

# 지방세 정책세울 현실화 방안

## - 전라북도 남원시 -

### I. 序 論

#### 1. 연구의 배경

본격적인 지방자치제의 실시와 함께 지방재정의 열악성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이는 해당 지방자치단체의 지방세수로는 인건비조차 해결하지 못하는 지방자치단체가 2003년도 기준 전체 기초자치단체 248개 중 151개(60.8%)에 이를 뿐만 아니라 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체도 35개(14.1%) 지방자치단체에 이르고 있다는 사실로부터 알 수 있다. 이러한 지방재정의 열악성 문제를 해소하기 위하여 국세의 지방세이양, 지방교부세율의 인상 등 다양한 노력을 전개하고 있지만 세원의 한계로 인하여 자치단체별 재정자립도는 제자리걸음을 하고 있는 실정이다.

지방세수를 확충하는 방안으로는 신세원 발굴, 은닉세원의 추적, 체납세 징수활동 강화, 탄력세율의 활용 등 다양한 방안이 있겠지만 이러한 방안만으로는 근본적으로 취약한 지방세수를 확충할 수 없다. 보다 근본적인 방안에 의하여 취약한 지방세수를 확충할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그런데 현행 지방세제하에서는 지방자치단체가 자율적으로 지방세수를 확충하기가 어렵다. 왜냐하면 지방세 과세주체인 지방자치단체가 자율적으로 세목, 세율이나 과세표준을 결정할 권한인 과세자주권은 제약받고 있고, 또한 주어진 권한도 여러가지 복합적인 요인에 의하여 거의 활용되지 않고 있기 때문이다. 현재 과세자주권을 통하여 세수확충을 할 수 있는 부분은 일정 범위내에서 세율을 가감조정할 수 있는 탄력세율<sup>1)</sup> 제도가 있기는 하지만 개인균등할 주민세

1) 현행지방세법상 지방자치단체에서 탄력세율을

및 지역개발세를 제외하고는 여러가지 한계가 있어 거의 활용되지 않고 있다. 이렇게 거의 활용되지 않고 있는 탄력세율 제도의 존재로 인하여 세수의 확충에 있어 가장 중요한 부분인 세율은 현실성 없이 운용되고 있는 실정이다.

정액세율의 경우 '91년 이후 경제적인 여건의 많은 변화가 있었음에도 조세저항이 비교적 적은 담배소비세와 지역개발세만 인상되었을 뿐 나머지 정액세 세목은 최소 10년이상 세액인상 없이 그대로 고정되어 있다. 자치단체의 과세자주권을 전제로 중앙정부에서도 표준세율 조정이 없었기 때문이다. 시대적 여건이 변화함에 따라 세율의 현실화는 불가피 할 것이라 사료되나 거의 활용되지 않고 있는 탄력세율을 근거로 자

치단체와 중앙정부가 세율조정을 서로 회피한다면, 현실에 부합되지 않는 비현실적인 세액이 계속적으로 부과될 수 밖에 없다.

따라서 본 연구를 통하여 이와 같이 비현실적으로 운용되고 있는 정액세율에 대하여 과세자주권을 이용한 세율의 현실화가 불가능하다는 전제하에 중앙정부의 세율 조정을 통한 정액세율의 현실화 대안을 살펴보고자 한다.

## 2. 연구의 방법

본 연구에서는 경제분석 및 지방세법 관련 규정의 변화를 통하여 정액세 현실화 필요성을 살펴보고, 정액세를 채택하고 있는 세목중<sup>3)</sup> 세액인상이 필요한 등록세, 면허세,

<표1> 정액세율로 규정된 세목

세 목	세율종류	정액세율내용	탄력세율	비 고
등록세	표준세율	등기종류별 일부 정액세	50/100가감	
면허세	일정세율	종별·지역별 차등 정액세	-	
지역개발세	표준세율	과세객체별 정액세	50/100가감	
주민세	표준세율	균등할 정액세	50/100가감	주소지균등할 제한세율
자동차세	표준세율	용도별, 배기량별 정액세	50/100내가산	- 특별시,광역시 한정
담배소비세	일정세율 <sup>2)</sup>	종량세, 510원등	30%가감	- 대통령령
사업소세	제한세율	250원/㎡, 5/1,000	세율이하	

※ 주민세 주소지 개인균등할은 10,000원을 최고로 하는 제한세율임

적용할 수 있는 세목으로는 17개 세목중 주행세, 종합토지세, 농업소득세, 면허세, 레저세, 담배소비세를 제외한 11개 세목에 대하여 제한된 범위내에서 세율을 결정할수 있다.

2) 담배소비세는 탄력세율이나 세율조정권이 대통령령에 부여되어 있기 때문에 일정세율로 구분(자치단체 세율 조정권 없음)

3) 주민세와 담배소비세의 경우 최근 개정으로 인하여 본 연구에서 제외하였고, 자동차세는 정액세를 채택하고는 있지만 재산세과세액과 비교하여 볼 때 재산가치에 비하여 세액이 너무 높다는 민원이 상존하고 국가적인 이해관계 등 복합적인 문제로 본 연구에서 제외하였다.

지역개발세, 사업소세에 대한 법규정, 부과 현황, 세액인상 현황, 문제점 등의 분석을 통하여 그에 합당한 인상안을 제시 하고 그 기대효과를 개략적으로 살펴보고자 한다.

