

특 집

고령화 사회의 전개와 지방세 부문의 과제

오 연 천

서울대학교 교수



I. 본격적인 고령화 사회로의 진입과 사회경제구조의 변화

21세기 한국 사회의 구조적 변화를 상징할 대표적 현상 중의 하나는 본격적인 「고령화 사회」의 도래일 것이다. UN이 정한 기준에 따르면 당해 국가의 총인구 중에서 65세 이상의 인구가 접하는 비중이 7%를 넘어서면 「고령화 국가」로 규정된다. 보건복지부의 추계 자료에 의하면 우리 나라도 2000년에 노령인구 비중이 7% 수준에 이르러 본격적인 고령화 사회로 접어들 것으로 예상되고 있다. 앞으로 평균 수명의 연장과 출생률의 저하로 인해 노령인구의 비중은 빠른 속도로 증가할 것이다. 이러한 전망은 일본의 경험에 비추어 볼 때 충분히 설득력있는 것으로 평가된다. 즉 고령화 비율이 7%에서 그 두 배인 14%까지 도달하는데 소요되는 고령화 속도가 프랑스는 114년이었던데 비해 일본에서는 24년으로 단축되었는 바, 1970년에 7%대에 진입하였고 24년 후인 1994년에 14%를 돌파하였다. 현재 우리 나라의 평균수명과 최근의 출생률 변화를 감안해 볼 때 가속적인 고령화의 전개가 우

리 나라에서도 거의 그대로 시현될 것으로 전망된다.

이제 우리 나라도 본격적인 고령화 사회를 맞이하게 되었고, 앞으로 노령인구의 비중이 가속적으로 증가할 것으로 예상됨에 따라 고령화에 따른 사회·경제적 변화를 체계적으로 검토하여 행·재정체제의 보완·정비 방안을 보다 진지하게 모색해 나가야 할 것이다. 노령화의 진전은 경제활동인구의 감소로 이어져 생산인구의 사회적 부담이 증대되는 등 세대간 편익배분과 비용분담의 형평성 문제가 새로운 국가적 과제로 등장하게 된다. 또한 노령인구의 증가는 노인의 생계 및 소득보장, 의료·복지서비스 및 복지시설의 확충 등을 중심으로 복지수요가 더욱 증대하게 될 것이고, 이는 복지재정의 확충 필요성으로 귀결될 것이다. 한편 생산연령 인구는 감소하는 반면, 노령인구가 증가하는 고령화 사회를 지탱하기 위해서는 안정적인 경제성장을 지속할 수 있는 것이 중요한 바, 이를 효과적으로 뒷받침할 수 있는 조세체계의 개선도 수반되어야 할 것이다.

고령화의 진행에 따른 이러한 사회경제적인 변화와 그 과제를 고려해 볼 때 21세기에 우리 사회가 지향해야 할 비전 중의 하나로 「공정하고 활력있는 고령-

화 사회』의 구현을 설정할 수 있을 것이다. 따라서 앞으로 국세와 지방세 개혁 과정에서는 본격적인 고령화 사회의 전개에 효과적으로 대응하기 위한 방안을 강구하는 것이 필요하다. 이런 맥락에서 본고에서는 고령화 사회의 전개에 대응한 지방세 부문의 정책과제를 제시해 보고자 한다.

II. 「공정하고 활력있는 고령화 사회」 구현을 위한 조세정책의 과제

1. 고령화 사회에서 지향해야 할 조세정책의 기본 방향

1) 세대간 세부담의 공정성 확보

평균 수명이 연장되고 출생률이 낮아지면서 생산연령 인구가 상대적으로 감소하게 되면 근로세대의 조세부담이 가중될 가능성이 높다. 특히 복지재정의 확충을 위해 추가적인 국민부담의 증대를 요구하는 과정에서 현재의 개인소득 과세체계가 유지될 경우 근로세대의 직접적인 세부담이 더욱 증가하게 됨에 따라 조세압박감은 높아지는 반면 조세부

담의 공정감은 악화되어 근로의욕을 저해하게 될 것이다. 이러한 현상은 결과적으로 경제사회의 활력과 안정성의 약화로 귀결될 것이다. 이런 점에서 앞으로 조세제도 개혁과정에서는 고령화 사회를 지탱하는 근로세대에 세부담이 과도하게 집중되는 것을 방지하기 위해 고령자를 포함하여 세대간 세부담의 공정성 확보를 지향할 필요가 있다. 이를 통해 국민들이 향수해야 할 공공서비스의 비용을 사회구성원들이 광범위하게 고르게 나눠서 부담할 수 있도록 해야 한다.

