

지방소비세제 도입의 실천방안

김 대 영

행정자치부 세제과장



I. 서론

우리나라에 지방자치가 본격적으로 도입된 것은 민선 지방자치단체장 선거가 실시된 이후라고 할 수 있다. 이제 우리는 민선2기를 맞고 있는데 앞으로 민선2기가 지나고 민선3기가 되면 지방세에 대한 인식도 상당히 달라질 것이라는 것이 필자의 평소 생각이다.

진정한 지방자치는 주민들이 스스로 부담한 비용(지방세)으로 조성된 재원(지방재정)을 어디에 어떻게 사용할 것인지에 충분히 논의하여 결정(지방예산)하고, 그 사용한 결과를 주민들에게 보고(결산)하는 체제가 정상적으로 훌륭하게 작동하는 것이라 하겠다.

다시 말하면 비용을 부담하는 문제(지방세) 그것을 어디에 사용할 것인가 하는 문제(지방예산), 어떠한 방법으로 지출하느냐 하는 문제(지방재정), 사용한 결과를 분석하고 보고하는 문제(결산)의 모든 과정에 주민들의 의사가 반영되고 관심과 참여가 이루어 져야 하는 것이라 하겠다.

그런데 그 중에서도 확보된 지방재정을 어디에 어떻게 사용하고 그것을 감시 감독하는 재정·예산·결산의 문제보다는 그 비용을 누가 어떠한 기준에 따

라 부담하느냐 하는 지방세 문제가 가장 어려운 문제라 하겠다.

비용을 부담하는 문제는 일부 공무원이나 주민들의 순수한 열정만으로 해결되는 것이 아니고 비용의 징수와 관련된 기술적인 문제, 경제이론적인 문제, 지방세법 또는 조례의 규정에 관한 법률적인 문제, 주민들의 적극적인 참여로 합의를 도출하고 결정하는 문제가 동시에 해결되어야 하는 아주 어려운 문제라 하겠다.

우리나라에 진정한 지방자치가 정착하기 위해서는 주민스스로가 자기들에게 필요한 일을 스스로의 비용으로 해결한다는 자치정신과 이론적으로나 기술적으로 상당히 어려운 조세에 대한 바른 이해 등이 전제가 되어야 한다.

그러나 진정한 지방자치가 정착되기 위해서는 상당한 시간이 필요하고 풀뿌리 민주주의의 경험이 필요하다고 하겠다. 필자가 지방세에 대한 인식이 어느 정도 정상화되고 풀뿌리 민주주의가 본 궤도에 오르기 위해서는 적어도 민선3기는 되어야 할 것이라고 본 이유도 여기에 있다.

지방자치를 제대로 한다는 것은 매우 어려운 일이다.

우리 국민 모두는 지방자치가 본 궤도에 진입하기 위해서는 우리나라의 지방

차치는 어떻게 해야 될 것인지를 차분히 생각해 볼 수 있는 기회를 가질 필요가 있다고 본다.

지방세에 관한 업무에 20년 이상 종사해온 필자의 생각으로는 진정한 지방자치논리는 지방세의 논리를 근거로 하여 풀어나가야 할 것으로 본다.

내가 살고 있는 우리고장이 다른 지역보다 더 잘사는 좋은 고장이 되기 위해서는 더 많은 투자가 전제되는데 그 투자비용은 다른 지역의 사람들이 부담하는 국비로 충당할 것이 아니라 우리들이 부담하는 지방세로 해결하여야 한다는 인식이 필요하기 때문이라 하겠다.

민주주의의 역사는 투쟁의 역사라고 한다. 우리나라에서도 민주주의를 쟁취하고 정착시키기 위해서 많은 선열들의 투쟁의 역사가 있었다, 그러나 우리가 민주주의 역사에서 아주 획기적인 사건으로 기록되고 있는 대헌장(Magna Carta, 1215년 영국)은 그 내용을 보면 세금에 관한 투쟁이었음을 알 수 있다.

이러한 이유로 영국이나 미국 등에서는 세금제도가 민주주의의 핵심 내용으로 정착되고 국민들의 세금에 대한 인식도 매우 선진화되어 있는데 우리나라에서는 이와 같은 역사를 가지고 있지 못하여서 인지는 잘 모르겠지만 세금에 관

하여 매우 왜곡된 인식을 가지고 있는 것 같다. 앞으로 진정한 민주주의의 발전을 위해서는 세금에 관한 바른 인식이 필요하고 지방자치의 발전을 위해서는 지방세에 관한 이해가 확대되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 우리는 국세와 지방세의 배분이라던지 국가와 지방간의 사무배분 등의 합리화 문제와 함께 지방세 부담에 관한 문제를 좀더 진지하게 검토해 나가야 할 것이며, 여기서 언급하고자 하는 지방소비세 문제도 좀더 깊이 있게 연구 검토해 나가야 할 것으로 생각한다.

