

주요 외국의 지방소득세

최 병 호

부산대학교 교수

1. 들어가는 말

지방분권이 국정의 핵심과제로 등장하면서 지난 수년간 지방재정분야에서 여러 가지 제도적 개편이 이루어져왔다. 그렇지만 그간의 폭넓은 논의에도 불구하고 지방세제 개편에 있어서는 재산보유과세의 개편을 제외하고는 별다른 진척이 없는 실정이다. 물론 재산보유과세의 개편도 지방세의 가격기능 제고라는 이론적 근거나 지방정부의 재정확충을 통한 재정적 자립성 강화라는 주장과는 무관하게 부동산 보유에 대한 조세 부담 증대를 통한 부동산시장의 안정과 재산세부담의 형평성 제고를 위하여 중앙정부 주도로 진행되었던 것이 사실이다.

지방세제의 개편에 있어서 관심의 초점이 되었던 바는 지방소비세 및 지방소득세의 도입 또는 개편과 관련한 문제였으나, 무성한 논의에 비해 구체적인 제도적인 조치가 이루어진 바는 없다. 지금까지의 논의에서

나타난 바에 의하면 그 도입에 장애가 되는 문제들은 다음과 같이 정리될 수 있다. 우선 지방소비세나 지방소득세의 도입에 있어서는 새로운 지방세원의 발굴, 기존 국세세원의 공유를 통한 공동세 도입, 국세세원의 지방 이양 등의 방법을 고려할 수 있는데, 이를 위해서는 국가 전체의 적정 조세부담률 결정이나 중앙과 지방정부간 기능배분에 관한 고려가 선행되어야 한다는 점을 들 수 있다. 또한 새로운 지방세의 도입으로 인하여 지역간 세원격차에 따른 재정력 격차가 확대될 수 있으며, 조세행정비용이 과다해질 수 있다는 우려도 제기된다.

특히 지방소득세의 경우에는 응익성이라는 지방세의 기본원칙이 지켜질 수 있는가에 관한 의문도 지적될 수 있다. 즉 소득재분배는 중앙정부의 기능이며, 응능원칙에 근거한 소득세는 소득재분배 기능에 있어서 중심적인 역할을 담당하는 조세이므로 국세로 두는 것이 적당하다는 원론적 차원에서

의 고려는 지방소득세와 관련된 논의를 제약하는 하나의 요인이 되었을 것으로 짐작된다.

그러나 많은 지방재정학자들은 지방소득세에 관한 우려와 함께 그 필요성에 대해서도 역설하고 있다. 현실적으로도 지방소득세는 많은 선진국에 있어서 가장 중요한 지방세로 자리 잡고 있다. 2002년을 기준으로 전체 OECD 국가들에 있어서 재산과세가 지방세에서 차지하는 비중은 31.8%인데 비해 소득과세는 39.7%를 차지(개인소득과세는 32%)하고 있는 것이 현실이다(<표 1> 참조). 이러한 배경을 두고 볼 때, 지방소득세제는 지방의 재원 확충을 논의함에 있어서 고려할 수 있는 매우 유력한 후보가 될 수 있을 것으로 생각된다.

이 글에서는 지방소득세를 주요 지방세원으로 삼고 있는 주요 선진국가들에 있어서 지방정부의 구조와 기능, 과세자주권, 지방소득세의 구조와 운영방법, 지방소득세 부과에 따른 문제점 등을 살펴보고 비교 분석함으로써 우리나라의 지방소득세제 개편에 관한 시사점을 도출해 보고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 서론에 이어 제2절에서는 지방소득세의 이론적 근거를 검토한 후 OECD 국가들의 지방소득세 과세 현황을 개략적으로 살펴본다. 제3절에서는 주요 선진국가들의 지방소득세 과세방법 및 문제점 등을 개인소득세를 중심으로 구체적으로 살펴본다. 제4절에서는 국가간 비교를 통하여 지방소득세 도입에 관련된 시사점을 도출하고 결론을 내린다.

II. 지방소득세의 이론적 근거 및 OECD 국가들의 지방소득세 개관

1. 지방소득세의 이론

지방소득세의 이론적 근거는 지방세의 이론을 통하여 자연스럽게 확인할 수 있다. 지방재정이론에서는 중앙정부에 비해 시장에 상대적 가까운 공공부문인 지방정부가 공공서비스의 공급을 담당함으로써 자원배분 상의 효율성을 증진시킬 수 있다는 점에서 재정분권의 근거를 찾고 있다. 이 때 효율성의 증진을 위해서는 공공서비스로부터 발생하는 편익에 대한 가격으로서 기능하는 지방세가 지방재정의 근간이 되어야 한다고 주장한다.

이는 Bird(1993) 등이 언급한 지방재정의 편익모형(The benefit model of local finance)에 잘 반영되어 있는데, 그 주요 내용은 다음과 같다: 지역간 선호와 비용의 차이가 존재한다면 공공부문의 행위는 가능하면 분권화된 형태로 수행됨으로써 효율성을 증진시킬 수 있다. 이 때 지방정부의 경제적 책무는 지방주민들에게 그들이 지불할 용의가 있는 공공서비스를 제공하는 것이다. 지방정부는 자신이 수행하는 행위에 대하여 재원을 부담하는 주민들에게 책임을 져야한다. 책임성(accountability)은 지방정부가 자신이 제공하는 서비스에 대해 요금을 징수해야 하며, 요금 징수가 곤란할 경우에는 주민들이 부담하는 지방세에 의해 재원을

조달해야 함을 의미한다. 중앙정부가 재원 이전을 통해 비용을 부담하는 경우에는 지방정부는 그 만큼 중앙정부에 대해 책임을 져야 한다. 공공부문의 행위는 이와 같은 책임성이 확보되지 않는 한 효율적이지 않게 된다.