2) 일생주기(life-cycle)를 통한 세 부담의 평준화

앞으로 고령화 사회에서 세대간 세부담의 공정성을 확보하기 위해서는 개인의 일생주기를 통한 세부담의 평준화를 도모하는 것도 필요하다. 일반적으로 근로자의 일생주기를 고려한 세부담의 변동을 살펴보면 소득과세의 경우 연령과 세대에 따라 조세부담수준에 상당한 변화가 존재한다. 경제활동인구의 경우 연령이 높아짐에 따라 소득이 증대하게 되어 현재의 누진적 소득세제하에서는 점차 세부담이 증대하게 된다. 그러나 노

령세대에 이르게 되면 세부담은 크게 감소하게 된다. 이에 비해 소비지출의 수준은 일생을 통해 비교적 안정적으로 유지된다. 따라서 소비과세는 과세의 시기를 소득의 가득(稼得)단계에서부터 소득의 지출단계로 이동(shift)시킴으로써 일생주기를 통한 세부담의 평균화를 실현하는데 기여할 수 있다.

3) 경제활력의 지속적 유지

고령화 사회를 지탱하기 위해서는 안정적인 경제성장을 지속할 수 있는 것이 중요하다. 따라서 국민 개개인들이 경제활동에 활발히 참여할 수 있도록 하기 위해서는 개인소득과세의 누진구조를 완화함으로써 개인들의 근로와 여가의 선택에 대하여 중립적인 세제를 구축하는 것이 필요하다.

한편 특정 시기 또는 현재의 재정압박이나 재정위기를 극복하기 위해 다음 세대에 큰 부담을 전가시키는 것을 방지하기 위하여 재정수지균형을 확보하여 중장기적인 경제의 안정화 또는 지속가능한 경제발전을 확보하는 것도 고령화 사회에서 중요하게 고려해야 할 요소이다.

4) 안정적인 세수 확보

활력있는 고령화 사회를 구현하기 위해서는 개인들의 근로와 여가의 선택에 중립적인 세제의 구축과 함께 경제사회의 안정을 확보하여 국민들이 안심하고 사회생활과 경제활동을 영위할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 사회보장제도와 사회복지서비스의 확충, 특히 노령자를 대상으로 한 사회복지서비스의 확충이 수반되어야 한다. 따라서 고령화 사회의 진전에 따른 사회복지 수요의 증대에 대응하기 위해서는 추가적인 국민부담의 증대를 통한 복지재정의 확충이 불가피하다. 또한 복지재정의 경우에는 경기변동에 관계없이 지속적으로 재정지출수요가 발생하며, 오히려 경기침체에 재정지출수요가 증대하는 경향이 있기 때문에 고령화 사회에서는 안정적인 세수확보를 뒷받침할 수 있는 조세체계의 정비가 요망된다.

2. 고령화 사회의 조세정책 방향에 부응하기 위한 조세개혁의 과제

고령화 사회에서 지향해야 할 조세정책의 기본 방향에 부합하기 위해서는 소

특과세에 대한 부담은 경감하는 대신 소비과세에 대한 과세를 강화하는 것이 필요하다. 개인소득세의 경우에는 근로세대의 세부담을 경감하기 위해 전반적으로 세부담 수준을 낮추는 가운데 세율구조의 누진성을 완화하는 것이 필요하다. 또한 법인소득세는 과세 베이스를 확대하는 대신, 세율은 인하하는 방향으로 세제를 개편하는 것이 필요하다. 이에 비해 세대간 세부담의 공평성과 일생주기를 통한 세부담의 평준화를 도모하기 위해서는 소비과세의 비중은 점차 확대·강화하는 것이 필요하다. 고령화 사회에서 사회복지기능의 확충에 따른 복지재정의 안정적 확보를 위해서는 간접세의 세수규모를 증대하는 것이 효과적이다.

이와 같은 구도에 입각하여 조세체계를 정비함으로써 고령화 사회에서는 특정 시점에서의 조세체계의 합리화라는 관점을 탈피하여 개인의 일생주기를 통한 세부담, 세대간 세부담의 합리화를 확보하는 것이 중요하다.

