

목적세로서의 지역자원시설세 기능 강화 방안 연구*

A Study on the Enhancement of Local Resource and Facility Tax Function as an Earmarked Tax

임 상 수**·윤 성 일***

Lim, Sangsoo·Yoon, Sungil

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의 및 선행연구
- III. 지역자원시설세 관련 법령 분석 및 개선방안
- IV. 결론 및 시사점

본 연구는 지역자원시설세가 지방자치단체의 목적세에 부합하게 사용되고 있는지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 지역자원시설세와 관련된 규정을 분석하고, 이를 통해 지역자원시설세의 문제점 및 개선 방안을 제시하였다. 분석결과 「지방세법」 개정으로 지역자원시설세는 특정자원분, 특정시설분, 소방분으로 구분되고 있으며, 소방분 지역자원시설세는 소방특별회계의 재원으로 활용되도록 하고 있어 소방분 지역자원시설세는 목적세에 부합하게 사용될 수 있는 환경이 조성되었다고 볼 수 있다. 그러나 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세의 경우에는 이러한 법적 규제가 부족하기 때문에 여전히 목적세로서의 기능을 수행하고 있지 못하고 있다. 「지방재정법」 제9조제2항에 따르면 목적세는 시도의 조례를 통해 특별회계를 설치하도록 하고 있다. 하지만 지방자치단체의 조례를 분석한 결과, 서울, 대구, 인천, 광주, 대전 등은 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세를 특별회계의 재원으로 활용하고 있지 않은 것으로 나타났다. 또한 비록 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세를 특별회계의 재원으로 활용하는 조례를 제정했다더라도, 일부 시도에서 그 용도가 지역자원시설세 목적에 부합하지 않은 내용이 있는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 이에 대한 개선방안으로 조례가 아닌 특정자원분 및 특정시설분

* 이 논문은 2020학년도 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었음.

** 제1저자, 조선대학교 경제학과 부교수

*** 교신저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2021. 5. 13. 심사기간: 2021. 5. 13. ~ 2021. 6. 9. 게재확정일: 2021. 6. 9.

지역자원시설세 특별회계(가칭)를 설치하도록 「지방재정법」 개정안과 「특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세」 신설(案)을 제시하였다.

□ 주제어: 목적세, 지방재정법, 지방세, 지역자원시설세, 특별회계

This study aims to analyze whether the Local Resource and Facility Tax is disbursed for the purpose tax of its original expenditure goals. To this end, this study investigated the regulations related to the Local Resource and Facility Tax, looked at the problems of Local Resource and Facility Tax and suggested improvement measures solve these problems. According to the Local Tax Law, the Local Resource and Facility Tax consists of three parts: specific resources, specific facilities, fire facilities as one of the resources for the fire department special account. Among them, the part of the fire facilities is used as a financial resource for the special fire department account. And this means it is disbursed in accordance with the purpose tax. But the other two parts are not. Clause 9 (2) in the Local Tax Law requires the establishment of special accounts to utilize the earmarked tax of local governments. According to the local governments' ordinances, only Seoul, Daegu, Incheon, Gwangju, and Daejeon do not follow suit. Besides, even if an ordinance was enacted to use the Local Resource and Facility Tax for specific resources and facilities as the special account's financial resources, some cities and provinces found that the user did not meet the Local Resource and Facility Tax. In this study, the revision of the Local Finance Act and the establishment of a new regional resource facility tax for specific resources and specific facilities (tentative name) were proposed to improve them.

□ Keywords: Earmarked Tax, Local Finance Law, Local Resource and Facility Tax, Local Tax, Special Account

I. 서론

문재인 정부는 지방자치와 관련하여 재정 분권을 강화하기 위한 방안을 1단계와 2단계로 나누어서 추진하고 있다. 이미 1단계¹⁾는 2019년과 2020년에 걸쳐 추진되었고, 2단계의 추진 방안이 논의되고 있는 상황이다. 이 때 재정분권 강화 수준을 파악하기 위한 기준으로 국세 대비 지방세 비중을 설정했다. 즉, 8:2인 국세 대비 지방세 비중을 7:3으로 확대하고, 장기적으로 6:4 수준으로 확대하는 것을 정량 목표로 설정했다. 국세와 지방세가 축소되지 않는다는 것을 가정할 때 국세 대비 지방세 비중을 상승시키는 방법은 국세를 지방세로 이양시키거나 지방세를 확대하는 것이다. 이 중에서 가장 빠르게 재정분권을 강화하는 것은 국세를 지방세로 이양하는 것이며 이는 현행 문재인 정부가 추진하는 방안이기도 하다.

그러나 국세의 지방세 이양 방안은 중앙정부와 지방자치단체의 합의가 필요한 반면 지방세를 확대하는 것은 중앙정부와의 합의가 필요하지 않다. 지방세를 확대하기 위해서는 탄력세율을 적용하거나 과세대상을 확대하는 방안 등이 있다. 그런데 지방자치단체장이 주민의 표로 선출되기 때문에 탄력세율을 적용하거나 과세대상을 확대하는 등의 방안으로 지방세를 증가시키는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 더욱이 다른 지방자치단체장이 지방세를 증가시키는 노력을 하지 않는 경우에는 더욱 그럴 것이다. 더불어, 이와 같은 지방세 확충 노력은 이전재원인 보통교부세 감소로 이어지게 된다. 특히 한국에서 과세대상을 확대하는 것은 헌법 제38조²⁾와 헌법 59조³⁾에서 규정한 조세법률주의로 인해 거의 불가능하다.

그런데 조세법률주의에 부합하면서 과세대상을 확대할 수 있는 지방세 세목으로 지역자원시설세가 있다. 실제로 조계근(2013)은 조세법률주의에 부합하고 과세자주권을 확보할 수 있는 세목으로 지역자원시설세 특정자원분을 제시했다. 유태현(2014) 역시 지방자치단체가 「지방세법」상 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대하여 조례에 근거하여 과세 여부를 임의로 결정할 수 있는 임의세제도(선택적 과세제도)로 지역자원시설세를 언급했다. 더욱이 지역자원시설세는 목적세로 분류되어 보통교부세 산정 방식에서 제외되어 있기 때문에 지역자원시설세가 확대되어도 보통교부세 감소로 이어지지 않는다. 이러한 이유로 지역자원

1) 재정분권 1단계를 추진하기 위해 2019년 지방소비세의 세율을 부가가치세액의 11%에서 4%p 인상된 15%로 설정했고, 2020년에는 지방소비세의 세율을 부가가치세액의 15%에서 6%p 인상된 21%로 설정했다. 이와 함께 국가 사무인 균형발전특별회계중 3.57조원 규모의 국고보조사업을 지방사무로 이양했다.

2) 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.

3) 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

시설세는 지방자치단체의 스스로의 노력에 의해 세수를 확충시키는 세목으로 주목 받고 있다.

