

지방소비세 도입의 필요성과 그 구상

최 명 근

경희대 법학부 객원교수 · 조세법학

1. 서 언

우리나라는 세수증대에 기여할 수 있는 消費稅源을 지방자치단체에 너무 과소하게 배분하고 있다. 따라서 이러한 세원배분의 불균형을 시정하는 방안의 하나로서 우리나라도 지방소비세를 도입 내지 확충적으로 다시 정비해야 한다는 학계의 논의가 시작된지는 이미 오래 전부터이다. 그러나 그러한 세제가 언제 실현될지는 현재 예측이 불가능하다. 즉, 정부나 국회는 아직도 모두 그러한 계획을 가지고 있지 않기 때문이다.

그런데 地方消費稅는 그것 한가지만의 도입을 시도할 수 없는 것이 우리의 현실이다. 근본적으로는 국세와 지방세 전반적인 제도의 틀 속에서 이를 생각해야 하기 때문이다. 특히 지방세제는 그 세목의 수에 있어서 너무 많고 복잡한 것이다. 뿐만 아

니라 부동산에 관한 지방세는 거래 관련 세목의 부담이 너무 과중한가 하면 그 보유와 관련된 세목의 부담은 표면상으로는 국제적 수준을 크게 웃도는 것 같으면서도 실질부담의 수준은 지나치게 낮다. 그리고 지방소득세(소득할 주민세)는 국세인 소득세에 예속(국세인 소득세를 어떤 정책목적으로 감면하면 지방소득세도 지방자치단체의 의사와는 관계없이 따라서 감면되어 과세자주권은 있으나 마나 하다)되어 있다. 그리고 소비세원으로 쓸만한 것은 개별소비세의 성격을 지닌 담배소비세가 유일하다.

따라서 지방소비세제의 확충은 이것 한가지만을 논의해서는 그 실현이 불가능하다고 보는 것이 필자의 시각이다. 최소한 국세체계와 조화되는 지방세제의 개혁을 시도하면서 지방세원으로서 적당하지 못한 것은 과감하게 중앙정부로 이관하면서 소득·재산·소비의 각 세원이 균형을 이루

도록 중앙정부로 부터 세원을 다시 받아야 하며, 이러한 개혁과정에서 소비세원의 확충이 실현될 수 있을 것이다.

그러나 이 글에서는 지방소비세원의 확충에만 그 초점을 맞추고자 한다.

II. 소비세원을 지방자치단체에 배분해야 하는 이유

1. 소비사회로의 進展과 지방재정

우리나라의 경우 지금까지는 농업·광업·건설업·제조업 등의 製品生産이 국민 경제를 주도해 왔다. 앞으로는 이러한 經濟에서 도소매거래·서비스·금융·수송·통신·정보·관광·공익 등 사업의 用役生産이 보다 큰 비중을 차지(이러한 사회로의 전환은 소비의 질이 높아지고 소비의 양적 증가를 가져오는 사회적 변화를 수반한다) 하는 經濟로의 轉換이 일어나고 있다. 또한 IMF의 외화 유동성 지원사태 이후에 우리 사회에서는, 원하든 원하지 아니하든 우리의 의지와는 상관없이, 이러한 轉換이 급속도로 진전되고 있다. 우리나라의 경우 아직까지는 제조산업 등의 제품生産업이 소득을 창출하는 주요한 源泉으로서 주된 位置를 점하고 있지만 그렇다고 이미 진전 중인 이러한 전환추세를 외면할 수는 없는 상황이다. 따라서 이러한 전환추세는 중앙 정부 또는 지방자치단체를 막론하고 앞으로의 장기적인 경제상황의 변화에 대처하는 財政戰略으로서 모두 소비과세의 擴充

方案을 그 핵심적 課題로 삼지 않을 수 없음을 暗示하고 있는 것이다. 이러한 상황에도 불구하고 우리나라의 지방세제는 그러한 소비의 질적 향상과 양적 증대가 지방재정의 伸長과 연결되지 못 하는 구조적 결함을 가지고 있는 것이다. 특히 소비 관련 세원을 중앙정부와 지방자치단체가 균형 있게 서로 나누어 가져야 할 當爲性이 강하게 표출되기 시작했다고 할 수 있는 것이다.

2. 應益課稅의 原則과 地方消費課稅

응익과세의 원칙은 對價의 原則과 利益調整의 原則을 포용하는 概念이다. 수수료·사용료 및 분담금은 개별적 기준에 의하여 지방자치단체가 제공하는 공공서비스에 대하여 그 費用을 補償시키는 부담인 바, 이것을 학자들은 對價의 原則이라고 정의하고 있다. 이 대가의 원칙이 그러한 부담을 지우는 根據가 되고 있다.

반면 지방자치단체가 제공하는 公共財(예컨대 도로·공원 등) 내지 공공서비스는 각 주민에 대한 그의 個別的 歸屬計算이 불가능하기 때문에 그 集合的 利益에 대하여 주민에게 一般的 調整을 요구하게 되는 바, 이것을 우리는 應益의 原則이라고 정의한다. 이 응익의 원칙은 주민에게 지방세 부담을 지우는 根據가 되고 있다. 따라서 어떤 사회집단에서 발생, 그들에게 귀속되는 특정의 재정수요는 그 集團에 대한 과세에 의하여 이를 조달하여야 한다. 예컨대 공업도시에서의 특정된 재정지출을 그곳에

소재하는 기업에 대한 과세로서 충당(利益調整)하는 것 등이 그것이다.

소비세원의 대종을 구성하는 것이 附加價値라고 할 때, 각 경제주체는 지방자치단체가 재정지출에 의하여 제공하는 공공재의 利用 내지 공공서비스의 受惠에 의하여 부가가치를 創出하는 活動을 하고 있다. 따라서 각 경제주체는 그가 공공재를 이용한 量 내지 지방자치단체로부터 받는 공공서비스의 受惠量에 비례하여 이를 세금으로 보상해야 한다.

그런데 각 경제주체가 받는 공공서비스의 受惠量 등은 사업활동의 量에 비례하는 것이고, 그 사업활동의 량은 경제주체가 중앙정부 및 지방자치단체에 의하여 제공·유지되고 있는 市場機構을 이용하는 정도에 따라 유효하게 測定할 수 있다. 이를 나타내는 指標는 각 경제주체가 창출한 부가가치액이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체는 최소한 경제주체에 제공한 공공서비스 등 생산에 소요된 費用補償을 받는 수준까지는 소비세원 배분에 참가할 이론적 근거를 가지고 있는 것이다. 지방자치단체가 소비세원 배분에 참여하는 것은 응익의 원칙·이익조정 원칙에 비추어 당연한 것이다.

