

특 집

지방소비세제의 활성화

부가가치세 일부의 지방이양을 통한 지방소비세 도입방안

이 영 희

한국지방행정연구원 연구위원



I. 문제의 제기

지방세가 재산과세 위주로 구성되어 있기 때문에 세수의 신장성이 취약하므로 소비 또는 소득과 관련된 세가 강화되어야 한다는 주장은 많은 조세학자 또는 실무자를 중심으로 계속되어 오고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 지금까지 개선된 것은 거의 없고 오히려 소비과세의 비중이 1995년도에 전체 지방세수의 15.7%이던 것이 1999년도에는 14.0%로 점차 낮아지고 있는 실정이다. 지방세 중 소비과세에 해당하는 대표적인 세목은 담배소비세와 경주마권세, 그리고 2000년부터 도입 및 시행된 주행세를 들 수 있다. 담배소비세는 잘 알려져 있듯이 종량세형태의 2단계 정액세율체계를 지니고 있을 뿐만 아니라 한미담배양해록에 의한 제한이 있기 때문에 소비과세의 역할을 충분히 수행하고 있다고 할 수 없다. 올해 한갑당 200원에서 300원 정도 오르긴 했지만 선진 외국의 경우에 비해 담배세율은 아직도 상당히 낮은 수준이다. 경주마권세는 신장성이 좋은 소비과세이지만 일부 지방자치단체에 제한되어 있기 때문에 혜택의 범위가 상당히 국한되어 있다.

지방의 주요 소비과세 중에서 주행세

는 가장 바람직한 지방세라고 할 수 있다. 단지 도입된 지가 얼마 되지 않았고 도입목적이 주행세 원래 성격보다는 자동차세율인하로 인한 세수보전차원에서 도입되었기 때문에 아직 지방의 소비과세 역할을 충분히 수행하고 있지 못하다고 할 수 있다. 주행세가 도입되던 2000년도에는 교통세의 3.2%로 그야말로 한미통상압력에 의한 대형차량세율의 인하에 해당하는 세입보전분만을 지방으로 이양했다. 2001년도도 주행세의 세율이 교통세의 3.2%에서 11.5%로 상향조정되기는 하였지만 역시 세수부족에 대한 보전차원에서 취해진 조치이다. 즉 자동차세 차등과세로 인한 자치단체의 세수 감소분인 1,624억원과 에너지세계개편에 따라 세부담이 늘어난 버스, 화물 등 운수업체에 대한 보조금을 자치단체에서 지급하기로 함에 따라 그 재원인 1,861억원을 충당하기 위해 주행세의 세율을 올린 것이다. 2000년도에 주행세를 지방세로 도입한 것은 지금의 실제적인 역할에 문제가 있다고 해도 사실 상당히 발전된 방향으로 나가고 있다고 할 수 있다.

그 이외에 도축세가 소비과세로서 분류되고 있지만, 도축세는 지방세수에 기여하는 부분이 미미할 뿐만 아니라 조세

보다는 수수료의 성격이 강하기 때문에 사실 소비과세로서 바람직한 세라고 하기에는 약간 무리가 있는 세목이다.

지방의 소비과세가 되기 위해서는 지방자치단체에서 소비되는 물품 또는 서비스 등과 밀접한 연관이 있어야 한다. 그러한 측면에서 지금까지 살펴본 소비과세는 지방과 관련이 있기 때문에 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 문제는 지방과 밀접한 연관이 있기 때문에 지방의 소비과세 대상에 포함이 되어야 함에도 불구하고 포함되지 못한 부분들이 있다고 본다. 예컨대, 많은 학자들이 지적하고 있는 부가가치세의 과세대상 중 음식업, 숙박업, 부동산임대업 등은 지방의 소비와 밀접한 관련이 있는데도 불구하고 지방의 소비과세대상에서 제외되어 있는 실정이다.

따라서 본 고는 왜 지방의 소비과세가 확대될 필요가 있는지, 외국의 소비과세 현황은 어떠한지, 그리고 확대될 필요가 있을 경우 바람직한 방법은 어떤 것이 있는지 등에 관하여 논의 하고자 한다.

