



권 두 칼 럼

지방세 분법의 성과와 의의

행정안전부 지방세제관

이 희 봉

I. 서

지난 2월 26일 현행 지방세법의 체계를 새롭게 개편하여 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법의 3개법으로 나누는 지방세법 분법안이 드디어 국회 본회의를 통과하였다. 지난해 연말의 극적인 지방소득소비세 도입에 이어, 지방세 분야의 양대 숙원사업이었던 지방세법 분법안이 통과되면서, 당장 내년부터 새로운 법이 시행된다.

여기서는 지방세법 분법의 추진배경과 개요 및 그간의 과정을 돌아보고, 나아가 이러한 분법이 국민생활에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 간략히 짚어보고자 한다.

II. 분법의 추진 배경

지난 1949년 제정된 지방세법은 1961년 전부개정 이후 그 틀을 50년 가까이 유지해오고 있었다. 총 153회에 걸친 개정을 거치면서, 지방세법은 관련 정책 환경의 변화를 반영하면서, 각 자치단체의 지방세수를 통해 지방자치의 근간인 지방재정 운영을 위한 재원을 공급하는 순기능을 담당했다.

하지만 빈번한 땀질식 법 개정 과정에서 법령의 체계를 정립하는 작업이 상대적으로 미진했고, 그 결과 법 개정이 계속될수록 법률 체계가 복잡해져, 총 328개의 조문 중 25%에 해당하는 82개가 가지조문으로 구성되는 등 납세자가 이해하기 어려워지는 폐단이 있어 언젠가는 재정비해야할 장기적인 숙제로 남았다.

각 세목별 부과징수 규정, 경감규정 등 여러 가지 규정이 1개 법령에 혼재되어 전문화에 한계가 있었고, 그렇다보니 관련 규정 개정 시 유연성이 부족했다. 법규상 명확한 규정이 없다보니 실제 세정운영에 있어 유권해석이나 행정지침에 의존하는 경향이 높아졌고, 이런 경향은 지방세법을 더욱 이해하기 어렵게 만들어 일반 납세자의 불만으로 이어지는 어려움이 있었다.

많은 부분 국세기본법, 국세징수법 등을 준용토록 된 현행 법령 체계도 지방세의 독자적 특성을 반영하지 못한다는 지적을 받아왔으며, 이외에도 지방세법, 조세특례제한법, 개별조례에 산재한 감면규정도 감면정책의 일관성과 유연성을 확보하는데 걸림돌로 작용했다. 감면정책의 효율성과 적시성을 크게 훼손하는 이러한 한계는 지방세법에 대한 근원적 재설계의 필요성을 더욱 부각시켰다.

복잡한 법 제도에 따른 체계상 혼란, 세정운영 전문화 차원의 한계, 환경변화에 대한 대응능력 저하, 지방세의 특성을 반영한 법령 미비 등 기존 지방세법과 관련한 다양한 요소들에 대한 종합적인 개선차원에서 이번 분법안은 탄생하게 되었다.

Ⅲ. 분법의 추진방향

이번 지방세법 분법은 지방세 법령의 전문화·선진화를 위해 기존의 지방세법을 성격별로 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법의 3개 법령으로 나누는 것을 기본 골자로 하여, 납세자 편의 증진을 위한 다양한 제도 도입, 세목 간소화·균분화, 그리고 비과세/감면의 체계적 정비를 그 주요 내용으로 한다.

기존의 후진적이고 복잡한 세법에 대한 성격별 분법은 지방세법의 체계 정비 과정을 통해 전문화, 선진화에 기여할 것으로 보인다. 나아가, 최근의 법제 추세를 반영하여, 납세자 등 국민이 알기 쉽도록 법문을 고쳐쓰고 편제를 체계적으로 배열함으로



써, 제도의 복잡성이 야기하는 수많은 불편이 획기적으로 줄어들 것으로 기대한다.

수정신고제도, 기한후 신고제도 등 국세와 비교시 일부 미진했던 납세자 보호 제도를 보완하는 등, 세제 전반에 걸친 통일성을 제고하는 노력도 함께 이루어졌다. 이외에도 성실납세자 보호방안, 관허사업 제한의 요건 강화 등을 통해 지방세제 전반에 걸친 납세자 권리 보호장치를 보강하였다.

유사세원에 대한 중복과세 및 세원으로서의 역할을 상실한 영세세목에 대한 정비도 이번이 이루어졌다. 이러한 조치를 통해 세수 규모에 비해 과다한 납세·징세비용을 유발하던 폐단이 상당부분 줄어들것으로 보인다. 이밖에도 기존의 행정체계 중심의 법조문 구성을 납세자 이해중심으로 배열하는 등 납세자 중심의 지방세제 구현을 위한 다방면의 노력을 기울였다.

