

지방소득세의 이론적 배경과 도입방향

이 재 은

경기대학교 교수·지방세연구회장

1. 왜 세원이양이 필요한가?

1995년 단체장과 지방의원의 동시 선거가 실시되면서 한국에서도 제도적 형식적으로는 주민 자치가 온전하게 부활되었다. 자치부활 이후 지방정부의 권한이나 사무·사업도 크게 확대되었고 그 결과 지방재정의 규모도 비약적으로 증대되어 이제 실질적 재정사용액(세출규모)을 보면 중앙정부보다 지방정부의 비중이 더 크다. 하지만 세입 면에서 국세와 지방세의 형식적 배분비율은 여전히 8:2에 머물러 있는 반면 각종 재정이전(지방교부세와 국고보조금)이 이루어진 후 실질적 세수배분내역을 보면 중앙정부는 총조세의 40%만 사용하고 있고 지방정부(교육자치포함)가 60%를 사용하고 있다. 이제는 국민이 낸 세금을 지방이 훨씬 더 많이 사용하고 있는 것이다.

지방자치가 부활된 이후 중앙·지방 간 세원배분의 양적 질적 변화를 요약한 것이 <표-1>이다. 국세와 지방세의 양적 규모는 자치부활 직전인 1990년도 대비 2006년도 결산액이 각각 6배, 6.5배 증가하여 지방세의 비중이 19.1%에서 23.0%로 높아졌다. 그런데 재정이전이 이루어

어진 후 실질적 세원배분을 보면 1990년도에는 지방의 몫이 37.8%였는데 2006년도에는 46.9%로 높아졌다. 즉 지속적인 지방재정의 팽창을 세원이양보다는 지방양여금을 새로 도입 하거나 국고보조금과 지방교부세의 법정률을 인상하여 충당해온 것이다. 이처럼 지방자치단체 의 권한과 세출규모가 확대되는 과정에서 세입보전이 자주재원인 지방세가 아니라 이전재원으로 이루어진 이면에는 재정력격차를 빌미로 일반보조금으로 재원을 조달해도 좋다는 일반재원 주의가 관철되고 있다.

〈표-1〉 중앙·지방정부 간 세원배분의 형식적·실질적 변화 추이

(단위 : 억원, %)

구 분		1970	1980	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007
형식적 세원 배분	국 세(A)	7,649	58,077	268,474	504,314	929,347	1,039,678	1,177,957	1,380,443	1,473,025
	지방세(B)	332	7,678	63,786	153,169	206,006	315,257	342,017	412,937	380,732
	합 계(C)	7,981	65,755	332,260	657,483	1,135,353	1,354,935	1,519,974	1,793,380	1,853,757
	B/C	8.3	11.7	19.1	21.2	18.1	23.3	22.5	23.0	20.5
이전 재원	지방교부세	503	4,100	27,647	56,746	84,494	124,791	144,753	217,441	214,083
	국고보조금	213	3,269	21,905	41,092	98,927	162,029	134,964	211,200	211,590
	지방양여금	-	-	-	18,701	37,134	41,900	38,489	-	-
	합 계(D)	716	7,369	49,552	116,539	220,555	328,720	318,206	428,641	425,673
	D/A	9.4	12.7	23.0	26.2	27.3	31.6	27.0	31.1	28.9
실질적 세원 배분	중앙정부(A-D)	6,933	50,708	206,638	372,326	675,760	710,958	859,751	951,802	1,047,352
	지방정부(B+D)	1,048	15,047	125,509	285,147	459,593	643,977	660,223	841,578	806,404
	B+D/C	13.1	22.9	37.8	43.4	40.5	47.5	43.4	46.9	43.5

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 각년도, 「지방자치단체 예산개요」, 2007

주 : 1) 2006년까지는 결산, 2007년은 당초예산기준이며 총규모 세입순계기준임

2) 국세 수입에는 지방양여금 대상 세목의 세수도 포함되어 있음

3) 지방교육자치 분야 이전재원은 제외한 것임

그런데 이전재원을 바탕으로 지방재정의 규모는 계속 팽창해왔는데 246개 지방자치단체 어 디에서도 만족스럽지 못하다는 듯이 한 목소리로 자원부족을 호소하고 있다. 자치재정의 기본 원리는 주민의 부담과 주민이 누리는 공공서비스의 혜택이 서로 대응관계에 있어야 한다는 것이 다. 그런데 왜 단체장이나 지방의원이나 지역주민들은 자기 지역의 문제를 스스로 해결하려고 하지 않고 중앙정부의 지원을 호소하고 있을까?

지방분권은 단순히 집행하는 기능의 많고 적음이나 집행하는 예산의 크기로 규정되는 것이 아니다. 분권체제란 주민의 삶에 직결된 공공서비스는 주민의 가장 가까운 곳에 위치하는 지방정부가 공급하며 그 비용은 주민의 조세부담으로 조달되도록 제도적 틀을 의미한다. 중앙정부와 지방자치단체와의 관계만이 아니라 지방자치단체와 지역주민의 관계도 협치(governance)를 바탕으로 편성되어야 한다. 즉 주민에게 참여기회를 제공하는 동시에 주민에게 책임지는 투명한 행·재정의 틀이 갖추어져야 한다. 세출권한의 배분과 세원배분이 조화를 이루는 분권형 정부 간 재정관계가 구현될 때 각 지역은 그 나름의 품격을 유지하면서 안전하고 행복한 지역사회를 가꿔갈 수 있는 동시에 지방자치단체의 비효율적이고 무책임한 재정운용도 불식시킬 수 있다.

그러나 한국의 정부 간 재정관계는 앞에서 보듯이 세출권한과 세입권한의 형식적 실질적 배분이 비대칭적인 구조를 갖고 있다. 지방자치의 틀 속에 중앙집권적 통제의 기제가 그대로 온존되어 자율-참여-책임이 구현되는 실질적인 주민자치를 제약하고 있다. 지방재정의 세출과 세입의 간극을 이전재원으로 메우는 구조는 지방재정운용과정에 여러 가지 부작용을 초래한다. 기본적으로 지방자치단체의 자율성을 제약할 뿐 아니라 재정책임성을 방기하게 만들고 나아가 한정된 재원의 효율적 이용도 저해한다.

분권형 사회를 지향하는 분권개혁에서는 이러한 부작용을 최소화하는 정부 간 재정관계의 제도설계가 필수적이다. 21세기 국민국가의 황혼 속에서 전국적으로 표준적 공공서비스, 이른바 ‘국민표준(national standard)’을 실현·유지하는 역할을 지방정부가 떠맡고 있다. 따라서 기본적인 세출권한을 담당하는 지방정부에게 적정한 세원배분을 함으로써 재정의 간극(fiscal gap)을 없애야 한다. 즉 지방을 통제하는 특정보조금은 가능한 축소·폐지하고 일반보조금도 감축하며 국세로부터 지방세로 세원을 이양하는 것이 개혁의 핵심이다. 즉 세원이양을 통해 가능한 한 세출권한과 세원배분이 대응되는 틀을 만드는 것이 우선이며, 여기에 지방정부 사이의 재정여건의 차이(과세력, 재정수요, 서비스공급비용 등의 차이)가 고려하여 전국적으로 ‘국민표준’의 공공서비스가 제공될 수 있도록 중앙정부에 의한 재정조정기능이 필수적으로 제도화되어야 한다. 이렇게 중앙정부의 재정조정책임을 전제로 하면서 지방세 중심의 지방재정을 실현하자는 주장이 곧 자주재원주의이다.¹⁾

1) 아직도 일부에서는 지역 간 격차를 이유로 자주재원주의에 반대하며 일반재원주의를 주장하는 예를 보게 된다. 특히 경제력이 열악한 지역의 단체장이나 지방의원, 주민들은 지방교부세나 국고보조금을 더 많이 주기를 원하고 있다. 그러나 이것은 자치의 기본 뜻과는 배치되는 행태이다. 보조금에 의한 지방행정이라면 굳이 주민자치를 이야기할 필요가 없다. 국가의 파견기관으로서 기능을 수행하던 단체자치시대와 다를 것이 없다. 오히려 선출직이라는 이유로 자율만 요구하고 공공서비스의 편익과 그에 대가로서의 지방세부담이 상응하는 재정책임성은 방기하는 모습은 분권개혁을 반대하는 논자들에게 발미만 제공할 뿐이다.

지난 5년간 참여정부가 지방분권을 국정과제로 내걸고 개혁을 추진했지만 기능이양이나 다양한 중앙통제의 기제를 완화하는 데는 일정한 성과를 거두었지만 기능이양을 하면서도 재원배분은 세원이양이 아니라 분권교부세로 대응하였다. 부동산투기를 억제한다는 명분으로 고가주택에 대한 재산세 부분을 종합부동산세로 국세로 이양하고 그 세수를 부동산교부세로 지방에 되돌려주고 있다. 재산보유과세의 개편은 분권개혁의 기본원리와는 배치되는 것이었다. 중앙집권적 체제를 분권체제로 전환하는 핵심고리는 재정분권, 특히 국세의 세원을 지방으로 이양하는 세원재배분이며, 이는 참여정부에서도 아무런 진전을 보지 못하고 남겨진 과제이다.

그러면 왜 꼭 세원이양을 주장하는가? 첫째 현행 지방세제는 지방세수의 안정성과 신장성이 낮아 조세의 본원적 기능인 재원조달기능이 대단히 취약하다. 특히 한국의 자치단체의 사무·사업에서 지역경제관련 활동의 비중이 크에도 불구하고 소득·소비과세가 제약되어 지방정부의 활동과 지방세수의 연계성이 나타나지 않는다. 그러다보니 지방정부가 부동산개발과 같은 재산세수 증가노력에 치중하는 모습을 보이고 있다. 게다가 대장과세인 재산과세는 세수확보를 위해서 해마다 과표를 변경하거나 세율을 조정해야 하는 한계가 있다.

둘째 지방세보다 이전재원의 비중이 높은 세입구조는 지방정부의 자율성을 제약할 뿐 아니라 지방세출과 세입의 대응관계에서 발휘되는 지방세의 가격기능 또는 재정책임성을 이끌어내기 어렵다. 주민-지방의원-단체장 모두 지방공공서비스와 지방세부담이 비례관계에 있어야 한다는 인식이 결여되어 있고 그 좋은 예가 제한적으로나마 부여되어 있는 과표결정권과 세율결정권을 제대로 활용하는 단체가 거의 없다는 사실이다.

셋째 현행 지방세제는 지역 간 세수불균등을 심화시키고 있다. 세수불균등은 서울, 수도권-광역시-광역시-중핵도시-중소도시-군으로 서열화되어 있는 지역구조가 근본원인이지만 세목배분과 세제설계의 잘못으로 오히려 불균등을 확대시키고 있다. 대표적인 사례가 주민세 소득세 할에 감추어진 실질적 누진구조이다.

요컨대 지방자치가 부활된 이후 지방재정규모가 비약적으로 팽창하여 이제는 지방자치단체의 실질적 재정사용액이나 조세사용액이 중앙정부보다 더 커졌지만 정부 간 재정관계가 여전히 집권적인 구조를 벗어나지 못하고 있다. 이를 분권구조로 바꾸기 위해서는 지방정부가 징세노력보다 재정이전에 의존하게 만드는 구조를 바꿔야 한다. 중앙의 재정관료 중에는 한국의 지방세 비중이 프랑스나 영국보다도 높는데 왜 세원이양이 필요하냐고 반문하기도 한다. 그러나 프랑스의 경우 지방세의 비중이 낮아도 상대적으로 조세의 재원조달기능이 한국보다 높다. 영국은 세출권한이 제한적이며, 1980년대 대처수상에 의한 재정개혁으로 오히려 중앙집권화가 이루어진 결과 지방세의 비중이 5% 미만으로 낮아진 것이다. 일본처럼 지방정부의 사무·사업이 광범위하고 세출규모의 비중이 큰 한국에서 세출권한과 세원배분이 조화를 이루도록 추진하는 분권개혁에 있어 영국은 모범사례가 될 수 없다. 자치재정의 본래의 모습을 복원하여 지방의 재정적

자주성을 확보해주고 동시에 지방재정의 책임성을 확보하는 것이 재정분권개혁의 주목적이며 이를 위해서 세원이양은 필수적이다. 이하에서는 세원배분의 이론적 논거와 외국의 실태를 살펴보고, 세원이양의 주요대상인 지방소득세의 유형과 특성에 대한 분석을 바탕으로 주민세 소득할을 비례세적 지방소득세로 전하기 위한 개혁방안을 검토하고자 한다.

