

지방세 세원구조 이대로 좋은가

권 강 응 / 한국지방행정연구원 초빙연구위원

I. 머리말

우리나라의 지방자치가 부활된지도 벌써 10년을 지나 그 나이도 이제 성년에 가까워 지게 되었다. 이런 시점에서 태어난 참여정부는 지식정보사회의 도래와 세계 각국의 분권추진 욕구 그리고 시민사회의 성숙에 따른 지방분권의 시대적 욕구와 필요성에 의거 분권형 국가운영체계의 기본 틀을 제시하였다.

그런데 지방분권이란 지역사회가 자기의 책임과 부담으로 행정이 무엇을 해야 할 것인가, 그러기 위해서는 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인가를 결정하고 실행하는 기능이라 할 것이다.

이러한 기능을 해나갈 수 있는 여건이 현재의 지방재정환경, 특히 지방자치단체간의

재원불균형의 심화 등으로 매우 어려운 현실이나, 지방분권의 이념을 실제로 기능시키기 위해서는 세원의 지방이전과 아울러 재정지출과 부담이 직접적으로 결부되는 지방세제를 확립시켜야 할 것이다.

이번 참여정부의 정부혁신지방분권위원회가 재정·세제개혁로드맵에서 밝히고 있는 지방의 자주재원 확대방안의 줄거리를 보면 ① 국세·지방세간 조정 및 지방세 체계개편을 2007년도까지 마무리하고 ② 지방세수 기반 확충을 위해 종합토지세, 재산세 등 부동산관련세의 과표를 현실화하고, 관광세·카지노세·원자력발전세 등 신세원을 개발해 나가겠다는 것이다. 그리고 이와 아울러 교부세배분방식의 개선과 특별교부세의 축소 및 국고보조금과 지방양여금을 정비하여 자주재원화 또는 교부금화 하겠다는 내용을

접할 수 있다.

여기에서 짚고 넘어가야 할 것은 지금까지 우리나라는 국가의 급속한 성장과 균질적인 사회를 건설하기 위해 국가가 정책목표를 계획하고 지방이 시행하는 중앙통제형 획일화된 국가운영방법 속에서 이를 뒷받침해온 재정적 구조는 지방자치단체의 자주재원은 미약한 반면 국가에서 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등의 재정수단을 통해 지방이 필요한 재원을 충당하는 방법을 활용해 왔다.

이러한 결과로 인하여 2003년도 조세총액 중 국가와 지방의 조세배분은 79.8 : 20.2로 지방세의 비중이 매우 열악한 실정으로 되어있는데 이번에 지방분권위원회가 제시한 지방세·재정개혁이 진정한 세입의 자치를 이룩할 수 있는 충분한 밑거름이 될 수 있는 지방세확충이 이루어질 것인지는 앞으로 추이를 두고 보아야할 것이다.

이와 같이 현시점에서 우리는 역사적인 소명의식을 가지고 지방분권을 추진해 나가야 할 것이며, 지방자치의 이념구현과 활력 넘치는 지역발전의 실현을 위해서는 지역사회가 그 구성원인 주민에게 공통되는 과제를 처리할 때에 자기의 의사에 따라 필요한 결정을 할 것과 그 결정이 자기의 책임과 부담에 따라 이루어질 것의 두 개의 요건이 만족될 수 있는 효율적인 자원배분이 될 때에 바람직한 지역사회가 실현될 수 있을 것이라는 점에 유념해야할 것이다.

이 글에서는 현 여건 하에서 지방분권에 걸맞는 지방세와 관련된 재정운영과 지방세

원의 확충을 위해 할 수 있는 조치가 어떤 것이 있는가에 대해 개괄적으로 살펴보고 그 대안을 함께 제시하고자 한다.

II. 문제점 및 개선방향

지방재정의 확충은 지방교부세, 국고보조금 등의 이전재원으로 할 수 있고, 국세세원의 지방세로의 이양이나 지방세의 새로운 세원을 찾거나 세율 등의 상향조정으로도 가능하다고 본다. 그러나 현재 추진되고 있는 지방분권의 시대를 경영하기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체에 현재보다 더욱 충실한 자주재원을 확보해 주는 것이 필요하다. 결국 분권화가 실현되어 지방자치와 교육자치의 재정적 통합, 지방경찰제의 실현, 특별지방행정기관의 정리 등을 통하여 사무와 권한의 이양이 이루어진다면 조세재원도 국가와 지방의 배분비율을 가능한 한 국가로부터 지방으로 세원의 이양을 많이 해야 할 것이고 이 경우에도 당장 눈앞에 보이는 권한배분 등 현 실정에만 국한시킬 것이 아니라 앞으로 곧 닥칠 노령화 사회를 대비한 과제 등도 염두에 두고 항구적인 필요 조치를 강구해야 할 것이다.

1. 세입과 세출의 괴리 축소의 필요성

지방세는 기본적으로 지방의 세출규모와 지방세 수입의 괴리를 될 수 있는 한 축소하

〈표 1〉 연도별 지방세 비중

(단위 : 억원, %)

연도별 구분	조세총액	국세		지방세	
		세액	비율	세액	비율
1999	936,893	754,772	80.6	182,121	19.4
2000	1,132,963	929,347	82.0	203,616	18.0
2001	1,224,327	957,928	78.2	266,399	21.8
2002	1,319,108	1,036,152	78.6	282,609	21.4
2003	1,424,317	1,136,152	79.8	288,165	20.2

주) 2001년까지 결산액, 2002년도 최종예산액, 2003년도 당초예산액

※ 자료 : 행정자치부, 2003년도 지방자치단체 예산개요

〈표 2〉 외국의 국세·지방세 비율

(단위 : %)

구 분	일본('99)	미국('99)	영국('99)	독일('99)	프랑스('99)	이탈리아('99)
국세	58.5	59.1	95.0	50.3	81.3	86.8
지방세	41.5	40.9	5.0	49.7	18.7	13.2

※ 자료 : Revenue Statistics(OECD, 2001)

고 과세자주권을 존중하는 방향으로 구성되어야 바람직하다. 그러나 현실은 이러한 정신과는 너무 동떨어진 위치를 점하고 있는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조세총액에서 지방세가 차지하는 비중이 너무 열악하다는 점이다. 〈표 1〉에서 보는바와 같이 1999년부터 2003년까지 지방세가 조세총액에서 차지하는 비중은 약 20%에 불과한 실정이다.