나아가 Bird(1993)는 지방세 수입 가운데 많은 부분이 지방정부에게 귀속되더라도 지방정부가 세율이나 세원을 스스로 결정할 수 없다면 주민에 대한 지방정부의 책임성을 확보하기는 곤란하다고 강조하고 있다. 이는 지방정부가 재정수입의 한계적 원천에 관한 통제력(control over marginal source of revenues)을 보유해야 한다는 McLure(2001)의 주장과 지방정부는 실효세율에 대한 결정권(control over effective tax rate)을 보유해야한다는 Bird(2000)의 주장과 일맥상통한다.

이와 같은 논의에서의 핵심은 지방정부는 용역과세의 원칙에 입각하여 가능하면 공공서비스의 편익을 밀접하게 반영할 수 있도록 지방세를 부과해야 하며, 이를 위해서는 지방정부가 특히 세율에 관한 결정권을 보유해야 한다는 것이다. 물론 많은 국가에서 지방공공서비스로부터의 편익과 연계가 느슨하거나 연계가 거의 없는 지방세가 상당히 존재하는 것이 현실이지만 그렇다고 해서 용역과세의 원칙이 지방세의 구조를 결정하는데 있어서 중요하지 않다는 것은 아니다.

이런 차원에서 볼 때, 지방소득세의 이론적 근거는 상당히 명확하다. 일반적으로 지방공공서비스에 대한 수요는 소득증가에 따

라 탄력적으로 증가한다고 할 때, 보다 높은 소득수준을 나타내는 개인에 대하여 소득을 기준으로 보다 많은 세금을 부과하는 것은 용역원칙에 근거한 과세가 될 수 있다는 것이다. 많은 지방재정학자들은 이러한 인식 하에 소득세도 지방세로 적합할 수 있다는 점을 지적하고 있다. Bird and Slack(1991)은 OECD 국가들의 현실을 근거로 지방정부가 중요한 기능을 수행해야하며, 그러한 기능의 수행에 필요한 재원을 지방세로 마련해야 할 때는 지방소득세가 가장 중요한 재원이 될 수 있음을 지적하고 있다. Bird(1993)는 대표적인 용역과세인 재산보유세에 대한 유력한 대안 또는 재산보유세를 보완하는 조세로서 지방소득세를 지목하고 있으며, McLure(2001)는 개인소득세가 공공서비스의 편익을 반영할 수 있는 구조를 갖춘다면 지방세로 적합하다고 주장하고 있다. 또한 Jourard and Kongsrud(2003)는 지방정부가 공급하는 주요 공공서비스는 주민들에게 편익을 가져다주기 때문에 개인소득세는 넓은 의미에서 용역원칙에 적합하다고 지적하고 있다.

한편 지방소득세와 관련하여 다소간의 우려도 제기되는데, 그 핵심은 지방소득세가 누진세율구조를 가질 경우에 발생할 수 있는 문제점에 관한 것이다. 대표적인 지방공공서비스인 교육과 치안 등을 예로 들어보자. 공립교육이나 치안서비스로부터의 편익은 일반적으로 소득 증가와 함께 높아지므로 소득수준이 높은 개인일수록 보다 많은 지방소득세를 납부하는 것은 용역성의 원칙에 적합하다. 그런데 지방소득세가 누진적인

세율구조를 가진다면 공립교육과 치안서비스에 관한 수요가 소득증가보다 빠르게 증가해야만 응익원칙에 적합하게 된다. 그러나 소득수준이 증가함에 따라 고소득층은 사립교육이나 사설 치안서비스에 눈을 돌리게 되므로 공립교육과 치안서비스에 대한 수요는 소득보다 빠르게 증가한다고 볼 수 없다. 그러므로 누진적인 지방소득세는 응익원칙을 반영한다고 볼 수 없다.

지방소득세와 관련한 또 하나의 문제점은 지방정부가 소득세에 관한 세율을 결정함에 따라 발생할 수 있는 외부성에 관한 것이다 (Journard and Kongsrud, 2003). 지방소득세 세율의 인상은 근로유인을 줄이고, 저축률을 낮추며, 교육에 대한 수요를 저하시킴으로써 국가전체적인 성장잠재력에 영향을 미친다. 즉 높은 세율은 근로의욕을 낮추고 사회보장제원에 대한 개인들의 기여도를 축소시키는 반면 중앙정부의 사회보장지출을 증가시키는 수직적 재정 외부성(vertical fiscal externalities)을 야기함으로써 비효율을 발생시킨다는 것이다.

이러한 문제점 이외에도 지방정부간 조세경쟁으로 인한 비효율적 자원배분의 문제, 지역간 소득수준의 격차에 따른 재정형평성 문제와 조세행정 상의 비용 문제 등도 지방소득세의 문제점으로 지적되기도 한다.

2. OECD 국가들의 지방소득세 개관

<표 1>에서 OECD 국가들의 지방소득세 과세 현황을 살펴보면 지방세 수입의 100%를 개인소득세로 마련하는 국가로부터 지방소

득세가 전혀 없는 국가까지 매우 다양한 스펙트럼을 나타내고 있음을 알 수 있다.

몇 가지 중요한 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 단일형 국가들의 경우에는 약 2/3가량이 지방소득세를 두고 있는데, 특히 복지국가 모형을 갖추고 있는 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 이른바 노르딕(Nordic) 국가들을 필두로 대부분의 북유럽 국가들은 지방세 수입의 대부분을 지방소득세(특히 개인소득세)로 조달하고 있다.

둘째, 포르투갈, 한국, 헝가리를 제외하고는 지방소득세를 부과하는 모든 단일형 국가에서 지방소득세가 재산과세에 비해 훨씬 높은 비중을 차지하고 있는데, 평균적으로 개인소득세의 비중은 44.5%(소득세 전체는 55.9%)인데 비해 재산과세의 비중은 18.3%에 불과하다.

