



외국의 세제

중앙정부와 지방정부간의 稅源 配分에 관한 小考 - 지방소비세제를 중심으로 -

류 금 렬

행정자치부 세제과 세제1담당

1. 서 언

중앙정부와 지방정부간의 전통적인 세원 배분(tax assignment) 방식은 대부분 세금이 많이 걷히는 세원은 중앙정부의 몫이 되도록 되어 있다. 이러한 방식이 대부분의 국가에서 채택되고 있다는 것은 새삼 놀라운 일이 못된다. 이러한 중앙집권화된 세원 방식은 주요한 지출이 분권화된 형태로 이루어지는 경향과 결합되어 정부간 재원 이전(inter-governmental fiscal transfers)에 있

어 점증하는 갈등을 유발하고 있을 뿐만 아니라, 일부 지방정부의 방만한 재정 운영을 조장하는 요인이 되기도 했다.

이러한 문제점을 개선하기 위한 가장 좋은 방법은 지방세(subnational tax)¹⁾를 강화하는 것이다. 전통적인 중앙과

1) 여기서 지방세(subnational tax)라 함은 중앙정부가 아닌 모든 종류의 하위정부의 세를 의미한다. 따라서 연방국가의 경우에는 주정부세와 지방정부세를 말하며, 단일 국가의 경우에는 지방정부의 세를 의미한다. 본고에서 “지방”의 의미로 사용되는 subnational은 엄밀한 의미에서 중앙정부의 하위체계인 일체의 정부를 의미한다.

지방간의 세원 배분방식은 장점도 많지만, 다음과 같은 두가지의 문제점을 지니고 있다. 첫째는 많은 국가들에 있어 교육, 보건, 사회부조(social assistance) 등의 기능은 지방정부(subnational government)에 의해 수행되는 경향이 대두되고 있다. 이에 따라 전통적인 중앙과 지방간의 세원 배분 방식으로는 지방정부가 이러한 재정수요를 충족시킬 수 없다는 점이다. 둘째로는 전통적인 중앙과 지방간의 세원 배분 방식은 지방세수 증대의 어려움을 가볍게 생각하고 다른 방법으로 지방재정을 확충하는 데에 더 큰 비중을 둔다는 점이다.

지방정부가 증대되는 기능과 역할에 따른 재정수요를 충족시키기 위해서는 새로운 만족할 만한 세원의 확보가 시급한 과제이다. 본고에서는 이러한 요청에 따른 중앙과 지방간의 세원 배분 문제를 살펴보기로 한다.

II. 세원 배분의 모형

종래 여러 학자들은 지방세로서 가장 적합한 세원은 지방정부가 제공하는 서비스에 대한 응익성이 있어야 하고, 비교적 이동성이 적고, 상대적으로 세원이 지역간 골고루 분포되어 있어야 하며,

세수의 안정성 등이 있어야 한다고 주장해왔다. 실제로 지방정부는 이러한 원칙에 충실한 부동산세제와 사용료에 주로 의존해왔으며, 중앙정부는 소득·소비세를 주된 세입원으로 삼아 왔다.

그러나 분권화(decentralization) 추세에 따라 지방정부의 교육과 보건에 대한 책임이 증대됨에 따라 전통적 방식에 따라 이루어진 중앙과 지방간의 세원 구조로는 지방정부의 재정책임에 상응하는 세입을 확보할 수 없게 되었다. 이에 따라 전통적 방식에 의한 중앙과 지방간의 세원 배분 방식을 재검토해야 할 당위성이 대두되었다. 중앙과 지방간의 세원 배분에 관한 이론의 큰 흐름은 공공경제학적 접근법, 공공선택적 접근법, 정책적 관점 접근법으로 나눌 수 있다.

1. 공공경제학적 접근 (the public economics approach)

공공경제학에서 전통적 세원 배분 방식은 여러 경제학자들에 의해 다양하게 제기되었다. 이 방식에 의하는 경우 가장 두드러진 결과는 지방정부는 대부분 재정 수요에 비해 세수가 적은 현상에 직면하게 된다는 점이다. 이에 따라 상

위정부와 하위정부간에 수직적 재정 불균형(vertical fiscal imbalance)이 발생하게 된다.

전통적 세원 배분 방식은 다음과 같은 네가지의 문제점을 지니고 있다. 첫째, 경제는 조세가 없는 상태에서 가장 완벽하게 기능을 할뿐만 아니라, 모든 조세의 쉐기효과(tax wedge)²⁾는 바람직하지 못하며 조세는 최소화하는 것이 경제의 왜곡현상을 막을 수 있다는 것을 전제하고 있다. 이러한 전제는 개발도상국에서 적용할 때에는 명백한 오류를 범할 수 있다.

