

지역의 신세원 발굴과 지방세 수용 방안

곽 채 기

전남대학교 교수

I. 재정분권화와 신세원 발굴의 의의

참여정부가 설정한 국정개혁 과제 중의 하나인 지방분권을 실현하기 위해서는 권한이양과 함께 재정분권화(fiscal decentralization)가 추진되어야 한다. 우선, 지방정부가 스스로의 판단과 책임하에 지역문제를 해결할 수 있는 분권형 행정체제와 지역중심의 발전체제를 구축하기 위해서는 국가기능의 지방이양이 확대되어야 한다. 또한 지방분권을 경제적으로 뒷받침하는 재정분권화가 함께 추진되어야 한다. 즉, 지방분권형 행정체제에 부합하도록 중앙·지방정부간 사무배분체제와 재원배분체제를 재조정하는 가운데 권한의 지방이양에 상응한 재원(세원)의 이양이 수반되어야 한다. 특히, 지방정부가 자율적인 의사결정과 자기책임의 원칙에 입각하여 지방재정을

효율적으로 운영할 수 있도록 하기 위해서는 재정분권화를 통해 세입자치(歲入自治)를 확대하는 한편 응익원칙을 효과적으로 살릴 수 있는 지방세체계를 구축하는 것이 필요하다.

재정분권의 요구에 부응하기 위한 지방재정 확충방법으로는 자주재원주의와 일반재원주의가 있다. 우선 자주재원주의는 지방정부의 재정책임성을 확보하기 위해서는 세원분리방식에 기초한 지방세를 통해 지방재원을 확보해야 한다는 관점이다. 따라서 지방교부세나 국고보조금 등과 같은 지방재정조정제도를 통한 중앙정부 재원의 추가적인 지방이양보다는 국세의 지방세 이양이 지방분권화에 보다 적합한 방안이라는 것이다. 또한 기존의 이전재원 규모를 가급적 축소하는 가운데 지방세를 통한 재원배분 규모를 늘려나가야 재정분권화가 확대될 수 있다는 것이다. 결국 자주재원주의는 지방정부 세입예산의 자율권 또는 세

입분권화를 확대하는 것을 의미한다.

다음으로 일반재원주의는 지방정부에 재원사용의 자율성을 전적으로 부여하고 있는 교부금(general grant) 제도를 통해 중앙정부 재원을 추가적으로 지방정부에 이양하는 것이 재정분권화를 실현할 수 있는 방안이라는 관점이다. 세원분포의 지역적 편재성이나 지방정부간 재정력 격차 조정 등의 현실적 필요를 감안할 때 세원분리방식을 통한 재원의 추가적인 이양보다는 지방정부의 일반재원 규모를 확충해 나가는 것이 적절하다는 것이다.

지방재정 확충을 위한 이러한 두 가지 접근방법 중에서 재정분권화를 촉진하기 위한 보다 바람직한 방안은 자주재원주의라고 할 수 있다. 일반재원주의에 입각하여 지방재정을 확충해 나갈 경우에는 지방정부의 세입분권화 수준은 확대되지 않는 가운데 세출예산의 자율성 또는 세출분권화 수준만 높아지게 된다. 그러나 지방정부가 재원사용을 자율적으로 결정할 수 있는 일반재원이 증가함으로써 지방정부의 재정적 자율성이 높아지더라도, 그것만으로 진정한 지방분권이 실현되었다고 볼 수는 없다. 지방분권이 단순히 중앙·지방정부간 관계에서 지방정부의 자주권(단체자치) 향상을 의미하고 있는 것이 아니라 주민자치를 포함하고 있기 때문에 일반재원의 증가만으로는 지방재정 운용에 있어 진정한 지방분권을 확보할 수 없기 때문이다. 따라서 지방분권을 실질적으로 뒷받침하기 위한 재정분권을 실현하기 위해서는 자주재원주의에 입각한 지방세 확충 노력이 전개되어야 할

것이다. 지방정부가 자율적인 의사결정과 자기책임의 원칙에 입각하여 지방재정을 운영할 수 있도록 하기 위해서는 지방행정을 수행하는 데 필요한 재원은 가급적 지역주민들이 지방정부에 직접 부담하는 지방세를 통해 조달하는 것이 바람직하기 때문이다. 다만, 자주세원주의에 입각하여 지방재정을 확충하는 과정에서는 지방정부의 재정력 격차가 필연적으로 발생하기 때문에 지방재정조정제도의 형평화 기능을 보강하기 위한 전면적인 제도 개편 방안을 함께 모색해 나가야 할 것이다.

결국 자주재원주의에 입각하여 재정분권화를 구현하기 위해서는 중앙·지방정부간 재원배분체계의 재구조화를 통해 지방정부 세입자치(歲入自治)의 폭을 확대하여야 한다. 이를 통해 중앙·지방정부간 재원배분체계가 단순한 재원의 분권화 내지는 세출분권화에 그치지 않고 지방분권형 재정체계의 구축으로 이어져 지방정부가 스스로의 판단과 책임하에 지역문제를 처리할 수 있도록 해야 할 것이다.

