



지방세법 전부개정과 향후과제

행정안전부 지방세정책과 서기관
이 재 성

I. 들어가며

2008년 9월, 정부가 “지방세 60년사를 새로 쓴다” 라는 표제 하에 「지방세제의 선진화·전문화를 위한 세제개편안」을 발표한 지 1년 반이 지난 2월 26일, 드디어 지방세법 분법안이 국회를 통과하였다. 그 동안 지방세는 지방자치단체 자주재원의 근간으로써 지역주민들의 자율적 선택과 자기책임원칙에 기초한 지방자치 이념을 구현하는 중요한 수단임에도 불구하고 낙후된 법체계와 세목체계 등 여러 가지 문제점과 한계들을 가지고 있었는데, 이번 지방세법 분법을 통한 세제개편은 지방세제가 갖고 있는 한계점들을 극복하고 선진화된 지방세제 구축을 위한 기틀 마련에 그 의의가 크다고 할 수 있다.

지방세법 분법은 현행 단일법으로 구성된 지방세법을 분야별, 기능별로 전문화하는 것이다. 지방세에 관한 기본적·공통적·절차적인 사항을 규정한 지방세기본법, 지방세의 종류 및 세목체계를 규정한 지방세법, 지방세 감면규정을 통합·정리한 지방세특별제한법으로 구분되며 본 고에서는 지방세 세목체계 간소화를 주요골자로 하고 있는 지방세법 전부개정법률을 중점적으로 살펴보도록 하겠다.

Ⅱ. 지방세법 전부개정법률의 주요내용

1. 추진배경

지방세는 지방자치의 발전과 더불어 그 규모와 내용에서 꾸준한 개선이 이루어졌지만 세수규모에 비해 전반적으로 세목 수가 많은 가운데 동일한 세원에 대한 중복과세 등 조세체계가 복잡하여 과도한 징세비용과 납세협력비용이 발생하고 납세자가 이해하기 어렵다는 지적을 받아 왔다.

우리나라의 현행 지방세는 취득세, 등록세 등 12개의 보통세와 도시계획세, 지방교육세 등 4개의 목적세, 총 16개 세목으로 구성되어 있다. 조세총액에서 지방세가 차지하는 비율이 20%에 불과한 것에 비추어 보면 그 세목수가 많고, 세수가 1조원에 이르지 못하는 세목이 6개⁹⁾에 이를 정도로 세목별 규모가 영세하고, 동일한 세원에 대해 중복과세하는 등 조세체계가 복잡하다는 문제점으로 인해 지방세 세목체계 간소화는 오랜 기간 우리나라 세제개혁의 주요 목표와 대상으로 인식되어 왔다.

이러한 인식 하에 정부는 그간 학계와 정계 등에서 발표한 연구결과 등을 바탕으로 지방세 세목체계 간소화 계획을 수립하고, 수차례의 전문가-지방자치단체의 의견수렴을 거쳐 이번 지방세법 전부개정법률을 완성할 수 있었다.

2. 주요내용 및 성과

① 세목체계 간소화

금번 세제개편에 따른 지방세 세목체계 간소화는 다음 <표-1>에서 보는 바와 같이 현행 16개 지방세목을 11개 세목으로 대폭 축소, 통폐합하였다.

이러한 세목 통폐합에도 불구하고 각 세목별 납세자의 세부담은 증가하지 않으며 지방세액은 현행 수준이 유지된다. 세목별 간소화 방안에 대해 보다 상세히 설명하자면 다음과 같다.

9) 도축세, 면허세, 지역개발세, 공동시설세, 주민세, 레저세



〈표-1〉 지방세 세목체계 간소화 방안

현 행 : 16개 세목		개 선 : 11개 세목
구 분	현 행	세 목 간 소 화
중복과세 통·폐 합	① 취득세 + ② 등록세(취득관련분)	① 취득세
	③ 재산세 + ④ 도시계획세	② 재산세
유사세목 통 합	② 등록세(취득무관분) + ⑤ 면허세	③ 등록면허세
	⑥ 공동시설세 + ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세
	⑧ 자동차세 + ⑨ 주행세	⑤ 자동차세
폐 지	⑯ 도축세	(폐 지)
현행유지	⑩ 주민세 ⑪ 지방소득세	⑥ 주민세 ⑦ 지방소득세
	⑫ 지방소비세 ⑬ 담배소비세	⑧ 지방소비세 ⑨ 담배소비세
	⑭ 레저세 ⑮ 지방교육세	⑩ 레저세 ⑪ 지방교육세

