

# 지방소비세 도입방안

A Study on the Local Consumption Tax

2003. 12.

---

연구진  
김대영 (수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

참여정부 출범이후 지방분권화는 지역균형발전과 더불어 국정운영의 큰 방향이 되어 있다. 그러나 지방분권화는 국가기능의 지방이양등을 통해 지방의 역할과 기능이 확대되는 것만으로 이룩되는 것은 아니라, 재정적으로 이를 뒷받침할 재원이 마련되어야만 가능하다.

본 연구에서는 지방분권화 추진을 뒷받침할 재원확충을 목적으로 지방의 자주재원인 지방소비세를 도입하는 방안을 검토하였다. 지방소비세의 도입은 현실적으로 지방세수 기반확충 방안 중에서 가장 타당한 방안이라고 할 수 있다. 그 이유는 지방소비세의 도입은 지방세수의 신장성과 안정성을 높힐 수 있으며 지역주민의 소비행위가 지방세수의 증대로 이어질 수 있는 제도적 장치로 작용할 것이기 때문이다. 본 연구에서는 지방자치의 이념에 맞는 지방재정확충방안을 마련해야 한다는 의미에서 지방소비세를 도입하는 방안을 검토하여 대안을 제시하였다. 그리고 지방소비세 도입시 지방재정과 급효과를 분석하였다.

부디 본 연구의 결과가 지방재정 및 지방세에 관심을 가지고 있는 학자와 실무자들에게 널리 읽혀 활용될 수 있기를 희망한다. 아울러 어려운 여건 속에서도 본 연구에 힘써주신 김대영 박사에게 심심한 격려를 보낸다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 홍 래

## 요 약

참여정부 출범이후 지방분권화는 지역균형발전과 더불어 국정운영의 큰 방향이 되어 있다. 그러나 지방분권화는 국가기능의 지방이양등을 통해 지방의 역할과 기능이 확대되는 것만으로 이룩되는 것이 아니라, 재정적으로 이를 뒷받침할 재원이 마련되어야만 가능하다. 본 연구에서는 “지역주민이 자신이 필요로 하는 행·재정수요를 자신의 부담으로 충족시킨다”라는 지방자치의 이념에 맞는 지방세입확충방안을 마련해야 한다는 의미에서 지방세, 특히 지방소비세를 도입하는 방안을 검토하였다.

현행 조세체계는 국세와 지방세 비율이 80 : 20으로 세원이 국세에 편중된 세수구조로 되어 있다. 그리고 지방세는 세원도 빈약할 뿐만아니라 재산과세 위주의 세수구조로 세수의 신장성과 안정성이 떨어진다. 이렇게 열악한 지방재정을 지원하기 위해 중앙은 지방재정조정제도인 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 형태로 지방에 재원을 이양하고 있다. 이러한 지방재정조정재원은 지방세입의 30% 이상을 차지하며 지방의 자주재원인 지방세보다도 규모가 크다. 이러한 지방재정 상황에서 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 지방의 자주재원인 지방세의 기반확충이 필요하다. 또한 재산과세위주의 지방세제하에서 세수의 신장성과 안정성을 제고시키기 위해서는 소득·소비과세의 확충이 필요하다.

지방분권화를 뒷받침할 재원 확충수단으로서 제시되는 지방교부세와 지방세를 비교·분석하였다. 지방세는 지방자치단체의 자율성, 책임성을 제고하는 장점이 있는 반면, 지방재정의 불균형을 야기할 우려가 있다는 점에서 지방교부세보다 열위에 있다. 그러나 지방분권의 추진이 지방의 자율성과

책임성을 제고하는 방향으로 추진되어야 한다는 점에서 지방재정 확충 방안은 지방교부세보다는 지방세를 중심으로 마련되어야 한다. 그리고 지방세의 세원으로서 소비과세의 적합성을 검증해 보았다. 세원배분에 있어서 중앙은 소득과세, 광역자치단체는 소비과세, 기초자치단체는 재산과세가 적합하다는 점을 파악하였다. 또한 지방세수 기반의 확충을 소비과세 중심으로 추진하기 위해서, 현행 소비세의 근간인 부가가치세를 중심으로 소비과세 이론을 살펴보았다.

지방소비세 도입의 시사점을 얻기 위해 외국 세제를 벤치마킹하였다. 우선, OECD 국가 전체를 대상으로 세수구조를 조세, 국세, 지방세로 나누어 살펴보았다. 또한 국가와 지방이 세수를 공유하는 형태의 지방소비세의 전형을 일본, 캐나다의 지방소비세제를 중심으로 살펴보았고, 나아가 독일, 미국의 소비세제도 살펴보았다. 그리고 외국세제의 벤치마킹으로 다음과 같은 시사점을 얻었다. OECD 국가의 조세의 세수구조는 소득과세가 중심이며, 국세의 경우에도 연방형국가는 소득과세 중심, 단일형 국가는 소비과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 그러나 지방세의 경우에는 연방형 국가의 주세는 소득과세, 지방정부세는 재산과세위주이며, 단일형 국가의 지방세는 재산과세가 가미된 소득과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 일본은 소득과세 위주의 광역자치단체세와 재산과세위주의 기초자치단체세로 되어 있었다. 미국의 주정부는 소비과세 위주이며 지방정부의 세수구조는 재산과세위주였으며, 독일의 주정부의 세수구조는 소득·소비과세 위주이며 지방정부의 세수구조는 소득과세 위주였다.

지방소비과세의 과세형태를 국가별로 살펴보면, 일본의 일반소비세인 지방소비세는 국가와 광역자치단체가 세원을 공유하는 분여방식을 취하고 있었다. 그리고 지방세인 담배소비세는 광역과 기초가 동일한 세원에 대하여

각각 과세권을 가지고 과세하는 중복방식을 채택하고 있었다. 독일은 국가와 주정부간에 일반소비세인 부가가치세권을 공유하는 분여방식을 채택하고 있었다. 그리고 개별소비세에 있어서는 독립방식을 채택하고 있었다. 미국의 경우는 국가와의 관계에서는 독립방식을 채택하고 있으며 주와 지방간에는 중복방식(일반매상세)과 독립방식(개별매상세)을 채택하고 있었다. 외국의 예를 보면, 소비세원에 대하여 중앙과 지방, 지방정부간에 세원을 배분하는 방식은 독립방식과 중복방식, 공동방식, 분여방식 등 다양한 방식들이 활용되고 있다. 그리고 지방소비세원 확충에 있어서도 현행 지방세와 같은 독립방식의 과세형태만으로는 한계가 있으므로 중복방식, 공동방식, 분여방식 등 다양한 지방세원화 방식을 검토할 필요가 있다는 점을 파악하였다.

이러한 지방재정현황, 지방소비과세 이론, 외국의 세제 등에 대한 검토를 바탕으로 지방소비세의 도입방안을 검토하였다. 현행 조세제도는 국세와 지방세간의 중복과세를 금지하는 세원분리주의를 원칙으로 하고 있다. 그리고 대부분의 소득·소비세원은 국가가 독점하고 있다. 더구나 일반소비세인 부가가치세가 대부분의 소비세원에 과세하고 있는 상황에서 세수분리방식으로 지방소비세를 도입한다면 거의 세수확충효과를 기대하기 어렵다. 따라서 지방분권을 추진할 재원조달 역할을 수행할 수 있는 지방소비세를 도입하려면 부가가치세와 세원을 공유하는 세원분배방식을 채택하되, 징세비용 등을 고려할 때, 세수분여방식을 채택하는 것이 바람직하다고 본다. 또한 생산지 원칙으로 과세되는 현행 부가가치세의 징세지와 소비세수의 귀속지를 일치시키기 위하여 소비지표가 필요하다. 따라서 지역의 소비규모를 파악할 수 있는 「소비지표」로서 소매업 과표, 지역내 총지출, 인구를 선정하였다.

끝으로 지방소비세 도입의 지방재정 과급효과를 분석하였다. 지방소비세를 부가가치세와 공동세 형태로 도입하되, 부가가치세액의 10%를 세원으로

로 한다. 그리고 소비지 원칙으로 세수를 귀속시키기 위해 「소비지표」로 세수를 배분하는 것으로 하였다. 그리고 「소비지표」로 선정된 소매업 과표, 지역내 총지출, 인구를 사용하여 지방세수를 배분하고, 지방소비세 도입의 세수 확충효과, 세수 형평화 효과, 세수구조 변화 효과, 세입확충 효과, 세입 형평화 효과를 분석하였다. 지방세수확충효과는 9.70%이지만, 자치단체별로는 9.0%~15.0%범위내에서 차이가 있고, 「소비지표」별로도 다소 차이가 있다. 또한 상대적 위치의 변화를 보기 위해 지방세수에서 차지하는 비중의 변화를 살펴보았는데, 그동안 지방세수의 상대적 비중이 높았던 서울, 경기도가 지방세수의 비중이 저하되는 것으로 나타났다. 또한 1인당 지방세수, 시도세수, 1인당 시도세수를 대상으로 세수 확충효과와 세수비중 변화효과를 분석하여, 유사한 분석결과를 얻었다. 그리고 미세하나마 지방소비세 도입이 세수형평화 효과가 있음을 파악할 수 있었다.

또한 순계 기준 지방세입을 대상으로 세입확충 효과와 세입형평화 효과를 분석하였다. 지방소비세 도입으로 자치단체 전체로는 3.07%의 세입확충 효과가 있지만, 가장 세입확충 효과가 큰 곳은 자치구로 9.71%이며, 다음으로 군(4.04%), 특별·광역시분청(3.38%), 광역시 군(3.03%), 도분청(2.96%) 순이며, 시의 경우는 오히려 0.13% 세입감소가 발생하였다. 지방소비세 도입으로 전체 세입이 증가하는데 시의 경우에는 오히려 세입이 감소할 수도 있다는 분석결과는 지방소비세 도입시 신중하게 검토해야 할만한 것이다. 이러한 분석결과는 「소비지표」를 달리하여도 유사한 결과를 보였다. 또한 시도별로 지방세입 확충효과의 상대적 비교를 위해서 도입전과 도입후의 비중 변화를 분석하였는데, 도가 시에 비해 상대적으로 세입확충 효과가 적은 것으로 나타났다. 즉, 도의 경우 지방소비세 도입으로 0.72%의 비중저하가 나타났다. 그리고 1인당 세입의 경우에는 도에 0.58%의 비

증저하가 나타났다. 그리고 전체 세입, 광역자치단체 세입, 기초자치단체 세입을 대상으로 지방소비세 도입 전후의 분포를 변이계수를 통해 분석하였다. 그 결과 광역자치단체의 세입을 대상으로 한 경우를 제외하고는 모든 경우에서 현재보다 지방세입분포의 불균형도가 개선되는 것을 나타났다. 이러한 분석결과는 지방소비세 도입이 일부 학자들이 우려하는 것처럼 지방세입의 형평성을 크게 악화시키지는 않는다는 것을 의미한다.



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
<b>제2장 지방재정의 현황과 문제점</b> .....	<b>6</b>
제1절 지방세 현황과 문제점 .....	6
1. 국세위주의 조세수입구조 .....	6
2. 재산과세 위주의 지방세수 구조 .....	7
제2절 지방재정 현황과 문제점 .....	11
1. 지방 자주재원 취약 .....	11
2. 광역·기초간 자원배분 .....	16
<b>제3장 지방소비세 관련 이론</b> .....	<b>27</b>
제1절 지방세와 지방재정조정제도 .....	27
제2절 지방세의 세원 .....	33
제3절 소비과세 이론 .....	36
1. 소비과세유형 .....	36
2. 소비과세의 장단점 .....	38
3. 부가가치세 .....	39

<b>제4장</b>	<b>외국의 지방소비과세</b>	<b>47</b>
제1절	지방소비과세 개요	47
1.	조세의 세원별 세수구조	47
2.	국세의 세원별 세수구조	49
3.	지방세의 세원별 세수구조	51
4.	지방소비과세의 국제비교	56
제2절	외국의 지방소비과세	58
1.	일본	58
2.	캐나다	63
3.	독일	68
4.	미국	74
제3절	시사점	77
<b>제5장</b>	<b>지방소비세의 도입방안</b>	<b>80</b>
제1절	도입의 필요성	80
제2절	세원의 선택	81
제3절	지방소비세수의 귀속	87
1.	생산지원칙과 소비지원칙	87
2.	「소비지표」의 선정	88
제4절	과세권의 결정	98

제6장 지방소비세 도입의 효과분석 ..... 100

    제1절 지방세 파급효과 ..... 100

        1. 지방세수(地方稅收) 확충효과 ..... 100

        2. 지방세수 형평화효과 ..... 115

        3. 지방세수구조 변화효과 ..... 117

    제2절 지방세입 파급효과 ..... 118

        1. 분석을 위한 가정 ..... 118

        2. 지방세입(地方歲入) 확충효과 ..... 124

        3. 지방세입 형평화효과 ..... 140

제7장 요약 및 정책건의 ..... 143

    【참고문헌】 ..... 150

    【Abstract】 ..... 152

## 표 목 차

<표 2-1> 국세와 지방세의 규모 및 부담을 추이 .....	7
<표 2-2> 지방세 세원별 세수구조 .....	8
<표 2-3> 세원별 세수규모 .....	9
<표 2-4> 국세의 세수구조 .....	10
<표 2-5> 중앙·지방 재정구조 .....	12
<표 2-6> 조세사용액 기준 국가·지방 비교(2003) .....	13
<표 2-7> 조세사용액 기준 국가·지방 비교(2003) .....	14
<표 2-8> 중앙·지방 재정구조(순계 기준) .....	15
<표 2-9> 지방세입 현황(총괄) .....	17
<표 2-10> 지방세입현황(계층별) .....	18
<표 2-11> 지방세입현황(광역시 본청) .....	20
<표 2-12> 지방세입현황(자치구) .....	21
<표 2-13> 지방세입현황(광역시 군) .....	22
<표 2-14> 지방세입현황(도) .....	23
<표 2-15> 지방세입현황(시) .....	24
<표 2-16> 지방세입현황(군) .....	25
<표 2-17> 지방세입현황(계층별) .....	26
<표 3-1> 조세의 유형에 따른 재정적 자율권 순위 .....	28
<표 3-2> 지방재정조정제도 개요 .....	31
<표 3-3> 세원의 이론적 기초 .....	35
<표 3-4> 소비과세의 형태 .....	37

<표 3-5> 부가가치세 신고납부 ..... 42

<표 3-6> 일반사업자와 간이사업자의 구분 ..... 43

<표 3-7> 간이사업자 업종별 부가가치율 ..... 44

<표 3-8> 부가가치세의 부담과 귀속 ..... 46

<표 4-1> OECD국가 조세의 세원별 세수구조 ..... 49

<표 4-2> OECD국가 국세의 세원별 세수구조 ..... 51

<표 4-3> 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가) ..... 53

<표 4-4> 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가) ..... 54

<표 4-5> 지방세 세원별 세수구조 추이(연방형 국가) ..... 55

<표 4-6> 지방세 세원별 세수구조 추이(단일형 국가) ..... 55

<표 4-7> 일본의 세수구조 ..... 59

<표 4-8> 일본의 지방소비과세 유형 ..... 60

<표 4-9> 도부현간의 청산의 기준 ..... 62

<표 4-10> 시정촌예의 교부의 기준 ..... 63

<표 4-11> 독일의 세수구조 ..... 70

<표 4-12> 독일 지방소비과세 유형 ..... 71

<표 4-13> 독일의 공동세 배분비율 ..... 72

<표 4-14> 독일의 주정부간 재정조정제도(1996) ..... 73

<표 4-15> 미국의 세수구조 ..... 75

<표 4-16> 미국 지방세 유형 ..... 77

<표 5-1> 지방소비세 관련 논의 ..... 85

<표 5-2> 광역자치단체별 부가가치세액(내국세 신고분) ..... 90

<표 5-3> 업종별 부가가치세액 ..... 92

<표 5-4> 광역자치단체별 지역내 총 지출 ..... 96

<표 5-5> 광역자치단체별 인구 분포 .....	97
<표 6-1> 지방세수 확충효과(지방세 총액) .....	102
<표 6-2> 지방세수 확충효과와의 상대 비교(지방세 총액) .....	104
<표 6-3> 1인당 지방세수 확충효과와의 상대 비교 .....	107
<표 6-4> 시도세수 확충효과 .....	109
<표 6-5> 시도세수 확충효과와의 상대 비교(지방세 총액) .....	111
<표 6-6> 1인당 시도세수 확충효과와의 상대 비교 .....	114
<표 6-7> 형평화효과 : 변이계수 .....	116
<표 6-8> 지방소비세 도입의 세수구조 변화효과 .....	117
<표 6-9> 재정보전금분배 상황(도) .....	120
<표 6-10> 지방소비세 도입의 지방세입 과급효과 .....	123
<표 6-11> 지방소비세도입의 세입증감효과(소매업 과표) .....	125
<표 6-12> 지방소비세도입의 세입증감효과(지역내 총지출) .....	125
<표 6-13> 지방소비세도입의 세입 증감효과(인구) .....	126
<표 6-14> 지방세입확충효과: 특별·광역시본청 .....	129
<표 6-15> 지방세입확충효과: 자치구 .....	130
<표 6-16> 지방세입확충효과: 광역시 군 .....	131
<표 6-17> 지방세입확충효과: 도본청 .....	132
<표 6-18> 지방세입확충효과: 시 .....	133
<표 6-19> 지방세입확충효과: 군 .....	134
<표 6-20> 지방세입확충효과: 광역+기초 .....	136
<표 6-21> 지방세입확충효과와의 상대비교 .....	137
<표 6-22> 1인당 지방세입확충효과와의 상대비교 .....	139
<표 6-23> 형평화효과 : 변이계수 .....	141

# 그림 목차

<그림 1-1> 연구접근틀(Flowchart) .....	5
<그림 4-1> 중앙·지방간 소비세원할당 유형 .....	57
<그림 5-1> 중앙·지방간 세원배분 방식 .....	83





# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

지방자치 실시 이후 지속적으로 진행되고 있는 지방분권화가 신정부 출범으로 더욱 가속화될 전망이다. 참여정부가 지방분권과 지역균형발전을 국정과제로 선정함에 따라 지방분권화 추진이 가속화될 것으로 예상된다. 지방분권화의 추진은 국가기능의 지방이양, 새로운 지방업무 영역의 확대 등을 통해 이루어질 것으로 보여진다. 따라서 이러한 지방분권화를 뒷받침할 지방재원의 확충은 매우 중요한 의미를 지니게 된다.

지방재원의 확충은 크게 두 가지 측면에서 검토될 수 있다. 우선은 지방의 징세노력 강화 또는 신세원 발굴 등 지방 스스로의 자구노력에 의한 재원확충이라고 할 수 있으며, 다른 하나는 국가로부터 지방으로의 재원이양을 통한 지방재원의 확충이다. 전자인 지방의 자구노력에 의한 지방재원확충은 지방의 재정책임성 강화, 자율성 제고라는 지방분권의 이념과 부합하지만, 국세와 지방세간에 세원분리주의 원칙을 채택하고 있는 실정에서 재원확충효과는 그리 크지 않다. 따라서 지방의 재원확충은 국가로부터의 재원이양에 역점을 둘 수 밖에 없는 실정이다.

국가로부터 지방으로의 재원이양은 크게 국세의 지방세 이양을 통한 지방세수기반 확충 방식과 지방재정조정제도를 통한 재원이전 방식으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 지방자치단체의 재정자율성과 재정책임성 측면에서 우월하나 지방재정 불균형을 초래할 우려가 있으며, 후자는 지방재정불균형을 완화하는 장점은 있으나 재정자율성, 재정책임성 측면에서 전자에 비해 상대적으로 열위에 있다고 볼 수 있다.

정부혁신지방분권위원회에서는 국가로부터 지방으로의 기능이양과 더불어 이에 상응한 재원이양이 검토되고 있는데, 이양될 재원형식은 지방의 자율성 증대를 위해 특정재원보다는 일반재원의 범위를 늘리는 방향으로 논의가 전개되고 있다. 즉, 검토되고 있는 방향은 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방안과 특정한 목적을 위해 지원되고 있는 국고보조금 등을 일반재원인 지방교부세로 전환하여 지방에 이전하는 방안이다.

지방분권화는 지방의 책임성과 자율성을 강화하는 방향으로 추진되어야 한다는 측면에서 지방재원 확충은 의존재원 확충보다는 자주재원 확충에 역점을 두어야 한다. 본 연구에서는 지방분권화에 상응하는 방안이라고 할 수 있는 국세의 지방세 이양방안을 중심으로 지방재원 확충을 논의하고자 한다. 즉, 지방의 자주재원인 지방세수 기반을 확충하는 방안을 논의하되, 특히 지방소비세를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

지방소비세의 도입은 현실적으로 국세의 지방세 이양방안 중에서 가장 타당한 방안이라고 할 수 있다. 그 이유는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지방소비세의 도입은 지방세수의 신장성과 안정성을 높일 수 있다. 현행 지방세제는 재산과세위주로 되어 있어 신장성과 안정성이 미흡하다. 따라서 지방의 증가하는 행·재정수요를 충족시킬 수 있는 신장성 있는 소득·소비세원의 확보가 필요한 데, 지방소비세의 도입은 지방세수의 신장성과 안정성을 높이는 데 기여할 것이다. 둘째, 지방소비세 도입은 지역주민의 소비행위가 지방세수의 증대로 이어질 수 있는 제도적 장치로 작용할 것이다. 지역공공재 소비와 일반소비는 밀접한 연관이 있으므로, 지방세에서도 주민의 소비행위에 대하여 세원을 포착할 수 있어야 한다. 그러나 국세의 부가가치세가 일반소비과세로서 지방의 소비(음식, 숙박, 부동산임대업 등)와 관련된 부분에 과세하고 있기 때문에 지방세에서 과세할 소비세원이 없는

데, 지역주민의 소비에 해당하는 부분은 당연히 지방소비세로 흡수되어야 한다고 본다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장은 본 연구의 서론부분이다. 제2장에서는 지방재정의 현황과 문제점에 대하여 기술하고 있으며, 제3장은 재원확충방안의 선택으로 지방세와 지방재정조정제도간의 장·단점과 재산과세, 소득과세, 소비과세 등 지방소비세와 관련된 이론에 대하여 논의하였다. 제4장은 외국의 지방소비세제에 대하여 살펴보았다. 제5장은 지방소비세의 형태, 소비세수의 귀속, 소비지표의 선정 등을 검토하고 지방소비세 도입방안을 논의하였다. 제6장은 지방소비세 도입이 지방재정에 미칠 파급효과를 지방세 부문과 지방세입 부문을 중심으로 분석하였다. 제7장은 본 연구의 요약과 정책건의 부분이다.

## 제2절 연구범위 및 방법

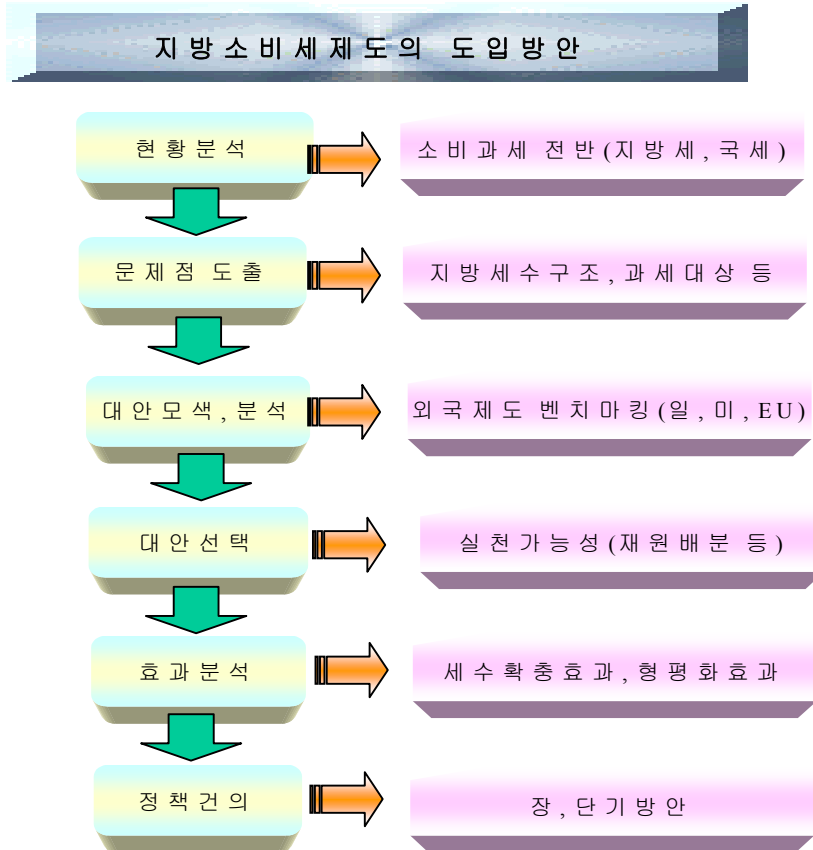
본 연구의 연구범위는 대상적 범위와 내용적 범위로 나누어 볼 수 있다. 우선 대상적 범위를 살펴보면, 대상적 범위에 소비과세에 해당하는 지방세목 뿐만 아니라 부가가치세 등 국세도 포함하였다. 그리고 공동세나 부가세 형태의 지방소비세 도입의 경우에 재원이전과 관련되는 지방교부세도 연구대상에 포함하였다. 다음으로 내용적 범위를 살펴보면, 지방소비과세의 개념, 유형 등 이론적 측면은 소비과세이론, 지방세이론을 통해 파악하고, 구체적 대안의 마련을 위해 외국의 세계 특히, 우리나라 세계와 유사한 일본을 중심으로 연구하되 미국, 독일, 캐나다 등의 지방소비과세 제도도 연구범위에 포함시켜 이들 제도에 대한 벤치마킹을 통해 시사점을 파악하였다.

본 연구는 지방소비과세를 강화하기 위해 지방소비세를 도입하고자 하는 연구목적을 가지고, 이를 위한 분석방법은 기술적(descriptive) 방법과 통계적 방법(statistical inference)을 병행하여 연구를 수행하였다. 기술적 방법으로는 소비과세의 이론적 배경과 지방소비과세 강화의 정당성 및 문제점을 파악하고 이에 대한 해결책으로서 지방소비세 도입방안을 검토한다. 지방소비세 도입의 정당성과 문제점은 관련 이론서를 중심으로 문헌조사를 통해 파악하였다. 그리고 제도의 운용 현황과 문제점 파악 및 실천가능성이 있는 현실적 개선방안의 도출을 위해서 일본, 미국, 독일, 캐나다 등 다양한 외국의 사례에 대한 벤치마킹하여 시사점을 도출하였다. 또한 국내외 지방세 학자와 전문가들이 제시한 대안을 검토·분석하여 시사점을 얻고자 한다.

또한 통계적 분석방법을 통해 지방세소비세 도입으로 인한 지방재정 과급효과를 분석하였다. 지방세 부문에서는 지방세수 확충효과, 자치단체간 세수형평화 효과, 세수구조 변화효과를 분석하였다. 그리고 지방세입 부문에서는 지방세입 확충효과, 지방자치단체간 세입 형평화효과를 분석하였다. 지방세수 확충효과는 지방소비세 도입으로 인한 전국적인 세수확충규모를 추정하고 시도별 상대적 세수확충효과를 분석하였다. 그리고 세수구조 변화효과는 지방소비과세 확충으로 인한 세원별 지방세수구조 변화를 추정해 보았다. 지방소비세 도입의 인한 지방자치단체간 지방세수 형평화효과는 변이계수 등 형평화지수를 이용하여 분석하였다. 지방세입부문에서는 지방소비세 도입이 지방세입 전반에 미치는 효과를 지방세입 확충효과와 지방세입 형평화효과로 나누어 분석하였다. 지방소비세 도입은 지방세 뿐만아니라 지방세입을 구성하는 재정보전금, 조정교부금에 직접적으로 영향을 미치며, 지방교부세 배분기준인 기준재정수요와 기준재정수입에 영향을 미쳐 간접적으로 지방교부세 배분규모에 영향을 미친다. 따라서 이러한 효과를 모두

고려하여 지방세입 확충효과와 지방세입 형평화효과를 분석하였다. 본 연구의 접근들을 간단히 살펴보면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구 접근들



## 제2장 지방재정의 현황과 문제점

### 제1절 지방세 현황과 문제점

#### 1. 국세위주의 조세수입구조

2003년 당초 예산기준으로 총 조세규모는 142조 4,317억원이며, 이 가운데 국세가 113조 6,152억원으로 79.8%를 차지하고 있고, 지방세는 28조 8,165억원으로 20.2%를 차지하고 있다. 이와같이 국세와 지방세의 비율은 대략 80 : 20의 비율을 나타내고 있다. 그러나 2001년 도입된 지방교육세는 그 성격상 지방자치단체의 자체 재정으로 편입되는 것이 아니라, 교육비 특별회계로 편입되기 때문에 이를 고려하면 지방세가 차지하는 비중은 더욱 낮아진다고 볼 수 있다. 실제로 2003년 지방교육세 3조 2,078억원을 제외할 경우, 국세와 지방세 비율은 82.7 : 17.3의 비율을 나타낸다. 국세와 지방세간 비율은 지난 10년간 큰 변화없이 국세중심의 세수구조(국세 80 : 지방세 20)를 지속적으로 유지해 왔다. 이와같이 우리나라 조세의 세수구조는 국세중심으로 되어 있으며, 이러한 국세위주의 세수구조는 지방자치가 실시된 이후에도 거의 변하지 않은 채로 있다.

&lt;표 2-1&gt; 국세와 지방세의 규모 및 부담을 추이

(단위: 억원, %)

년도	국세(A)	지방세(B)	A : B	조세부담률	지방세부담률	년도	국세(A)	지방세(B)	A : B	조세부담률	지방세부담률
'92	351,184	94,621	78.8 : 21.2	19.4	4.1	'98	677,977	171,483	79.8 : 20.2	19.1	3.9
'93	392,606	110,261	78.1 : 21.9	18.9	4.2	'99	756,580	185,862	80.3 : 19.7	19.5	3.9
'94	472,619	132,309	78.1 : 21.9	19.9	4.4	'00	929,347	203,616	82.0 : 18.0	21.8	3.9
'95	567,745	153,169	78.8 : 21.2	20.7	4.5	'01	958,991	250,212	79.3 : 20.7	21.9	4.5
'96	650,223	165,751	79.7 : 20.3	20.9	4.2	'02	1,036,499	249,097	80.6 : 19.4	21.6	4.2
'97	699,277	184,057	79.2 : 20.8	19.5	4.1	'03	1,136,152	288,165	79.8 : 20.2	19.5	4.1

주: 2001년까지는 결산액, 2002년, 2003년은 당초 예산액

자료: 행정자치부, 『지방자치단체예산개요』, 1997, 2003, (2) 연도별 조세부담률.

우리나라의 조세체계는 이와같이 대부분의 세원을 중앙정부가 독점하고 있으며, 또한 원칙적으로 국세와 지방세의 중복과세를 금지하는 세원분리원칙을 고수하고 있다. 따라서 지방자치단체에서 신세원개발, 징수율제고 등 자구노력을 통하여 지방세수를 확충할 수 있는 가능성은 상당히 제한적이다.

## 2. 재산과세 위주의 지방세수 구조

지방세의 세원별 세수구조를 살펴보면 <표 2-2>와 같으며, 이에 따른 세수규모는 <표 2-3>에 나타나 있다.

<표 2-3>에 나타난 세수규모의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 재산과세가 전체의 62.37% ~ 67.84%로 대다수를 차지하고 있다. 그리고 소비과세는 13.60% ~ 15.42%를 차지하고 있으며, 소득과세는 12.29% ~

16.65%를 차지하고 있다. 지방세 세원별 세수규모의 증감정도를 파악하기 위하여 1996년도를 기준연도로 하고 증가율을 계산한 결과를 보면 다음과 같다.

<표 2-2> 지방세 세원별 세수구조

세 원 별		세 목
재산	·보유과세	재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세
과세	·거래과세	취득세, 등록세
	·소득과세	주민세, 농지세
	·소비과세	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세
	·기타	면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세,
계		17개 세목

전체 증가율은 1996년 100에서 2001년 153.29인데, 소득과세(165.90)가 가장 많은 증가를 보인 것으로 나타났으며, 그 다음은 소비과세(150.20)인 것으로 나타났다. 반면 재산과세는 지방세 전체규모 증가율보다 적은 125.39로 나타났다. 이러한 현상은 경제위기상황으로 인하여 부동산 등의 거래가 대폭 축소되었기 때문에 발생한 현상이라 보여지는데, 이는 1998년 재산과세의 규모가 1996년보다 감소되었다는 사실로부터 알 수 있다. 그리고 2000년에 비해 2001년에 지방세수가 대폭 증가한 것은 지방교육세의 신설에 기인한 것이다.

이와 같이 지방세의 세수구조는 재산과세위주로 되어 있다. 재산과세위주의 지방세수구조는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 재산과세는 세수의 소득·소비탄력성이 낮아 국가 경제성장이나 지역경제발전에 따른 소득, 소비의 증가가 직접 지방세수 증대로 이어지지 않으므로 세수신장성이 낮다.



&lt;표 2-3&gt; 세원별 세수규모

(단위: 천원, %)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001
재산과세	11,635,062 (66.89) <100.00>	12,486,492 (67.84) <107.32>	10,936,809 (63.77) <94.00>	12,341,601 (66.40) <106.07>	12,849,117 (62.37) <110.43>	14,588,641 (54.71) <125.39>
소비과세	2,587,377 (14.87) <100.00>	2,644,341 (14.37) <102.20>	2,645,139 (15.42) <102.23>	2,527,433 (13.60) <97.68>	3,121,090 (15.15) <120.63>	3,886,360 (14.57) <150.20>
소득과세	2,150,569 (12.36) <100.00>	2,262,127 (12.29) <105.19>	2,641,856 (15.40) <122.84>	2,552,525 (13.73) <118.69>	3,429,658 (16.65) <159.48>	3,567,835 (13.38) <165.90>
기 타	1,021,677 (5.87) <100.00>	1,012,721 (5.50) <99.12>	925,908 (5.40) <90.63>	1,164,542 (6.27) <113.98>	1,200,738 (5.83) <117.53>	4,622,042 (17.33) <452.40>
계	17,394,685 (100.00) <100.00>	18,405,681 (100.00) <105.81>	17,149,712 (100.00) <98.59>	18,586,101 (100.00) <106.85>	20,600,603 (100.00) <118.43>	26,664,879 (100.00) <153.29>

주: ( )은 전체에서 차지하는 비중을 의미하며, < >는 1996년을 기준연도로 하였을 때의 증가율을 계산한 것임. 기타는 과년도 수입을 포함한 것임  
 자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도

둘째, 부동산 거래과세 위주의 우리나라 지방세제는 부동산 경기순환의 영향을 많이 받으므로 안정성이 떨어진다. 이와 같은 사실은 1997년의 경제 위기때 취득세, 등록세의 감소로 지방세수가 감소한 것으로도 알 수 있다.

셋째, 재산보유과세인 재산세, 종합토지세등은 일정한 납기에 전국적으로 징수되며, 과표산정을 위해서 재산가액평가라는 행정과정을 수반할 수밖에 없으므로 납세의무자의 조세저항을 야기할 우려가 있어 세수확충이 어렵다.

따라서 현행 재산과세위주의 지방세제가 안고 있는 문제점을 해결하기 위해서는 지방세수 기반확충은 재산과세가 아닌 소득과세나 소비과세를 강화하는 방향으로 이루어져야 한다.

<표 2-4> 국세의 세수구조

(단위: 백만원, %)

구분	1997		1998		1999		2000		2001	
내국세	52,153,147	81.94	51,237,792	80.65	56,393,091	80.02	71,106,081	82.11	74,027,343	82.92
직접세	25,620,082	40.25	29,111,751	45.82	27,138,489	38.51	36,913,454	42.62	36,789,872	41.21
소득세	14,867,893	23.36	17,194,021	27.06	15,854,601	22.50	17,508,873	20.22	18,662,954	20.91
법인세	9,424,669	14.81	10,775,797	16.96	9,365,392	13.29	17,878,435	20.64	16,975,149	19.02
토초세	-841	-0.00	5,094	0.01	57	0.00	54	0.00	-85	-0.00
상속증여세	1,161,147	1.82	679,631	1.07	901,176	1.28	988,873	1.14	948,392	1.06
재평가세	167,214	0.26	457,208	0.72	1,017,263	1.44	537,219	0.62	173,462	0.19
부당이득세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
간접세	25,364,720	39.85	20,897,047	32.89	27,705,423	39.31	32,353,213	37.36	35,080,615	39.30
부가가치세	19,487,991	30.62	15,706,805	24.72	20,369,037	28.90	23,212,042	26.80	25,834,726	28.94
특별소비세	3,036,442	4.77	2,211,453	3.48	2,713,271	3.85	2,984,560	3.45	3,633,613	4.07
주세	1,789,791	2.81	1,814,408	2.86	2,077,975	2.95	1,962,493	2.27	2,468,163	2.76
전환세	788,624	1.24	921,887	1.45	1,191,414	1.69	1,458,176	1.68	1,346,194	1.51
증권거래세	261,872	0.41	242,494	0.38	1,353,726	1.92	2,735,942	3.16	1,797,919	2.01
인지세	390,105	0.61	303,533	0.48	370,929	0.53	387,560	0.45	476,559	0.53
과년도수입	778,240	1.22	925,461	1.46	1,178,250	1.67	1,451,854	1.68	1,710,297	1.92
교통세	5,547,122	8.72	6,503,963	10.24	7,255,658	10.30	8,403,613	9.70	10,534,875	11.80
방위세	-9,278	-0.01	1,268	0.00	1,552	0.00	-3,008	-0.00	-1,035	-0.00
교육세	5,398,538	8.48	5,203,132	8.19	5,296,940	7.52	5,798,300	6.70	3,782,500	4.24
농어촌특별세	556,360	0.87	585,341	0.92	1,529,670	2.17	1,296,316	1.50	928,029	1.04
합계	63,645,889	100.00	63,531,496	100.00	70,476,911	100.00	86,601,302	100.00	89,271,712	100.00

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2002.

