

지방세목적세의 현황, 문제점 및 개선방안

라 휘 문

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 문제의 제기

조세는 분류기준에 따라 인세와 물세, 직접세와 간접세, 종가세와 종량세, 보통세와 목적세 등으로 분류할 수 있으며, 이중에서 보통세와 목적세는 지출용도에 따라 조세를 분류하는 것이다. 즉, 목적세(earmarked tax)는 특정한 정부지출을 위해서만 세수입을 사용하는 것인 반면, 보통세(ordinary tax)는 이와는 달리 사용용도가 특정하게 규정되어 있지 않다.

현재 우리 나라의 지방세체계상 목적세로 분류할 수 있는 것은 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세의 4개 세목이다.

조세체계를 보통세로만 구성하지 않고 이와 같이 목적세를 두는 이유는 특정사업을 수행하는데 필요한 재원을 특정조세에 연계시킴으로써 효율성을 확보하고자 하는데 있다. 즉, 특정서비스의 수혜자에게 그 비용을 직접 부담시킴으로써 소비자들 자신이 자신의 선호를 표시하도록 유도하여 효율성을 확보하자는 취지에서 목적세를 부과하는 것이다.

본고는 이러한 취지하에서 도입된 지방목적세 4개 세목, 즉 도시계획세, 사업소세, 공동시설세, 그리고 지역개발세에 대한 현황을 파악한 후 평가를 위한 기준을 설정하고 각 기준을 해당 목적세에 적용하여

문제점을 도출하며, 그 결과를 토대로 개선 방안을 강구하고자 하는 목적을 가지고 수행되었다.

II. 지방목적세의 현황

1. 법·제도적 현황

지방목적세는 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세의 4개세목이 있다. 4개 세목에 대한 법제도적 현황을 도입연도, 과세의 목적, 과세주체, 납세의무자, 과세대상, 성격, 중복여부, 세율, 탄력세율의 적용여부 등을 기준으로 살펴보면 <표 1>과 같다.

2. 세수현황

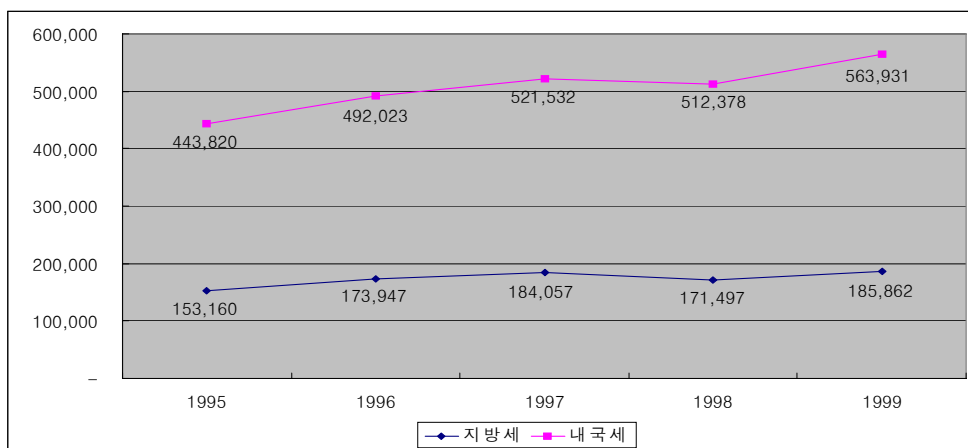
1992년부터 1999년까지의 지방세수규모를 살펴보면 [그림 1]과 같다. [그림 1]에 의하면 대체적으로 지방세의 세수규모는 증가하고 있는 것으로 나타난다.

15개 지방세목중에서 지방목적세인 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세에 대한 세수규모를 살펴보면 <표 2>와 같다. <표 2>에 의하면 전체 지방세수 중에서 지방목적세의 세수가 차지하는 비중은 7.8%~8.5%수준이다.

4개의 세목을 기준으로 비교할 경우 도시계획세가 전체의 50.5~53.8%를 차지하고 있으며, 그 다음은 사업소세 22.8~26.1%, 공동시설세 16.8~20.7%, 지역개발세 4.8~5.0%의 순서이다.

[그림 1] 지방세의 세수규모 변화

(단위: 억원)



주: 징수액 기준.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도.

<표 1> 지방목적세의 개요

구 분	도시계획세	공동시설세	사업소세	지역개발세
도 입 연 도	1961	1961	1976	1991
목 적	도시계획사업에 필요한 비용충당	소방시설·오물처리시설·수리시설·기타 공공시설에 필요한 비용충당(현재는 소방시설에 대한 공동시설세만 운영)	환경의 정비 및 개선에 소요되는 비용충당	지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원 확보
과 세 주 체	특별시·광역시 시·군	특별시·광역시 도	구 시·군	특별시·광역시 도
납세의 무자	도시계획구역내의 토지·건축물의 소유자	공동시설로 인해 이익을 받는 자	인적·물적설비를 갖추고 일정한 사업 또는 사무를 수행하기 위하여 마련된 사업소의 사업경영주	①발전용수 : 유수를 이용하여 직접 수력발전을 하는 자 ②지하수 : 지하수를 개발하여 음용수로 판매하거나 목욕용수(온천수에 한함)로 활용하기 위하여 지하수를 채취하는 자 ③지하자원 : 채광한 지하자원을 원료로 하여 직접 제품을 생산하는 채광자 ④컨테이너 : 부두를 이용하여 컨테이너를 입출항하는 자
과 세 대 상	도시계획세법의 규정에 의하여 고시한 도시계획구역안에 있는 토지 또는 건축물	건축물·선박(소방선이 있는 시군에 한함) 등	공공부문의 환경개선과 정비에 대한 수요를 창출하는 사업소	발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너부두를 이용하는 컨테이너
성 격	재산세 부가세적 성격	재산보유과세	소득과세	소비과세
중 복 여 부	재산세	재산세	법인세	
세 율	과세표준(과세시가표준액)의 0.2%를 표준세율로 정함	500만원이하-0.06% 1,000만원이하-0.08% 2,000만원이하-0.1% 3,000만원이하-0.2% 5,000만원이하-0.14% 5,000만원초과-0.16% 화재위험건물: 일반세율의 2배 오물처리시설, 소유재산과세: 0.03%	①재산할 : 사업소 연면적 3.3㎡당 500원 ②종업원할 : 종업원 급여 지급총액의 0.05%	①발전용수 : 발전에 이용된 물 10㎡당 1원 ②지하수 : 개발하여 취수된 물 1㎡당 10원 ③지하자원 : 채광된 광물가액의 1,000분의 1 ④컨테이너 : 컨테이너 1TEU당 20,000원
탄 력 세 율	표준세율+0.3%이내	표준세율 +0.1%이내	①재산할 : 사업소 연면적 1제곱미터당 250원 초과불가 ②종업원할 : 종업원급여총액의 100분의 0.5초과 불가	100분의 50범위안에서 가감조정 가능

자료 : 조연상, “지방부문 목적세의 실시현황과 개선방안,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998. 제4호(통권 제48호) pp.15-16.