이처럼 지역자원시설세는 지방세에서 목적세로 분류되기 때문에 보통교부세 산정 기준에서 제외되는 등 보통세와는 차별화되고 있다. 특히 「지방재정법」 제9조2항에 따르면 목적세는 조례를 통해 특별회계를 설치하여 해당 목적에 맞게 사용되어야 한다. 물론 이러한 지역자원 시설세가 목적세로써 활용되고 있지 않는다면 이를 해결하는 방안으로 보통세로의 전환도 고민할 수 있다. 그러나 이는 지역자원시설세 도입 당시의 취지에 어긋나고 목적세로서의 장점이 존재하며 보통교부세에도 영향을 미칠 수 있는 등의 이유로 본 연구의 분석 대상에서 제외한다. 이에 본 연구는 지역자원시설세가 목적세라는 현행 제도 하에서의 문제점과 개선 방안을 제시하고자 한다. 이러한 분석을 수행하기 위해서는 지역자원시설세가 시도세라는 점에서 시도별로 지역자원시설세를 재원으로 하는 지출 항목을 살펴볼 필요성이 있다. 그러나 현행 제도 하에서는 이와 관련된 데이터가 부재하기 때문에 이러한 직접적인 분석은 어렵다. 이 때문에 본 연구에서는 간접적인 분석 방법으로 지역자원시설세의 용도 제약과 관련된 법 조문을 분석하고자 한다. 우선, 지역자원시설세가 지방세이기 때문에 「지방세법」과 지방세법 시행령을 검토하고 지출과 관련해서는 「지방재정법」을 살펴보고자 한다. 이와 함께 관련 법령을 검토하여 지역자원시설세가 목적세로서의 기능을 수행할 수 있는 법적 근거가 제대로 마련되어 있는지를 분석하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

1. 목적세의 의의

목적세(earmarked tax)란 특정한 세입을 특정한 공공서비스의 재원조달에 할당하는 것을 말한다(Buchanan, 1963). 정부예산은 일반적으로 특정한 세입과 특정한 세출이 분리되어 있는 예산통일의 원칙을 따르지만, 특정한 경우에는 예산통일의 원칙의 예외로서 특정한 세입과 세출을 직접적으로 연계시키는 경우가 있다. 목적세는 수익자 부담원칙(benefit principle)에 따라 특정한 공공서비스의 공급으로부터 혜택을 보는 사람들에게 직접 조세를 지불하도록 하여 세입과 세출을 연계시키는 데 그 의의가 있다(이영환·이성규, 2008).

목적세는 세입과 세출을 연계시키기 때문에 일반재원에 비해 효율적인 자원배분이 어렵고, 세수 및 지출규모가 법률에 따라 정해지기 때문에 경제상황 등에 따라 지출규모를 유동적으

로 변동시키기 어려운 한계가 있다(박기백 외, 2007). 하지만 목적세는 유권자가 특정 공공서비스에 공급에 대해 자신의 부담할 비용을 명확히 알 수 있는 수익자 부담원칙이 적용되는 경우에는 바람직하다고 볼 수 있다(Buchanan, 1963; Teja, 1988).

일반적으로 목적세는 다음과 같은 장단점을 가지고 있다(이영환·이성규, 2008). 먼저 목적세는 수익자 부담원칙에 따른 운영으로 자원배분의 효율성을 제고할 수 있으며, 일반회계가 아닌 특별회계로 운영되어 예산편성의 불안정성을 탈피할 수 있고, 세입과 세출의 연계로 인해 조세저항을 최소화할 수 있는 장점이 있다. 하지만 목적세는 특정 공공서비스의 과다공급으로 이어질 수 있으며, 정부의 예산권한을 축소시키며, 목적세로 운영될 필요성이 소멸된 후에도 계속 운영되어 예산의 낭비를 가져올 수 있는 단점이 있다.

목적세는 다음과 같이 유형을 구분할 수 있다(Wilkinson, 1994). 먼저 목적세는 세입이 세출 규모를 결정하는 정도에 따라 강 목적세(strong earmarking)와 약 목적세(weak earmarking)로 구분할 수 있다. 강 목적세는 조세로 징수되는 특정한 세입에 따라 특정한 공공서비스의 세출이 결정되며, 공공서비스 프로그램과 납부세액에 대하여 주민투표(referendum)로 결정될 수 있는 것을 말한다. 반면에 약 목적세는 조세로 징수되는 특정한 세입이 특정한 공공서비스 세출에 배정되기는 하지만 공공서비스의 세출의 규모를 결정하지는 못하며 일반재원으로부터의 이전 또는 일반재원으로의 이전이 될 수 있는 것을 말한다. 다음으로 목적세는 세입이 공공서비스에 지출되는 범위에 따라 광의의 목적세(wide earmarking)와 협의의 목적세(narrow earmarking)로 구분할 수 있다. 광의의 목적세는 조세로 징수되는 특정한 세입이 특정한 공공서비스의 전체 사업에 지출되는 경우를 말한다. 반면에 협의의 목적세는 조세로 징수되는 특정한 세입이 특정한 공공서비스의 일부사업에 지출되는 경우를 말한다.

이와 같은 세출규모를 결정하는 정도에 따른 강 목적세와 약 목적세, 그리고 공공서비스에 지출되는 범위에 따른 광의의 목적세와 협의의 목적세에 따라 다음과 같이 네 가지의 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 강 목적세와 광의의 목적세가 결합된 1 유형은 특정한 공공서비스는 특정한 조세수입에 의하여 조달되며, 조세수입에 따라 지출규모가 결정된다. 1 유형의 목적세는 특정한 공공서비스의 지출을 증가하려면 조세수입을 증가해야 하고, 조세수입은 특정한 공공서비스 이외의 다른 공공서비스에 사용될 수 없다. 둘째, 강 목적세와 협의의 목적세가 결합된 2 유형은 미국의 가솔린세(gasoline tax)와 같이 세입에 따라 세출규모가 결정되지만 조달된 재원이 공공서비스의 전체사업이 아닌 일부사업에만 지출된다. 셋째, 약 목적세와 광의의 목적세가 결합된 3 유형은 영국의 국민보험기여금(National Insurance Contributions)과 같이 세입이 세출규모를 결정할 수는 없지만 조달된 재원이 공공서비스의 전체사업에 지출된다. 넷째, 약 목적세와 협의의 목적세가 결합된 4 유형은 세입이 세출규모를 결정할 수도 없고 조달된 재원이 공공서비스의 전체사업이 아닌 일부사업에만 지출된다. 본 연구의 대상이 되는 지역

자원시설세는 「지방세법」에 따르면 2유형으로 분류될 수 있으며, 세입에 따라 세출 규모가 결정되지만 조달된 재원이 전체 사업이 아닌 일부사업에만 지출된다. 다만, 소방분 지역자원시설세는 1 유형에 해당된다고 할 수 있다. 그러나 실제 지역자원시설세가 목적세로 지출되고 있는 지에 대해서는 분석이 필요하다.

〈표 1〉 목적세의 유형 분류

	강 목적세	약 목적세
광의의 목적세	1 유형	3 유형
협의의 목적세	2 유형	4 유형

자료: Wilkinson(1994)

2. 목적세의 종류 및 현황

1) 중앙정부의 목적세

2021년 현재 중앙정부의 목적세로 명명된 세목으로는 다음과 같이 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세가 있다. 첫째, 교통·에너지·환경세는 도로·도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원을 확보하기 위해 도입된 조세이다.⁴⁾ 교통·에너지·환경세는 1994년 교통세⁵⁾로 도입될 당시에는 증가세로 부과되었으나 1996년부터 종량세와 탄력세율 형태로 부과되고 있다. 교통·에너지·환경세는 「교통·에너지·환경세법」에 근거하고 있으며, 기본세율은 리터당 휘발유 475원, 경유 340원이고, 특정조건⁶⁾으로서 적용되는 탄력세율(기본세율 ±30%) 휘발유 529원, 경유 375원으로 되어 있다.

4) 기존에 휘발유와 경유에 부과되던 특별소비세가 1994년에 교통시설 확충에 필요한 재원을 확보하기 위해 목적세로서 교통세가 도입되었고, 2007년부터 교통과 에너지, 환경, 지역균형발전 분야까지 포괄하는 교통·에너지·환경세로 확대 개편되었다.

