

# 탄력세율제도의 활용실태 및 개선방안에 관한 연구

-제주도를 중심으로-

A Study on Surveying and Improving Condition  
for Access to Flexible Tax Rates

오 성 열\* · 김 근 형\*\*

(Oh, Sung-Ryeol · Kim Keun-Hyng)

## 목 차

- I. 서론
- II. 지방세법상 탄력세율제도
- III. 제주도의 탄력세율제도 활용실태 및 개선방안
- IV. 결론

## I. 서론

지방세는 국세와 함께 계속 존재하여 왔지만 지방세에 대한 인식은 별로 없었다. 그동안 지방세는 지방자치단체의 최소한의 세입보조역할만을 담당하였을 뿐 지방세가 지방자치단체의 순수한 자주재원이라는 인식은 지방정부입장에서도 지역주민입장에서도 인지의 정도가 약했다고 볼 수 있다. 지방세에 대한 인식은 미국처럼 지역주민들의 투표에 의해 세율조정 및 과표권을 결정하도록 하면 확실할 것이다. 따라서 현실적으로 가능한 탄력세율제도의 활용을 통해 지역주민의 지방세에 대한 인식을 고취시키는 것이 바람직하다. 탄력세율제도는 각 자치단체가 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 자율적으로 탄력세율의 범위안에서 세율을 정할 수 있도록 하여 세수확보에 신축성을 부여하기 위한 제도이다.

\* 제주산업정보대학 세무회계과 교수

\*\* 제주대학교 경상대학 경영정보학과 부교수

탄력세율제도는 국세에서는 찾아볼 수 없고 지방세에만 존재하는 제도로서 이는 각 지방자치단체에게 과세권을 부여함으로써 지방자치단체에게 재정자치의 폭을 넓혀가도록 하는 장치라고 볼 수 있다.

현재 지방세법상 가능한 탄력세율세목은 총 111) 개 세목에 달한다. 현재 세목이 총 16개인 것을 감안한다면 상당수라고 볼 수 있고 점차적으로 그 대상폭도 확대되어 왔다. 제주도의 경우 주민세, 재산세(항공기, 선박), 지역개발세등 3개 세목에서 탄력세율을 활용하고 있다. 이처럼 제주도만이 아니라 대부분의 지방자치단체들은 법정세율을 그대로 과세하고 있는 실정이다. 이는 자주재원을 재정수요충당에 사용하도록 하는 의도에서 만든 탄력세율제도가 활용되지 못하고 있다는 것을 의미한다.

본 연구에서는 제주도를 중심으로 탄력세율활용실태를 분석함으로써 활용상의 문제점과 아울러 이 제도의 활용성을 제고하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 탄력세율제도에 대한 전반적인 고찰을 하고 제3장에서는 우선 제주도를 중심으로 탄력세율활용실태를 제주도조례를 통해서 분석하였고, 분석결과 제기된 문제점과 탄력세율제도의 활용성을 높이기 위한 방안을 제시하였다. 마지막으로 제4장에서는 전제적인 논의를 간단히 요약한다.

## II. 지방세법상 탄력세율제도

### 2.1. 지방자치단체의 재정자주권과 탄력세율제도

지방자치란 통상 일정한 지역과 주민을 구성요소로 한 지방자치단체가 그 지역의 문제를 주민들의 의사와 부담으로 자율적으로 처리하는 과정이다. 이러한 지방자치는 지역의 특성과 지역간의 다양성을 인정하는 바탕위에서 출발하여야 하므로 본격적인 지방자치실시에 따른 지방자치단체의 재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 지방세를 통해서 이루어져야 한다. 지방자치의 기본이념은 지역의 문제를 해당 주민들의 의사에 따라 그들의 부

1) 현행지방세법상 탄력세율적용세목은 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 담배소비세,주행세등 13개 세목이 있으나 이중 담배소비세와 주행세는 탄력세율의 적용을 위해서 대통령령의 개정이 필요하기 때문에 자치단체의 세율결정권이 없기 때문에 엄밀한 의미에서 탄력세율적용세목이라 하지 않았다.

담으로 자율적으로 처리하고 그 결과에 대해 책임을 지게 함으로써 자원배분의 효율성과 정부의 책임성을 확보할 수 있다.

