



I. 문제의 제기

최근 언론에는 부자 감세라는 말이 자주 등장합니다. 소득세 최고 세율구간의 세율인하 문제를 두고 하는 논란이라고 생각됩니다. 감세정책은 현 정부 경제정책의 핵심 과제였습니다. 소득세의 세율인하 조치는 이미 2009년 말에 이뤄졌습니다. 소득세의 최고세율구간(8,800만원 이상)과 법인세의 최고세율구간(2억원 이상)은 2012년부터 2%p를 각각 인하하도록 시행시기를 부칙에 정해 놓았던 것입니다. 최근 제기되고 있는 목소리는 내년부터 적용되는 개정세법의 시행을 철회하자는 것입니다. 2009년 말에 이미 고친 법률의 시행시기인 2012년이 임박해서 이를 철회하자는 것입니다. 세율이 높고 낮음을 따지기에 앞서서 국민에 대한 약속을 지키지 않는다는 것은 그 자체로 동의하기 어려운 것입니다. 법률의 시행은 정당 차원이나, 정부 차원의 약속이 아닙니다. 국민의 대표인 국회의 심의를 거쳐서 대통령이 공포한 국가 차원의 대국민 약속입니다. 이러한 법률이기 때문에 국민이 신뢰할 수 있어야 하며, 시행시기가 도래하면 그대로 시행되는 것이 너무도 당연합니다. 옛 성현의 말씀에 악법도 법이라는 말

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

이 있습니다. 국민들은 국회의 논의를 거친 약속이기 때문에 반드시 시행될 것으로 믿고 있습니다. 개정 법률 시행을 국회가 나서서 제동을 건다는 것은 이해하기 어려운 것입니다. 다른 일도 아니고 세금 문제로 그런 일이 일어나고 있다는 데에 대하여 과거 세금분야에 몸담았던 사람으로서 갑갑함을 느낍니다. 세법은 모든 국민에게 평등하게 적용되는 제도입니다. 공평과세는 세금의 생명입니다. 세금 제도가 불공평한 제도처럼 느끼게 하는 부자감세라는 표현은 거부감을 줍니다. 부자감세라는 표현은 모순을 내포하고 있는 용어입니다. 편 가르기를 하려는 악의적인 용어로 보입니다. 공평하게 만들어진 세법을 가난한 사람 감세와 부자감세로 나누는 이유를 알 수가 없습니다. 가난한 사람을 위하여 고친다고 해도, 가난한 사람에게만 적용할 수는 없습니다. 가난한 사람에게만 적용하고, 부자에게는 적용되지 않는 법률은 만들 수 없습니다. 부자감세를 말하려면 먼저 누가 부자이고 누가 가난한 사람인지 구분을 해야 합니다. 부자와 가난한 사람을 구분할 수 있는 경계를 찾기가 매우 어렵습니다. 일 년 간 소득을 기준으로 부자와 가난한 사람을 나누는 것은 적절하지 않습니다. 올해 소득이 1억원인 사람도 내년에는 소득이 없어질 수가 있습니다. 어찌다가 한해 소득이 1억원이 되었다고 하여 갑자기 부자가 되는 것도 아닙니다. 1년 소득이 1억원인 사람도 지출이 1억보다 많아지면 남는 것이 없습니다. 우리나라는 영호남 갈등으로 몸살을 크게 앓고 있습니다. 영호남 갈등문제는 해소하기가 매우 어렵고 아직도 커다란 숙제로 남아 있습니다. 그런 갈등을 왜 만들어서 누가 이득을 보았는지는 잘 모르겠습니다. 영호남이 고향인 사람들은 무슨 영문인지도 모르면서 서로 반목하고 서먹한 감정을 가지고 있는 것 같습니다. 특별한 이해관계도 없이 갈등을 겪고 있으니 모두가 피해자입니다. 속았다는 생각이 들어서 해소하려고 하지만 쉽사리 해소되지 않는 것이 현실입니다. 국민을 통합하지 못하고 새로운 갈등을 키운다면 누구에게도 덕이 되지 않습니다. 빈부문제를 가지고 국민간에 새로운 갈등이 야기될 것은 아닌지 심사숙고해 보아야 합니다. 하여튼 부자감세라는 용어는 사용하지 않았으면 좋겠습니다. 세금이 가난한 사람들의 불만 해소용으로 사용되어서는 곤란합니다. 세금은 국가 살림을 뒷받침해 주는 숭고한 임무를 가지고 있습니다. 세금을 빈부격차를 야기하는 범인으로 만들고 흠집을 내면 국가발전에 도움이 되지 않습니다. 세금문제는 조심스럽게 다듬고 키워가야 합니다. 세금이 납세자인 국민들에게 가까이 다가갈 수 있도록 조세정책을 펼쳐야 합니다. 빈부격차 해소 문제는 모든 정책역량을 결집시켜야 할 과제입니다. 근본적인 처방을 만들지 않고, 세법 조문 하나를 고친다고 빈부격차를 해소할 수 있다고 생각하는 것은 무리입니다. 빈부격차 발생 원인을 세금제도에서 찾으려는 것은 너무도 안이한 생각입니다. 빈부격차의 근본적인 원인을 찾아내고 합리적인 처방을 만들어 가야 합니다. 세금제도에도 일정한 책임이 있겠지만, 부자감세라는 용어를 터놓고 사용하는 것은 곤란합니다. 이러한 시점에서

서 지방세의 공평성 제고 방안을 종합적으로 살펴보는 것은 의미가 크다고 생각합니다. 세금제도를 한층 더 투명하고 공평하게 만들어 가는 계기로 삼아야 할 것입니다. 조세제도는 매우 광범위하고 어려워서 무엇이 어떻게 되어 있는지 전체를 꿰어 뚫고 있는 사람은 많지 않습니다. 과표가 어떻게 결정되고 어떤 수준인지 알고 있는 사람도 적습니다. 더군다나 지방세는 국민들의 관심이 적고 문제의식도 별로 없습니다. 세금은 과중한 것보다 불공평을 참아 내기가 더 어렵습니다. 우리 집에만 고지서가 나오고 이웃집에는 안 나온다면 참을 수가 없습니다. 과중한 세금도 참기 어렵지만, 이웃집도 많이 나왔다면 그래도 참을 수가 있다고 합니다. 세금의 공평성을 높이는 문제는 참으로 중요한 과제입니다. 넓은 의미의 공평성은 소득세와 소비세 및 재산세 상호간의 공평성을 말합니다. 좁은 의미의 공평성은 동일한 재산세 안에서, 동일한 소득세 안에서의 공평성이 확보되어야 합니다. 국민들은 넓은 의미의 공평성까지는 생각이 미치지 어렵고 좁은 의미의 공평성에 관심이 많습니다. 공평 과세가 되려면 과세대상은 넓히고, 세율은 낮아져야 합니다. 제도 자체에 내재하는 이러한 문제를 면밀히 검토하고 차근차근 시정해 나가는 장기플랜을 만들어야 합니다. 정부와 국회가 합심하여 공평과세의 목표를 세우고 연구하고 개선해 나가야 합니다. 국민들이 직접 해결하기 어려우므로 전문가들이 현행 제도를 비교분석하여 공평한 제도로 만들어 가는 과제를 제시해 주어야 합니다. 정부와 국회가 그런 환경을 만들어 주는 역할을 하여야 합니다. 전문가들이 지속적으로 연구검토할 수 있는 여건이 필요합니다. 공평과세를 위한 개선과제는 여러 가지가 있을 것입니다. 가장 먼저 세율체계를 합리화해야 하고, 다음으로 넓은 과세 낮은 세율이라는 목표 아래서 과세 대상을 넓혀 나가야 합니다. 마지막으로 공평성을 높일 수 있도록 공평한 과표결정 시스템을 만들어 가야 할 것입니다. 어떤 것은 시가의 80%를 과표로 하는데 어떤 것은 90%가 적용된다면 불공평한 과세가 됩니다. 지방세 분야는 국세에 비하여 여러 가지가 취약합니다. 지방세를 지원하고 연구하는 예산도 부족하고 인력도 부족합니다. 누구에게 물어 보아도 지방재정이 취약하다고 합니다. 지방재정에서 차지하는 지방세 비중이 너무 적고, 국세에 비하여 신장성이 떨어진다는 문제도 있습니다. 조세를 큰 틀에서 보는 시각이나, 전문성도 부족합니다. 세금제도를 운영하는 시스템 자체가 미흡합니다. 지방세의 문제점을 좀 더 진지하게 생각해 보고 취약점을 하나하나 해결해 나가야 할 것입니다. 가장 큰 문제점은 중앙정부와 각급지방자치단체가 서로 미루는 현실입니다. 실질적인 주인인 지방세의 주체가 시·도와 시·군·구로 분산되어 있는 것이 어려움입니다. 지방세를 발전시켜야 할 주인이 누가 되어야 하는지를 논의해 보아야 합니다.

