

세무와회계저널

제18권 제2호 2017년 4월 pp.103~128

한국세무학회

개인지방소득세수의 불균형과 개선방안*

이준규** · 송은주***

<요 약>

개인지방소득세가 종전의 부가세 방식에서 독립세로 전환되었다는 것은 향후 지방자치단체의 과세권 확대 가능성에 그 의미가 있다고 할 수 있다. 본 연구는 지방자치단체의 과세권 중 조세수입권 측면에서 지방자치단체별 개인지방소득세수의 불균형 문제를 살펴본다. 개인지방소득세수의 불균형이 발생하는 것은 고소득자가 특정 지역에 집중 거주함으로써 적용되는 누진세율에 차이가 발생하고 거주지 과세원칙을 적용함에 따라 거주지별로 소득이 합산됨에 따라 높은 누진세율이 적용되어 세액이 증가하는 것이 주요 원인이라 할 수 있다. 이러한 세수불균형은 지역 간 재정자립도의 격차를 더욱 심화시키고 공공비용의 분담과 소득 간의 불일치를 발생시킨다는 측면에서 문제가 된다.

개인지방소득세의 세수불균형 문제를 개선하기 위한 방안으로 다음을 제시하였다. 첫째, 고소득자의 편중거주로 인한 소득불균형 문제를 개선하기 위한 방안으로는 지방소득세율을 누진세율에서 비례세율로 변경하거나 현행 누진세율로 일괄징수한 후 GRDP에 비례하여 각 지방자치단체에 배분하는 방안을 고려할 수 있다. 다만, 현재의 납세자별 조세부담에 영향을 미치지 않기 위해서는 일괄징수 후 GRDP에 비례 배분하는 방식을 우선적으로 시행한 후 점진적으로 비례세율로 전환하는 것이 현실적인 대안이 될 것이다. 둘째, 거주지과세로 인한 세수불균형 문제를 개선하기 위해서는 개인지방소득세를 일괄하여 징수한 후 각 지방자치단체의 GRDP에 비례하여 분배하는 방안, 현재의 거주지 과세방식에서 원천지과세방식으로 전환하는 방안, 거주지과세와 원천지과세를 병행하면서 이중과세를 조정하는 방안의 세 가지 방안을 고려할 수 있다. 그러나 원천지 과세방식으로 전환하거나 원천지과세와 거주지과세를 병행하는 방안은 납세순응비용 및 세무행정비용이 크게 발생할 것으로 예상되므로 일괄징수 후 분배하는 방안이 현실적인 대안이라 할 수 있다.

<주제어> 개인지방소득세, 세수불균형, 독립세, 공동세, 거주지과세

* 이 논문은 2015년도 한국조세재정연구원 『2015년 조세네트워크』 사업의 지원을 받아 수행된 연구임.

** 경희대학교 경영대학 회계·세무학과 교수, julee@khu.ac.kr, 주저자

*** 한국조세재정연구원 전문연구원, eunju@kipf.re.kr, 교신저자

논문접수일 2016년 12월 22일 1차수정일 2017년 2월 18일 2차수정일 2017년 2월 18일

3차수정일 2017년 3월 2일 4차수정일 2017년 3월 14일 게재확정일 2017년 3월 15일

I. 서 론

우리나라의 지방자치제도는 정부수립과 함께 시작되어 폐지와 부활을 거쳐 현재에 이르고 있으나 지방자치제도가 온전히 정착하지 못하고 있다는 평가를 받고 있으며 이러한 평가를 받는 제일 큰 원인으로 재정자립도가 낮은 수준이라는 점이 지적되고 있다. 약 90% 정도의 재정자립도를 가진 서울시를 제외하고는 대부분의 지방자치단체는 재정자립도가 낮을 뿐 아니라 지방자치단체 간 그 격차도 크며, 기초자치단체의 경우 그 정도가 심각한 수준이다. 이렇게 재정자립도가 낮고 격차가 큰 문제점을 개선하지 않고서는 지방자치제도의 정착과 활성화는 기대하기 어렵다고 하겠다. 따라서 지방자치단체의 재정자립도를 증진시키고 격차를 줄이는 것은 지방자치와 관련한 경제정책의 중요한 목표라고 하겠다.

지방소득세는 오랜 기간 부가세의 형태로 존재하다가 지방세법 개정으로 2014년부터 독립세로 전환되었다. 당장에는 지방소득세의 과세표준을 소득세의 과세표준과 동일하게 하고 세율을 소득세의 1/10로 함으로써 지방법인소득세에 대한 외국납부세액공제의 부적용과 같은 면제나 감면에서의 차이를 제외하고는 종전과 조세부담에 있어서 큰 차이가 없을 것으로 예상된다. 그러나 독립세로의 전환은 장기적으로 지방자치단체의 과세권이 확대될 가능성에 그 의미가 더 크다고 하겠다. 지방자치단체 과세권의 확대가능성은 과세표준과 세율 및 감면의 독립적 결정뿐 아니라 비거주민의 관할 내 발생 소득에 대한 과세여지까지 포함한다고 할 수 있다.

지방자치단체의 과세권은 입법권, 징수권 및 수입권의 세 가지 측면에서 논의될 수 있겠으나 본 연구에서는 수입권에 초점을 맞추어 지방자치단체별 지방소득세수의 불균형 문제를 검토하고자 한다.

개인지방소득세의 과세표준은 납세의무자의 소득을 기초로 산정하므로 각 지방자치단체의 개인지방소득세수 규모는 해당 지방자치단체 내에서 발생한 소득의 합계에 비례하는 것이 합리적일 것이다. 그러나 현행 개인지방소득세제의 구조적인 문제로 인하여 지방자치단체별 개인지방소득세수는 지역 내 소득에 비례하지 않을 가능성이 있다. 예를 들면 개인지방소득세의 세율구조가 소득세의 세율과 같이 누진적이어서 상대적으로 고소득자가 많이 거주하는 지방자치단체 내에서 발생한 소득합계 대비 지방소득세수는 그렇지 않은 지방자치단체에 비하여 높을 것이며, 납세지를 거주지로 하고 있기 때문에 경제활동을 거주지 이외의 다른 지역에서 영위하여 소득이 발생하는 경우 거주지를 관할하는 지방자치단체가 과세권을 행사하고 소득이 발생한 지방자치단체는 과세권을 행사할 수 없게 됨에 따라 지방소득세수가 지방자치단체별 소득합계에 비례하지 않게 된다.

본 연구의 목적은 지방자치단체별로 지방소득세수가 지역 내 소득과 비례하지 않게 되는 불균형이 존재하는 지를 살펴보고 불균형의 원인을 분석한 다음 이를 개선할 방안을 제시하는데 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 서론에 이어 제Ⅱ장에서 현행 지방세법상 지방소득세제를 요

약하고, 제Ⅲ장에서 지방소득세수의 불균형이 발생하는 원인과 이로 인한 문제점을 분석하고, 제Ⅳ장 세수불균형문제를 해결할 수 있는 대안을 모색하여 개선방안을 제시하고 제Ⅴ장에서 결론을 맺기로 한다.

Ⅱ. 우리나라의 개인지방소득세제 개관

1. 과세방법

지방소득세의 과세방법은 국세인 소득세와의 관련성에 따라 부가세방식, 과세표준공유방식 및 완전독립과세방식의 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 부가세방식은 국세인 소득세의 세액을 지방소득세의 과세표준으로 하고 이에 세율을 적용하여 세액을 산출하는 방식이다. 이 방식은 과세제도가 간단하여 납세의무자와 과세당국 모두 납세순응비용이나 과세행정비용이 적게 든다는 장점이 있는 반면에, 중앙정부의 정책적인 목적에 따른 감면의 효과가 그대로 지방정부의 세수에 영향을 미치게 되어 중앙정부와 지방정부의 정책목표가 서로 다른 경우에는 지방정부의 과세권이 침해당할 여지가 있다는 단점이 있다. 둘째, 과세표준공유방식은 소득세의 과세표준을 지방소득세의 과세표준으로 하되, 세율과 세액공제 및 세액감면에 관하여 지방세법이나 지방자치단체가 독립적으로 규정하도록 하는 방식으로 과세제도의 복잡성을 피하면서 지방자치단체에 필요한 감면제도를 국세와 독립적으로 규정할 수 있어 지방자치단체의 과세권이 확대된다는 장점이 있는 반면에 부가세방식 보다는 복잡할 수밖에 없고, 과세표준 단계에서의 지방자치단체의 과세권이 침해될 여지가 있다는 점에서 한계가 있다고 하겠다. 셋째, 완전독립과세방식은 소득세와 독립적으로 소득의 범위, 과세표준의 산정 및 세율과 감면 등을 규정하는 방식이다. 따라서 앞에서 언급한 두 방법과 달리 지방자치단체의 과세권이 보장되는 반면에 과세제도가 복잡할 수밖에 없어 납세의무자와 과세권자 모두에게 납세순응비용과 행정비용이 크게 발생하게 되는 문제점이 있다. 우리나라의 종전 지방세법은 부가세방식을 채택하였으나 지방자치단체의 과세권이 확대되어야 한다는 측면에서 과세표준공유방식으로 지방세법이 개편되어 현행 지방소득세제는 독립세와 부가세의 중간적인 형태라고 할 수 있겠다.

지방소득세의 과세방식은 과세권의 범위에 따라 거주지과세와 소득원천지과세로도 구분할 수 있다. 이는 지방자치단체가 관할구역 내에서 발생한 소득에만 과세할 것인지 아니면 관할구역 외의 소득에 대하여도 과세할 것인지의 과세권에 관한 문제로, 국제조세에서와 마찬가지로 조세 정책적으로 중요한 문제이다. 지방소득세도 일반적인 소득세의 일종으로 소득발생지를 관할하는 지방자치단체가 과세권을 행사하는 소득원천지 과세방식이 소득과 관할의 연계라는 측면에서 합리적이고 논리적인 측면이 있겠으나 소득발생지의 판단, 다수의 관할 지역에 걸친 소

득의 구분문제 등 과세행정상 복잡한 문제가 발생할 여지가 있다. 이에 비하여 주소지과세방식은 공공비용의 부담과 납세의무가 불일치한다는 단점이 있으나 소득의 파악이나 산정이 상대적으로 용이한 장점이 있다. 우리나라의 현행 지방소득세제는 소득원천지과세와 주소지과세가 혼합되어 있는 형태이다.

2. 납세의무자 및 과세기간과 납세지

소득세법에 따른 소득세 납세의무가 있는 자는 지방소득세를 납부할 의무가 있다.¹⁾ 이 경우 지방소득세 납부의무의 범위는 소득세법에서 정하는 바에 따른다.²⁾ 즉 지방소득세의 납세의무자와 납세의무의 범위는 소득세와 동일하다고 하겠다.

