

지방목적세제의 평가와 효율적 운용방안

**An Evaluation and an Efficient Management
of Earmarked Local Taxes**

1999. 12.

한국지방행정연구원

연구진

이영희 (자치행정연구실 연구위원)

라휘문 (자치행정연구실 수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

목적세 설립의 근본적인 취지는 특정사업 수행을 위한 재원의 확보에 있다. 그러나 우리 나라의 지방목적세는 도입취지와는 달리 일반재원으로 활용함으로써 목적세의 본래 취지를 살리지 못할 뿐만 아니라, 동일한 세원에 중복부과 되고 있어 조세체계를 복잡하게 하고 있다. 따라서 일부 학자와 실무자들을 중심으로 현행 목적세의 무용론 등 국세와 지방세체계 전반에 대한 개편을 요구하고 있는 실정이다.

본 연구는 이러한 배경 하에서 지방목적세제를 평가하고 그 결과를 토대로 지방자치단체가 효율적으로 목적세제를 운용할 수 있는 기반을 구축하고자 수행되었다. 본 연구에서 주로 다루고 있는 내용은 지방목적세제의 평가 기준설정과 적용, 지방목적세제의 정비방안, 그리고 효율적인 운용기반 구축의 3가지이다.

바라건대 본 연구의 결과가 지방목적세제에 관심을 가지고 있는 학자와 실무자들에게 널리 읽혀 활용될 수 있기를 희망한다. 아울러 어려운 여건 속에서도 본 연구에 힘써주신 이영희박사와 리휘문박사에게 심심한 격려를 보낸다.

1999년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 달 곤

요 약

목적세는 편익원칙에 입각한 충실한 과세방법중 하나이며, 정부가 추진하고자 하는 정책에 대한 안정적 재원조달수단으로 활용이 가능하다. 그리고 정부사업에 대한 안정적이고 지속적인 재원공급으로 정부사업시행에 가속력을 부여하여 비용절감효과를 기대할 수 있게 하며, 지출용도의 명확성으로 인하여 특정재정지출의 증대에 필요한 신세목의 도입이나 기존조세에 대한 세율인상에 대하여 조세저항이 크지 않을 수 있고, 공공서비스의 공급량 결정에 있어서 복잡하고 비효율적인 정치적 의사결정이 아니라 시장적 의사결정과정을 활용함으로써 자원배분의 효율성을 달성할 수 있다. 이러한 이유 때문에 많은 국가에서 목적세를 도입하여 활용하고 있다.

우리 나라 역시 위와 같은 목적세의 장점 때문에 목적세를 도입하였으나 도입취지와는 달리 일반재원으로 활용하거나, 동일한 세원에 중복으로 부과함으로써 조세체계를 복잡하게 함으로써, 목적세의 본래 취지를 살리지 못하는 등 많은 문제점을 드러내고 있다. 이러한 이유들 때문에 일부 학자와 실무자들을 중심으로 목적세의 폐지 등에 대한 주장이 일고 있다. 그러나 이러한 주장들은 엄격한 평가기준과 장애요인 등에 대한 충분한 검토 없이 제기되고 있기 때문에 정책적인 지원을 받지 못하고 있다. 이러한 배경 하에서 본 연구는 지방목적세인 도시계획세, 사업소세, 공동시설세, 그리고 지역개발세에 대한 평가를 수행하여 정비 또는 효율화방안을 모색하고자 수행되었다.

지방목적세를 평가하기 위한 기본틀은 이론적인 검토를 토대로 구축하였으며, 그 결과 다음과 같은 몇 가지의 평가기준을 선정할 수 있었다. 평가기준은 크게 2단계로 구분하여 접근하였다. 1단계는 사업의 성격을 분석함으로써 지방목적사업으로서의 가능성 여부를 규명하고자 하였고, 2단계는 사

업의 운용단계로서 결정된 사업을 위한 재원의 조달방법에 대한 것이다. 즉, 1단계는 지방목적사업의 적정성여부를 결정하는 단계이며, 2단계는 목적사업의 수행을 위한 효율적인 재원운영방법이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 1단계의 판단기준으로 사업의 필요성과 사업의 범위를 선정하였으며, 사업의 필요성은 사업수요의 증감, 지방공공제와의 부합성을 기준으로 판단하였다. 또한 사업의 범위, 즉 사업의 규모는 지방자치단체에서 수행할 수 있는 단위사업으로서 적당한지의 여부를 가지고 지방목적사업의 적정성을 판단하였다.

2단계의 판단기준은 사업의 성격과 세원의 연계성, 지출과 부담의 연계성을 기준으로 살펴보았다. 사업의 성격과 세원의 연계성은 대상사업의 수행을 위하여 필요한 예산확보차원에서 부과하는 세원이 해당 목적사업과 어느 정도 연계되어 있는가를 평가하는 것이며, 지출과 부담의 연계성은 다시 지방목적세목과 지출의 상호연계성, 해당 세목의 세수의 해당 사업에 대한 기여도로 구분하여 판단하였다.

위에서 제시한 평가기준을 통하여 분석한 결과 다음과 같은 결론을 도출할 수 있었다.

먼저 도시계획사업의 경우 지방공공재이며, 계속적으로 사업수요가 증가하고 있는 것으로 분석결과 나타나 지방사업의 필요성 요건은 충족시키고 있는 것으로 나타났다. 그러나 분석결과 도시계획사업의 범위가 너무 포괄적인 것으로 나타나 사업의 범위요건은 충족시키지 못하는 것으로 나타났다. 재원부담의 적정성을 판단하는 기준중 하나인 사업의 성격과 세원의 연계성을 분석한 결과 해당 요건을 충족시키고 있는 것으로 나타났으나, 지출과 부담의 연계성에 대한 분석결과 세목과 지출의 연계성, 해당 사업수행에 대한 기여도 요건은 충족시키지 못하는 것으로 나타났다.

사업소세의 평가결과 지방목적사업의 적정성중 지방사업의 필요성(사업의 증감과 지방공공재와의 부합성)의 요건은 충족시키고 있는 것으로 나타났다. 그러나 사업의 범위를 기준으로 살펴본 결과에 의하면 개별사업의 지출규모가 너무 커서 사업소세의 단일세목으로는 충족시키기 어렵다고 볼 수 있다. 재원부담의 적정성을 기준으로 살펴본 결과에 의하면 사업의 성격과 세원이 연계되어 있을 뿐만 아니라 지출과 부담의 연계성기준중 세목과 지출의 연계성은 높은 반면, 해당사업수행에 대한 기여도가 낮다는 문제점이 지적되고 있다.

공동시설세의 평가결과 지방목적사업의 적정성중 지방사업의 필요성(사업수요의 증감과 지방공공재와의 부합성)의 요건을 충족시키고 있다. 그러나 사업의 범위를 기준으로 살펴본 결과에 의하면 인건비가 차지하는 비중이 너무 커 해당 공동시설세로는 충족시키기 어렵다는 문제점이 제기된다. 재원부담의 적정성을 기준으로 살펴본 결과에 의하면 사업의 성격과 세원이 연계되어 있을 뿐만 아니라 지출과 부담의 연계성기준 중 세목과 지출의 연계성은 높은 반면, 해당사업수행에 대한 기여도가 낮다는 문제점이 지적되고 있다.

지역개발세의 평가결과 여타의 세목과는 달리 지방목적세로서의 요건을 충족시키지 못하고 있다. 지방목적사업의 적정성에 대한 평가결과에 의하면, 지방사업의 필요성에 대한 판단기준중 사업수요의 증감요건은 충족시키지 못하고 있으나 지방공공재와의 부합성은 충족시키고 있다. 사업의 범위에 대한 평가결과에서도 미흡함이 드러나고 있다. 또한 재원부담의 적정성에 대한 평가결과에 의할 경우에도 사업의 성격과 세원의 연계성의 요건을 충족시킬 뿐 여타의 요건을 충족시키지 못하고 있다. 이러한 평가결과에 의할 경우 지역개발세는 지방목적세라고 볼 수 없다는 결론을 도출할 수 있다.

이러한 분석결과를 토대로 하여 다음과 같은 대안을 강구하였다. 대안은 정비방안과 운용의 활성화방안으로 구분하여 제시하였다.

먼저 정비방안을 보면 도시계획세의 경우 본세인 종합토지세와 재산세에 통합하는 대안을 제시하였다. 그리고 도시계획사업중에서 가장 수요가 많은 교통관련사업과 도로유지관리의 경우 특별관리하여야 할 필요성이 있기 때문에 주행세의 세수를 목적재원화 하여 사용하는 대안을 제시하였다.

사업소세는 단기와 중장기적 방안으로 구분하여 대안을 강구하였으며, 단기적으로는 현행대로 존치하되, 해당 사업의 수행을 위하여 필요한 재원확충방안을 모색하였다. 재원확충방안으로는 탄력세율제도를 확대, 세율의 인상, 차등세율제의 도입 등의 대안을 제시하였다. 중장기적 방안으로는 과밀부담금을 전액 지방재원화하여 그 재원을 특별관리하여 현행 사업소세의 역할을 담당하도록 하고 사업소세는 보통세화하는 대안을 제시하였다.

공동시설세는 먼저 재원확충방안을 검토하였으며, 그 결과 화재보험금 및 손해보험금과 전기료를 공동시설세의 과세대상에 포함하도록 하는 대안을 제시하였다. 또한 탄력세율제도를 적절히 활용하여야 한다는 대안을 제시하였다. 법제도적인 개선사항으로는 공동시설세의 세수를 지출하고자 할 경우 그 범위를 소방시설 장비 취득 및 유지비에만 하여야 한다는 대안을 제시하였다.

지역개발세는 지방정부가 제공하는 공공재와는 무관하게 부존자원의 고갈방지 등을 이유로 세금을 징수하고 있다. 따라서 특정사업을 위하여 필요한 재원의 안정적 공급을 목적으로 하는 통상적인 목적세로서의 의미는 크지 않은 조세이다. 다만 지역개발세의 신설목적이 일본의 법정외세와 유사하게 과세지주권을 확보하기 위하여 도입되었기 때문에 법정외세와 같은 과세지주권을 확보할 수 있는 법적 근거가 마련될 때까지는 존치가 필요한 것

으로 판단된다. 이러한 점을 고려하여 단기적으로는 컨테이너세의 폐지시한인 2002년까지 현행대로 존치하되 과세대상을 확대하는 대안을 제시하였다. 중기적으로는 지역개발세가 목적세의 의미를 가지고 있지 않기 때문에 보통세화 한다는 대안을 제시하였으며, 장기적으로 법정외세와 같은 과세자주권 확보장치가 마련된다면 부담금화방안이 타당하다는 대안을 제시하였다.

다음으로는 지방목적세제 운용의 활성화를 위한 대안을 모색하여 제시하였다. 먼저 특별회계의 설치방안을 세목별로 제시하였으며, 그 다음은 사업의 기간을 정하는 일몰법의 도입을 제안하였다.

연구결과를 토대로 할 경우 우리 나라의 지방목적세는 다음과 같이 정비되어야 한다.

i) 도시계획세는 본세인 종합토지세와 재산세에 통합하여 보통세화 하여야 한다. 다만 현행 도시계획사업중 교통관련사업과 도로유지관리사업의 경우에는 특별히 관리하여야 할 필요성이 제기되는 바, 2000년부터 도입되는 주행세를 지방목적세화 하여 사업을 수행하여야 할 것이다.

도시계획세를 본세에 흡수하는 경우 도시계획세의 과세대상은 도시계획법에 의하여 고시한 도시계획구역안의 토지 또는 건축물인 반면 재산세와 종합토지세는 도시계획구역안의 토지나 건축물이 아니라 모든 토지와 건축물이라는 점에서 단순 통합한다고 할 경우 현재 도시계획세를 부담하지 않고 있는 토지나 건축물의 소유자에게 세부담이 증가되는 결과를 초래하여 조세저항이 발생할 가능성이 매우 높아진다. 이 경우 현행 도시계획에 미과세 지역과 과세 지역으로 나누어 차등세율을 적용하되 세부담은 현행 수준을 유지하도록 함으로써 해결하여야 할 것이다. 즉, 도시계획구역외 지역의 경우에는 현행대로 종합토지세와 재산세를 부과하고 도시계획구역내 지역은 재산세, 종합토지세에 도시계획세를 포함하여 부과하면 될 것이다.

또한 현행 도시계획세는 특별시·광역시세이면서 시·군세인 반면 종합토지세와 재산세는 자치구세이면서 시·군세이기 때문에 통합할 경우 특별시·광역시의 세수가 자치구로 이전되는 결과를 초래한다. 이 경우 특별·광역시와 자치구간에 세원을 공동으로 활용하는 방식을 도입하여야 한다. 즉 자치구가 재산세와 종합토지세를 징수한 후 현행 도시계획세 세율인 0.2%만큼을 광역자치 단체에 배분하도록 하는 제도적 장치를 강구하여야 할 것이다.

ii) 사업소세의 경우 단기적으로는 현행대로 존치하되, 과밀부담금이 지방재원화되는 시점을 기준으로 보통세화 하여야 한다. 과밀부담금이 지방재원화될 경우 현행 사업소세에서 수행하는 환경정비 및 개선사업은 과밀부담금의 재원을 통하여 수행하는 것으로 하여야 할 것이다.

또한 사업소세를 통하여 해당 사업을 수행하고자 할 경우에는 재원확충방안이 모색되어야 한다. 이 경우 탄력세율제도를 확대하여 지방자치단체별로 자율적으로 적용할 수 있도록 하여야 하며, 세율을 인상하여야 한다. 또한 일본에서 활용하는 방식을 준용하여 우리 나라의 경우에도 신·증설되는 사업소의 경우 차등과세하는 방안을 강구할 필요가 있다.

iii) 공동시설세는 현행대로 존치하여야 한다. 다만 지출의 범위를 한정할 필요가 있는 바, 소방시설장비의 취득 및 유지에만 지출할 수 있도록 제도적 장치를 강구하여야 할 것이다.

또한 부족한 재원을 확보하기 위하여 과세대상을 확대할 필요가 있는 바, 화재보험금 및 손해보험금, 그리고 전기사용료 등을 고려할 필요가 있다. 또한 소방공동시설세의 탄력세율제도를 여타의 탄력세율제도와 마찬가지로 표준세율의 50%까지 가감조정할 수 있도록 허용하는 것이 바람직하다.

iv) 지역개발세는 컨테이너세가 폐지되는 2002년까지는 현행대로 존치하되, 재원확충방안을 모색하여야 하며, 컨테이너세가 폐지되는 2002년 이후에는 보통세화 하여야 한다. 그리고 일본의 법정외세와 같은 자율적인 재정운용장치가 마련된다면 조세보다는 부담금화하는 것이 타당하다.

재원을 확충하는 방안으로는 탄력세율제도의 적극활용, 신세원의 개발(즉, 광고세, 관광자원세, 핵연료세 등) 등의 방법을 활용하여야 할 것이다.

위와 같이 정비된 지방목적세의 효율적인 운용을 위해서는 다음과 같은 대안을 강구하여야 할 것이다.

i) 지방목적세의 효율적인 운용을 위해서는 무엇보다도 특별회계의 설치가 있어야 할 것이다. 지금까지 목적세제를 운용하고 있음에도 불구하고 특별회계를 설치하지 않았기 때문에 많은 문제점들이 제기되었다. 따라서 지방목적세 세목별로 특별회계를 설치하여 해당 사업에 전액 지출될 수 있도록 하여야 할 것이다. 특별회계의 설치시에는 지방목적세의 세목을 근간으로 하되, 일반회계전입금, 국·도비 보조금 등을 포함할 수 있도록 하여야 할 것이다.

ii) 지방목적사업에 대한 기간을 정하여야 할 것이다. 목적세는 안정적으로 특정한 사업의 비용을 공급하는데 그 목적이 있으므로 해당 사업이 종료될 경우 당연히 폐지되어야 한다. 이 원칙이 지켜지지 않을 경우 단순히 재원확충차원에서 목적세를 운용하고자 할 것이며, 이로 인하여 재정운용의 경직성이 초래될 것이다. 따라서 지방목적사업에 대한 종결을 결정짓는 일몰법의 도입이 바람직하다.

目 次

- 제1장 서 론** 1
 - 제1절 연구의 목적 1
 - 제2절 연구범위와 방법 3
 - 1. 연구의 범위 3
 - 2. 연구의 방법 4

- 제2장 지방목적세의 이론과 현실** 5
 - 제1절 목적세의 정의 및 특징 5
 - 1. 목적세의 정의 5
 - 2. 지방목적세의 특징 8
 - 제2절 이론적 배경 10
 - 1. 기존 연구에 대한 논의 10
 - 2. 이론적 근거 14
 - 제3절 주요 국가의 목적세 현실 17
 - 1. 미국 17
 - 2. 일본 23
 - 3. 우리 나라에 미치는 시사점 26

- 제3장 지방목적세제의 평가** 28
 - 제1절 지방목적세의 현황과 평가의 필요성 28
 - 1. 지방목적세의 현황 28

2. 평가의 필요성	50
제2절 평가기준 설정과 조작적 정의	52
1. 평가기준의 설정	52
2. 조작적 정의	55
제3절 지방목적세제의 평가결과	60
1. 지방목적사업의 적정성에 대한 평가결과	60
2. 재원부담의 적정성에 대한 평가결과	96
3. 평가결과의 종합	109

제4장 지방목적세의 정비와 효율적인 운용방안 114

제1절 기본방향	114
제2절 지방목적세제의 정비방안	116
1. 도시계획세	116
2. 사업소세	128
3. 공동시설세	136
4. 지역개발세	146
제3절 지방목적세제 운용의 활성화 방안	149
1. 특별회계설치	149
2. 일몰법의 도입	152

【참고문헌】 154

【Abstract】 159

표 목 차

〈표 2-1〉 수익자부담금의 종류	6
〈표 2-2〉 미국 주정부의 목적세수 규모	18
〈표 2-3〉 미국 주정부의 목적세 세목	20
〈표 2-4〉 District of Columbia의 목적세목과 그 용도	22
〈표 2-5〉 일본의 지방세수규모	24
〈표 2-6〉 일본의 도시계획세 세율	25
〈표 3-1〉 지방목적세의 개요	29
〈표 3-2〉 지방목적세의 세수규모	32
〈표 3-3〉 도시계획세 과세대상별 세수규모	34
〈표 3-4〉 사업소세 과세대상별 세수규모	37
〈표 3-5〉 공동시설세 과세대상별 세수규모	40
〈표 3-6〉 지역개발세 과세대상별 세수규모	43
〈표 3-7〉 교육세의 과세표준과 세율	46
〈표 3-8〉 도로 등 교통시설특별회계의 배분계정	47
〈표 3-9〉 농어촌특별세의 과세표준과 세율	49
〈표 3-10〉 국세목적세와 지방목적세의 비교	50
〈표 3-11〉 도시계획법상 도시계획시설의 종류	63
〈표 3-12〉 강남구의 도시계획관련 사업에 대한 지출내역	66
〈표 3-13〉 경기도내 시·군의 도시화율 추세	69
〈표 3-14〉 도시계획구역 면적	71
〈표 3-15〉 과밀부담금 부과 업체수와 부과액 변화	75

〈표 3-16〉 화재발생 추세('93-'97)	77
〈표 3-17〉 소방검사대상의 증가 추세	77
〈표 3-18〉 소방서비스의 종류	82
〈표 3-19〉 시군별·도시계획사업별 투자규모: 경기도사례(1997년도)	85
〈표 3-20〉 시군별·도시계획사업별 투자비율: 경기도사례(1997년도)	86
〈표 3-21〉 시군별·도시계획사업별 투자규모: 경기도사례(1998년도)	87
〈표 3-22〉 시군별·도시계획사업별 투자비율: 경기도사례(1998년도)	88
〈표 3-23〉 도시계획 단위사업별 지출내역: 경기도 사례(1997년)	89
〈표 3-24〉 '98년도 환경관련 각 사업별 예산내역	91
〈표 3-25〉 경기도의 소방재정규모	92
〈표 3-26〉 소방비의 증가추세: 경기도 본청	93
〈표 3-27〉 소방장비 보유현황	94
〈표 3-28〉 향만배후도로건설특별회계의 지출내역	95
〈표 3-29〉 시도별 도시계획사업비와 도시계획세 규모	102
〈표 3-30〉 도시계획세의 도시계획사업에 대한 기여도: 경기도사례	103
〈표 3-31〉 환경관리비와 사업소세	104
〈표 3-32〉 사업소세의 환경정비 및 개선사업에 대한 기여도 : 경기도사례(1998년)	106
〈표 3-33〉 시·도별 소방관리비와 공동시설세 규모	107
〈표 3-34〉 컨테이너세의 장수실적	108
〈표 3-35〉 도시계획세의 평가결과	110
〈표 3-36〉 사업소세의 평가결과	111
〈표 3-37〉 공동시설세의 평가결과	112
〈표 3-38〉 지역개발세의 평가결과	113
〈표 4-1〉 지방세 수입으로 인건비 미해결단체	114

〈표 4-2〉 도시계획세의 본세흡수에 대한 실무자 의견조사결과	118
〈표 4-3〉 재산세, 종합토지세, 도시계획세 비교	120
〈표 4-4〉 도로정비사업 재원부담 규모	124
〈표 4-5〉 휘발유세와 경유세의 배분규모	125
〈표 4-6〉 교통세의 세원재배분에 따른 유류소비세의 세율	126
〈표 4-7〉 교통세의 세원재배분에 따른 지방자치단체간 세수형평성 분석결과	127
〈표 4-8〉 현행 지방세법상 탄력세율	131
〈표 4-9〉 탄력세율제도의 확대적용에 따른 세수증대 효과	133
〈표 4-10〉 사업소세 세율인상 안	135
〈표 4-11〉 외국의 화재보험세 현황	138
〈표 4-12〉 보험금 지급현황(97)	139
〈표 4-13〉 화재보험료에 대한 공동시설세부과의 재정확충효과	140
〈표 4-14〉 전기사용에 대한 소방공동시설세부과의 재원확충효과	141
〈표 4-15〉 탄력세율적용의 소방공동시설세수 증대효과	143

그림 목차

〈그림 2-1〉 외부경제하에서의 공공재의 공급	15
〈그림 3-1〉 지방세의 세수규모 변화	31
〈그림 3-2〉 지방목적세의 구성비율	33
〈그림 3-3〉 도시계획세 과세대상별 비중	35
〈그림 3-4〉 광역자치단체별 도시계획세 비중	35
〈그림 3-5〉 사업소세 과세대상별 비중	38
〈그림 3-6〉 광역자치단체별 사업소세 비중	38
〈그림 3-7〉 공동시설세 과세대상별 비중	41
〈그림 3-8〉 광역자치단체별 공동시설세 비중	41
〈그림 3-9〉 지역개발세 과세대상별 비중	44
〈그림 3-10〉 광역자치단체별 지역개발세 비중	44
〈그림 3-11〉 지방목적세제 평가의 틀	55
〈그림 3-12〉 도시계획사업과 도시계획세 세원의 연계성	58
〈그림 3-13〉 세목과 지출의 상호연계성에 대한 평가기준	59
〈그림 3-14〉 경기도내 31개 시군의 행정구역대비 도시계획사업의 비중	72
〈그림 3-15〉 광역자치단체별 사업체수의 변화	76
〈그림 3-16〉 재원조달방법과 지출용도에 대한 평가결과	100

제1장 서론

제1절 연구의 목적

조세는 분류기준에 따라 인세와 물세, 직접세와 간접세, 종가세와 종량세, 보통세와 목적세 등으로 분류할 수 있으며, 이 중에서 보통세와 목적세는 지출용도에 따라 조세를 분류하는 것이다. 목적세(earmarked tax)는 세수입을 어떤 특정한 정부지출을 위해서만 사용하게 되어 있으며, 보통세(ordinary tax)는 이와는 달리 사용용도가 특정하게 규정되어 있지 않다.

현재 우리 나라의 조세체계상 목적세로 분류할 수 있는 것은 국세의 3개 세목(교육세, 농어촌특별세, 교통세)과 지방세의 4개 세목(도시계획세, 사업소세, 소방공동시설세, 지역개발세)이다. 조세체계를 보통세로만 구성하지 않고 이와 같이 목적세를 두는 이유는 특정사업을 수행하는데 필요한 재원을 특정조세에 연계시킴으로써 효율성을 확보하고자 하는데 있는 것이다. 즉, 특정서비스의 수혜자에게 그 비용을 직접 부담시킴으로써 소비자들이 자신들의 선호를 표시하도록 유도하여 효율성을 확보하자는 취지에서 목적세를 부과하는 것이다.

그러나 국세와 지방세를 포함한 우리 나라의 목적세는 도입취지, 즉 효율성확보와는 달리 모두 동일한 세원에 중복으로 부과함으로써 조세의 투명성 문제를 야기 시키거나, 일반재원으로 활용함으로써 목적세의 본래 취지를 살리지 못하고 있다. 또한 세원의 불균형, 과세목적 달성의 어려움 등의 문제점들을 내포하고 있다.

따라서 일부 학자와 실무자들을 중심으로 모든 목적세의 폐지 등 국세와

지방세체계 전반에 대한 개편을 요구하고 있는 실정이다. 그러나 이러한 주장들은 엄격한 평가기준과 장애요인 등에 대한 충분한 검토 없이 제기되고 있기 때문에 정책적인 지원을 받지 못하고 있다.

본 연구는 이러한 배경 하에서 15개 지방세 세목 중에서 목적세인 도시계획세, 사업소세, 공동시설세, 그리고 지역개발세에 대한 평가를 수행하여 정비 또는 효율화방안을 모색하고자 한다. 목적세의 평가는 설치목적과 현행 운용상황을 토대로 목적세설립의 기본취지에 부합하는지의 여부로 판단하고자 한다. 또한 현행 목적세가 설립될 당시에는 분명한 이유가 있었을 것으로 보여지므로, 본 연구에서는 현 시점을 기준으로 지방세체계내에 존재하는 4개 목적세목의 존치여부에 대한 검토를 하고자 한다.

결국 본 연구는 현행 지방목적세제를 평가하고 그 결과를 토대로 지방자치단체가 효율적으로 목적세제를 운용할 수 있도록 기반을 구축하는데 목적이 있다고 볼 수 있다. 구체적으로는 i) 지방목적세인 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 및 지역개발세의 성격을 원점에서 재검토하여 목적세로서 적합한 세목과 부적합한 세목으로 분류하고자 한다. ii) 분류결과를 토대로 목적세로서 부적합한 세목의 경우 그 정비방안을 강구하고자 하며, iii) 목적세로서 적합한 경우 목적세의 성격보완과 강화방안을 강구하여 효율적으로 운용할 수 있는 기반을 조성하고자 한다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 목적은 지방목적세제를 평가하고 그 평가결과를 토대로 지방자치단체가 효율적으로 목적세제를 활용할 수 있도록 하는 기반을 구축하는 데 있다. 따라서 연구의 초점은 지방목적세제의 평가기준설정과 적용, 지방목적세제의 정비방안, 그리고 효율적인 운용기반 구축의 3가지가 된다.

지방목적세는 다양한 기준들에 의하여 평가가 가능하다. 그러나 본 연구에서는 이론적인 검토를 통하여 도출된 기준들 중 우리 나라의 지방목적세제를 평가할 수 있는 기준으로 활용이 가능하다고 판단되는 것들을 중심으로 하고자 하였다.

지방목적세제의 세목정비는 현행 지방목적세인 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 사업소세의 4개 세목에 한정하였으나 통폐합 등의 대안모색을 위해서는 여타의 세목에 대한 고려가 있어야 하므로 그 범위를 통·폐합대상 세목으로 확대하였다. 이 경우 종합토지세와 재산세가 그 대상이 된다. 그리고 지방목적세제의 운용방안은 부과징수부터 지출까지의 전 과정을 검토하여 문제점을 도출한 후 각각의 문제점을 개선할 수 있는 방안을 도출하여야 대안의 실효성이 확보될 수 있으므로 그 범위를 부과부터 지출까지 전부를 포함하여 연구를 진행하였다. 또한 어떤 하나의 제도를 검토하기 위해서는 하나의 제도가 만들어진 배경부터 시작하여 변화의 과정을 총체적으로 검토·분석하여야 하므로 4개 지방목적세의 도입시부터 현재까지의 전 과정을 검토하여 대안을 모색하였다. 대안의 모색을 위하여 우수한 선진외국의 사례를 검토하였으며, 검토결과를 토대로 시사점을 도출한 후 우리 나라에

적용할 수 있는 방안을 강구하였다.

2. 연구의 방법

본 연구의 접근 방법은 현행 지방목적세의 설립목적과 운용상황이 목적세의 기본원칙에 비추어 얼마나 부합한가를 판단함으로써 평가하고자 하였다. 평가기준은 사업의 적정성과 재원부담의 적정성이다. 사업의 적정성은 지방목적사업으로서 합당한지의 여부를 파악하는 것이며, 지방사업의 필요성과 사업의 범위를 살펴보았다. 사업의 필요성은 다시 목적사업에 대한 수요여부, 지방공공제와의 부합성을 기준으로 살펴보았다. 사업의 범위는 목적사업의 지출규모를 토대로 살펴보았다. 재원부담의 적정성은 사업의 성격과 세원의 연계성, 지출과 부담의 연계성의 기준을 사용하였으며 지출과 부담의 연계성은 다시 세목과 지출의 연계성, 해당 사업수행에 대한 기여도를 중심으로 살펴보았다.

평가결과 지방목적세로서 부적합한 것으로 판명되었을 경우 지방목적세의 정비방안을 강구하였으며, 구체적으로는 개별 세목으로서의 보통세화방 기존 세목에 통폐합하는 방안(대상 세목, 세율체계의 조정 등), 세외수입화하는 방안 등을 검토하였다. 평가결과 지방목적세로서 적합한 것으로 판명되었을 경우 현행 제도상 문제점이 없는가를 검토하여 효율적으로 운용될 수 있는 기반을 구축하였다. 구체적으로는 개별 세목의 문제점 보완방안, 특별회계설치를 통한 운용방안, 일몰법의 도입 등을 검토하였다.

제2장 지방목적세의 이론과 현실

제1절 목적세의 정의 및 특징

1. 목적세의 정의

목적세는 편익원칙에 기초한 특별편익과세 또는 수익자부담금의 일종이다. 즉 특별과세는 일반과세와 달리 편익에 따라 서비스를 제공하고 이에 상응하는 대가를 지불하도록 하는 것이다. 사용자부담금(user charges), 수수료(fee), 통행료(toll) 등이 특별편익과세 또는 수익자부담금의 일종이라 할 수 있는데, 본 연구에서는 <표 2-1>에 정리되어 있는 유사개념과의 구분을 통하여 목적세를 정의하고자 한다. 이를 구체적으로 살펴보면, 수수료는 공권력 행사에 수반되는 비용을 청구하는 것이며, 사용자부담금은 공공서비스 및 공공재화에 대한 자발적인 거래를 전제로 그 대가를 지불하는 것이다.¹⁾ 따라서 수수료는 세금에 보다 가깝고, 사용자부담금은 공공요금에 보다 가깝다고 볼 수 있다.

1) Musgrave, R & Musgrave, P, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill: New York, 1989, pp.221-222. Mikesell, J, *Fiscal Administration*, Wadsworth Publishing Co Belmont, 1994, pp.420-430. Bird, R, "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal* 46, pp.207-227. 이상희, 「지방재정론」, 개명사, 1992, pp.310-322.

〈표 2-1〉 수익자부담금의 종류

구분	Bohley	佐藤說	和田說	田中說
협의	· 연방건축법에 의한 개발부담금	· 특별과징금 · 개발자부담금 · 원인자부담금	· 개발이익의 부담	· 토지개발이익금의 환수
광의	· 보조금 · 기금 · 입회금 · 헌금 · 이익세 · 목적세	· 목적세 · 사용자부담금 · 수수료 · 공공요금 · 사회보험료	· 공공요금 · 사회보험료	· 공공요금 · 사회보험료 · 사용자부담금 · 수수료 · 목적세
최광의	· 초과가치세		· 조세 · 사용자부담금 · 목적세	· 개발자부담금 · 택지개발요강에 따른 부담금

자료 : 田中啓一, 「도시공간정비론」, 有斐閣, 1990. 김정훈, “목적세 세원의 모색,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998. 동권 제48호. p.35에서 재인용

수익자부담금은 학자에 따라 다양하게 정의할 수 있으나 협의와 광의로 구분하여 정의하면 다음과 같다. 먼저 수익자부담금을 협의의 개념으로 보면, 부동산소유자들이 공공단체로부터 얻는 그 소유부동산에 대해 특별한 서비스를 받는 경우, 그 특별서비스에 대해 공공단체가 강제적으로 부과해서 부동산 소유자로부터 징수하는 것이라고 할 수 있다. 대표적인 예로 미국

2) Harold M. Groves는 수익자부담금을 부동산소유자들이 공공단체로부터 그 소유부동산에 대해 특별한 서비스를 받는 경우 그 특별 서비스에 대해 공공단체가 강제적으로 부과해서 부동산소유자로부터 징수하는 것이라고 정의하고 있으며(Groves, H. M. Financing Government, New York: Henry Holt and Company, 1955). 田中啓一은 공공단체가 공익을 위해 공공시설을 신설하고 이를 개량, 유지하는데 필요한 경비의 일부를 특별한 이익을 받는 사회구성원에게 수익의 정도에 따라서 부과하는 금전적 급부의 무라고 정의하고 있다(田中啓一, 「受益者負擔論」, 東洋經濟新報社, 1979, pp.33-34).

의 특별부담금(special assessment)을 들 수 있다. 광의로 해석하면, 정부의 재화와 서비스의 공급과 관련된 반대급부의 모든 것으로 정의할 수 있다.

목적세와 수익자부담금의 차이점을 살펴보면, ① 양자 모두 특정사업의 경비를 충당하기 위하여 부과되는 세금이다. ② 부담금은 사업과 특별한 관계가 있는 자에 한하여 부과되는 반면 목적세는 일반인에게 담세력을 고려하여 과세된다. ③ 목적세의 경우 수익자의 범위가 넓게 퍼져있고 개별적으로 수익의 규모를 측정하기 어려운 점이 있으나 수익자부담금의 경우에는 반드시 그러한 것은 아니다. 즉 목적세 역시 공공지출의 혜택을 받는 자들에게 세금을 걷는 것을 그 원칙으로 하고 있으나 혜택의 범위를 정확하게 한정하기가 불가능한 경우, 또는 수혜자만을 구별하여 세금을 부과하기에는 행정비용 및 징수비용이 너무 많이 들 경우 징수대상을 광범위하게 설정하는 목적세가 사용된다. 환언하면, 편익의 원칙을 살리고자 하나 수익자부담금을 사용하기에는 정보비용이 너무 많이 들 경우에 목적세가 사용된다. 따라서 세부담과 공공지출의 혜택이 연계되지 않은 채 단지 조세저항을 최소화하면서 재정을 확충하기 위한 방편으로 목적세를 사용하는 것은 목적세의 기본취지에 어긋나는 것이다. 현재 우리 나라의 목적세들을 보면, 교육세 및 농특세, 그리고 지방세의 목적세들 모두 세부담과 편익이 연계되어 있지 않기 때문에 목적세의 기본취지가 살려지고 있다고는 보기 어렵다.³⁾

이러한 유사개념과의 비교분석을 통하여 본 연구에서는 목적세를 다음과 같이 정의하고자 한다. 목적세는 징수된 세수의 지출을 특별한 목적에 한정된 세금을 말한다. 즉, 목적세는 일반세와는 달리 특정한 목적을 위해 재원을 조달하는 방법으로 세입과 지출을 연계시키는 수익자부담원칙에 의한 조

3) 김정훈, "목적세 세원의 모색," 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998.8. 통권 제48호. pp35-36.

