

## 주민참여 활성화를 위한 주민세 개인균등화의 역할 강화

이재성 / 국가전문행정연수원 교수

### I. 문제의 제기

‘참여정부’는 ‘더불어 사는 균형발전사회’를 국정목표의 하나로 ‘분권과 자율’을 국정원리로 설정했다. ‘참여정부’가 지방분권의 획기적 추진을 위해 재정분권을 강조하고 있는 것은 현재 우리의 실정이 아주 열악한 상황에 처해 있다는 것을 의미하고 있다. 우리나라는 1995년 민선자치시대가 출범한 이후 10년이 경과하고 있는데, 지방세의 운용 및 세수확보 측면에서 여러 가지의 특징적인 현상들이 나타나고 있다. 자치단체의 세입구조에서 지방세의 비중이 계속 감소하고 있으며, 국세에 비해 세수증가율이 지속적으로 낮게 나타남에 따라 전체 조세에서 점하는 지방세의 비중도 낮아지고 있다. 이러한 현상은 종합토지세의 과표현실화율이나 과

표증가율이 계속 낮아지고 있는 점에서 알 수 있는 바와 같이, 선거를 의식하는 민선단체장들의 행태가 정상적인 세수확보를 저해하고 있으며, 또한 재정책임성을 확보하는 수단으로서 지방세의 역할을 위축시키고 있는 것이다(원윤희, 2003: 14).

민선자치 실시 이후 지방재정은 규모 면에서 증가현상을 보이고 있지만 해야할 일이 급증하고 있는 반면에 지방재정이 취약한데서 지방재정의 근본적 위기는 상존하고 있다. 따라서 이러한 지방재정의 근본적 위기를 타개하고 재정분권을 실현하기 위해서는 본격적인 지방자치의 실시에 걸맞는 지방세의 구조적 변화가 있어야 할 것이다. 지방자치의 핵심내용이 자주재정권이고, 자주재정권의 핵심이 과세자주권이라는 측면에서 과세자주권을 확대하는 노력이 요구된다

고 하겠다. 이 중 주민세 개인균등할은 비록 그 비중이 크지는 않지만 자치단체의 회비적 성격을 갖고 있어 지방자치의 원리에 가장 부합되는 세제라고 할 수 있다. 주민세는 주민으로 하여금 그 세부담을 통해서 지방자치 행정에 관심을 가지게 하고 나아가 지방자치단체의 운영에 참여의식을 고취시키고자 하는 것으로서 일반단체에 있어서의 회비와 같은 성격으로 볼 수 있다. 따라서 본 논문에서는 이러한 주민세 개인균등할에 관해 우리나라의 실태와 문제점 및 개선·발전방안 등을 살펴보고자 한다.

## II. 주민참여와 주민세 관련 이론적 고찰

### 1. 참여의 궁극적 동인

지방정부를 주민 스스로 선택할 수 있는 현대행정에서는 양질의 행정서비스에 대한 부담을 특정인, 특정세대에 전가하지 않고 이용자가 부담하는 행위가 사회정의 구현이라고 평가할 수 있을 것이다. 주민은 자치단체에 거주하는 회원(membership)이며, 회원은 회비를 부담해야 할 의무가 있다. 특히 주민세 개인균등할은 더불어 공동생활을 영위하는 지역공동체 각 구성원에게 부과하는 회비적 성격을 갖고 있어 국민 皆稅의 원칙을 가장 잘 나타낸 세제이며, 비과세·감면이 거의 없다.<sup>1)</sup> 성숙한 민주주의, 성숙한 지

1) 본인이 부담하는 有料 학습과 공짜인 無料 학습은 참

방자치는 강제적인 동원이 아니라 자발적인 참여가 관건이다. 참여하려는 자세나 수준은 본인의 부담·희생 정도와 비례관계가 있다. 광범위한 납세자(taxpayer) 인구는 참된 민주주의, 참된 지방자치를 실현하는 기반이 된다고 할 수 있다. 우리나라 주민세 개인균등할이 지방세수 총액에서 차지하는 비중은 극히 미미한 수준인데, 앞으로 그 비중이 강화될 필요가 있다. 이는 주민측면에서 자치의식과 연대의식의 강화로 보다 성숙한 민주주의 발전에 기여하게 될 것이다(이재성, 2004: 27). 지방자치단체의 주민은 지방세의 부담을 통해서 지방행정에 대해 납세자로서 관심을 가지게 된다. 따라서 지방세는 지방자치단체의 행정서비스와 주민부담을 연결시켜줌으로써 주민의 과대한 욕구를 억제시키고 건전한 지방자치를 육성해 나가는 수단이다.

### 2. 수익자부담원칙

지방재정의 핵심원칙은 수익자부담(응익, User Charge)원칙이다. 대체로 국세는 응능적 성격, 지방세는 응익적 성격을 띠고 있는데, 더 많은 서비스를 원한다면 당연히 더 많이 부담해야 하고, 희생과 부담이 있었다면 반드시 수익이 따라야 한다는 원칙이다. (수익=부담)은 지방자치단체와 주민간 쌍방향적 논리와 설득에 의해서만 달성될 수 있다. 지방자치단체 지역내 2대 구성요소인

여자의 마음자세가 완전히 다르며, 학습의 성과와도 밀접한 관련이 있다.

$\Sigma(\text{사람} + \text{재산})$ 이 지방행정서비스의 주대상이므로 주민세와 재산세가 수익자부담원칙에 걸맞는 지방세로서 적합한 측면이 있다. 일정지역에 거주하는 자는 그 소속 공공단체에게 음으로 양으로 공공 서비스의 제공(수익)을 받고 있다는 견지에서 일률적으로 기본적인 경비부담을 위하여 정액세를 부담시키는 것이 주민세 개인균등화이다.

