

연구보고서
2006-16

충남 자체자원 확충의 실태와 개선방안

박광배

연구보고서
2006-16

충남 자체자원 확충의 실태와 개선방안

2006 · 10

충남발전연구원

ISBN : 978-89-89552-86-4 93030

연구보고서 2006-16

충남 자체자원 확충의 실태와 개선방안

박광배

발 간 사

충남은 어느 시기보다 발전의 가능성이 높은 시기를 맞고 있다. 행정중심복합도시가 충남지역에 입지하도록 계획되어 있고, 충남의 가장 중요한 행정기능인 충남도청 청사 이전지역이 확정되어 신도청신도시 형태의 건설이 예정되어 있다. 이와 함께 수도권에서 기업의 이전이 빠른 속도로 증가하고 있다. 수도권에서 이전하는 기업들은 부가가치가 높은 기업들도 많이 이전하고 있는 실정이다.

이렇게 충남에서는 행정적인 요인과 기업 이전에 의한 요인에 의해서 기반시설 확충 및 보완을 위한 대규모 투자사업이 계획되고 있다. 대규모 투자사업에는 필수적으로 재원의 조달이 수반되어야 한다. 그러나 충남의 지방재정은 낮은 지방재정자립도 등 개선하여야 할 많은 어려움을 안고 있다.

대규모 투자사업에 있어서 안정적인 재원의 확보는 사업의 성패를 결정짓는 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 안정적인 재원확보의 기반이 되는 지방재정의 수입이 지방세와 세외수입으로 대표되는 자체재원이라고 할 수 있다. 자체재원 확충을 통한 지방재정의 자율성 제고와 재정분권 추진은 지방자치의 완성도를 높이기 위해서 기반이 되는 과제이다. 이러한 과제는 참여정부의 지방분권화 추진정책에 영향을 받아 다양한 논의들이 진행되고 있으며, 기대에 미치지 못하지만 실질적인 성과도 도출되고 있다.

이러한 시점에서 충남의 자체재원 확충을 모색하는 것은 그 의의가 큰 것으로 생각된다. 충남에는 각종 온천, 해양 등을 비롯한 관광자원과 공해를 유발하는 제조업체, 오염물을 배출하는 시설이라고 인식되고 있는 화력발전소 등이 입지하고 있다. 이러한 대상들은 지방세수 확충을 위한 신세원 발굴과정에서 다양하게 논의가 진행되고 있는 자원들이다. 이 보고서에서는 활발하게 논의가 이루어지고 있는 대상들 중 충남에 부존하는 자원을 대상으로 지방세화가 가능한가에 대한 논의를 전개하고 있다. 특히, 전국에서 가장 많은 시설이 입지하고 있는 화력

발전에 대해서 상세하게 논의하고 있다. 또한 이 보고서에서는 신세원 발굴을 통한 지방세수 확충 이외에도 세외수입을 통한 자체재원 확충방안에 대해서도 폭넓게 제시하고 있다. 세외수입은 지방자치단체가 다양한 기능으로 사용할 수 있는 활용도가 높은 세입이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 세외수입을 통한 자체재원 확충도 충남의 지방재정에 기여하는 바가 클 것으로 생각된다.

끝으로 이 보고서가 관련 실무를 담당하는 공무원들에게 도움이 될 수 있기를 바라며, 이 연구를 진행하면서 수고한 연구자의 노고에 격려의 말을 전한다.

2006년 10월 31일

충남발전연구원장 김 용 응

목 차

발간사

제1장 서론	1
1. 연구의 목적 및 필요성	1
2. 연구의 범위와 방법	3
3. 선행연구 검토 및 선행연구와의 차이점	5
제2장 지방자치단체 자체재원의 현황 및 문제점	15
1. 지방자치단체 자체재원 현황	15
2. 지방자치단체 자체재원의 문제점	32
3. 지방자치단체 자체재원의 문제점 개선방안	40
4. 자체재원 확충의 논의동향	47
제3장 충남 자체재원 확충의 효율적인 방안	50
1. 충남의 자체재원 확충 실태	50
2. 부존자원을 활용한 신세원 발굴방안	52
3. 화력발전예 대한 지역개발세 과세 필요성 및 기대효과	67
4. 세정합리화를 통한 자체재원 확충방안	81
5. 세외수입을 통한 자체재원 확충방안	94

제4장 자체재원 확충 우수사례	96
1. 신세원 발굴에 의한 지방세수 확충	96
2. 세정합리화에 의한 지방세수 확충	97
제5장 연구의 결론 및 향후과제	104
1. 요약 및 정책제언	104
2. 연구의 한계 및 향후과제	108
참고문헌	116

표 차례

<표 1-1> 신세원 대상세목의 과세유형	8
<표 1-2> 선행연구 시사점 요약	13
<표 2-1> 지방재정 세입구조(일반회계+특별회계) 추이	16
<표 2-2> 2005년 기준 지방세 규모	18
<표 2-3> 국세, 지방세 과세성격별 분류	19
<표 2-4> 지방자치제 재 실시 이후 재원확충시책 추이	22
<표 2-5> 국세와 지방세 변화추이(징수액 기준)	26
<표 2-6> 광역지방자치단체 회계별 세외수입 추이	28
<표 2-7> 용도가 지정된 세외수입의 종류	31
<표 2-8> 세외수입제도 발전추이	31
<표 2-9> 지방세와 세외수입 과징절차 차이점	32
<표 2-10> 지방세 세원별 구성추이	33
<표 2-11> 지방세 세원구조별 징수액 추이	34
<표 2-12> 주요 국가별 지방세 성격 비교(2002년 기준)	35
<표 2-13> 지방세와 지방이전재원의 신장률 비교	35
<표 2-14> 지방재정자립도 추이	36
<표 2-15> 연도별 지방자치단체 재정자립도 변화추이(순계규모)	37
<표 2-16> 지방자치단체별 신세원 발굴노력	41
<표 2-17> 지방소비세 도입방안에 관한 선행연구	43
<표 2-18> 외국의 지방소비세·지방소득세 운영상황	44
<표 2-19> 일본 지방소비세의 정책형성 과정	45
<표 2-20> 지방소비세 도입에 따른 지역별 세수 증대 효과(2000년 기준)	46

<표 2-21> 정부혁신지방분권위원회(지방분권 전문위원회)의 지방세원 확충방안	48
<표 2-22> 정부혁신지방분권위원회(재정·세제전문위원회)의 지방세원 확충방안	49
<표 2-23> 전국 시·도지사협의회 지방세원 확충방안	49
<표 3-1> 충남의 관광객 추이(2000-2004)	53
<표 3-2> 전국 관광지 지정 현황	55
<표 3-3> 전국 온천 현황(2005. 12월말 기준)	56
<표 3-4> 전국 온천공의 온도분포 현황	58
<표 3-5> 국별 관광관련 세제현황	59
<표 3-6> 지역별 주요 환경오염물질 배출현황(2004년 기준)	61
<표 3-7> 전국 공단별 폐수발생량 및 방류량 현황(2004년 기준)	62
<표 3-8> 지역별 사업장 일반폐기물 발생량 변화추이	63
<표 3-9> 지방환경세 과세 유형 및 대상	64
<표 3-10> 현행 환경관련 재원의 유형	65
<표 3-11> 발전원별 전체 에너지사슬에서의 이산화탄소 배출계수 현황	70
<표 3-12> 발전소 주변지역 기본지원사업 지원금 산정방법(발주지법 시행령 별표2) ·	72
<표 3-13> 발전소 주변지역 지원금 사업유형	74
<표 3-14> 원전 지원금(기금)제도와 지역개발세의 장·단점 비교	74
<표 3-15> 지역개발세의 과세표준 및 표준세율체계	76
<표 3-16> 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 세수 증대효과	78
<표 3-17> 지역개발세수 추계를 위한 모형의 추정식 비교	80
<표 3-18> 충남의 지역개발세수 추계결과	80
<표 3-19> 연도별 지방세 체납액 추이(2002-2006. 6월)	82
<표 3-20> 지방세 체납액 규모 상위 세목(2003-2006. 6월)	83
<표 3-21> 지방세 체납 발생 원인과 대안 현황	86
<표 3-22> 기준재정수입액상 건전운영 자체노력 평가항목 및 산정기준	87
<표 3-23> 충남의 지방세 체납유형	88
<표 3-24> 연도별 세외수입 체납액 추이(충남 도 본청분)	88
<표 3-25> 세외수입 체납원인	89
<표 3-26> 개발이 진행중인 충남도내 대형개발사업 현황	95

<표 4-1> 지방세 세원발굴에 따른 인센티브 규모	96
<표 4-2> 소형선박으로 등록되는 부선을 세원으로 확충	97
<표 4-3> 울산광역시 중구 압류 유형별 체납징수 추이(2000-2003)	98
<표 4-4> 신용카드 매출채권 압류 추진과정	99
<표 4-5> 신용카드 결제계좌 압류 추진과정	101
<표 4-6> 보험금 압류 추진과정	102
<표 5-1> 지방세목별 탄력세율제도의 도입시기 및 형태	113
<표 5-2> 지방세 비과세 · 감면현황(2004)	115

그림 차례

<그림 1-1> 연구방법 체계도	5
<그림 2-1> 지방세 체계	17
<그림 2-2> 전국 시도별 지방세 분포	19
<그림 2-3> 지방세 체계 및 충남의 세목별 비중	24
<그림 2-4> 세외수입 체계 및 세외수입 징수액(2004 결산기준)	29
<그림 3-1> 충남의 지역개발세 징수액 추이	79
<그림 3-2> 충남의 지방세 징수율추이	82

제1장 서론

1. 연구의 목적 및 필요성

1) 연구의 목적

참여정부는 국정의 주요 과제로 지역의 균형발전과 지방분권을 추진하고 있다. 지역 균형발전이 추구하는 목표와 지방분권의 취지가 상충되는 측면이 없지 않은 것이 현실적인 상황이라고 할 수 있다.

그러나 지방재정의 측면에서 두 가지 국정과제가 추진됨에 따라 많은 변화와 기회의 요소가 되고 있는 것도 현실적인 상황이다. 중앙정부가 지방자치단체의 재정부족을 보완하기 위하여 시행하고 있는 지방재정조정제도에 많은 변화가 이루어졌다. 또한 지방예산제도에서도 과거의 투입위주에서 탈피하여 성과위주의 예산 시행을 목전에 두고 있다. 이밖에도 복식부기제도 도입을 주요 내용으로 진행되고 있는 지방결산제도의 변화, 지방채발행에서 지방자치단체의 자율성 제고 등이 이루어지고 있는 실정이다.

지방재정에서 나타나고 있는 다양하고, 전반적인 변화가 지향하는 방향은 지방의 자율성 제고와 책임성 강화라고 할 수 있으며, 지방재정에서 나타나고 있는 근본적인 변화는 자체재원인 지방세와 세외수입에도 직·간접적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

지방세와 세외수입은 지방자치단체의 가장 중요하고 기본적인 세입이라고 할 수 있다. 지방자치체가 갖고 있는 경제학적인 장점은 지역에 대한 정보를 가장 정확하게 파악할 수 있는 지방자치단체가 행정서비스와 지방공공재를 공급하는 것이 효율성을 제고할 수 있다는 것이다. 이를 위해서는 자체재원의 안정적 확보가 필요하며, 재정의 자율성이 강화되어야 하는 것

은 당연하다고 할 수 있다.

그러나 현행 지방자치단체의 자체재원 규모는 매우 빈약한 실정이다. 이에 따라 재정의 자율성을 전제로 확대되어야 할 지방자치단체의 책임성 제고가 더디게 진행되고 있다.

2005년을 기준으로 지방재정의 규모는 100조원을 초과하여 중앙정부 재정 대비 규모면에서 중앙정부 재정을 앞지르고 있는 것으로 나타났다. 그러나 각각의 지방자치단체가 직면하고 있는 재정의 어려움은 크게 개선되지 못하고 있다.

충남도 예외는 아니다. 충남의 재정에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비중은 다른 비수도권 지방자치단체의 상황과 크게 다르지 않은 것으로 나타나고 있다. 즉 상대적으로 세원의 분포가 빈약하고, 지방세가 안고 있는 구조적인 문제로 인하여 지방세의 신장성이 제약되고 있으며, 경상적 세외수입도 큰 역할을 수행하고 있지 못한 것으로 판단된다.

지방자치단체가 자기책임 하에서 행정서비스와 지방공공재를 효과적으로 공급하기 위해서는 자체재원의 중요성이 향후 더욱 강조될 수밖에 없을 것으로 판단된다. 이러한 측면에서 충남의 자체재원 현황을 검토하고, 이를 바탕으로 자체재원 확충의 실효적인 방안 제시와 세제 및 세율 개편, 그리고 지방세에 신설될 것으로 예상되는 지방소비세의 효과를 분석하는 것이 연구의 목적이다.

2) 연구의 필요성

광역지방자치단체를 포함한 대부분의 지방자치단체는 만성적인 재원의 부족을 겪고 있다. 재원은 희소한 자원이기 때문에 상대적인 부족은 일반적인 현상이라고 할 수 있다. 그러나 현행 지방자치단체는 절대적인 재원의 부족문제도 심각한 상황인 것으로 나타나고 있다.

지방자치단체가 겪고 있는 재원의 부족문제는 지방자치단체의 세입인 지방세와 세외수입 신장의 제한성이 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 즉, 경제성장과 소득의 증가추세가 자체재원 확충에 직접적으로 연계되지 못하고 있다. 이와 함께 지방자치단체 스스로의 세입 확충 노력이 성과를 도출하기 어려운 제도적인 측면도 주요 요인이 되고 있다.

지방자치단체의 업무영역은 점진적으로 확대되고 있으며, 지역의 주민들이 행정부문에 기대하는 요구수준도 지속적으로 증가되고 있다. 지방자치단체의 업무영역 확대와 주민 요구수준의 증대는 재정 지출의 증가를 수반하게 된다.

충남은 행정중심복합도시 건설, 충남도 차원의 도청 이전 등 대규모 재원이 소요되는 사업이 계획되어 있다. 또한 이들 사업에 포함되지 않은 지역에 대한 재원투자로 충남 도내 지역 간 균형발전의 과제도 현안이 되고 있다.

충남이 직면하고 있는 이러한 환경들은 재정운용을 압박하는 요인으로 작용하고 있다. 재정지출의 지속적인 증가에 효율적으로 대처하고, 투자사업에서 파생되는 파급효과를 충남 도내에 귀속시키기 위해서는 재원의 안정적인 조달이 필요하다.

자체재원 확충은 투자재원의 안정적인 조달을 위한 가장 기초적이고 중요한 재원이라고 할 수 있다. 자체재원은 지방자치단체의 확충 노력이 지방세 세수증대로 직결되기 어려운 구조이다. 그러나 일부 분야에서는 지방자치단체의 노력에 따라 성과를 달성할 수 있는 분야가 있다.

이러한 배경은 본 연구가 필요한 요인이 된다. 즉, 자체재원 확충이 지방자치단체의 노력 여하에 따라 달라질 수 있는 분야를 파악하고, 자료의 축적과 논리개발을 통해서 실질적인 자체재원 확충에 기여할 수 있는 분야에 전략적으로 집중하는 것이 필요하다.

본 연구에서는 지방자치단체의 노력에 따라 성과를 도출할 수 있는 분야로 지역에 부존하고 있는 특색 있는 자원이나, 혐오시설을 세원화하는 방안과 체납 지방세와 세외수입의 실효적인 징수방안을 대상으로 선정하였다.

부존자원 등을 활용한 신세원 발굴과 지방세와 세외수입 체납 개선을 통한 자체재원 확충은 지방자치단체의 노력이 성과와 직결될 수 있는 분야라고 할 수 있다. 이와 함께 지방소비세가 지방세에 도입될 경우 충남에 미치는 영향에 대한 분석의 필요성이 큰 것으로 생각된다.

따라서 이들 분야에서 충남에 적용할 수 있는 실효적인 대안 모색의 필요성은 점점 증가하고 있는 실정이며, 이러한 필요성 증대에 합리적인 대안을 제시하는 것이 본 연구의 필요성이라고 할 수 있다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

충남의 자체재원 확충방안에 대한 실태를 검토하고, 자체재원 확충을 위한 효율적인 방안에 대하여 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 본 연구의 지역적인 범위는 충남지역을

대상으로 한다. 또한 신세원 발굴의 대상이 되는 자원은 충남지역에 부존하고 있는 자원 및 오염유발 시설 등에 한정하여 검토가 이루어진다.

본 연구에서 다루고 있는 내용적인 범위는 지방자치단체의 세입 중 자체재원에 해당하는 지방세와 세외수입이다. 과거에는 지방채를 세외수입에 포함시켜 세외수입으로 분류하기도 하였다. 그러나 최근 지방채¹⁾는 세외수입과는 별개로 논의가 이루어지고 있기 때문에 자체재원의 대상에서 제외하였다.

지방세수를 통한 자체재원 증대방안에는 국세와 지방세체계의 합리적인 개편, 탄력세율을 활용한 방안, 그리고 지방세 비과세·감면제도를 활용하는 방안 등도 현실적으로 검토할 수 있는 방안이다. 그러나 본 연구는 신세원 발굴과 체납지방세 및 세외수입의 징수개선 등에 초점을 맞추고 있으며, 신세원 발굴의 대상으로 화력발전시설 및 지역에 부존하는 자원에 한정하고 있기 때문에 조세체계 개편 등의 방안은 논의에서 제외하고 있다.

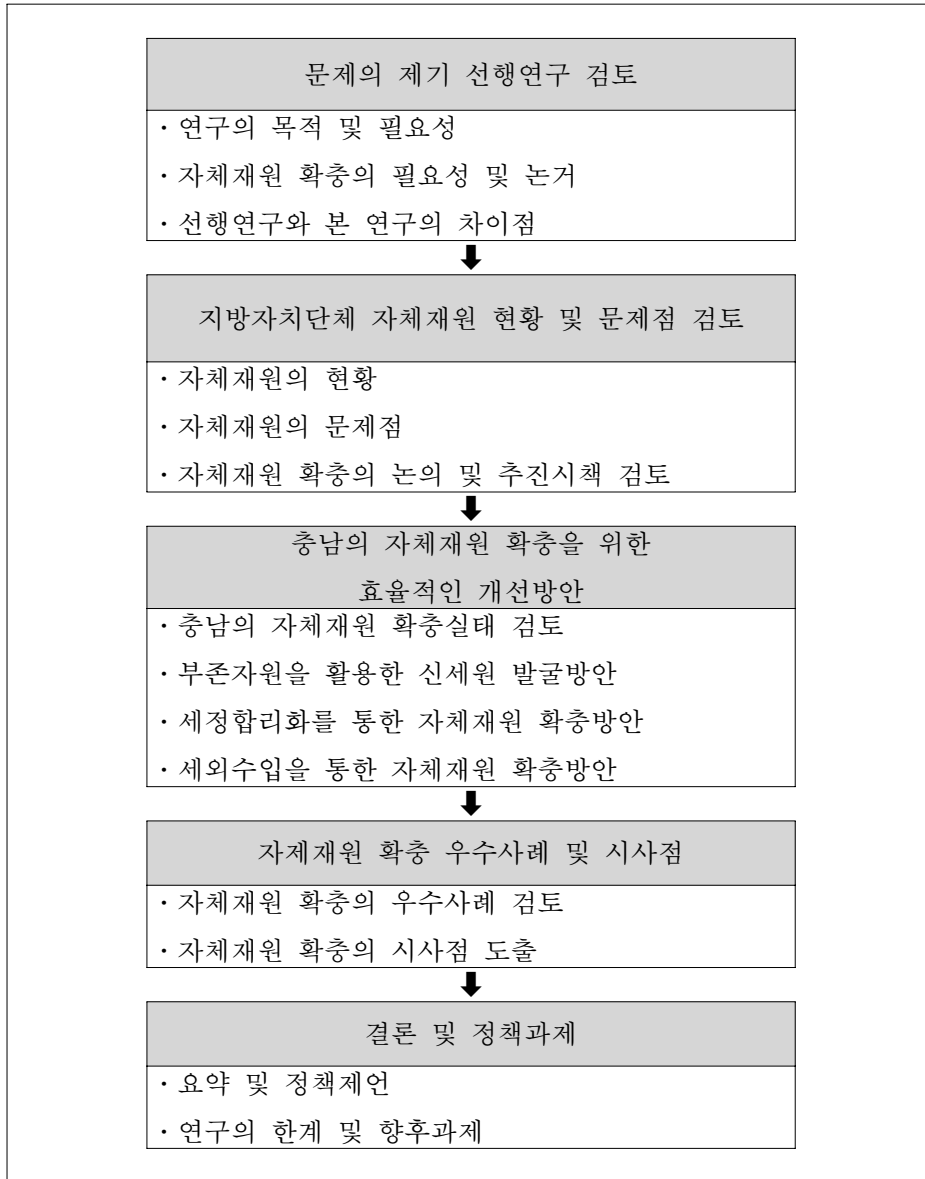
2) 연구방법

연구 수행을 위한 방법으로는 문헌 연구와 실무자 면담, 사례연구 등을 활용하였다. 문헌연구를 통하여 자체재원 확충의 필요성 및 논의동향을 검토한다. 문헌연구와 함께 실무를 담당하는 공무원과의 면담을 병행하여 자체재원 확충의 현황과 문제점, 자체재원 확충을 위한 정책 추진상황에 대한 검토를 진행한다.

문헌연구와 실무자 면담을 거쳐 도출된 내용을 바탕으로 우수사례를 검토하여 시사점을 도출한다. 시사점 도출을 위한 우수사례로는 국내에서 시행되어 성과를 나타내고 있는 실효적인 자체재원 확충방안을 대상으로 검토한다.

1) 지방채는 자체재원과 의존재원으로 지방자치단체의 재원을 구분할 경우 의존재원에 해당하지 않기 때문에 자체재원으로 분류하기도 한다. 지방자치단체가 조세 채권을 담보로 재원을 조달한다는 측면에서 자체재원에 포함시킬 수 있다. 그러나 자체재원 확충방안을 논의하는 이 연구에서 지방채에 대한 논의는 제외한다.

〈그림 1-1〉 연구방법 체계도



3. 선행연구 검토 및 선행연구와의 차이점

지방세를 대상으로 한 연구와 사용료·수수료 등으로 대표되는 경상적 세외수입에 관한 연구, 그리고 최근 지방소비세 도입에 관한 연구는 상대적으로 많은 연구자에 의해 다양하게 수

행되어 왔다고 할 수 있다.

따라서 선행연구를 검토하고 시사점을 도출하는 과정은 본 연구의 실효성 제고를 위해서 필요한 것으로 판단된다. 또한 본 연구가 기존 연구와 차이점을 갖고 현실적인 대안을 제시하기 위해서도 선행연구의 검토는 필요한 것으로 판단된다.

이런 전제에서 선행연구 검토에서는 관련되는 유사 선행연구 가운데 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단되는 선행연구를 검토하고 시사점 도출을 시도하였다.

1) 선행연구 검토

지방세와 세외수입은 지방재정운용에 필요한 재원조달의 가장 기초적이며, 중요한 세입원이다. 이에 따라 연구 진행에 참고할 만한 선행연구를 선정하여 검토한다. 지방세에 관한 선행연구는 지방재정의 구조에서 지방세와 지방재정조정제도를 연계하고 있는 연구, 지방세체계의 문제점 개선 및 지방세수 확충, 세외수입 확충방안에 관한 선행연구를 검토한다.²⁾

최근 많이 논의되고 있는 지방세 관련 선행연구는 논의의 초점에 따라 다양한 분류가 가능하다.³⁾ 그러나 본 연구에서는 신세원 발굴, 지방소비세 도입, 세외수입 확충으로 구분하여 선행연구를 검토한다. 이러한 3개 분야로의 구분을 기초로 본 연구의 목적에 부합하는 것으로 판단되는 연구들을 분석하고, 시사점을 도출하고 본 연구와의 차이점에 대해서 기술한다.

(1) 신세원 발굴에 관한 연구

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

환경세를 도입할 경우 지방세목으로 하는 것이 타당한 이유로는 기존 지방세목과 부담금을

2) 본 보고서에서는 지방세 및 세외수입 체납 징수를 세정합리화의 측면에서 검토하며, 자체재원 확충을 위한 방안으로 논의하고 있다. 이에 따라 관련 선행연구를 검토하여 시사점을 도출하려 하였으나, 체납 징수와 관련하여 검토할 수 있는 수준의 선행연구는 찾기 어려운 실정이다.

3) 지방세 및 세외수입 체납과 관련한 논의는 지방세와 세외수입 분야를 구분하지 않고 세정합리화에서 논의한다.

포함한 세외수입을 환경세 재원으로 활용할 수 있기 때문이다. 또한 지방세가 갖추어야 할 원칙에 부합하기 때문이라는 요인도 있다.

지방환경세 도입은 환경행정에서 지방자치단체의 역할 강화가 지속될 것이라는 측면, 지방자치단체 안정적인 환경재원 마련의 요구를 충족할 수 있을 것으로 판단하고 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체는 지역적인 환경문제에 가장 효율적으로 대처할 수 있는 정보의 측면에서 중앙정부보다 우위에 있기 때문에 지방환경세를 통한 환경저감의 목적달성에도 효과적이라는 주장이다.

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

세원화가 바람직한 대상의 지방세원화를 위해서는 지역의 신세원 발굴 및 지방세로의 수용촉진을 위한 제도적 정비의 필요성이 뒷받침되어야 한다는 주장도 제시하고 있다.

이를 위해서 지방자치단체의 주도적 노력에 의해서 창출된 소득과 소비관련 세원, 그리고 수익자부담원칙과 원인자부담원칙에 따라 지방자치단체의 활동과 직접 연계되어 있는 세원의 지방세 수용촉진을 위해서 ‘국세와 지방세 등의 조정에 관한 법률’을 개정하여 중복과세금지 원칙을 완화의 필요성을 제기하고 있다.

이와 함께 새로운 세목을 설정할 수 있는 권한을 지방자치단체에게 부여하는 방안으로 일본에서 시행되고 있는 법정외세목제도의 도입 필요성에 대해서도 제기하고 있으며, 사업소세의 과세표준과 세율체계 개편 필요성도 제기하고 있다.

또한, 경영사업 관련 조직에 대한 경영 및 관리기법교육의 활성화와 세외수입 확충방안에 관한 아이디어 공모를 통한 신규수익사업 발굴 등도 제시하고 있다.

윤석완(2003)은 신세원 개발의 타당성을 자주재정권 확보에 의한 효율성 제고와 수익과 부담에 의한 외부성 극복에서 찾고 있다. 지방재정의 자주적 운영을 위해서는 자체수입 특히 지방세의 비중이 높아야 하며, 지방자치단체의 신세원 개발은 지방재정 효율성 제고와 수익과 비용부담의 연계에 의한 외부성 문제의 보완을 통해서 자체재원 확충을 이룰 수 있는 방안이라는 의견을 제시하고 있다.

지방자치단체는 지역의 부존자원, 오염시설 등에 대해서 수익과 부담에 따른 세원을 새롭게 확보할 필요가 있으며, 관광세, 광고세, 온천재산세, 환경보전세, 입도세, 사리채취세 등은 새

롭게 추가할 수 있는 항목으로 제시하고 있다.

윤석완(2003)의 연구에서는 지방세 신세원 개발의 필요성을 제시하면서, 동시에 신세원 개발의 한계점을 지적하고 있다. 신세원 개발의 한계점으로 지적되는 요인은 법제상의 어려움, 불충분한 세수증대효과, 조세체계 교란, 조세체계의 복잡화 등의 어려움이라고 할 수 있다.

성태규(2004)⁴⁾는 지방분권의 실현을 위한 지방의 대응과제로 재정분권의 과제를 제시하면서, 국세의 세원이양과 법정외세의 도입, 지역개발세 과세대상 확대 등 지방세 분야의 과제와 사용자·수수료의 효율현실화, 세외수입 체납관리의 강화 및 체납 세외수입에 대한 관리 강화, 그리고 재정분권의 다양한 과제들에 대해서 논의하고 있다.

〈표 1-1〉 신세원 대상세목의 과세유형

과세유형	신세원 대상 세목	설치요구 자치단체수
이용자과세	관광세(공원 스키장, 골프장 등), 광고세(TV, 라디오, 신문, 잡지, 옥외광고물 등), 입도세, 사리채취세, 지역개발세(카지노, 원자력발전, 내륙컨테이너, 벌크화물)	8
보상과세	환경보전세(수질오염, 대기오염)	3
재산과세	온천재산세, 별장소유세, 문화관광시설세	3
소득과세	상속 및 증여세에 대한 주민소득할 부과	2

자료: 윤석완, 신세원 개발방향과 한계, 지방세, 제3호 통권77호, 2003.

구본풍(2006)은 원자력 발전에 대한 지역개발세 부과는 현행 지원금 제도 방식과 비교할 때

4) 성태규(2004)는 지방재정 관련한 다양한 주제에 대하여 개괄적으로 논의하고 있다. 이에 따라 특정한 분야에 국한할 수 없는 특성을 갖고 있으나, 지역개발세 확대에 대한 내용을 논의하고 있기 때문에 신세원 분야에 포함시켜 선행연구로 검토한다. 이 연구는 충남 지역을 대상으로 하고 있다는 측면에서 선행연구로서 검토의 필요성이 인정된다.

5) 지방세법은 국회가 정한 법률로 엄격하게 운영되고 있다. 조세법률주의 원칙 하에서는 지방자치단체가 신세원을 발굴하여 세목을 설치하기 어려워, 과세자주권이 매우 제한적이다. 우리나라와 유사한 제도로 운영되는 일본의 지방세법에서는 구체적으로 정해진 법정세목 이외에 도부현 및 시정촌은 법정세목 이외의 특별한 세목을 만들어 보통세를 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 조세법률주의는 과세권을 엄격하게 규정하여 과세당국의 자의적인 과세를 방지하기 위한 목적에서 운영되고 있으나, 세수가 열악한 지방자치단체로서는 신세원 발굴을 통한 세수확충의 장애요인으로 작용하는 요인이 될 수 있다. 이에 따라 지방세법에서 규정한 세목이외의 세목을 법정외세목으로 부과·징수할 수 있도록 하여 지방자치단체의 재정확충을 모색하지는 취지에서 제기되고 있다.

재원의 효율적인 관리와 지방자치의 발전방향에 적합하다는 주장을 제시하고 있다. 이와 함께 원자력 발전에 대한 지역개발세 부과 필요성으로 외부불경제의 내부화, 지원금 제도의 문제점 해결책, 수력발전에 대한 지역개발세 부과 현실을 고려한 과세 형평성 등을 제시하고 있다.

원자력 발전에 대한 지방세 과세가 이루어질 경우 도세 목적세 세목인 지역개발세로 부과하는 것이 타당하다는 의견을 제시하고 있다. 지역개발세 부과의 타당성으로 제시하고 있는 요인으로는 원자력 발전에 소요되는 기반시설 비용이 광역단체 차원에서 이루어지고 있다는 점과 지역 균형발전 재원으로의 활용 가능성, 지방교부세 감소문제를 최소화할 수 있다는 점이다.

(2) 지방소비세 도입에 관한 연구

오연천(2000)은 소비과세가 거주지역과 편익지역의 괴리에 따른 편익과 비용부담의 불일치를 해소하는데 매우 효과적인 지방세원이라는 점을 제시하고 있다. 그런데 지방세의 경우 소비과세의 비중이 매우 낮다는 점을 지적하면서 지방소비세 도입의 필요성을 제기하고 있다.

지방소비세 도입의 논거로 외부불경제의 발생지역과 세수 귀속주체 간 괴리현상을 야기하는 문제를 보완할 수 있는 세목의 지방세 신설이 필요하다. 또한 기업 유치를 포함한 지방자치단체의 지역경제 활성화 노력의 성과는 대부분 국세로 귀속되는 현재의 조세체계에서 국세세원의 이양을 통한 지방소비세 도입이 필요하다는 주장을 제시하고 있다.⁶⁾

지방소비세 도입을 위해서 국세 일반소비과세인 부가가치세를 지방자치단체와 공동으로 활용할 수 있도록 공동세로 전환하는 것이 합리적이라고 제시한다. 부가가치세를 공동세방식으로 수용하는 방안에는 광역단체 단위로 부가가치세를 과세표준으로 하는 지방세 세목 신설방안과 광역단체가 징세지주의 원칙에 따라 공동세원으로 활용하는 방안을 제시하고 있다.

이와 같은 부가가치세를 공동세원으로 하는 지방소비세 도입이 어려울 경우 관광세 신설을 제안하고 있다. 지방자치단체가 관광자원 및 관광행위 관련 세원을 관광세로 신설하여 지방세

6) 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세(도세, 시·군세 포함)의 세수증대 효과에 대한 실증적인 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세에 비해 4.13배 높고, 서비스업은 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세의 3.27배 이르는 것으로 나타났다. 또한 변용환·조계근의 최근 연구결과도 유사한 결과를 도출하고 있다. 1996년부터 2003년까지 강원도 소재하는 대규모 제조업체를 대상으로 분석한 연구결과에 의하면 납세액의 99.8%가 국세이며, 나머지 0.2%가 지방세로 귀속된 것으로 나타났다.

에 부족한 소비과세를 확충하는 방안을 제시하고 있다.

조계근(2005)은 지방재정자립도가 1995년 57.7%에서 2005년에는 56.2%로 낮아졌고, 국세와 지방세 비중도 1995년 79% 대 21%에서 2004년에는 77% 대 23%로 낮아져 지방재정의 개선이 이루어지지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다.

광역지방자치단체의 경우 지방세 수입의 대부분을 취득세와 등록세에 의존하고 있는 실정이며, 취득세와 등록세의 대부분이 부동산 관련 세원에서 발생하기 때문에 광역지방자치단체의 세수는 부동산 경기에 민감하게 반응할 수밖에 없는 실정이다.

이러한 문제를 보완하기 위해서는 현행 재산과세 위주인 지방세구조의 문제점 보완을 위해서는 국세의 소비과세와 소득과세를 지방세로 이양하여 지방소비세와 지방소득세를 도입하여야 한다는 대안을 제시하고 있다.

지방소비세의 세원으로는 국세 부가가치세의 10%를 세원으로 하는 공동세방식을 활용하고, 지방소비세 배분지표 분석을 통해서 강원도의 입장이 반영될 수 있는 방안에 대한 논의를 진행하고 있다.

구체적으로 부가가치세 10%를 지방소비세화 할 경우 선진국처럼 인구수(30%), 지역내총지출(20%), 재정자립도(50%)를 결합한 지표를 사용하면 재정자립도를 3~9% 개선할 수 있다는 제안을 하고 있다.

지방소비세 도입을 위한 정책제언으로 인구수(30%), 지역내총지출(20%), 역재정력지수(50%)의 결합지표, 또는 인구수(30%)와 역재정력지수(70%)를 결합한 지표를 사용하는 것이 광역자치단체 등의 세수형평성 및 안정성 제고에 효과적이라는 의견을 제시하고 있다.

지방소비세 도입 시 세목의 귀속에 대해서도 제시하고 있다. 지방소비세의 도입은 광역자치단체의 세목으로 신설할 것을 제안하고 있다. 광역자치단체 세목으로 타당한 이유로는 인구를 제외한 통계 등의 관리가 광역자치단체 차원에서 이루어지고 있기 때문이라는 점을 내세우고 있다.

(3) 세외수입 확충에 관한 연구

안종석(1997)은 세외수입을 재정 확충과 재정자립도 제고를 동시에 달성할 수 있는 대상으로 파악하고 있다. 중앙정부 통계에 의하면 지방재정 세입에서 세외수입이 차지하는 비중은

40%를 유지하고 있어, 선진국의 20%와 비교할 때 높다.