둘째, 중앙과 지방간의 세원 배분에 있어 정책 목표간에 위계(hierarchy)가 있으며 중앙정부의 정책 목표는 지방정부의 정책 목표보다 상위에 있다는 것을 암묵적인 전제로 한다. 이러한 예는 소득 재분배를 위해 중앙정부가 소득세를 과세하는 것에서도 볼 수 있다. 그러나 연방국가에서는 주나 지방정부가 폭 넓은 자주적 정책 목표를 갖고 과세권을

행사하고 있는 현상을 설명하기 곤란하다.

셋째, 전통적 세원 배분 방식은 모든 문제를 경제적 관점에서 파악한다. 그러나 정부는 사회에서 발생하는 갈등의 관리와 같은 본질적으로 정치적인 기능을 수행하고 있다. 이러한 기능은 순수한 경제 이론만으로 해결되는 것이 아니라는 점이다.

마지막으로 전통적 세원 배분 방식은 순수한 규범적(normative) 차원의 이론이라는 점이다. 현실적으로 중앙과 지방간에 배분되어 있는 세원 구조를 설명할 수가 없다는 비판이 있다. 세수가 많은 세목을 중앙정부가 차지하고 있는 것은 규범적이라기 보다는 정치적 힘에 의한 것이라고 한다.

요컨대, 전통적 공공경제학적 접근 방법은 세원 배분 이론은 현실을 설명할 수 없고, 현실을 개혁하는 데 가이드라인이 될 수 없다는 비판과 함께 이를 채택할 경우 재정수요와 세입간의 불균형과 중앙정부와 지방정부간의 수직적 재정 불균형을 초래한다. 이 방식은 경제적으로 바람직하지 못하며 정치적으로도 지속 가능한 접근이 아니라는 점이다.

2) 조세의 쉐기효과는 조세의 부과에 따라 어떤 현상이 발생하지 못하도록 억제하는 효과를 말한다. 예를 들면, 고급자동차에 세금을 부과하면 자동차의 판매가 감소하는 경우이다. 그 세금은 자동차 생산자의 판매 욕구와 구매자의 구매 욕구 사이에 쉐기를 박는 것과 같다.

2. 공공선택적 접근(the public choice approach)

공공경제학적 접근 방법의 이러한 결점은 공공선택적 접근 방법에 의해 보완 또는 치유될 수 있다. 공공선택적 접근 방법은 1969년 Olson에 의해 기본 원리가 제시되고 Hettich와 Winer에 의해 더욱 이론적 깊이가 더해진 이론이다. 그러나 이 이론으로 가장 널리 알려진 사람은 Brennan과 Buchanan이다.

Hittech와 Winer는 정부가 조세의 배분을 중앙정부세로 할 것인지 또는 지방정부세로 할 것인지 여부는 공공경제학적 접근 방법과 같이 경제적 원리나 계산에 따르는 것이 아니라, 정치적 관점에서 결정한다는 것이다. 이러한 세원 배분과정에는 과세권을 가지려는 정부간의 세원확보경쟁(competition for tax base)이 발생하고 이의 결정에는 정치인들의 재선의 가능성 등 정치적 요소가 중요한 역할을 하게 된다고 한다. 이것이 의미하는 바는 보다 하위정부에 대한 세원의 배분은 본질적으로 상위정부의 재량에 의해 결정되며, 세수 규모가 적은 잡동사니 세원 또는 중앙정부가 세무행정을 수행하는 것이 어렵고 행정경비가 많이 소요되며 정치적인 문제를

야기할 수 있는 재산세와 같은 세원이 지방세가 된다. 이들의 설명은 개발도상국에서 볼 수 있는 현실을 상당히 정확하게 설명해 주고 있다. 그러나 규범적·선험적으로 어떤 세원 배분 기준을 제시할 수 없다는 한계를 지니고 있다.

이들의 견해와는 달리 Brennan과 Buchanan은 무엇을 세원 배분 기준으로 삼아야 하는가를 명백히 하고 있다. 그들의 견해는 세입의 극대화 모형(revenue-maximizing model)으로서 지방세(subnational taxes)는 이동성 있는 요소(mobile factors)에 대해서 과세되어야 한다고 한다. 그렇게 될 때 지방정부간 경쟁은 거대한 정부의 권력을 제약할 수 있고 민간부문의 경쟁이 바람직하듯이 정부간 경쟁도 유익한 결과를 가져다 준다고 한다.

공공선택론적 접근 방법의 단점은 경쟁적 시장에서의와 같이 자동 조절 기능이 없는 여건에서 지나치게 단순한 결론을 내리고 있다는 비판을 받고 있다. 더욱이 Breton은 정부가 실제로 Brennan과 Buchanan의 주장보다 더 경쟁적이고 덜 단일체적이며 독점적이라는 점을 보여주었다.