또한 조세원칙을 적용함에 있어서 국제에서는 응능부담의 원칙이 最優先順位를 갖는 것이지만, 지방세에 있어서는 응익과세의 원칙(대가과세의 원칙과 이익조정 원칙)이 응능부담의 원칙에 우선되어야 한다. 그 이유는 조세의 응능부담에 의하여 소득 등을 국민계층간에 再配分하는 수직

적 공평의 실현은 그 관할권이 전국에 미치는 중앙정부가 수행해야 할 機能이며 課題인 것이고, 관할권이 특정지역에 한정적으로 미치는데 불과한 지방자치단체가 담당할 몫은 아니기 때문이다. 그리하여 많은 견해는 지방소득세를 도입하는 경우에도 그 세율구조는 비례세율로 설정해야 한다고 주장하고 있다.

3. 稅源分布의 普遍性和 地方消費稅

세원의 지역별 분포를 분석함에 있어서 가장 중요한 것은 재산·소비·소득의 세원 중 어떤 것의 地域分布가 偏重되어 있지 않고 가장 普遍的인가 하는 것을 확인하는 일이다. 그런데 이를 평가하는 기준을 어디에 둘 것인가? 즉, 각급 자치단체들의 기준적 재정수요를 測定함에 있어서 무엇으로 그 잣대(기준)를 삼을 것인가? 그런대로 가장 중요한 기준이 되는 것은 人口라고 본다. 자치단체의 행정이란 다른 아닌 住民欲求를 충족시키는 서비스제공산업(공공재산업)이라고 보기 때문이다. 그런데 여기에서 간과해서는 아니 되는 문제는 인구의 集中密度가 높으면 높을수록 한 사람이 유발하는 행정비용은 누진적으로 증대할 가능성이 있다는 점이다. 예를 들면 인구 50만 이하의 중소도시에서는 교통문제가 지방행정이 해결하여야 할 과제로서 큰 難題가 아닐 수 있지만 6대도시 특히 서울·부산과 같은 대도시에서는 교통문제야 말로 지방자치단체가 해결해야 할 큰 難題로 등장하면서 막대한 재정수요를 유발시키고

있는 것과 같다. 이러한 사례는 環境問題 등 헤아릴 수 없이 많다. 이와 같이 보편 어느 정도의 대도시로의 세원집중은 일정한 한계 내에서 이를 긍정적으로 평가해야 할 여지가 있을 수밖에 없다.

위와 같은 視角에서 볼 때 人口의 分布와 비슷한 分포를 가진 稅源을 우선적인 기준으로 하여 지방세제 개편이 모색되어야 한다고 본다. 人口分布와 크게 차이가 나면서 대도시에 집중된 세원은 所得의 分布이고, 그런 대로 人口分포와 유사하게 分포된 세원으로는 소비세원인 地域總生産(GRP)이라고 할 것이다. 이러한 점에서 지방소비세의 도입은 고려해 볼만하다고 할 것이다.

그리고 건물과 토지의 보유와 관련되는 세원은 그 존재의 普遍性·지역적 固定性·그로부터의 세수 安定性·應益性 등의 특성 때문에 어떠한 경우에도 지방세 세원의 가장 기본이 되는 것이므로 그러한 세원은 비록 그 分布가 不均衡하다고 하더라도 지방세제의 개편방향에서는 크게 고려할 여지가 없다고 할 것이다.

결과적으로 지방자치단체의 재정자립에 도움을 주기 위해서는 소비세원의 지방배분을 증가시키면서 소득세원의 추가적·보완적 배분을 고려할 수 있다고 할 것이다. 이와 같이 하는 것은 稅源의 均配性에도 어느정도 접근된다고 할 수 있다.

4. 地方稅收의 安定性·伸張性과

지방소비세

지방세제에는 세입의 安定性이 확보되어야 한다. 이러한 命題를 전제로 하면 가급적 景氣非感應的인 세원을 지방자치단체에 배분하여야 한다. 이러한 시각에서 볼 때 과세베이스가 보다 넓고 景氣의 浮沈에 상대적으로 영향을 적게 받는 비례과세의 소비세원을 지방자치단체에 배분해야 한다는 주장은 경청할만 하다고 할 수 있다. 중앙정부의 재정운영은 국민경제에 대하여 景氣管理的인 기능이 발휘되도록 운용되어야 하지만, 지방자치단체의 재정운영은 경기순환의 기복에 영향을 적게 받으면서 그 安定性이 확보되도록 운영되어야 한다. 이는 많은 학자들이 수궁하고 있는 재정이론이다.

그리고 지방세제는 경제성장과 더불어 확대되는 財政需要에 比例的으로 對應되는 것이어야 한다. 따라서 지방세제는 安定性만이 아니고 稅收의 伸張性이 함께 요구된다. 그러므로 지방세체제는 세수의 安定性과 그 伸張性도 함께 겸비되도록 설계되어야 한다. 재산보유과세는 지방세수의 안정성 측면에서는 그 적합성이 뛰어 나지만, 경제성장에 비례하는 지방재정수요의 伸張性은 상대적으로 결여되어 있다. 소비세원은 경기순환에 상대적으로 비감응적이면서도 소비생활의 고급화와 소비지출의 증가에 비례하여 그 세수가 신장하는 세원이라고 할 수 있다. 그런데 우리나라의 경우에는 소비세원을 중앙정부가 부가가치세·특별소비세·주세·교통세·관세 등의 세목에 의해 독점하면서 지방자치단체에는 쓸

만한 소비세원으로는 특별소비세의 일종인 담배소비세를 배분하고 있을 뿐이다. 즉, 소비세원이 過少配分되어 있는 상태이다. 이러한 결함을 보완하여 지방재정을 확충하려면, 우리나라의 경우 경제성장에 비례하여 세수입도 함께 신장할 수 있는 소비세원의 部分的·追加的 地方配分이 필요하다.

Ⅲ. 일본의 지방소비세 도입 경험

1. 導入論議와 立法過程

일본은 비교적 지방자치단체에 세원을 상당한 정도로 배분하고 있던 나라이다. 그럼에도 불구하고 소비세수의 일부분을 지방자치단체에 讓與하는 제도에 만족하지 아니하고 이를 폐지하면서 地方消費稅를 도입했다. 그 도입과정을 보면 역시 일본에서도 지방소비세 도입에 대해 특히 국세정책을 관장하는 財務省이 이를 반대하는 입장을 취하고 있었다. 그런데도 결국은 그 도입에 성공한 것이다. 따라서 지방소비세 도입에 있어서는 조세체계가 우리와 유사하고 연방국가가 아니고 單一國家라는 점에서도 우리와 유사한 일본의 지방소비세 도입 경험은 우리에게 他山之石이 될 수 있을 것이다. 그리하여 이 글에서는 일본의 지방소비세만을 소개하기로 한다.