II. 우리나라의 소비세제 현황

조세는 소득이 있는 곳에 세금이 있다고 하여 소득을 근원으로 하여 과세되고 있다.

그러나 여기서 말하는 소득은 광의적 의미의 소득으로서 경제활동이 있는 곳에 세금이 있다는 말로 바꾸어 말할 수 있다.

현실적으로도 조세는 소득과 소비가 있는 곳에 과세되고 자산에 대하여 과세된다. 소득과세제도는 경제활동의 결과로 얻은 산출물(수입)에서 그것을 얻기

위하여 투입된 비용을 공제한 것을 소득이라 하고 이것을 과세표준으로 과세하는 제도를 말한다. 소비과세제도는 경제활동의 결과 획득한 소득을 소비하는 경우에 그 소비금액을 과세표준으로 하여 과세하는 제도를 말한다.

마지막으로 재산과세제도는 경제활동의 결과로 얻은 소득에서 소비를 하고 남은 잉여를 누적시켜 놓은 경제재화(토지·건물 등의 가치)를 과세표준으로 하여 과세하는 제도를 말한다.

이러한 조세의 분류를 기준으로 할 때, 현행 지방세의 16개 세목중 지방소비세라는 세목은 존재하지 아니하지만 조세의 성격상 소비과세로 분류되는 세목은 담배소비세·경주마권세·도축세·주행세가 있다.

그리고 순수한 소비과세는 아니지만 소비과세의 일종으로 분류될 수 있는 세목으로는 자동차세가 있다. 자동차세는 자동차라는 재산에 대한 과세라는 점에서 재산세적 성격이 있지만 도로이용·환경오염 등에 대한 원인자 부담금적 성격 및 유류의 소비 등에 대한 과세라는 점에서 소비과세로서의 성격을 함께 가지고 있다. 일반인들은 자동차세를 재산세로 별다른 생각 없이 인식하고 있으나 오히려 재산세이기 보다는 소비과세로

분류되고 있다(OECD국가의 분류)

국세의 경우는 관세를 제외하더라도 우리나라의 모든 재화의 공급·수입 등 유통에 대하여 부가가치세라는 일반적 성격의 소비세가 과세되고 있고, 특정한 물품, 특정한 장소의 입장 또는 유흥음식행위에 대하여 특별소비세(교통세 포함)라는 특수한 성격(사치성 중과성격)의 소비세가 과세되고 있으며, 주세·전화세 등 개별적인 소비세 성격의 세금도 과세되고 있다.

이러한 입장에서 보면 일반적 성격의 소비세인 부가가치세는 모두 국세 세원으로 되어 있으며, 특별소비세 또는 개별적인 소비세의 경우 아주 적은 규모의 일부대상이 지방세로 되어 있음을 알 수 있다. 따라서 소비과세의 비중도 전체 소비세에서 차지하는 지방세인 소비세의 세액이 아주 미미한 실정이다.

총액 규모로는 2000년의 총조세 징수 목표액 98조 2,238억원중 지방세가 18조 5,209억원으로 18.9% 수준이나 소비과세의 비중은 <표 1>에서 보는 바와 같이 6.9% 수준인 점에 비추어 소비과세의 경우 세원배분의 불균형이 더욱 큰 실정이라고 할 수 있다.

<표 1> 소비과세의 세원배분(2000년 목표액 기준)

구 분		내 역
합 계		393,416억원
지방세	계	27,149억원(6.9%)
	개별소비세	담배소비세 20,527억원, 경주마권세 3,985억원, 도축세 472억원, 주행세 2,165억원
국 세	계	366,267억원(93.1%)
	일반소비세	부가가치세 216,695억원
	특별소비세	특별소비세 17,815억원, 교통세 94,424억원
	개별소비세	주세 23,415억원, 전화세 13,918억원

Ⅲ. 지방소비세 신설 필요성

지방소비세의 신설 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 총 조세중 지방세가 차지하는 비중이 낮으므로 국세중 일부의 지방이양 방안으로 지방소비세 신설을 검토할 필요가 있다.

2000년 총 조세 98조 2,238억중 지방세는 18조 5,209억원으로 18.9%에 불과하며(<표 2> 참조) 국세와 지방간 재정 지출비율은 약 50:50이나, 그 중 지방세가 차지하는 비중은 40%, 나머지 10%는 지방교부세 등으로 충당되고 있는 실정이므로 국세의 지방세 이양 필요성이 제기되고 있다.

