

탄력세율제도의 활용성 제고방안에 관한 연구

오성렬*, 고성효**

목 차

- | | |
|--------------------------------------|-----------------------|
| I. 서론 | 4. 현행 탄력세율제도의 활용상 문제점 |
| II. 탄력세율제도에 관한 고찰 | III. 탄력세율제도의 활용성 제고방안 |
| 1. 지방자치단체의 재정자주권과 탄력세율제도 | IV. 결론 |
| 2. 현행 지방세법상 탄력세율제도 | |
| 3. 최근 5개년간(95년도~99년도) 탄력세율 적용세목 변화추이 | |

<개요>

지방세는 국세와 함께 계속 존재하여 왔지만, 지방세에 대한 인식은 별로 없었으나 1997년말 경제위기의 도래와 더불어 인식되기 시작하였다. 그 동안 지방세는 지방자치단체의 최소한의 세입보조역할만을 담당하였을 뿐 지방세가 지방자치단체의 순수한 자주재원이라는 인식은 지방정부 입장에서도 지역주민 입장에서도 인지의 정도가 약했다고 할 수 있다.

현재, 우리 나라의 각 지방자치단체는 재정자립도가 낮아 중앙정부에 의존하지 않고서는 현안문제를 해결하지 못하는 실정에 있다. 무엇보다도 자주재원에 의한 재정조달이 시급한 문제이다. 그 한가지 방안으로는 현 지방세법 체계내에서 지방자치단체에게 과세자주권을 부여한 제도인 탄력세율제도를 활용하는 것을 들 수 있다. 그러나 지방자치단체들이 이 제도를 실제 활용함에 있어서는 매우 소극적이어서 거의 활용되고 있지 않은 상태이다.

따라서 본 연구에서는 탄력세율제도의 실제 활용상 제기되는 문제점과 이 제도의 활용성 제고방안에 대해서 고찰하였다. 본 연구의 결과, 현행 지방세법상 탄력세율제도의 활용상 제기되는 문제점으로는 첫째, 세원이 지역간 이동되는 문제가 발생할 수 있고, 이로 인해 조세경쟁, 지방자치단체간 재정불균형이 발생할 수 있다. 둘째, 탄력세율제도를 이용하여 세율을 인상할 경우 조세저항을 야기할 수 있다. 셋째, 현행 지방교부세법상 탄력세율을 활용하면 그 만큼 교부세를 지원받을 수 없게 됨으로써 각 지방자치단체장은 탄력세율제도의 활용을 기피하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

그리고 본 연구에서 탄력세율제도의 활용성을 높이기 위해 제시한 방안들로는 재정조정제도의 정비, 탄력세율적용 대상세목의 재조정, 탄력세율적용대상 세목에 설정되어 있는 비과세·감면의 폭을 축소, 아울러 지방자치단체들의 의식전환 등이다.

주요단어 : 탄력세율, 표준세율, 제한세율, 재정자주권

* 제주산업정보대 세무회계과

** 경상대학 회계학과 교수

I. 서 론

1995년 지방자치단체의 장을 선거에 의하여 선출하게 됨으로써 본격적인 지방자치를 실시하게 되었다. 따라서 당해 지방자치단체의 지역적 문제와 발전은 지역적인 특수성을 감안하여 지역주민의 의사에 따를 수 있게 되었다. 그러나 진정한 지방자치를 실시하기 위해서는 재정적인 면에서도 중앙정부와 독립적으로 자립을 이룰 수 있어야만 되는데, 이런 점에서 지방자치단체의 주요 재원인 지방세의 중요성은 크다고 볼 수 있다.

그러나, 지방세는 국세와 함께 계속 존재하여 왔지만 지방세에 대한 인식은 별로 없었다. 그 동안 지방세는 지방자치단체의 최소한의 세입보조역할만을 담당하였을 뿐 지방세가 지방자치단체의 순수한 자주재원이라는 인식은 지방정부 입장에서도 지역주민 입장에서도 인지의 정도가 약했다고 할 수 있다.

즉, 국가로부터 이전되는 교부세, 보조금, 그리고 양여금 등 의존재원이 대부분 지방자치단체의 경상비 또는 사업비의 중요한 부분을 차지하고 있는데, 이런 의존재원은 지방자치단체의 재정책임성을 약화시킬 우려가 있기 때문에 자주재원을 확보하는 것이 지방자치의 활성화를 위해서도 바람직하다. 146개의 자치단체(전체의 62%)는 인건비마저도 지방세 재원으로 충당이 불가능하기 때문에 교부세에 의존해야 하는 실정이다.

이처럼 대부분 자치단체의 부족재원을 국가로부터의 이전재원에 의존하고 있는 상태이기 때문에 주민들은 추가적인 재정부담에 대해서 전혀 느끼지 못하게 되고, 지역주민의 세부담과 자치단체로부터 제공되는 서비스에 대한 편익을 연계시키지 않으면 주민들의 지속적인 요구는 표를 의식한 자치단체장의 정치적 로비에 의해 중앙으로부터 이전재원 규모만 늘리려하기 때문에 결국은 자치단체의 방만한 재정운영으로 연결된다.(강민구, 1998)

지방세에 대한 인식은 미국처럼 지역 주민들의 투표에 의해 세율조정 및 과표권을 결정하도록 하면 확실할 것이다. 따라서, 현재는 현실적으로 가능한 탄력세율제도의 활용을 통해 지역주민의 지방세에 대한 인식을 고취시키는 것이 바람직하다.

