

지방세수확충을 위한 탄력세율제도 활성화

김 대 영

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 언

지방분권화가 참여정부의 주요 국정과제로 선정되면서 중요한 관심으로 떠올랐다. 지방분권화와 관련하여 지방의 업무영역확대, 중앙기능의 지방이양 등 지방의 역할증대에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 그러나 지방분권화를 뒷받침할 지방재정의 확충을 위한 방안마련에 대해서는 상대적으로 소홀히 다루어지고 있다. 사실상 지방재정이 뒷받침되지 않는 한, 원활한 지방분권화 추진은 요원하다. 지방분권화의 원활한 추진을 위해서는 지방재정이 이를 뒷받침할 수 있는 수준으로 확충되어야만 한다. 그리고 지방재정의 확충은 지방자치단체 자주재원의 근간인 지방세를 중심으로 추진되어야 한다.

지방재정을 뒷받침할 지방세수확충은 국세의 지방세이양을 통한 방안도 있을 수 있고, 지방자치단체의 과세자주권을 확충함

으로써 스스로 지방세수증대를 도모하도록 하는 방안도 있을 수 있다. 지방자치의 이념상 지방자치단체의 과세자주권 확충을 통한 지방세수증대가 바람직하다. 그러나 지방자치단체의 과세자주권확충은 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아니다. 현재와 같이 지방자치단체간의 경제력, 재정력격차가 상당히 큰 상황에서 신중한 검토없이 지방자치단체의 과세자주권을 확충시키는 어렵기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 세수증대를 위해서는 주어져 있는 과세자주권 중 잘 활용되고 있지 않은 권한의 활용을 촉진하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 현재 지방자치단체에 주어진 과세자주권 중 세수증대효과는 크나 잘 활용되지 않고 있는 제도로써 탄력세율제도가 있다.

본 연구에서는 상당한 세수확충효과가 있음에도 불구하고 잘 활용되지 않고 있는 과세자주권의 하나인 탄력세율제도를 현황, 세수증대효과, 비활용원인 등 중심으로 파

악하고 이의 활용을 촉진하는 방안을 검토해 보고자 한다.

II. 탄력세율제도 현황

1. 지방세법상 규정

현행 지방세제하에서 지방자치단체의 세목결정권에 관하여 법정세목결정권은 인정되고 있지 않으며, 법정외 세목결정권에 대해서도 논란의 여지는 있지만 인정되지 않는다는 것이 통설이다. 그러나 지방자치단체의 세율결정권에 대해서는 제한적이거나 인정하고 있는 데 그것이 탄력세율제도이다.

지방세를 부과할 때는 통상 범정화되어 있는 표준세율을 적용하여야 하며 재정상 특별한 사유가 있다고 인정할 경우에 표준세율에 따르지 않을 수 있도록 되어 있다(지방세법 제1조 제1항 4의2호). 따라서 지방자치단체가 탄력세율제도를 활용하여 표준세율과 다른 세율을 적용하려면 재정상 특별한 사유가 있다고 인정할 수 있어야 한다.

탄력세율제도는 각 자치단체가 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 자율적으로 탄력세율의 범위 안에서 세율을 정할 수 있도록 하여 세수확보에 신축성을 부여한 제도이다.

과거에는 탄력세율제도는 적용하고자 할 때, 주무부장관인 내무부장관의 승인이 필요했으나 1991년 12월 14일 지방세법이 개

정되면서 지방자치단체의 세율결정과 관련하여 자율성이 높아졌다. 지방세법개정이전에는 지방세법에 “시장·군수가 당해 연도분의 세율을 표준세율과 다르게 정하는 경우에는 미리 도지사를 거쳐 행정자치부 장관의 승인을 얻어야 한다”라고 규정되어 있었다. 그러나 1991년 12월 14일 지방세법을 개정하여 “시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 ○○세의 세율을 제1항의 표준세율과 다르게 정할 수 있다.”라고 규정하여 지방자치단체의 탄력세율 결정에 있어서 자율성을 높였다. 그러나 이러한 탄력세율제도는 여전히 여러 가지 한계가 있어 거의 활용되지 않고 있다.

현행 지방세법에서 탄력세율의 적용이 보장된 세목으로는 보통세 중 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 도축세, 주행세의 8개 세목이 있고, 목적세는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세, 지방교육세 전 세목이 해당된다.

따라서 지방자치단체는 지방세 17개 세목 중 종합토지세, 농지세, 면허세, 레저세의 4개 세목을 제외한 13개 세목에 대하여 제한된 범위에서나마 세율을 결정할 수 있는 권한을 부여받고 있는 것이다.