## II. 定額稅率 現實化 必要性

### 1. 경제여건의 변화

경제여건 변화를 살펴보면 국민 1인당 총소득 및 소비자 물가지수 그리고 대중적 공공요금인 우편요금은 그 동안 경제성장에 따라 많은 변화가 있었다. 국민 1인당 총소득은 등록세 정액세의 최종 개정일인 1991년도를 기준으로 분석하여 보면 경제여건이 어려웠음에도 불구하고 2002년까지 61.2%의 증가가 있었으며, 소비자 물가지수 또한 1995년 한해를 제외하고는 꾸준한 증가로 1991 ~ 2003년까지 44.1%의 증가가 있었고 대중적인 공공요금에 있어서도 경제변화에 의하여 인상요인이 발생할 때마다 수시조정을 통하여 그 인상율이 일반우편 90%, 등기우편 112.9%로 비교적 많은 변화가 있었다.

### 2. 지방세법 운용상의 변화

지방세법 관련 일반적인 적용기준의 변화를 살펴보면 고급주택의 적용기준은 신축건물의 기준가액 상승에 따라 개정시마다 40% 이상의 상향조정이 있었고, 증가산금 미적용 범위도 국세규정 50만원에 준하여 2000.12.29

개정을 통하여 10만원에서 30만원으로 상향조정 하였다.

소액부징수에 있어서도 징세비용을 감안하여 1998.12.31 개정을 통하여 1,000원에서 2,000원으로 100%가 상향조정 되었고 재산세 과표 기준이 되는 신축건물기준가액(행자부기준안)도 1991년부터 2003년까지 47.5%가 인상 되었다.

이상의 경제여건 및 지방세관련 변화를 분석한 결과 정액세에 있어서는 적정수준의 인상이 있어야 할 것이다. 현실적으로 활용되지 않고 있는 탄력세율을 통하여 일시적으로 현실화 하기는 불가능하고 중앙정부에서 종합적인 분석을 통하여 적정수준의 세율인상이 있어야 하겠다.

## III. 定額稅率 現況

### 1. 정액세율로 규정된 세목

지방세 17개세목 중 7개세목이 정액세율로 규정되어 있다. 정액세율로 규정하고 있는 세목 중에서 면허세를 제외하고는 탄력세율을 적용하고 있으나 그 중에서도 담배소비세는 탄력세율 조정권이 대통령령에 부여된 세목이다. 담배소비세는 비교적 조세저항이 적은 세목이고 담배값인상에 따라 최근<sup>4)</sup> 인상되었다.

4) 2000.12.29 보통흡연용41.6%, 파이프.엽권련. 각련30%, 씹는담배 48.5%, 각련30% 인상

## 2. 지방세법상 정액세율 규정 및 인상연혁

### 가. 등록세

#### (1) 법 규정 및 정액세 인상연혁

1977년도에 국세에 부가가치세 제도가 도입되면서 지방세였던 유흥음식세가 부가가치세로 흡수되고 등록세가 지방세로 이관된 이래 등록세 중 정액세율은 1991.12.14 개정되어 35개<sup>5)</sup> 규정으로 1,500 ~ 90,000원의 세액 범위를 정하고 있으나 1979.12.28 개정

으로 333 ~ 555%까지 인상 되었고 1991.12.14 개정으로 50%가 인상되었으나 그 후 13년 동안 전혀 인상되지 않았다. 등록세는 부동산등기 등록세만 탄력세율을 택하고 있지만 전혀 활용되지 않고 있는 실정이다.

#### (2) 등록세 정액세 세수 규모

등록세 중 정액세의 비중이 전체 등록세액 75,237억원 중 450억원으로 0.6% 수준이고 등록세의 정액세 중 부동산등기, 자동차등록, 법인등기가 전체 정액세액의 97.1%를 차지하고 있다. 경제여건이 복잡 다양해짐에 따라 <표3>과 같이 1999년에 비해 13%

<표2> 등록세 부과현황(2002년)

(단위: 건, 천원)

합 계		정율세		정액세	
건 수	세 액	건 수	세 액	건 수	세 액
19,728,918	7,523,797,241	11,503,130	7,478,786,608	8,225,788	45,010,633

※ 행정자치부, 지방세정연감(2003년)

<표3> 등록세 증감 현황

(단위: 백만원)

구 분	1999년		2000년		2001년		2002년	
	건 수	세 액	건 수	세 액	건 수	세 액	건 수	세 액
총세액	13,779,533	4,346,535	14,375,200	4,541,299	18,053,939	5,599,588	19,728,918	7,523,797
증감율			4.3%	4.4%	28.7%	23.3%	6.6%	34.3%
정율세	8,595,181	4,306,723	8,989,403	4,492,153	10,312,517	5,555,623	11,503,130	7,478,786
증감율			4.5%	4.3%	14.7%	23.6%	11.5%	34.6%
정액세	5,184,352	39,812	5,385,797	49,146	7,741,422	43,965	8,225,788	45,011
증감율			3.8%	23.4%	43.7%	-11%	6.2%	2.3%

※ 행정자치부, 지방세정연감(2000년 ~ 2003년)

5) 정율세의 최저세액 3개규정 포함(표☆) ⇒ 정율세의 최저세액도 정액세에 준하여 인상필요 있음.

