

한국의 법정외 목적세 도입 검토

김 대 영

행정자치부 지방세제담당관

I. 法定外 目的稅 導入可能性

법정외세라 함은 법률의 근거에 의하여 징수하는 세금이 아니라 법률 이외의 근거에 의하여 징수하는 세금을 말한다. 세금은 보통세와 목적세로 구분해 볼 수 있으므로 법정외세의 경우도 법정외 보통세와 법정외 목적세로 구분해 볼 수 있다.

법정외세 제도가 논란의 대상이 되는 이유는 민주주의 국가에서 채택하고 있는 조세법률주의의 해석 적용에 관한 다른 견해가 있기 때문이다. 조세법률주의의 근본은 1215년에 영국의 존왕과 봉건영주들간에 체결한 마그나 카르타(Magna Carta)에서의 “대표권 없는 곳에 세금은 없다(No taxation without representation)”는 역사적 선언에 기인한다.

여기서 말하는 대표권 없는 곳에 세금은 없다는 기본정신에서 본다면 지방자치제도 하에서는 지방의회에서 의결하는 조례로 세금을 창설하는 것도 가능한 것으로 해석될 수 있다. 그러나 지방의회에서 조례로 세금신설을 허용할 경우 국가 전체적인 경제질서에 장애요인이 되는 세금이 신설될 우려가 있고, 세금은 다른 일반적인 행정의 내용보다도 법률적·이론적·기술적·정치적으로도 매우 민감하여 종합적인 판단을 하여야 하는 어려운 요소를 내포하고 있기 때문에 현대국가에서는 국회에서 의결하는 법률만을 조세법률주의의 근거로 인정하는 것이 일반적인 경향으로 보인다.

이런 점에서 법정외세 제도는 현대국가가 세금징수의 근거로 일반적으로 인정하는 조세법률주의 원칙, 예를 들어 우리나라

<표 1> 한국과 일본의 법정외세 관련 규정 비교

구 분	한 국	일 본
헌 법	• 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다(헌법 제59조) • 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 할 수 있다(헌법 제117조)	• 세금을 새로이 부과하거나 변경하는 경우에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 의하지 않으면 안된다(헌법 제84조)
지방자치법	• 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과징수할 수 있다(지방자치법 제126조)	• 보통 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과징수할 수 있다(지방자치법 제223조)
지방세법	• 지방자치단체는 이 법이 정하는 바에 의하여 지방세로서 보통세와 목적세를 부과징수할 수 있다.(지방세법 제2조)	• 지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 관한 규정은 지방자치단체의 조례에 따라야 한다(지방세법 제3조) • 지방자치단체는 법정세목 외에 별도로 세목을 설치하여 보통세를 부과할 수 있다(지방세법 제4조 및 제5조)

의 경우 헌법 제59조에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”는 헌법규정의 예외에 해당하는 제도라 할 수 있다.

법정외세 제도는 지방자치제도 아래서 지방자치단체에 부여된 자주재정권을 보장하고 지방자치 이념을 존중하는 뜻에서 국회에서 제정하는 법률이 아닌 지방의회에서 의결하는 조례로 새로운 세금을 신설할 수 있도록 허용하는 제도이므로 지방자치가 발전하고, 지방자치에 대한 국민의 신뢰가 커질수록 필요성도 높아 질 수 있을 것으로 생각된다.

이와 같은 법정외세 제도는 현재 일본에서 시행되고 있으나 우리 나라에서는 시행되고 있지 않다. 법정외세 제도시행의 근거

가 되는 헌법을 보면, 일본헌법은 우리나라 헌법과 달리 법정외세 제도를 예상하여 법정외세 제도를 시행할 수 있는 근거조항을 마련하고 있으나, 우리나라 헌법은 법정외세 실시를 염두에 두지 아니한 채 엄격한 조세법률주의를 취하고 있어서 법정외세 제도가 허용되지 않는 것으로 보는 것이 통설이다.

일본에서는 법정외세 중에서 보통세는 이미 시행되고 있었으나, 지방분권일괄법에서 법정외 목적세를 창설할 수 있도록 함에 따라 최근 법정외 목적세 도입문제가 검토되고 있는 것으로 생각된다.

일본의 법정외세 설치에 관한 근거는 헌법 외에도 지방자치법과 지방세법에도 마

련되어 있다. 우리 나라에서도 법정외세 제도를 시행하기 위해서는 법정외세 설치에 관한 법적 근거를 헌법은 물론 지방자치법이나 지방세법 등 관련 법령에 마련하여야 하며, 관련 법령을 보완하지 않고는 법정외세 제도를 시행하는 것은 무리한 것으로 생각된다.

우리 나라와 일본의 법정외세의 근거가 되는 법령의 차이점을 살펴보면 <표 1>과 같다.

II. 日本의 法定外稅 現況

1. 도입절차

일본에서 지방자치단체가 법정외세를 도입하려면 2000년까지는 총무(자치)대신의 허가를 받도록 규정되어 있었으며 총무(자치)대신은 ① 세수입을 확보할 세원이 있고 ② 세수입을 필요로 하는 재정수요가 있음이 명백할 경우에 허가할 수 있도록 되어 있었다.