그런데 일본의 지방소비세 도입 경험을 검토함에 있어서 일본은 직접세 비중이 우리보다 높고, 일반소비세인 우리나라의 부

가가치세 세율은 10%인데 비해 일본의 소비세 세율은 5%(지방소비세 도입 당시는 3%)에 불과해 그 도입이 부담의 역진성을 적게 심화한다는 점을 유의할 필요가 있다고 본다.

① 일본의 일반소비과세인 지방소비세 도입은 국세로서의 일반소비세 도입의 문제와 관련시켜 1978.12. 이래 ‘稅制調査會 일반소비세 특별부회’에서부터 다시 시작하여 꾸준히 논의가 계속되었다. 위의 특별부회는 지방소비세(道府縣稅=광역자치단체의 세목)로서 다음과 같은 개요를 제시했다. 즉, 지방자치단체에 대한 소비세원의 배분은 지방소비세의 신설로 하되, 그 과세표준은 국세인 消費稅의 세액으로 하며, 광역자치단체는 이 지방소비세의 稅收를 그의 관할 기초자치단체(市町村)에 적정하게 조정 배분한다는 것이었다.

② 1985.9. 세제조사회는 정부의 자문요청에 의해 국세로서 다시 일반소비세 도입을 검토했던 바, 세목명을 ‘賣上稅’로 하되 이는 전단계세액공제방법을 채택(부가가치세)하고, 1988.1.1.부터 시행하는 것이 바람직하다는 答申을 제출하였다. 여기에서는 지방소비세 도입문제에 대하여 매상세가 수행하여야 하는 수출 및 수입거래에 대한 과세상 문제점(특히 國境稅調整問題: 재화의 수입에 과세하고, 재화의 수출에 세액을 환급하는 문제)을 지적하여 지방소비세 도입이 부적절 하다는 결론을 냈다.

그런데 매상세 법안은 1987.2.에 각의를 거쳐 의회에 제출되었으나 같은 해 5월에 이 법안은 의회에서 통과되지 못하고 폐기

되어 버렸다.

③ 정부는 다시 1987.11. 각의를 거쳐 수립한 세제의 근본적 개혁에 관한 방침에 대해 세제조사회에 자문을 구하고, 세제조사회는 ‘세제개혁의 기본과제’를 작성, 지방공청회 등을 거쳐 1988.6. 정부에 答申을 보냈다. 여기에서도 국세와 독립된 일반소비과세인 지방소비세 도입은 역시 不可하다고 한 것이다. 그리하여 정부는 이 답신을 받고 1988.7.에 ‘消費稅法案’과 지방자치단체에 소비세 세수 중 5분의1을 양여하는 ‘消費讓與稅法案’(이는 사실상 소비세수를 중앙정부와 지방자치단체가 80%:20%으로 나누는 共同稅方式을 취한 것과 같다)을 각의를 거쳐 의회에 제출했다. 1988.12.24. 위 법안은 의회를 통과하고 같은 해 12.30.에 공포, 1989.4.1.부터 시행에 들어갔다.

④ 1993.9. 세제조사회는 정부의 자문요청에 의해 개인소득세의 경감과 소비세 세율의 인상을 논의하게 되었는데 이를 契機로 하여 지방소비세 도입에 관한 논의가 다시 부활했다. 1993.10.에는 全國의 知事로 구성된 지방자치확립대책협의회에서 “근본적 세제개혁에 있어서 소비양여세의 지방소비세화 재조정에 관한 긴급요청”을 결의하여 관련기관에 제출하기에 이르렀다. 그 요지는 첫째, 고령화사회에 대비하기 위해서는 지방세원의 확충이 불가피하다는 것 둘째, 국세인 소비세를 도입할 때에는 그 신세목의 원활한 도입을 위하여 지방자치단체가 부득이 소비양여세를 수용했다는 것 셋째, 근본적인 세제개혁에서는 지방자

치의 기본이념에 충실하도록 소비양여세를 지방소비세로 전환해야 한다는 것이었다. 이러한 지방자치단체의 긴급요청을 받아들여 세제조사회에서도 여러 가지 시각에서 이를 검토하였다.

自治省(우리나라의 정부조직에 비유하면 ‘행정자치부’임)에서는 다단계 부가가치세를 지방소비세로 구상하는 경우에 대비하여 지방소비세의 이론적 배경, 무역과 관련되는 국경세조정(수입에 대한 지방소비세의 과세와 수출에 대한 지방소비세의 면제·환급), 납세절차의 간소화와 납세순응비용의 최소화, 세수입의 적절한 지방자치단체간의 배분기준 등 여러 가지 원칙을 종합적으로 고려하여 다음과 같은 광역자치단체 소관의 지방소비세법안을 마련하였다.

- 납세의무자는 국세인 소비세와 동일하게 한다.
- 비과세와 면세도 국세인 소비세와 동일하게 한다. 즉, 수입거래에 대하여는 지방소비세를 과세하고, 수출거래에 대하여는 지방소비세를 면제·환급하는 國境稅調整制度를 도입한다.
- 신고납부방법은 연 4회로 하되 申告主義로 한다.
- 지방소비세는 개인사업자의 경우 주소지 등, 법인사업자 등은 본점 또는 주된 사무소 소재지의 광역자치단체가 過徵한다. 이와 같이 과세관할을 정하는 경우 지방소비세의 납세지를 관할하는 지방자치단체와 과세자산(과세된 재화 또는 용역)의 최종소비를 관할하는 지방자치단체가 불일치(세입 귀속지와

최종소비지의 불일치)하게 되는 모순이 있는 바, 이를 해결하기 위하여 광역자치단체간의 稅收入 清算體系를 구축한다.

⑤ 1994.6. 연립내각이 출범하고, 같은 해 7.19. 여당세계개혁연구팀이 발족했다. 여기에서 여러 가지 토론의 과정을 거쳤다. 그리하여 다단계 부가가치세를 그 본질로 하는 지방소비세는 原產地國課稅原則(재화·용역의 생산지 또는 供給地의 사업자에 과세하는 방법으로서 세금의 납세지를 관할하여 세수를 얻는 지방자치단체와 과세받은 재화 등의 최종소비지를 관할하면서 세수를 얻지 못하는 지방자치단체가 있게 됨. 국제거래에서는 국경세조정절차가 없는 것이 특징임)을 채택하면서 각 광역자치단체가 징수한 지방소비세수는 소비에 관련되는 指標에 의거 광역자치단체간에 清算하는 것으로 하고, 당분간 지방소비세의 부과징수업무는 세무서에 위탁하는 것으로 하는 안에 대하여 財務省(당시는 大藏省)과의 조정을 마쳤다.

⑥ 위와 같은 경위를 거쳐서 자치성대신(우리 나라에 비유하면 행자부장관), 내각관방장관(구총무처장), 재무성대신(재정부 장관) 및 여당책임자가 모여 최종합의를 보았다. 그 골자는 다음과 같다.

