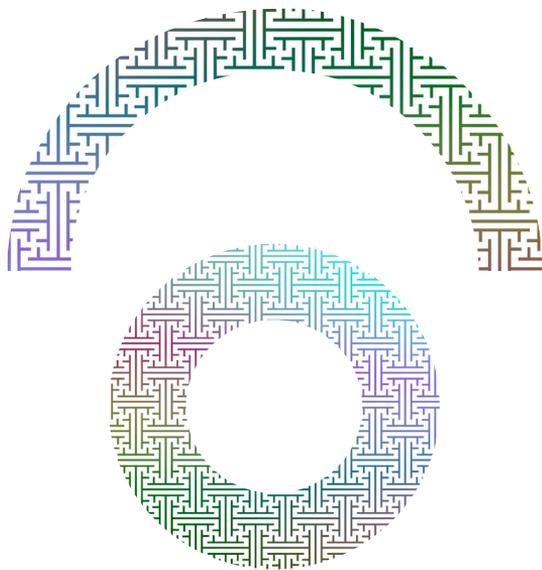


# 광역-기초간 지방 공동재원 운영방안 연구



## 연구진

조기현(한국지방행정연구원 연구위원)

이장욱(한국지방행정연구원 수석연구원)

## 연구 요약

### 1. 연구배경 및 목적

- 국회에서 논의되고 있는 지역자원시설세 및 레저세 관련하여 지방세 기본법 일부 개정(안)이 상정, 논의되고 있음
- 19대 국회에서 레저세 관련 4건, 지역자원시설세 관련 5건의 개정안이 추진되었으며, 20대 국회에서도 레저세 관련 1건, 지역자원시설세 관련 7건의 개정(안)이 추진된 바 있음
  - 개정안의 주된 내용으로 첫째, 기초자치단체에 대한 재정지원 확대, 둘째, 레저세를 시·군·구 세목으로 전환, 또는 셋째, 레저세와 지역자원시설세 과세대상에 원인제공자 부담 및 수익자 부담원칙 적용 등이 있음
    - 레저세의 과세대상인 경마장(본장)과 장외발매소, 지역자원시설세의 과세 대상인 원자력발전소, 화력발전소 등이 소재한 기초자치단체의 경우 교통혼잡, 환경오염, 주민안전, 불법행위 유발 등 유·무형의 피해와 재정적 부담을 초래하고 있으므로 조정교부금, 징수교부금 등 재정지원 확대 필요
    - 외부불경제 등에 따라 피해를 입는 경마 및 경정 장외발매소 소재 기초자치단체에 대한 재정지원이 필요하며, 이를 위하여 장외발매소 관련 레저세를 시·군·구 세목으로 전환
    - 레저세 과세대상에 카지노업, 체육진흥투표권을 추가하거나 지역자원시설세 과세대상에 해저자원(석유, 천연가스), 매립폐기물시설, 시멘트, 조력발전 등을 추가하여 원인제공자 부담 및 수익자 부담원칙 적용 필요
- 이에 대하여 본 연구는 국회 차원에서 제기된 지방세기본법 개정(안)별 특성을 바탕으로 광역-기초 간 공동재원 운영방안을 검토하고자함

- 개정안의 취지로써 외부불경제 등으로 피해를 입는 시·군·구와 징수권 행사로 재정적 편익을 취하는 시·도 간의 비용-편익 불일치 교정에 있으며 광역·기초 간 재정조정제도나 지방세제 개편 방식의 수단을 동원하고 있음
  - 과세대상 시설물이 소재한 기초자치단체에 재정적 혜택을 확대하는 방안으로 징수교부금 인상, 선배분 특례제도 도입, 시·군·구 세목으로의 전환 등을 검토함
  - 과세대상 시설물 소재 기초자치단체에 대한 재정적 혜택 확대 시 지역 간 재정형평성과 충돌하는 문제가 예상되는 바, 지역 간 재정격차를 완충하는 방안으로 조정교부금 배분기준도 검토함

## 2. 주요 연구내용 및 정책제언

- 본 연구에서는 공동세제도 도입, 시·군·구 세목으로 전환, 조정교부금 역할 확대 등 광역·기초 간 공공재원 운영방안을 검토하였음
- 과세대상 확대를 제외하면 국회 법률 개정(안)들의 취지는 각종 외부불경제로 인하여 발생하는 행정비용에 대한 적정 수준의 세입이 주어져야 한다는 것으로 시·도세에서 시·군·구 세목으로 전환, 징수교부금 교부율 인상, 표준세율 인상 등이 주종을 이루고 있음
  - 지역자원의 전략적 활용을 통한 지역발전 촉진, 외부불경제 내부화에 소요되는 행정경비의 충당 등과 관련하여 다양한 논의가 이루어져 왔음
    - 광역·기초 간 공동재원 운영의 세목으로는 현실적합성 등의 측면에서 지역자원시설세 보다 레저세가 상대적으로 유리하다 사료됨
- 세원공유방식
  - 세원 공유방식은 장외발매소분 레저세 대상으로 하여 공동세 도입, 시·군·구 세목으로의 전환, 징수교부금 교부율 인상 방안을 검토하였음
  - 세원공유방식은 응의원칙에 부합하며 소음과 쓰레기 배출, 환경오염유발

- 등 외부불경제의 교정기능을 강화한다는 점에서 설득력을 갖추고 있음
- 반면에 장외발매소가 위치한 기초자치단체 상당수가 세입여건이 양호하여 지역 간 재정격차 확대 등 장·단점이 대비되는 양면성을 보여줌

#### ○ 세입분여방식

- 세입분여방식을 사용한 개선방안은 주로 조정교부금을 활용하여 해당 자치단체의 행정비용을 충당하는 재정지원 확충방식임
  - 최근 5년간 레저세 징수실적 기준으로 장외발매소분 비중이 전체의 80%에 달하기 때문에 현실에 맞게 배분비율을 조정하는 것이 합리적이라 판단됨
  - 재정지원 확충을 위하여 조정교부금 운영규모를 확대할 필요가 있는데, 본 연구에서는 장외발매소 소재 시·도가 본장이 있는 시·도에 납부하는 비율을 현행 50%에서 20%로 하향 조정하는 방안을 제시
  - 이렇게 배분비율을 조정할 경우, 장외발매소가 있는 시·도의 레저세가 증가하며 이에 따라 조정교부금 운영규모가 확충되고, 이를 발판으로 레저세 세원이 없는 시·군까지 조정교부금 교부액이 증가하는 혜택이 발생하여 시·군 간 재정형평도 강화되는 효과를 기대할 수 있음
  - 장외발매소가 있는 시·군은 징수교부금이 증가하는 효과도 발생하여 현행 제도 안에서 지역 간 갈등도 적어 비교적 현실성이 높은 대안으로 판단됨
- 조정교부금 배분기준에 장외발매소분 징수액을 추가 반영할 수 도 있는데, 정부는 2017년부터 징수액 비중을 낮출 계획으로 있어 재정지원 효과가 미미할 것으로 예상되며, 조정교부금의 재정형평기능을 강화하려는 정부 시책과 배치되는 문제가 있음
- 조정교부금 재원에서 레저세를 제외하고, 본장 및 장외발매소가 있는 시·군에 65%를 우선 배분하는 특례제도 도입은 지역자원시설세처럼 특례제도 운영의 필요성 및 당위성을 확보하기 어렵고, 지역 간 재정격차를 크게 확대하며, 세원 편재성이 높은 레저세 특성에 비춰 특정 자치단체에 과도

한 혜택이 부여되어 지역 간 불균형을 유발할 개연성이 우려됨

- 지역자원시설세의 경우 최근 논의되고 있는 과세대상 확대와 관련하여 전력산업기반기금과 같은 별도의 배분기준을 적용하여 재원지원 수단을 강구 할 수도 있음
  - 화력발전 및 원자력발전의 경우 재난, 주민안전 등 외부불경제가 매우 크고, 광역·기초 간 과세권 갈등 해소 수단으로 특례제도 도입 운영
  - 그럼에도 불구하고 폐기물 및 천연가스, 해저자원, 시멘트 및 타이어 생산시설, 골재채취 등 역시 정도의 차이는 있으나 외부불경제 존재
  - 이러한 이유로 과세대상 확대 가능성은 있으나, 화력발전 및 원자력발전과 다른 특성을 고려하여 이들 지역에 대한 재원지원책 강구 가능
  - “전력산업기반기금” 운영 사례를 참고하여 면적, 인구, 지역발전 수준 등을 종합적으로 고려한 배분기준을 개발 운영

□ 검토한 대안별 특성이 대비되어 광역·기초 간 공동재원 운영 시 장점 및 단점을 고려한 종합적인 정책판단이 요망됨

- 어느 하나의 대안에 의존하기 보다는 개별 대안의 장점을 살리면서 단점은 줄이는 합리적인 정책조합이 필요
  - 세원공유방식이나 레저세 특례제도 도입 시에는 조정교부금의 재정형평기능 강화로 보완하는 정책조합이 바람직함
    - 시·군 조정교부금의 산정기준에서 인구수, 징수액의 비중을 낮추고 재정력의 비중을 상당 수준으로 높이는 방향에서 대응

# 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구목적 .....	3
제2절 연구 범위 및 방법 .....	4
<b>제2장 레저세 및 지역자원시설세 현황 분석</b> .....	5
제1절 레저세 현황 분석 .....	7
1. 연혁 및 발전과정 .....	7
2. 제도운영의 특성 .....	8
3. 레저세 징수 현황 .....	10
4. 지방세로서의 특성 .....	17
제2절 지역자원시설세 현황 분석 .....	20
1. 연혁 및 발전과정 .....	20
2. 제도운영의 특성 .....	21
3. 지역자원시설세 징수 현황 .....	24
4. 지방세로서의 특성 .....	27
제3절 정책 함의 .....	28
<b>제3장 광역-기초 간 공동재원 운영의 쟁점</b> .....	31
제1절 관련 법령 개정(안) 쟁점 .....	33
1. 레저세 .....	33
2. 지역자원시설세 .....	34
3. 쟁점사항 .....	38



제2절 공동재원 운영방식의 쟁점 .....	41
1. 공동세 방식 .....	41
2. 재정조정방식(분여방식) .....	45
3. 쟁점사항 .....	47
<b>제4장 광역-기초 간 공동재원 운영방안 .....</b>	<b>51</b>
제1절 기본방향 .....	53
제2절 공동재원 운영방안 .....	54
1. 공동세제도 도입 및 세원이양 .....	54
2. 조정교부금 역할 확대 .....	60
3. 조정교부금에 대한 특례제도 도입 .....	63
4. 검토결과 종합 .....	68
<b>참고문헌 .....</b>	<b>73</b>



# 표 차례

<표 2-1> 레저세 안분기준 .....	9
<표 2-2> 레저세수입 연도별 신장률 .....	11
<표 2-3> 한국마사회 장외발매소 매출 및 입장인원(2015년 기준) .....	12
<표 2-4> 경마 및 경륜 장외발매소 및 입장인원 .....	13
<표 2-5> 레저세 장내·장외 발매소 징수액 현황 .....	14
<표 2-6> 과세대상별 레저세 장내·장외 발매소 징수액 현황(2015년 기준) .....	14
<표 2-7> 2013-2015 레저세 과세물건별 현황추이 .....	15
<표 2-8> 시·도별 레저세 분포 현황(2015년 기준) .....	16
<표 2-9> 특정자원분 지역자원시설세 과세표준과 표준세율 .....	21
<표 2-10> 지역자원시설세 배분 현황 : 충청남도 사례 .....	23
<표 2-11> 지역자원시설세 징수실적 추이 .....	24
<표 2-12> 세원별 지역자원시설세 현황 .....	25
<표 2-13> 시·도별 지역자원시설세 징수액 추이 .....	26
<표 4-1> 세원배분의 기초 .....	54
<표 4-2> 레저세 장외발매소 설치 시·군의 재정여건 (2015년 기준) .....	59
<표 4-3> 경마 장외발매소 안분(20% : 80%)안 개정 시 효과 .....	62
<표 4-4> 광역·기초 간 공동재원 운영방안별 내용 및 특성 .....	71

# 그림 차례

한국지방행정연구원

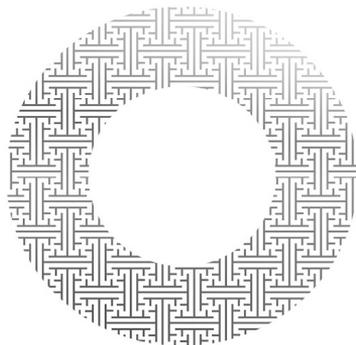
- <그림 4-1> 본장 및 장외발매소 소재 광역자치단체  
    배분비율 현황 ..... 56
- <그림 4-2> 레저세 공동세 도입 및 세원이양 방안 ..... 57
- <그림 4-3> 레저세 장외발매소분 징수교부율 인상 시  
    재정지원효과 ..... 58
- <그림 4-4> 본장 및 장외발매소 소재 광역자치단체  
    배분비율 조정 시 재정지원효과 ..... 61



# 제1장 서론

제1절 연구목적

제2절 연구 범위 및 방법





## 제1장

## 서론

## 제1절 연구목적

- 최근 국회 차원에서 지역자원시설세와 레저세 관련하여 지방세기본법 일부 개정(안)이 상정, 논의되고 있음
- 19대 국회에서는 레저세 관련 4건, 지역자원시설세 관련 5건의 개정안이 추진되었으며, 20대 국회에서도 레저세 관련 1건, 지역자원시설세 관련 7건의 개정안이 추진된 바 있음
- 개정안의 주된 내용은 다음과 같음
  - 레저세의 과세대상인 경마장(본장)과 장외발매소, 지역자원시설세의 과세 대상인 원자력발전소, 화력발전소 등이 소재한 기초자치단체의 경우 교통 혼잡, 환경오염, 주민안전, 불법행위 유발 등 유·무형의 피해와 재정적 부담을 초래하고 있으므로 조정교부금, 징수교부금 등 재정지원 확대 필요
  - 외부불경제 등에 따라 피해를 입는 경마 및 경정 장외발매소 소재 기초자치단체에 대한 재정지원이 필요하며, 이를 위하여 장외발매소 관련 레저세를 시·군·구 세목으로 전환
  - 레저세 과세대상에 카지노업, 체육진흥투표권을 추가하거나 지역자원시설세 과세대상에 해저자원(석유, 천연가스), 매립폐기물시설, 시멘트, 조력발전 등을 추가하여 원인제공자 부담 및 수익자 부담원칙 적용
- 결국 개정안의 취지는 외부불경제 등으로 피해를 입는 시·군·구와 징수권 행사로 재정적 편익을 취하는 시·도 간의 비용·편익 불일치 교정에 있으며 광역-기초 간 재정조정제도나 지방세제 개편 방식의 수단을 동원하고 있음
- 본 연구는 국회 차원에서 제기된 지방세기본법 개정(안)별 특성을 바탕으로 광역-기초 간 공동재원 운영방안을 검토함

- 먼저, 과세대상 시설물이 소재한 기초자치단체에 재정적 혜택을 확대하는 방안으로 징수교부금 인상, 선배분 특례제도 도입, 시·군·구 세목으로의 전환 등을 검토함
- 과세대상 시설물 소재 기초자치단체에 대한 재정적 혜택 확대 시 지역간 재정형평성과 충돌하는 문제가 예상되는 바, 지역 간 재정격차를 완충하는 방안으로 조정교부금 배분기준도 검토함

## 제2절 연구 범위 및 방법

- 본 연구는 지방세 세목 중에서 레저세 및 지역자원시설세를 대상으로 하며, 이와 관련하여 이들 세목의 연혁, 과세대상, 배분기준 등 연구 목적에 필요한 특성들을 분석함
  - 발전과정(연혁), 세원의 편재성 및 지역 정착성, 세원의 응의성 등을 통하여 시·군·구 세목으로서 적합성 분석
  - 조정교부금, 징수교부금 등을 이용한 공동재원 운영의 타당성 분석
- 방법론적으로는 지방세통계연감 등을 이용하여 과세 대상별, 자치단체별 징수액 등 통계분석을 실시함
- 문헌조사, 인터뷰 등의 방식으로 쟁점사항을 도출함
  - 레저세, 지역자원시설세 관련 선행연구 검토
  - 자치단체 의견수렴, 전문가 워크숍 등을 통하여 쟁점사항을 도출 및 공동재원 운영방안 제시