이러한 수치는 〈표 2〉에서 나타나 있는 바와 같이 영국, 프랑스, 이탈리아보다는 다소 상회하는 수준이지만 일본, 미국, 독일에 비해서는 현저히 낮은 수준이다. 이는 각 국

가의 재정사정과 환경의 차이에서 오는 결과이긴 하지만 최근 활발히 추진되고 있는 지방분권의 시대를 맞이하기 위해서는 권한의 이양과 아울러 현재보다 더욱 충실한 지방자치단체 자주재원을 배분해 주는 것이 바람직 할 것이다.¹⁾

1) 영국의 지방세 비중이 5.0%에 그치는 것은 영국의 지방재정이 교육, 주택행정 등에 특화되어 있는 점과 세계 대부분의 국가에서는 재산보유과세는 지방세로 과세하고 있는데 반해 영국은 사업용재산 Rate에 대한 재산세를 국세로 부과징수하여 지방에 배분하는 등의 이유에 기인된 것으로 보인다.

〈표 3〉 지방재정중 지방세 비중

(단위 : 억원, %)

구 분	2003년도 예산액 (일반회계)	2003년도 지방세	지방세 비중
계	763,026	288,165	37.8
특별시	86,600	76,082	87.9
광역시	90,626	58,666	64.7
도	198,223	80,992	40.9
시	193,402	47,285	24.5
군	117,530	9,816	8.4
자치구	76,645	15,323	20.0

※ 자료 : 행정자치부, 2003년도 지방자치단체 예산개요

〈표 4〉 지방세로 인건비 미해결단체 현황(2003년 예산)

(단위 : 단체수)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	248	16	74	89	69
미해결	151(61%)	-	18(24%)	75(84%)	58(84%)

※ 자료 : 행정자치부, 2003년도 지방자치단체 예산개요²⁾

둘째는 지방재정에서 차지하는 지방세의 비중이 낮을 뿐만 아니라 단체간 불균형이 극심하다는 문제이다. 〈표 3〉은 2003년도 지방재정(일반회계)에서 지방세가 차지하는 비중을 각 자치단체별로 비교한 것인데 지방재정 전체에서는 지방세가 37.8%를 차지하고 있으나, 이를 단체유형별로 보면 시지역은 24.5%, 자치구는 20.0%를 점하는 수준으로 2할 자치라는 악명을 벗기는 힘들 것

이다. 특히 군지역의 평균은 8.4%에 그쳐 1할 자치도 안 된다는 결론이다.

이와 같은 원인으로 248개 지방자치단체 중 151개 자치단체가 지방세 수입으로 자체 공무원의 인건비도 충당하지 못하는 실정이다. 특히 군은 89개 단체중 75개 단체(84%), 자치구는 69개 단체 중 58개 단체(84%)가 지방세로 인건비에도 충당하지 못하는 현실이 다음 〈표 4〉에 잘 나타나 있다.

셋째, 위에서 살펴본 지방세의 수준으로 지방자치단체가 자립하여 살림을 꾸려갈 수 없는 것이 현실이다. 그래서 국가는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등으로 지방

2) 현재 지방자치단체는 총 250개 단체이나 이 통계상의 248개는 계통시와 중평군이 설치되기 전의 통계이다.

에 재원을 이전하고 있는 실정이다. 그러나 앞으로 지방분권의 차원에서 보면 가장 중요한 부분이 자주재원의 확보에 있다. 이와 같은 자주적인 지방재원의 확보는 지방세가 기본이라는 점에서 보면 재정조정기능은 될 수 있는 한 필요최소한의 것이어야 한다. 지방교부세는 지방자치단체 고유의 공유재원이기는 하지만 국가의 의존재원이며 자주재원은 아니다.³⁾

그런데 참여정부의 재정개혁의 방향을 보면 지방양여금의 일부를 지방교부세로 전환하는 등에 대한 재정개혁을 하면서 지방소비세 등 지방세의 세원확충은 필요성만 강조하고 있는 점을 보면 지방재정의 자주성을 확대하려는 노력이 빈약하다 못해 세입과 세출의 괴리를 더욱 심화시키는 결과를 초래하고 있음을 알 수 있다.

2003년도 중앙과 지방의 조세사용 비중을 예산편성내용에서 살펴보면 총 조세의 80%를 차지하는 국세 113조 6,152억원 중 지방자치단체의 교부세 등 지방재정으로 29조 3,414억원, 교육교부금 등 교육재정으로 20조 8,349억원이 이전되어 순수한 국가재정에 사용되는 조세수입의 비중은 44.5%인 63조 4,389억원으로, 조세수입은 국세 대 지방세가 80 : 20 이면서 실제사용액은 교육재정을 합쳐 국가와 지방이 45 : 55로 반전되는 괴리가 발생하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국세와 지방세의 조세배분이 국가 8대 지방 2로 되어

있으나 세출단계에서의 실질배분은 약 4 : 6으로 역전되어 있다. 이러한 수입과 지출에서의 조세배분의 괴리를 축소하여 세입의 자치가 되게 하는 것이 중요하며, 그렇게 하기 위해서는 지방세의 확충이 무엇보다 요구되는 사항이다.

그렇다고 하여 당장 지방세만으로 지방자치단체의 재정을 감당하게 하기에는 지방자치단체간의 세원의 불균형으로 인해 사실상 불가능한 것이 현실이다. 그러므로 지방교부세가 개개의 지방자치단체가 자주적 안정적인 행·재정운영을 해나가는데 있어서 지방자치제도를 유지하는 근간적인 제도의 하나임을 부정할 수 없다. 그러나 재정조정과 재정보장을 목적으로 한 이 제도는 어디까지나 지방자치제도 전체의 틀 속에서 보면 지방세제도의 보완이라는 점을 잊어서는 안 된다. 지방교부세제도가 매우 충실하게됨에 따라 지방세가 없어도 지방교부세만 있으면 좋다는 안이한 발상을 지방자치단체의 장이나 공무원들이 가지고 있다면 그것은 바로 지방자치의 쇠퇴이며 지방자치를 거부하는 것이 될 것이다. 지방교부세는 지방자치단체의 공통의 고유재원 내지는 일반재원으로 일컬어지나 이는 국가로부터의 교부금이며 의존재원임에 틀림없다. 이런 점에서 볼 때 재원이 빈약한 지방자치단체에서는 세입에서 차지하는 지방교부세 비율이 지방세가 차지하는 비율에 비하여 매우 높게 차지하고 있는데 이러한 사실을 지나치게 강조하여 지방재정 전체에서 차지하는 지방세의 위치를 부정하여서는 결코 안될 것이다.