그러나 2001년부터는 허가제가 사전협의·동의제로 완화되었지만 ① 국세 또는 다른 지방세와 과세표준이 같거나 주민부담이 현저하게 과중되는 경우 ② 지방자치단체간 물품유통에 중대한 장애를 가져오는 경우 ③ 국가·경제시책에 비추어 타당하지 않을 경우에는 사전협의·동의제의 사유가 되므로 동의를 하지 않거나 조건을 붙여 협의할 수 있다.

총무대신은 지방자치단체로부터 법정외

보통세의 협의신청이 있는 경우 대장대신에게 통지하고, 대장대신은 그 법정외 보통세의 신청에 대하여 이의가 있을 경우 총무대신에게 그 의견을 제출할 수 있다.

2. 일본의 법정외세 현황

일본의 법정외세 제도는 1870년대에 법정외 보통세 제도가 도입되어 지금까지 시행되고 있으며, 1948년 지방자치단체장 직선 이후에 상당수의 지방자치단체에서 이를 적극 도입하는 경향이 있었으나 그후에는 극히 일부 자치단체에서 시행됨으로써 지방세수에서 차지하는 비중은 매우 낮다.

일본에서 법정외세가 차지하는 비중을 보면 1987년의 경우 일본의 지방세 총액 272,040억엔 중 0.13%에 불과한 360억엔에 불과하여 우리나라에서도 법정외세 제도를 도입한다고 하더라도 지방재정에서 큰 비중을 차지하는 것은 아니라 하겠다.

그러나 법정외세 제도는 지방자치단체의 기본적인 재정수요를 충당하기 위한 세제가 아니라 지역의 특별한 행(재)정수요와 지역의 특별한 정책을 수행함에 필요한 수단으로 활용하기 위한 제도이므로 커다란 의의가 있다.

지방자치단체가 자치행정을 수행함에 있어서 필수적으로 소요되는 지방재정수요는 국세와 지방세의 세목조정을 통하여 해결하는 것이 가장 바람직하지만 지방세로는 자치단체간 재정불균형을 해소할 수 없는 현실 때문에 지방교부세 제도를 도입하여 불균형문제를 해결하고 있다.

제도연구

<표 2> 일본의 법정외세 연혁

기간	구 분	대상기관	허가권자	비 고
1870	잡종세, 특별세의 일종	도부현, 시정촌 시정촌	내무대신, 대장대신	
1940	법정외독립세	도부현, 시정촌	"	
1946	"		"	과징세원 보충 도부현 : 13세목 시정촌 : 122세목
1948	"		총리대신에게 보고 ※ 자치단체장 직선	
1950	법정외보통세		자치대신	· 세제개혁 · 법정외독립세 폐지

<표 3> 일본의 법정외세 징수현황(1987년)

(단위 : 백만엔)

도 부 현 세			시 정 촌 세		
세목	단체수	세액	세목	단체수	세액
계	10	23,055	계	46	12,976
석유가격조정세 (휘발유 1kl당 1,500엔)	1	632	상품권발행세	18	10,232
핵연료세 (핵연료의 7%)	9	22,423	광고세	6	1,146
			문화관광시설세	3	1,002
			임산물수출세	6	28
			사리채취세	12	318
			별장 등 소유세	1	250

지방세가 이러한 제약요소들 때문에 지방재정에서 차지하는 비중이 지방교부세에도 미치지 못하므로 현실적으로 중요성이 인식되지 못하는 점이 있다하더라도 지방자치발전을 위해서는 그 역할이 매우 중요시 되어야 한다. 법정외세 제도가 허용되어 지방자치단체가 법정외세를 시행하기 위해서는 지역의 특수한 행정수요를 발굴해 내

고, 그 행정수요를 해결하기 위한 지방재정 문제를 심도있게 따져 본 후 통상적인 재정수입만으로는 해결이 불가능하다는 결론이 도출되어야 비로소 법정외세가 도입될 수 있을 것이다. 이렇게 법정외세 문제를 논의하는 과정에서는 민주주의가 갖추어야 할 필수요소가 모두 동원되어야 할 것이기 때문이다. 다시 말하면 지방자치행정이 주

민의, 주민에 의한, 주민을 위한 원칙에서 처리되는 요소들이 동원되고 발전될 수 있기 때문이다.

일본의 법정외세 현황을 표로 정리하면 <표 2>와 같다.

3. 최근 일본의 법정외세 논의

일본에서는 지방분권일괄법이 제정됨에 따라 법정외세 제도가 보통세 뿐 아니라 목적제도 도입이 가능하게 되었고 총무대신의 허가제도가 사전협의·동의제로 완화되었다.

그리고 2000년의 지방재정수요에 약 10조엔의 부족분이 발생되고 부채도 대폭 상승(1999년 187조엔→ 2000년 277조엔)함에 따라 법정외세 도입 논의가 대폭 늘어나고 있는 추세에 있다.

