지방소득·소비세관련 핵심 쟁점 연구

2009. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1부 지방소비세 관련 이론 ····· 1

제1장 재정분권이론 ····· 1

제1절 재정분권 ····· 1

1. 재정분권의 의미 ····· 1
2. 지출기능의 배분 : 기능배분론 ····· 3
3. 재원조달 기능의 배분 : 세원배분론 ····· 8
4. 지출기능과 재원조달기능의 연계 ····· 13

제2절 재정분권과 지방소비세 ····· 16

제2장 지방소비세 관련 이론 ····· 19

제1절 소비과세 이론 ····· 19

1. 소비과세유형 ····· 19
2. 소비과세의 장단점 ····· 20
3. 부가가치세 ····· 21

제2절 지방소비세 이론 ····· 25

1. 중앙·지방간 부가가치세원의 배분 ····· 25
2. 지방소비세와 과세자주권 ····· 27
3. 지방소비세의 소비지원칙 적용상의 문제 ····· 30

제3절 지방소비세 관련 쟁점 ····· 33

1. 지방소비세(안)에 대한 검토 ····· 33

2. 지방교부세와 지방소비세 ····· 33
3. 지방세수 불균형 ····· 35
4. 지방소비세 대안으로서의 최저한 세율제, 임의세 도입 ····· 39
5. 지역발전인센티브 제도 ····· 39

제2부 외국의 지방소득·소비세 현황 및 시사점 ····· 43

제1장 OECD 국가들의 지방세 현황 및 최근 동향 ····· 43

제1절 OECD 국가들의 지방세 현황 ····· 43

1. 지방세 비중 ····· 43
2. OECD국가들의 지방소득세 ····· 52
3. OECD국가들의 부가가치세 ····· 59

제2장 개별국의 지방소득·소비세 현황 및 시사점 ····· 67

제1절 일본 ····· 67

1. 개요 ····· 67
2. 지방소득세 ····· 75
3. 지방소비세 ····· 78
4. 소결 ····· 88

제2절 캐나다 ····· 90

1. 개요 ····· 90
2. 지방소득세 ····· 92
3. 지방소비세 ····· 93
4. 조화판매세(HST) ····· 94

제3절 이탈리아 ····· 95
1. 개요 ····· 95
2. 지방소득세 ····· 101
3. 부가가치세(VAT) ····· 101
제4절 호주 ····· 102
1. 개요 ····· 102
2. 개인소득세 ····· 104
3. 소비세(goods and services taxes) ····· 104
제5절 스웨덴 ····· 106
1. 개요 ····· 106
2. 지방소득세 ····· 109
3. 부가가치세 ····· 110
제6절 스페인 ····· 111
1. 개요 ····· 111
2. 지방소득세 ····· 115
3. 부가가치세(IVA) ····· 116
제7절 요약 및 시사점 ····· 116
1. 요약 ····· 116
2. 시사점 ····· 119
부록: 일본 참고자료 ····· 122
1. 전문가 논의 ····· 122
2. 최근 삼위일체 개혁 동향 ····· 124
참고문헌 ····· 140

표 목 차

<표 1-1> 각급 정부에 대한 기능 배분원칙 ····· 7
<표 1-2> 정부 계층간 세원배분의 유형화 ····· 21
<표 1-3> 소비과세의 유형 ····· 29
<표 1-4> 부가가치세의 부담과 귀속 ····· 33
<표 1-5> 유형별 지방 부가가치세의 내용 ····· 39
<표 1-6> 시도별 지방세 징수액과 지방소비세 징수 예측액
(2007년 기준) ····· 37
<표 1-7> 지방세 징수액과 지방소비세 징수 예측액의 불평등도 ····· 38
<표 1-8> 지역별 법인세 징수액 및 인센티브 규모 시산 ····· 42
<표 2-1> OECD 국가들의 지방세 비중 ····· 44
<표 2-2> 지방세입 중 지방세수의 비중 ····· 46
<표 2-3> OECD국가의 세원별 세수구조(2006) ····· 47
<표 2-4> 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가) ····· 48
<표 2-5> 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가) ····· 49
<표 2-6> 주요국의 조세공유제도 ····· 51
<표 2-7> 개인과 기업의 지방세 소득과세 구조(단일형 국가) ····· 53
<표 2-8> OECD국가들의 지방 개인소득세율 ····· 55
<표 2-9> 주요 국가간 지방소득세 비교 ····· 58
<표 2-10> OECD국가의 VAT 세율 ····· 63
<표 2-11> 지방세입의 구성 ····· 67
<표 2-12> 일본의 지방세구조 및 구성비 ····· 72
<표 2-13> 지방세의 세원별 세수구조 ····· 73
<표 2-14> 법인사업세의 세율 ····· 77
<표 2-15> 세제조사회의 심의경과 ····· 79

<표 2-16> 도부현간의 청산의 기준 ····· 86
<표 2-17> 시정촌에 대한 교부의 기준 ····· 88
<표 2-18> 이탈리아 개인소득세율 ····· 101
<표 2-19> 스페인의 개인소득세율 ····· 115
<표 2-20> 지방부가가치세(전단계세액공제방식) ····· 127
<표 2-21> 자치성과 대장성의 견해 차이(모치다(持田), 2004:110) … 123
<표 2-22> 세목별 편재성 및 안정성 ····· 131
<표 2-23> 삼위일체개혁의 목표와 실적 ····· 137

그림목차

<그림 1-1> 중앙·지방간 소비 세원 배분 ····· 72
<그림 2-1> 총 조세 대비 지방세 변화(1985-2006) ····· 45
<그림 2-2> 일본의 총조세 대비 지방세비중 ····· 69
<그림 2-3> 일본의 지방세 구조 ····· 69
<그림 2-4> 지방세의 세원별 세수구성비 추이 ····· 74
<그림 2-5> 캐나다의 총조세 대비 지방세비중 ····· 91
<그림 2-6> 캐나다의 지방세수구조 ····· 91
<그림 2-7> 이탈리아의 지방세입 중 지방세 비중 ····· 98
<그림 2-8> 이탈리아 기초지방정부의 세입구성 ····· 99
<그림 2-9> 이탈리아 주정부의 세입구성 ····· 99
<그림 2-10> 이탈리아 지방정부의 지방세수구조 ····· 100
<그림 2-11> 호주의 총조세 대비 지방세비중 ····· 103
<그림 2-12> 호주의 지방세수구조 ····· 103
<그림 2-13> 스웨덴의 총조세 대비 지방세비중 ····· 107
<그림 2-14> 스페인의 총조세 대비 지방세비중 ····· 114
<그림 2-15> 스페인의 지방세수구조 ····· 130

제1부 지방소비세 관련 이론

제1장 재정분권과 지방소비세

제1절 재정분권이론

1. 재정분권

○ 지방분권을 관점에 따라 정치적 측면, 행정적 측면, 경제적 측면으로 나누어 본다면, 재정분권은 경제적 측면에서 본 지방분권이라고 할 수 있음

- 따라서 재정분권은 주로 지방분권을 경제적 효율성 측면 특히 자원배분의 효율성 측면에서 접근함

○ Musgrave(1980)는 정부의 재정기능은 자원배분기능(resource allocation), 경제안정화기능(macroeconomic stabilization function), 소득재분배기능(Income redistribution function)으로 분류할 수 있으며, 이러한 세 가지 재정 기능 중 경제안정화 기능과 소득재분배기능은 중앙정부에서 수행하는 것이 바람직하다고 주장함

- 그리고 자원배분기능은 중앙정부와 지방정부가 수행하는데, 편익의 파급범위가 전국적인 순수공공재는 중앙정부가 공급하지만, 편익의 파급범위가 지역적인 지방방공공재는 지방정부가 공급하는 것이 바람직하다고 주장함

○ 경제안정화 기능을 지방정부에서 수행하기 어려운 이유는 지방정부는 화폐정책수단, 외환관련 정책수단 등 거시경제적 정책수단을 가지고 있지 않기 때문임

○ 또한 지방정부의 저소득층 지원을 위한 과도한 소득재분배 정책은 저소득층의 유입을 촉진하고 소득재분배 정책 수행에 필요한 비용을 부담해야 할 고소득층의 전출을 촉진하기 때문에 지방정부가 이를 수행하기 어려움

○ 전통적 이론에서는 경제안정화 기능과 소득재분배 기능은 중앙정부가 수행하도록 되어 있음으로 재정분권은 주로 중앙·지방간 자원배분 기능의 배분에 초점을 맞추고 있음

- 중앙·지방간 자원배분기능의 배분은 지방공공재를 어느 계층의 정부에서 공급하는 것이 효율적인지와 지방공공재 공급에 소요되는 재원을 어느 계층의 정부에서 조달하는 것이 효율적인지에 초점을 맞추고 있음

○ 본 연구에서는 재정분권은 다음과 같은 단계로 논의해 보기로 함

- 첫째, 중앙·지방간 지출기능의 배분

·즉, 공공재의 공급을 어느 계층의 정부에서 담당하는 것이 효율적인가?

·또는 공공재 공급에 소요되는 재원의 지출기능을 어느 정부계층에 배분하는 것이 효율적인가?

- 둘째, 중앙·지방간 재원조달기능의 배분

·공공재 공급에 필요한 재원을 어느 계층의 정부에서 어떻게 조달하는 것이 효율적인가?

·이 문제는 재정수입의 근간인 조세수입의 정부간 배분인 세원배분과 관련되어 있음

- 셋째, 지방정부에 있어 지출기능과 재원조달기능의 조화

·지방정부에서 지출기능과 재원조달기능간의 괴리는 어떠한 문제를 야기하는가?

2. 지출기능의 배분 : 기능배분론

○ 기능배분에 대한 논의는 공공재 공급을 시장기능 속의 일반상품과 유사하게 취급함으로써 효율적인 공급이 가능하다고 주장하는 Tiebout(1956)에 의해 시작되었으며, Oates(1972)의 재정연방주의에 의해 발전되었다고 할 수 있음

○ Tiebout(1956)는 사적재가 완전경쟁 시장에서 자원배분의 효율성을 달성하는 것과 마찬가지로 지방공공재도 몇 가지 조건이 충족되고 수많은 지방정부가 다양한 지방공공재를 공급한다면, 주민들의 지방공공재 선호에 따른 이동 즉, "발에 의한 투표"에 의해서 지방공공재의 효율적 배분이 달성된다고 주장함

○ Tiebout모형에서 전제로 하고 있는 조건은 다음과 같음

- 다수의 지역 : 상이한 재정프로그램을 제공하는 지역의 수가 충분히 많아 주민들은 이중에서 자신들의 선호를 가장 잘 반영하는 지역을 선택할 수 있음
- 완전한 정보 : 주민들은 각 지역에서 제공하는 재정 프로그램의 내용에 대해 완전한 정보를 가지고 있음
- 완전한 이동성 : 사람들의 주택구입에 거래비용이 없고, 직장이동이 자유롭게 이루질 수 있어 지역간 이동에 제약이 없음
- 규모수익 불변의 생산기술 : 지방공공재를 생산하는 데 소요되는 단위당 비용이 불변으로 어느 계층의 정부에서 생산하여도 동일함
- 외부성이 없음 : 지방정부가 공급하는 공공재의 편익이 지역 외로 파급되지 않고 지역내 주민에게만 편익을 줌

○ Tiebout 메커니즘은 달성하기 어려운 엄격한 가정을 전제로 하므로 현실적으로 문제가 있긴 하지만 지방공공재 배분과 관련하여 많은 시사점을 주고 있음

○ Oates의 재정연방주의는 Tiebout의 메커니즘을 기초로 발전시켰다고 볼 수 있는데, Oates에 의하면 지방정부에서 지역주민의 선호에 따라 지방공공재를 공급하는 것이 효율적이지만, 규모의 경제와 외부효과가 발생할 경우에는 비효율이 발생되기 때문에 정부간 기능을 고려하여 공공재 공급을 배분해야 한다는 의견을 제기하였음

○ 즉 Oates의 재정연방주의(fiscal federalism)는 편익의 파급범위, 규모의 경제 등을 고려하여 각 계층의 정부에 적절한 기능을 배분하고, 그에 상응한 재원조달 방법을 결정하는 것이 바람직하다고 봄

○ Oates는 분권화 정리(Decentralization Theorem)를 통해 지방공공재의 편익이 일정한 범위에 미치고 그 공급비용이 중앙정부와 지방정부에서 동일하다면, 중앙정부가 집중적으로 공급하는 것보다 지방정부가 공급하는 것이 효율적임을 주장하였음

○ Oates의 분권화 정리(Decentralization Theorem) : “ 특정 공공재의 소비가 지리적으로 전체 인구 중의 일부 주민에 한정되고, 각 구역에서 소비될 공공재의 공급비용이 중앙정부와 해당 지방정부에서 동일하다면, 중앙정부가 모든 구역에 걸쳐서 획일적으로 정해진 수준의 공공재를 공급하는 것보다 지방정부가 그 해당지역에서 파레토 효율적인 수준의 산출물을 공급하는 것이 언제나 더 효율적이거나 적어도 최소한 중앙정부만큼 효율적이다.”

○ 분권화정리로부터 다음과 같은 두가지 중요한 명제를 도출해 낼 수 있음 (전상경, 2007)

- 첫째, 분권화정리는 각 구역에서 사용될 공공재 공급비용이 중앙정부나 해당 지방정부에서 동일하다는 것을 가정함

  · 만약 중앙정부가 공공재를 공급할 때 규모의 경제를 실현시킬 수 있다면, 그 재화가 갖는 소비에서의 분권적 특성에도 불구하고 중앙정부가 공급하는 것이 더 바람직할 수도 있음

· 그러나 집권화를 통해서 그와 같은 비용절감을 기대할 수 없을 경우에는 분권화된 재정이 더 바람직함

- 둘째, 공공재를 중앙정부가 공급하든 지방정부가 공급하든 아무런 차이가 없는 특별한 경우까지 포함하더라도 각 구역간에 효율적인 산출물 수준이 다양하면 다양할수록 분권화에의 유인은 더 클 것임

· 왜냐하면 주민의 선호가 다양하면 다양할수록 전국적으로 획일적인 산출물 수준과 대부분의 지방정부에서의 효율적 수준은 서로 다르기 때문임

· 따라서 주어진 인구규모에서 ① 국가 전체내에서의 개인선호가 다양해질 수록 그리고 ② 공공재 소비자의 지리적인 묶음이 그 재화의 수요측면에서 더욱 동질적일수록 분권화를 통하여 특정 공공재를 공급함으로써 얻을 수 있는 이득은 그만큼 커짐

○ 또한 전통적인 기능배분론에서는 공공재의 편익범위에 따라 공공재의 공급주체를 구분하는데, 국방 등 편익의 범위가 광범위한 것은 순수공공재라고 하여 중앙정부가 공급하도록 하고, 물리적 또는 경제적으로 편익의 범위가 한정되어 있는 것은 지방공공재라고 하여 주민의 선호도를 고려하여 지방정부에서 공급하는 것이 바람직하다고 주장하고 있음

○ Seabright(1996)는 ① 지방마다 주민들의 선호가 다르고 이에 대한 정보수집 비용이 적은 경우, ② 지역간 자원 이동의 가능성이 존재하여 지방정부간 경쟁이 예상되는 경우, ③ 공공재의 만족도에 대한 평가가 주민투표 등을 통해 가능한 경우 등에는 중앙보다는 지방정부에서 지방공공재를 공급하는 것이 바람직하다고 하였음

○ 그러나 지방공공재라고 ①첫째, 지방분권에 따른 외부성이 발생하는 경우, ② 지방의 과도한 경쟁으로 인하여 시장의 효율적인 자원배분에 왜곡현상이 발생하는 경우, ③ 규모의 경제가 존재하는 경우, ④ 전국적으로 통일적인 소득재분배 기능이 필요한 경우 등에는 중앙정부에서 공급하는 것이 바람직하다고 주장하였음

○ Shah(1998)는 Oates의 재정연방주의에 기초하여 계층별 정부의 기능을 다음과 같이 구분하였음(<표 1> 참조)

○ 그러나 최근 경제환경의 변화 및 경제학의 발전에 따라 기존의 수동적인 경제주체로서의 지방정부 역할을 제기하였던 Musgrave와 Oates의 논리가 시대에 적합하게 변화될 필요가 있음이 제기되고 있음

○ 掘場勇夫(2001)는 지방정부의 역할이 지방공공재 공급이라는 자원배분 기능에 국한될 것이 아니라 소득재분배 기능도 수행해야 한다고 주장함

- 과거의 소득재분배 기능은 개인소득세의 누진과세, 화폐지원 등으로 주로 중앙정부에 의하여 수행되었으나, 그러나 최근의 소득재분배는 화폐지원보다 교육, 복지, 의료 등 준사적재의 공급을 필요로 하고, 이에 대한 정보는 정보의 다양성 등에 따라 중앙정부보다 지방정부가 담당하는 것이 보다 바람직함

- 즉, 지방정부에서 주민의 선호를 반영하여 준사적재를 공급하는 것이 보다 효율적일 수 있다고 주장함

<표 1-1> 각급 정부에 대한 기능 배분원칙

기 능	정책, 기준, 감독	공급/행정	생산/배분	비 고
지역·국제간 갈등 해결	U	U	N, P	국제적 편익 & 비용 파급 범위
대외교역	U	U, N, S	P	〃
통신	U, N	P	P	국가별 규제 불가능
금융거래	U, N	P	P	〃
환경	U, N, S, L	U, N, S, L	U, N, S, L	세계, 국가, 주의 외부 효과
외국인 직접투자	N, L	L	P	지역의 간접자본이 필수적
국방	N	N	N, P	국가 내 편익 & 비용 파급범위
외교	N	N	N	〃
통화, 금융정책	U, ICB	ICB	ICB, P	각급 정부로부터의 독립이 필수적이며, 경우에 따라 국제 공통 규율 필요
주(state)간 교역	N	N	P	생산요소 및 재화의 이동에 대해 헌법적 보호 필요
이민	U, N	N	N	강제추방에 대한 국제기관 간여
이전지출	N	N	N	재분배정책
형법, 민법	N	N	N	법률, 국가의 보편성
산업정책	N	N	P	지나친 이웃 경쟁 방지
규제	N	N, S, L	N, S, L, P	협력
재정정책	N	N, S, L	N, S, L, P	조화 가능
천연자원	N	N, S, L	N, S, L, P	지역간 형평성, 국내 공동시장
교육, 보건, 사회보장	N, S, L	S, L	S, L, P	현물이전
고속도로	N, S, L	N, S, L	S, L, P	편익 & 비용의 다양한 도로 파급범위
공원 & 오락	N, S, L	N, S, L	N, S, L, P	〃
경찰	S, L	S, L	S, L	지방정부 편익
상하수도, 쓰레기, 소방	L	L	L, P	〃

주: U: 국제기관, ICB: 독립된 중앙은행, N: 국가, S: 주/도 정부, L: 지방정부, P: 민간부문

자료: Shah, Anwar, "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization," *Working Paper*, Washington, D.C.: The World Bank, 1998

3. 재원조달 기능의 배분 : 세원배분론

○ 중앙정부와 지방정부간 기능이 적절히 배분되면, 다음 문제는 이러한 기능을 수행하는 데 필요한 재원을 조달하는 기능의 정부계층간 배분에 대하여 논의할 필요가 있음

○ 중앙·지방간 재원조달 기능의 배분은 정부간 세원배분이론을 중심으로 논의가 전개되었음

○ 공공경제학에서의 세원배분의 전통적 모델은 Musgrave(1983)이래로 Oates(1996, 1998), McLure(1993, 1999) 등 많은 학자들에 의해 다양하게 주장되었음

○ 전통적 모델인 공공경제학적 모델(Public Economics Approach)에서는 정부의 기능배분과 연계하여 세원배분을 설명함

○ 이렇게 세원배분을 기능배분과 연계함에 따라 지방세로 배분되는 세원은 다음과 같은 성격을 갖는 것이 바람직하다고 주장하였음(Oates, 1996)

- 첫째, 응익과세적 성격이 강한 세원은 가급적 보다 하위정부에 배분되어야 함
- 둘째, 비응익과세가 지방세로 배분될 때는 보다 상위정부에 배분되어야 함
- 셋째, 지방정부가 비응익과세를 이용하는 경우, 상대적으로 지방행정구역을 이동하기 어려운 세원에 과세되어야 함

○ 이러한 세원배분원칙은 지방세 원칙으로 거론되는 보편성, 응익성, 안정성, 신장성, 정착성 중 주로 응익성과 정착성에 중점을 두고 있음

○ 이러한 세원배분원칙에 따라 중앙정부에는 개인소득세, 법인소득세 등 소득과세관련 세목이 배분되고, 주정부와 같은 광역지방정부에는 도매매상세(retail sales tax)등 소비과세관련 세목이 배분되며, 지방정부에는 재산세 등 재산과세관련 세목이 배분되는 것이 합리적이라고 주장하였음

○ 공공선택적 접근(Public Choice Approach)에서는 세원배분에 관한 공공경제학적 접근이 갖는 문제들에 대하여 비판을 가하고 대안을 제시하였음

○ Hettlich and Winer(1984)는 정부가 경제적 계산보다는 정치적 관점에서 세원배분 등을 결정한다는 점을 강조하였음

- 즉, 세원에 대한 경쟁은 재선가능성에 영향을 준다는 것이 인식되는 한, 정치적 의사결정에 영향을 준다는 것임

○ 또한 Brennan and Buchnan(1980, 1983)은 전통적 모델과 대조적으로 공공부문도 사경제부문과 마찬가지로 경쟁이 효율을 가져온다는 전제하에 형평성 제약하에 세입을 극대화하는 모델을 설정하여 세원배분을 할 것을 주장하였음

- 이에 따라 공공경제학적 접근에서 지방세의 조건으로 정착성을 중시한 것과달리 공공선택론적 접근에서는 지방세는 이동성있는 과세대상에 과세하는 것이 합리적이라고 주장하였음

○ 그러나 경쟁적인 사경제 시장에서 작용하는 것과 같은 시장청산 능력이 공공부문에는 없는 상황에서 공공선택적 접근에 의한 이러한 결론은 지나치게 단순하다는 것을 보여줌

- 정부간 경쟁이 나쁘다는 주장뿐만 아니라 모든 정부간 경쟁은 좋다는 극단의 공공선택론적 접근도 문제가 있음

○ Bird(1999)는 공공경제학적 접근과 공공선택론적 접근이 가지는 문제점을 비판하면서 정부간 세원배분에 관하여 다음과 같이 주장하였음

○ 다계층 정부는 원리상 조세와 공공지출의 혜택이 가능한 한 밀접하게 관련이 있을 때 잘 운영됨

- 즉, 특정 행정구역에 거주하는 주민이 그들이 공공부문으로부터 얻는 것에 대해 지불하고 그들이 지불한 것을 얻을 때, 지방공공재는 가장 효율적으로 공급됨

- “재정등가성의 원리(Oates 1972)”는 주민들이 몇 개의 중첩된 행정구역(중앙정부-광역지방정부-기초지방정부)에 거주할 때, 그들이 각각의 행정구역으로부터 받은 혜택과 일치하게 조세를 지불해야 한다는 것임

- 그리고 지방공공재 공급에 확산(spill over)이 발생할 때는 이러한 등가성을 회복하기 위해서 수평적 재원조정이 필요함

- 그러나 추가적으로 행정적인 효율을 고려할 경우, 엄격한 등가성원리와는 불일치할지라도 상위 계층의 정부에 의한 수직적 재원조정이 필요함

○ Bird(1999)는 이러한 시스템 하에서 지방세로서 만족해야 할 두 가지 준칙을 주장하였다.