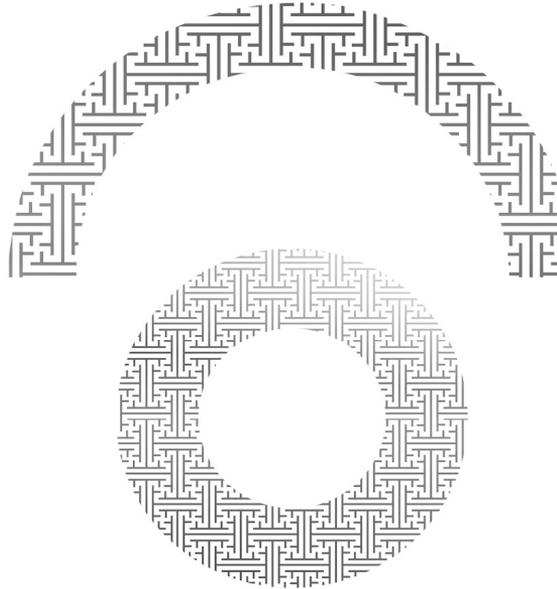
# 제2장

## 레저세 및 지역자원시설세 현황 분석

제1절 레저세 현황 분석

제2절 지역자원시설세 현황 분석

제3절 정책함의





## 제2장

## 레저세 및 지역자원시설세 현황 분석

## 제1절 레저세 현황 분석

## 1. 연혁 및 발전과정

- 레저세는 국세 마권세에 기원을 두고 있으며 지방세로 이양된 세목임
  - 1942년 국세 승마투표권에 과세하는 마권세로 신설되었으며 1961년 세제 개혁으로 국세에서 지방세로 이양
- 국세에서 지방세로 이양된 이후 도세로 과세되다 1976년 지방세법 개정으로 시·군세로 전환되는 과정을 거침
  - 1976년말 지방세법 개정으로 도와 시·군 간 세목 조정이 이루어지는 과정에서 기존 시·군 부가세 제도가 폐지되고 도세였던 마권세가 시·군세로 배분
- 마권세는 시·군 세목에서 다시 도세로 전환되는 변천을 겪게 됨
  - 서울올림픽을 계기로 서울특별시에 위치해 있던 경마장이 과천시로 이전하고, 시·군 간 세원 불균형 문제가 제기
  - 경마장이 이전되는 과천시의 세입이 종전에 비해 과다할 것으로 예상되자, 재정조정의 필요성이 대두되어 1988년 도세로 전환
- 과세대상 확대로 마권세는 경주·마권세로 명칭이 변경됨
  - 1993년 ‘경륜·경정법’ 시행되어 경륜과 경정의 승자투표권에 대해서도 과세할 수 있도록 과세대상을 확대하고, 1994년 경주·마권세로 명칭이 변경되었음
- 경주·마권세는 과세대상이 확충되면서 레저세로 세목이 변경되는 과정을 거치게 됨

- 2000년대 들어 지방세원 확충을 위한 신세원 발굴 등에 많은 관심이 집중되었고, 소싸움이 기존 경주·마권세 과세대상에 추가 포함
- 2002년 ‘전통 소싸움경기에 관한 법률’ 제정으로 경륜, 경정, 경마 뿐만 아니라 소싸움경기 투표권 발매가 가능해짐에 따라 다시 레저세로 명칭이 변경

## 2. 제도운영의 특성

### 가. 과세대상 및 세율

- 경륜·경정법 및 한국마사회법, 그리고 그 밖의 법률에 따라 승자투표권, 승마투표권 등을 팔고 투표적중자에게 환급금 등을 지급하는 행위로서 대통령령으로 정하는 것을 말함
  - 대통령령으로 정하는 것은 지방세법 시행령 제56조(과세대상)에 의하면 ‘전통 소싸움경기에 관한 법률’에 따른 소싸움을 말함
- 납세의무자는 과세대상 사업을 하는 자로 하고 있음
- 과세표준은 승자투표권, 승마투표권 등의 발매금액 총액이며 세율은 100분의 10으로 함<sup>1)</sup>
- 납부는 납세의무자가 발매일이 속하는 달의 다음 달 10일까지 산출세액을 신고납부하는 방식으로 운영함

### 나. 안분기준

- 레저세는 직접 발매한 승자투표권 등과 장외발매소에서 발매한 승자투표권 등에서 산출되는 세액의 안분기준을 달리 규정하고 있고, 신설 경륜장 등의 장외발매소에서 납부되는 세액의 안분기준도 별도로 규정하고 있음

1) 경마, 경륜, 경정, 소싸움 등 레저세 과세 대상 세원에 대한 과세는 16%로 되어 있음. 레저세 자체의 세율은 10%이며, 부가세(sur-tax)인 지방교육세 4%, 농어촌특별세 2%로 구성되어 있음

- 과세대상 사업장에서 직접 발매한 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액은 해당 경륜장 등 소재지를 관할하는 시장·군수에게 모두 신고 납부하여야 함
- 장외발매소에서 발매한 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액은 해당 경륜장 등 소재지와 그 장외발매소 소재지를 관할하는 시장·군수에게 각각 100분의 50을 신고 납부하여야 함
- 경륜장 등이 신설된 경우는 신설 이후 5년 동안은 경륜장 등 소재지를 관할하는 시장·군수에게 100분의 80을 신고납부하고, 그 장외발매소 소재지를 관할하는 시장·군수에게 100분의 20을 신고납부하여야 함

<표 2-1> 레저세 안분기준

구분	경륜장 등 소재지 관할 시장·군수	장외발매소 소재지 관할 시장·군수
경륜장 등 직접발매	전액 신고납부	-
장외 발매소	기존	100분의 50 신고납부
	신설	100분의 80 신고납부
		100분의 20 신고납부

주 : 신설 경륜장 등은 신설 이후 5년 동안 예외적인 안분기준이 적용됨

#### 다. 외국의 레저세제 운영사례<sup>2)</sup>

- 미국은 잼블과 경마, 카지노 등에 과세하고 있고, 경마장 설치의 허가, 면허, 내기의 승인 등은 주정부 업무에 해당하므로 마권세(pari-mutuel tax)가 과세되어 있음
  - 마권세를 부과하는 대부분의 주가 1% 내외의 세율을 적용<sup>3)</sup>

2) 임주영(2012), 레저세 확대개편을 통한 지방세수 확충 방안에 대한 연구, 한국지방세연구원, pp. 43~95의 내용을 참고하였음

3) 알라바마, 루이지애나, 미네소타는 3%가 넘는 세율로 부과하고 있음

- 일본은 경마수익에 대하여 중앙경마회의 국고납부금과 지방경마회의 수익금 일부를 자치단체 재정수입에 활용하고 있음
  - 지방세로 중앙경마회에 대한 고정자산세가 과세되고 있고, 경주관계자에게 교부된 교부상금에 대해서 소득세를 과세
  - 한국의 레저세와 유사한 세원을 활용하는 지방세로는 골프장이용세, 입탕세, 유어세(낚시세) 등이며, 특별지방소비세, 문화관광시설세, 요트 및 모터보트세는 현재는 과세되지 않고 있음
- 영국은 경마와 관련한 조세로 사설경마사에게 총수익세(GPT ; Gross Profit Tax)를 부과하고 있고, 총수익세는 2008년 기준으로 경마 관련 세수입의 48%를 차지했음
- 호주도 경마에 대하여 과세가 이루어지고 있으나, 경마가 짐블 관련 세수에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있음
- 주요 외국의 경마 관련 세수는 감소하는 추세를 보이고 있고, 이는 경마산업 성장률이 감소 또는 정체현상을 보이고 있기 때문이라고 할 수 있음
  - 이런 양상은 한국의 레저세에서도 나타나는 현상과 유사하다고 할 수 있는데, 향후 레저세수입은 대폭적인 증가가 이루어지기는 어렵다는 예상을 할 수 있음

### 3. 레저세 징수 현황

#### 가. 레저세 위상

- 레저세는 전체 지방세 수입액 대비 0.1% 수준에서 2010년에는 2.2% 규모로 성장하였음
  - 1988년 서울에 소재했던 경마장이 경기도 과천으로 이전 후 레저세 수입은 급격히 증가하였으며, 1994년 경륜·경정이 레저세 과세대상으로 포함되면서 세수 확대의 계기를 마련

- 이런 증가 추세로 2002년 1조원 규모의 레저세수를 기록할 수 있었음. 그러나 이후에는 세수입이 감소하는 양상을 보였으며, 2005년에는 6,878억 원 수준으로 크게 하락<sup>4)</sup>
- 2009년 다시 1조 22억원으로 회복된 후 2015년 레저세 징수액은 1조 889억 원 기록

&lt;표 2-2&gt; 레저세수입 연도별 신장률

(단위: 백만원, %)

구분		지방세 계	시도세 계	레저세
2010년	금액	49,159,805	36,343,735	1,067,458
	비중	100.0	73.9	2.2
	신장율	-	-	-
2011년	금액	52,300,144	38,611,089	1,072,214
	비중	100.0	73.8	2.1
	신장율	6.4	6.2	0.4
2012년	금액	53,938,064	39,593,641	1,129,293
	비중	100.0	73.4	2.1
	신장율	3.1	3.1	5.3
2013년	금액	53,778,881	39,113,916	1,041,498
	비중	100.0	72.7	1.9
	신장율	-0.3	-1.2	-7.8
2014년	금액	61,725,013	46,063,902	1,072,911
	비중	100.0	74.6	1.7
	신장율	14.8	17.8	3.0
2015년	금액	70,977,794	53,575,013	1,088,916
	비중	100.0	75.5	1.5
	신장율	15.0	16.3	1.5

자료 : 행정자치부, 지방세통계연감, 각 연도

4) 2003년 이후 레저세 수입이 감소한 것은 소위 카드대란으로 경기가 급격하게 위축되었고, 사행행위도 경기의 영향을 받은 것으로 판단됨

- 2010년 이후 2015년까지 레저세 수입이 지방세에서 차지하는 비중은 감소하는 추세가 유지되고 있음
  - 2012년 레저세 수입은 1조 1,293억원으로 최근 5년 중 가장 큰 규모를 기록하였으며, 전년 대비 5.3% 증가
  - 2013년은 전년 대비 7.8%가 감소한 수준이었으며, 2010년 이후 가장 적은 레저세 수입액을 기록
  - 2014년은 전년 대비 증가하였으나, 지방세수 증가율 및 시·도세 증가율에 미치지 못하였으며, 2011년과 유사한 수준
- 레저세 수입의 낮은 증가율은 향후에도 지속될 가능성이 높으며, 지방세에서 차지하는 위상도 저하될 것으로 예상됨
  - 사행성이 있는 승자투표권을 세원으로 하고 있어 현재 31개소의 장외발매소를 대폭 증가하기 어려운 실정<sup>5)</sup>

나. 발매소 유형별 징수액 현황

- 과세대상이 되는 발매소가 특정 자치단체에 편중되어 있으며, 경마의 경우 장외발매소 이용자가 경마장 이용자에 비해 많고, 이로 인하여 승자투표권 구매자도 장외발매소가 더 많음

<표 2-3> 한국마사회 장외발매소 매출 및 입장인원(2015년 기준)

구분	합 계	경마장	장외발매소
매출액	77,322 (100.0%)	24,251 (31.4%)	53,070 (68.6%)
입장인원	13,617 (100.0%)	5,343 (39.2%)	8,274 (60.8%)

자료 : 이완영 국회의원 보도자료(2016. 10. 6)

5) 한국마사회의 장외발매소는 서울 11개소(강동, 강북, 도봉, 동대문, 선릉, 영등포, 용산, 워커히, 종로, 중랑, 청담), 부산 2개소(동구, 연제), 인천 4개소(남구, 부평, 연수, 중구), 경기9개소(광명, 구리, 부천, 분당, 수원, 시흥, 안산, 의정부, 일산), 대구, 광주, 대전, 창원, 충남(천안) 각각 1개소가 있음

&lt;표 2-4&gt; 경마 및 경륜 장외발매소 및 입장인원

경마 장외발매소			경륜 장외발매소		
소재지		입장인원	소재지		입장인원
서울 (10개소)	강남	957	서울 (8개소)	관악	2,350
	강동	3,352		성북	2,180
	강북	2,587		강남	2,048
	동대문	2,358		영등포	2,630
	선릉	1,302		동대문	1,970
	종로	873		중랑	2,630
	영등포	5,278		장안	4,260
	용산	574		올림픽 공원	7,628
	중랑	1,332			
	도봉	2,008			
경기 (9개소)	광명	1,450	경기 (7개소)	부천	1,913
	구리	1,200		분당	2,385
	부천	1,536		산본	1,320
	분당	2,794		수원	1,830
	수원	1,347		시흥	3,400
	시흥	1,598		의정부	1,528
	안산	1,892		일산	2,750
	의정부	2,528			
	일산	2,603			
인천 (4개소)	인천남구	856	인천(1개소)		2,580
	인천부평	515			
	인천연수	1,536			
	인천중구	1,283			
충청권 (2개소)	대전	2,875	충청권 (2개소)	대전	2,429
	천안	3,390		천안	1,805
경상권 (4개소)	대구	3,309	경상권 (3개소)	부산 광복	1,419
	부산동구	1,936		부산 서면	1,210
	부산연제	2,030		김해	978
	창원	980			
전라권 (1개소)	광주	5,038	전라권	-	-

주 : 음영으로 표시된 지역은 경마, 경륜, 경정 등의 장외발매소 중 2개 이상이 중복 분포되어 있는 지역이며, 서울의 경우 워커히 장외발매소가 제외되어 있음

자료 : 사행산업통합감독위원회

- 입장인원과 매출액에서 장외발매소가 본장을 추월함에 따라 레저세도 장외 발매소 징수액이 '15년 기준으로 73.6%에 달하고 있음

<표 2-5> 레저세 장내·장외 발매소 징수액 현황

(단위: 천원, 건)

구분		2010년	2012년	2013년	2014년	2015년	
레저세	합계	건수	2,303,166,722	2,051,108,401	2,079,019,387	2,045,822,838	2,177,832,628
		세액	1,067,457,606	1,129,293,225	1,041,497,518	1,072,911,419	1,088,916,170
	장내	건수	349,356,404	413,800,180	304,868,731	428,417,651	574,568,818
		세액	215,860,334	217,929,666	152,993,588	214,208,826	287,284,409
	장외	건수	1,953,810,318	1,637,308,221	1,774,150,656	1,617,405,187	1,603,263,810
		세액	851,597,272 (79.8%)	911,363,559 (80.7%)	888,503,930 (85.3%)	858,702,593 (80.0%)	801,631,761 (73.6%)

자료 : 행정자치부, 지방세통계연감, 각 연호

- 과세대상별 장외발매소 비중을 보면 경마 70.1%, 경정 82.9%, 경륜 83.3%를 차지하여 과세대상 종류에 상관없이 장외발매소에서 징수되는 레저세가 70%를 넘을 정도로 압도적인 비중을 차지함

<표 2-6> 과세대상별 레저세 장내·장외 발매소 징수액 현황(2015년 기준)

(단위: 억원)

경마			경정			경륜		
소계	장내	장외	소계	장내	장외	소계	장내	장외
7,927 (100.0%)	2,369 (29.9%)	5,558 (70.1%)	655 (100.0%)	112 (17.1%)	543 (82.9%)	2,299 (100.0%)	383 (16.7%)	1,915 (83.3%)

#### 다. 과세대상별 징수액 현황

- 레저세 과세물건 중 경마의 비중이 가장 높게 나타나고 있음
  - 2015년 징수액 기준으로 경마는 72.8%를 차지하여 다른 과세물건에 비해 압도적 수준임
  - 과세물건으로서 경마가 차지하는 비중은 자치단체에 따라 다른 양상을 보이고 있는데, 2015년 결산 기준으로 경마가 레저세에서 차지하는 비중은 서울 63.2%, 광역시 81.7%, 도 72.4% 등으로 나타났음

<표 2-7> 2013-2015 레저세 과세물건별 현황추이

(단위 : 억원)

구분	합 계	경마	경륜	경정	소싸움	
합 계	2013	10,415	7,391	2,331	683	10
	2014	10,729	7,825	2,221	683	0
	2015	10,889	7,927	2,299	655	8
서울시	2013	1,552	1,003	413	136	0
	2014	1,496	1,004	368	124	0
	2015	1,335	844	375	116	0
광역시	2013	1,698	1,373	272	53	0
	2014	1,847	1,528	264	55	0
	2015	1,762	1,439	271	52	0
도	2013	7,165	5,015	1,646	494	10
	2014	7,386	5,293	1,589	504	0
	2015	7,792	5,644	1,653	487	8