따라서 앞으로 재정분권화를 확대해 나가기 위해서는 국세의 지방세 이양 등을 포함한 중앙·지방정부간 세원배분체계의 재구조 노력과 함께 지방정부의 자주적인 세수 증대 노력을 다각도로 모색해 나가야 할 것이다. 이중 지방정부의 자주적인 세수 증대 노력의 한 방편으로 모색되고 있는 지방의 신세원 발굴은 기존의 조세부담 수준을 넘어서는 추가적인 지방세수 확보 방안 및 응익원칙에 입각한 지방재정 운용을 촉진하기 위한 지방세체계의 구축 방안으

로서의 의미를 갖고 있다. 특히, 응익원칙에 입각한 지방재정의 효율적 운영을 촉진하기 위해서는 수익자부담원칙 또는 원인자부담원칙에 의거하여 지방정부의 공공서비스(활동)와 직접 연계되어 있는 지역의 신세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 방안을 적극 모색해 나가야 할 것이다.

II. 지역의 신세원 개발의 필요성과 기본원칙

1. 응익원칙에 입각한 효율적인 지방재정 운영

재정적 측면에서 볼 때 지방자치는 지역주민들이 자신들이 소비할 지역공공재를 자신들의 선택에 따라 자신들의 부담으로 공급하는 자기책임의 원칙에 기초하고 있다. 이러한 자기책임의 원칙에 따라 지역주민의 선택과 부담에 기초하여 지방공공서비스 공급이 이루어지기 위해서는 지방세체계가 응익원칙을 효과적으로 살릴 수 있도록 설계되고 운영되어야 한다. 그런데 재산과세 중심의 세원구성과 거주지주의원칙에 기초하여 설계되어 있는 현행 지방세체계하에서는 이러한 응익원칙을 효과적으로 확보하기 어려운 경우가 많다. 따라서 지방세를 통한 재원조달 과정에서 응익원칙을 효과적으로 살려나가기 위해서는 관련 세원을 발굴하여 이를 지방세에 수용하는 방안을 적극적으로 모색해 나가야 한다.

우선 세원을 발생시키는 경제활동 과정

에서 공해, 환경오염 및 자연경관의 파괴, 집적에 따른 사회문제의 현재화 등 당해 지방정부에 미치는 외부불경제 효과가 현저함에도 불구하고 현재 세수가 대부분 국세로 귀속됨으로써 외부불경제 효과의 발생지역과 세수의 귀속주체 간의 괴리현상을 야기하는 세원의 경우에는 이를 지방세체계로 수용하는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 또한 지방정부가 제공하는 행정서비스가 외부효과로 작용하거나 지역경제활동과 밀접히 관련된 당해 지역의 시설물 등을 이용하여 발생하는 세원의 경우에도 응익원칙의 측면에서 지방정부의 세원으로 귀속시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

예를 들어 관광자원이 풍부하게 분포하고 있는 강원도의 경우 관광자원의 보전과 관광지 기반시설 조성 및 개발·유지를 위하여 지방정부들이 많은 예산을 지출하고 있다. 그럼에도 불구하고 관광(행위)에 대한 조세부과는 숙박업 및 음식점 등에 부과되는 부가가치세, 골프장입장료·스키장 입장료 등에 대한 특별소비세 형태로 국세 수입으로 귀속되고 있을 뿐 지방정부가 확보하는 입장료 수입은 관광지의 단순유지관리비를 충당할 수 있는 정도에 그치고 있다. 따라서 지방행정서비스 및 지역경제활동과 긴밀한 관계를 맺고 있는 지역의 특수부존자원, 관광자원, 오염원 등에 대한 세원은 이를 지방세체계로 수용하는 것이 응익원칙에 비추어 볼 때 바람직하다고 할 수 있다.¹⁾

1) 이러한 세원을 지방세로 수용하기 위해서는 관련 경제활동에 대한 신세원을 발굴하는 노력과

한편, 거주지주의(residence principle)에 기초를 두고 있는 현행 지방세체계로서는 생활권의 확대와 직주분리, 일시적·계절적 이동 등에 따른 거주지역과 지방행정 서비스의 혜택을 누리는 편익지역이 괴리되는 문제를 효과적으로 해결하기 어려운 실정이다. 예를 들어 재산과세 위주로 형성되어 있는 현행 지방체계에 의하면 주간에 유입 인구가 많은 대도시 지방정부의 경우에는 이들 유입인구에 의하여 발생하는 비용 또는 지방정부 행정서비스의 수혜에 상응한 비용분담을 지방세를 통해 부과하는 것이 용이하지 않다. 또한 관광자원이 풍부하게 분포하고 있는 지역의 경우에도 관광자원이나 관광행위에 대한 지방세의 과세가 허용되지 않기 때문에 관광객이 해당 지역에 일시적으로 체류하는 동안에 누리는 지방행정서비스의 편익이나 지방행정비용 유발에 상응하는 부담을 지울 수가 없다.

