

한국의 지방소득세제 개혁의 방향과 과제

이 재 은(경기대 경제학부 교수, 지방세연구회장)

1. 분권화의 왜곡된 이해와 바람직한 방향

1) 분권이란 무엇을 지향하는가?

□ 지금 정부부문의 지방분권개혁이 필요한 사회경제적 배경은 무엇인가?

- ◇ 첫째 풀뿌리 민주주의의 틀의 완성: 형식적 제도적 민주화에서 실질적 민주화로
- ◇ 둘째 세계화 무국경화에 따른 국민국가의 황혼에 대응한 정부역할의 재구조화
- ◇ 셋째 저출산 고령화 등 사회경제여건의 급변에 대응한 사회적 안전망의 재구성에 대응

□ 현재 분권화의 요구는 주로 지역경제의 활성화라는 경제주의에 함몰되어 지방자치 지방분권의 기본적 요구가 배제 내지는 왜소화되고 있으며, 이것은 지역경제의 쇠퇴의 원인에 대한 근본적 이해의 부족과 지역경제의 재생을 위한 방향성의 왜곡에서 비롯된 것임

◇ 자본주의경제의 발전법칙인 불균등발전의 지역적 표현으로 심화되는 지역경제의 불균등성은 근본적인 경제정책수단을 갖고 있지 않은 지방자치단체 특히 기초자치단체의 장이 지역경제활성화를 주된 구호로 자치행정과 지방재정을 운영하는 것은 무리

◇ 지역경제가 지역사회의 물적 토대라는 점에서 지방자치단체가 지역경제에 관심을 갖는 것은 당연하지만 지역 간 경제력의 격차는 자본주의시장경제의 산물이므로 지역의 노력에 의해 극복하기엔 한계가 있음

◇ 지방정부는 지역 내의 사회경제적 순환을 유지하기 위한 역할을 기본으로 하여야 함

□ 2008년 한국사회는 신자유주의이데올로기에 함몰된 보수주의적 개혁 물결이 밀려오고 있음

◇ 지난 10년 동안 정권을 획득하지 못했던 보수세력이 집권하면서 공공부문의 규제완화를 비롯 해 작은 정부론, 감세론, 민영화 등 전방위적 개혁을 공격적으로 제시하고 있음

□ 새 정부에서 지방자치, 지방분권은 어떻게 전개될 것인가? 아직까지 명료하지 않음

◇ 이명박 정부가 추진하는 공공부문개혁의 기본방향이 규제완화와 민영화를 축으로 하는 신자유주의적 개혁이라는 점을 고려하면 분권개혁의 내용도 참여정부와는 다른 방향으로 전개될 것임

◇ 지역에서는 지방분권과 지역균형발전을 위한 정책방향이 어떻게 변모하고 또 지방자치는 어떻게 변모할 것인가를 고려하면서 대응할 필요가 있음

□ 1980년대부터 정부 간 행·재정관계의 변화는 ‘유럽지방자치현장’이나 유엔의 ‘세계지방자치현장’에서 보듯이 지방분권화가 대세이지만 분권화의 구체적 내용은 나라마다 상이한 모습임

◇ 신자유주의적 분권개혁:

- ‘관에서 민으로’라는 가치를 내걸고 이루어지는 규제완화와 민영화 그리고 이 과정에서 중앙정부의 역할을 지방으로 떠넘기지만 충분한 재원보장조치가 없이 지방의 자기책임에 맡기는 분권 개혁
- 경쟁을 외치며 감세와 복지수준절하를 추진해온 레이건정권에서 아버지 부시정권과 지금의 부시정권에서의 미국이나 대처정권 하의 영국의 개혁이 대표적임
- 대처정권의 개혁은 자치재정을 후퇴시킨 대표적 사례의 하나로 보수당이 장악한 중앙정부의 정책조세에 반하는 행동을 하는 노동당의 광역단체장들을 제거하기 위해 광역단체를 폐지하고 동시에 유일한 지방세인 레이트(부동산세) 중 주로 기업이 부담하는 비거주자분 레이트를 국세화 하고 대신 인두세를 도입하였음

◇ 협력적 복지사회지향 분권개혁

- 배경: 세계화의 진전은 국경을 통제하면서 유지되어 왔던 ‘국민국가의 황혼’을 초래하고 있고 중앙집권적 복지국가를 유지하기 어렵게 만들면서 사회보장, 생활기반 정비, 환경보전이나 교육·훈련에 의한 노동능력의 증강 등 광의의 對人사회서비스를 주민의 가까운 곳에 위치하는 지방정부가 담당할 수밖에 없는 상황이 전개되고 있음
- 이러한 여건변화에 대응하고자 지역의 실태에 맞게 주민의 참여와 책임 하에 복지사회를 실현하려는 분권적 복지정부를 지향하는 분권개혁이 또 하나의 흐름
- EU의 출범과 더불어 유럽연합으로의 집권화가 더 심화되는 이면에서 지역주의를 바탕으로 협력사회를 복원하고자 아래로의 분권화를 추진해온 프랑스, 이태리 등 유럽대륙국가들이 여기에 해당함.¹⁾
- 분권적 복지정부를 지향하는 분권개혁은 사회안전망(social safety-net)이 불안한 나라들에서(예 일본) 생활의 장에서의 자발적 협력을 기초로 재화나 서비스와 같은 현물급부의 제공 책임을 지방자치단체에게 부여하려는 것이 목적
- 성숙사회로 발전하면서 지방에서도 비용-효과의식이 높아지고 있고 지방정부의 설명능력, 수행능력 등이 중요시되고 있음

1) 진노 나오히코(神野直彦)(이재은 역), 『체제개혁의 정치경제학』, 한울아카데미, 2000, 11-16쪽. 池上岳彦, 『分権化と地方財政』, 岩波書店, 東京, 17-32쪽.

- 한국에서도 1961년 군사쿠데타에 의해 정지되었던 주민자치가 1991년 지방의회의 구성을 계기로 부활되기 시작하여 1995년 단체장과 지방의원의 동시 선거가 실시되면서 주민자치 부활
- ◇ 그러나 제도적 형식적으로는 주민자치가 온전하게 부활되었지만 실질적으로는 중앙집권적 통제의 기제가 그대로 온존되어 자율-참여-책임이 구현되는 진정한 주민자치가 이루어지고 있지 않음
- ◇ 지방정부의 권한이나 사무·사업도 크게 확대되었고 그 결과 지방재정의 규모도 비약적으로 증대되어 이제 실질적 재정사용액(세출규모)은 지방의 비중이 더 커졌지만 세입면에서 국세와 지방세의 형식적 배분비율은 여전히 8:2에 머물러 있음
- 국민이 낸 세금의 실질적 사용내역을 보면 중앙정부는 총조세의 40%를 사용하고 있고 지방정부가 60%를 사용하고 있음. 이제는 국민이 낸 세금을 지방이 훨씬 더 많이 사용하고 있음
- ◇ 세출권한과 세입권한의 괴리는 지방정부를 중앙정부에 예속시켜 자율성을 발휘할 수 없게 만들 뿐 아니라 재정책임성을 방기하게 만들고 나아가 한정된 재원의 효율적 이용을 저해함
- ◇ 지방의 세출규모는 계속 팽창하고 있는데 왜 246개 지방자치단체가 한 목소리로 재원부족을 하소연하고 있을까? 왜 주민들은 자기 지역의 문제를 스스로 해결하려고 하지 않고 중앙정부의 지원을 호소하고 있을까? 왜 단체장이나 지방의원이나 주민들은 자기지역이 다른 지역보다 중앙의 지원을 더 받아야 뭉치고 생각할까? 주민의 부담과 주민이 누리는 공공서비스가 서로 대응관계에 있어야 한다는 자치재정의 기본원리는 어디로 갔을까?
- ◇ 한국의 지방재정규모는 선진국 집단이라는 OECD국가들이나 우리와 유사한 길을 가고 있는 여타 발전도상국가들과의 비교연구에 따르면 지방재정규모의 양적 수준으로 평가하는 한국의 분권실태는 세출 면에서는 OECD국가 중에서 매우 높은 분권수준에 속하며 지방세의 비중으로 평가하는 세입분권도 중위수준이라고 함.²⁾
- ◇ 그런데 왜 모든 지방자치단체들이 지방세출규모나 지방세의 세수수준에 대해 불만을 표시할까? 그 이유는 한국형 정부 간 재정관계의 제도적 틀이 갖는 ‘집권체제’의 속성에서 비롯됨.
- 지방자치는 기본적으로 자율-참여-책임을 바탕으로 지역의 공공서비스는 지역주민의 조세부담으로 충당하는 것이 원칙
- ◇ 지방공공서비스의 추가적 공급이 필요할 경우 주민, 단체장, 지방의원 모두 추가적인 지방세부담을 통해서 조달해야 한다는 생각을 가져야 함. 심지어 경제력이 취약한 지역에서도 이 원칙은 예외일 수 없음

2) 박기백·김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구: 지방정부 재정운용에 관한 실증분석』, 한국조세연구원, 2005; 이영·현진권, 「한국의 재정분권수준은 과연 낮은가?」, 『공공경제』 제11권 제1호, 한국재정학회, 2006, 93-120쪽.

- ◇ 다만 지역 간 경제력격차에 기인하는 재정력 격차로 인해 국민최저수준의 공공서비스를 제공할 수 없는 지역에 대해서는 중앙정부가 재정조정제도를 통해 최소수준의 공공서비스를 보장해야 하며, 이것이 이른바 중앙정부의 재정조정책임
- ◇ 그러나 한국의 정부 간 재정관계는 애초부터 세출권한과 세입권한의 배분이 주민의 편익과 부담이 대응할 수 없도록 설계되어 있어서 주민이든 단체장이든 지방의원이든 누구도 재정책임성(fiscal accountability)을 의식하지 않고 있음
- ◇ 정부간 재정관계의 제도적 설계 자체가 집권체제의 통제고리를 놓치고 싶어 하지 않는 중앙의 관료와 정치가들에 의해 왜곡되어 있어 지방의 재정책임성을 저해하고 있음
 - 국회의원: 중앙정부의 보조금과 같은 이전재원을 통해 지방에 대한 자신들의 영향력을 과시하고 싶어함
 - 중앙관료: 자의적 제도운영을 통해 지방에 대한 통제고리를 유지하고 싶은 관행적 행태
 - 단체장과 의원: 선거를 의식하며 지역문제를 지역주민의 부담 대신 중앙에 의존하려는 자세
- ◇ 총체적으로 표현하면 승자독식의 자본주의사회에서 사회경제적 이익을 전유하는 소수의 세력이 집권체제를 통해 사회경제적 통제의 틀을 유지하려고 하기 때문임.
- 지방분권과 국가균형발전을 국정과제로 추진했던 참여정부의 분권개혁에서도 이러한 문제는 근본적으로 해결하지 못했음
- ◇ 지방분권개혁은 중앙정부와 지방자치단체의 정부 간 관계를 지배-종속관계에서 대응-협력관계로 전환하는 것이며, 유럽자치현장이 표현하듯이 보충성의 원칙에 입각해서 정부의 기능을 배분하고 이에 걸맞게 세원을 배분하는 것임
- ◇ 한국의 지방자치도 권한배분에서 지방자치의 본질과 괴리된 구조가 내재와 되어 있을 뿐 아니라 세원배분에서 '세출의 자치'와 '세입의 자치'를 제약하는 중앙집권체제가 그대로 온존되어 있으며 이것이 중앙집권적 분산체제임³⁾
 - 지방자치단체는 중앙정부의 기능을 집행하는 말단기구와 같은 존재로서 집행권은 지방으로 더 많이 분산되었지만 결정권은 여전히 중앙정부가 장악하고 있음
- 지방분권은 단순히 집행하는 기능의 많고 적음이나 집행하는 예산의 크기로 표현되는 것이 아니라 주민의 삶에 직결된 공공서비스를 주민의 가장 가까운 곳에 위치하는 자치단체가 공급하

3) 공공서비스의 공급과 부담에 관한 의사결정과정에서 중앙정부의 결정이 지배적이면 集權(centralization), 地方政府의 자주적 결정이 지배적이면 分權, 공공서비스의 집행과정에서 중앙정부의 비중이 높으면 集中(concentration), 지방정부의 비중이 높으면 分散이라고 개념을 정의해서 구분하고자 함. 이재은, 「韓國의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.

며 그 부담은 기본적으로 주민의 조세부담으로 조달되도록 제도적 틀을 마련하는 것임

- ◇ 단순히 중앙정부와 지방자치단체라는 관 대 관의 관계만이 아니라 지방자치단체와 지역주민의 관계도 민주적으로 편성되어야 함. 즉 주민의 참여기회를 제공해야 하는 동시에 주민에게 책임지는 투명한 행·재정의 틀이 갖추어져야 함.
- ◇ 이러한 분권적 재정제도가 마련되어야 각 지역은 그 나름의 품격을 유지하면서 안전하고 행복한 지역사회를 가꿔갈 수 있는 동시에 변함없이 지적되는 지방자치단체의 비효율적이고 무책임한 재정운용도 불식시킬 수 있음
- 그런데 사회적 양극화는 소득계층 간에만 나타나지 않고 부문간, 계층간 양극화가 지역에 반영되어 수도권-중추도시-중소도시-농산어촌 순으로 서열화되고 있음
- ◇ 비수도권의 대도시를 제외한 대부분 지역은 인구감소, 산업쇠퇴 등으로 지역사회의 유지 자체가 위협받고 있음 -> 지역의 유지가능한 발전방안 필요한 까닭
- ◇ 지역의 유지 가능한 발전이 이루어지려면 지역이 주체적으로 내생적 발전전략을 추진할 수 있어야 함. 낙후지역에서 내생적 발전을 추구할 경우 중앙정부를 비롯한 외부의 기술적 지도도 필요하고 외부자본도 필요하지만 그 근저에는 지역의 성장 동력을 조장하는 장기적 전략이 깔려 있어야 함.
- ◇ 지역에서 생산된 잉여가치의 일정부분이 지역 내에 재투자되는 유기적 구조가 구축되어야 함.
- 분권개혁은 중앙과 지방의 기능배분을 재검토하여 기초단체→광역단체→중앙정부의 순으로 '상향적 보완성의 원리'⁴⁾에 맞게 기능을 재배분하고 이에 걸맞게 재원을 재배분하는 것이 출발점이고, 주민의 자율적 참여와 부담책임을 동시에 보장하는 다양한 주민참가장치를 구축하여 지방행·재정의 내용이 주민의 삶의 질을 향상시키는 요소로 채우는 것이 분권개혁의 종착점임
- ◇ 주민참가형 협력적 분권체제 속에서 민주적 협치를 바탕으로 내생적 발전이 가능한 지역계획과 정책이 수립 집행될 때 주민의 쾌적하고 안전한 삶이 보장되고 지역사회는 유지 가능한 발전을 실현할 수 있음
- 한국의 지방자치제도는 지방자치단체의 사무를 자치사무와 위임사무로 구분하고, 지방의 사무범위는 포괄적 열거주의에 입각하여 광역단체와 기초단체의 사무배분기준을 설정하고 있음
- ◇ 그런데 이 기준의 설정 자체가 애매모호할 뿐 아니라 실제 사무배분의 우선순위는 중앙정부→광역단체→기초단체의 순으로 배분하여 '하향적 보완성의 원칙'⁵⁾을 적용하고 있음

4) 주민의 삶에 직결된 서비스는 기초자치단체에게, 기초단체 간에 걸쳐 있는 서비스는 광역자치단체가, 그리고 국가는 국방, 외교, 국가경제정책 등 국가적 과제만을 수행하는 것을 의미하며, 유럽자치헌장이 모범적으로 규정하고 있음.

5) 중요한 기능은 중앙정부가 우선 차지하고 그 다음 기능은 광역자치단체가 수행하고 나머지 기능들을 기초자치단체에 배분하는 방식을 비틀어 규정한 것이다.