지방소득세의 과세기간과 납세지도 원칙적으로 국세인 소득세와 동일하다.³⁾ 즉 개인지방소득세의 경우 거주자의 납세지는 주소지, 비거주자는 국내 사업장의 소재지로 하는 것이 원칙이다.⁴⁾ 지방소득세를 과세함에 있어서 거주자의 경우 납세지를 주소지로 하도록 함으로써 주소지과세원칙을 적용하고 있고 비거주자는 원천지과세원칙을 적용하고 있다. 지방소득세는 특별시세, 광역시세 및 시군세로 하도록 규정하고 있기 때문에 지방소득세의 과세권자는 특별시장, 광역시장, 시장 및 군수가 된다.⁵⁾

국세에 있어서 원천징수와 같이 소득을 지급하는 자가 소득을 지급할 때 개인에 대한 지방소득세액을 징수하여 과세당국에 납부하는 제도인 특별징수의 경우에는 주소지를 납세지로 하지 않고 소득발생지 등을 납세지로 하는 경우가 있다.⁶⁾ 이에 해당하는 경우로는 첫째, 근로소득 및 퇴직소득에 대한 지방소득세의 경우에는 납세의무자의 근무지, 둘째, 이자소득과 배당소득 등에 대한 소득세의 원천징수사무를 본점 또는 주사무소에서 일괄처리 하는 경우 그 소득에 대한 지방소득세는 그 소득의 지급지, 셋째, 복권의 당첨금 중 일정 등위별 당첨금 또는 체육진흥투표권의 환급금 중 일정 등위별 환급금을 본점 또는 주사무소에서 한꺼번에 지급하는 경우의 당첨금 또는 환급금 소득에 대한 지방소득세는 해당 복권 또는 체육진흥투표권의 판매지, 넷째, 국민건강보험공단이 지급하는 사업소득에 대한 지방소득세는 그 소득을 지급받는 사람의 사업장소재지가 납세지가 된다. 이러한 특별징수에 해당하는 경우 소득발생지 등을 관할하는 지방자치단체의 장이 해당 지방소득세액을 부과 징수한다.

1) 지방세법 제86조 제1항

2) 지방세법 제86조 제2항

3) 지방세법 제88조 및 제89조

4) 소득세법 제6조

5) 지방세기본법 제8조 제1항 및 제4항

6) 지방세법 제89조 제3항

3. 과세표준 및 세액 산정

지방소득세의 과세물건인 지방소득은 소득세에서의 소득구분과 동일하다.⁷⁾ 즉, 거주자의 개인지방소득은 종합소득, 퇴직소득 및 양도소득으로 구분하며, 종합소득은 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득 및 기타소득을 합산한 것으로 한다. 비거주자의 개인지방소득은 소득세법 제119조에 따라 구분한다.⁸⁾ 소득세법 및 조세특례제한법에 따라 소득세가 비과세되는 소득에 대하여는 지방소득세를 과세하지 아니한다.⁹⁾ 따라서 해당 소득은 지방소득세의 과세표준에 포함되지 않는다. 지방소득의 구분은 소득세에서의 소득구분과 동일하다.¹⁰⁾ 지방소득세의 과세표준은 소득세의 과세표준으로 하며, 법률에 따라 과세표준과 관련한 조세감면 또는 중과세 등의 조세특례가 적용되는 경우 이에 따라 계산한 금액으로 한다.¹¹⁾ 즉 지방소득세는 국세인 소득세와 과세표준을 같이 하도록 함으로써 과세표준공유방식을 채택하고 있다고 하겠다.

지방소득세액은 과세표준에 소득세 세율의 1/10을 지방소득세율로 하여 산출하되, 비거주자의 국내원천소득을 분리하여 과세하는 경우에는 소득세의 1/10을 지방소득세로 특별 징수한다.¹²⁾ 거주자의 경우 금융소득종합과세, 직장공제회 초과반환금에 대한 연분연승법, 부동산 매매업자에 대한 세액계산특례, 내국법인의 경우 토지 등 양도소득에 대한 과세특례, 비영리내국법인에 대한 과세특례, 연결납세방식 등 소득세의 세액계산특례가 지방소득세의 세액계산에 있어서도 적용된다.¹³⁾ 지방소득세 산출세액에서 차감되는 세액공제 및 세액감면은 지방세특례제한법에서 정하도록 하고 있어서 법률형식상으로는 소득세의 세액공제 및 세액감면과 독립적으로 정해진다고 하겠다.¹⁴⁾ 그러나 실제로는 소득세 계산 시 적용되는 세액공제 및 세액감면을 지방세특례제한법에서도 규정하고 있어 실질적인 조세부담에 있어서는 종전과 큰 차이가 없다고 하겠다.¹⁵⁾ 다만, 소득세법에 따라 적용되는 재해손실세액공제와 외국납부세액공제는 지방세특례제한법에서 거주자의 경우 규정을 두고 있지만 내국법인의 경우에는 규정을 두고 있지 아니하여 적용되지 않는 것으로 해석된다.

7) 지방세법 제87조

8) 소득세법 제119조에서는 비거주자의 국내원천소득을 이자소득, 배당소득, 부동산소득, 선박 등의 임대소득, 사업소득, 독립적 인적용역소득, 퇴직소득, 연금소득, 토지 등 양도소득, 사용료소득, 유가증권 양도소득, 기타소득으로 구분한다.

9) 지방세법 제90조

10) 지방세법 제87조

11) 지방세법 제91조, 제103조, 제103조의10, 제103조의19, 제103조의34, 제103조의41 및 제103조의47

12) 지방세법 제92조, 제103조의3, 제103조의12 제4항, 제103조의20, 제103조의42, 제103조의48 및 제103조의52 제1항

13) 지방세법 제93조, 제103조의31, 제103조의32, 제103조의33 내지 40 및 제103조의53 내지 58 등

14) 지방세법 제94조, 제103조의4, 제103조의22, 제103조의36

15) 지방세특례제한법 제3장 ‘지방소득세 특례’에서 각종 감면 및 특례를 규정하고 있다.

III. 지방소득세수의 불균형

1. 지역 내 소득과 재정자립도 및 세수의 비교

현행 지방소득세제는 2014 회계연도부터 적용되기 시작하였지만 지방소득세가 독립세로 전환하기 전의 부가세 형태로 부과되던 회계연도에도 과세표준을 소득세와 공유하고, 서울은 소득세의 1/10로 하며, 공제와 감면의 대부분을 소득세에 동일하게 규정하고 있기 때문에 납세의무자의 조세부담에 있어서는 큰 차이가 없다고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 2011 회계연도부터 2014 회계연도까지의 통계수치를 이용하여 지역 내 소득과 지방세수 및 지방소득세수를 비교한다. 비교를 위한 지방자치단체별 지역 내 소득은 지역내 총생산(Gross Regional Domestic Product, 이하에서 GRDP라 한다)을 대용치로 사용한다. GRDP는 GDP와 달리 생산, 분배, 지출의 3면 등가원칙이 적용되지 않아 지역 내 생산과 소득 간에 차이가 발생하는 문제가 있지만 지역 내 소득을 직접적으로 추계하는 통계치가 이용가능하지 않기 때문에 GRDP의 한계를 인식하면서 GRDP를 지역 내 소득의 대용치로 사용하기로 한다.¹⁶⁾

<표 1>은 행정자치부가 발간하는 지방세통계연감과 재정고의 통계수치를 기초로 2011 회계연도부터 2014 회계연도 중 매년 지방자치단체별 GRDP, 재정자립도, 지방세의 세수총액 및 지방소득세의 세수합계를 평균한 수치를 비교한 것이다.¹⁷⁾ <표 1>에서 보는 바와 같이 지방세수는 57.7조원으로 GRDP 총액인 1,405.2조원의 약 4.1%(지방세부담률)에 해당하며 지방소득세수는 GRDP 총액의 약 0.76%에 해당하여 지방소득세수가 지방세수 총액 중 약 18.5%를 차지하고 있다. 지방세의 세목은 총 11개로 구성되어 있는데 지방소득세는 지방세의 세목 중 취득세 다음으로 세수 규모가 크고¹⁸⁾ 지방세의 약 1/5에 해당하는 것은 지방소득세가 지방자치단체의 재정에 미치는 영향이 크다는 것을 의미한다.

서울특별시의 재정자립도는 88.5%로 전국 평균에 비해 상당히 높은 것으로 나타난다. 특기할 점은 서울특별시의 GRDP가 전체 지방자치단체의 GRDP 총액, 즉 우리나라 GDP의 22.5%를 차

16) GRDP는 지역의 구조와 실상을 파악할 수 있는 기초통계자료가 양적·질적으로 부족하고, GDP 작성기관과 GRDP 작성기관이 이원화되어 있어 두 통계 사이에 차이가 발생하며, 현재 지역의 경제력을 파악할 수 있는 지표로는 생산측면에서 추계된 GRDP와 지출계정에 한정되어 있어 지역의 경제력을 정확히 반영할 수 없다는 한계가 꾸준히 제기되고 있다(김성주·이선영, 『GRDP 추계방법과 활용상의 문제점』, 부산발전연구원, 2006, pp.13-14.).

17) 본 연구에서 사용하는 ‘지방소득세수’는 개인 및 법인의 소득세수를 합한 수치이며 법인 소득세수는 지역불균형을 유발하지 않기 때문에 지방소득세수에서 나타나는 불균형은 개인소득세에서 발생한 것으로 이해할 수 있다.

18) 『2016 지방세통계연감』에 따르면, 2015년 지방세 세수 합계액은 70조 9,777억원이며 이중 취득세가 20조 8,102억원, 지방소득세가 12조 7,844억원을 차지하고 있다.

지하고, 서울특별시의 지방세수가 연평균 14.1조원으로 전체 지방자치단체의 지방세수 총액의 24.4%를 차지하였는데 비하여 지방소득세수는 연평균 3.8조원으로 전체 지방자치단체의 지방소득세수 총액의 35.5%를 차지하였다는 점이다.