세이다. 이러한 목적세는 조세를 정부가 제공하는 공공서비스에 대한 가격으로 보고 혜택을 받은 사람들이 이에 대한 대가를 지불하는 것으로 모든 사람이 구별 없이 납부하는 일반세와는 차이가 있다. 그러나 본 연구에서 정의한 목적세의 개념이 모든 정부지출의 목적화를 의미하는 것은 아니다. 목적세는 수익자부담을 직접적으로 적용할 수 없을 때, 편익원칙에 따라 수익자부담의 간접적 형태로 적용되는 차선적 해결책이라고 볼 수 있다.

2. 지방목적세의 특징

지방목적세가 일반목적세와 크게 다르지 않지만, 본 연구의 주요 연구목적은 지방세의 일부인 목적세에 있으므로 지방세의 특징을 염두에 두고 지방목적세에 대하여 기술하고자 한다.

가. 지방목적세의 장점

지방목적세에 관한 장점은 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 편익원칙에 입각한 충실한 과세방법중 하나이다. 둘째, 정부가 추진하고자 하는 정책에 대한 안정적 재원조달수단으로 활용이 가능하다. 셋째, 정부사업에 대한 안정적이고 지속적인 재원공급으로 정부사업시행에 가속력을 부여하여 비용절감효과를 기대할 수 있게 한다. 넷째, 지출용도의 명확성으로 인하여 특정재정지출의 증대에 필요한 신세목의 도입이나 기존조세에 대한 세율인상에 대하여 조세저항이 크지 않을 수 있다. 다섯째, 공공서비스의 공급량 결정에 있어서 복잡하고 비효율적인 정치적 의사결정이 아니라 시장적 의사

결정과정을 활용함으로써 자원배분의 효율성을 달성할 수 있다.⁴⁾ 즉, 특정 서비스의 수혜자에게 그 비용을 직접 부담시킴으로써 소비자들이 자신들의 선호를 표시하도록 유도하여 효율성을 확보할 수 있다.

나. 지방목적세의 단점

지방목적세에 관한 단점은 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 자원 배분의 왜곡이 발생할 수 있다. 즉, 목적세가 적용되는 재정지출에 과도한 자원이 배분되는 반면 다른 부분에는 자원배분이 충분하지 못할 수 있기 때문에 자원배분의 왜곡을 가져올 수 있다. 둘째, 재정구조의 경직성을 초래할 가능성이 있다. 즉, 재정수입과 지출이 연계되어 있기 때문에 환경변화에 탄력적으로 대응하지 못할 수 있다는 문제점이 제기될 수 있다. 셋째, 목적세 부과와 본래취지가 없어졌음에도 불구하고 계속해서 적용되는 경우가 실제 운용과정에서 나타날 수 있다. 넷째, 정부의 재정활동에 대한 관료나 입법부의 통제력을 약화시킬 수 있다. 다섯째, 목적세부과대상 서비스로부터 편익을 받는 계층을 얼마나 정확하게 포착하여 징수대상자로 선정하느냐의 문제와 그렇게 징수한 세금을 얼마나 그들이 받는 편익에 상응하도록 사용하느냐의 문제를 해결하여야 하나 실제적으로 어려움이 있다.

결국 이러한 단점들을 극복할 수 있는 방안을 마련하여야 지방목적세의 존재 의의가 있을 것이다. 즉, 조세는 국고라는 공동자금 풀(pool)로 들어가서 당시 국가가 처한 상황에 따라 예산의 원리에 쫓아 그 사용처가 정해지도록 하는 것이 바람직하다. 만약 이러한 통합성의 원칙이 지켜지지 않게 되면 많은 부서가 비용과 편익의 균형을 유지할 수 있다고 하면서, 그리고 서로가 자

4) 임철, 「수익자부담과 목적세에 대한 고찰: 목적세를 중심으로」, 한국외국어대학교 석사학위논문, 1996년. p.33.

기들 사업이 중요한 공공사업이라고 주장하면서 경쟁적으로 목적세를 설치하려고 할 것이며, 이로 인하여 신속성 있는 재정운용이 위협받게 되며, 결국에는 전체적인 재정의 기본구조가 취약해질 위험성이 증대하게 된다⁵⁾

목적세제는 살펴본 바와 같이 장점과 단점을 동시에 가지고 있다. 목적세제를 운용하기 위해서는 장점을 최대한 살리는 동시에 단점을 최소화할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 이를 위해서는 현재 우리 나라의 목적세제를 평가하고 보다 나은 발전방안을 모색할 필요가 있다.

특히 우리 나라의 경우 목적세제가 조세체계를 복잡하게 만드는 요인으로 작용하고 있을 뿐만 아니라 목적세로서의 기능을 다하고 있지 못하다는 지적과 함께 목적세제의 개편논의가 일고 있다는 점에서 전반적으로 목적세를 재검토할 필요성이 있다.

제2절 이론적 배경

1. 기존 연구에 대한 논의

목적세는 많은 나라에서 활용하고 있는 조세제도의 하나이다. 목적세에 관한 이론적인 연구는 주로 공공선택이론을 연구하는 학자들에 의해 발전되어왔다고 볼 수 있다. 공공선택학자들은 목적세를 수익자부담 논리와 유사한 개념으로 접근하고 있는데, 주목적은 정부에서 제공하는 공공서비스로부터 얻는 수익의 대가를 각자의 선호에 반영하여 부담시키는 모형을 개발함

5) 유한성, “조세체계상에서의 목적세제의 위상,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998.8. 통권 제487호

으로써 정부의 효율성을 도모하고자 한다.

한편 예산제도관련 학자들의 대부분은 현재의 예산과정 하에서도 투표자의 선호를 반영한 재정운영을 할 수 있기 때문에 목적세의 도입은 의미가 없다는 논리를 제공하고 있다. 즉, 목적세의 활용은 예산운영을 경직되게 함으로써 국가 또는 지방자치단체의 정책결정과 지출에 제약요인으로 작용하기 때문에 바람직하지 않다는 것이다.

이와 같은 일반회계제도하의 예산과정에 익숙해 있는 대부분의 학자들과는 달리 Buchanan은⁶⁾ 재정운영의 효율성 증진을 위하여 목적세를 도입할 것을 제안하였다. 그는 그 이전까지만 해도 목적세가 예산운영의 장애요인이라고 알려져 온 것에 반론을 제기하며 목적세의 유용성을 제기하였다. 즉, 총체적 일반회계예산이 사업별로 구분되어 있지 않은 상태에서는 납세자의 선호와 상관없이 정책적인 결정에 의하여 공공서비스가 제공될 가능성이 높는데, 목적세의 도입은 납세자의 선호를 반영하는 특정한 목적을 위한 예산을 편성할 수 있어 보다 효율적이라는 것이다. 이와 유사한 논리는 Browning에⁷⁾ 의해서도 제기되었다.

Goetz나⁸⁾ Brennan and Buchanan⁹⁾ 역시 목적세는 조세와 지출의 연계가 강하기 때문에 특별한 상황을 제외하고는 효율적인 정책의 결정에 기여할 수 있다고 본다. 왜냐하면 일반회계의 재정운영 하에서는 조세와 지출이 별개

6) Buchanan, James M., "The Economics of Earmarked Taxes," *Journal of Political Economy*, Vol. 71, 1963, pp.377-90.

7) Browning, Edgar K., "Collective Choice and General Fund Financing," *Journal of Political Economy*, Vol. 83, 1975, pp.377-90.

8) Goetz, Charles J., "Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Processes," *American Economic Review*, Vol. 63, pp. 128-37.

9) Brennan, Geoffrey, and James M. Buchanan., "Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues," *Journal of Public Economics*, Vol. 9, 1978, pp. 301-18.

의 차원에서 이루어지기 때문에 개인은 부담을 늘리지 않으면서 특정사업의 지출을 증가시키려는 경향이 강한테 비하여, 목적사업을 위한 특별회계에서는 조세의 부담과 지출이 연계되어 각자가 부담해야 할 부분에 대한 파악이 어느 정도 가능하기 때문이다. 그러한 측면에서 목적세의 활용은 예산운용의 효율성을 증진시킬 수 있다고 보는 것이다. 그러나 효율성이 얼마나 증진되는 지에 대한 경험적인 연구는 별로 없기 때문에 쉽게 장담하기 어려운 점도 있다.

한편 Deran과¹⁰⁾ McMahon and Sprenkle은¹¹⁾ 공공선택론자들이 제기하는 목적세의 장점인 효율적인 재정운영에 대해 비판적인 시각을 지니고 있다. 즉, 재정운용의 효율성을 세원과 지출에 대한 소득탄력성의 차이를 기준으로 장기적으로 관찰한다면 현재 알려져 있는 사실보다 결코 유리하지 않을 것이라고 보고 있다.

목적세관련 논의 중 간과할 수 없는 부분이 목적세의 이론과 현실사이에 차이가 많다는 것이다. 이론상의 목적세는 편익과 부담의 연계를 원칙으로 하지만, 현실적으로는 목적세의 대부분이 편익과 부담의 연계 없이 운용되는 경우가 많기 때문이다. 이러한 점을 반영하여 Oakland는¹²⁾ “전체목적세(full earmarking)”와 “부분목적세(partial earmarking)”로 구분하여 목적세를 설명하고 있다. 전자인 전체목적세의 경우는 목적세의 기본원칙에 입각하여 지출이 편익과 연계된 조세로부터 부담되는 경우이고, 후자는 일부의 지출

10) Deran, Elizabeth, "Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test," *National Tax Journal*, Vol. 18, 1965, pp. 354-61.

11) McMahon, Walter W. and Case M. Sprenkle, "A Theory of Earmarking," *National Tax Journal*, Vol. 23, 1970, pp. 255-61.

12) Oakland, William H., "Earmarking and Decentralization," In Proceedings of the Seventy-Seventh Annual Conference 1984, National Tax Association, Tax Institute of America, 1985, pp. 274-77.

은 편익과 연계되어 있지만 그 이외의 부분은 지출과 편익이 연계되어 있지 않은 일반조세수입에서 지출되고 있는 경우를 일컫고 있다.

이처럼 목적세활용의 현실은 공공선택론자들의 주장과는 다른 양상을 띄고 운영되고 있다. Deran은¹³⁾ 미국 주정부의 목적세활용과 이의 지출용도에 대하여 설문조사를 실시한 결과 서로간의 관계가 미약한 것으로 나타났다. 반면에 Eklund는¹⁴⁾ 개발도상국을 대상으로 목적세활용의 현황을 조사해본 결과 미국의 현실과는 달리 목적세와 목적사업간의 연계성이 높은 것으로 나타났다.

이와 같은 현실에서 알 수 있는 것은 목적세가 다양한 용도로 적용되고 있다는 사실이다. 미국의 경우 주에 따라 아주 다양한 목적세가 활용되고 있지만 고속도로운영을 위한 휴발유세의 부담이 지출사업과 가장 관련이 있는 세목으로 알려져 있다. 반면 그 이외에 교육을 위한 복권세, 주세 또는 담배판매세와 같은 목적세는 편익과 사업지출간의 연계성이 거의 없는 것으로 알려져 있다.

결과적으로 목적세는 중요한 사업의 수행을 위해 필요한 재원을 조달하기 위한 방편으로 활용되고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 공공선택학자들이 주장하는 바와 같이 선호반영을 위한 비용부담차원에서 보다는 필요재원의 확충이 보다 중요하기 때문에 편익과 부담의 연계성에 제한하지 않고 재원이 가능한 조세는 목적세로 설치하는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 즉 목적세 설치를 위한 편익과 부담이 연계될 수 있으면 바람직하나 현실적으로 그렇지 않은 경우가 많다고 할 수 있다.

13) Deran, Elizabeth, "Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test," *National Tax Journal*, Vol. 18, 1965, pp. 354-61.

14) Eklund, Per., "A Theory of Earmarking Appraised," *National Tax Journal*, Vol. 25, 1972, pp. 223-28.

우리 나라에서 활용되고 있는 대부분의 목적세 역시 편익과 부담의 연계가 적다고 할 수 있다. 한 예로 교육세는 경주·마권세, 담배소비세 등 교육과 관련 없는 세원에 부과되고 있으며, 농특세 또한 경주·마권세, 종합토지세 등 농어촌개발과 관계가 거의 없는 세원에 부과되고 있다. 그래도 지방세의 목적세인 도시계획세, 소방공동시설세, 사업소세, 지역개발세는 국세의 목적세보다는 연계성이 있다고 볼 수 있다. 그 이유는 토지와 건축물에 과세되고 있는 도시계획세의 범위가 포괄적이기는 하나 도시계획사업과 무관하지 않으며, 소방공동시설세 역시 건축물에 대한 과세가 타당하다고 볼 수 있기 때문이다. 지역개발세도 수익자부담금적 성격이 강하긴 하지만 과세대상인 컨테이너와 항만배후도로건설과 연계되어 있으며, 사업소세도 대도시의 과밀부담을 억제하고자 사업소의 면적과 종업원수에 비례하여 과세하고 있기 때문이다. 그러나 연계성이 높다고 반드시 목적세로 존치해야 할 필요가 있는 것은 아니다.

2. 이론적 근거

Wicksell은¹⁵⁾ 조세를 공공서비스의 가격으로 보고 그 공공서비스로부터 얻는 수익의 대가를 각자가 자기선호에 의해 자발적으로 부담하려고 할 때 가장 효율적인 공공지출의 규모와 적정 조세액이 결정된다고 한다. Bird and Tsiopoulos¹⁶⁾ 역시 조세의 효율성 측면만 논할 경우, 편익에 근거한 수익자부담에 의한 조세제도가 가장 바람직하다고 기술하고 있다.

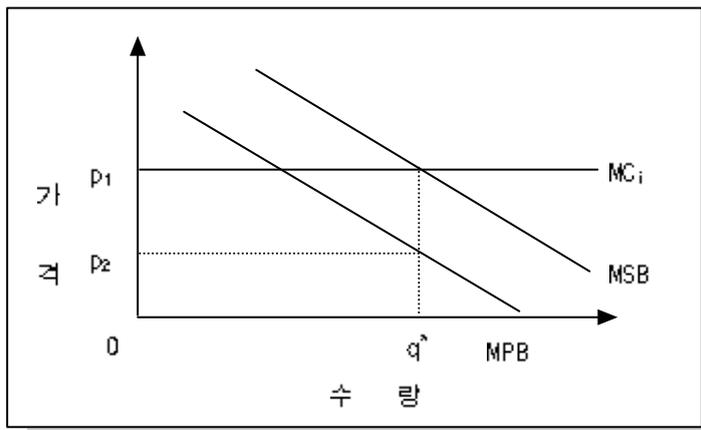
15) Wicksell, K., *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena: Gustav Fischer, 1989.

16) Bird, Richard M. and Thomas Tsiopoulos, "User Charges for Public Services: Potentials and Problems," *Canadian Tax Journal*, Vol. 45, No. 1, 1997, pp. 25-86.

수익자부담금제도와 목적세는 기능과 역할이 유사하다. 앞서도 논의하였듯이 목적세는 수익자의 범위가 비교적 넓어 개별적인 수익의 측정이 쉽지 않은 경우에 부과하고 있긴 하지만, 편익 받는 만큼 부담해야 하는 목적세의 기본원리는 수익자부담금과 유사하다. 즉 목적세의 가장 중요한 이론적 근거는 편익원칙에 따라 세금을 부과함으로써 정부의 재정운용에 있어서 시장가격기구를 도입할 수 있는 수익자부담의 역할을 수행하게 한다는 데 있다.

목적세의 수익자부담에 대한 논의는 잘 알려져 있듯이 공공재의 공급량과 가격결정 상황으로부터 근거를 찾을 수 있다. 논의의 편의를 위하여 <그림 2-1>과 같은 그래프로 나타내었다. <그림 2-1>에서 MPB는 사적인 한계편익, MSB는 사회적인 한계편익, MC는 한계비용을 의미하며 이때의 한계비용은 일정하다고 가정하였다.

<그림 2-1> 외부경제하에서의 공공재의 공급



그래프를 설명하기 위해서는 먼저 공공재가 가진 속성을 살펴볼 필요가 있다. 공공재는 긍정적인 외부효과를 만들어내기 때문에 사회적 한계편익이 사적인 한계편익보다 위에 있게 된다. 따라서 사회적으로 바람직한 소비량은 q^* 이고 소비자들은 p_2 의 가격을 지불할 것이다. 결국 수익자부담을 적용할 경우 p_2 의 가격으로 q^* 만큼을 공급해야 하기 때문에 $p_2 - p_1$ 만큼의 차이를 일반조세수입으로 충당하여야 한다.

이는 사회적 편익이 커서 수익자부담으로 재원을 조달할 수 없는 경우를 의미한다. 따라서 외부효과로 인하여 가격체계에 왜곡이 생길 경우에는 수익자부담을 적용하는데 있어서의 비용이 외부효과를 발생시키는 자원사용의 사회적 기회비용과 차이가 날 가능성이 있고, 외부효과를 고려한 가격으로 수익자부담을 책정하는데 많은 비용이 소요되기 때문에 차선적 해결책으로서 목적세를 부과하는 것이다.

이와 유사한 논의는 린달의 개인간의 자발적인 교환의 원리에서도 찾을 수 있다. 즉 공공재 공급수준의 적정화는 비용부담의 정도에 따라 결정되는 것이 파레토의 효율을 이룰 수 있는데, 그러기 위해서는 일반세보다 목적세에 의해 부과하는 것이 바람직하다¹⁷⁾

Lee and Wagner는¹⁸⁾ 다음 세 가지의 수익자부담원칙에 입각한 조건을 제시하며, 이것이 달성될 수 있다면 목적세는 일반세보다 유용한 조세수단이 될 수 있다고 한다. 세 가지의 조건은 아래와 같다.

-
- 17) Johansen, L., "Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures," *International Economics Review*, September 1963. 임철, 「수익자부담과 목적세에 대한 일고찰」, 한국외국어대학교 경제학과 석사학위논문, 1996년, p.24
- 18) Lee, Dwight R. and Richard E. Wagner, "The Political Economy of Tax Earmarking." *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London and NY: Routledge, Richard E. Wagner ed., 1991.

첫째, 특정 조세와 특정 지출간의 상관관계가 아주 높아야 한다.

둘째, 특정 조세를 특정 지출에 연결시킬 뿐만 아니라, 가용비용을 수혜자에게 직접 부담시킬 수 있는 제도가 마련되어야 한다.

셋째, 소비자들이 자신들의 선호를 표시할 수 있도록 유도하여 공공서비스의 양과 조세부담을 투명하게 결정할 수 있도록 해야 한다.

이상의 이론을 근거로 할 때 수요자의 선호를 반영할 수 있는 제도로 목적세 또는 수익자부담금이 불특정다수를 대상으로 하는 일반과세에 비해 파레토의 효율을 이루기에 바람직함을 알 수 있다. 그러나 조세의 기본 원칙이 효율성에 근거한 편익과세도 있으나 공평성에 기초한 능력원칙도 고려해야 하기 때문에 이들간의 적절한 배분이 요구된다.

제3절 주요 국가의 목적세 현실

1. 미국

가. 최근동향

미국 주정부와 지방정부의 재정체계에서 목적세는 매우 중요한 부분을 차지하고 있다. 목적세제도는 주에 따라 목적세의 종류와 규모 등이 매우 다양하다. 대부분의 주정부는 목적세제도를 채택하고 있으며, 목적세가 일반회계예산에서 차지하는 비중이 많게는 87%(Alabama, 1993년 기준)에서 적게는 4%(Kentucky)로 주에 따라 사용규모가 다양하다.

<표 2-2>는 1954년부터 1993년까지 목적세가 세입예산에서 차지하는 비중에 대한 변화를 정리한 표이다. 40년 동안 목적세수의 평균비중이 다소 줄

기는 했지만 총세입의 20%를 상회하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-2〉 미국 주정부의 목적세수 규모

연도	목적세의 비중(평균)	가장 높은 주정부의 목적세 비중	가장 낮은 주정부의 목적세 비중
1954	51%	89%	0%
1963	41%	87%	2%
1979	23%	88%	0%
1984	21%	89%	1%
1988	24%	89%	5%
1993	24%	87%	4%

자료 : Arturo Perez and Ronald Snell, *Earmarking State Taxes, Third Edition*, Denver Colorado National Conference of State Legislatures, 1995. p. 22.

미국은 1990년대에 들어오면서 목적사업의 대상에 변화가 생기고 있다. 종전에는 목적세의 주요 대상사업이 도로와 교통관련이었기 때문에 목적세의 세목으로 사업과 연계성이 높은 자동차연료세(motor fuel tax)를 가장 많이 활용하였다. 그러나 최근의 동향을 보면 목적세의 기본취지인 편익에 따른 부담에는 부합되지 않지만, 세수확보에 유리한 판매세 또는 소득세를 목적사업에 활용하는 경향이 증가하고 있다.

이와 관련한 좋은 사례는 교육자치단체(school district)의 재정부족현상에서 찾을 수 있다. 미국은 최근에 부족한 지방교육재정의 문제를 해결하고자 전통적으로 재산세에만 의존하고 있는 현실에서 탈피하여 세수의 신장성이 좋은 소득과 소비과세에 부과함으로써 새로운 접근을 하고 있다. 대표적인 주는 Arkansas와 Michigan이라고 할 수 있다. Arkansas는 1991년부터 주세인 판매세의 일부를 목적세로하여 지방의 교육재정을 위해 지원하고 있으며,

Michigan 역시 1993년의 교육개혁을 통해 판매세의 일부를 목적세로 명명하여 교육자치단체의 재정지원을 하고 있다.

나. 미국 목적세의 현실

일반적으로 목적세로 지원되는 대상사업은 크게 교통, 지방정부보조, 교육, 복지, 그리고 환경분야이다. 교통관련 목적사업은 주정부 또는 지방정부의 목적사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 자동차연료세는 50개의 주정부에서 부과하고 있으며, 그 중 31개의 주정부에 있는 지방정부에서도 자동차연료세를 부과하여 교통관련 사업을 위해 사용하고 있다. 1993년의 통계에 의하면 자동차연료세의 비중이 주정부 총세수의 29%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

지방정부보조를 위한 목적세는 교육자치단체를 제외한 지방정부에 제공되는 것으로 47개주에서 활용하고 있다. 지방정부에 지원되는 주요 사업은 지방도로와 고속도로를 위한 것으로 자동차연료세와 자동차이용부담금에서 지원되고 있다. 23개의 주는 자동차연료세 이외에 판매세의 일부에서도 지방정부에게 재정을 지원하고 있다.

교육은 지역별로 서로 다른 양상을 보이고 있다. New England 지역과 중부 대서양지역 중 New Jersey를 제외하고는 교육재정을 위한 목적세는 부과하지 않고, Great Lakes 지역에서도 Illinois와 Michigan을 제외한 3개주 역시 부과하지 않고 있다. 그러나 북동부의 남쪽과 서쪽은 교육재정을 위한 목적세의 부과가 거의 강제적이라고 할 수 있다.

보건 및 복지를 위한 목적세원은 주로 담배세, 주세 등 건강에 유해한 세원을 대상으로 하는 죄악세(sin tax)로 구성되어 있다. 1988년에는 11개 주에서 부과하였으나 1993년에는 2개 주가 증가한 13개 주에서 보건 및 복지를

위한 목적세가 부과되고 있다.

환경과 관련된 사업을 위한 목적세는 23개 주에서 부과하고 있다. 목적세원은 주로 환경을 오염시키는 요인, 즉 타이어, 쓰레기매립, 지하저장탱크, 장작난로 등의 구입 또는 행위와 관련되어 있다.

목적세의 세원은 복권수입에서부터 시작되었으나 최근에는 자동차연료세(Motor fuel tax)를 가장 많이 이용하고 있다. 일반판매세(33개 주)나 자동차등록세(32개 주) 또한 많은 주에서 활용하고 있는 목적세의 일종이다. 그러나 목적세원에 중요한 기여를 하고 있는 세목으로는 개인소득세와 법인소득세를 들 수 있다. 각 주정부에서 이용하고 있는 목적세의 세원을 보면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 미국 주정부의 목적세 세목

구분	주정부의 수
개인 소득세	17
법인 소득세	17
일반매상세	33
자동차 연료세	50
자동차 등록세	32
담 배 세	27
소 비 세	24
자 원 세	24
재 산 세	14
공공시설이용세	12
경주마권세	10

주 : 각 세목의 일정부분만이 목적세원임

자료 : Arturo Perez and Ronald Snell, *Examining State Taxes, Third Edition*, Denver Colorado National Conference of State Legislatures, 1995. pp.40-41.

미국의 목적세 중 자동차연료세를 제외하고는 편익과 부담이 일치하지 않는 세목이 대부분이라고 할 수 있다. 50개 주정부에서 부과하고 있는 자동차연료세는 주로 고속도로 관리 및 유지를 위해 활용되고 있지만, 그 이외에 지방정부의 대중교통 등 교통수요에 대한 재정지원을 위하여 그 재원을 사용하기도 한다. 일반적으로 하나의 목적사업 달성을 위한 재원은 다양한 형태로 구성된다. 한 예로 워싱턴 DC 대도시지역의 교통문제 해결을 위한 재원은 요식업매상세 9%, 숙박세 10.5%, 주차세 12%, 자동차연료세 100%, 주차사용료 100%, 교통위반과태료 100%, 그리고 자동차등록 수수료로 구성되어 있다.

<표 2-4>는 워싱턴 DC의 목적사업 즉, 세원의 용도와 세원과의 연계를 정리한 것이다. 세원과 세원의 용도가 일치하지 않는 현상은 워싱턴 DC에서만 나타나는 것이 아니라 대부분 주정부의 공통적인 현상이라고 할 수 있다.

〈표 2-4〉 District of Columbia의 목적세목과 그 용도

세원	세원의 용도
Real Property Tax	General Obligation Bond Repayment
Restaurant Sales Tax(1%)	New Convention Center
Restaurant Sales Tax(9%)	Washington Metropolitan Area Transit Authority
Hotel Sales Tax(2.5%)	New Convention Center
Hotel Sales Tax(10.5%)	Washington Metropolitan Area Transit Authority
Parking Sales Tax	Washington Metropolitan Area Transit Authority
Motor Vehicle Fuel Tax	Federal Highway Fund
Motor Vehicle Excise Tax	Washington Metropolitan Area Transit Authority
Hotel Occupancy Tax	New Convention Center
Hotel Occupancy Tax	Washington Metropolitan Area Transit Authority
Corporate Franchise Surtax	New Convention Center
U.B.Franchise Surtax	New Convention Center
Arena Fee	New Sports Arena
Parking Meter Fees	Washington Metropolitan Area Transit Authority
Traffic Fines	Washington Metropolitan Area Transit Authority
Motor Vehicle Registration Fee	Washington Metropolitan Area Transit Authority

주 : 미국의 경우 fee, fines는 세수입으로 간주되고 있음

자료 : Grippentrog, Mark I, *Earmarking Tax Revenue in the District of Columbia, A Draft Report Prepared for the District of Columbia Tax Revision Commission, 1997.*

2. 일본

일본의 지방세목 중 목적세는 도도부현의 경우 자동차취득세, 경유인취세, 입렵세, 수리지익세 등의 4개 세목이며, 시정촌의 경우에는 입탕세, 사업소세, 도시계획세, 수리지익세, 공동시설세, 택지개발세, 국민건강보험세 등의 7개 세목이다. 세수규모를 보면 <표 2-5>와 같다.

일본의 지방목적세 중 우리 나라의 지방목적세와 유사한 세목을 상세히 살펴보면 다음과 같다.

가. 도시계획세

도시계획세는 도시정비 등의 비용에 충당하기 위하여 도시계획사업 또는 토지구획사업에 의해서 이익을 받는 도시계획구역내의 토지, 가옥의 보유자에게 과세하는 시·정·촌 목적세이다. 도시계획세는 토지, 가옥의 고정자산세와 합쳐서 과세되고 납세통지서에는 도시계획세와 고정자산세의 세액이 기재되어 있다. 도시계획세가 과세되는 토지와 가옥은 고정자산세의 대상과 동일하기 때문에 고정자산과세대장의 가격을 근거로 계산된다. 도시계획세의 세율은 <표 2-6>과 같다.

〈표 2-5〉 일본의 지방세 수규모

(단위 : 억엔, %)

도부현세			시정촌세		
세목	수입액	구성비	세목	수입액	구성비
도부현민세	44,405	32.6	시정촌민세	84,999	44.9
개인분	24,671	18.1	개인균등할	895	0.5
법인분	7,496	5.5	소득할	62,000	32.8
이자분	12,239	9.0	법인균등할	3,469	1.8
사업세	44,494	32.7	법인세할	18,635	9.8
개인분	2,465	1.8	고정자산세	79,802	42.2
법인분	42,029	30.9	토지	32,627	17.2
부동산취득세	6,611	4.9	가옥	30,288	16.0
도부현담배세	3,742	2.7	상가자산	16,262	8.6
골프장이용세	989	0.7	교부금	625	0.3
특별지방소비세	1,364	1.0	경자동차세	1,019	0.5
자동차세	15,252	11.2	시정촌담배세	6,618	3.5
광구세	6	0.0	광산세	23	0.0
수렵자동차세	21	0.0	특별토지보유세	1,245	0.7
법정의보통세	239	0.2	법정의보통세	12	0.0
도부현고정자산세	134	0.1	구법에 의한 세	0	0.0
구법에 의한 세	7	0.0	입당세	20	0.1
자동차취득세	5,797	4.3	사업소세	3,117	1.6
경유인취세	13,004	9.6	도시계획세	12,275	6.5
입렵세	14	0.0	수리지익세	2	0.0
계	136,079	100.0	공동시설세	-	-
목적세 계	18,815	13.9	계	189,311	100.0
			목적세계	15,414	8.2

주 : 평성6년도 결산기준이며, 굵은 글씨체는 목적세를 의미함. 도부현의 경우 지방소비세(평성9년 4월부터 실시), 수리지익세, 시정촌의 경우 택지개발세와 국민건강보험세는 자료상의 한계로 인하여 제외하고 계산한 것임.

자료 : 矢野浩一郎, 「地方稅財政制度」, 學陽書房, 평성9년

〈표 2-6〉 일본의 도시계획세 세율

시정촌명	세율	시정촌명	세율	시정촌명	세율
23 區 內	0.3	小 平 市	0.27	東久留米市	0.27
八王子市	0.27	日 野 市	0.25	武藏村山市	0.25
立 川 市	0.24	東村山市	0.27	多 摩 市	0.23
武藏野市	0.2	國分寺市	0.28	稻 城 市	0.27
三 鷹 市	0.22	國 立 市	0.28	あきる野市	0.27
青 梅 市	0.25	田 無 市	0.26	羽 村 市	0.25
府 中 市	0.2	保 谷 市	0.22	瑞 穂 町	0.27
昭 島 市	0.25	福 生 市	0.25	日 の 出 町	0.27
調 布 市	0.25	狛 江 市	0.255	檜 原 村	-
町 田 市	0.25	東大和市	0.26	奥 多 摩 町	-
小金井市	0.25	清 瀬 市	0.24		

자료 : 동경도 주세국, 「도세안내」, 1998.

나. 사업소세

사업소세는 특정의 도시에 있어서 인구·기업의 집중에 의해 필요하게 되는 도시환경정비의 행정서비스와 행정구역내 사무소·사업소의 수익관계에 착안하여 과세되는 시·정·촌 목적세이며, 지방세법으로 정해진 도시만이 과세할 수 있다.

사업소세는 사업에 부과되는 사업소세와 신·증설에 부과되는 사업소세로 구분되며, 사업에 부과되는 사업소세는 다시 자산세분과 종업자세분으로 구분된다. 자산세분은 사업소 등의 바닥면적의 합계가 1,000㎡를 넘는 규모로 사업을 하는 개인 또는 법인이 납세자가 되며, 종업자세분은 종업자수의 합계가 100명을 넘는 규모로 사업을 하는 개인 또는 법인이 대상이 된다. 자

산세분은 [사업소 바닥면적(㎡)×600엔], 종업자세분은 [지불급여총액×0.25%]를 세율로서 부과하고 있다.

신·증설에 부과되는 사업소세는 바닥면적이 2,000㎡를 넘는 사업소용 가옥을 신·증축한 건축주 그리고 사업소용 가옥을 신·증축한 후 2년 이내에 증축한 결과 합계바닥면적이 2,000㎡를 넘는 경우에도 납부하게 되며, 이때의 납세액은 [신·증설사업소 바닥면적(㎡) ×6,000엔]이다.

다. 공동시설세¹⁹⁾

일본의 공동시설세는 공동작업장, 공동창고, 공동집하장 등의 정비에 의해서 이익을 받는 자에 과세하는 시·정·촌 목적세이나 최근의 과세실적은 없다.

3. 우리 나라에 미치는 시사점

미국은 주에 따라 목적세의 비중과 세목이 매우 다양하지만, 평균적으로 우리 나라의 목적세 활용보다 높다. 반면에 일본은 목적세의 세목 또는 세수 비중 등이 우리 나라와 유사한 수준을 보이고 있다. 특히 미국 목적세는 고속도로관련사업을 제외한 대부분의 목적사업이 지출과 부담의 연계 없이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 일본의 목적세는 세목과 사업목적이 우리 나라

19) 우리 나라는 소방시설 등에 필요한 재원중 일부를 공동시설세에 의하여 마련하고 있지만 일본은 입탕세에 의하여 마련하고 있다. 일본의 입탕세는 광천원의 보호관리시설, 소방시설 등의 정비 및 관광의 진흥에 소요되는 비용에 충당하기 위하여 부과하는 시·정·촌 목적세이다. 광천욕장의 입탕객이 납세자이며 1명 1일에 대해 150엔을 부과하고 있다.

와 유사한 수준을 보이고 있다.

이러한 사실을 토대로 할 때 이론상의 목적세와 현실 운영상의 목적세의 역할은 서로 많은 차이가 있음을 알 수 있다. 결국 목적세의 세원, 지출용도, 규모 등은 국가와 재정운영 방법에 따라 다르다고 할 수 있다. 외국의 경우에서 알 수 있는 것은 목적세가 예산운영을 경직시킬 수 있는 소지가 있음에도 불구하고, 특별사업의 지원을 위한 유용한 재정지원 수단이라는 인식 때문에 많이 활용되고 있다는 사실이다. 따라서 목적세의 기본원칙에 크게 벗어나지 않으면서 효율적으로 운용할 수만 있다면, 그리고 목적사업이 달성될 경우 자동적으로 소멸되는 장치만 있다면 목적세의 활용은 크게 문제되지 않는다고 볼 수 있다.