2. 세원배분의 이론적 논거와 외국의 실태

중앙정부와 지방정부 간 세원배분, 즉 국세와 지방세의 세원을 어떻게 배분하는 것이 바람직한가를 논의하는 것이 세원배분론이다. 세원배분론은 재정연방주의를 바탕으로 중앙집권적 성격이 강한 전통적 세원배분론에 대해 분권형 사회로의 흐름에 부응하는 새로운 견해가 대응하고 있다. 머스그레이브(Musgrave, R.A.)는 정부 간 기능배분을 중시하면서 전통적 지방세원칙을 조합시켜 세원배분을 제시하고 있다.²⁾ 자원배분, 소득재분배 및 경제안정화라는 정부의 세가지 기능 중 지방정부는 주민의 선호에 따라 지방공공재를 공급하는 자원배분기능을 담당하므로 이를 위한 지방세는 응익과세, 즉 고정자산세, 거주자에 대한 비례소득세, 생산요소에 대한 국지적인 소득세가 바람직하다고 본 반면, 소득재분배를 위한 누진소득세와 상속세, 경제안정화에 기여하는 누진소득세와 법인세는 중앙정부에 적합하다고 보았다. 또한 중립성의 관점에서 이동가능성이 높은 자원의 지역선택을 왜곡하지 않도록 법인세와 자본과세는 중앙정부에, 판매세나 개별소비세는 중간의 광역정부에, 그리고 이동가능성이 낮은 자원에 대한 과세, 즉 고정자산세, 임금세, 수익자부담은 지방정부의 세목으로 적합하다고 보았다.

머스그레이브의 견해는 지방정부의 사무·사업이 경찰, 소방 등 재산보호나 사회자본정비를 중심으로 이루지고 있는 사회를 상정하는 전통적 견해와 공통점이 많아 통설의 지위를 차지해왔다. 만약 공공서비스가 주민의 재산가치를 높이거나 사업소득을 증가시킨다면 토지·가옥·영업 등에 대한 수익세는 응익원칙을 만족시킨다. 또한 통설에서는 소비세의 경우 다단계과세, 생산·도매단계의 과세 및 전국적 통일성이 필요한 과세(생산자판매세, 도매판매세, 거래세, 지출세, 통행세, 관세, 인지세 등)는 국세, 소매단계의 과세 및 최종소비자에 대한 직접과세(소매판매세, 입장세 등)는 지방세에 적합하다고 본다.

그러나 오늘날 지방정부의 역할이 종래와 같이 경찰, 소방, 사회자본정비에 한정되지 않고 현물급여 중심의 對人사회서비스를 비롯한 실질적인 소득재분배기능으로 확대되고 있다. 따라서 응익원칙으로만 대응하기 힘들어지고 있다. 게다가 지역에 따라 사회상황이나 경제적 조건

2) Musgrave, Richard A., "Who Should Tax, Where, and What?", Charles E. McLure, Jr.(ed), Tax Assignment in Federal Countries(Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983)

이 다르면 소득재분배만이 아니라 안정화기능도 지방정부가 수행할 수 있다. 또한 세계화 무국경화로 생산요소의 국경이동이 자유로운 오늘날에는 과세객체의 이동성을 기준으로 분류하는 배분원칙도 한계가 있다. 요컨대 지방정부의 역할을 고려하면서 세원배분의 조정, 세무행정, 재정조정제도와의 관련성을 다각도로 재검토할 필요가 있다. <표-2>는 주요한 세원배분론과 세목배분의 내용을 요약한 것이다.

<표-2> 주요한 세원배분론의 내용

구 분	중앙정부	지방정부	
		광역지방정부	기초지방정부
Musgrave, R.A. (1983)	소득세(개인소득에 대한 누진과세 및 법인세) 상속세	소득세(개인소득에 대한 누진도가 낮은 고세 및 생산요소소득에 대한 과세) 소매판매세 제조업자판매세	고정자산세 임금액세 수익자부담
Boadway, R. (1991)	개인소득세 임금세 법인세·자본세 부유세·상속세	(개인소득세) (임금세) 간접세=판매세 고정자산세, 수익자부담	
Bird, R.M. & Mintz (2000)	(개인소득세) 법인소득세 (소비형 부가가치세) (개별소비세) (임금세)	(개인소득세) 소득형 부가가치세(금융기관세를 포함) (소비형 부가가치세) (개별소비세) (임금세)	(소득형 부가가치세) 재산세 수익자부담 등

출처 : 池上岳彦, 地方税制改革, きょうせい, 164쪽

주 : ()는 공동과세 등의 방법으로 징세할 수 있지만 주된 과세자는 다른 정부일 수 있는 사례

그러면 분권형 재정체계에 적합한 세원배분원칙은 무엇인가? 물론 지방정부가 어떤 범주의 어떤 기능을 담당하느냐에 따라 달라질 수밖에 없다. 가령 지방정부가 지방공공재의 공급에 머물지 않고 준사적재의 공급이나 현물급여(보건의료, 현물복지, 교육) 등 소득재분배기능의 일부를 담당한다면 개인소득은 중앙정부와 지방정부가 세원을 공유하여 배분할 수 있다. 법인소득의 경우 세원의 이동성을 고려하면 국세로 배분하는 것이 타당하지만 오늘날 지방정부도 경제적 역할이 커지고 있으므로 법인소득보다는 외형표준(매출액이나 임금지불액)을 과세표준으로 하

는 법인사업세가 주목받고 있다. 또한 주민의 거주지와 근무지(사업소재지)의 분리를 고려할 때 거주지기준으로 부과되는 지방소득세와 달리 소비지를 기준으로 편익과 비용부담관계를 적용하는 지방소비세도 타당성을 갖는다.

〈표-3〉 지방세의 세종별 세수비중 국제비교 (2000년)

(단위 : %)

국 별		소득·이윤	임금급여	재산	일반소비세	개별소비세	사용료 등	기타	지방세 비중
미국	주	42.0	—	4.3	32.3	14.5	6.9	—	30.3
	지방	6.5	—	71.8	11.9	7.9	5.0	—	
호주	주	—	32.4	42.3	—	18.4	7.0	—	16.9
	지방	—	—	100.0	—	—	—	—	
캐나다	주	48.9	5.9	6.2	20.1	15.4	3.6	—	43.8
	지방	—	—	91.3	0.2	—	1.7	6.8	
독일	주	51.7	—	4.9	37.6	1.7	4.1	—	30.0
	지방	78.0	—	15.8	5.1	0.5	0.4	0.2	
스위스	주	75.3	—	17.4	—	1.2	6.0	—	34.0
	지방	84.4	—	15.3	—	0.2	0.1	—	
오스트리아	주	52.1	—	0.8	32.6	5.0	5.0	4.6	19.5
	지방	35.7	19.6	9.9	21.4	6.6	1.7	5.1	
벨기에	주	54.8	—	6.5	36.1	2.1	0.3	—	27.3
	지방	86.5	—	—	1.8	—	11.4	0.3	
덴마크		93.4	—	6.5	—	0.1	—	—	32.9
핀란드		95.4	—	4.4	—	—	—	0.1	21.2
노르웨이		89.9	—	7.9	—	—	2.2	—	16.3
스웨덴		100.0	—	—	—	—	—	—	29.6
네덜란드		—	—	56.0	—	—	44.0	0.2	3.4
룩셈부르크		92.9	—	5.6	—	0.1	0.2	0.3	5.8
영국		—	—	99.8	—	—	—	0.2	4.0
아일랜드		—	—	100.0	—	—	—	—	1.8
프랑스		—	—	48.2	—	7.7	3.8	40.4	9.6
이탈리아		12.2	—	18.6	—	8.6	—	60.6	11.4
스페인		25.2	—	37.3	12.0	10.1	14.0	1.4	16.9
포르투갈		21.6	—	44.5	18.6	12.1	3.0	0.2	6.7
일본		47.4	—	30.9	7.1	8.3	5.3	1.0	25.1

자료 : OECD, Revenue Statistics 1965-2000

요컨대 지방정부의 역할이 확대되는 현대사회에서 소득·소비라는 기간세원을 중앙·지방이 공유하고 세출권한에 대응해서 세원이양을 추진해야 한다는 것이 분권형 세원배분론의 주장이다. 기간세원을 공유하는 대표적 세원배분론이 캐나다를 대상으로 제안된 Bird와 Mintz의 견해이다. 개인소득세, 임금세, 일반판매세 및 개별소비세는 중앙정부와 주정부가 공유하는 세원으로 규정하고 법인소득세는 중앙정부가 통제하는 세원으로 설정한다. 한편 주·지방정부 차원에서는 소득형부가가치세인 사업세를 공유하며, 고정자산세 및 수익자부담금(기초)지방정부의 세원으로 규정하고 있다.

그러나 현실에서 지방세의 세원배분은 나라마다 상이하다. 지방자치가 일찍부터 전개되었던 유럽에서 지방세의 세원배분 양태는 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 부동산세를 기반으로 하는 영국형, 스웨덴, 덴마크 등의 지방소득세를 주축으로 하는 북구형, 프랑스, 독일³⁾ 등 수익세를 주축으로 하는 대륙형이 그것이다. 이들을 기준으로 보면 한국이나 일본은 대륙형에 가깝다. <표-3>은 국가별로 지방세의 세원·세종별 비중을 비교한 것이다.

영국은 전통적으로 레이트(rates)라는 부동산세가 유일한 지방세였으나 이마저 1990년에 폐지하고 인두세(community charge)를 도입했다가 1993년부터 주거용부동산에 대한 council tax로 복귀하고 있다. 여기에서 주의할 점은 레이트의 납세의무자는 부동산의 점유자이고 과세 표준은 임대가격이라는 점이며, 이는 일종의 부동산사용세이고 임대료만 과세되는 일종의 분류 소득세로도 해석할 수도 있다.

프랑스, 독일의 지방세는 주로 수익세로 구성되어 있다. 수익세는 수익을 창출하는 물건, 즉 토지, 자본, 영업 등에 과세되며, 임금에는 과세되지 않는다. 프랑스, 독일, 일본 등에서 통칭 수익세라고 하지만 구체적으로는 地租, 가옥세, 영업세 등 다양한 세목으로 구성되어 있다. 특히 프랑스는 의연하게 수익세를 중심으로 지방세를 구성하고 있는데, 미건축지세와 건축지세는 토지 또는 토지와 건물의 소유자에게 과세되고, 주민세는 건물의 사용자에게 과세된다.

북구형 국가들은 지방소득세를 중심으로 조달하고 있음에도 불구하고 상대적으로 지방세의 비중이 높다. 이들 국가는 지방재정수요의 증가에 부응해서 안정적인 세수확보가 가능하다. 반면 부동산세 단일세목에 의존하고 있는 영국에서는 지방세의 비중이 대단히 낮아 증가하는 재정수요에 부응할 수 없음을 의미한다.

그러면 한국에서의 세원배분실태는 어떠한가? 한국에서는 1962년에 제정된 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’에 의해 세원배분은 독립세주의를 원칙으로 설정하고 있다. 그러나 실제로는 국세 세원에 지방세가 부가 과세되기도 하고(1960년대에는 국세의 핵심세목에 지방세가 부가세로 과세된 적이 있음), 지방세에도 국세가 부가과세(2000년 이전의 교육세)되기도 했다.

3) 독일의 연방과 주는 기간세목을 공유하고 있고 여기에서 말하는 수익세는 주로 사군의 세원배분을 의미한다.

〈표-4〉 한국의 지방세 세원종류별 구성추이

(단위 : %)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
소득과세	9.4	22.0	23.4	13.1	8.7	11.1	12.4	13.7	14.0	13.8	14.2	15.1
소비과세	16.6	11.6	1.0	6.5	25.7	15.7	14.2	13.5	15.0	14.8	15.0	16.0
재산과세	70.3	62.3	68.4	74.1	61.7	68.2	67.9	66.4	54.6	56.6	55.4	54.8
기 타	3.7	3.1	7.2	6.3	3.8	5.0	5.5	6.1	17.3	15.8	15.3	14.2

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 각년도

주 : 2005년도까지는 결산액, 2007년도는 당초예산액임.