- 첫째, 지방세는 가장 부유한 하위정부단위에게 재정적으로 충분한 세수를 제공해야 함

- 둘째, 하위정부에 한계적인 재정책임(fiscal responsibility at the margin)을 부과해야 함

- 그리고 이러한 목표를 달성하는 가장 최선의 방법은 이러한 정부가 자신의 세율을 스스로 결정하도록 허용하는 것임

- 또한 그는 지방정부가 교육, 보건 등 준사적재를 공급하는 것이 효율적이라고 하였음

○ Bird(1999)는 이러한 준칙에 따라 지방정부세로는 사용료, 재산세가 가장 적합하며, 주세로는 개별소비세(excise tax), 개인소득세, 법인소득세, 급여세, 도매매상세가 적합하다고 주장하였음

- 또한 Bahl(1995) 등이 부가가치세가 지방세로 적합하지 않다고 주장한 것과 달리 중국, 인도, 브라질, 캐나다와 같은 거대 국가에서는 부가가치세가 지방세로서 적합하다고 주장하였음

○ 기존의 학자들은 부가가치세의 지방세 도입이 세정상 어렵다는 이유 등으로 지방세로 도입하기가 부적합하다고 주장하였지만, Bird(1999)는 지방업무영역의 확대와 세원의 중앙집중에 따른 비효율을 개선하려면 부가가치

세의 지방세화가 필요하다고 주장하였음

○ OECD(1999)는 지방세를 과세자주권을 기준으로 과세자주권이 높은 단계로부터 다음과 같이 5단계 구분하고 이를 다시 8단계로 세분하여 분류하고 있음

- ① 지방정부가 과세표준과 세율의 결정권을 갖는 경우, ② 지방정부가 세율의 결정권만을 갖는 경우, ③ 지방정부가 과세표준만을 결정하는 경우, ④ 공동세(tax sharing)((ⅰ) 지방정부가 공동세 비율 결정, (ⅱ) 중앙정부가 지방정부의 동의를 얻어 공동세 비율을 결정, (ⅲ) 중앙정부가 공동세 비율을 사실상 결정, (ⅳ) 중앙정부가 예산편성 과정에서 공동세 비율을 결정) 그리고 마지막으로 ⑤ 중앙정부가 지방세 과세표준과 세율을 결정하는 경우

○ 정부간 세원배분에 관하여는 다양한 이론(異論)이 있기 때문에 결코 완전한 합의는 어려움

- 그리고 특정 국가에서 실제로 존재하는 세원배분은 어떠한 규범적 원리의 일관된 적용보다는 불가피하게 특유의 정치적 상황에서의 정치적 흥정의 산물을 반영함

- 따라서 이러한 상황에서 바람직한 것은 합리적 세원배분체계를 제안하기보다는 최선의 가능한 결과를 생산하도록 현실의 조세제도를 어떻게 조정되어야 할 것인가를 제안하는 것이라고 할 수 있음

○ 다음의 표는 Shah(1994)가 제시한 정부 계층별 세원배분 유형을 나타낸 것임

<표 1-2> 정부 계층간 세원배분의 유형화

세원 유형	기준 결정	징수 및 세율	행정부	비 고
관세	F	F	F	국제무역세
기업소득세	F,U	F,U	F,U	유동요소, 안정화 도구
자원세				
자원 임대(이윤/소득)세	F	F	F	매우 불평등적으로 분배된 조세 기준
로열티, 사용료, 수수료; 봉사세; 생산, 매출세, 부동산 보유세	S,L	S,L	S,L	state나 local의 서비스에 대한 편익세, 편익부담금
보존세	S,L	S,L	S,L	지역 자연 환경 보존
개인소득세	F	F,S,L	F	재분배효과, 유동요소, 안정화 도구
부유세 (자본, 부, 부 이전, 상속, 유증에 대한 세금)	F	F,S	F	재분배효과
임금세	F,S	F,S	F,S	편익부담금, 예를 들어 사회보장 부담금
다단계 판매세	F	F	F	연방정부의 할당에 따른 경계세 조정 가능, 잠재적 안정화 도구
단단계 판매세 (제조자/도매/소매)				
옵션 A	S	S,L	S,L	좀 더 탄력적인 비용
옵션 B	F	S	F	조화된 덜 탄력적인 비용
"죄악"세				
주류, 담배 소비세	F,S	F,S	F,S	건강 보험, 책임 공유
내기, 도박	S,L	S,L	S,L	state 와 local 책임
복권	S,L	S,L	S,L	state 와 local 책임
경마	S,L	S,L	S,L	state 와 local 책임
비재화 세금				
탄소	F	F	F	전 세계적/국가적 공해에 대처
유류세	F,S,L	F,S,L	F,S,L	공해는 국가, 광범위 지역, 제한된 지역에 영향을 줄 수 있음
자동차 연료세	F,S,L	F,S,L	F,S,L	federal, provincial, local 도로 사용료
공해배출부과금	F,S,L	F,S,L	F,S,L	주간, 지역간, 지역내 공해 문제에 대처
도로이용료	F,S,L	F,S,L	F,S,L	federal/provincal/local 도로 이용료
주차세	L	L	L	local 통행 혼잡을 통제
자동차세				
등록, 이전세, 연간납입금	S	S	S	주(state) 책임
운전면허세 및 발급요금	S	S	S	주(state) 책임
영업세	S	S	S	편익세
소비세	S,L	S,L	S,L	거주지 기반 조세
재산세	S	L	L	완전 비유동 요소, 편익세
토지세	S	L	L	완전 비유동 요소, 편익세
점용료, 개발이익환수	S,L	L	L	비용 회수
인두세	F,S,L	F,S,L	F,S,L	지역 서비스에 대한 보상
사용료	F,S,L	F,S,L	F,S,L	수혜받은 서비스에 대한 보상

주 : U는 초국가 기관, F는 연방, S는 state 또는 province, L은 municipal 또는 local

자료 : Shah(1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank, Washington, D.C.

4. 지출기능과 재원조달기능의 연계

○ 지출기능과 재원조달기능을 함께 고려해 보면 중앙·지방 간에 지출기능이 적정하게 배분되어야 하고 지방정부가 배분된 기능을 수행함에 있어 소요되는 재원을 스스로 마련할 수 있도록 충분한 세원이 배분되어야 함

○ 만일 지방정부에게 지출기능이 적정하게 배분되었더라고 이를 수행하는데 필요한 재원을 조달할 수 있는 능력이 지방정부에 충분하게 배분되지 않으면, 지방공공재 공급의 경제적 효율성을 달성하기 어려움

○ 지방정부의 지역주민에 대한 책임성의 관점에서 보면 필요한 모든 재원을 지방정부가 자체적으로 조달하도록 재원조달기능을 분권화하는 것이 바람직함

○ 왜냐하면 중앙정부에서 조달한 재원을 그 재원을 조달하는 데 소요되는 비용 즉, 조세부과에 대한 정치적 책임을 중앙정부가 지기 때문임

- 따라서 재원조달의 책임을 지지 않는 지방정부는 과도하게 지출을 증대시켜 줄 것을 중앙정부에 요구하게 됨

○ 뿐만 아니라 지방정치인들은 재원을 주민들로부터 징수하지 않기 때문에 지역주민에 대한 재정적 책임감을 느끼지 않으며, 지역주민들도 지방재정의 운용에 대해 면밀하게 감시하고 통제할 동기를 갖지 않음

○ 따라서 연방주의 체제가 효율적으로 성과를 달성하도록 하려면 단순히 기능을 각급 정부에 적절히 배분하는 것을 넘어서 지출과 조세에 대한 의사결정을 연계함으로써 각급 지방정부의 효율적인 정책선택을 유도해야 함

○ 최소한 지방정부가 한계적인 사업비용을 자체수입으로 조달할 때 지방정책을 효율적으로 결정하고자 하는 유인이 생김

○ 즉, 지방정부의 자율성과 책임성을 확보하기 위해서는 지방정부가 세입의 증감을 통제할 수 있도록 해야 함

○ 또한 지역주민의 입장에서는 경비부담의 책임이 낮으면, 지역주민들은 지방공공재의 과다 공급을 요구할 것이고 이는 지방공공재의 효율적 배분을 저해함

○ 그런데 지역주민의 경비부담의 책임성은 지방세입중에서 스스로 부담하는 재원인 지방세 등 자체재원의 비중이 높을수록 높아짐

- 지방세입에서 차지하는 지방세 등 자체재원의 비중이 높아져야만, 지역주민의 지방공공재 공급비용부담의 책임성이 제고되어 지방공공재 공급의 효율성이 높아짐

○ 이는 지역주민들이 지방공공재 공급비용을 정확하게 인식하여야 지방공공재의 적정공급이 이루어지기 때문임

- 만일 지방세입에서 차지하는 지방세 등 자체재원의 비중이 낮을 경우, 지방주민들을 지방공공재 공급비용을 실제보다 낮게 인식하여, 지방공공재의 공급을 적정수준보다 과다하게 요구하게 됨

○ 예를 들어, 체육관이나 공원과 같은 지역편의시설을 국고보조금 등으로 일부 지원(50%)받는다고 할 경우, 지역주민들이 선호하는 현재가치가 실제 건축가격인 투입비용보다 낮더라고 지역주민이 직접 부담한다고 인식하는 것은 총비용의 50%이므로 이러한 시설이 건축될 수 있는 것임

- 만약, 전액을 지방주민이 부담하도록 하였다면, 선호의 현재가치보다 높은 건축비가 투입되는 사업을 주민들이 선택하지는 않았을 것임

○ 이와 같이 지방세입에서 차지하는 지방세 비중이 높아질 때, 지방재정의 자율성과 지역주민의 책임성이 제고되고 또한 이는 지방공공재 배분의 효율성 제고로 나타남

○ 그러나 지방정부에 지출기능을 수행하기 충분한 세원을 배분하려고 해도, 세원배분론에서 주장하는 지방세로서 적합한 세원만으로는 부족하다면 어떻게 하는 것이 바람직한가에 대하여 논의할 필요가 있음

○ 이 경우에 부족한 재원을 중앙정부로부터의 이전재원으로 충당하도록 하는 것보다는 다소 세원배분론에서 주장하는 응익성, 정착성 등 조건을 충족시키지 못하더라도 가급적 지방세로 충당하도록 하는 것이 바람직함

○ 지방재정의 자율성과 책임성을 확보하기 위해서는 지방정부가 세입의 증감을 통제할 수 있어야 하는데, 그 방법은 조세체계의 비효율성을 감수하더라도 즉, 중앙·지방간 세원원칙에 다소 어긋나더라도 지방세원을 확충하는 것이 바람직함(안종석, 2002)

- McLure와 Inter-American Development Bank, Bird는 각각 세목별 특성을 분석하였는데, 이들 연구결과에 의하면 대체로 개인소득세, 연료세, 부가가치세가 비교적 부작용이 적으면서 지방이양이 가능한 세목인 것으로 나타났음

- 특히 McLure와 Bird는 이들 세목을 지방으로 이전하는 방법에 대해서도 언급하였는데, 개발도상국의 행정능력 등을 고려할 때, 국세에다 지방에서 정한 세율을 부가하여 지방세를 과세(surcharge)하는 방식을 권고하였음

○ 지방정부에서 조세수입에 의한 지방공공재 공급의 동전의 양면이 되는 것은 보조금에 의한 지방공공재 공급인데, 보조금 관련이론에서도 보조금에 의한 지방공공재 공급은 비효율을 야기하는 것으로 나타남

○ 기존 보조금 논의에서는 중앙정부가 직접 주민들에게 소득보조를 하든 지방정부에 동액의 일반보조금을 교부하든 동일하게 적정한 지방공공재 공급이 이루어진다고 주장하였음

○ 그러나 실제로는 일반보조금을 교부하는 경우가 소득보조의 경우에 비해 지방공공재의 과다공급을 초래하는 것으로 나타났음

- 이러한 현상은 마치 파리가 끈끈이의 어느 지점에 발을 디디면 그곳에 그대로 붙어 있을 수밖에 없는 현상과 유사하다고 하여 끈끈이 효과(flypaper effect)라고 부름

○ Oates(1979)는 일반보조금의 경우에 지방공공재 공급에 있어 가격에 착각을 일으켜 소득보조의 경우보다 지방공공재 공급규모가 커진다는 것을 이론적, 실증적으로 증명하였음

- 그는 끈끈이 효과의 원인을 공공재의 조세가격 착각(price illusion)에서 원인을 찾고, 이를 이론적으로 증명하였으며 또한 미국의 각종 경제지표 값이 끈끈이 효과를 발생시키는 조건을 만족한다는 것을 보여주었음

○ 또한 Filimon, Romer and Rosenthal(1982) 등은 보조금의 착각(grant illusion)에 따라서 끈끈이 효과가 발생하는 것을 주장하였음

- 즉, 그들은 일반보조금 지급이 지방공공재의 수요자인 주민들을 지방공공재 가격을 싸게 인식하는 지방공공재 가격에 대한 착각으로 유도하여 지방공공재가 과다 공급되는 끈끈이효과가 발생한다고 주장하였음

- 즉, 보조금에 의한 지방공공재 공급은 용도가 제한되지 않은 일반보조금의 경우라도 재정착각으로 인한 끈끈이효과를 발생시켜 지방공공재가 최적수준보다 높은 수준으로 과다 공급될 우려가 있음

제2절 재정분권과 지방소비세

○ 재정분권의 목적은 지방정부에 적절한 지출기능을 배분하고, 지출기능 수행에 필요한 재원을 조달할 수 기능을 충분히 배분하여서 지방정부의 재정자율성과 책임성을 제고하려는 것임

○ 그리고 지방정부에 재원조달 기능의 충분성을 위해서 부족재원을 보조금으로 보전하는 것보다는 세원배분론에 합당하지 않은 세원이라도 해도 가급적 지방세로 배분하여 지방정부의 재원조달기능을 강화시키는 것이 합리적이라는 것임

○ 본 항에서는 지방분권차원에서 전통적으로 중앙정부의 세원으로 알려진 부가가치세원을 지방세원으로 이양하는 문제를 논의하고자 함

○ 미국 주정부의 소매판매세(retail sales tax; RST)를 제외하고는 OECD 국가들은 모두 일반소비세로 다단계 부가가치세를 사용하고 있음

○ 대부분의 조세전문가와 학자들은 부가가치세는 국세이어야 한다는 점에 동의하여왔는데, 그 이유로는 지방 부가가치세의 실현불가능성, 높은 행정비용과 순응비용, 중앙정부의 부정적 입장, 거시경제적 통제의 문제 등이 지적됨

○ 전통적으로 지방정부에서 부가가치세를 부과할 수 있는 방안은 생산지 원칙(origin basis)에 따르는 것인데, 이 경우 지방정부별로 세율이 서로 다르다면 결과는 매우 왜곡적이므로 지방정부의 과세권을 포기해야만 가능하다고 알려짐

○ 소비지 원칙(destination basis) 부가가치세는 지역간 거래에 대한 청산(border control)이 있어야만 가능하며, 그렇지 않을 경우에는 청산소(clearing-house) 방식을 따라야 하는 것으로 알려져 있는데, 국내 지역간 거래에서는 양자는 모두 적용이 곤란함

- 이러한 문제로 인해 대부분 국가에서는 부가가치세를 국세로 두고 부가가치세 수입을 지방에게 할애할 필요가 있을 때는 공식을 사용하거나(독일) 혹은 소비지표(일본)를 사용함

○ 그러나 상위정부가 하위정부로 재정지출 책임을 이전하는 세계적인 추세 속에서 하위정부 몫의 새로운 세원이 마련되지 않을 경우에는 재정책임성은 낮아짐

○ 하위정부가 상당한 재정지출 책임을 담당할 경우 지방세 기준에 충실하면서 필요한 재원을 보장할 수 있는 유일한 세원은 개인소득세에 대한 부가세나 혹은 부가가치세에 대한 부가세임(Bird, 1999)

- 현실적으로 많은 나라에서는 부가가치세를 주요 지방세로 사용하고 있으며, 최근 들어 Canada 등 지방소비세를 두고 있는 많은 국가들의 경험을 대상으로 바람직한 지방소비세에 대한 많은 제안들이 국제적으로 나타나고 있음

○ 가장 바람직한 형태의 지방소비세는 소비지 원칙에 따른 부가가치세라는 점에 대해 널리 공감대가 형성되었는데, 소비지 원칙의 적용은 편익원칙에 보다 적합하며 경제적 활동의 입지를 왜곡할 가능성이 적음 (Martinez-Vazquez, 2006)

○ McLure(2006)에 의하면 소비지 원칙은 첫째, 재화나 서비스가 소비되는 지역의 지방정부가 조세수입을 가지며, 둘째, 재화의 생산지에 관계없이 어떤 재화의 소비에 대해서는 그 재화가 소비되는 지역의 지방정부가 동일한 세율로 과세한다는 장점이 있음

○ 소비지원칙에 입각한 지방소비세로도 지방정부가 세율결정권을 가질 수 있는 방식으로 영세율 이연지불방식(zero-rating/deferred payment approach)이 있음

- 이 방식 하에서는 다른 지역에 거주하는 등록된 수입업자에게 수출하는 재화에 대해서는 영세율이 적용되며, 수입업자는 재화 판매 시 자국의 세율로 수입품에 대한 부가가치세를 자국에 납부함

- 이 방식은 현재 캐나다의 퀘벡 주에서 사용하고 있는 QST(Quebec Sales Tax)와 같은 방식이며, EU에서 회원국 간 거래에 대한 기존 과세 방법에 대한 대안으로 제시되고 있음

- 퀘백 주의 2중 부가가치세(Dual VAT; 주 QST와 연방 GST)의 핵심은 주간 거래에 대한 영세율의 적용과 이연지불방식임

제2장 지방소비세 관련 이론

제1절 소비과세 이론

1. 소비과세유형

○ 소득과세가 수입의 원천에 대하여 과세하는 인세인데 비해, 소비세과는 소득의 사용(지출)에 대하여 과세하는 물세이므로, 소득과세가 인적공제와 같은 개별적 사정이 고려되나 소비과세는 이러한 인적 사정이 고려되지 않음

○ 소비과세는 과세대상을 기준으로 일반소비세와 개별소비세로 구분할 수 있고, 는데, 과세단계에 따라 단단계 소비세와 다단계 소비세로 구분할 수 있음

- 일반소비세는 모든 재화와 용역에 대하여 일률적으로 부과하는 조세로 대표적인 것으로 일반판매세(general sales tax)와 부가가치세(value-added tax)로 구분됨