따라서 세외수입 확충의 필요성에 의문이 제기될 수 있으며, 지방재정통계에 대한 검토의 필요성을 제기한다. 이러한 의문점을 해결하기 위하여 세외수입 분류를 국제적으로 통용되고 있는 IMF 기준을 적용하여 검토하고 있다.

IMF 기준을 적용하여 국제 비교를 통해 우리나라 세외수입의 규모를 검토한 결과 우리와 1인당GNP 규모가 유사한 국가와 비교할 때 35% 작은 것으로 나타났다. 또한 우리나라와 1인당 재정지출규모가 유사한 국가와 비교할 때 28.6%가 작은 것으로 나타났다.

반면 우리나라와 소득수준, 지방재정 지출규모가 유사한 국가와 1인당 지방세수입을 비교하면, 우리나라가 14~19% 높은 것으로 나타났다. 따라서 지방재정 확충을 위해서는 지방세보다는 세외수입 확충이 타당하다는 주장을 제시하고 있다.

안종석(1997)의 연구에서는 세외수입 확충방안으로 재산수입, 사업수입의 확충과 사용료와 수수료 등 사용자부담금의 현실화 필요성을 제기하고 있다. 또한 세외수입 확충과정에서 지역 간 재정력 불균형을 크게 우려하지 않아도 될 것이라는 제언을 하고 있다.

충청남도(한무호외, 2003), '충남의 자체재원 확충을 위한 세외수입 확충방안'에서는 충남을 대상으로 하여 세외수입의 확충방안에 관하여 다양한 대안을 제시하고 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

이 연구에서는 세외수입의 문제점으로 지방공기업의 비효율성, 과태료(과징금) 징수율 저조, 수수료·사용료의 비현실화, 향토자원의 산업화 미흡 등을 지적하면서 네 가지의 정책과제를 제시하고 있다.

충청남도(한무호외, 2003)에서 제시하고 있는 정책과제로는 공기업 경영의 효율화, 과태료(과징금) 체납액 징수방안 구축, 수수료·사용료의 현실화, 경영수익사업의 다각화 등에 대해서 논의를 진행하고 있다.

경영수익사업의 활성화를 위해 지역 향토지적재산권의 경영수익화, 지역축제와 관광자원의 상품화, 역사·문화자원과 경영수익사업의 연계 강화가 필요하며, 경영수익사업 담당자의 경영마인드 제고의 필요성을 지적하고 있다.

충남 공유잡종재산의 문제점으로 제도적인 문제와 운영상의 문제를 지적하고, 개선방안을 제시하고 있다. 우선 기본방향으로 공유잡종재산의 매각보다는 보존 위주의 정책과 잡종재산 정비의 필요성을 제안하고 있다.

과태료·과징금 체납요인으로 체납자에 대한 관련 제도의 미비, 행정처리의 소홀, 납부자의 납부의식 저조 등을 들면서, 이를 해소하기 위한 방안으로 관련 제도의 정비, 과징금(과태료) 집행의 일원화, 고지서 개선 및 송달방법의 개선, 과태료 체납처분 강화, 체납자에 대한 행정 규제 강화 등을 제시하고 있다.

수수료·사용료 요율의 미조정 및 낮은 보상을, 요율체계의 불균형 등의 문제를 들어내고 있는 수수료·사용료 현실화 방안으로 합리적인 요율 조정과 수수료 징수의 단일법제화 등이 필요한 것으로 판단하고 있다.

〈표 1-2〉 선행연구 시사점 요약

분야	연구자	주요 연구내용 요약
신세원 발굴	곽승준 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> · 지방환경세 도입은 환경오염이 유발하는 외부불경제 교정 · 지방자치단체 환경행정 역할 강화에 따라 필요성 증대 · 지방세로 도입하는 것이 목적 달성에 효과적
	곽채기 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 부존자원 등을 활용한 신세원 개발 · 중복과세금지의 완화 필요성 제기
	윤석완 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> · 자주재정권 확보 및 수익부담의 괴리로 인한 외부성 문제를 해결하여 효율성 제고 · 지역 부존자원, 오염시설 등을 대상으로 신세원 발굴 · 신세원 발굴의 한계로 법제상 어려움, 불충분한 세수증대 효과, 조세체계 교란과 복잡화 등을 지적
	성태규 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> · 법정외세목 도입 필요성 제기 · 지역개발세 과세대상 확대
	구본봉 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> · 현행 지원금 제도보다 재원의 효율적 관리 가능한 재정지원 방식으로 전환 필요성에서 원전 지역개발세 부과 타당 · 해당 자치단체지역균형개발 및 지방교부세 연계 등 고려하여 원전을 지역개발세로 부과하여야 하는 논거 제시
지방 소비세 도입	오연천 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> · 편익과 비용 부담의 괴리를 해결할 수 있는 지방세로 지방 소비세 도입 필요 · 부가가치세 세원을 이용하여 지방소비세 도입 · 부가가치세 공동세방식 지방소비세 도입이 어려울 경우 관광세 도입하여 소비과세 강화
	조계근 (2005)	<ul style="list-style-type: none"> · 부가가치세 10%를 공동세원으로 활용하는 지방소비세 도입 · 지방소비세 배분공식 지표 제시 · 지방소비세는 광역단체 세목이 효율적
세외수입 확충	안종석 (1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 세외수입을 비롯한 재정 통계의 문제점 제시 · 국제적으로 통용되는 IMF 기준 적용하여 세외수입 비교 · 소득과 지방재정 지출규모 유사 국가 대비 세외수입 비중 낮은 것으로 도출 · 세외수입 확충 대상으로 사업수입, 재산수입, 사용료, 수수료 등 제시
	충청남도 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> · 충남 세외수입 확충방안 제시 · 경영수익사업의 다각화 · 공유잡종재산 정비의 필요성 제기 · 체납처분 및 체납자에 대한 제재 강화로 체납개선 · 수수료와 사용료 요율 인상 · 상수도사업 및 의료원 운영 효율성 제고로 세외수입 확충

경영성과와 재정상태가 미흡한 상수도사업을 효율적으로 운영하기 위한 방안으로 유수를 및 시설이용률 제고, 요금의 현실화 및 경영의 자율성, 전문성 제고의 필요성을 제시하고 있다.

의료원의 효율적인 운영을 위해서는 소득에 따른 차별화 된 서비스 제공과 고객만족도 제고를 위한 인적·물적 개선을 지적하고 있다.

정책건의 사항으로는 우수한 세외수입사업 발굴을 통한 지속적인 활성화 사업 전개, 세외수입 관련 규정의 정비, 경영사업조직에 대한 경영 및 관리기법 교육, 다양한 신규 수익사업 발굴 등을 제안하고 있다.

2) 선행연구와의 차이점

본 연구가 기존의 선행연구와 갖는 차이점이라면 충남이라는 한정된 지역을 대상으로 논의가 이루어지고 있다는 것을 들 수 있다. 충남이라는 한정된 지역을 대상으로 진행되는 연구의 특성으로 인하여 다양한 분야의 주제들에 대해서 다루고 있다. 즉 기존의 연구들에서는 신세원 발굴, 지방소비세 도입 등 특정한 주제에 한정하여 논의를 하고 있으나, 본 연구에서는 이러한 주제들을 충남에 적용하여 논의를 전개하고 있다.

충남의 신세원 발굴대상 중 화력발전세에 대한 지역개발세 과세의 실현을 위하여 이론적인 검토와 현실적인 필요성을 검토하여 제시하고 있는 점도 이 연구가 기존의 선행연구와 다른 차이점이라고 할 수 있다.

또한 자체재원 확충과 관련한 선행연구에서는 지방세 분야와 세외수입 분야를 구분하여 어느 한 분야에 초점을 두고 논의를 진행한다. 그러나 본 연구에서는 자체재원 확충의 대상이 되는 지방세와 세외수입 모두를 다루고 있는 것에서 선행연구와의 차이점을 찾을 수 있다.

마지막으로 본 연구가 선행연구와 구별되는 가장 큰 차이점이며, 특징적인 내용이라고 할 수 있는 것은 체납 개선방안에 대하여 논의를 진행하고 있다는 것이다. 체납 개선은 지방세와 세외수입 분야 모두를 대상으로 하여 세정합리화의 측면에서 다루고 있다.

제2장 지방자치단체 자체재원의 현황 및 문제점

1. 지방자치단체 자체재원 현황

1) 지방세 현황 및 특성

(1) 지방세 현황

지방자치 시행이 경과할수록 지방자치단체의 업무영역이 다양화되고 있으며, 주민이 지방자치단체에 요구하는 행정서비스 및 지방공공재의 수준이 높아지고 있다. 이와 함께 중앙정부가 지방자치단체에 이양하는 행정업무도 지속적인 증가추세를 유지하고 있으며, 이에 따라 지방재정의 규모도 증가추세를 보이고 있다.

지방재정은 1980년 결산액 기준으로 2조 6,042억원 규모에서 2005년에는 당초예산 순계기준으로도 92조 3,672억원을 나타내고 있다. 2005년 추계에 의하면 지방재정 규모가 100조원을 초과한 것으로 나타나고 있다. 지방재정의 증가는 지방자치단체의 업무영역의 다양화에 따라 향후 지속될 것으로 생각된다. 지방재정 세입구조에서 지방세수가 차지하는 비중은 증가하는 추세를 보이고 있다.

지방세는 지방자치단체가 재정수요에 충당하기 위하여 지방자치단체의 과세권에 기초하여 관할구역 내의 주민, 재산, 또는 수익, 기타 특정 행위에 대하여 특정한 개별적 보상 없이 강제적으로 부과·징수하고 있다.⁷⁾

지방자치단체는 관할 지역에 공공서비스와 지방공공재를 공급하는 본연의 임무가 있다. 지

7) 부과는 지방자치단체가 수입하여야 할 모든 세입을 조사·결정하여 납세의무를 확정하는 행위이다. 징수는 확정된 세액을 납부할 자에게 통지하는 행위(독촉, 체납처분 등 포함)이다. 수납은 징수통지에 의해 납부하는 것을 수령하는 행위이다.

방자치단체가 기본적인 임무를 수행하는데 필요한 재원을 조달하는 가장 중요한 세입이 지방세 수입이라고 할 수 있다.

현행 지방세는 16개 세목으로 구성되어 있다. 보통세와 목적세로 구분할 경우 보통세 11개 세목과 목적세 5개 세목으로 이루어져 있으며, 도세와 시·군세로 분류할 경우에는 도세 7개 세목과 시·군세 9개 세목으로 구분할 수 있다.⁸⁾

2005년 당초예산 기준으로 지방세 규모는 33조 6,954억원이며, 취득세가 5조 1,986억원(15.4%), 등록세 6조 6,544억원(19.7%), 주민세 4조 7,888억원(14.2%)을 차지하고 있다. 이들 주요 3개 세목이 지방세에서 차지하는 비중은 49.3%이다. 도세와 시·군세의 비중은 시·군세의 세목 종류가 많음에도 불구하고 도세의 비중이 높다. 도세의 비중이 높은 원인은 취득세, 등록세 등 지방세에서 세수비중이 높은 세목이 도세에 포함되어 있기 때문이다.

〈표 2-1〉 지방재정 세입구조(일반회계+특별회계) 추이

(단위: 억원, %)

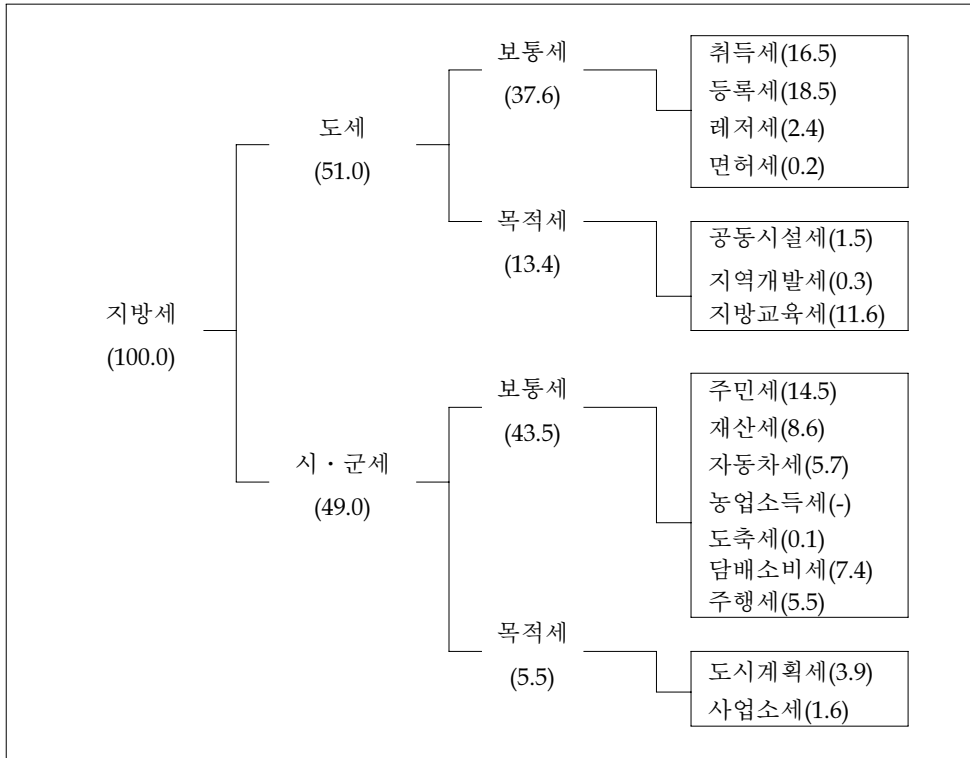
	1980	1990	2003	2005
합계	26,042 (100.0)	229,141 (100.0)	975,256 (100.0)	923,672 (100.0)
지방세수입	7,678 (29.5)	63,786 (27.8)	306,167 (31.4)	336,952 (36.5)
세외수입	10,874 (41.8)	115,802 (50.6)	326,075 (33.4)	261,860 (28.3)
이전재원	7,490 (28.7)	49,553 (21.6)	343,014 (35.2)	324,860 (35.2)

주: 1980, 1990까지는 결산액, 2003년은 최종예산 순계기준, 2005년은 당초예산 순계기준.

자료: 광채기, 지방재정확충을 위한 지방세제 개편방안, 2005, p.15에서 인용.

8) 서울특별시와 6개 광역시의 경우 기초지방자치단체인 자치구가 존재하며, 이에 따라 지방세를 광역시세와 자치구세로 분류할 경우 광역시세 13개 세목과 자치구세 3개 세목으로 분류할 수 있다. 광역시 중 대구, 인천 등과 같이 기초자치단체인 군이 존재하는 광역시는 시·군세와 자치구세가 광역시세와 혼재되어 있다.

〈그림 2-1〉 지방세 체계



주: 괄호 안은 2005년 당초예산 기준 각 세목별 비중(%).

도세의 경우 보통세와 목적세 비중에서는 보통세의 비중이 월등하게 높다. 시·군세도 보통세의 비중이 월등한 것으로 나타나고 있다. 도세 목적세에서는 지방교육세의 비중이 높으나, 지방교육세는 교육재정으로 용도가 한정되어 있기 때문에 지방자치단체 세입으로서의 의미는 크지 않다.

시·군세에서는 보통세인 주민세의 비중이 높다. 주민세는 전체 지방세수에서도 세수가 세 번째로 큰 세목이다. 재산세를 제외한 시·군세 세목인 재산세와 담배소비세 등 세수가 감소하거나 정채되어 있는 세목들이 포함되어 있다. 따라서 광역자치단체와 기초자치단체 간 세수 격차 확대될 수 있다.

〈표 2-2〉 2005년 기준 지방세 규모

(단위: 백만원)

세목별		2004세입예	2005세입예	2005세입추	비고	
		산(A)	산(B)	계(C)	B/A	C-B
합계		33,333,548	33,695,361	33,318,213	101.1	-377,148
도세	취득세	5,207,526	5,198,558	5,502,352	99.8	303,794
	등록세	7,080,025	6,654,423	6,157,948	94.0	-496,475
	면허세	65,557	70,635	70,806	107.7	171
	레저세	847,533	803,008	803,008	94.7	0
	공동시설세	442,276	508,094	496,610	114.9	-11,484
	지역개발세	105,954	111,956	111,992	105.7	36
	지방교육세	3,840,445	3,864,046	3,849,681	100.6	-14,365
시군세	주민세	4,750,823	4,788,777	4,827,886	100.8	39,109
	재산세	2,860,948	3,175,704	2,861,465	111.0	-314,239
	자동차세	1,805,307	1,930,154	1,904,298	106.9	-25,856
	주행세	1,701,207	1,789,424	1,833,502	105.2	44,078
	농업소득세	4,439	1,808	0	40.7	-1,808
	담배소비세	2,369,415	2,416,487	2,461,069	102.0	44,582
	도축세	43,967	45,787	45,614	104.1	-173
	도시계획세	1,044,496	1,243,025	1,290,505	119.0	47,480
과년도세	사업소세	529,464	531,005	533,827	100.3	2,822
		634,137	562,470	567,650	88.7	5,180

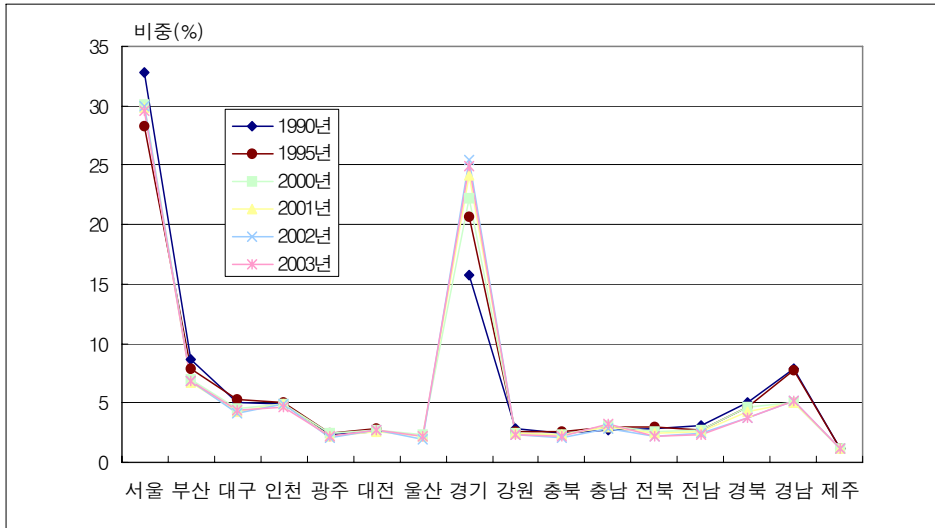
주: 합계에 과년도세는 제외되어 있음.

자료: 한국지방세연구회, 세외수입실무, 2006.

광역자치단체별 지방세 징수액 추이는 지역에 따라 큰 격차를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 서울과 경기, 인천 등 수도권에 입지하는 지방자치단체의 지방세 징수액은 비수도권 지역 지방자치단체와 비교할 때 높은 것으로 나타났다.

자치단체의 입지 지역에 따른 지방세 징수액 추이의 특징적인 현상은 서울의 비중이 소폭 감소추세로 나타났다. 경기도는 지방세 1990년과 2003년을 비교할 경우 약 10%의 비중이 증가한 것으로 나타났다. 비수도권 지방자치단체 중에서는 1995년 이전까지 경남의 지방세 징수액 비중이 상대적으로 높았으나, 2000년 이후 약 5% 수준으로 감소한 것으로 나타났다.

〈그림 2-2〉 전국 시도별 지방세 분포



현행 지방세는 재산과세의 비중이 높은 구조로 이루어져 있다. 국세와 지방세의 과세성격별 분류에도 나타나 있는 것처럼 세수가 큰 세목은 주로 재산과세에 치중되어 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-3〉 국세, 지방세 과세성격별 분류

세목의 성격	국세	지방세
소비과세	부가가치세 ¹⁾ , 관세, 특별소비세, 교통세	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세, 면허세, 지역개발세
소득과세	소득세, 법인세, 부당이득세	주민세, 농업소득세, 사업소세 종업원할
재산과세	양도소득세, 법인세특별부가세, 상속·증여세	재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 재산할, 자동차세 ²⁾ , 취득세, 등록세

주: 1. 2001년 9월부터 부가가치세에 전화세 통합.

2. 자동차세는 2000년 이후 비영업용 승용자동차의 경우 차령에 따라 감면제도가 도입됨에 따라 소비과세의 성격이 가미되었음.

지방세가 갖추어야 할 이론적인 성격으로 볼 때 재산과세 위주의 구성은 타당성이 인정된다. 그러나 재산과세에 지나치게 편중되어 있는 지방세체계는 세수신장을 제약하는 요인이 되기도 한다.

1991년 지방자치제가 부활되고, 1995년 자치단체장이 직선에 의해 선출되면서 지방자치를 안정적으로 운영하기 위해 재정분권화를 위한 단계적인 노력이 진행되고 있다. 재정분권화를 위한 단계적 노력은 지방세와 지방재정조정제도의 개혁을 중심으로 진행되어 왔다.⁹⁾

1991년에 공동시설세가 시·군 기초자치단체의 목적세에서 광역자치단체의 목적세로 전환되었고, 지역개발세가 도세 목적세로 도입되었다.

1994년에는 마권세를 경주·마권세로 명칭 변경 및 과세대상을 경륜·경정의 투표권으로 확대하였다. 경주·마권세는 경륜장, 경정장 소재지의 도에만 마권세를 납부하도록 운영되고 있었다. 이로 인하여 지역간 갈등을 유발하는 요인이 되었으며, 이를 해결하기 위하여 장외발매 소재지의 시·도에도 해당 지역에서 발행한 경주·마권세액의 50%를 납부토록 하여 갈등이 해소되도록 하였다.

이에 따라 1997년부터 장외발매소에서 판매한 승마투표권에 대한 마권세는 경마장 소재지 광역자치단체와 장외발매소 소재지의 광역자치단체가 50% 대 50%의 비율로 배분하고 있다. 경주·마권세는 2002년부터 명칭이 레저세¹⁰⁾로 변경되었다.

자동차세와 관련하여 1995년, 1998년, 2000년에는 비영업용 승용자동차 중 대형승용차의 세율 인하가 이루어졌고, 2000년에는 비영업용 승용자동차를 대상으로 차령에 따라(3년부터 12년까지) 자동차세를 최고 50%까지 차등적으로 인하하는 제도가 도입되었다.¹¹⁾

1999년에는 주행세가 신설되었다. 주행세는 자동차 면허세 폐지(2000년) 등에 따라 당초 교통세액의 3.2%에서 11.5%로 세율이 인상되었다. 이후 주행세는 2003년 지방세법 개정에서 세율이 17.5%, 2004년 개정에서 21.5%로 상향 조정되었다.

주행세 세수배분기준은 각 지방자치단체의 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 세수를 기준으로 하고 있다. 주행세의 세수배분기준은 1999년 자동차세 세율 인하에 따른 세수부족분

9) 이하의 지방세 개혁과 관련된 설명은 광채기(2005), pp.1-5의 내용을 요약 정리하였다.

10) 오락, 레저활동에 대한 수요 증대에 대응하여 관련 세원의 발굴을 통하여 세수를 확충하기 위한 목적에서 명칭의 변경이 이루어졌다.

11) 신규차와 중고차에 대한 차등과세가 도입됨에 따라 자동차세는 재산과세적 성격과 자동차 운행에 따른 응익과세적 성격을 명시적으로 갖게 되었다.

을 보전하기 위한 취지를 내포하고 있다.

유류와 관련한 특별소비세를 중앙정부는 교통세로 과세하고 있으며, 지방자치단체에게는 주행세로 배분하고 있다. 이런 측면에서 주행세는 공동세 형태의 세원공동이용방식¹²⁾이라고 할 수 있다.

2000년에는 지방세에 지방교육세가 신설되었다. 이전까지 지방세 부가세로 운영되던 교육세를 별도로 분리하여 국세 교육세와 별도로 지방교육세를 신설하였다. 지방교육세¹³⁾는 등록세, 레저세, 주민세 균등할, 재산세, 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세, 담배소비세 등에 부가되는 부가세(sur tax)로 운영되고 있다.

2004년에는 시·군세인 종합토지세가 폐지되고, 국세 종합부동산세가 신설되었다. 이에 따라 주택은 건물과 부속토지를 통합 과세하도록 재산세가 개편되었으며, 재산세 과세대상이 토지, 건축물, 선박 및 항공기 등으로 확대되었다. 또한 2004년에는 농업소득세를 5년간 과세 중단하는 조치가 있었다.

지방세 개혁의 과정에서 지방자치가 실시 이전 시기에는 국세 세원의 지방세 이양을 통해서 지방세제의 재원조달기능이 유지되었다. 등록세, 자동차세, 담배소비세가 이러한 세목에 해당된다.

그러나 지방자치제 부활 이후에 이루어진 지방세 개혁은 새로운 세원발굴을 통한 지방세수의 확충이 이루어지고 있다. 또한 주행세, 지방교육세처럼 공동세 형식과 부가세 형식에 의한 세원공동이용방식이 이루어지고 있는 현상도 특징적이라고 할 수 있다.

12) 세원공동이용방식은 중복방식(tax overlapping)과 공동세 방식(tax sharing)으로 구분할 수 있다. 중복방식은 한 계층의 정부가 다른 계층의 정부가 보유한 과세표준에 중복하여 세목을 설치하는 것이며, 공동세 방식은 한 계층의 정부가 징수하여 다른 계층의 정부에 배분하는 방식이다.

13) 지방교육세의 과세권자는 지방자치단체장이다. 그러나 지출권은 행정적으로 독립되어 있는 교육청이 담당한다. 지방교육세가 지방세목에 포함되어 있기 때문에 지방자치단체의 세입으로 나타나게 되며, 이에 따라 세수가 많은 지방자치단체는 지방교부세 산정 시 불리하게 작용할 수 있다.

〈표 2-4〉 지방자치제 재 실시 이후 재원확충시책 추이

	자체재원 확충	이전재원 확충	지방채 및 기타재원 확충
1987 ~ 1990	<ul style="list-style-type: none"> · 담배소비세 도입(1989) · 종합토지세 도입(1990) · 공영개발 확대추진(1989) 	<ul style="list-style-type: none"> · 보조금 신청주의, 기준 보조율제도 도입(1987) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방채 발행가능 경비 규정(1988) · 재정투융자특별회계 설치(1988) · 지역개발기금 설치(1989)
1991	<ul style="list-style-type: none"> · 과세확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) · 세율인상(등록세, 주민세, 자동차세, 사업소세) · 탄력세율제도 도입 (6개 세목) · 사용료·수수료 요율 조정권 지방으로 전환 · 민관공동출자 사업추진 원리 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방양여금제도 도입 (재원: 토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치복권 발행근거 마련
1992	<ul style="list-style-type: none"> · 지역개발세 도입(1992) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방양여금 재원 확대 (주세 15% → 60%) 	
1993	<ul style="list-style-type: none"> · 탄력세율제 확대 (공동시설세) · 도로점용료사용징수조례 개정 (한전 및 전기통신시설 감면 해제) · 세입금 금고이체기간 단축(이자수입 증대) 		<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치복권 발행 승인 기준 제정
1994	<ul style="list-style-type: none"> · 과세확대(경주·마권세 변경, 경정·경륜 포함) · 경영수익사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방양여금 재원 확대 (주세 60% → 80%) 	
1995		<ul style="list-style-type: none"> · 지방양여금 재원 확대 (농특세 19/150) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치복권 발행
1996	<ul style="list-style-type: none"> · 사용료·수수료 현실화 계획 수립·추진 		<ul style="list-style-type: none"> · 각종 부담금, 과태료 지방재원화
1997	<ul style="list-style-type: none"> · 탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방양여금 재원 확대 (주세 80% → 100%) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 상업 차관 허용
1998	<ul style="list-style-type: none"> · 사용료·수수료 현실화 추진(5개년 계획) 		<ul style="list-style-type: none"> · 지역개발공채 등록발행 제도 도입

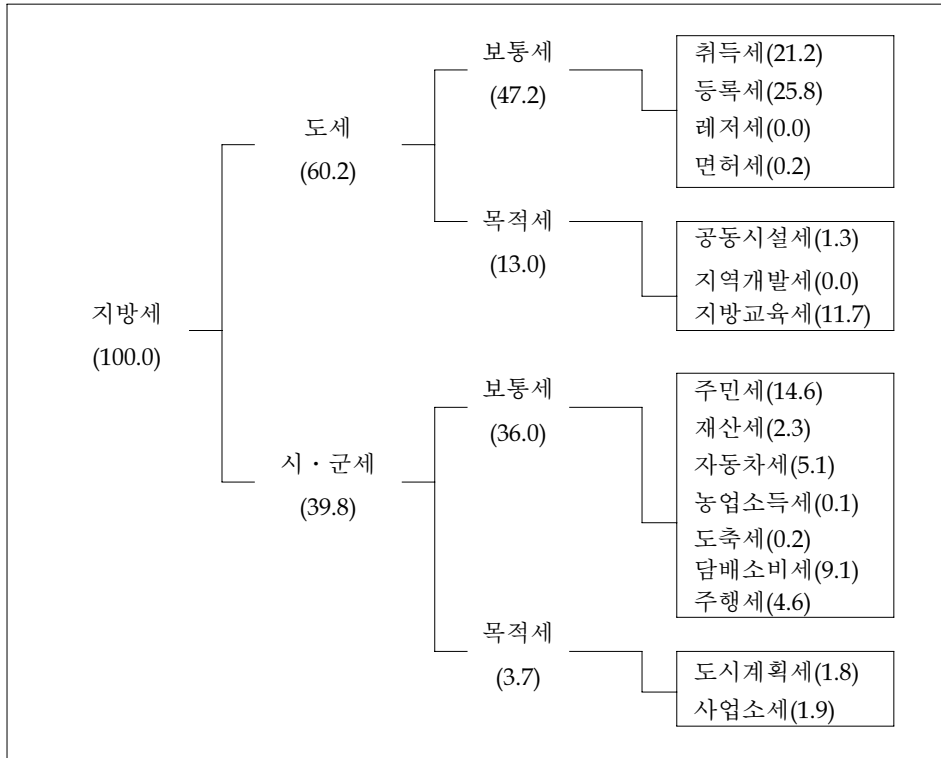
(표 계속)

1999	<ul style="list-style-type: none"> · 탄력세율제 확대(주민세 개인균등화) 		
2000	<ul style="list-style-type: none"> · 주행세 도입(2000) · 국세의 지방세 이양 (주행세 도입) · 향토지적재산 증점육성 (경영수익사업 다각화) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방교부세 법정율 인상 (13.27% → 15%) 	
2001	<ul style="list-style-type: none"> · 과세확대 경주·마권세→레저세: 소싸움 등 근거 마련 농지세→농업소득세: 농업소득 포함 · 국세의 지방세 이양 지방교육세 신설·세율 인상 주행세율 인상(3.2%→11.5%) · 세율 인상(담배소비세) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방양여금 재원 조정: 전화세 폐지 및 교통세 포함 (14.2%, 2001년도 2.4%) 	<ul style="list-style-type: none"> · 도시개발채권 발행 (도시개발 특별회계 운영)
2002	<ul style="list-style-type: none"> · 레저세 과세대상 추가 (소싸움 경기투표권) · 주행세 배분기준 변경 (지방세 보전분 우선 지급) · 소방공동시설세 탄력 세율제 개선 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방양여금 재원확대 (농특세: 19/150→23/150) 	
2003	<ul style="list-style-type: none"> · 과세확대(등록세: 소형 선박 포함) 		
2004	<ul style="list-style-type: none"> · 과세확대(취득세: 골프 연습장) · 국세의 지방세 이양 (주행세율 인상: 11.5→17.5%) 		
2005	<ul style="list-style-type: none"> · 종합부동산세(국세) 신설과 전액 지방 배분 (지방세 부동산보유과세 개편) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방교부세 법정율 인상 15%→18.3%→19.13% (분권교부세 포함) · 지방양여금제도 폐지 · 국고보조금제도 개편 	

주: ()내 연도표시는 시행연도.

자료: 손희준, 지방세, 통권93호, 한국지방재정공제회, 2006, p.12에서 재인용.

〈그림 2-3〉 지방세 체계 및 충남의 세목별 비중



주: 괄호 안은 2004년 징수액 기준 각 세목별 지방세수 비중(%).

(2) 지방세의 특성

지방세도 조세로서의 일반적인 기능을 수행한다. 그러나 지방세는 지방세만이 갖고 있는 기능과 역할이 있다. 이와 함께 지방세로서 국세와 구별되는 특성을 갖고 있다. 이하에서는 국세와 구별되는 지방세의 역할과 국세와 비교되는 특성에 대하여 살펴본다.

① 지방세의 역할¹⁴⁾

가. 지방자치의 본질 구현

14) 지방자치의 역할에 관한 내용은 박영모, 지방세정의 현황과 발전과제, 한국지방행정연구원, 2003, pp.11-15의 내용을 참고하였다.

지방자치는 필요로 하는 재원을 독자적으로 조달할 수 있는 방안과 능력이 안정적으로 확보되어야 한다. 이런 전제에서 지방자치가 갖는 장점이 발휘될 수 있다.

또한 지방자치의 본래적인 의미에 해당하는 자치인사권과 자치조직권 등에 관한 사항을 결정할 수 있는 기반이 마련될 수 있다. 지방세는 지방자치의 본질적인 이념을 구현할 수 있는 전제가 되는 요소라고 할 수 있다.

나. 자원배분의 효율성 확보

경제적 측면에서 지방자치가 갖는 장점이라고 할 수 있다. 즉 지방공공재 공급의 효율성을 제고할 수 있다. 지방공공재 공급에 필요한 정보에서 중앙정부에 비해 상대적으로 우월한 지방자치단체가 해당 지역의 지방공공재 공급을 담당하는 것이 효율적이다.

다. 재정 책임성 확보

지방재정에 대한 책임성을 제고하기 위해서는 징세책임과 지출책임 간 연계를 강화시킬 필요성이 있다. 따라서 이러한 연계를 강화할 수 있는 요소가 지방세라고 할 수 있다. 지방세에 의해 조달된 재원은 일반재원으로서 용도를 지방자치단체가 자율적으로 결정하여 집행할 수 있기 때문에 재정의 책임성을 확보할 수 있는 세입이라고 할 수 있다.

현행 제도 하에서 지방교부세가 일반재원으로서 용도가 지정되지 않고 지방자치단체에 교부되어 일반재원으로 활용되고 있다. 그러나 재정 책임성 측면에서는 일반재원이라고 하더라도 지방교부세는 중앙정부의 간섭이 개입될 여지가 크다고 할 수 있다.

라. 주민참여 유인

지방자치가 성공하기 위한 가장 중요한 요소는 주민의 적극적인 참여라고 할 수 있다. 지방자치단체의 정책과정에 주민이 참여함으로써 주민의 의사가 반영된 지방행정이 이루어질 수 있다.

지방세는 주민참여를 유인할 수 있는 요소가 된다. 즉 주민은 지방세 납세자로서 행정서비스 공급에 대한 비용을 지불한 주인의 입장이라고 할 수 있으며, 지방세는 주인의 입장에서 참여를 유인할 수 있는 요소라고 할 수 있다.

② 지방세와 국세의 비교

매년 총조세 징수액에서 국세와 지방세의 비중은 80%와 20% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 지방세 비중은 <표 2-5>에 제시되어 있는 것처럼 1990년 19.2%에서 2004년 22.4% 증가하였다. 이에 따라 지방자치 재 실시 이후에도 지방세수의 확충은 크지 않은 것으로 나타났다.