Ⅲ. 고령화 사회의 전개와 지방세 부문의 정책과제

1. 고령화 사회의 도래가 지방행·재정부문에 미치는 파급효과

1) 복지재정기능의 확충

본격적인 고령화 사회에 있어서 경제사회의 활력을 손상하지 않고 안정되고 풍요로운 생활을 향수할 수 있도록 하기 위해서는 고령화 대책을 중심으로 한 사회보장제도의 정비·강화 및 사회복지서비스의 확충이 수반되어야 할 것이다. 그런데 고령화 사회의 진전에 따른 복지수요에 대응하는 과정에서 지방정부는 사회복지요원의 증대, 재택복지서비스의 확충, 고령자의 안전하고 쾌적한 노후 생활환경의 정비 등을 통해 지역실정에 적합한 사회복지시책을 적극적으로 전개할 필요가 있다. 이처럼 고령화 사회에서는 준공공재의 생산·공급을 중심으로 한 지방재정의 재분배기능이 강화될 것으로 전망된다. 이에 따라 고령화 대책관련 경비를 중심으로 한 사회복지비의 지출수요가 증대할 것으로 전망되는

바, 복지재정기능의 증대에 상응한 지방세원의 확충이 필요하다.

이처럼 소득재분배기능의 경우 종전에는 누진소득세제와 급진적 급부를 통해 수행되었으나, 최근에는 교육, 복지, 의료 등 준사적재의 제공을 통한 접근이 강화되고 있다. 이러한 준사적재의 제공을 통한 소득재분배기능을 수행함에 있어서는 지역주민들의 선호에 기초한 지방정부의 적극적인 역할이 기대되고 있다. 따라서 앞으로 복지재정기능의 확충을 중심으로 한 지방정부의 역할 증대를 감안하여 지방재정 수요의 자연증가 또는 추가적 사업수요의 발생에 대응할 수 있는 독자적인 재원조달 기반이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 일부 국세의 추가적 지방이양 또는 세원공동이용방식 등을 통하여 지방세에 대한 세수입 배분규모를 확대하는 것이 필요하다.

2) 선택적 서비스 및 이동성의 증대와 편익과 비용의 분리

고령화 사회에서는 지역주민들의 사회복지수요가 다양화·고도화되면서 세분화된 지역복지서비스의 확충이 필요하다. 그 결과 선택적 서비스가 지방행정서비스에서 점하는 비중이 높아지면

서 수익과 비용부담의 괴리가 증대되는 경향이 있다.

또한 고령화 사회에서는 일상생활권의 확대, 관광·스포츠·여가 등의 목적으로 다른 지방정부의 행정구역에 이동하거나 일시적으로 체류하면서 당해 지방정부가 제공하는 다양한 서비스를 향유할 기회가 확대되고 있다. 이로 인해 지방정부가 제공하는 행정서비스의 혜택을 타지역 주민들이 향유하는 누출효과(spill-over effect)가 광범위하게 존재하게 된다.

응익과세를 중시하는 지방세의 기본원리에 비추어 볼 때 이러한 편익과 비용부담분리를 시정하여 이의 일치화를 도모할 수 있는 지방세계계의 정비가 필요하다. 이를 위해서는 지방정부 수준에 있어서 「지방행정서비스에 대한 편익과 비용부담의 일치화」를 도모할 수 있는 세원을 지방세계계에 수용하는 것이 필요하다. 여러 세원중에서도 소비과세가 거주지역과 편익지역의 괴리에 따른 편익과 비용부담의 불일치를 해소하는데 있어 매우 효과적인 세원으로 평가되고 있다.

따라서 앞으로 지방세계계의 개편에 있어서는 「대표없이 과세없다」는 납세의무지원책만을 고수할 필요는 없으며,

이와 함께 『부담없이 수익없다』는 귀속 지원책을 수용하는 것도 필요하다. 이러한 귀속지원책을 수용함으로써 소비과세 관련 세원의 지방세 수용이 적극 모색되어야 할 것이다.