- 개별소비세는 특정한 재화와 용역에 특정세율을 선별적으로 부과하는 소비세로 예로는 국세인 특별소비세, 주세, 전화세, 교통세와 지방세인 담배소비세 등이 이에 속함

○ 소비과세를 과세대상과 과세단계에 따라 유형화하면 아래와 같음

<표 1-3> 소비과세의 유형

과세단계	과세대상			
	소비재		소비재와 자본재(III)	총거래고(IV)
	일반재(I)	개별재(II)		
단일단계 소매 도매 제조	 (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, p.446

○ 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 있음

○ 또한 과세대상과 과세단계별로 유형화된 소비과세형태를 현행 소비세제와 비교하면 다음과 같음

- (1)유형에 속하는 것으로는 미국 주정부의 판매세가 있으며 (4)유형에 속하는 것으로는 유럽(프랑스 등)과 한국의 부가가치세등이 있음

- (5)유형에 속하는 것으로는 한국의 과거 통행세·입장세, 전기가스세 등이 있으며, (7)유형에 속하는 것으로 주세, 석유류세 등이 (13)유형에 속하는 것으로 독일·오스트리아의 소비세가 있음

○ 소비과세는 조세가 부과되는 형태에 따라 종가세와 종량세로 구분할 수 있는데, 종가세는 생산가격 또는 판매가격을 과표로 부과되며 종량세는 생산량 혹은 소비량을 과표로 부과됨

○ 대부분 소비과세가 종가세 형태로 과세된다. 그리고 개별 소비세중 일부에 종량세 형태로 과세되는 경우가 있는 데, 우리나라 조세 중에는 국세인 교통세와 지방세인 담배소비세 등이 이 유형에 속함

2. 소비과세의 장단점

○ 소비과세의 장점은 다음과 같음(김동건, 2001)

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

- 둘째, 특정재화의 소비 및 사치를 억제하고 동시에 저축과 자본형성을 촉진시킴으로써 경제성장에 기여할 수 있음

○ 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 가질 수 밖에 없음

  · 즉, 저소득층의 한계 소비성향은 고소득층의 그것보다 높은데, 양 계층 모두에게 동일한 세율을 적용하므로 저소득층의 소비세 부담이 고소득층의 소비세부담보다 높게 될 수밖에 없음

- 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 만듬

3. 부가가치세

가. 부가가치세의 의의

○ 부가가치세는 일반소비과세의 전형으로 미국을 제외한 OECD의 모든 국가가에서 채택하고 하고 있음

○ 부가가치세는 상품(재화)의 거래나 서비스(용역)의 제공과정에서 발생하는 「부가가치」에 대하여 과세하는 세금이며, 매출세액에서 매입세액을 차감하여 납부하는 것임

- 부가가치는 “생산주체가 생산활동을 시작하면서 일정기간에 창출한 경제적 가치의 합계”를 의미함

○ 부가가치의 산정방식은 합산법(additional method)과 공제법(subtraction method)으로 구분할 수 있음

- 합산법은 생산주체가 창출해 낸 부가가치를 합하는 방법으로 생산에 소요된 원료, 에너지 등 투입요소를 제외하고 임금, 봉급, 이자, 이윤, 지대 등 요소소득을 합계한 것을 부가가치로 함

- 그리고 공제법은 일정 회계기간 동안의 총판매액에서 구입액을 공제함으로써 생산활동으로 인한 부가가치를 계산함

  · 공제법을 이용하여 부가가치를 계산하고 이로부터 부가가치세액을 산출하는 방식에는 직접적 공제법(전단계 거래액 공제방식 account method)과 간접적 공제법(전단계 매입세액 공제방식 invoice method)이 있음

  · 직접적 공제법은 총판매액에서 총구입액을 공제한 해당기업의 일정기간의 부가가치총액에서 부가가치세율을 직접 곱하여 부가가치세액을 산출하는 방식이며, 간접적 공제법은 총판매액에서 부가가치세율을 곱하여 매출세액을 계산한 후 여기에서 총구입액에서 부가가치세율을 곱하여 구한 매입세액을 공제함으로써 부가가치세액을 산출하는 방식임

○ 부가가치세는 자본재의 과세를 중심으로 과세대상범위 어떻게 정하느냐에 따라 총생산형(gross product type), 소득형(income type), 소비형(consumption type)으로 구분되는데, 일반적으로 소비형 부가가치세가 대종을 이루고 있음

○ 부가가치세는 물건값에 세금이 포함되어 있기 때문에 실제로 세금은 최종소비자가 부담하게 됨

나. 부가가치세의 장단점

○ 소비과세 중 부가가치세가 다른 유형의 소비세에 비해 다음은 장점이 있음

- 첫째, 부가가치세는 거래의 각 단계의 순가치에 과세함으로써 세부담이 명확하므로 조세수입원으로서 매우 유리함

  · 특히, 납세자는 조세를 납부할 근거로서 송장(invoice)를 구비해야 하므로 세원을 양성화 시킬 수 있으므로 개별소비세와 비교해 볼 때 조세수입을

용이하게 증대시킬 수 있음

- 둘째, 부가가치세는 모든 부가가치에 대하여 적용되므로 개별소비세와 비교하여 경제행위에 상대적으로 중립적임

- 셋째, 부가가치세는 수출에 대하여 면세조치를 취함으로써 수출상품의 가격을 하락시켜 경쟁력을 높혀 수출을 촉진시키는데 기여할 수 있음

○ 부가가치세는 다음과 같은 단점이 있음

- 첫째, 부가가치세는 소비세로서 조세부담이 판매자에서 구매자로 전가되므로 불가피하게 조세부담의 역진성은 지니고 있음

- 둘째, 부가가치세의 세부담은 최종소비자에게 귀착되므로 재화와 용역의 가격을 상승시켜 인플레이션을 유발하며, 이러한 인플레이션은 다시 부가가치세수를 증대시키는 악순환을 야기할 수 있음

- 셋째, 부가가치세가 조세행정상 합리적으로 운용되기 위해서는 송장비치에 의한 근거과세제도가 확립되어야 하고 납세절차 및 납세행정이 간편하여야만 함

다. 현행 부가가치세

○ 우리나라의 현행 부가가치세는 1977년 개별소비세 형태로 있던 영업세 등 국세 7개 세목과 지방세인 유흥음식세를 통·폐합하여 일반소비세 형태를 띄는 부가가치세와 이를 보완하는 특별소비세로 정비하는 과정에서 탄생하였음

○ 현행 부가가치세의 탄생배경은 다음과 같음(오연천, 1993).

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

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

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

○ 우리나라 부가가치세는 소비형, invoice 방식의 일반 소비과세(general consmption tax)임

○ 현행 부가가치세는 다단계 일반 소비과세이므로 세금은 최종소비자가 부담하지만, 세금의 징수는 징수는 상품이나 서비스가 생산된 지역에서 이루어 짐

○ 이러한 과정을 양복의 생산과 판매를 예를 들어 간단하게 살펴보면 다음과 같음(<표 1-4> 참조)

○ 부가가치세는 농부, 방적회사, 방직회사, 양복점에서 각각 40만원, 30만원, 30만원, 20만원을 자신들이 속한 지역의 세무관서에 납부하였지만, 실제로 부가가치세 120만원의 실 부담자는 D지역에서 양복을 구입한 최종소비자들임

○ 부가가치세수는 최종소비자가 거주하는 D지역에 귀속되는 것이 아니라 A지역 세무관서에 40만원, B지역에 30만원, C지역에 30만원이 귀속되며, 최종 상품 소비지 D지역에는 20만원만이 귀속됨

○ 이와같이 부가가치세의 부담은 최종소비자가 부담하고 생산자는 소비자에게 매출시 받은 부가가치세 중에서 매입시 부담한 세금을 회수하고 나머지를 납부하기 때문에 전혀 부가가치세 부담을 지지 않음

○ 또한 최종소비자가 납부한 부가가치세도 최종소비자의 거주지역에 세수가 귀속되는 것이 아니라 부가가치가 생산된 지역에 생산된 부가가치에 비례하여 귀속됨

○ 현행 부가가치세제하에서는 세부담지역과 세수귀속지역이 다르게 된다. 이는 현행 부가가치세가 부가가치세 생산된 지역에 세수가 귀속되는 생산지원칙에 의해 과세되기 때문임

<표 1-4> 부가가치세의 부담과 귀속

(단위: 만원)

구 분	1.원면 (농부)	2.면사 (방적회사)	3.면직물 (방직회사)	4.양복 (의류제조)	최종소비자
매출지	A지역	B지역	C지역	D지역	D지역
판매가	400	700	1000	1200	
부가가치	400	300	300	200	1,200
매출가(세포함)	440	770	1100	1320	120
매출세액	40	70	100	120	--
매입세액	0	40	70	100	--
부가가치세	40	30	30	20	120
세수의 귀속	A지역	B지역	C지역	D지역	D지역
세금납부자	농부	방적회사	방직회사	양복점	
세부담액	0	70-30= 40(회수)	100-30= 70(회수)	120-20= 100(회수)	
세금부담자	방적회사	방직회사	양복점	최종소비자	

제2절 지방소비세 이론

1. 중앙·지방간 부가가치세원의 배분

○ 중앙・지방간 부가가치세 세원의 배분 현황을 유형별로 살펴보면, 크게 세수분여방식, 부가세 방식, 독립세 방식으로 유형화 할 수 있음

○ 첫째, 세수분여방식이 있는데, 이 방식을 채택하고 있는 나라로 독일, 오스트리아, 타이, 오스트레일리아 등이 있음

○ 둘째, 소비지원칙을 지향한 부가세방식으로 이 유형에는 세율결정권이 보증되는 중복형(Dual VAT)과 배분공식에 의해서 청산하는 공동형(Joint VAT)이 있음

- 전자에 속하는 것이 카나다의 퀘벡주매상세(Quebec Sales Tax)이고, 후자에 속하는 것이 캐나다 대서양안 3개주의 조정매상세(Harmonized Sales Tax) 및 일본의 지방소비세임

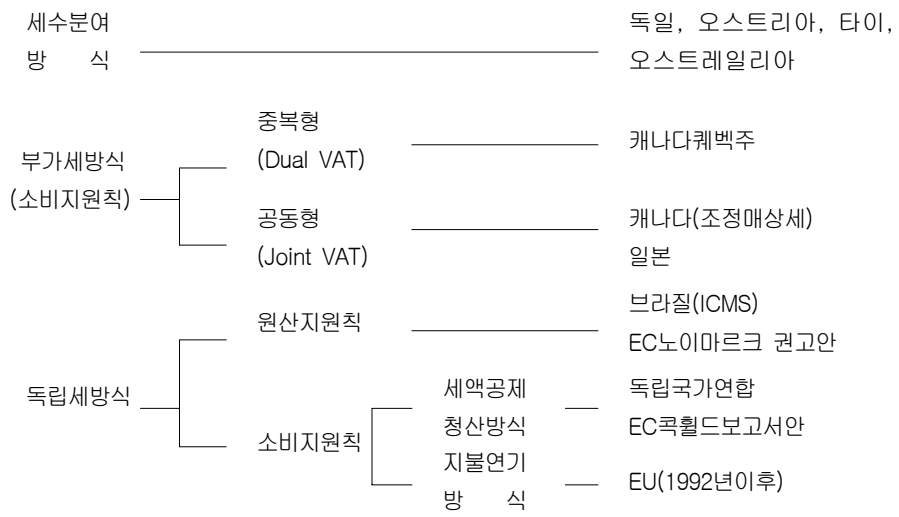
○ 셋째, 독립세방식을 취한 주·지방 부가가치세이다. 독립세방식은 생산지원칙유형과 소비지원칙 유형으로 구분됨

- 생산지원칙 유형에는 EC노이마르크 위원회 권고(1963년)와 브라질의 주정부가 징수하고 있는 상품유통세(ICMS)가 있으며, 소비지원칙 유형에는 경계통제와 경계세 조정을 분리하는 방법에 따라서 세액공제청산방식(Tax Credit Clearance System)과 지불연기방식(Deferred Payment Method)으로 분류할 수 있음

·세액공제청산방식을 채용내지 제창하고 있는 것은 EC의 Cock-Field보고(1985년)과 독립국가연합에서 실시되고 있으며, 또 지불연기방식에 의해서 잠정적으로 소비지형을 실시하고 있는 것은 1992년 조세국경폐지 이후의 EU가 있음

○ 우리나라에서 도입이 검토되는 것은 일본의 지방소비세와 캐나다의 조정매상세(HST)의 유형에 속한 부가세방식(소비지 원칙)의 공동형(Joint VAT)라고 할 수 있음

<그림 1-1> 중앙·지방간 소비 세원 배분



자료 : 持田信樹(2004)

2. 지방소비세와 과세자주권

○ 국세인 부가가치세와 세원을 공유하며 소비지표를 사용하여 소비지원칙을 적용한다는 방식은 국세의 과세표준을 이용하기 때문에 지방정부의 세율 결정권이 제약받을 수 밖에 없음

○ 지방소비세에 관한 선행연구들에서는 소비지원칙에 따르면서 지방의 세율 결정권이 보장되는 다양한 방식을 제안하고 있음(<표 1-5> 참조)

- 이 처럼 다양한 방식이 제시되고 있다는 사실은 한편으로는 이론적으로는 지방의 세율결정권을 보장하는 소비지원칙 부가가치세의 적용이 가능함을 알려주지만 다른 한편으로는 각 제도들이 장단점을 지니고 있어 완벽한 제도를 갖추기가 그 만큼 힘들다는 점을 보여줌

○ 지방소비세와 관련하여 다른 나라에서 사용하고 있거나 전문가들이 제안한 많은 제도들은 세율결정권은 보장되나 각각 장단점을 가지고 있으며, 현실적인 채택에 있어서는 큰 비용이 따를 수밖에 없음

- 따라서 지방소비세 도입문제의 핵심은 세율결정권이 불완전하거나 적용될 수는 없다는 한계는 있지만 도입을 통해 실익이 있는가 하는 문제로 귀결됨

○ 지방소비세 도입 논의의 핵심은 지방정부의 과세자주권(세율결정권)이 적용 되지 않더라도 도입을 통해 이전재원 중심적 지방재정구조를 완화할 것인가 혹은 과세자주권의 행사가 불가능하기 때문에 도입을 포기하고 대안을 모색해야 하는 것인가 임

- 우선 대안을 살펴보면, 현행 지방세 구조 하에서는 충분한 조세수입을 보장하면서도 과세자주권을 유지할 수 있는 주요 지방세목으로는 주민세, 취득세, 등록세 등이 있으나 자치단체가 세율결정권을 현실적으로 행사하지 않는다는 사실로 미루어 볼 때 이를 통한 재원 증가를 위해서는 지방세법 상 법정세율의 인상이 불가피한 것이 현실임

<표 1-5> 유형별 지방 부가가치세의 내용

구분	청산방식	사례, 제안	장점	단점
Dual VAT	-이연지불방식(매입세액 공제의 일시적 중지) -특정지역의 최초판매액에 대해서만 지방소비세 부과 -타 지역으로의 이출에 대해서는 면세	- Bird & Gendron (1998) - EU, QST	-각 지역의 세율결정권이 완전히 보장됨 -별도의 청산시스템 (cleaning house)을 필요로 하지 않음	-이출사업자에 대한 환급 업무 발생, 방대한 환급업무량 -지역내 거래를 이출로 위장한 부당 환급발생 가능성
CVAT	-이연지불방식 적용 -특정지역의 최초판매액에 지방소비세 부과, 타지역 이출에 대해서는 지방소비세 면세 -타 지역 이출에 대해서는 일정율의 CVAT 부과, 다음 단계 거래시 환급	-McLure (2000)	-세율결정권 보장 -지방소비세에 대한 청산 불필요 -탈세방지 효과	-사업자에 대한 추가적인 세부담 발생가능 -CVAT에 대한 세무업무 및 청산시스템 필요 가능성
VIVAT	-이연지불방식 적용 -특정지역의 최초판매액에 지방소비세 부과, 타지역 이출에 대해서는 지방소비세 면세 -모든 등록사업자에 대해 일정율의 VIVAT 부과, 다음 단계 거래 시 환급	-Keen & Smith (2000)	-세율결정권 보장 -지방소비세에 대한 청산 불필요 -탈세방지 효과 -모든 사업자에 대한 동일한 납세의무부과	-도 · 소매 구분의 어려움 -도매를 소매로 가장한 부정 환급 발생 가능성 -등록사업자 및 비등록 사업자 구분 등 추가적인 세무업무
세액 공제 청산	-세액공제청산방식 -지역간 클리어링 시스템 적용	EC위원회	-부가가치세의 기본적 메커니즘에 매우 충실 -세율결정권 보장 -탈세 및 조세회피 가능성이 매우 낮음	-별도의 청산시스템 필요 -정확한 이입 · 이출 파악의 어려움과 과다한 업무량
매크로 청산	-각 거래 단계별 세액공제적용 -통계를 이용한 매크로적인 청산		-납세자에 대한 추가적인 세 부담, 세무부담이 없음 -청산을 위한 별도 시스템 불필요	-소비액에 따른 청산시 소비지원칙에 따른 귀속세수와 불일치

○ 지방 부가가치세 도입의 실익은 다음과 같음

- 첫째, 비록 세율 자체는 변화시킬 수 없으나 부가가치세가 전적으로 국세인 경우에 비해 지방정부의 행위는 달라질 가능성이 높다는 점을 지적할 수 있는데, 부가가치세 중 일부가 소비지 원칙에 의한 지방세가 된다면 지방은 세원 규모에 영향을 미치는 다양한 방법을 통하여 지방분 부가가치세 세수를 증대시키고자 할 것이며, 이는 또 다른 방식의 과세자율권 행사로 보는 견해도 있음

- 둘째, 지방소비세 도입과 함께 지방의 재원 중립성을 유지할 수 있다면 전체적으로 이전재원 의존적 구조를 상당히 완화함으로써 재정책임성을 증가시킬 수 있을 것임

- 셋째, 국제적으로 지방 VAT에 관심이 차츰 높아지고 몇 가지 도입방안이 구체적으로 제안되고 있는 추세로 볼 때, 향후 지방의 세율결정권이 가능하도록 제도를 개선할 수 있을 것임

3. 지방소비세의 소비지원칙 적용상의 문제

○ 지방소비세에 있어서 소비지 원칙은 원산지 원칙에 비해 바람직하다고 알려져 있는데, 그 것은 세수의 편재로 인한 문제가 완화되며, 조세 이론적으로도 소비지 원칙이 우수하며, 현실적으로 원산지 원칙을 적용하는 브라질에서 일어나는 다양한 문제 등을 감안하더라도 그러함(持田信樹, 2007)

- 부가가치세와 세원을 공유하는 지방소비세의 경우 최종소비지와 세금의 귀속지가 다른 경우가 발생함

- 따라서 지방소비세수를 부가가치세를 징수한 지역의 지방자치단체에게 귀속시킨다면 최종소비자가 부담한 지방소비세가 최종소비자의 거주지가 아닌 부가가치 생산과정에 관여한 지방자치단체에게 귀속됨

○ 소비지 원칙의 적용에는 많은 문제가 있는데, 우선 상품이나 서비스의 구입지를 정확히 파악할 수 있다고 하더라도 소비세를 부담하는 소비자의 거

주지에 세수를 정확히 귀속시킨다는 소비지 원칙의 취지를 정확하게 반영하지는 못할 수 있음

- 예를 들어 A지역에서 제품을 구매하여 자신의 거주지인 B지역에서 소비하는 경우가 그러한데, 일반적으로 주간 인구의 비중이 높은 대도시지역의 소비지표가 과대평가될 수 있음

- 소비지 원칙을 적용하자면 인구기준에 따른 독일의 부가가치세의 주간 배분은 각 주의 인당 소비액이 동일하다는 극단적인 가정을 적용하는 것과 마찬가지인데, 정확한 민간의 최종소비지출액의 파악이 곤란하다는 현실을 반영함

- 즉 인구는 최종소비지를 추계하는 가장 간편한 외형적 기준으로 사용됨

○ 소비지표에 관한 일본 지방소비세의 경험에 대한 평가(持田信樹, 2007)

- 일본의 지방소비세는 국세인 소비세액을 과세표준으로 삼아 국세 소비세의 일정 세율로 부고하는데, 최종소비지와 세수 귀속을 일치시키기 위하여 일정 기준에 의해 도도부현 간에 청산을 하고 있음

- 청산 기준인 '소비에 관련된 지표' 중 3/4은 연간소비판매액과 서비스업 대개인개인사업수입액(서비스업 부문에서 개인소비자를 대상으로 판매한 금액의 합계액)으로, 나머지 1/4은 인구 및 종업원수를 반영하여 계산함

- 우선 연간소비판매액 등 지정통계를 사용하는 청산은 공급측면의 지정 통계 등으로 파악할 수 없는 산업부문의 민간소비지출이 큰 지역을 대단히 불리하게 취급하고 있다는 문제가 있으므로 전국적으로 일률적인 비율을 적용하는 현행의 청산 기준은 재검토의 여지가 있다고 지적됨

