

## 새 정부의 지방세제 운용방향

오 동 호

행정안전부 지방세제관

### I. 새 정부 출범이 지방세분야에 갖는 의미

지난 2월 25일, “선진 일류국가”를 국정비전으로 제시하며 새 정부가 출범했다. 5대 국정지표<sup>1)</sup>와 세부 전략과제 실천을 통하여 “新발전체제”를 구축하고, “창조적 실용주의”를 행동규범으로 “잘사는 국민, 따뜻한 사회, 강한 나라”를 목표로 하고 있다.

새 정부의 국정비전은 지방과 관련하여 “자립적 지역경제”와 “실천적 지방자치”로 구체화되고 있다. 지방의 자생적 발전을 위한 틀의 구축과 형식이나 구호에 그치지 않는 실천적 지방자치의 확립은 선진 지방자치 시대를 열어가는 단초라 할 수 있다. 세계화와 지방화의 흐름 속에 지방은 국가경쟁력 확보를 위한 핵심 주체이며, 세계를 무대로 한 자치단체 간 선의의 경쟁이 지역발전과 국가발전이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 최적의 수단이라는 인식에 기반하고 있다.

선진 일류국가 건설을 위해서는 사회시스템과 제도의 선진화가 병행되어야 한다. 이에 따라 기존의 제도를 실용의 관점에서 분석하고 새로운 변화의 방향을 모색해야 하며, 지방세분야 또

1) 5대 국정지표 : 섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가

한 예외일 수 없다. 지방세법은 지난 1961년 폐지제정<sup>2)</sup>된 이후 큰 틀의 변화 없이 유지되었기 때문에 국민편의 중심의 법제 흐름을 신속하게 반영하기 어려웠고 종합적인 제도개선의 기회를 갖지 못했다. 이제는 선진적 법체계 구축이라는 시대적 요구를 적극 수용하여 지방세제 발전의 기반을 마련해야 하는 시점이다.

지방세제분야는 지방의 자생적 생존과 발전 기반 구축을 위한 지방세 구조의 확립과 지방세법 체계의 선진화라는 시대적 과제를 맞이하고 있다. 이에 따라 종합적인 시각에서 지방세제 전반에 대한 재조명과 반성을 통해 향후 정책방향에 대한 밑그림을 그릴 필요가 있다. 이하에서는 이러한 문제인식을 토대로 지방세제분야에 있어 지난 정부의 공과를 평가하고, 새 정부의 지방세제 운용방향에 대한 청사진을 제시하고자 한다.

## II. 지방세제분야에 대한 평가

### 1. 지난 정부의 성과

먼저 자주재원 확충의 노력과 새로운 세원 발굴의 성과를 들 수 있다. 지역별 여건에 맞는 재원 확충은 과세개체의 반발 등으로 제도 도입의 어려움이 있음에도 불구하고 원자력 발전을 지역개발세 과세대상으로 추가하는 성과를 이루었다. 이에 따라 원자력 발전소 소재지역의 과세권이 확충되는 효과를 거두었으며, 향후 지역개발세 과세대상 확대를 위한 계기를 마련하였다. 다른 과세대상과의 형평성 논란이 있었던 골프연습장과 승마회원권을 취득세 과세대상으로 확대한 부분도 지방재원 확충에 기여하였다. 이와 함께 다양한 지방세 확충에 노력한 결과 '03년 33.1조원이던 지방세수가 '06년 41.3조원으로 24.8% 증가하였다.

또한 서울시 재산세 공동과세 도입<sup>3)</sup>을 통해 자치단체 간 세원 불균형 완화를 위한 새로운 방법론을 제시하고 실천하였다. 지방자치단체 간 세원 불균형 문제는 효과적인 지역발전을 저해하는 요소로 지속적으로 지적되어 온 문제이다. 특히 기초단체의 경우 재산세 위주의 세수구

2) 종전의 지방세법(1949.12.22 제정)을 폐지하면서 동일한 명칭으로 제정됨(1961.12.8)

3) 서울시 재산세 공동과세의 개요

구 분	도입 전	도입 후
세 목	구세인 재산세	특별시분 재산세, 구분 재산세
과세권자	각 구청장	서울시장, 각 구청장
공동과세율	–	시세분('08년 : 40%, '09년 : 45%, '10년이후 50%)
부과·징수권자	각 구청장	각 구청장(시세분의 부과·징수권을 구청장에게 위임)

다만, 세수가 감소하는 자치구의 재정충격 완화를 위해 연차적 점증 방식으로(서울시 과세권 비율 : '08년 40%, '09년 45%, '10년 이후 50%) 도입할 것이며, 세수 감소구의 재정충격 완화를 위해 감소세입의 일부를 보전(3년간 약 5,400억원) 할 예정임

조로 인해 부동산 가격의 차이에 따라 불균형의 정도가 심하다. 비록 서울시에 한정되었지만, 재산세 공동과세 도입은 자치구 간 세수 불균형을 개선하고 고른 수준의 행정서비스를 제공할 수 있는 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

다음으로 지방세 중장기 발전방안 수립과 지방세 정책네트워크 구축으로 지방세 선진화를 위한 기반을 구축하였다는 점을 들 수 있다. 지방세 중장기 발전방안 수립을 통해 장기적인 발전방향과 비전, 그리고 구체적인 실천과제를 제시하였다. 이에 따라 단기적 제도개선이 아니라 종합적인 틀 속에서 정책수행이 가능해짐에 따라 지방세 정책의 일관성과 예측가능성이 높아질 것으로 기대된다. 또한 지방세협회, 지방세포럼 등 지방세 정책네트워크를 구축하여 지방세분야의 연구와 정책형성 지원기능을 강화하였다. 지방세 분야의 전문적 정책연구를 위한 두뇌집단을 형성함으로써 지방세 발전이 가속화되는 계기를 마련하였다.

## 2. 반성과 시사점

먼저 지방세 확충 노력에도 불구하고 여전히 지방세의 재원조달 기능이 미흡하다. 지방세 비중이 자치단체 총예산의 34%에 불과하기 때문에 지방세의 재원조달기능이 정상적으로 작동하기 어려운 상황이며 중앙정부에 대한 자치단체의 재정 의존성이 높아지고 있다. 이는 결국 재정 운영에 대한 자치단체의 자율성 훼손과 책임의식 저하로 이어져 방만한 운영행태를 초래할 수 있으며, 주민들이 재정착각(fiscal illusion)에 빠질 경우 재원배분의 비효율성을 가속화시킬 수 있다. 따라서 국세의 지방세 이양 등 획기적인 조세구조의 개편이 요구된다.

다음으로 지역경제와 지방세수가 연계되지 못하는 지방세의 구조적 문제점을 들 수 있다. 지방세 구조는 지역경제에 대한 민감도가 낮은 재산과세 위주(48.8%)로 구성되어 있기 때문에 기업유치 등 지역경제 활성화를 위한 자치단체의 노력이 지방세수 증대로 이어지지 못한다. 즉 지방세가 자치단체의 지역개발노력에 대한 인센티브를 제공하지 못하는 실정이다. “자립적 지역경제” 체제를 구축하고 “실천적 지방자치”를 구현하기 위해서는 자생적 지역발전구조를 갖추어야 한다. 이를 위해서는 재산과세 중심의 지방세 체질을 근본적 변화시켜 소득·소비과세를 확충시킬 필요가 있다.

지방세법체계의 복잡성과 난해성 문제는 지속적으로 제기되어온 사항이다. 지방세법은 분야 별로 세분화된 국세와는 달리 단일법 체계로 구성되어 있기 때문에 법률 개정 절차 등을 고려할 때 다양한 사회적 수요에 대한 탄력적 대응을 어렵게 만들 수 있다. 또한 지방세법은 종합적인 제도개선 없이 100회 이상의 부분 개정을 거치면서 법률의 구조가 복잡해져 있다. 이에 따라 지방세법에 대한 접근성과 이해도가 낮아 국민에게 불필요한 부담을 주는 측면이 있다. 따라서 국민 편의를 고려한 선진화된 지방세법 체계 개편이 필요하다.

### III. 지방세제의 발전방향

#### 1. 자주재원 확충 및 세원 불균형 완화

“자치단체가 자신의 노력으로 재원을 마련하여 주민이 원하는 서비스를 제공하는 것”을 지방행정이라고 할 때, 지방세 확충을 통한 자주재원 비중 확대는 실질적인 지방자치 실현을 위한 필요 조건이다. 지방세 확충을 위해서는 일본의 “삼위일체 개혁” 사례처럼 국세의 지방세 이양을 통한 조세체계의 구조적인 변화가 필요하다.

자치단체 간 경쟁 과정에서 나타나는 일정 부분의 불균형은 자연스러운 현상이나, 과도한 격차는 양극화를 고착시키고 사회적 갈등을 유발할 수 있다. 수도권과 비수도권, 행정계 충별 세원 불균형은 국가의 균형적 발전과 사회통합을 저해하는 잠재요소이다. 따라서 세목체계의 재배분이나 지방소득·소비세 도입 등을 통해 과도한 세원 불균형을 완화할 필요가 있다.

#### 2. 국민편의 중심의 법체계 정비

지방세법을 국민이 이해하기 쉽고, 접근하기 쉬운 편리한 법체계로 개편해야 한다. 이는 지방세분야의 선진화를 위한 선결과제이다. 중복과세나 유사세목을 통·폐합하여 현행 16개인 지방세 세목체계를 간소화할 필요가 있다. 단일법인 지방세법을 분야별로 전문화하는 지방세법 분법도 주요 과제이다. 또한 국민이 알기 쉽도록 문장과 구성을 새롭게 해야 한다. 물론 이러한 작업은 공급자 관점이 아닌 수요자 관점에서, 그리고 실용적 관점에서 검토되어야 할 것이다.

#### 3. 지방세 운영의 자율성, 책임성 제고

자치단체는 제한된 범위에서 지방세 운영의 자율권을 갖지만 권한의 범위 내에서는 폭넓게 인정될 필요가 있다. 지방자치가 성숙해지면서 자율적 운영에 대한 요구도 커지고 있으며 자치단체의 기초적 수단인 지방세 운영의 자율성을 높이는 것은 자치정신에도 부합한다. 하지만 세금은 국민의 재산권에 관계된 민감한 문제이므로 지방세 운영의 책임성 확보도 중요한 과제이다. 다만 책임성 확보는 보다 선진화되고 세련된 방식일 필요가 있다. 허가제와 같은 직접적인 통제는 지양하고, 합리적이고 체계적인 제도적 장치를 마련해야 한다.

## IV. 주요 추진과제

### 1. 지방소득·소비세 도입

세출분권과 세입분권 간에 심각한 괴리 현상을 완화하고 지방재원을 확충하기 위해 국세와 지방 세의 합리적 조정을 통한 지방소득·소비세 도입이 필요하다. 소득·소비과세는 세수 신장성이 높고 경기에 민감하기 때문에 지방주도의 지역경제 활성화체계를 구축하기 위한 핵심적 수단이 될 수 있다. 또한 지방재정구조 개선을 통해 “자립적 지역경제” 구축을 위한 핵심적인 수단이 될 것이다.

우선 국세인 소득세와 법인세의 일부를 이양하고 기존의 주민세 소득할과 합하여 지방소득세를 도입하는 방안을 검토할 수 있다. 이에 대하여 소득세와 법인세, 부가가치세의 경우 지역간 편차가 크기 때문에 지역간 세수불균형 문제를 확대할 수 있다는 우려가 있을 수 있다. 하지만 수도권과 비수도권, 특·광역시와 도 간에 적절한 차등세율<sup>4)</sup>을 적용한다면, 지역 간 불균등 문제를 해결<sup>5)</sup>할 수 있다. 차등세율방식이 특별한 세율체계이지만, 현재 자동차세에서 활용되고 있으며, 과거 담배판매세에서도 적용된 바가 있다.

지방소비세의 경우 지역경제와 지방세수 간 연계성 강화, 지역간 경쟁 체제의 작동 등을 고려할 때 세원이양 방식이 세액이양 방식보다 타당해 보인다. 제도 도입의 효과를 높이기 위해서는 적절한 이양대상 세원 선택이 중요하다. 이에 대한 판단기준으로 지역연계성이 높을 것, 당해지역에 사회적 비용을 유발할 것 등을 들 수 있는데, 세원 불균형 완화 측면을 고려하여 지역별로 균등 분포성도 주요한 판단기준으로 삼을 수 있다.<sup>6)</sup>

지방소득·소비세 도입에 따른 과세행정상의 문제점은 자치단체와 국세청의 긴밀한 협조를 통해 해결할 수 있다. 지방소득세의 경우 기존 제도 하에서는 법인 납세자가 주민세 납부를 위해 소속사업장이 속한 시군에 개별 납부하였으나, 지방소득세가 도입될 경우 전자납부시스템을 통해 일괄 납부가 가능해 진다. 지방소비세의 경우도 현재와 같이 국세청이 징수를 대행할 경우 국민의 입장에서 불편함은 전혀 없을 것이다.

지방소득·소비세 도입은 지방재정구조에 획기적인 변화를 가져올 수 있다. 지방세 확충으로 재정자립도가 높아지고 지방재정 구조가 개선될 것이다. 보다 근본적인 변화는 자치단체의 인센티브 구조가 변경된다는 점이다. 자신의 노력에 대한 보상을 받을 수 있는 구조가 되기 때문에 재정건전화와 자생력 확보를 위한 자구노력이 더욱 강화될 것이다. 이에 따라 지역발전 선순환 구조가 정착되는 계기가 될 것이다.

4) 여기에서 세율이라 함은 국민이 부담하는 비율을 의미하는 것이 아니라 국가와 지방이 세수를 나누는 비중을 의미하는 것으로 납세자가 부담하는 전체적인 세율은 현재와 변함이 없음

5) 예를 들어, 수도권에 2.5%, 비수도권 광역시에 5%, 비수도권 도에 7%를 적용할 경우 수도권 편중도가 현행 59.9%에서 55.2%로 4.7% 감소하며 지역간 불균등을 나타내는 변이계수가 1.29에서 1.10으로 감소하게 됨

6) 기준에 부합하는 세원으로 음식업, 숙박업, 유통음식행위 등을 들 수 있음

## ❖ 지역발전 선순환 모델 ❖

지역경제 투자 → 지역경제 발전 → 소득·소비 증대 → 지방세수증대 → 지역경제 재투자

## 2. 지방세 세목체계 간소화

세법에는 납세자에게 정확한 조세부담 정보를 제공하여야 하므로 과세요건이 명확하게 드러나야 한다. 따라서 16개 세목으로 구성된 복잡한 지방세 세목체계를 간소화해야 한다. 국민 편의 중심의 세목체계 간소화는 단순히 세목의 수를 줄이는 것이 아니라 중복과세의 정비, 유사세목의 통·폐합, 영세한 세목의 폐지 등 세목 전반에 걸친 종합적인 검토가 필요한 과제이다. 세목체계 간소화로 지방세 부담 정보가 명확해지면 납세자의 납세협력비용과 징수권자의 징수비용이 절감될 것이다.

우선 동일세원 중복과세와 유사세목을 통·폐합하여 정비해야 한다. 예를 들어 취득세와 등록세의 경우 동일한 과세대상에 대해 취득단계와 등록단계에서 별도로 세금이 부과되어 납세자를 불편하게 만드는 문제가 있다. 부동산에 부과되는 재산세, 도시계획세, 사업소세의 경우도 세원 중복의 문제점이 지적되고 있다. 과세목적이 유사한 지역개발세, 공동시설세 등의 경우도 세목을 통합하여 공통재원으로 활용하는 것도 재정운영의 유연성을 높일 수 있는 현실적인 방안이다.

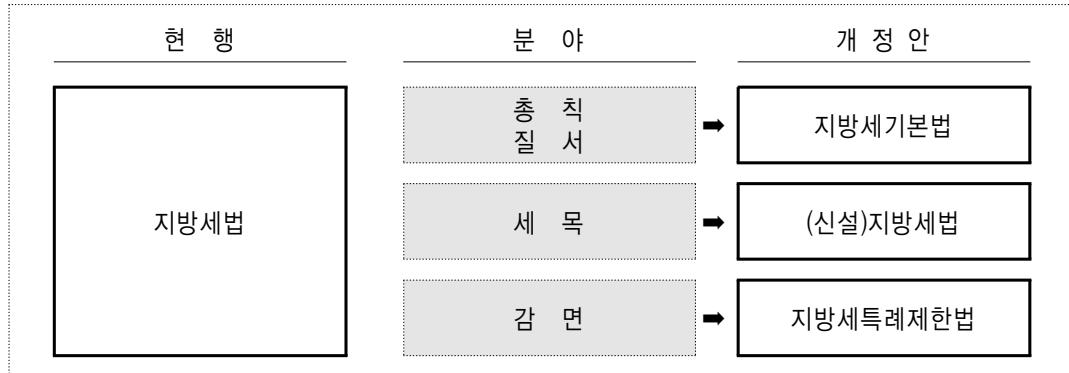
세수규모가 영세하여 독립적 기능을 수행하지 못하는 세목의 경우 과감히 폐지할 필요가 있다. 세목체계만 복잡하게 만들고 징세비용 최소화의 원칙에도 부합하지 않기 때문이다. 주민세 균등할의 경우 일부 자치단체는 세율이 2,000원으로 징세비용에도 미치지 못하는 경우도 있다. 농업소득세나 도축세의 경우도 국제적 경향, 정책적 목적 등을 고려하여 합리적인 개편방안을 마련해야 한다. 지방교육세의 경우 지방세적 성격은 없이, 지방세에 부가되어 세목만 복잡하게 만드는 문제점이 있으므로 본세 통합하는 것이 타당하다.

## 3. 지방세법 분법 및 알기 쉬운 법제화

지방세법은 국세와는 달리 단일법 형식의 법체계이며, 사회적 민감도가 높아 법률 개정이 빈번히 이루어졌다. 이에 따라 수요자가 이해하기 어렵고 납세협력비용과 징세비용이 크다는 문제점이 지적되어 왔다. 또한 지방세법은 1961년 이후 일부개정만 이루어졌기 때문에 자연스러운 표현, 쉬운 논리 구조 등 최근의 법제 경향을 적극 반영하지 못한 측면이 있다.

