

일본의 법정외세, 제도와 운용상 특징

박 균 조

행정자치부 지방세정팀 행정사무관

1. 들어가는 말

지방자치단체의 「과세 자주권」을 논할 때는 흔히 1) 독자의 세목을 설정할 수 있다 2) 세율을 자유롭게 설정할 수 있다는 2점이 들어진다.

연방국가에서는 독자의 세목 설정은 비교적 자유스럽지만 대부분 단일국가의 지방세목은 법률로 정해져 있다. 지방자치단체는 독자적으로 세목을 정할 수 없는 구조이다.

단일국가인 일본의 지방공공단체는 지방세법에 정하는 세목 이외에 조례에 의하여 「법정외세」를 신설할 수 있다. 법정외세는 최근에는 지방분권, 과세 자주권 활용의 관점에서 주목을 받는다.

일본의 법정외세 제도는 2000년 4월의 「지방분권일괄법」에 의한 지방세법의 개정에 의하여, 「법정외보통세」에 대하여는 종래의 「허가제」였던 것이 총무대신의 동의를 요하는 「사전협의제」로 완화되었고 「법정외목적세」 제도가 신설되었다.

또한, 2004년도 지방세법 개정에 의해 기존의 법정외세의 변경(세율인하 등)에 관한 국가의 관여가 줄어들고 동시에 법정외세를 신설·변경하는 경우 적절한 절차를 확보하기 위해 특정의 납세자에게 세수 비율이 높은 경우에는 조례제정 전에 지방의회에서 그 납세자의 의견을 듣는 제도가 만들어졌다.

우리나라는 일본과 달리 법정외세 제도를 인정하고 있지 않지만 과세 자주권의 형태로써는 「탄력세율제」와 「불균일 과세」를 들 수 있다. 어느 쪽이라도 자치단체의 권한은 상당히 크다. 양쪽 모두 자치단체가 조례로 행할 수 있다.

다만, 한국의 지방세 과세면제는 지방세법 제9조의 규정에 의거 중앙정부의 허가를 받아야 하는 점에서 자치단체의 자율성은 제약을 받는다.

한국과 일본은 한자 문화권, 유사한 행정체제와 지방세 체계를 갖고 있지만 제반 여건 및 사회현상과 정책목표에 따라 양국의 과세 자주권 운용 실태는 큰 차이를 보인다.

일본의 자치단체는 지방재정 강화 차원에서 법정외세 제도를 운용하고 있으며, 한국은 자치단체의 재산세 탄력세율제 운용의 적용기준과 적용시한을 강화한 점에서 양국은 대조적이다.

이하에서는 과세 자주권 측면에서 일본의 법정외세 제도를 개관하고 그 운용 실태를 살펴본다.

II. 지방세 과세 자주권

1. 과세 자주권 논의

「과세 자주권」이라는 말은 많이 사용된다. 지방세 관계자는 일상적으로 다용하고 있다. 과세 자주권의 명확한 정의는 없다. 과세 자주권과 닮은 단어에 「과세권」이 있다.

국가도 지방자치단체도 과세권을 갖는다. 이 과세권에 대해서도 실정법상의 명확한 정의가 존재하는 것은 아니다. 시·도, 시·군·구는 필히 지방세를 과세하고 있다. 그것의 정당성이 과세권이라는 단어로 표현되고 있다. 일본의 金子宏는 그의 저서 租稅法(96쪽~104쪽)에서 과세권과 과세 자주권을 동일한 의미로 사용하고 있다.

자치단체가 지방자치의 본질에 따라서 그 사무를 처리하기 위해서는 과세권 즉 “필요한 재원을 스스로 조달하는 권능”은 불가결하다.

이 점에서 보면 헌법에서 자치단체에 입법권, 조직권, 인사권 등과 함께 포괄적으로 보장하고 있는 「자주 재정권」중에서 주민에게 지방세를 부과·징수할 수 있도록 한 권한을 자치단체의 자주 과세권 또는 과세 자주권이라 할 수 있다.

즉, 자치단체가 지방세를 부과·징수함에 있어 세목과 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권한을 과세 자주권이라 해도 좋다.

그 점에서 조세법률주의를 채택하고 있는 한국이나 일본에서의 과세 자주권은 통상 「초과과세」나 일본의 자치단체에서 인정되는 「법정외세」 실시 등 과세권 속의 특정부분에 한정되고 있다.

미국 등의 자치단체는 자율적으로 세목과 세율을 결정한다. 뉴욕주 근교의 자치단체처럼 「높은 주민세(소득세)와 낮은 재산세」구조로 세율체계를 조합시켜 은퇴한 부자들을 유치하는 곳이 있는가 하면 「낮은 주민세와 높은 재산세」조합으로 고액 소득의 현역 세대를 유치하는 자치단체도 있다.

현행 우리나라 지방자치법은 제126조에서 “지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다”고 규정한다. 지방세법은 제2조와 제3조에서 “지방자치단체는 이 법이 정하는 바에 의하여 지방세로서 보통세와 목적세를 부과·징수할 수 있다”, “지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다”고 하여 헌법상의 과세 자주권을 법률에서 구체화한 것으로 보아야 한다.

일본이나 한국에서 「초과과세」라는 것은 “지방세법에서 정해져 있는 「표준세율」을 초과하는 세율을 자치단체가 그 조례에 의해 설정하는 것”을 뜻한다.

세목에 따라서는 어느 자치단체가 과세하여도 세율은 동일하지 않으면 안 되는 것(일정세율)도 있다. 초과과세가 인정되고 있는 세목이라 하더라도 일부의 세목에서는 세율의 상한(제한세율)을 법으로 정하고 있다. 그 경우는 제한세율을 넘어 초과과세를 행할 수 없다.

