

# 所得·消費課稅制度의 構造改編

A Study on Local Income and Consumption Tax

金正勳

(韓國租稅研究院 專門研究委員)

— <目 次> —

- I. 序 論
- II. 地方稅의 現況 및 問題點
- III. 地方消費稅制의 構造改編
- IV. 地方所得課稅의 役割強化
- V. 結 論

## <ABSTRACT>

It is argued that the current structure of Korean local tax system has been designed to support the national development planning policy prevailed in the 60s and 70s. A salient feature of such system is that the tax bases of the national and local governments are strictly separated so that the national government takes precedence over major tax bases such as income and consumption. This paper argues that such system lacks flexibility in handling problems faced by diversified and independent local governments in the 90s. As a solution, it is suggested that old laws preventing tax-sharing be scrapped and the national and local governments share the income and consumption tax base.

## I. 序 論

지방자치단체장의 주민투표가 실시된 지 벌써 2년이 지났다. 지난 2년 동안 우리나라에 서는 지방자치를 활성화할 수 있는 여러 가지 방안들이 정책입안자, 전문가, 그리고 일반인 들 사이에 논의되었었고, 또한 앞으로도 우리나라의 정치 및 경제의 가장 중요한 이슈로 자리잡을 것이 분명하다.

지방자치가 이처럼 많은 사람들의 관심을 끌고 있지만, 어떠한 형태로 우리나라의 지방 자치를 자리잡아가야 하는 것이 바람직한가에 관하여서는 많은 사람들이 다양하고 상충되 는 의견을 제시하고 있다. 따라서 국민적 합의에 의한 일정한 기준이 있어서, 그 기준에 따 라 우리나라의 지방자치가 정착되어 가고 있다고 보기는 힘들 것 같다.

그러나 지방자치, 더 크게는 민주질서 자체가 명확한 국민적 합의에 의하여 단번에 얻어 지는 것이라기 보다는 다양하고 때로는 충돌하는 의견들이 타협점을 찾으면서 얻어지는 동 태적 결과물이라는 점을 감안할 때, 이제 갓 시작한 우리나라 지방자치제도의 바람직한 모 습을 서둘러서 규정하는 것은 힘들다는 생각이 든다. 따라서 현재 벌어지고 있는 지방자치 에 관한 다양한 논쟁들은 교과서적 처방을 제시하는 것이라기 보다는 지방자치의 정착 및 발전에 기여하기 위하여 바람직한 정책이 무엇인가를 나름대로 모색하는 과정으로 보는 것 이 보다 타당할 것이다.

지방자치와 관련된 논의 중에서 가장 상충되는 의견이 제시되는 분야를 꼽으라고 한다면, 개인마다 견해의 차이가 있겠지만, 지방재정 및 지방세 분야가 아닌가 하는 생각이 든 다. 그리고 외국의 경우를 둘러보아도 지방재정 및 지방세에 관한 한 자신있는 처방을 제 시하는 국가는 없다고 생각된다. 외국의 사례를 통하여 우리가 얻을 수 있는 교훈이 있다 면, 그것은 ‘지방재정 및 지방세의 구조는 각 국가가 처한 특수한 상황, 즉, 역사적 배경, 문화, 정치, 그리고 경제에 달려있다’라고 하는, 지극히 동어반복적인 결론일 뿐이다.<sup>1)</sup> 따라서 지방자치가 이제 겨우 시작한 시점에서, 달리 표현하면, 아직까지 우리나라 지방자치의 특수성을 이해하지 못하는 상태에서, 지방세구조를 개편하는 방안을 제시하는 것이 무척 힘들다는 생각이 든다. 그리고 여기에서 제시되는 안은 하나의 모색과정이라는 점을 다시 한번 강조하고 싶다.

본고에는 지방소비과세 및 지방소득과세의 기반을 확충하는 방안이 제시되어 있다. 현재 우리나라 지방세를 보면 소득과세는 이미 주민세의 형태로 자리잡고 있기 때문에 이를 확

1) 외국의 지방재정에 관한 평가는 김정훈(1996) 및 그 안에 수록된 참고문헌을 참고하기 바람.

충하는 것은 세율을 조정함으로써 가능하다고 생각된다. 그러나 소비과세의 기반을 확충하기 위해서는 보다 근본적인 개편방안이 논의되어야 하리라고 생각된다. 지방세의 소비과세 기반이 상당히 취약하기 때문이다. 따라서 본고에서는 지방소비과세의 특성 및 외국에서의 지방소비과세가 어떻게 활용되는가를 보다 자세하게 알아보았다.

지방세, 특히 소비·소득과세의 개편방안을 제시하는데 사용된 준거의 틀은 주로 지방자치의 효율성 및 책임성에 관한 이론들이다. 따라서 지방재정의 형평성에 관하여서는 구체적인 논의를 하지 않았다. 그러나 지방세의 구조개편이 단행되면, 地方財政制度도 함께 변화하는 것이 당연하다고 생각된다. 물론 지방세가 변할 때 지방재정제도가 어떻게 장단을 맞춰야 하는가에 대한 방안을 쉽게 제시하기는 힘들 것이다. 특히 우리가 원하는 변화가 파레토개선(Pareto improvement)이라면 더욱 그렇다. 그러나 본고에서는 이 어려운 문제에 대한 해답이 있다는 것을 암묵적으로 가정하고, 분석의 대상을 지방세로만 한정하여 지방자치의 효율성 제고방안을 제시하였다.

본고는 다음과 같은 순서로 진행된다. II에서는 지방세 현황 및 문제점이 정리되어 있다. III과 IV에는 각각 지방소비과세의 확충방안과 지방소득과세의 확충방안이 논의되어 있다. 마지막으로 V에는 결론이 실려있다.