### 3. 부담분입의 원칙

지방세의 원칙 중, 지방자치단체가 주민의 생활과 밀접한 행정을 수행하는 협동체이므로 지방자치단체 영역 내에 거주하는 주민은 그 행정에 소요되는 경비인 공동비용의 부담을 그 지방자치단체의 구성원이 상호 부담하여야 한다는 것이 ‘부담분입의 원칙’인데 이러한 원칙에 가장 잘 부합되는 지방세가 주민세 균등화이라 하겠다. 주민세는 그 지역사회의 공동경비를 평등하게 서로 부담하고 그것을 통하여 지방자치의 기반을 확보하고자 하는 성격의 조세이다. 공동경비를 평등하게 분담한다고 하는 의미에서 주민세는 지방자치 참가의 회비인 것이다. 회비의 경우는 모든 주민이 꼭 같아야 한다는 기계적 평등도 하나의 방법이기도 하나, 경비가 더 필요하여 보다 많은 회비를 징수해야 할 때에는 모든 주민에게 공평하게 과세되는 균등화 외에 응능원칙에 따른 소득률이 가미되는 것이 일반적 방법이다. 주민세에는 이러한 요청에 따라 하나의 조세 중에 균등화와 소득률의 두 가지 방식을 도입하

고 있는 것이다(권강웅, 1997: 25-26). 특히 주민세 개인균등화는 자치단체의 회비적 성격을 갖고 있어 국민 皆稅의 원칙을 가장 잘 나타내고 있는 세제라는 것이다. 따라서 부담분입의 원칙이란 지역주민은 자치단체의 구성원(회원)으로서 자치운영에 필요한 경비를 공동으로 부담하여야 하며 이는 주민의 책무라는 것이다. 따라서 납세계층이 광범위할수록 바람직하다는 것이다. 주민세 균등화는 이러한 원칙에 가장 적합하다고 할 수 있다.

### 4. 자율·자주성의 원칙

지방세가 지방정부의 의사결정에 있어서 지방적 책임성(accountability)과 대응성(responsiveness)을 증진시키도록 하여야 한다. 따라서 지방세 과세에서의 자주성은 지방자치단체의 세제로서는 당연한 것이다.

## Ⅲ. 주민세 개인균등화

### (소위 人頭稅)에 관한 사례연구

인두세란 성별, 신분, 소득, 능력 등과 관계없이 사람의 머리숫자대로 균등하게 일률적으로 부과하는 주민 皆稅의 세목을 말한다. 역사적으로 일찍부터 채용되어 왔는데 로마, 그리스, 이슬람의 제국들과 중세 서유럽에서 채용된 바 있으며 20세기에 들어와서는 식민지 통치의 방법으로 채용되기도

하였다. 오늘날 일본, 영국, 대만의 주민세적 성격의 조세제도를 비롯하여 필리핀의 거주세, 아랍공화국의 주민세, 리베리아의 개발세, 이탈리아의 세대세, 오스트리아의 시읍면세, 덴마크와 미국의 지방소득세 등이 여기에 속하며, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 스위스, 벨기에, 독일, 룩셈부르크 등에서도 이와 유사한 제도를 채택하고 있다. 우리나라의 주민세는 소득할과 균등할로 분류되는데, 균등할중 개인균등할이 개인의 조세부담능력과 관계없이 정액을 부과하는 인두세적 성격을 갖고 있다. 주민세는 국세, 지방세 전세원중 유일한 인두세이다. 그러나 가구당 부과하므로 인두세로서의 성격에 부합되지 않는 측면도 있다.

## 1. 영국 사례

(행정자치부, 1999: 208-220)

영국의 마가렛 대처수상은 1990년 이전까지 유일한 지방세목이었던 rate(재산세) 대신에 주민세(주민부담금)를 도입하였다. rate는 재산의 소유주가 세금을 부담하는 것이 아니라 임대하여 사용하는 자가 부담하는 일종의 재산소비세로서 우리나라의 재산세와는 성격이 다르다. 대처수상이 도입한 주민부담금(Community Charge)은 별칭 人頭稅(Poll Tax)로서 우리나라의 주민세 개인균등할과 유사한 성격을 갖고 있었다. 인두세의 도입은 중앙정부가 인플레이션을 막기 위하여 지방정부의 방만한 지출을 억제하려는 의도가 있었고, 또한 대처수

상의 정치철학때문이었는데, 지방자치의 원리상 지역주민 특히 투표권자인 18세 이상의 성인이라면 각자가 제몫을 할 수 있어야 하고 자신이 속하는 지역사회에 대해서도 응분의 책임을 질 줄 알아야 한다는 것이었다. 영국정부는 주민부담금이 실제 세금을 부담하는 유권자 수를 증가시키는 동시에 점증하는 지방정부의 지출 수요를 주민의 직접 조세부담에 의해서 충당될 수 있게 해 줌으로써 궁극적으로 자치단체의 재정책임과 주민복지 향상에 크게 기여할 것이라고 주장하였다. 영국정부는 주민부담금제도를 도입하는 과정에서 자치단체가 종전 rate제도보다 급격히 증가하지 않도록 부담액 상한을 설정하는 등 경과조치를 했으나, 결과적으로 주민부담금은 모든 자치단체에 걸쳐 주민의 지방세부담을 종전보다 상당수준 인상시키는 결과를 초래하였다. 추정에 따르면 주민부담금은 지역별로 다소 차이를 보이지만 성인 1인당 평균적으로 연간 약 200파운드(약 25만원)를 부담하는 것으로 계산되었다. 결국 짧은 층과 저소득층의 극심한 저항에 부딪치게 되었으며 조세저항의 차원을 넘어 정권반대의 경향까지 띠게 되었다. 이에 따른 후유증으로 대처수상은 사임하였으며 1991년 주민세는 폐지되었다. 1993년 4월 1일부터 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 지방세 제도가 인두세에서 의회세(Council Tax)로 변경되었다. 세액은 재산과 성인 거주자 수에 따라 다르다. 보통 2인 이하의 성인이 한 가구에 살고 있을 때는 세액이 감소된다. 납세의무가 있는 거

주자에는 18세 이상으로서 주택의 소유자인 거주자와 임차인인 거주자 모두가 포함된다. 거주자가 없는 주택의 경우에는 소유자가 납세의무를 진다. 1주택을 공동으로 소유하거나 공동으로 임차한 경우에는 공동 소유자와 공동 임차인 2인 이상이 함께 납세의무를 진다. Council Tax는 주택을 기준으로 부과되며, 주택이라 함은 일반주택, 방갈로, 아파트, 이동주택(mobile home), 선상주택(houseboat) 등으로서 소유 또는 임차여부를 불문한다. 세액은 주택의 가액에 따라 결정된다.