제3장 지방목적세제의 평가

제1절 지방목적세의 현황과 평가의 필요성

1. 지방목적세의 현황

가. 법·제도적 현황

지방목적세는 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세의 4개세목이 있다. 4개 세목에 대한 법제도적 현황을 도입연도, 과세의 목적, 과세주체, 납세의무자, 과세대상, 성격, 중복여부, 세율, 탄력세율의 적용여부 등을 기준으로 살펴보면 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 지방목적세의 개요

구분	도시계획세	공동시설세	사업소세	지역개발세
도입 연도	1961	1961	1976	1991
목적	도시계획사업에 필요한 비용충당	소방시설·오물처리시설·수리시설·기타 공공시설에 필요한 비용충당(현재는 소방시설에 대한 공동시설세만 운영)	환경의 정비 및 개선에 소요되는 비용충당	지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원확보
과세 주체	특별시·광역시	특별시·광역시	구	특별시·광역시
	시·군	도	시·군	도
납세 의무자	도시계획구역내의 토지·건축물의 소유자	공동시설로 인하여 이익을 받는 자	인적·물적 설비를 갖추고 일정한 사업 또는 사무를 수행하기 위하여 마련된 사업소의 사업경영주	① 발전용수: 유수를 이용하여 직접 수력 발전을 하는 자 ② 지하수: 지하수를 개발하여 음용수로 판매하거나 목욕용수(온천수에 한함)로 활용하기 위하여 지하수를 채취하는 자 ③ 지하자원: 채광한 지하자원을 원료로 하여 직접 제품을 생산하는 채광자 ④ 컨테이너: 부두를 이용하여 컨테이너를 입출항하는 자

구분	도시계획세	공동시설세	사업소세	지역개발세
과세 대상	도시계획세법의 규정에 의하여 고시한 도시계획구역안에 있는 토지 또는 건축물	건축물·선박(소방선이 있는 시군에 한함) 등	공공부문의 환경개선과 경비에 대한 수요를 창출하는 사업소	발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너부두를 이용하는 컨테이너
성격	재산세 부가세적 성격	재산보유과세	소득과세	소비과세
종류 여부	재산세	재산세	법인세	
세율	과세 표준(과세시가 표준액)의 0.2%를 표준세율로 정함	500만원 이하-0.06% 1,000만원 이하-0.08% 2,000만원 이하-0.1% 3,000만원 이하-0.2% 5,000만원 이하-0.14% 5,000만원 초과-0.16% 화재위험건물: 일반세율의 2배 오물처리시설, 소유재산과세: 0.03%	① 재산할: 사업소 연면적 3.3㎡당 500원 ② 종업원할: 종업원 급여 지급총액의 0.05%	① 발전용수: 발전에 이용된 물 10㎡당 1원 ② 지하수: 개발하여 취수된 물 1㎡당 10원 ③ 지하자원: 채광된 광물가액의 1,000분의 1 ④ 컨테이너: 컨테이너 1TEU당 20,000원
탄력 세율	표준세율+0.3%이내	표준세율 +0.1%이내	① 재산할: 사업소 연면적 1제곱미터당 250원 초과불가 ② 종업원할: 종업원급여총액의 100분의 0.5초과 불가	100분의 50범위안에서 가감조정 가능

자료: 조연상, "지방부문 목적세의 실시현황과 개선방안," 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998. 제4호(동권 제48호), pp.15-16

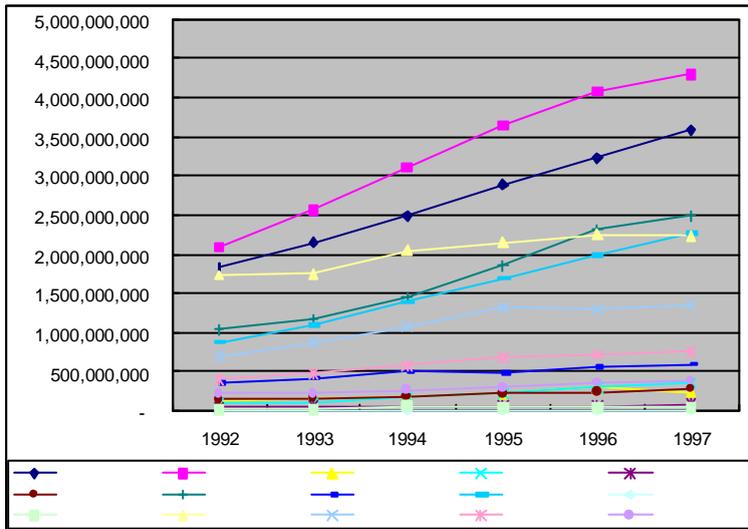
나. 세수현황

(1) 개요

1992년부터 1997년까지의 지방세수규모를 살펴보면 <그림 3-1>과 같다. <그림 3-1>에 의하면 대체적으로 지방세의 세수규모는 증가하고 있는 것으로 나타난다.

<그림 3-1> 지방세의 세수규모 변화

(단위 : 천원)



주 : 각년도 결산액, 부과액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년

15개 지방세목중에서 지방목적세인 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 사업소세에 대한 세수규모를 살펴보면 <표 3-2>와 같다. <표 3-2>에 의하면

전체 지방세수 중에서 지방목적세의 세수가 차지하는 비중은 7.8%~8.2% 수준으로 매우 미미하다.

4개의 세목을 기준으로 비교할 경우 도시계획세가 전체의 50%이상을 차지하고 있으며, 그 다음은 사업소세의 약 25%이며 공동시설세 약 17~18%, 지역개발세 5%정도이다.

〈표 3-2〉 지방목적세의 세수규모

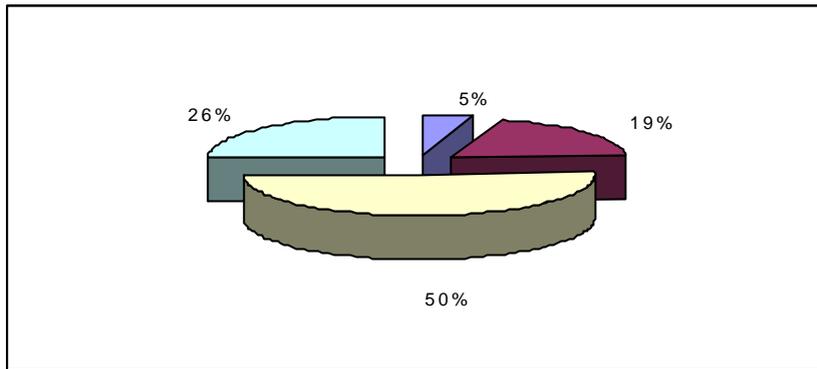
(단위: 백만원, %)

구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997
지역개발세(A)	41,135	49,935	54,751	61,197	68,105	70,932
(A/F) × 100	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
(A/E) × 100	5.2	5.4	5.1	4.9	4.9	4.8
공동시설세(B)	134,453	157,694	188,533	212,222	247,605	277,764
(B/F) × 100	1.4	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5
(B/E) × 100	17.0	17.1	17.4	17.0	17.8	18.7
도시계획세(C)	403,265	484,287	582,727	676,870	717,931	756,654
(C/F) × 100	4.2	4.3	4.3	4.3	4.0	4.0
(C/E) × 100	50.9	52.6	53.9	54.2	51.6	50.9
사업소세(D)	213,117	228,433	255,398	299,265	357,622	381,674
(D/F) × 100	2.2	2.0	1.9	1.9	2.0	2.0
(D/E) × 100	26.9	24.8	23.6	23.9	25.7	25.7
목적세계(E)	791,970	920,350	1,081,409	1,249,554	1,391,263	1,487,024
(E/F) × 100	8.2	8.2	8.0	7.9	7.8	7.8
지방세계(F)	9,870,259	11,218,445	13,531,310	15,761,491	17,747,779	18,973,294

주 : 각년도 결산액, 부과액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도.

〈그림 3-2〉 지방목적세의 구성비율



주 : 결산액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

(2) 도시계획세

도시계획세는 살펴본 바와 같이 토지와 건축물에 부과하고 있다. 토지분과 건축물분을 비교할 경우에는 1997년 결산을 기준으로 각각 4,384억 9,077만원과 3,181억 5,918만원으로 58%:42%로 토지분이 더 많은 것으로 나타나고 있다(<그림 3-3> 참조).

이를 지방자치단체별로 비교할 경우에는 <표 3-3>, <그림 3-4>와 같으며 <그림 3-4>에 의할 경우 서울이 전체의 34%를 차지하고 있어 가장 많은 세수를 징수하고 있으며, 그 다음이 경기도로서 약 15%를 징수하고 있다. 여타의 지방자치단체의 경우에는 2%~6%를 차지하고 있어 도시계획세의 약 50%가 서울과 경기도에 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 도시계획세 과세대상별 세수규모

(단위: 백만원)

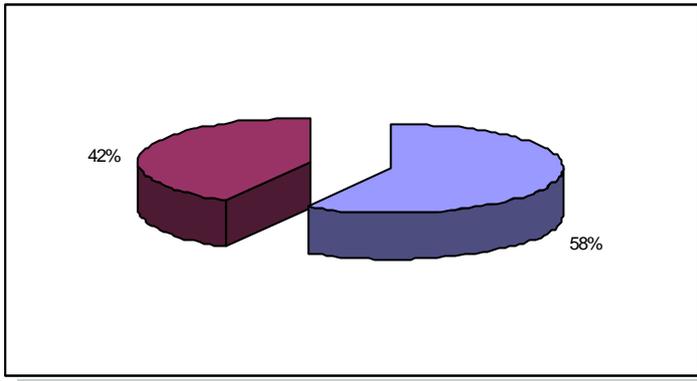
구분	1995			1996			1997		
	토지	건축물	계	토지	건축물	계	토지	건축물	계
서울	170,063	74,907	244,971	147,614	106,629	254,244	162,655	99,825	262,480
부산	42,751	20,630	63,381	43,688	22,364	66,052	44,144	25,032	69,176
대구	25,667	14,339	40,006	24,844	17,481	42,326	27,881	17,395	45,276
인천	22,841	13,853	36,694	23,456	16,252	39,709	22,109	19,526	41,635
광주	11,905	7,440	19,346	13,139	8,255	21,394	13,520	9,354	22,874
대전	12,120	9,060	21,181	12,103	10,076	22,180	12,314	10,748	23,062
울산	-	-	-	-	-	-	10,236	8,792	19,029
경기	63,138	39,023	102,162	64,069	47,017	111,086	66,789	52,808	119,598
강원	6,434	6,215	12,650	6,798	7,433	14,232	7,074	7,884	14,959
충북	6,550	6,295	12,845	6,690	7,082	13,773	7,114	7,795	14,909
충남	6,319	4,895	11,215	6,568	5,855	12,424	6,779	6,600	13,379
전북	8,470	7,435	15,906	8,838	8,469	17,308	9,043	9,971	19,014
전남	7,402	6,904	14,306	8,389	8,294	16,684	8,504	8,624	17,129
경북	14,346	10,585	24,931	14,466	12,369	26,836	15,141	13,375	28,517
경남	30,297	21,364	51,661	30,094	23,702	53,797	20,307	17,405	37,712
제주	4,931	2,555	7,487	4,964	2,851	7,816	4,873	3,018	7,892
계	433,242	245,506	678,748	415,728	304,137	719,866	438,490	318,159	756,649

주 : 각년도 결산액, 부과액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도.

〈그림 3-3〉 도시계획세 과세대상별 비중

(단위: %)

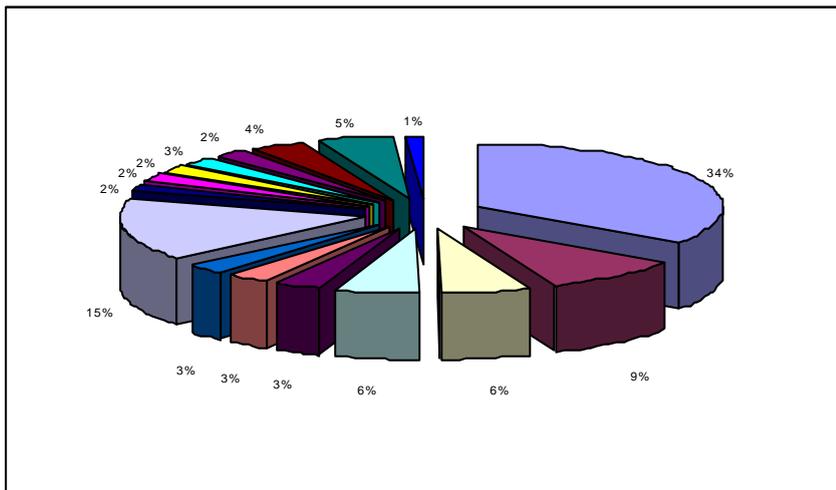


주 : 1997년 결산기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

〈그림 3-4〉 광역자치단체별 도시계획세 비중

(단위: %)



주 : 1997년 결산기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년

(3) 사업소세

사업소세는 살펴본 바와 같이 종업원할과 재산할로 구성되어 있다. 종업원할과 재산할을 비교할 경우에는 1997년 결산을 기준으로 각각 3,124억 6,439만원과 692억 938만원으로 82%:18%로 종업원할이 월등하게 많은 것으로 나타나고 있다(<그림 3-5> 참조).

이를 지방자치단체별로 비교할 경우에는 <표 3-4>, <그림 3-6>과 같으며 <그림 3-6>에 의할 경우 서울이 전체의 28%를 차지하고 있어 가장 많은 세수를 징수하고 있으며, 그 다음이 경기도로서 약 17%를 징수하고 있다. 여타의 지방자치단체의 경우에는 2%~7%를 차지하고 있어 도시계획세의 약 45%가 서울과 경기도에 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 사업소세 과세대상별 세수규모

(단위: 백만원)

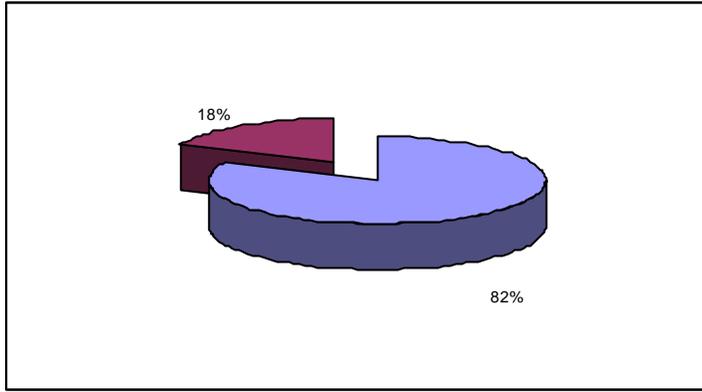
구분	1995			1996			1997		
	종업원합	재산합	계	종업원합	재산합	계	종업원합	재산합	계
서울	75,305	9,650	84,956	93,742	9,385	103,127	100,515	9,514	110,029
부산	14,470	3,262	17,732	16,450	3,755	20,206	17,431	4,114	21,545
대구	8,668	3,147	11,815	9,613	3,526	13,139	10,322	3,370	13,692
인천	14,524	2,687	17,211	16,227	3,692	19,919	16,135	4,063	20,199
광주	4,370	1,334	5,704	5,749	1,402	7,151	6,118	1,563	7,682
대전	5,821	1,491	7,313	7,095	1,649	8,745	7,735	1,828	9,564
울산	-	-	-	-	-	-	19,960	3,724	23,684
경기	39,314	10,924	50,239	45,890	14,108	59,999	48,992	14,408	63,401
강원	3,847	1,764	5,611	4,711	1,930	6,642	5,376	1,996	7,373
충북	6,391	2,446	8,838	7,466	2,680	10,146	8,116	2,885	11,001
충남	6,218	2,701	8,920	8,352	3,256	11,609	10,546	3,769	14,316
전북	5,049	2,259	7,309	5,886	2,762	8,648	7,136	2,411	9,548
전남	5,814	3,317	9,132	7,541	3,570	11,112	8,023	3,622	11,645
경북	15,403	5,430	20,834	19,302	5,735	25,037	22,226	5,555	27,781
경남	33,060	8,655	41,715	41,044	8,815	49,859	22,442	5,944	28,386
제주	1,131	446	1,578	1,366	426	1,793	1,384	435	1,820
계	239,392	59,519	298,911	290,440	66,699	357,140	312,464	69,209	381,673

주 : 각년도 결산액, 부과액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도.

〈그림 3-5〉 사업소세 과세대상별 비중

(단위: %)

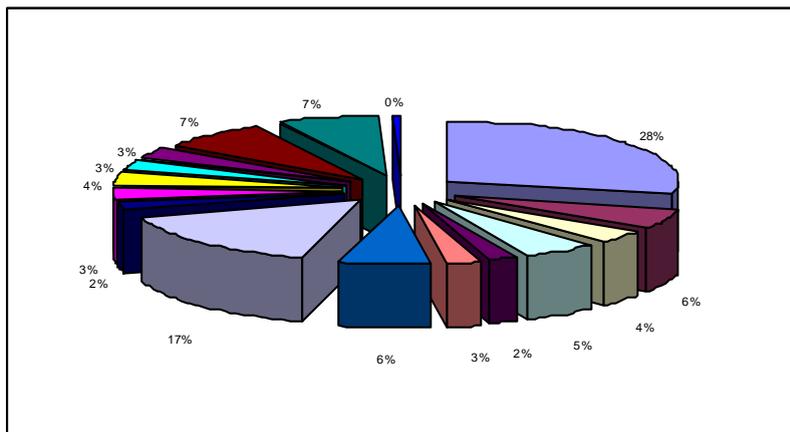


주 : 1997년 결산액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

〈그림 3-6〉 광역자치단체별 사업소세 비중

(단위: %)



주 : 1997년 결산액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

(4) 공동시설세

공동시설세는 살펴본 바와 같이 건축물, 선박, 토지에 부과하고 있다. 그러나 토지에 대하여 부과한 경우가 없기 때문에 토지분을 제외하고 그 결과를 제시하면 <표 3-5>와 같다. <표 3-5>와 <그림 3-7>에 의하면 건축물분이 2,761억 1,974만원이며, 선박분이 16억 4,475만원으로 그 비중을 보면 선박분의 경우 1%에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

이를 광역자치단체별로 볼 경우 서울이 29%로서 가장 많은 비중을 보이고 있으며, 그 다음이 경기도의 18%이다. 여타의 지방자치단체의 경우에는 1%-8%의 수준을 보이고 있다. 결국 공동시설세의 경우에도 여타의 지방목적세(지역개발세 제외)와 마찬가지로 서울과 경기도에 세수가 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 3-5〉 공동시설세 과세대상별 세수규모

(단위: 백만원)

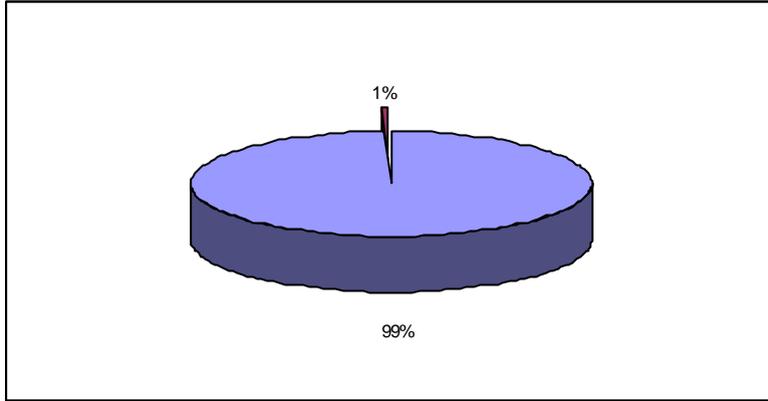
구분	1995			1996			1997		
	건축물	선박	계	건축물	선박	계	건축물	선박	계
서울	66,177	5	66,182	73,242	5	73,248	79,271	5	79,277
부산	16,594	597	17,191	18,903	618	19,522	21,506	349	21,856
대구	10,967	-	10,967	12,606	-	12,606	14,039	-	14,039
인천	11,268	330	11,599	12,637	430	13,118	14,035	637	14,673
광주	5,299	-	5,299	6,010	-	6,010	7,152	-	7,152
대전	6,602	-	6,602	7,130	-	7,130	8,466	-	8,466
울산	-	-	-	-	-	-	8,162	566	8,729
경기	34,622	-	34,622	43,341	-	43,341	50,898	31	50,929
강원	4,984	5	4,990	6,637	2	6,639	7,253	1	7,254
충북	4,948	-	4,948	5,640	-	5,640	6,289	-	6,289
충남	5,902	1	5,903	7,505	-	7,505	9,160	1	9,161
전북	6,228	-	6,228	7,153	-	7,153	8,295	-	8,295
전남	6,212	30	6,242	8,570	30	8,600	8,615	31	8,646
경북	9,895	1	9,897	11,548	1	11,549	13,032	-	13,032
경남	19,054	196	19,250	22,692	223	22,915	17,297	21	17,318
제주	2,216	-	2,216	2,497	-	2,497	2,643	-	2,643
계	210,973	1,169	212,142	246,168	1,363	247,531	276,119	1,644	277,764

주 : 각 연도 결산액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도.

〈그림 3-7〉 공동시설세 과세대상별 비중

(단위: %)

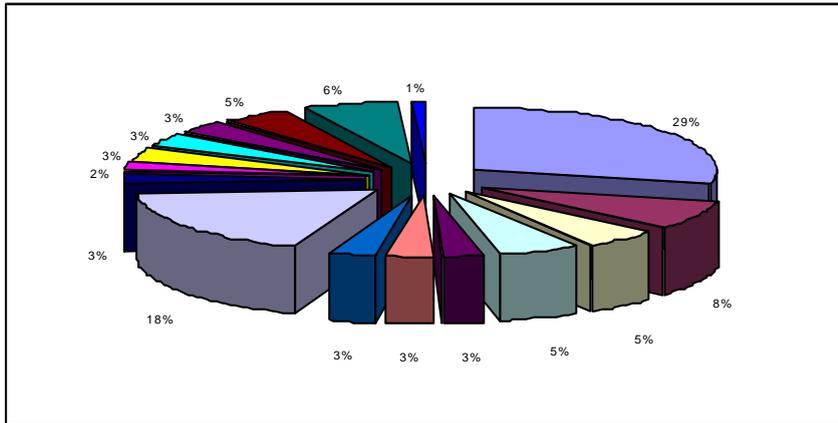


주 : 1997년 결산액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

〈그림 3-8〉 광역자치단체별 공동시설세 비중

(단위: %)



주 : 1997년 결산액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

(5) 지역개발세

지역개발세는 살피본 바와 같이 컨테이너, 지하수, 발전용수, 지하자원에 각각 부과하고 있다. 과세대상별 세수규모는 1997년 결산기준으로 각각 1,054억 6,210만원, 29억 2,527만원, 36억 7,477만원, 10억 1,406억원이며, 이는 93%:3%:3%:1%의 비중을 보이고 있다(<표 3-6>, <그림 3-9> 참조).

광역자치단체별로 구분하여 살펴볼 경우 부산이 전체의 94%를 차지하고 있어 지역개발세의 대부분은 부산의 컨테이너세임을 알 수 있다(<그림 3-10> 참조).

〈표 3-6〉 지역개발세 과세대상별 세수규모

(단위: 백만원)

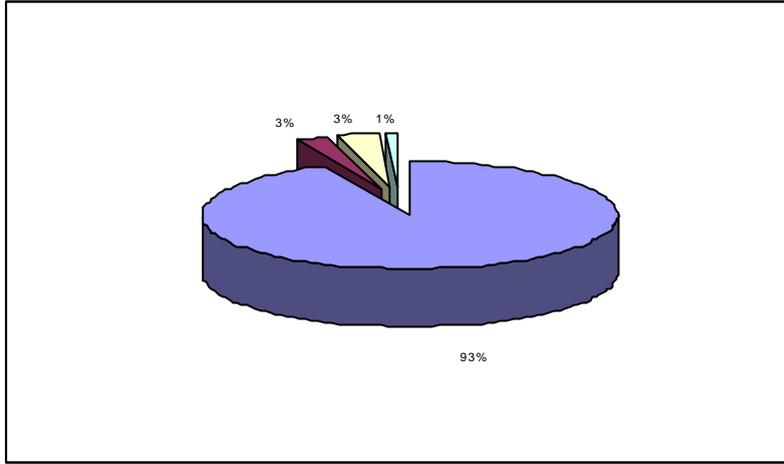
구분	1996					1997				
	컨테이너	지하수	발전용수	지하자원	계	컨테이너	지하수	발전용수	지하자원	계
서울	-	226	-	-	226	-	205	-	-	205
부산	97,129	169	-	-	97,319	105,462	237	-	-	105,699
대구	-	148	-	-	148	-	168	-	-	168
인천	-	36	-	-	36	-	71	-	-	71
광주	-	77	-	-	77	-	111	-	-	111
대전	-	128	-	-	128	-	168	-	-	168
울산	-	-	-	-	-	-	69	2	-	71
경기	-	360	1,040	18	1,420	-	360	758	14	1,153
강원	-	178	1,322	570	2,071	-	167	1,350	779	2,296
충북	-	52	1,126	184	1,363	-	83	1,296	213	1,593
충남	-	145	-	1	146	-	179	-	1	180
전북	-	107	28	1	136	-	130	35	-	166
전남	-	36	30	1	69	-	48	43	6	98
경북	-	444	105	1	550	-	456	116	-	572
경남	-	496	65	-	562	-	423	70	-	494
제주	-	3	-	-	3	-	4	-	-	4
계	97,129	2,633	3,720	777	104,261	105,462	2,925	3,674	1,014	113,076

주 : 각 연도 결산액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

〈그림 3-9〉 지역개발세 과세대상별 비중

(단위: %)

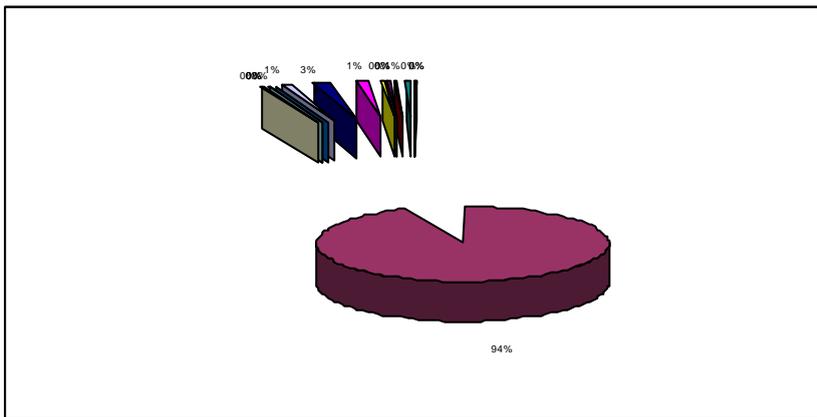


주 : 1997년 결산액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

〈그림 3-10〉 광역자치단체별 지역개발세 비중

(단위: %)



주 : 1997년 결산액 기준

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

다. 지방목적세제의 운용현황

지방목적세제의 운용현황을 파악하기 위하여 중앙정부에서 활용하고 있는 목적세제와 비교·검토하여 그 차이점을 도출할 필요가 있다.

우리 나라의 조세체제는 국세와 지방세 모두 일부의 목적세제를 운용하고 있다. 국세의 목적세는 교육세, 교통세, 농어촌특별세 등 3개 세목이 있고, 지방목적세는 살피본 바와 같이 도시계획세, 사업소세, 공동시설세, 지역개발세의 4개 세목이 있다.

교육세는 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 소요되는 재원을 확보(교육세법 제1조)하고자²⁰⁾ 1981년 12월에 제정되어 1982년부터 시행되었다. 도입당시 교육세는 5년간 한시제로 운영될 예정이었으나 그후 여러 가지 이유로 그 기한이 연장되다가 1990년말 세계개편과정에서 영구세로 전환하였다. 교육세의 과세표준과 세율은 <표 3-7>과 같다. 이러한 과세표준과 세율에 의하여 징수된 교육세의 세수는 교육환경개선특별회계와²¹⁾ 지방교육양여금의²²⁾ 재원으로 되어 100% 지방자치단체로 이전된다²³⁾

20) 교육세법 제1조에는 “이 법은 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 소요되는 재원을 확보함을 목적으로 한다”라고 교육세의 목적을 규정하고 있다.

21) 초·중·등교육의 여건을 개선하기 위한 목적으로 만들어졌다.

22) 교육의 질적향상과 지방교육의 균형발전을 도모하기 위한 목적으로 만들어졌다.

23) 교육세는 부가세 본세 통합원칙에 의하여 지방세분 교육세의 폐지논의가 일고 있으나 본 연구에서는 다루지 않겠다. 자세한 내용은 국중호, 「지방재정과 교육재정의 통합방안」, 한국조세연구원, 1998년 보고서를 참고하기 바람.

〈표 3-7〉 교육세의 과세표준과 세율

과세표준	세율
금융·보험업자의 수익금액	5/1,000
특별소비세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 특별소비세액	30/100(단 동유의 경우에는 15/100)
교통세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 교통세액	15/100
주세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 세액	10/100(단 주세의 세율이 80/100 이상인 주류에 대하여는 30/100)
지방세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 등록세액	20/100
지방세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 경주·마권세액	50/100
지방세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 균등할 주민세액	10/100(단 인구 50만 이상의 도시에 있어서는 25/100)
지방세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 재산세액	20/100
지방세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 종합토지세액	20/100
지방세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 자동차세액	30/100
지방세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 담배소비세액	40/100

자료 : 교육세법 제5조

교통세는 휘발유와 경유의 소비에 대하여 과세하는 한시적인 목적세(1994년-2003년)이다. 본래 휘발유와 경유는 특별소비세의 과세대상이었으나 목적세인 교통세를 신설하여 교통시설투자재원을 마련하고자 하였다. 서울체계는 종가세 방식으로 과세되는 대부분의 물품소비세와는 달리 종량세(수량×

세액)로 과세하고 있다. 서울도 법에서 정해지는 기본세율이 있는가 하면 법의 위임을 받은 대통령령(시행령)으로 기본세율의 100분의 30범위 안에서 탄력세율을 우선하여 적용할 수 있는 탄력세율제도가 있다. 그러나 OECD 비산유국과 비교할 때 휘발유를 제외한 석유류의 가격이 낮을 뿐만 아니라 (<표 3-8> 참고), 석유류 소비증가율 또한 최근 4년 평균증가율이 9%수준으로 미국 1.7%, 일본 1.3%, 독일 1.0%, 대만 5.5% 등에 비해 매우 높은 수준이라는 사실을 감안하여 교통세법 및 특별소비세법을 개정하였다.²⁴⁾

〈표 3-8〉 도로 등 교통시설특별회계의 배분계정 (단위 : %)

배분계정	배분비율
도로계정	67.5
도시철도계정	13.5
고속철도 및 공항계정	9.0
기 타	10.0

자료 : 도로 등 교통시설 특별회계법 시행령 제2조

24) 보다 자세한 논의는 라취문·이삼주, 「교통세의 세원배분방안」, 한국지방행정연구원, 1998를 참고하기 바람.

교통세의 세수는 교통시설 특별회계의 재원이 되어 도로계정 67.5%, 도시철도계정 13.5%, 고속철도 및 공항계정 9%, 기타 10%로 배분되고 있다.²⁵⁾

농어촌특별세는 농·어업의 경쟁력강화와 농어촌 사업기반시설의 확충 및 농어촌지역 개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보(농어촌특별세법 제1조)하기²⁶⁾ 위하여 1994년에 제정되어 운영되고 있다. 농어촌특별세의 과세표준과 세율은 <표 3-9>와 같다. 농어촌특별세는 농어촌특별세관리특별회계로 운영되며 그 세수는 농어촌구조개선특별회계와 지방양여금관리특별회계로 진출된다.

25) 도로 등 교통시설 특별회계법 시행령 제2조(교통세배분)는 다음과 같이 규정하고 있다. “법 제9조 제2항의 규정에 의한 도로 등 교통시설 특별회계의 각 계정간 교통세의 배분은 도로계정에 1천분의 67.5, 도시철도계정에 1천분의 13.5, 고속철도 및 공항계정에 1천분의 9.0의 비율로 하고 나머지 1천분의 10.0은 예산이 정하는 바에 따라 필요한 계정에 배분한다.”

26) 농어촌특별세법 제1조에는 농어촌특별세의 목적을 다음과 같이 기술하고 있다. “이 법은 농어업의 경쟁력강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보함을 목적으로 한다.”

〈표 3-9〉 농어촌특별세의 과세표준과 세율

호별	과세표준	세율
1	조세특례제한법·관세법 및 지방세법에 의하여 감면을 받는 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록세의 감면세액	100분의 20
2	조세특례제한법 제89조 제1호 내지 제3호 및 제5호 내지 제8호의 규정에 의하여 감면된 소득세의 감면세액	100분의 10
3	법인세법에 의한 각 사업연도의 소득에 대한 법인세의 과세표준금액(청산소득에 대한 법인세의 과세표준금액을 포함한다)중 5억원을 초과하는 금액	100분의 2
4	특별소비세법의 규정에 의하여 납부하여야 할 특별소비세액 가. 동법 제1조 제3항 제4호의 경우 나. 가목 외의 경우	100분의 30 100분의 10
5	증권거래소에서 거래된 주권의 양도가액	1만분의 15
6	지방세법에 의하여 납부하여야 할 취득세액	100분의 10
7	지방세법에 의하여 납부하여야 할 경우·마권세액	100분의 20
8	지방세법에 의하여 납부하여야 할 종합토지세액 가. 세액이 500만원초과 1천만원 이하인 경우 나. 세액이 1천만원을 초과하는 경우	500만원을 초과하는 금액의 100분의 10 50만원+1천만원을 초과하는 금액의 100분의 15

자료 : 농어촌특별세법 제5조

반면에 지방목적세는 지역개발세 중 부산의 컨테이너세를 제외한 여타의 세목들 전부가 일반회계로 편입되어 일반재원화되어 사용되고 있을 뿐 특별회계를 운영하고 있지 않은 실정이다.

지금까지의 논의를 토대로 지방목적세와 국세 목적세를 비교하면 <표 3-10>과 같다.

〈표 3-10〉 국세목적세와 지방목적세의 비교

구분	국세목적세	지방목적세
세 목	· 교육세, 교통세, 농어촌특별세	· 도시계획세, 사업소세, 공동시설세, 지역개발세
관 련 특별회계	○ 교육세 · 교육환경개선특별회계 · 지방교육양여금특별회계 ○ 교통세 · 교통시설특별회계 ○ 농어촌특별세 · 농어촌특별세관리특별회계 · 농어촌구조개선특별회계 · 지방양여금관리특별회계	○ 지역개발세(부산의 컨테이너세) · 항만배후도로건설특별회계

현행 지방목적세가 목적세로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있지만, 운영만 잘 된다면 국가목적세보다 지방목적세의 활용이 더욱 바람직하다. 그 이유는 첫째, 지방자치단체가 제공하는 공공재의 경우에는 그 혜택이 그 지방에 국한되기 때문에 수혜자를 구별해내기가 쉽고, 둘째, 공공재의 생산 비용이 비수혜자에게 전가될 가능성이 적기 때문에 투표자와 수혜자의 선호를 계산해내기가 쉽기 때문이다. 이러한 측면에서 지방목적세의 효율적인 운용을 위한 기반의 조성이 필요한 것은 주지의 사실이다.

2. 평가의 필요성

가. 목적세의 역할 미흡

지방목적세인 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세의 도입 목적

은 목적사업의 수행을 위한 비용충당이 되기 보다는 부족한 지방세수를 위한 확충방안의 하나라고 볼 수 있다. 따라서 징수된 목적세는 목적사업을 위해서만 사용되는 것이 아니라 일반 지방세로 흡수되어 지방자치단체의 사업 전체를 위해 사용된다. 결국 지방목적세의 역할은 목적세로서보다는 세수확충의 한 수단으로 활용되고 있다고 할 수 있다.

지방목적세의 기본원칙은 지방자치단체가 행하는 특정사업을 위하여 수익관계가 있는 자로 하여금 필요한 경비중 일부를 충당하도록 하는 것을 목적으로 특별히 과세하는 것이다. 따라서 납세자의 수익정도에 대응하여 부과되어야 하며, 수익의 범위를 초과하여 과세할 수 없다. 또한 목적세를 징수하였으면 그 재원은 목적에 상응하도록 사용하여야 한다.

