

自治財源確保를 위한
地方消費稅制의
擴充 및 構造改善

송 쌍 종

서울시립대학교 세무대학원 교수

I. 地方自治의 活性化와 消費稅制의 相關性

1. 「지방자치 활성화」의 의미

지방자치제도가 그 기능을 활발하게 발휘토록 하는 지방자치의 활성화는 진정한 민주정치의 선결조건이라고 보아 무방하다고 생각된다. 왜냐하면 민주주의가 발달한 미국 일본 등의 선진국들은 예외없이 지방자치가 활성화되어 있기 때문이다. 그런데 우리의 경우에는 민주주의를 지향하며 동시에 지방자치제도를 시행하고 있음에도 불구하고 그러한 지방자치가 충분할 정도로 활성화되고 있다고 진단하기는 어려운 실정이다. 이점에 관하여는 별다른 논의가 필요하지 않다고 단정하여도 무방할 것이다. 그렇다면 나라의 발전을 열망한다는 측면에서 지방자치의 활성화는 우리가 직면한 至上課題의 하나일 수밖에 없다.

여기에서 지방자치의 활성화라고 함은 각 지방자치단체가 地方分權의 토대 위에서 각종의 제도 및 행정 재정 교육 문화 등을 자기책임 아래 자율적으로 그리고 능률적으로 활발히 운용·발전시켜 나가도록 하는 것을 의미한다. 다시 말하면 지방자치의 본령이라 할 수

있는 ①제도자치 ②재정자치 ③행정자치 ④교육자치 ⑤문화자치 등이 원할하게 이루어지도록 하는 것을 말한다. 물론 이는 중앙정부와 적정한 均衡과 調和를 유지함을 전제로 한다. 왜냐하면 지방자치란 중앙정부와는 무관한 세계 속의 자치는 아닌 것이며, 나라 안에서의 자치에 지나지 않기 때문이다. 그러므로 「大韓民國號」가 순항하면서 지속적인 발전을 거듭하려면 정치 경제 사회 문화 교육 등 각 부문의 量的成長과 質的進歩가 적절하게 이루어져 나갈 수 있어야 하며, 또한 이들 성장 및 진보가 중앙정부와 지방자치단체 사이 및 각 지방자치단체들 사이의 균형과 조화 속에서 기약되어야 한다. 만약 그렇지 못하는 경우에는 국민 모두의 행복과 삶의 질이 참다운 의미에서 향상되어 나가지 못하고 오히려 부조리와 부작용을 낳는 모순을 불러올 수도 있다.

2. 「지방자치의 활성화」와 세제 및 소비세제

지방자치의 핵심내용으로서의 制度自治는 지방자치단체를 운영함에 필요한 法制 등과 같은 여러 가지 틀을 지방분권을 극대화할 수 있는 방향으로 자

치단체 스스로가 마련하는 것을 의미한다. 이는 ‘하드웨어’의 구축에 해당한다. 行政自治는 이미 마련된 제도를 구체적으로 실행에 옮기는 작용을 자치단체 스스로의 책임으로 펼쳐나가는 것을 의미한다. 財政自治는 지방자치단체의 세입과 세출을 자치단체 자체의 역량으로 꾸려나가는 것을 의미한다. 教育自治는 국가적인 교육목표의 달성과 지역적 특수성을 함께 고려하는 차원에서 교육제도를 지방자치단체가 직접 운용하는 것을 의미한다. 그리고 文化自治는 지역문화를 선양하는 방향에서 지방자치단체가 특성있는 문화사업을 벌이는 것을 의미한다. 이들 네 가지는 ‘소프트웨어’의 활용과 개발에 해당한다.

이와 같은 지방자치는 모두 넓은 의미에서 보면 政治의 일부이다. 그런데 흔히 말하는 바와 같이 돈이 없이는 정치가 불가능하다고 한다면, 이상의 지방자치를 위하여도 역시 돈(財源)의 조달은 필수불가결하다. 즉 재정적 뒷받침이 없이는 참다운 의미의 지방자치 자체가 애초부터 불가능한 일이다. 더구나 민주정치는 ‘고비용의 정치’라고 하는 말이 진리라고 전제한다면, 민주주의의 훈련장

이라 일컬어지는 지방자치의 무대에서 고비용은 불가피한 부담일 도리 밖에 없다. 요컨대 지방자치가 원활히 이루어지기 위하여는 그에 필요한 적정한 재원(『自治財源』)의 조달이 기본적인 과제라 되기 마련이다.