(1) 三重縣의 산업폐기물매립세

미에현(三重縣)에는 쓰레기 매립장이 있는데 아이지현(愛知縣)의 사업자가 여기에 쓰레기를 매립하고 있으므로 미에현(三重縣)에서 법정외 목적세를 징수하려는 구상이다.

여기서의 문제는 쓰레기 배출사업자는 중간처리업자에게 수수료를 지불하고 있기 때문에 비용전가 문제가 발생되며, 납세자가 과세권자의 관할지역 밖에 있는 경우 즉 주민이 아닌 경우에 해당되기 때문에 과세협의 과정에서 충분한 협의가 이루어지기 어렵고 현실적인 괴리가 발생할 수

있어 신중을 기해야 한다는 문제점이 제기되고 있다.

(2) 大都市의 通勤稅

동경도와 같은 대도시에는 인근 지방자치단체 거주자가 근무 목적으로 통근해 오는 경우가 많은데 이들에게 통근세를 징수하려는 구상이나 bed town에서 거주하는 자가 대도시에 근무하면서 대도시의 행정 서비스를 제공받는 것은 사실이지만, 근무자도 대도시의 경제에 기여하는 측면이 있고, 통근세가 조세성격에 비추어 정통성이 있는지 등에 대한 문제점이 제기되고 있다.

(3) 요코하마시의 승마투표권발매세

요코하마시에서는 시내의 승마투표권 발매소에서 승마투표권을 발매하는 자(실질적 국가사업으로서의 성격을 갖는 중앙경마회)에게 승마투표권 발매금액에서 승마투표권 환불금액 등을 공제한 금액을 과세표준으로 하여 5%에 해당하는 승마투표권 발매세를 징수하는 조례를 제정하려 하였다. 그러나 많은 논란을 거친 끝에 총무성에서 국가경제시책에 비추어 적당치 않다는 이유로 부동의함에 따라 무산되었다.

우리나라에는 현재 경마에 대하여 승마투표발매금액 총액의 10%에 해당하는 레저세(종전에는 경주마권세, '93년 이전에는 마권세)가 과세되고 있다는 점에서 법정외세의 신설 논의에 대하여는 그 나라의 실정도 고려되어야 하므로 많은 어려움이 있음을 알 수 있게 해 준다.

제도연구

(4) 야마나시현의 河口湖町 등의 낚시세

야마나시현 河口湖町은 호수에서 낚시를 하는 자에게 법정외 목적세로 낚시세를 신설하였다.

그 내용은 호수에서 낚시를 하는 자에게 1인 1일 200엔의 낚시세를 징수하여 호수 주변의 주차장, 공중변소, 도로 등의 환경보전 및 환경보호 비용으로 사용한다는 것이다.

이러한 낚시세는 수수료·사용료 또는 부담금적 성격이 크다는 점에서 세금으로서의 정통성이 인정되는지에 대해서는 연구가 필요할 것으로 생각된다.

Ⅲ. 우리나라의 法定外稅 導入의 必要性

1. 법정외세 도입 필요성

우리나라도 1961년이후에 중단되었던 지방자치제도가 1991년에 지방의회가 다시 발족하고, 1995년에 민선지방자치단체장 시대가 도래함에 따라 지방자치단체의 자주재정확보 문제에 관심이 커지기 시작하였다.

지방자치제 시행을 앞두고 당시 각계에서 지방자치의 건전한 정착·발전을 위해서는 지방재정의 뒷받침이 필요하고, 그 재원확충방안의 일환으로 각 지역에 산재해 있는 특수 부존자원을 지방세원화하여 지역균형개발을 위한 재원으로 적극 활용하여야 한다는 논의가 활발히 전개되기 시작

하였다.

이러한 논의는 본격적인 지방자치제가 시행됨에 따라 지방자치단체에서는 중앙정부의 예산배정에 대한 관심이 더욱 커지게 되고, 지방교부세의 증액 문제와 함께 지방세의 확충을 위한 논의도 커지기 시작하였다. 그러나 지방세에 관한 논의는 지역주민의 부담증가를 가져오는 문제이기 때문에 쉽게 접근할 수 있는 문제가 아니다. 지역주민의 부담증가를 가져오는 세수증대 문제는 선거를 의식한 지방자치단체의 장 등이 매우 소극적이며, 국세의 지방세 이양에 대해서는 기획예산처와 재정경제부 등 중앙정부에서 매우 소극적인 입장이다. 그러나 지방자치단체에서도 지역주민의 부담이 증가되지 아니하는 세원개발에는 다소 적극적인 입장을 취하고 있고, 중앙정부에서도 지방이 자체적인 세수증대노력을 하는데 대해서는 크게 반대하지 아니하는 입장이라 할 수 있다. 이러한 실정에서 지방자치단체가 지역주민의 부담이 증가되지 아니하는 신세원개발에 관심을 가지게 됨에 따라 법정외세 도입의 필요성이 일부에서 제기되고 있다.

2. 지방자치단체의 신세원개발 논의

지방자치제 시행이후 각 지방자치단체가 신세원 개발대상으로 주장하거나 논의하고 있는 내용들을 정리해 보면 다음과 같은 것들이 있다.