지방세의 세수구조가 재산과세 위주로 되어 있는데 비하여 국세의 세수구조는 재산과세의 비중은 극히 낮고 소득과세와 소비과세의 비중이 높은 소득·소비과세 위주의 세수구조로 되어 있다(<표 2-4>참조). 국세는 소득

세, 법인세 등 소득과세에 속하는 세목의 세수비중이 40%내외를 차지하며, 부가가치세, 특별소비세, 교통세 등 소비과세에 속하는 세목의 세수비중도 50%내외를 차지할 정도로 높다. 그리고 관세나 교육세등 과세대상이 복합적인 세목을 제외하면 국세는 거의 소득과세와 소비과세위주로 되어 있음을 알 수 있다. 그리고 1997년부터 2001년까지 최근 5년동안 이러한 세수구조는 거의 변화가 없이 유지되어 왔다.

## 제2절 지방재정 현황과 문제점

### 1. 지방 자주재원 추약

지방재정은 자주재원인 지방세, 세외수입 외에 지방교부세등 중앙정부로부터의 이전재원으로 구성된다. 본절에서는 우리나라 지방재정의 전반적 현황과 문제점을 살펴보기로 하자. 우선 중앙재정과 지방재정의 규모를 비교해 보기로 하자. 2003년 현재 중앙과 지방의 총계기준 예산규모는 233조 8,084억원으로, 이 가운데 중앙재정은 155조 6,659억원으로 66.6%를 차지하고 있고 지방재정은 78조 1,425억원으로 33.4%를 차지하고 있다. 지방재정 78조 1,425억원 가운데 65.4%에 해당하는 51조 1,062억원이 자체재원으로 충당되고 34.6%를 차지하는 27조 363억원 정도가 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 중앙정부로부터 이전되는 의존재원으로 구성되어 있다.

&lt;표 2-5&gt; 중앙·지방 재정구조

2003년 총예산규모(중앙+지방) 233조 8,084억원(단위: 억원)							
중앙정부 155조 6,659억원(66.6%)		자치단체 78조 1,425억원(33.4%)					
		의존재원 27조 363억원(34.6%)			자체재원 51조 1,062억원(65.4%)		
국세	기타	교부세	양여금	보조금	지방세	세외수입	지방채
1,136,152	420,507	115,196	48,504	106,663	288,165	200,258	22,639

주: 자치단체가 편성한 당초 예산규모를 기준으로 파악한 것으로 정부에서 확정된 교부세, 양여금, 보조금과 차이가 있음.

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2003년도.

그러나 위에서 살펴본 중앙·지방 재정구조는 중앙정부에서 지방자치단체에 이전된 의존재원을 중복계상한 것으로 정확한 중앙·지방 재정구조를 살펴보려면 이를 다시 재조정된 순계기준으로 살펴보아야 한다. 우선 중앙으로부터 지방자치단체로의 재원이전을 조세를 중심으로 살펴보면, <표 2-6>과 같다. 중앙정부는 국세로 113조 6,152억원을 징수하고 지방자치단체는 지방세로 28조 8,165억원을 징수한다. 중앙정부는 징수한 국세중 일부를 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 증액교부금(농특포함) 형태로 29조 4,660억원을 이전한다. 따라서 이전 전에 대략 80 : 20이었던 국세 : 지방세 비율은 이전 후에는 59 : 41로 바뀐다. 그리고 국세를 지방으로 이전하고 나서도 국세의 일부인 20조 8,349억원이 다시 교육교부금, 교육양여금, 교육보조금 형태로 교육재정으로 이전한다. 또한 지방세에서도 지방교육세, 교육청전출의 형태로 5조 5,556억원이 교육재정으로 이전된다.

&lt;표 2-6&gt; 조세사용액 기준 국가·지방 비교(2003)

(단위: 억원)

구 분	국가	지방교육	자치단체
① 조세수입	1,136,152(80%) (국세)	⇒	288,165(20%) (지방세)
②국가재정에서지방 재정으로 이전	△294,660 지방교부세 130,152 지방양여금 49,035 국고보조금 112,320 증액교부금 3,153		+ 294,660
③이전 후	841,492(59%) (①-②)		582,825(41%) (①+②)
④교육재정 이전	△208,349 교육교부금 165,932 교육양여금 40,910 교육보조금 1,507	⇒ 208,349	
		55,556 ⇐	△55,556 지방교육세 36,688 교육청전출 18,868
⑤재정규모 비율	633,143(44%) (③-④)	263,905(19%) 자체수입제외	527,269(37%) (③-④)

자료: 김동기, “재정분권의 과제와 방향”, 한국지방자치학회 하계학술발표회, 2003.

따라서 조세사용액 기준으로 국가·지방을 비교해 보면, 최초 국가 대 지방자치단체의 비율이 80 대 20에서 이전 이후에는 국가 대 지방교육 대 지방자치단체의 비율이 63조 3,143억원(44.5) : 26조 3,905억원(18.5) : 52조 7,269억원(37.0)으로 바뀌게 된다.

또한 총재정 사용액 기준으로 국가·지방재정 비교해 보면 <표 2-7>과 같다.

&lt;표 2-7&gt; 조세사용액 기준 국가·지방 비교(2003)

(단위: 억원)

구 분	국 가	지방교육	자치단체
①총규모 (예산서)	1,556,659(67%)	⇒	781,425(20%)
	일반회계 921,166 특별회계 635,493		일반회계 567,754 특별회계 213,671
②국가재정에서 지방재정으로 이전	△294,660 지방교부세 130,152 지방양여금 49,035 국고보조금 112,320 중액교부금 3,153		+ 294,660 *<과소반영내역> 지방교부세 18,109 지방양여금 531 국고보조금 5,657
③이전 후	1,261,999(59%) (①-②)		805,722(39%) (①+과소반영액)
④교육재정 이 전	△208,349 교육교부금 165,932 교육양여금 40,910 교육보조금 1,507	⇒ 208,349	
		55,556 ⇐	△55,556 지방교육세 36,688 교육청전출 18,868
⑤재정규모 비 율	1,053,650(51%) (③-④)	263,905(19%) 자체수입제외	750,166(36%) (③-④)

주: 지방예산서에는 총액계상사업등으로 2조 4,297억원이 과소 반영됨

자료: 김동기, “재정분권의 과제와 방향”, 한국지방자치학회 하계학술발표회, 2003.

총계규모 기준으로 중앙정부의 총재정은 총규모 155조 6,659억원이며, 이 중에서 일반회계는 92조 1,166억원이며 특별회계는 63조 5,493억원이다. 그리고 지방자치단체의 총재정은 78조 1,425억원으로 이 중에서 일반회계는 56조 7,754억원이며, 특별회계는 21조 3,671억원이다. 이는 <표 2-5>와 같다. 그러나 이는 이전재정이 중복계상된 것으로 중앙정부로부터 지방정부로의 이전재정을 가감하고 중앙정부와 지방자치단체로부터 교육재

정으므로의 이전을 차감한 순계기준의 재정규모를 살펴보아야 정확한 재정상태를 파악할 수 있다. 순계 기준 재정규모를 보면 우리나라의 총 재정규모는 206조 7,721억원이며 중앙정부 : 교육재정 : 지방재정의 비율이 105조 3,650억원(51.0) : 26조 3,905억원(12.8) : 75조 166억원(36.3)이 된다. 이는 <표 2-5>에서 총계기준으로 살펴본 중앙재정 : 지방재정 비율 67 : 33과는 다소 차이가 있다. 따라서 교육재정을 제외하고 중복계산된 부분을 조정한 순계기준으로 살펴보아야 보다 정확한 중앙·지방재정 구조를 파악할 수 있다. <표 2-8>에는 순계기준 중앙·지방 재정구조가 나타나 있다.

<표 2-8> 중앙·지방 재정구조(순계 기준)

2003년 총예산규모(중앙+지방) 180조 3,816억원							
중앙정부 105조 3,650억원 (58.4%)		자치단체 75조 166억원(41.6%)					
		의존재원 29조 4,660억원(39.3%)			자체재원 45조 5,506억원(60.7%)		
국세	기타	교부세	양여금	보조금등	지방세	세외수입	지방채
633,143	420,507	130,152	49,035	115,473	232,609	200,258	22,639

주: 자치단체가 편성한 당초 예산규모를 기준으로 파악한 것으로 정부에서 확정된 교부세, 양여금, 보조금과 차이가 있음.

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2003.

2003년 현재 교육재정을 제외한 중앙과 지방의 순계기준 예산규모는 180조 3,816억원으로, 이 가운데 중앙재정은 105조 3,650억원이고 지방재정은 75조 166억원을 차지하고 있어 중앙재정과 지방재정간 비율은 대략 58.4 : 41.6의 비율을 나타내고 있다. 여기서 지방재정 75조 166억원

가운데 60.7%에 해당하는 45조 5,506억원이 자체재원으로 충당되고 39.3%를 차지하는 29조 4,660억원 정도가 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 중앙정부로부터 이전되는 의존재원으로 구성되어 있다. 특히 지방재정의 자체재원 가운데 지방세(교육재정으로 이전되는 지방교육세 제외)는 이전재원보다 적은 규모인 23조 2,609억원으로 31.0%를 차지하고 있어 중앙재정에 대비되는 지방재정의 취약성을 쉽게 알 수 있다. 이와같이 지방재정은 중앙재정에 비해 상대적으로 규모가 작으며, 또한 중앙정부로부터 이전재원의 비중이 높다고 할 수 있다. 이렇게 자주재원 비중이 60%정도로 낮은 지방재정구조는 지방재정의 자율성과 책임성을 제약하는 하나의 요인이 되고 있다.

## 2. 광역·기초간 자원배분

현행 지방재정구조를 보면 <표 2-9>~<표 2-10>과 같다. 2001년 결산 기준으로 지방재정 총규모는 71조 4,607억 46백만원이며, 이중 자주재원인 지방세, 세외수입이 각각 26조 6,397억 25백만원(37.3%), 18조 3,375억 74백만원(25.7%)으로 63.0%를 차지하고 있다. 그리고 의존재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 증액교부금이 각각 12조 2,099억 85백만원(17.1%), 4조 6,281억 5백만원(6.5%), 국고보조금이 8조 6,906억 42백만원(12.2%)로 35.8%를 차지하고 있다.



&lt;표 2-9&gt; 지방세입 현황(총괄)

(단위: 백만원)

구분	지방세	세외수입	지방교부세	증액 교부금	지방 양여금	국고 보조금	지방채	전체순계
서울	7,934,081	2,655,766	6,010	-	-	465,156	2,980	11,063,993
부산	1,782,620	652,694	201,974	1,053	112,774	419,481	52,806	3,223,402
대구	1,107,077	563,754	103,427	5,788	98,867	279,243	293,600	2,451,756
인천	1,292,829	564,705	169,245	2,167	87,562	270,540	75,384	2,462,432
광주	583,547	395,182	152,632	32	58,427	231,061	57,403	1,478,284
대전	687,863	322,497	91,798	11,083	54,903	161,152	6,650	1,335,946
울산	568,534	289,546	103,920	826	106,455	78,966	31,350	1,179,597
경기	6,431,974	4,086,445	789,964	4,949	567,976	1,017,995	52,958	12,952,261
강원	643,919	1,056,072	1,430,307	7,149	441,353	852,514	50,130	4,481,444
충북	603,108	728,694	896,425	3,334	312,998	386,510	850	2,931,919
충남	801,859	1,075,484	1,214,304	9,642	429,982	724,915	22,302	4,278,488
전북	658,176	980,724	1,314,469	22,573	438,321	758,616	50,815	4,223,694
전남	702,574	1,560,027	1,903,250	45,890	603,512	1,050,307	25,712	5,891,272
경북	1,151,559	1,420,204	1,905,377	11,602	620,145	848,816	27,394	5,985,097
경남	1,362,461	1,697,242	1,568,089	11,753	571,038	850,181	23,768	6,084,532
제주	327,544	288,538	358,794	2,222	123,792	295,189	40,550	1,436,629
합계	26,639,725 (37.3)	18,337,574 (25.7)	12,209,985 (17.1)	140,063 (0.2)	4,628,105 (6.5)	8,690,642 (12.2)	814,652 (1.1)	71,460,746 (100.0)

주: 2001년 결산 순계기준임

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

&lt;표 2-10&gt; 지방세입현황(계층별)

(단위: 백만원)

	본청	시	군	구	합계
서울	8,838,376	-	-	2,225,617	11,063,993
부산	2,521,868	-	96,717	604,817	3,223,402
대구	1,964,165	-	144,921	342,670	2,451,756
인천	1,814,532	-	250,613	397,287	2,462,432
광주	1,226,515	-	-	251,769	1,478,284
대전	1,109,409	-	-	226,537	1,335,946
울산	867,928	-	142,151	169,518	1,179,597
경기	6,017,212	5,789,401	1,145,648	-	12,952,261
강원	1,726,147	1,319,692	1,435,605	-	4,481,444
충북	1,156,320	802,013	973,586	-	2,931,919
충남	1,761,408	1,327,774	1,189,306	-	4,278,488
전북	1,682,407	1,469,658	1,071,629	-	4,223,694
전남	2,204,758	1,355,042	2,331,472	-	5,891,272
경북	2,121,632	2,443,473	1,419,992	-	5,985,097
경남	2,355,043	2,318,374	1,411,115	-	6,084,532
제주	778,381	372,966	285,282	-	1,436,629
시계	18,342,793	--	634,402	4,218,215	23,195,410
도계	19,803,308	17,198,393	11,263,635	--	48,265,336
총계	38,146,101 (53.4)	17,198,393 (24.1)	11,898,037 (16.6)	4,218,215 (5.9)	71,460,746 (100.0)

주: 2001년 결산순계기준임

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2002.

그리고 지방재정의 자치단체 계층간 분포를 살펴보면 <표 2-10>과 같다. 즉, 71조 4,607억 46백만원 중 광역자치단체인 시도의 재정규모가 38조 1,461억 1백만원으로 53.4%를 차지하고 있으며, 기초인 시군구의 재정이 33조 3,146억 45백만원으로 46.6%를 차지하고 있다. 또한 시, 군, 구별

로는 각각 17조 1,983억 93백만원, 11조 8,980억 37백만원, 4조 2,182억 15백만원으로 24.1%, 16.6%, 5.9%를 차지하고 있다. 그러나 <표 2-9>와 <표 2-10>은 세입예산 기준으로 작성한 것으로 광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정을 정확히 계상하지 않은 것이다. 즉, <표 2-9>~<표 2-10>에 나타난 것으로는 도와 시·군, 광역시와 자치구간에 재원이전이 명확하게 드러나 있지 않다. 그 이유는 시도에서는 기초자치단체인 시군구에 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금 등을 교부하고 있는데, 이를 직접 시도세에서 시·군·구에 교부하는 것이 아니라 시도의 세입으로 계상한 후 세출예산에서 교부한다. 그리고 기초자치체인 시·군·구는 조정교부금, 재정보전금은 이전재원으로 계상하지만, 징수교부금은 자주재원인 세외수입으로 계상한다. 따라서 국가와 지방간의 관계에서 재정관계를 파악할 때 지출을 중심으로 순계기준으로 분석해야 하는 것처럼, 도와 시·군, 특별시·광역시와 자치구간의 재원이전관계를 보다 명확히 파악하기 위하여 징수교부금, 재정보전금, 조정교부금을 기초인 시군구의 재원으로 분류하여서 중복 계상을 피하고 순계기준으로 분석하여야 한다. <표 2-11>~<표 2-16>은 지출을 중심으로 자치단체 계층별 세입을 순계기준으로 조정한 것이다.

<표 2-11>~<표 2-13>은 광역시 본청과 광역시 자치구, 광역시 군의 지방재정현황을 지출을 중심으로 결산 순계기준으로 조정한 표이다.

<표 2-11>에는 특별·광역시 본청의 지방재정현황이 나타나 있다. 특별·광역시 본청의 세입은 자주재원인 지방세, 세외수입과 의존재원인 지방교부세, 증액교부금, 지방양여금, 국고보조금과 지방채로 구성되어 있으며 세입규모는 18조 3,427억 93백만원이다. 그러나 이러한 세입규모는 기초자치체인 자치구에 조정교부금과 보조금을 그리고 군<sup>1)</sup>에 재정보전금을

교부하기 이전의 세입규모이다. 이를 조정한 특별·광역시 본청의 세입규모는 15조 883억 1백만원이다. 즉, 이전전 세입규모 18조 3,427억 93백만원에서 조정교부금 2조 3,612억 67백만원, 시비보조금 8,843억 88백만원, 그리고 군에 대한 재정보전금 88억 37백만원, 총계 3조 2,594억 92백만원을 차감한 15조 883억 1백만원이 순수한 특별·광역시 본청의 세입규모라고 할 수 있다.

<표 2-11> 지방세입현황(광역시 본청)

(단위: 백만원)

구분	지방세	지방교부세	증액교부금	지방양여금	기타(보+세외+채)	순계(이전전)	조정교부금	시비보조금	재정보전금	순계(이전후)
서울	7,108,613	6,010	-	-	1,723,753	8,838,376	1,238,263	340,598	-	7,259,515
부산	1,558,783	142,143	1,053	105,843	714,046	2,521,868	268,998	157,707	-	2,095,163
대구	956,558	48,044	5,788	86,227	867,548	1,964,165	192,098	98,270	5,814	1,667,983
인천	1,149,943	47,822	2,167	68,159	546,441	1,814,532	254,517	127,793	3,023	1,429,199
광주	516,651	133,937	32	58,427	517,468	1,226,515	157,826	63,909	-	1,004,780
대전	621,170	79,253	11,083	54,903	343,000	1,109,409	178,518	59,493	-	871,398
울산	450,336	64,561	826	97,868	254,337	867,928	71,047	36,618	-	760,263
합계	12,362,054	521,770	20,949	471,427	4,966,593	18,342,793	2,361,267	884,388	8,837	15,088,301

주: 2001년 결산순계기준임

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2002.

다음으로 특별·광역시 자치구의 세입규모를 살펴보면 <표 2-12>와 같다. 특별·광역시 자치구의 세입은 자주재원인 지방세, 세외수입과 국가로부터의 이전재원인 지방교부세(특별교부세), 지방양여금, 국고보조금과 지

1) 일부 광역시에는 기초자치단체로 자치구외에 군을 설치되어 있다. 광역시의 군에는 부산시 기장군, 대구시 달성군, 인천시 강화군·옹진군, 울산시 울주군이 있다.

방채로 구성되어 있으며 세입규모는 4조 2,182억 15백만원이다. 그러나 이러한 세입규모에는 광역자치단체인 특별·광역시로부터의 조정교부금과 시비보조금이 계상되어 있지 않다. 따라서 이를 조정한 특별·광역시 자치구의 세입규모는 7조 3,700억 50백만원이다. 즉, 이전받기 전의 세입규모 4조 2,182억 15백만원에 조정교부금 2조 3,524억 78백만원, 시비보조금 7,993억 57백만원, 합계 3조 1,518억 35백만원을 합산한 7조 3,700억 50백만원이 순수한 특별·광역시 자치구의 세입규모라고 할 수 있다.

<표 2-12> 지방세입현황(자치구)

(단위: 백만원)

	지방세	지방교부세	지방양여금	기타(보+세외+채)	순계(이전전)	조정교부금	시비보조금	순계(이전후)
서울	825,468	-	-	1,400,149	2,225,617	1,238,263	340,598	3,804,478
부산	204,606	30,982	-	369,229	604,817	266,143	144,924	1,015,884
대구	116,548	16,596	-	209,526	342,670	192,098	84,502	619,270
인천	128,023	18,290	30	250,944	397,287	254,517	79,876	731,680
광주	66,896	18,695	-	166,178	251,769	157,826	63,909	473,504
대전	66,693	12,545	-	147,299	226,537	178,518	59,493	464,548
울산	65,692	9,083	-	94,743	169,518	65,113	26,055	260,686
합계	1,473,926	106,191	30	2,638,068	4,218,215	2,352,478	799,357	7,370,050

주: 2001년 결산순계기준

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2002.

그리고 광역시 군의 세입규모를 살펴보면 <표 2-13>과 같다. 광역시 군의 세입은 자주재원인 지방세, 세외수입과 국가로부터의 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금과 지방채로 구성되어 있으며 세입규모는

6,344억 2백만원이다. 그러나 이러한 세입규모에는 광역자치단체인 광역시로부터의 조정교부금과 시비보조금, 재정보전금이 계상되어 있지 않다. 따라서 이를 조정한 광역시 군의 세입규모는 7,370억 59백만원이다. 즉, 이전받기 전의 재정규모 6,344억 2백만원에 조정교부금 87억 89백만원, 시비보조금 850억 31백만원, 재정보전금 88억 37백만원 합계 1,026억 57백만원을 합산한 7,370억 59백만원이 순수한 광역시 군의 재정규모라고 할 수 있다.

<표 2-13> 지방세입현황(광역시 군)

(단위: 백만원)

구 분	지방세	지 방 교부세	지 방 양여금	기타(보+ 세외+채)	순 계 (이전전)	시 비 보조금	조 정 교부금	재 정 보전금	순 계 (이전후)
부 산	19,231	28,849	6,931	41,706	96,717	12,783	2,855	-	112,355
대 구	33,971	38,787	12,640	59,523	144,921	13,768	-	5,814	164,503
인 천	14,863	103,133	19,373	113,244	250,613	47,917	-	3,023	301,553
울 산	52,506	30,276	8,587	50,782	142,151	10,563	5,934	-	158,648
합 계	120,571	201,045	47,531	265,255	634,402	85,031	8,789	8,837	737,059

주: 2001년 결산순계기준

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

<표 2-14>~<표 2-16>은 도 본청과 시, 군의 지방세입 현황을 세입을 실제 지출하는 주체를 중심으로 결산 순계기준으로 조정한 표이다.

<표 2-14>에는 도 본청의 지방세입현황이 나타나 있다. 도 본청의 세입은 자주재원인 지방세·세외수입과 의존재원인 지방교부세·증액교부금·지방양여금·국고보조금 그리고 채무인 지방채로 구성되어 있으며 세입규모는 19조 8,033억 8백만원이다. 그러나 이러한 세입규모는 기초자치단체인 시·군에 재정교부금과 도비보조금을 교부하기 이전의 세입규모이다. 이를 조정한 도 본청의 세입규모는 15조 3,654억 55백만원이다. 즉, 이전전

세입규모 19조 8,033억 8백만원에서 재정보전금 1조 6,398억 2백만원, 도비보조금 2조 7,980억 51백만원, 합계 4조 4,378억 53백만원을 차감한 15조 3,654억 55백만원이 순수한 도 본청의 세입규모라고 할 수 있다.

<표 2-14> 지방세입현황(도)

(단위: 백만원)

구분	지방세	지방교부세	증액교부금	지방양여금	기타(보+세외+채)	순계(이전전)	재정보전금	도비보조금	순계(이전후)
경기	4,067,091	30,092	4,949	237,044	1,678,036	6,017,212	1,059,710	605,975	4,351,527
강원	309,129	296,689	7,149	161,828	951,352	1,726,147	52,654	267,792	1,405,701
충북	281,273	248,092	3,334	114,302	509,319	1,156,320	58,922	177,622	919,776
충남	384,562	246,173	9,642	185,529	935,502	1,761,408	69,875	289,376	1,402,157
전북	304,667	295,891	22,573	164,387	894,889	1,682,407	64,845	258,708	1,358,854
전남	302,111	379,091	45,890	219,735	1,257,931	2,204,758	50,391	340,500	1,813,867
경북	491,442	362,079	11,602	230,882	1,025,627	2,121,632	99,381	362,878	1,659,373
경남	697,674	294,135	11,753	216,642	1,134,839	2,355,043	148,384	390,840	1,815,819
제주	196,197	134,586	2,222	35,163	410,213	778,381	35,640	104,360	638,381
합계	7,034,146	2,286,828	119,114	1,565,512	8,797,708	19,803,308	1,639,802	2,798,051	15,365,455

주: 2001년 결산순계기준

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

다음으로 시의 세입규모를 살펴보면 <표 2-15>와 같다. 시의 세입은 자주채원인 지방세, 세외수입과 국가로부터의 이전채원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금과 지방채로 구성되어 있으며 세입규모는 17조 1,983억 93백만원이다. 그러나 이러한 세입규모에는 광역자치단체인 도로로부터의 재정보전금과 도비보조금이 계상되어 있지 않다. 따라서 이를 조정한 시의 세입규모는 20조 404억 26백만원이다. 즉, 이전받기 전의 세입규모 17조 1,983억 93백만원에 재정보전금 1조 3,768억 18백만원, 도비보조금 1조 4,652억 15백만원, 합계 2조 8,420억 33백만원을 합산한 20조 404억 26백만원이 순수한 시의 세입규모라고 할 수 있다.

&lt;표 2-15&gt; 지방세입현황(시)

(단위: 백만원)

구분	지방세	지방 교부세	지방 양여금	기타(보+ 세외+채)	순 계 (이전전)	재 정 보전금	도 비 보조금	순 계 (이전후)
경기	2,105,523	470,042	259,640	2,954,196	5,789,401	965,017	429,597	7,184,015
강원	238,768	493,767	116,114	471,043	1,319,692	35,210	126,090	1,480,992
충북	201,516	204,062	72,515	323,920	802,013	36,314	53,324	891,651
충남	282,845	464,788	133,973	446,168	1,327,774	42,716	139,644	1,510,134
전북	295,223	503,387	142,533	528,515	1,469,658	51,527	154,672	1,675,857
전남	257,195	425,223	127,996	544,628	1,355,042	27,134	108,181	1,490,357
경북	557,203	857,910	233,788	794,572	2,443,473	74,721	189,570	2,707,764
경남	580,289	628,830	187,732	921,523	2,318,374	121,990	212,211	2,652,575
제주	98,808	107,704	38,976	127,478	372,966	22,189	51,926	447,081
합계	4,617,370	4,155,713	1,313,267	7,112,043	17,198,393	1,376,818	1,465,215	20,040,426

주: 2001년 결산순계기준

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

그리고 군의 세입규모를 살펴보면 <표 2-16>과 같다. 군의 세입은 자주 재원인 지방세, 세외수입과 국가로부터의 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금과 지방채로 구성되어 있으며 세입규모는 11조 2,636억 35백만원이다. 그러나 이러한 세입규모에는 광역자치단체인 도로부터의 재정보전금과 도비보조금이 계상되어 있지 않다. 따라서 이를 조정한 군의 세입규모는 12조 8,594억 55백만원이다. 즉, 이전받기 전의 세입규모 11조 2,636억 35백만원에 재정보전금 2,629억 84백만원, 도비보조금 1조 3,328억 36백만원, 합계 1조 5,958억 20백만원을 합산한 12조 8,594억 55백만원이 순수한 군의 세입규모라고 할 수 있다.



&lt;표 2-16&gt; 지방세입현황(군)

(단위: 백만원)

구분	지방세	지 방 교부세	지 방 양여금	기타(보+세외+채)	순 계	재 정 보전금	도 비 보조금	순 계 (이전후)
경기	259,360	289,830	71,292	525,166	1,145,648	94,693	176,378	1,416,719
강원	96,022	639,851	163,411	536,321	1,435,605	17,444	141,702	1,594,751
충북	120,319	444,271	126,181	282,815	973,586	22,608	124,298	1,120,492
충남	134,452	503,343	110,480	441,031	1,189,306	27,159	149,732	1,366,197
전북	58,286	515,191	131,401	366,751	1,071,629	13,318	104,036	1,188,983
전남	143,268	1,098,936	255,781	833,487	2,331,472	23,257	232,319	2,587,048
경북	102,914	685,388	155,475	476,215	1,419,992	24,660	173,308	1,617,960
경남	84,498	645,124	166,664	514,829	1,411,115	26,394	178,629	1,616,138
제주	32,539	116,504	49,653	86,586	285,282	13,451	52,434	351,167
합계	1,031,658	4,938,438	1,230,338	4,063,201	11,263,635	262,984	1,332,836	12,859,455

주: 2001년 결산 순계기준

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2002.

이렇게 지방자치단체별로 지출주체별로 순계기준으로 지방세입현황을 조정 한 후에 지방세입현황을 살펴보면 <표 2-17>과 같다.

순계기준으로 지방세입 총규모 71조 4,607억 46백만원 중 광역자치단체인 시도의 세입규모는 재원이전 전에 38조 1,461억 1백만원으로 53.4%를 차지하고 있었으나, 시군구에 재원을 이전한 후에 세입규모는 30조 4,537억 56백만원으로 42.6%로 그 비중이 축소되었다. 그리고 기초인 시군구 세입 규모는 재원이전 전에 33조 3,146억 45백만원으로 46.6%를 차지하고 있었으나 재원을 이전받은 후에는 41조 69억 90백만원으로 57.4%로 그 비중이 확대되었다. 또한 시, 군, 구별로는 재원이전 전에 각각 17조 1,983억 93백만원(24.1%), 11조 8,980억 37백만원(16.6%), 4조 2,182억 15백만원(5.9%)이었으나, 재원이전 이후에는 각각 20조 1,983억 93백만원(28.0%), 13조 5,965억 14백만원(19.0%), 7조 3,700억 50백만원(10.3%)로 확대되었다.

&lt;표 2-17&gt; 지방세입현황(계층별)

(단위: 백만원)

	본청	시	군	구	합 계
서울	7,259,515	-	-	3,804,478	11,063,993
부산	2,095,163	-	112,355	1,015,884	3,223,402
대구	1,667,983	-	164,503	619,270	2,451,756
인천	1,429,199	-	301,583	731,680	2,462,432
광주	1,004,780	-	-	473,504	1,478,284
대전	871,398	-	-	464,548	1,335,946
울산	760,263	-	158,648	260,686	1,179,597
경기	4,351,527	7,184,015	1,416,719	0	12,952,261
강원	1,406,701	1,480,992	1,594,751	0	4,481,444
충북	919,776	891,651	1,120,492	0	2,931,919
충남	1,402,157	1,510,134	1,366,197	0	4,278,488
전북	1,358,854	1,675,857	1,188,983	0	4,223,694
전남	1,813,867	1,490,357	2,587,048	0	5,891,272
경북	1,659,373	2,707,764	1,617,960	0	5,985,097
경남	1,815,819	2,652,575	1,616,138	0	6,084,532
제주	638,381	447,081	351,167	0	1,436,629
시계	15,088,301	--	737,059	7,370,050	23,195,410
도계	15,365,455	20,040,426	12,859,455	--	48,265,336
총계	30,453,756 (42.6)	20,040,426 (28.0)	13,596,514 (19.0)	7,370,050 (10.3)	71,460,746 (100.0)

주: 2001년 결산 순계기준임

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

## 제3장 지방소비세 관련 이론

### 제1절 지방세와 지방재정조정제도

지방자치의 정착을 위해 어떠한 재원확충 방안을 선택할 것인가하는 논의는 다양한 형태로 존재하는 지방재원 중 어떠한 형태로 이를 선택할 것인가로 귀결된다. 지방재원의 유형에 대한 오웬스의 분류에 의하면 지방정부의 재원은 크게 스스로의 노력으로 재원을 확보할 수 있는 자주재원과 중앙정부로부터 이전을 통해 확보하는 의존재원으로 구분된다. 그리고 자주재원은 지방자치단체의 자율성의 정도에 따라 지방세(own taxes), 부가세(overlapping taxes), 세외수입(non-tax revenues), 공동세(shared taxes)로 분류할 수 있으며, 의존재원은 일반교부금(general purpose grants), 특별교부금(specific grants)으로 분류할 수 있다. 지방재원이 지방세의 형태에서 하위 단계로 내려갈수록 지방자치단체의 재정적 자율성의 떨어진다. 그리고 공동세 단계까지는 지방자치단체의 재정자율성이 어느 정도 보장되지만, 의존재원의 경우에는 재정자율성이 보장되지 않는다. 다만, 의존재원의 경우에도 일반교부금은 재정자율성은 보장되지 않지만, 세출자율성은 보장된다. 구체적으로 우리나라의 지방세입을 구성하는 지방세, 세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금을 오웬스의 분류기준에 따라 분류해 보기로 하자. 지방세는 외견상으로는 지방세와 부가세 형태로 존재한다.<sup>2)</sup> 그러나 과표와 세율을 지방에서 결정하는 본래 의미의 지방세와

2) 17개 지방세목 중 대부분의 세목은 지방세 형태를 취하고 있으나 주민세(소득할), 지방교육세는 부가세의 유형에 속하며, 주행세는 공동세의 유형에 속한다고 할 수 있다.

는 달리 지방의 과표결정권과 세율결정권은 상당한 제약을 받는다. 즉, 우리나라의 지방세의 경우 전국적으로 표준적인 과표와 표준세율이 중앙정부에 의해 결정되고, 지방자치단체에는 과표와 세율을 달리 적용할 수 있는 권한이 제한적으로 허용되고 있다.

<표 3-1> 조세의 유형에 따른 재정적 자율권 순위

서열	수입원	내 용
1	지방세(Own taxes)	과표와 세율이 지방의 통제하에 결정
2	부가세 (Overlapping taxes)	전국적인 과표에 세율은 지방이 결정
3	세외수입 (Non-tax revenues)	사용자 요금은 중앙정부가 요금을 부가할 것인가를 정할 수는 있으나 요금은 지방자치단체가 결정
4	공동세 (Shared taxes)	전국적인 과표와 세율이 동질적으로 중앙에서 결정되지만 지방정부도 이의 배분에 영향을 미칠 수 있다.
5	일반교부금(General purpose grants)	보통 재분배 요소가 가미되어 중앙정부는 지방정부에 할당하는 교부금을 정하지만 지방정부의 지출에 대해서는 제약이 없다
6	특별보조금 (Specific grants)	교부금의 규모는 중앙정부에 의해 결정되거나 지방정부의 지출결정에 따르기도 하나 어떤 경우라도 지출의 대상과 방법을 중앙정부가 명시한다.

자료: J. P. Owens and S. Panella, *Local government, an international perspective*, 1991.

출처: 박정수, “국세와 지방세의 합리적 조정방안”, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, 1996.

토지 보유과세인 종합토지세의 과표결정을 예를 들어 살펴보면 다음과 같다. 종합토지세의 과표는 토지가격을 대표하는 공시지가에 적용비율을 곱하여 산정한다. 공시지가는 건설교통부에서 매년 전국의 표준지를 대상으로 공시되며, 지방자치단체는 이를 바탕으로 중앙정부에서 정해진 비준표를 적

용하여 개별토지의 공시지가를 산정한다. 토지과표에 있어서 지방정부의 자율권은 토지과표산정을 위해서 사용하는 적용비율을 결정할 수 있는 정도에 그친다. 그나마 적용비율은 자치단체별로 대부분 30%내외로 유사한 수준에 그친다. 이는 과표결정에 있어서 지방자치단체의 권한이 제한적이라는 것을 의미한다. 또한 세율결정에 있어서는 17개 지방세목 중 11개 지방세목에 지방자치단체가 일정범위내에서 중앙에서 결정한 표준세율과 달리 세율을 정할 수 있는 탄력세율이 허용되고 있지만, 지역주민의 조세저항 등을 이유로 탄력세율의 적용은 활성화되어 있지 않다.

다음으로 지방재원 중 지방교부세는 일반교부금의 유형에 속하며, 국고보조금은 특별보조금의 유형에 속한다. 그리고 지방양여금은 일반교부금과 특별보조금의 중간영역에 속한다고 할 수 있다. 이러한 지방재원의 유형화는 향후 지방재원확충에 하나의 기준이 될 수 있다. 즉, 어느 유형의 대안을 지방재원확충방안으로 채택하느냐에 따라 지방자치단체의 재정자율성의 정도는 달라진다. 즉, 지방분권을 지원할 재원을 지방세로 확충하는 것과 지방교부세로 확충하는 것 사이에는 지방자치단체의 재정자율성에서 큰 차이가 있다.

국가에서 지방자치단체에 재원을 이전하는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금제도를 일괄하여 지방재정조정제도라고 부른다. 지방재정조정제도는 현실적으로 지방자치단체간 재정력격차가 큰 상황에서 모든 자치단체가 자주재원만으로 재정수요를 충족할 수 없으므로 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 재원을 이전함으로써 지방재정확충과 동시에 지방자치단체간 재정력 격차를 해소하는 것에 목적을 두고 있다.

지방교부세는 국세의 일정비율(현행 내국세의 15%)에 해당하는 규모를 사용 용도를 정하지 않고 일반재원으로 교부한다. 지방교부세의 배분은 지

지방자치단체간 재정력격차완화를 위하여 기준재정수요에서 기준재정수입을 차감한 재정부족액에 비례하여 배분한다. 지방교부세는 매년 국가예산에 계상한다(지방교부세법 제5조 제1항). 즉, 지방교부세는 국가의 일반회계 세입에 계상되는 내국세의 15%를 재원으로 하여 일반회계 세출의 지방재정 교부금 항목으로 지출된다.

지방양여금은 국세의 일부를 일반회계 세출에 계상하지 않고 직접 지방재정확충에 지원하도록 하고 있다. 지방양여금은 지방교부세와 달리 재원의 용도가 지정되어 있다. 즉, 지방양여금은 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등으로 대상사업이 지정되어 있으며, 또한 대상사업별로 재원배분비율도 정해져 있다.

국고보조금은 국가사업중 지방자치단체 또는 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하는 것이 효율적인 사업에 대하여 지방자치단체가 이를 추진하도록 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 재원이다. 국고보조금은 각 부처의 세출예산에서 이를 집행한다.