- 게다가 지방이 실시하는 사무 중에 위임사무가 많지만 이들 위임사무의 경비부담관계는 불명확
- ◇ 지방자치는 부활되었지만 기능(사무)배분이나 재원배분 등 국가-자치단체의 정부간 관계는 여전히 지배-감독관계라는 중앙집권적 구조를 벗어나지 못하고 있음
- 한국의 권한 및 사무·사업의 배분은 서구 선진국과는 크게 다르고, 한국의 제도가 영향을 받았던 일본의 자치법주와 다름
- 지금 한국사회가 직면하고 사회경제적 어려움은 근본적 체제개혁이 없이는 탈출하기 어려운 전환기적 구조적 문제이며, 이러한 구조적 문제를 해결하기 위한 정부간 재정관계의 틀은 분권 체제라는 인식이 중요함
- ◇ 특히 1997년 경제위기에서 IMF의 무책임한 신자유주의적 개혁 강제가 초래한 구조적 양극화가 지역적으로 반영되면서 지역의 삶의 기반이 무너지고 있으며, 기형적 수도권과 대도시집중은 더욱 가속되고 농산어촌과 중소도시에는 급속하게 초고령사회로 진입하고 있음
- ‘지방이 살아야 나라가 산다’는 애절한 지방의 소리는 여전히 허공을 맴돌고 있음
- ◇ 온 나라가 부동산가격상승에 목을 거는 사회, 노소를 막론하고 재테크에 목을 거는 사회, 이런 사회를 투기사회라고 부르지 않을 수 없음
- ◇ 투기는 거품이고 거품은 꺼진다는 사실은 일본의 잃어버린 10년, 지금 부시정권말기에 전개되고 있는 세계최강을 자랑하던 미국금융시장의 붕괴도 부동산거품의 붕괴로 촉발되었다는 사실을 타산지석으로 삼지 않으면 한국경제는 IMF경제위기보다 몇 배 큰 위기에 봉착할 수 있음
- 수도권 비수도권을 막론하고 나라가 살려면 두 가지 정책이 조화를 이루어야 함.
- ◇ 하나는 최소한의 지역적 재생산구조가 유지 가능한 지역경제를 구축하기 위한 지역균형발전정책이고, 다른 하나는 지역발전의 틀을 국가주의적 경제개발시대의 집권적 집중체제로부터 지역 내에서의 내생적 발전을 추구할 수 있는 분권적 분산체제로 개혁하는 정책임
- ◇ 분권개혁은 기관위임사무의 폐지를 비롯한 권한의 재배분과 이를 뒷받침하는 세원의 재배분이 수레의 두 바퀴와 같이 동시에 추진되어야 함. 무너지는 미국의 금융시스템을 보면서도 미국을 모방해야 한다고 미망에 빠져있는 정책결정자와 관변학자들의 뉘두리를 보면서 이 사회에 희망이 있는지 암담할 뿐이며 이를 제어할 수 있는 것은 국민대중의 올바른 인식과 견제뿐임

2) 왜 재정분권이 필요하고 재정분권의 지향점은 무엇인가?

(1) 유럽지방자치헌장과 바람직한 지방재정상

- 유럽지역이 45개국이 참가하고 있는 유럽평의회(Council of Europe)은 1985년에 기초자치체(local Authorities, 시·군을 지칭)의 자치에 관한 원칙을 제시한 '유럽지방자치헌장(European Charter of

Local Self-Government)'를 제정함

◇ 유럽지방자치현장에서는 기본적인 공공사무는 주민에게 가장 가까운 지방자치체가 우선적으로 수행하고 지방자치체가 이행할 수 없는 사무를 중간단계의 광역정부 또는 중앙정부가 보완적으로 수행한다는 '보완성원리(principle of subsidiarity)'를 제시하였음(지방자치체가 정부의 기반이라는 말)

◇ 지방재정에 대해서는 헌장 제9조에서 상세한 원칙을 제시하고 있음

- ① 지방자치체는 국가의 경제정책의 한계 안에서 충분한 재원을 부여받고 그 권한의 범위 안에서 자유롭게 이용
- ② 지방자치체의 재원은 헌법 및 법률에 기초한 권한에 걸맞게 부여되어야 함
- ③ 지방자치체의 재원 중 적어도 일부는 법령의 범위 안에서 자치체가 세율을 결정할 권한을 갖는 지방세 내지 요금으로 구성되도록 함.
- ④ 지방자치체의 재원조달체계는 그 사무를 수행하는 비용의 증대에 충분히 대응할 수 있을 만큼 다양하고 탄력적이어야 함.
- ⑤ 재정력이 약한 지방자치체를 보호하기 위해서 불균등한 재원분배상황과 재정부담상황을 시정하는 재정적 평형화제도 또는 그것을 대신하는 조치를 도입해야 함. 다만 그 제도는 자치체가 그 권한의 범위 안에서 수행하는 자유재량권을 약화시켜서는 안 됨.
- ⑥ 재원이 재분배되는 과정에서 적절한 방법으로 지방자치체의 의견을 청취해야 함.
- ⑦ 지방자치체에 대한 보조금은 가능한 한 특정한 사업에 용도를 한정하지 않는 것으로 함. 보조금을 교부함으로써 자치체가 그 권한의 범위 안에서 정책적인 자유재량을 행하는 기본적인 자유를 빼앗아서는 안 됨
- ⑧ 투자를 목적으로 하는 차입을 행하기 위해서 지방자치체는 법률의 범위위 안에서 자본시장에 참가할 수 있음.

◇ 유럽지방자치현장에서 제시된 재정적 자치권의 요점은 권한에 걸 맞는 만큼의 자주재원으로서는 다양하고 탄력적인 지방세와 요금의 조달권, 그것을 보완하는 재정적 평형화제도의 필요성, 특정보조금의 폐지 내지 대폭적인 삭감, 그리고 시장기체의 필요성임.

- 2000년 유럽평의회는 각료위원회는 가맹국에 대해서 지방분권을 촉진하기 위해 지방세, 재정조정제도 및 보조금에 관한 권고를 실시

□ 그 속에서 지방세에 대해서는 재정적 분권을 추진하는 정도에 따라서 조세전체에서 차지하는 지방세의 비중, 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중, 그리고 정부 간 재원이전에 대한 지방세의 비중을 높이는 것이 필요하다고 하며, 구체적으로 다음과 같은 지침(guideline)을 제시하였음

- ① 지불능력에 따른 공정한 부담으로 할 것
- ② 상당한 세수를 얻는 동시에 징세비용 및 납세비용이 적을 것
- ③ 납세자에게 조세부담이 명확할 것
- ④ 지방정부가 일정한 범위에서 세율조작권을 가질 것

- ⑤ 서비스수준이 다르지 않는 한 세율이 지나치게 크게 다르지 않도록 할 것
- ⑥ 경제사회에 대한 왜곡을 초래하지 않도록 할 것, 즉 자치단체 경제의 성장이나 구조에 미치는 영향을 최소화할 것, 재정구조를 이유로 하는 인구이동이 생기지 않도록 할 것, 그리고 어려운 여건에 놓여 있는 사회집단을 더 악화시키지 않도록 할 것.
- ⑦ 비용의 증대에 따른 세수의 신장성을 어느 정도 가질 것

◇ 이러한 지침, 특히 ⑤ 및 ⑥에서도 알 수 있듯이 지방세만으로 모든 문제를 해결할 수는 없고 지방세와 재정조정제도와와의 연대가 필요하다고 보고 재정조정제도에 대해서도 권고하고 있음

- ①자원이나 재정수요의 불균등배분을 시정하는 동시에 자치단체의 선택의 자유를 보장할 것
- ②같은 정도의 세율을 부과하면 같은 수준의 서비스를 제공하도록 재정력의 균등화를 꾀할 것
- ③다만 실제로 동일한 서비스를 제공하도록 강제하여 지방자치를 침해해서는 안 될 것
- ④세원함양이나 효율적 징세의 노력을 감퇴시키지 않도록 할 것
- ⑤가능한 한 많은 자치체 활동을 대상으로 해서 재정수요의 평형화를 꾀할 것
- ⑥복수의 지방세가 있는 경우는 각각에 대해서 재정조정 대상에 포함해야 할 것 등임

◇ 요컨대 일반재원으로서의 재정조정제도가 재정자주권 속에서 명확하게 설정되고, 특히 재정수요에 관해서는 서비스의 요구(needs)와 공급비용을 나타내는 객관적 지표를 산정식으로 편제하는 것을 중시하고 있음다.

□ 유럽지방자치현장을 기초로 해서 1998년에 책정된 세계지방자치현장초안은 중앙정부의 정책과 정합성을 요구하는 점, 시민참가를 강조하는 점 등을 제외하면 유럽지방자치현장과 유사함

◇ 지방재정에 대해서는 동 초안 제9조에 규정이 있고, 유럽지방자치현장과 똑같이 자치체의 권한에 걸 맞는 자주재원으로서의 다양하고 탄력적인 지방세, 부담금 및 요금의 조달권, 그것을 보완하는 재정조정제도 및 시장기채권의 필요성을 강조하고 있음

□ 국가가 단일정부로 구성되는 나라에서는 사무·사업이나 재원의 배분을 고려할 필요가 없지만 모든 문명화된 나라에서는 통일된 국가 내부에 복수의 정부가 계층화되어 있는 것이 현실임

◇ 현대 민주주의체제 하에서 복수의 계층화된 정부들이 조세를 부과할 경우 각각 세수의 극대화를 목표로 행동하지는 않음

－ ‘수입을 고려해서 지출하는(量入制出)’ 사경제 주체와 같이 ‘세금을 우선 걷고 나서 그것을 어디 사용할 것인가를 생각한다’면 국민들에게 쓸데없는 사무·사업이 넘쳐날 것임

－ 따라서 “국민에게 필요한 서비스에 소요되는 세출을 계량하고 그것에 걸맞게 세입, 즉 조세수입을 제어”하는 ‘量出制入’이 재정의 기본원칙임⁶⁾

6) 그러나 최근에는 이러한 원칙을 망각한 듯한 행태를 보이고 있음. ‘세입 내 세출’이라는 묘한 용어가 남발되고 있음. 물론 이 말은 세수증가를 위한 세제개혁이 힘든 현실을 고려해서 기존의 조세제도를 주어진 조건으로 하고 그 세입 범위 안에서 세출을 억제한다는 논리로 처음 기술되었을 것이다. 그러나 세입내 세출을 고수한다면 국가가 꼭 해야 할

◇ 따라서 정부 간에 권한(사무·사업)을 어떻게 배분할 것인가를 결정하면 그것에 따라 세출권한배분이 결정되며 이에 대응하여 그 권한을 수행하는데 충분한 재원배분, 즉 세원배분이 결정됨.

— 만약 현실에서 중앙정부와 지방정부의 세출권한배분과 세원배분이 완전히 대응하는 나라가 있음이면 여기에서는 정부 간 재원이전은 재정력격차를 시정하는 수평적 재정조정기능만 수행하면 될 것임

— 그러나 전국이 단일 시장으로 통합된 국민경제에서 경제활동이 전국을 단위로 이루어지고 세원이 되는 소득이나 소비지출이 지역 간에 자유롭게 이동할 뿐 아니라 자본주의의 불균등발전법칙에 의해 지역 간에 경제력 격차가 발생하기 때문에 징세제도를 일원화하는 것이 세무행정의 효율성이나 소득재분배 및 경기조정정책수단으로서의 세제의 기능 등을 이유로 세원배분이 중앙정부로 집중되는 경향이 있었음

— 피콕과 와이즈만의 ‘재정의 중앙집권화가설’은 이런 현상을 지칭하는 것이고 1970년대까지의 중앙집권적 복지국가체제의 정부 간 재정관계가 대체로 이러한 유형이었음

◇ 1980년대에 들어와 세계화·무국경화가 급속하게 진전되면서 국민국가의 역할에 제약이 생겼음

— 국경통제를 전제로 누진소득세와 사회보장제도를 조합시킨 복지국가의 틀이 국경통제가 느슨해지면서 변모하게 됨. 즉 국가 간 세율인하경쟁이 전개되면서 복지국가의 재원이 급속하게 전개되고 이를 주도한 것이 신자유주의적 개혁임

◇ 이런 과정에서 정부 간 재정관계도 변모하였는 바, 예컨대 전국적으로 균일한 표준적 공공서비스, 이른바 ‘국민표준(national standard)’을 실현·유지하는 역할을 지방정부가 담당하고 있음에도 불구하고 지방정부에 충분한 세원배분이 이루어지지 않아 재정의 간극(fiscal gap)이 생기게 됨.

— 이것이 수직적 재원불균형이며 지방재정의 재원을 보장해주기 위해 일반보조금제도를 활용한 수직적 재정조정기능이 불가피해짐

◇ 중요한 것은 세출권한과 세원배분이 대응하지 않을 경우 재정운영의 원칙에 배치되는 여러 부작용이 발생한다는 점이며, 분권형 사회를 지향하는 분권개혁에서는 이러한 부작용을 최소화하는 정부 간 재정관계의 제도설계가 필수적임

◇ 국민국가의 한계를 보완하는 역할을 지방정부가 떠맡게 되는 현실에서 중요한 세출권한을 담당하는 지방정부에게 적절한 세원배분을 함으로써 재정의 간극을 없애는 것이 필요하며, 핵심은 국세로부터 지방세로 세원이양이 개혁의 핵심이 됨.

— 분권형 사회에서는 일반보조금에 의한 수평적 재정조정제도가 갖는 재원보장기능은 축소되는 경향이 있음

일이 있어도 세입의 제약으로 실현하지 못하는 한계가 있음.

◇ 세원이양을 통해 가능한 한 세출권한과 세원배분이 대응되는 틀을 만드는 것이 우선이며, 여기에 지방정부 사이의 재정여건의 차이(과세력, 재정수요, 서비스공급비용 등의 차이)가 존재하므로 전국적으로 ‘국민표준’의 공공서비스가 제공될 수 있도록 중앙정부에 의한 재정조정기능이 필수적으로 제도화되어야 함.

◇ 이렇게 중앙정부의 재정조정책임을 전제로 지방세 중심의 지방재정제도를 설계하자는 주장이 곧 자주재원주의임⁷⁾

(2) 한국에서의 재정분권이 필요한 이유

□ 한국에서는 정부간 세출권한과 세원배분이 조화를 이루고 있는가?

◇ 지방자치가 부활된 이후 지방재정은 <표-1>에서 보듯이 양적으로 크게 팽창했음

- 세입규모는 1995년도에 36조 6,643억원에서 2007년도(당초예산 순계)에 약 111조 9,864억 원으로 3배 이상 증가

- 세출규모는 2007년도 예산에서 국가재정은 176.8조 원, 지방재정은 112조 원이고, 일반회계만 보면 국가재정은 135.4조 원이고 지방재정은 86.5조 원

<표-1> 중앙·지방자치단체간 세원배분의 형식적 실질적 변화 추이 (단위:억원, %)

구 분		1970	1980	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
형식적 세원 배분	국 세(A)	7,649	58,077	268,474	504,314	929,347	1,039,678	1,146,642	1,177,957	1,274,657	1,380,443	1,473,025
	지방세(B)	332	7,678	63,786	153,169	206,006	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937	380,732
	합계(C)	7,981	65,755	332,260	657,483	1,135,353	1,354,935	1,477,971	1,519,974	1,634,431	1,793,380	1,853,757
	① B/C	8.3	11.7	19.1	21.2	18.1	23.3	22.4	22.5	22.0	23.0	20.5
이전 재원	지방교부세	503	4,100	27,647	56,746	84,494	124,791	150,377	144,753	200,253	217,441	214,083
	국고보조금	213	3,269	21,905	41,092	98,927	162,029	142,545	134,964	169,457	211,200	211,590
	지방양여금	-	-	-	18,701	37,134	41,900	44,120	38,489	-	-	-
	합 계(D)	716	7,369	49,552	116,539	220,555	328,720	337,043	318,206	369,710	428,641	425,673
D/A		9.4	12.7	23.0	26.2	27.3	31.6	29.4	27.0	29.0	31.1	28.9
실질적 세원 배분	중앙정부(A-D)	6,933	50,708	206,638	372,326	675,760	710,958	809,599	859,751	904,947	951,802	1,047,352
	지방정부(B+D)	1,048	15,047	125,509	285,147	459,593	643,977	668,372	660,223	729,484	841,578	806,404
	② B+D/C	13.1	22.9	37.8	43.4	40.5	47.5	45.2	43.4	44.6	46.9	43.5
	② - ①	4.9	11.2	18.7	22.2	22.5	24.2	22.8	20.9	22.6	23.9	23.0

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 『지방세정연감』, 각년도, 『지방자치단체 예산개요』, 2007

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

2) 국세 수입에는 지방양여금 대상 세목의 세수도 포함되어 있음

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

3) 지방교육 분야 이전재원은 제외한 것임

□ 지방재정의 팽창은 어떻게 조달되었는가?

