

지방의 신세원 개발방안

김 한 기

행정자치부 세제담당관실 서기관

I. 문제의 제기

지방분권화 추진 및 중앙기능의 지방이양에 따라 지방재정 수요는 폭증하나, 현행 지방세의 세원분포는 재산과세(48.6%) 중심 구조이므로 지방재정수요 증가에 탄력적 대응이 어려울 뿐만 아니라 2003년 총 조세 1,424,303억원 중 국세 대 지방세 비중이 79.8%(1,136,152억원) 대 20.2(288,151억원)로 지방재정은 취약한 실정이므로 지방자치단체의 신세원개발 등 지방세원 확충방안이 절실히 요청되고 있다.

특히, 바람직한 지방자치란 지역주민이 지방의 자주재원을 가지고 주민 스스로 지역살림을 꾸려 나가는 것이기 때문에 지방자치체도가 조기에 정착되기 위해서는 무엇보다 중요한 것은 지방자치단체의 자주재원의 확보에 있다고 하겠다.

지방자치단체의 취약한 자주재원의 확충방안으로는 지역부존자원등에 대한 신세원 개발, 국가재원의 지방정부에 이양, 탄력세율제도의 적극활용, 재산세·종합토지세 과표의 현실화 추진 등의 방안이 있다. 그러나 주된 세원(소득과세·소비과세)은 이미 모두 국세로 되어 있어 세원이 고갈된 상태이고 과표현실화 등은 납세자가 천만명을 넘어 단기간에 많은 인상을 시킬 수 없는 한계가 있어 지방세원확충에 어려움을 겪고 있다. 그러므로 지방자치단체는 규모가 작고 조세로서의 적격성이 미흡하더라도 세원확충에 조금이라도 도움이 될 수 있다면 모든 방안을 지속적으로 연구검토하고 있다.

예를 들면, 원자력발전이 소재한 경상북도·부산광역시 및 전라남도의 원자력발전 에 대한 지역개발세 과세방안, 강원도의 폐광지역 카지노에 대한 지역개발세 또는 레

정책제언

<표 1> 2002년 중앙정부 대 지방재정 구성비율 - 67:33(일본48:52)

2002 총예산 규모(중앙+지방) 217조 3,535억원							
중앙정부 145조 9,602억원(67%)		자치단체 71조 3,933억원(33%)					
		의존재원 (35%)			자체재원 (65%)		
국세	기타	교부세	양여금	보조금	지방세	세외수입	지방채
1,036,499	423,103	103,123	47,584	99,115	249,097	185,942	29,072

저세 과세방안, 충청북도·강원도 등에서 산재한 각종 부존자원에 대한 지역개발세 과세방안, 관광세 또는 광고세 등의 도입방안이 건의되고 있다. 이중 카지노, 원자력발전 등에 대한 과세방안에 대하여는 현재 관련 지방세법 개정안이 의원입법으로 국회에 제출되는 등 활발하게 추진되고 있다. 지방자치단체가 추진 및 건의하고 있는 신세원 개발방안을 중심으로 대상별 과세방안, 추진내용 및 향후 신세원개발 방향 등을 살펴보고자 한다.

II. 신세원 개발 필요성

1. 지방자치 재원의 취약성

본격적인 지방자치실시 이후 폭증하는 지방재정 수요를 보전하기 위하여 2000년도에 주행세가 신설되고, 지방교부세율을 인상(13.27%→15%)을 한 바 있다. 그러나 <표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 2002년도 지방재정규모가 총예산 규모의 33%에 불과하므로 일본(48:52)에 비하여 지방재원이 취약한 실정이다.

지방자치제도가 정착되기 위해서는 무엇보다 중요한 것은 지방자치단체 자주재원의 확보에 있다고 하겠다. 자주재원인 지방세수 증대를 위하여 2000년말에 자동차 관련 지방세제 개편에 따른 재원을 보전하기 위하여 주행세가 도입되고 농지세를 농업소득세로 전환하는 등의 노력이 있었으나 지방재정은 역시 취약한 실정이다.

2002년도 현재 지방세 수입으로 인건비조차 충당하지 못하는 단체가 <표 2>에서 보는 바와 같이 146개 단체로서 전체 지방자치단체(248개 단체)의 59%에 이르고 있다. 세외수입을 포함한 자체수입으로도 자치단체 인건비를 해결할 수 없는 단체가 32개 단체로서 전체 지방자치단체의 13%나 된다. 지방자치단체의 자체수입은 너무나 취약하여 지방재정은 중앙정부 재원에 크게 의존(35%) 할 수 밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 자치단체는 자율적인 의사결정에 따라 사업을 추진하는데에 상당한 제한이 있을 수 밖에 없어 건전한 지방자치를 실시하기에는 어려움이 있다고 하겠다.