이런 점에서 지방재정 운용의 효율성을 제고하기 위해서는 지방정부 수준에 있어서 지방행정서비스에 대한 편익과 비용부담의 일치화를 도모할 수 있는 세원을 지방세체계에 수용하는 것이 필요하다. 즉,

함께 현재 국세가 과세되고 있는 세원을 지방세로 이양하는 방안이 모색되어야 한다. 예를 들어 관광지 내에서의 입장·숙박행위에 대하여 과세하는 부가가치세, 골프장·스키장 등 입장행위에 대한 특별소비세, 그리고 공업용수·상수도 용수 등 수자원에 대한 부가가치세 등의 세원은 지방세로 이양하는 것이 필요하다. 오히려 순수한 신세원을 발굴하는 노력은 매우 한계적으로 이루어질 수밖에 없는 측면도 존재한다.

당해 지역에서 창출·생성된 세원 중에서 수익자부담원칙 또는 원인자 부담 원칙에 따라 지방세로서의 적합성이 인정되는 세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 방안을 모색해 나가야 한다.

2. 지역경제와 지방재정의 상승적 순환과정 구축

본격적인 지방자치의 실시와 더불어 지역주민들의 삶의 물적 기반을 이루고 있을 뿐 아니라 지방정부 활동의 하부구조를 형성하고 있는 지역경제의 진흥이 주요한 정책과제로 등장하고 있다. 이를 위하여 지방정부는 지역개발과 지역진흥을 위한 다각적인 활동을 전개하고 있다. 앞으로 지방정부의 지역경영 활동을 더욱 촉진하기 위해서는 지역경제 진흥의 성과가 지방세 수입 증대로 환류되고, 이것이 다시 지역경제부문에 대한 지출 확대와 행정서비스의 질적 수준 제고를 통해 지역경제의 성과 향상에 기여하게 되는 등 지역경제 활동과 지방재정이 상호간에 상승적인 순환과정 내지 확대재생산으로 연결되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 현행 지방세 체계하에서는 민간기업의 지역유치 등을 통한 지역경제 활성화 노력의 성과가 대부분 국세 수입으로 귀속되고 있는 나머지 지방세 수입의 증대에 기여하는 효과는 작은 실정이다. 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세(도세와 시군세)의 세수증대 효과에 대한 경험적 연구결과에 의하면 제조업의 경

우 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고, 서비스업의 경우에도 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품 업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세 수입과 부(-)의 관계를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 지역의 제조업이나 서비스업의 성장이 지방세보다는 오히려 국세 수입의 증대에 크게 기여하고 있는 현행 지방세 체계하에서는 지역경제 활동과 지방재정이 상승적 순환관계로 연결되기 어려운 실정이다. 따라서 지방정부의 지역경영활동의 성과가 지방세 수입 증대로 연결될 수 있도록 하기 위해서는 지역경제의 활성화로 인한 소득 및 소비의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용하여야 한다. 이런 점에서 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과세, 소비활동과 관련된 소비과세 관련 세원을 지방세체계에 흡수·보강할 수 있는 지역의 신세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 방안을 마련할 필요가 있다.

3. 조세 외부성의 효과적인 활용 및 통제

지역의 신세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 방안을 모색하는 과정에서는 조세의 외부성을 효과적으로 활용하는 한편 부정적인 조세의 외부성이 발생하는 것을 통제하는 것이 필요하다.

조세의 외부성은 지방정부가 보유하고 있는 조세정책수단을 사용하여 지역의 공

공재의 공급 비용을 낮추기도 하고, 과세객체를 지역에 끌어들여 증수를 도모하는 등의 행동을 말한다. 조세의 외부성은 우선 직접효과와 간접효과로 구분할 수 있다. 직접효과로는 소비자 가격, 생산자 가격, 또는 공공재 공급 등을 직접적으로 변화시켜 다른 지역 주민의 후생에 영향을 미치는 효과를 말한다. 그리고 간접효과는 정책의 변화가 과세표준의 이동을 일으키는 경우와 같이 지방정부의 조세수입, 세출액에 영향을 미쳐 간접적으로 타지역의 주민의 후생에 영향을 미치는 효과를 말한다. 다음으로 조세의 외부성은 수평적 효과와 수직적 효과로 구분된다. 수평적 효과는 동일한 단계의 정부 상호간의 외부성이고, 수직적 효과는 중앙정부와 지방정부와 같이 상이한 정부단계에서의 외부성을 지칭한다. 이러한 기준에 따라 조세 외부성의 유형을 분류해보면 〈표 1〉과 같이 조세수출, 조세경쟁, 중복방식을 통한 세원배분의 문제 등으로 구분할 수 있다.

우선 조세수출(tax export)은 수평적 직접효과 형태의 외부성의 유형으로 지방정부가 과세하는 재화의 세부담이 타지역에 거주하는 주민에게로 전가되는 현상이다. 일반적으로 조세수출현상이 존재하게 되면 지역공공재의 공급비용을 감소시켜 공공재의 과다공급을 초래할 수 있다. 그러나 조세수출이 반드시 통제되어야 할 현상만은 아니다. 수출된 조세부담이 수출된 공공서비스의 편익을 어느 정도 교정하고 있는가에 따라 그 적정성여부를 판단하는 것이 합리적이다. 즉, 조세수출의 공정성여부는

〈표 1〉 조세 외부성의 유형과 경제적 효과

구분의 기준	외부성의 유형	경제적 효과	실제의 제도
수평적 직접 효과	조세수출	타지역 주민이 조세의 일부를 부담	담배소비세, 지역개발세
수평적 간접 효과	조세경쟁	과세표준의 잠재적 이동과 세율인하압력	분권하의 소득, 법인, 소비과세 일부
수직적 간접효과	중복방식의 문제	정부상호간의 게임적 행동	소득세에 대한 공통의 과세표준

자료: 堀場勇夫(1999)

조세수출이 어느 정도 공공서비스의 편익의 수출과 어느 정도 연계될 수 있는가? 편익의 누출효과(benefit spillover)와 어느 정도 관련되어 있는가? 등에 따라 판단해야 할 문제이다.

