

지방세목적세제도의 특성

문 병 근

부산대학교 경제학과 교수

I. 문제의 제기

우리나라의 목적세는 2000년 기준으로 국세로 교통세, 교육세, 농어촌특별세 등이 있고, 지방세로는 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 그리고 지역개발세가 있었다. 그런데 균형재정의 조속한 달성을 위한 세입 기반 확충, 생산적 복지구현과 기업경쟁력 강화를 위한 제도개선, 그리고 세제의 합리화 및 간소화를 위한 제도개편을 목적으로 이루어진 2000년도의 세제개편에서 2000년으로 종료되는 교육세의 시한을 폐지하여 영구세화하였고 2001년부터 지방세분 교육세를 지방교육세로 전환함으로써 지방세중 목적세는 모두 5개의 세목으로 늘어나게 되었다.

그동안 목적세는 세금에 세금을 부과하거나, 조세감면에 세금을 부과하는 등 불합리하고 복잡한 세제의 주요요인으로 작용하고 있다는 점과 목적세는 재정의 용도를 한정함으로써 신축적인 재정운용의 걸림돌로 작용하고 있다는 측면에서 비판의 대상이 되어왔다.

이에 정부는 장기적인 세제개편계획의 일환으로 목적세의 정비, 부가세의 본세로의 흡수, 유사세목의 통폐합 등을 통하여 조세체계의 간소화를 추진하고 있는데 이러한 조치의 한 방편으로 2000년에 자산재평가세와 전화세를 폐지하였고 2001년에 교통세를 폐지하고, 2002년에 농어촌특별세를 폐지할 예정으로 있어 국세중 목적세는 교육세 하나만 존치하게 된다.

이에 반해 지방세 중 목적세는 지방교육재정의 확충을 목적으로 지방교육세를 신설함에 따라 오히려 목적세 세목이 늘어나 세제의 간소화를 추진하는 장기적인 세제개편방향에 배치되는 측면이 있다.

중앙정부가 공급하는 공공재는 대부분 순수공공재로서의 성격을 띠고 있기 때문에 일반적 보상관계에 근거한 재원조달 방법인 보통세 수입에 그 근간을 두고 있으나 지방자치단체가 공급하는 공공재중 상당 부분은 준공공재 또는 가치재의 성격을 띠고 있다. 준공공재적 성격을 띠고 있는 지역공공재의 공급에 필요한 재원은 일정 수준 개별적인 보상관계에 입각한 수입원을 통해 조달하는 것이 바람직하다.

또한 지방자치단체가 공급하는 지역공공재는 그 서비스의 범위가 한정되어 있으므로 중앙정부가 공급하는 공공재와는 달리 효율적인 공급의 가능성이 존재하게 된다(Tiebout, 1956). 그리고 이러한 지역공공재가 효율적으로 공급되기 위해서는 지역공공재 공급의 주요 재원인 지방세가 가격기능을 최대한 발휘할 수 있어야 한다. 이는 지역공공재의 소비에 따른 혜택과 지역공공재 공급을 위한 비용부담이 직접적으로 연계되는 편익원칙에 따라 지방세가 부과될 때 효율적인 자원배분이 이루어짐을 의미한다.

이와 같이 지방세는 국세와는 달리 응의적 성격이 강하기 때문에 지역공공재의 편익과 부담을 연계시키는 목적세가 보다 효율적인 방안이 될 수 있다. 따라서 세제의 간소화차원에서 추진되고 있는 국세중 목

적세의 폐지방안이 지방세체계에 그대로 적용되어서는 안될 것이다.

지방세체계 나름대로 목적세를 설치·운영해야 하는 이론적 근거와 당위성이 있다면 목적세를 존치시켜야 할 것이다. 다만, 현재의 목적세가 원래의 취지를 살리지 못한다면 그 문제점을 개선하여 원래의 취지에 부합할 수 있도록 하여야 할 것이다.

본고에서는 지역공공재의 특성과 관련하여 지방목적세 존재의 이론적 근거와 그 장단점을 살펴보고 선진국 특히 일본과 미국의 지방목적세 운영체계를 소개하고 우리나라의 경우 현재의 지방목적세가 목적세 본래의 취지에 부합할 수 있는 개선방향을 간략히 제시하고자 한다.