3) 自治体 財政基礎의 確立(日本), 내무부세제과 편역, 1997. 10. p. 122

때마침 참여정부에서 세계적으로 확산되고 있는 지방분권화에 관심을 갖고 적극적인 시행을 추진하고 있는 때에 맞추어 지방자치, 즉 지방분권화에 필수적인 재정자주화를 위해 지금까지 지방자치단체간 세원불균형 분포, 즉 세원의 보편성 미흡을 이유로 미루어 왔던 지방세원 확충을, 모든 지방자치단체가 자주재원인 지방세를 고루 확보하기 위하여 공통의 세원을 추구하는 것에 문제가 있는 것이 아니라 세수의 지역적 격차가 있는 것이 바람직하지 않다는 이유로 지역간 특수세원으로 확보할 수 있는 지방자치단체의 세수까지 억제하면 안 된다는 것이다.⁴⁾

이렇게 볼 때 지금 정부혁신지방분권위원회에서 제시하고 있는 조세체계의 합리적개편 로드맵속에 국세와 지방세를 통한 전체 조세부담율은 조세중립성을 지키되 지방교부세를 비롯한 정부가 이전하는 재원은 줄이는 한이 있더라도 지방세의 결점인 재산과세 중심체계의 보완에 필요한 소득·소비과세의 확충을 강력히 추진하는 것이 바람직하다할 것이다.

2. 지방세 세목간 세원의 크기 격차 심화

현행 지방세의 세목은 보통세 12개세목, 목적세 5개세목으로 모두 17개로 되어있다. 그런데 <표 5>에서 보는바와 같이 세액규

모가 1조원에도 미치지 못하는 세목이 8개 세목이나 되며, 특히 농업소득세는 총 세수 규모가 20억원에 불과한데도 하나의 세목으로 존치되고 있는 실정이다. 또한 조세전체의 규모에서 볼 때 2003년도 지방세예산 규모는 28조 8,165억원인데 이는 국세인 부가가치세의 세수가 34조 1,222억원인 점에서 보면 부가가치세 하나의 세목이 차지하는 세수보다 지방세 17개 세목에서 징수되는 세수가 적다는 점에 주목해야할 것이다.

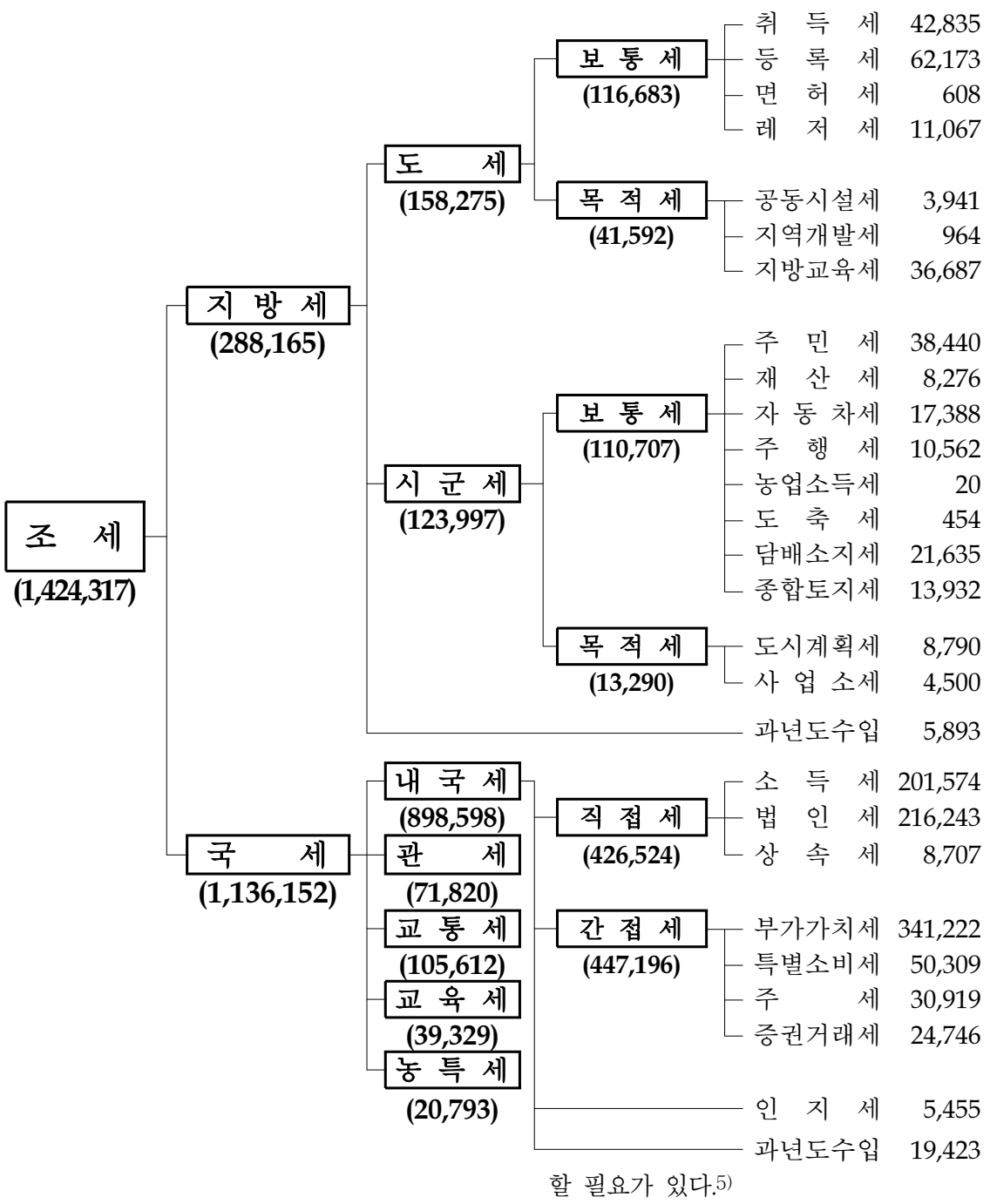
이러한 결과는 우리나라의 국세와 지방세의 세원배분은 국세와지방세의조정등에관한법률제4조에서 “국가와 지방자치단체는 이 법에서 규정하는 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다”고 규정하여 독립세주의를 지향하면서 세원의 보편성원리에 맞는 재산과세는 지방세로, 지역간 편중이 심한 소득·소비세는 국세로 배분한데서부터 발생한 문제라고 생각한다. 독립세는 다른 세와는 관계없이 독자적인 입장에서 과세하는 세이므로 지방재정의 자주성 확보라고 하는 요구에 적합한 세라고 할 수 있다. 그리고 국세에서는 포착하기 어려운 특수한 세원을 포착해서 국민의 총 부담의 적정화에 기여할 수 있고 또한 국세의 세원을 침해하지 않고도 비교적 충분한 세원을 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 국세가 중요한 세원을 점유하고 있을 경우 지방독립세는 남은 영세한 세원의 섭렵에 행정력을 집중해야하는 폐단을 면할 수가 없다는 점에 유의