자료 : 행정자치부, 지방세통계연감, 각 연호

#### 다. 지역별 징수액 현황

- 2015년 결산기준으로 레저세는 경기 54.2%, 서울 12.3%, 부산 10.0%, 경남 9.5% 등을 점유하는 반면 울산, 세종, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북 등 7개 시도는 세원이 없는 등 세원의 편재 현상이 큰 편임

○ 과세물건에 따라 시·도별 차이가 있는데, 경정의 경우 경기도의 비중이 70.7%에 달할 정도로 압도적인 비중을 차지함

<표 2-8> 시·도별 레저세 분포 현황(2015년 기준)

(단위 : 억원)

구분	합계	경마	경정	경륜	소싸움
합 계	10,889 (100.0%)	7,927 (100.0%)	655 (100.0%)	2,299 (100.0%)	8
서울	1,334 (12.3%)	844 (10.6%)	116 (17.8%)	375 (16.3%)	-
부산	1,087 (10.0%)	865 (10.9%)	20 (3.1%)	202 (8.8%)	-
대구	92 (0.8%)	92 (1.2%)	-	-	-
인천	223 (2.1%)	179 (2.3%)	16 (2.5%)	28 (1.2%)	-
광주	171 (1.6%)	171 (2.2%)	-	-	-
대전	190 (1.7%)	132 (1.7%)	16 (2.4%)	42 (1.8%)	-
울산	-	-	-	-	-
세종	-	-	-	-	-
경기	5,904 (54.2%)	4,102 (51.7%)	463 (70.7%)	1,339 (58.3%)	-
강원	-	-	-	-	-
충북	-	-	-	-	-
충남	224 (2.1%)	181 (2.3%)	14 (2.1%)	29 (1.3%)	-
전북	-	-	-	-	-
전남	-	-	-	-	-
경북	8 (0.1%)	-	-	-	8 (100.0%)
경남	1,039 (9.5%)	745 (9.4%)	10 (1.5%)	285 (12.4%)	-
제주	617 (5.7%)	617 (7.8%)	-	-	-

자료 : 행정자치부, 지방세통계연감 2016

## 4. 지방세로서의 특성

### 가. 간접세이면서 소비과세

- 레저세의 납세의무자는 과세 대상 시설을 운영하는 자이지만, 실제 담세자는 투표권을 구매하는 자가 되어 납세의무자와 실제 담세자가 불일치하는 간접세에 해당함
- 레저세는 특정한 승자투표권 구매행위에 대해서 과세하는 성격상 소비과세에 해당하며, 지방세체계에서 소비과세의 부족을 보완하는 역할을 수행하고 있음

- 지방세의 세원 분류 -

재산과세	소득과세	소비과세
취득세, 재산세, 자동차세(보유분), 지역자원시설세(기존 공동시설세로 부과하던 특정 부동산분)	지방소득세	레저세, 담배소비세, 지방소비세, 자동차세(주행분)

### 나. 응익원칙에 적합한 세목

- 레저세는 소비과세의 일종으로 수익자부담 원칙을 실현할 수 있는 수단이라고 할 수 있음
  - 레저세 과세대상이 되는 시설은 개발비용이 크고, 외부불경제(교통혼잡, 환경오염, 범죄유발 등)를 야기하는 시설에 해당
  - 이를 이용하여 편익을 얻는 자에게 비용부담 차원에서 과세가 이루어지는 것은 응익원칙에 부합하는 과세라고 할 수 있음
- 응익원칙에 따른 과세는 지방세 원칙에 부합할 뿐만 아니라 국세보다 개별성이 상대적으로 강한 지방세목으로 적합하다고 할 수 있음

#### 다. 외부불경제의 내부화(internalization) 기능

- 교정세(pigouvian tax)로서의 성격도 있음
  - 소음과 쓰레기 배출, 환경오염 등 외부불경제를 유발하여 제3자에게 비용을 전가
  - 외부불경제를 내부화하는 대표적인 방법 중 하나가 교정세를 부과하는 것이라는 점에서 레저세는 교정세로서의 성격도 갖고 있음
- 이러한 외부불경제는 장외발매소에 의해서도 유발되고 있으며, 이와 관련하여 장외발매소가 위치한 시·군·구에서는 외부불경제의 내부화를 위한 행정적, 재정적 부담이 크다는 불만을 제기하고 있음

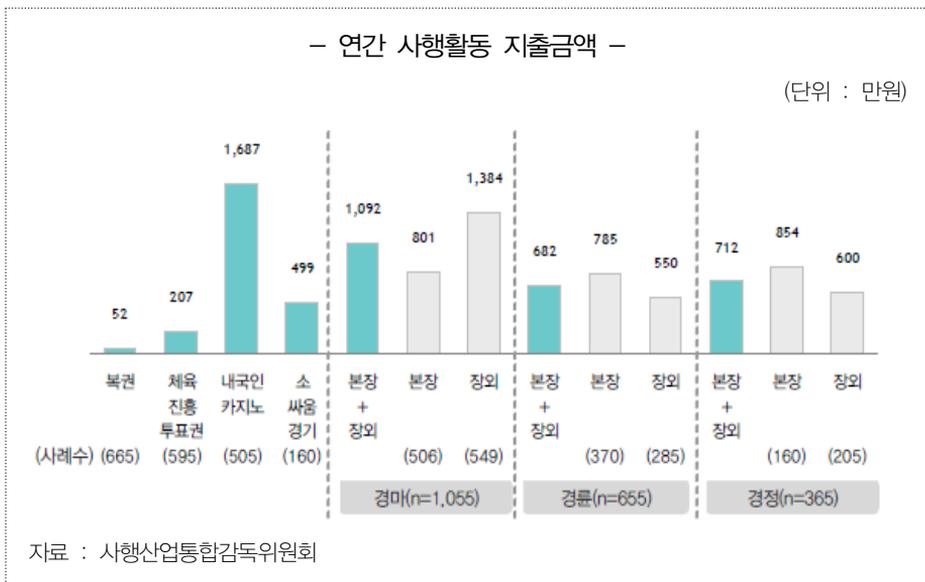
#### 라. 세원의 편재성

- 레저세는 경마장, 경륜장, 경정장, 소싸움장과 그 장외발매소를 과세 대상으로 하며, 17개 시·도 중 11개 시·도, 226개 시·군·구 중 43개 시·군·구에만 과세되고 있어 세원의 편재가 나타나고 있음
  - 울산, 세종, 강원, 충북, 전북, 전남에는 세원이 분포되어 있지 않음
- 세원의 편재로 인하여 지방세 원칙<sup>6)</sup> 중 보편성의 원칙에 부합하지 않는다는 지적이 제기되고 있기도 함
- 반면에 경마장과 같은 과세대상은 자치단체의 유치노력의 결과라는 점에서 세원의 편재성과는 다른 관점에서 판단되어야 한다는 의견도 있음
  - 지방세 세원을 확충하기 위한 자치단체의 활동은 자치재정권 확보를 위한 본원적인 활동이라고 할 수 있고, 이런 노력이 세수입으로 연계될 수 있도록 유도하여야 한다는 측면에서 타당성이 인정될 수 있다는 주장이라고 할 수 있음

6) 일반적으로 보편성, 안정성과 신장성, 지역성, 부담분임성, 응의성 등이 지방세 원칙으로 거론됨. 레저세처럼 관련 시설이 입지하는 자치단체만 과세할 수 있는 세원은 편재성을 갖게 되는데, 세원의 편재는 지역 간 재정격차를 야기하므로 보편성의 측면에서 적합하지 않다는 지적이 제기될 수 있음

#### 마. 과세의 타당성에 대한 검토가 필요한 세목

- 중독성 있는 사행성 세원을 대상으로 과세되며, 간접세로서 역진성을 유발할 수 있는 지방세라는 측면에서 과세의 타당성에 대한 반론이 제기될 수 있음
  - 죄악세(sin-tax) 관점에서 보다 강화된 지방세 부과를 주장할 수도 있으나 레저세의 실질적인 담세자인 사행행위자는 자금조달 원천과 연간 지출액<sup>7)</sup> 등을 감안할 때 조세정의에 반하는 세목이라는 주장도 제기
  - 즉 레저세 과세가 사행행위 방지의 수단으로 기능할 수 있다면 과세의 확대가 필요하나, 그렇지 않다면 문제가 있음



- 7) 2016 사행산업 이용실태조사 결과보고서에 의하면 사회보장금이나 가족 및 친지에게 받은 용돈으로 사행행위를 하는 사례도 있고, 이런 경향은 경제력이나 사회적인 지위가 낮을수록 더 강한 경향성을 보이는 것으로 나타나고 있음

## 제2절 지역자원시설세 현황 분석

### 1. 연혁 및 발전과정

- 지역자원시설세는 지역의 균형개발 및 수질개선, 수자원보호 등에 필요한 재원을 확보하기 위한 목적과 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 과세되는 목적세임
- 2011년 지역개발세와 공동시설세를 통합하여 신설된 세목으로 시·도의 목적세임
  - － 지역개발세는 지역의 균형개발 및 수질개선과 수자원보호 등에 소요되는 재원 확보를 목적으로 1992년 도입된 시·도의 목적세
  - － 공동시설세는 1962년에 도입되었으며, 소방시설 기타 이와 유사한 시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받은 자에 대하여 부과하는 시·도의 목적세
  - － 기존 지역개발세는 특정자원에 대한 과세, 공동시설세는 특정부동산에 대한 과세로 승계
- 이에 따라 지역자원시설세는 특정자원분과 특정부동산분으로 구분됨
  - － 특정자원(지역개발세 승계) : 발전용수, 지하수(용천수 포함)<sup>8)</sup>, 지하자원, 컨테이너<sup>9)</sup>를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너, 원자력발전으로서 대통령령이 정하는 것을 과세대상으로 하고 있음
  - － 특정부동산분(공동시설세 승계) : 과세대상은 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설이 납세의무자는 그와 같은 시설로 인하여 이익을 받는 자로 규정하였음

8) 먹는 물과 목욕용수를 의미한다.

9) 컨테이너를 취급하는 부두를 입·출항하는 컨테이너가 과세대상에 해당됨. 환적 컨테이너와 연안수송 컨테이너 및 화물 미적재 컨테이너는 과세대상에 포함되지 않음

## 2. 제도운영의 특성

### 가. 과세대상 및 세율

- 특정자원분 지역자원시설세 중 지하자원은 종가세를 적용하지만 다른 세원에 대해서는 종량세가 적용되고 있음
  - 위상이 높은 발전소의 경우 원자력발전이 kwh당 1원, 화력발전이 kwh당 0.3원을 부과

<표 2-9> 특정자원분 지역자원시설세 과세표준과 표준세율

과세대상	과세표준	표준세율
발전용수	발전에 이용된 물	10m <sup>3</sup> 당 2원
지하수	먹는 물로 판매하기 위하여 채수된 물(먹는 물)	m <sup>3</sup> 당 200원
	목욕용수로 이용하기 위하여 채수된 온천수(목욕용수)	m <sup>3</sup> 당 100원
	먹는 물, 목욕용수 등의 용도 외로 이용하기 위하여 채수된 물	m <sup>3</sup> 당 20원
지하자원	채광된 광물가액	채광된 광물가액의 1천분의 5
컨테이너	컨테이너 티이유(TEU)	컨테이너 TEU당 1만5천원
원자력발전	발전량	kWh당 1원
화력발전	발전량	kWh당 0.3원

- 특정부동산분 지역자원시설세는 가액 또는 시가표준액을 과세표준으로 하며, 세율은 정률세율과 체차누진세율을 적용하고 있음
  - 저유장, 주요소, 정유소, 유흥장, 극장 및 4층 이상 10층 이하의 건축물 등 대통령령으로 정하는 화재위험 건축물은 산출세액의 2배 증가
  - 대형마트, 복합상영관, 백화점, 호텔, 11층 이상의 건축물 등 대형 화재위험 건축물의 3배 증가

- 국회 및 자치단체 차원에서 특정자원분과 관련하여 과세대상 확대, 세율인상 필요성이 적극 논의되고 있음
- 대표적으로 발전원 간 형평성 차원에서 과세대상 확대 및 세율인상이 오래전부터 논의되어 왔음
  - 화력발전의 경우 미세먼지나 기타 오염물질 배출로 인하여 주변지역에 미치는 환경적 피해가 상당하므로, 원자력 발전과 동일한 kwh당 1원으로 인상하여야 한다는 주장이 제기
  - 조력발전 등 다른 발전원도 과세대상에 추가 포함하여야 한다는 주장도 제기
- 화력발전처럼 원인자 및 편익수혜자 부담원칙을 적용하여 천연가스 생산시설, 매립폐기물시설, 시멘트 생산시설, 석유류 정제 및 저장시설, 타이어 생산시설 등도 과세하여야 한다는 주장이 제기되고 있음

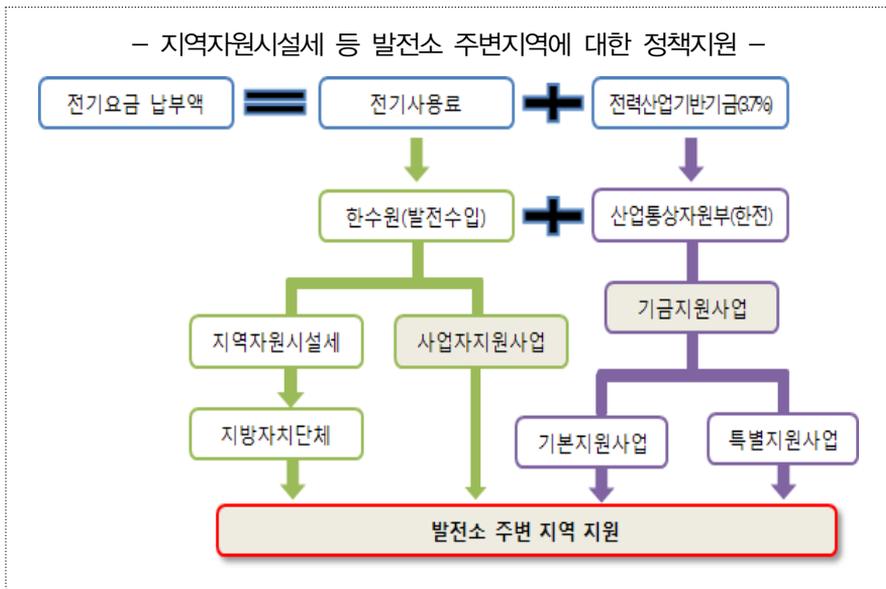
#### 나. 안분기준

- 지역자원시설세 과세대상 중 원자력발전소 및 화력발전소에 대해서는 해당 시설물이 소재한 시·군에 65%를 배분함
  - 발전량 기준으로 원자력발전은 kwh당 1원, 화력발전은 kwh당 0.3원을 징수하며, 징수금액의 3%는 징수교부금, 징수교부금 3%를 교부한 경우 62%(→ 징수교부금 포함 총 65%)는 해당 시·군에 교부
- 충청남도 사례를 살펴보면, 2015년 결산 기준으로 지역자원시설세 징수액은 804억원이며, 이 중에서 화력발전 관련 징수액이 318억원, 기타 과세대상에서 징수된 지역자원시설세가 486억원으로 집계됨
- 충청남도 내 화력발전소가 소재한 시·군은 보령, 당진, 서천, 태안 등 4개 자치단체이며 이들 시·군에서 징수된 화력발전분 지역자원시설세 318억원 중 65%인 206.7억원이 해당 시·군에 배분되었음

&lt;표 2-10&gt; 지역자원시설세 배분 현황 : 충청남도 사례

구분	'15년 징수액	구분	'15년 징수액	'15년 배분액
합 계	804	화력발전 관련	318	206.7
화력발전 관련	318	보령시	94	61.1
기타	486	당진시	123	79.9
		서천군	7	4.6
		태안군	94	61.1

- 지역자원시설세 이외에 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」에 의하면, 발전소 소재지 반경 5km에 위치한 읍·면·동에 지역발전사업 명목으로 지원금을 지급함
- 특히, 원전의 경우 전력산업기반기금(전기요금의 3.7%를 재원으로 조성)을 이용하여 해당 시·군에 특별지원금 등 각종 지역사업을 지원함