5) 교통세는 1994년부터 2003년까지 10년간 한시적으로 적용하기로 하였으나 2003년과 2006년에 과세 시한을 각각 3년씩 연장하였다.

6) 교통·에너지·환경세의 세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 교통시설의 확충과 대중교통 육성 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전·개선사업 및 유가 변동에 따른 지원 사업에 필요한 재원의 조달과 해당 물품의 수급상 필요한 경우에는 그 세율의 100분의 30의 범위에서 대통령령으로 조정할 수 있다(「교통·에너지·환경세법」 제2조제3항).

둘째, 교육세는 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위해 도입된 조세이다.⁷⁾ 교육세는 「교육세법」에 근거하고 있으며, 금융·보험업자의 수익금액과 「개별소비세법」에 따른 개별소비세액, 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세액, 「주세법」에 따른 주세액에 부가되어 징수되고 있으며, 각 과세표준에 대한 세율⁸⁾은 교육투자재원의 조달 또는 해당 물품의 수급상 필요한 경우에 기본세율의 30%의 범위 안에서 조정할 수 있다.

셋째, 농어촌특별세는 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌산업기반시설의 확충 미 농어촌지역 개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보하기 위해 도입된 조세이다.⁹⁾ 농어촌특별세는 「농어촌특별세법」에 근거하고 있으며, 농어촌특별세는 「조세특례제한법」, 「관세법」, 「지방세법」에 따른 소득세·법인세·관세·취득세·등록세 감면액, 「개별소비세법」에 따른 개별소비세액, 「증권거래세법」에 따른 증권거래금액, 「지방세법」에 따른 취득세액과 레저세액, 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세액에 부가되어 징수되고 있다.¹⁰⁾

중앙정부의 목적세 현황은 다음과 같다. 교통·에너지·환경세는 중앙정부의 목적세 중에서 가장 큰 규모이며, 2007년 11조 4,635억원, 2019년 14조 5,627억원으로 전체 국세규모의 4~8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 교육세는 2007년 3조 8,570억원, 2019년 5조 1,099억원으로 전체 국세규모의 1~2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 농어촌특별세는 중앙정부의 목적세 중에서 가장 작은 규모로 2007년 2조 8,194억원, 2019년 2조 7,598억원으로 전체 국세규모의 1% 내외를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

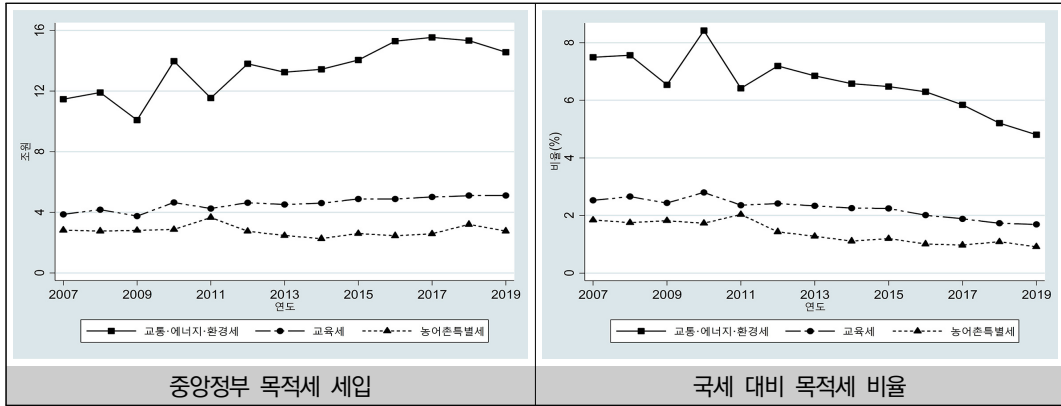
7) 교육세는 1958년에 초등학교 의무교육의 실시에 필요한 재원을 마련하기 위해 처음으로 도입된 후 1961년 세제개혁 과정에서 폐지되었다가 1982년에 한시세로 부활되었으며, 이후 한차례 연장된 후 1990년 개정으로 영구세로 전환되었다.

8) 교육세는 금융·보험업자의 수익금액에 0.5%, 개별소비세액에 30%, 교통·에너지·환경세액에 15%, 주세액에 10%를 부가한다(「교육세법」 제5조제1항).

9) 농어촌특별세는 1994년 우루과이라운드(UR) 협상 타결로 농수산물 수입 개방이 현실로 닥친 데 따른 후속대책으로 농어촌경쟁력강화를 위한 투자재원 조달을 위해 10년간 한시적인 목적세로 도입되었으며, 2004년과 2014년에 다시 10년간 연장되었다.

10) 농어촌특별세는 소득세·법인세·관세·취득세·등록세 감면액에 20%, 이자·배당소득 감면액에 10%, 개별소비세액 중 사치성 물품에 10%, 골프장 입장에 30%(그 외의 입장의 경우 10%), 상장거래금액(상장주식)에 0.15%, 취득세액(표준세율 2% 적용)에 10%, 종합부동산세액에 20%를 부가한다(「농어촌특별세법」 제5조제1항).

〈그림 1〉 중앙정부 목적세 현황



자료: 국세청 국세통계, 국가통계포털

2) 지방자치단체의 목적세

2021년 현재 「지방세기본법」 제7조제3항에 따라 지방자치단체의 목적세로 명명된 세목으로는 다음과 같이 지방교육세와 지역자원시설세가 있다.¹¹⁾ 첫째, 지방교육세는 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위하여 부과하는 조세이다. 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 지원을 확충하기 위하여 지방세분 교육세가 2001년부터 지방교육세로 전환되었다. 지방교육세는 취득세액, 등록면허세액, 레저세액, 담배소비세액, 주민세액(균등분), 재산세액, 자동차세액 등에 부가되어 징수되고 있다.¹²⁾ 2016년부터 2019년까지 지방교육세 세원별 비중을 살펴보면 2016년에는 담배소비세분이 26.28%로 지방교육세의 가장 높은 비중을 차지하고 있었으나, 2017년부터 취득세분이 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 바뀌었다. 2019년에는 취득세분(24.96%)이 지방교육세의 가장 높은 비중을 차지하고, 재산세분(24.60), 담배소비세분(22.12%) 등이 그 뒤를 잇고 있는 것으로 나타났다.

11) 이 외에도 예전에는 지방자치단체의 목적세로 도시계획세와 사업소세가 있었다. 도시계획세는 「도시계획법」에 따라 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위해 부과하는 조세로 1976년에 도입되어 2010년까지 「지방세법」에 따라 특별시·광역시 및 시·군의 목적세로 있다가 2011년 지방세 체계 간소화를 위해 재산세로 통합되어 폐지되었다. 사업소세는 지역 내에 사업소를 둔 자에게 그 지역 내의 도로사상수도 등 공공시설을 이용하는 혜택에 부과하는 조세로 1976년에 도입되어 2009년까지 「지방세법」에 따라 시·군의 목적세로 있다가 2010년에 재산할 사업소세는 주민세(재산분)로, 종업원할 사업소세는 지방소득세(종업원분)로 통합되면서 폐지되었다.

12) 지방교육세는 취득세액(1천분의 20을 뺀 세율을 적용한 금액)에 20%, 등록면허세액에 20%, 레저세액에 40%, 담배소비세액에 43.99%, 주민세액(균등분)에 10%(인구 50만 이상 시의 경우 25%), 재산세액에 20%, 자동차세액에 30%를 부가한다(「지방세법」 제151조제1항).