그러나 탄력세율을 적용할 수 있는 13개 세목 중 보통세인 담배소비세, 주행세는 탄력세율을 적용하기 위해서는 대통령령의 개정이 필요하므로 지방자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용할 수 없도록 되어 있다. 그러면 담배소비세를 제외한 나머지 11개 세목에 대하여 자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용할 수 있다.

〈표 1〉 현행지방세법상탄력세율

세 목	내 용	관 련 조 항
취득세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 취득세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제112조 제6항
등록세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 등록세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제131조 제5항
주민세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 주민세율을 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정하여 정할 수 있다(소득할).	법 제176조 제3항
	시장·군수가 10,000원을 초과하지 아니하는 범위 안에서 조례로 정하는 세액(개인 균등할)	법 제176조 제1항
재산세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다.	법 제188조 제6항
자동차세	대통령령이 정하는 도시의 시장·군수·구청장은 조례가 정하는 바에 의하여 자동차세의 세율을 배기량등을 감안하여 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 정할 수 있다.	법 제196조의 5 제3항
	대통령령이 정하는 도시라 함은 특별시와 광역시(군지역 제외)를 말한다.	령 제146조의 5 제2항
담배소비세	담배소비세율은 그 세율의 100분의 30범위 내에서 대통령령으로 조정할 수 있다.	법 제229조 제3항
	지방세법의 규정에 의하여 조정한 담배소비세의 세율은 다음 각호와 같다.	령 제173조의 2
주행세	교통세의 세율변동 등으로 조정이 필요한 경우에는 그 세율의 100분의 30범위안에서 대통령령으로 이를 가감하여 조정할 수 있다.	법 제196조의 17 제2항
도축세	1. 도축세의 세율은 도살하는 소·돼지의 시가의 1,000분의 10을 초과하지 못한다. 2. 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해연도분의 도축세의 세율을 1,000분의 10이하로 정할 수 있다.	법 제234조의 2 제1항, 제3항
도시계획세	1. 도시계획세의 표준세율은 제236조의 규정에 의한 가액의 1,000분의 2로 한다. 2. 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분 도시계획세의 세율을 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 3을 초과할 수 없다.	법 제237조 제1항 제2항
공동시설세	1. 오물처리시설·수리시설 기타 공동시설에 요하는 공동시설세는 토지 및 건축물의 전부 또는 일부에 대한 가액을 과세표준으로 하여 부과되 그 표준세율은 토지 또는 건축물가액의 1,000분의 0.3으로 한다.(제1항 제3호) 2. 도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 당해연도분의 공동시설세의 세율을 제1항 제3호의 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 1을 초과할 수 없다. 3. 도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율을 100분의 50범위안에서 가감 조정할 수 있다.	법 제240조 제1항의 3호, 제3항
사업소세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 사업소세의 세율을 표준세율이하로 정할 수 있다.	법 제248호 제2항
지역개발세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 지역개발세의 세율을 표준세율의 100분의 50범위 안에서 가감조정할 수 있다.	법 제257조 제2항
지방교육세	지방자치단체의 장은 지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 지방교육세의 세율을 표준세율의 100분의 50범위 안에서 가감조정할 수 있다.	법 제260조의 3 제2항

탄력세율의 범위는 세목별로 다소 상이한데 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 취득세, 등록세, 주민세, 재산세와 지역개발세, 지방교육세는 표준세율을 정해놓고 표준세율의 50%까지 가감·조정할 수 있도록 되어 있다. 도축세와 사업소세는 현행 지방세법에 상한세율이 정해져 있고 자치단체에서 그 상한세율의 범위 안에서 조례의 개정을 통해 탄력세율을 적용할 수 있도록 되어있으며, 현재 상한세율이 적용되고 있다.

또한 자동차세와 도시계획세는 표준세율을 정해놓고 표준세율의 50%까지 세율을 인상할 수 있도록 되어 있다. 그러나 공동시설세 중 소방공동시설세에 대해서는 50% 범위 내에서 세율을 조정할 수 있으며 오물처리시설 등에 대해서는 표준세율의 333%까지 세율을 인상할 수 있도록 되어 있다.

2. 탄력세율 운용현황

현재 탄력세율제도가 활용되고 있는 세목은 담배소비세, 지역개발세 및 주민세이다. 담배소비세는 1994년 12월 31일 지방세법 시행령 제173조의 2를 신설하여 탄력세율을 적용하였으나, 이는 자치단체가 자율적으로 조례에 의해 적용하고 있는 것이 아니다. 그러나 지역개발세와 주민세의 경우에는 많은 지방자치단체가 탄력세율을 활용하고 있다. 먼저 지역개발세를 살펴보면, 지방자치단체 중 자율적으로 지역개발세에 탄력세율을 적용하고 있는 자치단체

