

## 신세원 개발방향과 한계

윤 석 완

전북대학교 교수

### I. 들어가는 말

지방행정에 필요한 재원은 지방세를 통하여 조달될 때 가장 바람직하다. 지방세 확보는 지방자치단체가 업무 수행을 할 때에 필요한 재정규모를 자유롭게 결정할 수 있기 때문이다. 현재 지방행정에 필요한 재원은 취약한 지방세구조로 인하여 지방세로 충분하게 조달되지 못하고 중앙에 의존하고 있다. 따라서 지방자치단체가 필요로 하는 재정규모는 자유롭게 결정될 수 없으며, 자원배분의 비효율성 또한 피할 수 없다. 이러한 점을 감안할 때에 신세원 개발은 지방세수의 자주적 확충을 통한 적정 재정규모 유지와 자원배분의 효율성 증대라는 측면에서 의미가 크다고 할 수 있다.

지방세원의 개발은 지방공공서비스 편익이 주민생활과 직접적이고 개별적이기 때문에 수익과 부담의 명확화라는 관점에서 이

루어져야 한다. 그러나 그동안 이와 같은 지방세원 개발은 잘 이루어지지 않았다. 과세주체인 지방자치단체가 자율적으로 세목, 과세표준, 세율 등을 결정할 수 있는 과세권한이 제약되었기 때문이다. 이러한 제약은 그동안 지방자치단체들의 신세원 개발에 대한 의지를 무력화시켰으며, 미과세된 세원이 발견되어도 이를 세원화 할 수가 없었다.

공공재의 공급규모를 지방자치단체가 스스로 결정하고 이에 대한 비용을 주민이 스스로 부담하게 될 때에 자율과 책임에 의한 재정분권이 확립될 수 있다. 이러한 점을 감안할 때에 지역에 부합되는 새로운 세목 신설과 과세자주권 확충은 재정분권확립을 위한 중요한 문제라 할 수 있다. 그러므로 신세원 개발 방향은 지방자치단체의 과세자주권 확보라는 측면과 함께 생각해야 할 것이다. 본고에서는 이러한 사고로 신세원 개발 방향과 한계점을 논의해 보고자 한다. 논의는 신세원 개발에 대한 이론적 타당성

과 신세원 개발유형의 다양화, 지방세의 선택적 판단 사항 확충, 법정외세 도입 등의 순으로 진행한다.

## II. 재정분권을 위한 신세원 개발의 타당성

### 1. 자주재정권 확보에 의한 효율성 제고

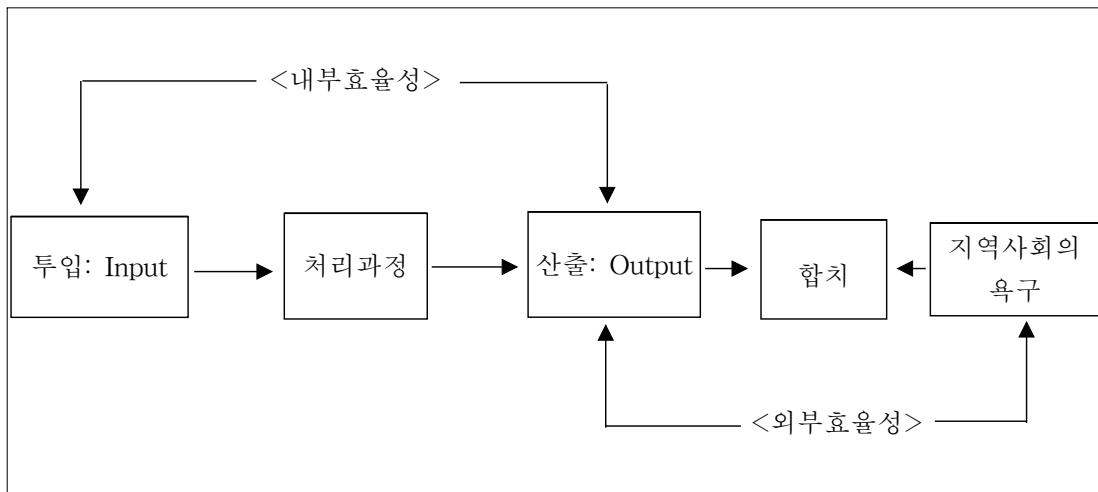
지방재정의 효율성은 두 가지측면에서 생각할 수 있다. 하나는 내부효율성이고 다른 하나는 외부효율성이다. 내부효율성은 지방자치단체가 공공서비스를 어떻게 최소 비용으로 생산할 수 있는가를 의미한다. 이에 대해서 외부효율성은 공공서비스가 주민욕구에 합치되는가에 대한 효율성이다(神野

直彦, 2000, p. 17.). 주민욕구에 합치되는 공공서비스는 효율적이며, 그렇지 않는 경우는 비효율적이라고 할 수 있다.