### 3. 지역자원시설세 징수 현황

#### 가. 지역자원시설세 위상

- 지역자원시설세는 지방세수에서 차지하는 비중이 2%에 미치지 못하는 규모로서 레저세와 마찬가지로 높은 위상을 차지하지 못하고 있음
  - 지역자원시설세로 통합된 이후 2015년까지 지방세목별 징수액 비중이 가장 적은 상황이 유지되는 상황
- 전체 지방세에서의 위상은 낮으나, '14년의 경우 전년 대비 24.8%, '15년은 전년 대비 18.8% 증가하는 등 최근 높은 신장률을 보이고 있음

<표 2-11> 지역자원시설세 징수실적 추이

(단위 : 억원)

구 분	지방세			시·도세			지역자원시설세		
	징수액	비중	증가율	징수액	비중	증가율	징수액	비중	증가율
'11년	523,001	100%	6.4%	386,110	73.8%	6.2%	8,130	1.6%	-
'12년	539,380	100%	3.1%	395,936	73.4%	2.5%	8,662	1.6%	8.6%
'13년	537,788	100%	-0.3%	391,139	72.7%	-1.2%	8,948	1.7%	3.3%
'14년	617,250	100%	14.8%	460,639	74.6%	17.8%	11,173	1.8%	24.8%
'15년	709,777	100%	15.0%	535,750	75.5%	16.3%	13,296	1.9%	18.8%

자료 : 행정자치부, 지방세통계연감, 각 연호

#### 나. 과세대상별 징수액 현황

- 지역자원시설세는 과거 공동시설세로 과세되었던 세원에 해당하는 특정부동산분의 비중이 높음
  - 이런 결과는 특정부동산분의 세원이 되는 주택 등의 과세표준이 특정자원의 과세표준에 비해 높기 때문
  - 또한 체차누진율이 적용되어 화재위험이 높은 건축물에 대해서 증과세를 시행하는 것도 영향을 주었음

○ 반면에 특정자원을 세원으로 하는 과세는 2005년 이후 감소하는 추세를 보이고 있음

<표 2-12> 세원별 지역자원시설세 현황

(단위: 백만원, %)

구분	지역개발세 (특정자원분)	공동시설세 (특정부동산분)	지역개발세 + 공동시설세	지역자원 시설세
2005	109,651 (19.7)	446,416 (80.3)	556,067 (100.0)	-
2006	174,561 (25.3)	516,279 (74.7)	690,840 (100.0)	-
2007	99,952 (15.5)	543,293 (84.5)	643,245 (100.0)	-
2008	92,561 (13.6)	588,491 (86.4)	681,052 (100.0)	-
2009	90,789 (13.3)	591,217 (86.7)	682,006 (100.0)	-
2010	95,433 (12.8)	649,609 (87.2)	745,042 (100.0)	-
2011	91,724 (10.9)	747,668 (89.1)	-	839,392 (100.0)
2012	94,902 (10.4)	814,948 (89.6)	-	909,850 (100.0)
2013	91,104 (9.7)	847,581 (90.3)	-	938,990 (100.0)
2014	141,094 (12.1)	1,023,717 (87.9)	-	1,165,062 (100.0)
2015	272,734 (19.8)	1,106,792 (80.2)	-	1,379,526 (100.0)

주 : 2011년부터 2015년까지는 부과액 기준.

자료 : 행정자치부, 지방세정연감 및 지방세통계연감, 각 연호.

다. 시·도별 징수액 현황

- 2015년 결산 기준으로 경기 21.6%, 서울 18.5%, 인천 6.1% 등 수도권 시·도의 비중이 46.2%를 차지함
  - 주택 등 건축물이 많은 수도권의 특성을 보여주는 것으로 특정부동산분의 영향이 작용한 결과
- 원자력발전소가 입지한 경남과 전남, 화력발전소가 다수 입지한 충남의 비중이 상대적으로 높은 편임

<표 2-13> 시·도별 지역자원시설세 징수액 추이

(단위 : 억원)

구분	2011년 징수액	2012년 징수액	2013년 징수액	2014년 징수액	2015년	
					징수액	비중
합 계	8,394	9,099	9,387	11,648	13,795	100.0%
서울	1,699	1,838	1,865	2,356	2,556	18.5%
부산	671	722	724	911	1,169	8.5%
대구	323	348	353	410	447	3.2%
인천	437	477	507	700	846	6.1%
광주	201	218	223	263	278	2.0%
대전	217	240	246	288	306	2.2%
울산	195	210	223	284	316	2.3%
세종	-	17	20	3	49	0.4%
경기	1,961	2,136	2,240	2,678	2,977	21.6%
강원	246	255	270	306	331	2.4%
충북	252	266	278	317	332	2.4%
충남	335	362	379	626	818	5.9%
전북	204	223	236	281	306	2.2%
전남	475	484	479	560	513	3.7%
경북	624	705	714	812	1,270	9.2%
경남	487	524	550	725	858	6.2%
제주	67	73	81	104	121	0.9%

자료 : 행정자치부, 지방세통계연감, 각 연호

#### 4. 지방세로서의 특성

- 지방세로서 지역자원시설세의 특징은 주로 특정자원분의 특성이라 볼 수 있으며 주요 내용은 다음과 같음

##### 가. 응익과세 및 원인자부담 원칙

- 특정자원에 대한 과세는 납세의무자를 지역자원이나 천연자원을 사용하여 이득을 얻은 자로 하고 있음
- 사용수익에 대한 대가로 과세가 이루어진다는 점을 명확하게 하고 있어 수익자부담 원칙이 실현되고 있는 세목에 해당됨
- 발전소 등 특정자원분에 속하는 세원은 환경오염, 주민안전 등 환경적, 사회적, 경제적 피해에 대한 원인자 부담의 성격을 보유함
  - 원자력발전, 화력발전에 과세함으로써 지역의 균형개발과 환경개선에 필요한 재원확보 목적
  - 해당 지역의 부존자원 고갈, 환경오염에 따른 보상 및 복구 재원 확보

##### 나. 선택세 제도 운영으로 과세자주권 부여

- 과세대상과 세율 등 기본적인 사항만 지방세법에서 규정함
- 과세지역, 부과징수 방법 등은 자치단체의 자주적인 결정에 따르도록 하고 있어 지방세목 중 과세자주권이 가장 많이 주어지는 세목임
  - 신세원 확보의 수단으로 많이 검토되며, 과거 벌크화물에 대한 과세, 관광에 대한 과세 등이 논의되었음
  - 최근에는 천연가스 생산시설, 매립폐기물시설, 시멘트 생산시설, 석유류 정제 및 저장시설, 타이어 생산시설 등에 대한 과세가 필요하다는 주장도 제기되고 있음

다. 세원이 특정지역에 한정됨

- 지역자원시설세의 세원은 수자원, 지하자원, 원자력발전, 화력발전 등으로 특정지역에 한정되어 있어 이들 자원이 특정 지역에서만 과세되는 특징을 보임
- 이러한 세원의 편재성과 지역개발세와 공동시설세가 통합된 역사적 배경에 따라 지역개발 촉진, 소방시설 확충 등 특정 목적을 위하여 집행되어야 하는 목적세로 운영됨

라. 기타

- 특정부동산분 지역자원시설세는 토지, 건축물, 선박을 과세대상으로 하고 있어 부동산보유세, 수익세, 물세(物稅) 성격을 내포함
- 국세 부가가치세와 중복을 피하기 위하여 용수(공업, 생활, 농업, 발전) 중에서도 물을 직접 판매하지 않고 사용하는 것만을 대상으로 과세가 이루어지고 있음

### 제3절 정책 함의

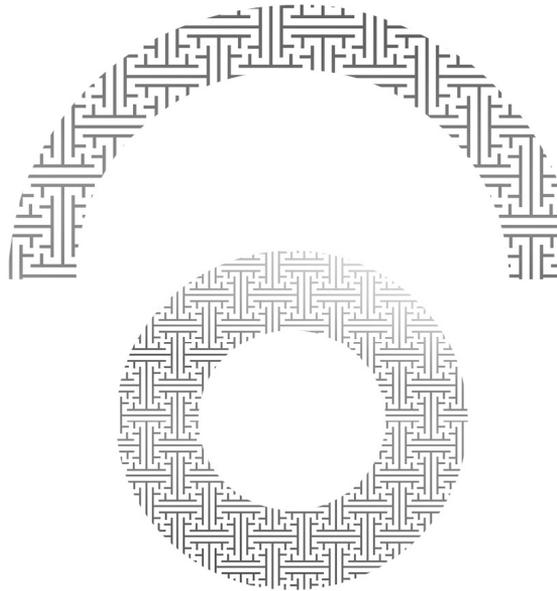
- 레저세와 지역자원시설세가 보유한 공통적인 특징은 다음과 같음
- 첫째, 원인자 부담 및 수익자 부담 원칙에 적합한 응익과세적 세목임
  - 레저세의 경우 경마, 경륜 등의 시설물과 관련하여 교통혼잡, 환경오염, 범죄 등 각종 외부불경제를 유발
  - 지역자원시설세 역시 원자력발전이나 화력발전의 입지로 미세먼지 등 환경오염, 사고로 인한 주민안전 위협 등 상존

- 이로 인하여 위험·협오시설로 인식되고 있으며 이들 시설물이 소재한 자치단체가 외부불경제 내부화를 위하여 행정적, 재정적으로 부담하고 있으므로 원인을 제공하였거나 편익을 취하는 자에게 조세를 부과하는 것은 조세원리 상 타당
- 둘째, 세원의 편재성이 큰 세목임
  - 과세대상이 되는 세원이 특정 지역의 특정 시설물(자원)
  - 지방세에서 차지하는 위상은 낮은 편이나 세원이 편재됨에 따라 지역간 재정격차를 확대하는 요인으로 작용
  - 특히, 과세대상이 특정 지역에 한정되어 있어 세원을 보유한 시·군과 세원이 없거나 빈약한 시·군 간 재정격차는 크게 발생하는 구조
- 응익과세 원칙의 구현과 세원의 편재에 따른 지역간 재정격차 완화를 위하여 다양한 재정조정방안을 강구할 수 있을 것임
- 첫째, 행정비용 부담 주체와 세입 귀속권을 행사하는 주체의 불일치를 해소하는 방안이 강구될 필요가 있음
  - 외부불경제 해소에 수반되는 각종 행정비용은 과세대상이 소재한 자치단체가 부담하나 징수권은 시·도가 행사
  - 이와 관련하여 징수교부금 3% 인상, 조정교부금 등을 이용한 추가적인 재정지원, 광역과 기초자치단체 간 공동세 적용 등 다양한 방식을 검토 가능
- 둘째, 지역 간 재정격차의 완화 필요성임
  - 응익과세 원칙은 지역 간 재정격차는 확대될 개연성이 높은 편
  - 이 경우 조정교부금 산정기준과 재정여건 반영 비중을 높이는 등 광역과 기초자치단체 간 재정조정을 강화
  - 아울러 조정교부금 규모를 늘려 재정형평기능을 강화하는 방안도 같이 검토할 수 있는 방안이 될 것임



# 제3장 광역-기초 간 공동재원 운영의 쟁점

제1절 관련 법령 개정(안) 쟁점  
제2절 공동재원 운영방식





## 제3장

## 광역-기초 간 공동자원 운영의 쟁점

## 제1절 관련 법령 개정(안) 쟁점

## 1. 레저세

## 가. 레저세 과세대상 일부의 시·군·구 세목 전환

- 김승남 의원이 19대 국회에서 대표 발의한 지방세기본법 일부 개정(안)임
- 레저세를 구분하여 ‘장외매장에서 발매하여 발생하는 레저세’에 대해서는 해당 사업장이 위치한 시·군·구세로 전환하자는 내용임
  - 경마·경륜·경정 등 레저세의 대상이 되는 사업들은 주민민원 및 교통혼잡 유발, 각종 불법행위 단속, 환경오염시설에 대한 민원 등 해당 시·군·구에 각종 행정비용을 유발

## 나. 레저세 세율 및 징수교부금 인상

- 백재현 의원은 19대 국회에서 레저세 세율을 10%에서 20%로 인상하고 재정보전금 배분 시 과세대상 시설이 소재한 시·군에 10%~30% 추가 배분하는 지방세법 및 지방재정법 개정(안)을 대표 발의함
- 백재현 의원은 20대 국회에서도 징수교부금을 3%에서 10%로 인상하는 개정(안)을 발의한 바 있음
- 백재현 의원은 제안 이유로 다음을 들고 있음
  - 경륜 및 경정 등과 같은 사행산업을 유치하고 있는 시·군의 경우 도박중독 및 범죄율 증가 등과 같은 지역사회 문제에 노출
  - 이러한 문제를 예방하고 대응하기 위한 추가적인 자원 확보 필요

## 다. 과세대상 확대

- 19대 국회 시기 이한구 의원과 조원진 의원은 카지노업, 체육진흥투표권, 복권을 과세대상에 추가하고 10% 세율로 레저세를 부과하는 지방세법 일부 개정(안)을 제안하였음
- 제안 사유는 다음과 같음
  - 사행산업 가운데 경마·경륜·경정 및 소싸움경기에 대해서만 과세되고 있고, 오히려 사행성이 더 높은 카지노와 체육진흥투표권, 복권에 대해서는 과세가 되지 않아 과세 불형평 문제가 발생
  - 사행산업 사업장 소재 자치단체에서 외부불경제 해소 정책을 전담하고 있으나 지방재정 기여도는 매우 저조
  - 따라서, 카지노와 체육진흥투표권 및 복권에 대하여 단계적으로 레저세를 과세함으로써 사행산업 간의 조세불형평 문제를 개선하고, 신세원 발굴을 통해 열악한 지방정부의 자주재원 확충 필요

## 2. 지역자원시설세

### 가. 화력발전에 대한 표준세율 인상

- 20대 국회에서 어기구 의원은 화력발전에 대한 표준세율을 현행 kwh당 0.3원에서 2원으로 인상하는 지방세법 일부 개정(안)을 제안하였음
- 동 개정(안)은 전력 공급이라는 공익적 목적을 위하여 환경오염, 경제적 피해 등 각종 불이익을 감수하므로 발전소별로 지역자원시설세를 부과하는데 수력, 원자력, 화력 등 발전원별로 상이한 표준세율이 적용되어 과세 형평성을 저해하고 있다는 것임
- 특히, 석탄을 이용한 화력발전의 경우에는 수력이나 원자력발전에 비하여 다량의 대기 오염물질을 발생시키고 이로 인한 농작물의 피해가 심각함에도 다른 발전원에 비하여 낮은 표준세율을 적용하고 있다는 문제점을 지적

하고 있음

#### 나. 과세대상 확대

- 과세대상 확대를 주된 내용으로 하는 개정(안)이 다수 발의되고 있으며 종류별 내용을 살펴보면 다음과 같음

##### 1) 매립폐기물 처리시설 및 천연가스 생산시설

- 박남춘 의원이 19대 국회와 20대 국회에서 매립폐기물 시설, 천연가스 생산 시설이 과세대상에 포함되어야 한다는 지방세법 일부 개정(안)을 발의하였음
  - 일부 자치단체의 경우 매립폐기물 처리시설 및 천연가스 생산시설 등 혐오·위험시설이 편중되어 있어 안전관리 및 환경보호사업에 소요되는 예산이 증가하고 있으나 국가의 예산지원은 부족한 상황
  - 폐기물을 반입하는 자 및 천연가스를 제조·공급하는 자로 하여금 폐기물의 반입량 및 천연가스 생산량을 과세표준으로 하여 지역자원시설세를 납부하도록 하여 기피·위험시설이 소재한 지역의 안전관리 및 환경보호사업 등에 필요한 재원을 확보토록 지원
- 19대 국회의 강은희 의원도 비슷한 사유로 지방세법 일부 개정(안)을 발의한 바 있음
  - 폐기물 처리시설은 악취발생 등 주변지역 주민의 생활환경에 부정적인 영향을 미치는 혐오시설로서 외부불경제를 야기
  - 폐기물처리를 위하여 자치단체별로 많은 예산이 투입되고 있으나 그에 대한 직접적인 수수료 수입은 해당 예산의 약 15% 정도에 불과