는 부산광역시와 강원도이다. 부산광역시는 조례로 컨테이너 1TEU당 1만 5천원이던 지역개발세를 2만원으로 증액하여 징수하고 있다. 또한 강원도는 지하수에 대해서 1㎡당 10원으로 되어 있는 표준세율에 탄력세율을 적용하여 1㎡당 15원을 부과징수하고 있다. 그리고 발전용수에 대하여 10㎡당 1원으로 되어 있는 표준세율에 탄력세율을 적용하여 1㎡당 1.5원을 부과징수하고 있으며 광물에 대하여는 가액의 0.1%로 되어 있는 표준세율에 탄력세율을 적용하여 가액의 1.5%의 세율로 부과징수하고 있다. 주민세 개인 균등할의 경우에는 1998년 12월 31일 지방세법 개정 이전에는 종전에 자치단체 계층별로 1,000원(군), 1,800원(기타시), 3,000원(인구 50만 이상의 시 및 자치구가 아닌 구가 설치된 시), 4,500원(인구 500명 이상의 시)으로 되어 있었다. 그러나 지방세법을 개정하여 시장·군수가 10,000원 범위 내에서 조례로써 자율적으로 세율을 결정할 수 있도록 되었다. 이후 많은 자치단체에서 주민세 개인 균등할을 과세하면서 그 세율을 다양하게 적용하고 있다. 현재 지방세법 개정 이전의 세율과 다른 세율을 적용하는 지방자치단체는 170개로 되어 있으며, 충북 보은군의 경우는 종전 3,000원에서 제한세율인 10,000원을 적용하고 있다.

3. 일본의 사례

일본의 경우에는 표준세율을 정하여 놓고 도부현세 중 도부현민세 법인세할, 법인

〈표 2〉 초과과세 실시 상황

(단위: 단체, 억엔)

구 분	세 목		단 체 수	세 액
도도부현	도부현민세법인세할		46	819
	법인사업세		7	808
	소계		53	1,627
시정촌	시정촌민세	개인균등할	20	0
		법인균등할	575	140
		법인세할	1,430	2,391
	고정자산세		277	424
	경자동차세		79	4
	광산세		59	0
	입당세		2	0
	소계		2,442	2,959
합 계			2,495	4,586

주: 1999 결산기준

자료: 地方税関係資料ハンドブック, (財)地方財務協會, 2001.

사업세와 시정촌세 중 시정촌민세(개인균등할, 법인균등할, 법인세할), 고정자산세, 경자동차세, 광산세, 입당세 등 일부 세목에 대하여 표준세율을 초과하는 초과과세를 허용하고 있다. 일본의 초과과세 현황은 아래 표와 같다.

일본 지방자치단체의 초과과세 부과·징수상황을 살펴보면 〈표 2〉와 같다. 도도부현 경우 도부현민세 법인세할에 대하여 47도도부현중 46개 도도부현이 표준세율보다 높은 초과세율을 적용하여 819억엔을 초과과세하고 있으며, 법인사업세에 대해서는 7개 도도부현이 808억엔을 초과과세하고 있다. 또한 시정촌의 경우 시정촌민세의

법인세할에 대해 1,430개 시정촌이 2,391억엔을 초과과세하고 있으며 고정자산세에 대해서도 277개 시정촌이 424억엔을 초과과세하고 있다. 이러한 초과과세 규모는 도도부현의 경우 1,627억엔, 시정촌의 경우 2,959억엔으로 각각 도부현세 145,862억엔과 시정촌세 204,399억엔의 1.12%, 1.45%에 해당하는 규모이다.

또한 표준세율보다 높은 초과세율을 운용하는 지방자치단체수의 변화추이를 살펴보면, 1991년~2000년 동안 크게 변화하지 않고 안정된 흐름을 보여 주고 있음을 알 수 있다. 즉, 주민세 법인할의 경우 초과과세를 하는 자치단체의 숫자는 도부현의 경

〈표 3〉 주민세 법인세할, 법인사업세 및 고정자산세의 초과과세단체수의 추이

구 분		'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00
주민세 법인세할	도부현	45	45	45	45	46	46	46	46	46	46
	시정촌	1,466	1,462	1,460	1,453	1,450	1,447	1,444	1,443	1,431	1,430
법인사업세		7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
고정자산세		339	325	315	296	292	289	283	280	280	277

자료: 地方稅關係資料ハンドブック, (財)地方財務協會, 2001.

우는 크게 변화가 없었지만, 시정촌의 경우는 다소 감소하였다. 도부현의 경우 1991년 45개 도부현에서 1995년 46개 도부현으로 증가한 후 이후 2000년까지 변화하지 않았으나, 시정촌의 경우는 1991년 1,466개 시정촌에서 2000년에 1,430개 시정촌으로 매년 조금씩 감소하였다. 그리고 법인사업세의 경우는 1991년~2000년간 7개 도도부현으로 일정하게 유지되고 있다. 그러나 고정자산세를 초과과세하고 있는 시정촌은 다소 감소하는 추이를 보이고 있다. 즉 1991년 339개 시정촌에서 매년 감소하여 2000년에는 277개 시정촌만이 고정자산세를 초과과세하고 있다.

