

지방소비 및 소득세 도입방안

김 한 기 / 행정자치부 세제담당관실 서기관

I. 도입의 필요성

지방자치단체 의회 구성으로 우리나라에서 지방자치가 시행된지도 어언 11년의 세월이 지나가고 있다. 지방자치를 정착시켜 나가는 데에는 지방자치단체의 실질적인 자주재원확충이 긴요한 과제이다. 그러나 우리나라는 지방자치단체의 자주재원인 지방세 규모가 매우 영세할 뿐만 아니라 세수의 신장성이 낮아 지방재정구조가 매우 취약한 상황이다.

지방세는 세월이 재산과세위주(45.8%)로 구성되어 있기 때문에 경제성장 및 경제규모가 커짐에도 신장성이 높지 못하고 경직성을 지니고 있다. 폭증하는 지역개발육구 등에 따른 지방재정 수요를 충족하기에는

너무나 미흡하다고 하겠다. 따라서 소비 및 소득과 관련되는 세원을 신설하거나, 국세로부터 이양받으므로 본격적인 지방자치시대의 지방자치발전을 뒷받침할 필요성이 제기되고 있다.

앞으로 지방자치재정은 지방경찰제도 도입, 교육기능의 지방이양 등 국가기능의 지방이양추세에 따라 계속 증가가 예상됨을 감안할 때 이에 따른 지방재정의 보전대책을 검토하는 것은 불가피하다. 이에 따른 지방재정보전 대책으로는 지방교부세, 양여금, 보조금 등으로 충당할 수도 있으나 이는 지방교부세 불교부단체에 대한 재정보전 문제 및 지방재정의 국가 의존도를 점점더 심화시켜 지방자치능력을 약화시키는 방안이라는 점에서 바람직하지 않다고 하겠다.

학계와 조세전문가들도 건전한 지방자치의 정착을 위하여서는 국가기능의 지방이양 등에 따른 재원보전은 국세에 편중되어 있는 소비 또는 소득과 관련되는 국세의 지방이양이 필요하다는 의견을 계속적으로 제시하고 있다. 여기서는 지방세에 소비·소득과세의 비중을 확대할 수 있는 방안에 대하여 검토하고자 한다.

II. 지방세 세원의 문제점

1. 세수신장의 경직성

우리나라의 지방세체계는 <표 1>에서 보는 바와 같이 재산과세의 비중(45.8%)이 지나치게 높아 세수의 신장성이 낮은 체계로 되어 있다. 재산과세 중에서도 거래과세인 취득세 및 등록세의 비중(32.7%)이 매우 높게 나타나고 있다.

이와같이 취득세·등록세의 비중(32.7%)이 너무 높아 부동산경기 변동에 따라 지방자치단체 세수의 기복이 심하게 나타나고 있다. 이로 인하여 지방재정은 취약한 가운데서도 변동이 심하여 더욱 어려운 실정이다. 취약한 지방재원을 확충하기 위해서는 현행 지방세 체계를 개편하여 합리적인 세원구조가 되도록 하여야 할 것이다. 일부 학자들은 지방세체계를 부동산 거래과세 중심에서 보유과세 중심으로 개편할 것을 주장하기도 한다. 보유과세는 그 규모가 영세하므로 확충의 필요성이 있기는 하나 납세자가 1천만명을 넘는 대중세로서 급격한 세부담인상시 광범위한 조세저항을 유발하므로 현실적으로 어려움이 있다. 부동산 거래과세를 인하하고 그대신 보유과세를 강화하는 방안도 납세계층이 일치하지 않고 세원의 크기에 차이가 너무 크므로 현실적으로 매우 어려운 과제이다.

<표 1> 지방세의 성질별 세수구조

구 분	세 목	2002년	
		예산액(억원)	비중(%)
계	17개 세목	249,097	100%
○소득과세(2)	주민세, 농업소득세	33,509	13.5
○소비과세(4)	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	41,238	16.6
○재산과세		114,194	45.8
· 보유과세(4)	재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세	(32,751)	(13.1)
· 거래과세(2)	취득세, 등록세	(81,443)	(32.7)
○기 타(5)	면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세, 자동차세	54,642	21.9
○과년도수입		5,514	2.2

2. 취약한 소비과세

2002년도 지방세 총액중 소비과세가 차지하는 비중을 보면 9.4%에 불과하다. 레저세의 비중이 3.2%이고, 도축세의 비중이 0.2%에 불과하며, 1999년도 말에 자동차세율인하 등에 따른 재원보전을 위하여 도입된 주행세가 3.7%를 차지하고 있다.