현행 지방세법은 총칙의 대강만을 규정하고 그 밖의 총칙사항은 국세기본법을 준용하고 있다. 하지만 국세와 지방세의 차별성으로 준용 국세규정이 지방세의 특성과 실정을 적절히 반영하지 못한다는 문제점이 지적되어 왔다. 먼저 지방세의 기본적·공통적 사항에 대하여 지방세기본법을 제정하여 국세 준용에 따른 혼란이 없도록 해야 한다. 다음으로 개별 세목에 대한 법제방식은 적정 전문화 수준, 국민편의 관점 등을 고려할 때 세목간소화를 전제로 단일법으로 구성하는 방안이 타당해 보인다. 또한 비과세·감면의 경우 지방세법, 조세특례제한법, 감면조례 등에 산재된 각종 감면규정을 지방세특례제한법으로 일원화할 필요가 있다. 다만 비과세와 감면은 법률적 성격이 다르므로 비과세는 각 세목에 규정하는 방안이 타당하다.

#### 《《지방세법 분법의 기본방향》》



알기 쉬운 법제화는 지방세법의 표현을 쉽게 고치고 구성을 다시 짜는 작업이다. 한자어 등 어려운 문장을 쉬운 한글 표현으로 고치고, 법령의 요건·절차에 대한 이해를 돋기 위해 산식·도표·흐름도 등 시각적인 자료를 활용해야 한다. 또한 편·장·절, 조항의 배열 기준을 조정하고 번호부여 방식에도 새로운 체계를 도입하여 구성을 새롭게 할 것이다.

#### 4. 지방세 비과세·감면 정비

지방세 비과세·감면은 각종 정책적 목적을 달성하기 위한 효과적 수단이다. 하지만 현재 지방세 규모와 비교할 땐 지방세 비과세·감면 비중이 높기 때문에<sup>7)</sup> 지방재정을 취약하게 하는 원인이 되기도 한다. 지방세 비과세·감면은 폐지에 대한 납세의무자의 저항이 크기 때문에 감면 목적이 달성되거나 소멸된 경우에도 유지되어 만성화되는 경우가 많다. 또한 숨겨진 보조금

7) '06년 기준 8.1조원, 지방세 총액의 16.4%에 이른

(hidden subsidy)이라 불리는 비과세·감면은 예산의 형태로 공개되는 재정지출과는 달리 그 규모나 내용을 파악하기 곤란하기 때문에 민주적인 통제가 어렵다. 이는 방만한 감면 운영을 조장하여 자치단체 재정 건전성을 훼손하는 요인이다.

우선 지방세 비과세·감면 정비를 위해 지방세법, 감면조례 등에 산재된 감면규정을 포괄하여 지방세특례제한법으로 일원화해야 한다. 비과세·감면의 기준과 요건을 법률에 명확히 규정하여 선심성 감면, 불필요한 감면 유인을 원천적으로 차단하는 효과를 거둘 수 있다. 또한 감면의 일몰시한에 맞추어 감면 연장여부를 전면적으로 재검토해야 한다. 지원효과가 낮거나 정책목적을 달성한 감면사항은 과감히 정비할 것이다.

다음으로 비과세·감면에 대한 민주적 통제정치로 “지방세지출예산제도”<sup>8)</sup>를 도입할 것이다. 2010년부터 전면 시행할 예정이며 현재 시범운영<sup>9)</sup> 중에 있다. 지방세지출예산제도는 지방세지출을 재정지출과 연계하여 운용함으로써 재원배분의 효율성을 제고할 수 있다. 또한 지방세지출 내역을 대외적으로 공개함으로써 재정운용의 투명성을 높임과 동시에 기득권화, 만성화된 조세지출을 효과적으로 통제할 것으로 기대된다.

## VII. 맺음말

지방세분야는 대내·외적으로 중대한 환경변화에 직면하고 있다. 대내적으로 지방자치가 성숙단계로 접어들면서 지방세에 대한 관심이 고조되고 있다. 실질적 지방자치 실현의 핵심은 자주재원의 확보, 즉 지방세 확충에 있기 때문이다. 지방세에 대한 관심이 커지는 만큼 지방세 체계의 선진화에 대한 요구도 커지고 있다. 대외적으로 세계화가 가속화되면서 국제경쟁의 단위가 국가에서 지방으로 바뀌고 있다는 점을 주목할 수 있다. 이에 따라 자립적 지역경제 기반 마련 및 경쟁력 확보 수단으로 지방세의 역할 변화가 불가피한 상황이다.

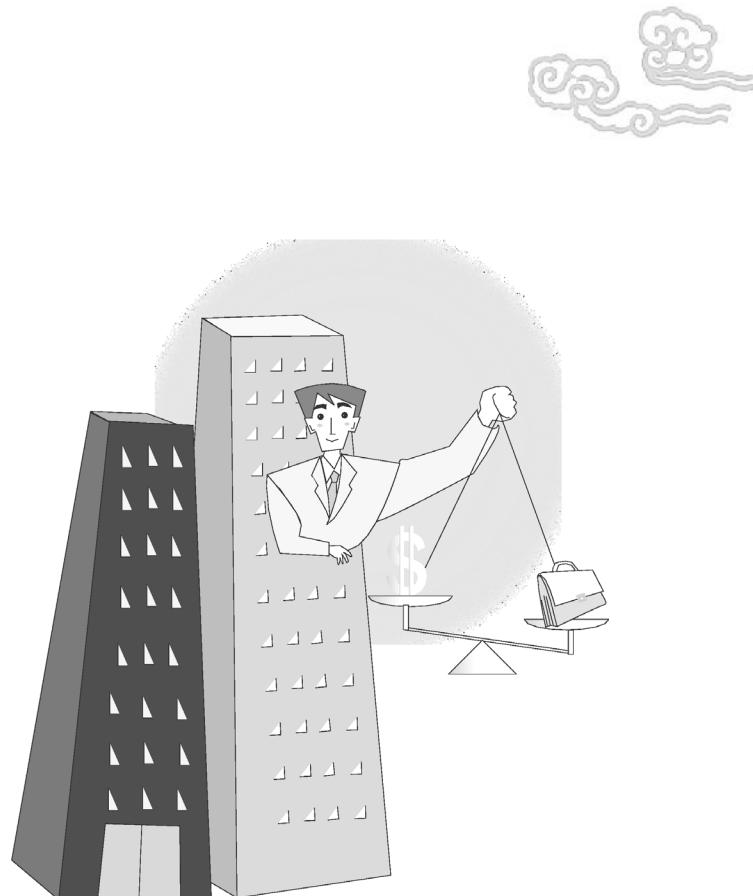
환경변화에 능동적으로 대처하고자 정부는 2008년을 지방세 발전의 원년으로 삼고 대대적인 지방세제 개편을 추진하고자 한다. 자치단체의 자율성과 창의성을 높이는 지방세 구조의 확립, 국민이 쉽고 편리하게 이용할 수 있는 법체계 재구성, 지방세 발전의 기틀 마련 등의 목표로 하고 있다. 주요 추진과제로 제시한 지방세 세목체계 간소화, 분법 및 알기 쉬운 법제화, 지방소득·소비세 도입, 지방세 비과세·감면제도 정비는 지방세제가 한 단계 도약하기 위해서 반드시 해결해야 할 과제이다.

60년 지방세 역사의 일대 전환을 가져올 지방세제 개편이 성공적으로 이루어지기 위해서는

8) 지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면 등 지방세지출을 예산서의 형식으로 작성하여 의회에 제출하는 제도임

9) '07년 32개 → '08년 126개 지방자치단체 시범운영

관련 주체들의 진지하고 성실한 노력이 필요하다. 정부는 큰 틀의 설계자로서 역할에 충실할 것이며 무엇보다 국민과의 적극적 소통을 통해 수요자 중심의 제도 마련에 힘 쓸 것이다. 학계와 관련 전문가 그룹은 지방세 개편에 대한 발전적 대안을 제시해야 하는 중요한 역할이 있다. 시민 사회에서도 활발한 이슈제기와 토론, 여론형성 공간을 마련하여 사회적 논의를 주도해야 한다. 정부에서는 앞으로 면밀한 준비를 통해 선진 지방자치의 기반이 되는 지방세제가 정착될 수 있도록 차분한 노력을 기울여 나가겠다. ☺



# 지방세제 간소화 방안

유 태 현

서울시립대학교 지방세연구소 연구위원

## I. 들어가는 글

1995년 민선자치 부활 이후 10여년 이상의 세월이 경과하면서 지역문제에 대한 주민의 관심이 커지고 있으며, 지자체간 선의의 경쟁을 통해 상호발전을 모색하는 분위기도 점차 확산되고 있다. 반면 우리나라 지방자치단체의 재정력은 전반적으로 낮을 뿐만 아니라 이종(異種)은 물론 동종(同種) 자치단체 간 재정력 격차가 좀처럼 개선되지 않고 있다. 지방자치단체의 취약한 재정여건은 실효성 있는 지방자치의 추진을 장애하는 가장 큰 걸림돌 가운데 하나가 아닐 수 없다.

지방자치단체의 열악한 재정여건을 개선하기 위한 다양한 대안이 제시되고 있지만 그 실행까지는 넘어야 할 장벽이 적지 않은 것 같다. 지방자치단체의 빈약한 재정력을 근본적으로 보강하기 위해서는 중앙에 편중된 세원(재원)의 과감한 지방이양이 필요하며, 지방세입의 근간인 지방세 체계를 신장성과 안정성을 담보할 수 있도록 개편하는 노력이 요구된다. 아울러 지방재정조

정제도의 틀과 운영방식을 개선해야 하며, 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화시키는 과감한 조치가 이루어져야 한다.

문제는 지방자치단체의 취약한 재정여건을 개선할 목적으로 이와 같은 여러 가지 대안이 지속적으로 제안되고 있음에도 불구하고, 그 시행이 지연되고 있다는 점이다. 그 이유로는 오랜 중앙집권적 통치관행, 지방화시대의 흐름에 대한 몰이해, 지방자치단체 간 이해관계의 차이 등을 지적할 수 있을 것이다.

우리나라는 오랜 동안 중앙집권적 통치를 지속해 왔기 때문에 중앙과 지방간 재원배분에 있어 중앙편중적 구조를 가지고 있다. 이에 따라 지방자치제도가 부활된 지 10년 이상의 세월이 흘렀지만, 일부를 제외한 대부분의 지방자치단체는 지역주민의 요구를 반영한 지역사업을 추진할 재정적 기반을 구축하지 못하고 있다.

한편 지방자치제도 부활 이후 지역의 중요성과 역할에 대한 인식이 커지고 있는 것은 사실이지만, 아직은 지방화시대에 걸 맞는 지역의 위상이 정립되지 않고 있다. 또한 일부 지방자치단체의 경우 중앙정부 지원과 감독을 벗어난 자율적이고 독자적인 자치 시행에 상당히 버거워 하는 모습을 보이고 있다.

거듭 강조하건대 지방자치단체의 열악한 재정여건을 개선하기 위해서는 무엇보다도 중앙정부 차원의 관심과 배려 속에 중앙정부 중심의 현행 세원배분 구조를 개편하여 지방 몫의 재원을 늘려주는 조치가 단행되어야 한다. 이와 더불어 지방재정조정제도의 합리화, 지방세 편제의 조정 등 부수적인 보완조치도 함께 강구되어야 할 것이다.

본고는 현행 지방세 세목 가운데 중복적이거나 변화된 환경에 부조화를 드러내고 있는 것을 합리적으로 정비하여 간소화하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 지방세제의 틀을 개선함으로써 직·간접적으로 지방세 강화에 기여하게 될 것으로 예상된다. 또한 지방세제의 간소화는 지방세의 부과징수 등 운영절차를 효율화함으로써 납세자의 편익증진, 세정비용의 축소 등 긍정적 성과를 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

이런 목적에 따라 본고의 각 장은 다음과 같이 구성하였다. 제2장에서는 우리나라 지방세제의 편제가 어떻게 변천되어 왔는가에 대해 알아보도록 하겠다. 제3장에서는 지방세 세목 체계 간소화의 필요성을 설명하고, 그 방향을 제시하도록 하겠다. 제4장에서는 앞에서 언급한 내용을 토대로 하여 결론을 이끌도록 하겠다.

## II. 지방세제의 변천과 특징<sup>1)</sup>

### 1. 연도별 지방세제의 구성

1945년 광복 이후 우리나라의 지방세제는 많은 변천을 겪으면서 오늘에 이르고 있다. 〈표 1〉은 우리나라 지방세제의 세목구성이 어떻게 달라져 왔는가를 과세유형별로 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 나타나 있는 바와 같이 해방 이후 지방세목의 변천은 주로 소비 및 재산관련 세목을 중심으로 진행되었음을 알 수 있다.

한편 현행 지방세목 가운데 일부는 국세에서 전환되어 현재까지 운영되고 있다. 농지세(농업소득세), 등록세, 자동차세 등이 그 예에 해당한다. 반면 특별행위세, 어업세, 교통세 등은 당초 지방세이었으나, 국세로 전환된 사례라고 할 수 있다.

〈표 1〉 과세유형별 지방세목 구성(1945~2008)

과세 유형	지방세목	지속기간	비고
소득 과세	농업소득세(농지세)	– 농지세(1962~2000), 농업소득세(2001~)	– 1962년 국세인 농지세 지방세 전환
	사업소세	– 사업소세(1977~)	
	주민세	– 주민세(1973~)	
	법인세부가세	– 법인세부가세(1962~1965)	
	소득세부가세	– 소득세부가세(1962~1965)	
소비 과세	레저세(마권세, 경주·마권세)	– 마권세(1962~1993), 경주·마권세(1994~2001), 레저세(2002~)	– 1962년 국세인 유흥음식세, 마권세 지방세 전환
	주행세	– 주행세(2000~)	
	지역개발세	– 지역개발세(1992~)	
	담배소비세(담배판매세)	– 담배판매세(1985~1987), 담배소비세(1988~)	
	※ 연초판매세	※ 연초판매세 현황 1985~1987년간 지방재정연감 수록	
	유흥음식세(및 동부가세)	– 유흥음식세(및 동부가세)(1962~1976)	
	동력세(및 동부가세)	– 동력세(및 동부가세)(1951~1961)	
	특별행위세(및 동부가세)	– 특별행위세(1951~1961), 동부가세(1952~1961)	
	도축세(및 동부가세)	– 도축세(1945~1949, 1951~), 동부가세(1951~1976)	
	※ 도장세	※ 도장세(1945~1949)	
	벌목세	– 벌목세(1954~1956)	
	교통세	– 교통세(1945~1961, 단, 1948년은 서울·익산 합정)	
	전화세	– 전화세(1952~1956)	
	접객인세	– 접객인세(1951~1956)	
	수렵세	– 수렵세(1952~1956)	
	영업세부가세	– 영업세부가세(1949~1950, 1954~1965)	

1) 본장의 내용은 유태현·한재명, 『한국 지방세제 개편의 연혁』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.2와 한재명·유태현, 『한국 지방세제 변천에 관한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006.12에서 인용하였다.

과세 유형	지방세목	지속기간	비고
과세	공동시설세(소방공동시설세) ※ 도로정비시설세 종합토지세(토지과다보유세) 자동차세(및 동부가세) 등록세 재산세 도시계획세 선세(및 동부가세) ※ 선박세 ※ 취득세(및 동부가세) ※ 부동산취득세(및 동부가세) 차량세(및 동부가세) 어업세(및 동부가세) 임야세(및 동부가세) 가옥세(및 동부가세) 광고세(및 동부가세) 금고세 면세지특별지세	– (소방)공동시설세(1962~) ※ 도로정비시설세 현황 1954~1957년간 지방재정연감 수록 – 토지과다보유세(1987~1988), 종합토지세(1989~2004) – 자동차세(1962~), 동부가세(1959~1976) – 등록세(1977~) – 재산세(1962~) – 도시계획세(1962~) – 선세(1949~1961), 선세부가세(1952~1961) ※ 선박세(1951) – 취득세(1952~), 동부가세(1952~1953, 1957~1976) ※ 부동산취득세(및 동부가세)(1945~1951) – 차량세(1945~1961), 동부가세(1945~1948, 1951~1961) – 어업세(1945~1961), 동부가세(1951~1961) – 임야세(1945~1961), 동부가세(1951~1961) – 가옥세(및 동부가세)(1945~1961) – 광고세(및 동부가세)(1952~1956) – 금고세(1951~1956) – 면세지특별지세(1945~1956)	– 1952년 부동산 취득세에서 취득세로 개칭 – 1962년 국세인 자동차세가 지방세로 전환 – 1962년 가옥세, 선세, 대지세 및 광구세(국세)가 재산세로 통합 개칭 – 1977년 국세인 등록세가 지방세로 전환
기타	지역교육세 면허세(및 동부가세) 호별세(및 동부가세) ※ 과년도수입 ※ 국세부가세 ※ 기타세	– 지역교육세(혹은 지방교육세)(2001~) – 면허세(1954~), 동부가세(1954~1976) – 호별세(및 동부가세)(1945~1961) ※ 과년도수입 현황 1976년부터 지방재정연감 수록 ※ 국세부가세 현황 1967~1970년간 지방재정연감 수록 ※ 기타세 현황 1962, 1964년도 지방재정연감 수록	

〈표 2〉는 1954년 이후 2008년 현재까지를 대상으로 각 과세유형별 세목수의 추이를 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 제시되어 있는 바와 같이 1950년대는 여러 세목의 본세와 부가세가 함께 과세되었기 때문에 지방세 세목이 23개에 이를 정도로 많았다. 하지만 이후 지방세 세목의 간소화가 추진되면서 1970년에는 그 수가 11개로 축소되었다.

그러나 지방자치제도가 부활된 1990년대 초부터 지방재정의 확충을 목적으로 세제 개편이 단행되면서 지방세의 세목이 늘어났고, 2008년 현재는 16개의 지방세가 과세되고 있다. 한편 〈표 2〉에 나타나 있듯이 2005년 이후 지방세 세목의 과세유형별 분포를 살펴보면 소득과세 3개, 소비과세 5개, 재산과세 6개, 기타 2개로 구성되어 있다.