II. 지역공공재와 목적세

1. 지역공공재와 지방세제의 원칙

사적재의 배분에 있어서 비효율이 발생할 경우에는 정부의 개입없이 시장가격의 조정과정을 통하여 결국에는 사적재의 효율적인 공급이 보장되나 공공재의 경우에는 공공재에 대한 가격이 존재하지 않고 시장에서의 거래도 기대하기 힘들기 때문에 정부가 효율적인 공급을 하여야 한다. 그러나 정부가 효율적인 공공재의 공급량을 결정하기 위해서는 공공재에 대한 주민의 선호를 정확하게 파악할 수 있어야 하는데 이를 기대하기는 힘들기 때문에 현실적으로 공공재의 효율적 공급은 불가능하

다 할 것이다. 그러나 지방자치단체가 공급하는 지역공공재는 그 서비스의 범위가 지역적으로 한정되어 있으므로 효율적인 공급이 이루어질 가능성이 있다.

다수의 지방자치단체들이 각각 독립적으로 지역주민에 대한 조세를 재원으로 하여 지역공공재를 공급한다면 사람들은 시장에서 자신이 원하는 물건을 구입하는 것처럼 자신의 선호에 부합하는 조세와 공공재의 묶음을 제공하는 지방자치단체로 이동하게 되는 ‘발에 의한 투표(vote with their feet)’를 하게 된다. 그 결과 유사한 선호를 가진 사람들은 같은 지역에 모이게 되는 공간적 재정비(spatial rearrangement)가 일어나게 된다. 이러한 경우 지방자치단체는 지역 주민들의 선호에 부합하는 지역공공재를 공급하게 되며, 그 결과 지역공공재는 효율적으로 제공되게 된다는 것이다 (Tiebout, 1956).

그런데 이러한 지역공공재 공급을 위한 주요 재원인 지방세를 부과할 때 고려해야 할 원칙이 있는데 여러 학자들은 대체적으로 응익성, 정착성, 보편성, 안정성, 주거기준성 등을 제시하고 있다.

첫째, 응익성의 원칙이란 지방자치단체가 공급하는 지방공공재로부터 혜택을 받는 지역주민이 그 비용을 부담하여야 한다는 원칙으로서 지방자치단체가 제공하는 공공서비스가 유발하는 혜택의 범위가 지역적임을 전제로 한 것이다. 둘째, 정착성의 원칙이란 세원이 과세 주체인 지방자치단체의 관할구역 내에 기술적 또는 법률적으로 정착되어 지역적인 이동이 적을 때 지방세

로 적합하다는 원칙이다. 셋째, 보편성의 원칙은 세원이 가능한 각 자치단체에 고루 분포되어 있는 경우가 지방세로 적합하다는 원칙이다. 넷째, 안정성의 원칙은 지방세는 세입이 경기변동에 민감하게 반응하지 않아야 한다는 원칙이다. 지방세의 경우에는 국세와는 달리 안정화수단이 아닌 건전재정의 원칙이 강조되므로, 지방자치단체의 안정적인 세입원이 될 수 있는 세목이 지방세로 적합하다는 원칙이다. 다섯째, 주거기준성의 원칙은 과세 요건을 발생시키는 세원에 대하여 주거지를 기준으로 과세하는 것을 의미한다.

이러한 원칙들 중에서 Musgrave(1983)는 지방세체계를 결정하는 가장 기본적인 원리로서 응익성(benefit principle)을 제시하고 있다. 즉 지방세의 부담은 각각의 지방자치단체가 제공하는 지역공공재의 편익 지역에 귀착되는 것이 바람직하며 이때 지역공공재의 효율적 공급이 가능하다는 것이다.

2. 목적세제의 특성

1) 목적세의 개념

조세는 그 분류 기준에 따라 인세와 물세, 직접세와 간접세, 종량세와 종가세, 보통세와 목적세 등으로 분류된다. 이 가운데 조세를 보통세와 목적세로 분류하는 것은 조세수입의 지출용도가 사전에 정해져 있는지 여부에 따른 구분이다. 즉 목적세(earmarked tax)는 조세수입을 어떤 특정

한 지출을 위해서만 사용하는 세로서 지출 용도가 정해지지 않은 보통세(ordinary tax)와 구별되는 개념이다.

