



선택세제의 도입의의와 과세대상 확대방안

청주대학교 교수
손 희 준

I. 서론

최근 경기침체로 인해 부동산관련세인 취득세와 등록세 및 재산세 등 지방세수의 급감과 의존재원의 핵심재원인 지방교부세의 규모 축소¹⁾는 지방재정의 위기를 가져올 것으로 전망되고 있어, 자주재원 확충 방안에 대한 논의는 그 어느 때보다 활기를 띠고 있다.

기실 그동안 지방분권 및 지방자치의 성숙 등은 지방재정의 건전화 및 자율성 확보 등 재정이 담보되지 못하면 구두선(口頭禪)에 불과하다. 그러나 그럼에도 불구하고 지방재원의 확충보다는 자치제도의 개선과 중앙사무 및 기능 이양 등으로 인해 재정 수요는 증가한 반면, 이를 자주재원이 아닌 지방교부세 등 의존재원을 통해 충당함으로써 분권이 진행될수록 재정자립도는 낮아지는 기현상이 벌어지게 된 것이다.²⁾

1) 부동산 경기 침체로 인해 지방세의 주요 세원인 취득세와 등록세의 세입이 감소하고 있으며, 경제 살리기 정책의 일환으로 소득세와 법인세의 세율인하는 내국세 수입의 감소를 초래하고 이는 곧 내국세 수입의 19.24%를 재원으로 하고 있는 지방교부세 총액규모의 축소로 이어져 지방재원의 감축효과가 가중되고 있다. 게다가 국세인 종합부동산세 세대별 합산에 대한 위헌 판결로 인한 부동산교부세의 재원 축소 등도 이를 야기하고 있다.

2) 재정자립도가 지방자치제의 재도입시기인 1995년 63.5%이던 것이, 2002년에는 54.6%까지 낮아졌다가 최근 2006년 54.4%, 2009년 53.6% 등 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다.



따라서 무엇보다 현 시점에서는 자주재원의 확충방안에 대한 고려가 요구된다고 하겠다. 지방자치단체의 자주재원 확충 방안에 대한 논의 중 가장 중요한 것은 지방세를 통한 재원 확충 방안으로 이는 ‘국세의 지방세 이양’과 ‘지방의 신 세원 도입방안’으로 귀결된다. 이를 위하여 이명박 정부는 출범 초기부터 「지방소득·소비세 도입 방안」과 「지방자치단체의 선택적 과세권 확대 방안」등을 정책대안으로 구체화하여 검토해 왔다(국가균형발전위원회, 2009).

이 중에서 무엇보다 중요한 「지방소득·소비세 도입 방안」이 그 동안의 부처간 갈등과 이기주의를 극복하고 도입된다면, 지방재정의 새로운 역사가 시작될 만큼 의의가 있으리라 기대하며 반드시 이루어지리라고 본다. 그러나 그럼에도 불구하고 지방의 선택적 과세권의 확대 방안은 과세자주권의 확보라는 의미와 함께, 특정 지역의 부존세원에 대하여 당해 지방자치단체가 적합한 세목과 세율로 지방세를 과세할 수 있게 된다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 사실 이러한 지방세의 신세원 도입방안은 결코 새로운 것이 아니며, 그동안 이미 골재·해저자원·심층수 등의 지역 내 부존자원과 박물관 등의 입장행위 및 입도(入島)행위 등 관광행위, 쓰레기 매립장·폐기물 처리장 등 기피시설 및 광고물 등 여러 가지 세원에 대한 논의가 항상 있어 왔다.

따라서 본 연구에서도 기존의 선택세제가 도입되고 활용되고 있는 현황을 파악해 보고, 보다 적극적인 입장에서 선택세제를 확대하기 위한 과세대상과 방안 등을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 지방세의 선택세제 현황

1. 현행 지방세 체계와 특징

현행 지방세 구조는 대부분 재산과세 중심으로 총 17개 세목으로 구성되어 있다. 이를 징수주체별로 파악하면 다음과 같다. 특별시와 광역시세는 총 11개 세목인 반면, 도세는 7개, 시·군세는 9개, 자치구는 3개 세목으로 구성되어 있는데, 각각의 세목할당에 대해 이론적 근거나 지역간 형평성 등을 고려하여 배분되지 않은 것은 명백하다. 따라서 자치단체간의 세목조정에 대한 필요성은 상존하는 실정이다.

〈표 1〉 징수주체별 지방세 현황

특별·광역시 (11)	• 보통세(9개)	자치구 (3)	• 보통세(2개)
	취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 자동차세, 도축세, 농업소득세, 담배소비세, 주행세		재산세, 면허세
	• 목적세(4개)		• 목적세(1개)
	도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세		사업소세
도 (7)	• 보통세(4개)	시·군 (9)	• 보통세(7개)
	취득세, 등록세, 레저세, 면허세		주민세, 자동차세, 재산세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 농업소득세
	• 목적세(3개)		• 목적세(2개)
	공동시설세, 지역개발세, 지방교육세		도시계획세, 사업소세

지방세 수입의 추이를 분석하기 위해 지방재정의 세입구조를 순계 예산규모로 파악하면 다음 〈표 2〉와 같다.

2003년의 지방세수는 28조 8,165억원으로 세입전체 78조 1,425억원에서 36.9%를 차지하였으나 지속적으로 그 비중이 감소하여, 2007년에는 34.0% 수준까지 낮아졌으며, 2009년에는 47조 670억원으로 34.2%에 불과하다.

이러한 지방세 수입의 감소추이는 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 증가에 따른 상대적인 비중 감소이기도 하지만, 지방세의 신장률과 탄력성이 매우 낮기 때문이기도 하다. 지방재정에서의 지방세 수입이 차지하는 비중이 감소하고 있다는 사실로 미루어 보더라도 지방세수입의 확대방안은 매우 중요하며, 이런 차원에서 최근의 「지방소득·소비세의 도입 방안」에 대한 타당성을 인정하게 된다.

특히 이러한 세입구조의 변화추이 속에서 국고보조금의 증가율이 가장 높게 나타난 것은 그 동안 추진해 왔던 지방분권의 방향과는 상치되는 것으로 크게 우려하지 않을 수 없다.



<표 2> 지방세입 구조의 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
합 계	781,425 (100.0)	872,840 (100.0)	923,673 (100.0)	1,013,522 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,249,666 (100.0)	1,375,349 (100.0)
지 방 세	288,165 (36.9)	319,834 (36.6)	336,952 (36.5)	352,751 (34.8)	380,732 (34.0)	435,497 (34.8)	470,670 (34.2)
세 외 수 입	200,363 (25.6)	232,285 (26.6)	233,769 (25.3)	253,982 (25.1)	278,509 (24.9)	301,004 (24.1)	337,708 (24.6)
지방교부세	115,196 (14.7)	126,939 (14.5)	172,047 (18.6)	193,177 (19.1)	214,083 (19.1)	241,296 (19.3)	265,081 (19.3)
지방양여금	48,504 (6.2)	48,546 (5.6)	-	-	-	-	-
국고보조금	106,663 (13.6)	118,546 (13.6)	152,813 (16.5)	180,380 (17.8)	211,590 (18.9)	236,899 (19.0)	265,004 (19.3)
지 방 채	22,639 (2.9)	22,690 (2.6)	28,092 (3.0)	33,232 (3.3)	34,950 (3.1)	34,970 (2.8)	36,886 (2.7)

주: 당초예산 기준임.