동급의 정부간의 수평적 경쟁(horizontal competition)과 다른 계층의 정

부간 수직적 경쟁(vertical competition)에 대해 규명해야 할 부분이 많이 남아 있는데도 양극단에 치우친 견해를 갖는 것은 공정하다고 볼 수 없다. 실무에 종사하는 사람들이 취하는 정부간 경쟁은 유해한 것이라는 견해도, 극단적인 공공선택론자들이 주장하는 정부간 경쟁은 바람직하다는 견해도 모두 바람직한 것은 아니다.

3. 정책적 관점 접근(Policy Perspective)

어떤 국가에서나 중앙과 지방간의 현실적 세원 배분 방법은 규범적 기준이나 원리에 따라 일관성 있게 이루어진다고 보다는 정치적 타협의 결과에 따라 결정되는 것이 보통이다. 이 과정에서 경제학자들의 역할은 어떻게 세원 배분이 이루어져야 하는가보다는 주어진 틀에서 가장 최선의 결과를 가져다 줄 수 있는 처방을 제시하는 것이다.

이러한 맥락에서 McLure는 지방정부는 분권화된 지출책임에 부응하기 위해 자체 수입을 확보할 필요가 있고 이에 따라 자체수입의 크기를 조정할 수 있도록 자율적으로 세율을 조정할 수 있어야 하며, 지방정부가 세율조정권을 갖

는다는 것은 재정 책임을 지게됨을 의미한다고 한다. 이 접근 방법은 중앙과 지방간의 세원배분과 관련하여 두가지의 유용한 가이드 라인을 제시하고 있다. 첫째, 지방정부의 지출 책임 배분에 상응한 세원 배분이 이루어져야 한다. 지방정부가 오로지 거리 청소를 하고 쓰레기나 치우는 일만 담당하고 있다면 사용료나 재산세만으로도 재원 조달이 가능할 것이다. 공공경제학적 접근방법은 대체로 이러한 상황에서 세원배분 기준으로 적합한 모형이다. 그러나 지방정부가 보건이나 교육과 같은 비용이 많이 드는 사회 서비스를 제공하는 경우에는 사정이 달라진다. 이러한 상황에서는 지방정부는 보다 많은 세입을 확보해야 하므로 전통적 접근방법으로는 세수의 안정적 확보가 불가능하다. 둘째로 의미 있는 세원배분이 되기 위해서는 자체 세입을 확보할 수 있는 능력과 책임도 부여되어야 한다. 지방정부는 자체 재원으로 가급적 필요한 경비를 조달할 수 있어야 한다. 개발도상국에서 흔히 볼 수 있는 바와 같이 지방정부가 어떤 세금을 부과할 것인가, 과표는 무엇으로 할 것인가, 세율은 얼마로 할 것인가 등의 문제를 자주적으로 결정할 수 없다면 실질적으로 과세권이 부여되었다고 할 수 없다.

탄력적인 세원의 확보가 필요하게 되었다.

III. 지방세원의 실재와 전망

중앙과 지방간 세원의 배분 형태는 나라별로 각각 특성이 있다. 이하에서는 지방세원별 실태와 지방세로서의 적합성을 살펴보기로 한다.

1. 재산과세(property taxes)

재산세는 전통적으로 지방세로 가장 적합한 세원으로 여겨져 왔다. 그러나 이러한 경향은 많은 나라에서 점차 약화되어 가고 있는 추세이다.

재산세 과세를 위한 세무행정은 어렵고 비용이 많이 소요된다. 재산세의 과세대상이 되는 부동산은 세원의 포착이 쉬운 점은 있으나, 평가에는 재량의 소지가 많아 항상 논란거리가 되기도 한다. 급변하는 상황 속에서는 공평하게 과세하기가 어렵고 세수를 급속히 신장시키기도 어려운 문제점을 지니고 있다. 아직도 대부분의 개발도상국에서는 재산세가 주요한 지방세원이 되고 있다. 그러나 교육, 보건 등 이른 바 소프트 서비스의 제공에 있어 지방정부의 역할이 점차 커지자 재산세로서는 이에 따른 재원 조달이 어렵게 되었다. 이에 따라 보다

2. 소비과세(excise taxes)

소비세는 신장성이 크기 때문에 늘어나는 지방재정 수요에 대응할 수 있는 세원이 될 수 있다. 이에 따른 이슈로는 1)정치적 수용 가능성, 2)지방정부가 세무행정을 용이하게 수행할 수 있는지 여부, 3)지역별로 다양한 세율의 책정 등이 있다. 소비세는 목적지 기준(destination base)에 의해 과세하면 왜곡현상을 최소화할 수 있다. 미국과 캐나다의 경우 주정부의 세입에서 소비세의 비중은 상당히 높는데 이는 교육과 보건에 대한 지출이 증가됨에 따른 것이다.