II. 지방소비과세 확대의

필요성

1. 확대의 필요성

앞에서 언급한 데로 지방의 소비과세는 담배소비세, 경주마권세, 주행세, 도축세의 4개 개별세목이 있지만 4개의 세목 모두 아직 소비과세의 역할을 제대로 수행하는 데는 한계가 있음을 설명하였다. 그 결과는 <표 1>의 국세와 지방세의 소비과세 비중이 잘 설명하고 있다. <표 1>에 의하면 국세의 소비과세는 53.7%를 점하는 데 비하여 지방세의 소비과세는 14.0%임을 알 수 있다. 결과적으로 지방세의 4개 세목은 명목적인 소비과세일뿐 진정한 소비과세의 확충을 위해서는 현행 세목의 개선 노력뿐만 아니라 진정한 소비과세의 도입을 위해 노력해야 한다고 본다.

현행 지방세체계내에서는 민간기업의 지역내 유치 등 지역경제활성화의 성과가 대부분 국세 수입으로 귀속되고 지방세 수입의 증대에 기여하는 효과가 미미하다. 오연천(1998)에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대 효과는 지방세에 비해 약 4.13배나 높고, 서비스업의 경우에도 국세는 지방세에 비하여 3.27배나 높다는 연구결과를 도출하였다. 따라서 지방정부의 지역경영활동의 성과가 지방세수의 증대로 이어질 수 있도록 하기 위해서라도 기업활동 또는 소

비활동과 관련된 세원을 지방세에서 흡수할 수 있는 지방소비과세의 확충이 필요하다.

국세의 소비과세 중 한 세목으로서 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 부가가치세로 국세 총액의 약 25%정도인 238,434억원(2001년 예산기준)인데 이 규모는 지방세수 총액인 234,747억원(지방교육세 제외시 204,980억원)과 거의 동일한 규모이다.

지방소비과세의 비중을 외국과 비교해 보았을 때도 역시 우리 나라의 소비과세는 외국에 비해 상당히 낮음을 <표 2>

를 통해 알 수 있다. <표 2>에 의하면 우리 나라는 재산과세가 소득이나 소비과세에 비해 월등히 높은 것을 알 수 있다. 구체적으로 우리 나라의 지방세 총액에서 차지하는 소비과세 비중이 14.0%인데 비하여 미국은 22.4%, 그리고 일본은 19.8%로 우리 나라의 경우 낮은 수준에 있다. 특히 우리 나라와 지방세 제도가 유사한 일본의 경우, 지방세수가 재산과세보다는 소득과 소비과세에 의하고 운영되고 있어 우리 나라보다는 세수의 신장성이 좋을 수 있다.

소비과세의 비중을 높이는 것만이 목

<표 1> 국세와 지방세의 성격별 구성(1999)

(단위: 억원, %)

구 분	국 세		지 방 세	
	세 수	구성비	세 수	구성비
총 계	744,781	100.0	180,818	100.0
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, 『지방세개요』, 2000
재정경제부, 『조세개요』, 2000

<표 2> 주요국 지방세의 성질별 구성(1998)

(단위: %)

구 분	소득과세	소비과세	재산과세	기타
한 국	13.6	14.0	57.5	14.9
일 본	47.2	19.8	31.1	1.0
미 국	40.4	22.4	4.4	32.8

자료: Revenue Statistics, OECD, 2000

적이 될 수는 없지만, 소비과세의 확충은 세수확보의 자율성과 세수의 안정적인 확보차원에서 무시할 수는 없다고 할 수 있다. 그러한 관점에서 현 상황하의 가장 바람직한 방법은 기존의 지방소비과세의 개선을 통한 확충방법도 있으나 그 보다는 지방의 서비스와 연관된 소비 관련 대상을 찾아 지방소비세를 도입하는 것이 가장 바람직하다고 본다.