〈표 2〉 과세유형별 세목수의 추이

연도	소득과세	소비과세	재산과세	기타	총계
1954	—	9	12	2	23
1960	—	5	8	2	15
1965	3	4	5	1	13
1970	1	3	5	2	11
1975	3	3	6	1	13
1980	3	2	6	1	12
1985	3	3	6	1	13
1990	3	3	7	1	14
1995	3	4	7	1	15
2000	3	5	7	1	16
2004	3	5	7	2	17
2005	3	5	6	2	16

주 : 『지방재정연감』의 결산편 지방세목수를 기준으로 산정함

〈표 1〉과 〈표 2〉를 통해 알 수 있듯이 우리나라의 지방세제는 지방자치제도 부활 이후 그 세목이 늘어났으며, 일부 세목은 중복적인 성격을 가지고 있다. 또한 몇몇 세목은 개방화 등 사회경제 환경의 변화와 부조화의 모습을 드러내고 있다는 지적을 받고 있다. 따라서 현행 지방 세 세목 가운데 그 성격이 유사한 것들은 통합하고, 존치의 필요성이 크게 약화된 세목은 과감하게 폐지하는 등의 조치를 검토할 필요가 있다고 판단된다.

## 2. 지방세제 개편의 주요 내용

본 절에서는 〈표 3〉에 정리되어 있는 것처럼 1960년대, 1970년대, 1980년대, 1990년대, 2000년대 이후로 시기를 구분하여 각 기간에 단행된 주요한 지방세제 개편의 내용에 대하여 알아보도록 하겠다.

### 1) 1960년대 지방세법 개정<sup>2)</sup>

대지세, 광구세, 가옥세, 선세를 재산세로 통합하였으며(제5조 도세, 제6조 시·군세), 토지세, 유흥음식세, 마권세, 자동차세, 광구세 등을 지방에 이양함으로써 지방분권강화를 도모하고자 하였다(제5조 도세).

2) 지방세법(1961.12.08)[법률 제0827호].

한편 호별세를 소득세, 법인세, 부가세(surtax)로 대체토록 하였으며(제6조 시·군세), 지방세 가운데 특별행위세, 어업세, 교통세를 국세에 흡수 통합하였다(제5조 도세, 제6조 시·군세). 또한 잡종세목을 통합정리하기 위하여 광세부가세, 자동차세부가세, 호별세, 임야세, 거량세, 동력세 등을 폐지하였다(제6조 시·군세).

더 나아가 지방세를 통해 경제개발5개년계획을 지원하고자 하였다. 예컨대 산림보호정책을 돋기 위하여 임야세를 폐지하였고, 산업보호육성을 위하여 동력세와 거량세를 폐지하는 한편, 각 세목별로 산업을 보호, 육성하기 위하여 비과세 또는 감면규정을 설치하였다(제1조 도세, 제2조 시·군세)<sup>3)</sup>.

## 2) 1970년대 지방세법 개정

### (1) 지방세법중개정법(1973.03.12)[법률 제2593호]

당해 지방자치단체 내에 주소를 둔 개인 및 사무소를 둔 법인에게 균등할과 소득할주민세를 부과하도록 하였다.(제68조: 납세의무자 내지 제78조의2:보조금의 교부)

### (2) 지방세법중개정법(1976.12.31)[법률 제2945호]

시군부가세제도를 폐지하여 도세와 시군세의 세목을 조정하되 납세자의 부담세율은 종전과 동일하게 규정하였다(제5조 도세, 제6조 시군세). 유흥음식세가 국세로 이관됨에 따라 이를 폐지하고 국세인 등록세를 지방세로 전환하였다(제5조 도세, 제6조 시군세, 제124조 납세의무자 내지부족세액의 추징). 한편 환경개선 및 정비재원에 충당하기 위한 시군의 목적세로서 사업소세를 신설하였다(제243조 정의 내지 제252조 감면).

## 3) 1980년대 지방세법 개정

### (1) 지방세법중개정법(1984.12.24)[법률 제3757호]

농지세의 과세표준에 대한 감류·을류의 구분을 폐지하고 그 수입금액에서 필요경비와 기초공제액을 공제한 농지소득금액을 과세표준으로 일원화하였다(제206조).

농지세액이 감소됨에 따라 그 감소분을 보전하기 위하여 담배판매세를 신설하였으며, 그 납세의무자는 제조담배를 매도한 자로 하였고 납세자는 서울특별시·직할시를 제외한 시와 군지역으로 하였다(제234조의15, 제234조의16).

---

3) 1960년대에 단행된 지방세 개편 가운데 주목할 점으로 국세부가세폐지에관한특별조치법(1966.8.3)[법률 제1811호]의 제정을 지적하지 않을 수 없다. 동 법의 시행에 따라 1967년 1월 1일부터 국세부가세 폐지(1973년까지 세법상 세목 존속)되었고, 이에 따라 감소된 재원은 지방교부세로 대체하도록 하였다.

### (2) 지방세법중개정법(1986.12.31)[법률 제3878호]

토지수급의 원활화와 부동산투기를 억제하기 위하여 토지과다보유세를 신설하였다(제234조의 22 내지 34). 도세와 시·군세의 세목체계를 현행대로 하되, 토지과다보유세가 신설됨에 따라 토지과다보유세를 특별시·직할시 및 시·군의 보통세로 하였다(제5조, 제5조의2, 제6조).

### (3) 지방세법중개정법(1988.04.06)[법률 제4007호]

구(區) 자치제 실시에 대비하여 지방자치단체 및 지방자치단체장의 정의규정을 보완하였고, 이에 따른 관련조문을 정비하였다(제1조·제111조제4항·제118조·제165조·제169조제3항·제246조·제251조제2항). 서울특별시·직할시의 구가 지방자치단체가 됨에 대비하여 지방자치단체의 세목체계를 개편하였다(제5조·제5조의2·제6조·제6조의2).

### (4) 지방세법중개정법(1988.12.26)[법률 제4028호]

서울경마장의 과천이전에 따라 현행 시·군세인 마권세를 도세로 조정하였다(제5조의2·제152조 내지 제158조). 부동산투기억제를 위하여 토지과다보유세의 기초공제제도를 폐지하였다(제234조의26). 담배세제 개편에 따라 담배판매세를 폐지하고, 담배소비세를 신설하였다(제223조 내지 제233조의10).

### (5) 지방세법중개정법(1989.06.16)[법률 제4128호]

토지보유에 대하여 각 토지별로 과세되고 있던 토지분재산세와, 유휴토지 및 비업무용토지를 주요 대상으로 과세되고 있던 토지과다보유세를 통·폐합하여 전국에 있는 모든 토지를 소유자별로 합산한 다음 그 합산한 토지가액에 누진세율을 적용하여 토지보유정도에 과세하는 응능과 세원칙을 확립하였다. 또한 과다한 토지보유를 억제시킴으로써 지가안정과 토지소유의 저변화 대를 도모할 목적으로 종합토지세제를 도입하였다.

## 4) 1990년대 지방세법 개정

### (1) 지방세법중개정법(1991.12.14)[법률 제4415호]

지방자치단체의 기능과 역할의 변화에 맞추어 도세에 목적세를 신설하여 광역행정기능을 분담할 수 있도록 도세와 시·군세의 세목체계를 개편하였다(제5조의2제3항제1호 및 제6조제3항제2호). 지역균형개발 등에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 지역개발세를 목적세로 도입하였다(제5조의2제3항제1호 및 제253조 내지 제260조).

### (2) 지방세법중개정법(1993.12.27)[법률 제4611호]

경륜·경정법이 시행됨에 따라 경륜·경정의 승자투표권에 대하여도 과세할 수 있도록 현행 마권세부분에 관련사항을 보완·정비하였다(제152조 내지 제158조).

### (3) 지방세법중개정법(1999.12.28)[법률 제6060호]

휘발유·경유 및 이와 유사한 대체유류의 소비에 대한 교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행 세를 지방세로 전환하였다(제196조의16 내지 제196조의20).

## 5) 2000년 이후 지방세법 개정

### (1) 지방세법중개정법(2000.12.29)[법률 제6312호]

국세인 교육세 중 지방세에 부가·징수되어 오던 교육세를 지방교육세로 전환하되, 담배소비 세분 및 경주·마권세분 교육세의 세율은 각각 10%P씩 인상 조정하였다(제260조의2 내지 제260조의7 신설).

### (2) 지방세법중개정법(2001.12.29)[법률 제6549호]

경주·마권세의 명칭을 레저세로 변경하였고, 레저세의 과세 대상에 경륜·경정·경마 외에 승자투표권·승마투표권 등을 발매하고 투표적중자에게 환급금 등을 교부하는 행위로 대통령령이 정하는 것을 추가하였다(제152조).

### (3) 지방세법중개정법(2005.01.05)[법률 제7332호]

종합토지세를 지방세와 국세로 이원화하고, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하는 한편 거래세를 완화하는 등 부동산관련 세제를 합리적으로 개편하였다. 재산세를 전면 개편함에 따라 종합토지세 관련규정은 삭제하였다(제180조 내지 제195조의3, 제234조의8 내지 제234조의25).

부동산보유세제 개편과 관련하여 부동산 소유권이전 등기 세율을 1,000분의 30에서 1,000분의 20으로 하향조정하였다.(제131조제1항제3호)

### (4) 지방세법일부개정법(2005.12.31)[법률 제7843호]

취득세 과세대상에 승마회원권을 추가하였고, 지역개발세 과세대상에 원자력발전을 추가함으로써 자주재원의 확충을 도모하고자 하였다. 레저세분 및 담배소비세분 지방교육세의 적용시한을 연장하여 지방교육재정을 지원하고, 실거래가 신고에 따른 거래세 부담 완화를 위하여 개인 거래로 취득하는 주택에 대한 취득세와 등록세를 경감하였다.

## (5) 지방세법 일부 개정법(2007.7.20)[법률 제8540호]

특별시와 관할 자치구들 간 재산세 공동과세 제도를 도입하였다(법 제6조의2 및 제6조의3 신설). 구체적으로 특별시의 관할구역 안에 있는 자치구의 재산세(선박 및 항공기에 대한 재산세 제외)를 “특별시 및 구세인 재산세”로 하고, 특별시장은 특별시분 재산세 전액을 관할 구역 안의 자치구에 교부하도록 명시하였다.

〈표 3〉 주요 지방세법 개정 내용

연도별 지방세법 중개정법	주요 개정 내용
지방세법(1961.12.08) [법률 제0827호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>대지세, 광구세, 가옥세, 선세를 재산세로 통합</li> <li>지방자치단체에 토지세, 유흥음식세, 마권세, 자동거세, 광구세 등을 이양</li> <li>호별세를 소득세, 법인세, 부가세(surtax)로 대체</li> <li>지방세 중 특별행위세, 어업세, 교통세를 국세에 흡수, 통합</li> <li>광세부가세, 자동거세부가세, 호별세, 임야세, 거량세, 동력세 등을 폐지</li> </ul>
※ 국세부가세 폐지에 관한 특별조치법 (1966.8.3) [법률 제1811호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>1967년 1월 1일부터 국세 부가세 폐지(1973년까지 세법上 세목 존속)</li> <li>감소된 재원은 지방교부세로 대체</li> </ul>
지방세법 중개정법(1973.03.12) [법률 제2593호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>균등할과 소득할주민세를 부과</li> </ul>
지방세법 중개정법(1976.12.31) [법률 제2945호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>시군부가세 제도를 폐지하여 도세와 시군세의 세목을 조정</li> <li>유흥음식세가 국세로 이관됨에 따라 이를 폐지</li> <li>국세인 등록세를 지방세에 추가</li> <li>시군의 목적세로서 사업소세를 신설</li> </ul>
지방세법 중개정법(1984.12.24) [법률 제3757호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>농지세의 과세표준을 갑류·을류의 구분을 폐지</li> <li>담배 판매세를 신설</li> </ul>
지방세법 중개정법(1986.12.31) [법률 제3878호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지과다보유세를 신설(특별시·직할시 및 시·군)</li> </ul>
지방세법 중개정법(1988.04.06) [법률 제4007호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>구자치제 실시에 대비 관련조문을 정비</li> </ul>

연도별 지방세법증개정법	주요 개정내용
지방세법증개정법(1988.12.26) [법률 제4028호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·군세인 마권세를 도세로 조정</li> <li>토지과다보유세의 기초공제제도를 폐지</li> <li>담배판매세를 폐지하고, 담배소비세를 신설</li> </ul>
지방세법증개정법(1989.06.16) [법률 제4128호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지과다보유세를 통·폐합하여 종합토지세제를 도입</li> </ul>
지방세법증개정법(1991.12.14) [법률 제4415호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>도세에 목적세를 신설, 도세와 시·군세의 세목체계를 개편</li> <li>지역개발세를 목적세로 신설</li> </ul>
지방세법증개정법(1993.12.27) [법률 제4611호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>경륜·경정의 승자투표권에 대하여도 과세, 마권세부분에 관련사항을 보완·정비</li> </ul>
지방세법증개정법(1999.12.28) [법률 제6060호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>주행세를 지방세로 전환</li> </ul>
지방세법증개정법(2000.12.29) [법률 제6312호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>국세인 교육세 중 지방세에 부가·징수되어 온 교육세를 지방교육세로 전환</li> </ul>
지방세법증개정법(2001.12.29) [법률 제6549호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>경주·마권세의 명칭을 레저세로 변경</li> </ul>
지방세법증개정법(2005.01.05) [법률 제7332호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>종합토지세를 지방세와 국세로 이원화하고, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하는 한편 거래세를 완화하는 등 부동산관련 세제개편</li> </ul>
지방세법일부개정법(2005.12.31) [법률 제7843호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>취득세 과세대상에 승마회원권을, 지역개발세 과세대상에 원자력발전을 각각 추가</li> <li>주택에 대한 취득세와 등록세를 경감</li> </ul>
지방세법일부개정법(2007.7.20) [법률 제8540호]	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별시와 관할 자치구들 간 재산세공동과세제도 도입</li> </ul>

### 3. 지방세제 개편의 특징

#### 1) 지방자치단체의 의견수렴 미흡

지방자치단체 자주재원의 변화와 그에 따라 지방재정운영에 심각한 영향을 미칠 수 밖에 없음에도 불구하고 그간의 지방세제 개편은 직접적 당사자인 자치단체의 의견은 무시되거나 간과되는 관행이 반복되었다고 할 수 있다.

최근까지 빈번하게 지방세법이 개정되었고 끊임없이 지방세제 개편에 대한 논의가 이루어지고 있는 것은 현행 지방세법이 적지 않은 문제점을 안고 있음을 보여주는 반증이라고 할 수 있다. 거듭하여 지방세법의 개정이 이루어진 것은 그 개정과정에 경시되거나 고려하지 못한 요인이 있음을 보여주는 것이다. 예컨대 지방자치단체가 마땅히 지방세제의 담당주체임에도 지금까지 지방세제의 개편은 지방자치단체 입장을 반영하는 데 소홀했다는 지적을 하지 않을 수 없다.

그동안 이루어진 지방세제 개편과정을 살펴보면 대체로 중앙정부 차원에서 개편의 방향과 내용이 사전에 결정된 상태에서 형식적 공청회를 거치거나 일방적으로 그 결과가 지방자치단체에 통보되는 경우가 적지 않았다. 이제부터라도 지방세제를 개편함에 있어 직접적 이해 당사자인 지방자치단체나 지역주민의 의사를 제대로 반영될 수 있는 실질적인 방안을 만들어 시행하는 노력이 있어야 함은 물론이다.

#### 2) 정책목적 세제개편의 빈발

중앙정부는 지방자치의 구현과 지방재정의 확충을 지원하기 위한 목적으로 지방세제를 개편하기보다는 경기안정, 부동산과열에 대한 규제 등 정책목적의 달성을 앞세운 지방세제 개편을 반복하였다 예컨대 오랫동안 강조되어 온 성장우선의 논리에 따라 지방세제는 수출 또는 특정산업의 육성을 지원하도록 강요받았으며, 경기과열기나 경기침체기에는 경제안정을 위한 수단으로 활용되었다.

경기안정 또는 부동산과열에 대한 규제 등 정책목적을 내세워 이루어진 지방세제 개편은 조세의 기본원칙을 위배하는 경우가 적지 않았고, 대체로 정치적 의도를 갖고 있었기 때문에 거듭 실패하는 결과를 초래하였다 해도 과언이 아닐 것이다.

경기의 불안정 또는 부동산투기과열이 세제 자체에 문제가 있어 발생한 것이 아님에도 불구하고 세제를 조정하여 해결방안을 모색하는 것은 근본적으로 잘못된 접근이라고 할 수 있다. 주지하다시피 경기의 침체나 과열은 세제의 불합리성보다는 국제원자재 가격의 급등, 환율의 변동, 산업구조의 취약성, 통화량의 과다한 증발 등과 관련하여 발생한 것이라고 할 수 있는데, 이런 상황을 해결하기 위해 세제개편을 이용하는 것은 문제발생의 원인과 처방을 제대로 연계하지 못한 처사가 아닐 수 없다.

호황, 불황 등 경제문제를 해결함에 있어 조세제도는 어디까지나 보조적인 수단 이상의 역할을 할 수 없으며, 이는 그 동안의 경험 예가 잘 입증해주고 있다. 그럼에도 불구하고 역대 정부가 경제문제의 해결방안으로 거듭 조세제도에 집착하는 것은 매우 안타까운 현실이 아닐 수 없다.

### 3) 지방재정자립도 제고를 위한 노력의 부족

지방세제의 개편은 1차적으로 지방자치단체의 재정여건을 개선하거나 지방자치를 지원하는 것을 목적으로 해야 할 것이다. 2008년 당초예산 기준으로 전국평균 지방재정자립도를 살펴보면 53.9%수준에 불과할 정도로 지방자치단체의 재정상황은 열악하며, 그 결과 온전한 지방자치 수행에 상당한 어려움이 발생하고 있다<sup>4)</sup>. 이와 같이 취약한 지방자치단체의 재정여건을 개선하기 위해서는 다양한 대책이 강구되어야 하며, 특히 낮은 세수 신장성을 나타내고 있는 현행 지방세제의 구조를 획기적으로 개편하는 조치가 필요하다고 판단된다.

지방재정자립도가 제고되면 지방자치단체는 지역에 필요한 사업을 자유롭게 시행할 수 있고, 지역주민의 수요에 부응함으로써 주민후생의 증진을 도모할 수 있는 가능성이 커지게 될 것이 자명하다. 따라서 지방세제 개편이 이루어진다면 무엇보다도 현재와 같이 열악한 지방재정자립도를 향상시킬 수 있는 방향에서 그 내용이 결정되어야 할 것이다.