- 한편 과거 소비양여세의 기준이었던 인구와 종업원수를 사용하는 나머지 1/4에 관한 청산에 있어서 인구는 최종소비의 주소라는 관점에서 파악하는 대체 지표로서의 의의가 있으나 종업원수는 부가가치의 발생을 원산지 원칙의 관점에서 파악하는 대체 지표로서의 의의를 가지는 것으로 지적됨

- 즉 종업원수는 세수 귀속지를 결정하는 소비지표와 관련성이 적으므로 현행 청산기준은 사업소가 많은 대도시에 유리하게 작용할 가능성이 큼

- 결론적으로 모치다(2007)는 캐나다의 HST 방식을 통해 최종소비를 파악하는 방법을 취할 것을 주장하면서 지역산업연관표가 완비되기 전까지는 소비지표에 관한 지정 통계로부터 비과세부분을 공제하고, 종업원기준을 폐지하며, 인구기준의 가중치를 높이는 대신 지정 통계의 가중치를 낮출 것을 제안하고 있음[1)]

1) 모치다 노부키(2007)는 지방소비세 도입 이후 10년간 일본의 경험을 바탕으로 다음과 같은 문제점을 지적하고 있음: 도도부현 스스로가 지방소비세를 부과 징수하고 있지 않고 중앙정부가 도도부현을 대신하여 징수하며, 또한 「국세인 소비세액」을 과세 표준으로 삼고 있다는 문제; 도도부현이 세율결정권을 소유하고 있지 않고 국세 소비세의 일정 세율로 부과함에 따른 지방세로서의 위상의 문제; 최종소비지와 세수 귀속의 일치를 위해 도도부현간에 청산을 행하고 있으나 그 근거가 무엇인지, 또 청산 기준이 각 도도부현에 있어서의 최종소비액을 정확하게 반영하고 있는가에 관한 문제; 국세인 소비세의 세율변경과 관련하여 세율 변경분을 중앙과 지방이 어떻게 배분하는 것이 적정한가에 관한 문제

제3절 지방소비세 관련 쟁점

1. 지방소비세(안)에 대한 검토

○ 국회에 제출되어 있는 법률안의 내용은 국세인 부가가치세 세수의 20%를 지방에 이양하여 지방소비세를 신설하되. 국세청에서 함께 대리징수한 지방소비세 총액을「민간최종소비지출」지표에 의해 시도에 배분하되, 지역별로 소비지출에 대한 반영비율을 차등하여 수도권 보다 지방에 유리하도록 세수를 배분하는 것으로 되어 있음{서병수의원(부가가치세법), 장제원의원(지방세법)}

- 가중치는 수도권(100%), 비수도권 광역시(250%), 비수도권 道(500%)로 되어 있음

○ 그러나 지방소비세의 소비지표에 시도별로 가중치를 두어 재정조정기능을 부여할 것인지 여부에 대해서는 보다 심도 깊은 논의가 필요하지만, 합리적으로 제시될 수 있는 방안은 지방소비세는 지방세로서의 성격에 충실하게 재원조달기능만 부여하고 재정조정기능은 부여하지 않는 것이 바람직함

2. 지방교부세와 지방소비세

○ 지방소비세 도입을 반대하는 일부 학자, 전문가 등은 지방소비세와 지방교부세가 모두 국세와 세원을 공유하고 있으며, 지표에 의하여 배분하고 있어 외형상 형태가 유사하기 때문에 차별성이 없다고 주장함

○ 즉, 지방교부세는 내국세의 19.24%를 재원으로 하고 있으며, 논의되고 있는 지방소비세도 국세인 부가가치세의 일정율(10%-20%)를 재원으로 하고 있으며, 또한 지방교부세가 기준재정수요에서 기준재정수입을 차감한 재정부족액을 기준으로 지방자치단체에 배분하는 것과 유사하게 지방소비세도「민간최종소비지출」을 기준으로 시도에 배분하도록 하고 있음

○ 그러나 지방교부세와 지방소비세는 외형상 유사성에도 불구하고 다음과 같은 점에서 크게 다름

- 첫째, 지방세인 지방소비세와 조정재원인 지방교부세의 차이는 차이는 지방자치단체가 중앙으로부터 세원을 분리하고 있는냐, 아니면 공유하고 있느냐라는 형태에서 결정되는 것이 아니라, 과세권자, 기능 등에서 결정되는 것임

  · 세원공유 형태로 되어 있는 지방소비세의 사례는 일본의 지방소비세, 캐나다의 HST 등 상당히 많음(<그림 1-1> 참조)

- 둘째, 지방교부세와 지방소비세는 지표에 의하여 세수를 배분하는 형태상 유사성을 갖지만, 양자간에 기능은 전혀 다름

  · 즉, 지방교부세는 재원배분은 재정조정을 위한 것이고, 지방소비세의 세수배분은 세수부담지와 세수귀속지를 일치시키기 위한 것임

  · 지방소비세는 다른 지방세와는 달리 공동세원인 부가가치세가 징수되는 지역에 부가가치세의 일정율(지방소비세 분)이 귀속되는 것이 아니고, 소비지표인 「민간최종소비지출」에 의하여 시도별로 배분될 예정임

  · 이렇게 하는 이유는 원산지 원칙에 의해 징수되는 부가가치세제 하에서 최종소비자가 부담한 지방세수를 최종소비자가 거주하는 자치단체의 세수로 귀속시키기 위한 것임

  · 이와 달리 지방교부세의 자치단체간 배분은 수평적 재정조정을 위한 것임

- 셋째, 지방교부세와 지방소비세 간에 가장 중요한 차이점은 재원조달 권한의 차이임

- 지방교부세는 지출권한은 자치단체가 갖지만 재원조달 권한은 중앙정부가 갖는데 반해, 지방소비세는 지출권한과 재원조달 권한을 모두 지방자치단체에 갖음

○ 지방교부세와 지방소비세의 이러한 차이는 2005년에 도입되어 최근에 크게 개편된 국세인 종합부동산를 살펴보면 확연하게 드러남

- 종합부동산세의 도입 취지는 부동산의 투기적 수요를 억제하여 부동산 가격을 안정시킨다는 것이 정책목적이지 국세의 세수 확충이 목적이 아니므로, 국세로 도입하되 그 세수의 전부는 부동산 교부세로 지방자치단체에 돌려주도록 설계되었음

- 이러한 도입취지에 부응하여 자치단체는 재산세원의 상당 부분을 중앙정부에 이양하고 재산세수의 감소를 수용하였음

- 그러나 종합부동산세는 그 재원의 지출권한은 지방자치단체가 갖지만, 재원조달 권한은 중앙정부가 갖는 국세임

- 따라서 최근의 부동산 경기 상황이 바뀌자 중앙정부는 종합부동산의 개편을 통해 세부담을 대폭 감소시켰고, 지방자치단체는 상당한 재원의 감소가 발생하게 되었음

○ 이와 같이 재원조달권한을 어느 정부계층이 갖는가는 중요한데, 지방소비세는 외형상 지방교부세와 유사하지만 과세권자인 자치단체가 재원조달권한을 갖는 지방세로서 재정조정재원인 지방교부세와는 그 성격이 본질적으로 다른 것임

3. 지방세수 불균형

○ 지방정부 과세권의 강화와 함께 늘 제기되는 문제는 지역간 세수 불균형의 문제인데, 즉 과세자주권의 강화로 경제활동과 세원의 지리적 분포에 따라 하위정부간 수평적 재정형평성을 확대될 가능성이 있음

- 그러나 세수 불균형의 우려 때문에 과세자주권 확충을 회피하는 것은 바람직한 해법이 아니며, 수평적 재정불균형은 형평화 교부금의 적절한 디자인을 통해 해소해야 함(Martinez-Vazquez, 2006)

○ 일부 학자들은 지방소비세는 소비지표에 의해 배분되기 때문에 불교부단체에도 세수가 배분되므로 수도권에 세수가 집중된다고 주장함

○ 논의되고 있는 지방소비세 방안은 중앙·지방간 재원 중립을 위해 지방교육재정을 활용하여 3자간에 재원 조정을 하고, 그리고 이 과정에서 시도간 재원중립도 추진할 예정임

- 즉, 증가되는 지방소비세수에 상응하도록 시도에서 지방교육재정에 출연하는 재원의 규모를 조정함으로써 시도간 재원중립을 추진하며, 이러한 조정을 통해 지방소비세 도입으로 수도권에 추가적으로 재원이 이전되지 않도록 함

○ 또한 어떠한 방안을 채택하느냐에 따라 달라지겠지만, 소비지표로 사용될 가능성이 높은 민간최종소비지출의 분포는 현행 지방세수 분포보다 불균형도가 높지 않으므로 지방소비세 도입이 지방세수 불균형을 야기하는 것은 아님

○ 지방소비세의 도입의 세수 불균형 야기여부를 살펴보기 위하여, 2007년 기준 시도별 지방세 징수액과 지방소비세(부가가치세의 20%, 민간최종소비지출 기준)의 시도별 지방소비세 예측액을 비교하여 보았음(<표 1-6> 참조)

- 총액 기준으로 서울의 지방소비세 배분액의 비중은 24.6%로 지방세 징수액의 비중 27.3%에 비해 2.7%p 낮으며, 경기도의 지방소비세 배분액의 비중은 21.5%로 지방세 징수액의 비중 26.3%에 비해 4.8%p가 낮은 것으로 나타남

- 전체적으로 서울, 울산, 경기, 충남 등을 제외하면 지방세 징수액의 비중에 비해 지방소비세의 비중이 더 높음

<표 1-6> 시도별 지방세 징수액과 지방소비세 징수 예측액 (2007년 기준)

	지방세 징수액		지방 소비세	
	징수액(억원)	1인당 (천원)	징수 예측액(억원)	1인당(천원)
서울	118,858 (27.3)	1,186	20,290 (24.6)	202
부산	25,809 (5.9)	732	6,242 (7.6)	177
대구	15,981 (3.7)	647	4,276 (5.2)	173
인천	22,072 (5.1)	845	4,312 (5.2)	165
광주	8,772 (2.0)	607	2,390 (2.9)	165
대전	10,223 (2.3)	688	2,458 (3.0)	165
울산	10,401 (2.4)	963	1,793 (2.2)	166
경기	114,653(26.3)	1,039	17,704 (21.5)	160
강원	10,980 (2.5)	747	2,296 (2.8)	156
충북	10,773 (2.5)	726	2197 (2.7)	148
충남	16,493 (3.8)	852	2,854 (3.5)	147
전북	10,154 (2.3)	573	2,814 (3.4)	159
전남	11,276 (2.6)	624	2,730 (3.3)	151
경북	18,675 (4.3)	709	4,187 (5.1)	159
경남	25,652 (5.9)	821	4,965 (6.0)	159
제주	4,471 (1.0)	820	817 (1.0)	150
계(평균)	435,243(100.0)	786	82,325(100.0)	163

주: 지방소비세 징수예측액은 2007년 당초 예산 부가가치세 징수액의 20%에 지역별 민간최종소비지출액을 적용하여 계산함

자료: 지방세 징수액은 지방세정연감(2008)에서, 지방소비세 징수예측액은 유태현·한재명(2007)에서 각각 도출함

○ 지방세와 지방소비세간의 징수액의 불평등도를 살펴보기 위해서, 수도권 대 비수도권, 대도시 대 비대도시로 구분하여 지방세 징수액의 비중과 지방소비세 징수 예측액의 비중을 비교하였음(<표 1-7> 참조)

- 우선 총액 기준으로 볼 때 수도권의 지방소비세 예측액은 전체의 51.4%로서 지방세 징수액 비중 58.7%에 비해 상당히 낮으며, 대도시권의 지방소비세 비중도 50.7%로서 지방세 징수액의 비중 51.3%에 비해 다소 낮음

- 한편 1인당 징수액을 비교하면 지방소비세의 징수예측액의 수도권과 비수도권 간의 격차 및 대도시와 도지역간의 격차는 각각 지방세징수액의

해당 격차에 비해 상당히 줄어드는 것을 알 수 있음

- 또한 이러한 결과를 반영하여 불평등도 지수는 지방세의 경우는 0.2040이나 지방소비세의 경우는 0.0806으로 대폭 줄어드는 것으로 나타남

○ 이러한 결과는 우려하는 바와는 달리 부가가치세의 일정 부분을 바탕으로 한 지방소비세가 도입됨으로써 지방세 전체적인 분포의 불평등도가 완화될 수 있음을 보여줌

- 소비지출은 일반적으로 부나 소득수준에 비해 지역간 분포가 상대적으로 균등하기 때문임

<표 1-7> 지방세 징수액과 지방소비세 징수 예측액의 불평등도

구분	지방세 징수액		지방소비세 (민간최종소비지출 기준)	
	징수액 (억원)	1인당 (천원)	예상액	1인당 (천원)
수도권	255,583 (58.7)	1,079	42,306 (51.4)	179
비수도권	179,659 (41.3)	725	40,019 (48.6)	162
대도시	212,116 (51.3)	937	41,761 (50.7)	162
도	223,127	864	40564 (49.3)	157
변이계수	1.2633	0.2040	1.0520	0.0806

4. 지방소비세 대안으로서의 최저한 세율제, 임의세 도입

○ 최저한 세율제나 임의세는 지방소비세의 대안이 되기 어려운데, 그 이유는 다음과 같다.

- 첫째, 최저한 세율제나 임의세제도를 도입하여 지방세수를 확충한다고 해도 확충될 수 있는 세수 규모가 미미하기 때문에 지방세입구조나 지방세수구조 개선이라는 큰 목표를 달성하는 정책수단으로서는 부적합함

- 둘째, 근본적으로 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중이 낮은 현재의 지방세입구조하에서 추가적으로 발생하는 지방재정수요를 지방세 세율인상으로 충족시키기에는 한계가 있음

  · 특히, 재정력이 약한 자치단체일수록 지방세수 비중이 낮은데, 이런 자치단체가 세율인상을 통해 증대되는 재정수요를 충족시키려면 상대적으로 세율인상 폭이 높을 수 밖에 없다(기어효과). 따라서 최저한 세율제는 세부담 형평성 측면에서도 채택하기 어려운 대안임

- 셋째, 재산과세위주의 지방세수 구조하에서 최저한 세율제를 통해 지방세수를 확충하는 방안은 국가정책 방향과 역행하는 것임

  · 최근 종합부동산세 등 일련의 세제개편은 그동안 높았던 재산과세 부담이 낮추는 것인데, 재산과제 부담을 높혀 지방세수를 확충하자는 최저한 세율제 도입 취지에는 동의하기 어려움

5. 지역발전인센티브 제도

○ 지역발전 인센티브제도는 법인세, 부가가체세(소매, 음식, 숙박업 한정)의 매년 증가액 중 전국평균 증가율(수도권 제외)을 초과한 부분에 해당하는 금액을 해당 자치단체에 인센티브로 제공하는 것임

- 현행 지방교부세 제도 내에 도입하거나 또는 새로운 교부세 제도를 신설함

○ 현행 보통교부세 제도 하에서 보통교부세 배분액은 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)에 의해 결정되므로 재정수요가 많거나 재정수입이 적다면 재정부족액이 증가되어 배분액이 늘어나는 구조임

○ 이러한 구조는 근본적으로 재정수요 축소나 재정수입 확충을 위한 자발적 노력을 유도할 수 없다는 문제를 안고 있기 때문에 자치단체의 자발적 노력을 평가할 수 있는 요소들을 개발(수요 인센티브 및 수입 인센티브)하여 보통교부세 배분에 반영함

○ 한편 특별교부세에서는 재해대책수요 잔여분을 각종 평가에서 지방행정 및 재정 운용실적이 우수한 것으로 나타난 자치단체에 대한 인센티브로 사용함

- 균특회계에서는 지역개발계정의 자율편성대상사업에 대한 자치단체의 운영성과 및 추진실적을 평가하여 우수 자치단체에 대해 매년 성과인센티브를 추가적으로 반영함

○ 2006년을 기준으로, 전체 인센티브 금액의 약 93%를 보통교부세 인센티브가 차지하는데, 수요인센티브 및 수입인센티브가 전체 재정수요 및 재정수입에서 차지하는 비중이 매우 적으며, 산정방식이 명시적이지 않다는 문제 등으로 인해 자치단체에게 적절한 유인을 제공하지 못하는 것으로 지적됨 (최병호 외, 2007)

- 따라서 최근에는 인센티브 재원을 통합하여 운영하며, 실질적인 유인이 될 수 있도록 인센티브 내용을 변경시킬 필요가 있다고 지적됨

- 다만, 이러한 지적은 인센티브를 강화해야 한다는 것이 아니라 인센티브 제도가 자치단체의 재정행위에 대해 보다 적절한 유인으로 작용할 수 있도록 제도를 개선해야 한다는 점을 강조함

- 지방교부세제도는 수직적 및 수평적 재정형평화를 목적으로 하는 제도이므로 인센티브는 제도 시행 상의 문제점을 최소화하는 보완적 기능을 담당해야 함

○ 법인세를 대상으로 하는 지역개발인센티브제도는 지역경제의 성과에 따른 조세수입 측면의 과실 중 일부를 지방으로 돌려준다는 제도로서 국세수입의 지방 환원을 통해 지역경제발전을 위한 지방의 노력을 유도한다는 취지이나 다음과 같은 중요한 문제가 있음

- 첫째, 전체 법인세수의 약 80%가 수도권에서 징수되는 등 세수의 지역 편중 현상이 매우 심한 성격 상 시도별로 전국평균 증가율을 초과하는 부분을 비수도권 자치단체에게 환원하더라도 그 규모는 그리 크지 않을 것으로 예상됨

- 둘째, 실제로 전체 법인세수의 증가 또는 감소규모는 대부분 수도권 지역의 세수 증가 또는 감소로 설명되기 때문에 비수도권 지역이 상당한 법인세수 증가를 나타내더라도 인센티브 규모는 제한적일 수밖에 없음

- 셋째, 법인세는 전국적 및 지역적 경기변동에 매우 민감한 세수이기 때문에 매년 인센티브 금액이 매우 큰 규모로 변화함에 따라 지방재정 운영상의 예측가능성을 낮추고 불안정성을 초래할 우려가 큼

- 넷째, 전국적으로 전년 대비 법인세의 규모가 감소되는 경우에는 전혀 인센티브가 제공될 여지가 없음

○ <표 1-8>에서 보듯이, 2006년에는 법인세 징수액이 전년 대비 -1.5% 감소하였으므로 이러한 경우에는 인센티브가 제공될 여지가 없음

- 또한 2007년에는 전년 대비 총 법인세 세수는 20.6% 증가하였으나 대부분 서울 등 수도권 지역에서 징수되는 세수의 증가에 기인하는데, 즉 전체 증가분 중 99%는 수도권의 세수 증가 덕분이며, 나머지 1%만 비수도권 지역의 세수 증가분이 기여함

- 비수도권 지역에서는 광주, 전남, 울산 등 3지역만 세수 증가율이 전국 평균을 상회하며, 총 인센티브 규모는 2,129억원에 불과함

○ 부가가치세를 대상으로 하는 지역발전인센티브제도는 소매, 음식, 숙박업에 대한 부가가치세 세수의 매년 증가액 중 전국평균 증가율(수도권 제외)

을 초과한 부분에 해당하는 금액을 해당 자치단체에 인센티브로 제공한다는 방안으로 법인세 인센티브와 유사한 문제를 안고 있음

- 더욱 중요하게는, 현재로서는 원산지 기준 부가가치세 징수액만 확인할 수 있기 때문에 인센티브를 적용할 경우에는 최종소비지 기준이 적용될 수 없어 상당한 왜곡이 발생할 가능성이 있음

<표 1-8> 지역별 법인세 징수액 및 인센티브 규모 시산

(단위: 백만원)

구분	연도별 징수액			증가율		인센티브	
	2005	2006	2007	05-06	06-07	2006	2007
서울	17,373,642	18,186,241	22,039,042	4.7	21.2	-	-
인천	847,466	640,721	962,146	-24.4	50.2	-	-
경기	5,331,159	3,800,742	5,620,257	-28.7	47.9	-	-
강원	223,364	206,877	207,404	-7.4	0.3	0	0
대전	589,591	516,490	601,203	-12.4	16.4	0	0
충북	253,845	312,124	348,576	23.0	11.7	0	0
충남	738,591	603,364	650,251	-18.3	7.8	0	0
광주	249,266	247,041	334,843	-0.9	35.5	0	49,222
전북	147,615	170,912	189,369	15.8	10.8	0	0
전남	148,161	166,000	272,827	12.0	64.4	0	119,498
대구	230,850	366,297	433,205	58.7	18.3	0	0
경북	2,012,293	2,100,046	1,424,825	4.4	-32.2	0	0
부산	788,137	887,052	977,618	12.6	10.2	0	0
울산	288,778	383,413	496,426	32.8	29.5	0	44,182
경남	538,189	724,447	806,358	34.6	11.3	0	0
제주	44,547	50,462	52,992	13.3	5.0	0	0
계	29,805,494	29,362,229	35,417,342	-1.5	20.6	0	212,902
수도권	23,552,267 (79.0%)	22,627,704 (77.1%)	28,621,445 (80.8%)	-3.9	26.5	-	-