〈표 2-5〉 국세와 지방세 변화추이(징수액 기준)

(단위: 10억원, %)

	국세(A)	지방세(B)	B/(A+B) ¹⁾
1990	26,847 (-) ²⁾	6,367 (-)	19.2
1995	56,775 (20.1)	15,316 (15.8)	21.2
2000	92,935 (22.8)	20,600 (10.8)	18.1
2001	95,793 (3.1)	26,665 (29.4)	21.8(19.5) ³⁾
2002	103,968 (8.5)	31,526 (18.2)	23.3(20.1)
2003	114,664 (10.3)	33,133 (5.1)	22.4((19.6)
2004	117,796 (2.7)	34,202 (3.2)	22.5(19.7)

주: 1. 총조세 징수액(A+B)에서 지방세(B)가 차지하는 비중.

2. 전년 대비 비중.

3. 지방교육세를 제외할 경우 지방세가 총조세 징수액에서 차지하는 비중.

자료: 행정자치부(www.mogaha.go.kr).

2004년의 경우 총조세에서 지방세수가 차지하는 비중은 22.4%로 나타났으나, 이러한 규모에는 지방교육세가 포함되어 있다. 지방교육세는 지방세수로 나타나기는 하지만, 실질적인 재원 사용은 지방자치단체에 의해 이루어지지 않는다. 따라서 지방자치단체가 실질적으로 활용할 수 있는 지방세수의 규모는 19.7%라고 할 수 있다. 그런데 19.7%라는 규모는 1990년의 19.2%와 비교할 때 크게 개선되지 않은 수준이다.

지방자치제 재 실시 이후 지방자치단체의 업무영역은 다양화되고 있다. 기존 중앙정부가 담

당하는 사업으로 인식되었던 복지, 문화, 체육 등의 행정서비스와 지방공공재 공급의 주체가 지방자치단체로 급격하게 전환되고 있는 상황이다. 이와 함께 주민의 행정부문에 대한 요구수준도 점차 고도화, 증가하고 있는 실정이다. 이에 따라 지방자치단체로서는 필요재원의 규모도 비례하여 증가하고 있으나, 자체적으로 재원을 마련하기 위한 수단이 되는 지방세수의 증가는 이에 미치지 못하고 있는 것으로 판단된다.

2) 세외수입 현황

(1) 세외수입의 규모

지방자치단체의 재정수입 중에서 지방세수와 세외수입을 일반적으로 자체재원이라고 분류한다. 세외수입은 자체재원에서 지방세수를 제외한 일체의 수입을 의미한다.¹⁵⁾ 세외수입을 구분하는 방법에는 회계별 분류에 따라 일반회계와 특별회계, 실질상 세외수입과 명목상 세외수입으로 대별하여 구분하기도 한다.

2004년 징수액 결산기준으로 세외수입의 규모는 약 64조원으로 나타나고 있다. 64조원의 세외수입 징수액 중 약 53조원이 명목상 세외수입으로 분류되는 임시적 수입과 사업외수입에서 발생하고 있다. 명목상 세외수입에서 임시적 수입의 비중은 58.6%, 사업외수입의 비중은 41.4%이다.

임시적 세외수입의 여러 항목 중 66.3%를 이월금이 차지하고 있다. 이월금은 이전 회계연도에서 사고요인과 명시적 요인 등에 의해서 당해연도 회계에 귀속되는 수입이다. 즉 행정부문 내부에서 발생하는 세외수입이 된다. 이월금의 비중이 높다는 것은 세외수입이 갖고 있는 자율성, 세수신장성 등의 장점이 발휘되지 못하고 있다는 것을 의미하기도 한다. 명목상 세외수입의 사업외수입에서도 이월금의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 또한 순세계잉여금은 임시적수입과 사업외수입 모두에서 높은 비중을 차지하고 있다.

15) 세외수입을 재정권 행사 유무에 따라 자체수입과 의존수입으로 구분하고 자체수입을 지방자치단체가 부과, 징수권을 행사하여 징수하는 수입과 지방자치단체가 재정권을 행사하여 징수하는 수입 이외의 수입인 지방교부세, 국비, 도비보조금, 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금을 포함하는 의존수입으로 구분하기도 한다. 그러나 지방재정에서 수입을 자체재원과 의존재원으로 구분하는 것이 통상적이며, 이에 따라 이 연구에서는 자체재원에 해당하는 세외수입만을 연구대상으로 포함하며, 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금, 국가균형발전 특별회계는 의존(이전)재원으로 분류하는 방식을 따르고 있다.

실질상 세외수입의 경상적 수입에서도 이자수입의 비중이 27.7%로 가장 높게 나타났다. 이자수입도 행정부문 내부의 자금운용 과정에서 발생한다는 점을 고려하면 세외수입이 갖고 있는 장점을 이용하지 못하는 측면이 있는 것으로 판단된다.

〈표 2-6〉 광역지방자치단체 회계별 세외수입 추이

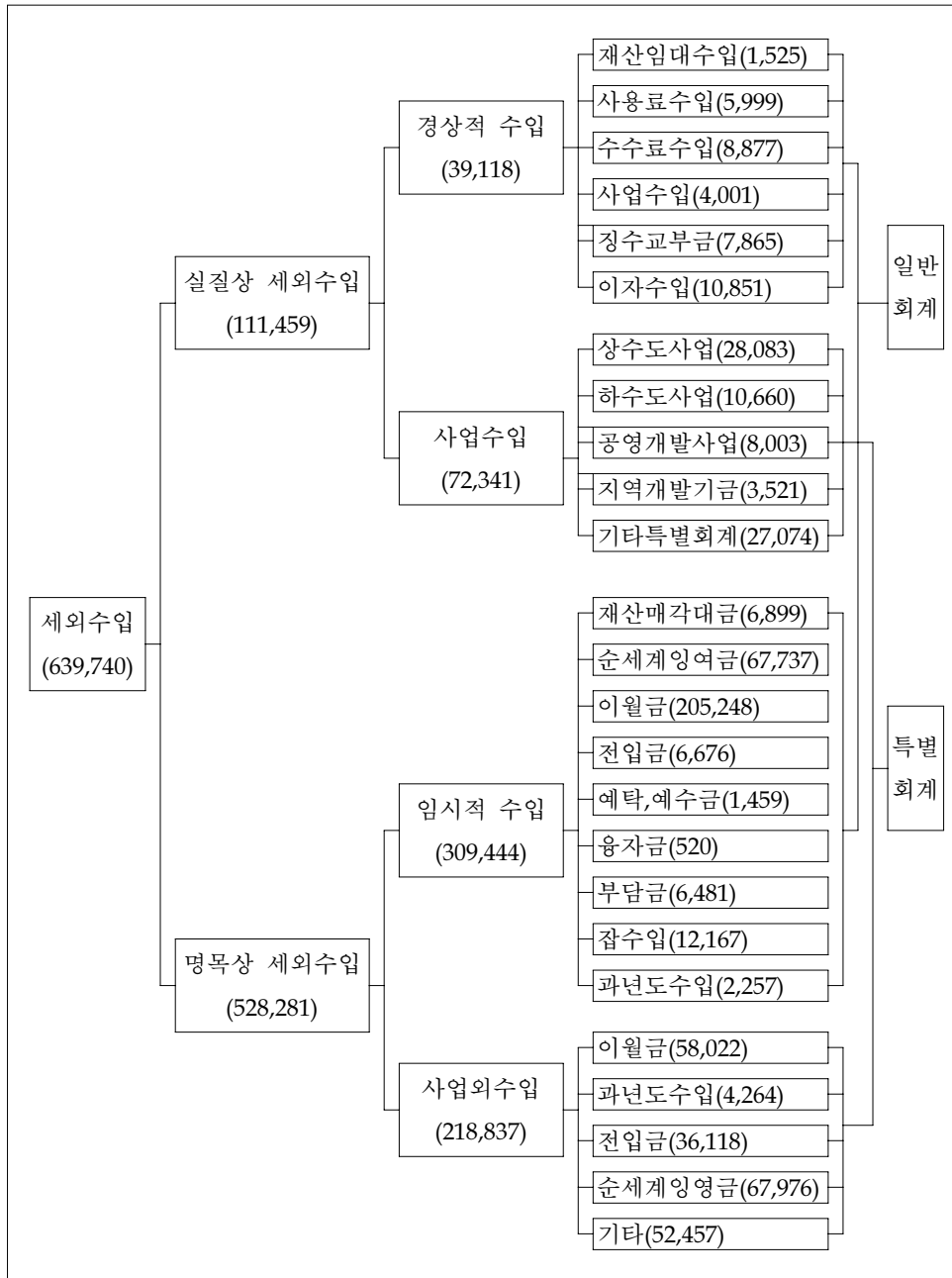
(단위: 억원, %)

	2004(A)			2003(B)			전년대비(A/B)		
	총계	일반 회계	특별 회계	총계	일반 회계	특별 회계	총계	일반 회계	특별 회계
합계	639,740	348,562	291,178	590,936	329,427	261,509	7.6	5.8	10.2
서울	97,228	49,468	47,760	88,104	42,603	45,501	10.4	16.1	5.0
부산	34,888	16,058	18,830	28,992	13,371	15,621	20.3	20.1	20.5
대구	18,798	8,707	10,091	16,677	7,326	9,351	12.7	18.9	7.9
인천	27,817	10,580	17,237	27,402	10,260	17,142	1.5	3.1	0.6
광주	15,189	6,682	8,507	13,994	5,523	8,471	8.5	21.0	0.4
대전	11,780	5,206	6,664	11,765	5,149	6,616	0.9	1.1	0.7
울산	9,560	4,846	4,714	8,247	4,470	3,777	15.9	8.4	24.8
경기	142,484	69,060	73,424	129,087	67,099	61,988	9.4	2.9	15.6
강원	39,670	28,437	11,233	45,685	35,879	9,806	-13.2	-20.7	14.6
충북	23,882	12,552	11,330	23,223	13,618	9,605	2.8	-7.8	18.0
충남	33,777	19,428	14,349	28,836	16,142	12,694	17.1	20.4	13.0
전북	24,886	12,921	11,965	26,447	15,392	11,055	-5.9	-16.1	8.2
전남	39,923	23,561	16,362	39,854	26,177	13,677	0.2	-10.0	19.6
경북	46,281	29,693	16,588	42,274	26,783	15,491	9.5	10.9	7.1
경남	64,946	47,184	17,762	52,919	35,276	17,643	22.7	33.8	0.7
제주	8,541	4,179	4,362	7,430	4,359	3,071	15.0	-4.1	42.0

자료: 행정자치부, 2005 세외수입 연감, 2006.

〈그림 2-4〉 세외수입 체계 및 세외수입 징수액(2004 결산기준)

(단위: 억원)



(2) 세외수입의 특성

세외수입은 자체재원으로 지방세와는 다른 특성을 갖고 있다. 세외수입만의 특징¹⁶⁾으로 인식되는 것은 신장성, 응익성, 다양성, 분포성, 비도의 지정, 징수형태 등이다. 세외수입의 특징은 지방세와 비교한 상대적인 개념이라고 이해하면 될 것이다.

첫째, 지방자치단체의 노력 여하에 따라 신장성이 크다는 것을 의미한다. 법령에 저촉되지 않는 범위에서 자치단체의 독자적인 노력을 통한 확대와 개발이 지방세에 비해 상대적으로 크다고 할 수 있다.

둘째, 세외수입은 응익성이 강하다는 것을 들 수 있다. 세외수입의 대표적인 항목이라고 할 수 있는 사용료와 수수료 등은 세외수입을 납부하는 자가 편익에 대한 대가를 지불하는 측면에서 이해할 수 있다. 이처럼 세외수입은 공물사용 및 역무제공을 원인으로 납부의무가 발생하는 것이 많다. 세외수입의 응익성은 지방세와 비교할 때 주민의 저항이 적은 요인이라고 할 수 있다.

셋째, 세외수입은 종류가 많고 근거가 다양하다는 것을 들 수 있다. 세외수입은 자율성이 강한 세입이라고 할 수 있다. 그러나 세외수입을 부과하기 위해서는 근거규정이 마련되어 있어야 한다. 즉 지방세은 과세 근거가 지방세법에 규정되어 있으나, 세외수입은 법률, 대통령령, 부령, 조례, 규칙, 사법상의 계약 등으로 다양하게 이루어져 있다.

넷째, 세외수입 분포에 있어 지역별, 연도별 차이가 발생하고 있다. 지방세수도 수도권과 비수도권 자치단체 간 격차심화의 문제가 발생하고 있다. 그러나 세외수입의 분포성은 세원의 불균등한 분포에서 기인하는 것과 함께 자치단체의 노력에 더욱 영향을 받는 세입이라는 측면에서 비롯된다.

다섯째, 용도가 지정된 경우가 많다. 개별 세외수입의 근거를 보면 대부분 세출예산과 연결되는 경우가 많다. <표 2-7>에도 제시되어 있는 것처럼 하천사용료는 하천관리, 공원사용료는 공원 관리 및 개발에 필요한 재원으로 충당되도록 용도가 지정되어 있다.

여섯째, 징수형태에 있어서 현금 이외에도 수입증지의 형태로도 납부가 이루어지고 있다. 수입증지는 건당 수입금액이 영세한 제증명 등에 대한 수수료로 사용된다. 이밖에도 수입증지를 대체하여 사용되는 인영의 방법 등이 사용되고 있다.

16) 세외수입의 특징은 권형신 외, 한국의 지방재정 이론과 실무, 2006, pp96-97을 요약 정리하였다.

〈표 2-7〉 용도가 지정된 세외수입의 종류

세외수입	용도	근거규정
하천 점·사용료수입	하천관리에 사용	하천법
공원사용료수입	공원의 개발·관리에 충당	자연공원법
자동차운수사업과징금	교통안전시설 등 확충	자동차운수사업법
주정차위반과태료	주정차시설 확충	주차장법

세외수입은 지방세에 비해 지방자치단체의 자율성이 큰 세입이다. 이에 따라 지방자치단체의 노력여하에 따라 지방세수에 비해 세입 확충의 가능성이 큰 분야라고 할 수 있다.

그러나 세외수입의 변화과정은 지방자치단체의 자율성이 크게 발휘되지 못한 것으로 나타나고 있다. 세외수입과 관련한 주요한 추이로는 1995년에 추진된 사용료와 수수료의 단계적인 요율 인상방안이라고 할 수 있다. 사용료와 수수료는 경상적 세외수입의 가장 대표적인 항목이다. 이에 따라 세외수입의 안정적인 확충과 계획성 제고를 위한 목적에서도 필수적인 세입이라고 할 수 있다.

〈표 2-8〉 세외수입제도 발전추이

연도	주요내용
1972	· 사용료 및 수수료수입을 사용료와 수수료로 분리 징수
1984	· 징수교부금을 교부금수입에서 분리
1993	· 한전, 전기통신시설에 대한 감면 완화로 도로점용료(50%) 부과가능 · 세입금의 금고 이체기간 단축으로 이자수입 증대
1994	· 각종 수수료 수납방법 개선(인지첨부 → 인증기를 이용하여 인지 첨부 없이 현금수납 가능)
1995	· 연차별 수수료, 사용료 요율인상계획 추진

자료: 행정자치부, 2003 지방세외수입 연감, 2004.

〈표 2-9〉 지방세와 세외수입 과징절차 차이점

	지방세	세외수입
징수절차	<ul style="list-style-type: none"> · 사전징수결정원칙 · 자진신고는 신고 즉시 수납하고 사후에 일괄징수 결정 	<ul style="list-style-type: none"> · 사전징수결정원칙 · 수납과 동시 징수결정(기부금, 전입금 등) · 징수결정 없이 수납 - 수입증지 소인수납
고지방법	<ul style="list-style-type: none"> · 반드시 문서로 납세고지 - 도달주의(등기) 	<ul style="list-style-type: none"> · 문서 · 구술(시장사용료, 분뇨수거수수료 등)
징수방법	<ul style="list-style-type: none"> · 현금 또는 수입증지 · 은행 또는 금고 · 후납 	<ul style="list-style-type: none"> · 현금 또는 수입증지 · 은행, 금고 또는 공과금 수납창구 · 선납원칙
행정구제제도	<ul style="list-style-type: none"> · 1심(이의신청) <ul style="list-style-type: none"> - 청구기간: 60일 이내 - 결정기간: 60일 이내 · 2심(심사청구) <ul style="list-style-type: none"> - 청구기간: 60일 이내 - 결정기간: 60일 이내 · 3심(행정소송) 	<ul style="list-style-type: none"> · 1심(이의신청) <ul style="list-style-type: none"> - 청구기간: 60일 이내 - 결정기간: 60일 이내 · 2심(행정소송) <ul style="list-style-type: none"> - 민사소송도 가능 (재산매각수입 등)

자료: 권형신 외, 한국의 지방재정 이론과 실무, 2006.

2. 지방자치단체 자체재원의 문제점

1) 지방세의 문제점

지방세 확충을 위한 다양한 논의가 진행되고 있는 것은 현행 지방세체계가 문제점을 안고 있다는 점에서 기인하는 것으로 판단할 수 있다. 현행 지방세체계는 세수의 신장성이 제한적인 재산과세 위주로 이루어져 있다. 이로 인하여 지방재정 확대에 병행하여 지방세수의 확충이 어려운 문제점 등 여러 가지가 지적될 수 있을 것이다. 그러나 일반적으로 지적되는 문제점으로는 세수신장성의 제한, 세원의 편재성, 지방세목의 복잡성, 지방자치단체의 자율성 미비 등이라고 할 수 있다.

〈표 2-10〉 지방세 세원종류별 구성추이

(단위: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2005
소득과세	9.4	22.0	23.4	13.1	8.7	11.1	12.4	15.4	13.7	16.6	14.0	13.8	14.2
주민세	-	9.9	15.2	12.2	8.6	11.1	12.4	15.4	13.7	16.6	14.0	13.8	14.2
농업소득세	9.4	13.1	8.2	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	0.0
소비과세	16.6	11.6	1.0	6.5	25.7	15.7	14.2	15.4	13.5	15.0	15.0	14.8	15.0
도축세	0.7	0.3	0.6	0.9	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	-	0.1
마권세	0.8	0.3	0.4	0.4	0.9	1.4	1.9	1.9	2.1	2.7	2.4	2.7	2.4
담배소비세	-	-	-	5.2	24.7	14.1	12.1	13.2	11.2	10.9	10.0	7.3	7.2
주행세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.2	2.4	4.8	5.3
유흥음식세	15.1	11.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
재산과세	70.3	62.3	68.4	74.1	61.7	68.2	67.9	63.9	66.4	62.4	54.6	56.6	55.4
취득세	33.3	26.3	21.2	21.5	18.3	17.6	18.0	14.5	16.5	15.3	13.0	16.6	15.4
등록세	-	-	15.9	21.8	21.6	23.7	23.1	19.8	23.3	22.0	20.0	22.8	19.7
재산세	12.0	17.9	15.6	14.3	3.6	3.0	3.2	3.7	3.6	3.5	3.1	2.7	3.1
자동차세	16.9	7.8	7.4	7.2	6.7	10.1	11.2	12.7	10.4	9.7	8.1	5.4	5.7
종합토지세	-	-	-	-	6.3	8.2	6.9	7.0	6.7	6.2	5.4	3.8	6.3
도시계획세	6.6	8.4	6.6	6.9	3.8	4.3	4.0	4.4	4.2	4.0	3.5	3.0	3.7
공동시설세	1.6	1.8	1.7	2.4	1.4	1.3	1.5	1.8	1.7	1.7	1.5	1.3	1.5
기타조세	3.7	3.1	7.2	6.3	3.8	5.0	5.5	5.4	6.1	5.8	17.3	15.8	15.3
면허세	3.7	3.1	2.4	1.3	0.8	1.4	1.2	1.4	1.3	1.2	0.4	0.2	0.2
사업소세	-	-	4.0	3.8	2.3	1.9	2.1	2.0	1.9	1.9	1.6	1.6	1.6
지역개발세	-	-	-	-	-	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
지방교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.7	12.1	11.5
과년도수입	0.0	0.0	0.8	1.2	0.7	1.3	1.8	1.6	2.7	2.3	2.2	1.6	1.7

자료: 이재은, “지방소득세의 이론적 배경과 한국에서의 도입방안”, 「한국지방재정학회 2006년

동계정기학술대회」, 한국지방재정학회, 2006, p.256에서 인용.

(1) 재산과세 위주로 세수 신장성 제한

지방세 세원구조별 징수액 추이에서 제시되어 있는 것처럼 지방세수에서 재산과세가 차지하는 비중이 매우 크다. 재산과세는 이론적인 측면에서 지방세로서의 성격에 부합되는 것으로 볼 수 있다. 재산과세는 세원의 보편성 원칙¹⁷⁾, 세원의 정착성 원칙¹⁸⁾, 응익의 원칙¹⁹⁾ 등을

17) 조세기초(tax base)로서 지역 간 세원분포가 비교적 균형적인 것이 바람직하다는 것이다. 특정지역에 세원이 편중되어 있지 않아야 한다는 의미이다.

18) 과세대상이 가급적 이동(mobility)이 적고 어느 하나의 지역에 정착되어 있는 것이 지방세로서 적합하다. 부동산을 세원으로 하는 세목은 세원의 정착성 원칙 측면에서 유리하다.

19) 지방자치단체가 제공하는 서비스 수혜의 대가로서 성격을 말한다. 이론적으로 재산과세는 지방자치단체가 세수로 확

갖추고 있어 지방세 세원으로서 적합한 것으로 평가된다.

〈표 2-11〉 지방세 세원구조별 징수액 추이

(단위: %)

세원별	해당 세목	1990	1997	2003 ¹⁾
합계		100.0	100.0	100.0
소득과세	주민세, 농업소득세, 사업소세(소득할)	11.0	14.3	17.5
재산과세	취득세, 등록세, 공동시설세, 재산세, 자동차세, 종합토지세, 도시계획세, 사업소세(재산할) ²⁾	61.7	67.9	64.4
소비·유통과세	먼허세, 레저세, 지역개발세, 도축세, 담배소비세, 주행세	26.7	15.9	16.3
기타	과년도수입	0.6	1.9	1.8

주: 1. 각 연도별 징수실적 기준 세원별 점유비율이며, 2003년 지방세 수입에서 지방교육세는 제외되어 있음.

2. 사업소세는 재산할과 소득할을 구분하기 어려우며, 이에 따라 전채수입이 소득과세로 분류되었음.

자료: 광채기, 지방재정확충을 위한 지방세제 개편방안, 2005, p.15에서 인용.

그러나 재산과세는 신장성 측면에서는 매우 미흡한 실정이다. OECD기준에 의해 주요 국가의 지방세 성격을 비교해 보면 우리나라는 재산과세에 편중되어 있는 지방세체계인 것으로 나타나고 있다. 우리나라와 유사한 지방세체계를 유지하는 일본도 재산과세의 비중이 한국을 제외한 다른 국가와 비교할 때 높은 것으로 나타났다. 그러나 일본은 소득과세의 비중이 가장 높은 구조이며, 이러한 측면에서 우리나라의 재산과세 위주의 지방세체계는 문제점을 내포하고 있다.

재산과세 위주의 지방세체계의 문제점으로 제시되는 것은 세수 신장성의 제한이라고 할 수 있다. 경제주체인 가계의 소득은 점진적인 증가추세를 보이는 것이 일반적이다. 조세도 이와 유사한 추세를 보이며, 소득과 소비에 대한 과세는 소득에 따라 증가의 규모가 크기 때문에 세수 신장성 측면에서 재산과세에 비해 우월하다.

보한 수입을 지역에 투자함으로써 주민의 부동산 가치를 높이는 자본화가 이루어지는 것으로 알려져 있다.

〈표 2-12〉 주요 국가별 지방세 성격 비교(2002년 기준)

(단위: %)

	소득과세	소비과세	재산과세	기타
한국	13.6	14.0	57.5	14.9
일본	47.2	19.8	31.1	1.0
미국	40.4	22.4	4.4	32.8
독일	49.6	6.8	5.4	38.2

자료: 2002년 OECD 통계(Revenue Statistics).

재산과세의 경우 소득 증대에 비례하는 정도의 대규모 재산과세 확대가 이루어지지 않는다. 재산에 대한 과세는 소득과는 큰 상관관계를 갖지 못하기 때문이다. 또한 현행 지방세체계에 서 재산과세의 세수신장성이 제한적인 원인으로는 1회적인 과세에서도 찾을 수 있다. 취득세와 등록세는 대표적인 재산과세의 일종이다. 이들 세목은 지방세에서 차지하는 비중이 1, 2순 위이다. 그러나 취득세와 등록세는 매년 과세가 이루어지는 것이 아니라 부동산 등 취득세와 등록세 과세대상 행위에 대해서 1회만 과세가 된다. 이에 따라 매년의 지방세 징수액에서 가장 많은 부분을 차지하는 세목이지만, 지속적인 세수신장성을 제공하지 못한다.

〈표 2-13〉 지방세와 지방이전재원의 신장률 비교

(단위: 억원)

	1990(A)	2005(B)	(B/A)
지방이전재원	61,836	359,500	5.8배
지방교부세	27,645	194,845	7.0배
국고보조금	34,191	164,655	4.8배
지방세	63,673	336,952	5.3배

자료: 광채기, 지방재정확충을 위한 지방세제 개편방안, 2005, p.13에서 인용.

재산과세 위주의 지방세체계는 지방자치단체의 업무영역 확대에 비례하여 지방재정의 자립도가 증가하지 못하는 요인이 되고 있다. 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하기 시작한 1995년 이후에도 지방재정자립도는 큰 진전을 보이고 있지 못한 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-14〉 지방재정자립도 추이

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
재정자립도	63.5	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.6	56.2	56.3	57.2

자료: 손희준, 지방세, 통권93호, 한국지방재정공제회, 2006, p.13에서 재인용.

(2) 지방세 세원의 편중

지방세와 경상적 세외수입, 임시적 세외수입은 일반회계 재원으로서 재정자립도를 결정하는 세입이며 지방자치단체가 재정지출에서 자율성을 발휘할 수 있는 재원이라고 할 수 있다. 특히 지방세수는 지방자치단체의 가장 안정적인 세입원이라고 할 수 있다.

그러나 지방세 수입은 지방자치단체에 따라 편차를 보이고 있다. 즉 수도권 지방자치단체와 비수도권 지방자치단체는 지방세의 세원에서 큰 편차를 보이고 있다. <표 2-15>를 통해서 알 수 있는 것처럼 서울, 인천, 경기 등 수도권에 입지하는 지방자치단체는 상대적으로 우수한 재정자립도를 유지하고 있다. 그러나 비수도권 지역의 지방자치단체는 재정자립도의 측면에서 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

충남은 비수도권에 입지하는 지방자치단체로 지방세 세원의 상대적인 부족으로 인하여 낮은 수준의 재정자립도를 유지하고 있다. 2004년 기준 충남의 재정자립도(순계규모)는 전국 16개 시·도 중 12위를 기록한 것으로 나타났다.²⁰⁾

(3) 지방세목의 복잡성

지방세는 국세에 비해 1/4 규모의 세수를 확보하고 있다. 그러나 국세가 14개 세목으로 구성되어 있는 것에 비해 지방세는 16개 세목으로 구성되어 있어 국세에 비해 복잡한 구조를 이루고 있다.

20) 2004년 기준 충남의 재정자립도(총계규모)는 본청 26.2%(평균 41.3%), 시 29.2%(평균 38.8%), 군 18.4%(평균 16.6%)로 나타났다. 7개 도 중 본청은 충북과 공동 4위, 시는 6위, 군은 경기도 소재 군 다음으로 높은 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 충남의 군 단위 지방자치단체의 재정자립도는 다른 도와의 상대비교에서 본청과 시의 재정자립도에 비해 높게 나타나고 있다.

또한 도세와 시·군세에 의한 분류와 특별·광역시세 및 자치구세로도 구분이 이루어지고 있다. 일부 광역시의 경우 자치구와 기초단체인 군이 동시에 존재하고 있어서 지방세의 복잡성을 가중시키고 있기도 하다.

〈표 2-15〉 연도별 지방자치단체 재정자립도 변화추이(순계규모)

(단위: %)

	2001	2002	2003	2004
전국	57.6	54.8	56.3	57.2
서울	95.6	95.6	95.9	95.5
부산	74.4	69.7	74.9	75.6
대구	75.3	69.2	76.4	73.2
인천	77.7	74.4	74.6	75.9
광주	63.6	61.6	63.0	59.8
대전	74.9	73.6	73.6	74.4
울산	76.4	67.1	71.6	69.6
경기	78.0	76.5	78.0	78.8
강원	29.8	28.0	26.7	28.9
충북	36.5	32.9	31.4	31.3
충남	30.5	28.4	29.8	30.5
전북	27.7	26.3	25.6	25.9
전남	22.0	20.8	21.0	21.1
경북	31.3	30.1	29.2	29.4
경남	39.5	36.3	37.2	38.3
제주	33.6	36.6	37.4	34.7

주: 재정자립도는 본청과 시·군을 포함한 규모.

자료: 행정자치부(www.mogaha.go.kr).

(4) 실질적인 자율성의 미비

조세법률주의의 적용을 받는 현행 지방세체계로 인하여 지방자치단체가 자율적인 지방세 관련 정책의 개발 및 추진이 어렵다. 현행 지방세법에서 지방자치단체가 자율성을 발휘할 수 있는 여지는 일부 세목의 탄력세율 적용과 비과세·감면제도의 운영 등이다.

탄력세율과 비과세·감면제도도 관련 규정 및 중앙정부의 의지에 많이 좌우되는 양상을 보이고 있다. 즉 중앙정부는 지방교부세를 포함하여 국고보조금 및 국가균형발전 특별회계 등을 운용하면서 지방자치단체의 재정운용에 유·무형의 간섭수단으로 활용하고 있기도 하다.

2) 세외수입의 문제점

(1) 실질상 세외수입 비중의 저조

세외수입 현황을 통해서도 알 수 있었던 것처럼 세외수입에서 차지하는 실질상 세외수입의 비중이 낮은 것을 들 수 있다. 실질상 세외수입 중에서도 경상적 수입의 비중은 매우 낮은 수준으로 유지되고 있다.

세외수입이 일반재원으로서 지방재정에서 재정운용에 기여하기 위해서는 계획적인 세입과 지출이 연계되어야 한다. 그러나 경상적 세외수입의 낮은 비중은 재정운용의 계획성을 저해하는 요인이 되고 있다.

또한 명목상 세외수입의 임시적 수입에 속하는 이월금의 비중이 매우 높게 유지되고 있는 문제도 발생하고 있다. 이월금은 행정부문 외부에서 발생하는 세외수입이 아니라는 측면에서 일반재원 조달수단으로서 세외수입의 역할을 수행하지 못하는 것으로 판단된다.

(2) 복잡한 부과·징수절차

세외수입의 장점이면서 동시에 문제점으로 지적되고 있는 부분이다. 다양한 부과·징수 관련 법규는 업무의 전문성이 낮은 담당자에게는 부담으로 작용하고 있는 실정이다. 즉 세외수입을 부과하기 위해서는 관련 규정을 검토하여야 하는 과정을 필요로 하며, 이로 인하여 부과·징수의 어려움이 발생하고 있다.

(3) 전문성 숙지의 어려움

세외수입업무는 지방세와 유사하게 자체재원을 조달하는 방안이다. 따라서 지방자치단체로

서는 중요한 업무로 인식할 수 있다. 업무의 중요성에 비례하는 제도적, 인적자원의 투입과 지원이 이루어져야 할 것이다. 그러나 현실적으로는 제도적 장치의 미비와 담당공무원의 업무 과중 등으로 전문성을 숙지하기 어려운 상황에서 유지되고 있다. 이에 따라 세외수입 체납이 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다.

① 제도적 요인

공무원 조직의 순환보직이 세외수입 업무의 전문성 제고를 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 세외수입 업무의 범위가 다양하고, 업무담당자의 부족으로 인하여 세외수입 업무에 전념하지 못하고 부수적인 업무로 인식되고 있다. 또한 담당자의 잦은 이동은 업무의 연속성을 저해하여 전문성 숙지의 어려움으로 작용하고 있다.

세외수입 업무는 기피업무로 인식되는 것이 현실이다. 이러한 현실적인 문제를 보완하기 위해서는 인센티브 제공 등 업무담당자의 의욕을 고취할 수 있는 수단이 제시되어야 할 필요성이 있다. 그러나 업무의욕 고취를 위한 인센티브체계가 제대로 갖추어져 있지 못하다. 또한 제도적 규정이 마련되어 있다고 해도, 실질적인 운영이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

② 인적 요인

업무담당자 스스로도 업무의 전문성 제고에 관심을 갖기보다는 업무외의 부담으로 인식하는 경향이 있는 것으로 판단된다. 이로 인하여 세외수입 확충을 위한 대상자원의 발굴 등 적극적으로 업무를 수행하려는 노력이 다른 분야에 비해 저조한 것이 현실이라고 할 수 있다.

지방자치단체장도 세외수입 업무에 적극적인 의지를 보이지 않는 것이 일반적인 현상이라고 할 수 있다. 단체장의 의지에 따라서 담당자의 업무의욕 고취 및 세외수입 확충의 가능성이 있다. 그러나 세외수입에서 이월금이 차지하는 높은 비중을 통해서도 알 수 있는 것처럼 행정 부문 외부에서의 재원확충에 무관심한 것으로 판단된다.

3. 지방자치단체 자체재원의 문제점 개선방안

1) 지방세

(1) 지방세 신세원 발굴

과채기의 연구결과에 의하면 과거 국세에서 지방세로 이전된 세원에 비해 지방세로 신설된 세원의 세수증대효과가 높다는 결과를 제시하고 있다. 또한 지방세 신세원 발굴²¹⁾은 이론적으로도 세수 증대를 통한 지방재정 확충에 가장 이상적인 방안으로 논의되고 있다. 신세원 발굴에 의한 지방세수 확충은 주민의 조세저항을 유발할 수 있는 단점이 있다. 그러나 지방재정의 열악한 상황과 주민의 비용부담을 전제로 하는 지방자치의 특성, 그리고 세원발굴에 의한 지방세 확충은 편익자부담원칙 강화의 측면에서 대상이 결정된다면 지방세 부담의 증가는 타당성을 갖고 있다.

지방세 신세원 발굴에 의한 세수 증대는 현실적인 인센티브도 부여되어 있다. 행정자치부에서 지방자치단체에게 교부하는 지방교부세 보통교부세 산정에서 지방세 신세원 발굴에 의한 지방세수 증대는 기준재정수입액을 차감하는 인센티브를 제공하고 있다. 이와 함께 3년의 한시적인 기간을 정하여 세수 증가액의 일정비율에 해당하는 금액을 지원하고 있다.

이외에도 신세원 발굴에 의한 지방세수 확충은 지방자치단체의 재정자율성을 제고하는 효과도 있다. 지방자치단체가 지역에 부존하는 자원 및 외부불경제를 발생시키는 염오시설 및 기피시설에 교정세를 부과하여 외부불경제를 내부화하는 효과도 기대할 수 있다.

지방자치제의 점진적인 정착에 따라 각급 지방자치단체는 신세원 발굴을 통한 세수 확충에 많은 노력을 하고 있다. 지방자치단체의 신세원 발굴노력을 통해서 알 수 있는 것은 지역의 여건과 부존자원을 대상으로 신세원 발굴노력을 지속하고 있는 것으로 판단된다.

21) 지방자치제도의 부활을 앞둔 1985년 3월 국무총리 소속하에 지방자치 실시 연구위원회가 설치되고 지방의회, 행정체제, 지방재정 3개 분야의 검토가 이루어졌다. 지방재정분과위원회에서는 지방재정 전반을 검토, 지방재정 확충방안을 제시하였다. 세원개발 관련 사항으로는 일부 국세의 지방 이양과 신세원 발굴, 법정외보통세 설치가 제시되었다. 이 가운데 신세원 발굴 대상으로는 관광자원의 세원화, 환경오염 유발요인에 대한 세원 등이 검토되었으며, 과세대상으로는 국공립공원, 온천, 해수욕장, 낚시터, 수렵행위 등을 사례로 제시하였다.