일본에서는 원래 일정세율로 되어있는 세목 이외의 세목에 대해서는 세율의 수준을 어떻게 할까의 결정권은 자치단체에 있지만 표준세율 외의 세율을 채용하는 경우만을 과세 자주권의 행사로 구별하였다. 지방채 허가 제도의 개정으로 앞으로는 표준세율보다 낮은 세율로 과세하는 단체도 현실적으로 나올 가능성은 있다.

2. 한국의 지방세제 문제

가. 세원면에서 2할 자치

국세와 지방세의 세원 배분은 79.5%대 21.5%(2005년 결산기준) 정도로 1995년의 민선 지방자치 본격 실시 이후도 그 구성비율은 거의 변함이 없다. 국세인 부가가치세 한 세목의 세수가 지방세 전체 세수보다 더 많은 구조이다.

주요국의 비율을 보면 미국은 52.7 : 47.3, 독일은 51.6 : 48.4, 영국은 94.1 : 5.9, 프랑스는 79.3 :

20.7, 이탈리아는 76.0 : 24.0, 일본은 58.1 : 41.9 등이다.

각국의 정치여건, 민주주의 성숙과정, 사무처리 체계 등이 고려된 산물이라는 점을 고려하더라도 우리와 행정계층, 조세체계가 비슷한 일본만을 비교해 보면 우리나라의 지방세 세원 규모는 매우 낮음을 알 수 있다.

나. 지방세 구조의 비탄력성

지방세 16개 세목 중 2005년도의 경우 취득세 · 등록세 · 재산세 · 도시계획세 · 공동시설세 등 5개 세목의 세수입이 전체의 49.5%(전체 35조 9,774억원 중 17조 8,191억 원)를 차지한다. 부동산 관련 세수가 대부분이다.

소득과 소비 같은 주요 기간세원은 국세에 집중되어 있다. 따라서 지방세는 경제활동 변화에 따른 탄력적 세수증가가 이루어지지 않아 안정적 재정수입 조달의 어려움이 있다. 재산과세 위주로 되어 있어 경제성장상 조세수입이 연동되지 못하는 구조적 취약을 보인다.

다. 자치단체 상호간 세수 불균형

2007년도 지방예산을 기준으로 볼 때 지방세 수입은 38조 732억원이다. 예산액 대비 약 34.0%의 수준이다. 세외수입을 포함한 전국 평균 재정 자립도는 53.6%이다. 재정 자립도가 50%도 안 되는 자치단체는 246개 자치단체 중에서 87.4%에 달하는 215개이다. 10%도 안 되는 자치단체가 13개(전부 군)나 된다.

자치단체 계층별로 보면 최고인 서울은 88.7%이다. 가장 낮은 봉화군은 7.4%로 재정력 격차는 매우 크다. 동종의 자치단체 간에도 최고와 최저간 큰 차를 보인다.

※ 대구67.7 - 광주50.1, 경기66.5 - 전남10.6, 성남시71.7 - 나주시11, 1, 울주군49.6 - 봉화군7.4,
서초구90.4 - 부산 서구13.5% 등

이러한 자치단체간 심각한 재정력 격차는 지방재정조정제도에 의해 어느 정도의 내쇼널 미니멈은 달성되지만 국세 중 소비 · 소득세원을 지방세로 이양 받으려는 경우 자치단체간 부익부 빈익빈 현상을 심화시킬 수 있어 국세의 지방이양 등에 제약요인으로 작용할 수 있다.

라. 자치단체 독자의 세목 신설 가능성

현행 우리나라 지방세는 16개 세목이다. 광역 자치단체세와 기초 자치단체세, 보통세와 목적세로 구분되며 지방세법에 명시하고 있다. 과세 자주권과 관련, 지방자치단체가 지방세법에 정해지지 않은 세목을 조례로 신설할 수 있을까 이다. 연구자의 견해는 긍정론과 부정론의 입장으로 나뉜다. 이들의 논거를 정리하면 다음과 같다.

〈자치단체의 세목신설 권한〉

긍정설	부정설
1) 헌법이 법률의 유보 없이 부여한 고유권한	1) 조세법률주의의 입장에서 법률에 의한 구체적 위임없이 조례로 지방세를 창설할 수 없음 - 국회의 조세 입법권>자치단체의 과세 자주권
2) 자치사무를 처리함에 있어 필요 불가결한 권능	2) 조례 제정 범위의 한계(효력의 문제) - 지방자치법 제15조 “지방자치단체는 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”
3) 헌법 제59조의 조세법률주의(법률)에 조례도 포함되며, 지방의회는 주민의 대표기관으로 “대표 없이는 과세 없다”는 원리에 부합	
4) 조세법률주의는 국세에만 적용되며, 지방세는 지방세 조례주의가 지배됨	

우리나라는 부정론적 입장이 다수이다.

부정론적 입장은 (1) 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다” 고 하여 납세의무의 법률유보를 분명히 하고 있는 점

(2) 조세법률주의의 하나인 과세요건 명확주의(조세의 종목과 세율은 물론이고 기타의 과세요건에 관한 사항과 조세의 부과·징수절차 등 조세의 과징과 관련한 일체의 사항은 국회가 제정하는 법률로 규율하여야 함)에 어긋나며 법률의 근거 없이 새로운 세목을 조례로써 신설하는 것은 위헌이라는 점

(3) 지방자치법 제15조의 단서조항(의무부과에 관한 사항을 정할 때는 법률의 위임 필요)을 합헌으로 판시(헌법재판소, 1995.4.20, 92헌마 264,279)한 점

(4) 지방세법은 제5조에서 지방세의 세목을 제한적으로 열거하고 있는 점에서 자치단체 조례로써 지방세 세목을 신설하는 것은 법률에 저촉되기 때문에 위헌이라는 점

(5) 세목신설에 따른 국가와(지방간) 중복과세 문제, 재정수입의 불균형 초래, 국가 재원배분과 재정조정 문제 등을 들고 있다.