지금까지의 지방세제 개편이 지방세수의 증진에 기여한 것도 사실이지만 지방재정자립도를 뚜렷이 향상시킴으로써 지방자치의 구현을 획기적으로 뒷받침했다고 보기는 어렵다. 따라서 향후 지방세제 개편은 지방재정력 확충에 초점이 모아져야 하며, 아울러 지방세제의 틀을 간소화 함으로써 그 운영의 효율화를 도모하는 노력도 병행되어야 할 것이다.

## III. 지방세 세목 체계 간소화의 필요성과 실행방향

우리나라의 현행 지방세제는 1961년 말에 단행된 지방세법 체계에 근간을 두고 있다. 1950년 대까지는 지방세 세목의 수가 23개에 이를 정도로 지방세제가 매우 복잡한 체계를 형성하고 있었다(<표 2>). 하지만 국세부가세폐지에관한특별조치법(1966.8.3)의 제정을 계기로 국세 부가세가 폐지되면 지방세제는 대폭 간소화되었다.

지방자치제도가 부활된 1990년대를 전후한 시점부터 취약한 지방재정력을 강화하는 차원에서 지방세목이 증설되면서 2008년 현재 지방세 세목은 16개에 이르고 있다<sup>5)</sup>. 16개 지방세 세목

4) 행정안전부, 『2008년도 지방자치단체 예산개요』, 2008.5, p.132.

5) 반면 국세는 2008년 현재 14개 세목으로 구성되어 있다.

가운데 일부 세목은 시의성이 떨어지거나 중복과세의 논란을 불러일으키고 있어 통합 또는 폐지 등을 통해 간소화하는 개선이 필요하다는 지적을 받고 있다.

### 1. 지방세 세목 체계 간소화의 필요성과 기본방향

복잡한 조세체계는 징세비용과 납세협력비용을 가중시키는 한편 세정의 투명성을 떨어뜨리는 등 적지 않은 부작용을 초래하게 된다. 따라서 세제의 합리화를 도모함에 있어 세목 체계의 간소화는 주요한 과제 가운데 하나가 되고 있다.

16개 세목으로 구성되어 있는 우리나라 지방세 세목 체계의 간소화는 다음과 같은 효과를 제공할 수 있을 것이다. 첫째, 지방세 세목의 간소화는 일부 세목의 폐지 내지 중복적 세목을 통합하는 방식으로 추진될 것이다. 이에 따라 국민의 지방세 부담이 경감되는 효과를 가져 올 것으로 예상된다. 둘째, 복잡한 지방세 체계를 개선함으로써 지방세 납세협력비용은 물론 징세행정비용을 절감하게 될 것이다. 셋째, 납세자인 지역주민에게 지방세 부담에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 건전한 납세도의의 진작 등의 성과를 제공할 수 있을 것이다.

덧붙여 말하면 지방세 세목 체계의 간소화는 납세편의 증진, 지방세 체계의 단순화를 통한 효율적 운영 틀의 구축, 지방세 운영의 투명성 제고 등 현행 지방세제의 개선에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

지방세 세목 체계의 간소화를 추진함에 있어 그 기본방향은 다음과 같이 설정될 수 있을 것이다. 첫째, 동일 세원에 대하여 중복 과세하는 세목은 통폐합하는 조정을 도모한다. 둘째, 재원조달기능이 미흡하거나 부가세적 목적세는 본세에 통합하는 방식으로 정비한다. 셋째, 정책적 목적으로 도입되어 시행되고 있지만 그 취지가 상실된 영세 세목은 폐지한다. 넷째, 국민(주민)의 세부담을 경감하고, 세제 개편에 따른 혼란을 최소화하도록 한다.

이와 같은 방향에서 지방세 세목 체계의 간소화를 도모할 경우 사회경제 환경의 변화에 적응하지 못하는 세목이나 중복과세의 지적을 받고 있는 세목이 정비됨으로써 현행 16개의 지방세목은 크게 축소될 수 있을 것으로 판단된다.

한편 지방세 세목 간소화와 관련하여 강조되어야 할 점 가운데 하나는 단지 현행 세목의 수를 줄이는 소극적인 방향에서 지방세제 간소화가 추진되어서는 안 된다는 것이다. 지방세제의 간소화가 더욱 큰 성과를 담보할 수 있기 위해서는 기존 세목의 폐지 내지 통합과 더불어 필요할 경우 새로운 세목을 신설함으로써 현행 세제의 재원조달 기능을 강화하는 조치도 함께 고려하는 방식으로 진행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이는 우리나라 지방자치단체의 취약한 재정여건을 개선하는 데 기여할 수 없는 지방세제 간소화는 궁극적으로 그 취지가 크게 퇴색될 수밖에 없는 현실적 제약 때문이다. 따라서 소득과세와 소비과세에 해당하는 세목을 정비하여

지방소득세와 지방소비세를 신설함으로써 현행 지방세의 세수 신장성을 제고할 수 있는 개편을 포함하는 지방세제 간소화가 이루어져야 할 것이다<sup>6)</sup>.

## 2. 지방세 세목 체계 간소화 방안

현행 지방세 세목 체계의 간소화 방안으로는 중복과세적 세목의 통합, 부가세 방식의 목적세 정비, 유사세목의 통폐합, 영세한 세목의 폐지, 기타 불합리한 일부 세목 운영방식의 개선 등이 제안될 수 있을 것이다.

### 1) 중복과세적 세목의 통합

현행 지방세 세목 가운데 취득세와 등록세는 그 과세대상, 비과세대상, 감면대상, 부과징수 방법, 과표 등이 동일하거나 매우 유사하게 특징을 가지고 있다. 그런 까닭에 두 세목에 대해서는 중복과세 논란이 끊임없이 제기되고 있다. 따라서 두 세목을 통합하고, 그 적용 세율을 유지하거나 낮추는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

이럴 경우 통합 취득세의 과세대상은 종전 취득세, 등록세의 과세 대상(부동산, 차량 등)과 동일하게 설정될 수 있을 것이다. 그리고 세율은 종전 취득세와 등록세에 적용되었던 수준을 대체로 유지시킴으로써 납세자의 급격한 세부담 충격을 줄여주고, 지방자치단체 세수감소가 크게 발생하지 않도록 하는 방향이 바람직할 것이다.

다만 통합 취득세의 세율을 인하하여 납세자를 배려하는 조치를 도모하고자 할 경우는 지방자치단체의 동의와 그 영향에 대한 충분한 사전분석을 거쳐 시행해야 할 것이다. 뿐만 아니라 통합 취득세의 신설에 따라 납세자의 세부담이 급증하는 문제를 완화하는 차원에서 분납제도의 도입 등을 검토하는 노력도 필요할 것이다.

### 2) 부가세 방식의 목적세 정비<sup>7)</sup>

현행 지방세제의 두드러진 특징 가운데 하나는 부가세(附加稅, surtax) 방식의 세목이 적지 않다는 점이다. 목적세에 해당하는 도시계획세와 공동시설세(소방공동시설세)는 현재 재산세의 부가세 형태로 운영됨으로써 지방세제의 복잡화를 초래하는 원인이라는 지적을 받고 있다. 따

---

6) 이런 점에서 볼 때 국세인 법인세와 소득세의 일부 세원을 이양받아 소득할주민세와 통합하여 지방소득세를 신설하거나, 국세인 부가가치세 세원 가운데 지역연계성이 높은 소매·음식·숙박업, 그리고 특별소비세 과세대상 중 입장행위 및 유홍 음식행위를 이양받아 지방소비세를 도입하는 방안이 적극적으로 추진될 필요가 있음을 물론이다.

7) 이하는 원윤희·유태현, 『부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색』(부동산 세제 개편방향), 한국개발연구원, 2008.10 (발간예정)의 일부 내용을 인용하였다.

라서 이와 같은 부가세 방식의 부동산 관련 세제의 정비가 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 도시계획세와 공동시설세의 정비 방안으로는 첫째, 특별회계로 운영하는 방안, 둘째, 본세 성격을 갖는 재산세와 통폐합하는 방안이 제시되고 있다.

도시계획세와 공동시설세를 특별회계로 운영하는 방안은 세원이전 등의 문제가 없기 때문에 다른 방안과 별도로 연계할 필요는 없을 것이다. 따라서 그 시행이 복잡하지 않다는 장점이 있다. 하지만 그 세입의 안정적 확보를 담보할 수 있느냐의 문제를 안고 있다. 한편 공동시설세는 현재 소방업무에 소요되는 경비조달뿐만 아니라 각종 인명 구호 등에 필요한 재원조달 수단의 역할을 함께 수행하고 있기 때문에 특별회계의 전환 이후에도 안정적 세입 보장이 매우 중요할 수밖에 없다. 따라서 이러한 우려를 불식시킬 수 있어야 도시계획세와 공동시설세의 특별회계 전환이 가능할 수 있을 것이다.

도시계획세와 공동시설세를 재산세와 통폐합하는 방안은 두 세목 모두 광역자치단체 세목이기 때문에 광역자치단체에서 기초자치단체로 세원이전을 초래하게 된다. 따라서 자치단체간 세원의 불형평을 심화시키는 문제를 초래할 수 있음을 고려한 대책의 강구가 함께 모색되어야 할 것이다.

### 3) 유사세목의 통폐합

취득행위가 없는 등기·등록 관련 등록세 과세대상과 면허세의 그것을 통합하여 등록면허세를 신설하는 방안은 지방세 간소화에 적지 않은 기여를 할 수 있을 것이다. 이와 같은 방식의 등록면허세 도입은 그 성격이 유사한 과세대상을 하나의 세목을 통해 과세하도록 유도함으로써 과세의 일관성 확보는 물론 납세자의 이해를 증진시키는 효과를 초래할 수 있을 것으로 예상된다.

등록면허세의 과세대상은 취득행위가 없거나 건당 정액으로 과세되는 등기·등록, 면허·허가·인가 등 권리설정·금지해제·신고수리 등으로 설정할 수 있으며, 그 납세자는 과세대상이 되는 등기·등록 또는 면허를 받는 자가 될 것이다<sup>8)</sup>.

### 4) 영세 세목의 폐지

#### (1) 주민세(균등할)

주민세균등할은 인두세적 성격을 갖는 조세로서 국민개세주의(國民皆稅主義)의 원칙을 충족하는 한편 각 주민이 자신이 사는 지역을 위해 납부하는 최소한의 회비적 성격의 세금이라고 할 수 있다.

8) 한편 현행 자동차세와 주행세는 세원이나 과세방식이 상이함에도 불구하고, 자동차와 관련된 세목이라는 점 때문에 통합의 필요성과 그 방식에 대한 다양한 견해가 제시되고 있다.

하지만 일부 지방자치단체에서 적용하는 개인균등할의 세율(정액의 금액)은 2천원에 불과할 정도로 낮아 그 징수비용에도 미치지 못하는 실정이다<sup>9)</sup>. 한편 2006년 부과액 기준으로 볼 때 주민세 개인균등할의 과세인원은 18,936,292명에 이르지만 그 세수는 1,777억에 불과할 정도로 매우 영세한 상황이다. 따라서 동 조세의 존치와 폐지에 따른 실익을 염밀하게 비교 형량하여 그 폐지 여부를 신중하게 검토할 시점에 이르렀다고 할 수 있다.

## (2) 도축세

한미 FTA 체결이 이루어지면서 농림수산식품부 등을 중심으로 축산농가 보호 및 국제경쟁력 강화 등을 위해 도축세의 폐지가 필요하다는 요구가 활발하게 제기되고 있다<sup>10)</sup>. 현재 도축세는 일부 지방자치단체에서만 징수하고 있으며, 2005년 징수실적을 기준으로 전체 지방세 세수(39조 9,868억)에서 점유하는 비율도 0.13%(485억) 정도에 불과하여 재원조달효과도 매우 미약한 상황이다. 또한 도축세를 부과하고 있는 외국의 사례는 없는 것으로 알려져 있다<sup>11)</sup>.

이런 점을 고려할 때 도축세를 폐지하고, 보완적 대책을 마련하는 것이 적절하다고 판단된다. 예컨대 도축세를 폐지하는 대신 국고보조사업 지원을 늘리는 등의 조치가 강구되어야 할 것이다.

## (3) 농업소득세

농업소득세는 그 세수가 징세비용에도 못 미칠 정도로 미약하다. 2004년의 농업소득세 세수 규모는 41억에 불과하며, 납세인원도 16천명 밖에 되지 않고 있다. 또한 개방화의 흐름 속에 농업의 국제경쟁력을 강화하고, 그 활성화를 지원할 목적으로 동 조세는 과세가 중단된 상태이다<sup>12)</sup>.

이와 같은 현실을 감안할 때 농업소득세는 폐지하거나 국세로 전환하는 등의 방법을 검토할 필요가 있다고 판단된다<sup>13)</sup>.

9) 주민세 개인균등할의 세율은 지방자치단체별로 10,000원 범위 내에서 조례를 통해 규정할 수 있다. 2008년 현재 전북 완주군, 전남 광양시는 2,000원의 세율을 적용하고 있다.

10) 경제상황점검회의(2007.6.19)에서 한미 FTA 체결 후속조치로 국내 축산농가 보호를 위해 도축세의 폐지가 결정된 바 있다.

11) 일본(1950년)과 대만(1987년)은 도축세를 폐지하였고, 중국도 2000년부터 과세를 중단하였다.

12) 2003년 3월 28일 감사원으로부터 「농업소득세 폐지 또는 국세인 소득세로 개편」하는 방안을 마련할 필요가 있다는 권고가 있었다. 이어 2004년 6월 25일 경제장관 간담회에서 어려운 경제현실을 고려하여 5년 간(05~09년) 농업소득세의 과세중단이 결정되었다.

13) 이상의 지방세 세목 체계 간소화 방안 이외 현행 지방세제의 불합리성을 개선하기 위해 다음과 같은 조치도 검토할 필요가 있을 것이다. 첫째, 여러 세목의 부가세 형태로 운영되고 있는 지방교육세를 관련 분야에 통합하여 세수를 징수하고, 그것을 교육재정에 교부하는 방안의 실익을 검토할 필요가 있을 것이다. 둘째, 현재 레저세가 부과되는 마권구입 등 사행행위에 대해서는 국세인 특별소비세를 부과하고, 대신 지역적인 성격이 강한 스키장이나 골프장, 경마장 등 레저관련 시설에의 입장행위, 과세장소에의 입장 등을 레저세 과세대상으로 추가하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

### 3. 지방세 세목 간소화 추진과정에 파생되는 문제점과 대책

16개 세목으로 구성되어 있는 현행 지방세 체계를 간소화하여 그 세목으로 축소할 경우 그 세목과 편제가 현재와 크게 달라질 수 있다. 그에 따라 상당한 혼란과 부작용이 나타날 수 있음은 물론이다.

본고는 지방세 세목 간소화를 추진함에 있어 가상할 수 있는 몇 가지 방안의 내용을 간략하게 소개하는 수준의 서술을 하고 있을 뿐이다. 따라서 여기서 제시되어 있는 방안 이외 훨씬 실질적인 유용한 접근이 가능하며, 좀 더 나은 대안이 제시된다면 당연히 그것을 따라야 할 것이다.

지방세 세목 체계의 간소화는 광역-기초자치단체 간 현행 세수 귀속의 기본 틀을 변경시킴으로 각 지방자치단체의 세수 규모에 변동을 초래할 수 있다. 또한 납세자에 따라서는 오히려 세부담이 늘어나는 상황에 처할 수도 있다. 따라서 이와 같은 지방세제 간소화의 추진과정에 발생할 수 있는 문제점을 해소하는 방안도 함께 마련되어야 할 것이다.

본고에서 제시한 방식으로 지방세 세목 간소화가 추진될 경우 다음과 같은 문제점이 발생될 수 있기 때문에 그에 대한 적절한 대책이 강구되어야 한다. 첫째, 통합 취득세가 신설되면 종전 취득세와 등록세를 별도 납부하던 것을 일괄 납부하게 됨으로써 납세자의 부담이 크게 가중될 수 있다. 따라서 이와 같은 납세자 부담을 완화해 주는 조치가 이루어져야 한다. 그 대책으로는 분납제도를 도입하거나 등기·등록을 위한 일부 선납제도를 도입하는 방안을 추진할 수 있을 것이다.

둘째, 지방세 세목을 간소화할 경우 부득이하게 자치단체 간 세원불균형이 나타날 수 있다. 지방세 통폐합에 따라 일부 세원의 지역간 이동이 발생하게 될 것이며, 이에 따라 자치단체 간 세원 배분에도 변화가 초래될 수밖에 없다. 이러한 지방자치단체 간 세원불균형의 상황에 대비하기 위하여 계층별(도세, 시군세 등) 세목체계의 신축적 운영방안을 검토할 필요가 있다. 또한 특정 세목의 도입을 광역-기초간 공동세 방식으로 추진하는 방안도 적극적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

셋째, 광범위한 세제 개편에 따라 야기될 수 있는 혼란을 해소하기 위한 사전적 조치가 강구되어야 한다. 세목체계, 세율, 납부시기 등 광범위한 지방세제 개편에 따라 납세자는 물론 경제주체 전반이 일시적 혼란을 겪을 가능성이 크다. 이러한 혼란을 줄이기 위해서는 여러 대안을 일괄 추진하기 보다는 시차를 두고 시행하는 접근이 합리적일 것이다.

## IV. 맺는 글

세제는 그 나라의 역사, 인구구성, 문화, 지리적 환경 등 여러 가지 요인이 복합적으로 결합되어 결정되는 특징이 있다. 그런 깊이에 어떤 나라의 세제가 더 우월한지에 대한 논쟁은 애초에 불필요하고, 무의미할 수 있다.

우리나라의 현행 지방세제는 1970년대를 거치면서 그 세목이 크게 간소화되었지만, 1990년대 전후를 즈음하여 지방자치제도가 부활되면서 지방자치단체의 취약한 재정여건을 개선할 목적으로 여러 세목이 신설되었다. 그 동안 사회경제환경이 적지 않게 변화되면서 지방세제를 형성하는 세목 가운데 일부는 그 변화된 질서와 부조화를 보이는 사례도 나타나고 있다. 또한 중복과 세적 성격을 띠고 있는 세목도 존재하는 상황이며, 부가세(surtax)의 난립으로 지방세 세제가 매우 복잡하다는 지적도 끊임없이 제기되고 있다.