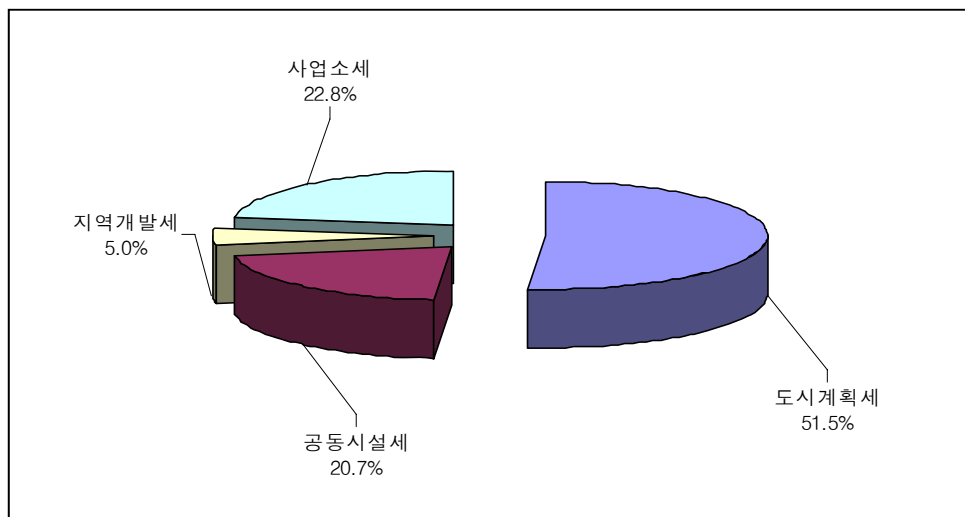
<표 2> 지방목적세의 세수규모

(단위: 백만원, %)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999
도시계획세	652,732 (53.8) <4.3>	697,151 (51.3) <4.0>	731,471 (50.5) <4.0>	752,325 (51.5) <4.4>	785,013 (51.5) <4.2>
공동시설세	204,272 (16.8) <1.3>	239,666 (17.6) <1.4>	267,704 (18.5) <1.5>	301,356 (20.6) <1.8>	316,112 (20.7) <1.7>
사업소세	296,094 (24.4) <1.9>	354,309 (26.1) <2.0>	377,307 (26.1) <2.0>	336,704 (23.1) <2.0>	346,725 (22.8) <1.9>
지역개발세	61,096 (5.0) <0.4>	67,897 (5.0) <0.4>	70,771 (4.9) <0.4>	70,329 (4.8) <0.4>	76,041 (5.0) <0.4>
지방목적세계	1,214,194 <7.9>	1,359,023 <7.8>	1,447,253 <7.9>	1,460,714 <8.5>	1,523,891 <8.2>
지방세 계	15,315,962	17,394,685	18,405,681	17,149,712	18,586,101

주 : ()은 지방목적세 전체 세수규모에서 각 지방목적세 세목이 차지하는 비중을 의미하며, < >는 전체 지방세수에서 각각 차지하는 비중을 의미함
 자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 년도.

[그림 2] 지방목적세의 구성비율



<표 3> 국세목적세와 지방목적세의 비교

구 분	국세목적세	지방목적세
세 목	· 교육세, 교통세, 농어촌특별세	· 도시계획세, 사업소세, 공동시설세, 지역개발세
관 련 특별회계	○ 교육세 · 교육환경개선특별회계 · 지방교육양여금특별회계 ○ 교통세 · 교통시설특별회계 ○ 농어촌특별세 · 농어촌특별세관리특별회계 · 농어촌구조개선특별회계 · 지방양여금관리특별회계	○ 지역개발세(부산의 컨테이너세) · 항만배후도로건설특별회계

3. 지방목적세제의 운용현황

우리나라 목적세의 운용현황을 도표화하면 <표 3>과 같다. <표 3>에 의하면 국세목적세는 모두 특별회계로 운영되고 지방목적세는 지역개발세 중 부산의 컨테이너세를 제외한 여타의 세목들 전부가 일반회계로 편입되어 일반재원화되어 사용되고 있을 뿐 특별회계를 운영하고 있지 않다.

로 구분하였다. 먼저 1단계는 사업의 성격을 분석함으로써 지방목적사업으로서의 가능성 여부를 규명하는 단계이다. 1단계에서 지방목적사업의 도입여부가 결정될 것이다. 2단계는 사업의 운용으로서 결정된 사업을 위한 재원의 조달방법에 대한 것이다. 따라서 2단계는 목적사업의 결정을 위한 기준이라기 보다는 목적사업의 수행을 위한 효율적인 재원운영방법이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 평가기준의 설정과 조작적 정의

1. 평가기준의 설정

지방목적세제를 평가할 수 있는 기준으로 본 고에서는 목적세의 기본이론을 근거로 하여 [그림 2]와 같은 틀을 활용하고자 한다.

목적세 설치를 위한 기준은 크게 2단계

2. 조작적 정의

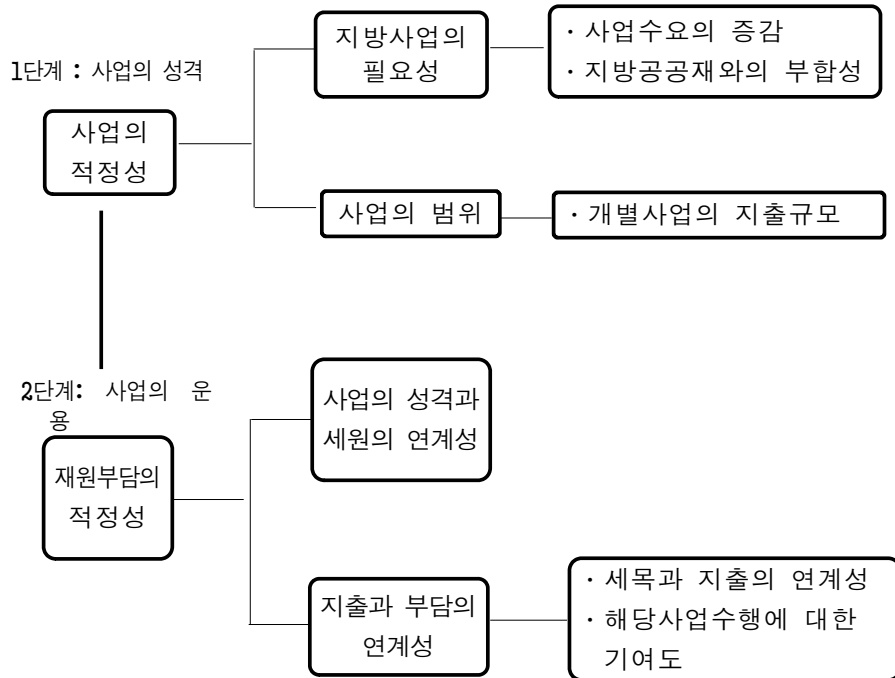
가. 지방목적사업의 적정성

(1) 지방사업의 필요성

① 사업수요의 증감

현재 지방목적세로 수행하고 있는 사업이 특별히 관리하여 안정적으로 재원을 확보하여야 할 필요성이 있는 사업인가 아니면 여타의 사업과 마찬가지로 취급하여도 되는가를 판단하고자 한다. 이를 위하여 다

<그림 2> 지방목적세제 평가의 틀



음과 같은 기준을 활용하고자 한다. 사업의 성격을 통하여 지방에서 반드시 추진되어야 할 사업인가, 그리고 일반적인 사업이 아닌 목적사업으로 수행되어야 하는 사업인가를 기준으로 판단하고자 한다. 구체적으로는 현행 지방목적세로 수행하고 있는 사업중 수요가 증가하여 안정적 자원배분이 필요할 경우 특별관리하고, 그렇지 않으면 일반관리를 하는 것으로 판단하고자 한다.

② 지방공공재와의 부합성

지방공공재와의 부합성은 국가에서 제공하기보다는 지역적인 성격이 강하기 때문에 지방자치단체에서 제공하는 것이 바람직한 사무인가를 판단하는 것이다. 지방자치단체에서 제공하는 사무는 지방자치법

제9조에¹⁾ 열거되어 있기 때문에 이와 유사한 사무는 지방공공재로 판단하고자 한다.

(2) 사업의 범위

사업의 범위를 판단할 수 있는 기준으로 본 고에서는 지방자치단체의 총 세출에서 해당 사업의 지출규모가 차지하는 비중으로 파악하고자 한다. 이는 총 세출에서 단위사업의 지출규모가 차지하는 비중이 너

1) 지방자치법에서 제시하고 있는 지방사무는 ① 특정의 사업을 수행하기 위하여 전국적·종합적 계획수립에 의한 조정이 필요한가의 유무, ② 사업수행에 따른 결과 또는 파급효과가 전국적으로 미치는가의 여부, ③ 전국적 단위로 통일적 기준의 설정이 필요한가의 여부, ④ 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 필요한 가의 유무 등이다.

무 클 경우 지방단위의 사업으로서는 곤란하다는 인식에 근거하고 있다.

