 징수할 수 있어 연도 내 징세도 가능해지고, 특별한 조치 없이 지방소득세를 도입할 수 있다는 점에서 새롭게 제도를 정비할 필요성도 상대적으로 낮다는 것이다. 또한 납세자의 소득자료를 국세청이 집중 관리하므로 비밀유지 역시 쉽다고 할 수 있다.

(2) 중앙정부 소득세의 지방부가세방식 (중복과세방식)

지방부가세방식은 중앙정부가 국세(개인 소득세)에 연결시켜서 지방소득세를 과세하는 점에서 볼 때는 중앙정부 위탁형과 같지만, 지방자치단체가 독자적인 과세권을 갖는다는 차이가 있다. 이 방식에 따르면 과세기반(tax base)의 정의, 과세소득의 선택, 평가체계는 국세인 소득세에 의존해서 자동적으로 결정되지만 세율조작권은 지방자치단체에게 부여된다.

한편 징세비용이나 행정비용, 연도 내 징수의 용이성, 납세자의 비밀유지 등 실행가능성 측면에서 보면 지방세부가방식은 중앙위탁형과 기본적으로 비슷하다. 구체적으로 징세비용이나 행정비용, 연도 내 징수의 용

이성, 납세자의 비밀유지와 관련해서는 매우 우수하지만, 제도도입을 위해 일정한 비용이 발생하게 된다.

(3) 기초세율부분을 지방에 이양한 소득비례세

기초세율부분을 지방자치단체에 이양하는 소득비례세 형태의 지방소득세는 지방자치단체가 독자적인 과세권을 갖고 세율조작권을 행사할 수 있지만 과세소득의 선택과 평가체계, 그리고 징세방법의 차이에 따라 국세청이 대리징수해서 지방세수분을 배분하는 유형(중복과세방식)과 국세자료에 기초하여 지방당국이 자주적으로 부과하는 유형(半독립방식)으로 나눌 수 있다.

① 중복과세방식

중앙정부의 조직인 국세청이 대리징수한 지방소득세수를 지방자치단체에 배분하는 방법(대리징수방식)으로 징세비용은 적게 발생한다는 이점이 있지만 운영전반에 대한 책임성(accountability)이 낮다는 한계를 갖고 있다. 이 방법은 지방자치단체가 세율조작권만 가질 뿐 과세소득에 대한 평가체계와 징세방법, 과세소득의 선택권, 과세기반의 정의에 대해서는 어떤 권한도 부여하지 않고 있다.

중복과세방식은 징세비용이나 행정비용, 연도 내 징수의 용이성, 납세자의 비밀유지, 제도도입의 비용 등 실행가능성 측면에서 보면 지방세부가방식과 대체로 동일한 상황이라고 할 수 있다. 이는 비용측면에서는 제도도입의 비용만 발생할 뿐 다른 요인들은 시행상 장애를 초래하지 않는다는 것을

시사한다.

② 半독립방식

국세청의 세무자료에 기초를 두지만 지방자치단체가 독자적으로 과세소득을 평가하고 징수하는 방법으로 징세비용은 중복과세방식보다 높지만 책임성을 향상시킬 수 있다는 장점이 있다. 또한 이 방식이 제대로 운영된다면 중앙과 지방이 서로 상대방의 과세소득 포착을 적절히 감시하는 기능을 할 수 있다는 이점이 있다. 부연하면 이 방법은 지방자치단체에게 세율조작권, 과세소득에 대한 평가체계와 징세방법에 대한 권한은 부여하지만, 과세소득의 선택권, 과세기반의 정의에 대해서는 어떤 권한도 주지 않고 있다.

한편 징세비용이나 행정비용, 연도 내 징수의 용이성, 납세자의 비밀유지, 제도도입의 비용 측면에서 살펴보면 이 방식은 그 실행상 적지 않은 장애를 나타낼 수 있다. 즉 지방당국이 독자적으로 지방소득세를 징수해야 하고 나아가 과세소득의 범위를 규정해야 한다면 그와 관련하여 과세소득의 평가업무나 징세업무가 새롭게 발생하고, 그에 따른 징세비용과 행정비용 등이 발생하게 될 수 있다. 또한 연도 내 징수도 쉽지 않을 수 있으며, 납세자의 비밀유지도 보장할 수 없게 된다.