아울러 산재해있던 감면 법규에 대한 전반적인 손질을 통해 감면관리 체계의 효율화를 추진하였다. 산발규정된 감면규정을 통합·재정비하고, 감면과 관련한 자치단체의 자율성을 높이는 방향으로 세부적 검토가 이루어졌다. 개별 법령에 대한 구체적인 내용은 각 담당자들의 각론에서 더 세부적으로 논하기로 하고 본 글에서는 이 정도로 같음하고자 한다.

IV. 분법의 추진과정

이번 분법안이 세상에 나오기까지는 지방세와 관련된 많은 이들의 무수한 고뇌와 열정의 시간이 있었다. 추상적 차원의 세제개편안이 처음 구체화된 것은 지난 2007년으로 거슬러 올라간다. 당시 지방행정연구원과 지방세협회 두 곳이 각각 수행한 ‘지방세 법제 전문화 방안’ 및 ‘지방세 법제 전문화를 위한 법령정비 방안’ 두 건의 연구용역을 통해 지금의 분법안에 대한 기본 방향을 잡았다.

이후 1년여에 걸쳐 전문가와 지방자치단체의 의견 수렴과정을 거치면서 세제 개편안은 그 모습을 점점 더 정교하게 다듬어왔다. 자문위원회, 전문가 포럼, 시도합동포럼 등 다양한 이름아래 함께모여 총 15회에 걸쳐 민간전문가와의 커뮤니케이션을 수행했으며, 각급 자치단체에 대해서도 총 4회에 걸쳐 설명회를 통해 협의를 진행했다.

기본 방향에 대한 어느 정도의 합의가 이루어 진후, 일반 국민의 의견청취를 위한 공청회를 개최하였다. 그간의 세정 운영 과정을 통해 세제 개편의 필요성에 대한 공감대가 이미 형성되었기에 지방세 60년사의 숙원사업이던 이번 분법안 추진은 더욱 탄력을 받기 시작하였다.

이후 당정 협의를 통한 보완작업, 관계부처 협의를 통한 정부안 마련 등의 절차를 거쳐 마침내 2009년 4월 국회에 제출되었다. 여러 가지 여건변화로 통과가 지연되다가, 2010년 2월 26일 마침내 국회 본회의에서 의결되어, 현재는 3월 23일 공포를 앞두고 있다.

V. 분법의 기대효과

이번 분법안 통과를 통해 기대되는 효과는 크게 3가지이다. 납세자 권익보호를 위한 제도개선(지방세기본법), 지방세목체계의 간소화(지방세법), 마지막으로 감면관리체계의 효율화(지방세특례제한법)가 그 주요내용이다.

공익목적을 위해 국민들에게 부과하는 강제적 재원징수라는 조세의 태생적 속성을 고려할 때, 조세행정과 관련한 징세·납세 비용은 적으면 적을수록 바람직하다. 이러한 측면에서 이번 개편안은 납세자 편의 증대를 통해 제도 운영 전반에 걸친 효율성을 제고하는 한편, 만성적 기득권화 되어있던 기존의 산재한 감면에 대한 정비를 통해 지방재정 운영의 책임성을 높이는 계기가 될 것으로 기대한다.

VI. 맺음말

올해 도입된 지방소득소비세와 더불어 지방세 60년을 기념하는 지방세법 분법안이 국회를 통과하고 이제는 시행을 목전에 두고 있다. 수많은 논의와 고뇌를 통해 마련한 법령이지만, 세정 운영과정에서의 원활한 정착을 위해서는 앞으로도 넘어야 할 과제들이 많다.



본법의 통과에 맞춘 시행령·시행규칙 등 하위법령의 정비, 그리고 변경된 세목에 맞춘 전산시스템의 개편 등이 법령의 시행을 앞두고 부지런히 이루어질 전망이다. 또한 실제 세정업무를 담당하는 각급 자치단체의 세무공무원에 대한 교육, 그리고 바뀐 세제에 대한 대국민 홍보 등도 시급히 해결해야할 과제들이다.

성숙한 지방자치의 근간인 재정자율성 제고를 위해 우리 행정안전부 차원의 모든 정책적 노력을 다할 것을 다시 한번 다짐하면서, 아무쪼록 바뀐 지방세제가 순조로이 안착할 수 있도록 지방세를 담당하는 모든 공직자 그리고 납세자 여러분들의 따뜻한 애정과 깊은 관심을 부탁드립니다. 

