

지역 특성을 반영한 신세원 발굴과 과세방안

- 인천광역시 사례를 중심으로-

유 태 현
(남서울대학교)

지역 특성을 반영한 신세원 발굴과 과세방안 —인천광역시 사례를 중심으로—

유태현(남서울대학교)

I. 들어가는 글

최근 경기침체의 만성화, 저출산·고령화의 심화에 따른 사회복지비 지출 급증, 부동산거래 감소에 기인한 지방세 세수 급감 등 지방재정 환경이 악화되고 있다. 주목할 점은 이런 여건 변화가 일시적인 현상이 아니라 고착화의 양상을 띠고 있다는 것이다.

우리나라의 지방자치단체는 2013년 당초예산 기준으로 재정자립도 평균이 51.1%에 불과하다.¹⁾ 또한 열악한 재정여건으로 말미암아 자체재원인 지방세로 소속 공무원의 인건비조차 해결하지 못하는 곳이 전체 244개 자치단체 가운데 125개에 이르고 있다.²⁾

이와 같이 열악한 지방재정 여건을 개선하기 위해서는 실효성 있는 대책이 강구되어야 한다. 예를 들어 중앙편중적 재원(세원)의 과감한 지방이양, 중앙과 지방 간 공동세제도의 활성화 등을 통하여 지방세입 기반을 확충하는 조치와 더불어 지방세출의 절감을 위한 세출구조의 합리적 개편 등이 요구된다.

지방자치단체의 재정력은 1차적으로 세입 측면에서 결정되기 때문에 지방재정의 강화는 세입 확충에 초점을 맞추어야 할 것이다. 또한 재원 사용의 자율성 확보를 통해 그 성과의 극대화를 이룩할 수 있기 위해서는 이전재원(의존재원)보다 자체재원을 늘리는 방식으로 이루어져야 한다.³⁾ 자체재원은 지방세와 세외수입으로 구성되는데, 재원의 상시성, 항구성 등을 고려할 때 그 핵심은 지방세라고 할 수 있다. 이는 지방자치단체의 세입확대는 지방세를 늘리는 방식으로 추진되어야 함을 의미한다.

그간 지방세 강화와 관련된 논의는 국세 세목 가운데 일부를 지방세로 전환하거나 공동세제도를 내실화하는 방안을 중심으로 이루어졌다고 할 수 있다. 반면 상대적으로 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화하는 방안에 대한 접근은 소홀히 취급되었다. 그 이유는 현행 헌법 제59조에 의해 지방자치단체가 독자적으로 지방세 세목을 신설하거나 새로운 세원을 발굴하여 과세하는 것이 허용되지 않고 있기 때문이다. 이는 헌법 제59조의 조세법률주의 규정이 지방세 과세자주권을 제약하는 장벽이 되고 있음을 의미한다.

본 연구는 인천광역시의 재정확충을 위해 지방세 확대를 모색하되 지방세 과세자주권 강

1) 안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4, p.238.

2) 경남의 창원시, 마산시, 진해시가 2010년 7월 1일부터 창원시로 통합되었고, 2012년 7월 1일부터 세종특별자치시가 출범하면서 2013년 현재 우리나라 지방자치단체의 수는 광역자치단체 17개와 기초자치단체 227개를 합한 244개이다. 그 구성을 보면 서울특별시, 세종특별자치시, 6대 광역시, 9개도(제주특별자치도 포함)와 기초자치단체인 군(84개), 시(74개), 자치구(69개)로 구분된다.

3) 지방자치단체가 예산을 운용함에 있어 엄격(hard, 경성적)한 지출제약을 따라야 하는 경우를 경성예산계약 상황이라고 한다. 반면 책정된 예산을 전부 소진하더라도 중앙정부 등으로부터 쉽게 지원을 받을 수 있거나 지방채 발행을 통해 부족한 재원을 어렵지 않게 조달할 수 있다면 예산계약이 유연하다고(soft, 연성적) 한다(연성예산계약). 지방세입에서 의존재원(이전재원)이 차지하는 비중이 높을수록 연성예산계약이 심화되며, 이럴 경우 지방자치단체는 중앙정부가 재원부족을 외면하지 않고 메워줄 것이라는 믿음 때문에 재정여건을 무시하고 재원을 과잉 지출하는 경향을 나타내게 된다.

화를 동시에 이끌 수 있는 대안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 인천광역시의 특성을 반영한 신세원을 발굴하여 과세하는 방안을 제안하고자 한다.

이런 목적에 따라 이하의 각장은 다음과 같이 구성하였다. 제2장에서는 인천광역시의 재정여건과 개선과제에 대해 알아보았다. 제3장에서는 각 지방자치단체가 제안한 신세원 발굴 사례와 지방세 과세자주권 확대 가능성에 대해 검토하였다. 제4장에서는 지역특성을 반영한 신세원에 대한 과세방안을 제시하였다. 제5장에서는 앞의 내용에 근거하여 결론을 맺었다.

II. 인천광역시의 재정여건과 개선과제

1. 인천광역시의 세입실태 분석

1) 인천광역시 세입의 구성과 규모

우리나라는 2005년 이후 지방재정법 제59조에 근거를 두고 지방재정의 실태를 통합재정 체계에서 파악하고 있다. 통합재정은 지방자치단체가 직접 관리하는 회계로 일반회계, 기타·공기업특별회계와 기금을 포함 한 전체 순수 재정활동을 포괄하는 방식으로 관리된다. 다만, 지방교육재정(교육비특별회계)은 통계대상에서 제외되어 있기 때문에 아직 지방자치단체의 실질적인 통합재정통계 산출은 이루어지지 않고 있다.⁴⁾

통합재정 수지는 당해회계연도의 순수한 수입과 지출에 해당하는 통합재정 수입에서 통합재정 지출을 차감한 수치(통합재정 수입 - 통합재정 지출)를 말한다. 이는 정부의 금융활동으로 간주되는 보전재원은 제외하며, 재정의 적자 또는 흑자를 표시된다.

통합재정규모는 지방자치단체의 1년 동안 총지출규모에서 채무상환 등 보전지출을 차감한 순수재정활동의 크기를 말한다. 다시 말해 통합재정규모 = 세출(경상지출+자본지출) + 순융자(융자지출-융자회수)의 관계를 형성한다. 이때 보전지출은 지방채 원금상환, 예치금, 적립금, 국·시도비보조금 반환금을 가리키며, 융자금 회수는 재정활동의 감소요인이 되므로 융자지출에서 차감한 순융자만 계상한다.

통합재정수지는 당해 연도의 순수한 수입에서 순수한 지출을 차감한 수치로서 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영 수지를 측정하는 지표이다. 통합재정수지 = 통합재정수입 - 통합재정 지출 = (세입+융자회수) - (세출+융자지출) = 세입 - 세출 및 순융자(융자지출 - 융자회수)의 관계가 성립한다. 한편 통합재정수지비율 = 통합재정수지 규모/통합재정규모이다.

통합재정규모는 지방자치단체의 재정지출 규모를 의미하기 때문에 그것이 커질수록 해당 자치단체의 재정지출은 늘어나게 된다. 통합재정수지와 통합재정수지비율은 지방자치단체의 재정건전성 정도를 알려주는 주요한 지표에 해당한다. 통합재정수지와 통합재정수지비율이 높을수록 해당 지방자치단체의 재정여건은 양호하며, 건전한 상태로 평가할 수 있다.

<표 1>은 2013년 당초예산 기준으로 시도별 통합재정수지 현황을 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 따르면 인천광역시의 통합재정수지가 -1,719억으로 서울특별시 다음으로 열악한 상황에 직면해 있다. 더욱이 통합재정수지비율은 -2.33로 광역자치단체들 가운데 가장 어려운 처지에 놓여 있다.

인천광역시의 통합재정수지 개선을 위해서는 세입을 늘리는 조치와 더불어 세출을 줄이는

4) 지방재정 통계가 국제기준에 부합되도록 하기 위해서는 교육재정을 포함한 통합재정통계 산출이 요구된다.

실질적인 대책의 마련이 요구된다. 세입의 확대를 추진함에 있어 현실적으로 이전재원(의존재원)을 늘리는 접근은 다른 자치단체의 협조를 얻기 쉽지 않다. 왜냐하면 지방교부세(내국세의 19.24%) 등 이전재원의 규모는 일정한 상황에서 인천광역시 몫을 늘리려면 다른 지방자치단체의 그것을 축소시킬 수밖에 없는데, 이럴 경우 다른 자치단체도 재정여건이 취약하기 때문에 받아들여지기 어렵다. 따라서 자체재원인 지방세를 늘릴 수 있는 방안을 찾아야 하며, 더하여 세출의 축소를 모색해야 할 것이다.

<표 1> 2013년 당초예산 기준 시도별 통합재정수지(순계, 순세계잉여금 포함)
(단위 : 억원 / %)

구분	세입(a)	통합재정규모			통합재정수지(a-b)	통합재정수지비율
		계(b)	세출	순융자		
합 계	1,530,178	1,526,952	1,518,420	8,532	3,226	0.21
서울	226,665	230,473	225,651	4,822	△3,808	△1.65
부산	83,485	83,397	83,033	364	88	0.11
대구	59,062	58,797	58,719	79	265	0.45
인천	72,036	73,755	72,646	1,109	△1,719	△2.33
광주	34,039	34,363	34,224	140	△325	△0.95
대전	34,895	34,786	34,830	△45	109	0.31
울산	28,079	28,010	28,001	9	69	0.25
세종	5,613	5,608	5,486	121	6	0.10
경기	282,714	279,000	278,252	747	3,714	1.33
강원	77,399	76,625	76,274	351	773	1.01
충북	76,993	76,991	77,016	△25	2	0.00
충남	85,279	83,646	83,447	200	1,633	1.95
전북	83,763	83,548	83,206	341	216	0.26
전남	101,993	100,954	99,977	976	1,039	1.03
경북	129,999	129,219	128,698	522	780	0.60
경남	117,371	117,247	118,439	△1,192	124	0.11
제주	30,793	30,534	30,522	12	259	0.85

주) 시·도는 시·도 본청 + 시·군·구

자료: 안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4, p.13.

<표 2>는 2004~2011년의 기간 동안 총계 기준 인천시 세입과 세출결산 추이를 나타내고 있다. 동 표에 따르면 2006년부터 세출결산과 세입결산의 차이가 급속하게 줄어들고 있다. 이는 세입이 위축되고 있는 상황에서 세출이 늘고 있기 때문에 나타는 현상이다.

<표 2> 인천광역시시 세입 및 세출결산 추이(총계 결산 기준)

단위: 억원, %

구분	세입결산(A)		세출결산(B)		A-B
	액수	증가율	액수	증가율	
2004	43,216	-	33,044	-	10,172
2005	48,080	11.3%	37,693	14.1%	10,386
2006	53,946	12.2%	44,800	18.9%	9,146
2007	59,825	10.9%	50,052	11.7%	9,773
2008	64,635	8.0%	58,271	16.4%	6,364
2009	78,579	21.6%	72,590	24.6%	5,989
2010	70,121	-10.8%	64,196	-11.6%	5,925

2011	66,063	-5.8%	62,289	-3.0%	3,774
05-11년 평균		6.77%		10.16%	
09-11년 평균		1.67%		3.33%	

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>), 인천광역시, 『인천광역시 세입·세출 결산』, 각 연도(<http://www.incheon.go.kr>)

2005년~2011년의 기간 동안 인천광역시 세출결산액의 연평균 증가율(10.16%)은 세입결산액의 그것(6.77%)을 상회하고 있다. 이는 세출의 확대가 인천광역시 재정여건을 악화시키는 핵심적인 원인임을 시사한다.

<표 3>은 2013년 당초예산 기준 시도별·회계별 순계예산 규모를 보여주고 있다. 동표는 광역자치단체와 그 소속 기초자치단체의 일반회계와 특별회계 구성 실태를 나타내고 있다.