3. 소득과세(personal income taxes)

지방정부의 재정 지출 규모가 크고 재정 운영에 있어 자주성의 폭이 큰 스칸디나비아 제국의 경우 지방정부의 주된 세입원은 국세인 소득세의 과표에 부가세(surtax) 형태로 과세되는 지방소득세이다. 이와 유사한 세제는 캐나다의 주정부 소득세이다. 주정부 소득세는 연방정부의 소득세에 부가세로 과세된다.

지방정부가 부가세 형태로 지방소득세를 과세하는 방안은 지속적으로 모색되어야 하지만 대부분의 개발도상국들은 가까운 장래에 이를 도입할 것 같지는 않다.

4. 급여과세 payroll taxes

급여세는 고용주가 종업원에게 지급하는 급여에 대해 과세하는 조세이다. 호주의 주정부 세입중 급여세의 비중은 높으며, 그 밖에 멕시코, 남아프리카 국가들이 급여세를 채택하고 있다. 급여세의 장점은 세무행정이 간편하다는 점이다. 그러나 급여세는 고용을 저해하고, 많은 나라가 사회보장제도를 위한 재원으로 지나치게 의존하는 경향이 있다.

5. 소비과세 sales taxes

경제적으로 가치 있고 행정적으로 실현 가능하며 세수의 탄력성이 있는 지방세원을 개발하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 선진국들의 경우 이러한 세원은 일반판매세(general sales tax)로 귀결되었다. 개발도상국의 경우 중앙정부의 소득세제의 발달 수준이 낮은 단계에 있기 때문에 이에 부가되는 지방소득세를

가까운 장래에 도입하는 것은 어렵다. 이에 따라 일반판매세의 도입을 검토해 볼 필요가 있다(제Ⅳ장 참조).

6. 사업과세 taxes on business

지방정부가 사업자에 대해 과세하는 사업세는 여러 가지의 형태가 있다. 법인세, 자본과세(capital taxes), 비주거용재산세(nonresidential property taxes) 등과 고대의 물품入市稅(octroi), 제조업과 상업에 부과되던 각종 세금 등 다양하다. 지방정부가 과세하는 사업세는 종류가 다양할 뿐만 아니라, 공무원들과 시민들 모두에게 다른 세금에 비해 상대적으로 호감을 주는 조세이다. 그 이유는 재산세에 비해 탄력성이 커 보다 많은 세수의 확보가 가능하며, 지방 주민이 아닌 외지인에게 부과되기 쉬운 점이다. 지방사업세에 대해서는 제Ⅴ장에서 부연 설명을 하고자 한다.

Ⅳ. 지방소비세제 (subnational VATs)

대부분의 조세학자들은 부가가치세는

중앙정부의 세목으로 하는 것이 바람직하다는 견해를 갖고 있다. 그러나 지방 정부는 중앙정부의 부가가치세의 과표를 이용하는 방식을 통하여 중앙과 지방 간의 세원을 공동 이용하는 방안에 대해서는 일반적으로 공감을 표시하고 있다.

독립적인 지방부가가치세는 세무행정 비용(administration cost)과 납세 의무 이행 비용(compliance cost)을 높이에 되므로 실현 가능성이 없고 바람직한 것도 아니라고 한다. 어떤 학자들은 독립적인 지방부가가치세는 중앙정부의 거시경제 통제(macroeconomic control)를 어렵게 하므로 현실적으로 중앙정부가 꺼려하는 경향이 있다는 점과 경계를 초월한 지역간 거래에 따른 문제점 등을 지적하고 있다.

지방소비세의 필요성에 대해서 전문가들은 다음과 같이 언급하고 있다. 첫째, 중앙정부의 주요한 지출 책임이 분권화 됨에 따라 지방세입도 확충되어야 한다. 둘째, Musgrave가 주장한 바와 같이 판매세는 원칙적으로 완벽한 지방세원이라는 점이다. 특히 개발도상국에서는 소득세가 주요한 세목이 아니기 때문에 소비세의 중요성이 크다 할 수 있다. 셋째, 판매세는 이미 주요 국가들의 광역지방정부(intermediate govern-

ment)의 주요한 세입원으로 자리를 잡고 있다는 점이다.

소비세를 중앙과 지방이 모두 과세를 하는 국가들의 경험에 의하면 현재까지 어느 국가도 2계층의 과세에 따른 문제점을 만족할만한 수준으로 해결한 국가는 없다고 한다.

