

정책연구 2013-02

지역간 재정격차 완화를 고려한
지방소득세 독립세화 방안 연구

2013. 12

한국지방재정학회

제 출 문

전국시도지사협의회 회장 귀하

본 보고서를 “지역간 재정격차 완화를 고려한 지방소득세 독립세화 방안 연구” 사업의 연구용역 최종보고서로 제출합니다.

2013년 12월

한국지방재정학회

【 연구진 】

책임연구원	최병호(부산대)
공동연구원	정종필(지방행정연수원)
	이근재(부산대)

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구내용 및 방법	4
제2장 지방세제 및 지방소득세제 현황	9
제1절 지방세의 이론	9
1. 중앙-지방간 세원할당이론	9
2. 과세자주권과 적정 지방세	13
제2절 우리나라 지방세제 전반에 대한 평가	16
1. 지방세제에 대한 평가	16
2. 지방의 재정지출책임 변화와 지방세구조의 문제점	18
제3절 지방소득세제의 현황	24
1. 지방소득세제의 개관	24
2. 지방소득세의 세수 현황 및 세원 분포	28
3. 주민세제의 개관	35
제3장 외국의 지방소득세제와 함의	39
제1절 OECD 국가의 지방세수 구조	39
1. OECD 국가의 조세분류 체계	39

2. OECD 국가들의 국세와 지방세 비중	40
3. OECD 국가의 세원별 세수구조	42
제2절 해외의 지방소득세 사례	50
1. 일본	50
2. 미국	68
3. 스위스	72
제3절 시사점	77
제4장 지방소득세제 개편 대안의 설정	83
제1절 현행 지방소득세제의 문제점	83
1. 편익과세로서의 문제점	83
2. 세원 분포 상의 문제점	84
3. 법인세분의 문제	87
4. 정부 조세정책 변화가 지방소득세에 미치는 영향	94
5. 지방소득세 종업원분의 문제	99
제2절 지방소득세제 개편 관련 선행연구에 대한 검토	100
1. 지방소득세 개편 관련 선행연구의 제안과 쟁점	100
2. 안전행정부의 지방소득세 독립세 전환 방안 검토(안)	103
3. 정부 협의 안	110
제3절 지방소득세 독립세화의 대안	116
1. 대안 설정의 원칙	116

2. 지방소득세 개편 대안	117
3. 지방소득세 독립세 전환과 지방세 확충의 필요성	125
제5장 지방소득세 독립세화 대안별 재정효과	135
제1절 지방소득세 독립세화 대안별 세수효과	135
1. 지방소득세 독립세 전환 방안	135
2. 지방자치단체별 세수효과	144
제2절 독립세화 방안별 보통교부세에 대한 효과	174
1. 2013년 보통교부세 산정 현황	174
2. 독립세화 방안별 보통교부세 시산	177
제3절 시·도별 재정효과	185
1. 안행부안 1	185
2. 단기적 대안 I-1	185
3. 단기적 대안 II-1	186
제4절 분석결과의 요약	188
1. 안행부안 1	188
2. 정부협의안	189
3. 단기적 대안 I-1	189
4. 단기적 대안 II-1	190
제6장 요약 및 정책제언	195

제1절 연구결과의 요약	195
1. 지방세제 및 지방소득세제 현황	195
2. 외국의 지방소득세제와 함의	197
3. 지방소득세제 개편 대안의 설정	198
4. 지방소득세 독립세 전환과 지방세 확충의 필요성	202
5. 대안 별 재정효과의 시산과 결과	203
제2절 정책제언	208
참고문헌	210
부록: 소득세 및 법인세 산정단계별 현황	215

표 목 차

<표 II-1> 바람직한 지방세의 성격	14
<표 II-2> 지방 세출과 사회복지비의 연평균 성장률	21
<표 II-3> 광역자치단체와 기초자치단체 간 세목 배분	25
<표 II-4> 지방소득세의 납세의무자와 납세지	27
<표 II-5> 국세와 지방소득세의 세율	28
<표 II-6> 지방소득세의 세수 추이 (결산 부과액 기준)	29
<표 II-7> 주요 지방세의 세수 추이	30
<표 II-8> 지방소득세의 시·도별 분포	33
<표 II-9> 1인당 지방소득세의 분포(2011년 결산 기준)	34
<표 II-10> 법인균등분의 세율	36
<표 II-11> 주민세의 구조	36
<표 III-1> OECD 국가의 조세분류체계	40
<표 III-2> OECD 국가의 국세와 지방세 비중(2010년)	41
<표 III-3> OECD 국가의 총조세 수입(국세+지방세)의 세원별 세수구조	44
<표 III-4> OECD 국가의 국세의 세원별 세수구조	46
<표 III-5> OECD 국가의 지방세의 세원별 세수구조	49
<표 III-6> 일본의 국세와 지방세 체계와 세목별 비중	51
<표 III-7> 과세대상별 지방세 수입 구성비 추이	52
<표 III-8> 소득세제 및 개인 주민세제의 개편	56

<표 III-9> 삼위일체개혁과 주요 지방세 세목별 세수 비중	57
<표 III-10> 일본의 지방소득세	58
<표 III-11> 법인 주민세 균등화의 과표와 세율	60
<표 III-12> 일본의 사업세	61
<표 III-13> 일본의 지방소득세 세입현황(2011년 결산자료)	64
<표 III-14> 일본 자치단체의 초과과세 현황	65
<표 III-15> 한국과 일본의 지방소득세 체계 비교	67
<표 III-16> 미국 지방정부의 주요세목과 과표	68
<표 III-17> 단일세율을 적용하는 주의 세율(2013년 1월 현재)	70
<표 III-18> 미국 주들의 지방소득세 누진세율 적용현황	71
<표 III-19> 스위스의 직접세 및 간접세 부담 비중(2012년 기준)	74
<표 III-20> 2006~2013년 연도별 스위스 평균 법인세율 추이	75
<표 III-21> 2013년 스위스 주 정부별 법인세 현황	76
<표 IV-1> 시·도별 순본원소득의 분포	86
<표 IV-2> 지방소득세 관련 주요 변수의 변이계수	87
<표 IV-3> OECD 국가별 법인세 세율구조: 단일세율 국가 (2012년 기준)	90
<표 IV-4> OECD 국가별 법인세 세율구조: 2단계 이상 세율 국가 (2012년)	91
<표 IV-5> OECD 주요 국가의 GDP 대비 법인세 비중 추이	93
<표 IV-6> 소득세 세율의 시기별 변화	96
<표 IV-7> 법인세 세율의 시기별 변화	97
<표 IV-8> 연도별 조세지출 추이	98

<표 IV-9> 지방세 비과세·감면 추이 (결산 기준)	99
<표 IV-10> 지방소득세 독립세화 관련 선행연구 요약	102
<표 IV-11> 지방재정 건전화를 위한 기능 및 자원조정 방안의 주요 내용	103
<표 IV-12> 개인지방소득세의 세율	112
<표 IV-13> 법인지방소득세의 세율	112
<표 IV-14> 일본 세제조사회 의 법인 외형기준 검토와 현행 외형기준 ..	122
<표 IV-15> 복지공약 및 지역공약 관련 자치단체 자원 부담	126
<표 V-1> 지방소득세 세수입 비교(안행부안 1)	146
<표 V-2> 지방소득세 세수입 비교(안행부안 2)	147
<표 V-3> 지방소득세 세수입 비교(정부협약안)	148
<표 V-4> 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 I-1)	149
<표 V-5> 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 I-2)	150
<표 V-6> 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 II-1)	151
<표 V-7> 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 II-2)	152
<표 V-8> 지방소득세 인당 세수입 비교(안행부안 1)	154
<표 V-9> 지방소득세 인당 세수입 비교(정부협약안)	155
<표 V-10> 지방소득세 인당 세수입 비교(단기적 대안 I-1)	156
<표 V-11> 지방소득세 인당 세수입 비교(단기적 대안 II-1)	157
<표 V-12> 개인분 지방소득세 세수입 비교(안행부안 1)	159
<표 V-13> 개인분 지방소득세 세수입 비교(정부협약안)	160
<표 V-14> 개인분 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 I-1)	161

<표 V-15> 개인분 지방소득세 인당 세수입 비교(안행부안 1)	163
<표 V-16> 개인분 지방소득세 인당 세수입 비교(정부협의를안)	164
<표 V-17> 개인분 지방소득세 인당 세수입 비교(단기적 대안 I-1) ..	165
<표 V-18> 법인분 지방소득세 세수입 비교(안행부안 1)	167
<표 V-19> 법인분 지방소득세 세수입 비교(정부협의를안)	168
<표 V-20> 법인분 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 I-1)	169
<표 V-21> 법인분 지방소득세 1인당 세수입 비교(안행부안 1)	171
<표 V-22> 법인분 지방소득세 1인당 세수입 비교(정부협의를안)	172
<표 V-23> 법인분 지방소득세 인당 세수입 비교(단기적 대안 I-1) ..	173
<표 V-24> 2013년 보통교부세 산정 현황	175
<표 V-25> 조정된 2013년 보통교부세 산정 현황	176
<표 V-26> 안행부안 1을 반영한 보통교부세 시산액	178
<표 V-27> 정부협의를안을 반영한 보통교부세 시산액	181
<표 V-28> 단기적 대안 I-1을 반영한 보통교부세 시산액	182
<표 V-29> 단기적 대안 II-1을 반영한 보통교부세 시산액	183
<표 V-30> 방안별 보통교부세 시산결과	184
<표 V-31> 시·도별 순재원 변화 효과	187
<표 VI-1> 시·도별 순재원 변화 효과	207
<부표 1> 1단계(최초소득, 당기순이익)	215
<부표 2> 2단계(필요경비 등 제외 후 소득, 사업연도 소득금액)	216
<부표 3> 3단계(과세표준)	217

<부표 4> 4단계(산출세액)	218
<부표 5> 5단계(결정세액)	219

그림 목 차

<그림 II-1> 유형 별 지방세입의 추이	19
<그림 II-2> 지방세수와 조정 지방세수 추이	20
<그림 II-3> 세출 대비 사회복지비 비중의 변화	23
<그림 II-4> 세출 대비 지방세 비중의 변화	24
<그림 II-5> 지방세법 개정 후 지방소득세의 구조	25
<그림 II-6> 지방세 세수의 구성비 추이 (결산 징수액 기준)	31
<그림 II-7> 지방세 세수의 변동률 추이	32
<그림 III-1> 국세와 지방세의 상대적 비중 추이	52
<그림 III-2> 일본의 정부간 재정관계와 지방세입 구조(2002년)	55
<그림 III-3> 스위스의 GDP대비 조세비중과 국제비교(2011년 기준)	73
<그림 IV-1> OECD 22개국과 우리나라의 법인세 세율 추이(1981-2011)	92
<그림 IV-2> OECD 주요 국가의 GDP 대비 법인세 비중 추이	93
<그림 IV-3> 종합소득세의 세액 결정 절차	97
<그림 IV-4> 현행 지방소득세제와 독립세 방식의 세율 체계 비교	105
<그림 IV-5> 현행 지방소득세와 독립세 방식 지방소득세의	106
<그림 IV-6> 소득세의 과세구조와 지방소득세 (정부부처 협의 안)	111
<그림 IV-7> 지방소득세의 세율체계: 단기적 대안 II	119
<그림 IV-8> 지방소득세 세액 산정 체계: 단기적 대안 II	120
<그림 IV-9> 지방소득과세의 체계	124

<그림 IV-10> 주민세 법인 균등분의 세율 체계	128
<그림 IV-11> 일본의 주민세 법인 균등분의 세율 체계	129
<그림 V-1> 지방소득세 독립세 전환 방안별 세수 추계 과정 I	142
<그림 V-2> 지방소득세 독립세 전환 방안별 세수 추계 과정 II	143
<그림 VI-1> 지방소득과세의 체계	201

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구내용 및 방법

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

최근 지방자치단체의 재정은 세입과 세출 양 측면에서 애로가 상당한 수준에 도달하는 가운데 지방재정을 둘러싼 전반적인 여건도 상당히 악화되고 있다. 우선 세출 측면에서는 2000년대 중반을 전후하여 사회복지비를 위주로 지방자치단체의 재정지출이 빠르게 확대됨에 따라 재정운용에 있어서 큰 부담이 되고 있다. 가용재원의 부족으로 인한 애로가 현실화되는 가운데 주로 국고보조사업과 분권교부세사업으로 지출되는 지방의 사회복지비 부담이 증가됨에 따라 지방의 재정지출에 있어서 경직성은 점점 높아지고 있다. 이에 따라 재정지출 측면에서 사회복지비 위주의 세출구조조정이 진행되는 가운데 지방자치단체의 재량권에 대한 제약은 차츰 심화되는 현상이 나타난다.

반면 세출 측면에서는 지방세를 비롯한 자체재원의 성장은 뚜렷이 정체되는 추세가 나타나고 있다. 경제상장률의 저하와 부동산 경기의 침체 속에서 재산과세 위주의 지방세수 증가율은 뚜렷하게 둔화되고 있으며, 의존재원이 차지하는 비중은 계속 증가하여 지방의 재정의존성은 차츰 높아지고 있다.

결과적으로 지방의 전반적인 재정압박 상황은 매년 가중되고 있으며, 지방의 재정적 자율성과 재정책임성은 저하되어 재정분권의 편익을 제대로 향유할 수 없는 재정구조가 형성되는 경향이 나타나고 있다.

더욱 중요한 문제는 현 정부 하에서 지방의 재정상황에 대한 전망도 그리 밝지 않다는 것이다. 박근혜정부의 ‘공약가계부(2013. 5. 31)’에서는 이른바 국민행복 분야로 불리는 복지 분야 공약실천을 위한 재원 마련을 위하여 SOC와 산업·경제 부문의 예산을 축소하는 세출구조조정을 예고한 바 있다. 특히 지방재정과 관련해서는 국고보조사업의 대대적인 구조개편이 필요함을 강조하는데, 이는 SOC 관련 국고보조사업을 축소하는 대신 사회복지 분야의 사업을 확충하는 것을 의미하는 것이다. 급격한 증가세를 보이는 사회복지 부문의 재정수요를 고려할 때, 향후 지방의 재정부담은 보다 확대될 것으로 우려된다.

이런 상황 하에서 지방재정이 직면한 여러 가지 문제에 대하여 선행연구들에서는 현실에 대한 진단과 함께 다양한 정책대안이 제시한 바 있다. 첫 번째 유형은 최근 지방재정의 문제는 사회복지 국고보조사업과 분권교부세사업

으로 인해 지방의 재정적 부담이 높아짐에 따라 발생하고 있음을 고려하여 중앙-지방간 책임의 재설정, 기준보조율 인상, 차등보조율제도 개선 등을 포함한 국고보조금제도의 개편과 일부 지방이양사업의 국가 환원, 사회복지포괄보조금 설치 등 분권교부세제도 개편을 주장한다(구인회 외, 2010; 하능식 외, 2012; 최병호 외, 2012; 최성은, 2010; 최성은 외, 2012; 이채정, 2011; 김재일 외, 2011 등)

두 번째 유형에서는 지방재원의 부족을 해소해야 한다는 관점에서 지방교부세 확충과 지방세 확충을 주장한다. 특히 지방세와 관련해서는 지방소비세의 확충과 지방소득세의 독립세화 등 제도개선이 주요 대안으로 제시된다(이재은, 2008, 2009, 2011; 송상훈, 2009; 유태현, 2009; 최병호, 2011; 이영희 외, 2012; 라휘문, 2012; 김재훈, 2012 등). 또한 신세원의 발굴과 새로운 지방세목의 설치에 관한 관심도 높아지고 있다(김경호 외, 2008; 현승민·유태현, 2010; 정성호 외, 2011; 송상훈, 2011; 조계근, 2012; 이상훈·김진하, 2012; 최병호·이근재, 2013 등)

이런 가운데 지난 9월 24일 관련 정부부처에서 공동으로 발표한 「지방재정 건전화를 위한 기능 및 자원조정 방안」에는 지방재정 구조 개편에 관한 최근의 논의가 상당히 포함되어있다. 이 방안은 당초 취득세 세율 인하에 따른 지방세수 보전 차원에서 준비되었으나 사회복지재정에 관한 제도개편 내용도 담고 있다. 구체적으로는 지방세수 보전을 위한 지방소비세 전환율 인상, 지방소득세제 개편, 영유아보육사업 국고보조율 인상, 분권교부세 대상사업 일부 국고보조사업 환원, 국고보조사업 지방이양, 광특 내 사회발전계정 신설 등의 내용을 포함한다. 이 가운데 지방소득세제 개편에 관해서는 과세체계를 개편하여 지방의 실질적인 과세자주권을 확충한다는 목표를 설정하면서 이를 위하여 지방소득세를 현행 부가세 방식에서 국세 소득세와 과세표준을 공유하는 방식으로 전환하며, 우선 법인세분에 대해 2013년 지방세법 개정을 통하여 세액공제와 감면을 정비하여 2014년 1월부터 시행한다는 방안을 제시한다. 즉 정부 안은 지방소득세의 독립세화는 증장기적으로 시행하며, 단기적으로는 법인세분의 비과세·감면을 정비, 축소함으로써 지방소득세 세수를 확대한다는 것으로 이해할 수 있다.

이와 같이 지방재정의 문제와 관련하여 지방소득세제의 개편이 주목을 받는 것은 다음과 같은 근거가 있다. 첫 번째는 지방세수의 안정적인 성장을 위해서는 지방세제의 구조를 재산과세 중심에서 소득 및 소비과세 중심으로 개편이 필요하다는 것이다. 지금까지 기간 지방세로서의 역할을 해왔던 취득

세 등 재산과세는 부동산 경기의 침체와 가격 하향 안정화 추세 속에서 그 역할이 줄어들 수밖에 없으며, 특히 정부의 부동산정책에 따라 계속 등락을 거듭하는 취득세의 세율은 영구 인하될 예정이어서 세수 축소가 예상된다. 이런 가운데 대안으로 부각되는 지방소득세는 신장성과 안정성 면에서 다른 지방세목에 비해 우수하며, 이론적으로도 편익원칙이 부분적으로 적용될 수 있으며, 지역의 경제발전에 따른 소득증대가 지방소득세수 확충으로 연계된다는 측면에서 지방세로서 적절한 특성을 보유한 것으로 평가되며, 상대적으로 세원이 풍부하고 신장성이 높아서 지방의 재정책임성 증가에 따른 조세수입원으로서 기능하기에 적당하며, 오래 전부터 주민세 등의 형식으로 부과되어왔으므로 조세부담이 늘지 않는다면 순응비용이 낮은 등의 장점이 있다(최병호, 2011).

두 번째는 지방소득과세가 지닌 다양한 장점에도 불구하고 현행 지방소득세는 지방세로서 많은 문제점을 안고 있기 때문에 세계 정상화를 위한 개편이 필요하다는 것이다. 현행 소득분 지방소득세가 안고 있는 여러 가지 문제들은 기본적으로 국세 소득세와 법인세에 부가세 방식으로 과세되고 있다는 사실로부터 발생한다. 가장 중요하게는 누진세율 구조 탓에 지방세로서 적합하지 않으며, 정부의 조세정책 변화가 지방소득세 세수에 직접적인 영향을 미치며, 세율에 관한 지방의 자율권도 사실상 행사되기가 힘들다는 점을 지적할 수 있다.

이와 같은 측면에서 지방소득세제의 정상화를 위한 지방세제 개편은 지방재정의 현재 상황에 비추어 볼 때 매우 중요한 과제 중 하나라고 할 수 있다. 특히 현행 지방세체계 하에서 지방소득세의 역할을 강화하고 지방세로서 기능을 정상화시키기 위하여 지방소득세의 독립세화는 매우 중요하다.

이러한 배경 하에서 이 연구는 국세 소득세 및 법인세와 독립적인 지방소득세의 설치를 위한 대안 모색을 목표로 세율과 과표를 포함한 구체적인 세제의 모습과 과세방법 개발을 목적으로 하는데, 연구목적 달성을 위하여 다음과 같은 작업을 수행한다.

첫째, 지방재정의 전반적인 상황을 분석하는데, 이를 통하여 지방세구조의 개편과 지방세수 확충의 필요성을 검토하며, 이 과정에서 지방소득세의 중요성을 확인한다. 둘째, 지방소득세의 현황과 지방세이론에 기초한 이론적 분석을 통하여 현행 지방소득세의 문제점을 파악하고 개편 방향을 제시한다. 셋째, 지방소득세 독립세화의 필요성과 정당성에 관한 논거를 제시하며, 세율, 과세표준, 국세 소득세 및 법인세와의 관계, 전반적인 세계 체계 등을 포함한

합리적인 정책 대안을 제시한다. 특히 지방소득세 독립세화 방안 마련에 있어서 가장 중요한 점은 세수 확충과 동시에 자치단체 간 재정격차를 확대하지 않아야 한다는 점을 고려한다. 넷째, 제시된 정책 대안에 근거하여 대안별 세수효과 및 재정격차에 대한 영향 등을 포함하여 전반적인 효과에 대해 가장 최근 자료를 이용하여 시산하여 대안별 특징과 장단점을 구체적으로 제시한다. 다섯째, 분석 결과들을 종합적으로 반영하여 가장 합리적인 세제개편 대안을 선정하며, 개편을 위한 정책과제를 제시한다.

본 연구를 통하여 얻을 수 있는 기대효과는 지방소득세 독립세 전환 논거 및 반대논거에 대한 대응논리를 개발하는 것이다. 그간 논의되었던 지방소득세 독립세 전환의 필요성과 방안에 대한 다양한 논리를 체계적으로 정리하는 한편 독립세 전환의 근거에 관한 새로운 논리적 근거를 개발한다. 지방소득세 독립세 전환에 있어서는 세율결정 문제가 중요한데, 여기서는 지방의 재정지출 책임 확충과 함께 향후 예상되는 증세 논의에 대비하여 적정 세율 수준에 관한 논리를 개발한다. 또한 본 연구에서는 여러 가지 대안을 설정하여 검토한 후 지방재정수입 확충과 재정격차 완화 측면에서 가장 합리적인 지방소득세 독립세 전환 방안을 제시한다.

제2절 연구내용 및 방법

이 연구에서는 국세 소득세와 독립적인 지방소득세의 신설을 목표로 세율과 과세표준을 포함한 구체적인 세제의 모습과 과세방법 개발 문제에 접근하는데, 다음과 같은 내용을 포함한다.

첫째, 지방재정의 전반적인 상황을 객관적이고 엄밀하게 분석함으로써 지방세수 확충의 시급성을 확인한다.

둘째, 지방세 세목별 세수의 신장성 및 안정성 분석을 통해 지방세 구조개편의 필요성을 제안하며, 이 과정에서 특히 지방소득세의 중요성을 확인한다.

셋째, 지방세의 이론에 근거한 분석과 지방세 전반의 운용 실태에 관한 분석을 통하여 현행 지방소득세의 특징과 문제점을 파악한다.

넷째, 지방소득세의 독립세화를 포함한 개편에 관한 선행연구를 체계적으로 검토함으로써 기존 논의를 확인하고 공통점과 차이점, 문제점 등을 분석한다.

다섯째, OECD 국가의 지방세구조와 특징을 검토하며, 특히 미국, 스위스,

일본 등 주요 외국의 지방소득세 운용 현황과 특징을 구체적으로 분석함으로써 우리나라 지방소득세제에 관한 함의를 도출한다.

여섯째, 이상의 분석 결과를 바탕으로 지방소득세 독립세화의 필요성과 정당성에 관한 논거를 제시한다.

일곱째, 지방소득세 독립세화 방안 마련에 있어서 가장 중요한 점은 세수 확충과 동시에 자치단체 간 재정격차를 확대하지 않아야 한다는 점을 고려하여 세율, 과표, 국세 소득세 및 법인세와의 관계, 전반적인 세제 체계 등을 포함한 합리적인 정책 대안을 제시한다.

여덟째, 제시된 정책 대안에 근거하여 대안 별 세수효과 및 재정격차에 대한 영향 등을 포함하여 전반적인 효과에 대해 가장 최근 자료를 이용하여 시산하여 대안 별 특징과 장단점을 구체적으로 제시한다.

아홉째, 지방소득세 독립세화의 대안 별 세수효과 분석 결과를 이용하여 지방교부세(보통교부세)에 미치는 효과까지 고려하여 대안 별 재정형평화에 대한 영향을 분석한다.

열째, 이상의 이론적 분석, 외국 사례 분석, 대안 설정 및 시산 결과 등을 종합하여 가장 합리적인 세제 개편 대안을 제시하며, 구체적인 개편 과제와 함께 재정형평화를 위해 필요하다면 지방교부세 제도 개편의 필요성까지 제시한다.

이 연구는 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 제2장에서는 지방세이론에 근거하여 현행 지방세제 전반에 대하여 평가하며, 지방소득세의 내용과 현황을 검토한다. 우선 재정분권의 이론과 함께 중앙과 지방 간 세원할당에 관한 전통적 기준 및 새로운 견해를 체계적으로 검토함으로써 지방소득세의 이론적 근거에 대해 확인한다. 또한 우리나라 지방세제의 특징과 문제점에 대해 중앙-지방 간 재정지출 책임의 분담 및 세원할당 원칙에 근거하여 검토함으로써 현행 지방세제가 지닌 문제점을 확인한다. 나아가 지방소득세제의 구체적인 내용, 세수 현황과 세원의 분포 등 현황에 대하여 소득세분, 법인세분 및 종업원분 등 지방소득세 구성 항목 별로 검토한다.

제3장에서는 주요 외국의 지방소득세 현황 및 소득세 공동세 활용 현황에 대해 분석함으로써 제도개편에 대한 함의를 도출한다. OECD 회원국을 포함하여 재정분권 체제를 채택하는 많은 국가에서는 다소 차이는 있지만 지방소득세를 중요한 지방세원으로 삼는 경향이 나타나는데, 주로 OECD 회원국을 중심으로 지방소득세 과세 현황을 검토한다. 또한 우리나라와 유사한 지방소득세제를 지닌 일본과 함께 미국과 스위스 등 몇몇 국가를 대상으로 세계의

운용방식에 대해 구체적으로 검토한다. 이상의 검토·분석을 통하여 우리나라 지방소득세제의 개편 방향에 대한 함의를 얻는데, 특히 소득세(또는 법인세)와 지방소득세 간의 관계, 세율구조와 과표 적용방식, 지방의 과세자주권 등을 중심으로 시사점을 확인한다.

제4장에서는 지방소득세 독립세 전환 방안에 대한 구체적인 대안을 설정하는데, 개인소득에 대한 과세(소득세분), 법인소득에 대한 과세(법인세분), 및 종업원 급여에 대한 과세(종업원분) 등으로 구분하여 접근한다. 우선 지방소득세제 개편에 관한 선행연구에 대해 검토한다. 지방소득세 독립세화에 관한 선행연구의 주요 논점으로는 과세표준의 문제, 세율구조의 문제, 재정력격차의 문제 등이 있는데, 기존 논의를 쟁점 별로 구분하여 검토한다. 이를 통해 기존 연구에서 제안된 방안들의 문제점을 확인함으로써 합리적인 대안 도출을 위한 근거 중 하나로 삼는다. 또한 현행 지방소득세제의 특징과 문제점에 대한 평가를 통하여 세제개편의 필요성을 확인하고 기본 방향을 제시한다. 세제개편의 기본방향은 첫째, 지방의 과세자주권 회복을 위해 국세 세액에 일정률로 부과되는 방식에서 독립적인 과표로 전환하며, 둘째, 편익과세의 실현을 위해 비례세율 체계를 갖추되, 법인세분은 소득세분의 세율에 연동하여 유지하거나 혹은 폐지하는 방향을 고려하며, 셋째, 납세자가 거주하는 지역의 자치단체가 지방소득세를 징수함으로써 거주지원칙에 따른 과세를 실현하도록 하며, 넷째, 소득과세로서의 성격을 갖지 않는 종업원분을 개편하는 것이 될 수 있다. 이상의 내용을 바탕으로 지방소득세제 개편의 기본방향을 설정하며, 단기적 대안과 함께 중장기적 개편 방향을 설정한다.

제5장에서는 모의실험을 통해 대안별 세수효과를 시산하고 대안별 장단점을 분석한다. 선행연구에서 제안된 방안, 안전행정부에서 추진 중인 방안과 함께 이 연구에서 설정한 대안 등에 대하여 실제 자료의 분석을 통한 제도개편의 효과를 시산한다. 또한 지역별 지방소득세 개편의 세수효과에 대한 시산 결과를 바탕으로 보통교부세 산정액에 미치는 영향을 포함한 재정형평화 효과를 분석한다.

제6장에서는 분석 결과를 요약정리하고 적정 대안을 제시하는데, 우선 연구 결과를 내용 별로 체계적으로 요약하여 제시한다. 또한 본 연구의 가장 중요한 기대효과는 지방소득세 독립세 전환 논거 및 반대논거에 대한 대응논리를 개발하여 제공하는 것이므로 이런 점에 초점을 맞추어 정책 방향을 제시한다.

제2장 지방세제 및 지방소득세제 현황

1. 지방세의 이론
2. 지방세제 전반에 대한 평가
3. 지방소득세제의 현황

제2장 지방세제 및 지방소득세제 현황

제1절 지방세의 이론

1. 중앙-지방간 세원할당이론

연방제나 지방자치제 등 연방정부-주정부-지방정부 또는 중앙정부-광역지방정부(지역정부)-지방정부 등으로 구성된 다단계 정부를 두고 있는 체제는 기본적으로 분권적 재정시스템을 전제로 한다. 그 이론적 근거는 서로 다른 지역에 거주하는 주민들 간에는 공공서비스에 대한 선호와 조세부담 용의에 차이가 있으므로 지방정부가 주민들이 부담하는 조세를 통해 마련된 재원을 바탕으로 분권적으로 차별적인 수준과 질의 공공서비스를 공급함으로써 후생수준을 증진시킬 수 있다는 것이다. 이 때 후생증진이라는 편익은 하위정부가 중앙정부에 비해 주민들의 수요와 선호에 보다 잘 반응하고 책임성이 높다는 것을 전제로 한다.

그런데 분권적 시스템이 효율성을 담보하기 위해서는 주민들이 공공서비스의 공급비용을 인식하고 공공부문의 규모(재정지출 규모)에 관해 합리적으로 선택할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 하위정부들이 재정수입의 상당 부분을 조세나 사용료 등을 통해 자율적으로 마련할 수 있어야 한다. 이 경우 어떤 조세를 하위정부의 세원으로 삼는 것이 적절한가에 관한 의문이 제기되는데, 이에 관한 규범적 기준을 제시하는 것이 중앙-지방간 세원할당이론(theory of tax assignment)이다.

전통적인 세원할당이론에서는 하위정부의 자원배분기능과 연계 하여 지방세로 적합한 조세를 분류하지만, 최근에는 지방세를 보다 넓게 규정하는 경향이 나타난다. 이하에서는 이에 관해 구체적으로 살펴본다.

1) 정부 간 세원할당에 관한 견해와 한계

전통적인 세원할당이론은 자원배분, 소득분배 및 경제안정화 등 세 가지 재정의 기능을 상하위 정부 간에 어떻게 배분하는 것이 적절한가에 관한 Musgrave(1959)의 견해를 반영한 것이다. Musgrave는 소득의 재분배와 경제안정화 기능은 중앙정부가 담당해야 하며, 하위정부의 기능은 자원배분 기능에 국한되어야 한다고 주장한다.

이에 따라 세원할당에 관한 전통적 견해에서는 재분배를 목적으로 하는 누진세와 자동안정화 장치를 포함하는 조세는 중앙정부의 세원으로 귀속시키며, 하위정부는 상대적으로 이동성이 적은 세원에 부과되는 조세에 의존해야 한다고 본다.

Musgrave의 견해에 바탕을 두고 Oates(1996)는 지방세가 갖추어야 할 조건에 관해 다음의 세 가지를 제시하는데, 첫째, 하위정부는 가능한 한 가계나 이동 가능한 생산요소에 대한 편익과세(benefit taxation)에 의존해야 하며, 둘째, 이동 가능한 과세대상에 대한 비 편익과세가 필요한 경우에는 상위정부만 과세할 수 있으며, 셋째, 하위정부가 어떤 형태의 비 편익과세를 부과한다면 지역간 이동성이 제한된 세원에 대해서만 과세할 수 있다.

이런 견해는 효율적인 지방공공서비스 공급 관점에서 지방세의 과세대상으로는 원칙적으로 이동 가능한 세원에 대한 편익과세만 적절하며, 편익과 연계가 없는 지방세는 이동이 제한된 세원에만 부과되어야 한다는 것으로서 지방세의 범주를 상당히 제한적으로 규정하는 것이다.

그런데 Bird(2008)는 전통적 세원할당이론에 의하면 하위정부의 조세는 재산세와 사용료 등 몇몇 세목에 국한될 수밖에 없음을 지적하면서 다음과 같은 이유에서 전통적 견해는 적절치 않다고 비판한다. 그것은 첫째, 세원할당에 관한 기본적인 가이드라인에 따른다면 상하위 정부 간 재원배분과 지출책임배분 간에 괴리가 발생하는데, 이는 경제적으로 바람직하지 못하며 정치적으로는 지속가능하지 못하며, 둘째, 전통적인 이론에 따른 세원할당은 현실적인 하위정부 지방세구조를 제대로 설명하지 못하며, 셋째, 세원할당을 변화시키고자 할 경우 어떻게 변화시켜야 하는지에 관한 정보를 거의 제공하지 못한다는 것이다.

한편 Oates(2008), Weingast(2006) 등은 전통적 세원할당이론을 보완하는 차원에서 ‘2세대 모형(Second Generation Model)’을 제시한다. 2세대 모형에서는 하위정부의 과세자주권과 함께 재원조달책임과 지출책임의 연계를 통한 재정책임성을 강조한다. 즉 하위정부는 재정지출책임을 수행하는데 있어서 필요한 재원을 조세수입을 통하여 조달해야하며, 만약 이전재원이 중심이 된다면 예산제약의 연성화(Soft Budget Constraint)를 초래하여 재정책임성이 약화된다는 것이다. 특히 이전재원이 지방재정수입에서 중요한 역할을 할 경우 하위정부는 중앙정부로부터 더 많은 이전재원을 지속적으로 요구하는 경향이 나타남에 따라 공유지의 비극(Tragedy of the Commons) 현상이 발생한다(Martinez-Vazquez, 2007). 따라서 지방정부의 기능이 확대됨으로써 지방재정지

출이 증가한다면 지방세수입도 증가할 수 있도록 세원배분체계가 재설계될 필요가 있다고 주장한다.

그런데 이와 같은 세원할당이론에도 불구하고 현실적으로 세원할당의 현실적인 모습은 국가별로 매우 다르며, 모든 경우에 적합한 유일한 방식은 존재하지 않음을 고려할 필요가 있다. 어떤 국가에서 실제로 나타나는 세원할당의 모습은 규범적 기준의 적용이라기보다는 역사적 배경과 환경(McLure, 2001), 정치적 타협(Bird, 1998; Hettich and Winer, 1999), 중앙과 지방의 협상력 차이(Martinez-Vazquez, 2007), 역사적 상황에서의 정치적 협상(Bird, 2008) 등에 의해 규정된다. 이런 현상을 두고 Vartinez-Vazquez(2007)은 모든 경우에 적합한 유일한 세원할당 방식은 존재하지 않는데, 정치적인 원리도 경제적 원칙에 못지않게 중요하며, 시간의 변화에 따라 적절할 세원할당방식은 변할 수도 있다고 주장한다.

이렇게 볼 때, 세원할당에 관한 여러 가지 이론적 및 규범적 기준이 제시됨에도 불구하고 그 현실은 효율성과 형평성 등의 기준에 못지않게 많은 다른 요인들의 상호작용이 반영된 결과로 파악할 수 있다.

2) 세원할당에 대한 최근 견해: 과세자주권의 중요성

Bird(2008)는 세원할당이론이 지닌 한계를 인정하면서도 이론으로부터 도출할 수 있는 세원할당 문제에 대하여 다음과 같은 두 가지 가이드라인을 제시한다. 첫 번째는 어떤 국가에서든 세원할당문제의 중요성은 지출책임의 할당에 의존한다는 점인데, 이는 만약 하위정부에게 중요한 지출책임이 주어진다면 하위정부는 상당한 수준의 조세수입에 접근할 수 있어야 한다는 것이다. 두 번째는 의미있는 세원할당을 위해서는 하위정부가 정치적 및 경제적으로 의미있는 방법으로 자체수입을 결정할 수 있는 능력과 책임을 갖추어야 한다는 것이다. 하위정부가 상당한 자체수입을 가지더라도 어떤 조세를 과세하며, 어떤 세원에 과세하며, 세율을 어떤 수준으로 결정하며, 조세행정을 어떻게 가져가는지 등을 결정할 수 없다면 하위정부는 자체수입을 통제할 수 없으며, 한계적으로는 수입에 관한 권능이 없는 것으로 본다.

위에서 두 번째 문제는 조세의 가격기능을 의미하는 것으로서 재정지출의 변화에 대해 하위정부가 조세를 통해 수입을 증감시킬 수 있는 능력을 갖지 못한다면 지방세는 사실 상 무의미하다는 것이다.

이런 관점에서 Bird(2008)는 하위정부에 대한 세원할당에서 반드시 지켜져야 할 다음과 같은 네 가지 원칙을 제시한다: 첫째, 자체수입은 최소한 가장

부유한 하위정부가 주민들이 수혜하는 모든 지방공공서비스를 제공하는데 필요한 재원을 조달하기에 충분해야 한다. 둘째, 가능하다면 하위정부의 수입은 주민들이 수혜하는 편익과 연관 하에 주민들에게만 부담을 주어야 한다. 셋째, 가능한 한 모든 단계의 정부는 자신이 정치적으로 책임이 있는 지출에 대한 재원을 한계적으로 조달하는데 있어서 상당한 수준의 책임을 져야 한다. 넷째, 하위정부의 자세는 자원의 배분을 부당하게 왜곡하지 않아야 한다.

유사한 견해는 Martinze-Vazquez(2007)로부터도 확인할 수 있는데, 그는 모든 하위정부가 자체수입만으로 재원을 조달하는 것은 가능하지도 않으며 바람직하지도 않다고 보면서 하위정부가 한계적으로 자신의 수입을 확보할 수 있는 과세자주권의 중요성을 강조한다. 즉 세원할당에 있어서 근본적으로 고려해야 할 사항은 하위정부에게 재정지출책임을 수행하기에 충분한 수준의 조세수입을 보장하는 것보다 하위정부의 정치적 책임성을 제고하기 위한 수단으로서 과세자주권을 보장해야 한다는 것이다. 나아가 과세자주권을 보장함으로써 하위정부가 단순히 상위정부의 지출 대리인으로서 역할 하는 것을 방지할 수 있으며, 강성예산제약(hard budget constraint)을 설정할 수 있다고 지적한다. 또한 이 경우 발생할 수 있는 하위정부 간 세수격차는 형평화 보조금을 적절하게 고안함으로써 해소할 필요가 있다고 주장한다.

나아가 Bahl and Bird(2008)는 만약 지방정부가 재정수입의 규모와 구성을 변화시키는데 있어서 상당한 자율권을 가지지 못한다면 지방자치와 책임성은 의미가 없음을 지적한다. 특히 어떤 조세가 지역의 재정수요에 적절하게 반응하도록 하며 주민들에 대한 지방정부 관료들의 책임성을 높이기 위해서는 세율결정권이 핵심적인 장치라고 설명한다. 만약 세율과 공공재 공급 등 지방정부의 재정적 행위가 마음에 들지 않으면 주민들은 다음 선거에서 재임 중인 지방정부의 장을 심판할 수 있으므로 세율결정권을 보장하는 것은 재정적 책임성을 높이는 장치로 작동한다는 것이다.

최근 Bird(2011)는 하위정부의 자세에 대해 보다 강화된 조건을 제시하는데, 지방세는 지방정부가 징수 여부를 결정하며, 세율을 결정하며, 세율을 결정하며, 조세행정(부과, 징수, 집행)을 담당하며, 조세수입 전체를 귀속시킬 수 있어야 한다고 주장한다. 그는 어떤 국가에서든 이런 조건들을 모두 지니는 지방세는 찾아보기가 곤란한 것이 현실임을 인정하면서도 지방세는 하위정부가 그 수입을 보유하고 스스로 지출한다는 점 이외에는 이러한 성격을 지니지 못한다면 이러한 지방세는 사실상 지방정부로 분배되는 국세라고 지적한다. 반면 중앙정부와 세원을 공유하며, 중앙정부가 징수 등 조세행정을 담당하더

라도 지방정부가 징수 여부를 결정하며, (제한적으로) 세원을 결정하며, (제한적으로) 세율을 결정하며, 조세수입 전체가 지방정부에게 귀속된다면 지방세로 볼 수 있다고 주장한다.

이상에서 검토한 바와 같이 최근 선행연구들에서는 지방의 과세자주권을 강조하며, 그 중에서도 지방세의 세율결정권의 중요성을 공통적으로 강조하고 있다. 즉 재정분권에서 강조하는 재정책임성은 누가 조세행정을 담당하고 조세수입을 보유하는가에 관한 문제라기보다는 누가 주민들에게 책임을 지는가에 관한 문제이다. 이는 지방정부가 세율결정권을 보유한다면 얼마만큼 주민들의 부담을 통해 수입을 확보할 지를 스스로 결정하고 그러한 행위에 대해 주민들에게 책임을 지는 구조가 만들어 질 수 있다는 것이다.

2. 과세자주권과 적정 지방세¹⁾

Martinez-Vazquez(2007)는 과세자주권의 중요성을 인정한 상태에서 첫째, 어떤 형식의 과세자주권이 바람직하며, 둘째, 이러한 과세자주권을 보장하기 위해서는 어떤 지방세가 적절한지 등 두 가지 추가적인 의문을 제시한다. 이 중 두 번째 문제는 바람직한 지방세의 성격에 관한 것인데, 그는 편익원칙, 세원의 공평한 분포, 세원의 이동불가능성, 지리적 중립성, 행정적 실행가능성, 세원의 안정성, 조세의 가시성, 지방세 세원할당의 안정성 등 모두 여덟 가지 지방세가 갖추어야 할 성격을 제시한다.

또한 이러한 여덟 가지 원칙에 더하여 지방세가 가져서는 안 되는 성격으로 특히 누진세율 구조를 통한 소득재분배적 기능을 지적한다. 반면 소득분배의 악화를 우려하여 소득 역진적 성격의 지방세를 없애는 것보다는 유지하는 것이 바람직하다고 강조한다. 즉 대부분의 사용료는 소득역진적 성격을 지니는데, 이 때문에 사용료를 없애고 관련 서비스를 공급하지 않는다면 대체적인 사적재에 대한 지불능력이 없는 저소득층이 피해를 보게 된다는 것이다. 이 경우 나타날 수 있는 저소득층에 미치는 부정적인 영향은 공공재의 공급 확충이나 저소득층을 보호하기 위한 수단을 통해 해소할 수 있다고 주장한다.

한편 Martinez-Vazquez(2007)는 자신이 주장한 여덟 가지 지방세의 성격은 서로 상충적일 수 있으며, 특히 이런 원칙을 모두 만족하는 지방세는 존재하지 않음을 인정한다. 이러한 현실적인 제약 하에서 지방세의 핵심적인 성격

1) 이 부분은 Martinez-Vazquez(2007)의 내용을 부분적으로 정리하여 보완함

을 몇 가지로 요약하는데, 한계적인 과세자주권, 세원할당의 안정성, 가장 부유한 지방정부에게 충분한 조세수입을 보장, 편익원칙에 충실하고 세원의 낮은 이동성 등을 제시한다. 그는 이 중에서도 편익원칙은 가장 중요한데, 지방정부와 지방공기업이 제공하는 서비스에 대한 사용자 비용 부과가 편익원칙의 가장 일반적이면서 명확한 사례라고 강조한다. 또한 모든 수입을 사용자 비용 부과를 통해 확보할 수 없기 때문에 이른바 편익과세(benefit tax)가 필요한데, 편익과세는 편익과 조세부담 간의 연계를 강조하며, 경우에 따라서는 느슨한 연계까지 포함한다고 본다.

〈표 II-1〉 바람직한 지방세의 성격

성격	내용
편익원칙	조세수입과 편익간은 가능한 한 충실히 연계되어야 함
세원의 공평한 분포	지방정부간 재정적 격차를 최소화하고 형평화보조금에 부과되는 부담을 줄임
세원의 이동 불가능성	지방정부간 조세경쟁의 가능성을 최소화시켜야 함
지리적 중립성	교역을 방해하지 않아야 하며, 입지결정을 왜곡시키지 않아야 하며, 조세수출의 가능성을 최소화시켜야 함
행정적 실행가능성	과도한 납세 순응비용과 행정비용을 발생시키지 않아야 함
안정적 세원	경기에 민감한 세원은 국채발행 등의 수단을 통해 경기 변동에 대응할 수 있는 국세로 두어야 함
조세의 가시성	지방세는 아주 가시적이어서 주민들이 세 부담을 명확히 인식할 수 있어야 함
지방세 세원할당의 안정성	지방세가 법으로 규정되어 안정적으로 구조가 유지되어야 함

자료: Martinez-Vazquez(2007).

나아가 Martinez-Vazquez(2007)는 이러한 관점에서 지방세로 적합한 조세들을 하나씩 열거하고 평가하는데, 주요 내용은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 수수료와 사용자부담 등 세외수입은 편익원칙에 따라 수입을 확보하는 가장 직접적인 방법으로서 특정 지방공공서비스 공급에 필요한 비용을 수혜자에게 요금을 부과함으로써 확보하는 방법이다. 세외수입은 가격기구로서 기능을 하는데, 서비스로부터의 편익이 비용을 초과하는 주민들만 수요하게 되며, 때로는 역진적일수도 있으나 지방세의 소득재배분 기능은 적절치 않으

므로 문제가 없다.

둘째, 재산세는 가장 적합한 지방세로 널리 인정되는데, 편익원칙이 직접적으로 반영되는 편익과세이다. 또한 재산세는 가시적이며, 정치적 책임성을 보장하며, 세원이 이동 불가능하며, 수입 잠재력이 높으며 안정적이다.

셋째, 자동차세와 주행세의 경우 자동차 소유 및 운행과 도로 등 공공재나 인프라에 대한 사용은 직접적인 관련이 있으므로 편익원칙에 적합하다. 또한 환경오염이나 교통정체 등 부정적 외부성에 대한 비용부과 차원에서 적합하다.

넷째, 자연자원세는 해당 자원이 지리적으로 공평하게 분포되어 있다면 편익과세로 볼 수 있다. 자연자원의 채굴 행위는 지역의 인프라 사용과 연관되며, 때로는 외부성을 발생시키므로 편익원칙을 따른다. 그러나 자연자원이 특정 지역에 편재되어 분포하는 경우에는 세수격차가 발생한다는 문제가 있다.

다섯째, 지방사업세(local business tax)는 사업주의 소득(특히 비근로 소득)에 간접적으로 과세하는 것으로서 편익원칙을 따른다. 이 경우 지방사업세는 넓은 세원에 부과되어야 하는데, 노동과 자본에 공평하게 부과되어야 경제적 왜곡을 피할 수 있다.

여섯째, 특별소비세(excise tax)는 주류나 담배, 자동차나 연료 등에 부과되는 경우 편익원칙에 적합하다. 특별소비세는 정치적으로 수용 가능하며, 원천징수 방식을 사용할 수 있어서 조세행정이 용이하다. 다만 세율이 지방간에 차이가 나는 경우에는 밀수 등의 문제가 발생할 수 있다는 문제가 있다.

일곱째, 단일세율의 부가세 방식의 소득세(flat-rate piggyback income tax)는 국세 소득세에 부가되어 과세하되 단일세율을 적용하는 것이다. 이 경우 정부의 조세행정을 통해 징수하여 거주지 기준에 따라 지방정부 별로 배분할 수 있다. 이런 방식의 지방소득세는 편익원칙에 적합하며 가시적이어서 지방정부의 책임성을 제고할 수 있다. 또한 세수가 소득변화에 따라 탄력적이어서 소득증가에 따라 지방공공재가 증가하면 조세수입도 증가하는 연계가 만들어진다. 나아가 과세자주권을 위하여 일정 범위 내에서 지방정부가 세율을 조정할 수 있도록 허용할 수 있다는 장점도 있다.

한편 Martinez-Vazquez(2007)는 지방세로는 적합하지 않는 조세에 대해서도 언급하는데, 무엇보다도 누진적 세율체계의 지방소득세는 지방세로 적합하지 않다고 강조한다. 이에 관한 가장 중요한 이유는 지방정부 차원의 소득재분배 역할은 경제활동의 입지를 왜곡함으로써 비효율을 초래한다는 것이다. 또한 기업의 소득에 대한 지방세 과세도 적합하지 않다고 지적하는데, 기업의 이

윤은 정부의 거시경제 안정화정책과 연관되어있으며, 또한 기업의 소유자가 부자일 경우에는 소득재분배에 영향을 미치게 되므로 기업소득에 대한 과세는 국세로 적합하다고 주장한다.

이러한 견해는 우리나라의 현행 지방소득세제와 그 개편과제에 대해 중요한 함의를 제공한다. 현행 지방소득세 하에서는 소득세분과 법인세분에 있어서 누진세율체계가 적용되며, 특히 법인세분은 기업의 소득에 대해 과세하고 있다. 즉 Martinez-Vazquez(2007)가 지방세로 적합하지 않다고 지적한 두 가지 방식이 정확하게 현행 지방소득세의 구조에서 나타나고 있는 것이다.

이상에서 검토한 바를 종합하면 편익원칙과 세율결정권으로 대표되는 과세 자주권은 지방세가 갖추어야 할 가장 중요한 성격임을 알 수 있다. 따라서 지방세는 지방공공서비스로부터 발생하는 편익과 직접적 혹은 부분적으로 연관된 세원에 대해 과세해야 한다. 또한 지방정부가 세율결정권을 전적으로 혹은 부분적으로 보유하고 있어야만 한계적 의사결정이 가능한데, 이는 공공서비스에 대한 수요 변화와 지방세 부담을 연계시킬 수 있는 지방정부의 능력을 의미한다.

제2절 우리나라 지방세제 전반에 대한 평가

1. 지방세제에 대한 평가

편익과세와 세율결정권이라는 측면에서 우리나라의 지방세를 평가하면 매우 중요한 문제가 있음을 확인할 수 있다.

우선 몇몇 지방세는 편익원칙과 전혀 무관하거나 거의 관련이 없으며, 특히 한계적 의사결정이 전혀 이루어지지 않는다는 문제가 있다. 즉 일부 지방세목에 대해 탄력세율제도를 통하여 제한된 범위 내에서 세율결정권이 인정되고 있음에도 불구하고 정치적인 이유와 탄력세율을 적용함으로써 얻을 수 있는 편익이 거의 없기 때문에 예외적인 경우를 제외하면 활용되지 않는 것이다.

Bird(2011)가 제시한 바와 같이 진정한 지방세(Totally Subnational Tax)가 지녀야 할 다섯 가지 조건에 비추어 지방세를 평가하면 보다 많은 문제가 있음을 알 수 있다.²⁾

2) 이 부분은 이영희·주만수·최병호(2012)에서 필요한 내용을 발췌하고 보완함.

첫 번째 조건은 지방정부가 징수 여부를 결정할 수 있어야 한다는 것이다. 이 조건은 지방세의 비과세·감면과 밀접한 연관이 있는데, 지방세 비과세·감면율의 수준은 거의 25%에 달하는 것이 현실이다. 그런데 비과세·감면은 대부분 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법 등 법률에 의거하여 추진된다. 이는 지방세 비과세·감면은 실제적으로 중앙정부에 의해 결정됨을 보여주는 것으로서 지방세 징수 여부에 관한 권한은 상당 부문 중앙정부가 행사함을 의미하는 것이다.

두 번째 및 세 번째 조건은 각각 세원에 관한 결정권을 의미한다. 우선 지방세의 세원과 특정 세원에 대한 지방세 과세 여부는 모두 법률에 의해 정해지며, 지방정부의 결정권은 인정되지 않는다. 세율결정권은 제한적인 범위 내에서 인정되지만 탄력세율의 적용은 선박, 자동차, 항공기 등 이동 가능한 세원의 유치를 위한 조세경쟁이나 타 지역 거주 기업이나 주민들에게 조세를 부담시키기 위한 조세수출의 목적에서 이루어지며, 한계적 측면에서 편익과 부담을 연계시킨다는 본래 목적을 위해서는 전혀 이루어지지 않는다는 문제가 있다.

네 번째 조건은 조세행정에 관한 지방의 권한을 의미한다. 현행 제도 하에서 지방소비세를 제외한 대부분의 지방세는 지방자치단체가 부과, 징수, 집행 등 조세행정 권한을 보유하므로 지방세에 대한 조세행정 권한은 원칙적으로 지방자치단체가 행사한다고 볼 수 있다.

다섯 번째 조건은 조세수입의 귀속에 관한 권한으로서 지방세 수입은 전액이 지방자치단체의 수입으로 귀속되어야 한다는 것이다. 하지만 지방세 중에는 지방자치단체가 그 수입을 갖지 못하는 세목들이 있는데, 지방교육세와 자동차 주행에 대한 자동차세(과거 주행세) 중 유가보조금분 등이 그러하다. 우선 지방교육세는 지방자치단체가 징수하여 교육자치단체로 전액 이전하므로 그 수입은 지방자치단체에게 전혀 귀속되지 않는다. 또한 자동차 주행에 대한 자동차세는 그 수입 중 8,442억원만 자치단체에게 귀속되며, 나머지는 보조금 재원으로 사용되므로 그 만큼은 자치단체의 수입이 아니다.

이와 같이 우리나라의 지방세는 제도적 측면이나 세제 운용에 있어서 많은 제약이 있어서 진정한 의미의 지방세로 보기가 곤란하다. 오히려 지방세는 지방자치단체가 재정수입을 확보하는 한 가지 수단으로서 다른 지방재원과 차별적이라고 보기는 힘들다. 따라서 편익원칙에 입각한 지방세구조의 정립과 세율결정권의 행사에 따른 수입과 지출 간 연계 문제는 지방세가 안고 있는 중요한 개편과제이다.

2. 지방의 재정지출책임 변화와 지방세구조의 문제점

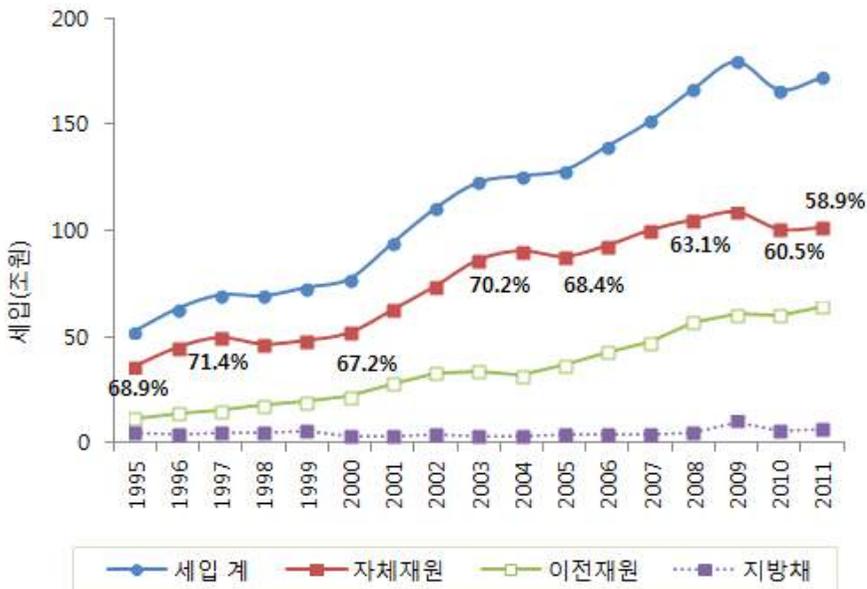
우리나라 지방세제가 지방세로서의 기능을 제대로 하지 못한다는 점을 받아들이는다면 지방의 자원조달기능은 충실히 담당하고 있는가에 관한 의문을 제기할 수 있다. 비록 편익원칙에 입각한 조세가격 기능을 담당하지 못하더라도 지방세수가 지방재원의 조달에 있어서 그 역할을 충실하게 한다면 지방은 자주재원을 이용한 재정지출에 있어서 자율성은 높아질 수 있다.

그런데 우리나라 지방세제가 안고 있는 또 다른 중요한 문제점은 전체 조세에서 지방세가 차지하는 비중이 매우 낮다는 점이다. 지방자치제도가 시행되었던 1995년 이후를 보면 전체 조세에서 지방세가 차지하는 비중은 연도별로 최고 23.3%(2002년)에서 최저 18.1%(2000년) 사이에서 조금씩 변동되어왔는데, 가장 최근에는 2010년 22.4%, 2011년 21.4% 등 20%를 조금 상회하고 있는 실정이다.³⁾

이처럼 낮은 지방세의 비중으로 인해 지방재정수입에서 지방세 등 자체재원이 차지하는 비중 또한 낮게 유지됨으로써 전체적으로 재정의존도가 상당히 높으며, 특히 최근 들어서는 이런 경향이 심화되고 있다. <그림 II-1>은 1995년부터 2011년까지 일반회계와 특별회계를 합한 지방세입(결산 순계기준)의 유형별 추이를 보여주는데, 지방세를 포함한 자체재원은 연 평균 6.7%씩 성장한 반면 의존재원은 연평균 8.1%씩 상대적으로 빨리 증가한 것으로 나타난다. 그 결과 자체재원이 세입에서 차지하는 비중은 2005년까지는 70% 내외의 수준을 유지하였으나 그 이후에는 차츰 줄어드는 추세를 보인 끝에 2011년에는 60% 이하로 낮아진다. 지방채를 통한 자원조달이 매우 안정적으로 유지되고 있음을 볼 때, 이러한 결과는 지방재정지출에서 의존재원이 차지하는 비중이 특히 2000년대 중반 이후 빠르게 높아져왔으며, 그 만큼 지방재정지출에서 자율성에 대한 제약 수준도 높아졌음을 짐작케 한다.

3) 연도별 징수액 기준임.

〈그림 II-1〉 유형 별 지방세입의 추이



주: %로 나타낸 값은 전체 세입 대비 자체재원의 비중임.

자료: 안전행정부, 지방재정연감, 각 년도.

이제 지방자치제도 시행 이후 지방세의 주요 구조변화와 관련하여 지방세수가 전체 조세수입에서 차지하는 비중 변화를 살펴본다. 그런데 앞서 언급한 바와 같이 지방세 중 지방교육세와 (구)주행세 중 운수업체에 대한 유가보조금은 지방이 부과 및 징수 등 조세행정만 담당하지만 지방자치단체의 수입으로 귀속되지 않는다. 따라서 지방세수를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 전체 지방세수에서 지방교육세 수입과 유가보조금분 주행세를 제외할 필요가 있다.⁴⁾ 여기서는 전체 지방세 중 지방교육세와 유가보조금분 주행세를 제외한 부분을 조정 지방세로 명명하여 별도로 파악한다.

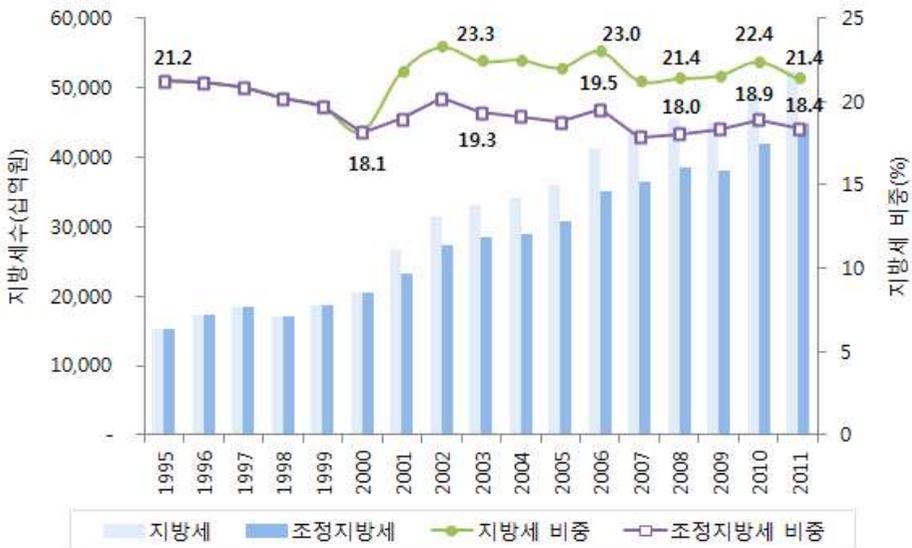
〈그림 II-2〉에는 1995년부터 2011년까지 지방세수입의 추이와 전체 조세수입 대비 지방세수의 비중 추이가 나타나 있다. 우선 지방자치제도 시행 초기를 보면, 첫 해인 1995년에는 지방세수의 비중이 21.2%에 달하였으나 매년

4) 2001년 신설된 지방교육세는 국세인 교육세 중에서 지방세에 부가되어 징수되던 부분을 분리하여 설치한 것으로서 그 수입은 전액 교육자치단체로 이전된다. 2000년 신설된 주행세는 2001년부터 수입의 일부를 유가보조금으로 지불하기 시작했으며, 2003년부터는 지방자치단체에 대한 자동차세 정액보전액이 8,442억원으로 고정되어 이 부분만 지방의 세수로 귀속되며, 나머지 수입은 전액 운수업체에 대한 유가보조금으로 배분된다.

하락하여 2000년에는 가장 낮은 18.1%에 도달한다. 그 이후 2000년부터 주행세가 도입되고 2001년에는 경주·마권세를 레저세로 확대, 담배소비세, 주민세 소득할 및 주행세 세율 인상, 지방교육세 도입 등으로 지방세수의 비중은 상당히 증가했으며, 여기에 부동산경기 활성화가 더해져 2002년에는 전 기간 중 가장 높은 23.3%에 달하게 된다. 이후 수년간 22%대를 유지하다가 부동산 보유세 강화와 부동산경기 활성화에 따른 거래세수 확충 등으로 2006년에는 다시 23%에 달하게 된다. 2000년대 후반에는 주택 거래세율 인하(2006년), 지역개발세 과세대상 축소(2007년), 소득세 인하에 따른 주민세 소득할 인하(2009년) 등으로 21%대까지 낮아졌다가 2010년 지방소비세가 도입되면서 22.4%로 다시 높아졌으며, 2011년에는 21.4%를 기록하게 된다.