4) 「地方分權化と 地方税財政」, 和田八東 編著, (日本評論社, 1993 10), pp. 14-16

〈표 5〉 2003 조세 규모

※ 자료 : 행정자치부, 지방세개요, 2003.

(단위 : 억원)



이와 같은 영세한 독립세만으로는 지방분권화시대에 대응할 수 있는 자주재원의 확충은 사실상 불가능하다고 본다. 그러므로 국세와 지방세의 세원배분도 1961년도 말 국세와지방세의조정등에관한법률이 제정될 당시의 경제, 사회 등 제반여건과 현재의 지역경제 등의 발전상태가 엄청난 차이가 있을 뿐만 아니라 세계 대부분의 국가들도 중앙정부와 지방정부간에 세원을 공유하는 형태가 일반적인 점을 감안할 때 세원배분의 틀을 다시 짜야될 시기가 도래했다고 생각된다.

여기에서 1961년 당시와 현재의 경제여건의 변화를 단편적으로 비교해보면 그 당시의 원조의존형 경제에 머물러 있는 단계였고 고작해서 농업에 필요한 충주비료공장을 설치하는 수준으로 전형적 후진농업국가의 태두리를 벗어날 수 없는 모습이었다.⁵⁾ 그런데 경제개발 5개년 계획의 지속적인 추진과 수출의 확대 등의 노력에 힘입어 2000년대의 경제를 1960년대와 비교하면 수치적으로 계량화하기에는 어색할 정도다. 아무튼 우리나라 경제는 세계 10위권에 진입하였고 각 지방에 산업단지의 조성 및 산업구조가 1차 산업인 농업위주에서 3차 산업으로 이행된 현 시점에서 볼 때 중앙과 지방의 세원배분도 이러한 여건에 맞추어가야 할 것으로 보여진다.

5) 이상희, 「지방세개론」, 보문출판사, 1979, p. 29

6) 충주비료는 1955년 9월 5일 건설에 착공하여 1961년 4월 29일에 완전 가동되었다.(유한성, 「한국경제사」, 광고, 2002, p.149)

그리고 외국의 예를 살펴보아도 우리나라와 같이 재산과세에 편중된 국가는 드물고 대부분 세원을 공유하는 형태로 구성되어 있다.⁷⁾

〈표 6〉 지방세의 성질별 비중 비교

(단위 : %)

구 분	소득과세	소비과세	재산과세	기 타
한국('03)	13.3	15.2	48.5	23.0
일본('98)	47.2	19.8	31.1	1.0
미국('98)	40.4	22.4	4.4	32.8
독일('98)	49.6	6.8	5.4	38.2

※ 자료 :

1) 한국은 2003 지방자치단체 예산개요

2) 외국은 2000 OECD통계, Revenue Statistics (미국, 독일은 주정부)

이와 같은 여러 정황을 살펴볼 때 국가와 지방의 세원배분은 정형화된 것은 없으며 또한 세원의 보편성, 안정성 등 고전적인 지방세원칙을 고집할 때도 지난 것 같다.

지방분권의 추진이 세계적인 추세이고 이를 위해서는 자주재원의 확충이 필요하다. 그러므로 세원의 지역간 편제로 인한 세입의 불균형을 이유로 국세를 지방으로 이양하기보다는 지방교부세 등 재정조정재원의 활용을 염두에 두고 지방분권을 논의한다면

7) 세계 각국의 지방세원 구성을 유형화하여 분류해보면

① 영국 등과 같은 자산과세 중심형 ② 소득세는 국세로, 일반소비세는 지방세로 하는 미국형 ③ 북구의 지방소득세 중심형 ④ 소득세와 일반소비세도 국가와 지방의 공동세화 하고 있는 독일형 방법이 있다고 본다.

일고의 가치도 없는 시책이 될 것이다. 그러므로 지방세의 대부분이 재산과세에서 수입되는 세제를 과감히 고쳐 소득, 소비에 대한 세원을 지방세에 배분하는 방안을 강구하면서, 이삭줍기에 상당하는 현 지방세 세목의 통폐합과 세목의 간소화를 강력히 추진함으로써 자주재원의 확충도 이룩할 수 있을 것이다.

3. 재산과세의 편중으로 인한 지방세 자체모순 발생

「전국적으로 세원이 보편적으로 분포되어 있는 것을 지방세로, 지역적 편차가 심한 것을 국세로 한다」는 원칙에 의거 배분

같다.