탄력세율제도는 국세에서는 찾아 볼 수 없고 지방세에만 있는 제도로서, 이는 각 지방자치단체에게 과세권을 부여함으로써, 자치단체에게 재정자치의 폭을 넓혀가도록 하는 제도적 장치라고 볼 수 있다. '99년도 지방세법상 표준세율로 정해진 세목으로는 취득세, 등록세(부동산등기), 주민세, 자동차세, 재산세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 담배소비세 등 11개 세목이 있는데, 그 동안 추세를 보면 점차적으로 확대되어 가는 추세에 있다.

한편, 제2기 민선 단체장체제가 출범한 1998년 7월 이후 지방자치 역량을 육성한다는 차원에서 중앙정부의 권한과 사무 중 상당부분을 지방으로 이양하기 위한 작업이 현재 구체적으로 추진되고 있다. 그 결과 앞으로 지방자치단체의 기능과 역할에 가시적인 변화가 나타날 것으로 예상되고 있다. 지방분권화의 시대에 발맞춰 지방정부가 자율적인 의사결정과 자기책임의 원칙에 입각하여 지방재정을 효율적으로 운영할 수 있도록 하기 위해서는 세입자치의 폭을 확대해야 할 것이다. 이르기 위해서는 현재 지방세법체계하에 존재

하는 탄력세율제도를 적극 활용해야 할 것이다.

그러나, 현재 각지방자치단체들이 탄력세율로 정해진 세목들을 실제로 적용하고 있는 세목들은 거의 없고, 모든 지방자치단체에서 법정세율 그대로 과세하고 있다. 이는 자주 재원을 재정수요충당에 사용하도록 하는 의도에서 만든 탄력세율제도가 활용되지 못하고 있다는 것을 의미한다.

따라서 본 연구에서는 각 지방자치단체들의 탄력세율제도를 실제 활용함에 있어서 발생할 수 있는 문제점과 아울러 이 제도의 활용성을 제고하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 탄력세율제도에 대한 고찰을 한다. 본 장에서는 재정자주권과 탄력세율제도를 설명하고, 아울러 탄력세율제도를 실제 활용함에 있어서 나타날 수 있는 문제점을 검토한다. 제3장에서는 제2장에서 제기된 탄력세율제도의 활용상의 문제점을 해결함과 동시에 탄력세율제도의 활용성을 제고할 수 있는 방안을 제시한다. 마지막으로 제4장에서는 전체적인 논의를 간단히 요약한다.

II. 탄력세율제도에 관한 고찰

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 지방자치 실시에 따른 지방자치단체의 재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 지방세를 통해서 이루어져야 한다. 지방자치의 기본이념은 지역의 문제를 해당 지역주민들의 의사에 따라 그들의 부담으로 자율적으로 처리하고 그 결과에 대해 책임을 지게 함으로써 자원 배분의 효율성과 정부의 책임성을 확보할 수 있다.

지방자치시대의 전개와 더불어 지방정부가 자율적인 의사결정과 자기책임의 원칙에 입각해서 지방재정을 운영하도록 하기 위해서는 지방행정을 수행하는 데에 필요한 재원은 지역주민들이 지방자치단체에 직접 납부하는 지방세를 통해서 조달하는 것이 바람직하다. (곽채기, 1997)

주민생활에 밀착된 지방자치단체의 행정이 자치단체와 그 주민의 책임아래 원할이 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 되면, 또 수익에 대한 비용부담의식을 높이게 된다고 생각할 수 있기 때문이다. 이러한 의미에서 지방세가 지방자치의 기반이라는 점을 강조하지 않을 수 없다.

조하지 않을 수 없다.

물론 지역간 세원의 격차가 엄연히 존재하는 한 이를 조정하기 위한 지역교부세도 일반재원으로서 지방자치단체의 재정운영에 아주 중요한 것이나 이것은 어디까지나 의존재원으로서 중앙정부로부터 교부되는 것이다. 지방자치는 주민이 지방세를 납부함으로써 육성되는 것이라고 한다면 자주적인 재정운영이 보장되는 자주재원으로 하는 것이 바람직하다. 이는 국가로부터의 의존재원에 의하면 주민은 행정을 감시하지 않고 지방자치단체는 중앙정부만을 의식하고 주민을 의식하지 않게 되어 지방자치의 기능을 약화시키게 될 것이기 때문이다.

지방세를 통하여 주민과 지방자치단체 상호간에 정기적인 접촉과 정보교환이 이루어지게 되고 지역사회와의 밀접한 관계를 확인할 수 있다. 지방세란 주민생활과 경제활동에 결정적인 영향을 미치는 지역사회의 중요한 제도이며, 이를 통하여 주민과 지방자치단체를 연결시키는 연결고리로서의 중요한 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 그리고 지방세에 의한 이러한 연결을 통해 주민은 지역사회의 구성원으로서의 긍지를 가지고 지방자치단체도 지역주민에 대한 책임의식을 높혀 보다 나은 지역사회의 육성과 발전을 가능하게 하는 것이다.