3) 안정적이고 계획적인 지방재정 운영의 필요성 증대

사회복지서비스에 대한 재정지출 수요 또는 복지재정은 경기변동에 관계없이 경상적으로 지출이 필요한 성격의 경비이다. 복지재정 수요의 이러한 성격을 감안할 때 안정적이고 계획적인 재정운영을 뒷받침할 수 있는 지방세체계의 구축의 필요성이 더욱 증대되고 있다. 안정적인 지방재정 운영을 뒷받침할 수 있는 지방세체계를 구축하기 위해서는 소득 및 이윤, 소비, 재산 등의 과세 베이스를 적절히 조합하여 균형있는 조세체계를 설계하는 것이 필요하다. 그런데 현재 우리나라의 지방세체계는 재산과세 위주로 과세 베이스가 구성되어 있어 세수의 소득탄력성이 낮은 관계로 지방재정 수요의 증대에 효과적으로 대응하기 어려운 실정이다. 따라서 지방세 분야에 있어서 소득, 소비, 재산 등의 과세 베이스의 균형을 확보하여 지방세의 안

정적인 재원조달기능을 보강함과 아울러 세부담의 공평한 배분을 도모하기 위해서는 소득 및 이윤과세, 소비과세 분야의 세원확충이 필요하다.

2. 고령화 사회에 대응한 지방세 부문의 정책과제

1) 지방세 개혁의 기본 방향

고령화 사회의 전개에 따라 사회복지기능에 대한 지방정부의 부담이 확대되면서 복지재정수요의 증대에 대응하기 위한 추가적인 지방세원의 확충이 필요한 동시에 안정적인 세입기반의 확충이 중요한 정책과제로 등장하고 있다. 또한 고령화 사회의 진전에 따라 세분화된 지역복지서비스의 확충 등 선택적 지방행정서비스의 증대, 주민들의 이동성 증대 등에 기인한 지방공공서비스 제공과정에서 편익과 비용부담의 괴리현상이 확대되고 있다.

고령화 사회의 등장이 지방행·재정부문에 미치는 이러한 직접적인 파급효과와 고령화 사회에 대응한 조세정책의 기본방향 등을 종합적으로 고려할 때 지방세부문의 핵심 정책과제는 지방소비과세의 확충을 통한 지방세 과세균형의 확

보와 추가적인 재원조달기능의 강화로 집약할 수 있을 것이다. 이러한 정책과제를 실현하기 위한 현실적인 대안은 소비과세관련 국세 세원의 지방세 이양이라고 할 수 있다. 따라서 여기서는 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 대상으로 한 소비과세의 지방세 수용방안을 검토해 보고자 한다. 또한 지방세의 재원조달기능 확충과 과세균형의 확보를 위해서는 소득과세의 지방세 수용도 필요한 바, 이에 대한 방안도 검토해 보기로 한다.

2) 소비과세의 지방세 수용 방안

(1) 지방세 이양 대상 세원

고령화 사회의 도래에 따른 지방세부문의 정책과제와 아울러 바람직한 지방세가 갖추어야 할 부담분임성의 원칙, 응익성의 원칙, 과세균형의 확보, 지역경영을 뒷받침할 수 있는 지방세체계의 정비 등의 관점에 비추어 볼 때 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원의 지방세 이양이 필요하다. 부가가치세의 경우에는 유흥음식업, 소매업, 숙박업, 전기·가스·수도업, 입장행위, 공업용수·상수도용수 등 수자원 등에 과세하는 부가가치세 세원을 지방으로 이양하는 것이 필요

하다. 또한 특별소비세의 경우에는 과세장소(골프장, 스키장 등)와 과세유흥장소, 유류 및 승용차 등에 대한 특별소비세 세원의 일부를 지방세원으로 이양하는 것이 필요하다.

(2) 이양대상 세원의 지방세 수용방안

이와 같이 지방세원으로의 이양 필요성이 인정되는 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 지방세로 이양하는 경우, 이를 어떤 형태로 지방세에 수용할 것인가? 이와 관련하여서는 부가가치세를 공동세원화하여 지방소비세를 신설하는 방안, 별도의 독립된 지방소비세(또는 관광세) 신설방안, 그리고 유류관련 특별소비세(교통세)를 공동세원화하는 방안 등이 있다.

① 부가가치세의 공동세원화 방안:

지방소비세 신설

현행 부가가치세 세원중 상당 세원들은 응익성의 원칙에 부합하고, 특히 직주분리에 따른 공공서비스 편익의 누출을 조세수출과 연계시킴으로써 지방재정운영에 있어서 편익과 비용분담의 괴리문제를 해소하는데 있어 소비과세가 상당한 효과를 발휘할 수 있다. 그런데 일반소비과세인 부가가치세의 일부 세

원을 분리하여 별도의 독립된 세목을 신설하는 것은 징세행정상의 어려움이 수반됨은 물론이고 일반소비과세의 이원화(부가가치세, 지방소비세)에 따른 납세자의 납세협력 비용을 다수 유발할 수 있다. 또한 소비과세의 특성상 지방정부가 독자적인 과세권을 갖고 세율과 과세표준을 결정하는 것은 조세경쟁 등 부정적인 조세의 외부효과를 유발할 수도 있다.