◇ 지방의회가 해산된 1961년 이후 국세부가세가 잠시 허용되다가 폐지된 이후 지방세의 상대적 비중은 10%수준에 머물렀지만 1980년대 중반에 지방자치의 부활에 대비하여 전매익금을 담배판매세의 형태로 지방으로 이양하고 이후 담배소비세로 전환되면서 지방세의 비중의 20%수준으로 크게 높아졌다음

◇ 그러나 권한(사무)배분은 더 급속하게 확대되었으며, 세출권한과 세입권한의 괴리를 커지는 것을 메우기 위해 지방양여금제도를 새로 도입하고 국고보조금과 지방교부세를 확대해왔음

－ 2007년도 지방자치단체의 일반회계 세입규모 86.5조원이고, 지방세가 44.0%, 지방교부세가 24.7%, 보조금이 18.8%, 세외수입이 11.7%, 지방채가 0.7%임

－ 지방세규모는 2007년도에 38조 732억원으로 1995년도 15조 3,169억원에 비해 2.5배 증가

－ 같은 기간에 이전재원은 11조 6,539억원에서 42조 5,673억원으로 약 3.7배 증가

◇ 재원확충이 세원의 재배분을 통해서 이루어진 것이 아니라 이전재원을 통해 이루어졌고, 이것을 뒷받침한 것이 이른바 일반재원주의임

◇ 이전재원의 확대는 비록 그것이 일반재원이든 포괄적 보조금이든 자율-책임이 조화를 이루는 진정한 주민자치의 발달을 가져오지는 못하는 원인으로 작용했음

□ 중앙집권적 분산체제로서의 정부 간 재정관계의 실상을 살펴보면 다음과 같음

◇ 2007년도 총 조세규모는 185조 3,757억원으로 이 중 국세가 79.5%이고, 지방세는 20.5%에 불과함 형식적 세원배분은 대단히 중앙집중적임

◇ 그런데 국가로부터 지방으로 재원이전이 이루어진 후 실질적인 조세사용액은 국가가 40.7%, 지방자치단체가 41.2%, 지방교육자치단체가 18.1%임

－ 일반자치단체의 경우 지방세의 비중은 20.5%인데 실질사용액이 41.2%라면 그 차액 20.7%를 이전재원으로 충당하고 있음 -> 실질적 세원배분은 지방분산적임

－ 교육재정은 중앙정부의 재원이전만이 아니라 일반자치단체의 재원이전도 받아 18.1%가 모두 이전재원이어서 교육자치에서는 편익과 부담의 대응관계가 작동할 수 있는 제도적 틀이 전무함

□ 지방자치 부활 이후 한국의 지방재정이 양적 질적으로 크게 변모했음에도 불구하고 세출권한과 세입권한이 크게 괴리되어 있으며, 세출의 자치와 세입의 자치를 제약하는 다양한 기제들이 존재함.

- ◇ 「세출의 자치」를 제약하는 틀로서는 ① 기관위임사무, ② 필치규제(必置規制) 또는 의무강제, ③ 보조금에 의한 관여, ④ 각종 지시 통첩 지침 등이 있음
- ◇ 「세입의 자치」를 제약하는 틀로서 ① 과세자주권을 제약하는 과세부인과 과세제한, ② 기채통제, ③ 재정조정제도 등이 있음
- ◇ 이러한 다양한 기제에 의한 자치재정의 제약은 자율성, 책임성, 효율성, 응익성 등 지방재정운영의 기본원칙을 크게 훼손하는 원인이 되고 있음
- 참여정부가 지방분권을 국정과제로 내걸고 개혁을 추진했지만 기능이양이나 다양한 중앙통제의 기제를 완화하는데는 일정한 성과를 거두었지만 기능이양을 한 경우에도 재원배분은 세원이 양이 아니라 분권교부세로 대응하였고, 부동산투기를 억제한다는 명분으로 고가주택에 대한 재산세부분을 종합부동산세로 국세로 이양하여 그 재원으로 부동산교부세를 배분하고 있음
- ◇ 기능배분에 걸 맞는 세원배분이라는 분권의 기본원리에 충실한 분권개혁으로 이어지지 못한 부분도 있어, 중앙집권적 체제의 분권체제로의 전환을 위한 세원재배분은 여전히 숙제로 남겼음

2. 왜 소득·소비세원의 지방이양이 필요한가?

1) 분권형사회에 적합한 세원배분론

- 조세는 공공서비스의 현물급여 또는 현금급여에 충당하기 위해서 일반적 재원조달수단인 바, 중앙정부와 지방정부 간 세원배분, 즉 국세와 지방세의 세원을 어떻게 배분하는 것이 바람직한가? 이러한 문제를 논의하는 것이 세원배분론임
- ◇ 세원배분론은 재정연방주의를 바탕으로 중앙집권적 성격이 강한 전통적인 세원배분론과 분권형 사회로의 흐름에 부응하는 새로운 견해가 대응함.
- ◇ 오-츠의 이론과 티부의 이론은 각기 그 사회구성원의 행태에 대한 전제가 상이한 바, 전자는 비교적 이동성이 작은 사회를 전제로 하는 것이고 후자는 이동성이 매우 높은 사회를 전제로 하고 있음
- 지방세원칙론을 바탕으로 전개된 세원배분론의 내용을 개관해보면 대표적으로 머스그레이브(R.A.Musgrave)는 정부간 기능배분을 중시하면서 전통적 지방세원칙을 조합시켜 논의했음¹⁾
- ① 자원배분, 소득재분배 및 경제안정화라는 정부의 세 가지 기능 중 지방정부는 자원배분기능을 담당하며 주민의 선호에 따라 지방공공재를 공급하기 위해 지방세로서 응익과세, 즉 고정자산

1) 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)

세, 거주자에 대한 비례소득세, 생산요소에 대한 국지적인 소득세가 바람직함

- ② 소득재분배를 위한 누진소득세와 상속세, 경제안정화에 기여하는 누진소득세와 법인세는 중앙정부에 적합
- ③ 중립성의 관점에서 이동가능성이 높은 자원의 지역선택을 왜곡하지 않도록 법인세와 자본과세는 중앙정부에, 판매세나 개별소비세는 중간적 광역정부에, 그리고 이동가능성이 낮은 자원에 대한 과세, 즉 고정자산세, 임금세, 수익자부담은 지방정부의 세목으로 적합하다고 봄

◇ 머스그레이브의 견해는 전통적 세원배분론과 공통점이 많아 세원배분론으로서 통설의 지위를 차지해왔는 바, 이러한 통설에 따라 세목을 배분해보면, 국세는 소득세, 부유세, 상속세 등 인세를 중심으로 하고, 지방세는 토지·가옥·영업에 착안한 수익세 등 물세를 중심으로 설정됨.

◇ 이는 지방정부의 주요서비스가 경찰, 소방 등 재산보호나 사회자본정비인 사회를 상정한 경우 공공서비스에 의한 주민의 편익이 그 재산가치의 증가나 사업소득의 증대로 나타난다고 보면 토지·가옥·영업 등에 대한 수익세가 응익원칙을 만족시키기 때문임

◇ 소비세의 경우 다단계과세, 생산·도매단계의 과세 및 전국적 통일성이 필요한 과세(생산자판매세, 도매판매세, 거래세, 지출세, 통행세, 관세, 인지세 등)은 국세로, 소매단계의 과세 및 최종소비자에 대한 직접과세(소매판매세, 입장세 등)는 지방세에 적합한 것으로 여겨졌음

◇ 전통적 세원배분론은 다양한 지방세원칙의 공통요소들을 충족해주고 있으며, 그 중에서도 세원이 국내에 널리 분포되어 편재도가 작은 것이 좋다는 보편성의 원칙, 경기감응도가 낮은 것이 좋다는 안정성은 오늘날에도 지방세를 고찰할 경우 중요한 요소임

◇ 그러나 지방세의 가장 중요한 특징으로 지적되어온 응익원칙은 오늘날 지방정부의 역할과 조화되지 못하는 측면이 있음

— 종래와 같이 지방정부가 제공하는 공공서비스가 경찰, 소방 등 재산보호나 사회자본정비라면 토지·가옥·영업행위 등에 대한 수익세가 응익원칙에 적합

— 오늘날 지방정부는 현물급여 중심의 대인사회서비스를 제공하며 실질적인 소득재분배기능을 담당하고 있기 때문에 응익원칙은 적당하지 않음

◇ 응익원칙이 성립하느냐 아니냐는 세원의 선택, 과세표준의 산정방법, 세율구조와 같은 것에 의해 결정되는 것이 아니라 정부가 실시하는 서비스급여와의 대응관계여부로 결정됨.

— 소득보장, 소득재분배가 중요한 정책과제로 설정되는 현대국가에서 지방정부 차원에서도 소득세의 중요성이 높아짐

— 게다가 지역에 따라 사회상황이나 경제적 조건이 다르다면 소득재분배만이 아니라 안정화기능도 지역에 따라 상이한 다양한 정책을 택할 수 있으며, 이처럼 지방정부의 역할이 종래와 달리 더 커지면 세원배분도 그것에 적합하게 바뀌어야 함.

- ◇ 한편 과세객체의 이동성이 높은 것, 예컨대 자본소득세나 법인세는 국세에 적합하다는 원칙도 국경을 넘나드는 자본의 이동이 보편화된 오늘날에는 절대적인 것이 아님
- ◇ 중앙정부·지방정부를 불문하고 공공서비스를 적절하게 제공하여 주민의 공동이익을 실현함으로써 세원인 지역의 자원을 정착시키는 것이 당면과제로 되고 있음
- ◇ 요컨대 공공부문에서 지방정부의 역할을 재확인한 뒤에 개인소득세의 배분, 세원배분의 조정방식, 세무행정, 재정조정제도와와의 관련성을 토대로 다각도로 세원배분을 재검토할 필요성이 있음
- 그러면 분권형 재정체계에 적합한 세원배분원칙은 무엇인가?
- ◇ 분권형 재정체제라고 하더라도 지방정부가 어떤 범주의 어떤 기능을 담당하느냐에 따라 달라질 수밖에 없음
- ◇ 지방정부가 지방공공재의 제공이라는 전통적 기능을 벗어나 준사적재의 공급이나 소득재분배 기능 중에서 현물급여(보건의료, 현물복지, 교육 등)를 담당한다고 보면 개인소득세는 중앙정부와 지방정부가 세원을 공유하여 지방소득세를 배분할 수 있음

<표-2> 주요한 세원배분론

구분	중앙정부	지방정부	
		광역지방정부	기초지방정부
미켈의 개혁에 기초한 프로이센 세제 (1907)		소득세 보완세 유통세(인지세) 기타	소득세 토지·가옥세 영업세 토지이전세, 기타
일본샤우프권고 (1949)	개인소득세, 법인세 상속세 담배전매익금, 주세 물품세, 기타	사업세(부가가치세) 입장세 유흥음식세 기타	시정촌민세 지조, 가옥세 기타
R.A.Musgrave (1983)	소득세(개인소득에 대한 누진과세 및 법인세) 상속세	소득세(개인소득에 대한 누진도가 낮은 고세 및 생산요소소득에 대한 과세) 소매판매세 제조업자판매세	고정자산세 임금액세 수익자부담
Boadway (1991)	개인소득세 임금세 법인세·자본세 부유세·상속세	(개인소득세) (임금세) 간접세=판매세 고정자산세, 수익자부담	
Bird & 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

- ◇ 법인소득세의 경우 세원의 이동성을 고려하면 국세로 배분하는 것이 타당하지만 오늘날 지방 정부의 경제적 기능이 확대되고 있음을 고려하면 법인소득보다 외형표준(매출액이나 임금지불액)을 과세표준으로 하는 법인사업세를 도입할 수도 있음
- ◇ 주민의 거주지와 근무지(사업소재지)의 분리를 고려할 때 거주지기준으로 부과되는 지방소득세와 달리 소비지를 기준으로 편익과 비용부담관계를 적용하는 지방소비세도 타당성을 가지게 됨
- ◇ 요컨대 지방정부의 역할이 확대되는 현대사회에서 중앙정부와 지방정부의 세원배분은 소득과 소비라는 기간세원을 공유하는 것을 전제로 세출권한에 대응하는 세원이양을 추진할 필요가 있음은 것이 분권형 사회의 세원배분론임

<표-3> 각국의 지방세 세종별 세수비중(2000년)

국별		소득·이윤	임금·급여	재산	일반 소비세	개별 소비세	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

2) 한국의 세원배분 실태와 문제점

□ 한국의 정부간 재정관계를 중앙집권적 분산체제라고 규정했는데, 그 바탕에는 세원배분의 중앙 집중과 이로 인한 지방세 구조의 취약성이 존재함.

◇ 한국에서 국세와 지방세의 세원배분을 살펴보면, 우선 세원배분은 1962년에 제정된 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’에 의해 원칙적으로 독립세주의를 택하고 있지만, 실제로는 국세 세원에 지방세가 부가 과세되고 있고(1960년대에는 국세의 핵심세목에 지방세가 부가세로 과세된 적이 있음), 지방세에도 국세가 부가과세(2000년 이전의 교육세)되어 왔음

◇ 현재 지방세제는 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 세원배분 유형에 따라 특별시·광역시와 구의 지방세제, 도와 시·군의 지방세제로 구분되어 있는 바, 전체적으로 대장과세인 재산과세 중심이며 소득·소비과세의 비중이 매우 낮은 구조를 갖고 있음

◇ 그 결과 지방세의 비중은 자치부활 이후 20%수준을 크게 벗어나지 못하고 있으며, 2002년도 이후 재산세의 과표현실화와 소득과세의 세원포착 강화 등에 힘입어 지방세의 비중이 다소 올라가긴 했지만 여전히 세출권한에 비해 낮은 수준에 머물러 있음

<표-3> 지방세 단체별 세목배분(2007년도 말 현재)

단체별	구분	세목	단체별	구분	세목
특별시(1) 광역시(6)	보통세 (9개)	취득세, 등록세, 자동차세 주 민세, 도축세, 담배소비세 레저세, 주행세, 농업소득세	자치구 (69)	보통세(2개)	재산세, 면허세
	목적세(4개)	도시계획세, 공동시설세 지역개발세, 지방교육세		목적세(1개)	사업소세
도(9)	보통세(4개)	취득세, 등록세 레저세, 면허세	시 (77) 군 (88)	보통세(7개)	주민세, 재산세, 자동차세 도축세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세
	목적세(3개)	공동시설세, 지역개발세, 지방 교육세		목적세(2개)	도시계획세, 사업소세

자료: 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 2007

<표-4> 중앙·지방자치단체간 세원배분 추이

(단위: 억원, %)

구분	1970	1980	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
국 세(A)	7,649	58,077	268,474	504,314	929,347	1,039,678	1,146,642	1,177,957	1,274,657	1,380,443	1,473,025
지방세(B)	332	7,678	63,786	153,169	206,006	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937	380,732
총조세(C)	7,981	65,755	332,260	657,483	1,135,353	1,354,935	1,477,971	1,519,974	1,634,431	1,793,380	1,853,757
B/C	8.3	11.7	19.1	21.2	18.1	23.3	22.4	22.5	22.0	23.0	20.5

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도, 『지방자치단체 예산개요』, 2007

주: 2006년까지는 결산, 2007년은 당초예산기준이며 세입순계기준임

□ 세출권한의 확대에 비해 지방세의 비중이 낮은 이유는 지방세의 근간이 대장과세인 재산과세

중심으로 구성되어 있고 소득·소비과세가 낮기 때문임

- ◇ 소득과세인 주민세는 국세소득세액을 과세표준으로 하는 부가세 성격과 세율의 한계로 세수조달에 한계를 지니고 있고, 담배소비세와 국세인 교통세의 부가세적 성격인 주행세 등 개별소비세만 지방세로 도입되어 있고 일반소비세는 도입되지 않고 있음은 점 세수확충을 어렵게 만들

<표-5> 지방세의 세원종류별 구성추이 (단위: %)

구분	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
거래세	33.3	26.3	37.1	43.3	39.9	41.3	41.1	39.8	33.0	39.4	35.1	34.9
보유세	37.0	36.0	31.3	30.8	20.8	26.9	26.8	26.6	21.6	17.2	20.3	19.9
기타 조세	3.7	3.1	7.2	6.3	3.8	5.0	5.5	6.1	17.3	15.8	15.3	14.2

주: 1. 2005년도까지는 결산액, 2007년도는 당초예산액임.