## II. 地方稅의 現況 및 問題點

### 1. 지방세의 현황

우리나라의 지방세는 15개의 세목으로 구성되어 있다. 이를 성격별로 구분하면 크게 재산과세, 소득과세, 소비과세, 그리고 기타과세로 구분된다. <표 1>에 나와 있는 바와 같이 이 중에서 가장 많은 세수비중을 차지하는 세목은 재산과세로 95년의 경우 9조 1천억의 세수가 확보되어 전체세수 15조 3천억의 60%를 차지하였다. 학자에 따라서는 우리나라의 지방세에서 재산세가 차지하는 비중이 70%라고 주장되기도 한다. 이는 재산과세에 자동차세를 편입시킬 경우인데, 여기에서는 자동차세를 기타과세로 취급하였다. 사실 자동차세는 지방세에서 상당히 흥미로운 세이다. 95년의 세수가 1조 5천억으로 전체 지방세의 약 10%를 차지하고 있는데, 이는 재산과세 중 종합토지세(8.2%)나 재산세(3%)가 지방세에서 차지하는 비중보다 높은 수치이다. 종합토지세 및 재산세는 매해 재산가치를 산정하여 정기적으로 부과되기 때문에 보유과세라 불리는데, 외국의 경우에는 지방세의 중추역할을 담당하고

있다. 그러나 우리나라의 경우에는 보유과세가 담당하는 역할이 상당히 미미한 편이다. 재산과세 중 도시계획세나 공동시설세는 별개의 세목으로 구분되어 있지만, 과표는 기본적으로 종합토지세 및 재산세와 비슷하고 단지 주로 도시지역의 토지 및 재산에 부과된다는 것이 다를 뿐이다. 따라서 지방세에서 재산보유과세가 차지하는 비중은 전체적으로 약 16.8% 정도가 된다.

재산과세 중 가장 큰 비중을 차지하는 세목들은 취득세와 등록세인데, 재산의 거래시에 부과되기 때문에 거래과세로 불린다. 1995년의 경우 취득세 및 등록세가 전체 지방세에서 차지하는 비중은 41.3%이었다. 이론에 의하면, 재산거래세보다는 재산보유세가 형평성이나 효율성 측면에서 우월한 것으로 알려져 있다. 그런데 우리나라에서는 지방세 세수를 위하여 전자에 보다 많은 의존을 하고 있으므로 지방세 또는 재산세체계의 개선방안이 논의될 때 가장 먼저 거론되는 것이 보유과세와 거래과세의 조정방안이다.

<표 1> 지방세 세수구조  
(단위: 억원, %)

구 분	세 목	세 수	비 중
재 산 과 세	취득세	26,910	17.6
	등록세	36,325	23.7
	종합토지세	12,543	8.2
	재산세	4,657	3.0
	도시계획세	6,527	4.3
	공동시설세	2,043	1.3
	사업소세	2,961	1.9
	소 계	91,968	60.0
소 비 과 세	담배소비세	21,519	14.1
	도축세	339	0.2
	경주마권세	2,170	1.4
	소 계	24,028	15.7
소 과 특 세	주민세	17,014	11.1
	농지세	21	0.0
	소 계	17,035	11.1
기 타	자동차세	15,452	10.1
	면허세	2,086	1.4
	지역개발세	611	0.4
	과년도수입	1,980	1.3
	소 계	20,129	13.1
지 방 세 계		153,160	100.0

자료: 내무부, 『지방세정연감』, 1996.

재산과세를 제외하고는 지방소비세와 지방소득세가 지방세에서 차지하는 비중은 대체로 비슷한데 각각 15.7%와 11.1%를 차지하고 있다. 우리나라의 지방소득세는 상당히 간편하게 되어 있는데, 소득할 및 법인할이 각각 국세인 소득세 및 법인세의 부가세로 부과되고 있고, 농지할은 농지세의 부가세로 부과된다. 현재 세율은 7.5%로 되어 있는데 98년까지는 교육재정을 위하여 2.5%가 추가로 징수되어 국세에 편입되도록 되어 있다.

지방소비세는 일종의 특별소비세의 형태로 걷히고 있다. 담배소비세는 담배의 소비에, 도축세는 소·돼지의 소비에, 그리고 경주마권세는 경주 및 경마의 투표권구매에 대하여 각각 소비세가 부과된다. 이 중에서 도축세 및 경주마권세는 세수가 아주 미미하기 때문에 지방소비세의 역할을 잘 담당하지 못하고 있지만, 담배소비세의 경우에는 95년의 세수가 2조 1천억으로 지방세의 14.1%를 차지하였다. 그러나 이와 같은 비율은 예전에 비하여 상당히 줄어든 것이다. 담배소비세가 지방세에서 차지하는 비중은 90년에 24.7%, 91년에 20.5%, 92년에 18.3%, 93년에 15.8%, 그리고 94년에 15.5%를 기록하여 담배소비세는 다른 세목들에 비하여 세수신장력이 크게 떨어짐을 알 수 있다. 담배소비세의 세수신장력은 이처럼 떨어지지만, 다른 지방세 세목들에 비하여 한가지 장점을 가지고 있는데, 그것은 지역간 세수 분포가 매우 균등하다는 것이다. 또한 인두세적 성격을 가지고 있어서 과세기반이 튼튼하지 못한 시·군지역에서 매우 큰 세수비중을 차지하는 세목이다.

## 2. 지방세 구조의 문제점

### 1) 준거의 틀

지방세구조의 문제점을 논하기 위해서는 문제점의 진단에 사용된 준거의 틀이 무엇인가를 먼저 명확하게 밝힐 필요가 있다. 지방세의 문제를 진단하는 사람이 어떠한 준거의 틀을 사용하는가에 따라서 문제점의 성격이 크게 달라지기 때문이다. 지방재정, 더 넓게는 국가재정을 평가할 때 사용되는 준거의 틀을 가장 일반적으로 표현하면 효율성과 형평성이다. 효율성은 자원을 각 경제주체에게 배분하되 낭비가 없어야 한다는 것을 의미하고, 형평성은 경제주체간 자원배분이 어느 한 쪽으로 치우치지 않아야 한다는 것을 의미한다. 이러한 정의로부터 알 수 있듯이, 효율성은 비교적 그 개념이 명확한 반면, 형평성은 주관적인 관점이 개입될 수밖에 없다는 특징을 가지고 있다. 이러한 이유 때문에 경제학자들은 가능한 한 형평성을 연구의 대상에서 제외하고 효율적인 자원배분이 무엇인가를 연구할 때가 많다.