그러나 현실적으로 우리 나라의 지방자치단체는 지방목적세의 세수가 실제 소요되는 비용보다 훨씬 적기 때문에 부과징수의 목적과 지출을 일치시키기 위한 노력이 크지 않은 것으로 보인다. 즉, 지방목적세의 세수는 부과목적과는 달리 일반재원화되어 사용되고 있으며, 부과목적을 가진 특별사업의 경우 일반재원으로부터 재원을 부담하고 있다.

이러한 문제점 때문에 학자들과 실무담당자들에 의하여 지방목적세의 무용론이 제기되고 있는 실정이므로 전반적으로 지방목적세제를 평가할 필요성이 있다.

나. 조세체계의 복잡성 가중

세계발전심의회위원회를 중심으로 조세체계의 간소화문제가 제기되고 있다. 이는 조세체계를 간소화함으로써 투명성과 행정편의를 도모하고 세부담을 적정화하려는 의지가 담겨있다고 볼 수 있다.

우리 나라의 조세체계가 복잡해진 이유중에 하나는 특정조세항목에 세금

을 덧붙이는 부가세방식의 목적세가 운용되고 있기 때문이다. 이러한 방식의 재정체제는 또한 현재와 같은 경제위기상황을 극복하기 위하여 재원이 시급히 필요한 경우에도 신속적으로 대응하지 못하는 문제점을 노출시키고 있다.

따라서 현재 복잡하게 운영되고 있는 목적세가 우리 나라 조세체계의 복잡성을 가중시켜왔다고 볼 때 목적세제의 정비야말로 조세체계 전반의 간소화로 이어지는 것이며 납세자로 하여금 보다 단순하고 명확하게 조세의 종목과 자신의 부담관계를 인식시키려는 작업에 크게 기여하게 되는 것이다.

물론 이러한 논의가 국제 목적세중 지방세에 부가되고 있는 교육세와 농어촌특별세 등에 대한 논의와 더 밀접하게 연계되어 있기는 하나 지방세의 목적세도 복잡성 논의에서 제외되는 것은 아니다.

이러한 점에서 현재 우리 나라의 지방목적세제를 원점에서 재평가하고 보다 나은 발전방안을 모색할 필요가 있다.

제2절 평가기준 설정과 조작적 정의

1. 평가기준의 설정

지방목적세제를 평가할 수 있는 기준은 다양하게 존재할 수 있으나 본 연구에서는 앞의 이론적 고찰부분에서 살펴본 내용을 근거로 하여 <그림 3-11>과 같은 틀에 의하여 판단하고자 한다.

목적세 설치를 위한 기준은 크게 2단계로 구분하였다. 먼저 1단계는 사업의 성격을 분석함으로써 지방목적사업으로서의 가능성 여부를 규명하는 단

계이다. 1단계에서 지방목적사업의 도입여부가 결정될 것이다. 2단계는 사업의 운용으로서 결정된 사업을 위한 재원의 조달방법에 대한 것이다. 따라서 2단계는 목적사업의 결정을 위한 기준이라기 보다는 목적사업의 수행을 위한 효율적인 재원운영방법이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 1단계의 판단기준으로 지방목적사업의 필요성과 사업의 범위를 선정하고자 한다. 사업의 필요성은 지방공공재일 뿐만 아니라 다수에 의한 사업수요가 발생되기 때문에 지방자치단체에서 제공할 필요가 있는 사업을 의미한다. 이를 판단기준으로 선정한 이유는 해당 사업이 지역주민의 요구를 반영하여 그 수요가 계속적으로 증가하고 있어야 지방목적사업으로 존치할 의미가 있기 때문이다²⁷⁾

지방공공재의 부합여부를 평가의 기준으로 선정한 이유는 해당 사업이 지방공공재이어야 지방목적사업으로서 의미가 있기 때문에 본질적인 부분에 대한 검토가 필요하기 때문이다. 지방공공재의 판단여부는 지방자치법 제9조에서 정하고 있는 지방의 고유사무에 대한 구분을 적용하고자 한다. 국가사무 또는 지방사무의 구분은 정부의 효율적인 자원배분과 밀접한 관련이 있다. 예전대 지방사무는 사업결과의 파급효과가 당해 지역에 한정됨으로써 누출효과(spill-over effect)가 최소화 될 수 있는 대상의 사무로 구성하고, 그렇지 않고 누출효과가 큰 사업은 국가사무로 구속시킴으로써 효율성을 증진시키고자 하는 것이다.

또한 사업의 범위, 즉 사업의 규모가 지방자치단체에서 수행할 수 있는 단위사업으로서 적당한지의 여부를 가지고 지방목적사업의 적정성을 판단하고자 한다. 그 이유는 아무리 지방목적사업으로서의 의미를 가지고 있다

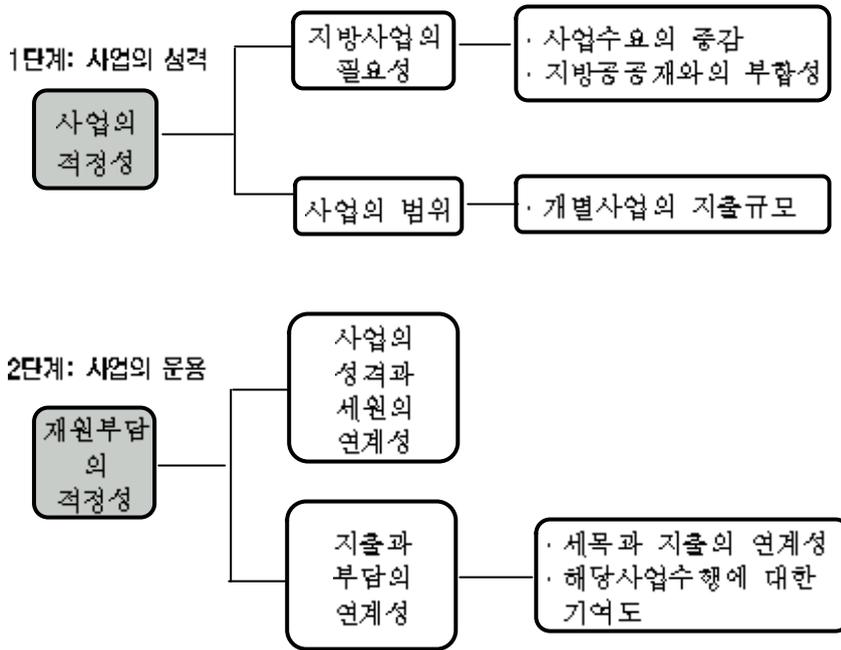
27) 지방목적사업이 되기 위해서는 그 수요가 증가하고 있어야 가능하며 만약 수요가 감소하고 있다면 정비의 대상이 된다.

고 할지라도 그 규모가 너무 커서 지방자치단체의 사업으로서 부적절하다고 할 경우, 즉 사업에 대한 지출이 목적재원의 총당으로 과부족할 경우 목적세 설치의 타당성이 미흡해지기 때문이다.

2단계는 재원의 성격을 지방목적사업과 연계하여 분석함으로써 재원부담의 적정성을 규명하는 단계이다. 이 단계에서 평가기준으로 설정할 수 있는 것은 다양하게 존재할 수 있으나 본 연구에서는 사업의 성격과 세원의 연계성, 지출과 부담의 연계성을 기준으로 살펴보고자 한다. 사업의 성격과 세원의 연계성은 대상사업의 수행을 위하여 필요한 예산확보차원에서 부과하는 세원이 해당 목적사업과 어느 정도 연계되어 있는가를 평가하는 것으로서 일치하여야 목적세 신설의 의미가 있기 때문에 평가기준으로 선정하였다. 지출과 부담의 연계성은 다시 지방목적세목과 지출의 상호연계성, 해당 세목의 세수의 해당 사업에 대한 기여정도로 구분된다. 해당 목적사업의 수행을 위하여 징수하는 세목과 지출의 상호 연계성은 목적세를 운영하는 과정에서 세수와 지출이 상호 연계되어 있어야 지방목적세의 의미를 살릴 수 있다는 점에서 평가기준으로 선정하였으며, 또한 해당 세목의 세수의 해당 사업에 대한 기여정도는 어떤 하나의 사업을 수행하기 위하여 목적세를 신설하여 세수를 확보하였으나 그 규모로는 해당 사업을 전혀 수행할 수 없다고 한다면 이는 목적세로서의 의미를 상실할 수 있기 때문이다. 현재 우리 나라 지방목적세 모두가 이러한 배경하에서 특별회계로 운영하지 못하고 일반재원에 편입되어 해당 사업을 수행하는 현상을 발생시킨 것이다²⁸⁾

28) 특별회계의 설치요건은 예산회계법 제12조 제2항에서 “국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반의 세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치한다.”고 규정하고 있다. 이처럼 특별회계의 설치목적은 일반재원과 차별화를 두어 재정을 운영함으로써 특정사업의 수행을 위해 재정을 효율적으로 운영하기 위함이다.

〈그림 3-11〉 지방목적세제 평가의 틀



2. 조작적 정의

가. 지방목적사업의 적정성

(1) 지방사업의 필요성

① 사업수요의 증감

현재 지방목적세로 수행하고 있는 사업이 특별히 관리하여 안정적으로 재원을 확보하여야 할 필요성이 있는 사업인가 아니면 여타의 사업과 마찬가지로

가지로 취급하여도 되는가를 판단하고자 한다. 이는 일반재원으로 사업을 추진하고자 할 경우 인건비와 경상비에 우선적으로 예산을 배정하게 되고 나머지 부분만이 사업을 위한 비용으로 배분하게 되므로 특별목적용을 가지고 별도관리하지 않는 경우 그 사업을 추진하게 될 수 없게 되는 현상이 발생한다는 사실에 근거하고 있다. 목적세의 도입의의는 이러한 맥락에서 특정 사업을 추진하기 위하여 필요한 재원을 안정적으로 충원할 수 있도록 특별 관리하고자 하는 것이다.

이를 위하여 다음과 같은 기준을 활용하고자 한다. 사업의 성격을 통하여 지방에서 반드시 추진되어야 할 사업인가, 그리고 일반적인 사업이 아닌 목적사업으로 수행되어야 하는 사업인가를 기준으로 판단하고자 한다. 구체적으로는 현행 지방목적세로 수행하고 있는 사업중 수요가 증가하여 안정적 자원배분이 필요할 경우 특별 관리하고 그렇지 않으면 일반관리를 하는 것으로 판단하고자 한다.

② 지방공공재와의 부합성

지방공공재와의 부합성은 국가에서 제공하기보다는 지역적인 성격이 강하기 때문에 지방자치단체에서 제공하는 것이 바람직한 사무인가를 판단하는 것이다. 지방자치단체에서 제공하는 사무는 지방자치법 제9조에 열거되어 있기 때문에 이와 유사한 사무는 지방공공재로 판단하고자 한다.

일반적으로 지방공공재는 사업결과의 파급효과가 당해 지역에 한정될 뿐만 아니라, 사업을 지방자치단체가 관리하는 것이 효율적이기 때문에 지방자치단체에서 사무를 제공하는 것이다. 지방자치법에서 명시하고 있는 지방사무는 주로 다음과 같은 사항을 고려하되 전국적인 통일을 요하지 않으며 지역에 국한한 사무들로 구성되어 있다. ① 특정의 사업을 수행하기 위하여

전국적·종합적 계획수립에 의한 조정이 필요한가의 유무, ② 사업수행에 따른 결과 또는 파급효과가 전국적으로 미치는가의 여부, ③ 전국적 단위로 통일적 기준의 설정이 필요한가의 여부, ④ 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 필요한가의 유무 등이다.

따라서 본 연구에서는 위와 같은 4가지 기준에 입각하여 지방공공재와의 부합성 여부를 판단하고자 한다.

(2) 사업의 범위

사업의 범위는 크게 규모와 기간으로 구분할 수 있다. 목적사업을 결정할 경우 사업의 규모가 우선적으로 정해지고 나면 기간과 자원조달 방법이 논의되는 것이 순서이다. 사업을 추진하고자 할 경우 해당 사업의 규모를 파악하여 지방자치단체의 재정상황으로 가능한 사업인가를 판단하는 기준이다. 사업의 기간은 목적사업이 달성될 수 있는 기간을 의미하는 것으로 본래 정해놓은 기간동안에 목적이 달성되었는지를 판단하는 것이며 목적세의 존립 여부와 관련이 있다고 본다.

사업의 범위를 판단할 수 있는 기준으로 본 연구에서는 지방자치단체의 총 세출에서 해당 사업의 지출규모가 차지하는 비중으로 파악하고자 한다. 이는 총 세출에서 단위사업의 지출규모가 차지하는 비중이 너무 클 경우 지방단위의 사업으로서는 곤란하다는 인식에 근거하고 있다.

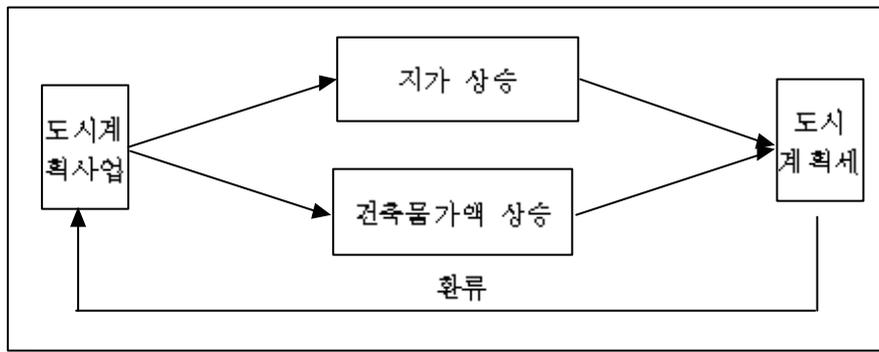
나. 자원부담의 적정성

(1) 사업의 성격과 세원의 연계성

대상사업의 목적과 세원의 연계성을 통하여 자원부담의 적정성을 판단하고자 하는 기준이다²⁹⁾ 예를 들면 토지와 건축물을 통한 징수가 도시계획사

업을 위하여 쓰는 것이 타당한가를 판단하고자 하는 것이다. 이는 도시계획 사업이 토지와 건축물에 어떠한 편익을 제공하는가를 기준으로 판단하고자 하는 것으로써, 도시계획사업에 의하여 토지와 건축물가격이 증가하지 않는다고 할 경우 도시계획세를 부과할 수 없다는 사실에 근거한다. 즉 도시계획 사업의 수행결과 토지와 건축물가격의 상승작용이 초래되어 다시 도시계획 세의 세수증가효과가 발생하고 이는 다시 도시계획사업의 재원으로 환류되어 지역발전을 도모할 수 있다는 논리적인 과정에 의존한다. 만약 이러한 과정이 연계되어 있지 않다면 도시계획세를 토지와 건축물에 부과할 수 없게 된다.

〈그림 3-12〉 도시계획사업과 도시계획세 세원의 연계성



29) 사업을 위한 지출과 부담의 연계가 강하면 목적세가 가격기능 역할을 수행할 수 있기 때문에 불특정다수를 대상으로 하는 일반재원과 구분하여 특별회계를 설치할 필요성이 존재하게 된다. 해당 목적사업의 수행을 위하여 징수하는 세목과 지출의 상호 연계성이 높지 않을 경우에는 목적세가 가격기능의 역할을 충실히 수행할 수 없기 때문에 일반재원에서 지원할 수 있으나 그렇지 않다면 특별회계의 설치에 목적사업수행의 가장 기본적인 요건이라고 할 수 있다.

(2) 지출과 부담의 연계성

① 세목과 지출의 상호 연계성

목적세의 유형에서 살펴본 바와 같이 세목과 지출용도의 2가지 기준에 의하여 목적세를 분류하면 4가지 유형이 <그림 3-13>과 같이 나타난다.

4가지의 목적세 유형중에서 I 유형만이 목적세에 해당한다. 이 기준은 용익원칙을 기준으로 목적세를 평가하겠다는 의미로서, 즉 비용부담자와 편익수혜자의 연계정도를 평가하고자 하는 것이다.

재원조달방법의 평가기준은 세원이 특정한 사람에게만 한정되어 있으면 I 유형과 II 유형으로 판단하고 대다수의 사람들에게 분포되어 있으면 III 유형과 IV 유형으로 간주한다.

지출용도의 평가기준은 목적이 특정화되어 있으면 I 유형과 III 유형으로 간주하고 목적이 광범위하면 II 유형과 IV 유형으로 간주한다.

두 가지 기준을 모두 충족시키는 경우에는 목적세가 효율적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다.

<그림 3-13> 세목과 지출의 상호연계성에 대한 평가기준

		특정한 목적			
재원조달방법	특정한 세원	I 유형	III 유형	일반적	
	세원	II 유형	IV 유형	세원	
		광범위한 목적 지출용도			

② 해당 사업수행에 대한 기여도

징수된 조세수입이 조세징수목적사업의 달성에 기여한 정도에 의하여 평가하고자 한다. 징수된 조세수입이 조세징수목적사업의 수행에 필요한 재원으로서의 제역할을 다할 수 있으면 현재의 목적세계는 효율적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다. 만약 징수된 조세수입이 조세징수목적사업의 수행에 필요한 재원으로서의 제역할을 다할 수 없으면 필요사업에 한하여 다른 재원조달 방법을 강구하여야 할 것이고, 필요한 목적사업이 아닌 경우에는 정비 또는 폐지하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

제3절 지방목적세계의 평가결과

1. 지방목적사업의 적정성에 대한 평가결과

가. 사업의 필요성

(1) 사업수요의 증감

① 도시계획세

도시계획사업은 지방자치단체에서 수행하는 대부분의 사업을 포함하고 있다(<표 3-11> 참조). 따라서 도시계획사업을 위하여 안정된 재원을 공급하기에는 어려움이 많은 세목이다. 이러한 이유 때문에 현행 우리 나라 지방세법상에서도 포괄적인 근거규정을 둠으로 인하여 도시계획사업의 불명확³⁰⁾

30) 도시계획사업은 도시계획법에 의거한 도시계획시설의 결정, 도시계획사업의 승인 또는 허가절차를 밟아 추진하는 사업을 의미하는 것이나 지방세법에서는 도시계획법의 규정에 의해 시행하는 사업이라고만 기술하고 있다. 이는 도시계획법에 정해

과세구역설정의 불확실성³¹⁾ 특별·광역시세에 대한 자치구의 부담문제³²⁾ 도시계획세 세율체계상의 문제³³⁾ 등이 발생한다. 또한 건축물은 재산세, 토

진 사업이라 하더라도 동 법에 의거하여 인가 또는 승인을 받지 않고 행하는 사업의 경우 도시계획사업에 해당되지 않음에도 불구하고 지방세로서 징수하게 되는 문제점을 드러낸다. 또한 이러한 문제점은 도시계획세가 목적세로서 제 역할을 다하지 못하는 하나의 원인이 되고 있다. 즉, 일반적으로 생각할 수 있는 하수도정수업무, 가로수정비사업 등 일상적인 업무를 도시계획사업으로 간주하게 되어 일반재원화할 수 밖에 없기 때문에 목적재원화 할 수 없는 것이다. 일본의 경우에는 도시계획세의 과세객체를 지방세법 제702조 제1항에서 “시정촌은 도시계획법에 의하여 시행하는 도시계획사업 또는 토지구획정리법에 의하여 시행되는 토지구획정리사업에 요하는 비용에 충당하기 위해 당해 시정촌의 구역에서 도시계획법 제5조의 규정에 의거 도시계획구역으로 지정된 것 중 시가화구역내에 소재하는 토지 및 가옥에 대하여 그 가격을 과세표준으로 하여 당해 토지 및 가옥의 소유자에게 도시계획세를 부과할 수 있다”고 규정하고 있어 이러한 문제점을 방지하고 있다.

- 31) 실제 운용과정에서는 도시계획법에 의하여 도시계획구역으로 고시된 모든 지역을 조례로 정하고 있다. 따라서 도시계획사업의 시행에 필요한 경비에 충당한다는 도시계획세 본래 취지와는 상관없이 도시계획세를 과세하는 결과가 초래되어 결국에는 목적세로서의 역할을 수행할 수 없도록 하고 있다.
- 32) 특별시·광역시와 자치구간의 관계에서 볼 때 도시계획세는 시세이다. 따라서 특별시장 또는 광역시장이 과세지역을 고시하고 있으며, 통상적으로는 도시계획구역내의 모든 지역을 도시계획세 과세구역으로 고시하고 있다. 이 경우 자치구의 부담이 문제로서 작용한다. 즉 A광역시의 10개 자치구중 5개 자치구에는 도시계획법에 의한 도시계획사업의 허가·승인·인가된 것이 없음에도 불구하고 5개 자치구내에 거주하는 주민들은 도시계획세를 납부하여야 한다. 이는 A광역시의 주민이기 때문에 시의 발전을 위해 부담하여야 한다는 의미로서 해석할 경우 논의의 실익이 없다. 그러나 다른 구정의 발전에 도움을 주기 위하여 도시계획사업이 없음에도 불구하고 목적세인 도시계획세를 부담해야 한다고 하는 것은 지방자치제의 본질에 어긋난다고 볼 수 있다.
- 33) 현행 지방세법상 도시계획세의 세율은 지방세법 제237조 ①에 의하면 “도시계획세의 표준세율은 과세표준액의 1,000분의 2로 한다”고 규정하고 동 조 ②에서는 “시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 도시계획세의 세율을 제1항의 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이 경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 3을 초과할 수 없다”고 규정함으로써 표준세율을 정해 놓고 초과할 수 없는 제한세율을 정

지는 종합토지세와 중복과세되고 있다는 문제점과 함께 통·폐합 논의 등이 제기되고 있는 실정이다.

하고 있다. 이는 도시계획세가 임의세이고, 따라서 도시계획사업의 규모에 따라 그 토지와 건축물의 가액에 알맞는 부담을 시켜야 함에도 불구하고 지방세법에 표준세율이 정해져 있어 표준세율을 하향하는 세율을 적용하지 못하도록 하고 있다.

〈표 3-11〉 도시계획법상 도시계획시설의 종류

도시계획시설	공공시설	도시계획시설의 세부시설명
◆ 교통운수시설		
도로	도로	일반도로, 자동차전용도로, 보행장전용도로, 고가도로, 지하도로
주차장		주차장(행정청설치), 노상주차장, 노외주차장(행정청설치), 노외주차장(비행정청설치)
자동차정류장	-	공용여객자동차터미널: 시내버스, 시외버스, 권세버스 공용화물터미널: 노선화물, 전국화물, 구역화물, 해상화물
자동차 및 건설기계 검사시설	-	자동차검사소, 건설기계검사소
철도	철도	일반철도, 도시철도, 고속철도
궤도	-	궤도
삭도	-	삭도
운하	운하	운하(지역간의 내륙수문용)
항만	항만	항만: 외곽시설, 계류시설중 부두, 입항교통시설, 여객이용시설, 화물보관처리시설, 선박보급시설 어항: 외곽시설, 계류시설중 부두, 수송시설, 보급시설
공항	공항	공항
자동차 및 건설기계 운전학원	-	자동차 운전학원, 건설기계운전학원
◆ 도시공간시설		
광장	광장	교통광장, 미관광장, 지하광장, 건축물부설광장
공원	공원	어린이공원, 근린공원, 도시자연공원, 묘지공원, 체육공원
녹지	녹지	완충녹지, 경관녹지
유원지	-	유원지
관망탑	-	관망탑
공공용지	공공용지	공공용지
청소년수련시설	-	청소년수련시설(생활권, 자연권, 유스호스텔, 기타)

주 : ① 공공시설: 도시계획법 제2조 제1항 제14호에서 정하는 공공용시설을 의미함

② 밑줄친 세부시설은 도시계획으로써만 결정 설치하지 않아도 되는 시설임(임의시설)

도시계획시설	공공시설	도시계획시설의 세부시설명
◆ 유통 및 공급시설		
시장	-	도매시장: 도매 센터, 농수산물도매시장 소매시장: 시장, 정기시장, 대형점, 소규모소매점, 농수산물공관장, 가축시장
유통업무설비	-	다음 각호의 시설이 함께 설치되는 시설(①+②시설과 ③-⑤ 중 2개 이상 포함) ① 도매 센터, 집배송단지, 농수산물도매시장, 농수산물공관장 ② 화물터미널, 철도화물역 ③ 창고, 야적장 또는 저장소 ④ 화물적하시설, 화물적치용건축물 등 ⑤ 부대용 사무소 또는 점포
수도	수도	취수시설, 저수시설, 정수시설, 배수시설, 권역관로부지상에 설치된 도수시설 및 송수시설
공동구	공동구	공동구(권선, 권좌, 권기, 가스, 상하수도, 중앙난방배관 등)
전기공급설비	-	발전시설, 변전시설, 배전사업소, 송전시설(22천볼트이상), 송전시설(22천볼트이하)
가스공급설비	-	액화가스저장소(30톤초과), 압축가스저장소(저장능력 3천 m ³ 초과), 액화석유가스송전시설(자동차용충전시설제외), 도시가스공급시설
열공급설비	-	열원시설, 열수송시설
유류저장 및 송유설비	-	석유비축, 저장시설, 송유시설, 송유관, 유류저장시설
방송, 통신시설	-	사업용전기통신설비, 무선설비, 종합유선방송시설
◆ 공공문화복지시설		
운동장	-	운동장(행경정설지), 종합운동장, 일반운동장, 골프장(9홀초과)
공용의 청사	-	국가청사, 지자체 청사
학교	-	초등학교, 중학교, 고등학교, 대학, 교육대학, 사범대학, 전문대학, 방송통신대학, 개방대학, 기술학교, 고등기술학교, 공민학교, 고등공민학교, 특수학교, 각종 학교, 유치원, 새마을 유치원
도서관	-	공공도서관, 전문도서관, 특수도서관
연구시설	-	국가연구시설(출연,출자포함), 지자체연구시설(출연,출자포함)
문화시설	-	문화관, 극장, 음악당, 박물관, 미술관, 기념관, 전시관
사회복지시설	-	아동시설, 성인시설
공공직업훈련시설	-	국가훈련시설, 지방훈련시설, 공공단체훈련시설

도시계획시설	공공시설	도시계획시설의 세부시설명
◆ 도시방재시설		
하천	하천	직할하천, 지방하천, 준용하천
저수지	저수지(행정정설지)	저수지
방풍설비	방풍설비	방풍설비
방수설비	방수설비	방수설비
방화설비	방화설비	방화설비
사방설비	사방설비	사방설비
방조설비	방조설비	방조설비
유수지시설	유수지시설	유수지시설
◆ 보건위생시설		
하수도	하수도	간선하수도, 종달처리장
도살장	-	도축장, 대지면적 500㎡미만 도계장
공동묘지	공동묘지(행정정설지), 공설납골당, 시설묘지(묘지공원제외), 시설납골당	
화장장	화장장(행정정설지)	공설화장장, 일반의 용에 공하는 사설화장장
장례식장	-	장례식장
폐기물처리시설	-	중간처리시설, 최종처리시설, 적축물처리시설
수질오염방지시설	-	폐수종달처리장, 분뇨처리시설, 축산폐수 공동처리시설
종합의료시설	-	종합병원
폐차장	-	폐차장

주 : ① 공공시설: 도시계획법 제2조 제1항 제14호에서 정하는 공공용시설을 의미함

② 밑줄친 세부시설은 도시계획으로써만 결정 설치하지 않아도 되는 시설임(임의시설)

자료 : 경기도, 「'98 도시계획 현황」, 1998년.

도시계획세는 특별시·광역시제이자 시·군세임에도 불구하고 자치구에
서도 자체 재원을 가지고 도시계획사업관련 지출을 하고 있다. 그 주요 지출
내역을 살펴보면 <표 3-12>와 같다.

〈표 3-12〉 강남구의 도시계획관련 사업에 대한 지출내역

(단위: 천원)

구분	사업내역	예산액
도시공원관리	시·도비 보조사업	15,026
	자체사업	2,944,118
	연구개발비	100,000
	시설비 등	2,836,668
	설시설계비	9,693
	어린이공원 노후 위험시설물 정비공사	
	아랫방죽마을공원현대화공사	
	근린공원 정비공사	
	도산근린공원 정비공사	
	역삼근린공원 정비공사	
개포동 156일대 정비공사		
청담근린공원 생태계복원공사		
독골공원의 2개소 허브공원화 사업		
토지매입비	100,000	
대모산 도시자연 공원토지보상		
시설비	2,711,000	
달터근린공원의 1개소 수해복구공사		
어린이공원 노후 위험시설물 정비공사		
삼성동의 1개소 마을마당 조성공사		
역삼근린공원 정비공사		
개포2동 156일대 정비공사		
공원내 시설물 보수공사		
청담근린공원 생태계 복원공사		
근린공원내 수세 쇠약목 뿌리 수술 및 외과수술공사		
공원시설물 보강사업		
아랫방죽마을공원 현대화공사		
독골공원의 2개소 허브공원화 공사		
근린공원 정비공사		
도산근린공원 정비공사		
공원조명등 정비공사		
시설부대비	15,975	

구분	사업내역	예산액
농 지 관 리	자체사업 시설비 등 실시시설계비 탄천하수처리장 주변 녹지정비공사 솔현동 방죽 2마을 소나무 복원공사 일원동 73-3번지 주변정비공사 세곡동 산 59번지 일대 계곡수로 정비공사 개포동 산 55-1번지 계곡수로 정비공사 대모, 구룡산 등산로 주변 자연관찰로 조성사업 등산로 및 약수터 보수작업	4,164,270 3,843,580 27,865
	시설비 개포동 647-3 양재대로 사면 수해복구공사 포이동 277-1 양재대로변 사면 수해복구공사 수서동 주택가 인접 임야 수해복구공사 솔현동 263(방죽 1마을) 수해복구공사 일원동 산 52-1번지 주변 수해복구공사 구룡천 약수터 진입로 수해복구공사 탄천하수처리장 주변 녹지정비공사 도곡2동길 가로수 수종갱신공사 꽃묘식재사업 가로시설물보강공사 시지정보호수 및 노거수보호시설공사 솔현동 방죽2마을 소나무 복원공사 일원동 73-3번지 주변정비공사 세곡동 산59번지 일대 계곡수로정비공사 개포동 산55-1번지 계곡수로정비공사 대모, 구룡산 등산로 주변 자연관찰로 조성사업 등산로 및 약수터 보수작업 산쓰레기 수거 및 등산로 정비사업 종합방제사업 개포2동 개포근린공원 수종갱신공사 구룡산 약수터 수해복구공사 쌍봉약수터 주변 수해복구공사	3,762,925

구분	사업내역	예산액
도시 환경 시설	자체사업 연구개발비 등 시설비 관내 이면도로 소파보수 및 유지관리 도로시설물유지관리 및 보수공사	9,036,936 172,400 7,878,560
	시도비보조사업 자체사업 시설비 등 자전거도로 개설 및 보관소 설치 지구교통개선사업 도로표지판 교체 및 정비	126,944 3,654,983

자료 : 강남구, 「1998년도 제1회 일반회계·특별회계 세입·세출추가경정예산서」, 1998.

도시계획사업에 대한 수요는 직접적으로 위에서 제시한 각 사업에 대한 증가율을 계산하여 구할 수도 있고 간접적으로 도시화율을 통하여 측정할 수도 있다. 본 연구에서는 직접적인 측정을 위한 자료수집의 어려움으로 인하여 간접적으로 도시화율을 측정하여 도시계획사업에 대한 수요를 판단하고자 하며, 이는 도시화율이 커질수록 도시계획사업의 수요가 증가하는 것이 일반적이기 때문이다. 도시화율은 <표 3-13>에서 보는 바와 같이 계속적으로 높아지고 있는 추세이다. 따라서 도시계획사업의 수요는 증가한다고 볼 수 있다.

〈표 3-13〉 경기도내 시·군의 도시화율 추세

(단위: %)

구분		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
수 원	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.4	100.4	100.4
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.4	100.4	100.0
산 단	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.5
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
의정부	1	106.4	106.6	106.1	105.9	107.1	108.1	108.2	107.6	105.5	106.4
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
인 산	1	141.9	141.1	141.6	140.4	146.7	155.2	158.6	160.1	100.0	100.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
부 역	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
관 면	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
행 표	1	60.8	61.5	62.3	64.1	64.3	65.2	71.8	73.5	76.1	77.5
	2	57.7	58.1	59.1	61.0	61.3	62.3	68.7	68.8	70.7	75.8
복부	1	90.1	90.1	89.7	89.9	90.1	90.3	90.3	87.7	91.9	91.9
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
인 산	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.0	98.9	98.9	98.9
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
고 산	1	67.8	64.8	74.5	79.4	78.8	82.6	94.3	94.5	94.6	94.4
	2	67.8	64.8	74.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
과 면	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
구 리	1	171.0	179.8	173.1	171.2	174.0	194.9	199.3	195.5	195.7	197.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
담양주	1	26.2	23.0	31.6	35.5	35.3	19.8	17.7	16.5	20.4	22.8
	2	66.7	66.3	74.8	74.3	74.2	74.0	67.5	66.9	68.5	68.7
모 산	1	76.3	79.7	79.0	85.2	82.5	95.2	89.9	91.7	90.7	87.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
시 흥	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
관 포	1	-	-	-	-	-	-	-	2.0	100.0	100.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
의 일	1	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
하 단	1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
예 인	1	52.1	54.6	53.6	55.2	57.1	59.4	55.9	56.6	63.8	61.0
	2	50.3	52.1	52.3	53.4	54.1	54.5	46.6	62.5	63.1	64.5

파 주	1	51.9	48.6	55.6	55.5	54.8	54.8	55.4	55.6	57.1	57.5
	2	53.6	53.0	61.1	61.0	60.8	60.7	61.3	61.4	62.7	57.0
이 천	1	39.2	38.5	41.6	43.4	43.2	43.9	41.3	45.6	45.0	44.6
	2	48.3	54.7	57.0	64.5	49.3	48.0	49.0	61.9	63.7	66.3
안 성	1	50.0	58.9	56.0	44.5	44.2	45.5	46.7	45.2	45.0	48.5
	2	44.7	47.8	48.4	37.8	36.7	36.4	36.1	35.7	40.3	40.8
김 포	1	91.2	70.4	75.0	59.5	67.8	56.8	83.3	79.8	61.6	47.7
	2	27.4	27.8	29.6	27.0	26.1	26.3	38.0	42.1	44.8	47.7
양 주	1	23.6	24.7	26.2	25.8	25.3	26.1	27.4	29.9	30.7	29.4
	2	34.8	32.9	32.1	30.3	33.0	33.7	33.7	35.1	35.6	35.3
여 주	1	31.3	32.3	32.3	32.6	32.6	32.6	32.0	37.0	39.0	39.6
	2	31.3	31.3	31.3	30.5	31.6	32.6	32.0	34.0	38.0	33.7
화 성	1	38.9	38.0	49.4	48.1	48.4	54.3	46.3	49.7	52.5	53.1
	2	12.8	15.0	19.5	18.8	19.2	18.9	15.9	16.2	18.1	31.3
광 주	1	66.2	67.5	65.8	63.9	63.5	63.2	61.3	58.4	53.6	54.8
	2	51.9	53.2	51.9	50.6	51.8	51.7	50.5	47.5	48.2	43.5
연 천	1	48.4	52.5	57.1	53.6	53.6	53.6	54.5	52.7	52.7	55.6
	2	48.4	50.8	57.1	51.8	51.8	51.8	52.7	54.5	54.5	55.6
포 천	1	42.9	44.1	43.5	42.9	41.8	41.9	41.9	53.0	52.1	44.1
	2	15.2	16.2	15.7	16.0	17.2	19.4	19.4	38.1	40.8	42.0
가 평	1	50.9	54.9	54.7	55.6	57.4	59.3	63.6	64.3	64.3	58.9
	2	32.7	37.3	35.8	35.2	35.2	35.2	34.5	33.9	33.9	33.9
양 평	1	39.2	39.5	41.6	41.0	41.6	41.6	41.6	42.0	42.0	42.0
	2	21.5	23.5	24.7	23.1	23.4	23.4	23.4	25.9	25.9	27.2

주 : 1은 도시계획구역인구기준의 도시화율을 의미하며, 2는 행정구역인구기준의 도시화율을 의미함

자료 : 경기도, 「'98 도시계획현황」, 1998년도.