2. 기타조세에는 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 과년도수입이 포함됨

- 한국에서 지방세의 세원배분은 소득·소비와 같은 기간세원에의 참가가 제한적이고 재산과세, 그것도 보유과세보다 거래행위에 대한 조세가 주축을 이루고 있음은 특징을 갖고 있으며 그것은 다음과 같은 문제점을 야기하고 있음²⁾

- ◇ 첫째 세원배분의 한계로 인해 지방세수의 안정성과 신장성이 낮기 때문에 조세의 본원적 기능인 재원조달기능이 대단히 취약함

- 특히 한국의 자치단체의 사무·사업에서 지역경제관련 활동의 비중이 크에도 불구하고 소득·소비과세가 제약되어 지방정부의 활동과 지방세수의 연계성이 나타나지 않음

- 그러다보니 지방정부가 재산세수 증가를 위해 골프장 건설과 같은 부동산개발에 치중하고 있음

- 대장과세인 재산과세제는 세수확보를 위해서 해마다 과표를 변경하거나 세율을 조정해야 함

- ◇ 둘째 이전재원의 비중이 높은 세입구조는 자치단체의 자율성을 제약할 뿐 아니라 지방세출과 세입의 대응관계에서 발휘되는 재정책임성을 찾기 어려움

- 주민-지방의원-단체장 모두 지방공공서비스와 지방세부담이 비례관계에 있음은 인식도 부족하고 제한적으로 부여된 과표결정권과 세율결정권이나마 제대로 활용하려는 노력을 보이지 않음

- ◇ 셋째 지방세수의 지역 간 불균등이 심화되고 있는데 이는 서울, 수도권-광역대도시-중핵도시-중소도시-군으로 서열화되어 있는 지역간 경제력의 불균등이 근본원인이 있지만 세목배분과 세제설계로 인해 확대되고 있는 측면도 무시할 수 없음

- 대표적인 사례가 주민세 소득세율이 같고 있는 실질적인 누진구조에서 비롯되는 세수격차임

2) 이재은, 「지방소득세의 이론적 근거와 한국에서의 도입방안」, 행정자치부 지방세연구회 내부발표자료, 2007.11.

- 지방자치가 부활된 이후 지방재정규모가 비약적으로 증가하여 이제는 지방자치단체의 실질적 재정사용액이나 조세사용액이 중앙정부보다 더 커졌고 이 추세는 앞으로도 지속될 것으로 예상된다.
- ◇ 「커다란 지방정부」로 변모했다고 해서 정부간 재정관계가 분권화되었다는 것을 뜻하지 않음
 - 왜냐하면 분권이냐 집권이냐는 누가 집행하느냐가 아니라, 세출·세입에 관한 의사결정권이 어디에 있느냐로 판단하기 때문
 - 지방세출의 비중이 현저하게 높은 반면 지방세 비중이 현저히 낮다는 대칭적 현상은 한국의 정부간 재정관계의 중요한 요소임
- 그런데 한국의 지방세의 비율이 낮다고 해도 단일국가 중에서 보면 스웨덴이나 일본보다는 낮지만, 프랑스나 영국보다는 높음
- ◇ 이렇게 지방세의 비중만을 보고 세원이양 필요성이 없다고 주장하는 논자들도 있음
 - 그러나 프랑스나 영국, 특히 영국은 세출권한이 매우 작아서 지방세의 비중이 낮아도 한국보다 상대적으로 높음
 - 한국에서는 일본처럼 지방세출의 비중이 대단히 큰 것에 비해 지방세의 비중이 지나치게 낮은 것이 문제의 초점
- ◇ 현재의 세원배분구조 하에서는 지방자치단체가 지역사회의 요구에 부응하는 공공서비스를 지방세로 조달할 수 없고 그래서 중앙정부의 재정이전에 의지하지 않을 수 없음
 - 지방정부가 중앙정부보다 더 많은 사무·예산을 집행하지만 실질적 결정권은 중앙정부에 집중되어 있는 구조가 바로 중앙집권적 분산체제의 실체이며, 중앙정부의 재정이전에 의존하게 만드는 세원배분구조가 자치재정을 제약하는 핵심이며 또한 재정책임성이 발휘될 수 없는 근본원인임

2. 지방소득세의 이론적 배경과 해외사례

1) 영국 레이필드 위원회 보고서³⁾

- ◇ 영국에서는 전후 복지국가의 형성과정에서 종래의 교육이나 공공주택의 제공에 덧붙여 對人복지서비스 등 새로운 기능을 지방정부에게 부여함에 따라 지방세출은 1950년 이후 계속 확대되었으나 지방정부의 기능 확대는 대부분 중앙정부 주도로 입법화되고 지방정부가 그것을 집행하는 형태를 취했으며, 그 결과 지방세출에서 차지하는 국고보조금의 비중은 대단히 커졌음
- ◇ 한편 1970년대에 들어오면 경제위기와 재정상황의 악화가 생기고 급속한 인플레이션과 불황이

3) 田村政志, 桑原隆廣 編, 分權時代の地方税務行政, ぎょうせい, 2003, 166-173쪽.

진행하는 속에서 유일한 지방세인 레이트(rate)의 부담이 급증함

- ◇ 이러한 시대적 배경 하에서 처음으로 영국의 지방세·재정제도개혁에 관한 포괄적인 제언을 한 것이 레이필드위원회 보고서(1976.5)이며, 지방소득세제도의 도입에 관한 제언을 하고 있음

가. 레이트에 대한 불평과 비판

- ◇ 영국에서는 레이트에 대해서는 주민, 지방정부, 중앙정부 모두 불만을 제기하고 있었으며, 주민의 불만은 레이트제도의 불공평성과 레이트세액의 대폭적인 증가에 있음.

나. 재정책임과 그 과제

- 민주사회에서 첫째로 요청되는 것은 중앙정부·지방정부 어느 쪽이든 유권자에 대해 재정 책임을 갖는 것임
- ◇ 재정책임(accountability)은 개인이 자기 자신의 돈을 소비하는 것과 비슷한 것인 데 실제로는 지방정부는 어느 주민의 돈을 다른 주민의 이익을 위해 지출해야 함.
- ◇ 모든 납세자가 행정서비스의 혜택을 누리는 것은 아니며, 행정서비스로부터 수익을 얻는 사람의 대부분은 세금을 부담납세하고 있지 않음. 예컨대 부양가족이 있거나 대단히 빈곤한 경우
- ◇ 행정서비스로부터 수익을 얻는 자와 그것을 위해 납세하는 자는 상이한 시점에 상이한 이해를 가지며, 이처럼 대립하는 이익을 적절하게 조화시키려면 서비스 공급을 위해 추가적인 금전지출을 할 것인가 말 것인가를 결정하는 책임을 갖는 자가 동시에 조세부담을 인상할 것인가 말 것인가를 결정하는 책임을 가지고 있어야 함.
- ◇ 그러나 지방의 재정책임은 지방세에 비해서 국고보조금이 증대하는 경향과 지방정부의 세출 전체에 대한 중앙정부의 관여에 의해 약화되고 있음.
- 세출의 효과적인 통제는 지방의 재정책임이 대단히 약해지고 있는 제도 하에서는 중앙정부의 재정책임에 의해 통제될 수 없는 한 확보될 수 없음
- ◇ 세출결정의 중앙집권화는 높은 수준에서 증가하는 국고보조금에 의존하고 또한 융통성이 낮고 정치에 좌우되기 쉬운 지방세에 연결된 제도가 초래하는 피할 수 없음
- 대안은 지방의 재정 책임을 부활하는 것: 지방의회가 지방이 부담해야 하는 세출과 그것을 조달하기 위해 징수할 세입의 양쪽, 특히 각각의 증가에 대해서 유권자에게 책임을 짊어지는 것임.

다. 지방세가 충족해야 할 원칙

- ◇ 지방정부가 그 기능을 수행함에 있어서 재량권을 가질 수 있는가는 스스로 독자적인 세수를

인상할 수 있는가에 달려 있음. 재정책임의 원칙이 지켜지기 위해서는 지방세가 다음과 같은 점을 만족시켜야 함.

- ① 지방세는 지방적인 성격을 가져야 함. 지방정부가 세율을 개정할 수 있도록, 또한 과세기반이 지방정부의 지역에서 확인할 수 있도록 해야 함.
- ② 지방세는 지방세의 납세자가 명확하게 인식할 수 있어야 함. 즉 납세의 사실, 세액, 그리고 지방정부에 납세하고 있음은 것을 인식하고 있어야 함. 과세되는 세액 또는 세율은 납세자가 인식할 수 있도록 해야 함.
- ③ 지방세는 지방의 유권자가 직접 납세하도록 해야 함.
- ④ 조세의 부과기준은 통일적으로 적용되어야 하고, 자산평가는 이해할 수 있어야 함.
- ⑤ 지방세가 모든 세제의 바람직한 특징을 다 구체화할 필요는 없지만, 다른 세제나 이익의 제공에 의해 수정이나 상쇄가 불가능하게 만드는 그런 특징을 가져서는 안 됨.

라. 지방소득세(local income tax: LIT) 도입의 타당성

- ◇ 주민의 거주지에서 과세되는 개인의 소득에 대한 지방소득세는 실질적인 세수입을 증가시킬 수 있고 동시에 재정책임을 유지 증진시킬 수 있는 지방의 새로운 세원으로서 유일하고 중요한 후보임
- ◇ 지방소득세의 기본적 특성은 개인에게 부과되는 지방소득세에 대한 세율은 그 지방정부가 결정해야 한다는 것이지만, 세율은 지역마다 다를 수 있으며, 지방정부는 세율을 설정하는 상응하는 자유를 가져야 함.

□ 잠재적인 세수

- ◇ 지방소득세를 국세에 추가하는 형태를 취할 것인가 아니면 현재의 국세의 수준을 감세하여 도입할 것인가는 논의할 필요가 있지만, 지방소득세의 세수예상액은 레이트 수입이나 또는 레이트 지원교부금과 비교해서도 중요하고 그러므로 지방소득세에 의해 지방재정에 충분히 큰 영향을 미치는 세액을 확보할 수 있음

□ 재정책임과 인식가능성(perceptability)

- ◇ 지방세는 지방정부가 주민 및 유권자에 대해서 재정책임(accountability)을 짊어지도록 해야 하고, 개별납세자가 그 부담을 인식할 수 있어야 됨.
- ◇ 지방소득세는 국가의 소득세와 동시에 한꺼번에 징수될 경우 성공적으로 운용할 수 있지만 이 경우 지방세와 국세로 분할되는 세액을 구분하기 위해 특별한 정리가 필요함
- ◇ 많은 납세자는 주로 손에 쥐는 수입에 관심을 갖지 공제의 총액이나 그 구성에는 관심이 적지만 지방세의 세율과 과거의 세율개정은 더 눈을 끌게 됨. 또한 납세자는 그 지방의 세율을 다른 지방정부의 지역에서 과세되고 있는 세율과 비교할 수 있음.

□ 지방소득세를 인식할 수 있게 만드는 방법-> 종합적으로 실행하면 효과적

- ① 회계연도 초에 지방정부가 각 납세자에게 직접 부과하는 지방세의 세율에 관한 특별통지
- ② 신문광고
- ③ 임금과 배당의 명세서에 특별 기재
- ④ 납부된 지방세 및 국세에 관한 연간보고서를 생각해볼 수 있음.

□ 지방소득세의 부담범위

◇ 지방소득세를 부과할 경우 첫째 문제는 누가 납세해야 하고 어떤 소득원천에 조세를 부과해야 하는 가인데 협의의 소득은 원천징수제도에서 대상으로 하는 소득만을 포함함. 즉 임금, 급여 그리고 연금이다. 이러한 정의에 따르면 세액의 결정 및 징수는 대단히 간단해짐

◇ 그러나 개인소득에 대한 과세는 넓은 과세기반으로 개인이 얻는 모든 형태의 소득을 가능한 한 포함시켜야 함. 소득의 원천은 예외를 설정해서는 안 됨. 영국의 세제에서는 개인소득에 대한 편리하고도 일반적으로 받아들여진 정의가 있고, 그것에 의해 소득세가 과세되고 있음. 즉 임금, 급여, 연금, 요금, 사업의 수익, 배당 및 이자를 포함하며, 피용자, 고용자, 자영업자 및 연금생활자 모두 납세책임이 있으며 지방소득세도 똑같은 정의를 채용해야 함⁴⁾

◇ 둘째 문제는 어떻게 조세를 개인에게 과세할 것인가? 레이트가 비판받아온 그 이유는 그 부담이 종종 개인 또는 세대의 소득과 전혀 관계가 없으며, 또한 임금소득자를 포함한 많은 사람들이 레이트를 직접적으로는 전혀 납세하지 않기 때문임

- 레이트는 부동산의 임대가치를 기초로 과세되는 것이며, 그 세목의 성격에서 개인 또는 세대의 소득이 세액결정과 언제나 관계를 갖고 있는 것은 아니지만 소득에 대한 조세는 이러한 비판에 부응할 수 있음.

□ 지방소득세에 관한 결론

◇ 레이필드위원회는 모든 개인소득에 대해 지역적으로 상이한 지방소득세의 부과는 다음과 같은 장단점이 있을 수 있음이고 지적하고 있음.

- ① 지방정부가 실질적인 세수를 확보할 수 있음.
- ② 그 지역의 주민에게 과세함으로써 지방정부의 재정책임성이 향상될 수 있음.
- ③ 개인에 대해서 그 소득에 따른 과세를 실시할 수 있음.
- ④ 원천징수제도를 활용하면서 국세청이 관리하도록 하고, 현재의 국가 소득세를 간소화하면 실현할 수 있는 방안
- ⑤ 국세청과 산업·상업 전반에 대해서 현재의 소득세의 징수·과세의 부담을 상당히 증가시킬 것이다.
- ⑥ 소득세의 관리에 대한公私의 비용은 연간 약 1억 파운드이고 인원증가는 약 25,000명 정도 될 것이다.
- ⑦ 소득세가 중앙정부의 경제관리수단으로서 이용되는 상황에 변화가 생길 수 있음.

4) 영국은 전통적으로 분류소득세제를 채택해왔다.

- ⑧ 개별 납세자가 지방정부와 중앙정부의 전체 소득세부담 중 지방부담분을 명확하게 인식할 수 있도록 특별한 수단이 요구됨.
- ⑨ 도입까지는 적어도 5년이 필요함
- ⑩ 국세 제도에 있어서 간소화해야 할 중요한 것들이 많이 존재함.

마. 결론

□ 레이필드 위원회는 지방소득세의 도입과 관련해 다음과 같이 결론짓고 있음.

◇ 지방소득세는 중앙정부와 국세제도에 중요한 결과를 미치지만 그 도입에 있어 뛰어넘지 못할 문제는 아님

◇ 지방민주제도를 유지하는 유일한 방법은 모든 지방의 세입에서 차지하는 지방세의 비중을 확대하고 그렇게 함으로써 지방의회가 세출과 세제의 결정에 대해서 지방의 유권자에게 더 직접적으로 재정책임을 갖게 만드는 것이며 이러한 목적을 실현하기 위해서 지방소득세의 도입에 수반되는 관리비용은 충분히 정당화될 수 있음

2) 지방소득세의 해외사례와 정책적 함의

□ 연방제국가들 제외하면 지방소득세가 80% 이상을 차지하고 있는 나라는 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 룩셈부르크, 노르웨이, 체코 등 주로 북구 국가들로서 이 지역의 지방세제의 특징을 ‘北歐型’이라고 규정할 수 있음.