다음으로 조세경쟁(tax competition)은 수평적 간접효과와 외부성 유형으로 지역 간에 이동 가능한 생산요소에 과세하는 경우 그 생산요소가 타지역으로 유출되어 세수의 감소가 초래될 가능성을 우려하는 지방정부의 행동을 지칭한다. Kenyon(1997)은 조세경쟁의 유형을 경합적인 조세경쟁(active rivalry competition)과 잠재적 조세경쟁(implicit competition)으로 구분하였다. 전자는 지방정부가 의도적으로 타 지역의 기업이나 거주자들에게 조세부담을 수출하려고 하는 행동 또는 기업이나 거주자들을 자신의 행정구역으로 이주시키기 위해 조세면제나 감면제도를 적극 활용하는 행동을 지칭하는 것이다. 후자는 지방정부가 재화, 서비스, 개인, 기업, 자본 등의 자유로운 이동에 의해 자신의 원하는 조세정

책을 구사할 수 없는 경우를 지칭하는 것이다. 이러한 조세경쟁이 존재하는 경우 특정 재화 및 서비스에 대한 세율인하와 지역공공재 공급의 감소를 초래하게 된다.

한편, 중복방식에 의한 조세의 외부효과는 세원공동이용에 따른 중앙정부와 지방정부간 수직적 간접효과 형태의 조세의 외부성을 나타내고 있다.

따라서 지역의 신세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 과정에서는 조세의 외부성을 고려하면서 신세원 개발의 타당성과 과세권 배분의 적정성을 점검하는 노력을 전개할 필요가 있다. 분권화된 정부운영 환경 하에서 이동성이 높은 세원에 무거운 세금을 부과하면 지방세원이 한 지역에서 다른 지역으로 이동하게 된다. 그렇게 되면 세원의 이동에 따른 교란이 발생하여 경제활동의 효율성이 떨어지게 될 뿐 아니라 지방정부의 세입확보능력을 제약하게 된다. 따라서 지역간 이동성이 높은 세원의 경우에는 이를 지방세의 신세원으로 개발하는 것이 적절치 않을 수 있으며, 설령 지방세

로 수용하는 경우에도 기초지방정부보다는 광역지방정부의 세원으로 할당해야 지방정부의 세입확보능력을 높일 수 있다. 또한 조세경쟁을 초래할 수 있는 신세원의 경우에는 광역지방정부에 과세권을 배분하는 것이 재정지출의 효율성 제고 측면에서 바람직하다. 왜냐하면 조세수출을 통해 어느 지방정부가 부과한 세금의 일부분이 타지역(비거주자)에 거주하는 사람들에 의해 부담될 경우에는 적정수준을 초과하는 지출활동을 유발하는 유인으로 작용하기 때문이다. 한편, 당해 지역에 외부불경제 효과를 창출하고 있는 세원의 경우에는 조세수출이 발생하더라도 응익원칙에 부합하는 지방세체계의 구축에 기여할 수 있기 때문에 이를 신세원으로 개발하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

4. 지방세체계의 간소화

지역의 신세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 과정에서는 조세체계의 간소화를 도모할 수 있는 방안을 탐색할 필요가 있다. 현재에도 복잡한 조세체계의 간소화 필요성이 제기되고 있으며, 특히 지방세의 경우에는 과세체계의 복잡성으로 인한 개혁의 필요성이 더욱 강하게 요구되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 신세원을 발굴하여 이를 지방세로 수용하는 과정에서는 최대한 조세체계의 간소화를 도모할 수 있는 과세방안을 탐색하는 데 역점을 둘 필요가 있다.

III. 지역의 신세원 개발 방안

1. 지방정부의 신세원 발굴 사례와 평가

그 동안 지방정부가 지방세원 확충 노력의 일환으로 지방세로 수용하는 것이 필요한 신세목 또는 신세원으로 발굴한 사례들을 종합해 보면 <표 2>와 같다. 이에 의하면 다수의 지방정부가 새로운 지방세목으로 발굴한 것으로는 관광세, 광고세, 온천세, 환경보호세, 입도세 등이 있다. 또한 기존 지방세목의 대상 세원으로 발굴된 것으로는 지역개발세 대상 세원(벌크화물, 내륙컨테이너, 폐광지역카지노, 원자력발전 등)과 레저세 대상 세원(소싸움, 폐광지역카지노 등), 주민세 대상 세원(상속·증여세에 대한 주민세 소득할) 등이 있다.