나. 재원부담의 적정성

(1) 사업의 성격과 세원의 연계성

대상사업의 목적과 세원의 연계성을 통하여 재원부담의 적정성을 판단하고자 하는 기준이다.²⁾ 예를 들면 토지와 건축물을 통한 징수가 도시계획사업을 위하여 쓰는 것이 타당한가를 판단하고자 하는 것이다

(2) 지출과 부담의 연계성

① 세목과 지출의 상호 연계성

목적세의 유형에서 살펴본 바와 같이 세목과 지출용도의 2가지 기준에 의하여 목적세를 분류하면 4가지 유형이 [그림 3]과 같이 나타난다.³⁾

4가지의 목적세 유형중에서 I 유형만이 순수목적세에 해당한다. 이 기준은 응익원칙을 기준으로 목적세를 평가하겠다는 의미로서, 즉 비용부담자와 편익수혜자의 연계정도를 평가하고자 하는 것이다. 재원조달방법의 평가기준은 세원이 특정한 사람

에게만 한정되어 있으면 I 유형과 II 유형으로 판단하고 대다수의 사람들에게 분포되어 있으면 III 유형과 IV 유형으로 간주한다. 지출용도의 평가기준은 목적이 특정화되어 있으면 I 유형과 III 유형으로 간주하고 목적이 광범위하면 II 유형과 IV 유형으로 간주한다.

[그림 3] 세목과 지출의 상호연계성에 대한 평가기준

재원조달방법	특정한 목적		일반적
	I 유형	III 유형	
세원	II 유형	IV 유형	세원
	광범위한 목적 지출용도		

② 해당 사업수행에 대한 기여도

징수된 조세수입이 조세징수목적사업의 달성에 기여한 정도에 의하여 평가하고자 한다. 징수된 조세수입이 조세징수목적사업의 수행에 필요한 재원으로서의 제 역할을 다할 수 있으면 현재의 목적세제는 효율적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다. 만약 징수된 조세수입이 조세징수목적사업의 수행에 필요한 재원으로서의 제 역할을 다할 수 없으면 필요사업에 한하여 다른 재원조달방법을 강구하여야 할 것이고, 필요한 목적사업이 아닌 경우에는 정비 또는 폐지하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

2) 사업을 위한 지출과 부담의 연계가 강하면 목적세가 가격기능 역할을 수행할 수 있기 때문에 불특정다수를 대상으로 하는 일반재원과 구분하여 특별회계를 설치할 필요성이 존재하게 된다. 해당 목적사업의 수행을 위하여 징수하는 세목과 지출의 상호 연계성이 높지 않을 경우에는 목적세가 가격기능의 역할을 충실히 수행할 수 없기 때문에 일반재원에서 지원할 수 있으나 그렇지 않다면 특별회계의 설치에 목적사업수행의 가장 기본적인 요건이라고 할 수 있다.

3) 본 기준은 특정한 목적을 가지고 조세를 징수하였으면 해당 목적대로 지출하여야 한다는 내용을 평가하기 위한 것이다.

<표 4> 도시계획구역 면적

(단위: km²)

도시계획구역면적		행정구역면적		비중	
1997(a)	1998(b)	1997(c)	1998(d)	1997 (a/c×100)	1998 (b/d×100)
2,338	3,180	10,083	10,092	23.2	31.5

자료 : 경기도, 「도시계획현황」, 1997-1998년.

IV. 지방목적세제의 평가결과 : 문제점을 중심으로

1. 지방목적사업의 적정성에 대한 평가결과

가. 사업의 필요성

(1) 사업수요의 증감

① 도시계획세

도시계획사업에 대한 수요는 직접적으로 각 사업에 대한 증가율을 계산하여 구할 수도 있고 간접적으로 도시화율을 통하여 측정할 수도 있다. 본 고에서는 직접적인 측정을 위한 자료수집의 어려움으로 인하여 간접적으로 도시계획구역의 면적을 중심으로 살펴보려고 하며 그 결과는 <표 4>와 같다. 경기도내 시·군의 평균을 기준으로 할 경우 1997년 23.2%에서 1998년 31.5%로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 도시계획사업에 대한 수요가 증가하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

② 사업소세

사업소세의 부과목적인 환경개선 및 정비에 대한 수요는 직접적으로는 환경개선

및 정비사업의 증감여부 등 다양하게 측정 가능하나 본 고에서는 간접적으로 과밀 부담금에 대한 자료와 사업소 수의 증감여부를 통하여 측정하고자 한다.⁴⁾

1998년을 기준으로 과밀부담금의 부과업체수 및 징수규모를 보면 <표 5>에 나타나 있다. 부담금의 부과업체수는 점차적으로 감소하다가 1998년 다시 급격히 증가하였으며, 징수규모는 과표의 인상으로 인하여 업체수의 증가율에 관계없이 계속적으로 증가하고 있다.

이상에서 살펴본 내용을 토대로 할 때, 즉 대형건축물의 증가와 사업체수의 증가현상을 볼 때 환경개선과 정비에 소요되는 비용이 증가할 것이라고 간접적으로 추론할 수 있다. 결국 이는 해당 사업에 대한 수요가 계속적으로 증가한다고 볼 수 있다.

4) 과밀부담금제도는 수도권집중억제정책의 일환으로서 1994년에 도입된 제도이다. 대도시인구집중방지를 위해 국가에서는 1964년의 「대도시인구집중방지책」 이래 계속해서 「수도권정비계획법」의 실시와 더불어 계속적인 개정을 통하여 수도권의 집중을 억제해 오고 있다. 그러나 이와 같은 정부의 노력에도 불구하고 수도권의 집중은 억제되지 않고 계속 증가되기 때문에 이에 대한 해결방안으로서 과밀부담금제도를 도입하게 되었다(박상우·권혁진, 1995: 31-33).

<표 5> 과밀부담금 부과 업체수와 부과액 변화
(단위: 수, 백만원)

구 분	1995	1996	1997	1998
부과 업체수	28	15	11	35
부과액	2,900	6,478	22,824	47,054

자료 : 서울시 내부자료

③ 공동시설세

소방시설, 오물처리시설, 수리시설 기타 공공시설 사업 등은 특별히 관리하여야 할 필요성이 있다. 이러한 사실은 다음과 같은 소방수요증가요인에 의하여 알 수 있다(<표 6> 참조). 먼저 1993년부터 1997년까지 전국의 화재발생 관련 추세를 보면, 화재발생율은 연평균 12.2%가 증가하고 인명피해는 5.7% 그리고 재산피해는 38.0%가 증가되고 있는 것으로 나타나고 있다(김대영외, 1999: 20). 이러한 내용은 결국 소방수요가 증가하고 있다는 사실을 간접적으로 제시하는 것이다.

<표 6> 화재발생 추세('93-'97)

(단위: %)

구 분	화재 발생	인명피해			재산 피해
		계	사망	부상	
연평균증가율	12.2	5.7	-0.3	8.4	38.0

자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 1998.

④ 지역개발세

지역의 균형개발, 수질개선, 수자원보호 등의 사업을 위하여 부과되고 있는 지역개발세는 도입목적과 관련해서 특별관리하여

야 할 필요성이 크지 않다. 지역개발세의 도입의도 자체가 어떤 명확한 목적을 가지고 신설되었다기 보다는 지방자치단체의 재정확충차원에서 신설하였기 때문이다. 특히 우리 나라의 경우에는 조세법률주의에 의거하여 지방자치단체가 신세원을 발굴하였다고 하더라도 세수로 연계시키기 곤란하다는 어려움을 해소하기 위하여 일본의 법정외세 형식의 세목신설이 필요하였고 이러한 배경하에서 신설된 것이 지역개발세이다.

(2) 지방공공재와의 부합성

① 도시계획세

지방자치단체가 도시계획구역내에서 도시계획사업을 수행하기 위해서는 건설교통부의 승인을 받아야 가능하기는 하나 승인 자체가 전국적·종합적 계획수립에 의한 조정차원이라기 보다는 지역내의 타당성 검토와 특별법에 의하여 제정된 몇 가지의 원칙들, 즉 환경영향평가 등과 같은 것에 대한 충족여부를 검토하는 수준에 지나지 않는다. 따라서 도시계획사업은 전국적·종합적 계획수립과 어느 정도 연계성을 지니고 있으나 지방자치단체의 자체계획수립에 의한 지방공공재이다. 또한 도시계획사업은 도시계획법에 의거하여 대부분의 지방자치단체가 도시계획구역으로 지정된 도시계획구역내에서 도시계획사업을 추진하고 있으며 각 지방자치단체가 수행하는 도시계획사업의 수행결과 또는 파급효과는 전국적으로 미치는 것이 아니라 당해 지역에만 해당되는 것이 대부분이다.