의 증가율을 보이고 있으나 정율세 증가율 74%와 비교하여 볼때 그 증가율은 미미한 수준에 그치고 있다.

나. 면허세

(1) 법 규정 및 세율 인상연혁

면허세는 1954년도에 국세에서 이관된 도세이며 광역시에서는 구세로 부과징수 하고 있다. 성격은 독립세이며 행위세(유통세) 및

수익세적 성질이 있어 등록세와 유사한 성질이 많은 세목이다. 즉 행정처분으로서 설권 행위·허가면허 등과 신고의 수리·등록 등 국가나 지방자치단체로부터 행위처분을 받은 사항에 대하여 부과하는 것이며 1973. 4. 1 지방세법 개정전에는 권리의 설정, 금지의 해제에 대하여만 부과하는 수익세적인 성격이 있었으나 개정이후는 설권적인 것 이외에 단순한 신고의 수리·심사등 수익과 관

<표4> 지방세법상 면허세율 규정

(단위: 원)

구 분	인구50만이상 시 및 자치구 아닌 구가 설치된시	기타시	군
제1종	45,000	30,000	18,000
제2종	36,000	22,500	12,000
제3종	27,000	15,000	8,000
제4종	18,000	10,000	6,000
제5종	12,000	5,000	3,000

<표5> 면허세 부과 현황<sup>6)</sup>

(단위: 천원)

종별	1999년		2000년		2001년		2002년	
	건 수	세 액	건 수	세 액	건 수	세 액	건 수	세 액
1종	336,297	11,547,956	293,797	9,955,481	250,846	8,806,968	294,862	10,426,202
2종	3,152,397	92,274,562	3,165,583	93,280,843	272,706	6,716,287	301,116	7,417,737
3종	3,712,474	78,927,250	3,698,308	78,165,899	506,444	10,094,662	542,889	10,492,566
4종	3,779,203	50,347,500	4,314,715	56,294,068	2,517,009	33,948,370	2,704,206	36,056,292
5종	2,853,611	23,738,504	2,599,127	22,280,412	363,280	2,858,101	402,738	3,051,867
합 계	13,883,982	256,835,772	14,071,530	259,976,703	3,910,285	62,424,387	4,245,811	67,444,664
증감율			1.3%	1.2%	-72.2%	-76%	8.5%	8%

※ 행정자치부, 지방세정연감(2003년)

6) 지역별로 부과현황을 살펴보면 구부386억원(57%), 시부236억원(35%), 군부52억원(8%)임.

&lt;표6&gt; 연도별 면허세 증감현황

(단위: 천원)

종별	합 계		정기분		수시분	
	건 수	세 액	건 수	세 액	건 수	세 액
합계	4,245,811	67,444,664	2,791,132	42,462,814	1,454,649	24,981,850
1종	294,862	10,426,202	168,281	5,664,540	126,581	4,761,662
2종	301,116	7,417,737	166,552	4,172,060	134,564	3,245,677
3종	542,889	10,492,566	307,716	5,730,579	235,173	4,761,987
4종	2,704,206	36,056,292	1,838,820	24,571,749	865,386	11,484,543
5종	402,738	3,051,867	309,763	2,323,886	92,945	727,981

※ 행정자치부, 지방세정연감(2000년 ~ 2003년)

계없이 특정행위에도 부과하는 행위세의 성격도 갖고 있으며 그것은 행정행위에 대한 수수료적 성질이 있다고 하겠다.

면허세 부과대상이 되는 면허의 종류 등에 대하여는 따로 지방세법 별표에서 열거하고 있으며, 면허의 유효기간이 정하여져 있지 않거나 그 기간이 1년을 초과하는 면허에 대하여는 매년 1월1일 그 면허를 갱신하는 것으로 간주하고 정기분 면허세로 부과하도록 규정하고 있다. 1994년도까지 제1종에서 제6종으로 구분하여 과세하였던 것을 1995년도부터는 제1종에서 제5종으로 구분하여 과세하고 있다.

면허세는 <표4>와 같이 대도시와 시·군지역별 차등부과세율을 적용하고 있다. 지역별 차등부과 범위는 대도시와 비교하여 볼때 기타시는 41.6 ~ 66.6%, 군은 25 ~ 40% 수준으로 많은 차이를 보이고 있다. 같은 행정행위에 대한 수수료적 성격임에도 대도시와 시군간에 차이를 두는 것은 자치단체간

세수격차 심화요인이 되고 있다.

면허세율의 변천연혁을 살펴보면 1962.12.29 개정시 지금의 인구 50만이상시에 적용하는 세액을 인구 30만이상시 중 서울, 부산, 대구, 인천의 4대도시에 현행세액과 동일한 세액을 적용하였는데 그 시기의 경제여건 등을 감안할 때 비교적 높은 세액으로 부과되었음을 알수 있고 1976.12.31 전문개정으로 그 세액이 인하 되었다가 1990.12.31 개정으로 일률적으로 66.6%가 인상되어 현행 세액에 이르고 있다.

## (2) 면허세 세수 규모

면허세 세수규모는 전체 지방세 부과액의 0.2%로 적은 비율을 차지하고 있으며 면허세의 종별 부과액중 비교적 소액에 해당하는 4종이 전체 세액 674억원 중 360억원으로 53%(납세자 64%)를 차지하고 있다.