<표 3> 2013년 시도별·회계별 순계예산 규모

단위: 억원, %

구분	총규모			광역자치단체			기초자치단체		
	계	일반 회계	특별 회계	소계	일반 회계	특별 회계	소계	일반 회계	특별 회계
계	1,568,887	1,282,714	286,173	1,004,884	817,719	187,165	564,003	464,994	99,008
서울	234,835	179,580	55,255	196,667	146,606	50,061	38,168	32,974	5,194
부산	88,758	70,933	17,826	77,750	61,380	16,369	11,009	9,552	1,456
대구	62,365	49,268	13,097	54,609	42,007	12,602	7,756	7,261	495
인천	77,170	57,329	19,842	64,948	46,268	18,680	12,222	11,061	1,162
광주	35,632	29,836	5,796	32,780	27,217	5,563	2,852	2,620	233
대전	35,924	27,390	8,533	32,369	24,158	8,211	3,555	3,233	322
울산	29,301	23,340	5,961	23,763	18,157	5,606	5,538	5,182	355
세종	5,670	4,144	1,526	5,670	4,144	1,526	—	—	—
경기	294,192	226,175	68,017	148,065	123,840	24,225	146,126	102,334	43,792
강원	77,646	69,692	7,954	37,393	33,643	3,750	40,253	36,049	4,204
충북	63,250	55,090	8,160	33,336	29,211	4,125	29,914	25,879	4,035
충남	87,045	75,246	11,799	43,502	38,827	4,674	43,543	36,419	7,125
전북	85,111	75,345	9,766	44,431	39,290	5,141	40,680	36,055	4,625
전남	104,741	94,091	10,650	53,775	47,653	6,122	50,966	46,438	4,528
경북	132,730	114,611	18,118	63,650	55,514	8,137	69,079	59,098	9,982
경남	123,212	104,953	18,259	60,870	54,113	6,757	62,342	50,840	11,501
제주	31,305	25,690	5,615	31,305	25,690	5,615	—	—	—

자료: 안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4, p.156.

<표 3>에 제시되어 있듯이 2013년 당초예산 기준 지방자치단체 총재정 규모는 1,568,887억이며, 그 가운데 특별회계는 286,173억으로 18.2%이다. 반면 인천시의 경우 총재정 규모는 77,170억이고, 특별회계는 19,842억으로 그 비중은 25.7%에 이르고 있다.⁵⁾ 이는 인천시처럼

재정여건이 열악한 지방자치단체의 경우 특별회계 축소를 통해 재정운용을 내실화할 필요가 있음을 시사한다.

<표 4>는 일반회계 순계기준으로 2004년부터 2012년까지 9년 동안 중앙정부, 지방정부, 인천시 재정규모의 변동 상황을 정리하여 보여주고 있다. 이 기간 동안 중앙정부 재정은 약 100조가 증가하여 86.5%의 성장을 이룩하였고, 지방재정은 25.8%의 성장률을 나타내었다. 반면 인천시 재정은 약 1조 7,576억이 증가하여 같은 기간 동안에 73.0% 성장하였다.

2008년 말 미국발 글로벌 금융위기도 불구하고 중앙정부 재정은 양(+)의 성장을 보인 반면 지방정부 재정은 2010년부터 음(-)의 성장을 나타내었다. 특히 인천시 재정은 더욱 크게 위축되었는데, 2010년의 경우 20%를 넘는 하락을 겪었고, 2011년 이후 점차 회복 단계에 있지만 아직은 2009년 수준에 못 미치고 있는 상황이다. 이는 최근 세계 경제의 침체가 중앙정부 재정뿐만 아니라 지방재정에 부정적인 영향을 미치고 있음을 의미한다.

<표 4> 중앙정부, 지방정부, 인천시 예산규모(일반회계 순계기준)

단위: 억원, %

연도	중앙정부	증가율	지방정부	증가율	인천	증가율
2004	1,196,447	-	972,309	-	24,077	-
2005	1,364,585	14.1%	997,142	2.6%	26,013	8.0%
2006	1,478,668	8.4%	1,090,904	9.4%	31,021	19.2%
2007	1,711,721	15.8%	1,182,428	8.4%	34,556	11.4%
2008	1,815,858	6.1%	1,330,400	12.5%	36,845	6.6%
2009	2,049,475	12.9%	1,449,206	8.9%	45,522	23.6%
2010	2,052,235	0.1%	1,350,250	-6.8%	36,375	-20.1%
2011	2,099,103	2.3%	1,276,740	-5.4%	39,915	9.7%
2012	2,231,079	6.3%	1,222,957	-4.2%	41,653	4.4%
05-12년 평균		8.5%		4.2%		8.4%
09-12년 평균		5.1%		-1.1%		4.4%

주: 예산규모는 일반회계 순계기준이며, 2010년까지는 `결산, 2011년은 최종예산, 2012년은 당초예산임.
 자료: 중앙정부와 지방정부 자료는 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2012.5, 인천시 결산자료는 행정안전부, 『지방재정연감』, 각 연도(<http://lofin.mopas.go.kr/>), 인천시 2011년 최종예산 및 2012년 당초예산 자료는 인천광역시, 『세입세출예산서』, 각 연도(<http://www.incheon.go.kr>)

<표 5>은 2005년부터 2012년의 기간 동안 인천시 순계기준 세입예산의 항목별 추이를 나타내고 있다. 순계기준 인천시 세입예산은 2009년 7조 8,283억원을 정점으로 하여 이후 지속적으로 낮아지는 추세에 있다.

자체수입(자체재원)이 전체 세입예산에서 차지하는 비중은 2006년 75.1%의 수준을 나타낸 이후 하락하여 2009년에는 64.0%까지 낮아졌으나 이후 소폭 상승하는 양상을 보이고 있다. 인천시 전체 세입에서 자체수입이 차지하는 비중은 다른 자치단체들과 비교할 때 상대적으

5) 2013년 당초예산 기준으로 총재정 규모에서 특별회계가 차지하는 비중을 살펴보면 서울 23.5%, 부산 20.1%, 대구 21.0%, 인천 25.7%이다. 이는 방만한 재정 운용의 문제점을 안고 있는 자치단체일 수록 특별회계의 비중이 높은 특징을 나타내고 있다.

로 높은 수준을 나타내고 있다. 반면 의존수입(지방교부세+보조금)의 비중은 2005년 15.5%에서 2011년 25.4%까지 꾸준히 증가하고 있다.

<표 5> 인천시 세입예산의 구성과 추이

단위: 억원, %

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
합계	41,825 (100.0)	47,546 (100.0)	52,259 (100.0)	59,720 (100.0)	78,283 (100.0)	69,414 (100.0)	68,400 (100.0)	75,448 (100.0)
자체수입	29,810 (71.3)	35,711 (75.1)	38,224 (73.1)	43,285 (72.5)	50,097 (64.0)	45,753 (65.9)	45,499 (66.5)	53,811 (71.3)
지방세수입	15,438	16,990	19,733	21,551	21,466	23,665	23,710	26,265
세외수입	14,372	18,721	18,491	21,734	28,631	22,088	21,789	27,545
의존수입	6,474 (15.5)	8,493 (17.9)	10,749 (20.6)	12,930 (21.7)	17,482 (22.3)	16,286 (23.5)	17,362 (25.4)	17,556 (23.3)
지방교부세	215	771	1,879	1,330	1,480	1,971	2,122	2,819
보조금	6,259	7,722	8,870	11,600	16,003	14,315	15,240	14,738
지방채 및 예치금회수	5,541 (13.2)	3,342 (7.0)	3,285 (6.3)	3,505 (5.9)	10,704 (13.7)	7,375 (10.6)	5,539 (8.1)	4,081 (5.4)

주: 세입예산은 총계기준이며, 2011년까지는 최종예산, 2012은 당초예산 기준임.

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>), 인천광역시, 『인천광역시 세입세출예산서』, 각 연도(<http://www.incheon.go.kr>)

이와 같이 최근 인천시 재정의 중앙 의존적 경향이 심화되고 있는 현상에 대해서는 주목할 필요가 있다. <표 6>은 우리나라 지방자치단체의 자체수입 비중과 그 추이를 보여주고 있다. 동 표에 따르면 전체 지방세입에서 자체수입이 차지하는 비중은 답보 상태이고, 의존수입은 다소 늘어나는 경향을 나타내고 있다. 반면 인천시의 경우 <표 5>에 제시되어 있듯이 2005년의 경우 전체 세입예산에서 의존수입이 차지하는 비중은 15.5%이었지만 2012년에는 23.3%에 이르고 있다.

<표 5>와 <표 6>을 통해 인천시와 전체 지방자치단체를 대상으로 지방채 및 예치금회수의 비중을 비교해 보면 인천시의 그것이 다른 지방자치단체들과 비교할 때 매우 높은 수준을 나타내고 있다. 이는 인천시 재정의 건전성을 위협하는 요인이 아닐 수 없다.

<표 6> 우리나라 지방자치단체 자체수입 비중

단위: 억원, %

구분	2010	2011	2012
합계	1,398,565	1,410,393	1,510,950
자체수입	794,341 (56.8)	793,219 (56.2)	858,913 (56.8)
의존수입	552,510 (39.5)	579,813 (41.1)	612,641 (40.6)
지방채및예치금회수	51,714 (3.7)	37,362 (2.6)	39,396 (2.6)

자료: 중앙정부와 지방정부 자료는 행정안전부, 『2012년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2012.5, p.5

2) 인천광역시 산하 자치구의 재정실태

2013년 당초예산을 기준 인천광역시 산하 기초자치단체의 재정자립도와 재정자주도의 현황은 <표 7>과 같다.⁶⁾ 동표에 제시되어 있듯이 인천시 전체(본청, 군, 자치구 포함)의 재정

6) 지방재정자립도는 일반회계를 기준으로 지방자치단체 예산규모에서 자체재원(지방세+세외수입)이

자립도는 전국 평균을 상회하는 수준을 보이고 있지만, 기초자치단체인 군과 자치구 지역의 재정자립도는 그에 크게 미치지 못하고 있다.

<표 7> 인천광역시와 자치구의 재정자립도(2013년 당초예산 기준)

자치단체	재정자립도	재정자주도
전국평균	51.1%	76.6%
인천시 전체평균	67.3%	77.3%
시본청	64.6%	71.9%
군·구 평균	31.1%	50.0%
군 평균	13.5%	51.5%
강화군	12.9%	51.6%
옹진군	14.3%	51.3%
자치구 평균	35.2%	49.7%
중구	54.3%	69.3%
동구	26.1%	58.7%
남구	25.6%	44.4%
연수구	42.3%	52.8%
남동구	39.6%	48.5%
부평구	27.0%	41.3%
계양구	23.9%	45.9%
서구	43.9%	51.9%

자료: 안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4, p.156 및 259.

특히 8개 자치구 간 재정자립도 격차가 상당한 수준을 나타내고 있다. 가장 높은 중구(54.3%)와 가장 낮은 계양구(23.9%)는 30.4%p의 차이를 보이고 있다. 이는 단순히 해석하면 중구의 재정여건이 계양구보다 2배 더 양호하다고 할 수 있다.

한편 인천시 소속 기초자치단체를 대상으로 하여 2011년 당초예산 기준으로 세출구조를 살펴보면 <표 8>에서 보는 바와 같이 동종 자치단체의 경우 사회복지비 비중이 높을수록 재정자립도는 낮은 양상을 나타내고 있다. 8개 자치구를 대상으로 볼 때 재정자립도가 가장

차지하는 비중을 나타낸다. 지방자치단체 예산규모는 지방세(지방교육세 제외), 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금회수 항목으로 구성되며, 자체재원은 지방세(지방교육세 제외)와 세외수입으로 되어 있다. 지방세는 보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입으로 구성되며, 세외수입은 경상적세외수입과 임시적세외수입의 합이다. 지방교육세 세수를 제외하는 이유는 지방교육세 자체는 전액 지방교육재정으로 이전되기 때문에 지방자치단체 고유의 재원으로 볼 수 없기 때문이다. 지방재정자립도는 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어 얼마나 자율성이 높은가를 알려주는 대표적인 지표에 해당한다. 안전행정부(행정안전부), 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)(지방자치단체 예산개요)』, p.230. 한편 재정자주도는 일반회계상 지방자치단체 예산규모에서 자체재원과 자주재원의 합이 차지하는 비중을 말한다. 자체재원과 자주재원의 합을 일반재원이라고 한다. 자체재원은 지방세(보통세+목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입)+세외수입(경상적세외수입+임시적세외수입)이고, 자주재원은 지방교부세+조정교부금 및 재정보전금을 말한다. 지방자치단체 예산규모는 자체재원(지방세 중 지방교육세 제외)+자주재원+보조금+지방채 및 예치금회수로 구성된다. 재정자주도는 지방자치단체가 제약 없이 재량적으로 사용할 수 있는 재원의 비중을 나타낸다. 안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4, p.255.

높은 중구(52.1%)의 사회복지비 비중은 28.9%으로 가장 낮다. 반면 재정자립도가 가장 낮은 부평구(27.7%)의 사회복지비 비중은 56.0%로 가장 높은 수준을 보여주고 있다.