그런데 지방자치를 위한 재원조달은 국가재정경비의 경우처럼 예외없이 자주적으로만 조달되어야 하는 것이 아니라 중앙정부에 기대어 의존적으로 조달되는 부분도 있다.¹⁾ 이는 지방재정이 지니는 특성의 하나이며, 지방재정을 自主財源과 依存財源으로 나누는 근거가 된다. 이 점을 고려한다면, 지방재정재원의 실체를 파악함에 있어서는 그 크기만에 초점을 맞추어 財政財源規模만을 검토할 일이 아니라 그 구성내용에도 초점을 맞추어 財政財源構造도 아울러 검토할 필요가 있다.

이같은 검토가 의미를 지니는 까닭은 만약 지방재정의 재원구조에서 의존재원의 비중이 지나치게 크다고 한다면, 그만큼 지방자치의 본질이 훼손되거나 변질될 가능성이 크기 때문이다. 바꾸어 말하면 중앙정부로부터 얻어쓰는 돈으로 이루어지는 지방자치는 필연적으로

1) 이는 地方財政調整制度(地方交付稅, 國庫補助金, 地方讓與金 등)를 뜻한다.

그에 예측된 『跛行的 自治』로 전락하여 한낱 허구에 지나지 않는 자치가 되고 말 수 있기 때문이다. 그러므로 자치재원의 구조면에서 의존재원의 역할과 비중을 음미하는 것은 대단히 중요한 의미를 지니지 않을 수 없다.

자주재원의 대부분은 조세수입(지방세수입)으로 충당된다. 이는 중앙정부 재정재원의 주종이 조세수입인 점과 같은 맥락이다. 이 자주재원의 실체를 파악함에 있어서는 그 크기에 초점을 맞추어 租稅收入規模(稅收規模)만을 검토할 것이 아니라 그 구성내용에도 초점을 맞추어 租稅收入構造(稅收構造)를 아울러 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 으레 문제되는 세수규모의 확대를 위한 대책의 모색은 세수구조의 분석에서

그 해결의 실마리를 찾기 때문이다. 이 점과 관련하여 우리나라 전체의 지방세수입과 稅外收入 합계액이 전국 지방자치단체의 일반회계 총예산규모 중에 차지하는 비중을 가리키는 재정자립도는 현재 대략 60% 수준에 머무르고 있다.²⁾ 이는 거꾸로 현행 지방세제 아래에서 지방자치단체의 의존재원비중이 평균 40%에 달한다는 사실을 말하여 준다.³⁾ 그렇다면 이처럼 의존재원의 폭이 넓을 수 밖에 없는 결과를 빚어내는 현행 지방세제에는 심각한 취약성이 내포되어 있음을 알 수 있다. 거기에서 자주재원(自體財源) 중에서 지방세의 세수액이 차지하는 비중이 稅外收入額에 비하여 너무 낮다는 사실도 문제이다(후술 참조).⁴⁾⁵⁾

- 2) 2000년도의 경우 그 비율은 구체적으로 59.4%이었다(行政自治部: 『地方自治團體 豫算概要』(行政自治部, 2000)<이하 『豫算概要(2000)』이라 약칭> 88면 참조). 이러한 자립도는 1990~1998년에는 모두 62.2~69.6% 사이에 머물러 있었다는 사실과 비교하면, 오히려 악화되고 있음을 의미한다(1999년은 59.6%)(전게서 89면 참조).
- 3) 위 『豫算概要(2000)』 8면에 의하면 2000년도의 의존재원규모는 32%에 불과하다. 이 차이는 중복계산분을 공제하는가의 여부 및 순계예산규모로 산출하는가 혹은 총계예산규모로 산출하는가에 따른 차이이다. 그러므로 여기에서 주목할 점은 의존재원의 비중이 30%를 넘을 정도로 크다는 사실이다. 필자의 사건으로는 이 비중이 대략 20% 이하로 떨어지는 것이 바람직한 현상이라고 본다.
- 4) 『豫算概要(2001)』에 의하면, 2001년도 세외수입의 예산액은 17조 2,437억원에 달한다. 이처럼 세외수입의 수입액은 매우 큰 편이므로 이것을 늘리는 예산편성은 기대하기 어렵다고 보여진다.
- 5) 지방세에 비하여는 지방세의 수입비중이 매우 높은 편이지만, 이는 비교차원에서 검토할 일은