2. 지방소비세 도입의 필요성

지방소비세 도입의 필요성은 세수의 신장성 결핍, 지방세수 총액 대비 비중의 취약 등 일반적으로 논의되는 것도 고려할 필요가 있지만, 그 보다는 조세의 효율성 차원에서 접근할 필요가 있다고 본다. 즉 지방세가 지방자치단체에서 제공하는 서비스에 대한 가격기능 역할을 충실히 수행할 수 있으면 당연히 지방세가 되어야 하고 그렇지 못할 경우에 지방세로 선택된다면 그 세목은 비효율적이 될 것이다. 따라서 지방세는 국세의 소득분배와 같은 형평성 차원에서 보다는 지방의 효율성 차원에서 접근할 필요가 있다고 본다.

지방세로서 가장 효율적인 세는 재산세로서 지역의 가격기능 역할을 가장 잘 대변하고 있는 것으로 알려져 있다. 그

러나 Bird(1993)와 같은 학자는 재산세가 지방세로서 가장 적당하지만 지역주민의 세부담과 정부로부터 제공되는 서비스가 서로 연계만 된다면 소비과세 또는 소득과세 역시 지방세로서 적당하다고 기술하고 있다. 즉 한 지역의 주민이 낸 소비세의 세수가 그 지역에 다시 귀속될 경우 효율적인 지방소비세가 될 수 있다고 보고 있다.

그러한 측면에서 볼 때 현행 부가가치세의 대상인 소매업, 음식점, 숙박업, 운수창고업, 부동산임대업 중 음식점, 숙박업 그리고 부동산임대업은 지방자치단체에서 제공하는 서비스와 세부담의 연계가 밀접한 관련이 있는 업종이다. 따라서 음식점, 숙박업, 부동산임대업이 지방소비세의 대상이 된다면 조세의 효율성 차원에서 바람직한 세라고 할 수 있다.

현행 부가가치세는 생산지원칙에 의해 부과되고 있기 때문에 소비자와의 연계가 밀접하지 않은 경우가 많이 있다. 결국 그 경우 지방세의 과세대상이라면 효율적일 수 있는 조세가 그렇지 못한 경우가 되는 것이다. 따라서 부가가치세의 다른 과세대상은 몰라도 해당 지역의 서비스와 밀접한 관련이 있는 음식점, 숙박업 그리고 부동산임대업에 대한 과세는 지방의 소비세로 이양할 필요가 있는 대상이다.

특히 부가가치세가 도입될 1977년 당 시만 해도 유흥음식세는 지방세의 일부였던 것이 세수의 중립성차원에서 국세였던 등록세와 교환되면서 국세의 부가가치세 대상으로 포함되었다. 따라서 세수의 중립성 차원보다는 조세의 효율성 차원에서 재조정하여 지방소비세로 도입하는 방향으로 나가는 것이 바람직하다.

최근 세계의 조세경향은 자본과 노동의 이동이 자유로워지면서 예전에는 소득과 이익이 용이한 소득세 또는 법인세 등이 중요한 조세였으나 환경의 변화에 따라 소비세 또는 재산세 등이 중요한 조세로서 부각되고 있는 실정이다. 따라서 지방세도 현재의 소비과세 이외에 지방자치단체에서 제공하는 서비스에 대한 혜택과 세부담의 연계가 강한 소비관련 세목을 지방세로 확보하여 지방소비세를 도입할 필요가 있다.

Ⅲ. 외국의 지방소비세 현황

1. 미국의 지방소비세

미국은 주정부에 따라 조세의 세율체

계와 과세방법이 다양하기 때문에 지방정부 역시 주정부에 따라 다양한 세목과 세율체계를 지니고 있다. 그러나 주정부의 공통적인 주요세목으로는 소비과세(consumption tax)의 일종인 판매세(sales tax)로 과세방법은 다르나 우리나라의 부가가치세(value added tax)에 해당하는 세목이라고 할 수 있다. 미국은 5개 주¹⁾를 제외하고는 모든 주가 판매세를 부과하고 있으며 주정부 총세 수입의 약 50 ~ 60%가 판매세 수입으로 구성되어 있다.