이런 현실을 감안하여 우리나라의 지방세제는 중복과 세적 세목의 통합, 부가세 방식의 목적 세 정비, 유사세목의 통폐합, 영세한 세목의 폐지, 기타 불합리한 일부 세목 운영방식의 개선 등의 방향을 설정하여 간소화를 도모하는 것이 적절하다고 판단된다. 특히 강조할 점은 지방세제의 간소화는 단순히 현행 세목의 수를 줄이는 방향에서 추진되어서는 안 되며, 재원의 확충기능을 보강하고 불합리한 세목을 줄임으로써 그 운영의 효율화를 도모할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

한편 본고에서 제안하고 있는 지방세제 간소화 방안은 어디까지나 검토될 수 있는 여러 가지 가설 가운데 하나이며, 더 나은 대안이 나올 경우 그것을 따라야 함은 물론이다. 지방세제의 간소화는 본의 아니게 일부 납세자의 세부담 증가, 지방자치단체 간 세원불균형의 발생, 급격한 세제 개편에 따른 혼란의 동반 등 부작용을 초래할 수 있다. 따라서 이런 점도 세밀히 검토하고, 그에 대한 적절한 대책을 함께 마련하여 추진되어야 할 것이다. ☺

#### ◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 지방세법 법률심사연혁 및 각종 개정안들은 국회 법률정보시스템[<http://search.assembly.go.kr/law/>]참조.  
행정안전부(내무부), 『지방세연혁집』(제1권), 1996.
- 원윤희 외6인, 『국세-지방세 합리적 조정방안 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2008.1.
- 유태현·한재명, 『한국 지방세제 개편의 연혁』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.
- 한재명·유태현, 『한국 지방세제 변천에 관한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006.
- 행정안전부, 『2008년도 지방자치단체 예산개요』, 2008.
- 행정안전부, 『지방세 중장기 발전방안』(행정안전부 지방세포럼), 2007.
- 행정안전부(행정자치부), 『지방세정연감』, 각 연도.
- 행정안전부(행정자치부), 『지방재정연감』, 각 연도.

# 지방세 분법 및 알기 쉬운 법제화방안

박 훈

서울시립대학교 교수

## I. 서 설

현 이명박 실용정부에서는 기업친화적 정부임을 표방하고 있다. 현 정부에서는 협행법의 제개정시 법이 기업활동에 대한 하나의 규제로 작용하지 않도록 노력하고 있다. 입법은 원래 국회의 고유권한이지만 전문적이고 기술적인 세법의 경우에는 기획재정부나 행정안전부의 역할이 매우 중요하다.

그런데 같은 조세라 하더라도 기획재정부가 담당하고 있는 국세의 경우에는 원칙적으로 세목 개별법체계<sup>1)</sup>와 총칙(기본)<sup>2)</sup>· 징수·처벌·감면규정 개별법체계를 갖추고 있는 반면, 행정안전부가 담당하고 있는 지방세의 경우에는 지방세 세목이나 총칙·징수·처벌·감면<sup>3)</sup>규정을 지방세법이라는 통합법체계로 운영하고 있다. 또한 지방세의 경우에는 지방자치의 발달로 중

1) 예외적으로 상속세와 증여세는 「상속세 및 증여세법」이라는 하나의 법률에 두개의 세목이 들어있다. 관세의 경우에는 관세에 관한 기본법, 징수법, 처벌법을 「관세법」에 따로 규정하고 있다.

2) 구제에 관한 규정은 국세기본법에 함께 규정되어 있다.

3) 지방세 감면은 지방세법 뿐만 아니라 조세특례제한법, 조례에서도 규정되어 있다.

양정부 및 국회의 입장뿐만 아니라 각 지방자치단체의회에 의해 제정되는 조례와의 관계도 고려하여야 한다는 점에서 중앙정부와 국회의 입법을 우선하는 국세와 차이를 보인다.

지방세법은 1949.12.22 법률 제84호로 총강, 보통세, 목적세, 징수, 잡칙의 총 5장의 72개 조문으로 제정된 후, 1961.12.8 법률 제827호로 폐지제정되면서 총칙, 도세, 시군세, 목적세의 총 4장의 241개 조문으로 바뀐바 있다. 그 이후 관련법령의 개정에 따른 지방세법 개정수자까지 포함하여 2008.3.21 법률 제8974호로 개정되기까지 무려 137회의 지방세법 개정이 있었다. 개정과정에서 과세면제 및 경감이라는 장이 신설되고 마지막 조문은 제295조<sup>4)</sup>가 되어 전반적으로 조문수가 늘어났다.

이러한 지방세법이 국세에 관한 법령과 달리 통합법체계로 되어 있다는 것은 국세와 지방세의 차이를 존중한 것이라 볼 수도 있다. 그러나 국세와 지방세의 차이가 있다고 하여 법체계 자체를 달리하여야 하는 것은 아니다. 현재의 지방세 법체계는 과세권자나 납세자 모두의 입장에서 볼 때 지방세의 부과·감면, 징수, 처벌 및 구제를 이해하는데 도움이 되는가 아니면 오히려 장애가 되는가?

신장된 납세자의 권리의식에 맞추어 지방세 분야의 변화를 꾀하는 것은 단순히 지방세법 자체를 변경하는 것에 그치는 것은 아니다. 지방세는 국세와 달리 최종적인 세부담을 결정짓는 조례의 정비 역시 중요할 수 있다.<sup>5)</sup> 최상위법인 헌법차원에서 법정외세를 비롯한 지방세 문제를 다룰 수도 있다.<sup>6)</sup> 이처럼 납세자의 권리신장을 위한 법령정비의 문제는 지방세법 뿐만 아니라 헌법, 조례도 대상이 될 수 있다. 또한 납세자의 권리신장을 위한 법령 정비뿐만 아니라 조세행정분야의 변화도 필요하다. 질의회신제도의 개선, 개정세법의 납세자별 실효성 있는 홍보방안 강구 등이 그 예이다.<sup>7)</sup>

납세자의 권리신장을 위한 다양한 변화 가운데 본고에서는 지방세법의 분법화와 알기쉬운 법제화라는 두 가지 틀안에서 지방세법의 변화를 모색해 보고자 한다. 이러한 두 가지

4) 조문수로는 가지조문과 삭제되어 방치된 것까지 포함하면 328개에 달한다. 가지조문은 82개, 삭제되어 방치된 조문은 81개이다.

5) 납세자 권리보호의 측면에서 개별 조례의 구체적인 개정방안을 제시한 글로는 김완석·박훈·정지선, “서울시의 지방세 납세자 권리보호에 대한 의원입법 지원방안에 관한 연구”, 서울특별시의회, 2007.11이 있다; 한편 지방자치단체 조례의 부과 및 징수와 관련한 일반적인 문제점을 지적하고서 지방세법 및 조례표준안의 개선방안을 제시한 글로는, 임재근, “부과·징수 법규로서 지방자치단체 조례의 역할과 한계”, 「조세연구」 제8-1집, 사단법인 한국조세연구포럼, 2008.6.30, pp.246-280 참조.

6) 법정외세에 대해서는 여러 논문이 있지만 최근 법적 관점에서 접근한 글로는, 최우용, “지방자치단체의 과세자주권과 법정외세-일본의 예를 중심으로-”, 「지방자치법연구」 제8권 제2호, 사단법인 한국지방자치법학회, 2008.6.20, pp.237-259 이 있다; 국세, 지방세 뿐만 아니라 사회보장성기여금 등 국민부담 전반에 대한 헌법적 문제 및 헌법개정사항에 대한 제안을 한 글로는 원윤희·박훈, “국민부담에 대한 헌법적 고찰”, 국회 제현 60주년 기념학술대회 발표자료집, 국회정책예산처·국회입법조사처, 2008.7.21, pp.37-58이 있다.

7) 이에 대해서는, 박훈, “납세자를 위한 조세행정 개선방안-납세자의 예측가능성 확보방안을 중심으로-”, 「조세연구」 제8-1집, 사단법인 한국조세연구포럼, 2008.6.30, pp.135-156 참조; 한편 지방세 세정의 개선방향을 전문성과 효율성의 측면에서 검토한 경우도 있다. 이삼주, “지방세정의 전문성과 효율성 강화방안”, 「지방세」 2007년 5호(통권 103호), 한국지방재정공제회, 2007.9, pp.40-58가 그 예이다.

틀 역시 각각 선행연구가 있지만,<sup>8)</sup> 이 글에서는 현 시점에서 지방세에 관한 위 두 가지 변화의 필요성과 구체적인 개정방향을 중심으로 지방세법 개편방안에 대해 논의해 보고자 한다.

## II. 지방세 분법의 필요성과 구체적 개정방향

### 1. 지방세 분법의 필요성

#### (1) 과세에 대한 납세자의 이해증진에 도움

국세와 지방세는 조세라는 점에서 동일하지만 과세권자가 다르고 납세의무자의 범위가 다를 수 있다. 이러한 차이를 법령 체계에서 어떻게 달리 운영하고 법령안의 내용을 어떻게 달리 할지는 의견이 나뉠 수 있다.

납세자의 입장에서 보면 국세의 경우와 지방세의 경우 유사한 사례에서 서로 다른 내용을 담는다면 지방세의 특수성을 확보하고자 하는 입법목적과는 달리 납세자가 그 차이 자체를 모르는 경우나 그 차이를 알더라도 자신에게 불리한 결과를 가져오는 경우 모두 과세에 대한 불만으로 나타날 우려가 크다. 법령안의 내용과는 별개로 국세와 지방세의 법체계 자체가 다름에 따른 불만도 있을 수 있다. 국세<sup>9)</sup>의 경우 세목개별법체계 및 총칙(기본)·징수·처벌·감면규정 개별 법체계를 취하고 있고, 지방세는 통합법체계를 하고 있다. 조세전문가에게는 익숙하게 되어 있는 국세와 지방세의 법체계의 차이가 납세자에게는 생소할 수 있다.

법체계의 통일성 확보를 의미하는 “체계성”과 법규내용이 되도록이면 활용에 편리하고 간편하고 명료하다는 “실용성”<sup>10)</sup>에 있어서는 현행 지방세법과 같은 통일법체계가 우수하고, 조세법 제도의 변경에 관하여 즉각적으로 대처할 수 있는 “즉응성 또는 적응성”에 있어서는

8) 지방세의 분법화를 전문화와 연결지은 것으로, 홍기용, “지방세법령 체계의 전문화와 개편방향”, 「지방세」 2007년 4호 (통권 102호), 한국지방재정공제회, 2007.7.30, pp.3-16; 박훈, “지방세법 체계의 구체적인 전문화방안”, 「지방세」 2007년 4호(통권 102호), 한국지방재정공제회, 2007.7.30, pp.17-36; 최철호, “외국의 지방세법의 체계와 지방세 입법권”, 「지방세」 2007년 4호(통권 102호), 한국지방재정공제회, 2007.7.30, pp.37-57; 송쌍종·김완석·안경봉·박훈, “지방세법제 전문화를 위한 법령정비 방안”, 사단법인 한국지방세협회, 2008.2.13 등이 있다.

알기 쉬운 법제화와 관련하여 조세법 전반에 대한 것으로는, 김완석, “조세법체계의 개편에 관한 연구”, 한국조세연구원, 2006.12이 있고, 지방세법에 초점을 맞춘 것으로는, 김완석, “지방세법 체계의 개편방향-알기쉬운 지방세법으로의 개편 방향-”, 「지방세」 2007년 1호(통권 99호), 한국지방재정공제회, 2007.1, pp.23-47 등이 있다.

9) 특별한 경우가 아니면 국세는 관세를 제외한 내국세에 국한하기로 한다.

10) 알고자 하는 과세에 대한 내용파악이 얼마나 쉬우냐에 대한 것이다. 법제처의 “찾기 쉬운 생활정보” 홈페이지 (<http://oneclick.moleg.go.kr/CSP/common/Main.laf>)의 경우처럼 과세에 국한하지 않고 법령 전문가의 도움이나 법률비용 지급 없이도 국민이 필요한 법령을 쉽고 편리하게 찾을 수 있다면 통일법체계와 단일법체계에 대한 실용성 우위논쟁은 더욱 의미를 잃게 된다.

현행 국세에 관한 법령과 같은 개별법체계가 우수하다고 일반적으로 평가받고 있다.<sup>11)</sup> 그러나 이러한 법체계에 대한 각각의 장점이 현행처럼 국세와 지방세 체계를 달리 할 논리적인 필연성이 있다고 보기 어렵다. 하나의 법체계의 장단점은 다른 법체계의 단장점으로 바뀔 수 있다. 그러나 국세는 개별법체계의 장점을 극대화하고 단점을 최소화하는 특징을 가졌다고 보기 어렵듯이 지방세도 통합법체계 장점을 극대화하고 단점을 최소화할 특징을 가졌다고 보기 어렵다.

우리나라 세법의 모델이 되었던 일본의 경우 현재 우리나라 세법체계와 동일하다는 것과 오랫동안 우리가 그러한 체계를 유지했다고 하는 것만으로 국세와 지방세의 체계를 달리 해야 되는 것도 아니다. 미국의 경우에는 연방세의 경우 오히려 통합법체계를 채택하고 주에 따라서는 주세에 대해 개별법체계를 따르는 경우도 있다.

현재의 국세나 지방세의 체계를 변경하는 경우 체계를 변경하기 위한 비용, 변경되는 체계에 익숙하기 위한 비용이 지급될 수는 있지만 납세자의 과세에 대한 이해를 쉽게 하도록 도와줄 수 있다면 국세와 지방세의 체계를 가능한 한 유사하게 하여 달성되는 사회적 편익이 이에 따른 비용지급보다 크다고 볼 수 있다. 납세자의 과세에 대한 이해가 높아지는 경우에는 조세행정에 대한 신뢰가 높아지고 납세비용이 절감되는 효과를 가져올 수 있다. 그런데 국세와 지방세의 법체계를 최대한 유사하게 할 사회적 필요가 있다고 인정하는 경우에도 현행 국세의 개별법체계와 지방세의 통합법체계중 어느 쪽으로 일치시킬지를 살펴볼 필요가 있다.

국세를 통합법체계로 바꾸는 경우에는 내국세, 관세, 지방세를 아우르는 통합법체계까지도 생각해 볼 수도 있다. 그런데 기획재정부와 행정안전부라는 중앙부서의 세법 관련 주무부서가 나누어져 있는 현 상황에서 이러한 조세전반에 대한 통합법체계 구축은 단순히 해당 세법의 조합을 의미할 가능성이 높고 통합법체계의 체계성과 실용성이라는 장점을 실제로 달성하려고 한다면 시간과 재정지원이 절대적으로 필요한 방대한 작업이 될 것이다.

이러한 어려움을 최소화하기 위해 총칙, 부과, 징수, 처벌, 구제, 감면 중 일부만의 통합이나 국세만의 통합법체계를 생각해 볼 수도 있다. 그런데 국세, 지방세의 법개정을 담당하는 각 주무부서의 조직의 규모나 해당 세목에 대한 전문가층을 보면 국세의 경우가 지방세의 경우보다 훨씬 사정이 좋다고 할 수 있다. 개별법체계와 통합법체계의 양자 어느 쪽이 종합적으로 더 우수하다고 결론 내리기 어려운 상황에서 납세자에게 국세이든 지방세이든 친숙하게 세법을 접근할 수 있도록 할 사회적 필요가 있다면 지방세법체계를 국세법체계쪽에 근접하는 쪽으로 방향을 설정하는 것이 현실적인 방안이 될 수 있다. 더 자세한 개별법(분법)의 방향에 대해서는 후술한다.

11) 송쌍종·김완석·안경봉·박훈, 위의글, p.30.

### (2) 지방세 제도 변경에 대한 즉각적인 대응과 전문화 가능

지방세법체계를 국세와 유사한 개별법체계로 전환하는 경우라면 지방세 제도 변경이 있는 경우 즉각적으로 법개정을 하기가 쉬워질 수 있다. 300여개가 넘는 조문이 개별법 부분별로 나누어지면 제도 변경에 대한 세부적인 연구와 그 성과에 따른 법개정이 개별법별로 이루어질 수 있게 된다. 인원과 시간의 제약하에서 개별법마다 제도변경을 고려할 수 있다면 지방세 관련법령 전반이 아닌 단기, 중장기적으로 개정되어야 할 우선순위를 정하여 집중적이고 전문적인 지방세 제도변경을 시도할 수 있다.

의원입법형식의 지방세법개정안이나 지방세감면에 대한 조세특례제한법개정안의 경우를 보면 한 두개의 조문변경을 내용으로 하는 경우가 많고 지방세 제도 변경의 필요성이 인정된다면 이러한 개정안이 정기국회나 임시국회에 제출되어 해당 법령이 개정되는 경우가 있다. 지방세의 경우 개별법체계를 채택한다면 정부안의 경우에도 즉각적인 제도 변화가 필요한 경우 이러한 입법상 즉각적인 대응이 좀더 손쉽게 될 수 있을 것이다. 다른 지방세 개정사항 때문에 지방세법 개정안 자체가 통과되지 않아 통과되어야 할 지방세 개정사항이 제때 개정되지 않는 문제도 개별법체계에서 줄일 수 있을 것이다. 다만 이러한 즉각적인 대응이나 전문화는 현재의 지방세 통일법체계를 어느 기준으로 어디까지 개별법체계로 하는지에 따라 그 정도가 달라질 수 있다.

또한 입법상 즉각적인 대응이 가능하다면 지방세의 기술성, 전문성 및 시의성을 담보하기 위해 법률에 규정할 사항을 시행령, 시행규칙에 위임할 필요성을 최소화하는 데에도 기여할 수 있다. 최근 헌법재판소 결정례를 보면 포괄위임에 따른 위헌결정을 내린 경우가 드물지만<sup>12)</sup> 구지방세법 제112조 제2항 전단중 “고급주택” 부분에 대한 헌법재판소의 위헌결정,<sup>13)</sup> 구지방세법 제118조 제1항 제2호 (2)목 중 “고급오락장용 건축물” 부분에 대한 헌법재판소의 위헌결정<sup>14)</sup>에서 보듯이 입법상 즉각적인 대응을 위한 입법이 해당 법조문의 위헌이라는 결과를 가져온 예가 있었다. 개별법체계는 이러한 위험없이 지방세의 기술성, 전문성 및 시의성을 확보하는데 도움을 줄 수 있다.