자료: 국세청, 국세통계연보, 각년도

제2부 외국의 지방소득·소비세 현황 및 시사점

제1장 OECD 국가들의 지방세 현황 및 최근 동향

제1절 OECD 국가들의 지방세 현황

1. 지방세 비중

○ 국가마다 정부계층구조가 다르고 사회경제적인 배경도 다르기 때문에 조세제도를 국제적으로 직접 비교하는 데는 많은 한계가 있음

- 그럼에도 불구하고 주요 선진국의 전반적인 소득과세, 소비과세 및 재산과세 등의 조세구조는 우리나라의 지방세 구조에 어느 정도 기준이 될 수 있으므로 OECD 국가들의 지방세 비중 및 세수 구성비 등을 살펴보고자 함

○ OECD 국가들의 GDP 대비 지방세 비중을 보면 그리스의 0.3%에서 덴마크의 16.5%에 이르기까지 매우 다양하며, 멕시코를 제외한 연방제 국가들의 비중이 높고, 우리나라는 4.9%로 비교적 낮은 수준임

- 총조세 대비 지방세 비중의 경우 나라마다 큰 차이를 보이는데, 그리스는 0.9%에 불과한데 호주, 캐나다, 덴마크, 독일, 스페인, 스웨덴, 스위스, 미국 등의 경우 30%를 초과하고 있음

<표 2-1> OECD 국가들의 지방세 비중

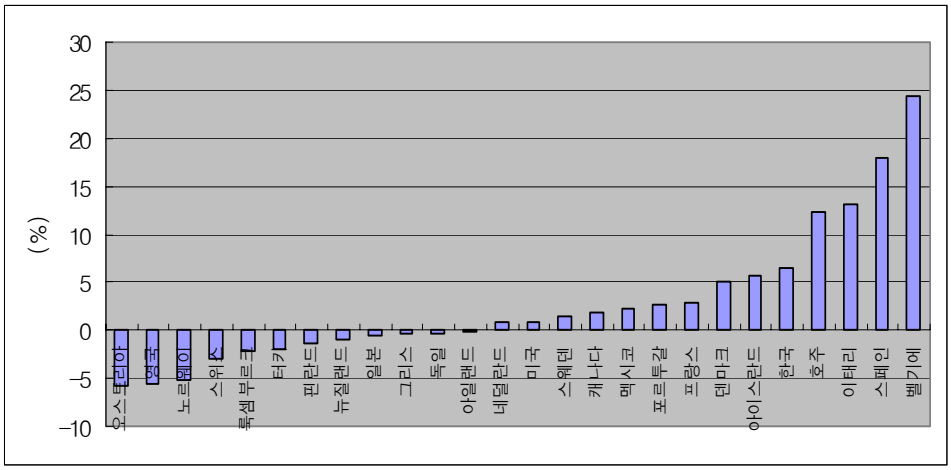
국가	총조세 대비 비중(%)			대GDP 비중(%)		
	지방세(A+B)	주(A)	지방(B)	지방세(A+B)	주(A)	지방(B)
호주	31.0	28.1	2.9	9.5	8.6	0.9
오스트리아	18.1	8.6	9.5	7.5	3.6	4.0
벨기에	29.1	24.0	5.1	12.9	10.7	2.3
캐나다	47.2	38.7	8.5	15.7	12.9	2.8
체코	14.7		14.7	5.4		5.4
덴마크	33.6		33.6	16.5		16.5
핀란드	21.1		21.1	9.2		9.2
프랑스	11.5		11.5	5.1		5.1
독일	30.5	22.2	8.3	10.9	7.9	3.0
그리스	0.9		0.9	0.3		0.3
헝가리	6.5		6.5	2.4		2.4
아이슬란드	24.2		24.2	10.0		10.0
아일랜드	2.1		2.1	0.7		0.7
이태리	15.4		15.4	6.5		6.5
일본	25.5		25.5	7.1		7.1
한국	18.2		18.2	4.9		4.9
룩셈부르크	4.4		4.4	1.6		1.6
멕시코	3.2	2.1	1.1	0.7	0.4	0.2
네덜란드	3.3		3.3	1.3		1.3
뉴질랜드	5.6		5.6	2.1		2.1
노르웨이	12.6		12.6	5.5		5.5
폴란드	12.0		12.0	4.0		4.0
포르투갈	6.2		6.2	2.2		2.2
슬로바키아	11.3		11.3	3.4		3.4
스페인	30.5	21.9	8.6	11.2	8.0	3.1
스웨덴	31.9		31.9	15.7		15.7
스위스	41.2	24.8	16.4	12.2	7.3	4.9
터키	8.3		8.3	2.0		2.0
영국	4.6		4.6	1.7		1.7
미국	33.7	19.9	13.8	9.4	5.6	3.9

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008

○ 지난 20여 년 동안 총조세 대비 지방세 비중의 변화를 보면 오스트리아, 영국, 노르웨이 등은 5%p가 넘는 감소세를 보인 반면, 벨기에가 24.4%p로 가장 많은 변화를 보였고, 스페인, 이태리, 호주 등도 10%p를 넘는 지방세 비중의 증가가 있었음

- 우리나라의 경우 동 기간 동안 6.5%p의 증가세를 보여 비교적 높은 증가를 나타내었음

<그림 2-1> 총 조세 대비 지방세 변화(1985-2006)



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008

○ GDP 중 지방세 비율도 중요하지만 보다 중요한 것은 지방세입에서 차지하는 지방세 비중임

- 그 이유는 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 높아야 지방의 재정자율성이 높아지기 때문임

- 만약 지방에서 지출해야 할 비용은 많은데, 지방세수가 적다면 상위정부로부터 이전되는 재원의 규모가 높아질 수밖에 없으므로 재정의 자율성은 상대적으로 떨어지게 됨

○ 아래의 표는 주요국의 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중을 나타내고 있음

- 북유럽국가의 경우 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 매우 높은 것으로 나타난 반면, 영국은 12.8%로 가장 낮음

- 우리나라의 경우도 32.7%로 영국 다음으로 낮은 것으로 나타났는데, 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 낮으면 상위정부로부터의 이전재원에 의존해야 하는 비율이 높아지기 때문에 지방재정의 자율성은 낮을 수밖에 없는상황임(이영희・김대영, 2008)

<표 2-2> 지방세입 중 지방세수의 비중

(단위: %)

한국[1)]	호주	캐나다	이태리	독일	프랑스	핀란드	노르웨이	스페인	영국
32.7	37.6	41.9	49.9	40.5	37.8	42.1	43.9	50.1	12.8

1) 행정자치부, 「지방재정연감」(2007), 세입예산 일반회계 기준.

자료: *Goverment Finance Statistics* (2004), IMF.

가. 세원별 세수구조

○ 조세의 세원별 세수구조를 기준으로 국가를 분류한다면 소득과세형 국가, 소비과세형 국가, 재산과세형 국가로 분류할 수 있음

○ OECD 국가 조세의 세원별 세수구조를 보면 전체적으로는 소득과세 비중이 61.9%, 소비과세 비중이 31.5%, 재산과세 비중이 5.7%로 소득과세가 중심을 이루고 있는 것으로 나타남(이영희・김대영, 2008)

<표 2-3> OECD국가의 세원별 세수구조(2006)

(단위: %)

국 가	소득과세	소비과세	재산과세	기타	국 가	소득과세	소비과세	재산과세	기타
캐나다	65.5	24.3	10.1	0.3	룩셈부르크	62.5	27.9	9.3	0.1
멕시코	41.3	56.3	1.6	0.8	네덜란드	63.4	30.5	4.7	0.5
미국	72.1	16.8	11.1	-	노르웨이	69.9	27.3	2.7	-
호주	63.7	27.1	9.1	-	폴란드	57.9	38.1	3.7	-
일본	72.0	18.6	9.1	0.3	포르투갈	55.7	40.6	3.1	0.4
한국	50.8	32.6	13.2	3.3	슬로바키아	59.3	38.7	1.5	-
뉴질랜드	62.1	32.7	5.2	0.0	스페인	64.3	27.2	9.0	0.5
오스트리아	69.7	27.7	1.4	1.0	스웨덴	70.6	26.1	3.0	0.1
벨기에	68.2	25.6	5.1	0.1	스위스	69.0	23.0	8.0	-
체코	68.2	30.2	1.2	0.0	터키	44.0	48.7	3.6	3.8
덴마크	62.6	33.2	3.8	0.0	영국	58.2	29.0	12.4	-
핀란드	66.0	31.1	2.5	0.1	프랑스	63.8	24.8	8.0	3.3
독일	68.8	28.4	2.5	0.0	OECD Total	61.9	31.5	5.7	0.7
그리스	59.2	36.0	4.4	-					
헝가리	58.3	38.4	2.2	0.8	OECD Pacific	62.2	27.8	9.2	0.9
아이슬랜드	52.1	42.3	5.3	0.3	OECD Europe	62.2	32.0	4.8	0.7
아일랜드	54.0	36.5	9.1	-	EU19	62.8	31.3	4.8	0.7
이태리	63.0	25.6	5.1	6.0	EU15	63.2	30.0	5.6	0.8

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함하였음.

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008. p. 100.

○ OECD 국가의 지방세 세원별 세수구조는 미국 등 연방형 국가 주세(state or provincial tax)의 경우 소득과세의 비중이 48.8%, 소비과세의 비중이 37.0%, 재산과세가 11.8%로 소득과세가 중심을 이루고 있음

<표 2-4> 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
호주	16.0	61.9	22.1	-	-	-	100.0	-
오스트리아	48.2	43.9	0.8	7.0	50.2	33.5	11.4	5.0
벨기에	43.9	41.0	14.8	0.3	68.6	14.1	17.0	0.3
캐나다	50.5	37.2	5.2	7.1	-	1.9	94.9	3.1
독일	52.0	42.6	5.4	-	79.5	5.2	15.2	0.1
멕시코	60.0	7.4	27.8	4.8	0.3	1.3	88.5	9.8
스위스	77.6	6.5	15.9	-	84.4	0.2	13.4	-
미국	42.1	55.6	2.3	-	6.0	22.6	71.4	-
연방평균	**48.8**	**37.0**	**11.8**	**4.8**	**48.1**	**11.3**	**51.7**	**3.7**
스페인	28.3	44.1	28.7	-1.1	19.7	47.0	31.3	2.1

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함하였음.
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008. p. 254.

○ 연방형 국가 지방정부(municipal or local governments)의 세수구조는 주세와 다소 상이하게 재산과세의 비중이 51.7%로 가장 높고, 소득과세의 비중이 48.17%, 소비과세가 11.3%로 소비과세 비중이 특히 낮음

- 지방정부의 세수에서 재산과세의 비중이 가장 높은 국가는 호주로 100.0%이며, 호주의 지방정부는 소득, 소비에 대하여는 과세하지 않고 재산에 대해서만 과세하고 있음 (이영희・김대영, 2008)

- 다음으로 캐나다(94.9%), 멕시코(88.5%), 미국(71.4%)순으로 재산과세 비중이 높고, 이들 3개 국가를 재산과세형으로 분류할 수 있으며, 스위스, 독일, 벨기에, 오스트리아는 소득과세 비중이 각각 84.45%, 79.5%, 68.6%, 50.2%로 높은 편이어서 이들 4개 국가의 지방정부는 소득과세형으로 분

류할 수 있음

○ 단일형 국가의 지방세 세수구조를 살펴보면 소득과세의 비중이 39.4%, 소비과세의 비중이 21.3%, 재산과세는 34.5%로 소득과세가 중심을 이루고 있음

- 지방세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스웨덴으로 소득과세 비중이 100.0%이며, 다음으로 핀란드(94.7%), 덴마크(93.2%), 룩셈브르크(90.0%), 노르웨이(88.7%), 아이스랜드(72.8%), 슬로바키아(73.0%), 폴란드(62.4%), 체코(54.7%), 일본(51.1%)순으로 이들 10개 국가의 지방세는 소득과세형으로 분류할 수 있고, 헝가리는 소비과세 비중이 76.6%로 소비과세형 국가로 분류할 수 있음

<표 2-5> 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가)

(단위: %)

국가	소득과세	소비과세	재산과세	기타	국가	소득과세	소비과세	재산과세	기타
체코	54.7	42.4	2.9	0.0	네덜란드	-	50.2	49.8	-
덴마크	93.2	0.1	6.7	-	뉴질랜드	-	9.9	90.1	-
핀란드	94.7	0.2	5.1	0.2	노르웨이	88.7	1.8	9.5	-
프랑스	-	16.5	52.3	31.2	폴란드	62.4	6.7	30.9	0.0
그리스	-	31.9	68.1	0.0	포르투갈	21.9	29.4	48.0	0.8
헝가리	0.0	76.6	23.1	0.2	슬로바키아	73.0	8.6	12.9	5.5
아이슬랜드	72.8	12.8	14.4	0.1	스웨덴	100.0	-	-	-
아일랜드	-	-	100.0	-	터키	28.9	43.4	12.7	14.9
이태리	19.9	26.7	14.3	39.1	영국	-	-	100.0	-
일본	51.1	19.9	28.1	1.0	한국	15.1	5.3	50.8	28.8
룩셈부르크	90.0	1.6	8.0	0.4	**평 균**	**39.4**	**21.3**	**34.5**	**5.6**

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함하였음.
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008. p. 256.

- 또한 조세전체나 국세를 대상으로 한 경우와 달리 지방세를 대상으로 한 경우에는 재산과세형 국가도 많음

- 아일랜드, 영국, 뉴질랜드는 지방세수에서 차지하는 재산과세비중이 각각 100.0%, 100.0%, 90.1%로 대표적 재산과세형 국가라고 할 수 있고, 그리스, 프랑스, 한국, 네덜란드의 경우에도 지방세수에서 차지하는 재산과세비중이 각각 68.1%, 52.3%, 50.8%, 49.8%로 재산과세형 국가로 분류할 수 있음

나. 정부간 세원공유(tax sharing arrangements)

○ 세원공유(tax sharing)는 조세수입을 중앙과 지방정부 간에 수직적으로 나누거나 지방정부간에 수평적으로 나누는 제도임

- 세원공유제도에서 개별 지방정부는 세율이나 과표의 결정권한이 없으나 지방정부들은 배분공식이나 세율의 변화와 관련하여 공동으로 협상은 할 수 있음 (OECDa, 2008)

- 세원공유의 목적은 일반적으로 수평적 재정형평화 기능을 수행하는데 있음

- 세원공유제도는 재정 전반에 대한 중앙의 통제를 유지하면서 지방에 재정자원을 제공할 수 있는 수단이 되고 있음

- 세원공유제도는 일반적으로 자율적 조세에 비해 지방정부의 자율성이 적고, 또한 지방정부의 재정운용 행태 및 재정성과에도 영향을 미침

○ 세원공유는 여러 가지 기준에 의해 사용되고 있는데, 일반적으로 배분되는 조세의 유형, 배분공식 변경의 법적 절차, 배분공식 조정의 빈도, 형평화 목적의 수행 정도 등임

○ 대부분의 세원공유 대상 세목은 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목이 포함됨

- 지방정부로서는 이러한 세수신장성이 매력적이며, 과표를 풀링(pooling)함으

로써 과표의 이동성과 같은 지방과세의 잠재적 약점을 보완할 수 있음

- 배분공식 변경 절차는 조세배분 및 재정형평화 등에 대한 법률에 대부분 명시됨

- 세원공유에 대한 대부분의 결정은 국회에서 결정되며, 일부 국가에서는 헌법에 명시되어 있으며, 배분기준의 변경은 의회 승인을 요하도록 함

<표 2-6> 주요국의 조세공유제도

국가	세목	배분기준변경 및 근거법	산정주기	형평화 고려
호주	VAT	의회, 승인필요	4년	○
오스트리아	PIT, CIT, 재산세, VAT	의회, 재정형평화법	4년	○
벨기에	PIT	특별재정법		×
체코	PIT, CIT, VAT	정부, 조세배분법	부정기적	○
덴마크	PIT, CIT	정부, 조세공유법	매우 드물게	×
핀란드	CIT	정부, 조세공유법		×
독일	PIT, CIT, VAT	의회(Bundestag and Bundesrat)	1970년 이후 13번	○
헝가리	재산세	지방세법	2002년 이후 없음	○
이탈리아	PIT, VAT, 물품세	재정법	-	×
멕시코	VAT, CIT, PIT, 개별소비세	중앙정부, 조세공유법	매우 드물게	×
스페인	VAT, 물품세	의회	드물게	×
스위스	PIT	의회, 세법	2007년부터 새로운 산식	×
터키	대부분의 조세	의회, 지방세공유법	드물게	○

주: PIT(personal income tax), CIT(corporate income tax), VAT(value added tax)
자료: OECDa, 2008.

○ 세원공유제도에 비해 중앙의 통제가 많으면서 유사한 기능을 수행하는 것으로 정부간 보조금(intergovernmental grants) 제도가 있음

- 정부간 보조금은 지방정부에 추가적 재정자원을 제공하여 지출수요와 조세수입 간의 차이를 보전

- 정부간 보조금의 주요 목적은 지방정부 서비스에 대한 보조와 재정력 격차 완화라는 두 가지에 있음

2. OECD국가들의 지방소득세

가. 지방소득세 개관

○ OECD 단일형국가의 지방세 소득과세를 개인과 법인으로 구분 살펴봄

- 21개 단일형 OECD 국가 중 13개국이 개인에게 소득세를 부과하고 있으며, 10개국은 법인에게 법인소득세도 부과하고 있음 (이영희・김대영, 2008)
- 개인에게는 부과하지만 법인에게는 부과하지 않는 국가는 아이슬란드, 노르웨이, 슬로바키아, 스웨덴임
- 반면에 개인에게는 부과하지 않지만 법인에게 부과하는 국가로는 룩셈부르크가 있음
- 개인과 법인에게 부과하는 소득과세의 비율이 매우 다양한데, 그 중에서 룩셈부르크의 법인소득세는 지방세의 90%를 차지할 정도로 매우 높은 비율을 점하고 있음

○ 우리나라의 법인소득세(주민세 법인세할)는 6.7%로 덴마크(2.5%), 이태리(2.1%)와 더불어 법인소득세를 부과하고 있는 10개국 중 매우 낮은 비율을 보이고 있음

<표 2-7> 개인과 기업의 지방세 소득과세 구조(단일형 국가)

(단위: %)

국가	소득과세		소득과세/지방세	국가	소득과세		소득과세/지방세
	개인	기업			개인	기업	
체코	25.7	29.0	54.7	네덜란드	-	-	-
덴마크	90.7	2.5	93.2	뉴질랜드	-	-	-
핀란드	86.5	8.2	94.7	노르웨이	88.7	-	88.7
프랑스	-	-	-	폴란드	48.2	14.2	62.4
그리스	-	-	-	포르투갈	9.1	12.9	21.9
헝가리	0.0	0.0	0.0	슬로바키아	73.0	-	73.0
아이슬랜드	72.8	-	72.8	스웨덴	100.0	-	100.0
아일랜드	-	-	-	터키	31.0	31.0	28.9
이태리	17.8	2.1	19.9	영국	-	-	-
일본	25.5	25.6	51.1	한국	8.3	6.7	15.1
룩셈부르크	-	90.0	90.0	평 균	31.4	31.4	39.4

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함.
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 재구성 2008. p. 256.