## 2. 일본 사례

(행정자치부, 1999: 266-270)

일본의 주민세는 개인에 대한 주민세와 법인에 대한 주민세로 구분된다. 개인에 대한 주민세는 개인별과세주의를 채택하고 있어 전년도 중에 소득이 있는 자는 세대주 여부를 막론하고 각각 독립적으로 납세의무를 지게 되는 것이다. 주민세는 납세의무자에 대하여 균등부담하는 주민세와 소득비례에 따라 부담하는 주민세의 합계액을 납부하는 이중적인 구조를 갖고 있는 것이 특성이다. 균등분담하는 주민세는 일정지역 내에 주소가 있는 자로서 전년도에 소득이 있는 자는 그 소득의 다소에 관계없이 일정액을 균일하게 부담하는 것이다. 전년도에 소득이 없는 자, 생활보호법에 의한 생활부조를 받는 자와 장애인, 미성년자, 연로자로서 전년도 소득이 22만원 이하인 자에 대해서는 주민

세를 부과하지 아니한다. 법인에 대한 주민세는 일정지역 내에 영업소를 갖는 법인이 균등부담하는 주민세와 법인세에 비례하는 주민세의 합산액을 주민세로 부담한다.

## IV. 우리나라 주민세

### 개인균등화의 운영실태

#### 1. 주민세의 의의

주민세는 1973년 4월에 신설된 시·군 지방세로서 그 동안 수차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 주민세는 균등화와 소득세의 이원체제로 구성되어 있다. 균등화는 납세자 조세부담능력과 관계없이 지역에 따라 정액을 부과하며, 소득세는 국세인 소득세에 일정비율을 부과하는 누진세 성격을 가지고 있다. 균등화는 개인 균등화와 법인 균등화, 소득세는 소득세할, 법인세할, 농업소득세할로 구분되고 있으며, 개인균등화는 다시 세대별로 부과되는 주소지할과 법인에 게 부과되는 사업장할로 구분된다. 도와 시·군간의 관계에서는 시·군세로 분류되어 있고, 특별시·광역시와 자치구간에서는 특별시·광역시세로 분류하고 있다. 주민세는 지방자치단체의 경비의 일부를 널리 다수의 주민에게 부담시켜 세제를 통해서 부담분담의 정신을 구현시키고자 하는데 의의가 있다.

## 2. 주민세의 특성

(김종순, 1997: 294-295)

### 가. 인두세적 특성

주민세 균등할은 개인의 조세부담 능력과 관계없이 시·군 별로 동일한 금액을 과세한다는 점에서 인두세적 특성을 가진다. 이와 같은 인두세적 성격의 조세는 국세와 지방세의 전 세목 가운데 유일한 것이다.

### 나. 주민 개세주의

주민세의 성격에는 지역주민으로서의 권리를 보유하는 모든 주민은 그에 상응하는 책임도 분담하여야 한다는 주민 개세주의적 요소를 가지고 있다. 즉, 지방자치단체를 구성하는 지역주민으로서 그가 속한 단체에 납부하는 최소한의 기본회비 내지는 경비라고 할 수 있다. 이는 주민참여의 유도, 책임과 권리의식의 제고를 위한 주민자치의 정신에 기초하고 있다.

### 다. 이원세제적 특성

주민세는 동일 세목 내에 주민세 균등할과 주민세 소득할이 공존하는데 양자는 사실상 세목의 독립적인 성격을 가진다. 주민세 개인균등할과 주민세 소득할 간에는 세원을 비롯하여 조세원리나 조세구조 등이 뚜렷이 다르다. 조세구조면에서도 주민세 개인균등할은 정액세 구조를 취하는데 비해 주민세 소득할은 정율세 구조를 취하고 있다. 이와 같이 양자는 여러가지 측면에서 사

실상 독립세목적인 면모를 보이고 있어서 이원세제적 특성을 나타낸다.

### 라. 차등과세적 특성

주민세의 차등과세적 특성은 주민세 개인균등할의 경우에 발견된다. 주민세 개인균등할의 경우 동일한 세원에 대하여 지방자치단체별로 차등과세를 적용하고 있다. 그리고 주민세 개인균등할은 대인균등과세를 기본으로 하지만, 각 가구별로 그 구성원수에 있어서 차이가 존재하기 때문에 실제적으로 각 세대별 개인이 부담하는 액수는 차등하게 나타난다.

## 3. 주민세 개인균등할의 세율구조와 부과징수

### 가. 주민세 개인균등할의 의의

주민세는 자치단체 구성원에게 부과되는 회비적 성격의 과세로서 주민세 개인균등할과 소득세 균등할의 체계로 구성되어 있다. 주민세 개인균등할은 다시 시·군·구 내에 주소를 둔 세대별로 일정하게 부과되는 주소지할과 직전년도 부가가치세 과세표준액이 일정수준 이상인 법인에게 부과되는 사업장할이 있다.

### 나. 주민세 개인균등할 세율구조

주민세 개인균등할 중 주소지할은 종전에는 인구수에 따라 차등부과 하였으나 1998년 12월 31일 지방세법 개정으로 시·군 관

할 구역 안에 주소를 둔 개인에 대해 시장  
 군수가 10,000원을 초과하지 아니하는 범위  
 안에서 조례로 정하여 부과하도록 규정하고  
 있다. 현재의 세율은 최저 2,000원에서 최고  
 10,000원까지 시·군별로 다양한 분포를 보  
 이고 있다. 사업장할은 당해 시·군내에 사  
 업장을 둔 업체 중 직전년도 부가가치세 과  
 세표준액이 4,800만원 이상인 사업장에 대  
 하여 일률적으로 50,000원씩 부과·징수하  
 고 있다.

다. 주민세 개인균등화 부과 징수

1) 주소지할

당해 시·군 내에 주소를 둔 개인에게 부  
 과된다. 다만, 세대주와 생계를 같이하는 가  
 족은 제외되므로 결과적으로 1세대당 한 사  
 람에게만 과세되는 결과가 된다. 주민세 균  
 등화는 전부 보통징수방법에 의하여 징수하  
 며, 과세 기준일은 매년 8월 1일로 하고 납  
 기는 매년 8월 16일부터 8월 31일까지로 한  
 다. 비과세대상은 세대주가 아닌 개인, 기초  
 생활수급자, 법령에서 정한 외국인 등이다.