- 현행 소비양여세를 지방소비세로 대체한다.
- 지방소비세는 생산·유통단계를 관할하는 광역자치단체의 세목으로 하고, 지방소비세 세수는 소비 관련 指標에 의해 광역자치단체 간에 청산한다.
- 당분간 지방소비세의 부과징수업무는 국

세업무를 관장하는 세무서에 위탁한다.

위와 같은 경위를 거쳐 1994.12.2. 지방세법 제2항 제3절에 지방소비세를 신설하는 입법이 실현되고 이 세목은 1997.4.1.부터 시행하게 된 것이다.

2. 일본 地方消費稅의 概要

가. 用語의 定義

① 事業者 : 사업을 하는 개인 및 법인(법인격없는 사단 또는 재단은 법인으로 취급함)을 말한다.

② 讓渡割 : 소비세법상의 소비세액(과세자산의 양도대가에 세율을 곱하여 산출한 세액에서 매입소비세액을 공제한 잔액)을 과세표준으로 하여 과세하는 지방소비세액을 말한다.

③ 貨物割 : 소비세법의 과세표준액(보세구역으로부터 과세화물을 인취하는 관세의 과세가격과 관세액 및 개별간접세액을 합계한 금액)에 대한 소비세액을 과세표준으로 하여 과세하는 지방소비세액을 말한다.

나. 納稅義務者와 課稅管轄

과세자산의 양도(양도할)에 대한 지방소비세는 개인사업자의 주소지 또는 거소지, 법인사업자의 본점 등의 소재지를 관할하는 광역자치단체가 讓渡割로 과세한다. 보세구역으로부터 引取하는 과세화물에 대한 지방소비세는 그 보세지역을 관할하는 광역자치단체가 貨物割로 과세한다.

다. 課稅標準과 稅率

① 양도할의 과세표준은 消費稅法상의 소비세액이다. 국세인 소비세의 과세표준은 과세자산의 양도 등의 對價이며, 세율은 5%이다. 소비세의 납세자는 과세자산의 양도 등의 對價인 과세표준에 세율을 곱하여 산출한 세액에서 매입에 관련된 소비세액을 공제하고 잔액을 납부하게 되는데 이 잔액은 우리나라의 부가가치세에 대비하면 납부세액에 해당된다. 이 잔액(납부세액)이 바로 양도할의 과세표준이 된다.

② 화물할의 과세표준은 소비세법의 소비세액이다. 즉, 輸入한 과세자산에 대한 국세인 소비세의 과세표준은 보세구역으로부터 인취되는 과세화물의 과세가격과 관세 및 소비세 외의 개별간접세액의 합계액이며, 세율은 5%이다. 이러한 과세표준에 세율을 곱하여 산출되는 소비세액이 바로 화물할의 과세표준이 되는 것이다. 유의할 것은 수입하는 과세화물에 과세하는 소비세에는 매입에 관련되는 소비세액으로서 공제할 금액은 없는 점이다.

③ 지방소비세 세율은 25%이다. 개략적으로 말해서 국세인 소비세 세율 5%의 25%인 셈이므로 附加價值額의 1.25%라고 볼 수 있다.

④ 지방소비세의 비과세, 수출재화에 대한 면세·환급의 문제는 지방소비세의 과세표준이 국세인 소비세의 납부세액이므로 국세인 소비세에 따라 자동으로 조정되는 것이다. 그러므로 지방소비세에서 비과세 및 輸出免稅를 별도로 규정할 필요가 없도

록 구상되어 있다.

라. 申告納付·徵收

① 讓渡割의 납세자는 당해 신고서의 제출기한까지 소비세액, 이를 과세표준으로 하여 산정한 양도할액 기타 필요한 사항을 기재한 신고서를 양도할 과세를 관할하는 광역자치단체의 장(道府縣知事)에게 제출하고, 그 신고한 양도할액을 납부하여야 한다. 지방소비세 중 양도할액에 대한 조사 및 경정은 광역자치단체의 장이 이를 행사한다.

그런데 양도할의 부과징수는 당분간 국가(세무서)가 소비세의 부과징수의 예에 의하여 소비세의 부과징수와 함께 수행하는 것으로 하고 있다. 따라서 국가가 지방소비세의 화물할 및 양도할의 부과징수 등 업무를 수행하기 위해 필요로 하는 전자계산기에 의한 정보처리시스템 정비 기타 준비에 소요되는 경비는 시행령이 정하는 바에 따라 광역자치단체가 부담한다.

② 貨物割의 납세의무자는 당해 신고서의 제출기한까지 수입 과세재화에 대한 과세표준(보세구역으로부터 인취되는 과세화물의 과세가격, 관세, 소비세 외의 개별간접세액의 합계액), 이에 세율을 적용하여 산정한 화물할액 기타 필요한 사항을 기재한 신고서를 국세인 소비세의 신고서와 함께 관할세관장에게 제출하여야 한다. 화물할의 납세자는 화물할액을 국세인 소비세의 납부와 함께 국가(세관장)에 납부하여야 한다.

③ 광역자치단체는 국가가 화물할의 부

과징수에 관한 사무에 소요된 비용을 보상하기 위하여 徵收取扱費를 국가에 지급해야 한다.

마. 地方消費稅의 清算과 交付

1) 광역자치단체 간의 清算

지방소비세의 청산은 세수입을 징수한 지방자치단체와 지방소비세를 과세받은 자산 등의 최종소비자를 관할하는 지방자치단체가 일치하지 않는 모순을 해결하는 방법이다. 예를 들면 (갑)지자체 관할지역에 거주하는 주민이 (을)지자체 관할지역의 사업자로부터 소비재를 구입하여 소비했다면 지방소비세 세수입은 (을)지자체가 얻게 되고, 소비세 부담은 (갑)지자체 주민이 하는 것과 같은 것이다. 즉, (을)지자체는 (갑)지자체에 조세수출(tax exporting)을 하는 것이 된다. 이를 일정한 指標에 의해 상호 배분조정하는 것이 지방소비세의 清算制度이다.

그 청산은 다음과 같이 하도록 장치를 마련하고 있다.

광역자치단체는 수납된 讓渡割額 및 貨物割額에서 국가에 지급한 徵收取扱費 등을 차감한 잔액을 '각 광역지방자치단체의 소비액에 상당하는 금액'에 따라 안분하고, 당해 안분액을 초과하여 收納받은 광역자치단체는 超過收納된 금액을 그 안분액에 미달하게 수납된 다른 광역자치단체에 지급한다. 광역자치단체 간에 서로 지급할 금액은 相計한다.

여기에서 '각 광역자치단체의 소비액에 상당하는 금액'이라 함은 각 광역자치단체

의 年間小賣販賣額(통계법에 규정된 지정통계인 상업통계로서 최근에 公表된 것에 의거하여 自治省令으로 정하는 액)과 당해 광역자치단체의 연간소매판매액에 상당하는 소비 이외의 소비에 상당하는 액의 합계액을 말한다.