지방자치시대의 전개와 더불어 지방정부와 자율적인 의사결정과 자기책임의 원칙에 입각해서 지방재정을 운영하도록 하기 위해서는 지방행정을 수행하는 데에 필요한 재원은 지역 주민들이 지방자치단체에 직접 납부하는 지방세를 통해서 조달하는 것이 바람직하다. (곽채기, 1997) 즉, 주민생활에 밀착된 지방자치단체의 행정이 자치단체와 그 주민의 책임아래 원활히 수행되고 주민의 요구에 잘 부응하기 위해서는 납세자인 주민은 세금을 잘 납부하고 그것이 어떻게 사용되고 있는가를 감시하는 것이 중요하다. 이러한 과정을 통해 주민의 자치행정에 대한 이해와 관심이 깊어지게 되며, 또 수익에 대한 비용부담의식을 높이게 된다고 생각할 수 있다. 이러한 의미에서 지방세가 지방자치의 기반이라는 점을 강조하지 않을 수 없다.

물론, 지역간 세원의 격차가 엄연히 존재하는 한 이를 조정하기 위한 지역교부제도 일반 재원으로써 지방자치단체의 재정운영에 아주 중요한 것이나 이것은 어디까지나 의존재원으로써 중앙정부로부터 교부되는 것이다. 이는 국가로부터의 의존재원에 의하면 주민은 행정을 감시하지 않게 되고 지방자치단체는 중앙정부만을 의식하고 주민을 의식하지 않게 되어 지방자치의 기능을 약화시키게 될것이기 때문이다.

지방자치의 선진국들은 대개 지방정부의 자주재정권을 실질적으로 인정하고 있다. 미국의 지방정부들은 독자적인 과세권을 갖거나 공동과세권을 가지고 있으며, 국세와 지방세간 경합과세가 광범위하게 허용되고 있다. 자치선진국이면서도 지방재정에 대한 통제가 비교적 엄격한 영국에서는 주어진 범위내에서 카운슬세(council tax)의 세율을 지방정부가 스스로 결정할 수 있게 하는 등 재정자주권이 인정되고 있다. (이재원, 1997) 결국, 본격적인 지방자치 실시에 따라 늘어나는 지방재정수요에 대처하기 위해서는 자치단체가 지역개발을 통한 세원의 배양등 스스로의 노력에 의해 자치재원을 확보할 수 있는 자주적인 재정기반의 강화가 필요하다.

현실적으로 우리나라에서의 재정자주권은 극히 제한적인 수준에서만 인정되고 있으며, 재정의 많은 측면에서 중앙정부의 영향력은 매우 크다고 할 수 있다. 탄력세율등 일부 예외를 제외하고는 조세의 종목과 세율의 결정권은 이양되고 있지 않으며 지방채 발행에 관하여서도 엄격한 통제가 이루어지고 있다. 즉, 지방정부의 세입자주성을 확대하기 위해서는 지방정부가 세수입의 증감을 자율적으로 결정할 수 있는 과세의 자주성을 제도적으로 보장하는 것이 필요하다.

## 2.2. 지방세법상 탄력세율대상 세목

### 2.2.1. 탄력세율제도의 의의

탄력세율이란 통상 적용해야 할 표준세율을 일정한 범위내에서 조정할 수 있는 것으로 그 조정권한을 해당 지방자치단체가 가진다. 지방세법제1조 1항에 의하며 지방세를 부과할 때 통상 법정화되어 있는 표준세율을 적용하여야 하며 재정상 특별한 사유가 있다고 인정할 경우에는 표준세율에 따르지 않을 수 있도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체가 탄력세율제도를 활용하여 표준세율과 다른 세율을 적용하려면 재정상 특별한 사유가 있다고 인정할 수 있어야 한다. 이런 탄력세율제도는 각 자치단체가 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 자율적으로 탄력세율의 범위 안에서 세율을 정할 수 있도록 하여 세수확보에 신축성을 부여하기 위한 제도이다.

### 2.2.2. 탄력세율의 종류

지방세의 세율은 여러 가지 기준에 따라 일정세율, 표준세율, 제한세율, 임의세율로 분류할 수 있다. 이중 제한세율과 표준세율이 탄력세율의 유형이다. 제한세율은 지방자치단체가 조세를 과세하는 경우에 이를 초과해서 과세할 수 없도록 법정되어 있는 세율을 말하며, 이러한 제한세율에는 단순히 제한세율만 법정되어 있는 경우도 있으며, 표준세율에 대해서 초과세율의 한도를 제한하거나 그 상하조정세율의 한도를 제한하고 있는 경우가 있는데 제한세율의 범위 내에서 세율을 결정하는 것은 당해 지방자치단체의 조례로 하여야 한다.