II. 개선방안 연구의 필요성

현재 대통령의 임기가 1년 이상 남아 있지만 정치권에서는 레임덕 문제가 나오고 있습니다. 경제정책이 방향을 제대로 잡지 못하고 혼미할 것으로 보는 사람들이 많습니다. 지금 경제가 어렵고 해결해야 할 과제가 산적해 있습니다. 이런 시기에 국민과의 약속인 개정세법의 시행을 철회한다면 새로운 문제가 제기될지도 모릅니다. 조세제도는 정권적 차원에서 다루어지기 보다는 국가의 백년대계를 생각해야 합니다. 조세제도의 발전이나 선진화를 위해서 도움이 되지 않는다면 용기 있게 방향을 바꾸어야 할 것입니다. 눈앞에 닥쳐온 세법 시행을 철회하기 보다는 세금제도를 근본적으로 합리화하는 방향에서 접근하는 것이 더 좋다는 생각이 듭니다. 조세제도는 국가발전과 국민부담이라는 양면성이 있습니다. 조세제도는 정치가 부담을 느끼지 않도록 중립적으로 운영될 수 있는 방안을 강구해야 합니다. 국가가 무슨 일을 하려면 필수적으로 세금을 거두어야 합니다. 최근 반값 등록금, 학생들의 무상급식 및 복지 확대 문제로 더 많은 재원을 필요로 합니다. 세금은 거두지 않고 생색만 내다보면 국가부도 위기에 몰릴 수 있습니다. 국가가 지출하는 재정은 하늘에서 떨어지는 것이 아니라 국민들이 세금으로 부담하여야 합니다. 정치인들은 세금문제가 나오면 가난한 사람들에겐 더 깎아 주고 부자들에게는 더 많이 거두어야 한다고 합니다. 조세정의의 구현이라는 명분을 가지고 선거에서 유리한 위치를 차지하기 위해서일 것입니다. 그러나 세금을 증가시키는 문제는 단순히 생각할 문제가 아닙니다. 진정한 민주주의는 자기가 낸 세금이 자기의 혜택으로 돌아오는 원칙이 구현되어야 합니다. 즐거운 마음으로 세금을 낼 수 있어야 합니다. 깊이 연구하지 않고 세금문제에 접근하면 엉뚱한 결과를 초래할 수 있습니다. 증가시킨 세금이 생각하지도 못하던 계층에 전가될 수 있습니다. 원재료 값이 올라가면 물가가 올라가서 그것을 사업자가 부담하는 것이 아니라 소비자에게 전가됩니다. 세금도 그렇습니다. 참여정부가 대폭 증액시킨 재산세도 집주인이 부담하는 것이 아니라 결국은 세입자들에게 전가되는 현상이 나타나고 있습니다. 과거에는 보지 못하던 반전세라는 현상이 그것입니다. 부동산 가격이 정체하거나 하락하기 때문에 더 분명하게 나타나고 있습니다. 세금은 명목상 납세자와 실제로 부담하는 사람이 따로 있습니다. 납세자는 경제활동을 통해서 자기가 부담한 세금을 소비자에게 전가시키게 됩니다. 세금이 어떻게 전가되는지를 경제현상을 잘 파악해 보아야 합니다. 세금을 증세할 것인지 감세할 것인지는 세금이 경제에 미치는 영향, 국민들의 부담 능력, 세무 행정상의 문제 등등을 종합적으로 검토한 후에 결정하여야 합니다. 세금은 많으면 많을수록 좋은 그런 것이 아닙니다. 정부의 지출은 적을수록 좋다는 작은 정부를 주장하는 사람들도 있습니다. 이들의 주장도 귀담아 생각해 볼 필요가 있습니다. 이들은 정부가 세금을 많이 거두어

서 집행하면 비효율적이라는 것입니다. 집행과정에서 많은 불합리와 부조리가 뒤따르는 문제를 걱정합니다. 경기가 나쁠 때 경기를 부양하기 위해서는 정부가 세금을 많이 거두어서 그 돈으로 경기를 부양하는 것보다 오히려 기업이 내야할 세금을 줄여 줌으로서 기업이 활발하게 움직이는 것이 더 효율적이라는 주장도 있습니다. 감세가 효과적인지 증세가 효과적인지 효율성과 경제성을 따져 보아야 합니다. 감세논란의 핵심은 크게 두 가지입니다. 하나는 감세의 경기부양 효과이고, 다른 하나는 조세정의의 구현입니다. 감세는 대체로 소비와 투자를 증대시켜 경기를 부양하는 결과를 가져옵니다. 미국의 레이건 대통령 시절에 감세정책으로 경기가 회복된 사례가 있습니다. 일본처럼 장기불황기로 접어드는 때는 감세효과가 나타나지 않을 수도 있습니다. 감세논의에서는 경기부양과 고용창출, 나아가 세수증대를 가져올 수 있다는 이야기를 합니다. 부자감세 문제는 근시안적으로 접근하면 답이 나오지 않습니다. 조세정의라는 문제도 단순히 명목상 납세자가 부담할 것이라는 순진한 생각으로 판단하면 안됩니다. 조세정책에서 가장 중요한 문제는 납세자들이 보람을 느끼면서 세금을 낼 수 있도록 배려하는 것입니다. 세금은 세율과 과세표준이라는 두 가지 요소가 합쳐서 부담수준이 결정됩니다. 세금의 핵심은 과세대상과 세율이지만 과표도 예외가 될 수는 없습니다. 과세표준은 성질상 국회가 법률로 일일이 정해 줄 수가 없습니다. 세무공무원이 납세의무자를 상대로 개별적으로 조사 결정해야 합니다. 지방세의 공평성을 높이기 위해서는 과세대상, 세율체계, 과표 모두가 공평해야 합니다. 지방세의 공평성을 높여야 할 과제가 산적해 있는데도 지방세를 연구하는 인력이나 시스템은 매우 취약합니다. 금년에 지방세연구원이 발족했습니다. 아직 초보단계이지만 지방세연구원에 기대를 해보아야 할 것 같습니다.