미국의 주 및 지방정부들이 일반적으로 채택하고 있는 판매세는 소매세(retail sales tax)로서 다른 국가들이 이러한 형태의 소비세제를 도입할 가능성은 없어 보인다. 소매세가 중앙정부의 세원으로 채택될 가능성이 없는 것처럼 부가가치세가 지방세로서 도입될 가능성 또한 희박하다.

독일의 경우는 연방정부가 부가가치세를 전국적으로 과세하여 공식에 의해 주정부에 배분한다. 다른 연방국들 가운데 스위스도 연방정부만이 부가가치세를 과세하고 있다. 중국도 1994년에 부가가치세를 도입하였다. 브라질, 인도, 캐나다, 아르헨티나는 현재 부가세를 연방과 주가 함께 과세하는 방안의 도입을 검토하고 있다.

많은 전문가들은 독일식으로 연방정부가 부가가치세를 징수하여 공식에 의하여 주정부에 배분하는 방식이 가장 좋은 방법이라고 주장하고 있다. 예를 들

면, 최근 브라질과 EU의 재정제도 개혁은 이러한 방식을 택하고 있다. 이 방법은 기술적으로 실현 가능하고 행정비용과 납세의무 이행 비용을 줄일 수 있으며, 개발도상국의 상황에서도 도입할 수 있는 합리적인 접근 방법이다. 이 방식은 징수한 부가가치세의 일정 비율을 공식에 의해 각주에 배분하는 사실상 지방 재정조정 제도(intergovernmental fiscal transfer)이다. 연방국에서 지방이 강한 경우에는 중앙이나 지방 어느 쪽도 이러한 제도를 선호하지 않을 것으로 보인다. 그러나 지방이 약한 연방국에서는 지방이 과세권을 갖는 것보다 재정조정제도를 통한 세입 확보를 선호한다.

중앙과 지방이 모두 별개의 부가가치세를 부과하는 경우에는 상호 조정할 과표를 사용하는 경우에는 행정비용을 줄일 수 있다. EU국가들은 회원국 상호간에 이러한 방식의 부가가치세의 도입을 검토하고 있으며 인도와 브라질도 이러한 방안의 도입을 고려하고 있다.

부가가치세는 중앙과 지방간의 공동세로 할 수 있다. 이 경우 공동으로 결정한 과표로 중앙 또는 지방정부 어느 편에서도 세무행정을 할 수 있다. 그러나 연방국의 경우 연방정부와 주정부가 각

각 세율을 결정한다. 이하에서는 브라질, 아르헨티나, 인도 및 캐나다의 중앙과 지방간의 부가가치세 배분 제도에 대해 살펴보기로 한다.

1. 브라질

최초로 부가가치세를 전면적으로 도입한 나라는 브라질이다.³⁾ 브라질은 부가가치세의 선호도가 높은 나라로서 한 가지 종류의 부가가치세를 도입한 것이 아니라, 몇 가지 종류의 부가가치세를 도입하였다. 연방정부가 과세하는 IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados)와 주정부가 과세하는 ICMS(Imposto Sobre Operacoes Relativas a Circulacao de Mercadorias e Servicos)가 있다.⁴⁾

브라질의 열정적인 부가가치세 도입은 머지 않아 다양한 부가가치세를 각 지방에서 시행함에 따라 일련의 복잡한

3) 부가가치세를 최초로 개발한 나라는 프랑스이다. 그러나 그것을 소매단계까지 최초로 실시한 것은 아니었다.

4) 연방정부가 과세하는 IPI는 제조업을 과세 대상으로 하는 것이며, 주정부가 과세하는 ICMS는 농업, 제조업, 서비스업을 과세 대상으로 한다. 그밖에도 기초단체가 제조업, 상업, 전문서비스업에 대해 과세하는 ISS(Imposto Sobre Servicos)가 있다.

기술적·행정적 문제점을 야기시켰다. 수년간에 걸쳐 이런 문제점들을 해결하기 위한 여러 가지 개선 방안이 모색되었다. 예를 들면, 중복과세를 줄이기 위하여 연방정부의 IPI는 제조단계에서만 과세토록 하였다. 자원배분의 왜곡문제는 인플레이션 유발 문제보다 덜 중요한 것으로 느껴졌기 때문에 무시되었고, 또 주 경계의 통제와 같은 조치에 따라 문제가 악화되기도 했다. 이러한 문제점들에 대해서는 임시 방편적인 개선이 이루어져왔으나, 최근에는 소비세제 개선 문제가 주요 이슈로 등장했다.