(1) 간판세

광고물 등 관리법에 의해서 관리되고 있는 옥외광고물 등 간판에 대하여 세금을 징수하려는 것이다.

이와 유사한 제도는 현재 태국에서 시행되고 있을 뿐 선진국에서는 찾아보기 어려운 실정이라 하겠다.

간판세는 세금으로서의 정체성이 부족하기 때문에 과세표준을 광고비로 할 것인지, 광고물의 크기로 할 것인지, 광고횟수로 할 것인지 어려움이 있고, 과세대상도 어느 것을 간판으로 볼 것인지, 부담수준은 어느 선에서 정할 것인지 어느 한가지도 명쾌하게 결정하기 어렵다. 간판세를 일종의 소비세로 본다면 부가가치세와의 중복과세 문제도 검토되어야 할 것으로 생각된다.

앞으로 간판세가 지방세로 세법에 규정하기 위해서는 많은 연구가 있어야 하며 기존의 다른 과세제도와의 관계도 정립되어야 할 것으로 생각된다.

(2) 관광세

관광자원이라고 할 수 있는 국립공원, 지정관광지, 해수욕장, 기타 관광시설과 관련한 대상에 대하여 세금을 징수하려는 것이다.

현실적으로 관광자원이 무엇인지 정확하게 개념지우기가 어렵고, 입장료를 받는 관광지에서 세금을 받는다고 할 경우 현재 징수하고 있는 입장료와 부가가치세 및 특별소비세 등과의 중복과세 문제는 어떻게 처리할 것인지가 충분히 검토되어야 할 것이다.

그리고 입장료를 징수하는 관광지에서 관광세를 받을 경우 부담수준은 어느 정도가 적정한 것인지? 입장료를 받지 않는 관광지는 관광세 문제를 어떻게 할 것인지? 관광세를 받지 않는다고 하면 과세형평성 문제가 제기될 수 있다. 그리고 관광세의 조세성격을 어떻게 개념지울 것인지도 매우 어려운 과제가 된다.

이러한 점에서 관광세가 세금으로 자리잡기 위해서는 세금의 정체성을 확정지우고 과세대상, 과세표준, 과세방법 등에 대한 연구와 함께 기존의 세제와의 관계도 정립하여야 할 것이다.

(3) 상품권발행세

백화점이나 유명제조회사가 발행하는 상품권에 대하여 세금을 징수하려는 것으로서 일본의 일부 지방자치단체에서 법정의세로 시행한 적이 있으나 최근에는 시행하지 않거나 축소 적용되고 있는 것으로 파악되고 있다. 상품권을 발행하는데 대하여 “왜 세금을 받는지, 그 세금의 성격은 무엇인지? 어느 정도의 부담을 지우는 것이 적정한지”에 관한 충분한 연구가 필요하다.

(4) 원자력발전세

우리 나라의 원자력 발전소 소재 지방자치단체에서 원자력발전에 대한 과세를 주장하고 있다.

원전소재 지방자치단체에서는 당해 지역은 원전이 소재하므로 인해서 특별한 희생이 뒤따르고 있다는 점에서 이러한 주장을

제도연구

할 수 있을 것으로 생각된다.

그러나 현재에도 원전주변지역에는 별도의 지역개발비가 지원되고 있고, 원전에 새로운 과세를 할 경우 전기요금 인상요인이 될 수 있다는 점에서 신중한 검토가 필요한 과제라고 하겠다.

(5) 카지노세

강원도 정선지역은 종전의 주종산업이던 탄광이 폐광됨에 따라 지역경제가 매우 위축되고, 지역주민의 생계대책마련이 필요한 상황에 처하게 되었다.

이러한 폐광지역 대책의 하나로 정선지역에 내국인 출입이 가능한 카지노가 개장되었는데 폐광지역 지방자치단체에서는 정선카지노로 인하여 발생하는 세원의 상당 부분은 지방세로 징수되어야 한다는 입장에서 카지노세 신설을 위한 노력을 하고 있다.

그러나 카지노에 대해서도 현재 관광진흥개발기금, 폐광지역개발기금이 부과되고 있으므로 이러한 부담문제와 함께 종합적인 검토가 필요한 과제라고 하겠다.

(6) 기 타

시멘트제조세, 내륙컨테이너세, 토석채취세 등이 제기되고 있다. 그러나 이들도 현재 지역개발세 또는 사용료가 징수되고 있다. 그리고 이러한 사업의 결과, 발생하는 소득에 대해서 소득세가 과세되고 있는 점에 비추어 세원으로서 성격을 어떻게 개념지워야 하는지 정체성에 대한 의문이 제기

될 수 있는 세원이라 하겠다.

이러한 부문에 대하여 세금을 징수할 경우 그 세금은 물가에 전가되고 결국 이러한 산업의 경쟁력이 저하될 수 있는 성질의 세금이므로 신중을 기하여야 할 것으로 생각된다.

IV. 法定外稅 導入의 代案

1. 대안의 선택

우리나라는 앞에서 검토한 바와 같이 현재로서는 지방자치단체가 새로운 세목을 신설하는 법정외세 제도의 도입은 현실적으로 불가능한 실정이라 하겠다.