내부효율성과 외부효율성 관계를 그림으로 표시하면 <도표 1> 과 같다. 지방자치단체는 인건비와 물건비를 지불하고 공공서비스를 생산할 때에 내부효율성을 추구한다. 이러한 현상은 민간기업이 생산요소를 결합하여 생산물을 생산할 때와 동일하다. 그러나 외부효율성 추구는 지방자치단체와 민간기업에 다르다. 지방자치단체의 공공서비스는 무상으로 공급되기 때문에 외부효율성은 지역사회 욕구의 합치여부에 의존되는 반면, 민간기업의 외부효율성은 시장에 공급되기 때문에 시장의 판단에 좌우된다.

지방자치단체의 외부효율성은 재정분권과 밀접한 관련이 있다. 지방자치단체가 지역사회의 욕구에 합치되는 공공서비스를 공급하기 위해서는 자치단체가 공공서비스 공급을

<도표 1> 내부효율성과 외부효율성



자료 : 神野 直彦(2000), 分權型稅財政の運營, 2000, p. 17.

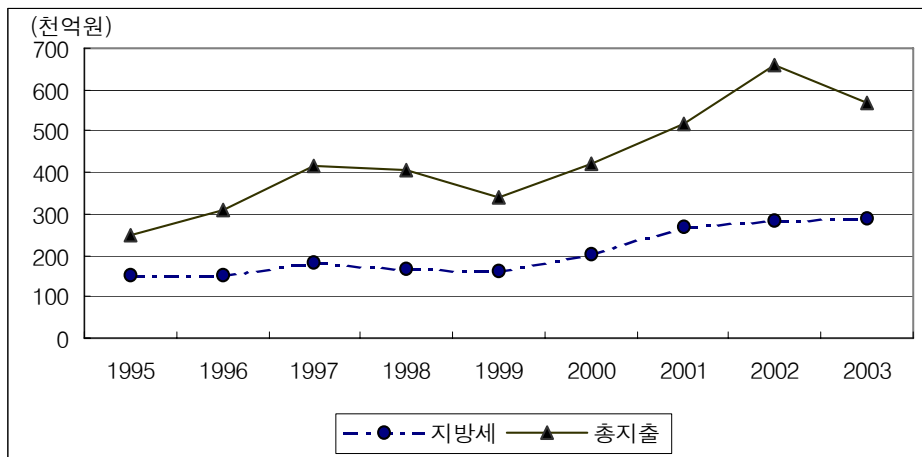
자기 판단에 따라 결정 할 수 있는 단체자치가 전제되어야 한다. 그러나 단체자치의 보장된다 하더라도 주민욕구에 합치되는 공공서비스 공급은 보장된다고 할 수 없다. 이러한 보장은 지역주민의 욕구를 충족시킬 수 있는 공공서비스를 주민이 스스로 결정할 수 있는 주민자치가 보장될 때 가능하다. 그러므로 주민자치가 보장되지 않고서는 외부효율성은 달성될 수 없다고 할 수 있다. 재정분권은 단체자치와 주민자치에 의해 확립될 수 있다. 따라서 지방자치단체의 외부효율성은 재정분권의 확립 여부에 의존된다고 할 수 있다. 재정분권은 자주적 재정운영을 의미한다. 따라서 외부효율성은 지방재정의 자주적 재정운영에 의해서 좌우된다고 할 수 있다.

지방재정의 자주적 운영을 위해서는 자체수입 특히 지방세 비중이 높고 의존수입 비중이 상대적으로 낮아야 한다. 그러나 지방

재정은 자체수입보다는 의존수입에 의해 운영되어 왔으며, 의존도는 더욱 심화되었다. 이러한 사정은 <그림 1> 에서와 같이 지방재정의 총지출은 '95년 이후 크게 증대되었으나 지방세 증가는 이에 훨씬 미치지 못하고 있으며, 그 격차 또한 더욱 커지고 있다는 데에서 확인될 수 있다. 이러한 결과는 그동안 우리나라의 지방재정 운영이 극히 낮은 효율성 상태로 지속되어 왔음을 의미한다. 그러므로 지방재정의 효율성 제고를 위해서는 지방세수입의 확충은 반드시 해결되어야 할 과제다.