표준세율은 지방자치단체가 지방세를 부과할 경우에 통상 적용하여야 할 세율로서 재정상 기타 특별한 사유가 있다고 인정할 때에는 이에 따르지 아니할 수 있는 세율을 말한다. 그러므로 표준세율을 채택하고 있는 세목은 지방자치단체가 재해복구 기타 특별한 사정에 의하여 재정수요가 증대할 경우에는 표준세율보다 초과하는 세율을 적용할 수도 있고 지방자치단체에 재원의 여유가 있어 세수입이 감소되어도 재정운영상 지장이 없거나 납세자의 세부담을 경감하기 위하여 특히 필요한 경우에는 세법상 그 상, 하한의 제한이 전혀 없는 경우와 그 상, 하한을 다시 제한하는 경우가 있다.

### 2.2.3. 지방세법상 탄력세율대상세목

지방세법에 탄력세율제도가 처음 도입된 것은 1991년으로 지방세법 개정시에 자동차세, 도시계획세, 지역개발세의 표준세율을 조례가 정하는바에 의하여 100의 50범위내에서 가

감조정할 수 있도록 하였다. 97년까지는 적용대상 세목은 공동시설세, 지역개발세, 주민세, 자동차세, 도축세, 도시계획세, 사업소세 등 7가지 세목이었지만, 2001년 이후 지방교육세 등이 추가되어 현재 11개 세목에 달하고 있어 탄력세율제도는 점점 그 범위가 확대되었다. 현행 지방세법상 탄력세율 대상세목은 <표1>과 같다.

<표1> 현행지방세법상 탄력세율 대상세목

세목	규정내용
취득세	표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정(지방세법 112조 6항)
등록세	표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정(지방세법 131조 5항)
주민세	표준세율의 100분의 50 범위안에서 가감조정(지방세법 176조 3항 (단, 사업장을 두지 않은 개인균등할의 경우에는 10,000원 이내에서 조례로 세율을 정함)
재산세	표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정(지방세법 188조 1항)
자동차세	표준세율의 100분의 50까지 초과하여 정함(지방세법 196의 5)
도축세	제한세율로 1,000분의 10이하로 정할수 있음.(지방세법234조)
도시계획세	표준세율로 1,000분의 2.3을 초과할수 없음(지방세법 237조)
공동시설세	표준세율로 100분의 50범위안에서 가감조정(지방세법 240조 3항)
사업소세	제한세율로 법정세율이하로 정할수 있음(지방세법 247조 1항)
지역개발세	표준세율로 100분의 50범위안에서 가감조정(지방세법 257조)
지방교육세	표준세율로 100분의 50의 범위안에서 가감조정(지방세법 260조 3항)
담배소비세	정해진 세율의 30%범위내에서 대통령령으로 조정(지방세법 299조)
주행세	정해진 세율의 30%범위내에서 대통령령으로 조정(지방세법 196조)

참조 : 2009 조세편람, 조세통람사

현행 지방세법에서 탄력세율을 적용할 수 있도록 보장되어 있는 세목은 16개 지방세목 중 13개 세목에 이른다. 그러나 이중 담배소비세와 주행세는 탄력세율의 적용을 위해 대통령령의 개정이 필요하기 때문에 자치단체에 세율결정권이 부여되지 않았다고 볼 수 있다. 그리고 사업소세와 도축세는 표준세율을 최고세율로 하고 있고 현재 지방자치단체가 표준세율을 적용하고 있기에 세수확충의 여지가 없다.

따라서 탄력세율로 정해진 총 13개 세목 중에서 위의 4개 세목(담배소비세, 주행세, 사업소세, 도축세)을 제외하면 총 9개 세목이 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 지방세수를 확충할 수 있다.

### Ⅲ. 제주도의 탄력세율 활용실태 및 개선방안

#### 3.1. 제주도의 탄력세율 활용실태

우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 세목, 세율, 그리고 과세표준에 대한 결정을 법에서 정하고 있다. 현행 법제도하에서 지방자치단체의 세목결정권은 인정되고 있지 않지만, 세율과 과세표준에 대한 결정은 일정한 범위내에서 자치단체장이 결정할 수 있도록 하고 있다. 자치단체의 세율에 대한 결정권은 탄력세율제도에 의해 활용되도록 하고 있다. 탄력세율제도는 각 자치단체가 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 자율적으로 탄력세율의 범위안에서 세율을 정할 수 있도록 하여 세수확보에 신축성을 부여한 제도이다.