건전한 지방자치제도의 정착을 위한 필수요건은 지방자치단체의 자주재원인 지방세

<표 2-1> 지방세수입으로 인건비 미해결단체 : 146개 단체(59%)

(단위 : 단체수, %)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	248	16	74	89	69
해 결	102(41%)	16(100%)	56(76%)	17(19%)	13(19%)
미 해 결	146(59%)	-	18(24%)	72(81%)	56(81%)

<표 2-2> 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비 미해결단체 : 29개 단체(12%)

(단위 : 단체수, %)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	248	16	74	89	69
해 결	216(87%)	16(100%)	73(99%)	60(67%)	67(97%)
미 해 결	32(13%)	-	1(1%)	29(33%)	2(3%)

수를 증대하는 것이다. 이를 위하여서는 국가와 지방간의 세원배분 체계의 재조정, 재산세·종토세 등 보유과세의 과표의 현실화 등의 노력이 지속적으로 추진되어야 한다. 이러한 현재의 조세체계하에서 지방자치단체가 독자적으로 세원을 확보할 수 있는 방안은 지역의 특수부존 자원 등에 대한 신세원 개발이라고 하겠다.

2. 수익자부담원칙에 입각한 신세원 개발

지방자치단체에 산재한 수자원, 지하자원, 관광자원 등 지역의 특수부존 자원의 개발 및 보전을 위하여 지방자치단체들은 많은 예산을 지출하고 있다.

그러나 이들에 대한 조세는 대부분 법인

세, 부가가치세 등 국세로 귀속되고 있다. 지방자치단체는 법인세·소득세의 부가세적 성격의 주민세소득할 정도를 세수입으로 징수할 수 있어서 열악한 지방재정을 더욱 어렵게 하고 있다.

예컨대, 폐광지역 개발을 목적으로 설치 운영되고 있는 강원도 정선 카지노의 경우도 국가에는 2001년 경우 법인세 등 1,163억원을 징수하지만 지방세는 국세의 10% 수준에 불과한 117억원을 징수하는 것으로 나타나고 있어 재원귀속의 불균형 현상이 나타나고 있는 실정이다.

이와 같은 세원을 발생시키는 경제활동 과정에서는 환경오염, 공해 및 자연경관의 파괴 등의 문제로 당해 지방자치단체는 많은 재정지출이 수반된다. 그러함에도 세원의 대부분이 국세로 귀속됨으로써 재정지출과

정책제언

세수귀속 주체간의 괴리현상이 발생되고 있다. 지방자치단체는 이러한 현행 제도의 불합리성을 지적하고 이들에 대한 시정을 위하여 신세원 개발등의 요구를 하고 있는 실정이다.

또한 원자력 발전소, 댐 등에 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 경제효과로 작용하거나 지역경제활동과 밀접히 관련된 시설물을 이용하여 발생하는 세원도 지방세화할 필요성이 제기된다. 수익자부담원칙 또는 원인자부담원칙에 따라 지방자치단체의 세원으로 귀속시켜, 「지방행정서비스에 대한 편익과비용부담일치화」¹⁾를 도모할 수 있는 지방세 과세방안의 검토가 요청된다고 하겠다.

Ⅲ. 제기되고 있는 신세원 개발방안

지방자치단체별로 지역의 균형개발 재원 확보 및 수익자부담원칙 및 원인자부담원칙 차원에서 지역의 부존자원 등에 대한 지방세 과세방안이 지속적으로 제기되고 있는 바 이들을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 폐광지역 카지노 과세방안

1) 광채기 : “지역에서 창출, 생산된 세원의 지방세화 방안”, 「지방세」 제3호, 지방재정공제회, 2001년

가. 과세방안

폐광지역 카지노는 폐광에 따른 탄광지역의 인구가 격감되면서 지역경제가 급격히 황폐화되고, 환경적 황폐화도 가속화됨에 따라, 탄광지역의 경제를 활성화하고 지역개발 지원 대책의 일환으로 1995년말부터 추진하게 되었다.

국내에서 유일하게 내국인 출입이 허용되는 정선카지노는 본 카지노에 앞서 우선 스포츠 카지노가 개장되었다. 폐광지역개발지원에 관한특별법에 근거하여 1998. 6. 29. (주)강원랜드(출자금 2,323억원 : 공공부문 51%, 민간부문 49% 출자)가 설립되었다. 카지노의 위치는 강원도 정선군 고한읍 66-5번지이다. 이 카지노는 2000. 10. 28.에 개장하여 2001년도에는 4,620억원의 매출액이 발생되었다. 여기서 발생된 국가기관 징수수입은 <표 3>에서 보는 바와 같이 법인세 및 관광진흥개발기금, 폐광지역개발기금 등 2,046억원이며, 국가수입이 1,611억원이며, 지방수입은 435억원이다. 정선카지노의 2001년도 당기순이익은 2,183억원으로서 총 매출액의 47.3%에 이르고 있다.