현재 지방세제는 특별시·광역시와 구, 도와 시·군을 조합으로 이원적 제도로 설계되어 있다. 전체적으로 〈표-4〉에서 보듯이 지방세에 대한 세원배분은 대장과세인 재산과세 중심이다. 소득과세는 농업소득세와 주민세 소득할이 있는데 농업소득세는 세수규모가 미약해 과세 정지되어 있고 소득할은 국세인 소득세액이나 법인세액을 과세표준으로 하는 부가세 성격이다. 또한 소비과세는 담배소비세와 국세인 교통세의 부가세적 성격인 주행세 등 개별소비세만 지방세로 도입되어 있고 일반소비세인 부가가치세는 국세로만 부과된다. 요약하면 한국의 세원배분은 소득·소비와 같은 기간세원에는 지방세의 참가가 제한적이고 재산과세, 그것도 보유과세보다 거래행위에 대한 조세(취득·등록세)가 주축을 이루고 있다. 특히 일반소비세 또는 소매판매세에 대한 세원배분이 없다는 것이 특징이다.

3. 지방소득세의 유형과 특성

지방소득세의 과세형태는 세원의 배분이나 징수방법, 과세표준, 세율결정권 등을 기준으로 여러 가지 유형으로 구분할 수 있지만, 크게 네 가지 유형으로 구분할 수 있고 세분하면 여섯 종류로 압축할 수 있다.⁴⁾

- ① 중앙정부 위탁형의 지방소득세 (분여방식)
- ② 중앙정부 소득세에 지방소득세를 부가 과세하는 방식(중복과세방식)
- ③ 기초세율부분을 지방에 이양한 비례적 지방소득세
 - (a)국세청이 대리징수해서 지방세의 몫을 배분하는 방식(중복과세방식)
 - (b)국세 소득세의 과표를 지방당국이 자주적으로 부과하는 방식(반독립방식)

4) 神野直彦, 金子勝, 「地方に税源を」, 東洋經濟新報社, 東京, 1998, 165-172면을 참조하였음.

④ 완전자주형 지방소득세

- (a) 중앙정부 소득세 자료를 기초로 지방정부가 과세표준을 자주적으로 평가·징수하는 방식(독립방식)
- (b) 중앙정부 소득세의 세원(tax base)을 기초로 지방정부가 징세권을 자유롭게 행사하는 방식(완전독립방식)

첫째 ①중앙위탁형은 독자적인 지방세가 아니고, 중앙정부(국세 당국)가 지방정부를 위해서 정물의 국세 소득세를 부과 징수하는 것으로 지방정부는 과세권도 갖지 않고, 지방 스스로 징세도 하지 않지만 보조금보다는 지방정부의 재량권이 커진다.

둘째 ②부가세 방식은 중앙정부(국세 당국)가 국세(개인소득세)에 연결시켜서 지방소득세를 과세하는 것은 ①과 같지만, 지방정부가 독자적인 과세권을 갖고 있다는 점에서 차이가 있다. 이 경우 과세기반(tax base)의 정의, 과세소득의 선택, 과세표준의 평가체계는 국세인 소득세에 의해서 자동적으로 결정되지만 세율결정권은 지방정부에게 부여할 수 있다.

셋째 ③비례적 지방소득세는 지방정부가 독자적인 과세권을 갖고 세율결정권을 가질 수 있지만 과세소득의 선택과 평가체계, 징세방법의 차이에 따라 두 가지로 세분할 수 있다. 즉 과세대상 소득의 선택에 있어서 과세소득의 종류에 따라 구분하여 중앙과 지방의 소득세로 설정하는 유형과 과세대상을 동일하게 공유하되 지방소득세는 비례세율을 적용하는 유형으로 나눌 수 있다. 전자의 방식을 택하고 있는 것이 스웨덴이다. 스웨덴에서는 지방정부는 고용소득(자영업자의 소득도 포함)에만 과세하고 있다. 중앙정부는 고용소득의 경우에는 일정금액 이상의 누진세율을 부분만 과세하고 이자·배당·자본이득(투자소득)은 국세 소득세만 부과하는 방식을 택하고 있다. 영국의 「레이필드 위원회 보고서」가 제안했던 지방소득세도 고용소득에만 과세하고 국가가 대리 징수하는 방식이었다.

비례소득세의 경우 과세소득의 평가체계와 징수방법을 기준으로, 국세청이 대리 징수하여 지방정부에 배분하는 방법과 국세청의 세무자료를 기초로 지방이 독자적으로 과세소득을 평가·징수하는 방법으로 나눌 수 있다. 전자의 경우 징세비용은 절약되지만 재정책임성(accountability)이 발휘되기 어렵다. 반면 후자의 경우 징세비용은 증가하지만 대신 재정책임성이 발휘될 수 있다.

일본의 주민세 소득할은 2006년도 세제개편 이전까지는 실질적 세율조작권은 제한되어 있었지만 누진세율구조를 취하고 국세자료를 기초로 모든 소득에 대해 지방정부가 독자적으로 과세하는 방식이었다. 2007년도부터는 3위1체 개혁의 일환으로 국세의 기초세율인 10%를 세원이양하여 비례적 지방소득세로 전환하였으며, 국세자료를 기초로 지방정부가 독자적으로 과세하고 있다.

넷째 ④완전자주형은 일종의 독립세방식이며, 국세 소득세의 과세자료를 기초로 독자적 징세권을 갖는 방식과 과세대상, 과세소득, 세율결정 등을 모두 지방정부가 독자적으로 결정하는

방식으로 나눌 수 있다. 이러한 완전자주형은 주로 연방국가에서 가능한 것으로 미국의 지방소득세가 가장 유사하다.

그러면 지방분권형 체제에 적합한 지방소득세는 설계할 경우 어떤 유형을 선택할 것인가? 우선분권이라는 기본이념에 적합한지를 평가하기 위한 지방정부의 재량의 정도를 기준으로 평가해 볼 수 있다. 그러나 전면적으로 새로운 조세제도를 설계하는 경우(이른바 tax design)라면 자주성이 높은 제도가 바람직할 수 있지만 기존의 제도를 개편하는 경우에는 제도개편에 따른 사회적 비용을 고려하지 않을 수 없다. 즉 징세행정부용과 납세협력비용 등 세무행정상의 여러 요소를 고려해야 한다.

분권개혁은 자율-참여-책임이라는 지방자치의 바람직한 모습을 구현하기 위한 것이다. 세입의 자치가 주어지지 않으면 세출의 자치도 구현되지 않는다. 세출의 자치와 세입의 자치가 제대로 작동해야 주민의 참여동기도 이끌어 낼 수 있고 그래야 재정책임성도 발휘될 수 있다. 이러한 분권개혁의 기본논리를 전제로 하면 과세당국에게 주어지는 과세자주권이 높을수록 재정책임성도 높아질 것이다. 주민들이 지불하는 소득세 중에서 지방소득세의 몫이 커질수록 지방재정과 지방세제에 더 많은 관심을 갖게 될 것이다.

분권형 사회에 적합한 지방소득세를 설계할 때 과세형태만이 아니라 과세대상의 선택권, 과세표준과 세율의 결정권, 징세방법 등을 고려해야 한다. 즉 세입의 자치를 확충하기 위한 세원배재분에 있어서 지방의 자기결정권과 재정책임성을 조화시키는 것이 핵심 요소이기 때문이다.

지방의 자기결정권을 위해서는 지방정부가 독자적으로 징세권을 갖고 스스로 자기책임을 발휘할 수 있어야 한다. 재정책임성은 주민(납세자)이 지방세출의 내용과 지방세부담을 쉽게 알고 이해할 수 있도록 해줄 때 비로소 발휘될 수 있다. 이 두 요소가 동시에 조화를 이루어야 중앙정부에 대한 지방정부의 「자치」가 보장되며, 또한 지방정부에 대한 주민의 「자치」도 촉진될 수 있다. 분권형 사회의 주체는 자치단체가 아니라 주민이기 때문에 주민자치가 종착점이다.

〈표-5〉 지방소득세의 유형과 지방의 재량권 여부

	① 중앙정부위탁형	② 부가세방식	③ 비례적 소득세		④ 완전자주형	
			(a)	(b)	(a)	(b)
세율결정권	×	○	○	○	○	○
과세소득의 평가체제와 징세방법	×	×	×	○	○	○
과세소득의 선택권	×	×	×	×	○	○
과세기반의 정의	×	×	×	×	×	○

출처 : 神野直彦·金子勝(1998)

〈표-5〉는 지방소득세의 여섯 가지 유형에 대해서 세율결정권, 과세소득의 평가체제와 징세 방법, 과세소득의 선택권, 과세기반의 정의 등 네 가지 준거기준에 의해 지방정부의 자주성의 정도를 평가한 것이다. 지방정부의 자주성은, 다시 말해 과세자주권은 ① 유형에서부터 ④ 유형 쪽으로 갈수록 높아지고 있음을 알 수 있다.

① 중앙위탁형은 지방정부의 과세에 관한 재량권이 거의 없다. 또한 주민(납세자)도 직접 지방정부에 납세하는 것이 아니기 때문에 지방소득세의 부담을 지방세로 인식하기 어렵고, 조세 부담과 지방공공서비스의 지출수준을 연계시켜 인식하기도 쉽지 않다. ② 부가세방식도 주민(납세자)가 지방당국에 직접 납세하지 않기 때문에 책임성이 낮지만 지방정부의 세율결정권은 확보할 수 있다. ③ 비례소득세의 경우 (a) 대리징수방식은 ②의 경우와 크게 다르지 않지만, (b) 직접징수방식은 국세청의 세무자료를 기초로 지방정부가 직접 평가·징수하기 때문에 지방세 부담을 인식할 수 있어 재정책임성은 높아질 수 있다. ④ 완전자주형은 지방정부에 가장 높은 과세자주권을 부여하기 때문에 지방의 자기결정권과 재정책임성 면에서 가장 우수하다.

그러나 독립세 방식이 반드시 바람직하다고는 할 수 없다. 특히 개혁의 실행가능성을 고려할 때 징세비용이나 행정비용, 연도 내 징수의 용이성, 납세자의 비밀유지, 새로운 제도 도입의 비용 등이 중요한 요인으로 작용할 것이다. 이러한 비용들은 지방의 자기결정권과 재정책임성이 높아질수록 증가하는 경향을 갖고 있다.

이러한 상충관계를 고려하여 각 유형을 평가한 것이 〈표-6〉이다. ① 중앙위탁형은 중앙정부의 소득세 체계에 의존하기 때문에 지방의 재량권도 책임성도 낮지만 징세비용은 최소화할 수 있다. 또한 국세와 동시에 징수하기 때문에 연도 내 징세도 가능하고, 새로운 제도설계비용도 크지 않으며, 납세자의 비밀보장 문제도 개인의 소득자료가 국세청에 집중되어 있기 때문에 정보자료의 분산을 피할 수 있다.

〈표-6〉 지방소득세의 유형별 비용 평가

	① 중앙정부위탁형	② 부가세방식	③ 소득비례세		④ 완전자주형	
			(a)	(b)	(a)	(b)
징세행정비용	○	○	○	*	×	×
연도내징수의 용이성	○	○	○	×	×	×
제도 도입의 비용	○	*	*	*	*	×
납세자의 비밀유지	○	○	○	×	×	×

출처 : 神野直彦·金子勝(1998)

주 : *표는 과세형태에 따라 상이한 것을 가리킨다.

② 부가세방식도 기본적으로 동일하다. 다만 지방정부가 세율결정권을 행사하게 되면 국세청은 납세자의 거주지별로 징세기준표를 작성해서 원천징수하는 각 고용주나 자영업자에게 배부해야 할 것이다. 또한 신고납세의 경우 납세자에 대한 정보제공이 불충분하면 혼란이 생길 수 있다. 오늘날 세정의 전산화가 비약적으로 발전하고 있지만 제도도입에는 일정한 비용이 발생할 것이다. ③ 비례소득세의 경우 국가가 대리징수하면 기본적으로 ②와 동일하지만, 지방당국이 독자적으로 징수하면 지방세무행정을 강화해야 하기 때문에 징세비용이 높아질 것이다. 또한 일본의 주민세 소득할의 경우처럼 지방이 독자적으로 징세하면 전년도에 국세자료에 기초해서 당년도에 과세하는 방식을 취하지 않을 수 없으므로 연도 내 징수가 곤란하다. ④ 완전자주형의 경우에는 제도도입이나 제도운영에 따른 비용은 앞의 세 방식보다 커질 수밖에 없다. 이러한 점들을 고려하면 기존의 조세제도를 전제로 세원을 재배분할 경우 선택지는 대략 비례적 소득세로 좁혀지게 된다.