〈표 7〉에서 보는 바와 같이 2003년도 지방세 예산액 중 취득세, 등록세, 재산세 등 재산과세의 비중이 48.5%로 지방세수 전체의 약 절반을 차지하고 있다. 그러므로 재산과세 중 거래과세와 보유과세의 비중을 살펴보면 거래과세인 취득세와 등록세가 10조 5,008억원인데 비하여 보유과세인 재산세와 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세의 세수는 3조 4,939억원에 불과하다. 특히 보유과세 중 목적세인 도시계획세와 공동시설세를 제외한 보통세로서의 보유과세인 종합토지세(13,932억원)와 재산세(8,276억원)는 2조 2,208억원이다. 여기에서 주목해야 할 문제점은 먼저 거래세인 취득세와 등록세의

〈표 7〉 2003년도 지방세 성질별 세수구조

구 분	세 목	2003년 예산액(억원)	비중(%)
계	17개 세목	288,165	100%
○ 소득과세(2)	주민세, 농업소득세	38,460	13.3
○ 소비과세(4)	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	43,718	15.2
○ 재산과세		139,947	48.5
- 보유과세(4)	재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세	(34,939)	(12.1)
- 거래과세(2)	취득세, 등록세	(105,008)	(36.4)
○ 기 타(5)	면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세	60,147	21.0
○ 과년도수입		5,893	2.0

※ 자료 : 행정자치부, 지방세제관실

된 현행 지방세의 세원구성은 〈표 7〉과 이종과세 문제이다. 그런데 등록세는 재산권

의 유통거래와 관련해서 징수하는 유통세라는 점에서 취득세와 유사한 점이 있지만 등록세가 유통거래에 수반되는 부수행위인 등기 또는 등록에 대해서 과세하는 것인데 반해 취득세는 재산의 유통거래 자체를 직접 포착하여 과세하는 조세라는 점에서 차이가 있다.⁸⁾

그러나 이러한 차이점으로는 이중과세의 문제를 해결할 수는 없을 것이다. 특히 두 가지 세목을 동일한 지방세로서 과세시점도 최대 30일 이내에 모두 납부해야하는 제도로서는 과세대상의 동질, 과세권자의 동일주체, 조세성질의 동질성 등에 대해 특별히 반론을 제기할 명분을 찾기 힘들 것이다. 또한 등기, 등록사무가 국가사무인 점등으로 일본은 등록면허세, 독일은 거래이전세 등의 명목으로 국세에서 과세되고 있고 우리나라도 부가가치세 설치이전까지는 국세로 존치해

오던 것을 지방세였던 유통음식세를 부가가치세로 통합하면서 그 대체재원으로 등록세를 지방세로 이관하였던 사실을 볼 때 등록세는 국세로 다시 이관하고 이에 상응한 소비세로 대체하는 것이 바람직하다고 생각한다.

다음으로 지방세 자체내에서 거래세를 낮추고 그에 따라 경감되는 세원을 보유세로 충당하는 것은 현실적으로 불가능하다는 점이다.

앞에서 본바와 같이 2003년도 거래세인 취득세와 등록세의 세수예상액은 10조 5,008억원인데 비하여 보통세로서 보유세인 재산세와 종합토지세의 세수예상액은 2조 2,208억원이다. 그리고 취득세(2%)와 등록세(3%)의 세율은 총 5%로서 이를 1%만 낮추는 경우를 단순하게 가산해보면 세수의 감소가 약 2조 1,000억원이 된다. 이렇게 될 경우 보유세를 한꺼번에 약 95%를 인상해야 감소재원의 충당이 가능할 것이다.

그런데 재산보유과세는 소득세나 법인세와는 달리 재산 그 자체를 과세대상으로 하는 조세로서 조세부담능력의 문제가 발생하기 때문에 그 부담은 당해 자산을 처분하지 않으면 납부할 수 없을 만큼 과중한 것이어서는 안 된다는 것이 일반적인 논리이다. 그리고 재산보유과세는 소유한 사실에 대하여 매년 과세되므로 재산가격의 상승으로 인해 계산되는 미실현소득을 관념하지 않고 지난해 보다 얼마나 인상되었느냐 하는 것이 모든 납세자의 관심의 중심이 되는 것이며, 매년 일시에 1,300만명 이상의 납세자에게 고

8) 이상희, 「지방세개론」, 보문출판사, 1979, p. 432.

취득세는 부동산 등의 소유권이 이동하는 경제적 유통과정에서 담세력이 노출되는 자에게 과세하는 것으로서 경제적인 면에서는 유통세에 속하며, 법률적인 면에서는 행위세에 속한다 할 것이다. 그런데 담세력의 노출에 따른다는 것은 엄밀한 의미에서는 적합하지 못한 표현으로 보며, 취득의 이면에는 다른 자산의 포기가 따를 수 있어 어떤 의미에서는 자산의 교환에 불과하다고 볼 수 있다. 그러므로 수익세로서 부과하는 재산보유과세와의 상호보완세로서 보아야 할 것으로 안다.

등록세는 일종의 수수료로 보는 견해도 있는데 수수료와 유사한 성질은 있는 것이 사실이지만 등록세가 단순한 수수료라면 가격 또는 채권금액 등에 따라 세율을 달리할 이유가 없을 것이다. 그러므로 등기 또는 등록을 담세력의 간접적인 표현으로 과세하는 유통세의 일종이라 할 것이다.

지되는 것이므로 1세대 당 4명가족을 예상할 경우 결국 모든 국민의 관심사로 직결되기 때문에 납세자의 불평이 고조될 수도 있다는 것이다.⁹⁾

이점에서 생각나는 것은 미국에서 1970년대 말부터 1980년대에 걸쳐 일어난 「납세자 반발」이라 불리우는 현상이다. 미국에서는 1970년대에 들어오면서 평가를 시장가격에 맞추기 위한 시도가 이루어지고 있었으며, 특히 캘리포니아주에서는 평가를 시장가격 그대로 인상하려 했기 때문에 1978년에 proposition 13호가 주민의 직접청구에 의해서 가결되고, 평가가액을 1975년 당시의 것으로 소급하고, 그 시점의 시장가격을 기준으로 1%한도와 매년 2%의 인상한도가 설정되었기 때문에 기초자치단체의 수입이 급감하여 공공서비스를 줄이는 일이 있었는데 그 후에도 캘리포니아주와 같이 심각하지는 않았지만 이제도가 다른 주(州)에서도 도입되었다.¹⁰⁾

이와 같은 점들을 미루어 볼 때 지방세제도내에서 자체적으로 거래세를 낮추고 보유세를 인상하는 문제는 지방재정의 기본적인

수요충족이 불가능한 점 때문에 실현이 어려운 것이 현실이다. 그러므로 보유세의 과표인상과 더불어 형평조정을 점진적으로 추진하면서 국세와 지방세간의 세원조정을 적극 추진하는 것이 바람직한 방향이 될 것으로 생각된다.