둘째, 국가기능의 지방이양 등 새로운

지방재정 수요충당을 위하여 지방소비세 신설 등 지방재정 보강이 필요하다.

최근 본격적인 지방자치시대를 맞아 지방경찰제도 도입, 교육기능의 지방이양 등 국가기능의 지방이양과 적정한 재정수요에 맞추어 지방재정의 확충이 필요하다. 이와 같은 국가기능의 지방이양에 따른 지방재정보전을 위하여 지방교부세, 양여금, 보조금으로 충당할 경우 지방교부세 불교부단체에 대한 문제 및 지방재정의 국가 의존도가 높아지는 문제점의 발생등으로 지방세의 확충방안이 검토되어야 한다.

셋째, 지방자치단체의 국세의 지방세 이양요구에 부응할 필요가 있다.

지방화시대를 맞아 지방자치단체는 만성적인 재정부족 현상을 겪고 있다, 그러한 문제해결을 위하여 국세의 지방

<표 2> 국세와 지방세 비중

(단위 : 억원, %)

연도별 구분	조세총액	국세(관세포함)		지 방 세	
		세 액	비 율	세 액	비 율
1980	65,754	58,077	88.3	7,677	11.7
1985	135,311	118,765	87.8	16,546	12.2
1990	332,148	268,474	80.8	62,674	19.2
1993	502,867	392,606	78.1	110,261	21.9
1995	720,914	567,745	78.8	153,169	21.2
1997	883,334	699,277	79.2	184,057	20.8
1998	853,219	684,893	80.3	168,326	19.7
1999	873,408	712,020	81.5	161,388	18.5
2000	982,238	797,029	81.1	185,209	18.9

<표 3> 외국의 국세와 지방세 비중

(단위 : %)

구 분	연 도	국 세	지 방 세
한 국	2000	81.1	18.9
일 본	1995	62.0	38.0
미 국	1993	55.0	45.0
영 국	1994	95.4	4.6
독 일	1995	88.3	11.7
프 랑 스	1994	80.1	19.9
이 탈 리 아	1993	93.9	6.1

세 이양 등을 꾸준히 건의하고 있으므로 이에 대한 검토가 필요하다.

지방자치단체에서는 전화세 · 주세 · 상속세 · 양도소득세 · 특별소비세 · 부가가치세 중 유홍 · 음식 · 숙박분등 일부 세원의 지방이양을 요구하고 있다. 그러나 전화세 · 주세는 지방양여금 재

원으로 되어 있고, 부가가치세 중 유홍 음식분 · 특별소비세 등 일부세원의 지방이양은 조세행정의 비능율성, 납세자 불편 등 문제로 어려움이 있다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 이러한 산발적인 요구를 종합검토하여 대응할 있는 지방소비세의 도입방안을 검토하는 것

이 바람직한 방향이라 하겠다.

넷째, 지방자치단체의 새로운 지방세 원 신설요구에 대처하기 위해서 지방소비세의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

최근 지방자치단체에서는 관광세 · 광고세 · 입도세 · 내륙컨테이너(의왕시), 벌크화물세(인천시) 등 다양한 지방세 세원신설 요구가 있으나 수용에 어려움이 있으므로 지역경제 효과가 지방재정과 연계될 수 있는 지방소비세 신설이 필요하다고 본다.

<새로운 세목 신설이 어려운 이유>

- ① 관광세 · 광고세 등의 경우 국세인 부가가치세 · 특별소비세 세원과 이중과세 문제, 물가전가 등 문제점 예상
- ② 입도세 · 내륙컨테이너세 · 벌크화물

세등은 일반적으로 소득 · 소비 · 재산 등을 세원으로 하는 조세의 대상으로 부적합성 문제제기

- ③ 새로운 세원은 대부분이 타지역 주민에게 부담을 전가시키는 내용이므로 입법추진시 국민들(국회)의 반대예상

다섯째, 지방세의 세원배분구조 합리화 및 조세체계 합리화를 위하여 지방세 중 소비과세 비중 확대가 필요하다. 우리나라의 조세체계는 국세 15종, 지방세 16종(<표 4> 참조), 합계 31종의 세목이 있으며, 소득 · 소비관련 세금은 대체적으로 국세로 재산관련 세금은 지방세로 배분되고, 지방세는 재산과세 중심(55.4%이상)으로 되어 있어 소득 · 소비과세를 보강하여 세원배분을 합리화

<표 4> 지방세의 성질별 분류

성 질 별	세 목	2000년도	비중(%)
		예산액(억원)	
계	16개 세목	180,427	100
○ 소득과세(2)	주민세, 농지세	26,563	14.7
○ 소비과세(4)	담배소비세, 경주 · 마권세, 도축세, 주행세	27,149	15.0
○ 재산과세		99,819	55.4
· 거래과세(2)	취득세, 등록세	69,393	38.5
· 보유과세(4)	재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세	30,436	16.9
○ 기 타(4)	면허세, 사업소세, 지역개발세, 자동차세	26,896	14.9

주) 과년도 수입(3,633억원)제외. 자동차세는 기타과세 분류

할 필요가 있다.