마. 지방세 비과세·감면의 불합리성

지방세 감면액은 2005년 결산 기준 2.4조원이다. 비과세를 포함할 경우 3.5조원(전체 징수액의 약 9.7% 수준)에 이른다. 지방세 비과세·감면의 문제점은 (1) 지방세수에서 차지하는 비중이 크다는 점 (2) 지방의 정책적 필요에 의해서보다는 중앙정부의 정책적 필요성에 따라 이루어지고 있다는 점이 들어진다. 과세권자의 자주성과 지방자치의 본질을 손상하는 본질적 문제로 이해 할 수 있다.

3. 외국의 과세 자주권

원래부터 조세제도는 중앙지방관계(예를 들면 어떤 종류의 사무를 어느 정도 비율로 중앙과 지방이 분담하고 있을까 등)등도 분석할 필요가 있으므로 국제 비교에 대하여 한마디로 말하는 것은 어렵다. 단순하게 비교하여 결론을 낼 수는 없다.

자료에 의하면 제 외국에서는 개개의 지방세 세율에 큰 격차가 있다. 2배 내지 3배까지 다른 경우도 있다. 예를 들어 영국의 카운실 텍스는 3.13배, 프랑스의 주거세(우리의 주민세 개념)는 1.76배, 기건축물 재산(토지)세와 미건축물 재산(토지)세는 4.55배, 직업세는 1.7배, 스웨덴의 개인소득세(광역)는 1.17배, 개인소득세(시군구)는 1.49배, 독일의 영업세는 1.64배, 부동산세B(부동산 과세)는 1.98배, 캐나다의 개인소득세는 1.74배 까지 차이를 보인다.

이 중 프랑스의 직업세, 독일의 영업세는 기본적으로 법인에 과세하는 세이고 그 이외의 세목은 부동산에 대한 과세가 많다. 그렇지만 유럽의 부동산 과세는 평가가 거의 이루어지지 않는다는 점에 주의할 필요가 있다.

예를 들어 일본의 고정자산세는 3년에 한 번 평가를 하지만, 영국의 카운실 텍스는 1991년, 프랑스의 기건축물 재산(토지)세는 1970년, 미건축물 재산(토지)세는 1961년, 독일의 부동산세A(농림업 경영 자산) 및 부동산세B(부동산 과세)는 구 서독지구와 구 동독지구에서 다르지만 각각 1964년, 1945년으로 되어 있어 극히 낮은 시기에 행한 평가가 기초로 되어 있다.

미국의 재산세 평가주기도 주마다 다르다. 1년(캘리포니아주·미시건주 등)에서 10년(로드아일랜드 주)까지로 되어 있다. 세부담 수준은 지역에 따라 상당한 차를 보인다. 재산세는 필요한 세출액을 재산세 대상으로 되어 있는 재산 평가액에 따라 분담하는 구조로 되어 있다. 세율설정 방식이 우리나라와는 전혀 다른 시스템이다.

미국에서는 아이의 탄생·성장에 따라 사는 곳을 이전하는 것이 상식인 것처럼 어린이 교육에 필

요하다면 공적 교육수준이 높은 지구(학교구의 세 부담이 무거운 것을 의미함)로 현실적으로 이사가 행해진다는 점이다. 이러한 라이프 스타일의 차이도 고려해야 한다.

그 때문에 세율에 의해 평가액 조정을 행하고 있는 면은 부정할 수 없고 자치단체간 세율에 큰 차이가 있는 요인으로 되어 있다.

미국의 재산세 실효세율(명목세율×과표현실화율, 명목세율 = 예산에 계상된 세입 예정액÷자치단체 전 자산의 총평가액, 세액 = 명목세율×개별자산의 평가액)은 우리의 세율체계와는 그 개념이 다른 점에 유의할 필요가 있다. 실효세율 = 명목세율×평가율(과표현실화율)로 나타난다. 주요 51개 시의 재산세 실효세율은 4.53%(디트로이트)~0.3%(호놀룰루)까지 매우 다양하다.

III. 일본의 법정외세 제도

1. 법정외세 개요

일본의 「법정외세」라는 것은 “지방세법에서 개별 구체적으로 정해져 있는 세목 (이들을 법정세라고 총칭) 이외에 자치단체가 조례에 의하여 창설하는 세목”을 말한다.

즉 자치단체 조례에 의해 지방세법에 정해진 세목(법정세) 이외에 세목을 신설할 수 있는 것을 말하며 1) 사용용도를 한정하지 않은 법정외 보통세 2) 특정의 비용에 충당하기 위한 법정외 목적세가 있다.

법정외세와 관련한 최근의 움직임은 2000년 4월의 「지방분권일괄법(정식 명칭은 지방분권의 추진을 도모하기 위한 관계법령의 정비등에 관한 법률)」에 의해 종전의 법정외보통세의 「허가제」를 「동의를 요하는 사전협의제」로 완화하고, 「법정외목적세」를 새롭게 창설한 점이다.

그 후 과세 자주권 확대 차원에서 2004년에는 세제를 개정한다. 기존의 법정외세를 변경(세율인하 등)하는 경우 국가의 관여를 축소하였으며, 특정의 납세자에게 세수 비율이 높은 경우에는 지방의회 의 의견청취 제도를 창설한 것이다.