여기에 담배소비세를 포함하더라도 소비과세의 비중은 16.6%에 불과하다. 특정 기호품의 소비에 과세되는 담배소비세가 소비과세의 주된 세목이라는 사실은 지방세의 세원구조의 취약성을 여실히 보여주고 있는 것이라 하겠다. 일반적으로 소비과세는 응익원칙에 따른 과세로서 소비력이 담세력을 나타내는 지표가 된다. 이러한 점에서 재산과세보다 우수하다고 볼 수 있으며, 세계적인 추세도 조세중 소비과세의 비중이 점점 높아지고 있다.

우리나라의 경우도 건전한 지방자치발전을 위한 지방세 체계개편은 우선적으로 소비과세 강화방안을 강구하는 것이 급선무라고 하겠다.

3. 소비과세 세원의 국세이양

1949년 12월 22일(법률 제84호) 지방세법제정 당시에는 지방세중 소비과세 성격의 국세부가세인 영업세부가세가 있었다. 1966년 「국세부가세폐지에관한특별조치법」에 의하여 지방세인 영업세 부가세가 폐지되고 그에 상응한 재원을 의존재원인 지방

교부세로 대체된 것으로 알고 있다. 그리고 1961년 12월 8일(법률 제827호) 지방세법개정시 소비세 성격인 유흥음식세가 지방세목에 신설된 바 있었으나 1976년 부가가치세(VAT)가 국세로 신설될 때에 부가가치세로 흡수되었다. 유흥음식세가 국세인 부가가치세로 흡수되면서 세수규모가 비슷한 등록세를 지방세로 이양받았던 것이다. 취약한 지방세원의 구조를 건전화하기 위해서는 국세에 편중되어 있는 소비과세중 일부를 지방세로 배분할 필요가 있음에도 오히려 기존의 지방세 성격의 소비과세도 국세로 이양하는 조치가 이루어 졌던 것이다. 의존재원인 지방교부세 및 신장성이 낮은 등록세는 취약한 지방재정을 더욱 어렵게 하는 원인이 되고 있는 것이다. 본격적인 지방자치실시로 폭증하는 지방자치재원 확보를 위하여 국가와 지방간의 세원의 재배분을 검토함이 필요한 때라고 하겠다.

4. 국세부가세적 성격의 소득과세

현행 우리나라 소득과세도 <표 2>에서 보는 바와 같이 지방세에서 차지하는 비중이 13.5%로 매우 낮으며, 선진국들에 비하여도 매우 낮은 수준이다. 소득과세 세목으로는 농업소득세와 주민세(소득할)가 있다. 농업소득세는 세수가 연간 16억원으로 극히 미미하여 지방세수 확보에 도움이 되지 못하고 지방세목으로서 명백한 유지하고 있는 실정이다. 유일한 소득과세라고 할 수 있는 주민세(소득할)는 국세인 소득세·법

<표 2> 각국의 지방세중 소득과세의 비율

(단위 : %)

우리나라	일 본	스웨덴	벨기에	터어키	이태리	덴마크	노르웨이
13.5	63.2	99.7	77.4	47.0	48.1	93	87.6

* 자료 : Revenue statistics of OECD member countries, 1993

인세의 부가세적 성격의 세금이므로 지방자치단체의 과세자주권 및 자율성을 제한하는 측면이 있다. 따라서 건전한 지방재정 확보를 위해서는 새로운 지방소득과세를 개발하는 것이 절실히 요청된다고 하겠다.

특히 소득과세는 세수의 소득탄력성이 높기 때문에 과표나 세율의 인상없이도 지방자치단체의 소득증대노력에 상응한 세수증대가 가능한 세금이다. 지방자치단체의 지역소득 증대 노력을 유인할 수 있는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 지방자치시대에 지방세에 소득과세를 확대하는 것은 필연적 과제라고 하겠다.

그러나 우리나라의 소득관련 조세체계는 개인소득은 종합소득세로, 법인소득은 법인세로 종합과세하는 체계로 되어 있다. 그리고 소득을 세원으로 하는 세목은 국세로 정해져 있어 소득을 세원으로 하는 새로운 지방소득세를 신설하는 것은 중복과세금지 원칙에 위배되는 등 문제가 발생할 수 밖에 없다.

지방세에 소득과세 세목을 신설하거나 그 비중을 높이기 위해서는 국세로 되어 있는 소득과세 세원 중 일부를 지방에 이양하는 방안 또는 국세와 지방세의 공동세

원화하는 방안의 검토가 요청된다.