이러한 지방세수의 구조를 2009년도 예산기준으로 단체별 지방세 세목별 현황을 파악하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 단체별 세목별 지방세 현황(2009년도)

(단위: 억원, %)

세목별	단체별	합 계	특 별· 광역시세	도 세 ¹⁾	시 세	군 세	자치구세	비율
합 계		470,670 (100.0)	209,662 (44.5)	116,893 (24.8)	95,732 (20.3)	17,967 (3.8)	30,416 (6.4)	100.0
보 통 세	소 계	381,548	168,594	87,704	82,606	16,562	26,082	81.1
	취 득 세	73,569	34,269	39,301	-	-	-	15.6
	등 록 세	76,532	36,705	39,827	-	-	-	16.3
	면 허 세	720	6	319	-	-	395	0.2
	주 민 세	80,072	48,205	424	26,912	4,532	-	17.0
	재 산 세	46,042	-	463	17,627	2,915	25,036	9.8
	자 동 차 세	25,638	11,580	259	11,802	1,997	-	5.4
	농 업 소 득 세	-	-	-	-	-	-	-
	도 농 축 세	406	70	14	225	97	-	0.1
	레 저 세	8,809	2,388	6,421	-	-	-	1.9
	담 배 소 비 세	28,259	12,594	380	12,418	2,867	-	6.0
	주 행 세	32,786	14,714	296	13,622	4,154	-	7.0
	특별시 재산세	8,716	8,065	-	-	-	651	1.9
목 적 세	소 계	82,413	38,288	27,647	11,376	1,172	3,929	17.5
	도 시 계 획 세	22,236	13,269	137	8,183	648	-	4.7
	공 동 시 설 세	5,945	3,040	2,904	-	-	-	1.3
	사 업 소 세	7,683	-	36	3,193	525	3,929	1.6
	지 역 개 발 세	737	148	590	-	-	-	0.2
	지 방 교 육 세	45,813	21,832	23,981	-	-	-	9.7
과년도수입		6,709	2,780	1,542	1,750	233	404	1.4

주: 농업소득세는 2005년부터 2009년까지 5년간 과세중단 상태임.

1) 도세에 제주특별자치도세를 합한 것임

자료: 행정안전부(2009).



자치단체별로 파악해 보면, 7개 특별시와 광역시세의 비중이 전체의 44.5%인 20조 9,662억원이며, 9개 도는 24.8%인 11조 6,893억원 등으로 광역자치단체의 세수가 전체가 69.3%에 달해 대부분의 세수가 광역자치단체에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이에 반해, 시·군세는 24.1%에 지나지 않는데, 특히 군의 경우는 3.8%에 불과해, 대부분의 군은 재정기반이 전혀 없다고 해도 결코 지나치지 않는다. 군의 경우 세목 수는 자치구에 비해 더 많음에도 불구하고, 자치구세의 비중에도 못 미치는 것은 군의 세목이 매우 취약함을 알 수 있다. 자치구는 면허세, 재산세, 사업소세 등 3개 세목으로 구성되어 있음에도 불구하고 6.4%를 차지하고 있다.

또한 세목별 구성비를 파악하면, 주민세가 전체의 17.0%로 가장 높고, 다음 등록세와 취득세가 각각 16.3%와 15.6%로 나타나 그동안 거래과세의 세율인하에도 불구하고 여전히 부동산 거래 등 재산이전에 대한 재산과세의 중요성을 나타내고 있다. 그 다음 역시 재산세로 9.8%이며 다음은 지방교육세가 9.7%의 순서이다. 취득세와 등록세 및 재산세 등 재산과세의 비중이 세수 전체에서 41.7%를 차지하고 있다.

그러나 지방세 총 17개 세목 중에서 과세 중단된 농업소득세를 포함하여 세수 전체의 1%에도 못 미치는 매우 영세한 세목이 면허세, 도축세, 지역개발세 등 4개 세목이며, 2%에도 못 미치는 세목은 레저세, 공동시설세, 사업소세 등이 해당하여 모두 7개 세목에 달하고 있어 지방세의 세목간 편중이 매우 심하다는 것을 알 수 있다.

특히 지방세의 목적세는 지방교육세, 도시계획세, 사업소세, 지역개발세, 공동시설세 등 5개 세목인데, 이들이 차지하는 세수비중은 17.5%에 불과하다.

이러한 지방세 체계 내에서 선택세제가 적용되고 있는 세목은 지역개발세와 공동시설세 2개 세목에 불과하다.

2. 지역개발세의 도입배경과 실태

1) 지역개발세의 의의 및 도입배경

지역개발세는 지역의 균형개발 및 수질 개선과 수자원 보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해 1992년부터 시행된 시·도의 목적세이다. 지역개발세는 과세 대상과 세율만 지방세법에서 규정하고 구체적인 과세권의 행사를 각 자치단체의 자주적인 결정에 위임하여 조례를 통해 징수 여부 및 탄력세율을 결정하도록 하는 전형적인 선택세(selective tax) 제도를 채택하고 있다.

실제 지역개발세의 도입한 배경을 보면 다음과 같다. 1991년 지방의회 의원선거를



통해 지방자치제가 재도입되면서 지방재정이 매우 부족할 것으로 판단하였으며, 지방세는 통상적으로 법정세와 법정외세로 구분하고, 법정세와 법정외세에 보통세와 목적세를 설치할 수 있는데, 지방자치단체에 산재해 있는 특수세원에 대해서는 지방세법에 세목의 설치근거만 두고 자치단체의 조례로 세목과 세율을 정해 과세하는 법정외세로 설치해야 하나, 우리나라 헌법에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 명백히 조세법률주의를 천명하고 있어, 일본에서 시행하고 있는 것과 같은 법정외세의 설치에 대해서는 이론이 많아 현실적으로 불가능하다고 판단하였다³⁾(권강웅, 1992: 976). 따라서 법정세로 하되 임의세(任意稅)에 해당하는 목적세로 하여 조세종목과 세율은 지방세법에 정하고 과세대상지역, 부과징수방법 등 과세에 필요한 사항은 자치단체의 조례로 정하도록 하였다.

법정세는 의무세와 임의세로 구분하는데, 의무세는 통상 보통세를 말하는데, 이는 특별한 사정이 없는 한 각 지방자치단체로 하여금 과세권의 행사를 강제함으로써 모든 자치단체가 반드시 과세해야 하고 또한 보통세는 지방교부세 교부의 기준이 되는 것이므로 법정세의 징수를 태만히 하게 되면 다른 지방자치단체의 조세행정 운영에도 많은 지장을 초래하게 되므로 지역개발세와 같이 과세대상지역, 부과방법 등을 조례로 정하는 입장에서는 의무세(보통세)로 하기는 곤란하므로 과세가 강제되지 않고 조례로 정할 수 있는 임의세인 목적세로 신설하게 되었다(권강웅, 1992: 976-977)

2) 과세대상 및 특징

지역개발세의 과세대상은 신설 당시 지역균형발전 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해, 발전용수(양수발전용수를 제외), 지하수, 지하자원, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너 등에 부과해 오다가, 2005년말에 지방세법을 개정하여 원자력 발전을 추가하여 과세하고 있다.

따라서 지역개발세의 납세 의무자는 유수를 이용하여 직접 수력 발전을 하는 자, 지하수를 이용(음용, 목욕용)하기 위해 채수(採水)하는 자, 지하자원을 채광하는 자, 부두를 이용하여 컨테이너를 입출항 하는 자, 원자력을 이용하여 발전하는 자 등이다.

지역개발세의 과세표준과 표준세율은 <표 4>와 같으며, 원자력 발전을 제외하고 조례로 표준세율의 50% 범위 안에서 가감 조정할 수 있다.

3) 지방자치단체의 과세자주권과 관련하여 법정외세의 도입과 관련된 논의는 손희준(2005)을 참조할 것.

〈표 4〉 지역개발세의 과세표준과 표준세율

과세 대상	과세표준	표준세율
발전용수 지하수	발전에 이용된 물 음용수로 판매하기 위해 채수된 물 목욕용수로 이용하기 위해 채수된 온천수 기 타	10세제곱미터당 2원 1세제곱미터당 200원 1세제곱미터당 100원 1세제곱미터당 20원
지하자원 컨테이너 원자력발전	채광된 광물가액 컨테이너 1티이유(TEU) 당 발전 1킬로와트시 당	0.5% 15,000원 0.5원

이러한 지역개발세의 특징을 파악하면 다음과 같다.

첫째, 세원이 특정지역에 편중되어 있다. 오히려 세원이 전국의 자치단체에 보편적으로 분포되어 있다면 보통세로 과세해야 하나, 지역개발세의 세원은 수자원, 지하자원 등 특정지역에 한정되어 있어 이들 자원이 있는 당해 지역에서만 과세하는 특징이 있다.