<표5>에서 보면 2001년 자동차등록에 대한 면허세 부과규정이 삭제되면서 76%가 감소

되었으나 도로점용 등 새로운 과세대상이 추가되면서 점차 증가세를 보이고 있다.

다. 지역개발세

(1) 법 규정 및 정액세율 인상연혁

지역개발세는 지방자치제 실시에 따라 자치단체의 과세자주권 확립과 자주재정 확충의 일환이며 지역의 균형개발과 수질개선 및 수자원의 보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 각 지역별로 산재해 있는 특수

부존자원을 세원으로 하여 1992년도에 신설된 도세이며 목적세이다. 여기에서 특수부존자원은 “발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너”를 들고 있으며, 부과징수방법은 신고납부방법에 의하지만 특별징수, 보통징수에 관한 사항 등을 도세 조례에 의하여 정하도록 되어있다.

지역개발세 중 정액세율 규정은 <표7>과 같으며 최근(1999.12.28) 법개정으로 <표8>과 같이 100%가 인상되었다.

<표7> 지방세법상 지역개발세 중 정액세율 규정

(단위: 원)

구 분	법조문	조문내용	세 액
발전용수	법 제257조1항 1호	발전에 이용된물 10 <sup>m</sup>	2
지 하 수	법 제257조1항 2호(가)	음용수로 채수된 물 1 <sup>m</sup>	200
	법 제257조1항 2호(나)	목욕용수로 채수된 온천수 1 <sup>m</sup> 당	100
	법 제257조1항 2호(다)	가,나목외의 물 1 <sup>m</sup> 당	20
컨테이너 <sup>7)</sup>	법 제257조1항 4호	컨테이너 1TEU <sup>8)</sup> 당	15,000

<표8> 지역개발세중 정액세율 인상현황

(단위: 원)

구 분	법조문	1991.12.14 (4415호)	1994.12.22 (4794호)	1999.12.28 (6060호)	인상율 (%)
발전용수	법 제257조1항 1호	1	1	2	100
지 하 수	법 제257조1항 2호(가)	10	100	200	100
	법 제257조1항 2호(나)		50	100	100
	법 제257조1항 2호(다)		10	20	100
컨테이너	법 제257조1항 4호	15,000	15,000	15,000	-

※ 법제처, <http://www.moleg.go.kr/>, 법령(지방세)연혁

7) 부산광역시는 조례로 컨테이너 1TEU당 1만5천 원이던 지역개발세를 탄력세율을 적용하여 2만원으로 증액하여 징수하고 있다

8) 1TEU : 국제기준에 의해 제작된 20피트 규격 컨테이너 1개

&lt;표9&gt; 지역개발세 부과 현황

(단위: 천원)

세 액	발전용수		지하수		지하자원		컨테이너	
	천m <sup>3</sup>	세 액	m <sup>3</sup>	세 액	톤	세 액	TEU	세 액
95,378,831	35,480,492	8,254,659	272,262,681	7,215,579	62,052,451	1,476,277	3,921,616	78,432,316

※ 행정자치부, 지방세정연감(2003년)

&lt;표10&gt; 년도별 지역개발세 증감현황

(단위: 천원)

구 분	1999년		2000년		2001년		2002년		비고
	건 수	세 액	건 수	세 액	건 수	세 액	건 수	세 액	
발전용수 (천m <sup>3</sup> )	43,800,352	5,318,619	40,371,437	8,901,809	28,542,761	6,582,827	35,480,492	8,254,659	
지하수 (m <sup>3</sup> )	244,326,461	3,374,205	230,089,189	6,032,989	296,991,583	7,607,076	272,262,681	7,215,579	
지하자원 (톤)	62,863,528	792,140	318,688,840	1,442,265	63,592,042	1,438,778	62,052,451	1,476,277	정율
컨테이너 (TEU)	3,340,355	66,807,107	3,651,701	73,034,020	3,540,057	70,801,141	3,921,616	78,432,316	
합 계		76,292,071		89,411,083		86,429,822		95,378,831	
증감율				17%		-4%		10.3%	

※ 행정자치부, 지방세정연감(2003년)

## (2) 지역개발세 세수 규모

<표9>에서 살펴보면 정율로 과세되는 지하자원 부문은 전체 부과액 953억원 중 14억원으로 2%를 차지하고 있고 정액으로 과세되는 컨테이너 부문이 784억원으로 82%를 차지하고 있어, 모든 자치단체에서 부과되고 있는 지하수 부문의 세액 8%와 비교하여 볼 때 일부지역에 그 세율이 편중되어 있음을 알 수 있다.

세수 증가율을 <표10>에서 살펴보면 세액인상(100%)으로 2000년에 많은 증가가

있었고 그 후로는 세율이 증가되지 않은 여건으로 인하여 비교적 낮은 증가율을 보이고 있다.