주정부가 판매세 수입에 의한다면 지방정부는 주로 재산세 수입에 의존하고 있다고 할 수 있다. 그러나 미국은 1950년 이후 부족한 지방재정을 재산세 수입만으로는 해결할 수 없어 세수의 신장성 확보 차원에서 세목을 다양화하는 방편으로 지방소비세의 도입을 검토하기 시작하였다. 지금은 32개주의 6,431개의 county 또는 city에서 지방소비세를 부과하고 있다(<표 3>은 미국 주정부 내 지방정부에서 부과하고 있는 지방소비세의 세율체계이다).

1) 판매세를 부과하고 있지 않은 주는 뉴햄프셔주, 델라웨어주, 몬타나주, 알래스카주, 오레곤주임.

<표 3> 미국 주정부내 지방정부의 지방소비세 세율체계

주	세 율		주	세 율	
	주	지방		주	지방
Alabama	4.0	1-4.5	Missouri	4.225	0.5-1.25
Alaska	-	4.0	Montana	-	-
Arizona	5.0	0.5-2.0	Nebraska	5.0	1.5
Arkansas	4.5	0.5-1.0	Nevada	6.5	0.5
California	6.0	0.5-1.25	New Hampshire	-	-
Colorado	3.0	1.0-3.5	New Jersey	6.0	-
Connecticut	6.0	-	New Mexico	5.0	0.375-0.75
Delaware	-	-	New York	4.0	1.75-4.25
Washington D.C.	6.0	6.0	North Carolina	4.0	2.0
Florida	6.0	0.5-1.0	North Dakota	5.0	1.0
Georgia	4.0	1.0	Ohio	5.0	0.75-1.25
Hawaii	4.0	-	Oklahoma	4.5	2.875-4.0
Idaho	5.0	1.0-2.0	Oregon	-	-
Illinois	6.25	0.75-1.0	Pennsylvania	6.0	1.0
Indiana	5.0	-	Rhode Island	7.0	-
Iowa	5.0	1.0	South Carolina	5.0	1.0
Kansas	4.9	1.0	South Dakota	4.0	2.0
Kentucky	6.0	-	Tennessee	6.0	1.75-2.25
Louisiana	4.0	0.5-3.0	Texas	6.25	0.5-1.0
Maine	6.0	-	Utah	5.0	0.25-1.0
Maryland	5.0	-	Vermont	5.0	-
Massachusetts	5.0	-	Virginia	3.5	1.0
Michigan	4.0	-	Washington	6.5	1.3-1.7
Minnesota	6.0	0.5-1.0	West Virginia	6.0	-
Mississippi	7.0	-	Wisconsin	5.0	0.5
			Wyoming	4.0	1.0-2.0

자료: Significant Features of Fiscal Federalism, Vol. 2, ACIR, 1994

주: 지방정부의 세율은 동일한 주정부에서도 county 또는 city에 따라 다양함(원제 대부분 주와 지방정부의 세율은 상향조정되었으나 조세체계의 변화는 크지 않음)

특히, 재산세 증가의 부담은 주민의 조세저항으로 이어져 1978년 캘리포니아주의 제안 13(proposition 13)의 채택으로 나타나 지금까지 캘리포니아주는 1975년을 기준으로 한 시장가격의 2%이내와 매해 재산가치평가액의 1% 이내로 인상폭이 제한되어 있다. 물론 캘리포니아주의 제안 13은 지금까지 많은 학자들 사이의 논쟁거리로 남아 있지만, 현실적으로 캘리포니아주는 재산세 이외의 세수입을 확보하지 않을 수 없는 실정이다. 최근 재산세 인상의 부담에 대한 저항은 서부지역을 중심으로 확산되어 많은 주정부는 세율제한, 세수증가 한도, 과표인상제한 등의 재산세 인상억제를 위한 조치를 제도적으로 시행하고 있다.

결과적으로 각 지방정부는 재산세 이외에 세수신장성 확보차원에서 지방소비세 또는 지방소득세의 도입을 촉진하는 계기가 되었다. 한 예로 미시건주정부는 교육구의 재원이 주로 재산세수입에 의존하고 있는 것이 보통인데 재산세 부담의 증가를 최소화하기 위해 20억 달러 이상의 교육재원을 지방소비세인 판

매세와 담배소비세로 충당한 바 있다. 뿐만 아니라 오레곤주는 재산세의 부담을 줄이기 위한 법을 통과시켰으며, 위스콘신주는 교육재원의 부담을 종래의 지방정부에서 주정부로 이전시키도록 했다.