〈표 2〉 지방교육세 세원별 비중

(단위: %)

연도	취득세	등록 면허세	주민세	레저세	자동차세	재산세	담배 소비세	합계
2016	24.66	4.52	0.87	6.77	16.30	20.60	26.28	100
2017	26.09	4.07	0.88	6.55	16.71	21.47	24.24	100
2018	25.58	4.27	0.89	6.21	16.88	22.78	23.38	100
2019	24.96	4.51	0.90	5.81	17.10	24.60	22.12	100

자료: 지방세통계연감

둘째, 지역자원시설세는 지역의 부존자원 보호·환경보호·개선, 안전·생활편의시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하고 소방사무에 소요되는 제반비용에 충당하기 위하여 부과하는 조세이다. 종전에 있던 공동시설세¹³⁾와 지역개발세¹⁴⁾가 2011년에 지역자원시설세로 통합되었다.

지역자원시설세는 다시 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 부과하는 특정자원분 지역자원시설세와 특정시설분 지역자원시설세, 그리고 소방사무에 소요되는 제반비용에 충당하기 위하여 부과하는 소방분 지역자원시설세로 구분할 수 있다. 먼저 특정자원분 지역자원시설세는 흐르는 물을 이용한 전력생산, 지하수 채수, 지하자원 채광 등을 하는 자에게 정액 또는 정률로 부과하고 있다. 다음으로 특정시설분 지역자원시설세는 부두를 이용하여 컨테이너를 입항 또는 출항, 원자력을 이용한 발전, 연료를 연소하여 발전 등을 하는 자에게 정액으로 부과하고 있다. 소방분 지역자원시설세는 건축물 또는 선박의 소유자에게 정률로 부과하고 있다.

지역자원시설세의 구성 현황을 살펴보면 지역자원시설세 총액은 2016년 1조 4,499억원, 2017년 1조 5,126억원, 2018년 1조 6,255억원, 2019년 1조 6,805억원으로 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 세부 구성별로 살펴보면 특정자원분은 2016년 2,870억원에서 2019년 2,806억원으로 지속적으로 감소하는 반면, 특정부동산분은 2016년 1조 1,629억원에서 2019년 1조 3,999억원으로 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 지역자원시설세의 구성 비율의 경우 2016년에는 특정부동산분은 80%, 특정자원분은 20% 정도를 차지하고 있었는데 이후 특정부동산분은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

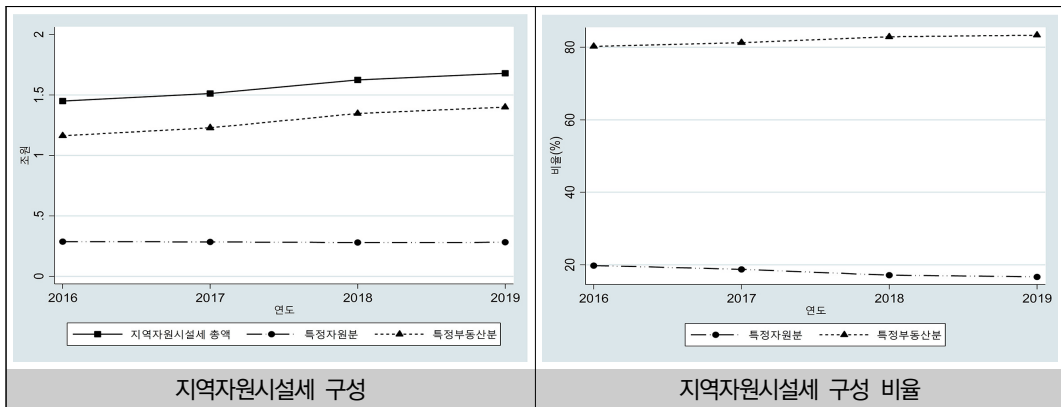
13) 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수거시설 그 밖의 이와 비슷한 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 특별히 이익을 받은 토지, 가옥 또는 선박의 소유자에게 부과하는 조세로 1961년에 도입되었다.

14) 지역개발세는 지역의 균형개발 및 수자원보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해 발전용수, 지하수, 원자력발전 등을 과세대상으로 하여 부과하는 조세로 1991년에 도입되었다.

〈표 3〉 지역자원시설세의 구성

	특정자원분	특정시설분	소방분
과세대상	<ul style="list-style-type: none"> 발전용수 지하자원 지하수 	<ul style="list-style-type: none"> 컨테이너 원자력발전 화력발전 	<ul style="list-style-type: none"> 건축물 선박
납세의무자	<ul style="list-style-type: none"> 흐르는 물을 이용하여 직접 수력 발전을 하는 자 지하수를 이용하기 위하여 채수 하는 자 지하자원을 채광하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> 부두를 이용하여 컨테이너를 입항·출항시키는 자 원자력을 이용하여 발전을 하는 자 연료를 연소하여 발전을 하는 자 	<ul style="list-style-type: none"> 건축물의 소유자 선박의 소유자
납세지	<ul style="list-style-type: none"> 발전소의 소재지 채수공의 소재지 광업권이 등록된 토지의 소재지 	<ul style="list-style-type: none"> 부두의 소재지 발전소의 소재지 	<ul style="list-style-type: none"> 건축물의 소재지 선적항의 소재지
납부방법	<ul style="list-style-type: none"> 신고납부 보통징수(지하수) 	<ul style="list-style-type: none"> 신고납부 	<ul style="list-style-type: none"> 보통징수

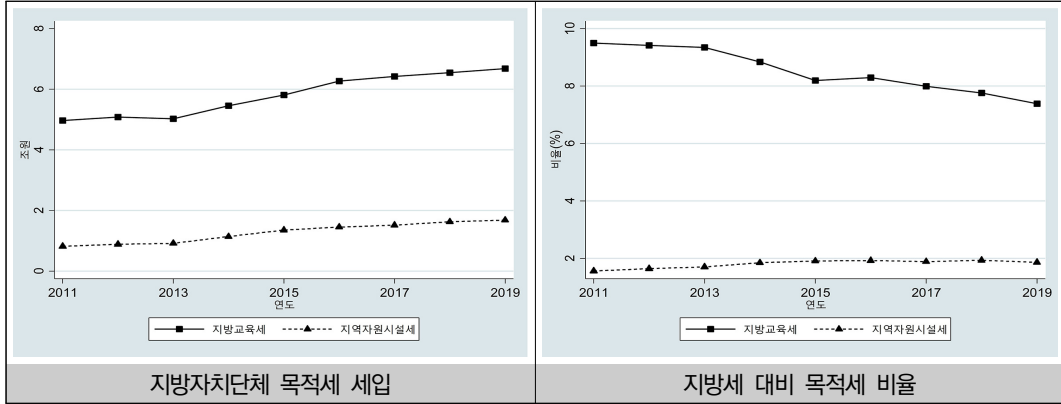
〈그림 2〉 지역자원시설세 구성 현황



자료: 지방세통계연감

다음으로 지방교육세와 지역자원시설세의 세입 현황과 지방세 총액 대비 목적세가 차지하고 있는 비중을 살펴보자. 먼저 지방교육세는 2011년 4조 9,666억원에서 2019년 6조 6,769억원으로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 하지만 지방세 총액에서 지방교육세가 차지하는 비중은 2011년 9.49%에서 2019년 7.38%로 지속적으로 감소하는 추세로 나타났다. 다음으로 지역자원시설세는 2011년 8,130억원에서 2019년 1조 6,805억원으로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 지방세 총액에서 지역자원시설세가 차지하는 비중 또한 2011년 1.55%에서 2019년 1.86%로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈그림 3〉 지방자치단체 목적세 현황



자료: 지방세통계연감

3. 선행연구 검토

지방자치단체의 목적세 중 지역자원시설세에 대한 연구는 다음과 같이 화력발전에 대한 과세에 대한 연구, 유해화학물질에 대한 과세에 대한 연구, 그리고 목적세로서 기능강화를 위한 지역자원시설세 개선에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 화력발전에 대한 과세를 위해 지역자원시설세를 대상으로 수행한 연구로는 김경호 외(2008), 정성호 외(2011), 김완석 외(2018), 박병희 외(2015), 신성현·정준금(2019) 등이 있다. 김경호 외(2008)와 정성호 외(2011)에서는 원자력과의 과세 형평성과 환경오염자 부담원칙, 그리고 화력발전 오염물질 배출에 따른 사회적 비용 등을 고려해서 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세의 필요성을 주장하였다. 반면에 김완석 외(2018)와 박병희 외(2015)에서는 이중과세와 정유산업과 제철산업 등과의 형평성 문제, 그리고 과세객체의 불분명성과 조세의 보편성·신장성 원칙과의 불부합성 등을 들어 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세의 불필요성을 주장하였다. 한편 신성현·정준금(2019)은 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 적용하여 화력발전에 대한 지역자원시설세의 도입과 변동 과정을 분석하였다.