4. 한국의 지방소득과세의 실태와 문제점

한국의 현행 지방세제 하에서 소득과세는 농업소득세와 주민세 소득할이 있다. 이중 농업소득세는 비중이 0.1%미만이어서 실제로는 존재의의를 상실한 세목이며 현재 과세 중지되어 있다. 따라서 지방소득세의 도입을 검토하기 위해서는 주민세 소득할을 제대로 검토할 필요가 있다. 우선 주민세의 도입과정과 그동안의 변모과정을 간략히 기술하고 그 특징과 문제점을 살펴보고자 한다.

주민세의 기원은 1961년 폐지된 호별세에서 찾을 수 있다. 조선왕조시대의 군포가 고종 8년에 호포로 명칭이 바뀌고 이후 호포전 또는 호세로 불리다가 일제시대인 1912년에 호별세라는 이름으로 국세에서 지방세로 이양되어 1961년 세제개혁에서 폐지될 때까지 호별세는 지방세로 유지되었다.

1973년도에 신설된 주민세는 당초엔 대도시 인구분산책의 하나로서 검토되었다. 서울, 부산, 대구 등 3대 도시에 거주하는 가구들에게만 부과함으로써 인구집중을 억제하는 동시에 공장의 지방이전을 지원하고 이전대상지 확보에 유인수단으로 이용할 수 있도록 목적세로 구상되었다. 그러나 실제로 도입될 때에는 유신체제로 지방교부세 법정율이 폐지된 이후 지역사회의 재원확충을 위한 방안으로 주민세가 도입되었다.

주민세는 균등할과 소득할로 구성되어 있다. 균등할은 일종의 인두세로서 개인(가계)과 법인을 구분하여 개인분의 세액은 도입초기에 인구 500만 명 이상의 시는 2천원, 인구 50만 명 이상

시는 1천원, 기타 시는 500원, 군은 300원으로 설정했었고, 법인분도 인구규모에 따라 차등과세하되 개인의 10배로 하였고 서울의 50% 이내에서 가감 조정할 수 있도록 하였다. 현재는 개인 균등할은 1만원을 초과하지 않는 범위 안에서 조례로 정하도록 되어 있다. 균등할이 대도시에서 높게 설정된 것은 대도시로의 인구집중을 억제하기 위해 증과하는 성격을 지녔으나 그것이 인두세의 도입명분은 되었을지언정 효과가 있었다고 보기는 어려워 보인다.

한편 소득할은 소득세할, 법인세할, 농지세할로 구분되며 과세표준은 소득세, 법인세, 농지세의 납부세액이다. 농지세제의 개편으로 농지세수가 격감하면서 현재는 명칭은 농업소득세로 바뀌었지만 과세 정지되어 있으므로 주민세 소득할은 실질적으로는 국세인 소득세와 법인세의 부가세 성격을 지니고 있다. 소득할의 세율은 도입초기에는 5%이었으나 1976년 세제개혁에서 7.5%로 인상되고 1996년에 다시 10%로 인상되어 오늘에 이르고 있으며, 조례가 정하는 바에 따라 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감 조정하는 탄력세율이 허용되고 있다.

주민세의 과세주체는 도입 초기에는 광역단체(시·도)의 세목으로 하고 시·군세로 주민세부가세를 설치하여 본세와 부가세 사이에 2:8의 비율로 세원을 배분하였으나 1976년 세제개혁에서 도세부가세를 모두 폐지하고 세목을 재배분하여 주민세를 시·군세로 설치하였다. 지방자치의 부활을 앞두고 특별시·광역시에 자치구가 설치됨으로서 특별시·광역시에서는 시세로, 도에서는 시·군세로 설정되었다. 균등할은 개인은 주소지, 법인은 각 사무소(사업소) 소재지의 자치단체가 과세주체가 된다. 그러나 소득할의 경우 본세(소득세, 법인세, 농업소득세)의 납세지를 관할하는 지방자치체(시·군)에서 부과하며 법인세할의 경우 사업장이 2 이상의 지방자치단체에 소재할 경우 공식에 의해 분할 납부한다.

주민세 소득할은 실질적으로 부가세방식의 지방소득세이다. 과세대상도 국세와 같고 과세표준은 국세의 세액이고 세율은 외형상 일률 10%로 되어 있다. 과세표준과 세율 두 가지 요소가 주민세 소득할의 특징을 규정하는 동시에 문제점도 안고 있다.

첫째 주민세 소득할의 과세표준이 개인소득, 법인소득, 농업소득 그 자체가 아니라 본세 특히 국세에 설정된 다양한 공제제도와 세율구조에 의해 결정된 소득세액, 법인세액, 농업소득세액이다. 즉 지방자치단체의 과세자주권이 현저하게 제약되어 있다는 것을 의미한다.

명칭이 동일한 일본의 개인주민세는 과세표준이 국세 소득세액이 아니라 소득 그 자체이며 국세와 별개로 공제제도도 따로 설정하고 있다. 게다가 징세도 국세청의 대리징수가 아니라 전년도 과세자료를 기초로 지방자치단체가 직접 부과징수하고 있다.

국세인 소득세나 법인세의 세액을 과세표준으로 설정함으로써 중앙정부 조세정책의 영향을 직접 받는다. 즉 중앙정부의 조세정책에 의해 설정되는 각종 감면정책이 그대로 주민세 소득할의 과표에 반영된다. 예컨대 국세의 새로운 공제제도를 도입하거나 세율이 인하되면 그대로

주민세 소득할의 세수가 줄어든다. 최근 수차례 소득세의 세율인하가 이루어졌고 그 결과 주민세의 세수도 감소했지만 중앙정부의 조세정책에 의한 지방세수의 감소에 대한 보전대책은 없었다.

둘째 과표결정권의 제약에서 파생되는 문제점으로 국세인 소득세와 법인세의 세율구조에 의해 지역간 세수격차가 확대되고 있다는 점이다. 주민세 소득할은 소득세할, 법인세할, 농업소득세할 등 소득세 부담액을 과세표준으로 10% 단일세율로 징수하고 있지만 소득세의 세율이 8%, 17%, 26%, 35%이므로 주민세 소득세할은 소득세의 과세표준을 기준으로 보면 0.8%, 1.7%, 2.6%, 3.5%로 부과된다. 형식적 세율은 단일세율이지만 실질적으로는 누진세율 구조를 갖고 있다. 따라서 주민세 소득세할의 지역간 분포를 보면 고액소득층이 많이 거주하는 도시지역 자치단체와 저소득층이 많이 거주하는 농산어촌지역의 자치단체 사이에 존재하는 소득격차보다 더 큰 세수격차가 나타날 수밖에 없다. 법인세할도 법인소득 1억 원을 기준으로 13%, 25%의 세율이 설정되어 있기 때문에 대기업이 몰려 있는 대도시지역의 세수가 중소기업의 대부분인 여타 지역보다 세수가 훨씬 더 많다.

2006도 징수실적을 기준으로 주민세의 변이계수를 측정해보면 주민세 전체는 0.46인데 주민세 소득세할은 0.71이고 법인세할은 1.17이다. 이는 서울의 주민세 소득할 비중이 압도적으로 크기 때문이며 소득세의 경우 서울을 제외하면 지역적 편차가 그리 크지 않다. 법인세할은 대형 산업단지가 분포하고 있는 서울, 울산, 충남, 전남, 경북 등의 비중이 높다. 실제의 소득격차보다 주민세 소득할의 지역간 불균등이 더 크게 나타나는 이유는 과표와 세율이라는 세제의 설계가 잘못되었기 때문이다.

여기에 일률적인 10%의 세율도 지방자치단체의 세율결정권이 중앙정부에 의해 고정되는 한계를 갖고 있다. 선진국의 사례에서 보듯이 지방소득세를 채택하고 있는 나라들에서는 대체로 세율의 결정권이 지방정부에 부여되어 있고, 실제로 지역 간에 세율격차가 존재하고 있다. 특히 증세의 경우보다 지역적 여건을 고려한 감세정책의 활용가능성이 지역의 경제정책수단으로 활용될 수 있기 때문에 세율결정권을 요구하기도 한다.

이처럼 현재 지방소득과세제도는 세제설계가 잘못되어 있고 동시에 세율이 국세 결정세액의 10%에 불과하여 지방의 세수확보에 걸림돌이 되고 있다. 따라서 국세의 지방세로의 세원이양에 있어 소득세의 세원을 주민세 소득할로 추가 이양할 경우 현행 주민세 소득할을 전면적으로 재편하여 세제에 의해 지역 간 불균등이 확대되지 않도록 설계해야 한다. 그동안 재정분권개혁을 위한 세원이양에 반대해온 중앙재정당국이 제기하는 지역간 세수격차문제를 해소하면서 동시에 세원을 이양할 수 있는 방안으로서 비례적 지방소득세의 도입을 제기하는 주된 이유가 여기에 있다.

5. 주민세 소득할의 차등적 비례소득세로의 전환

1) 한국에서 지방소득세의 도입논의

국세의 세원을 지방으로 이양하는 문제와 관련하여 국내에서도 많은 연구가 축적되고 있다. 이는 지방재정연구자들을 중심으로 지방소득세와 지방소비세, 지방특별소비세, 관광세, 지방환경세 등이 지방재정을 확충하는 동시에 재정책임성을 비롯한 분권형 지방재정의 당위적 조건을 고려한 바람직한 지방세체계의 구축을 위해서 필수적이라는 사실을 오랫동안 지적해왔다는 반증이다.

다시 말해 지방재정연구자들 사이에서는 이미 지방소비세와 지방소득세 등의 도입은 그 근거를 논의하는 차원이 아니라 구체적 제도의 내용과 도입절차 등의 문제로 간주하고 있는 것이다. 여기에서 기존의 연구들 중 국세의 지방이양에 관한 연구결과 중 중요한 것들을 골라 그 내용을 요약하면 다음의 <표-7>과 같다.

이 중 지방소득세의 도입에 관한 기존의 논의를 구분해보면 크게 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 세원분리방식에 의거하여 지방소득세를 신설하는 방안, 둘째 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 및 농업소득세 등 현행 지방세의 소득관련세목을 중심으로 통폐합하여 지방소득세를 신설하는 방안, 셋째 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 등 현행 소득관련 지방세의 재원조달기능을 강화하는 방안, 넷째 소득세와 법인세를 세원공동이용방식에 근거하여 지방소득세를 신설하는 방안으로 구분할 수 있다.

<표-7> 지방소득세 도입과 관련된 기존연구의 요약

연구자(연도)	주요내용
곽채기(1999)	소득세와 법인세의 일정부분을 지방으로 이양
이영조(1999)	국세의 소득세 중 일정부분을 주민세 소득할로 이양
이재은(2002)	주민세 소득할을 개편하여 비례적 지방소득세 신설, 세원공동이용방식,
라휘문(2003)	소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세의 도입), 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세방식, 일정액 접근, 징세지주의
이재은(2003)	주민세 소득세할의 비례적 지방소득세로의 전환, 세원공동이용방식
	주민세 법인세할의 외형표준과세로의 전환
고성삼·김준곤(2005)	양도소득세 전체의 지방이양
	법인세와 소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세)
이재은 (2006)(2007)(2008)	주민세 소득세할의 차등적 비례적 지방소득세화, 세원공동이용방식
	주민세 법인세할의 외형표준과세의 지방사업세로 전환
원윤희, 임성일(2008)	주민세 소득할 법인세할의 강화

지방소득세 도입 방안들에 대한 평가는 연구자들에 따라 다른 입장을 보이기도 한다. 국세와 지방세의 세원배분방식 면에서 독립세, 부가세, 공동세 방식 등은 각각 장단점이 있다. 세무행정상의 문제도 다르다. 또한 과세대상을 개인소득에 국한할 것인가, 법인소득도 포함시킬 것인가, 과세주체를 광역단체로 할 것인가, 기초단체로 할 것인가, 공동세 방식을 취할 경우 세수의 배분방식도 징세주주의인가 아니면 별도의 배분공식을 도입할 것인가 등등 쉽게 합의하기 어려운 문제들이 있다. 이처럼 어떤 세원을 선택하여 어떤 방식으로 과세하고 그 세수를 어느 단계의 지방정부에 배분하며 어떤 배분방식이 바람직한가에 대한 단일한 합의는 사실상 존재하지 않는다.⁵⁾ 결국 세원배분의 일반적인 원칙과 구체적인 배분방식 등에 대한 사회적 합의를 어떻게 도출하느냐는 문제로 귀결될 수밖에 없다.