<표 8> 자치구 세출구조

단위: %

자치단체	재정자립도	정책사업비중	사회복지비중	행정운영경비 비중	정책사업비- 사회복지비
강화군	13.2%	83.3%	16.4%	13.1%	66.9%
옹진군	21.1%	79.3%	11.8%	20.4%	67.5%
중구	52.1%	78.5%	28.9%	21.0%	49.6%
동구	32.0%	75.8%	38.4%	22.5%	37.4%
남구	28.4%	78.1%	52.3%	18.3%	25.8%
연수구	44.9%	82.7%	48.3%	15.8%	34.4%
남동구	41.6%	82.7%	47.5%	16.1%	35.2%
부평구	27.7%	84.6%	56.0%	13.5%	28.6%
계양구	28.0%	79.6%	50.7%	16.7%	28.9%
서구	47.3%	80.9%	45.1%	17.5%	35.8%

주 : 2011년 당초예산 기준임.

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

2. 인천광역시의 세출실태 분석

<표 9>는 2008년부터 2012년까지 사업예산의 분류 기준에 따라 인천시 세출예산의 항목별 구성과 그 변화추이를 정리하여 보여주고 있다. 인천시 세출예산은 이 기간 동안 연평균 8.7%의 신장성을 나타내었다.

<표 9> 인천시 세출예산 추이

단위: 억원, %

분야	2008	2009	2010	2011	2012	09-12평균증가율
합 계	55,110	65,583	71,076	65,637	75,448	8.7%
일반공공행정	8,850	7,964	9,681	6,530	7,774	-0.5%
공공질서 및 안전	304	381	398	497	471	12.4%
교육	4,542	5,687	6,271	6,082	7,973	15.9%
문화 및 관광	1,505	3,457	6,563	5,258	6,316	54.9%
환경보호	5,483	5,715	5,485	5,437	4,754	-3.3%
사회복지	6,636	8,068	9,065	12,729	13,961	21.0%
보건	2,615	2,640	2,642	734	930	-11.1%
농림해양수산	922	1,065	1,128	882	987	2.9%
산업중소기업	356	646	1,002	711	860	32.1%
수송 및 교통	10,051	12,368	10,688	11,311	14,091	10.0%
국토 및 지역개발	9,212	12,605	13,204	10,043	12,052	9.4%
과학기술	197	295	297	282	127	-2.3%
예비비	547	591	435	526	546	1.6%
기타	3,890	4,102	4,217	4,615	4,605	4.4%

주 : 총계기준 당초예산임.

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>), 인천광역시, 『인천광역시 세입세출예산서』, 각 연도(<http://www.incheon.go.kr>)

세부적으로 2009년부터 2012년까지를 대상으로 보면 일반공공행정, 환경보호, 보건, 과학 기술 분야는 지출이 감소하였지만 그 밖의 분야는 증가하였다. 특히 문화 및 관광(54.9%), 산업·중소기업(32.1%), 사회복지(21.0%), 교육(15.9%) 분야의 지출 증가율이 두드러졌다.

이 기간 동안 그 규모가 늘어난 세출 항목 가운데 사회복지 분야는 2008년 6,636억 수준에서 2012년 13,961억으로 7,325억이 증가하였다. 이는 다른 세출 항목과 비교할 때 가장 큰 폭으로 증가하였으며, 인천시 재정을 압박하는 핵심 요인으로 작용하고 있다.

인천시와 전체 지방자치단체의 교육청에 대한 지원은 <표 10>과 같이 정리할 수 있다. 인천시는 물론 전체 지방자치단체의 교육청에 대한 지원은 2010년~2012년의 기간 동안 증가하는 양상을 나타내고 있는데, 인천시의 증가율이 전국 평균을 크게 상회하고 있다.

<표 10> 인천시와 전체 지방자치단체의 교육청에 대한 지원

단위: 억원, %

구분		합계	시도세 일정률	담배소비세 45%	지방교육세	학교용지 매입부담금	학교급식	기타	시군구 교육경비지원
2010	전국	83,475	16,080	5,745	47,077	4,235	-	1,970	8,368
	인천	5,344	807	701	2,699	665	-	286	186
2011	전국	91,475	16,001	5,846	50,617	3,550	-	15,462	-
	인천	6,064	926	651	3,053	195	-	1,238	-
2012	전국	98,718	18,432	5,471	52,817	3,771	9,610	8,617	-
	인천	7,287	1,302	715	3,185	364	823	897	-

(전년 대비 증가율)

구분		합계	시도세 일정률	담배소비세 45%	지방교육세	학교용지 매입부담금	학교급식	기타	시군구 교육경비지원
2011	전국	9.6%	-0.5%	1.7%	7.5%	-16.2%	-	685.0%	-
	인천	13.5%	14.8%	-7.1%	13.1%	-70.7%	-	332.6%	-
2012	전국	7.9%	15.2%	-6.4%	4.3%	6.2%	-	-44.3%	-
	인천	20.2%	40.5%	9.9%	4.3%	86.5%	-	-27.6%	-

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도

최근 인천시의 재정여건이 악화되고 있는 상황에서 늘어나고 있는 해당 교육청에 대한 재정지원은 커다란 부담이 아닐 수 없다. 따라서 지방자치단체에 의한 교육 분야 지원 가운데 일부 항목을 재조정하는 등의 조치를 검토할 필요가 있다.

3. 인천광역시의 채무관리 실태 분석

2006년 이후 인천시 채무는 <표 11>과 같이 변동되어 왔다. 동 표에 따르면 인천시 채무는 2006년 1조 1,140억원에서 2011년 2조 7,401억원으로 1조 6,261억원 늘어나 146%의 순증

가를 나타내었다. 이는 인천시의 재정 건전성이 우려해야 할 만큼 약화되었음을 의미한다. 따라서 적절한 대책의 강구가 요구된다.

2009년 이후 인천시 채무 증가는 2014년 인천아시아경기대회 주경기장 등의 건설 및 이와 관련된 도시철도 2호선 건설 등의 사업비 증가가 영향을 미친 것으로 분석되었다.

<표 11> 인천시 채무 추이

단위: 억원

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합계	11,140	12,941	15,352	23,484	27,195	27,401
일반회계	-	-	-	12,593	12,826	12,418
특별회계	-	-	-	10,890	14,369	14,983
공기업	-	-	-	7,872	8,137	7,902
인천광역시아시아경기대회	-	-	-	1,850	5,350	-
도시교통사업	-	-	-	0	20	-
도시철도사업	-	-	-	1,168	862	-

주: 2010년부터 지역개발공채 발행액과 기금 조성을 위한 채무 발행액이 신규로 지방채무에 포함되었음.

자료: 인천시 지방채무 현황(<http://www.incheon.go.kr>)

4. 인천광역시 재정의 개선과제

1) 인천시 재정악화의 원인

(1) 외부환경의 변화

지방자치단체 재정악화의 원인은 정부정책 수단의 부작용, 제도의 불합리성 그리고 환경 변화 측면에서 찾을 수 있다. 먼저 정부정책 수단의 부작용 사례로는 2005년 부동산보유세 제를 개편하면서 종합부동산세를 신설하고, 재산세의 세율 등을 조정하는 조치가 지방세의 위축을 초래한 점을 들 수 있다. 또한 2005년 이후 보유세 인상에 대한 보완 방안으로 거래세를 낮춤으로써 지방세 세수를 줄이는 영향을 미쳤다.⁷⁾

제도의 불합리성과 관련해서는 2005년에 사회복지사무의 일부가 지방으로 이양되면서 그에 따른 재원지원 대책이 제대로 갖추어지지 않음으로써 사회복지수요의 급증과 맞물려 지방비 부담이 눈덩이처럼 불어나고 있는 상황을 지적할 수 있다. 지방자치단체의 매칭 방식으로 사회복지비 지출이 이루어지고 있기 때문에 재정력이 취약한 자치단체일수록 더욱 크게 재정압박을 받고 있다.

환경 변화는 지방자치단체를 둘러싼 환경적 요인(인구, 장애인, 노령자 등의 구성 변화)이 달라졌음에도 불구하고, 그에 대한 원인 분석과 합리적인 대책이 마련되지 않고 있는 상황을 말한다. 예를 들면 저출산 고령화의 심화에 따라 사회복지수요가 급증하고 있지만 대책으로 사회보장 재원 마련의 확고한 틀을 구축하지 못하고 있는 현실이 그에 해당한다.

(2) 사회복지비의 급증

7) 최근 거래세의 인하는 자치구에 지원되는 조정교부금 재원을 줄임으로써 재정자립도가 낮은 자치구의 재정상황을 더욱 어렵게 만들고 있다.

1995년 민선자치 1기 부활이후 사회복지비 지출은 매년 증가되어 왔다. 특히 2005년 지방분권특별법을 계기로 중앙정부가 수행하던 많은 사업이 지방으로 이양되었다. 당시 지방에 이양된 사업들을 분류해 보면 사회복지사업이 주종을 차지하고 있는데, 이는 지역주민의 복리 증진이라는 지방자치단체의 본질적 가치와 부합하는 특징이 있다.

그러나 문제는 국가 사무의 지방이양에 따라 발생하는 비용에 충당할 수 있도록 적절한 재원지원 시스템이 구축되지 못했다는 데 있다. 비록 분권교부세를 통해 재원을 보전하고자 하였으나 현실적으로 분권교부세는 지방자치단체가 수행하는 사회복지사업 비용을 충당하는데 한계가 있다. 더욱이 저출산 고령화 사회의 도래에 따라 사회복지비 지출액은 기하급수적으로 커지고 있다. 이런 상황을 타개하기 위해서는 사회복지비 증가에 대응할 수 있는 실질적인 지방재정 확충 방안이 강구되어야 한다.

지방자치단체들 가운데 사회복지비 부담 증가에 따라 가장 어려움을 겪고 있는 곳은 자치구이다. 자치구의 재정을 압박하는 사회복지지출 분야로는 기초노령연금 등을 들 수 있다. 통계청이 2008년에 발표한 자료에 따르면 2008년 현재 65세 이상 노인 인구는 501만 6,000명으로 전체 인구의 10.3%를 차지함으로써 우리나라는 고령화 사회를 넘어 고령사회에 진입하고 있다. 이러한 추세대로라면 2018년에는 노인 인구 비중이 전체 인구의 14.3%를 넘어섬으로써 고령사회가 되고 2026년에는 20.8%가 되어 초고령사회에 이를 것으로 예상된다. 이러한 환경 변화에 따라 자치구를 비롯한 지방자치단체의 사회보장적 수혜금에 대한 지출은 지속적으로 증가될 것으로 전망된다. 기초노령연금 확대에 따라 지방비 부담이 함께 늘어나고 있으며, 이는 재정여건이 열악한 지방자치단체의 부담을 가중시킬 수밖에 없다.

중앙정부는 노인, 장애인 등에 대한 사회보장적 임무를 수행해 왔으나, 지방분권화의 실현을 목적으로 2005년부터 여러 사회보장적 사업들이 지방으로 이전되어 왔으며, 이를 보전할 목적으로 분권교부세가 신설되었다. 하지만 분권교부세는 그 출발이 국고보조사업의 계승(지방으로 이양된 국고보조사업)에 있기 때문에 보통교부세나 부동산교부세와 달리 지출의 용도가 완전히 비제약적이지 않은 특징이 있다. 특히 5년 동안 한시적으로 도입·운영된 분권교부세는 2009년에 다시 기한을 5년 더 연장하였는데, 이는 분권교부세가 폐지될 경우 자치단체의 사회보장적 사업이 제대로 실행되기 어렵고, 사회복지사업의 지방이양 이후 자치단체의 재정이 더욱 압박을 받게 되었다는 점을 알려 준다.

사회복지사업의 지방이양에 따른 자치단체의 재정부담 가중 문제를 해결하기 위해서는 사회복지사업의 재배분 또는 분권교부세 확대 등의 조치가 검토되어야 할 것이다.⁸⁾ 기초자치단체의 경우는 분권교부세의 배분 공식 때문에 사회복지비 부담이 더 가중되고 있는데, 이는 인원수가 아닌 시설수와 재정력지수를 반영하여 분권교부세의 배분이 결정되기 때문이다. 예를 들어 노인복지비와 관련한 분권교부세는 노인복지회관수, 재가노인복지시설수 및 지역시니어클럽수, 경로당수에 근거하여 산정되는데, 특히 경로당수는 대도시 지역의 그것이 전국을 대상으로 한 전체 경로당수에서 차지하는 비중이 매우 낮다. 한편 시설수의 비중

8) 참여정부가 국고보조사업을 지방에 이양하면서 2005년부터 도입한 분권교부세는 신중하지 못한 지방분권의 대표적인 사례로 지적되고 있다. 지방이양 사회복지사업에 의해 지방비부담이 증가하는 경우, 필수적인 복지사업이 부실해지고 자체사업의 범위마저 축소될 우려가 있다. 감사원은 2008년 4월 발간한 사회복지분야 지방이양사업 운영실태 감사결과보고서에서“중앙정부의 장·단기 사회복지정책과 밀접하게 연계되었거나 특정지역의 시설 편중으로 일부 지방자치단체에만 재정부담을 주는 등 지방이양사업으로 계속 추진하는 것이 부적절한 정신요양시설 및 노인·장애인생활시설 운영사업에 대한 국고보조사업으로의 환원”을 권고하였다.