둘째, 유해화학물질에 대한 과세를 위해 지역자원시설세를 대상으로 수행한 연구로는 김필현(2016), 이장욱 외(2018), 허등용(2020) 등이 있다. 김필현(2016)에서는 화학물질의 관리와 지방자치단체의 재정지출, 그리고 중복과세의 측면에서 유해화학물질에 대한 특정자본 지역자원시설세의 도입을 검토하였다. 이장욱 외(2018)는 유해화학물질에 따른 외부불경제(negative externality) 비용의 내부화와 피해복구를 위한 재원 마련, 그리고 지역특성에 맞

는 신세원 발굴 등의 측면에서 유해화학물질에 대한 지역자원시설세 과세의 필요성을 주장하였다. 허등용(2020)은 우리나라의 유해화학물질에 대한 제세부담금과 미국의 연방정부 및 주정부의 유해화학물질에 대한 제세부담금을 비교하고, 세목선정 쟁점, 이중과세, 납세의무자의 세부담 및 조세효율성, 수평적 조세형평성 측면에서 유해화학물질에 대한 지역자원시설세 과세의 필요성을 주장하였다.

셋째, 목적세로서 기능강화를 위한 지역자원시설세 개선에 관한 연구로는 최진섭(2019)이 있다. 최진섭(2019)은 현재 우리나라 지방자치단체의 목적세로 되어 있는 지역자원시설세와 지방교육세에 대하여 은익원칙과 강 목적성을 중심으로 지방목적세를 평가하고, 지방목적세로서의 기능 강화를 위한 개선안으로 광역자치단체를 중심으로 지역자원시설세 특정자원분 특별회계 설치, 원자력과 화력발전 지역자원시설세 조정교부금을 받는 시·군이 해당 조정교부금에 대한 특별회계를 설치하도록 법률로 규정, 조례 개정을 통한 지역자원시설세 특정자원분 특별회계의 사업 범위의 축소, 목적성을 강화를 위한 지역자원시설세의 4개 세목으로 분리 등을 제시하였다.

이와 같은 선행연구를 검토한 결과 지역자원시설세가 도입된 후 초기의 연구들은 화력발전 에 대하여 지역자원시설세 과세에 대한 논의를 중심으로 이루어져 오다가 화력발전 에 대한 과세가 도입되고 나서는 유해화학물질을 중심으로 과세에 대한 논의가 이어져왔다. 최근 들어 목적세로서 지역자원시설세에 대한 기능강화에 대한 논의가 시작되었다. 하지만 최근 「지방세법」 개정 에 따라 지역자원시설세가 특정자원분, 특정시설분, 소방분으로 구분되고, 소방분 지역자원시설세는 소방특별회계의 재원으로 활용되어야 하는 등의 제도개선을 반영한 연구는 전무한 실정이다. 따라서 본 연구에서 지역자원시설세가 목적세로서의 기능을 수행할 수 있도록 법적 근거 분석을 실시하고, 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 지역자원시설세 관련 법령 분석 및 개선방안

1. 지역자원시설세 관련 법령 분석

1) 지방세법 및 지방재정법 등 법률 분석

지방세 중 지역자원시설세와 함께 목적세에 해당되는 지방교육세의 경우에는 「지방교육재

정교부금법」 제11조제2항에서 시·도는 지방교육세에 해당하는 금액을 매 회계연도 일반회계 예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하도록 그 용도를 제약하고 있다. 이 때문에 지방교육세는 전액 공립학교의 설치·운영 및 교육환경 개선을 위해 사용되어진다. 실제로 「지방세법」 제149조에 따르면 지방교육세는 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위하여 부과하도록 되어 있고, 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항은 이를 잘 반영하고 있다는 것을 의미한다.

그러나 지역자원시설세의 경우에는 「지방세법」 제141조에서 지역의 부존자원 보호·보전, 환경보호·개선, 안전·생활편의시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하고 소방사무에 소요되는 제반비용에 충당하기 위하여 부과하는 것으로 그 용도가 정해져 있음에도 불구하고, 지방교육세와 같이 관련 법령에서 이를 강제하는 규정이 없다. 한편, 「지방재정법」 제9조제2항에서는 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때 법률이나 조례로 특별회계를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 목적세에 따른 세입·세출은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별회계를 설치·운영하도록 규정하고 있다.

지역자원시설세 중 소방분 지역자원시설세는 소방재정지원 및 시·도 소방특별회계의 재원이 되고 있다. 소방분 지역자원시설세는 2021년 1월 1일 「소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법」이 제정됨에 따라 소방특별회계의 재원으로 활용되고 있다. 소방특별회계는 인건비계정과 소방정책사업비계정으로 구분되고 인건비계정의 세입은 소방안전교부세, 시·도 일반회계로부터의 전입금, 지역자원시설세로 한다. 인건비계정 세입 중 「지방세법」 제142조제1항제2호에 따른 지역자원시설세는 「지방세법」 개정이 있기 전인 지역자원시설세 중 특정부동산분에 해당된다. 소방분 지역자원시설세는 소방특별회계의 인건비계정과 소방정책사업비계정의 재원으로 100% 활용된다.¹⁵⁾ 이와 같이 소방분 지역자원시설세는 목적세에 부합하게 소방특별회계에 활용되고 있다.

그러나 지역자원시설세 중 특정자원분과 특정시설분은 소방분 지역자원시설세와 같이 특정 용도에 제약하는 규정이 없다. 물론, 「지방재정법」 제9조제2항과 관련하여 일부 시·도는 조

15) 경기도를 제외한 도와 특별자치도의 소방분 지역자원시설세 전액은 소방특별회계 중 소방정책사업계정의 재원으로 활용되기 때문에 인건비계정의 재원은 없게 된다. 광주광역시와 대전광역시는 소방분 지역자원시설세의 90% 이상의 범위에서 소방특별회계 중 소방정책사업계정의 재원으로 활용할 수 있고 나머지는 인건비계정의 재원으로 활용되게 된다. 그 외 시도의 경우에는 소방분 지역자원시설세의 70% 이상의 범위에서 소방특별회계 중 소방정책사업계정의 재원으로 활용할 수 있고 나머지는 인건비계정의 재원으로 활용되게 된다.

례를 통해 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세를 관련 특별회계의 재원으로 활용하고 있다.