일반적으로 지방세는 표준세율에 의해 부과해야 하지만 자치단체의 예상치 못한 특수한 사정이 발생될 경우 탄력세율제도를 활용하여 자치단체장의 결정권에 의해 표준세율과 다른 세율을 적용할 수 있도록 하고 있다. 탄력세율을 지방자치단체가 적용하려면 조례로서 가능한데 제주특별자치도세 조례에 따르면 제주도의 경우 주민세, 재산세, 지역개발세에 대해서 탄력세율을 적용하고 있다.

##### 3.1.1. 주민세

지방세법 제176조에 따르면 주민세의 세율은 균등할과 소득할에 따라 다르다. 주민세의 세율은 표준세율이므로 시장, 군수는 조례가 정하는바에 의하여 당해 연도분주민세의 세율을 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있다.

다만, 사업장을 두지 않은 개인균등할의 경우에는 표준세율을 채택하고 있지 않고 10,000원 이내에서 시장, 군수가 조례로 정하는 금액을 세율로 정한다. 제주도 조례 제 64조 1항에 의하면 개인의 경우 제주시 동지역은 6,000원, 읍면지역은 5,000원 서귀포시 동지역은 5,000원 읍면지역은 5,000원으로 규정되어 있다.<sup>2)</sup>

##### 3.1.2. 재산세

지방세법 제 181조에 따르면 재산세의 과세대상은 토지, 건축물, 주택, 선박및 항공기를

2) 정유석(2006)에 의하면 개인균등할의 경우 전북완주, 무주, 부안군과 전남 광양시가 최저수준인 2,000원이고 최고수준은 충북 보은군의 경우 10,000원으로 규정하고 있음을 알수 있다.

과세대상으로 한다. 이러한 재산세의 세율은 표준세율을 채택하고 있어 시장,군수는 특별한 재정수요나 재해등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례가 정하는바에 의하여 제 1항의 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있다. (지방세법 제 188조 3항)

제주도의 경우 재산세 과세대상중에서 선박과 항공기의 경우 탄력세율을 적용하고 있다. 즉, 지방세법에 의하면 고급선박이외의 선박은 과세표준액의 1,000분의 3으로 규정되어 있으나 도 조례 제71조 4항의 나에 의하면 고급선박이외의 선박은 과세표준액의 1,000분의 2.5로 규정하고 있다.

항공기의 경우 지방세법에 의하면 과세표준액의 1,000분의 3으로 규정하고 있으나 도 조례 제71조 5항에 의하면 과세표준액의 1,000분의 1.8로 규정하고 있다.

### 3.1.3. 지역개발세

지역개발세의 과세대상은 발전용수, 지하자원 및 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너이다. (지방세법 제 253조) 지방세법 257조에 의하면 지역개발세는 표준세율로 도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 지역개발세의 세율을 원자력발전을 제외한 과세대상에 대한 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할수 있다고 규정하고 있다. 지방세법상 과세표준과 세율은 지하수의 경우 음용수로 판매하기 위하여 채수된 물의 경우 세율은 1m<sup>3</sup>당 200원, 목용용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수는 1m<sup>3</sup>당 100원이며 기타 용수의 경우는 1m<sup>3</sup>당 20원이다.

제주도 조례 제 129조에 의하면 음용수로 판매하기 위하여 채수된 물은 1m<sup>3</sup>당 300원, 목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수는 1m<sup>3</sup>당 150원, 기타용수는 1m<sup>3</sup>당 30원으로 규정되어 있다. 지방자치단체의 재정책임성을 강화하기 위한 과세자주권으로 현 제도하에서 가장 바람직한 것은 탄력세율제도라고 할수 있다.

그러나 위에서 살펴보았듯이 제주도의 경우 탄력세율제도는 조세수출이 가능한 지역개발세와 조세경쟁으로 인한 세수확보가 가능한 재산세의과세대상인 항공기, 고급선박이외의 선박정도이다. 따라서 11개 세목에 허용하고 있는 탄력세율제도는 거의 의미가 없는 상태라고 볼수 있다.