일본의 자치단체는 지방세법이 정하는 3가지의 요건에 반하지 않는 한 총무대신의 동의를 얻어 법정외세를 설치할 수 있다. 지방세법에서는 법정외세는 용도가 정해져 있을까 어떨까에 따라 법정외보통세와 법정외목적세의 2종류로 나뉜다. 과세단체에 따라서도 나뉜다.

일본의 법정외세 신설 근거는 헌법에서 찾을 수 있다. 우리나라에서는 헌법 제59조에 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 규정하여 조세법률주의 원칙에 따라 법정외세를 채택할 수 없다고 보

는 입장이 다수설이지만 일본은 헌법 제84조에 “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다” 라고 규정하고 있기 때문이다. 지방세법도 제4조 제3항, 제5조 제3항, 제259조, 제669조, 제731조 등에 법정외세의 설치근거 및 적용규정을 두어 자치단체가 조례로써 법정외세를 설치할 수 있도록 하고 있다. 일본의 법정외세 제도를 역사적으로 고찰하면 다음과 같다.

가. 지방분권일괄법 시행(2000년) 이전

(1) 법정외보통세

- 자치단체는 법정외보통세를 신설하거나 또는 변경하려고 하는 경우는 미리 총무대신의 허가를 받아야 했다(법제 259조).
- 총무대신은 자치단체에 그 세수입을 확보할 수 있는 세원이 있고, 또한 세수입을 필요로 하는 자치단체의 재정수요가 명확한 때에는 법정외세의 신설 또는 변경을 허가해야 한다. 법정외보통세의 신청이 있는 경우에는 대장대신에게 통지하고, 다음에 드는 사유가 있다고 인정되는 경우는 그 허가를 할 수 없다(법제 261조).
 - 1) 국세 또는 다른 지방세와 과세표준을 같게 하고 동시에 주민의 부담이 현저하게 과중하는 때
 - 2) 자치단체 간에 물건의 유통에 중대한 장애를 주는 때
 - 3) 위에 드는 사유를 제외하고 국가의 경제정책에 비추어 적당하지 않을 때
 - 4) 자치단체는 ① 자치단체의 구역 외에 소재하는 토지·가옥·물건 및 이들로부터 생기는 수입 ② 자치단체의 구역 외에 소재하는 사무소 및 사업소에서 행해지는 사업 및 이들로부터 생기는 수입 ③ 건강보험료, 국민연금법, 아동부양수당법 등의 규정에 의하여 지급을 받는 금품 등에 대해서는 법정외세를 부과할 수 없었다(법제 262조).

(2) 법정외목적세

- 당시에는 법정외목적세의 근거 규정은 존재하지 않았다.

나. 지방분권일괄법 시행(2000년) 이후

(1) 법정외보통세

- 총무대신 허가제⇒ 총무대신과 협의하고 동의를 얻는 사전협의제로 이행한다.

- 허가요건으로 되었던 “세수입을 확보할 수 있는 세원의 존재” 그리고 “세수입을 필요로 하는 자치단체 재정수요의 존재”를 동의요건에서 삭제한다. 3가지 동의 제외요건은 그대로 존속하게 되지만 이렇게 함으로써 수입확보를 필히 주된 목적으로 하지 않고 정책적 의의를 중심에 두는 법정외세를 창설하려는 것으로 길이 열리게 된 점은 큰 의미가 있다.
- 동의에 대해서는 지방재정협의회(총무성설치법 제9조에 의거 설치)의 의견(구속력은 없음)을 들어야 하며, 국·지방계정위원회(지방자치법 제250조의 7에 의거 설치)도 동의·부동의에 관한 과정에 정식으로 관여하게 된다.
- 법정외세의 세율인하·폐지, 법정외세에 관계되는 조례의 규정이 효력을 갖는 기간의 단축 등과 같이 납세자의 부담을 가볍게 하는 방향으로의 변경은 총무대신의 협의를 요하지 않은 것으로 바뀐다.

(2) 법정외목적세

- 법정외목적세의 신설 규정이 지방세법에 처음으로 도입된다.

다. 2004년 지방세법 개정 이후

- 기존의 법정외세 변경(세율인하 등)에 대한 국가의 관여를 감축한다.
- 특정의 납세자에게 부과되는 세수 비율이 높은 경우에 지방의회의 의견청취 제도를 창설하였다. 즉 자치단체의 법정외목적세의 과표 합계가 당해 법정외목적세 과표의 10분의 1을 계속적으로 넘을 것으로 예상되는 자로서 총무성령으로 정하는 자인 경우는 당해 법정외목적세의 신설 또는 변경하는 조례를 제정할 때는 당해 납세 의무자의 의견을 듣도록 하여 세목 신설의 납설을 억제 하도록 하였다.

2. 법정외세 운용 실태

새로운 제도의 시행 후 7년이 경과했다. 법정외세는 총 56건에 세액은 541억 엔이다. 이것은 지방 세수 전체액 34조 8,044억 엔의 0.16%에 상당한다. 2007년 현재 도입 건수 및 2005년도 결산 베이스의 세수액은 법정외보통세가 22건, 466억 엔이다. 법정외목적세는 34건, 75억 엔이다.

법정외세 중에는 산업폐기물 관련세와 핵연료 관련세가 세수와 함께 큰 비중을 차지한다. 산업폐기

물 관련세는 28건 57억 엔, 핵연료 관련세는 15건 186억 엔이다. 양쪽을 합하면 법정외세 건수의 3/4, 세수는 243억 엔으로 약 절반을 차지하는 규모다.