III. 세율 체계의 개선 방안

1. 개선 필요성

지방세에서 운용되는 세율은 현재 3가지가 있습니다. 누진세율, 비례세율, 그리고 정액세입니다. 대표적인 누진세율제도는 국세인 소득세와 법인세, 지방세인 재산세(합산세율)입니다. 누진세율은 세율구간이 설정되고 구간별로 세율이 정해집니다. 세율체계는 한번 만들어지면 상당기간 그대로 유지되는 경향이 있습니다. 매년 약 2%~3% 정도 물가가 올라가는데도, 세율은 잘 조정되지 않습니다. 정치적으로 부담이 되기 때문에 매년 고치지 못합니다. 소비자 물가는 올라가는데 누진세율 구조가 그대로

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

유지된다면 그만큼 과중한 세금을 내는 결과가 됩니다. 우리는 이러한 문제를 간과하고 있습니다. 누진체계는 매년 소비자 물가등과 연계하여 조정하는 것이 합리적입니다. 누진세율 적용구간을 현실에 맞도록 매년 조정해 나갈 필요가 있습니다. 소득세를 예로 들어 보면, 현행법에서 소득세의 최고세율 35%가 적용되는 대상자는 연간 소득 8,800만원 이상인 사람입니다. 소득세제도는 이들을 부자로 보고 있는데 그만큼 세금을 낼 능력이 있는지 생각해 볼 필요가 있습니다. 정답은 없지만 최고세율 대상자 중에는 근로소득자가 상당수를 차지합니다. 소득세율 체계의 변화를 살펴보면 1979년 말에 120만원 이하는 8%, 6천만원 초과는 62%로 적용하는 16단계의 초과누진 구조였으나, 1990년 말에 4백만원 이하 5%, 5천만원 초과 50%로 적용하는 5단계 세율로 고쳤습니다. 1995년 말에는 최고세율 적용구간을 8천만원초과(40%)로 개정하였다가 2001년 말에 8천만원 초과(36%)로 인하하였고, 2008년 말에 8,800만원 초과(35%)로 개정한 것입니다. 최고세율 구간만 보면 1995년 말에 8천만원이던 것이 2008년 말에 8,800만원으로 겨우 10% 인상한 것입니다. 국민소득은 1996년에 1천만원 수준이던 것이 현재 2천4백만원 정도로 2.4배가 상승하였습니다. 국민 소득수준에 맞추어 세율을 조정한다면 최고세율 적용대상은 2억원 정도가 되어야 할 것입니다. 미국의 소득세는 4억원이 넘는 구간에 최고세율(35%)을 적용하고, 일본과 싱가포르 및 중국도 2억원이 넘는 구간에 최고세율을 적용합니다. 중산층 육성을 위해서도 세율구간에 대한 심도 있는 연구가 필요한 시점입니다. 최고세율 35%가 적정한 세율인지도 잘 판단해 보아야 합니다. 외국사례를 보면 영국이나 일본은 40%로 우리나라 보다 높지만, 스웨덴은 25%, 싱가포르는 20%로 우리나라 보다 낮습니다. 형평을 중시하고, 동질성이 강한 국민정서 때문에 부자감 세라는 표현을 사용하면 고칠 수가 없을 것입니다. 법인세의 누진세율 과표구간은 더 경직되어 있습니다. 법인세는 누진세율이 아니라 단일(비례)세율로 적용되어야 한다는 것이 세계적 추세입니다. 현재 2억원 이상에 대하여 최고세율을 적용하고 있으나, 연간 소득 2억원 이상인 법인을 부자라고 하는 것은 모순입니다. 국세의 목표액을 초과징수하는 데는 이러한 높은 세율체계가 일조할 수 있을 것입니다. 경제규모가 커지고 봉급도 올라가는데, 세율체계를 그대로 유지한다면 세수는 기하급수적으로 늘어나게 될 것입니다. 물가와 관계없이 명목임금만 상승하면 소득세는 점차 높은 세율구간으로 이동하여 더 많이 내게 설계되어 있기 때문입니다.

2. 세율체계 개선 과제

누진세율 체계는 매년 물가상승률 등과 연동시켜 조정하고, 세율구간을 매년 재정비할 필요가 있습

니다. 국회가 정치적인 부담 없이 세율체계를 고칠 수 있도록 해야 합니다. 세율체계의 경직성을 해결하려면, 물가등과 연동하여 저절로 조정되도록 해야 합니다. 누진세율을 물가등과 연동시키는 장치를 마련 해 둔다면 매년 저절로 개정하는 효과를 볼 수가 있습니다. 부자감세라는 정치적인 부담을 안고 세법을 고치거나 이를 철회하는 해프닝도 사라질 수 있을 것입니다. 상당수의 선진국은 누진세율의 과표구간을 인플레이션에 연동해서 조정하고 있다고 합니다. 과표구간이 물가와 연동되지 않고 고정되면 실질소득에 비하여 과중한 세금을 부담하게 됩니다. 소득세율을 지방세에서 다룰 문제는 아니지만 소득세의 10%에 상당하는 지방소득세가 있기 때문에 함께 연구할 수는 있을 것입니다. 국세의 주종세목인 소득세의 누진 세율체계가 경직되어 있으니 지방세의 세율체계를 고치는 일도 경직될 수밖에 없습니다. 지방세는 상당히 많은 세목이 정액세 체계로 되어 있어서 더 큰 문제를 안고 있습니다. 한번 정해진 정액세는 몇 십년이 지나도록 인상하지 못하고 있는 실정입니다. 정액세로 되어 있는 지방세를 매년 물가에 연동시킨다면 지방재정을 안정시키는 데에 많은 도움이 될 것입니다. 조세정책을 어떻게 하면 세금을 많이 거둘것인지에 초점을 맞춘다면 세율체계 조정은 매우 어려울 것입니다. 지금까지는 세율체계 조정문제를 그런 측면에서 보아 왔기 때문에 고치기가 매우 어려웠는지도 모르겠습니다. 앞으로는 세율체계의 합리적으로 조정이라는 시각에서 접근해야 합니다. 국민에게 유리하게 고치는 누진세율 체계와 국민에게 다소 불리하게 고치는 정액세율을 동시에 고치는 것입니다. 그렇게 한다면 조세저항을 걱정하지 않을 수 있습니다. 누진세율체계인 재산세의 세율을 부동산 가격이 올라가는데도 그대로 유지한다면 국민부담이 점점 과중해 집니다. 정액세제로 되어 있는 자동차세나 등록면허세 및 주민세 같은 세금은 부담이 점점 가벼워집니다. 10년이상 인상하지 못한 정액세는 세금으로서의 기능이 점점 쇠퇴하고 있습니다. 이런 정액세를 소비자 물가지수와 연동시킨다면 세금으로서의 기능을 되찾을 수가 있을 것입니다. 지방세는 상당수가 정액세로 되어 있기 때문에 지방재정이 점점 취약해지고 있습니다. 정액세는 영세성을 면치 못하고 있는 지방재정을 점점 더 어렵게 하고 있습니다. 물가가 올라가고 경제는 성장하는데 징수하는 세금은 지난해와 똑 같다는 것은 문제입니다. 20년간 인위적으로 세율을 인상하지 않는다면 20년 전과 똑 같은 액수의 지방세를 받을 수 밖에 없습니다. 지방세는 이와 같이 경제성장의 성과가 반영되지 않는 세목이 많습니다. 정액세는 지방재정을 매년 물가 상승분만큼 손해를 보게 하는 세제라고 하겠습니다. 지방재정은 세월이 흘러 갈수록 점점 더 취약해 질 수 밖에 없는 구조를 가지고 있습니다. 매년 늘어나는 지방재정을 감당할 수 있도록 지방세가 설계되지 못하였습니다. 이러한 지방세의 취약점을 하루 빨리 개선할 필요가 있습니다. 국회에서는 국민들의 부담을 덜어 주는 문제라면 논의하기가 쉽지만, 부담을 증가시키는 문제는 논의하기가 매우 어렵습니다. 그래서