한편 2001년부터는 지방교육세 설치, 유가보조금 지불 등으로 인하여 형식적인 지방세수와 실제 지방으로 귀속되는 세수는 차이가 나기 시작했는데, 대체로 양자 간에는 매년 3~4%의 차이가 남을 알 수 있다. 조정 지방세를 통해 파악하면, 전체 세수 대비 지방세수의 비중은 2001년 이후 18~19%대를 유지하여 왔음을 알 수 있다.

〈그림 II-2〉 지방세수와 조정 지방세수 추이



주: 징수액 기준임.

자료: 안전행정부, 지방세정연감, 각 년도.

이러한 변화과정을 통해 알 수 있듯이 지방세수의 비중은 지난 16년간 21% 내외 수준에서 등락을 거듭해왔다. 정부의 조세정책과 지방세정책 변화에 따라 세목신설, 세율변화, 과세대상 확대 및 축소 등이 등락을 주도했으며, 재산세제가 중심이 된 탓에 부동산 경기 또한 지방세수의 비중 등락에 중요한 역할을 해왔던 것이다. 지방교육세가 신설되고 주행세에서 유가보조금을 지급하기 시작한 2001년부터 지방세수와 조정 지방세수 간의 격차가 나타나기 시작하는데, 조정 지방세를 고려할 경우 2000년 대 초 이후 조세수입 대비 지방세수의 비중은 줄곧 20% 미만에 머물러 왔음을 알 수 있다.

지방자치제도 시행 이후 지방세수의 비중이 줄곧 20% 내외를 유지하여 왔다는 사실을 제대로 평가하기 위해서는 그간 지방의 재정적 책임이 어떻게 변해왔는지를 검토할 필요가 있다. 중앙-지방간 세원의 할당은 원칙적으로 재정지출책임 또는 재정적 기능의 할당에 따라 정해져야 한다. 만약 그간 지방의 재정적 책임이 높아져왔으나 지방세의 비중은 그대로 유지되어왔다면 그것은 책임 수행을 위해 필요한 재원이 상당 부분 정부의 재정이전을 통해 마련되었음을 의미하는 것이다. 이는 또한 지방이 확대된 재정적 책임을 수행하는 과정에서 정부에 대한 재정의존도는 높아졌던 반면 재정지출에 있어서의 자율권은 상당히 위축되었음을 반영한다.

이 문제를 검토하기 위하여 지방의 재정책임 변화와 대비하여 지방세수의 변화를 검토해본다. 2000년대 이후 지방의 재정지출에서 나타나는 가장 특징적인 변화는 사회복지 관련 지출이 빠르게 증가해왔다는 사실인데, <표 II-2>에서 지방 전체 및 자치단체 유형 별 사회복지비의 연평균 성장률을 통해 확인할 수 있다.

〈표 II-2〉 지방 세출과 사회복지비의 연평균 성장률
(일반회계 결산 기준)

		전체	특별·광역시	도	시	군	자치구
1997 -2011	세출	7.9	8.0	6.5	9.0	7.4	9.9
	사회복지비	17.0	17.0	16.3	18.5	13.8	18.1
2005 -2011	세출	7.7	7.2	9.1	7.1	6.6	8.6
	사회복지비	17.5	18.5	18.3	17.7	13.4	17.4

주: 2007년까지는 사회보장비, 2008년부터는 사회복지비를 이용함.

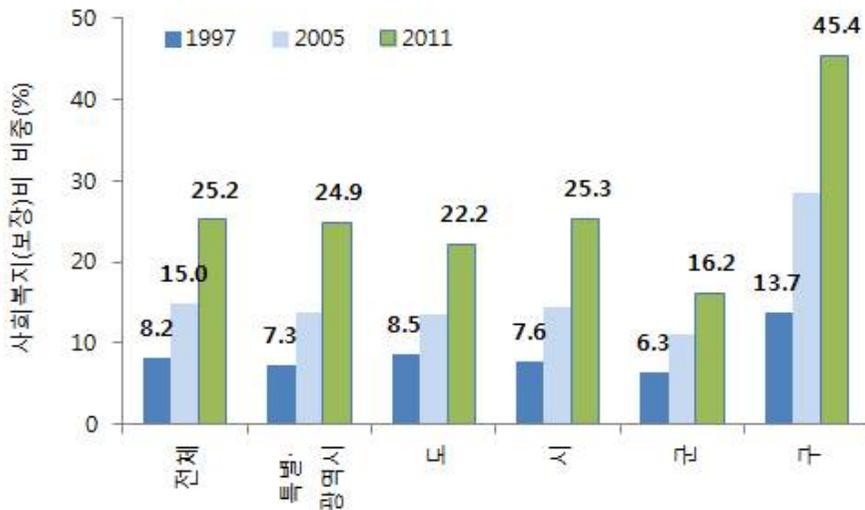
자료: 안전행정부, 지방재정연감, 각 년도.

전체 기간 중 전체 지방 세출의 증가율은 7.9%인 반면 사회복지비의 증가율은 두 배 이상인 17.0%를 나타내는데, 자치단체 유형별로는 자치구의 사회복지비 증가율이 가장 빠른 반면 군 지역은 13.8%로 상대적으로 느림을 알 수 있다. 한편 사회복지비의 증가율은 2005년 이후에 보다 두드러지는데, 2005년부터 2011년까지는 지방 세출의 증가율은 7.7%로 전체 기간에 비해 다소 둔화되었지만 사회복지비의 성장률은 17.5%로 오히려 빨라진 것으로 나타난다.

사회복지비의 빠른 성장세는 세출 대비 사회복지비 비중의 증가로 반영된다. 일반회계 기준으로 전체 지방세출 대비 사회복지비의 비중은 1990년대까지는 10% 미만이었으나 2005년에는 15%로 높아졌으며, 2008년에는 20%를 돌파한 이후에도 꾸준히 높아져서 2011년에는 25.2%에 달하게 된다. 이처럼 지방의 사회복지비 지출이 지속적으로 빠르게 증가한 것은 정부 재정지출의 주안점이 경제에서 사회복지로 전환되면서 관련 국고보조금이 증가함에 따라 지방비 부담이 증가하였으며, 2005년 이후에는 사회복지 분권교부세사업에 대한 지방의 부담이 매년 빠르게 증가한 탓으로 설명할 수 있다.

<그림 II-3>에는 세출 대비 사회복지비 비중이 나타나 있는데, 전체적으로는 물론 자치단체 유형별로도 사회복지비의 비중은 매우 급격하게 높아져왔음을 알 수 있다. 특히 자치구의 경우는 1997년에 13.7%였던 사회복지비 비중은 2005년에는 28.4%로, 그리고 2011년에는 45.3%로 매우 급속히 높아져왔으며, 군 지역은 상대적으로 증가속도도 느리며 세출 대비 비중도 상대적으로 낮은 것으로 나타난다.

〈그림 II-3〉 세출 대비 사회복지비 비중의 변화



주: 일반회계 결산 기준임.

자료: 안전행정부, 지방재정연감, 각 년도.

이상의 결과를 통하여 지방의 재정책임은 사회복지비를 중심으로 꾸준히 증가해왔던 반면 지방세의 비중은 정체되었을 알 수 있는데, 이는 바로 지방세를 이용한 재정책임 수행 비중은 상당히 낮아졌을 가능성이 있음을 의미한다. 〈그림 II-4〉에는 일반회계 결산 기준 지방자치단체의 세출과 지방세의 추이와 함께 세출 대비 지방세의 비중 추이를 보여준다. 1995년 이후 16년간 지방세와 지방 세출은 각각 꾸준한 증가세를 나타내었는데, 세출 대비 지방세의 비중은 2002년을 기점으로 전반적으로 하락하는 추세에 있음을 알 수 있다. 특히 2006년부터 2009년까지는 지방세의 세출 대비 비중이 꾸준히 하락한 것으로 나타나는데, 지방의 사회복지비 지출의 꾸준한 확대와 2000년대 말의 글로벌 경제위기 하에서 재정지출이 확대되었으나 지방세수의 증가가 지출 증가를 따라 잡지 못한 탓으로 볼 수 있다. 가장 최근에는 세출 대비 지방세 비중은 대체로 32% 내외를 보여주는데, 지방자치제도 시행 초기에 40% 내외를 나타내었으며, 2000년대 초반까지도 35% 이상을 나타낸 것에 비하면 상당히 낮아진 것이다.

이런 결과는 지방의 재정지출 책임 증대에 대해 지방세수 측면에서 적절한 대응이 이루어지지 못했음을 직접적으로 반영한다.

<그림 II-4> 세출 대비 지방세 비중의 변화



주: 일반회계 결산 기준임.
 자료: 안전행정부, 지방재정연감, 각 년도.

제3절 지방소득세제의 현황

1. 지방소득세제의 개관

현행 지방소득세는 2010년 1월부터 시행된 개정 지방세법에 따른 것으로서 기존 주민세와 사업소세를 소득과세와 균등과세의 성격에 따라 통합하여 신설되었다. 따라서 그 명칭은 바뀌었지만 과세표준이나 세율, 세금납부 방법, 납세지 등은 과거와 동일하다.

<그림 II5>에 정리된 바와 같이 과거 주민세와 사업소세 체제에서 주민세와 지방소득세 체제로 바뀌면서 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 각각 지방소득세 소득분과 종업원분으로 두고, 주민세 균등할과 사업소세 재산할은 각각 주민세 균등분과 재산분으로 묶는 한편 사업소세는 폐지한 것이다.

〈그림 II-5〉 지방세법 개정 후 지방소득세의 구조

개정 전			개정 후(2010년 1월 시행)		
주민세	소득할	소득세할	주민세	균등분	
		법인세할		재산분	
균등할			지방소득세	소득분	소득세분
사업소득세	종업원할				법인세분
	재산할			종업원분	

한편 지방소득세는 자치단체 유형에 따라 과세 주체가 차이가 있는데, <표 II-3>에 정리된 바와 같다. 우선 특별시에서는 지방소득세는 특별시세가 되며, 광역시에서는 소득분은 광역시세, 종업원분은 자치구세가 된다. 도에서는 지방소득세는 시·군세가 되며, 광역시 소속 군에서도 지방소득세는 군세가 된다.

〈표 II-3〉 광역자치단체와 기초자치단체 간 세목 배분

	특별시		광역시		도	
광역	보통세	취득세 레저세 담배소비세 지방소비세 주민세 지방소득세 자동차세	보통세	취득세 레저세 담배소비세 지방소비세 주민세 균등분 지방소득세 소득분 자동차세	보통세	취득세 등록면허세 레저세 지방소비세
	목적세	지역지원시설세 지방교육세	목적세	지역지원시설세 지방교육세	목적세	지역지원시설세 지방교육세
기초	보통세	등록면허세 재산세 ¹⁾	보통세	등록면허세 재산세 주민세 재산분 지방소득세 종업원분	보통세	담배소비세 주민세 지방소득세 재산세 자동차세

주: 1) 특별시 관할 구역 내 자치구의 경우는 특별시세 및 구세로 하며, 재산세액의 1/2은 특별시세, 나머지 1/2은 자치구세로 함.

자료: 지방세기본법.

지방소득세의 납세지는 원칙적으로 소득세분은 소득세의 납세지, 법인세분은 법인세의 납세지, 종업원분은 사업소의 소재지이다. 소득세법에서는 거주자의 소득세 납세지는 주소지이며, 비거주자의 납세지는 국내사업장 소재지로 규정하므로 거주자의 소득세분 납세지는 원칙적으로 소득이 발생한 자의 주소지이다. 법인세법에서는 내국법인의 법인세 납세지는 그 법인의 등기부에 따른 본점이나 주사무소의 소재지이며, 외국법인의 법인세 납세지는 국내사업장의 소재지로 규정하므로 원칙적으로 법인세분의 납세지는 법인 본점 또는 주사무소의 소재지이다.

하지만 특별 징수하는 소득세에 대한 소득세분 등과 둘 이상 자치단체에 연결법인이나 사업장이 소재하는 법인의 법인세분에 대해서는 예외 규정을 두고 있다. 우선 특별 징수하는 소득분 중 근로소득 및 퇴직소득에 대한 소득세분은 납세의무자의 근무지, 원천징수하는 이자소득, 배당소득 등에 대한 소득세분은 소득의 지급지, 본점(주사무소)에서 지급하는 복권 당첨금, 체육진흥투표권의 환급금은 복권 등의 판매지, 연금소득에 대한 소득세분은 소득을 지급받는 자의 주소지, 국민보험공단이 지급하는 사업소득에 대한 소득세분은 사업장 소재지 등이다. 법인세의 경우는 연결집단의 각 연결법인이 둘 이상 자치단체에 소재하는 경우는 각 연결법인의 납세지는 본점이나 주사무소의 소재지로 하며, 법인의 사업장이 둘 이상 자치단체에 소재하는 경우는 사업장의 종업원 수 비중 및 건축물연면적 비중에 의해 자치단체별 세액을 계산하여 각 자치단체에 납부하도록 규정한다.

소득분의 징수는 신고납부 및 특별징수의 방법으로 징수된다. 신고납부의 경우 법인세분의 납세의무자는 세액을 각 연결법인 또는 법인의 각 사업장 소재지 관할 지방자치단체별로 안분 계산하여 해당 사업연도 종료일부턴 4개월 내에 관할 지방자치단체의 장에게 신고하고 납부하며, 소득세분의 납세의무자는 세액을 법에서 정한 기일까지 신고 납부한다. 소득세, 법인세를 원천징수하는 특별징수의 경우 해당 원천징수의무자(특별징수의무자)는 원천징수할 소득세액 또는 법인세액을 기초로 산정한 세액을 소득세 또는 법인세와 동시에 특별 징수하여야 해야 하며, 징수된 세액을 그 징수일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 관할 지방자치단체에 납부해야 한다.

〈표 II-4〉 지방소득세의 납세의무자와 납세지

	납세의무자	납세지
소득세분	소득세 납세의무자	<ul style="list-style-type: none"> - 소득세의 납세지 - 특별 징수하는 경우: <ul style="list-style-type: none"> · 근로소득 및 퇴직소득: 납세의무자의 근무지 · 원천징수하는 이자소득, 배당소득 등: 소득의 지급지 · 본점에서 지급하는 복권 당첨금 등: 복권 판매지 · 연금소득: 주소지 · 국민보험공단지급 사업소득: 사업장 소재지
법인세분	법인세 납세의무자	<ul style="list-style-type: none"> - 법인세의 납세지 - 연결집단의 각 연결법인이 둘 이상 자치단체에 소재하는 경우: 각 연결법인의 납세지는 본점이나 주사무소의 소재지 - 법인의 사업장이 둘 이상 자치단체에 소재하는 경우: 사업장의 종업원 수 비중 및 건축물연면적 비중에 의해 자치단체별 세액을 계산하여 각 자치단체에 납부
종업원분	사업주	사업소 소재지

자료: 지방세법 및 동법 시행령.

한편 지방소득세 소득분은 국세 소득세와 법인세에 부가세(surtax) 방식으로 과세된다. 소득세분과 법인세분의 표준세율은 각각 소득세액과 법인세액의 10%가 되는데, 소득세와 법인세는 과표구간 별로 차등누진세율이 적용되므로 지방소득세 소득세분과 법인세분도 각각 누진세율이 적용된다. 따라서 현행 소득세 및 법인세의 세율체계에 따라 소득세분은 0.6%~3.8%의 다섯 단계 세율이, 법인세분은 1.0%~2.2%의 세 단계 세율이 각각 적용된다. 종업원분은 사업소별로 종업원 급여 총액이 과표가 되며, 세율은 0.5%가 적용되는데, 종업원 수 50인 이하의 사업소에 대해서는 과세하지 않는다.

지방소득세 소득분 및 종업원분은 각각 조례로 탄력세율을 적용할 수 있는데, 우선 소득분의 경우는 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있으며, 종업원분의 세율은 표준세율 이하로 정할 수 있다.

〈표 II-5〉 국세와 지방소득세의 세율

		과표(구간)	국세	지방 소득세	총 세율
소득분	소득세분	1,200만원 이하	6.0%	0.6%	6.6%
		1,200만원 초과~4,600만원 이하	15.0%	1.5%	16.5%
		4,600만원 초과~8,800만원 이하	24.0%	2.4%	26.4%
		8,800만원 초과~3억원 이하	35.0%	3.5%	38.5%
		3억원 초과	38.0%	3.8%	41.8%
	법인세분	2억원 이하	10.0%	1.0%	11.0%
		2억원 초과~200억원 이하	20.0%	2.0%	22.0%
		200억원 초과	22.0%	2.2%	24.4%
종업원분 ¹⁾		종업원 급여 총액	0.5%		

주: 1) 종업원 수 50인 이하인 사업소에 대해서는 과세하지 않음.

지방소득세는 세제 측면에서 몇 가지 중요한 특징이 있는데, 대체로 국세 소득세와 법인세에 부가세 방식으로 부과·징수되는 방식으로 인하여 나타나는 것으로서 다음과 같다. 첫째, 소득분의 경우 소득세분과 법인세분에 각각 누진세율이 적용되는데, 전술한 바와 같이 지방의 소득과세가 재분배의 목적을 추구하는 옳지 않으며, 여러 가지 다른 문제도 일으킬 수 있어서 누진세율은 적절치 않다고 지적된다. 둘째, 특별 징수되는 소득세분의 경우는 국세 소득세의 원천징수의무자가 특별징수의무자가 되는데, 이 경우 납세자의 거주지와는 다른 지역에 지방소득세가 납부될 가능성이 있어서 편익과세의 원칙에 위배되는 문제가 나타난다. 셋째, 법인소득의 경우는 원칙적으로 지방소득세 부과가 적절치 않은 것으로 알려져 있으며, 또한 사업장이 복수의 지역에 위치한 법인의 경우 법인세분의 안분 방법은 여러 가지 문제가 있다. 이러한 특징과 관련한 문제점들은 뒤에서 상술한다.

2. 지방소득세의 세수 현황 및 세원 분포

이제 지방세에서 지방소득세가 차지하는 위상을 검토하기 위하여 지방세 수입 대비 지방소득세 수입의 추이를 살펴본다. 부과액 기준으로 볼 때, 지방세 대비 지방소득세의 비중은 2003년 14.1%에서 차츰 증가하여 2000년대 말 이후에는 17% 내외의 비중을 차지한다. 2003년부터 2011년까지 지방세 전체

의 세수증가율은 연평균 5.4%를 나타내었음에 비해 지방소득세는 상대적으로 빠른 8.4%를 나타내었던 것이다. 특히 소득세분의 증가율은 연평균 10%로 가장 빠른 반면 법인세분은 6.6% 증가에 그쳤는데, 그것은 이 기간 중 수차례에 걸친 법인세율 인하와 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다.

2011년 현재 지방소득세 구성요소 별로 보면, 소득분이 전체의 91.5%를 차지하는데, 이 중 소득세분은 50.2%, 법인세분은 41.3%를 각각 차지한다.

〈표 II-6〉 지방소득세의 세수 추이 (결산 부과액 기준)

(단위: 십억원, %)

	지방세 계	지방소득세				
		계 (A+B)	소득분 (A=A1+A2)	소득세분 (A1)	법인세분 (A2)	종업원분 (B)
2003	37,130 (100.0)	5,247 (14.1)	4,814	2,347	2,466	434
2004	38,347 (100.0)	5,663 (14.8)	5,230	2,696	2,533	434
2005	39,987 (100.0)	6,316 (15.8)	5,795	2,909	2,886	521
2006	45,351 (100.0)	7,083 (15.6)	6,514	3,567	2,946	569
2007	47,612 (100.0)	8,268 (17.4)	7,647	4,359	3,288	621
2008	49,732 (100.0)	9,119 (18.3)	8,435	4,506	3,929	683
2009	49,371 (100.0)	8,573 (17.4)	7,888	4,174	3,714	685
2010	53,549 (100.0)	8,604 (16.1)	7,840	4,665	3,285	764
2011	56,554 (100.0)	9,990 (17.1)	9,143	5,016	4,127	946
		100.0%	91.5%	50.2%	41.3%	9.5%
연평균 성장률	5.4	8.4	8.3	10.0	6.6	10.2

주: 1) 지방세정연감에는 지방소득세 전체의 징수액 자료가 제공되므로 항목별 파악을 위하여 부과액을 기준으로 함.

2) 지방소득세 설립 이전인 2009년까지는 소득세분과 법인세분은 각각 주민세 소득할과 법인세할 부과액을, 종업원분은 사업소세 종업원할 부과액을 나타냄.

자료: 안전행정부, 지방세정연감, 각 년도,

주요 지방세의 세수 추이를 검토하면 지방세 내에서 지방소득세의 위상을 보다 구체적으로 파악할 수 있다.⁵⁾ 1995년부터 2011년까지 지방세 전체 세수는 연평균 8.0%씩 성장했는데, 주민세+지방소득세가 10.4%, 재산세+종합토지세가 9.7%, 자동차세+주행세가 9.4%로 전체 세수의 평균 증가율에 비해 높으며, 나머지는 평균 증가율에 못 미친다. 2006년 이후에는 전 기간에 비해 지방세수 전체 및 세목별 세수 성장률이 뚜렷하게 둔화되었음을 확인할 수 있는데, 지방세 전체는 4.8% 성장에 그치며, 특히 2000년대 중반까지는 지방세의 근간으로서 역할을 담당하던 취득세와 등록세의 세수는 오히려 줄어드는 추세를 보인다. 반면 지방소득세는 2006년 이후에도 연평균 7.2%씩의 꾸준한 성장률을 보였던 것으로 나타난다.

<표 II-7> 주요 지방세의 세수 추이

(단위: 십억원)

	계	취득세+ 등록세	주민세+ 지방소득세	자동차세+ 주행세	지방교육세	재산세+ 종합토지세	기타	
1995	15,316	6,324	1,998	1,545	-	1,720	3,729	
1996	17,395	7,095	2,502	1,818	-	1,785	4,194	
1997	18,406	7,577	2,637	2,054	-	1,856	4,282	
1998	17,150	5,868	2,976	2,175	-	1,840	4,291	
1999	18,586	7,392	2,895	1,936	-	1,912	4,451	
2000	20,601	7,676	3,823	2,261	-	2,010	4,832	
2001	26,665	9,369	4,002	2,431	3,478	2,128	5,257	
2002	31,526	12,783	4,371	2,814	3,957	2,223	5,379	
2003	33,133	130,53	5,083	3,044	4,009	2,506	5,438	
2004	34,202	12,082	5,481	3,542	4,084	3,049	5,963	
2005	35,977	13,433	6,121	4,195	3,841	2,589	5,799	
2006	41,294	15,617	6,892	4,843	4,338	3,123	6,480	
2007	43,524	14,515	8,143	5,640	4,514	3,760	6,952	
2008	45,480	140,59	8,963	5,692	4,864	4,411	7,490	
2009	45,168	137,75	8,360	6,121	4,794	4,424	7,693	
2010	49,160	141,95	8,368	6,289	4,871	4,817	10,620	
2011	52,300	15,119	9,740	6,490	4,967	7,617	8,367	
연평균 성장률	전체	8.0	5.6	10.4	9.4	3.6	9.7	5.2
	2006 이후	4.8	-0.6	7.2	6.0	2.7	19.5	5.2

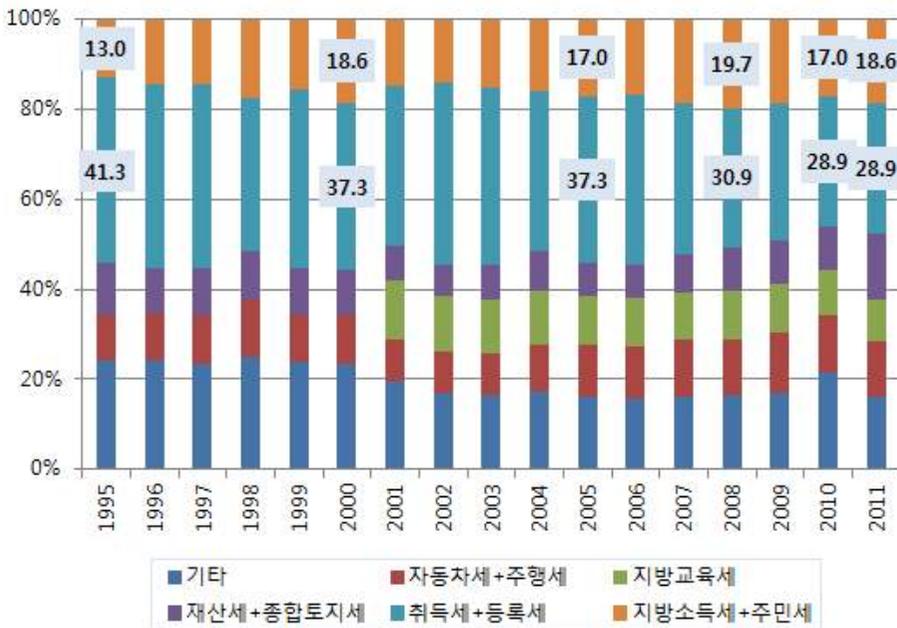
주: 주민세+지방소득세는 2009년까지는 주민세+사업소세의 세수임.
자료: 안전행정부, 지방세정연감, 각 년도.

5) 분석 기간 중 세제 변화를 고려하여 관련 지방세를 묶어서 검토함.

한편 <그림 II-6>은 위의 <표 II-7>의 자료를 바탕으로 전체 지방세수 대비 주요 지방세의 세수 비중 추이를 요약해서 보여준다. 가장 특징적인 점은 1990년대까지는 전체 지방세수 대비 40% 내외의 높은 비중을 차지하던 취득세와 등록세의 비중이 2000년 중반에는 35% 내외로 줄어들었으며, 특히 2008년부터는 30% 내외로 축소되었다는 점이다. 이는 2000년대 중반 이후 부동산 경기의 지속적인 침체 속에서 거래세 세율을 빈번하게 한시적인 인하하였던 정부의 부동산정책과 밀접한 관련이 있다. 지난 9월의 정부 발표 이후 내년 부터 취득세 등 거래세 세율은 2014년부터 영구 인하될 예정이어서 부동산경기가 되살아나지 않는다면 취득세의 위상은 더욱 축소될 것으로 전망된다.

소득분(과거 주민세 소득할)이 대부분을 차지하는 지방소득세+주민세의 세수 비중은 1990년대 후반까지는 대체로 15% 미만이었으나 2000년대 중반에는 15% 내외까지 높아졌으며, 최근에는 18% 수준까지 높아진 것으로 나타난다. 이처럼 지방소득세의 비중이 꾸준히 높아지는 것은 부동산 거래세 세수의 증가율이 둔화되는 경향이 뚜렷하게 나타나는 가운데 지방소득세는 전체 평균에 비해 빠르게 증가한 탓이다.

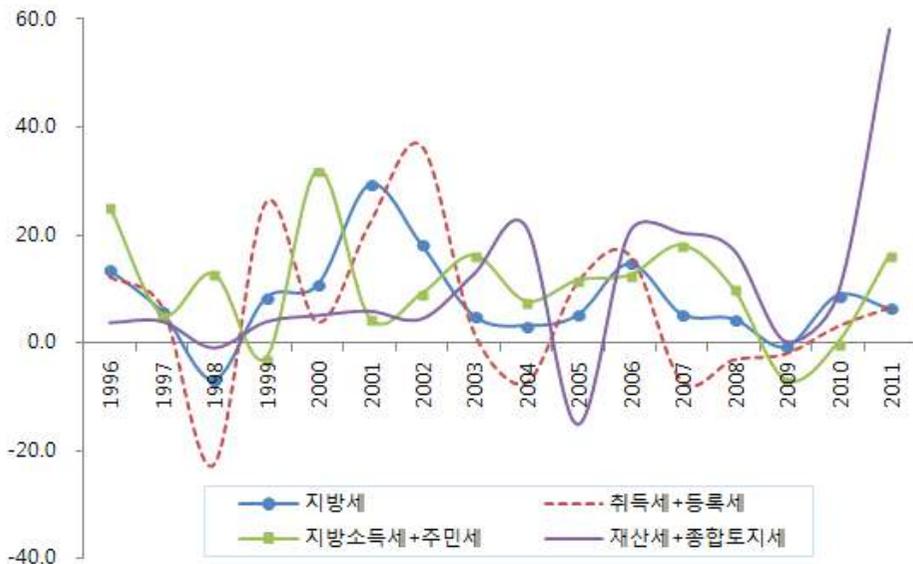
<그림 II-6> 지방세 세수의 구성비 추이 (결산 징수액 기준)



자료: 안전행정부, 지방세정연감, 각 년도

한편 <그림 II-7>은 지방세 전체와 주요 세목의 전년도 대비 세수증감률을 보여주는데, 전체 지방세 세수는 2001년에 급격한 증가율을 보인 이후 대체로 안정적으로 감소하고 있는 추세를 볼 수 있다. 그간 지방세의 근간이었던 취득세와 등록세는 부동산 경기에 민감하며 특히 정부의 부동산정책에 활용됨에 따라 매우 변동률이 높아서 지방세수 전체의 불안정성을 초래해 왔던 것이다. 지방소득세 세수는 1998년과 2009년에 각각 전년 대비 부의 성장률을 나타내었지만 대체로 변동성이 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

<그림 II-7> 지방세 세수의 변동률 추이



자료: 안전행정부, 지방세정연감, 각 년도

다음으로 지방소득세 세수의 시·도 간 분포에 대해 검토함으로써 세수 분포의 형평성 문제를 살펴본다. 앞서 언급한 바와 같이 지방소득세는 자치단체 유형 별로 항목별 소관 자치단체가 달라서 지역 간 세수를 직접적으로 비교하는 데는 애로가 있기 때문에 항목별로 비교하는 방법을 사용한다.

<표 II-8>에는 2011년 결산 기준 지방소득세의 항목별 부과액이 시·도별로 제시되어 있는데, 서울의 세수 집중도가 매우 높음을 알 수 있다. 서울의 경우 지방세수는 전체의 24.7%가 집중되어 있지만 지방소득세는 37.5%가 집중되어 있어서 집중도가 훨씬 높다. 특히 소득분 중 소득세분은 41.9%가 집

중되어 있는데, 이와 같이 높은 집중도는 누진세율을 적용하는 지방소득세의 특징이 중요한 이유가 되는 것으로 생각할 수 있다. 거주지에 신고 납부하는 종합소득세의 경우 서울의 세수 비중은 43.8%나 되어서 고소득자의 서울 집중도가 매우 높음을 알 수 있다. 반면 법인세분의 서울 집중도는 33.2%로서 소득세분에 비해서는 다소 낮는데, 이는 복수 사업장을 둔 법인의 법인세분은 사업장이 소재하는 자치단체별로 세수를 안분하는 방식 때문에 세수격차가 다소 완화된 탓으로 생각된다. 한편 경기도의 경우는 전체 지방세의 비중 24.8%에 비해 지방소득세의 비중은 20.1%로 다소 낮다.

〈표 II-8〉 지방소득세의 시·도별 분포

(단위: 십억원)

	지방세 계	지방 소득세 계	소득분 계	소득분					종업원 분
				소득세분				법인세 분	
				소계	종합 소득세분	양도 소득세분	특별 징수		
전체	52,300	10,001	9,154	5,016	1,078	946	2,992	4,138	847
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	12,914	3,751	3,473	2,100	472	355	1,274	1,373	278
	24.7	37.5	37.9	41.9	43.8	37.5	42.6	33.2	32.8
부산	3,353	470	438	261	72	49	139	177	32
대구	1,924	254	237	142	49	24	69	95	17
인천	2,790	369	337	183	41	40	102	154	33
광주	1,137	163	148	75	18	9	48	73	15
대전	1,333	212	192	98	18	15	65	94	20
울산	1,375	433	382	133	15	14	103	250	51
경기	12,958	2,014	1,841	1,079	228	285	566	762	173
	24.8	20.1	20.1	21.5	21.2	30.1	18.9	18.4	20.4
강원	1,272	151	142	75	14	16	45	66	10
충북	1,371	215	192	89	17	14	58	103	23
충남	2,298	470	424	167	25	34	109	257	46
전북	1,407	189	171	82	16	14	52	89	17
전남	1,580	300	279	88	14	12	63	190	21
경북	2,398	428	382	185	26	21	138	197	46
경남	3,609	528	466	230	47	37	147	236	62
제주	581	54	51	29	7	6	16	22	3
avg	3,269	625	572	314	67	59	187	259	53
CV	1.18	1.51	1.53	1.71	1.78	1.75	1.69	1.32	1.36

주: 1) 지방세는 징수액, 지방소득세는 부과액 기준임.

2) 2009년까지 종업원분은 사업소세 종업원할 부과액임.

자료: 안전행정부 내부 자료.

지방소득세의 변이계수는 1.51로서 지방세의 1.18에 비해 훨씬 높아서 지역 간 세수격차가 상당히 심하며, 특히 소득세분의 변이계수는 1.71로 법인세분의 1.32에 비해 훨씬 높음을 알 수 있다.

다음으로 지방소득세 1인당 세수의 지역간 분포는 <표 II-9>에 정리되어 있다. 지방세 전체적으로는 서울이 1인당 세수가 가장 많고 전북이 가장 적지만 최대-최소 비율은 1.7 정도이다. 지방소득세는 최대 울산과 최소 제주 간 4.1배의 큰 차이가 나며, 특히 법인세분은 최대 울산과 최소 대구 간 5.8 배나 차이가 난다. 변이계수를 보면, 지방세 전체는 0.17임에 비해 지방소득세 전체는 0.52로 상당히 높으며, 특히 법인세분은 0.62로 더욱 높음을 알 수 있다.

<표 II-9> 1인당 지방소득세의 분포(2011년 결산 기준)

(단위: 천원)

	지방세 계	지방소득세 계	소득분			종업원분
			소계	소득세분	법인세분	
전국	1,035	198	181	99	82	17
서울	1,252	364	337	204	133	27
부산	940	132	123	73	50	9
대구	766	101	94	56	38	7
인천	1,011	134	122	66	56	12
광주	782	112	102	52	50	10
대전	887	141	128	65	62	13
울산	1,221	385	340	118	222	45
경기	1,099	171	156	92	65	15
강원	831	99	93	49	43	6
충북	885	139	124	58	66	15
충남	1,107	227	204	81	124	22
전북	753	101	92	44	48	9
전남	824	156	145	46	99	11
경북	891	159	142	69	73	17
경남	1,097	160	142	70	72	19
제주	1,017	95	90	51	39	5
max	1,252 (서울)	385 (울산)	340 (울산)	204 (서울)	222 (울산)	45 (울산)
min	753 (전북)	95 (제주)	90 (제주)	44 (전북)	38 (대구)	5 (제주)
max/min	1.7	4.1	3.8	4.6	5.8	9.0
CV	0.17	0.52	0.52	0.53	0.62	0.66

주: 부과액 기준임.

자료: 안전행정부, 지방세정연감, 각 년도.

전체적으로 볼 때, 지방소득세의 세수 분포는 전체 세수 및 1인당 세수 측면에서 총 지방세수의 분포에 비해 상당히 불균등함을 알 수 있다. 이런 결과가 나타난 것은 지역간 개인 및 법인소득 수준의 격차가 가장 중요한 원인이 되겠지만 누진세율 체제가 소득격차에 따른 세수격차의 정도를 보다 확대한 것으로 생각할 수 있다.

3. 주민세제의 개관

<그림 II-3>에서 정리한 바와 같이 현행 주민세는 개정 전 주민세의 균등할과 사업소세의 재산할을 합한 것이다. 현행 주민세는 균등분과 재산분을 두고 있는데, 균등분은 지방자치단체에 거주하는 개인과 주소지를 둔 사업체에 대해 부과하는 회비 성격의 조세이며, 재산분은 사업소의 영업활동과 밀접한 관계가 있는 조세이다. 주민세는 그 과세 성격 상 지방소득세제의 개편 논의에 있어서 별도로 취급되는 것이 아니라 밀접한 연관을 맺고 있다.

우선 균등분의 납세의무자는 지방자치단체에 주소를 둔 개인과 지방자치단체에 사업소를 둔 법인 및 지방자치단체에 일정한 규모 이상의 사업소를 둔 개인이다. 즉 거주자인 개인, 사업자인 개인, 법인이 각각 거주지와 사업소 소재지의 지방자치단체에게 균등분을 납부한다. 따라서 균등분의 과세 주체는 지방자치단체에 주소를 둔 개인의 주소지, 지방자치단체에 사업소를 둔 개인의 사업소 소재지, 법인은 사업소 소재지를 관할하는 지방자치단체이다.

균등분의 세율은 어떤 지방자치단체에 거주하거나 사업소를 둔 개인 및 법인 사업자에게 회비 성격으로 과세하므로 정액의 표준세율이 적용된다. 우선 개인 균등분의 표준세율은 1만원 이하이며, 개인 사업자에 대한 균등분의 표준세율은 5만원으로 규정되는데, 각각 50/100 범위 내에서 가감할 수 있다. 법인 균등분의 표준세율은 <표 II-10>에 정리된 바와 같이 법인의 자본금 또는 출자금 규모와 종업원 수에 따라 달라지는데, 역시 표준세율의 50/100 범위 내에서 가감할 수 있다.

한편 재산분은 개인 또는 법인의 사업소 소재지를 관할하는 지방자치단체에서 사업소별로 부과한다. 재산분의 과세표준은 사업소의 연면적으로 하되, 연면적이 330m² 이하인 경우는 과세하지 않는다. 재산분의 표준세율은 사업소 연면적 1m² 당 250원이며, 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 재산분의 세율을 제1항의 세율 이하로 정할 수 있다.

〈표 II-10〉 법인균등분의 세율

구분		세율
자본금 또는 출자금 규모	종업원 수	
100억원 초과	100인 초과	500,000원
50억원 초과~100억원 이하		350,000원
50억원 초과	100인 이하	200,000원
30억원 초과~50억원 이하	100인 초과	
30억원 초과~50억원 이하	100인 이하	100,000원
10억원 초과~30억원 이하	100인 초과	
기타 법인		50,000원

이상에서 살펴본 주민세의 체계는 〈표 II-11〉에 정리된다. 주민세는 지방자치단체 내에 거주하는 주민과 사업장을 두고 영업행위를 하는 법인 및 개인사업자에게 부과하는 일종의 회비 성격의 정액세로서 주거 및 영업행위 자체가 자치단체에서 제공하는 공공서비스의 편익과 느슨하게 연계되어 있음을 전제로 한다. 한편 주민세 재산분은 사업장의 연 면적을 과표로 삼는 비례세로서 법인 또는 개인사업자가 영업행위를 통해 수혜하는 공공서비스의 편익이 사업장의 면적과 비례한다고 보고 과세하는 편익과세로 파악할 수 있다.

이렇게 본다면 사업소의 영업행위는 사업장 면적뿐만 아니라 사업장 내에 근무하는 종업원의 수와도 관련을 맺는다고 볼 수 있으므로 종업원 수에 따라 과세하는 것도 필요한데, 이 부분은 현재 지방소득세 종업원분으로 분류되고 있다.

〈표 II-11〉 주민세의 구조

주민세의 분류		과표	표준세율	탄력세율
균등분	개인	(정액)	10,000원 이하	50% 내에서 가감 가능
	사업자	법인	500,000원~50,000원 (자본금 또는 출자금 규모와 종업원 수에 따라 차등 적용)	
		개인	(정액)	
재산분	법인 및 개인 사업자	사업장 연면적	1m ² 당 250원 (330 1m ² 이하는 비과세)	

제3장 외국의 지방소득세제와 함의

1. OECD 국가의 지방세수 구조
2. 해외의 지방소득세 사례
3. 시사점

제3장 외국의 지방소득세제와 합의

제1절 OECD 국가의 지방세수 구조

1. OECD 국가의 조세분류 체계⁶⁾

본 장에서는 OECD 국가의 지방세수 구조를 살펴보고, 이 중 특징적인 국가 일본, 미국, 스위스의 지방소득세의 운영사례를 검토한다. 이러한 분석을 통해 우리나라 지방소득세 개편과 관련된 합의를 도출하고자 한다. 먼저 OECD 국가의 지방세수 구조를 2012년 OECD Revenue Statistics의 자료를 이용하여 분석한다. 상기 자료집에서는 OECD 34개의 회원국을 정부계층구조에 따라 연방형·지역형·단일형국가로 분류하고, 조세체계를 개별국가의 세목별이 아닌 과세대상을 기준으로 설정하여 세목 및 조세체계가 다른 국가들을 비교·분석하기에 용이한 자료를 제공하고 있다.

OECD 조세체계는 과세대상에 따라 6가지(1000~6000)로 분류되나, 본 연구에서는 소득 및 자본수입에 대한 과세(1000)와 급여 및 노동에 대한 과세(3000)를 소득과세, 재산에 대한 과세(4000)를 재산과세, 상품 및 서비스에 대한 과세(5000)를 소비과세, 사회보장기여금(2000), 그 이외의 기타과세(6000)로 분류한다. 그리고 사회보장기여금(Social Security Contribution)과 지방의 기타과세로 분류되는 지방교육세를 조세수입에서 제외한다. 간혹 사회보장기여금을 소득과세로 분류하여 자료를 구성하는 경우도 있지만, 우리나라의 경우 사회보장기여금이 조세가 아닌 4대 연금으로 징수되고 있기에 이를 세수입으로 보기 어렵기 때문에 이를 분석에서 제외한다. 또한 지방교육세⁷⁾는 주민세 등의 부가세로서 광역시·도세로 분류되지만, 전액이 교육비특별회계로 전입되고 교육 자치단체의 재원으로 사용되어 지방자치단체의 자체재원으로 보기 어려운 측면이 있으므로 지방교육세 역시 분석에서 제외한다.

6) 이영희(2012) 외에서 분류한 조세 체계를 인용함.

7) 지방교육세는 레저세액의 40%, 담배소비세액의 50%, 주민세 균등분의 10%(인구 50만 이상의 시는 25%), 재산세액(재산세 과세특례분 제외)의 20%, 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세액의 30%, 자동차에 대한 등록면허세를 제외한 등록에 대한 등록면허세액의 20%, 부동산·기계장비·항공기 및 선박의 취득에 대한 취득세액의 50%에 대하여 20%의 세액을 세원으로 함

<표 III-1> OECD 국가의 조세분류체계

명칭 \ 구분		영문	국문
소득과세	1000	Taxes on income, profits and capital gains	소득, 이득, 자본수입에 대한 과세
	3000	Taxes on payroll and workforce	급여 및 노동에 대한 과세
재산과세	4000	Taxes on property	재산에 대한 과세
소비과세	5000	Taxes on goods and services	상품 및 서비스에 대한 과세
기타과세	6000	Other taxes	기타과세
사회보장기여금	2000	Social security contributions	사회보장기여금

자료: OECD, Revenue Statistic, 2012.

2. OECD 국가들의 국세와 지방세 비중

OECD 국가들의 중앙과 지방정부의 조세수입 비중을 <표 III-2>에서 살펴보면, 2010년 현재 OECD 국가들의 평균 비율은 79.8 대 20.2 수준이며, 정부 유형별로는 중앙 및 지방의 조세수입 비중이 상당히 다르게 나타나고 있다. 연방형 및 지역형 국가의 경우 약 68.7 대 31.3으로 OECD 전체 평균보다 지방세 비율이 약 10.1%p 가량 높게 나타난다. 이를 통해 연방형, 지역형 국가들의 지방세수 비중이 높음을 알 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 연방형 국가들 중에서도 캐나다, 스위스의 지방세수 비중이 50%를 초과하여 상당히 높으며, 미국, 독일은 지방세비중이 국세에 비해 약간 낮지만 거의 50:50의 형태를 취하고 있다. 반면, 멕시코, 오스트리아는 지방세비중이 10%이하이며, 벨기에, 호주는 20%미만으로 지방세 비중이 상당히 낮은 국가이다. 평균적으로 연방형 및 지역형 국가의 지방세 비중이 높지만, 같은 연방형 국가일지라도 지방세 비중의 차이가 크다는 것을 알 수 있다.

우리나라가 속해있는 단일형 국가의 경우, 지방세 비중이 약 15.7로 연방형 국가 평균 수준보다 훨씬 낮으며, 지방세 비중이 30%를 넘는 국가는 단 3개국에 불과하다. 이 중에서 일본의 지방세 비중이 44.0%로 가장 높고, 그 다음이 스웨덴, 40.5%, 핀란드 34.8% 수준이다.

〈표 III-2〉 OECD 국가의 국세와 지방세 비중(2010년)

유형	국가	총조세 대비 비중(%)		GDP 대비 지방세 비중(%)
		국세	지방세	
연방형	호주	80.3	19.7	5.1
	오스트리아	93.1	6.9	2.2
	벨기에	84.7	15.3	4.7
	캐나다	45.4	54.6	16.4
	독일	51.9	48.1	11
	멕시코	95.7	4.3	0.6
	스위스	47.5	52.5	11.8
	미국	50.8	49.2	9.5
지역형	스페인	55.6	44.4	8.8
단일형	칠레	93.5	6.5	1.4
	체코	97.6	2.4	0.4
	덴마크	72.6	27.4	13.3
	에스토니아	83.6	16.4	4.7
	핀란드	65.2	34.8	10.8
	프랑스	76.3	23.7	4.8
	그리스	98.3	1.7	0.3
	헝가리	90.8	9.2	2.5
	아이슬란드	74.5	25.5	9.2
	아일랜드	96.2	3.8	0.8
	이스라엘	90.9	9.1	2.6
	이탈리아	77.5	22.5	6.7
	일본	56.0	44.0	7.3
	한국	78.3	21.7	4.7
	룩셈부르크	93.8	6.2	1.7
	네델란드	93.9	6.1	1.4
	뉴질랜드	92.8	7.2	2.4
	노르웨이	86.4	13.6	6.2
	폴란드	80.4	19.6	4.4
	포르투갈	92.2	7.8	1.8
	슬로바키아	94.9	5.1	0.8
	슬로베니아	81.7	18.3	4
	스웨덴	59.5	40.5	17.3
	터키	87.5	12.5	2.8
영국	93.7	6.3	1.8	
OECD평균		79.8	20.2	5.4
연방형 국가평균		68.7	31.3	7.7
단일형 국가평균		84.3	15.7	4.6

자료: OECD Revenue Statistics, 2012.

우리나라는 국세 대 지방세의 비중이 약 78.3 대 21.7로 OECD 전체 평균과 거의 유사하지만, 조세환경이 비슷한 일본보다는 지방세 비중이 무려 22.3%p 낮으며, 비교적 중앙집권 성향이 강한 프랑스보다도 10.4%p 낮다.

<표 III-2>에서 OECD 국가의 GDP 대비 지방세 비중을 보면 OECD 평균은 약 5.4%이다. 유형별로 보면, 연방형 및 지역형 국가의 평균은 7.7%이고, 단일형 국가는 4.6%인데, 평균적으로 연방형 국가의 GDP 대비 지방세 비중 역시 단일형 국가보다 더 높음을 알 수 있다. GDP 대비 지방세 비중이 가장 높은 국가는 스웨덴으로 17.3%이고, 그 다음이 캐나다, 덴마크, 스위스, 핀란드 등의 순으로 대체로 복지수준이 높은 국가들의 GDP 대비 지방세 비중이 높다. 우리나라의 경우, GDP대비 지방세 비중은 4.7%로서 전체 OECD 평균보다 낮고, 조세환경이 비슷한 일본의 7.3%보다 2.6%p나 낮아서 우리나라의 지방세수의 수입구조가 경제수준에 비해 상당히 열악함을 알 수 있다.

또한 복지국가들의 GDP 대비 지방세가 높다는 사실은 우리나라에 시사하는 바가 크다. 우리나라 복지수요도 지속적으로 증가했으며, 향후에도 이러한 추세가 계속될 것으로 보인다. 복지수요의 지속적 증가는 선진 복지국가들의 경험에서 볼 때, 지방세수를 강화하는 방향으로 우리나라의 재정구조를 전환하는 것이 필요할 것으로 보인다.

3. OECD 국가의 세원별 세수구조

1) 총조세 수입의 세원별 세수구조

조세수입을 세원별로 소득과세, 재산과세, 소비과세, 및 그 외 기타과세로 구분하면 OECD 국가들은 소득 및 소비과세 중심의 구조적 특징을 가진다. <표 III-3>에서 OECD 34개 국가의 세원 별 조세수입 구조를 살펴보면, 평균적으로 소득과세가 45.5%, 소비과세가 46.2%, 재산과세가 7.5%로 소득과 소비과세 중심으로 세원이 분포되어 있음을 알 수 있다. 국가형태별로 살펴보아도 연방형 국가의 경우 소득과 소비과세는 각각 53.4%, 37.8%, 단일형 국가는 42.9%, 49.0%로 소득과 소비관련과세가 주를 이루고 있다. 다만, 평균적으로 연방형 국가는 소득과세에 대한 재정수입 의존도가 단일형 국가보다는 높으며, 단일형 국가는 소비과세에 대한 재정의존도가 상대적으로 더 높은 것으로 나타났다.

개별국가별로 살펴보면, 복지수준이 아주 높은 국가들이 대체로 소득과세형 국가인 것으로 나타났으며, 소비과세형 국가는 역시 단일형 국가에서 많

이 나타나고 있다. 소득과세형 국가 중에서 소득과세 비율이 상대적으로 높은 국가로는 덴마크, 호주, 스위스, 노르웨이 등이며, 그 다음으로는 미국, 캐나다, 스웨덴 등이 그 뒤를 잇고 있다. 소득과세 비율이 높은 국가들은 대체로 북유럽의 복지국가들이 많이 포함되어 있음을 확인할 수 있다.

소비과세가 60% 이상인 소비과세형 국가로는 에스토니아 65.8%, 헝가리 62.9%, 멕시코 62.2%, 폴란드 60.8%, 체코 60.5%, 그리스 60.4% 등이다. 이들 국가는 대체로 단일형 국가들이다. 그리고 소득과세와 소비과세의 비중이 5%p 미만의 차이를 나타내는 두 유형의 과세비중이 비슷한 국가들로는 독일, 스페인, 핀란드, 아일랜드, 네델란드 등이 있으며, 재산과세 비중이 5% 미만 이면서 소득과 소비과세의 비중이 비슷한 국가는 독일과 핀란드가 있다. 재산과세의 경우, 연방형과 단일형 국가 모두에서 10% 이하인데, 연방형 국가가 평균적으로 재산과세 비중이 1%p 정도 높다. 국가별로는 재산과세의 비중이 프랑스 19.1%로 가장 높고, 미국 17.2%, 일본 16.5%, 영국 15.0% 등의 순으로 나타났다.

우리나라의 조세수입 구조는 소비과세의 비중이 높고, OECD 국가 보다 상대적으로 재산과세의 비중이 높다. 우리나라의 소득과세 비중은 36.9%로 OECD 국가 평균 45.5%보다 훨씬 낮고, 단일형 국가의 소득과세 비중, 42.9% 보다는 낮다. 소비과세는 44.0%로 OECD 국가 평균 46.2%보다 낮고, 소비과세형 국가가 많은 단일형 국가 평균 49.0%보다는 5%p 차이가 나며, 소득과세형 국가가 많은 연방형 국가 평균 보다는 높은 편이다. 이는 우리나라의 경우 상대적으로 다른 OECD 국가들에 비해 재산과세의 비중이 높다는 것을 의미한다. OECD 국가들 중에서 상대적으로 재산과세의 비중이 15.5%로 OECD 평균 및 연방형, 단일형 국가들의 평균보다 높으며, 이는 소득과 소비과세를 합한 소득·소비과세 비중이 낮다는 것을 의미하는데 실제로 우리나라는 소득·소비과세 비중이 80.9%로 프랑스의 75.7%를 제외하면 OECD 국가 중 최하위이다.

우리나라와 OECD 국가들의 세원별 조세구조를 비교해 볼 때, 우리나라는 상대적으로 소득과세의 비중이 낮다는 것을 알 수 있는데, 재정압박으로 인한 증세압력이 큰 현실에서 소득과세의 개혁을 통한 조세수입 증가 여력이 상대적으로 더 높을 것으로 보인다. 또한 대체로 누진체계를 갖춘 소득과세의 비중이 낮다는 것은 소득형평화를 위한 소득과세체계 변화의 여지가 있음을 시사한다.

〈표 III-3〉 OECD 국가의 총조세 수입(국세+지방세)의 세원별 세수구조

유형	국가	소득과세	재산과세	소비과세	기타
연방형	호주	62.3	9.3	28.4	0.0
	오스트리아	54.1	2.0	43.0	1.0
	벨기에	51.7	10.5	37.7	0.1
	캐나다	57.7	13.6	28.7	0.0
	독일	47.4	3.9	48.7	0.0
	멕시코	34.6	1.9	62.2	1.3
	스위스	60.7	9.7	29.6	0.0
	미국	58.6	17.2	24.2	0.0
지역형	스페인	45.7	10.2	43.0	1.1
단일형	칠레	41.3	3.9	55.1	-0.3
	체코	37.2	2.3	60.5	0.0
	덴마크	63.2	4.1	32.7	0.0
	에스토니아	32.5	1.7	65.8	0.0
	핀란드	50.9	3.9	45.1	0.1
	프랑스	27.3	19.1	48.4	5.3
	그리스	34.8	4.7	60.4	0.0
	헝가리	31.7	4.6	62.9	0.9
	아이슬란드	50.9	8.0	39.9	1.3
	아일랜드	46.5	7.0	46.5	0.0
	이스라엘	40.1	11.6	48.3	0.0
	이탈리아	48.1	7.0	37.9	7.0
	일본	51.3	16.5	31.7	0.5
	한국	36.9	14.8	44.0	4.4
	룩셈부르크	51.7	10.1	38.0	0.2
	네델란드	44.4	6.0	48.8	0.8
	뉴질랜드	53.7	6.8	39.5	0.0
	노르웨이	60.7	3.7	35.6	0.0
	폴란드	32.6	5.8	60.8	0.8
	포르투갈	38.7	5.3	54.8	1.2
	슬로바키아	31.9	2.7	65.4	0.0
	슬로베니아	34.4	2.8	62.9	0.0
	스웨덴	57.2	3.2	39.4	0.1
터키	28.4	5.6	63.5	2.5	
영국	46.7	15.0	38.3	0.0	
OECD평균		45.5	7.5	46.2	0.8
연방형 국가평균		53.4	8.5	37.8	0.3
단일형 국가평균		42.9	7.0	49.0	1.0

자료: OECD Revenue Statistics, 2012.

2) 국세의 세원별 조세수입 구조

〈표 III-4〉에서 국세 수입의 세수구조를 살펴보면 OECD 국가 평균적으로 소비과세로 인한 세수입이 48.2%로 가장 높고, 그 다음으로 소득과세가 47.1%로 높지만, 사실 상 소비과세와 소득과세의 차이는 거의 없는 것으로 보인다. 재산과세로 인한 세수입은 2.5%로 대부분의 국가들이 소득 및 소비과세가 주를 이루며, 재산과세의 비중은 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 연방형 국가의 경우 소득과세가 58.3%로 가장 높고 그 다음이 소비과세로 39.1%이며, 두 변수간의 차이는 약 19.2%p 정도로 소득과세의 비중이 상당히 높으며, 재산과세는 1.0%로 아주 낮다. 단일형 국가의 경우 소비과세가 51.2%로 가장 높고 그 다음이 소득과세로 43.2%이며, 연방형 국가와 반대로 지방세 수입의 소비과세 의존비중이 훨씬 높다. 재산과세는 연방형 국가나 단일형 국가 모두 아주 낮지만, 단일형 국가의 재산과세 비중이 연방형 국가보다 약 1.6%p 더 높은 것으로 나타난다.

국가별 소득과세를 살펴보면 미국이 91.4%, 캐나다가 78.4%, 호주가 71.3%로 국세 중에 소득과세 비중이 아주 높은 국가들이며, 대부분 연방형 국가들이다. 반면, 소득과세 비중이 30%이하의 낮은 국가는 슬로베니아, 폴란드, 핀란드, 터키 등의 국가이며, 대부분 단일형 국가들이다. 소비과세의 경우, 미국의 소비과세 비중이 65.7%로 가장 높고, 그 외 높은 국가로는 노르웨이, 65.4%, 스웨덴 63.5%, 에스토니아 62.4% 등이며, 반면에 영국, 슬로베니아, 호주, 캐나다 등은 소비과세 비중이 30% 이하인 국가들이다. 재산과세의 경우 대부분의 중앙정부는 재산과세에 대한 의존비중이 아주 낮음을 알 수 있다. 우리나라의 국세 구조는 소비과세 48.7%, 소득과세 42.4%로 단일형 국가의 전형적 패턴과 유사한데, 다만, 재산과세의 비중이 6.4%로 상대적으로 OECD 국가 평균 보다 높다.

3) 지방세의 세원별 세수구조

〈표 III-5〉에서 OECD 국가들의 지방세수의 세수구조를 보면 OECD 국가 평균적으로 소득과세의 비중이 38.8%로 다른 세원보다 높다. 그 다음으로 재산과세로 36.9%이며, 소비과세는 21.9%로 가장 낮다. 이러한 조세수입 구조는 국세의 세수구조와 상당히 다른데, 먼저 재산과세의 비중이 국세수입 구조에서는 상당히 낮는데 반하여 지방세입 구조에서는 상당히 높아 재산과세가 지방세 세원으로 적합하고, 이를 적극 활용하고 있다는 사실을 알 수 있다.

〈표 III-4〉 OECD 국가의 국세의 세원별 세수구조

유형	국가	소득과세	재산과세	소비과세	기타
연방형	호주	71.3	0.0	28.4	0.3
	오스트리아	56.7	1.1	39.4	2.8
	벨기에	59.3	1.0	39.8	0.0
	캐나다	78.4	0.0	21.6	0.0
	독일	37.1	0.0	60.0	3.0
	멕시코	34.3	0.0	63.6	2.0
	스위스	38.5	4.9	52.6	4.0
	미국	91.4	1.1	7.5	0.0
지역형	스페인	54.0	0.2	44.2	1.5
단일형	칠레	45.2	1.3	53.6	-0.1
	체코	38.1	1.1	58.2	2.6
	덴마크	53.5	1.6	42.3	2.7
	에스토니아	41.7	0.0	57.0	1.4
	핀란드	28.1	2.6	66.9	2.3
	프랑스	35.0	4.6	53.9	6.5
	그리스	37.3	3.3	55.2	4.1
	헝가리	36.9	2.9	58.7	1.5
	아이슬란드	49.5	2.4	44.5	3.6
	아일랜드	51.4	3.0	42.7	3.0
	이스라엘	44.1	3.3	49.3	3.2
	이탈리아	54.8	5.8	38.6	0.8
	일본	53.5	5.2	39.6	1.8
	한국	42.4	6.4	48.7	2.5
	룩셈부르크	49.5	10.3	39.4	0.9
	네델란드	47.2	3.4	45.9	3.5
	뉴질랜드	57.9	0.2	39.9	2.1
	노르웨이	66.5	1.7	30.5	1.3
	폴란드	26.3	0.0	72.9	0.9
	포르투갈	42.5	2.6	52.8	2.1
	슬로바키아	34.8	0.0	62.7	2.6
	슬로베니아	25.1	0.0	72.3	2.7
스웨덴	40.6	2.8	54.4	2.3	
터키	29.0	4.3	63.1	3.7	
영국	49.8	9.3	39.1	1.8	
OECD평균		47.1	2.5	48.2	2.1
연방형 국가평균		58.3	1.0	39.1	1.5
단일형 국가평균		43.2	3.1	51.2	2.3

자료: OECD Revenue Statistics, 2012.

소비과세의 경우, 연방형 국가나 단일형 국가에서 그 비중이 가장 낮는데, 이는 소비과세가 지방세 보다는 국세로 많이 활용되고 있음을 짐작할 수 있다. 또한 국세는 소득 및 소비과세에 치중되어 있는데 반해 지방세는 재산과세, 소득, 소비과세에 대한 비중이 상대적으로 균형적이다. 연방형 국가와 단일형 국가 간 약간의 차이가 있는데, 연방형 국가는 소득과세의 비중이 45.2%로 가장 높고 그 다음이 재산과세, 소비과세인데 반해, 단일형 국가의 지방세 구조는 재산과세가 가장 높고, 1%p의 차이로 소득과세가 두 번째이며, 소비과세의 비중은 상대적으로 많이 떨어진다.

국가별로는 큰 차이가 있는데, 특히 아일랜드, 영국은 지방세로는 재산에만 과세하는 독특한 구조를 가지고 있으며, 이스라엘, 뉴질랜드도 지방세 수입의 90% 이상을 재산과세에 의존하고 있다. 이에 반해 스웨덴 2.6%, 룩셈부르크 6.0%, 핀란드 6.0%, 등은 지방세 중에서 재산과세의 비중이 상당히 낮다. 소비과세에 의존하는 비율이 가장 높은 국가는 헝가리로 약 80.0%이고, 그 외 칠레, 네덜란드 등이 50%를 초과하여, 상대적으로 소비과세 비중이 높다. 반면, 재산에만 과세하는 영국과 아일랜드를 제외하면, 소비과세 비중이 아주 낮은 국가는 덴마크 0.1%, 핀란드 0.4% 등이다.

본 연구에서 가장 중요한 주제인 지방소득세의 경우, 소득에 지방세를 부과하지 않는 국가에서부터 거의 대부분의 지방세를 지방소득세에 의존하는 국가까지 상당히 다양하다. 연방형 국가의 경우 지방소득세를 부과하지 않고 있는 국가는 없으며, 스위스가 80.8%로 연방형 국가 중에서는 소득과세 비중이 가장 높으며, 상대적으로 벨기에(17.3%), 미국(24.7%) 등이 지방조세 수입에서 지방소득세가 차지하는 비중이 낮은 편이다. 우리나라의 정부유형과 동일한 단일형 국가의 경우에서도 영국, 아일랜드, 이스라엘, 칠레, 체코, 그리스, 네덜란드, 뉴질랜드, 슬로바키아 등 9개국을 제외한 13개국에서 지방소득세를 부과하고 있다.