조세체계를 디자인하는 데 있어서 기준이 되는 것은 공평한 과세의 원칙(tax principles with equity objective)이다. 조세체계가 공평해야 한다는 것은 정부가 제공하는 서비스의 비용에 대하여 각 납세자가 자신이 부담해야 할 공평한 몫(fair share)을 지불해야 된다는 것인데, 이 때 공평한 몫이 어떻게 정의되는지에 대해서는 학자들의 견해가 일치되지 않고 있다.

공평한 과세에 관한 첫 번째 접근방법은 편익원칙(benefit principle)인데, 이 원칙은 각 납세자는 자신이 공공서비스로부터 수혜하는 편익에 따라 그 비용을 부담하는 것이 공평하다는 것이다. 따라서 이 원칙은 수익자부담에 입각하고 있으며, 자연히 조세체계와 지출구조의 연계를 강조한다. 그리고 두 번째 접근방법인 능력원칙(ability to pay principle)에서는 각 납세자가 자신의 능력에 따라 공공서비스의 비용을 부담하는 것이 공평하다고 강조한다. 이 원칙은 납세자의 담세 능력에 입각한 것으로서 과세문제는 지출에 관한 의사결정과 독립적으로 결정된다.

한편 편익원칙에 따른 경우에도 편익과세를 엄격하게 적용할 경우와 그렇지 않을 경우를 구분하여 일반편익과세(general benefit tax)와 특별편익과세(specific benefit tax)로 구분할 수 있다(Musgrave and Musgrave, 1984). 우선 일반편익과세란 모든 공공서비스에 대하여 각 납세자는 자신

의 수요에 따라 세금을 부담하는 것을 의미한다. 그런데 개인들의 선호는 모두 다르기 때문에 모든 납세자들에게 일률적으로 적용되는 조세 공식을 찾기는 거의 불가능하며, 따라서 실질적으로 적용하기는 곤란하다. 이러한 문제점 때문에 편익원칙에 따른 과세는 대부분의 경우에 특별편익과세의 형태를 지니는데, 이는 특별한 공공서비스에 한하여 편익기준을 적용하는 것이다. 예를 들어 특정 공공서비스를 사용하는 대가로 수수료(fees)나 사용자 부담금(user charges), 또는 통행료(tolls) 등을 징수하여 그 수입을 공공서비스 공급비용에 직접적으로 충당(direct financing)하는 경우가 이에 해당한다. 또한 도로건설의 재원마련을 위해 휘발유 소비에 대해 과세하는 경우처럼 특정한 공공서비스에 대한 재원을 마련하기 위하여 그러한 공공서비스와 직·간접적으로 연관을 맺고있는 다른 대상에 대하여 과세하는 것도 이에 해당한다. 이 때 조세를 부과하는 것은 강제성을 지니는 반면 수수료, 사용자부담금, 통행료 등은 자발적인 거래에 의해 발생한다는 차이는 있다.

이렇게 볼 때, 조세체계상 목적세를 두는 것은 공평과세의 두 가지 원칙 가운데 편익원칙에 입각한 것으로서 목적세는 특정 공공서비스의 수혜자에게 그 비용을 직접적으로 부담시키는 특별편익과세로 분류되며, 따라서 조세수입을 특정한 지출과 연계시키고 있다.

편익원칙에 따라 과세를 할 경우 사용자에게 직접 부담금을 징수하느냐 또는 목적

세를 부과하느냐에 관한 판단은 정부가 제공하는 재화나 서비스가 사적재(private goods)의 성격(소비의 경합성)을 지니는지에 따라 결정된다. 즉 정부가 제공하는 재화나 서비스가 사적재의 성격을 지닐 때는 소비로부터의 편익은 부담금을 지불하는 특정 사용자에게 귀속되므로 사적재의 경우와 마찬가지로 시장기구에 의한 가격책정원리를 적용함으로써 효율적으로 적정 공급량을 결정할 수 있다.

반면에 정부가 제공하는 재화나 서비스가 공공재로서의 성격을 지니고 직접적인 부담금을 부과하는데 너무 많은 비용이 들 때에는 목적세를 활용한다. 즉 특정 공공서비스로부터 직접적인 혜택을 받는 자들이 존재하지만 혜택의 범위를 정확하게 한정하기가 불가능한 경우, 또는 수혜자만을 구별하여 세금을 부과하기에는 행정비용 및 징수비용이 너무 많이 들 경우에는 징수대상을 광범위하게 설정하는 목적세가 사용된다(김정훈, 1998). 이 때에는 공공서비스와 긴밀한 보완 관계에 있는 재화나 행위에 대하여 과세하는 것이 일반적이다. 예를 들어 우리나라에서 휘발유와 경유의 소비량에 일정율을 부과하는 교통세는 그 세입이 교통시설특별회계의 세입에 편입되어 교통시설에 관련된 재원으로만 사용된다.