이제까지 국내에서 제안되었던 안들을 세원배분원칙인 과세자주권의 보장, 부담분임과 응익성의 원칙, 징세행정의 효율성과 편의성, 조세체계의 간소화, 조세의 외부성(조세수출, 조세경쟁), 세수확충효과, 실행가능성 등에 비추어 검토해보면 현실적으로 국세와 지방세가 세원을 공유하면서 지방소득세를 도입하는 것이 실현가능성이 가장 높다고 평가할 수 있다. 이에 대해서는 대체로 의견수렴이 이루어지고 있다.

이와 관련해 필자는 주민세 소득세할은 과세표준을 국세의 소득세 과세표준과 동일하게 유지하면서 세율은 비례세율로 하는 비례세적 지방소득세의 도입을 제안해왔다.⁶⁾ 동시에 법인세할도 동일하게 비례세로 설정하는 방안도 있지만, 점진적으로 외형표준과세로 전환하는 것도 검토할 필요성이 있음을 제안해왔다. 이와 관련해서는 일본의 3위1체 개혁과정에서 진행된 지방세제개혁을 타산지석으로 검토해볼만하다. 이하에서 그 내용을 살펴보고자 한다.

2) 세원이양 논의의 기본 전제

「세입의 자치」를 위한 분권개혁은 지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 것이며 그것은 국세와 지방세 간의 세원배분을 전면적으로 재배분하는 데에서 출발해야 한다. 즉 국세의 세원을 일부 지방세로 이양하는 것이 핵심과제이다. 그런데 지방자치단체의 과세자주권을 확대하기 위해서는 헌법상 규정인 조세법률주의의 제약을 완화해야 한다는 주장이 있다. 그러나 개혁은 그리 단순한 문제가 아니며 이는 다른 여러 정치적 의사결정과 동시에 해결될 수밖에 없다. 따라서 헌법개정이 필요한 사항들에 대한 연구는 계속 이루어져야 하겠지만 우선 가능한 방안을 먼저 논의하는 것이 필요하다.

5) Roy Bal, "The Decentralization of Government," 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회 광복 50주년 기념 국제학술대회 발표논문집, 1995.10, p.40

6) 이재은, 「지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향」, 「한국지방재정논집」 제11권 제2호, 한국지방재정학회 2006.12, 33-77쪽, 「분권화를 위한 지방세제 개혁」, 「한국지방재정논집」 제7권제1호, 2002.8, 한국지방재정학회

다만 재정분권을 위한 지방세제개혁의 방향을 모색함에 있어 몇 가지 전제해야 할 조건이 있다. 이러한 전제조건을 무시한 채 중앙정부나 지방자치단체가 자신들의 입장만을 주장하는 사례를 자주 볼 수 있다. 한정된 또는 국지적 관점은 바람직한 세제개혁을 추진하는데 도움이 되기보다 세원이양을 반대하는 빌미로 작용하기 쉽다. 세원이양을 위한 논의의 주요한 전제조건을 살펴보기로 한다.

첫째 지방자치단체의 과세자주권을 확대하기 위해서는 우선 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’을 폐지하는 것에서 출발해야 한다. 지방세제에 기간세목인 소득·소비세를 도입하자는 논의를 할 경우 형식적으로 걸림돌이 되고 있는 것이 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’이다. 예컨대 종합부동산세의 도입에 대한 주민들의 소송에서도 동법의 규정에 대한 법률위반여부에 대한 신청이 포함되어 있다는 점이 이를 입증한다.

이 법률은 5.16군사쿠데타 이후 지방의회를 해산하고 지방자치를 말살한 군사정부가 1962년에 경제개발계획의 재원조달을 위해 강력한 재정집권·집중화를 추구하기 위한 전제로 만든 것이다. 이후 1972년 세제개혁에 이르기까지 개발세제의 확립과정에서 이 법률은 기본지침이 되었다. 그러나 실제로는 국가(중앙정부)의 필요에 따라 국세 세원에 지방세를 부가 과세하거나 지방세의 세원에 국세를 부가 과세하는 조치가 수없이 이루어졌다.

그런데 독재정권 시절에는 이러한 법률을 제정해도 시민들이 이의제기를 할 수 없었다. 그러나 민주헌법이 제정되고 사회가 점점 민주화되면서 세제개편에 대한 법률적 이의제기가 빈번해지고 있음을 고려할 때 이 법률을 폐지하지 않으면 지방세제의 근본적 재편은 어려워질 것이다.

둘째 지방세의 기본 틀을 전면적으로 조정하는 것이 필요하다. 현재 지방세 세목배분의 기본 틀은 특별·광역시와 구 사이의 세목배분과 도와 시·군의 사이의 세목배분이라는 두 가지 틀로 되어 있다. 그러나 보니 광역단체 사이의 세수격차도 문제지만 기초자치단체간의 세수격차문제는 말 그대로 천양지차를 보이고 있다. 그러다보니 어떤 세목을 선택하더라도 지역 간 격차가 심각하게 발생하여 국세와 지방세의 세원재조정을 통한 세원이양문제가 한 치도 앞으로 나가지 못하고 있다.

따라서 수직적 사전적 재정조정인 세원재배분에 있어 지방세의 기본 틀을 다양하게 설정하고 경쟁력의 격차를 고려하여 세목을 배분하는 동시에 재정력의 현저한 격차가 발생할 경우 지방자치의 범주 자체를 차등화 하는 문제까지도 근본적으로 재검토하는 것이 필요하다. 세원배분을 통한 사전적 재정조정으로도 해결되지 않는 문제를 해결하는 것이 수직적 사후적 재정조정이다.

그렇다면 기존의 자치제도를 주어진 조건으로 전제하더라도 기존의 두 가지 틀을 최소한 네 개의 틀로 세분할 필요가 있다. 특별시와 자치구, 광역시와 자치구, 도와 시, 도와 군의 네 개의 조합(set)으로 구분하고 각각의 특성을 고려하여 세목을 배분하고 세율구조를 설정하면 기존에 제기되는 재정력 격차문제는 현저하게 완화할 수 있다.

셋째 세원이양을 논의할 경우 세출배분에 대한 엄밀한 분석을 바탕으로 국세와 지방세의 전면적 재조정이 필요하다. 그렇지만 전면적 세제개혁, 즉 세제재설계는 상당한 연구와 준비기간이 필요하므로 당장의 지방세제 개혁과 관련해서 필요한 전제가 ① 국민의 조세부담수준은 현재의 수준으로 유지하고(국민부담중립), ② 중앙정부와 지방자치단체의 실질적 세수배분비율도 개혁 시점 수준으로 유지(재원배분중립)하는 것이다. 즉 세입의 자치를 위해서는 세출배분과 세원배분의 괴리를 줄이는 것이고, 그것은 국세와 지방세의 형식적 배분과 실질적 배분의 괴리를 축소하는 것에서 출발하기 때문이다. 예컨대 중앙정부와 지방정부의 형식적 세원배분비율은 79.5:20.5(2007년도 당초예산)인데 실질적 세원배분비율은 대략 40:60이다. 국민의 세금 중 지방이 사용하는 60% 중에서 지방세의 비중은 20.5에 불과하다. 중앙정부가 일반자치와 교육자치를 포함해서 지방자치단체에게 이전해주는 재원의 비중은 39.5%에 달한다. 따라서 기능배분에 변동이 없는 한 지방교부세와 국고보조금의 비중을 줄이고 그 몫만큼을 지방세로 이양하는 방안(일본의 3위1체 개혁의 틀과 유사)을 논의해야 한다. 일부 자치단체에서 요구하는 실질적 배분 몫의 추가적인 증액요구는 세원이양의 논의의 출발조차 어렵게 만들기 때문이다.

넷째 세원이양을 논의할 경우 소득·소비와 같은 기간세원에 대해 중앙정부와 지방자치단체의 공유를 허용하여 지방소득세와 지방소비세를 도입하되, 지역 간 세수격차를 줄일 수 있도록 제도를 설계하고 세원 그 자체의 불균등 때문에 불가피하게 존재하는 세수격차는 중앙정부의 재정조정책임이 최대한 발휘되도록 지방교부세제를 개선해야 한다.

다섯째 세원이양을 논의할 경우 단순히 국세의 세원을 지방으로 이양하여 세목을 신설하는 것만이 아니라 기존에 지방세의 세원을 국가로 이양하는 방안도 동시에 논의할 수 있어야 한다. 즉 세제의 전면적 재설계(tax redesign)라는 차원에서 지방세의 과세원칙과 부합하지 않거나(예: 국가행정사무인 부동산등기업무에 부과되는 등록세) 지역 간 세원분포가 매우 편향적이고 과표설정이 응익원칙에 배치되는 경우(예: 입장행위가 아니라 도박금액을 과표로 하는 레저세)에 해당하는 세목은 국세로 이관하고 그 대신 지방세원칙에 부합하고 세수신장성이 좋은 기간세목을 지방으로 이양하는 방안을 모색해야 한다. 또한 광역단체와 기초단체간의 세목배분도 전면적으로 재검토하는 것도 필요하다. 이러한 중장기적 세제재설계에 대한 체계적인 연구와 노력이 지속되어야 한다.

3) 주민세의 비례적 지방소득세로의 전환

국세의 세원을 지방으로 이양하는 방안으로서 지방소득세를 고려할 경우 제도변화의 비용을 최소화하면서 실현가능한 방안이 일본의 3위1체 개혁에서와 같이 기존의 주민세 소득할이 갖고 있는 문제점을 해소하면서 기간세원인 소득세원을 지방으로 이양하는 것이다. 즉 누진세적 주

민세 소득할을 비례세화하는 방안이다. 그러면 비례적 지방소득세의 도입을 위한 제도설계를 어떻게 할 것인지에 대해 구체적 내용을 살펴보고자 한다.

(1) 세목의 설정

비례적 지방소득과세를 도입할 경우 기존의 주민세 소득할을 그대로 두고 과표나 세율구조를 개편하는 방안과 주민세 소득할을 폐지하고 대신에 독립된 지방소득세나 지방법인세를 창설하는 방안이 있다.

만약 법인세 주민세할을 외형표준과세로 전환한다면 별도의 독립세로 설정해야 하지만 이를 위해서는 학계에서의 연구도 좀 더 축적할 필요가 있고 정부에서도 제도에 대한 이해의 폭을 확대하는 노력이 전제되어야 할 것이다. 소득세할의 경우 지방소득세로 개편하는 것이 과세자 주권을 확립하는데 기여할 수 있다. 즉 과표결정권이나 세율결정권, 각종 공제제도의 도입가능성 등이 있기 때문이다. 그러나 세목신설에 대한 일반적으로 부정적 인식이 강한 현실을 고려할 경우 새로운 세목을 설정하는 것 보다는 기존의 주민세 소득할의 과표와 세율구조를 개편하는 것이 정치과정에서의 마찰을 줄이는 방안이 될 것이다.

이 경우 주민세 소득할과 국세인 소득세나 법인세의 총부담을 현재수준으로 유지하되 과표나 세율구조를 개편하여 국세로부터 지방세로 세원을 이양하는 방안을 선택하면 된다. 그러면 새로운 세목을 도입하는 것이 아니냐는 국민들의 의혹을 제거할 수 있고, 주민의 부담은 증가하지 않지만 국세로 내는 대신 지방세로 더 많은 소득세를 납부하기 때문에 주민들에게는 조세부담의식을 명확하게 해줄 것이며, 지방자치단체에게는 지역경제력의 증대노력이 지방세수의 탄력적 증가로 이어질 수 있는 기회를 부여하여 재정책임성을 높일 수 있다.