이와 같은 미국의 최근 경향은 결과적으로 지방정부로 하여금 선택세(local option tax)를 도입하게 하는 계기가 되었다.²⁾ 선택세는 주 의회가 산하의 지방정부로 하여금 새로운 세목을 신설하여 부족한 재정을 해결하기 위한 대책으로 지방정부가 과세권을 행사할 수 있도록 하는 것을 말한다. 선택세의 대상은 주로 지방소비세인 판매세와 이용세(use tax), 그리고 개인소득세가 대부분이다. 따라서 판매세는 더 이상 주정부의 고유한 세라고 주장하기에는 너무 늦은 감이 있다고 할 수 있다.

2. 일본의 지방소비세

일본의 지방소비세는 1997년 4월부터 도입되었는데 이는 1978년부터 “세제조사회 일반소비세 특별부회”를 구성하여

2) 류금렬, “외국의 세제”, 『지방세』, 제4호, 2000, 한국지방재정공제회, p.153.

오랜기간동안 꾸준히 노력한 결과라고 할 수 있다.³⁾ 지방소비세 도입에 대한 본격적인 논의는 1993년부터 진행되었는데 가장 중요한 이유는 첫째, 고령화 사회에 대비한 지방정부의 재정확충, 둘째, 국제인 소비세도입시 지방정부는 부득이 소비양여세를 수용했지만 지방자치 이념에 충실을 기하기 위해 지방소비세로 전환해야 함을 주장하였다. 그 이후 일본의 중앙정부는 지방소비세의 이론적 배경, 국가간 무역시 발생하는 소비세문제, 납세절차의 간소화, 납세순응비용의 최소화, 지방정부간의 세수입의 형평성, 배분기준 등에 대하여 면밀하게 분석한 후 결국 광역정부의 세목으로 지방소비세를 도입하였다.

지방소비세는 종전의 국세 세율인 3%를 5%로 상향조정한 후, 이 중 1/5에 해당하는 1%를 지방소비세의 세율로 결정하여 시행하고 있다. 지방소비세는 광역정부의 세목이기는 하지만 도도부현에서 다시 시정촌에 세수를 안분하는 형식을 띄고 있다. 그 이유는 지방소비세 도입시 가장 문제가 되었던 부분이 지방소비세의 부담지역과 서비스제공

지역의 불일치 때문이다.

부가가치세는 국제이기 때문에 사실 지역간의 안분문제가 심각하지 않지만, 지방소비세는 지방세이기 때문에 세부담지역과 서비스제공 지역이 일치하지 않을 경우 조세수출 등 비효율성의 발생이 예상되기 때문에 지방소비세 도입시 가장 문제가 되었던 부분이다. 한 예로 갑지역에 거주하는 사람이 을지역에서 생산되는 소비물품을 구입하였을 경우 생산지에 의하면 지방소비세는 을지역으로 귀속될 것이고, 소비지에 의한다면 갑지역으로 귀속되기 때문에 소비와 물품에 대한 세부담이 일치되지 않는 문제가 발생되기 때문이다. 따라서 일본은 이러한 문제의 해결을 위해 청산제도를 활용하고 있는데, 청산제도는 세수입을 징수한 지방정부와 지방소비세를 과세 받은 물품 등의 최종소비지를 관할 하는 지방정부가 일치하지 않은 모순을 해결하기 위한 것이다.

결과적으로 일본은 청산제도를 활용하여 지방소비세의 징수는 생산지원칙에 의하여 징수하고, 세수의 배분은 소비지원칙을 적용함으로써 지역간에 발

3) 자세한 지방소비세도입에 대한 경위는 최명근, “일본의 지방소비세 도입사례연구”, 『지방세』, 제4호, 1999, 한국지방재정공제회, p. 25을 참고바람.

생될 세부담과 지역공공재의 차이에 대한 문제를 어느 정도 해결하고자 하였다. 즉 광역정부인 도도부현은 징수된 지방소비세 총액의 1/2를 시정촌의 인구수 및 사업장의 종업원수에 비례하여 배분하고 있다.