◇ 북구국가들은 국세에서 소득·이익과세의 비중은 비교적 작고, 덴마크를 제외하면 2할에서 4할을 차지하고 있음. 즉 소득세의 중심부분은 지방세이고, 국세로서의 소득세는 큰 의미를 갖고 있지 않음

□ 지방소득세의 전체적 모습을 살펴보면, 우선 연방국가에서 소득과세는 주, 지방 양쪽에 설정되는 사례가 많으며, 단일국가의 지방소득과세는 주로 개인소득과세중심이고, 기업소득과세는 그다지 많지 않음

◇ 일본이나 룩셈부르크에서는 기업소득과세가 개인소득과세와 같든가 그것을 초과할 정도로 큰 세수를 얻고 있음

◇ 북구의 스웨덴, 덴마크는 개인소득세가 전부인 반면에 핀란드에서는 최근 기업소득과세 부분이 점차 증가하는 경향임

□ 한국이 금후 저출산 고령화사회가 진행되는 속에서 분권화를 추진해간다면 지방세원의 확충은 불가피함

◇ 지방으로 세원배분이 비교적 많은 나라의 세제를 보면 북구를 모범으로 하는 지방소득세형이나 북미를 모범으로 하는 지방소비세(주 단계에 소비과세를 둔다)형인가 어느 쪽인가의 방향을

목표로 하는 것을 생각할 수 있음.

- ◇ 한국은 연방국가가 아니고 단일국가라는 점을 고려하면 지방소비세형보다 지방소득세 쪽에 많은 것을 기대해야 할 것임
 - 복구의 세제가 시사하는 것은 소득세가 지방세비율을 높이는데 기여하고 있으며, 이들 나라에서는 국민경제에서 공공부문의 규모, 또는 조세부담률, 국민부담률이 크다는 것임
- 다만 유럽의 많은 나라에서는 지방자치단체가 공공투자에 관한 사무·사업이 적고 주로 교육 의료, 복지를 중심으로 한다는 점에서 한국이나 일본과는 그 특성이 다름
- ◇ 공공투자의 내용에는 여러 가지 문제점이 있지만, 지방자치단체의 역사적 실체가 그러한 것임을 고려한다면 한국의 지방세제는 순수 스웨덴형인 지방소득세 단일세제로 할 수는 없지만, 교육이나 복지가 개인에 대한 서비스라는 점을 고려하면 지방소득세의 타당성이 있음.
- ◇ 공공투자는 지역경제나 자산형성에도 영향을 미치고 지역산업이나 세대지향 서비스라고 할 수 있으므로 그러한 수익에 대한 부담으로서 자산세나 기업소득과세도 지방세로서 타당성이 있음
- ◇ 스웨덴에서는 비례세율의 지방소득세가 부과되고 그 위에 국가가 고액소득자에 대해 높은 세율로 국세 소득세를 부과하고 있음. 대부분의 주민은 지방이 세율을 결정하는 지방소득세만으로 소득세 납세를 완료하고, 국세 소득세를 부담하고 있는 계층은 5분의 1 이하라고 함. 또한 지방 재정수입에서 지방세가 차지하는 비중도 높음
- ◇ 21세기 분권형 사회를 지향하는 지방세제개혁에서 대인사회서비스의 증가경향을 고려할 때 복구형의 지방소득세는 주요한 검토대상이 될 수 있으며, 소득과세의 근본적 개혁을 시야에 넣는다면 주민세의 누진세율 구조를 비례세화하는 것은 지역의 세수격차를 시정한다는 측면에서도 바람직함
- 한편 연방국가인 미국도 재산세의 대체로서 개인소득에 대한 지방소득세를 확충해가고 있음.
- ◇ 종래 미국의 지방세는 재산세가 중심적인 위치를 차지하고 있었으나 1930년대에 ①불황에 수반하는 부동산의 가치 하락, ②고속도로, 주택 등의 경기대책관련지출의 확대, ③복지국가화의 진전 등에 의해 재산세로는 세출을 충당하기 어려운 상황이 전개되었음
- ◇ 재산세의 한계를 해결해줄 수 있는 새로운 세원이 개인소득세였음. 특히 1978년의 캘리포니아 주의 <proposition 13>으로 대표되는 재산세 부담 증가를 제한하는 움직임 때문에 재산세 이외의 세원으로서 개인소득세의 확충이 촉진되었음
- 예컨대 디트로이트시는 9년간 재정적자가 이어지자 1962년에 주의 개인소득세에 앞서서 시세로서 개인소득세를 도입하였으며, 그 결과 시세수입에서 차지하는 재산세의 비중은 과거의 60% 수준에서 2000년도에 11.3%까지 낮아지고 반면 개인소득세의 비중은 27.4%로 높아졌음

◇ 미국에서는 주정부에 의해 자치권이 부여되는 지방자치단체의 주된 세원이 주로 재산세였으나 세출신장에 비해 재산세부담의 증가가 어려워지면서 주 및 지방자치단체의 세수신장을 위해 개인소득세를 강화하고 있음.

－ 예컨대 뉴저지 주에서는 1976년에 州內의 지방자치단체의 재산세에 대해서 주민부담을 더 요구하기 어려운 상황을 고려하여 종래에 재산세로 충당해왔던 지방단체의 교육비 지출을 조달하는 것을 주목적으로 개인소득세를 설정하고 개인소득세수의 용도를 주법으로 정하고 있음.

－ 즉 지방자치단체의 재산세의 증가요인으로 작용하는 수요에 충당하기 위해서 ①지방자치단체의 학교에 대한 직접보조에 80%, ②지방자치단체에 대한 보조에 10.5%를 지출하고, ③재산세의 공제(공제의 대부분은 학교교육서비스의 수익을 받고 있음이고 상정할 수 없는 65세 이상의 가옥 등 소유자의 조세부담을 경감해주는 것) 등의 납세자에 대한 직접이익에 나머지 9.5%를 지출하도록 되어 있음.

－ 미시간 주에서도 1968년에 지방자치단체와의 세원공유(revenue sharing: 주 개인소득세의 일부를 재원으로 하는 지방자치단체에 대한 교부금)를 전제로 개인소득세를 도입하였음

－ 2002년 현재 41개 주와 워싱턴D.C.에서 과세표준이 넓은 개인소득세가 과세되고 있음.

◇ 미국 각 주의 개인소득세의 실태를 살펴보면 州稅 총액에서 차지하는 개인소득세의 비중은 1940년 6.2%, 1950년 9.1%, 1960년 12.2%, 1970년 19.2%, 1980년 27.1%, 1990년 31.9%, 2001년 37.1%로 지속적으로 증가하고 있음.

－ 2001년도에 개인소득세의 비중이 40%가 넘는 주가 20개, 그 중 50%가 넘는 주가 5개 있고, 최고는 오리건 주의 74.4%

－ 2000년도에 주 및 지방자치단체의 세수총액에서 차지하는 개인소득세의 비중도 24.3%로 증가한 반면 재산세의 비중은 28.6%임

4. 우리나라 주민세 소득할의 문제점과 지방소득세 도입논의

1) 주민세 소득할의 문제점

□ 한국의 지방세에서 소득과세는 농업소득세와 주민세 소득할이 있으며 지방세에서의 비중은 매우 취약하며 2006년도에 15.1%에 불과함

◇ 농업소득세는 비중이 0.1%미만이어서 실제로는 존재의의를 상실한 세목이며 현재 과세 중지되어 있음.

◇ 주민세 소득할은 국세인 소득세와 법인세, 그리고 지방세인 농업소득세의 부과액을 과세표준으

로 여기에 일률 10%의 세율로 부과하고 있으며 과표와 세율 두 가지 요소가 그대로 소득할의 특징이며 동시에 문제점임

◇ 첫째 주민세 소득할의 과세표준이 개인소득, 법인소득, 농업소득 그 자체가 아니라 국세에 의해 설정되는 다양한 공제제도와 세율구조에 의해 결정된 소득세액, 법인세액, 농업소득세액이라는 것은 지방자치단체에게 과표결정권이 부여되지 않고 있음은 것을 의미함.

－ 일본의 주민세를 모방하여 도입하였지만 정작 일본의 개인주민세는 과세표준이 국세 소득세액이 아니라 소득 그 자체이며 국세와 별개로 공제제도도 따로 설정하고 있으며, 징세도 국세청의 대리징수가 아니라 전년도 과세자료를 기초로 지방자치단체가 직접 부과징수하고 있음.

－ 국세인 소득세의 부담액을 과세표준으로 설정함으로써 중앙정부 조세정책의 영향을 직접 받음

－ 즉 중앙정부의 조세정책에 의해 설정되는 각종 감면정책이 그대로 주민세 소득할의 과표에 반영되어 국세가 감세정책을 채택하면 그대로 주민세 소득할도 감세로 이어지는데 이는 국세와 지방세의 독립세주의에 배치됨. 즉 지방자치단체의 과세자주권의 하나인 과표결정권이 중앙정부에 의해 침해되고 있음.

◇ 둘째 과표결정권의 제약에서 파생되는 문제점으로 국세인 소득세와 법인세의 세율구조에 의해 지역간 세수격차가 확대되고 있음

－ 주민세 소득할은 소득세할, 법인세할, 농업소득세할 등 소득세 부담액을 과세표준으로 10% 단일 세율로 징수하고 있지만 소득세의 세율이 8%, 17%, 26%, 35%이므로 주민세 소득세할은 소득세의 과세표준을 기준으로 보면 0.8%, 1.7%, 2.6%, 3.5%로 부과되기 때문에 실질적으로는 누진세율 구조를 갖고 있음.

－ 따라서 주민세 소득세할의 지역간 분포를 보면 고액소득층이 많이 거주하는 도시지역 자치단체와 저소득층이 많이 거주하는 농산어촌지역의 자치단체 사이에 존재하는 소득격차보다더 더 큰 세수격차가 나타날 수밖에 없음

－ 법인세할도 법인소득 1억 원을 기준으로 미만 13%, 초과 25%의 세율이 설정되어 있기 때문에 대기업이 몰려 있는 대도시지역의 세수가 중소기업의 대부분인 여타 지역보다 세수가 훨씬 큼

－ 서울의 주민세 소득세할 비중이 압도적으로 크기 때문이며 소득세라의 경우 서울을 제외하면 지역적 편차가 그리 크지 않음

－ 법인세할은 대형 산업단지가 분포하고 있는 서울, 울산, 충남, 전남, 경북 등의 비중이 높음

－ 요약하면 실제의 지역간 소득격차보다 주민세 소득할의 지역간 불균등이 더 크게 나타나는 이유는 과표와 세율이라는 세제의 설계가 잘못되었기 때문임

- ◇ 주민세 소득할의 세율이 10% 단일세율이고 비록 탄력세율이 허용되고 있지만 실제로는 탄력세율을 적용하기가 쉽지 않음
- 현행 지방소득과세 제도는 세제설계가 잘못되어 있고 세율도 국세 결정세액의 10%로 설정되어 지방의 세수확보에 걸림돌이 되고 있으므로 재정분권의 일환으로 소득세의 세원을 이양할 경우 현행 주민세 소득할을 전면적으로 재편하여 세제에 의해 지역간 불균등이 확대되지 않도록 설계하는 동시에 소득과세의 국가와 지방 간 배분비율도 변경하여 지방의 몫을 대폭 증가시키는 것이 과제임
- ◇ 그동안 재정분권개혁을 위한 세원이양에 반대해온 중앙재정당국이 제기하는 지역간 세수격차 문제를 해소하면서 동시에 세원을 이양할 수 있는 방안으로서 비례적 지방소득세의 도입을 제기하는 주된 이유가 여기에 있음.

2) 한국에서 지방소득세의 도입논의

- 국세의 세원을 지방으로 이양하는 문제와 관련하여 국내에서도 많은 연구가 축적되어 있음
- ◇ 지방재정연구자들을 중심으로 지방소득세와 지방소비세, 지방특별소비세, 관광세, 지방환경세 등이 지방재정 확충, 재정책임성 확보 등 분권형 지방재정의 당위적 조건에서 필수적임을 제기
- ◇ 지방소비세와 지방소득세의 도입 근거 논의 차원은 지났고 구체적 제도의 내용과 도입절차 등이 당면과제도 되어 있음
- 기존의 연구 중 지방소득세의 도입에 관한 주요 연구결과는 다음과 같이 요약할 수 있음⁵⁾
 - ◆ 첫째 세원분리방식에 의거하여 지방소득세를 신설하는 방안
 - ◆ 둘째 현행 지방세의 소득관련세목을 중심으로 통폐합하여 지방소득세를 신설하는 방안
 - ◆ 셋째 현행 소득관련 지방세의 재원조달기능을 강화하는 방안
 - ◆ 넷째 세원공동이용방식에 근거하여 지방소득세를 신설하는 방안

<표-5> 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, 소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세의 도입), 재원의 공동이용방식, 순수한 의미의 공동세방식, 일정액 접근, 징세지주의
라휘문(2003)	주민세 소득세할의 비례적 지방소득세로의 전환, 세원공동이용방식
이재은(2003)	주민세 법인세할의 외형표준과세로의 전환
고성삼·김준곤(2005)	양도소득세 전체의 지방이양

5) 『지방세』에 기고된 오연천, “고령화 사회의 전개와 지방세부문의 과제”, 곽채기, “지방에서 생성 창출된 세원의 지방세화 방안”과 한국지방행정연구원 보고서인 김대영, “지방소득세의 확충방안”, 라휘문, “지방소득세의 도입방안” 등을 참조바람.

	법인세와 소득세의 일정부분을 지방으로 이양(지방소득세)
이재은 (2006)(2007)(2008)	주민세 소득세할의 차등적 비례적 지방소득세화, 세원공동이용방식
원윤희, 임성일(2008)	주민세 법인세할의 외형표준과세의 지방사업세로 전환
	주민세 소득할 법인세할의 강화

□ 지방소득세 도입 방안들에 대한 평가는 연구자들에 따라 다른 입장을 보이기도 함.

◇ 국세와 지방세의 세원배분방식 면에서 독립세, 부가세, 공동세 방식 등은 각각 장단점이 있음. 세무행정상의 문제도 다름. 또한 과세대상을 개인소득에 국한할 것인가, 법인소득도 포함시킬 것인가, 과세주체를 광역단체로 할 것인가, 기초단체로 할 것인가, 공동세 방식을 취할 경우 세수의 배분방식도 징세지주의인가 아니면 별도의 배분공식을 도입할 것인가 등등 쉽게 합의하기 어려운 문제들이 있음.

- 어떤 세원을 선택하여 어떤 방식으로 과세하고 그 세수를 어느 단계의 지방정부에 배분하며 어떤 배분방식이 바람직한가에 대한 단일한 합의는 사실상 존재하지 않음.⁶⁾

- 결국 세원배분의 일반적인 원칙과 구체적인 배분방식 등에 대한 사회적 합의를 어떻게 도출하느냐는 문제로 귀결됨

□ 기존에 제안되었던 여러 논의 중에서 주요 제안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같음⁷⁾

◆ 소득관련 지방세목, 즉 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 및 농지세 등 소득관련과세를 통합하여 지방소득세를 신설하자는 안

◆ 현행 소득관련 지방세, 즉 주민세 소득할, 사업소세 종업원할 등 기존 지방세제의 소득과세 기능을 강화하는 안

◆ 소득관련 지방세를 국세로 통합하고 소득세와 법인세를 공동세 방식의 지방소득세로 도입하는 방안 등으로 압축됨.

□ 이러한 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 가장 바람직한 것으로 평가할 수 있으며, 학계의 의견수렴이 이루어지고 있음

□ 필자는 주민세 소득할을 개편하여 지방소득과세를 도입할 경우 다음과 같이 제안해왔음

◇ 소득세할의 경우 과세표준을 국세의 소득세 결정세액이 아니라 소득세 과세표준으로 하고, 세율은 비례세율로 하는 비례세적 지방소득세의 도입하되, 비례세율을 전국균일로 할 것인지 아니면 지역별로 차등세율로 할 것인지를 검토하여 결정할 필요가 있음

◇ 법인세할의 경우는 소득세할과 같이 과세표준을 국세 법인세의 과세표준으로 하고 비례세율로

6) Roy Bal, "The Decentralization of Government," 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회 광복 50주년 기념 국제학술대회 발표논문집, 1995. 10, p. 40

7) 오연천(2000).