4. 목적세 운영 불합리로 인한 중복과세 등의 문제

지방세의 목적세로는 도시계획세, 소방공동시설세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세 5개 세목이 있다. 목적세는 공공행정에 있어 중요한 사업의 수행을 위해 필요한 재원을 조달하기 위한 방편으로 활용되고 있는 것이므로 목적세 설치를 위해서는 편익과 부담이 연계될 수 있는 것이 바람직하다. 그런데 지방세에 설치된 목적세 중 지방교육세와 지역개발세 중 컨테이너에 대한 것을 제외하고는 모두 일반재원화 되고 있는 데서 문제가 발생하고 있다. 결국 목적세는 지방자치단체가 행하는 특정사업을 위하여 수익관계에 있는 자로 하여금 필요한 경비 중 일부를 충당하기 위해 과세하는 것이기 때문에 목적세는 납세자의 수익정도에 대응하여 부과되어야 하며, 수익의 범위를 초과할 수도 없고, 그 재원을 목적에 맞지 않게 활용해서도 안 되는 것이 원칙이다. 그러나 현실은 목적세의 역할보다는 세수확충의 수단으로 활용되고 있는데 문제가 있는 것이다.

도시계획세, 소방공동시설세의 경우 토지,

9) 많은 국가에서 재산세가 논란이 되고 있는 이유는 재산세과세대상 물건의 가격변동에 맞추어 적기에 평가를 해야하는 데도 불구하고 이의 up-date가 미흡하다는 점이다. 이것은 재산세가 국민들로부터 매우 인기가 없는 조세이기 때문에 정치적인 이유로 평가가 제대로 이루어지지 않기 때문이다. 적절한 시기에 평가를 하지 않고 갑자기 재평가를 하는 경우에는 재산세가 급상승하기 때문에 이는 곧 조세저항과 연결되기 쉽다.(류금렬, 전개서, p 49)

10) 류금렬, 「선진국의 지방세제도」, 한국지방세연구회, 2001, p. 141

건물 등의 보유과세에 부가되어 과세하면서 동일과세대상, 동일과세표준을 활용하며, 고지시에도 동일한 고지서에 병기하여 과세하고 있다. 그 결과 중복과세의 문제가 발생하고 세목수만 많아져 조세체계만 복잡하게 되는 결과를 초래하고 있는 것이다.

그러므로 조세체계 간소화와 중복과세의 문제를 해결하기 위해서는 일반재원화 되고 있는 도시계획세, 소방공동시설세, 사업소세 재산할은 재산세와 종합토지세에 흡수·통합하여 세율을 조정하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.¹¹⁾ 그러나 이러한 목적세가 설치된 것은 어떤 특정한 행정서비스로부터 혜택을 받게되는 사람은 그에 상응하는 비용을 부담해야 한다는 원칙과 특정한 사업이나 행정서비스의 재원을 창출해줌으로서 이러한 사업이나 서비스가 지속적으로 진행되거나 공급되는 점 및 특정한 목적을 위해서 사용되는 자원마련을 위한 목적세의 설치의 주민들로부터 호응을 얻기 쉽다는 목적세의 정당성에 비추어 보면 목적세를 재산세와 종합토지세에 통폐합하는 것보다는 목적세로서의 역할을 할 수 있는 제도적 장치를 새로이 하는 것이 바람직할 것이라고 생각한다.¹²⁾

이와 같은 목적세의 문제점을 해결하기 위한 방안으로 먼저 목적세를 그 목적에 효율적으로 활용하기 위해서는 일반재원과 차별화된 특수사업의 수행을 위한 특별회계를

설치하여 재정을 운영하여야 한다는 점이다.¹³⁾

둘째는 목적세는 그 도입당시에 시도했던 목적사업이 완료되면 징수를 하지 않아야 한다. 결국 일반재원을 충족하기 위함이라면 보통세로 과세하여야 하고, 목적세는 특정목적 수행에 필요한 재원을 일정기간 동안 징수하는 것이므로 해당 목적사업이 충족될 경우 그 사업에 소요되는 재원을 더 이상 징수하기가 곤란하므로 이 사업의 종결여부를 검토하여야 한다. 이 경우에 활용할 수 있는 것이 일몰법(sunset-law)이다.¹⁴⁾

셋째는 지역개발세는 컨테이너에 대한 과세가 종결되면 보통세로 전환하여 법정임의세로 발전시키는 것이 좋을 것으로 생각된다. 법정임의세는 일본의 법정외세와는 달리 세목과 과세대상, 과세표준, 세율(제한세율) 등을 지방세법에 규정하고 과세대상지역 결정, 제한세율적용의 범위설정, 부과징수의 방법 등은 자치단체가 결정토록 하는 과세자주권의 범위확대에 기여토록 하는 것

13) 특별회계의 설치요건은 예산회계법 제9조 제2항에서 “특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치한다”라고 되었다.

14) 이영희·라휘문, 「전계서」, p. 153

일몰법(sunset-law)은 주로 예산제도의 발달에 기인한 것으로 1976년 미국의 콜로라도주에서 법제화되어 현재 대다수 주에서 채용되고 있다. 그 요지는 태양이 반드시 지듯이 행정기관이나 사업에 대해서도 일정기간이 지나면 의회가 공청회를 열고 재검토하여 존속의 필요성이 증명되지 않는 한 폐지하는 예산편성방식이다.

11) 이영희·라휘문, 「지방목적세의 평가와 효율적 운용방안」, 한국지방행정연구원, 1999, p. 51

12) 류금렬, 「전계서」, p185

도 바람직한 방안이 될 것이다.¹⁵⁾

5. 과세자주권 활용방안 미진

우리나라의 현행 지방세법상 과세자율권 활용방안으로는 제한세율 제도, 법정임의세 제도¹⁶⁾, 토지·건물 등에 대한 시가표준액 일정범위 내 자율결정권 등이 있을 뿐이다. 그러나 제한세율 활용은 지역개발세의 컨테이너에 대하여 부산시에서, 수자원·지하자원에 등에 대해서는 강원도가 초과세율을 적용하는 것 이외에는 활용되지 않고 있다. 그리고 도시계획세는 도시계획구역내의 모든 과세대상에 대해 법정보통세와 동일하게 과세함으로써 임의세의 기본을 살리지 못하고 있으며, 토지·건물 등에 대한 시가표준액 자율조정권은 그 범위가 한정되어 있을 뿐만 아니라 조세저항을 염려하여 활발한 운영이 되지 못하고 있는 실정이다.