또한 <표 3-14>에서 보는바와 같이 도시계획구역의 면적이 경기도내 시·군의 평균을 기준으로 할 경우 1997년 23.2%에서 1998년 31.5%로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 도시계획사업에 대한 수요증가를 의미한다고 볼 수 있다.

〈표 3-14〉 도시계획구역 면적

(단위: ㎢)

구분	도시계획구역면적		행정구역면적		비중	
	1997(a)	1998(b)	1997(c)	1998(d)	1997 (a/c×100)	1998 (b/d×100)
수원	13704	13704	120.56	11905	113.7	115.1
성남	145.8	145.8	141.72	141.72	102.9	102.9
의정부	17735	17735	81.82	81.82	216.8	216.8
인양	57.63	57.63	57.63	57.63	100.0	100.0
부천	52.18	52.18	52.18	52.18	100.0	100.0
광명	38.65	38.65	38.34	38.52	100.8	100.3
행택	83.31	83.31	451.55	451.55	18.4	18.4
동두천	30.66	30.66	95.66	95.68	32.1	32.0
인산	10508	10508	145.96	145.96	72.0	72.0
고양	181.35	188.35	266.46	267.98	68.1	70.3
과천	35.82	35.82	35.82	35.82	100.0	100.0
구리	128.91	128.91	31.64	31.64	407.4	407.4
남양주	97.96	97.96	460.19	460.22	21.3	21.3
오산	28.67	28.67	42.72	42.74	67.1	67.1
시흥	129.58	129.58	129.58	129.58	100.0	100.0
군포	36.08	36.08	36.08	36.08	100.0	100.0
의왕	53.46	53.44	53.46	53.44	100.0	100.0
하남	87.82	87.82	87.82	87.82	100.0	100.0
용인	56.71	56.71	497.77	497.81	11.4	11.4
파주	53.51	53.51	682.34	682.38	7.8	7.8
이천	20.26	20.26	461.1	461.2	4.4	4.4
양주	14.7	15.27	309.88	310.38	4.7	4.9
여주	22.94	22.94	608.31	608.8	3.8	3.8
화성	155.93	160.54	687.93	687.83	22.7	23.3
광주	148.6	148.6	431.86	431.86	34.4	34.4
연천	29.03	29.03	695.25	695.23	4.2	4.2
포천	32.97	32.97	826.91	826.91	4.0	4.0
가평	83.84	83.84	843.56	843.39	9.9	9.9
양평	49.08	878.29	878.29	878.29	5.6	100.0
민설	27.84	27.84	554.39	561.26	5.0	5.0
김포	35.57	35.57	276.68	277.11	12.9	12.8
계	2,338	3,180	10,088	10,092	23.2	31.5

주 : 도시계획구역면적이 행정구역면적을 초과하는 경우는 광역적 수요에 대응하기 위하여(예를 들면 쓰레기) 도시계획구역을 인접 농촌지역까지 확대하기 때문에 나타난 현상임

자료 : 경기도, 「도시계획현황」, 1997-1998년.

지역이었으나 1995년부터 과세대상지역을 전국의 모든 지역으로 확대하였다.

살펴본 바와 같이 본래의 도입취지는 대도시권으로 인구와 기업이 집중되어 과밀현상이 나타남으로써 도시환경이 악화되는 것을 방지하고자 하는데 있었다. 그러나 현행의 사업소세는 이러한 과밀화의 우려가 적은 군지역에까지 과세되고 있으며, 과밀지역에 신설되는 사업소가 있다고 하더라도 동일하게 적용을 받고 있다는 점에서 본래의 목적을 상실하고 있다.

환경개선 및 정비에 대한 수요는 직접적으로는 환경개선 및 정비사업의 증감여부 등 다양하게 측정이 가능하나 본 연구에서는 간접적으로 과밀부담금에 대한 자료와 사업소수의 증감여부를 통하여 측정하고자 한다. 과밀부담금은 아래에서 살펴보는 바와 같이 사업소세의 도입목적과 유사하다.

과밀부담금제도는 수도권집중억제 정책의 일환으로서 1994년에 도입된 제도이다. 대도시인구집중방지를 위해 국가에서는 1964년의 「대도시인구집중방지책」 이래 계속해서 「수도권정비계획법」의 실시와 더불어 지속적인 개정을 통하여 수도권의 집중을 억제해 오고 있다.

그러나 이와 같은 정부의 노력에도 불구하고 수도권의 집중은 억제되지 않고 계속 증가되기 때문에 이에 대한 해결방안으로서 과밀부담금제도를 도입하게 되었다.

과밀부담금제도의 도입 목적은 첫째, 수도권의 과밀해소와 지역균형발전을 위한 규제수단, 둘째, 기존의 직접적이고 물리적인 규제로부터 야기되는 부작용을 해소하기 위한 방법, 셋째, 경직적인 규제방식에서 비롯되는 수도권의 공간기능 수행능력의 저하방지, 넷째, 수도권 입지에 따라 수반되는 집적경제에 의한 이득분을 수익자로부터 환수하여 낙후지역의 개발에 투자, 그리고 다섯째, 대형건축물 입지에 따른 도시기반시설에 대한 수요증가 및 과밀유발에 따른 제반비용을 그 유발 원인자인 건축주에게 부담시키는 것이다³⁴⁾

1994년에 시행된 「수도권 정비계획법」의 개정에 의하면 권역구분을 5개 권역에서 3개권역으로 단순화하고, 종전의 이전촉진권역과 제한정비권역을 묶어 과밀억제권역으로 하고, 개발유도권역과 개발유보권역을 하나로 묶어 성장관리권역으로 조정하였다.

따라서 공업입지에 대해서는 총량규제제도를 도입하였고, 업무용, 판매용 및 공공시설에 대해서는 과밀부담금제도를 도입하게 된 것이다.

과밀부담금의 부과대상은 서울지역에 들어서는 대형건축물(업무용 2만5천평방미터 이상, 판매용 1만5천평방미터 이상 건축물)에 대하여 부과·징수하며, 이 경우 5천평방미터이하에 대해서는 기초공제선을 인정하고 있다.

징수된 과밀부담금은 부담금 총액의 50%는 토지관리 및 지역균형개발 특별회계로 편입되어 국가의 지역균형개발 사업을 위해 사용되며, 나머지 50%는 자치단체의 일반회계로 편입되어 사용되어 진다.

자치단체로 편입되는 과밀부담금의 50%는 서울시의 경우만으로 한정되어 있는데, 이에 해당하는 재원이 특별회계예산으로 귀속되는 것이 아니라 일반회계예산으로 귀속되기 때문에 과밀부담금을 납부하는 부담자와 부담금의 사용용도와는 연관성이 없다는 문제가 있다.

1998년을 기준으로 과밀부담금의 부과업체수 및 징수규모를 보면 <표 3-15>에 나타나 있다. 부담금의 부과업체수는 점차적으로 감소하다가 1998년 다시 급격히 증가하였으며, 징수규모는 과표의 인상으로 인하여 업체수의 증가율에 관계없이 계속적으로 증가하고 있다.

34) 박상우, 권혁진, 「과밀부담금의 활용방안연구」, 국토개발연구원, 1995. 12, p. 31-33.

〈표 3-15〉 과밀부담금 부과 업체수와 부과액 변화

(단위: 수, 백만원)

구분	1995	1996	1997	1998
부과 업체수	28	15	11	35
부과액	2,900	6,478	22,824	47,054

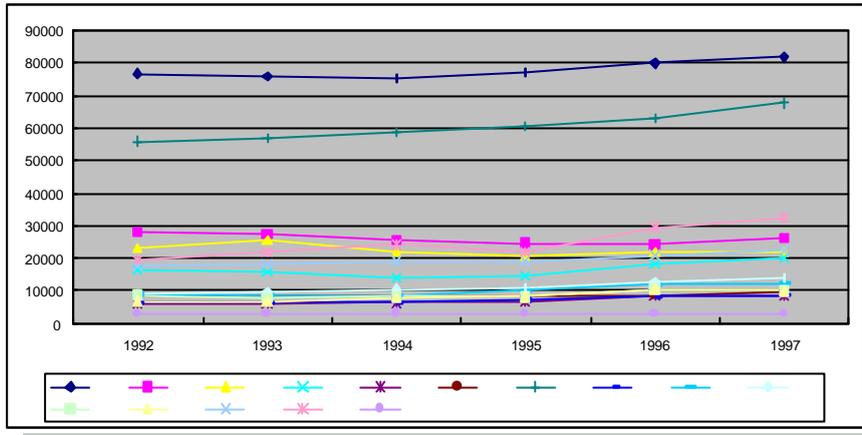
자료 : 서울시 내부자료

또한 사업체수의 증가정도를 광역자치단체별로 살펴볼 경우 <그림 3-15>와 같다. <그림 3-15>는 사업소세의 부과대상이 되는 업체수의 증가정도를 제시한 것이다. 이를 통하여 알 수 있는 것은 사업체수가 계속적으로 증가하고 있다는 사실이다.

이상에서 살펴본 내용을 토대로 할 때, 즉 대형건축물의 증가와 사업체수의 증가현상을 볼 때 환경개선과 정비에 소요되는 비용이 증가할 것이라고 간접적으로 추론할 수 있다. 결국 이는 해당 사업에 대한 수요가 계속적으로 증가한다고 볼 수 있다.

〈그림 3-15〉 광역자치단체별 사업체수의 변화

(단위: 수)



자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도.

③ 공동시설세

소방시설, 오물처리시설, 수리시설 기타 공공시설 사업 등은 특별히 관리하여야 할 필요성이 있다.

이러한 사실은 다음과 같은 소방수요증가요인에 의하여 알 수 있다. 먼저 1993년부터 1997년까지 전국의 화재발생 관련 추세를 보면, 화재발생율은 연평균 12.2%가 증가하고 인명피해는 5.7% 그리고 재산피해는 38.0%가 증가되고 있는 것으로 나타나고 있다.³⁵⁾ 이러한 내용은 결국 소방수요가 증가하고 있다는 사실을 간접적으로 제시하는 것이다.

35) 김대영외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년, p.20.

〈표 3-16〉 화재발생 추세('93-'97)

(단위: %)

구 분	화재발생	인명피해			재산피해
		계	사망	부상	
연평균증가율	12.2	5.7	-0.3	8.4	38.0

자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 1998.

또한 예방업무와 관련한 소방검사는 크게 건축물에 대한 검사와 위험물에 대한 검사로 구분된다. 1급 방화관리대상물, 자체소방대를 두는 제조소, 화재경계지구는 년 2회 그리고 그 밖의 소방대상물은 년 1회의 소방검사를 실시하고 있다.

〈표 3-17〉 소방검사대상물 증가 추세

(단위: 개소, %)

연도별	건축물	위험물	계	증가율
1990	246,037	51,715	297,752	-
1991	266,196	56,635	322,831	8.4
1992	315,369	62,218	377,587	17.0
1993	363,684	69,295	432,979	14.7
1994	392,913	76,373	469,286	8.4
1995	413,570	89,366	502,936	7.2
1996	424,409	90,514	514,923	2.4
1997	443,045	92,521	535,566	4.0

자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 1998.

이러한 소방검사 대상물의 증가추세에 대해 1990년을 기준으로 살펴보면 그 해의 환경에 따라 증가율에 차이는 발생하고 있으나 한번도 감소하지 않고 매년 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 건축물의 증가추세가 위험물의 증가추세를 압도하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이러한 사실을 토대로 할 때 소방관련 수요가 급증하고 있음을 알 수 있으며 소방관련사고는 인명과 직결된다는 점에서 특별히 관리하여야 할 필요성이 제기된다.

그러나 공동시설세는 다음에서 살펴보는 바와 같은 문제점 때문에 목적세로서의 제역할을 다하지 못하고 있다는 지적이 일고 있다.

공동시설세는 지방세법 제239조 ①에 의하면 소방시설·오물처리시설·수리시설 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 부과하도록 하고 있다. 현재는 소방시설에 한하여 공동시설세가 부과되고 있기 때문에 소방공동시설세라 불리기도 한다.

우리 나라에서 공동시설세를 부과하는 이유는 건물의 화재장비를 강화시키고 낙후된 건물의 재건축을 유도하여 장기적으로 화재발생의 위험을 줄이고자 하는 목적을 가지고 있는 것이다. 그러나 실제 운용현황을 보면 건물의 소방시설이 잘 되어 있어도 건물가치에 비례하여 세부담이 정해지고 있다. 이는 사실상의 재산세라고 볼 수 있어 중복과세의 문제가 제기될 수 있다.

미국의 경우에는 우리 나라와는 달리 건물의 재산가치와 관계없이 건물의 화재위험과 비례하여 부과되고 있다³⁶⁾ 일본에도 지방세법상에 공동시설

36) Mikesell(1994)은 소방시설에 대한 비용부담을 수익자부담금보다는 세금을 통하여 하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 그 이유는 소방시설의 혜택이 매우 광범위하기 때문에 직접적인 혜택을 받지 않은 사람들에게도 비용청구가 필요하기 때문이다. 그러나 그가 주장하는 바람직한 소방공동시설세의 형태는 우리 나라의 경우와는 상당한 차이점이 있음을 유의하여야 한다. 즉 재산가치가 아니라 화재위험과 비례하여 부담

세가 있으나 소방시설은 과세대상에 포함되어 있지 않으며, 현재 이를 부과하고 있는 자치단체는 없다.

④ 지역개발세

지역의 균형개발, 수질개선, 수자원보호 등의 사업을 위하여 부과되고 있는 지역개발세는 도입목적과 관련해서 특별관리하여야 할 필요성이 크지 않다. 지역개발세의 도입의도 자체가 어떤 명확한 목적을 가지고 신설되었다기 보다는 지방자치단체의 재정확충차원에서 신설하였기 때문이다. 특히 우리 나라의 경우에는 조세법률주의에 의거하여 지방자치단체가 신세원을 발굴하였다고 하더라도 세수로 연계시키기 곤란하다는 어려움을 해소하기 위하여 일본의 법정외세 형식의 세목신설이 필요하였고 이러한 배경하에서 신설된 것이 지역개발세이다. 그렇기 때문에 지역개발세의 과세대상에 대한 확대주장이 제기되고 있는 실정이다.

가장 최근에 주장된 내용을 보면, 부산시, 전라남도, 경상북도의 3개 자치단체가 핵연료에 대한 지역개발세의 과세건의를 하였다는 것이다.³⁷⁾ 핵연료

하여야 한다는 것이다.

37) 핵연료에 대해서는 지역개발세의 신설당시 이미 검토한 바 있다. 핵연료는 원자력발전소가 설치됨에 따라 지방자치단체의 세원인 토지를 많이 잠식하게 되므로 이를 보상하기 위하여 지방세의 세원으로 활용하여야 한다는 문제제기와 함께 검토되었으며, 검토의 방향은 새로운 세목을 설치하거나 사업소세 등 기존 지방세를 보완하고자 하였다. 그러나 핵연료에 대해서는 관세율이 무세이므로 부가가치세가 면제되고 지방세법에서도 원자력발전소를 위하여 취득·등록하는 부동산에 대하여는 취득세와 등록세를 면제하고 있다. 이러한 사실은 원자력발전소설치를 위해 조세를 감면하는 혜택을 주어 왔고, 국세의 과세대상인 점을 감안할때 국가정책과 조세경합의 문제가 해결되어야 과세대상으로 할 수 있다는 것을 의미한다. 결국 이러한 점들이 해결되지 않았으며, 따라서 핵연료에 대하여는 국세인 부가가치세가 면제된다 하더라도 부가가치세의 과세대상인 점에서 지방세를 신설하기는 곤란하다는 결정을 내린 바 있다.

에 대한 지역개발세 과세대상확대주장은 원전시설이 주민기피시설이기 때문에 건설 및 운영에 문제가 있으며, 지방자치단체가 제공하는 직·간접적 공공서비스에 대한 반대급부가 필요하다는 것이다. 일본의 경우에도 이러한 배경 때문에 핵발전소에 사용하는 핵연료에 대하여 핵연료세를 100분의 7의 세율로 과세하고 있다. 과세대상은 전력을 생산하기 위하여 이용한 발전용 핵연료이며, 과세방법은 지역개발세에 발전용 핵연료를 과세대상으로 추가하는 방식이다. 과세표준은 핵연료이용량(중량가액)이 되며 세율은 일본과 동일하게 핵연료중량가액의 100분의 7이다. 이 경우 부산은 55억원, 전남은 53억원, 경북은 84억원의 세수확충효과가 발생한다³⁸⁾ 그동안 추진상황을 보면 1999년 2월 23일 핵연료에 대한 지역개발세 과세방안을 3개 시도 공동으로 행정자치부에 제출하였으며, 1999년 3월 8일 행정자치부에서 산업자원부에 협조요청을 하였고 1999년 3월 20일 산업자원부에서는 핵연료 과세시원가상승으로 전력요금인상요인이 되고, 발전용수에 부과하는 지역개발세와는 성격이 상이하며, 한전의 자금조달능력이 미흡하고 준조세적 성격인 주변지역 지원사업기금을 매년 지방자치단체에 지원하기 때문에 불가의 의견을 제시하였다. 이에 1999년 4월 10일 산업자원부를 방문하여 의견을 다시 개진하였으며, 1999년 5월 10일 산업자원부 불가회신에 대한 검토의견을 재 제출하였고 1999년 8월 25일 전국 시도지사 협의회 안건으로 상정하였다.

(2) 지방공공재와의 부합성

지방자치단체가 제공하는 도시계획사업, 환경정비와 개선, 소방시설, 지역 균형개발사업 등은 지방자치법 제9조에서 열거하고 있는 지방사무이므로 지방자치단체에서 제공해야 할 지방공공재이다.

38) 전라남도 내부자료.

목적사업별로 지방공공재의 부합성에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

① 도시계획세

도시계획세는 도시계획사업의 수행에 필요한 재원을 확보하기 위하여 도입·운영되고 있다.

현재 지방자치단체가 도시계획구역내에서 도시계획사업을 수행하기 위해서는 건설교통부의 승인을 받아야 가능하다는 하나 승인자체가 전국적·종합적 계획수립에 의한 조정차원이라기 보다는 지역내의 타당성 검토와 특별법에 의하여 제정된 몇 가지의 원칙들, 즉 환경영향평가 등과 같은 것에 대한 충족여부를 검토하는 수준에 지나지 않는다. 따라서 도시계획사업은 전국적·종합적 계획수립과 어느 정도 연계성을 지니고 있으나 지방자치단체의 자체 계획수립에 의한 지방공공재이다.

또한 도시계획사업은 도시계획법에 의거하여 대부분의 지방자치단체가 도시계획구역으로 지정된 도시계획구역내에서 도시계획사업을 추진하고 있으며 각 지방자치단체가 수행하는 도시계획사업의 수행결과 또는 파급효과는 전국적으로 미치는 것이 아니라 당해 지역에만 해당되는 것이 대부분이다.

② 사업소세

사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 부과하고 있다. 현재 사업소세의 도입목적과 관련하여 지방자치단체에서 수행하고 있는 환경관련사업의 경우 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 필요한 것은 아니며, 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 필요한 사업의 경우 환경부에서 추진하는 것이 통상적이다.

특히 사업소세의 도입목적과 관련하여 추진하고 있는 사업의 경우 대체

로 생활환경과 관련된 사업이기 때문에 해당 자치단체에 파급효과가 한정된다고 볼 수 있다.

③ 공동시설세

공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하고 있다. 현재 공동시설세는 소방시설재원의 충당을 위해서 부과하고 있다는 점에서 소방공동시설세로서 볼 수 있다.

이러한 소방사업을 보면 <표 3-18>과 같이 구분할 수 있다.

<표 3-18> 소방서비스의 종류

구분	예방업무	방호업무	구조·구급업무
서비스 유발요인	소방검사	화재발생	구조·구급
세무업무	건축물 및 위험물 검사	화재전압 인명구조 및 구급 화재 경계근무 화재정보 의용소방대 유지	119소방대 및 항공대 활동

자료 : 김대영 외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년, p. 7.

소방사업을 수행하기 위하여 전국적·종합적 계획수립에 의한 조정은 불필요하다. 각 지방자치단체가 개별적으로 지역적 여건에 맞게 사업을 추진하고 있기 때문이다. 따라서 소방사업은 지방자치단체에서 제공해야 할 지방공공재이다.

사업수행에 따른 결과 또는 파급효과는 대규모의 사업이 아닌 이상 해당

지역에 한정된다. 해당 사업을 추진하기 위하여 전국적 단위로 통일적 기준의 설정이 불필요하다. 다만 재정이 열악한 지방자치단체의 경우 소방서비스에 대한 투자가 어렵기 때문에 요건을 충족시키지 않을 수 있으며 이러한 경우에 한하여 법적인 요건을 정해놓고 획일적으로 적용하도록 하고 있다.

④ 지역개발세

지역개발세는 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호를 위하여 부과하고 있다.

이러한 사업은 사업수행시 전국적·종합적 계획수립에 의한 조정이 불필요하며, 사업수행에 따른 결과 또는 파급효과는 해당 지역에 한정된다. 또한 전국적 단위로 통일적 기준의 설정이 불필요하고, 전국적 규모의 사업이라기 보다는 해당 지역에 필요한 사업이기 때문에 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 불필요하다.

이러한 기준에 의할 경우 현재 우리 나라의 지방목적사업으로 추진하고 있는 사업들은 지방자치단체에만 한정된 것이라고 볼 수 있기 때문에 지역 공공재와 부합한다고 볼 수 있다.

나. 사업의 범위

지방목적세에 의한 사업은 지역개발세(부산의 컨테이너세)에 대한 사업을 제외하고는 사업의 범위, 즉 사업규모 및 기간이 별도로 정해져 있지 않다. 이와 같은 사실때문에 지방목적사업의 필요성에 의하여 목적세가 설치된 것인가에 대한 논란이 계속되고 있다.

이하에서는 지방목적세 각 세목에 대한 지출규모를 살펴봄으로써 지방목적사업으로서의 타당성 여부를 검토하고자 한다.

(1) 도시계획세

도시계획사업에 대한 지출규모를 보면 다음의 <표 3-19>와 같다. <표 3-19>에 의하면 1997년에 경우 1조 7,679억원이 교통운수시설에 지출되었으며 이는 도시계획사업비 전체의 64.6%에 해당된다. 그 다음이 도시공간시설이며 여기에는 3,159억원이 투자되어 전체의 11.5%를 차지하고 있으며 공공문화복지시설이 3,102억원으로 11.3%를 차지하고 있다. 여타의 도시계획사업에 대한 지출은 극히 미미한 수준에 지나지 않는다. 이러한 현상은 1998년에 약간 변화한다. 1998년의 경우에는 1조 7,937억원이 교통운수시설에 지출되어 여전히 가장 높은 지출순위를 보이고 있으나 1997년과는 달리 전체 도시계획사업비의 39%에 지나지 않는다. 1997년과는 달리 유통 및 공급시설이 1조 2,749억원(전체 도시계획사업비의 27.7%)이 되어 두 번째로 많은 지출규모를 보이고 있으며, 그 다음이 도시공간시설의 8,696억원이다.

〈표 3-19〉 시군별·도시계획사업별 투자규모 : 경기도사례(1997년도)
(단위: 억원)

구분	교통운수 시설	도시공간 시설	유통 및 공급시설	공공문화 복지	도시방재 시설	보건위생 시설	기타	계
수 원	2,486	717	0	1,460	0	0	79	4,242
설 날	263	209	155	0	0	0		627
의정부	7	0	0	50	0	0		57
인 양	626	0	0	0	0	0	4	630
부 천	255	1,012	190	0	0	0		1,457
광 명	5,168	0	0	5	0	0		5,173
평택	705	0	0	0	4	25	27	761
동두천	169	0	0	0	0	0	2,000	2,169
인 산	335	29	0	65	0	0		429
고 양	900	700	0	0	0	0		1,600
과 천	0	0	0	0	0	0		0
구 리	263	3	114	313	0	11		704
남양주	0	0	0	0	0	0		0
오 산	945	150	0	334	0	186	12	1,627
시흥	1,934	319	361	679	100	0		3,393
군 포	628	0	0	0	0	0		628
의왕	523	0	32	75	54	0		684
하 남	5	0	0	0	0	0		5
응 인	162	0	0	0	0	0		162
파 주	425	0	0	0	0	0		425
이 천	150	20	0	0	0	0		170
양 주	0	0	0	0	0	0		0
여 주	60	0	25	0	0	0		85
화 성	38	0	7	0	0	0		45
광 주	89	0	0	0	0	0		89
연 천	14	0	0	0	0	0	58	72
포 천	70	0	0	0	0	0		70
가 평	1	0	0	0	0	0		1
양 평	20	0	0	0	0	0		20
인 설	23	0	0	0	0	0		23
김 포	1,415	0	0	121	0	0		1,536
계	17,679	3,159	884	3,102	158	222	2,180	27,384

자료 : 경기도, 「도시계획현황」, 1997년.

〈표 3-20〉 시군별·도시계획사업별 투자비율: 경기도사례(1997년도)

(단위: %)

구분	교통운수 시설	도시공간 시설	유통 및 공급시설	공공문화 복지시설	도시방재 시설	보건위생 시설	기타	계
수 원	52.4	15.1	0.0	30.8	0.0	0.0	1.7	100.0
설 날	41.9	33.3	24.7	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
의정부	12.3	0.0	0.0	87.7	0.0	0.0	0.0	100.0
인 양	99.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	100.0
부 천	17.5	69.5	13.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
광 면	99.9	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	100.0
성 택	92.6	0.0	0.0	0.0	0.5	3.3	3.5	100.0
동두천	7.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	92.2	100.0
인 산	78.1	6.8	0.0	15.2	0.0	0.0	0.0	100.0
고 양	56.3	43.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
과 천	-	-	-	-	-	-	-	-
구 리	37.4	0.4	16.2	44.5	0.0	1.6	0.0	100.0
남양주	-	-	-	-	-	-	-	-
오 산	58.1	9.2	0.0	20.5	0.0	11.4	0.7	100.0
시흥	57.0	9.4	10.6	20.0	2.9	0.0	0.0	100.0
군 포	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
의왕	76.5	0.0	4.7	11.0	7.9	0.0	0.0	100.0
하남	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
응인	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
파주	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
이천	88.2	11.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
양주	-	-	-	-	-	-	-	-
여주	70.6	0.0	29.4	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
화성	84.4	0.0	15.6	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
광주	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
연천	19.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	80.6	100.0
포천	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
가평	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
양평	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
인성	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
김포	92.1	0.0	0.0	7.9	0.0	0.0	0.0	100.0
계	64.6	11.5	3.2	11.3	0.6	0.8	8.0	100.0

〈표 3-21〉 시군별·도시계획사업별 투자규모: 경기도사례(1998년도)
(단위: 억원)

구분	교통운수 시설	도시공간 시설	유통 및 공급시설	공공문화 복지시설	도시방재 시설	보건위생 시설	기타	계
수 원	597	82	0	160	0	0		839
설 날	280	700	9,192	88	0	0	1,080	11,340
의정부	399	18	0	224	0	0		641
인 양	957	230	0	322	0	1,677	26	3,212
부 천	5,255	3,298	0	1,765	35	20	405	11,278
팔 명	192	184	0	0	0	0		376
평 택	536	7	0	80	32	0		655
동두천	3,404	1,854	0	0	0	0		5,258
인 산	227	12	0	136	0	0		375
고 양	94	0	0	0	0	0		94
과 천	120	0	0	0	0	0		120
구 리	170	0	1,140	191	0	0	62	1,563
남양주	118	1,392	2,320	0	0	0		3,830
오 산	91	27	0	0	0	0	62	180
시 흥	103	0	0	0	0	0		103
군 포	1,199	7	25	0	0	0	39	1,320
의 월	154	0	0	0	0	0	4	158
하 남	75	0	0	0	141	0		216
응 인	186	0	0	0	0	0		186
파 주	425	0	0	0	0	0		425
이 천	136	3	0	0	0	0		139
양 주	20	0	0	0	0	0		20
여 주	35	0	0	0	0	0		35
화 성	882	0	22	0	0	0		904
팔 주	9	0	0	0	0	0		9
연 천	16	0	0	0	0	0		16
포 천	27	5	0	0	0	0		32
가 평	18	0	0	0	0	0		18
양 평	1,865	0	0	0	0	0		1,865
인 설	26	0	0	0	0	0		26
김 포	321	377	0	20	0	0	2	720
계	17,937	8,696	12,749	2,986	208	1,697	1,680	45,953

자료: 경기도, 「도시계획현황」, 1998년.

〈표 3-22〉 시군별·도시계획사업별 투자비율: 경기도사례(1998년도)

(단위: %)

구분	교통운수 시설	도시공간 시설	유통 및 공급시설	공공문화 복지 시설	도시방재 시설	보건위생 시설	기타	계
수 원	71.2	9.8	0.0	19.1	0.0	0.0	0.0	100.0
설 방	2.5	6.2	81.1	0.8	0.0	0.0	9.5	100.0
의정부	62.2	2.8	0.0	34.9	0.0	0.0	0.0	100.0
인 양	29.8	7.2	0.0	10.0	0.0	52.2	0.8	100.0
부 천	46.6	33.7	0.0	15.6	0.3	0.2	3.6	100.0
광 면	51.1	48.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
성 택	81.8	1.1	0.0	12.2	4.9	0.0	0.0	100.0
동두천	64.7	35.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
인 산	60.5	3.2	0.0	36.3	0.0	0.0	0.0	100.0
고 양	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
과 천	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
구 리	10.9	0.0	72.9	12.2	0.0	0.0	4.0	100.0
남양주	3.1	36.3	60.6	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
오 산	50.6	15.0	0.0	0.0	0.0	0.0	34.4	100.0
시흥	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
군 포	90.8	0.5	5.7	0.0	0.0	0.0	3.0	100.0
의왕	97.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5	100.0
하 남	34.7	0.0	0.0	0.0	65.3	0.0	0.0	100.0
응 인	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
파 주	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
이 천	97.8	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
양 주	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
여 주	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
화 성	97.6	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
광 주	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
연 천	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
포 천	84.4	15.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
가 평	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
양 평	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
인 성	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
김 포	44.6	52.4	0.0	2.8	0.0	0.0	0.3	100.0
계	39.0	18.9	27.7	6.5	0.5	3.7	3.7	100.0

이러한 사업을 단위사업으로 분리하여 살펴볼 경우 <표 3-23>과 같다. <표 3-23>에 의하면 도로, 철도, 공원, 학교 등의 사업은 도시계획세만을 가지고는 추진할 수 없으며 국고지원이나 자체부담이 많아야 수행할 수 있을 것이다. 도시계획사업이 어떤 단위사업 하나만을 추진하는 것이 아니라 동시에 여러 사업이 추진되어야 한다는 것을 고려할 때 문제점이 있을 것으로 보인다.

<표 3-23> 도시계획 단위사업별 지출내역: 경기도 사례(1997년)
(단위: 억원)

단위사업	지출액	도시계획세 규모
도 로	11,597	1,196
주 차 장	353	
자동차점류장	510	
철 도	5,219	
광 장	741	
공 원	2,114	
녹 지	91	
유 원 지	213	
시 장	452	
수 도	432	
운 동 장	-	
학 교	2,108	
공용의 청사	994	
하 천	158	
하 수 도	222	
기 타	2,180	
계	27,384	

자료: 경기도, 「도시계획현황」, 1997년. 행정자치부, 「지방세정연감」, 1998년.

(2) 사업소세

환경정비 및 개선에 소요되는 경기도내 시군별 사업비 내역을 보면 다음의 <표 3-24>와 같다. <표 3-24>에 의하면 시·군비의 약 25%에 해당하는 규모이며, 사업소세로 소각장건설사업, 하수종말처리장 건설, 맑은 물 및 읍면상수도 시설을 제외한 어떤 단위사업도 독자적으로 추진할 수 없으며 동시에 여러 사업을 추진할 수도 없는 규모이다.

〈표 3-24〉 '98년도 환경관련 각 사업별 예산내역

(단위: 백만원)

사 업 별	총사업비	국비(양여, 교부금)	도 비	시 군 비	사업소세
총 계	515,142	145,043	121,048	249,051	
소 계	14,607	6,822	1,80	7,605	
공단매수종말처리시설	13,244	6,622	0	6,622	
상수도정수시설	183	0	0	183	
대기보전사업	1,180	200	1,80	800	
소 계	143,458	27,562	27,185	88,711	
소각장건설	113,389	20,937	17,844	74,608	
다미독신 저감시설 설치	12,066	3,619	2,534	5,913	
소각장 기금이자 상환	244	0	215	29	
미립자 건설	5,363	1,609	1,926	1,828	
지열이용시설 설치	8,541	900	3,820	3,821	
지열이용자 이차보전	367	160	0	207	
진공노면 청소차량	1,300	0	390	910	
음식물쓰레기 수거차량	1,506	0	456	1,054	
지열이용 분리사업	674	337	0	337	
소 계	357,077	110,689	93,683	152,735	
상수도보호구역 주민지원	7,605	2,285	5,179	141	
하수종말처리장 건설 이차보전	13,718	5,280	3,562	4,856	
환경기초시설 운영비	1,018	509	0	509	
농어촌상수도 개발	8,253	1,100	1,100	6,053	62,349
공업지역 하수처리시설	5,160	2,580	0	2,580	
하수종말처리장 건설	104,964	55,632	24,666	24,666	
하수관거 정비	46,716	24,797	0	21,919	
면단위 하수처리시설	7,092	4,966	1,063	1,063	
오염하천정화	7,030	3,866	1,582	1,582	
축산폐수공공처리시설 설치	6,910	4,838	1,036	1,036	
분뇨처리시설 설치	4,352	3,046	0	1,306	
광역상수도 채무상환(지역개발기금)	9,801	0	9,801	0	
오우수분류식하수관거 채무상환(지역개발기금)	3,602	0	3,602	0	
하수처리시설 개선보완	10,040	0	5,020	5,020	
분뇨처리시설 개선보완	4,654	0	2,327	2,327	
맑은물 및 음면상수도시설	76,727	0	20,850	55,877	
팔당상수도보호구역 정화비	600	0	300	300	
수질오염방지단속선, 청소선운영비	128	0	64	64	
하수종말처리장 채무상환(지역개발기금)	78	0	78	0	
하남중계펌프장 이차보전(공공자금)	175	0	63	112	
상수도시설 확충 및 기량	25,064	1,780	0	23,284	
특별대책지역환경기초시설 운영비(분담금)	13,390	0	13,390	0	

자료 : 경기도 내부자료

(3) 공동시설세

경기도의 경우 소방관리비는 1,311억 5,500만원으로 세출결산액의 4.4%를 점하고 있고 이중 37.0%를 공동시설세로 충당하고 있다.