## 2) 해저자원(석유, 천연가스 등)

- 정갑윤 의원과 박명재 의원은 19대 국회와 20대 국회에서 해저자원의 과세 대상 추가를 골자로 한 지방세법 일부 개정(안)을 발의하였음
- 개정(안)의 취지는 다음과 같음
  - 지하자원이나 발전용수, 지하수, 원자력발전, 화력발전과 같은 특정자원에 대하여는 지역자원시설세를 부과하고 있지만, 해저자원의 경우에는 지역자원시설세 과세목적에만 포함되어 있을 뿐, 과세대상과 과세표준, 표준세율 등을 정하지 않고 있어 현실적으로 지역자원시설세를 과세하지 못하고 있는 실정
  - 따라서, 과세대상 간의 형평성 확보 등을 위해서도 해저자원에 대한 지역자원시설세 과세 필요
  - 더구나 해저자원은 해당 해역에서 상당기간 개발이 지속(탐사권 10년, 채취권 30년)되기 때문에 이로 인한 어로제한 등 주변지역의 개발제한으로 인하여 지역주민의 경제적 후생손실과 해당 해역의 환경파괴 등이 발생할 수 있으며, 이에 대한 보상과 대책마련을 위하여 별도의 재원확보 필요
- 원인제공자 부담과 수익자 부담원칙에 따라 천연가스, 석유 등의 해저자원 개발로 얻어지는 이익의 일정 부분(광물가액의 1%)에 대하여 지역자원시설세를 과세할 수 있도록 하는 내용임
- 아울러 해저자원의 채취권이 인입되는 소재지 관할 자치단체가 과세권을 행사할 수 있도록 하여 시·군·구 세목의 가능성도 열어놓고 있음

## 3) 기타 과세대상 추가 개정(안) 내용

- 조력발전
  - 19대 국회의 전해철 의원, 20대 국회의 박순자 의원은 과세형평성을 이유로 조력발전의 추가를 골자로 한 개정(안)을 발의하였음

- 수력발전, 원자력발전, 화력발전에 대하여는 과세하고 있으나 조력발전은 같은 발전시설에 해당함에도 불구하고 제외되어 발전시설 간 과세형평성 저해
  - 또한, 조력발전의 경우 바다를 가로지르는 거대한 댐 건설과 인위적인 조수간만의 차이를 이용한 발전생산시설 가동으로 갯벌 유실, 해양환경 파괴, 어자원 감소 등 어민들의 경제적 손실 초래
  - 따라서 원인자 부담원칙에 따라 조세부과를 통한 이익의 환원기능이 있어야 함
- 석유류 정제·저장시설, 천연가스 제조시설
- 20대 국회의 김태흠 의원은 석유로 정제·저장시설, 천연가스 제조시설의 경우 자치단체의 안전관리 및 환경개선 재정부담을 유발하므로 과세대상에 포함시키는 개정(안) 발의
  - 또한 원자력발전 및 화력발전과의 과세형평성 차원에서 추가
- 시멘트, 타이어 생산, 골재 채취
- 19대 국회의 강은희 의원, 20대 국회의 이철규 의원은 시멘트 생산시설에 대한 지역자원시설세 부과를 내용으로 한 개정(안) 발의
  - 시멘트는 원료 하역, 생산 및 수송과정에서 다량의 미세먼지 등을 발생시켜 인근지역 주민에게 피해를 주는 등 환경오염, 경관훼손 초래하므로 원인자·수익자 부담원칙에 입각하여 톤당 1천원 과세
  - 강은희 의원은 유해화학물질 등 환경오염 발생, 자연경관 훼손, 하천 생태계 파괴 등의 외부불경제를 이유로 타이어 생산량, 골재채취량을 기준으로 과세하는 개정(안) 발의

### 3. 쟁점사항

- 지난 19대 국회와 2016년 11월 말 기준으로 20대 국회에서 추진되었거나 계류 중인 레저세와 지역자원시설세 관련 법안은 그 운용체계 개편, 과세대상 확대, 세율 조정 등 다양한 내용을 담고 있음
- 이 기간 동안 국회에 제출된 레저세와 지역자원시설세 관련 법률 개정안의 시사점으로 다음을 들 수 있을 것임
- 첫째, 레저세와 지역자원시설세의 과세체계를 직접 규정하는 지방세법뿐만 아니라, 관련법에 해당하는 지방세기본법, 지방재정법 등의 개정이 추진되었음
  - 레저세와 지역자원시설세의 개정과 관련하여 지방세기본법, 지방재정법의 개정이 함께 추진된 것은 두 세목의 운용체계 등을 개편 시 재정조정 등 관련법의 정비가 불가피했기 때문에 빚어진 현상이며, 이런 양상은 향후에도 이어질 전망
- 둘째, 레저세와 지역자원시설세 관련 입법은 그 과세대상의 설치와 입지 등에 따라 해당 기초자치단체가 감수해야 하는 외부불경제를 비롯한 여러 피해의 보전을 위한 내용을 핵심으로 다루었음
  - 레저세의 과세대상인 경마장(본장)과 그 장외발매소는 해당 기초자치단체에 유·무형의 피해와 행·재정 부담을 초래
  - 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상 가운데 원자력발전, 화력발전 등도 발전소 소재 기초자치단체에 다양한 피해를 유발
  - 두 세목의 과세권, 과세체계 등이 개편되지 않는 상황에서는 두 세목의 과세대상이 입지한 기초자치단체에 대한 재정지원을 늘리는 내용을 담은 입법이 꾸준히 이루어질 것으로 예상
    - 예시 : 장외발매소 소재 기초자치단체에 레저세의 10~30% 추가
- 셋째, 유사한 성격의 대상을 두 세목의 과세대상으로 새롭게 추가하는 입법이 활발하게 추진되었음

- 레저세 과세대상에 카지노, 체육진흥투표권(스포츠 토토), 복권 추가
  - 지역자원시설세에 조력발전, 폐기물 및 천연가스, 해저자원(석유, 천연가스, 가스 하이드레이트 등), 폐기물 매립·소각시설, 시멘트 생산시설, 타이어 생산시설, 골재 채취장 추가
  - 레저세와 지역자원시설세(특정자원분)의 새로운 과세대상으로 제안되는 항목들은 기존 과세대상과 유사성을 갖는 것으로 그것들을 두 세목의 과세대상으로 추가함으로써 과세의 형평성 제고와 더불어 세수 증진을 목적으로 하고 있음
- 넷째, 동일한 용도의 과세대상에 대한 적용 세율의 변경을 위한 입법이 제안되고 있음
- 레저세 세율을 10%에서 20% 인상
  - 화력발전에 대한 표준세율을 kWh당 0.3원에서 1원~2원으로 인상
- 다섯째, 현행 과세권을 재조정하는 차원의 레저세 관련 입법이 추진되었는데, 이는 외부불경제 등에 따라 피해를 입는 장외발매소 소재 기초자치단체의 재정지원 등을 목적으로 하였음
- 경마 관련 장외발매소, 경륜 및 경정 관련 장외매장에서 발매하여 발생하는 레저세를 해당 사업장이 위치한 시·군·구세로 전환하고, 나머지 부분(본장 발생 세수)은 기존처럼 그대로 광역자치단체의 세목으로 운영
  - 본장과 장외발매소에서 발생하는 레저세 세수를 구분하여 광역자치단체와 기초자치단체가 각각 과세권을 갖는 이와 같은 방식은 레저세의 복잡화, 관련 자치단체 간 의견의 대립 등 그 실행을 가로막는 장애가 적지 않을 것으로 예상됨
- 여섯째, 경마·경륜·경정으로 야기되는 행정비용(주민민원·교통혼잡 유발, 각종 불법행위 단속 등)을 감안하여 시·군·구가 받는 레저세 징수교부금의 교부율을 현행 3%에서 10% 이상으로 상향 조정하는 입법이 추진되었음
- 레저세는 경마장, 경륜장, 경정장 소재의 기초자치단체와 그 장외발매소 입지의 기초자치단체에 집중하여 각종 행정비용을 발생

- 따라서 레저세 징수교부금의 교부율은 다른 지방세 세목과 다르게 설정하는 차원의 입법이라고 할 수 있음
- 징수교부금제도는 모든 세목에 대해 통일적인 적용을 원칙으로 하고 있다는 점에서 보면 이는 동 제도의 근간을 훼손하는 문제를 드러낼 수 있음
- 이처럼 19대와 20대에 걸쳐 국회에 제출된 레저세와 지역자원시설세(특정 자원분) 관련 입법은 과세대상 간 형평성 제고를 위한 새로운 과세대상의 추가, 과세대상에 대한 세율 인상, 시설 등이 입지된 기초자치단체에 대한 재정지원 확대 등을 주요 목적으로 하였음
- 그 가운데 레저세의 경우는 경마장, 경륜장, 경정장 소재의 기초자치단체와 그 장외발매소 입지의 기초자치단체가 보는 각종 행정비용에 대한 보전을 늘려주는 방안을 찾는 것을 핵심으로 하고 있음
- 그러나 레저세는 세수의 지역적 편중성이 두드러져 본장과 장외발매소 소재 자치단체 간 세수배분을 놓고 대립될 가능성이 높으며, 본장 및 장외발매소가 없는 자치단체와 형평성 논란이 야기될 수 있음
- 따라서, 현행 방식과 여러 대안을 비교 검토하여 현실 수용성을 담보할 수 있는 보다 나은 레저세 세수배분 방식의 마련이 요구되며, 세원이 없는 자치단체까지 망라하여 지역 간 재정격차가 크게 훼손되지 않도록 조정교부금 등의 재정조정기능 문제를 신중히 검토할 필요가 있을 것으로 사료됨

## 제2절 공동자원 운영방식의 쟁점

### 1. 공동세 방식

#### 가. 정부 간 세원배분방식의 변화

- 우리나라는 1962년부터 시행되고 있는 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」에 근거하여 지방세제의 기본체계를 규정하고 있음
  - 동법은 제정 당시부터 중복과세의 금지를 원칙으로 지방세제가 국세와 세원을 분리하는 독립세 방식을 따라야 함을 규정
  - 이는 국가와 지방이 다른 세원(과세표준)을 대상으로 각각 별도로 과세하는 세수 분리방식을 의미
  - 하지만 당시 지방세법의 세부 규정을 보면 지방세 세목으로 소득세부가세, 법인세부가세, 영업세부가세를 설치하였으며, 이런 지방세는 완전한 독립세가 아니라 세원 공동이용방식의 세목에 해당
  - 이처럼 우리나라의 지방세제는 최초 지방세법 제정 이후 현재까지 세원 공동이용방식을 활용해 왔음을 알 수 있으며, 현행 지방세 세목 가운데 자동차세 주행분, 지방소비세, 지방소득세 등이 세원 공동이용방식(공동세제도 포함)에 해당
- 최근 들어 사회경제 환경변화에 따라 기존 지방세 체계를 탈피해야 한다는 목소리가 커지면서 국세의 일부를 지방으로 이양하는 방식이 제안되고 있음
- 세원분리에 뿌리를 둔 전통적 세원배분방식을 대체하는 새로운 세원배분틀의 구축을 요구하는 배경으로 다음을 지적할 수 있음
  - 첫째, 1995년 민선자치 1기 시작 이후 지속적으로 국가 사무의 지방 이양이 추진되었지만 그에 상응하는 재원이양은 저조
  - 둘째, 개발경제시대가 종언을 구하면서 그 산물인 중앙집권적 경제발전 전략의 의의가 약화되었고, 새로운 질서인 포스트모던(post modern) 시대가 도래되면서 중앙정부의 역할보다는 지방정부(지방자치단체)의 위상과 역

할이 강화되어야 한다는 주장 대두

나. 공동세제도 평가

- 독일의 공동세제도와 서울시 재산세 공동과세제도를 검토한 후 광역-기초 간 공동세제도의 운영 타당성을 검토하고자 함

1) 독일의 공동세제도<sup>10)</sup>

- 독일 연방헌법 제106조 제3항은 공동세의 해당 세목으로 소득세, 법인세, 부가가치세를 규정하고 있음
- 연방·주 공동세 배분비율은 다음과 같이 규정하고 있음
  - (법인세) 연방·주 각각 50%
  - (소득세 원천징수 분) 연방 42.5%, 주 42.5%, 자치단체 15%
  - (부가가치세) 융통성을 부여하고자 지방재정조정법에 규정하며, 최근에는 연방 52.2%, 주 45.7%, 자치단체 2.1% 비율을 운용 중

- 독일의 수직적 재정형평화를 위한 공동세 배분비율 -

	연방정부	주정부	기초자치단체
개인소득세 (원천징수분)	42.5%	42.5%	15%
법인세	50%	50%	-
부가가치세	43.1%	43.4%	2.0%

- 연방정부에서 주정부에 이전되는 수직적 조정(1단계)과 주정부 상호 간에 재원이전이 이루어지는 수평적 조정(2단계), 2단계 재정조정에도 불구하고 빈곤 주정부 재원부족 시 연방정부가 추가 지원하는 수직적 조정을 적용함

10) 한국지방행정연구원(2016)에서 발췌 정리하였음

- 1단계 : 연방-주정부 수직적 재정조정
  - 앞서 설명한 헌법 제106조의 소득세 및 법인세 배분비율로 조정
  - 개인소득세는 기초자치단체도 공동세 수혜대상에 포함
    - 원천징수분의 경우 연방 42.5%, 주정부 42.5%, 기초자치단체 15%
    - 이자징수분의 경우 연방 44%, 주정부 44%, 기초자치단체 12%
- 2단계 : 주정부 상호 간 수평적 재정조정
  - 수평적 재정조정 재원은 부가가치세를 활용
  - 주정부에 할당된 부가가치세의 75%는 1인당 기준으로 균등하게 배분하며, 나머지 25%는 평균 과세능력을 하회하는 주정부에 배분하여 전국 평균 92% 수준에 도달하도록 조정
- 부가가치세 25%를 이용한 주정부간 재정조정 원리는 다음과 같음
  - 세입 격차를 완화시키는 방향에서 조정
  - 즉, 기준재정수요는 중요하지 않으며 기준재정수입을 측정한 후, 이 기준 재정수입을 형평화
  - 재정력 측정치가 조정액 측정치를 상회하는 주가 교부금을 각출하며, 각출금으로 재정력 측정치가 조정액 측정치를 하회하는 주에 교부
- 만약 전국 평균 92%를 하회하는 주가 있다면 그만큼 전액 교부하며 92%~100% 부분은 37.5%를 교부함

- 재정력 측정치가 조정액 측정치를 하회하는 경우 재정조정 -

- 조정액 측정치의 92%를 하회하는 부분에 대하여 부족액의 100% 교부
- 조정액 측정치의 92%를 초과~100%까지 부분은 부족액의 37.5% 교부

- 반대로 불교부 대상 주정부는 다음 산식에 의거하여 교부금 재원을 부담함

- 재정력 측정치가 조정액 측정치를 초과하는 경우 재정조정 -

- 조정액 측정치의 100%를 초과 101%까지 부분은 초과액의 15%
- 조정액 측정치의 101% 초과 110%까지 부분은 초과액의 66%
- 조정액 측정치의 110%를 초과하는 부분은 초과액의 80% 합계액을 부담

- 자치단체에 대한 주정부의 교부는 보통교부세와 같이 세입 및 세출을 측정 한 후 부족재원 기준으로 교부함
  - 조세력 측정치는 자치단체의 세수력을 측정하는 것으로 공동세의 자치단체분, 영업세, 부동산세 등의 세수를 이용
  - 수요액 측정치는 기준액에 보정인구를 적용하여 산출함
  - 인구보정은 주정부 간 재정조정 방식대로 인구규모에 비례하여 높은 보정률을 적용
- 독일의 공동세제도 가운데 소득세(근로소득, 금융소득 포함)와 부가가치세 사례는 연방-주-기초자치단체 3자 간 세원공동과세 방식으로 우리의 경우에도 광역-기초 간 공동세 방식이 가능하다는 것을 보여줌

## 2) 서울시 재산세 공동과세제도

- 2008년 이후 서울특별시 자치구(區) 간의 심각한 재정불균형 상태를 해소하기 위하여 재산세(선박 및 항공기에 대한 재산세 제외) 공동과세제도를 운영하고 있음
  - 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세는 각각 50%로 구분하고, 특별시분 재산세는 전액 자치구에 배분
- 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 자치구의 지방세수 등을 감안하여 특별시의 조례로 정함
- 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 자치구에 균등 배분하도록 함

- 현재는 교부기준을 별도로 정하지 않고, 균등배분방식으로 운영
  - 따라서, 자치구 재산세수입은 당해 자치구에서 징수된 재산세의 50%와 특별시분 재산세의 균등배분 몫의 합계가 됨
- 서울시 재산세 공동과세제도의 사례는 지방세기본법, 지방세법 등 관련 법률의 개정이나 광역자치단체의 조례 제·개정 등의 방법으로 광역과 기초 간, 기초자치단체 간 공동세방식의 가능성을 보여주고 있음