1) 동일세원 중복과세 정비

동일세원에 대한 중복과세는 이번 세목체계 간소화의 핵심이라 할 수 있다. 첫째, 자산의 거래 시 부과되는 취득세와 등록세를 『취득세』로 통·폐합하여 징수상의 비효율과 납세자의 불편을 해소하였다. 통합 취득세의 세율은 종전의 취득세와 등록세의 세율을 단순 합산하여 세부담의 변화가 전혀 없도록 하였으며, 2개 세목을 통합납부하게 됨으로써 발생하는 납세자의 심리적 불편을 해소하기 위하여 현행 취득일로부터 30일인 신고·납부 기간을 60일로 연장하여 납세자의 기간이익을 확대하였다.

〈표-2〉 (例) 과세표준 1억원 건축물의 유상취득시 세부담

세목	세율	세액	세목	세율	세액
총부담	4.6%	460만원	총부담	4.6%	420만원
취득세	2%	200만원	취득세	4.0%	400만원
등록세	2%	200만원	지방교육세 (종전 등록세액의 20%)	0.4%	40만원
지방교육세 (등록세액의 20%)	0.4%	40만원	농어촌특별세 (취득세액의 10%)	0.2%	20만원
농어촌특별세 (취득세액의 10%)	0.2%	20만원			

둘째, 현재 동일한 재산에 대해 부과되는 재산세와 도시계획세를 『재산세』로 통합하여 재산의 보유와 관련한 세목을 간소화하였으며, 종전의 재산세를 기본 재산세로 하되, 도시지역 내의 토지·건축물·주택에 대해서는 기본 재산세액에 종전의 도시계획세를 합산(재산세 과세특례)하여 과세토록 함으로써 기존 도시계획세의 세수를 확보하도록 하였다.

2) 유사세목 통합

정부는 지난 연말 지방소득세 도입 시 소득과세 성격인 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 지방소득세로, 균등과세 성격인 주민세 균등할과 사업소세 재산할을 주민세로 통합하면서 1차적 간소화 작업을 수행한 바 있다.

금번 세목체계 간소화에서는 그 외 유사 세목에 대해 추가적으로 통합이 이루어졌다.

첫째, 등록세 중 취득의 전제 없이 이루어지는 등기·등록분¹⁰⁾과 면허·인가 등에 과세되는 면허세는 국가 또는 지방으로부터 받는 수익행위에 대한 과세로 그 성격이 유사하므로 『등록면허세』로 통합하였다. 다만, 과세대상이 상이하므로 세율체계, 징수방법 등은 현행 체계를 그대로 유지하여 각각 ‘등록에 대한 등록면허세’와 ‘면허에 대한 등록면허세’로 하위세원화하였다.

둘째, 자동차 관련 세금인 자동차세와 주행세를 『자동차세』로 통합하되, 각각 ‘자동차 보유에 대한 자동차세’와 ‘자동차 주행에 대한 자동차세’로 하위세원화하

10) 취득무관 등록세 : 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등

였다.

셋째, 자치단체의 임의세적 목적세인 지역개발세와 공동시설세를 『지역자원시설세』로 통합하여 지방자치단체의 과세자주권 확립의 기반을 마련하였다.

3) 영세세목 폐지

세수규모가 영세하여 징세비용에도 못 미치거나 사실상 정책적 취지를 상실한 영세세목은 폐지함으로써 세제를 간소화하였다.

농업의 국가 경쟁력 강화를 위해 그간 과세중단되었던 농업소득세는 지난 연말에 일부개정을 통해 이미 폐지하였으며, 이번에 추가적으로 도축세를 폐지하게 되었다.

도축세는 자치단체 중 일부(86개)에서만 징수하고 있다는 점, 외국의 경우 도축세를 과세하는 나라가 없는 점¹¹⁾, 총 지방세수의 0.97%정도로 재원조달효과가 크지 않은 점 때문에 폐지대상으로 검토되어 왔었으며, 한미 FTA 체결에 따른 축산농가 보호 및 경쟁력강화라는 정책적 측면에서 이미 폐지가 정부방침으로 결정¹²⁾된 바 있었다. 다만, 농수산식품부 등과 공조, 농림사업 우선 지원 등 지방세수에서 도축세의 비중이 높은 자치단체에 대한 지원방안도 병행 추진할 계획이다.