〈표 3-25〉 경기도의 소방재정규모

(단위: 백만원, %)

재정규모(A)	소방관리비(B)	공동시설세(C)	B/A×100	C/B×100
2,957,361	131,155	48,568	4.4	37.0

주 : 1997년 일반회계 세출결산 기준

자료 : 행정자치부, 「소방행정자료 및 통계」, 1998년.

경기도의 소방비 변화추세를 살펴보면, 1992년에 436억 6,000만원에서 1997년 1,311억 5,500만원으로 3.0배 증가하여, 신장을 면에서 재정규모 2.6배, 공동시설세 2.6배를 상회하고 있다. 이러한 현상은 결국 새로운 소방재원의 확보가 이루어지지 않으면, 향후 소방재정수요를 감안하는 경우 일반재원으로부터의 재정보전이 증가할 것이기 때문에 예산운영의 탄력성을 그만큼 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 따라서 소방재원의 확충을 위한 대안적 접근이 필요하다고 볼 수 있다.

그리고 소방비가 세출결산액에서 차지하는 비중은 1997년에 4.4%이고 연도별로는 3.4~4.4%로 증가추세를 나타내고 있다. 한편, 소방비중 공동시설세가 점하는 비중은 1997년에 37.0%이고 연도별로는 35.1~45.0%로 연도간 변동을 보이고 있으나, 대체로 35~37% 수준을 보이고 있다.³⁹⁾

39) 김대영외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년, p. 34.

〈표 3-26〉 소방비의 증가추세: 경기도 분청

(단위: 백만원)

구분	재정규모(A)		소방비(B)		공동시설세(C)		B/A(%)	C/B(%)
	규모	신장	규모	신장	규모	신장		
1992	1,124,313	100	43,660	100	18,436	100	3.88	42.23
1993	1,451,720	129	55,968	128	22,932	124	3.86	40.97
1994	1,909,803	170	64,281	147	28,893	157	3.36	44.95
1995	2,145,503	191	88,493	203	32,679	177	4.12	36.93
1996	2,797,576	249	117,228	268	41,126	223	4.20	35.08
1997	2,957,361	263	131,155	300	48,568	263	4.43	37.03

주 : 1) 일반회계 세출결산 기준, 신장지수는 1992년=100 기준임.

2) 1992년부터 소방서비스가 시도사무로 전환되었기 때문에 1991년의 경우 소방공동시설세는 시군세임.

자료 : 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도.

1997년 현재 펌프차, 물탱크차 등 소방장비는 5,456대 이다. 이러한 소방장비는 주로 화재진압을 위해 이용되고 있다는 점에서 화재발생 수요에 적절히 대처할 수 있는 수준이 되어야 한다.

〈표 3-27〉 소방장비 보유현황

(단위: 대)

분류	계	펌프차	물탱크차	화학차	고가차	굴절차	구급차	기타차	소방헬기	소방점 및 구조점
전 국	5,456	2,310	468	233	116	167	970	1,168	14	10
경기도	862	352	80	41	19	23	154	190	2	1
서울	660	129	126	25	22	27	116	211	3	1
부산	301	63	53	13	9	9	50	99	2	3
대구	203	64	34	9	4	6	35	50	1	
인천	217	60	34	15	5	6	38	57	1	1
광주	109	40	4	6	4	4	17	33	1	
대전	131	43	9	9	4	8	25	33		
울산	105	42	10	9	2	2	16	24		
강원	356	194	6	9	7	9	62	68	1	
충북	305	163	11	9	5	12	50	54		1
충남	393	239	17	9	3	9	77	39		
전북	341	202	7	14	4	7	55	51	1	
전남	404	225	13	16	3	13	76	57		1
경북	476	249	20	19	9	14	87	77	1	
경남	479	209	32	23	13	15	92	94		2
제주	98	35	12	6	3	2	19	21		
학교	10	1		1		1	1	6		
구조대	6							5	1	

자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 1998.

※ 기타차 : 조명차, 배연차, 무인방수, 구조차, 장비운반, 굴삭기, 제독기, 행정차, 지휘차, 순찰차, 진단차, 홍보차, 화물차, 기타차

(4) 지역개발세

지역개발세의 부과목적은 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호의 용도로 지출하는 것이다.

지역개발세중 현재 컨테이너세는 항만배후도로건설특별회계로 운영되고 있으며, 이는 전액 <표 3-28>과 같은 사업에 투자되고 있다. 컨테이너세는 1999년 5월 현재까지 약 3,975억 8백만원이 징수되었으며 2002년까지는 목표액인 5,000억원은 징수할 것으로 보인다. 그러나 5,000억원이 징수된다고 하더라도 컨테이너세에 의하여 사업을 추진할 수는 없을 것으로 보이며 많은 재원이 여타의 세원으로부터 부담되어야 할 것이다.

<표 3-28> 항만배후도로건설특별회계의 지출내역

(단위: 억원)

사업명	연장 (km)	사업비	사업 기간	사업비투자내역('98.4 현재)				잔 여 사업비	공점
				계	국비	시비	민자		
계	774	31,250		16,533 (100%)	4,544 (22.2%)	11,786 (72.2%)	243 (5.6%)	14,717	
동서고가도로	130	4,633	88-94	4,633	248	4,385			완공
동서고가접속도로	2.1	314	92-94	314	0	314			완공
충정로고가도로	1.3	143	91-94	143	71	72			완공
구포대교및접속도로	4.2	1,261	92-97	1,261	133	1,128			완공
제3도시고속도로 (백양산구간)	5.9	2,217	94-99	2,217	1,006	1,211			완공
제3도시고속도로 (수정산구간)	5.2	4,588	96-01	1,628	704	681	243	2,960	20%
컨테이너배후수영도로	15.9	2,956	92-02	2,050	1,052	998		906	72%
컨테이너배후팔민도로	7.4	7,400	94-02	3,380	900	2,480		4,020	54%
다대항배후도로	9.3	3,052	96-02	99	42	57		2,953	13%
감천항배후도로	5.1	1,186	96-02	808	388	420		378	68%
운천천고가도로	8.0	3,500	99-02	0				3,500	0%

자료 : 부산광역시 내부자료

2. 재원부담의 적정성에 대한 평가결과

가. 사업의 성격과 세원의 연계성

(1) 도시계획세

도시계획세는 토지와 건축물에 부과하여 도시계획사업비에 충당하도록 되어 있다. 이 경우 토지와 건축물에 부과하여 도시계획사업에 충당하는 것이 논리적으로 연계되어 있어야 목적세로서의 의미를 살릴 수 있다.

도시계획사업에 의하여 주변지역에 공원 등과 같은 편의시설이 설치된다면 삶의 질이 높아질 것이며, 이로 인하여 지가와 건축물 가액의 상승효과를 유발할 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 볼 경우 도시계획사업과 세원은 상호 연계되어 있음을 알 수 있다.

(2) 사업소세

사업소세의 부과징수목적은 환경정비 및 개선에 소요되는 비용을 충당하기 위해서이다. 사업소세의 경우 사업장을 대상으로 부과징수하고 있는데 사업소연면적을 기준으로 하는 재산할과 종업원의 급여총액을 기준으로 하는 종업원할이 있다.

사업소세의 부과는 사업소가 사업을 수행함으로써 편익을 수혜하는 반면에 인구집중에 따른 환경오염을 유발할 뿐만 아니라 과밀화로 인한 혼잡비용 등을 유발하기 때문에 이에 대한 비용을 충당하도록 하는 원인자부담금적 성격을 가지고 있다. 따라서 사업의 성격과 세원이 연계되어 있다고 볼 수 있다.

(3) 공동시설세

소방서비스의 향유자는 개개의 지역주민일 수도 있으며 또 한편에서는 소방서비스의 편익이 과급되는 지역의 전체 지역주민일 수도 있다는 점에서 비용부담의 주체를 설정하기 곤란한 문제가 제기될 수 있다. 다시말해 소방서비스를 화재발생시 진화에 국한해 본다면 소방서비스의 편익자는 화재발생과 직접적으로 관련이 있는 주민이 되겠지만 소방서비스는 화재발생에 따른 인명 및 재산보호 외에도 예방, 구급 구조 등 다양하게 구성되어 있다는 점에서 서비스 수혜자는 과급효과가 미치는 지역주민 전체가 될 수도 있다. 그러므로 소방서비스의 수요자와 비용부담자를 직접적으로 연계하는 개별적 보상관계의 설정이 곤란해진다.

공공시설의 공급으로 인하여 발생하는 편익은 직접편익과 간접편익으로 구별할 수 있다. 이중 직접편익은 공공시설을 직접적으로 이용함으로써 얻게 되는 효용이며 간접편익은 공공시설의 이용시 접근성이나 편리성의 향상 등에 의하여 나타나게 된다. 이러한 편익중 간접편익은 해당지역의 지가에 자본화 즉 주변지가의 상승으로 나타나게 된다. 왜냐하면 공공시설의 공급으로 인하여 주변지역의 접근성, 쾌적성, 편리성 등이 향상되면 해당지역에 소재하는 토지의 이용가치가 증대하기 때문이다. 토지의 이용가치 증대는 임대료등을 통하여 토지의 수익성 향상으로 나타나며, 이는 토지에 대한 장래수익의 흐름에 변화를 가져와 토지의 현재가치인 지가의 상승을 가져오게 된다.⁴⁰⁾

한편 우리 나라의 지방세 체계는 재산과세 위주로 형성되어 있기 때문에 지가의 상승은 바로 지방세수의 증대로 연결되어 지방자치단체의 재원 향상에 기여하게 된다.

이러한 점에 미루어볼 때 소방시설과 세원이 연계되어 있다고 볼 수 있다.

40) 한국지방행정연구원, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년. p.101.

(4) 지역개발세

지역개발세는 지역의 균형개발, 수자원보호, 수질보호를 위하여 부과징수하고 있다. 부산의 경우 컨테이너를 이용함으로써 사업자는 편익을 수혜하는 반면 도로 등을 이용함으로써 지방자치단체에게 비용을 유발시킨다. 따라서 컨테이너세를 부과하는 목적과 사업의 성격이 연계되어 있다고 볼 수 있다.

나. 지출과 부담의 연계성

(1) 재원조달방법과 지출의 용도

재원조달방법과 지출의 용도에 대한 판정기준은 공급되는 재화나 서비스의 수혜자가 이에 대한 대가를 지불하여야 하며, 재원조달방법의 구체성, 지출용도의 구체성 등의 기준을 충족시키느냐의 여부에 의하여 판단하고자 한다.

① 도시계획세

도시계획세의 과세대상은 도시계획법에 의하여 고시한 도시계획구역 안에 있는 대통령령으로 정하는 토지 또는 건축물이다(지방세법 제235조 제1항, 시행령 제195조, 시행규칙 제105조). 지출용도를 보면 도시계획사업에 필요한 비용에 충당(지방세법 제235조)하고자 하는 것이다.

이러한 사실들을 기준으로 할 경우 도시계획구역내에 있는 토지 및 건축물의 소유자는 도시계획사업에 의하여 이익을 얻을 수 있으므로 그 대가를 지불한다는 관점에서 볼 경우 I 유형으로 분류할 수 있으나 도시계획사업의 범위가 너무 포괄적이기 때문에 특별한 목적으로 지출한다고 볼 수 없으므로 II 유형으로 분류할 수 있다. 다만 지방세법의 개정에 의하여 도시계획사

업의 범위를 한정한다고 할 경우 I 유형으로 구분할 수 있을 것이다.

② 사업소세

사업소세의 과세대상은 시·군내의 사업소를 대상으로 사업소연면적을 기준으로 부과하는 재산할과 종업원의 급여총액을 기준으로 부과하는 종업원 할이 있다(지방세법 제243조 제244조, 시행령 제202조, 제203조, 제204조, 시행규칙 제109조). 지출용도는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당(지방세법 제244조)하고자 하는 것이다.

이러한 사실들을 기준으로 할 때, 사업소세는 사업을 위해서 환경을 오염시키는 외부불경제에 대한 원인자 부담금적 성격을 가지고 있다. 따라서 재원조달방법과 지출용도를 기준으로 할 경우 재원조달방법이 특정화되어 있으며 지출용도 역시 특정화되어 있다고 볼 수 있기 때문에 I 유형에 가깝다고 볼 수 있다.

③ 공동시설세

공동시설세의 과세대상은 건축물 또는 선박(소방선이 없는 시·군은 제외한다)이다(지방세법 제239조, 제240조). 지출용도는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당(지방세법 제239조)하고자 하는 것이다.

현재 공동시설세는 소방공동시설세라 불릴 수 있을 정도로 소방에 국한되어 있으며, 재원조달방법과 지출용도가 특정화되어 있다. 그리고 편익을 수혜하는 자에게 부과하여 비용을 납부하는 자에게 활용한다는 점에서 전형적인 목적세라고 볼 수 있으므로 I 유형으로 분류하고자 한다.

④ 지역개발세

지역개발세의 과세대상은 발전용수(양수발전용수는 제외한다), 지하수(용천수를 포함한다), 지하자원, 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너로서 대통령령이 정하는 것이다(지방세법 제253조, 시행령 제216조, 시행규칙 제114조). 지출용도는 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원의 확보(지방세법 제253조)이다.

이러한 사실을 토대로 할 때 자원조달방법은 특정화되어 있으나 지출용도는 지역의 균형개발 등에서 보는 바와 같이 보다 포괄적이라고 볼 수 있으므로 II 유형으로 분류하고자 한다.

자원조달방법과 지출용도를 기준으로 분석한 결과를 종합하면 <그림 3-16>과 같다. <그림 3-16>에 의할 경우 사업소세와 공동시설세의 경우는 목적세로서 존치 의미가 있는 것으로 판명되었으며, 도시계획세와 지역개발세는 목적세로서 존치 의미가 없는 것으로 판명되었다.

<그림 3-16> 자원조달방법과 지출용도에 대한 평가결과

재 원 조 달 방 법	특 별 조 달 방 식 원	특별한 목적		일 반 적 세 원
		I 유형 (사업소세, 공동시설세)	III 유형	
		일반적 목적		
		II 유형 (도시계획세, 지역개발세)	IV 유형	세 원
		일반적 목적 지출용도		

(2) 해당 사업수행에 대한 기여도

조세수입과 지출의 연계성에 대한 판정기준은 목적세로 징수된 수입의 경우 부과목적대로 사용하여야 한다는 사실에 근거한 것이며, 이를 위해서는 특별회계로 운영하는 것이 보다 바람직할 것이므로 사업비지출중 목적세의 비중을 파악하고자 한다.

도시계획세, 사업소세, 공동시설세의 부과목적과 지출을 연계하기 위하여 특별회계를 운영하는 자치단체는 한 곳도 없다. 지역개발세만이 현재 부산광역시에서 「항만배후도로 특별회계」로 편성하여 운영하고 있는 실정이다.

조세수입의 징수목적사업에 대한 판단기준은 징수된 조세수입으로 부과 목적을 어느 정도는 달성할 수 있어야 할 것이라는 사실에 근거한 것으로 징수된 세입규모로 부과목적재원을 어느 정도나 충당하고 있는가를 가지고 판단하고자 한다.

(1) 도시계획세

도시계획세는 도시계획사업에 충당하기 위하여 부과하는 것이므로 도시계획사업에 대한 명확한 구분과 그에 수반되는 예산이 있어야 평가기준의 부합여부를 판단할 수 있으나 현재 우리 나라에서 발간되고 있는 자료중에는 도시계획사업에 대한 예산이 발표되지 않아 분석에 어려움이 있다.

본 연구에서는 시·도별로 취합된 행정자치부의 내부자료를 통하여 분석하고자 한다.

<표 3-29>에 의하면 도시계획사업비중에서 도시계획세가 차지하는 비중은 약 7.4%에 지나지 않는다.

〈표 3-29〉 시도별 도시계획사업비와 도시계획세 규모

(단위: 억원)

구분	도시계획사업비	도시계획세징수액	비율
계	103,928	7,728	7.4
서울	48,397	2,624	5.4
부산	5,972	697	11.7
대구	7,688	440	5.7
인천	9,060	402	4.4
광주	4,395	238	5.4
대전	1,155	236	20.4
울산	965	198	20.5
경기	12,846	1,188	9.2
강원	1,400	148	10.6
충북	1,338	153	11.4
충남	1,618	137	8.5
전북	1,489	195	13.1
전남	1,305	179	13.7
경북	2,315	300	13.0
경남	2,479	416	16.8
제주	1,408	79	5.6

자료 : 행정자치부 내부자료.

이 경우 도시계획세는 특별시·광역시세이자 시·군세이므로 시·군에 대한 별도의 분석이 요구된다. 본 연구에서는 경기도내 31개 시·군을 사례 지역으로 부담규모를 살펴보고자 한다. 경기도내 31개 시·군의 분석결과는 <표 3-30>과 같으며, <표 3-30>에 의할 경우 광주와 고양시를 제외하고는 목적사업에 대한 목적세의 기여율이 매우 낮은 것으로 나타난다.

〈표 3-30〉 도시계획세의 도시계획사업에 대한 기여도: 경기도사례
(단위: 억원, %)

구분	도시계획사업비		도시계획세		비율	
	1997(A)	1998(B)	1997(C)	1998(D)	C/A×100	D/B×100
수원	4,742	839	131	149	2.8	17.8
성남	627	11,340	180	175	28.7	1.5
의정부	57	641	43	43	75.4	6.7
안양	630	3,212	115	112	18.3	3.5
부천	1,457	11,278	138	130	9.5	1.2
광명	5,173	376	47	48	0.9	12.8
평택	761	655	41	43	5.4	6.6
동두천	2,169	5,238	9	9	0.4	0.2
안산	429	375	76	82	17.8	21.9
고양	1,600	94	110	105	6.9	111.6
과천	.	120	14	14	.	11.5
구리	704	1,563	23	21	3.2	1.4
남양주	.	3,830	19	15	.	0.4
오산	1,627	180	15	15	0.9	8.3
시흥	3,393	103	38	36	1.1	35.0
군포	628	1,320	44	45	7.1	3.4
의왕	684	158	17	19	2.5	11.8
하남	5	216	16	15	324.6	6.9
응진	162	186	27	31	16.6	16.7
파주	425	425	12	11	2.9	2.5
이천	170	139	12	11	6.8	7.8
양주	.	20	3	2	.	11.4
여주	85	35	4	3	4.1	8.3
화성	45	904	8	7	17.8	0.8
광주	89	9	6	7	6.5	73.2
연천	72	16	2	2	3.5	11.7
포천	70	32	7	6	10.6	17.5
가평	1	18	4	3	353.0	19.1
양평	20	1,865	3	3	16.3	0.2
안성	23	26	9	9	39.2	34.0
김포	1,536	720	10	8	0.7	1.1

자료: 경기도, 「도시계획현황」, 1997, 1998년도.

(2) 사업소세

사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 부과하는 것이므로 지방자치단체의 예산중에서 환경개선 및 정비사업에 소요되는 비용과 사업소세의 규모를 비교하여야 한다.

환경개선 및 정비에 필요한 비용 역시 도시계획세와 마찬가지로 사업의 명확한 구분이 되어 있지 않기 때문에 자료구득에 어려움이 있다.

행정자치부에서 발간하는 「지방자치단체 예산개요」 “부문별 주요투자예산”중 사회개발비-보건 및 생활환경개선비-환경관리비를 기준으로 하고자 한다.

<표 3-31>에 의하면 총 환경관리비중에서 사업소세가 차지하는 비중은 약 8.4%이며, 지방비 부담액을 기준으로 할 경우에는 약 12.4%를 차지하고 있다.

<표 3-31> 환경관리비와 사업소세

(단위 : 억원, %)

구분	계(A)	국비	양여금	지방비(B)	기타
계	45,322	3,725	3,604	30,899	7,094
오·폐수처리	3,357	349	307	1,683	1,018
하수 처리장	14,587	1,048	3,015	8,785	1,739
청 소 관 리	10,006	1,331	116	8,273	286
삼수도 관리	16,600	971	79	11,499	4,051
일반환경관리	772	26	87	659	-
사업소세(C)			3,817		
C/A×100			8.4		
C/B×100			12.4		

주 : 1997년 당초예산기준

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1997.

보다 구체적인 분석을 위하여 경기도를 사례로 분석한 결과는 <표 3-32>와 같으며, <표 3-32>에 의할 경우 군포시만이 50%이상의 비중을 차지하고 있을 뿐 여타의 지방자치단체는 매우 미미한 수준에 지나지 않는다.

〈표 3-32〉 사업소세의 환경정비 및 개선사업에 대한 기여도: 경기도시례(1998년)

(단위: 백만원, %)

구분	환경관련사업비(a)	사업소세(b)	비율(b/a × 100)
수원	47,548	8,995	18.9
성남	11,668	3,740	32.1
의정부	9,574	686	7.2
안양	31,156	3,822	12.3
부천	46,408	3,506	7.6
광명	16,928	1,390	8.2
평택	13,863	4,193	30.2
동두천	18,891	220	1.2
안산	15,738	6,969	44.3
고양	10,127	1,149	11.3
과천	11,625	525	4.5
구리	14,990	342	2.3
남양주	24,093	650	2.7
오산	8,798	1,156	13.1
시흥	6,663	2,211	33.2
군포	3,715	1,925	51.8
의왕	6,189	1,037	16.8
하남	4,985	400	8.0
응진	19,292	6,600	34.2
파주	18,457	900	4.9
이천	19,210	3,200	16.7
양주	13,112	1,010	7.7
여주	13,840	600	4.3
화성	11,223	3,750	33.4
광주	36,936	659	1.8
연천	7,746	187	2.4
포천	18,077	560	3.1
가평	18,830	344	1.8
양평	20,967	302	1.4
안성	8,719	884	10.1
김포	5,775	820	14.2

(3) 공동시설세

공동시설세로 소방비를 충당하는 정도를 보면 전국 평균이 37.3%이고, 가장 높은 지역은 울산광역시로 약 69.4%이며 가장 낮은 지역은 경상북도의 14.2%이다.

〈표 3-33〉 시·도별 소방관리비와 공동시설세 규모

(단위 : 백만원, %)

구분	소 방 예 산			공동시설세 (B)	비율 (B/A)
	계 (A)	소방시설장비취 득·유지비	소방인력급여		
서울	205,200	81,100	124,200	83,400	40.6
부산	51,276	22,633	28,643	23,746	46.3
대구	37,692	7,751	29,941	16,136	42.8
인천	35,633	6,522	29,111	14,950	42.0
광주	13,925	11,227	2,698	7,308	52.5
대전	23,176	10,125	13,051	9,447	40.8
울산	14,036	1,682	12,354	9,742	69.4
경기	130,887	69,374	61,513	62,221	47.5
강원	29,545	9,797	19,748	7,376	25.0
충북	28,355	4,848	23,507	6,763	23.9
충남	28,545	5,109	23,436	9,800	34.3
전북	22,818	1,743	21,075	10,076	44.2
전남	36,871	7,440	29,431	10,060	27.3
경북	104,467	85,061	19,406	14,882	14.2
경남	50,448	23,532	26,916	18,598	36.9
제주	9,986	2,243	7,743	2,824	28.3
계	822,860	350,187	472,773	307,329	37.3

주 : 행정자치부 내부자료

(4) 지역개발세

지역개발세는 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등의 목적을 위하여 부과하는 것이나 실제로는 부산광역시의 컨테이너세에 한정되어 있다고 볼 수 있다. 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 비용산출은 너무 광범위하기 때문에 산출하기가 곤란하다. 따라서 부산의 컨테이너세를 중심으로 분석하고자 한다.

한시적인 목적세로 운영되고 있는 지역개발세는 지방세법에 포괄적 근거를 두고 부산시조례에 의하여 운영하고 있다. 컨테이너세의 한시성(2001년까지 수출입 컨테이너 화물 1TEU당 2만원)은 지방세법에 의하여 규정된 것이 아니라 부산시조례에 의하여 규정된 것이기 때문에 지방세법을 개정하지 않는 한 부산시의 조례를 개정하여 계속적으로 징수가능하다. 또한 현재 목포, 광양 등에서도 컨테이너세의 징수를 고려하고 있어 2001년에 폐지될 것으로 생각되지는 않는다.

컨테이너세는 전액 「항만배후도로건설특별회계」로 편성하여 국가적 사업인 항만배후도로 건설사업의 재원으로 사용되고 있다. 2002년까지 약 5,000억원의 기금확보노력을 하고 있으며 실제로는 초과달성될 것으로 예상된다.

1999년 5월 현재 징수실적을 보면 <표 3-34>와 같다.

〈표 3-34〉 컨테이너세의 징수실적

(단위: 백만원)

구분	1995	1996	1997	1998	1999
징수액	54,678	61,105	63,338	61,135	26,192

주 : 1994년까지 131,060백만원이 징수되었으며, 1999년은 5월을 기준으로 한 징수액을 의미함

자료 : 부산광역시 내부자료

함안배후도로건설특별회계의 지출내역을 보면, 총 11개의 사업을 추진하고 있다. 11개의 사업을 추진하기 위해서는 총 3조 1,250억원의 재원이 필요하나, 컨테이너세의 징수목표액을 5,000억원이라고 할 때 절대적으로 부족한 실정이며, 따라서 국비, 민자, 자체재원(일반재원)을 활용하여 사업을 추진하였거나 추진중에 있다(앞의 <표 3-28> 참조).

3. 평가결과의 종합

가. 도시계획세

도시계획세의 평가결과는 다음의 <표 3-35>에서 보는 바와 같이 지방목적사업의 적정성중 지방사업의 필요성(사업수행의 중감과 지방공공제와의 부합성)의 요건을 충족시키고 있다. 그러나 사업의 범위를 기준으로 살펴본 결과에 의하면 개별사업의 지출규모가 너무 커서 도시계획사업세의 단일세목으로는 충족시키기 어렵다고 볼 수 있다.

재원부담의 적정성을 기준으로 살펴본 결과에 의하면 사업의 성격과 세원은 연계되어 있으나 지출과 부담의 연계성을 판단하는 세부기준인 세목과 지출의 연계성, 해당사업수행에 대한 기여도 면에서는 문제가 있는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과에 의할 경우 도시계획세는 본세 흡수방식을 통하여 일반재원화하여 광범위한 도시계획사업을 지원하든가, 아니면 도시계획사업의 범위를 축소하여 이와 관련된 세원을 찾는 작업이 필요하다고 본다.

〈표 3-35〉 도시계획세의 평가결과

평가기준			판정기준	평가결과
사업의 적정성	지방사업의 필요성	사업수요의 증감	○	○
		지방공공재와의 부합성	○	○
	사업의 범위		○	×
재원 부담의 적정성	사업의 성격과 세원의 연계성		○	○
	지출과 부담의 연계성	세목과 지출의 연계성	○	×
		해당 사업수행에 대한 기여도	○	×

나. 사업소세

사업소세의 평가결과는 다음의 <표 3-36>에서 보는 바와 같이 지방목적사업의 적정성중 지방사업의 필요성(사업의 증감과 지방공공재와의 부합성)의 요건을 충족시키고 있다. 그러나 사업의 범위를 기준으로 살펴본 결과에 의하면 개별사업의 지출규모가 너무 커서 사업소세의 단일세목으로는 충족시키기 어렵다고 볼 수 있다.

재원부담의 적정성을 기준으로 살펴본 결과에 의하면 사업의 성격과 세원이 연계되어 있을 뿐만 아니라 지출과 부담의 연계성기준중 세목과 지출의 연계성은 높은 반면, 해당사업수행에 대한 기여도가 낮다는 문제점이 지적되고 있다.

이러한 분석결과에 의할 경우 사업소세는 세율을 인상하거나 지방목적세인 사업소세에 의하여 지출되는 환경정비 및 개선사업의 범위를 한정하는 작업이 필요하다. 그러나 사업소세에 의하여 지출되는 환경정비 및 개선사업의 범위를 한정할 경우 환경오염도가 심화될 가능성을 배제할 수 없다는 문제점이 발생하므로 환경정비 및 개선사업의 범위를 한정하기 보다는 세율

인상 뿐만 아니라 여타의 재원확충방안의 모색이 필요하다.

〈표 3-36〉 사업소세의 평가결과

평가기준		판정기준	평가결과	
사업의 적정성	지방사업의 필요성	사업수요의 증감	○	
		지방공공재와의 부합성	○	
	사업의 범위		○	×
재원 부담의 적정성	사업의 성격과 세원의 연계성		○	○
	지출과 부담의 연계성	세목과 지출의 연계성	○	○
		해당 사업수행에 대한 기여도	○	×

다. 공동시설세

공동시설세의 평가결과는 다음의 <표 3-37>에서 보는 바와 같이 지방목적 사업의 적정성중 지방사업의 필요성(사업수요의 증감과 지방공공재와의 부합성)의 요건을 충족시키고 있다. 그러나 사업의 범위를 기준으로 살펴본 결과에 의하면 인건비가 차지하는 비중이 너무 커 해당 공동시설세로는 충족시키기 어렵다는 문제점이 제기된다.⁴¹⁾

재원부담의 적정성을 기준으로 살펴본 결과에 의하면 사업의 성격과 세원이 연계되어 있을 뿐만 아니라 지출과 부담의 연계성기준 중 세목과 지출의 연계성은 높은 반면, 해당사업수행에 대한 기여도가 낮다는 문제점이 지

41) 1998년 소방예산은 총 8,228억 6천만원이며 이중에서 인건비가 4,727억 7,300만원이며 소방시설장비취득 및 유지비가 3,501억 8,700만원이다. 그리고 소방공동시설세는 3,073억 2,900만원이다. 따라서 인건비를 제외할 경우 소방공동시설세에 의하여 거의 충당될 수 있을 것이다.

적되고 있다.

이러한 분석결과에 의할 경우 공동시설세는 세율을 인상하거나 지방목적세인 공동시설세에 의하여 지출되는 소방시설의 범위를 한정하는 작업이 필요하다. 그러나 소방시설의 범위를 한정하는 것은 소방수요가 증가하고 있을 뿐만 아니라 대형화재의 발생으로 인명이 피해를 볼 수 있다는 점에서 곤란하다. 따라서 세율인상 뿐만 아니라 여타의 재원확충방안을 강구하여야 할 것이다.

〈표 3-37〉 공동시설세의 평가결과

평가기준			판정기준	평가결과
사업의 적정성	지방사업의 필요성	사업수요의 증가	○	○
		지방공공재와의 부합성	○	○
	사업의 범위		○	×
재원 부담의 적정성	사업의 성격과 세원의 연계성		○	○
	지출과 부담의 연계성	세목과 지출의 연계성	○	○
		해당 사업수행에 대한 기여도	○	×

라. 지역개발세

지역개발세의 평가결과는 다음의 <표 3-38>에서 보는 바와 같이 여타의 세목과는 달리 지방목적세로서의 요건을 충족시키지 못하고 있다.

지방목적사업의 적정성에 대한 평가결과에 의하면, 지방사업의 필요성에 대한 판단기준중 사업수요의 증감요건은 충족시키지 못하고 있으나 지방공공재와의 부합성은 충족시키고 있다. 사업의 범위에 대한 평가결과에서도 미흡함이 드러나고 있다.

또한 재원부담의 적정성에 대한 평가결과에 의할 경우에도 사업의 성격과 세원의 연계성의 요건을 충족시킬 뿐 여타의 요건을 충족시키지 못하고 있다. 이러한 평가결과에 의할 경우 지역개발세는 지방목적세라고 볼 수 없다.

〈표 3-38〉 지역개발세의 평가결과

평가기준			판정기준	평가결과
사업의 적정성	지방사업의 필요성	사업수요의 증가	○	×
		지방공공재와의 부합성	○	○
	사업의 범위		○	×
재원 부담의 적정성	사업의 성격과 세원의 연계성		○	○
	지출과 부담의 연계성	세목과 지출의 연계성	○	×
		해당 사업수행에 대한 기여도	○	×

제4장 지방목적세의 정비와 효율적인 운용방안

제1절 기본방향

지방목적세의 효율적인 운용방안을 모색하기 위해서는 크게 두 가지 작업이 수행되어야 한다. 앞에서 살펴본 평가결과에 의하여 지방목적세로서 부적합한 것으로 판단될 경우 해당 목적세의 정비방안을 강구하여야 하고 지방목적세로서 적합한 것으로 판단될 경우 효율적인 운용방안을 모색하여야 한다.

지방목적세로서 부적합한 것으로 판단된 지방목적세 세목의 정비방안 강구시 보통세 전환, 기존 세목에 통폐합, 세외수입화 방안 등이 강구되어야 하며, 이때 현행 지방세수규모를 유지할 수 있는 대안이 강구되어야 한다. 그 이유는 현재의 지방세수로서도 해당 지방자치단체의 공무원 인건비를 지급하지 못하고 있는 지방자치단체가 전체의 58%를 차지하고 있는 상황에서 현재의 세수 보다 감소될 경우 지방재정의 운용이 더욱 어려워질 수밖에 없다는 사실때문이다.

〈표 4-1〉 지방세 수입으로 인건비 미해결단체

(단위: 단체수, %)

구분	계	시·도	시	군	자치구
계	248	16	72	91	69
해결	104(42%)	16(100%)	54(75%)	14(15%)	20(29%)
미해결	144(58%)	-	18(25%)	77(85%)	49(71%)

자료 : 행정자치부, 「지방재정세제현황」, 1999년.

적합한 것으로 판단된 세목의 경우 효율적인 운용방안을 모색하여야 하는 바, 현재의 지방목적세들이 부산의 컨테이너세를 제외하고는 모두 일반회계에 편입되어 운용되고 있기 때문에 사실상의 지방목적세의 역할을 다하지 못하고 있으므로 특별회계의 설치 문제 등에 대한 집중적인 검토가 필요하다.

구체적으로 지금까지의 분석결과를 토대로 할 때 다음과 같은 방안들에 대한 논의가 있어야 한다.

지방목적세제의 평가결과 목적세제로서의 의미를 가지고 있지 않은 지역개발세의 정비방안을 강구하여야 하며, 목적세로서 의미가 있는 것으로 판단된 공동시설세, 사업소세의 효율적인 운용을 위한 기반을 조성하여야 한다. 특히 목적세로서 적합한 공동시설세, 사업소세의 경우 현행 제도의 문제점을 검토하여 그 개선방안을 제시하여야 한다. 개선방안으로서는 현행 제도상에서 드러난 문제점의 해소방안, 제도의 운영과정에서 나타난 문제점의 해소방안, 특히 특별회계설치, 일몰법의 도입 등을 검토할 것이다.

제2절 지방목적세제의 정비방안

1. 도시계획세

가. 기본방향

도시계획세는 도시계획사업에 필요한 경비를 충당하기 위하여 목적세로 신설하였음에도 불구하고 사실상 일반재원으로 사용하고 있으며, 도시계획법에 의한 도시계획사업의 유무에 관계없이 도시계획구역내의 토지 및 건축물에 대하여 일률적으로 과세함으로써 도시계획사업에 필요한 경비충당이 라는 도시계획세의 신설목적과 부합되지 않고 있다. 또한 도시계획세는 자치단체 조례로 0.3%의 범위내에서 세율을 단력적으로 조정하여 특별한 재정 수요에 대처할 수 있도록 하고 있음에도 불구하고 모든 자치단체가 지방세법에서 정한 표준세율(0.2%)로 운영하고 있어 제한세율제도 도입취지와 부합되지 않고 있으며 징수된 도시계획세를 특별회계로 설치·관리하지 않고 있어 목적세라는 인식이 없고 일반재원으로 인식되고 있다.