지방자치단체가 주민의 뜻에 따라 스스로의 판단과 책임으로 과세자주권을 활용하는 것은 그것을 계기로 주민의 수익과 부담의 대응관계가 보다 명확하게 의식되도록 하여 주민의 지방자치에 관한 관심과 참여의식의 제고가 기대되는 등 지방분권에 이바지하는

중요한 의의를 갖는다고 생각할 수 있다.

그리고 부담의 공평성, 지역경제의 개방성은 과세자주권을 제약하는 중요한 요인이며, 과세자주권을 제한 없이 인정하는 국가는 없으나 부담의 수평적 공평성이 강조된다하더라도 과세권이 지방자치단체에 있는 한, 국가에 의한 과세자주권의 완전통제는 지방자치의 이념에 정면으로 배치된다. 이에 대한 해소책은 과세권자에게 제한된 범위 내에서라도 재량권을 부여하는데 있다고 하겠다.

그러므로 지방자치단체의 과세자주권 존중을 위해서는 지방세법상의 세율을 자주적으로 설정하는 것과 법정임의세제도 활용의 확대에 있다 하겠다.

먼저 지방세법상의 세율을 자주적으로 설정하는 문제이다. 세율의 자주적인 설정에 대해서는 국민의 세부담이 지역에 따라 불균형하지 않도록 주된 지방세의 세율을 지방세법으로 표준세율을 법정화하여 표준적인 세수는 이에 따라 확보하게 하고, 재정상의 특별한 필요가 있는 경우에는 초과세율 등에 의해 지방자치단체가 개별적으로 대응할 수 있는 제도로 마련되어 있다.¹⁷⁾

그러나 2003년도 세입예산규모에서 보는 바와 같이 일반회계 예산중 지방세가 차지하는 비중이 도는 40.9%, 시는 24.5%, 군은 8.4%, 자치구는 20%로서 너무 열악한 수준

15) 일본 「지방세지」, 2001. 12, 「과세자주권활용 연구회 보고서」 중 제3 「독일, 프랑스에서의 과세자주권 활용상황에 대한 조사」 내용임.

16) 현행 지방세법상의 법정임의세로는 도시계획세가 대표적이다. 지방세법 제238조 제2항에서 “도시계획세를 부과할 지역은 조례로 정하는 바에 의하여 당해 특별시, 광역시 또는 시·군의회의 의결을 얻어 특별시장, 광역시장 또는 시장, 군수가 이를 고시하여야 한다”고 되어있다.

17) 지방세법 제1조 제1항 제4의2호에서 표준세율은 “지방자치단체가 지방세를 부과할 경우에 통상 적용할 세율로서 재정상 기타 특별한 사유가 있다고 인정할 경우에는 이에 따르지 아니할 수 있는 세율을 말한다”고 정의하고 있고, 주민세, 재산세, 지역개발세 등 많은 세목에서 표준세율을 채택하고 있다.

이므로 여기에 초과과세를 한다고 하더라도 재정상 도움을 주기보다는 납세의무자와의 마찰만 유발시킬 수 있다는 점에서 활용을 기피하고 있는 실정이다.¹⁸⁾

그러므로 지방자치단체가 재해 등 재정상 특별한 사정에 따른 필요한 재원을 초과과세로서 자체적으로 해결하려고 노력하는 단체에 대해서는 국가나 광역자치단체에서 지

방교부세 또는 재정보전금으로 충분한 인센티브를 부여하는 방안을 강구하여 초과과세 제도의 활용을 유도함으로써 지방자치에 부응하는 과세자주권의 운영이 정착할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째는 조세는 공적서비스에 필요한 재원을 조달하는 것이 기본적인 기능이 되겠으나, 지역적인 특수세원의 지방재정화, 특정한 정책실행과 특정한 행위의 억제, 촉진에 주된 목적으로 하는 법정외세를 창설하는 것도 지방자치의 원리에서 보면 가능하다고 생각된다.

그러므로 법정외세는 특정지역의 특수세원에 대해 그 지역의 재정수요를 충족하기 위한 목적이거나 정책적인 이유로 법정세 이외의 세원에 착안하여 과세하는 것이 적당한 경우가 있으므로 이러한 제도를 설치하는 것이다. 이는 각 지방자치단체의 특수사정을 감안하여 ① 원인자 부담, 수익자 부담적인 성격을 갖는 경우 ② 지역별 특별한 세원이 존재하고, 법정세목과의 관계를 고려하여 과세하는 것이 적당한 경우 등에 활용되는 것으로 최근에 논란이 되고 있는 환경문제 등의 정책목적을 위해 그에 상응한 세를 과세하는 것을 염두에 둘 수 있는 등 지방자치에 있어 큰 의의를 갖는 것이다.

그러나 우리나라의 경우 법정외 세목창설은 조세법률주의의 원칙상 인정되지 않고 있다.¹⁹⁾

18) 일본의 지방자치단체가 초과과세를 하고 있는 상황을 1999년도 결산에서 단체수와 세액을 살펴보면 시정촌의 약45%가 탄력세율을 적용하고 있으며 개인균등할에는 22단체, 법인균등할에 578단체, 법인세할에 1,446단체가 적용하고 있으나 소득세할에는 적용하는 단체가 하나도 없다. 이는 법인은 선거권이 없으며 이로 인한 조세마찰도 심하지 않다는 점이 고려된 것 같다.

※ 초과과세 상황(일본)

(단위 : 백만엔)

구 분	1998년도		1999년도	
	단체수	세 액	단체수	세 액
도도부현	-	187,349	-	162,767
도부현민세법인세할	46	93,786	46	81,947
사업세법인분	7	93,653	7	80,820
시정촌	-	294,926	-	266,823
시정촌민세	1,469	253,361	1,463	223,930
개인균등할	25	24	22	27
소득할	-	-	-	-
법인균등할	585	14,290	578	14,020
법인세할	1,453	239,048	1,446	209,884
고정자산세	279	41,069	279	42,419
경자동차세	32	436	34	439
광 산 세	14	32	14	11
입 탕 세	2	28	2	24
합 계	-	482,275	-	429,590

※ 자료 : 지방재정백서, 총무성편, 2001, pp. 290-291

19) 한국헌법 제59조에서는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 규정되어 있고, 일본헌법 제84조에서는 “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고

그러므로 법정외세 대신에 법정임의세의 창설을 적극 권장할 필요가 있다고 생각한다. 법정임의세라함은 현행 지방세법에 규정된 도시계획세와 같이 세목과 과세대상, 제한세율 등을 법정화하고 과세지역의 선정, 제한세율의 적용범위 책정, 과세여부의 결정 등은 자치단체의 조례로 설치가 가능하도록 한다면 우리헌법 제59조에서 규정하고 있는 조세법률주의의 원칙, 즉 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”는 원리에도 맞고 지방자치단체의 재정상의 자치도 국가가 정한 틀 속에서 이루어질 수 있을 것으로 본다.