반면, 의존재원인 지방교부세는 국가로부터 지방으로의 자금의 흐름은 있어도 지방자치단체와 주민과의 결합을 촉진할 수 없고, 주민에 의한 행정감시기능이 약화되며, 지방자치단체의 지역주민에 대한 책임의식이 희박해 지는 등의 문제점이 있다는 것을 지방자치단체 스스로 인식하여야 한다.

지방자치의 선진국들은 대개 지방정부의 자주재정권을 실질적으로 인정하고 있다. 미국의 지방정부들은 독자적인 과세권을 갖거나 공동과세권을 가지고 있으며, 국세와 지방세 간 경합과세가 광범위하게 허용되고 있다. 이에 따라 미국의 지방세체계에서는 재산세 뿐만 아니라 매상세, 주세, 휘발유세 등의 각종 소비과세와 개인소득세 등 다양한 세원이 존재하고 있다. 자치선진국이면서도 지방재정에 대한 통제가 비교적 엄격한 영국에서도 주어진 범위내에서는 카운슬세(council tax)의 세율을 지방정부가 스스로 결정할 수 있게 하는 등 자주재정권이 인정되고 있다. 영국의 경우 중앙정부가 국고보조금의 규모를 미리 결정, 통보하면 지방정부들은 이를 감안하여 스스로 필요한 재원을 동원할 수 있도록 자기 지방의 재정수요를 충당할 수 있는 범위내에서 지방세율을 결정한다. (이재원, 1997)

결국, 본격적인 지방자치 실시에 따라 늘어나는 지방재정수요에 대처하기 위해서는 자치단체가 지역개발을 통한 세원의 배양 등 스스로의 노력에 의해 자치재원을 확보할 수 있는 자주적인 재정기반의 강화가 필요하다. 왜냐하면 의존재원 중심의 지방재정구조는 자치단체가 스스로 세원을 확충하기 위하여 노력하는 재정의 자율성, 책임성 향상보다는 오히려 지방재정의 중앙재정에의 의존성을 심화시키는 근본적인 문제점을 내포하고 있다고 볼수 있기 때문이다.

현실적으로 우리 나라에서의 재정자주권은 극히 제한적인 수준에서만 인정되고 있으며, 재정의 많은 측면에서 중앙정부의 영향력은 매우 크다고 할 수 있다. 탄력세율 등 일부 예외를 제외하고는 조세의 종목과 세율의 결정권은 인정되고 있지 않으며, 지방채 발행에

관하여도 엄격한 통제가 이루어지고 있다. 또한 예산과 관련된 재정운영의 측면에서도 세부적인 내용까지 규정하고 있는 중앙정부의 예산편성지침에 따른 예산편성, 투자사업에 대한 사전승인 등 지방자치단체의 재정상의 자율권은 극히 제한적으로 인정되고 있는 실정이다.

지방정부의 세입자주성을 확대하기 위해서는 지방정부가 세수입의 증감을 자율적으로 결정할 수 있는 과세의 자주성을 제도적으로 보장하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 현재의 조세법률주의 제약하에서 지방정부에 세율결정의 자율성을 부여할 수 있는 제도적 장치로 도입된 탄력세율제도를 실제 활용할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

2. 현행 지방세법상 탄력세율제도

1) 지방세법상 세율의 특징

세율은 세액을 산출하기 위하여 과세표준에 적용되는 비율을 말하는 것으로, 지방세의 세율도 조세의 일반적인 세율의 성격과 본질적으로 다를 것이 없으나, 지방세는 지방세로서의 특성 때문에 국세에서는 보기 드문 다음과 같은 특징이 있다. (권강웅, 1999) 첫째, 지방세에 있어서는 지역적으로 차등세율이 적용되는 세목이 있다는 점이다. 국세는 전국 통일적인 세율을 적용하고 있는 것이 일반적이나 지방세에 있어서는 면허세와 같이 지역적인 응익관계를 고려하거나 특수한 정책목적에 따라 지방세법 자체에서 지역적으로 차등세율을 적용토록 규정하고 있는 경우도 있고, 지방세의 자주성의 원칙에 따라 지방세법이 허용하는 범위내에서 지방자치단체의 초과세율을 적용하거나 불균일과세를 하는 등 지역에 따라 서로 다른 세율을 적용하는 경우도 있다.

둘째, 지방세의 세율에는 일정한 세율에 의하여 과세되는 것이 있는 반면에, 지방자치단체가 재정상 특별한 사유가 있다고 판단될 경우에는 일정한 범위내에서 조정할 수 있는 신축성이 인정되는 표준세율을 설정하고 있는데 현행 지방세법에서는 주민세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, 및 지역개발세가 이러한 제도를 도입하고 있다. 이러한 세율은 지방자치단체의 사정에 따라 세율을 다르게 적용할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 과세자주권을 신장시켜주기 위해서이다.

셋째, 지방세에 있어서는 가급적 누진세율을 적용하지 않는다는 점이다. 현행 지방세에서는 종하토지세, 소방공동시설세, 농지세, 재산세의 주거용 건축물에 대하여 국가 정책적인 차원에서 누진세율을 채택하고 있고 나머지 세목에는 누진세율을 적용하고 있지 않다.