둘째, 자연자원을 이용하여 이익을 받는 특정인에 대한 지역적 보상자원의 조세이다. 물과 지하자원 등 자연자원은 모든 사람이 골고루 그 혜택을 향유해야 하는 자원임에도 불구하고 이를 이용하여 특정인이 이익을 받는데 대해 그 자원 소재지에 자원 활용에 따른 보상을 해 주어야 하며, 특히 항만을 이용한 컨테이너 취급부두가 있는 경우에는 컨테이너 수송에 이용되는 도로의 개·보수 등 행정수요 유발에 대한 보상적 측면에서 과세하는 것이다.

셋째, 지방자치단체의 과세자주권을 인정한다는 점이다. 지역개발세의 과세대상과 세율만 지방세법에서 규정하고 과세대상지역의 지정, 부과징수방법의 결정 등 과세권의 행사는 각 자치단체의 자주적인 결정에 위임하여 정하도록 하여 자치단체가 당해 지역의 부존자원 활용에 대한 적절한 조세를 부과하여 당해 지역의 지역개발 재원으로 활용케 하는 조세이다(권강웅, 1992: 977).

3) 과세현황

지역개발세의 과세현황은 다음 〈표 5〉와 같다.



〈표 5〉 지역개발세 과세대상별 세수규모

(단위: 백만원, %)

구분	1997					2005					2007					
	컨테이너	지하수	발전용수	지하자원	합계	컨테이너	지하수	발전용수	지하자원	합계	컨테이너	지하수	발전용수	지하자원	원자력	합계
합계	105,462 (93.3)	2,926 (2.6)	3,674 (3.2)	1,014 (0.9)	113,076 (100.0)	91,650 (83.3)	7,723 (7.0)	9,067 (8.2)	1,625 (1.5)	110,067 (100.0)	8,018 (8.0)	8,660 (8.6)	8,974 (8.9)	3,064 (3.1)	71,628 (71.4)	100,346 (100.0)
서울	-	205	-	-	205	-	542	-	-	542	-	542	-	-	-	542
부산	105,462	237	-	-	105,699	91,650	596	-	-	92,247	8,018	659	-	-	11,771	20,449
대구	-	188	-	-	188	-	377	-	-	377	-	373	-	-	-	373
인천	-	71	-	-	71	-	82	-	-	82	-	84	-	-	-	84
광주	-	111	-	-	111	-	225	-	-	225	-	228	-	-	-	228
대전	-	168	-	-	168	-	244	-	-	244	-	233	-	-	-	233
울산	-	69	2	-	71	-	236	-	-	236	-	215	-	-	-	215
경기	-	380	758	14	1,153	-	1,176	3,203	30	4,410	-	1,170	3,145	123	-	4,439
강원	-	167	1,350	779	2,296	-	777	2,761	1,327	4,866	-	740	2,886	2,387	-	6,014
충북	-	83	1,296	213	1,593	-	357	1,997	261	2,616	-	364	1,899	351	-	2,614
충남	-	179	-	1	180	-	463	-	-	463	-	490	-	31	-	521
전북	-	130	35	-	166	-	268	226	-	495	-	344	197	4	-	547
전남	-	48	43	6	98	-	297	139	5	442	-	296	152	15	23,630	24,095
경북	-	456	116	-	572	-	890	402	1	1,293	-	1,683	402	150	36,225	38,462
경남	-	423	70	-	494	-	1,055	335	-	1,391	-	1,085	290	-	-	1,376
제주	-	4	-	-	4	-	129	-	-	129	-	147	-	-	-	147

자료: 행정안전부, 지방세정연감(1998, 2006, 2008).

지역개발세의 세수규모 추이를 보면, 1997년에 1,130억원을 징수하였으나, 2005년에 1,100억원, 2007년 1,003억원으로 계속 감소하고 있으며, 2005년말부터 원자력발전을 과세대상에 추가하였음에도 세수규모가 축소된 것은 세원이 빈약함을 알 수 있다.

이를 과세대상별로 파악해 보면, 2007년말 현재 원자력발전이 716억원으로 71.4%를 차지하였으며, 발전용수는 89억원으로 8.9%, 지하수가 86억원으로 8.6%, 컨테이너가 80억원으로 8.0%, 지하자원이 30억원으로 3.1% 등이다. 이는 1997년의 컨테이너가 1,054억원으로 93.3%, 발전용수가 36억원 3.2%, 지하수가 29억원으로 2.6%,

지하자원이 10억원으로 0.9%이던 것과 비교하면 큰 차이가 있다. 결국 과거 컨테이너가 주를 이루고 있던 것이 최근 원자력 발전이 이를 대체하고 있다.

또한 지역별로 파악해 보면, 원자력 발전을 추가하기 전에는 부산의 컨테이너에 부과하던 세수가 1997년 1,054억원으로 지역개발세 전체 세수의 93.3%를 차지하였으며, 부산의 지역개발세는 총액의 93.5%를 차지하고 있었다. 그러나 부산의 컨테이너 물동량이 급감하면서 2005년 4,582,553 TEU에서 2007년에는 400,904 TEU에 감소하여 세수규모 역시 2005년에는 916억원이던 것이 2007년 80억원에 머물고 있다.

이러한 지역개발세의 변화추이를 분석하면 과거에는 컨테이너세라고 불리울 정도로 컨테이너가 차지하는 비중이 컸으나, 현재는 오히려 원자력발전에 대한 과세가 주를 이루어 2007년 716억원으로 지역개발세 총액의 71.4%를 차지하고 있다.

결국 이러한 지역개발세의 징수추이 분석을 통해 지역개발세의 추가적인 과세대상을 어떻게 개발하느냐가 지역개발세 도입목적을 달성할 수 있는 중요한 지름길이 될 수 있다는 것을 알 수 있다.

3. 공동시설세

1) 공동시설세의 성격과 특징

공동시설세는 소방시설·오물처리시설·수리시설, 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위해 그 시설로 인해 이익을 받는 자에게 부과하는 조세이다. 이러한 공동시설세는 1961년 도시계획세와 함께 사·군의 목적세로 신설되어 운영되어 오다가 1991년 말 지방세법 개정을 통해 1992년부터는 소방업무가 사·도·지사의 책임이 되면서 사·도의 목적세로 전환하여 현재에 이르고 있다(손희준 외, 2008).

공동시설세의 성격은 다음과 같다.

첫째, 공동시설로 인해 이익을 받는 자에게 과세하는 응익 과세의 성격을 지닌다.

둘째, 과세 대상이 건축물(주택의 건축물 부분 포함)·선박 등이기 때문에 재산과세의 성격을 지닌다.

셋째, 공동시설세의 부과 징수는 사·도의 재량적 성격을 띠고 있어 당해 사·도의 조례에 정하는 바에 따르도록 되어 있다. 즉 선택세제의 성격을 가지며 임의세로 운영되고 있다.

넷째, 그 시설 종목을 표시하는 세목을 정해 부과하도록 되어 있는데, 현재 소방공동시설만 시설 종목으로 표시하여 부과하고 있어 흔히 소방공동시설세로 부른다.

2) 과세표준과 세율

공동시설세의 과세표준과 세율은 소방공동시설과 기타 공동시설로 나누어 파악할

수 있다. 먼저 소방공동시설세의 경우, 과세표준은 건축물 또는 선박의 가액 또는 시가표준액으로서 재산세와 동일하며 서울은 과세표준액의 최저 0.05%에서 최고 0.13%까지 6단계의 초과누진세율로 되어 있으나 저유장, 주유소, 정유소, 백화점, 호텔, 유흥장, 극장, 4층 이상의 건축물 등 화재 위험 건물에 대해서는 일반세율의 2배로 중과세한다.

오물처리·수리시설 등 기타 공동시설의 경우는 토지 및 건축물의 전부 또는 일부에 대한 가액을 과세표준으로 하고, 서울은 0.023%를 표준세율로 한다.