## 2. 재정조정방식(분여방식)

### 가. 징수교부금제도<sup>11)</sup>

- 징수교부금은 시·도세에 대한 기초자치단체의 징수비용을 보전할 목적으로 도입 운영하고 있음
  - 1949년 시, 읍, 면이 징수하여 도에 납입한 세금의 5% 이내 금액을 징수한 시, 읍, 면에 처리비로 교부하는 제도로 출발
  - 1976년 징수교부금 제도의 성격이 도세 징수사무 처리비를 시·군에 교부하는 제도에서 시·군에 재원을 보전하는 제도로 전환
  - 1999년 재정보전금제도를 도입하면서 현행과 같이 시·도세 징수교부율을 3%로 하면서, 2000년 자치구 조정교부금제도를 도입
- 징수교부금은 시·도세 징수액의 3%로 설정되어 있기 때문에 재정여건이 상대적으로 양호한 기초자치단체의 징수교부금이 그렇지 않은 기초자치단체보다 더 많을 수밖에 없음
- 그러나 징수건수와 징수비용은 높은 상관성을 갖기 마련이므로 일부 자치단체는 배분기준에 징수금액 이외의 변수를 반영하기도 함
  - 서울시의 경우 징수금액과 징수건수를 각각 50%씩 반영
  - 인천시는 자치구 징수노력도 적용

11) 이 부분은 유태현 외 3인(2014)에서 관련 내용을 부분 수정하였음

- 서울시와 인천시의 사례는 징수교부금 교부기준 등의 제도개편 시 동 제도의 목적을 벗어나지 않는 틀 내에서 지역의 실정을 가미하는 수준에서 이루어져야 수용성을 담보할 수 있다는 것을 시사함

#### 나. 조정교부금제도

- 조정교부금제도는 2014년까지 재정보전금제도의 이름으로 운영되어 오다가 2015년부터 명칭 변경을 통해 도입되었음
  - 징수교부금제도가 징수비를 과다 보전하고 시·군 간 재정불균형을 악화시킴에 따라 징수교부율을 3%로 대폭 낮춰 일원화
  - 잔여재원은 재정보전금제도를 설치하여 재정조정 재원으로 활용
- 2000년 도입 당시의 재정보전금제도는 시·군에 대한 재정보전을 확충하기 위하여 시·도세(공동시설세 제외)의 27%를 재원으로 하여 인구, 징수실적, 재정형편 등을 기준으로 시·군에 배분하였음
  - 단, 인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47% 배분
- 2007년 원자력발전이 지역개발세 과세대상에 포함됨에 따라 원자력발전에 대한 지역개발세의 65%를 원자력발전소가 있는 시·군에 배분하도록 하였음
- 2011년에는 화력발전이 지역자원시설에 포함됨에 따라 화력발전에 대한 지역자원시설세의 65%를 화력발전소가 있는 시·군에 배분하도록 하였음
- 2015년에는 재정보전금제도의 명칭을 조정교부금제도로 변경하였으며, 이에 따라 자치구 조정교부금과 시·군 조정교부금이 운영되고 있음
  - 기초자치단체 간 재정격차에 대한 시·도의 재정조정기능을 강화할 목적으로 명칭을 변경
- 2016년 현재 조정교부금의 재원은 ① 시·군에서 징수하는 시·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외)의 총액, ② 해당 시·도(특별시는 제외)의 지방소비

세액으로 하고 있음

- 지방소비세의 경우 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액으로 산정
  - 시·군 조정교부금은 2016년 현재 인구수 50%, 징수실적 30%, 재정력지수 20% 기준으로 배분
  - 2017년부터 배분금액이 조정교부금 조성 기여액보다 작은 시·군에 우선 배분하는 특례는 단계적으로 폐지하고, 재정여건의 비중을 높임<sup>12)</sup>
- 한편, 화력·원자력발전에 대한 지역자원시설세의 65%에 해당하는 금액(징수교부금을 교부한 경우에는 그 금액을 뺀 금액을 말함)은 조정교부금과 별도로 화력·원자력발전소가 있는 시·군에 배분하여야 함

### 3. 쟁점사항

#### 가. 공동세방식

- 경기침체의 만성화, 저출산·고령화의 심화에 따른 사회복지비 지출의 급증 등으로 재정수요를 뒷받침할 재원을 조달함에 있어 기존의 전통적인 세원 배분방식은 적절한 대응이 곤란한 문제를 드러내고 있음
- 또한 자치단체의 역할이 지역개발을 넘어 지역주민을 위한 복지·일자리 창출(실업해소)·기업 유치 등 그 활동 영역이 날로 확대되는 상황에 직면해 있음
- 여기에 더하여 자치경찰제도의 도입, 교육자치의 내실화 등 자치단체가 담당해야 할 영역이 현재보다 더욱 넓어질 것으로 예상됨
- 이런 상황에 대응하기 위해 필요한 지방재원의 마련은 중앙과 지방의 세원 공유방식을 활성화하는 접근이 현실적인 대책일 수 있음

12) 배분기준 중 재정여건을 20%에서 30%로, 징수실적은 30%에서 20%로 조정하여 '17년도부터 적용하도록 하였음

- 세원공유방식은 관련 부문의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 중앙과 지방 간 세원공유, 광역단체와 기초단체 간 세원공유, 동종단체 간 세원공유 등으로 구분할 수 있음
  - 그간 세원공유방식의 확대는 중앙과 지방 간 세원공유방식을 강화하는 방향에서 이루어졌으며, 광역단체와 기초단체 간 또는 동종단체 간의 세원공유방식에 대한 관심은 미흡한 편
  - 지방 간에 세원공유방식으로는 징수교부금제도, 조정교부금제도, 서울시 재산세 공동과세제도 등을 들 수 있음
- 다만, 세원공동이용방식을 활성화하여 취약한 지방재정력의 확충을 모색함에 있어서 다음과 같은 기본원칙을 설정할 필요가 있음
  - 첫째, 중앙·지방 간 수직적 재원조정, 지방·지방 간 수평적 재원조정을 포괄하는 방향에서 추진
  - 둘째, 자치단체 간 재정불균형 완화를 이룰 대안으로 지방 간 세원공동이용방식 활성화 여지를 검토하고, 실효성 있는 대안을 모색
    - 경기침체 장기화에 따른 지방세수 기반의 위축, 지방교부세(보통교부세)의 기준재정수요 미충족 등이 빚어지면서 다른 자치단체 몫의 이전재원을 줄이고, 자기 지역의 이전재원을 늘리려는 경쟁이 심화
    - 이에 대한 보완대책으로 자치단체 간에 공동세제도 등을 도입하여 수평적 공평을 제고하는 방안의 검토 가능
  - 셋째, 중장기적으로 세원공동이용방식(공동세제도 포함)과 지방재정조정제도를 통합적으로 점검하여 양자 간 관계를 재정립

#### 나. 재정조정방식(분여방식)

- 조정교부금의 발전과정과 최근의 정책목적 변화를 고려하면 레저세 및 지역자원시설세의 한 광역·기초 간 공동재원 운영방식의 대상은 징수교부금보다는 조정교부금이 더 효과적이라 판단됨

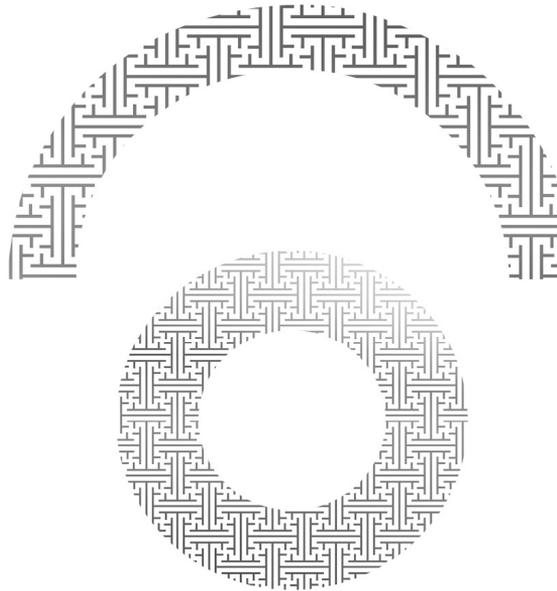
- 징수교부금은 시·도세 징수비용에 대한 재원조치의 성격을 지니고 있고, 재원규모도 시·도세 3%에 불과하여 실효성은 매우 제한적
  - 반면에 조정교부금은 기초자치단체 간 재정조정을 목적으로 하며, 2017년부터는 재정형평기능을 강화하는 방향으로 그 성격을 분명히 규정하여 광역·기초 간 공동재원에 부합
- 한편, 세원 측면에서 보면 지역자원시설세 보다는 레저세의 실효성이 높다 판단됨
- 지역자원시설세 중 특정부동산분은 소방재원으로 집행되어야 하므로 공동재원 대상은 특정자원분에 한정된 실정
  - 레저세에 비하여 지역자원시설세는 세원의 편재가 덜하며, 발전과 관련해서는 징수액의 65%를 해당 시·군에 배분하므로 재정부담의 주체와 세입 편익의 주체 간 불일치 문제가 덜한 편
- 이러한 특성을 고려하여 본 연구에서는 조정교부금을 중심으로 레저세 및 지역자원시설세의 공동재원의 운영 가능성을 검토하고자 함



# 제4장 광역-기초 간 공동자원 운영방안

제1절 기본방향

제2절 공동자원 운영방안



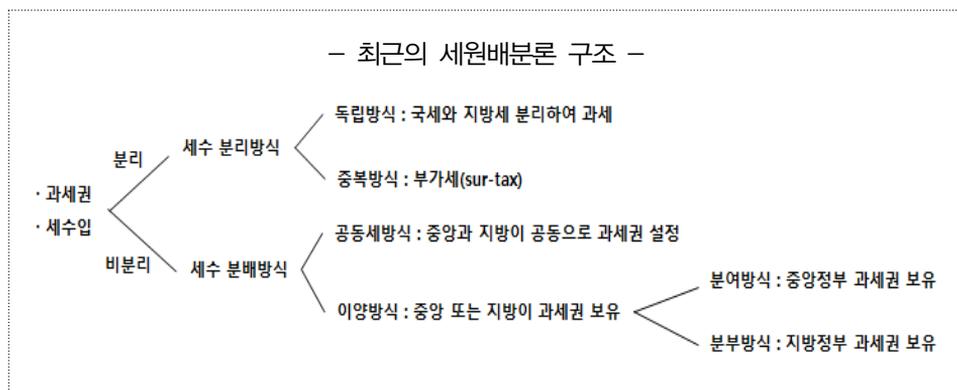


## 제4장

## 광역-기초 간 공동재원 운영방안

## 제1절 기본방향

- 전통적 세원배분론에 입각한 지방세 구성으로는 지방재정 수요 확대에 필요한 세입 확보가 어려우며, 자치단체 역할 확대에 수반되는 세입을 확보할 수 있는 세원배분을 뒷받침하는 새로운 이론이 제시되고 있음
  - 복지, 의료, 교육 등의 재정수요가 확대되고 재정의 기능 중 소득재분배 기능이 확대되고 있으나 이동성이 없는 세원을 대상으로 하는 지방세 구조로는 한계에 직면
  - 소득의 발생지에서도 비례적인 과세가 필요하다는 주장을 제기
  - 지방공공재 및 행정서비스 이용은 주민 만이 아니라 타지의 주민도 이용하므로 소비활동에 대해서도 비례적인 과세 필요
- 최근의 세원배분론은 이러한 환경변화를 수용하여 공동세 방식에 주목하고 있는 바, 본 연구에서는 공동세 방식과 세입분여 방식을 축으로 하여 공동재원 운용방안을 검토하고자 함



## 제2절 공동재원 운영방안

### 1. 공동세제도 도입 및 세원이양

#### 가. 이론적 검토

- 전통적 세원배분이론에서는 이동성이 없는 세원은 지방세로 하는 것이 적합하며, 특히 이동성이 전혀 없는 세원은 기초자치단체가 과세권을 갖는 것이 타당한 것으로 주장
  - Oates(1996)는 응익성이 강한 과세대상은 가급적 하위 정부에 귀속시키는 것이 바람직하다는 주장을 제기
- 레저세는 소매세, 부가가치세, 소비세 성격이 혼재되어 있어 광역·기초간 공동세로 운영하거나 기초자치단체 세목으로 이양할 수 있음

<표 4-1> 세원배분의 기초

구분	결정주체		징세주체	비고
	과표	세율		
관세	국가	국가	국가	구제무역
소득세	국가	국가·광역	국가	재분배, 이동
상속·증여세	국가	국가·광역	국가	재분배
법인세	국가	국가·광역	국가	이동성
자원세	국가	국가·광역	국가	부존자원의 불평등
소매세	광역	광역	광역	높은 순응비용
부가가치세	국가	광역	국가	자치단체 간 조세조화가능
물품소비세	광역	기초	기초	지역기초 과세
재산세	광역	기초	기초	이동불가능성, 응익과세

## 나. 대상 세목

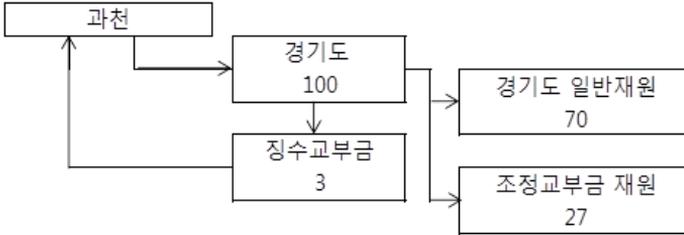
- 공동세제도 및 세원이양의 대상은 지역자원시설세에 비하여 레저세가 상대적으로 나온 세목으로 판단됨
- 국회 개정(안)을 살펴보면 지역자원시설세의 경우 과세대상 확대가 주 관심사이지만, 레저세는 기초자치단체 세목으로의 전환 등 지방세 체계의 변화를 지향한다는 사실임
- 레저세는 과세대상 자체에 사행성이 내재되어 있고, 이것이 각종 외부불경제를 유발하므로 기초자치단체 세목으로 전환하여 내부화하여야 한다는 논리에서 출발한 것임
- 특히, 장외발매소 소재 기초자치단체에서 발생하는 외부불경제가 논란의 중심에 있어 본장과 장외발매소, 광역과 기초 간의 세원배분 문제가 핵심으로 부각된 상황임
  - 장외발매소는 해당 기초자치단체의 행정비용 및 사회적 비용을 유발하고 있으나 이런 비용을 충당하며, 외부불경제를 내부화하기 위해서는 과세권이 해당 기초자치단체에 귀속되어야 한다는 논거임

## 다. 배분비율

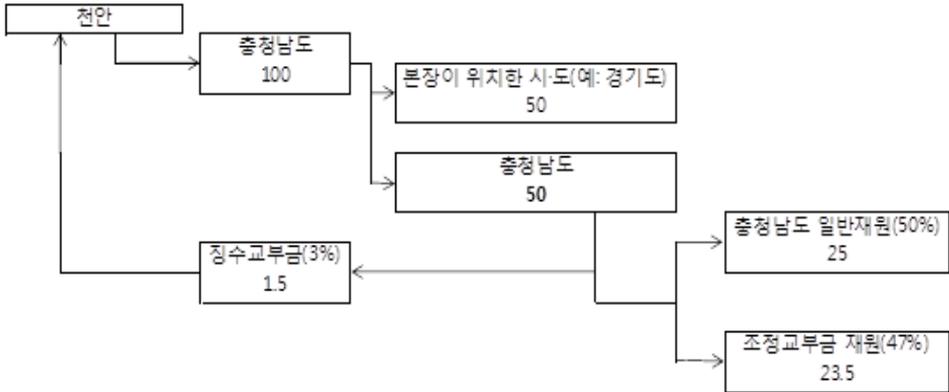
- 현행 레저세 제도는 장외발매소의 징수액 중 50%를 본장이 있는 경기도에 납부하고, 나머지 50%는 징수교부금과 조정교부금 재원으로 활용하는 구조임
- 천안시의 장외발매소에서 징수된 레저세가 100이라면 본장이 위치한 경기도에 50, 천안시를 관할하는 충청남도에 50이 배분됨
  - 충청남도는 레저세 50을 징수교부금으로 3%인 1.5, 조정교부금 재원으로 47%인 23.5, 조정교부금 이외 일반예산으로 25를 배분
  - 본장이 위치한 경기도의 경우 과천시에 징수교부금 3%, 일반재원 70%, 조정교부금 재원 27% 운영