요컨대 조세부담중립을 기본원칙으로 비례적 지방소득과세를 통한 세원이양방안으로서 기존의 주민세 소득할을 개편하는 것은 세제개편에 대한 주민의 조세저항을 최소화할 수 있는 방안이다.

(2) 과세대상

비례소득세의 과세대상소득을 어떤 범주까지 설정할 것인가는 이론적 논의와 현실적 가능성이 반드시 일치하지는 않는다. 예컨대 지방세원칙에 비추어 모든 소득이 지방정부의 공공서비스와의 수익관계에 있다고 판단하기엔 무리가 따른다. 즉 근로소득, 사업소득, 임대소득, 산림소득처럼 지역에 뿌리를 둔 소득가득행위에 대해서는 편익과 비용의 관계를 설정할 수 있지만 이자·배당처럼 지역에 관계없이 획득가능한 소득에 대해서는 지역공공서비스와의 직접적 대응

관계를 설정하기 쉽지 않다. 게다가 금융소득의 경우 국세 소득세에서도 분리 과세되고 있는 부분이 있고 또한 세계화추세 속에서 세원의 이동가능성도 크기 때문에 지방세로서 적합하지 않다고 볼 수 있다.

따라서 이론적으로는 소득의 종류별로 지방소득세의 과세대상을 분리하여 과세하는 방법이 타당성을 가질 수 있다. 실제로 스웨덴에서는 근로소득과 사업소득에는 지방세가 부과되고 금융소득에는 국세만 부과되기도 한다. 법인세할의 경우에도 법인소득보다 부가가치나 종업원임금지불액 등을 기준으로 하는 외형표준과세 방식을 채택하는 국가도 있다.

그러나 현실의 조세제도와 세무행정상의 원칙을 전제로 한다면 이처럼 소득유형별로 구분하여 과세하는 것은 종합소득과세와 관계에서 세무행정상의 비용이나 납세협력비용이 커질 수 있다는 문제점이 있다. 따라서 현실적 도입가능성을 고려하고 세무행정상의 비용이나 납세협력비용을 최소화하는 방법은 현행의 국세 소득세제도를 바탕으로 세원을 국가와 지방에 재배분하는 방식을 취하는 것이 가장 바람직하다고 판단된다.

그러나 금융소득의 경우 여전히 응익성이 취약하고 서울 등 대도시에서 세원이 집중되어 있다는 문제점을 극복하지 못하는 문제점과 지역적 귀속성이 강한 근로소득과 사업소득만을 지방세로 부과할 경우 응익원칙과 근로복지(workfare)원리에 적합하다는 장점을 살리지 못하는 한계가 있다.

법인세할의 경우에도 대기업과 중소기업, 흑자기업과 적자기업에 따라 호불호가 다를 수 있지만 역시 법인세의 과세대상을 그대로 활용하는 것이 현실적이다. 그러나 중장기적으로 외형표준과세방식을 도입하여 법인관련 지방세를 통합하는 방안도 고려할 가치가 있다.

다만 새로운 제도로 이행하는 과정에서 세무행정의 복잡성을 고려할 때 기존의 부과방식을 활용하되 지역간 불균등을 완화하고 재정책임성을 제고할 수 방안을 모색하는 것이 제도개편에 대한 비판을 최소화하며 세원이양에 성공할 수 있는 방안이 될 것이다.

(3) 과세표준의 선택

과세대상을 기존의 소득세와 법인세의 과세대상으로 설정할 경우에 과세표준을 설계하는 것이 중요하다. 즉 기존의 소득세액과 법인세액은 중앙정부에 의한 다양한 조세정책이 반영되어 있을 뿐 아니라 국세의 세율구조가 갖는 누진성이 그대로 반영되어 본래의 소득금액보다 과표의 지역간 불균등성을 더욱 심화시키는 문제점을 안고 있다.

따라서 비례적 소득과세인 주민세 소득할의 과표는 소득세와 법인세의 과세표준을 그대로 공동 이용하는 방안이 바람직하다. 소득세와 법인세의 각종 공제제도에 의해 조정된 국세의 과세표준

보다 원래 납세의무자가 가득한 소득금액(개인소득과 법인소득)을 과세표준으로 하고 지방자치단체가 독자적으로 과세표준을 설정하는 것이 과세자주권이라는 점에서 더 바람직하다. 그러나 이 경우 징세행정의 문제가 수반된다. 탈루세원을 독립적으로 파악해야 하고 공제제도 등 개별사정을 고려해야 할 필요성 등 세무행정상의 비용과 납세협력비용이 크게 증가할 가능성이 있다.

이 문제는 과세표준은 우선 국세의 과세표준을 그대로 활용하되 지방자치단체가 일일이 주민들의 소득을 파악할 수 없으므로 국세 소득세의 과세실적을 지방자치단체에게 통보하고 이를 근거로 지방자치단체가 지방소득세를 부과하는 것이 징세비용이나 납세협력비용을 최소화하는 방법이다. 그리고 차후 지방의 세무행정능력이 향상되고 전자정보처리가 발전되면 지방이 독자적으로 공제제도를 활용하는 방안도 가능해질 것이다. 과세표준을 국세 부담액에서 국세 과세표준 소득으로 변경하는 것만으로도 국세의 누진세율구조로 인한 지역간 세수격차를 줄일 수 있다는 장점만으로도 그 효과는 충분하다.

(4) 세율구조

비례적 소득과세로 전환할 경우 주민세 소득할의 세율은 현재와 같이 비례세율로 설정할 필요가 있다. 왜냐하면 지방세는 편익과 부담의 응익관계가 기본이므로 개인의 소득과 지방소득세의 부담은 비례적 관계가 바람직하기 때문이다. 물론 지방의 과세자주권을 우선한다면 지방정부가 자유롭게 세율을 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직할 수 있지만 조세경쟁·조세수출문제가 발생할 수 있고, 또 지방정부가 독자과세를 할 경우가 아니라면 세무행정상의 어려움이 수반할 것이다.

그런데 비례세율로 할 경우에도 전국적으로 획일적인 비례세율을 설정하는 방안과 지방자치단체의 경제력을 고려하여 지역 간 차등적 비례세율로 설정하는 방안이 있을 수 있다. 전국적 통일성을 확보한다는 점에서는 전자가 바람직하다. 그러나 분권형 사회를 위한 세원이양은 응익성과 재정책임성, 부담분담성 등 지방세원칙에 적합하도록 설계하되 중앙정부와 지방정부의 수직적 세원배분조정방식의 하나로서 추진되어야 한다. 즉 하나의 세목만을 가지고 전국적으로 주민들의 조세부담의 형평성을 고려한다면 반드시 전국 획일적인 비례세율이어야 한다. 그러나 소득과세 전체적으로 조세부담의 형평성이 실현된다면 총부담불변의 전제조건 하에서 국세와 지방세 간의 세원재배분의 방식으로는 차등적 비례세율을 도입하는 것도 가능하다. 즉 수직적 재정조정을 세원배분으로 실현할 것인가 아니면 이전재원으로 실현할 것인가의 선택에 있어서 지방의 과세자주권을 높여주고 그것이 재정책임성을 높일 수 있어야 한다는 분권개혁원리에 비추어 보면 차등적 비례세율은 충분한 논리적 근거를 가지고 있다.

우선 전국 획일적 비례세율로 할 경우 기본의 소득세율과 주민세율을 합한 실효부담율이 변동하지 않도록 세율을 조정하면 된다. 예를 들면 지방소득세율을 3% 비례세율로 설정할 경우 현재 국민이 부담하는 소득세와 주민세의 세율을 합산한 한계세율(2005년도 기준)은 8.8%, 18.7%, 28.6%, 38.5%이므로 주민세 소득세할을 비례적 소득과세로 전환할 경우 세율설정은 두 가지 방안이 가능하다.

하나는 일단 주민세 소득세할을 3%로 설정했으므로 국세인 소득세율은 5.8%, 15.7%, 25.6%, 35.5%로 설정하는 방안이다. 이것은 국세와 지방세를 별도로 과세하는 경우에 채택할 수 있는 방안이다. 그러나 소득세의 다양한 세액공제방식 등에 의해 소득세와 개인주민세의 부담이 변동할 가능성이 있다. 따라서 세제변화에 따른 조세부담을 불변으로 하기 위해서는 국세인 소득세의 세율을 8.8%, 18.7%, 28.6%, 38.5%로 설정하고 주민세 소득세할 3%의 부담을 국세인 소득세에서 세액공제해주면 개인의 조세부담은 세제개정 이전과 동일하게 유지할 수 있다.

〈표-8〉 세율구조 예시

과세계급	현행 실효세율	독립된 지방세를 도입할 경우1			기초세율을 이양할 경우2		
		지방세율	소득세율	총부담율	소득세율	지방소득세율	총부담율
1천만원 이하	8.8%	3%	5.8%	8.8%	0%	8.8%	8.8%
1천~4천만원	18.7%	3%	15.7%	18.7%	10%	8.8%	18.8%
4천~8천만원	28.6%	3%	25.6%	28.6%	20%	8.8%	28.8%
8천만원이상	38.5%	3%	35.5%	38.5%	30%	8.8%	38.8%

주민세 소득세할을 3% 비례세율로 설정하고 소득세율을 8.8%, 18.7%, 28.6%, 38.5%로 설정한 다음 주민세 소득세할의 부담을 세액공제해줄 경우 각종 세액공제에 의한 정산에 따라 소득세부담이 0이 되는 경우가 발생할 수 있다. 이를 처리하는 방법은 하나는 주민부담분임의 원칙에 의거 국세소득세가 0이더라도 지방세를 부과하는 방안(이 경우 세제개편 이전보다 부담이 증가하는 문제가 발생)이고 다른 하나는 국세의 경우와 마찬가지로 주민세도 환급하는 방안이 있다. 이 경우 세무행정상 다소 복잡해질 수 있으나 현재의 주민세 소득세할의 경우도 연말정산의 경우 정산소득세가 음(-)인 경우 주민세도 환급되므로 동일한 행정절차를 취한다면 특별히 더 복잡해지는 것은 아니다. 특히 최근의 세무행정이 전산처리방식을 택하므로 프로그램의 조정으로 해결할 수 있을 것이다.

이러한 문제를 최소화하는 방안은 국세 소득세와 지방소득세의 세율구조를 완전히 독립시켜 지방소득세율을 기초세율로 설정하고 국세는 이를 바탕으로 그 위에 누진과세를 하는 방안이 있을 수 있다. 예컨대 현재의 한계최저세율(소득세 8% + 주민세 0.8%)인 8.8%를 지방소득세로 이양하고 그 위에 국세는 과세계급 1천만원 이상부터 10%, 20%, 30%로 설정하는 방안이다. 스웨덴과 같은 북구국가들이나 최근 3위1체 개혁의 일환으로 지방소득세를 도입한 일본의 제도가 이런 형태이다.

또한 소득과세 중에서 별도의 세율로 부과되는 소득(대체로 저축우대 등 낮은 세율로 원천징수됨)에 대해서도 국세의 최저세율이 지방소득세율보다 낮지 않은 한 동일한 방식을 적용하면 국민의 조세부담은 변동이 없으며 과세상의 공평성도 현재의 여건과 동일하다.

한편 전국 획일적으로 비례세적 지방소득과세를 도입하면 이전의 실질적 누진세율구조보다는 세수불균등이 완화되지만 여전히 수도권과 대도시에서 소득세율이 집중되어 있으므로 지역 간 세수격차가 여전히 크게 존재할 수 있다. 이럴 경우 자칫 도시지역으로 세원이양이 증대되면 그만큼 지방교부세의 감축에 따른 피해를 농산어촌지역이 감수해야 할 수도 있다.