그러나 지방자치단체에서는 각종 세원의 신설을 계속 주장하고 있고 열악한 지방재정문제를 해결하기 위해서는 관계법령과 현실이 허용하는 범위안에서 새로운 세원을 최대한 개발해 나가는 것이 불가피하다.

이러한 시대적 상황과 논의를 배경으로 1990년대 초에 지방세에 새로운 세금을 신설할 수 있는 제도 도입방안이 검토되었으며, 그 결과 「지역개발세」라는 새로운 세목의 지방세를 지역균형개발 재원확보 목적의 목적세로 신설하여 1991년 12월 22일자로 공포된 지방세법중개정법률에서 법제화하게 되었다.

이러한 지역개발세 도입 검토 당시 각 지역에 산재해 있는 특수 부존자원을 지방자치단체가 세원으로 적극 활용하기 위해서는 지방자치단체가 조례를 근거로 이러

한 세원에 대해 새로운 세금을 과세할 수 있는 법정외세 방식이 바람직하다는 주장이 제기되기도 하였다.

그러나 우리나라 헌법 제59조에서는 ‘조세의 종목과 세율은 법률로 정한다’고 규정하여 엄격한 조세법률주의를 채택하고 있으므로 법정외세제도의 도입이 현실적으로 불가능하다는 견해에 따라 지방자치단체가 필요로 하는 새로운 세금을 과세할 수 있는 근거를 마련해 주되, 세금을 부과할 지역과 부과징수에 관하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 지방자치단체의 자율성을 보장하느로서 실질적으로는 법정외세와 유사한 성격을 가지는 지역개발세 제도를 도입하였던 것이다.

지방세법에서 이때 도입한 지역개발세의 과세대상, 표준세율 등 과세의 기본이 되는 사항을 지방세법에 규정하느로서 법적 근거를 마련해 주고, 실제 부과징수에 관한 사항 즉 과세지역, 적용세율(표준세율의 50% 범위내에서 조례로 가감조정 가능) 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체에서 조례로 정하도록 하고 있고, 조례로 과세여부까지 취사선택할 수 있도록 하였다. 지역개발세중 컨테이너의 경우 부산광역시에만 과세하고 있으며, 인천이나 포항·광양 등 다른 항만에서는 과세하지 않고 있다.

2. 지역개발세 개요

(1) 조세의 성격

① 지역개발세를 부과할 지역과 부과징

수에 관하여 필요한 사항을 도조례가 정하는 바에 의하도록 지방자치단체에 폭넓은 자율성을 부여하고 있는 도세이다.

- ② 지역개발세는 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 징수하는 목적세이다. 따라서 지역개발세를 법정외적 성격으로 본다면 법정외 목적세에 해당되는 세금으로 볼 수 있을 것이다.

(2) 과세대상

- ① 발전용수 : 직접 수력발전에 이용되는 流水. 다만 발전시설용량 1만킬로와트 미만의 소규모 발전사업을 하는 사업자가 직접 수력발전에 이용하는 유수로서 당해 발전소의 단위시간당 발전가능 총발전량중 3천킬로와트 이하의 전기를 생산하는데 소요되는 유수를 제외한다.

② 지하수

- ㉠ 음용수 : 음용수로 판매하기 위하여 채수된 지하수

- ㉡ 목욕용수 : 목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수

- ㉢ 기타용수 : ㉠ 및 ㉡외의 채수된 지하수. 다만, 농어촌정비법 제2조 제1호의2의 규정에 의한 농어촌용수(농어촌생활용수, 농업용수, 공업용수, 환경오염방지용수)중 행정자치부령이 정하는 공업용수(음료제

제도연구

조용수)외의 지하수 및 지하수법 제7조제1항 단서(동력장치 없이 개발 사용되는 우물 등, 1일 30톤미만 가정용 등) 및 동법 제8조제1항 제1호 내지 제4호(국방용, 농림어업용, 재해용, 비상급수용)의 규정에 의한 지하수를 제외한다.

- ③ 지하자원 : 채광자가 직접 제품생산에 사용하기 위하여 채광한 광물. 다만, 석탄과 광업법 제5조의 규정에 의한 광구중 연간매출액이 10억원 이하인 광구에서 채광된 광물을 제외한다.
- ④ 컨테이너 : 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하여 입출항하는 컨테이너. 다만, 환적 컨테이너, 연안수송 컨테이너 및 화물을 적재하지 아니한 컨테이너를 제외한다.

(3) 납세의무자

- ① 발전용수 : 유수를 이용하여 직접 수력발전(양수발전을 제외한다)을 하는 자
- ② 지하수 : 지하수를 개발하여 음용수로 제조·판매하거나 목욕용수로 활용하는 등 지하수를 이용하기 위하여 채수하는 자
- ③ 지하자원 : 채광한 지하자원을 원료로 하여 직접 제품을 생산하는 채광자
- ④ 컨테이너 : 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하여 컨테이너를 입출항하는 자

(4) 납세지

- ① 발전용수에 대한 지역개발세는 발전소

의 소재지를 관할하는 도에서 부과한다.