② 지방자치단체별 세목귀속 재편

금번 지방세제 개편은 납세자 세부담 및 지방세수의 증립을 원칙으로 추진하였으나, 16개 세목으로 구성되어 있는 현행 지방세 체계를 간소화하여 11개 세목으로 축소하면서 기존 세목의 편제에 약간의 변화가 발생하였다. 이에 정부는 원칙적으로 현행 광역과 기초 간 세수 귀속의 기본 틀은 그대로 유지하면서 자치단체간 세원불균형을 완화하고 기초자치단체의 재정자립도 강화하는 방향으로 일부 세목의 세수귀속을 재편하였다.

〈표-3〉에서 보는 바와 같이 도와 시·군의 경우는 도축세 폐지 외 세수 변동이 없으나, 특별시·광역시와 자치구 간에는 일부 세목에 있어 귀속 변동을 볼 수 있다.

면허세와 통합되는 취득 무관분 등록세가 특·광역시세에서 자치구세로, 재산세로 통합되는 도시계획세가 광역시세에서 자치구세로 이전되어 세원이 열악한 자치구 세수가 보장되는 등 자치단체간 세원의 형평성은 현재보다 제고될 것으로 예상된다. 다만, 특별시의 경우에는 광역시와 달리 자치구의 재정자립도가 높은 점을 감안하여, 종전 도시계획세분 재산세를 현재와 같이 특별시에 귀속시키고, 자치구간 불형평이

11) 일본(1950)과 대만(1987)은 폐지하였고 중국(2000)은 과세 중지상태임

12) 경제상황점검회의('07.6.19)에서 한미 FTA 후속조치로 국내 축산농가 보호를 위해 도축세 폐지 결정

큰 주민세(재산분), 지방소득세(종업원분)는 특별시세로 전환하도록 하였다.

〈표-3〉 지방자치단체별 세수귀속 개편

구 분	현 행		개 선	
	특별시	광역시	특별시	광역시
특별시세 광역시세	①취득세 ②등록세 ③레저세 ④담배소비세 ⑤자동차세 ⑥주행세 ⑦도축세 ⑧공동시설세 ⑨지역개발세 ⑩도시계획세 ⑪지방교육세 ⑫주민세(균등분) ⑬지방소득세(소득분) ⑭지방소비세	①취득세 ②등록세 ③레저세 ④담배소비세 ⑤자동차세 ⑥주행세 ⑦도축세 ⑧공동시설세 ⑨지역개발세 ⑩도시계획세 ⑪지방교육세 ⑫주민세(균등분) ⑬지방소득세(소득분) ⑭지방소비세	①취득세 ②담배소비세 ③레저세 ④자동차세 ⑤지역자원시설세 ⑥지방교육세 ⑦주민세 ⑧지방소득세 ⑨지방소비세	①취득세 ②담배소비세 ③레저세 ④자동차세 ⑤지역자원시설세 ⑥지방교육세 ⑦주민세(균등분) ⑧지방소득세(소득분) ⑨지방소비세
자치구세	①재산세 ②면허세 ③주민세(재산분) ④지방소득세(종업원분)	①재산세 ②면허세 ③주민세(재산분) ④지방소득세(종업원분)	①재산세 ¹³⁾ ②등록면허세	①재산세 ②등록면허세 ③주민세(재산분) ④지방소득세(종업원분)
도 세	①취득세 ②등록세 ③면허세 ④레저세 ⑤공동시설세 ⑥지역개발세 ⑦지방교육세 ⑧지방소비세		① 취득세 ② 등록면허세 ③ 레저세 ④ 지역자원시설세 ⑤ 지방교육세 ⑥ 지방소비세	
사군세	①재산세 ②도시계획세 ③자동차세 ④주행세 ⑤담배소비세 ⑥도축세 ⑦주민세 ⑧지방소득세		① 재산세 ② 자동차세 ③ 담배소비세 ④ 주민세 ⑤ 지방소득세	