2) 기초자치단체(市町村)에의 交付

광역자치단체는 수납된 양도할액 및 화물할액에서 국가에 지급한 徵收取扱費 등을 차감한 잔액에 다른 광역자치단체로부터 지급받은 금액을 가산하고 다른 광역자치단체에 지급한 금액을 차감하여 산정된 금액의 2분의1에 상당하는 금액을 당해 광역자치단체 내의 기초자치단체에 교부해야 한다. 이 경우 교부의 배분은 관보에 공시된 최근의 國勢調査에 의한 각 기초자치단체의 인구 및 통계법상의 지정통계인 사업소통계로서 최근에 公表된 것에 의한 각 기초자치단체의 종업원 수를 기준으로 한다.

IV. 우리 나라 지방소비과세의 개편방안

1. 소비세원 배분—광역단체이나 기초단체나?

소비세원을 지방자치단체에 追加配分하여 그의 재정자립도를 제고함에 있어서 광역자치단체와 기초자치단체 모두가 재정자립을 실현할 수 있는 방안이 있다면 그것은 가장 理想的인 代案이 될 것이다. 그러

나 우리 국민경제의 지역적인 불균형 발전(일부 지방에의 경제력 집중)은 이러한 방향을 추구함에 있어서 넘기 어려운 걸림돌이 되고 있다. 이러한 우리 실정을 고려하여 우선은 광역자치단체의 재정자립 제고에 도움이 되도록 그 초점을 맞추는 소비세원의 配分方向이 모색될 수밖에 없다. 地方發展에 필수적인 각종의 사회기반시설 투자 등은 그래도 재정의 규모가 상대적으로 큰 광역자치단체의 責務일 수밖에 없기 때문이다. 그리고 광역자치단체 관할 내의 기초자치단체간 自立財政의 불균형을 조정하는 기능도 장래에는 광역자치단체가 중앙정부와 共同으로 담당해야 할 것이다. 이를 위해서도 광역자치단체의 재정자립도를 제고·호전시키는 것이 최우선적인 과제라고 할 것이다. 이러한 이유들 때문에 소비세원을 지방자치단체에 추가배분 하는 경우 이는 광역자치단체일 수밖에 없다고 본다.

消費稅源을 지방자치단체에 획기적으로 再配分하는 것은, 독일의 경우와 같은 共同稅方法을 택하지 않는 한, 지방자치단체의 소비과세행정의 부담을 크게 증가시키게 될 것이다. 따라서 지방세무행정의 조직개편문제와 세무업무를 다루는 지방공무원의 능력배양 및 전문화에 의한 能率의 제고문제도 세원의 재배분 문제에 못지 않게 중요한 과제이다. 재정문제를 해결하는데 있어서 稅制와 이를 집행하는 稅務行政은 수레의 두 바퀴와 같다고 비유되는 데 지방재정의 경우라고 하여 다를 수 없기 때문이다. 따라서 지방소비세에 있어서도 세

무행정(특히 徵稅努力)은 마찬가지로 중요하다며, 그 세무행정부담의 加重을 소화할 능력도 역시 그 조직규모와 전문인력의 보유·관리 등에 비추어 그러한 역량은 광역자치단체가 보유하고 있다고 할 것이다.

2. 소비 관련 지방세목의 지방특별 소비세로의 통합

가. 경주·마권세의 국세 이관

세원이 특정 자치단체에만 편재하고 있는 지방소비세인 경주마권세(보통세인 특별시세·광역시세·道稅)는 차라리 國稅로 이관하여 특별소비세에 편입시키고, 그 대신에 각 광역자치단체에 고르게 分布되어 있는 다른 소비세원과 교환하는 것이 합리적이다. 1999년 기준 경주마권세의 총세입은 3,936억원인데 그 중 경기도가 2,625억원(66.7%), 서울시가 1,052억원(26.7%)을 점유하고 있어 그 편중이 극심하다. 경주마권세를 국세로 이관하면 京畿道와 서울특별시가 막대한 財政損失을 입게 될 것은 분명하다. 그러므로 이는 다른 소비세원의 배분에 의하여 메워져야 하는 방도가 함께 강구되어야 함은 물론이다.

나. 현행 지방소비세목의 통합방향

특별시세 및 광역시세, 도세와 시군세 중 소비 관련 세목을 명료하게 분류한 다음 그 통합방안을 모색해야 한다.

그런데 우리나라의 경우 세원을 광역자치단체와 기초자치단체간에 배분하는 원칙

이나 기준이 매우 모호하다. 오로지 세수의 크기와 지방재정수요만을 고려하여 동일한 세원·세목의 경우도 어떤 경우에는 광역자치단체에 배분하고 어떤 경우에는 기초자치단체에 배분하고 있다. 이러한 세목의 배분이야말로 편의적인 배분이라고 평가되고 있다.

먼저 消費 관련 地方稅目의 統合方向은 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다.

경주마권세를 국세로 이관한다는 전제에 설 때 소비세목의 통합방향을 모색함에 있어서, 현실성을 무겁게 존중하는 경우, 가장 문제가 되는 것은 담배소비세·도축세와 면허세이다. 담배소비세·도축세의 경우에는 특별시와 광역시의 세목으로 배분했는가 하면 어느 경우에는 기초자치단체인 시군세목으로 배분했고, 또한 면허세의 경우에는 광역자치단체인 道의 세목으로 배분했는가 하면 광역시의 경우에는 自治區의 세목으로 배분하고 있기 때문이다. 이는 어떤 이론적 근거나 基準에 의한 것이 아니고 편의적인 配分方法인 것이다.

① 競走馬券稅는 전술한 바와 같이 국세의 다른 소비세원을 지방세원으로 配分한다는 조건으로 하여 국세로 移管하여 특별소비세에 포함시킨다.

② 屠畜稅는 소·돼지의 屠殺에 대하여 도살자에게 과세하는 지방세인 바, 이는 免許稅와 함께 새로 구상하고자 하는 地方特別消費稅에 통합한다. 지방특별소비세를 광역자치단체의 세목으로 하는 경우 기초자치단체인 市郡의 세수입이 감소할 것인 바, 그 減少額은 다른 세원의 배분 또는

綜合土地稅 내지 건물분 財產稅의 負擔適正化와 징세노력에 의하여 매워질 수 있는 정도의 적은 금액이라고 할 것이다.