2) 목적세의 장단점

목적세가 지닌 가장 큰 장점은 과세액이 소비자에게 부과되는 부담금과 동일하거나 그 근사치를 유지하게 함으로써 세입과 지

출을 연계시킨다는 측면이라고 할 수 있는데, 이러한 연계를 통해 정책의 효율성을 확보할 수 있는 동시에 공공서비스 공급의 비용을 수혜된 편익에 따라 부담시킴으로써 과세의 공평성을 실현할 수 있다. 또한 목적세는 시장적 의사결정과정을 활용함으로써 선호의 시현을 유도하며, 결과적으로 보다 나은 지출 결정을 가져온다는 장점을 지닌다. 나아가 목적세는 정부가 추진하고자 하는 특정 사업에 대하여 주어진 기간 동안 안정적인 재원조달을 가능하게 한다는 장점도 있다.

한편 목적세는 예산의 경직성을 초래하며 여러 가지 경쟁적인 용도에 대한 일반재원의 적절한 배분을 방해하므로 바람직하지 못한 재원조달 방법으로 지적되기도 한다(Musgrave and Musgrave, 1984). 또한 경우에 따라서는 본래 의도했던 부과의 취지가 없어졌음에도 불구하고 계속 적용되는 경우가 실제 운용과정에서 나타날 수 있으며, 목적세 부과대상 공공서비스의 수혜자를 얼마나 정확하게 포착하여 징수대상자로 선임하느냐와 그렇게 징수한 세금을 얼마나 그들이 받는 편익에 상응하도록 연계하여 사용하느냐하는 문제를 해결해야 한다는 실제적인 어려움이 있다(이영희·라희문, 1999).

이렇게 볼 때, 목적세는 그 활용 여부에 따라 예산의 경직성을 초래하는 자의적인 재원조달방법이 될 수도 있는 반면 편익과세에 근거한 바람직한 제도가 될 수도 있다.

Ⅲ. 외국의 주요 지방목적세의 실태

1. 일본의 주요 지방목적세

일본의 지방세에는 그 사용목적이 정해져있지 않는 보통세와 특정 사업에만 사용할 수 있는 목적세가 있다. 보통세에는 반드시 과세하지 않으면 안되는 법정 보통세와 지방공공단체가 필요하다고 인정하는 경우에 과세할 수 있는 법정의 보통세가 있다.

도부현세의 법정 보통세는 도부현민세를 비롯한 10가지 세목, 목적세로 자동차취득세 등 4가지 세목이 있다. 또한 시정촌세의 법정 보통세에는 시정촌민세 등 7가지, 목적세로 사업소세 등 7가지가 있다.

목적세의 세목을 구체적으로 살펴보면 도부현의 경우 자동차취득세, 경유인취세, 입렵세, 수리지익세 등이 있으며, 시정촌의 경우에는 입탕세, 사업소세, 도시계획세, 수리지익세, 공동시설세, 택지개발세, 국민건강보험세 등이 있다. 그리고 필요에 따라 법정외목적세를 설치·운영하고 있다. 주요 세목의 세수규모를 보면 <표 1>에 나타난 바와 같은데 도부현세나 시정촌세에서 목적세가 차지하는 비중은 낮은 실정이다. 도부현세 중 목적세인 경유인취세의 비중은 8.4%, 시정촌세 중 도시계획세는 6.6%이며 다른 목적세의 비중은 미미한 수준이다.