### (3) 체계성과 실용성의 실질적인 제고

개별법체계는 일반적으로는 체계성과 실용성에 있어 통일법체계에 못 미친다고 할 수 있다. 그러나 현행 통합법체계를 개별법체계로 일부 또는 전부 전환하는 경우라도 오히려

12) 조세법 전반의 위임입법에 대한 헌법재판소의 입장에 대해서는, 박훈, “조세법에 있어서 위임입법 한계의 변화—헌법재판소의 결정례를 중심으로—”, 「서울법학」 제15권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2007.8, pp.47-87 참조.

13) 헌법재판소 1999.01.28, 89헌가17.

14) 헌법재판소 1999.03.25, 98헌가11·14·15·18(병합).

개별법체계로 전환하는 것을 계기로 현재보다 체계성과 실용성을 실질적으로 제고할 수도 있다.

현행 통일법체계인 지방세법의 체계성은 지방세의 기본적이고 공통적인 사항을 규정하는 지방세법 제1장 총칙과 연관된 것이라 할 수 있다. 지방세법 제1장 총칙은 제1절 통칙, 제2절 납세의무의 승계, 제3절 연대납세의무, 제4절 제2차납세의무, 제5절 납세의 고지 등, 제6절 납세의무의 성립과 소멸, 제7절 지방세의 우선의 원칙 및 타채권과의 조정, 제8절 납세보전, 제9절 징수유예 등, 제10절 과오납금의 처리, 제11절 서류의 송달 등, 제12절 납세자의 권리 보호, 제13절 이의신청 등, 제14절 보칙 등 14절로 구성되어 있고 조문은 1조부터 89조까지로 구성되어 있다. 국세기본법이 9장으로 구성되는 것과는 차이가 있지만 조문이 1조부터 86조까지 되어 있는 것을 보면 담고 있는 분량은 유사하다고 할 수 있다. 지방세의 기본적인 사항과 공통적인 사항을 현행 지방세법 총칙이 충분히 담아내고 있지 않다면 이 부분을 국세 기본법과 마찬가지로 「지방세기본법」이라는 별도의 법률로 개별법화하면서 세부적인 개선을 시도할 수도 있다.

국세기본법의 경우에는 1974.12.21 법률 제2679호로 제정되면서 내국세에 대한 기본적인 사항과 공통적인 사항을 새로이 정리하면서 확실히 내국세의 체계성을 높였다고 할 수 있다. 그런데 지방세의 경우는 기존 지방세법 총칙에 담겨있는 내용을 따로 떼어내어 별도의 법률로 만든다는 점에서 국세기본법 제정에 따른 체계성 제고 정도의 효과를 기대하기는 어려울 수 있다. 실제적인 내용변화가 있어야 지방세 체계성을 높일 수 있다. 지방세기본법 제정에 대해서는 후술하겠지만 되도록 국세기본법과 유사한 체계로 가는 것이 납세자가 국세에 견주어 지방세를 이해하기 쉽도록 하는데 도움을 줄 수 있다. 국세와 지방세 모두 기본적인 사항과 공통적인 사항을 하나의 법률에 담는다면 국세기본법 및 지방세기본법을 따로 유지하는 경우보다 조세법령에 대한 체계성 및 통일성을 더 높을 수도 있을 것이다. 그러나 지방세에 대한 체계성 자체를 확보한 이후의 장기적인 방안의 하나라 할 수 있다. 국세기본법 자체도 체계성의 관점에서 검토하여야 할 사항이 있는데,<sup>15)</sup> 지방세 자체의 체계성도 확보되지 않은 상황에서 국세와 지방세 체계성을 모두 확보하는 법률을 새로이 제정하는 것은 많은 시간과 비용이 필요한 작업이라 할 수 있다.

과세관청이나 납세자의 입장에서 보면 통합법체계로 되어 있더라도 관련 과세문제를 검토할 때는 특정부분을 살펴보게 될 것이고 해당 법률의 어느 부분을 찾을지는 여전히 어려움이 있을 수 있다. 통합법 체계가 기존 법령을 하나의 법령으로 합치는 것에 불과하다면 조세

15) 국세기본법 자체를 개편하는 것도 광범위한 주제일 수 있다. 조세채권과 민사채권의 조화라는 관점에 국한하여 국세기본법 개편의 필요성과 개편방안을 제시한 것으로, 김완석·한상국·박훈, “국세기본법 개편방안-민사채권과의 조화를 중심으로-”, 한국조세연구원, 2006.12 가 있다.

또는 지방세에 대한 하나의 통합법이라는 외관이 주는 세법의 간소화는 실제 납세의무의 성립, 확정, 신고 및 징수, 처벌, 불복에 있어 납세자에게 예측가능성에 영향을 주는 바가 없을 수도 있다. 한편 통합법 체계는 1년에 최소 한번 이상의 개정을 하는 세법의 경우 개정대상인 법령이 방대하여 개정시 그 절차가 개별법 체계일 때와 비교하여 더 복잡할 수 있다. 통합법 체계의 지방세법의 경우 16개 세목에 대한 사항중 일부 세목에 대한 사항의 개정시에도 300여개가 넘는 조문으로 이루어진 지방세법을 개정대상으로 하고 정작 어느 부분이 개정되는지에 대해 지방세 전반의 개정사항과 함께 납세자는 자신이 관심 있는 것 이외의 것도 일단은 살펴보아야 하는 경우가 있을 수 있다. 지방세법을 좀더 세분화하여 개별법 체계를 만드는 경우에는 해당 법률을 찾기는 어려울 수 있으나 납세의무자가 자신과 관련된 사항을 찾기 쉽고 개정사항도 해당 법령만을 찾으면 되는 이점이 있을 수 있다. 개별법체계라도 입법이외의 개정사항이나 해당내용에 대한 대국민 홍보나 교육에 따라 실용성을 충분히 확보할 수 있다.

## 2. 지방세 분법의 구체적인 방안

### (1) 분법(개별법)의 정도

지방세법을 여러 개별법으로 분법화하는 경우 국세와 어느 정도 유사성을 취할 것인가가 관건이 될 수 있다. 국세의 경우는 13개의 내국세중 상속세와 증여세의 경우를 제외하고는 한 세목당 하나의 법률을 따로 두고 있다. 국세의 하나인 관세의 경우도 별도의 법률이 있지만 다른 내국세의 경우와 달리 징수, 불복, 처벌에 대한 규정을 따로 두고 있다. 또한 국세는 내국 세에 대한 총칙인 기본법을 따로 두고 있고, 징수, 처벌 및 감면에 대해서도 국세징수법, 조세 범처벌법 및 조세범처벌절차법 그리고 조세특례제한법 등 각각 개별법을 두고 있다. 행정불복에 대해서는 국세기본법에 포함시키고 있고 개별법을 따로 두고 있지는 않다. 2008.2.29 재정경제부 소속의 국세심판원이 국무총리소속의 조세심판원으로 바뀌면서 조세심판원이 국세 뿐만 아니라 지방세 일부에 대한 행정불복을 담당할 수 있도록 바뀌었지만 여전히 국세기본법에 근거규정을 두고 있다.

국세의 경우는 국제거래와 관련해서 국제조세조정에 관한 법률의 적용도 받는다. 국제적인 이중과세문제는 통상적으로는 소득과세에 문제되는 것으로서 우리나라가 맷고 있는 양자간 조세조약의 대부분은 국세로서 소득세와 법인세가 적용대상 조세가 된다. 한일조세조약, 한독조세조약, 한스페인조세조약의 경우처럼 지방세인 주민세도 적용대상 조세가 될 때도 있다.

국제적 거래나 국제적 소득이중과세와 관련된 국제조세조정에 관한 법률과 조세조약의 경우를 제외한 현행 국세에 관한 법령체계를 지방세도 모두 그대로 따라야 한다면 지방세기본법, 지방세징수법, 지방세법처벌법, 지방세특례제한법 및 16개 세목별 개별법이라는 분법의 형태를 생각해 볼 수 있다. 국세와 지방세 체계를 최대한 유사하게 통일시키면서 지방세 체계를 국세 체계쪽으로 개편하는 것은 통합법체계보다 개별법(분법)체계를 선택하는 것이라 할 수 있다. 분법의 필요성에서 개별법체계가 체계성과 실용성에서 통일법체계보다 일반적으로는 뒤쳐지지만 개별법체계라는 새로운 법체계 정비를 하면서 단순히 법률을 떼어내는 것만이 아니라 기존의 법률내 체계나 내용을 수정한다면 오히려 현재의 지방세 통일법체계보다 체계성과 실용성을 높일 수 있다고 지적한 바 있다.

그러나 종전 지방세에 대한 1개의 통합법이 20개가 넘는 지나친 세분화된 개별법으로 변경되는 것은 법률내 체계나 내용을 수정하더라도 전체적인 체계성과 실용성을 해할 우려가 크다. 개별법으로 변경하면서 기존의 준용규정으로 되어 있는 것을 개별법의 완결성을 높이기 위해 구체적인 내용으로 바꾸는 것이 함께 이루어지는 경우 실용성을 높일 수 있겠지만 국세 및 지방세 관련규정이 개정시 개별화된 법률을 모두 검토하지 않으면 입법상 미비로 인해 과세되어야 할 것이 과세할 수 없게 되는 상황이나 통일적인 개정이 이루어지지 않아 체계성을 허무는 결과를 조금씩 가져올 우려도 있다.

이처럼 지방세 개별법(분법)이 필요하더라도 국세와 같은 수준의 개별법 운영은 단기적으로 개악이 될 우려가 있다는 점에서 현재의 지방세 통합법체계와 국세수준의 개별법체계 어느 중간의 체계를 취하는 것이 타당하다. 개별법의 구체적인 정도는 각 쟁점별로 살펴본다.

## (2) 세목별, 과세권자별 및 세원별 개별법 제정 여부

현행 지방세는 16개 세목으로 이루어져 있다. 각 개별세목별로 국세의 경우처럼 개별법을 만드는 것을 생각해 볼 수 있다. 지방세 간소화라는 흐름에 따라 세목이 줄어들게 되면 개별법의 숫자는 줄 수도 있다. 현재 논의되고 있는 대로 지방세 세목이 10개 미만으로 줄어든다고 하더라도 개별법 숫자는 현재 지방세법과 비교하면 많은 숫자이다.

개별세목별로 법률 자체를 꼭 만들어야 한다면 해당 법률의 완결성은 별개로 하고 현행 지방세법의 각 세목에 대한 규정을 따로 떼어내 법률로 만드는 가장 손쉬운 방법을 사용할 수도 있다. 현행 지방세법에서 다른 조문을 지정하거나 준용하는 경우라면 해당 조문을 관련 법조문으로 변경하면 된다. 그러나 이러한 법 개정은 아래의 표와 같이 세목별 규정이 서로 다른 상황 하에서 법률간 체계성을 더욱 어지럽히는 결과를 가져올 수 있다. 최초 제정단계에서부터 체계를 맞출 필요가 있다. 세목별로 용어의 정의, 과세대상, 납세의무자, 납세지, 비과세, 과세표준, 세율, 징수의 8개 주요항목별 규정 존부 여부를 표로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 지방세 16개 세목별 주요 규정내용 비교

순번	세 목	세목별 주요 규정 내용*							
		정 의	과세대상	납세의무자	납세지	비과세	과세표준	세율	징 수
1	취득세	0		0		0	0	0	0
2	등록세			0	0	0	0	0	0
3	레저세		0	0			0	0	0
4	면허세	0		0		0		0	0
5	주민세	0		0	0	0		0	0
6	재산세	0	0	0	0	0	0	0	0
7	자동차세	0		0		0	0	0	0
8	주행세			0				0	0
9	농업소득세	0		0		0	0	0	0
10	담배소비세	0	0	0	0	0**	0	0	0
11	도축세			0				0	0
12	도시계획세		0	0		0	0	0	0
13	공동시설세			0		0	0	0	0
14	사업소세	0		0	0	0	0	0	0
15	지역개발세		0	0	0	0	0	0	0
16	지방교육세			0			0	0	0

\* 해당 규정이 있으면 O, 없으면 공난으로 남겨둠.

\*\* 과세면제.

납세의무자, 세율, 징수에 관한 규정은 16개 세목 모두가 두고 있고, 재산세와 담배소비세는 8가지 항목 모두를 규정하고 있다. 재산세와 담배소비세를 제외한 14개 세목의 경우에는 납세의무자, 세율, 징수를 제외한 정의, 과세대상, 납세지, 비과세, 과세표준에 관한 규정의 일부가 통일적이지 못하다. 개별세목별로 법률을 만든다면 최소한 과세요건사실에 대한 기본적인 사항은 통일적으로 들어가도록 입법이 이루어져야 최소한의 체계성을 확보하면서 분별화의 원래의 취지를 달성할 수 있다. 그러나 이러한 법 개정은 새로운 규정의 신설을 필요로 한다는 점에서 제한된 시간과 예산하에서 단기적으로 이루어지기 어렵다는 현실적인 어려움이 뒤따른다. 취득세, 등록세, 재산세의 경우처럼 지방세 세수입에 차지하는 비중이 큰 몇 개의 경우를 취사선택하여 우선적으로 입법화하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 지방세법을 통합법체계를 취하고 있으면서도 부동산에 대한 재산세에 대해서는 별도의 개별세법을 두

고 있는 뉴욕주의 예도 있다.<sup>16)</sup> 재산세의 경우는 8가지 항목을 모두 규정하고 있어 취득세 및 등록세를 비롯한 다른 세목에 비교하여 새로이 신설할 내용이 많지 않다는 점, 현행 지방세 법상 재산세 과세표준을 앞조문에 있는 취득세의 시가표준액에 따르도록 하고 있어<sup>17)</sup> 완결성이 떨어지는 것을 개별법 제정으로 보완할 수 있다는 점을 볼 때 “재산세법”만의 제정을 생각해 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

16개 세목별 개별법의 제정이 어려운 경우 몇 개 세목의 개별법만을 각각 제정하는 방법이외에도 세목을 일정한 기준에 따라 묶어 제정되는 법률의 수를 줄이는 방법도 있을 수 있다. 과세권자별로 광역, 기초로 나눈다거나 특별시세, 광역시세, 도세, 시군세, 자치구세를 제정하는 방안이다. 재산세의 경우처럼 동일한 세목이 특별시와 자치구의 공동세과세가 되는 경우나 주민세의 경우처럼 특별시세, 광역시세 및 시군세가 될 수 있는 경우에 중복되어 규정되는 문제가 있을 수 있다. 납세자의 입장보다는 과세권자의 입장은 반영한 기준이라 볼 수 있다. 납세자는 신고납부하거나 부과징수를 당하는 경우 과세관할, 납세지, 과세불복과 관련하여 과세권자를 알 필요는 있지만 궁극적으로 국가나 지방자치단체로부터 얼마의 세금을 부담하여야 하는지에 더 관심이 있다고 할 수 있기 때문이다.

이러한 납세자의 입장은 고려하여 소득, 소비, 재산 등 세원(稅源)별로 묶어서 개별법을 만드는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이러한 세원별 개별법체계는 납세자가 별이들인 것과 소비한 것, 그리고 보유하고 있는 것의 얼마를 어느 기준에 따라 내어야 하는지를 이해하기 쉽게 접근할 수 있다는 장점이 있다. 그런데 취득세, 등록세의 경우처럼 위 3가지 어디에 분류해야 하는지 판단하기 어려운 세목이 있을 수 있다. 또한 재산세의 경우처럼 세원이 소득과 재산의 양자의 성격을 다 갖는다고 볼 여지가 있어 세원구분에 논란이 될 수 있는 것도 있을 수 있다. 재산세를 재산의 보유에 대한 과세로 보면 세원이 (보유한) 재산이라 볼 수 있지만 재산으로부터 획득하게 될 장래수익의 현재적 가치에 대한 과세로 본다면 미실현소득에 대한 과세라는 소득세적 성격도 가진다고 할 여지가 있다. 이처럼 세원구분에 따른 다툼이 기존의 16개 세목을 세원별로 묶어 입법화하는데 장애로 작용할 수 있다.

위에서 보듯 세목별, 과세권자별, 세원별 개별법 제정은 각각 장단점을 갖고 있고 단점을 안고서 입법화하려고 하더라도 법제정에 따른 시간 및 예산의 현실적인 장애를 극복하여야 한다. 또한 일회성이 아닌 계속적인 해당 법률의 수정 및 보완을 위한 조직적이고 체계적인 시스템이 확보되어야 예상치 못한 입법상 미비를 막을 수 있다. 따라서 재산세의 경우처럼 그 필요성이나 현실성이 높은 특정 세목에 대한 개별법 제정이 바람직하다. 현행 지방세법 중 개별세목에 대한

16) 이에 대한 자세한 내용은, 송쌍종·김완석·안경봉·박훈, 위의글, pp.68-70.

17) 지방세법 제187조 제1항, 제2항; 동법 제111조 제2항.

18) 재산세법을 제정하는 경우 그 구성에 대해서는, 박훈, “지방세법 체계의 구체적인 전문화방안”, pp.31-35 참조.

부분을 개별법으로 제정하지 않고 지방세에 대한 기본법을 만드는 경우에는 개별세목에 대한 부분만을 끌어 지방세법으로 존치시킬 수 있다.

### (3) 지방세기본법 제정 여부

지방세에 대한 기본적이고 공통적인 사항을 현행 지방세법에서는 총칙규정에 두고 있다. 지방세 행정불복에 대해서도 총칙규정에 두고 있다. 총칙과 불복에 대한 것을 지방세법 총칙규정에 두는 것은 대비되는 국세기본법의 경우와 유사하다.

현행 지방세법상 규정의 일부에 무관하게 지방세에 대한 기본적인 사항은 다음과 같은 것을 들 수 있다.

- 지방세의 부과 및 적용원칙에 관한 사항
  - 실질과세·신의성실·근거과세 원칙
  - 세무공무원의 재량의 한계, 기업회계의 존중
  - 해석의 기준 및 소급과세의 금지
- 납세자의 권리에 관한 사항
  - 납세자 권리현장, 비밀유지 등, 납세자보호관, 세무조사 관련 사항
- 납세의무에 관한 사항
  - 납세의무의 성립·확정·소멸, 납세의무의 확장 및 보충적 납세의무·납세의무의 승계, 연대납세의무, 제2차납세의무
- 지방세의 타 채권에 대한 우선 원칙에 관한 사항
  - 지방세의 우선, 체납처분비의 우선, 압류선착수로 인한 우선
  - 담보 있는 지방세의 우선, 양도담보권자의 물적납세책임 등

지방세에 대한 공통적인 사항은 다음과 같다.