〈표 2-16〉 지방자치단체별 신세원 발굴노력

지방자치단체		신세원 발굴방안
광역 단 체	서울특별시	광고세 신설, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설
	인천광역시	벌크화물에 대한 지역개발세 부과
	울산광역시	컨테이너세
	경기도	상속·증여세에 대한 주민세 소득할, 입도세(入道稅), 온천재산세
	강원도	관광세 신설, 지역개발세(수자원·지하자원) 세율 인상 및 과세 대상 확대, 환경보전세 및 광고세 신설
	충청북도	관광세 신설
	전라남도	광고세, 환경보호세, 관광세, 문화관광시설세, 사리(砂利)채취세, 별장 등 소유세 신설, 입도세(入島稅)
	경상북도	광고세, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설, 입도세(入島稅)
	경상남도	관광세, 온천세 신설
	제주도	입도세(入島稅), 관광세 신설
기 초 단 체	여주시	컨테이너세
	동해, 삼척, 문경, 단양	시멘트제조세
	의정부, 철원, 홍천	군부대 군용시설 점용지 및 사회복지사업재단에 재산세 부과
	청도	소싸움에 대한 레저세 부과
	의왕	내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과

자료: 박광배, 국세 일부 세원의 지방 이양에 관한 연구, 인천발전연구원 정책과제, 2003.

지방자치단체에서 신세원 발굴의 대상으로 고려하는 대표적인 대상은 컨테이너, 관광자원, 광고물, 환경보호 등이라고 할 수 있다. 특히 컨테이너에 대한 과세는 지방세법에서 과세대상으로 분류하고 있다. 이에 따라 조례의 정비에 의해서 지역개발세 과세가 이루어질 수 있는 세원이라고 할 수 있다.

(2) 지방소비세 도입

지방소비세는 지방세에 부족한 소비과세를 보완할 수 있는 세목으로 인식되고 있다. 이에 따라 지방소비세가 도입될 경우 세수신장성이 높아 지방재정 확충에 많은 기여를 할 수 있을 것이다. 이러한 배경에서 지방재정 제고의 수단으로 논의가 이루어지고 있다.

지방소비세 도입방안에 관한 논의는 다양하게 이루어지고 있으나, 지방소비세 도입을 통해 지방세수를 확충하는 방안은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 담배소비세, 경주마권세, 주행세 등 기존의 지방세 소비과세의 세율과 과표를 상향조정하는 방안이다. 둘째, 신세원 발굴을 통한 신세목의 도입방안이다. 셋째, 국세의 소비과세 중 일부를 지방세의 세원으로 이양하는 방안이다.

세 가지 대안 가운데 첫째, 둘째 방안은 국세와 지방세의 세원배분에 변경을 가하지 않는 상태를 전제로 하고 있다. 특히, 첫 번째 방안은 개별소비세목이 특정한 세원에 한정되어 있기 때문에 지방세체계에 소비과세 확대를 통한 지방세수 확충의 필요성을 충족하는데 제한적이라고 할 수 있다.

국세 부가가치세 이양을 통해서 지방소비세가 도입될 경우 도입방법에는 세원분리방식과 세원공동이용방식을 고려할 수 있다. 세원분리방식은 중앙정부와 지방자치단체가 독립된 과세권을 갖는 것을 의미하며, 세원공동이용방식은 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 갖는 것을 의미한다.

〈표 2-17〉 지방소비세 도입방안에 관한 선행연구

구분	도입방안
김대영 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> · 단기적 대안: 담배소비세와 도축세를 통·폐합, 지방소비세 신설 · 장기적 대안: 부가가치세 부과대상 중 유흥음식업, 숙박업, 운수창고업, 개인서비스업분 등을 지방소비세로 신설
김정훈 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> · 교통세(휘발류소비세 및 경유소비세) 부가세 신설, 지방소비세화 · 음식업, 숙박업, 운소·창고업·통신업, 부동산임대업 등에 대한 부가가치세를 지방소비세화 · 경마장, 골프장, 카지노 등의 특별소비세를 지방소비세화 · 현행의 부가가치세를 이원화, 일부 업종(음식업, 숙박업, 부동산임대업, 운수창고업, 주택이나 건물의 신축에 대한 부가가치)들에 대해 과세권 허용 · 부가가치세를 이원화하지 않을 경우, 중앙과 지방자치단체가 부가가치세의 세원을 중복과세 방식을 통해 공유방안 강구
지방재정발전 계획 (1996)	
곽채기 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> · 부가가치세 세액을 과표로 일반소비과세인 지방소비세를 신설 · 부가가치세를 징세지주의원칙에 따라 공동세원화 · 음식업·숙박업, 특정장소 출입행위 등 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 분리하여 지방소비세 신설
오연천 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> · 부가가치세의 공동세원화 · 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 제한적으로 지방세화 · 교통세의 공동세원화
김대영 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> · 부가가치세의 일정비율을 지방소비세화
원윤희 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 담배소비세의 증가세화 · 마권세 국세이양, 입장세의 지방세화
이영희 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 부가가치세의 일부(음식업, 숙박업, 부동산임대업)의 세원공유
최명근 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> · 부가가치세의 공동세원화 · 지방특별소비세의 신설(도축세, 면허세, 입장세를 포함) · 담배소비세의 개별소비세 존치

자료: 박광배, 국세 일부 세원의 지방 이양에 관한 연구, 인천발전연구원 정책과제, 2003.

세원공동이용방식은 다시 중복방식(tax overlapping)과 공동세방식(tax sharing)으로 구분할 수 있다. 중복방식은 한 계층의 정부가 다른 계층이 보유한 과표에 중복하여 세목을 설치하는 것이며, 공동세방식은 한 계층의 정부가 징수하여 다른 계층의 정부에 배분하는 방식을 의미

한다.

일본을 비롯하여 미국과 유럽 국가들도 지방소비세를 운영하고 있으며, 재정확충의 수단으로서 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 알려져 있다. 미국은 대부분의 주정부에서 판매세(sales tax)를 도입하여 시행되고 있다. 유럽에서도 국가에 따라 다양한 형태의 소비세가 시행되고 있다. 특히 알바니아, 이탈리아, 룩셈부르크, 스웨덴 등에서는 지방소비세가 의무적으로 부과되고 있다.

〈표 2-18〉 외국의 지방소비세 · 지방소득세 운영상황

국가	주요내용
일본	<ul style="list-style-type: none"> · 지방소비세 도입이유: 고령화 사회를 대비한 지방재정 확충방안, 지방양여세의 지방소비세 전환 · 지방소비세 규모: 국세 부가가치세의 20% 수준으로 도입 · 징수 및 배분: 국세청 징수 후, 도도부현에 도소매판매액 기준으로 배분 · 비효율 제거를 위한 청산제도 활용: 징수는 생산지 원칙, 배분은 소비지 원칙 · 1993년 자치성이 도입을 제안한 이후, 5년여의 도입과정 거쳐 1997년 도입
미국	<ul style="list-style-type: none"> · 미국의 지방정부들은 세수신장성 확보 차원에서 지방소비세 · 소득세 도입 · 대부분의 주정부에서 판매세(sales tax) 시행 · 판매세는 주정부 수입의 50% 상회 · 44개 주정부에서 소득세 채택 · 소득세 비중은 세수의 21.4% 수준
유럽	<ul style="list-style-type: none"> · 국가에 따라 다양하나, 미국과 유사한 소비세 시행 · 알바니아, 이탈리아, 룩셈부르크, 스웨덴 등은 지방소비세 의무적 부과

일본은 우리와 유사하게 지방재정이 운영되고 있는 국가이다. 일본에서는 1997년부터 지방소비세가 시행되고 있으며, 국세 부가가치세의 20%를 세원으로 지방소비세가 도입되었다. 일본의 지방소비세 운영은 청산제도를 활용하고 있는데, 징수는 생산지원칙, 배분은 소비지원칙을 적용하여 비효율을 제거하려는 노력을 하고 있다. 일본의 지방소비세 도입과정은 지방소비세 도입을 논의하고 있는 우리나라에 많은 시사점을 제공하고 있다. 특히 실제 도입되어 지방

소비세가 도입되기까지 약 5년의 준비과정이 있었던 것으로 알려져 있다. 일본의 예에서 알 수 있는 것처럼 지방자치에 관한 중앙정부 소관기관인 자치성과 반대의 논리를 전개한 대장성 간 마찰은 지방소비세 논의과정에 우리나라에서도 발생하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

〈표 2-19〉 일본 지방소비세의 정책형성 과정

시기	주요 내용
1993. 10.	· 자치성이 지방소비세 도입 제안
1994. 2.	· 호소카와 연립내각이 세제개혁 언급(지방소비세의 언급은 없음)
1994. 4.	· 자치성이 지방소비세 창설 공식 제안
1994. 4.	· 수상 자문기관이 정부 세제조사회에서 소비지와 세의 귀속지 불일치 문제를 들어 지방소비세 도입에 부정적 견해 표명
1994. 6.	· 자치성과 대장성이 지방소비세의 세원 편재, 징세비용 등에 관한 조세논쟁 본격화(자치성의 수정안, 대장성 역제안)
1994. 9.	· 무라야마 연립여당이 지방소비세 창설 방침 결정
1994. 9.	· 다케무라 대장성 장관 절충안 제시(자치성 수정안으로 하되 징수사무는 국가에서 담당)
1994. 10.	· 자치성·대장성 장관 지방소비세 창설 최종합의
1997. 4.	· 지방소비세를 부가가치세의 20%로 도입

자료 : 김정훈, 국세와 지방세의 조정방안, 한국조세연구원, 2002.

2000년을 기준으로 지방자치단체의 지방소비세 도입효과를 산출한 결과에 의하면 징세지원칙을 적용하면 서울, 경기, 인천 등 수도권 지방자치단체와 부산, 대구 등 대도시 지방자치단체의 세수증대효과가 높다. 반면 징세지원칙과 배분원칙을 조합할 경우 부산과 대구를 제외한 비수도권 지방자치단체의 세수증대효과가 높은 것으로 나타나고 있다. 지방세제에 소비과세 강화를 목적으로 한 지방소비세 도입의 취지 및 수도권과 비수도권 지방자치단체 간 세수 격차 완화 등을 고려할 때 지방소비세 도입은 징세지원칙과 배분공식을 조합한 방안이 효과적인 것으로 생각된다.

충남은 징세지원칙에 의해 지방소비세 세수가 배분될 경우 전국의 지방소비세수에서 차지하는 비중은 4.5%인 반면 징세지원칙과 배분공식 조합에 의할 경우 7.5%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 충남이 전국에서 차지하는 비중의 차이는 지방교부세 손실액이 중요한 영향

을 미치기 때문이다. 징세지원칙을 적용할 경우 충남의 지방소비세 세수예상액은 약 1,116억원, 지방교부세 손실액은 132억원이다. 그러나 징세지원칙과 배분공식을 적용할 경우에는 예상세입액은 1,654억원, 지방교부세 손실액은 2.6억원이다. 즉 징세지원칙에 의한 예상세수와 징세지원칙과 배분공식을 조합한 예상세수의 차이는 약 5.4억원이지만 지방교부세 손실액 차이는 100억원을 초과하는 차이가 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-20〉 지방소비세 도입에 따른 지역별 세수 증대 효과(2000년 기준)

(단위: 백만원, %)

	징세지 원칙			징세지 원칙(50%)+배분공식(50%)		
	예상 세입액	지방교부세 손실액	순증가액	예상 세입액	지방교부세 손실액	순증가액
합계	2,321,205	123,073	2,198,132(100.0)	2,198,001	6,830	2,191,171(100.0)
서울	744,056	-	744,056(33.8)	372,028	-	372,028(17.0)
부산	117,114	1,587	115,527(5.3)	77,836	357	77,479(3.5)
대구	76,827	774	76,053(3.4)	59,329	155	59,175(2.7)
인천	133,533	1,544	131,989(6.0)	90,327	466	89,862(4.1)
광주	39,614	461	39,154(1.8)	62,075	41	62,034(2.8)
대전	37,393	262	37,131(1.7)	43,808	37	43,771(2.0)
울산	151,714	1,240	150,474(6.9)	106,542	605	105,936(4.8)
경기	415,714	30,524	385,025(17.5)	196,647	3,962	192,685(8.8)
강원	27,384	3,723	23,661(1.1)	137,212	15	137,197(6.3)
충북	53,590	4,734	48,857(2.2)	139,086	64	139,197(6.3)
충남	111,606	13,198	98,457(4.5)	165,389	259	165,130(7.5)
전북	49,421	6,079	43,342(1.9)	142,952	50	142,902(6.5)
전남	81,822	14,764	67,058(3.1)	165,833	120	165,712(7.6)
경북	136,179	24,196	111,983(5.1)	173,333	335	172,998(7.9)
경남	136,128	19,693	116,435(5.3)	159,737	362	159,374(7.3)
제주	9,274	294	8,980(0.4)	105,867	2	105,865(4.9)

자료: 광채기·이재은, “재정분권을 위한 지방재정 확충 방안”, 전국 시·도지사협의회
지방분권특별위원회 자주재정분과 공청회자료집, 2003.

2) 세외수입

세외수입의 문제점을 개선하여 지방재정 확충에 기여할 수 있는 유용한 재원으로서의 기능을 제고하기 위한 방안으로는 여러 가지 방안이 논의되고 있다. 사용료와 수수료의 요율 인상, 경영수익사업의 확대, 공유재산관리의 효율화, 이자수입 확대 등이 대표적으로 논의되고 있는 방안이다.

사용료와 수수료의 요율 인상은 현행 요율이 원가에 미치지 못하는 수준에서 부과되고 있기 때문에 개선이 필요하다는 인식에서 기인하고 있다. 사용료와 수수료는 공공부문에서 주민에게 편의제공, 공물 사용 등에 대한 대가성이 큰 항목에 부과되고 있으나, 낮은 비용은 재정확충의 저해요인이 되고 있다. 또한 사용료와 수수료의 낮은 요율은 자원의 효율적인 활용의 측면에서도 많은 문제점이 제기되고 있다.

경영수익사업은 지방자치단체의 경영행정 등의 필요성 증대 및 지역이 보유한 지적재산, 환경자원 등을 활용하여 세외수입을 확충하기 위한 방안이라고 할 수 있다. 최근 지방자치단체들이 경영수익사업에 대한 관심이 고조되고 있으며, 이에 따라 다양한 상품 및 자원을 활용한 세외수입 확충 시도가 이루어지고 있는 실정이라고 할 수 있다.

공유재산관리의 효율화 및 이자수입 증대는 지방자치단체 스스로의 노력으로 세외수입을 확충하기 위한 방안이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 책임에 의해 관리하는 시설 및 자금운용의 효율성 제고를 통한 세외수입 확충방안이라고 할 수 있다. 공유재산관리의 효율성 제고를 통한 세외수입 및 이자수입의 확충은 지방자치단체의 내부적인 세외수입 확충방안이라는 측면에서 다른 세외수입 확충방안과 구별된다고 할 수 있다.

4. 자체재원 확충의 논의동향

지방세 확충을 위한 논의는 다양하게 전개되고 있다. 신세원 발굴, 국세 세원의 지방세 이양, 조세체계 개편을 통한 세수확충을 비롯하여 현행 제도 하에서도 가능한 수단이라고 할 수 있는 탄력세율의 활성화와 지방세 비과세·감면제도의 개편 등 여러 각도에서 대안이 모색되고 있다.

정부혁신지방분권위원회의 지방분권 전문위원회는 중앙정부와 지방자치단체 간 재정구조의 재구조화를 통한 지방의 자주성 강화를 목표로 설정하고 있다. 이를 위해 우선적인 재정분권과 추진 및 권한 이양과 재정이양의 연계를 전략으로 선택할 것을 제안하고 있다.

지방분권 전문위원회에서는 지방세원 확충방안으로 국세 세원의 지방세 이양, 과세자주권 확대, 지방자치단체 자구노력 강화의 수단으로 과표 현실화와 체납세 징수강화 등을 제시하고 있다.

정부혁신지방분권위원회 재정·세제 전문위원회에서는 자체재원 확대를 통한 균형발전 추진을 위해 국세와 지방세간 조정, 지방세제 개편, 부동산 관련세제의 개편과 신세원 발굴을 제시하고 있다.

재정·세제 전문위원회에서는 세제·세정의 합리화 방안으로 조세체계의 합리적 개편과 조세의 형평성 제고가 필요성에 대해서 논의하고 있다. 국세와 지방세간 조정에서는 원칙적으로 주민부담원칙과 응익원칙에 적합한 세목은 지방세로 과세하고, 세원이 불균등하게 분포하거나 경기에 민감한 세목은 국세로 과세하는 것이 효율적이라는 판단을 하고 있다.

전국 시·도지사협의회도 재정분권을 위한 지방세원 확충방안에서 국세 세원의 지방이양, 조세감면분에 대한 중앙정부의 재원보전, 부담금의 지방재원화 비율 확대 등을 요구하고 있다.

〈표 2-21〉 정부혁신지방분권위원회(지방분권 전문위원회)의 지방세원 확충방안

관련기관	지방세원 확충방안
정부혁신 지방분권 위원회 (지방분권 전문위원회)	<ul style="list-style-type: none"> · 목표: 정부간 재정 재구조화로 지방의 자주성 강화 · 전략: 선 재정분권 추진, 재정이양과 권한이양의 연계 · 지방세원 확충방안 <ol style="list-style-type: none"> 1. 국세 세원의 지방세 이양 2. 과세자주권 확대: 지역개발세 신세목 확대, 탄력세율 적용 활성화 3. 지방자치단체의 자구노력 강화: 재산세와 종합토지세의 과표 현실화, 체납세 징수 강화 4. 지방세 비과세·감면제도의 개선

〈표 2-22〉 정부혁신지방분권위원회(재정·세제전문위원회)의 지방세원 확충방안

관련기관	지방세원 확충방안
정부혁신 지방분권 위원회 (재정·세제 위원회)	<ul style="list-style-type: none"> · 목표: 재정분권 추진, 세정·세제합리화 · 재정분권화 추진방안 <ol style="list-style-type: none"> 1. 중앙과 지방간 기능조정 및 재원이양 <ul style="list-style-type: none"> - 주민 밀착형 사무의 지방이양(교육, 경찰, 복지, SOC시설관리 등) - 기능이양에 따른 재원이양: 교부세 또는 조세이전방식(지방소비세) 2. 자주재원확대 및 균형발전 <ul style="list-style-type: none"> - 국세와 지방세간 조정 및 지방세체계 개편 - 지방세수 기반확충: 부동산 관련세제(종합토지세, 재산세) 개편 신세원 개발(관광세, 카지노세 등) - 국가균형발전특별회계 신설·운영 3. 세제·세정 합리화방안 <ul style="list-style-type: none"> - 조세체계의 합리적 개편 <ol style="list-style-type: none"> ① 국세, 지방세 조정 <ul style="list-style-type: none"> 가. 국세 → 지방세: 주민부담원칙, 응익원칙에 적합한 세목 나. 지방세 → 국세: 세원 불균등, 경기민감 세목 ② 목적세 정비 등 복잡한 세제의 간소화 ③ 과세기반 강화 - 조세의 형평성 제고 <ol style="list-style-type: none"> ① 부동산 보유과세체계의 개편

〈표 2-23〉 전국 시·도지사협의회의 지방세원 확충방안

관련기관	지방세원 확충방안
전국 시·도 지사협의회	<ul style="list-style-type: none"> · 재정분권의 목표: 자주재정권 확립, 지방재정의 자주성과 책임성 제고 · 자주재원의 확충방안 <ol style="list-style-type: none"> 1. 세원이양방안 <ul style="list-style-type: none"> - 지방소비세 도입: 부가가치세의 10%를 지방소비세로 이양, 지역간 세수 격차를 완화할 수 있는 기준을 도입하여 지방에 배분 - 지방특별소비세 도입: 기존 지방소비세목과 각 지역에 특수하게 편제되어 있는 세원을 통합하여 지방특별소비세 도입 - 지방소득세 도입: 기존 주민세 소득할을 비례적 지방소득세로 개편 2. 조세감면분에 대한 재원보전 <ul style="list-style-type: none"> - 국세 감면시 발생하는 지방세수 감소분에 대해 지방세 조세지출예산 제도의 도입 등 국가재원 보전방안 강구 3. 부담금의 지방재원화 비율 확대

제3장 충남 자체재원 확충의 효율적인 방안

1. 충남의 자체재원 확충 실태

충남은 비수도권 지방자치단체로서 낮은 재정자립도를 유지하고 있다. 이에 따라 재정의 자율성 제고를 위한 목적에서 자체재원 확충을 위한 효율적인 방안에 대한 검토가 이루어져 왔다. 충남의 자체재원 확충을 위한 대표적인 방안으로는 체납지방세 및 세외수입에 대한 개선책이 가장 대표적이다. 충남에서는 체납세와 체납세외수입 징수를 위해서 본청과 시·군 공무원으로 전담반을 조직하여 고액, 상습체납자를 직접방문하여 체납액 징수를 위한 활동을 벌이고 있다. 또 체납자를 유형별로 구분하여 대응하고 있다.

자체재원 확충을 위해서 충남에서 실시하고 있는 또 다른 방안에는 납세자의 납부편의성을 증진하는 제도개선을 시행하고 있다. 즉 체납의 발생을 억제하기 위한 목적에서 신용카드에 의한 지방세 징수 및 인터넷을 통한 세금납부 등 납세자가 직접 금융기관을 방문하지 않고도 세금을 납부할 수 있도록 하여 납기 내 징수를 최대한 제고하는 방안을 시행하고 있다.

체납에 대한 징수율 개선 및 납기 내 징수율 제고 이외의 자체재원 확충방안은 상대적으로 다른 자치단체와 비교할 때 많지 않다. 신세원을 발굴하여 지방세수를 확충이 현재의 제도적인 여건 하에서 여러 가지 어려운 문제들이 많은 것은 사실이다. 그러나 다른 지방자치단체에 비해 적지 않은 관광자원 및 제조업시설을 보유하고 있으나, 이러한 자원을 대상으로 신세원을 발굴하는 방안에 대한 모색은 상대적으로 활발하지 못했던 것도 사실이다.

이러한 상황에서 최근 충남은 신세원을 발굴하여 지방세수를 확충하고, 이를 바탕으로 안정적인 재정운용의 목적을 달성하기 위해서 자체재원 확충의 실효적인 방안을 검토하여 추진하고 있다. 충남의 대표적인 지방세수 확충방안은 지역에 입지하고 있는 오염유발시설을 지방세원화 하는 것이다.

화력발전에 대한 지역개발세 과세가 가장 대표적인 충남의 지방세수 확충방안이라고 할 수 있다. 화력발전은 석탄을 활용하여 전력을 생산하는 과정에서 오염물질을 배출하게 되며, 오염물질 배출은 외부불경제에 해당한다. 즉 사회적인 적정수준보다 과다한 오염물질을 배출하게 된다. 석탄을 활용한 화력발전과정에서 발생하는 환경오염에 대해서 비용을 부과하는 방법으로 내부화하여야 할 필요성이 있다.

외부불경제를 내부화할 수 있는 효과적인 방안으로는 코즈정리(Coase theorem)와 피구세(Pigouvian tax) 등을 활용하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 코즈정리를 통한 외부불경제 내부화방안은 현실적으로 오염발생행위에 따른 당사자(오염발생자, 피해자)를 어떻게 결정할 것인가의 어려운 문제가 있으며, 이들 당사자 간 교섭의에서 발생하는 거래비용의 문제 등으로 현실적인 적용에는 어려움이 있다.

코즈정리를 통한 내부화의 어려움을 고려하여 실제로 활용되고 있는 대표적인 내부화 방안이 교정세의 성격을 갖는 피구세를 부과하는 것이다. 피구세는 외부불경제를 발생시키는 자가 비용을 부담하다는 측면에서 우수한 방안이라고 할 수 있다. 피구세는 사회적인 적정오염을 초과하는 오염발생 행위에 대하여 그에 상응하는 비용을 조세를 부과하여 징수하며, 이를 통하여 오염유발자가 오염량을 결정하는 효과가 발생하게 할 수 있다. 피구세를 통한 외부불경제의 내부화방안에서도 사회적인 적정오염량의 수준을 결정하는 어려운 문제가 있으나, 간접적인 외부불경제의 규제방안으로서 현실적인 유용성이 인정되고 있다.

충남에는 4개소의 화력발전소가 가동중이다. 충남의 화력발전 규모는 석탄을 활용한 화력발전으로는 국내에서 가장 큰 규모이다. 또한 발전설비와 발전량의 규모에서도 가장 큰 규모라고 할 수 있다. 이에 따라 충남의 경우 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 오염발생행위에 대하여 시장기구를 통한 내부화라는 이론적인 측면과 지역에 부존하는 자원을 통한 세수확충이라는 현실적인 측면에서 긍정적이라고 판단할 수 있다.

지역개발세 과세방안과 함께 지방세수 확충방안으로 시행되고 있는 것이 체납세 및 체납세의 수입에 대한 징수라고 할 수 있다. 체납세와 체납세외수입은 정상적으로 부과되었으나, 징수되지 못하고 있는 지방세 및 세외수입이라고 할 수 있다. 체납세 및 체납세외수입 징수는 건전한 납세의식 확립과 지방재정의 확충 등의 목적에서 중요성이 크다고 할 수 있다. 충남에서는 도 본청을 중심으로 시·군의 세정업무 담당자가 합동으로 고액체납자에 대한 재산조회 및 각종 활동을 통하여 체납세 및 체납세외수입 징수개선을 위하여 지속적으로 징수대책을 시행하고 있다.

2. 부존자원을 활용한 신세원 발굴방안

1) 부존자원을 활용한 신세원 발굴

충남에 부존하는 자원을 활용하여 지방세 과세가 가능할 것으로 논의되었던 자원은 온천 및 관광자원 및 관련시설, 오염물질을 유발하는 자원 등이라고 할 수 있다. 관광세는 지역에 소재하고 있는 온천 및 관광관련 시설과 업체를 과세대상으로 하여 지방세원으로 편입하는 방안이며, 지방환경세는 갈수록 심각해지는 환경문제를 해결하는데 있어 다른 수단에 비해 매우 유용한 방안으로 평가되고 있고 다른 대안에 비해 우월한 방안이라고 할 수 있다. 오염유발 및 기피시설에 대한 과세방안으로는 화력발전소에 대한 지역개발세 과세가 대표적으로 논의되고 있다.

(1) 관광세

관광세란 지방자치단체가 자제재원의 확충을 위해서 관광객들에게 관할지역 내에 있는 관광자원 및 관광관련 사업체 등의 입장, 이용행위에 대해서 대가와 손실의 보상차원에서 과세하는 조세라고 할 수 있다. 관광객의 증가는 지역경제의 활성화 측면에서 긍정적인 요소라고 할 수 있다. 그러나 관광객 증가로 인한 부정적인 영향도 발생하고 있다. 교통정체의 심화와 쓰레기 증가 등이 대표적인 문제라고 할 수 있다.

〈표 3-1〉 충남의 관광객 추이(2000-2004)

(단위: 천명)

	2000	2001	2002	2003	2004
합계	56,796	55,284	63,221	66,616	68,190
천안시	2,817	1,992	2,703	3,140	3,755
공주시	3,414	3,462	3,482	3,701	3,162
보령시	15,534	12,898	14,929	15,193	14,866
아산시	6,792	7,163	7,113	6,482	6,591
서산시	1,583	1,586	1,877	1,928	1,967
논산시	150	168	629	884	171
금산군	985	1,130	1,438	1,367	1,362
연기군	1,190	1,347	1,254	1,285	665
부여군	1,429	1,719	1,980	2,240	3,932
서천군	3,255	2,536	2,197	3,300	3,715
청양군	463	503	679	992	950
홍성군	1,116	779	1,356	1,580	1,839
예산군	5,485	5,496	5,627	5,890	5,757
태안군	9,792	11,150	14,682	14,941	16,011
당진군	2,792	3,355	3,273	3,685	3,408

자료: 충청남도 내부자료.

관광객에 의해 발생하는 추가적인 비용부담은 해당지역의 지방자치단체가 부담해야 하는 것이 일반적이다. 따라서 이러한 추가적인 비용부담의 문제를 보완할 수 있는 수단으로서 관광행위에 대한 지방세 과세의 필요성이 제기되고 있으며, 현실적, 이론적인 측면에서 타당성을 확보하고 있는 것으로 판단된다.

관광세 도입방안에서 논의되는 사항을 정리하면 다음과 같다.²²⁾ 첫째, 특정한 관광자원 이용행위에 과세하는 방안이다. 관광지 입장료와 주차료에 일정 비율로 과세하는 것이다. 둘째, 포괄적인 관광자원 이용에 과세하는 방안이다. 입장료, 주차료를 포함하여 관광유람선, 헬기사용료, 모터보트, 요트, 골프장, 수렵장 등 이용료에 일정비율로 과세하는 방안이다. 셋째, 관광자원 및 관광사업체의 이용행위에 과세하는 방안이다. 특히 관광세 과세대상으로서 숙박업과

22) 남창우·조계근, 관광세의 도입방안과 효과, 지방세 제5호(79호), 지방재정공제회, 2003, pp.47-48에서 인용.

음식점 등 관광사업체에 대해서도 과세가 이루어질 경우 지방세체계에 부족한 소비과세를 보완하는 방안이 될 수 있을 것이다. 또한 관광행위가 소득의 증가에 따라 늘어나는 소득탄력적인 성격을 갖고 있기 때문에 소득과세의 확충효과도 기대할 수 있을 것이다. 소비과세와 소득과세는 세수의 신장성이 높기 때문에 지방재정 확충에 실질적인 기여를 할 수 있을 것으로 생각된다.

충남 지역에는 많은 관광자원이 있다. 관광자원은 지역이 보유하고 있는 특징적인 자원이라고 할 수 있다. 따라서 지역의 부존자원을 지방세원으로 포함하는 과정에서 고려할 수 있는 분야이다. 이러한 상황은 지방자치단체의 신세원 발굴방안에도 다수의 지방자치단체가 관광세 도입을 검토하고 있는 것에서도 나타나고 있다.

관광의 수요 측면에서 주5일 근무제의 지속적인 확대와 전반적인 소득수준의 증가 등으로 삶의 질이 강조되고 있는 여건은 매우 긍정적인 요소가 되고 있다. 충남의 여건은 서해안 고속도로의 개통으로 인하여 어느 시기보다 내방관광객의 규모가 급속하게 증가하고 있는 실정이다.

최근 충남의 관광객추이를 보면 급격한 증가세를 보이는 것으로 나타나고 있다. 서해안고속도로의 개통과 함께 접근성이 향상되면서 해안관광객을 중심으로 빠른 증가가 이루어지고 있는데, 이러한 특성은 서해안의 대표적인 해수욕장이 입지하고 있는 보령의 관광객 추이를 통해서도 확인할 수 있다.

〈표 3-2〉 전국 관광지 지정 현황

시·도	지정개소	관광지명
부산	3	태종대, 황령산, 해운대
인천	2	서포리, 마니산
경기	14	용문산, 대성, 소요산, 신록사, 평택호, 공릉, 한탄강, 산정호수, 산장, 수동, 장흥, 백운계곡, 임진각, 내리
강원	39	춘천호반, 고씨동굴, 무릉계곡, 망상해수욕장, 화암약수, 고석정, 송지호, 장호해수욕장, 팔봉산, 삼포·문암, 옥계, 파로호, 맹방해수욕장, 구곡폭포, 속초해수욕장, 주문진해수욕장, 삼척해수욕장, 간현, 연곡해수욕장, 청평사, 초당, 화진포, 오색, 광덕계곡, 홍천온천, 후곡약수, 석현, 등명, 방동약수, 용대, 영원온천, 강릉온천, 어답산, 화천온천, 직탕, 구문소, 아우라지, 유현문화, 석교온천
충북	24(5)	송호, 무극, 장계, 칠금, 충온온천, 능암온천, 교리, 온달, 돈산온천, 수옥정, 능강, 금월봉, 천동, 다리안, 속리산레저 , 만뢰산 , 계산, 차곡 , 괴강, 지촌 , 제천온천 , KBS제천촬영장, 만남의 광장, 충주호체험관광지
충남	25(3)	대천해수욕장, 구드래, 신정호, 삼교호, 태조산, 예당, 무창포, 덕산온천, 곰나루, 용연저수지, 아산온천, 금강하구둑, 칠갑산도립온천, 천안온천, 춘장대해수욕장, 마곡온천, 안면도, 마곡사, 죽도, 각원사, 왜목마을, 간월도, 공주문화 , 난지도 , 남당지구
전북	21(3)	남원, 은파, 사선대, 방화동계곡, 금마, 운일암·반일암, 석정온천, 금강호, 위도해수욕장, 성수온천, 모악산, 김제온천, 상송온천, 익산 옹포지구, 죽림온천 , 내장산리조트 , 약수온천, 정읍 목욕리온천 , 모항, 왕궁보석테마, 용담소풍
전남	26(6)	담양호, 장성호, 영산호, 화순온천, 우수영, 땅끝, 성기동, 회동, 녹진, 지리산온천, 도곡온천, 도립사, 대평해수욕장, 울포해수욕장, 성도도, 불갑사, 나주호, 대구도요지, 지식강, 마한문화공원, 월출산온천 , 사포 , 녹차·소리문화공원 , 화산연꽃방죽 , 홍길동테마파크 , 진도아리랑마을
경북	29(2)	백암온천, 성류굴, 장사해수욕장, 오진약수탕, 가산산성, 경천대, 문장대온천, 경산온천, 울릉도, 청도온천, 치산, 청운, 경주양남, 도산온천, 의성탐산온천, 문경온천, 영주순흥, 풍기온천, 호미곶, 고래불, 임하댐, 청도용암온천, 예천온천, 용유계곡 , 선바위, 화회, 상리 , 다덕약수, 다산
경남	22(3)	부곡온천, 충무도남, 당항포, 표충사, 미송산, 수송대, 오목내, 합천호, 합천보조댐, 중산, 금서, 가조, 농월정, 벽계, 장목, 송정, 마금산온천, 산청전통한방휴양, 실안, 곡안온천 , 옥수온천 , 사동
제주	19(2)	용머리, 만장굴, 김녕해수욕장, 돈내코, 함덕해안, 협재해안, 제주남원, 토산, 봉개휴양림, 미천굴, 송악산 , 수망, 오라, 세화·송당온천, 표선, 표산봉 , 금악, 제주돌문화공원, 괏지

주: () 및 음영은 조성계획 미수립 관광지.

자료: 행정자치부(www.mogaha.go.kr).