2) 현행 지방세법상 탄력세율 종류

지방세는 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 구에서 재정수요를 충당하고 관할주민의 복리증진을 위해 활용하는 재원으로 사용하기 때문에, 지방자치단체의 자주재원으로 활용되는 것이다. 그 동안 지방세는 조세법률주의의 틀 속에서 지방정부에 과세자주권을 일정수준보장하기 위하여 탄력세율제도를 운영하고 있다. 1949년 지방세법 제정 당시에는 모든 지방

세 세율이 제한세율제도로 설계되었으며, 특별한 경우에는 법정이외의 목적세도 부과할 수 있도록 하였다. 그러나 1961년 전면 개정된 지방세법에서는 일부세목에 한해서만, 제한세율제도를 그대로 수용하였을 뿐 나머지 세목에 대해서는 법정세율제도를 적용하였다. 그 이후에 다시 탄력세율제도가 확대·도입되는 과정을 거치게 되었는데, 1973년에는 표준세율제도를 새로 채택하였다. 이처럼 지방세의 과세자주권은 그 동안 탄력세율제도를 중심으로 접근해 왔다. 지방세의 세율은 지방세가 지니고 있는 특수성 때문에 국세와는 탄력세율제도가 있다. 이하에서는 지방세에 존재하는 탄력세율의 종류에 대해서 살펴보고자 한다.

지방세법상 탄력세율에는 제한세율, 표준세율이 있다. 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 범위내에서 세율을 결정하는 것은 당해 지방자치단체의 조례로 하여야 한다.

현행 지방세법 세목 중에서 제한세율로만 되어 있는 것은 도축세에서 소, 돼지의 시가의 1,000분의 10을 초과하지 못한다고 되어 있고, 사업소세의 세율은 재산할의 경우 사업소 연면적 1m²당 250원을 초과할 수 없고, 종업원할의 경우는 종업원 급여 총액의 100분의 0.5를 초과할 수 없다고 규정하고 있으며, 1999년도부터는 주민세 개인균등할의 경우 1세대당 연 10,000원을 초과하지 아니하는 범위내에서 조례로 정하도록 하고 있는 것을 말한다. 또한 표준세율을 채택하고 그 상한 또는 하한이 제한세율로 되어 있는 것으로는 주민세, 취득세, 등록세, 재산세, 지역개발세의 경우 그 세율을 표준세율의 100분의 50범위 안에서 시장, 군수는 시·군의회의 의결을 거쳐 가감조정하여 정할 수 있도록 되어 있고, 대도시에서만 적용되는 자동차세의 제한세율은 적용상한만 정하여 표준세율의 100분의 50을 초과할 수 없도록 정하고 있으며, 도시계획세에 있어서는 그 세율을 1,000분의 2를 표준세율로 하고 표준세율을 초과하는 세율을 적용하는 경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 3을 초과할 수 없도록 상한만 규정하고 있으며 기타 공동시설세에 있어서도 1,000분의 1을 초과할 수 없도록 그 상한만 규정하고 있다.

다음으로 표준세율은 지방자치단체가 지방세를 부과할 경우에 통상 적용하여야 할 세율로서 재정상 기타 특별한 사유가 있다고 인정할 때에는 이에 따르지 아니할 수 있는 세율을 말한다. (지방세법 제1조 ①) 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.

지방자치단체는 표준세율의 운영에 있어서는 주민부담 등을 고려하여 재정상 기타 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 표준세율에 따라야 하고 지방자치단체가 임의로 초과세율을 적용하여서는 안되는데, 이 경우, 재정상 기타 특별한 사유라는 것은 재해복구

와 같은 특별한 재정수요가 있을 경우를 말하는 것이므로 지방자치단체가 주관적인 판단에 의하여 언제든지 초과세율을 적용하여서는 안된다고 본다.

즉, 이러한 세율의 결정은 원칙적으로 지방자치단체의 입장에서 그 자치단체에 위임되어 있기 때문에 필요에 따라 초과과세를 할 수 있다는 것은 당연한 것이지만, 초과과세는 납세자에 대한 통상적인 부담을 초과하여 부담을 지우는 것이기 때문에 이를 시행함에 있어서는 신중히 검토하고 적절한 내용의 것으로 할 필요가 있다.

현행 지방세법상 표준세율로 규정되어 있는 세목으로는 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 등 11세목으로 점차적으로 확대추세에 있다.

위에서 설명한 탄력세율인 제한세율과 표준세율을 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 현행 지방세법상 탄력세율규정 세목들

세 목	규 정 내 용
취 득 세	표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있음
등록세(부동산등기)	표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있음.
개인균등할주민세	제한세율의 1만원 범위안에서 조정할 수 있음.
재 산 세	표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있음.
자 동 차 세	특별시와 광역시는 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 정할 수 있음.
담 배 소 비 세	담배소비세의 세율은 100분의 30범위안에서 조정할 수 있음.
도 축 세	도살하는 소·돼지의 시가의 1,000분의 10을 초과하지 못함.
도 시 계 획 세	표준세율은 가액의 1,000분의 2로 함. 표준세율과 다르게 정할 수 있지만, 가액의 1,000분의 3을 초과할 수는 없음
공 동 시 설 세	표준세율은 토지 또는 건축물가액의 1,000분의 0.3으로 함. 표준세율과 다르게 정할 수 있지만, 가액의 1,000분의 1를 초과할 수 없음
사 업 소 세	조례가 정하는 바에 의하여 세율을 표준세율이하로 정할 수 있음
지 역 개 발 세	조례가 정하는 바에의하여 세율을 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감 조정할 수 있음.