가. 법정외보통세

(1) 도도부현(15단체, 453억 엔)

- 석유가격조정세(오끼나오(沖縄) 현 1단체, 10억 엔)
오끼나오(沖縄)현에서 과세하고 있으며, 휘발유의 판매에 대하여 과세한다. 휘발유 정제업자, 수입업자에게 과세한다. 세율은 1,500엔/kl이다. 1972년부터 시행하고 있다.
- 핵연료세(후꾸이(福井) 현 등 11단체, 179억 엔)
福井현, 福島현, 愛媛현, 左賀현, 島根현, 静岡현, 가고시마현, 新潟현, 北海道, 石川현 등 11개 부현에서 과세하고 있다. 발전용 원자로에의 핵연료 삽입에 대하여 과세한다. 과세표준은 발전용 원자로에 삽입한 핵연료의 가액으로 한다. 납세 의무자는 발전용 원자로의 설치자이다. 세율은 100분의 10에서 12까지 다양하다(福島현은 重量割로 1kg당 6,000엔을 적용하고 있다).
- 핵연료등 취급세(이바라끼(茨城) 현 1단체, 20억 엔)
茨城현에서 과세하고 있다. 원자로에의 핵연료의 삽입, 사용해 버린 핵연료, 방사성 폐기물의 발생, 방사성 폐기물의 보관 등 4가지에 과세한다. 원자로 설치자, 재처리 사업자, 원자력 사업자 등이 납세 의무자로 된다. 세율은 과세표준에 따라 다르며 핵연료 가액의 100분의10 등이다.
- 핵연료 물질등 취급세(아오모리(靑森) 현 1단체, 145억 엔)
靑森현에서 우라늄의 농축이나 폐기물의 매설 등에 과세한다. 우라늄의 중량 등을 과세표준으로 한다. 폐기물 매설사업자 등이 납세의무자이며, 과세객체에 따라 세율을 달리 적용하고 있다.
- 임시특례기업세(가나가와(神奈川) 현 1단체, 100억 엔)
神奈川현에서 법인의 사업 활동에 과세한다. 과세표준은 소득의 계산상 이월 결산금과 상쇄되는 당기 순이익의 금액을 과세표준으로 한다. 자본금액 또는 출자금액이 5억 엔을 초과하는 법인으로 당기이익이 발생하고 있는 자가 납세 의무자이다. 세율은 2%이다.

(2) 시정촌(7단체, 14억 엔)

- 산 사리 채취세(교토부 조요(城陽)시 1단체/ 0.4억 엔)

京都府 城陽市에서 과세하고 있다. 산사리(자갈)의 채취에 과세한다. 1m³당 세율은 40엔이다.

- 별장등 소유자세(시즈오카현 이타미(熱海)시 1단체/ 6억 엔)

静岡県 熱海市에서 별장 등의 소유를 과세 대상으로 한다. 별장 등연면적에 대하여 1m²당 년 650엔을 보통징수 방법으로 과세한다.

○ 역사와 문화의 환경세(후쿠오카현 다자이후(太宰府)시 1단체/ 0.5억 엔)

① 과세 이유

太宰府市에서는 시의 특징인 수많은 문화유산을 중심으로 한 「역사와 綠陰이 풍부한 문화의 마을」에 어울리는 마을 가꾸기의 계획적 추진을 도모하기 위해 독자 재원의 충실을 꾀할 필요가 있다는 것에서 유료 주차장의 이용자에게 일정의 세 부담을 요구하는 법정외보통세로서 「歴史와 文化의 環境稅」를 신설함

② 과세객체

유료 주차장에 주차하는 행위

※ 유료 주차장이라는 것은 시내에 있는 유료 주차장 중 월권주차장, 사업소·점포 등에 부수하는 주차장, 임시적 주차장을 제외한 것을 말함

③ 과세표준

유료 주차장에 주차하는 대수

④ 납세의무자

유료 주차장을 이용하는 자

⑤ 세율

2륜차(자전거를 제외) : 50엔

승차 정원 10명 이하의 자동차 : 100엔

승차정원 10명 초과 29명 이하의 자동차 : 300엔

승차정원 29명 초과 500엔

⑥ 징수방법 등

특별징수

(특별징수의무자 : 유료 주차장의 사업자)

⑦ 예상수입액

6,500만 엔

⑧ 과세면제 등

지방세법에 규정하는 장애자와 개호자 및 장애자에 준하는 자

⑨ 징세비용 예상액

1,245천엔/년

⑩ 과세를 행하는 기간

5년마다 검토하는 규정 있음

○ 사용해 버린 핵연료세(가고시마현 삿쓰마센다이(薩摩川内)시 1단체/2억 엔)

① 과세 이유

가고시마현 薩摩川内시에는 원자료가 가동하고 있지만, 사용해 버린 핵연료의 사이트내 일시 저장장치가 장기화하고 있음

원자력 발전소를 둘러싼 제정세를 받아 안전대책, 민생안정 대책 및 생업안정 대책에 덧붙여 환경대책이나 지역 이미지 향상이라는 새로운 시점에 선 재정수요가 발생함

이와 같은 상황을 감안하여 원자력 발전소와의 공생을 기본으로 새로운 재정수요에 대응하기 위해 법정외 보통세로서 「使用済核燃料税」를 창설함

② 과세객체

사용해 버린 핵연료의 저장

③ 과세표준

저장되고 있는 사용해 버린 핵연료(사용해 버린 연료 집합체)의 수량(1발전용 원자로 당 157體를 초과하는 분)

④ 납세의무자

발전용 원자로의 설치자

⑤ 징수방법 등

신고납부

⑥ 세율

1체당 23만엔

⑦ 예상수입액

252백만엔

⑧ 과세면제 등

없음

⑨ 징세비용 예상액

없음

⑩ 과세를 행하는 기간

2004년도부터 2008년 까지의 5년간

○ 狹小住戶集合住宅稅(東京都 토시마(豊島)구 1단체/ 5억 엔)

토시마구 내의 狹小住戶(전용면적 29㎡ 미만의 주호)를 갖는 집합주택의 건축 등이 과세객체이다. 구내에 새로 생기는 집합주택의 협소주호의 호수를 과세표준으로 한다. 납세 의무자는 건축주이다. 세율은 1호당 50만 엔이다.