2) 사업장할

직전연도의 부가가치세법에 의한 부가가  
 치세 과세표준액(부가가치세 면세사업자의  
 경우에는 소득세법에 의한 총수입금액)이  
 4,800만원 이상인 사업자로서 시·군 내에  
 사업소 또는 사무소를 둔 개인에게 부과된  
 다. 이 경우 “부가가치세 과세표준액”이란  
 재화 및 용역의 공급액 총액을 말하며, “사  
 업소 또는 사무소”라 함은 법인균등화에서

의 사업소 또는 사무소와 같은 의미로 해석  
 한다. 이러한 개인사업장할이 주소지할과는  
 별도로 부과되기 때문에 이중과세라는 오해  
 가 있을 수 있으나 법인균등화로 부과되었  
 던 것을 납세자들의 이해를 쉽게 하기 위해  
 서 그 명칭을 변경한 것에 불과하다.

4. 지방세중 주민세의 현황과 비중

주민세는 지방세 가운데서 수입 면에서  
 중요한 위치를 차지하고 있다. <표 1> 에서  
 나타나고 있는 바와 같이 전체 지방세 수입  
 에서 주민세가 차지하는 비율은 약 13%로  
 서, 등록세(22%), 취득세(15%) 다음으로 점  
 유율이 높다.

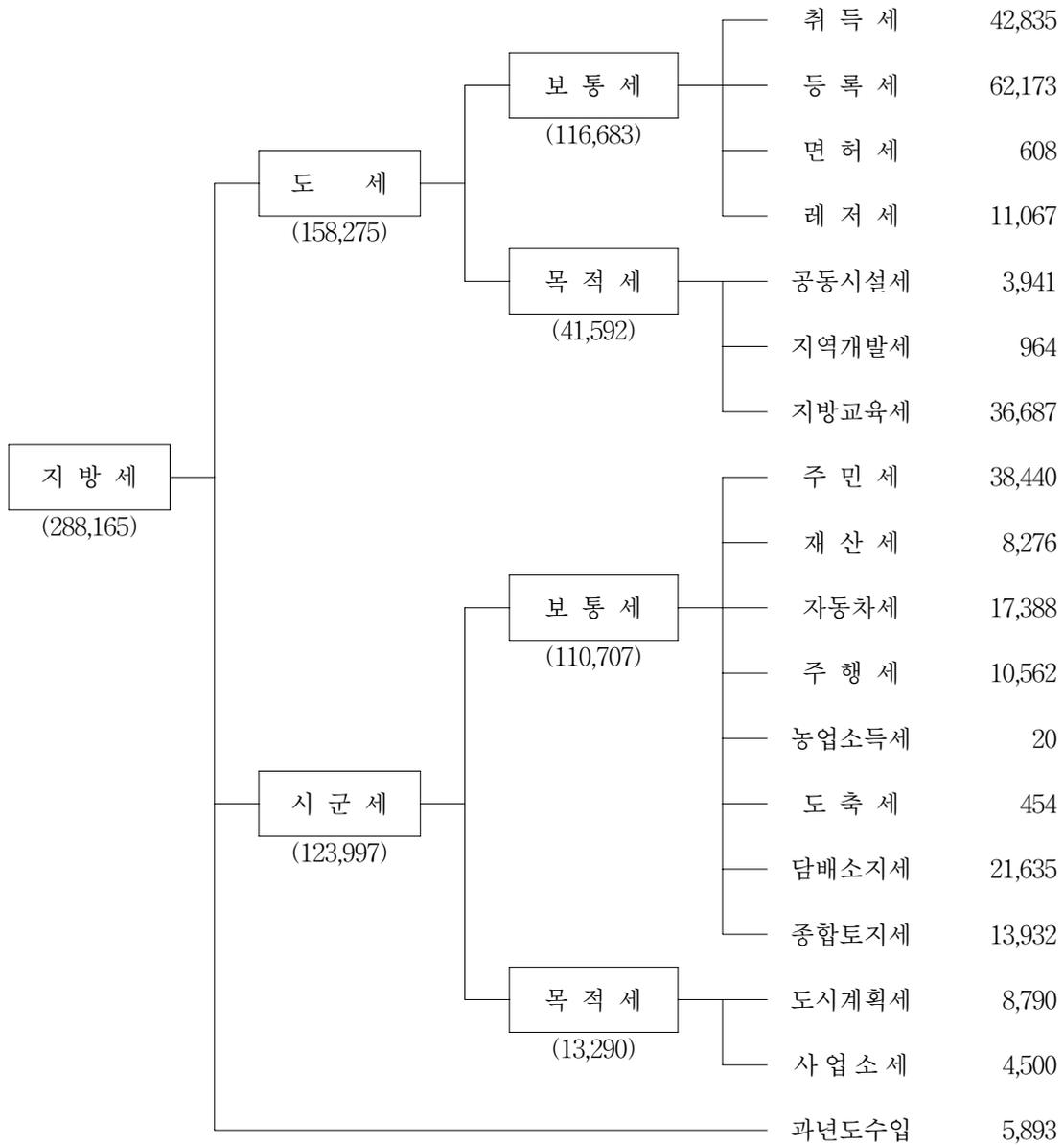
주민세 현황 중 소득할이 전체의 약 97%  
 로 균등화에 비해 압도적으로 높은 점유비  
 율을 차지하고 있다. 한편, 주민세 개인균등  
 할(표 2에서 주소를 둔 개인)은 주민세에서  
 차지하는 점유비율이 약 2%에 불과하지만  
 자치단체의 회비적 성격을 갖고 있어 지방  
 자치의 기반을 확보하고자 하는 의미에서  
 중요한 조세이다.