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

세율 조정문제는 정부와 국회가 모두 다 기피하는 과제입니다. 국가나 지방자치단체의 예산이 매년 줄어든다면 정말로 큰일입니다. 국가부채가 늘어난다면 그것은 더 큰일입니다. 현실적으로 국가나 지방자치단체가 국민들을 위해서 사용할 예산은 언제나 부족합니다. 그렇지만 세율인상 문제는 뜨거운 감자입니다. 가급적 그대로 두려는 경향이 매우 강하게 작용합니다. 세율체계를 어떻게 운영하는 것이 바람직한지 해결방안을 찾아야 합니다. 물가에 연동시킬 것인지 아니면 다른 지수를 개발하여 연동할 것인지 연구해 보아야 합니다. 어떤 방법으로 연동할 것인지에 대한 연구도 필요합니다. 세목별 성격에 따라 소비자 물가와 연동할 것인지 부동산 가격상승과 연동할 것인지를 판단해 보아야 합니다. 이러한 물가도 지방마다 차이가 있습니다. 전국적으로 동일한 세율체계를 유지할 것인지, 지역별로 다른 세율체계를 운영할 것인지도 고민해 보아야 합니다. 지역별로 다르게 적용한다면 조세의 공평성 문제가 훼손된다는 지적이 제기될 수 있을 것입니다. 지방세를 지방세답게 만들어 가려면 앞으로 이러한 문제를 본격적으로 연구 검토해 나가야 할 것입니다. 정부나 국회가 부담을 느끼지 않고 세율체계를 슬기롭고 합리적으로 고쳐 나갈 수 있는 방안을 찾아야 합니다.

3. 세율체계 개선 방안

가. 지방세 세율 현황

지방세중에서 대표적인 누진세율 제도는 재산세중 종합합산과세 대상, 별도합산과세 대상 및 주택에 대한 과세입니다. 재산세의 세율체계는 종합합산과세 대상인 경우 5천만원 이하 0.2%, 2억원~10억원 0.3%, 10억원 초과 0.4%입니다. 별도합산 대상은 2억원 이하 0.2%, 5천만원~1억원 0.3%, 1억원 초과 0.5%입니다. 주택은 6천만원 이하 0.1%, 6천만원~1억5천만원 0.15%, 1억5천만원~3억원 0.25%, 3억원 초과 0.4%입니다. 현행 세율 체계는 2004년 말에 도입된 후 아직까지 그대로 유지되고 있습니다. 다만, 주택에 대한 세율은 당초 4천만원 이하 0.15%, 4천만원~1억원 0.3%, 1억원 초과 0.5%로 도입하였다가 2009년 2월에 세율체계를 전면 재조정 하였습니다. 그리고 소방시설에 대한 지역자원시설세를 누진세율이라고 할 수 있습니다. 여기서 논의할 대상이 아닙니다만 비례세율은 취득세(과거에는 2%가 기본세율이었으나 지금은 과세 대상별로 다름), 등록면허세의 일부(과거 등록세로 과세되던 것 중 일부), 레저세(10%), 지방소비세(5%), 지방소득세(10%), 재산세중 일부(누진세율적용대상을 제외한 나머지), 지역자원시설세 일부(오수처리시설, 수리시설 등), 지방교육세 등입니다. 정액세로 되어 지방세

는 등록면허세중 일부(기타등기, 본점 주사무소의 이전 등기 등), 담배소비세, 주민세(균등분 및 재산분), 자동차세, 지역자원시설세중 일부(발전용수, 지하수, 컨테이너, 원자력발전 등)가 있습니다. 면허세, 주민세, 등록세에 대한 세율의 변화를 살펴보도록 하겠습니다. 면허세는 일반시지역의 경우 1973년에 제1종 : 6천원~제5종: 1천원이던 것이, 1976년 말에는 제1종: 1만8천원~제5종: 3천원으로 3배를 대폭 인상하였고, 1990년 말에 제1종: 3만원~제5종: 5천원으로 약60%를 인상하였으나, 그 후에는 20년이 지나도록 인상하지 못하고 있습니다. 등록세의 정액세를 보면 1979년 말에 부동산 기타등기: 2천원, 선박 기타등기: 5천원, 법인 기타등기: 1만5천원이던 것이 1991년 말에 부동산 기타등기: 3천원, 선박 기타등기: 7천5백원, 법인 기타등기: 2만3천원으로 50%를 인상 하였고 현재까지 20년이 경과하도록 인상하지 못하고 있음을 알 수 있습니다. 주민세는 일반시지역 개인의 경우 1976년 말에 8백원이던 것이 1979년 말에 1천5백원으로 약100%인상 하였고, 1994년 말에 1천8백원으로 소폭 인상한 후 1998년 말에는 시장·군수가 1만원을 초과하지 아니하는 범위 안에서 조례로 정하도록 하여 자율적으로 운영하도록 방침을 변경하였습니다.

나. 물가연동화 방안

매년 소비자 물가등과 연동하여 세율 구간이 저절로 조정되도록 하는 장치를 마련할 필요가 있는 세율은 누진세율과 정액세율입니다. 연동하는 지표는 소비자 물가 상승률, 부동산 가격상승 지수, 또는 경제 성장률이나 실질 소득 증가율, 실질 임금 상승률 등을 생각해 볼 수 있을 것입니다. 세율체계를 각종 지수와 연동한다면 세금을 징수함에 있어서 물가 상승률을 감안하는 결과가 될 것입니다. 세금을 징수하는 국가나 세금을 부담하는 납세자가 모두 불만이 없는 방안이라고 생각됩니다. 국세인 소득세와 법인세는 소비자 물가지수와 연동하면 좋을 것입니다. 물가는 일반적으로 올라가기 때문에 국민들의 세금 부담은 그만큼 가벼워 질 수 있습니다. 세율체계가 조정되더라도 국가의 세수 총액은 줄어들지 않을 것입니다. 실제로는 소득이 증가하기 때문에 총액은 유지되거나 늘어나게 될 것입니다. 소득세와 법인세의 세율을 물가와 연동한다면 지방소득세도 영향을 받게 될 것입니다.

재산세는 종합합산 과세와 별도합산 과세 대상 그리고 주택이 누진세율 적용대상입니다. 국세인 종합부동산세도 재산세를 전국적으로 합산하여 과세하므로 자연스럽게 부동산 가격상승율과 연계될 것입니다. 재산세는 부동산 가격 상승지수와 연동시켜야 합니다. 부동산 가격 상승률과 연동하면 지방