그런데 이러한 연구방법은 잘못된 오해를 불러일으키는 경우가 많은데, 그 중 가장 대표

적인 것이 경제학자들은 효율성만을 추구한다는 오해이다. 따라서 이러한 오해를 불식시키기 위해서는 사전에 분석의 범위를 명확하게 규정하는 것이 바람직하다고 생각한다. 본고에서는 지방세, 특히 지방소득 및 소비세의 구조개편방안을 논하고 있는데, 이론이 우리들에게 가르치는 것은 지방세는 지방정부로 하여금 지방공공재를 효율적으로 제공하도록 선택되어야 한다는 것이다. 즉, 대부분의 지방재정에 관한 이론에서는 재분배의 기능을 중앙정부에 위임하고 있다.<sup>2)</sup> 다행히 우리나라의 경우에는 지방재정조정제도가 매우 명확하게 확립되어 있어서 중앙정부가 재분배정책을 위하여 어떠한 역할을 수행하여야 하는가를 비교적 손쉽게 연구할 수가 있다. 따라서 지방재정의 개선방안을 제시하는 가장 바람직한 방법은 효율성의 제고를 위한 지방세제 개편과 형평성을 제고하는 지방재정제도의 개편을 하나의 모형에 담아서 제시하는 것이라고 생각된다. 그러나 본고에서는 이러한 작업을 향후 연구과제로 미루고, 단지 효율성을 기준으로 한 지방세제 개편방안을 제시하기로 한다. 물론 지방세제 개편의 기본적인 준거의 틀은 효율성이지만 형평성을 함께 고려할 수 있는 방안이 전혀 없는 것은 아니다. 다만 형평성을 본격적으로 논의하기 위해서는 지방재정제도가 반드시 함께 연구되어야 한다는 점을 미리 인정하면서 지방세제의 개편방안을 제시하고자 한다.

## 2) 문제점

우리나라의 지방세제의 문제점은 크게 두가지가 있다고 생각된다. 첫째는 지방세제의 근간이 되는 토지세제의 미정착이다. 토지세제가 지방세제의 핵심이 되는 이유는 과표가 지방정부가 제공하는 지방공공재의 수준을 가장 잘 반영하기 때문이다. 즉, 한 지방의 토지수익률은 그 지방의 지방공공재와 밀접한 관련이 있기 때문에 토지세는 지방세로서 가장 적절한 세로 알려져 있다. 토지세는 또한 형평한 세금이기도 하다. 토지소유의 분포는 적어도 우리나라의 경우 상당히 누진적이기 때문이다. 반면, 자본에 대한 과세는 지방정부가 담당하지 않는 것이 바람직하다. 자본은 지역간 이동이 용이해서 자본의 수익률은 지방공공재와 그다지 밀접한 관련이 없기 때문이다. 예를 들어, 한 지방의 지방공공재 공급이 늘어나서 그 지방에 위치한 자본의 수익률이 상승하면, 이 지방으로 자본이 몰리게 되고, 그 결과 자본의 수익률은 떨어지게 된다.<sup>3)</sup> 이 예를 보면, 토지의 수익률이 왜 지방공공재와 밀접한

2) 이 부분에 대한 연구는 재정학자들에 의해서 매우 오랫동안 연구되어왔기 때문에, 다양하고 방대한 연구결과가 있다. 이 분야의 참고문헌들은 Wildasin (1991)에 자세히 소개되어 있다.

3) 이와 같은 이유 때문에 지방정부는 자기 지방의 자본수익률을 올리기 위하여 지방공공재는 공급하되, 자본을 타지역으로 뺏기지 않기 위하여 자본과세는 하지 않으려고 하는 현상이 발생한다. 이러한 조세경쟁은 결국

관련이 있는가가 보다 명확해진다. 토지는 지역간 이동이 불가능하다는 특성을 가지고 있다.

이러한 토지세의 장점에도 불구하고, 우리나라의 토지세는 지방세로서 아직까지 정착되지 못하고 있다. 그리고 그 주된 이유는 토지세인 종합토지세가 지방공공재의 대가로서 이용되는 것이 아니라 부의 재분배를 위하여 이용되고 있기 때문이다. 따라서 현재의 종합토지세는 중앙이 관리하는 재분배를 위한 누진적 토지세와 지방정부가 관리하는 단일세율체계의 지방토지세로 이원화하는 것이 바람직하다는 의견이 많이 제시된다.

지방세체계의 두 번째 문제점은 지방세 세원의 유연성 결여이다. 현재 우리나라는 『국세와 지방세의 조정등에 관한 법률』에 의거하여 중복과세의 금지를 원칙으로 삼고 있다.<sup>4)</sup> 우리나라에서 이 법률을 제정한 것은 1961년 12월인데, 이 때는 지방자치제도가 사라진 시점이기도 하다. 당시 이 법률이 제정된 주 이유는 국가주도형 경제개발 정책에 걸맞는 조세제도를 확립하기 위함으로 보인다. 그리고 국가가 계획에 의하여 자원을 배분하고자 할 때에는 지방에 배분되는 자원을 결정하는 것 역시 국가의 몫이므로 이러한 법률은 우리나라 지방자치의 역사를 고려할 때 어찌면 당연하다고 생각된다. 동시에 지방자치제도가 다시 부활한 현 시점에서 이 법률이 가지는 의미를 되새기는 것 역시 당연한 일이다.

현재 지방세 체계의 개편을 논할 때 첫 번째로 거론되는 것은 재산과세가, 그것도 비효율적인 거래과세가 지방세에서 너무 높은 비중을 차지한다는 것이다. 이 때문에 거래과세의 비중을 낮추고 동시에 재산보유과세를 상향조정하는 세수중립적(Revenue-neutral) 개편방안이 제시된다. 그러나 세수중립적 개편방안을 모색하더라도 굳이 재산세 내로만 그 범위를 국한시킬 필요는 없다고 생각된다. 이는 현재 재산과세(60%), 소득과세(11.1%), 그리고 소비과세(15.7%)가 지방세에서 차지하는 비중이 적정하다는 것을 전제로 한 개편방안이고, 더 나아가서는 국세(78%)와 지방세(22%)의 세수비중이 적정하다는 것을 전제로 한 개편방안이기 때문이다.

많은 학자들이 재산세체계의 개편방안을 제시할 때 굳이 지방세 중에서, 그것도 재산세 체계 내에서만 세수중립성이 지켜지도록 고민하는 이유는 『국세와 지방세의 조정등에 관한 법률』이 사고의 걸림돌로 작용하기 때문이라고 생각된다. 이 법률은 비록 중앙과 지방이 중복과세를 할 수 있도록 ‘허락’하고 있지만, 중앙의 세원과 지방의 세원을 자유자재로 움

자본과세의 기반만 약화시키고 어떠한 지역도 이로부터 혜택을 받지 못하는 현상이 발생하는데, 이에 대한 문제점은 최근 The Economist誌(1997. 5. 31)와 V. Tanzi (1996)에 잘 정리되어 있다.