IV. 지방소비세의 개념

첫째, 지방소비세의 성격은 소비과세 성격의 국세인 부가가치세 또는 특별소비세의 일정비율을 지방세 세원으로 배분하는 공동세 성격으로 도입하는 것이 바람직하다고 하겠으므로 이러한 방식의 지방소비세의 도입방안을 검토하기로 한다. 지방소비세를 공동세 성격으로 도입하려는 것은 부과징수업무의 능률성·납세편의·지방재정보강을 동시에 실현할 수 있는 방안이기 때문이다.

둘째, 과세대상은 현재 국세중 소비과세 성격의 대표적인 세금인 부가가치세와 특별소비세 중에서 세액의 규모, 세원의 분포 및 세율 적용면에서 부가가치세를 지방소비세의 대상으로 하는 것이 바람직한 방안이라 하겠다. 과세대상을 특별소비세로 할 수도 있으나 특별소비세의 과세대상은 특정한 소비행위가 되므로 인해서 세원의 보편성이 없어 자치단체간 불균형이 크므로 지방세의 세원으로서서는 적합하지 않다고 본다.

그리고 어떤 학자들은 부가가치세중 일반과세를 제외한 특별과세와 간이과세대상을 지방세로 하거나 부가가치세

중 종전에는 지방세로 과세한 사실이 있는 유흥·음식·숙박분에 해당하는 것을 지방세로 하는 방안을 제시하기도 하지만 필자는 다음과 같은 이유로 적절하지 않은 방안으로 생각한다.

과세특례제도, 간이과세제도는 부가가치세의 전면 시행을 단계적으로 추진하는 과정에서 단순히 거래외형이나 업종 등을 기준으로 인위적으로 구분한 것에 불과하므로 앞으로 간이 과세제도와 과세특례제도는 점진적으로 축소 폐지되어야 할 것이므로 이러한 기준을 가지고 국세와 지방세로 구분하는 것은 적절한 기준이 될 수 없을 것으로 본다.

그리고 부가가치세는 우리나라의 모든 경제활동의 과정을 국가가 일목요연하게 체계적으로 포착·관리하므로써 공평과세를 실현할 수 있는데 과세과정이나 과세형태를 기준으로 국세와 지방세를 구분한다면 거래과정이 투명해지지 못하고 세원을 체계적으로 관리할 수 없게 되어 공평과세를 실현하기 어렵게 되고 잘못하면 부가가치세 제도의 실패를 초래할 우려가 있다.

셋째, 부과징수방법은 지방소비세는 국세청에서 국세징수와 동시에 일괄 부과징수한 후 각 지방자치단체별로 일정비율에 따라 안분하여 납부되도록 하는

방안을 강구하는 것이 바람직할 것으로 본다.

물론, 지방세의 과세주체는 지방자치단체이므로 지방자치단체별로 과세권을 행사하는 것을 전제로 하지만 이와같은 원론적인 과세권의 행사에 너무 집착하여 수많은 지방자치단체가 각자 독자적인 과세권을 행사한다면 징세경비가 과다하게 소요됨은 물론 납세자는 납세상 너무도 많은 불편을 겪게된다.

한 가지 사업을 영위하는 데 대하여 국세와 지방세가 각각 기장의무를 부여하고 세무조사를 한다거나 각자 독자적인 과세권을 행사한다면 국민은 납세상 많은 어려움을 겪을 것이기 때문이다. 또한 지방세의 경우 과세권은 여러 지방자치단체가 중복되기 때문에 여러개의 지방자치단체가 각각 과세권을 행사하는 것은 바람직 하지 않다.

일본에서도 지방소비세를 도입하면서 생산·유통단계를 관할하는 광역자치단체의 세목으로 하고 소비관련 지표에 따라 광역자치단체간에 청산을 하되 부과 징수 업무는 국세를 관장하는 세무서에 위탁하도록 하고 있다.

그러므로 우리나라에서 부가가치세의 일정율을 지방소비세로 도입한다면 지방자치단체는 세원의 배분에만 신경을

쓰도록 하고 세원의 관리와 징수업무는 국세를 관장하는 세무서에서 담당하도록 하고 필요시 납세의무자 스스로 신고 납부하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다고 본다.