&lt;표 3-2&gt; 지방재정조정제도 개요

구분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
근거법령	지방교부세법	지방양여금법	보조금의예산및관리에 관한법률
재원구성	내국세의 15% -보통교부세 10/11 -특별교부세 1/11	-주세의 100% -교통세의 14.2% -농어촌특별세 23/150	국가의 일반회계 또는 특별회계예산으로 계상
용도	용도지정없이 자치단체 일반회계예산으로 사용	-법으로 용도지정 -도로정비사업, 농어촌지역 개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업	-용도지정 -특정한 지원대상사업 -재정수요충당
배분방법	단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정후 재정부족액을 기준으로 포괄 배분	대상사업별 객관적 통계와 사업계획에 의한 심사 배정 기준에 의거 배분	지원사업별 우선순위 등에 의거 지원
성격	일반재원 (자주재원 성격)	특정재원 (지역개발사업분은 일반재원)	특정재원 (의존재원 성격)

자료: 행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 2003.

지방재정조정제도 중 지방양여금과 국고보조금은 재원의 사용이 제한된다는 점에서 지방세와 확연히 구분되나, 지방교부세는 일반재원으로 사용된다는 점에서 지방세와 같은 자주재원으로 분류하는 견해도 있다.

그러나 지방세와 지방교부세는 궁극적으로 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원이라는 점에서는 차이가 없지만 크게 다음과 같은 차이가 있다.

첫째, 지방교부세는 그 궁극적인 목표가 지방자치단체간 재정조정에 있다는 점에서 의존재원이다. 지방세는 지방자치단체의 징세노력여하에 따라 세수규모가 증대시킬 수 있는 여지가 있지만, 지방자치단체가 지방교부세를 증대시키기 위해서 할 수 있는 노력은 거의 없다. 즉, 그 지방에 교부될 지방교부세 규모는 지방자치단체의 노력과는 무관하게 결정된다. 이렇게 지방

자치단체 주민의 부담과 직접 관계가 없는 의존재원의 비중확대는 지방재원의 공공재 가격기능을 약화시킨다.

둘째, 지방교부세는 중앙정부의 세입·세출예산에 계상되고, 또한 지방의 세입·세출예산으로 계상된다. 반면에 지방세는 국가의 세입·세출과는 무관하며, 지방의 세입·세출예산에만 계상된다. 따라서 지방에서 자율적으로 세입·세출을 결정하는 지방세와 달리, 지방교부세의 규모, 배분방식 등은 중앙정부의 영역이며, 지방은 중앙으로부터 교부받은 지방교부세를 일반재원으로 지출하는 권한만이 주어질 뿐이다.

셋째, 지방교부세는 배분기준 등의 결정이 중앙정부에 있기 때문에 지방에서는 그 배분규모를 결정할 능력이 없을 뿐만아니라, 실제로 지방교부세가 배분되기 전까지는 자기 지역에 어느 정도의 지방교부세가 배분될 지를 알 수가 없다.

넷째, 지방교부세 규모는 지방자치단체의 의지와 관계없이 중앙정부에서 결정한다. 따라서 중앙정부의 입장에 따라 지방교부세율이 변화하므로 지방자치단체의 입장에서 보면 불안정하다고 할 수 있다. 이는 지방교부세 배분방식이 대상 세목, 교부세율 등에서 5차례나 개정된 것으로도 알 수 있다.

이와같이 지방교부세는 지방자치단체간 재정불균형을 완화할 목적으로 도입된 제도이므로, 지방자치단체의 자율성이나 책임성을 제고시킬 유인이 없다. 따라서 지방분권화의 추진이 “지역주민이 자신이 필요로 하는 행·재정수요를 자신의 부담으로 충족시킨다”는 지방자치의 이념에 입각하여 추진한다고 하면, 재정책의 큰 방향은 지방재정조정제도인 지방교부세제도의 강화가 아니라, 지방세수기반 확충이 중심이 되어야 할 것이다.

즉, 지방자치단체가 지방자치의 정신에 따라 자주적이고도 책임있는 재정운영을 해나가기 위해서는 가능한 한 의존재원인 지방교부세보다는 자주



재원인 지방세에 의하여 재원확충이 되는 것이 바람직하다. 또한 의존재원인 지방교부세는 자주재원과 달리 지방자치단체가 스스로 노력해서 징수한 재원이 아니므로 지역주민의 입장에서라도 아무런 노력없이도 수입되는 것으로 판단할 우려가 있다. 따라서 그 수입에 대한 충분한 인식을 하지 않는 재원이기 때문에 비교적 안일하게 지출되어 재정지출의 효율성이 저하될 우려가 있다.

## 제2절 지방세의 세원

지방재정확충의 중심이 의존재원인 지방교부세가 아니라 자주재원인 지방세라고 한다면, 다음의 선택은 지방세의 어느 부문을 강화해야 할 것인가에 있다. 조세는 세원에 따라 재산과세, 소득과세, 소비과세로 구분된다. 중앙정부와 지방자치단체간 세원의 합리적 배분을 위해서 지방세로서 적합한 특성을 살펴보면 다음과 같다(박정수, 1996).

첫째, 과표는 이동성이 크지 않아야 한다. 그렇지 않으면 납세자가 고세율지역으로부터 저세율지역으로 이동하게 되므로 과세권이 제약받게 된다.

둘째, 지방정부의 책임성(accountability)을 강조할 수 있게 세원이 명료해야 한다.

셋째, 지방정부의 지출수요를 충당할 수 있을 만큼 신장성이 충분해야 하며 안정성과 가측성이 필수적이다.

넷째, 지역주민이 아닌 대상이 부담의 주체가 되는 조세전가가 세원의 큰 비중을 차지해서는 안된다. 이는 편익과 조세부담과의 연계를 약화시킨다는 문제를 발생시키기 때문이다.

다섯째, 세원관리가 용이해야 한다.

여섯째, 부유한 납세자가 다른 지역으로 이동할 만큼 누진정도가 심해서는 안된다.

이러한 논의를 기초로 세원배분의 유형을 정리해 보면 <표 3-3>과 같다. 사의 분류에 의하면 기초지방자치단체세로는 세원의 이동이 불가능하고 응익세적 성격이 강한 재산세가 적합하며, 광역자치단체세로는 순응(compliance)비용이 높은 소매세나 물품소비세같은 소비과세가 적합한 것으로 나타났다. 그리고 중앙정부세로는 소득과세에 속하는 소득세, 상속·증여세 등과 소비과세 속하는 부가가치세가 적합한 것으로 나타났다.

우리나라의 현행 조세구조를 살펴보면, 소득·소비과세 위주의 국세와 달리 지방세는 재산과세위주로 되어 있다. 그리고 기초자치단체는 재산보유과세인 재산세·종합토지세가 주요 세원으로 되어 있으며, 광역자치단체는 재산거래과세인 취득세·등록세가 주요 세원으로 되어 있다. 그런데 재산과세는 소득·소비과세와 달리 경제성장과 이에 따른 소비증대를 세수에 반영하는데 미흡하다. 즉, 재산과세는 세수의 소득탄력성과 소비탄력성이 낮다. 따라서 현행 지방세제의 소득·소비탄력성을 높혀 신장성을 확보하기 위해서는, 국세의 지방세 이양을 통한 지방세수기반확충은 소득과세나 소비과세가 중심이 되어야 한다.

<표 3-3> 세원의 이론적 기초

조 세	결정주체		징수주체	비 고
	과 표	세 율		
관세	中	中	中	국제무역
소득세	中	中·地(廣)	中	재분배, 이동성
상속·증여세	中	中·地(廣)	中	재분배
법인세	中	中·地(廣)	中	이동성
자원세	中	中·地(廣)	中	부존자원의 불평등
소매세	地(廣)	地(廣)	地(廣)	높은 순응비용
부가가치세	中	中·地(廣)	中	도간 조세조화기능
물품소비세	地(廣)	地(廣)	地(廣)	지역기초 과세
재산세	地(廣)	地(基)	地(基)	이동불가능, 응익세
사용자부담금	中·地	中·地	中·地	서비스에 대한 반대급부

주: 中: 중앙정부, 地(廣): 광역지방정부, 地(基): 기초지방정부

자료: Shah, A, "Perspectives on the design of intergovernmental fiscal relations in developing/transition economies", *IIPF Seminar Paper*, 1991.

출처: 박정수, "국세와 지방세의 합리적 조정방안", 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, 1996.

현재 지방소득과세의 중심은 주민세(소득할)이다. 주민세(소득할)는 소득세할, 법인세할, 농업소득세할로 나누어 진다. 그리고 각각 소득세, 법인세, 농업소득세의 세액을 과세표준으로 10%의 세율로 과세된다. 그리고 주민세율의 결정은 물론 부처간 협의가 필요하지만 지방세법의 개정으로 가능하다. 따라서 지방소득과세의 강화는 지방의 영역에 속한다고 볼 수 있다.

지방소비과세의 중심은 개별소비세인 담배소비세이다. 따라서 지방에서 소비과세를 강화하려면 담배소비세의 세율인상 외에는 방법이 없다. 그러나 담배소비세의 세율인상은 한미담배양해록의 개정, 부처간 이해관계 상충등으로 용이한 것은 아니다. 또한 일반소비세인 부가가치세와 개별소비세인 특별소비세가 국세로 과세되고 있는 상황에서 이들이 과세되지 않는 소비행

위를 대상으로 지방소비과세를 확충하기도 어렵다. 그리고 만약 부가가치세나 특별소비세가 과세되지 않는 소비행위를 포착하여 지방소비세를 과세한다고 해도, 그 세수는 극히 미약할 것이다.

## 제3절 소비과세 이론

### 1. 소비과세유형

#### 가. 일반소비세와 개별소비세

소득과세가 수입의 원천에 대하여 과세하는 인세인데 비해, 소비세과는 소득의 사용(지출)에 대하여 과세하는 물세이다. 따라서 소득과세가 인적공제와 같은 개별적 사정이 고려되나 소비과세는 이러한 인적 사정이 고려되지 않는다. 소비과세는 과세대상을 기준으로 일반소비세와 개별소비세로 구분할 수 있다. 일반소비세는 모든 재화와 용역에 대하여 일률적으로 부과하는 조세로 대표적인 것으로 일반판매세(*general sales tax*)와 부가가치세(*value-added tax*)로 구분된다. 개별소비세는 특정한 재화와 용역에 특정 세율을 선별적으로 부과하는 소비세이다. 개별소비세의 예로는 국세인 특별소비세, 주세, 전화세, 교통세와 지방세인 담배소비세 등이 이에 속한다.

#### 나. 단단계 소비세와 다단계 소비세

소비과세는 과세단계에 따라 단단계 소비세와 다단계 소비세로 구분할 수 있다. 소비과세를 과세대상과 과세단계에 따라 유형화하면 아래와 같다.

&lt;표 3-4&gt; 소비과세의 형태

과세단계	과세대상			
	소비재		소비재와 자본재(III)	총거래고(IV)
	일반재(I)	개별재(II)		
단일단계 소매 도매 제조업자	(1) (2) (3)	(5) (6) (7)	(9) (10) (11)	
다단계 부가가치 거래고	(4) --	(8)	(12)	(13)

자료: R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, 3rd edition(New York: McGraw-Hill Co., 1980,

유형별 소비과세의 세원을 살펴보면 (I)유형의 소비과세의 세원은 GNP의 소비지출부분, (III)유형의 세원은 GNP와 동일하며, (IV)유형은 총매출액을 포함하므로 동일 상품에 대하여 초기 단계부터 최종소비단계에 이르기까지 다단계로 부과될 수 있다. 또한 과세대상과 과세단계별로 유형화된 소비과세형태를 현행 소비세제와 비교하면 다음과 같다.

(1)유형에 속하는 것으로는 미국 주정부의 판매세가 있으며 (4)유형에 속하는 것으로는 유럽(프랑스 등)과 한국의 부가가치세등이 있다. (5)유형에 속하는 것으로는 한국의 과거 통행세·입장세, 전기가스세 등이 있다. 그리고 (7)유형에 속하는 것으로 주세, 석유류세 등이 있으며, (13)유형에 속하는 것으로 독일·오스트리아의 소비세를 그 예로 들 수 있다.

소비과세는 조세가 부과되는 형태에 따라 종가세와 종량세로 구분할 수 있는데, 종가세는 생산가격 또는 판매가격을 과표로 부과되며 종량세는 생산량 혹은 소비량을 과표로 부과된다. 대부분 소비과세가 종가세 형태로 과세된다. 그리고 개별 소비세 중 일부에 종량세 형태로 과세되는 경우가 있

는 데, 우리나라 조세 중에는 국세인 교통세와 지방세인 담배소비세 등이 이 유형에 속한다.

## 2. 소비과세의 장단점

소비과세의 장점은 다음과 같다(김동건, 2001).

첫째, 소비과세는 정부의 입장에서 징수하기가 비교적 용이하며, 납세자가 재화를 구입할 때에 세금을 납부하므로 소득과세나 재산과세에 비해 상대적으로 조세저항이 약하다.

둘째, 특정재화의 소비 및 사치를 억제하고 동시에 저축과 자본형성을 촉진시킴으로써 경제성장에 기여할 수 있다.

반면에 소비과세는 다음과 같은 단점이 있다.

첫째, 소비과세는 지불능력에 따라 납부하는 조세가 아니라 각자가 소비하는 정도에 따라 납부하는 조세이고, 부자나 빈자나 모두 단일세율을 적용받으므로 총소득을 기준으로 한 실효세율은 역진적인 성격을 띄일 수 밖에 없다. 즉, 저소득층의 한계 소비성향은 고소득층의 그것보다 높는데, 양 계층 모두에게 동일한 세율을 적용하므로 저소득층의 소비세 부담이 고소득층의 소비세부담보다 높게 될 수 밖에 없다.

둘째, 소비과세는 소비자에게 자신이 부담하는 조세부담을 인식하지 못하게 하는 재정환각(fiscal illusion)을 야기하여 소비자가 각종 정부서비스의 비용과 편익을 제대로 평가하는 능력을 상실하게 하여 공공선택에 대한 평가를 어렵게 한다.

### 3. 부가가치세

#### 가. 부가가치세의 의의

부가가치세는 일반소비과세의 전형으로 대부분의 국가에서 채택하고 있다.<sup>3)</sup> 부가가치세는 상품(재화)의 거래나 서비스(용역)의 제공과정에서 발생하는 「부가가치」에 대하여 과세하는 세금이며, 매출세액에서 매입세액을 차감하여 납부하는 것이다. 부가가치는 “생산주체가 생산활동을 시작하면서 일정기간에 창출한 경제적 가치의 합계”를 의미한다(오연천, 1993).

부가가치의 산정방식은 합산법(additional method)과 공제법(subtraction method)로 구분할 수 있다. 합산법은 생산주체가 창출해 낸 부가가치를 합하는 방법으로 생산에 소요된 원료, 에너지 등 투입요소를 제외하고 임금, 봉급, 이자, 이윤, 지대 등 요소소득을 합계한 것을 부가가치로 한다. 그리고 공제법은 일정 회계기간 동안의 총판매액에서 구입액을 공제함으로써 생산활동으로 인한 부가가치를 계산한다. 공제법을 이용하여 부가가치를 계산하고 이로부터 부가가치세액을 산출하는 방식에는 직접적 공제법(전단계 거래액 공제방식 account method)과 간접적 공제법(전단계 매입세액 공제방식 invoice method)이 있다. 직접적 공제법은 총판매액에서 총구입액을 공제한 해당기업의 일정기간의 부가가치총액에서 부가가치세율을 직접 곱하여 부가가치세액을 산출하는 방식이다. 그리고 간접적 공제법은 총판매액에서 부가가치세율을 곱하여 매출세액을 계산한 후 여기에서 총구입액에서 부가가치세율을 곱하여 구한 매입세액을 공제함으로써 부가가치세액을 산출하는 방식이다.

3) OECD국가 중 미국을 제외한 모든 국가가 부가가치세 형태의 일반소비세를 채택하고 있다.

부가가치세는 자본재의 과세를 중심으로 과세대상범위를 어떻게 정하느냐에 따라 총생산형(gross product type), 소득형(income type), 소비형(consumption type)으로 구분되는데, 일반적으로 소비형 부가가치세가 대중을 이루고 있다. 부가가치세는 물건값에 세금이 포함되어 있기 때문에 실제로 세금은 최종 소비자가 부담하게 된다.

## 나. 부가가치세의 장단점

소비과세중 부가가치세가 다른 유형의 소비세에 비해 다음의 장점이 있다.

첫째, 부가가치세는 거래의 각 단계의 순가치에 과세함으로써 세부담이 명확하므로 조세수입원으로서 매우 유리하다. 특히, 납세자는 조세를 납부할 근거로서 송장(invoice)를 구비해야 하므로 세원을 양성화 시킬 수 있으므로 개별소비세와 비교해 볼 때 조세수입을 용이하게 증대시킬 수 있다.

둘째, 부가가치세는 과세의 중립성을 지닌다. 부가가치세는 모든 부가가치에 대하여 적용되므로 개별소비세와 비교하여 경제행위에 상대적으로 중립적이다.

셋째, 부가가치세는 수출에 대하여 면세조치를 취함으로써 수출상품의 가격을 하락시켜 경쟁력을 높여 수출을 촉진시키는데 기여할 수 있다.

반면, 부가가치세는 다음과 같은 단점이 있다.

첫째, 조세부담이 역진적이다. 부가가치세는 소비세로서 조세부담이 판매자에서 구매자로 전가되므로 불가피하게 조세부담의 역진성을 지니고 있다.

둘째, 물가상승을 야기하고 경기조정기능을 약화시킬 우려가 있다. 부가가치세의 세부담은 최종소비자에게 귀착되므로 재화와 용역의 가격을 상승시켜 인플레이션을 유발하며, 이러한 인플레이션은 다시 부가가치세수를 증대시키는 악순환을 야기할 수 있다.



셋째, 조세행정 수행에 어려움이 있다. 부가가치세가 조세행정상 합리적으로 운용되기 위해서는 송장비치에 의한 근거과세제도가 확립되어야 하고 납세절차 및 납세행정이 간편하여야만 한다.

#### 다. 현행 부가가치세

우리나라의 현행 부가가치세는 1977년 개별소비세 형태로 있던 영업세 등 국세 7개 세목과 지방세인 유흥음식세를 통·폐합하여 일반소비세 형태를 띠는 부가가치세와 이를 보완하는 특별소비세로 정비하는 과정에서 탄생하였다. 현행 부가가치세의 탄생배경은 다음과 같다(오연천, 1993).

첫째, 소비세제의 단순화와 합리화이다. 즉, 8개 세목(영업세, 물품세, 전기가스세, 입장세, 통행세, 석유류세, 직물류세, 유흥음식세)으로 나누어 지어 있던 소비세목을 부가가치세와 특별소비세의 2개 세목으로 정비함으로써 소비세제의 단순화와 합리화를 동시에 달성하고자 하였다.

둘째, 효율적인 수출지원. 수출에 따른 소비세 환급시 누적부과된 영업세 등에 대한 정확한 추계가 어려워 효과적인 수출지원에 애로가 되었는데, 부가가치세를 도입하고 수출품에 영세율제도를 채택함으로써 수출지원이 원활히 되도록 하였다.

셋째, 안정적 경제개발 재원확보. 경제개발을 추진하는데 필요한 추가적 재정수요를 충당하기 위한 세수확보 측면에서 세원이 보다 광범위한 일반소비세의 성격을 지닌 부가가치세를 도입하였다.

우리나라 부가가치세는 소비형, invoice 방식의 일반 소비과세(general consumption tax)이다. 부가가치세는 2001년 결산기준으로 25조 8,347억원으로 내국세총액 74조 273억원의 34.90%, 간접세 수입 35조 806억원의 73.64%를 차지하는 국세의 기간세목이다.

부가가치세는 6개월을 과세기간으로 하여 신고납부하게 되며, 각 과세기간을 다시 3개월로 나누어 중간에 예정신고기간을 두고 있다.

<표 3-5> 부가가치세 신고납부

구 분	과세대상기간		신고납부기간	신고대상자
제1기 1월1일~6월 30일	예정신고	1. 1~3. 31	4. 1~ 4. 25	법인사업자
	확정신고	1. 1~6. 30	7. 1~ 7. 25	법인·개인사업자
제2기 7월1일~12월 31일	예정신고	7. 1~9. 30	10. 1~ 10. 25	법인사업자
	확정신고	10. 1~6. 30	익년도 1. 1~ 1. 25	법인·개인사업자

법인 사업자는 1년에 4회 신고납부하며, 개인사업자는 1년에 2회 신고납부한다. 개인사업자 중 신규사업자, 환급 등으로 직전과세기간의 납부세액이 없는 사업자는 예정신고를 하여야 하며, 사업부진자, 조기환급발생자, 총괄납부자는 예정신고를 할 수 있다. 그리고 매출액이 소액인 다수의 소규모 사업자들에게 본래 의미의 부가가치과세방식을 적용하기에는 우리나라의 거래환경과 납세질서가 성숙되지 못했기 때문에 이를 위하여 간이과세제도를 두고 있다. 일반사업자와 간이사업자의 구분은 다음과 같다.

&lt;표 3-6&gt; 일반사업자와 간이사업자의 구분

구분	기준금액	세액계산
일반사업자	1년간 공급대가 4,800만원이상	○매출세액(매출액의 10%) - 매입세액(매입액 10%) = 납부세액
간이사업자	1년간 공급대가 4,800만원 미만	○(공급대가 × 업종별부가가치율 × 10%) — 공제세액 ○공제세액 : 매입시 세금계산서를 교부받으면 세금계산 서에 기재된 매입세액 × 당해 업종의 부가가치율

주: 매입시에 세금계산서를 받지 않으면 그 세액을 공제받지 못하므로 세부담이 그만큼 증가함

간이사업자에게 부가가치세를 과세할 때 적용되는 업종별 부가가치율은 다음과 같다. 즉, 제조업등 4개 업종에는 20.0%의 부가가치율을 적용하고, 농업등 4개 업종에는 30.0%, 음식점업 등 3개 업종에는 40.0%의 부가가치율을 적용한다. 그리고 업종별 부가가치율은 점차 높아지는 추세를 보이고 있다.

&lt;표 3-7&gt; 간이사업자 업종별 부가가치율

(단위: %)

구분	제조업, 전기·가스업 수도사업, 소매업	농업·수렵업·임업 및 어업, 건설업, 부동산임대업, 기타서비스업	음식점업, 숙박업 운수 및 통신업
'01	20.0	22.5	25.0
'02	20.0	25.0	30.0
'03	20.0	27.5	35.0
'04	20.0	30.0	40.0

부가가치세에는 다양한 면세대상이 있다(부가가치세법 제12조). 부가가치세의 면세조치는 부가가치세의 역진성 완화, 비영리 활동의 장려, 부가가치산정의 어려움 등을 이유로 이루어 지고 있다.

부가가치세는 10% 단일세율을 적용하여 과세하고 있으나 수출을 포함하여 외화획득 재화 및 용역에 대해서는 영세율(zero-rating)을 적용하고 있다. 면세가 최종 소비단계에서의 부가가치세 납부의무가 면해지는데 비해, 영세율은 어떤 상품의 최종 소비단계 이전의 거래단계에 대해서도 세금을 면제해 주는 장치이다. 즉, 영세율은 어떤 상품의 원료획득·제조·유통·판매단계까지의 전과정에 부가가치세 납부의무를 면제해 준다. 이러한 수출상품에 대한 부가가치세 영세율 적용은 수출상품의 최종가격을 국내시장가격보다 낮게 만들어 줌으로써 수출품의 대외경쟁력을 유지하는데 기여하고 있다.

현행 부가가치세는 다단계 일반 소비과세이므로 세금은 최종소비자가 부담하지만, 세금의 징수는 상품이나 서비스가 생산된 지역에서 이루어 진다. 이러한 과정을 양복의 생산과 판매를 예를 들어 간단하게 살펴보기로 하자(<표 3-8> 참조). A지역에서 생산된 원면을 B지역의 방적회사에서 구입하

여 면사를 만들고, 생산된 원사를 C지역의 방직회사에서 구입하여 면직물을 만들어 D지역의 양복점에 판매하였다. 그리고 제조된 양복을 D지역의 소비자가 구입하였다. A지역의 농부는 400만원어치의 원면을 생산하여 B지역의 방직회사에 부가가치세를 포함하여 440만원에 판매하였다. 그리고 부가가치세 40만원을 A지역의 세무관서에 납부하였다. B지역의 방직회사는 구입한 원면을 가공하여 700만원어치의 면사를 생산하여 C지역의 방직회사에 부가가치세를 포함하여 770만원에 판매하였다. 그리고 부가가치세 70만원중 원면구입시 부담한 매입세액 40만원을 공제한 30만원을 B지역의 세무관서에 납부하였다. 다음으로 C지역의 방직회사는 구입한 원사를 가공하여 면직물을 생산하고 이를 1,000만원(부가가치세 포함 1,100만원)에 D지역의 양복점에 판매하였다. 그리고 부가가치세 100만원 중 면사 구입시 부담한 매입세액 70만원을 공제한 30만원을 C지역 세무관서에 납부하였다. 최종적으로 의류제조업자는 양복을 생산하여 최종소비자들에게 1,200만원(부가가치세 포함 1,320만원)어치를 판매하였다. 그리고 부가가치세 120만원 중 면직물 구입시 부담한 100만원을 공제한 20만원을 D지역의 세무관서에 납부하였다.

이러한 과정을 통해 보면 부가가치세는 농부, 방직회사, 방직회사, 양복점에서 각각 40만원, 30만원, 30만원, 20만원을 자신들이 속한 지역의 세무관서에 납부하였지만, 실제로 부가가치세 120만원의 실 부담자는 D지역에서 양복을 구입한 최종소비자들이다. 그리고 부가가치세수는 최종소비자가 거주하는 D지역에 귀속되는 것이 아니라 A지역 세무관서에 40만원, B지역에 30만원, C지역에 30만원이 귀속되며, 최종 상품 소비지 D지역에는 20만원만이 귀속된다. 이와같이 부가가치세의 부담은 최종소비자가 부담하고 생산자는 소비자에게 매출시 받은 부가가치세 중에서 매입시 부담한 세

금을 회수하고 나머지를 납부하기 때문에 전혀 부가가치세를 부담하지 않는다. 또한 최종소비자가 납부한 부가가치세도 최종소비자의 거주지역에 세수가 귀속되는 것이 아니라 부가가치가 생산된 지역에 생산된 부가가치에 비례하여 귀속된다. 즉, 현행 부가가치세제하에서는 세부담지역과 세수귀속지역이 다르게 된다. 이는 현행 부가가치세가 부가가치세 생산된 지역에 세수가 귀속되는 생산지 원칙에 의해 과세되기 때문이다.

<표 3-8> 부가가치세의 부담과 귀속

(단위: 만원)

구 분	1.원면 (농부)	2.면사 (방직회사)	3.면직물 (방직회사)	4.양복 (의류제조)	최종소비자
매출지	A지역	B지역	C지역	D지역	D지역
판매가	400	700	1000	1,200	
부가가치	400	300	300	200	1,200
매출가(세포함)	440	770	1100	1,320	120
매출세액	40	70	100	120	
매입세액	0	40	70	100	
부가가치세	40	30	30	20	120
세의 귀속	A지역	B지역	C지역	D지역	D지역
세금납부자	농부	방직회사	방직회사	양복점	
세부담액	0	70-30= 40(회수)	100-30= 70(회수)	120-20= 100(회수)	
세금부담자	방직회사	방직회사	양복점	최종소비자	

## 제4장 외국의 지방소비과세

### 제1절 지방소비과세 개요

#### 1. 조세의 세원별 세수구조

본장에서는 우선 OECD국가를 중심으로 국가와 지방의 전반적 세수구조를 살펴보고, 다음으로 OECD국가 중 일본, 캐나다, 독일, 미국 등을 대상으로 전반적 세수구조, 지방소비과세의 유형, 소비과세형태를 중심으로 소비과세의 지방세원화 유형을 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 분석을 통해서 향후 지방소비과세 확충의 시사점을 찾고자 한다.

조세의 세원별 세수구조를 기준으로 국가를 분류한다면 소득과세형 국가, 소비과세형 국가, 재산과세형 국가로 분류할 수 있다. 여기에서는 OECD의 29개 국가를 중심으로 세원별 세수구조를 살펴보기로 한다. 먼저 국세와 지방세를 망라한 조세의 세원별 세수구조를 보면 <표 4-1>과 같다.

OECD 국가를 대상으로 국세와 지방세를 망라한 조세의 세원별 세수구조를 보면 전체적으로는 소득과세 비중이 61.4%, 소비과세 비중이 32.1%, 재산과세 비중이 5.5%로 소득과세가 중심을 이루고 있는 것으로 나타났다. 이러한 세원별 세수구조는 OECD국가를 EU권(15개 국가), 기타 유럽권, 미주권, 태평양권으로 나누어서 살펴 보아도 유사하다. 즉 소득과세 : 소비과세 : 재산과세의 분포는 EU권(15개 국가)에서 64.1 : 30.9 : 4.5, 기타 유럽권에서는 62.1 : 32.3 : 4.3, 미주권에서는 60.4 : 32.1 : 10.4이다. 그리고 태평양권에서는 그 분포가 58.1 : 31.0 : 9.7이다.

다소 차이는 있지만 모든 국가군에서 소득과세가 중심으로 되어 있다.

그러나 국가별로 살펴보면 다소 다른 형태로 되어 있음을 알 수 있다. 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스위스로 소득과세 비중이 74.0%이다. 다음으로 스웨덴(73.6%), 미국(72.6%), 일본(72.4%), 벨기에(70.4%) 순으로 소득과세비중이 70%를 초과하고 있다. 이들 국가 외에도 오스트리아 등 대부분의 OECD국가는 소득과세비중이 높아 소득과세형 국가로 분류할 수 있다. 그리고 멕시코, 아이스랜드, 한국은 소비과세형 국가로 분류할 수 있는 데, 소비과세 비중이 각각 55.3%, 47.5%, 45.4%로 소득과세 비중보다 높다. 그러나 세원별로 볼 때 OECD 국가 중 재산과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 국가는 없다. 다만, 한국, 영국, 일본, 미국, 캐나다는 재산과세 비중이 10%를 넘어 상대적으로 재산과세의 비중이 높다고 할 수 있으며, 이외의 국가에서는 재산과세 비중이 모두 10%미만이다.



&lt;표 4-1&gt; OECD국가 조세의 세원별 세수구조

(단위: %)

국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
캐 나 다	64.5	24.4	10.0	1.1	아일랜드	55.4	39.7	4.9	0.0
멕 시 코	43.0	55.3	0.0	1.7	이 태 리	69.0	25.9	5.1	0.0
미 국	72.6	16.7	10.7	0.0	룩셈부르크	64.3	27.0	7.7	0.9
호 주	63.3	27.5	9.2	0.0	네델란드	66.9	28.0	4.6	0.4
일 본	72.4	16.5	10.8	0.2	노르웨이	60.3	37.0	2.7	0.0
한 국	36.9	45.4	13.5	4.2	폴 란 드	62.0	34.9	2.9	0.1
뉴질랜드	60.0	34.6	5.4	0.0	포르투갈	54.8	42.0	2.5	0.8
오스트리아	69.3	28.2	1.3	1.2	스 페 인	64.9	28.9	5.8	0.3
벨 기 예	70.4	26.7	2.9	0.0	스 웨 덴	73.6	22.3	3.9	0.1
체 코	66.0	32.6	1.4	0.0	스 위 스	74.0	18.3	7.7	0.0
덴 마 크	63.7	33.0	3.4	0.0	터 어 키	41.9	37.1	2.7	18.2
핀 란 드	66.6	30.9	2.3	0.1	영 국	54.1	35.0	10.8	0.0
프 랑 스	62.9	27.8	5.4	3.8	OECD Total	61.4	32.1	5.5	1.2
독 일	69.5	27.7	2.7	0.0	EU15	64.1	30.9	4.5	0.5
그 리 스	55.2	41.0	3.8	0.0	OECD Europe	62.1	32.3	4.3	1.2
항 가 리	58.0	39.3	1.5	1.2	OECD America	60.4	32.1	10.4	0.9
아이슬랜드	44.4	47.5	8.2	0.0	OECD Pacific	58.1	31.0	9.7	1.1

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 1999.

## 2. 국세의 세원별 세수구조

국세의 세원별 세수구조를 보면 <표 4-2>와 같다. OECD 국가의 국세의 세원별 세수구조는 연방형과 단일형을 나누어 볼 수 있다. 먼저 연방형의 세수구조를 살펴보면, 미국 등 연방형 8개국 국세의 세수구조는 소득과세의

비중이 58.7%, 소비과세의 비중이 38.2%, 재산과세가 1.8%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 그리고 재산과세가 가장 낮은 비중을 차지하고 있다. 그러나 국가별로 살펴보면 다소 다른 형태로 되어 있음을 알 수 있다. 국세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 미국으로 소득과세 비중이 90.7%로 상당히 높다. 다음으로 호주(75.3%), 캐나다(74.2%), 벨기에(64.6%), 오스트리아(58.0%)로 5개 국가를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 멕시코, 스위스, 독일은 소비과세형 국가로 분류할 수 있는 데, 소비과세 비중이 각각 64.6%, 59.8%, 58.3%로 소득과세 비중보다 높다.

단일형 국가의 세수구조를 살펴보면, 일본 등 단일형 21개 국가의 국세 세수구조는 소비과세의 비중이 49.0%, 소득과세의 비중이 44.1%, 재산과세비중이 4.0%로 소비과세가 다소 소득과세보다 높아 연방형과는 다른 형태를 보이고 있다. 국가별로 살펴보면 국세의 세수구조에서 차지하는 소비과세의 비중이 가장 높은 국가는 체코로 소비과세 비중이 68.4%이다. 다음으로 노르웨이(59.3%), 폴란드(58.1%), 핀란드(57.8%), 헝가리(57.3%), 포르투갈(56.6%), 한국(55.8%), 아이스랜드(55.8%), 그리스(55.3), 프랑스(55.0%)로 10개 국가의 소비과세 비중이 50%를 상회하고 있다. 그리고 터키가 소비과세 비중이 44.6%로 50%미만이지만 소득과세비중(32.3%)보다 높다. 따라서 단일형 21개국 중 체코 등 12개 국가는 소비과세형으로, 뉴질랜드 등 9개 국가는 소득과세형으로 분류할 수 있다.

<표 4-2> OECD국가 국세의 세원별 세수구조

(단위: %)

국 가		소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국 가		소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
연 방 형 국 가	호 주	75.3	24.4	0.0	0.4	단 일 형 국 가	이 태 리	57.0	35.9	5.1	2.0
	오스트리아	58.0	38.8	0.5	2.7		일 본	58.7	30.8	8.4	2.0
	벨 기 예	64.6	26.7	4.6	4.2		한 국	35.3	55.8	3.7	5.3
	캐 나 다	74.2	25.8	0.0	0.0		룩셈부르크	49.8	36.7	11.0	2.4
	독 일	41.6	58.3	0.1	0.0		네델란드	47.6	44.0	5.0	3.4
	멕시코	32.1	64.6	0.0	3.3		뉴질랜드	63.4	34.3	0.6	1.8
	스위스	33.0	59.8	7.2	0.0		노르웨이	37.7	59.3	1.6	1.5
	미 국	90.7	7.2	2.0	0.1		폴 란 드	41.7	58.1	0.0	0.2
단 일 형 국 가	체 코	26.3	68.4	1.7	3.6	포르투갈	41.3	56.6	0.3	1.7	
	덴 마 크	48.1	47.7	2.0	2.2	스 페 인	53.3	46.4	0.4	0.1	
	핀 란 드	37.6	57.8	2.8	1.7	스 웨 덴	46.1	43.6	8.6	1.7	
	프 랑 스	38.4	55.0	4.7	1.9	터 키	32.3	44.6	3.2	19.9	
	그 리 스	35.9	55.3	5.6	3.2	영 국	48.1	40.9	9.1	2.0	
	항 가 리	40.7	57.3	0.9	1.2	연방형국가(평균)	58.7	38.2	1.8	1.3	
	아일랜드	34.0	55.8	6.2	4.1	단일형국가(평균)	44.1	49.0	4.0	3.0	
	아일랜드	51.5	43.2	3.3	2.1						

자료: OECD, Revenue Statistics, 1999.

### 3. 지방세의 세원별 세수구조

OECD 국가의 지방세의 세원별 세수구조는 연방형 국가와 단일형 국가로 나누어 볼 수 있다. 먼저 연방형 국가의 세수구조를 살펴보면 <표 4-3>과 같다. 미국 등 연방형 국가의 주세의 세수구조는 소득과세의 비중이 49.8%, 소비과세의 비중이 39.5%, 재산과세가 10.0%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 국가별로 살펴보면, 주세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스위스로 소득과세 비중이 75.5%이다. 다음으로 캐나다(55.9%), 오스트리아(53.5%), 벨기에(51.6%)로 4개 국

가를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 미국, 호주는 소비과세형 국가로 분류할 수 있는 데, 소비과세 비중이 각각 56.2%, 43.9%로 소득과세 비중보다 높다. 그리고 독일은 소득과세와 소비과세의 비중이 각각 47.4%, 47.3%로 유사하다.

그러나 지방정부세의 세수구조는 주세와 다소 상이하게 재산과세의 비중이 43.6%, 소득과세의 비중이 43.5%, 소비과세가 10.0%로 재산과세와 소득과세가 유사한 비중을 보이고 있다. 국가별로 살펴보면, 지방정부세의 세수구조에서 차지하는 재산과세의 비중이 가장 높은 국가는 호주로 재산과세 비중이 100.0%로 호주의 주정부는 소득, 소비에 대하여는 과세를 하지 않고 재산에 대해서만 과세를 한다고 할 수 있다. 다음으로 캐나다(86.0%), 미국(73.3%)순으로 이들 3개 국가를 재산과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 스위스, 벨기에, 독일 오스트리아는 소득과세 비중이 각각 84.4%, 82.4%, 77.1%, 54.2%로 이들 4개 국가의 지방정부를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 이와같이 조세전체나 국세 또는 주세를 대상으로 한 경우와 달리 지방정부세를 대상으로 한 경우에는 재산과세형이 소비과세형보다도 많다.