이런 점을 고려할 때 일반소비과세인 부가가치세를 지방정부 세원으로 수용하기 위해서는 이를 공동세원으로 전환하는 것이 가장 합리적인 대안이라고 할 수 있다. 다만, 부가가치세를 공동세방식을 통해 지방정부 세원으로 수용하는 방안으로는 두 가지 대안이 있다. 그 하나는 일본의 지방소비세 형태로, 부가가치세의 과세표준을 그대로 수용하여 광역지방정부 단위로 부가가치세액을 과세표준으로 하는 지방소비세를 신설하는 방안이다. 다른 하나는 부가가치세를 광역지방정부 단위로 징세지주의원칙에 따라 공동세원화하는 방안이다. 전자의 경우에는 광역지방정부 단위간 청산제도가 도입되어야 하는 등 징세행정이 보다 복잡한 반면 후자는 징세행정이 간편하다는 장점이 있다.

이 두 가지 방식 중 어느 하나를 수용하여 지방소비세를 도입할 경우, 동세는 일단 광역지방정부 세목으로 설치하되 세수는 광역지방정부단위로 광역과 기초지방정부가 공동으로 활용하는 것이 필요하다. 그럴 경우 기초지방정부에 대한 세수배분권은 광역지방정부에 부여하는 것이 합리적일 것이다.

부가가치세를 공동세원화하여 그 일부를 세원으로 하는 지방소비세를 도입할 경우 지방정부가 확보할 수 있는 세수규모를 탄력적으로 설정할 수 있다. 따라서 이 방안은 고령화 사회의 전개에 따른 지방복지재정의 확충 필요성에 효과적으로 대응할 수 있는 수단임과 동시에 자치경찰제의 실시, 지방교육재정의 분권화 확대 등 대규모의 추가적인 세원의 지방이양이 필요할 때에도 활용할 수 있는 지방세원 확충방안이라고 할 수 있다.

② 독립된 지방소비세 신설방안: 관공세 도입

지방소비세 신설 방안이 여의치 않을 경우에는 지방세원화의 필요성이 인정되는 부가가치세와 특별소비세의 일부세원을 제한적으로 지방세원으로 수용하는 방안, 즉 관광자원 및 관광행위 관

런 세원을 지방세로 수용하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 관광지내에서의 입장·숙박행위 등에 대하여 과세하는 부가가치세, 골프장·스키장 등 입장행위에 대한 특별소비세 등의 세원을 지방세로 이양받아 관광세를 신설하는 것이 그러한 대안이다.

그러나 이러한 관광세의 신설을 통해서 지방정부가 추가적으로 확보할 수 있는 세수입 규모가 충분하지 않고, 징세행정상의 추가적인 부담도 수반되며, 조세경쟁 등 조세의 외부성을 야기할 수 있다는 점에서 한계가 있다.

③ 유류관련 특별소비세의 공동세원화 방안: 주행세 도입

유류관련 특별소비세, 즉 교통세의 경우 1999년도 지방세제 개편을 통해 주행세를 신설함으로써 유류관련 특별소비세 세원을 국세와 지방세가 공동으로 이용할 수 있게 되었다. 현행 주행세는 교통세 수입의 3.2%를 지방에 이양하되, 지방정부간 세수 배분과정에서 각 자치단체별 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 수입을 배분기준으로 삼고 있다. 이러한 세수배분방식은 1999년도의 자동차세 세율인하에 따른 세수결손을 보전하기 위한 취지를 수용한 것이다.