강원도에서는 폐광지역 카지노 설치에 따른 주변지역 기반시설 및 환경정비 등에 상당한 재원이 소요되나 지방재정이 취약하여 해결능력이 없다는 문제를 제기하고 있다. 폐광지역 지역경제 희생차원에서 설치된 카지노의 설립목적 및 응익부담차원에서 카지노에 지방세를 과세하여 지역개발재원을 확보하여야 된다는 주장이다.

<표 3> 폐광지역 스몰카지노의 세금 및 기금내역(2001년)

구 분	세 금	기 금
2,046억원	1,280(63%)	766(37%)
국가수입 1,611 (79%)	1,163	448
	법인세 1,075	관광진흥개발기금 448
	소득세 40	
	특별소비세 등 48	
지방수입 435 (21%)	117	318
	주민세 111	폐광지역개발기금 318
	사업소세 등 6	

자료: 강원도 자료

※ 관광진흥개발기금 : 매출액의 10%(관광부장관 관리)

폐광지역개발기금 : 법인세납부전 수익금의 10%(산자부장관 관리)

이를 위하여 강원도에서는 카지노에 지방세 과세를 위한 연구용역(2002.2~8, 용역비 5천만원)을 한국조세연구원에 의뢰하는 등 과세방안을 검토하고 있다.

나. 외국의 과세사례

① 미 국(콜로라도주)

미국은 콜로라도주, 네바다주, 일리노이주, 워싱턴주, 뉴저지주 애클린티시 등에서 카지노 관련 세제를 두고 있으며, 주와 지방정부의 공동세적 성격을 지니고 있다.

여기서는 우리나라 폐광지역 카지노 설치 목적과 유사하게 운영하는 콜로라도주 제도에 관하여 살펴보고자 한다.

콜로라도주는 1990. 11. 9. 주헌법을 수정하여 옛 탄광촌의 경제를 활성화시키기 위

한 목적으로 폐광지역에서만 게임을 허용하였다. 게임은 블랙잭, 포커, 슬롯머신 만을 허용하였다.

게임과 관련한 조세는 콜로라도주 게임위원회에서 게임세금 비율을 매년 정하여 부과하고 있다. 세율은 대체로 다음과 같다. 총수입이 0\$~2백만\$인 경우는 0.25%, 총수입이 2백만\$~4백만\$인 경우는 2%, 총수입이 4백만\$~5백만\$인 경우는 4%, 총수입이 5백만\$~1천만\$인 경우는 11%, 총수입이 1천만\$~1천5백만\$인 경우는 16%, 총수입이 1천5백만\$ 이상인 경우는 20%의 세율을 부과하고 있다.

세금의 배분은 우선, 위원회와 게임부서의 운영비를 먼저 지급하고, 나머지 금액에 대해서는 0.2%를 콜로라도 관광진흥기금으로, 49.8%는 주의 일반기금으로, 28%는 주의

정책제언

유물보존보조금으로, 12%는 각각의 카운티 지역에서 발생된 게임수익의 비율에 따라 카운티 정부에 배분하고, 10%는 각각의 지역에서 발생된 게임수익의 비율에 따라 시정부에 배분하고 있다.

카지노관련 세금을 지방정부에 배분하는 이유는 게임으로 인한 지역교통량 증가, 행정재정수요의 증가, 각종 사회서비스 수요의 증가에 대한 필요재원을 보전하기 위한 것으로 보인다.²⁾

② 독 일

독일에서는 200여년전부터 카지노를 운영하고 있으며, 현재 전국의 16개 주 중 14개 주에서 38개의 카지노가 운영되고 있다. 카지노 허가권은 개별 주에 위임되어 있다.

카지노에 대해서는 주정부의 조세로서 카지노부담금을 부과하고 있다, 납부의무자는 카지노사업주로서 주정부에 납부하고 있다. 과표는 통상 총매출액의 80% 수준으로 하여 부과한다. 주정부는 카지노부담금의 징수와 관련하여 지속적으로 카지노운영의 변칙 여부를 감시하기 위한 조사를 한다. 또는 매일 카지노 영업시작 및 종료시에 회계감사관을 파견하여 감독하고 있다.

③ 영 국

영국에서는 1960년에 카지노산업이 합법화되었다. 현재 전국에 130여개의 카지노가 있으며, 회원제에 의한 클럽형태로 운영되고

있다.

그리고 카지노에만 해당되는 별도의 조세는 없고, 단지 통상적인 조세만을 부과하고 있다. 런던지역의 카지노에서는 입장료 명목으로 보통 £25정도의 년회비를 받고 있으나, 그외의 지역에서는 이 또한 받고 있지 않다.

④ 호 주

경기침체를 극복하기 위한 목적에서 카지노를 합법화했다. 현재 주 및 지방정부의 통제하에 전국에서 10개의 카지노가 운영되고 있다.