5. 주민세 개인균등화의 부과실태

<표 3> 에서 보는 것처럼, 2003년 현재  
 상한선 1만원인 곳은 충북 보은군 하나뿐이  
 며, 170개 자치단체 중에서 6,700원이 2개, 5  
 천원-3천원이 96개, 3천원-2천원이 67개,  
 최저 2천원이 4개(전남 광양시, 전북 무주  
 군, 완주군, 부안군)이다. 전반적으로 볼 때

〈표 1〉 2003년도 지방세 세목별 현황

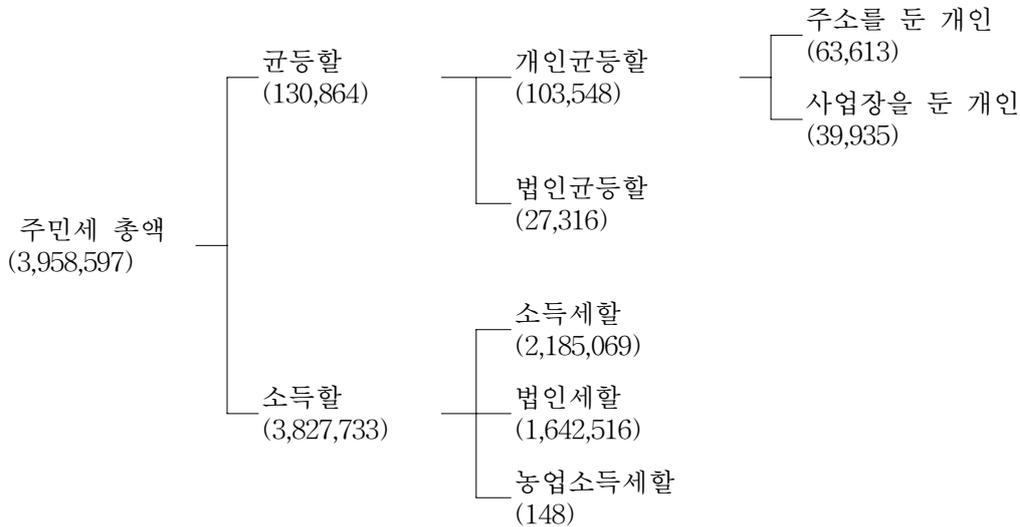
(단위 : 억원)



자료 : 행정자치부, 지방세 개요, 2003

〈표 2〉 주민세 현황

(단위 : 백만원)



자료 : 행정자치부, 지방세연감, 2002

전국 170개 시·군 중 절대다수인 167개 시·군에서 상한선인 10,000원의 절반 이하인 5,000원 이하를 과징하고 있다. 징세비에도 미달되는 시·군이 많은 실정이다. 서울시의 경우는 4,800원(교육세포함시 6천원)으로 되어 있다.

최근들어 중앙정부는 주민세 개인균등할 납부실적에 따라 보통교부세 교부 인센티브

를 부여하는 등 개선책을 마련하고 있다. 행정자치부에서는 2003년 6월 자치단체별로 주민세 개인균등할 세율을 단계적으로 인상하는 계획을 시·군별로 수립 추진토록 권고하였으나, 일선 시·군에서는 세율인상에 미온적인 태도를 보이고 있는 실정이다.

〈표 3〉 2003년 개인균등할 주민세 세율 현황(170개 시·군 - 특별시, 광역시 포함)

세율	계	10,000	6,000	5,000	4,500 ~ 4,800	4,000	3,600	3,500	3,000	2,500	2,000
과세 단체수	170	1	2	22	21	44	5	4	66	1	4

자료 : 행정자치부

## V. 우리나라 주민세 개인균등화의 문제점 분석

### 1. 정치적 한계

〈표 3〉에서 나타나고 있는 바와 같이 대다수의 자치단체가 세율을 낮게 정하고 있는 이유는 주민세 개인 균등화의 세율결정은 지방자치단체장이 지방의회의 의결을 거쳐 조례로써 정하도록 규정되어 있는데, 민선자치단체의 장과 지방의회에서는 주민들의 표를 의식하여 세율인상을 기피하고 있기 때문이다. 실례로 충북 보은군의 경우 2000. 10. 31 주민세 개인균등화를 세대당 3,000원에서 10,000원으로 인상한 바 있다. 인상과정에서 주민대표와의 간담회 22회 개최, 읍·면 순회설명회 11회 개최 등 주민의 여론을 충분히 수렴하여, 별다른 문제없이 주민세 개인균등화 인상조례(안)을 의결 공포하였으나, 2002년 6월 지방선거에서 주민세 개인균등화를 300% 이상 인상하였다는 사실이 자치단체장 선거에서 현직군수에게 부정적으로 작용한 선례가 있어 민선 자치단체의 장과 의회는 세율인상에 소극적으로 대처하고 있는 실정이다. 특히, 민선행정 추진면에서 자치단체의 대표격인 서울특별시의 경우 구 지방세법상 세율인 4,800원으로 규정된 이래 한번도 개인균등화 세율을 인상하지 않아 타 시·군에서는 서울특별시와 비교하는 등 자치단체의 세율인상에 걸림돌로 작용하고 있다.

### 2. 부담의 형평성 문제

주민세 개인 균등화는 조세부담 능력의 고려없이 지역에 따라 시·군에 주소를 둔 개인에게 균등한 액수로 과세함으로써 사실상 인두세적 성격을 내포하고 있고 균등과세의 당연한 결과로서 부담의 역진성을 띠고 있다. 인두세라면 모든 주민에게 부과되어야 하나, 부과대상이 세대별로 세대주에게만 부과하고 세대원은 배제시키고 있다. 즉 납세의무자는 “시·군내에 주소를 둔 개인”으로 되어 있으나, 실질적으로는 세대주에게만 부과하고 있다. 따라서 세대별로 부과므로 1세대가 1명인 경우와 여러명일 경우에 따라 납세 형평성 문제가 제기되고 있다. 예컨대 주민등록표상 세대주 1인에게만 부과함으로써 전입할 때 친지 등에 동거인으로 등재하면 주민세가 미부과되고, 그렇지 않고 1인 단독으로 세대주로서 전입신고하게 되면 주민세가 부과되고 있다. 주민세 균등률이 5천원일 경우 1세대가 1명일 경우 1인이 5천원을 납부하는 것이 되고, 1세대가 5명일 경우에는 1인당 1천원을 납부하는 것이 된다. 세율 또한 가족 수에 관계없이 일률적으로 부과하고 있는데, 1가족이 직업 등을 이유로 여러 세대로 나누어 거주 할 경우 세대별로 주소지할을 부담하여야 하므로 조세의 형평성에 어긋난다고 볼 수 있다.