이와 같이 생각할 때에 지방의 신세원 개발은 자체수입 확충과 지방재정 효율성 제고를 위해 필요하고 타당한 수단으로 의미가 크다고 할 수 있다.

<그림 1> 지방세와 지방총지출액 추이



자료 : 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

## 2. 수익과 부담에 의한 외부성 극복

지방자치단체가 공급하는 공공서비스 편익은 주민생활과 관련이 깊으며, 공공서비스의 편익과 주민부담 관계는 개별적이고 보상적 성격이 많다. 따라서 공공서비스에 대한 수익과 부담관계가 명확하게 설정되어야 한다. 그러나 특정 지방자치단체가 발생시키는 공공서비스의 편익이나 비용이 내부적 예산통제를 벗어나 수요자에게 유익하거나 불이익을 미치는 외부성이 발생하는 경우가 있다. 특히 지방자치단체가 특정자원과 시설, 자연환경을 보유하는 경우 그 지역에 인구가 유입되어 비용부담 없이 공공재를 사용할 때에 수익과 부담 괴리로 외부불경제가 발생하는 경우가 많다. 외부불경제는 공공재에 대한 과잉 소비와 사회적 비용을 발생시키기 때문에 자원부족을 초래하게 된다. 이러한 공공서비스에 대하여 수익과 부담원칙에 따라 과세하면 공공서비스 공급에 대한 비용이 확보 될 수 있으며, 또한 공공서비스 소비가 억제되어 이를 효율적으로 공급할 수 있다.

외부성에 의한 자원배분의 비효율성은 그동안 자치단체에게는 관심이 적었으며, 현행의 지방세구조 또한 이러한 기능에 취약하다. 재정분권 확립을 위해서는 지방공공재의 적절한 공급수준 또한 중요한 문제이다. 이와 같은 관점에서 외부성에 관련된 지방 신세원 개발의 필요성은 크다고 판단된다.

## Ⅲ. 지방 신세원 개발을 위한 방향

### 1. 신세원 과세유형의 다양화

지방자치단체는 자신의 행정구역내에서 과세를 통하여 공급된 공공서비스의 편익에 대한 대가를 회수 할 수 있어야 한다. 이 경우 과세는 공평하다고 할 수 있으며, 지방공공서비스 공급에 대한 비용은 적정하게 회수될 수 있다. 적정한 지방공공서비스 공급을 위한 재원확보와 과세의 공평성은 어떤 행위로 인하여 새로운 사회적 비용부담이 발생할 때 행위자에 대해서 그 비용을 부담케 할 경우에도 가능하다.

그동안 지방자치단체들은 지방공공서비스 공급에 대한 비용과 사회적 비용을 수익과 부담이란 원칙에 의해 조달하지 못하고 일반재원으로 충당되었다. 이러한 결과는 지방자치단체의 자원부족과 자원배분에 비효율을 발생시키는 중요 요인으로 작용되었다. 따라서 지방자치단체는 지역의 부존자원, 오염시설 등에 대해서 수익과 부담에 따른 세원을 새롭게 확보할 필요가 있다.

지방자치단체들은 이러한 사실에 입각해서 신세원 개발을 검토해 왔다. 그 내용을 과세유형별로 분류하면 <표 1> 과 같다. 신세원 개발대상 중에서 관광세, 광고세, 온천재산세, 환경보전세, 입도세, 사리채취세 등은 새롭게 추가하려는 세목이며 기타의 세목들은 기존의 세원이 확대된 것이라 할 수 있다. 관광세, 광고세, 환경보전세에 대한

세원은 다른 것에 비하여 비교적 모든 지방에 보편적으로 분포되어 있는 세원이라 할 수 있다. 개발 대상의 신세원들은 대체로 응익성과 보상성을 기반으로 하고 있어 부담과 책임 명확화란 면에서는 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 신세원 개발을 요구하는 단체수가 적고, 또한 개발 대상 영역은 기존 세원확대를 제외하면 협소하다. 넓은 세원과 낮은 세율은 세수증대와 안정에 기여할 수 있음을 생각할 때에 협소한 신세원 발굴 영역은 확장되어야 할 것이다. 앞으로 지역경제활성화 대책으로 지역특화발전 특구 45개가 출범될 예정이다. 지역특화발전 특구는 각 지방자치단체에게 지역특성에 적합하고 다양한 신세원 개발 대상이 될 여지가 크다. 그러므로 지방자치단체는 협소한 신세원 개발 영역 확장을 위해서 이러한 변화에도 적극 대처할 필요가 있다.