지방세중 주민세의 경우도 도입당시에는 과세주체인 지방자치단체가 부과 징수하는 방식을 채택하였으나 시행하는 과정에서 납세의무자 스스로 신고납부하는 방식으로 개선하므로서 징세편의는 물론 납세편의도 동시에 실현시킬 수 있었던 점을 생각해 볼 수 있다.

넷째, 지방자치단체별 안분기준은 ① 인구비율, ②지방소비세 신설시 감소되는 지방세 보전, ③소비세의 징수 총액 ④기타 적절한 기준을 연구하여 적용하되, 최대한 복잡하지 않은 단순한 기준을 설정하는 것이 필요하다고 본다. 조세의 경우 세원의 귀속은 발생지 주의에 근거하여 세원의 발생지 자치단체로 귀속되는 것이 원칙이며, 지방교부세의 경우 재원의 귀속이 발생지 주의와는 무관하게 균형주의 원칙에 따라 자치단체별 재정균형을 위하여 재정이 취약한 자치단체에 취약성의 크기를 기준으로 배분되고 있으나 이 두 가지 배분기준을 절충시키는 배분기준을 마련하는 것이 바람직 할 것으로 본다.

지방자치단체의 재원배분에 있어서 지방세의 비중을 늘려 발생주의 원칙에만 의존하여 배분할 경우 자치단체간 부익부 빈익빈 현상이 심화되기 때문에 이를 시정하기 위하여 균형주의 원칙에 따라 배분하는 지방교부세제도를 도입하여 지방세와 조정재원을 적절히 조화시키고 있는 것이 현실이기 때문이다.

어떤 사람들은 발생주의에 따라 배분되는 지방세와 달리 경제력이 취약하여 세원이 부족한 지방자치단체에 부족재원을 보전할 수 있는 지방교부세가 자치단체간 재정형평조정 기능을 훌륭하게 수행하고 있기 때문에 지방세원을 확충하기 보다는 지방교부세를 증액하는 것이 바람직하다는 주장을 하고 있으나 지방교부세는 자주재원이 아닌 의존재원이므로 지방자치단체의 재정상 중앙 의존도를 심화시키므로 실질적인 지방자치의 저해 요인이 될 수 있다는 점에서 많은 지적을 받고 있기 때문에 지방재정의 확충은 지방세가 담당하는 것이 바람직 하다.

그리고 지방자치가 지역주민들이 납부하는 세금을 재원으로 하여 자주재정, 자율행정을 수행하는 것이라는 점에서 지방세의 확충 필요성은 당위성을 인정받고 있다.

그러나 지방세는 발생주의 원칙에 따라 세원이 배분되기 때문에 이러한 발생주의 원칙만을 고수한다면 지방세의 확충은 자치단체간 부익부·빈익빈 현상의 심화라는 벽에 부딪치게 된다.

그러하다면 지방세의 배분기준을 발생주의 원칙만을 고집할 것이 아니라 균형주의 원칙을 가미하는 방향에서 연구 검토하여 이러한 문제점을 보완하는 것이 필요하게 된다.

이러한 입장에서 공동세 방식의 지방세는 매우 좋은 역할을 할 수 있으며, 현재 지방세법에 도입되어 있는 주행세가 한 예가 될 수 있다. 주행세는 본래 교통세(유류특별소비세)의 일부를 이양 받는 유류소비세 성격의 세금이므로 세원의 배분은 지방자치단체별 유류소비를 기준으로 하여야 할 것이다. 그러나 현행법에서는 발생주의 원칙을 고집하지 않고 다른 기준인 승용자동차의 자동차 세액을 기준으로 배분하고 있다.

그리고 또 한가지 사례는 주민세 법인세할을 들 수 있다. 주민세 법인세할은 법인의 소득에 대한 과세이므로 법인소득발생지를 기준으로 배분되어야 하지만 현행법에서는 법인의 사업장 면적과 종업원수를 기준으로 배분하고 있다. 이러한 지방세법상의 선례와 지방자치단

제간 세원분포의 불형평문제를 해결하여야 할 지방세의 문제점을 해결하기 위해서 지방소비세를 도입함에 있어서 합리적인 세원배분기준을 마련한다면 적극적인 도입추진이 가능할 것으로 본다.

다섯째, 지방소비세를 도입할 경우 소비과세성격의 다른 지방세와의 관계가 문제 될 수 있다. 소비세성격의 현행 지방세인 담배소비세·경주마권세, 도축세 및 주행세는 현행 국세중 주세, 전화세 등과 같은 개별 지방소비세 성격의 지방세로 볼 수 있다. 새로이 도입을 검토하는 지방소비세는 국세인 부가가치세와 같이 일반 소비세성격의 소비세로 구분한다면 현행 지방세 중 담배소비세 등 개별 소비세와는 무관하게 성립할 수 있을 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 세원배분 기준으로 지방자치단체별 인구 또는 면적 등 객관적이면서 지역간 균형을 이룩할 수 있는 방안이 마련된다면 지방자치단체간 재정조정기능까지 일부 담당할 수 있는 성격도 가질 수 있을 것이다.