그리고 지방소득세를 부과하는 단일형 국가 중에서 한국, 프랑스, 헝가리를 제외한 국가에서는 지방소득 과세의 비중이 재산과세의 비중보다 훨씬 높게 나타나고 있는데, 이들 국가들의 지방소득과세의 평균비율은 57.6%인데 반해 재산과세의 비중은 15.4%수준이다. 우리나라의 경우 지방소득과세 비중이 16.8%로, 지방소득세를 부과하는 국가 중에서 헝가리 0.2%, 프랑스 8.4%를 제외하면 수준이다. 또한 지방세 중에서 소득, 소비과세의 비중이 43.5% 수준으로 지방소득세를 과세하지 않는 국가를 제외하면 프랑스 33.7%, 벨기에 37.8% 다음으로 낮은 수준이다.

OECD 국가들의 지방세 비중과 지방세 구조 등에 대해 살펴 본 결과, 우리나라의 국세 대비 지방세 비중은 OECD 국가의 평균적 수준이긴 하지만 우리나라의 경제 환경구조가 유사한 일본과 비교하면 상당히 낮은 수준이다. 또한 GDP 대비 지방세 비중에 있어서는 OECD 국가 평균보다 낮은 수준임을 알 수 있다. 게다가 지방세 구조의 재정구조를 살펴보면, 대부분의 국가들이 신장성이 높아 풍부한 재원을 확보할 수 있는 소득과 소비에 대해 과세를 하고 있는 반면에 우리나라는 재산과세의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있어 향후 지방세 신장에 대한 기대치가 낮을 수밖에 없는 문제점을 안고 있다. 이러한 이유로 인해 우리나라의 지방재정 구조가 취약한 환경 하에서 지방세 신장 가능성이 높은 소득과 소비에 과세할 필요성이 오랫동안 제기되어 왔다.

전통적인 시각으로 볼 때 재산에 대한 과세가 안정성과 편익성을 충족하여 지방세로 적합하다고 볼 수 있지만, 우리나라의 경우 부동산 정책 및 경기의 변동으로 인해 안정성보장이 어려워 취득세 등의 세율 인하가 있을 때 지방재정의 세입이 크게 줄어 중앙에서 재원을 보전하는 등의 정책을 사용하고 있는 실정이다. 특히, 단일형 국가의 경우에도 많은 국가들이 지방소득세를 운영하고 있으며, 더 나아가 지방소득세를 운영하는 국가들의 지방세입 중 지방소득세에 의존하는 비율이 69.0%(단일형 및 연방형 국가 포함)로 상당히 높다. 우리나라의 경우 지방소득세 비중이 16.8%로 아주 낮아서 지방소득세 비중을 증가시켜 나가야 할 필요성이 있음을 시사한다.

한편, 우리나라는 사회복지에 대한 수요가 점증하고 있으며, 점진적으로 복지지출의 확대는 불가피할 것으로 보이는데, 지방소득세가 높은 국가들을 보면 스웨덴, 핀란드, 룩셈부르크, 덴마크, 노르웨이, 스위스 등 대부분 북유럽 복지국가들로 우리나라에 시사하는 바가 상당히 크다. 이상의 논의들을 종합하면, 우리나라는 사회복지 수요가 지속적으로 증가할 가능성이 크기 때문에 세수의 신장성이 큰 지방소득세의 강화가 필요함에도 불구하고 현재 지방소득세 비중이 다른 복지국가나 OECD 국가들에 비해 상당히 낮은 수준이다. 따라서 지방소득세의 개편을 통한 지방세수 강화를 도모해야 하는 시점에 이르렀고 이에 대한 논의가 보다 활발해야 할 것으로 보인다.

이하에서는 지방소득세를 운영하는 몇몇 국가들의 사례 분석을 통해 과세자주권, 세율 및 과표 산정 등의 측면에서 지방소득세 개편에 대한 시사점을 얻고자 한다.

〈표 III-5〉 OECD 국가의 지방세의 세원별 세수구조

유형	국가	소득과세	재산과세	소비과세	기타	
연방형	호주	25.6	47.2	27.1	0.0	
	오스트리아	69.5	12.9	13.6	4.0	
	벨기에	17.3	61.8	20.5	0.4	
	캐나다	42.6	24.6	32.8	0.0	
	독일	58.6	8.0	33.4	0.0	
	멕시코	42.3	44.6	7.2	5.9	
	스위스	80.8	14.1	5.2	0.0	
	미국	24.7	33.7	41.5	0.0	
지역형	스페인	36.7	23.1	38.3	1.8	
단일형	지방소득세 부과국가	스웨덴	97.4	2.6	0.0	23.0
		핀란드	93.3	6.3	0.4	5.0
		룩셈부르크	92.2	6.0	1.4	15.0
		에스토니아	89.6	7.8	2.6	4.0
		덴마크	89.0	10.8	0.1	3.0
		노르웨이	88.5	10.1	1.4	18.0
		슬로베니아	78.4	15.1	6.5	22.0
		아이슬란드	77.4	20.6	2.0	9.0
		폴란드	58.2	29.6	8.3	19.0
		일본	48.6	30.9	19.4	13.0
		포르투갈	34.7	34.3	26.5	20.0
		이탈리아	25.0	10.9	32.9	12.0
		터키	24.5	14.7	49.8	24.0
		한국	16.8	45.2	26.7	14.0
		프랑스	8.4	64.5	25.3	6.0
		헝가리	0.2	19.8	80.0	8.0
	평균	57.6	20.6	17.7	13.4	
	지방소득세 미부과국가	칠레	0.0	40.3	59.7	1.0
		체코	0.0	51.5	48.5	2.0
		그리스	0.0	78.6	21.4	7.0
		아일랜드	0.0	100.0	0.0	10.0
		이스라엘	0.0	95.2	4.8	11.0
		네델란드	0.0	47.6	50.0	16.0
		뉴질랜드	0.0	91.3	8.7	17.0
		슬로바키아	0.0	50.8	49.2	21.0
	영국	0.0	100.0	0.0	25.0	
	OECD평균		38.8	36.9	21.9	2.3
연방형 국가평균		45.2	30.9	22.7	1.3	
단일형 국가평균		36.9	37.8	18.6	2.7	

자료: OECD Revenue Statistics, 2012.

제2절 해외의 지방소득세 사례

앞 절에서 우리나라는 지방소득세 강화를 통한 지방세수 확충의 필요성이 있으며, 이에 따라 지방소득세 제도 개편에 대한 논의가 필요함을 또한 역설하였다. 본 절에서는 우리나라 지방소득세 제도 개편을 위해 해외의 지방소득세 운영사례를 검토하면서, 우리나라에 주는 함의를 얻고자 한다. 해외 사례로는 우리나라와 같은 단일형 국가이면서, 경제, 조세행정 등의 구조에서 상당히 유사한 일본과 지방의 과세자주권이 아주 높은 미국, 그리고 연방형 국가 중에서 지방소득세의 비중이 가장 높은 스위스를 대상으로 한다.

1. 일본

1) 일본 지방세제의 개관

일본 정부는 중앙정부와 광역자치단체로서 47개 도도부현이 있고, 기초자치단체로는 1,742개의 시정촌⁸⁾이 있는 3단계 구조를 가지고 있어 우리나라의 행정구조와 유사하다. 또한 일본은 오랫동안 지방자치제도를 운영해 왔으며, 상대적으로 높은 수준의 분권화가 이루어진 것으로 평가받아 왔지만, 재정적 분권 측면에서는 여전히 중앙정부의 의존성이 크고 재정자율권이 상당히 약한 것으로 알려져 있다. 그러나 일본정부의 재정건전성이 악화되면서 2002~2006년의 소위 삼위일체개혁을 통해 지방정부의 재정독립을 강화하고 중앙정부의 의존재원을 축소하는 등의 조세구조 개혁을 단행하여, 점진적으로 지방정부의 재정책임성이 강화되고 있는 추세이다.

우선 일본의 조세체계는 개략적으로 국세는 모두 16개 세목, 지방세는 도부현세 13개 세목과 시정촌세 11개 세목 등으로 구성되어 있다. 또한 일본 지방세제는 보통세와 목적세로 구성되는데, 도도부현은 세수의 거의 전체가, 그리고 시정촌에서는 세수의 90% 이상이 보통세 세수에 해당한다. 도부현세 가운데는 도부현민세, 사업세, 지방소비세의 세수 합이 전체의 75%를 상회하여 기간세 역할을 하며, 시정촌세의 경우는 시정촌민세와 고정자산세가 전체의 87% 가량의 비중을 차지하여 기간세 역할을 하고 있다. 지방자치단체의 과세자주권을 보장한다는 차원에서 광역과 기초자치단체에 각각 법정외보통세와 법정외목적세를 두고 있지만 세수는 매우 미미한 수준이다.

8) 동경도의 특별구 23개를 합한 수치임.

〈표 III-6〉 일본의 국세와 지방세 체계와 세목별 비중
(2011년 예산 기준)

국세(43.2조엔)		지방세(33.4조엔)			
세목	구성비 (%)	도부현세 (13.5조엔)	구성비 (%)	시정촌세 (19.9조엔)	구성비 (%)
소득세	31.2	보통세	100.0	보통세	91.5
법인세	18.0	도부현민세	39.3	시정촌민세	42.3
상속·증여세	3.3	사업세	17.3	고정자산세	44.6
지가세	0.0	지방소비세	19.0	경자동차세	0.9
지방특별법인세	3.6	부동산취득세	2.5	시정촌담배세	3.6
소비세	23.6	도부현담배세	1.8	광산세	0.0
주세	3.1	골프장이용세	0.4	특별토지보유세	0.0
담배세	1.9	자동차취득세	1.4	법정의보통세	0.0
휘발유세	6.1	광구세	0.0	목적세	8.0
항공기연료세	0.1	고정자산세(특례)	0.0	입당세	0.1
석유석탄세	1.2	경유인수세	6.5	사업소세	1.7
전원개발촉진세	0.8	법정의보통세	0.0	도시계획세	6.2
자동차증량세	1.0	목적세	0.0	법정의목적세	0.0
관세·톤세	1.9	수렵세	0.0	국유재산소제	
인지수입	2.4	법정의목적세	0.0	시정촌교부금	0.5
특정재원 ¹⁾	1.7				

주: 특정재원은 세수입의 전부 또는 일부를 특정 공공서비스 공급에 필요한 재원으로 삼기 위해 징수하는 것임.

자료: 諏訪園健司編著(2011)『図説日本の税制』; 국중호(2012)에서 재인용함.

〈그림 III-1〉에서 국세와 지방세의 상대적 비중 추이를 보면 지방세의 비중은 대체로 40%를 상회하며, 최근에는 45% 내외를 나타냄을 알 수 있다. 후술하는 바와 같이 2004~2006년 중에 진행되었던 제1기 삼위일체 개혁이 완료된 직후에는 지방세의 비중은 증가하고 국고보조금 및 지방교부세의 비중은 축소되는 결과가 초래되었으나, 그 이후 차츰 지방세입 구조가 개혁 이전 시기와 유사해지는 경향을 보이고 있다.

전체 조세수입규모를 보면, 2007년까지는 증가세를 보였는데, 글로벌 금융 위기를 겪으면서 2008년과 2009년에는 각각 큰 폭으로 줄어들었으며, 그 후 2010년부터는 다소 회복세를 보이지만 2011년의 조세수입은 79.4조엔으로서 10년 전 수준으로 축소되었다. 지방세수는 2007년 이후 매년 지속적으로 절대액이 줄어들고 있으며, 2009년부터는 상대적 비중마저도 줄어들고 있다.

<그림 III-1> 국세와 지방세의 상대적 비중 추이



주: 연도별 결산 기준임.

자료: 일본 총무성, 지방재정의 상황, 2013. 3.

지방세를 과세 대상 별로 소득과세, 소비과세, 자산과세 등으로 구분하여 세수 비중을 비교한 결과는 <표 III-7>에 정리되어 있다.

<표 III-7> 과세대상별 지방세 수입 구성비 추이

연도	계	소득과세			소비과세	자산과세 등
		소계	개인	법인		
1980	100.0	57.1	27.6	29.6	19.2	23.7
1990	100.0	63.7	31.1	32.6	12.3	24.0
1998	100.0	47.2	26.5	20.7	20.8	32.2
2000	100.0	47.4	27.8	19.6	20.7	31.9
2005	100.0	47.9	24.5	23.4	20.7	31.4
2007	100.0	55.5	31.1	24.4	17.1	26.8
2008	100.0	55.2	32.5	22.8	17.1	27.6
2009	100.0	50.6	35.8	14.8	18.4	31.0
2010	100.0	47.3	35.0	12.3	19.6	33.1
2011	100.0	48.6	34.4	14.2	19.0	32.4

자료: 川上尙貴 編著(2008), 諏訪園健司編著(2011); 국중호(2012)에서 재인용함.

소득과세의 비중은 1990년에는 60%를 상회하였으나 1997년에 지방소비세가 신설되면서 2005년 중반까지는 50% 미만으로 줄어들었다. 특징적인 변화는 삼위일체개혁으로 국세 소득세의 일부가 개인소득에 대한 지방세인 주민세로 이양되는 한편 주민세가 비례세로 전환되면서 2007년부터 개인소득에 대한 소득과세의 비중이 30%를 넘기 시작하였으며, 차츰 증가하는 추세를 보이고 있다. 반면 법인소득에 대한 과세의 비중은 2007년에 24.4%를 기록한 후 차츰 하락하여 최근에는 14% 내외 수준이다. 최근에는 소득과세, 소비과세, 자산과세 등의 상대적 비중이 대체로 48:29:32 정도의 수준을 나타내는데, 소득과세가 지방세의 중심임을 알 수 있다.

이상에서 설명한 일본 지방세제를 우리나라의 지방세제와 대비하여 보면 다음과 같은 특징을 알 수 있는데, 첫째, 전체 조세수입에서 지방세 세수가 점유하는 비중이 40%를 상회하며, 20% 내외 수준인 우리나라에 비해 월등히 높은 수준이다. 둘째, 우리나라와 비교할 때 일본의 광역자치단체(도도부현)와 기초자치단체(시정촌)의 지방세체계는 세목 수가 상당히 많으며 복잡한 구조를 가지고 있다. 셋째, 과세유형별 세수 규모를 보면 재산과세 중심인 우리나라와 달리 일본은 전체 지방세 세수에서 소득과세가 차지하는 비중이 절반 수준으로 우리나라에 비해 상당히 높다. 넷째, 일본은 지방자치단체 조례를 통해 법정외세를 과세하는 등 우리나라에 비해 지방세 과세자주권을 보장하는 장치가 잘 마련되어 있지만 전체 세수에서 법정외세가 차지하는 비중은 상당히 미미한 수준에 그치고 있다.

2) 삼위일체개혁과 지방소득세제의 개편

일본에서는 버블 붕괴 이후 계속된 경기침체와 감세조치로 인하여 조세수입이 정체된 상태에서 국채발행을 통한 공공투자사업 확충 등 경제 활성화 대책을 지속적으로 시행하였다. 그 결과 1991년에는 64.8%에 불과하던 GDP 대비 국가채무비율이 빠른 속도로 증가하여 1997년에는 100%를 초과하였으며, 2005년에는 170%를 상회하는 등 불과 15년 만에 2.5배가 증가하였다. 국가채무의 급격한 증가 속에서 일본정부는 1995년에 재정위기를 선언하면서 재정개혁을 추진하기로 하였으나 1990년대 말의 아시아 금융위기로 개혁을 중단되고 말았다.

그 후 2001년 발족한 고이즈미 내각은 재정개혁을 본격적으로 시행하게 되었는데, 2011년까지 재정수지를 흑자로 전환한다는 재정규율을 선언하였으며, 지속가능한 재정제도 확립을 목표로 세출삭감과 세입확충을 동시에 추진하는

‘세출·세입 일체개혁’을 선언하였다(서세욱, 2012). 또한 중앙과 지방간의 재정이전제도에도 개혁을 감행하였다. 중앙과 지방의 누적채무 급증으로 인한 심각한 재정위기는 지방분권개혁 및 재정분권개혁의 직접적인 배경을 제공하였으며, 삼위일체개혁으로 명명되는 재정분권개혁에서는 중앙으로부터 지방으로 세원이양, 지방교부세 개혁 및 국고보조금 개혁을 동시에 추진하였다.

제1기 삼위일체개혁이 시행되기 이전인 2002년의 중앙과 지방 간 재정관계 및 지방세입 구조를 검토함으로써 삼위일체개혁의 주요 내용을 파악할 수 있는데, 삼위일체개혁 이전 시기의 전체 조세수입의 중앙 대 지방 간 비중은 대체로 59:41 정도 수준이었다. <그림 III-2>에서 보듯이 중앙정부의 국세수입으로부터 지방교부세, 지방양여금, 국고지출금 등 이전재원이 모두 33.4조엔(지방 세입의 34.4%)가 지방으로 이전되었는데, 지방의 세입규모는 당초 62.3조원 수준이었으나 중앙정부로부터의 재정이전 이후 97.2조원으로 증가하였으며, 그 결과 중앙과 지방 간 세출 비중은 4:6으로 역전되었다.

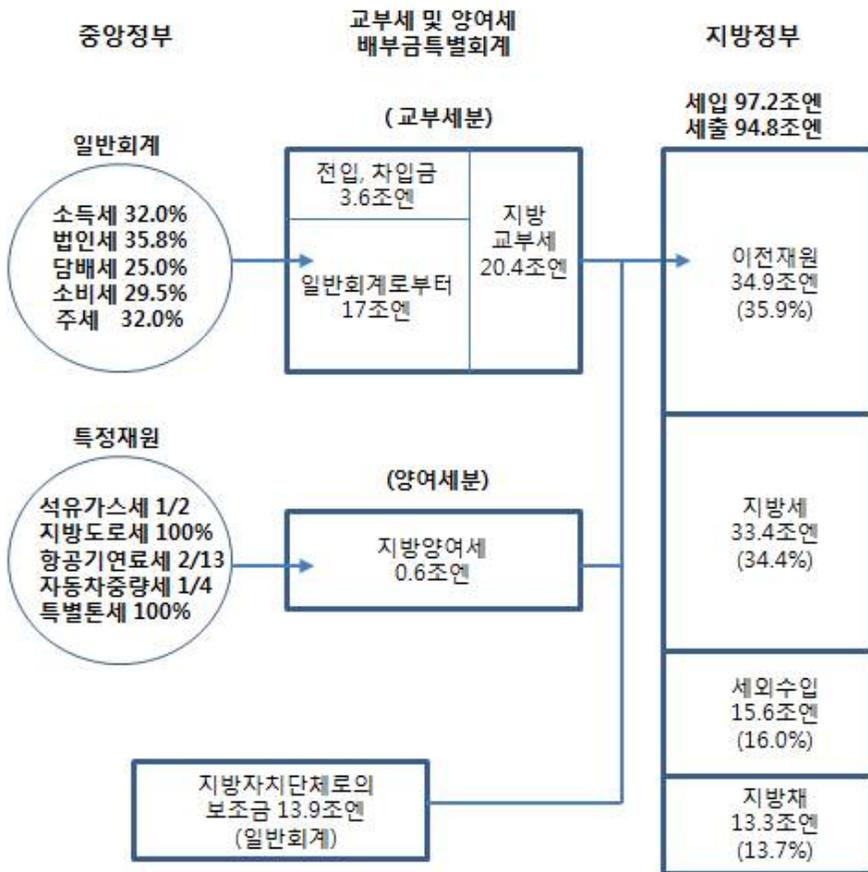
이런 상황 하에서 재정분권개혁에서는 지방의 안정적 세수기반을 마련하기 위하여 세출구조에 적합한 세원구조를 설계하고자 했는데, 이전재원의 축소를 통해 중앙과 지방의 세원배분을 세출배분과 유사한 55:45의 구조로 개편하고자 시도하였다. 삼위일체개혁으로 명명되는 재정분권개혁에서는 중앙으로부터 지방으로 세원이양, 지방교부세 개혁 및 국고보조금 개혁을 동시에 추진하였다⁹⁾.

삼위일체 개혁 내용 중에서 국세 소득세로부터 개인 주민세로의 세원이양과 개인 주민세의 비례세화에 대해 살펴보면 다음과 같다. 삼위일체개혁 원년인 2004년에는 국고보조금과 지방교부세 등 재원이전은 축소된 반면 세원이양은 지지부진하여 개혁에 대한 지방자치단체의 불신과 불만이 고조되었다(高木, 2004; 이정만, 2008에서 재인용). 보다 구체적으로 보면, 1조엔 이상의 보조부담금이 폐지·삭감되었으나 그 절반에도 미치지 못하는 세원이양이 이루어졌으며, 지방교부세와 임시재정대책채를 포함한 이른바 광의의 지방교부세가 전년도 대비 12%나 감축되었다. 일본 총무성은 삼위일체개혁의 지방분

9) 2002년 5월 총무성 가타야마 장관은 ‘지방재정 구조개혁과 세원이양 계획’을 발표하였는데, 중앙에 의한 보조금 5.5조엔 감축, 중앙으로부터 지방으로 5.5조엔 세원이양(소득세 3조엔, 소비세 2.5조엔), 지방교부세 산정방법 개혁 등을 주 내용이었음. 가타야마 계획을 바탕으로 2002년 6월 코이즈미 내각에서 결정된 ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002’에서 삼위일체개혁은 정부 방침으로 최초로 명시됨(이정만, 2008; 이현우, 2011)

권적 성격을 분명히 하기 위해 세원이양 규모를 3조엔으로 확정하고 2006년도까지 소득세제 개편과 소득세의 비례세율화를 통하여 소득세의 일부를 지방세로 이양한다는 구체적인 세원이양 방법을 결정하였다. 이에 따라 2006년에는 세원이양과 관련한 세법의 개정이 있었으며, 2007년부터는 소득세의 과표구간 및 세율 변경과 개인주민세 소득할의 단일비례세율화를 통한 세원의 지방이양이 진행되었다.

〈그림 III-2〉 일본의 정부간 재정관계와 지방세입 구조(2002년)



주: 전입금 및 차입금은 재정융자자금과 민간금융기관으로부터 전입 및 차입금
 자료: 總務省(2004)『地方財政白書』, 地方交付稅制度研究會編(2003)『地方交付稅のあらまし』

세원이양 방법은 개인주민세 세수를 증대시키는 한편 증대된 개인주민세 세수만큼 소득세 세수를 줄이는 방식이었다. <표 III-8>에서 보듯이, 소득세는

4단계 초과누진세율구조에서 6단계 초과누진세율구조로 개편하고 높은 소득 구간에 대한 세율은 인상되었다. 개인주민세는 기존의 초과누진세율 방식에서 10%의 단일비례세율 방식으로 개편되었으며, 모두 3조엔의 지방세수가 증가하는 효과가 발생하였다. 즉 개인주민세의 비례세율화에 의해 소득이 낮은 계층에서는 약 3조 4,000억엔의 증세를 통해 국세에서 지방세로 이양된 반면에 소득이 높은 계층에서는 약 4,000억엔의 감세를 통해 지방세에서 국세로 이양된 결과 최종적으로는 약 3조엔의 세원이양이 이루어졌다.

한편 도도부현과 시정촌간의 세원배분은 세원이양 자체가 국고보조부담금의 삭감과 연계된 점을 고려하여 국고보조부담금의 삭감액을 기초로 도도부현민세 4%, 시정촌민세 6%로 결정하였다(이정만, 2008).

〈표 Ⅲ-8〉 소득세제 및 개인 주민세제의 개편

	개혁 이전	개혁 이후
국세 소득세	4단계 초과누진세율 구조	6단계 초과누진세율 구조
	0~330만엔 : 10% 330만엔~900만엔 : 20% 900만엔~1,800만엔: 30% 1,800만엔 이상 : 37%	0~195만엔 : 5% 195만엔~330만엔 : 10% 330만엔~695만엔 : 20% 695만엔~900만엔 : 23% 900만엔~1,800만엔 : 33% 1,800만엔 이상 : 40%
개인주민세	3단계 초과누진세율 구조	10%의 단일비례세율 구조
	0~200만엔 : 5% 200만엔~700만엔: 10% 700만엔 이상 : 3% - 도도부현민세: 0~700만엔 : 2% 700만엔 이상: 3% - 시정촌민세: 0~200만엔 : 3% 200만엔~700만엔: 8% 70만엔 이상 : 10%	

자료: 이현우(2011)의 내용을 이용하여 작성함.

개인 소득세제의 개편 이후 주민세가 전체 지방세수에서 차지하는 비중은 눈에 띄게 높아졌는데, <표 Ⅲ-9>에서 보듯이, 세제개편 직전인 2005년과 2006년에는 주민세가 지방세수에서 차지하는 비중이 35%를 약간 상회했으나

2007년부터는 40%를 초과하기 시작하였고, 2011년에는 41.1%를 기록하였다. 다만 2000년대 말의 글로벌 경제위기 하에서 기업에 대해 부과하는 사업세의 세수가 급격하게 감소함에 따라 사업세의 비중은 15% 내외에서 2009년부터는 7% 내외로 축소되었다. 그 결과 2011년의 지방세 세수 총액은 334조엔으로서 20년 전인 1990년의 334.5조엔과 거의 같은 수준이 되었다.

〈표 III-9〉 삼위일체개혁과 주요 지방세 세목별 세수 비중

(단위: 조엔; %)

	지방세 총액	주민세	지방소비세	사업세	고정자산세
1990	334.5	44.1	-	19.6	17.9
1996	350.9	37.7	-	15.2	24.9
1997	361.6	38.5	2.2	14.1	24.2
2000	355.5	35.8	7.1	11.6	25.4
2006	365.1	35.8	7.2	15.3	23.2
2007	403.7	40.9	6.5	14.6	21.2
2008	404.7	40.9	6.2	14.9	21.7
2009	351.8	42.3	6.9	8.3	25.0
2010	325.1	41.1	7.7	5.9	27.3
2011	334.0	41.1	7.7	7.0	26.8

주: 주민세는 도부현민세와 시정촌민세의 합입.

자료: 財務省(各年度)『財政金融統計月報』租稅特集; 국중호(2012)에서 재인용함.

3) 일본의 지방소득세제

일본 총무성 자료(http://www.soumu.go.jp/main_content/000249710.pdf)에 의하면 지방소득세를 주민세(도부현민세와 시정촌민세)와 함께 사업세를 포함하고 있다. 이 때 주민세는 우리나라의 과거 주민세에 해당하며, 사업세는 과거 사업소세에 해당한다. 본 연구에서는 우리나라의 현재 지방소득세와 상당히 유사한 모습을 지닌 주민세에 대해서 주로 검토하며, 사업세는 별도로 살펴보고자 한다.

〈표 III-10〉에 정리된 바와 같이 일본의 지방소득세는 도부현의 도부현민세와 시정촌의 시정촌민세로 구분된다. 도부현민세와 시정촌민세는 각각 개인에게 부과되는 개인 주민세와 법인에게 부과되는 법인 주민세를 포함하는데, 우리나라 지방소득세제와 대비하면 개인 주민세는 소득세분, 법인 주민세는

법인세분에 각각 해당된다.

〈표 III-10〉 일본의 지방소득세

세목 (과세대상)		세율	과표	
도부현민세	개인	소득할	4%(표준세율)	전년도소득
		균등할	1,000엔(표준세율)	정액세
		배당할	5%(일정세율)	주식배당
		주식 등 양도소득할	5%(일정세율)	특정주식양도소득
	법인	법인세할	표준세율 5% (제한세율 6%)	당해연도 확정법인세액
		균등할	2만~80만엔 (표준세율)	자본금등의 금액(법인의 규모)에 따라 균등하게 과세
	이자할	5%(일정세율)	예적금, 신탁 등의 이자	
시정촌민세	개인	소득할	6%(표준세율)	전년도 소득
		균등할	3,000엔(표준세율)	정액
	법인	법인할	12.3% (표준세율)	해당연도 법인세액
		균등할	5만~300만엔 (표준세율)	자본금 및 종업원수

자료: 일본총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_content/000249710.pdf)

먼저 개인 주민세(개인 도부현민세 및 개인 시정촌세)의 과세구조 및 과세 방법은 다음과 같다. 개인 도부현민세의 경우, 소득에 비례하여 과세하는 소득할, 일정 소득 이상 개인에게 균등하게 부과하는 균등할이 있으며, 또한 주식배당소득과 주식양도소득에 부과하는 배당할과 주식양도등소득할로 구분된다. 개인 주민세의 납세의무자는 ①시정촌(도도부현)내에 주소를 둔 개인, ②시정촌(도도부현)내에 사무소, 사업소 또는 가옥부지가 있는 개인으로 이들 사업소 또는 가옥부지가 있는 시정촌내에 주소를 갖지 않는 자로 되어 있는데, ①의 개인에 대해서는 균등할 및 소득할의 주민세를 부과하고, ②의 개인에 대해서는 균등할의 주민세를 부과한다.

앞 서 언급한 바와 같이, 개인 시정촌민세는 소득에 비례하여 과세하는 소득할과 일정 소득 이상 개인에게 균등하게 부과하는 균등할로 구성되어 있는데, 소득할의 경우는 전년도 소득을 과세표준으로 삼고, 소득에 관계없이 도

현민세는 4%, 시정촌민세는 6%의 단일세율의 표준세율을 적용한다¹⁰⁾. 국세 소득세는 당해 연도의 소득금액을 과세표준으로 하여 부과하고 있는데 비해 소득할에서는 전년도 소득을 과세표준으로 삼는 것은 특징적인데, 국세 소득세에 부가세 방식으로 과세하던 과거 방식에서 독립세로 전환함에 따른 조세 행정 상의 편의를 위한 것이다. 소득할의 세액을 계산하는 과정은 첫째, 소득 구분에 따라 소득금액을 계산하며, 둘째, 계산한 소득금액을 대상으로 개인 주민세에서 정하고 있는 소득공제액을 공제하여 산출한 소득할의 과세소득금액을 구하고, 셋째, 이 과세소득금액에 세율을 곱하여 세액을 구하며, 넷째, 이 세액으로부터 필요한 세액공제를 하여 최종적으로 주민세 소득할 세액을 산출한다.

한편 국세인 소득세의 인적, 물적 소득 공제액보다 공제 폭을 줄임으로써 응징성을 강화하였다. 그리고 개인 주민세의 부과 및 징수는 시정촌이 도부현민세를 포함하여 일괄 처리하고, 균등할은 도부현에서는 1,000엔, 시정촌에서는 3,000엔의 정액의 표준세율로 과세한다¹¹⁾. 기본적으로 모든 사람이 납세 대상이지만, 미성년자, 과부, 장애자 등의 경우 합계소득이 연간 125만엔 이하인 경우 부과되지 않으며, 합계소득이 해당 시정촌의 조례에 의해 정해진 소득 이하의 경우, 납세대상에서 제외된다. 배당할과 주식양도등소득할에 대해서는 각각 5%의 일정세율을 적용하고 있으므로 지방자치단체에 의한 세율 조정이 불가능하다.

다음으로 법인 주민세(법인 도도부현세 및 법인 시정촌민세)의 과세구조 및 과세 방법은 다음과 같다. 법인주민세의 납세의무자는 ①도부현·시정촌내에 사무소 또는 사업소를 둔 법인 ②도부현·시정촌내에 기숙사는 있지만 사무소 또는 사업소가 없는 법인, ③도부현·시정촌내에 사무소 또는 사업소가 있고 법인과세신탁의 인수업무로 법인세가 부과되는 개인이다.

①의 법인에 대해서는 균등할 및 법인세할의 합계액이 부과되며, ②의 법인에 대하여는 균등할만이 부과되며, ③의 개인에 대해서는 법인세할만 부과된다. 법인 주민세의 법인세할은 당해연도 법인세액이 과표가 되며, 도부현에서는 5%의 표준세율(제한세율 6%)로, 시정촌에서는 12.3%(제한세율 14.7%)의

10) 주민세소득할도 제한세율 내에서 각 자치단체의 세율조정이 가능하다. 예컨대 카나가와현의 경우 주민세소득할 세율로서 표준세율에 0.025%를 더한 4.025%를 부과하고 있다(국중호, 2012).

11) 이는 표준세율이므로 각 도부현에서는 표준세율 균등할에 추가하여 부과할 수 있다. 예컨대 카나가와현(神奈川県)의 경우 균등할 세율로 1,300엔을 부과하고 있으며, 요코하마 시(横浜市)는 균등할 세율로 3,900엔을 부과하고 있다(국중호, 2012).

표준세율로 각각 과세한다. 법인세는 과표구간 별 차등누진세율이 적용되므로 법인세액을 과표로 하는 법인세할의 경우에도 각각 차등누진세율이 적용된다. 법인세할은 당해연도 신고분의 확정법인세액을 과세표준으로 삼고 있으나, 세액공제 등에 있어서 제한적이지만 지방정부가 독자적으로 가감하고 있다. 또한 법인세할의 세율은 5%의 표준세율이 적용되고 있으나, 시즈오카현을 제외한 대부분의 도부현에서는 5% 이상의 초과과세를 하고 있다.

법인 주민세 균등할의 경우는 법인의 자본금에 따라 차등적인 정액세율로 과세하되, 시정촌에서는 종업원 수 기준도 함께 적용한다. <표 III-11>에서 정리되어 있듯이, 시정촌의 법인 주민세 균등할은 법인의 자본금액과 종업원 수에 따라 모두 10단계로 구분하여 차등 정액세율로 과세된다. 시정촌에서는 과표 5만엔에서 300만엔 사이에서 표준세율이 결정되며, 세율의 상한으로 특별한 경우를 제외하고는 표준세율의 1.2배를 초과할 수는 없다. 도부현에서는 법인의 자본금액에 따라 2만엔에서 80만엔 사이의 표준세율이 적용되며, 역시 제한세율은 표준세율의 1.2배가 적용된다. 균등할의 경우에는 2010년 4월 현재 29개 도부현에서 초과세율을 실시하고 있다.

<표 III-11> 법인 주민세 균등할의 과표와 세율

과표 구분		표준세율	
법인 자본금액	종업원 수	시정촌	도부현
50억엔 초과	50명 초과	300만엔	80만엔
	50명 이하	41만엔	
10억엔 초과 ~50억엔 이하	50명 초과	175만엔	54만엔
	50명 이하	41만엔	
1억엔 초과 ~10억엔 이하	50명 초과	40만엔	13만엔
	50명 이하	16만엔	
1천만엔 초과 ~1억엔 이하	50명 초과	15만엔	5만엔
	50명 이하	13만엔	
1천만엔 이하	50명 초과	12만엔	2만엔
	50명 이하	5만엔	

주: 제한세율은 표준세율의 1.2배임.

자료: 諏訪園健司編著(2011)『図説日本の税制』; 국중호(2012)에서 재인용함.

4) 일본의 사업세

앞서 언급한 바와 같이 일본 총무성에서는 주민세와 사업세를 합하여 지방소득세로 분류하고 있다. 사업세는 우리나라의 과거 사업소세와 매우 유사한 형태로서 주민세와는 별도로 살펴보고자 한다. <표 III-12>에는 사업세의 대강이 정리되어 있는데, 개인 사업자와 법인을 대상으로 과세하는 도부현민세로 분류되어 있다.

〈표 III-12〉 일본의 사업세

세목 (과세대상)		세율	과표
개인사업세		3%~5%(표준세율)	전년도 사업소득
법인 사업 세	외형표준 과세대상법인 ¹⁾	부가가치할	0.48%(표준세율)
		자본할	0.2%(표준세율)
		소득할	3.8%~7.2% (표준세율)
	소득과세법인 ²⁾	소득할	5%~9.6% (표준세율)
	수입금액 과세법인 ³⁾	수입할	1.3%(표준세율)

주: 1) 자본금액(또는 출자금액)이 1억엔을 초과하는 법인

2) 자본금액이 1억엔 이하인 법인

3) 전기·가스공급업, 보험업을 하는 법인

자료: 일본총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_content/000249710.pdf)

우선 개인사업자에 대한 사업세는 전년도 사업소득을 과표로 삼아 업종별로 3~5%의 비례세율을 적용한다. 개인사업은 제1종사업, 제2종사업, 제3종사업으로 구분하는데, 제1종사업으로 분류되는 사업은 이른바 영업에 속하는 업종으로서 물품판매업, 보험업, 부동산대여업, 제조업 등을 포함한다. 제1종사업의 사업소득에는 5%의 표준세율이 적용된다. 2종사업은 축산업, 수산업, 신탄제조업 등 주로 1차산업으로서 사업소득에 4%의 표준세율이 적용된다. 제3종사업은 대체적으로 자유업에 속하는 사업으로서 의료업, 변호사업, 약제사업, 변호사업, 사법서사업, 공증인업, 변리사업, 공인회계사업 등을 포함하며, 대부분 5%의 표준세율이 적용되지만 안마, 마사지 등 의업에 소하는 사업 등에는 3%의 표준세율로 과세한다.

법인사업세는 법인의 유형을 자본금액(또는 출자금액)에 따라 분류하거나 업종으로 분류하여 각각 다른 과세대상 및 세율을 적용한다. 보통법인의 경우 자본금이 1억엔을 초과하는 경우 외형표준에 과세를 하고, 1억엔 이하인 경우 법인소득의 규모에 따라 5%~9.6%의 소득할을 적용하고 있다. 우선 자본금액이 1억원을 초과하는 법인은 이른바 외형표준과세 대상 법인으로서 부가가치, 자본 및 소득에 대해 각각 과세하는 부가가치할, 자본할 및 소득할을 납부한다.

부가가치할은 0.48%, 자본할은 0.2%의 비례적인 표준세율이 적용되는 반면, 소득할은 사업소득 규모별로 3.8 ~ 7.2%의 차등 누진세율이 적용된다. 자본금액이 1억엔 미만의 법인은 소득과세 법인으로 분류되며, 사업소득의 규모에 따라 5~9.6%의 소득할만 적용된다. 한편 전기·가스업 및 보험업에 종사하는 법인은 수입금액 대상 법인으로서 수입금액에 1.3%의 비례적인 표준세율을 적용하여 과세하고 있다.

외형표준과세는 1995년 세제개편에 의해 도입되었는데, 장기적인 불황 하에서 법인소득이 악화되면서 지방재정에 악영향을 미침에 따라 지방세수 확보 차원에서 법인의 외형에 조세를 부과하는 제도를 도입한 것으로서 구체적인 도입 목적은 다음과 같이 정리된다(국중호, 2012),¹²⁾ 첫째, 법인소득에 대한 과세를 외형표준에 대한 과세로 전환함으로써 지방분권을 유지하기 위한 안정적인 지방세원을 확보하기 위함이다. 둘째, 법인사업세의 본래 성격에 비추어 볼 때 과세표준은 법인의 사업활동 수준을 가능한 한 적절히 표현해 주는 것이 바람직하다는 사실에 따라 법인의 활동 수준을 반영하는 다양한 과세에 대해 과세함으로써 응익과세로서 지방세 성격을 명확히 하고자 함이었다. 셋째, 당시 전체 법인의 약 2/3를 차지하던 결손 법인에 대해서도 공공서비스로부터 발생하는 편익의 대가로서 사업세를 과세함으로써 세 부담의 공평성을 확보하기 위함이었다. 넷째, 소득에 관계되는 세부담을 상대적으로 완화시키는 동시에 법인 전체의 세 부담은 낮추고 세원을 넓히는 등 세 부담을 분담하도록 함으로써 경제활성화와 경제구조개혁을 촉진하기 위함이었다.

외형표준에 대해 과세함에 따라 대상법인의 경우 적자를 보더라도 부가가치할과 자본할을 납부해야 하므로 조세수입 측면에서는 긍정적으로 작용하고 있으나 적자법인도 세금을 내야하는가에 대한 부정적 견해도 존재하는 것이

12) 국중호(2003)에 의하면 1990년대 사업세의 신장률은 -1.88%로서 안정성이 가장 낮은 동시에 불안정성도 주요 세목 가운데 가장 높게 나타난다. 이와 같이 경기변동에 민감하고 세수의 불안정성이 높게 나타내고 있는 법인사업세에 대해 어떻게 하면 안정적인 세수입을 확보할 것인가가 개혁논의의 핵심이 되었다.

사실이다. 그러나 지방세의 편익원칙 차원에서 본다면 법인의 영업활동은 지방공공재가 제공하는 편익을 어떤 식으로든 수혜하고 있다고 할 때 적자 혹은 흑자 여부에 관계없이 외형표준에 대해 과세하는 것은 설득력이 있는 것으로 이해된다.

5) 지방소득세 및 사업세 현황

<표 III-13>은 2011년 결산자료에 나타난 일본의 지방소득세 현황을 정리한 것이다. 우선 도부현세는 9.4조엔, 시정촌세는 8.7조엔 총 18.1조엔이 지방소득세(주민세+사업세)로 징수되었다. 도부현세 중에서는 도부현민세는 5.4조엔, 사업세는 4.0조엔이고, 개별 항목으로는 개인 도부현민세가 4.5조엔으로 가장 높은 징수수치를 보였다. 도부현의 총 세입 15.3조엔에서 도부현민세가 차지하는 비중은 35.3%, 사업세는 26.1%로서 모두 61.1%를 나타내어 도부현의 기간세로서 역할을 함을 알 수 있다.

시정촌민세의 경우, 개인 주민세가 6.7조엔이고 법인 주민세가 2.0조엔으로 나타나 개인 주민세의 비중이 훨씬 높으며, 시정촌 총 조세수입 20.5조엔에서 차지하는 개인 주민세의 비중은 32.8%이고 법인 주민세는 9.8%로, 이 둘을 합한 시정촌민세는 약 42.7%로서 기초자치단체의 지방세입에서 차지하는 비중이 상당히 높음을 알 수 있다.

한편 原田(2008)는 일본 지방세제에서 표준세율은 국가와 지방간 자원배분 등을 감안하여 제시된 일종의 기준이 되는 세율이지만, 표준세율은 그 이상의 의미를 가진다고 주장한다. 지방교부세 배분에 기준재정수입액을 산정할 때 표준세율이하로 세율을 결정하는 지방자치단체에 대해서는 그 이하의 세율에 의해 발생하는 손실분은 지방교부세로 보상을 받을 수 없도록 되어있고, 또한 지방채발행에 있어서도 총무대신 또는 도도부현지사의 협의와 허락을 얻어야 한다. 따라서 표준세율은 지방자치체에 제시하는 단순한 기준세율의 의미를 넘어 사실상 구속력을 일정 정도 갖고 있다고 볼 수 있는데, 이러한 이유로 인해 과거에는 일본의 지방자치단체는 세율결정에 대한 재량권을 활발히 사용하지 않았다. 현재에도 여전히 일본 지자체가 세율결정의 재량권을 충분히 발휘하고 있다고 보기는 어렵지만, 2007년 삼위일체 개혁이후 과거에 비해 재량권을 사용하는 지방의 수가 증가하고 있는 것이 현실이다.

〈표 Ⅲ-13〉 일본의 지방소득세 세입현황(2011년 결산자료)

	세목 (과세대상)		금액 (조엔)	대비 비중(%)		
				지방 소득세	지자체 유형별 총세입	지방세 총액
도 부 현 세	도부현민세	개인	4.5	24.9	29.4	12.6
		법인	0.8	4.4	5.2	2.2
		이자할	0.1	0.6	0.7	0.3
		소계(A)	5.4	29.8	35.3	15.1
	사업세	개인	0.2	1.1	1.3	0.6
		법인	3.8	21.0	24.8	10.6
		소계(B)	4.0	22.1	26.1	11.2
합계(A+B)		9.4	51.9	61.1	26.3	
시 정 촌 세	시정촌민세	개인	6.7	37.0	32.8	18.8
		법인	2.0	11.0	9.8	5.6
		소계(C)	8.7	48.1	42.7	24.4
	총계(A+B+C)		18.1	100.0	-	50.7

자료: 일본총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_content/000249710.pdf)

〈표 Ⅲ-14〉는 2011년 현재, 표준세율 이상으로 세율결정의 재량권을 사용하여 초과세율을 적용한 현황을 보여준다. 도부현에서 초과세율을 가장 많이 적용하는 조세는 도부현민세의 법인세할로 시즈오카 현을 제외한 46개현이 초과세율을 적용하고 있으며, 법인세 균등할 및 개인균등할에서도 31개 현이 초과세율을 적용하고 있다. 법인 사업세에서 미야지마현을 비롯한 8개현이 초과세율을 적용하고 있고, 금액 측면에서는 초과과세액이 859.9억엔으로 가장 높다. 도부현에서 지방소득세의 전체 초과과세액은 2,074.1억엔으로 나타난다.

시정촌민세의 경우 법인주민세의 법인할에서 초과세율을 적용한 지자체의 수는 1,004개 곳으로 60%이상이 초과세율을 적용하고 있으며, 초과과세 금액 역시 2,108.5억엔으로 시정촌민에서는 가장 높은 수치이다. 도부현 및 시정촌을 모두 합한 초과과세 금액은 4,353.7억엔으로 전체 지방소득세 18.1조엔의 약 2.4%수준이다. 향후 지방정부의 재정적 어려움이 나타나고 재정책임성이 강화된다면, 초과세율을 적용하는 지자체의 수가 증가할 가능성이 높으며, 이로 인해 일본 지자체의 재정적 자주권 역시 높아질 것으로 보인다.

〈표 III-14〉 일본 자치단체의 초과과세 현황

		세목 (과세대상)		단체 수	초과과세액(억엔)
도부현세	도부현민세	개인	소득할	1	24.7
			균등할	31	185.3
		소계(A, 억엔)	210.0		
		법인	법인세할	46	859.9
			균등할	31	93.7
	소계(B, 억엔)	953.6			
	사업세	개인	0		0
		법인(C)	8		910.5
합계(D=A+B+C, 억엔)				2,074.1	
시정촌세	시정촌민세	개인	소득할	2	0.7
			균등할	2	16.2
		법인	법인할	1,004	2,108.5
			균등할	402	154.2
	소계(E, 억엔)	2,279.6			
총계(=D+E, 억엔)				4,353.7	

자료: 일본 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_content/000249710.pdf; http://www.soumu.go.jp/main_content/000249711.pdf)

5) 한국과 일본의 지방소득세 체계 비교

한국과 일본의 지방소득 과세는 과거 매우 유사한 모습을 지니고 있었으나 최근에 들어 각 국가의 지방세제 개편을 통해 다소 차별적인 모습을 갖추게 되었다. 한국은 2010년 개정 지방세법이 시행됨에 따라 지방소득세가 신설되기 전에는 주민세와 사업소세의 구조를 갖추고 있었는데, 이러한 체계는 현재 일본의 주민세(도부현민세+시정촌민세)와 사업소세 체계와 매우 유사하였다. 그러나 한국에서는 2010년 지방소득세가 신설되면서 기존의 주민세와 사업소세 내 과세 대상을 재정비하여 지방소득세와 주민세 체계를 갖추게 되었으며, 일본에서는 기존의 주민세와 사업세 체계를 그대로 유지하였다.

한국은 지방소득세 신설에도 불구하고 지방소득세의 핵심인 소득할에 대해서는 소득세할은 소득세액, 법인세할은 법인세액을 각각 과표로 삼는 과거 방식을 그대로 유지하고 있는데, 이에 따라 아직 누진세율체계가 적용되고 있다. 반면 일본은 2007년부터 시행된 지방세법 개정을 통해 도부현민세 및

시정촌민세의 개인 소득할에 단일 비례세율을 적용하고 있다.

현재 한국과 일본의 지방소득과세에 있어서 가장 중요한 차이점은 다음과 같다. 첫째, 전술한 바와 같이, 한국은 지방소득세 소득세분과 법인세분의 과표를 각각 소득세액과 법인세액으로 두고 있지만 일본은 개인 주민세(개인도부현민세 및 개인 시정촌민세)에 전년도 소득을 과표로 삼아 비례세율을 적용하고 있다.

둘째, 한국은 소득세분과 법인세분에 대해 지방자치단체가 과표에 전혀 손을 댈 수 없지만, 일본에서는 비례세율이 적용되는 개인 주민세는 물론 누진세율이 적용되는 법인 주민세에 대해서도 지방자치단체가 세액공제 등에 있어서 제한적이지만 독자적으로 과표를 가감하고 있다.

셋째, 한국의 지방소득세 소득세분과 법인세분은 각각 광역 혹은 기초자치단체 중 한 곳에서만 과세하지만 일본의 개인과 법인에 대한 주민세는 도부현민세와 시정촌민세로 구분하여 도부현과 시정촌에서 동시에 과세한다.

넷째, 한국의 현행 주민세는 법인과 개인에 대한 균등분과 재산분으로 구성되며 재산분의 경우 사업장 면적만 과표로 설정하고 있지만 일본의 사업세는 특히 법인의 경우 외형표준과세를 통해 법인의 외형을 반영하는 다양한 과표 별로 과세함으로써 편익원칙을 실현하고 있다.

다섯째, 한국의 지방소득세와 주민세는 지방세법에서 표준세율을 정하고 원칙적으로 자치단체가 세율을 표준세율의 50/100 내에서 가감할 수 있지만 실제로 탄력세율을 적용하는 자치단체는 전무한 반면 일본의 주민세와 사업소세에는 탄력세율이 활발하게 적용되고 있다.

전체적으로 일본의 지방소득과세 체계는 우리나라에 비해 상당히 복잡하지만 정교하며, 지방세의 이론에 보다 적합하다고 평가할 수 있다. 특히 개인 주민세 소득분에서 전년도 소득을 과표로 비례세율을 적용하고 있으며, 제한된 범위지만 자치단체가 비과세, 감면을 결정할 수 있다는 점은 중요한 차이점이다. 또한 법인 주민세의 소득분은 비록 우리나라와 같이 법인세액을 과표로 두고 있지만 지방자치단체가 세액공제 등에 있어서 제한적으로 과표를 가감할 수 있다는 점도 과세자주권 측면에서 진일보한 것으로 볼 수 있다. 나아가 법인에 대한 사업세 과세에서는 지방세 이론에서 제시하듯이 법인의 영업활동의 수준을 반영하는 다양한 대상에 과세함으로써 법인이 수혜하는 공공서비스의 편익에 대한 응익과세를 실현하고자 한 점도 평가될 수 있다.

〈표 III-15〉 한국과 일본의 지방소득세 체계 비교

한국						
	유형		과표	세율	과세단체	비고
지방소득세	소득분	소득세분	소득세액	10%	특별·광역시·시·군	차등누진세율
		법인세분	법인세액	10%		
	종업원분		급여총액	0.5%	특별시·광역시 구·시·군	비례세율
주민세	균등분	개인 (정액)		10천원 이하	특별·광역시·시·군	정액세율
		사업자	법인 (정액)	500천~50천원		차등정액세율
			개인	50천원		정액세율
	재산분		사업장연면적	250원/m ²	특별시·광역시 구·시·군	비례세율

일본							
	유형		과표	세율	과세단체	비고	
주민세	개인주민세	소득할	전년도소득	10% (광역시 4%; 기초 6%)	도부현·시정촌	비례세율	
		균등할	(정액)	1,000엔		정액세율	
	법인주민세	법인세할	법인세액	5% (최대 6%)	도부현·시정촌	차등누진세율	
		균등할		80만~2만엔		차등정액세율	
사업세	개인사업세		전년도사업소득	3~5%	도부현	차등비례세율 (업종별)	
	법인사업세	외형표준과세대상	부가가치할	수입배분액+손익		0.4%	비례세율
			자본할	자본금+자본적립금		0.2%	비례세율
		소득할	정산소득	3.8~7.2		차등누진세율	
		소득과세대상	정산소득	5~9.6%		차등누진세율	
	수입금액과세대상		수입금액	1.3%		비례세율	

2. 미국

미국은 50개 주로 구성된 연방국가이며, 각 주는 다양한 지방정부로 구성 되어 있는데, 2007년 미국 정부센서스 자료에 의하면 약 89,500개의 기초자치 단체가 있다. 이 중 우리나라의 군과 유사한 카운티(county)가 약 3,033개가 있고, 카운티 정부는 대체로 주정부의 행정기관으로서 자체적으로 조세를 부과하지는 않는다. 카운티에는 타운 혹은 마을(village) 등의 기초단체가 있는데, 타운은 약 16,519개, 그 외 기초자치단체는 19,492개가 존재한다. 카운티 외에 시정부가 약 30,000개 정도가 있는데, 이들은 카운티정부와 달리 주정부에서 인정한 독립된 정부로서의 역할을 수행한다. 그 외 교육, 소방 등의 특정 목적을 달성하기 위한 특별 구역(special districts) 등이 있는데 이들의 개 수 역시 약 5만 여 곳에 이른다.

미국의 주정부는 역내 거주하는 개인에 대한 과세관할권을 가지고 있으며, 연방정부에 위임되거나 혹은 헌법에 금지된 권한과 관련된 예외적 사항을 제외하면 주정부 및 기초자치정부는 재정지출 및 과세권에 있어서 상당한 자율 권을 가진다.

〈표 Ⅲ-16〉 미국 지방정부의 주요세목과 과표

세목	세율구조	과표
일반판매세	일률	유형 개인자산이나 서비스의 소매가격
개별판매세	일률	소매가격(제품별 차등화된 세율)
개인소득세	누진	연방정부 조정된 총소득(AGI)이나 과세소득을 과표로 조정
주 영업세	일률	순가치, 소득 혹은 판매가액의 가중치 (franchise tax)
재산세	일률	개인 혹은 부동산의 공정한 시장가치(FMV)
법인세	일률/누진	연방 정부 법인세 과세소득 등을 과표로 조정
유류세	일률	종량세
담배세	일률	종가세(판매가격) 및 종량세
주세	알코올도수	종량세
기타		상속세, 보험세, 공공서비스(public utility), 경마, 유흥, 등록세

미국의 각 주는 다양한 유형의 조세를 부과하고 있으며, 비슷한 유형의 조 세에 있어서도 자치정부의 상황과 환경에 따라 상이한 조세제도를 운영하고 있지만, 대체로 주정부의 조세수입은 개인소득 및 법인소득의 소득세와 일반

판매세, 그리고 개별소비세 등에 의존하고 있으며, 기초자치단체의 경우 재산세 위주이다. 그 외 개별판매세 및 사업서비스 등에 대한 세금 혹은 수수료 등을 통한 재정수입을 확보하고 있다.

개인소득세는 주정부의 주요한 세원으로서 2013년 현재 41개 주에서 개인소득세를 부과하고 있으며, 주 소득세가 없는 주는 알래스카 등, 7개 주이며, 2개 주는 이자소득 및 배당소득에만 제한적으로 주 소득세를 징수하고 있다. 먼저 주소득세가 없는 7개 주는 알래스카, 플로리다, 네바다, 사우스다코타, 텍사스, 워싱턴, 와이오밍 주이고, 이자 소득 및 배당소득에만 제한적으로 주 소득세를 징수하는 주는 뉴햄프셔주와 테네시 주인데, 2013년 1월 1일 현재, 뉴햄프셔주는 7%, 테네시 주는 5%로 비례세를 적용하고 있다. 그리고 소득세를 운영하고 있는 주는 41개 주인데, 이들 주에서의 소득세 제도는 다른 조세와 마찬가지로 각 주의 상황과 환경에 따라 다양한 형태를 띠고 있다.

소득세를 운영하는 41개 주의 개인소득세 운영형태를 과표, 소득공제, 세율, 누진성 정도 등을 중심으로 살펴보면, 먼저 과표와 관련해서는 연방세법을 바탕으로 운영하는 것이 일반적이다. 특히 과세소득의 경우 연방세법에서 규정한 과세소득을 준용하는 경우가 많은데, 주정부가 연방세법에 규정한 과세소득을 이용함으로써 세무행정의 간소화와 납세자가 이중으로 과세신고를 할 필요가 없으며, 이로 인해 납세순응도가 향상되는 장점이 있다. 반면 연방정부의 정책적 고려에 의해 연방정부의 소득과표가 바뀌는 경우, 주정부는 자신의 재정상황과 관계없이 세수입 변화를 초래하게 되는 부정적 측면도 공존한다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 미국 연방세법에 의해 총소득(제61조), 조정된 총소득(62조), 과세소득(63조)을 산정하는데, 많은 주들은 이들을 기준으로 지방세 소득과세의 기초자료로 활용하고 있다. 그러나 일부 주는 미국 연방세법에 의한 소득자료가 아닌 주정부 스스로 정의하는 총소득을 산정하여 과세하기도 한다.

대부분의 주에서 연방정부의 조정된 총소득을 지방세의 기초자료로 활용하는데, 이러한 경우 연방정부의 비과세소득에 대한 정책변화는 주정부 세입에 영향을 미치게 된다. 물론 연방정부의 조정된 총소득을 과표로 활용하더라도, 대부분의 주에서는 연방정부와 다르게 주정부의 상황에 따라 공제 등의 조정을 통해 주정부 나름의 과세소득을 산정한다. 연방정부의 과세소득을 과표로 삼는 주는 콜로라도, 오리건, 캘리포니아 등 9개 주이다. 이러한 경우에는 연방정부의 인적, 항목별 공제정책의 변화에 의해서도 주세가 영향을 받는다.

그리고 이들 주 역시도 연방정부 과세소득에서 추가적으로 주 정부 나름을 공제 등의 조정을 통해 과세소득을 산정한다. 연방정부의 총소득 자료를 이용하는 주는 워싱턴 DC와 매사추세츠, 2개 주이다. 총소득자료를 이용하기 때문에 연방정부의 소득과세 정책의 변화에 의해 주정부 수입은 거의 영향을 받지 않는다. 연방정부의 소득자료를 과표로 활용하지 않고 독자적인 소득과표를 이용하는 주는 펜실베이니아, 앨라배마, 아칸소, 미시시피, 뉴저지 등 5개 주이다. 이들 주는 연방정부의 소득자료를 활용하지는 않고, 연방정부 소득세법의 특정항목만을 입법화하여 주별로 전혀 다른 총소득을 정의하여 산정하고, 공제 등의 조정을 통해 과세소득을 결정한다.

소득공제항목에 있어서도 많은 주에서는 연방정부의 소득공제에 대해 상당부분 준용하지만 소득공제 및 세액공제 등에 있어서는 각 주별 상황에 맞게 제도를 운영하고 있다. 그리고 거의 모든 주에서는 주기적으로 연방세법의 수정내용을 평가하여 각 주의 상황에 맞추어 연방세법의 수정사항의 도입 여부를 판단한다.

미국 주정부의 지방소득 세율을 살펴보면, 소득과표의 경우에는 대체로 연방정부의 소득정보를 활용하였지만, 지방소득 세율의 경우는 연방정부와 다를 뿐만 아니라 주별로도 상당히 다르게 적용하고 있다. 먼저 개인소득세를 부과하고 있는 41개 주 중에서 단일세율을 적용하고 있는 주는 <표 III-17>에 나타난 바와 같이, 일리노이, 인디애나, 미시간, 콜로라도, 매사추세츠, 펜실베이니아, 유타 주 등 7개 주이다. 따라서 이들 주는 누진세율을 적용하지 않아 개인소득세를 통한 소득재분배 기능은 거의 없다.

<표 III-17> 단일세율을 적용하는 주의 세율(2013년 1월 현재)

주	세율(%)	비고
일리노이	5.0	연방정부의 조정된 총소득
인디애나	3.4	
미시간	4.25	
콜로라도	4.63	연방정부의 과세 소득
매사추세츠	5.25	자본이득 소득에 대해서는 12%의 세율 적용
펜실베이니아	3.07	자체 소득자료
유타	5.0	

이 중 매사추세츠 주에서 5.25%로 가장 고율의 세율을 적용하고 있고, 추가적으로 자본이득 소득에 대해서는 12%의 세율을 적용하고 있다. 그리고 일리노이, 인디애나, 미시간은 연방정부의 조정된 총소득자료를 기초로 하며,

각 주의 상황에 따라 공제항목 등을 두어 과표를 산정한 후 각각 5%, 3.4%, 4.25%의 세율을 적용하고 있다. 펜실베이니아 주와 유타주는 자체 주별로 소득 자료를 이용하여 과세소득을 산정하여 각각 3.07%, 및 5%의 단일세율을 적용하고 있다.

〈표 III-18〉 미국 주들의 지방소득세 누진세율 적용현황

주	최저세율 (%)	최고세율 (%)	과세 구간수	최고세율구간(달러)	
				싱글	부부
알라배마	2	5	3	3,000	6,000
아리조나	2.59	4.54	5	150,000	300,000
아칸사스	1	7	6	33,999	33,999
캘리포니아	1	13.3	10	1,000,000	1,000,000
코네티컷	3	6.7	6	250,000	250,000
델라웨어	2.2	6.75	6	60,000	60,000
조지아	1	6	6	7,000	10,000
하와이	1.4	11	12	200,000	400,000
아이다호	1.6	7.4	7	10,350	20,700
아이오아	0.36	8.98	9	67,230	67,230
캔사스	3	4.9	2	15,000	30,000
캔터키	2	6	6	75,000	75,000
루이지애나	2	6	3	50,000	100,000
메인	6.5	7.95	2	20,900	41,850
메릴랜드	2	5.75	8	250,000	300,000
미네소타	5.35	7.85	3	79,730	140,960
미시시피	3	5	3	10,000	10,000
미조리	1.5	6	10	9,000	9,000
몬타나	1	6.9	7	16,400	16,400
네브라스카	2.46	6.84	4	27,000	54,000
뉴저지	1.4	8.97	6	500,000	500,000
뉴멕시코	1.7	4.9	4	16,000	24,000
뉴욕	4	8.82	8	1,029,250	2,058,550
노스캐롤라이나	6	7.75	3	60,000	100,000
노스다카오타	1.51	3.99	5	398,350	398,350
오하이오	0.587	5.925	9	208,500	204,200
오클라호마	0.5	5.25	7	8,700	15,000
오레곤	5	9.9	4	125,000	250,000
로델스랜드	3.75	5.99	3	133,250	133,250
사우스캐롤라이나	0	7	6	14,250	14,250
벨몬트	3.55	8.95	5	398,350	398,350
버지니아	2	5.75	4	17,000	17,000
웨스트버지니아	3	6.5	5	60,000	60,000
위스콘신	4.6	7.75	5	236,600	315,460
워싱턴 DC	4	8.95	4	350,000	350,000

누진세율을 적용하는 주는 <표 III-18>에 나타난 바와 같이 알라배마 주 등 35개 주가 있으나 누진율 및 과세구간, 최고세율구간 등에 있어서는 각 주별로 상당히 이질적이다. 누진의 정도에 있어서는 기본적으로 연방정부의 누진성에 비하면 상대적으로 낮은 수준이다. 누진세율을 적용하는 주 중에서 최저세율은 사우스캐롤라이나가 과표가 2,850달러 이하에 대해서 0%이고, 최고세율을 부과하는 주는 캘리포니아 주로 과표가 백만달러를 초과하는 경우 13.3%의 세율을 적용하고 있다.