현재 브라질의 州間 상거래는 원산지 원칙(original principle)에 따라 과세된다. 연방 부가가치세와 주 부가가치세제는 용어나 세무행정의 단일화가 이루어지지 않고 있다. 이렇게 중앙과 지방간의 이원적 부가가치세로 인하여 발생하는 문제는 과다한 납세의무 이행 비용과 행정경비의 소요, 입지 왜곡(location distortion), 조세수출과 경쟁(tax exporting) 등을 들 수 있다. 원산지 원칙의 채택에 따른 왜곡현상을 완화하기 위해 주간 거래는 12%의 표준세율을 적용하고 재정이 취약한 주로 운송되는 상품에 대해서는 7%의 세율을 적용한다. 이로 인해 재정이 취약한 주가 헤

택을 누리는 지는 불분명하다.

이러한 문제점을 개선하기 위하여 연방정부는 IPI를 새로운 연방 ICMS로 대체하는 방안을 제시한 바 있다. 이에 따르면 이 새로운 ICMS는 주 ICMS와 함께 징수되며, 양자 모두 전국적으로 통일된 세율이 적용되도록 되어 있다. 연방정부와 주간의 세수 배분은 각주 이익을 대표하는 연방 상원에서 결정하도록 하였다. 또 상원은 생산지에서 부과할 것인가 또는 소비지에서 부과할 것인가 여부와 양 지역에 배분할 것인가를 결정할 수 있다. 논란 끝에 주 ICMS는 수출과 투자의 왜곡 현상을 시정할 수 있도록 개정되었고 연방정부는 이에 따라 세수의 결손이 나는 주가 없도록 조치하였다.

2. 아르헨티나

아르헨티나는 꽤 만족스러운 연방 부가가치세제를 가지고 있었지만 1993년 연방과 주간의 협정(the Pacto Fiscal)에서는 州 매상세(gross receipts tax)를 폐지하고 1996년까지 소매세(retail sales tax)를 도입하도록 하였다. 이 협정 실현은 결국 연기되었지만 부에노스아이레스에서 주 부가가치세의 도입을

검토함에 따라 이의 장점과 단점에 대한 논의가 이루어지게 되었다.

아르헨티나의 연방정부는 대부분의 조세를 징수하여 교부세(coparticipation) 제도를 통해 주에 배정한다. 매상세는 현재 주에서 가장 주요한 세원으로 각주에서 자체적으로 정한 다양한 세율과 과세대상에 대해 과세되고 있다. 매상세를 소매세로 대체하기 위한 첫 단계로서 대부분의 주는 일부 산업 활동을 과세대상에서 제외하였다. 이와 같은 세제 개혁은 경제 왜곡현상을 감소시킨다는 측면에서는 바람직하지만, 주에서 세수를 확보하는 데 별로 도움을 주지 못하는 것 같다. 연방정부는 소매에 대해 3.5%의 세율을 적용하는 경우 현행 세수를 확보할 수 있다고 추정하는데 일부에서는 6~7%의 세율을 적용할 때 현행 세수를 확보할 수 있다고 보고 있다. 그러나 부에노스아이레스와 일부 주에서는 세율을 10%로 요구하고 있다. 현재 21%의 세율로 과세되고 있는 연방 부가가치세에 추가로 주 부가가치세 세율을 더하여 과세하는 것이 바람직하며 정치적으로 가능한 것인지에 대해 의문이 제기되고 있다.

일부 학자들은 현행 연방 부가가치세와 주 매상세를 독립한 주 부가가치세

또는 브라질식의 연방과 주가 공동으로 과세하는 부가가치세를 도입하는 것이 바람직하다고 주장한다.

3. 인도

1992년 인도의 조세개혁위원회(Tax Reforms Committee)는 연방 판매세(the Union excise)와 주 판매세를 대체하는 새로운 부가가치세를 도입하여 중앙과 지방정부⁵⁾가 공동세로 활용하는 방안을 제시하였다. 동 위원회는 부가가치세가 도입되기 전의 과도적인 조치로 유통 과정에서 도매 이전 단계의 거래에 대한 연방정부가 과세권을 갖는 부가가치세를 도입하고 도매에 대해서는 주가 과세권을 갖는 부가가치세를 채택할 것을 제안했다. 이러한 구상은 인도 헌법에서 연방정부는 도매 이전 단계까지만 과세하도록 하고 있는 데서 비롯되었다. 부가가치세를 중앙과 지방정부의 공동세로 하자는 동 위원회의 구상은 가까운 장래에는 실현될 것 같지는 않다.

연방 판매세와 주 판매세 외에도 인도에는 州間 거래의 경우 수출지에서 4%

5) 인도의 중앙과 지방정부의 계층 구조는 3계층으로 되어 있으며 부가가치세는 이들 3계층의 정부가 공동세가 된다는 구상이다.

로 연방정부가 과세하는 중앙판매세(central sales tax)가 있는데 여기서 징수된 세수는 모두 주정부의 세입으로 배분된다.

조세개혁위원회의 제시안 이외에도 중앙과 지방이 각각 독립한 부가가치세제를 가지되, 연방정부는 제조업에 대한 부가가치세만을 과세하자는 주장 등이 제시되었다.