## 마. 사업소세

## (1) 법 규정 및 정액세율 인상연혁

사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위하여 시·군·구에 사업소를 둔 자로부터 징수하는 시·군·구의 목적세이다. 사업소세는 1976.12.31 법률 제2945호에 의거 처음 지방세에 신설되

<표11> 재산할 사업소세 법규정

(단위: 원)

구분	법조문	조문내용	세액	비고
재산할	법 제248조 제1항1호	사업소연면적	250원/m <sup>2</sup>	

<표12> 재산할 사업소세중 정액세 인상연혁

(단위: 원)

구분	법조문	1976.12.31 (2945호)	1984.12.24 (3757호)	1991.12.14 (4415호)	인상율 (%)
재산할	법 제248조 제1항1호	500/1평당	500/3.3m <sup>2</sup> 당	250/m <sup>2</sup> 당	50

※ 법제처, <http://www.moleg.go.kr/>, 법령(지방세)연혁

<표13> 사업소세 부과 현황

(단위: 건, 천원)

합계		재산할		종업원할	
건수	세액	건수	세액	건수	세액
400,077	476,444,644	172,328	88,324,458	227,749	388,120,186

※ 행정자치부, 지방세정연감(2003년)

고 1977.1.1부터 시행되고 있는데 그 후 수차의 개정에 의하여 지금에 이르고 있다.

1994년까지는 전국의 모든 지역에서 과세한 것이 아니고 대통령령 및 내무부령에 의한 지역에 한하여 과세하였지만 1995년부터는 과세지역을 제한하지 않고 있다.

사업소세 중 정액세율로 규정하고 있는 재산할 사업소세의 법규정은 <표11>과 같으며 인상연혁을 <표12>에서 살펴보면 1991.12.14 법 개정으로 인하여 50%가 인상되었고 1992년 이후 현재까지 인상이 없었다.

(2) 사업소세 세수 규모

재산할 사업소세 세수규모는 <표13>과 같이 부과액 4,764억원 중 883억원으로 18.5%를 차지하고 있으며 세액증감 현황을 <표

14>에서 살펴보면 전반적으로 세액이 꾸준히 증가되고 있으나 종업원할의 경우 큰폭으로 세수가 증가( '99년대비 41%) 되고 있지만 재산할의 경우는 세율고정으로 인하여 그 증가율이( '99년대비 16%) 미미한 실정이다

바. 종합분석

정액세의 변화를 검토하여 보면 정액세의 경우 세수 비중이 낮은 관계로 인하여 경제여건 변화에 신속하게 대응하지 못한 경우가 대부분이어서 세율 개정시마다 높은 인상폭으로 법이 개정된 사실을 알 수 있다. 등록세의 경우 1980년에 333%~555%가 인상되었고, 1992년에 50%~53%가 인상되었으며, 면허세의 경우는 1991년에 66.6%가 인상되었다. 그리고 지역개발세의 경우는 정책적

&lt;표14&gt; 년도별 사업소세 증감현황

(단위: 천원)

구분	1999년		2000년		2001년		2002년	
	건수	세액	건수	세액	건수	세액	건수	세액
재산할	142,624	76,019,839	159,387	80,464,707	166,836	85,420,210	172,328	88,324,458
증감율			11.7%	5.8%	4.6%	6.1%	3.3%	3.4%
중업원할	199,523	275,057,086	212,377	320,284,041	226,336	353,387,802	227,749	388,120,186
증감율			6.4%	16.4%	6.6%	10.3%	0.6%	9.8%

※ 행정자치부, 지방세정연감(2003년)

인 사안에 의하여 2000년에 100%가 인상되었고, 사업소세의 경우 세율단위 면적조정으로 1992년에 50%가 인상되었다.

이와 같이 연구대상 정액세는 과거 일정 주기 없이 대폭적으로 인상이 있었고, 또한 수년동안 전혀 인상이 없었기 때문에 금후 대폭적인 인상이 불가피한 실정이다

#### IV. 現行 定額稅率 規定의 問題點

##### 1. 경제변화에 따른 현실성 취약

세수확충면에서 살펴보면 정액세는 그 세원자체의 가격상승으로 인하여 세수가 지속적으로 증가하고 있으나 정액세는 세율조정이 없으면 과세물건 증가에 의한 세수증가에 의존하고 있을 뿐이다.

따라서 정액세의 경우 물가상승, 소득증가 등 경제여건의 변화가 있을 때마다 세액을 조정하여야 하지만 이와 같이 세법을 빈번히 개정하는 것은 현실적으로 불가능하고 정기적인 세율 조정이 없다면 법규정에 의한

정액세율은 현실성에 취약할 수 밖에 없다.

##### 2. 불규칙한 인상 주기 또는 대폭 인상에 따른 부작용

세목별로 정액세 인상현황을 살펴보면 세율 조정기간이 3~14년으로 불규칙하고 인상을 또한 50~555%에 이르고 있다. 일정한 제도적 대안이 없이 부정기적으로 세율을 조정하였기 때문에 비교적 큰 폭으로 인상될 수 밖에 없었다.

세금 부담자는 세율 인상 사유가 어떠한 간에 일시에 대폭 세액을 인상하게 된다면 조세저항이 따르게 마련이다. 그동안 공공서비스 및 행정비용이 증가되었다 하더라도 납세자가 세금을 부담하는 체감지수가 일시에 대폭 증가된다면 바람직한 제도운영에서 벗어난 것이라 할 수 있다. 무분별한 제도 운영에 의한 세금부담의 대폭적인 증가는 납세자의 비난의 대상이 될 것이다.