그 동안 지방정부가 발굴해온 이러한 신세목과 신세원 중에서 지방정부가 보편적으로 과세할 수 있는 지방세목으로는 광고세, 관광세, 환경보호세 등이 있으며, 기존 세목의 과세대상으로 개발된 것 중에서는 응익원칙에 따른 소득과세 확충을 위해 개발된 상속·증여세에 대한 주민세 소득할을 들 수 있다. 그 밖의 나머지 신세목 또는 신세원으로 발굴된 사항들은 수익자부담원칙 또는 원인자 부담 원칙에 따라 특정 지역에 편재되어 있는 세원을 당해 지방정부의 지방세원으로 수용하거나 지방정부가 주도적으로 추진한 지역경제 활성화 노력의 성과를 지방세원으로 수용하기 위

〈표 2〉 지방정부의 신세목 및 신세원 발굴 사례

지방자치단체	신세목 및 신세원 개발방안
서울특별시	광고세 신설, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설
인천광역시	벌크화물에 대한 지역개발세 부과
경기도	상속·증여세에 대한 주민세 소득할, 入道稅, 온천재산세
강원도	관광세 신설, 지역개발세(수자원·지하자원) 세율 인상 및 과세대상 확대, 환경보전세 및 광고세 신설, 폐광지역 카지노에 대한 지역개발세 부과
충청북도	관광세 신설
전라남도	광고세, 환경보호세, 관광세, 문화관광시설세, 사리채취세, 별장 등 소유세 신설, 원자력발전소에 대한 지역개발세 과세
경상북도	광고세, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설, 원자력발전소에 대한 지역개발세 과세
경상남도	관광세, 온천세 신설
제주도	入道稅, 관광세 신설
경기도 의왕시	내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과
경상북도 청도군	소싸움에 대한 레저세 부과

자료 : 노근호(2001)에 의거하여 수정·보완 작성

해 개발된 것으로 평가된다.²⁾

본고에서는 지방세원 확충을 위한 신세목 또는 신세원으로 개발된 여러 방안 중에서 관광세 신설방안, 폐광지역 카지노에 대한 신세원 개발 방안, 원자력발전소에 대한 신세원 개발 방안 등을 살펴보고자 한다. 또한 최근 공항 건설이 확대되면서 새로운 문제로 부각되고 있는 항공기 소음피해 대책과 관련하여 항공기에 대한 신세원 개발 방안을 검토해 보기로 한다.

2. 관광세 신설 방안

그 동안 논의되어 왔던 관광세 신설 방안은 관광자원 및 관광행위 관련 세원을 지방세로 수용하자는 구상이다. 지방세원화의 필요성이 인정되는 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원, 즉 관광지 내에서의 입장·숙박행위 등에 대하여 과세하는 부가가치세, 골프장·스키장 등 입장행위에 대한 특별소비세 등의 세원을 지방세로 이양받아 관광세를 신설하는 것이 그러한 대안이다.

그러나 이러한 관광세 신설 방안은 지방정부가 추가적으로 확보할 수 있는 세수입

2) 경상북도 청도군이 추진해 왔던 전통 소싸움 경기에 대한 레저세 부과방안은 관련 법령이 정비되어 2003년부터 소싸움 투표권에 레저세가 과세될 예정이다.

〈표 3〉 폐광지역 스몰카지노의 세금 및 기금내역(2001년)

(단위 : 억원)

구 분	세 금	기 금	합 계
전 체	1,280	766	2,046
국가수입	1,163	448	1,611
	법인세 1,075	관광진흥개발기금 448	
	소득세 40 특별소비세 등 48		
지방수입	117	318	435
	주민세 111 사업소세 등 6	폐광지역개발기금 318	

자료 : 김한기(2002)

규모가 충분하지 않고, 징세행정상의 추가적인 부담도 수반되며, 조세경쟁 등 조세의 외부성을 야기할 수 있다는 점에서 한계가 있다. 또한 관광세 신설 방안은 이미 국세가 부과되고 있는 세원을 지방세로 이양하여 신세목을 신설하는 방안이기 때문에 지역의 신세원 발굴 방안이라기보다는 국세의 지방세 이양의 성격이 더 강하다고 할 수 있다.

3. 폐광지역 카지노에 대한 과세 방안

폐광지역 카지노 사업은 폐광에 따른 지역경제 침체를 타파하기 위한 방안으로 1995년부터 추진되기 시작하였다. 폐광지역의 경제를 활성화하고 지역개발을 지원하기 위한 대책으로 입안된 카지노사업의 수행을 위해 1998년에 (주)강원랜드(공공부문

51%, 민간부문 49% 출자)가 설립되었다. 본 카지노 개장에 앞서 지난 2000년 10월 스몰카지노가 개장하여 영업을 수행하고 있다.

강원도 정선에 위치한 스몰카지노의 2001년의 매출액은 4,620억원이며, 이중 2,046억원이 세금 또는 기금으로 징수되었다. 그런데 스몰카지노에서 납부한 세금과 기금 중에서 국가수입으로 귀속된 금액이 1,611억원이며, 지방정부(강원도)의 수입은 435억원에 불과한 실정이다. 지역경제의 활성화와 지역개발지원을 위해 추진한 카지노사업에서 창출된 세원의 79%가 국가 수입으로 귀속되고, 강원도에는 21%만이 귀속되고 있는 것은 당초의 사업 목적에 부합하는 결과라고 보기는 어렵다.