따라서 분권형 사회를 실현하여 지방자치단체가 자율적으로 지역의 문제에 대응할 수 있도록 만들려면 재정력이 취약한 단체에게 더 많은 세원이양이 이루어지도록 할 필요가 있다. 즉 지방재정의 운영원리에 배치되지 않으면서 국가와 지방의 수직적 세원배분을 재조정하고 동시에 수평적 재정불균형을 축소하는 방안으로 지역 간 차등적 비례세율을 부여하는 것이 더 바람직하다고 판단된다. 즉 재정력이 풍부한 지역과 재정력이 취약한 지역을 구분하여 주민세 소득세할의 세율을 차등적으로 설정하는 것이다. 지방소득세율을 인구규모나 재정자주도 등을 기준으로 구분하여 차등화하는 것이다. 예를 들어 서울, 광역시, 인구 50만명 이상, 시, 군으로 구분하여 차등하는 방안, 또는 재정자주도가 80%이상, 60%이상, 40%이상, 20%이상 20%미만으로 구분하는 방안 등 불균등도를 줄일 수 있도록 다양하게 검토할 수 있을 것이다. 전자의 경우 서울은 3%, 광역시는 5%, 도의 경우 시는 7%, 군의 경우에는 최하세율(소득세율+주민세 소득할)인 8.8%로 설정하는 방안 등 다양하게 설정할 수 있다.

이러한 차등적 비례세율에 대해 제기될 수 있는 문제점을 검토해보고 하자. 첫째 지역 간 차등이 헌법상 부여된 지방자치의 본뜻에 배치되느냐의 문제이다. 즉 동일한 세목에 대해 지역 간 부담을 차등화하는 것이 위헌일 가능성에 대한 고려이다. 그러나 국민이 동일세원에 부과되는 총조세부담, 즉 소득세와 주민세 소득할의 부담이 공평성의 원칙에 배치되지 않는 한 지방세인 주민세 소득할의 부담이 지역에 따라 다르더라도 부담의 불균등이 발생했다고 보기 어렵다.

또한 지방자치단체간의 세원배분의 차등화가 평등원칙에 배치될 가능성 역시 국가에 의한 재정조정책임이 이미 발휘되고 있고(세목의 차등배분과 세수조정방식을 통해) 재정조정을 세원재

배분으로 할 것인지 세수조정방식으로 할 것인지는 정책수단의 선택문제이지 평등원칙에 배치되는 것은 아니라고 판단된다. 오히려 지방교부세가 재원보장기능과 격차시정기능을 동시에 가지고 있기 때문에 재정의 자율성이 저하되는 동시에 재정의 효율성과 재정책임성이 약화되는 문제점을 안고 있다. 따라서 세원이양을 통해 불교부단체가 될 수 있거나 또는 재정자주도가 현저하게 향상될 경우 지방교부세의 기능을 격차시정기능에 한정시킬 수 있고 그러면 재정책임성도 크게 높아질 수 있다.

둘째 조세체계의 복잡성과 세무행정비용(징세비용과 납세협력비용)이 증가할 수 있다는 지적도 나올 수 있다. 그러나 지방소득세와 지방법인사업세와 같이 새로운 세목을 설정하는 것이 아니라 기존의 주민세 소득항의 과세표준과 세율구조를 바꾸는 것이므로 조세체계는 더 복잡해지는 것이 아니다. 과세표준을 바꾸는 것은 기존의 제도를 변경해야 하므로 개혁의 초기에는 행정처리가 복잡하게 될 수도 있지만 오늘날처럼 전산체제에 의한 세무행정이 발전하고 있는 상황을 고려하면 단지 전산처리방식의 변경에 따른 추가비용은 소요되겠지만 그것은 단기적 현상에 그칠 것이다. 납세자들의 납세협력비용도 현재와 동일한 수준에 머물 것이다. 왜냐하면 소득신고양식만이 변화는 것이기 때문이다.

(5) 세무행정

끝으로 주민세 소득항의 비례적 지방소득세화에 따른 세무행정은 국세청의 세무서에서 징세를 대행해주는 방법이 가장 효율적이다. 일본의 경우는 지방과세당국이 전년도 소득세 납세실적자료를 이전받아 이를 기초로 신고과세를 받고 있으나 한국에서는 현재의 지방세무행정조직으로는 실현이 어렵다고 판단된다. 다만 제도개혁의 초기에는 국세 당국이 대리 징수하되 점진적으로 지방세무당국의 세무능력을 제고하여 지방이 직접 징수하는 방안을 도입하는 것도 과세자주권의 관점에서 고려할 수 있는 방안이다. 이 경우 국세청이 국세부과자료를 지방자치단체에 의무적으로 보고하도록 하는 방안이 보완되어야 한다.

4) 주민세의 비례세화의 세원이양효과 비교

그러면 주민세 소득항을 비례세화할 경우 세원이양효과는 어떠한가? 주민세 소득항을 비례세화하면 지역 간 세수균등효과가 나타날 것인가? 그리고 세원이양효과는 얼마나 될 것인가? 이를 시뮬레이션하기 위해서는 소득세와 법인세의 지역별 과세자료가 공개되어야 한다. 현재 국세통계연보에서는 광역단체별로는 소득세와 법인세의 부과내역이 공표되지만 기초단체별 내지는 세무서별 과세자료는 공개되지 않고 있다. 따라서 비례세화의 세원이양효과를 정밀하게 추

제하는 데는 한계가 있다. 더구나 세원이양에 따른 지방교부세 감소효과, 그리고 대응재원으로 감축되어야 할 이전재원(국고보조금 또는 지방교부세)의 금액 등에 따른 효과 등을 종합적으로 검토해야 할 것이다.

여기에서는 적어도 비례세화가 기존의 주민세 소득할에 비추어 지역간 불균등도를 감소시킨다는 점만을 확인하는데 그치고자 한다. <표-9>는 주민세 소득세할을 과세표준 소득을 기준으로 비례세화할 경우, 전국적으로 3% 균일세율로 할 경우(지방소득세 1)와 지역별로 차등세율을 적용하여 수도권 3%, 광역시 5%, 도의 시와 군은 7%로 할 경우(지방소득세 2)로 나누어 그 세수효과를 시산한 것이다.⁷⁾ 두 방식 모두 기존의 주민세 소득세할에 비해서 불균등도가 크게 완화되는 것을 보여주고 있다. 예컨대 기존의 주민세 소득세할에서 서울의 비중은 종합소득의 경우가 46.78%, 근로소득원천징수분의 경우 44.45%인데 3% 균일세율의 경우 서울의 몫은 종합소득의 경우 41.36%, 근로소득원천징수분은 39.9%로 줄어들고 차등세율의 경우에는 종합소득은 30.49%, 근로소득원천징수분은 28.21%로 그 비중이 줄어들고 있다. 즉 차등세율에 의한 세원이양의 경우 서울시의 주민세 소득세할도 그 절대액이 증가함에도 불구하고 상대적 비중은 종합소득의 경우 16.3%포인트 낮아지고 근로소득원천징수분의 경우 16.2%포인트 낮아지고 있다.

역으로 주민세 소득세할의 비중이 가장 낮은 제주의 경우 현행 소득세할의 비중은 종합소득 0.71%, 근로소득 원천징수분 0.50%이지만 3% 균일세율로 이양할 경우 종합소득은 0.79%, 근로소득원천징수분은 0.57%로 약간 높아진다. 그러나 차등세율로 도입할 경우 종합소득은 1.36%, 근로소득원천징수분 0.94%로 거의 두 배 가까이 비중이 높아지고 있다. 전체적인 세수 이양효과도 3% 균일세율을 도입할 경우 종합소득에서는 약 5,100억 원, 근로소득원천징수분에서는 약 1조 5,300억원이 지방으로 이양되고 있다. 차등세율의 경우에는 종합소득에서 약 1조 3,700억원, 근로소득원천징수분에서 약 2조 5,700억원이 지방으로 이양되고 있다.

이렇게 균일세율이든 차등세율이든 비례세화할 경우 현행 주민세 소득할에 비해 지역간 세수불균등을 크게 완화시키는 동시에 대규모의 세원이양효과를 실현할 수 있음을 확인할 수 있다. 다만 국세 소득세의 기초자치단체별 자료가 없기 때문에 상세한 이양효과는 확인할 수 없지만 비례적 지방소득세가 지역 간 세수격차를 완화하면서 세원이양을 할 수 있는 실증적 근거는 확인할 수 있으며, 구체적 제도설계는 세원이양의 규모 등을 고려하여 논의하면 될 것이다.

7) 이 통계자료는 어디까지나 세수이양효과의 방향성(불균등도의 감소와 세수이양 정도)만을 보기 위한 자료이지 실제로 이양되는 세수의 정확한 크기를 제시하는 것이 아니다. 또 차등세율의 경우도 임의적으로 설정한 것일 뿐 실제 제도로 도입 시에는 별도의 정밀한 시뮬레이션을 통해 제도가 설계되어야 할 것임을 밝혀둔다.

〈표-9〉 비례적 지방소득세의 세수 시산 결과(개인소득)

(단위 : 억원, %)

지역	과세표준	결정세액		주민세액		지방소득세1		지방소득세2	
종합소득신고분						3%		차등 3/5/7%	
서울	17,262,557	3,478,884	46.78%	347,888	46.78%	517,877	41.36%	517,877	30.49%
부산	3,096,422	508,310	6.83%	50,831	6.83%	92,893	7.42%	154,821	9.11%
대구	1,933,480	317,298	4.27%	31,730	4.27%	58,004	4.63%	96,674	5.69%
광주	804,568	133,128	1.79%	13,313	1.79%	24,137	1.93%	40,228	2.37%
대전	901,142	144,302	1.94%	14,430	1.94%	27,034	2.16%	45,057	2.65%
인천	1,715,419	257,007	3.46%	25,701	3.46%	51,463	4.11%	85,771	5.05%
울산	672,038	103,463	1.39%	10,346	1.39%	20,161	1.61%	33,602	1.98%
경기	8,748,957	1,473,587	19.81%	147,359	19.81%	262,469	20.96%	262,469	15.45%
강원	657,893	101,538	1.37%	10,154	1.37%	19,737	1.58%	460,525	2.71%
충북	702,638	108,278	1.46%	10,828	1.46%	21,079	1.68%	49,185	2.90%
충남	886,619	136,240	1.83%	13,624	1.83%	26,599	2.12%	62,063	3.65%
전북	702,481	110,517	1.49%	11,052	1.49%	21,074	1.68%	49,174	2.89%
전남	539,390	84,831	1.14%	8,483	1.14%	16,182	1.29%	37,757	2.22%
경북	1,126,714	170,127	2.29%	17,013	2.29%	33,801	2.70%	78,870	4.64%
경남	1,657,734	256,954	3.45%	25,695	3.45%	49,732	3.97%	116,041	6.83%
제주	330,695	52,727	0.71%	5,273	0.71%	9,921	0.79%	23,149	1.36%
총액	41,738,747	7,437,191	100%	743,720	100%	1,252,162	100%	2,113,263	100%
근로소득원천징수연말정산분						균일세율 3%		차등세율	
서울	33,320,969	4,346,632	44.45%	434,663	44.45%	999,629	39.90%	999,629	28.21%
부산	4,316,410	447,621	4.58%	44,762	4.58%	129,492	5.17%	215,821	6.09%
대구	2,028,076	205,200	2.10%	20,520	2.10%	60,842	2.43%	101,404	2.86%
광주	1,796,869	186,576	1.91%	18,658	1.91%	53,906	2.15%	89,843	2.54%
대전	2,233,491	242,831	2.48%	24,283	2.48%	67,005	2.67%	111,675	3.15%
인천	3,308,072	330,369	3.38%	33,037	3.38%	99,242	3.96%	165,404	4.67%
울산	3,125,264	362,465	3.71%	36,247	3.71%	93,758	3.74%	156,263	4.41%
경기	15,850,389	1,848,262	18.90%	184,826	18.90%	475,512	18.98%	475,512	13.42%
강원	1,552,291	157,664	1.61%	15,766	1.61%	46,569	1.86%	108,660	3.07%
충북	1,849,274	186,351	1.91%	18,635	1.91%	55,478	2.21%	129,449	3.65%
충남	2,475,766	259,722	2.66%	25,972	2.66%	74,273	2.96%	173,304	4.89%
전북	1,643,610	162,906	1.67%	16,291	1.67%	49,308	1.97%	115,053	3.25%
전남	1,684,511	175,375	1.79%	17,538	1.79%	50,535	2.02%	117,916	3.33%
경북	3,963,001	419,200	4.29%	41,920	4.29%	118,890	4.74%	277,410	7.83%
경남	3,897,285	398,155	4.07%	39,816	4.07%	116,919	4.67%	272,810	7.70%
제주	474,519	48,874	0.50%	4,887	0.50%	14,236	0.57%	33,216	0.94%
총액	83,519,797	9,778,203	100%	977,821	100%	2,505,594	100%	3,543,368	100%

자료 : 국세청, 국세통계연보, 2006 (2005년도 귀속 소득자료임)

주 : 주민세 소득할은 국세 결정세액의 10%, 지방소득세1은 과세표준의 3%균일세율, 지방소득세 2는 서울, 경기도는 과세표준의 3%, 광역시는 과세표준의 5%, 도는 과세표준의 7%

6. 마무리 글

21세기 분권형 사회를 대비하여 세출의 자치와 세입의 자치를 확보하기 위한 제도개혁은 세출 규모에 걸 맞는 세원재배분이며, 이때 세원이양이 핵심은 기간세원인 소득과 소비를 국가와 지방이 공유하면서, 지방세제 안에 지방소득세와 지방소비세를 도입하는 것이다. 이를 위한 제도 개혁의 절차는 단기적 이행과정의 제도와 장기적 전면적 제도개혁으로 나누어 접근할 수 있다. 현행 세원배분체계가 1970년대 고도성장기 정책의 산물이라면 21세기 복지사회를 지향하는 새로운 세원배분이 필요한 시점이며, 이를 위해 체계적인 연구와 준비가 요청되고 있다.