다음으로 단일형 국가의 지방세 세수구조를 살펴보면, 소득과세의 비중이 41.8%, 소비과세의 비중이 17.5%, 재산과세가 32.5%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 그러나 조세전체나 국세를 대상으로 한 경우와 달리 지방세를 대상으로 한 경우에는 소비과세보다는 재산과세의 비중이 높다. 국가별로 살펴보면, 지방세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스웨덴으로 소득과세 비중이 99.7%이다. 다음으로 핀란드(95.8%), 덴마크(93.4%), 룩셈부르크(93.1%), 노르웨이(89.9%), 체코(89.2%), 아이스랜드(78.2%), 폴란드(59.5%), 일본(52.6%)순으로 이

들 9개 국가의 지방세를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 헝가리는 소비과세 비중이 75.5%로 소비과세형 국가로 분류할 수 있다. 그리스도 소득, 소비, 재산 외에 기타과세 비중이 57.2%로 높지만 소비과세 비중이 42.9%로 소비과세형 국가로 분류할 수 있다.

<표 4-3> 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가)

(단위: %)

국 가	주				지 방			
	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
호 주	25.2	43.9	30.9	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
오스트리아	53.5	41.3	0.8	4.6	54.2	29.8	9.4	6.7
벨 기 에	51.6	43.0	5.4	0.0	82.4	15.9	0.0	1.8
캐 나 다	55.9	37.6	6.4	0.0	0.0	1.4	86.0	12.5
독 일	47.4	47.3	5.2	0.0	77.1	0.9	21.7	0.2
스 위 스	75.5	7.6	16.9	0.0	84.4	0.5	15.0	0.0
미 국	39.5	56.2	4.3	0.0	6.0	20.6	73.3	0.0
연방평균	49.8	39.5	10.0	0.7	43.5	9.9	43.6	3.0

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 1999

또한 조세전체나 국세를 대상으로 한 경우와 달리 지방세를 대상으로 한 경우에는 재산과세형 국가도 많은데 아일랜드, 영국과 뉴질랜드는 지방세수에서 차지하는 재산과세비중이 각각 100.0%, 99.1%, 90.6%로 대표적 재산과세형 국가라고 할 수 있다. 그리고 네델란드, 한국, 이태리도 지방세수에서 차지하는 재산과세 비중이 각각 62.2%, 57.1%, 34.4%로 재산과세형 국가로 분류할 수 있다.

&lt;표 4-4&gt; 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가)

(단위: %)

국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
체 코	89.2	5.5	5.2	0.1	룩셈부르크	93.1	1.2	5.7	0.0
덴 마 크	93.4	0.1	6.5	0.0	네델란드	0.0	37.8	62.2	0.0
핀 란 드	95.8	0.0	4.0	0.1	뉴질랜드	0.0	9.4	90.6	0.0
프 랑 스	15.5	12.8	31.4	40.2	노르웨이	89.9	0.7	9.4	0.0
그 리 스	0.0	42.9	0.0	57.2	폴 란 드	59.5	8.2	32.3	0.0
항 가 리	0.0	75.5	22.2	2.3	포르투갈	22.7	37.8	38.8	0.6
아이스랜드	78.2	7.1	14.7	0.0	스 페 인	26.4	35.5	34.9	3.2
아일랜드	0.0	0.0	100.0	0.0	스 웨 덴	99.7	0.3	0.0	0.0
이 태 리	18.1	17.7	34.4	29.8	터 키	30.8	32.2	3.0	34.0
일 본	52.6	16.0	30.4	1.0	영 국	0.0	0.0	99.1	0.9
한 국	12.3	27.2	57.1	3.5	평 균	41.8	17.5	32.5	8.2

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 1999.

지방세의 세수구조의 변화를 보기 위하여 연방형 국가의 지방세 세원별 세수구조의 연도별 변화 추이를 보면, 주세의 경우는 소득과세 비중이 50% 내외, 소비과세 비중이 40%내외, 재산과세 비중이 10%내외의 범위에서 크게 바뀌지 않고 움직이고 있다. 그리고 지방정부세의 경우에는 소득과세가 41%~43%, 재산과세가 42%~45%, 소비과세가 10%내외의 범위내에서 움직이고 있다. 전반적으로 주세는 소득과세와 소비과세가 유사하나 소득과세 비중이 10%p 정도 높은 소득과세형이며, 지방정부세는 소득과세와 재산과세 비중이 유사하고 소비과세 비중이 낮은 형태이다.

&lt;표 4-5&gt; 지방세 세원별 세수구조 추이(연방형 국가)

(단위: %)

연 방 형		소득과세	소비과세	재산과세	기타	합계
주	1975	49.2	41.3	9.2	0.4	100.0
	1985	51.9	38.5	9.2	0.5	100.0
	1997	49.8	39.6	10.0	0.7	100.0
지방	1975	41.8	10.4	45.0	2.9	100.0
	1985	43.4	10.2	42.8	3.6	100.0
	1997	43.5	9.9	43.6	3.0	100.0

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 1999 P.221

단일형 국가의 지방세 세원별 세수구조의 연도별 변화 추이를 보면, 그리고 지방세의 경우에는 소득과세가 41%~48%, 재산과세가 29%~34%, 소비과세가 14%~18%의 범위내에서 움직이고 있다.

&lt;표4-6&gt; 지방세 세원별 세수구조 추이(단일형 국가)

(단위: %)

단일형국가	소득	재산	소비	기타	합계
1975	46.3	33.6	14.4	5.8	100.0
1985	47.9	29.0	14.5	8.6	100.0
1997	41.8	32.5	17.5	8.2	100.0

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 1999 P.223

지금까지 OECD국가를 대상으로 조세, 국세, 지방세의 세수구조를 살펴 보았다. 그리고 다음과 같은 특징을 발견할 수 있었다.

첫째, OECD 국가 중 재산과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 국가는 없다. 다만, 재산과세 비중이 10%를 넘어 상대적으로 재산과세의 비중이 높다고 할 수 있는 나라는 5개국이며, 이외의 국가에서는 재산과세 비중이 모두 10%미만이다. 또한 재산과세 비중이 10%를 넘는 5개 국가 중 한국

은 재산과세 비중이 13.5%로 영국(10.8%), 일본(10.8%), 미국(10.7%), 캐나다(10.0%)등에 비해서도 가장 높은 편에 속한다.

둘째, OECD의 21개 단일형 국가의 지방세수 구조를 살펴보면, 재산과세 비중이 50%를 넘는 국가는 아일랜드(100.0%), 영국(99.1%), 뉴질랜드(90.6%), 네델란드(62.2%), 한국(57.1%) 5개 국에 불과하다. 대부분의 단일형 국가의 지방세수구조는 신장성이 높은 소득·소비과세 위주로 되어 있다.

셋째, 전반적으로 단일형 국가의 지방세는 소득과세비중이 높고 다음으로 재산과세, 소비과세로 되어 있으나 점차 소득과세비중이 낮아지고 소비과세비중이 높아지고 있는 추세라고 할 수 있다.

#### 4. 지방소비과세의 국제비교

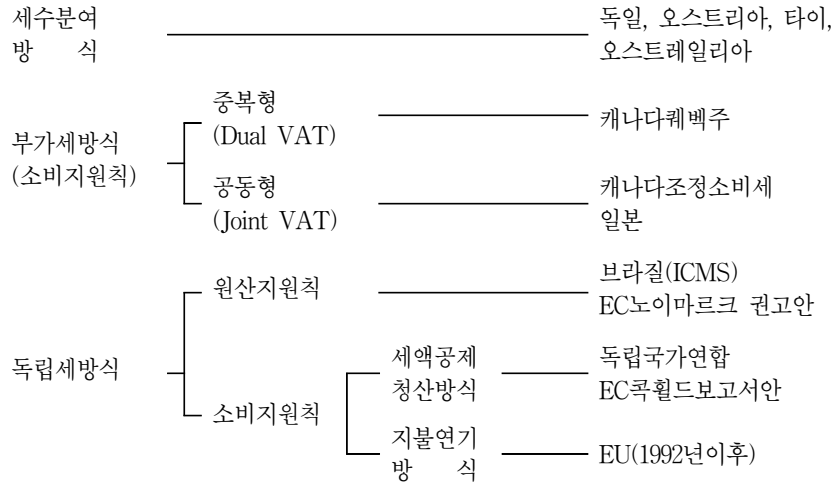
일반소비세를 중앙과 지방의 세원으로 하고 있는 국가들의 사례를 살펴보면 크게 세수분여방식, 부가세 방식, 독립세 방식으로 유형화 할 수 있다.

첫째, 세수분여방식이 있는데, 이 방식을 채택하고 있는 나라로 독일, 오스트리아, 타이, 오스트레일리아등이 있다.

둘째, 소비지원책을 지향한 부가세방식이다. 이 유형에는 세율결정권이 보증되는 중복형(Dual VAT)과 분배공식에 의해서 청산하는 공동형(Joint VAT)이 있다. 전자에 속하는 것이 캐나다의 퀘벡주매상세(Quebec Sales Tax)이고, 후자에 속하는 것이 1996년 EU각료위원회 제안, 캐나다 대서양안 3개주의 조정매상세(Harmonized Sales Tax) 및 일본의 지방소비세이다.



<그림 4-1> 중앙·지방간 소비세원 할당 유형



셋째, 독립세방식을 취한 주·지방부가가치세이다. 독립세방식은 생산지형과 소비지형으로 구분된다. 생산지원칙에 의한 것으로서 EC노이마르크 위원회 권고(1963년)와 브라질의 주정부가 징수하고 있는 상품유통세(ICMS)가 있다. 다시 소비지형 경계통제와 경계세조정을 분리하는 방법에 따라서 세액공제청산방식(Tax Credit Clearance System)과 지불연기방식(Deferred Payment Method)으로 분류할 수 있다. 세액공제청산방식을 채용내지 제창하고 있는 것은 EC의 Cock-Field보고(1985년)와 독립국가연합에서 실시되고 있다. 또 지불연기방식에 의해서 잠정적으로 소비지형을 실시하고 있는 것은 1992년 조세국경폐지 이후의 EU가 있다.

이러한 부가가치세의 정부간 할당 유형은 각각 장단점이 있어 모든 방식을 비교, 검토하기는 어려우므로 본 연구에서는 우리와 조세체계가 유사한 일본의 등의 사례를 벤치마킹하고자 한다.

## 제2절 외국의 지방소비과세

### 1. 일본

#### 가. 세수구조

일본의 경우 중앙정부와 광역자치단체인 도도부현과 기초자치단체인 시정촌에 있어서 세원의 분포는 일반적으로 국세와 도부현세는 소득과세 위주의 세수구조로 되어 있으며, 시정촌세는 재산과세 위주의 세수구조로 되어 있다.

1998년 결산기준으로 국세수입 55조 6,010억엔 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세수는 32조 6,590억엔으로 58.74%를 차지하고 있다. 그리고 소비과세에 해당하는 소비세와 이용세가 18조 2,440억엔으로 32.81%를 차지하며, 재산과세에 해당하는 상속증여세 등이 4조 6,970억엔으로 8.45%를 차지하고 있다. 이와같이 국세의 세수구조는 소비과세가 가미된 소득과세 중심임을 알 수 있다.

1998년 결산기준으로 도부현세 15조 2,360억엔엔 중 소득과세에 해당하는 도부현민세와 사업세가 8조 1,670억엔으로 53.60%를 차지하고 있으며, 소비과세에 해당하는 지방소비세 등이 4조 2,280억엔으로 27.75%를 차지한다. 그리고 재산과세에 해당하는 재산보유세 등이 1조 7,990억엔으로 11.81%를 차지하고 있다. 이와 같이 도부현세의 세수구조는 소득과세 중심으로 이루어져 있다. 또한 기초자치단체인 시정촌세는 19조 8,230억엔 중 소득과세에 해당하는 시정촌민세가 7조 9,230억엔으로 39.97%를 차지하고 있으며 소비과세에 해당하는 시정촌담배소비세 등이 9,070억엔으로 4.58%를 차지하고 있다. 그리고 재산과세에 해당하는 고정자산세

등이 10조 9,910억엔으로 55.45%를 차지하고 있다. 이와같이 시정촌세의 세수구조는 재산과세중심임을 알 수 있다.

도부현세의 소비과세 중 일반소비세에 해당하는 지방소비세와 도부현담배세 등 개별소비세의 분포를 살펴보면, 지방소비세비중이 60.17%로 담배소비세등 개별소비세의 39.83%에 비해 상대적으로 높다. 그러나 시정촌세 중 소비과세 비중은 4.58%로 소득과세나 재산과세에 비해 상당히 낮은 비중을 차지한다. 시정촌세 중 소비과세는 시정촌담배소비세, 입탕세로 모두 개별소비세로 구성되어 있다. 즉, 도부현세의 경우는 소비과세의 비중이 상대적으로 높으며 소비과세도 일반소비세인 지방소비세위주로 과세되고 있는데 반해, 시정촌세의 소비과세는 전반적으로 미약하며 일반소비세는 없고 개별소비세만이 과세되고 있다.

<표 4-7> 일본의 세수구조

(단위:10억엔, %)

구 분	중앙정부		광역자치단체		기초자치단체	
소득과세	32,659	58.74	8,167	53.60	7,923	39.97
개인소득세	19,183	34.50	3,114	20.44	6,120	30.87
법인세	13,477	24.24	5,053	33.16	1,803	9.10
소비과세	18,244	32.81	4,228	27.75	907	4.58
소비세	17,140	30.83	4,228	27.75	907	4.58
일반소비세	9,305	16.74	2,544	16.70	-	-
개별소비세	7,835	14.09	1,684	11.05	907	4.58
이용세	1,104	1.99	-	-	-	-
재산과세	4,697	8.45	1,799	11.81	10,991	55.45
부동산보유	160	0.29	1,799	11.81	10,991	55.45
상속증여	2,413	4.34	-	-	-	-
자산거래세	2,124	3.82	-	-	-	-
기타세	-	-	1,042	6.84	2	0.01
합계	55,601	100.00	15,236	100.00	19,823	100.00

자료: OECD Revenue Statistics, 1999.

地方財務協會, 『地方財政要覽』, 2000.

## 나. 과세형태

일본 지방소비과세의 과세형태를 살펴보면 상당히 다양한 형태를 취하고 있는 것을 알 수 있다. 일반소비세인 지방소비세는 국세인 소비세의 일정부분을 양여받는 형태로 세수분배방식 중 분여방식에 해당된다. 즉, 지방소비세는 국가에서 국세인 소비세를 부과·징수한 후 세수의 20%를 광역자치단체인 도도부현에 이양하는 분여방식의 과세형태를 채택하고 있다. 또한 광역자치단체는 이양받은 지방소비세액의 50% 해당액을 도부현내 시정촌에 인구와 종업원수를 기준으로 안분한다. 그러나 이는 일종의 재정조정제도로 세원의 배분과는 무관하다고 할 수 있다. 그리고 개별소비세 중 담배소비세는 도도부현과 시정촌이 각각 독립된 과세권을 가지고 동일한 과세대상에 대하여 중복하여 과세하는 중복방식을 채택하고 있다. 또한 지방소비세와 담배세를 제외한 도부현세 중 골프장이용세, 특별지방소비세, 경유인취세 등과 시정촌세인 입탕세는 독립방식을 채택하고 있다.

<표 4-8> 일본의 지방소비과세 유형

과세주체	세수구조	소비과세유형		과세형태	
				국가-지방	광역-기초
광역자치단체 (도도부현)	소득과세 위 주	일반소비세 (부가가치세)		분여방식	-
		개 별 소비세	담배소비세	-	중복방식
			골프장이용세 등	독립방식	독립방식
기초자치단체 (시정촌)	재산과세 위 주	개 별 소비세	담배소비세	-	중복방식
			입탕세 등	독립방식	'독립방식

### 다. 일본 지방소비세

지방소비세는 1997년 4월 1일부터 시행되었다. 일본의 지방소비세의 과세단체는 도도부현이며, 납세의무자는 국세인 소비세와 동일하다. 지방소비세는 국세인 소비세액을 과세표준으로 하여 소비세액의 25% 세율로 과세된다.

지방소비세의 신고·납부절차를 살펴보면, 양도할(국내거래)은 세무서에 소비세에 병행하여 신고·납부토록 하고 있으며, 화물할(수입거래)은 세관에 소비세에 병행하여 신고·납부토록 하고 있다.

일본의 국세인 소비세는 부가가치가 생산된 지역에서 과세가 이루어지는 생산지원칙으로 징수되고 있고, 국세인 소비세가 징수될 때 지방소비세도 동시에 징수된다. 따라서 지방소비세가 징수된 세무관서가 위치한 지역에 세수를 귀속시키면, 세부담자인 최종소비자가 위치하는 지역과 세수 귀속지역이 다르게 된다. 따라서 세부담지와 세수의 귀속지를 일치시키기 위하여 각 도도부현에 납부된 지방소비세를 각 도도부현 등의 소비에 상당하는 액에 따라서 청산하도록 하고 있다. 각 도도부현의 소비에 상당하는 액에 대해서는 상업통계에 기초해서 연간 소매판매액 외에 일정의 서비스를 포함하여 산정한다. 또한 도도부현간 청산후의 금액의 2분의 1상당액을 “인구·종업원수”로 안분하여 시정촌에 교부한다. 지방소비세의 창설에 따라 소비양여세는 폐지되었다.

지방소비세의 도도부현별 배분은 「소비에 상당하는 액」에 비례하여 배분하는데, 이의 산정방법에 대하여는 지방세법 제72조의 144 제3항, 지방세법시행령 제35조의 20, 지방세법시행규칙 제7조의 2의 8부터 제7조의 2의 12 및 성령부칙 제3조의 2의 4 제1호에 규정되어 있다. 「소비에 상당하

는 액」의 산정방법을 갑 현의 입장을 예로 들어 설명한다면 이하의 4개의 액을 합계한 금액이 된다.

- ① 갑 현의 소매년간 판매액(상업통계표 제4권 품목편 제2표의 표 첫부분 “소매계” 중 “년간판매액의 란”)의 갑 현의 액
- ② 갑 현의 서비스업 개인사업분 수입액(서비스업 기본조사보고 제2권 지역편 제10표 첫 부분 “사업수입액” 중 “개인”의 난)중 갑 현의 액
- ③ 도도부현의 소매년간 판매액의 총액 및 도부현의 서비스업 대 개인사업 수입액의 총액의 합산액의 1/6에 상당하는 액을 인구(관보에 공시된 國勢調査에 의해서 조사한 현재의 인구)로 안분하여 구한 갑 현의 액
- ④ 도부현의 소매년간 판매액의 총액 및 도부현의 서비스업 대개인사업 수입액의 총액의 합산액의 1/6에 상당하는 액을 종업원수(사업소, 기업통계조사규칙에 의해서 조사한 현재의 종업원수)로 안분하여 구한 갑 현의 액

<표 4-9> 도부현간의 청산의 기준

기 준	비중
「소매년간 판매액(상업통계)」과 「서비스업 대 개인사업 수입액(서비스업 기본통계)」의 합산액	6/8
「인구(국세조사)」	1/8
「종업원수(사업소·기업 통계)」	1/8

각 시정촌에 교부해야 하는 금액의 산정방법은 도도부현간의 청산 후에 있는 도도부현의 수입액의 1/2에 상당하는 액의 1/2액을 인구로 안분하고,

여타 1/2의 액을 종업원수로 안분하는 것으로 되어 있다.

갑 현을 예로 들어 각 시정촌에 교부해야 하는 금액의 산정방법을 살펴 보면 아래와 같다.

- ① 갑현의 도도부현간 청산후의 수입액의 1/2에 상당하는 액을 갑현내의 시정촌에 교부하는 것으로 한다.
- ② 갑현의 도도부현간 청산 후 수입액의 1/2에 상당하는 액의 1/2의 액을 인구에 의해 안분한다.
- ③ 갑현의 도도부현간 청산 후 수입액의 1/2에 상당하는 액의 다른 1/2을 종업원수에 의해 안분한다.
- ④ 인구에 의해 안분한 액과 종업원에 의해 안분한 액의 합계액의 1,000엔미만의 단수를 공제한 액을 갑 현내의 각 시정촌에 교부한다.

<표 4-10> 시정촌에의 교부의 기준

기 준	비중
「인구(국세조사)」	1/2
「종업원수(사업소·기업 통계)」	1/2

## 2. 캐나다

### 가. 조정소비세 개요

캐나다의 동부 3개주에서는 1997년부터 조정소비세(Harmonized

Sales Tax, 약칭 HST)를 도입하여 실시하고 있다.<sup>4)</sup> 조정소비세의 특징은 연방정부가 징수한 세수(HST의 7%분)를 소비량을 기준으로 하여 가맹 3주에 배분하는 것이고, 이것에 의해서 거시적으로는 소비지원칙에 의한 과세가 행해지고 있다. 1997~99년도의 각주로의 조정소비세의 배분은 잠정적으로 도입전에 결정되어 있었기 때문에 본래의 배분공식에 의한 교부가 시작된 것은 2000년도부터로 되어 있다.

조정소비세에서는 3개의 주내의 등록기업에 의한 판매는 타지방에서의 이입도 포함하여 일률 15%의 부가가치세가 부과된다. 소비지 원칙에 의한 이입과세에 해당한다. 15%중 7%분이 연방정부에 할당되고, 나머지 8%분은 3개 주의 공동채원이 된다. 한편, 등록기업에 의한 타주에의 이출은 연방정부의 일반소비세(GST)가 부과되지만, 조정소비세는 비과세된다. 결국 이출에서는 사실상 영세율이 적용되고 있다. 조정소비세의 구역내에서 생산된 재화·서비스는 매입에 관한 조정소비세 전액이 공제되고, 타주에서 생산되어, 3개 주의 지역내에서 중간투입재로서 매입된 재화는 일반소비세(GST)만이 전단계 세액공제의 대상이 된다. 또 조정소비세의 징수사무는 참가 3개 주에 대신하여 연방정부에 속하는 캐나다 세입청이 처리하고, 총체로서의 주의 취급분을 각주의 최종소비액으로 안분하여 교부하고 있다. 이는 일본의 지방소비세에 있어서의 청산제도와 기본적으로 유사한 구조이다. 단, 조정매상세는 형식적으로는 부가세방식의 지방소비세로 보여지지만, 주정부에서 세율이나 과세표준을 결정하는 권한이 없고, 연방정부가 징

4) 공동형 부가가치세를 실시하고 있는 것은 세계적으로 1997년 이후, 캐나다의 대서양연안 3주(Nova Scotia, New Brunswick, New Foundland)에서 시작된 조정매상세(Harmonized Sales Tax, HST)와 일본의 지방소비세뿐일 것이다. 캐나다의 HST는 연방정부의 일반소비세(General Sales Tax, GST)와 주정부의 소매매상세를 단일의 다단계 매상세로 대체하는 것으로 성공한 예이다. 따라서 캐나다의 소비세제는 지방소비세의 성공한 형태인 조정매상세를 중심으로 설명하였다.



수한 부가가치세를 일정한 산정방식에 따라서 교부하고 있는 점으로 본다면 본질적으로는 분여세에 가까운 성질을 가지고 있다.

#### 나. 배분공식

배분공식의 기본적인 구조는 다음의 2개의 공식에 의해서 이루어 진다. 가맹 각주에의 배분은 조정소비세 수입총액에 각주의 안분비율을 곱하고, 이것에 조정항목을 가감하여 결정된다(①식). 3요소중에는 안분비율의 결정이 중요하다. 각주의 매번 안분비율은 각주의 추정 부가가치세수액의 가맹 3주 전체의 부가가치세수에 대한 비율이 된다(②식). 단 세율은 가맹 3주의 세율은 8%, 연방정부는 7%이다. 또 산정시에 사용되는 기본적인 데이터는 캐나다 통계국이 작성하는 지역경제 계산체계와 주 마다의 산업연관표이다.

$$\textcircled{1} \text{ 재원 풀} \times \text{안분비율} + \text{조정} = \text{주 수취액}$$

$$\textcircled{2} \text{ 안분비율} = (\text{i주의 과세표준} \times \text{세율}) / \sum(\text{i주의 과세표준} \times \text{세율})$$

#### 다. 과세표준의 구성요소

각주의 과세표준은 최종소비지출(Consumer Expenditure : CEBASE)만이 아니고, 비과세기업(Exempt Business : BUSBASE), 공공부문(Public sector bodies : PSBBASE), 주택투자(Investment in residential construction : HOUSINGBASE), 금융기관(Financial institutions : FIBASE)라는 5가지 부문의 합계액으로 구성되어 있다.

각각의 과세표준은 다음의 공식에 의해서 산출된다.

- ③ 소비지출베이스 = 순지출 × 과세비율 × 조정계수
- ④ 공공부문베이스 = 반환액/(반환액× 연방세율)
- ⑤ 주택베이스 = 추정 일반소비세 지불액/ 일반소비세세율
- ⑥ 금융기관베이스 = 주에 귀속하는 공제부인 일반소비세/일반소비세세율
- ⑦ 기업베이스 = 과세대상 매입액 × (비과세산출액/순산출액)

#### ① 소비지출 베이스

개인소비자의 과세표준을 파악하기 위한 소비지출베이스는 ③식에 의해서 산출된다. 여기에서 순지출은 조생산자가격에서 간접세와 중간마진과의 합계를 공제한 액을 나타낸다. 과세비율은 지출항목마다의 과세대상이 되는 부분의 전체에 대한 비율을 의미한다. 조정계수는 개인소비지출에 포함되지 않은 지출, 예를 들면 공공부문등을 제외하기 위한 조치이다. 이것들은 산업연관표를 이용하여 개별상품마다 추계된다. 예를 들면 약품 및 잡화라는 유형의 경우, 1990년도의 생산자가격은 58억 2,797만달러, 순지출은 55억 1,847만달러, 과세비율은 19.9%등으로 잠재적인 소비지출베이스는 10억 9,754만달러가 된다(캐나다 대장성추계). 여기에 다시 보다 세밀하게 분류된 유형마다에 조정계수를 곱하여 소비지출 베이스를 추계한다.

#### ② 공공부문 베이스

공공부문 베이스는 시정촌, 대학, 학교, 병원, 전문학교, 자선단체 및 비영리조직의 과세대상이 되는 지출을 파악하기 위한 것이다. 일반소비세에서는 공공부문이 생산하는 재화, 서비스는 비과세된다. 이 때문에 공공부문에

서는 매상세액의 납세의무면제 및 매입세액의 공제부인이 일반적이다. 공공 부문 베이스는 공제가 부인된 매입액을 주의 과세베이스에 할당하기 위하여 설치되어 있다. 단, 일반소비세가 도입된 경우에 세부담 증가를 억제하기 위해서, 공제를 부인한 매입세액의 부분적 반환이 실시되었다. 따라서 공공 부문 베이스는 실제로 반환된 액을 반환율과 연방세율의 곱으로 나눈 액이 된다(④식). 예를 들면, 1995년의 연방정부에서 시정촌으로 반환한 액은 5억 6,500만불, 반환율은 54.17%, 연방정부의 조정소비세의 세율은 7% 등으로, 시정촌의 과세베이스는 149억달러라고 추계된다(캐나다 대정성추계).

### ③ 주택투자 베이스

주거용 주택건설은 개인 최종소비로서 일반소비세를 부담한다. 그러나 토지가격이 제외된다는 점(일반소비세가 부과된다), 판매시점은 아니고 건설시점에서 평가되는 점 등에서 볼 때, 주의 지역경제 계산체계에서는 과세 표준을 정확하게 파악할 수 없다. 이 때문에 주택저당공사의 조사자료를 이용하여, 추정 일반소비세 지불액을 세율로 나누어 구한 값으로, 간접적으로 주택투자 베이스를 추계하는 것으로 되어 있다(⑤식).

### ④ 금융기관 베이스

금융기관 베이스는 법정의 금융기관(은행, 보험회사, 신용조합)의 비과세의 서비스제공에 관한 과세표준을 반영하기 위하여 설치되어 있다. 금융기관은 신고에 있어서 공제부인된 매입세액을 법인세의 분할기준을 이용하여 각 주마다 할당할 의무를 부담하고 있다. 이점을 이용하여 주에 귀속되어진 공제부인 일반소비세를 세율로 나누어서, 금융기관 베이스가 추계된다(⑥식)

### ⑤ 기업 베이스

일반소비세의 납세의무가 면제된 기업에 대해서는 이것에 수반하여 매입세액의 공제가 부인된다. 기업 베이스는 이 공제가 부인된 매입액을 매입이 실제로 행해진 주의 과세베이스에 할당하기 위하여 설치되어 있다. 일반소비세의 비과세대상은 가임, 보건위생, 교육, 아동보호, 통행요금, 시영교통, 국내금융서비스, 수도, 하수처리 등이다. 그러나 비과세상품의 생산에 사용된 중간투입재를 산업연관표에서 직접 추출하는 것은 불가능하다. 이 때문에 당해 산업의 매입액에 비과세산출액의 총산출액에 대한 비율을 곱하여, 간접적으로 추계하는 방법이 취해지고 있다(⑦식). 이 때 매입액에 대해서는 산업연관표의 투입표, 비과세산출액에 대해서는 산출표의 데이터를 이용한다. 예를 들면 교육산업의 경우, 1990년도이 과세대상 매입액은 6억 9,186만달러, 총산출액은 19억 5,000만달러이다. 후자 중 90%는 비과세이고, 또 수출비율은 6.92%등으로 비과세 산출액은 합계로 16억 3,000만달러가 된다. 이결과 교육산업의 기업베이스는 5억 9,200만달러(6억 9,186만×16억 3,000만/19억 5,000만)이 된다(캐나다 대장성 추계).

## 3. 독일

### 가. 개요

독일의 경우 연방과 주, 지방의 3계층의 정부수준에서 세원의 분포는 일반적으로 연방은 소비과세, 주는 소득·소비과세, 지방의 소득과세의 형태로 되어 있다. 1997년 결산기준으로 연방세수 3,964억 79백만 마르크 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세수는 1,651억 23백만 마르크로

41.65%를 차지하고 있다. 그리고 소비과세에 해당하는 부가가치세와 이용세가 2,310억 11백만 마르크로 58.27%를 차지하며, 재산과세에 해당하는 순자산보유세 등이 3억 45백만마르크로 0.09%를 차지하고 있다. 이와 같이 연방세의 세수구조는 소비과세 중심임을 알 수 있다. 그리고 주세는 2,934억 91백만 마르크 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세가 1,392억 22백만 마르크로 47.44%를 차지하고 있으며, 소비과세에 해당하는 부가가치세와 이용세가 1,389억 85백만 마르크로 47.36%를 차지하여 소득과세 비중과 소비과세 비중이 유사한 크기를 보이고 있다. 그리고 재산과세에 해당하는 상속증여세 등이 152억 73백만 마르크로 5.20%를 차지하고 있다. 이와 같이 주세의 세수구조는 소득과세와 소비과세가 유사한 비중을 차지하는 소득·소비과세 절충형이라고 할 수 있다. 또한 지방정부세는 1,002억 86백만 마르크 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세수는 773억 69백만 마르크로 77.15%를 차지하고 있다. 그리고 소비과세에 해당하는 소비세와 이용세가 9억 33백만 마르크로 0.93%를 차지하며, 재산과세에 해당하는 부동산보유세 등이 217억 45백만 마르크로 21.68%를 차지하고 있다. 이와 같이 지방정부세의 세수구조는 소득과세 중심임을 알 수 있다.

&lt;표 4-11&gt; 독일의 세수구조

(단위: 백만마르크, %)

구분	연방		주		지방	
소득과세	165,123	41.65	139,233	47.44	77,369	77.15
개인소득세	143,397	36.17	120,639	41.10	62,613	62.43
법인세	21,726	5.48	18,594	6.34	14,756	14.71
소비과세	231,011	58.27	138,985	47.36	933	0.93
소비세	231,011	58.27	124,567	42.44	547	0.55
일반소비세	121,655	30.68	119,246	40.63	-	-
개별소비세	109,356	27.58	5,321	1.81	547	0.55
이용세		-	14,418	4.91	386	0.38
재산과세	345	0.09	15,273	5.20	21,745	21.68
부동산보유	-	-	-	-	15,503	15.46
순재산보유	328	0.08	2,085	0.71	5,905	5.89
상속증여	-	-	4,061	1.38	-	-
자산거래세	17	0.00	9,127	3.11	337	0.34
기타		-		-	239	0.24
합계	396,479	100.00	293,491	100.00	100,286	100.00

자료: OECD, Revenue Statistics, 1999.

주세 중 소비과세에 해당하는 소비세와 이용세의 분포를 살펴보면, 소비세가 89.63%로 대부분을 차지한다. 그리고 소비세에서 차지하는 일반소비세와 개별소비세의 비중은 각각 95.73%, 4.27%로 일반소비세인 부가가치세의 비중이 개별소비세에 비하여 높다.<sup>5)</sup> 지방정부세 중 소비과세는

5) 독일의 부가가치세는 EC형 부가가치세로서 한국의 부가가치세와 같이 보이스(송장)방식을 하고 있다. 부가가치세의 과세객체는 각 거래단계에서 부가가치(소비액 - 송장액)에 과세되는 것으로서 수출, 금융, 의료, 부동산거래, 우편, 통신, 전화, 보험, 교육 등은 비과세로 된다. 과세표준은 부가가치인데 납부세액은 (소비액 X 세율) - 인보이스(송장)기재세액이다. 세율은 기본세율은 14%인데 식료품, 신문, 서적, 근거리여객수송 등을 7%의 경감세율이 있다. 이와 같이 독일의 지방소비과세는 일반소비세인 부가가치세가 중심이며 세원을 공유하는 세수분배방식 중 공동방식을 채택하고 있다.

0.93%로 소득과세나 재산과세에 비해 상당히 낮은 비중을 차지한다. 지방정부 소비과세 중 소비세와 이용세 및 기타소비세의 분포를 살펴보면, 소비세가 58.63%를 차지하여 이용세(41.37%)나 기타소비세(25.62%)에 비하여 상대적으로 높은 비중을 차지한다. 그리고 소비세에는 일반소비세에 해당하는 부가가치세로부터의 세수입은 없으며 개별소비세만 있다. 즉, 주의 경우는 소비과세의 비중이 높으며 소비과세도 일반소비세인 부가가치세 위주로 과세되고 있는데 반해, 지방정부의 소비과세는 전반적으로 미약하며 소비세와 이용세의 비중이 유사하며 소비세도 일반소비세인 부가가치세는 없고 개별소비세만이 과세되고 있다.

독일의 조세제도에는 연방과 주, 지방정부간에 세원을 공유하는 공동세 제도가 있는데 여기에 해당하는 세목에는 소득세, 법인세, 부가가치세가 있다. 이들 공동세의 세수분배를 살펴보면, 소득세의 수입은 42.5%씩을 연방과 주가 받고 나머지 15%가 지방정부의 수입이 된다. 또 법인세는 연방과 주가 50%씩 세수를 배분하며, 부가가치세의 수입은 63.0%가 연방의 수입이 되며 나머지 37.0%가 주의 수입이 되고 있다. 즉, 주정부의 소비과세의 중심세목인 부가가치세의 과세형태는 국가에서 세금을 부과·징수하여 주에 이양하는 분여방식으로 되어 있다. 그러나 개별소비세는 주정부와 지방정부가 독립방식으로 부과·징수하고 있다.

<표 4-12> 독일 지방소비과세 유형

과세주체	세수구조	소비과세유형	과세형태	
			국가-주	주-지방
주	소득·소비과세위주	일반소비세	분여방식	-
		개별소비세	독립방식	독립방식
지방	소득과세위주	일반소비세	-	-
		개별소비세	독립방식	독립방식

### 나. 공동세 배분비율

독일은 소득세, 법인세, 부가가치세를 연방과 주, 지방이 세원을 공유하는 공동세로 운영하고 영업세는 지방세이나 세수의 일부를 연방과 주에 배분하고 있다. 소득세와 법인세는 징세지주의에 의해 각주가 징수한 세액에 비례하여 주간에 배분된다. 그러나 부가가치세는 주정부 귀속분(징수액의 35.0%)중 75.0%는 인구를 배분기준으로 하여 배분되고 25.0%는 역교부금의 재원으로 사용된다.

<표 4-13> 독일의 공동세 배분비율

(단위: %)

구분	연 방	주	지 방	계
소득세	42.5	42.5	15.0	100.0
법인세	50.0	50.0	--	100.0
부가가치세	65.0	35.0	--	100.0
영업세	7.5	7.5	85.0	100.0

### 다. 역교부금제도(Länder-finanzausgleich)

역교부금제도는 연방정부의 재정지원없이 주정부간에 재정이전의 형태로 주정부간 재정력격차를 완화하는 제도이다. 즉, 상대적으로 재정이 풍부한 주가 재정이 빈약한 주에 재원을 교부하는 제도이다. 일차적으로는 부가가치세의 주정부분(부가가치세 총액의 35%) 중 25%를 재원으로 하여 소득이 높은 주정부에서 소득이 낮은 주정부로 재원이 이전된다.