일본의 경우 지방자치단체에게 법정외세가 허용되고 있고, 세율운용의 자율성도 비교적 크다고 할 수 있다. 다만, 법정외세나 제한세율의 활용도는 높지만, 이로 인한 세수증대효과는 크지 않다고 할 수 있다.

III. 탄력세율 적용의 세수증대 효과

지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 방안도 중요하지만, 주어진 권한을 잘 활용할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것도 마찬가지로 중요하다고 본다. 이미 살펴 보았듯이 지방자치단체의 과세자주권 중 세율결정권에 있어서는 비교적 폭 넓은 권한이 주어져 있는 것으로 나타나 있다. 본 절에서는 지방자치단체가 주어진 세율결정 권한을 활용했을 때의 지방세수증대 효과를 살펴보고자 한다.¹⁾

현행 지방세제에서 보장되어 있는 탄력세율을 적용할 수 있는 세목은 17개 지방세목 중 4개 세목을 제외한 13개 세목에

1) 세율결정권인 탄력세율제도의 활용은 세수증대를 위하여 세율을 할증에 대한 유인장치마련에 초점을 맞춰 연구를 진행하였다. 그 이유는 현재 지방세수기반이 취약하므로 지방자치단체의 세수확충노력이 절실히 요구되고 있으며, 또한 조세부담을 경감시키 것은 전혀 시행에 무리가 없으나 증가시키는 것은 조세저항등으로 시행에 어려움이 따르기 때문이다.

〈표 4〉 탄력세율 적용의 세수증대효과 : 전국

(단위: 백만원, %)

세	백만원	할증1	합계	할증2	합계
취득세	3,782,506	945,627	4,728,133	1,891,253	5,673,759
등록세	5,586,670	1,396,667	6,983,337	2,793,335	8,380,005
면허세	58,101	-	58,101	-	58,101
레저세	790,850	-	790,850	-	790,850
지역개발세	86,070	-	86,070	-	86,070
공동시설세	350,866	87,717	438,583	175,433	526,299
지방교육세	3,477,692	514,943	3,992,635	1,029,886	4,507,578
주민세	3,566,531	862,166	4,428,697	1,724,332	5,290,863
재산세	763,190	190,798	953,988	381,595	1,144,785
자동차세	1,889,420	223,662	2,113,082	447,324	2,336,744
농업소득세	1,305	-	1,305	-	1,305
도축세	44,953	-	44,953	-	44,953
담배소비세	2,508,560	-	2,508,560	-	2,508,560
종합토지세	1,364,986	-	1,364,986	-	1,364,986
주행세	541,997	-	541,997	-	541,997
도시계획세	851,004	212,751	1,063,755	425,502	1,276,506
사업소세	435,094	-	435,094	-	435,094
과년도수입	565,084	-	565,084	-	565,084
합계	26,664,879	4,434,331	31,099,210	8,868,660	35,533,539
	100.00	16.63	--	33.26	-

주: 지역개발세와 주민세(균등할)은 일부 지방자치단체에서 이미 탄력세율을 적용하고 있으므로 분석에서 제외하였음.

이른다. 이러한 탄력세율적용 세목에 세법상 보장된 모든 세율조정권한을 모두 활용하여 지방세수를 확충한다고 할 때 세수증대효과를 살펴보면 다음과 같다.

현행 지방세제에서 보장되어 있는 탄력세율을 적용할 수 있는 세목은 17개 지방세목 중 4개 세목을 제외한 13개 세목에 이른다. 이러한 탄력세율적용 세목에 세법

상 보장된 세율 적용이 보장된 지방세 13개 세목중 사실상 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 지방세수를 확충할 수 있는 세목은 9개 세목이다. 이중 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 도시계획세, 지역개발세, 공동시설세(소방)가 50%까지 세율을 할증하여 지방세를 부과·징수할 수 있다. 그리고 자동차세의 경우에는 특별시와 광역시에 한해서만 탄력세율을 적용할 수 있도록 되었다. 이들 9개 세목을 제외한 담배소비세, 주행세, 사업소세, 도축세, 는 탄력세율을 적용할 수 있지만 세수확충의 여지는 없다. 왜냐하면 담배소비세와 주행세는 탄력세율의 적용을 위해서는 대통령령의 개정이 필요하기 때문에 자치단체에 세율결정권한이 부여되어 있지 않고, 사업소세와 도축세는 표준세율을 최고세율로 하고 있으며 지방자치단체는 최고세율보다 낮은 세율을 적용할 권한만 주어져 있다. 또한 공동시설세는 오물처리시설, 수리시설 및 기타 시설에 필요한 비용을 충당하기 위한 공동시설세의 표준세율을 0.3%로 정해놓고 이를 1%까지 할증하여 지방세를 부과·징수할 수 있도록 되어 있으나, 현재 공동시설세는 소방시설에 필요한 비용을 충당하기 위해서만 과세하고 있다.