또한 시도지사는 공동시설세를 조례가 정하는 바에 의해 표준세율의 50% 범위 안에서 가감할 수 있다.

3) 과세현황

공동시설세의 과세현황을 보면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 공동시설세의 과세현황

(단위: 백만원, %)

구 분	1997			2005				2007			
	건축물	선박	계	건축물	주택	선박	계	건축물	주택	선박	계
합 계	276,119 (99.4)	1,644 (0.6)	277,764 (100.0)	360,837 (76.5)	110,625 (23.4)	306 (0.1)	471,769 (100.0)	449,899 (79.4)	116,018 (20.5)	337 (0.1)	566,256 (100.0)
서울	79,271	5	79,277	93,299	25,114	2	118,415	111,013	28,499	2	139,514
부산	21,506	349	21,856	24,638	7,557	162	32,359	30,873	8,270	195	39,339
대구	14,039	-	14,039	15,717	5,411	0	21,128	18,307	6,171	0	24,478
인천	14,035	637	14,673	19,642	5,411	48	25,103	25,301	5,671	58	31,121
광주	7,152	-	7,152	10,057	3,005	-	13,062	11,777	3,573	-	15,350
대전	8,466	-	8,466	11,183	3,555	-	14,738	13,389	3,990	-	17,380
울산	8,162	566	8,729	9,694	2,336	14	12,045	11,741	2,368	16	14,127
경기	50,898	31	50,929	80,600	32,569	4	113,174	104,947	31,207	1	136,156
강원	7,253	1	7,254	8,561	2,699	0	11,260	10,721	2,825	0	13,547
충북	6,289	-	6,289	9,704	2,643	0	12,347	12,641	2,798	0	15,440
충남	9,160	1	9,161	14,684	3,241	1	17,927	19,222	3,822	3	23,049
전북	8,295	-	8,295	9,422	3,310	0	12,733	12,021	3,085	-	15,107
전남	8,615	31	8,646	10,191	2,509	32	12,733	12,966	2,453	20	15,440
경북	13,032	-	13,032	17,496	4,087	-	21,583	21,451	4,185	-	25,637
경남	17,297	21	17,318	22,425	6,585	39	29,050	29,516	6,149	36	35,703
제주	2,643	-	2,643	3,517	586	-	4,104	4,004	855	-	4,860

자료: 행정안전부, 지방세정연감(1998, 2006, 2008).

소방공동시설세의 세수규모는 1997년 2,777억이던 것이 2005년 4,717억원, 2007년 5,662억원으로 지속적으로 증가하여 10여년 동안 2배 이상 증가하였다.

또한 과세대상을 기준으로 보면 1997년에는 건축물과 선박으로 구성되어 있었는데, 이 중에서 건축물이 99.4%나 차지하여 대부분 건축물에 부과하는 일종의 재산과세적 성격이 컸다. 2005년에는 건축물을 주택으로 구분하여 과세하고 있는데, 건축물이 3,688억원으로 세수 총액의 76.5%, 주택이 1,106억원으로 23.4%를 차지하고 있으며 선박은 1997년과 비교할 때 급감하여 3억 600만원에 그치고 있어 비중 역시 0.06%에 불과하다. 이러한 추세는 2007년에도 이어져 건축물이 4,498억원으로 79.4%, 주택이 1,160억원으로 20.5%를 차지하고 있어 주택이 비중이 다소 감소하고 있는 추세이다. 과세대상 중 선박에 대한 세수 규모는 주로 대형 항구를 보유하고 있는 부산, 인천, 울산 등이 1997년에는 3억 4,900만원에서 6억 3,700만원까지 상당한 세수규모를 보여주었으나 2005년에는 부산이 1억 6,200만원으로 급격히 감소하고 이러한 추세는 현재에까지 이어지고 있다.

이상의 지방세에서의 현행 선택세제에 대한 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

〈표 7〉 지방 선택세의 개요

구 분	공동시설세	지역개발세
도입연도	1961	1991
목 적	소방·오물처리·수리·기타 공공시설에 필요한 비용충당(현재는 소방시설에 대한 공동시설만 운영)	지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원 보호 등에 소요되는 재원
과세주체	시·도세	시·도세
납세 의무자	공동시설로 인해 이익을 받는 자	①발전용수: 유수를 이용하여 직접 수력발전을 하는 자 ②지하수: 지하수를 개발하여 음용수로 판매하거나 목욕용수(온천수에 한함)로 활용하기 위해 지하수를 채취하는 자 ③지하자원: 채광한 지하자원을 원료로 직접 제품을 생산하는 자 ④컨테이너: 부두를 이용하여 컨테이너를 입출항하는 자 ⑤원자력 발전: 원자력을 이용하여 발전하는 자
과세대상	건축물, 주택, 선박(소방선이 있는 시군에 한함) 등	발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너부두를 이용하는 컨테이너, 원자력 발전,
성 격	재산보유 과세	소비과세
세 율	500만원 이하: 0.05% 부터 5,000만원 초과: 0.13%까지(6단계 누진) 화재위험건물: 일반세율의 2배로 중과	①발전용수: 물 10㎡당 2원 ②지하수: 음용수- 1㎡당 200원 목욕용수- 1㎡당 100원 ③지하자원: 광물가액의 0.5% ④컨테이너: 1TEU당 15,000원 ⑤원자력 발전: 1kW시당 0.5원
탄력세율	100분의 50 범위 안에서 가감	100분의 50 범위 안에서 가감

Ⅲ. 선택세제의 의의와 확대 필요성

1. 선택세제의 의의

1) 현행 선택세제의 문제점

지방세 체계에서 도입하고 있는 현행 선택세제는 지역개발세와 소방공동시설세라고 할 수 있는데, 앞에서 살펴 본 바와 같이 2개 세목 운영상의 문제점을 파악하면 다음과 같다.

첫째, 2개 세목이 모두 시도의 목적세로 운영되고 있어 세수규모가 지나치게 영세하다. 2009년 예산기준으로 소방공동시설세는 지방세 총액의 1.3% 수준인 반면, 지역개발세는 737억원 규모로 축소하여 0.2%에 불과하다. 선택세제의 성격을 가장 잘 반영하고 있는 지역개발세의 세수규모가 도입당시에 비교하여 급감한 것은 새로운 과세대상의 발굴이라는 정책적 과제의 중요성을 의미하고 있다.

둘째, 선택세제이기는 하지만 실제 적용상의 제약이 존재한다. 지역개발세의 과세대상 발굴이라는 측면에서 고려해 보면, 일종의 법정외세로 도입한 것임에도 불구하고 컨테이너세의 경우 관련 자치단체의 요구에도 불구하고, 컨테이너 하주들에 대한 부담증가가 결국에는 물류비용 증가로 이어질 가능성에 대한 고려와 도입초기 의 약속 등이 반영되어 항구가 있거나, 컨테이너 물류기지가 있는 지역에서의 부과가 무산되었다. 게다가 추가적인 과세대상의 발굴은 자칫 국세와의 중복과세 문제로 세원발굴이 용이하지 않은 상태이다.

2) 선택세제 확대의 의의

현행 선택세제의 확대를 위한 많은 문제점에도 불구하고 선택적 과세권이 갖는 가장 중요한 의의는 자치단체가 실질적인 과세권을 행사할 수 있다는 “과세자주권의 확보와 행사”라는 측면에서 고려되어야 할 것이다. 물론 가장 중요한 지역주민들의 추가적인 조세부담은 현 지방자치제도 하에서 결코 쉽지 않은 장벽으로 작용할 것이다. 그럼에도 불구하고 각 지역의 독특하고 특수한 잠재세원이 있다면 이를 적극적으로 개발할 필요는 있는 것이다.

따라서 지방의 과세자주권 확보라는 차원에서 그 동안 수없이 많이 논의한 지방의

신세원 개발의 의의부터 검토하고자 한다.

지방세 신 세원 도입은 과세자주권 확보 차원에서의 법정외세 도입과 구체적인 개별 신 세원과 관련한 연구로 구분할 수 있다. 전자는 지방자치단체에 세목 결정권을 부여하자는 입장에서 제도개선과 타당성 등을 검토하고 후자는 현재의 과세 대상이 아닌 다른 세원에 대하여 조세 부과의 타당성, 구체적인 도입 방안 등을 제시하고 있다.