② 사업소세

사업소세의 도입목적과 관련하여 지방자치단체에서 수행하고 있는 환경관련사업의 경우 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 필요한 것은 아니며, 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 필요한 사업의 경우 환경부에서 추진하는 것이 통상적이다. 특히 사업소세의 도입목적과 관련하여 추진하고 있는 사업의 경우 대체로 생활환경과 관련된 사업이기 때문에 해당 자치단체에 파급효과가 한정된다고 볼 수 있다.

③ 공동시설세

소방사업을 수행하기 위하여 전국적·종합적 계획수립에 의한 조정은 불필요하다. 각 지방자치단체가 개별적으로 지역적 여건에 맞게 사업을 추진하고 있기 때문이다. 따라서 소방사업은 지방자치단체에서 제공해야 할 지방공공재이다. 사업수행에 따른 결과 또는 파급효과는 대규모의 사업이 아

닌 이상 해당 지역에 한정된다. 해당 사업을 추진하기 위하여 전국적 단위로 통일적 기준의 설정이 불필요하다. 다만 재정이 열악한 지방자치단체의 경우 소방서비스에 대한 투자가 어렵기 때문에 요건을 충족시키지 않을 수 있으며 이러한 경우에 한하여 법적인 요건을 정해놓고 획일적으로 적용하도록 하고 있다.

④ 지역개발세

지역개발사업수행시 전국적·종합적 계획수립에 의한 조정이 불필요하며, 사업수행에 따른 결과 또는 파급효과는 해당 지역에 한정된다. 또한 전국적 단위로 통일적 기준의 설정이 불필요하고, 전국적 규모의 사업이라기 보다는 해당 지역에 필요한 사업이기 때문에 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 불필요하다. 이러한 기준에 의할 경우 현재 우리 나라의 지방목적사업으로 추진하고 있는 사업들은 지방자치단

<표 7> 도시계획 단위사업별 지출내역: 경기도 사례(1997년)

(단위: 억원)

단 위 사 업	지출액	단위사업	지출액	도시계획세 규모
도 로	11,597	시 장	452	1,196
주 차 장	353	수 도	432	
자동차정류장	510	운 동 장	-	
철 도	5,219	학 교	2108	
광 장	741	공용의청사	994	
공 원	2,114	하 천	158	
녹 지	91	하 수 도	222	
유 원 지	213	기 타	2180	

자료 : 경기도, 「도시계획현황」, 1997년. 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

<표 8> '98년도 환경관련 각 사업별 예산내역

(단위:백만원)

사 업 별	총사업비	국비(양여,교부금)	도 비	시 군 비	사업소세
총 계	515,142	145,043	121,048	249,051	62,349
공단폐수종말처리시설 등	14,607	6,822	180	7,605	
소각장건설 등	143,458	27,562	27,185	88,711	
하수종말처리장 건설 등	357,077	110,659	93,683	152,735	

자료 : 경기도 내부자료.

체에만 한정된 것이라고 볼 수 있기 때문에 지역공공재와 부합한다고 볼 수 있다.

나. 사업의 범위

(1) 도시계획세

도시계획사업을 단위사업으로 분리하여 살펴볼 경우 <표 7>과 같다. <표 7>에 의하면 도로, 철도, 공원, 학교 등의 사업은 도시계획세만을 가지고는 추진할 수 없으며 국고지원이나 자체부담이 많아야 수행할 수 있을 것이다. 도시계획사업이 어떤 단위사업 하나만을 추진하는 것이 아니라 동시에 여러 사업이 추진되어야 한다는 것을 고려할 때 문제점이 있을 것으로 보인다.

(2) 사업소세

환경정비 및 개선에 소요되는 경기도내 시군별 사업비 내역을 보면 <표 8>과 같다. <표 8>에 의하면 시·군비의 약 25%에 해당하는 규모이며, 사업소세로 소각장 건설사업, 하수종말처리장 건설, 맑은 물 및 읍면상수도 시설을 제외한 어떤 단위사업도 독자적으로 추진할 수 없으며 동시에 여러 사업을 추진할 수도 없는 규모이다.

(3) 공동시설세

경기도의 경우 소방관리비는 1,311억 5,500만원으로 세출결산액의 4.4%를 점하고 있고 이중 37.0%를 공동시설세로 충당하고 있다(<표 9> 참조).

<표 9> 경기도의 소방재정규모

(단위: 백만원, %)

재정규모(A)	소방관리비(B)	공동시설세(C)	B/A×100	C/B×100
2,957,361	131,155	48,568	4.4	37.0

주 : 1997년 일반회계 세출결산 기준.

자료 : 행정자치부, 「소방행정자료 및 통계」, 1998년.

<표 10> 항만배후도로건설특별회계의 지출내역

(단위: 억원)

사 업 명	연 장 (km)	사업비	사 업 기 간	사업비투자내역('98.4 현재)				잔 여 사업비	공 정
				계	국비	시비	민자		
계	77.4	31,250		16,533 (100%)	4,544 (22.2%)	11,746 (72.2%)	243 (5.6%)	14,717	
동서고가도로	13.0	4,633	88-94	4,633	248	4,385			완공
동서고가접속도로	2.1	314	92-94	314	0	314			완공
충장로고가도로	1.3	143	91-94	143	71	72			완공
구포대교및접속도로	4.2	1,261	92-97	1,261	133	1,128			완공
제3도시고속도로 (백양산구간)	5.9	2,217	94-99	2,217	1,006	1,211			완공
제3도시고속도로 (수정산구간)	5.2	4,588	96-01	1,628	704	681	243	2,960	20%
컨테이너배후수영도로	15.9	2,956	92-02	2,050	1,052	998		906	72%
컨테이너배후광안도로	7.4	7,400	94-02	3,380	900	2,480		4,020	54%
다대항배후도로	9.3	3,052	96-02	99	42	57		2,953	13%
감천항배후도로	5.1	1,186	96-02	808	388	420		378	68%
운천천고가도로	8.0	3,500	99-02	0				3,500	0%

자료 : 부산광역시 내부자료

(4) 지역개발세

지역개발세중 현재 컨테이너세는 항만배후도로건설특별회계로 운영되고 있으며, 이는 전액 <표 10>과 같은 사업에 투자되고 있다. 컨테이너세는 1999년 5월 현재까지 약 3,975억 8백만원이 징수되었으며 2002년까지는 목표액인 5,000억원은 징수할 것으로 보인다. 그러나 5,000억원이 징수된다고 하더라도 컨테이너세에 의하여 사업을 추진할 수는 없을 것으로 보이며 많은 재원이 여타의 세원으로부터 부담되어야 할 것이다.

2. 자원부담의 적정성에 대한 평가 결과

가. 사업의 성격과 세원의 연계성

(1) 도시계획세

도시계획세는 토지와 건축물에 부과하여 도시계획사업비에 충당하도록 되어 있다. 이 경우 토지와 건축물에 부과하여 도시계획사업에 충당하는 것이 논리적으로 연계되어 있어야 목적세로서의 의미를 살릴 수 있다.

도시계획사업에 의하여 주변지역에 공원 등과 같은 편의시설이 설치된다면 삶의 질이 높아질 것이며, 이로 인하여 지가와 건축물 가액의 상승효과를 유발할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 볼 경우 도시계획사업과 세원은 상호 연계되어 있음을 알 수 있다.

(2) 사업소세

사업소세의 부과징수목적은 환경정비 및 개선에 소요되는 비용을 충당하기 위해서이다. 사업소세의 부과는 사업소가 사업을 수행함으로써 편익을 수혜하는 반면에 인구집중에 따른 환경오염을 유발할 뿐만 아니라 과밀화로 인한 혼잡비용 등을 유발하기 때문에 이에 대한 비용을 충당하도록 하는 원인자부담금적 성격을 가지고 있다. 따라서 사업의 성격과 세원이 연계되어 있다고 볼 수 있다.