이처럼 폐광지역 카지노 사업을 통해 창출된 세수입 배분에 있어 국가와 지방정부 간에 불균형이 발생하는 것은 현재의 지방

세체계에 의하면 카지노 사업에 과세할 수 있는 지방세 세목이 주민세와 사업소세 등으로 한정되어 있기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 문제 인식에 입각하여 그 동안 강원도는 폐광지역 카지노에 지역개발세를 과세하는 방안을 모색해 왔다.

카지노 설치에 따른 주변지역 기반시설과 환경정비 등을 위해 지방정부가 상당한 재원을 지출하고 있다. 또한 카지노 설치에 따라 강원도를 중심으로 행정수요와 각종 사회서비스 수요가 증가하고 있는 한편 외부불경제효과(예: 지역교통량의 증가에 따른 교통혼잡 등) 등이 발생하고 있다. 이러한 사실들을 종합적으로 고려해 볼 때 응익원칙의 관점에서 폐광지역 카지노에 대한 지방세 과세 강화 또는 신세원 개발 방안은 타당성이 있는 것으로 평가된다. 또한 폐광지역 카지노사업이 지역경제 활성화를 위해 추진되었다는 당초의 목적을 고려할 때 지역경제와 지방재정의 상승적 순환과정을 구축함으로써 지역경제 활성화를 위한 지방정부의 역할을 지속적으로 강화해 나가기 위해서도 폐광지역 카지노사업을 통해 창출된 세원의 지방세 귀속을 확대해 나가는 것이 필요하다고 판단된다.

현재 미국의 콜로라도주, 네바다주, 일리노이주 등에서는 주와 지방정부의 공동세적 성격을 띠고 있는 카지노 관련 조세를 부과·징수하고 있다. 특히, 콜로라도주에서는 우리나라의 폐광지역 카지노사업과 유사하게 폐광지역의 지역경제를 활성화하기 위한 목적에서 폐광지역만을 대상으로 게임을 허용하고 있다. 또한 게임활동에 대

해 게임세를 부과·징수한 다음에 그 세수입을 주와 지방정부에 공동으로 배분하고 있다. 또한 독일에서도 주정부가 주세의 형태로 카지노에 대해 과세하고 있으며, 호주에서는 카지노에 대해 사회세(social tax), 지역복지세, 종업원 면허세 등을 과세하고 있다.

이처럼 주정부 또는 지방정부가 카지노에 대한 독립세목을 설치하고 있는 외국의 사례 등을 참고해 볼 때, 폐광지역 카지노에 대한 지방세 과세 강화 또는 신세원 개발 방안은 충분히 그 타당성이 인정된다. 그런데 폐광지역 카지노에 대한 지방세 과세방안과 관련해서는 다음과 같은 두 가지 대안을 상정해 볼 수 있다.

첫째, 그 동안 강원도에서 검토해 왔던 바와 같이 폐광지역 카지노에 지역개발세를 새로 과세하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 이 방안에 의하면 지역개발세 과세 대상으로 폐광지역 카지노사업을 추가하여 별도의 과세표준(예: 순매출액)과 세율을 설정하는 것이 가능할 것이다.

둘째, 폐광지역 카지노에 대한 지방세 과세 강화 방안으로 사업소세를 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 현재에도 카지노에 대해서는 사업소세가 과세되고 있으나, 과세표준이 한정되어 있고, 사업소세의 세율이 제한세율로 설계되어 있어 지방재정을 위한 충분한 세수기여를 하기가 어려운 실정이다. 따라서 사업소세의 과세표준을 확대하고, 세율체계를 표준세율로 전환하는 가운데 탄력세율을 가미함으로써 폐광지역 카지노에 대한 과세를 강화하는 방안을 고

려해 볼 필요가 있다. 특히, 사업소세의 과세기능을 강화하기 위해서는 종업원의 급여총액을 대상으로 과세되는 종업원할을 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다. 즉, 종업원 급여총액만으로 한정하고 있는 종업원할의 과세대상을 기업의 부가가치 구성요소인 지불이자·지대·이윤 또는 매출액·자본금액·자산총액 등 사업활동의 외형표준 등으로 과세표준을 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이와 관련하여 일본에서는 법인소득을 과세표준으로 하는 사업세(도도부현세)를 외형표준과세로 전환하는 것이 필요하다는 구상이 오래전부터 제기되어 오고 있다. 사업소세를 외형표준과세로 전환하기 위해서는 매출액, 자본금액, 자산총액, 건물임대가격, 종업원수 등을 고려할 수 있는 바, 이중 매년 기업의 수익 수준을 가장 포괄적이고 합리적으로 나타내 줄 수 있는 것을 선정하는 것이 중요하다.