4) 그 구체적인 조항은 “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다”(제4조)이다.

직이면서 지방세구조를 개편하는 방안을 학자들이 제시할 때, 정책입안자들은 이러한 방안의 현실성에 대하여 의문을 제기하는 경우가 많다. 대표적인 예가 공동세 도입에 관한 논쟁이다. 공동세는 독일에서 중앙과 주정부가 세원을 공유하는 방안으로 광범위하게 사용되고 있지만, 중앙과 지방이 세원을 공유한다는 측면에서 보면 대부분의 국가들이 공동세를 채택하고 있다. 우리나라의 교부세도 공동세의 일종이지만, 징세지원칙이 전혀 반영되지 않는다는 점에서 이와는 약간 다르다. 우리나라에서 공동세에 가장 가까운 지방세로는 주민세를 들 수 있다. 중앙과 지방이 소득세 세원을 공유하기 때문이다. 단지 지방은 소득세 세원에 대한 과세권을 수동적으로 활용한다는 측면에서 공유의 느낌이 적은 사실이지만, 지방정부로서는 매우 유용한 세금이라는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 이와 같은 세원의 공유를 소득세뿐만 아니라 소비세까지 확대적용하는 방안을 검토하는 것은 자연스러운 논리적 귀결이라고 생각된다.

지방세개편 대상 중 「국세와 지방세의 조정등에 관한 법률」과 관련이 밀접한 또 다른 세목은 자동차세이다. 자동차세는 <표 1>에서 나타난 바와 같이 세수가 재산세나 종합토지세보다 높다. 물론 자동차세는 재산세와 종합토지세와 비교할 필요가 없는 독특한 세목이라고 주장할 수도 있지만, 자동차의 용량에 비례하여 매해 반복적으로 부과되는 자동차세와 가장 닮은 세금은 역시 재산관련세이다. 자동차세가 순수 재산세와 구별되는 기능으로 자동차의 보유억제 기능이 흔히 거론된다. 우리나라에서는 도로가 좁기 때문에 자동차가 너무 많이 소유되어서는 안된다는 이 주장은 자동차세가 피구세(Pigouvian tax)적 성격을 지니고 있다고 주장하는 것이다. 그러나 자동차세가 피구세적 역할을 담당하기를 기대하면서 매해 일정한 액수를 부과하는 것은 정책목표와 정책수단간의 일관성이 결여된 것으로 보인다. 피구세의 핵심이라 할 수 있는 사적비용과 사회적비용의 연계가 영성하기 때문이다. 보다 구체적으로 한 개인이 자동차를 구입하려고 할 때 그가 발생시키는 사회적비용은 얼마인가? 이는 당연히 그가 얼마만큼 매연을 뿜고, 도로를 점유하는가에 따라서 달라진다. 따라서 자동차로부터 발생하는 사회적비용을 내재화시키는 보다 바람직한 방향은 휘발유 및 경유의 이용과 사적비용이 비례하도록 과세체계를 수립하는 것이다.

자동차세의 세부담을 완화하고 교통세의 세부담을 증가시키자는 주장은 이론상으로는 자연스럽게 제기되지만, 이 안을 현실에 적용시키고자 할 때에는 흥미로운 일이 발생한다. 즉, 교통세의 과세권은 중앙이 가지고 있고, 자동차세의 과세권은 지방이 가지고 있기 때문에 세수중립적인 조정이 불가능하다는 것이다. 따라서, 세수손실을 보전할 수 없는 지방정부는 자동차세를 현행대로 유지하기를 희망하고, 중앙정부는 지방의 이러한 판단에 적극적 간섭

을 하지 않음으로서 논쟁을 결말지을 때가 많다. 이와 같이 국세와 지방세의 세원분할로 인하여 지방세의 구조가 매우 경직적이라는 것이 우리나라 지방세가 가지고 있는 가장 큰 문제점이라고 생각된다.

이제 다음의 III에서는 지방세 구조의 경직성의 원인이 되고 있는 세원분할방식을 탈피하여 어떠한 방식으로 중앙과 지방이 세원을 공유할 경우, 지방세의 유연성이 증대하겠는가를 모색해 보기로 한다.

### III. 地方消費稅制의 構造改編

#### 1. 국세 및 지방세의 소비세현황

우리나라의 국세 중 소비세 및 유통과세를 보면 일반소비세인 부가가치세가 있고, 그 외 개별소비세인 특별소비세, 주세, 교통세, 그리고 관세 등이 있다. 1995년을 기준으로 국세의 소비·유통과세가 국세 전체에서 차지하는 비중은 약 54%이다(<표 2>). 국세 소비세 중 교통세는 종전의 휘발유·경유에 부과하던 특별소비세가 목적세로 전환된 것인데 자동차 인구의 증가로 세수가 매우 빠른 속도로 증가하고 있는 세금이다.<sup>5)</sup> 부가가치세는 개별소비세와는 달리 모든 재화와 용역에 대해서 부과하는 일반소비세인데 그 과세표준은 재화나 용역의 공급가액에 교통세, 특별소비세, 주세, 관세, 농어촌특별세, 교육세 등을 포함한 금액으로 되어 있다. 부가가치세는 총국세에서 차지하는 비중이 약 28%로 다른 소비세에 비하여 단연 높은 비중을 차지하고 있다. 이밖에 주세는 비록 국세로 되어 있지만 지방양여금으로 재원의 80%가 활용되고 있기 때문에 사실상 지방정부의 재원으로 쓰이고 있다.

국세 및 지방세의 소비과세의 현황을 보면 가장 큰 특징은 국세에서는 일반소비과세인 부가가치세가 큰 비중을 차지하고 있는 반면, 지방세에서는 일종의 특별소비세인 담배소비세가 큰 비중을 차지하고 있다는 점이다. 담배소비세는 지방세 중 취득 및 등록세 다음으로 큰 비중을 차지하고 있는 세금인데, 앞에서 이미 언급된 바와 같이 지방세에서 차지하는 비중은 점점 줄어들고 있다. 그밖에 도축세 및 경주마권세는 세수가 미미하여 지방소비과세로서의 역할은 하지 못하고 있다.

5) 목적세의 유효기간은 1994년 1월 1일부터 2003년 12월 31일까지로 되어 있다.