〈표 1〉 GRDP, 재정자립도 및 세수의 비교 (2011년-2014년)

(단위 : 조원, %)

지방자치단체	GRDP		재정 자립도	지방세수		지방소득세수	
	금액(A)	비중		금액(B)	비중	금액(C)	비중
서울특별시	316.5	22.5	88.5	14.1	24.4	3.8	35.5
부산광역시	69.6	5.0	57.6	3.7	6.4	0.6	5.6
대구광역시	44.0	3.1	53.8	2.3	4.0	0.3	2.8
인천광역시	64.6	4.6	68.7	3	5.2	0.4	3.7
광주광역시	29.4	2.1	47.8	1.3	2.3	0.2	1.9
대전광역시	31.4	2.2	57.0	1.4	2.4	0.2	1.9
울산광역시	68.6	4.9	70.8	1.5	2.6	0.4	3.7
경기도	301.8	21.5	71.0	14.4	25.0	2.2	20.6
강원도	34.6	2.5	27.0	1.4	2.4	0.2	1.9
충청북도	45.7	3.3	34.1	1.5	2.6	0.2	1.9
충청남도	97.3	6.9	36.4	2.4	4.2	0.5	4.7
전라북도	41.7	3.0	26.5	1.5	2.6	0.2	1.9
전라남도	62.7	4.5	21.9	1.7	2.9	0.3	2.8
경상북도	87.2	6.2	29.4	2.7	4.7	0.5	4.7
경상남도	97.2	6.9	42.8	3.8	6.6	0.6	5.6
제주도	12.9	0.9	30.6	0.8	1.4	0.1	0.9
전국	1,405.2	100	47.7	57.7	100	10.7	100.0

좀 더 상세한 분석을 위하여 지방세수와 지방소득세수를 GRDP로 나눈 비율을 지방자치단체 별로 비교한 것을 <표 2>에 제시하였다. 여기서 지방세수를 GRDP로 나눈 비율은 지방세 실효세율이라 하고 지방소득세수를 GRDP로 나눈 비율은 지방소득세 실효세율이라고 칭하기로 한다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 지방자치단체별 지방세 실효세율은 평균 4.1%인데 비하여 서울특별시의 지방세 실효세율은 4.5%로 평균보다 더 높기는 하지만 다른 지방자치단체에 비하여 현격하게 높은 재정자립도를 감안한다면 크게 높은 수치라고 하기는 어렵다. 그러나 지방자치단체별 지방소득세 실효세율은 평균 0.76%인데 비하여 서울특별시의 지방소득세 실효세율은

1.2%로 평균보다 58% 더 높은 수준이다.

광역시의 경우 지방세 실효세율은 서울특별시와 유사한 수준인데 비하여 지방소득세 실효세율은 0.6~0.9% 수준으로 서울특별시에 비하여 상당히 낮은 수준이다. 한편 특별시와 광역시 외의 도에 속한 시, 군은 지방세 실효세율도 낮고 지방소득세 실효세율도 경기도를 제외하고는 광역시보다 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 2〉 GRDP 대비 세수의 비율 (2011년-2014년)

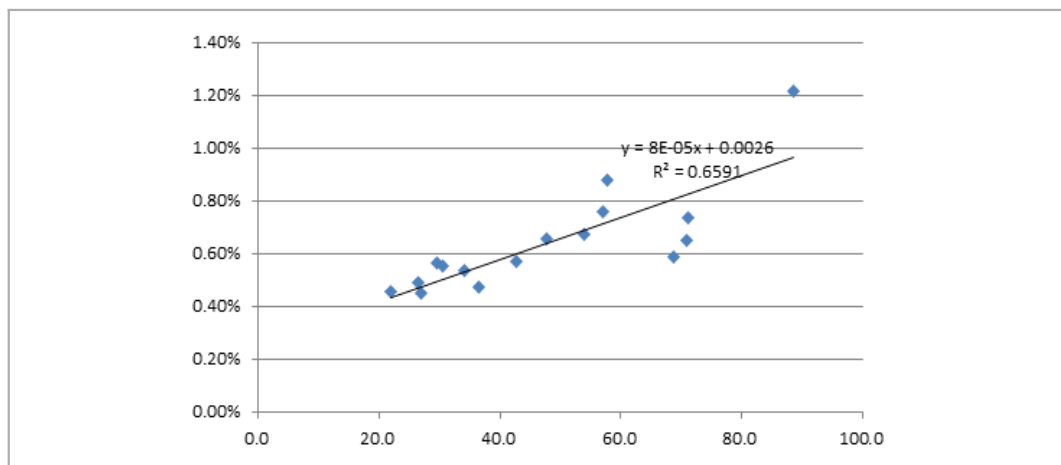
(단위 : 조원, %)

지방자치단체	GRDP	지방세수/GRDP	지방소득세수/GRDP	초과/미달세수
서울특별시	316.5	4.5	1.2	1.44
부산광역시	69.6	5.4	0.9	0.08
대구광역시	44.0	5.1	0.7	-0.04
인천광역시	64.6	4.7	0.6	-0.11
광주광역시	29.4	4.4	0.7	-0.03
대전광역시	31.4	4.4	0.8	-0.00
울산광역시	68.6	2.2	0.7	-0.08
경기도	301.8	4.8	0.7	-0.08
강원도	34.6	4.0	0.5	-0.11
충청북도	45.7	3.4	0.5	-0.10
충청남도	97.3	2.5	0.5	-0.28
전라북도	41.7	3.7	0.5	-0.11
전라남도	62.7	2.7	0.5	-0.19
경상북도	87.2	3.1	0.6	-0.17
경상남도	97.2	3.9	0.6	-0.19
제주도	12.9	6.1	0.6	-0.03
전국	1,405.2	4.1	0.76	

만약 지방소득세수의 총액을 지방자치단체가 GRDP에 비례하여 징수하는 것이 공평하고 합리적이라고 가정한다면 각 지방자치단체는 GRDP의 0.76%를 징수하였을 것이다. 이를 기초로 실제로 징수한 지방소득세수와 비교하여 보면 서울특별시의 경우 연평균 1.44조원을 초과하여 징수하였고 인천시와 부산시를 제외한 광역시는 대체로 지방소득세 실효세율 정도에 상당하는 지방소득세를 징수한데 비하여 도는 1천억원 내지 2천억원을 미달하게 징수하였음을 보여주고 있다. 즉 도에 속한 시군이 징수하여야 할 지방소득세를 서울특별시가 연평균 1.44조원 만큼 더 징수하고 이에 따라 도에 속한 시군은 같은 금액을 덜 징수한 것이라고 할 수 있을 것이다.

지방소득세 실효세율의 크기와 재정자립도 간의 관계를 살펴보기 위하여 산포도(scatter diagram)를 그려보면 <그림 1>에서 보는 바와 같다. <그림 1>에서 세로축은 지방자치단체별 지방소득세 실효세율을 나타내고 가로축은 지방자치단체별 재정자립도를 나타낸다. 맨 우측 상단의 지방자치단체는 서울특별시이며, 광역시들은 중간에 위치하고 있고 아래쪽에 그 외의 지방자치단체가 위치하고 있다.

<그림 1> 지방소득세 실효세율과 재정자립도 (2011년-2014년)



이를 기초로 회귀분석한 결과 회귀선은 우상향하며 R^2 는 65.91%로 재정자립도가 높을수록 지방소득세 실효세율이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 두 가지로 해석이 가능하다. 즉 지방소득세 실효세율이 높기 때문에 지방소득세수가 높아서 재정자립도가 높았을 수도 있고, 재정자립도가 높은 지방자치단체가 특정한 이유로 지방소득세 실효세율이 높았을 수도 있는데 전자보다는 후자일 가능성이 더 크다고 생각된다. 그 이유를 살펴보면, 재정자립도¹⁹⁾에 영향을 미치는 요인은 지방자치단체의 예산규모, 지방세수 및 세외수입인데 지방소득세수는 지방세수 중 일부에 불과하고 지방소득세제가 도입되기 이전에도 재정자립도의 격차가 컸기 때문에 지방소득세수가 재정자립도에 영향을 미쳤다고 보기 보다는 재정자립도가 큰 지방자치단체가 특정한 이유로 지방소득세 실효세율이 높았을 것이라고 추정할 수 있다. 즉 모든 지방자치단체가 동일한 지방소득세 실효세율로 징수하는 것이 타당하다고 한다면 재정자립도가 낮은 지방자치단체, 즉 도에 속한 시군이 징수하여야 할 지방소득세의 상당 부분을 재정자립도가 높은 지방자치단체인 서울특별시가 징수한 결과를 보이고 있는 것이다.

19) 재정자립도=(지방세+세외수입)/지방자치단체 예산규모

2. 지방소득세수 불균형의 원인분석

가. 개요

현재의 지방소득세 과세체계 하에서는, 거주자가 여러 지방자치단체에 걸쳐 경제활동을 하여 소득이 둘 이상의 지방자치단체에서 발생하는 경우 발생 소득 전부가 합산되고 합산된 소득금액을 기초로 누진세율이 적용되어 산정된 세액에 대하여 거주지를 관할하는 지방자치단체가 과세권을 행사하게 된다. 이와 같이 거주민의 주소지에 따라 비거주지 원천소득이 합산됨에 따라 세액이 증가하는 현상이 나타나게 된다. 예를 들어 서울에 거주하는 사업자가 서울과 강원도에 각각 사업장을 가지고 있는 경우 서울에 소재하는 사업장에서 발생하는 소득뿐 아니라 강원도에 소재하는 사업장에서 발생하는 소득까지 합산되고 합산된 소득 전체에 대하여 서울특별시가 지방소득세의 과세권을 행사한다. 또한 소득이 합산됨에 따라 높은 누진세율이 적용되어 지방소득세 유효세율이 상대적으로 높게 나타날 수 있다. 이 경우 높은 누진세율이 적용되는 원인 중의 하나는 강원도의 사업장에서 발생한 소득 때문인데 이로 인한 세수는 서울특별시에 귀속되는 문제가 있다. 다음에서는 실제로 지방소득세수의 불균형이 발생하는 지 파악하기 위하여 그 원인별로 상세하게 살펴본다.

나. 고소득자의 편중거주로 인한 누진세율의 적용 차이

<표 3>은 국세청의 국세통계²⁰⁾ 자료를 기초로 2011~2014 회계연도의 지방자치단체별 종합소득세 신고자 중 고소득자의 비율 및 평균유효세율의 4개년 평균치를 비교한 결과이다. <표 3>에서 보는 바와 같이 서울특별시의 경우 종합소득세 확정신고자 중 소득 1억원 초과자의 비율, 신고 건당 종합소득의 금액, 종합소득세 확정신고세액의 유효세율 및 연말정산 근로소득자의 유효세율에 있어서 다른 지방자치단체에 비하여 월등하게 높은 수준임을 알 수 있다. 이러한 결과는 지방자치단체별 고소득자 밀집도에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 우리나라의 주거형태를 감안할 때 고소득자의 거주는 서울에 집중되어 있고 광역시는 상대적으로 적으며, 도에 속한 시군으로 갈수록 희박해 진다고 할 수 있다. 따라서 서울시민의 경우 다른 지방자치단체의 거주자에 비하여 상대적으로 높은 누진세율이 적용되었다고 할 수 있으며 이는 서울시의 지방소득세 유효세율이 높게 나타난 이유 중의 하나일 것으로 추정할 수 있다.