(3) 공동시설세

소방서비스의 향유자는 개개의 지역주민일 수도 있으며 또 한편에서는 소방서비스의 편익이 파급되는 지역의 전체 지역주민일 수도 있다는 점에서 비용부담의 주체를 설정하기 곤란한 문제가 제기될 수 있다. 다시말해 소방서비스를 화재발생시 진화에 국한해 본다면 소방서비스의 편익자는 화재발생과 직접적으로 관련이 있는 주민이 되겠지만 소방서비스는 화재발생에 따른 인명 및 재산보호 외에도 예방, 구급 구조 등 다양하게 구성되어 있다는 점에서 서비스 수혜자는 파급효과가 미치는 지역주민

전체가 될 수도 있다. 그러므로 소방서비스의 수요자와 비용부담자를 직접적으로 연계하는 개별적 보상관계의 설정이 곤란해진다.

공공시설의 공급으로 인하여 발생하는 편익은 직접편익과 간접편익으로 구별할 수 있다. 이중 직접편익은 공공시설을 직접적으로 이용함으로써 얻게되는 효용이며 간접편익은 공공시설의 이용시 접근성이나 편리성의 향상 등에 의하여 나타나게 된다. 이러한 편익중 간접편익은 해당지역의 지가에 자본화 즉 주변지가의 상승으로 나타나게 된다. 왜냐하면 공공시설의 공급으로 인하여 주변지역의 접근성, 쾌적성, 편리성 등이 향상되면 해당지역에 소재하는 토지의 이용가치가 증대하기 때문이다. 토지의 이용가치 증대는 임대료등을 통하여 토지의 수익성 향상으로 나타나며, 이는 토지에 대한 장래수익의 흐름에 변화를 가져와 토지의 현재가치인 지가의 상승을 가져오게 된다(김대영외, 1999: 101). 한편 우리나라의 지방세 체계는 재산과세 위주로 형성되어 있기 때문에 지가의 상승은 바로 지방세수의 증대로 연결되어 지방자치단체의 재원 향상에 기여하게 된다. 이러한 점에 미루어볼 때 소방시설과 세원이 연계되어 있다고 볼 수 있다.

(4) 지역개발세

지역개발세는 지역의 균형개발, 수자원보호, 수질보호를 위하여 부과징수하고 있다. 부산의 경우 컨테이너를 이용함으로써 사업자는 편익을 수혜하는 반면 도로 등을

이용함으로써 지방자치단체에게 비용을 유발시킨다. 따라서 컨테이너세를 부과하는 목적과 사업의 성격이 연계되어 있다고 볼 수 있다.

나. 지출과 부담의 연계성

(1) 재원조달방법과 지출의 용도

① 도시계획세

도시계획구역내에 있는 토지 및 건축물의 소유자는 도시계획사업에 의하여 이익을 얻을 수 있으므로 그 대가를 지불한다는 관점에서 볼 경우 앞의 [그림 3]의 I 유형으로 분류할 수 있으나 도시계획사업의 범위가 너무 포괄적이기 때문에 특별한 목적으로 지출한다고 볼 수 없으므로 II유형으로 분류할 수 있다. 다만 지방세법의 개정에 의하여 도시계획사업의 범위를 한정한다고 할 경우 I 유형으로 구분할 수 있을 것이다.

② 사업소세

사업소세는 사업을 위해서 환경을 오염시키는 외부불경제에 대한 원인자 부담금적 성격을 가지고 있다. 따라서 재원조달방법과 지출용도를 기준으로 할 경우 재원조달방법이 특정화되어 있으며 지출용도 역시 특정화되어 있다고 볼 수 있기 때문에 I 유형에 가깝다고 볼 수 있다.

③ 공동시설세

공동시설세는 소방공동시설세라 불릴 수 있을 정도로 소방에 국한되어 있으며, 재원조달방법과 지출용도가 특정화되어 있다. 그리고 편익을 수혜하는 자에게 부과하여 비용을 납부하는 자에게 활용한다는 점에

서 전형적인 목적세라고 볼 수 있으므로 I 유형으로 분류하고자 한다.

④ 지역개발세

지역개발세의 과세대상은 발전용수(양수 발전용수는 제외한다), 지하수(용천수를 포함한다), 지하자원, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너로서 대통령령이 정하는 것이다(지방세법 제253조, 시행령 제216조, 시행규칙 제114조). 지출용도는 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원의 확보(지방세법 제253조)이다. 이러한 사실을 토대로 할 때 재원조달방법은 특정화되어 있으나 지출용도는 지역의 균형개발 등에서 보는 바와 같이 보다 포괄적이라고 볼 수 있으므로 II유형으로 분류하고자 한다.

재원조달방법과 지출용도를 기준으로 분석한 결과를 종합하면 [그림 4]와 같다. [그림 4]에 의할 경우 사업소세와 공동시설세의 경우는 목적세로서 존치 의미가 있겠으나 도시계획세와 지역개발세는 대상사업이 포괄적이기 때문에 목적세로서의 의미가 크지 않다고 볼 수 있다.

[그림 4] 재원조달방법과 지출용도에 대한 평가결과

재원조달방법	특별한 목적	일반적 목적	지출용도
I 유형 (사업소세, 공동시설세)	III 유형		일반적 목적
II 유형 (도시계획세, 지역개발세)	IV 유형		세원

<표 11> 시도별 도시계획사업비와 도시계획세 규모

(단위: 억원)

구 분	도시계획 사업비	도시계획세 징수액	비 율	구 분	도시계획 사업비	도시계획세 징수액	비 율
서 울	48,397	2,624	5.4	강 원	1,400	148	10.6
부 산	5,972	697	11.7	충 북	1,338	153	11.4
대 구	7,688	440	5.7	충 남	1,618	137	8.5
인 천	9,060	402	4.4	전 북	1,489	195	13.1
광 주	4,395	238	5.4	전 남	1,305	179	13.7
대 전	1,155	236	20.4	경 북	2,315	300	13.0
울 산	965	198	20.5	경 남	2,479	416	16.8
경 기	12,846	1,188	9.2	제 주	1,408	79	5.6

자료 : 행정자치부 내부자료.

(2) 해당 사업수행에 대한 기여도

① 도시계획세

도시계획세는 도시계획사업에 충당하기 위하여 부과하는 것이므로 도시계획사업에 대한 명확한 구분과 그에 수반되는 예산이 있어야 평가기준의 부합여부를 판단할 수 있으나 현재 우리 나라에서 발간되고 있는 자료중에는 도시계획사업에 대한 예산이 발표되지 않아 분석에 어려움이 있다. 본 고에서는 시·도별로 취합된 행정자치부의 내부자료를 통하여 분석하고자 한다. <표 11>에 의하면 도시계획사업비중에서 도시계획세가 차지하는 비중은 약 7.4%에 지나지 않는다.

(2) 사업소세

사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 부과하는 것이므로

로 지방자치단체의 예산중에서 환경개선 및 정비사업에 소요되는 비용과 사업소세의 규모를 비교하여야 한다.

환경개선 및 정비에 필요한 비용 역시 도시계획세와 마찬가지로 사업의 명확한 구분이 되어 있지 않기 때문에 자료구득에 어려움이 있다. 본 고에서는 보다 상세한 분석을 위하여 경기도를 사례로 분석하였고 그 결과는 <표 12>와 같다. <표 12>에 의할 경우 군포시만이 50%이상의 비중을 차지하고 있을 뿐 여타의 지방자치단체는 매우 미미한 수준에 지나지 않는 것을 알 수 있다.

