

주민자치와 연계한 주민세 개선방안

유 태 현* · 이 정 기**

I. 시작하는 글

흔히 오늘날을 지방화시대라고 한다. 이는 각 지역이 내재된 역량과 여건을 반영한 성장을 이룩하고, 그런 결과들이 모아져 국가발전이 이루어지는 새로운 시대 흐름을 말한다. 지방화는 단순히 지역의 역할 내지 위상이 과거보다 강화되어야 한다는 정도를 넘어 지역이 주체적으로 지역주민의 의견을 수렴하여 발전상(發展相)을 정립하고, 그것을 구현할 수 있는 분위기와 환경을 구축해 나아가는 과정을 가리킨다. 지방화는 지역주민이 소망하는 방향으로 지역을 다듬어 가는 과정이기 때문에 국민(주민) 삶의 질 개선을 궁극적인 목적으로 한다고 할 수 있다.

지방화가 실효성 있게 추진될 수 있기 위해서는 다음과 같은 요건이 갖추어져야 한다. 첫째, 지역이 중요하다는 인식의 확산과 더불어 지역 스스로 발전을 모색해 나갈 수 있는 능동적이고 주체적인 자세의 고양에 필요하다(지역의 자기 주도적 발전 역량의 확충).¹⁾ 둘째, 지방화는 지역만의 문제가 아니기 때문에 중앙과 지방이 서로 협력하는 틀을 마련해야 하며, 여기에 더하여 지역(지방) 간의 합리적인 네트워크의 구축도 매우 필요하다(중앙과 지방간, 지방 상호간 협력체계의 구축). 셋째, 각 지역이 중앙정부의 간섭 등으로부터 자유롭게 당면한 문제를 자발적으로 해결하는 한편 독자적으로 주도적인 발전을 도모할 수 있도록 독립적 위상과 권한을 부여받아야 한다(명실상부한 지방분권의 실현). 넷째, 지역이 필요로 하는 다양한 사업을 시행할 수 있도록 탄실한 재정여건의 확보가 요구된다(튼튼한 재정기반의 마련).²⁾

우리나라는 1995년 민선자치1기 출범 이후 주민의 복리증진을 위해 많은 노력을 기울이고

* 남서울대학교

** 남서울대학교

- 1) 이는 자치의식을 말한다. 덧붙여 말하면 지방화의 실현은 결과적으로 성공적인 지방자치로 이어진다고 할 수 있기 때문에 지방화 또는 지방자치의 구현을 위해서는 지역의 위상을 제고시키는 노력과 더불어 지역 스스로 발전을 이루겠다는 자치의식의 고취가 중요할 수밖에 없다.
- 2) 그 이외 지방화가 제대로 구현되기 위해서는 국제기구의 동향 및 국제협약의 추이에 대한 지속적 파악과 적절한 대응, 주민의 지역문제에 대한 자발적 참여 유인(주민참여제도의 개선), 집행기관(지방자치단체장)과 지방의회 간 조화 모색, 지역 간 건전한 경쟁의 유도 및 상호 발전의 견인 등의 조치도 강구해야 할 것이다.

있다.³⁾ 하지만 많은 지방자치단체들이 열악한 재정여건으로 말미암아 지역발전에 필요한 사업을 원활하게 추진하지 못하고 있는 실정이다. 지방자치가 실효성 있게 시행될 수 있기 위해서는 무엇보다도 안정적인 재정기반의 구축이 중요함에도 불구하고 우리나라의 대부분 지방자치단체는 재정자립 수준이 매우 낮은 처지에 놓여 있다.⁴⁾

<표 1>은 2000년도부터 우리나라 지방자치단체 재정자립도의 추이를 정리하여 보여주고 있는데, 동 표에 제시되어 있는 것처럼 지방재정자립도가 2000년 59.4%에서 2015년 45.1%로 14.3%p 하락⁵⁾하는 추세를 나타낸다. 이는 지방자치단체가 충실한 재정기반을 갖추지 못한 상황에서 시간이 경과할수록 사회복지비 급증 등에 따라 지방재정 수요가 증가하면서 오히려 중앙재정 의존성이 심화될 수밖에 없는 현행 지방재정 시스템의 취약성이 반영되어 나타나는 결과라고 할 수 있다.

<표 1> 연도별 지방재정자립도 추이 (단위 : %)

연도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
자립도	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	44.8	45.1

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>, 행정안전부(안전행정부), 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

행정자치부, 『2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2015.4(출간예정), p.254.

지방자치단체의 빈약한 재정력을 실질적으로 보강할 수 있기 위해서는 여러 가지 대안을 함께 마련되어야 하지만 지방자치단체 세입의 안정성과 항구성 등을 고려할 때 지방세를 강화하는 방안이 보다 적절하다. 지방자치단체의 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성되어 있으며, 그 가운데 핵심은 지방세라고 할 수 있다.

3) 우리나라는 제헌 헌법(1948년 제정)에 지방자치제도의 실시를 명시하였지만 여건의 미숙성으로 말미암아 1952년에 이르러 비로소 지방자치를 시행할 수 있었다. 그러나 1961년에 5·16 군사정변이 발생하면서 지방자치는 잠정 중단되었다. 이후 30년간의 단절을 거쳐 1991년 지방의회 의원선거가 이루어지면서 다시 부활하였고, 그리고 1995년에 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하는 민선자치1기가 시작되면서 명실상부한 지방자치시대를 열었다. 2015년 현재 민선자치6기가 진행되고 있기 때문에 우리나라의 본격적인 지방자치는 20년을 넘어섰다.