20) 국세청, 국세통계(http://stats.nts.go.kr/national/major_detail.asp)

〈표 3〉 지방자치단체별 고소득자비율 및 평균유효세율 (2011-2014 회계연도 연평균)

(단위 : %, 백만원)

지방자치단체	종합소득세 확정신고			연말정산 근로소득 유효세율
	소득 1억원 초과자 비율	신고 건당 종합소득	유효세율	
서울특별시	7.1	39.3	21.2	6.4
부산광역시	5.0	28.7	17.6	3.7
대구광역시	5.4	29.7	17.5	3.4
인천광역시	3.1	22.4	14.7	3.0
광주광역시	3.5	23.2	17.0	3.4
대전광역시	4.0	24.6	15.7	3.8
울산광역시	5.2	29.6	16.1	5.5
경기도	4.2	26.4	16.5	4.4
강원도	2.4	19.9	14.1	2.9
충청북도	2.9	22.1	14.7	3.0
충청남도	3.1	22.7	14.7	3.5
전라북도	2.9	21.1	15.4	2.9
전라남도	2.8	20.8	15.3	3.3
경상북도	3.2	22.7	15.0	3.3
경상남도	4.1	26.2	16.2	3.5
제주도	3.7	24.5	16.1	3.0
전국	4.7	28.8	18.1	4.4

자료 : 국세청, 국세통계.

다. 비거주지 원천소득의 거주지과세

현행 지방소득세제하에서는 특정 지방자치단체에 주소를 둔 거주자가 다른 지방자치단체에서 경제활동을 하여 그 곳에서 소득이 발생하는 경우 주소지를 관할하는 지방자치단체가 과세권을 행사하며, 소득발생지를 관할하는 지방자치단체는 해당 소득에 대하여 과세권을 행사할 수 없다. 다만, 특별징수하는 근로소득과 퇴직소득은 해당 소득자의 근무지를 납세지로 하고 특별징수하는 이자소득과 배당소득에 대해서 원천징수사무를 본점 등에서 일괄처리하는 경우에는 해당 소득의 지급지를 납세지로 하는 등 소득발생지를 관할하는 지방자치단체가 과세권을 행사하는 경우가 있다.

특별징수되는 지방소득세액이 개인에 대한 지방소득세수의 합계액에서 차지하는 비율은

2012년의 경우 59.3%²¹⁾, 2013년의 경우 60.9%²²⁾, 2014년의 경우 61.3%²³⁾에 달하는데 이 중 모두가 소득발생지를 기준으로 과세되는 것은 아니나 지방소득세수의 상당한 부분이 주소지를 기준으로 과세되지 않고 있다.

그럼에도 불구하고 개인에 대한 지방소득세수의 약 40%는 주소지를 기준으로 과세되고 있으며 이는 지방소득세수가 각 지방자치단체의 GRDP에 비례하지 않게 되는 원인들 중 하나라고 하겠다. 즉 주소지를 관할하는 지방자치단체의 지방소득세 실효세율은 상대적으로 높게 나타나는 반면에, 소득발생지를 관할하는 지방자치단체의 지방소득세 실효세율은 상대적으로 낮게 나타날 것으로 예상된다.

예를 들어 서울에 거주하는 사업자가 강원도에 사업장을 가지고 있다면 강원도의 사업장에서 발생한 소득은 강원도의 GRDP에 포함되는데 비하여 지방소득세는 서울특별시에 납부하게 된다. 이러한 불일치로 인하여 강원도의 지방소득세 실효세율은 낮게 산정되고, 서울특별시의 지방소득세 실효세율은 높게 산정된다. 반대로 강원도에 거주하는 사업자가 서울특별시내에 사업장을 가지고 있다면 반대의 결과를 초래할 것이나, 전자의 경우가 후자의 경우에 비하여 더 많을 것으로 보는 것이 상식적이라고 하겠다. 이에 대하여 공식적인 통계치가 발표되지 않아 확인할 수는 없었으나, 예상하는 바와 같다면 서울특별시의 지방소득세수와 실효세율이 다른 지방자치단체에 비하여 큰 차이로 높은 수치를 보이는 이유 중 일부는 설명이 가능하다고 하겠다.

다만, 이 경우에도 근로소득 등과 같이 특별징수되는 지방소득세의 경우 주소지가 아닌 근무지 등에서 과세권을 행사하기 때문에 앞서의 예와는 다른 결과를 보일 수도 있을 것이다. <표 4>는 근로소득의 연말정산에 있어서 근무지를 기준으로 한 지방소득세수와 거주지를 기준으로 하였을 경우의 지방소득세수를 비교한 것이다.

<표 4>에서 보는 바와 같이 근로소득에 대해서 현행과 같이 근무지를 기준으로 지방소득세를 과세하는 경우에 비하여 주소지를 기준으로 지방소득세를 과세하는 것이 서울시의 지방소득세수를 감소시키는 것으로 나타나 특별징수되는 근로소득의 경우 주소지기준과세가 아님에도 불구하고 세수불균형이 발생하는 또 다른 요인이 되고 있다고 하겠다. 경기도의 경우는 서울시와 상반되는 현상을 보이고 있는데 이는 경기도에 거주하는 근로소득자의 근무지가 서울시에 있는 경우가 많기 때문인 것으로 보인다. 이와 같은 경우를 제외하고는 근로소득자의 근무지와 주소지가 동일한 경우가 대부분일 것이며 근로소득에 대한 지방소득세수는 지방소득세 전체 세수의 약 20%에 불과하여 세수불균형의 주요 원인은 아닐 것으로 판단된다.

21) 2012 회계연도 지방소득세 특별징수세액의 합계 3,251,298,905원을 동 회계연도 개인지방소득세 총징수액 5,482,598,411원으로 나눈 비율(『2013 지방세통계연감』, pp.484-485).

22) 2013 회계연도 지방소득세 특별징수세액의 합계 3,449,881,022원을 동 회계연도 개인지방소득세 총징수액 5,663,796,055원으로 나눈 비율(『2014 지방세통계연감』, pp.484-485).

23) 2014 회계연도 지방소득세 특별징수세액의 합계 3,861,032,225원을 동 회계연도 개인지방소득세 총징수액 6,299,550,755원으로 나눈 비율(『2015 지방세통계연감』, pp.494-495).

〈표 4〉 근로소득 연말정산으로 인한 지방소득세수의 근무지기준과 주소지기준 비교(2014년)

(단위 : 백만원, %)

지방자치단체	근무지기준 연말정산 지방소득세		거주지기준 연발정산 지방소득세	
	금액	비율	금액	비율
서울특별시	1,056,786	41.6	873,958	34.4
부산광역시	102,934	4.1	129,361	5.1
대구광역시	55,343	2.2	79,662	3.1
인천광역시	91,022	3.6	90,342	3.6
광주광역시	36,448	1.4	52,094	2.1
대전광역시	58,324	2.3	63,318	2.5
울산광역시	100,606	4.0	102,296	4.0
경기도	555,809	21.9	662,901	26.1
강원도	31,479	1.2	37,567	1.5
충청북도	45,543	1.8	48,544	1.9
충청남도	69,920	2.8	76,811	3.0
전라북도	38,420	1.5	45,262	1.8
전라남도	50,970	2.0	49,679	2.0
경상북도	91,786	3.6	81,882	3.2
경상남도	125,312	4.9	122,313	4.8
제주도	20,157	0.8	14,897	0.6
전국	2,539,779	100.0	2,539,779	100.0

자료 : 국세청, 국세통계.

한편 국외원천소득에 대하여는 주소지를 관할하는 지방자치단체가 지방소득세의 과세권을 행사하므로 국외에서 소득을 얻는 납세자가 많은 지방자치단체는 그렇지 아니한 지방자치단체에 비하여 지방소득세 실효세율이 높게 나타날 여지가 있다.

3. 지방소득세수의 불균형으로 인한 문제점

가. 재정자립도 격차의 심화

<표 1>과 <표 3>에서 보는 바와 같이 재정자립도가 상대적으로 낮은 지방자치단체일수록 지방소득세 실효세율이 낮은 수준을 보이고 있다. 즉 서울특별시는 재정자립도가 약 90%에 달하

고 있어 지방자치단체 중 제일 높은 수준인데 지방소득세는 절대적인 수준과 GRDP 대비 실효세율 모두에 있어서 다른 지방자치단체보다 월등하게 높은 것이 현실이다. 또한 광역시는 재정자립도가 서울특별시 보다 낮은 40~70% 수준이지만 대체로 도에 속한 시군보다는 높은 수준인데, GRDP 대비 실효세율도 도에 속한 시군보다 높은 실정이다.

지방자치제도는 각 지방자치단체의 재정자립이 전제되어야 진정한 자치가 가능한데 현재 우리나라의 지방자치단체들은 재정자립도가 낮고 재정자립도의 지역 간 격차도 커서 이를 해결하기 위한 방안이 필요하다고 하겠다. 이러한 상황에서 지방소득세수의 불균형은 재정자립도의 격차를 더 크게 하는 요인으로 작용하고 있다고 하겠다.

나. 공공비용분담과 소득의 불일치

지방세의 세수는 해당 지방자치단체가 공공서비스를 제공하는 재원으로 사용하기 때문에 지방자치단체가 제공하는 공공서비스를 향유하는 자들에게 분담되는 것이 합리적이라고 하겠다.²⁴⁾ 그런데 지방소득세의 경우 거주자에 대하여 주소지 과세원칙을 채택함에 따라 소득이 발생한 지방자치단체는 소득발생과 관련하여 공공서비스를 제공하는데도 불구하고 과세권을 행사할 수 없고 조세수입을 얻을 수 없기 때문에 공공서비스의 향유와 공공비용의 분담이 일치하지 않게 된다. 더구나 소득이 둘 이상의 지방자치단체에서 발생하는 경우 주소지를 관할하는 지방자치단체는 그 이외의 지방자치단체에서 발생한 소득에 대하여 누진세율의 적용으로 인한 세액 증가 효과까지 세수로서 징수하게 되어 공공서비스의 향유와 공공비용의 분담의 불일치 정도는 심화된다.

IV. 개선방안

1. 개 요

이상에서 지방소득세수가 GRDP에 비례하지 않아 발생하는 지방자치단체 간 세수불균형 문제를 살펴보았다. 즉 지방자치단체별 소득규모에 비하여 서울특별시는 지방소득세수가 과다하고 도에 속한 시군은 지방소득세수가 과소하여 재정자립도의 격차를 심화시키는 요인이 되며, 거주지 과세원칙에 따라 과세함에 따라 공공비용의 분담과 공공서비스의 향유가 불일치하게 되는 요인이 된다. 위에서 언급한 세수 불균형의 원인별로 지방소득세 유효세율에 미치는 영향을

24) 마정화·유현정(2016)에서는 “개인 지방소득세의 납세의무자는 소득이 있는 거주자 또는 비거주자로서 국내원천소득이 있는 개인으로 소득창출능력 증대의 편익을 받아 소득을 실현한 자 전체를 대상으로 하는 점에서 응익과세에 대체로 부합한다고 볼 수 있다”고 기술하고 있다.