〈표 4〉 지역자원시설세 관련 법률 분석

법률	내용
「지방세법」 제141조	<ul style="list-style-type: none"> 지역자원시설세는 지역의 부존자원 보호·보전, 환경보호·개선, 안전·생활편의시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하고 소방사무에 소요되는 제반비용에 충당하기 위하여 부과함
「지방재정법」 제9조제2항	<ul style="list-style-type: none"> 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있음 다만, 목적세에 따른 세입·세출은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별회계를 설치·운영하여야 함
「소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법」 제3조내지 제5조	<ul style="list-style-type: none"> 시·도지사는 소속 소방공무원의 인건비를 충당하고, 소방사무를 안정적으로 수행하기 위하여 시·도에 소방특별회계를 설치·운영함 소방특별회계에 관한 사무는 해당 시·도 소방본부장이 담당함 소방특별회계는 인건비계정, 소방정책사업비계정으로 구분함 인건비계정의 세입은 소방안전교부세 중 대통령령으로 정하는 금액, 시·도 일반회계로 부서의 전입금, 지역자원시설세 중 대통령령으로 정하는 금액으로 함

2) 지역자원시설세 관련 조례 분석

「지방재정법」 제9조제2항에 따라 지역자원시설세를 조례로 정하고 있는 시·도는 다음과 같다. 첫째, 부산광역시는 원자력발전 관련 특정시설분 지역자원시설세에 대한 ‘원자력발전지역개발특별회계 설치 조례’를 제정하였다. 동 조례 제3조에서 원자력발전지역개발특별회계의 용도를 원자력발전소 소재지 군에 교부하는 비용, 「지방세법」 제141조의 규정에서 정한 목적에 부합하는 사업비, 방사능 방재 교육·훈련 및 광역방재대책에 따른 사업비, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조에서 정한 신에너지 및 재생에너지의 개발·보급을 위한 사업비, 방사능재난에 대비하기 위한 의료대책에 관한 사업비 지원, 원자력산업 기반구축, 연구개발, 교육, 홍보 등에 필요한 사업비 지원, 특별회계의 관리 및 운용에 필요한 경비 등으로 정하고 있다.

둘째, 울산광역시는 원자력발전소 시설지역의 방재대책 및 에너지관련 사업 등의 육성을 위해 울산광역시 특정시설분 지역자원시설세 특별회계를 설치하고 이에 대한 관리·운영에 필요한 사항을 규정하는 ‘지역자원시설세 특별회계 설치 조례’를 제정하였다. 동 조례 제3조에

서는 특정시설분 지역자원시설세 특별회계의 용도를 원자력발전소·화력발전소의 안전 및 방재대책에 관한 사업, 원자력발전소·화력발전소와 관련한 홍보·교육·견학 등에 필요한 경비, 신·재생에너지 개발·보급·지원사업, 에너지 절약사업 및 에너지관련 신산업 육성, 환경보호 및 개선사업, 원전해체산업의 육성 지원, 기반구축, 연구개발, 교육 및 홍보 등에 관한 사업 등으로 정하고 있다.

셋째, 세종특별자치시는 ‘특정자원 지역자원시설세 특별회계 설치 및 운용 조례’를 통해 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세에 한해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 세종특별자치시 시세 조례에 따르면 특정자원분 지역자원시설세 중 발전용수, 지하수, 지하자원에 대해 과세하고 있고, 특정시설분 지역자원시설세 중 화력발전에 대해 과세하고 있다. 세종특별자치시는 특정자원분과 특정시설분 전액을 특별회계의 재원으로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 용도 중에서 통합재정안정화기금의 예탁금은 지역자원시설세의 목적에 부합하지 않은 것으로 평가된다.

넷째, 경기도는 ‘지역자원시설세 특별회계설치 및 운용 조례’를 통해 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세에 대해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 경기도 도세 조례에 따르면, 특정자원분 지역자원시설세와 관련하여 발전용수, 지하수, 지하자원을 부과하고 있다. 또한 특정시설분 지역자원시설세와 관련하여 원자력발전과 화력발전에 대해 지역자원시설세를 부과하고 있으며 조례 제19조에 따르면 컨테이너에 대해서는 지역자원시설세를 부과하고 있지 않다. 경기도의 지역자원시설세 용도는 목적에 부합되게 사용되고 있는 것으로 평가되며, 특히 과세대상이 지하수인 특정자원분 지역자원시설세는 지하수 정화 사업 및 주변 지역 환경보호·개선 사업에 활용하도록 되어 있다.

다섯째, 강원도는 ‘특정자원 지역자원시설세 특별회계 설치 조례’를 통해 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세에 한해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 강원도 도세 조례에 따르면 특정자원분 지역자원시설세와 관련하여 발전용수, 지하수, 지하자원에 대해 과세하고 있다. 또한 특정시설분 지역자원시설세와 관련하여 원자력과 화력발전에 대해 지역자원시설세를 부과하고 있지만, 컨테이너에 대해서는 지역자원시설세를 부과하지 않는다. 강원도는 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세를 모두 특별회계의 재원으로 활용하고 있으며, 용도에 부합하게 활용되고 있는 것으로 평가된다.

여섯째, 충청북도는 ‘지역자원시설세 특별회계설치 및 운용 조례’를 통해 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세에 한해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 충청북도는 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세를 모두 특별회계의 재원으로 활용하고 있으며, 용도 역시 목적에 부합하게 사용되는 것으로 평가된다.

일곱째, 충청남도는 ‘특정자원 지역자원시설세 특별회계 설치 조례’를 통해 특정자원분과

특정시설분 지역자원시설세에 한해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 충청남도는 「지방세법」 개정에 따른 지역자원시설세 변경 내역을 반영하기 위해 2021년 3월 19일 특정자원 지역자원시설세 특별회계 설치조례 전부개정했다. 충청남도의 특정자원 지역자원시설세 특별회계의 재원은 지역자원시설세 중 발전용수, 지하수, 지하자원, 화력발전이 포함된다. 이를 재원으로 하는 충청남도의 특정자원분 및 특정시설분에 대한 지역자원시설세 용도는 동 조례 4조에서 정하는 세출에서 나타난 바와 같이 목적에 부합되게 사용되고 있는 것으로 평가된다.

여덟째, 전라북도는 ‘특정자원분·특정시설분 지역자원시설세 특별회계 설치 조례’를 통해 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세에 한해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 전라북도는 특정자원분 지역자원시설세와 관련하여 발전용수, 지하수, 지하자원에 대해 과세하고 있고, 특정시설분 지역자원시설세와 관련하여 원자력발전과 화력발전에 대해 과세하고 있다. 이와 같은 특정자원분 지역자원시설세와 특정시설분 지역자원시설세는 특별회계의 재원으로 활용되고 있으며, 그 용도 역시 지역자원시설세의 목적에 부합하게 활용되고 있는 것으로 평가된다.

아홉째, 전라남도는 ‘특정자원분·특정시설분 지역자원시설세 특별회계 설치 조례’를 통해 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세에 한해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 전라남도 역시 전라북도와 동일하게 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세가 특별회계의 재원으로 활용되고 있다. 다만, 재원의 일부가 조정교부금과 징수교부금으로 활용되고 있어 지역자원시설세 목적과 다르게 활용되고 있다.

열째, 경상북도는 ‘발전소 지역자원시설세 특별회계 설치 조례’를 통해 특정시설분 지역자원시설세 중 원자력발전과 화력발전에 한해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 또한 경상북도 발전소 지역자원시설세 특별회계는 지역자원시설세 목적에 부합하게 사용되고 있는 것으로 평가된다.

열한째, 경상남도는 ‘특정자원 지역자원시설세 특별회계 설치 조례’를 통해 특정자원분 지역자원시설세에 한해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 다만, 세출과 관련된 조례 제4조 1호와 3호의 경우에는 특정시설분 지역자원시설세와 관련되어 있다는 점에서 특정시설분 지역자원시설세를 포함하여 특별회계를 설치할 필요가 있어 보인다.