- ② 지하수에 대한 지역개발세는 探水孔의 소재지를 관할하는 도에서 부과한다.
- ③ 지하자원에 대한 지역개발세는 광업권이 등록된 토지의 소재지를 관할하는 도에서 부과한다. 다만, 광업권이 등록된 토지가 2이상의 도에 걸쳐 있을 경우에는 광업권이 등록된 토지의 면적에 따라 안분한다.
- ④ 컨테이너에 대한 지역개발세는 컨테이너를 취급하는 부두를 관할하는 도에서 부과한다.

(5) 과세표준과 세율

- ① 발전용수 : 발전에 이용된 물 10세제곱미터당 2원

② 지하수

- ㉠ 음용수로 판매하기 위하여 채수된 물 : 1세제곱미터당 200원

- ㉡ 목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수 : 1세제곱미터당 100원

- ㉢ ㉠ 및 ㉡외의 용도로 이용하거나 목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수외의 물 : 1세제곱미터당 20원

- ③ 지하자원 : 채광된 광물가액의 1,000분의 2

- ④ 컨테이너 : 컨테이너 1티이유(TEU)당 15,000원

※ 도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 위 세율의 100분의 50범위안에서 가감 조정할 수 있는 표준세율임

<표 3> 지역개발세 과세대상별 징수실적(2000)

(단위 : 백만원)

계	발전용수	지 하 수				지하자원	컨테이너
		소계	음용수	목욕용수	기타용수		
88,893 (100%)	8,889 (10.0)	5,956 (6.7)	375	1,090	4,491	1,422 (1.6)	72,626 (81.7)

<표 4> 시도별 지역개발세 징수실적(2000)

(단위 : 백만원)

시 도 별	징 수 실 적	시 도 별	징 수 실 적
합 계	88,893	강 원	4,478
서 울	466	충 북	2,537
부 산	73,135	충 남	362
대 구	318	전 북	329
인 천	64	전 남	315
광 주	150	경 북	1,059
대 전	224	경 남	1,320
울 산	209	제 주	67
경 기	3,870		

(6) 징수방법과 납기

- ① 지역개발세의 징수방법은 신고납부의 방법에 의한다.
- ② 납세의무자는 지방세법 제257조의 규정에 의하여 매월 세액을 산출하여 다음달 10일(컨테이너의 경우는 20일)까지 납세지를 관할하는 도지사에게 신고납부하여야 한다.
- ③ 납세의무자가 지역개발세를 제2항의 규정에 의한 납기한까지 신고납부하지 아니하거나 미달하게 납부한 경우

에는 납부하지 아니한 세액 또는 부족세액에 100분의 20에 상당하는 금액을 가산한 금액을 세액으로 하여 보통징수방법에 의하여 징수한다.

3. 지역개발세 운영실태

(1) 부과징수실적

2000년도 기준 지역개발세 부과징수실적은 <표 3>에서 보는 바와 같이 88,893백 만원에 불과하여 동년도 지방세 징수총액

제도연구

20,600,603백만원 중 0.4%의 매우 낮은 비중을 점하고 있는 실정으로 당초 도입목적인 지역균형개발 재원확충에는 크게 기여하지 못하고 있는 수준이다.

지역개발세 징수실적이 이와 같이 미미한 것은 국세와 중복과세를 피하기 위해 지하자원의 경우 부가가치가 높은 부존자원을 가공하여 판매하는 경우에는 과세를 하지 아니하고 원상태 그대로의 부존자원을 과세대상으로 하고 있다는 점과 지역개발세의 과세로 인해 관련 산업에 미치는 영향을 최소화하기 위해 세율을 너무 낮게 설정한 점 등에 기인하고 있다고 하겠다.

그러나 <표 4>에서 나타난 것처럼 과세대상 부존자원이 많이 분포되어 있는 지방자치단체 일수록 상대적으로 많은 지역개발세가 징수되고 있는데 이러한 점을 고려할 때 지역특성에 맞는 세원개발이라는 측면에서는 지역개발세가 지방세로서의 역할을 훌륭히 수행하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

(2) 운영실태

지역개발세의 세율은 표준세율 제도로 되어 있지만 대부분의 시·도에서는 표준세율을 그대로 적용하고 있다.

그러나 강원도의 경우 발전용수, 지하수 및 지하자원에 대한 지역개발세 세율을 표준세율보다 50% 가산한 세율을 조례에 반영하여 적용하고 있고, 부산광역시의 경우 컨테이너에 대한 지역개발세 세율을 표준세율인 1TEU당 15,000원보다 높은 20,000원의 세율로 조례에 반영하여 적용하고 있다.

현재 지방세법에서는 지역개발세 이외의 취득세, 등록세, 재산세 등 대부분 주요 세목에 대하여 표준세율 제도를 채택하고 있지만 실제로 표준세율제도가 시행되고 있는 세목은 지역개발세가 유일한 실정이다.