③ 문제는 담배소비세이다. 이는 이론적으로 마땅히 지방특별소비세에 포함시켜야 할 것이나, 이 세목은 특별시와 광역시의 경우 기초자치단체인 自治區의 세목으로 하지 아니하고 광역자치단체의 세목으로 배분하고 있으면서, 道의 경우에는 이 세목을 市郡稅로 配分하고 있는 바, 그 세수가 기초자치단체에서 접하고 있는 비율이 너무 크기 때문에 지방특별소비세를 광역자치단체의 세목으로 構想하는 한, 이를 포함시키기 어려운 現實的 어려움이 있다. 그리고 다른 나라의 경우에도 담배소비세를 독립된 個別消費稅目으로 하고 있는 立法例가 많으므로 독립세목으로 존치하면서 현재와 같이 지방자치단체 간 稅目配分을 하는 것이 次善의 方法이라고 평가된다.

다. 地方特別消費稅 稅目的 新設

첫째, 基本構造이다. 국세인 특별소비세 중 入場에 관련된 분을 地方稅로 移管하여 地方特別消費稅目을 새로 만든다. 이에 는 현행 지방세목 중 면허세와 도축세를 포함시킬 뿐만 아니라 국세인 특별소비세 중 入場 관련 분을 통합하여 구상하는 것이다. 그리고 이 지방특별소비세는 광역자치단체의 세목으로 배분한다. 서울은 현행 국세인 특별소비세의 경우처럼 差等比例稅率을 채택한다. 그리하여 소비행위의 奢侈性 여부를 기준으로 하여 擔稅者(이는 전가되는 세금이다)의 경제능력에 따라 지방

특별소비세 부담 수준이 差等的으로 달라 지도록 해야 할 것이다.

국세의 특별소비세 중 入場行爲를 과세 물건으로 하는 것을 국세에서 분리시켜 광역자치단체의 地方特別消費稅로 전환하는 構想은 어렵지 않다. 그러한 것으로서는 투전기설치장소·골프장·카지노·스키장·경륜장·과세유흥장소 등을 들 수 있다. 이러한 것들과 현행 지방세의 독립세목인 免許稅와 屠畜稅를 합쳐서 지방특별소비세로 하는 것이다.

둘째, 稅務行政의 能率과 稅收의 伸張性이다. 현재 이들 消費行爲에 대한 세수입 규모도 상당할 것이다. 투전기설치장소의 정액세율 1인당 10,000원, 골프장 입장 1인 1회에 12,000원, 카지노 1인 1회에 50,000원 등 그 세율 수준이 상당히 현실화되어 있다. 과세유흥장소에 대한 과세에서는 稅源捕捉이 매우 未洽하다. 징세노력의 倍加에 의하여 그 세수는 상당히 增徵될 수 있는 가능성이 潛在해 있다. 특히 과세유흥장소의 認許可權과 그 營業감독권을 지방자치단체가 管掌하고 있기 때문에 이를 지방특별소비세의 과세대상에 포함시키는 방법으로 지방자치단체에 移管하면 그 세원 포착의 정도가 많이 높아지리라고 豫測할 수 있다.

다음 중요한 것은 앞으로는 제조업의 成長 이상으로 서비스産業이 더 급속히 성장하는 시대가 오고 있다고 본다면, 서비스産業의 急成長에 따라 위의 과세대상 소비행위도, 우리가 바라던 바라지 않던 간에, 크게 伸張하리라고 展望되는 점이다. 이는

바로 지방특별소비세의 稅收伸張이 낙관적으로 전망된다는 것과 같다. 그러므로 현재의 세수입 실적만을 가지고 지방자치단체의 재정자립도 提高의 效果를 推算할 것은 아니라고 본다.

3. 附加價值稅 中 一部の 地方稅化 내지 共同稅化 檢討

지방자치단체에 소비 관련 세원을 추가 배분하는 방법으로서 첫째, 부가가치세 세원의 일부를 地方稅源으로 配分하여 지방소비세를 獨立된 稅目으로 창설하는 방법과 둘째, 부가가치세를 중앙정부와 지방자치단체가 共同稅化하여 지방자치단체가 그 세무행정에 협력하면서 세수입의 配分에 參與하는 방법이 있을 수 있다. 지방자치단체에 소비세원을 추가로 배분하는 방안은 아마도 이 두 가지 방법 중 그 하나를 택해야 할 것으로 본다. 그러나 후술하는 바와 같이 부가가치세를 중앙정부와 지방자치단체의 共同稅로 하는 방법이 더 바람직한 것으로 평가된다. 위의 두 가지 방법의 장단점을 보기로 한다.

가. 부가가치세 中 一部稅源의 地方稅化 方案

이는 부가가치세 세원의 일부를 地方稅源으로 配分하여 지방소비세(광역자치단체의 세목으로 귀속시킨다)를 獨立된 稅目으로 창설·지방자치단체가 그 行政을 獨自的으로 수행하게 하는 방법이다. 이 방법에 가장 難点으로 지적되는 문제는 우리나라

부가가치세의 기본구조가 전단계매입세액 공제법을 취하고 있기 때문에 공급가액에 세율을 곱하여 산정한 賣出稅額에서 부가가치를 창출하기 위하여 투입한 재화 또는 용역을 공급받을 때 거래징수된 買入稅額을 공제하는 방법으로 納付稅額을 계산하도록 되어 있는 데 있다. 일부의 업종을 지방소비세원으로 배분하는 경우 이 매입세액공제를 어떻게 다루느냐 하는 문제는 매우 어렵다고 할 것이다. 이러한 문제를 피하기 위해서는 매입세액공제를 거의 받지 아니하는 業種, 다시 말하면 부가가치 창출에 과세재화를 적게 투입하기 때문에 세금계산서를 가장 적게 받는 업종(공제받는 매입세액이 적은 업종)을 選擇하여야 한다고 할 것이다.

첫째, 地方消費稅 대상으로 適合한 業種이다. 그러한 업종으로 가장 적합한 것으로는 투전기설치장소·골프장·카지노·스키장 등과 음식점업·숙박업이라고 할 것이다. 이러한 업종의 사업체는 그런대로 각 지방자치단체간에 고루 分布되어 있고, 부가가치 創出을 위해 투입하는 재화 또는 구입용역이 상대적으로 적어서 이를 공급받을 때 비교적 세금계산서를 적게 授受하게 되며(납부세액 계산상 매입세액으로 공제받을 금액이 적다), 음식점업과 숙박업은 대부분이 부가가치세법상의 간이과세에 해당하기 때문에 현재에도 세금계산서 授受秩序 外廓에 放置되고 있는 것이나 다름이 없다. 그리고 부가가치세의 과세사업자가 음식용역을 공급받는 것은 그의 接待費 지출에 해당하기 때문에, 이러한 지출에 대하

여는 현행 부가가치세법에서도 매입세액공제를 받지 못하도록 되어 있다. 그러므로 음식점업과 숙박업을 부가가치세 과세대상으로부터 떼어내서 이를 지방소비세원으로 배분하는 데는 큰 문제가 없다고 본다.