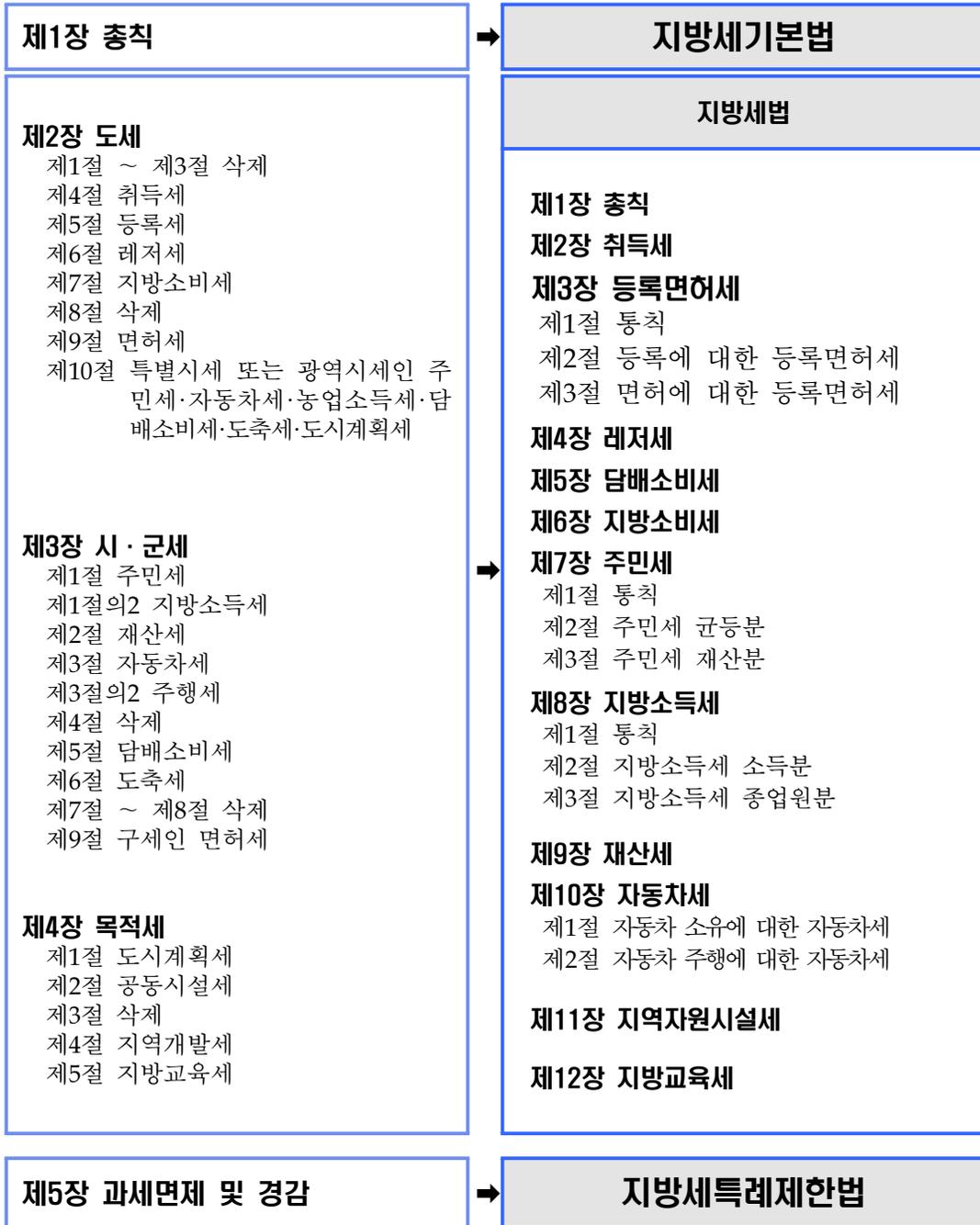
13) 특별시는 특례에 의해 재산세에 통합된 종전 도시계획세분이 특별시세수로 귀속됨 (지방세기본법안 9조3항)

※ 광역시는 도시계획세분도 자치구로 귀속



③ 법체계 정비 및 알기쉬운 법령 만들기

〈표-4〉 지방세법 전부개정법률 편제



이번 종합적 세제개편을 계기로 현행 지방세법을 3개 법률로 분법(分法)하면서, 현행 지방세법 중 각 세목별 부과·징수에 관한 사항을 규정하고 있는 제2장부터 제4장까지를 『지방세법』으로 분리하여 세목분야 특화·전문화 법률로 새로 정비하였다.