그리고 컨테이너에 대한 지역개발세는 부산항의 컨테이너 전용배후도로의 건설재원 마련을 목적으로 도입되었기 때문에 다른 시·도에서는 컨테이너를 취급하는 부두가 있어도 컨테이너에 대한 지역개발세를 과세하지 않고 있다. 부산광역시의 경우 당초 도입시에는 2001년까지 10년간 적용하는 한시적인 제도로 도입하였으나 2001년말에 과세시한을 다시 10년간 연장하여 시행하고 있다.

※ 2001년말에 부산광역시에서 컨테이너에 대한 지역개발세 과세기간을 연장하려는 움직임에 대하여 무역업계와 산업자원부 등 관련 중앙정부처에서 강력한 반대를 하였으나, 부산광역시에서 컨테이너 등 물류수송에 필요한 도로건설 등에 소요되는 새로운 재정수요를 이유로 연장이 불가피하다는 주장을 하여 이를 관철시켰다. 이러한 과정을 지켜본 지방세제업무를 총괄하는 행정자치부의 실무자로서는 지방의 논리에 따른 지방세의 운영이 얼마나 필요하고, 지방이 앞장서서 지방세문제를 해결할 때 얼마나 큰 힘이 발휘될 수 있는지를 다소나마 느끼게 해 주었다.

<표 5>에서 나타난 것처럼 지역개발세를 과세하는 지방자치단체(광역시자치단체)는 세원별로 과세단체의 수가 다르다.

<표 5> 지역개발세 세원별 과세 단체현황(2000년도)

구 분	발전용수	지하수			지하자원	컨테이너
		음용수	목욕용수	기타용수		
과 세 단체수	7개 단체	10개 단체	14개 단체	15개 단체	6개 단체	1개 단체 (부산광역시)

V. 向後 改善 發展方向

앞으로 우리나라도 일본과 같은 법정외 세 제도를 도입하여야 할 것인지는 계속 논란의 대상이 될 것이며 심도있는 연구·검토가 계속되어야 할 과제라고 생각된다.

지방자치단체가 법정외세로 신세원을 개발한다는 것은 현재 국세 또는 지방세로 과세되지 않는 새로운 세원을 찾아내어서 지방세를 과세하는 것을 의미하기 때문에 현재 지방세로 17개 세목, 국세로 16개세목의 세금이 과세되고 있는 우리나라 현실에 비추어 이들과 중복되지 않는 새로운 세원을 찾아낸다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다.

세금은 아무데나 과세하는 것이 아니라 다음과 같은 이론적, 법률적, 기술적, 정치적인 요소들을 모두 고려하여 종합적으로 접근하여야 한다는 점에서도 매우 어려운 과제일 것이다.

첫째, 이론적인 근거가 있어야 한다. 세금을 과세하는 이론적인 근거는 소득·소비와 재산에 대한 과세로 귀착된다고 볼 수 있다. 그런데 현재 우리나라는 모든 경제활동에서 과생되는 소득·소비·재산에 대해서 이미 세금을 과세하고 있기 때문에

세금이 부과되지 않고 누락되어 있는 세원을 찾아 내기란 쉽지 않기 때문이다.

이러한 점에서 현재 지방자치단체가 신세원으로 건의하고 있는 대상들, 즉 간판세, 광고세, 관광세, 시멘트제조세, 내륙컨테이너세, 토석채취세, 상품권발행세 등의 경우 조세성격을 소득세, 소비세, 재산세 중 어느 것으로 분류할 것인지를 생각해 보면 세원으로서의 정체성에 문제점이 있는 것으로 생각되어 새로운 세원으로서 부족한 점이 있는 것으로 보인다.

예를 들어 보면 간판세, 광고세, 관광세 등은 단순한 소비세라고 할 수도 없고, 그렇다고 하여 소득세도 아니며, 재산세도 아니기 때문이다.

만약 조세성격을 소비세로 분류한다면 이러한 대상에 대해서는 이미 부가가치세가 과세되고 있기 때문에 중복과세 문제가 제기될 수 있다.

그리고 간접세인 소비세의 성격상 물가 상승요인으로 작용하는 문제와 이용자에게 전가되는 문제도 신중하게 검토해 보아야 한다.

시멘트제조세, 토석채취세, 상품권발행세, 내륙컨테이너세의 경우도 조세로서의 정체성이 부족하기는 마찬가지이며, 응익과세원

제도연구

칙을 주장한다고 하면 새로운 세금제도를 신설하기 보다는 그에 상당한 수수료·사용료 또는 부담금으로 받는 것이 오히려 타당할 수도 있으므로 이러한 점을 연구해 보아야 할 것이다.

둘째, 우리 나라에서 시행되고 있는 세목은 현재 30종을 넘고 있어서 세목이 단순화되어야 한다는 점도 고려되어야 한다. 세금은 소득과세, 소비과세, 재산과세로 성격이 분명하게 통합 정리될 필요성이 제기되고 있다는 점에서 신세원 개발문제는 좀더 근본적이고 충분한 연구검토가 필요할 것으로 생각된다.