3. 유럽의 지방소비세

유럽 역시 국가에 따라 다양한 조세제도를 지니고 있기 때문에 일률적으로 논하기는 어렵다. 그러나 Council of Europe의 29개 회원국을 대상으로 살펴본 결과에 의하면 지방정부의 세수입은 크게 재산세(개인과 법인), 소득세(개인이 주대상이나 법인의 경우도 종종 대상이 됨), 그리고 미국과 유사한 지방소비세로 구성되어 있다.

그 중에서 소득세는 스칸디나비아 주변국가들의 가장 중요한 지방정부 세원인 반면, 재산세는 주로 영어를 모국어로 사용하는 국가들의 주요한 지방세원

이다. 지방소비세는 미국과 달리 활성화 되지는 않지만 오스트리아에서는 미국과 유사한 세원배분방식에 의해 아주 중요한 지방정부의 소득원 역할을 하고 있다<표 4 참조>.

오스트리아 이외의 회원국 중에서 지방소비세를 의무적으로 부과하고 있는 국가로는 알바니아, 이탈리아, 룩셈부르크, 스웨덴을 들 수 있다. 의무적은 아니지만 지방정부가 자율적으로 지방소비세의 세율을 조정할 수 있는 국가는 벨지움, 싸이프러스, 그리고 독일을 들 수 있으며, 세율의 조정이 상위정부에 의한 국가로는 에스토니아, 헝가리를 들 수 있다.

4. 시사점

지금까지 살펴본 외국의 경우 지방소비세는 앞에서 기술한 조세이론에 의한 접근보다는 지방정부의 취약한 재정확충차원에서 많이 활용되고 있는 것 같았

<표 4> 오스트리아의 정부간 세원배분 비율

구 분	연 방	주	지 방
소 득 세	60%	22%	18%
유 류 세	88.5%	8.5%	3%
부가가치세	69%	19%	12%

자료: Local Finance in Europe, Council of Europe Publishing, 1997

다. 지방소비세의 도입과 배경은 국가에 따라 다양하나 공통적인 점은 지방소비세가 많은 국가에서 지방정부의 세원으로 활용되고 있다는 점이다.

우리 나라에 지방소비세를 도입할 경우 미국의 세원배분 방식도 바람직한 것으로 보이나 이는 지역간의 격차가 클 수 있기 때문에 일본과 같은 청산제도가 별도로 운영되어야 할 것으로 보인다. 따라서 우리 나라에 도입되어야 할 지방소비세는 우리 나라와 유사한 조세체계를 지니고 있고 오랜기간 동안 논의를 거친 일본의 지방소비세 방식이 적당할 것으로 보인다.

IV. 지방소비세의 도입방안

1. 기본방향

지방소비세 도입의 필요성에 대하여서는 앞에서 언급하였으므로 다시 반복하지는 않겠지만 요약하면 다음과 같다. 기본적으로 우리 나라의 지방세가 재산과세 위주로 구성되어 있어 세수의 신장성이 취약하기 때문에 지방세수의 확충을 위해 신장성이 좋은 소비과세를 확충할 필요가 있다.

소비과세의 확충은 크게 세 가지 방법

이 있을 수 있다. 첫째는 담배소비세, 경주마권세, 주행세 등의 기존 소비과세의 세율 또는 과표의 상향조정을 통한 방법, 둘째는 새로운 세원의 발굴을 통한 신세목의 도입방법, 그리고 마지막으로 국세의 소비과세 중 일부의 지방이양방법이 있을 수 있다. 그러나 첫째 방법은 앞에서 자세히 설명했듯이 모든 개별소비세목이 나름대로 소비과세의 역할을 충실히 수행하지 못하는 제약점을 지니고 있다. 둘째 방법은 우리 나라의 거의 모든 재화와 용역에 부가가치세가 부과되고 있는 실정과 「국세와지방세의조정등에 관한법률」 제4조 중복과세금지규정에 위배되기 때문에 현실적으로 신세원발굴에 의한 신세목의 도입은 거의 불가능하다. 따라서 마지막 방법인 국세의 소비과세 중 일부의 지방이양을 통한 지방소비과세의 확충방법이 가장 현실적으로 가능한 방법이라고 할 수 있다. 국세의 소비과세 중에서 지방세수 총액과 거의 동일한 규모인 부가가치세 대상의 일부가 지방에서 제공하는 서비스와 세부담의 연관이 높기 때문에 부가가치세의 일부를 지방소비세로 도입하는 방법이 가장 바람직하다고 할 수 있다.