이와 같은 과세자주권에 대한 일본의 법정외세 외에 다른 나라의 예를 살펴보면 먼저 독일의 경우 지방자치단체에 대한 세원의 배분에 대해서는 공동세로 배분 받는 것 외에 독립세로서는 물세인 영업세 및 부동산세와 함께 지역적소비세·지출세를 과세할 수 있도록 되어있다.²⁰⁾

이 경우 영업세 및 부동산세의 세율은 시

자할 때는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”고 되어 있는데 일본은 법률이 정하는 조건을 일본지방세법에 규정하여 자치단체가 법정외세를 설치운영 할 수 있는 근거를 마련하고 있으나 우리나라는 법률의 범위에 조례가 포함되는지 등의 논란 때문에 결론을 못보고 있는 실정이다.

- 20) 독일기본법 제105 제20항은 「州는 지역적소비세·지출세가 연방법에서 규율된 세와 같은 종류의 것이 아닌한 또 그 한도에 있어서 이러한 조세에 대해 입법할 권한을 가진다」고 하고, 제106조 제6항에서는 「물세의 수입은 시군에 귀속되며 지역적소비세·지출세는 시군 또는 주의 입법기준에 따라 시군 조합에 귀속한다. 시군에는 법률의 범위내에서 물세의 세율을 확정할 권리가 부여되는 것으로 한다」고 되어있다.

군의회에서 예산을 편성할 때 독자적으로 결정하는 것으로 되어있다. 지역적소비세·지출세는 각 주의 공조공과법(公組公課法)에 따라 시군 조례에 의거 독자적으로 과세하는 것이 기본으로 되어 있고 일본의 법정외세와 유사한 제도로 되어있다.

시군이 독자적으로 과세하는 지역적소비세·지출세로는 현재 오락세, 견세, 부차적주거세, 수렵세, 음료세 등이 과세되고 있으나 세수는 미미한 실정이나, 견세에 의한 개의 숫자억제, 오락세에 의한 풍기시정을 유도하는 등 정책목적의 활용에 의의가 있다고 보고 있다.

둘째는 프랑스의 지방세로서 시군은 4개의 기간세(주거세, 기건축지세, 미건축지세, 직업세)외에 법정임의세로서 공공교통기관세, 가정폐기물수집세, 체재세, 광고관계세, 스키장리프트 등 설치세, 전기세 등 여러 종류의 세를 과세할 수 있다고 되어있다. 이 법정임의세는 시군재정상황외에 자치의 발로로서 지역상황에 따라 활용되고 있다.

법정임의세 중 가정폐기물수집세에 대하여는 실제의 회수·처리비용과의 균형을 맞추어 세수를 정한 후 세율을 결정하는 방식으로 되어있고, 체재세는 관광객의 지불에 따른 과세와 정액과세를 선택할 수 있으며, 광고에 관한 세에 있어서는 면적에 대해 과세하는 것과 임대료에 대해 과세하는 것을 선택할 수 있도록 되어있다.²¹⁾

21) 일본 「지방세지」, 2001. 12, 「과세자주권활용연구회 보고서」 중

Ⅲ. 종합의견 및 맺는 말

지방자치가 부활된지도 어언 성년의 나이에 가까워져가고 있으며 세계 각국이 지방분권화의 분위기가 무르익어 가고 있는 가운데 우리나라도 참여정부의 주요개혁 과제 중 하나로 지방분권 추진이 활발히 진행되고 있다.

이러한 시대의 흐름에 맞추어 지방세 세원구조도 지방분권화의 정신에 알맞게 변화되어야 한다고 본다. 그 변화의 기본방향을 나름대로 몇 가지 짚어보면,

먼저, 국세와 지방세의 모든 세원에 대해 소득, 소비, 재산에 대한 과세가 균형 있게 배분되도록 재조정하는 혁신적 개혁이 필요하다는 점을 들 수 있다.

둘째, 지방교부세 등 재정조정제도에 너무 집착하지 말고 지방의 자주적 재정운영 능력을 배양하는 차원에서라도 먼저 자주재원인 지방세를 최대한 확충시킨 후 모자라는 부분은 지방교부세 등 재정조정제도의 운영을 통하여 이루어지는 제도의 개혁이 병행 추진되어야 한다고 본다.

셋째, 지방세법 테두리 내에서 재산과세의 과다로 인한 문제는 조세의 연혁적 관점을

살피 지방세 내부적인 문제로 치부하지 말고 국세와 지방세의 세원배분의 차원에서 과감히 개선해야될 것으로 본다.

넷째, 지방자치단체의 과세자주권의 활성화를 위해서는 주민의 호응과 더불어 국가 및 상위자치단체의 특단의 배려가 있어야 될 것도 중요하지만 각각의 지방자치단체가 자치에 대한 의식의 고취를 위한 노력도 아울러 필요한 것이 절실히 요청된다고 생각한다.

끝으로 지방세에 대한 지방자치단체의 자주성, 자율성은 지방세법 내에서의 문제로만 검토될 것이 아니라 국세와 지방세, 국가사무와 지방사무의 배분 등에 대한 문제를 종합적으로 검토하여 사무처리의 권한과 그에 따른 경비부담의 주체 및 그 사실관계를 명확히 하여 이에 따른 부담을 감당할 수 있는 실질적인 세원이 어떻게 하면 지방자치단체에 충분히 확보될 수 있을 것인지를 사려 깊게 생각하는 것이 중요하다는 점을 감히 지적해 두고싶다.

이러한 점에서 지방분권 개혁 속에서 지방세원을 어떠한 형태로 얼마만큼 충분히 확보하는가가 이번의 분권개혁의 성공여부가 좌우되는 핵심적인 요인이라 해도 과언이 아니라는 사실을 깊이 명심해야 할 것이다. ☺