이 두 가지 대안 중에서 사업소세를 통한 과세기능 강화 방안이 지방세체계의 간소화 차원에서 보다 적절한 대안으로 판단된다. 또한 강원도 폐광지역 카지노사업과 유사한 타 지방정부의 사례에 대해서도 보편적으로 대응할 수 있는 방안이라는 점에서 사업소세를 활용하는 방안이 보다 적절한 대안으로 판단된다.

3. 원자력 발전에 대한 과세방안

원자력 발전에 대한 과세방안과 관련하여서는 그 동안 원자력발전소가 소재한 부

산광역시·전라남도·경상북도가 중심이 되어 지역개발세 과세의 필요성을 주장해 왔다. 원자력 발전에 대한 지역개발세 과세 필요성과 타당성의 논거는 다음과 같다.

첫째, 원자력발전소는 원전소재 지역주민의 정신적·재산적 희생하에 이익이 발생하고 있기 때문에 원인자부담 또는 수익자부담의 과세원칙에 의거하여 이를 지방세로 수용하는 것이 필요하다는 것이다.

둘째, 원자력발전소는 지방정부가 제공하는 교통, 환경 등의 공공서비스의 수혜자이므로 공공서비스에 대한 반대급부로서 일정부분 지방세 납세의무를 부담하여야 한다는 것이다.

셋째, 수력발전에 사용되는 발전용수에 대해서는 지역개발세가 과세되고 있음에 반해 원자력발전에 대해서는 지역개발세가 과세되지 않는 것은 과세의 형평성에 맞지 않는다는 것이다.

현재 일본에서는 원자력 발전소에 대해 법정외보통세로 핵연료세와 핵연료물질등취급세의 두 가지 세목으로 지방세를 과세하고 있다. 또한 발전전력량에 대해서는 전원개발촉진세가 과세되고 있으며, 전원개발촉진대책특별회계법, 발전용시설주변지역정비법 등에 의거하여 발전용시설이 소재하는 지역에 일정액의 교부금을 지원하고 있다. 즉, 일본 정부는 1974년 전원입지에 대한 지역주민들의 불만을 해소하기 위해 개발이익의 지역환원이라는 차원에서 발전소 주변지역(시정촌) 개발사업에 대한 재정지원시책을 도입하기 위해 전원개발촉진세법, 전원개발촉진대책특별

회계법, 발전용시설주변지역정비법으로 구성되어 있는 전원3법을 제정하였다. 현재 일본에서는 전원개발촉진세법의 규정에 의해 전력회사에 대하여 판매전력량을 과세표준으로 한 전원개발촉진세를 부과·징수하고 있다. 국세 목적세인 전원개발촉진세의 세율은 판매전력량 1,000kWh당 445엔이며, 이중 160엔이 전원입지 재원(전원개발촉진특별회계)으로 할당되고, 285엔은 전원다양화 재원(전원다양화사업특별회계)으로 할당되고 있다.

이와 같은 지방정부의 원자력발전에 대한 지방세원화 주장과 일본의 과세 사례 등을 종합해 볼 때, 원전발전소주변지역지원에관한법률에 의한 지원금(전기판매수입금의 1.12%)과는 별도로 원자력발전소에 지역개발세를 과세하여 지역주민의 후생복지증진과 지역개발을 도모할 수 있는 재원으로 활용하는 것이 필요하다. 사실 발전소가 건설되면서 고용이 증대되고 지방정부의 세수가 증대되어야 지역개발이나 지역주민들의 복지향상을 촉진할 수 있다. 그러나 전기의 대부분은 원거리의 소비지로 송전되고 있으며, 발전소의 건설은 일반 생산공장 건설에 비해 지역주민들을 고용하는 효과가 낮으며, 관련 산업에 대한 파급효과도 작은 편이어서 발전소 건설이 지역주민들의 복지향상으로 직결되지 않는다는 불만이 적지 않게 제기되고 있는 실정이다. 이런 점을 종합적으로 감안할 때 원자력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성과 타당성이 충분히 인정된다고 하겠다.

4. 항공기에 대한 과세 방안

공항 건설과 이용이 늘어나면서 항공기 소음으로 인한 피해가 점차 확산되고 있다. <표 4>는 최근 국립환경연구원이 조사한 항공기 소음에 노출된 인구 현황 자료이다. 이 자료에 의하면 전국 11개 공항 주변의 약 35만명 정도의 지역주민들이 항공기 소음으로 피해가 우려되는 지역에 살고 있는 것으로 확인되고 있다.

그런데 최근에는 항공기 소음에 따른 피해보상 소송이 제기되고 있는 등 지역주민들의 권리의식이 높아지고 있어 앞으로 방음시설설치 등 항공기 소음 문제 해결을 위한 다각도의 대책을 마련할 필요가 있다. 이런 점에서 항공기 소음으로 인한 외부불경제(소음피해, 지가하락 등) 효과를 상쇄시키기 위해서는 항공기에 대한 지방세 과세 방안을 마련하는 것이 필요하다고 판단된다.