이처럼 탄력세율제도와 활용이 낮은 이유로는 다음과 같은 이유를 들 수 있다. 첫째는, 지역주민의 표를 의식한 자치단체장들이 지역주민에게 가중되는 지방세의 부담을 부담스러워하기 때문이라는 것이다. 둘째는 탄력세율을 상향조정하여 세수를 확보하는 것보다 교부

세를 통해 지원받는 것이 재정확충에 훨씬 유리하기 때문이다.

제주도의 경우 탄력세율제도의 활용은 주민세, 재산세, 지역개발세 3개 세목에 한정되어 있다. 지역개발세는 조세수출이 가능한 세목이기 때문에 세율을 상향조정하여도 해당지역 주민들에게 부담이 가중되지 않는다. 그러한 결과 제주도의 경우에 음용수등에 최고세율을 적용하고 있다. 재산세의 경우 선박과 항공기의 경우 납세자가 한정되어 있고 그 규모가 크기 때문에 자치단체에서 해당법인을 서로 유치하기 위한 노력을 하고 있다. 그 결과 자치단체는 표준세율보다 낮은 세율을 적용하는 조세경쟁을 통해 해당법인 유인책이 되게 하고 있다.

이처럼 현행 탄력세율제도는 재정책임성과는 거의 무관하게 운영되고 있음을 알 수 있다. 탄력세율제도가 활용되는 경우는 주로 조세수출과 조세경쟁이 가능한 세목에 한정되어 있음을 알 수 있다.

### 3.2. 제주도의 탄력세율적용상의 문제점 및 개선방안

#### 3.2.1. 탄력세율적용상의 문제점

탄력세율제도는 지방정부의 자율권을 신장시키기 위한 여러 방안들 중에 가장 대표적인 것으로 볼수 있는데 적용대상세목은 점점 확대되는 추세에 있지만 제주도를 포함한 각 지방자치단체들은 적극적으로 활용하지 않고 있다. 그 이유로는 다음과 같은 원인을 들 수 있다.

첫째, 탄력세율제도를 활용하여 실제로 세율을 인상하면 조세저항을 불러 올 수 있다. 현재와 같이 자주재원보다는 의존재원의 비율이 높은 상황에서는 지역주민이 누리는 편의가 세부담이 연계되지 않게 되고, 주민들은 지역공공재 공급의 지속적인 확대를 요구하게 되고 주민들의 표를 의식해야 하는 지방자치단체의 장은 중앙정부로부터 많은 지원금을 얻어내며 지역공공재 공급을 계속 확대해 나갈려고 노력할 수밖에 없을 것이다.

우리나라의 경우 1995년 제 1기 민선자치시대를 하였는데 굳이 지방자치단체장들이 주민들의 조세저항을 불러오면서까지 탄력세율제도를 활용하지 않으려고 할 것이다. 왜냐하면 주민들이 타지역과의 비교를 통해서 다음기의 선거에 반영될 것이기 때문이다. 따라서 지방자치단체장들은 중앙정부로부터 의존재원에 더 많이 의지하게 된다. 따라서 이런 상황에서 가장 필요한 것은 지방세가 지방자치의 기반이라는 점을 명확히 인식하는 것으로부터 출발되어야 할 것이다.



둘째, 세율이 지역간 이동되는 문제가 발생할 수 있다. 지방자치단체에게 과세자주권을 확대해 주는 것이 바람직하나, 실제 적용하는 과정에서 지역간 이동성이 높은 세율으로 인해 조세경쟁, 재정불균형등의 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 자동차세의 경우 탄력세율을 상향조정할 경우 인근 자치단체로 즉각 세율이 이탈할 가능성이 높기 때문에 실제 각 지방자치단체가 활용하기가 어려운 상황이다. (이재원, 1997) 또한 제주의 경우 재산세의 경우 항공기의 유치에 따른 세수확보차원에서 탄력세율 인하를 통해서 제주시의 세수확보는 어느 정도 기여했지만 국가전체 차원에서 봤을 때는 전체세수가 감소하는 현상을 야기시키고 있다. (오성열, 2005)

셋째, 재정조정제도중 현행 지방교부세법상 탄력세율제도를활용하는 지방자치단체에게 불리하게 작용하게 되어있다.