그리고 이차적으로 재정적 수요와 재정적 수입을 비교하여 수요보다 수입이 많은 주정부에서 수요보다 수입이 적은 주정부로 재원이 이전된다(김정훈, 2002). 수평적 자원조정제도에서 사용되는 “재정적 수요”의 개념은 지방교부세처럼 각 주정부의 필요경비를 의미하는 것이 아니라 단순히 하나의 지표로서 1인당 조세수입을 의미한다. 즉, 인구에 비해 세입이 적은 곳



은 빈곤지역이고 인구에 비해 세입이 많은 곳은 부유지역으로 분류된다. 다만, 베르린, 함부르크, 브레멘의 경우 도시지역의 특수수요를 반영하기 위하여 인구가 실제보다 35% 더 많은 것으로 간주한다. 고소득 주정부는 평균을 초과하는 세입의 80%까지 누진적으로 저소득 주정부로 재원을 이전하여야 하며, 이 단계에 이르면 저소득 주정부라 하더라도 평균 재정력의 95%는 보장받게 된다. 수평적 재원조정 규모는 대부분 고소득 주정부의 경우 전체 세입의 10%이내이지만 저소득 주정부에게 수평적 재원조정의 효과는 세입의 40%에 육박할 정도로 영향력이 크다(<표 4-14> 참조).

<표 4-14> 독일의 주정부간 재정조정제도(1996)

(단위: 백만 마르크)

주 정부	VAT 조정	2차재원 조정	연 방 교부세	연방특별 교부세	조정전 세입	조정후 세입	조정전 1인당 세입	조정후 1인당 세입
Nordrhein-Westfalen	-3,669	-3,125	0	0	92,115	85,321	5,132	4,753
Bayern	-2,462	-2,862	0	0	61,416	56,092	5,099	4,657
Baden-Württemberg	-2,119	-2,521	0	0	53,082	48,442	5,116	4,669
Niedersachsen	-1,597	563	830	456	35,225	35,467	4,507	4,538
Hessen	-1,233	-3,240	0	0	33,769	29,296	5,602	4,860
Sachsen	4,186	1,965	846	3,658	17,747	28,402	3,904	6,248
Rheinland-Pfalz	-816	231	352	635	18,259	18,651	4,564	4,662
Sachsen-Anhalt	2,821	1,241	506	2,372	10,517	17,457	3,861	6,409
Schleswig-Holstein	-569	16	24	368	12,733	12,582	4,643	4,588
Thüringen	2,635	1,127	462	2,172	9,367	15,763	3,760	6,327
Brandenburg	2,194	1,035	471	2,149	10,125	15,974	3,963	6,253
Mecklenburg-Vorpommern	1,820	856	337	1,643	6,989	11,645	3,845	6,408
Saarland	-1	234	201	1,825	4,655	6,914	4,298	6,376
Berlin	-710	4,336	859	2,881	15,876	23,242	4,589	6,719
Hamburg	-350	-482	0	0	12,126	11,294	7,099	6,612
Bremen	-139	635	120	1,998	3,502	6,116	5,166	9,023

자료: Wurzel, E., "Towards More Efficient Government :Reforming Federal Fiscal Relations In Germany," *OECD Working Paper*, 1999.

출처: 김정훈, 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국조세연구원, 2002.

## 4. 미국

### 가. 개요

미국의 경우 연방과 주, 지방의 3계층의 정부수준에서 세원의 분포는 일반적으로 연방은 소득과세, 주는 소비과세, 지방의 재산과세의 형태로 되어 있다. 1997년 결산기준으로 연방세수 1조 145억 65백만달러 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세수는 9,202억 46백만달러로 90.70%를 차지하고 있다. 그리고 소비과세에 해당하는 소비세와 이용세가 744억 74백만달러로 7.22%를 차지하며, 재산과세에 해당하는 상속증여세가 198억 45백만달러로 1.96%를 차지하고 있다. 이와같이 연방세의 세수구조는 소득과세중심임을 알 수 있다. 그리고 주세는 4,439억 40백만달러 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세수는 1,753억 30백만달러로 39.49%를 차지하고 있다. 그리고 소비과세에 해당하는 소비세와 이용세가 2,497억 1백만달러로 56.25%를 차지하며, 재산과세에 해당하는 부동산보유세 등이 189억 9백만달러로 4.26%를 차지하고 있다. 이와같이 주세의 세수구조는 소비과세중심임을 알 수 있다. 또한 지방정부세는 2,837억 62백만달러 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세는 170억 80백만달러로 6.02%를 차지하고 있다. 그리고 소비과세에 해당하는 소비세와 이용세가 585억 45백만달러로 20.63%를 차지하며, 재산과세에 해당하는 부동산보유세 등이 2,081억 39백만달러로 73.35%를 차지하고 있다. 이와같이 지방정부세의 세수구조는 재산과세 중심임을 알 수 있다.

주세 중 소비과세에 해당하는 소비세와 이용세의 분포를 살펴보면, 소비세가 86.64%로 대부분을 차지한다. 그리고 소비세에서 차지하는 일반소비세와 개별소비세의 비중은 각각 67.98%, 32.02%로 일반소비세의 비중이

개별소비세에 비하여 높다. 소비세는 45개주와 워싱턴 특별구에서 실시되고 있는 외에 지방정부수준에서도 과세되고 있다. 세율은 주마다 다르다.

지방정부세 중 소비과세는 20.63%로 재산과세보다는 낮으나 소득과세에 비해서는 높은 비중을 차지한다. 지방정부 소비과세 중 소비세와 이용세의 분포를 살펴보면, 소비세가 77.76%를 차지하여 이용세에 비하여 상대적으로 높은 비중을 차지한다. 그리고 소비세에서 차지하는 일반소비세와 개별소비세의 비중은 각각 69.32%, 30.68%로 일반소비세의 비중이 개별소비세에 비하여 높다. 이와같이 주와 지방정부의 소비과세는 전반적으로 소비세가 이용세보다 높은 비중을 차지하며, 소비세도 개별소비세보다는 일반소비세위주로 과세되고 있음을 알 수 있다.

<표 4-15> 미국의 세수구조

(단위: 백만달러, %)

구분	연 방		주		지 방	
소득과세	920,246	90.70	175,330	39.49	17,080	6.02
개인소득세	737,466	72.69	144,668	32.59	13,916	4.90
법인세	182,780	18.02	30,662	6.91	3,162	1.11
소비과세	74,474	7.34	249,701	56.25	58,545	20.63
매상세	73,277	7.22	216,341	48.73	45,526	16.04
일반매상세	-	-	147,069	33.13	31,557	11.12
개별매상세	73,277	7.22	69,272	15.60	13,969	4.92
이용세	1,197	0.12	33,360	7.51	13,019	4.59
재산과세	19,845	1.96	18,909	4.26	208,139	73.35
부동산보유	-	-	10,297	2.32	208,042	73.32
순재산보유	-	-	5,913	1.33	-	-
상속증여	19,845	1.96	2,699	0.61	2	0.00
자산거래세	-	-	-	-	65	0.02
합계	1,014,565	100.00	443,940	100.00	283,762	100.00

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 1999.

## 나. 소비과세 유형

미국 지방세에서 소비과세의 두개의 범주 중 매상세에 해당하는 일반매상세(general sales tax)와 개별매상세(selective sales taxes)를 살펴보기로 하자. 일반매상세는 일반적으로 도매거래나 서비스에는 적용되지 않으며, 식품과 약품거래에 대해서는 면세조치를 취하고 있다. 경우에 따라서는 의류거래도 면세된다. 일반매상세는 대체로 식품, 의약품 외의 상품에 대한 소매단계에서의 조세이다. 주별로 일반매상세에서 다양한 면세조치가 취해지고 있다. 일부 주에서는 서비스가 경제활동에서 차지하는 비중이 증가함에 따라, 일반매상세의 과세대상을 일반 서비스에까지 확장하려고 노력을 하고 있으나 이익집단의 조세저항으로 쉽게 이루어지지 않고 있다.

개별매상세(selective sales taxes)에는 엑스사이즈 텍스(excise tax), 사치세(luxury tax), 징벌세(sin tax), 사치규제세(sumptuary tax) 등 다양한 종류가 있다. 개별매상세는 특정 물품, 상품이나 특정 서비스에 부과된다. 개별매상세의 과세대상은 식사, 숙박, 오락, 오락기기, 도박행위, 마리화나, 자동차연료, 자동차부품, 담배, 술, 대중편익품(전화, 교통, 천연가스, 물, 전기) 등으로 다양하다.

이용세(use tax)는 일반매상세와 개별매상세를 수반한다. 이용세는 다른 행정구역에서 구입하여 반입한 상품에 대해서 부과된다. 매상세가 행정구역내의 구입에 적용된다면 반면에 이용세는 행정구역내의 이용에 대하여 부과된다. 이용세는 그 밖의 점에서는 매상세와 동일하다. 이용세는 매상세 부과지역 외에서 구입함으로써 매상세를 회피하려는 것을 방지하기 위하여 도입되었다. 이용세는 매상세를 부과하지 않는 행정구역으로부터 수입되는 상품에 대한 과세의 법적 기반을 제공한다. 이용세는 주요상품(big-ticket item)을 제외하고는 일반적으로 강요되지는 않는다.

미국 지방세의 소비과세 유형을 종합적으로 살펴보면 <표 4-16>과 같다. 주정부의 소비과세 형태는 일반매상세 위주이며 일반매상세의 세원은 국가와 독립되어 있다. 그러나 캘리포니아주 등 일부 주정부에서는 지방정부가 일반매상세를 부과하는 것을 허용하는 중복방식을 채택하고 있다. 지방정부의 경우는 소비과세 비중은 낮으며 일반매상세 외에 개별매상세도 부과하고 있다. 그리고 지방정부도 일반매상세의 세원은 국가와 독립되어 있다.

<표 4-16> 미국 지방세 유형

과세주체	세수구조	소비과세유형	과세형태	
			국가-지방	주-지방
주	소비과세위주	일반매상세	독립방식	중복방식
		개별매상세	독립방식	독립방식
지방	재산과세위주	일반매상세	독립방식	중복방식
		개별매상세	독립방식	독립방식

### 제3절 시사점

본장에서는 OECD국가를 중심으로 국가와 지방의 전반적 세수구조를 살펴보고, 다음으로 지방세를 중심으로 과세형태에 관한 이론을 살펴보았다. 또한 OECD국가 중 일본, 캐나다, 독일, 미국을 대상으로 전반적 세수구조, 지방소비과세 유형 등을 중심으로 소비과세의 지방세원화 유형을 살펴보았다.

우선 OECD국가를 중심으로 세수구조를 살펴 볼 때 국세, 지방세를 망라한 조세의 세수구조는 전체적으로 소득과세가 중심을 이루며 국세의 경우

에도 연방형국가는 소득과세 중심, 단일형 국가는 소비과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 그러나 지방세의 경우에는 연방형 국가의 주세는 소득과세, 지방정부세는 재산과세위주이며, 단일형 국가의 지방세는 재산과세가 가미된 소득과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 그리고 국가별로 보면 미국의 주정부의 세수구조는 소비과세 위주이며 지방정부의 세수구조는 재산과세위주였으며, 독일의 주정부의 세수구조는 소득·소비과세 위주이며 지방정부의 세수구조는 소득과세위주였다. 일본의 지방세수구조는 소득과세 위주의 광역자치단체세와 재산과세위주의 기초자치단체세로 되어 있었다.

지방세의 과세형태는 미국의 경우는 소비과세에 있어 국가와의 관계에서는 독립방식을 채택하고 있으며 주와 지방간에는 일반매상세에 있어서 중복방식을 개별매상세에 있어서는 독립방식을 채택하고 있었다. 독일의 지방소비과세에 있어서는 국가와 주정부간에 일반소비세인 부가가치세원을 공유하며 국가가 부가가치세를 징수하여 주에게 일정부분의 세수를 양도하는 분여방식을 채택하고 있었다. 그리고 개별소비세에 있어서는 독립방식을 채택하고 있었다. 일본의 경우는 일반소비세인 지방소비세는 국가와 광역자치단체가 세원을 공유하되 국가가 과세권을 보유하고 세금을 징수하여 광역자치단체에 이양하는 분여방식을 취하고 있었다. 담배소비세의 경우에는 광역자치단체와 기초자치단체가 동일한 세원에 대하여 각각 과세권을 가지고 과세하는 중복방식을 채택하고 있었다. 또한 개별매상세인 입탕세 등은 지방자치단체가 각각 과세권을 가지고 독립된 소비세원에 과세하는 독립방식을 채택하고 있었다. 이와 같이 미국 등 외국의 예를 보면, 소비세원에 대하여 중앙정부와 지방정부간에 세원을 분배하는 방식은 독립방식과 중복방식, 공동방식, 분여방식 등 다양한 방식들이 활용되며 일본의 경우와 같이 국가-지

방간뿐 만아니라 광역자치단체-기초자치단체간에도 다양한 과세형태가 병행되어 시행되고 있는 경우도 있었다.

지방자치화의 전개에 따라 증대되는 지방재정수요 충족을 위해 지방세수 확충을 도모한다면, 현행 재산과세위주의 지방세수구조를 탈피하여 소득, 소비 부문에로의 세원확충이 필요하다. 그리고 세원확충에 있어서도 현행 지방세와 같은 독립방식의 과세형태만으로는 한계가 있으므로 선진제국의 예에서 볼 수 있듯이 중복방식, 공동방식, 분여방식등 다양한 지방세원화 방식을 검토할 필요가 있다.

## 제5장 지방소비세의 도입방안

### 제1절 도입의 필요성

현재 우리나라 지방재정은 전반적으로 취약하며, 향후 지방분권화가 가속화 됨에 따른 재정수요가 급증하게 되면 지방재정의 취약성은 더욱 심화될 것이다. 또한 이러한 전반적인 지방재정의 취약성과 동시에 심한 지방자치단체간 재정력 격차는 지방재정의 문제점으로 되어 있다. 향후 국가사무의 지방이양, 고령화사회로의 진행으로 인한 복지사무의 증가로 지방재정수요는 지속적으로 증가할 것이다. 따라서 이러한 지방재정수요를 충족시킬 지방재정 확충이 필요하다. 지방재정확충 방안으로 크게 중앙으로부터의 의존재원인 지방교부세 규모를 증가시키는 방안과 자주재원인 지방세수 기반을 확충하는 방안이 있을 수 있다. 그런데 지방교부세 확충은 국가재정과의 관계에서 살펴볼 때 지방재정부족을 단력적으로 확충하는데 어려움이 있다. 또한 과거의 교부세 법정율 변경과정과 연혁을 볼 때 재원의 안정적 확보에 어려움이 있을 수 있다. 그리고 지방교부세는 지방세에 비해 세입자율성이 떨어진다(<표 3-1> 참조). 따라서 지방재정의 자율성과 지방재정의 확충이라는 두가지 목표를 달성하기 위해서는 자주재원인 지방세수 기반 확대를 통해 지방재정을 확충하는 방안이 바람직하다.

지방자치시대에 합당한 확실한 자주재원을 확보하고 지방재원의 안정적 확충을 위해서는 새로운 지방세원이 필요하다. 새로운 지방세원을 재산과세, 소득과세, 소비과세의 어떠한 형태로 확충할 것인가를 검토해 보기로 하자. 제2장에서 살펴본 바와 같이 지방세수 구조는 재산과세 위주로 되어



있어 세수의 안정성과 신장성에 문제가 있다. 따라서 지방세수의 안정성과 신장성을 제고하기 위해서는 지방소득과세나 지방소비과세의 강화가 필요하다. 그런데 지방소득과세는 현재 주민세(소득할)이 도입되어 있어 국가로부터의 세원이양이 없어도 지방자치단체가 세율인상의 형태로 스스로 지방소득과세를 강화할 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있다. 따라서 지방의 새로운 독립세원으로서 소비과세를 강화하기 위해서는 새로운 지방세제인 지방소비세의 도입이 필요하다.

## 제2절 세원의 선택

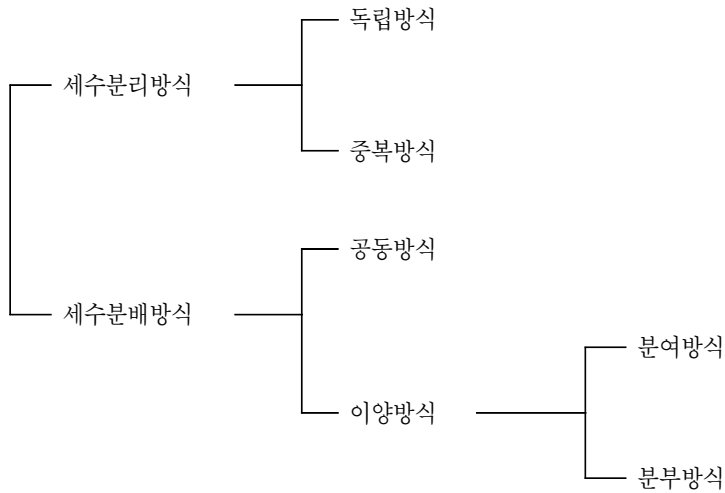
지방소비세를 도입한다고 할 때, 소비세원의 선택과 소비세수의 귀속, 세율구조 등이 우선적으로 논의되어야 한다. 본절에서는 지방소비세원으로 적합한 세원의 선택을 살펴보기로 한다. 우리나라의 지방세는 세원분리원칙에 의해 국세와 지방세가 서로 세원을 공유하지 않는 독립세 형태로 되어 있다.<sup>6)</sup> 그러나 국세와 지방세간에 세원의 분리여부에 따라 그 유형을 분류한다면 다양한 형태로 지방세를 유형화할 수 있다. 지방세의 형태는 <그림 5-1>에 나타난 것처럼, 과세권과 세수가 국세와 분리되어 있는 「세수분리방식」과 분리하고 있지 않은 「세수분배방식」의 두 개로 크게 분류할 수 있다. 세수분리방식은 또한 독립세와 같이 국세와 지방세를 분리하여 과세하는 독립방식과 부가세와 같이 국세와 중복하여 과세하는 중복방식으로 분류된다.

6) 대부분의 지방세목은 국세와 세원이 중복되지 않는 독립세 형태로 되어 있다. 다만 예외적으로 주민세 소득할은 세수분리방식중 중복방식에 속하며, 교통세는 세수분배방식중 분여방식에 속한다고 볼 수 있다.

세수분배방식에는 중앙정부와 지방정부가 문자 그대로 공동으로 과세권을 설정하고 그 세수를 양자가 나누는 공동방식과 중앙정부와 지방정부의 어느 쪽의 일방이 과세권을 가지고 세수를 나누는 이양방식이 있다. 이 중에 공동방식에서는 과세에 대하여 중앙정부와 지방정부가 공동으로 결정하는 기관의 존재가 필요하다. 이양방식은 크게 2개로 분류하는 것이 가능하다. 하나는 중앙정부가 과세권을 가지고 그 세수의 일부 또는 전부를 지방정부에 이양하는 분여방식(分與方式)이다. 또 하나는 지방정부가 과세권을 가지고 그 세수의 일부 또는 전부를 중앙정부에 이양하는 분부방식(分賦方式)이다.

지금까지 지방세라고 한다면 독립방식 결국 독립세가 이상으로 상정되어 왔다. 그것은 독립세라야 지방정부에게 자기결정권이 있다고 생각되어 온 때문이다. 그러나 독립방식의 지방세라도 과세표준과 세율의 전체 골격을 중앙정부에서 결정하고 지방은 제한적 범위내에서만 과세표준과 세율결정권을 가진다면 지방정부에게 자율성이 있다고는 할 수 없다. 확실히 중복방식의 부가세형태에서는 세율을 중앙정부가 결정해 버린다. 그러나 부가세에서도 세율에 제한이 가해져 있지 않다면 독립세로 과세표준도 세율도 중앙정부가 결정해 버리는 경우에 비해서는 지방정부의 과세자주권의 범위가 크다고 말할 수 있다.

<그림 5-1> 중앙·지방간 세원배분 방식



자료: 神野直彦, 分權時代の税源配分, 『地方税』, 1997, 10.

공동방식에 있어서도 과세권을 지방정부와 중앙정부가 공동으로 가지고 있기 때문에 과세베이스도 세율도 통제된 독립세보다도 지방정부의 자기결정권이 크다는 것은 말할 필요도 없다. 분부방식에 있어서도 지방정부에게 부여되고 있는 결정권한에 의해서 과세베이스도 세율도 통제된 독립세보다도 지방정부의 자기결정권이라는 시점에서 보아 바람직한 경우로 생각된다. 그렇다면 지방세의 세원을 선택하는 경우에 독립세라는 과세형태에 고집할 필요는 없다고 생각된다. 여기에서 적극적으로 지방세의 과세형태를 국세와 지방세의 세원배분을 조정할 세원배분조정방식까지 고려한다면 지방세에 배분되는 세원은 비약적으로 확대될 수 있다.

지방소비세가 명실상부한 지방세로서 역할을 수행하기 위해서는 합리적인 세원배분방식의 선택이 필요하다. 그동안 지방소비세 도입과 관련하여

많은 학자와 전문가들이 다양한 대안을 제시하였다. 이러한 다양한 논의를 세원배분방식과 관련하여 살펴보면 크게 독립방식에 속하는 방안과 분여방식에 속하는 방안으로 나누어 볼 수 있다. 독립방식에 속하는 방안으로 지방특별소비세 신설, 일부 부가가치세원(음식업 등)의 지방이양 등이 있고, 분여방식에 속하는 방안으로는 부가가치세의 공동세원화, 교통세의 공동세원화가 있다.

중앙·지방간 세원배분방식은 각각의 장점과 단점을 가지고 있다. 이러한 세원배분방식의 장단점을 학자와 전문가들이 제시한 대안과 관련하여 검토해 보기로 하자.

세수분리방식 중 중복방식은 현행 조세제도상 채택하기 어렵다. 그 이유는 현행 조세제도에서는 국세와 지방세의 중복과세를 엄격히 제약하고 있기 때문이다. 그러므로 지방자치단체가 국가의 소비세원을 과세대상으로 하여 독자적으로 과세표준과 세율을 결정하여 과세한다는 것은 불가능하다. 또한 국가의 소비세원에 대하여 지방이 독자적으로 중복과세할 수 있도록 허용한다면, 동일한 상품에 대하여 각 지방자치단체가 다른 세율로 지방소비세를 과세할 수 있게 된다. 생산지 원칙으로 징수되고 있는 현행 부가가치세제하에서 부가가치세에 대한 중복과세의 허용은 타 지역으로 반출되는 상품에 대한 각 지역의 세율인상 경쟁을 야기할 우려가 있다. 이러한 이유로 중복방식의 채택에는 상당한 어려움이 있을 것이다.

&lt;표 5-1&gt; 지방소비세 관련 논의

구분	내용
김대영 (1996)	부가가치세 과세대상 가운데 유흥음식점, 숙박, 운송창고, 개인서비스업분 등을 지방소비세로 이양
김대영 (2000)	부가가치세의 일정 비율을 지방소비세화(공동세)
김정훈 (1996)	음식, 숙박, 운수창고통신, 부동산 임대업 등에 대한 부가가치세, 그리고 경마장, 골프장, 카지노 등 특별소비세를 지방소비세화
오연천 (2000)	교통세의 공동세원화 부가가치세의 공동세원화 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 지방세원화
곽채기 (2000)	부가가치세(음식업, 숙박업), 특별소비세(특정한 장소의 출입)의 일부 세원을 분리하여 지방소비세 신설 부가가치세의 세액을 과세표준으로 하여 지방소비세를 신설(정세지주의 원칙에 따라 공동세원화)
원윤희 (2001)	담배소비세의 증가세화 마권세의 국세이양, 입장세의 지방세화
이영희 (2001)	음식업, 숙박업, 부동산임대업 등 부가가치세의 일부 세원공유
최명근 (2001)	부가가치세의 공동세원화 도축세, 면허세, 입장세를 포함하여 지방특별소비세를 신설
이삼주 (2002)	부가가치세의 공동세원화

세수분리방식 중 독립방식은 지방자치단체의 과세자주권이 보장된다는 점에서 자율성과 책임성을 제고시키는 장점이 있다. 그러나 엄격한 세원분리방식을 채택하고 있는 한국의 실정에서 국세가 과세되지 않는 소비세원은 거의 없다. 특히, 한국의 부가가치세가 일반소비세로서 거의 대부분의 소비세원을 과세대상으로 하고 있는 상황에서 부가가치세의 과세대상이 아닌 소비세원을 지방소비세의 과세대상으로 포착한다는 것은 상당히 어려울 것이

다. 또한 이러한 소비세원을 포착한다고 하여도 그 세수는 극히 미약할 것으로 예상된다. 전문가들이 대안으로 제시한 지방특별소비세의 경우는 지방세수확충효과는 미약하면서 지방세체계만 교란한다는 비판을 면하기 어렵다. 또한 음식업등 지방소비와 관련된 부가가치세의 지방이양도 사실상 다단계 소비세로서 모든 상품과 서비스의 소비가 연계되어 있는 현행 부가가치세의 근간을 훼손하는 것으로 채택되기 어려운 대안이다.

세수분배방식 중 중앙과 지방이 공동으로 과세권을 설정하고 그 세수를 양자가 나누는 공동방식은 과세에 대하여 중앙정부와 지방정부가 공동으로 결정하는 기관의 존재가 필요하다. 따라서 국세청과 지방자치단체의 세무행정기관에서 조세를 과세하고 있는 현상황에서 굳이 지방소비세의 과세를 위하여 별도의 행정기관을 신설할 필요는 없다고 본다.

따라서 세수분배방식에서는 이양방식이 고려의 대상이 된다. 이양방식에 속하는 대안으로서는 부가가치세의 공동세원화방안과 교통세의 공동세원화방안이 제시되었다. 그런데 교통세의 공동세원화는 이미 국세인 교통세가 지방세의 주행세와 공동세원으로 되어 있으므로 이미 도입되어 있는 제도이다. 따라서 이는 새로운 제도로서 검토대상은 아니라고 본다. 즉, 교통세와 공동세원으로 지방소비세를 도입한다면, 이는 국가와 지방간의 세원배분비율의 문제이지, 새로운 제도의 도입의 문제는 아닐 것이다. 또한 교통세는 유류소비에만 국한되어 징수되는 세금으로 이는 지방의 소비증대가 지방세수의 증대로 이어지도록하는 장치로서 지방소비세의 의의에서 볼 때, 부가가치세의 공동세원화를 통한 지방소비세 도입방안에 비해 다소 열위에 있다. 그리고 수입품인 유류는 가격변화가 심하므로 교통세는 세수의 안정성이 떨어진다. 따라서 세수의 충분성, 안정성을 고려한다면, 부가가치세와의 공동세원화를 통한 지방소비세 도입이 바람직하다.

그리고 부가가치세를 공동세원으로 하여 지방소비세를 도입하고 중앙·지방간 세원분배방식을 채택한다면, 중앙에서 과세하여 지방으로 세수를 이양하는 분여방식이 바람직 할 것이다.

현재 대부분의 소비세원에 대하여 국세인 부가가치세가 과세되고 있다. 이러한 상황에서 부가가치세가 과세되지 않는 소비세원을 과세대상으로 하는 지방소비세의 신설은 세수확충 측면에서 거의 의미가 없다고 할 수 있다. 따라서 지방세수의 충분성을 보장할 수 있는 지방소비세의 도입을 목표로 한다면, 일반소비세인 부가가치세를 공동세원으로 하는 분여방식의 지방소비세가 가장 바람직할 것이다.

### 제3절 지방소비세수의 귀속

#### 1. 생산지원칙과 소비지원칙

국세인 부가가치세를 공동세원으로 하여 지방소비세를 도입한다고 할 때, 고려해야 할 점은 지방소비세수의 귀속지 결정이다. 현행 부가가치세는 다단계 소비세로 매입세액공제방식을 채택하고 있으므로 지방소비세의 귀속지를 어느 곳으로 할 것인가가 논의의 초점이 된다. 특정지역을 중심으로 할 때, 지방소비세수를 부가가치가 생산된 지역에 귀속시킬 것이냐, 소비된 지역에 귀속시킬 것이냐를 결정하여야 한다. 이와 같이 국세인 부가가치세에서는 발생하지 않는 세수의 귀속지의 문제가 지방소비세에서는 발생한다. 이러한 지방소비세의 귀속의 선택을 둘러싸고 재정학과 조세학을 연구하는 학자와 전문가들 사이에서 다양한 논란이 있었으며, 아직도 진행되고 있다.

현재, 우리나라에서는 이미 국세로서 부가가치세가 도입되어 있고 최종 소비자가 부가가치세를 모두 부담한다는 전단계매입세액공제방식이 채택되어 있다. 따라서 지방소비세수의 귀속지 결정은 소비지 원칙에 입각하는 것이 바람직하다고 본다. 즉, 부가가치가 소비된 지역에 지방소비세수가 귀속되도록 하는 것이 바람직하다.

소비지 원칙에 입각하여 지방소비세를 도입한다면, 세수의 귀속지는 부가가치가 생산된 지역이 아니라 생산된 부가가치가 최종 소비된 지역이 될 것이다. 그러면, 어느 지역에서 어느 정도의 부가가치가 소비되었는지를 파악하는 것이 중요한데, 현실적으로 이것을 파악하는 것은 상당한 어려움이 있다. 국가 전체적으로 부가가치가 어느 정도 생산되어, 소비되었는지는 파악이 가능하지만, 특정지역과 부가가치의 생산이나 소비를 정확히 연계시키는 것은 상당한 어려움이 따른다. 따라서 특정지역에서 소비된 것을 추계할 수 있는 대응변수가 필요하게 된다. 이것을 “소비에 상당하는 액”이라고 할 수 있다. 1997년에 지방소비세가 도입된 일본의 사례가 우리나라의 지방소비세 도입에 상당한 시사점을 준다.

## 2. 「소비지표」의 선정

### 가. 검토 대상

현실적으로 특정 지방에 당해 지방 몫인 지방소비세수를 귀속시키려면 「소비에 상당하는 액」을 나타내는 지표를 찾아야 한다.

우선 부가가치세액, 업종별 부가가치세액, 부가가치세 과세표준, 업종별 부가가치세 과세표준 등 부가가치세 관련 지표들이 검토대상이 되며, 다음



으로는 지역 내 총 지출 등 소비관련 지표들을 검토해 볼 수 있다. 이제 이들 지표들의 광역자치단체별 분포를 보고 「소비지표」로서 적합성을 검토해 보기로 하자.

#### 1) 부가가치세액

지방소비세를 국세인 부가가치세와 세원을 공유하는 형태로 도입한다고 할 때, 세수 배분기준으로 자주 거론되는 것이 부가가치세액이다. 즉, 이는 국세청이 담당하는 지역에서 징수한 부가가치세액의 일정분(지방소비세 해당분)을 해당 지방자치단체에 지방소비세로 이양하는 것을 의미한다. 그러나 현행 생산지 원칙에 의해 징수되고 있는 부가가치세제 하에서 부가가치세액에 의한 지방소비세 배분은 소비지원칙이 아니라 생산지원칙에 의한 세수배분이다. 따라서 최종소비자가 부담한 세금이 최종소비자가 거주하는 지방자치단체의 세수로 귀속되지 않는다. 즉, 세수부담지와 세수귀속지의 불일치가 발생한다. 그러므로 부가가치세액을 지방소비세의 배분기준으로 삼는 것은 부적합하다고 본다.

&lt;표 5-2&gt; 광역자치단체별 부가가치세액(내국세 신고분)

(단위: 백만원)

구 분	법 인		개 인		간 이		부가가치 세 액
	납부할 세 액	환급할 세 액	납부할 세 액	환급할 세 액	납부할 세 액	환급할 세 액	
서울	10,052,834	6,600,376	2,063,667	453,038	20,707	472	5,083,322
부산	1,584,953	653,735	607,187	135,672	6,517	140	1,409,110
대구	958,270	382,081	384,896	109,396	3,296	56	854,929
인천	1,334,966	1,114,108	486,085	115,439	3,956	122	595,338
광주	598,604	519,642	129,511	42,296	2,055	88	168,144
대전	703,452	276,994	135,241	45,326	1,748	54	518,067
울산	830,402	1,377,439	164,249	24,541	1,188	46	-406,187
경기	5,013,063	4,137,299	1,391,861	459,874	10,926	413	1,818,264
강원	440,701	123,076	126,732	33,005	2,998	103	414,247
충북	769,608	461,814	130,703	40,809	2,404	68	400,024
충남	987,658	1,449,117	150,076	54,420	3,024	117	-362,896
전북	724,601	429,602	136,965	38,937	1,276	100	394,203
전남	840,477	671,355	112,428	62,509	1,700	87	220,654
경북	1,348,701	1,464,591	298,626	92,347	3,399	103	93,685
경남	1,393,885	1,354,347	460,246	111,951	4,463	167	392,129
제주	171,835	40,182	48,510	15,997	1,185	45	165,306
합계	27,754,010	21,055,758	6,826,983	1,835,557	70,842	2,181	11,758,339

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2002

또한 생산지 원칙을 고수하여 부가가치세액을 일정분을 징수된 지역에 지방소비세로 귀속시킨다고 하여도 문제는 있다. 현행 부가가치세는 상품(재화)의 거래나 서비스(용역)의 제공과정에서 발생하는 「부가가치」에 대하여 과세하는 세금이며, 매출세액에서 매입세액을 차감하여 납부한다. 부가가치세는 물건값에 세금이 포함되어 있기 때문에 실제 세금은 최종소비자가 부담한다. 또한, 수출품에 대해서는 영세율을 적용하므로 수출품을 생산

하여 수출한 경우, 매출세액이 0이므로 여기에서 매입세액을 공제한 부가가치세액은 (-)가 되어 수출업자는 부가가치세를 환급받는다. 따라서 수출품 매출이 많은 지역의 경우 최종 부가가치세액이 (-)값을 갖는 경우가 있을 수 있다(<표 5-2> 참조).

#### 나) 업종별 부가가치세액

다음으로 검토할 것으로 부가가치세의 대상 업종 중 국지적 성격을 갖고 있는 업종에 대한 부가가치세를 지방소비세로 이양받는 방안을 검토해 볼 수 있다. 부가가치세 대상업종은 14개 업종이다. 즉, 부가가치세 대상업종은 소매업, 음식업, 숙박업, 서비스업, 제조업, 전기가스업, 도매업, 건설업, 농수임어업, 광업, 부동산매매업, 운수창고 통신업, 부동산 임대업 및 대리중개도급업의 14개 업종으로 나뉘어져 있다.

이러한 업종 중 지방세로 적합한 업종으로는 소매업, 음식업, 숙박업, 서비스업이 거론되고 있다(<표 5-3> 참조). 이러한 배경에는 부가가치세 창설당시 이들 업종에 과세되는 지방세인 유흥음식세가 국세인 부가가치세로 흡수 통합된 사실에 기인한다.

&lt;표 5-3&gt; 업종별 부가가치세액

(단위: 천원)

구 분	소 매 업			음 식 업		
	납부할 세 액	환급할 세 액	부가가치 세 액	납부할 세 액	환급할 세 액	부가가치 세 액
서울	562,062	271,244	290,818	327,045	48,510	278,535
부산	175,563	51,664	123,899	54,431	10,802	43,629
대구	179,994	12,438	167,556	25,105	3,366	21,739
인천	130,765	29,181	101,584	37,697	5,621	32,076
광주	77,303	5,001	72,302	11,363	1,479	9,884
대전	65,218	9,870	55,348	19,912	3,097	16,815
울산	61,269	10,304	50,965	16,253	1,079	15,174
경기	407,314	86,683	320,631	133,526	18,212	115,314
강원	77,981	9,684	68,297	16,356	1,207	15,149
충북	49,186	14,183	35,003	15,090	2,266	12,824
충남	52,434	20,274	32,160	3,898	5,837	-1,939
전북	91,281	13,739	77,542	11,976	806	11,170
전남	83,840	25,946	57,894	13,776	2,440	11,336
경북	65,941	26,417	39,524	25,181	2,380	22,801
경남	127,204	36,716	90,488	36,086	2,478	33,608
제주	14,314	8,104	6,210	9,622	418	9,204
합계	2,221,669	631,448	1,590,221	757,317	109,998	647,319

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2002

&lt;표 5-3&gt; -계속-

구분	숙박업			서비스업		
	납부할 세액	환급할 세액	부가가치 세액	납부할 세액	환급할 세액	부가가치 세액
서울	58,200	27,858	30,342	1,989,759	483,606	1,506,153
부산	15,733	5,418	10,315	192,790	49,512	143,278
대구	4,497	6,718	-2,221	94,344	24,157	70,187
인천	4,771	4,010	761	117,922	20,942	96,980
광주	2,550	1,789	761	50,984	13,473	37,511
대전	16,461	3,583	12,878	66,739	13,967	52,772
울산	1,011	2,058	-1,047	43,143	5,974	37,169
경기	17,132	13,932	3,200	434,881	97,239	337,642
강원	10,773	7,591	3,182	45,494	15,654	29,840
충북	2,613	1,452	1,161	43,045	7,837	35,208
충남	3,898	5,837	-1,939	50,909	66,145	-15,236
전북	4,098	1,610	2,488	42,702	6,137	36,565
전남	3,880	3,319	561	52,577	9,786	42,791
경북	8,258	4,283	3,975	76,958	9,808	67,150
경남	5,947	3,952	1,995	97,154	34,016	63,138
제주	12,971	5,975	6,996	27,789	14,160	13,629
합계	172,793	99,385	73,408	3,427,190	872,413	2,554,777

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2002

그러나 이러한 업종에서 생산한 부가가치에 대한 부가가치세를 지방으로 이양받아 지방소비세를 도입하는 방안은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 전체 부가가치세액에 의한 지방소비세 배분과 마찬가지로 업종별 부가가치세액에 의한 세수 귀속도 소비지원책이 아니라 생산지원책에 의한 세수배분에 속한다. 따라서 최종소비자가 부담한 세금이 소비자가 거주하는 지역에 귀속되어야 한다는 소비지 원칙에는 맞지 않는다. 그러므로 업종별 부가가치세액을 지방소비세의 배분기준으로 삼는 것은 부적합하다고 본다.