V. 지방소비세 도입방안

지방소비세는 앞에서 살펴 본 바와 같이 부가가치세의 일정비율(10%, 20%

등)을 지방소비세로 하는 방식이 바람직하다고 전제한다.

이와 같은 지방소비세 신설을 위해서는 지방소비세가 신설되는 만큼 국민에게 새로운 부담을 증가시키느냐 아니면 지방소비세에 상응하는 세율만큼을 국세인 부가가치세의 세율을 인하하여 국민부담이 증가하지 않도록 하느냐 하는 방안을 놓고 어느것을 채택할 것이지를 생각해 보아야 할 것이다.

현재 우리나라의 부가가치세 세율은 EU 국가의 수준(15% 수준으로 알려져 있음)보다는 낮으나 우리나라와 경쟁관계에 있는 일본이나 대만의 5%보다는 높은 점을 감안한다면 국민부담이 증가하지 않도록 국세인 부가가치세의 세율을 인하하는 방안을 검토하는 것이 바람직할 것으로 본다.

최근 국세청에서 신용카드거래에 대한 복권제도 도입 등으로 신용카드거래가 늘어나고 있고 그로 인해서 부가가치세의 세수입이 상당히 증가하고 있으며, 앞으로도 거래과정을 투명화하고 음성거래를 양성화한다면 상당한 수준의 세수증대가 기대되므로 증가되는 세원을 지방소비세화 하는 방안을 연구해 볼 수 있을 것으로 본다.

음성세원의 양성화를 위하여는 무기

장 사업장에 대한 기장방안 강구, 영수증 주고받기 운동을 통하여 영수증 수수를 하지 않는 거래관행을 바꾸고, 신용카드 거래를 생활화 하는 것이 필요하며 이러한 문제는 국세청이 지방자치단체와 공동으로 추진해 나가는 것이 매우 유리한 방법이 될 것이다.

지방소비세를 도입하는 구체적인 방안을 강구함에 있어서 지방세중 현행 소비과세를 어떻게 하느냐 하는 문제와 국가의 세원을 어떻게 보충해 주느냐 하는 방안들은 신중하고 세밀하게 검토되어야 할 사항이나 여기서는 개략적으로 검토해 보기로 한다.

가. 지방세체계의 개편방안

현행 지방세중 소비과세인 경주마권세, 도축세, 담배소비세 및 주행세를 어떻게 하느냐 하는 문제를 생각해 본다. 새로이 도입되는 지방소비세 속에 이들 세목을 통합하여 세목을 지방소비세로 단순화 하느냐 아니면 현행 세목을 그대로 존치시키고 지방소비세 세목만을 신설하느냐 하는 문제를 검토하여야 한다.

현행 경주마권세, 도축세, 담배소비세 및 주행세를 모두 지방소비세에 흡수 통합시킨다면 세목수가 줄게되므로 조세

체계가 간소화 되는 외형적인 장점이 있으나 지방소비세 속에 이러한 성격이 서로 상이한 과세대상이 각각 세율과 과세내용을 달리하여 복잡하게 규정되어야 하므로 별다른 실익은 없다.

그리고 도의 경우 경주마권세는 도세이지만 담배소비세, 주행세, 도축세는 시·군세이므로 통합에 걸림돌이 되고, 특별시·광역시의 경우 모두 특별시·광역시세이지만 서울에서는 자치구세인 종합토지세와 담배소비세의 교환 논의가 진행되고 있는 점등을 감안할 때, 세원의 배분면에서 어려움이 발생할 수도 있다.

또한 세원의 배분기준도 담배소비세는 담배소비를 기준으로 하나, 주행세는 자동차세액을 기준으로 하고, 경주마권세는 경마장, 도축세는 도축장 소재지를 기준으로 징수하는데 비하여 새로이 신설예정인 지방소비세는 발생지주의와 균형주의를 가미한 새로운 기준이 연구 검토되어야 하는 점을 고려한다면 각각 별개의 세목으로 존치시키는 것이 좋을 것으로 생각된다.

앞에서도 살펴본 바와 같이 국세의 경우도 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세 등을 별개의 세목으로 존치시키고 있어도 별다른 문제점이 없다는 점을 참

고할 수 있을 것이다.