Ⅲ. 외국의 지방소비·소득세 제도

1. 미 국

미국은 주정부에 따라 조세의 세율체계와 과세방법이 다양하며 지방정부 역시 주정부 관할에 따라 다양한 세목과 세율체계를 지니고 있다. 그러나 대부분의 주정부에서 공통적으로 시행하고 있는 주요세목으로 소비과세(consumption tax)의 일종인 판매세(sales tax)가 있다. 우리나라의 부가가치세(value added tax)와 과세방법 등에 있어서 다소 차이가 있으나 성격상 부가가치세에 해당하는 세목이라고 할 수 있다. 뉴햄프셔주, 알래스카주, 델라웨어주, 몬타나주, 오레곤주 등 5개 주를 제외하고는 모든 주가 판매세를 부과하고 있으며 주정부 총세수입의 약 50~60%를 차지하고 있다. 예컨대 New York주의 경우 <표 3>에서 보는 바와 같이 소득·소비과세가 대종을 이루고 있다. 소비세의 비중이 24%이고,

소득세의 비중이 61%를 차지하고 있다.

<표 3> NewYork주 주세의 세원별 구성비

세 원 별	구성비(%)
소득세(personal income tax)	61
소비세(excise and user taxes)	24
사업세(business taxes)	12
기 타	3
합 계	100

미국에서 소득세는 연방정부의 세원이 될 뿐만 아니라 주 및 지방정부의 세원이 되기도 한다. 미국의 50개 주 중에서 44개 주가 소득세를 채택하고 있으며, 주정부 및 지방정부 세수에서 차지하고 있는 소득세의 비중은 <표 4>에서 보는 바와 같이 21.4% 정도이다.

<표 4> '96 주 및 지방정부 세수 중 소득세 비중(단위 : 10억 \$)

세 원 별	금액	비중
계	689	100%
판매세(sales tax)	249	36.1
개인소득세(individual income tax)	149	21.4
재산세(property tax)	209	30.4
법인세(corporate income tax)	32	4.6
기 타	52	7.5

자료 : U.S.Census Bureau, statistical Abstract of the United States. 1999

2. 캐나다

캐나다는 소비세를 연방정부와 주정부에서 각각 과세하였으나 1997년 4월 1일부터 연방정부와 3개 주간에 공동소비세 체도를 도입하였다. 즉 Nova scotia, New Brunswick, Newfoundland and Labrador 주의 소매세(retail sales taxes) 및 이들 지역의 연방정부의 재화용역세(Goods and Services Tax : GST)를 통합하여 연방정부와 지방의 공동세인 부가가치세 형태로 변경되었다. 조세의 명칭은 Harmonized Sales Tax(HST)로 정해졌다. HST의 세율은 15%이며, 연방정부가 징수하여 15%의 세율중 7%는 연방정부의 세입으로 하고 나머지 8%는 지방의 몫이 된다.

Nova Scotia주와 New Brunswick주는 HST의 도입으로 실효세율이 3.77%나 인하되었으며, Newfoundland and Labrador 주는 4.48%가 감소되었다. 세율의 인하와 과세대상의 확대는 각종 재화와 용역간의 과세 형평성을 확보할 수 있게 하였다.

제한된 지역에서의 HST 채택은 캐나다 전역에 걸친 HST 시행을 목표로 하는 중요한 계기가 마련된 것이라 할 수 있다. HST는 소비자와 영세기업에 보다 공평하고, 영세기업의 불편을 최소화하며, 연방정부와 지방간에 재정적 협조(fiscal co-operation)와 통합을 촉진하는 역할을 하게 되었다.

캐나다는 위와 같이 소비세원을 연방정부와 주정부가 공유함으로써 기업들은

HST의 시행에 따라 세율 인하, 납세의무 이행 비용(compliance cost)의 경감 등의 혜택을 입게 되었다. 이에 따른 상품 가격의 인하로 소비자들도 이익을 받게 되었으며, 세무행정 경비도 절감할 수 있는 효과를 얻게 되었다.