셋째, 연방제 국가들의 경우에도 호주와 멕시코 이외에는 모두 지방소득세를 두고 있는데, 이들 가운데 미국을 제외하고는 모두 지방소득세의 비중이 재산과세의 비중에 비해 높으며, 평균적으로도 개인소득세의 비중은 41.3%(소득세 전체는 49.1%)인데 비해 재산세의 비중은 15.7%에 불과하다.

넷째, 단일형 국가들의 지방소득세 비중은 평균적으로 40.7%(개인소득세는 32.4%)로서 연방제 국가들의 평균 지방소득세 비중 36.8%(개인소득세는 31.0%)에 비해 높다.

다섯째, 전체 OECD 국가들은 평균적으로 지방세 수입의 32.0%를 개인소득세로 조달하고 있으며, 기업에 대한 소득세를 합한 소득과세의 비중은 39.7%로 재산과세의 31.8%에 비해 오히려 높다.

〈표 1〉 OECD 국가들의 지방세 유형별 비중 (2002년)

구 분			소득과세			재산 과세	소비 과세	기타	합계	
			개인	기업	계					
단일형 국가	지방소득세 부과 국가	스웨덴	100.0	0	100.0	0	0	0	100.0	
		핀란드	85.3	9.9	95.2	4.6	0	0.1	100.0	
		룩셈부르크	0	93.4	93.4	5.2	1.2	0.3	100.0	
		덴마크	91.3	1.8	93.1	6.8	0.1	0	100.0	
		노르웨이	88.0	0	88.0	9.4	2.5	0	100.0	
		아이슬란드	79.5	0	79.5	13.1	7.4	0	100.0	
		폴란드	73.5	1.9	75.4	23.4	1.2	0	100.0	
		체코	29.5	26.4	55.9	4.1	39.9	0.1	100.0	
		슬로바키아	43.1	11.0	54.1	22	23.9	0	100.0	
		일본	26.4	18.2	44.6	33	21.3	1	100.0	
		터키	25	10.2	35.1	12.5	42.9	9.4	100.0	
		스페인	23.1	2.0	25.2	24.3	49.3	1.1	100.0	
		이태리	19.1	2.3	21.6	13.6	23.0	41.8	100.0	
		포르투갈	21.1	0	21.1	46.9	31.6	0	100.0	
		한국	6.4	6.0	12.4	51.9	20.1	15.6	100.0	
		헝가리	0.7	0	0.7	22.5	76.4	0.3	100.0	
	평균	44.5	11.4	55.9	18.3	21.3	4.4	100.0		
	지방소득세 미 부과 국가	프랑스	0	0	0	53.2	10.9	35.9	100.0	
		그리스	0	0	0	67.8	32.2	0	100.0	
		아일랜드	0	0	0	100	0	0	100.0	
		네덜란드	0	0	0	56.6	43.4	0	100.0	
		뉴질랜드	0	0	0	90.3	9.7	0	100.0	
		영국	0	0	0	100	0	0	100.0	
		평균	0	0	0	78.0	16.0	6.0	100.0	
	단일형 국가 전체 평균			32.4	8.3	40.7	34.6	19.9	4.8	100.0
	연방제 국가	지방소득세 부과 국가	스위스	66.8	12.2	79	16.8	4.2	0	100.0
			독일	48.7	7.7	56.4	8	35.6	0.1	100.0
벨기에			49.5	3.3	52.8	9.2	37.7	0.2	100.0	
오스트리아			31.5	8.0	43.6	5.5	35.3	15.5	100.0	
캐나다			29.6	8.2	37.8	22.2	34.1	5.8	100.0	
미국			21.6	3.3	25.0	32.5	42.5	0	100.0	
평균			41.3	7.8	49.1	15.7	31.6	3.6	100.0	
지방소득세 미 부과 국가		호주	0	0	0	49.1	27.6	23.3	100.0	
		멕시코	0	0	0	50.5	5.0	44.5	100.0	
		평균	0	0	0	49.8	16.3	33.9	100.0	
연방제 국가 전체 평균			31.0	5.9	36.8	24.2	27.8	11.2	100.0	
OECD 국가 전체 평균			32.0	7.7	39.7	31.8	22.0	6.5	100.0	

자료: OECD, Revenue Statistics, 2004.

여섯째, 우리나라의 경우는 지방소득세의 비중이 12.4%(개인소득세는 6.4%)에 불과하여 지방소득세를 두고 있는 국가 중에서 가장 낮은 수준이며, OECD 전체 국가들의 평균에 비해서도 상당히 낮은 편이다.

이상에서 정리된 바에 의하면 지방소득세는 OECD 국가들에 있어서 가장 중요한 지방세목으로서의 위치를 확보하고 있음을 알 수 있다. 그렇지만 구체적인 지방소득세의 모습은 국가별로 매우 다양한 유형을 나타내기 때문에 앞에서 검토한 지방소득세의 이론과 문제점 등을 바탕으로 각 나라의 지방소득세가 과세자주권, 과표 및 세율구조, 부과 및 징수 방법 등에서 어떠한 유사점과 차이점을 지니고 있는지를 확인해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 개별 국가들의 사례를 보다 구체적으로 살펴보아야 할 것이다. 다음 절에서는 주요 국가들의 지방소득세 과세현황과 문제점 등에 관해 보다 구체적으로 살펴보는데, 단일형 국가 가운데서는 지방세 수입 전체를 오직 지방소득세로 마련하고 있는 스웨덴의 경우와 함께 벤치마킹할 여지가 많은 일본의 경우를 각각 살펴본다. 또한 연방제 국가 가운데서는 지방소득세의 비중이 가장 높은 스위스와 지방세에 관한 지방정부의 과세자주권이 매우 광범위하게 인정되고 있는 미국의 경우를 각각 살펴보고자 한다.

