

지방소비세제 도입의 당위성과 기본 방향

오 연 천

서울대학교 행정대학원 교수



I. 소비과세의 지방세로서의 적합성에 대한 기본 관점

일반적으로 소비과세는 지방정부 차원에서 세원의 효율적인 관리가 어렵기 때문에 지방세로서는 적합하지 않다는 평가가 일반적이다. 그러나 응익과세의 관점에서 볼 때 소비과세가 소득과세보다 지방세로서 우수한 면이 없지 않다. 지방자치단체의 행정서비스와의 수익관계나 세원의 보편성이라는 면에서 볼 때 소비과세도 지방세로서의 성격을 띠고 있다는 주장이 점차 설득력을 얻고 있다. 지방자치단체간 소비과세의 배분에 있어서는 소비행위에 대한 과세의 성격상 기초자치단체 수준에서는 세원편재를 극복하기가 어렵기 때문에 광역자치단체의 세원으로서의 적합성이 높다.

한편 「거주지주의」(residence principle)에 기초를 두고 있는 현행 지방세 체계로서는 생활권의 확대와 職住分離, 일시적·계절적 이동 등에 따른 거주지역과 지방행정 서비스의 혜택을 누리는 편익지역이 괴리되는 문제를 효과적으로 해결하기 어려운 실정이다. 예를 들어 재산과세 위주로 형성되어 있는 현행 지방세 체계에 의하면 주간에 유입인구가 많은 대도시 자치단체의 경우 이들

유입인구에 의하여 발생하는 비용 또는 지방자치단체의 행정서비스의 수혜에 상응한 비용분담을 지방세를 통해 부과할 수 없다. 또한 관광자원이 풍부하게 분포하고 있는 지역의 경우에도 관광자원이나 관광행위에 대한 지방세의 과세가 허용되지 않기 때문에 관광객이 해당 지역에 일시적으로 체류하는 동안에 누리는 지방행정서비스의 편익이나 지방행정비용 유발에 상응하는 경비분담을 요구할 수 없다.

따라서 지방행정서비스 편익의 외부 유출효과에 대응하여 지방자치단체 수준에 있어 「지방행정서비스에 대한 편익과 비용부담의 일치화」를 도모할 수 있는 지방세체계를 구축하기 위해서는 해당 자치단체의 주민이 아니면서 그 자치단체의 행정서비스의 혜택을 받는 사람들에게 부담을 가할 수 있는 재화와 서비스, 소비행위를 과세객체로 하는 세목을 지방세에 도입하는 것이 필요하다. 이런 점에서 소비과세는 거주지역과 편익지역의 괴리에 따른 편익과 비용부담의 불일치를 해소하는데 매우 효과적인 지방세원으로 평가되고 있다.

II. 중앙·지방정부간 세원 배분의 실태와 문제점

조세는 세원(tax base) 발생을 기준으로 소득·이윤과세, 재산과세, 소비과세(재화 및 용역과세) 등으로 구분된다. 1998년 예산 기준으로 과세유형별 중앙·지방정부간 세수입 배분 수준을 살펴보면 <표 1>과 같다. 동표에 의하면 소득과세의 경우 국세에 90.7%의 세수입이 배분되고 있고, 지방세에는 9.3%만이 배분되고 있다. 또한 재산과세의 경우에는 국세에 5.62%, 지방세에 94.48%가 배분되고 있으며, 소비·유통과세의 경우에는 국세에 92.7%, 지방

세에 4.8%가 배분되고 있다.

이와 같이 국세에는 소득과세와 소비·유통과세 관련 세원이, 지방세에는 재산과세 관련 세원이 집중적으로 배분되고 있다. 그 결과 국세는 소득 및 이윤과세, 소비과세 중심으로 세수입이 구성되어 있는데 반해 지방세는 재산과세 중심으로 세수입이 구성되어 있다.¹⁾ 1998년 예산기준으로 지방세의 경우에는 재산과세의 비중이 69.6%를 점하고 있고, 소득과세와 소비유통과세의 비중은 각각 14.5%와 14.2%에 불과한 실정이다.