3. 일 본

일본의 지방소비세는 1997년 4월부터 도입 시행되고 있다. 일본은 1978년부터 “세계조사회 일반소비세 특별부회”를 구성하여 오랜기간동안 꾸준히 노력한 결과라고 할 수 있다. 지방소비세 도입에 대한 본격적인 논의는 1993년부터 진행되었다. 지방소비세 도입의 가장 중요한 이유는 첫째, 고령화 사회에 대비한 지방정부의 재정확충, 둘째, 국세인 소비세 도입시 지방정부는 부득이 소비양여세를 수용했지만 지방자치 이념에 충실을 기하기 위해 지방소비세로 전환해야 한다는 주장에 따른 것이다. 그 이후 일본의 중앙정부는 지방소비세의 이론적 배경, 국가간 무역시 발생하는 소비세문제, 납세절차의 간소화, 납세순응비용의 최소화, 배분기준 등에 대하여 면밀하게 분석한 후 지방소비세 도입을 결정하였다.

지방소비세는 소비세 4%의 25%에 해당하는 1%(소비세 4%×25%=1%)를 지방소비세의 세율로 정하여 시행하고 있다. 지방소비세는 국가가 소비세의 25%를 함께 추가로 징수하여 도도부현과 시정촌이 세수를 각각 50%씩 안분하는 형식으로 징수되

고 있다.

지방소비세 도입시 가장 문제가 되는 것은 세입의 배분문제라 할 수 있다. 부가가치세는 국세이기 때문에 사실 지역간의 안분문제가 필요없고 따라서 총괄 납부제도 등이 시행되고 있어서 이에 대한 연구·검토가 필요하다. 지방소비세는 지방세이기 때문에 세부담지역과 서비스제공 지역이 일치하지 않을 경우 조세수출 비효율성 문제가 발생되기 때문에 지방소비세 도입시 가장 문제가 되었던 부분이다. 일본은 이러한 문제의 해결을 위해 청산제도를 활용하여 지방소비세의 징수는 생산지원칙에 의하여 징수하고, 세수의 배분은 소비지원칙을 적용함으로써 지역간에 발생될 세부담과 지역공공재의 차이에 대한 문제를 어느 정도 해결하고자 하였다. 즉 광역자치단체인 도도부현은 각 도도부현의 지방소비세액에 상당하는 액에 대하여 각 도도부현의 상업통계의 소매 연간판매액 및 기타 소비에 관련된 통계수치를 기준으로 도도부현간에 청산하고, 도도부현은 청산된 금액의 1/2에 상당하는 금액을 도도부현내 시정촌의 인구수 및 사업장의 종업원수에 비례하여 배분하도록 하였다. 이러한 기준도 순수한 소비의 발생지 원칙이 적용될 수 있는 것은 아니지만 그래도 최적의 기준으로 설정한 것으로 생각된다.

4. 유 럽

유럽도 국가에 따라 다양한 조세제도를

지니고 있으나 Council of Europe의 29개 회원국을 대상으로 살펴보면 지방정부의 세수입은 크게 재산세(개인과 법인), 소득세(개인이 주대상이나 법인의 경우도 종종 대상이 됨), 그리고 미국과 유사한 지방소비세로 구성되어 있다.

유럽은 미국과 같이 지방소비세 제도가 활성화되지는 않았지만 오스트리아는 <표 5>에서와 같이 미국과 유사한 세원배분방식에 의해 아주 중요한 지방정부의 소득원 배분역할을 하고 있다.

<표 5> 오스트리아의 정부간 세원배분 비율

구 분	연 방	주	지 방
소득세	60%	22%	18%
유류세	88.5%	8.5%	3%
부가가치세	69%	19%	12%

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

오스트리아 이외의 회원국 중에서 지방소비세를 의무적으로 부과하고 있는 국가로는 알바니아, 이탈리아, 룩셈부르크, 스웨덴을 들 수 있다.

5. 외국제도의 시사점

앞에서 살펴본 외국의 지방소비세제도의 도입과 배경은 국가에 따라 다양하나 많은 국가에서 취약한 지방자치단체의 세원 확충방안으로 지방소비세 및 소득세가 활용

되고 있다는 점이 공통점이라 하겠다.

우리나라에서도 이러한 점에서 지방소비세 및 소득세 제도를 도입할 필요성이 있다. 지방소비세와 소득세는 자치단체별 세원의 격차가 심하여 세입의 배분방법이 제일 중요한 문제가 될 것이다. 일본의 청산제도 등을 참고로 하여 별도의 배분기준을 연구검토하여 배분한다면 세원의 격차에 따른 배분의 불형평 문제를 해소할 수 있는 방안이 마련될 수 있을 것이다.