〈표 3-3〉 전국 온천 현황(2005. 12월말 기준)

	계 (이용 업소)	신고 수리 (이용 업소)	지구지정			보호구역 지정			개발 계획 수립 (지구)	연간 이용인원 (천명)	지정면적(천평)	
			계 (이용 업소)	이용중 (이용 업소)	개발 중	계 (이용 업소)	이용중 (이용 업소)	개발 중			보호 지구	보호 구역
합계	349 (606)	109 (9)	135 (501)	67 (501)	68	105 (96)	77 (96)	28	63	52,251	57,208.37	503.43
서울	9 (7)	1 (1)	1 (0)	0 (0)	1	7 (6)	6 (6)	1	0	1,125	45.30	17.80
부산	15 (113)	0 (0)	3 (103)	2 (103)	1	12 (10)	10 (10)	2	0	4,414	897.60	25.01
대구	13 (11)	3 (0)	3 (4)	2 (4)	1	7 (7)	6 (7)	1	0	1,247	540.00	19.36
인천	10 (0)	5 (0)	4 (0)	0 (0)	4	1 (0)	0 (0)	1	0	0	1,503.20	5.67
광주	3 (2)	0 (0)	2 (1)	1 (1)	1	1 (1)	1 (1)	0	1	388	287.30	0.72
대전	1 (65)	0 (0)	1 (65)	1 (65)	0	0 (0)	0 (0)	0	0	3,866	282.50	0.00
울산	5 (23)	0 (0)	4 (22)	4 (22)	0	1 (1)	1 (1)	0	1	1,318	1,142.90	9.01
경기	46 (31)	10 (0)	19 (18)	6 (18)	13	14 (13)	10 (13)	4	9	3,661	8,339.00	114.11
강원	35 (32)	14 (4)	13 (20)	5 (20)	8	8 (8)	5 (8)	3	7	2,755	5,962.00	53.85
충북	19 (35)	8 (0)	10 (34)	7 (34)	3	1 (1)	1 (1)	0	5	4,352	5,723.00	2.07
충남	27 (103)	12 (0)	12 (102)	7 (102)	5	3 (1)	1 (1)	2	8	7,338	3,325.00	21.53
전북	22 (18)	8 (1)	13 (12)	5 (12)	8	1 (5)	1 (5)	0	6	1,450	6,581.70	10.00
전남	16 (40)	6 (0)	6 (38)	5 (38)	1	4 (2)	1 (2)	3	4	3,570	1,662.00	43.00
경북	80 (73)	20 (0)	30 (42)	17 (42)	13	30 (31)	25 (31)	5	18	8,873	14,648.77	104.18
경남	43 (51)	19 (3)	10 (39)	4 (39)	6	14 (9)	8 (9)	6	3	7,825	4,193.10	65.22
제주	8 (2)	3 (0)	4 (1)	1 (1)	3	1 (1)	1 (1)	0	1	69	2,075.00	11.90

자료: 행정자치부(www.mogaha.go.kr).

온천자원을 대상으로 관광세를 부과하는 방안도 고려할 수 있다. 충남은 유명한 온천자원을 많은 보유하고 있는 지역이다. 또한 온천자원의 구분에 있어서도 비교적 양질의 자원이 분포되어 있으며, 개발 등 정비가 이루어져 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 온천에 대해서 지방세가 과세될 경우 재정확충의 수단이 될 수 있을 것으로 판단된다.

온천수는 순환이 불가능한 자원이라고 할 수 있으며, 온천수의 이용은 환경적인 측면은 물론 여타의 분야에도 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 자원에 대한 과세는 이론적인 타당성을 가질 수 있을 것이다. 현행 지방세에서 발전용수와 지하수의 경우 지역개발세 과세대상으로 포함되어 있다. 특히 목욕탕에서 이용하는 지하수에 지역개발세가 과세되고 있는 상황을 고려하면 온천에 대한 관광세 과세는 형평성의 차원에서도 충분한 검토의 대상이 될 수 있을 것이다.

온천의 경우 온천수의 품질이 내방객을 유인하는 가장 중요한 요소가 된다고 할 수 있다. 따라서 온천세 과세가 내방객의 의사결정에 미치지 영향이 다른 대상 자원에 대한 지방세 과세와 비교할 때 상대적으로 크지 않을 것으로 예상된다.

충남은 온천공의 온도에서 전체 온천공 138개 중 40도 이상의 온천공이 53개를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 규모는 전국의 다른 지역과 비교할 때 우수한 것이라고 할 수 있다. 즉 충남에 소재하는 온천의 경우 상대적으로 경쟁력을 확보하고 있는 것으로 판단된다.

충남의 온천객 규모는 경북, 경남 다음으로 많은 것으로 나타나고 있다. 이와 함께 충남 지역에 계획되어 있는 도로 확·포장 등의 공공투자가 이루어질 경우 접근성 향상 등 긍정적인 요인이 있기 때문에 지방세원화의 필요성이 크다고 할 수 있다.

〈표 3-4〉 전국 온천공의 온도분포 현황

	계	25이상 ~30미만	30이상 ~35미만	35이상 ~40미만	40이상 ~45미만	45이상
합계	1,092 (100.0%)	645 (59.06%)	146 (13.37%)	55 (5.04%)	49 (4.49%)	197 (18.04%)
서울	13	11	2	-	-	-
부산	80	22	6	2	-	50
대구	25	23	1	1	-	-
인천	23	16	2	1	-	4
광주	8	8	-	-	-	-
대전	35	7	8	6	5	9
울산	22	13	9	-	-	-
경기	101	88	10	3	-	-
강원	99	58	14	9	10	8
충북	44	34	3	-	3	4
충남	138	61	20	4	19	34
전북	59	48	9	2	-	-
전남	54	54	-	-	-	-
경북	248	145	42	17	5	39
경남	125	46	15	9	6	49
제주	18	11	5	1	1	-

자료: 행정자치부(www.mogaha.go.kr).

부과범위와 명칭은 다르게 운영되고 있으나, 많은 나라들에서 관광세가 부과되고 있다. 일본은 관광관련세제로 특별지방소비세, 골프장이용세, 수렵장 등록 및 입렵세, 입탕세 등이 있다. 이 가운데 특별지방소비세, 골프장이용세, 수렵장 등록 및 입렵세는 도부현세로 간접세이고 이용요금의 3%가 부과, 골프장이용세는 이용자에 따라 8단계로 구분하여 등록 및 입장 시 일정액이 부과된다. 입탕세는 시정촌세로 간접세이며, 입장료에 150엔이 부과된다. 미국의 관광관련세제는 숙박세, 오락세, 식음료세 등이 있다. 이 중 호텔숙박세는 가장 일반적인 세목으로 지역별로 차이는 있으나 대체로 숙박료의 10% 내외로 부과된다. 오락세는 극장, 나이트클

럽, 스포츠센터 출입 시 입장료의 6% 내외로 부과되며, 식음료세는 식음료수의 소비자들에게 약 5%를 부과한다. 대만의 관광관련세제 오락세로 시민들이 이용하는 수준보다 고급의 무도장, 영화관, 가수공연, 오페라, 골프장 등의 입장에 6~10%의 부가세로 부과된다.

〈표 3-5〉 국별 관광관련 세제현황

국별	세목
일본	골프장이용세, 입탕세
미국	호텔숙박세, 관광오락세, 식음료수세
대만	오락세
독일, 스페인	관광인지세
이탈리아	특별요양세
프랑스, 스위스	체재세
불가리아, 폴리네시아	관광계획세
멕시코	천연자원개발세, 입장세
페루	소비세
캐나다, 스웨덴	산림세
호주, 인도, 홍콩	입장세
스리랑카, 말레이아	입탕세
싱가포르	관광진흥세

자료: 남창우·조계근, 관광세의 도입방안과 효과, 지방세, 통권79호, 2003.

(2) 지방환경세

경제활동 과정에서 공해, 환경오염 및 자연경관의 파괴 등 외부불경제효과가 현저하게 발생하여 삶의 질 제고에 직접적인 악영향을 미치고 있다. 따라서 이에 대한 개선책이 필요하며, 개선책을 시행하기 위해서는 재원의 안정적인 확보방안이 필수적으로 요구된다.

그러나 지방자치단체는 대부분 재정적인 어려움을 겪고 있으며, 환경관련 예산을 안정적으로 확보하기에는 많은 어려움이 따르고 있다. 지방자치단체의 환경투자재원은 명확한 재원조달의 원칙에 의해서 이루어지는 것이 아니어서 지역의 실정에 맞는 장기적 투자 및 지출계획을 세우기 어려운 실정이라고 할 수 있다. 이에 따라 지방자치단체는 환경오염의 개선을 위한

정책의 시행보다는 현상유지적인 지출에 재원을 투자할 수밖에 없는 실정이라고 할 수 있다. 현행 환경관련 재원은 의존재원의 비율이 높은 편이므로 환경문제 해결을 위한 정책의 실시에서 지역의 특성을 고려한 정책이 실시되기 어려운 상황이다.

지방화시대의 지속적인 추진에 따라 환경업무에서도 점차 지방자치단체의 영역이 확대되는 추세이다. 이러한 현상은 향후에도 지속될 것으로 전망되고 있다. 또한 지방자치단체는 파급 범위가 지역적인 환경문제에 대해 가장 근접해 있는 행정주체이며, 지역의 환경오염에 관한 정보를 가장 효과적으로 활용할 수 있다.

따라서 지방자치단체의 환경재원을 안정적으로 확보하고, 각 지역에 적합한 정책이 실시될 수 있는 기반을 마련하기 위한 방안으로 지방환경세의 신설은 이론적인 측면과 현실적인 상황을 고려할 때 가장 합리적인 대안이라고 할 수 있다. 지방환경세는 조세의 성격으로 인하여 안정적인 세수의 확보가 담보될 수 있으며, 이를 바탕으로 체계적인 환경보전계획 수립에 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 있다.

국가산업단지 및 지방산업단지가 다수 입지하고 있는 충남의 경우 생산과정에서 발생하는 대기오염과 수질오염 등 환경오염의 직접적인 피해지역은 산업단지 소재지와 인근지역이 된다. 그러나 생산활동에서 파생되는 세수의 귀속은 지방세에 비해 국세가 상대적으로 큰 규모인 것이 일반적이다. 또한 지역에 입지하는 산업단지의 활성화 및 이를 통한 지역경제 활성화를 위해 지방자치단체는 기반시설 조성을 포함한 많은 재원을 투자하고 있다. 따라서 지방환경세 도입에 따른 세목의 귀속주체를 결정하는 과정에서 이러한 요인들이 반영될 수 있도록 지방세로 정하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

환경오염은 비가역적인 성격을 띠고 있기 때문에 일단 환경오염이 발생하면 회복하기가 매우 어려우며, 회복을 위해서는 막대한 규모의 비용이 투입되어야 하는 특성이 있다. 따라서 지방자치단체가 가까이에서 감독과 예방을 하는 것이 중요하다. 지방환경세는 적정수준의 환경오염을 유도할 수 있는 제도적인 장치의 역할을 할 수 있으며, 환경 보전재원을 확보하는 수단이 될 수 있다.

법적 측면에서도 환경권은 수익권의 일종으로 개인이 국가·공공단체 등에 대하여 작위·급부 등을 청구할 수 있는 주관적 공권이며, 환경권에 대한 헌법상의 규정은 단순한 방침규정에 그치는 것이 아니라 실정법상 개인적 공권으로서 환경에 대하여 권리를 주장할 수 있는 구체성이 내재되어 있으며, 이런 법규의 규정은 지방환경세 신설의 법적인 근거가 된다고 할

수 있다.

충남의 주요 환경오염물질 배출현황은 상대적으로 높은 수준인 것으로 나타나고 있다. 특히 이산화질소(NO₂), 일산화탄소(CO)의 배출량이 많은 것으로 나타났으며, 아황산가스(SO₂)와 휘발성유기화학물질의 배출량도 많은 것으로 나타났다.

〈표 3-6〉 지역별 주요 환경오염물질 배출현황(2004년 기준)

(단위: 톤)

	아황산가스 (SO ₂)	이산화질소 (NO ₂)	먼지 (TSP)	일산화탄소 (CO)	휘발성유기 화학물질(VOC)
총계	499,010	1,167,329	90,643	857,952	730,653
서울	7,636	108,307	4,865	177,984	86,693
부산	24,725	66,320	3,754	51,438	37,450
대구	7,626	36,681	2,515	36,457	27,884
인천	15,428	66,352	3,689	48,949	55,262
광주	1,256	19,171	912	20,619	15,051
대전	2,126	24,552	1,245	25,547	15,949
울산	73,865	66,844	16,196	33,314	71,720
경기	47,566	197,646	11,164	153,649	142,000
강원	25,130	72,245	8,260	32,917	16,722
충북	17,634	55,428	6,702	36,369	24,634
충남	42,793	115,169	6,061	42,320	43,591
전북	17,749	47,910	3,017	33,666	26,348
전남	63,306	82,869	7,318	42,184	59,585
경북	44,857	84,908	8,293	57,816	46,553
경남	103,997	109,459	6,029	54,853	55,962
제주	3,316	13,468	623	9,870	5,249

자료: 환경부, 환경통계연감, 2006.

전국의 공단에서 발생하는 폐수발생량 및 방류량을 보면 서울 등 수도권은 매우 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다. 수도권의 폐수발생 및 방류량이 낮은 것은 수도권에서 공단 등이 다른 지역으로 이전하고, 신규 제조업체의 설립 등이 어렵기 때문이라고 할 수 있다.

대규모 공단 등이 입지하고 있는 지역인 울산과 경북은 폐수의 발생량과 방류량이 압도적으

로 높은 것으로 나타나고 있다. 이들 지역은 전통적으로 중화학공업이 집중되어 있는 지역의 특성에서 기인하는 것으로 판단된다.

충남은 폐수의 발생량에서 수도권을 제외한 다른 지역에 비해 양호한 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 폐수방류량 측면에서는 문제점을 들어내고 있는 것으로 나타났다. 충남의 폐수발생량은 하루 58,508m³ 수준이나 폐수방류량은 하루 50,059m³인 것으로 나타났다. 충남의 폐수방류량이 다른 지역에 비해 높은 수준이라고 할 수는 없으나 발생량 대비 방류량은 높은 수준이라고 할 수 있다. 폐수를 발생시키는 업체에서 방류량을 줄이기 위한 노력이나 설비 등이 다른 지역에 비해 부족한 수준인 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-7〉 전국 공단별 폐수발생량 및 방류량 현황(2004년 기준)

(단위: m³/일)

	폐수발생량	폐수방류량
합계	1,856,644	1,010,715
서울	2,222	1,577
부산	83,963	50,458
대구 ¹⁾	-	-
인천	7,921	8,010
광주	17,971	8,409
대전	62,784	37,156
울산	382,133	345,359
경기	4,420	2,954
강원	12,633	9,759
충북	89,127	60,611
충남	58,508	50,059
전북	46,871	32,508
전남	95,484	89,566
경북	892,683	256,514
경남	99,924	57,775
제주 ²⁾	-	-

주: 1. 대구는 자료의 부정확으로 인하여 제외.

2. 제주는 자료가 제시되어 있지 않아 제외.

자료: 환경부, 환경통계연감, 2006을 재구성.

충남지역은 사업장 일반폐기물 발생량에서도 최근 지속적인 증가추세를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 충남의 2004년 하루 사업장 일반폐기물 발생량은 19,719톤이며, 2000년과 비교할 때 약 1.8배 증가한 규모이다.

〈표 3-8〉 지역별 사업장 일반폐기물 발생량 변화추이

(단위: 톤/일)

	2000	2001	2002	2003	2004
합계	168,566	204,428	219,646	244,310	253,507
서울	12,995	30,768	36,276	36,131	34,166
부산	6,106	7,670	9,663	9,899	9,945
대구	5,788	6,092	6,674	7,780	7,879
인천	8,566	9,277	10,281	10,827	11,792
광주	1,690	1,775	2,060	2,477	2,585
대전	3,187	4,487	4,334	4,860	4,521
울산	6,950	6,672	7,009	7,501	8,211
경기	18,011	25,155	28,845	33,608	41,093
강원	6,585	8,584	9,807	14,823	14,309
충북	6,938	10,521	9,458	13,278	10,979
충남	10,648	15,433	15,077	15,980	19,719
전북	6,972	9,925	13,475	15,854	12,561
전남	25,331	21,385	17,346	21,917	22,733
경북	32,733	29,311	31,011	27,792	29,777
경남	14,922	15,768	16,456	19,531	21,231
제주	1,144	1,605	1,874	2,051	2,007

주: 사업장 일반폐기물은 가연성과 불연성 폐기물의 합계임.

자료: 환경부, 환경통계연감, 2006.

충남에서는 각종 오염물질 및 폐수와 폐기물이 증가하는 추세를 보이고 있다. 이러한 오염물질 및 폐수와 폐기물 증가에 대처하여 환경을 보전할 수 있는 재원이 필요한 실정이며, 근본적으로 조세를 부과하여 오염물질 및 폐기물의 발생, 배출량을 줄일 수 있는 대책이 수립되어야 한다. 지방환경세 신설은 지방세수 확충을 통한 환경관련 재원의 확보측면과 조세부과를 통한 오염발생자 및 배출자가 스스로 오염의 배출을 감소시킬 수 있는 유인이 된다는 측면에

서 효과적인 대안으로 활용될 수 있을 것이다.

지방환경세의 도입방안으로는 직접환경세와 간접환경세를 고려할 수 있으나, 직접환경세가 과세비용의 측면과 과세의 실효성에서 타당할 것으로 판단된다. 직접환경세는 과세대상이 해당 오염원과 밀접히 연관되어 있으며, 오염원과 오염원의 배출량을 파악하기 용이한 특정오염원에 과세하는 것이다. 간접환경세는 오염원의 정확한 파악이 곤란하거나 오염원의 파악에 많은 비용이 소요되는 경우 불특정 오염원에 과세하는 것을 의미한다.

지방환경세 도입 시 기존 각종 부담금 등을 조정하는 과정을 거쳐야 할 것이다. 현행 환경관련 부담금은 배출부과금을 비롯하여 환경개선부담금, 수질개선부담금, 폐기물부담금, 폐기물부담금 등이 운영되고 있다.

〈표 3-9〉 지방환경세 과세 유형 및 대상

과세형태	환경매체	과세대상 품목
직접세	대기오염	등유, 중유, 휘발유, 경유, 석탄, 전력, 천연가스, 알루미늄, 시멘트 등
	수질오염	윤활유, 합성수지, 폐건축자재 등
	폐기물 발생	석탄재, 폐유리, 폐건축자재 등
간접세	대기오염	냉장고 등
	수질오염	합성세제, 샴푸, 린스, 식용유, 치약, 펄프, 합성섬유, 살충제, 기타 화학제품 등
	폐기물 발생	자동차타이어, 일회용면도기, 카메라, 종이컵 등의 일회용품, 유리병, PET병, 가전제품, 가구류, 전지류, 피혁, 포장재 등

자료: 김철영·박일흠, 지방세의 신세원 개발을 통한 세수증대 방안, 2003.

〈표 3-10〉 현행 환경관련 재원의 유형

구분	연계성	정보비용	비고
배출부과금	○	△	· 기본배출부과금과 초과배출부과금의 운영 · 부분적인 종량제
환경개선부담금	×	△	· 관련 규정에서 정한 일정규모 이상의 시설물 및 경유자동차에 부과 · 하수도사용료 및 배출부과금의 이중부담
수질개선부담금	△	○	· 먹는물, 주류 및 청량음료 제조업자에게 부과 · 폐공에 의한 오염문제 간과
폐기물예치금	×	○	· 유해환경 제품 제조업자 및 수입자에게 회수의무 보증, 강제할 목적으로 부과 · 품목 선정의 비적절성
폐기물부담금	×	○	· 재활용 어려운 폐기물의 처리비용 제조자에게 부담하는 오염자부담원칙 적용 · 품목 선정의 비적절성, 합성수지부담금과 중복

우리보다 앞서 환경세를 과세하고 있는 선진국의 경우 독일은 연방정부와 주정부에서 부과 하던 폐수부과금을 1999년부터 동력에너지세로 과세하고 있으며, 친환경정책 수행에 필요한 재원확보를 위해서 환경세 신설의 필요성이 인정되고 있으나 조세저항이 큰 것으로 알려지고 있다. 프랑스에서는 기존 오염유발 산업활동에 대한 일반세를 강화하여 에너지 소비회사들에게 탄소배출에 따른 세금을 부과를 포함하는 에너지 소비산업에 대한 환경세 강화계획을 발표 하였다. 이러한 환경세 신설에 따라 시멘트, 유리제조업 등의 산업에서 경쟁력이 약화될 것이 라는 우려와 반발이 있으나, 프랑스 정부는 환경세는 기업의 사회보장제도 부담분이 경감되어 기업의 전체적인 부담이 감소할 것이라는 논리로 반박하고 있다. 미국도 연방정부차원에서 환경세로 화학물질의 배출에 대한 개별소비세와 휘발유 및 화학산업에 대한 공급원료세를 부과 하고 있다. 개별 주 단위로는 석유채굴과 기타 광물질에 대한 과세와 지역 고형폐기물에 대한 사용자요금을 부과하고 있다. 일본에서는 환경보전비용 증가에 따른 지방자치단체의 재정적 자²³⁾와 향후 증가할 환경재원을 마련하기 위해서 지방환경세 도입을 적극적으로 검토하고 있는 것으로 알려졌다.²⁴⁾

23) 일본의 지방자치단체는 1997년 하수도와 폐기물 처리시설의 정비 등 환경보전대책을 위해 약 6조엔을 지출하였으며, 이 가운데 4조 7천억엔을 지방자치단체가 자체적으로 충당하여 재정적자의 원인으로 작용하였다.

2) 신세원 발굴을 위한 선결과제

관광세가 과세가 실현되기 위해서는 우선적으로 중복과세 및 이중부담의 문제가 해결되어야 한다. 관광세의 세원으로 논의되는 관광자원이나 관련 업체에는 부가가치세 등 국세가 과세되는 항목이 많다. 이러한 문제를 해결하지 않으면 중복과세의 우려가 있으며, 독립세주의를 채택하고 있는 현행 조세원칙에 위배될 소지가 크다. 관광세가 특정한 지역에서만 과세될 경우 해당 지역의 관광객 감소와 이에 따른 문제가 발생할 우려가 있다. 이에 따라 관광세 도입에서 지방자치단체 간 협의가 중요한 요소가 될 것으로 판단된다.

지방환경세는 현재 시행되고 있는 환경개선 부담금을 비롯한 각종 부담금과 중복되는 측면이 있다. 따라서 지방환경세 과세가 실현되기 위해서는 부담금과 중복의 문제를 해결하는 과정이 필요하다. 또한 과세대상 선정과정에서 제조업체에게 비용부담을 가중하는 요인이 될 수 있다. 이로 인하여 관광세 도입에서 발생하는 것과 유사한 문제가 발생할 수 있다. 지방환경세가 과세되는 지역의 제조업체에 상대적으로 불이익이 가중되는 효과가 나타날 수 있기 때문에 지방자치단체 간 협의과정이 중요할 것으로 생각된다. 지방환경세는 환경보전을 위한 재원마련과 환경보전이라는 측면에서 모든 지방자치단체가 직면하고 있는 문제이며, 필요성이 인정될 수 있다.

신세원 발굴을 통해 지방세수 확충을 논의하는 과정에서 공통적으로 발생하는 문제는 재원의 배분 또는 귀속에 관한 문제이다. 지역에 부존하는 특수한 자원이나 기피시설 등이 입지하는 지역은 기초자치단체이다. 이로 인하여 도세로 정할 것인지 시군세로 정할 것인지에 따라 이해관계에 발생하게 된다. 또한 도세로 세원을 포함할 경우에도 도와 시군의 배분비율을 정하는 문제가 어려운 과제가 되고 있다.

경북 청도의 소싸움에 대한 레저세 과세는 세수의 귀속 또는 배분문제의 어려움을 보여주는 사례가 되고 있다. 경북 청도는 레저세 과세대상으로 소싸움을 추가 발굴하였으나, 도와 청도군이 배분비율에 합의가 이루어지지 못하여 실제적인 과세가 이루어지지 못하고 있는 것으로 알려졌다.²⁵⁾

24) 이산화탄소를 배출하는 업체에 부과하는 기업환경세 및 지방자치단체의 환경보전 재원 마련을 위한 지방환경세 신설을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 지방환경세는 탄소 함유율에 따라 세율을 휘발유세, 석유가스세, 경유거래세 등의 현행 세율에 일괄적으로 덧붙이는 방안과 환경에 악영향을 미치는 합성수지 물통이나 건전지, 농약 등의 제품에 과세하는 방안, 그리고 일반폐기물, 산업폐기물을 버리는 업자에게 과세하는 방안 등이 검토되고 있다.

지방세 신세원 발골을 통한 지방의 자체재원 확충과정에서 가장 근본적인 문제는 과세의 자주권이라고 할 수 있다. 지방세법에 의해 지방세의 세목과 세율이 결정되는 현재의 체계에 개편이 이루어져야 한다. 조세법률주의에 의해 운영되는 조세체계에서 일본과 같은 법정외세가 운영될 수 있는 여지가 희박한 것이 현실적인 여건이나, 유사한 제도를 도입하기 위한 제도 개선의 노력이 있어야 부존자원을 활용한 신세원 발골을 통해 지방재정 확충이 이루어질 수 있을 것이다.

지방세 신세원 발골을 활성화하기 위해서는 지방교부세 보통교부세 기준재정수입액 산정과 정에서 신세원 발골에 의한 지방세수 증대에 대한 우대가 제도적으로 마련되어야 할 것이다. 현재와 같이 지방세수 증대에 의해 기준재정수입액이 증가하고, 이로 인하여 지방교부세 보통교부세 산정에서 불이익을 당하는 상황에서 지방자치단체 스스로 신세원 발골의지를 발휘하는 것은 어려운 상황이다. 따라서 신세원 발골로 인해 증가하는 지방세수에 대해서는 한시적인 특례를 인정받을 수 있는 제도가 마련되어야 할 것이다.

3. 화력발전에 대한 지역개발세 과세 필요성 및 기대효과²⁶⁾

지방세 신세원 발골을 통한 지방세수 확충은 필요성 및 지방재정의 자율성 제고측면에서 중요한 의미를 갖고 있다. 그러나 앞서서도 지적한 것처럼 실제 과세가 이루어지기 위해서는 선결되어야 할 문제가 많은 것이 현실이다. 그러나 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 신세원 발골을 지방세원화 하는데 많은 이점이 있는 대상이라고 할 수 있다. 따라서 충남에 다수 입지하고 있는 화력발전시설을 활용하여 지방세수를 확충할 수 있는 방안을 검토한다.

25) 경북 청도 소싸움에 대한 레저세 과세의 경우 소싸움 시설에 대한 투자 등 비용부담의 대부분은 기초자치단체인 청도군에 의해 이루어졌다. 그러나 레저세는 도세 보통세에 해당하는 세목이다. 이에 따라 현재와 같은 체계에서 세수는 도(道)로 귀속되게 되며, 이에 따라 경상북도와 청도군 간 재원배분 비율에 이견이 있는 것으로 알려져 있다.

26) 화력발전에 대한 지역개발세 과세방안은 신세원 발골에 해당하는 내용이다. 따라서 별도의 절로 구분하지 않고 신세원 발골을 논의하는 앞 절에서 논의하는 것이 논리의 전개에 부합한다. 그러나 충남은 화력발전에 대한 지역개발세 과세가 이루어질 경우 가장 많은 세수확충이 기대되는 지역이며, 과세실현을 위해서 적극적인 노력을 기울이고 있다. 이러한 상황을 고려하여 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 논리적 근거 및 현실적인 필요성에 대해 보다 자세하게 논의하여야 할 필요성이 있으며, 이에 따라 별도의 절로 구분하여 기술한다.

화력발전에 대한 지역개발세 과세 실현을 위해서는 먼저 과세의 논리적 타당성을 확보할 수 있어야 한다. 과세의 논리적 타당성은 이론적인 측면과 현실적인 필요성에서 도출할 수 있다. 논리적 타당성을 확보하기 위해서 2006년부터 새롭게 지역개발세 부과대상으로 추가된 원자력발전에 대한 과세의 검토를 통하여 시사점을 얻고, 논거를 도출하는 과정이 필요한 것으로 판단된다. 원전에 대한 지방세 과세의 이론적, 현실적인 필요성은 크게 네 가지로 구분할 수 있을 것이다.

첫째, 원자력발전소는 외부불경제를 야기하므로 후생손실 보전에 필요한 재원마련 등 응징과세 측면에서 필요하다. 또한, 원자력발전소는 소재지 주민의 정신적, 재산적 희생의 토대 위에서 이익이 발생하고 있기 때문에 원인자부담의 원칙에 의해서 과세의 필요성이 크다는 것이다.

둘째, 원자력발전소는 지방자치단체가 제공하는 교통, 환경 등의 공공서비스 수혜자이므로 공공서비스에 대한 반대급부로서 일정부분 지방세 납세의무를 부담하여야 한다는 것이다.

셋째, 현행 지원금제도의 근본적 문제점 해소를 위하여 필요하다. 기존의 지원금 수혜주민들이 지원금을 보상금 개념으로 인식하는 경향이 있고, 이로 인하여 발생하는 회계처리 불투명 등 재원낭비 문제점 해소를 위하여 장기적으로는 지원금제도를 조세로 흡수하여 정상적인 세입세출이 되도록 제도화할 필요가 있다.

넷째, 현재 수력발전에 대하여 지역개발세를 과세(10m³ 당 2원)하고 있기 때문에 과세형평상 원전에 대한 과세가 필요하다.

이러한 근거에 따라 '원전발전소 주변지역 지원에 관한 법률'에 의한 지원금(전기판매수입금의 1.12%)과는 별도로 지역개발세를 과세하여 지역주민의 후생복리 증진과 지역개발을 촉진할 수 있는 재원으로 활용되어야 한다는 것이다.

원자력발전에 대한 과세의 논거는 화력발전에 대한 지방세 과세에 시사점을 제공하고 있다. 이에 따라 원자력발전에 대한 지역개발세 과세에서 도출된 시사점을 기반으로 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 논거 및 현실적인 필요성에 대하여 살펴보고, 화력발전에 대한 과세가 실현되었을 경우 기대되는 효과에 대하여 검토한다.

1) 화력발전에 대한 과세 필요성

(1) 이론적 근거

① 외부불경제 교정

화력발전은 대기오염을 유발하는 대표적인 시설이다. 대기오염은 피해의 범위가 광범위하게 발생하는 것이 일반적이다. 화력발전시설이 입지하는 지역의 경우 화력발전시설이 입지하고 있는 해당지역이 가장 직접적인 대기오염의 피해를 받게 된다. 그러나 이러한 피해는 화력발전시설이 입지하는 해당지역 이외에도 인근 지역을 포함한 많은 지역이 오염의 영향을 받는다고 할 수 있다. 이와 같은 오염이나 공해문제는 외부불경제²⁷⁾의 대표적인 사례가 된다.

외부(불)경제는 사회적인 한계비용과 개인적인 한계비용 간 괴리로 인하여 발생한다. 이러한 괴리는 비효율성을 야기하며, 외부불경제의 경우 사회적인 적정수준보다 많은 오염을 배출하는 것이 일반적인 현상이다. 따라서 외부불경제를 내부화하는 방안이 제시되고 있는데, 내부화 방안에는 직접적인 방법과 간접적인 방법이 있다. 간접적인 내부화방법의 대표적인 수단이 조세를 부과하는 방법이다.²⁸⁾ 즉 외부불경제를 내부화하는 실효적인 방안으로 교정세의 성격을 갖는 조세를 부과하는 것이다. 교정세는 이론적으로는 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이만큼 부과하는 것이 타당하다. 그러나 현실에서는 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이를 측정하는 것은 어렵다. 따라서 일반적으로 공해물질 배출자의 생산단위당 일정액의 세금을 부과하는 것이 현실적인 대안이 되고 있다.

현재 석탄에 의한 화력발전에서 논의되고 있는 kwh당 2원 또는 0.5원이 교정세로서 화력발전에서 발생하는 외부불경제를 내부화하는 수준인가에 대해서는 논의가 있어야 할 것이다. 그러나

27) 외부성(externalities) 혹은 외부효과(external effect)는 어떤 경제활동 혹은 경제현상이 시장의 테두리 밖에서 일어나고 있다는 의미이다. 외부경제의 보다 엄밀한 정의는 어떤 행위가 제3자에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다 주면서 이에 대한 대가를 받지도 지불하지도 않을 때 외부경제가 창출되었다고 한다.

28) 정부가 오염물질 방출행위에 대해 조세를 부과하여 오염물질의 생산자가 인식하는 개인적인 생산비용을 사회적인 생산비용과 일치시킴으로써 문제의 해결을 시도하는 방법이다. 이러한 방법이 피구(A. Pigou)가 제시한 공해세(effluent tax)의 아이디어이며, 그의 이름을 따 피구세(Pigouvian tax)라고 불리기도 한다. 피구세(Pigouvian tax)는 외부불경제의 원인이라고 할 수 있는 시장가격이 사회적 비용을 정확하게 전달하지 못하는 문제에 대한 교정적인 성격도 갖고 있다.

전력을 생산하는 다른 수단인 원자력발전에 kwh당 0.5원의 과세가 이루어지고 있고, 원자력발전에 대한 논의과정에서 kwh당 4원의 부과가 적정하다는 의견이 제시되기도 하였다. 이러한 상황을 고려하면 화력발전에 대한 지역개발세 논의과정에서 이루어지고 있는 kwh당 2원 또는 0.5원의 과세도 타당성이 인정되는 범위라고 할 수 있다.

화력발전과정에서 발생하는 대기오염의 주요 성분인 이산화탄소의 경우 석탄에서 가장 많이 발생하는 것으로 나타나고 있다. 석탄에 의한 화력발전이 대기오염을 가장 많이 발생시키는 것으로 생각할 수 있다. 이러한 현실적인 상황도 외부불경제를 내부화하는 수단으로서 과세의 필요성에 대한 이론적인 근거가 된다.

〈표 3-11〉 발전원별 전체 에너지사슬에서의 이산화탄소 배출계수 현황

	석탄	석유	천연 가스	수력	원자력	풍력	태양광	바이오 매스
총계	1,290	890	1,234	410	30	75	279	116
발전부문	860	689	460	16	9	11	30	37
기타부문	430	201	774	394	21	64	249	79

자료: 부산광역시 등, 원자력에 관한 세계개선 연구, 한국지방행정연구원, 2004.

② 응익원칙 강화

지방자치단체는 지역에 일상적인 서비스를 제공하고 있다. 따라서 이러한 수혜와 관련되는 범위에서 조세를 부과·징수하여야 할 필요성이 있다. 또한 지방세는 국세와 비교할 때 응익적인 요소가 강하다고 할 수 있다.

화력발전에 의한 전력생산은 지방자치단체 및 공공부문에서 제공한 기반시설을 활용하게 된다. 즉 지방자치단체 등이 투자한 재원에 의해 조성된 기반시설을 이용하여 경제적인 이득을 얻고 있다. 따라서 기반시설 이용에 따른 편익을 비용으로 지불하여야 할 당위성이 있다.

(2) 현실적인 필요성

① 실효적인 재정확충 수단

현실적인 측면에서 지방세 신세원 발굴은 각 지방자치단체가 지방세수를 확충할 수 있는 수단으로 활용할 수 있는 대안이라고 할 수 있다. 지방재정 확충을 위하여 논의되고 국세 세원 이양방안 등은 세원의 불균등한 분포로 인하여 수도권 지방자치단체의 재정확충 효과가 상대적으로 월등할 것으로 예상된다. 즉 지방세수의 증대는 지방교부세 보통교부세 감소를 야기할 수 있다. 그런데 보통교부세 불교부단체의 경우 상대적으로 재정력이 우수한 지방자치단체이며, 이들 지방자치단체는 대부분 수도권 지방자치단체들이다. 이에 따라 수도권과 비수도권 간 재정격차는 더욱 크게 나타날 가능성이 높다.

지방세 신세원 발굴을 통한 지방세수 확충방안은 수도권과 비수도권 간 재정격차의 심화를 유발하지 않는 수단이라고 할 수 있다. 신세원 발굴대상이 되는 지방세원은 각 지역에 부존하고 있는 자원을 대상으로 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 자체적인 노력에 의해 많은 영향을 받게 되며, 세원의 불균등한 분포에 의해서 발생하는 수도권과 비수도권 간 격차가 유발되지 않을 것이다.