그런데 원래 휘발유, 경유 등 유류관련 특별소비세 수입의 지방세 이양 구상은 자동차의 도로이용에 따른 비용을 분담하도록 하는 수익자 또는 원인자부담 원칙에 부합하는 세원이라는 판단에 근거한 것이다. 이런 취지를 감안할 때 주행세의 세수배분방식은 징세지주의 원칙을 수용하여 광역지역단위의 전년도 유류판매실적을 기준으로 배분하는 것이 바람직할 것이다. 라휘문·이삼주(1998)의 연구에 의하면 휘발유와 경유 판매량을 기준으로 교통세의 세원을 지방정부에 배분하는 것이 자동차 등록대수에 의하여 배분하는 것보다 지방정부간 재정력 격차의 완화에도 긍정적인 효과를 창출하는 것으로 추정되고 있다. 또한 주행세의 세원과 직접 관련된 세수입을 징세지주의원칙에 따라 배분하는 것이 효율성의 원칙에도 부합하는 것이라고 할 수 있다. 이밖에 관광객, 교외거주자의 출퇴근 등 유동인구의 타지역 도로이용과정에서 파생되는 편의의 누출 효과와 교통혼잡비용 등을 고려할 때 자동차의 도로이용과 밀접하게 관련되어 있는 유류판매량을 세원배분 기준으로 설정하는 것이 재정(조세)의 외부성을 교정하는 데에도 바람직한 것으로 판단된다.

한편 주행세는 교통시설 투자재원을 조달하기 위하여 한시적 목적세로 신설된 교통세를 공동세원으로 하고 있다는 점에서 주행세는 (도단위 수준에서) 광역과 기초지방정부의 교통관련 투자재원의 비율을 기준으로 이를 적정비율로 할당하는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 향후 「자동차이용과세 강화, 보유과세 완화」 정책의 지속적인 추진과 매년 정례적으로 개최될 예정인 한미자동차협상에서 미국이 계속 단일세율화를 요구할 경우 자동차 관련 보유과세의 세수는 감소하게 될 것이고, 이를 보전하기 위해 주행세의 세율을 상향조정하지 않을 수 없을 것이다. 이러한 과정을 통해 주행세의 세수규모가 확대되면 주행세의 세수배분을 광역과 기초지방정부로 이원화하는 방안의 실효성이 높아질 것이다.

주행세가 광역과 기초지방정부의 공유세원으로 전환될 경우 광역지방정부에 대한 세수는 해당 지역별 유류판매비율에 따라 배분하고, 광역지방정부가 기초지방정부에 주행세를 배분하는 과정에서는 자동차등록대수를 기준으로 배분하는 것이 합리적인 것이다. 왜냐하면 기초지방정부단위에서는 유류판매량에 대한 자료가 정확하게 산출되지 않고 있

기 때문이다.

3) 소득과세의 지방세 수용 방안

(1) 소득과세의 지방세원으로서의 적합성

재산과세 위주로 형성되어 있는 현행 지방세체계로써는 지방재정수요의 자연증대에 상응하는 지방세 수입의 자연적 확보가 어렵다는 점에서 인위적인 지방세 개편을 통하지 않고서라도 세수입의 원활한 확보를 도모하기 위해서는 소득탄력성이 높은 소득과세의 지방세 수용이 필요하다. 특히 개인소득과세는 응의성과 부담부담성의 원칙에 비추어 볼 때 지방세로서의 적합성이 높게 인정된다. 또한 재산과세에 편중되어 있는 지방세의 과세균형을 확보하는데 있어서도 개인소득과세의 지방세 수용은 핵심과제라고 할 수 있다.

그러나 개인소득세와 법인소득세 등 소득과세는 지역간 이동성이 높은 세원이기 때문에 지방정부가 독자적인 과세권을 보유하여 과세표준과 세율을 자율적으로 결정할 수 있게 되면 조세의 외부성, 즉 조세수출과 조세경쟁 등으로 인해 효율적이고 공평한 지방재정운영을 저해할 수 있다. 따라서 소득과세의

지방세 수용방안을 구상함에 있어서는 이 점을 유의해야 한다.

(2) 소득과세의 확충 및 지방소득세 신설 대안

소득과세 수입을 추가적으로 지방세에 수용하는 방안은 우선 세원분리방식에 의거하여 현행 지방세의 소득관련세목을 중심으로 통폐합 및 재원조달기능을 강화하는 방안과 국세의 소득관련 일부 세원의 지방세 이양방안, 그리고 세원공동이용방식을 활용하여 국세의 소득세와 법인세를 공동세로 전환하면서 지방소득세를 신설하는 방안으로 구분할 수 있다. 이러한 방안을 구체적으로 구분하여 제시하면 다음과 같은 네 가지 대안을 작성할 수 있다.