<그림 4-1> 본장 및 장외발매소 소재 광역자치단체 배분비율 현황

① 본장이 위치한 시군의 경우(예 : 과천시)



② 장외 발매소만 위치한 시·군의 경우(예 : 천안시)

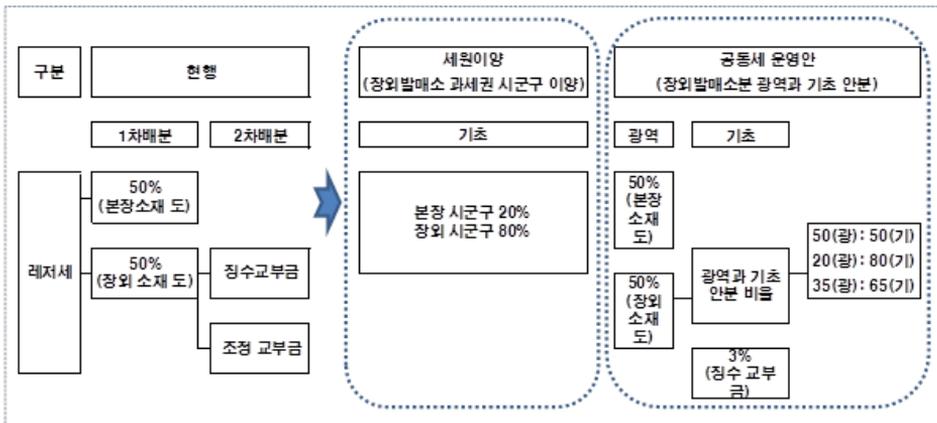


- 장외발매소 운영 초창기에는 본장과 장외발매소에서 징수된 레저세가 각각 50% 가량을 점유하였으나 최근에는 장외발매소의 비중이 80% 정도를 차지하고 있음
- 장외발매소의 중요성이 높아진 현실을 반영하여 본장이 위치한 자치단체 20%, 장외발매소 소재 자치단체에 80%를 안분할 수 있음
  - 2015년 기준으로 장외발매소 비중은 경마 70.1%, 경정 82.9%, 경륜 83.3%이며 레저세 전체로는 73.6%

## 라. 레저세 공동세 도입 및 세원이양 방안

- 논란의 중심에 있는 장외발매소분 레저세를 대상으로 공동세제도를 도입 운영할 수 있음
  - 본장과 장외발매소가 위치한 시·도 간 배분비율 50% 제도를 그대로 유지 하되, 레저세의 일정 비율을 광역·기초 간 공동세 형식으로 운영
  - 이 경우 광역·기초 배분비율은 50% : 50%와 최근의 장외발매소 위상을 반영하여 20% : 80%도 검토 가능
- 세원이양 역시 공동세와 마찬가지로 장외발매소분 레저세를 대상으로 기초 자치단체에 이양할 수 있음
  - 장외발매소분 레저세를 시·군구 세목으로 전환
  - 장외발매소가 위치한 기초자치단체는 장외발매소분 레저세 징수액의 20% 를 본장이 있는 과천시에 납부
  - 나머지 80%는 당해 기초자치단체의 레저세 세입으로 운영

&lt;그림 4-2&gt; 레저세 공동세 도입 및 세원이양 방안

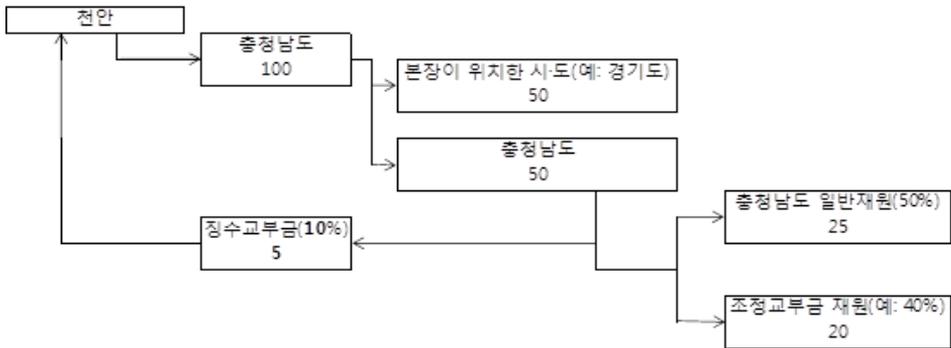


※ 세원이양 시 조정교부금은 장외발매소 레저세분의 47%만큼, 징수교부금은 장외발매소 레저세분의 3%만큼 줄어들게 됨; 공동세 도입 시 장외소재 도의 광역·기초 간 안분비율에 따라 조정교부금 비율이 줄어들게 됨

마. 징수교부금 교부율 인상

- 레저세 특성을 고려하여 장외발매소가 있는 시·군에 대해서는 10%로 인상하는 방안을 검토할 수 있음
  - 징수교부율 인상 시 천안시의 경우 <그림 4-1>과 <그림 4-3>을 비교하면 현행 1.5에서 5로 재정지원효과 발생
- 세수입을 분배받는 것이 아니라 세외수입으로 재원을 확보하는 방식이라 최선의 대안으로 보기 어려운 부분이 있으며, 신고납부방식이라 징세비용이 크지 않은데도 재정력이 양호한 자치단체에 재원을 확충해 준다는 비판이 제기될 수 있음

<그림 4-3> 레저세 장외발매소분 징수교부율 인상 시 재정지원효과



마. 고려요인

- 상기 방안들은 레저세를 도세로 유지하므로 지방세 체계의 큰 변화 없이 외부불경제의 내부화, 조세원리 부합 등의 장점을 기대할 수 있음
- 그러나 세원이 특정 지역에 편중되어 있으며, 이로 인하여 세입격차 확대가 우려된다는 점에서 신중한 접근이 요구되는 방안임
  - 경매 장외발매소의 경우 31개소 중 수도권에 24개가 편중되어 있고, 이들 자치단체는 유동인구가 많고, 세원이 상대적으로 풍부한 지역

- 아울러 외부불경제가 발생하기는 하나, 이용객들 유입에 따른 지역상권 활성화 등 외부경제효과도 무시할 수 없다는 반론도 가능함

<표 4-2> 레저세 장외발매소 설치 시·군의 재정여건(2015년 기준)

구분		재정자립도	재정력지수	인구수	
경마 장외	경기	과천시(3)	55.44	1.184	68,946
		광명시(2)**	43.82	0.745	344,978
		구리시(3)	47.33	0.601	186,721
		부천시(1)**	45.05	0.775	848,987
		시흥시(2)***	52.74	0.831	398,256
		성남시(1)***	63.03	1.271	971,242
		수원시(1)**	55.84	1.054	1,184,624
		안산시(1)	46.04	0.719	697,885
		고양시(1)***	48.82	1.041	1,027,546
	의정부시(2)***	48.85	0.601	433,937	
	대구	달성군(1)	39.49	0.440	192,747
	충남	천안시(1)***	44.84	0.678	605,776
	경남	창원시(1)**	41.50	0.771	1,070,064
김해시(1)**		42.48	0.668	528,865	
경륜 장외	경기	부천시(1)**	45.05	0.775	648,987
		성남시(1)***	63.03	1.271	971,424
		안양시(1)	50.72	0.805	597,789
		수원시(1)**	55.84	1.054	1,184,624
		시흥시(2)***	52.74	0.831	398,256
		의정부시(2)***	48.85	0.601	433,987
		고양시(1)***	48.82	1.041	1,027,546
	충남	천안시(1)***	44.84	0.678	605,776
	경남	창원시(1)**	41.50	0.771	1,070,064
경정 장외	경기	성남시(1)***	63.03	1.271	971,424
		시흥시(2)***	52.74	0.831	398,256
		의정부시(2)***	48.85	0.601	433,937
		고양시(1)***	48.82	1.041	1,027,546
		광명시(2)**	43.82	0.745	344,978
	충남	천안시(1)***	44.84	0.678	605,776
	경남	김해시(1)**	42.48	0.668	528,865

주 : \*\*로 표시된 시군은 2종류의 장외발매소, \*\*\* 시군은 3종류의 장외발매소가 중복으로 설치되어 있는 지역이며, 재정력지수는 2015년 기준 3년 평균임

## 2. 조정교부금 역할 확대

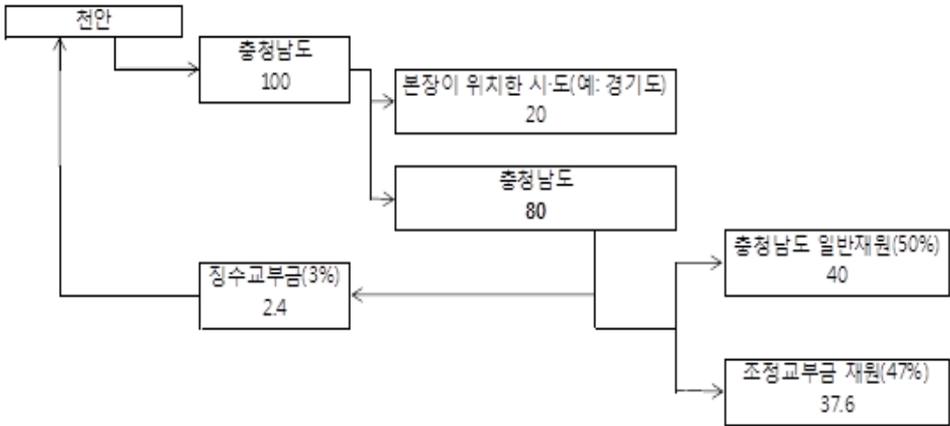
- 공동세제도 도입이나 장외발매소분 레저세의 기초자치단체 세목으로 전환은 재정격차를 확대할 소지가 크다는 점에서 조정교부금의 역할을 확대하는 방안이 검토될 수 있음
- 조정교부금 역할을 확대하는 수단으로는 재원규모 자체를 늘리거나, 주어진 재원규모 내에서 본장 및 장외발매소가 있는 기초자치단체의 몫을 늘리는 방식이 있음

### 가. 조정교부금 재원규모 확충

- 조정교부금 재원규모를 늘리기 위하여 직접적, 혹은 간접적 방식을 동원할 수 있음
  - 직접적인 재원확충은 지방재정법 제29조 제1항에서 규정하고 있는 시·도세 27%를 개정하여 인상
  - 간접적인 방식으로 조정교부금 규모를 확충하는 길은 본장과 장외발매소 자치단체에 각각 50%를 배분하도록 규정한 지방세법 시행령 제57조 제2호의 안분기준을 변경
- 논란의 핵심은 장외발매소분 레저세에 있으므로 본장과 장외발매소 자치단체에 대한 안분기준을 변경하는 방식이 효과적인 대안으로 사료됨
- 안분기준은 최근 5년간 장외발매소 징수액의 비중이 80%라는 점을 반영하여 장외발매소 소재 시·도 80%, 본장이 위치한 시·도 20%로 함
- 이 경우 본장 소재 시·도의 장외발매소분 레저세가 줄어드는 대신에 장외발매소 소재 시·도의 장외발매소분 레저세가 늘어나 결과적으로 조정교부금 규모가 확충되는 효과가 발생함
  - 충남도의 경우 <그림 4-1>과 <그림 4-4>을 비교하면 조정교부금의 규모가 현행 23.5에서 37.5로 확충

- 충청남도 시·도세가 증가함에 따라 징수교부금도 1.5에서 2.4로 증가
- 장외발매소가 있는 천안시는 결국 징수교부금과 조정교부금이 증가하여 외부불경제 내부화에 필요한 소요재원으로 활용 가능

<그림 4-4> 본장 및 장외발매소 소재 광역자치단체 배분비율 조정 시 재정지원효과



- 결과적으로 이 방식을 도입하면 ① 본장이 소재한 경기도의 몫이 20%로 줄어드는 대신에 경기도 외 시·도의 몫이 80%로 높아져 시·도 간 재정격차 완화를 기대할 수 있으며, ② 경기도 외 시·도의 조정교부금 규모가 확충되어 관할 시·군 간 재정조정기능이 강화되는 효과도 기대할 수 있음
- 경마장의 경우 본장이 소재한 경기도의 몫을 지금의 50%에서 20%로 낮추게 될 경우 3,788억원에서 3,583억원으로 줄어들게 됨
  - 이외는 대조적으로 충청남도 몫은 100억원 증가하며, 조정교부금 재원규모는 37.6억원 확충

<표 4-3> 경마 장외발매소 안분(20% : 80%)안 개정 시 효과

(단위: 개소, 억원 %)

구분	본장	장의 발매소	현행 (50대50)	개정안 (20대80)	증감액	증감률
합계	3	31	7,732	7,732	-	-
경기	1	10	3,788	3,583	-205	-5.4
서울	-	10	843	1,347	504	59.8
인천	-	4	179	285	106	59.2
대전	-	1	132	212	80	60.6
광주	-	1	171	274	103	60.2
대구	-	1	92	147	55	59.8
충남	-	1	168	268	100	59.5
경남	1	1	745	461	-284	-38.1
부산		2	865	652	-213	-24.6
제주	1	-	749	503	-248	-32.8

자료 : 박성균, 레저세의 합리적 분배를 위한 국회 정책토론회 토론폰자료.

#### 나. 조정교부금 산정기준 변경

- 현행 조정교부금 규모 및 산정기준을 유지하되, 장외발매소 소재 기초자치 단체를 대상으로 추가로 산정 교부하는 방식을 검토할 수 있음
- 시·군 조정교부금의 경우 ‘16년도 산정기준(인구수 50%, 징수실적 30%, 재정력지수 20%) 중 징수실적에 장외발매소 징수기여도를 2.5%(최근 5년간 시·도세 대비 레저세 비중의 평균치) 정도 반영하는 것임

#### - 시·군 조정교부금 산정기준 개선안 예시 -

	인구수	징수실적	재정력
현행	50%	30%	20%
검토안	50%	30% (장외발매소 레저세 2.5%)	20%

- 이 방안은 이미 재정력이 상대적으로 우위에 있는 자치단체에 대한 추가 지원으로 재정형평성을 왜곡할 수 있음
  - 추가 지원의 논거가 조정교부금의 운영 목적과 충돌되어 합리성이 떨어진다는 비판도 가능
  - 특히 2017년부터 재정력 비중을 높이는 방향으로 조정교부금제도를 시행하고 있어 정부정책과도 충돌

### 3. 조정교부금에 대한 특례제도 도입

#### 가. 특례제도 내용

- 지방재정법 제29조 제1항 및 3항은 시·군 조정교부금의 재원과 관련하여 다음과 같은 특례제도를 규정하고 있음
  - 화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 조정교부금 재원에서 제외
  - 지역자원시설세의 특정자원분 중 화력 및 원자력 발전의 경우 발전소가 있는 시·군에 해당 발전소에서 징수된 지역자원시설세의 65% 배분
- 조정교부금 재원과 관련하여 지역자원시설세의 특례제도를 응용하여 레저세도 조정교부금 재원에서 제외하고, 장외발매소 징수액의 65%를 장외발매소가 소재한 기초자치단체에 배분하는 대안도 검토 가능함
- 또한 지역자원시설세도 현재 화력발전 및 원전에 대한 65% 특례제도를 운영하고 있는데, 최근 논의되고 있는 과세대상 확대 시설물에 대해서도 65% 특례제도를 도입하는 방안도 같이 검토할 수 있음

#### 나. 지역자원시설세 특례제도 운영 배경

- 그러나 레저세와 달리, 제외되는 지역자원시설세와 지방교육세는 시·도세 중 목적세라는 공통된 특징을 갖고 있음

- 지역자원시설세는 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하는 시·도 목적세
- 이 가운데 화력·원자력 발전에 대한 지역자원시설세는 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보할 목적으로 부과
- 지역자원시설세는 변천과정, 부과 목적 등을 고려하여 조정교부금 재원에서 제외한 것임
- 특정부동산분 지역자원시설세의 경우 그 전신에 해당하는 공동시설세의 성격을 살펴보아야 함
  - 종전의 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 부과하는 목적세로서 사실상 소방시설에 대해서만 과세하는 소방공동시설세로 운영
  - 실제로 소방공동시설세의 세수는 도 단위 소방행정 재원으로 충당되어 왔으므로, 이러한 입법취지를 이어받은 특정부동산에 대한 지역자원시설세도 그 세수를 조정교부금 재원에서 제외하고 있는 것임
- 원자력·화력발전에 대한 지역자원시설세를 조정교부금의 재원으로 한 배경도 종전의 지역개발세를 계승하고 있기 때문임
  - 원자력발전소의 경우 주변지역의 개발제한지역 설정으로 인한 재산권 침해, 온수배출에 따른 해양생태계 변화와 어업소득 피해, 방사능의 잠재적 위험성 상존
  - 화력발전소의 경우에도 대기·환경오염으로 인한 인근 주민들의 건강과 지역경제에 미치는 악영향은 물론, 발전소시설과 그 주변 제한구역 설정, 송전철탑 설치 등으로 인한 재산권 피해 발생
  - 이러한 외부불경제 효과에 대응하여 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 주민 대피시설 등