### 3. 빈약한 세원과 과다한 징수업무

주민 집합체의 회비적 성격과 주민개세원

칙, 부담분임원칙 등에 비추어 자주재원으로서의 기능을 전혀 하지 못하고 있다. <표 1> 과 <표 2> 에서 보는 것처럼, 주민세는 전체 지방세의 약 13%를 점유하고 있어, 17개 지방세목중 수입면에서 매우 중요한 위치(3위)를 차지하고 있다. 그러나 주민세중 대부분(약 97%)이 소득할분이고 개인균등화는 전체 지방세중 세액면에서는 극히 미미한 수준이다. 이는 개인 균등화가 정액세율로서 1만원을 초과하지 아니하는 범위 내에서 세율을 조례로 정하도록 되어 있어 세수입이 소득수준의 상승이나 지방재정 수요증대에 상응하여 늘어날 수 없기 때문이다. 참고로 서울시(2003년도) 경우를 보면, 주민세 개인균등화 징수실적은 약 360만건에 약 176억원이다. 신장성이 거의 없는 세목이다. 시세 및 자치구세 총부과건수(4,881만건) 대비 개인균등화 주민세 부과건수의 점유비율은 7.39%인데, 稅收는 시세와 자치구세 총액(약 11조원)의 0.16%에 불과해 빈약한 세원에 과다한 징수업무라는 비난을 받고 있다. 이렇듯 자주세원으로서의 기능을 상실해 폐지의 논란이 일고 있는 실정이다. 稅收와 비교할 때, 송달등기료 1,490원, 반송료부담 1,300원, 체납시 우편고지료, 고지서발행, 인건비 등 사무처리경비가 과중하다. 3천원이하의 세금은 비용이 더 많이 소요되므로 징세비 최소의 원칙에 맞지 않는다. 회비적 성격을 감안할 때, 여타 문화생활비(목욕료, 영화비, 식사대 등)와 비교해서도 너무 적은 느낌이 있다.

#### 4. 자치단체간 과세 격차 심화

주민세 개인균등화는 세대수가 많고 사업장이 많이 소재하는 대도시 지역의 세액과 농촌지역의 세액 차이가 현저하게 나타나고 있다. 즉 주민세 개인균등화는 서울특별시와 경기도 등 수도권에 집중되어 있으며, 동일 시도 내에서도 도시지역과 농어촌지역간의 과세액수가 심한 편차를 보이고 있다. <표 4> 에서 보듯이 서울시의 경우 개인균등화 과세액이 29,974백만원(주소지할 17,178, 사업장할 12,796)이고, 경기도의 경우 20,705백만원(주소지할 12,143, 사업장할 8,562)으로 서울시와 경기도의 주민세 개인균등화가 50,679백만원으로 전국 109,900백만원의 46.1%를 차지하고 있다. 시·군·구별로도 편차가 심하다. 시·군·구별로 분석해 보면 市부는 40,957백만원(주소지할 24,110, 사업장할 16,847)으로 전체의 37.3%이고, 區부는 59,140백만원(주소지할 34,976, 사업장할 24,164)으로 전체의 53.8%나 차지하고 있는 반면에 郡부의 경우에는 9,803백만원(주소지할 6,185, 사업장할 3,618)으로 전체의 8.9%로 미미한 실정이다.

#### 5. 운영상의 문제

지방세법 제51조의 2의 규정에 의하면 서류의 송달은 교부 또는 등기우편에 의한다. 다만 매년 부과 고지(정기분)하는 지방세로서 납세고지서 1매당 합계세액이 30만원 미만인 경우는 지방자치단체의 조례가 정하는

〈표 4〉 2002년도 주민세 균등할 과세상황

(건수: 천건. 세액: 백만원)

구 분	합 계		주 소 지 할		사 업 장 할		
	과세건수	세 액	과세건수	세 액	과세건수	세 액	
합 계	66,157	109,900	15,527	65,271	886	44,629	
소 계	시계	24,447	40,957	6,414	24,110	337	16,847
	군계	6,257	9,803	1,794	6,185	72	3,618
	구계	35,453	59,140	7,319	34,976	477	24,164
서 울	17,430	29,974	3,523	17,178	252	12,796	
부 산	5,810	9,416	1,155	5,737	73	3,679	
대 구	3,671	6,244	772	3,621	50	2,623	
인 천	3,768	6,164	836	3,719	49	2,445	
광 주	1,929	2,954	423	1,908	21	1,046	
대 전	2,006	3,117	440	1,983	23	1,134	
울 산	1,213	2,076	326	1,195	18	881	
경 기	12,314	20,706	3,187	12,143	171	8,563	
강 원	2,012	3,112	498	1,990	22	1,122	
충 북	2,387	3,683	471	2,360	27	1,323	
충 남	2,035	3,453	617	2,006	29	1,447	
전 북	1,875	3,125	600	1,849	26	1,276	
전 남	2,349	3,496	655	2,326	23	1,170	
경 북	3,332	5,332	879	3,291	41	2,041	
경 남	3,530	6,072	980	3,478	52	2,594	
제 주	496	974	166	486	10	488	

자료 : 행정자치부

방법에 의하여 송달할 수 있다고 단서 조항이 신설되어 보통 우편발송도 가능하나, 민법상 도달주의를 택한 우리의 현실은 보통 우편 발송시 과세관청에서 도달 유무를 입증하지 못하면 과세의 효력 및 가산금 문제 등이 발생하므로 부득이 등기우편으로 하고 있다. 서류의 송달에 있어서도 교육, 직장, 주택 등과 관련하여 단독세대주 증가로 납

세의무자가 많고 실 거주지가 다른 경우와 활발한 사회활동 등으로 고지서 송달에 어려움이 많고 또 직접 교부할 인력문제 등이 심각하다.