- 총칙에 관한 사항
  - 정의, 다른 법률과의 관계 등 통치 사항
  - 과세권에 관한 사항
  - 기간과 기한, 서류의 송달 등
- 부과에 관한 사항
  - 신고·납부 및 부과·징수 세목, 수정신고
  - 가산금·증가산금 및 독촉·최고, 가산세의 부과와 감면

- 지방세환급금 및 환급가산금에 관한 사항
  - 환급금의 충당·환급·양도 및 환급이자, 환급금의 소멸시효

그런데 지방세의 기본적인 사항과 공통적인 사항 등 총칙적인 규정은 국세와의 유사성을 떨수록 국세기본법과 별도의 지방세기본법의 제정이 아닌 국세기본법과 지방세기본법을 아우르는 조세기본법의 제정에 대한 요구가 높아질 수 있다. 지방세의 실질과세·신의성실·근거과세 원칙이 국세의 그것과 원칙적으로 다르지 않다. 다만 국세나 지방세의 개별 세목마다 이러한 원칙이 적용되는 모습이나 예외가 인정되는 경우가 달라질 수는 있다. 위 지방세의 기본적인 사항과 공통적인 사항은 국세까지 아우르는 조세의 기본적인 사항, 공통적인 사항인 것과 지방세 특유의 기본적인 사항, 공통적인 사항으로 구별할 필요가 있다. 후자의 예로 지방자치단체간 의견이 상치한 경우,<sup>19)</sup> 지방자치단체의 폐지분합<sup>20)</sup> 및 경계변경<sup>21)</sup>을 들 수 있다.

현실적으로 지방세법상 지방세 16개 세목의 경우 용어의 정의, 과세대상, 납세의무자, 납세지, 비과세, 과세표준, 세율, 징수의 8개 주요항목이 통일적으로 체계화되지 않고 있다. 이들 주요항목을 먼저 체계화시키고 이중 16개 세목에 대한 기본적인 사항과 공통적인 사항이 현행 지방세법 총칙규정이 잘 반영하고 있는지를 살펴보고 지방세법 총칙규정 중 국세 및 지방세 모두 기본적이고 공통적인 사항을 추리는 작업이 필요하다. 조세기본법 제정은 바람직한 세법의 체계성을 완성시키는 방법일 수 있지만 지방세 자체의 체계성 완성이 선행되어야 한다는 점에서 단기적으로는 지방세기본법의 제정이 필요하다. 지방세기본법 제정시 종전 지방세법 총칙규정을 따로 떼어놓기만 하는 방법, 국세기본법 체계에 동일하게 맞추는 방법, 더 나아가 국세기본법 체계의 미비점까지 보완하여 완성하는 방법 등이 있을 수 있다. 첫번째 방법은 가장 손쉬운 입법이지만 기본법제정의 의미를 무색하게 하는 것이라 할 수 있다. 두번째 방법은 국세와 지방세의 체계성을 맞추어 납세자가 국세와 지방세를 단순비교하기 쉽게 해 준다는 장점은 있지만 국세기본법 자체도 1974년 제정당시나 30년이 지난 현재까지 납세자가 이해하기 쉬운 체계라 하기 어렵다는 점에서 지방세에 대한 기본법 자체의 내용만 놓고 볼 때 지방세법 체계일 때보다 더 이해하기 어렵게 만들 우려도 있다.

세번째 방법은 종전의 지방세법 체계도 아니고 국세기본법 체계도 아닌 제3의 체계를 선택한다는 점에서 이미 지방세법 총칙규정에 익숙한 전문가에게는 혼란을 초래할 우려가 있다. 그렇지만 새로이 지방세기본법을 접하는 납세자에게는 더 체계적으로 만들어진다는 전제하에서 해당 법령을 읽음으로써 보다 쉽게 지방세를 이해할 수 있게 된다. 문제는 어떻게 더 체계적으로

19) 지방세법 제10조.

20) 지방세법 제11조.

21) 지방세법 제12조, 제13조.

만들 것인가이다. 지방세의 납세자와 과세권자의 대립구조로 구성하는 방법, 지방세 납세의무가 성립, 확정, 확장, 소멸되는 조세채무의 생성과 소멸단계별로 구성하는 방법 등이 있을 수 있다. 논자에 따라 지방세기본법의 체계나 순서가 다를 수 있고 어느 것이 더 우수하다고 단언하기는 어렵다. 이러한 상황이라면 두 번째 방법처럼 최대한 국세기본법의 체계를 최대한 따르고, 장, 절의 체계가 어떠한 기준에 따라 설명되기 어렵고 혼란스러운 경우에 부분적으로 기준을 세워 재정리하는 것이 현실적인 방법일 수 있다.

#### (4) 징수규정의 개별법 제정 여부

지방세기본법에 징수 및 처벌규정을 담을 것인가에 따라 지방세기본법 체계도 영향을 받을 수 있다. 국세의 경우 부과와 징수에 대한 규정이 국세기본법, 국세징수법, 세목별 개별법에 혼재되어 있는 경우가 많다. 현행 지방세법은 비강제적 징수절차와 강제적 징수절차에 대한 것 모두를 담고 있다. 강제적 징수절차에 대한 것 중 체납처분에 대한 것은 지방세법 제28조 제4항에서 “제1항 내지 제3항에 정하는 것과 기타 지방자치단체의 징수금의 체납처분에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 국세체납처분의 예에 의한다.”라고 규정하여 지방세 체납처분에 대해 국세징수법을 포괄 준용하도록 하고 있다. 징수에 관한 중복규정을 최소화하는 입법일 수 있지만, 지방세에 대한 징수규정의 완결성을 해하는 입법이기도 하다.

지방세 징수와 관련한 규정을 개편하는 방안으로는 국세징수법을 조세징수법으로 만들어 국세와 지방세의 징수를 모두 아우르는 법을 제정하는 방안, 국세징수법과 유사한 총칙, 징수, 체납처분의 순서의 지방세징수법을 제정하는 방안이 있을 수 있다. 이 두 가지 방안 모두 결국은 현행 지방세법상 징수에 관한 규정을 모두 별도의 법률로 제정하는 방안이고 이 방안을 채택하는 경우에는 지방세기본법에 징수부분이 원칙적으로 생략되게 된다. 이와는 달리 현행 지방세법상 체납처분에 대한 포괄적 준용규정을 국세징수법 해당 조문을 개별준용하는 방식을 가미하는 것으로 하여 지방세기본법에 포함시키는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이러한 방식은 기존의 지방세법을 내용을 크게 변경하지 않으면서 특히 체납처분에 대한 보다 자세한 근거를 제시한다는 장점을 가진다. 그러나 체납처분의 경우 강제적인 징수 절차로서 과세권자와 납세자 모두 명확한 내용을 파악할 수 있도록 해주는 것은 이러한 개별준용방식보다는 중복되더라도 지방세에 대한 체납처분에 대해 상세히 다시 규정하는 방식이라 할 수 있다. 결국 납세자의 과세에 대한 이해를 높인다는 측면에서 보면 징수 및 체납처분에 대한 것은 국세의 경우처럼 별개의 지방세징수법을 제정하여 상세히 규정하는 것이 바람직하다.

지방세의 경우 원칙적으로 납부독촉을 하여야 체납처분에 들어갈 수 있지만 납부전징수<sup>22)</sup>나 자동차세<sup>23)</sup>의 경우는 납부독촉이 없더라도 체납처분에 들어갈 수 있는 예외가 존재한다. 납세자가 이러한 사실을 보다 쉽게 알 수 있도록 하는데 있어 지방세기본법에 정수 및 체납처분에 대한 규정을 두는 방식이 더 나을까 아니면 지방세징수법이나 조세징수법을 제정하는 방식이 더 나을까? 두 가지 방식 모두 어느 것이 더 낫다고 단정하기 어렵다. 위 두 가지 방식 모두 특수한 체납처분의 경우 별도의 예외규정을 밝히는 방식을 채택한다면 현행 지방세법의 경우처럼 개별세목의 특수한 체납처분에 대해서는 개별세목에 대한 사항을 규정할 때 따로 별도규정을 두는 것과 같은 결과를 가져올 수 있다. 다만 이 경우 지방세기본법이나 지방세징수법 혹은 조세징수법에서 개별세목의 기본적이거나 공통적인 사항을 규정한다는 입법취지에 어울리지 않을 수는 있다.

#### (5) 처벌규정의 개별법 제정 여부

현행 지방세법상 처벌규정은 포탈된 징수금의 부과와 징수,<sup>24)</sup> 조세범처벌절차법령의 준용<sup>25)</sup>이다. 2007.12.31 지방세법 개정전에는 지방세법 제84조 제1항에 “이 경우 이 법에 따른 특별징수의무자는 「조세범처벌법」 제11조에 따른 원천징수의무자로 본다.”는 규정이 없었다. 이 규정이 있기 전 구지방세법하에서 대법원은 “지방세법상의 범칙행위 처벌과 관련하여 도축세 특별징수의무자를 원천징수의무자로 간주하는 등의 별도의 규정이 없는 이상, 지방세법 제84조 제1항의 일괄적 준용규정만으로 원천징수의무자에 대한 처벌규정인 조세범처벌법 제11조를 지방세법상 도축세 특별징수의무자에 대하여 그대로 적용하는 것은 수범자인 일반인의 입장에서 이를 쉽게 예견하기 어려운 점에 비추어 형별법규의 명확성의 원칙에 위배되는 것이거나 형별법규를 지나치게 확장·유추 해석하는 것으로서 죄형법정주의에 반하여 허용될 수 없다”고 판결한 바 있다.<sup>26)</sup> 일괄적인 준용규정이 납세자의 예측가능성을 해칠 수 있음을 보여 준 예라 할 수 있다.

납세자의 예측가능성을 높여준다는 점에서 지방세처벌에 대해 보다 상세한 규정을 둘 필요가 있다. 다만 지방세 처벌에 대해 상세하게 규정하기 위해 별도의 지방세처벌법을 제정할 필요까지 없다고 판단된다. 국세의 경우에도 조세포탈죄가 형사별로서 그 적용과 운영이 법무부와 관련되어 현행 조세범처벌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 지방세 처벌에 대한 현재 지방세법에 있는 일괄적 준용규정을 개별적인 준용규정으로 바꾸는 정도의 개선

22) 지방세법 제28조 제1항 2호.

23) 지방세법 제194조의14.

24) 지방세법 제85조.

25) 지방세법 제84조.

26) 대판 2006.10.19, 2004도7773.

이 바람직하다. 즉 세액의 포탈, 체납범, 체납처분 면탈범, 포탈을 위한 증거인멸, 명령사항 등 위반, 징역과 벌금의 병과, 세무공무원에 의한 고발, 확정적 탈세범, 세무공무원의 가중 처벌, 공소시효기간 등에 대한 조세범처벌법규정은 직접적으로 지방세기본법에서 준용하여야 한다.

한편 조세범처벌절차에 대한 규정에 대해서 관세는 관세법 제11장 별칙 뿐만 아니라 제12장 조세와 처분 등을 두어 별도의 처벌절차를 두고 있다. 내국세에 대해서는 별도의 조세범처벌절차법 있고, 지방세는 조세범처벌법령을 준용<sup>27)</sup>하도록 하고 있다. 지방세법상 범칙행위에 대한 처벌절차가 국세의 경우와 같다는 점에서 일괄적 준용규정으로도 충분하고 별도의 지방세처벌절차법을 제정할 필요는 없다.<sup>28)</sup> 다만 준용하고 있는 “조세범처벌법령”에 대한 명확한 개념규정이 없어 조세범처벌법과 조세범처벌절차법 등 준용법령을 명확히 지정하는 것이 바람직하다. 또한 “국세”기본법, “국세”징수법의 경우와는 달리 “조세”범처벌법령이라고 하여 해석상 지방세의 처벌까지 포함한 법령으로 해석될 여지가 있다는 점에서 법령의 명칭이 적절하다고 보기 어렵다. 관세의 총칙, 부과, 징수, 처벌, 불복에 대해 관세법에서 따로 규정하고 있다는 점에서 보면 국세기본법, 국세징수법이라는 명칭도 내국세기본법, 내국세징수법이 더 적절한 용어일 수 있다. 다만 내국세가 법령상 용어가 아니므로 이 용어를 쓰는 경우에는 관세를 제외한 국세를 지칭하는 개념정의가 있어야 할 것이다.

#### (6) 비과세 및 감면규정의 개별법 제정 여부

지방세 비과세규정은 지방세법상 개별세목에서 규정하고 있고, 지방세 감면규정은 지방세법 제5장, 조세특례제한법, 각 지방자치단체의 감면조례에 규정되어 있다.<sup>29)</sup> 지방세 감면규정을 통일적으로 운영하면서도 지방자치단체의 특수성을 배려하는 방법으로 지방세에 대한 별도의 특례제한법을 만들어 운영하고 지방자치단체 고유사항은 개별감면조례로 존치시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이러한 지방세 감면규정의 통합 및 개별화는 납세자의 입장에서 보면 최종적인 세부담에 대해 되도록 통일된 법체계에서 손쉽게 알 수 있도록 한다는 점에서 긍정적일 수 있지만, 조세특례제한법 제5장 이하에서 여러 정책적인 목적 때문에 국세와 지방세를 동시에

27) 지방세법 제84조 제1항, 제2항.

28) 지방세의 처벌에 관하여 별개의 법률에 의하여 처벌규정이 두어야 한다는 견해로는, 김완석, “조세법체계의 개편에 관한 연구”, p.286 참조.

29) 세법이외의 법률에서 조세특례규정을 두는 경우도 있다. 조세특례제한법 제2조제1항에서 세법 외의 법률에서 직접 조세감면조치를 하는 규정을 둘 수 없도록 되어 있기 때문에 각종 사업법, 지원법, 육성법 등에서 조세특례제한법이나 개별세법이 정하는 바에 따라 조세지원을 받을 수 있도록 하는 규정을 두는 경우가 있다. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제57조의 “국가 또는 지방자치단체는 민간투자를 촉진하기 위하여 조세특례제한법 또는 지방세법이 정하는 바에 의하여 조세를 감면할 수 있다.”는 규정이 그 예이다. 감면대상 조세의 종목을 규정한 경우, 감면대상 조세 및 감면방법까지 정한 경우 등도 있으나, 이에 대해서는 입법상 문제로 지적되고 있다. 법제처 재정기획관실, “법령입안심사기준”, 2007.12, pp.255-257 참조.

감면받을 수 있도록 하고 있는 것이 각각 다른 특례제한법에서 분리된다는 점에서 불편을 가져 올 우려가 있다.

지방세 감면규정을 통합하면서도 종전의 조세특례제한법 체계를 그대로 유지한다면 이러한 추가적인 불편을 해소할 수는 있다. 그런데 조세특례제한법에서 개별감면조례의 예외적인 경우를 제외하고는 지방세 감면에 대한 것을 모두 규정한다면 종전처럼 기획재정부 주도의 조세 특례제한법 운영을 전제로 하는 경우 지방세 감면에 대한 전반적인 주도권이 행정안전부에서 기획재정부로 넘어가는 결과를 가져올 수도 있다. 국세와 지방세의 주무부서를 달리 운영하여야 한다면 감면에 대한 부분도 해당 세목의 주무부서에 담당하는 것이 바람직하다. 다만 국세에 대한 특례제한법과 지방세에 대한 특례제한법을 달리 운영하는 것은 납세자의 입장에서 볼 때 불편을 줄 수 있으므로 관련 주무부서의 정책판단을 훼손시키지 않으면서도 하나의 특례제한법으로 운영할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

지방세 감면규정을 통합된 법률에서 규정하는 경우에도 조례에 의한 감면은 여전히 존재한다는 점에서 지방자치단체의 감면에 대한 과세자주권을 어느 정도 인정해 줄 것인지는 여전히 논란이 될 수 있다. 이는 지방자치단체가 조례로서 지방세 감면을 해주기를 원하는데 지방세법 제9조에 따라 행정안전부장관의 허가를 받아야 하느냐의 문제로, 지방자치단체가 원치 않는 지방세 감면을 국가가 정책적 목적 때문에 법률로서 하는 경우의 과세자주권의 침해문제와는 다른 문제이다. 대법원<sup>30)</sup>과 헌법재판소<sup>31)</sup>에서는 이러한 허가가 지방자치단체의 조례제정권의 본질적 내용을 침해하는 것은 아니라고 판시한바 있다. 국가의 정책적 목적을 위한 지방세 감면은 법률차원에서 통합하고 지방자치단체의 특유한 감면은 조례로서 제정하는 법령체계의 변화를 꾀한다면 보다 자율과 책임에 따른 지방자치운영이 될 수 있도록 지방자치단체가 행정안전부장관의 신고만으로도 감면조례를 제정할 수 있도록 허용하는 것이 바람직하다.

비과세규정도 통합된 개별법에 포함시키는 것이 타당할지에 대해 논란이 있을 수 있다. 현행 지방세법에서는 지방세 16개 세목중 지방교육세, 담배소비세, 주행세, 레저세, 도축세를 제외하고는 11개 세목에 관하여 각 개별세목규정에서 비과세규정을 두고 있다. 납세의무가 처음부터 성립하지 않는 비과세와 납세의무가 성립은 하지만 납부의무가 해제되는 감면은 개념상은 구별되지만 납세자가 자신의 세부담을 최종적으로 지는지 여부에 대한 판단을 하나의 법령에서 할 수 있도록 하자는 측면에서 비과세규정 역시 감면과 같은 개별법에서 규정하는 것이 바람직하다.

30) 대판 1996.7.12, 96추22.

31) 헌법재판소 1998.4.30. 96헌바62 전원재판부. 이 결정에 대한 평석으로는, 김완석, “감면조례 제정시 중앙정부 허가의 위헌성 : 지방세법 제9조 위헌소원”, 「조세판례백선」, 박영사, 2005, pp.578-585 참조.