(4) 완전자주형의 지방소득세

완전자주형의 지방소득세는 독립방식에 가장 가까우며, 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 첫째, 국세 소득세의 과세자료를 기초로 하되 지방당국이 자주적으로 평가한

결과를 가지고 지방소득세를 징수하는 유형(독립방식)이 있다. 둘째, 중앙정부 소득세의 과세기반을 준용하되 지방당국이 자유롭게 지방소득세의 과세기반까지도 결정하는 방식으로 과세권을 행사하는 유형(완전독립방식)이 있다.

완전자주형은 지방이 자주적으로 과세권을 갖고 지방소득세를 운영하는 것이기 때문에 과세비용이나 행정비용, 연도 내 징수의 용이성, 납세자의 비밀유지, 제도도입의 비용 등 비용요인 측면에서는 앞의 유형보다 불리할 수밖에 없는 한계를 내포하고 있다.

① 독립방식

독립방식의 경우 지방자치단체는 지방소득세 운영과 관련하여 세율조작권, 과세소득에 대한 평가체계와 징세방법, 과세소득의 선택권은 자율적으로 결정할 수 있지만 과세기반의 정의에 대해서는 국세상 소득세의 기준을 따르도록 되어 있다. 한편 실행가능성, 즉 비용측면에서 볼 때 독립방식은 완전독립방식을 제외하면 가장 뒤떨어진다고 할 수 있다.

② 완전독립방식

완전독립방식은 지방소득세를 운영함에 있어 세율조작권, 과세소득에 대한 평가체계와 징세방법, 과세소득의 선택권, 과세기반의 정의까지 지방자치단체의 자율에 맡기고 있다. 따라서 앞의 다섯 가지 유형과 비교할 때 지방의 재량권이 가장 높은 지방소득세 방식이라고 할 수 있다. 반면 실행가능성, 즉 비용측면에서는 다른 방식들과 비교할 때 가장 뒤떨어진 다.

〈표 5〉 지방소득세 도입 방안에 관한 선행연구

구 분	도 입 방 안
김대영 (1996)	◦ 단기적 대안: 주민세와 농지세 동·폐합, 지방소득세 신설 ◦ 장기적 대안: 임업소득분, 어업소득분, 축산업소득분, 광업소득분 등을 지방세로 이양, 지방소득세 과세대상화
김정훈 (1996)	◦ 주민세의 세율을 15~20%까지 인상, 지방소득세화 ◦ 농업, 임업, 수산업, 삼림업 등에 대해 지방소득세 부과
지방재정발전계획 (1996)	◦ 주민세 소득할의 세율 인상 ◦ 부동산 임대·양도소득, 사업소득 등을 세원으로 지방소득세화
원윤희 (1998)	◦ 주민세 소득할을 지방소득세로 개편, 과세 ◦ 주민세 균등할은 폐지보다 문제점을 보완, 지방세목화
라휘문 (1998)	◦ 공동이용 대상세목으로서, 소득세를 지방소득세화
곽채기 (2000)	◦ 주민세 소득할의 세율 인상 ◦ 국세인 소득세의 과세표준을 기초로 지방소득세 신설 ◦ 1차 산업과 관련 소득을 지방소득세화 ◦ 소득세와 법인세를 공동세원화(이때, 국세부가세로 과세되는 주민세 소득할을 폐지)

자료: 노근호, '지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석', 『융용경제』(제5권 제3호), 한국융용경제학회, 2003, 12, p.83.

(5) 여러 유형의 상호비교

지방소득세의 여섯 가지 유형 가운데 어떤 것이 더욱 바람직한가에 대한 관점은 크게 지방재량권과 실행가능성의 두 가지 측면에서 이루어질 수 있을 것이다. 먼저 세율조작권, 과세소득의 평가체계와 징세방법, 과세소득의 선택권, 과세기반의 정의에 관한 지방재량권, 즉 과세자주권 측면에서 보면 대체로 완전자주형, 좀더 엄밀히는 완전독립방식이 가장 우월하고 중앙위탁형이 가장 취약하다고 할 수 있다.

반면 징세비용이나 행정비용, 연도 내 징수의 용이성, 납세자의 비밀유지, 제도도입의 비용 등 실행가능성 측면에서 평가하면 중앙위탁형이 가장 우수하고, 완전독립방식

이 가장 뒤떨어진다고 할 수 있다.

이상은 지방소득세의 여섯 가지 유형 가운데 어느 것이 가장 우월한가에 대한 관점이 어렵다는 것을 시사하고 있다.