셋째, 새로운 세금제도는 근거가 법률로 조문화되어야 하므로 이러한 점에 대해서도 충분한 대비가 필요하다. 세금을 받기 위해서는 세법으로 조문화하여야 하는데 이러한 법령은 최고 법원인 헌법에 위배되지 않아야 할뿐 아니라 다른 각종 법령과 상충되지 않도록 규정되어야 하는 법률사무이다. 지방자치단체도 이러한 작업을 충분히 해결할 수 있는 능력배양과 제도적 보완이 필요하다.

넷째, 세금징수는 납세자인 국민의 충분한 의견수렴이 전제되어야 하므로 지방행정의 민주화 발전을 필요로 한다. 새로운 세금을 받는 제도화 작업은 국가 또는 지방자치단체의 재정문제에 기초하지만 세금을 부담하는 납세자와의 협의를 통하여 공감대가 형성되어야 하는 등 충분한 의견수렴이 필요하다. 그러나 자칫하면 지방자치단체의 법정외세제도는 관할 지역주민이 아닌 타지역 주민에 부담을 전가하는 세금

을 신설하여 조세수출을 하는 경우가 예상된다. 지방자치단체가 관할 지역주민의 부담은 증가시키지 않고 다른 지역주민에게만 부담을 지우는 법정외세 제도신설에 관심을 기울인다면 이러한 제도는 자칫하면 독선화 할 우려가 있으므로 이러한 점에 대한 대비도 필요하다.

지방세는 지방자치단체와 지역주민이 서로 신뢰하는 입장에서 지역의 일은 지역주민의 뜻에 따라 지역주민의 부담으로, 지역주민을 위하여 처리하는 것이므로 공평한 부담을 이끌어 내어야 한다. 지역주민의 욕구충족을 위해서는 지역주민의 부담이 항상 뒤따르게 된다는 점을 충분히 인식하는 성숙된 민주의식이 필요하므로 주민의식의 성숙도와 연계하여 발전시켜 나가야 할 것으로 본다.

다섯째, 세금을 징수하는 문제는 과세기술적인 문제를 충분히 고려하여야 한다.

세금은 세법에 규정된대로 모든 국민이 공평하게 부담하는 것이 필요하다. 그러나 누구도 세금내는 것을 좋아하지는 않을 것이다. 이러한 점 때문에 많은 사람들은 세법규정의 허점을 최대한 연구하여 납세액을 최소화하는 노력을 하게 된다.

그렇다 하더라도 세금을 징수하는 당국자는 더 많은 연구검토를 하여 모든 국민이 공평하게 세금을 낼 수 있도록 전문적인 과세기술을 발휘하여야 한다. 과세기술의 영역은 세법의 법률조문구성은 물론이고, 납세자의 회계처리나 과세물건의 유통과정 등 모든 과정에서 소상한 연구와 시스템 보완이 필요하다.

마지막으로 일본에서 시행되고 있는 법정외세 제도운영에서 나타나는 현실적 문제점도 신중하게 연구·검토해 보아야 할 과제라고 하겠다.

동경도에서 자본금 15조엔 이상의 은행에 대하여 소득이 아닌 사업 총수익을 과표로 하여 법인사업세를 과세하는 조례를 제정하여 사업외형을 과표로 하는 세제를 신설하였다.

그리고 18개 은행에 약 724억엔의 동경도세를 부과하였는데 이에 대한 은행의 제소 결과 동경지방법재판소에서는 과세한 세금을 모두 반환하고 18억엔의 손해배상을 지불하도록 판결하였다.

이에 대해서는 동경도가 불복하여 항소하고 있으므로 최고 법원의 판결이 나지 않은 상태에서 무어라고 말하기는 어려우나 법원의 판결이유가 “외형과세 조례는 지방세법에 위반한다”는 것인데 지방세법 제 몇 조에 위반한다는 것이 아니라 지방세의 원칙에 반한다는 것이고 거기에 채용된 지방세의 원칙은 매우 광범위하기 때문

에 신중하게 대응할 필요성이 제기되고 있는 것이다.

세금의 외형과세는 소득세가 정착되기 이전에 시행되던 구시대적 제도로써 소득세가 시행되는 현시점에서 다시 도입하는 것은 부적절하다는 지적은 앞으로도 깊이 고려되어야 할 점이다.

그리고 법정외세가 과거에 총무대신의 허가제로 운영되다가 최근에 협의·동의제로 완화되었다 하더라도 지방자치단체는 충분한 여론수렴 절차를 거쳐 납세자를 어느 정도 납득시켜야 하는데 약 2개월간의 짧은 기간에 조례를 제정·공포한 것은 곤란하다는 지적을 하고 있는 점에 대해서도 깊이있는 검토가 필요하다고 하겠다.

이러한 점들을 종합해 보면 우리나라에 법정외세 제도를 도입하여야 할 것인지는 현재와 같은 지역개발세제를 발전적이고 합리적인 방향에서 운영하는 한편, 지방자치단체와 국민들의 지방세에 대한 이해수준의 성숙도를 지켜 보면서 충분한 연구·검토를 거쳐 결론지어야 할 것으로 생각된다. 