추정한다면 정책방향을 정하는데 도움이 될 것이나 현재 공개된 통계자료를 기초로 할 경우 원인별 영향을 정확하게 분석하는 것은 쉽지 않다. 그러나 분명한 것은 위에서 열거한 원인 중 어느 하나에 의하여 세수불균형이 발생하는 것이 아니라 정도의 차이는 있을 수 있겠지만 여러 가지의 원인들이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있겠다. 또한 세수불균형에 가장 큰 영향을 미치는 원인은 서울특별시 등 대도시에 고소득자가 더 많이 거주함에 따라 상대적으로 높은 단계의 누진세율이 적용되고, 서울특별시 등 대도시에 거주하면서 다른 지역에서 경제활동을 하는 거주자의 경우 모든 소득이 거주지에서 합산되어 과세되기 때문이라고 할 수 있다.

우선 세수불균형의 원인별로 불균형의 정도를 측정하는 것이 가능하다는 전제하에 고소득자의 서울편중거주로 인한 세수불균형문제는 누진세율의 취지를 어떻게 볼 것인지에 따라 지방자치단체 간 세수의 재배분이 필요한지, 아니면 현재의 누진세율 구조를 지방소득세의 경우 비례세율(단일세율)로 변경하는 것이 바람직한지 논의할 필요가 있다. 또한 거주지 과세로 인한 세수불균형문제를 해결하기 위한 방안으로는 첫째, 지방소득세를 국세청이나 행정자치부가 일괄하여 징수하고 각 지방자치단체의 GRDP에 비례하여 세수를 배분하는 방법, 둘째, 현재 거주자에 대한 거주지기준 무제한 납세의무방식을 소득발생지 기준 제한납세의무방식으로 변경하는 방법, 셋째, 현재 거주자에 대한 거주지기준 과세방식을 유지하면서 소득발생지기준 과세방식을 병행하되, 거주지를 관할하는 지방자치단체에서 이중과세를 조정하는 방법 등 세 가지를 생각할 수 있다.

2. 고소득자의 편중거주로 인한 세수불균형의 개선

현행 지방세법상 개인지방소득세는 소득세와 과세표준을 공유하면서 그 세율을 소득세 세율의 1/10로 하도록 규정함으로써 종전에 지방소득세를 부가세 형태로 과세되었을 경우 소득세액을 과세표준으로 하면서 세율을 10%로 했던 것과 동일한 효과를 갖는다. 즉 지방소득세율의 누진구조는 지방소득세 고유의 논리에 따라 정해진 것이 아니라 소득세의 누진구조를 수용하여 정한 것이라고 하겠다. 일반적으로 누진세율은 수직적 공평을 확보함과 아울러 소득재분배의 기능을 수행하기 위한 것이다.²⁵⁾ 그러나 조세는 반대급부 없이 부과되는 것이므로 소득수준이 높아서 높은 누진세율로 과세된 자에게 비례하여 공공서비스를 더 많이 제공하는 것은 아니며 더구나 소득재분배기능을 감안한다면 조세부담과 공공서비스의 향유는 역비례하는 측면도 있을 수 있다.

그런데 지방소득세의 경우 고소득자가 많이 거주하는 대도시는 소득대비 세수가 크고 해당 세수는 해당 지방자치단체의 공공비용으로 충당됨에 따라 조세부담과 공공서비스의 향유가 비례하는 측면이 있는 것이며 수익자부담의 원칙이 적용되는 것과 유사한 상황이 된다고 할 수 있

25) 김완석·정지선, 「소득세법론」, 삼일인포마인, 2015, p.91.

는데 이는 반대급부 없이 부과징수되는 것이 조세라는 측면에서 볼 때 부합하지 않는 측면이 있는 것이라고 하겠다. 반면에 지방자치제도의 취지를 생각건대 해당 지방자치단체에서 부과징수한 조세는 그 지방자치단체의 공공비용으로 충당하는 것이 당연하다고 생각할 여지가 있다. 이러한 양면성을 고려할 때 고소득자의 편중거주로 인한 문제점을 개선하기 위한 방법은 현재 소득세 세율의 1/10을 지방소득세율로 하는 것을 소득세세율과는 관계없이 비례세율(단일세율)로 과세하는 것이다.

외국의 지방소득세제에서도 개인에 대한 지방소득세에 대하여 비례세율을 적용하는 사례를 볼 수 있다. 일본의 지방소득세제는 도(道), 부(府), 현(縣)이 과세권을 행사하는 도부현민세(道府縣民稅)와 기초 지방자치단체인 시(市), 정(町), 촌(村)이 과세권을 행사하는 시정촌민세(市町村民稅)로 분할하여 부과 징수하도록 되어 있다. 도부현민세는 우리나라의 주민세에 해당하는 세목이고 시정촌민세는 우리나라의 지방소득세에 해당하는 세목이다. 도부현민세 소득할의 경우²⁶⁾ 합계소득금액에서 각종 공제를 차감하여 산출한 과세표준에 4%의 비례세율을 적용하고 있고 시정촌민세 역시 6%의 비례세율을 적용하여 세액을 산정하도록 하고 있다. 따라서 특정 지역에 고소득자가 편중 거주함으로써 발생하는 세수불균형 문제는 우리나라보다 적다고 할 수 있다. 미국은 우리나라나 일본과 달리 주정부의 소득세(state income tax) 과세에 관한 통일된 법률체계를 갖추고 있지 않아 주별로 다양한 과세체계를 갖고 있고 지방소득세를 부과하지 않는 주도 있다.²⁷⁾ 미국에서 주정부 소득세를 부과하고 있는 주 중에서 8개의 주에서 비례세율을 적용하고 있다.²⁸⁾ 또한 누진세율을 적용하는 주 중에서도 누진정도를 연방소득세에 비하여 적게 적용함으로써 누진체제로 인한 문제를 완화시키고 있다. 독일과 중국의 경우에도 기업소득세에 대해서는 비례세율을 적용하고 있다. 주요 외국의 지방소득세에서 비례세율을 적용하거나 연방소득세에 비해 적은 누진구조를 적용하고 있다는 점은 지방소득세에 중앙정부와 동일한 누진체계가 적용되는 우리나라에 시사하는 바가 있다고 하겠다.

지방소득세를 비례세율로 과세할 경우 세수도 소득에 비례하게 되어 현재와 같은 누진세율의 적용으로 인한 지방자치단체 간 세수불균형은 해결될 수 있을 것이다. 다만, 현재의 세수규모를 유지하면서 누진세율을 비례세율로 변경한다면 현재 누진세율의 적용으로 실효평균세율이 상대적으로 높은 고소득자로부터의 지방소득세수는 감소하는 반면에 실효평균세율이 상대적으로 낮은 저소득자의 지방소득세수는 증가하게 되기 때문에 정치적으로 쉽지 않은 방안이 될 것이다.

26) 우리나라의 주민세는 균등할만을 과세대상으로 하지만 일본의 주민세는 균등할 및 소득할을 모두 포함한다.

27) 네바다주, 사우스 다코다주, 텍사스주, 워싱턴주 및 와이오밍주는 주소소득세를 과세하지 않고 있으며, 알래스카주와 플로리다주는 법인소득세는 과세하고 개인소득세는 과세하지 않는다.

28) 각 주의 비례세율은 콜로라도 4.63%, 일리노이 3.75%, 인디애나 3.3%, 매사추세츠 5.1%, 미시간 4.25%, 노스캐롤라이나 5.75%, 펜실베이니아 3.07%, 유타 5%이다(Tax Foundation, "State Individual Income Tax Rates and Brackets for 2016").

납세의무자 개인의 지방소득세부담을 변경하지 않으면서 세수불균형문제를 개선하는 방안으로는 첫째, 지방소득세율을 현행 누진세율에서 비례세율로 변경하되, 이로 인한 세액의 증감액을 국세인 소득세율을 증감시켜 조정하는 방안, 둘째, 현행과 같이 각 지방자치단체가 누진세율을 적용하여 지방소득세를 부과징수한 후 국가 전체의 지방소득세수 중 해당 지방자치단체의 GRDP에 비례하는 금액을 초과하는 금액은 미달하는 지방자치단체에 교부하는 방안, 셋째, 지방소득세를 중앙정부가 일괄하여 징수한 후 발생소득 또는 GRDP에 비례하여 각 지방자치단체에 배분하는 방안을 생각할 수 있을 것이다. 첫째 방안은 지방세수를 해결하는 방안으로 국세의 누진구조를 변경하는 것이라는 측면에서 그 논리적 타당성을 찾기 어려우며, 둘째 방안은 행정적으로 너무 복잡할 가능성이 있으므로 현실성이 부족하다고 생각된다. 한편, 셋째 방안은 거주지과세로 인한 세수불균형 문제의 해결방안 논의와 연결되는 방안으로 아래에서 다시 논의하기로 한다.

누진세율과 고소득자의 편중거주로 인한 세수불균형 문제를 해결하기 위하여 GRDP에 비례하여 세수가 귀속되도록 하는 것은 우리나라와 같이 지역의 격차가 큰 경우 분배의 정의를 감안할 때 도입의 여지가 있다고 보여 지나 지방자치단체 간 세수의 이전을 초래하게 되어 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 문제가 있다.

요약하면, 고소득자의 편중거주로 인한 지방소득세수의 불균형을 해결할 필요가 있다고 볼 때 위에서 언급한 바와 같이 지방소득세율을 비례세율로 변경하거나 현행 누진세율로 일괄징수한 후 GRDP에 비례하여 각 지방자치단체에 배분하는 방안을 생각할 수 있으나 저소득자에 대한 조세부담의 증가, 지방자치단체 과세자주권의 침해 등의 문제점으로 인하여 쉽게 결정할 수 있는 해결책은 아니라고 생각되며, 재정자립도 격차의 축소가 얼마나 시급한 문제인지를 고려하는 등 추가적인 논의를 거쳐 결정하여야 할 것이다. 다만, 어떠한 방식으로든 세수불균형 문제를 해결하기 위하여 제도를 변경하기로 한다면, 우선 각 납세의무자별 현재의 조세부담에 영향을 미치지 않게 되는 방안인 “일괄징수 후 GRDP에 비례 배분하는 방식”을 우선적으로 시행한 후 점진적으로 현재의 누진세율을 비례세율로 바꾸어 나가는 것이 현실적인 대안이 될 것이다.