3. 최근 5개년간('95년도~'99년도) 탄력세율 적용세목 변화추이

1991년 3월과 6월에 지방의원 선거가 실시되어 만 30년만에 지방의회가 다시 구성되었고, 12월에는 지방자치단체의 자주재원 확보와 지방세제 운용상의 미비점을 보완하기 위해 지방세법이 개정되었다. 이 개정에서는 도세에 목적세를 신설하여 광역행정기능의 원활화를 위해 공동시설세를 시·군세에서 도세로 전환하고 지역개발세를 신설하였다. 공동

시설세의 도세로의 전환은 소방행정이 광역행정으로 바뀌어짐에 따라 도의 재원을 확보하기 위한 조정이었으나 지역개발세의 신설은 지역적인 특수자원 예컨데, 발전용수, 지하수, 지하자원 및 컨테이너 등에 대하여 지방자치단체가 자율적으로 임의적인 목적세를 부과하도록 지방자치단체의 과세자주권을 확대하였다. 이와 함께 이 개정에서는 주민세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세의 과세에서 지방자치단체가 표준세율의 일정범위 내에서 가감조정 할 때는 내무부장관의 승인을 얻도록 하던 것을 지방의회의 의결을 얻어 조례로 시행할 수 있도록 하였다.

중앙정부는 각 지방자치단체들에게 재정자주권을 부여하기 위해서 탄력세율적용세목들을 확대하고 있다. 최근 5개년간 우리 나라 지방세법상 탄력세율 적용세목들을 살펴보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2>를 보면, '95년, '96년, '97년도 지방세법상 탄력세율을 적용하고 있는 지방세목으로는 공동시설세, 지역개발세, 주민세, 자동차세, 도축세, 도시계획세, 사업소세등 7가지 세목이 해당되고 있고, '98년, '99년도에는 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 담배소비세 등이 추가로 탄력세율 적용세목으로 확대되어 총 11가지 세목이 여기에 해당된다.

<표 2> 최근 5개년간 탄력세율적용 세목들

연도 세목	'95	'96	'97	'98	'99
취 득 세				○	○
등 록 세				○	○
면 허 세					
경주, 마권세					
공 동 시 설 세	○	○	○	○	○
지 역 개 발 세	○	○	○	○	○
주 민 세	○	○	○	○	○
재 산 세				○	○
자 동 차 세	○	○	○	○	○
농 지 세					
담 배 소 비 세					○
도 축 세	○	○	○	○	○
종 합 토 지 세					
도 시 계 획 세	○	○	○	○	○
사 업 소 세	○	○	○	○	○

4. 현행 탄력세율제도의 활용상 문제점

우리 나라에서는 지방정부의 과세자주권이 아예 존재하지도 않기 때문에 지방정부간 조세경쟁 및 조세수출에 대한 우려는 거의 없는 편이다. 그러나 과세자주권은 아니더라도 지방정부의 자율권을 신장시키기 위한 여러 방안들이 제시되는 데 가장 대표적인 예가 지방세의 일부 세목에 대하여 탄력세율을 허용하는 제도이다. 그러나 지방정부가 이 탄력세율을 적극적으로 활용하리라는 기대를 갖는 사람들은 그리 많지 않다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 탄력세율적용대상 세목은 점차적으로 확대되는 추세에 있다. 그러나, 각 지방자치단체는 주민세 등을 제외하고는 거의 활용을 하고 있지 않다. 이렇게 각 지방자치단체가 탄력세율제도를 실제 활용하지 못하고 있는 원인으로서는 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 세원이 지역간 이동되는 문제가 발생할 수 있다. 지방자치단체에게 과세자주권을 확대해주는 것이 바람직하나, 실제 적용하는 과정에서 지역간 이동성이 높은 세원으로 인해 조세경쟁, 재정불균형 등의 문제가 발생할 수 있다. 즉, 자동차세의 경우 탄력세율을 상향조정할 경우 인근 자치단체로 즉각 세원이 이탈할 가능성이 높기 때문에 실제 각 지방자치단체가 활용하기가 힘든 실정이다. (이재원, 1997)

우선 분권화된 정부운영 환경하에서 이동성이 높은 세원에 무거운 세금을 부과하면 지방세원이 한 지역에서 다른 지역으로 이동하게 된다. 그렇게 되면 세원의 이동에 따른 교란이 발생하여 효율성이 떨어지게 될 뿐만 아니라 지방자치단체의 세입확보능력을 제약하게 된다. 또한 조세수출을 통해 어느 자치단체에서 부과한 세금의 일부분이 타지역(비거주자)에 거주하는 사람들에 의해 부담될 경우에는 적정수준을 초과하는 지출활동을 유발하는 유인으로 작용하게 된다.

둘째, 탄력세율제도를 활용하여 실제로 세율을 인상하면 조세저항을 불러올 수 있다. 현재와 같이 자주재원보다는 의존재원의 비율이 높은 상황에서는 지역주민이 누리는 편익이 세부담이 연계되지 않게 되고, 주민들은 지역공공재 공급의 지속적인 확대를 요구하게 되고, 주민들의 표를 의식해야 하는 지방자치단체의 장은 중앙정부로부터 많은 지원금을 얻어 내어 지역공공재 공급을 계속 확대해 나갈려고 노력할 수 밖에 없을 것이다.