III. 주요 국가들의 지방소득세 제도

1. 스웨덴¹⁾

스웨덴 모델(Swedish Model)로 잘 알려져 있는 바와 같이 스웨덴은 제2차 세계대전 이후 여러 가지 측면에서 특징적인 복지국가 모형을 구축해왔다. 스웨덴 모델의 주요 특징은 조세를 재원으로 높은 복지수준을 제공하며, 개인소득과 기업소득에 대하여 높은 세율의 소득세를 부과하며, 국가 전체적으로 공공서비스 공급의 형평성을 추구하기 위하여 단일 기준을 적용하며, 공공서비스 공급에 있어서 지방정부가 주도적인 역할을 담당한다는 점 등으로 요약된다.

스웨덴의 지방정부 구조는 290개의 지방정부(municipality)와 21개의 광역정부(18 county councils, 2 regions, the island municipality of Gotland) 등 두 단계로 구성되어있다. 하위 지방정부라고 볼 수 있는 지방정부는 초·중·고등교육, 대부분의 사회복지기능, 도시계획(town planning) 등을 포함한 광범위한 기능을 보유하고 있다. 소득재분배 기능은 중앙정부의 영역이라는 일반적인 인식과는 달리 지방정부가 사회복지와 관련된 대부분의 기능을 보유하고 있다는 점이 매우 특징적인데, 이를 수행하기 위한 충분한 재원 조달을 위하여 과세자주권이 법적으로 보장되어있는 등 지방정부는

1) 이 부분은 Loughlin and Martin(2004)을 주로 참고함.

상당한 수준의 재정적 자율권을 보장받고 있다. 그런데 이와 같이 지방정부에게 광범위한 재정적 자율권을 보장하는 동시에 국가 전체적인 공공재 공급의 형평성을 위하여 중앙정부가 일정한 기준을 정하고 있다는 제약도 있다.

지방정부와 광역정부는 지방세수입의 100%를 개인소득세로 마련하고 있다. 각급 지방정부들은 세율을 자율적으로 결정할 수는 있으나 누진세율은 허용되지 않는다. 2004년 현재 지방정부와 광역정부에서 부과하는 소득세율의 합은 최고 34.04%에서 최저 28.9% 수준이며, 각 개인은 단일세율로 납부하는 소득세 이외에 200크로나의 법정 최저 주소소득세를 납부해야 한다(OECD, 2006). 또한 일정 수준 이상의 고소득층은 연방소득세를 추가적으로 납부하고 있다.

1980년대 이후의 경제 불황과 함께 스웨덴형 복지모델이 흔들리면서 지방소득세의 구조에도 많은 변화가 있었다. 실업률이 상승하면서 사회보장시스템에 상당한 문제가 발생하는 동시에 세원 축소를 경험하였는데, 높은 인플레이션은 이런 문제를 더욱 악화시켰다. 그 결과 높은 복지수준을 유지하기가 힘들게 되었으며, 동시에 개인소득세 및 법인소득세 수준을 축소하고자 하는 움직임도 일어났다. 이는 높은 조세부담을 기반으로 사회복지와 관련된 대부분의 기능을 행사하면서 정치적 및 재정적 자율권을 보장받고 있던 지방정부의 역할에 상당한 위협을 가하였다. 당시 집권당이었던 사회민주당에서는 1991년에 조세개혁(Tax reform of the century)을 단행함으로써 개인의 근로

소득과 법인소득을 분리하여 과세하는 이원적 소득세(dual income tax)를 도입하였다. 그 결과 그 이전까지는 지방소득세와 국가소득세를 동시에 부담하던 근로소득자들 가운데 약 85%는 평균 31% 세율의 지방소득세만 납부하게 되었으며, 이는 지방정부와 납세자간의 연계를 강화시켰다. 다만 소득이 185,000크로나(SEK)를 초과하는 개인에게는 세율 20%의 국가소득세가 추가적으로 부과되었다. 한편 법인소득세율은 57%에서 30%로 대폭 인하되었다.

이와 같은 세계개혁에도 불구하고 심각한 불황으로 인해 사회민주당이 1991년 총선에서 집권에 실패하면서 스웨덴 모델은 위기를 맞이하였다. 그러나 지방정부가 강력한 역할을 담당하는 분권적인 복지국가 모형은 그대로 유지되고 있으며, 특히 조세개혁에도 불구하고 지방세에 관한 지방정부의 자율권은 그대로 유지되고 있다. 또한 국가전체적으로 공공서비스의 비용과 수준에 대하여 단일 기준을 적용함으로써 형평성을 추구하려는 경향도 다소간 완화되었다.

스웨덴의 지방소득세에 있어서 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 현상은 지방정부들이 경쟁적으로 세율을 인상함에 따른 수직적 재정적 외부성의 문제로 지적되고 있다²⁾. 이를 해소하기 위하여 중앙정부는

2) 스웨덴과 같이 지방세의 대부분이 지방소득세로 구성되어 있는 덴마크에서도 지방정부들의 세율 인상 경쟁은 문제가 되고 있다. 2002년에는 중앙정부와 주정부연합 간에 이른바 세율동결(tax freeze)에 관한 합의가 있었으나 West Zeal County가 세율을 0.4% 인상함으로써 합의를 위반하였다. 이에 중앙정부는 2003년에 모든 주

1996년에 개인소득세 세율을 인상하는 지방 정부에 대하여 인상분의 50%를 부가세로 중앙정부가 징수하는 이른바 지방세에 대한 조세(a tax on local government tax)를 부과하기도 했다. 그러나 대법원에서는 1998년 이 제도가 헌법 상에 보장된 지방정부의 세율결정권을 제한한다고 판결하였으며, 2000년에는 지방소득세 부과에 상한에 대한 규제도 없어졌다. 이에 따라 부유한 지방정부는 높은 수준의 서비스를 제공하기 위하여 높은 세율을 책정하는 것이 가능해졌는데, 단 중앙정부는 세율을 인상하는 지방정부에 대해서는 재정형평화 교부금의 배분액을 줄이는 페널티를 가함으로써 국가전체적으로는 공공서비스 공급에 있어서 단일 기준을 적용하고자 노력하고 있다.