&lt;표 2&gt; 국세 및 지방세의 소비세구조

(단위: 억원, %)

세 원 별	국 세	지 방 세
소비·유통과세	부가가치세 : 146,368(28.2)	경주마권세 : 2,170(1.4)
	특별소비세 : 26,171(5.0)	도축세 : 339(0.2)
	주세 : 18,245(3.5)	담배소비세 : 21,519(14.1)
	인지세 : 3,198(0.6)	
	증권거래세 : 5,026(0.9)	
	교통세 : 33,717(6.5)	
	관세 : 46,332(8.9)	
합 계	279,057(53.9)	24,028(15.7)

주: ()안은 각 세금이 국세 및 지방세에서 차지하는 비율임.

자료: 내무부, 『지방세정연감』, 1996. 국세청, 『국세통계연보』, 1996.

## 2. 외국의 지방소비세 현황

지방소비과세를 확충하는 방법은 여러 가지가 있겠지만, 가장 광범위한 개편방안은 중앙과 지방이 부가가치세를 공유하는 것이다. 그러나 부가가치세는 그 징수체계가 상당히 복잡하기 때문에 과연 이를 지방세로 활용할 수 있을 것인가에 대하여 의문이 제기되곤 한다. 부가가치세를 지방세의 세원으로 활용할 수 있는 방법은 도입방안을 검토하면서 자세히 설명되겠지만, 외국의 경우에 이 문제가 어떻게 처리되고 있는가가 궁금하다. 지방소비세와 관련하여 가장 대표적인 국가들을 꼽는다면 최근에 지방소비세를 도입한 일본, 그리고 주정부와 지방정부간에 소매세의 세수를 공유하고 있는 미국, 그리고 오랜 기간 공동세 제도를 채택하고 있는 독일을 들 수 있다. 독일의 경우 기금까지 공동세가 많이 소개되었으므로 여기에서는 일본과 미국을 중심으로 지방소비세의 특징을 살펴보기로 한다.

### 1) 일본

일본은 1989년에 ‘소비세’가 국세로 도입되었는데 이는 세금계산서에 의해서가 아니라 장부에 의해서 전단계세액을 공제하는 일종의 부가가치세이다.<sup>6)</sup> 일본은 1997년 4월 1일을 기점으로 지방소비세를 도입하기로 결정하였는데 이 과정에서 지방소비세와 부가가치세와의

6) 우리나라에서는 세금계산서를 기준으로 “매출세액-매입세액”을 계산하여 부가가치세의 납세의무액을 계산한다. 반면 일본은 장부에 의거하여 “(매출세액-매입세액)×3%”의 방식으로 부가가치세의 납세의무액을 계산하는데 장부기재방식에 의한 부가가치세는 일본이 유일하게 채택하고 있다. 미국의 경우 부가가치세를 연방세로 도입하고자 한다면 일본식 부가가치세가 가장 바람직하다고 McLure (1993)는 주장하고 있는데, 그는 여기에서 여러 가지 부가가치세의 특징을 자세히 설명하고 있다.

관계설정, 그리고 지방소비세의 징수방법에 관하여 매우 많은 토의가 있었다.<sup>7)</sup> 따라서 우리나라에서도 부가가치세의 세수를 중앙과 지방이 공유하고자 한다면 일본에서 벌어진 지방소비세 논쟁은 중요한 참고가 될 것이다.

이 논쟁의 핵심을 한마디로 표현하면 ‘세의 부담과 귀속지의 불일치’에 관한 것이었다. 이 문제에 관하여 많은 학자들간에 의견대립이 있었던 이유는 지방소비세의 도입이 왜 필요한가에 관한 의견대립이 있었기 때문인 것으로 생각된다. 다시 말해서 지방소비세의 주목적이 지방의 자주재원확충에 있다면 어떠한 형태로든지 세수만 확보되면 되기 때문에 납세지 및 세수의 귀속지 문제가 그다지 중요하지 않게 생각될 수 있다. 반면에 지방의 자주재원확충은 지역공공재의 공급과 분리될 수 없다는 입장을 취할 경우 납세지 및 세수의 귀속지 문제는 매우 중요한 의미를 가진다.

부가가치세를 지방소비세와 할 경우 ‘세의 부담과 귀속지의 불일치’ 문제가 발생하는 이유는 부가가치세가 가지고 있는 ‘생산지원칙’과 ‘소비지원칙’의 특징 때문이다. 이 두 원칙은 부가가치세를 징수하는 원칙을 일컫는데, 생산지원칙은 부가가치의 발생지역에서 세금을 징수하는 원칙을 이르고 소비지원칙은 최종소비지역에서만 부가가치세를 징수하는 원칙을 이른다. 우리나라를 비롯한 모든 국가가 국내제품에 대한 부가가치세의 징수는 생산지원칙을 따르고 있고, 수입제품에는 소비지원칙이 적용된다.<sup>8)</sup>

일본에서 ‘세의 부담과 귀속지의 불일치’ 문제가 발생하였던 이유는 자치 성이 내놓은 최초의 안은 생산지원칙에 의하여 거두어들인 부가가치세의 세수를 그대로 당해 지방정부에 귀속시키는 것으로 되어 있었기 때문이다. 이 방법은 대장선 및 많은 학자들의 반대의견에 부딪쳤고, 결국은 세금의 징수에 있어서는 생산지원칙을, 세수의 배분에 있어서는 소비지원칙을 반영하는 최종안이 타결되었다.<sup>9)</sup> 참고로, EC의 경우 종전의 개별국가들이 하나의 지방정부가 된 셈인데, 현재는 회원국간의 교역이 국제무역으로 간주되어 소비지원칙이 적용되고 있지만, 1998년 이후에는 생산지원칙에 의하여 VAT이 부과 및 징수될 예정이다. 그러나 소비지원칙에 입각하여 세수를 배분하기 위해서 국가간의 세수청산(clearing) 방법

7) 지방소비세에 관한 토의는 “佐藤進·瀧實 編, 「地方消費稅-その理論と仕組み-」, 地方財務協會, 1995”에 정리되어 있으므로 참고하기 바람.

8) 이는 어찌보면 당연한 일이다. 수입국에서 수입품에 대하여 원산지원칙을 적용하려면 수출국내에서 과세권을 행사해야 하기 때문이다. 따라서 수입품에 대한 소비지원칙의 요점은 수출국이 수출품에 대하여 부가가치세를 부과하지 않은 데에, 즉 수출품에 대하여 원산지원칙을 적용하지 않은 데에 있다. 수출국이 수출품에 세금을 과세할 이유가 없다고 생각하는 이들에게는 이 역시 당연한 일이다. 그러나 국내제품에는 과세하고 수출품에는 과세하지 않는 것은 무역협상의 대상이 되는 것이고, 수입품에 대한 소비지원칙은 MATT가 허용함으로써 자리잡게 된 과세의 원칙이다.