4) 지방재정자립도는 일반회계를 기준으로 지방자치단체 예산규모에서 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중을 나타낸다. 지방자치단체 예산규모는 지방세(지방교육세 제외), 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채, 보전수입 등 및 내부거래 항목으로 구성되며, 자체재원은 지방세(지방교육세 제외)와 세외수입으로 되어 있다. 지방세는 보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입으로 구성되며, 세외수입은 경상적세외수입과 임시적세외수입의 합이다. 지방교육세 세수를 제외하는 이유는 지방교육세 자체는 전액 지방교육재정으로 이전되기 때문에 지방자치단체 고유의 재원으로 볼 수 없기 때문이다. 지방재정자립도는 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어 얼마나 자율성이 높은가를 알려주는 대표적인 지표에 해당한다. 행정자치부, 『2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2015.4(출간예정), p.253.

5) 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 세외수입에서 제외하는 새로운 기준을 적용하여 지방재정자립도를 산정하고 있다. 이에 따라 2014년의 지방재정자립도는 전년도 51.1%와 비교하여 44.8%의 수준으로 크게 낮아졌다. 반면 세입과목 개편기준을 적용하지 않을 경우는 50.3%이다.

지방세는 세외수입보다 상대적으로 세입의 안정성과 항구성이 크다고 할 수 있으며, 지방자치단체가 재원을 사용함에 있어 자율성을 보장받으면서 그에 따른 효율성과 책임성을 확보할 수 있는 재정운용 시스템의 구축을 뒷받침하는 근간이다. 지방세를 중심으로 하는 세입 기반의 공고화는 지방자치의 이념에 부합함은 물론 진정한 지방분권의 구현을 위한 토대라고 할 수 있다.

본고는 지방자치의 원활한 시행을 뒷받침할 재정지원 체계 구축과 관련하여 현행 주민세의 기능을 강화하는 방안을 제안하는 것을 목적으로 하였다. 이에 따라 먼저 제2장에서는 지방자치의 기저를 형성하는 동네자치의 실태와 개선과제에 대해 알아보았다. 제3장에서는 현행 주민세의 세수를 확충하면서 지방자치를 돕는 기반을 마련하기 위해서는 어떤 보완이 필요한가를 정리하였다. 제4장에서는 앞에서 언급한 결과에 근거하여 결론을 맺었다.

II. 동네자치의 실태와 개선과제

1. 지방자치의 본질

지방자치의 유형은 크게 단체자치(團體自治)와 주민자치(住民自治)로 구분된다. 단체자치는 지방자치단체(地方自治團體)가 국가로부터 독립하여 일정한 지역을 관할하면서 그곳의 행정서비스 수준 등을 결정하고, 주민들이 제안하는 여러 요구를 처리하는 방식으로 운용된다. 주민자치는 지역주민이 그 지역 사회의 정치와 행정을 스스로의 책임 하에 처리하는 경우를 말한다. 우리나라 헌법은 단체자치와 주민자치를 포괄하여 지방자치를 허용하고 있다.

지방자치는 지역 구성원들이 제기하는 다양한 의견을 수합하여 그 지역의 발전상을 정립하고, 그것을 지속적으로 이루어나가는 과정이라고 할 수 있다. 이는 지방자치가 온전하게 구현될 수 있기 위해서는 일정 지역의 확보, 주민의 관심과 참여, 지역발전상의 설정 등이 요구된다는 것이다. 지방자치는 궁극적으로 그 구성원의 관심과 참여를 통해 자리매김하게 되며, 그것을 뒷받침하는 재정에 의해 건실한 실행을 담보할 수 있을 것이다.

진정한 지방자치는 그 지역에 거주하는 주민들이 서로 교감하면서 지역의 현안을 고민하고, 의견개진을 통해 더 나은 지역발전을 모색해 나아갈 때 가능할 것이다. 이런 측면에서 보면 지방자치는 주민들이 친밀하게 소통할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 지역주민이 함께 참여하는 방식으로 운용될 수 있을 것이다. 이는 동네를 단위로 하는 주민자치(마을자치 또는 동네자치)를 통해 풀뿌리 민주주의의 실천을 이끌 소망스런 지방자치의 실현을 기대할 수 있음을 말한다. 지역사회 형성 위한 최소의 전략적 공간단위가 바로 동네(neighborhood)이다.⁶⁾ 선진국의 경우 지역사회 거버넌스 형성을 위한 효과적인 단위를 ‘동네’로 보고, 다양한 동네

6) 안성호·곽현근, ‘충청남도 주민자치를 위한 동네거버넌스 실천과 전략’, 『충남리포트 131호』, 충남발전연구원, 2014. 10. 2, p.2.

거버넌스에 관한 담론이 확산되고 있다.

2. 동네자치의 사례

충청남도는 주민의 복리 증진과 지역공동체 형성 촉진을 위해 주민자치 시범공동체를 선정하여 주민의 자율적 참여를 유도하는 노력을 기울이고 있다. 주민자치 시범공동체는 풀뿌리 민주주의의 실현과 직접적으로 연계된 읍면동과 마을(동네)을 그 관할 범위로 설정한다. 이는 동네 또는 마을 단위에서 자치의 성과를 고양하고, 주민이 사는 생활공간에서 지방분권을 실천하고자 하는 취지를 함께 담고 있다.