나. 국세의 세원과 조정하는 방안

지방소비세를 국세인 부가가치세의 일정비율을 이양 받는 방안을 채택할 경우 국가재정형편이 지방소비세를 이양 하더라도 수용할 수 있는 수준이라고 한다면 별다른 문제가 없으나 국가재정에서 감당하기 어려운 수준이라고 한다면 지방세중 일정한 세원을 국세로 이양하여 재정을 형평조정하는 방안을 생각해 보아야 할 것이다.

현재 지방세중 소비세 성격의 세금중 세원이 경기도 등 일부도에 편중되어 있는 경주마권세(년간 세액이 약 4,000억원 수준)와 세수가 미미한 도축세(년간 세액이 500억원 수준)의 국세이양을 검토해 볼 수 있을 것으로 본다. 물론 경주마권세의 이양에 관하여 경기도에서는 반대 할 수 있겠지만 지방소비세라는 더 큰 세원을 이양 받기 위하여 필요한 전제 조건이 된다면 이해 할 수 있을 것으로 본다.

그리고 지방소비세의 이양규모가 클 경우 당초 국세로 되어 있다가 1977년 부가가치세 신설시에 그 당시 지방세로 되어 있던 유흥음식세와 교환한 등록세

(년간 세액이 약 4조 1,000억 수준)를 국세로 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 등록세를 국세로 이양하는 방안은 적어도 지방소비세의 세율이 부가가치세의 30% 이상이 되는 경우이어야 할 것이다.

현재 지방세중 부동산 등 거래세에 해당하는 취득세와 등록세는 국민들이 인식하기에 이중과세적인 측면이 있고, 부동산 관련세의 거래세 완화, 보유세 강화 문제가 제기되고 있으며, 등록세의 과세근거가 되는 등기·등록 사무가 대부분 국가사무라는 점에서 등록세는 지방세로 하기 보다는 국세로 하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되고 있다는 점을 고려할 때 등록세의 국세 이양문제를 검토해 볼 수 있다.

마지막으로 주행세와 담배소비세를 어떻게 처리하느냐 하는 문제를 생각해 볼 수 있으나 현재 재정형편이 취약한 기초단체인 시·군세로 되어 있고 시·군간 세원의 형평성이 양호한 담배소비세는 계속 시·군세로 존치하는 것이 바람직하다.

지방세가 지방재정에서 차지하는 비중이 낮은 가장 큰 이유는 지방자치단체간 세원분포의 불균형 때문이다. 자치단체간 세원분포가 형평하다면 지방교부

세 재원을 모두 지방세화 하더라도 아무런 문제가 없을 것이나 세원분포가 불균형하기 때문에 지방교부세 제도의 시행이 불가피한 것이다.

이러한 입장에서 자치단체간 세원분포의 형평성이 가장 좋은 담배소비세는 다른 논리에 우선하여 시·군세로 존치시키는 것이 바람직 할 것으로 본다

그리고 최근에 도입된 주행세는 자동차관련 세제를 취득·보유단계의 세부담을 완화하고 주행(이용)단계의 세부담을 강화하는 방침에 따라 지방세로 되었으며, 유동관련 세제의 합리화 과정에서 운수업체의 보조금을 주행세가 담당하게 되는 등 그 기능이 확대되고 있으므로 계속 지방세의 세목으로 존치가 불가피 할 것으로 본다.

다. 단계적 도입방안

부가가치세의 일정비율을 지방소비세로 하는 지방소비세의 경우 현재 부가가치세의 연간 세수 규모가 약 22조 수준이므로 10%를 지방세원화 하더라도 약 2조 2천억원 규모가 되므로 일시에 높은 세율의 지방소비세를 신설하기는 어려울 것으로 본다. 현재 소득과세의 경우 국세인 소득세와 법인세액의 10%를 지

방세인 주민세 소득할로 징수하고 있는 점에 비추어 지방소득세의 경우도 최소 10% 정도로 도입하는 것이 필요하다고 하겠으나, 국가재정형편을 고려하여 국가재정이 허용하는 범위내에서 단계적으로 추진되어야 할 것이다.

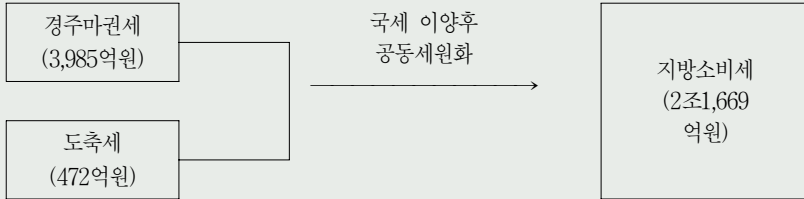
일본의 경우도 연합군 최고 사령관에 의해서 구성된 shoup 사절단이 1949.8.27.에 권고한 일본세제 보고서에서 지방소비세 문제가 제기된 후 1950.7월에도·부·현 보통세로 부가가치세가 도입되어 1952.1.1.부터 시행될 예정이었으나 시행이 1년간 연기되었다가 1954년에 폐지되었고 1987.2월 의회에 제출되었던 대상세법이 폐기되는 과정을 거쳐 1993.9월에 지방소비세 논의가 부활되고, 1994.12월 지방소비세 신설 입법이 실현되어 1997.4.1.부터 시행하게 되었으나 시행에 약 48년이 소요된 경과를 보면 우리나라에서도 지방소비세에 관한 논의가 좀더 진지하고 활발하게 이루어진다고 하더라도 상당한 기간이 소요되어야 할 것으로 보이며, 도입이 결정되더라도 단계적으로 추진될 것으로 생각된다.