9) 일본에서 벌어진 ‘세의 부담과 귀속지의 불일치’ 논쟁에 대한 자세한 분석은 김정훈(1997)을 참고하기 바람.

에 대한 연구가 진행되고 있다. 즉, EC와 일본은 기본적으로 동일한 방법에 의하여 부가가치세를 지방세화하는 셈이다.

이제 일본 지방소비세의 특징을 요약하면 다음과 같다. 지방소비세는 1997년 4월 1일부터 도입하고, 지방소비세 도입과 동시에 소비세 세율 3%를 5%로 증가시켜서 이 중 지방소비세의 세율은 1%로 하였다. 즉, 일본 지방소비세는 소비세 세수의 20%를 차지한다. 또한 세수의 배분은 광역자치단체인 도도부현까지 하고, 인구수 및 사업장의 종업원수에 비례하도록 각 도도부현이 세수의 1/2을 시정촌에 안분하는 방식을 택하였다. 일본 지방소비세는 광역자치단체까지는 소비지원칙에 따라 세수가 배분되고, 기초자치단체에는 형평성을 고려하여 세수를 안분되기 때문에 효율성과 형평성이 동시에 고려된 안이라고 볼 수 있다.

## 2) 미국

지방소비과세 및 공동세와 관련하여 가장 흥미로운 사실은 미국의 경우 대부분의 주정부가 지방소비과세를 공동세로 활용하고 있다는 사실이다. 미국의 소매매상세(sales tax)는 대표적인 주세인데 각 주마다 그 세율이 다르고 세수가 주정부와 지방정부간에 배분되는 방법 역시 주별로 차이가 있다. 미국의 소매매상세는 주세이기 때문에 그 자체가 지방세라고 볼 수 있으나 미국의 주는 우리나라의 광역자치단체와는 비교할 수 없을 정도로 크기 때문에 우리나라의 광역자치단체와 대칭적인 개념은 아니라고 보아야 한다. 특히 미국 주정부는 화폐발행, 외교 및 국방을 제외하고는 독립적인 주헌법에 의해서 주권을 행사하고 있기 때문에 미국의 주는 우리나라 국가와 비견되는 행정체계 및 경제력을 가지고 있다. 따라서 미국의 주정부들이 세입 및 지출에 있어서 주내의 지방정부(시 및 카운티)들과 어떠한 관계를 맺고 있는가가 우리나라의 국가와 지방간 재정 및 세제구조를 연구하는 데에 있어서 보다 중요한 참고가 될 수 있다.

미국 대부분의 주정부들은 소매매상세를 일괄 징수한 다음 세수의 일부를 지방정부에 배분하고 있는데, <표 3>에는 이 중에서 몇 개의 주 및 지방정부만 임의로 발췌하여 세수의 공유가 어떻게 이루어지고 있는가를 보여주고 있다.<sup>10)</sup> 이 표를 보면 알 수 있듯이 미국의 주는 소매매상세 세수의 10~50%를 지방정부에 배분하고 나머지를 주정부의 재원으로 사용한다.

10) ACIR (1994) 및 김정훈(1997)에는 미국 모든 주의 소매매상세 공유현황이 실려있다.

<표 3> 미국 주·지방정부의 소매매상세 공유방식

(단위 : %)

State	City(Country)	State	County	City	Other	Total
Alabama	Birmingham(Jefferson)	4.00	1.00	3.00		8.00
California	LosAngeles(Los Angeles)	6.00	1.25		1.00	8.25
Kansas	Kansas City(Wyandotte)	4.90	1.00	1.00		6.90
Minnesota*	Minneapolis(Hennepin)	6.00	0.50	0.50		7.00
New York*	Yonkers(Westchester)	4.00	2.50	2.50		9.00
Texas*	Austin(Travis)	6.25		1.00	0.75	8.00
Washington	Seattle(King)	6.50		1.70		8.20

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

### 3. 소비세제의 구조개편방안

#### 1) 부가가치세의 세원공유

우리나라에서 지방정부의 소비과세기반을 확충하고자 할 때에는 국세 중 특별소비세 세원을 공유하든지 아니면 부가가치세의 세원을 공유하여야 하는데, 부가가치세 세원의 공유방식은 크게 부가가치세의 이원화와 일본식 공유방안으로 나누어서 생각해 볼 수 있다.

부가가치세의 이원화 방안은 부가가치세의 과세대상 중 음식, 숙박업, 부동산임대업, 소매업 그리고 운수창고업 등을 지방세 세원으로 이양하는 방안이다. 원윤희(1995)는 이들 업종에 종사하는 사업자들의 다수가 과세특례자들이어서 효과적인 과세가 이루어지지 않고 있는데, 지방자치단체는 이들 업종에 대해서 효과적인 과세를 할 수 있기 때문에 이러한 업종들이 지방세로 이양되면 국세인 부가가치세와 상호보완되는 방향으로 지방소비세가 도입될 수 있다고 주장한다. 그러나 이 안은 국세청과 같은 세무전담부서가 지방자치단체에도 설치되어야 하기 때문에 행정비용의 상승이 수반될 것으로 예상된다.

반면 우리나라에서 일본식으로 지방소비세를 도입하는 안은 상당히 간단하고, 납세협력비용의 큰 변화없이 지방소비세의 징수가 가능할 것으로 보인다. 왜냐하면 부가가치세의 납세협력비용은 매입세액, 매출세액, 그리고 공제대상 등을 파악하는 데에 대부분이 소요되는데, 이러한 비용은 이미 기존의 부가가치세를 위하여 소요되고 있기 때문이다. 따라서 지방소비세를 생산지원칙에 입각하여 징수할 경우 납세협력비용이나 행정비용을 거의 증가시키지 않으면서 그 도입이 가능할 것이다. 단, 이 경우에는 광역자치단체의 상업통계상의 소매판매액과 기타 소비와 관련된 통계수치를 기준으로 광역자치단체간 세수청산을 할 필요

가 있다. 이 과정에서 어느 정도의 행정비용 상승은 수반될 것으로 예상되지만, 일본의 경우 세수청산은 이미 발표가 되고 있는 통계자료를 근거로 하는 것이기 때문에 그다지 큰 비용이 들지는 않는 것으로 알려져 있다. 따라서 우리나라에서도 이와 비슷한 방법의 세수청산을 할 경우 일본형 지방소비세는 큰 행정비용없이 도입될 수 있으리라 전망된다.