2 최근 지방소득세제 도입논의에 대한 검토

우리나라에서 최근까지 이루어진 지방소득세 도입에 관한 논의는 <표 5>와 같이 정리될 수 있다. 지방소득세의 다양한 도입방안은 첫째, 세원분리방식에 의거하여 지방소득세를 신설하는 방안, 둘째, 현행 지방세제상 소득관련세목을 중심으로 통폐합하여 지방소득세를 신설하는 방안, 셋째, 현행 소

득관련 지방세의 재원조달기능을 강화하는 방안, 넷째, 세원공동이용방식에 근거하여 지방소득세를 신설하는 방안의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.

기존에 제안되었던 여러 가지 지방소득세 도입방안에 관한 논의의 핵심내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.⁴⁾

(1) 세원분리방식에 기초한 지방소득세 신설 방안

세원분리방식을 따르는 지방소득세 신설 방안은 1984년 농지세제의 대대적 개편을 계기로 처음 제시되었다. 이것은 지방세부문에서 소득과세를 확충하는 방안으로서 농지세를 농업소득에 대한 종합적인 소득과세체제로 개편하고, 주민세 소득할, 국세인 소득세 중 축산업, 임업, 수렵업, 어업소득 등 생산이 국지적인 부문의 사업소득세와 양도소득세를 지방세로 이관하여 지방소득세를 신설하는 방안이었다. 이 방안은 당시 농업 중심에서 시설농업 중심으로 농업환경이 변모하고, 그에 따라 농업소득 및 농가부업소득이 증가하는 현실을 반영하여 농촌지역의 잠재세원을 발굴하려는 제안이었다.

이와 같은 세원분리방식을 통한 지방소득세 신설방안은 지방세의 과세자주권 신장과 지방자치단체의 자주재원 확충 측면에서 매우 바람직하지만 중앙정부가 동의하지 않는다면 그 실행가능성이 희박하다는 한계가 있다.

(2) 소득관련 지방세목의 통폐합을 통한 지방소득세 신설 방안

소득관련 지방세목을 통폐합하여 지방소득세를 신설하는 방안은 여러 학자들에 의해 폭넓게 주장되는 제안으로서 현행 지방세체계 내에서 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 및 농지세 등 소득관련과세를 통합하여 지방소득세를 신설하자는 구상을 말한다.

이 방안은 국세와 지방세간 기본 골격을 크게 흔들지 않음은 물론 중앙정부에 집중되어 있는 세원의 지방으로의 이양도 요구하지 않는다는 점에서 볼 때 그 실행은 크게 어렵지 않을 것이다. 그리고 지방세의 세목을 줄임으로써 조세체계의 간소화에도 기여할 수 있을 것으로 본다. 하지만 현재와 같이 열악한 지방자치단체의 재정여건을 개선하는 효과는 미미할 것으로 판단된다.

(3) 현행 소득관련 지방세의 재원조달기능 확충 방안

현행 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 등 기존 지방세제의 소득과세 기능을 강화하고 확장하는 방안으로서 주민세 소득할의 세율을 현행수준보다 인상하거나, 사업소세의 대상을 확대·조정하는 방식으로 지방소득세를 도입하는 것을 말한다.

주민세 소득할의 재원조달기능 강화 방안으로는 첫째, 소득세액, 법인세액, 농업소득세액을 과세대상으로 하여 10%의 세율을 부과하고 있는 현행의 주민세 소득할 세율을 보다 올리는 접근이 있다. 둘째, 주민세 소득할의 과세대상을 소득세액에서 과세표

4) 이재은, '지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안', 「2006년 동계정기학술대회발표논문」, 한국지방재정학회, 2006.2, pp.276-277.

준 소득금액으로 전환하고 그에 대해 비례세율을 적용하는 접근이 있다.

소득세, 법인세, 농업소득세의 세율이 누진구조로 되어 있고, 현실적으로 고액소득층과 대기업이 대도시지역에 집중되어 있기 때문에 주민세 소득할의 세수는 대도시지역에 편중되는 성향을 보일 수밖에 없는 한계가 있다. 따라서 전자의 방법은 그 시행이 간편하다는 장점은 있지만 지역간 세수격차를 더욱 심화시킬 우려가 있다. 반면 후자의 방법은 주민세 소득할의 과세표준을 소득세액으로 하지 않고 각종 공제제도를 고려하여 산출한 소득세의 과세표준 소득금액을 동일하게 사용하는 한편, 그것에 대해 비례세율을 적용하기 때문에 지역간 세수격차를 줄일 수 있는 가능성을 갖고 있다.⁵⁾