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

자치단체의 세수는 적게 증가하고, 납세자는 혜택을 보게 될 것입니다. 부동산 가격상승 율은 각 자치단체 별로 다르므로, 각 지방자치단체가 의회와 협의하여 연동시키도록 하는 것이 좋을 것입니다. 그렇게 된다면 재산세 세율은 시·군·구별로 각각 달리 운영하는 제도가 될 것입니다. 지방세를 각 지방자치단체별로 실정에 맞게 달리 운영하는 문제가 논란이 될 수 있을 것입니다. 지방세도 세금이니 조세 법률주의 원칙에 따라 국회에 정해진 지방세법에 따라 전국적으로 똑 같이 적용되어야 한다는 주장을 하는 사람도 있을 것입니다. 그러나 지방세의 주인이 자율적으로 운용하므로서 지방세가 지방세다워 진다는 관점에서 긍정적으로 볼 수 있어야 합니다. 정률세율은 세율을 그대로 두더라도 과표가 물가와 연동되기 때문에 저절로 물가와 연동되는 효과가 나타납니다. 물가와 연동시킬 필요성이 가장 큰 것은 정액세입니다. 등록·면허세라든지, 담배소비세, 주민세(균등분, 재산분)나, 자동차세의 세율이 정액세로 되어 있습니다. 정액세는 물가와 상관없이 언제나 고정되어 있는 세제입니다. 물가는 올라가는데 세율이 고정되어 있으니 세금으로서의 기능을 점점 상실해 가고 있습니다. 그런데도 세제 당국자나 국회는 국민들의 눈치를 보느라 선불리 세율인상 문제를 꺼내지 못하고 있습니다. 세율을 올려도 전체적인 세수는 얼마 되지 않는 반면 국민들로부터 좋은 평가를 받기는 어렵기 때문에 더욱 그런 것 같습니다. 정부재원이 부족해도 세율을 올리는 것보다는 다른 재원으로 보충하는 것이 손쉽습니다. 정액세를 물가 상승률과 자동적으로 연계하여 놓는다면 매년 국회나 정부가 인위적으로 세율을 인상하지 않더라도 문제가 해결될 수 있습니다. 국민들에게 혜택이 돌아가는 누진세율 체계와 함께 고친다면 국민들의 조세저항도 비켜갈 수가 있을 것입니다.

IV. 과세대상 확충 방안

1. 개선 필요성

지방세와 국세를 비교해 보면 지방세의 세원은 재산과세를 중심으로 배분받고 있음을 알 수 있습니다. 재산의 취득과정에서 취득세를 과세하고, 보유과정에서 재산세를 과세 합니다. 그러나 재산의 양도과정에서 과세하는 양도소득세는 국세로 되어 있습니다. 이들 세금의 과세대상을 보면 서로 상당한 차이가 있습니다. 취득세의 과세대상은 부동산, 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 임목, 광업권, 어업권, 골프회원권등 회원권 일부(승마회원권, 콘도회원권, 종합체육시설이용회원권)로 구성되어 있습니다.

지방세법 제7조(납세의무자 등)에서는 취득세는 부동산, 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 입목, 광업권, 어업권, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권 또는 종합체육시설 이용회원권(이하 이 장에서 “부동산등”이라 한다)을 취득한 자에게 부과한다고 하여 과세 대상을 일일이 열거하여 규정하고 있습니다. 재산세는 토지, 건축물(주택), 항공기, 선박으로 한정하고 있습니다. 지방세법 제105조에서는 재산세는 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박(이하 이 장에서 “재산”이라 한다)을 과세대상으로 한다고 규정하고 있습니다. 똑 같이 재산을 세원으로 하는 지방세인데도 취득과세와 보유과세간에 차이가 매우 큽니다. 그리고 국세인 양도과세와도 상당한 차이가 있습니다. 양도소득세는 소득세법 제88조에서 양도의 정의를 자산에 대한 등기 또는 등록과 관계없이 매도, 교환, 법인에 대한 현물출자 등으로 인하여 그 자산이 유상으로 사실상 이전되는 것을 말한다. 이 경우 부담부증여에 있어서 증여자의 채무를 수증자가 인수하는 경우에는 증여가액 중 그 채무액에 상당하는 부분은 그 자산이 유상으로 사실상 이전되는 것으로 본다 고 규정하고 있습니다. 양도소득세는 지방세처럼 과세대상을 열거한 것이 아니라 양도의 정의규정하고 있을 뿐입니다. 과세대상은 포괄적으로 규정하고 있는 것입니다. 소득세법 제94조에서는 양도소득의 범위를 다음과 같이 규정하고 있습니다.

1. 토지(측량·수로조사 및 지적에 관한 법률에 따라 지적공부에 등록하여야 할 지목에 해당하는 것을 말한다) 또는 건물(건물에 부속된 시설물과 구축물을 포함한다)의 양도로 발생하는 소득
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 부동산에 관한 권리의 양도로 발생하는 소득
 - 가. 부동산을 취득할 수 있는 권리(건물이 완성되는 때에 그 건물과 이에 딸린 토지를 취득할 수 있는 권리를 포함한다)
 - 나. 지상권,
 - 다. 전세권과 등기된 부동산임차권
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주식 또는 출자지분(신주인수권과 증권에탁증권을 포함한다. 이하 이 장에서 “주식 등”이라 한다)의 양도로 발생하는 소득
 - 가. 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따른 주권상장법인(이하 “주권상장법인”이라 한다)의 주식 등으로서 소유주식의 비율·시가총액 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 대주주(이하 이 장에서 “대주주”라 한다)가 양도하는 것과 같은 법에 따른 증권시장(이하 “증권시장”이라 한다)에서의 거래에 의하지 아니하고 양도하는 것
 - 나. 주권상장법인이 아닌 법인의 주식 등

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자산(이하 이 장에서 “기타자산”이라 한다)의 양도로 발생하는 소득

가. 사업용 고정자산(제1호 및 제2호의 자산을 말한다)과 함께 양도하는 영업권(영업권을 별도로 평가하지 아니하였으나 사회통념상 자산에 포함되어 함께 양도된 것으로 인정되는 영업권과 행정관청으로부터 인가·허가·면허 등을 받음으로써 얻는 경제적 이익을 포함한다)

나. 이용권·회원권, 그 밖에 그 명칭과 관계없이 시설물을 배타적으로 이용하거나 일반이용자보다 유리한 조건으로 이용할 수 있도록 약정한 단체의 구성원이 된 자에게 부여되는 시설물 이용권(법인의 주식 등을 소유하는 것만으로 시설물을 배타적으로 이용하거나 일반이용자보다 유리한 조건으로 시설물 이용권을 부여받게 되는 경우 그 주식 등을 포함한다)

다. 주식 등의 주권 또는 출자증권을 발행한 법인의 주주의 구성, 부동산의 보유 현황 또는 사업의 종류 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 자산

이들을 살펴보면 국세와 지방세의 세법 운영상 커다란 차이를 발견할 수가 있습니다. 지방세인 취득세와 재산세는 과세대상을 열거하고 있으나, 국세인 양도소득세는 자산이라는 포괄적인 개념을 사용하고 있습니다. 지방세는 눈에 보이는 고정자산 중에서도 부동산을 주축으로 하면서 부동산과 유사한 것만을 과세대상으로 하고 있습니다. 지방세의 과세 당국자들이 생각하는 재산의 범위가 여기에서 더 무르고 있기 때문일 것입니다. 지방세도 국세처럼 재산의 범위를 넓혀서 모든 자산 또는 재산으로 규정 한다면 과세대상 범위는 그 폭을 크게 넓힐 수 있을 것입니다. 현재와 같이 과세대상 범위를 좁히면 좋을것 같지만 커다란 불공평 문제가 내재해 있습니다. 예를 들면, 총재산은 3억원으로 똑 같지만, 주택으로 소유하고 있는 경우와 고려청자기를 소유하고 있는 경우 많은 차이가 있습니다. 집을 소유하고 있는 사람은 사고 팔 때는 물론 소유하고 있을 때 취득세와 재산세를 열심히 냅니다. 그런데 고려청자기를 소유하고 있는 사람은 사고 팔 때 취득세를 내지 않는 것은 물론 소유하고 있을 때 재산세도 내지 않습니다. 지방세제도는 왜 주택 소유자에게만 세금을 받고 고려청자기 소유자에게는 받지 않아야 합니까? 그것이 조세정의에 맞고, 조세 이론에 맞는 것일까요? 지방세 당국자들은 이러한 점에 대하여 의문을 가져야 합니다. 심도 있는 연구검토가 필요하다고 하겠습니다.