이상의 지방목적세 중 주요한 세목의 과세목적과 부과대상 등을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

도시계획세는 도시계획사업이나 토지구

<표 1> 일본의 주요 지방세의 규모 및 비중(1998년 결산기준)

(단위: 억엔, %)

도부현세			시정촌세		
세 목	수입액	구성비	세 목	수입액	구성비
개 인 도 부 현 민 세	24,341	15.9	개 인 시 정 촌 민 세	65,242	31.7
도 부 현 민 세 이 자 할	3,599	2.3	법 인 시 정 촌 민 세	22,915	11.1
법 인 도 부 현 민 세	8,576	5.6	시 정 촌 담 배 세	8,136	3.9
법 인 사 업 세	42,114	27.5	고 정 자 산 세	90,952	44.1
지 방 소 비 세	25,504	16.6	도 시 계 획 세	13,522	6.6
자 동 차 세	17,369	11.3	기 타	5,260	2.6
경 유 인 취 세	12,841	8.4			
부 동 산 취 득 세	6,348	4.1			
기 타	12,503	8.3			
합 계	153,195	100.0	합 계	206,027	100.0

자료: 일본 총무성 홈페이지(www.home.soumu.go.jp/c-zeisei).

획정리사업을 행하는 시·정·촌에 있어서 그 사업의 재원에 충당하기 위하여 도시계획구역내에 소재하는 토지 및 가옥에 대하여 그 보유자에게 과세하는 시·정·촌 목적세이다. 도시계획세는 토지, 가옥의 고정자산세와 합쳐서 과세되고 납세통지서에는 도시계획세와 고정자산세의 세액이 기재되어 있다. 도시계획세의 납세의무자, 과세표준, 납부방법은 고정자산세와 동일한데, 과세표준은 고정자산과세대장에 등록된 고정자산의 가격이다. 그리고 세율은 고정자산세가 표준세율 1.4% 및 제한세율 2.1%, 도시계획세는 제한세율 3.0%를 적용하고 있다.

사업소세는 특정의 도시에 있어서 인구·기업의 집중에 의해 필요하게 되는 도시환경정비의 행정서비스와 행정구역내 사무소·사업소의 수익관계에 착안하여 과세되는 시·정·촌 목적세이며, 지방세법으로 정해진 도시만이 과세할 수 있다.

사업소세는 사업에 부과되는 사업소세와 신·증설에 부과되는 사업소세로 구분되며, 사업에 부과되는 사업소세는 다시 자산세분과 종업자세분으로 구분된다. 자산세분은 사업소 등의 바닥면적의 합계가 1,000㎡를 넘는 규모로 사업을 하는 개인 또는 법인이 납세자가 되며, 종업자세분은 종업자수의 합계가 100명을 넘는 규모로 사업을 하는 개인 또는 법인이 대상이 된다. 자산세분은 사업소 바닥면적(㎡)당 600엔, 종업자세분은 종업원에 대한 지불급여총액의 0.25%의 세율을 적용하여 부과하고 있다.

신·증설에 부과되는 사업소세는 바닥면적이 2,000㎡를 넘는 사업소용 가옥을

신·증축한 건축주 그리고 사업소용 가옥을 신·증축한 후 2년 이내에 증축한 결과 합계바닥면적이 2,000㎡를 넘는 경우에도 납부하게 되며, 이때의 납세액은 신·증설 사업소 바닥면적(㎡)당 6,000엔을 초과한다.

공동시설세는 공동작업장, 공동창고, 공동집하장 등의 정비에 의해서 이익을 받는 자에 과세하는 시·정·촌 목적세이나 최근의 과세실적은 없다.(이영희·라휘문, 1999)

자동차취득세는 자동차를 취득하는 자를 납세의무자로 하여 자동차 취득가액의 3~5%의 세율을 적용하는 도부현 목적세이다.

입탕세는 광천원의 보호관리시설, 소방시설 등의 정비 및 관광의 진흥에 소요되는 비용에 충당하기 위하여 광천욕장의 입탕객을 대상으로 1인 1일 150엔을 부과하는 시·정·촌 목적세이다.

2. 미국의 주요 지방목적세

미국 주정부와 지방정부의 재정체계에서 목적세는 매우 중요한 부분을 차지하고 있는데 목적세가 주정부 일반회계예산에서 차지하는 비중이 1993년 기준으로 많게는 87%(Alabama)에서 적게는 4%(Kentucky)로 주에 따라 목적세의 종류와 규모 등이 매우 다양하다.

주정부 세입에서 목적세가 차지하는 비중을 <표 2>를 통하여 살펴보면 1954년 51%에서 1993년 24%로 감소하는 추세에 있지만 일본이나 우리나라보다는 다소 높은 수준이다.