나. 법정외목적세

(1) 도도부현(29단체, 60억 엔)

○ 산업폐기물처리세 등(오카야마(岡山)현 등 27 도도부현, 48억 엔)

산업폐기물처리세에는 명칭이 유사한 것도 함께 포함함

① 과세 이유

오카야마현에서는 순환형 사회의 구축을 노리고, 산업폐기물의 발생억제, 감량화, 재이용, 기타 적정한 처리를 촉진하는 시책에 요하는 비용에 충당하기 위해 「産業廢棄物處理稅」를 창설함

② 과세객체

최종 처분장예의 산업폐기물 반입

③ 세수의 용도

- 산업 폐기물대책 추진비용
- 보건소 설치市에 대한 교부금

④ 과세표준

최종 처분장예 매립 반입되는 산업폐기물의 중량

⑤ 납세의무자

최종 처분장에 반입되는 산업폐기물의 배출사업자 및 중간처리업자

⑥ 징수방법 등

특별징수

※自社에서 최종처분을 행하는 경우는 신고납부

⑦ 세율

1,000엔/톤

⑧ 예상수입액

7억 엔

⑨ 과세면제 등

없음

⑩ 징세비용 예상액

35백만 엔

⑪ 과세를 행하는 기간

조례 시행 후 5년마다 검토하는 규정 있음

○ 숙박세(도쿄(東京)도 1단체, 12억 엔)

호텔 또는 여관의 숙박을 과세객체로 한다. 납세 의무자는 호텔 또는 여관의 숙박자이다. 특별징수하며 1인 1박에 대하여 숙박요금이 10천엔 이상 15천엔 미만은 100엔, 15천엔 이상이면 200엔이다.

○ 乗鞍 환경보전세(기후현 1단체, 0.2억 엔)

① 과세 이유

기후현에서는 乗鞍 스카이 라인의 무료화 및 마이 카 규제를 계기로 관광객에게 환경교육 등 새로운 자연환경 보전시책을 계속적으로 실시하는 것으로 하고 그 재원을 확보하기 위해 법정외목적세로 「乗鞍 환경보전세」를 창설함

② 과세객체

乗鞍 鶴池주차장에 자동차를 운전하여 스스로 들어가는 행위, 또는 타인으로 하여금 들어가게 하는 행위

③ 세수의 용도

乗鞍 지역의 환경보전 시책

④ 과세표준

乗鞍 鶴池주차장에 자동차로 진입하는 회수

⑤ 납세의무자

乗鞍 鶴池주차장에 들어가는 자동차를 운전하는 자(셔틀버스, 노선버스 등에 있어서는 그 사업주)

⑥ 징수방법 등

특별징수 · 신고납부

※ 셔틀버스, 노선버스 등에 대해서는 월마다 신고납부 방법에 의함

⑦ 세율

· 승차 정원이 30인 이상의 자동차를 운전하는 자

-일반 승합용 버스 이외(관광버스등) ; 1회당 3,000엔

-일반 승합버스(셔틀버스, 노선버스 등) ; 1회당 2,000엔

· 승차 정원이 11인 이상 29인 이하의 자동차를 운전하는 자(마이크로 버스 등) ; 1회당 1,500엔

· 승차 정원이 10인 이하인 자동차를 운전하는 자(택시 등) ; 1회당 300엔

⑧ 예상 수입액

30.3백만 엔

⑨ 과세면제 등

긴급 자동차에 대해서는 과세하지 않음

⑩ 징세비용 예상액

0.8백만엔

⑪ 과세를 행하는 기간

시행 후 3년마다 검토하는 규정 있음

(2) 시정촌(5단체 14억 엔)

○ 遊漁稅(야마나시(山梨) 현 후지카와구찌코(富士河口湖)町 1단체, 0.2억 엔)

山梨현의 후지카와구찌코町에서 과세(과거에는 3개 시정촌이 각각 과세하였으나 2003년에 합병됨) 하고 있으며, 河口 호수에서 유어행위에 대하여 유어 행위를 행하는 자에게 1인당 1일 200엔을 징수한다.

○ 일반폐기물매립세(기후현 타지미(多治見)시, 0.4억 엔)

기후현 多治見市에서 과세하고 있다. 多治見 시내의 일반폐기물 처리 시설에 매립을 목적으로 시외로부터 갖고 들어오는 일반폐기물에 대하여 그 중량에 따라 과세한다. 세율은 전년도의 매립량이 10만 톤 이하인 경우는 톤당 500엔, 10만 톤을 초과한 때에는 톤당 750엔을 과한다.