이러한 문제점의 근본적인 해결책은 곧 지방세 세수액을 늘리는 방향의 지방세제개편에서 찾아야 한다. 이를 위한 방안으로는 크게 세 가지를 고려할 수 있다고 본다. 그 하나는 이미 제도화되어 있는 지방세 세목에 관하여 과세대상의 확대 또는 세율의 상향조정 등과 같은 방법으로 稅收規模를 늘리도록 하는 세제개편이다. 그 둘은 새로운 지방세 세목을 개발하는 세제개편이다. 그 셋은 이미 있는 내국세 세목의 일부를 지방세제로 이관시키는 세제개편이다.⁶⁾

실제로 문제를 풀어나가는 마당에서는 이들 세 가지 방안을 모두 고려하여야 마땅하다. 그래야만 최적의 종합적인 개편방안이 마련될 수 있는 노릇이기 때문이다. 이 글에서는 이들 각 방안을 地方消費稅制에 국한하여 거론하기로 한다. 그 이유는 지면관계상 地方所得

稅制 및 地方財產稅制를 함께 논의하기 곤란할 뿐더러 현행 지방세제도 아래에서 소비과세의 비중이 상대적으로 낮은 편이므로 이를 높이는 방향으로 초점을 맞추는 개선의 필요성이 상대적으로 크기 때문이다.⁷⁾

II. 地方消費稅制의 擴充 必要性

1. 지방세제상의 소비과세 비중

2001년도의 당초 예산을 기준으로 중앙정부의 예산과 지방예산을 합한 총계 예산의 규모는 199조 2,824억원이다. 이 가운데 전자가 전체의 68%인 134조 7,932억원이며, 후자는 32%인 64조 4,892억원이다. 그리고 전자에서 지방자치단체에 교부되는 지방재정 조정재원

아니라고 보아야 한다. 왜냐하면 지방채는 결국 나중에 지방세의 수입으로 갚아야 할 부채이기 때문이다.

- 6) 이 개편은 이미 있는 내국세 세목의 전부 또는 일부를 지방세로 이관하는 경우와 기존의 내국세를 共同稅로 하는 경우로 나누어 볼 수 있다.
- 7) 지방소득세제에 관하여는 그 세수규모가 너무 적다는 점이 지방소비세제의 경우와 흡사하다(<표 1> 참조). 그러나 그 세수규모를 늘리기 위한 개선방안이나 그 세수구조를 개선하기 위한 세목 신설 등의 방안을 논의하기는 수월치 않다. 다음으로 지방재산세제에 관하여는 지방소득세제 및 지방소비세제의 경우와 비교하여 상대적인 세수규모는 큰 편이지만, 현행 綜合土地稅와 같은 재산과세의 세수규모를 키울 필요가 절실하다는 논의가 가능하다. 특히 종합토지세는 다른 세목과의 형평성 차원에서 보면 지금까지 지나친 低率課稅가 행하여져 왔다.

인 ①지방교부세 ②지방양여금 및 ③ 국고보조금 등 21조 4,236억원을 공제한 순계예산의 총규모는 177조 8,588억 원이다.⁸⁾ 그러므로 중앙정부의 예산이 전체의 64%인 113조 3,696억원이 되며, 그 나머지 64조 4,892억원은 지방자치단체의 예산으로서 전체의 36%를 차지한다.

한편 국세와 지방세의 세수규모를 예산 상으로 비교하면, 국세가 95조 8,991억 원으로 조세총액 119조 3,739억 원의 80% 수준이며, 지방세가 23조 4,748억 원으로서 조세총액의 20% 수준이다. 이는 위의 중앙정부와 지방자치단체 사이의 예산비율에 비추어 볼 경우에 지방에 대한 세원배분의 비율이 훨씬 낮은 수준에 머무르고 있음을 보여준다.⁹⁾

이처럼 중앙과 지방 사이에 예산면의 실질적 財源配分과 형식적 稅源配分 사이에 서로 심한 격차가 생기므로 말미

암아 지방자치단체의 예산총액 중에서 지방세세수액이 차지하는 비중은 겨우 36.4%에 지나지 않는다는 결과를 낳고 있다.¹⁰⁾ 즉 조세수입이 그 전체 수입의 대부분을 차지하는 이른바 租稅國家에서 지방자치단체의 경우만은 유독 지방세세수액이 그 전체 재원배분액의 절반도 차지하지 못하는 기현상이 빚어지고 있다. 이 사실은 지방세가 지방자치단체의 자주재원 가운데에서 중심축으로서의 역할을 다하지 못하는 상황이라는 문제점을 증명하고 있는 것이다. 더구나 전체 자주재원(자체재원)¹¹⁾ 중에서 지방세비중은 절반을 약간 넘는 55% 정도에 지나지 않는다.¹²⁾ 이것은 자못 심각한 不調和現象이 아닐 수 없다.