## 6. 稅源관할 문제

지방자치단체 지역내 2대 구성요소가  $\Sigma$

(사람+재산)인 것을 감안한다면, 사람세인 주민세 개인균등화는 기초자치단체의 세목으로 적합하다고 볼 수 있다. 도단위에서는 기초자치단체인 시·군세로 되어 있으나, 특별시·광역시 경우에는 기초자치단체인 자치구세가 아닌 광역자치단체인 시본청세로 되어 있어 불합리한 점이 있다.

## VI. 주민세 개인균등화의 역할 강화방안

### 1. 세율 상하한선의 확대

현행 법령이 인정하고 있는 주민세 개인균등할 주소지할 세율을 최소한 징세비수준의 2배 이상이 되도록 하한선을 10,000원 정도로 인상하고, 상한선도 30,000원 정도로 대폭 인상할 수 있도록 지방세법을 개정하고 인상 시·군에 대해 보다 많은 인센티브를 제공할 필요가 있는 것으로 판단되었다. 최근 지방자치단체와 주민간 쌍방향적 논리와 반복적인 설득에 의해서 많은 시간과 정성과 노력을 기울인 결과 주민세 개인균등할을 1만원 수준까지 올리고 중앙정부로부터 보통교부세 인센티브를 받은 충북 보은군의 사례는 많은 점을 시사한다고 하겠다. 시·군에서도 주민세 개인균등할 주소지할 현실화를 위한 연차적 계획을 수립·시행하여야 할 것이다. 주민세 개인균등할 주소지할 상한선을 세대당 10,000원에서 30,000원으로 인상할 경우 징세비 확보는 물론 실질적으로 지방자치단체의 세수 확대에 큰 도

움이 될 수 있다. 또한 세율 상한선을 인상함으로써 자치단체의 재량권을 확대시키는 효과도 함께 거양할 수 있다.

### 2. 세대별 과세에서 개인별 과세로 전환

지방세법을 개정하여 현행 세대단위로만 부과되는 것을 세대구성원에게도 부과하는 세원 확대로 실질적이고 공평한 세원확충에 대한 심도있는 검토가 필요하다. 주민세 개인균등할 주소지할은 세대별로 부과됨으로 인하여 가족이 많고 적음에 관계없이 동일한 세금이 부과되고 있다. 맞벌이 부부나 취업으로 인한 자녀의 별거 등 사실상 1가족이 여러 세대를 이루고 있을 경우에는 한 가족이 2중 3중으로 주소지할을 납부해야 하므로 조세의 형평성에도 어긋난다고 볼 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 가족 수에 따른 차등부과 방안이 검토되어야 한다. 일본의 경우에는 개인별 과세주의를 채택하여 전년도에 소득이 있는 자에 대해서는 세대주 여부를 막론하고 납세의무를 부과하고 있다. 따라서 취업한 가족이 많을 수록 많은 주민세를 납부토록하고 있다. 영국의 경우에도 주택 등 재산액과 성인 거주자 수에 따라 Council Tax(의회세) 세액을 차등 부과하고 있다. 대만에서도 개인에 대하여 자산총액과 소득에 비례하여 戶稅를 납부하게 하고 있는 등 선진 외국에서는 주민세를 가족의 수나 재산, 소득에 따라 달리 과징하고 있다. 우리나라 주민세 개인균등할

주소지할 서울도 외국의 사례에서 보듯이 민법상 성인 가족 구성원의 수나 취업자의 수에 따라 세대별로 차등부과 할 수 있도록 관련 법령이 정비되어야 할 것이다. 이와 같이 세대별 부과주의에서 개인별 부과주의로 전환할 경우 지방세수 증가는 물론 누진세가 적용됨으로 인하여 조세의 형평성 원칙에 부합된다고 생각된다. 예컨대 서울시의 경우 2004년 4월 제17대 총선의 서울시 유권자를 보면, 총선거권자가 약 775만명으로 1인당 1만원을 부과할 경우 775억원으로 주민부담의 원칙을 실현하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 이렇게 되면 주민세 개인 균등화의 세수가 종전보다 약 5배 확충되는 효과가 있다.

### 3. 도입에 따른 문제점 개선

#### 가. 형평성차원의 영세서민 배려

개인균등할 주민세는 부담분임의 원칙에는 부합하나, 조세의 경비부담원칙인 소득이 다른 사람은 다르게, 같은 사람은 같게 취급한다는 조세평등주의에는 부합한다 할 수 없을 것이다. 저소득 영세서민의 가계부담 및 반발이 예상된다. 부담분임의 원칙은 동창회 등 개인모임 회비의 징수방법으로는 적합하지만, 조세로서는 적합하지 않다는 주장도 있다. 즉 더불어 공동생활을 영위하는 지역공동체 각 구성원에게 일률적으로 균일 과세하는 것은 저소득, 불우계층과 고소득, 상류계층간의 위화감을 초래할 수 있다는 것이다. 따라서 ㉞稅의 원칙에 크게 어긋나

지 않는 범위내에서 영세서민의 반발을 완화하기 위해 면제범위의 확대를 고려할 수 있을 것이다.

#### 나. 설득과 홍보를 통한 인식 확산

지역주민들이 복지혜택을 많이 받기 위해서는 이에 상응하는 세금부담이 필요하다는 것을 인식할 수 있도록 지속적인 홍보노력이 요구된다. 세입과 세출과정을 투명하게 공개하여 주민의 정부에 대한 신뢰를 형성해 가면서 주민세 개인균등화의 현실화를 시도해야 할 것으로 판단된다. 민선자치단체장이나 지방의원 스스로도 주민세 개인 균등화가 갖고 있는 기본성격을 이해함으로써 이를 확대 개편하는 적극적인 노력이 있어야 할 것이다.