○ 환경미래세(후쿠오카(福岡)현 기타큐슈(北九州)시, 9억 엔)

① 과세 이유

北九州市에서는 자원 순환형 사회의 구축을 꾀하기 위해 최종 처분장의 안정적 확보나 리사이클, 자원화 기술의 연구 등에 요하는 비용을 충당하기 위해 「環境未來稅」를 창설함

② 과세객체

최종 처분장에서 산업 폐기물의 매립 처분

③ 세수의 용도

- 산업 폐기물의 적정한 처리 추진
- 폐기물 재이용의 촉진을 돕는 사업의 지원
- 기타 환경을 돕는 시책

④ 과세표준

최종 처분장에서 매립 처분되는 산업폐기물의 중량

⑤ 납세의무자

최종 처분자 및 자가처분 사업자

⑥ 세율

1,000엔/톤

※ 조례 시행 후 3년간은 500엔/톤

⑦ 징수방법 등

신고납부

⑧ 예상수입액

1,500백만엔

⑨ 과세면제 등

없음

⑩ 징세비용 예상액

8백만엔

⑪ 과세를 행하는 기간

조례 시행 후 5년마다 검토하는 규정 있음

○ 사용해 버린 핵연료세(니카타(新瀉)현 카시와자키(柏岐)시, 5억엔)

① 과세 이유

니기타현 柏崎시 지역은 합계 7기의 원자로가 입지해 있고 1985년 이래 17년간에 걸쳐 에너지를 공급하고 있는 지역임

발전소 사이트 내에 저장된 사용해 버린 핵연료는 운전의 계속과 함께 늘어나 있고 원자력 발전소를 둘러싼 제 정세를 받아 방재체제의 정비 등을 향한 시민의 요청은 일단 높아지고 있음

원자력 발전소에 관한 고정 자산세는 최근 대폭으로 떨어지고 있고 시민의 수요에 응할 수 있는 재원확보는 금후 곤란하게 될 것으로 예상됨

원자력 발전소 주변의 안전체제, 방재대책의 충실을 꾀함과 동시에 원자력 발전소와 함께 공생해 가는 것으로 되는 지역의 새로운 진흥을 포함한 원자력 발전소 입지지역으로서의 재정수요에 충당하기 위해 법령외 목적세로서 「使用済核燃料税」를 창설함

② 과세객체

사용해 버린 핵연료의 보관

③ 세수의 용도

원자력 발전소 소재 市로서 원자력 발전소에 대한 안전대책, 생업안정대책, 환경안전대책, 민생안정대책 및 원자력 발전소와의 공생에 필요한 경비

④ 과세표준

보관하는데 사용해 버린 핵연료의 중량

(사용해 버린 핵연료의 중량은 사용해 버린 핵연료에 관한 원자핵분열을 시키기 전의 핵연료 물질의 중량으로 함)

⑤ 납세의무자

원자로 설치자

⑥ 징수방법 등

신고납부

⑦ 세율

480엔/kg

⑧ 예상수입액

541백만엔

⑨ 과세면제 등

없음

⑩ 징세비용 예상액

없음

⑪ 과세를 행하는 기간

조례의 시행 후 5년마다 검토하는 규정 있음

○ 環境協力税(오끼나와(沖繩)현 이제나(伊是名)村, 0.0억 엔)

여객선, 비행기 등에 의해 伊是名村에 입성하는 자가 과세객체로 된다. 과표는 伊是名村에 입성하는 회수이다. 1회의 입성에 대하여 100엔의 세율을 적용(장애자, 고교생 이하는 과세면제)한다.

이상에서 본 것처럼 핵연료 관련세는 13개 도·현과 2개 시가 도입하고 있다. 그 명칭으로는 핵연료세 11개 현, 사용해 버린 핵연료세 2개 시, 핵연료등 취급세 1개 현, 핵연료 물질 등 취급세 1개 현이다.

산업폐기물 관련세는 27개 도·부·현과 1개 시가 도입하고 있다. 그 방식으로는 사업자신고 납부방식 2개 현, 최종처분업자 특별징수방식 19개 도·부·현, 최종처분업자 과세방식 1개 시, 소각처리·최종처분업자 특별징수방식 6개 현 등이다.

2006년 3월부터 2007년 2월에 걸쳐 총무대신이 동의한 법정외세는 8건이다. 이 중 신규로 창설된 법정외세는 홋카이도의 순환자원이용촉진세(목적세), 산업폐기물세(아마카타현), 순환자원촉진세(에이메현)다. 환경 관련세가 많은 비중을 차지한다.

3. 법정외세 운용상의 특징

법정외세에 대한 자치단체의 시도는 2000년 4월에 제도가 대폭으로 개정된 이후 매년 성행해 오고 있다. 주요한 세원이 이미 법정세목으로 되어있는 상황에서 특정의 정책목적을 달성하기 위해 또는 필요한 재원을 확보하기 위해 어떠한 세원을 발견해 낼까하는 점에 각 자치단체는 여러 가지를 궁리한다.

그리고 지역 실정에 따라 납세자의 이해를 얻으면서 법정외세는 도입되고 있다. 2004년도 결산액 기준으로 법정외세 전체 세수는 약 541억 엔으로 지방세수의 약 0.16%를 차지하는 것에 지나지 않지만 각 자치단체의 노력이 계속되는 한 일정의 한계는 있다고는 하나 그 비율은 앞으로도 증대해 갈 것으로 예측된다.

가. 환경관련 산업폐기물세 급증

법정외세 중 눈에 띄는 것이 산업폐기물 관련세로 대표되는 환경 관련 법정외세이다. 새로운 제도로 이행한 2000년 4월부터 2007년 2월까지 사이에 총무대신이 동의한 법정외세를 보면 실질적으로 계속 안건이나 기존의 법정외세 변경요건이 아닌 신규의 세 39건 중 28건이 산업폐기물 관련세로 되어 있다.

총래의 정책적 수법에 더하여 세는 경제수법을 이용하는 것에 의해 산업폐기물의 적정처리를 한층 높인다는 자치단체의 강한 의욕이 보인다. 현제도 복수의 자치단체에서는 산업폐기물 관련세에 관한 검토가 행해지고 있는 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 환경 대책에 착안한 법정외세는 앞으로도 늘어날 것으로 전망된다.