2. 과세 대상 확대 과제

세금은 소득에 대한 과세, 소비에 대한 과세, 재산에 대한 과세로 크게 나눌 수 있습니다. 이중에서 지방세는 재산에 대한 과세를 중심으로 하고 있습니다. 소득과세와 소비과세는 주로 국세로 배분되어 있습니다. 지방재정을 확충하기 위해서는 국세의 지방세 이양 문제만 주장할 것이 아니라, 국세와 경합이 되지 않는 세원을 발굴해 나가는 것도 매우 중요합니다. 세원을 새로이 발굴하려면 발상의 전환이 필요합니다. 주로 부동산을 중심으로 과세하고 있는 지금까지의 고정관념에 얽매어서는 해답을 찾을 수 없습니다. 지방세의 대상은 토지와 건축물이라는 생각에서 벗어나지 못한다면 새로운 과세대상이 나타나지 않을 것입니다. 재산은 토지와 건축물이 중심이라는 생각은 농경시대의 생각입니다. 현대 산업사회와 정보화 사회에서는 토지와 건물보다도 훨씬 양질의 재산이 많습니다. 그런데도 지방세는 과거와 같이 유형 고정자산에 한정된 시각에서 과세대상을 물색하고 있는 것입니다. 새로운 경제 환경에 맞고 새로운 시대상황에 맞는 새로운 시각에서 과세대상을 찾아보아야 할 것입니다. 민법에서도 재산의 범위를 지방세에서 사용하는 범위보다 훨씬 넓은 개념으로 사용합니다. 민법에서는 채권은 적극적 재산이라고 하고, 채무를 소극적 재산이라고 합니다. 넓은 의미에서 보면 부채도 재산의 범주에 들어갑니다. 그러므로 진정한 의미의 재산세가 되려면 유형·무형을 불문한 모든 재산을 과세 대상으로 해야 합니다. 재산의 총가액이라고 하면 소유재산의 가액을 모두 합계한 다음 부채를 공제해 준 금액을 말 합니다. 이렇게 본다면 재산을 주세원으로 하는 지방세도 과세대상을 넓혀갈 여지는 매우 큼니다. 기업회계에서는 자산을 고정자산, 유동자산으로 나누고 고정자산도 유형고정자산, 무형고정자산으로 나눕니다. 현재 지방세 과세대상은 고정자산 중에서도 극히 일부분을 과세대상으로 하고 있습니다. 그런데도 어떤 것은 취득세 과세 대상에 포함 시키고 있으면서도 재산세 과세대상에서는 제외하고 있습니다. 사고의 폭이 제한되어서 과세대상을 더 이상 넓혀가지 못하고 있는 것입니다. 지방세 담당자들은 더 넓힐 수 있는 세원을 찾을 수 없다고 합니다. 사고가 아직도 산업사회의 수준에서 머물르고 있는 것은 아닌지 생각해 보아야 합니다. 사람들은 일을 해서 돈을 벌면 소비를 하게 되고 소비를 한 후에 남는 돈이 있으면 저축합니다. 이렇게 저축한 돈을 재산이라고 합니다. 재산은 현금으로 가지고 있으면 현금 재산이 되는 것이며, 부동산을 사 놓으면 부동산 재산이 됩니다. 주식을 사 놓으면 주식 재산이 되고 은행에 넣어 놓으면 금융 재산이 되는 것입니다. 회계처리상으로는 유형자산과 무형자산으로 구분하며, 이들을 모두 합하여 총자산을 이루게 됩니다. 그런데 지방세는 모든 재산을 과세대상으로 하지 못하고 유형고정 자산 중에서도 부동산을 중심으로 극히 일부분을 과세대상으로 하고 있을 뿐입니다.

3. 과세 대상 확대 방안

가. 과세 대상을 포괄(재산) 규정

지방세 과세당국은 과세대상을 토지와 건물에서 차량, 건설기계, 항공기, 선박 등으로 넓혀 나가고 있는 것 같습니다. 용기를 내어 취득세 과세 대상에는 포함시켰지만, 재산세 과세대상에는 포함시키지 못하고 있는 것도 상당히 많습니다. 똑같은 재산인데 어떤 것은 과세대상에 넣고 어떤 것은 과세대상에서 빼 놓는 이유가 명확하지 않습니다. 그냥 역사적으로 그렇게 발전해 오고 있으며, 과세 기술상으로 고정자산 이외에는 과세하기가 어려웠다고 말할 수밖에 없을 것 같습니다. 취약한 지방재정을 확충하기 위해서는 지방세의 과세 대상을 넓히는 문제를 생각해 보아야 합니다. 현재 과세대상으로 되어 있는 재산은 주로 눈에 보이는 것들입니다. 양도소득세에서 규정하고 있는 것처럼 자산 또는 재산을 포괄적으로 규정할 수 있는 발상의 전환이 필요합니다. 취득세는 자산 또는 재산을 취득하는 경우에 과세하고, 재산세는 자산 또는 재산을 소유하고 있는 경우에 과세 한다고 규정하면 될 것입니다. 지방세의 과세대상을 넓히려면 국세와 중복과세되는 문제는 따로 협의해야 할 것입니다. 취득세와 등록면허세가 과세되지 않기 때문에 부가가치세가 과세되는 대상은 없는지 취득세와 등록면허세가 과세되면 부가가치세를 감면해 주어야 할 대상은 없는지 국세 당국과 협의할 필요가 있을 것입니다.

나. 점진적 확대 방안 강구

납세자들의 조세저항에 부딪치거나 과세기술이 부족해서 모든 재산을 한꺼번에 과세대상에 포함하기 어렵다면 점진적으로 추가해 가는 방안을 마련하면 될 것입니다. 재산에 대한 개념을 근본적으로 재검토해 볼 필요가 있습니다. 국세인 양도소득세는 토지, 건물에 대해서만 과세하는 것이 아니라 부동산을 취득할 수 있는 권리 등 다양한 대상을 포함시키고 있습니다. 구체적인 내용은 ①부동산을 취득할 수 있는 권리 ② 지상권 ③ 전세권 ④ 등기된 부동산임차권 ⑤ 주식 또는 출자지분 ⑥ 사업용 고정자산과 함께 양도하는 영업권 ⑦ 이용권 · 회원권, 그 밖에 그 명칭과 관계없이 시설물을 배타적으로 이용하거나 일반이용자보다 유리한 조건으로 이용할 수 있도록 약정한 단체의 구성원이 된 자에게 부여되는 시설물 이용권 등입니다. 지방세 과세대상도 양도소득세 과세대상을 모두 포함시키는 등 무한정한 각종 재산을 지방세 과세대상에 추가하는 방안을 연구해 보아야 할 것입니다. 추가할 수 있는 대

상은 ① 골동품 ② 고가의 미술품 ③ 보석류 ④ 기계장비 ⑤ 컴퓨터 관련 장비 ⑥ 방송통신시설 ⑦ 로버트 ⑧ 위성장비 ⑨ 영업권·특허권 등 무형의 권리 ⑩ 각종 금융자산 등입니다. 넓은 세원 낮은 세율이라는 관점에서 그리고 공평한 과세의 실현이라는 관점에서 지방세를 발전시켜 나가는 노력이 필요할 것입니다.

다. 국세중 재산과세의 지방세 이양

현재 재산 과세로서 국세인 세목은 종합부동산세와 양도소득세가 있습니다. 소유자별로 전국적으로 합산하여 누진 세율을 적용하여야 한다는 이유에서입니다. 그 것보다 더 큰 이유는 세원이 특정한 지방자치단체에 편중되어 있다는 것 일지도 모릅니다. 재산과세를 세원으로 배분받고 있는 지방세는 세원이 취약할 뿐 아니라, 재산과세를 동일한 과세기관에서 종합적으로 일관성 있게 처리하려면 지방세로 이양 받는 것이 좋습니다. 특정한 지방자치단체에 세수가 편중되는 문제는 지방소비세의 배분선례를 연구하면 해결방안이 나올 수 있을 것입니다. 이양 방안을 적극적으로 연구 검토해 나가야 마땅하다고 생각합니다.