2 일본³⁾

일본의 지방정부구조는 2단계로 구성되어 있는데, 2004년 말 현재 도쿄를 포함한 47개의 광역정부(도도부현)와 2,929개의 지방정부(시정촌)가 있다. 일본의 지방자치단체는 상대적으로 높은 분권화 수준을 나타내고 있으나 분권화의 혜택은 충분히 누리지 못하고 있는 것으로 지적되고 있다. 2002년 현재 전체 재정지출에서 지방정부의 지출이 차지하는 비중은 약 40%로 OECD 국가 중에서도 높은 수준이다. 그러나 지방정부의

수가 너무 많은 탓에 공공서비스 공급에 있어서 규모의 경제를 실현하지 못하는 등 비효율성이 높으며, 중앙정부의 엄격한 규제에 의해 지방정부의 재정지출이 주민들의 선호를 적절히 반영하지 못하는 것으로 지적되고 있다.

한편 재정수입 측면에서는 지방세의 비중이 OECD 국가 평균에 비해 높으며, 지방정부는 지방세 과세표준과 세율결정에 있어서도 어느 정도의 자율권을 보장받고 있다. 우리나라와 같이 지방세법에서 각 지방세의 과세표준과 표준세율을 규정하고 있으나 지방정부는 사업소세(도부현세)에 대해서는 과표율, 그리고 도부현민세, 시정촌민세, 재산세(시정촌세), 사업소세 등 많은 지방세에 대해서는 세율을 탄력적으로 결정할 수 있다. 또한 지방정부는 지방세법에서 정한 바에 따라 지방세에 관하여 비과세 또는 감면을 결정할 수 있으며, 새로운 세목(법정의세)을 도입할 수도 있다. 이와 같이 지방세에 관하여 비교적 광범위한 자율권이 인정되고 있음에도 불구하고 일본의 지방정부들은 특히 개인소득세에 대한 세율결정권은 거의 행사하지 않는 등 과세자주권을 효과적으로 이용하지 않고 있다. 다만 법인소득세 법인할의 경우에는 도부현에서는 전체 지방정부 47개 중 46개가, 그리고 시정촌에서는 전체 지방정부 3,173개 중 절반에 가까운 1,426개가 법정세율보다 높은 세율을 적용하고 있으나, 지역간 세율격차에 따른 기업의 이동(조세경쟁)은 발생하지 않고 있다.

정부에 대한 보조금(block grants)을 축소한다고 발표하기도 했다.

3) 이 부분은 Jourmard and Yokoyama(2005)을 주로 참고함.

〈표 2〉 일본의 지방소득세 개요

세 목 (과세대상)			세 율	과 표	자치단체 세율 결정권	세율 결정권 행사 단체 (2003)	지방세 총액 대비 비중 (2002)	
도부현세	도부현 민세	개 인	소득할	2%, 3%(소득수준에 따 라 세율 적용)	전년도 소득	○	0	도부현세 수입의 16.8%
			균등할	개인당 1,000엔	(정액세)	○	1/47	
		법 인	법인할	5%	법인세액	○	46/47	도부현세 수입의 5.3%
			균등할	법인당 2천~80만엔 (법인의 유형과 자기자 본에 따라 적용)	(정액세)	○	2/47	
		이자할 (개인 및 법인)		5%	지불이자액	×	-	도부현세 수입의 2.9%
	사업세	개 인	3%~5%(사업의 유형에 따라 세율 적용)		전년도 소득	○	0	도부현세 수입의 26.6%
		법 인	소득할	3.8%~7.2%(소득수준에 따라 세율 적용)	소득액	○	7/47	
			부가가치할	0.48%	부가가치액	○	7/47	
			자산할	0.2%	자본액	○	7/47	
	시정촌세	시정촌 민세	개 인	소득할	3%~12% (소득수준에 따라 세율 인상)	전년도 소득	○	0
균등할				개인당 3,000엔	(정액세)	○	18/3,173	
법 인			법인할	12.3%	법인세액	○	1,426/3,173	시정촌세 수입의 9.6%
			균등할	법인당 5만~300만엔 (종업원수와 자기자본에 따라 적용)	(정액세)	○	574/3,173	

주: 1) 2003년 말 현재 광역자치단체의 수는 47개, 기초자치단체의 수는 3,173개임.

2) 세율결정권을 행사하는 모든 지방정부는 법정세율보다 높은 세율을 적용함.

자료: Jourmard and Yokovama(2005).

일본의 지방세제의 특징 가운데 하나는 주민세(시정촌민세 및 도부현세)와 사업세(도부현세) 등 소득과세의 비중이 높은 점이라고 할 수 있다. 2002년 기준으로 시정촌민세는 시정촌세 수입의 39.8%를 차지하

고 있어 자산보유에 대한 과세인 고정자산세(시정촌세 수입의 46.3%) 다음으로 중요한 세목이다. 특히 개인소득세인 개인에 대한 시정촌세 균등할과 소득할의 비중이 시정촌세 수입의 약 1/3 수준인 30.1%를 차

지하고 있다. 한편 도부현민세와 사업세는 각각 도부현세 수입의 25%와 26.6%를 차지하고 있어 도부현의 가장 중요한 세목으로서 위치를 차지하고 있다.