이같은 부조화현상은 지방세의 수입만으로써는 그 소속 공무원의 인건비조차 해결하지 못하는 지방자치단체가 전체 248개 단체 중 59%에 상당하는 146

8) $(84,604\text{억 원} < \text{지방교부세} > + 41,133\text{억 원} < \text{지방양여금} > + 88,499\text{억 원} < \text{국고보조금} >) = 214,236\text{억 원}$

9) 이상 行政自治部 : 『地方自治團體 豫算概要』(行政自治部, 2001) <이하 『豫算概要(2001)』로 약칭> 참조.

10) $(234,748 < \text{지방세예산액} > / 644,892 < \text{지방예산 총액} >) \times 100(\%) \approx 36.40(\%)$

11) $234,748\text{억 원} < \text{지방세예산액} > + 172,437\text{억 원} < \text{세외수입예산액} > + 23,471\text{억 원} < \text{지방채예산액} > = 430,656\text{억 원} < \text{자체재원 예산총액} >$ (자료 : 『豫算概要(2001)』)

12) $234,748 / 430,656 \times 100(\%) \approx 54.50(\%)$

개 단체에 이르고 있다는 사실만 보아도 쉽게 알 수 있는 일이다.¹³⁾ 그러므로 현재의 상황과 같이 자주재원의 절대적 비중이 지나치게 낮은 처지에서는 건전한 지방자치의 활성화는 기대할 수 없다고 보아야 한다.

이상에서 논의한 바와 같이 지방세의 세수비중이 낮은 이유 중에는 소비과세의 세수규모가 너무 적다는 사실도 한몫을 하고 있다. 다음의 <표 1>을 보면 1999년의 경우 지방세에서 재산과세가 차지하는 비중은 57.5%였으며,¹⁴⁾ 소비과세와 소득과세는 각각 13.6%, 14.0%의 낮은 비중을 차지하고 있다. 이같이 소비과세와 소득과세의 세수비중이 낮다는 점은 지금까지 한결같은 추세이었다.¹⁵⁾ 이와 같은 구조적인 문제점이 해결되지 않고는 자치재원을 적정수준으로 향상시키는 일은 불가능하다고 볼 수 밖에 없다.

2. 지방소비세제 확충의 당위성

현행 지방세제가 안고 있는 구조적인 문제점 중의 하나는 그 세원구조면에 있어 세원 상호간의 균형성이 결여되고 있다는 사실이다. 지방세 세원의 구성을 국세 세원의 그것과 비교하여 보면 <표 1>에 나타나는 바와 같다. 즉 국세는 稅收伸張性이 높은 재화와 용역의 소비에 대한 과세와 所得彈力性이 큰 소득에 대한 과세의 비중이 높은 데에 비하여 지방세는 재산과세 위주의 세구조일 뿐만 아니라 그 내용에 있어 定額課稅의 범위가 넓기 때문에 인위적인 세제개편이나 과세표준의 상향조정이 없이는 재정수요의 자연증가에 상응하는 세수의 확보가 구조적으로 어려운 실정이다.

13) 위 『豫算概要(2001)』의 분석에 의하면, 2001년도의 경우 전국의 시·군·구 중 72시 가운데 18개, 91군 중 75개, 그리고 69자치구 중 53개가 ‘人件費 未解決團體’로 나타난다.

14) 재산과세와 소비과세 성격을 아울러 갖는 자동차의 세수액을 포함시킬 경우 68.2%이다.

15) 일본 독일 미국 등의 경우에는 조세 총액에 대한 지방소비세의 비중이 우리의 경우보다 대개 세배 이상 높다는 분석에 관하여는 이근식·송쌍중·원윤희·최명근·최용선 : 『稅制構造 改編方案에 관한 研究—서울市 稅制를 中心으로—』(서울市立大學校 産業經營 研究所, 1996)<이하 『稅制改編方案』으로 약칭>] 242면 이하 참조. 그리고 이 책의 이영희연구위원의 글을 참조할 것.