3. 거주지과세로 인한 세수불균형의 개선

가. 개선방안

거주지과세로 인하여 소득발생지인 지방자치단체에서는 과세권을 행사할 수 없어서 발생하는 세수불균형 문제를 해결하기 위한 개선안으로는 일괄징수 후 분배하는 방안, 현재의 거주지 과세방식에서 원천지 과세방식으로 전환하는 방안, 거주지과세와 원천지 과세를 병행하면서 이중과세를 조정하는 방안의 세 가지 방안을 생각할 수 있다.²⁹⁾

29) 전병욱(2013)의 연구에서는 지방소득세 수입의 지자체별 격차를 해소하기 위하여 지방소득세 원천징수

(1) 일괄징수 후 분배방안

첫 번째 방안은 지방소득세를 일괄하여 징수한 후 이를 각 지방자치단체의 GRDP에 비례하여 분배하는 방안이다. 지방소득세를 일괄하여 징수하려면 국가 전체적인 행정처리가 가능해야 하기 때문에 국세청이 징수업무를 담당하는 것이 효율적일 것이다. 현행 지방소득세제에서는 과세 표준을 소득세와 공유하고 있기 때문에 필요한 정보가 국세청에 집중되어 있고 소득세 징수사무와 연계할 수 있어서 중복행정을 방지할 수 있기 때문이다. 이에 대한 대안으로는 국세청으로부터 정보를 받아 행정자치부가 일괄하여 부과징수 할 수도 있을 것이다. 그러나 이 방안은 부과징수업무를 지방자치단체가 아닌 중앙정부의 부처에서 담당하게 함으로써 지방자치단체의 과세자주권이 침해될 여지가 있다.

이러한 방식의 과세사례는 독일의 공동세제도 또는 중국의 공향세제도에서 찾아볼 수 있다. 독일은 미국과 같은 연방제 국가이지만 미국과 달리 주정부가 주소소득세를 독자적으로 부과징수하지 않는다. 대신 연방정부와 주정부가 소득세를 공동으로 부과징수하여 세액을 분배하는 방식의 ‘공동세’제도를 운영하고 있다. 공동세(Gemeinschaftssteuern)라 함은 하나의 세목에 속하는 세수가 복수의 공법상 단체에 귀속되는 세금을 말하는데, 독일의 경우 공동세가 폭넓게 운용되고 있고 이 공동세가 연방정부의 가장 중요한 세원이 되고 있다. 공동세 세목에 해당하는 조세는 소득세(자본이득세 포함), 법인세, 부가가치세이며, 공동세에 대해서는 독일연방의회에서 제정한 법률에 따라 부과징수하고 있고 공동세의 부과징수행정은 연방행정기구가 아닌 주행정기구인 세무서(Finanzamt)가 담당한다. 공동세를 부과징수하는 세무서는 대외적으로는 주의 조세행정기관이지만, 그 구성에 대해서는 연방법률로 규정하도록 되어 있으며 그 법률의 제·개정에는 연방상원의 동의가 필요하다.³⁰⁾ 공동세의 세수는 연방뿐만 아니라 주정부와 기초자치단체인 게마인데(Gemeinden)가 공동으로 사용하는 것이다. 세수를 연방, 주, 게마인데에 배분하는 비율은 부분적으로는 독일연방헌법 자체에서 직접 규정하고 있고, 또 부분적으로는 연방법률³¹⁾에서 규정하기도 한다.³²⁾ 독일연방헌법 제106조 제3항 제2문은 소득세(Einkommensteuer)와 법인세(Körperschaftsteuer) 세수에 대해서는 연방과 주가 각각 절반씩(법률에 의해 규정된 게마인데 몫을 제외한 부분) 배분한다고 규정하고 있고, 기초자치단체인 게마인데가 소득세와 부가가치세의

세액 중 상당부분을 차지하는 근로소득분과 금융소득분에 대해 원천지에서 거주지로 특별징수액을 교부하거나 양자가 분할하는 방안을 제안하고 있으나 본 연구는 특정 지방자치단체의 지방소득세수는 해당 지역 내에서 발생한 소득에 비례하는 것이 합리적임에도 불구하고 그렇지 못한 현재의 지방소득세제의 구조적인 문제를 개선하기 위한 방안을 제안하는 것이므로 개별 징수액별 특성은 고려하고 있지 않다.

30) 독일연방헌법 제108조 제2항

31) 공동세의 세수배분 비율을 정하는 연방법률이 “Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern”(연방과 주 간의 재정조정에 관한 법률)이다. 동 법률을 줄여서 “Finanzausgleichsgesetz”(재정조정법률)라고도 하고 약칭으로는 “FAG”라고 표현한다.

32) 이동식, 『독일의 지방세제도』, 한국지방세연구원, 2012, pp.21-22.

일부 세수를 배분받을 권리가 있다는 점은 독일연방헌법 제106조 제5항(소득세 부분)과 제5a항(부가가치세 부분)에서 규정하고 있고, 세부적인 배분 비율은 독일연방법률(FAG)에서 규정하도록 위임하고 있다.

중국의 경우, 세수의 귀속에 따라 지방정부에 귀속되는 지방세, 중앙정부에 귀속되는 중앙세, 중앙 및 지방정부의 공동수입이 되는 공향세의 세 가지 형태로 분류된다. 우리나라의 소득세에 해당하는 개인소득세와 기업소득세는 ‘공향세(共享稅)’로서 독일의 공동세와 유사한 방식으로 운영된다. 즉, 공향세는 중앙과 지방의 공동수입으로 귀속된 후 세수를 중앙과 지방이 일정 비율로 나누는 방식으로 운영된다. 개인소득세 중 이자소득에 대한 세액은 전부 중앙정부에 귀속되고 그 이외에는 6:4의 비율로 중앙정부와 지방정부에 세수가 배분된다. 이는 지방세무국이 개인소득세 신고납부를 받거나 징수하여 60%를 중앙정부에 납입하는 방식이다.³³⁾ 기업소득세 역시 중앙정부와 지방정부가 세수를 6:4로 배분한다.

독일의 공동세나 중국의 공향세 제도는 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 과세권을 행사하는 개념이 될 것이지만, 결국 부과징수업무는 중앙정부조직이나 지방자치단체 중 어느 한편에서 수행할 수밖에 없어서 문제가 완전하게 해결되기는 어려울 것이다. 독일의 경우 공동세의 부과징수행정은 연방행정기구가 아닌 주행정기구인 세무서(Finanzamt)가 담당하며, 세무서는 대외적으로는 주의 조세행정기관이지만, 그 구성에 대해서는 연방법률로 규정하므로 과세권의 공동행사가 실현되는 측면이 있다고 하겠다. 즉 우리나라의 행정체계와 비교한다면 지방자치단체의 과세조직이 지방소득세와 함께 소득세를 징수하여 소득세수는 중앙정부에 납입하는 방식에 해당한다고 하겠다. 그러나 이는 지방자치단체의 과세행정조직이 확대 개편되거나 국세청의 일선 세무서를 지방자치단체로 이관하여야 가능한 방식일 것인데 둘 다 현실적으로 무리가 따르는 행정개편이 될 것이며, 모든 세목을 공동세로 하지 않는다면 이원적인 과세행정조직이 존재해야 하는 문제점이 있다. 또한 지방자치단체 과세행정조직 간의 행정 통일을 기하기 어려워지고 업무협조나 조정이 쉽지 않게 되는 등 행정의 비효율이 발생할 가능성이 있다. 따라서 굳이 공동세 제도를 도입한다면 독일식의 공동세나 중국식의 공향세 보다는 국가기관인 국세청이나 행정자치부에서 과세행정을 수행하고 세수를 배분하는 것이 효율적일 것이다.³⁴⁾

외국의 사례뿐만 아니라 우리나라에서도 일괄징수하여 분배하는 제도가 있어 이를 소개하면 다음과 같다.

33) 유호림, 『중국세법』, 세학사, 2011, pp.86-101.

34) 선행연구에서도 공동세 방식의 지방소득세 과세방안을 제시하고 있다. 박승재(2010)의 연구에서는 지방소득세에서 정부 단계별로 세원을 분리하지 않고 세원을 공유하는 방법을 제안하였고 송상훈 외(2011)과 송상훈 외(2015)의 연구에서는 광역과 기초자치단체가 협력하여 지역발전을 통한 소득증대가 발생하는 경우가 많고 거주지 원칙과 경제행위의 지역성을 고려할 때 기초자치단체의 행정범위를 넘어서 이루어지는 경우가 많으므로 지방소득세를 광역과 기초자치단체의 공동세 형태로 추진하는 방안이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 또한 김석태(2015)는 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정제도를 제안하였고 이준규(2015)는 국가가 일괄징수하여 지방자치단체에 배분하는 방안을 제안하였다.

지방세 중 일괄징수 후 분배하는 방식은 현재 시행중인 서울시 재산세 공동과세제도나 지방소비세에서 볼 수 있다. 서울시 재산세 공동과세제도는 서울시의 자치구 간의 재정격차 완화를 위하여 도입된 것으로 서울시 자치구의 재산세액 중 50%를 출연한 공동재원을 25개 자치구에 균등분배 하는 방식으로 운영하고 있다. 이는 서울시의 경우 주거용과 비주거용의 재산세 비중이 각각 50% 수준인데, 이 중 비주거용 부동산은 기초자치단체보다는 오히려 광역자치단체의 행정서비스와 관련이 더 높기 때문에 이에 대해 공동과세방식을 활용하여 재정불균형을 해소하려는 취지이다.³⁵⁾ 다수의 선행 연구에서 재산세 공동과세제도의 시행으로 지역 간 세수 불균형이 상당 부분 완화되었다는 결과를 제시하고 있으므로 소득세의 일괄징수 후 배분방식 역시 지역 간 불균형 해소에 기여하는 부분이 있을 것으로 기대할 수 있다.³⁶⁾

지방소비세의 경우는 부가가치세법에 따른 납부세액에서 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더한 세액의 부과징수는 국가기관인 세무서장이 수행하며, 해당 세액 중 89%에 상당하는 금액을 부가가치세로, 11%에 상당하는 금액을 지방소비세로 한다.³⁷⁾ 지방소비세의 경우 지방자치단체의 소비지수에 비례하여 세수를 분배하지만, 재정격차를 해소하기 위하여 가중치³⁸⁾를 적용³⁹⁾하도록 함으로써 지방자치단체 간 세수가 이전되는 효과를 가지게 된다.⁴⁰⁾ 이상에서 살펴본 바와 같이 서울시 재산세 공동과세제도와 지방소비세제에서 이미 일괄징수 후 분배하는 공동세⁴¹⁾ 방식이 적용되고 있다.