과세구간을 가장 세분화한 주는 하와이 주로 12개 과세구간으로 나뉘어져 있으며, 미조리, 캘리포니아 주에서도 10개의 과세구간으로 나뉘어져 있어, 상당히 세분화되어 소득세를 징수하고 있다. 가장 세분화되지 않은 주는 메인 주로 2개의 소득구간만을 가지고 있다.

미국 주정부의 지방소득세의 특징은 주별로 과세자주권이 높기 때문에 지방소득세제의 이질성이 상당히 높다는 것이며, 특히 세율 및 누진구조 등에서 더욱 그렇다. 과세소득의 산정에 있어서도 주별 이질성이 크지만 소득산정을 위한 기초자료에 있어서는 연방정부의 소득자료, 공제 및 세액제도를 많이 도입하고 있다.

3. 스위스

스위스는 연방제 국가이면서 삼단계의 행정조직 구조를 가지고 있는데, 중앙의 연방정부와 26개 주(canton)정부 그리고 약 2,551개의 지방(municipality)으로 구성되어 있다. 모든 주정부는 헌법에서 정한 연방정부의 조세를 제외하고는 모든 조세결정권을 가지고 있으며, 연방정부와 주정부가 합의 하에 연방정부 조세제도를 결정하는 독특한 제도를 가지고 있다. 조세제도에서 뿐만 아니라 스위스의 주정부들은 정치, 재정, 행정 등에 있어서 상당히 분권화되어 있어 연방제의 실험실(Shcmidheiuyny, 2004)이라고도 불린다.

조세제도에 있어서는 기본적으로 연방정부보다는 주정부의 과세권한이 훨씬 높다. 스위스의 Federal Department of Finance의 2013년 자료(Swiss tax system)에 따르면 연방정부는 헌법에 허용된 아주 제한적 범위에서 조세를 부과하고 있는데, 연방정부 세인 직접세와 부가가치세에 대한 권한은 제한된 시기 동안 주어지며, 국민과 주정부에 의해 매년 갱신되어야 되어야 한다. 현재의 연방정부 조세권한은 2020년까지이다.

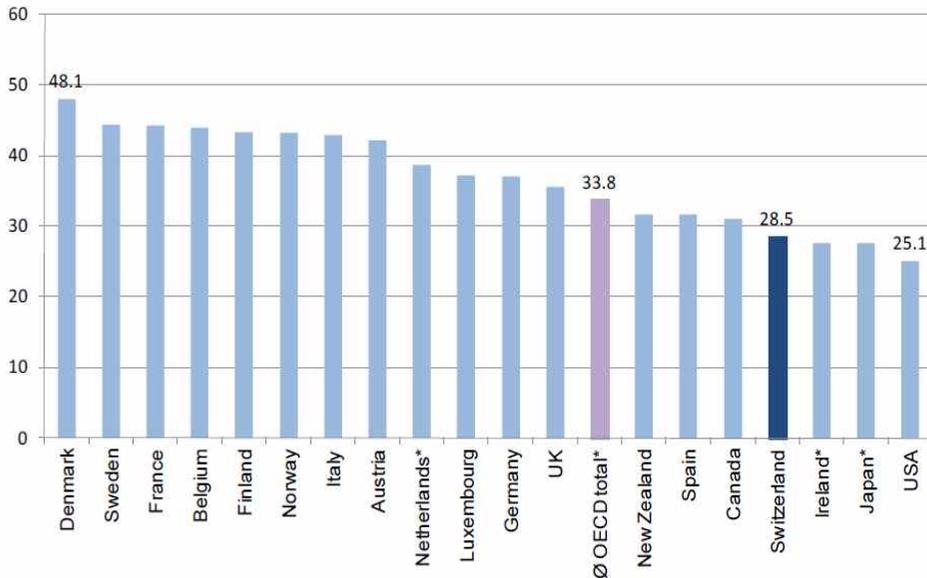
이에 반해 주정부 및 지방정부는 훨씬 자유롭게 새로운 세목을 신설하고,

세율을 변화시킬 수 있는 등, 높은 과세자주권을 가지고 있다(Swiss tax system, 2013). 다만, 연방정부와 주정부간의 상호 중복과세는 법으로 금지되어 있다.

Swiss Tax System(2013)에서는 주정부의 과세자주권은 주정부간 상당한 수준의 조세경쟁을 야기하고 있는 것으로 보고하고 있다. 그러나 주 정부간 조세경쟁은 주정부의 공공재 공급의 효율성을 향상시키고, 질적으로 우수한 인프라를 제공하게 하며, 일반적으로 우려하는 race to the bottom 현상은 나타나지 않는다고 평가하고 있다. 한편 주정부 간의 조세경쟁은 스위스가 유럽에서 조세부담율이 가장 낮은 국가 중의 하나가 되는데 결정적 역할을 하였다.

<그림 III-3>는 OECD 국가들의 GDP 대비 조세비율을 보여주고 있는데, 가장 높은 나라가 덴마크이며, OECD 평균이 33.8%인데, 대부분의 유럽국가는 OECD 평균을 상회하나 스위스와 아일랜드만이 평균이하를 기록하고 있다. 스위스의 낮은 조세부담율과 정치적, 경제적 안정성 등으로 외국기업 등에게 조세피난처를 제공하고 있다.

<그림 III-3> 스위스의 GDP대비 조세비율과 국제비교(2011년 기준)



주: *표시는 2010년의 GDP 대비 조세 비중임

자료: 스위스 Federal Finance Administration의 2012년 10월 24일자 보도자료.

스위스는 2010년 기준으로 전체 조세수입 중에서 직접세 비중이 70.4%이고, 간접세가 29.6%이다. 동일연도 기준으로 OECD 국가의 경우, 직접세 비중이 평균적으로 53.2%이고, 간접세 비중이 46.8%인데, 스위스의 직접세 비중이 OECD 국가의 평균적인 직접세 비중보다 약 17.2%p가 더 높다. 따라서 스위스는 기본적으로 직접세 위주의 세추체계를 갖추었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 직접세 비중이 높은 것은 주정부 및 기초지방정부의 지방세 구조가 특히 간접세 비중이 아주 낮기 때문이다. <표 III-19>에서 보면, 2012년 기준, 전체 간접세 중에서 기초지방정부 조세수입은 0으로 없고, 주정부의 간접세 비중 역시 9% 수준에 머물고 있다.

이를 통해 스위스는 기본적으로 직접세 위주의 세수체계를 가지고 있으나 특히 지방정부의 직접세 의존비율이 아주 높기 때문임을 알 수 있다. 그리고 지방정부의 직접세 비중이 아주 높은 것은 주정부가 지방소득세를 운영하는 과정에서 1개 주를 제외한 모든 주정부가 누진적 구조를 가진 소득세율을 적용하고 있기 때문이다.

일반적으로 지방세의 경우 대체로 응원원칙에 입각하여, 누진적 구조를 가지지 않는 경우가 많지만 스위스의 경우, 헌법에서는 지불능력에 비례해서 조세를 부과해야 한다고 명시하고 있으며, 이에 연방법원은 역진적 조세를 금지하고 있어, Obwalden주를 제외한 대부분 주정부는 응원원칙에 따라 누진세율을 적용하고 있다. Obwalden주는 2011년 현재, 개인 소득에 대해 1.8%의 비례세를 적용하고 있고, 그 외 대부분의 주는 누진세 구조를 가진다. 세율에 있어서는 독신가정을 기준으로 할 때 Bern주의 최고 세율은 6.5%이고, Zurich 주는 13%, 그리고 Geneva는 17.58%로 세율의 크기가 상당히 차이가 남을 알 수 있다.

<표 III-19> 스위스의 직접세 및 간접세 부담 비중(2012년 기준)

(단위: %)

구분	연방정부	주정부	기초지방정부	합계
총 세액	43.0	33.0	24.0	100
직접세	29.0	44.0	31.0	100
간접세	91.0	9.0	-	100

출처: 스위스 연방세무국(Swiss Federal Tax Administration)

주정부 산하의 지방정부 역시 각 정부의 상황에 따라 개인소득세를 징수하는데 대부분의 경우, 주정부 소득세에 부가세 형식으로 소득세를 징수하고

있지만, 지방정부 나름의 소득세를 부과하고 있는 경우도 있다(최병호, 2007). 지방정부간 재정형평화 차원에서 주정부와 지방정부간의 세율격차를 일정범위내에 유지하려고 하지만, 주내의 지방정부간에도 세율격차가 심한 경우도 있다(최병호, 2007).

스위스의 법인소득에 대한 과세는 이윤세(profit tax)를 부과하고 있는데, 장부상의 순 이윤에 대해 연방정부는 8.5%의 비례세를 적용하고 있으며, 주정부의 경우는 12%에서 24%로 상당히 상이하다. 2013년 현재 스위스 평균법인세율은 약 18.01% 수준이며, 이는 선진국에서 가장 낮은 수준이다.

<표 III-20>을 보면 평균법인세율은 2006년 21.33%에서 최근까지 지속적으로 하락해 왔는데, 그 이유는 주정부간의 기업유치를 위한 법인세율 인하경쟁 때문인 것으로 풀이된다. Zug와 Schwyz 주 등의 세율이 특히 낮아 해외기업들의 좋은 투자처 및 조세피난처로 알려져 있다.

<표 III-20> 2006~2013년 연도별 스위스 평균 법인세율 추이

(단위: %)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
법인세율	21.33	20.63	19.21	18.96	18.75	18.31	18.06	18.01

자료: KPMG Switzerland, KOTRA 취리히무역관 자료에서 재인용 (2013년 8월 3일)

코트라(취리히 무역관, 2013)의 자료에서는 주정부간 세금인하 경쟁이 향후에는 지속되지 않을 것으로 전망하고 있다. 그 근거로는 첫째, 2013년 5월 발표한 “Swiss Tax Report 2013” 에서 주정부간 세금 인하추세는 스위스에서 끝을 향하고 있다고 보고하고 있다는 점과 둘째, 2013년 법인세율이 2012년 대비 0.05% 인하에 그쳐 인하 경쟁이 상대적으로 완화된 것으로 나타났는 점이다. 또한 바젤경제연구소(BAK)는 13개 주정부의 세금증감 추이를 비교·연구한 보고서(2013년 6월)에서도 주정부 간 조세경쟁이 대체로 균형을 찾아가는 것으로 보고하고 있다.

<표 III-21>에 나타난 스위스 주정부의 법인세율 현황을 살펴보면, 2013년 법인세율이 2012년 보다 증가한 주는, 조사 대상 중 바젤랜드와 추크의 납세부담이 다소 경감됐으며 상갈렌(St.Gallen)과 슈비츠(Schyz)는 다소 높아진 것으로 나타나고 있지만 대부분의 주에서는 법인세율이 크게 변하지 않고 있음을 알 수 있다. 이러한 최근의 주정부간 법인세율 변화와 이를 검토한 보고서들의 결과를 통해 스위스 주정부간 세율인하 경쟁이 균형에 도달하고 있는

것으로 분석된다. KOTRA(2013)에서는 이러한 세율인하 경쟁완화는 전 세계적으로 기업유치를 위한 법인세 인하경쟁이 주춤하는 가운데 세율이 가장 낮은 층에 속한 스위스 또한 이 추세에 동참하는 것이라고 지적하고 있다.

〈표 III-21〉 2013년 스위스 주 정부별 법인세 현황

(단위: %)

주정부	법인세율	주정부	법인세율
루체른	12.20(0)	아르가우	18.87(0)
아펜젤(AR)	12.66(0)	프라이부르크	19.63(0)
넬발덴	12.66(0)	노이엔부르크	19.68(0)
옵발덴	12.66(0)	테신	20.67(0)
아펜젤(AL)	14.16(0)	바젤란드	20.70(-)
슈비츠	14.29(+)	유라	21.02(-)
추크	14.88(-)	취리히	21.15(0)
우리	15.12(0)	발리스	21.57(0)
샤프하우젠	15.97(0)	베른	21.64(0)
글라루스	16.41(0)	솔로투른	21.85(-)
투르가우	16.51(0)	바젤시	22.18(0)
그라우뷘덴	16.68(0)	바아트	23.48(0)
상갈렌	17.40(+)	제네바	24.17(0)

주: 괄호 안은 전년 대비 증가(+), 감소(-), 동결(0) 표기.

자료: KPMG, KOTRA 취리히무역관 자료에서 재인용 (2013년 8월 3일)

이상의 스위스 지방소득세 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 세율 및 과표 선정에서 주정부 및 지방정부의 과세결정권이 상당히 높을 뿐만 아니라 연방정부의 조세제도 역시 주정부의 협의와 승낙을 얻은 후 결정되는 등 주정부의 영향력이 더 우위에 있다. 이로 인해 연방정부의 정책에 의해 주정부의 조세수입에 영향을 미치지 않는 구조로 상당히 재정적으로 상당히 분권화되어 있다. 둘째, 주정부의 세율결정권에 대한 제한이 거의 없으므로 주정부 및 지방정부간의 조세경쟁이 나타나고 이로 인한 주거지 분리 문제와 기업의 조세피난 등의 다양한 문제가 있는 것으로 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 Swiss tax report 2013에서는 조세경쟁이 지나치게 경쟁적이지 않아서 race to the bottom 현상은 일어나지 않고 있으며, 오히려 자원배분의 효율성을 증진시키는 것으로 평가하고 있으며, 또한 민간연구기관에서도 조세경쟁이 어느 정도 균형을 찾아가는 것으로 평가하고 있다.

제3절 시사점

이 장에서는 OECD 국가들의 지방정부 조세수입 현황과 구조 등과 일본, 미국, 스위스 등 3개국의 지방소득세 운영에 대한 사례를 검토하였는데, 이상의 검토를 통해 우리나라 지방소득세 운영을 위한 시사점을 도출할 수 있다.

먼저, 대부분 OECD 국가들은 지방소득세 제도를 운영하고 있으며, 지방소득세는 지방정부의 조세수입에 크게 기여하고 있는 것으로 나타났다. 연방형 국가에서는 모든 국가가 지방소득세를 부과하고 있으며, 또한 전체 지방세 수입 중에서 지방소득세가 차지하는 비율이 평균적으로 가장 높았다. 지방소득세를 운영하는 단일형 국가에서도 역시 지방소득세의 세수 비중은 상당히 높음을 알 수 있었다. 우리나라의 경우 지방세 대비 지방소득세 비중이 OECD 국가들에 비해 현저하게 낮고, 현재 복지지출 증가로 인해 재정압박을 받는 상황에서 지방소득세를 보다 강화할 필요성이 있을 것으로 보인다.

지방소득세의 운영방식에 대한 시사점 도출을 위해 우리나라 지방소득세 운영에 참조가 될 수 있는 일본, 미국, 스위스 3개국의 사례를 통해 과표의 산정, 세율 및 누진성 등의 측면에서 공통점과 차이점 등을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 지방소득세의 세원으로서 대체로 국세의 개인 및 법인소득을 두고 있는데, 다만 소득공제와 세액공제에 있어서는 미세한 조정을 통해 지방소득세의 과세소득을 산정하였다. 이러한 경우 중앙정부의 소득세 관련된 정책변경에 의해 지방세수가 자동적으로 영향을 받는 부정적 측면이 있음에도 불구하고 사례연구 대상 3개 국가 모두에서는 현실적으로 조세행정 상의 비용을 절감하고 납세자의 조세순응도를 향상시킬 수 있는 이점에 좀 더 큰 의미를 두고 있는 것으로 보인다.

둘째, 세율체계에서는 일본은 개인소득에 대한 과세에 대해 단일세율을 적용하고 있는 반면 연방제 국가인 미국이나 스위스의 경우는 많은 주 정부가 누진세율을 적용하고 있어 소득재분배의 기능을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 연방정부인 미국과 스위스의 경우 소득 재분배 기능이 중앙정부뿐만 아니라 주정부의 중요한 기능으로 인식되는 사회적 전통으로 인해 누진세율을 적용하고 있는 것으로 보인다. 응익원칙이 지방소득세에 보다 바람직하다는 인식에도 불구하고 미국이나 스위스의 많은 지방정부들이 누진세율을 적용하고 있는 것은 사회적 전통에 따른 것으로 보인다.

그러나 지방세 이론에서는 지방소득세의 경우에는 응능원칙보다는 응익원

칙(편익원칙)을 적용하는 것이 바람직하다고 소개하고 있다. 최근 일본의 세제개혁 과정에서도 지방소득세의 응익성을 강조하는 방향으로 개혁되었다. 일본의 삼위일체개혁 추진 과정에서 지방소득세를 강화하는 한편 국세와 분리된 독립적인 지방소득세 체제를 만들었는데, 이러한 개혁과정에서 개인소득에 대한 지방세의 누진세율 구조를 단일세율 구조로 전환하였다는 것은 지방소득세로서의 응익원칙에 보다 부합하는 방향으로 개혁을 시도하였다는 것을 의미한다.

셋째, 세율결정에 있어서는 일본은 지방세법에 의해 대체로 표준세율을 제시하여 지방정부의 세율결정권을 상당히 제한하는 측면이 있는데 반해 미국과 스위스의 경우, 지방정부의 지방소득세 세율은 지방의 완전한 자율권 하에 있어 지방정부 간 세율 격차가 상당히 있음을 알 수 있었다. 이러한 차이 역시 연방형과 단일형 국가가 형성된 과정에서 발생된 관습과 전통에 의한 것으로 보인다. 일본은 상대적으로 중앙집권적인 권력구조 하에서 세율결정권을 제한적으로 허용하였던 것에 반해 연방정부인 미국과 스위스에서는 지방정부의 세율결정권이 광범위하게 인정되었던 문화였다. 이러한 문화적, 역사적 전통의 차이가 세율결정권에 있어서 어느 정도 차이가 발생한 것으로 보인다.

넷째, 세율결정권이 지방정부에게 주어진 경우 지방정부간 조세경쟁으로 인해 거주지 분리, 최적 세율 이하의 비효율적 세율이 결정되어 경제적 비효율이 발생할 가능성이 있는 것으로 알려졌다. 실제로 스위스나 미국의 경우 조세경쟁으로 비효율적 세율결정, 거주지 분리 문제를 지적하는 연구들이 존재한다. 그러나 스위스 조세 리포트(Swiss tax report, 2013)에서 보면 조세경쟁으로 인한 부작용이 그다지 크지 않은 것으로 보고하고 있고, 미국에서도 조세경쟁의 폐해가 심각하다는 견해는 그다지 지배적이지 않다.

이상의 논의들을 통해 단일형 국가인 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 첫째, OECD 국가들에서의 지방소득과세의 중요성을 고려할 때, 재산과세가 차지하던 절대적 비중이 흔들리면서 불안정성이 높아지고 있다는 점을 고려하면 현재 20% 미만 수준에 머무르고 있는 우리나라의 지방 소득과세를 강화하는 것은 지방세수의 안정적인 성장을 위하여 반드시 필요할 것으로 보인다. 둘째, 대부분 국가에서 적용하고 있듯이, 우리나라에서도 지방소득세 세율으로서 국세 소득세 및 법인세와 세율을 공유하는 방식이 바람직할 것으로 보인다. 셋째, 세율구조에 있어서는 지방세의 이론에서 제시하는 편익원칙을 반영하고 일본의 지방소득세제 개혁의 경우와

마찬가지로 비례적인 세율체계를 지향하는 것이 옳은 방향으로 판단된다.

넷째, 세율결정권은 현재와 같이 지방자치단체의 제한적 결정권한을 인정할 필요성이 있으며, 한편으로 미국과 스위스 등에서 조세경쟁을 통한 자원배분의 비효율성 등에 대한 우려가 있다는 점에서 세율결정권을 순차적으로 확대해 나가는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 다섯째, 과표와 비과세·감면의 결정에 있어서는 이러한 권한이 전혀 인정되지 않는 현행 구조를 개선할 필요성이 있을 보인다. 여섯째, 지방소득세와 주민세로 구성된 현행 지방소득과세 체계는 일본의 경우와 대비하면 지방의 소득과세와 기업(활동)과세가 혼재된 구조로서 체계성이 매우 떨어지므로 과세체계를 소득과세와 기업과세로 구분할 필요성이 있을 것으로 보인다.

제4장 지방소득세제 개편 대안의 설정

1. 현행 지방소득세제의 문제점
2. 지방소득세제 개편 관련 선행연구에
대한 검토
3. 지방소득세 독립세화의 대안

제4장 지방소득세제 개편 대안의 설정

제1절 현행 지방소득세제의 문제점

제2장에서 검토한 지방세제 및 지방소득세제의 현황과 제3장의 외국의 지방소득세제에 비추어 볼 때 현행 지방소득세는 세제상의 특징과 함께 세원분포 상의 특징으로 인하여 많은 문제를 안고 있음을 알 수 있다.

우선 세제 측면에서는 국세 소득세와 법인세에 부가세 방식으로 과세하는 특징으로 인해 여러 가지 문제가 노출되고 있다. 또한 세원인 개인소득 및 법인소득의 지역간 배분이 불공평한 탓에 본질적으로 세수가 형평하지 못할 가능성이 높은 가운데 누진세율의 적용은 형평성의 문제를 악화시키는 결과를 초래하고 있다. 이하에서는 이러한 문제점들에 대해 구체적으로 검토한다.

1. 편익과세로서의 문제점

지방소득세가 지방세로서 의미를 가지는 것은 주민들의 소득이 공공서비스에 대한 수요와 그로부터 발생하는 편익과 상당히 연계되기 때문이다. 따라서 공공서비스에 대한 수요가 소득증가에 따라 탄력적으로 높아지지 않는 이상 비례세율 구조를 지니는 것이 적절하다. 뿐만 아니라 누진세율구조가 추구하는 소득재분배는 중앙정부의 역할이라는 점에서도 지방소득세에는 적절하지 않다.

이런 점에서 많은 연구에서는 비례세율구조의 지방소득세의 중요성을 주장하는데, Martinez-Vazquez(2007)의 최근 연구에서도 중앙정부의 개인소득세에 부가세 방식(surtax or piggyback tax)으로 과세되는 비례세율의 지방소득세를 강조한다. 이런 방식의 지방소득세는 중앙정부가 부과 및 징수를 담당하며, 세수를 거주지 기준(derivation basis)에 따라 지방으로 배분한다. 또한 과세자주권을 보장하기 위하여 지방정부가 세율을 일정 범위 내에서 재량권을 가질 수 있다고 본다.

편익과세의 입장에서 본다면 현행 지방소득세의 근간인 소득분은 근본적인 문제를 안고 있는데, 그 중 누진세율체계는 가장 중요한 문제이다. 앞서 살펴본 바와 같이 소득세분은 5단계 누진세율구조가, 법인세분은 3단계 누진세율구조가 각각 적용되고 있어서 지방세로서는 적합지 않은 재분배적 기능이 부

여되고 있다.

한편 지방소득세는 납세자가 거주하는 곳의 지방정부가 부과하는 것이 편익과세의 성격에 적합하지만 소득분의 경우는 납세자가 주거지가 아닌 근무지에 납부하는 경우가 발생하는 것도 중요한 문제가 된다. 현행 지방세법에서는 소득세분의 납세지는 소득세의 납세지 관할 지방자치단체이나 근로소득, 퇴직소득, 이자소득 및 배당소득 등에 부과되는 지방소득세는 거주지원칙이 적용되지 않을 가능성이 상당히 높다. 만약 비거주자인 납세자가 거주지의 지방자치단체가 제공하는 공공서비스로부터 편익을 얻는다면 그들에게 편익을 제공하는 자치단체와 그들이 지방세납부를 통해 비용을 부담하는 자치단체는 달라진다. 자치단체의 입장에서는 비거주자인 납세자가 공공서비스 공급비용 부분적으로 부담하지만 그들은 주민도 아니고 유권자도 아니어서 재정책임성은 줄어든다. 더욱이 만약 어떤 자치단체에서 탄력세율을 행사함으로써 세율을 인상시킨다면 비거주자인 납세자의 부담을 높이는 조세수출의 문제가 발생할 수 있다.

이런 점에서 국세 소득세에 부가세 형태로 부과되는 지방소득세의 경우는 조세행정 상의 편의 때문에 개인의 소득이 발생하는 근무지의 지방정부가 징수하는 경우가 있지만 이때도 거주지에 기초하여 조세수입을 배분하는 것은 어려운 문제가 아니라고 지적되는 것이다(Martinez-Vazquez, 2007).

2. 세원 분포 상의 문제점

인구와 경제활동의 수도권 집중 현상으로 인해 소득세의 과표인 개인소득과 법인세의 과표인 법인소득의 공간적 분포 상의 불균등 문제가 광범위하게 나타나고 있다. 국세의 경우는 과표의 공간적 불균등 분포 자체는 세수 측면에서는 아무런 문제가 되지 않지만, 소득세와 법인세의 세액을 과표로 삼는 지방소득세 소득분에 있어서는 지역간 세수의 불균등이라는 중요한 문제를 야기한다. 특히 고소득자와 대기업 수도권 집중현상이 심각한 수준임을 고려할 때, 누진세율의 적용은 이러한 소득분 세수의 불균등 문제를 확대시키는 결과를 초래하게 된다.

이 문제를 검토하기 위하여 개인소득과 법인소득의 지역간 분포 상의 불균등과 소득세분과 법인세분의 분포 상의 불균등을 비교해보자. 우선 개인소득과 법인소득의 시·도별 분포를 검토하는데, 이에 관해서는 공식적인 자료를 얻을 수 없기 때문에 주만수(2010), 최병호(2011) 등의 방법에 따라 지역계정

자료 중에서 순분원소득을 소득 자료로 사용한다.¹³⁾ <표 VI-1>에서 보듯이, 서울에는 법인 순분원소득의 50.5%와 개인 순분원소득의 26.3%가 각각 집중되어 있어서 서울의 인구비중 20.2%에 비해 훨씬 높은 집중도를 나타낸다. 울산에도 법인 순분원소득의 3.1%와 개인 순분원소득의 2.9%를 차지하여 인구 비중 2.2%에 비해 높다. 하지만 나머지 지역에서는 모두 법인 및 개인 순분원소득의 비중이 인구 비중에 미치지 못한다. 순분원소득의 변이계수는 법인 2.03, 개인 1.17로서 인구의 변이계수 1.1에 비해 높음을 알 수 있다.

1인당 순분원소득의 분포는 법인에 있어서는 서울, 울산, 경북 등이 전국 평균에 비해 높고 나머지는 모두 평균 이하이며, 개인의 경우는 서울과 울산만 평균에 비해 높다. 1인당 법인 순분원소득의 변이계수는 0.88, 개인 순분원소득의 변이계수는 0.17로서 법인소득이 공간적으로 훨씬 불공평하게 분포되어 있음을 알 수 있다.

이제 <표 VI-2>에 정리된 바와 같이 주요 변수들의 공간적 분포의 형평성을 비교함으로써 지방소득세의 공간적 불균형 문제를 살펴볼 수 있다. 우선 전체 값의 변이계수를 보면, 지방세 전체는 1.18, 지방소득세 전체는 1.51, 내국세 전체는 2.16, 순분원소득 전체는 1.32 등으로 각각 인구의 변이계수 1.01에 비해 상당히 큼을 알 수 있다. 특히 소득세분의 변이계수는 1.71, 소득세의 변이계수는 1.96로서 개인 순분원소득 1.17에 비해 상당히 커서 세수분포가 매우 불균등함을 알 수 있다. 법인세분의 변이계수는 1.32로서 법인 순분원소득의 2.03보다 적지만 법인세의 변이계수는 2.41로서 법인 순분원소득에 비해 큰 것으로 나타난다. 또한 1인당 값의 변이계수를 보면 우선 개인 순분원소득에 비해 소득세분과 소득분의 변이계수가 상당히 큼을 알 수 있다. 또한 법인 순분원소득의 변이계수와 비교할 때, 법인세분은 적으며, 법인세는 더 큼을 알 수 있다.

13) 순분원소득은 피용자보수, 순생산세, 재산소득, 영업잉여의 합으로서 총분원소득에서 고정자본소모를 제외한 금액이다. 감가상각은 비용으로 처리되므로 순분원소득을 소득세의 과세표준으로 간주한다. 물론 이것이 실제 소득세의 과세표준을 의미하지는 않지만 이용 가능한 자료 중에서는 최선의 자료일 수 있다. 법인의 순분원소득에는 금융법인과 비금융법인을 포함한다(주만수, 2010). 일반정부 부문의 순분원소득은 <표 VI-1>에서 제외한다.

〈표 IV-1〉 시·도별 순본원소득의 분포

(단위: 십억원, %)

	순본원소득(십억원)			인구 (천명)	1인당 순본원소득(백만원)		
	법인	개인	계		법인	개인	계
전국	184,732	755,474	940,206	50,734	3.6	14.9	18.5
	100.0	100.0	100.0	100.0			
서울	93,251	197,644	290,895	10,250	9.1	19.3	28.4
	50.5	26.2	30.9	20.2			
부산	5,367	51,027	56,394	3,551	1.5	14.4	15.9
	2.9	6.8	6.0	7.0			
대구	2,291	34,309	36,600	2,507	0.9	13.7	14.6
	1.2	4.5	3.9	4.9			
인천	5,163	37,787	42,951	2,801	1.8	13.5	15.3
	2.8	5.0	4.6	5.5			
광주	1,751	20,276	22,027	1,463	1.2	13.9	15.1
	0.9	2.7	2.3	2.9			
대전	2,703	22,417	25,120	1,516	1.8	14.8	16.6
	1.5	3.0	2.7	3.0			
울산	5,724	22,102	27,826	1,135	5.0	19.5	24.5
	3.1	2.9	3.0	2.2			
경기	37,316	174,435	211,751	11,937	3.1	14.6	17.7
	20.2	23.1	22.5	23.5			
강원	1,081	17,571	18,652	1,536	0.7	11.4	12.1
	0.6	2.3	2.0	3.0			
충북	2,049	20,056	22,104	1,563	1.3	12.8	14.1
	1.1	2.7	2.4	3.1			
충남	4,866	28,681	33,546	2,101	2.3	13.6	16.0
	2.6	3.8	3.6	4.1			
전북	1,444	21,946	23,390	1,874	0.8	11.7	12.5
	0.8	2.9	2.5	3.7			
전남	2,886	20,312	23,198	1,914	1.5	10.6	12.1
	1.6	2.7	2.5	3.8			
경북	11,064	34,454	45,518	2,699	4.1	12.8	16.9
	6.0	4.6	4.8	5.3			
경남	6,824	44,892	51,715	3,309	2.1	13.6	15.6
	3.7	5.9	5.5	6.5			
제주	952	7,565	8,517	576	1.7	13.1	14.8
	0.5	1.0	0.9	1.1			
Avg	11,546	42,217	58,763	3,171	2.4	14.0	16.4
Stdev	23,478	55,448	77,602	3,205	2.1	2.4	4.3
CV	2.03	1.17	1.32	1.10	0.88	0.17	0.26

자료: 통계청, KOSIS.

〈표 IV-2〉 지방소득세 관련 주요 변수의 변이계수

		전체	1인당
인구		1.01	-
지방세	지방세 전체	1.18	0.17
	지방소득세	1.51	0.52
	소득세분	1.71	0.53
	법인세분	1.32	0.62
국세	내국세 전체	2.16	1.12
	소득세	1.96	1.09
	법인세	2.41	1.26
순본원소득	전체	1.32	0.26
	개인	1.17	0.17
	법인	2.03	0.88

이상에서 검토한 바에 의하면, 지방소득세 소득세분은 전체 및 1인당에서 개인 순본원소득의 분포에 비해 불공평한 반면 법인세분은 전체 및 1인당에서 법인 순본원소득의 분포에 비해 공평한 것으로 나타난다. 소득세분과 법인세분은 모두 누진세율이 적용되는 탓에 각각 개인소득 및 법인소득의 분포에 비해 불공평하게 분포되는 것은 당연한 결과이다. 하지만 법인세분의 경우는 복수 사업장의 경우 자치단체별로 세수를 안분하는 방식 탓에 불공평성이 다소 완화된 것으로 볼 수 있다.

3. 법인세분의 문제

1) 법인소득에 대한 지방세 과세의 문제¹⁴⁾

지방소득세 소득분 중 법인세분은 법인소득에 대해 과세하는 것으로서 지방자치단체가 부과하는 법인소득에 대한 과세의 성격을 지닌다. 그러나 Martinez-Vazquez(2007)가 기업 소득에 대한 과세를 특정하여 지방세로서 적합하지 않다고 주장하듯이 법인세분은 여러 가지 측면에서 지방세로서는 적절치 않다.

법인세분이 지닌 가장 중요한 문제는 법인의 소득이 법인이 수혜하는 편익과 연계되지 않아서 편익 편익원칙에 적합하지 않다는 점이다. 즉 법인의 소

14) 이 부분은 주만수(2010), 최병호(2011), 이영희 외(2012) 등을 참고로 내용을 보완함.

득은 지방정부가 제공하는 공공서비스로부터의 편익과 연계되기보다는 정부의 경제정책, 경기 등 거시경제 상황, 대내외적 시장 여건 및 환경, 기업가의 능력 등에 의해 결정된다고 보는 것이 일반적이다. 예를 들어 지방공공서비스의 수준이 일정하더라도 경기변화에 따라 법인가업의 소득은 큰 폭으로 등락할 수 있는데, 이 경우 편익과세 측면에서는 소득에 관계없이 동일한 수준의 과세를 하는 것이 적절하다.

한편 법인소득이 공공서비스의 편익과 느슨하게 연계된다고 보더라도 법인소득에 대한 지방세 과세는 여전히 문제가 있다. 즉 편익과세의 경우에는 적자법인이든 흑자법인이든 법인세분을 납부해야 하지만 적자법인에는 법인세분이 부과되지 않는다는 점은 적절치 않다. 또한 법인가업은 법인세에 부가되는 법인세분을 납부하는 반면 개인 기업은 사업소득세에 부가되는 소득세분을 납부하기 때문에 과표가 같더라도 세율체계가 다르기 때문에 세 부담은 달라진다는 문제도 있다. 즉 같은 지역에 위치한 기업들이 유사한 수준의 경영 및 생산활동을 한다면 그 지역의 지방정부가 제공하는 공공서비스로부터 유사한 수준의 편익을 수혜한다고 볼 수 있으므로 법인과 비법인을 구분하여 조세부담에 차이를 둘 근거는 없다.

나아가 법인가업 중 기술집약적이고 자본집약적이어서 부가가치가 높은 기업은 동일한 기업규모를 가진 저부가가치 기업에 비해 법인세를 많이 부담해야 하는 것도 적합치 않다.

법인세분이 지닌 또 다른 문제는 법인의 사업장이 둘 이상의 지역에 위치하는 경우에는 본사에서 납부한 법인세에 해당하는 법인세분을 사업장이 위치한 자치단체 간에 배분하는 방식에 관한 것이다(주만수, 2010; 최병호, 2011 등). 이런 경우 각 자치단체에 납부할 법인세분은 종업원 수와 건축물연면적의 비중에 의해 계산되는데, 그 공식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} & \text{사업장소재지 납부세액} \\ &= \text{법인세 세액} \times \left(\frac{\text{해당 시군의 종업원수}}{\text{법인의 총종업원수}} + \frac{\text{해당 시군의 건축물 연면적}}{\text{법인의 총 건축물 연면적}} \right) \\ & \quad \times \text{해당 시군의 세율} \end{aligned}$$

이런 배분방식은 법인소득이 종업원 수 및 사업장의 면적에 비례하여 발생함을 전제로 하는 것이지만 합리적이지 못하다. 예를 들어 A지역에는 본사를, 그리고 B지역에는 공장을 둔 어떤 제조업 법인을 고려하면 생산 활동은 B지역의 사업장에서 전적으로 이루어지는 반면 법인의 경영에 관한 의사결정은

본사에서 주로 이루어진다. 이 경우 법인세는 본사 소재지가 납세지가 되지만 법인세분은 본사와 사업장의 종업원 수와 사업장 면적의 상대적 비중을 따라 두 지역의 자치단체에게 배분된다. 하지만 이윤의 발생지를 구분하는 것이 불가능하다는 측면에서 이런 방식을 통하여 법인의 이윤에 대해 과세하는 법인세분의 취지에 적절치 않다.

또 다른 예로 A지역과 B지역에 서로 다른 제품을 생산하는 사업장을 둔 법인의 경우를 생각해볼 수 있다. 만약 A지역 사업장에서 생산하는 제품은 충분한 이윤이 발생한 반면 B지역 사업장의 제품은 손실을 보았다고 할 때, B지역의 사업장에 대해서는 법인세분을 납부하지 않는 것이 법인이윤에 대한 과세의 취지에 맞는다. 하지만 B지역 사업장에 더 많은 종업원이 근무하고 사업장 면적도 더 넓다면 이 법인이 납부한 법인세분은 B지역에게 더 많이 배분되는 것이다. 나아가 만약 B지역 자치단체가 표준세율에 비해 높은 세율로 과세한다면 손실이 발생한 사업장이 위치한 지역의 자치단체가 오히려 높은 세율의 법인세를 부과하는 불합리한 결과가 초래된다.

이와 같은 문제가 있음에도 불구하고 현실적으로는 복수 사업장을 둔 법인의 법인세분을 자치단체별로 안분하는 방법은 세수격차를 완화하는 데는 도움을 주고 있다. 즉 이미 검토한 바와 같이 법인세분 세수 변이계수는 법인세 세수나 법인 순본원소득의 변이계수에 비해 상당히 적어서 분포가 상대적으로 공평한 것은 이러한 안분 방식 때문이라고 할 수 있다. 만약 법인세분의 세수 안분 방식이 지닌 문제 해소를 위해 본사 소재지의 자치단체가 법인세분을 모두 징수한다면 법인세분 세수의 지역간 격차는 지금에 비해 매우 커지는 또 다른 문제가 발생하게 된다.

법인세분의 개편에 있어서는 이런 문제들을 종합적으로 고려하여 접근할 필요가 있다.

2) 법인세 부담 수준과 과세체계의 문제

법인소득에 대한 지방세 과세와는 별개로 우리나라의 법인세 부담 수준 및 법인세 과세체계에 관해서는 상당한 논란이 있는 실정이다. <표 IV-3>과 <표 IV-4>에는 OECD 국가들의 법인세 세율구조가 정리되어 있다. 총 34개 회원국 중 23개 국가에서는 단일세율구조를, 11개 국가는 구간별 누진세율구조를 가지는데, 누진세율구조의 11개국 가운데 3단계 이상의 단계를 가진 국가는 우리나라와 영국, 벨기에, 미국 등 4개국에 불과하다. 한편 단일세율구조를 가진 23개국의 평균세율은 22.1%로서 우리나라의 법인세 최고 세율 22%와

거의 같은 수준임을 알 수 있다,

〈표 IV-3〉 OECD 국가별 법인세 세율구조: 단일세율 국가 (2012년 기준)

세율 적용 단계	국가	과표	세율
1단계	호주	전 구간	30%
	오스트리아		25%
	칠레		20%
	체코		19%
	덴마크		25%
	에스토니아		21%
	핀란드		24.5%
	독일		15%
	그리스		20%
	아이슬랜드		20%
	아일랜드		12.5%
	이스라엘		25%
	이태리		27.5%
	멕시코		30%
	뉴질랜드		28%
	노르웨이		28%
	폴란드		19%
	포르투갈		25%
	슬로바키아		19%
	슬로베니아		20%
	스웨덴		26.3%
스위스	8.5%		
터키	20%		
평균	22.1%		

주: 세율에서 지방세는 제외함.

자료: OECD(2012); 기획재정부.

〈표 IV-4〉 OECD 국가별 법인세 세율구조: 2단계 이상 세율 국가 (2012년)

세율 적용 단계	국가	과표	세율
2단계	캐나다	\$500천 이하	11%
		\$500천 초과	15%
	프랑스	38,120유로 이하	15%
		38,120유로 초과	34.4%
	헝가리	5억 HUF 이하	10%
		5억 HUF 초과	19%
	일본	8,000천엔 이하	18%
		8,000천엔 초과	30%
	룩셈부르크	15,000 유로 이하	20%
		15,000 유로 초과	21%
	네덜란드	2,000천 유로 이하	20%
		2,000천 유로 초과	25%
	스페인	300천 유로 이하	25%
		300천 유로 초과	30%
3단계 이상	영국	300천 파운드 이하	20%
		300천 파운드 초과~1,500천 파운드 이하	25%
		1,500천 파운드 초과	24%
	한국	2억원 이하	10%
		2억원 초과~200억원 이하	20%
		200억원 초과	22%
	벨기에	25,000유로 이하	24.25%
		25,000유로 초과~90,000유로 이하	31%
		90,000유로 초과~322,500유로 이하	34.5%
		322,500유로 초과	33%
	미국	\$50,000 이하	15%
		\$50,000 초과~\$75,000 이하	25%
		\$75,000 초과~\$100,000 이하	34%
		\$100,000 초과~\$335,000 이하	39%
\$335,000 초과~\$10,000천 이하		34%	
\$10,000천 초과 ~\$15,000천 이하		35%	
\$15,000천 초과~\$18,333.3천 이하		38%	
\$18,333.3천 초과		35%	

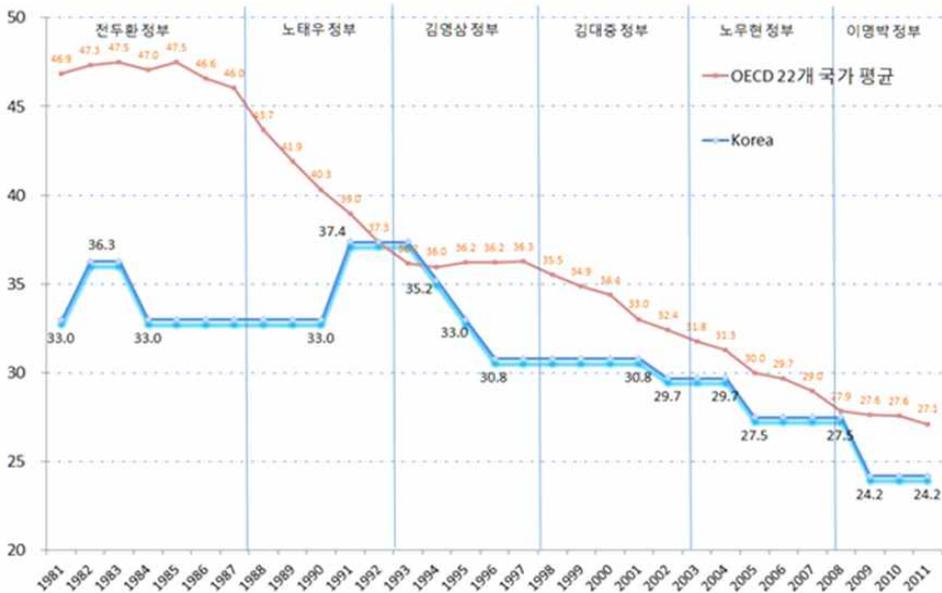
주: 세율에서 지방세는 제외함.

자료: OECD(2012); 기획재정부.

한편 <그림 IV-1>은 우리나라의 법인세 세율을 OECD 22개국 평균과 세계 열적으로 비교하여 보여준다. 그림에서 보듯이, OECD 국가들의 평균적인 법인세 세율은 1990년대 중후반 시기를 제외하면 지속적으로 하락하는 추이를

보인다. 우리나라의 법인세 세율도 1990년대 초반에 37.4%(지방세 포함)까지 높아진 이후 계속 하락하는 추이를 보였다. 법인세 세율이 가장 높았던 1990년대 초반에 OECD 국가 평균에 비해 세율이 다소 높았던 시기를 제외하면 우리나라 법인세 세율은 항상 OECD 평균보다 낮은 상태를 유지해왔음을 알 수 있다.

<그림 IV-1> OECD 22개국과 우리나라의 법인세 세율 추이 (1981-2011)



주: 1) 지방세 포함.
 2) 우리나라의 경우는 최고 세율 기준임.
 자료: 이영(2013)

이와 같이 우리나라의 법인세 부담수준은 세율 측면에서는 OECD 국가들에 비해 높다고 말하기 힘들다. 하지만 국가별로 법인세 부담을 GDP와 비교하면 다소 다른 결과가 나타난다.

<표 IV-5>와 <그림 IV-2>는 OECD 주요 선진국의 GDP 대비 법인세 세수 비중 추이를 보여주는데, 우리나라의 법인세 비중은 1990년대 중반까지는 주요 국가들에 비해 대체로 낮은 수준이었으나 그 이후 빠르게 증가해왔음을 알 수 있다. OECD 국가 평균과 비교하면, 1990년대까지는 우리나라의 GDP 대비 법인세 비중은 OECD 평균에 비해 계속 낮은 수준을 유지해왔지만 2000

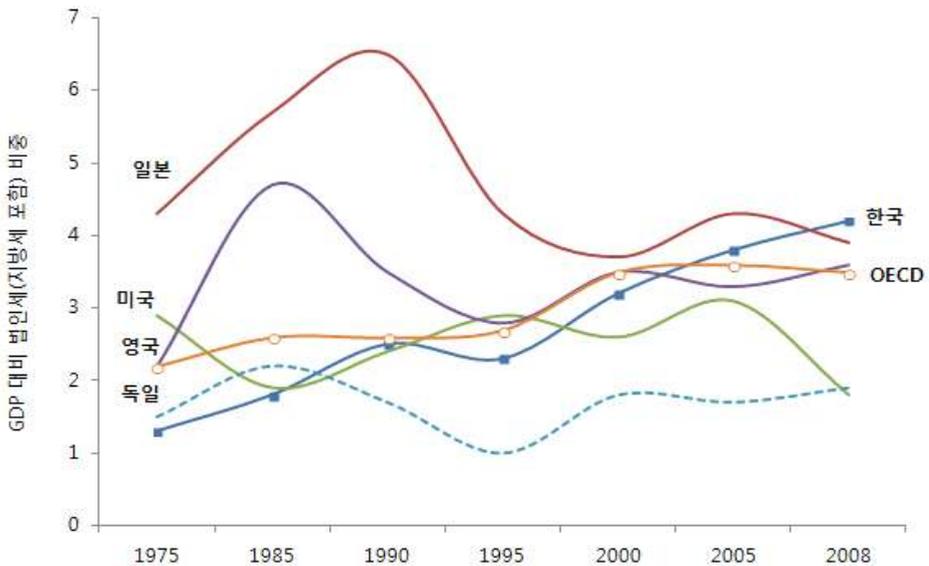
년대에 들어서는 높거나 낮은 수준을 유지했으며, 특히 2007년과 2008년에는 상당히 높음을 알 수 있다. 마지막 해인 2008년을 기준으로 하면, 우리나라의 법인세 비중은 4.2%로서 주요 선진국 가운데 가장 높은 수준이며, OECD 평균에 비해서도 약 0.7%p가 높은 실정이다.

〈표 IV-5〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 법인세 비중 추이

	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
프랑스	1.8	1.9	2.2	2.1	3.1	2.4	3.0	3.0	2.9
독일	1.5	2.2	1.7	1.0	1.8	1.7	2.1	2.2	1.9
이탈리아	1.6	3.1	3.8	3.5	2.9	2.8	3.4	3.8	3.7
일본	4.3	5.7	6.5	4.3	3.7	4.3	4.7	4.8	3.9
한국	1.3	1.8	2.5	2.3	3.2	3.8	3.6	4.0	4.2
스웨덴	1.8	1.7	1.6	2.8	3.9	3.7	3.6	3.7	3.0
영국	2.2	4.7	3.5	3.8	3.5	3.3	3.9	3.4	3.6
미국	2.9	1.9	2.4	2.9	2.6	3.1	3.4	3.0	1.8
OECD 평균	2.2	2.6	2.6	2.7	3.5	3.6	3.8	3.8	3.5

자료: 이영환(2011)

〈그림 IV-2〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 법인세 비중 추이



주: 지방세를 포함한 비중임.

자료: 이영환(2011)을 참고로 작성함 .

이런 결과를 중심으로 법인세 세율체계 및 세율 수준의 적정성에 관한 논란이 계속 진행되어 왔다. 이영(2013)의 최근 연구에서는 대부분의 OECD 국가에서 법인세는 단일세율구조임을 지적하면서 중장기적으로 누진 구조의 법인세를 단일세율체제로 개편하는 것이 바람직하다고 주장한다. 정부의 입장도 이와 유사한 것으로 파악되는데, 2013년 국정감사에서 현오석 부총리는 중장기적으로 법인세 세율체계를 단일세율체제로 전환할 필요성이 있음을 언급한바 있다.

한편 세율 수준의 적정성에 관한 논란도 끊이지 않는데, GDP 대비 법인세 비중의 국가 간 비교에서 보듯이 우리나라의 법인세 부담 수준이 최근 OECD 국가 중 가장 높은 수준이라는 결과는 법인세 세율을 향후 인하하는 방향으로 조정할 필요성이 있음을 시사한다. 이런 논의를 통하여 법인세에 부가세 방식으로 부과, 징수되는 지방소득세 법인세분의 개편과 관련하여 다음과 같은 중요한 함의를 찾을 수 있다.

첫째, 국제인 법인세의 세율구조가 다단계 누진세율체계를 가지는 것은 전 세계적으로 보편적인 현상이 아닐 뿐만 아니라 이론적인 근거도 적다고 한다. 면 지방소득세 법인세분의 누진세율구조는 더욱 불필요하다고 할 수 있다.

둘째, GDP 대비 법인세 부담 수준이 지방세를 포함할 때 OECD 국가 중 가장 높은 수준이라는 결과는 향후 법인세 세율을 인하할 필요성을 제기한다. 만약 지방소득세 법인세분을 없앤다면 법인세 세율을 자동적으로 10% 인하하는 효과가 나타나게 되는 것이다.

4. 정부 조세정책 변화가 지방소득세에 미치는 영향

지방소득세 소득세분 및 법인세분이 각각 국세에 부가세 방식으로 과세됨에 따라 나타나는 또 다른 중요한 문제는 정부의 조세정책 변화에 따라 소득분 세수가 직접적인 영향을 받게 된다는 점이다. 소득세와 법인세는 정부의 경제활성화, 경기안정 및 소득재분배 등 경제정책 등에 있어서 가장 중요한 조세정책수단으로서 세율과 과표구간, 비과세·감면 등이 빈번하게 개편되고 있다.

이와 같은 소득세와 법인세의 세제 변화는 소득세수와 법인세수를 변화시킴으로써 지방소득세 소득분 세수에 직접적인 영향을 미친다. 정부의 조세정책 변화가 소득분에 미치는 영향은 크게 과표구간과 적용세율의 변화 및 비과세·감면을 포함한 조세지출정책의 변화를 통해 나타난다.

우선 <표 VI-6>과 <표 VI-7>에서 보듯이 소득세와 법인세의 과표구간 및 적용세율은 다른 조세에 비해 매우 빈번하게 변화되어왔음을 알 수 있다. 특히 앞에서도 살펴보았듯이 법인세의 세율은 1990년대 중반 이후 계속 인하되는 추세를 보여 왔다. 법인세율 인하 추세 자체는 전 세계적으로 나타나는 현상으로서 이론적 및 현실적인 근거가 있다고 할 수 있다, 하지만 세율인하의 적정성에 관한 논의는 주로 대기업에 대한 세제 측면의 혜택 여부를 중심으로 전개되어왔으며, 이런 조세정책이 지방의 법인세분 세수에 미치는 영향은 그리 중요하게 취급되지 않았던 것이다.

<표 IV-6> 소득세 세율의 시기별 변화

시기	과표	세율
2002-2007	1,000만원 이하	8%
	1,000만원 초과 4,000만원 이하	17%
	4,000만원 초과 8,000만원 이하	26%
	8,000만원 초과	35%
2008	1,200만원 이하	6%
	1,200만원 초과 4,600만원 이하	17%
	4,600만원 초과 8,800만원 이하	26%
	8,800만원 초과	35%
2009	1,200만원 이하	6%
	1,200만원 초과 4,600만원 이하	16%
	4,600만원 초과 8,800만원 이하	26%
	8,800만원 초과	35%
2010-2011	1,200만원 이하	6%
	1,200만원 초과 4,600만원 이하	15%
	4,600만원 초과 8,800만원 이하	24%
	8,800만원 초과	35%
2012-2013	1,200만원 이하	6%
	1,200만원 초과 4,600만원 이하	15%
	4,600만원 초과 8,800만원 이하	24%
	8,800만원 초과 3억원 이하	35%
	3억원 초과	38%

〈표 IV-7〉 법인세 세율의 시기별 변화

시기	과표	세율
1999-2001	1억원 이하	16%
	1억원 초과	28%
2002-2004	1억원 이하	15%
	1억원 초과	27%
2005-2007	1억원 이하	13%
	1억원 초과	25%
2008	2억원 이하	11%
	2억원 초과	25%
2009	2억원 이하	11%
	2억원 초과	22%
2010-2011	2억원 이하	10%
	2억원 초과	22%
2012-2013	2억원 이하	10%
	2억원 초과~200억원 이하	20%
	200억원 초과	22%

한편 〈그림 VI-3〉에는 종합소득세의 세액 결정 절차를 간단하게 보여주는 데, 납세자의 총소득금액으로부터 결정세액이 계산되는 과정에서 정부가 각종 공제 및 감면방법을 달리함에 따라 동일한 총소득금액 하에서 결정세액은 달라질 수 있음을 알 수 있다.

〈그림 IV-3〉 종합소득세의 세액 결정 절차



자료: 국세청, 국세통계연보, 2012.

〈표 VI-8〉에는 연도별 국세의 조세지출 추이가 정리되어 있는데, 이를 통해 정부의 비과세 감면 정책이 지방소득세 소득분에 미치는 영향을 짐작할 수 있다. 2000년 이후 정부의 조세지출에서 소득세와 법인세 등 직접세가 차지하는 비중은 75% 내외를 나타낸다. 특히 소득세 관련 조세지출은 2005년

이후 대폭 증가하여 최근에는 전체 조세지출의 절반가량을 차지하는 것으로 나타난다. 2013년도에는 소득세와 법인세를 합하여 모두 22.3조원의 조세지출액이 발생할 것으로 전망되는데, 이는 정부의 세제정책에 의해 지방소득세 소득분에도 2.23조의 조세지출이 자동적으로 발생함을 의미하는 것이다.

〈표 IV-8〉 연도별 조세지출 추이

(단위: 조원, %)

	2000	2005	2008	2010	2011	2012 (잠정)	2013 (전망)	연평균 증가율
조세지출(A)	13.3	20.0	28.7	30.0	29.6	29.7	29.8	6.40
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
직접세	9.7	14.9	22.5	22.4	22.3	22.3	22.4	6.65
	72.9	74.6	79	74.5	75.3	75.1	75.2	
소득세	5.2	8.0	15.5	15.3	13.0	14.1	14.1	7.98
	39.1	40.1	53.8	50.9	43.9	47.5	47.3	
법인세	4.3	6.8	7.0	7.0	9.2	8.1	8.3	5.19
	32.3	34.2	24.4	23.5	31.1	27.3	27.9	
상속· 증여세	0.02	0.05	0.03	0.03	0.08	0.06	0.07	10.12
	0.2	0.2	0.1	0.1	0.3	0.2	0.2	
간접세	3.6	4.9	6.0	7.4	7.1	7.1	7.1	5.36
	27.1	24.6	22.6	24.6	24.0	24.0	23.8	
세출(B)	152.3	194.2	222.9	248.7	258.9	282.7	297.5	5.29
A/(A+B)	8.0	9.4	11.4	10.8	10.3	9.5	9.1	

자료: 국회예산정책처, 조세지출예산서 분석, 각 년도.

한편 정부의 조세지출과는 별도로 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법 등에 근거하여 지방소득세 자체의 비과세·감면도 발생한다. 〈표 VI-9〉에는 2003년 이후 지방세 비과세·감면 추이가 정리되어 있는데, 우선 지방세의 비과세·감면 규모는 매년 매우 빠르게 증가해왔으며, 대부분은 조례가 아닌 법령에 근거한 감면이었음을 알 수 있다. 2011년의 경우를 보면, 전체 비과세·감면액은 무려 17.3조원을 넘고 있으며, 이중 94.7%는 법령에 의한 감면으로 나타난다. 지방소득세에 해당하는 비과세·감면액은 매년 전체 지방세의 비과세·감면액의 1% 정도를 차지하여 미미하지만, 정부의 조세지출 정책과는 별도로 법령에 의한 비과세·감면이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 IV-9〉 지방세 비과세·감면 추이 (결산 기준)

(단위: 십억원)

	지방세	소계	2009년 까지		2010년 이후	
			(구)주민세	사업소세	주민세	지방소득세
2003	2,673	26	4	22	-	-
2004	3,215	28	4	24	-	-
2005	3,534	37	7	30	-	-
2006	8,068	78	34	44	-	-
2007	9,727	155	12	143	-	-
2008	11,305	120	7	113	-	-
2009	15,027	204	9	195	-	-
2010	14,811	210	-	-	48	162
2011 (A)	17,331 (100.0)	206 (1.2)	-	-	45	161
법에 의한 감면(B)	16,414	203	-	-	44	159
B/A(%)	94.7	98.6	-	-	98.4	98.6

주: 법에 의한 감면은 지방세법, 지방세특례제한법 및 조세특례제한법에 근거한 감면임.
자료: 안전행정부, 지방세정연감, 각 년도.

5. 지방소득세 종업원분의 문제

지방소득세 종업원분은 현재 지방소득세 체계 내에 자리 잡고 있으나, 소득과세로 파악하기에는 여러 가지 문제가 있다.

종업원분의 과표는 급여총액이며, 0.5%의 비례세율이 적용되는데, 종업원 수가 50인 이하인 소기업에 대해서는 과세하지 않는다. 그런데 현행 지방세 체계 하에서는 법인기업은 법인세분을 통해, 개인 기업은 소득세분을 통해 소득에 대한 지방소득세를 각각 납부하고 있으므로 소득과세로 파악한다면 중복 과세의 문제가 생긴다. 또한 종업원분의 과표인 급여는 종업원이 수혜하지만 납세의무는 사업주가 진다는 점에서 소득과세로 볼 수가 없다.

그러므로 지방소득세 종업원분은 기업이 영업활동 과정에서 수혜하는 공공 서비스의 편익이 기업규모를 나타내는 종업원 수와 비례 관계에 있는 종업원의 급여총액에 반영된다고 간주하여 과세하는 편익과세로 파악하는 것이 보다 적절하지만 이런 경우에도 역시 문제가 있다. 즉 기업의 특성이나 사업영역 따라 종업원 급여총액이 종업원 수와 비례하지 않을 가능성이 있다는 것

이다. 예를 들어 노동집약적인 기업의 경우는 기업규모와 경영활동 수준은 자본집약적 기업에 비해 낮더라도 종업원 수가 상대적으로 많은 탓에 급여총액이 높아서 상대적으로 많은 종업원분을 부담하는 경우가 발생할 수 있다. 또한 급여총액이 기업규모를 부분적으로 반영한다고 하더라도 다른 측면을 고려하지 않음에 따라 문제가 발생할 수 있는데, 기업의 입장에서는 종업원분의 부담을 줄이기 위하여 종업원의 고용을 늘이는 대신 자본집약적인 생산 방법을 채택할 유인이 발생하게 된다. 이 경우 기업의 생산요소 선택에 미치는 왜곡이 나타날 뿐만 아니라 사회적으로는 고용의 증진에도 부정적인 효과가 나타날 우려가 있다. 일본의 경우 이런 문제와 관련하여 법인기업에 대한 외형표준과세를 적용함을 참고할 필요가 있다.

한편 종업원 급여 총액을 과표로 삼고 있는 반면 종업원 수를 기준으로 면세점을 정하고 있다는 점도 중요한 문제이다. 면세 대상 기업이 고용을 증가 시킴으로써 종업원 수가 50인을 넘게 되는 경우 과세 기업으로 전환되는 구조 때문에 소규모 기업의 고용에 관한 의사결정에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 한편 자본집약적인 제품을 생산하는 중소기업은 매출액 등 외형은 커지만 종업원 수가 적어서 면세대상이 되는 반면 종업원 수가 많고 노동집약적 기술에 의존하는 중소기업은 기업의 외형에 비해 상대적으로 많은 종업원분을 납부해야하는 경우가 생긴다.

이상에서 검토한 바와 같이 지방소득세 종업원분은 소득과세의 측면에서 보더라도 적절치 않으며, 기업활동에 대한 편익과세의 측면에서도 불완전한 모습을 갖추고 있다. 이런 점들을 고려할 때 지방소득세제의 개편 논의에 있어서는 소득분의 문제와는 별도로 종업원분의 개편에 관해서도 고려할 필요가 있다.

제2절 지방소득세제 개편 관련 선행연구에 대한 검토

1. 지방소득세 개편 관련 선행연구의 제안과 쟁점

대체로 2000년대에 들어서면서 지방소득과세 체계의 개편을 주장하는 연구들이 꾸준히 발표되었는데, 지방소득세제가 개편되었던 2010년 이후에도 지속적으로 관련 연구가 제시되고 있다. 이미 지적하였던 바와 같이 현행 지방소득세 체계는 과세대상이나 체계 등에 대한 개선이 없이 과거 주민세와 사

업소세를 명칭만 바꾸어 도입한 탓에 선행연구들의 제도 개편 필요성과 방향은 여전히 유지된다고 볼 수 있다.