이 높더라도 재정력지수를 반영하여 배분액이 결정되기 때문에 대도시 지역에 대한 분권교부세 배분액은 낮은 경향이 있다. 이에 대한 대책으로 배분공식에서 재정력지수를 삭제하거나 반영비율을 낮추는 방안을 강구할 필요가 있다.

(3) 불합리한 재정관리

인천시 재정악화의 또 다른 원인으로 불합리한 재정관리를 들 수 있다. 인천시는 재정여건을 감안하지 않은 무리한 사업 추진으로 재정적 어려움을 겪고 있다. 재원확보 대책을 마련하지 않은 상황에서 2008년 8월 인천도시철도 2호선 노선을 변경하여 정거장 수를 늘리는 등 사업계획 일부를 변경하여 사업비를 당초 1조 9,873억원에서 2조 1,649억원으로 증액하였다. 또한 2009년 8월에는 2014년 인천아시아게임 개최 이전에 인천 2호선 2단계 공사구간을 조기 개통할 목적으로 인천 2호선 기본계획을 바꾸는 등의 조치가 이루어졌다.

한편 재정 건전성 악화를 감추기 위해 이루어진 변칙의 예산편성은 재정여건을 더욱 어렵게 만드는 부정적인 영향을 미쳤다. 일반회계 세입예산의 부당한 증액 편성에 따라 세수결손이 발생하였고, 법정적립금 및 필수경비의 일반회계 세출예산 과소계상이 빚어졌다. 또한 회계 간 상호 자금 전용이 나타났고, 일반회계 순세계잉여금 결손 방지를 위한 분식 결산이 감행되었다.

이와 같은 불합리한 재정관리가 인천시 재정여건을 악화시키는 한편 재정건전성을 침해하는 결과를 초래하였음은 부인하기 어렵다.

2) 인천시 재정의 개선과제

인천시 재정은 세입측면에서 보면 다른 지방자치단체들의 평균보다 자체재원의 비중이 높지만 최근 지방채가 늘어나는 등 재정여건의 악화를 겪고 있다.

인천시 재정의 개선과제로 다음과 같은 점을 들 수 있다. 첫째, 인천시 재정여건 개선을 위해서는 세입을 확대하고 세출을 절감하는 실질적인 방안이 강구되어야 한다. 이럴 경우 중앙정부로부터 지방에 이전되는 의존재원의 규모는 한정되어 있고, 다른 자치단체들의 재정상황도 열악하기 때문에 인천시 몫의 의존재원을 늘려 세입을 확충하는 방식은 다른 자치단체의 협조를 이끌기 쉽지 않다. 따라서 자체재원인 지방세를 늘릴 수 있는 방안에 관심을 기울이고, 세출의 축소에 역량을 집중해야 할 것이다.

둘째, 2005년~2011년의 기간을 대상으로 볼 때 인천시의 경우 세출의 연평균 증가율(10.16%)이 세입의 그것(6.77%)을 상회하고 있다. 이는 세출의 확대가 인천광역시 재정여건을 악화시키는 주요한 원인이 되고 있음을 의미한다. 따라서 세출을 합리화하고, 그 규모를 줄이는 방안의 모색을 핵심적 재정관리의 방향으로 설정해야 한다.

셋째, 인천시와 다른 자치단체를 대상으로 전체 세입구성에서 지방채 및 예치금회수가 차지하는 비중을 비교해 보면 인천시의 그것이 다른 지방자치단체들보다 높은 수준을 나타내고 있다. 따라서 실효성 있는 지방채 축소대책의 마련이 시급하다.

넷째, 인천광역시의 8개 자치구 간 재정자립도를 보면 그 격차가 상당한 실정이다. 2011년의 경우 가장 높은 중구(54.3%)와 가장 낮은 계양구(23.9%) 간에 2배 이상의 차이가 발생하고 있다. 이런 상황의 개선을 위해서는 인천시 산하 기초자치단체들 간에 재정력 격차를 줄일 수 있는 방안의 모색에 관심을 기울여야 한다.

다섯째, 인천시 재정 악화의 주요 원인으로 사회복지비 지출의 급증과 교육청 지원의 증

가를 들 수 있다. 인천시의 경우 사회복지비 지출이 2008년 6,636억 수준에서 2012년 13,961억으로 7,325억이 증가하였다. 이는 다른 세출 항목과 비교하면 가장 큰 폭으로 증가한 것이며, 인천시 재정을 압박하는 핵심 원인이 되고 있다. 한편 인천시의 교육청에 대한 지원은 다른 지방자치단체보다 크게 높은 상황이다. 이런 현실을 감안할 때 국가적인 차원에서 인천을 비롯한 지방자치단체의 사회복지비 부담을 경감시킬 수 있는 조치가 이루어져야 하며, 더불어 지방자치단체에 의한 교육 분야 지원 가운데 일부 항목을 재조정하는 등의 방안이 검토되어야 할 것이다.

여섯째, 인천시 채무는 2006년 1조 1,140억원에서 2011년 2조 7,401억원으로 1조 6,261억 원 늘어나 146%의 순증가를 나타내었다. 이는 인천시의 재정 건전성을 위협하는 최대 원인이 채무 증가임을 의미한다. 따라서 고강도의 채무절감 대책 마련과 체계적인 채무관리 시스템의 구축이 이루어져야 한다.

일곱째, 인천시 자치구의 세입 확충을 위해 보통교부세를 자치구에 직접 교부하는 방안의 타당성과 그 구체화 방안에 대한 검토가 요구된다. 최근 자치구 사회복지 관련 재정수요의 증가에 따라 세출이 확대되는 상황에서 이를 보전해야 할 필요성이 커지고 있다. 자치구의 재정여건 개선을 위해 광역자치단체 및 시군을 대상으로 교부되는 보통교부세를 자치구까지 포함하여 교부하는 방안에 대한 적극적인 검토가 이루어져야 할 것이다.⁹⁾

Ⅲ. 지방자치단체의 신세원 발굴 사례와 지방세 과세자주권 확대 가능성

1. 지방자치단체의 신세원 발굴 사례와 특징

지방자치단체의 지방세 확충을 위해서는 각 지역이 여건을 반영한 새로운 과세대상을 모색하고, 그것에 대해 과세를 이끌기 위한 노력이 요구된다.

<표 12> 광역자치단체의 신세목 및 신세원 제안

9) 자치구를 대상으로 보통교부세를 지원할 수 있기 위해서는 자치구에 대한 보통교부세를 당해 특별시 또는 광역시에 합산·산정하여 이를 특별시·광역시에 전액 교부하고 있는 현행 방식을 개편하여 자치구에 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 지방교부세법(제6조 제1항의 단서조항 삭제)을 개정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

지자체	신세목 및 신세원
서울	광고세 신설, 상속·증여세에 대한 지방소득세(구 주민세 소득할) 신설
부산	원전세 신설
대구	광고세 신설
인천	벌크화물에 대한 지역자원시설세(구 지역개발세) 부과
대전	광고세 신설
울산	컨테이너에 대한 지역자원시설세(구 지역개발세) 부과
경기	상속·증여세에 대한 주민세 소득할, 입도세(入道稅), 온천세 신설
강원	관광세 신설, 지역자원시설세(구 지역개발세, 수자원·지하자원) 세율 인상 및 과세대상 확대, 환경보전세 및 광고세 신설
충북	관광세 신설
전북	리모델링 건물 및 지하매설 전선에 대한 과세
전남	광고세신설, 환경보호세, 관광세, 문화관광시설세, 사리(砂利)채취세, 별장 등 소유세 신설, 원전세 신설
경북	광고세, 상속·증여세에 대한 지방소득세(구 주민세 소득할)신설, 원전세 신설
경남	관광세, 온천세 신설
제주	입도세(入道稅), 관광세 신설

자료 : 원윤희 외(2008. p.116) 재인용

<표 12>는 그간 광역자치단체에 의해 제안된 신세원 발굴 사례와 그에 따른 신세목을 정리하여 보여주고 있다. 광역단체가 제안하고 있는 내용을 보면 대체로 그 지역의 실정을 반영한 과세대상 설정과 과세방안 모색을 근간으로 하고 있다.

현실적으로 조세법률주의의 제한 때문에 지방자치단체가 신세원을 발굴하여도 그에 대한 과세를 실현하기까지는 상당한 장벽이 존재하는 것이 사실이다. 하지만 2011년 3월 11일 지방세법 개정을 통해 2014년부터 화력발전이 새롭게 지역자원시설세(특정자원분 지역자원시설세)의 세원(과세대상)으로 포함된 사례를 통해 알 수 있듯이 신세원 발굴과 그에 대한 과세가 불가능하기만 한 것은 아니라고 판단된다.¹⁰⁾

<표 13>은 기초자치단체에 의해 제안된 신세원 발굴 사례이다. 동 표에 제시되어 있듯이 광역자치단체들의 경우와 마찬가지로 지역의 특성을 반영한 과세대상에 대한 과세가 제안되고 있다. 주목할 대목은 상대적으로 재정여건이 취약한 자치단체들을 중심으로 신세원 발굴과 그에 대한 과세가 제안되고 있다는 점이다. 이는 재정력이 열악한 자치단체의 경우 자체 재원 확대가 무엇보다도 절실한 상황임을 시사한다.

<표 13> 기초자치단체의 신세목 및 신세원 제안

10) 화력발전이 지역자원시설세의 새로운 과세대상으로 포함되기까지 관련된 지방자치단체의 협력이 크게 작용했을 것으로 짐작된다. 그런 가운데 인천시와 충청남도가 보다 적극적인 역할을 한 것으로 알려져 있다.

지자체	신세목 및 신세원
경북 울릉군	입도세 신설
전남 신안군	입도세 신설
경기 의왕시	내륙컨테이너에 대한 지역자원시설세(구 지역개발세)
경남 양산시	내륙컨테이너에 대한 지역자원시설세(구 지역개발세)
강원 동해시	시멘트제조세 신설
강원 삼척시	시멘트제조세 신설
강원 영월군	시멘트제조세 신설
충북 단양군	시멘트제조세 신설
경북 문경시	시멘트제조세 신설
강원 원주시	옥상 및 옥외 대형 광고물에 대한 취득세 부과
강원 속초시	내륙 어장과 바닷가 횃집에 대한 바닷물 사용료 부과
부산 기장군	내륙 어장과 바닷가 횃집에 대한 바닷물 사용료 부과
전남 여천시	컨테이너에 대한 지역자원시설세(구 지역개발세)

자료 : 원윤희 외(2008, p.117) 재인용

2. 지방자치단체 과세자주권의 확대 가능성

지방자치를 뒷받침할 지방자치단체의 재정력 확충은 자체재원(자체수입)을 기반으로 해야 하며, 특히 지방세수의 증대를 통해 이루어져야 한다. 그 이유는 지방세는 항시적이고 규칙성을 갖는 지방세입원이기 때문에 이것을 확대하는 것은 현재와 같이 열악한 지방자치단체의 재정여건을 개선함은 물론 안정적 세입기반을 구축하는 토대가 되기 때문이다.

지방세수의 증대를 위해서는 현행 지방세제의 구조를 개편하여 세수신장성을 제고할 수 있는 형태로 전환해야 하며, 아울러 지방자치단체가 재정자주권의 실질적 보장, 즉 과세자주권을 확대하는 조치가 이루어져야 한다. 현재 명목적으로는 자체재원의 증대여부가 지방자치단체의 자율에 의해 결정될 수 있는 것처럼 되어 있지만 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 거쳐야 하는 상황이다.¹¹⁾

명실상부한 지방자치의 구현을 위해서는 이와 같은 자체재원 확충노력에 대한 제약이 마땅히 시정되어야 한다. 기왕에 지방자치가 부활한 이상 지방자치단체에 더 많은 재정운영에 대한 결정권을 부여하고 독자적인 재정운영의 폭을 넓혀주어야 한다.

지방자치단체의 과세자주권은 헌법에 의하여 크게 제약되어 있다. 우리나라의 경우 헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 따라 지방세의 세목과 세율, 과세대상(과세표준) 등은 모두 법률에 의하여 정해지도록 되어 있다. 다만 예외적으로 탄력세율제도와 임의세제도(선택적 과세제도)가 운영되고 있다. 탄력세율제도는 일부 지방세목을 대상으로 기본(표준)세율의

11) 우리나라 지방자치단체는 탄력세율제도, 임의세제도에 의해 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 갖고 있다. 하지만 조세법률주의에 의해 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있다.