충청남도는 2014년도에 11곳을 동네자치 대상으로 선정하여 지역특성을 반영한 지방자치가 이루어질 수 있도록 컨설팅을 추진하였다.⁷⁾

읍면동을 대상으로 하는 동네자치는 [지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제27조~제29조]를 추진근거로 하여 시행하였다.

대상지역: 천안시 원성1동, 아산시 탕정면, 논산시 벌곡면, 예산군 대흥면, 공주시 반포면, 부여군 초촌면, 서천군 서면의 7개소

마을을 대상으로 하는 동네자치는 도시형과 농촌형을 구분하여 실시하였고, 이는 [지방분권 촉진에 관한 조례]와 [민선6기 공약사항]에 근거를 두었다.

도시형 아파트 (서산 센스빌, 당진 송악 이편한세상)

농촌형 마을 (보령 청라면 음현마을, 공주 반포면 사봉마을)

충청남도는 선정된 11곳의 동네자치 대상지역이 지역의 실정을 반영하여 자치의 성과를 거둘 수 있도록 맞춤형 컨설팅을 실시하였다.

〈표 2〉 충남도의 동네자치 컨설팅 효과(시범지역 사례)

대 상	동네자치 컨설팅 이전	주요내용
공주 반포면	주민자치회장·위원 대다수 교체로(71%) 위원간 갈등 발생	■ 위원간 화합을 위한 사업추진단 구성(8인) → 내부적 갈등 해결 ■ 자치회 운영 핵심 위원(3명) 발굴 → 동학사 축제 복원 등 지역발전을 위한 협조 분위기 조성
부여 초촌면	주민자치 관심 부족 (위원공모시 응모 전무)	■ 관 의존 탈피, 자치회 중심 운영(회의, 사업 등) ■ 마을자산(선사유적) 활용, 주민참여 축제기획 → 주민설명회시 200명 참여 관심유도
보령 청라면 음현마을	사업(예산) 위주로 마을운영, 장기비전 부족한 상황	■ 주민간 의견·논의 구조 마련으로 공동체 형성 필요 공감 → 주민희망사업 결정 → 제1회 충남 행복마을콘테스트 장려상 수상
당진 송악 e편한세상 아파트	아파트 단지 내 주민 간 소통·화합 부족	■ 주민의견 수렴, 공통관심사항 도출 (자율방범대구성, 관리비절감 EM만들기 등) → 2014 당진시 녹색아파트 선정

7) 충청남도의 2014년도 동네자치의 대상 지역과 그 성과는 <부록>을 참조하기 바란다.

자료: 한국자치학회, 『2014 충청남도 주민자치회 컨설팅(결과보고서 2014.5~12)』, 2014.2.

구체적으로 충남도는 읍면동과 마을 구분하여 동네자치와 관련하여 그 실행 성과를 제고하기 위한 컨설팅을 추진하였다. 11곳 동네자치 대상지역은 컨설팅을 통해 다음과 같은 효과를 거둘 수 있었다.

첫째, 컨설팅 과정에서 소통과 이해를 통해 지역주민 간, 주민자치 위원 간 갈등을 타개할 수 있는 계기를 마련하였다.

둘째, 지역실정을 바르게 확인하고 향후 지역발전상 정립을 위한 방향설정의 모티브를 제공하였다. 셋째, 지역발전을 위해 향후 어떤 노력과 조치가 필요한가를 확인하였다.

3. 개선과제⁸⁾

충남의 11곳 동네자치 대상지역에 대한 컨설팅을 통하여 각 읍면동 주민자치위원회들은 기존의 주민자치위원회 때보다 훨씬 더 적극적인 관심과 참여로 이전에 선정되었던 주민자치사업을 성공적으로 실행하고자 하였다. 나아가 달라진 위상과 격상된 주민자치회의 기능에 따라 주민자치위원들의 자치 마인드 및 사업 실행력이 향상되었다.

컨설팅을 통하여 주민자치회 스스로 지역 유관단체들을 대표하는 지역주민 대표기관으로서 자리매김을 할 수 있도록 동력을 제공하는 등 충남형 주민자치 모델의 정착에 정성을 기울였다.

충남의 11곳 동네자치 대상지역 주민자치위원들의 상당수는 오랜 관주도의 관행에 익숙하여 소극적이었다. 아울러 취약한 재정여건 때문에 동네자치의 원활한 추진에 필요한 만큼의 예산을 충실하게 확보하지 못하는 한계를 드러내었다.⁹⁾

충남형 주민자치 모델의 가장 큰 특징은 주민참여를 바탕으로 하는 풀뿌리 자치의 활성화라는 평가를 받고 있는데, 이를 강화하기 위해서는 향후 다음과 같은 노력이 배가되어야 할 것이다.

첫째, 주민자치위원들만의 주민자치회가 아니라 더 많은 주민들의 참여와 관심을 바탕으로 하는 주민자치회의 결성과 운용이 모색되어야 한다.

둘째, 행정자치부가 주도하는 주민자치회가 성공적으로 정착하려면 현실적으로 적절한 시간과 예산이 필요하기 때문에 단순히 시범사업 모델로서의 일시적 사업이 아니라 지속적인 지원이 이루어져야 한다.

셋째, 정부의 획일적인 지침보다는 행정과 재정지원, 공간 및 유급간사의 지원 등 주민자치

8) 본 절은 한국자치학회, 『2014 충청남도 주민자치회 컨설팅(결과보고서 2014.5~12)』, 2014.2, p.5를 정리하였다.