둘째, 생산지원칙을 고수한다고 하여도 현실적으로 적용하기가 쉽지 않다. 일부 업종의 경우, 최종 부가가치세액이 (-)로 나타나는 지방이 있어, 이를 지방세원으로 하기 어렵게 되어 있다(예: 음식업(충남), 숙박업(대구, 울산, 충남), 서비스업(충남)).

셋째, 최종 부가가치액만을 과세대상으로 하기 위하여 전국을 대상으로 매출세액에서 매입세액을 공제하는 인보이스방식을 취하고 있는 현행 부가가치세 체계하에서 특정 업종분을 지방분으로 하는 것은 부가가치세 체계를 교란할 우려가 있다.

## 나. 소비지표의 선정

### 가) 소매업 부가가치세 과세표준(매출)

전체 부가가치세액이나 업종별 부가가치세액을 징수된 지역의 지방소비세수로 귀속시키는 것은 소비지원칙에 위배되고, 또한 생산지 원칙을 고수한다고 해도 현실적으로 세수가 음의 값을 갖는 경우가 있어 채택하기 어렵다. 따라서 부가가치세 관련 통계 중 소비지표로 소매업 부가가치세 과세표준(매출)을 고려해 볼 수 있다. 소매업 부가가치세 과세표준(매출)은 소비지 원칙에 적합한 지표라고 볼 수 있다. 소매업 매출이 대부분 최종 소비단계에서 이루어 지므로, 어느 지역의 소매업 과세표준(매출)은 그 지역에서 최종 소비된 가치의 크기를 대변한다고 할 수 있다. 그리고 소매업 부가가치세 과세표준은 광역자치단체별 분포가 현행 지방세 분포보다 불균등도가 심하지 않은 것으로 광역자치단체간 지방세수 총액 변이계수는 1.280042인데 소매업 부가가치세 과세표준(매출)은 1.01089이다(<표 9> 참조). 그러나 소매업 부가가치세 과세표준도 최종 단계 부가가치액뿐만 아니라, 중

간단계의 부가가치액도 포함한 될 수 있다. 다만, 소매업의 성격상 소매행위가 대부분 최종소비단계에서 이루어 지므로 과세표준이 과장되는 정도는 그리 크지 않을 것이다.

#### 나) 지역내 총 지출

소비지표로 적합한 것으로 통계청의 지역내 총 지출을 검토해 볼 수 있다. 현행 우리나라 통계자료 중 지역별로 소비규모를 나타낸 것으로 신뢰할 수 있는 통계자료는 통계청의 지역내 총지출의 거의 유일하다. 이 지표는 부가가치세 관련 지표들이 가지고 있는 단점이 나타나지 않는다. 뿐만 아니라 광역자치단체별 지역내 총 지출에 대한 변이계수가 0.958967로 현재 지방세수 총액 변이계수 1.280042에 비해 적게 나타났다. 따라서 지방소비세의 도입시 지역내 총지출을 지표로 사용할 경우 자치단체별 집중도는 심화되지 않을 것이다. 그리고 이미 국가기관인 통계청이 발표한 자료를 활용한다는 점에서 지방소비세 도입시 세무행정비용이 크게 소요되지 않는다는 장점이 있다. 다만, 지역내 총지출은 5년에 한번씩 추계되는 통계이므로 한번 배분기준이 결정되면 5년간 지속해야한다는 문제가 있다. 이들 5가지 지표 외에도 지금까지 논의된 지표들에 가중치를 적용하여 조합한 지표를 「소비에 상당하는 액」으로 선정하는 방안도 있을 수 있다.

&lt;표 5-4&gt; 광역자치단체별 지역내 총 지출

(단위: 억원, %)

구 분	지역내총지출(억원)	비중	구 분	지역내총지출(억원)	비중
서울	891,532	24.0	충북	113,473	3.1
부산	296,523	8.0	충남	147,773	4.0
대구	191,487	5.2	전북	148,068	4.0
인천	194,091	5.2	전남	148,610	4.0
광주	103,797	2.8	경북	207,553	5.6
대전	115,085	3.1	경남	225,663	6.1
울산	79,655	2.1	제주	39,577	1.1
경기	693,881	18.7	합계	3,717,115	100.0
강원	120,344	3.2	변이계수	0.958967	

자료: <http://www.nso.go.kr>. <http://www.mogaha.go.kr>.

#### 다) 인구

지금까지 논의한 소매업 부가가치세 과세표준(매출), 지역내 총지출 등이 당해 지역의 소비를 나타내는 지표로는 적합하지만, 그 분포의 불균형도가 높아 세원의 편재를 야기시킬 우려가 있을 때, 인구를 소비지표로 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 광역자치단체별 인구분포를 보면, 지방세수나 소매업 부가가치세 과세표준(매출), 지역내 총지출 보다 불균형정도가 더 약한 것으로 나타난다. 이와 같은 사실은 광역자치단체간 지방세수 총액의 변이계수가 1.280042, 소매업 부가가치세 과세표준(매출)의 변이계수가 1.01089, 지역내 총지출의 변이 계수가 0.958967인데 비해, 인구의 변이 계수는 0.921076인 것으로도 알 수 있다. 그리고 인구 배분기준으로 선정하여 배분한다는 것은 광역자치단체간 1인당 지방소비세수를 동일하게 배분한다는 것을 의미한다. 따라서 지방소비세 도입에 대한 지방자치단체로부터의 불만도 크게 완화할 수 있다.



&lt;표 5-5&gt; 광역자치단체별 인구 분포

(단위: 명, %)

구분	인구	비중	구분	인구	비중
서울	10,207,296	21.2	충북	1,492,713	3.1
부산	3,730,125	7.7	충남	1,907,725	4.0
대구	2,525,803	5.2	전북	1,953,846	4.0
인천	2,577,989	5.4	전남	2,054,204	4.3
광주	1,397,452	2.9	경북	2,756,745	5.8
대전	1,419,573	2.9	경남	3,124,418	6.5
울산	1,065,037	2.2	제주	550,831	1.1
경기	9,927,473	20.6	합계	48,229,950	100.0
강원	1,538,720	3.2	변이계수	0.921076	

자료: <http://www.mogaha.go.kr>.

### 3) 종합

지금까지 지방소비세수를 소비지에 귀속시키기 위한 「소비지표」와 관련하여 여러 가지 지표들을 살펴 보았다. 이들 중에서 지방소비세의 지표로서 바람직한 것은 소매업 부가가치세 과세표준(매출)과 지역내 총지출라고 할 수 있다. 그 이유는 크게 두가지로 요약할 수 있다.

첫째, 소매업 부가가치세 과세표준(매출)이나 지역내 총지출은 그 지역의 소비규모를 나타내는 지표로 지방소비세수 귀속의 소비지원칙에 적합하다.

둘째, 국세청과 통계청에서 이들 자료를 집계하고 있으므로 사용이 용이하다. 이는 지방소비세가 도입되어도 기존의 자료를 활용할 수 있으므로 지방의 세무행정비용을 크게 증가시키지 않고 도입할 수 있기 때문에 고무적이라고 할 수 있다.

셋째, 소매업 부가가치세 과세표준(매출)과 지역내 총지출은 광역자치단체별 집중도가 현행 지방세보다 낮다. 광역자치단체별 집중도가 현행 지방

세보다 낮다는 사실은 지방소비세가 도입되었을 때 지방세수 불균형을 심화시키지는 않을 것이라는 점에서 매우 의의가 크다. 지금까지 알려진 바로는 지방소비세가 도입되면 광역자치단체별 세수불균형이 심화되기 때문에 곤란하다는 것이 지배적인 시각이었는데, 실제 분석결과는 이를 뒷받침하지 않고 있다.

그리고 지방자치단체간 지방소비세수의 불균형을 크게 야기하지 않으면서, 지방소비세 도입과 관련한 지방자치단체간 갈등을 완화시킬 수 있다는 점에서 인구도 소비지표로 검토할 필요가 있다.

#### 제4절 과세권의 결정

중앙으로부터 부가가치세의 일정부분(10%)를 이양받아 이를 세원으로 지방소비세를 신설하는 형태로 지방소비세를 도입한다면, 중앙과 지방간의 세원배분은 결정되었다. 다음은 광역자치단체와 기초자치단체의 어느 쪽이 지방소비세의 과세권을 갖느냐를 검토하여야 한다. 즉, 지방소비세를 시도세로 하느냐 시군구세로 하느냐를 논의하기로 한다. 이 논의는 지방분권화에 따라 중앙으로부터 지방에 어떠한 기능이 이양될 것인가하에 초점이 맞추어 진다. 중앙으로부터 이양되는 기능이 주로 광역자치단체로 이양된다면, 이에따른 재원확충을 위해 지방소비세는 시도세를 도입되어야 할 것이다. 그러나 중앙으로부터 기능이양이 주로 기초자치단체에 이양되든지, 아니면 광역자치단체에 이양되더라도 이것이 기초자치단체에 재위임될 성격의 기능이라면 지방소비세는 시군구세로 도입되어야 할 것이다. 그러나 중앙으로부터 지방에 이양될 기능의 성격과 규모는 아직 구체적으로 결정된

바가 없다. 또한 중앙 기능의 지방이양은 광역자치단체나 기초자치단체의 하나의 계층에만 이양되는 것이 아니라 광역, 기초 양계층에 모두 발생한다.

현재 중앙과 지방간의 지방재정조정제도와 유사하게 광역자치단체와 기초자치단체간에도 재정보전금, 조정교부금제도라는 재정조정제도가 존재한다. 따라서 지방소비세를 시도세 형태로 도입한다면, 기능이양 정도(중앙에서 광역자치단체, 중앙으로부터 기초자치단체, 광역자치단체로부터 기초자치단체로의 기능이양을 모두 포함)에 따라 이들 제도를 활용하여 광역과 기초간의 재정조정을 통해 재원의 배분이 가능하다. 또한 소비지 원칙에 입각하여 지방소비세의 세수를 귀속시킨다면, 시군구세 형태의 지방소비세 도입은 어렵다. 왜냐하면, 현행 우리나라 통계제도하에서 소비지표는 광역단위로만 집계되기 때문이다. 따라서 인구를 소비지표로 선정하는 경우외에는 시군구세 형태의 지방소비세 도입은 현실적으로 어려움이 있다.

## 제6장 지방소비세 도입의 효과분석

### 제1절 지방세 파급효과

#### 1. 지방세수(地方稅收) 확충효과

##### 가. 지방세수

지방소비세 도입은 지방세수 확충뿐만아니라 지방교부세등에도 영향을 미쳐 지방재정전반에 영향을 미친다. 본절에서는 우선 지방소비세도입의 효과를 지방세수 확충효과와 지방자치단체간 세수형평화효과, 지방세수 구조 변화효과를 중심으로 분석해보고자 한다. 효과분석을 위해 다음과 같이 가정하였다.

첫째, 지방소비세의 규모는 부가가치세 총액의 10%로 하며, 광역자치단체세인 시도세로 도입한다. 즉, 2001년 결산기준으로 부가가치세 총액 25조 8,347억 26백만원의 10%인 2조 5,834억 72만원의 재원이 지방소비세로 지방에 이양되는 것으로 가정한다.<sup>7)</sup>

둘째, 지방소비세 배분을 위한 「소비지표」로 「소매업 부가가치세 과세표준(매출)」(이하 소매업 과표), 지역내 소비지출, 인구를 「소비지표」로 사용한다. 즉, 최종 소비자의 세부담지와 세수의 귀속지를 일치시키기 위한 지

7) 지방소비세수규모를 결정할 지방소비세 세율은 지방분권화 추진에 따라 앞으로 진행될 국가기능의 지방이양(지방경찰, 지방교육 등), 지방업무영역의 확대 등에 따라 결정될 것이다. 따라서 다양한 대안이 가능하지만 본 연구에 최근 주로 제시되고 있는 부가가치세액의 10%를 이양하여 지방소비세를 신설한다는 방안을 중심으로 지방재정파급효과를 분석하였다.

방소비세 배분 「소비지표」로 소매업과표등을 사용한다. 이것은 소비지원칙의 지방소비세를 도입하는 것을 의미한다.

2001년 결산기준으로 지방세수는 26조 6,397억 25백만원이다. 광역자치단체별로는 특별·광역시의 지방세수가 13조 9,565억 51백만원이며, 도의 지방세수가 12조 6,831억 74백만원이다. 앞에서 분석을 위한 전제조건으로 가정한 것처럼 중앙으로부터 지방으로 이전되는 지방소비세수 총액은 부가가치세수 25조 8,347억 26백만원의 10% 해당액인 2조 5,834억 72백만원이다. 이러한 재원을 이전받아 소매업 과표, 지역내 총지출, 인구를 「소비지표」로 하여 지방에 배분하는 것으로 가정한다. 그러면 지방자치단체 전체적으로는 9.70%의 지방세수 확충효과가 발생한다.

그러나, 시도별 지방세수 확충효과는 「소비지표」에 따라 다르게 나타난다. 특별·광역시는 「소비지표」별로 소매업과표 9.91%, 지역내 총지출 9.32%, 인구 8.80%순으로 나타나며, 도는 소매업과표 9.47%, 지역내 총지출 10.11%, 인구 10.69% 순으로 나타난다. 지방소비세 도입의 지방세수 확충효과는 소매업 과표를 사용할 경우에는 도보다는 특별·광역시에 크게 나타나며, 지역내 총지출이나 인구를 「소비지표」로 사용할 경우에는 도가 특별·광역시보다 세수확충효과가 크게 나타난다. 각 「소비지표」별로 지방세수 확충효과가 다르게 나타나는 것은 향후 지방소비세 도입시 「소비지표」선정이 중요한 의미를 갖는다는 것을 의미한다.

&lt;표 6-1&gt; 지방세수 확충효과(지방세 총액)

(단위: 백만원, %)

구분	현행 지방세수 (A)	소비지표					
		소매업 과표 (B)	확충율 (B/A) *100	지역내 총지출 (C)	확충율 (C/A) *100	인구 (D)	확충율 (D/A) *100
서울	7,934,081	670,194	8.45	619,634	7.81	546,761	6.89
부산	1,782,620	181,621	10.19	206,090	11.56	199,807	11.21
대구	1,107,077	162,772	14.70	133,088	12.02	135,296	12.22
인천	1,292,829	132,995	10.29	134,897	10.43	138,092	10.68
광주	583,547	78,041	13.37	72,141	12.36	74,856	12.83
대전	687,863	87,940	12.78	79,987	11.63	76,040	11.05
울산	568,534	69,155	12.16	55,362	9.74	57,049	10.03
경기	6,431,974	473,367	7.36	482,262	7.50	531,772	8.27
강원	643,919	84,641	13.14	83,642	12.99	82,423	12.80
충북	603,108	75,144	12.46	78,866	13.08	79,958	13.26
충남	801,859	87,370	10.90	102,705	12.81	102,189	12.74
전북	658,176	96,841	14.71	102,910	15.64	104,659	15.90
전남	702,574	95,524	13.60	103,287	14.70	110,035	15.66
경북	1,151,559	116,158	10.09	144,254	12.53	147,667	12.82
경남	1,362,461	143,113	10.50	156,841	11.51	167,362	12.28
제주	327,544	28,595	8.73	27,507	8.40	29,506	9.01
시계	13,956,551	1,382,718	9.91	1,301,198	9.32	1,227,902	8.80
도계	12,683,174	1,200,754	9.47	1,282,274	10.11	1,355,570	10.69
총계	26,639,725	2,583,472	9.70	2,583,472	9.70	2,583,472	9.70

이러한 지방세수 확충효과를 개별 광역자치단체별로 살펴보면 다음과 같다. 우선 소매업 과표를 사용한 경우, 가장 지방세수 확충효과가 크게 나타나는 자치단체는 전북으로 14.71%이다. 다음으로 대구(14.70%), 전남(13.60%), 광주(13.37%), 강원(13.14%), 대전(12.78%), 충북(12.46%), 울산(12.16%), 충남(10.90%), 경남(10.50%), 인천

(10.29%), 부산(10.19%), 경북(10.09%)의 순이다. 이들 13개 자치단체는 지방소비세 도입으로 10%이상의 지방세수 확충효과가 발생한다. 그리고 제주(8.73%), 서울(8.45%), 경기(7.36%)의 지방세수 확충효과는 10%에 미달한다. 이러한 결과가 발생하는 이유는 서울과 경기도에 배분되는 지방세수 규모가 가장 크나, 서울, 경기의 현행 지방세수 비중이 높기 때문에 상대적으로 증가되는 정도는 작게 나타나는 것이다. 즉, 이는 지방소비세의 배분기준이 되는 소매업과표의 분포가 현행 지방세수분포보다 형평하게 되어 있기 때문이다.<sup>8)</sup>

지방소비세도입으로 인한 세수확충효과의 상대비교를 위하여 각 지방자치단체의 지방소비세 도입전과 도입후의 지방세수 비중변화를 살펴보면 <표 6-2>와 같다.

현행 지방세수의 시도별 비중을 살펴보면, 시세가 52.39%, 도세가 47.61%를 차지하고 있다. 지방소비세 도입후 전체적으로 지방세수가 증가하지만, 그 증가 정도는 다르다. 이러한 상대적 세수 변화를 지방세수비중의 변화로 살펴보면, 소매업과표를 「소비지표」로 사용한 경우 특별·광역시세의 경우 현재보다 0.10%정도 비중이 상승한다. 그러나 지역내 총지출, 인구를 「소비지표」로 사용한 경우는 특별·광역시세비중은 각각 -0.18%, -0.43% 감소한다. 이는 상대적으로 소매업과표에 의한 배분이 특별·광역시에 유리하게 작용하고, 지역내 총지출, 인구는 도에 유리하게 작용한다는 것을 의미한다.

8) 「소비지표」별로 지방소비세로 도입으로 인한 지방세수 확충효과가 다소 차이는 있지만, 대동 소이하다. 따라서 이제부터는 소매업과표를 「소비지표」로 사용한 경우를 중심으로 설명을 하고, 지역내총지출, 인구의 경우는 생략하기로 한다.

&lt;표 6-2&gt; 지방세수 확충효과의 상대 비교(지방세 총액)

(단위: %)

구분	현행		소비지표					
			소매업과표		지역내 총지출		인구	
	지방세수	비중(A)	비중(B)	변화(B-A)	비중(C)	변화(C-A)	비중(D)	변화(D-A)
서울	7,934,081	29.78	29.44	-0.34	29.27	-0.51	29.02	-0.76
부산	1,782,620	6.69	6.72	0.03	6.81	0.11	6.78	0.09
대구	1,107,077	4.16	4.35	0.19	4.24	0.09	4.25	0.10
인천	1,292,829	4.85	4.88	0.03	4.89	0.03	4.90	0.04
광주	583,547	2.19	2.26	0.07	2.24	0.05	2.25	0.06
대전	687,863	2.58	2.65	0.07	2.63	0.05	2.61	0.03
울산	568,534	2.13	2.18	0.05	2.13	0.00	2.14	0.01
경기	6,431,974	24.14	23.63	-0.51	23.66	-0.48	23.83	-0.31
강원	643,919	2.42	2.49	0.08	2.49	0.07	2.49	0.07
충북	603,108	2.26	2.32	0.06	2.33	0.07	2.34	0.07
충남	801,859	3.01	3.04	0.03	3.10	0.09	3.09	0.08
전북	658,176	2.47	2.58	0.11	2.60	0.13	2.61	0.14
전남	702,574	2.64	2.73	0.09	2.76	0.12	2.78	0.14
경북	1,151,559	4.32	4.34	0.02	4.43	0.11	4.45	0.12
경남	1,362,461	5.11	5.15	0.04	5.20	0.08	5.23	0.12
제주	327,544	1.23	1.22	-0.01	1.21	-0.01	1.22	-0.01
시계	13,956,551	52.39	52.49	0.10	52.21	-0.18	51.96	-0.43
도계	12,683,174	47.61	47.51	-0.10	47.79	0.18	48.04	0.43
시도	26,639,725	100.00	100.00	--	100.00	--	100.00	--

다음으로 지방자치단체별 상대적 변화를 살펴보기로 하자. 현행 지방세수의 자치단체별 비중을 보면 서울이 29.78%로 가장 높고, 다음은 경기의 24.14%이다. 이들 두 자치단체의 지방세수가 전체 지방세수의 절반이 넘는 53.92%를 차지한다. 그리고 나머지 자치단체의 지방세수 비중은 부산(6.69%), 경남(5.11%)를 제외하고는 모두 5%미만의 낮은 비중을 차지



한다. 지방소비세가 도입되어도 소비에 비례하여 지방소비세수가 귀속된다면, 이러한 세수분포는 크게 변화하지 않는다. 소매업과표를 사용하여 지방소비세수를 배분한 후 지방세수의 자치단체별 비중을 보면 서울이 29.44%로 가장 높고, 다음은 경기의 23.63%이다. 이들 두 자치단체의 지방세수가 전체 지방세수의 절반이 넘는 53.07%를 차지한다. 그리고 나머지 자치단체의 지방세수 비중은 부산(6.72%), 경남(5.15%)를 제외하고는 모두 5%미만의 낮은 비중을 차지한다. 그러나 지방소비세 도입의 세수확충효과의 상대 비교를 위하여 도입 전후의 지방세수비중변화를 살펴보면, 서울(-0.34%), 경기(-0.51%), 제주(-0.01)는 지방세수 비중이 낮아지며 이들 3개 시도를 제외하고는 모든 자치단체가 지방세수 비중이 상승하는 것으로 나타났다. 그리고 세수비중이 상승하는 정도는 대구(0.19%), 전북(0.11%)순이며, 나머지 자치단체의 세수비중 상승폭은 0.10%미만으로 나타났다. 이러한 상대적 위치의 변화는 지역내 총지출이나 인구를 「소비지표」로 사용한 경우에도 유사하다. 다만 서울, 경기의 상대적 위치 저하의 정도는 소매업과표에서 지역내 총지출, 인구를 「소비지표」가 달라질수록 더 크게 나타난다.

#### 나. 1인당 지방세수

동일한 가정하에서 지방소비세 도입의 1인당 지방세수 확충효과를 살펴보면, 총액을 대상으로 분석한 경우와 동일하게 나타난다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 지방소비세를 배분한 경우, 지방자치단체 전체적으로는 1인당 지방세수는 9.70% 확충되는 것으로 나타난다. 또한 특별·광역시는 9.91%, 도에는 9.47%의 1인당 지방세수 확충효과가 발생한다. 그리고 개별자치단체 별로도 지방세수 확충효과는 지방세수 총액을 기준으로 하나, 1

인당 지방세수를 기준으로 하나 동일하게 나타난다. 이러한 결과는 지방소비세 도입전과 도입후의 1인당 지방세수를 산출하는 기준인 인구가 동일하기 때문이다.

그러나 지방소비세도입으로 인한 세수확충효과의 상대비교를 위하여 각 지방자치단체의 지방소비세 도입전과 도입후의 1인당 지방세수 비중변화를 살펴보면 총액을 기준으로 살펴본 것과는 다소 다르게 나타난다.

1인당 지방세수를 시도별로 구한 후 상대적 비중을 살펴보면, 특별·광역시 47.47%, 도가 52.53%를 차지한다. 그리고 소매업 과표를 「소비지표」로 사용할 경우에는 도의 비중이 낮아진다. 그러나 지역내 총 지출이나 인구를 「소비지표」로 사용할 경우에는 특별·광역시의 비중이 낮아지고 도의 비중이 높아진다. 이는 상대적으로 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하는 경우에는 특별·광역시가 유리하게 되며, 지역내 총지출이나 인구를 사용하면 도가 유리하게 되는 것을 의미한다.

현행 1인당 지방세수의 자치단체별 비중을 보면 서울이 10.16%로 가장 높으며, 다음으로 경기(8.47%), 제주(7.77%)순이며 가장 낮은 자치단체인 전북도 4.40%로 지방세수 총액의 시도별 분포보다는 상대적으로 차이가 크지 않다. 그러나 서울을 제외하고는 어느 자치단체도 10%를 상회하지 못한다. 지방소비세 도입의 지방세수 확충효과의 상대 비교를 위하여 소매업과를 「소비지표」로 배분한 경우를 중심으로 지방소비세 배분 전후의 1인당 지방세수 비중변화를 살펴보면 변화의 정도는 다르게 나타난다.

&lt;표 6-3&gt; 1인당 지방세수 확충효과의 상대 비교

(단위: 원, %)

구 분	현행		소비지표					
			소매업 과표		지역내 총지출		인 구	
	세수(A)	비중(A)	비중(B)	(B-A)	비중(C)	(C-A)	비중(D)	(D-A)
서울	777,295	10.16	9.92	-0.24	9.86	-0.30	9.77	-0.39
부산	477,898	6.25	6.20	-0.05	6.28	0.03	6.25	0.00
대구	438,307	5.73	5.92	0.19	5.78	0.05	5.78	0.05
인천	501,487	6.56	6.51	-0.05	6.52	-0.04	6.53	-0.03
광주	417,579	5.46	5.57	0.11	5.52	0.06	5.54	0.08
대전	484,556	6.33	6.43	0.10	6.37	0.03	6.33	-0.01
울산	533,816	6.98	7.05	0.07	6.90	-0.08	6.91	-0.07
경기	647,896	8.47	8.19	-0.28	8.20	-0.27	8.25	-0.22
강원	418,477	5.47	5.57	0.10	5.57	0.10	5.55	0.08
충북	404,035	5.28	5.35	0.07	5.38	0.10	5.38	0.10
충남	420,322	5.50	5.49	-0.01	5.58	0.09	5.57	0.08
전북	336,862	4.40	4.55	0.14	4.59	0.18	4.59	0.19
전남	342,018	4.47	4.57	0.10	4.62	0.15	4.65	0.18
경북	417,724	5.46	5.41	-0.05	5.53	0.07	5.54	0.08
경남	436,069	5.70	5.67	-0.03	5.72	0.02	5.76	0.06
제주	594,636	7.77	7.61	-0.16	7.59	-0.19	7.62	-0.15
시계	3,630,939	47.47	47.59	0.13	47.23	-0.24	47.09	-0.37
도계	4,018,039	52.53	52.41	-0.13	52.77	0.24	52.91	0.37
합계	7,648,978	100.00	100.00	--	100.00	--	100.00	--

즉, 8개 시도는 비중이 축소되는데 경기(-0.28%p)가 가장 축소 정도가 크고, 다음으로 서울(-0.24%p), 제주(-0.16%p), 부산(-0.05%p), 인천(-0.05%p), 경북(-0.05%p), 경남(-0.03%p), 충남(-0.01%p) 순이다.

그리고 비중이 확대되는 8개 시도 중 대구(0.19%p)가 가장 확대 정도가 크고 전북(0.14%p), 광주(0.11%p), 대전(0.10%p), 강원(0.10%p), 전남(0.10%p), 울산(0.07%p), 충북(0.07%p) 순으로 나타났다. 이와같은 결과는 지방세수 총액을 대상으로 비중변화를 살펴본 것과는 다소 다른 것이다.

#### 다. 시도세수

본 연구에서는 지방소비세를 시도세로 도입한다고 가정하였으므로, 시도본청만을 대상으로 지방소비세 도입의 시도세수 확충효과와 1인당 시도세수 확충효과를 살펴보기로 하자.

2001년 결산기준으로 시도세수는 19조 3,962억원이다. 광역자치단체별로는 특별·광역시(본청)의 지방세수가 12조 3,620억 54백만원이며, 도(본청)의 지방세수가 7조 341억 46백만원이다. 분석을 위한 전제조건으로 앞에서 가정한 것처럼 중앙으로부터 지방(시도)으로 이전되는 지방소비세수 총액은 2조 5,834억 72백만원이다. 이러한 지방소비세를 소매업 과표, 지역내 총지출, 인구를 「소비지표」로 하여 지방에 배분하는 것으로 가정한다.

광역자치단체 전체적으로는 13.32%의 시도세수 확충효과가 발생한다. 그러나, 시도별 지방세수 확충효과는 「소비지표」에 따라 다르게 나타난다. 특별·광역시는 「소비지표」별로 소매업과표를 「소비지표」로 할 경우 11.19%, 지역내 총지출, 인구를 지료로 할 경우 각각 10.53%, 9.93%로 나타난다. 도는 소매업과표를 「소비지표」로 할 경우 17.07%, 지역내 총지출, 인구를 「소비지표」로 할 경우 각각 18.23%, 19.27% 순으로 나타난다. 지방소비세 도입의 시도세수 확충효과는 어느 「소비지표」에서나 도가 특별·광역시보다 세수확충효과가 크게 나타난다.

&lt;표 6-4&gt; 시도세수 확충효과

(단위: 백만원, %)

구분	시도세수 (A)	소매업과표 (B)	확충율 (B/A) *100	지역내 총지출 (C)	확충율 (C/A) *100	인구 (C)	확충율 (C/A) *100
서울	7,108,613	670,194	9.43	619,634	8.72	546,761	7.69
부산	1,558,783	181,621	11.65	206,090	13.22	199,807	12.82
대구	956,558	162,772	17.02	133,088	13.91	135,296	14.14
인천	1,149,943	132,995	11.57	134,897	11.73	138,092	12.01
광주	516,651	78,041	15.11	72,141	13.96	74,856	14.49
대전	621,170	87,940	14.16	79,987	12.88	76,040	12.24
울산	450,336	69,155	15.36	55,362	12.29	57,049	12.67
경기	4,067,091	473,367	11.64	482,262	11.86	531,772	13.08
강원	309,129	84,641	27.38	83,642	27.06	82,423	26.66
충북	281,273	75,144	26.72	78,866	28.04	79,958	28.43
충남	384,562	87,370	22.72	102,705	26.71	102,189	26.57
전북	304,667	96,841	31.79	102,910	33.78	104,659	34.35
전남	302,111	95,524	31.62	103,287	34.19	110,035	36.42
경북	491,442	116,158	23.64	144,254	29.35	147,667	30.05
경남	697,674	143,113	20.51	156,841	22.48	167,362	23.99
제주	196,197	28,595	14.57	27,507	14.02	29,506	15.04
시도	19,396,200	2,583,472	13.32	2,583,472	13.32	2,583,472	13.32
시	12,362,054	1,382,718	11.19	1,301,198	10.53	1,227,902	9.93
도	7,034,146	1,200,754	17.07	1,282,274	18.23	1,355,570	19.27

이는 지방세의 광역·기초 간 세수배분이 다르기 때문이다. 즉, 특별·광역시와 자치구 간에는 자치구세가 4개 세목에 불과하고 나머지 13개 세목이 특별·광역시세로 되어 있다. 그러나 도와 시군간에는 시군세가 10개 세목이며 도세는 7개 세목이기 때문이다.

소매업 과표를 「소비지표」로 지방소비세를 배분한 경우를 중심으로 시도

세수 확충효과를 개별 광역자치단체별로 살펴보면 다음과 같다. 가장 시도 세수 확충효과가 크게 나타나는 자치단체는 전북으로 31.79%이다. 다음으로 전남(31.62%), 강원(27.38%), 충북(26.72%), 경북(23.64%), 충남(22.72%), 경남(20.51%)순이다. 이들 7개 시도 본청은 20%이상의 시도세수 확충효과가 발생한다. 그리고 대구(17.02%), 울산(15.36%), 광주 (15.11%), 제주(14.57%), 대전(14.16%), 부산(11.65%), 경기 (11.64%), 인천(11.57%)순으로 이들 8개 시도도 지방소비세 도입으로 10%이상의 지방세수 확충효과가 발생한다. 다만, 서울은 10.0%에 미달하는 9.43%의 시도세수 확충효과가 발생한다. 이러한 결과가 발생하는 이유는 지방소비세 총액에서는 서울과 경기도가 가장 규모가 크고 지방세수에서 차지하는 비중이 높으나 증가되는 지방소비세수는 이보다는 적기 때문이다. 이는 지방소비세의 배분기준이 되는 소매업과표의 분포가 현행 시도세수 분포보다 형평하게 되어 있기 때문이다.

지방소비세도입으로 인한 시도세수 확충효과의 상대비교를 위하여 각 시도의 지방소비세 도입전과 도입후의 지방세수 비중변화를 살펴보면 <표 6-5>와 같다.

다음으로 시도별 상대적 변화를 살펴보기로 하자. 현행 시도세수의 자치단체별 비중을 보면 서울이 36.65%로 가장 높고, 다음은 경기도의 20.97%이다. 이들 두 자치단체의 지방세수가 전체 지방세수의 절반이 넘는 57.62%를 차지한다. 그리고 나머지 자치단체의 지방세수 비중은 부산(8.04%), 인천(5.93%)를 제외하고는 모두 5%미만의 낮은 비중을 차지한다.

&lt;표 6-5&gt; 시도세수 확충효과의 상대 비교(지방세 총액)

(단위: %)

구분	시도세	소매업 과표		지역내 총지출		인 구	
	비중(A)	비중(B)	(B-A)	비중(C)	(C-B)	비중(D)	(D-A)
서울	36.65	35.39	-1.26	35.16	-1.49	34.83	-1.82
부산	8.04	7.92	-0.12	8.03	-0.01	8.00	-0.04
대구	4.93	5.09	0.16	4.96	0.03	4.97	0.04
인천	5.93	5.84	-0.09	5.85	-0.08	5.86	-0.07
광주	2.66	2.71	0.04	2.68	0.02	2.69	0.03
대전	3.20	3.23	0.02	3.19	-0.01	3.17	-0.03
울산	2.32	2.36	0.04	2.30	-0.02	2.31	-0.01
경기	20.97	20.66	-0.31	20.70	-0.27	20.92	-0.05
강원	1.59	1.79	0.20	1.79	0.19	1.78	0.19
충북	1.45	1.62	0.17	1.64	0.19	1.64	0.19
충남	1.98	2.15	0.16	2.22	0.23	2.21	0.23
전북	1.57	1.83	0.26	1.85	0.28	1.86	0.29
전남	1.56	1.81	0.25	1.84	0.29	1.88	0.32
경북	2.53	2.76	0.23	2.89	0.36	2.91	0.37
경남	3.60	3.83	0.23	3.89	0.29	3.94	0.34
제주	1.01	1.02	0.01	1.02	0.01	1.03	0.02
시계	63.73	62.53	-1.20	62.16	-1.57	61.83	-1.90
도계	36.27	37.47	1.20	37.84	1.57	38.17	1.90
합계	100.00	100.00	--	100.00	--	100.00	--

지방소비세가 도입되어도 소비에 비례하여 지방소비세수가 귀속된다면, 이러한 세수분포는 크게 변화하지 않는다. 소매업과표를 사용하여 지방소비세수를 배분한 후 시도세수의 자치단체별 비중을 보면 서울이 35.39%로 가장 높고, 다음은 경기의 20.66%이다. 이들 두 자치단체의 지방세수가 전체 지방세수의 절반이 넘는 56.05%를 차지한다. 그리고 나머지 자치단체의 지방세수 비중은 부산(7.92%), 인천(5.84%), 대구(5.09%)를 3제외하고는 모두 5%미만의 낮은 비중을 차지한다. 그러나 지방소비세 도입의

세수확충효과의 상대 비교를 위하여 도입 전후의 지방세수비중변화를 살펴보면, 서울(-1.26%p), 경기(-0.31%p), 부산(-0.12%p), 인천(-0.09%p)을 제외하고는 모든 자치단체가 시도세수 비중이 상승하는 것으로 나타났다. 그리고 세수비중이 상승하는 정도는 전북(0.26%p), 전남(0.25%p), 경북(0.23%p), 경남(0.23%p), 강원(0.20%p)순이며, 나머지 자치단체의 세수비중 상승폭은 0.20%p 미만으로 나타났다. 이러한 상대적 위치의 변화는 지역내 총지출이나 인구를 「소비지표」로 사용한 경우에도 유사하다. 다만 서울, 인천등 특별·광역시의 상대적 위치 저하의 정도는 소매업과표에서 지역내 총지출, 인구를 「소비지표」가 달라질수록 더 크게 나타난다.

#### 라. 1인당 시도세수

지방소비세 도입의 1인당 시도세수확충효과를 살펴보면, 확충효과는 총액을 대상으로 한 경우와 동일하게 나타난다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 지방소비세를 배분한 경우, 지방자치단체 전체적으로는 1인당 시도세수는 13.32% 확충되는 것으로 나타난다. 또한 특별·광역시는 11.19%, 도에는 17.07%의 1인당 지방세수 확충효과가 발생한다. 그리고 개별자치단체 별로도 시도세수 확충효과는 시도세수 총액을 기준으로 하나, 1인당 시도세수를 기준으로 하나 동일하게 나타난다. 이러한 결과는 지방소비세 도입전과 도입후의 1인당 시도세수를 산출하는 기준인 인구가 동일하기 때문이다.

그러나 지방소비세도입으로 인한 시도세수 확충효과의 상대비교를 위하여 각 시도의 지방소비세 도입전과 도입후의 1인당 시도세수 비중변화를 살펴보면, 시도세 총액을 기준으로 살펴본 것과는 다소 다르게 나타난다.

1인당 시도세수를 시도별로 구한 후 상대적 비중을 살펴보면, 특별·광



역시가 60.59%, 도가 39.41%를 차지한다. 그리고 지방소비세를 도입하면 어느 「소비지표」를 사용하거나 시의 비중이 낮아지고 도의 비중이 높아진다. 이는 상대적으로 지방소비세 도입이 특별·광역시 보다는 도에 유리하게 되는 것을 의미한다.

현행 1인당 시도세수의 자치단체별 비중을 보면 서울이 13.31%로 가장 높으며, 광역시는 모두 7.0%이상의 비중을 차지하고 있다. 그러나 도는 경기도가 7.83%와 제주도가 6.81%로 특별·광역시와 유사하나 나머지 도는 대부분 2.0%~3.0%의 낮은 비중을 차지하고 있다. 이는 1인당 시도세를 기준으로 시도의 상대적 세수분포를 보면, 특별·광역시가 도보다 우월한 것을 알 수 있다.