<표 1> 국세와 지방세의 세원별 구성 비교(1999)

(단위 : 억원, %)

세 원 별	국 세		지 방 세	
	세 수	구성비	세 수	구성비
총 계	744,781	100%	180,818	100%
소득과세	252,200	33.9	24,549	13.6
소비과세	400,193	53.7	25,275	14.0
재산과세	19,185	2.6	104,052	57.5
기 타	73,203	9.8	26,942	14.9

자료 : 행정자치부, 『地方稅概要(2000)』 및 재정부, 『조세개요(2000)』

그러므로 현시점에서 지방재정규모를 늘리기 위하여 지방세 세수액을 늘리는 방향으로 지방재정 재원구조의 개선을 피하여야 마땅하지만, 이를 위하여는 무엇보다도 지방소비세제의 확충이 절실하다고 판단된다. 다시 말하면 지방세제에 있어 재산과세의 강화 또는 소득과세의 확대 등의 방안보다는 소비세제를 강화하는 방안이 가장 시급하고 또한 그 실효성이 크다고 보여진다.

개략적으로 말한다면 지방자치단체의 예산총액 가운데 지방세세수액이 차지하는 비중 36.4% 수준을 50% 이상의 수준으로 끌어올리는 일이 필요하다고 볼 수 있다. 이를 위하여는 재산과세를 강화하는 방법이나 소득과세를 늘리는 방안을 함께 고려할 여지도 있지만, 소비과세를 강화하는 방안이 보다 절실하다는 결론이다. 좀더 구체적으로 언급하

자면, 위 <표 1>에 나타나는 소비과세 구성비 14.0%의 비중을 적어도 2배 이상 높여야 한다는 것이다.

오늘날과 같은 多消費時代에는 소비세가 직접세보다 收入安定性이 보장되는 조세일 뿐만 아니라 그 稅收伸張性도 크게 나타나는 조세이다. 그리고 대중의 소비는 전국에 걸리는 『廣域性消費』라는 측면도 있지만 특정지역을 중심으로 행하여지는 『地域性消費』라는 측면도 있다. 그러므로 소비세제는 국세로서만이 아니라 『消費連繫性의原則』에 따라 지방세로서도 제도화되어야 하며, 따라서 기존의 국세세목인 소비세 세목을 상당부분 지방세로 이관하는 문제를 심도있게 고려하여야 한다.

이렇게 함으로써 지방세 세수액이 자주재원 중에서 차지하는 비중을 80% 정도로 높일 수 있을 것이며, 지방세 세수

액이 국세의 그것에 비하여 4분의 1 수준 밖에 아니되는 구조적 모순도 해결될 수 있을 것이다. 또한 지방세의 세수구조 상에서 재산과세액과 소득과세액 및 소비과세액이 상당한 정도로 균형을 유지토록 하는 단초가 될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 현행 地方消費稅制의 構造的 問題點

1. 현행 지방소비세의 세목구성과 개선 가능성

현행 지방세제 중에서 지방소비세제에 속하는 세목으로는 ①담배소비세

②경주·마권세 ③주행세 ④도축세를 들 수 있다. 이들 세목의 세수액이 지방세 예산총액 중에서 차지하는 구성비를 보면 다음 <표 2>에 나타나는 바와 같다. 우선 담배소비세의 경우에는 비교적 세수비중이 높은 편이다.¹⁶⁾ 이에 비하여 나머지 세목들의 세수액은 보잘 것이 없는 수준이다. 그렇다면 이들 소비세 세목들의 세수목표를 상향조정하는 세제개편을 시도함으로써 문제해결의 실마리를 찾을 수 있는가에 관심이 모아질 수 있다. 유감스럽게도 이것을 기대하기는 어려운 상황이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째 담배소비세는 ‘한미담배양해록’

<표 2> 현행 지방소비세 세목의 세수구성비

(단위 : 억원, %)

항 목	금 액	구성비	소비세의 구성비 합계
지방세 예산총액	234,748	100.00	14.51
담배소비세 예산액	22,513	9.59	
경주마권세 예산액	5,563	2.37	
주행세 예산액	5,505	2.35	
도축세 예산액	473	0.20	

자료 : 『豫算概要(2001)』중 2001 租稅規模(地方稅·國稅)

16) 『豫算概要(2001)』중 2001 租稅規模(地方稅·國稅)의 분석에 의하면, 담배소비세의 예산액은 종합토지세 12,175억원이나 자동차세 19,005억원보다 더 많다.

이라는 장벽이 가로놓여 있을 뿐더러 이미 상당히 높은 수준의 과세가 행하여져 왔으므로, 이에 관한 획기적인 개선의 결과로 큰폭의 세수증대를 기대하기란 불가능하다고 보아야 한다. 다만 부분적인 개선을 통하여 제도를 합리화하고 약간의 세수증대를 가져올 수 있을 따름이다.¹⁷⁾

둘째 경주·마권세는 지방세의 ‘普遍性의 原則’에 어긋나는 部分稅에 지나지 않는다는 특성도 있지만, 이것이 5개 市道에 국한되어 과세되며 또한 전체 세수의 60% 정도가 경기도에서 확보되는 세목이므로, 지방소비세제의 세수 구조를 개선하는 역할분담이 근본적으로 불가능한 조세이다. 그러므로 이 세목의 제도개선을 통한 문제해결은 기대하기 어렵다고 본다.