① 제1안: 세원분리방식에 기초한 지방소득세 신설 방안

이 방안은 1984년 농지세제의 대폭 개편을 계기로 하여 제기되었던 지방소득세의 도입 구상으로 처음 제시되었던 것이다. 즉 지방세부문에 있어서 소득과세 확충방안의 하나로 농지세를 농업소득에 대한 종합적인 소득과세체제로 개편하고, 현행 주민세 소득할과 국세의 사업소득세 중 생산규모가 국지적인 축

산업, 임업, 수렵업, 어업소득을 이에 포함시키고, 양도소득세를 지방세로 이관하여 지방소득세를 신설하자는 것이다. 이러한 구상은 사업적 농업이 확장되고, 농업소득 및 농가부업소득이 증가하고 있다는 사실에 착안하여 농촌지역에 고용잠재세원이 존재한다는 것을 전제로 하고 있다.

② 제2안: 소득관련 지방세목의 통폐합을 통한 지방소득세 신설 방안
이 방안은 현행 지방세체계내 소득관련과세를 통합하여 지방소득세를 신설하자는 구상이다. 이 경우 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 및 농지세가 통합 대상이 된다.

③ 제3안: 현행 소득관련 지방세의 재원조달기능 확충 방안

주민세 소득할, 사업소세 종업원할 등 기존 지방세제의 소득과세 기능을 강화하는 것도 실질적으로 소득과세의 지방세원화 방안의 하나라고 할 수 있다. 이 방안은 주민세 소득할의 세율 수준을 일정수준 상향조정하는 한편 사업소세의 대상세원을 확대·조정하는 구상이다.

특히 사업소세의 경우에는 소득과세 기능 강화의 측면에서 종업원의 급여총

액을 대상으로 하여 과세되는 종업원할을 확대하는 방안을 강구할 수 있다. 즉 지역기업이 사업을 전개하는 과정에서 지방자치단체의 다양한 행정서비스의 혜택을 받고 있기 때문에 「혜택과 비용의 일치성」을 제고하기 위해 종업원 급여총액만으로 한정하고 있는 종업원할의 과세대상을 기업의 부가가치 구성요소인 지불이자·지대·이윤 또는 매출액·자본금액·자산총액 등 사업활동의 「외형표준」 등으로 과세표준을 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이와 관련하여 일본에서는 법인소득을 과세표준으로 하는 사업세(都道府縣稅)를 外形標準課稅로 전환하는 것이 필요하다는 구상이 오래전부터 제기되어 오고 있다. 즉 법인사업세를 외형표준과세로 전환하는 것은 기업이 지방자치단체로부터 받는 이익에 상응하는 만큼의 부담을 부과하기 위한 본세의 취지에 비추어 볼 때 바람직하다는 것이다. 사업세를 외형표준과세로 전환하기 위해서는 매출액, 자본금액, 자산총액, 건물임대가격, 종업원수 등을 고려할 수 있는 바, 이중 매년 기업의 수익 수준을 가장 포괄적이고 합리적으로 나타내 줄 수 있는 것을 선정하는 것이 중요하다.

④ 제4안: 공동세방식의 지방소득세 신설 방안

이 방안은 우리나라 조세체계를 간소화하는 동시에 소득과세를 지방세에 대폭적으로 수용하기 위한 것이다. 즉 주민세 소득할 중 소득세할과 법인세할은 본세에 각각 통합하고, 농지세는 (종합) 소득세에 통합하며 동시에 주민세 농지세할도 폐지한다. 또한 법인소득과세의 일부를 세원으로 하는 사업소세 종업원할도 이를 법인세에 통합한다. 이처럼 소득관련 지방세 세목들을 국세에 통합하여 조세체계를 간소화하는 대신에 소득과세의 지방세 수용을 위해 소득세와 법인세를 공동세로 전환하여 지방소득세를 신설한다. 지방소득세는 소득세 및 법인세와 동일한 과세표준을 적용하며, 통폐합된 현행 소득관련 지방세목의 세수규모와 추가적으로 확보해야 할 목표 세수규모를 감안하여 지방소득세의 세율을 결정한다. 그리고 지방소득세의 징수권은 국세와 통일적으로 국세청에서 담당한다.

(3) 대안의 평가와 지방소득세 도입 방안

상기한 네 가지 대안을 대상으로 세원 배분 재조정의 논거에 따라 과세자주권

의 보장, 부담분임과 응익성의 원칙, 징세행정의 효율성과 편의성, 조세체계의 간소화, 조세의 외부성(조세수출, 조세경쟁), 세수확충효과, 실행가능성 등을 평가기준으로 설정하여 그 장단점을 평가하면 다음과 같다.