(3) 공동시설세

공동시설세로 소방비를 충당하는 정도를 보면 전국 평균이 37.3%이고, 가장 높은 지역은 울산광역시로 약 69.4%이며 가장

<표 12> 사업소세의 환경정비 및 개선사업에 대한 기여도: 경기도사례(1998년)

(단위:백만원, %)

구 분	환경관련 사업비(a)	사업소세 (b)	비 율 (b/a×100)	구 분	환경관련 사업비(a)	사업소세 (b)	비 율 (b/a × 100)
수 원	47,548	8,995	18.9	의 왕	6189	1037	16.8
성 남	11,668	3,740	32.1	하 남	4985	400	8.0
의정부	9,574	686	7.2	용 인	19292	6600	34.2
안 양	31,156	3,822	12.3	파 주	18457	900	4.9
부 천	46,408	3,506	7.6	이 천	19210	3200	16.7
광 명	16,928	1,390	8.2	양 주	13112	1010	7.7
평 택	13,863	4,193	30.2	여 주	13840	600	4.3
동두천	18,891	220	1.2	화 성	11223	3750	33.4
안 산	15,738	6,969	44.3	광 주	36936	659	1.8
고 양	10,127	1,149	11.3	연 천	7746	187	2.4
과 천	11,625	525	4.5	포 천	18077	560	3.1
구 리	14,990	342	2.3	가 평	18830	344	1.8
남양주	24,093	650	2.7	양 평	20967	302	1.4
오 산	8,798	1,156	13.1	안 성	8719	884	10.1
시 홍	6,663	2,211	33.2	김 포	5775	820	14.2
군 포	3,715	1,925	51.8				

낮은 지역은 경상북도의 14.2%이다(<표 13> 참조).

(4) 지역개발세

지역개발세는 지역의 균형개발 및 수질 개선과 수자원보호 등의 목적을 위하여 부과하는 것이나 실제로는 부산광역시의 컨테이너세에 한정되어 있다고 볼 수 있다. 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 비용산출은 너무 광범위하기 때문에 산출하기가 곤란하다. 따라서 부산의 컨테이너세를 중심으로 분석하고자 한다.

한시적인 목적세로 운영되고 있는 지역개발세는 지방세법에 포괄적 근거를 두고 부산시조례에 의하여 운영하고 있다. 컨테이너세의 한시성(2001년까지 수출입 컨테이너 화물 1TEU당 2만원)은 지방세법에 의하여 규정된 것이 아니라 부산시조례에 의하여 규정된 것이기 때문에 지방세법을 개정하지 않는 한 부산시의 조례를 개정하여 계속적으로 징수가능하다. 컨테이너세는 전액 「항만배후도로건설특별회계」로 편성하여 국가적 사업인 항만배후도로 건설사업의 재원으로 사용되고 있다. 2002년까지 약 5,000억원의 기금확보노력을 하고

<표 13> 시·도별 소방관리비와 공동시설세 규모

(단위 : 백만원, %)

구 분	소 방 예 산			공동시설세 (B)	비 율 (B/A)
	계 (A)	소방시설장비취득 · 유지비	소방인력급여		
서 울	205,200	81,100	124,200	83,400	40.6
부 산	51,276	22,633	28,643	23,746	46.3
대 구	37,692	7,751	29,941	16,136	42.8
인 천	35,633	6,522	29,111	14,950	42.0
광 주	13,925	11,227	2,698	7,308	52.5
대 전	23,176	10,125	13,051	9,447	40.8
울 산	14,036	1,682	12,354	9,742	69.4
경 기	130,887	69,374	61,513	62,221	47.5
강 원	29,545	9,797	19,748	7,376	25.0
충 북	28,355	4,848	23,507	6,763	23.9
충 남	28,545	5,109	23,436	9,800	34.3
전 북	22,818	1,743	21,075	10,076	44.2
전 남	36,871	7,440	29,431	10,060	27.3
경 북	104,467	85,061	19,406	14,882	14.2
경 남	50,448	23,532	26,916	18,598	36.9
제 주	9,986	2,243	7,743	2,824	28.3
계	822,860	350,187	472,773	307,329	37.3

주 : 행정자치부 내부자료.

있으며 실제로는 초과달성될 것으로 예상된다. 1999년 5월 현재 징수실적을 보면 <표 14>와 같다.

<표 14> 컨테이너세의 징수실적

(단위: 백만원)

구분	1995	1996	1997	1998	1999
징수액	54,678	61,105	63,338	61,135	26,192

주 : 1994년까지 131,060백만원이 징수되었으며,
1999년은 5월을 기준으로 한 징수액을 의미함
자료 : 부산광역시 내부자료

항만배후도로건설특별회계의 지출내역을 보면, 총11개의 사업을 추진하고 있다. 11개의 사업을 추진하기 위해서는 총 3조 1,250억원의 재원이 필요하나, 컨테이너세의 징수목표액을 5,000억원이라고 할 때 절대적으로 부족한 실정이며, 따라서 국비, 민자, 자체재원(일반재원)을 활용하여 사업을 추진하였거나 추진중에 있다.

V. 지방목적세제의 개선방안

1. 지방목적세제의 정비방안

가. 도시계획세

(1) 도시계획세의 본세 흡수방안

지방재정의 신축성있는 운영을 기하고 조세체계의 간소화를 위해 부가세 형태인 도시계획세를 본세인 종합토지세와 재산세에 흡수하는 대안을 고려할 수 있을 것이다.⁵⁾ 특히 현행 도시계획세가 도시계획사

- 5) 도시계획세를 본세인 종합토지세와 재산세에 통합할 경우 다음과 같은 문제점이 제기된다. 첫째, 도시계획세의 과세대상은 도시계획법에 의하여 고시한 도시계획구역안의 토지 또는 건축물인 반면 재산세와 종합토지세는 도시계획구역안의 토지나 건축물이 아니라 모든 토지와 건축물이다. 따라서 단순 통합한다고 할 경우 현재 도시계획세를 부담하지 않고 있는 토지나 건축물의 소유자에게 세부담이 증가되는 결과를 초래하여 조세저항이 발생할 가능성이 매우 높아진다. 그러나 이러한 문제는 우리 나라의 현행 과표현실화율이 매우 낮으므로 이를 상향조정하여야 한다는 주장이 제기되고 있다는 사실을 토대로 할 때 그리 큰 문제는 아니라고 보여진다. 또한 현행 도시계획에 미과세지역과 과세지역으로 나누어 차등세율을 적용하되 세부담은 현행 수준을 유지하도록 함으로써 해결이 가능할 것이다. 즉, 도시계획구역외 지역의 경우에는 현행대로 종합토지세와 재산세를 부과하고 도시계획구역내 지역은 재산세, 종합토지세에 도시계획세를 포함하여 부과하면 될 것이다. 둘째, 현행 도시계획세는 특별시·광역시세이자 시·군세인 반면 종합토지세와 재산세는 자치구세이자 시·군세이기 때문에 통합할 경우 특별시·광역시의 세수가 자치구로 이전되는 결과를 초래한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 법·제도적인 개선이 있어야 한다. 구체적인 해소방안으로 제시할 수 있는 것은 특별·광역시와 자치구간의 공동세방식을 도입하는 것이다. 즉 자치구가 재산세와 종합토지세를 징수한 후 현행 도시계획세 세율인 0.2%만큼을 광역자치단체에 배분하도록 하는 것이다.

업비의 충당을 목적으로 도입한 목적세임에도 불구하고 도시계획사업의 범위가 너무 넓어 사실상 일반재원으로 활용되어 왔으며, 세계적으로 지방화·분권화 추세에 따라 자치단체의 자주재정책임을 강조하는 경향이므로 지방재정운용의 신축성을 위하여 목적세보다는 일반세화하는 것이 바람직할 것으로 보인다.⁶⁾

(2) 일부사업의 주행세사업화 방안

도시계획사업중에서 가장 수요가 많은 교통관련사업과 도로유지관리의 경우 특별관리하여야 할 필요성이 있다. 이를 특별관리하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 수반되어야 한다. 교통관련사업과 도로유지관리와 관련한 사업에 대한 재원지원수단으로 고려할 수 있는 것은 주행세의 세원이 타당할 것이다.⁷⁾ 그 이유는 주행세의 세원과 교통·도로유지관리사업과의 관계를 살펴보면 알 수 있다. 주행세는 교통세의 일정부분을 세원공동이용방식에 입각하여 지방자치단체에 배분하는 형식으로 도입되었다.⁸⁾ 현행 교통세의 세원은 휘발

6) 이러한 사실은 지방자치단체의 실무자들을 대상으로 한 의견조사결과에서도 나타나고 있다. 행정자치부에서 16개 광역자치단체의 실무자들을 대상으로 조사한 결과에 의하면 반대가 6, 찬성이 10개로 나타나고 있다(행정자치부 내부자료, 1999).