〈표 4〉는 실제로 적용 가능한 탄력세율을 모든 지방자치단체가 활용한다고 할 때의 세수증대효과를 전국을 대상으로 살펴본 것이다. 할증1은 제도에서 보장된 세율할증한도의 1/2을 적용하였을 경우이고, 할증2는 세율할증한도를 모두 적용한 경우의 세수증대효과이다.²⁾ 먼저 세율할증한도의

1/2을 적용하였을 경우의 지방세수증대효과를 보면 전체 지방세수는 26조 6,648억 79백만원(2001년 결산기준)보다 4조 4,343억 31백만원(16.63%)이 증가하여 31조 992억 10백만원이 된다. 이러한 세수증대효과는 지방세의 기간세목인 등록세수보다는 적지만 여타 어느 세목으로부터의 세수보다 크다.

또한 주어진 세율할증권한을 모두 적용하였을 경우의 지방세수증대효과를 보면 전체 지방세수는 현재보다 8조 8,686억 60백만원(33.26%)이 증가하여 35조 5,335억 39백만원이 된다. 이러한 세수증대효과는 지방세의 어느 세목으로부터의 세수보다 많으며 기간세목인 취득세와 등록세로부터의 세수와 유사한 규모이다.

이와 같이 탄력세율제도를 활용할 경우의 지방세수증대효과는 상당히 크다. 그러나 자치단체 계층별로는 지방세수증대 효과가 다소 다르게 나타난다. 그 이유는 현행법상 탄력세율제도는 17개 지방세목 중 13개 세목에 적용할 수 있지만, 사실상 세수확충을 위해서 활용할 수 있는 세목은 9개 세목으로 이보다 적다. 그리고 자치단체

2) 세율의 변화는 납세자의 경제행위에 영향을 미치므로 사실상 세율증가가 동율의 세액증가로 이어지지는 않는다. 따라서 탄력세율적용의 세수확충효과도 세율증가분보다는 적을 것이다. 그러나 지방세는 재산과세위주로 되어 있고, 재산과세가 비교적 세율변화에 비탄력적인 것으로 나타나 있으므로 세율변화가 그대로 세액 변화로 이어진다고 가정하고 탄력세율적용의 세수확충효과를 분석하였다.

계층별로 살펴보면 다소 차이가 있다. 광역 자치단체인 시·도의 경우, 도는 도세 7개 세목 중 4개 세목이 탄력세율을 적용하여 세수를 확충할 여지가 있는 세목이고, 특별시·광역시는 시세 13개 세목 중 8개 세목이 여기에 해당된다. 기초자치단체인 시·군·구의 경우, 시·군은 시군세 10개 세목 중 5개 세목만이 탄력세율을 적용하여 세수를 확충할 여지가 있는 세목이었고, 자치구는 자치구세 4개 세목 중 재산세 1개 세목만이 세수확충여지가 있는 세목이었다. 따라서 이러한 자치단체 계층별로 상이한 세수구조와 탄력세율적용세목의 차이로 세수증대효과는 자치단체 계층별로 차이나는 데, 일반적으로 광역자치단체의 세수증대효과가 크고 기초자치단체의 세수증대효과가 작다.

IV. 탄력세율활용 촉진방안

지금까지 살펴본 것처럼 탄력세율제도는 사실상 상당한 수준의 세율결정권을 지방자치단체에 부여했다고 보여진다. 그리고 지방자치단체계층별로 다소 차이는 있지만 잘 활용할 경우 상당한 세수증대효과가 있음을 알 수 있었다. 그러나 현재 지방세수증대를 위하여 탄력세율을 활용하고 있는 지방자치단체는 거의 없을 정도로 활용도는 낮다. 이렇게 활용도가 낮은 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조세는 급부와 직접적으로 연계되어 있지 않고 강제 징수되므로 지역 주민

들이 지방세부담 증가에 대하여 부정적 시각을 가지고 있다. 특히 탄력세율제도를 활용한 증세는 다른 자치단체보다 높은 세율로 지방세를 부담함을 의미하므로, 이 경우에 지역주민들의 조세저항은 충분히 예견할 수 있다. 따라서 이러한 사실을 잘 알고 있는 지방자치단체장 등은 조세저항을 우려하여 탄력세율을 적용한 증세에 소극적일 수밖에 없다.