우리 나라의 경우 1995년 제1기 민선자치시대를 맞이하였다. 따라서 각 지방자치단체장들은 굳이 주민들의 조세저항을 불러오면서까지 탄력세율제도를 활용하지 않으려고 할 것이다. 왜냐하면, 주민들의 타 지역과의 비교를 통해서, 다음기의 선거에 반영될 것이기 때문이다. 따라서, 지방자치단체장들은 중앙정부로부터 의존재원에 더 많이 의지하게 된다.

더욱이 오늘날과 같은 자원난 시대의 무한경쟁상황에서 지방자치단체도 단순한 공공서비스의 공급주체로서의 역할만을 담당하는 것이 아니라 하나의 경제주체라는 점에서 지역주민의 세부담이 전제되지 않은 무한정한 세출기능의 확대는 결국 당해 자치단체의 경제적 존립기반마저 붕괴시킬 우려가 있다고 본다. 우리 나라의 현재의 지나친 중앙정부 의존형 지방재정구조는 지방세가 지방자치의 기반이라는 점을 명확하게 인식하는 것으로

부터 출발하여 개편되어야 할 것이다.

세제, 재정조정제도중 현행 지방교부세법상 탄력세율제도를 활용하는 지방자치단체에게 불리하게 작용되게 되어있다.

지방자치단체는 재정적 측면을 비롯한 각종 현안을 스스로 해결하여야 한다. 그러나 우리 나라의 지방자치단체는 대부분 재정수입의 재원이 균형을 이루지 못하고 특정지방자치단체에 편중되어 있다. 지방자치단체가 재원을 조달하는 방법에는 자체재원에 의하여 조달하는 방법과 의존재원에 의하여 조달하는 방법으로 구분할 수 있다. 자체재원에 의하여 조달하는 방법에는 지방세, 세외수입 등이 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 금액으로써, 보통교부세와 특별교부세로 나뉜다. 이중 보통교부세는 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 미달액만을 교부하며 미달액이 없는 경우에는 교부할 수 없다. 여기서 기준재정수요액이라 함은 각 측정항목에 단위비용을 곱하여 얻은 금액을 말하고 기준재정수입액은 기준세율을 적용하여 산정한 당해 지방자치단체의 보통세에 속하는 지방세의 수입액을 말한다.

이렇게, 표준세율이 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 이를 조정하는 지방교부세에 있어 기준재정수입액의 산정기초로 사용된다. 따라서 특정한 지방자치단체가 표준세율을 초과하여 세율을 적용함으로써 세수입이 증가되면 증가된 세수입이 기준재정수입액의 산정의 기준이 된다. 따라서 탄력세율을 활용하면 그만큼 교부세를 지원받을 수 없게 됨으로써 각 지방자치단체장은 탄력세율제도의 활용을 기피하게 된다.

Ⅲ. 탄력세율제도의 활용성 제고방안

지방자치의 건전한 발전을 위해 재정분권이 조속히 추진되어야 한다. 재정분권은 지방자치단체의 자주재원인 지방세의 확보를 통함으로써 지역주민들의 재정책임성을 제고하도록 하여야 할 것이다. 우리 나라의 지방세는 과세표준과 세율권이 모두 중앙에 있기 때문에 자치단체에서 독립적으로 지방세의 규모를 결정할 수 없으나, 앞으로는 지방자치의 활성화를 위해서도 자치단체에게 과세자주권을 부여함으로써 책임있는 정부와 주민이 될 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

현재 15개의 지방세목 중에서 11개의 세목에 대하여는 어느 정도의 세율을 조정할 수 있는 탄력세율제도가 있기는 하지만 거의 활용되고 있지 않다.(이영희, 1999). 이는 아직 지방자치단체 또는 지역주민들의 재정책임성에 대한 인식이 되어 있지 않기 때문에 나타나는 결과일 것이다.

각 지방자치단체의 재정자주권을 높이기 위해서 현재 활용할 수 있는 방안중의 하나는

탄력세율제도의 활용하는 것을 제시할 수 있으나, 앞서 제2장에서 살펴본바와 같이, 세원의 지역간 이동, 조세저항의 유발, 탄력세율제도의 활용으로 교부세법상 불리한 점 등 현행 지방세법상 탄력세율제도를 실제 활용함에 있어서는 여러 가지 문제가 존재하기 때문에 각 지방자치단체장들은 탄력세율제도의 활용을 기피하게 되고 따라서, 실제로 탄력세율제도가 활용되기를 기대하기 어려운 실정에 있다.