둘째, 不動產賃貸業에 대한 소비세 과세의 地方稅化이다. 또 한 가지 생각할 수 있는 것이 不動產賃貸業이라고 할 수 있다. 이 업종을 영위하는 사업체도 비교적 각 지방자치단체간에 고루 分布되어 있고, 세금계산서의 受取가 비교적 적은 업종(공제받는 매입세액이 상대적으로 적은 업종)이라고 할 것이다. 이러한 관점에서 이를 지방소비세원으로 배분하는데 적합하다고 할 수 있다.

그런데 부가가치세법은 부동산임대를 課稅去來로 하고 있기 때문에, 임대사업자가 一般課稅者인 경우, 임대료수입에 세율을 곱하여 부가가치세 매출세액을 산정하고 그 임대부동산을 建設할 때 공급받아 투입되는 재화와 용역의 매입세액을 공제하여 납부세액을 산정한다. 문제는 그 부동산의 建設에 소요된 재화와 용역에 대해 巨額의 매입세액을 이미 공제 내지 還給받은 상태이다. 이렇게 공제 내지 환급받은 매입세액은 매년 수입되는 賃貸料收入에 부가가치세를 과세하는 방법으로 서서히 國庫에 回收되는 構造로 되어 있다. 이러한 부동산 임대업을 지방소비세원으로 배분한다고 할 때 중앙정부는 환급된 부가가치세 매입세액을 도로 還收하지 못한다고 하는 모순이 발생하게 되는 것이다.

그러나 이를 다른 관점에서 보면 그 환

급된 부가가치세 매입세액은 비록 歸屬主體가 중앙정부는 아니지만 속성이 같은 공권력단체로서의 지방자치단체가 지방소비세를 과세하는 방법을 통해 還收한다고 보더라도 상관이 없을 것이다.

셋째, 地方消費稅의 課稅方法이다. ① 음식점업·숙박업·부동산임대업을 지방소비세원으로 移管한다고 할 때, 이러한 업종에 대한 지방소비세 과세방법은 어떻게 할 것인가? 여러 가지 대안이 있을 수 있을 것이다. 그러나 그 과세방법은 지방세무행정의 簡便性에 중점을 두어야 할 것이다. 그러므로 소규모 사업자에 대하여는 현행 부가가치세법에서와 같이 簡易課稅制度(공급가액×부가가치율×세율)를 수용하는 것이 바람직하다고 본다. 그렇게 함으로써 지방소비세가 부가가치세의 本質을 크게 훼손하지 아니고 유지하게 되면서도 지방세무행정의 간편성이 充足될 수 있을 것이다.

② 그리고 지방소비세의 세율은 당연히 부가가치세 세율과 균형을 맞추어야 한다. 따라서 부가가치세에서 간이과세자에 대해 적용하고 있는 세율 10%를 기준으로 삼아서 지방소비세의 세율도 10%로 설정해야 할 것으로 본다.

넷째, 買入稅額의 控除 問題이다. 부가가치세법상의 과세사업자가 지방소비세의 과세대상이 되고 있는 음식점업 등으로부터 용역을 공급받으면서 去來徵收당한 地方消費稅額을 국세인 부가가치세에서 매입세액으로 공제하는 것을 許容할 것인가 하는 것이 문제된다. 음식점업이 공급하는 용역을 공급받으면서 지출한 그 대가는 현행

부가가치세법상 그 공급받은 자의 接待費에 해당되어 매입세액공제를 받을 수 없기 때문에 전혀 문제가 되지 않는 것이고, 숙박업과 부동산임대업 등으로부터 공급받은 용역의 대가에 관련되는 매입지방소비세액만이 문제가 될 것이다. 지방소비세를 부가가치세의 본질에서 크게 벗어나지 않도록 構想한다면, 국세인 부가가치세 納付稅額을 산정함에 있어서 그 매입지방소비세액을 부가가치세의 매입세액과 마찬가지로 控除하도록 해도 무방할 것으로 본다. 예를 들면 법인세를 과세할 때 법인이 부담한 지방세인 農地稅를 법인세에서 稅額控除하는 것과 다를 것이 없기 때문이다.

나. 附加價值稅의 共同稅化 方案

전술한 바와 같이 企業이 부가가치 창출 활동을 함에 있어서는 지방자치단체의 공공지출에 의하여 유지·관리되는 可視的 有形의 公共財인 도로·항만 등 공공시설의 이용은 물론이고 지방자치단체의 공공지출에 의하여 조직·유지·관리되고 있는 눈에 보이지 아니하는 無形의 公共財 즉 市場組織을 활용하게 된다. 뿐만 아니라 그러한 부가가치 창출과정에서 人口의 集中과 그 流動의 증대·環境의 훼손·교통 혼잡의 유발 등으로 인하여 지방자치단체의 공공지출 부담을 증가시키고 있다. 그러므로 기업은 應益의 原則에 부합되는 만큼 그리고 原因者 負擔의 原則에 조화되는 만큼은 기업이 지방자치단체에 納稅하는 방법으로 이를 보상해야 한다고 함도 전술하였다. 따라서 부가가치세 세수입에 대하

여 지방자치단체가 자기의 관할 내에서 창출된 부가가치에 상응하는 配分參加를 要求(공동세화)하는 것이 조세이론에 어긋나지 아니하는 것이다.

① 그런데 부가가치세 세율을 인상조정하는 것과 다름이 없는 방법으로 부가가치세를 공동세화하는 것은 卓上作業으로는 매우 용이하다. 세율인상으로 增徵되는 세수입을 徵稅地主義(사업장 소재지 관할 광역자치단체에 세수입을 귀속시키는 방법)에 따라 그 지역의 지방자치단체에 귀속시키면 되기 때문에 중앙정부의 반대도 아주 적을 수 있을 것이다.

그러나 현재의 경제여건 하에서 부가가치세 세율을 上向調整하는 것은 상상하기 어렵다. 경제의 어려움은 물론 그렇지 않아도 우리나라는 다른 선진국에 비하여 逆進負擔의 소비세 비중이 과대하기 때문이다. 그리고 지방자치단체의 재정확충을 명분으로 조세부담을 높이는 것은 국민경제의 관점에서 보아 바람직하지 않을 뿐만 아니라, 그 부담증가에 대하여 國民의 同意를 얻어내는 것도 쉽지 않다고 본다.

② 그렇다면 중앙정부·지방자치단체가 부가가치세를 共同稅化는 방안은 현재의 부가가치세 세율수준 하에서 모색될 수밖에 없을 것이다. 그 방법은 부가가치세 세율 10% 중 2%에 해당하는 세수입을 부가가치세의 徵稅地主義의 원칙에 따라 광역자치단체에 귀속시키는 것이 가장 용이하다고 본다.