<표 VI-10>에는 대표적인 선행연구에서 제시한 지방소득세제 개편에 관한 연구들이 정리되어 있는데, 국세 소득세 및 법인세와 지방소득세의 관계, 과표의 선택, 세율의 결정 등에 있어서 다소 차이가 남을 알 수 있다.

우선 국세와의 관계에 있어서 현재와 같은 부가세 방식을 유지하되, 과세 방식을 변경하자는 방안이 있다. 이 경우 소득세액 및 법인세액에 10%의 세율을 적용하는 현행 방식과 달리 소득세액 및 법인세액의 일정비율을 징세지 기준으로 지방소득세로 이전하거나 역재정력지수 등을 혼합하여 지방소득세로 이전하자는 안이 제시된다. 다만 원윤희 외(2008)는 지방세체계를 유지하면서 지방세의 소득과세 기능 강화하기 위해 주민세 법인세할을 인상한다는 안을 제시하는데, 이 경우 세율체계는 지금과 같은 누진세율로 유지된다.

다음으로 지방소득세를 국세와 세원을 공유하는 독립세화하자는 방안은 가장 널리 제시된 안이다. 대부분 연구는 지방소득세 과표로 소득세와 법인세의 과표를 공유하여 사용하며, 단일비례세율을 적용할 것을 제안한다. 다만 몇몇 연구는 세율에 있어서는 재정력 격차를 우려하여 차등적 비례세율 또는 역진적 세율을 적용할 것을 제안하며, 또한 과표에 있어서는 소득금액이나 개인총소득을 사용할 것을 제안하기도 한다.

한편 독립세와 부가세를 혼합한 방식도 제안되고 있다. 예를 들어 라휘문(2012)은 개인종합소득은 독립세화하여 소득세 과표에 단일비례세율을 적용하며, 원천·양도·퇴직소득 등은 현행과 같이 부가세 방식으로 유지하는 방안을 제안한다.

선행연구들의 검토를 통하여 특히 과표의 선정에 있어서는 상당히 차별적인 견해들이 있음을 알 수 있다. 이러한 차별적인 견해에 있어서 가장 중요한 판단 기준은 국세 소득세 및 법인세 과표와 지방소득세 과표를 분리하는 경우 나타나는 다양하고 복잡한 조세행정 상의 문제와 징수와 관련된 막대한 비용을 어떻게 극복하는가와 관련된 것으로 생각된다.

전체적으로 볼 때, 지방소득세의 과표는 소득세와 법인세 과표를 공유하는 것이 적절하다는 견해가 다수이며, 세율체계에 있어서는 단일비례세율을 적용하는 안이 다수임을 알 수 있다.

〈표 IV-10〉 지방소득세 독립세화 관련 선행연구 요약

방안	과표	세율	선행연구	특징
부가세 방식 (공동과세 방식)	소득세액 및 법인세액	비례세율 (징세지 기준)	- 이상용·라휘문(2006)	- 소득세액 및 법인세액의 일 정비율을 지방소득세로 이전, 징세지기준에 따라 배분
		비례세율, (공식: 징세지 기준 +재정조정)	- 라휘문(1998; 2003) - 노근호(2003) - 김한기(2002) - 유경문(2006)	- 역재정력지수(라휘문, 2003), 역재정자립도 및 역재정력지 수(노근호, 2003)를 배분지표 로 고려
		누진세율	- 원윤희 외(2008)	- 지방세체계를 유지하면서 지방세의 소득과세 기능 강 화, 주민세 법인세할 인상
독립세 방식 (세원 공동 이용)	소득세 및 법인세 과표	단일비례세율 또는 차등비례세율	- 이재은(2009; 2011) - 유태현(2009)	- 단일세율 또는 재정형평화를 고려한 차등적 비례세율 적용
	소득세 및 법인세 부과결정액	역진적 세율	- 이재은(2006)	- 주민세 소득할은 단일세율이 아닌 역진적 세율 체계
	소득세 및 법인세 과표	단일비례세율	- 최병호(2011) - 이영희 외(2012)	- 단기적으로는 소득세분, 법인 세분 유지, 장기적으로는 법 인세분 폐지
	소득금액	단일비례세율	- 김재훈 외(2012)	- 국세 세율은 국세와 지방세 세율을 합한 세율로 하며, 지 방소득세 해당분은 국세에서 공제
	개인 총소득액	단일비례세율	- 주민수(2008) - 최병호(2011)	- 법인세분은 지방세로 적절하 지 않음을 지적 - 총소득액을 과표로 사용할 경우 조세행정비용이 과다할 수 있으므로 소득세의 과표 사용 가능
독립세 + 부가세 방식	종합소득	단일비례세율	- 송상훈(2009)	- 종합소득을 과표 구간에 따 라 이원화, 낮은 세율 적용 구간의소득은 지방소득세 세 원화
	소득세과표 (종합소득), 소득세액 (기타 소득)	단일비례세율 누진세율	- 라휘문(2012)	- 개인종합소득은 독립세로, 기 타소득은 부가세 방식 유지, 법인세분과 종업원본 통합

2. 안전행정부의 지방소득세 독립세 전환 방안 검토(안)¹⁵⁾

1) 세제개편 검토(안)의 개요

지난 9월 24일 관련 정부부처에서 공동으로 발표한 「지방재정 건전화를 위한 기능 및 재원조정 방안」은 당초 취득세 세율 인하에 따른 지방세수 보전 차원에서 준비되는데, 사회복지재정에 관한 제도개편을 포함하여 지방소득세제 개편 방향을 제시하고 있다. <표 VI-11>에 정리된 바와 같이 구체적인 내용은 지방세수 보전을 위한 지방소비세 전환율 인상, 지방소득세제 개편, 영유아보육사업 국고보조율 인상, 분권교부세 대상 사업 일부 국고보조사업 환원, 국고보조사업 지방이양, 광특 내 사회발전계정 신설 등으로 정리된다.

<표 IV-11> 지방재정 건전화를 위한 기능 및 재원조정 방안의 주요 내용

방안		내용
지방세제 개편	지방소비세 전환율 확대	- 현재 5% → 2014년 8% → 2015년 11% (취득세 세율 인하에 따른 세수 보전)
	지방소득세 과세체계 개편	- 부가세 방식에서 국세 소득세와 지방소득세 간 과표 공유하는 방식으로 전환 - 우선 법인세분에 대해 세액공제·감면 정비 추진
국고보조사업 확대 (사회복지 관련)	영유아보육사업 국고보조율 10% 인상	- 현재 50% → 60% (보조금법 시행령 개정)
	분권교부세 대상사업 조정	- 정신, 장애인, 노인양로시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원 - 분권교부세율은 현행 유지
지방재정 자율성 및 책임성 제고를 위한 기능조정	국고보조사업 지방 이양	- 일부 지역밀착형 경제 분야 사업
	광특 내 사회발전계정 신설	- 지역밀착형 복지·문화사업 등을 포괄 보조금 방식으로 전환

자료: 기획재정부 보도자료(2013. 9. 24).

지방소득세와 관련해서는 지방소득세 과세체계를 개편하는데, 현행 부가세 방식에서 국세 소득세와 지방소득세 간 과표를 공유하는 방식으로 전환한다

15) 안전행정부 내부자료(2013. 7)을 참고함.

는 방향이 제시되고 있다. 이런 내용은 지방소득세의 독립세화를 추진한다는 것으로 파악할 수 있는데, 구체적인 제도의 형태와 시행 시기 등에 대해서는 특정하지 않고 있다.

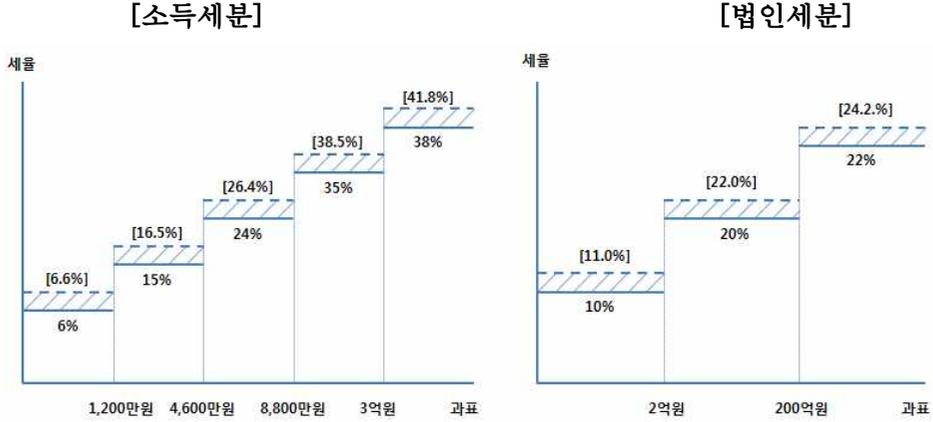
이에 관한 구체적인 내용은 최근 안전행정부에서 마련한 ‘지방소득세 독립세 전환에 대한 검토’ 자료를 통해 대략적인 내용을 파악할 수 있는데, 전체적인 방향은 다음과 같다. 첫째, 지방소득세가 국세 개편에 영향을 받지 않고 지방재정수요를 안정적으로 뒷받침하는 온전한 지방세로 기능할 수 있도록 세율체계를 재설계하는데, 지방소득세 과표를 국세와 공유하는 동시에 비례세율($3\% + \alpha$)을 적용한다. 둘째, 국민의 세 부담은 현재 수준을 유지함으로써 추가적인 조세부담이 없이 세제를 개편한다. 셋째, 이러한 개편을 통하여 지역 실정에 맞는 조세정책 수행을 위한 재원을 마련하는데, 즉 국가에 의한 일률적인 공제·감면분 중 지방소득세분은 자치단체로 이관하여 지역 특성에 맞는 지방세 정책재원으로 활용하도록 한다.

한편 구체적인 도입 방식은 다음과 같다. 우선 도입 방식은 지방소득세는 소득 수준에 관계없이 단일세율을 적용하고 누진세율 구조는 국세에만 적용하는데, 총 세율(국세+지방세)은 지금 수준을 유지함으로써 국민의 추가적인 조세부담이 발생하지 않도록 한다. 구체적으로는 지방소득을 개인분(종합소득), 법인분, 기타(근로소득, 퇴직소득, 양도소득 등)의 3종류로 구분할 때, 법령체계의 간소화를 위하여 개인분과 법인분은 각각 소득금액을 과표로 삼는 독립세로 하며, 기타소득은 현재와 같이 소득세 세액을 과세표준으로 삼는다는 것이다.

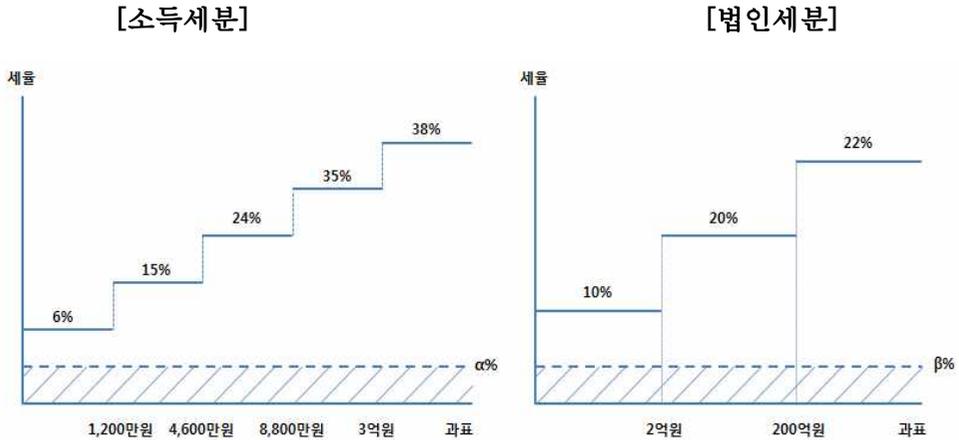
<그림 IV-4>는 현행 지방소득세제와 안전행정부의 독립세 방식 지방소득세제의 세율체계를 비교하고 있다. 여기서 보듯이, 현행 지방소득세 방식 하에서는 소득세와 법인세의 과표구간 별로 지방소득세 소득세분과 법인세분의 세율은 각각 달라지는데, 높은 과표구간에 대해 높은 세율이 적용되는 누진세율 방식이 적용된다. 반면 독립세 방식에서는 (소득세+지방소득세 소득분)의 세율과 (법인세+지방소득세 법인세분)의 세율을 그대로 유지한 채 지방소득세 소득세분과 법인세분에는 각각 $\alpha\%$ 와 $\beta\%$ 의 비례적인 세율을 적용하는 것으로 되어있다.

〈그림 IV-4〉 현행 지방소득세제와 독립세 방식의 세율 체계 비교

A. 현행 지방소득세제



B. 독립세 방식 지방소득세제



주: 빗금친 부분은 지방소득세에 해당함

한편 세액 산정 체계는 다음과 같다. 〈그림 VI-5〉는 현행 지방소득세와 독립세 방식의 지방소득세의 세액산정 체계를 비교하고 있다. 현행 지방소득세 하에서는 국세 소득세와 법인세 과세표준에 세율이 곱해져서 계산된 산출세액에 국세 세액공제와 감면이 적용된 이후 결정된 소득세와 법인세의 세액에 각각 10%의 지방소득세 세율이 적용되어 지방소득세 소득세분과 법인세분 세액이 결정된다. 이 경우 정부가 주도하는 국세의 세액공제와 감면은 국세 세액에 영향을 미침으로써 결과적으로는 지방소득세 세액에도 영향을 미치게

된다. 그런데 지방소득세 독립세 개편 방안에 의하면 지방소득세 소득분의 산정은 국세 소득세와 법인세의 과세표준을 공유한다. 즉 국세 소득세와 법인세의 과세표준에 단일 비례세율의 지방소득세 소득세분 및 법인세분 세율이 곱해져서 산출된 지방소득세 소득분 세액에 지방세 공제 및 감면이 적용되어 최종적으로 지방소득세 세액이 산출된다. 이 경우 비례세율을 적용함에 따른 장점과 함께 지방자치단체가 조세정책 수단으로서 독자적으로 세액공제 및 세액감면을 실시할 수 있다는 장점이 있다.

〈그림 IV-5〉 현행 지방소득세와 독립세 방식 지방소득세의 세액 산정 체계 (안전행정부 안)

A. 현행 지방소득세 산정



B. 개편 지방소득세 산정



자료: 안전행정부(2013)을 참고로 작성함

2) 지방세법 일부개정안 (백재현의원 대표 발의; 2013. 9. 4)

안전행정부의 지방소득세의 독립세 전환 방안은 2013년 9월 4일 백재현의원이 대표 발의한 지방세법 일부개정법률(안)에 반영되어 있다.

개정안에서는 제안 이유에 대하여 현행 지방세는 재산과세 위주의 구조를 가지고 있다는 점을 강조하는데, 다음과 같다: “국세의 경우 세수 신장성이

높고 세원보편성을 지닌 소득·소비과세가 총세수의 80% 이상을 차지하는 반면, 지방세는 소득세의 부가세 형태로 지방소득세를 부과·징수하고 있을 뿐 총세수의 절반가량을 재산과세에 의존하고 있다는 것이다. 이에 따라 지방자치제의 실시 후 복지·문화·안전 등과 같은 기존의 국가사무가 지방정부에 이양되면서 지방자치단체의 역할과 기능은 강화되었으나, 지방재정은 실질적으로 이를 뒷받침하지 못하고 있는 실정임을 지적한다. 즉 지방재정 수요는 급증한 반면, 세수 신장성이 낮은 재산과세 위주의 구조가 유지되면서 지방세를 통한 지방자치단체의 세입은 크게 확대되지 못했다는 것이다. 이런 이유로 부가세인 지방소득세를 독립세로 전환함으로써 소득을 기반으로 한 지방의 세입을 확대하고, 지역경제 발전과 지방세수의 연계를 강화하는 등 지방자치제도의 발전에 기여하고자 하는 것이다.”

백재현의원의 개정안은 첫째, 지방소득세 종업원분을 주민세 종업원분으로 개편하는 것과 둘째, 개인분 및 법인분 지방소득세의 과표를 부분적으로 소득세 및 법인세 과표와 공유하고 비례적인 세율을 적용한다는 것이 주 내용으로 삼고 있다. 이 중 개인분 및 법인분 지방소득세제 개편의 주요내용은 다음과 같이 요약된다.

① “개인분 지방소득세”를 소득세의 과세표준 또는 소득세액을 과세표준으로 하여 산출하는 지방소득세로, “법인분 지방소득세”를 법인세의 과세표준 또는 법인세액을 과세표준으로 하여 산출하는 지방소득세로 각각 정의한다(안 제85조).

② 「소득세법」 및 「법인세법」에 따른 납세의무가 있는 자가 지방소득세의 납세의무자임을 규정한다(안 제86조)

③ 개인분 지방소득세의 납세지를 소득세의 납세지로, 법인분 지방소득세의 납세지를 법인세의 납세지로 규정한다(안 제87조).

④ 개인분 지방소득세의 과세기간은 「소득세법」에 따른 과세기간으로, 법인분 지방소득세의 과세기간은 「법인세법」에 따른 사업연도로 규정한다(안 제89조).

⑤ 개인분 지방소득세의 과세표준을 소득세의 과세표준 또는 소득세액으로, 법인분 지방소득세의 과세표준을 법인세의 과세표준 또는 법인세액으로 규정한다(안 제90조).

⑥ 거주자 및 비거주자의 종합소득에 대한 지방소득세 세율 및 내국법인 및 외국법인의 소득에 대한 지방소득세 세율을 100분의 3으로, 그 외의 소득

에 대한 지방소득세 세율을 100분의 10으로 규정한다(안 제91조)

⑦ 「소득세법」 또는 「법인세법」으로 정하는 바에 따라 감면되거나 공제되는 소득세액이 있는 경우 100분의 10에 상당하는 감면·공제세액을 지방소득세 산출세액에서 공제하도록 한다(안 제92조).

⑧ 지방소득세는 제90조에 따른 과세표준에 제91조에 따른 세율을 적용하여 계산하도록 규정한다(안 제93조).

⑨ 지방소득세는 신고납부 또는 특별징수의 방법으로 징수하되, 납세의무자 또는 특별징수의무자가 의무를 다하지 아니하면 보통징수의 방법으로 징수하도록 한다(안 제94조).

⑩ 개인분 지방소득세의 납세의무자는 「국세기본법」, 「소득세법」에 따라 소득세를 신고할 때, 개인분 지방소득세도 관할 세무서장에게 함께 신고하고, 납세지를 관할하는 지방자치단체의 장에게 납부하도록 규정한다(안 제95조).

⑪ 법인분 지방소득세의 납세의무자는 납세지 관할 지방자치단체별로 안분 계산하여 정해진 기간까지 관할 지방자치단체의 장에게 신고하고 납부하도록 규정한다(안 제96조).

⑫ 납세의무자는 신고납부한 지방소득세에 오류가 있음을 발견했을 때에는 지방자치단체의 장이 보통징수의 방법으로 부과지를 하기 전까지 관할 지방자치단체의 장에게 수정신고납부 또는 경정 등의 청구를 할 수 있도록 규정한다(안 제97조).

⑬ 「소득세법」, 「법인세법」에 따른 원천징수의무자는 소득세 또는 법인세를 원천징수할 경우 지방소득세 세액을 동시에 특별 징수하도록 규정한다(안 제98조).

⑭ 세무서장은 개인분 지방소득세 및 법인분 지방소득세에 관한 자료를 납세지를 관할하는 자치단체의 장에게 통보하도록 규정한다(안 제99조).

⑮ 지방소득세의 신고·납부·부과·징수에 관하여 이 법에서 정하는 것을 제외하고는 「소득세법」 및 「법인세법」을 준용하도록 규정한다(안 제100조).

이런 개정안은 안전행정부의 지방소득세 독립세 전환 방안의 주요 내용을 그대로 반영하고 있다. 우선 과표는 개인분 지방소득세는 소득세의 과세표준 또는 소득세액으로, 법인분은 법인세의 과세표준 또는 법인세액으로 규정하도록 함으로써 소득세 및 법인세와 과표를 공유하는 비례적 지방소득세와 함

게 지금과 같이 소득세와 법인세에 부가되어 과세되는 지방소득세를 두도록 하고 있다. 또한 개인 종합소득에 대한 지방소득세 세율과 법인소득에 대한 지방소득세 세율은 각각 3%의 비례세율을 적용하며, 그 외 소득에 대해서는 현재와 같이 소득세액 및 법인세액의 10%로 정한다.

한편 납세의무 및 특별징수에 관한 규정도 두고 있는데, 우선 개인분 지방소득세의 납세의무자는 소득세 신고 시 개인분 지방소득세도 관할 세무서장에게 함께 신고하고, 납세지를 관할하는 지방자치단체의 장에게 납부하도록 하며, 법인분 지방소득세의 납세의무자는 납세지 관할 지방자치단체별로 안분 계산하여 정해진 기간까지 관할 지방자치단체의 장에게 신고하고 납부하도록 한다. 나아가 원천징수의무자는 소득세 또는 법인세를 원천징수할 때 지방소득세 세액을 동시에 특별 징수하도록 한다. 나아가 조세행정 측면에서 세무서장은 개인분 지방소득세 및 법인분 지방소득세에 관한 자료를 납세지를 관할하는 자치단체의 장에게 통보하도록 하고 있다.

3) 평가

안전행정부의 지방소득세 독립세 전환방안 검토(안)은 전체적으로 지방소득세 개편 관련 선행연구들의 주장을 잘 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

우선 국세 소득세와 법인세에 부가세 방식으로 부과되는 소득세분과 법인세분을 각각 소득세와 법인세의 과세표준을 국가와 지방이 공유하는 방식으로 전환함으로써 독립세화를 지향하고 있다. 또한 부가세 방식의 산물인 소득세분과 법인세분의 누진세율구조를 소득 종류에 따라 제한적으로 단일 비례세율 구조로 전환하는 방식도 적절한 것으로 평가된다.

다만 다음과 같은 몇 가지 측면에서는 개선될 여지가 있는 것으로 생각된다. 첫째, 지방소득을 개인분(종합소득), 법인분, 기타(근로소득, 퇴직소득, 양도소득 등)의 3종류로 구분하고 개인분과 법인분은 각각 소득금액을 과표로 삼는 독립세로 전환하지만 기타소득은 지금 방식과 같이 부가세 방식을 채택하는 것으로 정하고 있는데, 이런 방식을 택하는 것은 복잡한 소득세 체계상 소득세의 전반적 개정에는 많은 비용이 들 것을 우려한 것으로 보인다. 그런데 지방소득세 소득세분에서 종합소득분은 약 40% 미만 비중을 차지하므로, 종합소득분만 독립세로 전환할 경우에는 나머지 60% 이상은 여전히 부가세 방식으로 남게 되므로 제도 개편의 취지와 효과가 반감될 수 있다는 문제가 생긴다.

둘째, 법인세분은 국세와 과표를 공유하는 방식으로 전환하고 단일비례세

율을 적용한다는 안은 진일보한 것이나, 법인소득에 대한 지방세 과세의 적정성이라는 근본적인 문제점은 해소되지 않는다는 문제가 있다. 이론적 측면에서의 문제점과 함께 중장기적으로는 법인세 부담을 완화하고 세율구조를 단일비례세율로 전환한다는 정부 방침을 고려할 필요가 있다. 즉 이론적으로도 적합하지 않고 법인세 부담을 낮추는데도 장애가 되는 법인세분을 계속 유지하는 것은 재고의 필요성이 있다는 것이다.

셋째, 종업원분은 소득과세로서의 성격을 갖지 못하며 기업 활동에 대한 편익과세의 측면에서도 불완전한 모습을 가지지만 이에 대한 개편은 고려되지 않는다는 문제가 있다. 지방소득과세의 개편 논의에 있어서는 소득분의 문제와는 별도로 종업원분의 개편에 관해서도 고려할 필요가 있다.

넷째, 현행 지방세 체계 상 주민세에 포함된 개인 및 법인 균등분은 일본의 경우나 기존 지방세체계에서 보듯이 지방소득세 내에 두는 것이 보다 적절한 것으로 생각된다. 이 경우 현행 주민세는 법인세분의 문제, 종업원분의 문제 등과 함께 중장기적으로 새로운 지방세로 전환을 고려할 필요가 있다.

3. 정부 협의 안¹⁶⁾

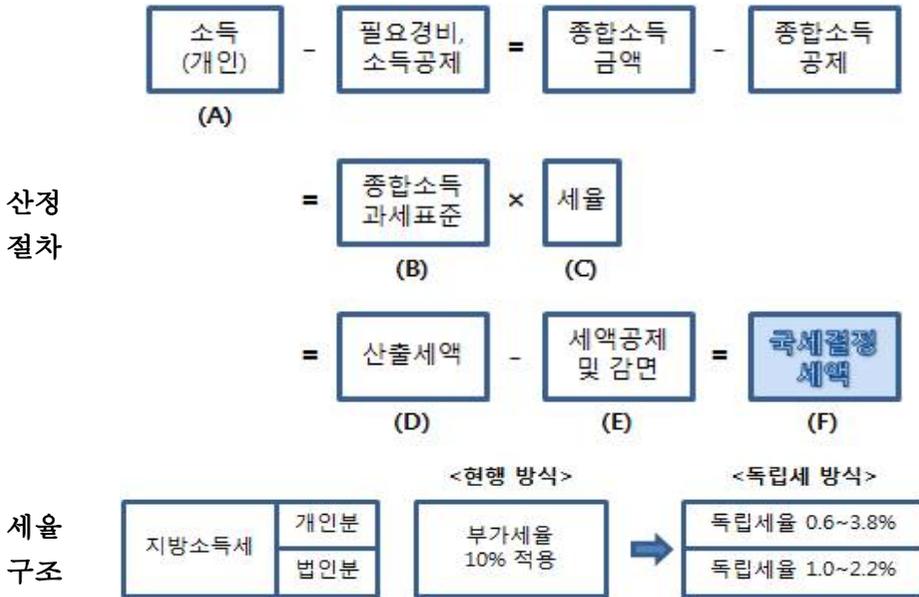
1) 개요

한편 지난 2013년 11월 정부에서는 지방재정 현안 합동 대책(2013. 9. 16)의 일환으로 지방소득세 독립세 전환에 대해 부처간 협의가 완료됨에 따라 다소 앞서 검토한 안전행정부의 안에서 다소 변경된 형태의 지방소득세 독립세 전환 관련 제도개편안을 제시한다.

정부 부처 협의안의 과세구조의 개요는 소득세의 과세체계를 보여주는 <그림 IV-6>을 통해 설명할 수 있다. 현행 지방소득세제 하에서는 소득세분 지방소득세는 그림에서 국세 결정세액(F)에 10%의 부가세율이 곱해져서 산정된다. 반면 개편 안에서는 개인분 지방소득세는 국세 과세표준(B)에 독립적인 세율이 곱해져서 산정되며, 공제와 감면은 지방세법에서 규정하도록 되어 있다. 독립적인 세율은 국세 세율의 10% 수준으로 하므로 소득세의 과표구간에 따라 0.6~3.8%의 누진적인 차등세율이 적용된다. 법인분 지방소득세도 같은 방식을 적용하여 개편하므로 법인세 과표구간에 따라 1.0~2.2%의 누진적 차등세율이 적용된다.

16) 안전행정부 내부자료(2013, 11)를 참고함.

<그림 IV-6> 소득세의 과세구조와 지방소득세 (정부부처 협의 안)



구체적인 정부 협의 안의 내용은 다음과 같다. 첫째, 현재 소득분과 종업원분으로 구성된 지방소득세 체계에서 종업원분을 주민세에 소속시킴으로써 지방소득세에는 소득분(개인소득분 및 법인소득분)만 남게 되며, 주민세에는 현재 균등분과 재산분 외에 종업원분이 포함되게 된다.

둘째, 현재 지방소득세 소득분은 소득세분과 법인세분으로 구성되는데, 개정안에서는 개인소득에 부과되는 개인지방소득세와 법인소득에 부과되는 법인지방소득세로 구분한다. 또한 개인소득과 법인소득을 소득세법 및 법인세법에 따라 분류하여 각 소득에 대해 차별적인 과세방식을 적용할 수 있도록 한다.

셋째, 개인지방소득세에서 소득의 구성은 소득세법에서 구분하고 있는 바와 같이 내국인(거주자)의 종합, 퇴직, 양도소득 및 그 밖의 특별징수¹⁷⁾와 비거주자에 대한 과세로 구분한다. 과세표준은 소득세법 상 각 소득별 과세표준을 적용하며, 세율은 소득세와 같이 종합소득과 퇴직소득에 대해서는 누진세율(표준세율)을, 양도소득은 자산유형 및 보유기간 별로 개별 세율을, 그리고 특별징수의 경우는 현행과 같이 소득세액(원천징수액)에 10%의 부가세율을

17) 이자, 배당, 근로, 사업, 연금, 기타 소득에 대한 소득세 원천징수 등임.

을 적용한다(표 IV-12). 한편 자치단체가 조례에 의해 탄력세율을 적용할 수 있도록 하되, 2016년까지는 유예한다.

넷째, 법인지방소득세에서 법인소득의 구성은 법인세법과 같이 내국법인의 사업연도 소득, 양도소득 과세특례, 연결법인, 청산소득, 외국법인 과세로 구성한다. 과세표준은 법인세법 상의 과세표준을 준용하며, 세율은 법인세 세율의 10% 수준에서 독립적인 누진세율을 적용한다. 단 이자소득 등의 특별징수분은 현재와 같은 부가세율을 적용하며, 양도소득은 법인세법 상 과세특례사항을 적용한다(표 IV-13).

〈표 IV-12〉 개인지방소득세의 세율

	과세표준	세율	비고
종합소득 (누진세율)	1,200만원 이하	0.6%	소득세 세율의 10%
	1,200만원 초과 ~4,600만원 이하	7만2천원+1,200만원 초과 금액의 1.5%	
	4,600만원 초과 ~8,800만원 이하	58만2천원+ 4,600만원 초과 금액의 2.4%	
	8,800만원 초과 ~3억원 이하	159만원+8,800만원 초과 금액의 3.5%	
	3억원 초과	901만원+3억원 초과 금액의 3.8%	
양도소득	양도소득 최종금액	과세표준×자산유형 및 보유형태 별 세율	
특별징수 (부가세율)	원천징수액	징수액×10%	

〈표 IV-13〉 법인지방소득세의 세율

	과세표준	세율	비고
법인소득 (누진세율)	2억원 이하	1%	법인세 세율의 10%
	2억원 초과 ~200억원 이하	200만원+2억원 초과 금액의 2%	
	200억원 초과	3억 9,800만원+200억원 초과 금액의 2.2%	
양도소득 과세특례	부동산 양도 시 표준세율로 산정한 세액에 특례에서 정한 세율로 산정한 세액 추가		
특별징수 (부가세율)	원천징수액	징수액×10%	

이상에서 살펴본 정부 협의 안의 특징적인 점은 다음과 같다. 첫째, 개인지방소득세에서 소득 유형에 따라 과세체계를 달리하는데, 현행 방식과의 차이는 종합소득과 퇴직소득에 대하여 부가세 방식에서 국세 소득세와 과표를 공유하는 방식으로 전환한다는 점이다. 다만 소득구간 별로 국세 소득세 세율의 10%씩의 세율을 적용하는 방식을 채택함으로써 누진세율체계는 그대로 유지된다. 한편 양도소득 및 특별징수에 대해서는 현재와 같은 방식을 유지한다.

둘째, 법인지방소득세도 법인소득의 유형에 따라 과세체계를 달리한다. 현행 방식과의 차이는 법인소득에 대하여 부가세 방식에서 법인세와 과표를 공유하는 방식으로 전환한다는 점인데, 이 경우도 소득구간 별로 법인세 세율의 10%씩의 세율을 적용하는 방식을 채택함으로써 누진세율체계는 그대로 유지된다. 양도소득 과세특례 및 특별징수의 경우는 현재와 같은 과세방식이 그대로 유지된다.

2) 황영철의원의 지방세법 일부개정법률(안)

이상과 같은 정부 협의안은 황영철의원이 대표 발의한 지방세법 일부개정법률안(2013. 11. 15)에 반영되어 있는데, 개정안의 발의 이유는 다음과 같다: “지방자치 실시 이후 복지·문화·안전 등과 같은 기존의 국가사무가 지방정부에 이양되면서 지방의 역할과 기능은 강화되어 왔으나 지방정부의 재정은 이를 뒷받침하지 못하고 있어 여전히 중앙의존현상을 보이는 문제가 지적되고 있다. 특히, 현행과 같은 재산과세 위주의 지방세 체계는 지역경제 발전이 지방세수 증대로 연계되지 못하는 구조적 취약성을 노정하고 있는 실정이다. 따라서 소득세 및 법인세의 부가세 형태로 부과·징수하고 있는 지방소득세를 독립세 방식으로 전환함으로써 지방자치단체의 자주재원을 확충하고 지역경제의 발전을 지방세수의 신장과 연계되도록 하여 지역 간 선의의 경쟁체계를 유도하는 등 건전한 지방자치발전에 기여하려는 것이다.”

황영철의원의 개정안은 첫째, 지방소득세 종업원분을 주민세 종업원분으로 개편하는 것과 둘째, 개인분 및 법인분 지방소득세의 과표를 부분적으로 소득세 및 법인세 과표와 공유하고 누진적인 세율을 적용한다는 것이 주 내용으로 삼고 있다. 개정안의 주요내용은 다음과 같이 요약된다.

① 지방소득세 종업원분을 주민세 종업원분으로 변경함(안 제7장제4절 신설).

② 개인지방소득 및 법인지방소득 등에 관한 정의규정을 신설함(안 제85조).

③ 「소득세법」 및 「법인세법」에서 정하는 바에 따라 지방소득의 범위 및 구분, 과세기간 및 사업연도, 납세지 등을 규정함(안 제87조부터 제89조까지).

④ 거주자의 종합소득 및 퇴직소득에 대한 개인지방소득세 과세표준은 「소득세법」과 동일하게 하되, 표준세율을 별도로 정하고 지방자치단체의 조례로 표준세율의 100분의 50의 범위 내에서 표준세율을 가감할 수 있도록 함(안 제91조 및 제92조).

⑤ 거주자의 종합소득 및 퇴직소득에 대한 개인지방소득세의 세액공제 및 세액감면에 관한 사항은 「지방세특례제한법」에서 정하도록 함(안 제94조).

⑥ 과세표준 및 세액의 확정신고·납부, 수정신고·납부, 결정과 경정, 수시부과, 가산세, 징수와 환급 등 종합소득 및 퇴직소득에 대한 개인지방소득세의 부과·징수에 관한 사항을 「소득세법」에 준하여 규정함(안 제95조부터 제100조까지).

⑦ 거주자의 양도소득에 대한 개인지방소득세 과세표준은 「소득세법」과 동일하게 하되, 표준세율을 별도로 정하고 지방자치단체의 조례로 표준세율의 100분의 50의 범위 내에서 표준세율을 가감할 수 있도록 함(안 제103조 및 제103조의3 신설).

⑧ 거주자의 양도소득에 대한 개인지방소득세의 세액공제 및 세액감면에 관한 사항은 「지방세특례제한법」에서 정하도록 함(안 제103조의4 신설).

⑨ 과세표준 및 세액의 예정신고·납부, 확정신고·납부, 가산세 등 양도소득에 대한 개인지방소득세의 부과·징수에 관한 사항을 「소득세법」에 준하여 규정함(안 제103조의5부터 제103조의9까지 신설).

⑩ 비거주자에 대한 과세방법, 종합과세 및 분리과세의 구체적인 방법 등 비거주자의 소득에 대한 개인지방소득세의 부과·징수에 관한 사항을 규정함(안 제8장제4절 신설).

⑪ 「소득세법」에 따른 원천징수의무자가 거주자 또는 비거주자로부터 소득세를 원천징수하는 경우에는 원천징수하는 소득세의 100분의 10에 해당하는 금액을 개인지방소득세로 특별징수하도록 규정하고, 근로소득·연금소득·사업소득에 대하여 「소득세법」에 따라 연말정산을 하는 경우에는 개인지방소득세를 정산 하도록 규정함(안 제8장제5절 신설).

⑫ 내국법인의 각 사업연도의 소득에 대한 법인지방소득세 과세표준은

「법인세법」과 동일하게 하되, 표준세율을 별도로 정하고 지방자치단체의 조례로 표준세율의 100분의 50의 범위 내에서 세율을 가감할 수 있도록 함(안 제103조의19 및 제103조의20 신설).

⑬ 내국법인의 각 사업연도의 소득에 대한 법인지방소득세의 세액공제 및 세액감면에 관한 사항은 「지방세특례제한법」에서 정하도록 함(안 제103조의22 신설).

⑭ 과세표준 및 세액의 확정신고·납부, 수정신고·납부, 결정과 경정, 수시부과, 징수와 환급, 특별징수의무, 가산세 등 내국법인의 각 사업연도의 소득에 대한 법인지방소득세의 부과·징수에 관한 사항을 「법인세법」에 준하여 규정함(안 제103조의23부터 제103조의30까지 신설).

⑮ 내국법인의 토지등 양도소득에 대한 과세특례를 규정함(안 제103조의31 신설).

⑯ 연결납세방식의 적용, 연결과세표준 및 연결산출세액의 계산 등 내국법인의 각 연결사업연도의 소득에 대한 법인지방소득세의 부과·징수에 관한 사항을 규정함(안 제8장제7절 신설).

⑰ 과세표준, 세율, 확정신고·납부, 결정과 경정, 징수 등 내국법인의 청산소득에 대한 법인지방소득세의 부과·징수에 관한 사항을 규정함(안 제8장제8절 신설).

⑱ 과세표준, 세율, 토지등 양도소득에 대한 과세특례, 국내사업장에 대한 과세특례, 신고·납부·결정·경정 및 징수 및 특별징수 등 외국법인의 소득에 대한 법인지방소득세의 부과·징수에 관한 사항을 규정함(안 제8장제9절 신설).

⑲ 세무서장 또는 지방국세청장이 「국세기본법」, 「소득세법」 및 「법인세법」에 따라 과세표준 및 세액을 신고 또는 수정신고 받거나 결정 또는 경정하는 경우에는 일정 기한 내에 지방자치단체의 장에게 그 내용을 통보하도록 함(안 제103조의53 신설).

⑳ 「국제조세조정에 관한 법률」에 따라 「국세기본법」상 과소신고 가산세의 부과가 되지 아니하는 경우에는 「지방세기본법」상 과소신고 가산세도 부과하지 않도록 함(안 제103조의55 신설).

3) 평가

정부 협의안의 주 내용은 개인소득과 법인소득을 각각 소득 유형별로 구분하여 일부 소득에 대해서는 국세 소득세 및 법인세와 과표를 공유하되 구간

별 누진세율을 적용하며, 나머지 소득에 대해서는 현재와 같은 부가세 방식을 적용한다는 것이다. 그런데 이러한 개편 방안은 지금까지 제기되어왔던 지방소득세 독립세화 논의에서 상당 부분 합의를 보았던 개편방식으로부터 상당히 후퇴한 안으로 생각된다. 일부 소득에 대해서 국세와 과표를 공유한다는 측면에서 부분적으로는 독립세라고 할 수 있으나 누진세율체계를 유지한다는 측면에서는 여전히 문제가 있다. 지방소득세에서 누진세율체계는 이론적으로 적합하지 않을 뿐만 아니라 현실적으로도 지역 간 세수격차를 확대시킨다는 중요한 문제가 있다는 점이 제도 개편안에서는 고려되지 않고 있는 것이다. 한편 특별징수분에 대해서는 여전히 국세에 부가세 방식을 유지하는 것도 거주지원칙에 위배된다는 문제가 있다.

한편 지방소득세 종업원분을 주민세로 이관하는 것은 과세체계 상 적절하며, 좋은 의도로 평가할 수 있다.

제3절 지방소득세 독립세화의 대안

1. 대안 설정의 원칙

지방소득세 독립세화를 위한 대안의 설정에 있어서는 몇 가지 기본적인 원칙을 수립하는 것이 필요하다.

가장 중요한 첫 번째 원칙은 가능하면 지방세 이론에 충실한 세제를 갖추어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 무엇보다도 지방소득세의 세율을 국세와 공유하는 한편 비례세율 체계를 갖추는 것이 제도개편의 핵심이 되어야 한다. 또한 지방소득세의 과세에는 거주지 원칙이 적용될 수 있도록 제도를 갖추므로써 편익원칙을 실현하는 것이 필요하다. 나아가 지방소득세가 지방자치단체의 자주재원이자 향후 기간세목이 될 수 있도록 탄력세율 적용 권한을 포함하여 감면 및 공제 권한을 지방자치단체가 갖도록 할 필요가 있다. 한편 법인에 대한 지방소득세 부과는 이론적 측면에서는 편익원칙에 적합하지 않으며, 자치단체 간 안분을 포함하여 여러 가지 다른 문제를 안고 있다는 점을 제도 개편에서 고려해야 한다. 따라서 국세 법인세와 지방 법인과세의 적용 방식에 차별을 둘 필요가 있다.

두 번째 원칙은 전체적인 지방소득세 체계가 보다 적절한 구조를 가질 수 있도록 제도를 개편해야 한다는 점이다. 이 문제는 지방소득세와 현행 주민

세의 구조를 동시에 고려함으로써 접근하는데, 각 세목 내 지방소득세 관련 항목과 기업의 경영활동 관련 항목을 구분하여 세부항목을 재배치할 필요가 있다. 특히 현행 지방소득세 내 중업원분은 소득과세의 성격을 갖지 못하므로 지방소득세 체계 내에서 분리하며, 주민세 내의 균등분은 자치단체에 소속된 개인과 기업의 회비 성격이라는 점을 고려해야 한다. 또한 소득에 대한 지방세 과세와 기업의 영업활동에 대한 지방세 과세를 구분해야 한다.

세 번째 원칙은 국가의 중장기적 조세정책 방향을 따라야 한다는 점이다. 법인세의 경우 중장기적으로 세율인하와 함께 단일세율구조로 개편해 나갈 필요가 있다는 점을 고려할 때, 법인세에 부가되는 지방소득세 법인세분을 폐지하는 등의 방법을 통하여 정부의 조세정책 수행에 신축성을 부여하는 것을 고려할 필요가 있다.

2. 지방소득세 개편 대안

1) 단기적 대안

이상의 기본 원칙 하에서 지방소득세 소득분의 독립세화 관련 단기적 개편 대안의 기본 내용은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 지방소득세 소득세분은 국세 소득세와 과표를 공유하는 독립세 방식을 채택하며, 비례세율을 적용한다. 조세행정 상에서 극복이 불가능한 문제가 없는 한 원칙적으로는 소득세의 과세대상이 되는 전 소득에 대해 국세와 과표를 공유하는 비례세율을 적용할 필요가 있다. 이 경우 세액공제 및 감면은 지방자치단체가 행사하도록 하며, 탄력세율제도를 현행 수준으로 유지함으로써 지방의 과세자주권을 일정한 범위 내에서 허용한다.

둘째, 원칙적으로 납세자의 주소지를 관할하는 지방자치단체가 소득세분을 징수하도록 함으로써 거주지 원칙을 실현해야 한다.

셋째, 지방소득세 법인세분은 폐지하며, 소득세분만으로 지방소득세 소득분 세수가 현재 수준이 되도록 소득세분의 세율을 조정한다. 법인의 소득에 대한 과세는 지방세로서 적합하지 않으며, 중장기적으로는 소득보다는 기업의 영업활동을 보다 잘 반영하는 과표를 개발하여 과세할 필요가 있다.

넷째, 소득세분 세율의 결정은 국가와 지방간 세수 중립을 유지하는 동시에 소득세 및 법인세 납세자의 세 부담의 변화가 없도록 결정한다. 지방자치단체의 경우 소득세분 세수 증가를 통해 법인세분 폐지로 인한 세수 감소를 상쇄하도록 한다. 이 경우 정부 소득세 수입은 줄어들 것이나 법인세 수입은

증가됨으로써 전체 조세수입은 일정하게 유지될 수 있다. 또한 소득세 납세자는 국세 소득세 납부액이 줄어드는 대신 지방소득세 납부액이 증가하며, 법인세 납세자는 지방소득세를 납부하지 않는 대신 법인세 납부액이 증가하게 된다.

그런데 이러한 단기적 대안에 따라 법인소득에 대한 지방소득세 과세를 폐지하면서 개인소득에 대한 지방소득세를 강화하는 경우에 가장 우려되는 부분은 지역간 세수격차가 확대될 수 있다는 점이다. 제4장에서 검토한 바와 같이 법인세분의 경우 법인 본사가 납부하는 법인세에 부가되어 산정되는 세액을 법인의 사업장이 소속된 지역에 안분함에 따라 세수격차가 상당히 완화된다. 따라서 세수의 지역 간 분포에 있어서 법인세분은 소득세분에 비해서 격차가 적어진다. 그러므로 법인세분을 없애는 것은 이론적으로 적합하며 현실적인 근거도 상당히 있지만 지역 간 세수격차를 확대시킬 것으로 우려되는 것이다.

이와 같은 현실적인 문제를 감안할 때, 지방교부세제도의 개편 등을 통하여 세수격차를 완화시킬 수 있는 방안이 마련되기까지는 법인세분을 유지하는 방안을 고려할 수 있다. 따라서 단기적 대안은 다시 두 가지로 구분한다.

① 단기적 대안 I

단기적 대안 I은 위의 기본 내용 중 첫 번째와 두 번째를 적용하는 것으로서 개인소득과 법인소득 전체에 대해 국세 소득세 및 법인세와 과표를 공유하는 비례적인 세율을 적용하는 것이다. 이 때 소득세분의 경우는 납세자의 거주지 관할 자치단체가 과세권을 가지도록 한다. 또한 법인세분의 경우는 현재와 같은 자치단체별 안분방식을 유지하도록 한다.

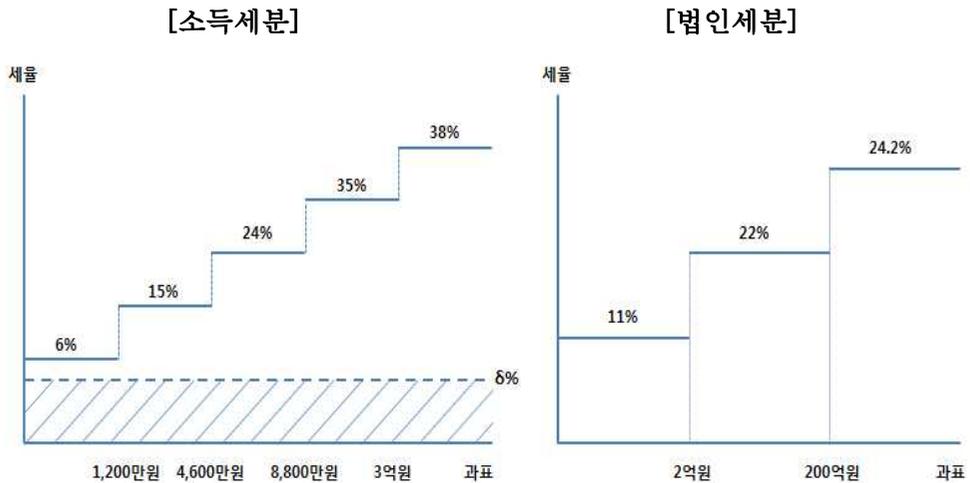
따라서 단기적 대안 I은 안전행정부의 안과 상당히 유사하지만, 안전행정부 안이 개인소득은 종합소득분에 대해서만 소득세와 과표를 공유하고 비례 세율을 적용한다는 것과는 달리 원칙적으로 전체 소득에 대해 국세와 과표를 공유하고 비례적인 세율을 적용한다는 차이가 있다. 따라서 단기적 대안 I의 세율체계와 세액산정 절차는 위 <그림 IV-4>와 <그림 IV-5>의 행정안전부 안과 같다.

② 단기적 대안 II

단기적 대안 II는 위의 기본 내용 전체가 적용되는데, 대안 I과 가장 중요한 차이는 법인세분을 폐지하는 대신 소득세분을 강화한다는 것이다. 대안

II 하에서 지방소득세의 세율 체계는 <그림 IV-7>에 요약된다. 그림에서 보듯이, 소득세분의 세율은 $\delta\%$ 의 비례세율 체계로 가져가며, 법인세분에 대해서는 기존의 법인세 세율과 지방소득세 법인세분 세율을 합한 세율을 부과한다. 따라서 법인세 세율은 과표 2억원 이하 11%, 2억원 초과 200억원 이하 22%, 200억원 초과 24.2%가 된다. 한편 법인세분을 폐지하는 대신 소득세분을 통하여 기존의 소득분 세수를 확보해야 하므로 소득세분의 세율 $\delta\%$ 는 안전행정부 검토 안의 비례세율 $\alpha\%$ 에 비해 높아질 것이다.

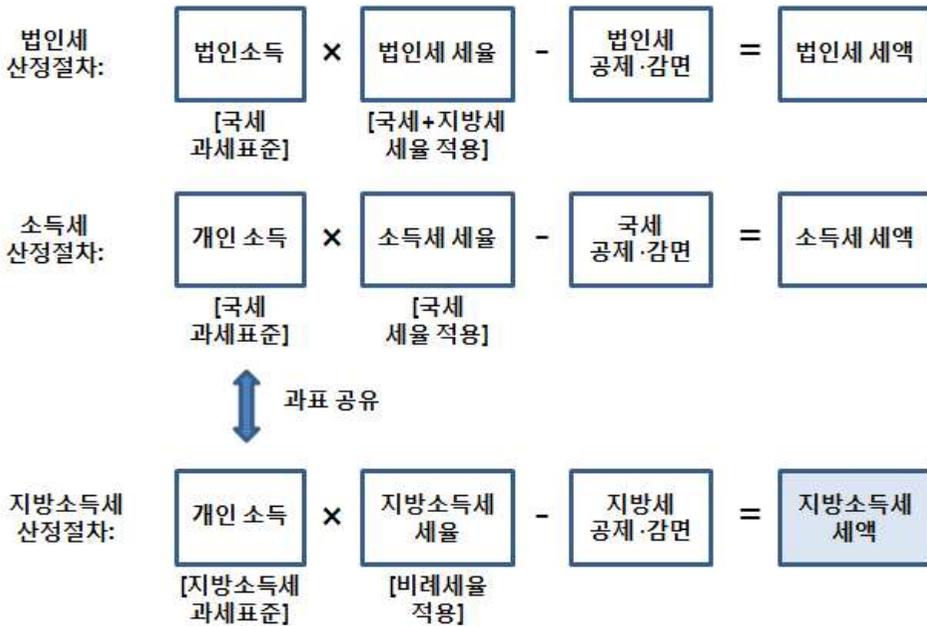
<그림 IV-7> 지방소득세의 세율체계: 단기적 대안 II



주: 빗금친 부분은 지방소득세임

소득세 및 법인세와 지방소득세의 세액 산정 절차는 <그림 IV-8>에 요약된 바와 같다. 우선 법인세는 기존 방식과 같이 세액이 산정되며, 법인세 세액에 지방소득세 법인세분 세율 10%가 곱해지던 방식은 폐지된다. 소득세 역시 기존 방식과 같이 세액이 산정되며, 소득세 세액에 지방소득세 소득세분 세율 10%가 곱해지던 방식은 폐지된다. 대신 지방소득세는 소득세와 과표를 공유하여 산정되는데, 즉 소득세 과표에 $\delta\%$ 의 비례적 지방소득세 세율이 곱해져서 산출세액이 계산된 후 지방자치단체가 결정하는 세액공제와 감면을 거쳐서 세액이 산정된다.

<그림 IV-8> 지방소득세 세액 산정 체계: 단기적 대안 II



한편 현행 지방소득세 종업원분은 주민세와 관련하여 과세체계의 개편을 모색한다. 종업원분은 그 성격 상 지방소득과세로 적합지 않은 반면 개인 및 법인기업의 영업활동을 반영하여 편익원칙에 입각하여 과세하는 것으로 볼 수 있다. 이런 점에서 종업원분은 현행 주민세 내의 재산분과 유사한 성격을 가지는데, 즉 기업이 영업활동 과정에서 수혜하는 지방공공재로부터의 편익이 기업의 규모와 연관된다고 할 때, 기업규모의 변수를 종업원 수(급여)와 사업장 면적 등 두 가지로 파악하여 지방소득세 종업원분과 주민세 재산분을 과세하는 것으로 파악할 수 있다. 이렇게 본다면 현행 종업원분과 재산분을 함께 묶어서 가칭 지방기업세 등의 명칭으로 과세하는 것이 조세의 분류체계에도 적합하며, 과세의 성격도 보다 명확하게 하는 것으로 판단된다. 또한 중장기적으로는 보다 적절한 형태의 지방기업세로 발전할 수 있는 계기를 마련할 것으로 기대된다.

나아가 주민세를 지방기업세로 전환하는 경우 현행 주민세 균등분은 지방자치단체 내에 주소지를 둔 개인과 법인에게 징수하는 일종의 회비 성격의 조세이므로 지방기업세 내에 두기 보다는 지방소득세로 분류하는 것이 보다 적절한 것으로 생각된다.

2) 중장기적 대안

이상의 단기적 대안에서 문제가 되는 부분은 기업에 대한 지방세 과세가 취약하며 체계적이지 않다는 점이다. 어떤 지방자치단체 내에 입지한 기업의 생산 등 경영 전반과 관련된 활동은 어떤 식으로든 지방자치단체가 제공하는 공공서비스로부터 혜택을 보게 된다. 따라서 그러한 편익을 지방세 과세와 연관시킬 필요가 있는데, 현행 방식은 법인소득과 편익을 연관시킨다는 점에서 적절치 않으며, 위에서 제시한 단기적 대안은 법인에 대한 편익과세로서는 취약하며 적절치 못하다는 문제가 있다.

따라서 중장기적으로는 법인에 대한 편익과세를 강화하고 체계화하는 작업이 필요한데, (가칭) 지방기업세의 체계 내에서 과세 방식을 대폭적으로 정비할 필요가 있다. 먼저 현행 방식과 단기적 대안의 종업원분과 재산분에서 과표로 사용하는 종업원 급여 총액과 사업장 연면적은 법인이 수혜하는 공공서비스로부터의 편익을 측정하는 대리변수 성격의 과표로 볼 수 있지만 문제가 많다. 우선 종업원분의 과표인 급여 총액은 종업원 수와 대체로 비례하지만 다양한 예외가 발생할 수 있다. 또한 재산분의 과표인 사업장 면적은 기업의 산출물과 성격 등에 따라 매우 차별적일 수 있다. 나아가 종업원분과 재산분만 과세할 경우 기업은 자본집약적이거나 기술집약적 생산방식을 모색함으로써 과세를 회피할 다양한 유인이 발생한다. 또한 중소기업 보호 차원에서 면세점을 두어 종업원분은 종업원 수 50명 이하, 재산분은 사업장의 연면적 330제곱미터 이하면 각각 부과하지 않는 것도 문제가 있다.

편익과세 차원에서 본다면 종업원 수 또는 사업장 면적을 기준으로 면세하는 것은 적절치 않은데, 종업원 수가 적고 사업장 면적이 좁더라도 보다는 많은 매출액과 부가가치를 산출하는 기업들이 있을 수 있는 것이다. 따라서 중장기적인 지방기업세 과세의 방향은 개인기업과 법인기업에 대해 기업의 규모를 측정하는 변수나 생산 활동의 결과를 보다 잘 반영하는 변수를 과표로 삼아 과세하는 방안이 되어야 할 것이다.

이에 대해서는 국세 법인세와 지방 법인과세의 적용원리에 차별을 둔다는 취지하에서 일본에서 2008년에 도입한 외형표준 법인과세를 참고로 할 수 있다. 일본에서 법인사업세의 과세표준(이익)에 더하여 외형(법인의 부가가치액, 자본금 등) 기준을 고려하여 지방법인과세를 도입한 것은 법인 이익에 과세하는 법인사업세의 세율구조가 성실하게 이익추구를 하는 기업에게 불리하게 작용한다는 판단이 배경이 되었다. 즉 지방자치단체에서 부과하는 법인과세의 과세표준을 기업활동가치, 급여총액, 자본금 등의 외형기준으로 삼음으로

써 효율적으로 이익추구를 하는 법인에게 유리하도록 개혁한다는 취지를 반영한 것이다(국중호, 2012). 현행 일본의 법인사업세에서는 외형표준 과세대상 법인에 대해 비례세율의 부가가치할과 자본할을 각각 부과하는 동시에 누진세율의 소득할을 부과한다.

〈표 IV-14〉 일본 세제조사회의 법인 외형기준 검토와 현행 외형기준

기준	특징	법인사업세 외형 기준
사업활동 가치	<ul style="list-style-type: none"> - 사업활동의 결과로 발생하는 가치는 생산요소인 노동, 자본재 및 토지에 대한 대가로서 지불되므로 법인의 각 사업년도 이윤과 급여총액, 지불이자 및 임차료를 더하여 계산함 - 법인의 인적 및 물적 활동량을 객관적이고 공평하게 나타내는 척도로서, 법인의 사업활동 규모를 이론적으로 가장 적절하게 반영함 - 각 생산수단의 선택에 관하여 중립적임 - 과세베이스가 넓고 안정적인 - 과세·납세사무가 복잡해지지 않도록 검토할 필요가 있음 	부가가치 자본금액 소득금액
급여총액	<ul style="list-style-type: none"> - 법인의 인적 활동량을 나타내는 척도임 - 급여총액은 사업활동 가치의 70%를 차지하여 사업활동 가치를 대체하는 간편한 기준으로 활용 가능함 - 소득기준과 같이 병행하여 적용하는 경우에는 사업활동 가치와 유사한 성격을 가짐 	
인적기준 + 물적기준	<ul style="list-style-type: none"> - 인적 활동량을 중심으로 사업활동 규모를 나타내는 기준인 급여총액과 사업활동가치의 구성요소인 지불이자 및 임차료와 일정한 관련성이 있는 물적기준을 조합하여 사용함 - 물적 측면과 인적 측면에서 사업활동량을 파악하고 있어 사업활동 규모를 상당 정도 종합적으로 나타내는 척도임 - 소득기준과 같이 병행하여 적용하는 경우에는 사업활동 가치와 유사한 성격을 가짐 	
자본금액	<ul style="list-style-type: none"> - 법인의 사업활동 규모를 어느 정도 나타내 주는 척도임 - 간단한 기준이므로 과세 및 납세사무의 부담이 적음 - 기본적으로 소득기준에 의한 과세나 다른 외형기준에 의한 과세와 조합하여 이용하는 것이 적당함 	

자료: 일본 세제조사회; 국중호(2012)년을 참고로 작성함.

중장기적으로 (가칭) 지방기업세는 법인에 대한 편익과세 성격의 지방세로서 기본적으로 국세인 법인세와 차별적으로 과세해야 할 것이다. 참고로 일본 세제조사회(2000)에서는 지방의 법인 외형표준과세 도입을 앞두고 법인기업의 외형을 반영하는 다양한 기준을 제시한 바 있다. <표 IV-14>에 정리되어 있듯이 사업활동가치(법인의 각 사업년도 이윤과 급여총액, 지불이자 및 임차료의 합), 급여총액, 인적기준+물적기준(급여총액과 지불이자 및 임차료의 합), 자본금액 등 4가지 외형표준 기준을 제시하고 있다. 2008년부터 시행된 기업사업세 외형표준과세에서는 부가가치, 자본금액 및 소득금액에 대해 일정한 세율로 과세하고 있다.

보다 구체적인 검토가 필요하겠지만, 기업의 규모와 영업활동을 반영할 수 있는 다양한 지표(매출액, 자본금, 부가가치, 종업원 수 등)를 개발하여 복합적인 과표로 사용하는 방안을 고려할 수 있다. 다만 이 경우에도 법인소득에 대해 과세하는 것은 법인세분을 폐지하는 취지에 비추어 볼 때 적절치 않음을 고려할 필요가 있다.

3) 제도개편에 따른 지방소득 및 기업과세의 체계 변화

이상과 같은 대안에 따라 지방소득세제를 개편할 경우에는 지방소득세와 주민세로 구분되는 지방소득과세의 체계는 <그림 IV-9>에 나타난 바와 같이 달라지게 된다.

우선 현행 체계에서 단기적 대안 I로 전환됨에 따라 소득분 지방소득세는 부가세 방식에서 독립적 비례세 방식으로 전환되며, 종업원분이 주민세를 대체한 지방기업세에 포함되는 대신 주민세 균등분은 지방소득세 내에 포함된다.

단기적 대안 I에서 단기적 대안 II로 전환됨에 따라 소득분 지방소득세에서는 법인세분이 폐지되는 대신 소득세분이 강화된다.

한편 단기적 대안 II에서 중장기적 대안으로 전환됨에 따라 지방기업세는 새로운 과세체계를 가지게 되는데, 이 경우 개인사업자 및 법인사업자에 대해 자본금, 매출액, 부가가치, 종업원 수 등을 고려하여 편익을 합리적으로 반영할 수 있는 과표를 정의할 필요가 있다.

<그림 IV-9> 지방소득과세의 체계

A. 현행 체계



B. 단기적 대안 I



C. 단기적 대안 II



D. 중장기적 개편 방향



3. 지방소득세 독립세 전환과 지방세 확충의 필요성

1) 지방세 확충의 필요성

제2장에서 자세히 설명한 바와 같이 우리나라의 지방세제는 제도적 측면이나 세제 운용 측면에 있어서 많은 제약이 있어서 진정한 의미의 지방세로 보기가 곤란하다. 이렇게 볼 때 지방세제는 많은 개편과제를 안고 있다. 이런 점에서 볼 때, 현행 지방소득세제가 가진 다양한 문제점을 극복하여 독립적인 비례세율의 지방소득세로 개편하는 것은 우리나라 지방세제개편에 있어서 중요한 의미가 있다.