카지노에 대한 조세는 크게 일반세금과 사회세(social tax)로 구분하여 부과되고 있다. 연방세와 주세의 혼합형태로 징수되고 있다. 일반세제는 카지노업체당 수입의 4~5%를 부과하고 있다. 주에 따라서는 지역복지세 및 종업원 면허세를 부과하는 곳도 있다. 다음으로 사회세(social tax)로써 카지노 매출액의 1%를 부과하고 있다. 이 사회세는 카지노에 의해 발생하는 사회문제 해결을 위한 비용으로 사용되고 있다.

⑤ 말레이시아

Genting Highlands 한 곳에서만 카지노를 운영하고 있다. 조세로는 카지노 매출액(카지노에서 win한 금액)의 25%를 국세인 게임세(Gaming Tax)로 부과하고 있다.

외국에서도 국가에서 카지노 사업을 승인하는 목적은 해당 지역의 경기 침체 극복과 지방정부의 세수입 증대를 위한 것임을 알 수 있다.

2) 남창우 : 「신세원개발 및 지방세 증대방안」, 2001년, p.10

따라서 대부분의 국가는 카지노사업으로부터 발생하는 세금에 대한 과세권을 해당 지방정부에 부여하는 것이 일반적이다. 그리고 카지노사업으로부터 창출되는 이익은 지역개발에 투여하게 함으로써, 지역경제의 부흥과 건전한 지방재정 확보에 사용하고 있다는 점이다.

2. 원자력 발전에 대한 과세방안

가. 과세방안

원자력 발전에 대하여 지역개발세를 과세하여야 한다는 이론적 근거는 대략 다음과 같다.

첫째, 원자력 발전소는 원전소재 지역주민의 정신적·재산적 희생의 토대위에서 이익이 발생하므로 원인·제공자 부담 및 수익자 부담 과세원칙에 의하여 과세의 필요성이 인정된다는 것이다.

둘째, 원자력 발전소는 지방자치단체가 제공하는 교통, 환경 등의 공공서비스의 수혜자이므로 공공서비스에 대한 반대급부로서 일정부분 지방세 납세의무를 부담하여야 한다는 것이다.

「원전발전소주변지역지원에 관한 법률」에 의한 지원금(전기판매수입금의 1.12%)과는 별도로 지역개발세를 과세하여 지역주민의 후생복리증진과 지역개발을 도모할 수 있는 재원으로 활용되어야 한다는 것이다.

원자력 발전소가 소재한 부산광역시·전라남도·경상북도 등에서는 과세방안을 검토

추진하고 있다. 수력 발전에 사용되는 발전용수에 대해서는 지역개발세가 과세되고 있음에 반해 원자력 발전에 대하여는 지역개발세가 과세되지 않는 것은 형평에도 맞지 않는 것이다. 원전 인근 주민 원자력 피폭에 대한 방재대책수립, 피폭시 응급체계를 갖춘 의료시설의 설치, 원전 인근지역에 대한 지역개발 및 복리증진 등에 소요되는 재원의 확보가 필요하다는 것이다. 2000. 7. 24. 안경률의원의 27인이 원자력 발전에 지역개발세 과세 관련 의원입법안을 제출하여 2002. 6. 현재 국회 행자위에 계류중에 있다.

동 법안의 주요 골자는 원자력 발전 kW당 4원으로 지역개발세를 부과하는 것이다. 연간 세수추계액은 4,124억원(연간 원자력 발전량 1,031억kW)이 된다. 그러나 관련부처인 산업자원부 및 한국전력에서 전력의 원가상승, 물가상승, 한전의 자금조달능력 미흡 등의 사유로 강력히 반대하고 있어 입법화가 쉽지 않은 실정이다. 앞으로 지방자치단체와 산업자원부 및 납세자인 한전의 충분한 협의가 필요한 과제라 하겠다.

나. 외국의 과세 사례

일본 및 대만의 원자력 발전에 대한 과세 사례는 <표 5>에서 보는 바와 같다.

일본에서는 법정외보통세로 핵연료세와 핵연료물질등 취급세등 두가지 세목으로 지방세를 과세하고 있다. 발전전력량에 대해서는 전원개발촉진세가 있으며, 전원개발촉진 대책특별회계법, 발전용시설주변지역정비법