현재의 중앙·지방간 세원배분체계에 의하면 국세는 신장성이 높은 것으로 간주되는 재화 및 용역에 관한 과세와

<표 1> 과세유형별 국세와 지방세 배분구조

(단위: 억원, %)

세 원 별	국 세	지 방 세	합 계
소 득 과 세	265,400 (90.7)	27,211 (9.3)	292,611 (100.0)
재 산 과 세	7,746 (5.6)	129,980 (94.4)	137,726 (100.0)
소비·유통과세	338,266 (92.7)	26,446 (7.3)	346,712 (100.0)
기 타	63,680 (95.2)	3,170 (4.8)	66,850 (100.0)
합 계	675,092 (100.0)	186,807 (100.0)	861,899 (100.0)

주: 1) 1998년도 예산기준

2) 양여금 재원으로 사용되는 세목도 국세 수입에 포함되었음

- 1) 1960년대 초반까지만 하더라도 소득이윤과세의 비중이 전체 지방세 수입의 50% 내외를 점하였고, 재산과세가 30% 내외, 소비유통과세가 15% 내외의 비중을 점하였다. 그러나 1960년대 중반이후 국세부가세가 폐지되고 재산과세 위주로 地方稅目이 신설되는 한편 농지세 수입이 감소하게 되면서 재산과세 수입이 65~70% 비중을 점하게 됨으로써 재산과세 중심의 지방세 체계가 형성되기에 이르렀다

소득탄력성이 높은 소득 및 이윤과세의 비중이 높는데 비해 지방세는 전체 세수의 70% 정도가 재산관련 臺帳課稅인데다가 정액과세의 범위가 넓기 때문에 증세를 위한 인위적인 세제개편이나 과세표준의 조정없이도 재정수요의 자연증가에 상응하는 세수를 확보하기가 어려운 실정이다.²⁾

III. 지방소비세 도입의 당당성에 대한 논거

1. 응익원칙의 구현과 소비과세의 역할

지방자치시대의 전개와 더불어 지역주민의 선택과 부담에 기초하여 다양한 형태의 지방공공서비스 공급이 이루어지도록 하기 위해서는 응익원칙을 기초로 한 지방세원의 확충과 보강이 필요하다. 지방세를 통한 재원조달 과정에서 응익성의 원칙을 효과적으로 살려나가기 위해서는 현재 국세로 배분된 일부

세원을 지방세로 이양하는 것이 필요하다.

우선 세원을 발생시키는 경제활동 과정에서 공해, 환경오염 및 자연경관의 파괴, 집적에 따른 사회문제의 현재화 등 외부불경제효과가 현저함에도 불구하고 현재 세원이 국세로 귀속됨으로써 외부불경제효과와 발생지역과 세수 귀속주체간의 괴리현상을 야기하는 세목의 경우에는 이를 지방세원으로 이양하는 것이 바람직하다. 또한 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 외부효과로 작용하거나 지역경제활동과 밀접히 관련된 당해 지역의 시설물 등을 이용하여 발생하는 세원의 경우에는 응익원칙의 측면에서 지방정부 세원으로 귀속시키는 것이 바람직하다.

예를 들어 관광자원이 풍부하게 분포하고 있는 강원도의 경우 관광자원의 보전과 관광지 기반시설 조성 및 개발·유지를 위하여 지방자치단체들이 많은 예산을 지출하고 있다. 그럼에도 불구하고 관광(행위)에 대한 조세부과는 숙박

2) 이로 인해 총조세 수입증에서 지방세 수입이 차지하는 비율의 변동 곡선이 마치 「波高」 형태를 이루고 있다. 이러한 현상은 지방세체계가 소득탄력성이 낮은 재산과세와 정액세율체계의 세목으로 구성되어 있기 때문에 인위적인 세제 개편을 통한 지방세 확충 노력이 전개되지 않는 한 소득탄력성이 높은 국세에 대한 상대적인 비중이 시간이 흐르면서 낮아졌다가, 세제 개편이 단행되면 다시 세수입이 큰 폭으로 증가하게되기 때문에 나타나는 것이다.

업 및 음식점 등에 부과되는 부가가치세, 골프장입장료·스키장입장료 등에 대한 특별소비세 형태로 국세 수입으로 귀속 되고 있을 뿐 지방자치단체가 확보하는 입장료 수입은 관광지의 단순유지관리 비를 충당할 수 있는 정도에 그치고 있다.

따라서 지방행정서비스 및 지역경제 활동과 긴밀한 관계를 맺고 있는 지역의 특수부존자원, 관광자원, 오염원 등에 대한 세원의 경우에는 이를 지방세체계로 흡수하는 것이 응익원칙에 비추어 볼 때 바람직하다. 이런 점에서 관광지내에서의 입장·숙박행위에 대하여 과세하는 부가가치세, 골프장·스키장 등 입장행위에 대한 특별소비세, 그리고 공업용수·상수도 용수 등 수자원에 대한 부가가치세 등의 세원은 지방세로 이양하는 것이 필요하다. 아울러 자동차 운행이 지역에 미치는 외부불경제 효과와 행정서비스 유발효과 등을 감안할 때 자동차와 휘발유·경유·LPG 등 자동차 연료에 부과되는 특별소비세 세원의 일부도 지방세로 이양하는 것이 필요하다. 또한 「거주지주의」(residence principle)에 기초를 두고 있는 현행 지방세 체제하에서 생활권의 확대와 職住分離, 일시적·계절적 이동 등에 따른 거

주지역과 지방행정 서비스의 혜택을 누리는 편익지역이 괴리되는 문제를 해결하기 위해서도 소비관련 세원의 지방세 수용이 요구되고 있다.