이와 관련하여 일본에서는 지방양여세 세목의 하나로 항공기연료양여세가 신설되어 있다. 일본에서도 항공산업육성이라는 정책목표를 감안하여 항공기에 대하여 오랫동안 면세하여 오다가 항공기 이용의 급증에 따른 하늘의 과밀화에 의한 공항의 집행·원조시설의 정비 필요성이 대두됨에 따라 1972년부터 항공기가 사용하는 휘발유에 대해 과세하고 새로이 제트기의 연료로 사용되는 등유에 대하여도 과세하게 되었다. 특히, 공항 인접 시정촌의 경우에는 항공기 소음에 따른 피해의 방지, 공항주변의 환경정비 때문에 많은 재정부담을 하고

〈표 4〉 항공기 소음에 노출된 인구 현황

공항	소음도별 노출 인구(단위: 명)		
	90 웨클 이상	90 ~ 80 웨클	80 ~ 70 웨클
김포	-	54,149	325,537
김해	-	7,192	74,372
제주	-	7,146	16,539
대구	11,973	69,592	158,931
광주	7,501	56,972	115,143
울산	-	1,413	15,666
포항	-	3,986	12,324
여수	-	-	1,988
수원	23,365	90,969	235,310
군산	736	2,393	6,901
강릉	5,250	15,571	30,148
합계	48,825	309,388	992,859

주 : 웨클(WECPNL)은 항공기 소음을 나타내는 단위. 높은 수치일수록 소음피해가 크다는 뜻임.

자료: 국립환경연구원.

있다는 점에서 법정외 보통세의 신설과 항공기용 연료과세에 의한 수입액의 일부를 지방정부에 양여하는 것이 요구되었다. 이러한 요구에 대응하여 항공기연료양여세가 신설된 것이다.

항공기연료양여세의 경우 지방정부 양여재원은 항공기연료세 수입액의 13분의 2이고 양여단체는 공항인접 도도부현 및 시정촌으로 설정되어 있다. 항공기연료양여세의 5분의 4에 상당하는 금액은 공항인접 시정촌에 양여하고 있으며, 나머지 5분의 1에 상당한 금액은 공항인접 도도부현에 양여하고 있다.

이러한 일본의 과세 사례에 비추어 볼

때, 우리나라에서도 항공기가 사용하는 휘발유 등에 대하여 과세하는 세원의 일부를 지방정부의 세원으로 수용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다.

IV. 지역의 신세원 발굴 및 지방세 수용 촉진을 위한 제도적 기반의 정비

지역의 신세원 발굴 및 지방세 수용을 촉진하기 위해서는 다음과 같은 제도적 기반 정비 노력이 함께 전개될 필요가 있다.

첫째, 지방자치단체의 주도적 노력에 의해 창출된 세원 또는 지방자치단체의 활동과 직접 관련되어 있는 세원에 대해서는 대부분 국세가 과세되고 있다. 따라서 그런데 중복과세금지원칙이 적용되고 있는 현재의 국세와 지방세 배분체계하에서는 지역에서 창출·생성된 세원의 지방세 수용방안의 실현가능성은 매우 제한적일 수밖에 없다. 따라서 지방정부의 주도적 노력에 의해 창출된 소득과 소비관련 세원, 그리고 수익자부담원칙과 원인자부담 원칙에 따라 지방정부의 활동과 직접 연계되어 있는 세원의 지방세 수용을 추진하기 위해서는 국세와지방세등의조정등에관한법률을 개정하여 중복과세 금지원칙을 완화하여 공동세제도의 도입 근거를 마련할 필요가 있다.

둘째, 지역에서 창출된 세원의 지방세 수용을 촉진하기 위해서는 각 지역의 특수사정과 특정 사업의 시행여부에 따라 전국적으로 표준화된 법정 세목 외에 새로운 세목을 설치할 수 있는 권한을 지방정부에 부여하는 법정외세목제도를 도입하는 것이 필요하다. 동 제도는 특정 지역에 고유한 재정수요를 당해 지역 단위에서 스스로 해결하게 할 뿐 아니라 특정 지역에 편재되어 있는 특수세원을 지방세원으로 수용할 수 있는 이점을 지니고 있다. 또한 응익원칙에 입각한 지방세원 확충을 제도적으로 보장하기 위해서도 법정외세목제도를 도입

하는 것이 필요하다. 법정외세목제도는 특정 지역에 국한되어 있는 세원을 대상으로 하여 지방정부의 공공서비스로부터 얻는 편익과 비용 분담을 유기적으로 연계하는데 매우 효과적인 장치이다.

셋째, 응익원칙에 따라 지역의 신세원을 발굴하여, 이를 지방세로 수용하는 것을 촉진하기 위해서는 상기한 바와 같이 사업소세의 과세표준과 세율체계를 개편하는 것도 필요하다.

참고문헌

- 김석태 (2002). “한국지방재정의 비효율성 구조와 그 함의”. 지방정부연구. 제6권 제4호. 한국지방정부학회.
- 김한기 (2002). 지방세 실무해설. 행법사.
- 노근호 (2001). 지방소득세·지방소비세 도입방안과 효과분석. 충북개발연구원.
- 堀場勇夫 (1999). 地方分権の經濟分析. 東洋經濟新報社.
- Kenyon, Daphne A. (1997). "Tax Policy in an Intergovernmental Setting: Is it Time for the U.S. to Change" Ronald C. Fisher. ed. Intergovernmental Fiscal Relations. Kluwer Academic Publishers. 