따라서, 앞서 살펴본 탄력세율제도의 활용상 제기되는 문제점을 해결하고 아울러 이제도의 활용성을 높이기 위한 방안으로는 다음과 같은 점들을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 현행 지방재정조정제도의 조정을 통해서 탄력세율제도의 활용을 높이는 방안이다. 지방재정조정제도중 교부세는 가장 오래된 전통적인 조정제도이며 이는 내국세수의 13.27%를 법정률로 정하여 자치단체에 지원해주고 있다. 어찌보면, 이러한 교부세는 선진국의 공동세적인 속성을 띠는 세수로도 볼 수 있으나, 중앙정부가 자치단체를 돌보아 배려하는 일종의 자선적 독선의 속성이 강하게 작용한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 공동세는 법적으로 지방의 과세권을 인정하고 있기 때문이다. (이필우, 1999)

현재 지방교부세 배분산식이 지방자치단체의 자구노력을 저해하도록 설계되어 있는 것을 최소한 탄력세율제도를 적극적으로 활용하는 지방정부에 마이너스의 유인을 제공하지 않도록 개편하여야 한다. 아울러 자치단체에서 탄력세율제도에 대한 활용성을 높이기 위해 교부세를 산정할 때 활용도를 하나의 변수로 측정하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.

둘째, 현행 탄력세율적용 대상 세목의 조정이 필요하다. 현행 지방세법상 탄력세율로 규정된 세목으로는 15세목중 11세목, 즉 취득세, 등록세(부동산등기), 개인균등할 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 등이다. 세원이 지역간 이동성이 낮은 취득세, 등록세 등의 세목에 한해서만 탄력세율을 적용하도록 하는 것이 바람직하다. (곽채기, 1997) 그리고, 조세논리상 탄력세율의 적용은 가급적 지방의회선거에 투표권을 가지는 주민을 대상으로 하는 세목을 중심으로 이루어져야 한다. 실제로 현재 탄력세율이 지역개발세의 일부세원에서만 적용되고 있는데 대부분의 경우에 있어 그 세부담을 해당 자치단체의 주민들이 부담하지 않고 타 지역으로 수출되는 세원이다.

각 지방자치단체가 해당 지역주민의 선호에 따라 공공서비스를 공급하고 그 재원을 조달함으로써 자원배분의 효율성과 책임성을 확보할 수 있다는 지방자치의 기본원리에 비추어 본다면 지역주민의 선호를 반영하는 제도로서 투표과정은 매우 중요한 의미를 갖는다. 만약 특정 자치단체의 지방세 중 많은 부분을 지방선거에서 투표권을 가지지 않는 비거주자가 부담하게 된다면 지역주민과 지방재정과의 연계관계가 약화하게 될 것이다.

셋째, 탄력세율규정세목에 대해서는 비과세, 감면을 줄여야 할 것이다. '97년을 기준으로 할 때 지방세 비과세, 감면의 규모는 1조 8천억원 수준으로 지방세의 총액의 10%정도를 차지하고 있으며, 특히 지난해에는 기업의 구조조정지원과 지역경제활성화를 위하여 적극 세제지원을 해온 결과 지방세감면 규모와 비율은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 더욱이 현행 지방세의 감면제도가 국가 또는 지방자치단체의 정책목적에 의해 불가피하게

이루어졌다고는 하지만 지방세감면이 과연 불가피한 정책수단이었는지, 지방세감면으로 인해 당초 정책목적을 어느 정도 달성하고 있는지 등에 대한 감면효과 분석과 사후관리 등이 철저히 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다.

비과세, 감면제도는 팽창하는 지방재정수요충족이라는 지방세의 근본 역할 수행에 지장을 주지 않으면서 비과세, 감면제도가 지향하는 정책목표를 효율적으로 달성하기 위한 수단으로 운영되어야 한다. 지방자치단체의 과세자주권을 제고하는 측면에서 확대 설정된 탄력세율제도는 현재 법률적인 측면에서 재정상 기타 특별한 사유가 있을 때 지방세법에 설정되어 있는 표준세율을 따르지 않을 수 있는 제도를 의미하는 것이지만 현실적으로는 지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 방안으로 제시되고 있다.

지난해의 지방세법 개정을 통하여 지방세에서 가장 중요한 세목인 취득세와 등록세, 그리고 재산세에도 탄력세율제도를 확대한 것은 자율적으로 재정확충을 할 수 있도록 한 것이지만, 각 지방자치단체가 기업투자 등을 적극적으로 유치할 수 있도록 하는 정책수단으로도 활용할 수 있는 것이다. 기업 유치 등을 위해서 부동산관련 세목들에 도입된 탄력세율제도가 활용될 수 있기 위해서는 특히 현재 중앙정부의 정책목표에 따라 이들 세목들에 설정되어 있는 비과세, 감면의 폭을 줄이는 것도 지방자치단체의 선택 폭을 늘려주는 방안으로 고려될 수 있을 것이다. (원윤희, 1998)

마지막으로, 무엇보다도 중요한 것은 각 지방자치단체의 의식전환이 필요하다. 이전재원의 규모가 클수록 지방재정의 중앙재정에 대한 의존성이 높아지게 됨은 물론이고 지방정부의 자기책임에 입각한 재정운용의식과 지역주민의 수익에 대한 비용부담의식이 희박해져 지방재정의 건전한 운영과 사회 전체적인 자원배분의 효율성을 저해할 우려가 있기 때문이다. 지역주민에 의한 지방재정통제가 활성화되도록 하려면 지방정부가 지역주민으로부터 직접 재원을 조달하여야 하며 이에 대해 중앙정부의 간섭이 배제되어야 한다.