이런 점에서 지방재정 운용의 효율성을 제고하기 위해서는 지방자치단체 수준에 있어서 「지방행정서비스에 대한 편익과 비용부담의 일치화」를 도모할 수 있는 세원을 지방세체계에 수용하는 것이 필요하다. 여러 세원중에서도 소비과세가 거주지역과 편익지역의 괴리에 따른 편익과 비용부담의 불일치를 해소하는데 있어 매우 효과적인 세원으로 평가되고 있다. 따라서 현재 국세 세원으로 배분되고 있는 부가가치세 세원중 지역적 정착성이 높은 음식업분과 도소매업분, 그리고 특별소비세중 지역적 정착성이 높은 과세장소 및 과세유흥장소에 대한 특별소비세 등과 같은 일부 세원을 지방세로 이양하는 것이 응익성의 원칙에 비추어 볼 때 바람직하다고 할 수 있다.

2. 과세균형의 확보와 소비과세의 역할

지방정부의 조세체계를 현재와 같이 재산과세 위주로 구축할 경우 특정 세목

이 안고 있는 문제점이 증폭되고, 조세 부담의 공평한 배분을 저해하기 때문에 소득 및 이윤, 소비, 재산 등의 과세 베이스를 적절히 조합하여 균형있는 조세 체계를 구축하는 것이 필요하다. 그런데 현재 우리나라의 지방세체계는 재산과 세 위주로 과세 베이스가 구성되어 있어 세수의 소득탄력성이 낮은 관계로 지방 재정 수요의 증대에 효과적으로 대응하기 어려운 실정이다. 따라서 지방세 분야에 있어서 소득, 소비, 재산 등의 과세 베이스의 균형을 확보하여 지방세의 재원조달기능을 보장함과 아울러 세부담의 공평한 배분을 도모하기 위해서는 소득 및 이윤과세, 소비과세 분야에 대한 국세 세원을 지방세로 이양하는 것이 필요하다.

3. 지역경제활동과 지방재정의 상승적 순환관계 구축과 소비과세의 역할

현행 지방세체계하에서는 민간기업의 지역유치 등을 통한 지역경제 활성화 노력의 성과가 대부분 국세 수입으로 귀속되고 있는 나머지 지방세 수입의 증대에 기여하는 효과는 작은 실정이다. 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세(도세

와 시군세)의 세수증대 효과에 대한 경험적 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고, 서비스업의 경우에도 국세에 대한 세수증대 효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세 수입과 負(-)의 관계를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 지역의 제조업이나 서비스업의 성장이 지방세보다는 오히려 국세 수입의 증대에 크게 기여하고 있는 현행 지방세체계하에서는 지역경제 활동과 지방재정이 상승적 순환관계로 연결되기 어려운 실정이다. 따라서 지방자치단체의 지역경제활동의 성과가 지방정부의 세수입 증대로 연결될 수 있도록 하기 위해서는 지역경제의 활성화로 인한 소득 및 소비의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용하여야 한다. 이런 점에서 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과세, 소비활동과 관련된 소비과세 관련 세원을 지방세체계에 흡수·보장할 수 있는 지방세원의 확충 방안 및 국세 세원의 지방세 이양방안이 마련되어야 할 것이다.

IV. 지방소비세제의 신설의 기본 대안

1. 부가가치세의 공동세원화 방안: 지방소비세 신설

현행 부가가치세 세원 중 상당 세원들이 응익성의 원칙에 부합하고, 특히 직주분리에 따른 공공서비스 편익의 누출을 조세수출과 연계시킴으로써 지방재정운영에 있어서 편익과 비용분담의 괴리 문제를 해소하는데 있어 소비과세가 상당한 효과를 발휘할 수 있음은 이미 언급한 바와 같다. 그런데 일반소비과세인 부가가치세의 일부 세원을 분리하여 별도의 독립된 세목을 신설하는 것은 징세행정상의 어려움이 수반됨은 물론이고 일반소비과세의 이원화(부가가치세, 지방소비세)에 따른 납세자의 납세협력 비용을 다수 유발할 수 있다. 또한 소비과세의 특성상 지방정부가 독자적인 과세권을 갖고 세율과 과세표준을 결정하는 것은 조세경쟁 등 부정적인 조세의 외부효과를 유발할 수도 있다.