50%범위 내에서 조례를 통해 그 증감을 허용하고 있다. 임의세제도는 지방자치단체가 과세를 임의로 결정할 수 있는 제도로써 지역자원시설세(특정자원분 및 특정부동산분)가 그 예에 해당한다.¹²⁾

지방자치단체는 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 갖고 있지만 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있다. 이러한 문제 해결을 위해 헌법 규정을 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”, 혹은 일본과 같이 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다” 라고 개정하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다.¹³⁾ 이럴 경우 법정외세 세목을 구체적으로 규정하지 않아도 되지만 지방자치단체가 법정외세를 신설하는 경우는 안전행정부장관 등에 의한 허가를 받도록 함으로써 무분별한 법정외세의 난립을 제한할 필요가 있을 것이다.¹⁴⁾

지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대할 수 있기 위해서는 다음과 같은 조치가 요구된다. 첫째, 현재 조세법률주의를 따르기 때문에 자치단체가 자의적으로 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황을 조정하여 자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량적 권한을 확대해 주는 조치가 강구되어야 한다. 둘째, 중앙과 지방간, 광역과 기초 간에 동일한 세원을 공유하면서 그것에 대해 공동 과세하는 공동세제도의 도입을 늘려 지방자치단체의 취약한 재정여건을 보완하면서 지방자치단체의 과세기반을 확대해 주어야 한다. 셋째, 지방자치단체의 과세자주권 확보측면에서 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다.

12) 임의세제도(선택적 과세제도)는 지방자치단체가 지방세법에 근거하여 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세 여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 말한다. 임의세제도의 활성화를 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회 의결을 거쳐 징수할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 활용할 수 있는 장점이 있다. 다만 장래에 세원의 변경사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있다. 헌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 임의세제도 활용 방안은 지방자치단체 과세자주권 확충을 이끌 유용한 대안일 수 있다.

13) 지방자치단체가 그 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해 당해 자치단체의 조례에 근거하여 과세할 수 있는 법정외세목 신설을 허용하는 방안에 대한 검토가 요구된다. 법정외세는 지방자치단체가 조례로서 세목을 설치하여 과세하는 조세를 말한다. 법정외세는 각 자치단체에 편재해 있는 특정 세원을 당해 자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로 과세함으로써 지역의 재정수요에 충당하는 역할을 하게 된다. 일본 헌법 제84조는 “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”라는 내용을 담고 있다. 또한 지방세법 제3조1항에는 ‘지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율, 기타 부과징수에 관한 규정은 지방자치단체의 조례에 따라야 한다’고 규정함으로써 자치단체의 조례가 지방세 부과와 최종 법적 근거임을 밝히고 있다. 이와 같은 일본의 사례는 우리나라에서 지방세 과세자주권 확충을 위해 법정외세제도를 도입하고자 할 경우 유용한 참고 자료가 될 수 있을 것이다.

14) 이와는 달리 지방세 등 자체재원(자체수입)보다는 지방교부세와 같이 자금의 용도를 지정하지 않은 재원을 지방재원으로 활용하여야 한다는 일반재원주의의 견해도 제기되고 있다. 그러나 일반재원주의의 주장은 지방자치의 본질과는 괴리가 있다. 왜냐하면 중앙정부에 의하여 지방자치단체의 세입이 결정된다면 각 지방자치단체의 편익과 부담이 일치되지 않아 자원배분의 효율성 및 책임성은 크게 저해될 수밖에 없기 때문이다. 하여 재원의 사용용도를 제한하지 않더라도 결국 중앙정부의 재원이므로 자치재정권의 위축을 초래하는 한계를 드러낼 수 있다. 또한 지방자치단체들이 자체재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 ‘도덕적 해이’가 발생하고, 그로 인해 지방행정의 비효율성이 야기될 가능성도 크다. 따라서 지방자치 또는 지방분권의 장점을 최대한 살리기 위해서는 지방자치단체가 지방세 등 자체재원의 확충을 통해 지역 주민이 소망하는 서비스를 공급하는 것이 바람직하다고 판단된다.

3. 지역자원시설세의 역할 강화

헌법 제59조 조세법률주의의 규정에 따르면 지방자치단체가 법률에 근거하지 않고 자율적으로 조례를 통해 지방세 세목을 설정하거나 세율을 조정하는 등의 지방세 과세자주권은 허용되지 않는다는 견해가 다수설(多數說)로 받아들여지고 있다. 따라서 헌법 개정 등을 거쳐 법정외세 도입의 근거가 마련되지 않는 한 당장은 지방자치단체가 임의로 법정외세를 신설할 수 없는 상황이다.

현재 법제도의 틀 내에서 지방자치단체가 과세자주권을 발휘할 수 있는 여지가 있는 분야로는 지방세 세목 가운데 임의세(선택과세)의 성격을 띠는 지역자원시설세를 활성화하는 방안이 지목될 수 있을 것이다.

1) 지역자원시설세의 기본체계

2011년에 도입된 지역자원시설세는 그 이전의 지역개발세와 공동시설세를 통합하여 만들어진 세목이다. 이에 따라 현행 지역자원시설세는 지역개발세에 해당하는 특정자원분과 공동시설세를 이은 특정부동산분으로 구성되어 있다.

지역자원시설세 가운데 특정부동산분은 공동시설세를 그대로 계승한 것이기 때문에 과세대상이 똑같다. 특정부동산분 지역자원시설세의 과세대상은 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 그 밖의 공공시설로 구분된다. 특정부동산분 지역자원시설세는 임의세이기 때문에 현재 소방시설에만 과세하고 있다. 특정부동산분 지역자원시설세 가운데 소방시설과 관련된 분야의 과세대상은 건축물, 선박으로 한정되어 있으며, 이는 이전 소방공동시설세의 과세대상과 일치한다.¹⁵⁾ 마찬가지로 현행 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상 역시 이전의 지역개발세 과세대상을 계승하고 있다.

<표 14> 특정부동산분 지역자원시설세의 기본 틀

구 분	특정자원분 지역자원시설세	발전유형		
		수 력	원 전	화 전
과세목적	지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과한다(지방세법 제141조).			
과세주체	특별시(특별자치시 포함), 광역시, 도(특별자치도 포함)			
과세대상	발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전, 화력발전 ¹⁶⁾	발전용수	원자력발전	화력발전
과세도입		1992년	2006년	2014년

15) 유의할 점은 이전의 공동시설세와 현행 특정부동산분 지역자원시설세는 어떤 시설에 필요한 재원 조달 목적이냐에 따라 과세대상이 다르다는 것이다. 소방시설과 관련된 경우 지역자원시설세는 건축물과 선박에 대해 과세하고 있다. 반면 오물처리시설과 수리시설 등에 필요한 재원을 조달할 목적으로 지역자원시설세를 부과하는 경우는 토지와 건축물을 과세대상으로 한다. 이때 소방시설과 관련된 지역자원시설세를 이전에는 흔히 소방시설세로 불렀다.

납세의무자	①수력발전을 하는 자 ②채수하는자 ③지하자원을 채광하는자 ④입,출항하는자 ⑤원자력발전	흐르는 물을 직접 이용하여 수력 발전을 하는 자	원자력을 이용하여 발전 하는 자	석탄·석유·천연가스 등 화석연료를 이용하여 발전을 하는 자
세율	①발전용수(양수발전용수 제외) : 10m ³ /2원 ②지하수(용천수 포함, 음용수 1m ³ /200원, 목욕용수 1m ³ /100원, 기타용수 1m ³ /20원) ③지하자원 가액의 5/1,000 ④컨테이너 1개/15,000 ⑤원자력발전 0.5원/1kwh	10m ³ /2원	0.5원/kwh	0.15/kwh
납세지	특별시(특별자치시 포함), 광역시, 도(특별자치도 포함)			
탄력세율 적용여부	50% 가감	적용	제외	제외

자료: 안전행정부, 『2013년 지방세발전포럼 발표논문집』, 2013.6에서 인용하여 부분 수정함.

<표 14>는 지역자원시설세의 기본 체계를 정리하여 보여주고 있다. 현행 지역자원시설세는 이전의 지역개발세 및 공동시설세와 비교할 때 그 과세대상을 훨씬 광범위하게 설정할 수 있도록 허용하고 있다. 이는 현재 법정외세 도입이 허용되지 않는 상황에서 임의세 방식을 따르고 있는 지역자원시설세가 지방자치단체의 특성을 반영하여 새로운 과세대상을 설정할 수 있는 통로의 역할을 하는 지방세 세목임을 의미한다.¹⁷⁾

현실적으로 특정부동산분과 특정자원분 지역자원시설세 가운데 지역의 특성을 반영한 신세원 발굴과 그에 대한 과세방안 모색의 직접적 대상이 될 수 있는 분야는 특정자원분 지역자원시설세(구 지역개발세)라고 할 수 있다. 그 이유는 특정부동산분 지역자원시설세(구 공동시설세 포함)는 도입 이후 과세대상의 변화가 없었으며, 현행 체계를 근본적으로 개혁하지 않는 한 새로운 대상을 추가하여 과세하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

반면 특정자원분 지역자원시설세는 <표 14>에 제시되어 있듯이 1992년 도입 이래 과세대상을 늘리는 개편을 지속하여 왔다. 이런 점을 감안할 때 지역의 특성을 반영한 새로운 세원의 발굴과 그에 대한 과세방안 모색은 현행 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상 확대

16) 발전용수는 직접 수력발전에 이용되는 흐르는 물을 말한다. 다만, 발전시설용량이 1시간당 1만 킬로와트(kW) 미만인 소규모 발전 사업을 하는 사업자가 직접 수력발전에 이용하는 흐르는 물로서 해당 발전소의 시간당 발전가능 총발전량 중 3천 킬로와트(kW) 이하의 전기를 생산하는데 드는 흐르는 물은 제외한다. 지하수는 먹는 물과 목욕용수를 말한다. 지하자원은 채광된 광물을 말한다. 다만, 석탄과 「광업법」 제3조제3호에 따른 광구 중 연간 매출액이 10억 이하인 광구에서 채광된 광물은 제외한다. 컨테이너는 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하여 입항·출항하는 컨테이너를 말한다. 다만 환적 컨테이너, 연안 수송 컨테이너 및 화물을 싣지 아니한 컨테이너는 제외한다. 원자력발전은 원자력 발전소에서 생산된 전력을 말한다. 한편 여기에 더하여 2014년부터는 화력발전(화력 발전소에서 생산된 전력)이 특정자원에 포함되어 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상으로 추가될 예정이다.

17) 1992년에 도입된 지역개발세는 지역에 따라 산재되어 있는 일부 부존자원을 대상으로 과세하여 지역개발, 수질개선 및 수자원보호 등에 필요한 재원을 확보하여 지역균형발전을 위한 용도로 사용하는 광역자치단체인 시·도의 목적세로 설치되었다. 동 조세는 서울 등은 지방세법에 규정하였고, 구체적인 과세대상지역, 부과징수방법 등 과세에 필요한 사항은 자치단체의 조례로 정할 수 있는 임의세 방식으로 고안되었다. 따라서 지역개발세는 법정외세의 도입이 허용되지 않는 상황에서 그런 제약을 보완하여 지방세 과세자주권 확충을 지원하는 역할을 담당하는 대표적인 지방세 세목의 역할을 하였다. 권강웅, 「지방세강론」, (주)영화조세통람, 2011, pp.333-334.

에 집중할 필요가 있다고 판단된다.¹⁸⁾

2) 지역자원시설세 세수실태 분석

지역자원시설세 세수의 지역별 분포를 살펴보면 몇 가지 뚜렷한 특징을 발견할 수 있다. <표 15>은 2011년 부과액 기준 지역자원시설세 세수의 지역별 분포 실태를 정리하여 보여주고 있다.