공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여, 목적세로서 지역자원시설세를 부과하는 것임

- 발전소의 경우 과세권과 관련하여 시·군과 시·도 간 갈등이 있었으며, 그 대응수단으로서 특례제도를 도입하였다는 점도 시사적임
  - 원전 소재 시·군에서는 이로 인한 해당 지역의 직·간접적 피해는 물론 낙후된 지역개발 등을 이유로 원전에 대한 지역개발세를 시·군세의 목적세로 도입해 줄 것을 강력히 요청
  - 갈등을 해소하는 방편으로 2005년 원전에 대한 지역개발세 세수의 일정 비율을 원전 소재 시·군에 지원금으로 배분하는 특례 도입
  - 원자력발전에 대한 지역개발세의 예를 따라 화력발전에 대한 지역자원시설제도 발전소 소재 시·군에 65% 배분하는 특례를 2011년 도입

#### 다. 조정교부금에 대한 레저세 특례제도 도입방안 검토

- 레저세의 과세대상인 경륜, 경정, 경마 등은 단순히 지방재정 확충만을 위해서가 아니라 국민의 여가 선용, 국민체육 진흥, 축산업 등 관련 산업의 발전 등 다양한 공익목적을 위해서 시행함
- 이러한 시행목적을 감안할 때, 레저세는 그 세수를 원자력·화력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세나 지방교육세와 같이 특례를 허용하는 것은 신중한 검토가 필요함
- 또한 레저세 과세대상 시설인 경마장 등과 그 장외발매소는 지역자원시설세의 과세대상 시설인 원자력 및 화력발전소와는 그 시설이 해당 자치단체에 소재하게 된 배경이 서로 크게 다른 특징이 있음
  - 레저세의 과세대상 시설은 재정확충이나 지역경제 활성화 등을 위해서 해당 자치단체가 스스로 노력하여 유치한 시설
  - 반면 원자력 및 화력발전소는 지역주민들이 기피하는 위험시설 내지는 혐오시설로서, 해당 지역주민들이 반대하더라도 국가 정책적으로 어느 지역

에라도 설치하지 않을 수 없는 국가기반시설

- 이와 같이 원자력 및 화력발전소와 경마장 등의 장외발매소는 관련 시설이 해당 시·군에 소재하게 된 배경이 다르기 때문에, 다음 사항들을 종합적으로 고려하여 도입 여부를 판단하는 것이 바람직함
  - 레저세는 그 세수를 특정용도에 사용해야 할 목적세가 아닌 보통세
  - 과세대상 시설인 경마장 등과 그 장외발매소는 원자력 및 화력발전소와는 달리 당해 자치단체의 재정확충이나 지역경제 활성화 등을 위해서 해당 자치단체에서 스스로 노력하여 유치하거나 그 건축허가 과정 등을 통해서 설치를 허용한 시설
  - 과세대상 시설이 소수의 자치단체에만 있고 그 세수도 지역 간에 현저한 격차가 있는 등 세수의 편재(偏在)현상이 극심한 지방세로서, 조정교부금 제도 시행 이전에는 국세로 전환해야 한다는 주장이 계속 제기되던 세목

#### 라. 지역자원시설세 신규 과세대상에 대한 특례제도 부여방안 검토

- 최근 국회는 과세자주권 신장, 지역발전 및 외부불경제에 대한 내부화 소요 자원 확보 등을 이유로 지역자원시설세 과세대상 확대를 주요 내용으로 하는 법률 개정(안)을 제안하고 있음
  - 조력발전, 폐기물 및 천연가스, 해저자원(석유, 천연가스, 가스 하이드레이트 등), 폐기물 매립·소각시설, 시멘트 생산시설, 타이어 생산시설, 골재 채취장 등에 대한 과세대상 추가
- 과세대상 확대의 필요성 및 적합성 여부가 불확실 할 뿐 아니라, 설사 필요성 및 적합성 등에서 인정된다 하여도 화력발전 및 원전처럼 특례제도 도입이 바람직한지는 별도의 검토가 필요함
  - 화력발전 및 원전에 대한 특례제도는 주민안전 확보, 재난예방 등 지역발전 필요성 뿐만 아니라 지역개발세 계승과 과세권에 대한 광역·기초간 갈등 해소 등을 종합적으로 고려하여 도입 운영하고 있는 사실에 주목할 필요가 있음

- 다만, 원인제공자 부담 및 수익자 부담원칙에서 보면 과세대상에 추가될 가능성도 배제할 수 없음
- 만약 관련 법률의 개정으로 지역자원시설세의 과세대상이 확대될 경우에는 특례제도 도입 이외에 별도의 배분기준을 마련하여 해당 자치단체에 재정 지원을 확대하는 방안을 검토할 수 있음
- 별도의 배분기준은 발전소주변지역 관련하여 “전력산업기반기금” 배분기준 (면적 40%, 인구 30%, 발전소 소재지 자치단체 20%, 지역발전도 10%) 등을 참고할 수 있음
  - “발전소주변지역 지원에 관한 법률”에 근거하여 전력산업기반기금을 조성 운영 중
  - 전력산업발전기반기금은 동법 시행령 제29조 제1항에 따라 발전기 반경 5km이내 면적, 인구 등을 고려
  - ‘14년의 경우 소득증대사업, 복지사업, 육영사업, 기업유치사업 등 기본지원사업 및 특별지원사업에 521억원 지원

- 발전소 주변지역 지원에 관한 법률 시행령 제29조 제1항 -

- 지원금의 40%는 발전기로부터 반경 5km 이내의 육지 및 섬지역의 면적에 대한 각 자치단체의 관할 비율에 따라 배분
- 지원금의 30%는 발전기로부터 반경 5km 이내의 육지 및 섬지역의 인구에 대한 각 자치단체의 관할 비율에 따라 배분
- 지원금의 20%는 발전소 소재지를 관할하는 자치단체에 배분
- 지원금의 10%는 지역의 발전 정도, 지원금 배분의 형평성 등을 고려하여 배분

#### 4. 검토결과 종합

- 지역자원시설세 및 레저세는 지역발전을 촉진하며, 환경오염 및 개발행위 제한 등 각종 외부불경제의 내부화를 목적으로 원인자부담 및 수익자부담 원칙하에 과세하는 세목임
- 반면에 지역자원시설세와 레저세는 과세대상 시설이나 자원이 일부 지역에 편중되어 있고, 세원의 보편성이 떨어져 지역 간 재정형평을 저해한다는 비판이 제기되는 세목이기도 함
  - 2015년 결산기준으로 레저세는 경기 54.2%, 서울 12.3, 부산 10.0%, 경남 9.5% 등을 점유하는 반면에 울산, 세종, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북 등 7개 시도는 세원이 없는 등 세원의 편재 현상이 큰 편
  - 지역자원시설세의 경우 경기 21.6%, 서울 18.5%, 인천 6.1% 등 수도권 시·도의 비중이 46.2%를 차지
- 지역자원의 전략적 활용을 통한 지역발전 촉진, 외부불경제 내부화에 소요되는 행정경비의 충당 등과 관련하여 다양한 논의가 이루어져 왔으며 국회 차원에서도 관련 법률을 개정하려는 노력이 경주되어 왔음

- 19대 및 20대 국회 법률 개정(안) 주요 내용 -

	주요 내용	개정 사유
레저세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초단체 세목으로 전환</li> <li>• 징수교부금 교부율 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통혼잡 불법행위 단속, 환경오염 등 외부불경제 내부화에 소요되는 경비에 대한 재정지원 확대</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과세대상 확대 (카지노, 스포츠투토 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입기반 확대</li> </ul>
지역자원시설세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화력발전 표준세율 인상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전원별 과세형평성 확보</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과세대상 확대 (해양자원, 폐기물 처리시설, 시멘트, 조력발전 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원인자부담 및 수익자부담원칙의 조세원리 적용</li> <li>• 세입기반 확대</li> </ul>

- 과세대상 확대를 제외하면 법률 개정의 취지는 각종 외부불경제로 인하여 발생하는 행정비용에 대한 적정 수준의 세입이 주어져야 한다는 것으로 시·도세에서 시·군·구 세목으로 전환, 징수교부금 교부율 인상, 표준세율 인상 등이 주종을 이루고 있음
- 이에 따라 본 연구에서는 공동세제도 도입, 시·군·구 세목으로 전환, 조정 교부금 역할 확대 등 광역·기초 간 공동재원 운영방안을 검토하였음
- 광역·기초 간 공동재원 운영의 세목으로는 현실적합성 등의 측면에서 지역 자원시설세 보다 레저세가 상대적으로 유리하다 사료됨
  - 레저세의 세원 편재성이 지역자원시설세 보다 크고, 지역자원시설세는 목적세로서 소방재원 등 특정 용도로 집행되어야 하며, 특정자원분 지역자원 시설세만으로 공동재원 운영하는데는 한계가 있다는 점을 고려

#### □ 세원공유방식

- 세원공유방식은 장외발매소분 레저세 대상으로 한 ① 공동세 도입, ② 시·군·구 세목으로 전환, ③ 징수교부금 교부율 인상 방안을 검토하였음
- 이 방안은 응익원칙에 부합하며 소음과 쓰레기 배출, 환경오염 유발 등 외부불경제의 교정기능을 강화한다는 점에서 설득력을 갖추고 있음
- 반면에 장외발매소가 위치한 기초자치단체 상당수가 세입여건이 양호하여 지역간 재정격차 확대 등 장·단점이 대비되는 양면성을 보여줌

#### □ 세입분여방식

- 이 방안은 주로 조정교부금을 활용하여 해당 자치단체의 행정비용을 충당하는 재정지원 확충방식임
- 재정지원 확충을 위하여 조정교부금 운영규모를 확대할 필요가 있는데, 본 연구에서는 장외발매소 소재 시·도가 본장이 있는 시·도에 납부하는 비율

을 현행 50%에서 20%로 하향 조정하는 방안을 제시하였음

- 최근 5년간 레저세 징수실적 기준으로 장외발매소분 비중이 80%에 달하기 때문에 현실에 맞게 배분비율을 조정하는 것이 합리적이라 판단됨
- 이렇게 배분비율을 조정할 경우 ① 장외발매소가 있는 시·도의 레저세가 증가하며, ② 이에 따라 조정교부금 운영규모가 확충되고, ③ 이를 발판으로 레저세 세원이 없는 시·군까지 조정교부금 교부액이 증가하는 혜택이 발생하며 시·군간 재정형평도 강화되는 효과를 기대할 수 있음
  - 장외발매소가 있는 시·군은 징수교부금이 증가하는 효과도 발생
  - 현행 제도의 틀을 크게 교란하지 않으며, 지역간 갈등도 적어 비교적 현실성이 높은 대안으로 판단됨
- 조정교부금 배분기준에 장외발매소분 징수액을 추가 반영할 수도 있는데, 정부는 2017년부터 징수액 비중을 낮출 계획으로 있어 재정지원효과가 미미할 것으로 예상되며, 조정교부금의 재정형평기능을 강화하려는 정부 시책과도 배치되는 문제가 있음
- 조정교부금 재원에서 레저세를 제외하고, 본장 및 장외발매소가 있는 시·군에 65%를 우선배분하는 특례제도 도입은 ① 지역자원시설세처럼 특례제도 운영의 필요성 및 당위성을 확보하기 어렵고, ② 지역간 재정격차를 크게 확대하며, ③ 세원 편재성이 큰 레저세 특성에 비추어 특정 자치단체에 과도한 혜택이 부여되어 지역간 갈등을 유발할 개연성이 우려됨
- 지역자원시설세의 경우 최근 논의되고 있는 과세대상 확대와 관련하여 전력산업기반기금과 같은 별도의 배분기준을 적용하여 재원지원 수단을 강구할 수도 있음
  - 화력발전 및 원자력발전의 경우 재난, 주민안전 등 외부불경제가 매우 크고, 광역·기초간 과세권 갈등 해소 수단으로 특례제도 도입 운영
  - 그럼에도 불구하고 폐기물 및 천연가스, 해저자원, 시멘트 및 타이어 생산 시설, 골재채취 등 역시 정도의 차이는 있으나 외부불경제 존재

- 이런 이유로 과세대상 확대 가능성이 있으나, 화력발전 및 원자력발전과 다른 특성을 고려하여 이들 지역에 대한 재원지원책 강구 가능
- 이 경우 “전력산업기반기금” 운영 사례를 참고하여 면적, 인구, 지역발전 수준 등을 종합적으로 고려한 배분기준을 개발 운영

<표 4-4> 광역·기초 간 공동자원 운영방안별 내용 및 특성

유형	운영방안	주요 내용	고려사항
세원 공유 방식	공동세 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상 : 장외발매소분 레저세</li> <li>• 광역·기초 배분비율 - 50:50, 20:80, 35:65</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장외발매소 소재 자치단체는 비교적 세입여건 양호</li> <li>• 재정격차 확대</li> </ul>
	시·군·구세 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상 : 장외발매소분 레저세</li> <li>• 기초자치단체 간 배분비율 - 본장 소재 기초단체 : 20%</li> <li>- 장외발매소 소재 기초단체 : 80%</li> </ul>	
	징수교부금 인상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상 : 장외발매소분 레저세</li> <li>• 징수교부율 3% → 10%</li> </ul>	
세입 분여 방식	조정교부금 규모 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상 : 장외발매소분 레저세</li> <li>• 광역자치단체 간 배분비율 - 본장 소재 시·도 : 20%</li> <li>- 장외발매소 소재 시·도 : 80%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장외발매소 소재 시·도의 조정교부금과 징수교부금 규모가 확대</li> <li>• 지역 간 재정격차 완화 효과 기대</li> </ul>
	조정교부금 배분기준 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상 : 장외발매소분 레저세</li> <li>• 장외발매소분 징수실적 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정형평 저해</li> <li>• 정부의 조정교부금 재정조정기능 강화 방침과 충돌</li> </ul>
	레저세 특례제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상 : 레저세 전체</li> <li>• 조정교부금 재원에서 제외</li> <li>• 징수액 65%는 해당 자치단체에 우선 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정격차 심화</li> <li>• 장·단점 고려하여 신중한 접근 필요</li> </ul>
	지역자원 시설세 특례제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대상 : 신규 추가 과세대상</li> <li>• 조정교부금 재원에서 제외</li> <li>• 징수액 65%는 해당 자치단체에 우선 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도 배분기준 마련하여 해당 자치단체에 재정지원 가능</li> </ul>

□ 검토결과 종합

- 검토한 바와 같이 대안별 특성이 대비되어 광역·기초 간 공동자원 운영 시장점 및 단점을 고려한 종합적인 정책판단이 요망됨
- 즉, 어느 하나의 대안에 의존하기 보다는 개별 대안의 장점을 살리면서 단점은 줄이는 합리적인 정책조합이 필요함
- 특히, 세원공유방식이나 레저세 특례제도 도입 시에는 조정교부금의 재정형평기능 강화로 보완하는 정책조합이 바람직함
  - 시·군 조정교부금의 산정기준에서 인구수, 징수액의 비중을 낮추고 재정력의 비중을 상당 수준으로 높이는 방향에서 대응

## 【참고문헌】

- 유태현 외 3인, 「재정보전금 추가 배분(레저세) 관련 타당성 분석」, 한국지방세협회, 2014.9.
- 이동식, 「지방세원 확대를 위한 공동세제도 활용방안」, 한국지방세연구원, 2015.8.
- 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」(대통령 소속 지방분권촉진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령 소속 지방분권촉진위원회, 2011.5.
- 한국지방행정연구원(2016), 「보통교부세 기준재정수요 산정방식 개선방안 연구」, 행정자치부 용역연구 보고서.
- 神野直彦, 分権時代の税源配分, 「地方税」, 1997.10.
- 神野直彦·金子勝, 地方に税源を, 東洋經濟新報社, 東京, 1999.
- Musgrave, Richard A., “Who Should Tax, Where, and What?”, Charles E. McLure, Jr.(ed), Tax Assignment in Federal Countries(Canberra: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983).