셋째 주행세는 현재로서 지방세제의 고유한 소비세 세목이 아니라 국세인 교통세의 일부를 할애하여 그 세수액을 지방으로 이전하는 조세이므로 현행 제도의 골격을 그대로 유지하는 한 기대를 크게 가지기 어려운 실정이다. 2001년

현재 교통세의 11.5%를 주행세로 이전하는 방식의 제도이므로, 이 비율(법률 상으로는 세율)을 획기적으로 상향조정하는 방안이 강구되지 않는다면 문제를 해결하는 대책이 되기는 어렵다고 판단된다.¹⁸⁾

넷째 도축세는 현재까지 줄곧 그 세수액면에서 보잘 것이 없는 세목이었다. 그렇다면 도축세를 크게 강화하는 세제개편이 가능한가의 여부에 문제의 핵심이 있다고 보아야 한다. 이에 관하여는 부정적인 결론을 내릴 수밖에 없다. 왜냐하면 축산정책이나 소비자보호 등의 차원에서 도축세를 크게 올리는 세제개편을 생각하기는 어렵기 때문이다.

요컨대 이미 과세되고 있는 위 세목들에 관하여 제도개편을 통한 세수증대를 기대하는 데에는 한계가 있다. 가령 상당한 정도의 개선이 가능하다 하더라도 그로 인한 세수증대의 효과는 위에서 논의한 문제점의 해결을 위한 방안은 되기 어렵다고 보아야 한다. 그렇다면 새로운 세목의 신설을 모색하거나 국세의 일부를 지방으로 이관하는 차선책을 찾을 도

17) 이에 관한 구체적인 것은 이 책의 원윤희교수의 글을 참조할 것.

18) 이 세율 11.5%를 대폭으로 올린다고 한다면, 차라리 교통세를 지방세로 완전히이관하는 개선이 이루어지는 것이 바람직하다.

리 밖에 없다고 보아야 한다.

2. 새로운 지방소비세 세목의 신설 가능성

기존의 지방소비세 세목에 관한 제도 개선을 통하여 충분한 세수확보를 기대할 수 없다고 한다면 그 대안으로서 다른 종류의 새로운 세목을 신설하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예를 들어 관광객에게 지역별로 부과하는 觀光稅나 환경시설의 편의를 제공하는 지방자치단체가 부과도록 하는 環境稅 같은 신세목을 고려할 수 있다. 그러나 현재의 租稅環境을 감안할 때에 새로이 세목을 신설하는 일이란 대단히 어려운 역사이기도 하지만, 그러한 신설이 가능하더라도 충분한 세수확보가 보장될 수 있다고 예상되는 세목을 발견하기는 매우 어렵다고 판단된다.

이렇게 본다면 우리 나라 국민부담으로 감내할 수 있는 소비세 부담분 중에서 국세로서의 징수분이 너무 많다고 결론지을 수 밖에 없다. 즉 <표 1>을 보면 국세에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 부가가치세나 특별소비세 및 주세 등의 소비과세로서 전체 국세수입의 53.7%나 된다. 그 다음은 소득과세로서

33.9%를 차지하고 있다. 그러나 재산과세가 국세 중에서 차지하는 비중은 겨우 2.6%에 불과하다. 이 사실은 국세 중 소비과세의 일부를 지방으로 이전하여야 할 이유가 되고도 남는다.

이상의 논의를 근거로 하여 이하에서는 지방세 중 소비과세의 비중을 획기적으로 높이기 위하여 새로운 세목의 신설을 모색하기보다는 기존 국세 중의 일부 세목 또는 세목의 일부를 지방으로 이전하여야 한다는 차원에서 몇 가지 기본방향을 제시하고자 한다. 이와 아울러 세수증대효과는 적더라도 현행 제도의 개선도 병행하여야 함은 물론이다. 오히려 현행제도의 개선이 먼저 고려되어야 할 성질의 것이다. 왜냐하면 새로운 제도의 도입보다는 있는 제도의 개선이 손쉽고도 명분이 서기 때문이다.