로 설정하는 방안도 있지만, 점진적으로 지역별 사업장의 외형표준과세로 전환하는 것도 검토할 필요가 있음

3) 일본의 3위1체 개혁에서 배운다

□ 일본은 1980년대 후반부터 재정위기를 극복하고 재정채건을 실현하기 위해 지방분권을 추진

◇ 중앙정부의 행정개혁을 추진해왔으나 본래 작은 정부인 일본의 국가재정지출삭감에는 한계가 있었음

◇ 일본의 공적 지출의 3분의 2을 지방재정이 담당하고 있는 이상 세출삭감의 상당부분은 지방재정에서 이루어질 수밖에 없음

◇ 이 과정에서 지방분권개혁이 추진되었으며, 2000년 제1차 분권개혁에서 기관위임사무제도를 폐지하고 국가의 관여를 법제화하는 등 국가와 지방의 관계를 상하종속관계에서 수평적 대등관계로 바뀜

◇ 그러나 행정분권은 중앙의 부담을 지방으로 떠넘긴 것에 불과했기 때문에 이어서 재정분권개혁이 추진되었고 그 핵심이 이른바 3위1체 개혁임

□ 일본의 재정분권개혁에서 3위1체라는 용어를 사용한 것은 일종의 저항적 표현

◇ 왜냐하면 중앙집권체제에 익숙한 중앙관료들이 보조금과 교부세는 먼저 삭감하면서 세원이양을 지연시켰기 때문에 제2기 분권추진기구인 지방분권개혁추진회의가 2004년 5월 12일에 발표한 의견서를 정리하는 과정에서 중앙-지방 간 재정관계의 세 축인 국고보조금, 지방교부세, 지방세의 동시 일체적 개혁을 제창하며 이 용어를 사용

□ 일본의 3위1체 개혁은 2007년도부터 비례적 지방소득세가 부과되기 시작하고 신형교부세가 도입됨으로써 국고보조금 폐지, 세원이양, 지방교부세제도 개선의 일체적 개혁이 완료

◇ 1993년 일본국회가 「지방분권의 추진에 관한 결의」를 한 이후 ‘여유와 풍요를 실감할 수 있는 사회’를 만들기 위해 추진된 분권개혁은 2000년 「지방분권일괄법」 제정에 이어 재정분권개혁까지 완료

◇ 일본에서는 제2 제3의 분권개혁이 추진되어야 한다는 분위기가 형성되어 있고 제2기 3위1체 개혁에서는 지방소비세가 세원이양의 대상으로 거론되고 있음

□ 일본의 3위1체 개혁은 2002년 5월 21일 경제재정자문회에서 카타야마(片山虎之助) 당시 총무성 장관이 제출한 ‘지방재정의 구조개혁과 세원이양에 대하여(試案)’(「카타야마試案」)으로 탄력받음

◇ 「카타야마試案」의 내용을 요약하면 다음과 같음

① 국가로부터 지방으로 세원이양 등에 의해 국세와 지방세의 세수비율 1:1을 실현

② 제1단계로서 국고지출금의 지방세로의 이체를 선행 실시

- 구체적으로는 소득세로부터 주민세로 3조엔 정도, 소비세로부터 지방소비세로 2.5조엔 정도, 합

- 계 5.5조엔을 국세로부터 지방세로 세원이양하고 동시에 국고지출금을 5.5조엔 감축
- ③ 다음 단계에서 지방재정수지의 개선을 바탕으로 지방교부세를 지방세로 이체
- 그러나 국고보조부담금의 폐지를 둘러싼 중앙관료의 저항은 지방6단체에게 폐지대상을 선정하도록 하고 이를 근거로 폐지대상과 규모를 결정하는 방식으로 극복할 수 있었음
 - 「카타야마試案」에서 제시된 수치는 달성되지 않았지만 국고보조금 4.7조엔을 폐지하고 대신 지방소득세 3조엔을 이양하였으며 지방교부세의 개선과정에서 약5.1조 엔이 감축되고 신형교부세가 실시됨
 - 3위1체 개혁에서 추진된 지방세 개혁의 기본방향은 소득세 기초세율이었던 10% 세율을 단일세율로 하는 개인주민세를 도입하여 세원을 이양하는 것이며 그 내용은 다음과 같음
- ◇ 2006년도 세제개혁에서 개인주민세 소득할의 세율을 10% 비례세율화하고 소득세로부터 개인주민세로 3조 94억엔 규모의 세원이양을 실시하였음
- ◇ 개인주민세의 성격은 널리 주민이 지역사회의 비용을 부담하는 것으로 설정하고 비례세율화를 통해 응징성을 강화하는 것임
- 개인소득과세체계에서 소득세와 개인주민세의 역할분담을 명확하게 해서, 개인주민세는 응징성이나 편재도축소의 관점에서 소득할의 세율을 비례화하고 국세 소득세는 소득재분배기능을 적절하게 발휘하도록 더 누진적인 세율구조를 구축하고자 함
- ◇ 개인주민세의 구성을 보면 개인주민세를 기초단체인 시정촌민세와 광역단체인 도도부현민세로 구분하고 납세의무자는 市區町村(도도부현)에 주소를 둔 개인으로 함.
- 균등할: 일정한 소득을 갖는 자에게 정액의 부담으로 요구하는 것으로 표준세율은 시정촌민세가 연 3,000엔, 도도부현민세가 연 1,000엔임
 - 소득할: 납세의무자의 소득금액에 따라서 세액의 부담을 요구하는 것으로 10% 비례세율이며 표준세율은 시정촌민세가 6%, 도도부현민세가 4%
 - 징수: 도도부현민세도 시정촌민세와 함께 市區町村이 징수하며, 2007년도부터 실시하고 있음.
 - 과세표준은 前前년도 결산기준으로 기초자치단체가 직접 징수함.
 - 이밖에 개인에게 부과되는 주민세로서 이자할, 배당할 및 주식등 양도소득할이 있음.
- ◇ 세원이양 전후의 세율변화를 살펴보면 일본은 한국과 달리 개인주민세에도 누진세율이 적용되고 있었으며, 이것이 지역간 세수격차를 확대하여 도쿄도의 세수비중이 높게 나타나는 이유였으

므로 이를 비례세화하여 지역간 세수 편차도를 완화하고자 함

<표-6> 일본의 세원이양 후 소득세와 개인주민세의 세율변화

개정 전		⇒	개정 후	
소득세			소득세	
과세소득	세율		과세소득	세율
－ 330만엔	10%		－ 195만엔	5%
330만엔－ 900만엔	20%		－ 330만엔	10%
900만엔－ 1,800만엔	30%		－ 695만엔	20%
1,800만엔 초과	37%		－ 900만엔	23%
			－ 1,800만엔	33%
			1,800만엔 초과	40%
개인주민세		개인주민세		
과세소득	세율	과세소득	세율	
－ 200만엔	5%	일률	10%	
－ 700만엔	10%			
700만엔초과	13%			
도부현민세		도부현민세		
－ 700만엔	2%	일률	4%	
700만엔 초과	3%			
시정촌민세		시정촌민세		
－ 200만엔	3%	일률	6%	
－ 700만엔	8%			
700만엔 초과	10%			

출처: 神野直彦 編, 3位1體改革と地方税財政, 學陽書房, 2006.

- 시뮬레이션에 의해 1인당 세수액의 변화를 살펴보면(2005년도기준), 개정 전에는 도쿄都가 1인당 174만 엔으로 제일 높고 오키나와가 55만 엔으로 제일 낮아 최고최저배율이 3.2배인 반면 개정 후에는 동경도의 1인당 부담액은 155만 엔으로 줄고 오키나와는 57만 엔으로 늘어나 최고최소 배율이 2.7로 낮아질 것으로 예상되고 있음.

□ 세원이양의 세 가지 핵심요소

◆ 첫째 3위1체 개혁의 일환으로 추진하며

◆ 둘째 대부분의 사람들은 2007년 1월부터 소득세는 감소하고 그 대신 6월부터 주민세가 증가하게 되며

◆ 셋째 소득세와 주민세를 합친 세부담액은 세원이양 전후에 변동이 없도록 함(실제로는 세원이양과는 별개로 소득세의 정률감세를 폐지함에 따라 조세부담이 증가하여 불만이 제기되었음)

□ 이밖에 일본에서는 과세자주권의 확대를 위해 법정외 목적세를 창설하고 세율변경에 대한 국가의 관여를 축소하고, 개별세목마다 제한세율을 폐지 내지 축소(제한세율인상)하고 있음

5. 주민세 소득할의 비례적 지방소득세로의 전환

□ 국세의 세원을 지방으로 이양하는 방안으로서 지방소득세를 고려할 경우 그 방식은 일본의 3위1체 개혁에서와 같이 기존의 주민세 소득할이 갖고 있는 문제점을 해소하면서 기간세원인 소득세원을 지방으로 이양하는 것임

□ 그러면 비례적 지방소득세의 도입을 위한 제도설계를 어떻게 할 것인가?

1) 세원이양 논의의 기본원칙

□ 「세입의 자치」를 위한 재정분권개혁은 국세와 지방세의 세원배분을 전면적으로 재배분하는 것을 주축으로 지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 것이며 근본적 개혁을 위해서는 헌법상 규정인 조세법률주의의 제약을 완화하는 것도 포함됨

□ 개혁의 필요성을 염두에 두면서 현행 헌법 하에서도 가능한 세원이양을 위해서 필요한 전제조건을 검토하는 것이 부분균형론적 지방세제개혁의 한계를 극복하는 첩경이 될 것임

□ 세원이양논의에서 고려해야 할 주요한 전제조건은 다음과 같음

◇ 첫째 세원재배분 논의를 위해서는 ‘국세와 지방세의 조정에 관한 법률’을 폐지할 필요가 있음

— 이 법률은 5.16군사쿠데타 이후 지방의회를 해산하고 지방자치를 말살한 군사정부가 1962년에 경제개발계획의 재원조달을 위해 강력한 재정집권·집중화를 추구하기 위해 제정한 것이지만 실제로는 형해화된 법률임

— 민주헌법이 제정되고 사회가 점점 민주화되면서 세제개편에 대한 법률적 이의제기가 빈번해지고 있음을 고려할 때 이 법률을 폐지해야 국세와 지방세의 근본적 개혁이 원활해질 수 있음

◇ 둘째 지방세의 기본 틀을 전면적으로 조정할 경우 지방세 세목배분의 기본 틀을 기존의 두 개(특별·광역시와 구, 도와 시·군)에서 확대할 필요가 있음

— 광역자치단체 간의 재정력 격차도 문제지만 기초자치단체간의 재정력 격차문제는 말 그대로 천양지차를 보이고 있기 때문에 어떤 세목을 선택하더라도 지역 간 세수격차가 심각하게 발생하여 국세와 지방세의 세원재조정을 통한 세원이양문제가 한 치도 앞으로 나가지 못하고 있음

— 지방세의 기본 틀을 다양하게 설정하면 경제력의 격차를 고려하여 세목을 배분하는 동시에 재정력의 현저한 격차가 발생할 경우 지방자치의 범주 자체를 차등화 하는 문제까지도 근본적으로 재검토할 수 있음

◆ 예컨대 특별시와 광역시 제도는 전형적인 부익부 빈익빈 제도로써 재정적 관점에서 가장 먼저

폐지되어야 할 제도임

- 왜냐하면 기업과 인구가 집중하고 상대적으로 부유한 계층이 밀집한 대도시를 기존의 도로부터 분리하는 순간 광역단체의 세수가 현저하게 감소하고 결국 기초자치단체간의 경제력·재정력 격차를 조정해야 하는 광역자치단체의 재원이 크게 줄어들어버리기 때문임

- 부자들끼리 잘 살게 두고 나머지 가난한 지역의 주민들끼리 가난하게 나누어 살게 하는 제도가 광역시 제도임

- 대도시 지역의 슬럼화와 도시빈민문제, 도시형 서비스의 급증 등 도시문제의 특수성을 특례제도의 이유가 될 수도 있지만 광역시를 대도시 기초자치단체로 설정하고 세목을 배분할 때 이러한 요소를 반영하면 해결될 수 있는 문제이지 자치단체의 속성을 기초에서 광역으로 변경해야 할 명분은 없음

- ◆ 기존의 자치제도를 주어진 조건으로 전제하더라도 기존의 두 가지 틀을 최소한 네 개의 틀로 세분할 필요가 있음. <특별시와 자치구>, <광역시와 자치구>, <도와 시>, <도와 군>의 네 가지 조합(set)으로 구분하고 각각의 특성을 고려하여 세목을 배분하면 기존에 제기되는 재정력 격차문제는 현저하게 완화할 수 있을 것임

- ◇ 셋째 국세와 지방세의 전면적 재조정을 통한 세원이양을 논의할 경우 국민의 조세부담률을 현재의 수준에서 동결시키면서 국세와 지방세의 형식적 배분과 실질적 배분의 괴리를 축소방안을 논의해야 함.

- 중앙정부와 지방자치단체의 형식적 세원배분은 79.5:20.5인데 실질적으로 사용하는 조세부담배분 비율은 2007년도 당초예산기준 대략 40:60인 바, 지방이 사용하는 60 중에서 지방세의 비중은 20.5에 불과하므로 중앙정부가 일반자치와 교육자치를 포함해서 지방자치단체에게 이전해주는 재원의 비중은 39.5에 달함.

- 따라서 기능배분에 변동이 없다고 가정하고 지방교부세와 국고보조금의 비중을 줄이고 그 몫만큼을 지방세로 이양하는 방안(일본의 3위1체개혁의 틀과 유사)을 논의하는 것이 기본원칙임

- 일부 자치단체에서 요구하는 실질적 배분 몫의 추가적인 증액요구는 분권적 지방세제개혁의 논의 자체를 어렵게 만드는 요인이며 기능배분의 조정이 없다면 국가재정여건을 고려할 때 추가적 재원이양은 쉽지 않은 과제이며, 세원이양논의를 고착시키는 요인으로 작용할 우려가 있음

- ◇ 넷째 세원이양은 원칙적으로 소득·소비와 같은 기간세원을 중앙정부와 지방자치단체가 공유하는 것으로 하여 지방소득세와 지방소비세를 도입하되, 지역 간 세수격차를 줄일 수 있도록 제도를 설계하고 세원 그 자체의 불균등 때문에 불가피하게 존재하는 세수격차는 중앙정부의 재정조정책임이 최대한 발휘되도록 지방교부세제의 개선이 필수적이라는 인식이 필요함

- ◇ 다섯째 국세와 지방세의 전면적 재조정을 전제로 한다면 세제개혁의 기본원칙인 <공평, 효율,

간소화>에 입각하여 국세의 지방이양만이 아니라 지방세의 국세이양도 동시 고려하면서 국세와 지방세 간의 재조정, 지방세 안에서의 광역과 기초간의 재조정, 그리고 다양한 목적세와 조세감면조항 등의 조정 등을 종합적으로 검토할 필요가 있음.

- 세제의 전면적 재설계(tax redesign)라는 차원에서 지방세의 과세원칙과 부합하지 않거나(국가의 행정인 부동산등기업무에 부과되는 등록세의 경우) 지역 간 세원분포가 매우 편향적이고 과표설정이 응익원칙에 배치되는 경우(입장행위가 아니라 도박금액을 과표로 하는 레저세의 경우)에 해당하는 지방세목은 국세로 이관하고 그 대신 지방세원칙에 부합하고 세수신장성이 좋은 기간세목을 지방으로 이양하는 것이 바람직함

◇ 여섯째 세원의 재배분과 재정조정제도의 합리화를 통해 세입의 자치를 확보한 다음에는 지방의 추가적인 공공서비스 제공에 필요한 재원조달은 반드시 탄력세율의 조정이나 임의세제의 선택 등을 통해서 조달하여 재정책임성이 발휘되도록 제도화할 필요가 있음.

2) 비례적 지방소득세의 도입방안

(1) 명칭을 어떻게 할 것인가?