한편 사업소세의 소득과세 기능을 강화하기 위한 방안으로는 종업원의 급여총액을 기준으로 과세하는 종업원할을 확대하여 사업활동의 「외형표준」을 과세대상으로 전환하는 접근이 있다. 이는 그 지역에서 활동하는 기업은 당해 자치단체의 행정서비스로부터 혜택을 받고 있기 때문에 부담의 분담성을 제고하기 위해 기업의 부가가치 구성요소인 지불이자·지대·이윤 또는 매출액·자본금액·자산총액 등 사업활동의 「외형표준」을 종업원할의 과세대상으로 바꾸는 방안을 말한다. 그런데 이런 방법이 실행가능하기 위해서는 기업의 매출액, 자본금액, 자산총

액, 건물임대가격, 종업원수 등 매년 기업의 수익 수준을 가장 포괄적이고 합리적으로 반영할 수 있는 적정지표의 개발이 이루어져야 한다.

(4) 공동세 방식의 지방소득세 신설 방안

공동세 방식의 지방소득세 신설은 조세체계를 간소화하는 동시에 소득과세를 지방세에 대폭적으로 수용하기 위한 방안에 해당한다. 즉 농업소득세를 국세인 종합소득세로 통합하고 주민세 소득할, 사업소세 종업원할도 본세에 통합하는 방안을 말한다. 부연하면 이 방안은 소득관련 지방세 세목들을 모두 국세에 통합하여 조세체계를 간소화하는 대신에 소득과세 세수를 지방세로 이양하기 위해 소득세와 법인세를 공동세로 전환하여 지방소득세를 신설하는 것이다.

구체적으로 공동세 방식의 지방소득세는 소득세 및 법인세와 동일한 과세표준을 적용하며, 통폐합된 현행 소득관련 지방세목의 세수규모와 추가적으로 확보해야 할 세수규모를 감안하여 지방소득세의 세율을 결정하는 방식으로 운영된다. 그리고 지방소득세의 징수권은 징세기술상의 어려움을 고려하여 국세처럼 국세청이 담당하도록 한다.

그런데 공동세 방식은 소득세할 지방소득세와 법인세할 지방소득세의 과세권을 분리할 것이냐 통합할 것이냐의 결정이 쉽지 않고, 각각의 경우 과세권을 광역자치단체와 기초자치단체간에 어떻게 나눌 것인가를 놓고 다툼이 발생할 수 있다. 또한 국가와 지방간, 광역단체와 기초단체간 합리적인 세수배분을 위한 적정지표의 산정이 필요하다는

5) 이재은, 「자주재원확충을 위한 국세의 지방세로의 이양방안」, 『부산경제정의실천시민연합·동의대학교 지방자치연구소 공동주최 정책세미나 논문』, 2003.4 pp.23-25.

문제점이 있다.

(5) 각 대안의 비교

여러 학자와 연구기관에서 제시하고 있는 네 가지 유형의 지방소득세 도입방안 가운데 어느 것이 더 나은가의 여부는 과세자주권의 보장, 부담분임과 응익성의 원칙, 징세행정의 효율성과 편의성, 조세체계의 간소화, 조세의 외부성(조세수출, 조세경쟁), 세수확충효과, 실행가능성 등의 요인을 모두 고려하여 종합적으로 판정되어야 할 것이다.

문제는 어느 방안도 위에서 열거하고 있는 요건을 동시에 충족할 수는 없다는 점이다. 세원분리방식은 과세자주권의 보장, 부담분임과 응익성 등의 측면에서는 우수하겠지만 징세행정의 효율성과 편의성, 실행가능성 등에서는 장애요인이 적지 않을 것으로 판단된다. 지방세계상 소득관련세목의 통합 방안은 조세체계의 간소화, 징세행정의 효율성과 편의성 등의 측면에서는 장점을 가질 수 있으나 세수확충효과, 실행가능성 등은 크지 않을 것으로 보인다. 현행 소득관련 지방세의 재원조달기능을 강화하는 방안은 실행가능성은 높겠지만 부담분임과 응익성의 확보, 과세자주권의 보장 등의 효과는 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 세원공동이용방식은 과세자주권의 보장, 부담분임과 응익성의 원칙, 세수확충효과, 실행가능성 등의 측면에서 볼 때 다른 방안들보다 크게 우월하지도 뒤떨어지지 않는다고 할 수 있다.