9) 물론 충청남도는 충남형 주민자치 모델의 대표 브랜드 사업을 발굴하여 선택과 집중을 실천함으로써 전국 31개 시범 사업 가운데 최고의 영예인 대통령상을 받는 등 다른 지역과 뚜렷이 구분되는 성과를 거두었다.

(동네자치)의 내실화를 위한 대책의 마련과 시행이 필요하다.

넷째, 주민자치위원의 위상을 확고하게 정립해서 긍지를 갖고 봉사할 수 있도록 법적인 제도의 뒷받침이 요구된다.

다섯째, 향후 충청남도 주민자치회의 무궁한 발전을 위하여 바람직한 주민자치위원의 선정 방법에 대해 검증할 수 있는 제도가 강구되어야 한다.

Ⅲ. 동네자치와 주민세의 연계 모색

1. 동네자치와 주민세

민주사회에서 각 개인은 스스로의 결정으로 거주대상 지방자치단체를 자유롭게 선택할 수 있다. 강제 동원이 아니라 자발적인 참여를 통해 민주주의는 성숙하게 되며, 실효성 있는 지방자치가 실현된다고 할 수 있다. 주민이 지역현안에 관심을 기울이고 참여하려는 자세나 수준은 본인의 부담·희생 정도와 비례관계를 나타낸다.

지역의 주민과 법인은 자치단체에 거주하는 구성원이며, 그런 까닭에 해당 자치단체에서 향유하는 기본적인 행정서비스에 대한 최소한의 조세를 부담할 의무가 있다고 할 것이다.¹⁰⁾ 광범위한 납세자 인구는 참된 민주주의와 지방자치의 실현을 뒷받침하는 기반이 된다고 할 수 있다.

지방세 가운데 주민세 균등분은 공동생활을 영위하는 지역공동체의 각 구성원에게 부과하는 회비적 성격을 띠며, 이는 비과세·감면이 거의 없기 때문에 국민 개세(國民皆稅)의 원칙에 가장 부합한다.

지방세는 지방자치단체의 행정서비스와 주민부담을 연결시켜줌으로써 주민의 과도한 욕구를 억제시키고, 건전한 지방자치를 직·간접적으로 지원하는 역할을 한다고 할 수 있다. 특히 주민세 균등분은 주민측면에서 보면 자치의식과 연대의식을 강화시킴으로써 보다 성숙한 민주주의 발전에 기여한다.

현행 지방세 정액분 가운데 주민세 균등분은 비록 그 세수 비중은 작지만 지방자치의 측면에서 보면 의의가 크며, 지방세의 원칙 가운데 부담부임의 원칙에 가장 잘 부합한다고 할 수 있다.¹¹⁾ 주민세는 지역주민으로 하여금 그 세부담을 통해서 지방자치 행정에 관심을 갖게 하고 나아가 자치단체의 운영에 참여의식을 고취하고자 하는 취지도 담고 있다.

2. 주민세의 과세체계

10) 이재성, '주민참여 활성화를 위한 주민세 개인균등분의 역할 강화', 『2004년도 한국공공관리학회 하계학술대회 논문집』, 한국공공관리학회, 2004.7, pp.156~158.

11) 지방세 원칙으로는 보편성의 원칙, 안정성의 원칙, 정확성의 원칙, 응징성의 원칙 및 부담부임의 원칙 등이 있다. 자세한 내용은 이상희, 『지방재정론』, 계명사, 1992, p.230을 참조하기 바란다.

현행 주민세는 1973년 3월 12일 법률 제2593호로 지방세법을 개정할 때 신설된 지방세 세목이며, 당시의 주민세는 도세로 도입되었고, 시·군세로 동 부가세(附加稅)가 신설되었다. 2009년까지 주민세는 균등할과 소득할의 이원체제로 과세되었다.

2010년 지방소득세가 도입되면서 주민세는 균등분과 재산분으로 개편되었다.¹²⁾ 2014년부터 지방소득세가 독립세로 전환되면서 종업원분 지방소득세는 새롭게 주민세로 편입되었다. 이에 따라 현행 주민세는 균등분, 재산분, 종업원분으로 구성된다.¹³⁾

주민세 균등분은 납세자의 조세 부담능력과 관계없이 지역에 따라 정액을 과세하며, 지방자치단체 경비의 일부를 주민에게 부담시켜 동 세목을 통해 부담분임의 원칙을 구현하는 특성이 있다.

주민세 균등분은 특별·광역시세이고, 시·군세이며, 세부적으로 개인균등분과 사업자균등분, 법인균등분으로 구분된다.

법인·사업자(개인사업자) 균등분 과세대상은 시·군 내에 사업소를 둔 법인의 사업소별로 과세하며, 사업소의 요건은 인적설비가 있고 물적설비가 있어야 하며, 일정한 사무 또는 사업이 계속적으로 이루어져야 한다.

개인균등분 주민세의 과세표준은 개인이며, 세율은 정액세이다. 개인균등분 주민세의 세율은 1만원의 범위 내에서 조례¹⁴⁾로 정하도록 하고 있다. 개인균등분 주민세는 해당 특별시·광역시·시·군의 조례를 따르도록 하고 있다.

개인사업자 균등분 주민세의 표준세율은 5만원인데, 지방세법상 표준세율의 50% 범위 안에서 가감 조정할 수 있다.