##### 3. 탄력세율의 활용 불가능

중앙정부의 인센티브 여부에 관계없이 과세자주권을 적극적으로 활용하여 현실적인

세율조정을 통한 세수확충을 해야하는 것은 당연하지만 복합적인 이해관계 및 자치단체 간 형평성의 문제로 인하여 탄력세율 활용은 특정세목 및 특정지역에 한정되어 있고 최근에는 부동산과표 인상 등 중앙정부의 정책적인 사안에 대한 반작용으로 세율인하 등의 부적절한 부분에 활용되고 있는 실정이다.

이렇게 “탄력세율 활용도가 낮은 이유”<sup>9)</sup>를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조세는 급부와 직접적으로 연계되지 않고 강제 징수되므로 지역 주민들이 지방세 부담 증가에 대하여 부정적 시각을 가지고 있다. 특히 탄력세율제도를 활용한 증세는 다른 자치단체보다 높은 세율로 지방세 부담함을 의미하므로, 이 경우에 지역주민들의 조세저항은 충분히 예견할 수 있다. 따라서 이러한 사실을 잘 알고 있는 자치단체장 및 의회 등은 조세저항을 우려하여 탄력세율을 적용한 증세에 소극적일 수밖에 없다.

둘째, 지방재정에서 차지하는 지방세의 비중이 낮기 때문에 지방세수 확충에 대한 관심이 낮다. 따라서 탄력세율을 활용하여 세수를 증대시킬 수 있다는 사실에 대해서도 관심이 낮고 인식도 잘 안되어 있기 때문에 이에 활용에 대한 의지가 낮다.

셋째, 현행 지방재정제도에서는 지방세 징세노력에 대한 인센티브제도가 거의 마련되어 있지 않다. 현행 지방재정조정제도의 핵심 지방교부제도에서는 보통세의 증가가 지방교부세 교부액 감소요인으로 작용한다. 또

한 기준재정수입액 산정을 표준세율을 기준으로 하므로 탄력세율로 세율을 할증하여 증세된 부분은 지방교육세 교부액 감소요인으로 작용하지 않지만 이 부분에 대해서도 인식이 안되어 있다.

이와 같은 이유로 인하여 개인균등할 주민세를 제외하고는 전국 248개 지방자치단체 가운데 시·도 3개 단체, 시·군·구가 4개 단체로 불과 7개단체만 탄력세율을 적용하고 있는 실정이다

#### 4. 소액세에 대한 제도개선 소홀

정액세는 비교적 세액 규모가 크지 않기 때문에 인상효과가 크지 않을 것으로 판단하고 제도개선에 소홀히 하였던 것이 사실이다. 그러나 아무리 세액이 소액이고 세수입 증가 효과가 적더라도 현실적 가치에 의하여 적절한 세액이 부과되어야 하는 것은 당연한 것이다.

각 세목별 소액부징수 규정에 있어서도 징세비용을 감안하여 1998.12.31에 1,000원에서 2,000원으로 100% 상향 조정된 것을 보더라도 그 만큼 행정비용이 증가된 것으로 알 수 있으므로 비록 정액세가 정률세에 비하여 비교적 소액이고 증가 효과가 적더라도 행정비용 상승으로 인한 세액의 조정은 불가피 할 것이다.

## V. 改善方案

### 1. 세목별 정액세율 인상방향

등록세의 경우 그 성격이 직접세이고 행

9) 김대영, “과세자주권 확충에 관한 소고” 『한국지방재정논집』 제5권 제1호(2000.7) p.61 ~ 86

위세적이며 경제적인 면에서 유통세이므로 경제적 여건의 변화에 따라 주기적으로 인상되어야 할 것이며, 면허세의 경우 보유 및 회비적 성격 등이 아니고 동일한 행정행위에 대하여 부과하는 것인데도 대도시와 시·군간 지역을 차등 부과하는 것은 모순이 있고, 세원도 대도시지역과 시군지역은 비교도 되지 않을 만큼 많은 차이가 있으나 도시지역의 세율을 높게 하는 것은 자치단체간 세수격차를 심화시킬 뿐 아니라 부익부 빈익빈 현상을 초래할 뿐이다. 따라서 이러한 점을 감안하여 면허세의 경우 대도시와 시·군지역의 세율 차등을 줄이는 방향으로 인상안이 강구되어야 하겠고 장기적으로 동일세액이 적용되도록 지속적인 제도개선이 이루어져야 할 것이다. 지역개발세의 경우 지역의 균형개발과 수질개선 및 수자원의 보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 소요되는 재원을 확보하기 위한 취지로 신설된 세목이나 그 재원자체가 빈약하므로 법 취지를 살릴 수 있는 재원확보를 위하여 현재 부과되고 있는 세액보다는 상당한 폭으로 인상하여야 하겠고 장기적으로는 지역 특수성을 감안하여 과세대상을 늘리는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

사업소세의 경우 공동시설세와 중복과세로 인식될 수 있으나 시대흐름에 따라 공공서비스 욕구가 날로 커지고 있는 점을 감안하여 법 취지대로 환경개선 및 정비에 필요한 재원을 확보하기 위해서는 공공서비스 욕구에 상응하는 인상이 필요하다. 장기적으로 조세형평성 차원에서 면세점을 하향

조정하여 과세대상을 늘리는 방안이 모색되어야 하겠다.