IV. 地方消費稅制의 擴充 및 構造改善을 위한 基本構想

1. 개선의 기본방향과 그 평가

자치재원의 확보를 전제로 하여 지방재정 재원규모를 키우면서 그 재원구조를 자주재원의 확대구조로 바꾸기 위한

전략으로서 지방소비세제를 강화하는 방안을 강구함에 있어서는 그 세수규모를 양적으로 팽창시킬 수 있는 제도개편과 「地域的 消費連繫性」을 살리고 또한 應益原則에 부합할 수 있는 소비세 세목이 적절히 배합되도록 함으로써 그 세수구조를 질적으로 개선할 수 있는 제도개편을 동시에 고려하여야 한다. 이 경우 전자는 후자의 개선에 의하여도 기대될 수 있는 일이므로, 이들 양자는 궁극적으로 일맥상통한다. 여하간에 전자의 제도확충과 후자에 의한 구조개선이 다같이 어우러져야만 목표달성이 가능하다.

이를 위한 개선의 기본방안은 위에서 지적한 바와 같이 기존의 제도를 확대 또는 조정하는 방안과 新稅目을 개발하는 방안 및 내국세 세목의 일부를 지방세제로 이관시키는 방안이 있다. 이 가운데 첫째의 방안으로는 위에서 언급한 기존의 소비과세 세목의 課稅基盤을 넓히고 과세표준을 확대하도록 하며 세율을 인상하는 등의 방법을 동원할 수 있다.¹⁹⁾ 그러나 이 방안을 통한 세수증대효과는 지방소비세의 세수구조를 개선할 수 있는 수준에 이르기 어렵다는

한계가 있다(전술 참조). 둘째의 방안은 理想은 좋지만, 새로이 발굴할 수 있는 숨어있는 세목을 찾아내기 어렵다는 한계가 있다. 그렇다면 세 번째의 방안만이 유일하게 문제를 해결할 수 있는 열쇠가 된다는 결론이다.

이처럼 국세의 일부를 지방세(또는 공동세)로 이관하는 방안이 중요하다는 논란에 대하여 세원의 지역적 편중성이 심하다는 이유를 들어 반대하는 논리가 있다. 물론 이 반대론을 무시하기는 어려운 노릇이다. 그러나 다소의 불공평은 불가피한 일이며, 지방자치단체의 財政責任性을 고려한다면 장기적으로는 종합적인 면에서 이 개선방안이 최선이라고 생각된다.

2. 국세 중 일부 세목의 이관문제

위에서 논의한 바와 같이 국세 중의 일부 세목을 지방으로 이관하는 제도개편이 선택가능한 최선의 해결방안이라고 한다면, 과연 어느 세목을 어느 정도로 이관할 것인가의 문제가 대두한다. 이에 관하여는 다음과 같은 몇 가지 방법을 고려할 수 있다고 본다.

19) 담배소비세 및 경주·마권세의 개편방안에 관하여는 이 책의 원윤희교수의 글을 참조할 것.

첫째 현행 부가가치세의 일부를 지방세로 이관하는 방법을 고려할 수 있다. 이는 예컨대 현금취급업종(음식점, 주점, 부동산임대업 등)의 부가가치세를 지방세로 돌려 지방소비세라는 세목으로 과세하는 방법이 가능하다.²⁰⁾ 둘째 특별소비세의 일부를 지방세로 이관하는 방법을 고려할 수 있다. 예컨대 입장행위에 대한 특별소비세를 지방세로 돌려 지방소비세라는 세목으로 과세하는 방법이 가능하다.²¹⁾ 셋째 교통세를 지방세로 이관하여 본격적인 주행세로 전환하는 방법이 가능하다.²²⁾

3. '지방소비세'의 신설문제

부가가치세의 일부를 지방세화하는 경우에는 그것을 지방소비세라고 하는 새로운 세목으로 제도화하자는 논의가

활발하다. 이는 부가가치세의 일부를 현행 지방세 세목의 어느 하나로 통합할 성질의 것이 아니기 때문에 당연히 거론되는 과제이다. 이 경우에 특별소비세의 일부를 지방이전하는 경우에 그것마저 흡수할 것인가 하는 문제와 함께 검토되어야 할 것이다.²³⁾

특별소비세의 일부를 지방세로 할 경우에 그 세목을 지방소비세로 통합하지 않고 '지방특별소비세'로 하자는 방안도 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 세목에는 현행의 도축세 등을 통합흡수하는 방법 또는 주세의 일부(예컨대 탁주와 약주에 대한 주세)까지 통합하는 방법을 생각할 수 있기 때문이다.²⁴⁾

V. 結 論

위에서 지적한 바와 같이 지방자치도

20) 이에 관하여는 權康雄 : 『地方稅의 課題와 發展方向』(서울시립대학교 세무대학원 개원 1주년 심포지움 : 『2001년도 한국조세정책의 운영방향』(발표자료) 84-85면 참조. 특히 자세한 내용은 『稅制改編方案』~302-312면 참조.