법인균등분 주민세의 표준세율은 <표 3>과 같으며, 지방세법상 표준세율의 50% 범위 안에서 가감 조정할 수 있다.¹⁵⁾

이상의 균등분 주민세는 오랫동안 정액세액(정액세율)이 그대로 유지됨으로써 일부 항목은 징세조차 확보하지 못하는 문제점을 드러내고 있어 합리적 세율의 인상을 비롯한 합리적

12) 2010년에 도입된 지방소득세는 그 이전의 주민세 소득할(현행 지방소득세 소득분)과 사업소세 종업원할(현행 주민세 종업원분)을 묶는 방식으로 설계되었다. 이에 따라 당시 주민세 균등할(현행 주민세 균등분)과 사업소세 재산할(현행 주민세 재산분)이 통합되어 새로운 주민세가 만들어졌다. 이는 동일한 명칭에도 불구하고 2010년 이전과 이후의 주민세는 그 구성이 크게 다름을 의미한다. 한편 2009년까지 부과되었던 사업소세는 목적세이었으나 주민세로 흡수되면서 보통세로 전환되었다.

13) 주민세 재산분은 2009년까지 사업소세 재산할로 과세되던 세율으로 1㎡당 250원을 균등 과세하는데 해당 사업장 면적이 330㎡이하인 경우는 면세점에 해당되기 때문에 재산분을 부과하지 아니한다. 재산분과 종업원분은 특별시의 경우 특별시세이고, 광역시의 경우는 자치구세이다. 도의 경우는 시·군의 세목으로 되어 있다.

14) 시장·군수는 1만원을 초과하지 않는 범위에서 조례로 개인균등분 주민세의 세율을 정할 수 있다(지방세법 제78조 제1항).

15) 충납은 균등분 주민세의 경우 개인세대주가 읍면 3천원, 동 4천원이다. 다만, 보령시만 읍면 6천원, 동 9천원이다. 개인사업자는 직전연도 부가세 과세표준 4,800만 원 이상인 자는 5만원이고, 법인은 법인 종업원 수 및 자본금에 따라 5만원~50만원이다.

개선이 요구된다.

〈표 3〉 법인균등분 주민세 세율 현황

구분	세액
자본금액 또는 출자금액(과세기준일 현재의 자본금액 또는 출자금액) 100억원을 초과하는 법인으로서 과세기준일 현재 해당 사업소의 종업원 수가 100인을 초과하는 법인	500,000원
자본금액 또는 출자금액 50억원 초과 100억원 이하 법인으로서 과세기준일 현재 해당 사업소의 종업원 수가 100인을 초과하는 법인	350,000원
자본금액 또는 출자금액 50억원을 초과하는 법인으로서 과세기준일 현재 해당 사업소의 종업원 수가 100인 이하인 법인과 자본금액 30억원 초과 50억원 이하인 법인으로서 과세기준일 현재 해당 사업소의 종업원 수가 100인을 초과하는 법인	200,000원
자본금액 또는 출자금액 50억원 이하 30억원 초과 법인으로서 과세기준일 현재 해당 사업소의 종업원 수가 100인 이하인 법인과 자본금액 또는 출자금액 10억원 초과 30억원 이하 법인으로서 과세기준일 현재 해당 사업소의 종업원 수가 100인을 초과하는 법인	100,000원
그 밖의 법인	50,000원

3. 지방자치(동네자치) 지원과 연계한 주민세 강화

1) 일본의 주민세

일본의 주민세는 우리나라의 지방소득세에 해당한다. 일본의 주민세는 크게 개인주민세와 법인주민세로 구분된다.

개인주민세는 균등할과 소득할로 나뉘며, 각각에 대해 광역과 기초가 별도로 과세하고 있다. 따라서 개인주민세는 세부적으로 도부현(도도부현)민세 균등할, 도부현민세 소득할, 시정촌(시구정촌)민세 균등할, 시정촌민세 소득할로 구분된다.

법인주민세는 균등할과 법인세할로 나뉘며, 각각에 대해 광역과 기초가 별도로 과세하고 있다. 이에 따라 법인주민세는 도부현민세 균등할, 도부현민세 법인세할, 시정촌민세 균등할, 시정촌민세 법인세할로 구분된다.

유의해야 할 사항은 개인주민세 소득할의 과세표준(과세대상)은 소득(소득금액)이지만 법인주민세의 과세표준은 법인세액(법인세수)이라는 점이다.

현재 개인주민세 소득할의 경우 도부현민세 소득할과 시정촌민세 소득할의 세율을 합할 경우 소득의 10%수준이다.¹⁶⁾

이상을 통해 알 수 있듯이 일본은 주민으로 하여금 해당 지역에 거주하는 대가로서의 의무(세부담)를 광역과 기초가 함께 부과하고 있다.

16) 한편 일본의 이와 같은 주민세와 구분하여 사업세를 과세하고 있다.

일본의 주민세는 이원구조로 되어 있으며, 광역자치단체인 도도부현은 도부현민세를 부과하고, 기초자치단체인 시구정촌은 시정촌민세를 부과한다. 일본의 주민세는 각 주민(개인, 법인)별로 균등하게 부담 지우는 균등분과 그 경제적 능력을 감안하여 추가적으로 부과하는 소득할로 구분하여 과세하고 있다.¹⁷⁾ 이는 기관에 가입한 회원들이 동일한 금액의 가입비(균등분 해당)를 납부하고, 각자의 위상(역할)에 따라 추가적인 부담(소득할 해당)하는 방식과 유사하다.

일본은 이와 같은 주민세와 더불어 지역에서 사업을 하는 개인과 법인에 대해 별도의 세목으로 사업세를 도입하여 과세하고 있다.