둘째, 지방재정에서 차지하는 지방세의 비중이 낮기 때문에 지방세수확충에 대한 관심이 낮다. 따라서 탄력세율을 활용하여 세수를 증대시킬 수 있다는 사실에 대해서도 관심도 낮고 인식도 잘 안되어 있기 때문에 이에 활용에 대한 의지가 낮다.³⁾

셋째, 현행 지방재정제도에서는 지방세 징세노력에 대한 인센티브제도가 마련되어 있지만 탄력세율활용을 촉진하기에는 미흡한 수준이다. 현행 지방재정조정제도의 핵심인 지방교부세제도에서는 보통세의 증가가 지방교부세 교부액 감소요인으로 작용한다. 또한 기준재정수입액 산정을 표준세율을 기준으로 하므로 탄력세율로 세율을 할증하여 증세된 부분은 지방교부세 교부액 감소요인으로 작용하지 않는다. 하지만 이러한 정도의 인센티브는 지방자치단체의 탄력세율활용을 촉진하기에 다소 미흡하다.

넷째, 지방세법상에 명시적으로 탄력세율

3) 지방세가 지방재정에서 차지하는 비중을 살펴보면 1996년 일반회계 결산순계기준으로 지방자치단체전체로는 38.66%, 자치단체계층별로는 특별시·광역시 63.82%, 도 35.63%, 시 30.00%, 군 8.77%, 자치구가 42.30%이다.

적용요건을 규정한 것은 “재정상 기타 특별한 사유”가 있다고 인정할 경우에 표준세율에 따르지 않을 수 있도록 규정한 것인데 이를 해석함에 있어 비교적 엄격하게 해석함으로써 탄력세율적용을 어렵게 하고 있다. “재정상 기타 특별한 사유”에 대해서는 지방세법이나 시행령에 명확히 규정되어 있지 않다. 그러나 지방세법 통칙(안)에서는 “재정상 특별한 사유라 함은 자치단체에 긴급한 재정적 수요가 생겼을 경우가 해당되나 이 경우에도 단순히 재정이 어렵다는 것만으로는 특별한 사유가 있다고 말할 수 없고 다른 자치단체와 비교하여 객관적으로 재정수요가 요구되는 행정을 수행하여야 되는 경우만이 기타 특별한 사유에 해당된다”라고 탄력세율 적용요건을 엄격히 해석하고 있다.

따라서 탄력세율제도의 활용을 촉진하려면 중앙정부에서 지방자치단체가 탄력세율제도를 적극적으로 활용하도록 하는 유인장치 마련 등 다음과 같은 제도개선이 필요하다.

첫째, 기존 탄력세율이 적용되고 있는 세목 중 자동차세의 경우 대도시지역에만 탄력세율을 적용할 수 있도록 제한되어 있는데 사실상 지방세수의 확충이 요구되는 것은 시와 군임을 감안하여 자동차세탄력세율의 적용범위에 대한 제한조항을 삭제하여야 한다.

둘째, 현행 탄력세율제도에서 도축세와 사업소세는 세율인하만 가능하고 자동차세, 도시계획세, 공동시설세는 세율인상만 가능하도록 되어 있는데 이들 세목에 대해서

세율의 인상과 인하가 모두 가능하도록 하여 지방자치단체의 세율결정에 관한 과세자주권을 확충시켜야 한다.

셋째, 탄력세율의 적용을 13개 세목에만 국한할 것이 아니라 사업소세, 면허세 등 세목에도 적용이 가능한지를 검토하여 탄력세율을 적용할 수 있는 세목의 범위를 확대하여야 한다.

넷째, 현재 지방교부세의 기준재정수입의 산정시 보통세수입을 계산할 때 표준세율을 적용토록 함으로서 탄력세율의 적용으로 증가된 지방세수는 기준재정수입액에서 제외하도록 하고 있다. 그러나 탄력세율제도를 지방자치단체에서 적극적으로 활용하도록 하기 위해서는 탄력세율의 적용으로 인한 지방세수증가가 지방교부세의 증가요인이 되도록 유인장치를 마련해 줄 필요가 있다.

현행 탄력세율제도를 개편하기 위해 4가지 방안을 검토해보았는데, 처음의 3가지 방안은 탄력세율 적용의 범위를 확대하여 지방자치단체의 세율결정권을 확대하는 방안이다. 그러나 4번째 방안은 현재 지방자치단체에게 주어져 있는 세율결정권한인 탄력세율제도를 잘 활용할 수 있도록 유인장치를 마련하는 방안이다.