4. 캐나다

캐나다는 소비세에 관심을 가진 사람들에게 세계에서 가장 관심을 끄는 나라이다. 캐나다는 몇 종의 판매세를 가지고 있는데 연방 부가세인 재화·용역세(goods and services tax)가 전국적으로 과세되고 있다. 주별 과세 현황도 다양하다. Alberta주에서는 재화·용역세만을 과세하고 있으며, 4개 주에서는 재화·용역세 이외에도 재화·용역세가 과세대상이 아닌 것에 대하여 소매세를 과세하고 있다. Prince Edward주에서는 재화·용역세 과세표준을 포함하여 소매세를 과세하고 있다. Newfoundland, Nova, New Brunswick의 3개 주는 HST(harmonized sales tax)라 불리는 연방정부가 세무행정을 수행하

는 연방과 주의 공동세를 과세하고 있는데 세율은 전국적으로 15%가 적용된다. Quebec주는 자체로 주 판매세(Quebec sales tax)를 과세하고 있다. Quebec주는 주 판매세와 연방정부의 재화·용역세를 징수하고 있다.

연방정부는 보다 전국적으로 통일된 소비세제를 확립하려는 노력을 기울여왔다. 1997년 연방정부는 동부의 3개 주와 공동으로 HST를 도입하였다. HST의 핵심 요소는 종전의 연방과 주의 판매세를 대체하는 단일화된 과표에 의해 과세를 하는 세제라는 점이다. 즉 연방과 주의 공동세적 성격의 부가가치세이며 세율은 15%이다. 세율 15%중 7%는 연방정부, 8%는 주의 몫이 된다. 세무행정은 연방정부가 하게 되며 과표에는 재화·용역세가 제외된다. HST 세수의 배분은 연방과 참가 주들이 공동으로 결정한 배분 공식에 따라 이루어진다.

HST와 같이 여러 과세권자가 공동으로 과세하는 경우에는 납세의무 이행비용과 세무행정 경비를 최소화하고 지방정부 과세 자주권을 존중하는 측면에서 자율적으로 세율을 결정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

연방정부와 Quebec주간의 소비세제

조정 협정(harmonization agreement)은 주의 자주재정권을 존중하고 세무행정의 통합화를 가능하게 했지만, 세제의 단일화는 이루지 못했다. 그러나 현재 Quebec주의 판매세는 어느 정도 재화·용역세와 조정이 이루어진 상태이다. 이와 대조적으로 HST 협정은 단일세제를 단일화하는 데는 성공적이었지만, 주의 자주 재정권이 약화되는 결과를 가져왔다. HST 세제와 관련한 연방정부의 입장은 세율의 다원성을 최소화하는 것이다. 이런 점에서 본다면 HST는 소비세제의 분야에 있어 지방의 자주성을 제약하고 있다고 할 수 있다. 캐나다의 현행 소비세제는 일부 주들은 중앙과 조정된 세제를 가지고 있는가 하면 다른 일부 주들은 그렇지 못한 불완전성을 내포하고 있다.

V. 지방사업세

지방 부가세가 세수나 효율성 측면에서 아무리 바람직한 조세일지라도 사업에 대해 과세하려는 자치단체장들의 욕구를 충족 시켜줄 수는 없다. 지방사업세(subnational business tax)는 근본적으로 수익세(benefit)의 성격을 지니고 있다. 즉, 사업체들은 지방정부가 제

공하는 행정 서비스를 누리는 데 대한 비용을 지불하여야 한다는 데에서 과세의 이론적 근거를 찾을 수 있다. 전체 지방행정 서비스에서 사업체들이 혜택을 누리는 비중에 대한 학자들의 연구를 보면 '93년 Kitchen과 Slack은 캐나다의 경우 교육을 제외시 전체 지출의 40% 정도이며, 교육을 감안할 때에는 20% 정도인 것으로 추정하였다. '95년 Oakland와 Testa은 미국의 주 및 지방정부의 경우 13% 정도로 추정하였다.

지방정부가 수혜 원칙에 따라 과세를 하는 경우에는 수평적 확산(horizontal spillovers)과 수직적 확산(vertical spillovers)이 최소화되도록 하여야 한다.

수평적 확산은 사업체들이 누리는 혜택에 비해 사업세를 지나치게 많이 내게 될 때 발생한다. 그 결과 과세하는 지방정부는 관내의 사업체들이 다른 지역으로 이전할 것을 염려하여 세율을 과도하게 낮추는 현상을 초래하기도 한다.