한편 개인소득에 대한 지방세 과세에 있어서 누진세율을 적용하고 있는 것도 주목할 만하다. 개인에 대한 시정촌세 소득할은 과세총소득금액이 200만엔 이하인 경우는 3%, 700만엔 이하인 경우는 8%, 그리고 700만엔을 초과하는 경우는 10%의 세율을 각각 적용하고 있다. 또한 개인에 대한 도부현세 소득할은 과세총소득금액이 700만엔 이하인 경우는 2%, 그리고 700만엔을 초과하는 경우는 3%를 각각 적용하고 있다. 이와 같이 개인에 대해 부과하는 지방소득세에는 누진세율을 적용하고는 있으나 모든 자치단체가 예외없이 지방세법 상에 정해진 표준세율을 선택하고 있기 때문에 세율의 격차에 따른 조세경쟁이나 그로 인한 주민들의 이동과 그에 따른 비효율 등의 문제는 발생하지 않고 있다.

3. 스위스

스위스는 연방제 국가 가운데 지방소득세의 비중이 가장 높은 국가로서 지방정부들이 광범위한 정치적 및 재정적 자율권을 보유하고 있는 덕택에 연방제의 실험실(Schmidheiny, 2004)로 불리고 있다. 스위스 연방은 26개의 주(canton)와 3,000여개의 지방(municipality)으로 구성되는데, 연방정부를 포함한 모든 지방정부들은 대부분의 재정지출에 대한 재원을 자체적인 조세

와 사용료를 통하여 마련하고 있다.

주정부와 지방정부는 직접세 위주의 지방세 체계를 가지고 있다. 스위스의 지방재정에서 가장 특징적인 점은 누진적인 구조를 가지는 소득세가 주정부와 지방정부의 지방세 수입에서 차지하는 비중은 각각 60%와 84%로서 가장 중요한 재원이 되고 있다는 점이다. 반면 연방정부의 경우에는 매우 누진적인 구조를 가진 연방소득세를 징수하고는 있으나, 부가가치세와 같은 간접세를 통하여 대부분의 재정수입을 마련(2001년의 경우 61%)하고 있다. 그 결과 2001년 현재 전체 소득세 수입의 46%는 주정부, 38%는 지방정부, 그리고 나머지 16%는 연방정부의 수입이 되고 있다.

한편 스위스의 지방재정에서 또 다른 특징은 연방제를 채택하고 있는 유럽국가들 가운데 유일하게 지방정부가 상당한 과세자율권을 보유하여 개인소득세 및 법인소득세의 수준을 결정할 뿐만 아니라 누진도도 직접 결정한다는 점이다. 지방정부는 대부분 주정부의 소득세에 부가세 형식으로 소득세를 징수하는데, 지방소득세를 스스로 결정하는 지방정부도 있다. 지방정부간의 재정형평화 시스템에 의해 주정부간 및 지방정부간 세율격차를 일정 범위내로 제한하기도 하지만 상당한 격차가 나타나기도 한다. 예를 들어 1997년에 Bern주의 Zug에서는 두 자녀를 둔 소득이 80,000 스위스 프랑인 가계에 대해 3.6%의 소득세율을 적용했지만 같은 주의 Lauterbrunnen에서는 11.3%의 높은 세율을 적용하였다. 또한 두 자녀를 두고 소득이 500,000 스위스 프랑인 가계에

대해서는 누진적인 세율구조 상 매우 높은 세율이 적용되는데, Schwyz주의 Wollerau에서는 10.9%의 세율을, 그리고 Geneva주의 Onex에서는 28.7%의 높은 세율을 적용하였다.

스위스의 경우 누진적인 세율구조를 가진 지방소득세와 지방정부간 세율격차로 인해 발생할 수 있는 문제점에 대해서 많은 연구가 있었는데, 대표적인 이슈는 조세경쟁으로 인하여 소득수준에 따른 주거지 분리(income segregation) 문제가 발생한다는 점이다. 우선 Feld and Kirchgassner(2001)는 스위스에는 상당한 수준의 지방정부간 조세경쟁이 존재하며, 그 결과 고소득계층은 자신들이 납부해야하는 소득세액에 따라 주거지를 선택함을 보였다. Schmidheiny(2004)의 연구에서는 소득수준에 따른 주거지 분리를 설명하는 새로운 요인으로 누진적인 지방소득세를 지목하면서 스위스의 경우 부유한 가계가 지방소득세가 낮은 지방으로 이동하는 경향을 나타냄을 실증적으로 확인하였다. 한편 또한 Feld and Ruelier(2005)도 누진적인 지방소득세 구조 하에서 지방정부들의 과세구간 소득(tax bracket) 결정에 있어서 전략적 경쟁관계가 나타나며, 그 결과 어떤 지방정부는 인근 지방정부들의 세율이 낮을 경우 과세구간 소득을 낮게 결정한다는 것을 확인하였다.

4. 미국⁴⁾

전통적으로 미국의 주정부는 매우 높은

재정적 자율권을 보유하고 있다. 수입과 수출에 대한 과세, 주간 거래에 대한 과세 등 연방헌법이 제한하고 있는 몇 안 되는 분야만 제외한다면 세원과 세율을 거의 자유롭게 선택할 수 있다. 또한 재정지출에 있어서도 주정부와 지방정부는 국방, 연금, 노년층과 장애인에 대한 건강보험 등의 예외를 제외하고는 대부분의 주요 지출기능을 보유하고 있으며, 지출 프로그램의 디자인에 있어서도 거의 완전한 자율권을 보장받고 있다. 나아가 주정부는 주에 소속된 지방정부의 구조에 관해서도 자율권을 가지고 있기 때문에 지방정부의 구조는 주에 따라 상당한 차이가 난다.