V. 공평한 지방세 과표 운용 방안

1. 개선 필요성

세금을 부과하기 위해서는 과세대상별로 과세표준액이 정해져야 합니다. 이 주택은 얼마짜리이고 저 빌딩은 얼마짜리인지 평가해야 합니다. 현재 지방세 과세 대상인 항공기, 선박, 토지, 주택, 상가빌딩, 건축물, 임목 등을 평가하는 방식이나 평가하는 시스템은 모두 다릅니다. 평가하는 시스템이 다르다면 공평한 평가가 이루어 질 수 없습니다. 현행 지방세의 과세표준 평가 시스템은 이런 점에서 많은 문제를 안고 있다고 하겠습니다. 지방세 과세대상을 전문적으로 평가하는 평가기관도 없고, 지방세 과세표준을 연구발전 시킬 수 있는 연구기관도 없습니다. 평가업무를 비전문가라 할 수 있는 지방세무공무원들이 담당하여 처리합니다. 평가하는데 비용도 거의 투입하지 않고 전문가들의 도움도 별로 받지 않고 있습니다. 세무공무원들의 고유의 업무로 생각하고 일상적인 업무를 처리하는 것과 동일하게 처

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

리하고 있습니다. 지방세 과세 대상 평가업무는 과표를 전문적으로 담당하는 인력이나 기구가 없기 때문에 별다른 발전이 없습니다. 평가체계도 제대로 잡혀 있지 않습니다. 토지에 대한 평가업무도 지방세 담당공무원들이 맡고 있다가, 참여정부의 부동산 대책이 추진되면서 국토해양부로 이관되었습니다. 국토해양부는 매년 많은 비용을 들여서 감정평가사들에게 의뢰하여 평가한 다음 공시지가를 정하고 있습니다. 주택의 공시가격도 국토해양부가 정하고 있습니다. 그러나 공장건물이나 상가빌딩은 종전과 똑 같이 지방세무 공무원들이 지방세 과세 목적으로 평가하고 있습니다. 선박, 항공기 그 밖의 과세 대상은 다른 기관에서는 평가의 필요성을 느끼지도 않습니다. 지방자치단체의 장이 거래가격, 수입가격, 신축·건조·제조 가격 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 결정하도록 지방세법에서 규정하고 있습니다. 문제가 되는 것은 평가방법에 따라 과표에 차이가 발생한다는 것입니다. 예를 들어 주택의 경우 거래가격을 기준으로 평가하는 경우와 신축·건조·제조 가격 등을 고려하여 평가하는 경우 많은 차이가 발생합니다. 평가방법에 차이가 있는 주택과 토지 그리고 상가건물, 기타 물건 간에도 형평성에 문제가 있습니다. 실제로 아파트의 평가액을 보면 과거에 신축가격을 기준으로 평가할 때는 서울에 소재하는 것이나 농어촌에 소재하는 것이나 별 차이가 없었으나, 거래가격을 기준으로 평가하는 공시가격은 엄청난 차이가 발생하고 있습니다. 이런 점에서 보면 공시가격이 결정되는 주택과 공시가격이 결정되지 않는 상가 빌딩이나 항공기, 선박, 기타 과세대상 물건의 평가액 간에는 상당한 차이가 발생되고 있을 것입니다. 또한 지방세법 시행령을 보면 주택에 대해서는 60%의 공정시장가액비율을 적용하지만 토지와 건축물은 70%를 적용합니다. 그 이유는 불공평한 과세를 하겠다는 것이 아니라 공평하게 과세하려는 취지일 것입니다. 세무당국에서도 과표 자체가 공평하지 못한 점을 인정하고 있다는 이야기가 될 수 있습니다.

2. 과표결정 시스템 발전 과제

현재 지방세 과세대상은 토지와 건물이 대부분을 차지하고 있으며, 그 외에는 항공기, 차량, 건설기계 등이 주요대상입니다. 유형 고정 자산이 중심이 되고 있습니다. 공장에서 생산하는 항공기, 차량, 건설기계 등은 생산원가를 기준으로 유통과정에서의 부가가치와 감가상각비를 감안하여 결정하는 방식을 적용합니다. 그런 방식으로든 시가와 비슷한 과표를 산출해 낼 수 있지만 각각의 물건은 개별적인 하자가 발생할 수도 있고, 특별히 혼자만 높은 가치를 부여할 수 있는 경우도 생깁니다. 그렇기 때문에 과세대상 물건에 대한 평가금액을 최종적으로 확정할 때는 개별적인 특성이 반영되어야 할 것임

니다. 그러한 역할을 담당하는 세무공무원은 세금에 관한 전문지식뿐 아니라 그 분야에 대한 전문가적인 실력을 갖추는 필요가 있습니다. 과세대상 물건의 과표를 정확하게 평가할 수 있어야 공평 과세가 이루어지는 것입니다. 전당포의 주인이 되려면 물건을 감정할 수 있는 식견이 있어야 하는 것처럼 세무공무원은 과세대상 물건에 대한 전문가적 식견이 있어야 하는 것입니다. 부동산 가격을 제대로 평가하려면 현재의 단순한 거래가격만 알아 가지고는 부족합니다. 당해 부동산의 미래 가치도 볼 수 있어야 하며 당해 부동산의 내재 가치를 볼 수 있는 식견도 있어야 합니다. 그런데 지방세 담당 공무원들은 과세 물건에 대한 전문성이 부족한 상태에서 과세 업무를 처리하는 실정입니다. 당해 물건의 거래가격이나 효용성을 파악할 시간적인 여유도 없고, 당해 물건에 대한 전문성도 부족합니다. 그 뿐이 아닙니다. 감정평가 방법은 거래가격을 기준으로 하는 방법, 제조 원가를 기준으로 하는 방법, 수익가치로 환산해 보는 방법 등이 있습니다. 평가이론은 어떤 방법으로 평가하더라도 동일한 가격이 나와야 한다고 하지만, 보는 관점에 따라 다른 값이 나오게 됩니다. 현재 지방세 과표 평가방법은 한가지로 통일되어 있지 못하고, 물건에 따라서 다르게 다양한 방법이 동원됩니다. 토지와 건 물건에도 서로 다르며, 건물도 용도에 따라 평가 방법이 다릅니다. 토지는 국토해양부가 거래가격 조사방법으로 평가한 후 공시가격을 고시하면, 지방세에서는 그 가격을 차용해서 적용합니다. 아파트는 부속토지와 건물이 일체가 되어 거래되기 때문에 실제 거래 가격을 기준으로 공시가격을 고시합니다. 상업용 건물의 부속토지는 인근토지의 거래사례를 기준으로 공시가격을 결정 고시하지만, 지상 건물 부분은 원가계산 방법으로 평가합니다. 상업용 건물은 지방세 담당 공무원들이 나름대로 평가해서 적용합니다. 주택은 거래 가격을 기준으로 산출하지만, 상업용 건물은 원가방식으로 산출하여 적용합니다. 결국 토지와 건물간, 주택과 상업용 건물간 불공평 문제가 내재되어 있다고 말 할 수 있습니다. 범위를 더 넓혀서 선박, 항공기, 차량, 기계장비, 임목, 광업권, 어업권, 골프회원권, 건축물등과 비교해 보면 불공평 문제는 더 커집니다. 지방세 과세 표준액 결정 방식을 대상 물건 간에 형평성이 유지되도록 일관성을 확보할 필요가 있습니다. 어떤 것은 실제 거래가격을 적용하고, 어떤 것은 평가가격으로 적용하면 불공평합니다. 불가피하게 평가기준을 서로 다르게 적용할 수밖에 없는 경우도 있을 수는 있습니다.