앞에서 살펴보았듯이 지방자치단체가 주어진 탄력세율제도의 세율결정권한만 잘 활용할 경우에도 상당한 세수증대효과가 기대된다. 따라서 탄력세율제도에 관한 한 적용범위의 확대 등을 통한 세율결정권의 확대도 중요하지만, 지방자치단체로 하여금 현재 주어진 세율결정권한을 최대한 활용

할 수 있도록 인센티브장치를 마련하는 것이 보다 중요하다고 할 수 있다.

탄력세율제도 활용을 촉진하기 위해 지방교부세제도와 연계하여 인센티브장치를 마련하는 방안을 검토해 보기로 하자.

현재 지방재정 인센티브제도는 교부세제도와 연계하여 운영되고 있는 데, 보통교부세에 의한 인센티브와 특별교부세에 의한 인센티브로 나누어 져 있다.⁴⁾ 보통교부세에 의한 인센티브는 경상경비 절감, 지방세징수노력 제고, 일용인부사용 억제, 지방세징수율 제고, 인건비 절감 등의 정책목표를 위해서 운용된다. 그리고 특별교부세에 의한 인센티브는 학교폭력근절, 재난관리, 물가안정 등의 정책목표를 위해서 운용된다. 지방세와 관련한 인센티브제도는 “지방세 징수노력에 대한 인센티브”와 “지방세 징수율에 대한 인센티브”가 있다. “지방세 징수노력에 대한 인센티브”는 지방세 정산결과 세수결산액이 많은 자치단체에 대해 그 증가분의 40%만 보통교부세의 기준재정수입으로 반영함으로써 잔여 60%를 당해 지방자치단체의 자주재원으로 활용하도록 하는 방안이다. 그리고 “지방세 징수율에 대한 인센티브”는 지방자치단체별 지방세 결산액에 의한 징수율이 동종단체의 평균징수율보다 높은 경우에는 징세비수요를 증액하여 인센티브를 부여하고 있고, 평균징수율보다 낮은 경우에는 징세비수요를 감액하

는 페널티를 부과하는 형태로 운용되고 있다. 그리고 지방자치단체의 탄력세율활용을 촉진하게 위하여 지방교부세 교부시 탄력세율을 적용하여 지방세수를 증대한 자치단체에 대하여 인센티브를 두고 있다. 주민세 개인균등할이 1999년부터 10,000원 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 결정하게 됨에 따라 동종단체 최저기준세액(자치구 4,000원, 시지역 2,000원, 읍면동 2,000)에서 당해 단체 개인균등할 기준세액을 공제한 후 개인균등할 부과인원을 곱하여 인센티브와 역인센티브로 부여하였다. 또한 탄력세율 적용으로 증액된 세수의 일정분을 기준재정수입에서 공제한다. 2001년까지는 지역개발세를 중심으로 운영되었으나, 2002년부터는 탄력세율 적용대상 세목 중 주민으로부터 직접 징수되는 세목에 한하여 적용하기로 하였다. 그러나 이와같은 탄력세율활용촉진 인센티브의 효과는 미약하다.

탄력세율제도 활용을 촉진하기 위해 인센티브장치를 마련하는 방안도 보통교부세와 연계시키는 방안과 특별교부세와 연계시키는 방안을 검토해 볼 수 있다. 먼저 보통교부세와 연계시키는 방안을 검토해 보기로 하자.

지방교부세는 국가에서 지방자치단체인 시·도와 시·군에 지방자치단체의 재정력을 감안하여 교부하는 이전재원이다. 지방교부세는 국세 중 내국세의 13.27%를 재원으로 하여 지방자치단체에 배분되는 데, 지방교부세 총액중 10/11은 보통교부세로 1/11은 특별교부세로 배분된다. 보통교부세

4) 지방재정 인센티브제도에 대한 보다 자세한 내용은 이창균, 지방재정 인센티브제도의 합리적 발전방안, 한국지방행정연구원 연구보고서 97-3, 1997. 참조

의 배분방식은 아래와 같다.

$$N_i = D_i - I_i$$

$$N = \sum(D_i - I_i)$$

$$ST_i = N_i * ST/N$$

여기에서

N_i = i 지방자치단체의 재정부족액

D_i = i 지방자치단체의 기준재정수요액

I_i = i 지방자치단체의 기준재정수입액

ST_i = i 지방자치단체의 지방교부세액

N = 지방자치단체의 재정부족액

ST = 지방교부세 총액(보통교부세)

보통교부세는 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 재정부족액에 비례하여 자치단체에 교부한다. 따라서 기준재정수입액이 바뀌게 되면 각 지방자치단체에 교부되는 보통교부세액이 달라진다.