한편 지방재정과 관련하여 가장 논란이 되고 있는 이슈는 사회복지지출 증가와 관련한 지방의 재정부담 증대와 그로 인한 재정적 압박 문제이다. 이 문제의 핵심은 지방의 재정지출책임은 빠르게 확충되고 있으나 세입을 확보할 수 있는 수단은 매우 제약됨으로써 지출책임과 세입확보 간의 괴리가 전반적으로 확대되고 있다는 점이다. 이에 더하여 지방 세출에서 정부 주도적 사업에 대한 지출이 빠르게 늘어남에 따라 재정운영 상의 경직성이 심화되고 있다는 문제도 나타난다. 지방채 발행이 제약된 상태에서 지방이 선택할 수 있는 대안은 다른 부문의 지출을 축소하는 대신 사회복지부문의 지출을 늘리는 것 외에는 없다. 중요한 문제는 지방재정수입 성장세로 미루어 볼 때, 이와 같이 세출구조조정을 통해 지방이 재원을 염출할 수 있는 여력은 자치단체에 따라서는 거의 소진되었을 수도 있으며, 전체적으로도 곧 한계에 다다를 것으로 예상된다. 이는 점이다.

재정적 압박 현상은 중앙과 지방이 공통적으로 겪는 문제이다. 특히 재정지출의 주안점이 사회복지부문에 전환되면서 사회복지서비스의 확충과 관련하여 중앙과 지방이 모두 자원부담이 늘어나는 것은 어떻게 보면 당연한 현상으로 볼 수 있다. 하지만 재정구조 및 규모 등의 특성 상 중앙과 지방을 같은 차원에서 파악하는 것은 무리가 있다.

무엇보다도 최근 사회복지 국고보조금의 확충이 지방재정수입 확충을 주도하는 현상은 지방의 재정 부담을 전반적으로 높이는 가운데 지방재정 운영을 매우 경직적으로 만든다는 점을 고려할 필요가 있다. 이에 더하여 분권교부세 대상사업에 대한 자원부담이 늘어나는 것도 경직성을 더욱 심화시키는 요인이 된다. 한편 대부분 지방의 재정규모는 국가재정에 비해 지극히 적기 때문에 특정부문의 지출을 늘리기 위하여 다른 부문의 지출을 줄일 수 있는 여지가 많지 않다는 점도 중요한 문제가 될 수 있다.

이에 더하여 지방재정을 둘러싸고 최근 나타나는 몇 가지 현상들은 앞으로 문제가 가중될 수 있음을 함의한다. 우선 내년부터 예정된 취득세 세율 인하는 여러 가지 보완책이 제시되었지만 만족스럽지 못한 것이 사실이다. 지금까지 부동산경기에 따라 세율을 빈번하게 변화시킴으로써 지방의 세수불안정성을 초래한 것은 물론 취득세 감소분 보전을 위한 중앙정부의 부담도 확대시켰던 것이 사실이다. 정책과세로서의 취득세의 성격에 비추어볼 때 취득세는 국세로 이전하는 대신 지방의 소비나 소득 관련 과세를 확충하는 것이 바람직한 정책방향으로 생각된다.

한편 사회복지 재정과 관련한 문제는 향후 지방의 재정을 보다 힘들게 할 것으로 예상된다. 최근 국회예산결산특별위원회의 ‘공약 이행을 위한 소요 재원 및 조달 계획 적정성 검토’ 보고서에 따르면 복지공약에 영향을 받는 11개 국고보조 복지사업에 대한 2014~2017년 기간 중 정부의 예상 소요 재원부담은 약 75조원이며, 지방자치단체의 추가 부담액은 17조 8,900억원으로 나타난다(표 IV-15). 이는 지금 부담하고 있는 복지재정 부담액 외에도 연간 5조원에 가까운 추가적인 부담이 발생한다는 것이다.

〈표 IV-15〉 복지공약 및 지역공약 관련 자치단체 재원 부담

구분		정부 예상 소요비용	자치단체 부담액
복지공약		75조원	17조 8,900억원
지역공약	계속 사업	40조원	4조 8,000억원
	신규 사업	84조원	미정

주: 1) 복지공약은 2014~2017년 기준, 자치단체 부담액은 정부 소요비용 75조원 외 지방의 추가부담액임.

2) 지역공약은 총 사업비 기준, 자치단체 부담액은 총 124조원 중 자치단체가 부담하는 금액임.

자료: 기획재정부, 국회예산특별위원회; 국민일보, 2013. 11. 27.

또한 지금까지는 정부가 이와 같은 재원증가에 대해 ‘증세 없이’ 대응한다는 기조를 유지하고 점도 고려할 필요가 있다. 지하경제양성화나 세출구조 조정 등을 통하여 재원문제를 해소할 수 있다면 가장 이상적일 것이다. 그러나 현재 중앙과 지방이 공통적으로 재정압박 상태에 있으며, 정부의 재정압박이 심해질수록 지방의 부담 또한 심화되는 구조 하에서는 증세를 고려하지 않은 것이 곧 최선이라고 말하는 것은 무리가 있으며, 한계가 있는 것으로 생각된다.

이상과 같은 배경 하에서 지방세를 포함한 지방의 재원확충 필요성이 제기

된다. 지방재원의 확충을 위해서는 여러 가지 방안을 고려할 수 있는데, 다음과 같이 지방세제의 정상화 및 세율의 현실화, 국고보조사업의 구조조정 및 축소와 그로 인한 재원의 지방이양, 그리고 지방 몫의 소비과세와 소득과세 확충 등을 생각할 수 있다.

1) 지방세제의 정상화 및 세율 현실화

먼저 지방세제의 정상화 및 세율의 현실화 필요성을 고려할 수 있다. 세수 확보 측면에서 현행 지방세제에서 가장 문제가 되는 부분은 다수의 세목이 정액세 구조로 되어 있는 탓에 실질세율은 시간이 지남에 따라 하락한다는 점이다.

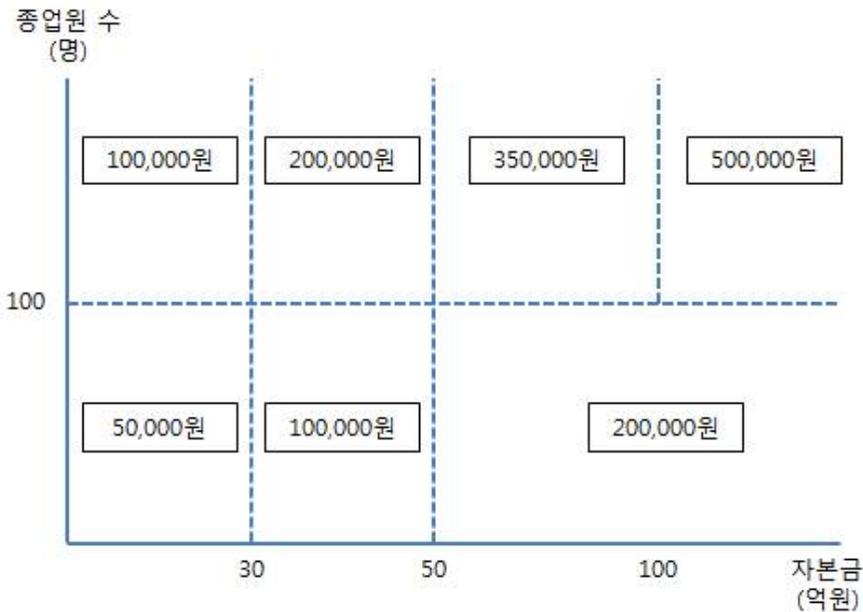
대표적으로는 담배소비세를 들 수 있다. 담배제품에는 1갑 당 641원의 담배소비세와 320.5원의 지방교육세가 정액으로 부과되는데, 2005년 1월에 세율이 인상된 후 지금까지 세율은 그대로 유지되고 있다. 2005년에는 담배소비세와 지방교육세를 합한 세수는 4.2조원으로서 지방세수의 약 13%를 차지하였으며, 2011년에도 세수는 4.2조원에 머물러서 지방세수에서 차지하는 비중은 8.0%로 낮아진 것으로 나타난다. 세수의 절대액이 거의 일정하게 유지된 것은 흡연에 대한 부정적 인식이 확산되고 다양한 규제정책이 시행된 결과 담배소비가 억제된 탓으로 볼 수 있지만, 지방세수 대비 비중이 5%p나 낮아진 것은 세율이 고정된 것과 직접적인 관련이 있다고 볼 수 있다. 흡연에 대한 가격측면의 규제 수준을 일정하게 유지하거나 확대하는 차원에서 담배소비세의 세율 인상은 시급하다. 나아가 물가연동제 등을 통하여 실질세율이 일정하게 유지되거나 혹은 조금씩 인상되는 장치를 마련할 필요가 있다.

정액세율구조를 지닌 또 다른 대표적인 세목은 주민세 균등분이다. 현행 지방세제에서는 균등분 주민세의 경우 개인 균등분과 법인 균등분으로 구분하고 있다. 개인 균등분의 경우 개인에 대해서는 세율을 1만원으로 제한하고 조례로 결정하도록 하고 있으며, 개인 사업자에 대해서는 5만원의 표준세율을 부과하고 있다. 그러나 균등분은 일종의 회비 성격으로 파악할 때, 개인과 사업자에게 차등적인 세율은 적용할 수 있으나 차등적 세율 적용방식을 사용하는 것은 근거를 찾아보기 곤란하다. 따라서 개인 균등분의 경우는 개인사업자에 대한 균등분과 같이 표준세율을 정하고 탄력세율 적용이 가능하도록 제도를 개편할 필요가 있다. 또한 물가연동제 등을 적용하여 자치단체의 공공서비스 공급비용이 증가함에 따라 세율이 자동적으로 인

상될 수 있는 장치를 만드는 것도 필요하다.

한편 법인 균등분의 경우에는 자본금액(또는 출자금액)과 종업원 수에 따라 차등적인 정액세율을 적용하고 있는데, 역시 세율수준과 세율적용 방식에 문제가 있다. <그림 IV-10>에는 현행 지방세법 하에서 주민세 법인 균등분의 세율체계를 보여준다. 그림에서 보듯이, 법인의 자본금액과 종업원 수에 따라 최저 50,000원에서 최고 500,000원의 차등적인 정액세율을 부과하는데, 몇 가지 중요한 문제를 지적할 수 있다. 첫째, 정액세율구조 하에서 지방세법 개정 에 의해 세율이 인상되지 않는다면 실질세율은 매년 하락한다. 둘째, 개인 사업자의 경우 균등분 세율은 자본금이나 종업원 수에 관계없이 50,000원임을 고려하면 법인 균등분의 최저 세율 50,000원은 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 셋째, 종업원 수 100명 이하와 100명 초과로 구분하여 다른 세율을 적용하는데, 지방소득세 종업원분의 면세 기준이 종업원 수 50명 이하임을 고려하면 세율 적용의 기준인 100명은 상당히 많은 수입을 알 수 있다. 넷째, 최근 대기업의 규모로 볼 때, 자본금 100억원으로 정해진 세율적용 상한선은 너무 낮아서 대기업과 중소기업 간 세 부담의 차이가 거의 나지 않는다.

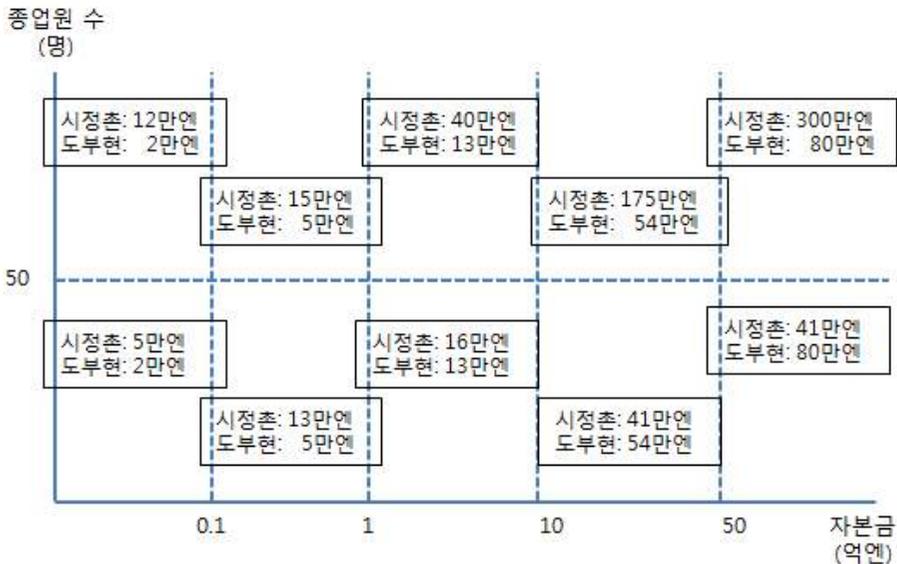
<그림 IV-10> 주민세 법인 균등분의 세율 체계



자료: 지방세법을 이용, 저자가 작성함.

참고로 일본의 주민세 법인 균등할의 세율구조를 보면 우리나라 세제의 문제점을 잘 확인할 수 있다. 우선 우리나라에서는 주민세는 특별·광역시세이면서 시·군세로 구분되어 광역 또는 기초자치단체 중 한 곳에서만 과세하지만 일본에서는 시정촌과 도부현이 함께 과세함을 알 수 있다. 또한 우리나라에 비해 세율을 구분하는 자본금 기준이 훨씬 세분화되어 있으며, 종업원 수 기준도 50으로 두고 있다. 또한 세율수준은 언 듯 보아도 우리나라에 비해 매우 높음을 알 수 있다. 예를 들어 자본금 100억원에 종업원 수 100명을 초과하는 우리나라 기업의 세 부담은 35만원이지만 자본금 10억엔에 종업원 수 50명을 초과하는 일본 기업의 세 부담은 53만엔 수준으로 우리나라에 비해 10배 이상 높음을 알 수 있다.

〈그림 IV-11〉 일본의 주민세 법인 균등분의 세율 체계



자료: 국중호(2012)를 참고로 저자가 작성함.

이상을 고려하면, 주민세 법인 균등분의 경우에도 불가연동제 등을 통해 공공서비스 공급비용의 인상이 세율에 반영되도록 하는 한편 종업원 수 기준을 하향 조정하고 자본금 기준을 보다 세분화할 필요성이 있음을 알 수 있다. 또한 세 부담의 적정성 문제도 여러 가지 기준을 통해 재평가할 필요가 있다.

2) 국고보조사업의 구조조정과 지방세 확충

국고보조사업의 빠른 확충과 함께 사회복지 관련 사업의 비중 확대는 지방재정의 부담을 증가시키는 동시에 재정지출의 경직성을 심화시키는 직접적인 요인으로 작용하고 있다. 문제는 앞으로는 사회복지 국고보조사업의 규모가 더욱 확대될 것으로 전망된다는 점이다. 지방의 입장에서 보거나 혹은 정부 입장에서 보더라도 현재와 같은 방식의 국고보조사업의 지속가능성에 대해서는 의문이 들지 않을 수 없다.

최근 국고보조사업의 구성을 보면, 대체로 50% 내외의 사업이 사회복지사업임을 고려하면 나머지 50%의 사업은 SOC, 지역개발, 농수산, 환경 등의 분야에 관한 사업으로 구성된다. 사회복지 국고보조사업에 관한 논란과는 별개로 국고보조사업 자체의 구조조정과 규모 적정화가 필요하다. 비 사회복지분야 사업의 증가가 적절하게 통제되지 않는 이상 전체 국고보조사업의 규모는 확대될 수밖에 없으며 이는 지방은 물론 중앙의 재정에도 심각한 부담을 줄 것으로 전망된다.

국고보조사업 구조조정에서는 무엇보다도 목표치를 정하는 것이 필요하다. 목표치를 정하여 불요불급한 사업, 지방의 자체 사업적 성격을 지닌 사업, 성과가 미흡하거나 비효율성이 두드러진 사업 등은 과감히 폐지하는 대신 그에 해당하는 재원을 지방세 등의 방식으로 지방으로 이전함으로써 지방이 자율적으로 필요한 사업을 결정하고 자기 책임 하에서 수행하도록 유도할 필요가 있다. 정부의 입장에서는 확대일로에 있는 국고보조금에 대한 부담을 줄일 수 있으며, 지방의 입장에서는 국고보조사업에 대한 지방비 부담을 줄이는 한편 확충된 자체재원을 이용하여 자율적으로 주민들이 필요로 하는 공공서비스를 정하여 공급할 수 있을 것이다.

3) 지방소비세 및 지방소득세 세율 인상

지방재정을 둘러싼 최근의 상황에서 볼 수 있듯이, 그리고 지방재정 관련한 논의들에서 주장하듯이 지방세수를 증가시켜야 하는 상당한 이유가 있다. 다만 정부와 지방이 공통적으로 재정적인 여유가 없는 현재 상태에서 이 문제에 대해서는 보다 합리적으로 접근할 필요가 있다.

첫 번째는, 위에서 살펴보았듯이, 국고보조사업의 구조조정과 관련하여 전체 사업 관련 보조금의 축소로 인해 발생하는 재원을 지방세로 전환하는 방법을 고려할 수 있다. 국고보조사업의 구조조정을 통한 지방세 확충에서 우

선적으로 고려할 수 있는 세목은 지방소비세와 지방소득세이다. 이는 지방세가 재산과세 중심에서 소비 및 소득과세 중심의 구조로 전환되기 위해서도 필요하다. 이 경우에는 중앙과 지방간 재원 중립이 지켜지기 때문에 실행가능성이 높다는 장점이 있으며, 지방의 재정적 자율권이 높아질 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

두 번째는 증세와 관련된 것이다. 앞서 언급했듯이, 멀지 않아 증세에 관한 실질적인 논의는 피할 수 없을 것으로 생각되는데, 증세는 비단 국세에만 해당되는 것이 아니라 지방세에도 해당되는 문제이다. 예를 들어 국세 중 소득세나 부가가치세 인상이 논의된다면 지방세 중에서도 주요 세목인 재산세나 자동차세 등의 인상도 구체적으로 논의될 필요가 있다.

세 번째는 지금 상태에서 지방세를 확충하는 것이다. 이미 설명한 바와 같이, 현실적으로 나타나듯이, 그리고 여러 선행연구에서 지적하듯이 최근 지방자치단체들이 겪고 있는 재정압박 수준은 매우 높다. 이미 한계적 상황에 도달한 자치단체들도 상당수 있으며, 머지않아 대부분 자치단체가 유사한 상황에 도달할 것으로 전망된다. 정부는 재정압박 상태를 어느 정도 조정할 수 있는 능력과 수단이 있으며, 재정규모 면에서도 지방에 비해서는 대응력이 뛰어나다고 볼 수 있다. 그러나 지방의 경우는 수단 측면에서도, 그리고 재정규모 면에서도 지극히 제약된 상태에서 어렵게 재정을 꾸려나가고 있는 것이 현실이다. 현재 지방이 전반적으로 처한 재정적 상황과 가까운 장래에 처하게 될 상황을 객관적으로 파악하고, 그 결과를 통해 지방재정이 안고 있는 어려움을 부분적으로나마 해소할 수 있는 제도 개편이 시급하게 요구된다. 이런 측면에서 지방소득세제의 개편 과정에서 현재 10:1로 정해진 소득세분 및 법인세분의 중앙과 지방간 비율 조정을 고려해야 할 것이다.

제5장 지방소득세 독립세화 대안별 재정효과 분석

1. 지방소득세 독립세화 대안별 세수효과
2. 보통교부세에 대한 효과
3. 시·도별 재정효과

제5장 지방소득세 독립세화 대안별 재정효과

제5장에서는 앞서 논의한 지방소득세 독립세화 대안별 효과를 구체적으로 비교 분석하기 위하여 시산을 시도하는데, 다음과 같은 내용을 담는다.

첫째, 지방소득세 독립세화 대안별로 동일한 세수입을 확보하는 세율을 적용하여 지방소득세 수입을 시산한 후 이를 대안별로 비교하여 각 자치단체의 세수입에 미치는 영향을 분석한다. 한편 현재와 동일한 세수입을 확보하는 세율을 적용할 경우 자치단체에 따라 현재보다 세수입이 감소하는 자치단체가 발생할 수도 있다. 따라서 개별 자치단체측면에서 최소한 현재 수준보다 세수입이 감소하지 않는 세율수준도 추가로 고려하여 자치단체별 세수효과를 분석한다.

둘째, 지방소득세를 독립세화 할 경우 각 자치단체별로 지방소득세 수입이 상이하게 영향을 받기 때문에 이는 보통교부세 산정액을 변화시키게 된다. 따라서 보통교부세 산정에 미치는 영향을 고려하여 각 자치단체에 대한 보통교부세 산정액을 시산한다.

셋째, 지방소득세 시산액과 보통교부세 시산액을 동시에 고려하여 각 자치단체별 순재원 변화를 분석하여 지방소득세 독립세화에 따른 최종적인 재정효과를 분석한다.

제1절 지방소득세 독립세화 대안별 세수효과

1. 지방소득세 독립세 전환 방안

1) 안전행정부안¹⁸⁾

가) 과세표준

안전행정부 안에서는 지방소득세 독립세화 방안의 과세표준에 대하여 법령체계 간소화를 이유로 각 소득원에 대하여 이원적인 접근을 시도하고 있다. 즉, 개인소득 가운데 종합소득에 대해서는 종합소득세의 과세표준을 개인분

18) 안행부안은 2013년 9월 4일에 백재현의원이 발의한 지방세법 개정안에 근거한 지방소득세 독립세화 방안을 의미한다.

지방소득세의 과세표준으로 공동으로 이용하며, 근로·퇴직·양도 소득 등에 대해서는 소득세액을 과세표준으로 이용한다(지방세법 개정안 제90조).

법인소득에 대해서는 원칙적으로 법인세의 과세표준을 법인분 지방소득세의 과세표준으로 하는데, 법인세법 제55조의 2 및 제95조의 2에 따른 소득금액 등에 대해서는 법인세액을 과세표준으로 이용한다. 즉, 종합소득 및 법인소득에 대한 지방소득세는 독립세 형태를 갖추는 반면에 근로·퇴직·양도 소득 등에 대한 지방소득세는 현재와 같은 부가세 형태를 유지하는 것이다.

2011년 결산 기준으로 종합소득세의 과세표준은 84조 1,090억원이며, 근로·퇴직·양도 소득 등의 소득세액은 25조 8,618억원인데, 이는 개인분 지방소득세의 과세표준이 된다. 또한 2011년 결산 기준으로 법인세의 과세표준은 228조 560억원인데, 이는 법인분 지방소득세의 과세표준이 된다.

나) 세율

안전행정부 안에서는 과세표준이 이원화됨에 따라 적용세율도 이원화되어 있다. 독립세 형태를 띠는 종합소득과 법인소득에 대해서는 3%의 단일 비례세율을 적용하며 부가세 형태를 띠는 근로·퇴직·양도 소득 및 원천분 법인세 등에 대해서는 지금과 같이 소득세액 및 법인세액에 대해 10%의 세율을 적용한다.

시산에서는 현재의 지방소득세 부과액에서 중업원분 8,464억원을 제외한 9조 1,435억원을 독립세 형태로 조달하는 방안을 상호 비교함으로써 재정효과를 분석하고자 한다. 이에 따라 안행부안에서 독립세로 전환되는 부분에서 필요한 세수를 확보하기 위해서 종합소득세 및 법인세 과세표준에 2.1%의 단일 비례세율을 적용하면 9조 1,435억원의 세수입을 확보하게 된다. 그런데 <표 V-1>에서 보듯이 2.1%의 세율을 적용함에 따라 서울, 경기, 강원, 충북, 충남, 경북, 제주 등은 현재 보다 지방소득세 수입이 감소하는 것으로 시산되었다. 이들 단체들 가운데 어느 한 자치단체라도 현재 수준보다 지방소득세가 감소하지 않기 위해서는 최소한 2.24758%이상의 세율이 적용되어야 한다. 이에 따른 각 자치단체별 세수효과는 <표 V-2>에 수록되어 있다.

다) 세액

앞서 살펴본 개인분 지방소득세와 법인분 지방소득세의 과세표준에 각각의 세율을 적용할 경우 개인분 지방소득세가 4조 3,530억원, 법인분 지방소득세

가 4조 7,905억원으로 시산되어 지방소득세 세수는 9조 1,435억원이 된다.

개인분 지방소득세는 현재의 5조 160억원과 비교하여 6,631억원이 감소하는 반면, 법인분 지방소득세는 현재의 4조 1,273억원과 비교하여 6,631억원이 증가하게 된다.

라) 법인세분의 세수배분

현행 법인분 지방소득세에 대해서는 납세의무자의 사업장이 둘 이상인 경우 별도의 안분기준에 따라 지방자치단체에 대해 법인분 지방소득세를 안분하고 있는데, 안행부안에서는 지금과 같은 안분기준을 계속 적용하는 것으로 추진하고 있다(지방세법 개정안 제93조제3항). 본 연구에서도 안분하는 것을 전제로 하여 법인분 지방소득세가 지방자치단체 간 세수격차에 미치는 영향을 분석한다.

2) 정부협의를안

가) 과세표준

정부협의를안도 안행부안과 마찬가지로 과세표준에 대해서 이원적인 접근을 시도하고 있다. 즉, 개인소득 가운데 종합소득에 대해서만 종합소득세의 과세표준을 개인분 지방소득세의 과세표준으로 공동으로 이용하며 나머지 개인소득 및 법인소득에 대해서는 소득세액 및 법인세액을 과세표준으로 이용한다. 따라서 종합소득에 대한 지방소득세는 독립세 형태를 갖추는 반면에 근로·퇴직·양도 소득 및 법인소득에 대한 지방소득세는 현재와 같은 부가세 형태를 유지하는 것이다.

이럴 경우 2011년 결산 기준으로 종합소득세의 과세표준은 84조 1,090억원이며 근로·퇴직·양도 소득 등의 소득세액은 25조 8,618억원으로 이는 개인분 지방소득세의 과세표준이 된다. 또한 법인분 지방소득세의 과세표준은 2011년 결산 기준으로 지방소득세 법인세분 과세표준과 같은 46조 4,223억원이 된다.

나) 세율

과세표준이 이원화됨에 따라 적용세율도 이원화되어 있는데, 독립세 형태를 띠는 종합소득에 대해서는 0.6~3.8%의 누진세율을 적용하며 부가세 형태

를 띠는 근로·퇴직·양도 소득 및 법인소득 등에 대해서는 지금과 같이 소득세액 및 법인세액에 대해 10%의 세율을 적용한다.

다) 세액

종합소득에 대하여 누진세율을 적용하고 나머지 개인 소득 및 법인소득에 대하여 현재와 같은 10%의 부가세율을 적용할 경우 개인분 지방소득세가 5조 161억원, 법인분 지방소득세가 4조 1,274억원으로 시산되어 지방소득세 세수는 9조 1,435억원이 된다. 따라서 정부협약안의 경우 현재의 지방소득세 부과액과 비교할 경우 개인분 지방소득세와 법인분 지방소득세 수입은 동일하게 시산된다.

라) 법인세분의 세수배분

현행 법인분 지방소득세에 대해서는 납세의무자의 사업장이 둘 이상인 경우 별도의 안분기준에 따라 지방자치단체에 대해 법인분 지방소득세를 안분하고 있는데, 정부최종안에서는 지금과 같은 안분기준을 계속 적용하는 것으로 추진하고 있다.

3) 단기적 대안 I

가) 과세표준

현재의 지방소득세는 부가세 형태로 운영됨에 따라 중앙정부의 세율변화 및 세액공제, 감면 등에 의하여 지방소득세도 영향을 받는 구조이다. 따라서 지방자치단체의 과세자주권 제고를 위해서는 중앙정부의 조세정책 변화로부터 독립적인 형태의 과세표준이 요구된다.

소득세의 과세표준을 중앙과 지방이 공동으로 이용하면 중앙정부의 조세정책 변화로부터 독립성을 확보할 수 있으므로 종합소득세 및 근로·퇴직·양도 소득세 등의 과세표준을 개인분 지방소득세의 과세표준으로 설정한다.

그리고 법인분 지방소득세의 과세표준은 원칙적으로 법인세의 과세표준을 공유하는데 법인세법 제55조의 2 및 제95조의 2에 따른 소득금액 등에 대해서는 법인세액을 과세표준으로 이용한다.

이럴 경우 개인분 지방소득세의 과세표준은 2011년 결산 기준으로 소득세의 과세표준인 총 300조 3,913억원이 된다. 이 가운데 종합소득세의 과세표준

이 84조 1,090억원, 근로소득세 과세표준 161조 8,404억원, 사업소득세 과세표준 9,646억원, 퇴직소득세 과세표준 13조 279억원, 양도소득세 과세표준이 40조 4,495억원이다. 한편, 법인분 지방소득세의 과세표준은 2011년 결산 기준으로 법인세의 과세표준인 228조 560억원이 된다.

나) 세율

안행부안에서는 독립세 형태를 띠는 종합소득과 법인소득에 대해서 3%의 단일 비례세율을 제시하고 있는데, 그 동안의 중앙정부 정책으로 인해 발생한 지방자치단체의 재정부담 등을 고려할 때 추가적인 세수확보를 할 수 있을 정도의 세율 적용이 필요하다.

그러나 시산에서는 현행 지방소득세수 9조 9,899억원 가운데 종업원분 8,464억원을 제외한 9조 1,435억원을 독립세 형태로 조달하는 방안을 상호 비교하여 재정효과를 분석한다. 따라서 이 정도의 세수를 확보할 수 있는 세율을 파악하여 적용한다. 소득세 과세표준 300조 3,913억원 및 법인세 과세표준 228조 560억원으로부터 9조 1,435억원의 지방소득세 수입을 확보하기 위해서는 1.7%의 세율을 적용하여야 한다. 그런데 <표 V-4>에서 보듯이 1.7%의 세율을 적용함에 따라 서울, 경기, 충남, 전남, 경북 등은 현재 보다 지방소득세 수입이 감소하는 것으로 시산되었다. 이들 단체들 가운데 어느 한 자치단체라도 현재 수준보다 지방소득세가 감소하지 않기 위해서는 최소한 1.82735% 이상의 세율이 적용되어야 한다. 이에 따른 각 자치단체별 세수효과는 <표 V-5>에 수록되어 있다.

다) 세액

종합소득세, 근로소득세, 사업소득세, 퇴직소득세, 양도소득세 과세표준에 각각 1.7%의 세율을 적용할 경우 지방소득세의 세수는 각각 1조 4,553억원, 2조 8,002억원, 167억원, 2,254억원, 6,999억원이 발생하여 개인분 지방소득세 수입은 5조 1,975억원으로 시산된다. 또한 법인세 과세표준 228조 560억원에 1.7%의 세율을 적용할 경우 법인분 지방소득세 수입은 3조 9,459억원으로 시산된다.

현재의 지방소득세 수입과 비교하면 개인소득에 대한 지방소득세 과세분이 1,814억원 증가하고, 법인세분이 1,814억원 감소한다.

라) 법인세분의 세수배분

법인분 지방소득세에 대해서는 납세의무자의 사업장이 둘 이상인 경우 별도의 안분기준에 따라 법인분 지방소득세를 현재와 같은 방식으로 지방자치단체에게 안분한다.

4) 단기적 대안 II

가) 과세표준

단기적 대안 II는 I안과 달리 개인에 대해서만 지방소득세를 부과하는 방안으로 소득세의 과세표준만을 중앙과 지방이 공동으로 이용하는 것이다. 개인에 과세되는 종합소득세 및 근로·퇴직·양도 소득세 등의 과세표준을 지방소득세의 과세표준으로 설정한다.

이럴 경우 지방소득세의 과세표준은 2011년 결산 기준으로 소득세의 과세표준인 총 300조 3,913억원이 된다. 이 가운데 종합소득세의 과세표준이 84조 1,090억원, 근로소득세 과세표준 161조 8,404억원, 사업소득세 과세표준 9,646억원, 퇴직소득세 과세표준 13조 279억원, 양도소득세 과세표준이 40조 4,495억원이다.

나) 세율

소득세 과세표준 300조 3,913억원으로부터 9조 1,435억원의 지방소득세 수입을 확보하기 위해서는 3.04%의 세율을 적용하여야 한다. 그런데 <표 V-6>에서 보듯이 3.04%의 세율을 적용함에 따라 울산, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 등은 현재 보다 지방소득세 수입이 감소하는 것으로 시산되었다. 이들 단체들 가운데 어느 한 자치단체라도 현재 수준보다 지방소득세가 감소하지 않기 위해서는 최소한 5.74155%이상의 세율이 적용되어야 한다. 이에 따른 각 자치단체별 세수효과는 <표 V-7>에 수록되어 있다.

다) 세액

종합소득세, 근로소득세, 사업소득세, 퇴직소득세, 양도소득세 과세표준에 각각 3.04%의 세율을 적용할 경우 지방소득세의 세수는 각각 2조 5,601억원, 4조 9,262억원, 294억원, 3,966억원, 1조 2,312억원이 발생하여 지방소득세 수

입은 9조 1,435억원으로 시산된다.

라) 세수배분

개인소득에 대해서만 지방소득세를 과세하기 때문에 별도의 안분기준 없이 납세자의 거주지에 귀속된다.

<그림 V-1> 지방소득세 독립세 전환 방안별 세수 추계 과정 I

	지방소득세 (현행)	안행부안 1	정부협의안	단기적 대안 I-1	단기적 대안 II-1
과세표준	소득세분 46조 3,103억원 법인세분 46조 4,223억원 종업원분 166조 5,350억원	중소세 과세표준 84조 1,090억원 근로소득 등 소득세액 25조 8,618억원 법인세 과세표준 228조 560억원	중소세 과세표준 84조 1,090억원 근로소득 등 소득세액 25조 8,618억원 법인세분 46조 4,223억원	소득세 과세표준 300조 3,913억원 법인세 과세표준 228조 560억원	소득세 과세표준 300조 3,913억원
세율	소득분 납부세액 10% 종업원분 급여총액 0.5%	소득·법인세 과세표준의 2.1% 소득세액의 10%	종합소득 과세표준 0.6~3.8% 그 외 소득세액 및 법인 세액의 10%	소득·법인세 과세표준의 1.7%	소득세 과세표준의 3.04%
세액	소득세분 5조 161억원 법인세분 4조 1,274억원 종업원분 8,464억원 9조 9,899억원	개인분 4조 3,530억원 법인분 4조 7,905억원 9조 1,435억원	개인분 5조 161억원 법인분 4조 1,274억원 9조 1,435억원	개인분 5조 1,975억원 법인분 3조 9,459억원 9조 1,435억원	개인분 9조 1,435억원 9조 1,435억원
기준세액	9조 1,435억원 (종업원분 제외)	9조 1,435억원	9조 1,435억원	9조 1,435억원	9조 1,435억원

〈그림 V-2〉 지방소득세 독립세 전환 방안별 세수 추계 과정 II

	지방소득세 (현행)	안행부안 2	정부협의안	단기적 대안 I-2	단기적 대안 II-2
과세표준	소득세분 46조 3,103억원 법인세분 46조 4,223억원 종업원분 166조 5,350억원	중소세 과세표준 84조 1,090억원 근로소득 등 소득세액 25조 8,618억원 법인세 과세표준 228조 560억원	중소세 과세표준 84조 1,090억원 근로소득 등 소득세액 25조 8,618억원 법인세분 46조 4,223억원	소득세 과세표준 300조 3,913억원 법인세 과세표준 228조 560억원	소득세 과세표준 300조 3,913억원
세율	소득분 납부세액 10% 종업원분 급여총액 0.5%	소득·법인세 과세표준의 2.24758% 소득세액의 10%	종합소득 과세표준 0.6~3.8% 그 외 소득세액 및 법인 세액의 10%	소득·법인세 과세표준의 1.82735%	소득세 과세표준의 5.74155%
세액	소득세분 5조 161억원 법인세분 4조 1,274억원 종업원분 8,464억원 9조 9,899억원	개인분 4조 4,766억원 법인분 5조 1,257억원 9조 6,023억원	개인분 5조 161억원 법인분 4조 1,274억원 9조 1,435억원	개인분 5조 4,892억원 법인분 4조 1,673억원 9조 6,565억원	개인분 17조 2,471억원 17조 2,471억원
기준세액	9조 1,435억원 (종업원분 제외)	9조 6,023억원	9조 1,435억원	9조 6,565억원	17조 2,471억원

2. 지방자치단체별 세수효과

1) 지방소득세 전체

<표 V-1>에서 보듯이 2011년 결산 기준 지방소득세에서 중업원분을 제외한 9조 1,434억원 가운데 서울시 수입이 3조 4,696억원으로 37.9%를 차지하며, 그 다음으로 경기도가 1조 8,390억원으로 20.1%를 차지한다. 그리고 이들 두 단체의 지방소득세 수입이 5조 3,086억원으로 58.0%를 차지하고 있다. 반면 경기도를 제외한 도지역의 지방소득세 수입은 2조 1,030억원으로 23.0%에 불과한 실정이다.

안행부안 1의 자치단체별 시산액을 살펴보면, 서울시가 3조 3,912억원으로 37.1%를 차지하며, 다음으로 경기도가 1조 8,329억원으로 20.0%를 차지하는 것으로 나타난다. 이 경우에도 두 지역의 지방소득세 수입이 5조 2,242억원으로 전체 대비 57.1%를 차지한다. 다만 서울시와 경기도의 지방소득세 수입이 현재 대비 각각 783억원, 61억원 감소하여 이들 두 단체의 점유비율이 약간 감소하는 것으로 집계된다. 그리고 경기도를 제외한 도지역의 지방소득세는 2조 767억원으로 전체 대비 22.7%이며 현재 대비 263억원이 감소하는 것으로 나타난다.

정부협약안의 자치단체별 세수효과는 <표 V-2>에 정리되어 있는데, 이 경우에는 현재의 지방소득세와 동일하게 세수입이 귀속되기 때문에 자치단체별 세수효과에 있어서도 현재의 지방소득세와 차이가 발생하지 않는다.

반면 소득세 및 법인세의 과세표준에 대해 단일 비례세율로 직접 과세하는 단기적 대안 I-1의 경우, <표 V-3>에서 보듯이 서울시 지방소득세 수입은 3조 3,399억원이며, 경기도는 1조 8,321억원의 지방소득세 수입이 발생할 것으로 시산된다. 두 지역의 지방소득세 수입이 전체의 56.5%를 차지하며 현재와 비교하여 서울시는 1,297억원, 경기도는 70억원이 감소할 것으로 분석된다. 서울시는 상대적으로 높은 누진세율을 적용받는 납세자가 많아 누진세율이 적용되는 현행 방식에서는 지방소득세 수입이 많이 발생하지만 단기적 대안 I-1에서는 낮은 비례세율이 적용됨에 따라 서울시의 지방소득세 감소폭이 크게 나타났다.

단기적 대안 I-1에 따르면 광역시의 경우 현재 방식에 비해 지방소득세 수입이 증가할 것으로 분석되며, 도지역에서는 경기를 포함하여 충남, 전남, 경북이 감소하는 것으로 나타난다. 충남, 전남의 감소폭이 상대적으로 크게 나타나는데 이는 이들 자치단체의 법인분 지방소득세의 감소가 많이 발생하

기 때문이다. 이들 자치단체는 현행 방식에서는 법인분 지방소득세 수입이 충남이 2,563억원, 전남이 1,904억원으로 전체 법인분 지방소득세 수입에서 각각 6.2%, 4.6%를 차지하고 있다¹⁹⁾. 그런데 법인세 과세표준에 직접 1.7%의 비례세율로 지방소득세를 부과함에 따라 전반적으로 법인분 지방소득세 규모가 감소하는데 특히 법인분 지방소득세 비중이 높은 충남, 전남이 많이 감소하는 것으로 시산되었다.

경기도를 제외한 도지역의 지방소득세 수입은 2조 1,075억원으로 전체 대비 23.0%로 나타났으며, 이는 현재의 지방소득세 수입과 비교하여 약 45억원이 증가하나 큰 차이를 보이지는 않는다.

다음으로 소득세의 과세표준에 대해서만 단일 비례세율로 직접 과세하는 단기적 대안 II-1의 경우, <표 V-4>에서 보듯이 서울시 지방소득세 수입은 3조 5,693억원이며, 경기도는 1조 9,497억원의 지방소득세 수입이 발생할 것으로 시산된다. 두 지역의 지방소득세 수입이 전체의 60.3%를 차지하며 현재와 비교하여 서울시는 997억원, 경기도는 1,105억원이 증가할 것으로 분석된다.

단기적 대안 II-1에 따르면 광역시의 경우 울산은 제외하고 현재 방식에 비해 지방소득세 수입이 증가할 것으로 분석되며 도 지역에서는 경기를 포함하여 강원, 제주가 증가하는 것으로 나타난다. 경기도를 제외한 도지역의 지방소득세 수입은 1조 7,609억원으로 전체 대비 19.3%로 나타나며, 이는 현재의 지방소득세 수입과 비교하여 약 3,422억원이 감소한 규모이다. 특히 울산, 충남, 전남의 감소폭이 크게 나타나는데 이는 이들 자치단체들이 현행방식에서 타 자치단체와 비교하여 법인분 지방소득세 수입이 상대적으로 많은 자치단체이기 때문이다. 즉, 현행방식에서 법인분 지방소득세 수입이 많이 발생하고 있는 단기적 대안 II-1에서는 법인에 대해서는 지방소득세를 과세하지 않기 때문에 이들 자치단체의 지방소득세 수입이 많이 감소하는 것으로 시산되었다.

따라서 단기적 대안 II-1을 도입하는 경우 자치단체간의 세수격차가 현재보다 커지기 때문에 보통교부세 등을 통한 별도의 조정이 요구된다.

19) 이들 자치단체의 법인분 지방소득세를 부산시 1,764억원과 비교하여 보면 충남은 798억원, 전남은 139억원이 더 많다.

<표 V-1> 지방소득세 세수입 비교(안행부안 1)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		안행부안 1		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	9,143,414	100.0	9,143,414	100.0	0
서울	3,469,580	37.9	3,391,266	37.1	-78,314
부산	437,526	4.8	458,331	5.0	20,804
대구	236,872	2.6	249,100	2.7	12,228
인천	335,859	3.7	356,005	3.9	20,146
광주	147,814	1.6	154,911	1.7	7,097
대전	191,445	2.1	207,731	2.3	16,287
울산	382,194	4.2	416,387	4.6	34,193
경기	1,839,075	20.1	1,832,970	20.0	-6,105
강원	140,541	1.5	137,201	1.5	-3,340
충북	191,938	2.1	190,362	2.1	-1,576
충남	423,553	4.6	409,822	4.5	-13,731
전북	171,160	1.9	174,030	1.9	2,870
전남	277,641	3.0	281,396	3.1	3,755
경북	381,548	4.2	362,210	4.0	-19,338
경남	465,491	5.1	470,550	5.1	5,060
제주	51,177	0.6	51,141	0.6	-35
변이계수	1.48		1.45		

〈표 V-2〉 지방소득세 세수입 비교(안행부안 2)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		안행부안 2		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	9,143,414	100.0	9,602,359	100.0	458,945
서울	3,469,580	37.9	3,550,482	37.0	80,902
부산	437,526	4.8	481,681	5.0	44,155
대구	236,872	2.6	262,733	2.7	25,861
인천	335,859	3.7	374,107	3.9	38,248
광주	147,814	1.6	163,248	1.7	15,434
대전	191,445	2.1	218,034	2.3	26,589
울산	382,194	4.2	439,075	4.6	56,881
경기	1,839,075	20.1	1,921,791	20.0	82,716
강원	140,541	1.5	144,418	1.5	3,877
충북	191,938	2.1	200,801	2.1	8,863
충남	423,553	4.6	433,528	4.5	9,975
전북	171,160	1.9	183,424	1.9	12,264
전남	277,641	3.0	298,586	3.1	20,945
경북	381,548	4.2	381,548	4.0	0
경남	465,491	5.1	495,055	5.2	29,564
제주	51,177	0.6	53,846	0.6	2,669
변이계수	1.48		1.44		

<표 V-3> 지방소득세 세수입 비교(정부협약안)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		정부협약안		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	9,143,414	100.0	9,143,414	100.0	0
서울	3,469,580	37.9	3,469,580	37.9	0
부산	437,526	4.8	437,526	4.8	0
대구	236,872	2.6	236,872	2.6	0
인천	335,859	3.7	335,859	3.7	0
광주	147,814	1.6	147,814	1.6	0
대전	191,445	2.1	191,445	2.1	0
울산	382,194	4.2	382,194	4.2	0
경기	1,839,075	20.1	1,839,075	20.1	0
강원	140,541	1.5	140,541	1.5	0
충북	191,938	2.1	191,938	2.1	0
충남	423,553	4.6	423,553	4.6	0
전북	171,160	1.9	171,160	1.9	0
전남	277,641	3.0	277,641	3.0	0
경북	381,548	4.2	381,548	4.2	0
경남	465,491	5.1	465,491	5.1	0
제주	51,177	0.6	51,177	0.6	0
변이계수	1.48		1.48		

〈표 V-4〉 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 I-1)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 I-1		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	9,143,414	100.0	9,143,414	100.0	0
서울	3,469,580	37.9	3,339,896	36.5	-129,684
부산	437,526	4.8	463,294	5.1	25,768
대구	236,872	2.6	250,154	2.7	13,282
인천	335,859	3.7	366,601	4.0	30,742
광주	147,814	1.6	161,304	1.8	13,490
대전	191,445	2.1	221,800	2.4	30,355
울산	382,194	4.2	400,734	4.4	18,540
경기	1,839,075	20.1	1,832,109	20.0	-6,966
강원	140,541	1.5	145,591	1.6	5,050
충북	191,938	2.1	199,164	2.2	7,226
충남	423,553	4.6	401,044	4.4	-22,509
전북	171,160	1.9	180,668	2.0	9,508
전남	277,641	3.0	265,716	2.9	-11,925
경북	381,548	4.2	377,535	4.1	-4,013
경남	465,491	5.1	484,591	5.3	19,100
제주	51,177	0.6	53,213	0.6	2,036
변이계수	1.48		1.43		

<표 V-5> 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 I-2)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 I-1		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	9,143,414	100.0	9,656,586	100.0	513,172
서울	3,469,580	37.9	3,527,347	36.5	57,767
부산	437,526	4.8	489,297	5.1	51,771
대구	236,872	2.6	264,193	2.7	27,321
인천	335,859	3.7	387,176	4.0	51,317
광주	147,814	1.6	170,357	1.8	22,543
대전	191,445	2.1	234,248	2.4	42,803
울산	382,194	4.2	423,225	4.4	41,031
경기	1,839,075	20.1	1,934,935	20.0	95,860
강원	140,541	1.5	153,763	1.6	13,222
충북	191,938	2.1	210,342	2.2	18,404
충남	423,553	4.6	423,553	4.4	0
전북	171,160	1.9	190,808	2.0	19,648
전남	277,641	3.0	280,630	2.9	2,989
경북	381,548	4.2	398,724	4.1	17,176
경남	465,491	5.1	511,789	5.3	46,298
제주	51,177	0.6	56,200	0.6	5,023
변이계수	1.48		1.43		

〈표 V-6〉 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 II-1)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 II-1		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	9,143,414	100.0	9,143,414	100.0	0
서울	3,469,580	37.9	3,569,294	39.0	99,714
부산	437,526	4.8	518,266	5.7	80,740
대구	236,872	2.6	279,919	3.1	43,047
인천	335,859	3.7	384,255	4.2	48,396
광주	147,814	1.6	162,950	1.8	15,136
대전	191,445	2.1	232,998	2.5	41,553
울산	382,194	4.2	285,180	3.1	-97,014
경기	1,839,075	20.1	1,949,663	21.3	110,588
강원	140,541	1.5	145,082	1.6	4,541
충북	191,938	2.1	177,906	1.9	-14,032
충남	423,553	4.6	274,416	3.0	-149,137
전북	171,160	1.9	168,135	1.8	-3,025
전남	277,641	3.0	147,189	1.6	-130,452
경북	381,548	4.2	334,007	3.7	-47,541
경남	465,491	5.1	457,843	5.0	-7,648
제주	51,177	0.6	56,312	0.6	5,135
변이계수	1.48		1.55		

<표 V-7> 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 II-2)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 II-2		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	9,143,414	100.0	17,247,128	100.0	8,103,714
서울	3,469,580	37.9	6,732,722	39.0	3,263,142
부산	437,526	4.8	977,600	5.7	540,074
대구	236,872	2.6	528,008	3.1	291,136
인천	335,859	3.7	724,817	4.2	388,958
광주	147,814	1.6	307,371	1.8	159,557
대전	191,445	2.1	439,501	2.5	248,056
울산	382,194	4.2	537,932	3.1	155,738
경기	1,839,075	20.1	3,677,630	21.3	1,838,555
강원	140,541	1.5	273,667	1.6	133,126
충북	191,938	2.1	335,581	1.9	143,643
충남	423,553	4.6	517,627	3.0	94,074
전북	171,160	1.9	317,151	1.8	145,991
전남	277,641	3.0	277,641	1.6	0
경북	381,548	4.2	630,034	3.7	248,486
경남	465,491	5.1	863,624	5.0	398,133
제주	51,177	0.6	106,222	0.6	55,045
변이계수	1.48		1.55		

<표 V-8>를 통해 1인당 기준으로 자치단체별 지방소득세 수입을 살펴보면, 현재 방식에서는 서울이 전국 대비 1.9배로 가장 높으며, 제주가 전국 대비 0.5배로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 최고 자치단체인 서울과 최저 자치단체인 제주 간에는 약 3.8배의 차이가 존재하는 것으로 나타난다.

전국 평균인 18만원 보다 1인당 지방소득세 수입이 많은 지역은 서울, 울산, 충남 3곳에 불과하고 나머지 지역들은 전국 평균보다 낮은 것으로 나타난다.

안행부안 1의 경우 <표 V-8>에서 보듯이 울산이 전국 대비 2.0배로 가장 높으며 제주가 전국 대비 0.5배로 가장 낮은 것으로 나타나며, 최고 단체인 울산과 최저 단체인 제주 간에는 약 4.1배의 차이가 발생한다. 그리고 서울, 경기, 강원, 충북, 충남, 경북의 경우에는 현행 방식에 비해 1인당 지방소득세 수입이 감소하는 것으로 분석되었다. 반면 광역시의 경우에는 현재 방식에 비해 1인당 지방소득세 수입이 최고 30,026원(울산)에서 최저 4,840원(광주)이 증가하는 것으로 나타난다.

정부협약안의 경우 현재 방식과 비교하여 재원중립적인 방식으로 개편하는 것이기 때문에 <표 V-9>에서 보듯이 현재 자치단체별 1인당 지방소득세 수입과 아무런 차이가 발생하지 않는다.

단기적 대안 I-1의 경우 <표 V-10>에서 보듯이 울산이 전국 대비 2.0배로 가장 높으며 제주가 전국 대비 0.5배로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 그리고 최고 자치단체인 울산과 최저 자치단체인 제주 간에는 약 3.8배의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 그러나 서울과 제주간의 격차는 현재 방식과 비교하여 249,903원에서 233,708원으로 약간 줄어드는 것으로 분석된다.

전국 평균인 18만원 보다 1인당 지방소득세 수입이 많은 지역은 서울, 울산, 충남 3곳에 불과하고 나머지 지역들은 전국 평균보다 낮게 나타났다. 그러나 서울, 경기, 충남, 전남, 경북을 제외한 나머지 지역들은 현재의 방식에 비해 1인당 지방소득세 수입이 증가하는 것으로 분석된다.

단기적 대안 II-1의 경우 <표 V-11>에서 보듯이 서울이 전국 대비 1.9배로 가장 높으며 전남이 전국 대비 0.4배로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 그리고 최고 자치단체인 서울과 최저 자치단체인 전남 간에는 약 4.5배의 차이가 존재하는 것으로 나타난다.

전국 평균인 18만원 보다 1인당 지방소득세 수입이 많은 지역은 서울, 울산 2곳에 불과하고 나머지 지역들은 전국 평균보다 낮게 나타났다. 그러나 울산을 제외한 나머지 광역시 지역들은 현재의 방식에 비해 1인당 지방소득

세 수입이 증가하는 것으로 분석된다.

이상에서 보듯이 현재 논의되고 있는 여러 방안 가운데 단기적 대안 1-1이 지방자치단체 간 지방소득세 수입의 격차를 가장 최소화하는 방안으로 평가될 수 있다.

<표 V-8> 지방소득세 인당 세수입 비교(안행부안 1)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		안행부안 1		차액
	부과액(A)	전국대비	시산액(B)	전국대비	B-A
전국	180,022		180,022		0
서울	338,727	1.9	331,082	1.8	-7,645
부산	123,380	0.7	129,247	0.7	5,867
대구	94,460	0.5	99,337	0.6	4,877
인천	119,392	0.7	126,554	0.7	7,162
광주	100,803	0.6	105,643	0.6	4,840
대전	125,946	0.7	136,660	0.8	10,714
울산	335,622	1.9	365,648	2.0	30,026
경기	153,523	0.9	153,014	0.8	-509
강원	91,471	0.5	89,298	0.5	-2,173
충북	123,181	0.7	122,170	0.7	-1,011
충남	200,165	1.1	193,676	1.1	-6,489
전북	91,369	0.5	92,901	0.5	1,532
전남	145,285	0.8	147,250	0.8	1,965
경북	141,561	0.8	134,386	0.7	-7,175
경남	140,635	0.8	142,163	0.8	1,528
제주	88,824	0.5	88,763	0.5	-61
Max/Min	3.8		4.1		
변이계수	0.50		0.51		

〈표 V-9〉 지방소득세 인당 세수입 비교(정부협의를안)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		정부협의를안		차액
	부과액(A)	전국대비	시산액(B)	전국대비	B-A
전국	180,022		180,022		0
서울	338,727	1.9	338,727	1.9	0
부산	123,380	0.7	123,380	0.7	0
대구	94,460	0.5	94,460	0.5	0
인천	119,392	0.7	119,392	0.7	0
광주	100,803	0.6	100,803	0.6	0
대전	125,946	0.7	125,946	0.7	0
울산	335,622	1.9	335,622	1.9	0
경기	153,523	0.9	153,523	0.9	0
강원	91,471	0.5	91,471	0.5	0
충북	123,181	0.7	123,181	0.7	0
충남	200,165	1.1	200,165	1.1	0
전북	91,369	0.5	91,369	0.5	0
전남	145,285	0.8	145,285	0.8	0
경북	141,561	0.8	141,561	0.8	0
경남	140,635	0.8	140,635	0.8	0
제주	88,824	0.5	88,824	0.5	0
Max/Min	3.8		3.8		
변이계수	0.50		0.50		

〈표 V-10〉 지방소득세 인당 세수입 비교(단기적 대안 I-1)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 I-1		차액
	부과액(A)	전국대비	시산액(B)	전국대비	B-A
전국	180,022		180,022		0
서울	338,727	1.9	326,067	1.8	-12,660
부산	123,380	0.7	130,646	0.7	7,266
대구	94,460	0.5	99,757	0.6	5,297
인천	119,392	0.7	130,320	0.7	10,928
광주	100,803	0.6	110,003	0.6	9,200
대전	125,946	0.7	145,916	0.8	19,970
울산	335,622	1.9	351,902	2.0	16,280
경기	153,523	0.9	152,942	0.8	-581
강원	91,471	0.5	94,758	0.5	3,287
충북	123,181	0.7	127,818	0.7	4,637
충남	200,165	1.1	189,527	1.1	-10,638
전북	91,369	0.5	96,445	0.5	5,076
전남	145,285	0.8	139,045	0.8	-6,240
경북	141,561	0.8	140,072	0.8	-1,489
경남	140,635	0.8	146,405	0.8	5,770
제주	88,824	0.5	92,359	0.5	3,535
Max/Min	3.8		3.8		
변이계수	0.50		0.48		

〈표 V-11〉 지방소득세 인당 세수입 비교(단기적 대안 II-1)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 II-1		차액
	부과액(A)	전국대비	시산액(B)	전국대비	B-A
전국	180,022		180,022		0
서울	338,727	1.9	348,462	1.9	9,735
부산	123,380	0.7	146,148	0.8	22,768
대구	94,460	0.5	111,627	0.6	17,167
인천	119,392	0.7	136,596	0.8	17,204
광주	100,803	0.6	111,125	0.6	10,322
대전	125,946	0.7	153,283	0.9	27,337
울산	335,622	1.9	250,429	1.4	-85,193
경기	153,523	0.9	162,755	0.9	9,232
강원	91,471	0.5	94,427	0.5	2,956
충북	123,181	0.7	114,176	0.6	-9,005
충남	200,165	1.1	129,685	0.7	-70,480
전북	91,369	0.5	89,754	0.5	-1,615
전남	145,285	0.8	77,021	0.4	-68,264
경북	141,561	0.8	123,923	0.7	-17,638
경남	140,635	0.8	138,324	0.8	-2,311
제주	88,824	0.5	97,738	0.5	8,914
Max/Min	3.8		4.5		
변이계수	0.50		0.46		

2) 개인분 지방소득세

〈표 V-12〉에서 보듯이 개인분 지방소득세 5조 160억원 가운데 서울시 수입이 2조 983억원으로 41.8%를 차지하며 그 다음으로 경기도가 1조 819억원으로 21.6%를 차지한다. 그리고 이들 두 단체의 개인분 지방소득세 수입이 3조 1,803억원으로 63.4%를 차지하고 있다. 반면 경기도를 제외한 도지역의 개

인분 지방소득세 수입은 9,456억원으로 18.9%에 불과한 실정이다.

안행부안 1의 자치단체별 시산액을 살펴보면, 서울시가 1조 7,997억원으로 41.3%를 차지하며 다음으로 경기도가 9,542억원으로 21.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 이 경우에도 두 지역의 개인분 지방소득세 수입이 2조 7,539억원으로 전체 대비 63.2%를 차지한다. 다만 서울시와 경기도의 개인분 지방소득세 수입이 현재 대비 각각 2,986억원, 1,277억원 감소하는 것으로 집계된다. 그리고 경기도를 제외한 도지역의 개인분 지방소득세는 7,333억원으로 전체 대비 16.8%이며 현재 대비 2,123억원이 감소하는 것으로 나타난다. 도지역의 점유비율이 감소하는 것은 충남, 경북, 경남 지역의 개인분 지방소득세가 현재 방식에 비해 많이 감소하기 때문이다.

<표 V-13>에 정리되어 있는 정부협약안의 자치단체별 세수효과를 살펴보면, 이 경우에 현재의 개인분 지방소득세와 동일하게 세수입이 귀속되기 때문에 자치단체별 세수효과에 있어서도 현재의 개인분 지방소득세와 차이가 발생하지 않는다.

반면, 단기적 대안 I-1의 경우 <표 V-14>에서 보듯이 서울시 개인분 지방소득세 수입은 2조 289억원으로 현재 방식에 비해 694억원이 감소하게 된다. 반면 경기도는 1조 1,083억원으로 현재 방식에 비해 263억원이 증가하는 것으로 나타난다. 두 지역의 개인분 지방소득세 수입이 전체의 60.3%를 차지하며 현재와 비교하여 430억원이 감소하는 것으로 분석된다.

단기적 대안 I-1에 따르면 광역시의 경우 현재 방식에 비해 개인분 지방소득세 수입이 증가할 것으로 분석되며, 도,지역에서는 충남, 전남이 감소하는 것으로 나타난다. 경기도를 제외한 도지역의 개인분 지방소득세 수입은 1조 9억원으로 전체 대비 19.3%로 나타났으며, 이는 현재의 개인분 지방소득세 수입과 비교하여 약 554억원이 증가한 규모이다.

단기적 대안 II-1의 경우 개인에 대해서만 지방소득세를 과세하기 때문에 개인분 지방소득세의 자치단체별 세수효과는 앞서 살펴본 <표 V-6>의 결과와 동일하다.

〈표 V-12〉 개인분 지방소득세 세수입 비교(안행부안 1)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		안행부안 1		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	5,016,066	100.0	4,352,960	100.0	-663,106
서울	2,098,341	41.8	1,799,722	41.3	-298,619
부산	261,079	5.2	253,535	5.8	-7,544
대구	141,650	2.8	138,580	3.2	-3,070
인천	180,872	3.6	176,118	4.0	-4,754
광주	75,980	1.5	71,536	1.6	-4,444
대전	97,982	2.0	99,253	2.3	1,271
울산	132,597	2.6	126,689	2.9	-5,908
경기	1,081,954	21.6	954,209	21.9	-127,745
강원	74,518	1.5	60,571	1.4	-13,947
충북	89,396	1.8	71,345	1.6	-18,051
충남	167,231	3.3	112,319	2.6	-54,912
전북	82,154	1.6	70,725	1.6	-11,429
전남	87,222	1.7	60,385	1.4	-26,837
경북	185,248	3.7	134,371	3.1	-50,877
경남	230,842	4.6	198,202	4.6	-32,640
제주	28,999	0.6	25,401	0.6	-3,598
변이계수	1.65		1.64		

<표 V-13> 개인분 지방소득세 세수입 비교(정부협약안)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		정부협약안		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	5,016,066	100.0	5,016,066	100.0	0
서울	2,098,341	41.8	2,098,341	41.8	0
부산	261,079	5.2	261,079	5.2	0
대구	141,650	2.8	141,650	2.8	0
인천	180,872	3.6	180,872	3.6	0
광주	75,980	1.5	75,980	1.5	0
대전	97,982	2.0	97,982	2.0	0
울산	132,597	2.6	132,597	2.6	0
경기	1,081,954	21.6	1,081,954	21.6	0
강원	74,518	1.5	74,518	1.5	0
충북	89,396	1.8	89,396	1.8	0
충남	167,231	3.3	167,231	3.3	0
전북	82,154	1.6	82,154	1.6	0
전남	87,222	1.7	87,222	1.7	0
경북	185,248	3.7	185,248	3.7	0
경남	230,842	4.6	230,842	4.6	0
제주	28,999	0.6	28,999	0.6	0
변이계수	1.65		1.65		

〈표 V-14〉 개인분 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 I-1)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 I-1		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	5,016,066	100.0	5,197,496	100.0	181,430
서울	2,098,341	41.8	2,028,935	39.0	-69,406
부산	261,079	5.2	294,604	5.7	33,525
대구	141,650	2.8	159,117	3.1	17,467
인천	180,872	3.6	218,427	4.2	37,555
광주	75,980	1.5	92,627	1.8	16,647
대전	97,982	2.0	132,446	2.5	34,464
울산	132,597	2.6	162,108	3.1	29,511
경기	1,081,954	21.6	1,108,270	21.3	26,316
강원	74,518	1.5	82,471	1.6	7,953
충북	89,396	1.8	101,129	1.9	11,733
충남	167,231	3.3	155,989	3.0	-11,242
전북	82,154	1.6	95,575	1.8	13,421
전남	87,222	1.7	83,668	1.6	-3,554
경북	185,248	3.7	189,864	3.7	4,616
경남	230,842	4.6	260,257	5.0	29,415
제주	28,999	0.6	32,010	0.6	3,011
변이계수	1.65		1.55		

〈표 V-15〉을 통해 인당 기준으로 자치단체별 개인분 지방소득세 수입을 살펴보면, 현재 방식에서는 서울이 전국대비 2.1배로 가장 높으며, 전북이 전국 대비 0.4배로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 최고 자치단체인 서울과 최저 자치단체인 전북 간에는 약 4.7배의 차이가 존재하는 것으로 나타난다.