<표 2> 미국 주정부의 목적세수 규모

(단위: %)

연 도	목적세의 비중(평균)	가장 높은 주정부의 목적세 비중	가장 낮은 주정부의 목적세 비중
1954	51	89	0
1963	41	87	2
1979	23	88	0
1984	21	89	1
1988	24	89	5
1993	24	87	4

자료 : Arturo Perez and Ronald Snell., Earmarking State Taxes, Third Edition, Denver Colorado: National Conference of State Legislatures, 1995. p.22.

주정부와 지방정부 목적세의 대상사업은 크게 교통, 교육, 지방정부보조, 복지, 그리고 환경분야 등인데 이 중에서 교통관련 목적사업이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 교통관련 목적사업의 재원은 주로 자동차 연료세에 의해 충당되는데, 자동차연료세는 50개의 주정부에서 부과하고 있으며, 그 중 31개의 주정부에 소속된 지방정부에서도 자동차연료세를 부과하고 있다. 이와 같이 자동차연료세에 의해 조달된 재원을 교통 관련부문에 투자하는 것은 편익과 부담이 일치하여 목적세의 기본취지에 부합한다.

그러나 최근의 미국 주정부의 목적세 운용을 살펴보면 목적세의 기본취지인 편익에 따른 부담에는 부합되지 않지만, 세수확보에 유리한 판매세 또는 소득세를 교육, 복지, 환경분야 등의 목적사업의 재원으로 활용하는 경향이 증가하고 있다.

특히 최근 들어 교육자치단체(school

district)의 재정부족현상이 심화됨에 따라 부족한 지방교육재정의 문제를 해결하고자 세수의 신장성이 높은 소득과 소비과세를 지방교육재정을 위한 목적세원으로 이용하려는 움직임이 나타나고 있다. Arkansas는 1991년부터 주세인 판매세의 일부를 목적세로 하여 지방의 교육재정을 위해 지원하고 있으며, Michigan 역시 1993년의 교육개혁을 통해 판매세의 일부를 목적세로 명명하여 교육자치단체의 재정지원을 하고 있다.

지방정부보조를 위한 목적세는 교육자치단체를 제외한 지방정부에 제공되는 것으로 47개 주에서 활용하고 있다. 주정부는 자동차연료세와 자동차이용부담금을 목적세원으로 하여 지방정부에 의해 수행되는 지방도로와 고속도로사업에 지원하고 있다. 그리고 23개의 주는 자동차연료세 이외에 판매세의 일부에서도 지방정부에게 재정을

지원하고 있다.

보건 및 복지를 위한 목적세원은 주로 담배세, 주세 등 건강에 유해한 세원을 대상으로 하는 죄악세(sin tax)로 구성되어 있다. 1988년에는 11개 주에서 부과하였으나 1993년에는 2개 주가 증가한 13개 주에서 보건 및 복지를 위한 목적세를 부과하고 있다.

환경과 관련된 사업을 위한 목적세는 23개 주에서 부과하고 있는데 목적세원은 주로 환경을 오염시키는 요인, 즉 타이어, 쓰레기매립, 지하저장탱크, 장작난로 등의 구입 또는 행위와 관련되어 있다.

목적세의 세원은 복권수입에서부터 시작되었으나 최근에는 자동차연료세(motor fuel tax)를 가장 많이 이용하고 있다. 일반판매세(33개주)나 자동차등록세(32개 주) 또한 많은 주에서 활용하고 있는 목적세의 일종이다. 그러나 목적재원에 중요한 기여를 하고 있는 세목으로는 개인소득세와 법인소득세를 들 수 있다. 각 주정부에서 이용하고 있는 목적세의 세원을 보면 <표 3>과 같다(이영희·라휘문, 1999).

이상 일본과 미국의 지방목적세 제도를 비교하여 보면 일본은 미국에 비하여 상대적으로 지방목적세가 지방세입에서 차지하는 비중이 낮고 세목의 수도 적은 수준이다. 그리고 미국의 경우에는 교통관련사업을 제외한 대부분의 지방목적세 대상사업이 지출과 부담의 연계가 이루어지지 않은 반면에 일본의 지방목적세는 어느 정도 지출과 부담이 연계되어 있다.

이와 같이 각 국가의 지방목적세 운용은

<표 3> 미국 주정부의 목적세 세목

구 분	주정부의 수
개 인 소 득 세	17
법 인 소 득 세	17
일 반 매 상 세	33
자 동 차 연 료 세	50
자 동 차 등 록 세	32
담 배 세	27
소 비 세	24
자 원 세	24
재 산 세	14
공 동 시 설 이 용 세	12
경 주 마 권 세	10

주 : 각 세목의 일정부분만이 목적세임.