## 2. 정액세율 현실화를 위한 세액인상 방안

앞에서 경제여건 변화 및 지방세법 관련 연혁을 분석한 결과 정액세율 인상은 불가피한 것으로 판단되어 등록세는 유통세의 성격이 있으므로 소비자 물가지수 증가율 44.1%와 건축물기준가액 상승률 47.5%의 경제적 변화를 감안하여 최소 40% 인상하여야 할 것이며, 면허세는 행정행위에 따른 수수료적 성격과 장기적으로 대도시와 시·군지역간 동일세액 적용을 감안하여 대도시를 제외한 기타시 최소 30%, 군지역 최소 50%, 차등인상 하여야 하며, 지역개발세는 수질개선과 수자원의 보호등에 소요되는 목적세로 재원확보가 우선됨에도 현행의 낮은 세액으로는 법 취지를 충족시킬 수 없어 최소 50% 인상안을 제시하고, 사업소세(재산할) 또한 환경개선 및 정비에 필요한 시·군 목적세로 공공서비스 욕구에 상응하는 인상이 필요하지만 납세의무자의 사업장 연면적에 따라 과세되어 조세부담이 클 것으로 사료되어 최소 30%의 인상안을 제시하고자 한다.

따라서 본 연구에서 제시한 인상을 고려하여 심도있는 연구를 통하여 과세물건의 특성, 납세자의 부담수준, 효율성, 현실성을 감안하여 신중하게 검토되어 바람직한 인상안이 반드시 도출되어야 할 것이다.

<표15> 등록세 중 정액세 인상(안)

(단위: 원)

구 분	법조문	조문내용	현 행	인상안	인상율 (%)
부동산	법 제131조 제1항 8호	정율세외 기타등기	3,000	4,500	40%
	법 제131조 제3항	정율세 최저세액	3,000	4,500	40%
선 박	법 제132조 제1항 5호	정율외 기타등기	7,500	10,500	40%
자동차	법 제132조2 제1항 3호	정율외 기타등록	7,500	10,500	40%
	법 제132조2 제2항 3호	정율외 기타등록	7,500	10,500	40%
건설기계	법 제132조3 제1항 3호	정율외 기타등록	5,000	7,000	40%
소형선박	법 제134조	정율세 최저세액	3,000	4,500	40%
재단등기	법 제136조 제2호	정율세외 기타등기등록	4,500	6,500	40%
법 인	법 제137조 제1항 4호	본점또는 주사무소이전	75,000	105,000	40%
	법 제137조 제1항 5호	지점또는 분사무소이전	23,000	32,500	40%
	법 제137조 제1항 6호	제1호내지 5호이외등록	23,000	32,500	40%
	법 제137조 제2항	정율세 최저세액	75,000	105,000	40%
상호등	법 제139조 제1호	상호의 설정 또는 취득	45,000	63,000	40%
	법 제139조 제2호	지배인 선임,대리권소멸	6,000	8,500	40%
	법 제139조 제3호	선박관리인선임,대리권소멸	6,000	8,500	40%
기타등기	법 제140조	법제135조 내지 제139조외	6,000	8,500	40%
광업권	법 제141조 제1항 1호	설정	90,000	125,000	40%
	법 제141조 제1항 2호(1)	변경(증구또는증감구)	38,000	53,500	40%
	법 제141조 제1항 2호(2)	변경(감구)	7,500	10,500	40%
	법 제141조 제1항 3호(1)	이전(상속)	15,000	21,000	40%
	법 제141조 제1항 3호(2)	이전(상속외)	60,000	85,000	40%
	법 제141조 제1항 4호	제1호 내지 제3호 이외	6,000	8,500	40%
어업권	법 제142조 제1호(1)	이전(상속)	3,000	4,500	40%
	법 제142조 제1호(2)	이전(상속이외)	23,000	32,500	40%
	법 제142조 제2호(1)	지분이전(상속) *	1,500	4,500	200% <sup>10)</sup>
	법 제142조 제2호(2)	지분이전(상속외)	12,000	17,000	40%
	법 제142조 제3호	설정제외 1호 및 2호 이외	4,500	6,500	40%
저작권	법 제143조 제1호	저작·출판·저작인접권 상속	3,000	4,500	40%
	법 제143조 제2호	저작권법 제52조등 관련	23,000	32,500	40%
	법 제143조 제3호	제1호 및 제2호외 등록 *	1,500	4,500	200%
특허권	법 제145조 제1호	상속에의한 특허권 등의 이전	6,000	8,500	40%
	법 제145조 제2호	상속외 특허권등의 이전	9,000	12,500	40%
상 표 서비스표	법 제146조 제1호	설정	3,800	5,500	40%
	법 제146조 제2호(1)	이전(상속)	6,000	8,500	40%
	법 제146조 제2호(2)	이전(상속외)	9,000	12,500	40%

※ 인상을 범위에서 500원 단위로 상향조정 하였고, 최저세액을 4,500원으로 조정

10) 어업권 및 저작권 최저세액(\*)은 타 규정 최저 세액을 감안하여 인상을 제시

&lt;표16&gt; 면허세 인상(안)