탄력세율제도의 활용으로 증수된 부분은 일반 증수분보다 더 큰 인센티브를 부여해야 한다고 생각한다. 왜냐하면 일반 증수분은 당해 자치단체의 주민들이 다른 자치단체가 동일한 세율을 적용받은 상태에서 지방세를 부담한 반면에, 탄력세율활용으로 인한 증수분은 당해 자치단체의 주민들이 다른 자치단체주민들보다 높은 세율로 지방세를 부담한 대가로 이루어진 것이다.

따라서 탄력세율제도로 인한 증수분을 기준재정수입액산정의 기준이 되는 보통세액에서 제외하는 형태의 인센티브제도 도입이 필요하다.

보통교부세와 연계된 인센티브제도를 도입할 경우, 보통교부세산정식에서 i 지방자치단체의 기준재정수입액 I_i 를 현재 “i 지방

자치단체의 기초수입액 + 보정수입액”에서 “i 지방자치단체의 기초수입액 + 보정수입액 - 탄력세율적용으로 인한 증수분* α ”의 형태로 변경한다. 여기서 α 는 정책변수로서 지방자치단체의 탄력세율활용을 촉진하는 유인의 강도를 나타낸다. α 가 크면 클수록 자치단체가 탄력세율을 활용하여 징수했을 경우 이에 대한 인센티브로 보상받는 보통교부세 교부액은 커질 것이다. 그리고 만약 α 가 조정을 ST/N 의 역수인 N/ST 과 같다면 지방자치단체는 탄력세율로 인한 지방세 증수분과 동일한 액수로 증액된 보통교부세를 교부받게 되며, α 가 N/ST 보다 크다면 지방자치단체는 탄력세율로 인한 지방세증수분보다 더 많은 액수로 증액된 보통교부세를 교부받게 된다.

특별교부세와 연계된 인센티브제도는 탄력세율적용으로 인한 증수분에 비례하여 특별교부세를 추가로 교부하는 형태로 운용하는 것이다. 이 경우 추가로 교부되는 특별교부세액은 탄력세율적용으로 인한 증수분보다 적을 수도 있고 많을 수도 있다. 그러나 거의 활용되고 있지 않은 탄력세율제도의 활용을 촉진하려면 탄력세율적용으로 인한 증수분과 동일하거나 더 많은 금액의 특별교부세를 배정하는 형태로 운용하는 것이 바람직하다. 이는 지역주민들의 “자신들이 다른 지역보다 높은 세율로 지방세를 부담하지만 이에 상응하는 국가의 지원으로 이루어진다”는 사실에 대한 인식이 탄력세율적용으로 인한 증세에 대한 조세저항을 완화시켜 이를 촉진시키게 될 것이기 때문이다.

V. 결론

현재 지방자치단체에게 주어진 과세자주권 중 세율결정권한인 탄력세율제도의 활용을 촉진하는 것은 세수증대효과가 큰 것으로 나타났다. 따라서 지방자치단체의 과세자주권에 있어서 현재 부여되지 않은 세목결정권 등 권한을 부여하여 과세자주권을 확대하는 것도 중요하지만, 인센티브제도의 도입을 통해 탄력세율제도와 같은 지방자치단체에 부여된 과세자주권을 지방자치단체가 잘 활용할 수 있도록 촉진하는 방안을 마련하는 것도 또한 중요하다.

그러나 탄력세율제도는 조세저항우려, 제도자체에 대한 무관심, 징세노력에 대한 인센티브 미흡, 엄격한 적용요건 등의 이유로 잘 활용되지 않고 있다. 따라서 탄력세율제도활용 촉진을 위해 탄력세율활용으로 인한 증세노력을 지방교부세에 반영하는 인센티브제도의 도입이 필요하다. 이러한 방안으로 보통교부세와 연계한 인센티브제공

방안과 특별교부세와 연계한 인센티브방안이 있을 수 있다. 보통교부세와 연계한 인센티브제공 방안은 “기준재정수입액에서 탄력세율 적용으로 인한 증세액 상당액 이상을 감액”하도록 하여 탄력세율을 적용하여 증세한 지방자치단체에게 더 많은 보통교부세가 교부되도록 하는 방안이다. 그리고 특별교부세와 연계한 인센티브방안은 탄력세율제도로 인한 증수분과 동일하거나 그 이상의 특별교부세를 교부하는 방안이다.

또한 탄력세율제도와 관련하여 기존의 권한을 잘 활용할 수 있도록 인센티브를 부여하는 것과 동시에 세율결정권을 제한하는 요인을 제거하여 세율결정권을 확대하는 것도 필요하다. 이러한 방안으로는 자동차세탄력세율적용의 지역제한조항을 삭제, 상한 또는 하한만 정해있는 자동차세 등 5개 세목에 대해서도 증감이 가능하도록 하여 지방자치단체의 세율결정자주권을 확대하는 방안이 바람직하다고 본다. ☺