<표 15> 시도별 지역자원시설세 세수 현황(2011년 부과액 기준)

(단위: 천원)

구분	특정자원분	특정부동산분	지역자원시설세(징수액) ¹⁾
서울	343,631	169,565,319	169,908,950(166,240,984)
부산	18,121,374	48,980,457	67,101,831(65,575,560)
대구	325,645	31,948,625	32,274,270(31,491,779)
인천	76,037	43,657,419	43,733,456(41,945,587)
광주	208,820	19,928,036	20,136,856(19,286,982)
대전	203,212	21,527,472	21,730,684(20,939,721)
울산	154,494	19,312,344	19,466,838(19,085,538)
경기	4,402,929	191,667,998	196,070,927(187,905,292)
강원	6,566,186	18,030,342	24,596,528(23,480,258)
충북	3,100,946	22,080,371	25,181,317(24,217,620)
충남	518,556	33,012,198	33,530,754(32,183,997)
전북	420,239	19,938,412	20,358,651(19,493,465)

18) 특정자원분 지역자원시설세(구 지역개발세)의 특징으로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째, 특정자원분 지역자원시설세의 세원은 그 분포가 특정지역에 편중되어 있다. 세원이 전국의 모든 자치단체에 걸쳐 고르게 분포되어 있다면 세원의 보편성을 담보할 수 있기 때문에 보통세로 과세하는 것이 적절하지만 특정자원분 지역자원시설세의 세원은 수자원, 지하자원 등 일부 지역에 편중되어 분포된 자원을 과세대상으로 하고 있다. 따라서 이들 자원이 분포되어 있는 해당 지역에서만 과세하고 있다. 둘째, 특정자원분 지역자원시설세는 자연자원을 이용하여 이익을 얻는 자에게 지역차원에서 보상을 요구하는 조세라고 할 수 있다. 물과 지하자원 등 자연자원은 속성상 공공재라고 할 수 있기 때문에 모든 사람이 편익을 향유할 수 있어야 한다. 그런데 그것을 이용하는 특정인에게만 이익이 제공된다면 그에게 얻는 이익에 대하여 부담을 요구해야 할 것이다. 특정자원분 지역자원시설세는 자원을 이용하여 이익을 얻는 특정인에게 그 자원 소재지인 지방자치단체가 자원 활용의 대가로 보상을 요구하는 차원에서 과세하는 조세에 해당한다. 대표적인 사례로 현재는 과세가 잠정 중단되었지만 컨테이너 취급부두가 있는 항만 소재지의 자치단체가 컨테이너 수송에 필요한 도로의 개설 등 행정수요 유발에 대한 보상측면에서 컨테이너에 대해 지역개발세를 부과하는 경우를 들 수 있다. 셋째, 특정자원분 지역자원시설세는 특정부동산분 지역자원시설세(구 공동시설세)와 더불어 지방자치단체가 가장 큰 폭으로 과세자주권을 부여받고 있는 지방세 세목에 해당한다. 특정자원분 지역자원시설세는 과세대상과 세율만 지방세법으로 규정하고, 과세대상 지역의 지정, 부과징수방법의 결정 등 과세권의 행사에 관한 구체적인 내용은 자치단체 조례에 위임하여 결정할 수 있도록 되어 있다. 이는 다른 지방세 세목이 과세체계 등 근간 내용을 지방세법의 규정에 의해 규율받고 있는 것과는 다른 방식이라고 할 수 있다. 넷째, 특정자원분 지역자원시설세는 세원 분리의 원칙을 충실하게 따르고 있다. 동 조세는 [국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률]에서 규정하고 있는 중복과세의 금지를 지키는 방식으로 과세대상을 설정하고 있다. 현재 특정자원분 지역자원시설세는 국세인 부가가치세와의 중복을 피하기 위해 용수(공업, 생활, 농업, 발전) 중에서도 그 물을 직접 판매하지 않고 사용하는 발전용수에만 과세하고 있다. 권강웅·권단, 「2013 지방세법해설」, (주)광교이텍스, 2013, p.1339.

전 남	25,622,653	21,908,834	47,531,487(46,681,084)
경 북	29,981,806	32,445,546	62,427,352(61,371,410)
경 남	1,431,602	47,228,794	48,660,396(46,762,503)
세 주	245,894	6,435,351	6,681,245(6,426,680)
합계	91,724,024	747,667,518	839,391,542(813,088,460)

주: 괄호 안의 실적은 2011년 지역자원시설세의 지역별 징수액임.

자료: 안전행정부(행정안전부), 「2012 지방세정연감」, 2012. 12.

지역자원시설세 총세수에서 각 광역자치단체의 그것이 차지하는 점유 몫을 보면 경기 23.4%, 서울 20.2%으로 압도적인 비중을 나타내고 있다. 그러나 수도권(서울, 경기, 인천)과 비수도권 지역으로 구분하여 지역자원시설세 세수의 지역별 분포를 보면 <표 15>에 제시되어 있듯이 839,392백만원의 지역자원시설세 부과액 가운데 수도권 몫은 409,713백만원(48.8%)이고, 비수도권 몫은 429,678백만원(51.2%)이다. 이는 지역자원시설세가 다른 지방세 세목과 비교할 때 상대적으로 수도권과 비수도권 간 세수 격차가 크지 않음을 시사한다. 따라서 지역자원시설세의 과세대상 확대는 비록 그 효과가 대단하지 않을지라도 수도권과 비수도권 간 세수 격차 완화에 기여할 것으로 예상된다.

각 지역의 특정부동산분 지역자원시설세 세수가 특정부동산분 지역자원시설세 총세수(747,667,518천원)에서 차지하는 비중을 분석해 보면 경기(191,667,998천원) 25.6%, 서울(169,565,319천원) 22.7%이다. 이를 통해 이들 두 지역의 지역자원시설세 세수가 지역자원시설세 총세수에서 차지하는 비중보다 특정부동산분 지역자원시설세 총세수에서 이들 두 지역 몫의 비중이 높음을 알 수 있다. 이는 특정부동산분 지역자원시설세 세수가 특정자원분 지역자원시설세 세수보다 수도권 지역에 편중되어 있음을 의미한다.

특정자원분 지역자원시설세 세수(91,724,024천원)의 지역별 분포를 살펴보면 경북(29,981,806천원) 32.7%, 전남(25,622,653천원) 27.9%, 부산(18,121,374천원) 19.8%의 순서를 나타내고 있다. 이들 세 곳의 특정자원분 지역자원시설세 세수가 전체의 그것에서 차지하는 비중은 80.4%에 이르고 있다. 이는 지역자원시설세 총세수와 특정부동산분 지역자원시설세 총세수의 지역별 분포와는 다른 양상을 보여주고 있다. 이러한 결과의 원인으로 다음의 두 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 2011년 특정자원분 지역자원시설세 부과액(91,724,024천원)에서 과세대상별 점유 실태를 보면 발전용수(10,204,841천원, 11.1%), 지하자원(7,026,097천원, 7.7%), 지하수(3,207,017천원, 3.5%), 원자력발전(71,286,069천원, 77.7%)이다.¹⁹⁾ 이는 특정자원분 지역자원시설세 세수가 원자력발전에 압도적으로 의존하고 있음을 의미한다. 둘째, 특정자원분 지역자원시설세 세수의 점유 몫이 높은 경북, 전남, 부산은 원자력발전소가 위치한 지역이다. 이런 까닭에 이들 지역의 특정자원분 지역자원시설세 세수가 차지하는 비중이 높게 나타나고 있다.

특정자원분 지역자원시설세의 경우 지역에 따라 유용한 자원 확충 수단의 역할을 하고 있다. 2011년 부과액 기준으로 강원도의 특정자원분 지역자원시설세(6,566,186천원)가 전체 특정자원분 지역자원시설세(91,724,024천원)에서 차지하는 점유율은 7.2%에 이르고 있다. 이러한 결과는 강원도의 경우 지역적 특성상 상대적으로 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상인 지하자원과 수자원이 풍부하기 때문이다.

이와 같은 현실을 고려할 때 특정자원분 지역자원시설세의 역할 강화를 위해 지역의 특성

19) 행정안전부(안전행정부), 「2012 지방세정연감」, 2012. 12. pp.429-454.

을 반영한 신세원 발굴을 유도하고, 그것에 대해 과세가 이루어질 수 있도록 여건과 환경을 만들어주는 적극적인 노력이 요구된다. 이는 지방세 세수 증진과 지방세 과세자주권 확충에 실질적인 기여를 할 수 있을 것이다.

IV. 지역특성을 반영한 신세원에 대한 과세방안

1. 특정자원분 지역자원시설세 과세대상 확대의 필요성과 근거

1995년 민선자치1기 부활 이후 취약한 지방재정 여건을 어떻게 개선하느냐의 문제가 지방자치단체는 물론 국가가 당면한 최대 현안 가운데 하나가 되고 있다. 우리나라 지방자치단체의 재정자립도 평균은 1995년 63.5%에서 2013년 51.1%로 12.4%p 하락하였는데, 이런 결과는 현재 지방자치가 성공적인 시행과는 어느 정도 거리가 있음을 보여준다.²⁰⁾

우리나라 지방자치단체들은 전체적으로 재정여건이 취약할 뿐만 아니라 동종 자치단체들 간에 재정력 격차가 심각한 문제를 드러내고 있다. 특히 2013년 당초 예산기준으로 재정자립도가 30%미만인 지방자치단체는 156개이며, 이는 전체 지방자치단체(244개)들을 대상으로 볼 때 63.9% 수준에 이르고 있다.

열악한 지방재정 상황을 개선하기 위해서는 다양한 대책이 강구되어야 하지만 그 핵심은 재정운용의 자율성과 책임성 담보 측면에서 보면 자체재원인 지방세를 늘려주는 조치에 초점이 맞추어져야 한다. 이럴 경우 헌법 제59조의 조세법률주의 제약을 감안하면 현행 지방세 세목 가운데 지역자원시설세의 과세대상을 넓혀주는 접근이 유용한 대책이 될 수 있다. 좀 더 정확하게는 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상을 확대하는 방안은 현행 법제도의 틀을 유지하면서 지방세 과세자주권의 확충과 동 세목의 세수 증대를 이끌 수 있는 실질적인 조치에 해당한다고 할 수 있을 것이다.

현행 지방세법 제141조에 따르면 지역자원시설세는 지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다. 이는 일부 대상에 한정하여 과세하고 있는 특정자원분 지역자원시설세와 특정부동산분 지역자원시설세의 과세대상을 보다 확대할 수 있음을 법적으로 보장하는 규정으로 볼 수 있다.

그간 특정자원분 지역자원시설세(구 지역개발세 포함)의 과세대상 변화를 보면 최초 1992년에는 발전용수, 지하자원, 지하수, 컨테이너로 설정되었지만, 이후 원자력발전(2006년), 화력발전(2014년 이후)이 추가되었다. 주목할 점은 2011년 특정자원분 지역자원시설세 도입에 따라 동 조세는 이전 지역개발세의 과세대상에 해저자원, 관광자원 등을 새롭게 추가할 수 있도록 허용 받고 있다는 것이다. 이런 차원에서 보면 각 지역의 특성을 반영한 신세원을 발굴하여 특정자원분 지역자원시설세의 새로운 과세대상으로 포함하는 방안의 추진은 현재의 지방재정 여건 개선을 위해 권장되어야 할 유용한 대안이 아닐 수 없다.

2. 인천시의 특성을 반영한 신세원 발굴과 적정 과세방안²¹⁾

20) 자세한 내용은 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>) 및 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도; 안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4를 참조하기 바란다.

21) 본 절의 내용은 국회예산정책처, 「지방세법 일부개정법률안 비용추계 의뢰에 대한 회답」(지역자

1) 배경

인천시를 비롯한 일부 지방자치단체의 경우 매립폐기물 시설 및 천연가스 생산시설 등 혐오·위험시설이 편중되어 있기 때문에 안전관리 및 환경보호사업에 소요되는 예산이 증가하는 어려움을 겪고 있다. 하지만 이에 대한 국가의 예산 지원은 크게 미흡한 상황이다.

한편 최근 인천시는 한 단계 높은 도약을 추진 과정에서 재정지출 팽창과 그에 따른 지방채 발행 급증으로 말미암아 재정상태가 어려워지는 위기에 처해 있다. 따라서 인천시의 재정여건 악화를 타개하기 위해서는 실효성 있는 대책의 마련이 요구된다.

인천시의 재정적 어려움을 덜어주면서 지방자치단체 과세자주권 강화를 위해 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상을 확대하는 조치가 추진될 필요가 있다. 인천시의 지역적 특성을 감안할 때 폐기물 매립량(매립쓰레기)과 액화천연가스(LNG)을 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상으로 추가하는 조치의 타당성과 구체화 방안에 대한 검토가 요구된다.

2) 폐기물매립시설의 실태와 과세효과

2010년 기준으로 전국의 매립시설은 총 229개이고, 지역별 분포를 보면 전남(55), 경북(43), 경남(28)의 순을 나타내고 있다. 한편 인천시에는 5개소의 매립시설이 있다.²²⁾

폐기물은 그 유형을 생활폐기물, 사업장배출시설폐기물, 건설폐기물로 구분하고 있다. 이와 같은 폐기물의 배출량과 그 증감률 실태는 <표 16>과 같다. 동 표에 따르면 2005~2010년의 기간 중 1일 기준 폐기물 발생량(일)은 연평균 339,020(톤/1일)이며, 이 기간 동안 증가율은 3.2%를 나타내고 있다.

2005년(295,723톤/1일)과 2010년(365,154톤/1일)을 비교해 보면 폐기물의 규모는 23.5%(69,431톤/1일) 증가하였다. 이에 따라 늘어나는 폐기물은 그 매립시설이 소재된 지역에 환경오염을 심화시키고, 그에 따른 비용부담을 증가시킬 수밖에 없는 상황이다.