7) 도로유지 및 관리 그리고 교통혼잡에 대한 비용은 도로사용자부담금(user charges) 또는 휘발유관련 목적세가 효율적임이 최근 논문에서 다시 제기되었다(Newbery and Santos, 1999: 103-132)

8) 주행세는 1998년도 한미 자동차 협상의 원만한 타결을 위하여 자동차세율을 인하하고 그에 따른 지방세수 감소분을 보전하는 방안으로 교통세의 일정부분을 지방으로 이양하기 위하여 신설하였다. 1999년도 자동차세 감소분은 약 2,900억원으로 금년도에는 이를 증액교부금으로 지원하고 2000년부터는 교

유와 경유이므로 휘발유·경유와 교통관련 사업·도로유지관리와의 관계를 살펴보아야 한다. 이와 같은 논리는 사용자부담금 또는 원인자부담금적 차원에서 도로의 신설 및 유지 관리에 휘발유 및 경유 세원을 이용할 필요가 있다는 것을 의미한다. 즉, 휘발유와 경유를 소비하는 것은 주로 자동차이므로 자동차의 운행으로 인해 비용이 수반되는 곳에 지출하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 점을 토대로 할 때 교통세의 세원인 휘발유와 경유를 통하여 징수된 세수입은 교통관련사업과 도로유지관리사업에 사용하는 것이 타당하다는 결론을 도출할 수 있다.⁹⁾

나. 사업소세

(1) 단기적 방안 : 현행 준치, 재원확충 방안 모색

현재의 사업소세가 본연의 역할을 다하기 위해서는 해당 사업의 수행을 위하여 필요한 재정규모를 사업소세를 통하여 일정 부분 충당할 수 있어야 한다. 그러나 현행 세율체계를 고수할 경우 그 역할은 크지 않을 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 세율체계를 개선할 필요가 있다.

세율은 세 가지로 접근이 가능하다. 첫째는 탄력세율제도를 확대하여 지방자치단체별로 자율적으로 적용할 수 있도록 하는

방안이다. 탄력세율제도의 확대적용 필요성은 현행 사업소세의 세율이 표준세율을 초과할 수 없도록 한다는 사실에 근거하고 있다. 사업소세는 현재 사업소연면적 1㎡당 250원, 종업원급여총액의 100분의 0.5로 되어 있으며 조례에 의하여 표준세율이하로만 가능하도록 되어 있다. 예외적으로 폐수 또는 산업폐기물 등을 배출하는 사업소로서 대통령이 정하는 오염물질배출사업소에 대하여는 제2항 제1호의 세율의 100분의 200으로 하고 있다. 그러나 각 지방자치단체에 따라 환경개선 및 정비의 수요가 다를 수 있으므로 탄력세율제도를 확대적용할 필요가 있다. 즉 현행 탄력세율제도중 6개 세목이 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있도록 하고 있다는 점에서 사업소세 역시 표준세율 이하로만 조정할 수 있다는 규정을 변경하여 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째는 획일적으로 세율을 인상하는 방안이다.

셋째는 일본과 유사한 방식을 활용하는 것이다. 일본의 경우를 보면, 사업소세가 우리나라와 유사한 형태로 세율이 자산할과 종업원할로 구분되어 있는데 신설되거나 증설되는 사업소 및 사무소의 경우에는 바닥면적을 기준으로 표준세액의 약 10배 가량 차등적용하고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 신·증설되는 사업소의 경우 차등과세하는 방안을 강구할 필요가 있다. 물론 이 세 가지 방안이 동시에 고려될 수도 있다.

통세의 3.2%를 주행세로 도입하기로 하였다.

9) 현재 도로관련 재원중 일정부분은 지방양여금을 통하여 조달되고 있다. 따라서 장기적으로는 주행세와 지방양여금을 종합적으로 고려한 대안을 제시하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

(2) 중장기적 방안 : 과밀부담금의 지방재원화, 사업소세의 보통세화

중장기적 방안이란 과밀부담금을 전액 지방재원화한 후 현행 사업소세가 하는 역할을 과밀부담금이 담당하도록 하고 사업소세는 보통세화하는 방안이다.

이를 위해서는 먼저 과밀부담금을 전액 지방자치단체의 재원화하여야 한다. 과밀부담금은 앞에서 살펴본 바와 같이 과밀화현상을 방지하여 과밀화로 인하여 발생하는 많은 부작용을 해소하기 위한 것이다. 현재 이러한 과밀화로 인하여 발생하는 부작용을 해소하기 위한 재원은 지방자치단체에서 부담하고 있다. 이러한 사실을 토대로 할 때 과밀부담금은 전액 지방재원화할 필요가 있다. 또한 현재 서울시에서만 부과되고 있는 과밀부담금을 대도시지역으로 확대하여야 한다. 1994년 과밀부담금의 도입 당시와는 달리 많은 대도시지역에서 과밀화현상이 발생하고 있으므로 부과대상지역을 확대할 필요성이 제기된다. 지금까지 살펴본 내용을 토대로 할 때 과밀부담금은 전액 지방재원화될 수 있을 것이다. 이렇게 될 경우 과밀부담금을 통하여 수행하고자 하는 사업과 현행 사업소세에서 수행하고자 하는 사업이 중복될 가능성이 존재한다. 따라서 현행 사업소세를 보통세화 할 수 있을 것이다.

다. 공동시설세 : 재원확충방안

(1) 공동시설세 과세대상 확대

공동시설세의 과세대상으로 우선적으로

고려해 볼 수 있는 것은 화재보험금 및 손해보험금이 있다. 보험금은 사고로 인해 발생한 손실부분에 대한 원상복구비용을 보전하도록 지급하는 것이므로 소득으로 인정하지 않는다. 따라서 현재 보험금에는 세금이 부과되지 않고 있다. 그러나 화재보험금과 손해보험금에 대한 과세는 공공서비스 공급에 대한 수혜자부담 원칙에서 볼 때, 과세의 타당성을 가질 수 있다. 외국의 경우에도 화재보험에 소방세를 부과하는 사례가 발견된다.¹⁰⁾ 이러한 과세에는 일부 문제점이 제기될 수 있다. 문제점으로 제기할 수 있는 것은 국가정책상 화재보험의 가입을 권장하고 있음에도 불구하고 과세한다는 것은 정책상 모순이 될 수 있다는 것이다. 특히 화재보험료에 과세한다고 할 경우 가입자수가 줄어들 가능성을 배제할 수 없어 현실적인 적용에는 어려움이 있다.

다음으로 고려할 수 있는 것은 전기로 인한 화재발생을 고려하여 전기사용에 대해 공동시설세를 부과하는 방안이다. 이 경우 납세의무자는 전기사용자이며 한국전력 공사를 특별징수의무자로 하여 징세의 편의를 도모할 수 있을 것이다. 화재보험금, 유류사용, 전기사용외에 소방공동시설세의 과세대상으로 고려해 볼 수 있는 것으로 고압가스(LPG, LNG, 도시가스)사용이 있을 수 있다. 고압가스화재는 일단 발생하면 폭발성과 연속성, 확대성이라는 고압가스의

10) 화재보험세는 미국, 뉴질랜드, 독일 등에서 활용하고 있다. 자세한 내용은 김대영외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년을 참고하기 바란다.

특성으로 대형화재로 되어 많은 인명피해와 재산피해를 발생시킨다. 따라서 고압가스화재의 예방과 화재발생시 진압력의 증강을 위해 고압가스 판매거래에 대해 공동시설세 부과를 검토할 수 있다.

(2) 탄력세율의 적용

현행 공동시설세는 오물처리시설·수리시설 기타 공동시설에 요하는 공동시설세에 대하여만 탄력세율을 인정하고 소방공동시설세에는 탄력세율적용을 인정하지 않고 있다. 따라서 지방자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용하여 소방공동시설세를 확충할 수 있는 여지는 없다. 향후 소방서비스수요의 급격한 증대로 목적세로서 세수확충의 필요성이 큰 소방공동시설세를 탄력세율적용대상 세목에서 제외시킨 것은 문제가 있다.