지방자치단체는 재정적 측면을 비롯한 각종 현안을 스스로 해결하여야 한다. 그러나 우리나라의 지방자치단체는 대부분 재정수입의 재원이 균형을 이루지 못하고 특정지방자치단체에 편중되어 있다. 지방자치단체가 재원을 조달하는 방법에는 자체재원에 의하여 조달하는 방법과 의존재원에 의하여 조달하는 방법으로 구분할수 있다. 자체재원에 의하여 조달하는 방법에는 지방세, 세외수입등이 있고, 의존재원에 의하여 조달하는 방법에는 보조금, 교부세, 교부금, 양여금 등이 있다.

이중 교부세는 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위하여 지방교부세법에 의거 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하는 재원을 말한다. 이 지방교부세는 국가가 재정적 결함이 생기는 지방자치단체에 교부하는 금액으로 보통 교부세와 특별교부세로 나뉜다. 이중 보통 교부세는 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액만을 교부하며 미달액이 없는 경우는 교부할수 없다. 여기서 기준재정수요액이라 함은 각 측정항목에 단위비용을 곱하여 얻은 금액을 말하고 기준재정수입액은 기준세율을 적용하여 산정한 당해 지방자치단체의 보통세에 속하는 지방세의 수입액을 말한다.

따라서 특정한 지방자치단체가 표준세율을 초과하여 세율을 적용함으로써 세수입이 증가하게 되면 증가된 세수입이 기준재정수입액의산정기준이 된다. 따라서 탄력세율을 활용하면 그만큼 교부세를 지원받을 수 없게 됨으로써 각 지방자치단체장은 탄력세율활용을 기피하게 된다고 볼 수 있다.

이상에서 지적한 세가지 원인에 의해 지방자치단체가 탄력세율제도의 활용에 소극적인 태도를 보이게 된다고 볼수 있다. 현재의 지방세는 지방세로서의 본연의 역할보다는 지방자치단체의 세입보조역할만을 담당하고 있다. 각 지방자치단체는 현행 지방세법상 부여된 탄

력세율제도를 보다 더 적극적이고 실질적으로 활용함으로써 재정의 자주성을 높여야 한다.

### 3.2.2. 탄력세율적용상의 개선방안

현행 16개의 지방세목중에서 11개의 세목은 탄력세율제도가 부여되어 있다. 그러나 제도의 활용은 지극히 미흡한 실정이다. 제주도의 경우 주민세(제한세율), 재산세(항공기, 고급선박이외의 선박), 지역개발세 등 3개의 세목에 탄력세율이 활용되고 있다. 이런 이유중에 가장 큰 원인으로서는 아직 지방자치단체 또는 지역마을주민들의 재정책임성에 대한 인식이 미흡하기 때문인 것으로 보인다.

즉, 지방자치의 건전한 발전을 위해 재정분권이 조속히 추진되어야 한다. 재정분권은 지방자치단체의 자주재원인 지방세의 확보를 통함으로써 지역주민들의 재정책임성을 제고하도록 하여야 할 것이다.

각 지방자치단체의 재정자주권을 높이기 위해서 현재 활용할 수 있는 방안중의 하나는 탄력세율제도의 활용을 제시할 수 있으나, 위에서 언급한 것과 같이 세원의 지역간 이동, 조세저항의 발생, 조세경쟁으로 인한 세수감소, 탄력세율제도의 활용으로 인한 교부세법상 불리한 점 등이 실제로 지방자치단체들이 탄력세율제도를 활용을 기피하는 원인으로 볼 수 있다.

따라서 앞서 살펴본 탄력세율제도의 활용상 제기되는 문제점을 해결하고 아울러 제도의 활용성을 높이기 위한 방안으로써는 다음과 같은 점을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 가장 중요한 것은 각 지방자치단체의 의식전환이 필요하다는 점이다. 지방자치가 성공하기 위한 가장 중요한 요소는 주민의 적극적인 참여라고 할 수 있다(박광배, 2006) 지방자치단체의 정책과정에 주민이 참여함으로써 주민의 의사가 반영된 지방행정이 이루어질 수 있다. 지방세는 주민참여를 유인할 수 있는 하나의 요소가 된다. 즉 주민은 지방세 납세자로서 행정서비스공급에 대한 비용을 지불한 주인의 입장이라고 할 수 있으며 지방세는 주인의 입장에서 참여를 유도할 수 있는 요소라고 할 수 있다.