21) 이에 관하여는 이책의 오연천 교수의 글을 참조할 것. 그리고 특히 자세한 내용은 『稅制改編方案』~294-298면 참조.

22) 이와 관련하여 과거에 일반 주행세에 관한 많은 논의가 있었지만, 현재의 주행세를 전제로 한 새로운 논의가 앞으로 활발히 전개될 필요가 있다고 본다.

23) 주20) 참조.

24) 주21) 참조.

정치의 일부이다. 그러므로 자금의 뒷받침은 원활한 지방자치를 위한 필요조건 의 하나일 수밖에 없다. 그렇다면 지방재정의 財源規模를 키우는 일은 대단히 중요하다. 하지만 의존재원의 비중이 커지는 방향으로 지방재정 재원규모를 확대한다는 것은 자칫 지방자치를 중앙 정부에 예속시키도록 하는 족쇄로 작용할 공산이 크다. 그러므로 財源構造 면에서 자주재원의 비중이 커지도록 하는 재원규모의 확대가 바람직하다.

그런데 자주재원의 비중이 커지도록 하기 위하여 세외수입이나 지방채를 늘리는 일은 지극히 어려운 현실이라고 전제한다면, 결국 지방세의 세수액을 늘리는 제도개선이 최선의 방안이 될 수밖에 없다. 이 경우 재산과세를 강화하는 방법도 가능하고, 소득과세를 늘리는 방안도 고려할 여지가 있다. 그렇지만 소비과세를 강화하는 방안은 더욱 실효성이 있는 대책이라 보여진다.

소비과세를 강화하기 위하여 현행 지방소비세제를 확충할 필요가 있다. 이 경우에 기존의 지방소비세제에 속하는 담배소비세와 경주·마권세 그리고 주행세 및 도축세를 개편하여 세수증대를 꾀하는 방안은, 비록 합리성은 있을지라도, 그 효과면에 한계가 있을 수밖에 없

는 여건이다. 그렇다면 새로운 세목을 신설하는 방안이 검토될 수 있다. 하지만 이 방안 역시 별다른 묘책이 없는 상황적 한계성을 지니므로 최선의 선택이 될 수 없다. 그러므로 문제해결을 위한 최선의 방안은 국세 중의 일부를 과감하게 지방세로 이관시키는 개선책이 아닐 수 없다. 이 점에 관하여는 부가가치세의 일부와 특별소비세의 일부 및 교통세를 이관하는 방법을 쉽게 고려할 수 있다고 본다. ☺

참고문헌

이근식·송쌍중·원윤희·최명근·최용선 : 『稅制構造 改編方案에 관한 研究—서울市 稅制를 中心으로—』(서울市 立大學校 産業經營研究所, 1996)

[약칭 : 『稅制改編方案』]

行政自治部 : 『地方自治團體 豫算概要』(行政自治部, 2000)

[약칭 : 『豫算概要(2000)』]

行政自治部 : 『地方自治團體 豫算概要』(行政自治部, 2001)

[약칭 : 『豫算概要(2001)』]

權康雄 : 『地方稅의 課題와 發展

方向』(서울시립대학교 세무대
학원 개원 1주년 심포지움 :
『2001년도 한국조세정책의 운
영방향』(발표자료)
김대영 : 『지방소비세제 도입의 실천
방안』(韓國地方財政共濟會:

『地方稅』~2000/제5호)
오연천 : 『지방소비세제 도입의 당위
성과 기본방향』(韓國地方財
政共濟會:『地方稅』~2000/제5
호)

지방세 관련용어 해설

• 時效(시효)

일반적으로 消滅時效와 取得時效를 총칭하는 말로서 金錢債券의 消滅時效期
間은 關稅法(\$25) 勤勞基準法(\$95) 등에서와 같이 특별한 규정이 있는 것을 제외하
고는 일반적으로 5年이다(國稅基準法 \$26, 地稅法 \$30의2).

時效의 中斷·停止 등에 관하여는 일반적으로 민법의 규정이 준용되고(國稅基準
法\$27Ⅱ, 地稅法\$30의6) 법령의 규정에 의하여 국가 또는 공공단체가 하는 납입의 고
지는 民法 第174條의 규정에 不拘하고 時效中斷의 效力이 있다(國稅基本法 \$28,
地稅法\$30의6).

- 편집 실 -