<표 5> 일본, 대만의 지원제도 비교

항 목	한 국	일 본	대 만
1. 제 도	<ul style="list-style-type: none"> 발전소주변지역지원에 관한법률('89) 	<ul style="list-style-type: none"> 원전3법('74) 전원개발촉진세법 특별회계법 주변지역정비법 	<ul style="list-style-type: none"> 전원개발을 위한 지방지원법('88) 원전전기요금보조법('88)
2. 재원조성	<ul style="list-style-type: none"> 전기판매수입금의 1.12% 이내 	<ul style="list-style-type: none"> 목적세 징수 kWh당 0.160엔 ※ 전기판매수입금의 약 0.8% 	<ul style="list-style-type: none"> 대만전력출연 건설:건설비 1% 가동:발전량 0.5% ※ 전기판매수입금의 약 0.7%
3. 지원대상 지역	<ul style="list-style-type: none"> 발전소에서 반경 5km 및 필요지역 	<ul style="list-style-type: none"> 발전소 소재 및 인접 시·정·촌 	<ul style="list-style-type: none"> 발전소소재 및 인접 시·향·진
4. 지원기간	<ul style="list-style-type: none"> 건설기간 및 전체 가동기간 	<ul style="list-style-type: none"> 건설기간 및 가동후 5년간 	<ul style="list-style-type: none"> 건설기간 및 전체가동기간
5. 사업내용	<ul style="list-style-type: none"> 소득, 공공, 육영사업 전기요금보조사업 특별지원사업 주민·기업용자 	<ul style="list-style-type: none"> 소득, 공공사업 전기요금보조사업 산업육성지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 소득, 공공, 육영사업 전기요금보조사업
6. 사업시행	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 발전소 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 발전소 농협 등

등에 의거 발전용시설이 소재하는 지역에 일정액의 교부금을 지급한다.

대만은 전원개발을 위한 지방지원법과 원전전기요금보조법을 근거로 지원하고 있다. 원자력발전소의 건설기간중에는 건설공사비의 1%를 지원하고 가동기간중에는 발전량의 0.5%를 원전주변지역지원사업비로 지원하고 있다.

3. 그간에 제기된 신세원 개발방안 검토

(1) 관광세 신설방안 검토

강원도, 제주도, 전라북도에서 1995년부터 지속적으로 관광수요 증가로 인한 사회적 간접자원 확충 등 지역개발을 위한 지방재정 확보를 위하여 관광시설(공원, 관광지, 스키,

골프장 등) 이용자에게 시설이용료의 10%를 관광세로 과세하는 방안을 검토하여 행정자치부에 건의하고 있으나 관광세 신설은 관광자원 개발을 위한 지방재정 확보를 위해서는 그 필요성이 인정된다고 하겠으나 관계부처인 문화관광부 등에서 관광진흥육성정책역행 등의 사유로 반대하고 있을 뿐만 아니라 과세대상 시설에 이미 국세인 특별소비세 및 부가가치세가 과세되고 있어 이중과세문제 및 국민부담(관광비용) 증가로 조세저항이 예상된다는 점과 문화관광부, 재정경제부 등 관계부처와 충분한 협의가 요망되는점, 타 지역 주민들에게 조세부담을 전가함에 따라 관광객 유치에 차질초래가 우려되는 점 등을 고려하여 볼 때 관광세 신설에는 어려움이 있다고 보여지므로 향후 행정자치부에서 검토하고 있는 「지방소비세 제도」에 포함하여 추진하는 것이 바람직하다고 보여진다.

(2) 광고세 신설방안 검토

광고세 신설방안은 매체광고(TV, 라디오, 신문, 잡지 등), 옥외광고물(전광판, 돌출간판 등)에 대하여 옥외광고 수수료, 매체광고 광고요금의 일정비율로 과세코자 하는 것인바 이는 우리나라에서 이미 1952.9.26. 도세로 옥외광고물에 대한 광고세를 신설하였으나 세원의 영세성(지방세의 0.08%) 등으로 1957.2.12 폐지된 제도이며, 일본에서도 고베시등 2개 자치단체가 1987년부터 법정외세로 과세하다가 조세상의 문제점 등으로

'91년도 폐지된 제도이다.

과세대상으로 매체광고는 국세인 부가가치세와 이중과세문제, 세원의 대도시 집중 등으로 지방세로 부적합한 점이 있다고 보여지며, 옥외광고물은 현재 부가가치세, 허가수수료 등이 과세되고 있어 간판에 대한 세금부과의 논리적 근거제시가 어려우며, 불법광고물에 대한 세원포착이 어려우므로 지방세원으로 하기에는 어려움이 있다고 보여진다.

(3) 환경보전세 신설방안 검토

환경보전세는 공업화, 산업화에 따른 지방자치단체의 환경보전대책 추진을 위한 재원 확보 방안으로 소음, 분진, 배기가스 등 수질오염 및 대기오염물질을 배출하는 경우에 사업장별로 과세코자 하는 것인바, 이는 '91년도 낙동강 폐놀오염사건 발생시 「공해방지세 신설」 문제가 거론된 바 있었으나 당시 국민의 조세저항, 환경오염에 대한 책임 소재 불분명 등의 사유로 추진되지 못하였는바 현재 오염물질 기준초과 배출업소에 대해서는 배출부과금 및 사업소세 중과세제도가 시행되고 있으며, 공해·수질 등에 배출업소는 의무적으로 일정한 예방시설을 갖추고 사용하도록 하고 있음에도 추가적 지방세를 과세하는 것은 기업의 경쟁력 약화 및 물가 상승문제 등을 유발할 소지가 있는 등 어려움이 있어 신중한 검토가 요망된다고 하겠다.