이와 같은 측면에서 최근 이루어지고 있는 지방재정 확충방안으로서 현실적인 조건을 충족하는 수단이라고 할 수 있다. 즉 각 지방자치단체의 재정을 확충하면서도 수도권과 비수도권 간 격차를 발생시키지 않는 수단이라고 할 수 있다. 따라서 법정세 구조인 현행 지방세체계에 세원으로 편입될 수 있는 여지가 높다고 할 수 있다.

② 발전시설별 과세대상 형평성

현재 전력을 생산하는 대표적인 방식은 수력, 화력, 원자력이다. 이 가운데 수력발전은 이미 발전용수에 지역개발세가 과세되고 있었다. 또한 원자력발전에 대해서는 2006년부터 발전량에 따라 지역개발세가 과세되고 있다. 그러나 화력발전에 대해서는 지역개발세가 과세되지 못하고 있다. 이렇게 볼 때 화력발전에 대한 지역개발세 과세도 이들 시설과의 관계를 고려할 경우 과세의 형평성차원에서 필요성이 인정된다.

③ 화력발전에서 조성되는 재원의 효율성 제고 필요성

현행 발전소 주변지역은 ‘발전소 주변지역 지원에 관한 법률’에 의해 지원금을 지원받고 있다. 지원금은 원칙적으로 발전소 시설의 반경 5km 이내의 주변지역에 사용하도록 규정되어 있으며, 예외적으로 지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전 목적을 위해서는 당해 주변지역 이외의 지역에 대해서도 사용이 가능하도록 규정되어 있다.

지원금의 관리는 지원사업 시행자(지방자치단체 등)가 특별회계를 설치하여 관리하고 있다. 지원금에서 발생하는 이자에 대해서는 매 회계연도 결산 후 전력산업기반기금에 납입(주민복지사업 및 기업유치사업 제외)하도록 규정하고 있다.

〈표 3-12〉 발전소 주변지역 기본지원사업 지원금 산정방법(발주지법 시행령 별표2)
(단위: 만 kW, 억원)

	기본지원금		추가지원금		
	기준용량	지원금	발전기당 기준용량	건설중인 발전기	가동중인 발전기
원자력	200	22.5	100	11.3	1.5
유연탄 화력	100	9.1	50	4.6	1.1
무연탄 화력	40	5.2	20	3.9	1.1
유전소 화력	60	1.0	30	2.0	0.6
가스 화력	80	1.0	40	2.0	0.4
건설중인 수력	60	4.0	30	3.0	-

자료: 부산광역시 등, 원자력에 관한 세계개선 연구, 한국지방행정연구원, 2004.

현행 기본지원사업의 지원금에 대한 기준은 ‘발전소 주변지역 지원에 관한 법률 시행령’에 규정되어 있으며, 기본지원금과 추가지원금으로 구분된다. 매년도 지원금은 기본지원금과 추가지원금의 합계에 소재지계수²⁹⁾를 곱하여 산정하고 있다.

‘발전소 주변지역 지원에 관한 법률’에 규정되어 있는 지원사업의 종류는 주변지역 기본지원사업, 전기요금보조사업, 주민복지 지원사업, 특별지원사업, 기업유치지원사업, 홍보사업,

29) 소재지계수: 읍면지역(1.0), 시지역(인구 50만 미만 0.5, 인구 50만 이상 0.2), 특별시 광역시 지역(0.1).

기타 주변지역의 발전, 환경, 안전관리와 전원개발의 촉진을 위하여 필요한 사업으로서 대통령령이 정하는 사업 등 7종류로 구분된다.

주변지역개발 기본지원사업은 소득증대사업과 공공시설사업, 육영사업으로 구분된다. 소득증대사업과 공공시설사업은 지방자치단체가 사업시행자이며 육영사업은 한국전력공사가 사업시행자이다.

지원사업의 종류는 다양하게 시행되고 있다. 그러나 지역의 범위가 일부에 국한되어 있는 등의 문제로 인하여 지원금의 운용 효율성 개선의 필요성이 있다. 대기오염이 미치는 지역의 범위에 비해 상대적으로 협소한 지역을 대상으로 지원금이 활용되고 있다.

이와 함께 지원금이 보상금 성격으로 인식되어 주변지역의 지역개발사업을 위한 대규모사업에 활용되기보다는 마을의 숙원사업에 주로 쓰이고 있다. 또한 지방자치단체가 지역개발을 위한 재원으로 활용하는데도 한계를 보이고 있다. 따라서 현재와 같은 지원금 운용에서 유발되는 지역개발 효과는 불투명한 것으로 인식되고 있다.³⁰⁾

따라서 지원금 제도의 취지를 살려 지역개발 재원의 효과를 제고해야 할 필요성이 있다. 화력발전과정에서 배출되는 이산화탄소 등에서 유발되는 외부불경제인 대기오염을 보완하고, 지역개발 재원의 역할을 제고할 수 있도록 하기 위해서는 기존의 지원금제도와 다른 수단인 지방세로 과세하는 방안이 필요하며, 이러한 방식은 화력발전과 관련된 재원의 운용 효율성을 제고할 수 있는 수단이 된다.

30) 지원금의 지역개발효과가 인정된다면 해당 지방자치단체의 인구유입, 자체세수의 증대 등으로 연결될 수 있을 것이다. 그러나 원자력발전소 주변지역 지원금이 지원되는 지역인 전남 영광군, 경북 울진군 등은 지원금 지원 이후에도 인구가 지속적으로 감소한 것으로 나타났다. 이런 결과는 지원금의 긍정적인 효과가 크지 않다는 것을 보여준다.

〈표 3-13〉 발전소 주변지역 지원금 사업유형

사업구분	사업 내용	사업시행자
소득증대사업	농림수산업시설, 상공업시설, 관광산업시설	지방자치단체
공공시설사업	의료시설, 사회복지시설, 도로시설, 항만시설, 상하수도 시설, 교육문화시설, 환경위생시설, 방사능방재시설, 운동 오락시설, 전기통신시설	지방자치단체
육영사업	교육기자재, 장학금 및 학자금지급, 장학기금적립, 체육 활동지원, 백일장사생대회 개최, 학교급식시설 지원, 연구보조비지급, 우수학생표창, 기타 육영사업	발전회사

자료: 부산광역시 등, 원자력에 관한 세제개선 연구, 한국지방행정연구원, 2004.

〈표 3-14〉 원전 지원금(기금)제도와 지역개발세의 장·단점 비교

	지원금제도	지역개발세
장점	<ul style="list-style-type: none"> · 지원대상이 특정 계층에 한정되고, 금전적 보상의 특징이 강하여 가시성 높음 · 지원금의 사업유형이 직접보상과 간접 보상 등 다양함 ① 소득증대사업 ② 육영사업 ③ 전기요금보조사업 ④ 주민복지지원사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체가 과세권을 행사할 경우 행정적, 재정적인 권한 행사 가능: 광역개발사업 시행으로 지역개발의 효율성 제고 가능(반경 5km 이내 불문) · 조세세입으로 지방재정을 운용함으로써 지방자치의식 성숙에 도움 · 원전 재난 발생시 광역 및 기초단체의 대책비용 비축 및 대책 추진 용이 · 수력발전과의 과세형평성에 기여
단점	<ul style="list-style-type: none"> · 발전소 주변지역(반경 5km 이내로 한정) 주민 지원을 원칙으로 운영되기 때문에 개별적 소규모 지원 불가파: 대규모 사업투자 곤란 · 특별지원금제도 등 지원금 규모의 변동폭이 크기 때문에 불안정함 · 지원금의 실질적인 운영주체로서 지방자치단체의 역할이 제한되고, 사업비의 임의적인 사용, 사업계획의 미제출로 인한 사업비의 이월 등 불합리한 운영이 예상되어도 제재수단 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 원전세를 큰 규모로 과세할 경우 지원금제도와 중복으로 지원금의 폐지 또는 삭감 논란 소지: 정부의 장기적인 에너지 정책상 이상적인 전원구성에 차질을 우려한 관계 부처의 강력한 반발 등 · 도를 달리하는 기존의 수해지역의 경우 세입배분 대상에서 제외되는 문제로 인한 반발 예상: 고창(전북), 울주(울산) · 교부세제도 운영상 재정확충의 실효성이 크지 않음에 따른 해당 지방자치단체의 반발이 예상되는 등 교부세 산정방식의 개선 요구 발생

자료: 구분품, 원전에 대한 과세필요성 및 추진경위, 지방세, 통권94호, 2006.

2) 지역개발세를 통한 과세의 필요성

(1) 지역개발세의 특성

지역개발세는 지방세체계에서 도세 중 목적세에 해당한다. 지방세법 제258조에서는 “지역개발세를 부과할 지역과 부과징수에 관하여 필요한 사항은 도 조례가 정하는 바에 의한다.”라고 규정하고 있다. 이렇게 지역개발세는 조세법률주의를 채택하고 있는 현행 조세체계에서 상대적으로 지방자치단체에게 자율권이 많이 부여되어 있는 세목이라고 할 수 있다.

지역개발세는 목적세로서 보통세와 다른 특성을 갖고 있다. 즉 지역개발세로 징수된 세액은 지역균형개발, 수질개선, 수자원 보호 등에 소요되는 재원에 사용하도록 용도가 지정되어 있다.

지역개발세는 지방세법에서 명시하고 있는 목적을 위한 재원 조달을 위해서 1992년 1월 1일부터 과세되고 있으며, 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 등에 부과되고 있다. 2006년 1월부터는 원자력발전을 지역개발세 세원으로 포함하여 과세가 이루어지고 있다.

현재 컨테이너에 대한 지역개발세³¹⁾는 부산광역시에서만 부과·징수하고 있으며, 20피트 컨테이너(1 TEU)에 2만원, 40피트 컨테이너에 4만원을 부과하고 있다. 컨테이너에 대한 지역개발세 부과는 1992년부터 2001년까지 10년간 한시적으로 부과하는 것으로 되어있었다. 그러나 부산광역시는 기한을 5년 연장하여 2006년까지 과세하는 것으로 되어 있다. 광양시와 인천광역시도 각각 1997년과 2001년부터 부과하기로 했던 컨테이너에 대한 지역개발세 과세를 시행하지 않고 있다.

31) 컨테이너에 대한 지역개발세 부과는 항만배후도로의 확충 등 물류인프라의 구축에 사용됨으로써 도로체증을 완화하여 물류비를 절감시키는 효과가 있다는 측면에서 당위성이 인정되고 있다. 그러나 컨테이너에 대한 지역개발세 부과는 부산항의 가격경쟁력을 저해하는 요인으로 작용하는 부정적인 측면도 있다.

〈표 3-15〉 지역개발세의 과세표준 및 표준세율체계

과세대상	과세표준	표준세율
발전용수	발전에 이용된 물	10m ³ 당 2원
지하수	개발에 채수된 물	1m ³ 당 20~200원
지하자원	채광된 광물가액	0.2%
컨테이너	컨테이너	TEU당 15,000원
원자력발전	원자력발전	Kwh 당 0.5원

자료: 홍기용, 지방세법, 세학사, 2000을 수정.

(2) 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 장점

화력발전에 지방세가 과세될 경우 지역개발세로 과세하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 장점은 과세의 편리성, 지역개발사업의 재원으로로서 활용상의 유용성, 다른 발전시설과의 관계 등을 들 수 있다.

① 과세의 편리성

지역개발세는 도세 목적세로 분류되어 있으며, 지역개발세 과세대상에 대해서는 지방세법이 조례에 위임하여 지방자치단체의 자율성을 폭넓게 부여하고 있다. 이에 따라 다른 세목이나 신세목의 설치에 비해 상대적으로 복잡한 절차를 필요로 하지 않으면서 과세대상으로 추가할 수 있을 것으로 생각된다.

② 지역개발사업 재원으로의 유용성

지역개발세는 목적세로서 징수되는 세수의 용도가 특정한 용도에 사용되도록 지정되어 있다. 화력발전에 대한 과세는 외부불경제와 기반시설을 이용하는데 대한 응익원칙 강화의 차원에서 이론적인 타당성을 갖추고 있다. 또한 화력발전시설이 입지하는 지역은 지역발전에 제한을 받고 있는 상황이다. 이러한 문제들을 해결하는 수단으로 지역개발에 활용할 수 있는 재원

이 지원되어야 한다. 따라서 지역개발에 필요한 재원을 지방세의 형태로 징수하고 용도가 지역개발에 지정되어 있는 지역개발세로 징수하는 것이 이론적인 측면과 현실적인 측면에서 타당하다.

③ 다른 발전시설 과세와의 형평성

수력발전에 이용되는 발전용수는 이미 지역개발세의 세원으로 포함되어 있다. 또한 원자력 발전에 대한 지방세 과세도 지역개발세 세목으로 이루어지고 있다. 반면 화력발전에 대해서는 지역개발세 세원으로 포함되어 있지 않다. 따라서 발전용수와 원자력발전과의 형평성 차원에서 반드시 과세가 이루어져야 하며, 지역개발세로 과세되는 것이 타당하다.

3) 충남의 기대효과

충남에는 보령, 당진, 태안, 서천 등에 석탄을 연료로 사용하는 화력발전소가 입지하고 있다. 충남의 화력발전 설비는 19기가 운영중이며, 전국적으로는 39기의 발전설비가 운영중이다. 충남을 비롯하여 전남, 경남, 인천 등에 석탄을 연료로 사용하는 화력발전소가 입지하고 있다.

2005년 기준으로 발전원별 전력 생산의 비중은 수력 1.4%, 유류가스 21.2%, 내연 0.2%, 원자력 40.3%, 석탄 37.0%로 이루어져 있다. 석탄을 원료로 이루어진 화력발전량은 1,348.9억 kwh 규모인 것으로 나타났다.

충남은 화력발전에 대한 지역개발세가 과세될 경우 지방자치단체 중 가장 큰 규모의 세수증대가 기대된다. 2005년 발전량을 기준으로 하면 충남의 세수증대 규모는 kwh당 2원이 부과될 경우 1,344억원, kwh당 0.5원이 부과될 경우 336억원에 이를 것으로 예상된다.

2006년 1월부터 원자력발전에 지역개발세가 과세되고 있다. 원자력발전에 대한 지역개발세 과세를 위해서 부산, 경북, 전남이 공동으로 실시한 연구결과에서는 kwh당 4원을 과세하는 것이 적정한 것으로 도출되었다. 그러나 실제로 화력발전에 대한 지역개발세 부과는 kwh당 0.5원의 과세가 이루어져 시행되고 있다. 따라서 화력발전에 대한 지역개발세가 부과될 경우 kwh당 0.5원의 부과가 이루어질 가능성이 높을 것으로 예상된다.

kwh당 0.5원의 과세가 이루어질 경우 전국적으로 674억원의 지역개발세 증가가 가능할 것

이다. 이 규모는 2005년 한국전력공사의 당기순이익 2조 4,486억원의 2.8% 수준이다. 화력발전
에 대한 지역개발세 과세로 유발될 674억원의 증가규모에서 충남이 차지하는 비중은 49.8%에
이르는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-16〉 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 세수 증대효과

(단위: 기, kwh, 원)

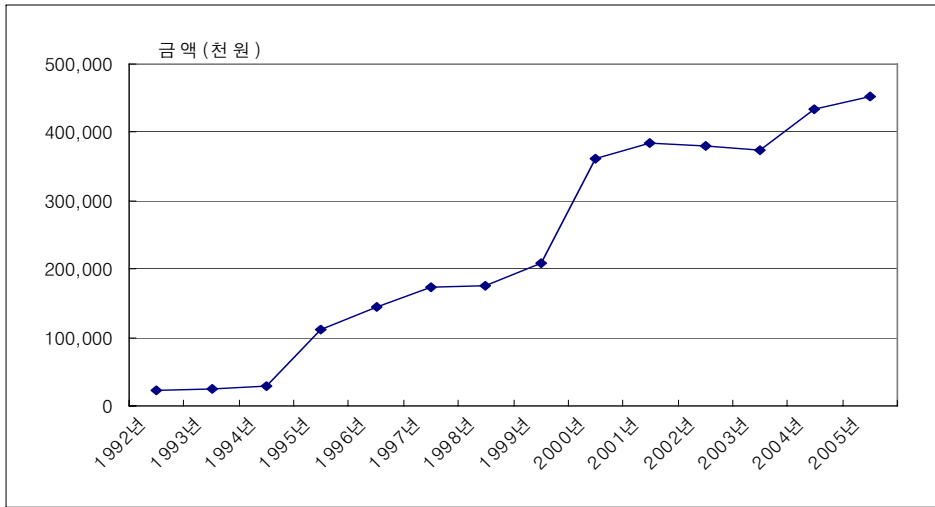
시·도별	시·군별	발전소명	발전설비	발전실적	산출세액 1	산출세액 2
충남	보령시	보령화력	6	23,281,787,000	46,563,574,000	11,640,893,500
	당진군	당진화력	5	17,996,946,000	35,993,892,000	8,998,473,000
	태안군	태안화력	6	23,900,438,000	47,800,876,000	11,950,219,000
	서천군	서천화력	2	2,041,261,000	4,082,522,000	1,020,630,500
	충남 계		19	67,220,432,000	134,440,864,000	33,610,216,000
강원	동해시	동해화력	2	2,223,936,000	4,447,872,000	1,111,968,000
	강릉시	영동화력	2	1,524,581,000	3,049,162,000	762,290,500
	강원 계		4	3,748,517,000	7,497,034,000	1,874,258,500
전남	여수시	호남화력	2	3,959,344,000	7,918,688,000	1,979,672,000
경남	하동군	하동화력	6	24,165,004,000	48,330,008,000	12,082,502,000
	고성군	삼천포화력	6	24,968,766,000	49,937,532,000	12,484,383,000
	경남 계		12	49,133,770,000	98,267,540,000	24,566,885,000
인천	옹진군	영흥화력	2	10,829,659,000	21,659,318,000	5,414,829,500
합계			39	134,891,722,000	269,783,444,000	67,445,861,000

주: 산출세액 1=발전실적(kwh)×2원, 산출세액 2=발전실적(kwh)×0.5원

자료: 충남도청 세정과 내부자료.

화력발전에 대한 지역개발세 과세로 충남의 지방세수 확충은 큰 효과가 있을 것이다. 따라
서 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 매우 중요한 과제가 된다고 할 수 있다. <그림 3-1>을
통해서 지역개발세수 징수액의 추이를 보면 지속적인 증가추세를 유지하고 있는 것을 알 수
있다. 그러나 지역개발세가 충남 전체 지방세수에서 차지하는 규모는 매우 미미한 수준이다.
이에 따라 지역개발세수가 목적으로 하는 지역의 균형개발 등을 지원할 수 있는 재원으로서의
역할은 매우 제한적이라고 할 수 있다. 화력발전에 대한 지역개발세 과세가 이루어지지 않으
면, 이러한 현상은 향후에도 지속될 수밖에 없을 것이다.

〈그림 3-1〉 충남의 지역개발세 징수액 추이



화력발전이 지역개발세 과세대상으로 포함되지 않을 경우 지역개발세수를 예측하면 현재의 수준이 지속될 것으로 전망된다. 지역개발세의 향후 추이를 알아보기 위하여 통계적인 방법을 활용하여 세수를 추계한 결과 2010년 642,328천원의 지역개발세수가 징수될 것으로 전망된다.

지역개발세 징수액을 예측하기 위하여 선행연구에서 활용한 탄성치모형과 진도비 모형 등을 활용한 결과이다. 탄성치 모형에서는 설명변수로 경상GDP를 이용하였다. 지방세에 관한 대부분의 문헌과 실증연구 결과는 지방세수와 경상GDP가 유의미한 관계가 있는 것으로 나타나고 있다.

탄성치 1모형은 지역개발세 징수액과 경상GDP의 탄성치를 분석하여 세수를 추계하는 방법이다. 탄성치 2모형은 지역개발세 징수액과 지역내총생산(GRDP)의 탄성치를 분석하여 세수를 추계하는 방법이다. 진도비 모형은 과거의 추세를 고려하여 미래의 지역개발세수를 추계하는 방법이다. 조정진도비 모형은 진도비 모형을 보완하기 위하여 지역개발세수의 탄성치를 고려한 추계방법이다.

〈표 3-17〉 지역개발세수 추계를 위한 모형의 추정식 비교

모형	추정식
탄성치 모형1	$\ln(\text{지역개발세 징수액}) = \alpha + \beta \ln(\text{경상GDP})$
탄성치 모형 2	$\ln(\text{지역개발세 징수액}) = \alpha + \beta \ln(\text{GRDP})$
진도비 모형	$T_{t+1} = T_t(1 + g) + \Delta T$
조정진도비 모형	$(1+\text{진도비}) \times (1+\text{세수탄성치} \times \text{추계연도 경제성장률})/2$

충남의 지역개발세수 추계모형으로는 진도비 모형의 설명력이 가장 좋은 것으로 나타났다. 진도비 모형으로 2004년 징수액을 기준으로 2005년 지역개발세수를 추계한 결과 2005년 실제 징수액과의 격차가 287천원으로 나타났다.

진도비 모형에 의해 추계된 지역개발세수는 화력발전에 대한 과세가 이루어지지 않을 경우 2010년 642,328천원으로 나타났다. 따라서 충남으로서는 화력발전에 대한 지역개발세 과세가 지방세수를 확충할 수 있는 효율적인 방안이 될 것으로 생각된다.

〈표 3-18〉 충남의 지역개발세수 추계결과

(단위: 천원)

	탄성치 1 모형 ³⁾	탄성치 2 모형 ⁴⁾	진도비 모형	조정진도비 모형
2004년 ¹⁾	433,205	433,205	433,205	433,205
2005년 ²⁾	450,871	450,871	450,871	450,871
2005년	486,013	492,716	452,584	469,299
2006년	545,258	560,403	480,535	512,394
2007년	611,725	637,388	523,223	566,383
2008년	686,294	724,949	557,289	619,342
2009년	769,953	824,539	597,358	679,357
2010년	863,810	937,810	642,328	746,335

주: 1. 2004년 결산기준 징수액

2. 2005년 결산기준 징수액

3. 2005년부터 2010년까지 매년 5% 경제성장 가정

4. 2005년부터 2010년까지 매년 6.9% GRDP 성장 가정

4. 세정합리화를 통한 자체재원 확충방안

1) 지방세 체납 개선방안

(1) 지방세 체납 현황

충남의 지방세 징수율은 인접한 광역지방자치단체와 비교할 때 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 최근 충남의 지방세 징수율 추이를 살펴보면 2000년부터 2002년까지 전국 평균에 미치지 못하는 징수율을 기록한 것으로 나타난다. 2003년과 2004년에는 전국 평균 징수율을 초과한 것으로 나타나고 있다.

지방세 체납규모는 2006년 6월말 기준으로 1,422억원 규모 규모를 유지하고 있으며, 이러한 규모는 최근 5개년 가운데 가장 큰 규모가 유지되고 있는 것으로 판단된다. 도세와 시·군세 체납액을 구분할 경우 2003년까지는 도세의 체납액이 시·군 체납액에 비해 큰 규모를 유지하였으나, 2004년 이후에는 시·군세 체납액의 규모가 커졌다.

2003년 지방세 체납액은 1,353억원 규모이며, 이 가운데 도세는 743억원으로 54.9%, 시·군세는 610억원으로 45.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 세목별 체납액 규모에서는 자동차세가 97억원으로 가장 큰 규모이며, 체납건수에서는 지방교육세가 가장 많은 것으로 나타났다.

2004년 체납건수는 전년 대비 18.9% 증가하였으나, 체납액은 감소하여 989억원 규모를 유지하였다. 체납액 중 도세는 34.9%의 비중을 유지하여 전년 대비 체납액 비중에 비해 크게 감소한 것으로 나타났으며, 시·군세 체납액 규모보다 작은 규모로 체납의 개선이 이루어졌다.

2004년 도세 체납액이 2003년보다 감소하고, 시·군세 체납액 규모보다 감소한 원인은 도세 고액체납이 징수되었기 때문인 것으로 판단된다.

2005년 체납액과 체납건수는 전년대비 각각 10.4%와 23.8%가 증가하였다. 체납액 중 도세는 2004년 대비 9.0% 증가하였고, 시·군세는 11.2% 증가하였다. 도세가 체납액에서 차지하는 비중은 34.1%, 시·군세 비중은 65.9%이다. 이에 따라 체납액에서 시·군세가 차지하는 비중은 더욱 증가한 것으로 나타났다.

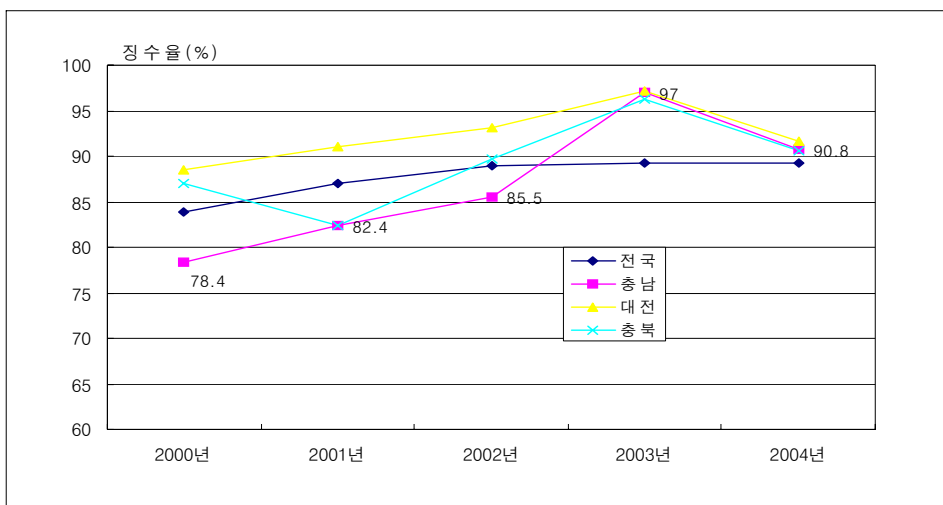
2006년 6월말까지의 체납액은 도세의 체납액 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 도세 체납액은 전년 대비 41.0% 증가한 것으로 나타났다. 이에 따라 도세 체납액이 전체 지방세 체

납액에서 차지하는 비중은 37.2%로 증가하였다.

지방세 중 체납액이 가장 많은 세목은 자동차세인 것으로 나타났다. 자동차세가 전체 체납액에서 차지하는 비중은 2003년 7.2%이며, 과년도수입 체납액을 제외한 체납액 규모에서 차지하는 비중은 31.4%에 이르는 것으로 나타났다.

자동차세 체납액 규모는 2006년에도 13.5%, 과년도수입 체납액을 제외한 규모 대비로는 39.9%에 이르는 것으로 나타났다.

〈그림 3-2〉 충남의 지방세 징수율 추이



〈표 3-19〉 연도별 지방세 체납액 추이(2002-2006. 6월)

(단위: 백만원)

	2002	2003	2004	2005	2006
합계	124,974	135,265	98,878	109,200	142,240
도세	74,317	74,287	34,490	37,579	52,974
시·군세	50,657	60,978	64,388	71,621	89,266

주: 2006년은 6월말 기준임.

자료: 충청남도, 세정과 내부자료.

지방세 세목 중 체납건수가 가장 큰 세목은 도세 목적세인 지방교육세이다. 지방교육세는 다른 세목에 부가되는 부가세(sur tax)이다. 부가세는 본세가 체납될 경우 당연히 체납이 발생한다. 따라서 체납건수는 증가할 수밖에 없다.

〈표 3-20〉 지방세 체납액 규모 상위 세목(2003-2006. 6월)

(단위: 건, 백만원)

	2003		2004		2005		2006	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
자동차세	107,541	9,730	115,359	10,387	132,035	11,402	185,970	19,136
취득세	4,935	5,793	13,861	9,934	8,825	9,655	6,924	13,078
주민세	78,274	5,491	98,572	4,993	103,300	6,910	6,143	6,616
지방교육세	224,693	3,471	246,115	3,828	320,977	4,264	133,962	5,622
종합토지세	52,782	2,270	51,261	2,580	105	5	413	24
재산세	41,861	1,737	41,923	2,004	114,357	4,206	8,192	23

주: 1. 2006년은 6월말 기준임.

2. 과년도수입 체납액과 건수는 제외한 순위임.

자료: 충청남도, 세정과 내부자료.

그러나 지방교육세는 체납건수에 비해 체납액은 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 또한 체납액 징수도 주세목의 체납개선이 이루어지면 부가세의 성격상 자연히 체납건수와 체납액 규모가 감소하게 될 것이다.

지방교육세 다음으로 많은 체납건수를 보이고 있는 세목은 자동차세이다. 자동차세 체납건수는 지속적인 증가추세를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 체납액 규모로는 자동차세가 가장 큰 것으로 나타나고 있으며, 증가추세를 유지하고 있다.

(2) 지방세 체납 개선방안

지방세법에 의해 적법하게 부과된 지방세가 징수되지 못하고 있는 상황은 조세정의 실현의 저해요인이 된다. 이에 따라 성실한 대다수의 납세자에게 상대적인 불이익이 발생하는 요인이 되고 있다.

지방세 체납을 개선하기 위해서는 체납이 발생하는 원인에 대한 분석이 필요한 것으로 판단된다. 체납의 원인에 따른 효율적인 체납 개선대책을 모색하는 것이 실효적인 방안이 될 것이다.

체납 지방세에 대한 개선방안은 다양하게 논의되고 제시되었다. 그러나 지방세 체납액은 감소하고 있지 않은 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 지금까지 제시되었으나, 시행이 되지 못하고 있는 방안을 중심으로 검토하여 현실에 적용하는 과정이 필요한 것으로 판단된다.

지방세 체납요인은 제도적인 측면과 운영적 측면, 납세자윤리측면, 기타로 구분하여 살펴볼 수 있다. 제도적인 측면으로는 부과지 건수의 과다, 고지서 송달의 문제, 징수시스템 및 규정의 미비에 관한 문제, 자치단체 징수노력에 대한 인센티브 미흡과 고질적, 상습적인 체납자에 대한 제재수단의 미비 등 다양한 요인이 있다. 운영적 측면에서도 결손처분에 미흡, 주소 및 재산조회과정에서 타기관 전산망과 연계가 원활하지 못한 점, 담당공무원의 체납처분 업무숙지의 미비 등의 요인이 있다. 이외에도 납세자가 국세에 비해 지방세 납세의식이 낮기 때문에 발생하는 납세자윤리측면과 성실한 납세자에 대한 실질적인 우대조치가 없는 점 등이 지방세 체납의 요인으로 지적되고 있다.

제도적인 측면에서 체납의 요인이 되고 있는 사항 중 고질, 상습체납자에 대한 명단공개는 제시된 대안에서도 지적하고 있는 것처럼 제도화의 필요성이 큰 것으로 판단된다. 즉 일정금액 또는 일정횟수를 초과하는 체납자에 대해서는 관련 규정에 의무이행 확보수단으로 명시되어 있는 방법들을 단계적으로 적용하여 납부를 강제하는 방법이 현실적으로 실현되어야 할 것이다. 이러한 대안을 대부분의 성실한 납세자가 피해를 받지 않는 방안도 된다. 이와 함께 과세대상 물건의 멸실 및 이동성에 의한 체납증가 요인을 차단할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히 자동차세는 지방세에서 체납이 많은 세목이다. 자동차의 경우 여러 가지 요인에 의해서 자동차세 납세의무자가 실제로 자동차를 소유·운행하고 있지 않음에도 자동차등록원부가 존재하기 때문에 매년 계속해서 부과가 이루어지고, 이러한 부과가 바로 체납으로 이어지는 상황이 발생하고 있다. 따라서 자동차등록원부에만 존재하는 자동차에 대해서는 제도적인 보완을 통해서 확인절차를 거쳐 부과가 이루어지지 않는 방안이 마련되어야 한다.

운영적 측면에서는 결손처분을 적극적으로 활용할 수 있어야 할 것이다. 결손처분이 이루어져도 향후에 재산의 변동이 있을 경우 체납 지방세를 징수할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어 있으나, 결손처분실적은 미미한 것으로 판단된다.³²⁾ 특히 자동차세의 경우 적극적인 결

손처분 실시가 필요한 세목이며, 이를 통해 체납관리에 소요되는 비용 등 불필요한 비용을 줄일 수 있을 것이다. 이와 함께 운영적 측면에서 개선되어야 할 사항으로 지적되는 것은 체납자에 대한 압류과정에서 재산조회 시 금융권 및 소득을 파악할 수 있는 공단과의 연계가 원활하지 못하여 체납자에 대한 압류에 어려움이 발생하고 있다. 따라서 압류처분의 실효성 제고를 위해서는 운영적 측면뿐만 아니라 제도적인 개선이 요구된다.

체납세는 재정운용의 어려움을 가중시키는 요인이 되고 있다. 세입계획과 결산의 차이를 발생시키는 것 뿐만 아니라 지방교부세 산정에도 직접적인 악영향을 미치고 있다. 아래 <표 3-22>는 지방교부세 산정기준에 반영되는 기준재정 수입액 항목이다. <표 3-22>에 의하면 지방세 체납액 축소는 기준재정수입액의 긍정적 요소로 작용한다. 즉 당해연도 기준으로 전전전년도 지방세 미징수 누계액에서 전전년도 지방세 미징수 누계액을 차감한 금액의 30%에 해당하는 만큼을 기준재정 수입액에서 차감하여 반영하게 된다. 이에 따라 기준재정 수입액이 감소하는 효과를 나타내며, 자치단체의 지방교부세 산정 시 유리하게 작용하게 된다.

32) 충남 시·군 세무공무원과 면담결과에 의하면 결손처분의 경우 과거에는 감사에서 지적사항 등 개인적인 불이익이 발생하였기 때문에 실적이 미비하였으나, 현재는 결손처분에 대한 업무숙지의 미비와 단체장의 적극적인 의지가 약하기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3-21〉 지방세 체납 발생 원인과 대안 현황

	체납원인	제시된 대안
제도적 측면	· 부과고지 건수 과다에 따른 관리 한계	· 지방세 세목의 축소와 간편화
	· 고지서 송달의 문제: 징세비용 증가 및 반송에 따른 업무량 증가	· 조례에 의한 고지서 송달 추정주의 도입: 일정금액 이하 일반우편 송달, 인터넷 고지
	· 국세 부가 지방세 징수시스템 문제	· 국세부가 지방세 국세와 통합징수 후 배분
	· 신고분지방세 과세 및 채권확보시기 지연	· 취득세, 등록세 통합징수방안 도입
	· 미신고에 대한 규제 미비(신고분 지방세)	· 미신고 가산세 도입
	· 징수효과가 미미한 소액지방세 과다 (주민세, 면허세)	· 국세 결손 시 지방세 결손가능제도 도입
	· 지방세 특성에 맞는 징수관련 법규 미비: 조세범처벌법 등 운영의 한계	· 지방세 환경에 맞는 징수법규 도입
	· 지방세세목의 납기 일부 편중	· 자동차 말소등록 간소화
	· 일부 지방세의 당해세 불인정	· 경매처분 시 취득세 당해세 인정
	· 읍면동 전환에 따른 징수인력 축소	· 세무직 충원 및 업무량 완화
	· 자치단체 징수노력에 대한 인센티브 미흡	· 체납세 징수 민간위탁제 도입 · 지방교부세에서 인센티브제도 강화
	· 고질, 상습체납자 명단공개의 한계	· 체납자에 대한 명단공개 제도화(일정금액, 일정횟수 이상)
	· 인사적체 등 사기저하에 따른 능률 저하	· 세무5급 직급 신설, 세무직의 재경직화
운영적 측면	· 과세대상 물건의 멸실 및 이동성 (자동차세)	· 차량정기검사 시 자동차세 납세증명 제출 의무화: 자동차세 납세필증제도 부활
	· 징수불능분 결손처분 미흡에 따른 체납 누적	· 압류, 공매 등 체납처분 강화
	· 과세자료 통보지연에 따른 과세시기 일실	· 폐차말소 등록차량 고지서 즉시 발급
	· 주소, 재산조치 위한 타기관 전산망과의 연계 및 의사소통 미흡	· 신고납부세목 사전 자진납부 안내고지서 송달 및 전산망 연계 강화
	· 세무담당 공무원의 징수부서 기피	· 징수포상금제도 적극 활용
	· 지역적 연고에 따른 체납처분 소홀	· 연고성 배제를 위한 징수체계 수립: 체납 독려팀, 체납처분팀 분리
	· 담당공무원의 체납처분 전문성 미흡	· 담당자 체납처분 교육 강화
	· 강제처분에 대한 자치단체장 기피	· 인허가부서와 연계를 통한 말소대상 업소 일제정리
	· 폐업, 부도업체 등의 인허가 말소 미이행	· 주민명 등 주소추적을 위한 유관기관 전산망 연계
	· 납세자 행방추적의 한계	· 관허사업 제한, 신용불량거래등록, 상습 체납자 형사고발, 출국금지 등 강력한 행정 제재 강화
납세자 윤리 측면	· 납세자의 지방세 납세의식 결여: 국세에 비해 상대적으로 지방세 납세의식 미흡	
기타	· 자진납세 유도책 미흡: 성실납세자 실질적인 우대책 미흡	· 실질적인 성실납세자 우대책 도입: 경품 제, 포상제, 주차장무료이용권 부여 및 자진 납세 의식정착 위한 홍보, 교육 강화

자료: 박영모, 지방세정의 현황과 발전과제, 한국지방행정연구원, 2003.