따라서 이하에서는 부가가치세의 지방이양 가능 대상과 도입방안에 대하여

설명하고자 한다.

2. 도입방안

부가가치세의 과세대상은 소매업, 음식점, 숙박업, 운수창고업, 부동산임대업으로 구분되어 있다. 부가가치세는 국세 총액의 약25%를 점하고 있으며, 그 규모는 지방세 총액규모와 거의 유사할 정도로 큰 규모이다. 이중의 일부만 지방으로 이양되어도 지방세수의 확충효과는 지대하다고 할 수 있다. 부가가치세의 과세대상 중 음식점, 숙박업, 부동산임대업은 지방의 성격이 강하기 때문에 지방으로 이양하는 것에 반대하는 학자는 거의 없을 것이라고 생각된다. 단지 반대하는 일부학자는 복잡한 부가가치세에 대한 징수행정비용의 과다와 지역간의 세수격차때문일 것이라고 본다. 일부학자 들이 우려하는 문제의 해결은 우리 나라의 지방소비세의 도입을 일본의 지방소비세와 유사한 형태로 도입한다 면 어느 정도 해결될 수 있다고 본다.

Owen(1992)과 같은 학자에 의하면 조세의 자율성을 확보하기 위해서는 독립적인 세목이 가장 바람직하다고 하지만, 현재의 상황에서 부가가치세의 일부대상을 독립세로 하기에는 징세행정비

용의 상승, 납세자의 협력비용 증대 등, 현실적으로 상당히 어렵다고 할 수 있다. 따라서 그 다음으로 고려할 수 있는 자율적인 세원배분방식인 세원의 공유를 통한 방법이 적당하다고 할 수 있다. 그 방법으로는 미국의 판매세 세원배분과 일본의 지방소비세를 들 수 있다.

미국에서 활용하고 있는 주정부와 지방정부간의 세원배분방식은 동일한 세원을 활용하지만 과세권은 별도로 갖고 있기 때문에 자율적인 과세방법이다. 그러나 미국과 같은 지방판매세방식이 도입될 경우 지역간의 소비격차가 심한 우리 나라의 경우 지방세수의 편차는 더욱 커질 우려가 있기 때문에 문제가 될 수 있다. 따라서 우리 나라는 징수는 생산지원칙에 의하고 세수배분은 소비지원칙에 의해 청산하고 있는 일본의 지방소비세가 가장 바람직하다고 할 수 있다.

일본의 경우에는 지방소비세의 도입시 세율을 5%로 상향조정후 그 중 1/5인 1%를 지방소비세로 배분하였지만, 우리 나라의 경우에는 현행 부가가치세 대상 중 지방의 성격이 강한 음식점, 숙박업, 부동산임대업에 해당하는 부분에 대한 세원을 서로 공유하는 방법이 바람직하다고 할 수 있다. 원윤희(1994)는 특히 이들 업종에 대한 과세가 지역

의 특성으로 인해 효율적으로 이루어지지 않고 있는데, 만약 이들을 지방이 관장한다면 보다 효율적인 것이라고 한다. 김정훈(1997) 역시 부가가치세의 일부를 일본의 지방소비세 형식으로 이양한다면 납세협력비용의 큰 변화없이 가능할 것으로 보고 있다. 그는 부가가치세의 납세협력비용은 매입세액, 매출세액, 그리고 공제대상 등을 파악하는 데에 대부분이 소요되는데, 이러한 비용은 이미 기존의 부가가치세를 위해 사용되었기 때문에 더 이상은 크지 않을 것이라고 보았다.