지방소득세는 미국의 주정부 재정에 있어서 소비세 다음으로 중요한 세원이다. 2004년을 기준으로 주소소득세가 없는 7개 주(알래스카, 플로리다, 네바다, 사우스다코타, 텍사스, 워싱턴, 와이오밍)와 이자소득 및 배당소득에 대해서만 제한적으로 주소소득세를 부과하는 2개 주(뉴햄프셔, 테네시)를 제외한 나머지 41개 주는 개인소득세를 부과하고 있다. 또한 개인소득세를 두고 있는 주들 가운데 6개 주(콜로라도, 일리노이, 인디애나, 매사추세츠, 미시건, 펜실베이니아)만 단일세율(flat rate)구조를 가지며, 나머지는 모두 누진세율 구조를 가지고 있다. 주소소득세의 세율은 연방소득세와는 관계없이 책정되는데, 단일세율을 적용하는 6개 주는 물론 누진세율을 적용하는 주의 경우도 세율 누진도는 연방소득세에 비해 상당히 낮다. 22개 주의 경우 최고 세율이 \$50,000 이하의 소득에서 시작하고 있다. 주 소득세의 최고

4) 이 부분은 Laubach(2005) 및 Morton and Hawkins(2005)을 주로 참고함.

서울은 5~7% 수준에 밀집해 있으며, 6개 주는 5% 이하, 13개 주는 7% 이상으로 최고세율을 설정하고 있다. 이와 같이 주소소득세의 누진도를 제한함으로써 서로 다른 구간 세율 누진도의 격차에 따른 납세자의 이동을 최소화시키고 있다.

한편 41개 주 가운데 27개 주는 연방소득세의 조정총소득(Adjusted gross income: AGI)에 자신들의 공제항목 등을 적용하여 주소소득세의 과세표준을 결정하고 있으며, 다른 10개 주는 연방의 공제항목까지 그대로 사용하는 등 연방소득세의 과세표준을 그대로 사용하고 있다. 나머지 4개 주만 연방정부와는 별도로 자신들의 과세표준을 결정하고 있다. 이처럼 많은 주에서 연방소득세의 과세표준에 근거하여 주소소득세를 산정하고 있기 때문에 연방정부의 소득세 과세표준 개편은 주 정부의 재정수입에 영향을 미치게 된다. 한 예로 1986년의 세제개혁으로 연방소득세의 경우 과세표준은 매우 확대되었던 반면 서울은 인하되었다. 그러나 연방소득세의 과세표준을 그대로 사용하던 대부분의 주들은 주소소득세 세율은 인하하지 않음으로써 상당한 재정수입 증가를 경험하였다. 또한 2003년에 있었던 부부에 대한 연방 표준공제의 인상은 연방정부의 공제항목을 그대로 사용하는 10개 주의 재정수입을 감소시키는 결과를 초래하였다.

최근의 경기불황과 더불어 개인소득세 수입의 감소는 주정부의 재정에 위협을 가하고 있다. 1990년대 후반부터 시작된 전후 최대의 경기침체에 따라 많은 주들이 소득세 세율을 인하했음에도 불구하고 개인소득

세가 주정부 및 지방정부의 조세수입에서 차지하는 비중은 1990년대 후반부터 빠르게 상승하였으나, 그 비중은 2000~2001년에 정점에 달한 후 급격하게 낮아지는 경향을 보이고 있다. 이와 같은 소득세 수입의 급격한 등락은 개인소득의 구성의 변화와 밀접한 연관이 있는 것으로 파악되고 있다. 즉 스톡옵션과 같은 성과급제도가 일반화됨으로써 자본이득(capital gain)이 급격히 높아짐에 따라 개인소득세 수입도 빠르게 증가했으나 경기침체와 함께 자본이득이 고갈됨으로써 소득세 수입도 급격히 하락한 것이다. 이에 따른 재정수입의 등락은 주 예산에 심각한 문제를 초래하고 있는 실정이다.

한편 의료보험 등 건강관련 비용의 증가에 따라 개인소득 중 많은 부분이 과세소득에서 비과세소득으로 이전되고 있다는 문제도 안고 있다. 부분적으로 혹은 전적으로 과세가 되지 않은 소득이 차지하는 비중이 1960년대 이후 계속 증가하는 추세를 나타냄에 따라 과세대상 소득의 비중은 지속적으로 감소해 왔다. 반면 GDP 대비 개인소득의 비중은 안정적인 추세를 나타내어 왔음에 비추어 볼 때, 향후 비과세소득이 계속 증가한다면 GDP 대비 개인소득세 과세표준이 하락할 수밖에 없다는 문제를 안고 있다.

IV. 국가별 비교와 결론

이상에서 검토해 보았던 지방소득세의 이

론, OECD 국가들의 지방소득세 부과 현황, 그리고 주요 외국의 지방소득세 부과 현황과 특징 및 문제점들을 종합하면 다음과 같은 몇 가지 시사점을 확인할 수 있다.

먼저 소득과세는 지방의 세원으로 적당치 않다는 일반적인 인식에도 불구하고 이상의 논의에서 살펴보았듯이 이론적으로 그 근거가 있다. 현실적으로 OECD 국가에서 지방소득세는 단일형 국가뿐만 아니라 연방제 국가에서도 핵심적인 지방정부의 재원이 되고 있다. 반면 우리나라의 경우는 지방소득과세가 지방세에서 차지하는 비중이 12.6% (2002년)에 불과하여 지방소득과세를 활용하는 국가 가운데 가장 낮은 수준을 나타내고 있는 현실이다. 지방 자주재원의 확충을 통한 지방재정의 자립성 강화라는 과제를 염두에 둘 때, 지방소득세제의 개편과 역할 강화는 중요한 한 가지 대안이 될 수 있을 것이다.