지방소비세 도입의 세수확충효과의 상대 비교를 위하여 소매업과를 「소비지표」로 배분한 경우를 중심으로 지방소비세 배분 전후의 1인당 시도세수 비중변화를 살펴보면 변화의 정도는 다르게 나타난다. 즉, 상대적 비중이 높았던 특별·광역시와 도 중에 경기, 제주는 비중이 축소된다. 서울이 -0.78%로 축소 정도가 크고, 다음으로 강원(-0.37%p), 인천(-0.34%p), 부산(-0.31%p), 경기(-0.31%p), 대전(-0.15%p), 제주(-0.10%p), 광주(-0.07%p), 울산(-0.06%p), 순이다. 그리고 비중이 확대되는 7개 시도 중 전북(0.40%p)가 가장 확대 정도가 크고 전남(0.37%p), 충남(0.22%p), 경북(0.22%p), 경남(0.16%p), 대구(0.05%p), 충북(0.03%p)순으로 나타났다.

&lt;표 6-6&gt; 1인당 시도세수 확충효과의 상대 비교

(단위: %)

구분	현 행		지방소비세1		지방소비세2		지방소비세3	
	세수	비중(A)	비중(B)	(B-A)	비중(C)	(C-A)	비중(D)	(D-A)
서울	696,425	13.31	12.54	-0.78	12.46	-0.85	12.32	-0.99
부산	417,890	7.99	7.68	-0.31	7.79	-0.20	7.74	-0.24
대구	378,714	7.24	7.29	0.05	7.10	-0.14	7.10	-0.14
인천	446,062	8.53	8.19	-0.34	8.20	-0.33	8.21	-0.32
광주	369,709	7.07	7.00	-0.07	6.93	-0.13	6.95	-0.12
대전	437,575	8.37	8.22	-0.15	8.13	-0.24	8.07	-0.30
울산	422,836	8.08	8.02	-0.06	7.81	-0.27	7.83	-0.26
경기	409,680	7.83	7.52	-0.31	7.54	-0.29	7.61	-0.22
강원	200,900	3.84	4.21	-0.37	4.20	-0.36	4.18	-0.34
충북	188,431	3.60	3.93	0.33	3.97	0.37	3.98	0.37
충남	201,581	3.85	4.07	0.22	4.20	0.35	4.19	0.34
전북	155,932	2.98	3.38	0.40	3.43	0.45	3.44	0.46
전남	147,070	2.81	3.18	0.37	3.25	0.44	3.30	0.48
경북	178,269	3.41	3.63	0.22	3.79	0.39	3.81	0.40
경남	223,297	4.27	4.43	0.16	4.50	0.23	4.55	0.28
제주	356,184	6.81	6.71	-0.10	6.68	-0.13	6.73	-0.08
시계	3,169,212	60.59	58.94	-1.66	58.42	-2.17	58.22	-2.37
도계	2,061,344	39.41	41.06	1.66	41.58	2.17	41.78	2.37
시도	5,230,556	100.00	100.00	--	100.00	--	100.00	--

이와같은 결과는 시도세수 총액을 대상으로 비중변화를 살펴본 것과는 다소 다른 것이다. 즉, 시도세수를 대상으로 비중변화를 살펴보았을 때는 서울, 부산, 인천, 경기 4개 시도만 비중이 낮아졌으나, 1인당 시도세수를 대상으로 비중변화를 살펴보았을 때는 8개 시도의 비중이 낮아지는 것으로 나타났다.

## 2. 지방세수 형평화효과

지방소비세 도입으로 인한 지방세수 형평화 효과를 살펴보기로 한다. 지방소비세는 재정형평화 기능을 수행하는 지방교부세와 달리 지방세수확충을 목적으로 하고 있다. 따라서 지방소비세가 지방세수 형평화 기능을 할 것을 기대해서는 안된다. 그러나 현재 지방자치단체간 세수격차나 세입격차가 큰 상황에서 지방소비세 도입이 지방자치단체간 세수불균형을 크게 악화시켜서는 안된다고 본다. 지방소비세 도입으로 인한 자치단체간 세수형평화 효과를 변이계수를 이용하여 살펴보면 아래와 같다. 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈값으로 그 값이 적을수록 공평한 분포를 나타낸다. 지방세수를 대상으로 변이계수를 살펴보면, 변이계수값은 지방소비세 도입전에 1.281268이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 1.256606이고, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 1.252209로 낮아졌으며, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 1.248386으로 낮아졌다. 이는 지방소비세 도입으로 시도간 지방세수 분포의 불평등도가 다소 완화되었음을 의미한다. 그리고 이것은 인구, 지역내총지출, 소매업 과표 순으로 형평화효과가 크게 나타나는 것을 의미한다.

이러한 분석결과는 분석대상이 1인당 지방세수, 시도세수, 1인당 시도세수로 바뀌어도 동일한 양상을 보였다. 1인당 지방세수의 경우 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.232182였다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.215355이고, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.210922로 낮아졌으며, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우

에는 0.208788으로 낮아졌다.

시도세수의 경우 지방소비세 도입전에 변이계수는 1.463427이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 1.408893이고, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 1.401548로 낮아졌으며, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 1.393869로 낮아졌다.

1인당 시도세수의 경우, 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.444506이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.395920이고, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.386522로 낮아졌으며, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.381926으로 낮아졌다. 이러한 분석결과는 지방소비세 도입이 어느 정도 지방세수 형평화 기능을 수행하는 것을 의미한다.

<표 6-7> 형평화효과 : 변이계수

구 분	지방세수	1인당지방세수	시도세수	1인당시도세수
도 입 전	1.281268	0.232182	1.463427	0.444506
도 입 후	소매업과표	0.215355	1.408913	0.395920
	지 역 내 총 지 출	0.210922	1.401548	0.386522
	인 구	0.208788	1.393869	0.381926

### 3. 지방세수구조 변화 효과

지방소비세의 도입목적 중의 하나가 세수신장성과 안정성을 높히도록 재산과세 위주의 지방세수 구조에서 소비과세의 비중을 높히는 것이었다. 이제 지방소비세 도입의 지방세수구조 변화효과를 살펴보기로 하자. 지방소비세 도입의 세수구조 변화효과가 <표 6-8>에 나타나 있다. 지방소비세가 도입되기 전에 지방세수구조를 살펴보면, 전체 지방세수 26조 6,397억 25백만원중 재산과세가 14조 5,739억 49백만원으로 54.17%를 차지하며, 소득과세가 3조 5,569억 44백만원으로 13.35%를 차지한다. 그리고 소비과세는 3조 8,869억 36백만원으로 14.59%를 차지한다. 지방소비세로 2조 5,834억 72백만원의 소비과세가 확충되면 소비과세는 5조 9,704억 8백만원이 되어 소비과세의 비중은 20.43%로 높아진다. 그리고 재산과세 비중은 49.87%로 낮아진다. 지방소비세 도입으로 인해 지방소비과세의 비중은 다소 높아지지만 그 폭은 그리 크지 않다. 이는 지방소비세로 확충되는 세수규모가 그리 크지 않은 데 기인한다.

<표 6-8> 지방소비세 도입의 세수구조 변화효과

(단위: 백만원, %)

구 분		재산과세	소득과세	소비과세	기 타	합 계
도입전	세수	14,573,949	3,556,944	3,886,936	4,621,896	26,639,725
	비중	54.71	13.35	14.59	17.35	100.00
도입후	세수	14,573,949	3,556,944	5,970,408	4,621,896	29,223,197
	비중	49.87	12.17	20.43	15.82	100.00

## 제2절 지방세입 과급효과

### 1. 분석을 위한 가정

지방소비세를 시도세 형태로 도입한다면, 지방소비세수는 모두 광역자치단체에 귀속되어 기초자치단체는 지방소비세 도입으로 인한 세수확충효과가 나타나지 않을 것이다. 그러나 중앙정부의 기능은 광역자치단체로만 이양되는 것이 아니라 기초자치단체로도 이양되므로 지방소비세도입으로 인한 세수확충의 혜택은 광역자치단체 뿐만아니라 기초자치단체에게도 주어려야 한다. 시도세로 도입된 지방소비세수의 광역·기초간 배분비율은 중앙정부 기능의 이양정도에 따라 결정되어야 하지만, 아직 논의과정에 있어 구체적으로 결정된 바는 없다. 따라서 본 연구에서는 시도세인 지방소비세수 증가의 혜택이 기초자치단체에도 미쳐야 한다는 원칙하에서 지방세입확충효과를 분석하였다.

지방소비세수의 광역·기초간 배분은 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 현행 광역·기초간 재정조정제도의 활용이다. 이는 시도의 지방소비세수를 재정보전금제도, 조정교부금 제도를 활용하여 기초자치단체에 이전하는 방안이다. 즉, 도의 지방소비세수 중 일부를 재정보전금의 재원으로 활용하여 시군에 배분하고, 특별·광역시외의 지방소비세수 중 일부를 조정교부금의 재원으로 하여 자치구에 배분하는 방안이다. 이때 재정보전금이나 조정교부금의 재원으로 편입되는 비율은 기능이양의 내용, 개별 시도의 재정상황에 따라 결정될 것이다.

둘째, 지방소비세 도입과 관련하여 새로운 광역·기초간 세수배분방식을 도입하는 것이다. 이 방안에서는 다양한 형태의 대안이 제시될 수 있다. 대

안의 유형은 광역·기초간 배분비율, 배분기준 등에 따라 달라 질 수 있고, 또한 광역·기초간에도 시와 도를 달리 할 것인지, 동일하게 할 것인지 여부에 따라 달라질 것이다. 이렇게 다양하게 제시될 수 있는 대안에 따라 재정과급효과는 달라 질 것이다.

본 연구에서는 검토될 수 있는 다양한 방안 중 현재 시행되고 있는 광역·기초간 재정조정제도를 준용하여 지방소비세수를 배분하는 방안을 중심으로 효과분석을 하기로 한다.

제2장에서 살펴본 바와 같이 국가와 지방간에 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등의 형태로 국가로부터 지방으로의 재원이전이 있는 것과 유사하게, 광역자치단체와 기초자치단체간에도 광역자치단체로부터 기초자치단체로 조정교부금, 재정보전금, 시도비 보조금의 형태로 재원이전이 발생한다. 이와같은 재정조정제도가 존재함으로써 지방소비세도입은 단순히 국세의 부가가치세원의 지방이양으로 인한 지방세수 증가만 발생하는 것이 아니다. 지방소비세 도입은 지방세수 뿐만아니라 지방교부세, 재정보전금 등 지방재정 전반에 영향을 미친다.

이러한 지방세입 파급효과를 종합적으로 살펴보기로 한다. 지방소비세 도입을 시도세의 증가에 준해서 기초에 재원이 배분되는 것으로 하여 광역과 기초간 자원배분을 고려한다면 다음과 같은 결과가 나타난다.

첫째, 지방소비세는 시도세로 도입이 되므로 시도의 지방세수가 증가한다. 그러나 기초자치단체인 시군구의 지방세수에는 변화가 없다.

둘째, 현행 지방재정제도하에서 시도세가 증가하면 도에서는 도세를 징수한 시와 군에 당해 시군이 징수한 도세(도세총액에서 공동시설세와 지방교육세액을 공제한 금액)의 27%(47%)<sup>9)</sup>해당액을 재원으로 재정보전금을

9) 재정보전금에 대하여는 지방재정법 제24조의 2에 다음과 같이 규정되어 있다. 시도

교부한다. 따라서 현행 재정보전금제도를 준용하여 지방소비세수를 재정보전금의 재원으로 사용한다면, 도에 배분된 지방소비세액의 27%(47%) 해당액이 시군으로 이전된다. 이렇게되면 지방소비세 도입으로 인한 도의 재원편중현상이 다소 해소될 것이다. 참고로 각 도의 시군에 대한 재정보전금 교부 내역을 살펴 보면 <표 6-9>와 같다.

<표 6-9> 재정보전금분배 상황(도)

(단위:백만원, %)

구분	시		군		합 계	
	재정보전금	비중	재정보전금	비중	재정보전금	비중
경기	1,007,398	95.06	52,312	4.94	1,059,710	100.00
강원	35,210	66.87	17,444	33.13	52,654	100.00
충북	36,314	61.63	22,608	38.37	58,922	100.00
충남	42,716	61.13	27,159	38.87	69,875	100.00
전북	51,527	79.46	13,318	20.54	64,845	100.00
전남	27,134	53.85	23,257	46.15	50,391	100.00
경북	74,725	75.19	24,660	24.81	99,385	100.00
경남	121,990	82.21	26,394	17.79	148,384	100.00
제주	22,189	64.26	12,341	35.74	34,530	100.00
총계	1,419,103	86.61	219,493	13.39	1,638,696	100.00

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 2002

셋째, 특별·광역시에는 취득세, 등록세의 50%상당액을 재원으로 자치구에 조정교부금을 교부하고 있다.<sup>10)</sup> 따라서 지방소비세수를 특별·광역시가

지사(특별시장을 제외한다)는 시군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세를 제외한다)의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하여 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도(특별시를 제외한다)의 관할 구역안의 시·군에 배분하여야 한다.

10) 지방자치법 제160조에서는 조정교부금의 재원에 대하여 다음과 같이 규정하고 있



자치구에 이전하는 조정교부금의 재원으로 사용한다면, 특별·광역시와 자치구간의 재원편중 현상도 해소될 것이다.

넷째, 도와 특별시·광역시의 경우는 지방소비세 도입으로 지방세수가 증가하고, 이는 지방교부세산정의 기준이 되는 기준재정수입을 증가시켜 지방교부세가 감소시킨다. 또한 일부 광역자치단체의 경우에는 지방교부세 교부단체에서 불교부단체로 전환하는 경우도 발생한다. 시군구의 경우는 지방소비세가 광역자치단체세이므로, 직접적으로 지방세수가 증감하지는 않는다. 또한 시군은 광역자치단체에 교부되던 보통교부세가 감소하므로 조정이 상향되어 보통교부세가 증가한다. 그러나 자치구에는 보통교부세가 교부되지 않으므로 지방소비세 도입으로 보통교부세는 증가하지 않는다. 그러나 지방소비세 도입은 지방교부세의 재원이 되는 내국세수를 감소시키므로 특별교부세 규모가 감소되어 적게나마 영향을 받는다.

지방소비세를 시도세로 도입하되, 현행 광역·기초간 재정조정제도의 근간인 재정보전금제도와 조정교부금제도를 준용하여 지방소비세수를 광역·기초간 재원배분의 재원으로 사용한다면, 지방소비세 도입으로 인한 자치단체간의 재원편중은 어느 정도 해소될 것이다.

본절에서는 다음과 같은 가정하에서 지방소비세 도입의 세입 확충효과를 분석하였다.

첫째, 기존의 제도를 준용하는 것을 가정하였으므로 지방소비세도입으로 인한 지방세수 증대는 광역자치단체인 시도에서만 발생하고 시군구에는 직

---

다. 『특별시장 및 광역시장은 시세 수입중의 일정액을 확보하여 조례가 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 관할 구역안에 있는 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 한다.』 그리고 지방자치법에 의하여 특별·광역시는 조례(자치구의 재원조정에 관한 조례)로 조정교부금의 재원으로 취득세와 등록세의 50%내외 해당액을 사용하고 있다. 각 특별·광역시별 비율은 다음과 같다. 서울(50%), 부산(51%), 대구(55%), 인천(50%), 광주(70%), 대전(68%), 울산(30%).

접적인 세수증대효과는 없는 것으로 가정하였다. 또한 국세인 부가가치세의 10%를 재원으로 공동세 형태로 지방소비세를 도입하는 것을 가정하였으므로 지방소비세수 규모는 2조 5,834억 72백만원이 된다. 그리고 지방교부세 규모는 현재 12조 2,099억 85백만원에서 지방소비세수의 15% 해당액인 3,875억 21만원이 감소하여 11조 8,224억 64백만원으로 그 규모가 축소된다. 이와같이 지방소비세 도입으로 지방재정은 2조 1,959억 51백만원이 증가하게 된다. 따라서 지방소비세 도입으로 지방세입규모는 현행 71조 4,607억 46백만원에서 3.07% 증가한 73조 6,566억 97백만원이 된다.

둘째, 또한 도의 경우 지방소비세수의 27%(인구 50만 이상의 시와 일반구가 설치된 시의 경우 47%)해당액을 시군의 재정보전금 재원으로 사용한다. 이때 증액된 재정보전금은 기존의 배분방식에 따라 시군에 교부한다. 군이 설치된 광역시의 경우에는 해당 군이 징수한 광역시세 비율 상당분에 해당하는 재원을 재정보전금으로 교부한다.<sup>11)</sup> 특별·광역시의 경우는 지방소비세수의 일정분을 자치구의 조정교부금 재원으로 사용하되 그 배분규모는 기존의 조정교부금 재원 결정비율을 적용한다.

셋째, 부가가치세와 공동세 형태의 지방소비세 도입으로 지방교부세의 재원이 지방소비세수의 15% 해당액만큼 감소하므로 특별교부세는 지방교부세 감소분 만큼 비례적으로 감소하는 것으로 가정하였다.

넷째, 도의 지방소비세수 증가는 보통교부세규모에 변화를 준다. 우선 도세의 증가는 지방교부세의 기준재정수입의 증가요인(지방소비세 총액의 80%)으로 반영된다. 그리고 시군에 대한 재정보전금 교부는 교부액 만큼을 도의 기준재정수요에 보정수요로 계상한다. 특별·광역시의 경우에는 자

11) 광역시 군에 교부되는 재정보전금의 규모는 다음과 같은 방식으로 산정하였다.  

$$\{(\text{당해 군에서 징수한 광역시세 징수액} - \text{지방교육세액} - \text{공동시설세액}) / (\text{광역시의 시세 총액} - \text{지방교육세총액} - \text{공동시설세총액})\} * 27\%$$

치구에 대한 조정교부금 교부가 지방교부세에 영향을 미치지 않는다(특별·광역시 교부에 합산 산정). 그러나 지방소비세의 도입의 경우는 특별·광역시에 신규 세원이 증가하는 것이므로 이를 지방교부세 기준재정수입의 증가요인으로 계상하였다. 이러한 가정중 앞의 3가지 가정은 기존의 지방재정제도인 재정보전금제도, 지방교부세 제도를 그대로 준용한 것이다. 다만, 네 번째 가정은 현행 제도를 다소 변형하여 가정한 것이다. 즉, 현행 제도에서는 특별·광역시세에서 취득세, 등록세의 일정 부분을 조정교부금의 재원으로 사용하지만, 이를 특별·광역시의 기준재정수요에 반영하지 않는다. 그러나 특별·광역시의 지방소비세의 일부를 조정교부금의 재원으로 자치구에 교부하면서, 이를 특별·광역시의 기준재정수요에 반영하지 않으면 특별·광역시를 도에 비해 차별하는 것이 된다. 따라서 조정교부금액 상당액을 특별·광역시의 기준재정수요에 반영하는 것으로 가정하였다. 이러한 가정하에서 지방소비세 도입으로 인한 자치단체간 재원의 변화를 계정과목 중심으로 간단히 살펴보면 <표 6-10>과 같다.

<표 6-10> 지방소비세 도입의 지방세입 파급효과

구 분	지방세	재 정 보전금	조 정 교부금	보통교부세		특 별 교부세	
				기준재정수요	기준재정수입		
시	본청	(+)	0	0	(+)	(+)	(-)
	자치구	0	0	(+)	0	0	(-)
	군	0	(+)	0	0	(+)	(-)
도	본청	(+)	0	0	(+)	(+)	(-)
	시	0	(+)	0	0	(+)	(-)
	군	0	(+)	0	0	(+)	(-)

주: (+)는 증가, (-)는 감소, 0는 변동없음

## 2. 지방세입(地方歲入) 확충 효과

이러한 가정하에 지방소비세 도입의 지방세입 확충효과를 살펴보면 다음과 같다. 지방소비세가 도입되면 특별·광역시와 도의 지방세수는 증가한다. 그리고 특별·광역시는 증가된 지방세수의 50%내외를 재원으로 자치구에 조정교부금을 교부하고, 군이 설치된 광역시는 군이 징수한 광역시세의 27% 상당액에 해당하는 재원을 재정보전금으로 교부한다. 도 또한 증가된 지방세수의 27%(47%) 상당액을 재원으로 시군에 재정보전금을 교부한다. 이러한 광역·기초간 재원 조정은 지방교부세의 기준재정수요와 수입에 영향을 미친다. 앞에서 가정하였듯이 지방소비세수의 15%해당액만큼 지방교부세 규모는 감소한다. 이는 보통교부세와 특별교부세 규모의 감소를 가져온다. 또한 특별·광역시 본청의 경우는 증가된 지방소비세수의 80%해당액이 기준재정수입액에 가산된다. 또한 자치구에 이전한 조정교부금 재원과 군에 이전한 재정보전금 규모 만큼을 기준재정수요의 보정수요로 계상된다. 도 본청의 경우는 증가된 지방소비세수의 80%해당액이 기준재정수입액에 가산된다. 또한 시군에 이전한 재정보전금 규모만큼이 기준재정수요의 보정수요로 계상된다. 시군의 경우는 시도로부터 이전받은 재정보전금 해당액이 시군의 기준재정수입에 가산된다. 즉, 지방소비세도입으로 지방교부세는 총액 규모, 기준재정수요(보정수요), 기준재정수입(보정수입)에 변화가 나타난다.

이러한 모든 파급효과를 감안하여 지방소비세 도입의 자치단체 계층별 세입확충효과를 「소비지표」별로 살펴보면 다음과 같다. 소매업 과표를 「소비지표」로 지방소비세를 배분한 경우를 중심으로 이를 살펴보기로 하자.

&lt;표 6-11&gt; 지방소비세도입의 세입증감효과(소매업 과표)

(단위: 백만원, %)

구 분	현 행 세입규모 (A)	세입 증감 효과						도입후 세입규모	
		지 방 소비세	조 정 교부금	재 정 보전금	지 방 교부세	세입증감 (B)	증감율 (B/A)		
시	본청	15,088,301	1,382,718	-718,920	-3,091	-151,260	509,447	3.38	15,597,748
	구	7,370,050	--	718,920	--	- 3,370	715,550	9.71	8,085,600
	군	737,059	--	--	3,091	19,235	22,326	3.03	759,385
도	본청	15,365,455	1,200,754	--	-373,680	-372,384	454,690	2.96	15,820,145
	시	20,040,426	--	--	303,164	-328,276	-25,113	-0.13	20,015,313
	군	12,859,455	--	--	79,516	448,535	519,051	4.04	13,378,506
합 계	71,460,746	2,583,472	0	0	-387,521	2,195,951	3.07	73,656,697	

&lt;표 6-12&gt; 지방소비세도입의 세입증감효과(지역내 총지출)

(단위: 백만원, %)

구분	현 행 세입규모 (A)	세입 증감 효과						도입후 세입규모	
		지 방 소비세	조 정 교부금	재 정 보전금	지 방 교부세	세입증감 (B)	증감율 (B/A)		
시	본청	15,088,301	1,301,198	-677,068	-2,738	-148,746	472,647	3.13	15,560,948
	구	7,370,050	--	677,068	--	- 3,370	673,697	9.14	8,043,747
	군	737,059	--	--	2,738	20,628	23,365	3.17	760,424
도	본청	15,365,455	1,282,274	--	-397,701	-398,508	486,064	3.16	15,851,519
	시	20,040,426	--	--	321,086	-326,535	-5,449	-0.03	20,034,977
	군	12,859,455	--	--	76,616	469,011	545,626	4.24	13,405,081
합계	71,460,746	2,583,472	0	0	-387,521	2,195,951	3.07	73,656,697	

&lt;표 6-13&gt; 지방소비세도입의 세입 증감효과(인구)

(단위: 백만원, %)

구분	현행 세입규모 (A)	세입 증감 효과						현행 세입규모	
		지방 소비세	조정 교부금	재정 보전금	지방 교부세	세입증감 (B)	증감율 (B/A)		
시	분청	15,088,301	1,227,902	-639,962	-2,773	-147,227	437,940	2.90	15,526,241
	구	7,370,050	-	639,962	--	- 3,370	636,592	8.64	8,006,642
	군	737,059	-	-	2,773	21,235	24,009	3.26	761,068
도	분청	15,365,455	1,355,570	-	-421,709	-404,956	528,906	3.44	15,894,361
	시	20,040,426	-	-	342,339	-335,284	7,055	0.04	20,047,481
	군	12,859,455	-	-	79,370	482,080	561,450	4.37	13,420,905
합계	71,460,746	2,583,472	0	0	-387,521	2,195,951	3.07	73,656,697	

지방소비세 도입으로 지방세입은 3.07% 증가한다. 즉, 지방세수는 2조 5,834억 72백만원(3.62%)증가하고 지방교부세는 3,875억 21(0.54%) 감소하여 순수하게 지방세입이 증대하는 것은 2조 1,959억 51백만원(3.07%)증대하는 것이다. 그러나 지방자치단체 계층별로는 지방세입확충 효과가 다르게 나타난다.

우선 특별·광역시의 경우는 지방소비세의 도입으로 지방세수는 1조 3,827억 18백만원이 증가한다. 그러나 특별·광역시는 지방세수 증가분의 50%정도인 7,189억 20백만원을 조정교부금으로 자치구에 교부하고, 또한 군이 설치된 광역시는 30억 91백만원을 군에 재정보전금으로 교부한다. 그리고 특별·광역시가 교부받던 지방교부세는 교부세 재원의 감소, 기준재정수요증가(조정교부금과 재정보전금 해당액), 기준재정수입증가(지방소비세수 증가액의 80%) 등의 과정을 통해 1,512억 60백만원이 감소한다. 따라서 특별·광역시의 순수한 세입증가는 현재 지방세입 15조 883억 1백만원의 3.38%에 해당하는 5,094억 47백만이 증가하여 15조 5,977억 48백만원이 된다.

다음으로 자치구는 직접적으로 지방세수가 증가하는 것은 없지만, 특별·광역시외 지방소비세수 증가분의 50%정도인 7,189억 20백만원을 조정교부금으로 이전받아 세입이 증대한다. 또한 자치구는 보통교부세를 교부받지 않으므로 지방교부세 규모축소로 특별교부세만 33억 70백만원 정도 감소할 뿐이다. 따라서 자치구는 지방소비세 도입전에 순계기준 세입규모 7조 3,700억 50백만원의 9.71%해당액인 7,155억 50백만원이 증가하여 지방소비세 도입후 세입규모는 8조 856억원으로 증대된다.

다음으로 광역시의 군도 직접적으로 지방세수가 증가하는 것은 없지만, 특별·광역시의 지방소비세수 증가분 중 30억 91백만원을 재정보전금으로 이전받아 세입이 증대한다. 또한 군은 특별·광역시와 도가 지방소비세수의 80%해당액 만큼 기준재정수입이 증가하므로 보통교부세 교부액이 감소하게 되는 것에 대한 반사적 이익으로 지방교부세가 192억 35백만원 증가한다. 따라서 광역시 군은 지방소비세 도입전에 순계기준 세입규모 7,370억 59백만원의 3.03%해당액인 223억 26백만원이 증가하여 7,593억 85백만원이 된다.

도의 경우는 지방소비세의 도입으로 지방세수는 1조 2,007억 54백만원이 증가한다. 그러나 도는 지방세수 증가분의 27%(47%)정도인 3,736억 80백만원을 재원으로 하여 시에 3,031억 64백만원, 군에 795억 16백만원을 재정보전금으로 교부한다. 그리고 도가 교부받던 지방교부세는 교부세 재원의 감소, 기준재정수요증가(조정교부금 해당액), 기준재정수입증가(지방소비세수 증가액의 80%) 등의 과정을 통해 자원부족액 감소, 불교부단체 전환 등으로 4,546억 90백만원이 감소한다. 따라서 도의 순수한 세입증가는 현재 지방세입 15조 3,654억 55백만원의 2.96%에 해당하는 5,190억 51백만이 증가한 15조 8,201억 45백만원이 된다.

다음으로 시는 직접적으로 지방세수가 증가하는 것은 없지만, 도의 지방 소비세수 증가분의 27%(47%)정도를 재원으로 교부하는 재정보전금 중 시에 교부되는 3,031억 64백만원을 재정보전금으로 이전받아 세입이 증대한다. 또한 시는 보통교부세를 종전보다 적게 교부받게 되는데, 이는 시의 경우 재정보전금이 시의 기준재정수입의 보정수입으로 가산되기 때문이다. 시의 감소되는 지방교부세 규모는 3,282억 76백만원이 된다. 따라서 시는 지방소비세 도입전에 순계기준 재정규모 20조 404억 26백만원의 0.13% 해당액인 251억 13백만원이 감소하여 20조 153억 13백만원이 된다.

다음으로 군은 직접적으로 지방세수가 증가하는 것은 없지만, 도의 지방 소비세수 증가분 중 795억 16백만원을 재정보전금으로 이전받아 세입이 증대한다. 또한 군은 보통교부세를 종전보다 더 교부받게 되는데, 특별·광역시와 도가 지방소비세수의 80%해당액 만큼 기준재정수입이 증가 하므로 보통교부세 교부액이 감소하게 되는 것에 대한 반사적 이익으로 지방교부세가 4,485억 35백만원 증가한다. 따라서 군은 지방소비세 도입전에 순계기준 세입규모 12조 8,594억 55백만원의 4.04%해당액인 5,190억 51백만원이 증가하여 13조 3,785억 6백만원이 된다.

이렇게 지방소비세제도가 도입되면 직접적으로 지방세수가 증대하는 특별·광역시와 도에만 세입변화가 발생하는 게 아니라, 광역·기초간의 재원 이전을 통해 기초자치단체인 시군구에도 세입의 변화가 발생한다. 그리고 세입증대의 효과는 자치구가 9.71%로 가장 크게 나타나며, 다음으로 군(4.04%), 특별·광역시(3.38%), 광역시 군(3.03%), 도(2.96%) 순으로 세입증가효과가 나타난다. 그러나 시의 경우는 오히려 0.13%의 세입감소가 나타난다. 이러한 세입의 변화 패턴은 「소비지표」로 지역내 총지출이나 인구를 사용했을 경우에도 유사하게 나타난다(<표 6-12>, <표 6-13> 참조).



## 나. 자치단체 계층별 세입변화

### 1) 특별·광역시 본청

다음으로 세입변화 효과를 자치단체 계층별로 분석해 보기로 하자.

앞에서 살펴보았듯이 특별·광역시의 경우는 지방소비세의 도입으로 지방세수는 1조 3,827억 18백만원이 증가하고, 이중 7,189억 20백만원을 조정교부금으로 자치구에 교부하며, 또한 군이 설치된 광역시는 30억 91백만원을 군에 재정보전금으로 교부한다. 그리고 특별·광역시가 교부받던 지방교부세는 1,512억 60백만원이 감소한다. 따라서 특별·광역시의 순수한 세입증가는 현재 지방세입 15조 883억 1백만원의 3.38%에 해당하는 5,094억 47백만이 증가한 15조 5,977억 48백만원이 된다. 그러나 평균적으로 3.38% 세입확충이 발생한 것으로 나타났지만, 특별·광역시별로는 세입확충효과가 다르게 나타난다. 가장 세입확충효과가 큰 곳은 서울로 4.61%이며, 다음으로 인천(3.31%), 대구(2.50%), 울산(2.05%), 대전(1.97%), 부산(1.84%), 광주(1.42%)순으로 나타난다.

<표 6-14> 지방세입확충효과: 특별·광역시본청

(단위:백만원, %)

구분	현행 세입규모	지방세입확충효과						도입 후 세입규모
		지방소비세	조정교부금	세입보전금	지방교부세	총증가액	증가율	
서울	7,259,515	670,194	-335,097	--	-191	334,906	4.61	7,594,421
부산	2,095,163	181,621	-92,627	-467	-49,994	38,534	1.84	2,133,697
대구	1,667,983	162,772	-89,524	-1,114	-30,486	41,647	2.50	1,709,630
인천	1,429,199	132,995	-66,497	-411	-18,712	47,374	3.31	1,476,573
광주	1,004,780	78,041	-54,628	--	-9,166	14,246	1.42	1,019,026
대전	871,398	87,940	-59,799	--	-10,969	17,172	1.97	888,570
울산	760,263	69,155	-20,747	-1,099	-31,743	15,567	2.05	775,830
합계	15,088,301	1,382,718	-718,920	-3,091	-151,260	509,447	3.38	15,597,748

## 2) 자치구

다음으로 특별·광역시 자치구의 경우를 살펴보면 <표 6-15>와 같다. 자치구는 직접적으로 지방세수가 증가하는 것은 없지만, 특별·광역시의 지방소비세수 증가분의 50%정도인 7,189억 20백만원을 조정교부금으로 이전받아 세입이 증대한다. 또한 자치구는 보통교부세를 교부받지 않으므로 지방교부세 규모축소로 특별교부세만 33억 70백만원 정도 감소할 뿐이다. 따라서 자치구는 지방소비세 도입전에 순계기준 세입규모 7조 3,700억 50백만원의 9.71%해당액인 7,155억 50백만원이 증가하여 지방소비세 도입후 세입규모는 8조 856억원으로 증대된다. 그러나 이러한 세입확충효과는 자치구별로 다르게 나타난다. 가장 세입확충효과가 큰 곳은 대구로 14.37%이며, 다음으로 대전(12.79%), 광주(11.41%), 부산(9.02%), 인천(9.01%), 서울(8.81%), 울산(7.85%)순으로 나타난다. 이러한 차이가 나타나게 된 것은 특별·광역시별로 조정교부금의 교부율을 서로 다르게 운용하고 있는 것도 한 요인이라고 본다.

&lt;표 6-15&gt; 지방세입확충효과: 자치구

(단위:백만원, %)

구분	현행세입규모	세입증감효과						세입규모
		지방소비세	조정교부금	재정보전금	지방교부세	총증가액	증가율	
서울	3,804,478	-	335,097	-	-	335,097	8.81	4,139,575
부산	1,015,884	-	92,627	-	-983	91,643	9.02	1,107,527
대구	619,270	-	89,524	-	-527	88,998	14.37	708,268
인천	731,680	-	66,497	-	-580	65,917	9.01	797,597
광주	473,504	-	54,628	-	-593	54,035	11.41	527,539
대전	464,548	-	59,799	-	-398	59,401	12.79	523,949
울산	260,686	-	20,747	-	-288	20,458	7.85	281,144
합계	7,370,050	-	718,920	-	-3,370	715,550	9.71	8,085,600

## 3) 광역시 군

광역시의 군은 직접적으로 지방세수가 증가하는 것은 없지만, 특별·광역시의 지방소비세수 증가분 중 30억 91백만원을 재정보전금으로 이전받아 세입이 증대하고, 또한 지방교부세도 192억 35백만원 증가한다. 따라서 광역시 군은 지방소비세 도입전에 순계기준 세입규모 7,370억 59백만원의 3.03%해당액인 223억 26백만원이 증가하여 7,593억 85백만원이 된다. 그러나 이러한 세입확충효과는 군별로 다르게 나타난다. 가장 세입확충효과가 큰 곳은 울산으로 5.95%이며, 다음으로 부산(4.48%), 대구(3.16%), 인천(0.83%)순으로 나타난다.

&lt;표 6-16&gt; 지방세입확충효과: 광역시 군

(단위:백만원, %)

구분	순계	지방세입확충효과					증가율	도입후 세입규모
		지방소비세	조정교부금	재정보전금	지방교부세	총증가액		
부산	112,355	-	-	467	4,562	5,029	4.48	117,384
대구	164,503	-	-	1,114	4,241	5,355	3.16	169,858
인천	301,553	-	-	411	2,086	2,497	0.83	304,050
울산	158,648	-	-	1,099	8,346	9,445	5.95	168,093
합계	737,059	-	-	3,091	19,235	22,326	3.03	759,385

## 4) 도 분청

도 분청의 지방소비세 도입으로 인한 지방세입확충효과는 <표 6-17>과 같다. 지방소비세 도입이전의 도 분청의 지방세입순계는 15조 3,654억 55백만원이다. 도의 경우는 지방소비세의 도입으로 지방세수는 1조 2,007억 54백만원이 증가하지만, 재정보전금으로 시에 3,031억 64백만원, 군에 795억 16백만원을 교부하므로 그 만큼 세입이 감소한다. 그리고 도가 교부

발던 지방교부세도 4,546억 90백만원이 감소한다. 따라서 도의 순수한 세입증가는 현재 지방세입 15조 3,654억 55백만원의 2.96%에 해당하는 5,190억 51백만이 증가한 15조 8,201억 45백만원이 된다.

<표 6-17> 지방세입확충효과: 도본청

(단위: 백만원, %)

구분	현행 세입규모	세입확충효과					도입후 세입규모
		지방소비세	재정보전금	지방교부세	총증가액	증가율	
경기	4,351,527	473,367	-163,372	-955	309,041	7.10	4,660,568
강원	1,405,701	84,641	-22,853	-45,319	16,469	1.17	1,422,170
충북	919,776	75,144	-23,214	-37,113	14,817	1.61	934,593
충남	1,402,157	87,370	-23,590	-45,764	18,016	1.28	1,420,173
전북	1,358,854	96,841	-30,903	-46,670	19,268	1.42	1,378,122
전남	1,813,867	95,524	-25,374	-51,836	18,314	1.01	1,832,181
경북	1,659,373	116,158	-33,392	-59,386	23,380	1.41	1,682,753
경남	1,815,819	143,113	-43,261	-69,346	30,507	1.68	1,846,326
제주	638,381	28,595	-7,721	-15,996	4,878	0.76	643,259
합계	15,365,455	1,200,754	-373,680	-372,384	454,690	2.96	15,820,145

그러나 이러한 세입확충효과는 도(본청)별로 다르게 나타난다. 가장 세입확충효과가 큰 곳은 경기로 7.10%이며, 다음으로 경남(1.68%), 충북(1.61%), 전북(1.42%), 경북(1.41%), 충남(1.28%), 강원(1.17%), 전남(1.01%), 제주(0.76%) 순으로 나타난다. 경기의 세입확충효과가 큰 이유는 불교부단체이기 때문이다. 보통교부세를 교부받는 단체는 지방소비세가 도입되어 지방세수가 증가하면 이로 인해 지방교부세 산정기준이 기준 재정수입이 증가하여 지방교부세가 감소하므로 재원확충효과가 다소 상쇄되는데, 경기는 불교부 단체이므로 이러한 불이익을 받지 않기 때문이다.