3. 과표결정 시스템 개편 방안

가. 과표 전담 기구 설치

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

지방세는 국세에 비하여 여러 가지로 취약합니다. 국세는 국세청이라는 전국적인 세무조직에서 일관성 있는 집행이 이루어지고, 예산도 원활하게 지원되고 있습니다. 그러나 지방세는 그렇지 못한 실정입니다. 지방세는 각 지방자치단체별로 각각 독립적으로 업무를 처리하기 때문에 모든 측면에서 영세합니다. 과표를 다루는 사람도 각 각의 지방자치단체별로 보면 숫자도 적고 전문성도 부족합니다. 심지어 전담직원이 없는 경우도 있습니다. 민선 지방자치제가 시행되기 전까지는 중앙행정부처인 내무부가 이러한 업무의 책임을 지고 취급하였지만, 지방자치제도가 본격적으로 시행된 이후에는 중앙부처의 기능도 점점 쇠퇴하고 있습니다. 앞으로는 지방자치단체가 힘을 합쳐서 지방자치단체 조합을 만들든지 전문성을 확보하고 예산을 투입하여 발전시켜야 할 것입니다. 금년에 새로이 발족한 지방세 연구원에 과표업무를 위임하는 것도 생각해 볼 수 있을 것입니다. 지금까지 지방자치단체가 과표문제에 신경을 쓰지 못하고 간과한 부분이 있었다면 지금부터라도 신경을 써야 할 것입니다.

나. 지방자치단체에 재량 운영권 부여

지방세의 과표문제는 제도적으로 해결해야 할 문제라기보다는 지방세정 운영상의 문제라고 하겠습니다. 제도적으로 공평한 시스템을 만든다 하더라도 운영상 불공평 문제가 발생할 수 있습니다. 지방자치단체는 지방세의 과표업무에 더 많은 비용을 투입하고 공평한 과세가 될 수 있도록 신경을 써야 합니다. 현재는 지방세 과표결정 주체가 통일되어 있지 않고, 통일된 운영기준도 제대로 마련되어 있지 않습니다. 과세권자인 각 지방자치단체가 최종적인 결정권을 가지고 운영할 수 있는 방안도 모색해야 합니다. 공장에서 생산되는 차량이라도 생산 후에는 값이 달라집니다. 사용하는 사람이나 관리하는 방식, 또는 상태에 따라서 달라집니다. 그런데도 세무공무원에게 각각 달리 적용할 수 있는 재량의 여지는 거의 없습니다. 종류도 매우 다양하기 때문에 과세권자가 정확한 생산 가격정보를 가지고 있지 못한 경우도 있습니다. 이러한 정보를 수집하는 기능을 강화하여야 합니다. 과세표준액이 일단 결정되면 일률적인 기준으로 똑같이 적용할 수밖에 없는 문제도 시정되어야 합니다.

다. 과세대상간 형평화 시스템 운영

현재는 과세권자가 과세대상 물건 간의 공평성 문제를 따져보고 생각해 볼 여유가 없습니다. 공평성을 높이기 위해서는 과표결정에서 격차가 발생하지 않도록 평가하는 것이 매우 중요합니다. 거기에 못

지않게 두 가지 이상의 과세대상간 상관관계를 연구하여 형평성을 도모하기 위한 시스템도 갖추어져야 합니다. 예를 들면 과표 현실화율이 자동차와 주택, 토지가 서로 비슷해야 한다는 것입니다. 평가방법과 평가기관이 서로 다르기 때문에 현실화율이 비슷해지도록 조정하는 시스템이 갖추어져야 합니다. 현재는 이러한 시스템이 미비한 실정입니다. 전문기관에 전문가를 배치하여 이러한 문제를 지속적으로 연구하고 조사하여 공평과세가 될 수 있도록 시스템을 갖추어야 할 것입니다.

VI. 맺는 말

지방세는 민선지방 자치제도가 시행되기 전까지는 그렇게 중요성을 느끼지 않았습니다. 지방자치단체는 중앙정부의 일선기관으로서의 기능을 하였고 때문입니다. 예산이 부족하면 중앙정부가 예산을 지원하면 그만이었습니다. 국세에 비하여 지방세가 열악하여도 크게 문제될 것이 없었습니다. 지방자치제도가 본격적으로 시행되기 이전에 지방세 분야에서 일하던 사람들은 많은 설움을 겪었습니다. 지방세 제도를 발전시키려면 정치적인 뒷받침도 필요하고 중앙정부와 맞서서 투쟁도 하여야 합니다. 그러나 그러한 힘이 뒷받침되지 않았습니다. 열심히 노력하는 만큼 성과가 나타나지도 않았으며, 노력하는 것을 알아주는 사람도 없었습니다. 점점 더 소극적으로 일할 수밖에 없는 환경이었습니다. 그 때마다 민선 지방자치제도가 본격 시행되면 지방세의 중요성이 부각될 것으로 기대했습니다. 민선 자치 시대가 오면 선출직 시장·군수들이 힘을 보태줄 것으로 생각했습니다. 읍지에서 일하는 지방세 무공무원들이 햇빛을 볼 것으로 생각했습니다. 그런데 민선 지방자치제도가 본격 시행된 후 10년이 훌쩍 지나고 20년을 바라보고 있지만 아직도 지방세의 중요성을 제기하는 목소리는 들리지 않습니다. 본격적인 지방자치 시대에는 지방세의 중요성이 매우 크다고 할 수 있습니다. 지방자치단체가 어떤 일을 하려면 예산이 뒷받침되어야 하며, 예산 조달 기능을 지방세가 담당하기 때문입니다. 지방세 문제는 중앙정부와 담판을 벌여야 하며, 유권자이며 납세자인 주민들의 고통을 수반하는 어려운 과제입니다. 그렇기 때문에 지방의회 의원들이나 지방자치단체의 장은 애써서 지방세를 외면합니다. 예산상의 어려움이 발생되면 중앙정부를 상대로 로비를 해서 해결하는 방법이 최선이라고 생각합니다. 중앙정부에 로비를 하면 해결될 문제를 가지고, 유권자를 상대로 설득하고 애원하거나 투쟁할 이유가 없습니다. 이런 관점에서 보면 지방세의 발전은 아직도 요원한 과제인지도 모릅니다. 지방세를 발전시켜야 한다는 주장은 허공을 향한 메아리 없는 외침인지도 모릅니다. 그러나 분명한 것은 민주주의의

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

선진국이 되려면 지방자치단체가 자기의 의사에 따라 자기 예산으로 자율적으로 움직이는 시스템이 자리를 잡아야 합니다. 국가나 지방자치단체가 숙원사업을 해결하기 위해서는 국민들로 부터 세금을 더 거두어서 해결할 수밖에 없는 시대가 하루 빨리 와야 한다는 것입니다. 국세와 지방세의 경계가 분명하게 확정되고, 중앙정부의 예산과 지방정부의 예산운용상의 한계가 명확해져야 합니다. 국세와 지방세 제도가 모두 다 합리적인 틀을 갖추어야 할 것입니다. 그런 시대를 대비해서 지방세가 하루 속히 합리적인 틀을 갖추 수 있도록 많은 노력을 기울려야 할 것입니다. ☺