한편 향후 지방소득세제의 강화를 내용으로 한 지방세의 개편이 구체적으로 고려된다면 지방소득세에 대한 이론과 주요 국가들의 현황 및 문제점 등을 심분 염두에 두고 진행되어야 할 것이다. <표 3>에 요약된 바와 같이 지방소득세는 국가에 따라 지방정부의 과세자주권을 어느 정도 인정하는가, 누진세율을 허용하는가 등의 측면에서 차이가 나며, 그 결과 특징과 문제점 등에서도 상당한 유사점 및 차이점을 나타내고 있다. 스웨덴을 위시한 북유럽국가들은 물론 지방소득세의 비중이 높은 대부분의 국가에서 지방정부는 지방소득세 뿐만 아니라 지방세에 관한 광범위한 자주권을 행사하도록 보장되어 있으며, 현실적으로도 일본을 제외

하고는 그 자주권을 널리 행사하고 있다. 단 지방소득세의 경우 재산세와 마찬가지로 지역간 세율의 격차가 존재하거나 누진세율의 경우 과세구간 소득의 지역간 차이가 있다면 세율격차에 따른 주민들의 이동성 문제나 소득수준에 따른 거주지 분리의 문제가 발생할 수 있다. 또한 스웨덴과 같이 지방정부가 지방소득세를 재원으로 소득재분배 기능을 담당하는 경우에는 세율인상 경향으로 인해 중앙정부의 재정에 압박을 가할 우려도 있다. 따라서 과세자주권의 인정과 함께 그에 따라 발생할 수 있는 문제점도 잘 고려해야 할 것이다. 나아가 스웨덴을 비롯한 대부분의 북유럽 국가들은 이른바 이원적 소득세를 도입함으로써 대부분의 근로소득자들은 단일세율의 지방소득세만 납부하며, 법인소득은 국세로 과세한다는 점에서도 시사점을 찾을 수 있다.

이러한 점들을 두고 볼 때, 지금의 지방소득세제를 개편하거나 새로운 지방소득세를 도입할 경우에는 소득재분배기능을 강조할 것이 아니라 자치단체의 자주재원 확충이라는 측면에서 접근하는 것이 옳을 것이다. 따라서 세율은 단일세율로 정하되, 다만 이론에서 제시하는 바와 같이 가격기능을 제고할 수 있는 여지를 두기 위하여 탄력세율의 적용을 허용하는 것이 바람직할 것이다. 한편 국세인 소득세와 세원을 공유함으로써 조세행정 상의 비용을 최소화하는 것도 필요하다. 또한 근로소득을 중심으로 지방소득세를 부과함으로써 지역간 세율격차가 기업의 입지선택에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 미리 없애는 것도 고려할 수 있다.

〈표 3〉 주요 국가간 지방소득세 비교

국 가	과세자주권	세율 구조	특 징	문 제 점
스웨덴	지방정부는 광범위한 과세자주권 보유	단일세율	· 소득세의 대부분은 지방소득세 · 이원적 소득세 하에서 대부분 근로자는 지방소득세만 납부 · 지방정부가 소득재분배 기능 담당	지방소득세율 인상 경 쟁에 따른 수직적 재 정적 외부성 발생
일본	지방정부는 제한된 과세자주권 보유	누진세율	· 소득세는 광역자치단체의 주요 세원 · 과세자주권은 거의 행사하지 않음	세율결정권을 행사하 지 않고 표준세율을 선택함으로써 지방소 득세는 가격기능 결여
스위스	지방정부는 세율과 누진도를 직접 결정	누진세율	· 소득세는 가장 중요한 지방정 부의 세원 · 지방간 상당한 세율격차 발생	세율경쟁, 과세구간 소득 경쟁으로 인한 주거지 분리문제
미국	주정부는 매우 높은 과세자주권 보유	누진세율 또는 단일세율	· 세율 누진도는 연방소득세에 비해 상당히 낮음. · 비과세 소득의 증가로 소득세 수입 감소 경향	누진세율에 따른 조세 경쟁의 문제

참고문헌

- Bird, Richard M., "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal*, Vol. VLVI, No. 2, 1993.
- Bird, Richard M., "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment," *Tax Note International*, Vol. 20, 2000.
- Bird, Richard M. and Slack, Enid, "Financing Local Government in OECD Countries: the Role of Local Taxes and User Charges," in Owens, Jeffrey and Panella, Giorgio edd., *Local Government: An International Perspective*, North-Holland, 1991.
- Feld, Lars P. and Reulier, Emmanuelle, "Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons," CESIFO Working Paper No. 1516, August 2005.
- Journard, Isabelle and Kongsrud, Per Mathis, *Fiscal Relations across Government Levels*, OECD Economic Studies No. 36, 2003.
- Journard, Isabelle and Yokoyama, Todashi, Getting the Most out of

- Public Sector Decentralization in Japan, Economic Department Working Papers No, 416, OECD, 2005.
- Laubach, Thomas, "Fiscal Relations across Levels of Government in the United States," Economic Department Working Paper No.462, Economic Department, OECD, 2005.
- Loughlin, John, and Martin, Steve, "Local Income Tax in Sweden: Reform and Continuity," School of European Studies and the Center for Local & Regional Government Research, Cardiff University, 2004.
- McLure, Charles E., "The tax Assignment Problem: Rumination on How Theory and Practice Depend on History," *National Tax Journal*, Vol. LIV, No. 2, 2001.
- Morton, Jack, and Hawkins, Richard, Georgia's Taxes: A Summary of Major State and Local Taxes, 11th ed, Fiscal Reserach Center, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2005.
- Oates, Wallace E., "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993.
- Schmidheiny, Kurt, "Income Segregation and Local Progress Taxation: Empirical Evidence from Switzerland," CESIFO Working Paper No. 1313, Oct. 2004.
- The Chartered Institute of Public Finance and Accountability, Reviewing the Case for a Local Income Tax, *Balance of Funding Review*, March 2004.