그런데 세원재배분을 논의함에 있어 국세의 기간세원을 지방세로 이양하는 방안에 대해 중앙 재정당국만이 아니라 일부 재정력이 취약한 지방자치단체들이 반대하는 경우가 있다. 세원이양이 재정력의 부익부 빈익빈을 초래할 것이라는 우려 때문이다. 물론 근본적으로 세원인 경제력 자체가 취약한 단체는 세원을 이양해도 재정력이 크게 신장되기 어렵다. 따라서 이런 지역의 단체들은 세원이양이 지방교부세의 감축을 초래하여 자신들의 몫이 줄어들 것을 우려한다. 그러나 앞에서 살펴보았듯이 재정력이 약한 단체에게 불리하지 않도록 세제를 설계할 수 있고 또한 세원이양이 이루어지더라도 자치단체 간 재정력격차를 시정하는 재정조정책임은 여전히 중앙정부의 몫으로 남는다는 점을 유의해야 한다.


끝으로 지방소득세나 지방소비세를 도입하면서 제도설계를 통해 불균등성을 완화시키려 해도 근본적인 지역 간 격차 자체를 해소할 수는 없다. ‘우리는 하나다’라는 공동체정신에 바탕을 두고 수평적 재정조정제도(역교부금제도)의 도입도 검토해야 한다. 지금처럼 자기 지역만 잘 살겠다는 ‘달한 사회’의식으로는 사회적 균열을 확대시켜 복지사회의 실현 자체를 불가능하게 만든다. 이를 위해서는 중앙정부보다도 지방자치단체의 4대 협의체가 스스로 바람직한 방향을 논의하는 것이 중앙정부의 분권적 세제개혁을 추동하는 힘이 될 수 있다.

지방자치는 작게는 내가 사는 지역의 문제를 스스로 처리하는 것이지만 이는 사회 전체가 더불어 협력하는 사회를 구축할 때 비로소 아름답게 실현될 수 있다. 다른 사람을 못살게 만들어야 내가 잘 사는 사회는 지속가능한 희망의 사회가 아니다. 경제활동에서는 비록 경쟁의 원리를 작동시키더라도 지역사회로 돌아오면 더불어 협력하는 공동체가 형성되어야 하며 여기에서 자본축적기능과 사회통합기능이라는 국가의 역할이 요구된다. 재정분권개혁도 더불어 협력하는 희망의 사회를 설계하는 하나의 수단에 불과하다는 점을 인식해야 할 것이다.

이제는 세원이양에 따른 지역 간 격차의 확대에 대한 막연한 우려에서 기인하는 소아적 지역 이기주의를 극복하고 근본적으로 중앙의 통제로부터 벗어나 지역문제를 지역 스스로 해결하겠다는 강한 분권의식을 전제로 이전재원이 아닌 자주재원을 바탕으로 운영하겠다는 합의된 행동이 전제되어야 한다.

특히 중앙재정당국은 지금과 같이 이전재원 중심의 지방재정확충을 주장해서는 안 된다. 이전재원중심은 한정된 재원의 효율적 이용을 저해할 뿐 아니라 주민의 부담의식을 제고할 수 없으며 따라서 재정책임성을 발휘할 여지를 없애버린다. 혹여 영국의 사례를 들어 지방세의 확충을 반대하는 논자들은 세원이양을 반대할 것이 아니라 지방재정의 세출권한의 축소를 주장해야 할 것이다. 왜냐하면 세출권한은 계속 확대되고 있는데 세원배분은 제자리걸음을 할 때 중앙정부도 지방정부도 결국 비효율적 자원낭비의 주범이 될 수밖에 없기 때문이다. 세출권한에 걸맞는 세원배분을 통해 지방자치의 자율성을 높여주고 동시에 책임성을 이끌어내는 것이야말로 분권사회의 내실있는 정착의 첫걸음임을 잊어서는 안 된다.

지금 분권개혁은 단순한 정치구호가 아니라 21세기 대내외적 여건변화가 강제하는 새로운 정부간 관계의 필수요소라는 점을 이해하고 이를 위해 행정적 재정적 제도를 분권형에 맞게 설계하는 것이 지금 우리가 직면하고 있는 당면과제이다.

끝으로 지방자치단체도 단지 세출규모를 확대하는데 치중하는 재정운용에서 벗어나 지역이 유지 가능한 발전을 실현하고 지방재정의 내용도 유지 가능한 사회에 적합하도록 재편해야 한다. 스스로 책임지는 지방행·재정을 위해서는 자주재원주의를 바탕으로 하고, 세원이양도 중앙정부와 지방정부 사이의 재원배분상태를 주어진 것으로 하고 이전재원과 세원이양을 대칭시켜 논의하려는 자세를 가져야 한다. 자치는 양이 아니라 질이 중요하기 때문이다. 

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 李載殷, 「지방소득세의 이론적 배경, 도입방향, 추진과제」, 2008년도 춘계 지방세세미나, 한국지방재정학회, 2008.5.21, 1-66쪽.
- _____, 「국세의 지방세 전환 과제와 전라북도 대응전략」, 전북재정포럼, 지방재정학회, 제2회 발표회, 2008.4.25.
- _____, 「이명박 정부의 재정분권을 위한 개혁과제」, 자치재정연구소, 조례연구소 공동월례포럼 자료집, 2008.1.17.
- _____, 「차기정부 지방세제 개혁의 방향과 과제」, 한국지방재정학회, 자치재정연구소 정책토론회 자료집 「차기정부 재정분권 어떻게 할 것인가」, 2007.12.04.
- _____, 「지방소득세의 이론적 근거와 한국에서의 도입방안」, 행정자치부 지방세연구회 내부발표자료, 2007.11.
- _____, 「지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향」, 「한국지방재정논집」 제11권 제2호, 한국지방재정학회 2006.12, 33-77쪽.

- _____, 「地方自治復活10年の韓國地方財政と分権改革」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム 2005.5.
- _____, 「내생적 지역균형발전과 주민참여형 분권사회의 구축」, 경기시민사회포럼, 2005.1.
- _____, 「내생적 지역발전을 위한 분권형 체제개혁의 과제」, 지방분권국민운동 지역혁신박람회 연합학술대회 논문집, 2004.11.
- _____, 「내생적 지역발전을 위한 지방재정개혁의 방향과 과제」, 한국지방재정학회 지역혁신박람회 연합학술대회 논문집, 2004.11.
- _____, 「3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제」, 한국지방재정학회 2004년도춘계학술대회 발표논문집, 2004.2.
- _____, 「참여정부 지방분권 로드맵에 대한 비판적 검토와 개선 방향」, 「지방분권의 성공적 추진을 위한 전략과 대응방안」, 광주광역시의회, 전남대, 2003.9.22.
- _____, 「지방소비세제의 도입효과와 대응방향」 서울대 행정대학원 국가정책세미나, 2003.8.28.
- _____, 「지방분권시대의 중앙정부의 역할」, 「지방분권시대의 지역혁신」, 대구대학교, 2003.3
- _____, 「지방재정분권화의 방향 및 기초」, 한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집, 2003.2.
- _____, 「한국의 정부간 재정관계의 역사적 특징」, 「한국지방재정논집」 제7권 제2호, 한국지방재정학회, 2002
- _____, 「분권형사회를 지향한 지방세제개혁」, 지방분권정책대안 학술심포지움 「지방분권과 지역발전」, 2001.11.2.
- _____, 「분권화시대 지방재정연구의 과제와 방법」, 「지방재정연구」(창간호), 한국지방재정학회, 1997.
- _____, 「韓國の政府間財政關係の歴史的 特質」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 1997.
- _____, 「IMF경제위기 하의 조세·재정정책의 특징」, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문집, 2000.10.
- _____, 「21세기 사회경제적 변화와 지방정부의 대응-분권형 사회를 지향한 개혁을 위하여-」, 「뉴밀레니엄시대의 지역경제 경쟁력강화 전략」, 충북경제포럼·한국경제연구학회·충북개발연구원, 2000.2.
- _____, 「IMF체제하의 지방재정개혁」, 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 1998.4.
- _____, 「현대자본주의국가의 정부간 재정관계의 변동과 그 의의」, 「지방재정연구」(제2호), 한국지방재정학회, 1998.6.
- _____, 「分権型社會を目指す地方税制改革」, 日本地方財政學會 國際シンポジウム, 2002.6.1-2.
- _____, 「지방자치단체의 자주재원 확충: 성과와 발전과제」, 2002 지방재정세미나 「민선3기 출범에 즈음한 지방재정의 회고와 발전 방향」, 한국지방재정학회, 지방재정공제회.
- _____, 「분권화를 위한 지방세제 개혁」, 「한국지방재정논집」 제7권제1호, 2002.8, 한국지방재정학회
- _____, 김형기 외, 「지방분권 정책대안」, 한울아카데미, 2002.
- _____, 김기태·정재철, 「한국재정론」 법문사, 1994.
- 조경준, 한국지방재정사, 유풍출판사, 1990.

- 내무부, 한국지방행정연구원, 한국지방행정사(1948-86), 1988.
- 국세청, 국세통계연보, 각년도.
- 행정자치부, 지방재정연감, 지방세정연감, 각년도.
- 池上岳彦, 「分權化と地方財政」, 岩波書店, 東京, 2004.
- _____, 編, 地方税制改革, きょうせい, 2004.
- 大島通義, 宮本憲一, 林健久 編, 「政府間財政關係論」, 有斐閣, 1989.
- 川瀬光義, 「臺灣・韓國の地方財政」, 日本經濟評論社, 1996.
- _____, 「幻想の自治體財政改革」, 日本經濟評論社, 2007.
- 佐藤進 林建久, 「地方財政讀本」, 東洋經濟新報社, 東京, 1994.
- 重森曉, 「分權社會の政策と財政」, 櫻井書店, 2001.
- 神野直彦, 「システム改革の政治經濟學」, 岩波書店 (이재은 역), 「체제개혁의 정치경제학」, 한울아카데미, 2000.
- _____, 金子勝 編, 「地方に税源を」, 東洋經濟新報社, 1998.
- 田村政志, 桑原隆廣 編, 分權時代の地方税務行政, きょうせい, 2003.
- 宮本憲一 編, 「地方財政の國際比較」, 勁草書房, 1986.
- _____, 「環境經濟學」, 岩波書店, 1988.
- _____, 「都市政策の思想と現實」, 有斐閣, 2002.
- 地方税務協會, 「地方税關係資料ハンドブック」, 2003년 6월, 38쪽.
- 日本地方財政學會 編, 「分權化時代の地方財政」, 勁草書房, 1994.
- Bahl, Roy, "The Decentralization of Government," 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회 광복 50주년 기념 국제학술대회 발표논문집, 1995. 10,
- Bennett, Robert J., ed., Decentralizations Local and Markets, Claredon Press, 1990.
- Musgrave, Richard A., "Who Should Tax, Where, and What?", Charles E. McLure, Jr.(ed), Tax Assignment in Federal Countries(Canbera: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983)
- OECD, Revenue Statistics1965-2000