<표 4> 일본의 도부현민세

세목	납세의무자	과세객체	과세표준	세율	수입예상액 (H24 2012년)
도부 현민세	도부현(도도부현)내 에 주소를 가진 개인, 도부현내에 사무소를 가진 법인	좌동	균등할 :(개인, 법인) 정액과세	개인— 1,000엔 (단 2014년부터 2023년까지 1500엔) 법인— 2만~80만엔	단위 :역엔
			소득할(개인) :전년도 소득	4/100 (분리과세가 적용되어 소득에 관계된 특례 있음)	개인균등할 594 소득할 45,106
			법인세할(법인) :법인세액 또는 개별귀속법인세액	5/100	법인균등할 1,360 법인세할 5,415
			이자할(개인, 법인) :지불받은 이자 금액	5/100	이자할 1,246
			배당할(개인) :지불을 받은 일정의 상장주식 등에 관계된 배당액	5/100 (2004년 1월1일부터 2013년 12월 31일까지 3/100)	배당할 602 주식등양도소득할 197
			주식 등 양도소득할(개인): 원천징수 구좌 중 주식등의 양도에 의한 소득	5/100 (단, 2004년 1월 1일부터 2013년12월31일까지 3/100)	계 4,520
사업세	사업을 행하는 개인, 법인	개인, 법인의 사업	개인— 전년도 소득	3/100~5/100	
			법인—부가가치액, 자본금액, 소득 또는 수입금액	외형표준과세대상법인 부가가치할 0.45/100 자본할 0.2 /100 소득할 3.8/100~7.2/100 소득과세법인 소득할 5/100~9.6/100 수입금액과세법인 수입액 1.3/100	개인 1,629 법인 22,898 계 24,527

17) 우리나라도 지방소득세 도입 이전에는 일본의 주민세와 유사한 방식으로 주민세를 과세하였다.

<표 5> 일본의 시정촌민세

세목	납세의무자	과세객체	과세표준	세율	수입예상액 H24-2012년
시 정 촌 민 세	시정촌(시구정촌)내에 거주하는 개인, 시정촌내에 사업소 등을 갖춘 법인	좌동	균등할 (개인,법인) 정액과세	개인— 3000엔 (단, 2014년부터 2023 년 까지 3500엔 법인 5만~300만엔	단위: 억엔 개인균등할 1,781 소득할 67,661 법인균등할 4,002 법인세할 13,858 계 87,302
			소득할(개인) 전년도 소득	6/100 (분리과세가 적용되는 소득에 관계되는 특례 있음)	
			법인세할 (법인) 법인세액 또는 개별귀속법인 세액	12.3/100	

2) 지방자치(동네자치)와 주민세의 연계

우리나라의 현행 주민세를 구성하는 균등분, 재산분, 종업원분 가운데 균등분 주민세는 지역주민을 비롯한 지역 구성원에게 부과되는 지방세로서 특정 지역 거주에 따른 회비의 성격이 강하다. 하지만 균등분의 세액을 보면 개인균등분, 사업자균등분, 법인균등분 모두 현실과 괴리된 낮은 세율을 설정하고 있기 때문에 징세비조차 담보하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다. 우리나라 지방세제는 오랫동안 그대로 유지됨으로써 변화된 여건(물가변동 등)을 반영하지 못하는 정액세 수준의 현실화를 요구받고 있다.

일본의 사례 등을 감안할 때 주민세 균등분을 현재 수준보다 높여 그 세수를 지방자치에 투입할 수 있도록 유도하는 장치의 강구가 요구된다.

주민세는 보통세이기 때문에 그 세수를 지방자치(동네자치)에 사용하도록 강제하는 방안은 가능하지 않지만 기초자치단체가 세출예산을 편성할 때 일정한 금액을 우선적으로 배정하는 등의 예산편성을 유도할 필요가 있을 것이다.¹⁸⁾

현행 주민세가 지방자치를 뒷받침하는 재원의 역할을 충실하게 감당할 수 있기 위해서는 중장기적으로 일본처럼 광역과 기초가 함께 과세하는 광역 및 기초의 주민세 신설방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

18) 주민세를 목적세로 전환하여 그 세수를 지방자치(동네자치) 용도로 한정하는 방식도 검토될 수 있지만 그런 방안의 실행까지는 관련되어 발생할 수 있는 여러 문제를 사전에 충실하게 검토하는 등의 과정을 거쳐야 할 것이다.

아울러 회비적 성격의 균등분 세액을 현실화하는 조치와 더불어 주민의 경제적 능력을 반영하는 방안(예: 이전의 주민세 소득할)을 함께 모색해야 할 것이다.

현행 주민세가 장기적으로 광역과 기초가 동시에 과세하는 한편 균등분의 현실화, 주민의 경제적 능력 반영 등을 통해 지방자치와 연계된 세목의 위상을 구축하게 되면 그 명칭을 (가칭)주민자치세로 바꾸고, 거둔 세수는 주민을 위한 자치구현에 할애할 수 있도록 관련 법제의 정비를 모색할 필요가 있을 것이다. (가칭)주민자치세는 지방자치를 지원하는 새로운 지방세의 역할을 감당하도록 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 지역주민의 의사를 반영하여 조례를 통해 그 세율을 조정할 수 있는 체계로 운용할 수 있는 가능성을 실험할 필요가 있다. 예를 들어 어떤 지역이 다음 해에 새로운 사업의 시행을 통해 자치(읍면동 가치) 발전을 도모하기 위해 지역주민의 의사를 물어 조례를 통해 (가칭)주민자치세(균등분)의 세율을 올리는 등의 조치를 시행할 수 있도록 실질적인 길을 열어주는 방안을 모색할 필요가 있다. 이렇게 되면 (가칭)주민자치세는 지방세의 가격기능을 충실하게 수행하는 실험적 지방세목이 될 수 있을 것이다.¹⁹⁾

하지만 우리나라는 헌법 제59조의 규정(조세법률주의) 때문에 지방자치단체가 조례를 통해 해마다 세목을 신설하거나 세율을 임의로 조정하는 조치가 허용되지 않고 있기 때문에 현실적으로 받아들여질 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 탄력세율제도를 활용하면 균등분의 세율을 주민의 의견을 반영하여 조례로 매년 조정하는 방안이 가능할 것이다.