이러한 도시계획세에 대한 평가결과 도시계획세는 도시계획사업의 범위가 너무 넓어 도시계획세의 세수로 충당하기에는 어려움이 있다. 따라서 일반재원화 하여 도시계획사업을 수행하는 것이 타당할 것으로 보인다. 다만 도시계획사업중 매년 가장 많은 재정규모를 지출하고 있는 교통관련사업과 도로유지관리와 관련한 지출은 현재 도입이 결정된 주행세와의 관계를 고려하여 목적세원화할 필요가 있을 것으로 보인다.

나. 정비방안

(1) 도시계획세의 본세 흡수

① 대안

지방재정의 신속성있는 운영을 기하고 조세체계의 간소화를 위해 부가세 형태인 도시계획세를 본세인 종합토지세와 재산세에 흡수하는 대안을 제시하고자 한다. 특히 현행 도시계획세가 도시계획사업비의 충당을 목적으로 도입한 목적세임에도 불구하고 도시계획사업의 범위가 너무 넓어 사실상 일반재원으로 활용되어 왔으며, 세계적으로 지방화·분권화 추세에 따라 자치단체의 자주재정책임을 강조하는 경향이므로 지방재정운용의 신속성을 위하여 목적세보다는 일반세화하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이러한 사실은 지방자치단체의 실무자들을 대상으로 한 의견조사결과에서도 나타나고 있다(<표 4-2> 참조).

〈표 4-2〉 도시계획세의 본세흡수에 대한 실무자 의견조사결과

구분	의견	이유
서울	반대	도시계획세 세입액을 모두 충당하고도 일반재원을 추가로 투입하는 실정이므로 실익 없음
부산	반대	본세 통합시 세부담 가중 우려
대구	반대	도시계획지역이 아닌 지역에 대한 세율인상 효과 초래
인천	반대	목적사업이 실시될 경우에만 부과토록 하는 것이 바람직
광주	반대	구제로 전환에 따른 시의 재원문제, 본세의 세율인상에 따른 저항
대전	찬성	목적세로서의 역할 미흡. 따라서 본세 흡수
울산	찬성	본세 흡수시 시에 대한 재원보전대책 마련
경기	찬성	예산운용의 경직성 완화장치 필요
강원	찬성	조세체계간소화 측면에서 바람직, 도시계획세의 세수부족으로 목적세의 실익 없음
충북	찬성	조세체계의 간소화논리에 부합
충남	찬성	조세체계의 간소화논리에 부합, 도시계획지역과 비도시계획지역으로 구분하여 차등과세 필요
전북	찬성	조세체계의 간소화논리에 부합, 도시계획지역과 비도시계획지역으로 구분하여 차등과세 필요
전남	찬성	
경북	찬성	조세체계의 간소화논리에 부합, 도시계획지역과 비도시계획지역으로 구분하여 차등과세 필요
경남	찬성	조세체계의 간소화논리에 부합
제주	반대	조세체계의 간소화논리에 부합되나 본세인 재산세와 종합토지세의 현실화를 상향조정시 장애요인으로 작용가능

자료 : 행정자치부 내부자료, 1999.

② 장애요인과 해결방안

도시계획세를 본세인 종합토지세와 재산세에 통합할 경우 다음과 같은 문제점이 제기된다. 첫째, 도시계획세의 과세대상은 도시계획법에 의하여 고시한 도시계획구역안의 토지 또는 건축물인 반면 재산세와 종합토지세는 도시계획구역안의 토지나 건축물이 아니라 모든 토지와 건축물이다. 따라서 단순 통합한다고 할 경우 현재 도시계획세를 부담하지 않고 있는 토지나 건축물의 소유자에게 세부담이 증가되는 결과를 초래하여 조세저항이 발생할 가능성이 매우 높아진다.

그러나 이러한 문제는 우리 나라의 현행 과표 현실화율이 매우 낮으므로 이를 상향조정하여야 한다는 주장이 제기되고 있다는 사실을 토대로 할 때 그리 큰 문제는 아니라고 보여진다. 또한 현행 도시계획에 미과세지역과 과세지역으로 나누어 차등세율을 적용하되 세부담은 현행 수준을 유지하도록 함으로써 해결이 가능할 것이다. 즉, 도시계획구역외 지역의 경우에는 현행대로 종합토지세와 재산세를 부과하고 도시계획구역내 지역은 재산세, 종합토지세에 도시계획세를 포함하여 부과하면 될 것이다.

이 경우 지방세법 제188조를 다음과 같이 수정하면 될 것이다.

제188조 ① 재산세의 포준세율은 다음 각호에 정하는 바에 의한다. ② 도시계획구역안에 있는 대통령령으로 정하는 토지 또는 건축물에 대하여 세 또는 종합토지세 과세포준에 시장·군수가 3/1000 범위내에서 세율을 적용하여 산출한 세액을 제1항의 세율을 적용하여 산출한 세액에 추가하여 과세한다.

둘째, 현행 도시계획세는 특별시·광역시세이자 시·군세인 반면 종합토지세와 재산세는 자치구세이자 시·군세이기 때문에 통합할 경우 특별시·광역시의 세수가 자치구로 이전되는 결과를 초래한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 법·제도적인 개선이 있어야 한다. 구체적인 해소방안으로 제시할 수 있는 것은 특별·광역시와 자치구간의 공동세 방식을 도입하는 것이다. 즉 자치구가 재산세와 종합토지세를 징수한 후 현행 도시계획세 세율인 0.2%만큼을 광역자치단체에 배분하도록 하는 것이다.

〈표 4-3〉 재산세, 종합토지세, 도시계획세 비교

구분	재산세	종합토지세	도시계획세
과 세 대 상	건축물·선박·항공기	모든 토지	도시계획법에 의하여 고시한 도시계획구역안의 토지 또는 건축물
납세 의무자	재산의 소유자	재산의 소유자	종합토지세의 납세의무가 있는자 재산세의 납세의무가 있는자
납 세 지	시·군·구	시·군·구	특별시·광역시·시·군
과 세 표 준	과세시가표준액	토지가액	과세시가표준액 토지가액
과세 기준일	5월 1일	6월 1일	
납 기	6월 16일-6월 30일	10월 16일-10월 31일	
징 수 방 법	보통징수	보통징수	

(2) 일부사업의 주행세사업화 방안

① 주행세의 개요

도시계획사업중에서 가장 수요가 많은 교통관련사업과 도로유지관리의 경우 특별관리하여야 할 필요성이 있다. 이를 특별관리하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 수반되어야 한다.

교통관련사업과 도로유지관리와 관련한 사업에 대한 재원지원수단으로 고려할 수 있는 것은 주행세의 세원이 타당할 것이다⁴²⁾.

주행세는 1998년도 한미 자동차 협상의 원만한 타결을 위하여 자동차세를 인하하고 그에 따른 지방세수 감소분을 보전하는 방안으로 교통세의 일정부분을 지방으로 이양하기 위하여 신설하였다.

1999년도 자동차세 감소분은 약 2,900억원으로 금년도에는 이를 중액교부금으로 지원하고 2000년부터는 이를 재원으로 하는 지방세인 주행세를 도입하기로 하였다. 그러나 도입된 주행세의 배분체계는 주행세의 기본취지에 의한 것이 아니라 지방자치단체의 자동차세 감소분에 대한 보전을 목적으로 하기 때문에 본 연구에서는 주행세의 성격을 고려하여 세원을 배분하고자 한다.

② 주행세의 세원과 교통·도로유지관리사업과의 관계

주행세는 교통세의 일정부분을 세원공동이용방식에 입각하여 지방자치단체에 배분하는 형식으로 도입되었다. 현행 교통세의 세원은 휘발유와 경유

42) 도로유지 및 관리 그리고 교통혼잡에 대한 비용은 도로사용자부담금(user charges) 또는 휘발유관련 목적세가 효율적임이 최근 논문에서 다시 제기되었다(David M. Newbery and Georgina Santos, "Road Taxes, and Road User Charges and Earmarking," *Fiscal Studies*, Vol. 20, no. 2, pp. 103-132, 1999). 주행세는 우리 나라의 도로유지 및 관리와 관련된 가장 바람직한 세원이다.

이므로 휘발유·경유와 교통관련사업·도로유지관리와의 관계를 살펴보아야 한다.

이와 같은 논리는 사용자부담금 또는 원인자부담금적 차원에서 도로의 신설 및 유지 관리에 휘발유 및 경유 세원을 이용할 필요가 있다는 것을 의미한다. 즉, 휘발유와 경유를 소비하는 것은 주로 자동차이므로 자동차의 운행으로 인해 비용이 수반되는 곳에 지출하는 것이 필요하다는 것이다.

이를 이론적인 측면에서 살펴보면 일반적으로 응익적 성격의 과세는 모든 정부에서 가능할 수 있다.⁴³⁾ 그러나 중앙정부의 수입원은 응능적인 성격이 강하고 지방자치단체의 경우는 응익적인 성격이 강하게 나타나는데 그 이유는 국세의 경우 소득재분배 또는 경제의 안정화 기능에 초점을 두고 재정기능을 수행하게 되지만 지방정부의 경우는 편익을 기초로 한 재원의 배분을 중심으로 이루어지기 때문이다. 따라서 지방정부가 공공서비스를 주민들에게 제공할 경우 소요비용을 당해 서비스의 수혜자에게 부담케하는 것은 자원배분의 효율성 측면에서 바람직하다.⁴⁴⁾

이러한 점을 토대로 할 때 교통세의 세원인 휘발유와 경유를 통하여 징수된 세수입은 교통관련사업과 도로유지관리사업에 사용하는 것이 타당하다는 결론을 도출할 수 있다.

43) Richard A. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, N.Y. : McGraw-Hill Book Co., 1983 pp.2-19.

44) Larry D. Schroeder & David J. Sjoquist, " An Analysis of Alternative Local Revenue Sources: Current Status and Future Possibilities", *Financing the Metropolis*, N. Y.: Praeger, 1980, pp.238-245.

③ 과세요건⁴⁵⁾

세원배분방식은 세원의 공동이용방식중 중복과세방식에 의하며, 과세주체는 세원의 이동성과 징수비용을 고려할 경우 광역자치단체의 세로서 하되, 광역자치단체가 기초자치단체에 배분하는 것으로 한다. 광역자치단체가 기초자치단체에 배분할 때에는 재정력환산지수나 역재정력배분지수에 의한다.⁴⁶⁾

배분규모를 결정하기 위해서는 도로정비사업에 대한 예산내용이 있어야 한다. 도로관련재원내역을 살펴보면 국고보조, 시·도비 보조, 전입금, 지방채, 지방교부세, 지방양여금, 자체 재원으로 구분이 가능하다.⁴⁷⁾ 그러나 이러한 자료의 획득은 우리 나라 통계자료가 가진 한계로 인하여 어려움이 있다. 이러한 어려움을 감안하여 본 연구에서는 국고보조, 지방양여금, 지방비로서 구분하고자 한다. 이러한 분류에 의하여 구분할 경우 그 결과는 <표 4-4>와 같다.

45) 이 부분은 라휘문·이삼주, 「교통세의 세원배분방안」, 한국지방행정연구원, 1998년을 참고하기 바람.

46) 재정력환산지수와 역재정력지수는 지방교부세의 배분시 참고자료로서 활용되고 있는 재정력지수를 활용하여 재정력이 높은 지방자치단체에는 적은 규모를, 재정력이 낮은 지방자치단체에는 많은 규모를 배분함으로써 지방자치단체간 형평성을 제고하기 위하여 만든 것이다. 자세한 내용은 라휘문·이삼주, 「교통세의 세원배분방안」, 한국지방행정연구원, 1998년을 참고하기 바람.

47) 행정자치부에서 매년 발간되고 있는 「지방재정연감」의 지방자치단체 투자적 경비 순계분석부분을 근거로 구분한 것이다. 그러나 1995년이후 부터는 이러한 구분을 따르고 있지 않아 시계열자료의 확보가 곤란하다. 또한 행정자치부에서 매년 발간되고 있는 「지방자치단체 예산개요」의 부문별 주요 투자현황 건설관리사업을 보면 국비, 양여금, 지방비, 기타로 구분하고 있으나 이 역시 작성방법의 변경으로 인하여 시계열 자료를 확보하는데에는 어려움이 있다. 따라서 횡단적인 자료의 사용이 불가피하다.

〈표 4-4〉 도로정비사업 자원부담 규모

(단위 : 억원, %)

구 분	국고보조금	지방양여금	지방비	계(총사업비)
규 모	1,570	14,587	20,247	36,404
비 중	4.3	40.1	55.6	100.0

주 : 1996년 예산기준

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1996년도.

행정자치부, 「지방양여금 산정조서」, 1996년도.

〈표 4-4〉에 의할 경우 지방비의 부담이 전체의 55.6%로서 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-4〉를 기준으로 배분규모를 설정하면 첫째, 도로사업관련 총재원을 중앙정부 부담규모(지방양여금과 국고보조금을 합한 규모)와 지방비 부담규모를 50:50으로 동일하게 배분한다는 기준에 의하여 2,045억원을 도출할 수 있으며, 이는 교통세액의 4.7%가 된다. 둘째, 순수한 지방비부담액을 기준으로 하여 50%로 하는 기준에 의하면 10,124억원이 되며 이 규모는 교통세 재원의 23.1%가 된다. 셋째, 도로관련재원중 지방비부담액의 전부를 이양받는다고 할 경우 20,247억원이 되며, 이는 교통세 재원의 약 46.2%가 된다. 이 경우는 도로관련사업을 전부 중앙정부의 부담에 의한다는 가정하에서 이루어진 것이다.⁴⁸⁾

48) 지방도로관련재원의 전부를 중앙정부에서 부담한다는 논의가 설득력이 없는 것은 아니다. 그 이유는 현재 본 연구에서는 도로관련재원에 대한 논의를 하였을 뿐 취발유와 경유로 인한 환경오염문제를 언급하지는 않았기 때문이다. 환경오염문제와 관련하여 언급할 경우 더 많은 몫이 지방자치단체로 배분될 필요가 있을 것으로 보인다. 환경과 관련한 구체적인 내용은 라취문, 「지방환경세의 도입에 관한 연구」.

본 연구에서는 각 기준별 시뮬레이션을 하고자 한다. 시뮬레이션을 하기 위해서는 먼저 교통세의 재원을 휘발유세와 경유세로 구분하여야 한다. 1996년 결산액을 기준으로 할 때 휘발유세는 36,258억원이며, 경유세는 7,565억원이다. 그 다음은 총 교통세액중에서 휘발유세와 경유세가 차지하는 비율을 구하여야 한다. 1996년 결산기준 휘발유세와 경유세의 비율은 82.7:17.3이다. 그 다음은 위에서 살펴본 배분규모를 적용하고자 할 경우 휘발유세와 경유세에 대한 할당규모를 설정하여야 한다. 그 규모는 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 휘발유세와 경유세의 배분규모

(단위 : 억원)

구분	4.7%	13.27%	17.0%	23.1%	46.2%
총배분규모	2,045	5,815	7,450	10,124	20,247
휘발유 분	1,692	4,811	6,164	8,376	16,752
경 유 분	353	1,004	1,286	1,748	3,495

이러한 배분규모를 원/ℓ 으로 환산할 경우 그 결과는 <표 4-6>과 같다. 결국 <표 4-6>은 세율을 의미한다.

〈표 4-6〉 교통세의 세원재배분에 따른 유류소비세의 세율

(단위 : 원/ l)

구분	4.7%	13.27%	17.0%	23.1%	46.2%
휘발유	15.7	44.5	57.0	77.5	155.0
경유	13	3.7	4.7	6.4	12.8

주 : 1Bbl = 158.99ℓ

휘발유판매량을 ℓ로 환산할 경우 10,806,709,290ℓ임.

경유판매량을 ℓ로 환산할 경우 27,410,798,142ℓ임.

본 연구에서는 지방비부담의 50%를 부담하는 기준에 의하여 약 23.1%를 이양하는 것으로 한다. 이 경우 휘발유 77원, 경유 6원정도가 된다. 배분기준은 자동차등록대수, 휘발유와 경유의 판매량 등 다양한 방법이 가능하나 본 연구에서는 세원의 보편성을 기준으로 할 때 휘발유와 경유의 판매량에 따라 배분하는 것이 타당하므로 이 기준에 의하여 배분하는 것으로 한다(〈표 4-7〉 참조).

〈표 4-7〉 교통세의 세원재배분에 따른 지방자치단체간 세수형평성 분석결과

구분		변이계수	Atkinson지수				Entropy 지 수
			$\epsilon = 0.5$	$\epsilon = 1.5$	$\epsilon = 2.0$	$\epsilon = 3.0$	
1안	자동차 등록대수	0.181792	0.008249	0.024827	0.033140	0.049756	0.007150
	취발유경유판매량	0.180720	0.008148	0.024519	0.032724	0.049132	0.007064
	재정력 환산지수	0.175187	0.007739	0.023441	0.031385	0.047395	0.006687
	역재정력배분지수	0.171439	0.007398	0.022383	0.029957	0.045214	0.006396
2안	자동차 등록대수	0.179885	0.008089	0.024372	0.032550	0.048921	0.007009
	취발유경유판매량	0.176886	0.007814	0.023529	0.031419	0.047217	0.006773
	재정력 환산지수	0.165912	0.007036	0.021476	0.028857	0.043857	0.006055
	역재정력배분지수	0.158568	0.006368	0.019322	0.025893	0.039175	0.005497
3안	자동차 등록대수	0.179114	0.008026	0.024191	0.032316	0.048592	0.006952
	취발유경유판매량	0.175304	0.007678	0.023126	0.030886	0.046434	0.006654
	재정력 환산지수	0.163772	0.006887	0.020975	0.028190	0.042862	0.005907
	역재정력배분지수	0.156277	0.006158	0.018626	0.024923	0.037600	0.005324
4안	자동차 등록대수	0.177831	0.007919	0.023887	0.031920	0.048030	0.006858
	취발유경유판매량	0.172796	0.007465	0.022498	0.030056	0.045218	0.006468
	재정력 환산지수	0.162504	0.006738	0.020529	0.027558	0.041810	0.005802
	역재정력배분지수	0.156270	0.006052	0.018111	0.024113	0.036044	0.005262
5안	자동차 등록대수	0.173498	0.007566	0.022878	0.030610	0.046177	0.006544
	취발유경유판매량	0.164352	0.006772	0.020444	0.027340	0.041227	0.005863
	재정력 환산지수	0.176643	0.007449	0.021837	0.028805	0.042352	0.006550
	역재정력배분지수	0.185938	0.007618	0.021248	0.027379	0.038540	0.006826
지방세액		0.203891	0.010214	0.030497	0.040562	0.060501	0.008893

주 : 제1안은 4.7%, 제2안은 13.27%, 제3안은 17.0%, 제4안은 23.1% 그리고 제5안은 46.2%의 교통세세원을 배분규모로 할 경우를 가정하고 시뮬레이션한 것임. 각 배분기준에 의하여 배분된 규모와 지방세총액을 합산하여 불균형도를 계산한 결과임.

징수방법은 징세비용을 고려하여 특별징수방법을 택하되, 특별징수의무자는 정유회사로 한다.

2. 사업소세

가. 정비를 위한 기본방향

사업소세의 평가결과 환경정비와 개선에 소요되는 재원의 확충방안강구(세율인상 등)와 사업범위의 문제가 제기되었다. 사업범위의 한정문제는 환경오염을 고려할 때 의미가 없는 것으로 평가결과부분에서 제시하였으므로 더 이상의 논의는 하지 않겠다. 그러나 세율인상, 여타의 재원확충방안 등에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 수도권 집중억제정책의 일환으로서 1994년에 도입된 제도와의 관계를 설정하여야 할 것이다. 그 이유는 다음에서 살펴보는 바와 같이 과밀부담금제도의 도입 목적이 사업소세의 도입목적과 유사하다는 사실 때문이다. 과밀부담금제도의 도입목적은 첫째, 수도권의 과밀해소와 지역균형발전을 위한 규제수단, 둘째, 기존의 직접적이고 물리적인 규제로부터 야기되는 부작용을 해소하기 위한 방법, 셋째, 경직적인 규제방식에서 비롯되는 수도권의 공간기능 수행 능력의 저하방지, 넷째, 수도권 입지에 따라 수반되는 집적경제에 의한 이득분을 수익자로부터 환수하여 낙후지역의 개발에 투자, 그리고 다섯째, 대형 건축물 입지에 따른 도시기반시설에 대한 수요증가 및 과밀유발에 따른 제반비용을 그 유발 원인자인 건축주에게 부담시키는 것이다.⁴⁹⁾

따라서 본 연구에서는 단기적으로는 사업소세를 현행대로 존치하되, 과밀부담금의 지방재원화방안이 모색된 후에는 보통세원화하는 방안을 제시하고자 한다.

49) 박상우, 권혁진, 「과밀부담금의 활용방안연구」, 국토개발연구원, 1995. 12, p. 31-33.

나. 정비방안

(1) 단기적 방안: 현행 존치, 재원확충방안 모색

현재의 사업소세가 본연의 역할을 다하기 위해서는 해당 사업의 수행을 위하여 필요한 재정규모를 사업소세를 통하여 일정 부분 충당할 수 있어야 한다. 그러나 현행 세율체계를 고수할 경우 그 역할은 크지 않을 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 세율체계를 개선할 필요가 있다. 현재 사업소세는 재산할의 경우 사업소 연면적 1제곱미터당 250원, 종업원할의 경우 종업원급여총액의 100분의 0.5를 적용하고 있다.

세율은 법제도적 개선사항에 입각하여 세 가지로 접근이 가능하다. 첫째는 탄력세율제도를 확대하여 지방자치단체별로 자율적으로 적용할 수 있도록 하는 방안이며, 둘째는 획일적으로 세율을 인상하는 방안이다. 셋째는 일본과 유사한 방식을 활용하는 것이다. 일본의 경우를 보면, 사업소세가 우리나라와 유사한 형태로 세율이 재산할과 종업원할로 구분되어 있는데 신설되거나 증설되는 사업소 및 사무소의 경우에는 바닥면적을 기준으로 표준세액의 약 10배가량 차등적용하고 있다. 따라서 우리나라의 경우에도 신·증설되는 사업소의 경우 차등과세하는 방안을 강구할 필요가 있다. 물론 이 세 가지 방안이 동시에 고려될 수도 있다.

① 탄력세율 적용방안

탄력세율제도의 확대 적용 필요성은 현행 사업소세의 세율이 표준세율을 초과할 수 없도록 한다는 사실에 근거하고 있다. 탄력세율제도는 각 지방자치단체가 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 자율적으로 탄력세율의 범위 안에서 세율을 정할 수 있도록 하여 세수확보에 신축성을 부여한 제도를 말한다. 과거에는 탄력세율을 적용하고자 할 경우 주무부 장관인 내부부장관

의 승인이 필요했으나 1991년 12월 31일 지방세법 시행규칙에서 관련규정이 삭제되어 지방자치단체의 세율결정과 관련하여 자율성이 높아졌다. 이러한 자율성제고노력에도 불구하고 현재 탄력세율제도를 활용하고 있는 세목은 담배소비세와 지역개발세 뿐이다. 담배소비세는 지방세법 시행령 제173조의 2를 신설하여 탄력세율을 적용하였으나 이는 자치단체가 자율적으로 조례에 의하여 탄력세율을 적용하고 있는 것이 아니라 대통령령에 따른 것이다. 지방자치단체가 조례로서 자율적으로 탄력세율을 적용하고 있는 자치단체는 부산광역시와 강원도의 지역개발세이다. 부산광역시는 조례로 컨테이너 1TEU당 15,000원이던 지역개발세를 2만원으로 증액하여 징수하고 있으며, 강원도는 발전용수에 대하여 1m³당 100원으로 되어 있는 표준세율에 탄력세율을 적용하여 1m³당 150원을 부과하고 있다.⁵⁰⁾

50) 김대영, 「과세자주권확대 방안」, 한국지방행정연구원, 1998, pp.27-28.

〈표 4-8〉 현행 지방세법상 탄력세율

세목	내용	관련조항
취득세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 취득세의 세율을 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제112조 제6항
등록세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 등록세의 세율을 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제131조 제5항
주민세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 주민세의 세율을 제1항 제1호 나무·동항 제2호 및 제2항의 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제176조 제3항
재산세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제188조 제6항
자동차세	대통령령이 정하는 도시의 시장·군수·구청장은 제1항의 규정에 불구하고 조례가 정하는 바에 의하여 자동차세의 세율을 배기량 등을 감안하여 제1항의 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 징수할 수 있다.	법 제196조의 5 제3항
담배소비세	제1항의 규정에 의한 세율은 그 세율의 100분의 30의 범위안에서 대통령령으로 조정할 수 있다.	법 제229조 제3항
도축세	1. 도축세의 세율은 도살하는 소·돼지의 시가의 1,000분의 10을 초과하지 못한다. 2. 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 도축세의 세율을 1,000분의 10이하로 정할 수 있다.	법 제234조의 2 제1항, 제3항
도시계획세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 도시계획세의 세율을 제1항의 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이 경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 3을 초과할 수 없다.	법 제237조 제2항
공동시설세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 공동시설세의 세율을 제1항 제3호의 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이 경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 1을 초과할 수 없다.	법 제240조 제3항
사업소세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 사업소세의 세율을 제1항의 세율이하로 정할 수 있다.	법 제248조 제2항
지역개발세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 지역개발세의 세율을 제1항의 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제257조 제2항

사업소세는 현재 사업소연면적 1㎡당 250원, 종업원급여총액의 100분의 0.5로 되어 있으며 <표 4-8>에서 보는 바와 같이 조례에 의하여 표준세율이 하로만 가능하도록 되어 있다. 예외적으로 폐수 또는 산업폐기물 등을 배출하는 사업소로서 대통령이 정하는 오염물질배출사업소에 대하여는 제2항 제1호의 세율의 100분의 200으로 하고 있다. 그러나 각 지방자치단체에 따라 환경개선 및 정비의 수요가 다를 수 있으므로 탄력세율제도를 확대적용할 필요가 있다. 즉 현행 탄력세율제도중 6개 세목이 표준세율의 100분의 50범위 안에서 가감조정할 수 있도록 하고 있다는 점에서 사업소세 역시 표준세율 이하로만 조정할 수 있다는 규정을 변경하여 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있도록 할 필요가 있다. 이 경우 다음과 같은 세수확충효과가 있다.

(표 4-9) 탄력세율제도의 확대적용에 따른 세수증대 효과

(단위: 천원)

구분	현행(a)	증세액(b)			사업소세 규모(a+b)		
		30%	40%	50%	30%	40%	50%
서울	110,029,650	33,008,895	44,011,860	55,014,825	143,038,545	154,041,510	165,044,475
부산	21,545,704	6,463,711	8,618,282	10,772,852	28,009,415	30,163,986	32,318,556
대구	13,692,459	4,107,738	5,476,964	6,846,230	17,800,197	19,169,443	20,538,689
인천	20,199,283	6,059,785	8,079,713	10,099,642	26,259,068	28,278,996	30,298,925
광주	7,682,387	2,304,716	3,072,955	3,841,194	9,987,103	10,755,342	11,523,581
대전	9,564,305	2,869,292	3,825,722	4,782,153	12,433,597	13,390,027	14,346,458
울산	23,684,599	7,105,360	9,473,840	11,842,300	30,789,979	33,156,439	35,526,899
경기	63,401,339	19,020,402	25,360,536	31,700,670	82,421,741	88,761,875	95,102,009
강원	7,373,155	2,211,947	2,949,262	3,686,578	9,585,102	10,322,417	11,059,733
충북	11,001,965	3,300,590	4,400,786	5,500,983	14,302,555	15,402,751	16,502,948
충남	14,273,846	4,282,154	5,709,538	7,136,923	18,556,000	19,983,384	21,410,769
전북	9,548,125	2,864,438	3,819,250	4,774,063	12,412,563	13,367,375	14,322,188
전남	11,645,951	3,493,785	4,658,360	5,822,976	15,139,736	16,304,331	17,468,927
경북	27,781,857	8,334,557	11,112,743	13,890,929	36,116,414	38,894,600	41,672,786
경남	28,386,586	8,515,976	11,354,634	14,193,293	36,902,562	39,741,220	42,579,879
제주	1,820,538	546,161	728,215	910,269	2,366,699	2,548,753	2,730,807

② 세율의 인상

재원을 확충하는 또 다른 방안은 현행 사업소세의 세율을 인상하는 것이다. 이 경우 획일적으로 인상하는 방안과 세율을 차등 적용하는 방안, 즉 신설되는 사업소에 세율을 증과하는 방안의 두 가지가 존재한다. 후자의 방안은 ③ 세율의 차등 적용에서 다루기로 하고 여기서는 첫 번째 방안만을 다루

고자 한다.

세율을 획일적으로 인상하기 위해서는 일정한 준거기준이 있어야 하는 바, 본 연구에서는 지방비부담액의 약 50%를 사업소세에서 충당하는 것을 기준으로 대안을 강구하고자 한다.

현행 사업소세는 재산할과 종업원할로 구분되며, 재산할의 경우 사업소 연면적 3.3㎡당 500원, 종업원할의 경우 종업원급여총액의 0.05%이다. 그리고 구성비는 종업원할 82%, 재산할 18%로 압도적으로 종업원할이 많은 것으로 나타났다. 환경정비 및 개선비용에 충당하기 위하여 현행 사업소세의 세율을 획일적으로 인상하되, 현행 구성비를 유지한다고 할 경우 다음과 같은 인상안이 가능해진다.

<표 4-10>은 경기도를 사례로 하여 작성한 것으로써 경기도의 환경정비와 개선에 소요되는 비용은 1998년 예산기준으로 약 5,151억 4,200만원이며 이 중에서 시·군비, 즉 자체비용으로 충당되는 규모는 2,490억 5,100만원이다. 자체비용의 30%를 사업소세로 부담한다고 할 경우 747억 1,500만원이 되며 이를 위해서는 500원으로 되어 있는 현행 재산할의 세율을 589원으로, 그리고 0.05로 되어 있는 종업원할의 세율을 0.06으로 인상하여야 한다. 자체비용의 50%를 사업소세로 부담한다고 할 경우 1,245억 2,600만원이 되며 이는 각각 982원과 0.1로 세율을 인상하여야 한다.

〈표 4-10〉 사업소세 세율인상 안

(단위: 백만원, %)

구분	30%		40%		50%	
	세수	세율	세수	세율	세수	세율
재 산 할	16,980	589	22,640	786	28,301	982
종업원할	57,735	0.06	76,980	0.08	96,225	0.10
계	74,715	-	99,620	-	124,526	-

주 : 경기도의 사례임

③ 세율의 차등적용

세율의 차등 적용은 살펴본 바와 같이 기존의 사업소는 현행 세율하에서 징수하되, 신설되는 사업소에 한하여 10배를 차등 적용하는 방안이다. 이 방안은 일본의 제도를 준용한 것이다.

(2) 중장기적 방안: 과밀부담금의 지방재원화, 사업소세의 보통세화

중장기적 방안이란 과밀부담금을 전액 지방 재원화한 후 현행 사업소세가 하는 역할을 과밀부담금이 담당하도록 하고 사업소세는 보통세화하는 방안이다.

이를 위해서는 먼저 과밀부담금을 전액 지방자치단체의 재원화하여야 한다. 과밀부담금은 앞에서 살펴본 바와 같이 과밀화현상을 방지하여 과밀화로 인하여 발생하는 많은 부작용을 해소하기 위한 것이다. 현재 이러한 과밀화로 인하여 발생하는 부작용을 해소하기 위한 재원은 지방자치단체에서 부담하고 있다. 이러한 사실을 토대로 할 때 과밀부담금은 전액 지방재원화할 필요가 있다.

또한 현재 서울시에서만 부과되고 있는 과밀부담금을 대도시지역으로 확대하여야 한다. 1994년 과밀부담금의 도입 당시와는 달리 많은 대도시지역에서 과밀화현상이 발생하고 있으므로 부과대상지역을 확대할 필요성이 제기된다.

지금까지 살펴본 내용을 토대로 할 때 과밀부담금은 전액 지방재원화될 수 있을 것이다. 이렇게 될 경우 과밀부담금을 통하여 수행하고자 하는 사업과 현행 사업소세에서 수행하고자 하는 사업이 중복될 가능성이 존재한다. 따라서 현행 사업소세를 보통세화 할 수 있을 것이다.

3. 공동시설세

가. 정비의 기본방향

공동시설세는 소방시설·오물처리시설·수리시설 기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 도입한 목적세임에도 불구하고 현재는 오물처리시설과 수리시설에는 과세하지 않고 소방시설과 관련하여 건축물과 선박에 대해서만 과세하고 있다. 현재의 세수는 앞에서 살펴본 바와 같이 소방시설에 필요한 사업비에 충당하기에는 너무 영세한 실정이다.

이러한 공동시설세는 평가결과 지방목적세로서 존치하는 것이 의미가 있는 것으로 판단되었다. 다만 공동시설세가 소방시설관련 지출비용에 대한 기여도가 낮다는 점이 문제점으로 지적되었으며, 따라서 재정을 확충할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

소방공동시설세의 과세대상은 현재 건축물과 선박으로 국한되어 있어 과표를 인상하거나 세율을 인상하는 방식이외에는 세수를 확충할 수 있는 방

법이 없다. 따라서 건축물과 선박 이외에 새로운 과세대상을 발굴하여 확충 방안을 강구하여야 할 것이다. 이 경우 본 연구에서 제시한 평가기준과 일치하는 선에서 과세대상이 발굴·확대되어야 한다. 이를 충족시키기 위해서는 세원과 지출목적이 어느 정도 일치하여야 하며, 이는 원인자부담금적 성격이나 수익자부담금적 성격이 강하다는 것을 의미한다.

또한 일부 학자들에 의하여 공동시설세를 재산세에 흡수하자는 의견이 제기되고 있다. 그러나 현행 공동시설세는 누진세율, 중과세율 등으로 재산세에 통합하는 것이 곤란할 뿐만 아니라 본세인 재산세에 통합할 경우 향후 오물처리시설 등에 대한 공동시설세 과세가 곤란하기 때문에 본 연구의 범위에서는 제외하고자 한다.

본 연구에서는 공동시설세의 범위를 지방세법에 규정되어 있는 목적대로 소방시설에 한정하도록 하고 소방시설에 한정하기 위하여 필요한 재원의 확충방안을 강구하고자 한다.

나. 정비방안: 자원확충방안

(1) 공동시설세 과세대상 확대

① 화재보험금 및 손해보험금

공동시설세의 과세대상으로 우선적으로 고려해 볼 수 있는 것은 화재보험금 및 손해보험금이 있다. 보험금은 사고로 인해 발생한 손실부분에 대한 원상복구비용을 보전하도록 지급하는 것이므로 소득으로 인정하지 않는다. 따라서 현재 보험금에는 세금이 부과되지 않고 있다.

그러나 화재보험금과 손해보험금에 대한 과세는 공공서비스 공급에 대한 수혜자부담 원칙에서 볼 때, 과세의 타당성을 가질 수 있다. 외국의 경우에도 화재보험에 소방세를 부과하는 사례가 발견된다.