신세원 개발 문제는 대상과 개발단체가 주로 이용과세에 편중된 데에도 있다. 관광세 등과 같은 이용과세는 조세수출성이 강하다. 따라서 이러한 세원에 대한 과세는

조세경쟁을 심화시켜 세수증대효과가 크지 않을 수 있다. 이러한 관점에서는 환경보전세가 신세원 개발로 보다 적합하다고 생각된다. 그러한 근거는 첫째, 환경보전세는 대기오염 및 수질오염 등과 같은 환경오염을 대상으로 하기 때문에 피해지역이 국지적으로 한정되어 있어, 세원이 지역 정착적이기 때문이다(곽승준, 2000, p. 16.). 둘째는 환경보호가 최근에 이르러 중요한 사회문제와 지역문제로 점점 심각해지고, 환경오염은 경제성장과 더불어 증가되는 특성을 갖고 있기 때문에 환경오염에 대한 과세는 세수가 안정적으로 성장할 수 있기 때문이다.

이렇게 생각할 때에 환경보전에 관련된 신세원 개발 영역은 확충되어야 한다. 최근 선진 각국에서 도입하고 있는 탄소세 도입에 대한 검토와 체류세, 폐윤활유세, 농약세, 항공기소음세 등과 같은 자치단체 특성에 맞는 다양한 지방환경세 개발에 대한 검토 또한 필요하다고 판단된다. 일본 지방자치단체에서 지방재정개혁에 의한 독자과세의 확

〈표 1〉 신세원대상세목의 과세유형

| 과세유형  | 신세원대상세목   | 설치요구 단체수 |
|-------|---|----------|
| 이용자과세 | 관광세(공원, 스키장, 골프장 등), 광고세(TV, 라디오, 신문, 잡지, 옥외광고물 등), 입도세, 사리채취세, 지역개발세, (카지노, 원자력발전, 내륙컨테이너, 벌크화물) | 8        |
| 보상과세  | 환경보전세(수질오염, 대기오염)   | 3        |
| 재산과세  | 온천재산세, 별장소유세, 문화관광시설세   | 3        |
| 소득과세  | 상속 및 증여세 대한 주민세 소득할   | 2        |

자료 : 곽채기(2003, p. 47)에 의거 작성

충이 주로 환경보호에 관련된 신세원임은 (本間正明, 2001, p. 34.) 좋은 예라 할 수 있다.

오염물질에 대한 환경보전에 대한 신세원 개발은 보다 넓게 부과하는 방향에서 이루어져야 한다. 예를 들어 환경보전을 위해 산업폐기물 처리업자에게 과세하는 경우에 이것은 편협한 과세가 될 수 있다. 산업폐기물에 대한 원인은 시장에서 거래된 상품에도 있다고 볼 수 있기 때문이다. 또 한편으로 환경보전에 대한 이익은 넓은 지역의 주민에게도 미칠 수 있다. 따라서 환경보전세는 산업폐기물업자만을 대상으로 할 것이 아니라 거래 단계마다 넓게 과세하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이렇게 할 때에 수익과 부담이 명확하게 조세에 반영될 수 있다. 이러한 관점을 고려할 때에 환경보전세는 광역 혹은 자치단체의 연대에 의해서 개발되는 것이 바람직하다고 생각된다(本間正明, 2001, p. 37.).

또한 소비세의 지방이양이 검토되고 있는 점을 감안할 때에 상품권발행세 등과 같은 소비과세 발굴과, 그리고 개발이 구상되고 있지 않는 택지개발세 등과 같은 수익과세에 대한 세원개발 노력 또한 필요하다.

넓은 영역에 대한 균형 잡힌 세원개발은 신세목에 대한 세수증대가 크지 않을 수 있으며, 과세대상의 축소 내지 이동으로 인한 세수가 불안정 할 수도 있음을 감안할 때 중요하다고 생각된다.