이런 점을 고려할 때 일반소비과세인 부가가치세를 지방정부 세원으로 수용하기 위해서는 이를 공동세원으로 전환하는 것이 가장 합리적인 대안이라고 할

수 있다. 다만, 부가가치세를 공동세방식을 통해 지방정부 세원으로 수용하는 방안으로는 두 가지 대안이 있다. 그 하나는 일본의 지방소비세 형태로, 부가가치세의 과세표준을 그대로 수용하여 광역지방정부 단위로 부가가치세액을 과세표준으로 하는 지방소비세를 신설하는 방안이다. 다른 하나는 부가가치세를 광역지방정부 단위로 징세지주의원칙에 따라 공동세원화하는 방안이다. 전자의 경우에는 광역지방정부 단위간 청산제도가 도입되어야 하는 등 징세행정이 보다 복잡한 반면 후자는 징세행정이 간편하다는 장점이 있다.

이 두 가지 방식 중 어느 하나를 수용하여 지방소비세를 도입할 경우, 동세는 일단 광역지방정부 세목으로 설치하되 세수는 광역지방정부단위로 광역과 기초지방정부가 공동으로 활용하는 것이 필요하다. 그럴 경우 기초지방정부에 대한 세수배분권은 광역지방정부에 부여하는 것이 합리적일 것이다.

부가가치세를 공동세원화하여 그 일부를 세원으로 하는 지방소비세를 도입할 경우 지방정부가 확보할 수 있는 세수규모를 탄력적으로 설정할 수 있다. 따라서 이 방안은 자치경찰제의 실시, 지방교육재정의 분권화 확대 등 대규모

의 추가적인 세원의 지방이양이 필요할 때 효과적으로 대응할 수 있는 지방세원 확충방안이라고 할 수 있다.

2. 독립된 지방소비세 신설방안 : 관광세 도입

지방소비세 신설 방안이 여의치 않을 경우에는 지방세원화의 필요성이 인정되는 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 제한적으로 지방세원으로 수용하는 방안, 즉 관광자원 및 관광행위 관련 세원을 지방세로 수용하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 관광지내에서의 입장·숙박행위 등에 대하여 과세하는 부가가치세, 골프장·스키장 등 입장행위에 대한 특별소비세 등의 세원을 지방세로 이양받아 관광세를 신설하는 것이 그러한 대안이다.

그러나 이러한 관광세의 신설을 통해서 지방정부가 추가적으로 확보할 수 있는 세수입 규모가 충분하지 않고, 징세행정상의 추가적인 부담도 수반되며, 조세경쟁 등 조세의 외부성을 야기할 수 있다는 점에서 한계가 있다.

3. 교통세의 공동세원화 방안 : 주행세의 확충 및 세수배분 방식의 개편

유류관련 특별소비세, 즉 교통세의 경우 1999년도 지방세제 개편을 통해 주행세를 신설함으로써 유류관련 특별소비세 세원을 국세와 지방세가 공동으로 이용할 수 있게 되었다. 현행 주행세는 교통세 수입의 3.2%를 지방에 이양하되, 지방정부간 세수 배분과정에서 각 자치단체별 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 수입을 배분기준으로 삼고 있다. 이러한 세수배분방식은 1999년도의 자동차세 세율인하에 따른 세수결손을 보전하기 위한 취지를 수용한 것이다.

그런데 원래 휘발유, 경유 등 유류관련 특별소비세 수입의 지방세 이양 구상은 자동차의 도로이용에 따른 비용을 분담하도록 하는 수익자 또는 원인자부담 원칙에 부합하는 세원이라는 판단에 근거한 것이다. 이런 취지를 감안할 때 주행세의 세수배분방식은 징세지주의 원칙을 수용하여 광역지역단위의 전년도 유류판매실적을 기준으로 배분하는 것이 바람직할 것이다. 라휘문·이삼주(1998)의 연구에 의하면 휘발유와 경유 판매량을 기준으로 교통세의 세원을 지

방정부에 배분하는 것이 자동차 등록대수에 의하여 배분하는 것보다 지방정부 간 재정력 격차의 완화에도 긍정적인 효과를 창출하는 것으로 추정되고 있다. 또한 주행세의 세원과 직접 관련된 세수입을 징세지주의원칙에 따라 배분하는 것이 효율성의 원칙에도 부합하는 것이라고 할 수 있다. 이밖에 관광객, 교외거주자의 출퇴근 등 유동인구의 타지역 도로이용과정에서 파생되는 편익의 누출 효과와 교통혼잡비용 등을 고려할 때 자동차의 도로이용과 밀접하게 관련되어 있는 유류판매량을 세원배분 기준으로 설정하는 것이 재정(조세)의 외부성을 교정하는 데에도 바람직한 것으로 판단된다.