전국 평균인 98천원 보다 1인당 개인분 지방소득세 수입이 많은 지역은 서울, 울산 2곳에 불과하고 나머지 지역들은 전국 평균보다 낮은 것으로 나타

난다.

안행부안 1의 경우 <표 V-15>에서 보듯이 서울이 전국 대비 2.1배로 가장 높으며 전남이 전국 대비 0.4배로 가장 낮은 것으로 나타나며, 최고 단체인 서울과 최저 단체인 제주 간에는 약 5.6배의 차이가 발생한다. 이는 현재 방식보다 그 격차가 더 벌어짐을 의미한다. 그리고 대전을 제외한 모든 자치단체들이 현행 방식에 비해 1인당 개인분 지방소득세 수입이 감소하는 것으로 분석된다.

정부협약안의 경우 현재 방식과 비교하여 재원중립적인 방식으로 개편하는 것이기 때문에 <표 V-16>에서 보듯이 현재 자치단체별 1인당 개인분 지방소득세 수입과 아무런 차이가 발생하지 않는다.

단기적 대안 I-1의 경우 <표 V-17>에서 보듯이 서울이 전국 대비 1.9배로 가장 높으며 전남이 전국 대비 0.4배로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 그리고 최고 자치단체인 서울과 최저 자치단체인 전남 간에는 약 4.5배의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 현재 방식의 최고 단체와 최저 단체간의 격차 4.7배에 비해서는 약간 줄어든 수준이다.

전국 평균인 10만원 보다 1인당 개인분 지방소득세 수입이 많은 지역은 서울, 울산 2곳에 불과하고 나머지 지역들은 전국 평균보다 낮게 나타났다. 그러나 서울, 충남, 전남을 제외한 나머지 지역들은 현재의 방식에 비해 1인당 개인분 지방소득세 수입이 증가하는 것으로 분석된다.

그리고 단기적 대안 II-1은 개인에 대해서만 과세하기 때문에 개인분 지방소득세의 효과는 <표 V-11>에서 나타난 전체 지방소득세 효과와 동일하다.

이상에서 보듯이 개인분에 대한 분석에서도 현재 논의되고 있는 여러 방안 가운데 단기적 대안 I-1이 지방자치단체 간 개인분 지방소득세 수입의 격차를 가장 최소화하는 방안으로 평가된다.

〈표 V-15〉 개인분 지방소득세 인당 세수입 비교(안행부안 1)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		안행부안 1		차액
	부과액(A)	전국대비	시산액(B)	전국대비	B-A
전국	98,760		85,704		-13,056
서울	204,856	2.1	175,703	2.1	-29,153
부산	73,623	0.7	71,496	0.8	-2,127
대구	56,488	0.6	55,263	0.6	-1,225
인천	64,297	0.7	62,607	0.7	-1,690
광주	51,815	0.5	48,785	0.6	-3,030
대전	64,460	0.7	65,296	0.8	836
울산	116,439	1.2	111,251	1.3	-5,188
경기	90,320	0.9	79,656	0.9	-10,664
강원	48,500	0.5	39,423	0.5	-9,077
충북	57,372	0.6	45,788	0.5	-11,584
충남	79,031	0.8	53,080	0.6	-25,951
전북	43,856	0.4	37,755	0.4	-6,101
전남	45,642	0.5	31,598	0.4	-14,044
경북	68,730	0.7	49,854	0.6	-18,876
경남	69,742	0.7	59,881	0.7	-9,861
제주	50,332	0.5	44,086	0.5	-6,246
Max/Min	4.7		5.6		
변이계수	0.52		0.53		

<표 V-16> 개인분 지방소득세 인당 세수입 비교(정부협약안)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		정부협약안		차액
	부과액(A)	전국대비	시산액(B)	전국대비	B-A
전국	98,760		98,760		0
서울	204,856	2.1	204,856	2.1	0
부산	73,623	0.7	73,623	0.7	0
대구	56,488	0.6	56,488	0.6	0
인천	64,297	0.7	64,297	0.7	0
광주	51,815	0.5	51,815	0.5	0
대전	64,460	0.7	64,460	0.7	0
울산	116,439	1.2	116,439	1.2	0
경기	90,320	0.9	90,320	0.9	0
강원	48,500	0.5	48,500	0.5	0
충북	57,372	0.6	57,372	0.6	0
충남	79,031	0.8	79,031	0.8	0
전북	43,856	0.4	43,856	0.4	0
전남	45,642	0.5	45,642	0.5	0
경북	68,730	0.7	68,730	0.7	0
경남	69,742	0.7	69,742	0.7	0
제주	50,332	0.5	50,332	0.5	0
Max/Min	4.7		4.7		
변이계수	0.52		0.52		

〈표 V-17〉 개인분 지방소득세 인당 세수입 비교(단기적 대안 I-1)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 I-1		차액
	부과액(A)	전국대비	시산액(B)	전국대비	B-A
전국	98,760		102,332		3,572
서울	204,856	2.1	198,080	1.9	-6,776
부산	73,623	0.7	83,077	0.8	9,454
대구	56,488	0.6	63,453	0.6	6,965
인천	64,297	0.7	77,647	0.8	13,350
광주	51,815	0.5	63,168	0.6	11,353
대전	64,460	0.7	87,132	0.9	22,672
울산	116,439	1.2	142,354	1.4	25,915
경기	90,320	0.9	92,517	0.9	2,197
강원	48,500	0.5	53,676	0.5	5,176
충북	57,372	0.6	64,902	0.6	7,530
충남	79,031	0.8	73,718	0.7	-5,313
전북	43,856	0.4	51,020	0.5	7,164
전남	45,642	0.5	43,782	0.4	-1,860
경북	68,730	0.7	70,443	0.7	1,713
경남	69,742	0.7	78,629	0.8	8,887
제주	50,332	0.5	55,558	0.5	5,226
Max/Min	4.7		4.5		
변이계수	0.52		0.46		

3) 법인분 지방소득세

<표 V-18>에서 보듯이 법인분 지방소득세 4조 1,273억원 가운데 서울시 수입이 1조 3,712억원으로 33.2%를 차지하며 그 다음으로 경기도가 7,571억원으로 18.3%를 차지한다. 그리고 이들 두 단체의 법인분 지방소득세 수입이 2조 1,284억원으로 52.0%를 차지하고 있다.

반면 경기도를 제외한 도지역의 법인분 지방소득세 수입은 1조 1,574억원으로 28.0%의 점유비율을 보이고 있다.

안행부안 1의 자치단체별 시산액을 살펴보면, 서울시가 1조 5,915억원으로 33.2%를 차지하며 다음으로 경기도가 8,788억원으로 18.3%를 차지하는 것으로 나타난다. 이 경우에도 두 지역의 법인분 지방소득세 수입이 2조 4,703억원으로 전체 대비 52.0%를 차지한다. 그리고 서울시와 경기도의 법인분 지방소득세 수입이 현재 대비 각각 2,203억원, 1,216억원 증가하는 것으로 집계되었다. 그리고 경기도를 제외한 도지역의 법인분 지방소득세는 1조 3,434억원으로 전체 대비 28.0%이며 현재 대비 1,860억원이 증가하는 것으로 나타났다.

<표 V-19>에 정리되어 있는 정부협약안의 자치단체별 세수효과를 살펴보면, 이 경우에 현재의 법인분 지방소득세와 동일하게 세수입이 귀속되기 때문에 자치단체별 세수효과에 있어서도 현재의 법인분 지방소득세와 차이가 발생하지 않는다.

반면, 단기적 대안 I-1의 경우 <표 V-20>에서 보듯이 서울시 법인분 지방소득세 수입은 1조 3,110억원으로 현재 방식에 비해 603억원이 감소하게 된다. 그리고 경기도는 7,238억원으로 현재 방식에 비해 333억원이 감소하는 것으로 나타났다. 두 지역의 법인분 지방소득세 수입이 전체의 52.0%를 차지하며 현재와 비교하여 936억원이 감소하는 것으로 분석된다.

단기적 대안 I-1에 따르면 낮은 비례세율이 적용되어 법인의 지방소득세 부담액이 감소하여 모든 자치단체의 법인분 지방소득세 수입이 감소하는 것으로 나타났다. 특히 현행방식에서 법인분 지방소득세 수입이 많은 울산, 경기, 충남, 경남지역의 감소폭이 다른 지역에 비해 상대적으로 더 클 것으로 분석되었다. 경기도를 제외한 도지역의 법인분 지방소득세 수입은 1조 1,066억원으로 전체 대비 28.0%로 나타났으며, 이는 현재의 법인분 지방소득세 수입과 비교하여 약 509억원이 감소한 규모이다.

단기적 대안 II-1는 기업에 대해서는 지방소득세를 과세하지 않기 때문에 법인분 지방소득세는 발생하지 않는다.

〈표 V-18〉 법인분 지방소득세 세수입 비교(안행부안 1)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		안행부안 1		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	4,127,348	100.0	4,790,454	100.0	663,106
서울	1,371,238	33.2	1,591,544	33.2	220,306
부산	176,447	4.3	204,795	4.3	28,348
대구	95,222	2.3	110,520	2.3	15,298
인천	154,987	3.8	179,887	3.8	24,900
광주	71,834	1.7	83,375	1.7	11,541
대전	93,462	2.3	108,478	2.3	15,016
울산	249,597	6.0	289,698	6.0	40,101
경기	757,121	18.3	878,761	18.3	121,640
강원	66,023	1.6	76,630	1.6	10,607
충북	102,542	2.5	119,017	2.5	16,475
충남	256,322	6.2	297,503	6.2	41,181
전북	89,006	2.2	103,305	2.2	14,299
전남	190,419	4.6	221,012	4.6	30,593
경북	196,300	4.8	227,838	4.8	31,538
경남	234,649	5.7	272,348	5.7	37,699
제주	22,178	0.5	25,741	0.5	3,563
변이계수	1.28		1.28 ²⁰⁾		

20) 법인분 지방소득세의 변이계수가 현행 방식과 동일하게 측정되는 것은 사업장이 여러 지역에 존재할 경우 법인분 지방소득세가 안분되는 것을 고려하여 현재 각 자치단체별 법인분 지방소득세 비중에 따라 각 방안별 시산액을 배분하였기 때문이다.

<표 V-19> 법인분 지방소득세 세수입 비교(정부협약안)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		정부협약안		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	4,127,348	100.0	4,127,348	100.0	0
서울	1,371,238	33.2	1,371,238	33.2	0
부산	176,447	4.3	176,447	4.3	0
대구	95,222	2.3	95,222	2.3	0
인천	154,987	3.8	154,987	3.8	0
광주	71,834	1.7	71,834	1.7	0
대전	93,462	2.3	93,462	2.3	0
울산	249,597	6.0	249,597	6.0	0
경기	757,121	18.3	757,121	18.3	0
강원	66,023	1.6	66,023	1.6	0
충북	102,542	2.5	102,542	2.5	0
충남	256,322	6.2	256,322	6.2	0
전북	89,006	2.2	89,006	2.2	0
전남	190,419	4.6	190,419	4.6	0
경북	196,300	4.8	196,300	4.8	0
경남	234,649	5.7	234,649	5.7	0
제주	22,178	0.5	22,178	0.5	0
변이계수	1.28		1.28		

〈표 V-20〉 법인분 지방소득세 세수입 비교(단기적 대안 I-1)

(단위: 백만원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 I-1		차액
	부과액(A)	비율	시산액(B)	비율	B-A
전국	4,127,348	100.0	3,945,918	100.0	-181,430
서울	1,371,238	33.2	1,310,962	33.2	-60,276
부산	176,447	4.3	168,691	4.3	-7,756
대구	95,222	2.3	91,036	2.3	-4,186
인천	154,987	3.8	148,174	3.8	-6,813
광주	71,834	1.7	68,676	1.7	-3,158
대전	93,462	2.3	89,354	2.3	-4,108
울산	249,597	6.0	238,626	6.0	-10,971
경기	757,121	18.3	723,839	18.3	-33,282
강원	66,023	1.6	63,121	1.6	-2,902
충북	102,542	2.5	98,035	2.5	-4,507
충남	256,322	6.2	245,055	6.2	-11,267
전북	89,006	2.2	85,093	2.2	-3,913
전남	190,419	4.6	182,048	4.6	-8,371
경북	196,300	4.8	187,671	4.8	-8,629
경남	234,649	5.7	224,334	5.7	-10,315
제주	22,178	0.5	21,203	0.5	-975
변이계수	1.28		1.28		

<표 V-21>을 통해 1인당 기준으로 자치단체별 법인분 지방소득세 수입을 살펴보면, 현재 방식에서는 울산이 전국대비 2.7배로 가장 높으며 대구가 전국 대비 0.5배로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 최고 자치단체인 울산과 최저 자치단체인 대구 간에는 약 5.8배의 차이가 존재하는 것으로 나타난다.

전국 평균인 81천원 보다 1인당 법인분 지방소득세 수입이 많은 지역은 서울, 울산, 충남, 전남 4곳이며 나머지 지역들은 전국 평균보다 낮은 것으로 나타난다.

안행부안 1의 경우 <표 V-21>에서 보듯이 울산이 전국 대비 2.7배로 가장 높으며 대구가 전국 대비 0.4배로 가장 낮은 것으로 나타나며, 최고 단체인 울산과 최저 단체인 대구 간에는 약 5.8배의 차이가 발생한다. 그리고 모든 자치단체들이 현행 방식에 비해 1인당 법인분 지방소득세 수입이 증가하는데 특히 서울, 울산, 충남의 증가 폭이 큰 것으로 분석되었다.

정부협약안의 경우 현재 방식과 비교하여 재원중립적인 방식으로 개편하는 것이기에 때문에 <표 V-22>에서 보듯이 현재 자치단체별 1인당 법인분 지방소득세 수입과 아무런 차이가 발생하지 않는다.

단기적 대안 I-1의 경우 <표 V-23>에서 보듯이 울산이 전국 대비 2.7배로 가장 높으며 대구가 전국 대비 0.4배로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 그리고 최고 자치단체인 울산과 최저 자치단체인 대구 간에는 약 5.8배의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 현재 방식의 최고 단체와 최저 단체간의 격차 5.8배와 거의 비슷한 수준이다.

전국 평균인 78천원 보다 1인당 법인분 지방소득세 수입이 많은 지역은 서울, 울산, 충남, 전남 4곳이며 나머지 지역들은 전국 평균보다 낮게 나타났다. 그리고 모든 자치단체가 현재 방식에 비해 1인당 법인분 지방소득세 수입이 감소하는 것으로 분석되는데 이는 법인소득에 적용되는 세율이 현재 수준보다 낮아지기 때문이다. 즉, 현행 방식에서는 법인소득의 크기에 따라 1%, 2%, 2.2%의 차등적인 세율이 적용되는데 단기적 대안 I-1에서는 1.7%의 단일 비례세율을 적용하고 있기 때문이다.

〈표 V-21〉 법인분 지방소득세 1인당 세수입 비교(안행부안 1)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		안행부안 1		차액
	부과액(A)	전국대비	시산액(B)	전국대비	B-A
전국	81,262		94,318		13,056
서울	133,871	1.6	155,379	1.6	21,508
부산	49,757	0.6	57,751	0.6	7,994
대구	37,973	0.5	44,074	0.5	6,101
인천	55,095	0.7	63,947	0.7	8,852
광주	48,988	0.6	56,858	0.6	7,870
대전	61,486	0.8	71,365	0.8	9,879
울산	219,183	2.7	254,397	2.7	35,214
경기	63,203	0.8	73,358	0.8	10,155
강원	42,971	0.5	49,875	0.5	6,904
충북	65,809	0.8	76,382	0.8	10,573
충남	121,134	1.5	140,596	1.5	19,462
전북	47,513	0.6	55,147	0.6	7,634
전남	99,643	1.2	115,652	1.2	16,009
경북	72,831	0.9	84,532	0.9	11,701
경남	70,893	0.9	82,282	0.9	11,389
제주	38,493	0.5	44,677	0.5	6,184
Max/Min	5.8		5.8		
변이계수	0.6		0.6		

<표 V-22> 법인분 지방소득세 1인당 세수입 비교(정부협약안)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		정부협약안		차액
	부과액(A)	전국 대비	시산액(B)	전국 대비	B-A
전국	81,262		81,262		0
서울	133,871	1.6	133,871	1.6	0
부산	49,757	0.6	49,757	0.6	0
대구	37,973	0.5	37,973	0.5	0
인천	55,095	0.7	55,095	0.7	0
광주	48,988	0.6	48,988	0.6	0
대전	61,486	0.8	61,486	0.8	0
울산	219,183	2.7	219,183	2.7	0
경기	63,203	0.8	63,203	0.8	0
강원	42,971	0.5	42,971	0.5	0
충북	65,809	0.8	65,809	0.8	0
충남	121,134	1.5	121,134	1.5	0
전북	47,513	0.6	47,513	0.6	0
전남	99,643	1.2	99,643	1.2	0
경북	72,831	0.9	72,831	0.9	0
경남	70,893	0.9	70,893	0.9	0
제주	38,493	0.5	38,493	0.5	0
Max/Min	5.8		5.8		
변이계수	0.6		0.6		

〈표 V-23〉 법인분 지방소득세 인당 세수입 비교(단기적 대안 I-1)

(단위: 원)

	지방소득세 (현행)		단기적 대안 I-1		차액
	부과액(A)	전국 대비	시산액(B)	전국 대비	B-A
전국	81,262		77,690		-3,572
서울	133,871	1.6	127,986	1.6	-5,885
부산	49,757	0.6	47,570	0.6	-2,187
대구	37,973	0.5	36,304	0.5	-1,669
인천	55,095	0.7	52,673	0.7	-2,422
광주	48,988	0.6	46,835	0.6	-2,153
대전	61,486	0.8	58,783	0.8	-2,703
울산	219,183	2.7	209,548	2.7	-9,635
경기	63,203	0.8	60,425	0.8	-2,778
강원	42,971	0.5	41,082	0.5	-1,889
충북	65,809	0.8	62,916	0.8	-2,893
충남	121,134	1.5	115,809	1.5	-5,325
전북	47,513	0.6	45,425	0.6	-2,088
전남	99,643	1.2	95,263	1.2	-4,380
경북	72,831	0.9	69,630	0.9	-3,201
경남	70,893	0.9	67,776	0.9	-3,117
제주	38,493	0.5	36,801	0.5	-1,692
Max/Min	5.8		5.8		
변이계수	0.6		0.6		

제2절 독립세화 방안별 보통교부세에 대한 효과

1. 2013년 보통교부세 산정 현황

1) 2013년 보통교부세 산정 현황

2013년도 보통교부세 산정을 위한 기준재정수요액은 총 76조 4,583억원이며, 광역단체가 36조 6,190억원, 기초단체가 39조 8,392억원이다. 그리고 기준재정수입액은 42조 8,695억원이며, 광역단체가 27조 3,555억원, 기초단체가 15조 5,139억원으로 집계된다.

기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액은 34조 2,636억원이며, 광역단체의 부족액이 9조 3,812억원, 기초단체의 부족액이 24조 8,824억원으로 나타나고 있다.

이에 따른 보통교부세 산정액은 총 31조 4,479억원이며, 이 가운데 광역단체가 9조 2,954억원으로 29.6%를 차지하며, 기초단체가 22조 1,525억원으로 70.4%를 차지하고 있다.

2) 조정된 보통교부세 산정 현황

본 연구에서는 각 방안별 지방소득세가 보통교부세 산정에 미치는 효과를 분석하고자 한다. 그런데 시·도 단위로 지방소득세를 시산함에 따라 경기도 지방소득세 시산분에는 보통교부세 불교부단체의 지방소득세 수입도 포함되어 있어 이를 보통교부세 기초수입에 바로 반영할 수 없는 문제가 발생한다. 따라서 경기도내 교부단체와 불교부단체를 구분하여 지방소득세 및 보통교부세를 시산하여야 정확한 효과를 분석할 수 있다.

경기도 불교부단체를 제외하고 산정한 보통교부세 산정현황을 보면, 광역단체분은 변화가 없으며 경기도 시·군의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 합산한 기초분은 당초 산정분에 비해 감소한다. 이는 경기도내 보통교부세 불교부단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액이 차감되기 때문이다.

그러나 재정부족액에는 변화가 없는데 보통교부세 산정 시 불교부단체는 재정부족액이 발생하지 않기 때문에 재정부족액을 영(0)으로 처리하기 때문이며 조정된 보통교부세 산정현황은 <표 V-25>을 통해 확인할 수 있다.

〈표 V-24〉 2013년 보통교부세 산정 현황

(단위: 백만원)

	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정부족액	산정액	비율
전국	76,458,306	42,869,520	34,263,699	31,447,951	100.0
광역시	36,619,099	27,355,589	9,381,210	9,295,405	29.6
서울	10,038,544	10,156,244	0	0	0.0
부산	3,209,310	2,168,945	1,040,365	926,223	2.9
대구	2,366,222	1,323,279	1,042,943	928,518	3.0
인천	2,593,684	2,070,439	523,245	465,838	1.5
광주	1,459,023	842,032	616,991	549,299	1.7
대전	1,424,057	904,872	519,185	462,223	1.5
울산	1,377,985	1,154,603	223,382	198,874	0.6
경기	4,353,648	4,227,473	126,175	112,332	0.4
강원	1,166,946	429,602	737,344	656,447	2.1
충북	946,359	357,478	588,881	524,273	1.7
충남	1,304,054	671,263	632,791	563,365	1.8
전북	1,212,187	445,977	766,210	682,146	2.2
전남	1,400,795	416,310	984,485	876,474	2.8
경북	1,731,259	592,494	1,138,765	1,013,827	3.2
경남	2,035,026	1,594,578	440,448	392,125	1.2
제주				943,439	3.0
기초	39,839,207	15,513,931	24,882,489	22,152,547	70.4
경기	9,688,865	7,868,304	2,377,774	2,116,900	6.7
강원	3,790,245	670,261	3,119,984	2,777,680	8.8
충북	2,776,596	758,654	2,017,942	1,796,547	5.7
충남	4,000,854	1,255,683	2,745,171	2,443,989	7.8
전북	3,507,567	782,786	2,724,781	2,425,836	7.7
전남	4,925,702	815,796	4,109,906	3,658,994	11.6
경북	5,999,157	1,313,007	4,686,150	4,172,017	13.3
경남	5,150,221	2,049,440	3,100,781	2,760,584	8.8

주 1) 조정률은 0.890287임.

2) 부산, 대구, 인천, 울산 광역분에는 해당지역 군분이 포함되어 있음.

3) 충남 시군분에는 세종시분이 포함되어 있음.

자료: 안전행정부, 「2013년 보통교부세 산정내역」.

〈표 V-25〉 조정된 2013년 보통교부세 산정 현황

(단위: 백만원)

	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정부족액	산정액	비율
전국	73,447,692	39,301,693	34,263,699	31,447,951	100.0
광역시	36,619,099	27,355,589	9,381,210	9,295,405	29.6
서울	10,038,544	10,156,244	0	0	0.0
부산	3,209,310	2,168,945	1,040,365	926,223	2.9
대구	2,366,222	1,323,279	1,042,943	928,518	3.0
인천	2,593,684	2,070,439	523,245	465,838	1.5
광주	1,459,023	842,032	616,991	549,299	1.7
대전	1,424,057	904,872	519,185	462,223	1.5
울산	1,377,985	1,154,603	223,382	198,874	0.6
경기	4,353,648	4,227,473	126,175	112,332	0.4
강원	1,166,946	429,602	737,344	656,447	2.1
충북	946,359	357,478	588,881	524,273	1.7
충남	1,304,054	671,263	632,791	563,365	1.8
전북	1,212,187	445,977	766,210	682,146	2.2
전남	1,400,795	416,310	984,485	876,474	2.8
경북	1,731,259	592,494	1,138,765	1,013,827	3.2
경남	2,035,026	1,594,578	440,448	392,125	1.2
제주				943,439	3.0
기초	36,828,593	11,946,104	24,882,489	22,152,547	70.4
경기	6,678,251	4,300,477	2,377,774	2,116,900	6.7
강원	3,790,245	670,261	3,119,984	2,777,680	8.8
충북	2,776,596	758,654	2,017,942	1,796,547	5.7
충남	4,000,854	1,255,683	2,745,171	2,443,989	7.8
전북	3,507,567	782,786	2,724,781	2,425,836	7.7
전남	4,925,702	815,796	4,109,906	3,658,994	11.6
경북	5,999,157	1,313,007	4,686,150	4,172,017	13.3
경남	5,150,221	2,049,440	3,100,781	2,760,584	8.8

주 1) 부산, 대구, 인천, 울산 광역분에는 해당지역 군분이 포함되어 있음.

2) 충남 시군분에는 세종시분이 포함되어 있음.

3) 경기(시군)는 교부단체만을 대상으로 합산함.

자료: 안전행정부, 「2013년 보통교부세 산정내역」.

2. 독립세화 방안별 보통교부세 시산

1) 보통교부세 시산의 전제

자료의 제약으로 시·군별 지방소득세를 직접적으로 시산할 수 없기 때문에 시·군의 보통교부세 산정 자료를 합산하여 시·도별로 시산을 시도한다. 보통교부세 산정 자료를 시·도별로 합산할 경우 경기도의 불교부단체는 다음과 같은 절차에 따라 처리한다.

첫째, 경기도 시·군 중 교부단체만을 대상으로 보통교부세 산정 자료를 합산한다. 둘째, 경기도 시·군 중 교부단체와 불교부단체의 지방소득세 부과액(2011년 결산 기준)을 각각 합산하여 그 비중을 계산한다. 셋째, 지방소득세 시산액에 경기도 교부단체 지방소득세 점유비율을 적용하여 교부단체의 지방소득세 시산액을 산정한다. 넷째, 교부단체의 지방소득세 부과액과 시산액의 차이를 계산하고 여기에 산입률(80%)을 적용하여 수정된 기준재정수입액을 산정한다.

2) 안행부안 1을 반영한 보통교부세 시산

지방소득세 독립세화를 위한 안행부안 1을 반영하여 새롭게 산정한 기준재정수입액은 39조 3,043억원이며, 광역단체가 27조 3,815억원, 기초단체가 11조 9,228억원으로 나타났다. 이는 광역단체의 기준재정수입액은 당초대비 259억원 증가하였고 기초단체는 당초대비 238억원이 감소한 수치이다. 이에 따른 재정부족액은 34조 1,983억원이며, 광역단체의 부족액이 9조 2,926억원, 기초단체의 부족액이 24조 9,057억원으로 집계되었다. 당초 대비 재정부족액이 감소함에 따라 조정률이 0.890287에서 0.891987로 약간 높아진다.

보통교부세 산정액 총 31조 4,479억원 가운데 광역단체가 9조 2,323억원으로 29.4%를 차지하며, 기초단체가 22조 2,156억원으로 70.6%를 차지한다. 이러한 결과는 당초 대비 광역단체의 보통교부세 산정액은 감소하고 기초단체인 시·군의 산정액은 증가한 것이다.

이는 안행부안 1이 현행 지방소득세에 비해 대도시 지역의 지방소득세 수입은 증가시키고 시·군의 지방소득세 수입은 감소시키기 때문이다.

<표 V-26> 안행부안 1을 반영한 보통교부세 시산액

(단위: 백만원)

	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정부족액	산정액	비율
전국	73,447,692	39,304,363	34,198,378	31,447,951	100.0
광역시	36,619,099	27,381,541	9,292,607	9,232,324	29.4
서울	10,038,544	10,093,593	0	0	0.0
부산	3,209,310	2,185,589	1,023,721	913,146	2.9
대구	2,366,222	1,333,061	1,033,161	921,566	2.9
인천	2,593,684	2,086,556	507,128	452,352	1.4
광주	1,459,023	847,709	611,314	545,284	1.7
대전	1,424,057	917,901	506,156	451,484	1.4
울산	1,377,985	1,181,957	196,028	174,854	0.6
경기	4,353,648	4,227,473	126,175	112,546	0.4
강원	1,166,946	429,602	737,344	657,701	2.1
충북	946,359	357,478	588,881	525,274	1.7
충남	1,304,054	671,263	632,791	564,441	1.8
전북	1,212,187	445,977	766,210	683,449	2.2
전남	1,400,795	416,310	984,485	878,148	2.8
경북	1,731,259	592,494	1,138,765	1,015,764	3.2
경남	2,035,026	1,594,578	440,448	392,874	1.2
제주		0	0	943,439	3.0
기초	36,828,593	11,922,822	24,905,771	22,215,627	29.4
경기	6,678,251	4,298,235	2,380,016	2,122,943	6.8
강원	3,790,245	667,589	3,122,656	2,785,369	8.9
충북	2,776,596	757,393	2,019,203	1,801,103	5.7
충남	4,000,854	1,244,698	2,756,156	2,458,456	7.8
전북	3,507,567	785,082	2,722,485	2,428,421	7.7
전남	4,925,702	818,800	4,106,902	3,663,303	11.6
경북	5,999,157	1,297,536	4,701,621	4,193,785	13.3
경남	5,150,221	2,053,488	3,096,733	2,762,246	8.8

주 1) 조정률은 0.891987임.

2) 부산, 대구, 인천, 울산 광역분에는 해당지역 군분이 포함되어 있음.

3) 충남 시군분에는 세종시분이 포함되어 있음.

4) 경기 시군은 교부단체만을 대상으로 합산함.

자료: 안전행정부, 「2013년 보통교부세 산정내역」을 토대로 저자 산정.

즉, 광역시의 지방소득세 증가로 광역시의 기준재정수입액이 증가하고 재정부족액이 감소하여 보통교부세 산정액이 감소한 것이다. 반면 시·군은 지방소득세 수입이 감소하여 시·군의 기준재정수입액이 감소함에 따라 시·군의 재정부족액이 증가하여 보통교부세 산정액이 증가한 것이다.

3) 정부협의를 반영한 보통교부세 시산

정부협의를 반영한 경우 각 자치단체별 지방소득세 수입이 현재와 동일하기 때문에 기준재정수입액에 변화가 없으며 이에 따라 각 자치단체별 재정부족액에도 아무런 변화가 발생하지 않는다. 따라서 각 자치단체별 보통교부세 시산액도 <표 V-27>에서 보듯이 현행과 비교하여 아무런 변화가 발생하지 않는다.

4) 단기적 대안 1-1을 반영한 보통교부세 시산

단기적 대안 1-1을 반영한 기준재정수입액은 39조 3,031억원이며, 광역단체가 27조 3,576억원, 기초단체가 11조 9,455억원으로 나타났다. 이는 광역단체의 기준재정수입액은 당초대비 20억원 증가하고 기초단체는 당초대비 6억원 감소한 결과이다. 이에 따라 재정부족액은 34조 1,587억원이며, 광역단체의 부족액이 9조 2,755억원, 기초단체의 부족액이 24조 8,830억원으로 집계된다. 그리고 당초 대비 재정부족액이 약간 감소함에 따라 조정률이 0.890287에서 0.893027로 높아진다.

보통교부세 산정액 총 31조 4,479억원 가운데 광역단체가 9조 2,267억원으로 29.3%를 차지하며, 기초단체가 22조 2,213억원으로 70.7%를 차지하는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 당초 대비 광역단체의 보통교부세 산정액은 감소하고 기초단체의 산정액은 약간 증가한 것이다.

이는 단기적 대안 1-1이 현행 지방소득세에 비해 대도시 지역의 지방소득세 수입은 약간 증가시키고 시·군의 지방소득세 수입은 감소시키기 때문이다. 즉, 광역시의 지방소득세 증가로 광역시의 기준재정수입액이 증가하고 재정부족액이 감소하여 보통교부세 산정액이 감소하게 된다. 반면, 시·군은 지방소득세 수입이 감소하여 기준재정수입액이 감소함에 따라 재정부족액이 증가하고 보통교부세 산정액도 증가하게 된 것이다.

5) 단기적 대안 II-1을 반영한 보통교부세 시산

단기적 대안 II-1을 반영한 기준재정수입액은 39조 2,497억원이며, 광역단체가 27조 5,408억원, 기초단체가 11조 7,088억원으로 나타났다. 이는 광역단체의 기준재정수입액은 당초대비 1,853원 증가하고 기초단체는 당초대비 2,373억원 감소한 결과이다. 이에 따라 재정부족액은 34조 3,954억원이며, 광역단체의 부족액이 9조 2,757억원, 기초단체의 부족액이 25조 1,197억원으로 집계되었다. 그리고 당초 대비 재정부족액이 약간 감소함에 따라 조정률이 0.890287에서 0.886876로 낮아진다.

보통교부세 산정액 총 31조 4,479억원 가운데 광역단체가 9조 1,699억원으로 29.2%를 차지하며, 기초단체가 22조 2,781억원으로 70.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 당초 대비 광역단체의 보통교부세 산정액은 감소하고 기초단체의 산정액은 약간 증가한 것이다.

이는 단기적 대안 II-1에서도 I-1에서와 같이 현행 지방소득세에 비해 대도시의 지방소득세 수입은 약간 증가시키고 시·군의 지방소득세 수입은 감소시키기 때문이다. 즉, 광역시의 지방소득세 증가로 광역시의 기준재정수입액이 증가하고 재정부족액이 감소하여 보통교부세 산정액이 감소하게 된다. 반면, 시·군은 지방소득세 수입이 감소하여 기준재정수입액이 감소함에 따라 재정부족액이 증가하고 보통교부세 산정액도 증가하게 된 것이다.

〈표 V-27〉 정부협의를 반영한 보통교부세 시산액

(단위: 백만원)

	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정부족액	산정액	비율
전국	73,447,692	39,301,693	34,263,699	31,447,951	100.0
광역	36,619,099	27,355,589	9,381,210	9,295,405	29.6
서울	10,038,544	10,156,244	0	0	0.0
부산	3,209,310	2,168,945	1,040,365	926,223	2.9
대구	2,366,222	1,323,279	1,042,943	928,518	3.0
인천	2,593,684	2,070,439	523,245	465,838	1.5
광주	1,459,023	842,032	616,991	549,299	1.7
대전	1,424,057	904,872	519,185	462,223	1.5
울산	1,377,985	1,154,603	223,382	198,874	0.6
경기	4,353,648	4,227,473	126,175	112,332	0.4
강원	1,166,946	429,602	737,344	656,447	2.1
충북	946,359	357,478	588,881	524,273	1.7
충남	1,304,054	671,263	632,791	563,365	1.8
전북	1,212,187	445,977	766,210	682,146	2.2
전남	1,400,795	416,310	984,485	876,474	2.8
경북	1,731,259	592,494	1,138,765	1,013,827	3.2
경남	2,035,026	1,594,578	440,448	392,125	1.2
제주		0	0	943,439	3.0
기초	36,828,593	11,946,104	24,882,489	22,152,547	70.4
경기	6,678,251	4,300,477	2,377,774	2,116,900	6.7
강원	3,790,245	670,261	3,119,984	2,777,680	8.8
충북	2,776,596	758,654	2,017,942	1,796,547	5.7
충남	4,000,854	1,255,683	2,745,171	2,443,989	7.8
전북	3,507,567	782,786	2,724,781	2,425,836	7.7
전남	4,925,702	815,796	4,109,906	3,658,994	11.6
경북	5,999,157	1,313,007	4,686,150	4,172,017	13.3
경남	5,150,221	2,049,440	3,100,781	2,760,584	8.8

주 1) 조정률은 0.890287임.

2) 부산, 대구, 인천, 울산 광역분에는 해당지역 군분이 포함되어 있음.

3) 충남 시군분에는 세종시분이 포함되어 있음.

4) 경기 시군은 교부단체만을 대상으로 합산함.

자료: 안전행정부, 「2013년 보통교부세 산정내역」을 토대로 저자 산정.

<표 V-28> 단기적 대안 I-1을 반영한 보통교부세 시산액

(단위: 백만원)

	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정부족액	산정액	비율
전국	73,447,692	39,303,079	34,158,566	31,447,951	100.0
광역시	36,619,099	27,357,583	9,275,469	9,226,681	29.3
서울	10,038,544	10,052,497	0	0	0.0
부산	3,209,310	2,189,559	1,019,751	910,665	2.9
대구	2,366,222	1,333,904	1,032,318	921,887	2.9
인천	2,593,684	2,095,032	498,652	445,309	1.4
광주	1,459,023	852,824	606,199	541,352	1.7
대전	1,424,057	929,156	494,901	441,960	1.4
울산	1,377,985	1,169,435	208,550	186,241	0.6
경기	4,353,648	4,227,473	126,175	112,678	0.4
강원	1,166,946	429,602	737,344	658,468	2.1
충북	946,359	357,478	588,881	525,886	1.7
충남	1,304,054	671,263	632,791	565,099	1.8
전북	1,212,187	445,977	766,210	684,246	2.2
전남	1,400,795	416,310	984,485	879,171	2.8
경북	1,731,259	592,494	1,138,765	1,016,948	3.2
경남	2,035,026	1,594,578	440,448	393,332	1.3
제주		0	0	943,439	3.0
기초	36,828,593	11,945,496	24,883,097	22,221,270	70.7
경기	6,678,251	4,297,919	2,380,332	2,125,700	6.8
강원	3,790,245	674,301	3,115,944	2,782,621	8.8
충북	2,776,596	764,435	2,012,161	1,796,914	5.7
충남	4,000,854	1,237,676	2,763,178	2,467,592	7.8
전북	3,507,567	790,392	2,717,175	2,426,509	7.7
전남	4,925,702	806,256	4,119,446	3,678,775	11.7
경북	5,999,157	1,309,797	4,689,360	4,187,724	13.3
경남	5,150,221	2,064,720	3,085,501	2,755,435	8.8

주 1) 조정률은 0.893027임.

2) 부산, 대구, 인천, 울산 광역분에는 해당지역 군분이 포함되어 있음.

3) 충남 시군분에는 세종시분이 포함되어 있음.

4) 경기 시군은 교부단체만을 대상으로 합산함.

자료: 안전행정부, 「2013년 보통교부세 산정내역」을 토대로 저자 산정.

〈표 V-29〉 단기적 대안 II-1을 반영한 보통교부세 시산액

(단위: 백만원)

	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정부족액	산정액	비율
전국	73,447,692	39,429,722	34,395,442	31,447,951	100.0
광역	36,619,099	27,540,846	9,275,725	9,169,862	29.2
서울	10,038,544	10,236,015	0	0	0.0
부산	3,209,310	2,233,537	975,773	865,390	2.8
대구	2,366,222	1,357,716	1,008,506	894,420	2.8
인천	2,593,684	2,109,156	484,528	429,717	1.4
광주	1,459,023	854,141	604,882	536,456	1.7
대전	1,424,057	938,114	485,943	430,971	1.4
울산	1,377,985	1,076,992	300,993	266,944	0.8
경기	4,353,648	4,227,473	126,175	111,902	0.4
강원	1,166,946	429,602	737,344	653,933	2.1
충북	946,359	357,478	588,881	522,265	1.7
충남	1,304,054	671,263	632,791	561,208	1.8
전북	1,212,187	445,977	766,210	679,534	2.2
전남	1,400,795	416,310	984,485	873,117	2.8
경북	1,731,259	592,494	1,138,765	1,009,944	3.2
경남	2,035,026	1,594,578	440,448	390,623	1.2
제주	0	0	0	943,439	3.0
기초	36,828,593	11,708,876	25,119,717	22,278,089	70.8
경기	6,678,251	4,341,085	2,337,166	2,072,778	6.6
강원	3,790,245	673,894	3,116,351	2,763,819	8.8
충북	2,776,596	747,428	2,029,168	1,799,622	5.7
충남	4,000,854	1,136,373	2,864,481	2,540,441	8.1
전북	3,507,567	780,366	2,727,201	2,418,691	7.7
전남	4,925,702	711,434	4,214,268	3,737,536	11.9
경북	5,999,157	1,274,974	4,724,183	4,189,767	13.3
경남	5,150,221	2,043,322	3,106,899	2,755,436	8.8

주 1) 조정률은 0.886876임.

2) 부산, 대구, 인천, 울산 광역분에는 해당지역 군분이 포함되어 있음.

3) 충남 시군분에는 세종시분이 포함되어 있음.

4) 경기 시군은 교부단체만을 대상으로 합산함.

자료: 안전행정부, 「2013년 보통교부세 산정내역」을 토대로 저자 산정.

〈표 V-30〉 방안별 보통교부세 시산결과

(단위: 백만원)

	보통교부세					차액		
	현행 (A)	안행부 안 (B)	정부 협약안 (C)	단기적 대안 I-1 (D)	단기적 대안 II-1 (E)	B-A	D-A	E-A
전국	31,447,951	31,447,951	31,447,951	31,447,951	31,447,951	0	0	0
광역	9,295,405	9,232,324	9,295,405	9,226,681	9,169,862	-63,081	-68,724	-125,542
서울	0	0	0	0	0	0	0	0
부산	926,223	913,146	926,223	910,665	865,390	-13,077	-15,558	-60,833
대구	928,518	921,566	928,518	921,887	894,420	-6,952	-6,631	-34,098
인천	465,838	452,352	465,838	445,309	429,717	-13,486	-20,529	-36,121
광주	549,299	545,284	549,299	541,352	536,456	-4,015	-7,947	-12,843
대전	462,223	451,484	462,223	441,960	430,971	-10,739	-20,263	-31,252
울산	198,874	174,854	198,874	186,241	266,944	-24,020	-12,633	68,070
경기	112,332	112,546	112,332	112,678	111,902	214	346	-430
강원	656,447	657,701	656,447	658,468	653,933	1,254	2,021	-2,514
충북	524,273	525,274	524,273	525,886	522,265	1,001	1,613	-2,008
충남	563,365	564,441	563,365	565,099	561,208	1,076	1,734	-2,158
전북	682,146	683,449	682,146	684,246	679,534	1,303	2,100	-2,613
전남	876,474	878,148	876,474	879,171	873,117	1,674	2,697	-3,357
경북	1,013,827	1,015,764	1,013,827	1,016,948	1,009,944	1,937	3,121	-3,883
경남	392,125	392,874	392,125	393,332	390,623	749	1,207	-1,502
제주	943,439	943,439	943,439	943,439	943,439	0	0	0
기초	22,152,547	22,215,627	22,152,547	22,221,270	22,278,089	63,080	68,723	125,542
경기	2,116,900	2,122,943	2,116,900	2,125,700	2,072,778	6,043	8,800	-44,123
강원	2,777,680	2,785,369	2,777,680	2,782,621	2,763,819	7,689	4,941	-13,861
충북	1,796,547	1,801,103	1,796,547	1,796,914	1,799,622	4,556	367	3,075
충남	2,443,989	2,458,456	2,443,989	2,467,592	2,540,441	14,467	23,603	96,452
전북	2,425,836	2,428,421	2,425,836	2,426,509	2,418,691	2,585	673	-7,145
전남	3,658,994	3,663,303	3,658,994	3,678,775	3,737,536	4,309	19,781	78,541
경북	4,172,017	4,193,785	4,172,017	4,187,724	4,189,767	21,768	15,707	17,750
경남	2,760,584	2,762,246	2,760,584	2,755,435	2,755,436	1,662	-5,149	-5,147

제3절 시·도별 재정효과

본 절에서는 지방소득세 개편에 따른 지방세 수입의 변화와 지방세 수입 변화로 인한 보통교부세 산정액의 변화를 동시에 고려하여 지방자치단체의 순재원 변화를 살펴본다. 그런데 정부협약안의 경우 현행 방식과 비교하여 자치단체별 지방세 수입 및 보통교부세 산정액에 변화가 없기 때문에 안행부안 1과 단기적 대안 I-1, II-1를 중심으로 분석하고자 한다.

1. 안행부안 1

안행부안 1의 각 자치단체별 순재원 효과를 살펴보면, 광역시의 경우 지방소득세 증가분 보다 보통교부세 산정액 감소분이 더 많지는 않아 광역시의 경우에는 순재원이 증가할 것으로 예측된다. <표 V-31>에서 보듯이 광역시의 지방소득세 수입 증가분은 1,108억원인 반면 보통교부세 감소분은 723억원에 그쳐 최종적으로 385억원의 순재원 증가가 예상된다. 그러나 서울시의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입이 783억원 감소하나 보통교부세 불교부단체로 남기 때문에 최종적으로 783억원의 순재원이 감소할 것으로 예상된다.

반면 시·군의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입은 감소하나 이로 인한 보통교부세 산정액이 증가하는데 보통교부세 증가폭이 지방소득세 감소폭 보다 더 커서 순재원은 증가하는 것으로 분석되었다. 즉, 지방소득세 개편으로 324억원의 지방소득세 감소가 예상되나 보통교부세 산정액이 630억원 증가하여 순재원은 306억 증가할 것으로 예상된다.

도 본청의 경우 지방소득세가 시·군세이기 때문에 지방세 수입에는 변화가 없으나 광역시 및 시·군의 기준재정수입액 변화에 따른 재정부족액의 변화로 조정률이 변화하여 보통교부세 산정액이 변화하게 된다. 이에 따른 효과를 살펴보면, 도본청의 경우 보통교부세 산정액이 92억원 증가하여 최종적으로 92억원의 순재원 증가가 예상된다.

2. 단기적 대안 I-1

단기적 대안 I-1의 경우 광역시의 지방소득세 증가분이 보통교부세 산정액 감소분 보다 더 많아 광역시의 경우에는 순재원이 증가할 것으로 예측된

다. <표 V-31>에서 보듯이 광역시의 경우 지방소득세 수입 증가분이 1,322억 원인 반면 보통교부세 감소분은 836억원에 그쳐 최종적으로 486억원의 순재원 증가가 예상된다.

시·군의 경우에는 지방소득세 개편으로 충남, 전남 등의 지방소득세 수입의 감소로 시·군 전체적인 지방소득세 수입은 현재보다 25억원 감소하는 것으로 집계되었다. 그러나 이로 인한 보통교부세 산정액이 전반적으로 증가하여 순재원은 증가할 것으로 예상된다.

제도 개편으로 지방소득세 수입이 감소할 것으로 예상되는 경기, 충남, 전남, 경북 지역의 시·군의 경우 보통교부세 산정액이 지방소득세 감소분을 충분히 상쇄할 것으로 예측되어 순재원은 증가하는 것으로 분석되었다. 그리고 지방소득세 증가폭이 큰 경남 시·군의 경우에도 보통교부세 감소폭이 작아 최종적으로는 순재원이 증가할 것으로 예상된다.

특히 상대적으로 재정이 취약한 강원, 충북, 전북의 경우 제도 개편으로 지방소득세 수입이 증가할 뿐만 아니라 보통교부세 산정액도 증가할 것으로 분석되어 제도 개편에 따른 순재원 증가효과가 클 것으로 예측된다.

그리고 도 본청의 경우 조정률의 상승으로 보통교부세 산정액이 148억원 증가하여 최종적으로 148억원의 순재원 증가가 예상된다.

3. 단기적 대안 II-1

단기적 대안 II-1의 경우 광역시의 지방소득세 증가분이 보통교부세 산정액 감소분 보다 더 많아 울산을 제외한 나머지 광역시의 경우에는 순재원이 증가할 것으로 예측된다. <표 V-31>에서 보듯이 광역시의 경우 지방소득세 수입 증가분이 1,318억원인 반면 보통교부세 감소분은 1,070억원에 그쳐 최종적으로 248억원의 순재원 증가가 예상된다.

시·군의 경우에는 지방소득세 개편으로 충남, 전남 등의 지방소득세 수입의 감소로 시·군 전체적인 지방소득세 수입은 현재보다 2,316억원 감소하는 것으로 집계되었다. 그리고 지방소득세 수입의 감소로 보통교부세 산정액이 전반적으로 증가하나 그 증가폭이 지방소득세 감소폭을 상쇄하지 못하여 순재원은 1,060억원 감소할 것으로 예상된다.

그리고 도 본청의 경우 조정률의 하락으로 보통교부세 산정액이 185억원 감소하여 최종적으로 185억원의 순재원 감소가 예상된다.

〈표 V-31〉 시·도별 순재원 변화 효과

(단위: 백만원)

	지방소득세 차액(A)			보통교부세 차액(B)			순효과(A+B)		
	안행부안	대안 I-1	대안 II-1	안행부안	대안 I-1	대안 II-1	안행부안	대안 I-1	대안 II-1
전국	0	0	0	0	0	0	0	0	0
광역시	32,440	2,493	231,572	-63,081	-68,724	-125,542	-30,641	-66,231	106,030
서울	-78,314	-129,684	99,714	0	0	0	-78,314	-129,684	99,714
부산	20,804	25,768	80,740	-13,077	-15,558	-60,833	7,727	10,210	19,907
대구	12,228	13,282	43,047	-6,952	-6,631	-34,098	5,276	6,651	8,949
인천	20,146	30,742	48,396	-13,486	-20,529	-36,121	6,660	10,213	12,275
광주	7,097	13,490	15,136	-4,015	-7,947	-12,843	3,082	5,543	2,293
대전	16,287	30,355	41,553	-10,739	-20,263	-31,252	5,548	10,092	10,301
울산	34,193	18,540	-97,014	-24,020	-12,633	68,070	10,173	5,907	-28,944
경기	0	0	0	214	346	-430	214	346	-430
강원	0	0	0	1,254	2,021	-2,514	1,254	2,021	-2,514
충북	0	0	0	1,001	1,613	-2,008	1,001	1,613	-2,008
충남	0	0	0	1,076	1,734	-2,158	1,076	1,734	-2,158
전북	0	0	0	1,303	2,100	-2,613	1,303	2,100	-2,613
전남	0	0	0	1,674	2,697	-3,357	1,674	2,697	-3,357
경북	0	0	0	1,937	3,121	-3,883	1,937	3,121	-3,883
경남	0	0	0	749	1,207	-1,502	749	1,207	-1,502
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기초	-32,440	-2,493	-231,572	63,080	68,723	125,542	30,640	66,230	-106,030
경기	-6,105	-6,966	110,588	6,043	8,800	-44,123	-62	1,834	66,465
강원	-3,340	5,050	4,541	7,689	4,941	-13,861	4,349	9,991	-9,320
충북	-1,576	7,226	-14,032	4,556	367	3,075	2,980	7,593	-10,957
충남	-13,731	-22,509	-149,137	14,467	23,603	96,452	736	1,094	-52,685
전북	2,870	9,508	-3,025	2,585	673	-7,145	5,455	10,181	-10,170
전남	3,755	-11,925	-130,452	4,309	19,781	78,541	8,064	7,856	-51,911
경북	-19,338	-4,013	-47,541	21,768	15,707	17,750	2,430	11,694	-29,791
경남	5,060	19,100	-7,648	1,662	-5,149	-5,147	6,722	13,951	-12,795
제주	-35	2,036	5,135	0	0	0	-35	2,036	5,135

주: 정부협약안의 경우 현재 지방소득세와 비교하여 세수변화가 없기 때문에 제외함.

제4절 분석결과의 요약

1. 안행부안 1

안행부안 1의 경우 종합소득 및 법인소득에 대한 지방소득세는 독립세 형태를 갖추는 반면에 근로·퇴직·양도 소득 등에 대한 지방소득세는 현재와 같은 부가세 형태를 유지하는 것이다. 그리고 세율은 독립세 형태를 띠는 종합소득과 법인소득에 대해서는 3%의 단일 비례세율을 적용하며 부가세 형태를 띠는 근로·퇴직·양도 소득 및 원천분 법인세 등에 대해서는 지금과 같이 소득세액 및 법인세액에 대해 10%의 세율을 적용한다. 이에 따라 개인분 지방소득세가 4조 3,530억원, 법인분 지방소득세가 4조 7,905억원으로 시산되어 지방소득세 세수는 9조 1,435억원이 된다. 이는 개인분 지방소득세는 현재의 5조 160억원과 비교하여 6,631억원이 감소하는 반면, 법인분 지방소득세는 현재의 4조 1,273억원과 비교하여 6,631억원이 증가하게 된다. 그리고 자치단체별 지방소득세 수입을 살펴보면 서울시와 경기도의 지방소득세 수입이 현재 대비 각각 783억원, 61억원 감소하여 이들 두 단체의 점유비율이 약간 감소한다. 그리고 경기도를 제외한 도지역의 지방소득세는 2조 767억원으로 전체 대비 22.7%이며 현재 대비 263억원이 감소하는 것으로 나타났다.

이는 보통교부세 배분에 영향을 미치게 되는데 이를 반영하여 보통교부세 배분액을 시산하여 보면, 보통교부세 산정액 총 31조 4,479억원 가운데 광역단체가 9조 2,323억원으로 29.4%를 차지하며, 기초단체가 22조 2,156억원으로 70.6%를 차지한다. 이러한 결과는 당초 대비 광역단체의 보통교부세 산정액은 감소하고 기초단체인 시·군의 산정액은 증가한 것이다. 이는 안행부안이 현행 지방소득세에 비해 대도시 지역의 지방소득세 수입은 증가시키고 시·군의 지방소득세 수입은 감소시키기 때문이다.

지방소득세 수입과 보통교부세 산정액을 동시에 고려한 최종적인 재정효과는 광역시의 경우 지방소득세 증가분 보다 보통교부세 산정액 감소분이 더 크지는 않아 순재원이 증가할 것으로 예측된다. 그리고 서울시의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입이 감소하나 보통교부세 불교부단체로 남아 있기 때문에 최종적으로 순재원이 감소할 것으로 예상된다. 반면 시·군의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입은 감소하나 이로 인한 보통교부세 산정액이 증가하는데 보통교부세 증가폭이 지방소득세 감소폭 보다 더 커서 순재원은 증가하는 것으로 분석되었다. 도 본청의 경우 지방소득

세가 시·군세이기 때문에 지방세 수입에는 변화가 없으나 조정률이 증가하여 순재원의 증가가 예상된다.

2. 정부협약안

정부협약안은 종합소득에 대한 지방소득세는 독립세 형태를 갖추는 반면에 근로·퇴직·양도 소득 및 법인소득에 대한 지방소득세는 현재와 같은 부가세 형태를 유지하는 것이다. 그리고 독립세 형태를 띠는 종합소득에 대해서는 0.6~3.8%의 누진세율을 적용하며 부가세 형태를 띠는 근로·퇴직·양도 소득 및 법인소득 등에 대해서는 지금과 같이 소득세액 및 법인세액에 대해 10%의 세율을 적용한다. 이러한 정부협약안의 경우 현재의 지방소득세 부과액과 비교할 경우 각 자치단체별 개인분 지방소득세와 법인분 지방소득세 수입에는 변화가 발생하지 않는다. 이에 따라 보통교부세 상에도 변화가 없고 최종적인 재정수입에도 변화가 발생하지 않는다.

3. 단기적 대안 I-1

단기적 대안 I-1은 중앙정부의 조세정책 변화로부터 독립성을 확보하기 위하여 종합소득세 및 근로·퇴직·양도 소득세 등의 과세표준을 개인분 지방소득세의 과세표준으로 설정하며 법인분 지방소득세의 과세표준은 법인세의 과세표준을 공유한다. 그리고 소득세 과세표준 300조 3,913억원 및 법인세 과세표준 228조 560억원으로부터 9조 1,435억원의 지방소득세 수입을 확보하기 위해서는 1.7%의 세율을 적용한다. 이에 따라 개인분 지방소득세 수입은 5조 1,975억원으로 시산되며, 법인분 지방소득세 수입은 3조 9,459억원으로 시산된다. 이는 현재의 지방소득세 수입과 비교하면 개인소득에 대한 지방소득세 과세분이 1,814억원 증가하고, 법인세분이 1,814억원 감소한다. 자치단체별로는 광역시의 경우 현재 방식에 비해 지방소득세 수입이 증가할 것으로 분석되며, 도지역의 시·군에서는 경기를 포함하여 충남, 전남, 경북의 시·군은 감소하는 것으로 나타난다.

이에 따른 보통교부세 배분액은 보통교부세 산정액 총 31조 4,479억원 가운데 광역단체가 9조 2,267억원으로 29.3%를 차지하며, 기초단체가 22조 2,213억원으로 70.7%를 차지하는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 당초 대비 광역단체의 보통교부세 산정액은 감소하고 기초단체의 산정액은 약간 증가한 것이다.

최종적인 재정효과는 광역시의 지방소득세 증가분이 보통교부세 산정액 감소분 보다 더 많아 광역시의 경우에는 순재원이 증가할 것으로 예측된다. 시·군의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입은 현재보다 감소하나 이로 인한 보통교부세 산정액이 전반적으로 증가하여 순재원은 증가할 것으로 예상된다. 즉, 제도 개편으로 지방소득세 수입이 감소할 것으로 예상되는 경기, 충남, 전남, 경북 지역의 시·군의 경우 보통교부세 산정액이 지방소득세 감소분을 충분히 상쇄할 것으로 예측되어 순재원은 증가하는 것으로 분석된다. 그리고 지방소득세 증가폭이 큰 경남 시·군의 경우에도 보통교부세 감소폭이 작아 최종적으로는 순재원이 증가할 것으로 예상된다. 특히 상대적으로 재정이 취약한 강원, 충북, 전북의 경우 제도 개편으로 지방소득세 수입이 증가할 뿐만 아니라 보통교부세 산정액도 증가할 것으로 분석되어 제도 개편에 따른 순재원 증가효과가 클 것으로 예측된다.

4. 단기적 대안 II-1

단기적 대안 II-1은 개인에 대해서만 지방소득세를 부과하는 방안으로 소득세의 과세표준만을 중앙과 지방이 공동으로 이용하는 것이다. 즉, 개인에 과세되는 종합소득세 및 근로·퇴직·양도 소득세 등의 과세표준을 지방소득세의 과세표준으로 설정한다. 그리고 소득세 과세표준 300조 3,913억원으로부터 9조 1,435억원의 지방소득세 수입을 확보하기 위해서는 3.04%의 세율을 적용한다.

자치단체별 세수효과를 살펴보면, 광역시의 경우 울산을 제외하고 현재 방식에 비해 지방소득세 수입이 증가할 것으로 분석되며 도지역에서는 경기를 포함하여 강원, 제주가 증가하는 것으로 나타난다.

이에 따른 보통교부세 배분액은 보통교부세 산정액 총 31조 4,479억원 가운데 광역단체가 9조 1,699억원으로 29.2%를 차지하며, 기초단체가 22조 2,781억원으로 70.8%를 차지하는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 당초 대비 광역단체의 보통교부세 산정액은 감소하고 기초단체의 산정액은 약간 증가한 것이다. 이는 단기적 대안 II-1도 I-1과 같이 현행 지방소득세에 비해 대도시 지역의 지방소득세 수입은 약간 증가시키고 시·군의 지방소득세 수입은 감소시키기 때문이다.

최종적인 재정효과를 살펴보면, 광역시의 경우 지방소득세 증가분이 보통교부세 산정액 감소분 보다 더 많아 광역시의 경우에는 순재원이 증가할 것

으로 예측된다. 시·군의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입이 감소하며 이로 인해 보통교부세 산정액이 전반적으로 증가하나 그 증가폭이 지방소득세 감소폭을 상쇄하지 못하여 순재원은 감소할 것으로 예상된다. 그리고 도 분청의 경우 조정률의 하락으로 보통교부세 산정액이 감소하여 순재원 감소가 예상된다.

이상의 네 가지 지방소득세 독립세화 방안들을 비교 검토한 결과 소득세 및 법인세의 과세표준에 직접적으로 단일 비례세율로 지방소득세를 과세하는 단기적 대안 1-1이 서울시를 제외한 광역자치단체와 시·군의 순재원을 증가시켜 현행 지방소득세에 비해 자치단체간의 재정격차를 줄일 수 있을 것으로 분석된다.

제6장 요약 및 정책제언

1. 연구결과의 요약
2. 정책제언

제6장 요약 및 정책제언

제1절 연구결과의 요약

이 연구는 국세 소득세와 독립적인 지방소득세의 신설을 목표로 세율과 과표를 포함한 구체적인 세제의 모습과 과세방법 개발을 목적으로 하는데, 연구목적 달성을 위하여 다음과 같은 작업을 수행한다.

첫째, 지방재정의 전반적인 상황을 분석하는데, 이를 통하여 지방세구조의 개편과 지방세수 확충의 필요성을 검토하며, 이 과정에서 지방소득세의 중요성을 확인한다. 둘째, 지방소득세의 현황과 지방세이론에 기초한 이론적 분석을 통하여 현행 지방소득세의 문제점을 파악하고 개편 방향을 제시한다. 셋째, 지방소득세 독립세화의 필요성과 정당성에 관한 논거를 제시하며, 세율, 과세표준, 국세 소득세 및 법인세와의 관계, 전반적인 세제 체계 등을 포함한 합리적인 정책 대안을 제시한다. 특히 지방소득세 독립세화 방안 마련에 있어서 가장 중요한 점은 세수 확충과 동시에 자치단체 간 재정격차를 확대하지 않아야 한다는 점을 명시적으로 고려한다. 넷째, 제시된 정책 대안에 근거하여 대안 별 세수효과 및 재정격차에 대한 영향 등을 포함하여 전반적인 효과에 대해 가장 최근 자료를 이용하여 시산하여 대안 별 특징과 장단점을 구체적으로 제시한다. 다섯째, 분석 결과들을 종합적으로 반영하여 가장 합리적인 세제 개편 대안을 선정하며, 개편을 위한 정책과제를 제시한다. 주요 결과는 다음과 같이 요약된다.