#### 다. 서울인상에 대한 인센티브제 강화

주민세 개인균등할 인상과 관련하여 민선 자치단체장과 지방의회에서는 인상에 따른 주민들의 반발과 차기 선거에서 표를 의식하여 매우 소극적인 태도를 취하고 있는 실정이다. 주민세 개인균등할 서울은 지방교부세 운영에 있어서 지방교부세법 시행규칙 제5조의3 제2항의 규정에 의거 세액 증가분만큼의 재정지원 인센티브제를 운영하고 있다. 그러나 개인균등할을 법정 최고 한도액인 10,000원까지 인상한 충북 보은군의 경우에도 2002년 중앙정부로부터 111백만원 정도의 인센티브를 지원받았으나 이는 전체 예산의 0.1%(지방세의 2%) 정도에 불과한 실정이다. 이와 같이 개인균등할 인

상에 따른 재정인센티브가 미미하여 민선자치단체장이 서울인상에 미온적인 태도를 보이고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 재정 인센티브를 대폭 증액하여 주민세 개인균등화 인상으로 인한 교부세 증가가 실질적인 지역발전에 도움이 되도록 관련제도가 개선되어야 할 것이다. 재정 인센티브를 확대할 경우 지방자치단체장과 의회에서 서울을 적극적으로 인상 시킬 수 있는 계기가 되고 나아가 지역발전과 주민 복지증진을 도모할 수 있으므로 서울 인상에 따른 주민들의 반발을 완화시킬 수 있다.

#### 라. 납부방법 개선을 통한 징세비용 절감

납부방법은 현재의 고지납부방법에서 자진납부방법으로 전환하는 것이 바람직할 것이다. 회비적 성격과 세수대비 과중한 징세비를 감안할 때 타당하다고 판단된다.

#### 마. 기초자치단체 세목으로서의 위상 확립

현재 특별시, 광역시 경우 주민세가 시세로 되어 있는데, 이를 자치구세로 전환하는 것이 필요하다. 주민세의 경우 보편성이 강한 세목이기 때문이다.

## Ⅶ. 결 론

우리나라의 경우 본격적인 지방자치의 실시에 걸맞는 지방세의 구조적 변화는 아직까지 일어나지 않고 있다. 논의의 초점은 참여의 주체인 주민이다. 주민은 자치단체에

거주하는 회원(membership)이며, 회원은 회비를 부담 해야 할 의무가 있다는 관점에서 자치회비에 해당하는 주민세 개인균등화의 비중 강화가 필요하다는 것이다. 특히 우리나라의 주민세 개인균등화가 지방세수 총액에서 차지하는 비중이 극히 미미하므로 이에 대한 비중이 강화될 필요가 있다는 점에서 주민세 개인균등화의 실태와 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선 및 발전방안을 제시해 보았다.

1) 주민세 개인균등화가 정액세로 되어 있고 그 세액이 매우 소액이라는 데 문제가 있다. 일부 시·군에서 부과징수하고 있는 주민세 개인균등화는 납세고지를 위한 등기우편료와 우편불 반송시 반송료에도 미치고 못하고 있어 행정력만 낭비하고 있는 실정으로 폐지논란까지 일고 있다. 그러나 회원인 주민의 회비부담과 주민참여의식의 고취차원에서 주민세 개인균등화의 존속은 물론 상향조정이 요구된다고 하겠다.

2) 가족구성원의 많고 적음에 관계없이 일률적으로 부과하는 현행 서울을 개선하여 선진 외국의 사례와 같이 성인 가족의 수나 취업자의 수에 따라 부과 할 수 있도록 관련 법규가 정비되어야 할 것이다. 주민세 개인균등화의 부과대상을 지방선거 유권자로 확대함으로써 현재 지방세수 총액에서 차지하고 있는 극히 미미한 비중을 높여나가 부담분임의 원칙에도 충실한 균등화 개인별 주민세가 되도록 노력하여야 할 것이다.

3) 주민세 개인균등화 인상과 관련하여 민선 자치단체장과 지방의회에서는 표를 의

식하여 소극적인 태도를 보이고 있으므로 세율인상에 따른 재정 인센티브를 대폭 확대함으로써 인상 시·군에 대한 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있도록 제도적인 개선이 요구된다고 하겠다.

4) 주민의 조세저항을 완화하기 위해서 세율인상에 대한 대주민 설득과 홍보활동을 지속적이고 체계적으로 실시해야 할 것이다. 아무튼 지역주민이 주인이 되는 지방자치시대에 걸맞게 회비납부 차원의 지방재정 부담이 이루어져야 할 것이다. 이를 위하여 주민과 자치단체간 양방향 의견교류로 조세저항을 최소화하는 것이 바람직하다고 생각된다. 한편 세무담당공무원들의 자질향상과 인센티브 제공을 위한 대책도 함께 마련되어야 할 것이다.

그러나 주민세 개인균등화의 역할 강화를 시도함에 있어서는 영국의 주민부담금제도 등의 사례를 참고로 하여 신중한 접근이 필요할 것이다. 왜냐하면 이론적으로 바람직한 조세라 할지라도 그것이 국가의 여건과 국민정서를 적절히 조화시키지 못한 채 시도되는 경우 그것은 결코 성공적으로 정착 할 수 없을 것이기 때문이다.

## 〈참고문헌〉

권강웅, 「지방세강론」 조세통람사, 1997.  
 권강웅, “지방세 세원구조 이대로 좋은가”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제6호, 2003.  
 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 1997.

문병근, “지방자치단체의 재정적 기반”, 「경제학논집」, 한국국민경제학회, 제8권2호, 2001.

박정수, “지방세 확충과 지방재정 건전화 방안”, 「자치발전」, 한국자치발전연구원, 제8권 4호, 2002.

원윤희, “민선자치시대의 세수확보 정상화 방안”, 「지방세」, 한국지방재정공제회 제4호, 2000.

이규환, “지방세 제도의 개선방안에 관한 연구”, 중앙대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1998.

이재성, “지방재정의 실태와 발전방향”, 「고위정책과정 교재」, 국가전문행정연수원, 2004.

이재은, “지방분권에 따른 지방세의 방향”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제2호, 2003.

조훈희, “지방자치시대에 있어 자치단체의 자주재원 확충에 관한 연구”, 아주대학교 공공정책대학원 행정학 석사학위 논문, 2001.

고위정책과정, 「지방재정 분임연구 종합보고서」, 국가전문행정연수원, 2004.

중견관리자과정, 「문제해결식 분임연구보고서(Ⅱ)」, 국가전문행정연수원, 2004.

각 시도 세정담당관실 자료.

행정자치부, 지방세정연감, 각 연도.

행정자치부, 지방재정연감, 각 연도.

행정자치부, 외국의 지방세제, 1999.

행정자치부, 2003년도 지방자치단체 예산개

요. 