열두째, 제주특별자치도는 ‘발전소주변지역 지원사업 운영 및 관리에 관한 조례’를 통해 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세에 한해 다음과 같은 용도를 정하고 있다. 제주특별자치도 도세 조례에 따르면 화력발전에 대한 지역자원시설세만이 발전소주변지역 지원사업 운영 및 관리를 위한 특별회계 재원으로 활용된다. 제주특별자치도 도세 조례에 따르면, 제주특별자치도는 특정자원분 지역자원시설세로 지하수에 대해 과세하고 있고 특정시설분 지역자원시설세로 컨테이너와 화력발전에 과세하고 있다. 이 중에서 특별회계 재원은 특정시설분 지

역자원시설세 중 화력발전에만 해당된다. 또한 특별회계의 세출은 지역자원시설세 목적에 부합하는 것으로 평가된다.

이와 같이 소방분 지역자원시설세를 제외한 특정자원분과 특정시설분에 대한 시도별 특별회계를 분석한 결과 서울, 대구, 인천, 광주, 대전을 제외한 12개 시·도에서 지역자원시설세와 관련하여 조례로 특별회계를 설치한 것으로 나타났다.¹⁶⁾ 지역자원시설세 관련 특별회계를 설치한 지방자치단체 중에서 부산은 특정시설분 지역자원시설세 중 원자력발전, 경북은 특정시설분 지역자원시설세 중 원자력 및 화력발전, 제주는 특정시설분 지역자원시설세 중 화력발전만을 재원으로 특별회계를 설치했고, 울산과 경남은 특정자원분 지역자원시설세에 대해서만 특별회계를 설치한 것으로 나타났다. 이는 지역자원시설세가 일반회계의 재원으로 활용되고 있다는 것을 의미하며, 이는 목적세에 부합하게 사용되고 있지 않다는 것을 의미한다.

또한 이들 시도의 특별회계 용도 역시 시도별로 상이하다는 것을 알 수 있다. 세종특별자치시의 경우, 지역자원시설세 중 일부를 통합재정안정화기금의 예탁금으로 사용하고 있고, 전라남도의 경우에는 지역자원시설세 중 일부를 조정교부금과 징수교부금으로 사용하고 있어 지역자원시설세 목적과 상이하다. 또한 경상남도는 특정자원분 지역자원시설세를 특별회계의 재원으로 활용하고 있지만 일부가 특정시설분 지역자원시설세와 관련되어 있어 목적에 부합하지 않다고 할 수 있다. 이로 미루어볼 때, 특별회계의 재원으로 활용되고 있는 특정자원분 지역자원시설세와 특정시설분 지역자원시설세이지만 지역자원시설세 목적에 부합하지 않은 경우가 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 「지방세법」 개정으로 인해 지역자원시설세가 기존 특정자원분과 특정부동산분에서 특정자원분, 특정시설분, 소방분으로 변경되었지만 이러한 내용이 반영되지 않은 경우가 발견되었다.

16) 최진섭(2018)의 연구에서는 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세에 대해 특별회계를 설치하여 운영하고 있는 시·도는 부산, 울산, 세종, 강원, 전남, 경북, 경남, 제주 등 8개로 나타났다.

〈표 5〉 지역자원시설세 관련 조례 분석

자치단체	특정자원분	특정시설분
서울	X	X
부산	X	△(원자력발전만)
대구	X	X
인천	X	X
광주	X	X
대전	X	X
울산	O	X
세종	O	O
경기	O	O
강원	O	O
충북	O	O
충남	O	O
전북	O	O
전남	O	O
경북	X	△(원자력 및 화력 발전만)
경남	O	X
제주	X	△(화력발전만)

2. 지역자원시설세의 법적 개선방안

이와 같은 지역자원시설세가 목적세로서의 기능을 수행하는데 있어 제약이 되는 문제점을 개선하기 위해서는 일부 법 개정 및 새로운 법안을 제정할 필요성이 있다. 첫째, 지역자원시설세가 특정자원분, 특정시설분, 소방분으로 변경된 내용이 반영되지 않은 소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법 제5조를 다음과 같이 개정할 필요가 있다. 구체적으로 인건비계정의 세입 중 「지방세법」 제142조제1항제2호를 제142조제2항제3호로 수정할 필요가 있다.

〈표 6〉 소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법 조문 개정

현행	개정
제5조(인건비계정의 세입과 세출) ① 인건비계정의 세입은 다음 각 호와 같다.	(현행과 같음)
1. 「지방교부세법」 제9조의4제1항에 따라 교부되는 소방안전교부세(이하 “소방안전교부세”라 한다) 중 대통령령으로 정하는 금액	(현행과 같음)
2. 제7조에 따른 시·도 일반회계로부터의 전입금	(현행과 같음)
3. 「지방세법」 제142조제1항제2호에 따른 지역자원시설세(이하 “지역자원시설세”라 한다) 중 대통령령으로 정하는 금액	3. 「지방세법」 제142조제2항제3호에 따른 소방분 지역자원시설세중 대통령령으로 정하는 금액

둘째, 지역자원시설세가 목적세에 부합하게 활용되기 위해서는 특별회계의 재원으로 강제화할 필요성이 있다. 이에 현행 조례로 특별회계를 설치하는 규정을 지방교육세와 같이 법에서 규정하도록 강화할 필요성이 있다. 목적세 중 지방교육세는 교육재정교부금법에서 교육비특별회계의 재원으로 활용되도록 규정하고 있고, 소방분 지역자원시설세는 소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법에서 소방특별회계의 재원으로 활용되도록 규정하고 있다. 이 때문에 목적세 중 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세만을 대상으로 특별회계 설치와 관련된 내용을 포함시키면 된다. 이에 「지방재정법」 제9조제2항의 조문을 다음과 같이 개정할 필요가 있다.

〈표 7〉 지방재정법 조문 개정(案)

현행	개정
제9조(회계의 구분) ② 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다. 다만, 목적세에 따른 세입·세출은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별회계를 설치·운영하여야 한다.	제9조(회계의 구분) ② 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다. 다만, 지방세법 제142조제2항제1호와 제2호에 대해서는 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 특별회계를 설치·운영하여야 한다.

셋째, 소방재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법을 제정하여 소방특별회계의 세입과 세출을 규정한 것과 마찬가지로 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 특별회계의 세입과 세출을 규정하기 위해 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 특별회계 설치법을 제정할 필요성이 있다. 이는 일부 시도에서 지역자원시설세를 목적에 부합하지 않게 활용하고 있기 때문에 이를 명확하게 하기 위해서 필요하다. 이에 다음과 같이 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 특별회계 설치법의 제정이 필요하다.

〈표 8〉 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 설치법 제정(案)

제1조(목적) 이 법은 지역의 부존자원 보호·보전, 환경보호·개선, 안전·생활편의시설 설치 등 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 지방자치단체에 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 특별회계(이하 지역자원시설세 특별회계)를 설치하고, 그 운용에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(설치 및 운용) 시·도지사는 주민생활환경 개선사업 및 지역개발사업 사무를 안정적으로 수행하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 지역자원시설세 특별회계를 설치·운용한다.

제3조(세입과 세출) ① 지역자원시설세 특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 소방안전교부세 중 제5조제1항제1호를 제외한 금액에서 소방분야에 해당하는 금액
2. 제7조에 따른 시·도 일반회계로부터의 전입금
- ② 지역자원시설세 특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 지역의 부존자원 보호 및 보전 사업
2. 환경 보호 및 개선 사업
3. 주민의 안전 및 생활편의시설 설치 사업
4. 그 밖에 지역자원시설세 특별회계에 부합하여 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사업

제4조(예비비) 지역자원시설세 특별회계는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과지출에 충당하기 위하여 지역자원시설세 특별회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 예산에 계상할 수 있다.