### III. 지방세 알기 쉬운 법제화의 필요성과 구체적인 개정방향

#### 1. 지방세 알기 쉬운 법제화의 필요성

##### (1) 법 전반의 알기 쉬운 법제화 논의

제개정되는 법령에 대한 완성도를 높이는데 있어 주무관청 이외에 법제처와 국회법제실의 역할이 매우 중요하다. 법제처에서는 2007년 12월 “법령입안심사기준”<sup>32)</sup>을 발간한 바 있고, 국회법제실에서는 2008년 5월 법률용어의 표준화기준 및 법률안의 표준화기준을 담은 “법률용어·법문표현·입법모델 입안방법”<sup>33)</sup>을 발간한바 있다. 제개정되는 법령의 통일성을 기하기도 하지만 그 내용에는 국민이 법을 보다 알기 쉽게 하기 위한 기준들이 포함되어 있다. 이러한 발간책자들이 2007년 12월, 2008년 5월에 발간되기는 하였지만 그 이전에도 이러한 기준이 제시된 바 있고 점차 수정보완되어 왔다고 할 수 있다.

1996년 12월 발간된 “법령입안심사기준”에 이미 “현행 법령에 쓰이고 있는 용어 가운데에는 아직도 어렵고 까다롭거나 고유한 우리말과 동떨어진 것 등이 있으므로, 앞으로는 가능한 한 법령용어를 평이하고 알기 쉬운 우리말로 순화하여 쓰도록 한다.”고 적고 있다.<sup>34)</sup> 그러나 구체적으로 법령을 알기 쉽게 만들기 위한 정비기준의 틀을 잡힌 것은 법제처에서 2006년 12월 발간한 “알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비 기준”에 의해서라 할 수 있다. 이 역시 국어학적 관점에서 용어를 지나치게 풀어쓰도록 함으로써 전문용어인 법률용어를 정비하는데 한계를 나타내기는 하였지만,<sup>35)</sup> 법률용어 순화정비작업에 기여한 바는 매우 크다.

법 전반적인 알기 쉬운 법제화는 세법에도 영향을 미쳤다. 조세법 전반에 대한 알기 쉬운 법제화에 대해서는 2006년 12월 한국조세연구원 발간의 “조세법체계의 개편에 관한 연구”라는 연구 보고서<sup>36)</sup>에서 법제처의 알기 쉬운 법제화가 조세법 분야에서 어떻게 구체적으로 적용될 수 있는지를 보여주고 있다. 그 이전에도 1982년 조세법령정비 5개년 계획에 의한 법령 정비작업, 2000년 재정경제부의 “세법체계와 내용을 알기 쉽게 정비”하기 위한 개편작업이 있었으나 입법으로 연결되지는 못하였다.

32) 법제처 재정기획관실, “법령입안심사기준”, 2007.12.;

33) 국회법제실, “법률용어·법문표현·입법모델 입안방법”, 2008.5.

34) 법제처, “법령입안심사기준”, 1996.12, p.128.

35) 이러한 문제까지 고려하여 위 정비기준의 보안할 사항을 제시한 것으로는, 강현철·곽관훈·류창호·송영선·이순태·이지영·정상우, “알기 쉬운 법령 만들기 정비기준 보완방안 연구”, 법제처 연구용역사업보고서, 2007.11 이 있다. <http://www.moleg.go.kr/jsp/common/layout.jsp?dep1=data&dep2=yeongu&dep3=1&dep4=1#> [2008.7.20 방문]에서 원문 확인 가능하다.

36) 김완석, “조세법체계의 개편에 관한 연구”, 한국조세연구원, 2006.12.

알기 쉬운 법제화는 국민의 자신의 권리와 의무에 대한 내용을 보다 쉽게 파악할 수 있다는 점에서 국민의 권리신장에 큰 도움이 될 수 있다. 지방세 법령의 경우도 법령의 하나이고 세법의 하나라는 점에서 이러한 알기 쉬운 법제화라는 흐름에 따를 필요가 있다.

## (2) 지방세법의 특수성

법전반적인 알기 쉬운 법제화에 따라 지방세 법령이 바뀌기도 하여야겠지만, 1961년 전면개정후 100차례가 넘는 개정으로 지방세법 규정이 삭제 및 추가규정 등으로 복잡하게 되어 체계적이지 못한 경우가 많고 준용규정으로 인해 해석상 모호한 경우가 많다는 등 알기 쉬운 법제화를 할 더욱 절실한 상황이 존재한다.

지방세법이라는 통일법체계를 지방세기본법, 지방세법(이와는 별개로 재산세법), 지방세징수법 등 개별법(분법)체계로 바꾸는 것은 분법된 법 자체의 체계의 변화와 함께 이루어져야 보다 알기 쉬운 지방세 법령이 될 수 있다. 통일법체계하에서도 표현의 정확성과 명확성 확보, 쉬운 표현으로 고쳐쓰기, 긴 조문의 분리와 장문의 단문화 등을 통해 보다 알기 쉬운 지방세법을 만들 수 있지만 산만한 총칙, 징수, 처벌, 감면 등을 정비하면서 지방세의 내용이 보다 분명히 질 수 있다.

## 2. 지방세 알기 쉬운 법제화의 구체적 방안

법제처에서 2006년 12월 발간한 “알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비 기준”에서 법령용어, 법령문장 중 지방세에 대한 사항과 관련된 부분을 예시하고자 한다. 단순히 문장을 고쳐쓰는 것 이외에 장·절, 조항의 배열 기준 및 번호부여 체계 재구성하는 등 구성을 다시 짜는 것도 지방세를 알기 쉽게 하는데 도움을 줄 수 있다. 위 정비기준 이외에 넓은 의미에서 지방세를 알기 쉽게 하기 위한 법제화 방안에 대해서는 이 글에서는 따로 다루지 아니한다.<sup>37)</sup>

### (1) 법령용어의 개선사항

법령용어 중 개선할 수 있는 영역은 어려운 한자어, 일본식 한자어, 지나치게 줄여쓴 한자어, 일상생활에서 잘 쓰지 않는 용어, 잘못 사용되거나 부적절한 용어, 더 적절하거나 통일된 용어, 외래어와 외국어 등이라 할 수 있다.

37) 이에 대해서는 김완석, “지방세법 체계의 개편방향—알기쉬운 지방세법으로의 개편방향—”, pp.23-47 참조.

- 어려운 한자어의 사용례 : 상당(相當)한 → 해당하는, 적당한, 적절한, 해당 조문의 지방세법 제42조 【징수유예 등에 관한 담보】

지방자치단체의 장은 제41조의 규정에 의하여 징수유예 등을 결정할 때에는 그 유예에 관계되는 금액에 상당한 담보의 제공을 요구할 수 있다.

→ 해당하는

- 일본식 한자어의 사용례 : 당해(當該) → 그, 해당

지방세법 제1조 【정의】

① (생략)

1. ~4의2 (생략)

5. 납세고지서: 납세의무자가 납부할 지방세에 대하여 그 부과의 근거가 되는 법률 및 당해 지방자치단체의 조례의 규정 · 납세의무자의 주소 · 성명 · 과세표준액 · 세율 · 세액 · 납기 · 납부장소 · 납기한까지 미납한 경우에 취하여 질 조치 및 부과의 위법 또는 착오가 있는 경우의 구제방법 등을 기재한 문서로서 당해 지방자치단체가 작성한 것을 말한다.

6. 보통징수: 세무공무원이 납세고지서를 당해 납세의무자에게 교부하여 지방세를 징수하는 것을 말한다.

7. ~16. (생략)

→ 해당

- 지나치게 줄여 쓴 한자어의 사용례

추징(追徵)<sup>38)</sup>과 납기(納期)<sup>39)</sup>가 이에 해당하여 개정되어야 되어야 하는지, 세법에서 통상적으로 사용되므로 그대로 두어야 하는지에 대한 논란이 있다.<sup>40)</sup>

- 일상생활에서 잘 쓰지 않는 용어의 사용례 : 각 호의 1 → 각호의 어느 하나

제23조 【법인의 제2차납세의무】

① 지방세(2 이상의 지방세에 있어서는 납부 또는 납입기한이 뒤에 도래한 지방세)의 납부 또는 납입기간종료일 현재 법인의 무한책임사원 또는 과점주주(이하 이 조에서 “출자자”라 한다)의 재산(당해 법인의 발행주식 또는 출자지분을 제외한다)으로 그 출자자가 납부 또는 납입할 지방자치단체의 징수금에 충당하여도 부족한 경우에는 당해 법인은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 그 출자자의 소유주식 또는 출자지분의 가액을 한도로 그 부족액에 대하여 제2차 납세의무를 진다.

→ 각호의 어느 하나

38) “(뒤에) 추가하여 징수”한다는 것의 축약어.

39) “납부하여야 할 기한”의 축약어, 순화하면 “내는 날”로 표현될 수도 있다.

40) 법제처, “알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비 기준”, 2006.12, p.24.

- 잘못 사용되거나 부적절한 용어 사용례 : 천재·지변 → 천재지변<sup>41)</sup>

**제9조의 2【천재지변 등으로 인한 감면】**

지방자치단체의 장은 천재·지변 기타<sup>42)</sup> 대통령령이 정하는 특수한 사유가 있어 지방세의 감면이 필요하다고 인정되는 자에 대하여는 당해 지방자치단체 의회의 의결을 얻어 지방세를 감면할 수 있다.

→ 천재지변

- 더 적절하거나 통일된 용어를 사용할 수 있는 예 : 월 → 개월<sup>43)</sup>

**지방세법 제27조【가산금 및 독촉】**

② 체납된 지방세를 납부하지 아니한 때에는 납기한이 경과한 날로부터 매 1월이 경과할 때마다 체납된 지방세의 1,000분의 12에 상당하는 가산금(이하 이 조에서 “중가산금”이라 한다)을 제1항에 규정하는 가산금에 가산하여 징수한다. 이 경우 중가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60월을 초과하지 못한다.

→ 개월

- 외래어의 사용례 : 씨씨 → 시시<sup>44)</sup>

**지방세법시행령 제99조의 3【비영업용 승용자동차 등】**

③ 법 제132조의 2 제2항의 규정에 의한 비영업용승용자동차 외의 자동차에는 총배기량 125씨씨 이하의 2륜자동차를 포함하지 아니한다.

→ 시시

## (2) 법령문장의 개선사항

법령문장 중 개선할 수 있는 영역은 문장구조, 한문이나 일본어 투 표현, 오해의 소지가 있거나 복잡한 표현, 중복되어 어색한 표현, 자연스럽지 않거나 일상생활에서 자주 쓰지 않는 표현 등이다.

- 문장구조가 적절하게 사용되지 못한 예 : 조례가 → 조례로<sup>45)</sup>

**지방세법 제51조의 2【서류송달의 방법】**

① 제51조에 규정에 따른 서류의 송달은 교부·등기우편 또는 전자송달에 의한다. 다만, 이 법에 의하여 과세기준일과 납기가 정하여져 매년 부과고지하는 지방세로서 납세고지서

41) 하나의 단어로 굳어진 용어는 가운뎃점 없이 붙여 쓴다.

42) 더 적절한 표현의 사용과 관련해서는 “기타”도 “그 밖에”로 가급적 우리말 표현으로 쓰는 것을 들 수 있다.

43) 일상생활에서 주로 “개월”로 쓰고 있다는 점, “월”이라고 하는 경우 열두달 중 특정달을 지칭하는 것으로 오해할 수 있다 는 점 때문에 개월이라는 용어를 사용한다.

44) 어문규정에 따라 외국어를 표기할 때 된소리 “씨”를 쓰지 않고 “ㅅ”으로 표기한다.

45) 조례는 형식이지 주체가 아니므로 주격조사 “이”가 아닌 수단을 나타내는 부사격조사 “로”를 사용한다.

1매당 합계세액이 30만원 미만인 경우에는 당해<sup>46)</sup> 지방자치단체의 조례가 정하는 방법에 의하여 송달할 수 있다.

→ 조례로

- 일본어 투 표현의 사용례 : 체납액에 부족될/할 때 → 체납액보다 적을 때, 체납액에 미치지 못할 때 지방세법 제30조의 3 【결손처분】
  - ① 납세의무자 또는 특별징수의무자에게 다음 각호의 1<sup>47)</sup>에 해당하는 사유가 있을 때에는 결손처분을 할 수 있다.
    1. 체납처분이 종결되고 그 체납액에 충당된 배분금액이 그 체납액에 부족될 때  
→ 체납액에 미치지 못할 때
- 중복되어 어색한 표현의 사용례 : ~(이)라 함은 ~을(를) 말한다 → ~(이)란 ~을(를) 말한다<sup>48)</sup> 지방세법 제24조 【사업양수인의 제2차납세의무】
  - ② 제1항에서 “양수인”이라 함은 사업장별로 그 사업에 관한 모든 권리와 의무를 포괄승계 (미수금에 관한 권리와 미지급금에 관한 의무의 경우에는 그 전부를 승계하지 아니하더라도 이를 포괄승계로 본다)한 자로서 양도인이 사업을 영위하던 장소에서 양도인이 영위하던 사업과 동일 또는 유사한 종목의 사업을 경영하는 자를 말한다.
 

→ ~이란 ~ 말한다
- 자연스럽지 않은 표현의 사용례 : 용도에 제공 → 용도로 제공  
제232조 (과세면제) ①제조자 또는 수입판매업자가 담배를 다음 각호의 용도에 제공하는 경우에는 담배소비세를 면제한다.
 

→ 용도로 제공

## IV. 결 어

지금까지 납세자를 지방세 법령의 수요자로 인식하고 납세자의 과세에 대한 이해를 돋는다는 점에서 지방세의 분법화와 알기 쉬운 법제화의 구체적 방안을 살펴보았다. 지방세 통합법 체계를 어떠한 모습의 개별법 체계로 전환할지 그리고 알기 쉬운 법제화가 되기 위해 구체적인 예를 들어 법령용어나 법률문장을 어떻게 바꾸어야 할지 의견을 제시하였다.

46) 일본식 한자어 사용이므로 “해당”으로 바꾼다.

47) 일상생활에서 잘 쓰지 않는 용어이므로 “각호의 어느 하나”로 바꾼다.

48) 서술어가 중복되기 때문이다.

이 글에서 주장하는 분법화의 모습은 납세자의 과세에 대한 이해를 최대한 돋기 위한 논리구성에 따른 것이기는 하지만 논리에 따른 이상론과 시간 및 예산의 제약을 고려한 현실론 사이에서 논리일관되지 못한 점도 있다. 지방세 법령체계를 국세에 가까운 법령체계로 전환하여야 한다고 주장하면서도 단기적으로는 16개 세목 모두의 개별세목법 제정을 주장하고 있지 않은 것이 한 예이다.

지방세 분법이 타당한 부분, 즉 지방세기본법, 지방세징수법, 재산세법 등에 대해서는 일회적인 개별법 제정에 그칠 것이 아니라 개별법이 제정된 이후에도 지방세 제도 변화의 즉각적인 수요를 충족하면서도 개정시마다 입법상 미비가 생기지 않는 법정비를 할 수 있는 제도적 뒷받침이 있어야 한다. 알기 쉬운 법제화와 관련해서도 개정의 예로 들었던 몇 가지만을 일부 개정하는 것이 아니라 알기 쉬운 법제화기준에서 제시된 다양한 기준이 반영될 수 있고 이것이 법령의 개악이 되지 않도록 꾸준히 법령을 검토할 수 있는 제도적 뒷받침이 있어야 한다. 지방세 법체계 개편시 개편 초기에 지급될 여러 사회적 비용보다 중장기적으로는 편익이 많아지기 위해서는 계속적인 적극적인 법령의 관리가 필요하다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 강현철 · 곽관훈 · 류창호 · 송영선 · 이순태 · 이지영 · 정상우, “알기 쉬운 법령 만들기 정비기준 보완방안 연구”, 법제처 연구용역사업보고서, 2007.11
- 국회법제실, “법률용어 · 법문표현 · 입법모델 입안방법”, 2008.5
- 김완석, “감면조례 제정시 중앙정부 허가의 위헌성 : 지방세법 제9조 위헌소원”, 「조세판례백선」, 박영사, 2005
- 김완석, “조세법체계의 개편에 관한 연구”, 한국조세연구원, 2006.12.
- 김완석, “지방세법 체계의 개편방향-알기쉬운 지방세법으로의 개편방향-”, 「지방세」 2007년 1호(통권 99호), 한국지방재정공제회, 2007.1
- 김완석 · 박훈 · 정지선, “서울시의 지방세 납세자 권리보호에 대한 의원입법 지원방안에 관한 연구”, 서울특별시 의회, 2007.11
- 김완석 · 한상국 · 박훈, “국세기본법 개편방안-민사채권과의 조화를 중심으로-”, 한국조세연구원, 2006.12
- 박 훈, “납세자를 위한 조세행정 개선방안-납세자의 예측가능성 확보방안을 중심으로-”, 「조세연구」 제8-1집, 사단법인 한국조세연구포럼, 2008.6.30
- 박 훈, “조세법에 있어서 위임입법 한계의 변화-헌법재판소의 결정례를 중심으로-”, 「서울법학」 제15권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2007.8

박 훈, “지방세법 체계의 구체적인 전문화방안”, 「지방세」 2007년 4호(통권 102호), 한국지방재정공제회,  
2007.7.30

법제처 재정기획관실, “법령입안심사기준”, 2007.12

법제처, “법령입안심사기준”, 1996.12

송쌍종·김완석·안경봉·박훈, “지방세법제 전문화를 위한 법령정비 방안”, 사단법인 한국지방세협회,  
2008.2.13

원윤희·박훈, “국민부담에 대한 헌법적 고찰”, 국회 제헌 60주년 기념학술대회 발표자료집, 국회정책예산처·  
국회입법조사처, 2008.7.21

이삼주, “지방세정의 전문성과 효율성 강화방안”, 「지방세」 2007년 5호(통권 103호), 한국지방재정공제회,  
2007.9

임재근, “부과·징수 법규로서 지방자치단체 조례의 역할과 한계”, 「조세연구」 제8-1집, 사단법인 한국조세  
연구포럼, 2008.6.30

최우용, “지방자치단체의 과세자주권과 법정외세-일본의 예를 중심으로-”, 「지방자치법연구」 제8권 제2호,  
사단법인 한국지방자치법학회, 2008.6.20

최철호, “외국의 지방세법의 체계와 지방세 입법권”, 「지방세」 2007년 4호(통권 102호), 한국지방재정공제회,  
2007.7.30

홍기용, “지방세법령 체계의 전문화와 개편방향”, 「지방세」 2007년 4호(통권 102호), 한국지방재정공제회,  
2007.7.30

<http://oneclick.moleg.go.kr>

<http://www.moleg.go.kr>