IV. 지방소비 및 소득세의 도입방안

지방소비세 및 지방소득세를 도입하는 방안으로는 지방세 중 현행 소비·소득과세를 어떻게 하느냐 하는 문제와 국가의 세원을 어떻게 국가와 지방간에 재배분하느냐 하는 방안을 종합적으로 검토하여야 할 것이나 여기서는 이를 분리하여 살펴보고자 한다.

1. 지방소비세 도입방안

가. 지방세체계의 개편방안¹⁾

현행 지방세중 소비과세인 레저세, 도축세, 담배소비세 및 주행세를 어떻게 하느냐 하는 문제를 생각해 볼 수 있다. 새로이 도

1) 김대영 : “지방소비세제 도입의 실천방안” 「지방세」 제6호, 지방재정공제회, 2000년

입되는 지방소비세 속에 이들 세목을 통합하여 세목을 지방소비세로 단순화 하느냐 아니면 현행 세목을 그대로 존치시키고 지방소비세 세목만을 신설하느냐 하는 문제를 검토할 수 있다.

현행 레저세, 도축세, 담배소비세 및 주행세를 모두 지방소비세에 흡수 통합시킨다면 세목수가 줄게 되므로 조세체계가 외형상으로 간소화되는 장점이 있으나 지방소비세 속에 이러한 성격이 서로 상이한 과세대상이 각각 세율과 과세내용을 달리하여 규정이 복잡하게 되는 문제점이 있다.

그리고 레저세는 도세이지만 담배소비세, 주행세, 도축세는 시·군세이므로 통합에 걸림돌이 된다. 담배소비세는 특별시·광역시시의 경우 특별시·광역시세로서 서울에서는 자치구세인 종합토지세와 시세인 담배소비세의 교환 논의가 진행되고 있다. 이러한 점등을 감안할 때, 세목을 통합할 경우 세원의 배분면에서 또다른 문제점이 발생되는 어려움이 있다.

또한 세원을 배분하는 기준이 담배소비세는 담배소비를 기준으로 하나, 주행세는 자동차세액을 기준으로 하고, 레저세는 경마장소재지 여부가 기준이 되며, 도축세는 도살장 소재지에 배분하여야 하므로 통합에 걸림돌이 된다. 새로이 신설하는 지방소비세도 소비세의 원칙에 따라 배분기준을 발생지주의만 고집할 것이 아니라 균형주의를 가미한 새로운 기준이 연구·검토되어야 할 것이라는 점을 고려한다면 각각 별개의 세목으로 존치시키는 것이 좋을 것

으로 생각된다.

국세의 경우도 소비과세의 세목을 부가가치세, 특별소비세, 주세 등으로 각각 별개의 세목으로 존치시키고 있으며, 이로 인한 별다른 문제점이 없다는 점을 참고할 수 있을 것이다.

나. 국세의 세원과 조정하는 방안

지방소비세를 국세인 부가가치세의 일정비율을 이양받아 신설하는 방안은 국가 재정형평을 고려하여야 한다. 국가재정형편이 부가가치세 일부를 지방세로 이양하더라도 수용할 수 있는 수준이라고 한다면 별다른 문제가 없을 것이다. 그러나 국가재정이 이를 감당하기 어려운 수준이라고 한다면 지방세 중 일정한 세원을 국세로 이양하는 대신 지방소비세를 신설하는 방안도 생각해 보아야 할 것이다.

현재 지방세중 소비세 성격의 세금중 세원이 경기도 등 일부 도에 편중되어 있는 레저세(년간 세액이 약 8,000억원 수준)와 세수가 미미한 도축세(년간 세액이 500억원 수준)의 국세이양도 신중하게 검토해 볼 수 있을 것으로 본다. 물론 레저세 이양에 관하여 경기도에서는 반대할 수 있겠지만 지방소비세라는 더 큰 세원을 이양받기 위하여 필요한 전제 조건이 된다면 이해할 수 있을 것으로 본다.

지방소비세의 이양규모가 클 경우 등록세를 국세로 교환하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 등록세는 당초에 국세이었으나

1977년 부가가치세 신설시에 그 당시 지방세로 되어 있던 유흥음식세와 교환한 것으로 연간 세액이 약 4조 9,000억원 수준에 이르는 세금이다. 등록세를 국세로 이양하면서 지방소비세를 신설하려면 지방소비세의 세율은 부가가치세의 25% 이상이 되어야 할 것이다.