이 외에도 현재 국세로 징수하여 지방자치단체에 교부하는 규정들도 존재한다. 이는 단일세목으로 부과징수하여 분배하는 방식은 아니지만 국세로 재원을 마련하여 지방자치단체간 재정격차

35) 최정우 · 김나래 · 배수호(2011), p.5.

36) 2008년에 도입된 서울시 재산세 공동과세제도와 관련하여, 최정우 등(2011)에서는 2004년부터 2007년까지의 지역 간 재산세 징수액 격차가 최고 약 12.4배였으나 2008년부터 2010년까지의 징수액 격차는 최고 약 3.4배로 공동과세제도 도입 후 자치구간 재산세 징수격차가 줄어든 것으로 나타났고 정지선(2012)에서는 재산세 불균등도를 나타내는 변이계수가 2006년과 2007년에 90%를 상회하였으나 2009년과 2010년에는 약 53% 정도로 나타나 서울시의 자치구간 재정불균등이 완화되었음을 제시하였다. 최정열 · 금현섭(2012)에서도 재산세 공동과세제도는 다른 이전재원과 함께 재정형평성에 기여하였고 2008년 이후 꾸준히 지역 간 재정격차가 완화된 것으로 기술하고 있다.

37) 부가가치세법 제72조

38) 수도권은 100분의 100, 수도권 외의 광역시는 100분의 200, 수도권 외의 도는 100분의 300으로 한다 (지방세법 시행령 제75조 제3항).

39) 지방세법 제71조 제1항 및 동법 시행령 제75조

40) 2010년 지방소비세 도입이후 수도권 지방자치단체(서울, 인천, 경기) 지방소비세의 35%를 출연금으로 ‘지역상생발전기금’을 조성하여 이 금액을 비수도권 지자체에 배분하고 있는데, 이것 역시 지역 간 불균형 해소를 위한 정책의 일환이라 하겠다.

41) 정확한 의미에서의 공동세가 되려면 단일의 세목을 부과징수하여 분배하는 형식이어야 하는데 부가가치세와 지방소비세를 같이 부과징수하여 부가가치세는 국가의 세입으로 하고, 지방소비세는 지방자치단체의 세입으로 한다는 점에서는 공동세와 다른 점이 있다고 하겠다.

해소를 위해 지방자치단체에 교부한다는 공통점이 있으므로 이를 소개하면 다음과 같다. 첫째, 국가가 지방교부세법에 따라 당해 연도의 내국세⁴²⁾ 총액의 19.24%에 해당하는 금액, 종합부동산세의 총액 및 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20%를 지방자치단체에 교부한다.⁴³⁾ 둘째, 국가가 국가균형발전특별법에 따라 당해 연도의 내국세⁴⁴⁾ 총액의 20.27%에 해당하는 금액과 당해 연도의 교육세 세입액 전액에 해당하는 금액을 교육기관의 설치 및 경영을 위하여 지방자치단체에 교부한다.⁴⁵⁾ 셋째, 국가가 국가균형발전특별법에 따라 당해 연도의 주세의 총액과 교통·에너지·환경세의 20%를 지역발전특별회계의 전입을 통하여 지방자치단체에 보조한다.⁴⁶⁾

(2) 소득원천지 과세방식으로 전환하는 방안

두 번째 방안은 현재 거주자에 대한 거주지 기준 무제한 납세의무방식을 소득발생지 기준 제한납세의무방식으로 변경하는 방안이다. 이 방안은 지방자치단체의 과세자주권에 훼손을 가하지 않으면서 거주지과세로 인한 세수불균형을 개선하는 방안이기는 하지만 행정적으로 지방자치단체의 관할지역내 소득발생 사실의 파악 및 소득금액의 측정에 있어서 어려울 수밖에 없어 이를 해결하는 것이 선결과제이다.

예를 들어 대전시에 공장이 있고 서울에 직영판매점이 있는 거주자의 경우 해당 사업에서 발생한 소득에 대하여 현재와 같이 거주지 과세방식을 적용한다면 해당 사업에서 발생한 소득 전액을 산정하여 해당 거주자에게 과세하면 되지만 원천지 과세방식을 적용한다면 대전시와 서울시가 전체 소득을 분할하여야 한다. 즉 대전시는 해당 공장의 소득을 산정하여 이에 대해서 지방소득세를 과세해야 하고, 서울시는 해당 직영판매점의 소득을 산정하여 이에 대해서 지방소득세를 과세해야 한다. 이를 위해서는 공장이 직영판매점에 제품을 이전하는 것을 거래로 보아 거래가격을 정하여야 소득금액을 계산하는 것이 가능하며, 이는 국제조세에서의 이전가격세제에서 발생하는 복잡한 과세상의 문제를 야기 시킨다. 또한 공장에서는 소득이 발생하고 직영판매점에서는 결손이 발생하였을 경우 과세권을 행사하는 지방자치단체가 동일하지 않기 때문에 해당 결손이 공장소득에서 공제될 수 없게 된다. 따라서 원천지 과세방식은 개념상으로 거주지과세로 인한 세수불균형을 개선하는 우수한 방안으로 보이지만 현실적으로는 조세부담의 불확실성, 납세준용비용과 조세행정비용의 증대, 지방자치단체 간 이해관계의 상충 및 갈등의 증대 등 해결하기 어려운 문제가 존재한다고 하겠다.

42) 목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 20% 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다.

43) 지방교부세법 제4조 제1항

44) 목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다.

45) 지방교육재정교부금법 제3조 제2항

46) 국가균형발전법 제34조 제1항 제1호, 제35조 제1항 제1호 및 제36조 제1항

외국의 세제에서도 소득발생지 기준을 적용하는 사례를 볼 수 있다. 미국의 경우 개인과 기업 구분 없이 거주지과세와 원천지과세를 병행하여 적용하고 있고 중국은 개인과 기업 구분 없이 원천지과세를 원칙으로 하고 있다. 중국의 경우, 개인소득세의 납세지는 근로관련소득이든 사업 관련소득이든 모두 사업장 소재지로 하는 것이 원칙으로 되어 있어 우리나라와 달리 거주지를 납세지로 하지 않고 소득원천지를 납세지로 한다고 할 수 있다.⁴⁷⁾ 사업장이 2 이상 있는 경우에는 한 곳을 선택하여 납세지로 하되 그 이후 선택한 납세지를 계속 적용하여야 한다. 원천지 과세방식이 거주지 과세방식에 비해 행정적인 부담이 증가하는 문제가 있음에도 불구하고 원천지 과세를 원칙으로 하고 있는 중국의 경우 우리나라와 같이 거주지과세에 의한 세수불균형 문제는 적을 것이다.

(3) 거주지과세와 소득원천지과세를 병행하면서 이중과세를 조정하는 방안

세 번째 방안은 현재의 거주자에 대한 거주지기준 과세방식을 유지하면서 소득원천지기준 과세방식을 병행하되, 거주지를 관할하는 지방자치단체에서 이중과세를 조정하는 방안이다. 이와 유사한 사례는 미국의 주 소득세 과세제도에서 볼 수 있다. 미국의 경우 주 소득세를 과세하지 않는 주를 제외한 대부분의 주들은 소득의 원천과 관계없이 거주민의 소득 전체를 대상으로 무제한 납세의무를 규정하고 있다. 또한 다른 주의 거주민에 대하여 소득세를 부과한 사례는 미국 연방대법원의 주요 판례를 통해 알 수 있다. 오클라호마주가 석유 및 가스 생산시설을 소유하는 비거주민에게 해당 시설에서 발생한 소득에 대하여 소득세를 부과한데 대해서 연방대법원이 합헌판결을 내린 바 있다.⁴⁸⁾ 또한 뉴욕주는 뉴욕주 내에 근무하는 비거주민 근로자의 급여와 임금에 뉴욕주 소득세를 부과한데 대해서 연방대법원이 합헌판결을 내린 바 있다.⁴⁹⁾ 이와 같이 거주민에 대하여 무제한 납세의무를 부담하도록 하는 경우 다른 주에서 주 소득세를 과세하게 되면

47) 유호립, 『중국세법』, 세학사, 2011, pp.698-763.

중국의 개인소득세는 중앙 및 지방정부의 공동수입으로 분류하였다가 세수를 중앙 및 지방에 일정 비율로 분배하는 방식으로 운영되는 세목이다.

48) 판결의 요지는 “주정부가 그 통제 하에 있는 거주민에게 소득세를 부과할 수 있는 것처럼 비거주민에게도 해당 주내에 소재하는 재산과 사업 또는 그 주내에서 업무가 수행되는 직업에서 발생하는 소득에 대하여는 거주민에게 부과하는 공적부담과 유사한 성격의 부담을 지울 수 있으며, 그 효과면에서 거주민보다 더 큰 부담이 되지 않도록 부과할 수 있다”는 것이다(Shaffer v. Carter, 252 U.S. 37, 40 S.Ct. 221 (1920)).

49) 판결의 요지는 “주정부는 연방헌법의 명문규정에 의하여 제한되지 않는다면 해당 주 관할지역내의 모든 사람, 재산 및 사업상 거래에 대하여 통제력을 행사하는 동시에 그러한 사람, 재산 및 사업을 유지하고 보호할 의무를 지며, 주정부의 비용에 충당하기 위하여 모든 형태의 합리적인 과세제도를 마련할 권한이 있다. 그러한 권한은 재산과세나 특정한 소비과세에 국한되지 않는다. 주정부의 법률에 의하여 제공되는 보호와 안전조치가 없다면 비거주민의 영리적인 생산이나 직업의 영위가 불가능할 것이라는 점에서 과세의 정당성이 존재한다.”는 것이다(Travis v. Yale & Towne Manufacturing Co., 252 U.S. 60, 40 S.Ct. 228 (1920)).

해당 주에서 발생하는 소득에 대하여 이중과세되는 문제가 발생하는데, 이를 조정하기 위하여 국제조세와 유사한 방법으로 다른 주에서 부담한 소득세에 대하여 세액공제를 적용하도록 하고 있다. 미국의 사례에서 보는 바와 같이 거주지과세와 원천지과세를 병행하여 적용하는 것은 독립적인 국가 간의 조세문제를 정하는 국제조세제도와의 유사한 것으로 과세자주권을 가진 과세당국 간의 과세조정에 적합한 방안이기는 하지만 국제조세에서의 복잡한 과세쟁점들이 발생하게 되어 위에서의 소득원천지 과세방안보다 더 복잡한 행정상의 어려움에 직면하게 되는 문제가 있다.