4. (가칭)주민자치세 도입과 관련 제도의 정비

현행 주민세를 구성하는 항목 가운데 균등분을 제외하면 재산분과 종업원분은 그 성격 서로 상이하다. 종업원분 주민세는 그 범주적으로 소득과세에 해당하며, 재산분 주민세는 지역 소재 사업의 면적을 기준으로 과세하기 때문에 외형표준 과세의 특징을 띤다.

종업원분 주민세는 2014년 이후 지방소득세가 독립세로 전환되면서 국세인 소득세, 법인세와의 연계가 더욱 강화될 수밖에 없는 상황 때문에 주민세로 이관되었다고 할 수 있다. 이는 현행 종업원분 주민세가 그 정체성을 확보하면서 적정하게 과세를 실현하는 것과는 거리가 있는 운용을 하고 있다는 것이며, 그런 까닭에 향후 보다 발전적인 개편을 검토할 필요가 있다. 재산분 주민세는 사업의 면적이 클 때 부담해야 할 세수가 늘어나는 방식으로 과세되기 때문에 지방세의 응익과세 원리에 부합한다고 할 수 있다.

지방이 기업유치를 위한 기반시설 지원 등으로 비용을 부담하는 것을 보전하기 위한 차원에서 지방세 원리에 부합하는 지방세 세목을 새롭게 설정하여 세수증진 등을 도모하고자 할 경우 기업의 소득(법인소득)보다는 그 외형(매출액 등)에 과세하는 방식이 보다 적절할 것이다.

19) 이런 점에서 볼 때 (가칭)주민자치세는 우리나라 지방세제가 조세(지방세) 가격기능에 충실할 수 있는 새로운 지평을 여는 역할을 할 수 있을 것이다. 이런 제안이 현실적 수용성을 담보하기 위해서는 적절한 절차를 거쳐 법제도의 정비가 뒷받침되어야 함은 물론이다.

일본, 미국 등의 지방자치단체는 사업 활동을 뒷받침하는 기능을 하는 도로 건설, 상·하수도 정비 등에 소요되는 비용을 충당하기 위해 ‘지방법인세’ 성격의 조세를 부과하고 있다. 일본의 경우 지방세 세목으로 법인에 대해 사업세를 과세하고 있는데, 이는 우리나라의 지방소득세와 그 과세표준 등에서 차이가 있다.

일본 사업세²⁰⁾의 과세표준은 수입금액, 부가가치 등이고, 미국 오하이오 주는 매출액에 대하여 ‘상업활동세(Commercial Activity Tax)’를 부과하고 있다.

일본과 미국의 사업세 또는 상업활동세는 외형표준에 과세한다는 점에서 볼 때 그 지역이 제공하는 편익에 비례하여 세부담을 지우는 편익원칙에 충실한 세목이기 때문에 지방세원리에 부합한다고 할 수 있다.

주민세를 개편하여 (가칭)주민자치세로 발전을 모색할 경우 그런 조치의 추진과 관련하여 주민세 재산분과 종업원분을 정비하는 방안을 함께 강구해야 할 것이다.

지방재정 확충, 과세자주권 강화 등을 목적으로 새롭게 지방세 세목을 신설하고자 할 경우 현행 재산분 주민세를 (가칭)지방사업세(또는 지방영업세)로 전환시켜 외형표준에 과세하는 방식으로 운용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것이다. 다시 말해 지역에 소재한 기업이 해당 지방자치단체로부터 기반시설 지원 등에 따른 혜택을 수혜하고, 그 대가로 지방세 원리에 충실한 지방세를 신설하고자 할 경우 기업의 소득(법인소득)보다는 외형표준을 과세대상으로 해야 할 것이다.

한편 지방사업세 도입을 전제로 종업원분 주민세는 다시 지방소득세로 환원시키거나 폐지하는 등을 방안을 검토할 수 있을 것이다.

IV. 맺는 글

지방자치의 대상지역은 광역과 기초로 구분할 수 있으며, 지역주민이 친밀한 관계를 맺고 서로 소통할 수 있는 공간범위는 동네 또는 마을일 것이다. 동네 또는 마을을 대상으로 하는 동네자치(마을자치)가 진정한 지방자치를 실행할 수 있는 토양에 해당한다.