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

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

지방세가 지방재정에서 차지하는 비중이 낮은 가장 큰 이유는 지방자치단체간 세원분포의 불균형 때문이다. 자치단체간 세원분포가 형평하다면 지방교부세 재원을 모두 지방세화 하면 지방재정자립도는 간단히 개선될 수 있다. 그러나 세원분포가 불균형하기 때문에 취약한 지방자치단체의 재정확보를 위해서 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 자동차 관련 세제를 취득·보유단계의 세부담을 완화하고 주행(이용)단계의 세부담을 강화하는 방침에 따라 지방세로 신설되었기 때문에 지방세로 존치가 필요하다. 주행세에는 유류관련 세제의 합리화 과정에서 운수업체의 보조금을 담당하는 기능이 있는 등 그 기능이 확대되고 있으므로 계속 지방세의 세목으로 존치가 불가피 할 것으로 본다.

다. 단계적 도입방안

부가가치세의 일정비율을 지방소비세로 할 경우 현재 부가가치세의 연간 세수 규모가 약 32조원 수준이므로 세율을 10%로 하더라도 연간 세수는 약 3조 2천억원 규모가 된다. 따라서 일시에 높은 세율의 지방소비세를 신설하기는 어려울 것으로 생각된다. 현재 소득과세의 경우 국세인 소득세와 법인세액의 10%를 주민세 소득할로 징수하고 있는 점에 비추어 지방소비세의 경우도 10%로 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 지방소비세를 도입한 후 국가 재정형편을 고려하여 국가재정이 허용하는 범위안에서 단계적으로 세율인상을 추진할 수도 있을 것이다.

일본의 경우도 연합군 최고 사령관에 의해서 구성된 shoup 사절단이 1949.8.27.에

권고한 일본세계 보고서에서 지방소비세 문제가 처음으로 제기되었다. 그후 1994.12월 지방소비세 신설 입법이 실현되어 1997.4.1.부터 시행되었으므로 약 48년이 소요되었다. 우리도 이러한 선례를 타산지석으로 삼아 우리나라에서도 지방소비세에 관한 논의를 하루속히 진지하고 활발하게 진행시킬 필요가 있다고 하겠다. 앞으로 진지한 협의가 이루어 진다고 하더라도 상당한 기간이 소요되어야 할 것으로 보이며, 도입이 결정되더라도 단계적으로 추진되어야 할 것으로 본다.

지방소비세를 도입하려면 세원배분의 기준을 단순히 발생주의가 아닌 균형주의를 가미하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 지방세의 취약점인 세원의 부익부 빈익빈 현상이 나타나기 때문이다. 지방소비세가 도입되고 앞으로 세율을 상당히 높은 수준까지 인상하여 지방재정 문제를 해결하려면 자치단체간 부익부 빈익빈 현상이 심한 세원배분방식을 고집한다면 발전가능성이 없을 것이다. 지방세의 조세체계간소화 및 조세제도의 합리화 측면에서의 정비 또는 국세와 지방세간의 세원재배분 문제도 새로운 세원배분 기준이 마련되지 아니하면 해결이 불가능하다는 점을 깊이 생각해 보아야 할 것이다.

라. 지방소비세 신설효과

소비과세가 증가되는 것은 <표 6>에서 보는 바와 같이 세계적인 추세이다. 지방소

비세 제도를 도입하면 소비과세 인상추세에 따라 신장성과 안정성이 큰 지방세원을 확보할 수 있게될 것이다. 국민소득의 증가와 인터넷 확대·보급에 따라 향후 전자상거래(e-commerce)의 활성화가 가속화 될 것으로 예상되고 소비과세의 비중은 더욱 커질 것이므로 지방재정확충을 위하여 지방소비세의 도입은 매우 중요한 과제라 하겠다.

또한 소비세는 물품구매시 가격에 포함되므로 조세저항이 적고 체납도 없으며, 부가세 형태로 도입시 세무행정도 용이하여 징수비용도 저렴하다. 지방소비세 제도신설은 자치재원의 확충과 지방세무행정의 질을 향상시키고 지방세계의 기반을 공고히 할 수 있는 전기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

2. 지방소득세 도입방안

지방소득세 도입방안으로는 소득을 과세로 하는 세원을 통합하여 국가와 지방간에 공동세원화 하는 방안과 국세소득세 과세대상중 지방세 성격인 양도소득·사업소득 등을 지방세로 이양받아 지방소득세를 신설하는 방안등이 검토될 수 있다.

가. 소득과세를 통합후 공동세원화

국세와 지방세의 구조조정 측면에서 현재 지방세로 과세되고 있는 소득과세를 국세와 통합하여 공동세원화 하는 방안이다.