- 지방세 총액에서 소득세(개인 및 법인)가 점하는 비율은 우리나라의 경우 15.1%로 가장 낮은 수준이며, 우리나라와 지방세제도가 유사한 일본은 지방세 중 소득과세의 비율이 51.1%로 우리나라보다 매우 높은 수준임

○ OECD국가들의 지방소득세는 매우 다양한 스펙트럼을 보이고 있으며, 주요 내용을 보면 다음과 같음

- 단일형 국가들의 2/3가량이 지방소득세를 두고 있음

- 특히 복지국가 모형을 갖추고 있는 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등 노르딕 국가들을 필두로 대부분의 북유럽 국가들은 지방세 수입의 대부분을 지방소득세(개인소득세)로 조달

- 포르투갈, 한국, 헝가리를 제외하고는 지방소득세를 부과하는 단일형 국가의 경우 지방소득세가 재산과세에 비해 훨씬 높은 비중. 평균적으로 개인소득세 비중이 44.5%인데, 재산과세는 18.3%에 불과

- 연방제 국가들의 경우 호주와 멕시코를 제외하면 대부분 지방소득세를 두고 있음. 이 중 미국을 제외하면 지방소득세 비중이 재산과세비중보다 높음. 개인소득세 비중은 41.3%인데 재산세 비중은 15.7%에 불과
- 단일형 국가의 지방소득세 비중은 평균 40.7%로서 연방제 국가들의 평균 지방소득세 비중 36.8%에 비해 높음
- 전체 OECD 국가들은 평균적으로 지방세 수입의 32.0%를 개인소득세로 조달
- 기업소득세를 합한 소득과세 비중은 39.7%로 재산과세 31.8%에 비해 높음
- 우리나라의 경우 지방소득세 비중이 12.4%에 불과하여 지방소득세를 두고 있는 국가 중에서 가장 낮은 수준이며, OECD 평균에 비해서도 낮은 수준

<표 2-8> OECD국가들의 지방 개인소득세율

국가	세율구조	과표	표준세율	최저세율	최고세율
그룹 1:					
벨기에[a]	L(F)	CT	7.00	0.00	-
	S(F/P)	CT	-	0.00	0.00
한국[b]	L(F)	CT	10.00	5.00	15.00
그룹 2:					
덴마크[c]	L(F)	TY	25.31	21.21	27.94
이탈리아	L(F)	TY	1.90	0.90	1.90
노르웨이[d]	S(F)/L(F)	TY	15.40	0.00	15.40
스페인	S(P)	TY	-	8.34	15.87
스웨덴	L(F)	TY	31.55	28.89	34.24
그룹 3:					
캐나다[e]	S(P)	TYs	17.20	10.00	24.00
핀란드	L(F)	TYI	18.46	16.00	21.00
아이슬란드	L(F)	TYs	12.97	11.24	13.03
일본	L(F)	TYs	JPY 4 + 10.00	n.a.	n.a.
스위스	S (P)/S(F)/L(F)		28.86	-	-
	S(P)	TYs	CHF 24 + 13.00	n.a.	n.a.
	S(F)	STp	100.00	82.00	230.00
	L(F)	STp	122.00	68.00	250.00
United States[f]	S(P/F)/L(P/F)				
	S(P/F)	TYs	5.05	0.00	10.30
	L(P/F)	TYs	n.a.	0.00	0.00

자료: OECD

S: 주세 적용, L: 지방세 적용
P: 누진세율구조, F: 단일세율구조
CT: 세액공제후 중앙정부세액
TY: 중앙정부세 과세소득
TYs: 주정부세 과세소득
STp: 누진세율구조를 통한 주 수준의 세액
TYI: 지방정부세 과세소득

나. 지방세로서의 개인소득세

○ 지방정부가 기능 확대 및 자체세입 확대 등을 위해 지방세를 증대하고자 하는 경우 OECD 경험에 비추어 보면 개인소득세가 가장 유력한 세목임

- 개인소득세는 재산세와 마찬가지로 비교적 가시적이고 정치적 책임성 기준도 만족시킴

○ 이러한 지방의 개인소득세는 주로 선진국에서 볼 수 있음

- 지방정부의 지출비중이 높고 재정적 자율성이 높은 나라는 북유럽(Nordic) 국가들임
- 지방소득세의 가장 좋은 예가 이들 나라들이라는 것은 우연이 아님
- 이들 나라의 지방소득세는 단일세율이며, 국세와 동일한 과표에 대해 지방이 세율을 결정하며, 징수는 중앙이 담당
- 이에 비해 우리나라와 벨기에 등은 국세의 과표를 활용하는 대신 국세부과액의 일정비율을 부가세(surcharge) 형태로 부과함

○ 개발도상국의 경우 지방소득세는 보기 드문 현상임

- 반면 체제전환국가들의 지방정부는 소득세의 상당부분을 배분받음
- 예컨대 러시아의 경우 지방정부가 개인소득세의 전부를, 불가리아는 50%, 폴란드는 30%, 헝가리는 25%를 배분받는데(Bird and Wallich, 1993), 이때 세율 결정권은 없음
- 이때 지방정부가 그들이 배분받는 수입에 대해 정치적 책임이 없다면 지방세와 유사함
- 반면 지방이 결정한 부가세는 조세의 부과와 수입의 지출에 대한 책임이 지방정부에 있으므로 분명히 지방의 자체조세임

○ 선진국에서 지방정부가 소득세를 부과하지 않는 하나의 이유는 중앙정부의 소득세 의존도 때문임

- 개도국의 경우 중앙정부가 소득세로부터 많은 수입을 거두기 어려움

- 라틴 아메리카 국가들이 대표적임

○ 그럼에도 불구하고 중앙의 개인소득세에 대한 지방의 부가세는 남아공화국 및 헝가리에서 도입이 추진되고 있음 (Bird, 2003)

○ 지방소득세의 경우 응익성이라는 지방세의 기본원칙이 지켜질 수 있는가에 대한 의문이 제기될 수 있음

- 즉 소득재분배는 중앙정부의 기능이며, 응능원칙에 근거한 소득세는 소득재분배 기능에 있어서 중심적 역할을 담당하므로 국세로 두는 것이 바람직하다는 것임

○ 지방소득세의 이론적 근거

- 일반적으로 지방공공서비스에 대한 수요는 소득증가에 따라 증가한다고 할 때, 보다 높은 소득수준을 나타내는 개인에 대하여 소득을 기준으로 보다 많은 세금을 부과하는 것은 응익원칙에 근거한 과세가 될 수 있다는 것

○ 지방소득세와 관련한 문제점으로 누진세율은 응익성 원칙에 부합하지 않는다는 것과, 세율인상이 근로의욕을 감소시키고 개인의 사회보장 기여를 축소시켜 중앙정부의 사회보장지출을 증가시키는 수직적 재정 외부성을 야기한다는 것임 (최병호, 2008)

<표 2-9> 주요 국가간 지방소득세 비교

국가	과세자주권	세율구조	특징	문제점
스웨덴	지방정부는 광범위한 과세자주권 보유	단일세율	- 소득세의 대부분은 지방소득세 - 이원적 소득세 하에서 대부분 근로자는 지방소득세만 납부 - 지방정부가 소득재분배 기능 담당	지방소득세율 인상 경쟁에 따른 수직적 재정적 외부성 발생
일본	지방정부는 제한된 과세자주권 보유	누진세율	- 소득세는 광역자치단체의 주요 세원 - 과세자주권은 거의 행사하지 않음	세율결정권을 행사하지 않고 표준세율을 선택함으로써 지방소득세는 가격기능 결여
스위스	지방정부는 세율과 누진도를 직접 결정	누진세율	- 소득세는 가장 중요한 지방정부 세원 - 지방간 상당한 세율격차 발생	세율경쟁, 과세구간 소득 경쟁으로 인한 주거지 분리문제
미국	주정부는 매우 높은 과세자주권 보유	누진세율 또는 단일세율	- 세율누진도는 연방소득세에 비해 상당히 낮음 - 비과세 소득의 증가로 소득세 수입 감소 경향	누진세율에 따른 조세경쟁의 문제

자료: 최병호(2008)

3. OECD국가들의 부가가치세

가. 최근 소비세 추이

○ 소비세는 정부수입의 중요한 원천으로 OECD 국가들의 경우 전체 세수의 30% 이상을 차지 (OECDd, 2008)

- 소비세 수입의 구성은 30년 동안 많은 변화를 보였는데, 30년 전에는 물품세(excise taxes)와 같은 특정 재화나 서비스에 대한 조세수입 중심이었는데, 오늘날에는 일반소비세(general consumption taxes)가 소비세 수입의 대부분을 차지

○ 2000년 이후 부가가치세(VAT) 수입은 대GDP비중 및 전체 세수 대비 비중이 안정적이나 그 비율은 국가별로 매우 다양

- 미국과 일본은 일반소비세가 전체 세수에서 10% 미만이고 GDP 대비 2.5% 미만에 불과한 반면, 헝가리와 뉴질랜드의 경우 전체 세수의 26% 이상, GDP의 9% 이상을 차지함

- 대부분의 국가에서 일반소비세는 전체 세수의 15% 이상을 차지함

나. 글로벌 시대의 부가가치세(VAT)

○ VAT 만큼 조세개혁이 폭넓게 급속히 이루어진 세목은 없음

- 지난 50년 동안 130개국 이상에서 VAT를 채택

- VAT는 중립적이면서도 투명하게 세수를 확보하게 해 주는 가장 널리 사용되는 일반소비세가 되었음

- 미국은 VAT가 없는 유일한 OECD국가이며, 다만 주별로 매출세(sales taxes)가 운용됨

○ VAT의 전체 모습은 대체로 유사하지만 그 구조와 시행상에는 많은 차이점이 있음 (OECDd, 2008)

- 차이점들은 동일한 법적 근거를 갖는 EU 회원국들 간에도 발견됨
- 다양한 세율, 면세 및 공제제도 등이 있으며, 이러한 차이점들이 회원국들의 VAT 체제 성과에 결정적 영향을 미침
- 사실 C-효율성 비율(C-efficiency ratio: VAT 세수를 표준율에 대비시키는 성과지표)을 보면 유사한 표준율을 가진 나라도 세수 성과는 상당히 다르다는 것을 알 수 있음

○ 부가가치세의 확산은 세계무역의 급격한 팽창과 국제 조세국경이 희박해지는 것과 일치

- 1990년대 세계화의 진행은 VAT 적용의 불확실성과 불일치성 영역을 만들면서 급격한 변화의 시대 시작을 알렸음
- VAT 과세장소 결정 방법 및 과세의 범위와 같은 VAT 설계상의 차이점들은 기업의 불확실성, 이중과세, 경쟁의 왜곡 등을 초래하여 국제무역에 영향이 증대됨
- 전자상거래의 경우 그러한 어려움이 2001년 과세장소에 대한 OECD 가이드라인에서 강조되고 있음

다. 지방세로서의 VAT

○ 중앙정부 수준에서 VAT를 운용하고 하위정부와 세수를 공유하는 경우 문제가 없으나 VAT 운용을 진정한 지방세(truly local tax)로 하는 데는 의문이 제기됨 (Bird, 2000)

- 진정한 지방세는 중앙정부가 한도를 제시할지라도 지방정부가 세율결정의 재량을 가진다는 것이며, 과표 결정에 대한 재량도 포함하는 것임

- 지방 VAT의 경우 국내 시장의 작동에 부정적 영향을 미치고 그 장점은 비용을 압도하지 못함

- VAT는 지역에 관계없이 납세자들의 동일한 순응조건을 요구함

- 지방이 관리하면 지방의 VAT는 국가적 징수에 비해 지방을 유리하게 함으로써 인센티브를 왜곡함

- 중앙의 VAT 행정은 지방 징수에 비해 장점을 가지며, 최근 호주는 중앙이 관리하는 주정부 수준 VAT를 도입하였음

○ 지방이 VAT를 관리해 본 경험을 가진 나라는 거의 없으며, 브라질이 이와 관련하여 가장 오래되고 다양한 경험을 하였음

- 브라질 주정부가 관리하는 VAT는 (지방수준에서 과세되는) 서비스부문을 포함하지 않을 정도로 과표가 협소하며, 많은 어려움을 겪었음

- 어려움들 중에는 높은 수준의 조세회피, 조세법령이 복잡하여 납세자들은 정보획득과 순응을 위해 높은 비용부담을 해야 하고, 공공행정의 복잡성 증가와 주간 재정전쟁 (지역경제를 보호하고 촉진하기 위해 널리 사용되는 조세와 함께) 등을 경험함

- 이러한 문제들의 대부분은 브라질 주정부가 VAT와 관련하여 지나치게 많은 의사결정 권한을 갖는데서 야기됨

○ 지방정부가 세율과 과표설정에 자율성을 갖는 자율적 VAT 도입의 선결요건은 다음과 같음 (Bird, 2000)

- 지방의 VAT(과표를 중앙정부와 공유하는 경우와 지방정부가 배타적으로 부과하는 별도의(standalone) VAT를 포함)는 과표가 전국단위로 결정되면 관리가 용이하고, 그 조세는 중앙이 설정하되 지방정부는 중앙이 결정한 과세구간(tax brackets) 내에서 세율을 결정

- 모든 생산과 판매 단위는 여러 지역에 영업을 하는 기업의 세수배분문제를 피할 수 있도록 등록된 납세자이거나 또는 조세행정을 효율적으로 집행하기에 필요한 모든 정보를 가질 수 있어야 함

- 지역내와 지역간, 기업과 기업간, 기업과 고객간 등의 거래가 추적 가능하여야 함

- 이러한 특성과 제약을 가진 지방 VAT는 그것이 주정부가 지출수요에 따라 징세수준을 조정할 수 있게 함으로써 지방세의 본질적 특성을 보유할 수 있음

- 보다 구체적으로 지방 VAT는 다른 나라로의 수출만이 영세율 적용되며, 지역내와 지역간 매출은 동일한 세율로 과세됨

- 지역 A로부터 지역 B로의 수출은 지역 A에서 과세되고 지역 B에서 환급을 받으므로 지방의 VAT는 전형적 소비지기준(destination based) VAT로서 지역간 거래에 영향을 줄 수 있음

- 지역간 매출에는 청산 메커니즘이 필요하며, 이것은 중앙 행정에 의하거나 지역 A와 B 간의 직접적 조정에 의해 가능한 것임

- 소비지기준의 경우 탈세는 (전자상거래가 증가하고 이것이 왜곡의 원천이 되어) 가계와 비등록 거래자 사이의 주간 매출에서 나타날 수 있음

- 이 경우 어떠한 환급도 받을 수 없으므로 지방의 VAT는 생산지기준(origin basis)임

- 그러나 지역간 세율 차이가 작게 유지된다면 경쟁에 대한 왜곡효과는 관리 가능한 범위 내에 있을 것임

- 가계와 비등록 거래자에 대한 모든 주간 매출에는 전국적으로 동일한 세율이 적용되어야 함

○ 결론적으로 지방의 VAT는 주정부가 과세권을 가져야 하므로, 세율과 과표가 상당한 차이가 나는 연방국가에서는 설계와 시행상의 어려움이 있음

- 조세구조가 전국적으로 동일한 경우와 조세행정이 중앙 집중적일 경우 제도 시행에 문제가 적음

<표 2-10> OECD국가의 VAT 세율

국가	도입	표준세율											경감세율	영세율
		1980	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2005	2006	2007		
호주	2000	-	-	-	-	-	-	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	-	yes
오스트리아	1973	18.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	10.0/12.0	no
벨기에	1971	16.0	19.0	19.50	20.5	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	21.0	6.0/12.0	yes
캐나다	1991	-	-	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	6.0	-	yes
체코	1993	-	-	-	23.0	22.0	22.0	22.0	22.0	19.0	19.0	19.0	5.0	yes
덴마크	1967	22.0	22.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	-	yes
핀란드	1994	-	-	-	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	22.0	8.0/17.0	yes
프랑스	1968	17.6	18.6	18.6	18.6	20.6	20.6	20.6	19.6	19.6	19.6	19.6	2.1/5.5	no
독일	1968	13	14.0	14	15	15	16	16	16	16	16.0	19	7.0	no
그리스	1987	-	18.0	18	18	18	18	18	18	18	19.0	19	4.5/9.0	no
헝가리	1988	-	25.0	25	25	25	25	25	25	25	20.0	20	5.0	no
아이슬란드	1989	-	22.0	22	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	7.0	yes
아일랜드	1972	25	23.0	21	21	21	21	21	21	21	21.0	21	4.8/13.5	yes
이탈리아	1973	15	19.0	19	19	19	20	20	20	20	20.0	20	4.0/10.0	yes
일본	1989	-	3.0	3	3	3	5	5	5	5	5.0	5	-	no
한국	1977	10	10.0	10	10	10	10	10	10	10	10.0	10	-	yes
룩셈부르그	1970	10	12.0	15	15	15	15	15	15	15	15.0	15	3.0/6.0/ 12.0	no
멕시코	1980	10	15.0	10	10	15	15	15	15	15	15.0	15		yes
네덜란드	1969	18	18.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	19	19	19.0	19	6.0	no
뉴질랜드	1986	-	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	-	yes
노르웨이	1970	20	20.0	22	22	23	23	23	24	25	25.0	25	8.0/14.0	yes

국가	도입	표준세율											경감세율	영세율
		1980	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2003	2005	2006	2007		
폴란드	1993	-	-	-	22	22	22	22	22	22	22.0	22	7.0	yes
포르투갈	1986	-	17.0	16	16	17	17	17	19	19	21.0	21	5.0/12.0	no
슬로바키아	1993	-	-	-	25	23	23	23	20	19	19.0	19		no
스페인	1986	-	12.0	13	16	16	16	16	16	16	16.0	16	4.0/7.0	no
스웨덴	1969	23.46	23.46	25	25	25	25	25	25	25	25.0	25	6.0/12.0	yes
스위스	1995	-	-	-	6.5	6.5	6.5	7.5	7.6	7.6	7.6	7.6	2.4/3.6	yes
터키	1985	-	10.0	10	15	15	15	17	18	18	18.0	18	1.0/8.0	no
영국	1973	15	15.0	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	17.5	5.0	yes
단순평균		16.65	16.8	16.55	17.56	17.79	17.93	17.76	17.82	17.71	17.6	17.71		

자료: OECD(2008), national delegates; position as at 1 January 2007

○ 많은 나라의 연구에서 경제적으로 효율적이고, 행정적으로 실행가능하며, 상당한 탄력성을 지닌 지방세수의 원천은 일반소비세로 귀결됨 (Bird, 2000)

- 물품세도 상당부분의 조건을 충족할 수 있으나, 세수의 충분성과 탄력성 면에서 약점이 많음
- 사용자부담금(user charges)과 지방재산세의 경우도 비슷한 문제점을 가짐
- 급여세(payroll taxes)의 경우 대부분의 나라에서 사회보장 기여금 재원으로 활용되고 있어서 지방세로는 적절하지 않음
- 중앙의 개인소득세에 대한 부가세로서 지역소득세는 원칙적으로 의미가 있으나, 개발도상국이나 체제전환국들에서는 소득세 제도의 설계가 불완전하여 바람직하지 않음

- 따라서 남는 부분은 일반매출세임

○ 오늘날의 대부분의 일반매출세(general sales tax)는 부가가치세(value-added tax; VAT)임

- 한때 소매매출세(retail sales tax)가 지방세로서 선호되었으나(Musgrave, 1983), 이제는 세계적 경향과는 거리가 멀어짐

- 그러나 VAT중심의 지방세는 많은 문제점을 안고 있음

- 오랫동안 좋은 VAT는 중앙정부의 VAT 뿐이라고 생각함

○ 왜 지방정부 독자적인 VAT는 바람직하지도 않고 실행가능하지도 않은지에 대한 이유는 다양함

- 일부는 높은 행정비용과 순응비용을 주장

- 다른 사람들은 거시정책 조정능력 상실과 중앙정부의 반대를 주장

- 또한 국제무역 상의 문제점도 지적되는데, 국제무역 관점에서 VAT를 보면 생산지 기준(origin basis)에서 부과하면 왜곡이 되고, 소비지기준(destination basis)에서 부과하면 작동하지 않는 문제가 있음

○ 브라질의 경험을 보면 지방 자율적 VAT 도입에 대한 부정적 평가를 이해할 수 있음

- 브라질은 완전한 형태(full-fledged)의 VAT를 도입한 첫 번째 나라임

- 브라질이 도입한 VAT는 연방 VAT인 IPI(Imposto sobre Productos Industrializados)와 각 주정부 VAT인 ICMS(Imposto sobre operacoes relativas a Circulacao de Mercadorias e Servicios)를 도입하였음

- IPI는 제조업에 부과되고, ICMS는 농업, 제조업 및 여러 서비스업에 부과됨

- 그러나 브라질의 이러한 의욕적 신세도입은 연방 VAT에 추가로 각 주별로 서로 다른 주정부 VAT를 도입함에 따라 매우 복잡한 기술적 문제와 아울러 행정적 문제를 야기함

- 이러한 문제들은 지난 수년 동안 여러 가지 방법을 동원하여 부분적으로 해결하여 왔음
- 이러한 누더기 세제로 인해 매출세 개혁은 브라질 재정개혁의 핵심으로 떠올랐음
- 이와 같은 브라질의 문제점들은 이웃 아르헨티나의 매출세 개혁을 지연시키고 있음

○ 일부 학자들은 독립성을 지닌 주 VAT 또는 단일의 연방-주 결합 VAT(uniform joint federal provincial VAT)를 부과하는 것이 바람직 할 것이라고 주장함

- 그러한 지방 VAT는 소비지기준(destination basis)에서 국가 VAT처럼 부과하므로 거시적 소비지표에 따라 세수를 배분하는 주정부간 매출의 문제가 있음
- 그러한 접근은 HST와 같은 결합조세의 형태를 취하면 실현가능성이 높아짐
- 이 때 연방과 여러 주정부 간에는 강력한 협약이 필요함
- 반면 아래에서 논의될 CVAT의 경우 보다 낮은 협약수준을 요구하고 주정부에 보다 많은 세입 자율성을 부여함

제2장 개별국의 지방소득·소비세 현황 및 시사점

제1절 일본

1. 개요

○ 지방행정을 집행하기 위한 행정단위를 몇 단계로 두는가는 제 각기 국가의 지리적 조건, 인구규모, 지방행정사무의 내용, 중앙집권의 정도 등 여러 요인에 의해 영향을 받음