(4) 내륙컨테이너 등 지역개발세 세원확충방안 검토

경기도 의왕시 소재 내륙컨테이너기지 이용 컨테이너를 지역개발세 과세대상에 포함하지는 의견과 지역개발세 과세대상중 석회석(지하자원)에 대한 과세표준은 광물가액으로 하지 말고 제품가격으로 하자는 의견(강원도) 등이 제기되고 있으나, 철도를 통해 내륙컨테이너기지를 이용하는 컨테이너에 대해서 과세대상을 확대하는 것은 현재 부산광역시에서 항만배후도로건설재원 마련을 위해 한시적(1992년부터 2006년)으로 시행하는 목적세와 이중과세 문제가 제기되어 신설이 사실상 곤란할 것으로 보여지며, 강원도에서 건의하는 석회석에 대한 지역개발세 과세표준을 제품가격으로 하자는 의견은 지역개발세 과세대상중 석회석만 광물가액이 아닌 시멘트 제품에 대해 과세하는 것은 동일 과세대상인 지하자원간의 불형평 문제 및 부가가치세와 이중과세 문제 등으로 추진에 어려움이 있을 것으로 보여진다. 위와 같이 지방자치단체는 취약한 지방재원을 확충하기 위하여 세원이 될 수 있는 모든 방안을 연구 검토하고 있으나 조세로서의 적격성 문제, 국세와의 이중과세 문제 등으로 추진에 어려움이 있다.

IV. 그간의 추진내용

폐광지역 카지노에 대한 지방세 과세방안, 원자력발전에 대한 지역개발세 과세방안 및

근간의 세원확충 추진실적 전반을 살펴보고자 한다.

1. 폐광지역 카지노 과세

강원도에서 2002년도에 「폐광지역 카지노에 대한 지방세 과세」를 위한 연구용역비를 5,000만원 확보하여 한국조세연구원에 연구용역을 의뢰(용역기간 2002. 2~8)하였다. 한국조세연구원에서는 공청회개최 및 연구용역 중간보고회를 개최하는 등 과세방안에 관하여 심도있는 연구를 하고 있다.

2002. 3. 8. 한국조세연구원의 연구용역팀과 행정자치부 및 강원도 관계관이 카지노가 설치되어 있는 강원도 정선에서 카지노에 대한 과세방안을 논의하였다.

주요 논의된 사항은 카지노에 대하여 지방세를 과세하여야 된다는 데에 인식을 같이하게 되었으며, 과세표준 등 구체적인 과세요건에 대하여는 외국사례 등을 비교검토하기로 하였다.

2002. 4. 10. 국회에서 강원도 출신 국회의원(9명)과 재경부·문광부·산자부·행자부 국장급이 참여하여 폐광카지노의 국가와 지방간의 재정수입 불균형(국가 79%, 지방 21%) 완화대책 방안으로 지방세 과세방안 등을 논의하였다. 문화관광부 등 관계부처에서 의견을 제시하여 강원도에서 중앙부처의 업무를 조정하는 국무조정실에 폐광카지노의 국가와 지방간의 재정수입 불균형 완화대책을 건의키로 하였다.

2002. 5. 10. 국무조정실(사회문화조정관실)에서 폐광지역 카지노의 과세방안 등에

관한 관계부처 이견조정을 위한 협의를 하였다. 산자부, 문광부, 재경부, 행자부 등 관계부처 국장급이 참석하여 연구 용역결과를 토대로 지역개발세 또는 레저세 도입방안을 적극 검토하기로 하였다.

2002. 5. 13. 한국조세연구원 주관으로 연구용역팀(2), 폐광지역부단체장(4), 강원도 의회의원(1), 행자부관계관 등이 참여하여 용역에 대한 중간보고회가 개최되었다. 주요 내용은 폐광지역 카지노에 대한 지방세 과세의 당위성 및 필요성을 인정하였다. 지방세 도입세목은 레저세보다 지역개발세로 함이 적합하며 과세표준은 순매출액으로 하고, 세율은 10% 수준이 바람직하다는 논의가 있었다.

2002. 6. 21. 한국조세연구원 주관으로 연구용역팀, 대학교수, 행자부 관계관, 지역주민 등 200여명이 참여하여 공청회가 개최되었다. 참여자 대부분은 폐광지역 카지노 설립취지에 부응하기 위하여 지역개발 재원을 확보하자는데에 공감하였다. 구체적인 과세 문제는 현행 기금과의 관계 등에 대한 보다 심층적인 연구 검토 및 이해관계자 등에 대한 설득노력이 필요한 것으로 의견이 모아졌다.