충남의 경우 고질적인 체납이 가장 큰 문제로 작용하고 있다. 2006년 6월말 기준으로 고질적인 체납은 2003년 대비 379,463건이 증가한 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 지방세 체납을 개선하기 위해서는 고질적인 체납자에 대한 적극적인 대책이 필요하다.

고질적인 체납자에 대한 대책은 앞의 <표 3-21>의 대안에서도 제시하고 있는 것처럼 체납자에 대한 명단공개, 관허사업의 인·허가 제한 등 현실적으로 납부를 압박할 수 있는 실효적인 방안이 시행되어야 한다. 이러한 실효적인 대책이 시행되기 위해서는 담당공무원의 적극적인 노력과 함께 단체장의 체납지방세 개선을 위한 의지가 중요한 요인이 될 것이다.

<표 3-22> 기준재정수입액상 건전운영 자체노력 평가항목 및 산정기준

구분	평가항목	산정기준(산정공식)
징수 노력	지방세 징수율	<ul style="list-style-type: none"> · 조정 징수액 = 징수액 × (동종단체 평균 징수율 ÷ 당해단체 징수율) · 인센티브 규모 = (조정징수액 - 징수액) × 80%
	지방세 체납율 축소	<ul style="list-style-type: none"> · (전년도 말 체납액 - 전전년도 체납액) × 30%
세수 확보	주민세 개인 균등화 인상	<ul style="list-style-type: none"> · (전년도 동종단체 최저 개인균등화 기준세액 - 당해자치단체 개인 균등화 기준세액) × 부과인원
	종합토지세 과표 현실화	<ul style="list-style-type: none"> · 생략
	탄력세율	<ul style="list-style-type: none"> · (지방세법상 기준세율 - 당해 자치단체 기준세율) × 과세물건수 · 주민으로부터 직접 징수되는 세목에 한하여 적용
	지방세 세원발굴	<ul style="list-style-type: none"> · 신규 세원(새로운 부과세목)관련 세액 × 적용율 · 적용율: 최고 30%를 적용하고 1년 경과 시 마다 10%씩 차감, 신규세원과 관련한 선투자 부담금이 있는 자치단체의 경우 선투자금 감안하여 3년간 매년 30% 내에서 탄력적으로 적용

자료: 박영모, 지방세정의 현황과 발전과제, 한국지방행정연구원, 2003.

〈표 3-23〉 충남의 지방세 체납유형

(단위: 건)

	2003	2004	2005	2006
합계	1,240,952	1,471,541	1,821,906	1,837,024
징수유예	5,174	10	4	361
행방불명	118,255	134,649	158,850	151,121
무재산	216,030	264,638	317,132	275,293
고질체납	348,115	502,021	708,175	727,578
소송, 재산압류	445,798	477,894	577,635	578,471
기타	107,580	92,329	60,110	104,200

주: 2006년은 6월말 기준임.

자료: 충청남도, 세정과 내부자료.

2) 세외수입 체납 개선방안

(1) 세외수입 체납 현황

충남 도 본청의 세외수입 체납액³³⁾ 추이는 2002년 약 20억원 규모에서 2006년 132억원 규모로 증가한 것으로 나타나고 있다. 2002년부터 2004년까지 세외수입 체납액은 30억원 규모가 유지되고 있는 것으로 나타났으나, 2005년 100억원 규모로 크게 증가한 것으로 나타났다. 그러나 2005년의 세외수입 체납액 규모는 사고요인에 의한 이상치(outlier)가 나타난 것이라고 할 수 있다.

〈표 3-24〉 연도별 세외수입 체납액 추이(충남 도 본청분)

(단위: 백만원)

	2002	2003	2004	2005	2006
체납액	2,029	3,173	3,505	10,961	13,202

주: 2006년은 6월말 기준임.

자료: 충청남도, 세정과 내부자료.

33) 세외수입 체납 개선과 관련한 논의는 충청남도 본청 세외수입에 속하는 사항으로 한정하여 논의를 진행한다.

(2) 세외수입 체납 개선방안

세외수입의 체납이 발생하는 요인은 지방세 체납원인과 비교할 때 상대적으로 다양하다고 할 수 있다. 즉 세외수입은 지방세에 비해 부과근거가 되는 규정이 매우 다양하게 개별적으로 운영되고 있다.

이에 따라 납부자의 입장에서 납부의 편의성 측면에서 지방세에 뒤지는 것으로 판단된다.

이외에도 세외수입의 체납을 발생하는 요인에는 부과징수과정에서 발생하는 요인과 납부의 무자에 의한 체납요인, 그리고 체납액 정리의 소홀로 인한 요인 등으로 나눌 수 있을 것이다.

〈표 3-25〉 세외수입 체납원인

체납원인	세부원인	주요 내용
부과징수과정상의 요인	부과과정	<ul style="list-style-type: none"> · 관계법규 적용 소홀: 개별 규정에 의한 부과로 담당자의 정확한 규정 적용의 어려움 발생에 의한 부과 착오 · 소액 부과징수의 건수 과다: 소액 납부액의 보통징수방법에 따른 체납 · 고지절차의 소홀: 소액 납부고지의 일반우편 송달로 납부자에게 고지서 송달의 부정확성 발생
	징수과정	<ul style="list-style-type: none"> · 징수독려의 소홀: 주업무 아닌 업무의 성격으로 인한 담당자의 적극적이지 못한 징수독려 · 소액 세외수입 징수독려 소홀: 소액이며 다수의 체납자를 대상으로 하므로 담당자의 체납독려 미흡
	조직관리상 체납	<ul style="list-style-type: none"> · 비전문화 및 세외수입업무 기피현상 발생 · 담당업무 순환에 의한 업무처리능력 제고의 어려움
납부의무자 요인	고의성 체납	· 불법주차차량 과태료 부과 등에서 발생하는 납부자의 부정적 사고에 따른 체납
	행방불명으로 인한 체납	· 주소변동자 및 행방불명자 파악의 어려움
체납정리 소홀	단체장 관심 소홀	· 단체장 및 기관장의 세외수입 체납에 대한 무관심
	체납처분 소홀	· 복잡한 체납처분절차 및 청산 등에 관한 전문 지식부족
	결손처분 소홀	· 납부무능력자에 대한 결손처분이 각종 감사의 지적사항으로 처리될 우려

자료: 행정자치부, 2005 세외수입 연구발표사례집, pp.73-78, 2005. 수정 작성.

① 적극적인 체납처분 시행

체납 지방세와 세외수입을 개선하기 위해서는 적극적인 체납처분³⁴⁾의 실시가 우선적으로 필요하다. 체납자 가운데는 경제적인 어려움으로 인한 체납자도 있으나, 경제적 능력이 충분한 고의적인 체납자도 있는 것으로 판단된다.

따라서 재산상태를 파악하여 고의적인 체납에 대해서는 관련 규정에 따라서 한국자산관리공사에 의뢰하여 공매를 실시하여야 하며, 공매 이전에 납세의무자에게 불이익 등을 설명하여 의무이행을 강제할 수 있는 수단으로 적극적인 활용이 요구된다.

② 고액체납자에 대한 신용불량³⁵⁾ 등록

일부 광역지방자치단체의 경우 세외수입 체납액이 500만원 이상인 고액체납자에 대해서 ‘국세징수법’ 관련 규정을 준용하여 신용불량 등록을 실시하여 고액체납 징수의 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.³⁶⁾

이러한 사례는 지방세와 세외수입 체납을 개선하는 방안으로 모두 활용될 수 있는 방안이다. 특히 신용사회의 추세가 강화되는 상황에서 개인의 신용에 대한 불이익은 고질적·고의적인 체납자에게 체납액 납부를 강제할 수 있는 실효적인 수단이 될 수 있을 것으로 판단된다.

③ 체납유형에 따른 체납 징수방안 모색

지방세 체납액의 가장 큰 부분을 차지하는 자동차세는 자동차의 번호판을 영치하는 것만으로도 큰 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

34) 체납처분이란 납입고지 된 세외수입금을 납부기한 내에 납부하지 않아 독촉하였음에도 독촉장에 정한 납부기한까지 납부하지 않을 때 강제집행에 의한 징수 수단으로서 체납자의 재산을 압류, 공매처분하여 체납된 세외수입금을 징수하는 일련의 절차를 말한다. 체납처분의 근거는 지방자치법 제131조 제2항의 규정에 의거 지방세 징수의 예에 준하도록 규정되어 있고, 개별 법령과 조례에서도 지방세 또는 국세 징수의 예에 준하도록 규정하고 있다.

35) 신용불량자는 연체자로 대체되었다.

36) 부산광역시시는 고액체납자 신용불량 등록을 통하여 체납액 징수의 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 관련 규정으로는 ‘국세징수법’ 제7조의2를 준용하여 체납 발생일로부터 1년이 경과하고 체납액이 500만원 이상인자와 1년에 3회 이상 체납하고 체납액이 500만원 이상인 자를 대상으로 신용불량 등록을 실시하고 있다.

또한 세외수입의 경우 체납액을 납부할 수 있는 방법을 다양화하고, 납부가 편리하도록 납부방법을 개선하는 노력이 필요한 것으로 판단된다. 지방세 납부처럼 인터넷을 이용한 전자거래를 이용하는 방법을 실시하는 것도 효과적일 것이다.

자동차 관련 과태료는 금액이 소액인 것이 대부분이며, 고의적인 체납이 아닌 경우에도 부주의로 인한 체납이 발생할 우려가 크다. 따라서 자동차의 이전 등록 시 과태료를 확인하여 완납을 증명할 수 있는 제도를 재시행하는 것도 체납을 개선할 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

④ 결손처분의 적극적인 시행 및 체계적인 관리

세외수입에 대해서는 납부무능력자에 대해서는 적극적인 결손처분³⁷⁾이 시행되어야 할 것으로 판단된다. 소액 변상금 등은 항목의 성격상 지속적인 체납관리를 시행하는 것이 도리어 행정비용을 소모하게 되어 비효율적일 수 있다.

결손처분이 적극적으로 시행되기 위해서는 관련되는 제도적 장치가 마련, 정비되어야 할 것이다. 즉 결손처분을 행할 수 있는 규범화된 매뉴얼을 제정하여, 사안별로 결손처분을 시행할 수 있는 명문화된 근거를 마련하여야 할 것이다.

이러한 명문화된 근거규정이 마련되면 체납관리에 따른 행정비용을 절약할 수 있는 계기가 될 수 있으며, 결손처분을 시행한 체납액 징수권에 대해서도 소멸시효 기간이내(5년) 납부자의 재산상에 변동이 발생하였을 때는 즉시 결손처분을 취소하고 체납처분을 실시할 수 있을 것이다.

37) 결손처분이란 납세(납부)의무자가 행방불명되거나 압류할 만한 재산이 없는 경우, 그리고 압류할 재산이 있어도 재산가액이 체납처분비에 충당하고 나면 체납세액에 충당할 잔여액이 없어 체납처분을 하여야 하는 경우 등 체납액을 정상적인 방법으로 징수할 수 없을 때 지방자치단체가 당해 조세(징수금)채권의 징수행위를 잠정적으로 보류 또는 유보시키는 행정처분을 말한다.

⑤ 체납업무 전문화

서울시를 비롯한 많은 자치단체에서 체납 지방세를 전문적으로 담당하는 인력을 배치하여 체납세 징수의 성과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있다.

체납 관련 업무가 어려운 업무이고 대부분의 공무원이 기피하는 업무가 되고 있는 실정을 고려하여 체납업무를 전담하는 부서의 신설과 체납업무 담당자를 전문화할 필요성이 있다.

체납업무부서의 전문화와 체납업무 전담자를 구성하여 조직적으로 체납에 대처하기 위해서 채권압류 등의 실무적인 경험이 있는 공무원이나 외부의 전문인력을 채용하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

⑥ 체납업무담당자를 위한 인센티브 도입

자체재원 체납을 개선하기 위해서는 체납업무를 담당하는 공무원의 실적에 비례하는 혜택이 돌아갈 수 있는 제도적 유인책을 마련하는 방안도 필요한 것으로 판단된다.

제도적 유인책으로는 인사평정에서 우선적으로 높은 점수를 배려하는 방안과 일반적으로 공무원들이 선호하는 부서 배치의 우선권 부여, 그리고 일정한 체납 개선 성과 이상을 기록하는 공무원에 대한 금전적 인센티브를 제공하는 방안 등을 모색할 수 있을 것이다.

⑦ 단체장의 적극적인 체납 개선 의지 및 지속적인 관심

지방세와 세외수입 체납은 지방자치단체로서는 현실적으로 가장 직접적인 자체재원 확충의 방안이라고 할 수 있다.

따라서 단체장이 체납 개선을 위한 적극적인 의지와 관심을 지속적으로 표명하는 것이 필요하다. 이를 통해 담당자 이외의 공무원들에게도 체납 개선의 관심을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

즉 체납과 직접적인 업무의 연관성이 없는 부서의 공무원에게도 인·허가 업무, 각종 제증명 발급업무 등의 처리과정에서 지방세, 세외수입의 체납자에 대한 적극적인 체납액 납부독려가 이루어질 수 있는 여건이 조성되어야 할 것으로 생각된다.

⑧ 사전적인 체납 예방방안

사전에 체납을 예방하는 것은 직접적인 체납 개선방안은 아니라고 할 수 있다. 그러나 체납을 예방하여 체납을 줄이는 것이 가장 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

사전에 체납을 제거하기 위한 방안으로는 주민의 납부의식 제고, 관련 규정의 정비 등이 있을 수 있다.

사전적인 체납 예방의 실효적인 방안으로 납부의 편의성을 제고할 수 있는 방안이 다양하게 마련되어야 할 것이다. 행정자치부는 최근 지방세법 개정안 가운데 고지서 전자송달(정보통신망을 이용한 송달)의 근거규정을 신설하는 방안을 마련하였다.

납부고지서의 송달방법은 많은 개선이 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 즉 과거 사람에 의한 전달방법에서 최근에는 객관적인 자료에 의한 우편을 이용한 송달이 이루어지고 있다.

그러나 아직까지 송달과정에서의 오류로 인하여 체납이 발생하는 상황이 발생하고 있는 것으로 판단된다. 고지서 송달과정의 착오와 오류로 인한 분쟁의 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

따라서 전자송달 등의 실시로 송달의 정확성이 제고된다면 체납을 감소할 수 있는 합리적인 방안이 될 것으로 생각된다.

이와 함께 금융거래의 전산화 및 정보화 진전에 따라 금융기관에 방문하여 지방세와 세외수입을 납부하는 지금까지의 일반적인 방법을 점진적으로 금융거래의 환경변화에 적응할 수 있도록 개선하는 노력이 병행되어야 할 것으로 판단된다.

5. 세외수입을 통한 자체재원 확충방안

세외수입을 통한 자체재원 확충은 지방자치단체가 가장 현실적으로 활용할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 세외수입의 성격에서 기인하는 다양성 및 자율성은 재원 확충수단으로서 잠재력이 크다고 할 수 있다.

세외수입을 통한 자체재원 확충은 사용료와 수수료를 대상으로 이루어지고 있다. 사용료와 수수료는 공공시설이나 역무를 사용함으로써 수익이나 편익을 얻는 수혜자를 대상으로 부과가 이루어지는 성격을 갖고 있다. 이에 따라 편익과 비용을 연계시킬 수 있다는 측면에서 정당성이 인정되는 세외수입의 분야라고 할 수 있다.

그러나 사용료와 수수료를 통한 세외수입은 불가인상이라는 측면과 연관되어 있기 때문에 효율 현실화에 어려움을 겪고 있는 것으로 판단된다. 공공요금의 성격을 갖고 있는 사용료와 수수료의 성격으로 인하여 어려움이 발생하고 있는 것이다.

사용료와 수수료를 통한 세외수입 확충은 공공요금 인상이라는 어려움이 수반되나, 점진적으로 인상이 불가피할 것으로 판단된다. 즉 비용에도 미치지 못하는 사용료와 수수료 요금의 현실적인 상황은 개선의 필요성이 크다고 할 수 있다. 이에 따라 장기적으로 효율의 인상이 이루어질 수 있을 것이다.

충남의 현실적인 상황을 고려할 경우 세외수입 확충방안으로는 지방공기업을 활용한 방안이 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다. 선행연구에서도 제시하고 있는 것처럼 의료원 등의 운영효율성을 개선하여 세외수입 확충이 가능할 것으로 판단된다.

이와 함께 대규모 투자사업이 예정되어 있는 충남의 여건을 감안하면 개발을 전담하는 기관을 통한 세외수입 확충도 기대할 수 있다. 대규모 개발과 재원이 투자되는 공공사업에서 발생하는 이득을 역외로 유출시키지 않고 지방자치단체의 세외수입으로 귀속할 수 있는 수단으로서 충남개발공사가 역할을 수행할 것으로 생각된다.

충남은 도시개발 사업의 지속적인 추진에 따라 택지개발 사업의 지속적인 수요가 있을 것이며, 산업단지 수요에서도 최근 유입업체가 증가하고 있는 실정이기 때문에 관련 수요가 증가할 것으로 전망된다. 이에 따라 민간의 효율성을 도입할 수 있는 개발공사가 사업에 참여할 경우 세외수입이 증가할 것으로 예상된다.

〈표 3-26〉 개발이 진행중인 충남도내 대형개발사업 현황

(단위: m², 억원)

사업별		시행자	면적	사업비	사업기간
합계		18	244,505,785.1	73,963	
택지 개발	소계	8	114,112,396.7	34,519	
	대실지구	토지공사	5,064,462.8	1,532	2004-2009
	명천지구	토지공사	4,340,495.9	1,313	2007-2010
	공주 신금지구	토지공사	1,735,537.2	525	2002-2008
	천안 청수지구	토지공사	15,289,256.2	4,625	2003-2008
	아산 신도시	주택공사	76,694,214.9	23,200	1997-2016
	홍성 남장지구	주택공사	1,692,562.0	512	2004-2010
	서산 석림2지구	주택공사	2,191,735.5	663	2004-2010
	당진 우두지구	주택공사	7,104,132.2	2,149	2006-2012
산업 단지	소계	10	37,451,239.7	39,444	
	입암지방산업단지	계룡시장	357,024.8	380	2003-2007
	석문국가산업단지	토지공사	12,066,115.7	11,079	1992-2008
	장항국가산업단지	토지공사	14,710,743.8	12,139	1990-2006
	천안산업기술단지	충남테크노파크	181,181.2	190	2001-2006
	서산지방산업단지	기아자동차	4,049,586.8	3,332	1997-2010
	천안영상문화복합단지	천안시장	492,562.0	730	1999-2009
	천안 제4지방산업단지	천안시장	1,018,181.8	1,405	2004-2007
	관창지방산업단지	대우	492,562.0	1,579	1993-2008
	인주지방산업단지	아산시장	1,616,528.9	1,616	1993-2008
	탕정IC확장 지방산업단지	삼성전자	2,466,115.7	6,994	1995-2008

자료: 충청남도, 충남개발공사 최종보고서, 2006.

제4장 자체재원 확충 우수사례

1. 신세원 발굴에 의한 지방세수 확충

광주광역시, 대전광역시, 경상남도는 도세인 레저세 과세대상을 발굴하여 지방세수 확충을 달성하고 있으며, 행정자치부로부터 레저세 징수액의 일정비율을 인센티브³⁸⁾로 지급받은 사례가 있다. 이에 따라 신세원 발굴을 통한 지방세수 확충 및 세원합리화 방안에 대한 다른 지방자치단체의 우수사례를 검토하여 충남의 적용 가능성에 대해 검토하는 과정이 필요하다.

〈표 4-1〉 지방세 세원발굴에 따른 인센티브 규모

	관련세액(A) (레저세)	적용율(B) (30%~10%)	인센티브 규모(백만원) (A×B)
합계	51,100		12,645
광주광역시	5,350	20%	1,070
대전광역시	10,750	10%	1,075
경상남도	35,000	30%	10,500

자료: 이상용, 지방재정의 책임성 강화방안, 한국지방행정연구원, 2003.

38) 행정자치부는 지방세 신세원을 발굴하기 위한 인센티브를 시행하고 있다. 행정자치부가 시행하는 인센티브는 신세원 발굴에 소요되는 지방자치단체의 인적, 물적인 비용을 보전하는 차원에서 이루어지고 있다. 인센티브는 신세원 발굴을 통한 세수 증가분의 일정비율을 한시적으로 지급하는 방안이며, 인센티브 비율은 30~10%수준으로 첫 번째 연도 30% 이후에는 매년 10%씩 감소한 인센티브를 제공하고 있다. 2002년에는 경륜을 레저세 세원으로 발굴한 광주광역시, 대전광역시, 경상남도가 인센티브를 지급 받았다.

1) 경도 청도의 소싸움에 대한 레저세 과세

경북 청도군에서는 지역의 전통적인 자원이라고 할 수 있는 소싸움을 이용하여 지방세수 확충을 이루고 있다.

레저세 과세는 소싸움 투표권을 세원으로 하는 것으로 되어 있으며, 레저세가 도세로 분류되어 있기 때문에 경상북도가 징수하여 기초단체인 청도군에 일정비율을 지급하는 방식으로 이루어진다.

2) 지방세법 개정을 통한 세원 발굴사례

소형선박으로 등록되어 있는 부선을 등록세 과세대상으로 추가한 사례를 들 수 있다. 지방세법 개정 이전에는 소형선박 등록의 과세대상은 20톤 미만의 선박으로 규정하고 1,000분의 0.2의 등록세를 납부하는 것으로 규정되어 있었다. 그러나 1999년 4월 14일 개정된 선박법 및 선박등기법에 의하면 20톤 이상 100톤 미만의 선박을 부선으로 규정하고 있다. 이에 따라 20톤 이상 100톤 미만의 선박에 대해 등록세를 부과할 수 있게 되었다.

〈표 4-2〉 소형선박으로 등록되는 부선을 세원으로 확충

현행	개정
- 20톤 미만의 선박에 대하여 등록을 받을 때에는 선박가액의 1000분의 0.2의 등록세 납부	- 선박법 제26조의2제1항의 규정에 의한 소형선박의 등록을 받을 때에는 선박 가액의 1000분의 0.2의 등록세 납부

2. 세정합리화에 의한 지방세수 확충

1) 울산 중구의 금융재산 추적을 통한 체납세 징수방안

기초자치단체인 울산광역시 중구는 체납 지방세 징수 목적으로 카드 매출채권, 신용카드 결

결제와 및 보험금 압류 등을 시행하고 있다. 이러한 새로운 징수기법은 즉시 징수가 가능하며 다른 압류와 비교할 때 징수율이 높은 것으로 나타났다.

울산광역시 중구가 시행하고 있는 새로운 체납 징수기법은 실효적인 기법이라고 할 수 있다. 이에 따라 다른 자치단체에서도 활용이 가능할 것으로 판단된다. 카드매출채권 압류와 신용카드 결제계좌 압류, 보험금 압류를 구분하여 사례를 제시한다.

〈표 4-3〉 울산광역시 중구 압류 유형별 체납징수 추이(2000-2003)

(단위: 백만원, %)

		합계	예금	급여	카드 매출채권	보험금	신용카드 결제계좌	부동산, 차량
2000	체납액	15,370	912	95	0	0	0	9,012
	수납액	3,201	227	46	0	0	0	2,928
	징수율	20.8	24.9	48.4	0	0	0	32.5
2001	체납액	16,409	1,140	250	0	0	0	7,657
	수납액	3,528	481	35	0	0	0	3,012
	징수율	21.5	42.2	14.0	0	0	0	39.3
2002	체납액	15,554	892	391	0	1,012	0	8,831
	수납액	3,163	55	88	0	93	0	2,927
	징수율	20.3	6.2	22.5	0	9.2	0	33.1
2003	체납액	17,024	2,237	278	512	3,421	2,311	7,341
	수납액	5,624	623	66	499	924	1,186	2,326
	징수율	33.0	27.8	23.7	97.5	27.0	51.3	31.7

주: 체납 중 압류유형별 분류이므로 체납액 합계와 압류유형별 합계는 일치하지 않음.

자료: 울산광역시 중구, 금융재산의 효율적인 추적방안, 지방세 통권90호, 2005.

(1) 신용카드 매출채권 압류

① 개요 및 추진과정

신용카드 매출채권 압류는 고의적으로 지방세를 체납하는 무재산 자영업 체납자에게 효과적인 징수기법이라고 할 수 있다. 신용카드 매출채권 압류는 매출 대금 압류 이후 가맹점의 미래 발생할 수 있는 매출채권에 효력이 미친다.

신용카드 가맹점 조치는 ‘금융실명 및 비밀보장에 관한 법률’ 제4조 제2항 규정에 의하여 허용되지 않는다. 따라서 특정점포에 조회하지 않고 가맹점 정보를 관리하는 한국 여신금융협

회에서 조회할 수 있다.

채납자에 대한 조회는 국세청 사업자 등록자료 조회를 통한 계속 사업여부를 확인할 수 있다. 사업을 계속하고 있는 채납자의 경우 신용카드 매출대금을 압류하고 추심관리를 통하여 채납 지방세를 효율적으로 징수할 수 있다.

자영업자에 대한 신용카드 매출채권 압류의 법적 근거는 '지방세법' 제28조(채납처분), 제64조(세무공무원의 질문·검사권), '국세징수법' 제41조(채권의 압류), 제44조(계속수입의 압류), '신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률' 제24조(개인 신용정보의 제공 이용제한의 통보) 등이 라고 할 수 있다.

신용카드 매출채권 압류의 추진과정은 가맹점 가입현황 조회에서 시작한다. 조회를 통해 대상자 확인하고 매출채권 압류자료 구축하여 채납자에 대한 압류작업 시행으로 종결되는 과정을 거치게 된다.

〈표 4-4〉 신용카드 매출채권 압류 추진과정

일시	주요 추진내용
2003. 6. 20.	· 한국 여신금융협회 신용카드 가맹점 가입현황 조회 → 100만원 이상 채납자 3,315명
2003. 6. 30.	· 한국 여신금융협회로부터 조회 결과 회신 → 신용카드 가맹점 가입 채납자 958명 → 대상자 확인: 국세청 홈페이지에서 계속사업 여부 확인(146명) → 회신 결과 기초로 신용카드 매출채권 압류자료 구축(146명, 512백만원)
2003. 7. 1.	· 1개월 간 매출채권 압류예고 및 징수독려 실시
2003. 8. 1.	· 미납부자에 대한 압류 및 추심명령 통지 → 압류 대상기관: 국내 7개 신용카드회사
2003. 8. 1.	· 미납부자에 대한 압류작업 실시 → 75명, 262백만원

자료: 울산광역시 중구, 금융재산의 효율적인 추적방안, 지방세 통권90호, 2005.

② 압류효과 및 압류 시 주의사항

신용카드 매출채권 압류는 자영업자에 대한 카드 가맹점 매출계좌를 압류하여 채납 징수를 독려하는 방안이다. 현재 계속 사업을 운영하는 채납자를 대상으로 실효적인 채권 확보가 가

능하다. 압류의 효과로는 고질적·상습적인 체납 자영업자에 대한 체납 징수를 기대할 수 있으며, 체납된 세금은 반드시 납부하여야 한다는 경각심 및 납세의식을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

신용카드 매출채권 압류가 실효적인 체납 지방세 징수방안인 것으로 판단된다. 그러나 압류 시 주의해야 할 사항들이 있다. 먼저 압류 해제에 소요되는 시간이 4~7일이 소요된다는 것이다. 따라서 자금유통에 지장을 초래하여 민원발생의 소지가 있다. 또한 압류 후 보류금액의 확인이 어렵기 때문에 압류보류금액의 장기화 우려가 있다.

(2) 신용카드 결제계좌 압류

① 개요 및 추진과정

체납자가 신용카드를 사용할 경우 신용카드회사에서 제공하는 결제계좌 및 당좌개설계좌의 정보를 이용, 조회하여 금융기관에 결제계좌의 압류를 요청할 수 있다. 따라서 무재산 자영업자 체납 징수효과가 기대되는 신용카드 매출채권 압류와 함께 활용하면 전략적인 측면에서의 체납 지방세 징수효과가 예상된다.

신용카드 결제계좌를 압류할 경우 신용카드 사용대금을 결제하지 못하게 된다. 이로 인하여 신용불량자 등록 가능성이 있기 때문에 개인 체납자에 대한 징수효과가 클 것으로 판단된다.

체납자에 대한 신용카드 결제계좌 압류의 법적 근거는 ‘지방세법’ 제28조(체납처분), ‘국세징수법’ 제41조(채권의 압류), 제44조(계속수입의 압류), ‘신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률’ 제24조(개인 신용정보의 제공 이용제한의 통보) 등이라고 할 수 있다.

울산광역시 중구가 시행하고 있는 신용카드 결제계좌 압류는 50만원 이상의 지방세 체납자를 대상으로 하고 있다. 이들 체납자에 대하여 신용카드회사에 결제계좌를 조회하고 조회결과를 바탕으로 압류를 시행하는 과정을 진행한다.

〈표 4-5〉 신용카드 결제계좌 압류 추진과정

일시	주요 추진내용
2003. 1. 29.	· 50만원 이상 체납자에 대해 6개 신용카드회사에 자료 요청
2003. 2. 23.	· 신용카드회사 회신(신용카드 결제계좌 건수 1,935건) · 회신 결과 바탕으로 압류자료 구축(1,084명, 2,311백만원)
2003. 2. 24.	· 압류조서 및 제3채무자 채권압류 통지서 작성(3. 20까지) · 압류대상자 압류사실 등기 통지(3. 31까지) · 결제계좌 압류 의뢰기관(전국 금융기관, 150개소) · 압류 이후 자진납부자(406명, 788백만원) · 압류 이후 추심납부자(278명, 398백만원)

자료: 울산광역시 중구, 금융재산의 효율적인 추적방안, 지방세 통권90호, 2005.

② 징수효과 및 압류 시 주의사항

신용카드 결제계좌 압류를 통한 체납 지방세 징수효과는 획기적인 것으로 나타났다. 신용카드 결제계좌 압류기법은 조세채권 확보가 용이하며, 납세의무의 고의적인 태만 및 상습체납자에 강력한 체납 징수방안으로 작용하여 성실납세자와의 조세 형평성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

‘금융 실명거래 및 비밀보장에 관한 법률’ 제4조의 규정에 의한 금융자산 조회는 전국 지점에 개설된 계좌의 일괄적인 조회가 불가능 하였다. 이로 인하여 실질적인 체납자 소유 계좌를 확보하는데 어려움이 많았다. 그러나 신용카드회사에서 제공하는 자동이체 결제계좌는 전국 금융기관을 대상으로 파악이 가능하다. 따라서 지역 내 금융기관뿐만 아니라 전국에 소재하는 금융기관에 대한 압류가 가능하게 되어 예금 압류의 범위가 넓어지게 되었다.

개인 체납자에 대한 신용카드 결제계좌 조회는 울산광역시 중구의 체납 징수사례에서 알 수 있는 것처럼 효과적인 방안이다. 그러나 이러한 기법을 적용하는 과정에서 주의하여야 할 사항이 있다.

먼저 개인의 금융정보는 지극히 중요한 사생활 정보라고 할 수 있다. 따라서 개인정보의 유출을 차단할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 또한 체납자가 체납 지방세를 납부할 경우 신속

한 압류 해제조치가 이루어져야 한다. 신속한 압류 해제조치가 이루어지지 않을 경우에는 개인 신용도, 법인의 경우 부도의 위험에 처하게 된다.

(3) 보험금 압류

① 개요 및 추진과정

보험금 압류는 채납자의 보험금을 압류하는 것이다. 지방세 채납자의 보험가입 사실을 생명보험사, 화재보험사 등 보험기관에 조사하여 압류대상 물건에 실익이 있다고 판단되는 경우 채권 확보를 실시하여 채납액을 징수하는 방안이다.

보험금 압류를 통한 지방세 채납자가 무재산자라고 하더라도 사망, 화재, 사고 등에 대비하여 보험에 가입한 경우가 많다는 점에 착안을 하였다. 보험금을 압류하면 보험금을 수급할 사실이 발생했을 때 채납세를 공제한 후 수급 또는 채납세를 납부한 후에 보험 압류해제 조치를 하여야 보험금 수급이 가능하다. 따라서 보험금 압류는 채납 지방세 징수에 많은 효과를 발휘하고 있는 것으로 판단된다.

채납자에 대한 보험금 압류의 법적 근거는 ‘지방세법’ 제28조(채납처분), ‘국세징수법’ 제41조(채권의 압류), 제44조(계속수입의 압류) 등이다.

〈표 4-6〉 보험금 압류 추진과정

일시	주요 추진내용
2003. 3.~5.	<ul style="list-style-type: none"> • 채납자에 대한 보험금 가입사실 조사 • 조사대상(1,718명, 채납액 300만원 이상) • 대한생명보험사 포함 26개 보험사에 보험금 조회 • 조회 결과 바탕으로 압류자료 구축(783명, 3,421백만원)
2003. 4.~6.	<ul style="list-style-type: none"> • 보험금 압류예고 및 징수독려 실시 • 미납부자의 압류 및 추심명령 통지 • 압류 대상 수시 추심 및 독려 징수관리
2003. 6. 10	<ul style="list-style-type: none"> • 채납자에 대한 보험금 압류(783명, 3,421백만원)

자료: 울산광역시 중구, 금융재산의 효율적인 추적방안, 지방세 통권90호, 2005.

② 징수효과 및 압류 시 주의사항

보험증권 압류는 적기에 조세채권 확보가 가능하다. 이에 따라 채납자의 자의적인 재산처분에 제약을 가할 수 있는 수단이 되어 채납 지방세 징수에 효과가 있는 것으로 판단된다.

보험금 압류 시 보험계약 절차에 대한 이해가 있어야 하며, 보험용어 등을 숙지하여 공무원의 착오나 오류로 인하여 발생할 수 있는 민원발생의 우려를 제거하여 할 것이다. 또한 개인정보가 외부로 유출되지 않도록 철저한 대비가 갖추어져야 한다.