첫째, 과세자주권의 보장측면에서는 세원분리방식에 따라 독립지방세목체계를 유지하고 있는 제1~3안이 공동세방식인 제4안에 비해 다소 우수하다고 할 수 있다.

둘째, 부담분임성의 원칙과 응익성의 원칙에 의하면 개인소득과 법인소득에 대한 과세범위가 넓은 제4안이 가장 우수한 것으로 평가되고, 그 다음으로는 제3안, 제1안, 제2안 순으로 그 비교우위가 인정된다.

셋째, 징세행정의 효율성과 편의성 측면에서 보면 제4안이 가장 우수한 것으로 평가되며, 제1~3안은 그 우수성을 차별화하기가 어렵다.

넷째, 조세체계의 간소화 효과측면에서는 제4안이 가장 우수하며, 그 다음으로는 제2안이 상대적으로 우수한 것으로 평가된다. 그러나 제1안은 종합소득세 과세체계를 훼손하고 있고, 제3안에 따라 외형표준과세 형태의 사업소세를 도입할 경우에는 법인세와 사실상 세원이

중복될 수 있는 등 제1안과 제3안은 조세체계의 간소화 측면에서는 부정적인 효과가 노정되고 있다.

다섯째, 조세의 외부성의 경우 공동세방식이 적용되는 제4안에서 최소한으로 통제될 수 있으며, 나머지 대안에서는 탄력세율이 가미될 경우에 한하여 조세경쟁과 조세수출이 발생할 것으로 추정된다.

여섯째, 세수확충효과의 경우 제4안에서 가장 탄력적인 추가 세수확보가 가능할 것으로 예상되며, 제3안과 제1안이 그 다음으로 추정된다. 그러나 제2안은 현행 지방세목체계하에서의 단순통합에 불과하기 때문에 추가적인 세수확보는 기대하기 어렵다.

일곱째, 대안의 실행가능성 측면에서 보면 제2안이 가장 현실적이며, 그 다음으로 3안의 실행가능성이 높을 것으로 판단되며, 제1안과 제4안의 경우에는 중앙정부와 지방정부 사이의 합의형성과 결단이 요망될 것이다.

이상의 평가기준에 따라 소득과세의 지방세 수용방안의 상대적 우수성을 평가한 결과를 종합해 보면 <표 1>에 정리되어 있는 바와 같이 제4안이 가장 바람직한 대안으로 평가된다. 그 다음으로는 제3안이 상대적으로 우수한 것으로

<표 1> 소득과세의 지방세 수용 대안의 비교 평가

구 분	제 1 안	제 2 안	제 3 안	제 4 안
과세지주권 보장	3	3	3	2
부담분임성 및 응의성	2	2	3	4
징세행정의 효율성	2	2	2	4
조세체계의 간소화	2	3	2	4
조세의 외부성 통제	3	3	3	4
세수확충 효과	2	1	3	4
대안의 실행가능성	2	4	3	2

주: 4점척도(1점에서 4점으로 갈수록 상대적으로 우수함)

판단된다. 따라서 앞으로 국세와 지방세 간 세원배분의 재조정과 추가적인 지방세원 확충을 위한 소득과세의 지방세 수용을 위해서는 소득세와 법인세를 공동세원으로 전환하여 지방소득세를 신설하는 것이 필요하다.

소득세와 법인세를 공동세원으로 하는 지방소득세의 신설방안은 위의 제4안에서 제시한 바와 같다. 과세표준은 소득세와 법인세와 동일하게 적용하고, 지방소득세를 소득세할과 법인세할로 구분한다. 이중 소득세할 지방소득세는 기초지방정부 세목으로 배분하고, 법인세할 지방소득세는 광역지방정부 세목으로 배분하는 것이 합리적일 것이다. 지방소득세의 징세행정은 국세와 통일적으로 수행하되, 징세지주의원칙에 따라 개별 지방정부에 지방소득세의 세수를 배분

하는 것이 합리적일 것이다. 다만, 광역지방정부의 세수배분조정권을 인정하여 기초지방정부에 대한 소득세할 지방소득세 수입의 배분은 광역지방정부가 직접 수행토록 하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. ☺