<표 6> OECD 국가들의 VAT 세율변화 추이

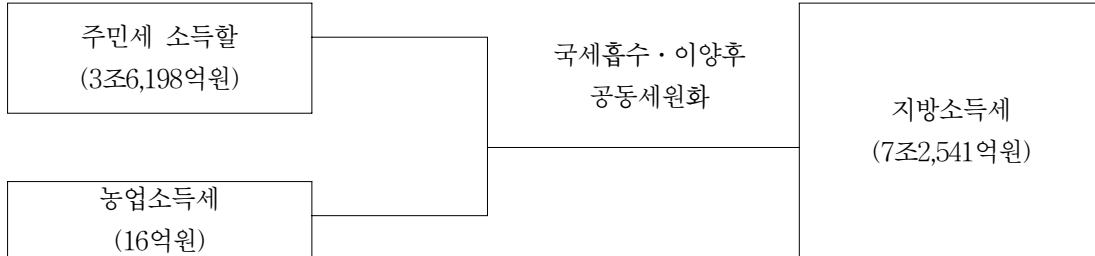
(단위 : %)

국가	연도	부가가치세 도입연도	도입초기 표준세율	2000현재 표준세율
오스트리아		1973	16	20
벨기에		1971	18	21
캐나다		1991	7	7/15
덴마크		1967	10	25
핀란드		1969	11.1	22
프랑스		1964	20	19.6
독일		1968	10	15
그리스		1987	16	18
아이슬란드		1989	22	24.5
아일랜드		1972	16.4	20
이탈리아		1973	12	20
일본		1989	3	5
룩셈부르크		1970	8	15
멕시코		1960	10	15
네덜란드		1969	12	19
뉴질랜드		1986	10	12.5
노르웨이		1970	20	24
포르투갈		1986	16	17
스페인		1986	12	16
스웨덴		1969	11.1	25
스위스		1995	6.5	7.6
터키		1985	10	15
영국		1973	10	17.5
평균			12.5	17.4/17.7

이 방안은 국세인 소득세 및 법인세액을 과세표준으로 하는 주민세 소득할과 농업 소득세를 국세인 소득세와 법인세에 통합하고 공동세원화 하는 방안이다. 국가에서 통합된 소득세와 법인세를 징수하여 국가

와 지방간에 80:20 비율로 배분하면 <표 7>에서와 같이 지방재원도 확충(3조6,327억원=7조2,541억원-3조6,198억원-16억원) 되고 소득세할 주민세 과징에 따른 잡다한 민원의 해소와 납세비용도 절감할 수 있을

<표 7> 소득과세 대상을 통합후 공동세원화



※ 소득세와 법인세의 20%를 공동세 방식의 지방세로 변경

것으로 전망된다.²⁾

그러나 이와같이 세원관리 및 부과징수를 중앙정부에서 하여 세입중 일부를 지방에 배분할 경우 지방자치단체의 과세자주권과 자율성이 제한되는 문제는 있다. 세원의 배분기준을 발생지주의에 의할 경우 자치단체간 부익부 빈익빈 현상이 나타날 수 밖에 없으므로 자치단체간 재정력을 고려한 별도의 합리적 배분기준이 설정되어야 하는 등의 어려움도 예상된다.

나. 국세 일부로 지방소득세 신설

주민세 소득할의 기본골격을 유지한채, 국세 소득세 과세대상중 지방세 성격인 제1차산업 관련소득, 양도소득 등을 이양받아 지방소득세를 신설하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 경제성장에 따른 세수신장 효과를 국가와 같이 공유할 수 있어 안정적인 지방세수 확보에 기여할 수 있을 것이다.

학자들 간에도 현행 세법하에서 국세인 양도소득세를 지방세로 이양하는 문제가 조심스럽게 제기되고 있다(최명근 1996). 그 이론적 근거로서 특성상 자본이득은 통상소득과 분류하여 과세하는 것이 타당하다고 한다. 이러한 분리과세원칙이 일단 세워지면 과세권자가 중앙정부이든 지방자치단체이든 상관이 없다는 것이다. 지방자치단체는 특히 부동산에 관한 제반 정보에 대한 접근도에 있어서 중앙정부보다 우위에 있는 이점 때문에 지방자치단체의 자본이득과세는 효율성이 높다는 점을 제시하고 있다.