<표 16> 폐기물 발생량 및 증감율

(단위: 톤/일, %)

구분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균
총계	발생량	295,723	318,928	337,158	359,296	357,861	365,154	339,020
	증감율	(-2.6)	(7.8)	(5.7)	(6.6)	(-0.4)	(2.0)	(3.2)
생활 폐기물	발생량	48,398	48,844	50,346	52,072	50,906	49,159	49,954
	증감율	(-3.2)	(0.9)	(3.1)	(3.4)	(-2.2)	(-3.4)	-(0.2)
사업장배출 시설계폐기물	발생량	112,419	101,099	114,807	130,777	123,604	137,875	120,097
	증감율	(7.0)	(-10.1)	(13.6)	(13.9)	(-5.5)	(11.5)	(5.1)
건설폐기물	발생량	134,906	168,985	172,005	176,447	183,351	178,120	42,514
	증감율	(-9.1)	(25.3)	(1.8)	(2.6)	(3.9)	(-2.9)	(3.6)

주: 1. 2005년 자료는 서울시 통계 정정에 따라 수정된 수치임.

원시설세 과세 대상에 폐기물 및 천연가스 추가), 2012.12에 의존하여 작성하였다.
22) 자세한 내용은 안전행정부, 『2013년 지방세발전포럼 발표논집』, 2013.6를 참조하기 바란다.

2. 생활폐기물은 가정생활폐기물, 사업장생활폐기물, 공사장생활폐기물을 합한 수치임.

3. 사업장배출시설폐기물은 지정폐기물을 제외한 수치임.

자료: 국회예산정책처, 「지방세법 일부개정법률안 비용추계 의뢰에 대한 회답」 (지역자원시설세 과세 대상에 폐기물 및 천연가스 추가), 2012.12, p.4.

<표 16>에 근거하여 다음과 같은 방법으로 2011~2017년 기간 중 전체 폐기물 발생량을 추정할 수 있다. 먼저 2011년의 1일 기준 폐기물 발생량은 2005~2010년의 기간 중 1일 기준 연평균 폐기물 발생량 339,020(톤/1일)에 연평균 증가율 3.2%를 곱하여 349,869(톤/1일)으로 추정한다. 다음으로 2012년 이후는 349,869(톤/1일)을 기준으로 매년 3.2%씩 증가시키는 방식으로 추정한다. 이런 과정을 거쳐 '1일 발생량 × 365일'로 그 해 전체 폐기물 발생량을 도출한다. <표 17>은 2011~2017년 기간 중 1일 폐기물 발생량을 추정하여 보여주고 있다. 동 표에 따르면 폐기물 발생량은 2011년 349,869(톤/1일)에서 2017년 422,652(톤/1일)으로 연평균 385,305(톤/1일)에 이를 것으로 전망된다.

<표 17> 2011~2017년 기간 중 폐기물 발생량 전망

(단위: 톤/일, %)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합계	연평균
349,869	361,064	372,618	384,542	396,848	409,547	422,652	2,697,140	385,305

자료: 국회예산정책처, 「지방세법 일부개정법률안 비용추계 의뢰에 대한 회답」 (지역자원시설세 과세 대상에 폐기물 및 천연가스 추가), 2012.12, p.4.

2005~2010년의 기간 동안 폐기물은 재활용(81.6%), 매립(10.7%), 소각(5.3%), 해역배출(2.4%)의 방식으로 처리되었다.²³⁾ 따라서 <표 17>의 2011~2017년의 기간 동안 전체 폐기물 가운데 매립폐기물의 양은 전체 폐기물량에 매립의 비중인 10.7%를 곱하여 추정할 수 있다. 이와 같은 방식을 적용하여 <표 18>의 결과를 얻을 수 있다.

<표 18> 2013~2017년 기간 중 1일 기준 매립폐기물 발생량 전망

(단위: 톤/일, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	합계	연평균
전체 폐기물	372,618	384,542	396,848	409,547	422,652	1,986,207	397,241
매립폐기물	39,870	41,146	42,463	43,822	45,224	212,525	42,505

2011~2017년의 기간 동안 1일 기준 매립폐기물 발생량을 연간 규모로 전환하여 추정하면 <표 19>에 제시되어 있듯이 2013년 14,552,596톤에서 2017년 16,506,674톤으로 전망된다.

<표 19> 2013~2017년 기간 중 연간 매립폐기물 발생량 전망

(단위: 톤)

2013	2014	2015	2016	2017	합계	연평균
------	------	------	------	------	----	-----

23) 국회예산정책처, 「지방세법 일부개정법률안 비용추계 의뢰에 대한 회답」 (지역자원시설세 과세 대상에 폐기물 및 천연가스 추가), 2012.12, p.4.

14,552,596	15,018,288	15,498,899	15,994,858	16,506,674	77,571,315	15,514,263
------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

매립폐기물을 특정자원분 지역자원시설세의 새로운 과세대상으로 설정하여 반입된 매립폐기물에 톤당 5천원의 종량 과세를 할 경우 그에 따른 세수효과는 <표 20>과 같이 전망된다. 동 표에 따르면 매립폐기물에 대한 특정자원분 지역자원시설세 세수는 2013년 728억원에서 2017년 825억원으로 향후 5년간 3,879억원에 이를 것으로 예상된다.²⁴⁾

<표 20> 매립폐기물에 대한 특정자원분 지역자원시설세 세수 전망 (단위: 억원)

2013	2014	2015	2016	2017	합계	연평균
728	751	775	800	825	3,879	776

2010년을 대상으로 지역별 매립시설에 대한 매립폐기물의 반입량 실태를 보면 전체 매립폐기물량의 49.6%(3,762,466톤)가 인천지역에 매립되었다. 이는 수도권 지역에서 발생한 폐기물의 대부분이 인천시 매립시설에 의해 처리되고 있음을 의미한다.

만일 매립폐기물에 대한 특정자원분 지역자원시설세가 과세될 경우 인천시 몫의 세수는 2013년의 경우 $728\text{억원} \times 0.496 = 361\text{억원}$ 이며, 2013~2017년 기간 전체를 대상으로 하면 $3,879\text{억원} \times 0.496 = 1,924\text{억원}$ 에 이를 것으로 전망된다.²⁵⁾

3) 액화천연가스(LNG)인수기지의 현황과 과세효과

현재 LNG(Liquefied Natural Gas, 액화천연가스)인수기지는 인천시, 평택시, 통영시에 설치되어 운영되고 있으며, 삼척시의 경우 2014년 7월 설치를 목표로 LNG인수기지를 건설 중에 있다. 하지만 삼척시 LNG인수기지의 경우 아직 액화천연가스의 도입 물량 등을 확정하지 않은 것으로 알려져 있다.

LNG인수기지 소재의 지방자치단체는 동 시설 입지에 따라 각종 유·무형의 부담을 감당하

24) 이때 종량세율(5천원)은 관련 부문 간 협의와 현실적 요인 등을 고려하여 다르게 설정될 수 있음은 물론이다. 한편 이와 같은 세수추정은 매립폐기물량의 변화가 발생하면 달라질 것이다.

25) 현재 매립폐기물에 대한 특정자원분 지역자원시설세 부과를 놓고 찬반의 대립 견해가 맞서 있는 상황이다. 먼저 반대 입장을 보면 첫째, 폐기물은 매립 이외에도 소각, 해역배출, 재활용이 되고 있다. 그런데 매립 이외의 조치는 배제하고 매립에 대해서만 과세하여 폐기물 매립시설이 있는 특정 지방자치단체의 환경보호 사업을 위해 필요한 재원을 조달한다면 유사한 과세대상 간에 과세 불형평성 문제를 야기할 수 있다(유사 과세대상 간에 과세 불형평성의 발생). 둘째, 폐기물 매립 운영의 합리화와 매립을 줄이려는 노력 없이 타 지역으로의 폐기물 이동 등에 대해 정당성이 부여될 우려가 있다(폐기물 축소 노력의 저해). 셋째, 매립시설 운영에 따른 피해는 과세하는 대신 주변지역 지원사업 등을 통해 해결할 수 있다(피해지역에 대한 지원대책의 마련). 다음으로 찬성 견해를 보면 첫째, 폐기물의 육상처리 부담경감 등을 목적으로 1988년 이후 시행되어 온 해역배출은 「해양환경관리법시행규칙」에 의하여 2014년부터 사실상 금지될 예정이다. 둘째, 재활용은 매립, 소각과 유사한 과세대상으로 볼 수 없다. 셋째, 그 외 폐기물의 소각, 석유비축기지 등 유사 시설과의 과세형평성 문제는 도입 후 논의사항으로서 납세자 입장에서의 주장은 반대를 위한 문제제기에 불과하며, 환경오염의 심각성 등을 간과해서는 안 된다. 넷째, 매립시설 설치 지역주민에 대한 지원은 해당 자치단체의 비용부담을 직접 해소하는 방안이 될 수 없다.

고 있는 상황이다. 따라서 이에 대한 안정적인 재원지원 대책의 강구가 필요하다.

<표 21>에는 2009년 이후 2012년까지를 대상으로 액화천연가스 도입량과 그 생산량 추이가 제시되어 있다. 2012년의 경우 액화천연가스 도입량은 33,997톤이고, 생산량은 33,367톤에 이를 것으로 추정된다.

<표 21> 액화천연가스 도입량 및 생산량 추이 (단위: 천톤, %)

구분		인천기지	평택기지	통영기지	계	증가율
2009	도입량	9,303	8,819	5,675	23,796	
	생산량	9,528	9,013	5,872	24,413	
2010	도입량	12,215	11,319	8,282	31,816	33.7
	생산량	11,947	11,034	7,867	30,848	26.4
2011	도입량	12,868	12,277	8,829	33,974	6.8
	생산량	12,635	12,183	8,486	33,304	8.0
2012.10	도입량	10,150	10,937	7,244	28,331	
	생산량	9,906	10,797	7,103	27,806	
2012*	도입량	12,180	13,124	8,692	33,997	0.1
	생산량	11,887	12,956	8,524	33,367	0.2

주: *는 2012년 10월까지의 실적을 바탕으로 2012년 전체 예상실적을 전망한 수치임.

자료: 국회예산정책처, 「지방세법 일부개정법률안 비용추계 의뢰에 대한 회답」(지역자원시설세 과세 대상에 폐기물 및 천연가스 추가), 2012.12, p.6.

<표 21>에 근거하여 2009~2012년 기간의 액화천연가스 도입량 및 생산량 평균증가율을 연산하여 2013~2017년의 기간 동안 그 전망치를 추정하면 <표 22>와 같다. 먼저 2009~2012년의 기간 동안 액화천연가스 도입량의 평균증가율은 $13.5\{=(33.7+6.8+0.1)/3\}\%$ 이고, 생산량의 평균증가율은 $11.5\{=(26.4+8.0+0.2)/3\}\%$ 이다. 따라서 2013년의 경우 도입량 추정치는 33,997천톤(2012년)×1.135=38,586천톤이며, 생산량 추정치는 33,367천톤(2012년)×1.115=37,204천톤이다. 이후 연도의 추정치도 똑같은 방식을 적용하였다.

<표 22>에 제시되어 있듯이 2013~2017년의 5개년 전체를 대상으로 할 때 액화천연가스의 도입량은 252,542톤(연평균 50,508톤)이고, 생산량은 234,016톤(연평균 46,803톤)이다.

<표 22> 액화천연가스 도입량과 생산량 전망 추정 (단위: 천톤, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	합계	연평균
도입량	38,586	43,795	49,708	56,418	64,035	252,542	50,508
생산량	37,204	41,483	46,253	51,573	57,503	234,016	46,803

액화천연가스(LNG)는 액화상태로 수입(輸入)되고, 그 소비자에게 공급할 때는 기체상태로 전환되어 제공된다. 액화천연가스 1톤은 기체일 때 1,245m³이고, 액체일 때 2.203m³로 환산

<표 23> 액화천연가스 생산량 전망(m³ 기준) (단위: 백만m³)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	합계	연평균
생산량	46,319	51,646	57,585	64,208	71,591	291,350	58,270

된다. 이런 점을 고려하여 <표 22>의 액화천연가스 생산량을 m³로 환산하면 <표 23>과 같다. 예를 들어 2013년의 생산량은 37,204(천톤)×1,245m³=46,319백만m³와 같은 방식을 적용하여 추정한다. 이후 연도의 경우도 마찬가지로 방식을 따른다.