## 2. 선택적 판단 사항 확충과 공통 세목개발

우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 세목, 세율, 과세표준에 대한 결정은 원칙적으로 법에 의해서 신설과 변경이 가능하다. 따라서 지방자치단체가 독자적으로 과세할 수 있는 권한은 없다. 따라서 현행 법제상에서 신세목 추가는 각 지방자치단체가 선택할 가능성이 있는 몇 가지 유형의 세목을 지방세법에 나열해 놓고, 이 영역 안에서 지방자치단체가 필요한 세목과 세율 결정을 조례에 의해 선택적 결정을 할 수 있도록 허용하는 세제가 가장 적절한 것으로 생각되고 있다. 그러나 신세원이 지방자치단체에 고르게 분포되어 있는 경우에는 이러한 선택세제가 바람직하지 않을 수도 있다. 신세원은 조세 납부자에게 추가부담을 발생시켜 조세저항을 가져올 수 있다. 따라서 특정 지방자치단체가 이동성이 높은 세원에 독자적인 과세를 하면 감세나 비과세된 다른 지역으로 세원이 이동될 수 있다. 이 경우에 지방자치단체는 과세에 의한 부정적인 유인을 인식하고 과세하는 것을 억제하려는 조세경쟁이 발생하게 된다. 조세경쟁은 세원이 조세수출성이 강할 때 더욱 심할 것이다. 만약 모든 지방자치단체가 이러한 조세경쟁을 치열하게 하는 경우 조세수입은 줄어들게 되고 동시에 지방자치단체의 공공서비스는 효율적으로 공급될 수 없게 될 것이다. 따라서 세원이 모든 지역에 고르게 분포되어 있는 경우에는 선택적 판단에 의한 세제는 소망스럽다고만 할 수 없다.

그러므로 조세수출성과 보편성이 강한 세원은 지방공통세목으로 법정화하고 세율은 표준세율을 이용하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이와 같은 결과는 과세자주권 확보에는 다소 역행될 수 있으나 세원 이동에 의한 세수입 감소를 억제하고 적절한 공공 서비스를 공급할 수 있다는 점에서 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 세목으로 고려될 수 있는 것은 골프장이용세, 온천세, 국립공원입장세 등이다. 특히 국립공원은 전국 자치단체에 어떤 지역에도 산재되어 있어 세수의 보편성이 충족되기 때문에(김대영, 1998, p. 54.) 보다 적절한 세목이 될 수 있다고 생각된다. 일본에서 골프장 이용세는

법정 도도부현세로 표준세율과 제한세율로 규정되어 있고 세수중 70%는 소재지의 시정촌에 교부금으로 지급하고 있으며, 입탕세는 시정촌세로 표준세율로 규정되어 있으며 환경위생시설, 온천원 보호관리시설, 소방시설, 관광진흥 등에 대한 재원으로 이용되고 있다.

그러나 비교적 보편성이 약한 세목은 선택적 판단을 허용하는 세제로 운영하는 것이 바람직하다고 생각된다. 현행 지방세법에 선택적 판단 사항이 허용된 세목으로 볼 수 있는 것은 레저세, 농업세, 도축세 등이라고 할 수 있으며, 이러한 사항은 세율과 과세표준, 과세객체와 과세의무 등에서도 찾아볼

〈표 2〉 일본지방세법이 지방단체에 선택적 판단을 허용한 사항

| 세 목   | 세 율  |
|---|--|
| ① 과세 가능한 세목<br>○ 시정촌목적세중<br>. 도시계획세('98년도과세 790단체)<br>. 수리이익세('97년도과세 25단체)<br>. 공동시설세(과세단체 0)<br>. 택지개발세('69년창설이래 과세단체 0)<br>. 국민건강보험세('97년도 2,942단체)<br>○ 도부현목적세중<br>. 수리이익세(과세단체 0)<br>② 중앙정부 협의와 동의로 과세할 수 있는 조세<br>○ 법정외세(보통세 및 목적세)<br>. '99년도 법정외보통과세단체 : 도부현 14단체, 시정촌 6단체<br>③ 법정보통세<br>○ 징수에 필요한 경비가 징수해야 할 세액에 비해 액수가 많다고 인정되는 것, 그 외에 특별한 사정이 있는 세목에 대해서는 과세하지 않을 수 있다. | ① 초과과세(표준세율초과·제한세율이 있는 경우도 있음) 및 제한세율(도시계획세)<br>② 표준세율미만과세(지방분권일괄법에 2006년이후의 기체는 금지에서 허가로 이행)<br>③ 임의세율<br>. 법정외세(법정외보통세 및 법정외목적세)<br>. 수리이익세<br>. 공공시설세<br>. 택지개발세<br>. 국민건강보험세 |

자료 : 岡本直樹/吉村恵一, 地方財政改革 シミュレーション, 2002, p. 61.