즉, 현재와 같이 의존재원의 비중이 매우 높은 상황에서는 지방자치단체가 지역개발을 스스로 추진하려고 하기보다는 중앙정부의 재정지원에 의존하려는 경향을 보이게 되기 때문에 의존재원의 비중을 줄임으로써 지역의 문제를 각 지방자치단체가 스스로 해결하려는 의욕을 높일 수 있는 한 방안이 될 것이다.

IV. 결 론

지방자치는 지방마다의 주민생활문제를 주민들 스스로의 의사에 따라 그들의 힘으로 자주적인 결정을 하고 이를 시행하는 제도이다. 지방주권에 의한 주민자치의 실현에는 필수적으로 지방자치단체가 그의 살림을 스스로의 힘으로 꾸려나가야 하는 재정부담을 수반한다. 우리나라의 경우에는 오랜 전통의 강력한 중앙집권적인 중앙정부만이 권력의 대부분을 장악해 왔고, 지방세제도 전국이 획일적인 것으로 중앙정부가 설정, 통제하고 지방정부는 중앙정부가 정해 준대로 이를 실시하는 권한만을 가지고 있다. 즉, 지방정부는 과세자주권이 거의 없다시피한 통치단체인 셈이다. (최명근, 1997) 재정을 중앙정부에 전

적으로 의존하고 있는 지방자치는 바람직하지 않을 뿐만 아니라 실질적으로 주민자치일 수 없다.

지방세는 경상적 세외수입과 함께 지방자치단체의 안정적 운영을 위해 필요한 자주재원이다. 그러나 우리나라 자치단체의 경우 자치단체의 총 세입중에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 특별시 78%, 광역시 69%, 도 34.7%, 시 25.6%, 군 10.6%, 자치구 25.1%에 그치고 있어 매우 취약한 모습을 나타내고 있다.

따라서, 각 지방자치단체는 자주재원에 의한 재정조달을 하기 위해서는 현 지방세법 체계내에서 존재하는 탄력세율제도를 적극적으로 활용하여 세입확충에 노력을 기울여야 할 것이다.

본 연구에서는 탄력세율제도의 실제 활용상 제기되는 문제점과 이 제도의 활용성 제고방안에 대해서 고찰하였다. 우선 현행 지방세법상 탄력세율제도의 활용상 제기되는 문제점으로는 첫째, 세원이 지역간 이동되는 문제가 발생할 수 있고, 이로 인해 조세경쟁, 지방자치단체간 재정불균형이 발생할 수 있다. 둘째, 탄력세율제도를 이용하여 세율을 인상할 경우 조세저항을 야기할 수 있다. 셋째, 현행 지방교부세법상 탄력세율을 활용하면 그만큼 교부세를 지원받을 수 없게 됨으로써 각 지방자치단체장은 탄력세율제도의 활용을 기피하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

그리고, 본 연구에서는 지방자치단체의 재정자주권을 신장하기 위해서 현재 활용할 수 있는 탄력세율제도의 활용성을 높이기 위한 방안들로 재정조정제도의 정비, 탄력세율적용대상세목의 재조정, 탄력세율적용대상 세목에 설정되어 있는 비과세, 감면의 폭을 축소, 지방자치단체들의 의식전환 등을 제시하였다.

현재의 지방세는 지방세로서의 역할보다는 지방자치단체의 세입보조역할만을 담당하고 있다. 따라서 각 지방자치단체는 현행 지방세법상 존재하는 탄력세율제도를 적극적으로 활용하여 재정자치의 폭을 넓혀 나아가야 할 것이고, 중앙정부에서도 제도만을 만들어 놓을 것이 아니라 실제 활용가능 하도록 주변 여건을 만들어주는 노력도 필요하다고 하겠다.

참 고 문 헌

- 강민구, 1998, 지방세 세원배분체계의 합리적 개선방안에 관한 연구, 서울시립대 경영대학원 석사학위논문.
- 곽채기, 1997, 지방분권화에 대응한 국세의 지방세 이양방법, 지방세(통권 43호) : 19-31.
- 권강웅, 1999, 축조지방세법해설, 조세통람사.
- 박정수, 1998, 지방재원조달을 위한 지방세제의 개편방향, 지방세(통권 제46호) : 33-45.
- 오연천, 1998, 21세기 지방세의 역할과 전망, 지방세(통권 제45호) : 11-20.
- 이영희, 1999, 현재와 미래의 지방세 역할, 지방세(통권 제51호) : 38-49.
- 이재원, 1997, 고유세원개발과 법정외세목 설치에 관한 방안, 지방세(통권 43호) : 32-45.
- 이필우, 1999, 지방자치에 있어서 지방세의 정치경제학적 의미와 역할, 지방세(통권 제51호) : 23-37.
- 원윤희, 1998, 산업구조조정 및 경제활성화를 위한 지방세의 개편방향, 지방세(통권제46호) : 18-45.
- 조세통람사, 1995, 조세편람.
- 조세통람사, 1996, 조세편람.
- 조세통람사, 1997, 조세편람.
- 조세통람사, 1998, 조세편람.
- 조세통람사, 1999, 조세편람.
- 최명근, 1997, 지방세연구, 세학사.
- Bahl, Roy W, 1995, The Decentralization of Government, 50 years of public finance in Korea : Retrospection and Perspectives, 한국재정학회.
- Bird, Richard M, 1993, Threading the Fiscal Labyrinth : Some Issues in Fiscal Decentralization, *National Tax Journal*.