한편 주행세는 교통시설 투자재원을 조달하기 위하여 한시적 목적세로 신설된 교통세를 공동세원으로 하고 있다는 점에서 주행세는 (도단위 수준에서) 광역과 기초지방정부의 교통관련 투자재원의 비율을 기준으로 이를 적정비율로 할당하는 것도 생각해 볼 필요가 있다. 향후 「자동차이용과세 강화, 보유과세 완화」 정책의 지속적인 추진과 매년 정례적으로 개최될 예정인 한미자동차협상에서 미국이 계속 단일세율화를 요구할 경우 자동차 관련 보유과세의 세수는

감소하게 될 것이고, 이를 보전하기 위해 주행세의 세율을 상향조정하지 않을 수 없을 것이다. 이러한 과정을 통해 주행세의 세수 규모가 확대되면 주행세의 세수 배분을 광역과 기초지방정부로 이원화하는 방안의 실효성이 높아질 것이다.

주행세가 광역과 기초지방정부의 공유세원으로 전환될 경우 광역지방정부에 대한 세수는 해당 지역별 유류판매비율에 따라 배분하고, 광역지방정부가 기초지방정부에 주행세를 배분하는 과정에서는 자동차등록대수를 기준으로 배분하는 것이 합리적인 것이다. 왜냐하면 기초지방정부단위에서는 유류판매량에 대한 자료가 정확하게 산출되지 않고 있기 때문이다.

V. 맺는 말

응익원칙에 입각한 지방재정의 효율적인 운영, 과세균형의 확보, 추가적인 지방세원의 확충 등을 위해서는 소비과세의 지방세원화가 불가피하다. 소비과세의 추가적인 지방세원화 방안으로는 부가가치세를 공동세로 전환하여 지방소비세를 신설하는 방안, 유류관련 특별소비세(교통세)의 공동세원화 방안, 음

식업·숙박업 등 부가가치세의 일부 세원과 과세장소·과세유형장소 등 특별소비세의 일부세원을 분리하여 별도의 독립된 지방소비세를 신설하는 방안 등이 있다.

이중에서 유류관련 특별소비세의 공동세원화 방안은 1999년의 주행세 신설을 통해 수용되었다고 할 수 있다. 그러나 현행 주행세는 자동차세 세율인하에 따른 세수결손을 보전하기 위한 목적으로 신설된 나머지 공동세를 통한 소비과세 지방세원화의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다.

특히 주행세의 지방정부별 배분기준이 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 수입으로 설정되어 있는 것이 문제이다. 따라서 자동차의 도로이용에 따른 원인자부담 또는 수익자부담원칙에 근거하여 도입된 주행세의 취지를 효과적으로 살리기 위해서는 주행세의 광역지방정부별 배분과정에서는 해당 지역의 유류판매량 비율을 세수배분 기준으로 적용하고, 광역지방정부에 배분된 세수의 일부를 기초지방정부에 배분하는 과정에서는 해당 지역의 자동차등록대수를 배분기준으로 적용하는 것이 합리적일 것이다. 또한 앞으로 자동차관련 부과세의 경감 등을 감안하여 주행세 세

율의 상향조정이 요망된다.

한편 앞으로 자치경찰제의 실시 등 지방분권화 증대에 대응하기 위해서는 부가가치세를 공동세로 전환하여 광역지방정부 수준의 부가가치세액을 과세표준으로 하는 지방소비세의 신설 또는 부가가치세를 징세지주의 원칙에 따라 공동세원화 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

그런데 공동세방식을 활용하여 소비과세를 지방세원으로 수용하더라도 세원의 경제적 특성 등으로 인하여 광역지방정부 세목으로 설치하는 것이 불가피하다. 그러나 실제의 세수는 기초지방정부 단위로 배분될 필요가 있다. 따라서 기초지방정부간 공동세원 배분의 효율성과 공정성을 담보하기 위해서는 광역지방정부에 기초지방정부에 대한 세수배분조정권을 부여하는 방안도 검토해볼 필요가 있다. ☹