그리고 지방소비세가 지금까지의 지방세와는 달리 세원배분의 기준을 단순히 발생주의가 아닌 균형주의를 가미해

<표 5> 지방소비세 도입방안 예시

<제 1 안>

현행 지방세중 경주마권세와 도축세는 국세로 이양한 후 지방소비세 신설
- 세수증가액 : 1조7,212억원 (2조1,669억원 - 3,985억원 - 472억원)

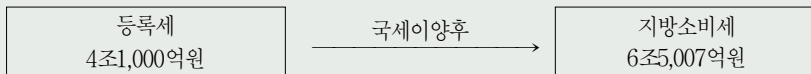


<제 2 안>

현행 지방세는 그대로 존치하고, 지방소비세만 신설
- 세수증가액 : 2조1,669억원(부가가치세의 10%)

<제 3 안>

지방세중 등록세를 국세로 이양한 후 지방소비세 신설
- 세수증가액 : 2조4,007억원(6조5,007억원 - 4조1,000억원)



※ 부가가치세의 30%를 공동세
방식의 지방소비세로 신설

서 지방세의 취약점인 세원의 부익부 빈
익빈 현상을 상당부분 해결 할 수 있는
세제로 정착한다면 지방소비세의 세울
은 상당히 높은 수준까지 인상하여 지방
재정 문제를 해결하고 자치단체간 부익
부 빈익빈 현상이 심한 세목은 조세체계
간소화 및 조세제도의 합리화 측면에서

정리하거나 국세로 이양하는 등 우리나
라 조세제도 선진화에도 기여할 수 있을
것으로 전망된다.

VI. 맺는 말

우리나라에 지방소비세를 도입하는데

대하여 조세체계만 복잡하게 한다는 등의 비판이 제기될 수도 있을 것이다.

그러나 우리나라의 지방재정은 현실적으로 매우 취약한 상태에 있고, 현재 민선2기가 진행되고 있어서 지방자치행정의 영역이 계속 확대되고 있으며, 세원의 분포가 지역간 불균형하다는 이유로 세원을 중앙정부에 편중시키고 세수입의 일부를 지방자치단체에 양여하거나 지방교부세로 교부하고, 보조금을 주는 것은 지방자치에 어긋난다는 문제점이 계속 제시되고 있으므로 지방소비세 신설문제는 좀더 진지하게 검토되어야 할 것으로 본다.

우리나라의 소비세제는 모든 재화의 거래에 대하여 부가가치세가 부과되는 제도를 가지고 있기 때문에 최근 일부 지방자치단체에서 신세원 개발대상으로 건의되고 있는 관광세·내륙컨테이너세·상품권세 등을 별도로 검토하기 어

렵다는 점에서도 지방소비세의 신설논의가 시작되어야 할 것으로 본다.

지방소비세의 논의를 시작하면서 우리는 너무도 비합리적이며 전근대적인 우리나라의 거래방식을 선진화하는 문제도 검토되어야 한다.

상품을 사고 팔 때 영수증 주고받기를 생활화하고, 신용사회의 정착을 앞당기기 위해서 신용카드 거래를 활성화하는 문제는 국민의 납세의식이 고취되어야 하는 문제이므로 국세청과 지방자치단체가 협력하는 것이 매우 유리할 것으로 본다.

아무튼 지방소비세 도입 문제는 중앙정부와 지방자치단체가 공통의 과제로 삼고 긍정적인 입장에서 세원을 합리적으로 나누어 갖는다는 정신아래 서로 협조하는 분위기가 형성되어야 할 것으로 본다.



지 상 중 계

사단법인 **지방행정연구소**에서는 다음과 같이 **홈페이지**를 개설하여 운영하고 있습니다.
그 동안 「월간 자치행정」에 보내 주신 성원에 감사드리며 더욱 정진하는 **지방행정연구소**가 될 것을 약속드립니다.
감사합니다.

홈페이지 : www.lari.re.kr

E-mail : lari@lif.or.kr