수 있다. 지방세는 표준세율에 의하여 부과되어야 하나 지방자치단체에 예상치 못한 상황이 전개되는 경우에 단체장이 표준세율과 다른 세율을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하고 있다. 또한 재산세와 종합토지세 등의 과세표준 결정에 대해서는 한정된 범위 내에서 자치단체장의 재량권이 인정되고 있으며, 일정한 사유가 있는 경우 자치단체장은 과세면제나 다른 자치단체와 다른 세율을 부과할 수 있다.

현행 지방세법에 세목결정에 대한 선택적 판단은 극히 제한적이다. 따라서 지방자치단체의 선택적 판단에 의한 세원 개발은 원천적으로 어렵다고 할 수 있다. 그러므로 지방자치단체가 선택적 판단을 통하여 신세원을 개발하기 위해서는 선택적 판단을 허용하는 세목이 확대되어야 할 것이다. 일본의 경우 지방세법에 지방자치단체의 선택적 판단을 허용하는 사항이 <표 2>에서와 같이 세목과 세율 등에서 우리나라와 비교할 때에 다양하고 폭 넓게 규정되어 있다. 특히 세목 결정에 있어서 법정세와 법정외세를 포함할 때에 선택적 판단에 의해 지방자치단체가 설치할 수 있는 세목은 아주 넓다고 할 수 있다. 이에 따라 일본의 지방자치단체의 신세원 개발은 다양하고 활발하며, 신세원 개발에 대해서 의욕적이다.

선택세제는 현재의 지방세체계의 틀을 크게 변화시키지 않고 지방자치단체가 신세원을 확보할 수 있다는 점에서 바람직하다고 생각된다. 그러나 이러한 선택적 판단 사항은 근본적으로는 지방자치단체의 과세자주권을 제약하는 주요 요인임은 틀림이 없다.

따라서 이러한 선택적 판단 사항은 과세자주권을 지향하는 방향에서 검토가 되어야 할 것이다.

### 3. 법정외세도입을 통한 독자세목 개발

지방 신세원 개발은 지방세법에 수용할 수 있는 제도적 장치 여부가 중요한 역할을 한다. 그동안 지방자치단체가 신세원 개발에 적극적일 수가 없었다. 이러한 원인은 지방자치단체에게 세목 설치와 세율 결정권이 제도적으로 허용되지 않았기 때문이다. 독자과세에 대한 의욕을 고취시키고 신세원 개발에 적극적으로 대처할 수 있게 하기 위해서는 세목과 세율결정에 대하여 지방자치단체가 탄력적으로 대처할 수 있는 방안이 검토되어야 한다. 현행 지방세법에서 세율, 과세표준, 세액감면 등에서 선택적 판단 허용을 통하여 지방자치단체가 과세에 대하여 탄력적으로 대처할 수 있는 권한이 부분적으로 허용되고 있다. 그러나 세목에 대해서는 극히 제한된 선택외에는 지방자치단체의 세목결정에 대한 권한을 인정하지 않고 있다.

일본의 경우도 지방자치단체가 과세할 수 있는 세목은 지방세법에 정해져 있다. 그러나 지방세법에 법정세목외에도 지방자치단체 여건에 따라 세목을 조례로 규정하여 운영하도록 법정외세를 규정하고 있다. 이러한 결과로 일본에서 지방자치단체의 독자적인 세원 개발은 다양하고 활발하다. 특히 최근에 법정외보통세가 허가제도에서 동의를 요