〈표 4-11〉 외국의 화재보험세 현황

국가	내 용
미 국	<ul style="list-style-type: none"> · 재산세를 일반재원으로 하여 경찰과 소방예산으로 운영하고, 화재보험세로 보조 · 워싱턴주의 경우 보험금 400달러 이상의 과세표준에 2.0%의 세율로 소방세를 부과하고, 그 재원은 자원봉사대원구제 및 연금기금에 40%, 상설 소방국이 있는 시에 45%, 그리고 주정부 일반기금에 15% 배분
뉴 질 랜드	<ul style="list-style-type: none"> · 보험세를 통해 소방예산의 98% 정도 충당 · 보험세는 재산가액 100달러당 5센트 부과
독 일	<ul style="list-style-type: none"> · 일반재원으로 소방예산을 편성하고 있으나, 화재보험에 소방세를 부과하여 이를 목적재원으로 운용 · 화재보험에 대한 소방세 부과 <ul style="list-style-type: none"> -과세표준: 화재보험금의 전액, 일반보험금의 화재보험분의 25%, 손해보험금의 화재보험분의 20% -납세의무자: 보험금 수령자(보험회사는 특별징수의무자)

자료 : 김대영 외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년.

화재보험금과 손해보험금에 소방공동시설세를 과세한다고 할 때, 과세대상은 화재보험 및 손해보험 8개(해상보험, 자동차보험, 기술보험, 책임보험, 상해보험, 종합보험, 특종보험, 장기보험)로 하고, 납세의무자는 보험금 수령자이며 보험회사를 특별징수의무자로 한다.

과세표준 및 세율은 화재보험의 경우 화재보험금의 10%, 기타손해보험에 대하여는 보험금의 20%(119구조구급 및 화재분)의 10%로 한다.

〈표 4-12〉 보험금 지급현황(97)⁵¹⁾

(단위: 건, 백만원)

구 분	계약상황		손해상황		
	건수	원수보험료	건수	보험금	
화재보험	672,680	312,076	5,739	188,847	
기타 손해 보험	해상보험	1,405,969	390,475	9,900	299,409
	자동차보험	18,323,024	5,912,989	1,198,806	3,699,269
	특종보험	859,283	2,307,919	59,127	379,664
	장기보험	3,670,728	7,206,340	227,830	4,592,022
	소계	24,259,004	15,817,723	1,495,663	8,970,364
합 계	24,931,684	16,129,799	1,501,402	9,159,211	

자료 : 김대영 외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년.

1997년 기준으로 총11개 손해보험중 공동시설세 부과대상보험 9개 보험을 기준으로 하면, 보험계약 건수는 24,931,684건에 보험료는 16조 1,297억 99백만원이고, 보험금의 지급건수는 1,501,402건에 보험금 지급은 9조 1,592억 11백만원이다.⁵²⁾

따라서 손해보험에 대한 소방재원 확충은 화재보험금 및 손해보험금을 공동시설세 과세대상화 했을 경우 1997년 기준으로 화재보험 관련재원이 188억 85백만원이고 기타손해보험이 1,794억 7백만원으로 총 예상세수확보액은 1,982억 92백만원이다.

51) 기술보험, 책임보험, 상해보험, 종합보험은 데이터 구축 문제로 제외

52) 과세대상 9개 보험중 4개 보험은 데이터 구축 문제로 제외하였다. 따라서 9개 보험을 대상으로 한 금액과는 차이가 나타날 것이다. 그러나 제외된 보험이 차지하는 금액이 소액이므로 5개 보험을 중심으로 파악하는 경우에도 큰 영향은 없다고 볼 수 있다.

〈표 4-13〉 화재보험료에 대한 공동시설세부과의 재정확충효과

- 화재보험 = 보험금 × 10% = 188,847 × 0.1 = 18,884.7 백만원
- 기타손해보험 = 보험금의 20% × 10%
= 8,970,364 × 0.2 × 0.1 = 179,407.3 백만원
- 예상세수액 = 18,884.7 + 179,407.3 = 198,292 백만원

이러한 세수확충규모는 현 소방공동시설세수 2,677억 4백만원의 74.1%에 해당하는 액수이다.⁵³⁾

그러나 이러한 과세에는 일부 문제점이 제기될 수 있다. 문제점으로 제기할 수 있는 것은 국가정책상 화재보험의 가입을 권장하고 있음에도 불구하고 과세한다는 것은 정책상 모순이 될 수 있다는 것이다. 특히 화재보험료에 과세한다고 할 경우 가입자수가 줄어들 가능성을 배제할 수 없어 현실적인 적용에는 어려움이 있다.

② 전기사용

전기로 인한 화재발생을 고려하여 전기사용에 대해 공동시설세를 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우 납세의무자는 전기사용자이며 한국전력공사를 특별징수의무자로 한다. 과세표준 및 세율은 전력요금의 1/100로 한다.

전기사용에 대한 공동시설세 부과의 세수확충효과를 1995~1997년의 전력판매수입을 기준으로 평가하면 연간 995억원~1,310억원의 소방재원 확보

53) 김대영외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년.

가 가능할 것이다. 이러한 세수확충규모는 현 공동시설세수의 37.2%~48.9%에 해당되는 규모이다.

〈표 4-14〉 전기사용에 대한 소방공동시설세부과의 자원확충효과

구 분	1995	1996	1997
판매전력량(백만KWh)	163,270	182,470	200,784
전력판매수입(억원) (과세표준)	99,498	114,938	131,038
세율	1/100	1/100	1/100
세수액(억원)	995	1,149	1,310

자료 : 김대영 외, 「소방자원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년.

화재보험금, 유류사용, 전기사용외에 소방공동시설세의 과세대상으로 고려해 볼 수 있는 것으로 고압가스(LPG, LNG, 도시가스)사용이 있을 수 있다. 고압가스화재는 일단 발생하면 폭발성과 연속성, 확대성이라는 고압가스의 특성으로 대형화재로 되어 많은 인명피해와 재산피해를 발생시킨다. 따라서 고압가스화재의 예방과 화재발생시 진압력의 증강을 위해 고압가스 판매거래에 대해 공동시설세 부과를 검토할 수 있다.

(2) 탄력세율의 적용

현행 공동시설세는 오물처리시설·수리시설 기타 공동시설에 요하는 공동시설세에 대하여만 탄력세율을 인정하고 소방공동시설세에는 탄력세율적용을 인정하지 않고 있다. 따라서 지방자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용하여 소방공동시설세수를 확충할 수 있는 여지는 없다. 향후 소방서비

스수요의 급격한 증대로 목적세로서 세수확충의 필요성이 큰 소방공동시설세를 탄력세율적용대상 세목에서 제외시킨 것은 문제가 있다.

탄력세율이 적용되는 11개 지방세목중 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세의 5개 세목은 지방자치단체장이 표준세율의 50%까지 가감조정할 수 있도록 보장하고 있다. 그러므로 소방공동시설세에 탄력세율을 적용한다고 할 때, 이러한 예에 따라 소방공동시설세도 도지사가 표준세율의 50%까지 가감조정할 수 있도록 탄력세율적용을 허용하는 것이 바람직하다.

소방공동시설세에 탄력세율을 적용했을 때 세수증대효과를 살펴보면 <표 4-15>와 같다.

〈표 4-15〉 탄력세율적용의 소방공동시설세수 증대효과

(단위: 천원)

	현행(a)	증세액(b)			공동시설세규모(a+b)		
		30%	40%	50%	30%	40%	50%
서울	79,277,151	23,783,145	31,710,860	39,638,576	103,060,296	110,968,011	118,915,727
부산	21,856,517	6,556,955	8,742,607	10,928,259	28,413,472	30,599,124	32,784,776
대구	14,039,155	4,211,747	5,615,662	7,019,578	18,250,902	19,654,817	21,058,733
인천	14,673,339	4,402,002	5,869,336	7,336,670	19,075,341	20,542,675	22,010,009
광주	7,152,555	2,145,767	2,861,022	3,576,278	9,298,322	10,013,577	10,728,833
대전	8,466,354	2,539,906	3,386,542	4,233,177	11,006,260	11,852,896	12,699,531
울산	8,729,113	2,618,734	3,491,645	4,364,557	11,347,847	12,220,758	13,093,670
경기	50,929,095	15,278,729	20,371,638	25,464,548	66,207,824	71,300,733	76,393,643
강원	7,254,284	2,176,285	2,901,714	3,627,142	9,430,569	10,155,998	10,881,426
충북	6,289,192	1,886,758	2,515,677	3,144,596	8,175,950	8,804,869	9,433,788
충남	9,161,150	2,748,345	3,664,460	4,580,575	11,909,495	12,825,610	13,741,725
전북	8,295,862	2,488,759	3,318,345	4,147,931	10,784,621	11,614,207	12,443,793
전남	8,646,495	2,593,949	3,458,598	4,323,248	11,240,444	12,105,093	12,969,743
경북	13,032,274	3,909,682	5,212,910	6,516,137	16,941,956	18,245,184	19,548,411
경남	17,318,639	5,195,592	6,927,456	8,659,320	22,514,231	24,246,095	25,977,959
제주	2,643,318	792,995	1,057,327	1,321,659	3,436,313	3,700,645	3,964,977
계	277,764,493	83,329,348	111,105,797	136,882,247	361,093,841	388,870,290	416,646,740

다. 법·제도적인 개선방안

공동시설세는 공공시설에 필요한 경비를 충당하기 위하여 부과되는 세금인데 소방시설에 한하여 공동시설세가 부과되고 있기 때문에 소방공동시설세라 불리기도 한다. 공동시설세의 과표와 세율은 지방세법에 정해져 있으

나 각 자치단체의 장이 조례에 의해 징수대상지역을 정한다. 일본에도 지방세법상에 공동시설세가 있으나 소방시설은 과세대상에 포함되어 있지 않으며, 현재 이를 부과하고 있는 자치단체는 없다. Mikesell에 의하면 수익자부담금보다는 세금을 통하여 소방시설에 대한 비용을 청구하는 것이 바람직한데, 그 이유는 소방시설의 혜택이 매우 광범위하기 때문에 직접적인 혜택을 받지 않은 사람들에게도 비용청구가 필요하기 때문이다. 그러나 그가 주장하는 바람직한 소방공동시설세의 형태는 우리 나라의 경우와는 상당한 차이점이 있다. 우리 나라의 경우에는 건물의 소방시설이 잘 되어 있어도 건물가치에 비례하여 세부담이 정해지기 때문에 사실상 재산세에 가까운 반면 미국의 경우에는 건물의 재산가치와 관계없이 건물의 화재위험과 비례하여 부과된다. 이는 화재위험과 소방공동시설비용이 비례하기 때문인데, 이러한 세부담구조는 건물의 화재장비를 강화시키고 낙후된 건물의 재건축을 유도하여 장기적으로 화재발생의 위험을 줄이는 장점이 있다고 Mikesell은 밝히고 있다. 따라서 건물가치에 비례하여 세부담을 정하는 방법을 고려할 필요가 있다.⁵⁴⁾

또한 현재 소방공동시설세는 앞에서 살펴본 바와 같이 소방시설장비 취득 및 유지비와 소방인력급여에 지출되고 있다. 소방공동시설세의 도입목적이 시설에 한정하여 사용할 수 있도록 하고 있다는 점에서 소방시설 장비취득 및 유지비에만 그 지출을 한정할 필요가 있다. 특히 소방공동시설세의 세수규모가 앞에서 살펴본 바와 같이 소방인력급여까지 충당하기에는 무리가 있으므로 더욱 지출범위를 한정할 필요가 있다.

54) 김정훈, "목적세 세원의 모색," 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998.8 통권 제48호.

라. 장애요인과 해결방안

소방시설에만 지출할 수 있도록 할 경우 재정력이 열악한 자치단체의 경우 인건비 등 경상적 경비를 일반재원에서 전액 충당하여야 하므로 예산운용상 어려움이 야기될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 소방시설에 대한 재원이 부족한 상황에서 인건비까지 소방공동시설세에서 부담하는 것은 소방시설에 대한 투자를 약화시킬 가능성이 있으므로 지양되어야 할 것으로 보인다.

또 다른 문제점으로는 현행대로 공동시설세를 존치할 경우 중복과세의 문제가 여전히 제기될 수 있다는 것이다. 중복과세는 원칙적으로 흡수·통합하여 운영하는 것이 조세체계의 간소화나 징세비용 절감을 위해서 바람직하지만 보다 신중한 접근이 필요하다. 공동시설세는 거의 전적으로 건축물에 대해 과세하는 것이므로 건축물에 대한 보유과세적 성격을 갖는다. 따라서 공동시설세를 재산세로 흡수하는 방안을 고려해볼 수 있다. 그러나 공동시설세를 재산세로 통합시키는 경우 세원이 광역자치단체에서 기초자치단체로 이동하는 결과가 나타난다. 이는 상대적으로 재정자립기반이 취약한 기초자치단체의 자주재원을 강화한다는 바람직한 측면도 없지 않다. 그러나 소방비의 지출은 주로 광역자치단체에서 행해지며 향후 재산세에 부가되는 교육세 등이 재산세 본세로 흡수·통합된다는 점을 고려할 때 공동시설세마저 재산세로 흡수시킬 경우 재산세부담이 가중되고 그에 따라 조세저항이 증대될 가능성이 높다. 따라서 공동시설세는 현행대로 존치하는 것이 바람직하며 다만 지방자치단체로 하여금 탄력세율을 적용토록 하는 유인장치를 제공하여 공동시설세가 과세목적을 충실히 달성할 수 있도록 하여야 할 것이다.

4. 지역개발세

가. 정비의 기본방향

지역개발세는 지방정부가 제공하는 공공재와는 무관하게 부존자원의 고갈방지 등을 이유로 세금을 징수하고 있다⁵⁵⁾ 따라서 특정사업을 위하여 필요한 재원의 안정적 공급을 목적으로 하는 통상적인 목적세로서의 의미는 크지 않은 조세이다.

이러한 지역개발세에 대한 평가결과 지방목적세라기 보다는 수익자부담금적 성격이 강하여 부담금화방안을 강구하는 것이 타당한 것으로 나타났다. 그러나 지역개발세의 신설목적이 일본의 법정외세와 유사하게 과세자주권을 확보하기 위하여 도입되었기 때문에 법정외세와 같은 과세자주권을 확보할 수 있는 법적 근거가 마련될 때까지는 존치가 필요한 것으로 판단된다. 특히 1999년 핵연료에 대한 지역개발세 과세대상포함논의가 제기되고 있다는 점에서 열악한 지방재정을 확충하기 위한 차원에서 존속의 필요성이 있다.

이러한 여건을 고려할 경우 지역개발세를 폐지하는 것은 많은 문제를 초래할 것으로 보이기 때문에 단기적(2002년까지)으로는 현재의 지방목적세로 존치하고, 컨테이너세가 만료되면 보통세화하되 장기적으로 법정외세와 같은 과세자주권확보장치가 마련될 경우 부담금화 방안을 강구하여야 할 것이다.

또한 지방목적세제의 정비와 관련하여 지역개발세의 신설시 검토되었던 다양한 세원들중에서 그 당시에는 타당하지 않았지만 현 시점에서 타당한 것으로 판단되는 세원들을 추가적으로 발굴하여 지역개발세의 과세대상으로 추가하여 재정확충방안을 모색하여야 할 것이다.

55) 즉 생산요소의 소유자가 세부담을 지게되는 세금이다.

나. 정비방안

(1) 단계적 정비방안

① 단기적 방안

단기적 방안에서 단기란 컨테이너세의 폐지시한인 2002년까지를 의미한다. 2002년에 컨테이너세가 폐지될 때까지 지역개발세는 현행대로 존치하되 과세대상을 확대한다.

확대가 가능한 과세대상으로는 광고세, 관광자원세, 핵연료세 등이 대상이 될 수 있을 것이다.

② 중기적 방안

중기적 방안이란 컨테이너세가 폐지되는 2003년부터 법정외세와 같은 과세지주권 확보장치가 마련될때까지의 시기에 적용되는 대안을 의미한다.

중기적 방안으로 제시할 수 있는 것은 지역개발세가 목적세의 의미를 가지고 있지 않기 때문에 보통세화 한다는 것이다.

③ 장기적 방안

장기적 방안이란 법정외세와 같은 과세지주권 확보장치가 마련된 이후에 지역개발세의 존치에 대한 논의를 말한다. 본 연구에서는 부담금화방안을 장기적 대안으로 제시하고자 하며 그 근거는 다음과 같다.

목적세와 수익자부담금은 특정사업의 경비를 충당하기 위하여 부과되고 있다는 점에서 양자간 성격이 유사하다. 다만, 목적세는 일반인의 담세력을 고려하여 과세되는 반면 부담금은 사업과 특별한 관계가 있는 자에 한하여 부과된다는 점에서 차이가 드러난다. 즉, 목적세 역시 공공서비스의 혜택을 받는 자들에게 세금을 걷는 것을 그 원칙으로 하고 있으나 혜택의 범위를

정확하게 한정하기가 불가능한 경우, 또는 수혜자만을 구별하여 세금을 부과하기에는 행정비용 및 징수비용이 너무 많이 들 경우 징수대상을 광범위하게 설정하기 위해 목적세가 사용된다. 이러한 기준에 의할 경우 지역개발세중 컨테이너세는 국고보조금과 더불어 항만배후도로건설을 위한 공공서비스의 지출이 이루어지고 있다. 평가결과에서 살펴본 바와 같이 컨테이너세의 경우 목적세라기 보다는 수익자부담금적 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 수익자부담금 등으로의 전환을 모색할 필요가 있다.

이 경우 두 가지의 대안이 가능해진다. 하나는 조세로서 부과하고 있는 컨테이너세를 현행대로 유지하면서 사용료로 대체하는 방안이며, 다른 하나는 현재 해양수산부로 되어 있는 항만관리권을 부산광역시로 이양하여 항만에서 발생하는 수입으로 항만배후도로건설에 활용하는 방안이다.

이 경우 지방재정법에 사용료에 대한 근거를 두고 조례로써 요율을 조정하면 될 것이다. 이 경우에도 항만배후도로 건설이 필요할 경우 항만배후도로건설특별회계를 그대로 유지한 채 사용료수입을 특별회계로 전입하여 운영하여야 할 것이다.

발전용수, 지하수, 지하자원 역시 지방자치단체가 제공하는 공공서비스가 아니라 부존자원을 활용한다는 점에서 조세보다는 부담금화가 타당하다. 따라서 컨테이너세의 정비방안과 마찬가지로 사용료나 수수료 등과 같은 방안을 강구할 필요가 있다.

(2) 세수확충방안

지역개발세의 경우 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있는 탄력세율제도가 있음에도 불구하고 현재 부산광역시와 강원도에서만 이 제도를 활용하고 있는 실정이다. 부산광역시의 경우 표준세율이 컨테이너

1TEU당 1만 5천원임에도 불구하고 2만원으로 증액하여 징수하고 있으며, 강원도는 발전용수에 대하여 1m³당 100원으로 되어 있는 표준세율에 탄력세율을 적용하여 1m³당 150원을 부과하고 있다. 지역개발세의 세수를 확충하기 위해서는 탄력세율에 대한 적절한 활용이 있어야 할 것이다.

제3절 지방목적세제 운용의 활성화 방안

1. 특별회계설치

본래의 과세목적이 별도로 존재함에도 불구하고 현행 목적세 세수가 과세목적 수행에 드는 비용을 충당하기에는 턱없이 부족하다는 이유로 특별회계가 아닌 일반회계로 편성·운영되는 까닭에 보통세와 마찬가지로 일반재원으로 쓰이는 경우가 허다하다. 따라서 본래의 과세목적에 충실히 수행하는 기능을 갖지 못하고 있으므로 이들 목적세를 가급적 특별회계로 처리케 하여 본래의 목적을 충실히 달성할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

가. 사업소세

지방자치단체가 수행하는 환경정비 및 개선사업은 국비(지방양여금과 지방교부세), 도비보조, 시·군비(사업소세, 일반재원) 등을 토대로 수행되어 왔다.

그럼에도 불구하고 지금까지 특별회계를 운영하고 있지 않아 지방목적세의 존치 의미를 퇴색시켜왔다. 따라서 본 연구에서 다음과 같은 특별회계의

설치를 제안하고자 한다. 물론 여기에서 제시하는 방안은 앞의 정비방안에서 제시한 바와 같이 과밀부담금이 전액 지방재원화되어 현행 사업소세의 역할을 대신한다고 할 경우 보통세로 전환되므로 특별회계설치의 실익이 없다. 따라서 본 연구에서 제시하는 특별회계의 설치방안은 단기적인 대안에서 제시한 바와 같이 현행대로 존치할 경우 활용할 수 있을 것이다.

첫째, 특별회계의 명칭은 “사업소세관리특별회계”로 한다.

둘째, “사업소세관리특별회계”의 재원구조는 사업소세를 근간으로 하되 환경정비 및 개선을 위하여 지방자치단체로 전입되는 국비(지방양여금과 지방교부세), 도비보조금, 시·군의 일반재원의 전입금으로 한다.

셋째, 사업소세관리특별회계의 재원은 전액 환경정비와 개선에 소요되는 비용을 충당하는 것으로 하되 인건비를 제외하고 시설확충에 한정한다.

나. 공동시설세

소방재원의 중심은 목적제인 공동시설임에도 불구하고 일반재원처럼 운영되기 때문에 확충된 소방재원만큼 일반회계예산으로부터의 보전이 감소된다면 소방서비스 공급수준은 향상되지 않는다. 따라서 소방재원 확충이 인건비를 제외한 경상비와 사업비 수준에 이를 경우에는 특별회계의 도입을 고려해야 한다. 특별회계가 도입되어야만 실질적인 소방재원 확충을 이룰 수 있다.

따라서 소방공동시설세를 “소방공동시설세관리특별회계”로 운영하여 목적제로서의 의미를 본격화할 필요가 있다.

“소방공동시설세관리특별회계”를 설치할 때 다음과 같은 원칙하에서 세입을 관리한다.

첫째, 동 특별회계의 세입은 공동시설세를 근간으로 한다.

둘째, 동 특별회계는 소방서 신설이나 고가의 장비 구입 등과 같이 장기적인 재정수요에 충당하기 위한 자금으로 활용하는 것이다. 따라서 일정금액을 적립하여 운영하도록 해야 한다. 이에 기타 재원으로 이월금과 이자수입이 예상된다.

셋째, 필요한 경우 일반회계로부터의 전입금을 포함한다.

또한 “소방공동시설세관리특별회계”는 다음과 같은 세출원칙을 유지해야 한다.

첫째, 특별회계를 설치한 목적은 소방서 신설이나 고가의 장비 구입 등과 같이 장기적인 재정수요에 충당하기 위한 자금으로 활용하는 것이다. 따라서 지출의 대상은 우선적으로 시설투자비 및 장비구입비가 된다

둘째, 인건비를 제외한 경상경비중 장비의 유지관리를 위한 경비로 지출할 수 있다.

셋째, 특히 동 특별회계는 미래의 수요에 신속적으로 대응하기 위한 안정적인 재원확보라는 측면이 있기 때문에 일정 금액을 적립하여 운영하도록 해야 한다. 이에 기타 재원의 전략적 관리가 중요하다.⁵⁶⁾

다. 지역개발세

지역개발세에 대한 특별회계의 설치방안은 지역개발세의 정비방안에서 제시한 대안중에서 단기적인 대안에만 그 실효성이 있다. 중기적인 대안의 할 경우 보통세화되므로 특별회계설치의 실익이 없으며, 장기적인 대안의 경우 지역개발세가 부담금화되므로 이 역시 특별회계설치의 실익이 없다. 따라서 본 연구에서 제시하는 특별회계설치방안은 단기적인 정비방안에만

56) 김대영외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999년.

활용이 가능하다.

컨테이너세는 현재 부산에서 “항만배후도로건설특별회계”를 운영하고 있다. “항만배후도로건설특별회계”의 재원은 지방양여금, 컨테이너세, 일반재원, 민자유치 등으로 구성되어 있다.

부산의 경우 이미 “항만배후도로건설특별회계”를 운영하고 있으므로 현존하되, 발전용수, 지하수, 지하자원 등에 대해서도 지출용도에 맞게 특별회계를 설치하여야 한다. 발전용수는 한국수자원공사가 용수를 생산하여 한국전력공사에 발전용수를 제공하는 것에 대하여 국세 부가가치세가 부과되고 있는 반면 직접 발전하는 다목적댐의 용수에 대해서는 국세가 부과되지 않고 있다. 또한 발전용수를 공급하기 위하여 댐을 건설하게 되는데 댐 건설로 인하여 침수지역이 발생하며 이로 인하여 지금까지 부과하던 지방세의 세원을 잠식한다는 점 때문에 부과하고 있는 것이다. 따라서 특별회계로 관리할 필요가 없으며, 특별회계로 관리한다고 하더라도 일반회계로 전입하는 것이 타당하다. 반면 지하수의 경우에는 온천수와 음용수로 구분되며 온천수의 경우에는 새로운 행정수요를 유발하기 때문에 특별회계로 관리하여야 하나 음용수의 경우에는 그 실익이 크지 않을 것으로 보인다. 온천수에 대한 지역개발세의 징수액은 지하수관리특별회계를 설치하여 운용하여야 할 것이며 그 지출목적은 온천지역에 대한 정비비용으로 사용하여야 할 것이다.

2. 일몰법의 도입

지방자치단체의 여건상 수요가 급증하는 등 몇 가지의 이유를 가지고 있는 사업들은 특별히 관리하여야 할 필요성이 있다. 특별히 관리하는 이유는

안정적인 재원공급에 그 이유가 있는데 이는 일반재원에서 충당하고자 할 경우 인건비, 경상비 등에 우선적으로 예산을 배정하는 문제점 때문에 해당 사업의 추진에 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 없기 때문이다. 이러한 문제점들을 해결하기 위하여 목적세와 연계하여 지출을 위한 안정적인 재원을 확보하자는 것이다.

이러한 배경하에서 목적세가 도입된다고 할 경우 해당 목적사업이 충족될 경우 그 사업에 소요되는 재원을 더 이상 징수하여서는 곤란하다. 따라서 해당 목적사업의 충족여부를 토대로 한 사업의 종결여부를 검토하여야 한다.

이 경우에 활용할 수 있는 것이 일몰법(sunset-law)의 도입이다. 일몰법은 주로 예산제도의 발달에 기인한 것으로 1976년 콜로라도주에서 법제화되어 현재 대다수 주에서 채용되고 있다. 그 요지는 태양이 반드시 지듯이 행정기관이나 사업에 대해서도 일정기간이 지나면 의회가 공청회를 열고 재검토하여 존속의 필요성이 증명되지 않는 한 폐지하는 예산편성방식이다. 즉 예산편성시 각각의 사무나 사업마다 종기를 설정하여 그 종기에 사무나 사업의 효과를 엄격하게 재검토하여 폐지예정일에 의회가 필요성을 인정하여 승인한 경우를 제외하고는 자동적으로 소멸시키는 예산편성방식이다. 이는 미국에 있어서 행정조직의 비대화, 재정규모의 확대를 막아 주민의 조세부담중대를 막기 위한 방안으로 고안되었는데 미국의 경험으로 비추어볼 때 일몰대상을 행정조직에 국한시켰을 경우는 그 효과가 있으나 사무사업까지 대상으로 했을 경우는 그 심의에 많은 시간을 필요로 함과 동시에 이해관계단체들로부터의 존속 운동에 부딪쳐 일몰은 단지 형식적인 절차로 그치는 경향이 있었다.

이러한 일몰법을 목적세로서 수행하고자 하는 사업에 적용할 필요가 있다. 이 경우 목적사업을 종결하면 그 만큼의 재원을 징수하지 않도록 하여야 할 것이다.

【참고문헌】

1. 단행본

□ 국내문헌

- 국중호, 「지방재정과 교육재정의 확충방안」, 한국조세연구원, 1998.
- 김대영외, 「소방재원확충방안」, 한국지방행정연구원, 1999.
- 남동우, 「강원도의 자주재원 확충방안에 관한 연구」, 강원대학교 박사학위 논문, 1996.2
- 라휘문·이삼주, 「교통세의 세원배분방안」, 한국지방행정연구원, 1998.
- 박상우·권혁진, 「과밀부담금의 활용방안연구」, 국토개발연구원, 1995.
- 이갑한, 「지방세에 있어서 목적세 과세연구」, 경희대학교 경영대학원 석사학위논문 1981.2
- 이상희, 「지방재정론」, 개명사, 1992
- 임 철, 「수익자부담과 목적세에 대한 고찰: 목적세를 중심으로」, 한국의국어대학교 석사학위논문 1996.2.
- 조동우, 「도시철도육성을 위한 재정확보방안 연구」, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1992

□ 국외문헌

- Arturo, Perez and Ronald, Snell., *Earmarking State Taxes*, Third Edition, Denver Colorado: National Conference of State Legislatures. 1995.

- Gripentrog, Mark I., *Earmarking Tax Revenue in the District of Columbia, A Draft Report Prepared for the District of Columbia Tax Revision Commission*, 1997.
- Groves, H. M., *Financing Government*, New York: Henry Holt and Company, 1995.
- Mikesell, J., *Fiscal Administration*, Wadsworth Publishing Co: Belmont, 1994.
- Musgrave, R & Musgrave, P, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill: New York, 1989.
- Wicksell, K., *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena: Gustav Fischer, 1989.
- 矢野浩一郎, 「地方稅財政制度」, 學陽書房, 1997.
- 田中啓一, 「都市空間整備論」, 有斐閣, 1990.
- 田中啓一, 「受益者負擔論」, 東洋經濟新報社, 1979.

2. 논문

□ 국내논문

- 김동수, “지방세법상 목적세에 대한 소고,” 「세무」, 1979
- 김정훈, “목적세 세원의 모색,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998.8. 통권 제48호
- 유한성, “조세체계상에서의 목적세제의 위상,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1998.8. 제4호(통권 제48호).
- 이원희, “목적세의 현황과 향후 정책과제,” 「현안분석」, 국회도서관 입법자료분석실, 1993

정세욱, "지방자치와 재정실태," 「지방재정」, 한국지방재정공제회, 1993
조연상, "지방부문 목적세의 실시현황과 개선방안," 「지방세」, 한국지방재
정공제회, 1998. 8. 제4호(통권 제48호)
최 광, "목적세 신설의 제1순위는 사회보장세다," 「세계와 나」, 1990

□ 국외문헌

- Bird, R. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal* 46, No.2, 1993.
- Bird, Richard M. and Thomas Tsiopoulos, "User Charges for Public Services: Potentials and Problems," *Canadian Tax Journal*, Vol. 45, No. 1, 1997, pp. 25-86.
- Browning, Edgar K., "Collective Choice and General Fund Financing," *Journal of Political Economy*, Vol. 83, 1975, pp.377-90.
- Buchanan, James M. "The Economics of Earmarked Taxes," *Journal of Political Economy*, Vol. 71, 1963, pp.377-90.
- David M. Newbery and Georgina Santos, Road Taxes, and Road User Charges and Earmarking, *Fiscal Studies*, Vol. 20, no. 2.
- Deran, Elizabeth. "Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test," *National Tax Journal*, Vol. 18, 1965, pp. 354-61.
- Eklund, Per. "A Theory of Earmarking Appraised," *National Tax Journal*, Vol. 25, 1972, pp. 223-28.
- Goetz, Charles J. "Earmarked Taxes and Majority Rule Budgetary Processes," *American Economic Review*, Vol. 63, pp. 128-37.
- Johansen, L., "Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of

- Public Expenditures," *International Economics Review*, September, 1963.
- Larry D. Schroeder & David J. Sjoquist, " An Analysis of Alternative Local Revenue Sources: Current Status and Future Possibilities", *Financing the Metropolis*, N. Y.: Praeger, 1980, pp.238-245.
- Lee, Dwight R. and Richard E. Wagner, "The Political Economy of Tax Earmarking," *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London and N. Y: Routledge, Richard E. Wagner ed., 1991.
- Newbery, David M. and Georgina Santos, "Road Taxes, and Road User Charges and Earmarking," *Fiscal Studies*, Vol. 20, no. 2, pp. 103-132, 1999.
- Oakland, William H., "Earmarking and Decentralization," In Proceedings of the Seventy-Seventh Annual Conference 1984, National Tax Association, Tax Institute of America, 1985.
- McMahon, Walter W., and Case M. Sprenkle, "A Theory of Earmarking," *National Tax Journal*, Vol. 23, 1970.

3. 기타

경기도, 「도시계획현황」, 1997, 1998.

일본 동경 주세국, 「도세안내」, 1998.

행정자치부, 「지방세정연감」, 1997, 1998.

행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1997, 1998.

행정자치부, 「소방행정자료 및 통계」, 1998.

각종 법령

[Abstract]

An Evaluation and an Efficient Management of Earmarked Local Taxes

Dedicating revenues for specific purposes continues to be a common practice throughout the world. Although earmarking constitutes a constraint on budgeting, earmarking is a common practice because it may provide a reliable source of income for a program without much difficulties of raising tax rate since it applies only who has the benefit. Earmarking means designating some or all of the collections from a specific tax for a specific expenditure. Therefore, it could be an efficient way of collecting taxes if it is designed based upon the benefit principle.

The purposes of earmarking is setting aside of a specific part of a revenue source to fund a designated project or expenditure categories. However, earmarked tax revenue in Korean local governments shares the same account as a general fund pool. In that sense, earmarking for local taxes can not practice as its function. In addition, earmarking of local tax revenues are not sufficient for specific programs. There is a few problem that local governments are facing to practice earmarking tax revenue, but the most difficult problem is implementing the benefit principle for a specific service that local government provides. Local

governments are more likely to meet this condition better than central government, but still this principle works best when local government can identify and charge a group of people who get a specific service. In order to identify those who get the benefit, the scope of special service should be well-defined in local tax act. However, the scope of a specific service in local government is very broadly defined for practicing earmarked tax revenue.

The purpose of this study is concerned with evaluating the earmarking of local taxes whether it is appropriate as earmarked tax revenue, and whether it can be enhanced the management of earmarked taxes. The earmarked four local taxes are examined for this study.

Those earmarked local taxes are city planning tax, business place tax, common facilities tax, and regional development tax. There is a criteria for evaluating four earmarked taxes. The criteria has two steps: the first step is defining whether earmarked is appropriate, and the second step is enhancing the management of earmarked taxes if it is appropriate.

The necessity of project as earmarking tax revenue and the size of project that local governments can operate are the two factors for the first step of the criteria. The second step is examining characteristics of project, and the linkages between particular revenues and expenditures.

In sum, the city planning tax may not be appropriate as an earmarked tax. The defined specific services are not sufficient enough to be covered by the earmarked tax revenue, and the scope of project is too broad and ill-defined to make a special fund. Therefore, this study is recommending the city planning tax merges with the property tax(land and building). Instead, recommending motor

■■■■■■■■■■

fuel tax(new local tax from 2000) that can be a substitute for services that the city planning tax has provided. However, to make a better and an efficient earmarking, the scope of services needs to be well-defined.

The purpose of implementing business place tax is for compensating of congestion expense from those in the city. It has a similar function as a density charge which applies to those who migrates into Seoul Metropolitan area. There is no need to practice two similar systems at the same time. Therefore, it would be better to transfer major function of the business place tax to the density charge when it remodifies and broadens the charge-base to other metropolitan areas. Then no need to practice the business place tax for earmarking.

According to the first step of criteria, the common facilities tax needs to be existed as an earmarked local tax. However, the earmarked tax revenue is not sufficient enough for the purpose of earmarking, this study is recommending the fund for management and purchase of equipments only.

The last local tax for earmarking is regional development tax. There are several tax-bases for the regional development tax, and the purpose of the tax is not for earmarking tax revenue except a container tax-base. The container tax will be existing until 2002, and it is good for user charge instead of local tax. Therefore, this study is recommending the regional development tax to be a normal tax after 2002 when the container tax will be expired.

지방목적세제의 평가와 효율적 운용방안

발행일 : 1999년 12월 29일

발행인 : 이 달 곤

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국경제서적 정부간행물판매센터

Tel. 02)736-0640~1

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-221-2 93350