전자와 관련한 내용을 정리하면 다음과 같다. 우리나라는 엄격한 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 세목, 세율, 과세표준에 대한 결정은 원칙으로 법률에 의해서만 변경이 가능하다. 따라서 현행 법제상에서 지방자치단체가 자율적으로 신 세원을 도입하는 것은 불가능하다. 그러나 지방자치단체의 실질적 과세자주권 강화를 위해서 신 세원 도입은 필요하다는 견해가 주를 이루고 있다. 즉, 조세법률주의 하에서 지방자치단체가 자율적으로 지역의 특성을 고려하여 새로운 세목을 신설하거나, 세제를 변경할 수 없는 상황을 개선해야 한다는 것이다.

다시 말해서 과세자주권은 지방자치제에서 지방자치단체가 갖는 자치재정권 중 수입고권⁴⁾과 관련된 것으로 “지방자치단체가 지방세를 부과·징수함에 있어 세목과 과세표준, 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권리”를 의미한다.

우리나라의 경우 지방자치단체의 과세자주권 중 세목결정 권한을 제외한 세율, 과세표준 결정권등은 어느 정도 권한이 부여되어 있는 편이나, 진정한 의미의 지방자치 실현과 지방자치단체의 재정권을 보장하기 위해서는 세목결정권까지 보장해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 대체로 법정외세 도입 방안에 관한 연구가 주를 이룬다(김대영, 2002; 손희준, 2005; 최철호, 2007 등).

법정외세는 지방자치단체가 법정의 세목 이외에 해당 지방자치단체의 조례로서 세목을 설치하여 과세하는 세목으로서, 특정 지방자치단체에 편재해 있는 특수한 세원을 해당 지방자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로 과세하여 해당 지역의 재정수요를 충당하는 조세를 의미한다(김홍래, 2004). 과세자주권 확보 차원의 지방세 신세원 도입에 관한 연구들은 법정외세 인정 가능성에 대한 논의, 도입을 위한 제도적 개선 방안 및 신 세원으로 도입 가능한 세원 등을 제시하고 있다.

라휘문(2007)은 지방세 체계개편의 논의를 크게 현행 지방세체계 내의 개편방안과 지방세 체계개편으로 구분하는데, 신세원 개발은 국세의 이양이나 추가적인 세원 개

4) 과세 등에 의해 재원을 조달하는 권리를 의미함

발은 지방체계개편과 관련되며, 광역과 기초간의 세원조정 등을 의미하면 현행 지방 세체계 내의 개편방안으로 구분하고 있다.

개별 지방세 신 세원 도입의 필요성, 과세 가능성 등 법적 검토, 과세 요건 등의 도입 방안, 도입 시 예상되는 문제점 등을 주요 내용으로 하는 연구를 제시하면 다음과 같다.

양영철(1990)은 관광세 의의를 제고시키기 위해서 안정적이고 세수가 풍부한 관광 시설 이용과 관광지 이용 행위에 대하여 과세하는 것이 타당함을 주장하고 있다. 관광세를 신설하고 집행하는 과정에서 법정외세에 대한 논란과 조세저항은 법리적인 측면에서 큰 하자가 없으며, 조세저항도 관광세가 목적세이기 때문에 홍보만 잘하면 이러한 점을 해결 가능하다고 보고 있다. 특히 제주지역의 경우 지역개발의 측면에서 반드시 신설되어야 한다는 점과 관광세의 신설 의의가 운영과 집행과정에서 충실히 반영되어야 한다는 점을 건의하고 있다.

김정옥(1994)은 관광세의 신설 배경으로 관광행위와 지역사회와의 관계, 관광자원, 관광산업 및 지방재정의 관계, 보상원칙과 수익자 부담 원칙의 적용, 지속적인 관광 개발에 대해서 논의하였다. 구체적인 과세 요건을 제시하였으며 관광세 도입시 예상 되는 문제점 등을 검토하였다.

곽승준(2000)은 환경오염이 유발하는 외부불경제(external diseconomy)에 의한 문제를 해결하기 위해서 정부개입의 필요성을 제기한다. 정부개입의 수단으로 피구세(Pigovian tax)의 성격을 갖는 지방환경세의 도입 필요성을 주장하고 있다.

윤석완(2003)은 신 세원 개발의 타당성을 자주재정권 확보에 의한 효율성 제고와 수익과 부담에 의한 외부성 극복에서 찾고 있다. 지방재정의 자주적 운영을 위해서는 자체 수입 특히 지방세 비중이 높아야 한다고 언급하고 있다. 따라서 지방자치단체의 신 세원 개발은 지방재정 효율성 제고와 수익과 비용 부담의 연계에 의한 외부성 문제의 보완을 통해서 자체재원 확충을 이룰 수 있는 방안이라는 의견을 제시하고 있다.

곽채기(2003)는 지방행정서비스 및 지역경제활동과 긴밀한 관계를 맺고 있는 지역의 부존자원, 관광자원, 오염원 등을 세원화하여 지방세로 과세하는 것이 바람직하다는 주장을 하고 있다. 또한 항공기관관련 유류세원의 과세방안을 제시하고 있다.

이러한 지방세 신 세원의 도입방안과 관련된 선행연구를 요약하면 다음과 같다.

〈표 8〉 지방세 신세원 도입에 관한 선행 연구

연구자	주요 내용
양영철(1990)	·관광세 도입의 필요성 검토
김정욱(1994)	·관광세의 신설배경, 과세요건, 신설시 문제점, 전가 정도
한국지방행정 연구원(1994)	·인천항 벌크화물 등 지역개발세 세목의 확대 방안 검토 ·환경세의 과세방법·부과대상 등 도입 방안 검토
지봉구(1998)	·관광세 신설의 법적근거, 과세방법, 과세요건 등 검토
곽승준(2000)	·지방환경세 도입 필요성 검토
곽채기(2003)	·지역 부존자원 등을 활용한 신 세원 개발 필요성 검토 ·항공기관관련 유류세원의 지방세화
민기(2003)	·카지노 관련 세목 및 카지노세의 적정성 검토 ·카지노세 도입시 정책적 고려 사항
김한기(2003)	·폐광지역 카지노 및 원자력 발전 등 과세방안 및 외국의 과세사례 검토
윤석완(2003)	·환경세, 상품권발행세, 택지개발세 등의 도입 ·법정외세의 도입
김철영 외(2003)	·환경자원 보전세의 신설 필요성, 과세유형 및 과세대상 등 검토 ·기타 법정외세목 등의 도입 필요성 등 검토
권용규(2006)	·풍력발전기의 과세 가능 여부 검토 ·법령 개정 및 과세표준액 결정 방법 등 검토
남황우(2006)	·신 세원 개발의 필요성 및 세원 개발 방향
구본풍(2006)	·원전 지역개발세 부과 필요성 검토

특히 이러한 신 세원 발굴을 통한 지방세원화 방안과 관련해서는 다음과 같은 대안들이 제시되었다(라휘문, 2007).

① 관광행위라는 특정행위의 소비에 대해 과세하는 소비세로서 관광세(입장세 포함)를 신설한다.

② 항공기유류세, 환경보전세 신설, 상품권발행세, 택지개발세, 카지노세 등을 도입한다.

③ 신세원을 지방세원화하기 위해서는 조례에 의한 선택과세제도를 도입한다.

이러한 신세원 발굴을 통한 지방세원화 방안과 관련해서는 원자력발전과 관련된 세원이 지역개발세의 과세대상에 포함되었으며, 관광세를 지역개발세 과세대상에 포함하자는 주장이 있었으나 현재까지 반영되지 않고 있다. 다만, 선행연구에서 제안되지 않았으나 전통소싸움 등과 같은 세원을 발굴하여 레저세에 포함하였다.