천연가스 생산량에 대해 m³당 1원의 특정자원분 지역자원시설세를 부과할 경우 2013년 이후 세수 전망치는 <표 24>와 같이 추정될 수 있다.²⁶⁾ 2013년의 경우 46,319백만×1원=463억원이고, 이후 연도의 경우도 같은 방식으로 세수를 추정할 수 있다. 동 표에 제시되어 있듯이 2013~2017년의 5년 간 관련 세수는 2,914억원(연평균 583억원)에 이를 것으로 전망된다.²⁷⁾

<표 24> 액화천연가스에 대한 특정자원분 지역자원시설세 세수 추이 전망 (단위: 억원)

2013	2014	2015	2016	2017	합계	연평균
463	517	576	642	716	2,914	583

4) 특정자원분 지역자원시설세 과세대상 확충에 따른 인천시 세수효과

특정자원분 지역자원시설세의 새로운 과세대상으로 매립폐기물과 액화천연가스를 추가하게 되면 매립폐기물시설과 액화천연가스 기지가 설치된 지방자치단체의 재정 부담을 줄여주는데 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

매립폐기물에 대해 특정자원분 지역자원시설세를 부과할 경우 인천시가 얻을 수 있는 관

26) 2010년 기준으로 볼 때 액화천연가스(LNG)의 판매량은 39,127백만m³이고, 평균적용단가는 637.65원/m³이다. 이에 따라 총수입은 249,497억원(판매량×평균적용단가)이며, 당기순이익은 2,062억원으로 추정된다. 그 결과 1m³당 당기 순이익은 5.3원(당기순이익/판매량) 수준으로 평가된다. 이런 현실을 감안할 때 액화천연가스(LNG) 생산량 m³당 1원의 종량세를 부과를 검토할 수 있을 것이다.

27) 액화천연가스(LNG) 생산량에 대한 특정자원분 지역자원시설세 부과와 관련하여 다음과 같은 이유로 반대하는 목소리가 있다. 첫째, 액화천연가스(LNG) 생산량에 대해 특정자원분 지역자원시설세 부과는 도시가스 요금상승 및 일반국민 부담의 가중을 초래하게 된다. 둘째, 현재 「천연가스시설의 건설 및 운영관련 지원 사업에 관한 규정」이 제정(2008.9)되어 액화천연가스(LNG)기지가 입지한 주변지역을 지원하는 사업이 시행되고 있다. 셋째, 액화천연가스 관련해서는 생산시설 이외에도 공급시설(정압시설 및 배관), 유사에너지 시설(석유정제시설, 석유비축기지, LPG 비축기지, LPG저장소, 석유화학단지, 송유관시설 등)이 있음에도 불구하고 생산시설에만 과세하는 것은 형평성을 저해하는 문제를 발생하기 때문에 관련 기관 간 협의가 요구된다. 이런 견해에 대한 반박으로 다음과 같은 주장이 제기되고 있다. 첫째, 액화천연가스인수기지 주변지역에 대한 지원은 해당시설 설치를 위한 초기 비용부담으로 상당부분 완료되었기 때문에 그 필요성이 크게 줄어들었다. 둘째, 액화천연가스인수기지 설치에 따라 국가에 귀속되는 막대한 발생이익의 일정부분은 마땅히 지역에 환원되어야 한다. 2011년의 경우 액화천연가스인수기지 운영과 관련한 국고귀속분 재원은 폐기물부담금 869억원과 천연가스 수입부과금 8,124억원을 합한 8,993억원에 이르고 있다. 셋째, 한국가스공사, 수도권매립지관리공사 등의 발생 이익을 볼 때 천연가스에 대한 과세가 도시가스 요금을 인상해야 하는 등의 요인은 될 수 없으며, 이는 정책적으로 통제·조정이 가능하다.

런 세수는 <표 25>에 제시되어 있듯이 2011년을 기준으로 217억원 정도로 추정된다.²⁸⁾

<표 25> 매립폐기물 반입량 및 연간 예상세수 (2011년 기준)

'11 반입량	톤당 세액	연간 예상세수	향후 5년간 예상세수
4,334천톤	5천원	21,670백만원	108,350백만원

주: 2011년에 인천에 반입된 매립쓰레기(폐기물) 4,334천톤의 구성은 생활폐기물 765천톤, 사업장폐기물 1,779천톤, 건설폐기물 1,790천톤임.

자료 : 수도권매립지관리공사, 「수도권매립지통계연감(2012. 10월호)」, 2012.10.

한편 액화천연가스(LNG)에 특정자원분 지역자원시설세를 부과할 경우 2010년 기준으로 액화천연가스(LNG)기지가 설치된 지방자치단체 몫의 세수는 <표 26>과 같이 추정된다. 인천시는 2010년 기준으로 액화천연가스(LNG)에 대해 151억원의 특정자원분 지역자원시설세를 거둘 수 있을 것으로 전망되며, 향후 5년간 755억원의 세수를 확보할 수 있을 것이다.

<표 26> 액화천연가스(LNG) 판매량 및 연간 예상세수(2010년 기준) (단위 : 백만원)

구 분	계	인천기지	평택기지	통영기지
도입량 (백만m ³)	39,598	15,126	14,335	10,137
판매량 (백만m ³)	39,127	15,103	14,125	9,899
예상세수	39,127	15,103	14,125	9,899

주: 세율은 1m³당 1원을 적용함.

자료 : 한국가스공사

<표 25>와 <표 26>를 종합하면 인천시의 세수효과는 <표 27>과 같이 추정된다.

<표 27> 특정자원분 지역자원시설세 과세대상 추가의 인천시 세수증대효과

구 분	세 율	연간 예상세수	5년간 세수추계
계		368억원	1,839억원
액화천연가스(LNG)	1원/m ³	151억원	755억원
매립쓰레기	Ton/5,000원	217억원	1,084억원

자료 : 환경부·한국환경공단, 「2010 전국폐기물 발생 및 처리현황」, 2011.

3. 관련 법제도의 정비

매립폐기물과 천연액화천연가스(LNG)을 특정자원분 지역자원시설세의 새로운 과세대상으

28) 217억의 세수는 폐기물의 종류와 관계없이 톤당 5천원의 동일한 세율을 적용하여 추정하였다. 그러나 폐기물 종류에 따라 다른 개별세율 적용방식도 검토할 수 있을 것이다.

현행	개정안
제142조(과세대상) ① 지역자원시설세의 과세대상은 다음 각 호 와 같다. 1. 발전용수(양수발전용수는 제외한다), 지하수(용천수를 포함한다. 이하 같다), 지하자원, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너 및 원자력발전·화력발전(이하 이 장에서 “특정자원”이라 한다)으로서 대통령령으로 정하는 것 2. (생략)	제142조(과세대상) ① ----- --- -----. 1. ----- -- ----- --- ----- 컨테이너, 원자력발전·화력발전, 폐기물 및 천연가스(이하 이 장에서 “특정자원”이라 한다)로서 ----- --- 2. (현행과 같음)
제143조(납세의무자) 지역자원시설세의 납세의무자는 다음 각 호와 같다. 1. ~ 6. (생략) <신설> <신설> 7. (생략)	제143조(납세의무자) ----- -- -----. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 폐기물: 폐기물을 반입하여 매립하는 자 8. 천연가스: 천연가스를 제조·공급하는 자 중 대통령령으로 정하는 자 9. (현행 제7호와 같음)
제144조(납세지) 지역자원시설세는 다음 각 호에서 정하는 납세지를 관할하는 지방자치단체에서 부과한다. 1. 특정자원 가. ~ 바. (생략) <신설> <신설> 2. (생략)	제144조(납세지) ----- --- ----- --- -----. 1. ----- 가. ~ 바. (현행과 같음) 사. 폐기물: 매립지의 소재지 아. 천연가스: 천연가스 인수기지(引受基地)의 소재지 2. (현행과 같음)
제146조(과세표준과 세율) ① 특정자원에 대한 지역자원시설세의 과세표준과 표준세율은 다음 각 호와 같다. 1. ~ 6. (생략)	제146조(과세표준과 세율) ① ----- -- ----- --- -----. 1. ~ 6. (현행과 같음)

<신 설>	7. 폐기물: 반입된 폐기물 톤당 5천원
<신 설>	8. 천연가스: 천연가스 생산량 세제곱미터당 1 원
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)

로 설정할 경우 지방세법의 조문을 다음과 같이 개정하는 조치가 이루어져야 할 것이다.

자료: 박남춘의원 대표발의, 「지방세법 일부개정법률안」 (의안번호 3280), 2013.01.10.

V. 맺는 글

지방자치단체의 재정여건 개선을 위해서는 중앙편중적 세원의 지방이양, 공동세제도의 활성화, 지방자치단체 과세자주권의 실질적 강화, 불합리한 지방세 규정의 개선 등 다양한 방안이 모색되어야 한다. 이와 같은 조치를 실제 실행하기까지는 상당한 준비기간과 절차가 필요함은 물론이다.

한편 인천 등 일부 지방자치단체의 경우 매립폐기물 시설 및 천연가스 생산시설(액화천연가스(LNG)기지) 등 혐오·위험시설이 편중되어 설치됨으로써 환경보호와 안전관리 등을 위해 매년 많은 재정적 부담을 감수하고 있다. 그런데 이들 지역의 재정여건이 양호하지 않기 때문에 적절한 대책의 마련이 요구된다. 구체적으로 매립폐기물 시설 및 천연가스 생산시설이 입지된 지방자치단체의 재정부담을 덜어주고, 안전관리·환경보호사업에 소요될 재원확보 방안이 강구되어야 한다.

현행 지역자원시설세는 특정자원분과 특정부동산분으로 구분된다. 그 가운데 특정자원분 지역자원시설세는 지역자원을 효율적으로 관리하고, 지역균형개발사업에 필요한 재원을 충당하기 위해 부과하는 목적세이며, 임의세 성격의 광역자치단체세이다. 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상 확대는 동 조세의 세수 증진을 통해 지방재정 여건의 개선과 지방세 과세자주권 강화에 기여할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 특정자원분 지역자원시설세의 새로운 과세대상으로 매립폐기물과 천연가스 생산량을 제안하였다. 매립폐기물과 천연가스 생산량을 특정자원분 지역자원시설세 과세대상으로 추가하는 조치는 혐오·위험시설에 대해 오염자부담원칙을 적용하여 거두는 재원으로 해당 자치단체의 취약한 재정력을 보완하고, 시설주변 주민이 겪는 분진, 악취, 대기오염, 심리불안 등 유·무형 피해에 대해 실질적으로 보상할 수 있을 것이다.

인천시를 대상으로 볼 때 매립폐기물과 천연가스 생산량을 특정자원분 지역자원시설세 과세대상으로 추가하면 향후 5년 간에 걸쳐 2,000억원 안팎의 세수 증대를 가져올 것으로 예상된다. 특정자원분 지역자원시설세의 세수기능 강화를 위해서는 과세대상 확대와 더불어 오랫동안 인상되지 않았던 현행 세율을 올리는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.²⁹⁾

본 연구에서 제안하는 매립폐기물과 천연가스 생산량에 대해 특정자원분 지역자원시설세 과세가 실행될 수 있기 위해서는 지방세법의 해당 조항에 대한 개정과 더불어 관련 부문의 협조를 이끌어 낼 수 있어야 한다.

29) 발전용수, 지하수, 지하자원 등 일부 과세대상의 표준세율은 2000년과 2006년에 상향 조정된 이후 변화가 없었고, 원자력발전과 화력발전에 대한 세율은 지나치게 낮다는 평가를 받고 있다.

<참고문헌>

권강웅, 「지방세강론」, (주)영화조세통합, 2010.

권강웅·권단, 「2013 지방세법해설」, (주)광교이텍스, 2013.

수도권매립지관리공사, 「수도권매립지통계연감(2012. 10월호)」, 2012.10.

안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2012.4.

안전행정부, 『2013년 지방세발전포럼 발표논문집』, 2013.6.

원윤희 외6인(2008), 『국세-지방세 합리적 조정방안 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2008.1.

유태현, “지방 자주재원 확충의 발전방안”, 「지방재정과 지방세」 (통권 제24호), 한국지방재정공제회, 2009.12.

박남춘의원 대표발의, 「지방세법 일부개정법률안」 (의안번호 3280), 2013.01.10.

국회예산정책처, 「지방세법 일부개정법률안 비용추계 의뢰에 대한 회답」 (지역자원시설세 과세 대상에 폐기물 및 천연가스 추가), 2012.12.

환경부-한국환경공단, 「2010 전국폐기물 발생 및 처리현황」, 2011.

한국지방세연구회, 「2008년 지방세법편람」, 2008.

행정안전부, 「2012 지방세정연감」, 2012. 12.

행정안전부, 「지방재정연감」, 각 연도.

행정안전부, 「지방재정세제 길라잡이」, 2011.9.

국가법령정보센터, <<http://www.law.go.kr>>

법제처(www.moleg.go.kr)

재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

인천광역시 홈페이지(<http://www.incheon.go.kr>)