○ 각국의 행정단위의 계층수를 보면, 연방제 국가의 경우 연방-준주, 권주-광역적 지방자치단위-기초적 지방자치단위라고 하는 4계층의 패턴이 표준적이며, 단일국가의 경우에는 국가-광역적 지방자치단위-기초적 지방자치단위의 3계층 패턴이 표준적임

- 일본의 경우에는 단일국가의 표준적인 패턴이 적용됨

○ 일본의 지방정부 구조는 2계층제로 구성되어 있음

- 일본은 광역적 지방자치단위로서의 도도부현과 기초적 지방자치단체로서의 시정촌의 2계층으로 되어 있음

- 광역적 자치단체(도도부현)가 47, 기초적 자치단체(시정촌)이 1,804임(2007년 10월 1일, 현재)

○ 일본은 1995년 7월 지방분권추진법을 통과시켰는데 주요 내용은 다음과 같음

- 첫째, 국가와 지방간 역할 분담의 재조정

- 둘째, 지방분권 추진을 위한 국고보조금제도 등의 재검토

- 셋째, 총리부에 7인으로 구성된「지방분권추진위원회」설립

○ 1999년 7월 8일 지방분권 일괄법이 제정되었으며, 이로 인해 2000년 4월 기관위임사무제도가 전면적으로 폐지되었음

- 기관위임사무의 폐지는 2002년 6월 국가와 지방간 재원조정 등 분권개혁과 연계되어 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002」의제를 채택하는 계기가 되어 삼위일체개혁의 구상으로 연결됨

○ '07년 일본은 삼위일체(三位一體) 개혁으로 국세인 소득세의 3조엔을 지방세로 이양

- 세율조정(5%, 10%, 13% ⇒ 10% 단일세율)으로 세부담 불변

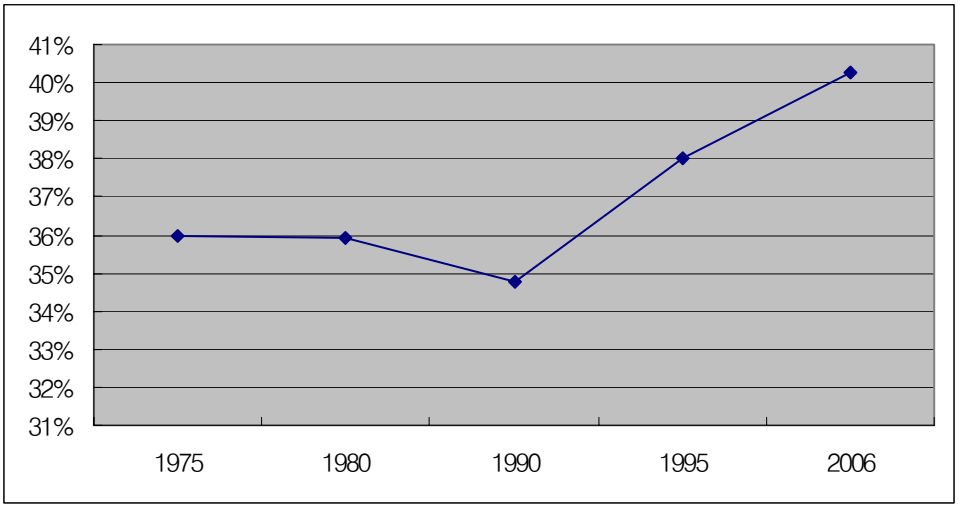
일본의 삼위일체 개혁이란

○ 지방분권의 일환으로 ①지방세 ↔ ②국고보조금 ↔ ③지방교부세에 대한 국가 – 지방간 재원배분의 종합적인 개혁

○ 2000년 「지방분권일괄추진법」을 제정, 기능을 대폭이양한 후, 2002년부터 기능이양을 뒷받침하기 위한 재정분권 방안을 검토

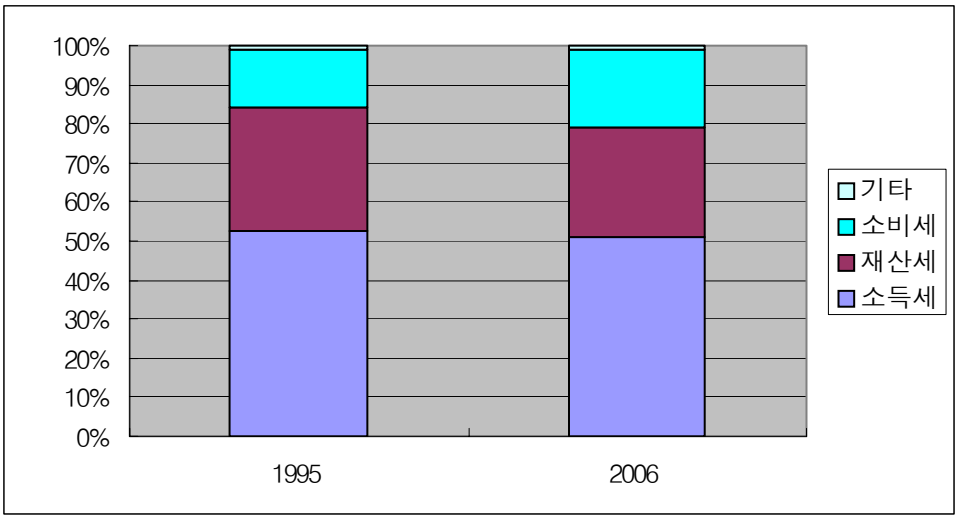
○ 2006년 국고보조금 3.2조엔을 폐지하고 대신 국세인 소득세 중 3조엔을 지방세로 세원 이양(지방교부세는 현행 유지하되, 향후 재원보장기능을 축소하여 지방세로 전환함으로써 불교부 단체의 확대를 지향)

<그림 2-2> 일본의 총조세 대비 지방세비중



자료: OECD, Revenue Statistics, 2008

<그림 2-3> 일본의 지방세 구조



자료: OECD, Revenue Statistics, 2008

○ 일본 지방정부의 지방세입은 일반재원과 기타재원으로 구분됨

- 일반재원은 자주재원인 지방세와 의존재원인 지방교부세, 지방특례교부금 지방양여세로 구성됨

- 기타재원은 의존재원 중 국고지출금과 자주재원 중 사용료・수수료 등과 지방채로 구성됨

○ 광역과 기초를 합친 지방세입의 구성을 살펴보면 다음과 같음

- 2007년 결산기준으로 전체 지방세입규모는 91조 1,813억엔인데 이중 일반재원이 56조 4,961억엔(62.0%)를 차지하고, 기타재원은 34조 6,852억엔(38.0%)를 차지함

- 지방세는 40조 2,668억엔으로 44.2%를 차지함

- 광역자치단체인 도부현의 세입규모는 48조2,458억엔, 이 중 일반재원의 규모는 29조 3,283억엔(60.8%)이며, 지방세 20조7,939억엔(43.1%), 지방양여세 1,774억엔(0.4%), 지방특례교부금 1,783억엔(0.4%), 지방교부세 8조 1,762억엔(16.9%)을 차지함

- 기초자치단체인 시정촌의 세입규모는 49조 4,994억엔이며, 이 중 일반재원은 29조 1,608억엔으로 58.9%를 차지하고 있으며, 지방세가 19조 4,728억엔(39.3%), 지방양여세 5,370억엔(1.1%), 지방특례교부금 1,336억엔(0.3%), 지방교부세가 7조 265억엔(14.2)을 점하고 있음

- 시정촌은 중앙정부로부터 지방교부세, 지방특례교부금, 지방양여세등을 교부받을 뿐만 아니라, 도부현으로부터 지방소비세교부금, 자동차취득세 교부금등을 교부받는데도 불구하고 지방세입에서 차지하는 지방세 비중은 39.3%로 도부현의 지방세 비중 43.1%보다 낮음

<표 2-11> 지방세입의 구성

(단위, 억엔, %)

구분	도부현	비중	시정촌	비중	지방세입	비중
지방세	207,939	43.1	194,728	39.3	402,668	44.2
지방교부세	81,762	16.9	70,265	14.2	152,027	16.7
지방특례교부금	1,783	0.4	1,336	0.3	3,119	0.3
지방양여세	1,774	0.4	5,370	1.1	7,145	0.8
이자할교부금	-	-	1,037	0.2	-	-
지방소비세교부금	-	-	12,880	2.6	-	-
골프장이용세교부금	-	-	427	0.1	-	-
특별지방소비세교부금	-	-	0.15	0.0	-	-
자동차취득세교부금	-	-	2,959	0.6	-	-
경유인취세교부금	-	-	1,254	0.3	-	-
소계(일반재원)	293,283	60.8	291,608	58.9	564,961	62.0
기타재원	243.647	39.2	203,386	41.1	346,852	38.0
세입합계	482,458	100.0	494,994	100.0	911,813	100.0

주: 2007년 결산 순계기준.
자료: 총무성, 「지방재정백서」, 2009.

○ 일본의 지방세는 특히 자치단체별 조례에 의해서 법정외세를 부과할 수 있도록 되어 있어 상당히 복잡한 구조로 되어 있음

○ 2007년 결산기준으로 도부현민세는 18조 6,641억엔이며, 이중 보통세가 17조 1,944억엔으로 92.1%를 차지하며, 목적세가 1조 4,696억엔으로 7.9%를 차지함

- 보통세는 법정보통세가 17조 1,639억엔이며, 법정외 보통세가 304억엔임

- 법정보통세의 구성을 살펴보면, 도부현민세 6조 2,140억엔(33.3%), 다음으로 사업세가 5조 8,261억엔(31.0%)를 차지하며, 지방소비세 2조 5,692억엔(13.8%)임

○ 시정촌민세는 21조 6,026억엔이며, 이중 보통세가 20조 614억엔으로 92.9%를 차지하며, 목적세가 1조 5,411억엔으로 7.1%를 차지함

- 보통세는 법정 보통세가 20조 602억엔이며, 법정외 보통세가 12억엔임

- 법정보통세의 구성을 살펴보면, 시정촌민세 10조 3,089억엔으로 47.7%를 차지하며, 다음으로 고정자산세가 8조 7,288억엔인 40.4%임

<표 2-12> 일본의 지방세구조 및 구성비

(단위: 억엔, %)

지방세(402,668)					
도부현세		구성비	시정촌세		구성비
<보통세>	171,944	92.1	**<보통세>**	200,614	**92.9**
법정보통세	171,639	**92.0**	**법정보통세**	200,602	**92.9**
사업세	58,261	31.0	고정자산세	87,288	40.4
도부현민세	62,140	33.3	시정촌민세	103,089	47.7
지방소비세	25,692	13.8	시정촌담배세	8,530	3.9
자동차세	17,174	9.2	경자동차세	1,635	0.8
부동산취득세	4,844	2.6	광산세	18	0.0
도부현담배세	2,777	1.5	특별토지보유세	39	0.0
골프장이용세	603	0.3			
고정자산세	142	0.1			
수렵자등록세	-	0.0			
광구세	4	0.0			
법정외보통세	304	**0.2**	**법정외보통세**	12	**0.0**
<목적세>	14,696	7.9	**<목적세>**	15,411	7.1
법정목적세		7.8	**법정목적세**	15,392	7.1
경유거래세	10,338	5.5	입탕세	246	0.1
자동차취득세	4,247	2.3	도시계획세	12,015	5.6
입렵세	21	0.0	사업소세	3,129	1.4
			수리지익세	**00**	0.0
법정외목적세	88	0.0	**법정외목적세**	18	0.0
합계	186,641	100.00		216,026	100.00

주 1) 각 도부현세는 지방재정백서 「제11표 세입결산액 현황」의 지방세 결산액에서 동경도가 징수한 시정촌세 상당액을 공제한 액임.
2) 시정촌세는 지방재정백서 「제11표 세입결산액 현황」의 지방세 결산액에 동경도가 징수한 시정촌세상당액을 가산한 액임
3) 2007년 결산 순계기준.

자료: 총무성, 「지방재정백서」, 2009. 홈페이지
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/21data/excel/s-013-2.xls
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/21data/excel/s-013-4.xls

<표 2-13> 지방세의 세원별 세수구조

(단위 : 億円、%)

구분	소득과세	소비과세	자산과세 등	합계
지방세계	186,428(51.1)	72,534(19.9)	106,100(29.1)	365,062(100.0)
도부현세	95,684(58.6)	62,074(38.0)	5,485(3.4)	163,243(100.0)
시정촌세	90,744(45.0)	10,460(5.2)	100,614(49.9)	201,819(100.0)
직접세	개인주민세 법인주민세 개인사업세 법인사업세	자동차세 경자동차세 광산세 수렵세 광구세	고정자산세 도시계획세 사업소세 특별토지보유세 수리지익세(水利地益税) 등	305,990 (83.8)
간접세등		지방소비세 지방담배세 경유거래세 자동차취득세 골프장이용세 입욕세	부동산취득세	59,071 (16.2)

주 :1. 소득과세, 소비과세, 자산과세 등 구분은 OECD 세입통계 구분에 의함

2. 세수액은 2008년도 결산액임

3. 도부현세의 구법(旧法)에 의한 세 (특별지방소비세 포함) 는 소비과세 · 간접세 등을 포함하고 있음

4. 법정외세는 자산과세 등 · 간접세 등에 포함

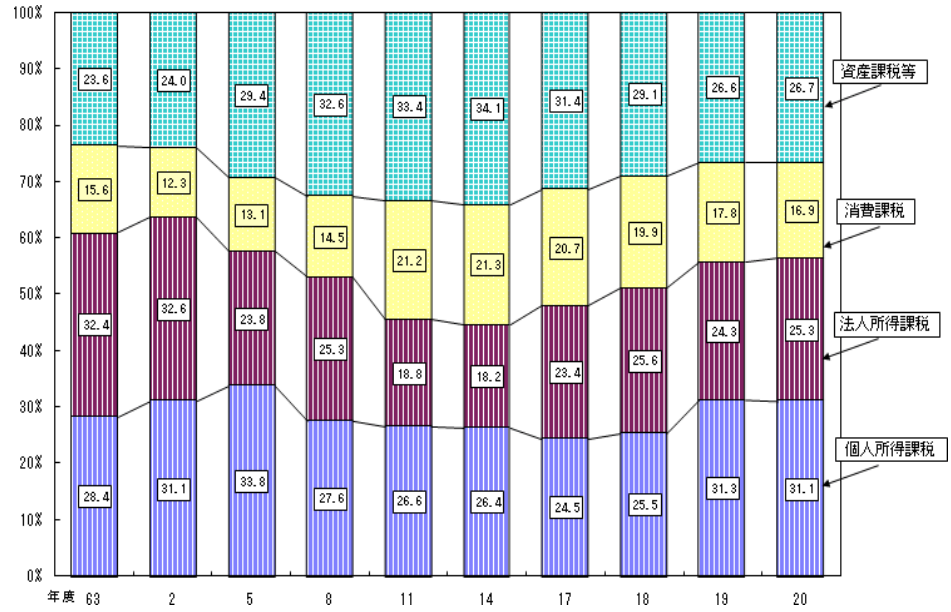
5. 표 중에 계수는、각각 사사오입하였으며、계와 일치하지 않는 경우가 있음

자료: http://www.soumu.go.jp/czaisei/czais.html

○ 일본의 지방세 중 소득과세가 차지하고 있는 비율은 51.1%임

- 소득과세 중 도부현세는 58.6%, 시정촌세가 45%를 차지하고 있음

<그림 2-4> 지방세의 세원별 세수구성비 추이



주: 1. 2006년도까지는 결산액、2007년도는 실적예정액、2008년도는 지방재정계획액의 계획외수입예정액을 더한 액임

2. 소득과세、소비과세 및 자산과세 등의 구분은 ＯＥＣＤ세입통계의 구분기준을 기초로 함

자료: http://www.soumu.go.jp/czaisei/czais.html

○ 일본의 지방세 중 소득, 소비, 자산 등의 최근 추이를 보면 1988년 자산과세가 23.6%였으나 2008년에는 26.7%로 증가하였으며, 개인소득과세는 28.4%에서 31.1% 증가하였음

- 특히 법인소득과세는 1988년 32.4%였으나 20년 동안 변화가 크고 지속적으로 감소하여 2008년에는 25.3%까지 감소하였음

- 소비과세는 1988년 15.6% 이후 2002년까지 지속적으로 증가하다 감소세로 돌아서 1988년 수준보다 약간 증가한 16.9%임

2. 지방소득세

○ 납세의무자 : 개인, 법인

○ 과세표준 : 각 사업년도 소득(전년도 소득)

○ 세　　율 : 개인 10%, 법인 17.3～20.7%

○ 세수귀속 : 개인분(도도부현 4%, 시정촌 6%),

법인분(도도부현 5～6%, 시정촌 12.3～14.7%)

○ 세수규모 : 21.8조엔(지방세수 총액 40.5조엔의 58.8%)

가. 주민세

○ 주민세는 지방자치 실현을 위한 지역주민의 분임부담원칙 차원에서 부과하는 세목임

○ 주민세는 도부현민세와 시정촌민세를 합한 것인데, 여기서 주민은 개인뿐만 아니라 법인도 포함됨

- 도부현 지방세 수입 중 도부현민세 비중은 33.3%, 시정촌 지방세 수입 중 시정촌민세 비중은 47.7%임[2)]

- 도부현민세에서 주민세가 차지하는 비중은 개인분(25.8%), 법인분(6.3%), 이자할(1.1%)순이며, 시정촌민세의 경우는 개인균등할이 0.8%, 법인균등할이 1.9%로 개인부담보다는 법인부담의 비중이 높으며, 법인할에서는 법인세할이 대부분을 차지함

○ 특히 주민세 중 소득할 부분에 대해서는, 시정촌세의 경우 시정촌민세 47.7% 중 33.0%를 차지하고 있어 법인세할 12.1%보다 높음

2)「2007년도 지방재정연감」(2009) 참조

나. 법인사업세

○ 일본은 개인과 법인이 국세인 소득세와 법인세뿐만 아니라 도부현세로서 사업세를 부담함

○ 사업세에는 개인사업세와 법인사업세가 있음

- 2005년도(예산) 사업세가 도부현 지방세 수입에서 차지하는 비중은 30.4%인데, 개인사업세(도부현 세수입의 1.5%)보다는 법인사업세(동 세수입의 28.9%)가 대부분을 차지함[3)]

○ 법인사업세는 원칙적으로 법인의 이익(소득)에 따라 부담하고 있으며, 이러한 지방법인과세가 도부현의 기간세로서 부과되고 있다는 점이 우리나라 지방세와 구분되는 특징이라고 할 수 있음

○ 개인사업세가 개인이 하는 사업활동 중 일정 사업활동 만을 과세대상으로 하고 있는 데 비해 법인사업세는 내국법인, 외국법인의 구별 없이 법인이 하는 모든 사업을 과세대상으로 하고 있음

○ 법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자나 관리인의 규정이 있고 수익사업을 하는 단체도 법인으로 간주하여 법인사업세가 과세되나 임업, 광물의 채굴사업, 특정 농사조합법인이 행하는 농업에 대해서는 법인사업세가 부과되지 않음

○ 법인사업세의 과세표준은 업종에 따라 다르게 되어 있는데, 전기공급업, 가스공급업, 생명보험사업 및 손해보험사업을 하는 법인은 각 사업연도의 수입금액을 과세표준으로 하고 있음

○ 그 외의 법인은 각 사업연도의 소득(원칙적으로 국세 법인세의 과세표준인 법인소득)을 과세표준으로 함

○ 과세표준을 이와 같이 수입금액 과세법인과 소득금액 과세법인으로 구분하여 과세하고 있는 것은, 업종에 따라 소득의 크기가 반드시 사업활동 규모

3) 羽深成樹編(2005)「圖說日本の稅制」

를 적절하게 반영하지 못한다고 보고 있기 때문임

○ 법인사업세의 표준세율은 수익금액 과세법인의 경우 1.3%의 단일세율임

○ 소득금액 과세법인은 그 소득금액에 따라 5%, 7.3%, 9.6%의 3단계 누진세율을 적용하며, 제한세율은 표준세율의 1.2배임

○ 법인사업세의 세율은 계속 하락하여 왔으며, 1998년도와 1999년도 개정에서 법인사업세의 세율이 인하되어 현재와 같은 세율로 되었음

○ 다음 표는 수익금액 과세법인 및 소득금액 과세법인으로 나누어 법인사업세의 세율을 요약한 것임

<표 2-14> 법인사업세의 세율

구분		1998년도 개정전		1999년도 개정전		1999년도 개정후	
		수입·소득금액	세율	수입·소득금액	세율	수입·소득금액	세율
수입금액과세법인		수입금액	1.5%	수입금액	1.5%	수입금액	13%
소득금액과세법인	일반법인	350만엔이하	6%	400만엔이하	5.6%	400만엔이하	5%
		350만엔초과-700만엔이하	9%	400만엔초과-800만엔이하	8.4%	400만엔초과-800만엔이하	7.3%
		700만엔초과	12%	800만엔초과	11%	800만엔초과	9.6%
		청산소득	12%	청산소득	11%	청산소득	9.6%
	특별법인	350만엔이하 350만엔초과	6% 8%	400만엔이하 400만엔초과	5.6% 7.5%	400만엔이하 400만엔초과	5% 6.6%
		청산소득	8%	청산소득	7.5%	청산소득	6.6%

주 1) 특별법인이라 함은 협동조합 등, 증권거래소 및 상품거래소, 의료법인을 말함
2) 1999년도 개정 후의 세율은 1999년 4월 1일 이후에 개시하는 사업연도부터 적용

자료: 羽深成樹編(2005)「圖說日本の稅制」, p.225

3. 지방소비세

가. 도입배경

○ 지방분권추진, 지역복지 충실 등 지방자주재원 확충을 위해 소비양여세를 대신하여 1997년에 '지방소비세' 도입

○ 일본은 1997년 4월 1일 국세인 소비세의 세율을 5%로 인상하면서 그 중 1%를 지방소비세인 도부현세로 도입함

- 시정촌(市町村)에 대해서는 지방소비세의 1/2 을 배분함

- 지방소비세의 도입에 따라 특별지방소비세(음식(7,500엔 이상), 숙박업(15,000억엔 이상) 등에 소비세 8%부과)는 2000년 3월 31일을 기해 폐지됨

○ 지방소비세의 도입은 1980년대 부가가치세의 도입과정에서 논의되기 시작하였음[4)]

○ 뿐만 아니라 1990년대 후반 개인소득세의 감소에 따른 보전재원 대상으로 소비세율 인상이 논의되면서 지방분권의 일환으로 소비양여세의 지방소비세로의 전환 논의가 활발해짐

- 지방6단체로 구성된 「지방자치확립대책협의회」의 긴급요망(1993년10월)을 시작으로, 소비양여세의 지방소비세로의 전환이 정부세제조사회 등의 논의대상이 되어 자치성이 동년 가을 「지방소비세구상」을 정리함

- 그러나 정부세제조사회는 동년 11월 답신에서 지방소비세 신설에 대해 소극론이 다수로 반대가 컸으나 양여세 방식보다는 지방세원칙에 기초한 지방소비세 구상은 부정적이지 않음

---

4) 부가가치세의 정부간 배분은 Gordian knot 문제로서 이론적으로는 지방정부가 세율결정권을 가지지만 경제활동을 교란시키지 않도록 하기 위해서는 지역간 재화와 서비스거래에 발송지원칙(소비지원칙; 이출비과세, 이입과세)을 적용시키는 것이 바람직하지만 세무행정상 어려움이 있음. 따라서 각 지역별로 조세경제를 설정하는 것이 불가능하여 부가가치세의 선택은 원산지원칙(이출과세, 이입비과세)만 택하게 됨.