1. 지방세제 및 지방소득세제 현황

편의과세와 세율결정권이라는 측면에서 우리나라의 지방세를 평가하면 매우 중요한 문제가 있음을 확인할 수 있다. 우선 몇몇 지방세는 편의원칙과 전혀 무관하거나 거의 관련이 없으며, 특히 한계적 의사결정이 전혀 이루어지지 않는다는 문제가 있다. 따라서 우리나라의 지방세는 제도적 측면이나 세제 운용에 있어서 많은 제약이 있어서 진정한 의미의 지방세로 보기가 곤란하다. 오히려 지방세는 지방자치단체가 재정수입을 확보하는 한 가지 수단으로서 다른 지방재원과 차별적이라고 보기는 힘들다. 따라서 편의원칙에 입각한 지방세구조의 정립과 세율결정권의 행사에 따른 수입과 지출 간 연계

문제는 지방세가 안고 있는 중요한 개편과제이다.

우리나라 지방세제가 지방세로서의 기능을 제대로 하지 못한다는 점을 받아들이는다면 지방의 재원조달기능은 충실히 담당하고 있는가에 관한 의문을 제기할 수 있다. 하지만 지방의 재정책임은 사회복지비를 중심으로 꾸준히 증가해왔던 반면 지방세의 비중은 정체되었을 알 수 있는데, 이는 바로 지방세를 이용한 재정책임 수행 비중은 상당히 낮아졌을 가능성이 있음을 보여준다. 1995년 이후 16년간 지방세와 지방 세출은 각각 꾸준한 증가세를 나타내었는데, 세출 대비 지방세의 비중은 2002년을 기점으로 전반적으로 하락하는 추세에 있음을 알 수 있다. 특히 2006년부터 2009년까지는 지방세의 세출 대비 비중이 꾸준히 하락한 것으로 나타나는데, 지방의 사회복지비 지출의 꾸준한 확대와 2000년대 말의 글로벌 경제위기 하에서 재정지출이 확대되었으나 지방세수의 증가가 지출 증가를 따라 잡지 못한 탓으로 볼 수 있다. 가장 최근에는 세출 대비 지방세 비중은 대체로 32% 내외를 보여주는데, 지방자치제도 시행 초기에 40% 내외를 나타내었으며, 2000년대 초반까지도 35% 이상을 나타낸 것에 비하면 상당히 낮아진 것이다. 이런 결과는 지방의 재정지출 책임 증대에 대해 지방세수 측면에서 제대로 대응하지 못함을 직접적으로 반영한다.

한편 지방소득세는 몇 가지 중요한 특징이 있는데, 대체로 국세 소득세와 법인세에 부가세 방식으로 부과·징수되는 방식으로 인하여 나타나는 것으로서 다음과 같다. 첫째, 소득분의 경우 소득세분과 법인세분에 각각 누진세율이 적용되는데, 전술한 바와 같이 지방의 소득과세가 재분배의 목적을 추구하는 옳지 않으며, 여러 가지 다른 문제도 일으킬 수 있어서 누진세율은 적절치 않다고 지적된다. 둘째, 특별 징수되는 소득세분의 경우는 국세 소득세의 원천징수의무자가 특별징수의무자가 되는데, 이 경우 납세자의 거주지와는 다른 지역에 지방소득세가 납부될 가능성이 있어서 편익과세의 원칙에 위배되는 문제가 나타난다. 셋째, 법인소득의 경우는 원칙적으로 지방소득세 부과가 적절치 않은 것으로 알려져 있으며, 또한 사업장이 복수의 지역에 위치한 법인의 경우 법인세분의 안분 방법은 여러 가지 문제가 있다.

한편 지방소득세의 세수 현황과 분포 등에 대해서 살펴보면, 우선 1995년 이후 지방소득세 세수는 주요 지방세 중 가장 빠른 증가세를 보인 끝에 최근에는 전체 지방세수 대비 비중이 17%를 초과하는 중심적인 지방세로 성장한 것으로 나타난다. 또한 지방소득세는 다른 세목에 비해 세수의 변동성이 적고 안정적임을 알 수 있다. 하지만 지방소득세의 세수 분포는 전체 세수 및

1인당 세수 측면에서 총 지방세수의 분포에 비해 상당히 불균등한 것으로 나타나는데, 이런 결과는 지역간 개인 및 법인소득 수준의 격차 이외에도 누진세율 체제가 소득격차에 따른 세수격차의 정도를 보다 확대한 것으로 생각할 수 있다.

2. 외국의 지방소득세제와 합의

OECD 국가들의 지방세 비중과 지방세 구조 등에 대해 살펴 본 결과 우리나라의 국세 대비 지방세 비중은 OECD 국가의 평균적 수준임을 알 수 있다. 또한 GDP 대비 지방세 비중에 있어서는 OECD 국가 평균보다 낮은 수준임을 알 수 있다. 게다가 지방세 구조의 재정구조를 살펴보면, 대부분의 국가들이 신장성이 높아 풍부한 재원을 확보할 수 있는 소득과 소비과세의 비중이 높은 반면 우리나라는 재산과세의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있어 향후 지방세 신장에 대한 기대치가 낮을 수밖에 없는 문제점을 안고 있다.

전통적인 시각으로 볼 때 재산에 대한 과세가 안정성과 편익성을 충족하여 지방세로 적합하다고 볼 수 있지만, 우리나라의 경우 부동산 정책 및 경기의 변동으로 인해 안정성보장이 어려워 취득세 등의 세율 인하가 있을 때 지방재정의 세입이 크게 줄어 중앙에서 재원을 보전하는 등의 정책을 사용하고 있는 실정이다. 특히, 단일형 국가의 경우에도 많은 국가들이 지방소득세를 운영하고 있으며, 더 나아가 지방소득세를 운영하는 국가들의 지방세입 중 지방소득세에 의존하는 비율이 69.0%(단일형 및 연방형 국가 포함)로 상당히 높다. 우리나라의 경우 지방소득세 비중이 16.8%로 아주 낮아서 지방소득세 비중을 증가시켜 나가야 할 필요성이 있음을 시사한다.

사회복지에 대한 수요가 점증하고 있으며, 복지지출의 확대는 불가피할 것으로 보이는데, 지방소득세가 높은 국가들을 보면 스웨덴, 핀란드, 룩셈부르크, 덴마크, 노르웨이, 스위스 등 대부분 북유럽 복지국가들로 우리나라에 시사하는 바가 상당히 크다.

한편 한국과 일본의 지방소득 과세는 과거 매우 유사한 모습을 지니고 있었으나 최근에 들어 각국의 지방세제 개편을 통해 다소 차별적인 모습을 갖 추게 되었는데, 전체적으로 일본의 지방소득과세 체계는 우리나라에 비해 상당히 복잡하지만 정교하며, 지방세의 이론에 보다 적합하다고 평가할 수 있다. 특히 개인 주민세 소득분에서 전년도 소득을 과표로 비례세율을 적용하고 있으며, 제한된 범위지만 자치단체가 비과세, 감면을 결정할 수 있다는 점

은 중요한 차이점이다. 또한 법인 주민세의 소득분은 비록 우리나라와 같이 법인세액을 과표로 두고 있지만 지방자치단체가 세액공제 등에 있어서 제한적으로 과표를 가감할 수 있다는 점도 과세자주권 측면에서 진일보한 것으로 볼 수 있다. 나아가 법인에 대한 사업세 과세에서는 지방세 이론에서 제시하듯이 법인의 영업활동의 수준을 반영하는 다양한 대상에 과세함으로써 법인이 수혜하는 공공서비스의 편익에 대한 응의과세를 실현하고자 한 점도 평가될 수 있다.

OECD 국가들의 지방세제 및 주요 외국의 사례분석에서 단일형 국가인 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 첫째, OECD 국가들에서의 지방소득과세의 중요성을 고려할 때, 재산과세가 차지하던 절대적 비중이 흔들리면서 불안정성이 높아지고 있다는 점을 고려하면 현재 20% 미만 수준에 머무르고 있는 우리나라의 지방 소득과세를 강화하는 것은 지방세수의 안정적인 성장을 위하여 반드시 필요할 것으로 보인다.

둘째, 대부분 국가에서 적용하고 있듯이, 우리나라에서도 지방소득세 세원으로서 국세 소득세 및 법인세와 세원을 공유하는 방식이 바람직할 것으로 보인다.

셋째, 세율구조에 있어서는 지방세의 이론에서 제시하는 편익원칙을 반영하고 일본의 지방소득세제 개혁의 경우와 마찬가지로 비례적인 세율체계를 지향하는 것이 옳은 방향으로 판단된다.

넷째, 세율결정권은 현재와 같이 지방자치단체의 제한적 결정권한을 인정할 필요성이 있으며, 한편으로 미국과 스위스 등에서 조세경쟁을 통한 자원배분의 비효율성 등에 대한 우려가 있다는 점에서 세율결정권을 순차적으로 확대해 나가는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

다섯째, 과표와 비과세·감면의 결정에 있어서는 이러한 권한이 전혀 인정되지 않는 현행 구조를 개선할 필요성이 있을 보인다.

여섯째, 지방소득세와 주민세로 구성된 현행 지방소득과세 체계는 일본의 경우와 대비하면 지방의 소득과세와 기업(활동)과세가 혼재된 구조로서 체계성이 매우 떨어지므로 과세체계를 소득과세와 기업과세로 구분할 필요성이 있을 것으로 보인다.

3. 지방소득세제 개편 대안의 설정

지방소득세 독립세화를 위한 대안의 설정에 있어서 고려하는 기본적인 원

칙은 다음과 같다. 첫 번째 원칙은 가능하면 지방세 이론에 충실한 세제를 갖추어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 무엇보다도 지방소득세의 세원을 국세와 공유하는 한편 비례세율 체계를 갖추는 것이 제도개편의 핵심이 되어야 한다. 또한 지방소득세의 과세에는 거주지 원칙이 적용될 수 있도록 함으로써 편익원칙을 실현하는 것이 필요하다, 나아가 지방소득세가 지방자치단체의 자주재원이자 향후 기간세목이 될 수 있도록 탄력세율 적용 권한을 포함하여 감면 및 공제 권한을 지방자치단체가 갖도록 할 필요가 있다. 한편 법인에 대한 지방소득세 부과는 이론적 측면에서는 편익원칙에 적합하지 않으며, 자치단체 간 안분을 포함하여 여러 가지 다른 문제를 안고 있다는 점을 고려해야 한다.

두 번째 원칙은 전체적인 지방소득세 체계가 보다 적절한 구조를 가질 수 있도록 제도를 개편해야 한다는 점이다. 이 문제는 지방소득세와 현행 주민세의 구조를 동시에 고려함으로써 접근하는데, 각 세목 내 지방소득세 관련 항목과 기업의 경영활동 관련 항목을 구분하여 세부항목을 재배치할 필요가 있다. 특히 현행 지방소득세 내 종업원분은 소득과세의 성격을 갖지 못하므로 지방소득세 체계 내에서 분리하며, 주민세 내의 균등분은 자치단체에 소속된 개인과 기업의 회비 성격이라는 점을 고려해야 한다. 또한 소득에 대한 지방세 과세와 기업의 영업활동에 대한 지방세 과세를 구분해야 한다.

세 번째 원칙은 국가의 중장기적 조세정책 방향을 따라야 한다는 점이다. 법인세의 경우 중장기적으로 세율인하와 함께 단일세율구조로 개편해 나갈 필요가 있다는 점을 고려할 때, 법인세에 부가되는 지방소득세 법인세분을 폐지하는 등의 방법을 통하여 정부의 조세정책 수행에 신축성을 부여하는 것을 고려할 필요가 있다.

이런 원칙 하에서 이 연구에서는 단기적 측면에서 세계개편에서 우선적으로 반영되어야 할 내용을 담은 대안과 중장기적 측면에서의 개편 대안을 제시한다.

우선 지방소득세 소득분의 독립세화 관련 단기적 개편 대안의 기본 내용은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 지방소득세 소득세분은 국세 소득세와 과표를 공유하는 독립세 방식을 채택하며, 비례세율을 적용한다. 조세행정 상에서 극복이 불가능한 문제가 없는 한 원칙적으로는 소득세의 과세대상이 되는 전 소득에 대해 국세와 과표를 공유하는 비례세율을 적용할 필요가 있다. 이 경우 세액공제 및 감면은 지방자치단체가 행사하도록 하며, 탄력세율제도를 현행 수준으로 유지함으로써 지방의 과세자주권을 허용한다. 둘째, 원칙적으로

납세자의 주소지를 관할하는 지방자치단체가 소득세분을 징수하도록 함으로써 거주지 원칙을 실현해야 한다. 셋째, 지방소득세 법인세분은 폐지하며, 소득세분만으로 지방소득세 소득분 세수가 현재 수준이 되도록 소득세분의 세율을 조정한다. 넷째, 소득세분 세율의 결정은 국가와 지방간 세수 중립을 유지하는 동시에 소득세 및 법인세 납세자의 세 부담의 변화가 없는 수준에서 결정한다.

그런데 이러한 단기적 대안에 따라 법인소득에 대한 지방소득세 과세를 폐지하면서 개인소득에 대한 지방소득세를 강화함에 따라 지역간 세수격차가 확대될 수 있다. 이런 현실적인 문제를 감안할 때, 지방교부세제도의 개편 등을 통하여 세수격차를 완화시킬 수 있는 방안이 마련되기까지는 법인세분을 유지하는 방안을 고려할 수 있다. 따라서 단기적 대안은 다시 대안 I 과 II 로 구분한다. 단기적 대안 I에서는 개인소득과 법인소득 전체에 대해 국세 소득세 및 법인세와 과표를 공유하는 비례적인 세율을 적용하는 것이다, 이때 소득세분의 경우는 납세자의 거주지 관할 자치단체가 과세권을 가지도록 한다. 또한 법인세분의 경우는 현재와 같은 자치단체별 안분방식을 유지하도록 한다. 단기적 대안 II는 대안 I에서 법인세분을 폐지하는 대신 소득세분을 강화하는 것이다.

중장기적 대안은 단기적 대안에서 문제가 되는 부분인 기업에 대한 지방세 과세가 취약하며 체계적이지 않다는 점을 고려한 것으로서 법인에 대한 편익과세를 강화하고 체계화하는 것을 주 내용으로 하는데, (가칭) 지방기업세의 체계 내에서 과세 방식을 대폭적으로 정비한다.

현행 방식과 단기적 대안의 종업원분과 재산분에서 과표로 사용하는 종업원 급여 총액과 사업장 연면적은 법인이 수혜하는 공공서비스로부터의 편익을 측정하는 대리변수 성격의 과표로 볼 수 있지만 문제가 많다. 편익과세 차원에서 본다면 종업원 수 또는 사업장 면적을 기준으로 면세하는 것은 적절치 않은데, 종업원 수가 적고 사업장 면적이 좁더라도 보다 많은 매출액과 부가가치를 산출하는 기업들이 있을 수 있는 것이다. 따라서 중장기적인 지방기업세 과세의 방향은 개인기업과 법인기업에 대해 기업의 규모를 측정하는 변수나 생산 활동의 결과를 보다 잘 반영하는 변수를 과표로 삼아 과세해야 한다.

이상의 대안에 의한 제도개편에 따라 지방소득 및 기업과세의 체계는 다음의 <그림 VI-1>과 같이 변화된다.

〈그림 VI-1〉 지방소득과세의 체계

A. 현행 체계



B. 단기적 대안 I



C. 단기적 대안 II



D. 중장기적 개편 방향



4. 지방소득세 독립세 전환과 지방세 확충의 필요성

우리나라의 지방세제는 제도적 측면이나 세제 운용 측면에 있어서 많은 제약이 있어서 진정한 의미의 지방세로 보기가 곤란하다는 점에서 많은 개편과제를 안고 있다. 따라서 현행 지방소득세제가 가진 다양한 문제점을 극복하여 독립적인 비례세율의 지방소득세로 개편하는 것은 우리나라 지방세제개편에 있어서 중요한 의미가 있다.

한편 지방재정과 관련하여 가장 논란이 되고 있는 이슈는 지방의 재정지출 책임은 빠르게 확충되고 있으나 세입을 확보할 수 있는 수단은 매우 제약됨으로써 지출책임과 세입확보 간의 괴리가 전반적으로 확대되고 있다는 점이다. 이에 더하여 지방 세출에서 정부 주도적 사업에 대한 지출이 빠르게 늘어남에 따라 재정운영 상의 경직성이 심화되고 있다는 문제도 있다. 지방채 발행이 제약된 상태에서 지방이 선택할 수 있는 대안은 다른 부문의 지출을 축소하는 대신 사회복지부문의 지출을 늘리는 것 외에는 없다. 중요한 문제는 지방재정수입 성장세로 미루어 볼 때, 이와 같이 세출구조조정을 통해 지방이 재원을 염출할 수 있는 여력은 자치단체에 따라서는 거의 소진되었을 수도 있으며, 전체적으로도 곧 한계에 다다를 것으로 예상된다.

재정적 압박 현상은 중앙과 지방이 공통적으로 겪는 문제이다. 재정지출의 주안점이 사회복지부문으로 전환되면서 사회복지서비스의 확충과 관련하여 중앙과 지방이 모두 자원부담이 늘어나는 것은 당연한 현상으로 볼 수 있다. 하지만 재정구조 및 규모 등의 특성 상 중앙과 지방을 같은 차원에서 파악하는 것은 무리가 있다. 무엇보다도 최근 사회복지 국고보조금의 확충이 지방재정수입 확충을 주도하는 현상은 지방의 재정 부담을 전반적으로 높이는 가운데 지방재정 운영을 매우 경직적으로 만든다는 점을 고려할 필요가 있다. 이에 더하여 분권교부세 대상사업에 대한 자원부담이 늘어나는 것도 경직성을 더욱 심화시키는 요인이 된다. 한편 대부분 지방의 재정규모는 국가재정에 비해 지극히 적기 때문에 특정부문의 지출을 늘리기 위하여 다른 부문의 지출을 줄일 수 있는 여지가 많지 않다는 점도 중요한 문제가 될 수 있다.

이에 더하여 지방재정을 둘러싸고 최근 나타나는 몇 가지 현상들은 앞으로 문제가 가중될 수 있음을 함의한다. 우선 내년부터 예정된 취득세 세율 인하는 여러 가지 보완책이 제시되었지만 만족스럽지 못한 것이 사실이다. 지금까지 부동산경기에 따라 세율을 빈번하게 변화시킴으로써 지방의 세수불안정성을 초래한 것은 물론 취득세 감소분 보전을 위한 중앙정부의 부담도 확대

시켰던 것이 사실이다. 정책과세로서의 취득세의 성격에 비추어볼 때 취득세는 국세로 이전하는 대신 지방의 소비나 소득 관련 과세를 확충하는 것이 바람직한 정책방향으로 생각된다.

한편 사회복지 재정과 관련한 문제는 향후 지방의 재정을 보다 힘들게 할 것으로 예상된다. 최근 국회예산결산특별위원회에 따르면 복지공약에 영향을 받는 11개 국고보조 복지사업에 대한 2014~2017년 기간 중 정부의 예상 소요 재원부담은 약 75조원이며, 지방자치단체의 추가 부담액은 17조 8,900억 원으로 나타난다. 이는 지금 부담하고 있는 복지재정 부담액 외에도 연간 5조원에 가까운 추가적인 부담이 발생한다는 것이다.

또한 지금까지는 정부가 이와 같은 재원증가에 대해 ‘증세 없이’ 대응한다는 기조를 유지하고 점도 고려할 필요가 있다. 지하경제양성화나 세출구조조정 등을 통하여 재원문제를 해소할 수 있다면 가장 이상적일 것이다. 그러나 현재 중앙과 지방이 공통적으로 재정압박 상태에 있으며, 정부의 재정압박이 심해질수록 지방의 부담 또한 심화되는 구조 하에서는 증세를 고려하지 않은 것이 곧 최선이라고 말하는 것은 무리가 있으며, 한계가 있는 것으로 생각된다.

이상과 같은 배경 하에서 지방세를 포함한 지방의 재원확충 필요성이 제기된다. 지방재원의 확충을 위해서는 여러 가지 방안을 고려할 수 있는데, 다음과 같이 지방세제의 정상화 및 세율의 현실화, 국고보조사업의 구조조정 및 축소와 그로 인한 재원의 지방이양, 그리고 지방 몫의 소비과세와 소득과세 확충 등을 고려할 필요가 있다.

5. 대안 별 재정효과의 시산과 결과

본 연구에서 제안하는 지방소득세제 개편에 따른 지방세 수입의 변화와 지방세 수입 변화로 인한 보통교부세 산정액의 변화를 동시에 고려하여 지방자치단체의 순재원 변화를 살펴본다.

1) 안행부안 1

안행부안의 경우 종합소득 및 법인소득에 대한 지방소득세는 독립세 형태를 갖추는 반면에 근로·퇴직·양도 소득 등에 대한 지방소득세는 현재와 같은 부가세 형태를 유지하는 것이다. 그리고 세율은 독립세 형태를 띠는 종합소득과 법인소득에 대해서는 3%의 단일 비례세율을 적용하며 부가세 형태를

띠는 근로·퇴직·양도 소득 및 원천분 법인세 등에 대해서는 지금과 같이 소득세액 및 법인세액에 대해 10%의 세율을 적용한다. 이에 따라 개인분 지방소득세가 4조 3,530억원, 법인분 지방소득세가 4조 7,905억원으로 시산되어 지방소득세 세수는 9조 1,435억원이 된다. 이는 개인분 지방소득세는 현재의 5조 160억원과 비교하여 6,631억원이 감소하는 반면, 법인분 지방소득세는 현재의 4조 1,273억원과 비교하여 6,631억원이 증가하게 된다. 그리고 자치단체별 지방소득세 수입을 살펴보면 서울시와 경기도의 지방소득세 수입이 현재 대비 각각 783억원, 61억원 감소하여 이들 두 단체의 점유비율이 약간 감소한다. 그리고 경기도를 제외한 도지역의 지방소득세는 2조 767억원으로 전체 대비 22.7%이며 현재 대비 263억원이 감소하는 것으로 나타났다.

이는 보통교부세 배분에 영향을 미치게 되는데 이를 반영하여 보통교부세 배분액을 시산하여 보면, 보통교부세 산정액 총 31조 4,479억원 가운데 광역단체가 9조 2,323억원으로 29.4%를 차지하며, 기초단체가 22조 2,156억원으로 70.6%를 차지한다. 이러한 결과는 당초 대비 광역단체의 보통교부세 산정액은 감소하고 기초단체인 시·군의 산정액은 증가한 것이다. 이는 안행부안이 현행 지방소득세에 비해 대도시 지역의 지방소득세 수입은 증가시키고 시·군의 지방소득세 수입은 감소시키기 때문이다.

지방소득세 수입과 보통교부세 산정액을 동시에 고려한 최종적인 재정효과는 광역시의 경우 지방소득세 증가분 보다 보통교부세 산정액 감소분이 더 크지는 않아 순재원이 증가할 것으로 예측된다. 그리고 서울시의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입이 감소하나 보통교부세 불교부단체로 남아 있기 때문에 최종적으로 순재원이 감소할 것으로 예상된다. 반면 시·군의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입은 감소하나 이로 인한 보통교부세 산정액이 증가하는데 보통교부세 증가폭이 지방소득세 감소폭 보다 더 커서 순재원은 증가하는 것으로 분석되었다. 도 본청의 경우 지방소득세가 시·군세이기 때문에 지방세 수입에는 변화가 없으나 조정률이 증가하여 순재원의 증가가 예상된다.

2) 정부협약안

정부협약안은 종합소득에 대한 지방소득세는 독립세 형태를 갖추는 반면에 근로·퇴직·양도 소득 및 법인소득에 대한 지방소득세는 현재와 같은 부가세 형태를 유지하는 것이다. 그리고 독립세 형태를 띠는 종합소득에 대해서는 0.6~3.8%의 누진세율을 적용하며 부가세 형태를 띠는 근로·퇴직·양도

소득 및 법인소득 등에 대해서는 지금과 같이 소득세액 및 법인세액에 대해 10%의 세율을 적용한다. 이러한 정부최종안의 경우 현재의 지방소득세 부과액과 비교할 경우 각 자치단체별 개인분 지방소득세와 법인분 지방소득세 수입에는 변화가 발생하지 않는다. 이에 따라 보통교부세 상에도 변화가 없고 최종적인 재정수입에도 변화가 발생하지 않는다.

3) 단기적 대안 1-1

단기적 대안 1-1은 중앙정부의 조세정책 변화로부터 독립성을 확보하기 위하여 종합소득세 및 근로·퇴직·양도 소득세 등의 과세표준을 개인분 지방소득세의 과세표준으로 설정하며 법인분 지방소득세의 과세표준은 법인세의 과세표준을 공유한다. 그리고 소득세 과세표준 300조 3,913억원 및 법인세 과세표준 228조 560억원으로부터 9조 1,435억원의 지방소득세 수입을 확보하기 위해서는 1.7%의 세율을 적용한다. 이에 따라 개인분 지방소득세 수입은 5조 1,975억원으로 시산되며, 법인분 지방소득세 수입은 3조 9,459억원으로 시산된다. 이는 현재의 지방소득세 수입과 비교하면 개인소득에 대한 지방소득세 과세분이 1,814억원 증가하고, 법인세분이 1,814억원 감소한다. 자치단체별로는 광역시의 경우 현재 방식에 비해 지방소득세 수입이 증가할 것으로 분석되며, 도지역의 시·군에서는 경기를 포함하여 충남, 전남, 경북의 시·군은 감소하는 것으로 나타난다.

이에 따른 보통교부세 배분액은 보통교부세 산정액 총 31조 4,479억원 가운데 광역단체가 9조 2,267억원으로 29.3%를 차지하며, 기초단체가 22조 2,213억원으로 70.7%를 차지하는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 당초 대비 광역단체의 보통교부세 산정액은 감소하고 기초단체의 산정액은 약간 증가한 것이다.

최종적인 재정효과는 광역시의 지방소득세 증가분이 보통교부세 산정액 감소분 보다 더 많아 광역시의 경우에는 순재원이 증가할 것으로 예측된다. 시·군의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입은 현재보다 감소하나 이로 인한 보통교부세 산정액이 전반적으로 증가하여 순재원은 증가할 것으로 예상된다. 즉, 제도 개편으로 지방소득세 수입이 감소할 것으로 예상되는 경기, 충남, 전남, 경북 지역의 시·군의 경우 보통교부세 산정액이 지방소득세 감소분을 충분히 상쇄할 것으로 예측되어 순재원은 증가하는 것으로 분석된다. 그리고 지방소득세 증가폭이 큰 경남 시·군의 경우에도 보통교부세 감소폭이 작아 최종적으로는 순재원이 증가할 것으로 예상된다. 특히 상

대적으로 재정이 취약한 강원, 충북, 전북의 경우 제도 개편으로 지방소득세 수입이 증가할 뿐만 아니라 보통교부세 산정액도 증가할 것으로 분석되어 제도 개편에 따른 순재원 증가효과가 클 것으로 예측된다.

4) 단기적 대안 II-1

단기적 대안 II-1은 개인에 대해서만 지방소득세를 부과하는 방안으로 소득세의 과세표준만을 중앙과 지방이 공동으로 이용하는 것이다. 즉, 개인에 과세되는 종합소득세 및 근로·퇴직·양도 소득세 등의 과세표준을 지방소득세의 과세표준으로 설정한다. 그리고 소득세 과세표준 300조 3,913억원으로부터 9조 1,435억원의 지방소득세 수입을 확보하기 위해서는 3.04%의 세율을 적용한다.

자치단체별 세수효과를 살펴보면, 광역시의 경우 울산을 제외하고 현재 방식에 비해 지방소득세 수입이 증가할 것으로 분석되며 도지역에서는 경기를 포함하여 강원, 제주가 증가하는 것으로 나타난다.

이에 따른 보통교부세 배분액은 보통교부세 산정액 총 31조 4,479억원 가운데 광역단체가 9조 1,699억원으로 29.2%를 차지하며, 기초단체가 22조 2,781억원으로 70.8%를 차지하는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 당초 대비 광역단체의 보통교부세 산정액은 감소하고 기초단체의 산정액은 약간 증가한 것이다. 이는 단기적 대안 II-1도 I-1과 같이 현행 지방소득세에 비해 대도시 지역의 지방소득세 수입은 약간 증가시키고 시·군의 지방소득세 수입은 감소시키기 때문이다.

최종적인 재정효과를 살펴보면, 광역시의 경우 지방소득세 증가분이 보통교부세 산정액 감소분 보다 더 많아 광역시의 경우에는 순재원이 증가할 것으로 예측된다. 시·군의 경우에는 지방소득세 개편으로 지방소득세 수입이 감소하며 이로 인해 보통교부세 산정액이 전반적으로 증가하나 그 증가폭이 지방소득세 감소폭을 상쇄하지 못하여 순재원은 감소할 것으로 예상된다. 그리고 도 본청의 경우 조정률의 하락으로 보통교부세 산정액이 감소하여 순재원 감소가 예상된다.

이상의 네 가지 지방소득세 독립세화 방안들을 비교 검토한 결과 소득세 및 법인세의 과세표준에 직접적으로 단일 비례세율로 지방소득세를 과세하는 단기적 대안 I-1이 서울시를 제외한 광역자치단체와 시·군·자치구의 순재원을 증가시켜 현행 지방소득세에 비해 자치단체간의 재정격차를 줄일 수 있을 것으로 분석된다.

〈표 VI-1〉 시·도별 순재원 변화 효과

(단위: 백만원)

	지방소득세 차액(A)			보통교부세 차액(B)			순효과(A+B)		
	안행부안	대안 I-1	대안 II-1	안행부안	대안 I-1	대안 II-1	안행부안	대안 I-1	대안 II-1
전국	0	0	0	0	0	0	0	0	0
광역	32,440	2,493	231,572	-63,081	-68,724	-125,542	-30,641	-66,231	106,030
서울	-78,314	-129,684	99,714	0	0	0	-78,314	-129,684	99,714
부산	20,804	25,768	80,740	-13,077	-15,558	-60,833	7,727	10,210	19,907
대구	12,228	13,282	43,047	-6,952	-6,631	-34,098	5,276	6,651	8,949
인천	20,146	30,742	48,396	-13,486	-20,529	-36,121	6,660	10,213	12,275
광주	7,097	13,490	15,136	-4,015	-7,947	-12,843	3,082	5,543	2,293
대전	16,287	30,355	41,553	-10,739	-20,263	-31,252	5,548	10,092	10,301
울산	34,193	18,540	-97,014	-24,020	-12,633	68,070	10,173	5,907	-28,944
경기	0	0	0	214	346	-430	214	346	-430
강원	0	0	0	1,254	2,021	-2,514	1,254	2,021	-2,514
충북	0	0	0	1,001	1,613	-2,008	1,001	1,613	-2,008
충남	0	0	0	1,076	1,734	-2,158	1,076	1,734	-2,158
전북	0	0	0	1,303	2,100	-2,613	1,303	2,100	-2,613
전남	0	0	0	1,674	2,697	-3,357	1,674	2,697	-3,357
경북	0	0	0	1,937	3,121	-3,883	1,937	3,121	-3,883
경남	0	0	0	749	1,207	-1,502	749	1,207	-1,502
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기초	-32,440	-2,493	-231,572	63,080	68,723	125,542	30,640	66,230	-106,030
경기	-6,105	-6,966	110,588	6,043	8,800	-44,123	-62	1,834	66,465
강원	-3,340	5,050	4,541	7,689	4,941	-13,861	4,349	9,991	-9,320
충북	-1,576	7,226	-14,032	4,556	367	3075.029	2,980	7,593	-10,957
충남	-13,731	-22,509	-149,137	14,467	23,603	96,452	736	1,094	-52,685
전북	2,870	9,508	-3,025	2,585	673	-7,145	5,455	10,181	-10,170
전남	3,755	-11,925	-130,452	4,309	19,781	78,541	8,064	7,856	-51,911
경북	-19,338	-4,013	-47,541	21,768	15,707	17,750	2,430	11,694	-29,791
경남	5,060	19,100	-7,648	1,662	-5,149	-5,147	6,722	13,951	-12,795
제주	-35	2,036	5,135	0	0	0	-35	2,036	5,135

주: 정부협약안의 경우 현재 지방소득세와 비교하여 세수변화가 없기 때문에 제외함.

제2절 정책제언

지방자치단체의 재정이 최근 직면하고 있는 상황은 어떻게 보면 지방자치제도 시행 이후 가장 엄중하다고 할 수 있다. 자치단체에 따라서는 정상적인 재정운용이 힘들 정도로 심한 재정압박 상태에 놓여있으며, 자율성과 책임성은 점점 제약되고 있는 실정이다. 재정수입과 재정지출구조 측면을 포함하여 정부와 지방간 기능 및 재정관계의 전면적인 재검토가 뒤따르지 않는다면 상황의 심각성이 향후 보다 심화될 것으로 우려된다.

지방재정 문제의 해결을 위한 중심적인 두 가지 축은 재정수입 측면에서의 자율성 확보 및 재원부족 상태의 해소와 함께 합리적인 중앙-지방 간 기능배분에 의한 지출책임의 배분이라고 할 수 있다. 이 연구에서는 이 중 재정수입 측면에서의 자율성 확보 및 재원부족 상태 해소를 위한 과제에 접근하기 위하여 국세 소득세 및 법인세와 독립적인 지방소득세의 신설을 목표로 세율과 과표를 포함한 구체적인 세제의 모습과 과세방법 개발 문제를 다룬다.

지방소득세의 독립세화 관련 논의는 이미 10여년 전부터 지방세 분야에서 핵심적인 제도개편 과제로 등장하였으며, 많은 논의 끝에 학계에서는 국세와 과표를 공유하는 독립적인 비례적 세율의 지방소득세에 대한 동의가 이루어진 것으로 보인다. 하지만 최근 정부부처에서 제시된 제도개편 안에는 일부 소득에 대해 국세와 과표를 공유하는 부분적인 독립세 방안을 제시한 바 있는데, 세율구조는 지금과 같이 소득구간에 따른 차등 누진세율체계를 고수하고 있다. 이러한 개편 안은 현행 지방소득세제에 비해서는 다소 개선된 것으로서 향후 지방소득세가 정상적인 지방의 소득세제로 발전할 수 있는 기반을 마련한 것으로 평가될 수 있다. 그러나 비례 세율을 포기한 점, 일부 소득에 대해서만 제한적으로 국세와 과표를 공유하도록 한 점 등은 지금까지 논의되어왔던 내용과 비교할 때 상당히 후퇴한 것으로 평가된다.

제도의 개편에 있어서는 어떤 경우든 이해당사자 간의 의견이 대립되고 이해관계가 상충되기 때문에 많은 시간과 노력이 필요하다. 제도가 불완전하고 부분적으로만 개편된다면 개편 논의는 빠른 시간 내에 다시 제기될 수밖에 없으며, 그 과정에서는 다시 많은 사회적 비용이 지불되어야 한다. 지방소득세의 경우에도 그간의 논의 과정에서 많은 비용이 지불된 것이 사실이다. 금번 정부에서 제시한 개편안이 채택된다면 그 불완전성으로 인하여 제도개편에 관한 논의는 곧 다시 시작될 것으로 예상된다. 재논의가 없다고 하더라도 불완전한 제도는 정상적인 지방세제 발전에 그리 기여하지 못할 것으로 전망

된다.

물론 본 연구에서 제시된 방향으로 제도를 개편해 나가는 데에는 또 다른 문제들이 많이 산적해있다. 가장 중요하게는 새로운 지방소득세 체계의 과세 행정과 관련된 다양한 문제들을 해결해야 한다. 하지만 우리와 거의 같은 제도를 유지해왔던 일본에서도 오랜 논쟁과 노력 끝에 비례적 세율의 독립적인 지방소득세제를 전면적으로 도입하였음을 고려할 때, 불가능한 일은 아닌 것으로 생각된다. 지방세의 이론에서 그 방향을 명확히 제시하며, 현실적으로도 여러 가지 편익이 기대되는 방향으로 제도 개편을 추진해 나가야 할 것이다.

한편 지방소득세제의 개편과 함께 지방재정이 현재 직면하고 있으며, 향후 보다 심각해질 것으로 예상되는 애로를 타개하기 위한 추가적인 제도개편도 필요하다. 먼저 현행 지방세제 내에서 비정상적인 제도를 정상화시키고 세율을 합리적인 수준에서 현실화시킬 필요가 있다. 또한 국고보조사업이 지닌 문제점에 주목하여 불요불급한 사업, 지방의 자체 사업적 성격을 지닌 사업, 성과가 미흡하거나 비효율성이 두드러진 사업 등은 과감히 폐지하는 대신 그에 해당하는 재원을 지방세 등의 방식으로 지방으로 이전함으로써 지방이 자율적으로 필요한 사업을 결정하고 자기 책임 하에서 수행하도록 유도할 필요가 있다. 나아가 현재 10:1로 정해진 중앙의 소득 및 법인과세와 지방의 소득과세 간의 비율조정도 적극적으로 고려해야 한다.

참고문헌

- 국중호, 2003, “지방화시대의 법인과세 개혁방안”, 한국세무학회 창립15주년 기념 학술대회 및 세계개혁 심포지엄(새정부 세계개혁의 과제와 방향), 2003. 4. 18. 세브란스빌딩 24층, 한국세무학회·한국공인회계사회, pp.173-206.
- 국중호, 2012, 「일본의 지방세 제도」, 서울: 한국지방세연구원.
- 김대영·이영희·하능식·신두섭, 2010, 「환경변화에 대응한 지방세제 개편」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김현아, 2003, 「지방소비세·지방소득세제 도입여부에 관한 연구」, 서울: 한국조세연구원.
- 노근호, 2003, “지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석”, 「응용경제」 5(3): 77-115.
- 라휘문, 2012, “지방소득세의 독립세화 논거 및 대안”, 「GRI 연구논총」 14(3): 5-32.
- 박상수·임민영, 2011, “지방소득세 확대 개편방안,” 한국지방세연구원 창립기년 학술세미나 논문집.
- 서세욱, 2012, “일본 재정개혁 사례의 시사점”, 「예산정책연구」 1(2): 203-235.
- 송상훈, 2007, 「지방소득세의 도입의 타당성 및 방안연구」, 수원: 경기개발연구원.
- 송상훈, 2008, “지방자치 정착을 위한 지방소득세도입”, 한국행정학회.
- 유태현, 2009, “지방소득·소비세 도입효과에 관한 연구”, 「한국지방재정논집」 14(2): 25-64.
- 유태현·한재명, 2007, “지방소비세의 합리적 도입방안 연구”, 「한국지방재정논집」 12(3): 85-119.
- 원윤희·임성일, 2008, “지방세제 개편 방안”, 「한국경제선진화를 위한 세계개혁」, 서울: 한국재정학회.
- 이영, 2013, “저성장시대의 조세 및 재정정책”, 2013 한국재정학회 추계학술대회 발표논문.
- 이영환, 2011, 「법인세율 인하 철회 논의에 대한 소고」, 서울: 자유기업원.
- 이영희·김대영, 2009, 「재정분권과 지방소비·소득세」, 서울: 박영사.
- 이영희·주만수·최병호, 2012, 「국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안」,

- 서울: 한국지방세연구원.
- 이정만, 2008, “일본 삼위일체 개혁의 추진과정과 성과”, 「한국행정학보」 42(1): 383-405.
- 이재은, 2006, “지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안”, 2006년 한국지방재정학회 동계정기학술대회발표논문.
- 이재은, 2009, “주민세 소득할의 차등적 비례세화의 방향과 과제”, 「한국지방재정논집」 14(1): 123-171.
- 이재은, 2011, “지방복지재정 확충을 위한 비례적 지방소득세 도입방안”, 조배숙국회의원실 정책토론회 발표자료.
- 이현우, 2011, “일본의 삼위일체 분권개혁과 사회복지”, 2011년 지방재정세미나 발표논문, 한국지방재정학회.
- 주만수, 2008, “지방정부의 과세자주권 및 지방세제의 가격기능 강화”, 「재정학연구」 1(3): 105-133.
- 주만수, 2009, “정부의 지방소비세(안): 조세인가 혹은 이전재원인가?”, 「CFE Report」 105, 서울: 자유기업원.
- 주만수, 2010, “지방세의 누진세율체계와 재정력 격차”, 2010년 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문.
- 주만수·최병호, 2009, “지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안”, 「지방행정연구」 23(2): 133-164.
- 전병욱, 2013, 「지방소득세의 장기적 발전방안 연구」, 한국지방세연구원, 발간 예정.
- 최병호, 2006, “주요 외국의 지방소득세”, 「지방재정」 2006-2: 40-44.
- 최병호, 2010, “지방소비세 도입의 자원배분효과 분석”, 「한국경제연구」 28(3): 149-181.
- 최병호, 2011, “세원할당 원칙과 지방소득세제의 개편”, 지방재정분권 강화방안 마련을 위한 지방재정세미나, 지방분권촉진위원회, 2011. 5.
- 최병호, 2012, “지방소득세제의 개편방향과 과제”, 제2회 인천재정포럼 발표문, 2012. 11.
- Bahl, R. W., 1999, Implementation Rules For Fiscal Decentralization, “International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper9901, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta: Georgia State

- University.
- Bahl, R. W. and Bird, R., “Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward,” *Public Budgeting & Finance*, Winter 2008, 1-25.
- Bahl, R. W. and Cyan, M. “Tax assignment: Does the Practice Match the Theory?“, *Government and Policy*, 29(2): 264-280.
- Bird, R. M., 1993, “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, *National Tax Journal*, 46(2), 207-227.
- Bird, R. M., 1998, “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment,” IMF Working paper 99-165, Washington DC: International Monetary Fund.
- Bird, R. M., 2008, “Tax Assignment Revisited,” International Studies Program Working Paper 08-05, Andrew Young School of Policy Studies.
- Nartinez-Vazques, J. and Sepulveda, C., 2012, “Toward a More General Theory of Revenue Assignments,” International Center for Public Policy Working Paper 12-31, Andrew Young School of Policy Studies.
- Nartinez-Vazques, J. 2007, “Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization, International Studies Program Working Paper 07-09, Andrew Young School of Policy Studies.
- Blöchlinger, H. and King, D., 2006, “Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments,” *OECD Economic Studies* 43, Paris: OECD.
- Hettich, W. and Winer, S., 1999, *Democratic Choice and Taxation: a Theoretical and Empirical Analysis*, New York: Cambridge University Press.
- Jourard, I. and Kongsrud, P. M., 2003, “Fiscal Relations Across Government Levels“, OECD Economics Department Working Paper, 135, Paris: OECD.
- Kitchen, H., 2003, “Local Taxation in Selected Countries: A Comparative Examination,” Paper prepared for CEPRA II Project, AUCC.
- Liljeblom, E., 2008, “Economic General Report,” in Pahlsson. R. (ed.), *Yearbook for Nordic Tax Research 2008*, Copenhagen: DJOF Publishing Copenhagen.

- Kim, J., 2004, "Fiscal Decentralization in Korea," Paper presented at International Symposium on Fiscal Decentralization in Asia Revisited, Tokyo: Hitotsubashi University.
- Martinez-Vazquez, J., 2007, "Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization", International Studies Program Working Paper 07-09, Andrew Young School of Policy Studies, Atlanta: Georgia State University.
- McLure, C. E., 2001, "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice depends on History," *National Tax Journal*, 54(3): 339-363.
- McLure, C. E. and Martinez-Vazquez, J., 2002, "The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations," Washington DC: World Bank.
- McLure, C. L. and J. Martinez-Vazquez, "The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Relations," World Bank Institute, 2000.
- Musgrave, R. A., 1959, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.
- Musgrave, R. A., 1983, "Who Should Tax, Where and What?" in C. McLure ed., *Tax Assignment in Federal Countries*, Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University.
- Oates, W. E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Javanovich.
- Oates, W. E., 1996, "Taxation in Federal System: The Tax Assignment Problem," *Public Economics Review*, 1(1): 35-60.
- Oates, W., "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," *International Tax and Public Finance*, Vol.12, 2005.
- Rattso, J. 2005, "Local Tax Financing in the Nordic Countries," Economic General Report for the 2004 Nordic Tax Research Council Meeting in Oslo, Yearbook for Nordic Tax Research 2005.
- Ter-Minassian, T. 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF Fiscal Affairs Dept., Washington DC: IMF.
- Thornton, J., 2007. "Fiscal Decentralization and Economic Growth

Revisited,” *Journal of Urban Economics*, 61(1): 64-70.

Tiebout, C., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditures“, *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

부록: 소득세 및 법인세 산정단계별 현황

<부표 1> 1단계(최초소득, 당기순이익)

(단위: 백만원)

	소득세						법인세
	종합소득	근로소득	사업소득	퇴직소득	양도소득	합계	(당기순이익)
전국	826,428,055 (100.0)	392,163,741 (100.0)	9,324,845 (100.0)	26,719,681 (100.0)	50,653,255 (100.0)	1,305,289,577 (100.0)	229,402,774 (100.0)
서울	199,747,019 (24.2)	144,978,699 (37.3)	7,824,628 (83.9)	11,813,876 (44.2)	16,658,938 (32.9)	381,023,160 (29.2)	123,764,396 (54.0)
부산	70,599,223 (8.5)	21,050,672 (5.4)	368,856 (4.0)	1,249,171 (4.7)	2,767,300 (5.5)	96,035,222 (7.4)	5,927,028 (2.6)
대구	51,024,452 (6.2)	10,707,236 (2.7)	157,361 (1.7)	567,382 (2.1)	1,487,883 (2.9)	63,944,314 (4.9)	2,726,207 (1.2)
인천	51,230,563 (6.2)	17,608,132 (4.5)	79,484 (0.9)	1,162,682 (4.4)	1,881,886 (3.7)	71,962,747 (5.5)	6,197,821 (2.7)
광주	21,157,673 (2.6)	8,043,832 (2.1)	71,773 (0.8)	459,891 (1.7)	705,476 (1.4)	30,438,645 (2.3)	1,888,700 (0.8)
대전	21,291,854 (2.6)	12,125,314 (3.1)	154,459 (1.7)	590,436 (2.2)	909,960 (1.8)	35,072,023 (2.7)	3,878,110 (1.7)
울산	17,071,597 (2.1)	13,108,813 (3.3)	32,356 (0.3)	1,441,800 (5.4)	912,547 (1.8)	32,567,113 (2.5)	6,991,027 (3.0)
경기	201,517,302 (24.4)	78,480,250 (20.0)	272,779 (2.9)	4,503,071 (16.9)	13,603,209 (26.9)	298,376,611 (22.9)	42,503,952 (18.5)
강원	16,131,460 (2.0)	6,994,512 (1.8)	41,205 (0.4)	323,299 (1.2)	1,053,049 (2.1)	24,543,525 (1.9)	1,567,427 (0.7)
충북	18,857,445 (2.3)	8,874,724 (2.3)	57,588 (0.6)	437,618 (1.6)	1,270,453 (2.5)	29,497,828 (2.3)	2,370,252 (1.0)
충남	27,342,567 (3.3)	13,100,693 (3.3)	41,243 (0.4)	738,212 (2.8)	2,224,875 (4.4)	43,447,590 (3.3)	5,219,933 (2.3)
전북	21,598,821 (2.6)	8,545,371 (2.2)	60,541 (0.6)	387,123 (1.4)	1,092,468 (2.2)	31,684,324 (2.4)	1,788,259 (0.8)
전남	17,998,301 (2.2)	7,834,320 (2.0)	21,255 (0.2)	321,279 (1.2)	899,237 (1.8)	27,074,392 (2.1)	3,698,869 (1.6)
경북	33,250,241 (4.0)	16,948,796 (4.3)	45,412 (0.5)	1,371,735 (5.1)	1,898,633 (3.7)	53,514,817 (4.1)	13,361,684 (5.8)
경남	49,546,818 (6.0)	21,343,552 (5.4)	84,205 (0.9)	1,241,921 (4.6)	2,824,154 (5.6)	75,040,650 (5.7)	6,573,867 (2.9)
제주	8,062,719 (1.0)	2,418,825 (0.6)	11,700 (0.1)	110,185 (0.4)	463,187 (0.9)	11,066,616 (0.8)	945,242 (0.4)

<부표 2> 2단계(필요경비 등 제외 후 소득, 사업연도 소득금액)

(단위: 백만원)

	소득세						법인세
	종합소득	근로소득	사업소득	퇴직소득	양도소득	합계	사업연도 소득금액
전국	111,446,361 (100.0)	388,302,011 (100.0)	2,250,396 (100.0)	26,719,681 (100.0)	41,715,975 (100.0)	570,434,424 (100.0)	258,445,945 (100.0)
서울	39,810,370 (35.7)	143,609,850 (37.0)	1,884,798 (83.8)	11,813,876 (44.2)	14,145,643 (33.9)	211,264,537 (37.0)	135,616,745 (52.5)
부산	8,037,376 (7.2)	20,694,286 (5.3)	89,546 (4.0)	1,249,171 (4.7)	2,342,339 (5.6)	32,412,718 (5.7)	6,928,837 (2.7)
대구	5,334,186 (4.8)	10,574,207 (2.7)	38,607 (1.7)	567,382 (2.1)	1,217,396 (2.9)	17,731,778 (3.1)	2,944,200 (1.1)
인천	5,309,917 (4.8)	17,456,764 (4.5)	19,208 (0.9)	1,162,682 (4.4)	1,540,392 (3.7)	25,488,963 (4.5)	6,847,211 (2.6)
광주	2,477,533 (2.2)	7,954,357 (2.0)	17,292 (0.8)	459,891 (1.7)	589,784 (1.4)	11,498,857 (2.0)	2,222,334 (0.9)
대전	2,658,869 (2.4)	11,985,522 (3.1)	37,371 (1.7)	590,436 (2.2)	750,580 (1.8)	16,022,778 (2.8)	4,806,195 (1.9)
울산	2,239,402 (2.0)	13,027,370 (3.4)	8,158 (0.4)	1,441,800 (5.4)	758,938 (1.8)	17,475,668 (3.1)	7,201,861 (2.8)
경기	25,348,598 (22.7)	77,945,681 (20.1)	66,728 (3.0)	4,503,071 (16.9)	11,023,566 (26.4)	118,887,644 (20.8)	50,029,706 (19.4)
강원	1,897,037 (1.7)	6,886,126 (1.8)	9,933 (0.4)	323,299 (1.2)	835,041 (2.0)	9,951,436 (1.7)	1,877,534 (0.7)
충북	2,114,815 (1.9)	8,769,694 (2.3)	14,109 (0.6)	437,618 (1.6)	1,025,098 (2.5)	12,361,334 (2.2)	3,026,164 (1.2)
충남	2,854,862 (2.6)	12,970,986 (3.3)	10,179 (0.5)	738,212 (2.8)	1,736,525 (4.2)	18,310,764 (3.2)	6,312,796 (2.4)
전북	2,227,509 (2.0)	8,427,889 (2.2)	14,513 (0.6)	387,123 (1.4)	890,339 (2.1)	11,947,373 (2.1)	2,035,001 (0.8)
전남	1,788,405 (1.6)	7,731,305 (2.0)	5,138 (0.2)	321,279 (1.2)	719,397 (1.7)	10,565,524 (1.9)	3,755,165 (1.5)
경북	3,369,354 (3.0)	16,748,498 (4.3)	11,152 (0.5)	1,371,735 (5.1)	1,491,924 (3.6)	22,992,663 (4.0)	15,542,861 (6.0)
경남	5,106,593 (4.6)	21,134,876 (5.4)	20,803 (0.9)	1,241,921 (4.6)	2,282,338 (5.5)	29,786,531 (5.2)	8,420,442 (3.3)
제주	871,535 (0.8)	2,384,600 (0.6)	2,861 (0.1)	110,185 (0.4)	366,675 (0.9)	3,735,856 (0.7)	878,893 (0.3)

〈부표 3〉 3단계(과세표준)

(단위: 백만원)

	소득세						법인세 (법인소득)
	종합소득	근로소득	사업소득	퇴직소득	양도소득	합계	
전국	84,109,046 (100.0)	161,840,404 (100.0)	964,604 (100.0)	13,027,994 (100.0)	40,449,456 (100.0)	300,391,504 (100.0)	228,056,033 (100.0)
서울	32,528,462 (38.7)	64,194,456 (39.7)	794,800 (82.4)	5,798,226 (44.5)	13,947,199 (34.5)	117,263,143 (39.0)	119,117,629 (52.2)
부산	6,133,183 (7.3)	8,020,881 (5.0)	45,523 (4.7)	585,692 (4.5)	2,241,475 (5.5)	17,026,754 (5.7)	6,219,178 (2.7)
대구	4,011,130 (4.8)	3,755,373 (2.3)	18,189 (1.9)	256,032 (2.0)	1,155,540 (2.9)	9,196,264 (3.1)	2,648,705 (1.2)
인천	3,748,372 (4.5)	6,811,508 (4.2)	8,616 (0.9)	558,274 (4.3)	1,497,298 (3.7)	12,624,068 (4.2)	6,091,474 (2.7)
광주	1,701,748 (2.0)	2,873,224 (1.8)	6,917 (0.7)	220,472 (1.7)	551,084 (1.4)	5,353,445 (1.8)	1,834,480 (0.8)
대전	1,843,446 (2.2)	4,804,807 (3.0)	15,610 (1.6)	281,258 (2.2)	709,628 (1.8)	7,654,749 (2.5)	4,590,770 (2.0)
울산	1,640,490 (2.0)	6,254,492 (3.9)	3,722 (0.4)	746,624 (5.7)	723,774 (1.8)	9,369,102 (3.1)	6,996,038 (3.1)
경기	18,579,505 (22.1)	32,469,453 (20.1)	32,147 (3.3)	2,193,441 (16.8)	10,778,368 (26.6)	64,052,914 (21.3)	43,695,231 (19.2)
강원	1,260,796 (1.5)	2,554,480 (1.6)	3,984 (0.4)	155,583 (1.2)	791,591 (2.0)	4,766,434 (1.6)	1,695,675 (0.7)
충북	1,434,679 (1.7)	3,223,883 (2.0)	7,278 (0.8)	204,994 (1.6)	973,955 (2.4)	5,844,789 (1.9)	2,379,309 (1.0)
충남	1,961,607 (2.3)	5,024,378 (3.1)	4,575 (0.5)	358,075 (2.7)	1,666,827 (4.1)	9,015,462 (3.0)	5,863,739 (2.6)
전북	1,471,695 (1.7)	3,034,571 (1.9)	5,759 (0.6)	181,360 (1.4)	830,408 (2.1)	5,523,793 (1.8)	1,851,964 (0.8)
전남	1,170,705 (1.4)	2,846,823 (1.8)	1,993 (0.2)	153,797 (1.2)	662,320 (1.6)	4,835,638 (1.6)	3,571,925 (1.6)
경북	2,306,834 (2.7)	6,578,517 (4.1)	4,578 (0.5)	681,608 (5.2)	1,401,710 (3.5)	10,973,247 (3.7)	13,503,262 (5.9)
경남	3,702,414 (4.4)	8,557,551 (5.3)	9,767 (1.0)	602,732 (4.6)	2,169,188 (5.4)	15,041,652 (5.0)	7,209,557 (3.2)
제주	613,980 (0.7)	836,007 (0.5)	1,146 (0.1)	49,826 (0.4)	349,091 (0.9)	1,850,050 (0.6)	787,097 (0.3)

<부표 4> 4단계(산출세액)

(단위: 백만원)

	소득세						법인세
	종합소득	근로소득	사업소득	퇴직소득	양도소득	합계	
전국	17,037,320 (100.0)	20,756,568 (100.0)	70,841 (100.0)	832,555 (100.0)	8,676,455 (100.0)	47,373,739 (100.0)	47,255,532 (100.0)
서울	7,488,059 (44.0)	8,995,492 (43.3)	58,285 (82.3)	376,598 (45.2)	2,943,898 (33.9)	19,862,332 (41.9)	25,386,045 (53.7)
부산	1,242,119 (7.3)	947,792 (4.6)	3,380 (4.8)	40,348 (4.8)	468,893 (5.4)	2,702,532 (5.7)	1,193,616 (2.5)
대구	809,672 (4.8)	418,754 (2.0)	1,340 (1.9)	16,483 (2.0)	233,346 (2.7)	1,479,595 (3.1)	480,315 (1.0)
인천	635,067 (3.7)	792,653 (3.8)	614 (0.9)	36,374 (4.4)	352,979 (4.1)	1,817,687 (3.8)	1,201,698 (2.5)
광주	319,399 (1.9)	323,793 (1.6)	470 (0.7)	13,653 (1.6)	103,482 (1.2)	760,797 (1.6)	338,689 (0.7)
대전	322,265 (1.9)	558,868 (2.7)	1,141 (1.6)	17,124 (2.1)	144,885 (1.7)	1,044,283 (2.2)	943,688 (2.0)
울산	300,739 (1.8)	854,070 (4.1)	280 (0.4)	41,557 (5.0)	145,333 (1.7)	1,341,979 (2.8)	1,479,503 (3.1)
경기	3,461,771 (20.3)	4,096,447 (19.7)	2,522 (3.6)	144,276 (17.3)	2,508,665 (28.9)	10,213,681 (21.6)	8,930,013 (18.9)
강원	202,167 (1.2)	282,509 (1.4)	268 (0.4)	9,519 (1.1)	160,044 (1.8)	654,507 (1.4)	310,014 (0.7)
충북	241,207 (1.4)	352,823 (1.7)	496 (0.7)	12,571 (1.5)	184,583 (2.1)	791,680 (1.7)	433,205 (0.9)
충남	335,640 (2.0)	577,105 (2.8)	332 (0.5)	22,411 (2.7)	370,133 (4.3)	1,305,621 (2.8)	1,169,570 (2.5)
전북	255,561 (1.5)	335,821 (1.6)	436 (0.6)	11,290 (1.4)	157,300 (1.8)	760,408 (1.6)	326,289 (0.7)
전남	202,938 (1.2)	324,276 (1.6)	141 (0.2)	9,391 (1.1)	115,513 (1.3)	652,259 (1.4)	679,906 (1.4)
경북	399,333 (2.3)	782,244 (3.8)	329 (0.5)	39,020 (4.7)	271,024 (3.1)	1,491,950 (3.1)	2,827,751 (6.0)
경남	713,756 (4.2)	1,022,541 (4.9)	717 (1.0)	39,324 (4.7)	442,710 (5.1)	2,219,048 (4.7)	1,412,617 (3.0)
제주	107,627 (0.6)	91,380 (0.4)	90 (0.1)	2,616 (0.3)	73,667 (0.8)	275,380 (0.6)	142,613 (0.3)

〈부표 5〉 5단계(결정세액)

(단위: 백만원)

	소득세						법인세
	종합소득	근로소득	사업소득	퇴직소득	양도소득	합계	
전국	15,170,663 (100.0)	17,801,870 (100.0)	70,803 (100.0)	832,555 (100.0)	7,156,762 (100.0)	41,032,653 (100.0)	37,961,904 (100.0)
서울	6,814,418 (44.9)	7,918,683 (44.5)	58,254 (82.3)	376,598 (45.2)	2,810,884 (39.3)	17,978,837 (43.8)	22,522,587 (59.3)
부산	1,067,554 (7.0)	788,522 (4.4)	3,378 (4.8)	40,348 (4.8)	414,795 (5.8)	2,314,597 (5.6)	1,005,607 (2.6)
대구	692,397 (4.6)	339,353 (1.9)	1,339 (1.9)	16,483 (2.0)	186,059 (2.6)	1,235,631 (3.0)	348,489 (0.9)
인천	554,308 (3.7)	657,855 (3.7)	614 (0.9)	36,374 (4.4)	278,968 (3.9)	1,528,119 (3.7)	953,208 (2.5)
광주	289,415 (1.9)	265,275 (1.5)	470 (0.7)	13,653 (1.6)	78,499 (1.1)	647,312 (1.6)	252,461 (0.7)
대전	288,766 (1.9)	468,136 (2.6)	1,140 (1.6)	17,124 (2.1)	118,903 (1.7)	894,069 (2.2)	776,886 (2.0)
울산	259,773 (1.7)	760,780 (4.3)	280 (0.4)	41,557 (5.0)	119,678 (1.7)	1,182,068 (2.9)	1,343,455 (3.5)
경기	3,063,898 (20.2)	3,489,572 (19.6)	2,521 (3.6)	144,276 (17.3)	2,002,985 (28.0)	8,703,252 (21.2)	5,675,912 (15.0)
강원	182,512 (1.2)	230,436 (1.3)	267 (0.4)	9,519 (1.1)	100,650 (1.4)	523,384 (1.3)	258,229 (0.7)
충북	212,744 (1.4)	283,898 (1.6)	496 (0.7)	12,571 (1.5)	115,122 (1.6)	624,831 (1.5)	309,137 (0.8)
충남	293,029 (1.9)	474,755 (2.7)	332 (0.5)	22,411 (2.7)	213,640 (3.0)	1,004,167 (2.4)	770,608 (2.0)
전북	231,288 (1.5)	273,574 (1.5)	436 (0.6)	11,290 (1.4)	112,809 (1.6)	629,397 (1.5)	237,105 (0.6)
전남	182,684 (1.2)	267,277 (1.5)	141 (0.2)	9,391 (1.1)	81,127 (1.1)	540,620 (1.3)	538,487 (1.4)
경북	342,037 (2.3)	653,243 (3.7)	329 (0.5)	39,020 (4.7)	166,558 (2.3)	1,201,187 (2.9)	1,795,003 (4.7)
경남	598,274 (3.9)	856,756 (4.8)	716 (1.0)	39,324 (4.7)	307,511 (4.3)	1,802,581 (4.4)	1,104,434 (2.9)
제주	97,566 (0.6)	73,755 (0.4)	90 (0.1)	2,616 (0.3)	48,574 (0.7)	222,601 (0.5)	70,296 (0.2)