자료: Arturo Perez and Ronald Snell, Earmarking State Taxes, Third Edition, Denver Colorado: National Conference of State Legislatures, 1995. pp.40-41.

그 나라의 재정상황에 따라 목적세의 부담과 지출용도, 규모 등이 상이하다. 그러나 각 국가의 재정분권화의 진전으로 지방재정수요가 증가함에 따라 지방목적세가 지방의 특정 재정수요를 위한 유용한 자원조달수단으로 활용되고 있는 실정이다. 따라서 목적세의 기본 원칙인 편익원칙에 충실하고 지방재정운용의 경직성을 초래하지 않는다면 지방세체계에 있어서 지방목적세의 활용은 효율적인 자원배분의 수단이 될 수 있을 것이다.

IV. 지방세 목적세제도의 운용 방향

우리나라 지방목적세의 도입목적과 과세의무자를 각 세목별로 살펴보면 다음과 같다. 도시계획세는 도로의 개설과 유지·상하수도·공원 등 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위하여 도시계획구역내의

토지와 건축물의 소유자에게 부과한다. 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 그 시설종목을 표시하는 세목을 정하여 부과한다. 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기

<표 4> 우리나라 지방목적세의 현황(2001년 예산 기준)

(단위: 억원, %)

세 목	규 모	비 중
보 통 세	183,631	78.2
취 득 세	30,484	13.0
등 록 세	46,093	19.6
면 허 세	1,028	0.4
경 주 마 권 세	5,563	2.4
주 민 세	32,911	14.0
재 산 세	7,317	3.1
자 동 차 세	19,005	8.1
주 행 세	5,505	2.3
농 지 세	24	0.01
담 배 소 비 세	22,513	9.6
도 축 세	473	0.2
총 합 토 지 세	12,715	5.4
목 적 세	46,000	19.6
공 동 시 설 세	3,518	1.5
지 역 개 발 세	868	0.3
도 시 계 획 세	8,193	3.5
사 업 소 세	3,654	1.6
지 방 교 육 세	29,767	12.7
과 년 도 수 입	5,116	2.2
지 방 세	234,747	100.0

자료 : 행자자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr).

위하여 시·군내에 사업 또는 사무를 수행하기 위하여 설치한 인적 및 물적설비로서 계속하여 사업 또는 사무가 이루어지는 장소인 사업소를 둔 자에 대하여 과세한다. 지역개발세는 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 발전용수·지하수·지하자원·컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너를 과세대상으로 하여 부과한다. 지방교육세는 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 등록세, 경주마권세, 주민세균등할, 재산세, 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세, 담배소비세 및 종합토지세의 납세의무자에게 부가하여 과세한다.

이상의 각 지방목적세의 도입목적과 과세의무자를 근거하여 판단할 때 우리나라의 지방목적세는 지방자치단체가 수행하는 특정사업의 필요경비를 그에 따른 편익의 수혜자로부터 조달하고자 하는 차원에서 운용되는 것이 아니라 단순히 부족한 지방세수의 확보차원에서 활용되고 있다. 그리고 지방목적세의 세수입은 컨테이너세와 지역교육세를 제외하고는 모두 일반회계에 편입되기 때문에 사실상 일반재원화되어 사용되고 있다. 한편으로 지방목적세가 특정사업의 재원으로 투입되더라도 <표 4>에서 보듯이 지방목적세의 규모가 영세함으로 인하여 본연의 사업목적 달성에 역부족이다.¹⁾

따라서 각 목적세별로 도입목적과 지출의 연계성, 사업수행을 위한 재원의 충분성 등을 재검토하여 효율적 운용이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

우리나라는 지방세일지라도 중앙정부에서 법률로 세목, 과세표준, 표준세율 등을 결정한다. 또한 세원분리주의에 의해 일부 예외를 제외하고는 국세와 지방세의 중복과세가 허용되지 않고 있다. 따라서 지방자치단체에서는 법률에서 위임받은 범위 내에서만 과세에 관한 권한을 갖는다. 지방자치단체에 위임된 과세자주권에는 일정 범위 내에서 세율을 가감·조정할 수 있는 권한을 보장하는 탄력세율제도와 일부 재산세목의 시가표준액 적용비율을 결정할 권한, 일정요건이 충족될 때 행정자치부 장관의 허가를 받아 일부과세·불균일과세·과세면제를 할 수 있는 세액감면권한 등이 있을 뿐이다. 이렇게 지방자치단체의 과세자주권이 제약받는 상황에서는 지방자치의 물질적 토대인 지방재정확충은 요원할 뿐만 아니라 지방세가 지역공공재 공급에 대한 가격기능을 제대로 발휘하지 못하게 된다(김대영, 2000).