하는 협의제도로 개정되었으며, 협의범위도 축소됨과 동시에 법정외목적세가 신설되었다. 또한 세원확보나 재정수요라는 심사기준의 규정이 삭제되어 지방자치단체가 조례를 만들 때에 쉽게 간섭할 수 없게 되어 지방자치단체의 독자과세에 대한 결정권이 보다 강화되었다. 이러한 과세자주권 확대로 2001년에 도도부현 15개, 시정촌 22개의 신세원이 검토되었으며 전국적으로 독자적인 세원발굴이 활발하다(岡本直樹, 2002, p. 62.). 현재 법정외 보통세목들은 석유가격조정세, 핵연료세, 사리채취세, 별장소유세 등이며 법정외목적세는 산업폐기물세, 숙박세, 산업폐기물처리세, 산업폐기물매립세, 환경보전세, 유어세 등이 있으며, 독자과세가 추진중인 세목은 <표 3> 과 같다. 이러한 독자적인 세목은 향후 더욱 확대될 것으로 판단된다

우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 세목, 세율결정이 지방세법에 의해서만 가능하다. 따라서 지방자치단체의 신세원 개발의욕은 침체되어 있으며, 특정지역에 미과세된 특정세원이 존재함에도 불구하고

고 스스로의 노력에 의해 이를 세원화 할 수가 없다.

지방자치단체의 독자적인 세원 발굴을 활성화하기 위해서는 현행의 지방세법에 선택적 판단 사항 확대와 법정외세 도입 등이 적극 검토되어야 할 것이다. 지방자치단체의 독자과세에 대한 적극적이고 탄력적인 대처는 독자과세 유인으로 작용하여 지방자치단체의 신세원 확충에 크게 기여할 것으로 생각된다. 일본에서 지방자치단체의 독자과세 확충과 활성화가 지방자치단체의 과세주권 존중, 주민의 수익과 부담의 명확화, 과세선택 폭의 확대 등의 관점에서 지방세법을 개정하여 과세자주권을 확충한데 있음은 좋은 예이다.

#### IV. 신세원의 세목개발의 한계

신세원 발굴은 주민의 수익과 부담의 명확화를 통한 지방자치단체의 자체재원확보라는 점에서 의의가 있다. 그럼에도 불구하고 신세원을 지방세로 실현하기 위해서는

<표 3> 추진중의 일본 지방자치단체의 독자과세

| 세   | 목 |
|---|---|
| 수원세(1), 호텔세(1),* 유어세(3)*, 설목적세(1), 관광환경세(1), 핵연료과세(1), 원룸맨션세(1), 산업폐기물세(4), 슈퍼마켓봉투세(1), 임시특례기업세(1)*, 승마투표발매세(1)** 일반폐기물처리세(1),** 방치 자전차등 대책세(1), 법인 부민세 균등할인상(1)*, 후지수발라인 이용과세(1), 대 금융기관의 외형표준과세(1)*, 대형디젤차 고속도로이용세(1) |   |

주 : ( )는 추진단체수, \* 도입완료, \*\* 협의중

자료 : 岡本直樹/吉村恵一, 地方財政改革 シミュレーション, 2002, p. 63

여러 가지 어려움이 있다.

첫째, 신세원으로 검토되고 있는 관광세, 광고세 등의 이용자과세는 현재 각각 관련된 행위에 대하여 특별소비세 및 부가가치세가 부과되고 있으며, 환경보전세의 대상에 대해서는 오염배출업체에 대한 부담금 및 부과금(배출부과금, 환경개선금, 폐기물예치금, 수질개선부담금) 부과되어 있다. 따라서 이들을 지방의 신세원으로 개발하는 경우 이중과세로 인한 조세마찰이 우려된다. 따라서 지방 신세원으로 지정하기 위해서는 지방자치단체의 중복과세 금지원칙을 규정 한 '국세와 지방세의 조정에 관한 법률', 등과 같은 관련 법률을 개정해야 하는 현실적 어려움이 있다.

둘째, 자율적인 신세목 결정은 조세체계를 복잡하게 할 수 있으며 조세수출적인 세원 개발의 경우는 조세의 가격기능 역할이 결여되어 조세체계가 교란될 우려가 있다. 또한 수익과 부담원칙에 따른 세원개발로 인하여 신세목은 목적세의 성격을 갖고 있다. 이것은 조세의 목적구속금지의 원칙과 자원배분의 중립성에 위배된다고 판단된다.

셋째, 현행 법제상 지방자치단체의 세목결정에 대한 권한이 없다. 따라서 법정외세를 도입하기 위해서는 지방자치법, 지방세법, 국세와 지방세의 조정에 관한 법률 등의 관련 조항을 모두 개정해야 하는 어려움이 있다. 또 다른 문제는 법정외세를 도입해도 세수증대 효과는 크지 않을 것이라는 데 있다. 이러한 판단은 일본의 법정외세가 지방세수입에 차지하는 비중이 극히 낮다는 데에서 예측할 수 있으며, 또한 현행 법제상

세원분리와 중복과세규정을 적용해야 하는 경우에는 국세와 지방세에 중복되지 않은 세원을 개발해야 하기 때문에 적용 세원이 적을 수밖에 없다는 데 있다.