## 2) 교통세의 세원공유

지방소비세를 도입하기 위해서는 부가가치세의 세원을 공유하는 방법이 있지만, 보다 더 바람직한 방법은 교통세의 세원을 공유하는 방법이라고 생각된다. 교통세는 지방세로서 거의 완벽한 조건을 갖추고 있는데 이를 요약하면 다음과 같다.

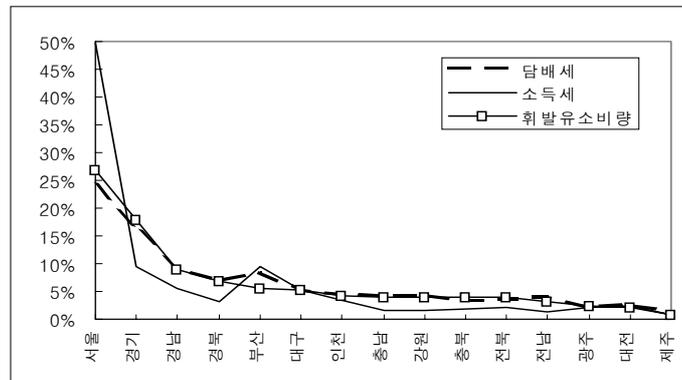
첫째, 교통세는 매우 효율적인 지방세가 될 것이다. 현재 지방자치단체는 도로의 확장 및 관리 그리고 대중교통시설 개선과 같은 지역공공재의 공급을 위하여 많은 비용을 들이고 있다. 반면에 주민들이 이와 같은 공공서비스를 이용하는 대가로 지불하는 유류소비세는 지방자치단체에 귀속되지 않기 때문에 교통과 관련된 지역공공재의 조달이 효율적으로 이루어지기를 기대하기는 힘들다고 생각된다. 따라서 유류소비세의 일부를 지방자치단체에 귀속시킬 경우에는 교통관련 지출이 보다 효율적으로 이루어 질 것이다.

둘째, 교통세는 지역간 분포가 가장 균등한 세금이다. 휘발유소비량은 <그림 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 지역간 분포가 담배소비세 만큼 균등하며, 이와 같은 균등화 추세는 앞으로 더욱 더 강화되어서 궁극적으로는 담배소비세보다 더 균등한 분포를 가질 것으로 전망된다. 따라서 휘발유소비에 대한 과세권을 지방자치단체가 갖더라도 지역간 세수분포가 악화되지는 않을 것이다.

교통세가 지방세로서 바람직한 세 번째 이유는 행정비용에 있다. 현재 휘발유·경유소비세는 석유정제업자가 납세의무자로 되어있고 특별징수의무자는 해당 자치단체의 장으로 되어 있기 때문에 징수체계는 담배소비세와 매우 유사하다. 따라서 유류소비세의 과세권을 지방자치단체가 갖는다 하더라도 행정비용은 거의 증가하지 않을 것으로 보인다. 마지막으로 우리나라의 유류소비세 세율을 전국적으로 동일하게 유지하는 한, 불필요하고 낭비적인 지역간 조세경쟁도 피할 수 있을 것이다.

이상의 논의를 요약하면, 우리나라에서 지방소비과세의 기반을 확충할 수 있는 방안은 크게 부가가치세의 세원을 공유하는 방안과 교통세의 세원을 공유하는 방안이 있는데, 형평성, 효율성, 세수신장성, 그리고 행정비용의 관점에서 보았을 때 가장 바람직한 방안은 교통세의 세원을 중앙과 지방이 공유하는 것이라고 생각된다.

<그림 1> 휘발유소비량, 담배소비세 및 소득세의 지역간 세수비중



자료: 국세통계연보, 1995, 통계청. 월간수급통계, 1996, 한국석유개발공사.  
 주: 휘발유특소세는 휘발유소비량(bbl)을 기준으로 한 것임.

#### IV. 地方所得課稅의 役割強化

지방소득과세는 지방소비세에 비하여 과세기반 확충이 훨씬 더 용이하다. 이미 주민세가 국세인 소득세와 세원을 공유하고 있기 때문이다. 물론 주민세는 소득세의 부가세이기 때문에 완전한 독립세가 아니라는 비판이 있을 수 있지만, 부가세이기 때문에 오히려 행정비용이 절감될 수 있고, 특정 지방자치단체가 보다 많은 주민세 세수를 원할 경우에는 탄력 세제도를 활용하여 주민세 세율을 조정하면 될 것이다.<sup>11)</sup>

소득세가 지방세로서 적합한 이유는 지방공공재에 대한 수요가 소득증가와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 지방정부의 책임하에 공급되는 것이 바람직하다고 간주되는 교통서비스, 치안, 교육, 복지시설 모두가 소득수준이 향상될수록 그 수요가 증가하는 공공재들이다. 따라서 공공재수요와 그 지출비 부담을 연계시킬 수 있는 가장 좋은 방법은 주민들에게 소득세를 부과하는 것이다. 다만, 지방정부가 소득세에 너무 많은 의존할 경우, 재산을 가지고 있지 않은 주민과 재산을 가지고 있는 주민간의 세부담 형평성 문제가 제기될 수 있기 때문에 이를 감안하여 소득세의 부담을 증가시켜야 할 것이다. 그러나 지방세에서 차지하는 재산세의 중요성을 인정하더라도 현재 우리나라의 지방소득과세는 외국의 경우와 비교하였을 때 상당히 떨어진다는 것을 확인할 수 있다. <표 4>에는 유럽 단일형 국가에서 주요 세목들이 지방세 세수에서 차지하는 비중이 나타나 있는데, 이 표를 보면 체코, 덴마크, 핀

11) 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 주민세의 세율을 50% 가감하여 정할 수 있다.



란드, 아이슬란드, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴 등의 국가들은 지방세 세수의 90% 이상을 소득세 및 법인세에 의존하고 있음을 확인할 수 있다. 그밖에 일본도 지방세의 53.4%를 소득세로 거두어들이고 있고, 폴란드, 터키, 이태리 등에서도 소득세가 지방세에서 차지하는 비중이 상당히 높은 편이다. 특히 북유럽의 경우, 지방소득세를 국가가 징수하여 주는데, 이와 같은 방식들을 참고로 할 때 우리나라의 주민세가 지방세에서 차지하는 비중을 늘리는 것은 간편하면서도 효율성을 제고할 수 있는 방안이라고 생각된다.