제5장 연구의 결론 및 향후과제

1. 요약 및 정책제언

자체재원은 지방자치단체의 기본적인 세입이며, 지방자치체가 갖는 장점을 현실적으로 적용하기 위해서도 가장 필요로 하는 재원이다. 그러나 현행 지방자치단체의 자체재원 규모는 매우 빈약한 실정이다. 이에 따라 재정의 자율성을 전제로 확대되어야 할 지방자치단체의 자율성 제고가 더디게 진행되고 있는 것으로 판단된다.

2005년을 기준으로 지방재정의 규모는 100조원을 초과하여 중앙정부 재정 대비 규모면에서 중앙정부 재정을 앞지르고 있는 것으로 나타났으나, 각각의 지방자치단체가 직면하고 있는 어려움은 크게 개선되지 못하고 있다.

충남의 재정에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비중도 다른 비수도권 지방자치단체의 상황과 크게 다르지 않은 것으로 판단된다. 즉 상대적으로 세원의 분포가 빈약하고, 지방세가 안고 있는 구조적인 문제로 인하여 지방세의 신장성이 제약되고 있으며, 경상적 세외수입도 큰 역할을 수행하고 있지 못한 것으로 판단된다. 그러나 지방자치단체가 자기책임 하에서 행정서비스와 지방공공재를 효과적으로 공급하기 위해서는 자체재원의 중요성이 향후 더욱 강조될 수밖에 없을 것이다.

이러한 현실적인 상황을 고려하여 자체재원을 확충하기 위한 방안으로 지역개발세를 적극적으로 활용하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 충남으로서는 지역의 부존자원을 활용한 대표적인 신세원 발굴방안이다. 화력발전에 대한 과세는 기존 수력발전과 원자력발전에 대한 지역개발세 과세와의 형평성 측면, 지방세가 갖추어야 할 이론적인 측면, 충남의 저조한 재정자립도 수준 등의 요건을 고려할 때 반드시 세원화가 필요하며, 가능성도 높은 세원이라고 할 수 있다.

1) 충남의 개선방안

(1) 적극적인 신세원 발굴 노력

충남에는 온천자원 및 관광자원, 그리고 제조업체 등 신세원 발굴의 대상으로 논의되는 자원들이 상대적으로 다수 분포되어 있다. 이들 자원을 대상으로 지방세수를 확충할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

신세원 발굴을 통한 지방세수 확충을 위해서는 관련 제안이 활성화될 수 있는 분위기를 조성하는 것도 필요한 방법이다. 이러한 방안은 신세원 발굴을 전담할 수 있는 인력이 부족한 상황에서 선택할 수 있는 방안이기도 하다. 신세원 발굴제안이 현실적으로 실현될 경우 예산을 절감한 공무원에게 지급하는 현금지급과 같은 인센티브를 제공하는 방안도 제도적으로 도입될 필요가 있다.

(2) 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 논거 제시

화력발전에 대한 지역개발세 과세가 이루어질 경우 충남은 지방세수 확충에서 긍정적인 영향이 기대된다. 충남에는 전국에서 가장 많은 화력발전시설이 입지하고 있다. 또한 향후에도 화력발전시설의 추가적인 건설이 예정되어 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 상황은 화력발전에 대한 지역개발세 과세 실현을 위하여 충남이 주도적으로 추진해야 할 당위성을 제기하고 있는 것으로 생각된다. 원자력발전에 대한 지역개발세 과세과정에서도 알 수 있는 것처럼 화력발전시설이 입지하는 지방자치단체와 연계하여 공동이익을 추구할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

이를 위해서는 화력발전에 대한 지역개발세 논거가 확고하게 마련되어 있어야 한다. 이론적인 측면과 현실적인 측면에서의 필요성뿐만 아니라 원자력발전 등 다른 발전과의 형평성 차원 등 과세실현을 위해 제시할 수 있는 논거와 실증자료들에 대한 철저한 준비과정이 있어야 한다.

이러한 토대 위에서 인적 네트워크를 활용하는 전략적인 방안을 모색하여야 한다. 원자력발전의 과세실현과정에서 지역의 국회의원의 법안 발의 등의 역할이 중요한 요인이 되었다고 할 수 있다. 이에 따라 이론적인 논거와 현실적인 당위성을 갖춘 이후 인적 네트워크를 활용하

여야 한다. 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 원자력발전에 대한 지역개발세 과세의 선례가 있기 때문에 상대적으로 조기실현이 이루어질 가능성도 높은 것으로 생각된다.

(3) 체납 개선을 위한 전략적인 대응

체납개선은 지방자치단체의 독자적인 노력에 의해서 지방세수를 확충할 수 있는 방안이다. 그러나 현실적으로 체납개선을 통한 지방세수 확충은 어려운 문제들이 산적한 것이 사실이다. 따라서 체납개선을 위해서는 담당공무원과 단체장의 적극적인 노력이 선행되어야 한다. 이러한 노력을 바탕으로 체납전담반을 구성하고, 전문인력을 외부에서 충원하여 대응하는 것이 효과적인 방법이라고 할 수 있다. 또한 고질적인 상습체납자 및 재산을 보유한 체납자에 대해서는 명단공개 등 의무이행확보수단을 제도적으로 규정하고 실시하여야 할 필요성이 크다.

체납개선은 지방교부세 보통교부세 산정항목에도 포함되어 있다. 따라서 체납개선을 통하여 긍정적인 영향을 도출하기 위해서는 결손처분을 적극적으로 시행하여야 할 필요성이 제기된다. 결손처분은 실질적인 지방세수 증대로 연결되는 못하지만, 불필요한 행정비용과 인력낭비를 예방할 수 있는 방안이다. 또한 체납업무 담당자의 인력부족에서 유발되는 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있다. 결손처분 기준을 충족하는 체납에 대해서는 적극적인 결손처분을 실시하고, 이외의 체납세 및 세외수입을 대상으로 체납개선방안을 모색하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

2) 중앙정부에 대한 건의사항

(1) 제도개선

현재 지방세체계는 조세법률주의에 의해 엄격하게 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체가 지역의 부존자원이나 시설을 활용하여 지방세수를 증가시키려는 노력을 하기 어려운 구조이다. 이에 따라 지방자치단체가 신세원을 적극적으로 발굴하여 지방재정을 확충할 수 있는 방안으로 제도의 개정이 필요한 것으로 판단된다. 일본과 같은 법정외세목의 도입수준에 이르지 않더라도 지방자치단체의 조례에 위임을 확대하여 지방세에 관한 지방자치단체의 자율성

제고를 점진적으로 시행하여야 할 것이며, 이를 위해서는 제도개선이 요구된다.

과거에는 지방자치단체의 성숙단계 등 지방세에 관한 사항을 지방자치단체에 위임하는 것이 어려운 측면이 있었으나, 지방자치가 지속적인 발전을 보여주고 있는 상황에서도 과거와 큰 차이가 없는 것은 지방재정의 중앙정부 재정에 대한 종속성을 고착화시키는 구조가 유지될 수밖에 없다. 따라서 지방세에 관한 권한을 제도개선을 통하여 지방자치단체에 위임하고, 중앙정부는 이전재원 배분과 연계하여 관리하는 방향으로 전환하여야 할 것이다.

(2) 신세원 발굴을 위한 유인책 제공

신세원 발굴을 통한 지방세수 확충은 이론적인 측면에서 가장 이상적인 방안이라고 할 수 있다. 지방자치단체가 독자적인 노력을 통하여 지방세수를 확충하여 지방재정의 자율성을 제고할 수 있는 방안이다. 그러나 현실적으로 신세원 발굴이 지방세수로 연결되는 것은 매우 어려운 실정이다. 또한 지역에 부존하는 자원이나 기피시설 등을 지방세원으로 편입하는데 성공하더라도 이후에 해결하여야 할 과제가 많이 존재한다. 몇몇 지방자치단체에서 신세원을 발굴하여 지방세원으로 포함시키는 성과를 거두었으나, 실질적인 세수증대로 연계되지 못하고 있는 지방자치단체도 있다. 이를 해결하고 신세원 발굴을 통한 지방세수 확충이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 유인책을 제공하는 것이 반드시 필요하다.

먼저 지방교부세 보통교부세 산정과정에서 기준재정수입액 산정에서 신세원 발굴에 의한 지방세수 증대분은 지방세수 산정에서 제외하는 특례가 인정되어야 할 것이다. 현재도 신세원 발굴에 대해서는 징수액의 일정비율을 지방자치단체에 지급하고 있다. 그러나 이러한 제도는 지방자치단체의 신세원 발굴 노력 및 비용의 투입에 대한 보상으로서의 의미가 강하다. 따라서 신세원 발굴을 통한 지방세수 확충이 지방교부세 보통교부세 산정에서 불이익을 받지 않도록 해야 한다.

(3) 지방세에 소비과세 강화 필요

지방세는 재산과세 위주로 조세체계에 이루어져 있다. 이에 따라 소비과세와 소득과세의 비중이 약하다. 소비과세와 소득과세는 소득의 증가에 비례하여 세수가 신장하는 특성이 있다.

그러나 재산과세의 경우 소득증가에 따른 세수의 신장성이 상대적으로 작은 것이 일반적이다.

지방세에 소비과세를 강화하여야 한다는 주장은 오래 전부터 제기되고 있으며, 논의도 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 아직까지 지방소비세에 대한 구체적인 대안이 마련되어 있지 않다. 지방자치단체의 업무영역 증대에 비례하여 세수의 확충을 실현할 수 있도록 지방소비세가 조속히 도입되어야 할 것이다.

지방소비세 도입은 도입의 취지와 수도권과 비수도권 지방자치단체 간 세수격차를 고려하여 합리적인 방안으로 도입이 이루어져야 할 것이다. 즉 소비세원이 다수 분포하는 지역이 많은 세수를 확보할 수 있는 방안은 지역 간 격차를 확대하는 요인이 될 수 있다.

2. 연구의 한계 및 향후과제

1) 연구의 한계

본 연구에서는 충남의 자체재원 확충방안을 지방세와 세외수입으로 나누어 살펴보았다. 지방세 확충을 위한 방안으로는 신세원 발굴 및 세정합리화의 측면에서 검토하였다. 세외수입은 세정합리화를 통한 체납개선방안 및 제3섹터 방식을 활용하여 지역에서 발생하는 개발이익을 세외수입으로 확충하는 방안에 대하여 검토하였다.

신세원 발굴은 충남에 부존하는 자원을 대상으로 진행하였다. 신세원 발굴의 대상이 되는 자원으로는 온천 및 관광자원이 대표적이다. 또한 충남에 입지하는 오염유발시설을 활용하여 신세원 발굴이 가능한 대상으로는 화력발전과 오염을 발생하는 제조업 시설을 검토하여 지역 개발세와 지방환경세 과세를 검토하였다. 관광세와 지방환경세에 대한 검토과정에서 관광자원 및 관광사업체 등을 이용한 관광객과 이용액에 대한 자료를 확보하지 못하여 관광세를 통한 충남의 지방세수 확충 규모를 제시하지 못하였다.³⁹⁾ 이러한 점은 지방환경세 검토과정에서도 발생하였다. 향후 관련자료의 확보를 통하여 관광세와 지방환경세 도입을 통한 지방세수 확충규모에 대한 제시가 이루어져야 할 것으로 생각한다.

39) 남창우·조계근(2003)에서는 강원도 관련자료(1998년말 기준)를 토대로 관광세 과세를 통한 강원도의 지방세수 확충규모를 제시하고 있다.

화력발전에 대한 지역개발세 과세는 충남의 입장에서 가장 실효적인 지방세수 확충방안이다. 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 이론적인 논거와 현실적인 측면에서 다른 발전시설과의 형평성 측면에서 과세의 당위성이 인정되고 있다. 또한 과세가 실현될 경우 지방세수 확충효과도 클 것으로 예상된다. 그러나 원자력발전에 대한 지역개발세 과세과정에서 제기되었던 반대논리가 동일하게 제기될 수 있을 것이나, 이에 대한 논의는 생략하였다. 본 연구에서 다루고 있는 화력발전에 대한 지역개발세 과세에 대한 입장은 논거를 제시하는 수준에 한정하고 있다. 따라서 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 반대논리 및 이에 대한 이론적인, 현실적인 반론은 논의가 더욱 진행된 이후에 제시되는 것이 타당하다는 판단에 따라 다루지 않았다. 이 내용에 대해서는 화력발전에 대한 논의과정과 과세의 반대논리가 제시된 이후 검토할 것이다.

자원명	과세표준	세율	예상세수(백만원)
합계			22,103+a
자연공원(국·도·군립)	입장·시설이용료	10%	1,150
관광지, 관광단지	입장·시설이용료	10%	482
자연휴양림	입장·시설이용료	10%	80
숙박업(호텔·콘도·여관)	숙박료	10%	12,381
휴양업(종합·전문)	입장·시설이용료	10%	232
관광유람선업	유람선이용료	10%	1,080
체육시설업(스키·골프장)	입장료	10%	6,075
삭·케도업	삭·케도이용료	10%	384
유원시설업	입장·시설이용료	10%	239
카지노업	카지노 입장세	10%	a

2) 향후과제

신세원 발굴을 통한 지방세수 확충 및 세정합리화를 통한 지방세와 세외수입 체납 개선방안은 이론적인 측면에서 합리적인 대안이라고 할 수 있다. 또한 현실적인 측면에서 지방교부세 보통교부세 산정 시 기준재정수입액에 긍정적인 영향을 미치는 요인들이라고 할 수 있다.

그러나 신세원 발굴에 의한 지방세수 확충 및 체납 개선을 통한 자체재원 확충방안 이외에도 현행 규정을 활용하여 지방세수 및 세외수입을 확충할 수 있는 방안들이 마련되어 있다. 현실적으로 이러한 방안들은 여러 가지 요인과 상황에 의해 효율적으로 활용되지 못하고 있는 측면이 있다.

합리적인 조세체계의 개편에 의한 지방세수 확충, 탄력세율을 활용한 지방세수 확충, 비과세·감면제도의 재검토 등도 지방세수 확충을 위한 합리적인 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 본 연구에서는 현실적으로 활용이 가능한 이러한 방안들에 대한 논의는 제외되어 있다. 신세원 발굴 및 세정합리화의 측면에서 자체재원 확충을 논의하는 것이 연구의 목적이기 때문에 제외되었으나, 자체재원 확충을 위한 논의에서 실효성이 큰 분야라고 할 수 있다. 이에 따라 향후 과제로 조세체계 개편, 탄력세율 활용, 비과세·감면제도 등을 고려하여 논의가 이루어지는 것이 균형 있는 자체재원 확충방안이라고 판단된다.

① 조세체계의 개편을 통한 지방세수 확충

조세체계 개편의 논의대상이 되는 분야는 국세와 지방세 모두라고 할 수 있다. 국세와 지방세체계 개편을 통한 지방세수 확충은 현행 지방세에 부족한 소비세원과 소득세원의 보완을 통한 세수확충이라고 할 수 있다. 지방세에 부족한 소비와 소득과세 보완을 위해서는 국세의 소비와 소득과세의 일부를 지방세로 이양하는 방안이 현실적으로 논의되고 있다.

이와 함께 국세 14개 세목, 지방세 16개 세목으로 운영되고 있는 현재의 조세체계는 복잡하다고 인식되고 있다. 특히 지방세의 경우 세수는 국세에 비해 적은 수준임에도 세목은 과다하여 복잡성이 문제로 제기되고 있는 실정이다. 지방세목의 과다를 비롯하여 국세 세목의 개편을 통한 조세체계의 개편은 지방세수에도 미치는 영향이 클 것으로 판단된다.

이밖에도 지방세체계 내에서 이루어지고 있는 개편의 과제로는 기초자치단체 간 발생하는

세수격차의 문제에서 비롯되고 있다. 서울의 일부 자치구의 경우 자치구간 세수격차가 150배에 이르는 세목이 있다. 재산세의 경우가 그렇다. 재산세는 세원에서 발생하는 문제에서 기인한다. 그러나 현행 특별·광역시 세목인 담배소비세는 기초자치단체 간 격차가 크지 않은 세목이다. 이에 따라 재산세를 특별·광역시 세목으로, 담배소비세를 기초자치단체 세목으로 조정하자는 논의가 이루어지기도 했다.⁴⁰⁾ 재산세와 담배소비세 교환을 비롯하여 지방세 내에서도 개편의 논의가 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

중앙정부는 2005년 조세수입을 162조 9,000억원으로 추계하였다. 이 가운데 국세수입 127조 4,000억원, 지방세 수입은 35조 5,000억원으로 집계되었다. 국세와 지방세 비율은 78% 대 22%이다. 매년 유지되는 수준이라고 할 수 있다.

중앙정부 예산 중 약 55%는 지방자치단체의 사업에 지원되고 있다. 이에 따라 지방자치단체 입장에서는 중앙정부 예산을 더 많이 확보하기 위한 목적의 각종 활동을 시행하고 있다. 이와 같은 상황은 재정책임성의 측면에서 개선의 필요성이 있다.

세원이양의 대상이 되는 소비과세와 소득과세 세원의 적극적인 이양은 예산확보를 위한 지방자치단체의 불필요한 활동을 예방할 수 있다. 미국 등에서는 소비세를 지방세 세목으로 하는 시스템이 정착되어 있다. 소비과세와 소득과세에 대한 세원 이양에서 수도권과 비수도권 지역의 격차 완화를 위해서 이양율의 차등을 두는 방안도 검토될 수 있다.

2005년부터 지방세 종합토지세로 과세되었던 일부 세원을 대상으로 국세 종합부동산세 과세가 시행되고 있다. 이에 따라 지방세수의 부족이 발생하고 있으며, 이를 보전하기 위한 목적에서 종합부동산세 세수를 재원으로 하는 부동산교부세가 논의되고 있다. 부동산교부세에 의한 교부방식보다 세원 이양의 형태로 지방세체계에 포함시키는 방안을 검토하는 것도 필요한 과제라고 생각된다.

② 탄력세율을 활용한 지방세수 확충

조세법률주의에 따라 지방세의 세목과 세율 결정권(조세입법권)을 중앙정부가 보유하고 있

40) 재산세와 담배소비세 교환을 통한 기초자치단체 간 세수격차의 완화는 특별·광역시세와 자치구세 관계에서는 현안이 되는 문제이다. 그러나 도세와 시군세 관계에서는 재산세와 담배소비세 모두 시군세에 포함되어 있기 때문에 현안이 되고 있지는 않다.

다. 조세법률주의의 틀에서 지방자치단체에게 과세권의 일정부분을 보장하기 위하여 탄력세율제도를 운영하고 있다.

1949년 지방세법 제정 당시에는 모든 지방세 세율이 제한세율제도⁴¹⁾로 설계되었다. 또 특별한 경우에는 '법정 이외의 목적세' 부과와 근거가 마련되어 있었다. 그러나 1961년 지방세법 개정으로 제한세율제도는 대부분 법정세율제도로 변경되었으며, 일부 세목에 대해서만 제한세율제도가 유지되었다.

1973년에는 표준세율제도⁴²⁾가 새롭게 채택되었고, 1976년에는 임의세목제도⁴³⁾를 도입하게 되었다.

지방자치제가 부활된 이후에는 탄력세율제도를 활용하여 지방자치단체의 과세자주권을 신장하기 위한 노력이 지속적으로 전개되어 왔다. 1991년 신설된 지역개발세는 임의세목제도와 표준세율제도가 함께 수용되었고, 자동차세의 세율도 표준세율로 개편되었다.

1995년에는 종합토지세의 과표결정권이 지방자치단체장에게 부여되었으며, 주민세 개인균등할의 세율을 제한세율제도로 개편하게 되었다.

1997년에는 취득세와 등록세의 과표결정권을 지방자치단체장에게 부여하고, 취득세와 등록세, 재산세의 세율을 표준세율제도로 개편하였다.

세율제도의 변천에 따라서 현행 지방세에는 13개 세목에 대한 실효세율 결정권이 지방자치단체장에게 부여되어 있다. 제한세율제도가 적용되는 세목은 취득세, 등록세, 재산세, 도시계획세, 도축세, 사업소세, 담배소비세 등 7개 세목이며, 표준세율이 적용되는 세목은 공동시설세, 주민세, 자동차세, 지역개발세, 주행세, 지방교육세 등 6개 세목이다. 특히, 도세 목적세의 일종인 공동시설세와 지역개발세는 표준세율제도와 임의세목제도가 적용되고 있다.

1991년 지방세법 개정에서는 표준세율의 일정범위 내에서 지방세의 세율을 가감조정할 수 있도록 하여 지방자치단체의 여건에 따라 탄력세율제도를 활성화할 수 있는 기반이 마련되었다.

41) 최고세율 한도 내에서 세율을 선택적으로 결정할 수 있는 제도.

42) 지방자치단체 여건에 따라 법정세율 수준을 일정 수준 범위 내에서 조례를 통해 탄력적으로 가감조정할 수 있도록 허용하는 제도.

43) 지방자치단체가 과세여부를 선택할 수 있는 제도.

〈표 5-1〉 지방세목별 탄력세율제도의 도입시기 및 형태

세목별	도입시기	탄력세율 내용 및 형태
도시계획세	1961(신설)	· 제한세율제도: 표준세율(0.2%)의 50%를 초과(0.3%)할 수 없음
공동시설세	1961(신설)	· 제한세율제도: 재산가액의 10%를 초과하지 못함
	1973(개정)	· 표준세율제도: 표준세율(0.03%)을 초과할 경우, 그 세율은 0.1%를 초과할 수 없음
	1976(개정)	· 임의세목제도: “부과한다”를 “부과할 수 있다”로 개정
주민세	1973(신설)	· (소득할)표준세율제도: 표준세율 50% 범위안에서 가감조정
	1995(개정)	· (균등할)제한세율제도: 10,000원을 초과하지 않는 범위 내에서 결정
도축세	1976(신설)	· 제한세율제도: 10% 이하로 정함
사업소세	1976(신설)	· 제한세율제도: 표준세율 이하로 정할 수 있음
담배소비세	1988(신설)	· 제한세율제도: 30% 범위안에서 정함
자동차세	1991(개정)	· 표준세율제도: 표준세율 50%까지 초과하여 징수할 수 있음
지역개발세	1991(신설)	· 표준세율제도: 표준세율의 50% 범위안에서 가감조정 · 임의세목제도: 부과할 수 있음
취득세	1997(개정)	· 과표결정권: 개별공시지가에 대통령령이 정하는 바에 의하여 자치단체의 장이 결정 고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정한 가액을 과표로 함 · 표준세율제도: 표준세율의 50% 범위안에서 가감조정
등록세	1997(개정)	· 과표결정권: 개별공시지가에 대통령령이 정하는 바에 의하여 자치단체의 장이 결정 고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정한 가액을 과표로 함 · 표준세율제도: 표준세율의 50% 범위안에서 가감조정
재산세	1997(개정)	· 표준세율제도: 표준세율의 50% 범위안에서 가감조정
주행세	2000(개정)	· 표준세율제도: 교통세율 변동 등으로 조정이 필요한 경우 표준세율의 30% 범위안에서 가감조정
교육세	2000(신설)	· 표준세율제도: 표준세율의 50% 범위안에서 가감조정

자료: 광채기, 지방재정확충을 위한 지방세제 개편방안, 2005, p.6에서 인용.

③ 지방세 비과세·감면제도 개편을 통한 지방세수 확충

지방세 비과세제도는 지방세 과세대상으로 삼을 수 있는 것이지만 특정한 정책사유, 특정한 사실상태를 기초로 실정법상 납세의무 성립자체를 인정하지 아니하여 인위적으로 과세대상에서 제외하는 것을 말한다.

이에 비해 지방세 감면제도는 경제·사회정책적인 목적에서 이미 납세의무가 성립한 조세에 대하여 전부 면제하거나 또는 일부를 경감하여 주는 것을 말한다.

현행 지방세의 경우 비과세제도는 국가 또는 지방자치단체 등에 대한 비과세, 제사·종교·자선 등 특정부문(용도구분)에 대한 비과세, 토지수용 등으로 인한 대체취득에 대한 비과세, 형식적인 소유권 취득에 대한 비과세 등이 적용되고 있다. 비과세제도는 취득세, 등록세 등 재산관련 세제를 중심으로 이루어지고 있으며, 레저세, 지방교육세, 도축세, 담배소비세, 주행세 등에는 비과세제도가 시행되지 않고 있다.

지방세법상 감면은 지방세법 제5장의 제260조부터 제290조에 걸쳐 규정되어 있다. 1994년 12월 22일의 지방세법 개정 이전에는 비과세규정처럼 세목별로 규정되어 있었다. 그러나 1994년 지방세법 개정에 의해서 1개의 장으로 통합하여 규정하고 있다(박훈, 2005).

지방세법 제7조 및 제8조는 지방자치단체가 비과세·감면을 시행할 수 있는 법적근거가 되고 있다. 지방세법에서 규정할 수 없는 사항에 대해서 지방세법 제9조에 의해서 행정자치부장관의 허가를 얻어 지방자치단체의 조례로서 감면할 수 있도록 하고 있다⁴⁴⁾.

1995년 이전 지방자치단체의 감면조례는 공간적 적용범위에 따라 전국적으로 통용되는 공통조례와 특정 자치단체에만 적용되는 조례로 구분되었다. 그러나 1995년 1월 1일부터는 해당 조례의 적용범위에 따라 표준적인 감면조례안을 바탕으로 특별시·광역시세 감면조례, 도세 감면조례, 시·군세 감면조례, 구세 감면조례로 나누어져 각 지방자치단체가 조례에 의한 감면을 시행하고 있다.

44) 지방자치단체 조례에 의해서 이루어지는 감면을 일반적으로 특별 감면조례에 의한 감면이라고 한다.

〈표 5-2〉 지방세 비과세 • 감면현황(2004)

(단위: 건, 천원)

	합계		지방세법				감면조례		조세특례제한법	
	건수	세액	소계		비과세		감면		건수	세액
			건수	세액	건수	세액	건수	세액		
합계	22,996,293	3,215,021,268	19,242,237	1,940,165,735	17,778,177	1,042,753,351	1,464,060	897,412,384	3,591,213	766,496,799
서울	1,179,322	400,678,505	798,945	127,747,522	789,400	105,349,255	9,545	22,398,267	304,159	191,928,424
지방세	21,816,971	2,814,342,763	18,443,292	1,812,418,213	16,988,777	937,404,096	1,454,515	875,014,117	3,287,054	574,568,375
충남	1,725,404	175,288,048	1,498,521	130,643,550	1,346,580	38,508,728	151,941	92,134,822	220,579	32,512,673
합계	22,996,293	3,215,021,268	19,242,237	1,940,165,735	17,778,177	1,042,753,351	1,464,040	897,412,384	3,591,213	766,496,799
취득세	932,167	1,206,985,385	355,975	702,475,211	99,257	259,411,864	256,718	443,063,347	494,093	280,737,124
등록세	1,068,600	1,158,198,385	565,039	560,162,212	97,152	184,806,230	467,887	375,355,982	462,420	328,119,202
면허세	71,352	1,044,957	71,352	1,044,957	71,352	1,044,957	-	-	-	-
레저세	36	6,246,523	-	-	-	-	-	-	36	6,246,523
지역개발세	493,167	1,282,427	493,167	1,282,427	493,167	1,282,427	-	-	-	-
공동시설세	650,093	39,494,935	472,474	36,012,234	435,287	32,862,872	37,187	3,149,362	177,196	3,421,083
지방교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
주민세	777,918	4,352,642	777,918	4,352,642	777,918	4,352,642	-	-	-	-
재산세	1,502,262	123,722,998	876,540	99,979,128	602,826	73,821,282	273,714	26,157,846	606,750	18,481,248
자동차세	1,074,128	128,068,029	412,434	37,257,861	412,434	37,257,861	-	-	661,694	90,810,168
농업소득세	199	2,978	199	2,978	199	2,978	-	-	-	-
도축세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
담배소비세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
종합토지세	13,730,858	403,256,612	12,987,798	368,963,732	12,603,080	331,082,442	384,718	37,881,290	725,134	25,300,336
주행세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
도시계획세	2,662,051	118,043,753	2,197,792	105,452,126	2,163,784	98,405,858	34,008	7,046,268	461,978	12,257,875
사업소세	33,462	24,321,644	31,549	23,180,227	21,721	18,421,938	9,828	4,758,289	1,912	1,123,240
									1	18,177

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2005.

참고문헌

- 경상북도(2005), 「세입배분에 관한 세제개선 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소.
- 구본풍(2006), “원전에 대한 과세필요성 및 추진경위”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제2호 통권94호, pp.73-85.
- 국중호(2002), 「한일 지방세 구조와 세부담 특성 비교」, 한국조세연구원.
- 곽승준(2000), “지방환경세 도입의 당위성”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제6호 통권62호, pp.4-19.
- 곽채기·이재은(2003), “재정분권 추진을 위한 지방재정 확충방안”, 「자주재정분과 공청회 자료집」, 전국 시·도지사협의회 지방분권특별위원회, pp.3-72.
- _____(2003), “지역의 신세원발굴과 지방세 수용방안”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제3호 통권77호, pp.40-53.
- _____(2005), “지방재정 확충을 위한 지방세제 개편 방안”, 「2005 지방재정세미나 최종보고서」, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2005, pp.33-76.
- 권형신·이상용·이재성(2006), 「한국의 지방재정 이론과 실무」, (서울 : 도서출판 해남).
- 김경환·서승환(1996), 「도시경제론」, (서울 : 홍문사).
- 김동기(1995), “지방자주재원의 확충”, 「지방화시대의 지방재정확충방안 세미나」, 한국지방재정공제회·매일경제신문사, pp.59-91.
- 김대영(2000), “과세자주권 확충에 관한 소고”, 「한국지방재정논집」 제5권 제1호, 한국지방재정학회, pp.1-27.
- _____(2003) “지방세수 확충을 위한 탄력세율제도 활성화”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제3호 통권77호, pp.27-39.
- 김완석, (2005) “지방세 비과세·감면에 있어서의 과세자주권의 확보와 세수 보전방안”, 「지방세 비과세·감면제도의 개선방안 모색을 위한 정책토론회」, 서울시립대학교 지방세연구소, pp.51-91.
- 김정완(2002), “관광세 도입의 요건과 재정효과-경기도를 중심으로-”, 「지방세」, 한국지방재정공제회,

- 제5호 통권73호, pp.29-43.
- 김정훈(2003), 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국조세연구원.
- 김철영·박일흠(2003), 「지방세의 신세원 개발을 통한 세수증대 방안」.
- 남창우·조계근(2003), “관광세 도입방안과 효과”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제5호 통권79호, pp.41-52.
- 남창우(2006), “자주재원 확충을 위한 세원개발의 필요성과 방향”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제5호 통권97호, pp.3-15.
- 박광배(2003), “국세 일부 세원의 지방 이양에 관한 연구”, 인천발전연구원 정책과제.
- _____ (2004), “재정확충을 위한 신세원 발굴방안에 관한 연구”, 인천발전연구원 정책과제.
- _____ (2006), “자체재원 확충을 위한 지방세 및 세외수입 체납 개선방안”, 「열린 충남」, 제36호, pp.127-145.
- 박영모(2003), 「지방세정의 현황과 발전과제」, 한국지방행정연구원.
- 박정수(1997), “광역과 기초자치단체간 자원조정의 향후 정책과제”, 「충북발전을 위한 지방재정의 효율화 방안」, 충북개발연구원·한국지방재정학회, pp.3-23.
- 박훈(2005), “지방세 비과세·감면제도의 법제도적 개선방안”, 「지방세 비과세·감면제도의 개선방안 모색을 위한 정책토론회」, 서울시립대학교 지방세연구소, pp.3-48.
- 부산광역시·전라남도·경상북도(2004), 「원자력에 관한 세제개선 연구」, 한국지방행정연구원.
- 서울특별시(2005), 「지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소.
- 성태규(2004), 「지방분권 실현을 위한 지방의 대응과제 발굴」, 충남발전연구원.
- 손희준(2006), “지방화시대의 바람직한 국세와 지방세체계 구축방향”, 「지방세」, 통권93호, 한국지방재정공제회, pp.7-27.
- 손희준 외(2005), 「지방재정론」, (서울 : 대영문화사).
- 신봉호(1997), 「미시경제학」, (서울 : 비봉출판사).
- 안종석(1997), 「지방세외수입의 현황 및 정책시사점」, 한국조세연구원.
- 오문석(2000), “지방환경세 도입의 국제동향과 우리의 과제”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제6호 통권62호, pp.20-32.
- 오연천(1987), 「한국지방재정론」, (서울 : 박영사).
- _____ (2000), “지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제4호 통권63호, pp.4-13.

- _____(1995), “지방자주재원의 확충”, 「지방화시대의 지방재정확충방안 세미나」, 한국지방재정공제회·매일경제신문사, pp.25-55.
- 유경문(2003), “보유과세 과표현실화와 지방재정 개선방안”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제3호 통권77호, pp.5-26.
- 유한성(2000), “지방환경세의 도입방향”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제6호 통권62호, pp.33-47.
- 윤석완(2003), “신세원 개발방향과 한계”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제3호 통권77호, pp.15-25.
- 이만우(2006), “우리나라 세제의 개편방향 평가 및 중장기 개혁방안”, 「세무와 회계저널」, 제7권 제3호, pp.127-140.
- 이상용(2003), 「지방재정의 책임성 강화방안」, 한국지방행정연구원.
- 이용식(2001), 「인천광역시 재정확충 방안」, 인천발전연구원.
- 이재은(2002), “자치단체 자주재원 확충성과와 발전과제”, 「2002 지방재정 세미나」, 한국지방재정학회, pp.35-84.
- _____(2006), “지방소득세의 이론적 배경과 한국에서의 도입방안”, 「한국지방재정학회 2006년 동계정기학술대회」, 한국지방재정학회, pp.243-286.
- 이창균(2006), “일본 자치단체의 자주재원 확충과 지방소비세제”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제5호 통권97호, pp.38-49.
- 인천광역시·충청남도(2005), 「지방세 세수추계에 관한 연구」, 한국조세연구원.
- 장상록(2006), “지방세 체납액 효율적 징수를 위한 한국자산관리공사의 공매대행제도에 대한 소고”, 「지방세」, 한국지방재정공제회, 제2호 통권94호, pp.139-157.
- 조계근(2005), 「부가가치세 지방세 전환의 지방세수 효과분석」, 강원발전연구원.
- 충청남도(2003), 「충남의 지방자주재원 제고를 위한 세외수입 확충방안」, 「충남개발공사 최종보고서」, 2006.
- 최명희·조계근·변용환(2006), “기업유치로 인한 지방세수 증대효과-하이트 맥주 홍천공장 사례를 중심으로-”, 「세무와 회계저널」, 제7권 제3호, pp.101-125.
- 한국지방세연구회(2006), 「세외수입실무」.
- 홍기용(2000), 「지방세법」, (서울 : 세학사).
- 환경부(2006), 「환경통계연감」.
- 행정자치부(2004), “과태료(과징금) 체납액 해소방안”, 「2004 세외수입 연구발표사례집」, pp.347-371.

_____ (2005). “수수료·사용료 합리화 방안”, 「2005 세외수입 연구발표사례집」, pp.205-231.

전국 시·도지사협의회(www.gaok.or.kr)

행정자치부(www.mogaha.go.kr)

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 박광배 연구원

총발연 2006-16 · 충남 자체재원 확충의 실태와 개선방안

글쓴이 · 박광배 / 발행자 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2006년 10월 31일 / 발행 · 2006년 10월 31일

주소 · 대전광역시 중구 용두동 112-1 (301-745)

전화 · 042-820-1271(산업경제연구팀) / 팩스 · 042-820-1129

ISBN · 978-89-89552-86-4 93030

<http://www.cdi.re.kr>

©2006. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.