넷째, 과세자주권을 통한 지방세 수입 확충을 위해서는 지방세법에 지방자치단체의 선택적 판단을 허용하는 사항이 폭넓게 존재되어야 한다. 그러나 지방자치단체의 선택적 판단 허용 사항은 근본적으로 지방자치단체의 독자적 과세권을 제약하는 요인으로 작용될 수 있기 때문에 과세자주권과는 상충될 수 있다.

이상의 결과를 종합하면 과세자주권 확충을 통한 신세원 개발은 법제상 어려움, 불충분한 세수증대효과 그리고 조세체계 교란과 복잡화 등과 같은 점에서 독자세원개발에 대한 한계를 갖고 있다고 할 수 있다.

## V. 맺는 말

지방자치단체가 주민들에게 제공하는 공공서비스의 편익에 대한 주민들의 부담은 개별적이며 보상적 성격이 많다. 이러한 특성을 감안할 때에 신세원 개발은 주민의 수익과 부담이라는 관점에서 구상되어야 하며, 지방세원의 고유한 특성과 세원의 영세성을 고려할 때에 다양한 개발이 필요하다.

다양한 세원 개발은 세목, 세율, 과세표준에 대한 지방자치단체의 자율적 결정권이 확보될 때에 실현될 수 있다. 따라서 신세원 개발의 실현을 위해서는 현행 극히 제한적인 지방자치단체의 과세결정권이 완화되

어야 한다. 이러한 조치는 지방세법에 지방자치단체의 선택적 판단 사항 확대와 법정외세가 도입될 때에 가능하다.

선택적 판단 확대에 의한 선택세제는 지방자치단체가 지역에 맞는 세제를 선택적으로 운영할 수 있으며, 현행 법제상 큰 무리 없이 적용할 수 있는 방안으로 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 선택세제는 신세원이 조세수출적이고 보편성이 강한 경우에는 조세경쟁으로 세수입 증대효과가 크게 나타나지 않을 수 있다. 그러므로 이러한 경우는 선택세보다는 지방공통세로 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다.

고유한 특성을 지닌 세원인 경우에는 세목과 세율을 특정 지방자치단체가 독자적으로 결정할 수 있도록 법정외세가 인정되어야 할 것이다.

요컨대 신세원은 보편성의 정도에 따라 지방공통세와 선택세로, 특정 지방의 고유한 세원인 경우는 지방독자과세가 가능한 법정외세로 개발이 이루어지는 것이 바람직하다고 판단된다.

신세원 개발의 실현은 법제와 과세기술 그리고 세수증대 등에 대해서 상당한 의구심과 한계를 갖고 있다. 그러나 지방세수확증과 주민의 지방자치의식 제고를 통한 재정분권 확립을 위해서 이러한 난제는 넘어야 할 과제다.

## 참고문헌

- 곽승준(2000), 지방환경세 도입의 당위성, “지방세”, 통권62호.
- 곽채기(2003), 지역의 신세원 발굴과 지방세 수용 방안, “지방세”, 통권77호.
- 김대영(1998), 과세자주권 확충방안, 한국지방행정연구원.
- 김한기(2003), 지방의 신세원 개발방안, “지방세”, 통권76호.
- 우명동(2001), 지방재정론, 해남
- 원윤희(2003), 지방자치단체의 과세자주권 확대방안, “지방세”, 통권75호
- 유한성(2000), 지방환경세의 도입방향, “지방세”, 통권62호.
- 이영희(2003), 지방자치단체의 재정책임성과 과세자주권의 활용, “지방세”, 통권76호.
- 이재원(1997), 고유세원개발과 법정외세목설치에 관한 방안, “지방세”, 통권43호.
- 이재은(2003), 재정분권에 따른 지방세의 방향, “지방세”, 통권76호.
- 岡本直樹/吉村惠一(2002), 地方財政改革, ぎょうせい
- 本間正明/齊藤 慎(2001), 地方財政改革 シミュレーション, 有斐閣.
- 神野 直彦(2000), 分權型稅財政の運營, ぎょうせい 