2. 선택세제의 확대 필요성

최근 이명박정부에서는 지방재정 지원체계 개편에 따른 ‘선택적 과세권’ 도입을 검토하고 있다. 앞에서 보았듯이 ‘선택적 과세제도’는 지방세법에서 과세요건을 구체적으로 정하고 조례로서 과세여부 등을 결정할 수 있는 제도를 말한다. 이는 지방자치단체가 자주재원을 확보할 수 있도록 지방자치단체에게 지역의 부존재원에 대하여 당해 자치단체가 적합한 세목과 세율로 지방세를 과세할 수 있는 방안이다.

구체적으로 행·재정 수요를 유발하는 시설에 대하여 응익적 차원의 과세와 지역경제활동과 지방세수의 연계를 위해 다양한 세원을 발굴하고 있으며, 구체적으로 언급되고 있는 신 세원은 화력발전, 골재채취 등 지역 내 자원, 관광행위, 기피시설 등이다.

〈표 9〉 선택적 과세권 확대의 검토 세원

구 분	과 세 대 상 내 역
특정세원	화력발전, 골재채취, 해저자원, 태양광, 심층수 등
관광행위	박물관·카지노 등 입장행위, 입도(入島)행위 등
기피시설	쓰레기매립장, 폐기물 처리장, 화장장, 공동묘지 등
기 타	대형유통업 등 유치시설, 광고물 등

자료: 국가균형발전위원회·산업연구원(2009), 지역발전 5개년 계획 수립 합동워크숍 부문별 발전계획.

결국 선택적 과세권을 확대할 필요성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 자치단체의 과세자주권 확대를 유도하기 위해서이다. 그 동안 지방재정의 해묵은 과제로서 ‘재정운영의 자율성 및 책임성 확보’라는 차원에서 지나치게 많은 의존재원을 통해 재정이 운영되기 때문에 발생하는 조세의 가격기능(value for money)이 위축되고, 자칫 도덕적 해이(moral hazard)현상까지 초래하는 현실을 타파할 필요가 있기 때문이다. 즉 각 지역에 부존하고 있는 잠재세원을 지방자치단체가 능동적으로 개발하여 과세한다면 지역의 재정수요를 지역의 재원으로 충당하는 재정분권과 자치재정의 의의를 달성할 수 있기 때문이다.

둘째, 지방세의 응익적 기능을 강화할 수 있다. 지방세는 국세와는 달리 능력주의 뿐만 아니라 응익적 기능을 수행하게 되는데, 선택적 과세권을 확대한다면 각 지방의 재정수요를 그 지역의 특수한 세원으로 충당할 수 있게 되어 재정편익의 효율성을 담보할 수 도 있기 때문이다.

셋째, 지역경제활동과 지방재정기능의 연계를 강화할 수 있다. 최근에 적극적으로 검토되고 있는 “지방소득소비세의 도입” 과도 맞물리는 것이지만, 지금까지 재산과세 중심의 지방세제는 지역경제 활성화에 따른 과실(fruits)이 지역에 머물지 않고 중앙 또는 수도권에 종속되는 현상을 심화시켜 왔다. 그러나 지방소비세와 소득세가 도입된다면 지역의 소비와 소득이 세수와 연결되어 지역경제의 결과가 지방재정으로 연계되고, 지방재정을 통한 투자 확대가 지역경제에 이바지하게 되는 선순환의 고리를 형성하게 될 것이다. 따라서 지역의 특수한 부존자원에 부과되는 선택적 과세가 확대된다면 이 역시 지역경제와 지방재정의 연결고리를 확보하는 하나의 정책적 수단 역할을 하게 될 것이다.

IV. 선택세제의 과세대상 확대방안

여기에서는 주로 최근에 행정안전부가 지방재정확충을 위해 선택과세 세원으로서의 적절성 등을 검토하여 내부적으로 확정하고, 향후 조치를 강구하고 있어 이를 토대로 세원의 적용가능성 등을 검토하고자 한다.

1. 기존의 지방자치단체 요구와 논의

그 동안 지방자치단체에서 논의하고 요구해 왔던 지방세 신 세원을 종합해 보면 다음 <표 10>과 같다.

지방자치단체에서 논의해 온 지방세 신 세원은 현재 지방세에 포함되어 있지 않지만 성격상 지방세로 부과하는 것이 바람직한 것과, 법적으로는 과세대상이나 착오 등으로 과세하지 않던 것까지 포함하고 있다.

요구의 빈도 등을 고려할 때, 관광세, 광고세, 입도세(入島稅), 입도세(入道稅), 온천세, 벌크화물세, 내륙컨테이너세, 시멘트 제조세, 바닷물사용료, 소싸움 레저세 등이 언급되어 왔었다.

이 중에서 소싸움에 대한 레저세(지방세법 2001. 12. 29 개정)와 컨테이너 및 원자력 발전에 대한 지역개발세(지방세법 2005. 12. 31 개정)는 이미 지방세로 부과되어 징수되고 있다.

〈표 10〉 지방자치단체의 지방세 신세원 발굴내용

세목 및 세원	내용	해당 지방자치단체
관광세	·각종 관광자원을 이용하는 관광객에게 관광지의 입장료의 일정 비율을 관광세로 부과 ·시·군 관광자원이나 호텔의 유기자, 유흥업소의 수입의 일부를 관광세로 부과	강원도, 제주도, 충청북도, 경상북도
광고세	·지역방송이나 옥외시설물 등의 광고료의 일정비율을 광고료로 부과	서울, 대구, 대전, 충남, 경상북도
입도세(入島稅)	·섬에 들어오는 관광객들을 상대로 입도세를 징수	제주도, 홍도, 독도 등
온천세	·골프장, 온천 등이 있는 지역에 부과	경기도, 경상남도, 충청남도
벌크화물세	·벌크화물에 대한 지역개발세 부과	인천광역시
내륙컨테이너세	·내륙컨테이너에 대해 지역개발세 부과	부산, 의왕시
시멘트 제조세	·시멘트 1부대 당 시멘트 제조세 부과	동해·삼척·영월·강릉·옥계, 충북, 경북 문경
입도세(入道稅)	·타 시·도에서 전입하는 사람들에게 입도세 부과	경기도 성남
바닷물 사용료	·일부 연안지역 자치단체들이 내륙양어장과 바닷가 횃집에 바닷물 사용료 징수	강원도 속초시, 부산시 기장군
레저세	·소싸움에 대한 레저세 부과	경상북도 청도군
컨테이너세	·신흥 항만의 처리능력 향상을 위한 자원 총당 세금 부과	울산시, 여천시
원자력 발전소 과세	·원전 주변지역에 대한 보상차원의 지역개발사업을 추진하기 위해 지방세 과세	경상북도, 부산, 전라남도
환경 보전세	·환경오염을 유발하는 생산시설에 부과	전라남도
풍력발전	·상업용 풍력발전기에 대해 취득세 과세	경상북도
온라인기업 과세	·온라인 기업에 대한 법인세할 주민세 과세	충청북도
리모델링 건물 및 지하매설 전선	·리모델링 건축물의 늘어난 재산가치 만큼 재산세 부과 ·전선구·통신구 등 매설물에 대한 취득세 등 부과	전라북도
상속·증여세할 주민세	·상속세의 일부를 주민세로 부과	경상북도, 경기도
재산세 부과	·군부대의 군용시설 점용지에 재산세 부과 ·사회복지사업재단에 대한 재산세 부과	경기도 의정부 강원도 철원·홍천
취득세 부과	·옥상과 옥외에 설치된 대형광고물을 취득세 대상 물건으로 지정	강원도 원주시

자료: 이효(1996); 권용규(2006); 충북 제천시(2008) 등을 수정·보완해서 작성

각 지방자치단체의 신 세원 도입에 관한 노력을 구체적으로 파악하면 다음과 같다. 경기도 의왕시는 내륙 컨테이너에 대해 ICD(내륙컨테이너 기지)를 이용하는 컨테이



너에 대해 컨테이너 1TEU당 1만원의 컨테이너세를 부과하는 계획을 수립하였다.