탄력세율이 적용되는 11개 지방세목중 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세의 5개 세목은 지방자치단체장이 표준세율의 50%까지 가감조정할 수 있도록 보장하고 있다. 그러므로 소방공동시설세에 탄력세율을 적용한다고 할 때, 이러한 예에 따라 소방공동시설세도 도지사가 표준세율의 50%까지 가감조정할 수 있도록 탄력세율 적용을 허용하는 것이 바람직하다.

라. 지역개발세

(1) 단기적 방안

단기적 방안에서 단기란 컨테이너세의 폐지시한인 2002년까지를 의미한다. 2002년에 컨테이너세가 폐지될 때까지 지역개

발세는 현행대로 존치하되 과세대상을 확대한다. 확대가 가능한 과세대상으로는 광고세, 관광자원세, 핵연료세 등이 대상이 될 수 있을 것이다.

(2) 중기적 방안

중기적 방안이란 컨테이너세가 폐지되는 2003년부터 법정외세와 같은 과세자주권확보장치가 마련될때까지의 시기에 적용되는 대안을 의미한다. 중기적 방안으로 제시할 수 있는 것은 지역개발세가 목적세의 의미를 가지고 있지 않기 때문에 보통세화 한다는 것이다.

(3) 장기적 방안

장기적 방안이란 법정외세와 같은 과세자주권 확보장치가 마련된 이후에 지역개발세의 존치에 대한 논의를 말한다. 본 고에서는 부담금화방안을 장기적 대안으로 제시하고자 한다. 이 경우 두 가지의 대안이 가능해진다. 하나는 조세로서 부과하고 있는 컨테이너세를 현행대로 유지하면서 사용료로 대체하는 방안이며, 다른 하나는 현재 해양수산부로 되어 있는 항만관리권을 부산광역시로 이양하여 항만에서 발생하는 수입으로 항만배후도로건설에 활용하는 방안이다. 이 경우 지방재정법에 사용료에 대한 근거를 두고 조례로써 요율을 조정하면 될 것이다. 이 경우에도 항만배후도로 건설이 필요할 경우 항만배후도로건설 특별회계를 그대로 유지한 채 사용료수입을 특별회계로 전입하여 운영하여야 할 것이다. 발전용수, 지하수, 지하자원 역시 지

방자치단체가 제공하는 공공서비스가 아니라 부존자원을 활용한다는 점에서 조세보다는 부담금화가 타당하다. 따라서 컨테이너세의 정비방안과 마찬가지로 사용료나 수수료 등과 같은 방안을 강구할 필요가 있다.

2. 지방목적세제 운용의 활성화 방안

가. 특별회계설치

본래의 과세목적이 별도로 존재함에도 불구하고 현행 목적세 세수가 과세목적 수행에 드는 비용을 충당하기에는 턱없이 부족하다는 이유로 특별회계가 아닌 일반회계로 편성·운영되는 까닭에 보통세와 마찬가지로 일반재원으로 쓰이는 경우가 허다하다. 따라서 본래의 과세목적에 충실히 수행하는 기능을 갖지 못하고 있으므로 이들 목적세를 가급적 특별회계로 처리케 하여 본래의 목적을 충실히 달성할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

나. 일몰법의 도입

지방자치단체의 여건상 수요가 급증하는 등 몇 가지의 이유를 가지고 있는 사업들은 특별히 관리하여야 할 필요성이 있다. 특별히 관리하는 이유는 안정적인 재원공급에 그 이유가 있는데 이는 일반재원에서 충당하고자 할 경우 인건비, 경상비 등에 우선적으로 예산을 배정하는 문제점 때문에 해당 사업의 추진에 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 없기 때문이다. 이러한

문제점들을 해결하기 위하여 목적세와 연계하여 지출을 위한 안정적인 재원을 확보하자는 것이다.

이러한 배경하에서 목적세가 도입된다고 할 경우 해당 목적사업이 충족될 경우 그 사업에 소요되는 재원을 더 이상 징수하여서는 곤란하다. 따라서 해당 목적사업의 충족여부를 토대로 한 사업의 종결여부를 검토하여야 한다. 이 경우에 활용할 수 있는 것이 일몰법(sunset-law)의 도입이다.

VI. 결 론

본고는 지방목적세인 도시계획세, 사업소세, 공동시설세, 그리고 지역개발세에 대한 평가를 수행하여 정비 또는 효율화방안을 모색하고자 수행되었다. 연구결과를 토대로 다음과 같은 정비방안과 효율적인 운용방안을 도출할 수 있었다.

먼저 정비방안을 보면 도시계획세의 경우 본세인 종합토지세와 재산세에 통합하는 대안을 제시하였다. 그리고 도시계획사업중에서 가장 수요가 많은 교통관련사업과 도로 유지관리의 경우 특별관리하여야 할 필요성이 있기 때문에 주행세의 세수를 목적재원화하여 사용하는 대안을 제시하였다.

사업소세는 단기와 중장기적 방안으로 구분하여 대안을 강구하였으며, 단기적으로는 현행대로 존치하되, 해당 사업의 수행을 위하여 필요한 재원확충방안을 모색하였다. 재원확충방안으로는 탄력세율제도를 확대, 세율의 인상, 차등세율제의 도입 등의 대안

을 제시하였다. 중장기적 방안으로는 과밀 부담금을 전액 지방재원화하여 그 재원을 특별관리하여 현행 사업소세의 역할을 담당하도록 하고 사업소세는 보통세화하는 대안을 제시하였다.

공동시설세는 먼저 재원확충방안을 검토하였으며, 그 결과 화재보험금 및 손해보험금과 전기료를 공동시설세의 과세대상에 포함하도록 하는 대안을 제시하였다. 또한 탄력세율제도를 적절히 활용하여야 한다는 대안을 제시하였다. 법제도적인 개선사항으로는 공동시설세의 세수를 지출하고자 할 경우 그 범위를 소방시설 장비 취득 및 유지비에만 하여야 한다는 대안을 제시하였다.

지역개발세는 지방자치단체가 제공하는 공공재와는 무관하게 부존자원의 고갈방지 등을 이유로 세금을 징수하고 있다. 따라서 특정사업을 위하여 필요한 재원의 안정적 공급을 목적으로 하는 통상적인 목적세로서의 의미는 크지 않은 조세이다. 다만 지역개발세의 신설목적이 일본의 법정외세와 유사하게 과세자주권을 확보하기 위하여 도입되었기 때문에 법정외세와 같은 과세자주권을 확보할 수 있는 법적 근거가 마련될 때까지는 존치가 필요한 것으로 판단된다. 이러한 점을 고려하여 단기적으로는 컨테이너세의 폐지시한인 2002년까지 현행대로 존치하되 과세대상을 확대하는 대안을 제시하였다. 중기적으로는 지역개발세가 목적세의 의미를 가지고 있지 않기 때문에

보통세화 한다는 대안을 제시하였으며, 장기적으로 법정외세와 같은 과세자주권확보장치가 마련된다면 부담금화방안이 타당하다는 대안을 제시하였다.

다음으로는 지방목적세제 운용의 활성화를 위한 대안을 모색하여 제시하였다. 먼저 특별회계의 설치방안을 세목별로 제시하였으며, 그 다음은 사업의 기간을 정하는 일몰법의 도입을 제안하였다. 

《참고문헌》

- 경기도, 「도시계획현황」, 1997, 1998.
- 김대영외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999.
- 박상우·권혁진, 「과밀부담금의 활용방안연구」, 국토개발연구원, 1995.
- 이영희·라휘문, 「지방목적세제의 평가와 효율적인 운용방안」, 한국지방행정연구원, 1999.
- 임 철, 「수익자부담과 목적세에 대한 고찰: 목적세를 중심으로」, 한국외국어대학교 석사학위논문 1996.2.
- 행정자치부, 「지방세정연감」, 1997, 1998.
- 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1997, 1998.
- 행정자치부, 「소방행정자료 및 통계」, 1998.