2002.8.이후 강원도에서 관광진흥개발기금의 상향조정 및 지역개발세를 신설하는 방안 등을 내용으로 한국조세연구원에 연구용역('02.2.18~8.17)한 결과 등을 고려하여 과세방안을 심층 검토중에 있으므로 강원도에서 과세방안이 결정되고 관계부처(재경부, 산자부, 문화관광부 등)와 협의되면 추

진이 가능할 것으로 전망된다.

2. 원자력발전에 대한 과세

1999. 2. 23. 전라남도지사가 지방자주재원 확충차원에서 원전의 발전용 핵연료에 지역개발세 과세를 건의하였다. 행정자치부에서 산업자원부에 의견을 조회(1999. 3. 8)한 결과 전력의 원가상승, 물가상승, 한전의 자금조달 능력미흡 등의 사유로 협의를 하지 못하였다.

2000. 7. 24. 안경률의원의외 27인이 원자력 발전에 지역개발세 과세관련 의원입법안을 제출하였다. 2002. 6월말 현재 국회 행사위에 계류되어 있으나, 산업자원부 및 한국전력에서 전력의 원가상승 등의 사유로 반대하고 있어 처리되지 못하고 있다.

부산시 주관으로 2001. 3. 9. 부산시청에서 원자력발전소 소재 지방자치단체, 산업자원부, 한국전력공사, 행정자치부 관계관 등이 참여하여 원자력발전에 대한 지역개발세 과세방안을 토론했다. 토의에 참석한 산업자원부 및 한국전력공사 관계자가 반대의견을 제시하여 별다른 진전을 보지 못하였다.

경상북도 주관으로 2002. 5. 10. 경상북도 경주에서 원자력발전소 소재 자치단체(4개 단체) 실무자 등이 모여 원전에 대한 지역개발세 과세방안에 대한 협의를 하였다.

그러나 원전지역 지역개발세 과세는 앞으로 발전소 주변지역(3개 시도)지원 강화 필요성을 주장하는 해당 자치단체와 전력사업 정책을 담당하는 산업자원부 및 납세자인 한전이 충분한 협의를 통하여, 「주변지역지

정책제언

원에 관한 법률」에 의한 지원사업비와의 관계 및 적정세율 등에 대한 합의가 원만히 이루어져야만 추진이 가능할 것으로 전망된다.

3. 근간의 세원확충 추진 실적

근간의 지방세수 확충 추진실적을 보면, 1999년도에는 지역개발세 세율을 관련부처의 반대에도 불구하고 100% 인상하였으며 2001년도에는 공동시설세의 세율을 종전 제한세율에서 표준세율(탄력세율)로 전환하여 지방자치단체가 조례로서 공동시설세의 세율을 표준세율의 50% 범위내에서 가감조정할 수 있도록 함으로서 자치단체별로 부족한 소방재원을 증수할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

또한 2002년도에는 담배소비세의 세율을 관련 20개비당 460원에서 510원으로 인상하고, 지방세에 부가되는 교육세를 지방교육세로 전환하여, 교육자치재원을 지방자치단체에서 직접 마련할 수 있는 계기를 마련하였고, 레저세 과세대상에 전통소싸움(경북 청도군)을 추가하여 2003년부터 연간 50억원 이상의 세수증대를 가져올 수 있도록 하였다.

V. 발전방향

앞에서 연구 검토되고 지방의 신세원 개발방안 전반에 대하여 살펴보았다.

이중 폐광지역 카지노에 대한 지역개발세 과세방안은 한국조세연구원의 연구용역결과를 고려하여 강원도에서 구체적 과세방안이

결정되면 입법화 추진이 가능할 것으로 보여지며, 원자력발전세에 대한 지역개발세 과세는 과세코자 하는 지방자치단체와 관련부처 및 한전의 협이가 선행되어야 할 것으로 보여진다. 그 외에 앞에서 검토된 관광세, 광고세, 내륙컨테이너세, 환경보전세 등의 과세문제는 주민에게 새로운 부담을 지우는 것이므로 조세대상으로서 적격성 등 종합적이고 신중한 검토가 필요하다. 즉, 이론상 과세 대상으로서 타당하여야 하고, 국세와의 중복과세 금지원칙에 위배되지 아니하여야 하며, 납세자와 공감대가 형성될 수 있도록 충분한 의견수렴이 전제되어야 한다. 따라서 입법이 가능하기 위해서는 과세방안에 대하여 좀더 근본적이고 충분한 연구검토가 요망된다고 하겠다.

국가와 지방자치단체의 중복과세 금지원칙을 규정한 국세와지방세의조정에관한법률 제4조는 전향적인 개선이 필요할 것으로 본다. 세계적인 추세로 보아 국가와 지방자치단체의 세원 공유현상이 보편화되고 있고, 소득·소비에 대한 과세가 국세에 편중되어 있는 우리나라 실정에 비추어 순수한 새로운 지방세 개발은 한계가 있기 때문이다. 지방자치단체가 신세원 개발을 위해서는 신세원 개발의 주체로서 적극적인 노력이 필요하다고 하겠다.