나. 개선방안의 선택

현재의 거주지 과세방식에서 원천지 과세방식으로 전환하는 방안과 미국에서처럼 거주지 과세방식과 원천지 과세방식을 병행하면서 이중과세를 조정하는 방안은 앞서 언급한 바와 같이 그 복잡성으로 인하여 납세순응비용과 과세행정비용이 너무 크게 발생할 것으로 예상되어 당장의 대안으로는 적절하지 않다고 판단된다. 따라서 일괄징수 후 분배하는 방안이 현실적인 대안이 될 수 있다고 생각한다. 구체적으로는 국세로 일괄징수하여 지방자치단체에 교부하는 지방교부세방식, 독일식의 공동세 또는 중국의 공향세 방식, 국세와 공동으로 부과징수하여 일정한 방식으로 분배하는 지방소비세 방식 등을 생각할 수 있다. 그러나 공동세제도는 지방소득세만으로 시행하기는 어렵고 국세와 지방세 비율의 불균형을 감안할 때 이미 존재하는 제도인 지방소비세 방식으로 거주지 과세로 인하여 세수불균형문제를 해결하는 것이 합리적이라고 하겠다. 즉 국가가 소득세를 부과징수할 때 지방소득세를 같이 부과징수하고 징수된 지방소득세를 지방자치단체의 GRDP에 비례하여 분배하는 방식을 채택할 필요가 있다고 판단된다.

V. 결 론

지방소득세는 납세의무자의 소득을 과세물건으로 하는 지방세이기 때문에 각 지방자치단체 내에서 발생한 총소득을 나타내는 지표인 GRDP에 비례하여 지방자치단체의 지방소득세수가 징수되는 것이 합리적이라고 하겠다.

본 연구에서는 2011 회계연도부터 2014 회계연도의 지방자치단체별 GRDP와 지방소득세수를 비교분석하였다. 그 결과 지방소득세 실효세율(지방소득세를 GRDP로 나눈 금액)은 전국 평균 0.76%인데 비하여 서울특별시는 1.2%로 월등하게 높고 광역시는 0.6~0.9% 수준이며, 도의 경우에는 경기도를 제외하고는 0.5% 내지 0.6% 수준에 머물고 있다. 만약 지방소득세수를 각 지방자치단체의 GRDP에 비례하여 분배하는 것이 타당하다면, 서울시는 현재 매년 1조 4천여억 원을 더 징수하고 있는 셈이다. 재정자립도와 지방소득세 실효세율의 관계를 나타내는 산포도에

서 보는 바와 같이 재정자립도가 높을수록 지방소득세 실효세율은 더 높은 것으로 나타났다.

이러한 지방소득세수의 불균형이 발생하는 주요 원인은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 고소득자가 서울을 비롯한 수도권에 집중됨으로 인하여 상대적으로 높은 누진세율이 적용되었기 때문에 수도권의 지방자치단체는 지방소득세 실효세율이 더 높았을 것이다. 둘째, 주소지과세원칙을 채택함으로써 소득원천지에서는 소득이 발생하였음에도 불구하고 과세권을 행사할 수 없는데, 수도권에 거주하면서 지방에서 사업을 영위하는 등 경제활동을 하는 경우가 그 반대의 경우보다 더 많기 때문에 수도권의 지방자치단체는 지방소득세 실효세율이 더 높았을 것이다. 또한 비거주지 원천소득의 합산으로 인한 누진효과까지 주소지의 지방자치단체 조세수입이 된다는 점에서 불균형을 심화시키는 원인이 된다.

지방소득세수의 불균형은 재정자립도의 지방자치단체 간 격차를 더 심화시키며, 경제활동을 영위하는 과정에서 공공서비스를 향유하는 사람이 공공비용을 분담하지 않게 되는 문제점을 발생시키기 때문에 이를 해결하기 위한 논의가 필요하다고 하겠다.

우선 고소득자의 편중거주로 인한 세수불균형을 해결하기 위해서는 현재의 누진세율구조를 유지하면서 일괄하여 징수한 후 GRDP에 비례하여 세수를 분배하는 방안과 현재의 누진세율 구조를 일본의 입법례에서 보듯 비례세율로 변경하는 방안을 생각할 수 있다. 전자의 경우 지방자치단체 간 세수이전의 문제가 있고, 후자의 경우 세수중립적으로 세율을 정한다면 고소득자들의 조세부담이 줄어들고 저소득자의 조세부담이 늘어나거나 국세의 누진구조가 더 심화되는 문제점이 있다. 결과적으로는 전자의 방식을 우선 적용하고 장기적으로 후자의 방식으로 바꾸어 나가는 것이 하나의 대안이 될 수 있다고 판단된다.

거주지과세로 인한 세수불균형을 해결하기 위해서는 원천지과세방식으로 전환하거나, 미국의 입법례에서와 같이 거주지과세와 원천지과세를 병행하면서 이중과세를 조정하는 방안, 일괄징수후 GRDP에 비례하여 세수를 분배하는 방안 등 세 가지를 생각할 수 있다. 전자의 두 방식은 납세순응비용과 과세행정비용을 크게 증가시키는 문제점이 있기 때문에 마지막 방안의 채택을 검토할 필요가 있다. 이를 위하여는 독일이나 중국의 입법례에서 보는 바와 같이 공동세방식과 현행 지방소비세와 같이 국가가 일괄징수하여 분배하는 방안을 생각할 수 있는데 공동세방식은 세법체계 전반을 바꾸어야 하는 문제가 있기 때문에 장기적인 검토과제가 될 것이며, 현실적으로는 지방소비세와 같이 국가가 부과징수한 후 각 지방자치단체의 GRDP에 비례하여 분배하도록 하는 방안이 적합하다고 판단된다.

본 연구에서 지역 내 소득을 나타내는 대용치로 사용한 GRDP는 생산, 분배, 지출의 3면 등가 원칙이 적용되지 않아 지역 내 생산과 소득 간에 차이가 발생하는 문제가 있다는 점이 본 연구의 한계이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 GRDP를 지역 내 소득의 대용치로 사용한 것은 아직까지 지역 내 소득을 추계하는 직접 통계치가 이용가능하지 않기 때문이나 앞으로 지역 내 소득을 나타내는 좀 더 합리적인 지표가 이용가능해지면 세수불균형 문제를 정교하게 분석하는 연구가 수행되기를 기대한다.

참고문헌

- 국세청. 국세통계
- 김성주·이선영. 2006. 「GRDP 추계방법과 활용상의 문제점」. 부산발전연구원.
- 김석태. 2015. “공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정 : 국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상”. 지방정부연구. 제19권 제2호 : 247-271.
- 김완석·정지선. 2015. 「소득세법론」. 삼일인포마인.
- 마정화·유현정. 2016. 「응익과세의 관점에서 본 지방세법 개편방향」. 한국지방세연구원.
- 박승재. 2010. “국가와 지방자치단체간의 조세수입권의 분배문제 -지방소비세, 지방소득세 및 지방재정조정제도를 중심으로-”. 세무학연구. 제27권 제3호 : 131-177.
- 송상훈·이용환·이현우·정재진·류민정. 2011. 「국세와 지방세의 조정방안 연구」. 경기개발연구원.
- 송상훈·류민정. 2015. 「지방소득과세의 유형과 과세논리에 대한 연구」. 경기연구원.
- 유호림. 2011. 「중국세법」. 세학사.
- 이동식. 2012. 「독일의 지방세제도」. 한국지방세연구원.
- 이준규. 2015. “지방소득세수의 불균형과 개선방안”. 경제정책의 효과성 제고를 위한 조세법령의 개선방안. 한국조세재정연구원.
- 이준규·박성욱. 2014. “다른 과세권자에게 납부한 소득세 등의 공제에 관한 연구”. 조세법연구 제20권 제3호 : 7-37.
- 전병욱. 2013. “지방소득세의 장기적 발전방안 연구”. 세무학연구 제30권 제4호 : 367-414.
- 정지선. 2012. “재산세 공동과세제도의 문제점과 개선방안”. 지방자치법연구 통권. 제36호 제12권 제4호 : 161-194.
- 최정열·금현섭. 2012. “재산세공동과세제도의 수평적 재정형평성 효과에 관한 연구”. 지방행정연구 제26권 제4호(통권 91호) : 175-198.
- 최정우·김나래·배수호. 2011. “서울시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정건전성에 미치는 영향 분석”. 2011 한국행정학회 동계학술대회 : 1-23.
- 행정자치부. 2012~2016. 「지방세통계연감」.
- Gelfand, M. David, Joel A. Mintz, and Peter W. Salsich, Jr., 2007. *State and Local Taxation and Finance*, 3rd edition. Thomson/West.
- Hellerstein, Walter. 2014. *State Taxation*, 3rd ed.. Thomson Reuters.
- Nicole Kaeding. 2016. State Individual Income Tax Rates and Brackets for 2016. Tax Foundation.
- Pahuskin, Steven. 2011. Heads Up! Recent Federal and State Attempts to Address Nonresident Income Taxation Perpetuate Selective Enforcement and Unfairness of the “Jock Tax”. *Tax Lawyer* 64 : 961-974.

Mismatch of Local Income Tax Revenue and Recommendations for Improvement

June Q Lee* · Eun Ju Song**

—〈Abstract〉—

The fact that the local income tax is converted into the independent taxation system is meaningful to the possibility of expanding the taxation rights of the local government in the future. This study examines the mismatch of local income tax revenue in terms of tax revenue among the local government's authorities of taxation. The main reason for the mismatch of local income tax income is that a high progressive tax rate is applied to areas where high income earners live, and the amount of the source income is increased by adding the source income other than the residence by residence. Local income tax imbalance is a problem in that it deepens the difference in financial independence rate between regions and causes mismatch in income earning and public cost sharing.

We provide the following recommendations to improve mismatch problem of local income tax revenue. First, in order to solve the problem of income inequality caused by high income earners, the local income tax rate may be changed to the flat tax rate or collectively collected at the current progressive tax rate and distributed to local governments in proportion to the GRDP. However, in order not to affect the current taxpayer tax burden, the method of distribution according to the GRDP after the collective collection is first implemented and gradually converted to the flat tax rate. Second, there are three ways to improve the residence taxation problem ; the method of collecting local income tax collectively and distributing it according to the GRDP of each local government, the method of converting from current residence taxation to the source taxation, the adjustment of double taxation using both residence taxation and source taxation. However, it is expected that the conversion to source taxation or the combination of source taxation and residence taxation will increase tax compliance and tax administration costs. Therefore, it is a realistic alternative to collect collectively and distribute.

〈Key words〉 local income tax, mismatch of tax revenue, independent tax, shared-tax, residence taxation

* Professor, School of Management, Kyung Hee University, julee@khu.ac.kr, First Author

** Research Specialist, Korea Institute of Public Finance, eunju@kipf.re.kr, Corresponding Author