이전재원의 규모가 클수록 지방재정의 중앙재정에 대한 의존성이 높아지게 됨은 물론이고 지방정부의 자기책임에 입각한 재정은용의식과 지역주민의 수익에 대한 비용부담의식이 희박해져 지방재정의 건전한 운영과 사회 전체적인 자원배분의 효율성을 저해할 우려가 있기 때문이다.

따라서 현재와 같은 상황에서는 의존재원의 비중을 줄임으로써 지역의 문제를 각 지방자치단체가 스스로 해결하려는 의욕을 높일 수 있는 한 방안이 될 것이다.

둘째, 현행 탄력세율적용대상 세목의 조정이 필요하다. 현재 제주도를 비롯한 지방자치단

체에서 활용하는 탄력세율적용세목은 재산세, 주민세, 지역개발세 정도이다. 재산세의 경우는 항공기와 선박의 표준세율을 인하함으로써 조세경쟁을 유발해 세수확보를 꾀하고 있고, 지역개발세의 경우 표준세율의 인상을 통해 조세수출을 야기하고 있다. 즉, 제주도에서 활용되는 탄력세율적용 세목은 세부담을 해당 자치단체의 주민들이 부담하지 않고 타 지역으로 수출되는 세원이다. 따라서 세원이 지역간 이동성이 낮은 취득세, 등록세 등의 세목에 한해서만 탄력세율을 적용하는 것이 바람직하다.

셋째, 현행 지방재정조정제도의 조정을 통해서 탄력세율제도의 활용을 높이는 방안이다. 현재 지방교부세의 배분산식은 지방자치단체의 자구노력을 저해하도록 설계되어 있는 것을 최소한탄력세율제도를 적극적으로 활용하는 지방정부에 마이너스의 유인을 제공하지 않도록 개편되어야 한다. 아울러 자치단체에서 탄력세율제도에 대한 활용성을 높이기 위해 교부세를 산정할 때 탄력세율활용도를 하나의 변수로 측정하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.

#### IV. 결 론

지방자치는 지방마다의 주민생활문제를 주민들 스스로의 의사에 따라 그들의 힘으로 자주적인 결정을 하고 이를 시행하는 제도이다. 이런 지방자치를 실현해 나가기 위해서는 무엇보다도 자주재원인 지방세에 비중이 커야 할 것이다. 현행 지방세법에서도 개정을 통해서 탄력세율적용세목을 점차로 확대해 나가고 있는데 이는 지방자치단체들이 자율적으로 재정확충을 할 수 있도록 하기 위한 것이다.

하지만, 제주도를 비롯한 대부분의 지방자치단체들은 주민세, 재산세, 지역개발세 등에 대해서만 탄력세율적용을 활용하고 있다. 즉 지역주민이 아닌 타지역의 조세경쟁과 조세수출을 통해서 세수확보를 꾀하고 있음을 알 수 있다. 이처럼 탄력세율적용이 미미한 이유는 세율인상으로 인해 조세저항이 초래되고 이는 곧 민선시대에 있어서 지방자치단체장의 신분상의 불이익을 초래하기 때문에 탄력세율제도의 활용에 적극 나서지 않은 이유이다.

지방자치가 성공하기 위해서는 주민의 적극적인 참여가 가장 중요하고 지방세는 주민참여를 유인할 수 있는 요소가 된다. 따라서 각 지방자치단체는 자주재원에 의한 재정조달을 하기 위해서는 현 지방세법체계내에서 존재하는 탄력세율제도를 적극적으로 활용하여 세입확충에 노력을 기울여야 할 것이며, 중앙정부도 제도만을 만들어 놓을 것이 아니라 실제 활용가능 하도록 주변여건을 만들어주는 노력도 필요하다고 하겠다.

## 참 고 문 헌

제주특별자치도 조례, 2009년

조세통람사, 2009, 조세편람

홍기용, 2008, 지방세법, 세학사

곽채기, 1997, “지방분권화에 대응한 국세의 지방세이양방법”, 지방세(통권 43호)

박광배, 2006, “충남자체재원확충의 실태와 개선방안”, 충남발전연구원

오성열, 2005, “지방세법상 탄력세율적용시 나타나는 문제점에 관한 연구 - 항공기를 중심으로”, 제주산업정보대학 논문집, 제주산업정보대학

이재원, 1997, “고유세원개발과 법정외세목 설치에 관한 방안”, 지방세(통권 43호)

정유석, 2006, “지방세의 탄력세율제도의 실효성에 대한 연구”, 세무회계연구, 한국세무회계학회