수직적 확산은 다른 계층 구조에 위치한 지방정부들이 동일 세원에 대해 각기 과세권을 행사함에 따라 발생한다. 이에 따라 과세권을 가진 지방정부들은 조세경쟁(tax competition)을 하게 되고 이는 적정한 세수의 확보를 어렵게 한다.

지방사업세는 부가가치세와 달리 다음과 같은 세 가지의 특징을 가지고 있다.

첫째, 이윤 또는 급여의 총액에 부과된다. 둘째, 목적지 원칙이 아닌 원산지 원칙에 따라 과세되어 조세의 수출이 일어난다. 셋째, 개별 거래에 대해 과세하는 것이 아니라, 연간 매출액을 기준으로 이를 가감하여 과세를 하게 된다.

지방사업세는 다음과 같은 몇가지 점에서 볼 때 기존의 지방세제를 개선하는데 도움을 줄 수 있다.

첫째, 지방사업세는 보다 중립적(neutral)이고 특정한 형태의 투자를 다룬 것보다 선호하지 않는다. 둘째, 세원의 손실(base erosion)에 덜 민감하다. 특히 법인세와 비교해 볼 때 세율이 상대적으로 낮고 채무액의 정도에 따른 영향도 적다는 점이다. 셋째, 법인세보다 세수의 안정성이 높으나, 다른 형태의 사업에 대해 과세되는 재산세 등에 비해서는 경기에 보다 민감하다. 사업세의 세율이 수혜의 정도에 상응하는 정도로 설정되면 비효율적인 확산효과가 없어지고 과세하는 지방정부의 책임성을 드높일 수 있다.

지방부가가치세는 광역 지방정부가 과세권을 갖는 것이 바람직하며 사업세

는 광역정부뿐만 아니라, 기초지방자치단체가 과세하는 것이 적합하다. 이탈리아는 기존의 지방세목수를 줄이고 이에 대체하는 지방사업세(IRAP)를 도입하는 것을 내용으로 하는 지방세제 개혁을 '96년말에 단행한 바 있다. 그 밖에도 지방사업세를 채택하고 있는 나라는 독일(gewerbesteuer), 일본(법인사업세), 영국(taxes on business real property) 등이 있다.

VI. 결 어

개발도상국에서 지방세제상의 문제점을 해결하기 위한 접근법은 다음과 같은 세가지의 원칙을 고려해야 한다.

첫째, 지출에 상응하는 세입을 확보하는 데 보다 많은 주의를 기울여야 한다.

둘째, 각급 지방정부는 그들의 정치적 책임을 재정적으로 뒷받침할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 지방세는 자원배분을 왜곡해서는 안 된다.

본고에서는 지방정부가 과세할 수 있는 소비세를 중심으로 한 중앙정부와 지방정부간의 세원 배분 방안을 살펴 보았다. 그중에서도 지방정부의 재정을 확충하는 가장 유력한 방안으로 대두되고 있

는 것이 지방부가가치세이다. 가까운 장래에 이의 도입을 고려하고 있는 나라는 브라질, 아르헨티나, 멕시코 등이다. 종래의 전통적 견해에 따르면 부가가치세는 지방정부의 세원으로는 부적합하다는 것이다. 이에 따라 대부분의 중앙정부들은 이에 대한 통제를 고수하려고 해

왔다. 그러나 부가세(piggyback tax) 형태의 지방부가가치세의 도입은 실현 가능한 대안이 될 수 있다. 우리나라의 경우도 이를 도입하고 있는 캐나다 등 외국의 세제를 참고로 하여 부가가치세를 국가와 지방이 공동세원으로 하는 방안을 모색해 볼 필요성이 크다 하겠다. ☺

지방세 관련용어 해설

• 假登記(가등기)

본등기를 위한 실체법적 또는 절차법적인 요건을 완비하지 못한 경우에 장래 그 요건이 완비될때에 행해질 본등기를 위하여 미리 그 순위를 보존해 두는 효력을 가지는 등기를 말하는데 이는 일종의 예비등기이다.

그러나 이 가등기는 후에 요건을 갖추어 본등기를 하게 되면 그 본등기의 순위는 가등기의 순위로 된다.

• 假處分(가처분)

금전채권 이외의 특정물의 급여·인도 기타의 청구권 집행 보전을 목적으로 하거나 혹은 쟁의있는 권리관계에 관하여 임시의 지위를 정함을 목적으로 하는 재판 및 그 집행으로 행하는 처분을 말한다.

가처분명령을 원칙적으로 하는 본안(本案)의 관할법원의 관할에 속하나 급박한 경우에는 가처분할 물건의 소재지 지방법원 또는 재판장이 발할 수 있다.

가처분의 경우에 있어서는 지방세 중 등록세에 있어서는 가처분 대상 채권금액의 1,000分の 2에 상당하는 등록세를 납부하여야 한다.(地法§131①7).

- 편집 실 -