『지방세법 전부개정법률』은 앞서 다룬 지방세 세목체계 간소화의 내용을 담고 있으며, 각 세목별 편제를 종전의 과세자 입장에서 세수 귀속별로 편성되어 있던 체제를 탈피, 수요자 입장으로 재편성하고 문장을 알기 쉽게 정비하는 등 법에 대한 이해도를 높일 수 있도록 하였다.

3. 세제개편에 따른 기대효과

이번 지방세법 전부개정에 따른 지방세 세목체계 간소화 및 법 체계 정비는 납세협력 비용 및 징세비용 절감 등 경제적 효과뿐만 아니라 지방세제의 단순성·투명성을 높임으로써 납세자의 납세부담 인식을 명확히 하여 조세의 가격기능을 활성화하고 조세행정의 효율성을 증가시키는 등 무형적 효과도 클 것으로 기대된다.

〈예상되는 기대효과〉

- **경제적 효과** : 총 2,000여억 원(2010년 기준)
 - 감세효과 : 587억원(도축세 폐지)
 - 조세행정비용 절감효과 : 1,406억원(납세협력비용 1,195억, 징세비용 211억)
- **무형적 효과**
 - 세목체계의 단순성·투명성 확보로 지방세에 대한 납세인식 제고 등

Ⅲ. 지방세제의 향후 과제

지방세법 전부개정에 따른 지방세 세목체계 간소화는 납세부담의 증대 또는 지방세수의 감소를 초래해서는 안된다는 기본전제하에 추진되었다. 이를 위해 1차적으로는 현행 수준을 유지하면서 지방세제의 투명성 확보, 납세 편의, 징세 간편의 목적을 달성하기 위해 최선의 대안을 모색하였으며, 향후 지방세 환경변화에 보조를 맞추면서 장기적으로 지방세의 새로운 패러다임을 확립하고 그 역할을 강화하기 위해 제도개선

을 병행해 나갈 예정이다.

지방자치시대에 개별 자치단체의 경쟁력 강화를 통한 자치재정권 확충이 중요한 이슈임에는 틀림없지만, 현재 지방세 체계하에서 가장 큰 문제 중 하나가 자치단체간 재정력 격차이다. 이 점을 해소하기 위해 정부는 세목 배분을 재조정하거나 공동세 도입을 확대하는 등 심층 검토를 통해 추가적인 세원불균형 완화를 추진할 계획이다.

아울러, 지방자치의 안정적이고 지속적인 발전을 위해 자치재정권 확대에 힘써야 할 것이다. 우리나라의 지방자치단체는 자주재원인 지방세 규모가 영세하여 대부분의 자치단체가 재정력이 취약하며, 개별 자치단체의 지역적 특성을 살릴 수 없는 획일적인 제도와 구조를 가지고 있어 지역의 수요와 실정을 감안한 유연성이 결여되었다. 이러한 문제인식 하에 지방의 재정력 강화와 과세자주권 확대를 위해 지역적 특색에 맞는 신세원 발굴에 주력하고 선택적 과세제도 확대를 지속적으로 추진할 계획이다.

또한, 금번 세목체계 간소화에 이어 2차적인 세제 개편이 추진할 예정이다. 복잡한 세율체계를 보다 단순화하고 과세체계를 개선함으로써 납세자의 이해도를 높이고 조세행정의 효율성을 배가시킴과 동시에, 담배소비세 등 정액세를 정률세로 전환함으로써 조세형평을 제고하고, 저출산고령화 사회 등 지방세 환경변화에 적극 대응하는 새로운 지방세 체계를 구축하는 등 다각적인 접근을 해 나가야 할 것이다.

IV. 맺으면서

지방세 세제개편은 지방세 세목체계의 단순성·투명성을 높임으로써 납세자의 세부담 인식을 명확히 하여 조세의 가격기능을 활성화하고 납세협력비용 및 징세비용을 감소시켜 조세행정의 효율성을 증가시킬 것이다. 또한 국민이 쉽게 이해할 수 있는 지방세제로 거듭나게 되어 세정의 신뢰성을 높이고 납세편의를 증진시킬 것으로 기대된다.

행정안전부는 향후에도 합리적이고 효율적인 지방세제 개선을 추진하여 지방자치의 발전 및 국가 경쟁력 강화에 기여할 것이며 다양한 지방세원을 지속적으로 확충하여 지역주민의 선택과 부담에 따라 지방공공서비스 공급이 활발하게 이루어질 수 있도록 노력할 것이다. 