그러나 권강웅(2001)은 세수중립차원에서 1977년 부가가치세의 도입당시 지방세로 되어 있던 유흥음식세와 교환한 등록세를 다시 국세로 전환하면서 그 세수규모에 해당하는 부가가치세의 일부를 일본의 지방소비세 형식으로 도입하는 것이 현 시점에서 가장 바람직하다고 한다.

대부분의 학자들이 일본식 지방소비세를 도입하는데 반대하는 사람은 없으나 우리 나라도 지방소비세를 도입하기 위해서는 보다 구체적이며 심도있는 논의가 있어야 할 것이다. 제도가 한번 도입되고 난 후 수정과 개선하기란 상당히 어렵다는 것을 누구나 잘 알기 때문이다.

한 예로 종합토지세가 10년전 정치적 논리에 의해 도입되었지만 지금은 많은 조세학자에 의해 문제점이 무수히 제기되고 있지만 여러 여건상 대폭적인 개편은 아직도 안되고 있는 실정이다. 따라서 우리 나라도 진정한 지방소비세의 도입을 위해서는 일본과 같은 실무위원회의 구성과 더불어 실질적인 연구가 뒷받침될 수 있도록 해야 할 것이다. ☺

참고문헌

- 김정훈, “지방소비과세의 확충방안”, 「정책연구」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 류금렬, “외국의 세제”, 「지방세」, 제4호, 한국지방재정공제회, 2000.
- 오연천, “21세기 지방세의 역할과 전망”, 「지방세」, 제1호, 한국지방재정공제회, 1998.
- 원윤희, “지방소비세의 도입방안에 관한 연구”, 「지방세」, 제2호, 한국지방재정공제회, 1995.
- 최명근, “일본의 지방소비세 도입사례연구”, 「지방세」, 제4호, 한국지방재정공제회, 1999.
- Bird, Richard M., “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues

in Fiscal Decentralization,”
National Tax Journal, Vol. 46,
No. 2, 1993.
Owens, J. “Financing Local Govern

ment,” in: Local Government
Economics in Theory and
Practice, D. King ed., (Rout-
ledge: London), 1992.

지방세 관련용어 해설

• 消費稅(소비세)

재화(財貨)의 소비 또는 화폐의 지출로써 담세력(擔稅力)을 추량하여 과세하는 조세(租稅)이다.

소비세는 소비의 사실을 포착하여 과세하는 것이므로 소비의 최후단계에서 그 소비자에 대하여 과세하는 것이 이상적이다. 이 과세방법을 직접징수방법이라 하며, 이 세를 직접소비세라고 한다.

소비의 최후단계에서 포착하지 않고 그 전단계에서 과세하는 것을 간접징수방법이라고 하며, 이 세를 간접소비세라고 한다. 이 간접소비세는 부과·징수 방법과 과세물건(物件)의 차이에 따라 두 계통으로 분류한다. 하나는 관세(關稅)이고, 다른 하나는 내국소비세(內國消費稅)인데, 관세는 다시 보호관세와 재정관세로 나누어진다. 보호관세는 내국소비자 또는 외국생산자의 부담이 되고, 재정관세는 주로 내국소비자의 부담이 된다. 내국소비세는 국내에서 생산되고 소비되는 재화에 대하여 과세한다.

조세객체(客體)의 입장에서 볼 때 생활필수품에 대한 세와 기호품에 대한 세, 응분소비품(應分消費品)에 대한 세가 성립한다. 이에 대한 각국의 입법례(立法例)를 보면, 재정에 여유가 있으면 필수품세는 그 폐지에 노력하여 비상시에만 과세하며, 기호품세가 소비세의 중심이 되고 있다(주세·연초세등). 응분소비품세는 인간이 자기의 지위나 신분에 따라 생활하는 데 필요한 소비품에 대한 과세이므로, 기호품과 필수품과의 중간에 있는 소비품에 과하는 세가 된다(설탕세·직물세·물품세 등).

이상과 같이 소비세(특히 간접소비세)의 납세의무자는 물건의 제조자·판매자이지만, 그 세액이 물건값 중에 포함되어 소비자에게 전가되므로 실제 담세자는 소비자이다.

- 편 집 실 -