제5조(잉여금의 처리) 지역자원시설세 특별회계의 결산상 잉여금은 다음 회계연도의 세입에 이입한다.

IV. 결론 및 시사점

본 연구는 지역자원시설세가 지방자치단체의 목적세에 부합하게 사용되고 있는지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 지역자원시설세와 관련된 규정을 분석하고, 이를 통해 지역자원시설세의 문제점 및 개선 방안을 제시하였다. 분석 결과 지역자원시설세는 기존에는 특정자원분과 특정부동산분으로 구분되었지만, 「지방세법」 개정으로 2021년부터는 특정자원분, 특정시설분, 소방분으로 구분되고 있다. 이와 함께 2021년 1월 1일 「소방

재정지원 및 시·도 소방특별회계 설치법」의 시행으로 소방분 지역자원시설세는 소방특별회계의 재원으로 활용되도록 하고 있다. 이는 지역자원시설세 중 소방분은 목적세에 부합하게 사용된다는 것을 의미한다. 이로 인해 소방분 지역자원시설세는 목적세에 부합하게 사용될 수 있는 환경이 조성되었다.

그러나 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세의 경우에는 이러한 법적 규제가 부족하기 때문에 여전히 목적세로서의 기능을 수행하고 있지 못하고 있다. 실제로 「지방재정법」 제9조 제2항에서 시도의 조례를 통해 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세를 활용하기 위해 특별회계를 설치하도록 하고 있다. 이에 조례를 분석한 결과, 서울, 대구, 인천, 광주, 대전 등은 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세를 특별회계의 재원으로 활용하고 있지 않은 것으로 나타났다. 또한 부산은 특정시설분 지역자원시설세 중 원자력발전만을 대상으로 특별회계를 설치했고, 울산은 특정자원분 지역자원시설세만을 대상으로 특별회계를 설치했다. 이처럼 현행 지역자원시설세는 지방교육세와 달리 조례로 특별회계를 설치하는 것을 규정하고 있기 때문에 조례를 제정하지 않은 지방자치단체가 있게 된다. 이에 본 연구는 「지방재정법」 제9조 제2항의 조문의 내용을 조례가 아닌 지방교육세와 마찬가지로 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 특별회계(가칭)를 설치하도록 법 개정안을 제시하였다. 또한 비록 특정자원분과 특정시설분 지역자원시설세를 특별회계의 재원으로 활용하는 조례를 제정했다하더라도, 일부 시도에서 그 용도가 지역자원시설세 목적에 부합하지 않은 내용이 있는 것으로 나타났다. 이를 개선하기 위해 특정자원분 및 특정시설분 지역자원시설세 설치법 신설(案)을 제시했다. 다만, 지역자원시설세를 특별회계로 운영하는 경우, 칸막이식 지출로 인한 지방자치단체의 자율성을 침해할 수 있다는 문제점 역시 존재하기 때문에 포지티브(positive) 방식보다는 네거티브(negative) 방식을 통해 지역자원시설세 특별회계의 용도를 넓혀 활용성을 높일 필요가 있다.

이와 같이 본 연구는 지역자원시설세가 목적세로서의 기능을 강화할 수 있도록 현행 문제점을 분석하고, 이를 바탕으로 법 개정안을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 이를 바탕으로 지역자원시설세가 목적세의 장점을 잘 살리면서 지방자치단체의 지역 경제 및 재정에 순기능을 수행할 수 있는 계기가 되었으면 한다.

【참고문헌】

- 김경호·권수영·곽채기·김은혜. (2008). 지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 화력발전에 대한 지역 개발세 과세방안 연구: 화력발전 과세를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 10(2): 201-220.
- 김완석·서희열·김영순·정지선·윤성만·김진태. (2008). 「화력발전에 대한 지역자원시설세 세율 인상의 문제점」. 서울: 한국조세법학회.
- 김필현. (2016). 「특정자원분 지역자원시설세의 개선방안」. 한국지방세연구원.
- 박기백·박상원·손원익. (2007). 「목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석」. 한국조세연구원.
- 박병희·홍성완·안성현·이동기·홍성덕·양미희·정정욱·여운성·황경숙. (2015). 「발전분 지역자원 시설세 과세 합리화 방안」. 서울: 한국지방세연구원.
- 신성현·정준금. (2019). 정책융호연합모형을 통한 정책변동 사례분석: 지역자원시설세 과세정책을 중심으로. 「지방정부연구」, 23(2): 71-96.
- 유태현. (2014). 과세자주권 확대를 위한 신세원 발굴방안. 「지방세포럼」, 14.
- 이영환·이성규. (2008). 「목적세와 특별회계의 문제점과 개편방향」. 국회예산정책처.
- 이장욱·서정섭·유태현. (2018). 재정분권화시대 신세원 발굴에 관한 연구: 유해화학물질에 대한 지역자원시설세 부과방안을 중심으로. 「지방행정연구」, 32(1): 161-190.
- 정성호·배득중·정창훈. (2011). 사회적 한계비용을 고려한 화력발전과세 확대에 관한 연구. 「지방행정연구」, 25(4): 259-284.
- 조계근. (2013). 「지역자원시설세의 과세대상 확대방안 연구」. 강원발전연구원 연구보고서.
- 최진섭. (2018). 「지방목적세의 합리적 관리방안」. 한국지방세연구원.
- 최진섭. (2019). 지방목적세의 평가와 순기능 강화방안. 「한국지방재정논집」, 24(1): 117-148.
- 허등용. (2020). 유해화학물질 관련 제세부담금의 한미 간 비교연구: 특정자원분 지역자원시설세 부과를 위한 함의. 「한국지방재정논집」, 25(1): 135-167.
- Buchanan, J. M. (1963). The economics of earmarked taxes. *Journal of political economy*, 71(5): 457-469.
- Teja, R. S. (1994). The case for earmarked taxes. *Staff Papers*, 35(3): 523-533.
- Wilkinson, M. (1994). Paying for public spending: is there a role for earmarked taxes?. *Fiscal studies*, 15(4): 119-135.

임 상 수: 서울대학교에서 경제학 박사학위를 취득하고(논문: 한국 쌀 시장의 공급구조에 관한 연구, 2005), 현재 조선대학교 경제학과에 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 지방재정 및 응용미시(산업연관분석, 수요 및 가격 함수 추정, 산업 분석, 예비타당성 분석 등)이며, 최근 논문으로는 “경제성장률이 지방세입에 미치는 영향에 관한 연구(2020)”, “지방소비세의 정상화 방안에 관한 연구(2019)”, “조정교부금이 자치구 재정 형평성에 미치는 영향(2017)”, “수평적 재정불균형을 고려한 국세의 지방세 이양 방안(2017)” 등이 있다(happylims@chosun.ac.kr).

윤 성 일: 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문: 지방공기업 자본구조와 조직성과에 미치는 영향요인에 관한 연구, 2016)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원에서 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지역경제, 정부회계 등이며, 최근 논문으로는 “지방투자촉진보조금 배분 요인에 관한 연구: 국가균형발전에 대한 함의(2020)”, “공공부문 성과관리에 대한 인식이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구(2020)”, “문재인 정부의 재정분권 정책 관련 논점 검토와 세부 실행과제의 우선순위 분석: AHP 기법의 적용(2020)” 등이 있다(yoon1@krila.re.kr).