동네자치 또는 마을자치는 중앙정부의 임의적인 선택 또는 일시적인 지원 등을 통해 시범적

20) 일본 사업세는 지방세이며, 범주적으로 지방법인세에 해당한다고 할 수 있다. 일본은 지역 간 재원의 편재성이 적은 지방세 체계 구축될 때까지 잠정적인 조치로 2008년에 지방법인특별세(지방법인특별양여세)를 신설하였다. 그 내용을 보면 지방법인특별양여세는 부가가치할액·자본할액·소득할액의 합산액에 의해 세부담이 결정되는 부과법인에 대해서는 기준법인소득할액의 148%를 부담하도록 하였다. 소득할액에 따라 세부담을 해야 하는 부과법인에 대해서는 기준법인소득할액의 81%를 과세하고, 수입할액에 따라 세부담을 해야 하는 부과법인에 대해서는 기준법인이수입할액의 81%를 과세하도록 하였다. 한편 지방법인특별양여세 도입에 따라 사업세(법인사업세)의 표준세율을 인하하였다. 지방법인특별양여세 징수액은 반으로 나누어 인구수, 종업원수에 따라 도도부현에 안분하고, 그 나머지 반은 중앙정부 몫으로 하였다. 따라서 지방법인특별양여세는 국세이지만 지방이 징수하는 세목에 해당한다. 이와 같은 일본의 지방법인특별양여세는 지역 간 재정불균형 해소에 참고할 만한 사례가 될 수 있을 것이다.

으로 운영되어야 할 과제는 아닐 것이다. 그렇다면 동네자치가 내실화 있게 운영될 수 있도록 돕는 재정기반의 구축은 무엇보다 중요할 수밖에 없다.

본 연구는 동네자치(마을자치)의 재정 지원 틀로서 현행 주민세의 내실화와 (가칭)주민자치세로의 발전방향을 제안하였다.

단기적으로 주민세 균등분을 현재 수준보다 높여 그 세수를 지방자치(동네자치)에 투입할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 이때 주민세는 보통세이기 때문에 그 세수를 지방자치에 사용하도록 강제하는 방안은 가능하지 않지만 기초자치단체가 세출예산을 편성할 때 일정한 금액을 우선적으로 배정하는 등의 예산편성을 유도할 필요가 있다.

중장기적으로 현행 주민세를 광역과 기초가 동시에 과세하는 방안을 검토하고, 균등분의 현실화, 주민의 경제적 능력 반영 등을 통해 지방자치와 연계된 세목의 위상을 구축할 필요가 있다. 이럴 경우 그 명칭을 (가칭)주민자치세로 바꾸고, 거둔 세수는 주민을 위한 자치구현에 할애할 수 있도록 관련 법제의 정비가 요구된다.

이상의 제안이 실현되기까지는 예상되는 부작용을 사전에 점검하고, 관련 부문의 의견을 충실하게 수렴하는 한편 법제도의 정비를 함께 검토해야 함은 물론이다.

참고문헌

- 안성호·곽현근, ‘충청남도 주민자치를 위한 동네거버넌스 실천과 전략’, 충남리포트 131호, 충남발전연구원, 2014. 10. 2.
- 이상희, 지방재정론, 한국공공관리학회, 2004.7., 계명사, 1992.
- 이재성, ‘주민참여 활성화를 위한 주민세 개인균등화의 역할 강화’, 2004년도 한국공공관리학회 하계학술대회 논문집, 한국공공관리학회, 2004.7.
- 한국자치학회, 2014 충청남도 주민자치회 컨설팅(결과보고서 2014.5~12), 2014.2.
- 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상), 2015.4.

<부표> 충남 11개 동네자치 시범공동체 운용성과

구 분	읍면동 (마을)명	사업개요	추진상황	대표사업
계	11개소			
읍면동 시범사업 (7개소)	천안시 원성1동	- 2014. 7월 ~ 2014. 12월 - 주민교육, 마을의제 선정, 대표사업 발굴 등	· 위원 재구성(21명) → 기존15/신규6 · 사업 발굴(12건)	· 심장사랑학교 운영 · 지역봉사단 운영
	아산시 탕정면	"	· 위원 재구성(28명) → 기존17/신규11 · 사업 발굴(12건)	· 목요장터 운영 · 어린이도서관 관리
	논산시 벌곡면	"	· 위원 재구성(30명) → 기존12/신규18 · 사업 발굴(15건)	· 독거노인 사랑의 빨래방 운영 · 다문화가정 지원
	예산군 대흥면	"	· 위원 재구성(30명) → 기존22/신규8 · 사업 발굴(12건)	· 365안전지도 제작 · 농촌체험행사 운영
	공주시 반포면	"	· 위원 재구성(24명) → 기존7/신규17 · 사업 발굴(8건)	· 마을지도 만들기 · 봉봉사랑방
	부여군 초촌면	"	· 위원 재구성(22명) → 기존11/신규11 · 사업 발굴(5건)	· 독거노인 반찬만들기 · 선사유적지 관리
	서천군 서 면	"	· 위원 재구성(25명) → 기존21/신규4 · 사업 발굴(13건)	· 춘장대 주민축제 · 타일벽화 그리기
마을단위 사업사업 (4개소)	서산시 석남 센스빌	도시형 시범공동체 추진 - 2014. 6월 ~ 11월 - 커뮤니티 교육, 공동체 프로그램 및 사업 발굴	· 공동체 프로그램 운영	· 에너지(관리비)절감 · 똑딱이봉사단 운영 · 반상회 활성화
	당진시 송악 이편한세상		"	· EM(미생물발효액) 활용 지역봉사 · 주민자율방범대 운영 · 에너지(관리비)절감
	보령시 청라면 음현마을	농촌형 시범공동체 추진 - 2014. 6월 ~ 11월 - 마을사랑방, 마을공동체 희망사업 발굴 등	· 주민희망사업 발굴	· 독거노인 공동홈 운영 · 저수지 주변관리 · 풍물단 운영
	공주시 반포면 사봉마을		"	· 사봉천 살리기 · 마을길 만들기 · 짬아치제조