그러나 자본이득에 관한 세제를 분리하여 지방자치단체에서 과세한다고 하더라도 여타 소득에 대한 과세와 상호 긴밀한 관계를 가질 수밖에 없다는 점이 문제점으로 지적된다. 국세인 종합소득세와 법인세와 다른 별도의 과세요건을 설정하여 운용한다는 것은 과세기술상 대단히 어려운 문제일 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 장기적으로 심도있는 연구·검토가 요망된다. 단기적 방안으로 부동산 양도소

2) 송쌍중 : 「지방재정확충을 위한 지방세제 개선방안」, 31면, 1998년

득의 지방세화에 앞서 과세·징수업무를 지방자치단체가 담당하고 세수의 일부분(50%정도)을 지방자치단체가 보유하는 방안이 제시되고 있다. 그렇게 한다면 지방의 소득과세 수입증대 및 징세행정의 효율성도 제고할 수 있을 것으로 본다.³⁾

V. 발전방향

본격적인 지방자치 실시한지도 11년이 경과되었고 민선3기를 맞이하였다. 지방자치 발전을 위해서는 안정적인 지방자치재원 확보가 매우 중요한 과제임에도 실질적인 자주재원인 지방세로서 자치단체 인건비조차 미해결단체가 59%나 되는 취약한 실정이다. 이러한 지방재정 현실에서 지방자치제도의 안정적이고 지속적인 발전을 위해서는 우선적으로 지방자치재원이 확충되어야 할 것이다.

지방자치재원을 확충하는 방안으로는 지방자치정신구현을 위하여 지방세 확충이 가장 바람직하다. 지방세원 확충은 현행 조세체계상 소비·소득과세가 국세에 편중되어 있는 점 등에 비추어 소비 및 소득에 대한 세원을 지방세로 대폭 이양하는 방안 강구가 필연적인 과제라고 하겠다.

중앙정부의 입장에서 지방자치발전은 건전한 자치재원확보가 선행되어야 한다는 인식을 새롭게 할 필요가 있다. 소비 및 소

득에 대한 국세 세원중 일부를 지방으로 이양하는 조세체계의 개편방안을 중앙정부와 지방자치단체가 함께 진지하고 심도있게 검토되어야 할 것이다.

현재 추진되고 있는 국가기능의 지방이양으로 인한 지방재원의 보전은 의존재원인 지방교부세 등으로 충당되어서는 아닐 것이다. 지방소비세 및 지방소득세를 신설하여 자주재원으로 충당할 수 있도록 하여야 할 것이다.

소비·소득과세의 지방이양시 가장 큰 문제점으로 지적되는 자치단체간 재정불균형을 완화할 수 있는 방안이 강구되어야 한다는 점이다. 세수배분시 재정력 지수 등을 적용하여 자치단체간 균형을 이루도록 하는 방안을 검토하여야 한다. 향후 지방자치단체의 재원 확충은 어떠한 형태로든 소비·소득에 대한 세원으로 충당할 수 있도록 연구·검토 되어야 할 것이다.

소비·소득과세제도를 신설하기 위해서는 자치단체간 세원배분문제가 가장 중요한 과제는 분명한 사실이다. 왜냐하면 현행 지방재원은 전체적으로는 매우 열악한 수준이지만 서울특별시의 일부 자치구 및 경기도의 일부 시는 기준재정수입이 기준 재정수요를 초과하기도 하여 모든 지방자치단체의 지방재정이 열악하다고 볼 수는 없다. 극히 일부 자치단체이기는 하지만 재정력이 좋은 자치단체에 대하여는 형평조정 차원에서 역교부세 등을 통하여 재원을 환수하는 문제까지 제기되고 있다. 그러나 현실적으로 기초자치단체의 재원을 환수하

3) 송쌍중 : 「지방재정확충을 위한 지방세제 개선방안」, 45면, 1998년

는 문제는 실현이 거의 불가능한 과제이다. 여러 가지 이유가 있겠지만 지방자치단체의 재정력을 객관적으로 평가할 수 있는 자료가 없기 때문이다. 현재 사용하는 재정자립도나 기준재정수요에 대해서는 많은 사람들이 문제점을 제기하고 있고 당사자는 동의하지 않는 기준이다. 누구나가 승복할 수 있는 객관적인 지표가 개발된다면 자치단체간 재정형평조정은 가능할 것이다.

역교부세제도도 시행될 수 있고, 초과액을 국가에서 납부받을 수도 있을 것이다.

그러나 그러한 지표를 개발하기는 매우 어려운 과제이다. 앞으로 자치단체간 재정형평조정을 위한 연구·검토가 매우 중요한 과제이므로 여기에 대한 노력은 지방소비세 및 소득세 도입방안의 일환책으로 한층 강화되어야 할 것이다.☺