과거 지역개발세인 컨테이너세는 도입 당시 무역관련 기업 등의 많은 반론이 있었으나, 2001년도까지 10년간 한시적인 조세로 도입되었다가 2006년까지 연장되었으나 폐지되었다. 그 후 인천광역시가 컨테이너세의 도입을 추진하였지만 승인되지 않았다.

부산발전연구원(2007)은 부산광역시의 재정건전화를 위한 방안으로 화력발전에 대한 과세 방안을 검토하였다. 그러나 2006년부터 원자력 발전에 대한 지역개발세가 과세됨에 따라 원자력발전이나 수력발전보다 오염 배출이 심한 화력발전만 과세대상에 제외되는 것은 형평성에 맞지 않는다는 논리이다. 이에 따라 화력발전에 대한 과세 방안은 가시화되고 있다. 충남·인천·강원·전남·경남 등 5개 시·도는 2008년 2월 ‘신 세원 발굴 추진단’을 구성하여 화력발전에 대한 과세를 적극 주장하고 있다.

또한 충남발전연구원(2006)은 지역 내 부존하는 자원을 활용한 세원발굴을 검토하였다. 과세가 가능한 자원으로 온천 등 관광자원 및 오염물질을 유발하는 자원에 대한 과세를 검토하였다. 충남의 온천 관광객 규모는 경북·경남 다음으로 많아 향후 온천에 대한 지방세가 과세될 경우 재정확충의 수단이 될 것으로 판단하고 있다. 온천의 경우 온천수의 품질이 관광객을 유인하는 가장 중요한 요소가 되는 것으로 판단하고 온천세의 과세가 다른 자원에 대한 과세보다 상대적으로 영향력이 크지 않을 것으로 판단하고 있다.

2. 지역개발세의 과세대상 확대방안

원자력 발전에 대한 과세 등을 포함시켰음에도 불구하고, 부산시의 컨테이너에 대한 과세가 종료됨에 따라 세수규모가 큰 폭으로 감소한 지역개발세의 과세대상으로 적절한 세원발굴을 지방자치단체에 의뢰한 결과 다음과 같은 요구가 있었다.

〈표 11〉 지역개발세의 신 세원 발굴 현황

세목별	과세대상	제출지역	비고
지역개발세	· 골재채취	대구, 경기, 경남, 경북, 충남, 충북	적극 검토
	· 폐기물	경남	세부담 회피를 위해 불법처리 증가 우려
	· 송전탑	경남, 강원	발전과세와의 이중부과 문제, 송수관송유관과의 형평성
	· 대형유통업	전북, 전남, 충북, 대전	적극 검토
	· 풍력발전	강원	국가정책(녹색성장)과 배치
	· 해저자원	경북, 강원, 울산, 제주	적극 검토
	· 옥외광고물	부산, 대전	다양한 광고물에 대한 과세기준 설정의 어려움
	· 산업용 전력	전남	전기요금 인상에 따른 기업경쟁력 약화
	· 도시가스	대전, 전남	서민생활과 밀접(요금인상 요인)
	· 관광지 입장	울산, 전남, 경북	관광객 감소문제

자료: 행정안전부(2009), 내부자료.

이 중에서 행정안전부 지방세 분석과의 자체 검토결과 지역개발세의 추가적인 세원으로 타당하다고 판단한 3가지 세원에 대해서만 언급하고자 한다.⁵⁾

1) 대형유통업

매장면적 3,000㎡이상의 대규모 유통매장에 대한 과세는 지역 영세상인의 이익을 침해하고 영업이익의 역외 유출, 교통수요 유발 등으로 인한 행·재정적 수요발생에 대한 응익과세 및 지역균형발전을 위한 자원확보라는 지역개발세의 과세취지와도 일치하여 타당하다고 판단된다.

물론 이미 대형 유통시설에 대해 교통유발부담금과 사업소세 및 재산세와 주민세 등 지방세가 부과되고는 있지만, 2008년 현재 전국에 85개 백화점과 384개의 대형마트 등 총 469개의 대형 업체가 산재되어 있고 총 매출액은 51조원에 달하고 있어 매출액의 1%만 지역개발세로 부과할 경우 5,100억원의 세수가 예상된다.

그러나 지역개발세가 부과될 경우 일반 소비자에게 세부담이 전가되어 물가 상승으로 이어질 가능성도 있고, 24시간 체인점과 영세상 보호를 위한 대형마트의 규제정책에 대한 형평성 문제 등이 제기될 가능성도 있다.

2) 골재채취업

골재채취업은 골재채취 행위에 따른 도로개성비용, 지역기반시설 복구비 등 행·재정적 수요발생에 대한 원인자 부담금의 성격과 응익적 과세수단으로서 타당하다고 판단되어 진다. 그러나 이미 하천준설에 따른 공사용역 발주, 수수료 징수 등 각 지방자치단체별로 조례가 정하는 바에 따라 골재채취 행위에 대한 수수료 등 부과현태가 상이한 상태이다.

일례로 경북도의 경우는 골재채취행위에 대해 1㎥당 7,000원의 수수료를 징수하고 있어 2008년을 기준으로 717억 원의 수입을 추정하고 있는 실정이다.⁶⁾ 따라서 만약 이러한 골재채취업에 대해 지역개발세를 1㎥당 1,000원을 부과한다고 하면, 경북도의 경우는 수입이 100억 원으로 현재의 수수료 수입에 비해 감소하게 된다.

2008년을 기준으로 하천에서의 골재 채취량은 자갈 45,737천㎥와 모래 45,965㎥로서 1㎥당 1,000원의 지역개발세를 부과할 경우 총 917억원의 수입이 예상된다. 동

5) 지역개발세의 신세원으로 타당한가에 대한 검토기준으로는 첫째, 세원의 지역간 편중이 없을 것, 둘째, 세수규모가 일정수준(1,000억원 이상) 이상일 것, 셋째, 타 과세대상과의 중복이 없을 것, 넷째, 세금징수에 따른 사회적 공감대의 형성이 용이할 것 등으로 선정하였다(행정안전부, 2009).

6) 경북은 수수료 산정기준으로 골재 원재료에 1,880원, 채취생산비에 4,500원, 각종 행정지원비용으로 620원 등을 합산하여 7,000원의 수수료를 징수하고 있다.

시에 과세대상으로 추가할 경우에는 요율이 더 높은 수수료 폐지를 요구할 것이며, 자칫 건축비 상승으로 이어져 건설사와 관련 이익집단의 조세저항이 예상되기도 한다.

3) 해저자원(천연가스, 심층수, 해수이용 등)

해저의 천연가스 또는 심층수의 개발에 따른 배출수 방류로 인한 수온 상승과 취수관 등 시설보호를 위한 어선의 운항통제에 따라 어획량 감소 및 수질 악화에 따른 수질개선사업과 어족 자원 보호 등을 위해 지역개발세를 부과하는 것이 타당할 것으로 판단되어진다.

그러나 천연가스의 경우는 이미 한국가스공사에 대해 개별소비세, 부가가치세 등 국세가 2008년 기준으로 205.5억원이 부과되었으며, 주민세와 도시계획세 및 공동시설세 등 지방세는 5,000만원이 부과되고 있는 실정이다. 오히려 조세특례제한법에 의해 해저광물자원개발을 위한 과세특례가 적용되어 일부 재산세와 사업소세 등이 감면을 받고 있다.

만약 지역개발세를 1m²당 1,000원을 부과한다고 할 경우 예상되는 세수규모 역시 22억원에 불과하고, 납세지의 귀속성 문제와 공유수면에 대한 점용·사용료 및 부가가치세 등 국세와의 이중부담 문제 및 해양 심층수의 경우 용도별(공업, 음용, 목용용 등) 구분이 곤란하고 양식자원에 대한 가격 경쟁력 양화 등이 야기될 수 있어 실효성이 낮다고 판단하였다.

결국 이러한 지역개발세의 새로운 과세대상 3가지를 검토한 결과, 대형 유통업에 대한 과세 가능성이 가장 높아 향후 관련 법률 개정 및 자치단체의 조례 위임 등을 통해 추진하고자 한다.