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

◇ 주민세 법인세할을 외형표준과세로 전환한다면 별도의 독립세로 설정하는 것이 바람직하지만, 이를 위해서는 학계의 연구도 좀 더 축적할 필요가 있고 정부에서도 제도에 대한 이해의 폭을 확대하는 노력이 전제되어야 할 것임

- 중기적으로 세계화에 따른 법인세율 인하경향을 고려할 때 지방세로서의 법인과세는 외형표준과세로 전환하는 것이 필요하며 특히 적자법인이 많은 경우 지방공공서비스에 대한 응익원칙에 비추어 법인의 이윤이 아니라 법인의 외형표준에 부과하는 것이 더 합리적이라는 점을 인식하는 것이 긴요함
- 지방법인과세에서 소득 이외의 외형표준과세가 바람직한 것은 이 세목이 ① 응능원칙에 의한 인세가 아니라 응익원칙에 의한 물세이고, ② 구체적으로는 지방자치단체에 의한 도로, 항만, 교육, 위생, 경찰, 소방 등 공공서비스에 대해서 지불해야 할 대가이고, ③ 법인이 행하는 수익사업 그 자체에서 담세력을 찾아서 소득이 아니라 경비로서 지불되어야 한다고 여겨지기 때문임
- 즉 그 법인에 소득이 있고 없음에 관계없이 수익사업의 규모에 따라서 지방자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 대가로서 지불해야 할 조세라고 생각하는 것임

- ◇ 소득세할의 경우 지방소득세로 개편하는 것이 과표결정권이나 세율결정권, 각종 공제제도의 도입가능성 등 과세자주권을 확립하는데 기여할 수 있지만 새로운 세목도입의 오해를 불러일으킬 우려가 있으므로 새로운 세목을 설정하는 것 보다는 기존의 주민세 소득할의 과표와 세율구조를 개편하는 것이 정치과정에서의 마찰을 줄이는 방안이 될 것임
- 이 경우 주민세 소득할과 국세인 소득세나 법인세의 총부담을 현재수준으로 유지하되 과표나 세율구조를 개편하여 국세로부터 지방세로 세원을 이양하는 방안을 선택하는 것이 바람직함
- 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 있음.
- 요컨대 조세부담중립을 기본원칙으로 비례적 지방소득과세를 통한 세원이양방안으로서 기존의 주민세 소득할을 개편하는 것은 세제개편에 대한 주민의 조세저항을 최소화할 수 있는 방안임

(2) 과세대상은 무엇으로 할 것인가?

- 비례적 지방소득세의 과세대상 소득을 어떤 범주까지 설정할 것인가는 이론적 논의와 현실적 가능성이 반드시 일치하지는 않음
- ◇ 지방세원칙에 비추어 모든 소득이 지방정부의 공공서비스와의수익관계에 있음이고 판단하기엔 무리가 따름
- 즉 근로소득, 사업소득, 임대소득, 산림소득처럼 지역에 뿌리를 둔 소득가득행위에 대해서는 편익과 비용의 관계를 설정할 수 있지만 이자배당처럼 지역에 관계없이 획득가능한 소득에 대해서는 지역공공서비스와의 직접적 대응관계를 설정하기 쉽지 않음
- 금융소득의 경우 국세 소득세에서도 분리 과세되고 있는 부분이 있고 또한 세계화추세 속에서 세원의 이동가능성도 크기 때문에 지방세로서 적합하지 않다고 볼 수 있음
- ◇ 따라서 이론적으로는 소득의 종류별로 지방소득세의 과세대상을 분리하여 과세하는 방법이 타당성을 가질 수 있음.
- 실제로 스웨덴에서는 근로소득과 사업소득에는 지방세가 부과되고 금융소득에는 국세만 부과되기도 함.
- 법인세할의 경우에도 법인소득보다 부가가치나 종업원임금지불액 등을 기준으로 하는 외형표준 과세 방식을 채택하는 국가도 있음.
- ◇ 현실의 조세제도와 세무행정상의 원칙을 전제로 한다면 이처럼 소득유형별로 구분하여 과세하는 것은 종합소득과세제도와와의 관계에서 징세비용이나 납세협력비용이 커질 수 있으므로현행의

국세 소득세제도를 바탕으로 세원을 국가와 지방에 재배분하는 방식을 취하는 것이 제도개편에 따른 사회적 비용을 최소화하고 세무행정상 비용도 최소화할 수 있어 바람직함

- 금융소득의 경우 여전히 응징성이 취약하고 서울 등 대도시에서 세원이 집중되어 있음은 문제점을 극복하지 못하는 문제점과 지역적 귀속성이 강한 근로소득과 사업소득만을 지방세로 부과할 경우 응징원칙과 근로복지(workfare)원리에 적합하다는 장점을 살리지 못하는 한계가 있음.
- 법인세할의 경우에도 대기업과 중소기업, 흑자기업과 적자기업에 따라 호불호가 다를 수 있지만 역시 법인세의 과세대상을 그대로 활용하는 것이 현실적이지만 중장기적으로 외형표준과세방식을 도입하여 법인관련 지방세를 통합하는 방안도 고려할 가치가 있음

□ 결론: 새로운 제도로 이행하는 과정에서 세무행정의 복잡성을 고려할 때 기존의 소득세할의 과세대상을 그대로 적용하되 지역간 불균등을 완화하고 재정책임성을 제고할 수 방안을 모색하는 것이 제도개편에 대한 비판을 최소화하며 세원이양에 성공할 수 있는 방안이 될 것임

(3) 과세표준은 무엇을 기준으로 할 것인가?

□ 과세대상을 기존의 소득세와 법인세의 과세대상으로 설정할 경우에 과세표준을 설계하는 것이 중요함

◇ 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 있음.

◇ 따라서 비례적 소득과세인 주민세 소득할의 과표는 소득세와 법인세의 과세표준을 공동 이용하는 방안이 바람직함

◇ 과세표준은 소득세와 법인세의 각종 공제제도에 의해 조정된 국세의 과세표준보다 원래 납세의무자가 가득한 소득금액(개인소득과 법인소득)을 과세표준으로 하고 지방자치단체가 독자적으로 과세표준을 설정하는 것이 과세자주권이라는 점에서 더 바람직하지만, 탈루세원을 독립적으로 파악해야 하고 공제제도 등 개별사정을 고려해야 할 필요성 등 세무행정상의 비용과 납세협력비용이 크게 증가할 가능성이 있음.

◇ 그러므로 우선 단기적으로는 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 방법임

- 차후 지방의 세무행정능력이 향상되고 전자정보처리가 발전되면 지방이 독자적으로 공제제도를 활용하는 방안도 가능해질 것임

- 결론: 과세표준은 기존의 과표인 국세 부담액이 지니고 있는 누진구조를 완화하기 위해서 국세 과세표준 소득으로 하되 단기적으로는 국세 공제제도를 반영한 국세과표액을 그대로 활용하고 지방의 세무행정기술이 발전함에 따라 독자적인 공제제도를 도입하는 것이 바람직한 방안임

(4) 세율구조를 어떻게 설정할 것인가?

- 비례적 지방소득과세로 전환할 경우 지방세는 편익과 부담의 응익관계가 기본이므로 개인의 소득과 지방소득세의 부담은 비례적 관계가 바람직하다는 점을 세율은 비례세율로 설정하는 것이 바람직함
- ◇ 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 것임
- ◇ 비례세율로 하더라도 ① 전국적으로 획일적인 비례세율을 설정하는 방안과 ② 지방자치단체의 경제력을 고려하여 지역간 차등적 비례세율로 설정하는 방안이 있을 수 있음.
- 균일세율: 전국적 통일성을 확보한다는 점에서는 균일한 비례세율을 설정하는 것이 바람직함
- ◇ 분권형 사회를 위한 세원이양은 응익성과 재정책임성, 부담분임성 등 지방세원칙에 적합하도록 설계하되 중앙정부와 지방정부의 수직적 세원배분조정방식의 하나로서 추진되어야 함
- 하나의 세목만을 가지고 전국적으로 주민들의 조세부담의 형평성을 고려한다면 반드시 전국 획일적인 비례세율이어야 함.
- ◇ 전국 획일적 비례세율로 할 경우 기본의 소득세율과 주민세율을 합한 실효부담율이 변동하지 않도록 세율을 조정하면 됨.
- 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 세율설정을 두 가지 방안이 가능함
- ① 국세와 지방세를 별도 과세할 경우: 하나는 일단 주민세 소득세할을 3%로 설정했으므로 국세인 소득세율은 5.8%, 15.7%, 25.6%, 35.5%로 설정하는 방안임.
- 이 경우 소득세의 다양한 세액공제방식 등에 의해 소득세와 개인주민세의 부담이 변동할 가능성이 있으므로 이를 해결하기 위해서는, 국세인 소득세의 세율을 8.8%, 18.7%, 28.6%, 38.5%로 설정하고 주민세 소득세할 3%의 부담을 국세인 소득세에서 세액공제해주면 개인의 조세부담은 세계개정 이전과 동일하게 유지할 수 있음.

<표-7> 세율구조 예시

과세계급	현행	독립된 지방세를 도입할 경우			기초세율을 이양할 경우		
	실효세율	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%

② 세율구조를 완전히 독립해서 설정하는 방안: 국세 소득세와 지방소득세의 세율구조를 완전히 독립시켜 지방소득세율을 기초세율로 설정하고 국세는 이를 바탕으로 그 위에 누진과세를 하는 방안이 있을 수 있음.

- 현재의 한계최저세율(소득세 8% + 주민세 0.8%)인 8.8%를 지방소득세로 이양하고 그 위에 국세는 과세계급 1천만원 이상부터 10%, 20%, 30%로 설정하는 방안으로서, 스웨덴과 같은 북구국가들이나 최근 3위1체 개혁의 일환으로 지방소득세를 도입한 일본의 제도가 이런 형태임

- 이 경우 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 동일함

□ 그러나 소득과세 전체적으로 조세부담의 형평성이 실현됨이면 총부담불변의 전제조건 하에서 국세와 지방세 간의 세원재배분의 방식으로는 차등적 비례세율을 도입하는 것도 가능함

◇ 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 있음

◇ 전국 확일적으로 비례세적 지방소득과세를 도입하면 이전의 실질적 누진세율구조보다는 세수불균등이 완화되지만 여전히 수도권과 대도시의 소득세율이 집중되어 있으므로 지역간 세수격차가 여전히 크게 존재할 수 있음. 이럴 경우 자칫 도시지역으로 세원이양이 증대되면 그만큼 지방교부세의 감축에 따른 피해를 농산어촌지역이 감수해야 할 수도 있음.

◇ 따라서 분권형 사회를 실현하여 지방자치단체가 자율적으로 지역의 문제에 대응할 수 있도록 만들려면 재정력이 취약한 단체에게 더 많은 세원이양이 이루어지도록 할 필요가 있음.

- 지방재정의 운영원리에 배치되지 않으면서 국가와 지방의 수직적 세원배분을 재조정하고 동시에 수평적 재정불균형을 축소하는 방안으로 지역간 차등적 비례세율을 부여하는 것이 더 바람직함

◇ 재정력이 풍부한 지역과 재정력이 취약한 지역을 구분하여 주민세 소득세할의 세율을 차등적으로 설정하는 것으로서 인구규모나 재정자주도((지방세+세외수입)/세입총액) 등을 기준으로 구

분하여 차등화하는 것임

- 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 있음
- 전자의 경우 서울은 3%, 광역시는 5%, 도의 경우 시는 7%, 군의 경우에는 최하세율(소득세율+주민세 소득할)인 8.8%로 설정하는 방안이 있을 수 있음.

◇ 차등적 비례세율에 대해 제기될 수 있는 문제점을 검토해보면

① 지역간 차등이 헌법상 부여된 지방자치의 본 뜻에 배치되느냐의 문제로서 동일한 세목에 대해 지역간 부담을 차등화하는 것이 위헌일 가능성을 검토할 필요가 있음

- 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 어려움
- 또한 지방자치단체간의 세원배분의 차등화가 평등원칙에 배치될 가능성 역시 국가에 의한 재정조정책임이 이미 발휘되고 있고(세목의 차등배분과 세수조정방식을 통해) 재정조정을 세원재배분으로 할 것인지 세수조정방식으로 할 것인지는 정책수단의 선택문제이지 평등원칙에 배치되는 것은 아니라고 볼 수 있음
- 오히려 지방교부세가 재원보장기능과 격차시정기능을 동시에 가지고 있기 때문에 재정의 자율성이 저하되는 동시에 재정의 효율성과 재정책임성이 약화되는 문제점을 안고 있으므로 세원이 양을 통해 불교부단체가 될 수 있거나 또는 재정자주도가 현저하게 향상될 경우 지방교부세의 기능을 격차시정기능에 한정시킬 수 있고 그러면 재정책임성도 크게 높아질 수 있음

② 조세체계의 복잡성과 세무행정비용(징세비용과 납세협력비용)이 증가할 수 있다는 지적

- 지방소득세와 지방법인사업세와 같이 새로운 세목을 설정하는 것이 아니라 기존의 주민세 소득할의 과세표준과 세율구조를 바꾸는 것이므로 조세체계는 더 복잡해지는 것이 아님
- 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 소모되겠지만 그것은 단기적 현상에 그칠 것이며, 납세자들의 납세협력비용도 소득신고양식만 변화시키면 되므로 현재와 동일한 수준에 머물 것임

(4) 세무행정은 어떻게 할 것인가?

□ 주민세 소득할의 비례적 지방소득세화에 따른 세무행정은 국세청 징세대행과 지방자치단체 독

자정수가 있을 수 있지만, 현실적 여건을 고려할 경우 국세청의 세무서에서 징세를 대행해주는 방법이 가장 효율적임

- 다만 제도개혁의 초기에는 국세 당국이 대리 징수하되 점진적으로 지방세무당국의 세무능력을 제고하여 지방이 직접 징수하는 방안을 도입하는 것도 과세자주권의 관점에서 고려할 수 있는 방안이며, 이때 국세청이 국세부과자료를 지방자치단체에 의무보고하는 방안이 보완되어야 함.

3) 주민세의 비례세화의 세원이양효과

□ 그러면 주민세소득할을 비례세화할 경우 세원이양효과는 어떠한가? 주민세 소득할을 비례세화하면 지역간 세수균등효과가 나타날 것인가? 그리고 세원이양효과는 얼마나 될 것인가?

◇ 시뮬레이션을 위해서는 소득세와 법인세의 지역별 과세자료가 필요한데 국세통계연보는 광역단체별 소득세와 법인세의 부과내역만 포함하고 있으며, 세무서별 자료도 자치단체와는 행정구역이 달라 정확한 세원이양효과를 추계하는 데는 한계가 있음. 특히 세원이양에 따른 지방교부세 감소효과, 그리고 대응재원으로 감축되어야 할 이전재원(국고보조금 또는 지방교부세)의 금액 등에 따른 효과 등을 종합적으로 검토해야 함

□ <표-8>은 주민세 소득세할을 전국적으로 3% 균일세율로 할 경우(지방소득세 1)와 지역별로 차등세율화하여 수도권 3%, 광역시 5%, 도의 시와 군은 7%로 할 경우(지방소득세 2)로 나누어 그 세수효과를 산정한 것임⁸⁾

◇ 적어도 균일 차등여부에 관계없이 소득세할의 비례세율화가 기존주민세 소득할에 비추어 지역간 불균등도를 크게 감소시키면서 세수이양효과가 크다는 점은 명확하게 확인할 수 있음

- 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 있음. 즉 차등세율에 의한 세원이양의 경우 서울시의 주민세 소득할도 그 절대액이 증가함에도 불구하고 상대적 비중은 종합소득의 경우 16.3%포인트 낮아지고 근로소득원천징수분의 경우 16.2% 낮아지고 있음.

- 역으로 주민세 소득할의 비중이 종합소득 0.71%, 근로소득원천징수분 0.50%로 가장 낮은 제주도의 경우 3% 균일세율로 이양할 경우 종합소득은 0.79%, 근로소득원천징수분은 0.57%로 약간 높아지는데 그치지만, 차등세율로 도입할 경우 종합소득은 1.36%, 근로소득원천징수분 0.94%로 거의 두 배 가까이 비중이 높아지고 있음

- 전체적으로 세수이양효과도 3% 균일세율을 도입할 경우 종합소득에서는 약 5100억 원, 근로소득원천징수분에서는 약 1조 5300억원이 지방으로 이양되고 있음. 차등세율의 경우에는 종합소득

8) 이 통계자료는 어디까지나 세수이양효과와 방향성(불균등도의 감소와 세수이양정도)만을 보기 위한 자료임.