따라서 단기적으로는 그 실행가능성과 실효성을 고려할 때 현행 지방세계상 소득관

련세목을 중심으로 통합하여 지방소득세를 신설하는 방안 또는 현행 소득관련 지방세의 재원조달기능을 강화하는 방안을 채택하는 것이 적절할 것으로 판단되며, 중기적으로는 세원공동이용방식, 즉 공동세 방식이 유용할 것으로 본다. 장기적으로는 지방자치의 구현을 뒷받침하는 안정적이고 신장성 높은 세수기반의 구축을 위해 세원분리방식을 시행하는 것이 바람직할 것이다.

IV. 맺는말

지방자치단체가 지방화 시대라는 시대적 요청에 걸 맞는 바람직한 지방자치를 시행할 수 있기 위해서는 무엇보다도 물질적 토대인 충실한 자주재원의 확보가 중요하다고 할 수 있다. 그런데 우리나라 지방자치단체들의 경우 전체세입에서 차지하는 자주재원의 비중이 낮을 뿐만 아니라 그 확대도 쉽지 않은 지방세계 구조를 갖고 있다.

우리나라의 중앙·지방간 세원배분체계는 국세의 경우 신장성이 높은 소득과세, 소비과세, 이윤과세를 중심으로 한 세목구성을 하고 있는 반면 지방세계는 대장과세 중심의 재산과세가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그렇기 때문에 지방세계를 통해 늘어나는 재정수요에 대비하기 위해서는 재산세계의 과세표준이나 세율을 조정하는 등 의도적인 세계개편이 이루어져야 하는 상황이다. 따라서 이런 현실을 개선하고 지방자치단체의 세입자치를 돕기 위해서는 지방세계에 있어 소득과세와 소비과세의 비중을 높여

세수신장성과 안정성을 향상시키는 노력이 요구된다.

본고에서는 지방재정의 현황과 과제를 살펴보고, 또한 지방소득세의 여러 유형에 대해 알아보았다. 더불어 최근까지 제안된 우리나라의 지방소득세 도입방안을 상호 비교함으로써 가장 현실적인 방안을 도출하고자 하였다.

그 결과를 요약하면 지방소득세는 중앙정부 위탁형, 지방부가세방식, 소득비례세 중 대리징수방식, 소득비례세 중 반독립방식, 완전자주형 중 독립방식, 완전자주형 중 완전독립방식의 여섯 가지 유형으로 나눌 수 있으며, 지방재량권, 즉 과세자주권 측면에서는 완전독립방식이 가장 우월하고 중앙정부 위탁형이 가장 뒤떨어짐을 알 수 있었다. 반면 실행가능성 측면에서는 중앙위탁형이 가장 우수하고, 완전독립방식이 가장 뒤떨어짐을 알 수 있었다.

한편 우리나라에서 거론되고 있는 지방소득세 도입방안에 관한 기존 논의를 상호 비교해 볼 때 단기적으로는 현행 지방세제상 소득관련세목을 중심으로 통폐합하여 지방소득세를 신설하는 방안 또는 현행 소득관련 지방세의 재원조달기능을 강화하는 방안을 채택하는 것이 적절할 것으로 판단되며, 중기적으로는 세원공동이용방식, 즉 공동세방식이 유용할 것이라는 결론을 얻을 수 있었다. 또한 장기적으로는 지방자치의 구현을 뒷받침하는 안정적이고 신장성 높은 세수기반의 구축을 위해 세원분리방식을 시행하는 것이 바람직할 것이라는 결론을 도출할 수 있었다.

<참고문헌>

- 노근호, 『지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석』, 충북개발연구원, 2001, 2.
- 노근호, '지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석', 『응용경제』(제5권 제3호), 한국응용경제 학회, 2003, 12.
- 라휘문, 「지방소득세의 도입방안」, 한국지방행정연구원, 1998.
- 원윤희 외3인, 「지방자치이념 구현을 위한 조세체계의 합리적 개편방안 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005, 12.
- 유태현, 「한국지방재정론」, 상경사, 2003, 12.
- 이영조, '우리나라 지방세체계의 한계와 지방소득세 도입에 관한 이론적 검토', 『한국행정논집』(제11권 제1호), 한국정부학회, 1999.
- 이재은, '지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안', 『2006년 동계정기학술대회발표논문』, 한국지방재정학회, 2006, 2.
- 이재은, '자주재원확충을 위한 국세의 지방세로의 이양방안', 『부산경제정의실천시민연합·동의대학교 지방자치연구소 공동주최 정책세미나 논문』, 2003, 4.
- 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2005.