## 5) 시

다음으로 시의 경우를 살펴보면 <표 6-18>과 같다. 시는 직접 지방세수가 증가하는 것은 없지만, 도로부터 3,031억 64백만원을 재정보전금으로 이전받아 세입이 증대한다. 그러나 시는 지방교부세 규모가 3,282억 76백만원 감소된다. 따라서 시는 지방소비세 도입전에 순계기준 세입규모 20조 404억 26백만원의 0.13%해당액인 251억 13백만원이 감소하여 20조 153억 13백만원이 된다. 지방소비세 도입이 모든 단체의 세입을 증가시키지만, 시의 경우만 지방소비세 도입이 세입감소로 이어진다. 이러한 세입변화효과는 시별로 다르게 나타난다. 시의 경우 지방소비세 도입으로 세입이 증가하는 시는 경기도 0.09% 세입확충효과가 발생한다. 그러나 경기도를 제외한 8개 도의 시는 모두 세입감소효과가 발생한다. 가장 세입감소가 큰 자치단체는 강원으로 -0.31%이며, 다음으로 경북(-0.30%), 충남(-0.29%), 전남(-0.27%), 전북(-0.24%), 제주(-0.22%), 경남(-0.18%), 충북(-0.14%)순으로 나타난다.

&lt;표 6-18&gt; 지방세입확충효과: 시

(단위:백만원, %)

구분	현행 세입규모	지방세입확충효과				도입 후 세입규모
		재정보전금	지방교부세	총증감액	증감율	
경기	7,184,015	155,301	-148,553	6,748	0.09	7,190,763
강원	1,480,992	15,282	-19,903	-4,621	-0.31	1,476,371
충북	891,651	14,307	-15,560	-1,253	-0.14	890,398
충남	1,510,134	14,421	-18,775	-4,354	-0.29	1,505,780
전북	1,675,857	24,555	-28,553	-3,998	-0.24	1,671,859
전남	1,490,357	13,664	-17,629	-3,965	-0.27	1,486,392
경북	2,707,764	25,107	-33,163	-8,056	-0.30	2,699,708
경남	2,652,575	35,565	-40,213	-4,648	-0.18	2,647,927
제주	447,081	4,961	-5,927	- 966	-0.22	446,115
합계	20,040,426	303,164	-328,276	-25,113	-0.13	20,015,313

## 6) 군

군도 시와 마찬가지로 직접적으로 지방세수가 증가하지는 않지만, 도의 지방소비세수 증가분 중 795억 16백만원을 재정보전금으로 이전받아 세입이 증대한다. 또한 군은 보통교부세를 종전보다 4,485억 35백만원 더 교부받게 된다. 따라서 군은 지방소비세 도입전에 순계기준 세입규모 12조 8,594억 55백만원의 4.04%해당액인 5,190억 51백만원이 증가하여 13조 3,785억 6백만원이 된다. 지방소비세 도입으로 인한 지방세입 증가효과는 군별로 다소 차이가 있다. 가장 지방세입 증가효과가 큰 군은 제주로 5.69%의 지방세입 증가효과가 발생한다. 다음으로 충북(5.45%), 충남(4.97%), 전남(4.94%), 경북(4.92%), 강원(4.38%), 전북(3.19%), 경남(2.47%), 경기(1.07%)순이다.

&lt;표 6-19&gt; 지방세입확충효과: 군

(단위:백만원, %)

구분	현행 세입규모	지방세입확충효과				세입규모
		재정보전금	지방교부세	총증감액	증감율	
경기	1,416,719	8,071	7,032	15,103	1.07	1,431,822
강원	1,594,751	7,571	62,223	69,794	4.38	1,664,545
충북	1,120,492	8,907	52,151	61,059	5.45	1,181,551
충남	1,366,197	9,169	58,738	67,908	4.97	1,434,105
전북	1,188,983	6,347	31,541	37,889	3.19	1,226,872
전남	2,587,048	11,710	116,077	127,787	4.94	2,714,835
경북	1,617,960	8,285	71,357	79,642	4.92	1,697,602
경남	1,616,138	7,696	32,187	39,883	2.47	1,656,021
제주	351,167	2,759	17,228	19,987	5.69	371,154
합계	12,859,455	70,516	448,535	519,051	4.04	13,378,506

#### 다. 지방세입 확충효과(총괄)

현행 지방세입의 시도별 비중을 살펴보면, 시의 세입이 32.46%, 도의 세입이 67.54%를 차지하고 있다. 이는 앞에서 살펴 본 지방세수 분포에서 특별·광역시외 지방세수가 60.59%로 도의 지방세수보다 높은 비중을 차지한 것과 대비된다. 이와 같이 지방세입의 분포에서 도의 세입비중이 높은 것은 지방재정조정제도를 통해 도와 시군으로 많은 재원이 배분되기 때문이다. 지방소비세 도입후 전체적으로 지방세입이 증대하지만, 그 정도는 다르다. 이러한 상대적 세입구조 변화를 지방세입 비중의 변화로 살펴보면, 소매업과표를 「소비지표」로 사용한 경우 시세입은 현재보다 0.72%p정도 비중이 상승한다. 그리고 지역내 총지출, 인구를 「소비지표」로 사용한 경우는 시세입 비중은 각각 0.62%p, 0.52%p 상승하여, 상승폭이 다소 줄어든다. 이는 상대적으로 소매업과표에 의한 배분이 시에 유리하게 작용하고, 지역내 총지출, 인구는 도에 유리하게 작용한다는 것을 의미한다.

&lt;표 6-20&gt; 지방세입 확충효과: 광역+기초

(단위:백만원, %)

구분	현행세입 (A)	『소비지표』					
		소매업과표 (B)	증가율 (B-A)/A	지역내총지출 (C)	증가율 (C-A)/A	인구 (D)	증가율 (D-A)/A
서울	11,063,993	11,733,996	6.06	11,683,436	5.60	11,610,563	4.94
부산	3,223,402	3,358,608	4.19	3,376,969	4.76	3,372,695	4.63
대구	2,451,756	2,587,757	5.55	2,558,599	4.36	2,560,794	4.45
인천	2,462,432	2,578,220	4.70	2,580,631	4.80	2,584,124	4.94
광주	1,478,284	1,546,565	4.62	1,541,712	4.29	1,544,479	4.48
대전	1,335,946	1,412,519	5.73	1,405,688	5.22	1,402,328	4.97
울산	1,179,597	1,225,067	3.85	1,218,084	3.26	1,218,966	3.34
경기	12,952,261	13,283,153	2.55	13,291,979	2.62	13,327,354	2.90
강원	4,481,444	4,563,086	1.82	4,569,576	1.97	4,573,304	2.05
충북	2,931,919	3,006,542	2.55	3,011,777	2.72	3,014,603	2.82
충남	4,278,488	4,360,057	1.91	4,369,839	2.14	4,373,109	2.21
전북	4,223,694	4,276,853	1.26	4,284,484	1.44	4,288,540	1.54
전남	5,891,272	6,033,407	2.41	6,044,734	2.60	6,052,039	2.73
경북	5,985,097	6,080,063	1.59	6,096,464	1.86	6,102,683	1.96
경남	6,084,532	6,150,274	1.08	6,160,911	1.26	6,167,834	1.37
제주	1,436,629	1,460,529	1.66	1,461,814	1.75	1,463,280	1.86
시도	71,460,746	73,656,697	3.07	73,656,697	3.07	73,656,697	3.07
시	23,195,410	24,442,732	5.38	24,365,119	5.04	24,293,950	4.74
도	48,265,336	49,213,964	1.97	49,291,577	2.13	49,362,746	2.27

## 라. 지방세입 확충효과의 상대 비교

### 1) 지방세입 총액

다음으로 지방자치단체별 상대적 변화를 살펴보기로 하자. 현행 지방세입의 자치단체별 비중을 보면 경기도가 18.13%로 가장 높고, 다음은 서울의 15.48%이다. 이들 두 자치단체의 지방세수가 전체 지방세입의 33.61%를 차지한다. 그리고 나머지 자치단체의 지방세입 비중은 모두 10%미만의 낮



은 비중을 차지한다. 그러나 지방세수 분포보다는 지방자치단체간 격차는 작다.

<표 6-21> 지방세입 확충효과의 상대비교

(단위:백만원, %)

구분	현 행		소매업 매출		지역내 총지출		인 구	
	세입	비중	비중	변화	비중	변화	비중	변화
서울	11,063,993	15.48	15.93	0.45	15.86	0.38	15.76	0.28
부산	3,223,402	4.51	4.56	0.05	4.58	0.07	4.58	0.07
대구	2,451,756	3.43	3.51	0.08	3.47	0.04	3.48	0.05
인천	2,462,432	3.45	3.50	0.05	3.50	0.06	3.51	0.06
광주	1,478,284	2.07	2.10	0.03	2.09	0.02	2.10	0.03
대전	1,335,946	1.87	1.92	0.05	1.91	0.04	1.90	0.03
울산	1,179,597	1.65	1.66	0.01	1.65	0.00	1.65	0.00
경기	12,952,261	18.13	18.03	-0.09	18.05	-0.08	18.09	-0.03
강원	4,481,444	6.27	6.20	-0.08	6.20	-0.07	6.21	-0.06
충북	2,931,919	4.10	4.08	-0.02	4.09	-0.01	4.09	-0.01
충남	4,278,488	5.99	5.92	-0.07	5.93	-0.05	5.94	-0.05
전북	4,223,694	5.91	5.81	-0.10	5.82	-0.09	5.82	-0.09
전남	5,891,272	8.24	8.19	-0.05	8.21	-0.04	8.22	-0.03
경북	5,985,097	8.38	8.25	-0.12	8.28	-0.10	8.29	-0.09
경남	6,084,532	8.51	8.35	-0.16	8.36	-0.15	8.37	-0.14
제주	1,436,629	2.01	1.98	-0.03	1.98	-0.03	1.99	-0.02
시계	23,195,410	32.46	33.18	0.72	33.08	0.62	32.98	0.52
도계	48,265,336	67.54	66.82	-0.72	66.92	-0.62	67.02	-0.52
합계	71,460,746	100.00	100.00	--	100.00	--	100.00	--

지방소비세가 도입되어도 소비에 비례하여 지방소비세수가 귀속된다면, 이러한 세입분포는 크게 변화하지 않는다. 다만, 지방소비세 도입의 지방세수 비중변화에서는 주로 시의 지방세수 비중이 낮아지고 도의 지방세수 비중이 높아지는 데, 반면 지방세입 분석에서는 반대 현상이 나타난다. 지방

소비세수를 배분한 후 지방세입의 자치단체별 지방소비세 도입 전후의 비중 변화를 소매업 과표를 기준으로 배분한 경우를 중심으로 살펴보았다.

우선 시는 모두 지방소비세 도입으로 세입비중이 상승하였다. 즉, 서울이 0.45%p로 가장 크게 상승하였고 나머지 광역시는 0.10%p 미만의 상승폭을 보였다. 그리고 도는 모두 세입비중이 하락하였는데, 경남이 0.16%p, 경북이 0.12%p 하락하였으며, 나머지 7개 도는 0.10%p 미만의 하락폭을 보였다. 이러한 상대적 위치의 변화는 지역내 총지출이나 인구를 「소비지표」로 사용한 경우에도 유사하다. 다만 서울, 경기의 상대적 위치 저하의 정도는 소매업과표에서 지역내 총지출, 인구를 「소비지표」가 달라질수록 더 크게 나타난다.

## 2) 1인당 지방세입

1인당 지방세입을 시도별로 구한 후 상대적 비중을 살펴보면, 특별·광역시가 25.70%, 도가 74.30%를 차지한다. 그리고 지방소비세를 도입하면 소매업 과표를 사용할 경우에는 시의 비중이 상승한다. 이러한 현상은 지역내 총지출이나 인구를 「소비지표」로 사용할 경우에도 마찬가지로 나타난다. 즉 시의 세입비중은 소매업 과표를 「소비지표」로 사용한 경우 0.58%p 상승하고, 지역내 총지출의 경우 0.48%p 상승, 인구의 경우 0.44%p 상승한다. 이는 1인당 지방세입의 경우에도 상대적으로 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하는 경우가 지역내 총지출이나 인구를 사용하는 경우보다 특별·광역시에 유리하다는 것을 의미한다.

&lt;표 6-22&gt; 1인당 지방세입확충효과와 상대비교

(단위:백만원, %)

구분	현행		소매업 과표		지역내 총지출		인 구	
	1인당 세입	비중	비중	변화	비중	변화	비중	변화
서울	1,083,930	3.99	4.12	0.13	4.10	0.11	4.08	0.09
부산	864,154	3.18	3.23	0.05	3.25	0.06	3.24	0.06
대구	970,684	3.57	3.67	0.10	3.63	0.06	3.63	0.06
인천	955,176	3.52	3.59	0.07	3.59	0.07	3.59	0.08
광주	1,057,842	3.89	3.97	0.07	3.96	0.06	3.96	0.07
대전	941,090	3.46	3.57	0.10	3.55	0.09	3.54	0.07
울산	1,107,564	4.08	4.13	0.05	4.10	0.02	4.10	0.02
경기	1,304,689	4.80	4.80	-0.00	4.80	-0.00	4.81	0.01
강원	2,912,449	10.72	10.64	-0.09	10.65	-0.08	10.65	-0.07
충북	1,964,155	7.23	7.22	-0.01	7.23	0.00	7.24	0.01
충남	2,242,717	8.26	8.20	-0.06	8.21	-0.04	8.21	-0.04
전북	2,161,733	7.96	7.85	-0.11	7.86	-0.10	7.87	-0.09
전남	2,867,910	10.56	10.53	-0.02	10.55	-0.01	10.56	-0.00
경북	2,171,074	7.99	7.91	-0.08	7.93	-0.06	7.93	-0.06
경남	1,947,413	7.17	7.06	-0.11	7.07	-0.10	7.07	-0.10
제주	2,608,112	9.60	9.51	-0.09	9.52	-0.09	9.52	-0.08
시도	27,160,692	100.00	100.00	--	100.00	--	100.00	--
시	6,980,440	25.70	26.28	0.58	26.18	0.48	26.14	0.44
도	20,180,252	74.30	73.72	-0.58	73.82	0.48	73.86	-0.44

현행 1인당 지방세입의 자치단체별 비중을 보면 강원이 10.72%로 가장 높고, 다음이 전남 10.56%로 10%이상의 높은 비중을 차지한다. 그리고 도는 7.0%~9.0% 수준에 있으며, 시는 3.0%~4.0% 수준에 있다. 그러나 지방소비세 도입으로 7개 특별·광역시는 모두 세입비중이 상승하며, 9개 도는 모두 세입비중이 하락한다. 다만 그 변화폭은 0.1%p내외로 그리 크지 않다. 소매업 과표를 「소비지표」로 사용한 경우를 중심으로 1인당 지방세입 비중 변화를 살펴보면, 시의 경우 서울이 0.13%p로 상승정도가 가

장 크며, 다음으로 대구(0.10%p), 대전(0.10%p), 인천(0.07%p), 광주(0.07%p), 부산(0.05%p), 울산(0.05%p)순이다. 그리고 도의 경우는 모두 세입비중이 하락하는데, 경남이 -0.11%p로 하락폭이 가장 크다. 다음으로 전북(-0.11%p), 강원(-0.09%p), 제주(-0.09%p), 경북(-0.08%p), 충남(-0.06%p), 전남(-0.02%p), 충북(-0.01%p), 경기(-0.00%p) 순이다. 이와같은 결과는 지방세수 총액을 대상으로 비중변화를 살펴본 것과는 다소 다른 것이다.

### 3. 지방세입 형평화 효과

지방소비세 도입으로 인한 자치단체간 세입형평화 효과를 변이계수를 이용하여 살펴보면 아래와 같다. 지방세입을 대상으로 변이계수를 살펴보면, 변이계수값은 지방소비세 도입전에 0.707185이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.710699이고, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.710117로 낮아졌으며, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.709369로 낮아졌다. 이는 지방소비세 도입으로 시도간 지방세입 분포의 불평등도가 다소 완화되었음을 의미한다. 그리고 이것은 인구, 지역내 총지출, 소매업 과표 순으로 형평화효과가 크게 나타나는 것을 의미한다.

&lt;표 6-23&gt; 형평화효과 : 변이계수

구 분	지방세입	1인당 지방세입	지방세입 (광역)	1인당 지방세입(광역)	지방세입 (기초)	1인당 지방세입(기초)	
도 입 전	0.707185	0.426058	0.820621	0.351862	0.793023	0.329820	
도 입 후	소매업 과 표	0.710699	0.414925	0.841905	0.353709	0.771354	0.298337
	지역내 총지출	0.710117	0.416910	0.839694	0.351569	0.771941	0.301606
	인 구	0.709369	0.417483	0.837214	0.350571	0.771989	0.302549

이는 1인당 지방세입을 대상으로 분석하여도 동일한 양상을 보였다. 1인당 지방세입의 경우 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.426058이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.414925이고, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.416910으로 낮아졌으며, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.417483으로 낮아졌다.

세입(광역)의 경우 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.414925이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 높아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.841905이고, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.839694로 높아졌으며, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.837214로 높아졌다. 1인당 세입(광역)의 경우, 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.351862이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 기복이 있었다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.353709로 다소 높아졌으며, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.351569로 낮아졌고, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.350571로 낮아졌다.

세입(기초)의 경우 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.793023이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.771354이고, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.771941로 낮아졌으며, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.771989로 낮아졌다. 1인당 세입(기초)의 경우, 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.329820이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 기복이 있었다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.298337로 다소 높아졌으며, 지역내 총지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.301606로 낮아졌고, 인구를 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.302549로 낮아졌다.

이러한 분석결과는 지방소비세 도입으로 광역자치단체의 세입분포만 다소 불평등이 조장되었을 뿐, 대부분의 경우에 지방소비세 도입으로 자치단체간 세입 분포 불균형도가 다소 개선되었음을 의미한다. 즉, 이러한 분석결과는 지방소비세 도입이 일부 학자들이 우려하는 것처럼 지방세입의 형평성을 크게 악화시키지는 않는다는 것을 의미한다.

## 제7장 요약 및 정책건의

참여정부 출범이후 지방분권화는 지역균형발전과 더불어 국정운영의 큰 방향이 되어 있다. 그러나 지방분권화는 국가기능의 지방이양등을 통해 지방의 역할과 기능이 확대되는 것만으로 이룩되는 것이 아니라, 재정적으로 이를 뒷받침할 재원이 마련되어야만 가능하다. 본 연구에서는 “지역주민이 자신이 필요로 하는 행·재정수요를 자신의 부담으로 충족시킨다”라는 지방자치의 이념에 맞는 지방세입확충방안을 마련해야 한다는 의미에서 지방세, 특히 지방소비세를 도입하는 방안을 검토하였다.

현행 조세체계는 국세와 지방세 비율이 80 : 20으로 세원이 국세에 편중된 세수구조로 되어 있다. 그리고 지방세는 세원도 빈약할 뿐만아니라 재산과세 위주의 세수구조로 세수의 신장성과 안정성이 떨어진다. 이렇게 열악한 지방재정을 지원하기 위해 중앙은 지방재정조정제도인 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 형태로 지방에 재원을 이양하고 있다. 이러한 지방재정조정재원은 지방세입의 30% 이상을 차지하며 지방의 자주재원인 지방세보다도 규모가 크다. 이러한 지방재정 상황에서 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 지방의 자주재원인 지방세의 기반확충이 필요하다. 또한 재산과세위주의 지방세제하에서 세수의 신장성과 안정성을 제고시키기 위해서는 소득·소비과세의 확충이 필요하다.

지방분권화를 뒷받침할 재원 확충수단으로서 제시되는 지방교부세와 지방세를 비교·분석하였다. 지방세는 지방자치단체의 자율성, 책임성을 제고하는 장점이 있는 반면, 지방재정의 불균형을 야기할 우려가 있다는 점에서 지방교부세보다 열위에 있다. 그러나 지방분권의 추진이 지방의 자율성과

책임성을 제고하는 방향으로 추진되어야 한다는 점에서 지방재정 확충 방안은 지방교부세보다는 지방세를 중심으로 마련되어야 한다. 그리고 지방세의 세원으로서 소비과세의 적합성을 검증해 보았다. 세원배분에 있어서 중앙은 소득과세, 광역자치단체는 소비과세, 기초자치단체는 재산과세가 적합하다는 점을 파악하였다. 또한 지방세수 기반의 확충을 소비과세 중심으로 추진하기 위해서, 현행 소비세의 근간인 부가가치세를 중심으로 소비과세 이론을 살펴보았다.

지방소비세 도입의 시사점을 얻기 위해 외국 세제를 벤치마킹하였다. 우선, OECD 국가 전체를 대상으로 세수구조를 조세, 국세, 지방세로 나누어 살펴보았다. 또한 국가와 지방이 세수를 공유하는 형태의 지방소비세의 전형을 일본, 캐나다의 지방소비세제를 중심으로 살펴보았고, 나아가 독일, 미국의 소비세제도 살펴보았다. 그리고 외국세제의 벤치마킹으로 다음과 같은 시사점을 얻었다. OECD국가의 조세의 세수구조는 소득과세가 중심이며, 국세의 경우에도 연방형국가는 소득과세 중심, 단일형 국가는 소비과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 그러나 지방세의 경우에는 연방형 국가의 주세는 소득과세, 지방정부세는 재산과세위주이며, 단일형 국가의 지방세는 재산과세가 가미된 소득과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 일본은 소득과세 위주의 광역자치단체세와 재산과세위주의 기초자치단체세로 되어 있었다. 미국의 주정부는 소비과세 위주이며 지방정부의 세수구조는 재산과세위주였으며, 독일의 주정부의 세수구조는 소득·소비과세 위주이며 지방정부의 세수구조는 소득과세 위주였다.

지방소비과세의 과세형태를 국가별로 살펴보면, 일본의 일반소비세인 지방소비세는 국가와 광역자치단체가 세원을 공유하는 분여방식을 취하고 있었다. 그리고 지방세인 담배소비세는 광역과 기초가 동일한 세원에 대하여



각각 과세권을 가지고 과세하는 중복방식을 채택하고 있었다. 독일은 국가와 주정부간에 일반소비세인 부가가치세원을 공유하는 분여방식을 채택하고 있었다. 그리고 개별소비세에 있어서는 독립방식을 채택하고 있었다. 미국의 경우는 국가와의 관계에서는 독립방식을 채택하고 있으며 주와 지방간에는 중복방식(일반매상세)과 독립방식(개별매상세)을 채택하고 있었다. 외국의 예를 보면, 소비세원에 대하여 중앙과 지방, 지방정부간에 세원을 배분하는 방식은 독립방식과 중복방식, 공동방식, 분여방식 등 다양한 방식들이 활용되고 있다. 그리고 지방소비세원 확충에 있어서도 현행 지방세와 같은 독립방식의 과세형태만으로는 한계가 있으므로 중복방식, 공동방식, 분여방식 등 다양한 지방세원화 방식을 검토할 필요가 있다는 점을 파악하였다.

이러한 지방재정현황, 지방소비과세 이론, 외국의 세제 등에 대한 검토를 바탕으로 지방소비세의 도입방안을 검토하였다. 현행 조세제도는 국세와 지방세간의 중복과세를 금지하는 세원분리주의를 원칙으로 하고 있다. 그리고 대부분의 소득·소비세원은 국가가 독점하고 있다. 더구나 일반소비세인 부가가치세가 대부분의 소비세원에 과세하고 있는 상황에서 세수분리방식으로 지방소비세를 도입한다면 거의 세수확충효과를 기대하기 어렵다. 따라서 지방분권을 추진할 재원조달 역할을 수행할 수 있는 지방소비세를 도입하려면 부가가치세와 세원을 공유하는 세원분배방식을 채택하되, 징세비용 등을 고려할 때, 세수분여방식을 채택하는 것이 바람직하다고 본다. 또한 생산지 원칙으로 과세되는 현행 부가가치세의 징세지와 소비세수 귀속지를 일치시키기 위하여 소비지표가 필요하다. 따라서 지역의 소비규모를 파악할 수 있는 『소비지표』로서 소매업 과표, 지역내 총지출, 인구를 선정하였다.

끝으로 지방소비세 도입의 지방재정 과급효과를 분석하였다. 지방소비세를 부가가치세와 공동세 형태로 도입하되, 부가가치세액의 10%를 세원으로

로 한다. 그리고 소비지 원칙으로 세수를 귀속시키기 위해 「소비지표」로 세수를 배분하는 것으로 하였다. 그리고 「소비지표」로 선정된 소매업 과표, 지역내 총지출, 인구를 사용하여 지방세수를 배분하고, 지방소비세 도입의 세수 확충효과, 세수 형평화 효과, 세수구조 변화 효과, 세입확충 효과, 세입 형평화 효과를 분석하였다. 지방세수확충효과는 9.70%이지만, 자치단체별로는 9.0%~15.0%범위내에서 차이가 있고, 「소비지표」별로도 다소 차이가 있다. 또한 상대적 위치의 변화를 보기 위해 지방세수에서 차지하는 비중의 변화를 살펴보았는데, 그동안 지방세수의 상대적 비중이 높았던 서울, 경기도 지방세수의 비중이 저하되는 것으로 나타났다. 또한 1인당 지방세수, 시도세수, 1인당 시도세수를 대상으로 세수 확충효과와 세수비중변화효과를 분석하여, 유사한 분석결과를 얻었다. 그리고 미세하나마 지방소비세 도입이 세수형평화 효과가 있음을 파악할 수 있었다.

또한 순계 기준 지방세입을 대상으로 세입 확충효과와 세입형평화 효과를 분석하였다. 지방소비세 도입으로 자치단체 전체로는 3.07%의 세입확충효과가 있지만, 가장 세입확충 효과가 큰 곳은 자치구로 9.71%이며, 다음으로 군(4.04%), 특별·광역시본청(3.38%), 광역시 군(3.03%), 도본청(2.96%) 순이며, 시의 경우는 오히려 0.13% 세입감소가 발생하였다.

지방소비세 도입으로 전체 세입이 증가하는데 시의 경우에는 오히려 세입이 감소할 수도 있다는 분석결과는 지방소비세 도입시 신중하게 검토해야 할 만한 것이다. 이러한 분석결과는 「소비지표」를 달리하여도 유사한 결과를 보였다. 또한 시도별로 지방세입 확충효과의 상대적 비교를 위해서 도입전과 도입후의 비중 변화를 분석하였는데, 도가 시에 비해 상대적으로 세입확충효과가 적은 것으로 나타났다. 즉, 도의 경우 지방소비세 도입으로 0.72%p의 비중저하가 나타났다. 그리고 1인당 세입의 경우에는 도에 0.58%p의 비중

저하가 나타났다. 그리고 전체 세입, 광역자치단체 세입, 기초자치단체 세입을 대상으로 지방소비세 도입 전후의 분포를 변이계수를 통해 분석하였다. 그 결과 광역자치단체의 세입을 대상으로 한 경우를 제외하고는 모든 경우에서 현재보다 지방세입분포의 불균형도가 개선되는 것을 나타났다. 이러한 분석결과는 지방소비세 도입이 일부 학자들이 우려하는 것처럼 지방세입의 형평성을 크게 악화시키지는 않는다는 것을 의미한다.

본 연구에서는 부가가치세와 세원을 공유하는 형태의 지방소비세를 도입하는 방안을 제시하고 부가가치세액의 10%해당액을 소비지주의에 의해 지방에 세수를 귀속키는 것으로 상정하고 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화효과, 지방세입 확충효과, 지방세입 형평화 효과 등을 분석해 보았다. 그 결과 지방소비세 도입시 다음과 같은 점을 신중히 고려할 것을 건의하고자 한다.

첫째, 소비지 원칙에 입각한 지방소비세를 도입하기 위해서는 세수를 소비지에 귀속시키기 위한 적합하고 합리적인 「소비지표」를 선정할 필요가 있다. 왜냐하면, 어떤 「소비지표」를 선정하였느냐에 따라 지방자치단체 별로 지방소비세수가 달라지기 때문이다. 그러므로 「소비지표」의 선정을 둘러싸고 지방자치단체간 갈등이 야기될 우려가 있다. 따라서 「소비지표」를 선정하기 위해서는 이론적 적합성 뿐만 아니라, 절차적 합리성, 행정적 실천가능성을 모두 갖추어 이를 선정하여야 한다. 이렇게 선정된 「소비지표」라야 지방소비세 도입을 둘러싼 지방자치단체간 갈등을 최소화할 수 있다. 본 연구에서는 「소비지표」로 부가가치세 소매업 과세표준(매출), 지역내 총지출, 인구를 제시하였다. 이들 세가지 지표는 각각 장단점이 있다. 「소비지표」의 선정은 정책당국의 정책목표에 따라 결정될 것이다. 다만, 통계의 구득 가능성, 지표의 명료성, 지방자치단체간 재정형평화 효과등을 감안하면 인구가 가장 합당한 지표라고 판단된다.

둘째, 시도세로 도입되는 지방소비세 도입은 일견 시도에만 재원이 증가하는 것처럼 보이지만, 사실상은 광역·기초간 재정조정을 통해 기초자치단체인 시군구에도 세입의 증감을 가져온다. 그런데 본 연구에서의 분석결과에 의하면, 지방소비세 도입은 시도 본청, 자치구, 군(광역시 군 포함)에 세입증가를 가져오지만, 시의 경우는 오히려 세입이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 지방소비세 도입이 시에 재정보전금의 증가를 가져오는 한편, 시의 기준재정수입(보정수입)을 증가시켜 시에 교부되는 지방교부세가 감소되기 때문이다. 따라서 지방소비세 도입으로 오히려 시의 세입이 감소하는 것을 방지하기 위해서는 기준재정수입에 전액 반영되는 재정보전금의 반영율을 80%정도로 낮추는 것이 필요하다.

셋째, 지방소비세 도입으로 가장 세입 확충효과가 큰 것은 자치구로 나타났다. 본 연구에서는 지방소비세 도입으로 증가된 특별·광역시세수를 조정교부금 재원으로 사용하여 자치구에 교부하는 방안을 제시하였다. 따라서 자치구는 특별·광역시의 지방소비세수의 50%내외의 재원을 조정교부금으로 받아 세입이 증가하는 반면, 보통교부세 불교부단체이므로 지방교부세 감소효과는 거의 나타나지 않기 때문이다. 따라서 특별·광역시의 지방소비세수의 일부를 조정교부금의 재원으로 하되 그 비율은 기존의 취득세·등록세에 적용하던 비율보다 다소 하향 조정할 필요가 있다.

본 연구는 지방분권화 추진에 따른 중앙정부 기능의 지방이양, 지방의 복지업무 증가 등 지방재정수요를 충족시키기 위한 지방재정확충 방안의 하나로 지방소비세를 도입하는 방안을 제시하고 그 효과를 분석하였다. 지방소비세 규모(지방소비세율), 지방소비세수의 광역·기초간 배분 등은 지방으로 이양되는 중앙정부 기능의 내용에 따라 결정될 것이다. 그러나 현재 지방분권화를 추진하기 위한 로드맵은 나와 있지만, 구체적으로 어느 정도

의 기능이 어느 계층에 이양될 것인지는 알 수가 없다. 따라서 지방소비세 규모나 광역·기초간 배분 방안 등을 인위적으로 가정을 하여 지방소비세 도입안을 마련하고 그 효과를 분석하였다. 이는 본 연구의 한계로 남는다. 향후 중앙정부기능의 이양 내용이 구체화됨에 따라 심도있게 연구할 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 곽태원, 『조세론』, 서울: 법문사, 2000.
- 국세청, 『국세통계연보』, 1999-2002.
- 권강웅, 『지방세강론』, 서울: 조세통람사, 2001.
- 김동건, 『현대재정학』, 서울: 박영사, 2001.
- 김동기, “재정분권의 과제와 방향”, 한국지방자치학회 하계학술발표회, 2003.
- 김대영, 『지방세체계의 합리적 조정방안』, 연구보고서 95-12, 한국지방행정연구원, 1996.
- 김정훈, 『지방소비과세의 확충방안』, 한국지방행정연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『국세와 지방세의 조정방안』, 한국조세연구원, 2002.
- 오연천, 『한국조세론』, 서울: 박영사, 1992.
- 이준구, 『재정학』, 서울: 다산출판사, 2002.
- 이필우, 『조세론』, 서울: 법문사, 1995.
- 이영희·이상용, 『광역과 기초자치단체간의 재원조정방안』, 한국지방행정연구원, 연구보고서 93-7, 1994.
- 박정수, “국세와 지방세의 합리적 조정방안”, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『공동세제도의 활용방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1993.
- 행정자치부, 『자치단체 예산개요』, 2002, 2003.
- 행정자치부, 『지방세정 연감』, 각년도
- \_\_\_\_\_, 『지방재정 연감』, 각년도
- \_\_\_\_\_, 『지방교부세 산정내역』, 2001, 2002.

大阪府, 府税のしおり, 2000.

地方財務協會, 「地方財政概要」, 2000.

Bahl, Roy W. & Linn, Johannes F., *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press. 1992.

Bird, R., “*Treading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*,” *National Tax Journal*, 46.

Bruce, Neil, *Public Finance*, Addison-Wesley, 1998.

Feldstein, Martin, “On the Theory of Tax Reform,” *Journal of Public Economics*, 1976.

Mikesell, J., *Fiscal Administration*, Wadsworth Publishing Co: Belmont, 1994.

Musgrave. R. and Musgrave, P. *Public Finance in Theory and Practice*, 1989.

OECD, *Related Strategies*, 1999.

## 【Abstract】

### A Study on the Local Consumption Tax

Since the inauguration of the Participatory Government, decentralization has become the major direction of national administration along with balanced regional development. However, decentralization cannot be realized by merely expanding the role and functions of the local government by transferring the functions of the central government to the local government. It requires financial resources that can support these increased functions. In order to amplify local revenue in compliance with the idea of local autonomy, this research reviewed a method to introduce the local consumption tax.

The present tax system has a structure of tax yields whose source is concentrated on national taxes. The source of tax revenue for local taxes is meager and the expansibility and stability of tax yields is insufficient. In order to support local finance, which is fairly inferior, the central government is transferring financial resources to the local government by an inter-governmental grant system. Occupying more than 30 % of local tax revenue, the scale of financial resources for the inter-governmental grants is larger than that of local tax--the



independent financial resource of the local government. Under these circumstances, local share tax and local tax can be considered as a means to amplify the financial resources supporting decentralization. Furthermore, considering that decentralization should be implemented to enhance the autonomy and responsibility of the local government, the method to amplify financial resources for local the government should be focused on the local tax rather than the local share tax. Examining the appropriateness of the consumption tax as a source of tax revenue, the income tax is appropriate for the central government, the consumption tax for the upper-level local government, and the property tax for the lower-level local government in light of distributing sources of tax revenue. Thus, the foundation of local tax yields must be amplified on the basis of the consumption tax.

The tax system of other countries were benchmarked to get an insight on introducing the local consumption tax. The structure of tax yields of OECD countries is centered on the income tax. In the case of national taxes, while the structure of tax yields of federal countries is centered on the income tax, that of unitary countries is centered on the consumption tax. However, in the case of local taxes, the main tax of federal countries is the income tax, the local government tax is centered on the property tax and the local tax of unitary countries has the structure of

tax yields centered on the income tax, which is mixed with the property tax. Observing the cases of these countries, various methods such as the independent method, overlapping method, common method and distributive method are utilized to distribute sources of consumption tax revenues between the central and the local government and between the local governments. To amplify the sources of the local consumption tax, various methods of local tax revenues, such as the overlapping method, common method and distributive method need to be examined because the current taxation in the independent method has its limits. The ways to introduce the local consumption tax was examined based on a study on the local financial situation, the theory of the local consumption tax, the tax system of other countries, etc. The present taxation system is based on separatism of the sources of tax revenues, which prohibits the redundant taxation of national and local taxes. In addition, most sources of income tax and consumption tax are exclusively occupied by the central government. If the local consumption tax is introduced by separatism of sources of tax yields while the value added tax--a kind of common consumption tax--is imposed on most sources of consumption tax revenues, it will be very difficult to expect the amplification of tax yields. Therefore, if it is necessary to introduce a local consumption tax that can procure sources of tax revenues

required to implement decentralization, it would be desirable to select the distributive method of tax revenues in consideration of tax collection costs, while adopting a method to distribute the source of tax revenues, where the local consumption tax shares the source of tax revenue with the value added tax. The destination of the consumption tax is required to coincide with the tax collection region of the present value added tax, which is imposed on the principle of producing district. To do so, retail tax basis, total expenditure within the region and population were chosen as the consumption index with which the regional consumption scale could be measured.

Finally, the effect on local finance from the introduction of the local consumption tax was analyzed. Maintaining the local consumption tax in the shape of value added tax and common tax, 10 % of the VAT is fixed as the source of tax revenues. Then, tax yield is designed to be distributed according to the consumption index to revert it, in keeping with the principle of consuming district. The retail tax basis, total expenditure in the region and population chosen as consumption indices were used to distribute local tax yields and analyze the effect of introducing the local consumption tax on tax yields, balancing tax yields, changing the structure of tax yields, amplifying tax revenues and balancing tax revenues.



---

지방소비세 도입방안

---

발행일 : 2003년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: [hprint@empal.com](mailto:hprint@empal.com)

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-258-1 93350