다만 <그림 1>에서 확인할 수 있듯이 소득세의 지역간 분포는 담배소비세나 휘발유소비량에 비하여 상당히 격차가 큰 편이어서 서울의 경우 휘발유소비량의 비중이 23% 정도인 반면 소득세의 비중은 약 50%를 차지한다. 따라서 소득세가 지방세에서 차지하는 비중을 너무 크게 할 경우 지방재정체도가 이를 상쇄시켜 주지 않는 한, 지역간 격차가 지금보다 더 심화될 것으로 우려된다. 마지막으로 <표 4>를 보면 법인세가 지방정부의 세수로 포함되어 있는데, 룩셈부르크의 경우 소득과세 전부가 법인세로 걸리고 있다. 일본의 경우에도 지방세 세수의 30.8%를 소득세가, 그리고 22.6%를 법인세가 차지하고 있어서 법인세의 비중이 비교적 큰 편에 속한다. 그러나 그 밖의 국가들에서는 법인세가 지방정부의 세수에서 차지하는 비중은 10%를 넘지 못한다. 최근 우리나라에서도 소위 지역경제의 활성화를 위하여 법인세의 지방세원화가 논의되곤 한다.<sup>12)</sup> 그러나 이미 토지과세 및 자본과세의 장·단점을 논하면서 밝힌 바 있지만, 법인세는 지방세로는 전혀 적합하지 못한 세이다. 따라서 비록 소득과세기반을 확충하고자 하여도 법인세가 아니라 개인소득세를 이용하는 것이 중요하다고 생각된다.

## V. 結 論

본고에서는 지방세제개편방안 중 지방소득·소비과세의 확충방안이 검토되었다. 지방재정의 확충문제는 지방자치론을 논하면서 항상 거론되는 주제이기 때문에 우리는 이 주제에 관하여 매우 익숙해져 있고 또한 당연하게 받아들이고 있다. 그러나 왜 지방재정이 확충되어야 하고, 확충이 필요하다면 어느 정도의 규모이어야 하는가는 사실 쉽게 답할 수 있는 문제는 아니다. 지방재정의 확충은 국가재정의 축소를 의미하거나, 주민들의 조세부담 증가를 의미하기 때문이다.

12) 변재진, 「지방자치단체의 재정능력 확충」, 나라경제 6월호.

지방재정확충방안에 비하여 주민조세부담 확충방안은 그다지 환영받는 주제는 아닐 것이다. 국가재정 축소방안 역시 즐거운 주제는 아닐뿐더러 국가재정을 담당하는 정책입안자들에게는 거부감을 줄 수밖에 없는 주제임이 분명하다. 이러한 이유 때문에 지방재정을 논하더라도 되도록 세수중립적 방안만이 검토되는 경우가 많고, 본고에서도 암묵적으로는 세수중립을 가정하면서 지방소득·소비과세의 확충방안이 검토되었다. 즉, 주민세의 부담이 증가하면 취득·등록세의 세부담이 줄고, 부가가치세 또는 교통세가 지방세화되면 중앙에서 지방으로 배분되는 다른 재원이 줄어들 것이라는 것을 암묵적으로 가정하였다. 그러나 세수중립의 가정하에서는 비록 지방소비·소득과세를 논하더라도 지방세 전체 또는 지방재정을 함께 고려하여 개선방안을 제시하는 것이 바람직하데 본고에서는 그러한 접근방법을 택하지 못하였다. 일반균형모형을 통하여 이 문제를 연구하는 것은 미래의 과제라 생각된다.

세수중립을 가정하지 않고 주민들 스스로 보다 질 좋은 공공서비스를 위하여 지방세부담을 올리겠다고 하면, 지방재정 확충방안은 훨씬 더 간명해진다. 그러나 현재 우리나라의 지방세 및 지방재정의 구조하에서 이러한 일은 거의 발생하지 않을 것이다. 지방자치가 오랫동안 정착된 국가에서는 주민세부담을 늘릴 경우, 주민투표제를 실시하는 경우가 많이 있다. 우리나라에서 이러한 관행이 정착되기까지는 지방재정구조가 바뀌어야 하기 때문에 오랜 세월이 걸리리라 생각된다.

그럼에도 불구하고, 주민들이 스스로 주민세 부담을 올릴 경우, 어떠한 방식을 선호하겠는가를 생각하는 것은 흥미로운 일이다. 지방공공재의 성격에 따라, 인두세가 채택될 가능성이 충분히 있다. 또는 주민들이 형평성을 고려하여 주민세를 선호할 수도 있는 일이다. 도로의 확장 및 환경을 걱정하는 주민들은 휘발유 및 경유에 대한 세금을 통하여 이 문제를 해결하려 할 지도 모른다. 그리고 이러한 결정들은 중앙이 허가할 사항이 아니라, 주민들의 고유권한이라는 것이 지방자치를 연구하는 학자들의 오래된 견해이다. 따라서 세원을 중앙과 지방이 각각 분할하여 상대의 세원을 건드릴 수 없다는 사고방식에서 벗어나, 주민은 곧 국민이라는 인식하에 주어진 세원을 어떻게 하면 가장 효율적으로 활용할 것인가를 고민하는 것이 21세기를 대비하는 지방세제의 개편방안이라고 생각된다.

## 參考文獻

- 김정훈, 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
- 김정훈, 「지방소비과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 박정수, 「공동세제도의 활용방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1993.
- 원윤희, “지방소비세의 도입방안에 관한 연구,” 「지방세」, 1995년 2호.
- C.E. McLure, "Economic, Administrative, and Political Factors in Choosing a General Consumption Tax," *National Tax Journal* 46, 1993.
- C.E. McLure and G.R. Zodrow, "A Hybrid Approach to the Direct Taxation of Consumption," in: *Frontiers of Tax Reform*, M.J. Boskin ed., (Stanford, Hoover Institution Press), 1996.
- D.E. Wildasin, "Income Redistribution in a Common Labour Market," *American Economic Review* 81, 1991.
- 佐藤進·瀧實 編, 「地方消費稅-その理論と仕組み-」, 地方財務協會, 1995.