하나의 새로운 세원이 개발되기 위해서는 다음과 같은 요건들이 충족되어야 한다.

첫째, 세원으로서의 정통성이 인정되어야 한다.

세금은 아무데나 과세할 수 있는 것이 아

니다. 세원으로서 정통성을 인정받기 위해서는 조세이론상 하자가 없어야 한다. 이를 뒷받침하기 위해서는 전문가의 용역보고서 등이 필요할 것이다.

둘째, 조세법률주의 원칙에 따라 조문화하여야 한다.

조세는 구체적이고 개별적인 반대급부없이 세법의 규정에 의하여 조세채권과 조세채무가 성립된다. 따라서 세법의 조문은 법률체계에 비추어 조그마한 하자도 없이 명확하게 규정되어야 한다. 세법의 구성은 아무에게나 의뢰할 것이 아니라 법제전문가에게 의뢰하여 구성하여야 할 것이다.

셋째, 조세는 현실에서 과세권자가 납세자와 별다른 마찰없이 정확하고 공평하게 징수할 수 있어야 한다.

세금을 정확하게 과세하기 위해서는 과세표준액 산출, 세원포착 등의 과세기술이 필요하다. 납세자의 입장에서는 가급적 세금을 적게 내기 위해서 노력을 하게 될 것이므로 세무공무원으로서 거기에 대응하여야 한다. 이러한 대응은 대부분 세무행정적인 사항이지만 근본적으로는 세법제도가 빈틈없이 만들어져야 한다. 따라서 우리나라의 경제현실, 납세자의 의식, 세무공무원 수준 등을 고려하여 최선의 운용이 가능한 세법이 되도록 신중한 검토가 필요하다.

넷째, 국민들의 충분한 여론수렴과정을 거쳐야 한다.

민주주의와 지방자치의 핵심은 국민의 뜻에 따라 행정을 하는 것이다. 국가가 많은 일을 하기 위해서는 많은 재원이 필요하다.

그렇다고하여 재원만을 중요시하여 국민들의 의사에 반해서 세금을 징수할 수는 없는 것이다. 새로운 세금을 징수하기 위해서는 국민들을 설득하고 이해시키는 진지한 노력이 필요하다. 국민들이 세금납부에 선뜻 동의하기는 어렵겠지만 어느정도 반대하지 아니하는 정도로라도 이해시키는 노력이 필요하다. 이러한 노력은 과거처럼 중앙정부의 밀어 붙이기식 정책결정으로는 안될 것이다. 지방세의 경우는 지방자치단체의 몫으로 되어있기 때문에 시·도지사, 지방의회차원에서 충분한 노력이 있어야 할 것이다.

다섯째, 국가재정, 지방재정 문제를 고려하여야 한다.

세금은 재정수요를 충족시키는 것이 기본 목적이다. 세금을 징수하여 어떻게 사용될 것이며, 얼마가 필요하다는 설명이 필요하다. 어떠한 사업을 추진하기 위해서는 통상적인 세금만으로는 불충분하며, 새로운 부담이 불가피하다는 검토가 필요하다. 국가재정과 지방재정의 관계와 그 재정사정도 충분히 검토되어야 한다. 목적세의 경우는 특별회계로 설치하고 몇 년간 징수하여 어떻게 사용된다는 계획도 필요하다. 세금은 재정수요를 충족시키지 않으면 안되는 제도라는 점과 불가피성이 검토되고 설명되어야 한다.

새로운 세원을 개발하는 문제는 쉬운일이 아니다. 어려운 재정현실이 충분히 설명되어야 하고, 새로이 받으려고 하는 세원의 정통성이 충분히 인정되어야 한다. 새로운 세금을 신설하여 운영하는 과정에서 문제점이

정책제언

발생되지 않아야 되고, 세금을 납부하는 국민들도 커다란 불평을 하지 않아야 한다. 이러한 여러 가지 조건 등을 모두 충족시킬 수 있는 세제라는 평가가 가능할 때 새로운 세율은 국회를 통과하여 입법화될 수 있다.

이러한 일은 어느 누구가 혼자서 할 수 있는 일이 아니며, 지방자치단체와 중앙정부가 협력해서 추진해야 하는 과제임을 충분히 이해하고 적극 노력하여야 신세원 개발이

가능할 것이다.

그러나 카지노 및 원자력발전 등에 대한 지역개발세 등 어떠한 신세원을 개발하더라도 특정지역에 한정되고 소액일 수 밖에 없으므로 지방세수를 확충하는 데는 한계가 있어 지방분권화 추진 및 중앙기능의 지방이양에 따른 소요재원은 국세의 일부를 지방세로 이양하는 것이 불가피하다고 하겠다.