1998년 기준 부가가치세 세수 273,421억 원 중에는 국내거래분이 164,078억원인 바,

이 국내분에 대한 부가가치세 수입만이 共同稅源으로 적합한 것이다. 그렇다고 볼 때, 徵稅地主義에 따라 세율 기준 1%(세수기준 10%)를 지방재원으로 귀속시키면 그 금액은 약 1조6천400억원정도가 될 것이고, 2%(세수기준 20%)를 지방재원으로 歸屬시키면 그 금액은 약 3조2천800억원이 될 것이다.

輸入分の 부가가치 창출에 대하여는 지방자치단체가 공공지출 부담을 한 바 없거나 그 부담이 극소하므로 그에 대한 부가가치세 수입의 배분을 요구할 이론적 근거는 매우 박약하다. 또한 수입분에 대한 부가가치세 세율은 地方偏重이 극심하다. 그러므로 이는 공동세원에서 제외시켜야 한다고 본다.

위에서 제시한 바와 같은 방법(징세지주의)으로 동일세목의 세수를 중앙정부와 지방자치단체가 共有하는 共同稅方法은 독일이 그 시행의 오랜 역사를 가지고 있다. 독일에서는 국제인 소득세·법인세 그리고 부가가치세와 지방세(시군세)인 營業稅(사업세)를 공동세로 하고 있다. 이러한 공동세 중 소득세·법인세·부가가치세는 연방의 위탁에 의하여 州의 세무행정기관이 징수하는 구조의 특징을 가지고 있다.

1981년 현재의 연방정부와 지방자치단체 간 그 配分率을 보면 다음과 같다.

독일의 州政府가 공동세 세수입 중에서 그 배분에 참여하는 비중은 중요세목에 있어서 매우 크다는 사실을 알 수 있다. 이러한 시각에서 볼 때 부가가치세 세수 중 국내거래분에 대한 세수입의 20%(세율기준

독일의 共同稅 配分率(1981)

(단위: %)

세 목	연 방	주시	군	계
소득세	42.5	42.5	15	100.0
법인세	50.0	50.0	-	100.0
부가가치세	67.5	32.5	-	100.0
영업세	12.0	12.0	76.0	100.0

자료: 伊東弘文, 『現代ドイツ地方財政論』 増補版, (東京: 文眞堂, 1995)

으로 2%)를 지방자치단체에 配分하여 共有한다고 하더라도 그 配分比率은 크지 않다고 보아야 한다.

③ 위와 같이 부가가치세를 공동세화한다고 할 경우 부가가치세 行政은 국세청 관하 세무서와 地方稅政 당국이 相互 協調하는 體制를 構築해야 한다. 다음 사항은 그 예시에 불과하며, 정밀하게 연구를 진전시키면 세원포착에 도움이 되는 여러 가지 구체적 방안을 찾을 수 있다고 본다.

첫째, 간이과세자에 대한 滯納額의 징수 업무를 지방자치단체가 맡는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치단체가 認許可事務를 관장하고 있는 업종에 대한 課稅資料 관리에 있어서 지방자치단체의 협조의무를 강화할 수도 있을 것이다.

셋째, 간이과세자에 대한 稅務調査도 세무서와 지방세정 당국이 상호 협조하는 것이 가능하다고 본다. 이는 세원의 漏落을 捕捉하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 평가된다.

④ 부가가치세를 중앙정부와 지방자치단

체의 공동세로 전환한다고 할 때, 이를 지방교부세법과의 관계를 어떻게 설정할 것인가?

부가가치세의 공동세화는 지방자치단체의 그 세수입에 대한 參與比率을 20%로 설정하는 경우 광역지방자치단체의 재정자립도에 크게 도움이 될 것이다. 그러므로 부가가치세 세수입은 위 법률에 의한 交付稅 財源(1996. 현재 15%의 피승수)에서 당연히 제외되어야 한다고 할 것이다. 비록 공동세이기는 하지만 지방자치단체에서는 이미 부가가치세 세수입에 대하여 징세주의 원칙에 따라 地方交付稅率를 상회하는 배분율 20%에 의하여 배분에 참여했기 때문이다. 그러므로 부가가치세 수입중 공동배분을 받은 부분에 대하여 다시 지방교부세의 배분을 요구할 수는 없다.

여기에서 크게 문제가 되는 것은 광역지방자치단체간의 財政不均衡이 부가가치세의 공동세화에 의하여 오히려 더 深化되는 불합리가 있다. 특히 서울·부산·경기도가 이러한 제도 하에서는 큰 혜택을 입게 될 것이다. 그러나 인구가 過密한 이러한 광

역자치단체에 대한 현행의 基準財政需要(지방교부세의 배분기준)의 測定은 반드시 이러한 요소를 모두 반영한 합리적인 것이라고 단정하기 어렵다. 인구의 과밀을 원인으로 한 환경악화·교통유발·위험물의 밀집 등 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사실상 세원이 편중된 곳에 재정재원의 배분 내지 재정지출도 그에 상응해야 하는 문제를 안고 있다고도 볼 수 있다.

또한 부가가치세를 위와 같이 공동세화하는 경우 광역자치단체의 과반수 정도가 지방재정의 자립을 실현할 것으로 예상된다. 따라서 이러한 광역자치단체에게는 그의 관내 기초자치단체에 대한 財政調整義務를 지움과 동시에 그러한 재정조정으로도 재정수요의 충당이 불가능한 부득이한 경우에만 중앙정부가 지방재정교부금을 배분하는 등 여러 가지 방안의 導出이 불가능한 것은 아니라고 본다.

V. 결 어

중앙정부와 지방자치단체간의 세원을 다

시 합리적으로 다시 배분하면서 지방특별소비세를 신설하고 부가가치세를 공동세화한다면 국세와지방세등의조정에관한법률과 지방교부세법도 이러한 구상에 조화되도록 재정비해야 함은 물론이다. 따라서 지방세에서는 재산 보유에 관련되는 세목인 종합토지세와 재산세의 통합·과세평가에의 개별공시지가 적용과 세율의 조정 등 전면적으로 재정비함과 동시에 등록세와 취득세를 통합하면서 그 세율을 적정수준으로 하향 조정하는 작업을 함께 수행해야 할 것이다. 더욱 중요한 것은 지방자치단체에 세원을 많이 넘겨주어 가급적 그 재정자립을 모색하되, 재정운용에 대한 지방자치단체의 책임은 그에 상응하게 무거워져야 한다고 본다. 지방자치단체의 Moratorium(재정과산)제도 같은 것을 도입하여 재정과탄이 될 우려가 있는 지방자치단체에 대해 중앙정부가 이를 선고하면 그러한 지방자치단체에 대하여는 재정상태가 호전될 때까지 중앙정부가 그러한 자치단체의 재정을 관리하는 제도의 창설도 함께 강구되어야 한다고 본다. ☺