나. 지역 외 거주자, 특정법인 과세 문제

법정외세 중에는 주된 납세 의무자가 과세단체의 구역외 자로 되어있는 것이나, 특정 법인에 한정하여 과세하는 것도 발견할 수 있다.

확실히 각 자치단체가 법정외세를 최대한 활용하여 자주재원의 충실에 노력하는 것은 지방의 과세 자주권을 존중하는 관점에서 바람직한 것이지만 그 활용에 있어서는 공평·중립 등의 조세원칙에 비추어 충분한 검토가 행해져야 한다는 지적도 나온다.

다. 납세 의무자의 의견청취와 설명

어쩔 수 없이 납세 의무자가 한정적으로 되는 경우는 납세 의무자를 포함 관계자에게 충분한 사전 설명을 행하는 등 그 이해를 얻어내는 최대한의 노력이 있어야 한다. 이와 같은 생각에서 2004년도 세제개정시 특정 납세 의무자의 의견청취 제도가 새롭게 도입된 점은 바람직한 방향이라 할 수 있다.

라. 세수가 아닌 다른 정책 목적에 활용

東京都 토시마(豊島)구에서는 2003년에 역 주변의 방치 자전거 문제에 대응하기 위해 법정외목적세로「방치 자전거등 대책촉진세」가 창설되었지만, 납세 의무자인 철도 사업자와의 협이가 난항을 겪게 되어 총무대신에 의한 동의 후에도 검토가 계속되었다.

그 결과, 철도 사업자의 협력이 확보되고 방치 자전거 문제가 조정되었기 때문에 세 창설 당초의 목적이 달성되었다는 이유에서 2006년 7월에 조례는 폐지되고 실제 과세는 행해짐이 없이 폐지된 사례도 있다.

또한 豊島區의 「狹小住戶集合住宅稅」는 소위 원룸 맨션의 신설을 억제하려는 것으로 창설되었다. 필히 세수 그 자체를 목적으로 하지 않은 세라는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 세수 확보 자체가 목적이란 말할 수 없는 세이다. 소위 원룸의 신축억제가 주된 목적으로 되어 있다.

이와 비슷한 세로 東京都 스기나미區의 「비닐 시장 바구니 세/일명 레지 부꾸로稅」를 들 수 있다. 이것은 2002년 3월에 스기나미구에서 비닐 시장 바구니의 사용량을 억제하고, 쓰레기로 되는 것을 줄이는 것을 목적으로 한 법정외목적세로 구의회에서 조례가 가결된 것이다.

2006년 11월 현재 까지도 시행기일은 명확히 되어있지 않고 또한 총무성에 대한 협의도 행해지고 있지 않지만 그 세의 도입 목적은 비닐 시장 바구니를 감소시키는 것이다.

극단으로 말하면 비닐 바구니를 없애는 것을 목표로 법정외목적세를 다른 정책적 목적에 활용하는 사례이다.

우리는 일본의 법정외세 제도는 자치단체가 새로운 행정수요에 대응하는 재원확보 수단으로 활용을 향한 움직임이 활발한 것을 확인하였다.

2000년 4월 시점에서 14개道·縣, 4개市·町이었던 도입단체가 2007년 2월 현재는 44개都·道·府·縣, 12개市·區·町·村으로 도입단체는 3배, 세수는 2.3배 늘어났다. 법정외세는 과세 자주권 측면에서 활용되고 있다.

IV. 나가는 말

우리나라는 재산세 탄력세율 운용의 미비점을 보완하고자 2006년 9월에 지방세법상의 재산세 탄력세율 관련 조항을 개정하였다. 지방세법상의 재산세 탄력세율 적용요건(재정상의 특별한 수요 등) 과 적용시한(탄력세율을 적용한 세율은 당해연도에 한하여 적용)을 명확하게 한 것이다.

2007.1.1부터 시행중인 현행 규정은 “시장·군수는 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 100분의 50 범위 안에서 가감조정 할 수 있다. 다만, 가감 조정한 세율은 당해 연도에 한하여 적용한다”로 바뀐다.

개정 지방세법의 입법취지에 맞게 2006년도에 주택분 재산세 탄력세율을 적용했던 수도권의 37개 시·구는 2007년 6월 까지 표준세율로 세율을 적용하는 조례개정을 완료한다.

이상의 관찰 결과에서 알 수 있듯이 일본은 법정외세의 「적용요건 완화와 대상 확대」로, 한국은 재산세 탄력세율제의 「적용요건과 적용시한 강화」라는 점에서 과세 자주권 운용 상황의 또 다른 측면을 발견할 수 있었다. ☺

◀◀ 참고문헌 ▶▶

【일본 문헌】

1. 石井 康陶朋, 地方稅, 2007년 3월호, 최근의 법정외세를 둘러싼 상황,
2. 株丹 達也, 地方稅, 2006년 11월호, 과세 자주권의 동향,
3. 陶山 昇平, 地方稅, 2006년 3월호, 최근의 법정외세를 둘러싼 상황,
4. 橫道 清孝, 地方稅, 2005년 10월호, 헌법에 의한 지방자치의 재정적 보장
5. 山岐 光輝, 地方稅, 2005년 3월호, 최근의 법정외세를 둘러싼 상황,

【한국 문헌】

1. 손 희준, 지방세, 2005년 5월호, 법정외세 도입방안
2. 안 완수, 월간법제, 2004년 5·6월호, 일본의 법정외세 제도,
3. 행정자치부, 지방세정연감, 2006년
4. 박 균조, 『재산세 제도와 보유세 개혁』, 한국지방세연구회, 2006년