따라서 각 지방자치단체의 특수한 재정수요와 이에 필요한 재원을 지역의 특수한 세원에서 조달할 수 있도록 지방자치단체에 법정세목외에 새로운 세목을 설치할 수 있는 권한을 부여하는 법정외세목제도의 도입이 필요하다. 법정외세목제도는 특정

1) 부산항의 항만배후도로건설을 위한 자원마련을 목적으로 부과되어 전액 항만배후도로건설특별회계에 편입되는 컨테이너세의 경우에도 2000

년까지의 항만배후도로건설에 투입된 총투자액 2조 3,487억원의 약 21.8%인 5,110억원에 불과하다(부산광역시 내부자료).

지방자치단체에 한정되어 있는 특수한 세원을 과세대상으로 하여 지방자치단체가 공급하는 지역공공재의 편익과 비용 부담을 유기적으로 연계함으로써 지방세의 가격기능을 제고할 수 있는 효과적인 방안으로 평가되고 있다.

지방목적세는 지방자치단체가 추진하고자 하는 특정 사업에 대하여 주어진 기간 동안 안정적인 재원조달을 가능하게 한다는 장점이 있으나 특정사업이 완료된 이후에도 지속적으로 지방목적세가 과세된다면 이는 지방자치단체의 예산운용에 있어서 비효율을 야기하게 된다. 따라서 지방목적세를 운용함에 있어 해당 목적사업이 완료되면 그 사업의 재원 확보를 위해 도입된 지방목적제도 자동적으로 종결되도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 이러한 경우에 적합한 제도가 일몰제의 도입이라고 할 수 있는데 일몰제는 일반적으로 정부의 조직, 법규, 예산, 정책 등에 대하여 존속기한을 정하여 두고 주기적으로 평가한 다음 재승인 절차를 통과하지 못할 경우 자동적으로 종결시키는 제도이다(하혜수, 2000).

이러한 일몰제를 지방목적세에도 적용하여 목적사업이 완료될 경우 지방목적세의 부과·징수도 자동적으로 종결되도록 함으로써 지방자치단체의 전체적인 예산운용의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

그리하여 21세기에 전개될 실질적인 지방자치시대의 도래와 더불어 지역주민들의 선호를 잘 반영하고 지역실정에 맞는 지역공공재를 원활하게 공급하기 위하여 지방

자치단체에 지역특성을 고려한 지방목적세 제도를 설치·운영할 수 있는 권한이 주어지 자원의 효율적인 배분이 이루어 지도록 해야 할 것이다. 

《참고문헌》

- 곽채기, “세계화와 국세·지방세간 세원배분”, 「세계화와 지방세제 개혁」, 강원개발연구원·한국지방재정학회, 2000.4, pp.49-100.
- 김대영, “과세자주권 확충에 관한 소고”, 「한국지방재정논집」, 제5권 제1호, 한국지방재정학회, 2000. 7, pp.61-86.
- 김정훈, “목적세 세원의 모색”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998. 8, pp.28-42.
- 문병근, 「한국·일본의 지방재정 비교연구」, 부산발전연구원, 1996.
- 이영희·라희문, 「지방목적세의 평가와 효율적 운용방안」, 한국지방행정연구원, 1999. 12.
- 하혜수, “지방정부개혁의 성과평가: 경기도의 일몰제도를 중심으로”, 서울행정학회 동계학술논문, 2000. 2, pp.18-39.
- Musgrave, R. A., “Who Should Tax, Where and What,” in C. E. McLure Jr. (ed.) *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983.

Musgrave, R. A and P. G. Musgrave,
*Public Finance in Theory and
Practice*, 4th ed., McGraw-Hill: New
York, 1984

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local
Expenditure," *Journal of Political
Economy* 64, 1956, pp.416-424.