구 분	법조문		현 행	인상안	인상율 (%)
1종	법제164조 제1항	50만이상시	45,000	-	-
		기타시	30,000	40,000	30%
		군	18,000	27,000	50%
2종	법제164조 제1항	50만이상시	36,000	-	-
		기타시	22,500	30,000	30%
		군	12,000	18,000	50%
3종	법제164조 제1항	50만이상시	27,000	-	-
		기타시	15,000	20,000	30%
		군	8,000	12,000	50%
4종	법제164조 제1항	50만이상시	18,000	-	-
		기타시	10,000	13,000	30%
		군	6,000	9,000	50%
5종	법제164조 제1항	50만이상시	12,000	-	-
		기타시	5,000	7,000	30%
		군	3,000	5,000	50%

※ 인상을 범위에서 1000원 단위로 상향 조정

### 3. 정액세율의 정기적 조정 제안

지방세법상 정액세율 연혁을 살펴 본바와 같이 정액세는 일정주기 없이 입법자의 필요에 따라 세액 상승률 및 납세자의 조세부담증가율을 고려하지 않고 불규칙적으로 인상하였다. 이와같이 일정주기 없이 입법권자의 일방적인 의사에 의하여 대폭적으로 인상한다면 법체계의 혼란 및 조세저항이 우려되지 않을 수 없다. 따라서 금번 정액세율 현실화 이후 부터는 조세체감지수가 낮을 것으로 사료되는 30%선내에서 세액을 인상하기 위하여 소비자 물가지수 변동률 등을 감안하여 볼 때 최소 5년 주기의 정기적인 세율조정을 제안 한다.

## VI. 期待 効果

재원확충을 위하여 새로운 세목을 신설하기 위해서는 추진과정에서부터 많은 시간과 인력이 소요될 뿐 아니라 입법기관 및 사회단체, 납세자의 저항에 많은 어려움을 직면하게 되어 사실상 세목신설은 그리 쉽지 않다. 그러나 <표15>, <표16>, <표17>의 정액세 인상(안)을 현행 지방세법 규정에 적용하였을 때 세목신설의 부담을 가지지 않고 등록세 181억원, 면허세 96억원, 지역개발세 469억원, 사업소세 264억원으로 총 1,010억원의 세수증가 효과를 가져와 열악한 지방자치단체 재정에 많은 기여를 할 것으로 기대한다.

11) 부산광역시에서 탄력세율을 이용하여 20,000원으로 정하고 있으나 정액세 표준세율 현실화를 위하여 인상안 제시

<표17> 지역개발세 중 정액세 인상(안)

(단위: 원)

구 분	법조문	조문내용	현 행	인상안	인상율 (%)
발전용수	법 제257조1항 1호	발전에 이용된물10m <sup>3</sup>	2	3	50%
지 하 수	법 제257조1항2호(가)	음용수로 채수된 물1m <sup>3</sup>	200	300	50%
	법 제257조1항2호(나)	목욕용수로 채수된 온천수1m <sup>3</sup>	100	150	50%
	법 제257조1항2호(다)	가,나목외의 물 1m <sup>3</sup> 당	20	30	50%
컨테이너 <sup>11)</sup>	법 제257조1항4호	컨테이너 1TEU당	15,000	22,500	50%

## VII. 結 論

이제까지 본 연구를 통하여 지방세 중 정액세율의 현실화 방안에 대하여 살펴보았다. 단기적으로 현실적인 세액 인상안을 제시하였고 장기적으로는 일정주기의 조정안에 대하여 살펴보았다. 본 연구의 핵심은 인상율의 결정 보다는 경제적 여건 및 지방세법상 많은 변화가 있었음에도 대부분의 정액세율이 10년이상 세액이 조정되지 않아 현실에 부합되지 않은 것에 대하여 현황분석을 통하여 인상의 필요성에 대하여 집중적으로 조명하여 보았다.

정액세율을 인상하기 위해서는 과세물건의 특성, 납세자의 부담수준, 효율성, 현실성을 감안하여 신중하게 재검토 되어 바람직한 인상안이 반드시 도출 되어야 하고, 조세저항 및 정책적인 사항에 의하여 세수 감소 요인이 지속적으로 발생되어 지방세가 확충되기보다는 실질적으로 축소되고 있는 점을 감안하여 법 규정의 테두리 내에서 제도적 개선을 통하여 세수를 확충 할 수 있는

부분이 있다면 그 세액의 규모가 많고 적음을 떠나서 반드시 개선하여야 할 것이다.

세수의 확충을 위해서 신세원 발굴, 세원 추가 등 세수증대방안 강구도 중요하겠지만 현실성 있는 효율적인 제도운영 또한 무시할 수 없는 중요한 부분이다. 바람직한 세정운영을 위해서는 시대적 흐름에 맞게 지속적인 지방세제도의 개선이 이루어져야 하고 현실성 있는 운영을 통하여 재원확충에 노력 하여야 할 것이다.

## <참고자료>

- 행정자치부, 『지방세정연감』, 2000 ~ 2003
- 김대영, 『과세자주권 확충에 관한 소고』, 2000
- 남황우, 『표준세율 제도의 보완에 관한 연구』, 2002
- 한국지방세연구회, 『지방세실무』, 『지방세편람』, 2004
- 법제처, 『법령(지방세)연혁』  
<http://www.moleg.go.kr/>, 1950 ~ 2004
- 한국은행, 소비자 물가지수  
<http://ecos.bok.or.kr/>
- 통계청, 통계정보시스템 자료  
<http://kosis.nso.go.kr/>