3. 공동시설세의 과세대상 확대방안

1961년부터 소방시설·오물처리시설·수리시설 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위해 도입된 목적세인데, 현재는 소방시설에만 적용하고 있다. 그러나 실제로 소방재정에서 차지하는 비중이 계속해서 감소하고 있는 추세를 나타내 세원확대가 요구되고 있다.

〈표 12〉 소방예산과 소방공동시설세의 비중변화

(단위: 백만원)

구분	소방공동시설세				지방소방예산총액 (B)	A/B (%)
	계(A)	서울	광역시	도		
1976	3,907	2,242		1,665	6,427	60.8
1986	42,698	14,640	9,205	18,853	74,351	57.4
1996	223,753	63,132	54,016	98,247	737,224	30.3
2007	543,293	136,968	135,531	270,794	2,203,826	24.7

즉 1976년 60.8%이던 소방공동시설세의 비중이 1986년에는 57.4%, 1997년에는 30.3%로 급감하더니 2007년에는 24.7%에 불과하다.

각 지방자치단체가 공동시설세의 신 세원대상으로 발굴한 내역은 다음과 같다.

〈표 13〉 공동시설세의 신 세원 발굴 현황

세목	과세대상	요구지역	비고
공동시설세	·공영주차장	부산, 경북	불법주차 증가문제
	·화장장	서울, 충북	주민정서 문제 (사망세로 인식할 우려)
	·소방공동시설세 과세대상 확대(전기, 담배, 자동차, 화재보험)	대전, 인천, 강원	적극 검토

자료: 행정안전부(2009), 내부자료.

이 중에서 공영주차장과 화장장에 대한 공동시설세의 부과는 자칫 불법주차가 증가하거나 화장장에 대한 부과를 사망에까지 세금부과 등으로 오해할 소지가 있어, 현재의 소방공동시설세의 과세대상을 확대하는 방안을 중심으로 제안하고자 한다.

이미 이영화·라휘문(1999)은 공동시설세의 과세대상으로 화재보험과 손해보험금등을 제시한 바 있다. 미국 등 외국의 경우 화재보험에 소방세를 부과하기도 한다.⁷⁾

따라서 우선 소방공동시설세의 과세대상으로 담배와 전기, 자동차, 화재보험금 등을 적극적으로 검토해 볼 때, 현재의 공동시설세 과세대상은 화재발생의 원인이 아니라, 화재발생이 가능한 대상물에 대한 예방차원이기 때문에, 담뱃불 관련 화재로

7) 독일 역시 화재보험금의 8%를 소방세로 부과하고 있다.

인한 사회적 손실과 담배에 대한 세금부과율이 외국과 비교할 때 상대적으로 낮은 점을 감안하여 다른 세원의 가능성보다 담배가 가장 타당성이 있다고 판단하고 있다.

그러나 아직까지 담배가 대표적인 서민들의 기호식품이고 담배의 소비가 가격 인상 등에 비탄력적이라는 연구결과 등이 있어 조세저항이 매우 클 것으로 판단된다. 또한 현재에도 담배 1갑당 361원의 국민건강증진기금과 폐기물 부담금을 부과하는 실정이어서 추가적인 세금의 부담이 용이하지는 않을 것으로 보인다.

〈표 14〉 현재 담배 1갑(2,500원)에 대한 세금내역

합 계	담배소비세	지방교육세	건강증진기금	농가지원금	폐기물부담금	부가가치세
1,556원	641원	321원	354원	5원	7원	228원

자료: 행정안전부(2009), 내부자료.

V. 결론

작년 말 미국에서 시작된 세계적인 경기침체가 최근 다소 진정국면으로 접어들고 있다는 각종 지표들이 발표되고 있어 여간 반가운 일이 아닐 수 없다. 그러나 그동안 우리 정부는 경제 살리기 정책의 일환으로 법인세와 소득세 등 기간세목의 세율을 인하하여 지방교부세의 규모가 축소되고, 부동산경기 침체로 인해 취득세와 등록세 등 지방세수의 급감에 따라 지방의 재원확충방안이 여러모로 강구되고 있는 실정이다.

특히 이명박정부는 출범초기 광역경제권 개발전략을 공약으로 제시하면서 지방의 부족재원은 선택적 과세권의 확대를 통해 지방의 자율성과 책임성을 확보하고자 하였다. 그러나 아직까지 구체적인 정책수단의 추진은 가시적이지 않아 오히려 지방의 혼란과 우려가 증가하고 있는 실정이다.

따라서 이러한 즈음에 지방자치제의 재도입을 앞두고 법정외세의 한 유형으로 지방의 과세권을 조례에 담보하는 지역개발세의 신설은 매우 중요한 의의를 갖는다. 또한 소방시설 등의 운영을 위한 공동시설세 등 기존의 선택세제의 운영성과와 현황을 분석해 보고, 새로운 과세대상의 확대방안을 검토하였다.

물론 이러한 선택세제의 확대가 지방의 과세자주권 확대라는 재정분권화 전략의 하나이기는 하지만, 근본적으로는 「지방소득소비세의 도입」을 통해 보다 구조적인 변화를 모색할 필요가 있다. 따라서 이러한 지방세제의 근본적인 개혁을 전제로 선택적

과세권의 확대방안으로 지역개발세의 과세대상으로 대형 유통업을 추가하는 방안과 소방공동시설세의 세원으로 담배를 추가하는 방안을 제시하였다. 그러나 이러한 선택 세제의 추가적인 세원확대가 자칫 주민들의 세부담 증가로 이어지거나 물가인상 등으로 전가될 가능성이 있으므로 이러한 문제점을 사전에 충분히 차단할 수 있는 방안을 강구하면서 도입방안을 마련해야 할 것이다.

동시에 해묵은 지방세체계에 법정외 보통세와 목적세 등을 전향적으로 도입할 수 있는 법적·제도적 장치를 완비하는 것이 더욱 중요하다.

〈 참고문헌 〉

- 곽승준(2000), “지방환경세 도입의 당위성”, 「지방세」 제6호 통권 62호, 한국지방재정공제회.
- 곽채기(2003), “지역의 신 세원 발굴과 지방세 수용방안”, 「지방세」 제3호 통권 77호, 한국지방재정공제회.
- 구본풍(2006), 원전에 대한 과세 필요성 및 추진경위, 「지방세」 제2호 통권 94호, 한국지방재정공제회.
- 국가균형발전위원회(2009), 지역발전5개년계획 수립 합동워크숍.
- 김정옥(1994), 관광과세화와 세부담의 지역 간 전가에 관한 연구, 「한국행정학보」 제28권 14호, 한국행정학회.
- 김한기(2003), 지방의 신 세원 개발방안, 「지방세」 Vol. 2003, No. 2, 한국지방재정공제회.
- 남황우(2006), 자주재원 확충을 위한 세원개발의 필요성과 방향, 지방세 Vol. 2006, No. 5, 한국지방재정공제회.
- 라휘문(2007), 한국의 지방세제 관련 쟁점과 개편방향: 선행 연구에 대한 분석을 중심으로, 한국지방재정학회 제1회 지방세세미나
- 민기(2003), 신 세원 확대방안: 카지노세를 중심으로, 지방세 통권 79호, 한국지방재정공제회
- 손희준 외(2008), 지방재정론, 대영문화사
- 손희준(2005), 법정외세 도입방안, 지방세, 한국지방재정공제회.
- 손희준(2006), 지방특별소비세의 도입방안, 지방세 통권 97호, 한국지방재정공제회

양영철(1990), 관광세의 신설과 운용방안에 관한 연구, 지방발전연구 2호, 제주대학교지역발전연구소.

이영희·라휘문(2000), 지방목적세의 평가와 효율적 운용, 한국지방재정논집 제5권 제1호, 한국재정학회.

이 효(1996), 신 세원 개발논의와 전망, 지방자치, 현대사회연구소.

지봉구(1998), 지방재정 확충을 위한 관광세 도입에 관한 연구, 한국정책학연구 vol. 4, No. 2, 한국관광정책학회.

행정안전부(2009), 지방자치단체예산개요.

행정안전부, 지방세정연감, 매 연도. 