에서 약 1조 3700억원, 근로소득원천징수분에서 약 2조 5700억원이 지방으로 이양되고 있음

<표-8> 비례적 지방소득세 도입의 세수효과(광역단체별 추계결과) (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									
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%균일, 지방소득세 2는 서울, 경기도는 과세표준의 3%, 광역시는 과세표준의 5%, 도는 과세표준의 7%

<표-9> 주민세 소득할과 지방소득세 추계치(2006년도 세무서별 결산기준, 법인할 안분 전)

	개인소득세					법인소득세				
	소득세		주민세	지방소득세		법인결정세액		주민세	지방소득세	
지역	금액	비중	금액	금액	비중	금액	비중	금액	금액	비중
합 계	326,738	100.0	32,674	77,299	100.0	264,556	100.0	26,456	47,681	100.0
수도권	238,570	73.0	23,857	35,640	46.1	201,786	76.3	20,179	24,708	51.8
비수도권	88,168	27.0	8,817	41,659	53.9	62,771	23.7	6,277	22,972	48.2
(광역)	37,833	11.6	3,783	13,159	17.0	20,060	7.6	2,006	5,360	11.2
(도)	50,335	15.4	5,033	28,499	36.9	42,711	16.1	4,271	17,612	36.9
서울	144,801	44.3	14,480	21,057	27.2	151,721	57.3	15,172	17,218	36.1
인천	13,788	4.2	1,379	2,194	2.8	7,136	2.7	714	960	2.0
부산	13,608	4.2	1,361	4,737	6.1	7,902	3.0	790	2,115	4.4
대구	8,594	2.6	859	2,825	3.7	3,066	1.2	307	876	1.8
광주	2,547	0.8	255	937	1.2	1,360	0.5	136	395	0.8
대전	6,407	2.0	641	2,219	2.9	5,055	1.9	505	1,201	2.5
울산	6,678	2.0	668	2,440	3.2	2,677	1.0	268	774	1.6
경기 합계	79,981	24.5	7,998	12,389	16.0	42,928	16.2	4,293	6,531	13.7
경기1	7,649	2.3	765	1,066	1.4	755	0.3	75	105	0.2
경기2	1,623	0.5	162	246	0.3	511	0.2	51	74	0.2
경기3	3,951	1.2	395	588	0.8	605	0.2	60	81	0.2
경기4	3,185	1.0	319	525	0.7	1,165	0.4	117	172	0.4
경기5	13,828	4.2	1,383	2,035	2.6	9,009	3.4	901	1,172	2.5
경기6	17,435	5.3	1,743	2,639	3.4	15,356	5.8	1,536	2,701	5.7
경기7	2,611	0.8	261	467	0.6	1,811	0.7	181	262	0.6
경기8	2,584	0.8	258	497	0.6	2,492	0.9	249	361	0.8
경기9	7,067	2.2	707	1,157	1.5	3,882	1.5	388	533	1.1
경기10	8,360	2.6	836	1,206	1.6	2,352	0.9	235	298	0.6
경기11	2,451	0.8	245	415	0.5	705	0.3	70	105	0.2
경기12	4,053	1.2	405	680	0.9	2,140	0.8	214	275	0.6
경기13	1,605	0.5	161	272	0.4	505	0.2	51	82	0.2
경기14	3,579	1.1	358	594	0.8	1,642	0.6	164	309	0.6
강원 합계	4,915	1.5	492	2,702	3.5	2,275	0.9	228	893	1.9
강원1	484	0.1	48	309	0.4	102	0.0	10	52	0.1
강원2	309	0.1	31	173	0.2	115	0.0	12	46	0.1
강원3	2,401	0.7	240	1,262	1.6	1,681	0.6	168	622	1.3
강원4	490	0.2	49	249	0.3	141	0.1	14	63	0.1
강원5	1,032	0.3	103	582	0.8	177	0.1	18	83	0.2
강원6	200	0.1	20	126	0.2	59	0.0	6	28	0.1
충북 합계	5,134	1.6	513	2,943	3.8	2,686	1.0	269	1,179	2.5
충북1	247	0.1	25	157	0.2	97	0.0	10	50	0.1
충북2	402	0.1	40	247	0.3	92	0.0	9	43	0.1
충북3	4,485	1.4	448	2,539	3.3	2,497	0.9	250	1,086	2.3
충남 합계	8,897	2.7	890	4,827	6.2	6,314	2.4	631	2,774	5.8
충남1	1,129	0.3	113	688	0.9	401	0.2	40	192	0.4
충남2	530	0.2	53	294	0.4	352	0.1	35	130	0.3
충남3	507	0.2	51	301	0.4	151	0.1	15	79	0.2
충남4	385	0.1	38	231	0.3	94	0.0	9	49	0.1
충남5	889	0.3	89	467	0.6	2,666	1.0	267	919	1.9
충남6	735	0.2	74	415	0.5	346	0.1	35	154	0.3
충남7	4,461	1.4	446	2,271	2.9	2,244	0.8	224	1,217	2.6
충남8	261	0.1	26	161	0.2	60	0.0	6	34	0.1

<표-10> 주민세 소득할과 지방소득세 추계치(2006년도 세무서별 결산기준, 법인할 안분 전)

	개인소득세					법인소득세				
	소득세		주민세	지방소득세		법인결정세액		주민세	지방소득세	
지역	금액	비중	금액	금액	비중	금액	비중	금액	금액	비중
합 계	326,738	100.0	32,674	77,299	100.0	264,556	100.0	26,456	47,681	100.0
수도권	238,570	73.0	23,857	35,640	46.1	201,786	76.3	20,179	24,708	51.8
비수도권	88,168	27.0	8,817	41,659	53.9	62,771	23.7	6,277	22,972	48.2
(광역)	37,833	11.6	3,783	13,159	17.0	20,060	7.6	2,006	5,360	11.2
(도)	50,335	15.4	5,033	28,499	36.9	42,711	16.1	4,271	17,612	36.9
전북 합계	4,312	1.3	431	2,477	3.2	1,604	0.6	160	788	1.7
전북1	636	0.2	64	365	0.5	217	0.1	22	101	0.2
전북2	916	0.3	92	528	0.7	280	0.1	28	225	0.5
전북3	2,380	0.7	238	1,354	1.8	988	0.4	99	394	0.8
전북4	380	0.1	38	229	0.3	119	0.0	12	68	0.1
전남 합계	5,857	1.8	586	3,355	4.3	2,741	1.0	274	1,274	2.7
전남1	385	0.1	38	192	0.2	206	0.1	21	79	0.2
전남2	467	0.1	47	263	0.3	196	0.1	20	85	0.2
전남3	1,120	0.3	112	691	0.9	639	0.2	64	272	0.6
전남4	1,071	0.3	107	637	0.8	464	0.2	46	212	0.4
전남5	1,022	0.3	102	555	0.7	389	0.1	39	243	0.5
전남6	655	0.2	66	380	0.5	376	0.1	38	176	0.4
전남7	467	0.1	47	263	0.3	196	0.1	20	85	0.2
전남8	284	0.1	28	183	0.2	71	0.0	7	45	0.1
전남9	385	0.1	38	192	0.2	206	0.1	21	79	0.2
경북 합계	8,906	2.7	891	5,183	6.7	19,937	7.5	1,994	7,503	15.7
경북1	745	0.2	75	439	0.6	629	0.2	63	262	0.6
경북2	1,118	0.3	112	655	0.8	506	0.2	51	272	0.6
경북3	517	0.2	52	279	0.4	269	0.1	27	123	0.3
경북4	1,888	0.6	189	1,183	1.5	3,350	1.3	335	1,516	3.2
경북5	433	0.1	43	264	0.3	142	0.1	14	72	0.2
경북6	300	0.1	30	182	0.2	63	0.0	6	38	0.1
경북7	582	0.2	58	345	0.4	199	0.1	20	93	0.2
경북8	195	0.1	19	119	0.2	31	0.0	3	17	0.0
경북9	379	0.1	38	229	0.3	78	0.0	8	50	0.1
경북10	2,749	0.8	275	1,488	1.9	14,670	5.5	1,467	5,059	10.6
경남 합계	10,775	3.3	1,077	6,145	7.9	6,642	2.5	664	2,975	6.2
경남1	235	0.1	23	140	0.2	50	0.0	5	31	0.1
경남2	1,696	0.5	170	948	1.2	1,186	0.4	119	534	1.1
경남3	1,523	0.5	152	878	1.1	879	0.3	88	430	0.9
경남4	720	0.2	72	391	0.5	471	0.2	47	204	0.4
경남5	1,560	0.5	156	854	1.1	534	0.2	53	267	0.6
경남6	3,384	1.0	338	1,916	2.5	3,232	1.2	323	1,368	2.9
경남7	1,657	0.5	166	1,019	1.3	290	0.1	29	141	0.3
제주	1,541	0.5	154	867	1.1	512	0.2	51	224	0.5

주: 행정안전부가 예시했던 차등세율 적용 수도권 2.5%, 비수도권 광역시 5%, 비수도권 도 7.5%

□ <표-9, 10>은 행정안전부가 예시했던 차등세율을 적용하여 세무서별 자료로 세수이양효과를 시산한 것이며 결과는 <표-8>과 마찬가지로 불균등이 완화되며 세수이양효과가 크게 나타나고 있

음을 확인할 수 있음

7. 마무리 글

□ 세입의 자치를 위한 지방세제개혁의 핵심은 기간세원인 지방소득세와 지방소비세를 도입하는 것이며 이와 함께 기존 지방세제에 내재해 있는 문제점을 개선하는 것이라는 인식이 필요함

◇ 국세의 기간세원을 지방세로 이양하는 방안에 대해서는 중앙정부만이 아니라 일부 재정력이 취약한 지방자치단체들도 세원이양이 재정력의 부익부 빈익빈을 초래할 것이라는 우려 때문에 반대하는 경우가 있음.

◇ 근본적으로 세원인 경제력 자체가 취약한 단체는 세원을 이양해도 재정력이 크게 신장되기 어렵다는 점을 고려하면 이들 단체들은 세원이양이 지방교부세의 감축을 초래하여 자신들의 몫이 줄어들 것을 우려하는 것은 이해할 수 있지만, 제도를 설계할 때 자치단체간 재정력격차를 시정하는 재정조정책임을 적절히 고려하면 세원이양 논의 자체를 반대할 명분을 적음

◇ 지방소득세나 지방소비세를 도입하면서 제도설계를 통해 불균등성을 완화시키려 해도 근본적인 지역간 격차 자체를 해소할 수는 없다는 점을 고려할 때 ‘우리는 하나다’라는 공동체정신에 바탕을 두고 수평적 재정조정제도(역교부금제도)의 도입도 검토할 필요가 있음

— 우리 사회에 만연된 지나친 이기주의, 즉 자기 지역만 잘 살겠다는 ‘단한 사회’의식으로는 사회적 균열을 확대시켜 복지사회의 실현 자체를 불가능하게 만들고 유지가능한 사회경제발전도 어렵다는 점을 공유하는 노력이 필요함

◇ 지방자치는 작게는 내가 사는 지역의 문제를 스스로 처리하는 것이지만 이는 사회 전체가 더 붙어 협력하는 사회를 구축할 때 비로소 아름답게 실현될 수 있음.

— 다른 사람을 못살게 만들어야 내가 잘 사는 사회는 지속가능한 희망의 사회가 아니며, 경제활동에서는 비록 경쟁의 원리를 작동시키더라도 지역사회로 돌아오면 더불어 협력하는 공동체가 형성되어야 하며 여기에서 자본축적기능과 사회통합기능이라는 국가의 역할이 요구되는 것임

— 재정분권개혁도 더불어 협력하는 희망의 사회를 설계하는 하나의 수단에 불과하다는 점을 인식해야 할 것임.

◇ 이제는 세원이양에 따른 지역간 격차의 확대에 대한 막연한 우려에서 기인하는 소아적 지역이기주의를 극복하고 근본적으로 중앙의 통제로부터 벗어나 지역문제를 지역 스스로 해결하겠다는 강한 분권의식을 전제로 이전재원이 아닌 자주재원을 바탕으로 운영하겠다는 합의된 행동이 필요함

◇ 특히 중앙재정당국은 지금과 같이 중앙통제고리의 존치를 위해 이전재원 중심의 지방재정확충

을 주장해서는 21세기 변모하는 사회경제여건에 적응할 수 없다는 인식을 가져야 할 것임

- 이전재원중심은 한정된 재원의 효율적 이용을 저해할 뿐 아니라 주민의 부담의식을 제고할 수 없으며 따라서 재정책임성을 발휘할 여지를 없애버린다는 점을 인식해야 함

◇ 일부에서 영국의 사례를 들어 지방세의 확충을 반대하는 논자들이 있으나 영국을 모방하고 싶으면 세원이양을 반대할 것이 아니라 지방재정의 세출권한 축소를 통한 재정의 중앙집권화를 요구해야 논리적 일관성이 있음

- 왜냐하면 세출권한은 계속 확대되고 있는데 세원배분은 제자리걸음을 할 때 중앙정부도 지방정부도 결국 비효율적 자원낭비의 주범이 될 수밖에 없기 때문임

◇ 세출권한에 걸 맞는 세원배분을 통해 지방자치의 자율성을 높여주고 동시에 책임성을 이끌어내는 것이야말로 분권사회의 내실있는 정착의 첫걸음임을 잊어서는 안 됨.

◇ 분권개혁은 단순한 정치구호가 아니라 21세기 대내외적 여건변화가 강제하는 새로운 정부간 관계의 필수요소라는 점을 인식하고 행·재정적 제도를 분권형에 맞게 설계하는 노력이 필요함

□ 끝으로 지방자치단체도 단지 세출규모를 확대하는데 치중하는 재정운용에서 벗어나 지역이 유지 가능한 발전을 실현하고 지방재정의 내용도 유지 가능한 사회에 적합한 것으로 재편하는 노력을 기울여야 함

◇ 이를 위해서는 단체장, 지방의원 그리고 주민 모두 스스로 책임지는 지방행·재정을 꾸려야 하며, 이를 위한 재정분권은 자주재원주의를 바탕으로 하되 이전재원과 세원이양을 대칭시켜 해결 방안을 모색하려는 자세를 가져야 함. 자치는 양이 아니라 삶의 질이 우선되어야 하기 때문에!

참고문헌

- 李載殷, 「지방소득세의 이론적 배경, 도입방향, 추진과제」, 한국지방재정학회지방세세미나, 2008.5.21
- _____, 「지방소득세와 지방소비세 도입방안과 과제」, 한국재정학회 정책토론회, 2008.5.14.
- _____, 「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, 한

- 국지방재정학회 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 연합 학술대회 논문집, 2004.11.
- _____. 「내생적 지역발전을 위한 지방재정개혁의 방향과 과제」, 한국지방재정학회 지역혁신박람회 연합학술대회 논문집, 2004.11.
- _____. 「3대 특별법 제정 이후 재정분권의 방향과 과제」, 한국지방재정학회 2004년도 춘계학술대회 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 특질」, 『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 변용과 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.
- 박기백·김현아, 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구: 지방정부 재정운용에 관한 실증분석』, 한국조세연구원, 2005;
- 이영·현진권, 「한국의 재정분권수준은 과연 낮은가?」, 『공공경제』 제11권 제1호, 한국재정학회, 2006.
- 최병호, 「재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편」, 한국지방재정학회, 자치재정연구소 정책토론회 자료집 『차기정부 재정분권 어떻게 할 것인가』, 2007.12.04
- 내무부, 한국지방행정연구원, 한국지방행정사(1948-86), 1988,
- 池上岳彦, 『分権化と地方財政』, 岩波書店, 東京, 2004.
- _____. 편, 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, 分權時代の地方稅務行政, ぎょうせい, 2003,
- 鶴見和子·川田 編, 『內發的發展論』, 東京大學出版會, 1989.
- 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.
- 地方稅務協會, 『地方稅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.
- Roy Bal, "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)