- 그 후 정부세제조사회의 「세제개정에 대한 답신(1994년 6월 21일)은 소극론이 다수였던 93년 11월과는 다르게 긍정과 부정적 의견의 거의 비슷함

- 그 이후 1994년 신연립정권의 여당세제조사회에서 격론의 장이 마련됨

<표 2-15> 세제조사회의 심의경과

연월일	심의내용 등
′93. 8.9	細川(호소카와) 내각 발족
9.3	내각총리대신, 정부세제조사회에서 인사(실질적 자문)
9.17	제128회 국회(임시) 소집
11.19	정부세제조사회「향후 세제의 방향에 대한 답신-「공정하고 활력있는 고령화 사회를 목표로」-」
′94. 2. 3	「국민복지세구상」발표
2. 4	「국민복지세구상」백지철회
2. 9	정부세제조사회「1994년도 세제개정에 관한 답신」 연립여당「평성6년도세제개정대강」
4. 8	내각총리대신으로부터 정부세제조사회에 자문
4.15	정부세제조사회내에 「지방세원문제 워킹·그룹」을 설치
4.25	細川 내각 총사직
4.28	羽田(하네다) 내각 발족
5.27	「지방세원문제 워킹·그룹」의 검토결과를 정부세제조사회에 보고
6.21	정부세제조사회「세제개혁에 대한 답신」 연립여당「「복지사회에 대응한 세제개혁협의회」보고」
6.25	羽田 내가 총사직
6.29	신 연립정권 수립에 관한 합의사항(社·さ·自
6.30	村山 내각 발족
7.18	제130회 국회(임시) 소집
7.19	여당세제개혁프로젝트 팀 발족
9.20	자치대신, 관방장관, 대장대신, 3대신합의(지방소비세도입에 대하여)
9.22	여당세제개혁대망결정
10.4	지방세제개정요지 각의보고
10.17	「지방세법등 일부개정 법률안」 국회 제출

자료:佐藤進·滝実編(1995)「地方消費税ーその理論と仕組み」地方財務協会, p.189。

- 그러나 지방소비세 성격을 둘러싼 자치성과 대장성 양성간의 견해차가 컸으나 정산시스템에 의해 「소비지와 세의 귀속지 일치」를 의도하는 자치성 안을 기초로 부과징수사무의 세무서 위탁 및 세수 2분의 1의 시정촌에의 교부로 수정하여 동년 9월 20일 3대신(관방장관, 대장성, 자치성)의 합의가 성립, 동년 11월 25일 국회 통과, 97년 4월 1일 시행됨

나. 지방소비세의 의의와 과세 근거

1) 지방소비세의 의의

○ 세율이 일정하고 지방자치단체에 그 결정권이 없다는 점, 지방소비세 부담자인 최종소비자는 자기가 부담한 세액 중에 얼마가 자기 주거 자치단체에 귀속되는지 알지 못하다는 문제점 등이 제시됨

○ 한편, 납세자인 사업자와 지방자치단체 간에 수익과 부담 관계가 성립하며, 주민에 의한 지방행정 감시기능도 발휘되는 등 양여세와는 결정적으로 다르다는 의견이 제시됨

2) 과세 근거

○ 지방소비세의 과세 근거등과 관련하여 몇 가지로 정리해 볼 수 있음

- 「세의 귀속지와 소비지가 불일치하는 것은 소비과세의 본질에 위반되며, 지방소비세를 사업자가 지방자치단체로부터 받게 되는 행정서비스의 대가라는 설명은 현재의 소비세의 설명과는 모순되고, 또한 수출에 대한 환부와 비과세거래 존재를 부정하는 것이라는 의견」이 있음

- 이에 대하여, 지방소비세 부담자는 소비세와 같이 최종소비자이지만 최종소비자가 구입하는 재화・서비스의 가격형성에 있어서는 각 유통단계에 지자체 행정서비스가 기여하고 있기 때문에, 이에 근거하여 각 지자체에 세를 귀속시키는 것은 합리적이라는 의견이 있음

- 또한 제3의 논의로서, 「지방소비세 문제에는 조세이론상 몇 가지 문제가 있다고 하더라도 최종적으로는 정책판단 문제이며 소비세수를 중앙과 지방간에 합리적으로 배분하는 메커니즘이 어떻게 구축되었는가에 대한 문제로 집약됨을 의견으로 제시함

- 요컨대, 지방소비세 도입은 조세이론에 의해 일의적으로 결정될 성격은 아니며 소비세분을 중앙과 지방간에 합리적으로 배분하는 메커니즘의 구축에 달려 있다고 할 수 있는 것임

○ 기업과세 및 사업세와의 구별이 불명확하여 이중과세가 아닌가에 대한 논의도 있음

- 지방소비세는 소비세와 같아서 최종소비자에게 세의 전가를 예정하는 세목이기 때문에 기업과세가 아닌 소비과세로 이해해야 한다는 의견이 있음

- 즉 행정서비스의 이익에 의해 요소소득이 상승한다고 하여 지자체가 생산요소소득에 대한 부담을 요구한다면 기업과세가 될 수 있음

- 그러나 지방소비세는 자치단체가 제공하는 행정서비스에 의해 생산물가격이 하락하고 소비자는 그 이익을 얻게 되기 때문에 지자체가 그 생산물가격의 하락을 통해 얻게 되는 소비자 이익에 대한 부담을 요구하는 것으로 이해되는 것임

- 또한 사업세는 직접세인 기업과세이지만, 간접세, 소비과세로서의 지방소비세와는 세의 성격이 전혀 다름

3) 지방소비세의 구조

○ 지방소비세는 국세인 소비세와 분리되어 있음

- 따라서 분리방식이라고 할 수 있으며, 분리방식에는 국세와는 별개의 과세표준으로 과세되는 독립방식과 국세와 같은 과세표준에 의해 과세되는 중복방식이 있음

- 지방소비세는 소비세와 중복되는 과세표준으로 과세되기 때문에 중복방식이라고 할 수 있음

○ 과세대상은 모든 재화·서비스의 국내 판매·제공, 수입거래

○ 세율은 국세인 소비세(우리의 부가가치세)액의 25%

- 소비세의 세율이 4%이므로 지방소비세는 1%(4%×0.25)

○ 납부는 세무서 또는 세관장에 소비세와 동시납부

○ 도도부현 및 시정촌 배분

- 연간 소매판매액(6/8), 인구(1/8), 종업원수 (1/8)을 기준으로 도도부현간 배분

- 도도부현에 배분된 세액의 50%를 인구(1/2), 종업원수(1/2) 기준으로 시정촌에 교부

4) 분할기준

○ 분할기준으로 몇 가지 의견이 제시되고 있음

- 소비과세 성격을 반영한 배분기준(민간최종소비지출, 인구 등)을 설정해야 한다는 의견과, 세수의 적정한 귀속 관점에서 볼 때 사업규모 혹은 사업자가 받은 행정서비스를 측정할 수 있는 적정한 지표선정 문제의 제시, 객관적이고 간명한 지표로서 종업자수가 적당하다는 의견 등이 있음

- 혹 분할기준으로서 각 현의 민간최종소비지출등의 지표를 따른다면, 사무소 등 소재 현에서 일단 과세한 후, 이 세수를 전국의 도도부현에 재배분하게 되어 사실상 양여세와 큰 변화가 없는 형태가 됨에 주의해야 함(佐渡・瀧、1995：183)

- 또한 이와 관련하여, 지방소비세의 세수는 인구, 종업자수 기준으로 양여되는 소비양여세에 의한 양여만큼 균등하게 배분되지 못하고 현행 소비양

여세 보다는 편재가 확대될 수밖에 없다는 의견이 있음

- 지방소비세의 편재에 대해서 재원조정의 방법인 소비양여세와 비교하여 논하는 것이 적절하지 못함

- 오히려 기존세목과 비교해야 하고, 일반적으로 소비과세가 소득과세보다 편재도가 적고 각종 통계자료 등을 감안한다면 기존세목에 비교하여 문제가 될 만한 것이 없다는 의견임

○ 지방소비세 도입 등으로 지역간 편재가 시정됨

- 1인당 지방세 변이계수는 버블경제 이전인 1985년도 0.352에서 2004년도에 0.274로 저하함

- 최고인 東京都와 최저인 오끼나와(沖繩)의 차이는 4.39배에서 2.98배로 축소

○ 지방재정 확충을 통해 자치의 기반을 넓힌 것으로 평가

다. 쟁점

○ 지방소비세 도입시 문제로 부각되었던 점은 현행 부가가치세가 다단계과세이기 때문에 실제로 세를 부담하는 사람과 세입이 생기는 지역과 차이가 생기는 것임[5)]

- 국세의 소비세와의 이론상 정합성을 도모하기 위한 수법으로서 일본의 자치성에서는 선진제국의 부가가치세 논의 중 EU의 부가가치세에 시사점을 얻고 있음

- EU는 EU 지역내 무역에 있어서 최종소비지에 부가가치세수를 귀속시킴으로 세관 비용을 경감하기 위해 1985년, EC위원회는 역내 국경에 있어서

5) 만약 소비세를 지방세로 한다면, 전단계의 거래와 최종단계의 거래가 다른 지역사회에서 이루어지는 경우가 생길 수 있음. 그런데 소비세 본래 성격은 소매매상세이며, 전단계 거래업자는 단지 징수청부인에 지나지 않음. 그 세수는 최종단계의 거래지 즉, 소비지에 귀속해야 하지만 징세청부인이 존재하여 전단계 거리지에 세수가 귀속되어버리는 불합리가 발생함. 따라서 소비세를 지방세로 위양하는 것은 불합리하다는 것이 「소비지와 세수 귀속지와의 불일지」론임

의 부가가치세 조정에 관하여 역내가맹국간 이출에 대한 면세와 이입에 대한 과세의 철폐를 제안하였음

- 이 경우, 수출국과 수입국의 전단계의 과세에 대하여 조정을 도모하는 관점에서 크리어링 하우스(청산)제도의 도입도 함께 제안되었음

- 또한 1987년, EC위원회는 세관의 국경세 조정 폐지 문제로 생산지원칙과세방식(거래 각 단계의 국가에 부가가치세수가 귀속, 최종소비지와 세의 귀속지가 다른 것)과 크리어링 하우스제도에 관한 안을 제안함

- 그러나 생산지원칙과세방식에의 이행은 크리어링 하우스제도에 대한 각국의 반대가 강하여 조정에 이르지 못하였기 때문에 종래의 소비지원칙을 유지하면서, 세무서에서 국경세 조정을 수행하는 잠정적인 제도를 도입하여, 97년 이후 생산지원칙 이행을 계획하게 됨

- EU에서도 부가가치세 귀속원칙을 둘러싸고 생산지원칙과 소비지원칙의 선택에 있어 1950년대부터 큰 논쟁이 되었음(서독의 생산지원칙, 프랑스의 소비지원칙 등)

- 이러한 EU의 크리어링크 하우스 제안 등을 근거로 자치성에서도 과세시스템으로서는 유통단계의 각 도도부현이 과세하는 제도(생산지원칙)로 하고, 일단 각 도도부현에 징수된 지방소비세수를 소비와 관련된 지표에 의해 각 도도부현에 청산하는 구조를 도입함으로, 실질적으로 「최종소비지와 세수 귀속지의 불일치」를 해소할 수 있지 않을까에 대해 대장성에 제안함

- 이에 대해 대장성은 과세이론상 자치성의 제안에 이해를 하면서도, 법제도적인 가능성, 도도부현 중에 조례를 제정하지 않는 단체가 나올 경우의 문제의 지적뿐만이 아니라, 오히려 지방자치단체 전체의 풀제인 공동세에 대한 제안을 받기도 하였음

- 이러한 가운데 납세자의 사무부담 등을 배려하여 당분 간 세무서에 부과징수를 위탁하고 청산제도를 부여한 지방소비세 도입으로 결착됨(자치대신, 내각관방장관, 대장대신 회담)

· 합의 안은,

① 현행 소비양여세 대신에 도부현세인 지방소비세 도입

② 지방소비세는 유통단계의 도도부현이 과세하지만, 세수에 대해서는 소비에 관련하는 지표를 가지고 각 도도부현 간에 청산

③ 당분간, 부과징수를 세무서에 위탁

- 이러한 문제를 해결하기 위해서 일본은 중앙정부가 징수한 소비 세입을 소비에 관련된 기준으로 재배분하게 됨

- 국가가 징수한 것을 재배분하는 점에서는 지방소비세는 폐지된 지방양여세의 명칭만 바꾼 것에 지나지 않는다는 부정적인 견해도 있었음[6)]

- 그러나 소비양여세는 지방세가 아니라 국세로 간주될 뿐만 아니라 배분기준이 인구와 종업원수이기 때문에 배분 기준의 변경은, 당연히 지역 간의 세입배분의 변화를 수반하게 되는 문제가 있음

- 반면에 지방소비세는 도도부현 해당 지역의 "소비"에 따라 배분하는 것임

- "소비"는 상업통계의 도도부현(都道府縣)별 소매 연간 판매액수와 소매 연간 판매액수에 상당하는 소비이외의 소비(소비에 관련되는 지표로 정령에 정하는 것을 기준으로 정령의 결정에 의해 산정)에 상당하는 액을 합계한 액임

○ 일본의 국세인 소비세는 부가가치가 생산된 지역에서 과세가 이루어지는 생산지원칙으로 징수되고 있고, 국세인 소비세가 징수될 때 지방소비세도 동시에 징수됨

○ 따라서 지방소비세가 징수된 세무관서가 위치한 지역에 세수를 귀속시키면, 세부담자인 최종소비자가 위치하는 지역과 세수 귀속지역이 다르게 되므로 세부담지와 세수의 귀속지를 일치시키기 위하여 각 도부현에 납부된

6) 또한 지방소비세는 일반재원으로 지방정부에 양여됨. 하지만 양여세는 교부세와 달라 재정력격사 시정기능이 없음. 이러한 일반재원의 이전을 정당화는 불가능함. 따라서 소비양여세가 일반재원인 것을 이류로 소비세는 국세라는 베일에 덮혀 있어서는 않됨(神野、1995:203) .

지방소비세수를 각 도부현 등의 소비에 상당하는 액에 따라서 청산하도록 하고 있음

<표 2-16> 도부현간의 청산의 기준

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

○ 각 시정촌에 교부해야 하는 금액의 산정방법은 도부현간의 청산 후에 있는 도부현의 수입액의 1/2에 상당하는 액의 1/2액을 인구로 안분하고, 나머지 1/2의 액을 종업원수로 안분하는 것으로 되어 있음

<표 2-17> 시정촌에 대한 교부의 기준

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

○ 지방소비세의 가장 큰 문제는 세율결정권임

- 부가가치세가 생산지원칙에 의한 관계로 지방소비세의 세율결정권을 지방정부에 부여할 경우 소비지원칙의 경우와 다르게 재화와 서비스의 물류 및 기업의 입지활동을 교란할 수 있음

- 또한 유통 중간 단계의 지방정부에 의한 안이한 세율인상 경쟁이 발생할 수 있어 부가가치세 본래의 정확한 세액계산을 어렵게 할 우려가 있음

- 이러한 문제를 피하기 위해서 부가가치세가 있는 경우 전지역의 세율을 일률적으로 함

- 즉, 부가가치세를 지방정부와 경제통합 가맹국간에 실시하기 위해서는 각 지역과 국가의 과세자주권(세율결정권)을 제약하는 수밖에 없음

- 그러나 지방정부의 세율결정권을 제한하는 것은 지방분권 본래의 정신에 위배되는 것임

- 그러한 이유로 부가가치세가 있는 경우 지방소비세는 세수 분여차원에서 중앙정부가 부과·징수하고 일정 기준에 의해 교부하는 것이 세무행정비용과 납세협력비용 절약 차원에서 합리적이라는 주장도 있음(持田, 2004: 106)

○ 소비양여세제도로 지방재원은 충분히 확보하지 않았는가에 대한 논의도 있음

- 88년 세제개혁에서 소비세의 20%가 소비양여세로 지방자치단체에 배분됨

- 이 소비양여세와 관련하여 일반재원주의자들은 그 용도의 불특정과 지방자치단체의 자주성 비저해, 향후 소비세율 인상이 이루어지더라도 이 구조를 통해 지방재원은 충분히 확보됨에도 불구하고 왜 납세의무자에 불필요한 부담을 강요하고 세 이론상에도 대립되는 세 개정을 하는지에 대한 주장도 있음

- 즉, 소비양여세로 충분함을 주장하나 이에 대한 문제를 몇 가지로 정리하면 다음과 같음

  · 첫째, 양여세는 정부가 징수한 세를 일정 기준에 근거해 지방자치단체에 재원을 부여하는 재정제도이며 세가 가지는 지방자치단체와 지역주민과의 관계는 전혀 없음

  · 둘째, 양여세제도는 소비양여세제도를 제외하면 매우 한정적으로 제도화되어 있음

  · 셋째, 현재 지방자치단체는 다극분산형사회 형성을 위해 각종 지역활성화 정책을 적극적으로 전개하고 있지만, 양여세로는 이 추진을 조장할

수 없으므로 지방소비세를 도입하여 자치단체가 스스로 지역의 소비활동을 활발히 하고 세수증대를 도모하고자 노력할 것임

○ 그 외의 논의 사항

- 무엇보다 분권 논의를 배경으로 한 지방세원 확충을 의도한다면 분권의 행방을 명확히 하는 것이 바람직하며, 지방소비세 논의를 제시하는 것은 소비세인상 논의에 물을 끼얹는 격이 될 수 있다는 의견도 있었음

- 그러나, 현행 제도에서는 소비세 인상이 이루어질 경우 주민세 감세로 인해 지방세는 더욱 축소될 것이며, 소비양여세라는 국가로부터의 교부금이 조 단위 규모로 증가하게 되어 결국 분권이 아닌 세원의 중앙집권이라는 반발 의견도 제기됨

4. 소결

○ 지방소비세에 대한 긍정적인 측면

- 일본의 부가가치세의 지방세로서의 적절성 측면에서 언급한 바와 같이 지방세 원칙(응익성, 안정성, 보편성) 중, 안정성 면에서 법인2세나 개인주민세의 변동이 큰 것에 비해 변동폭이 적고 안정적이라는 것이 강조됨

  · 따라서 안정적 세수 확보 측면에서 지방소비세의 긍정적 측면이 강조될 수 있으며 우리나라의 지방소비세 도입에 있어서도 충분히 검토가 필요한 부분임

- 지방세수 1인당 편재도에 있어서도 지방소비세는 보편성이 높았음

- 지방분권 차원과 재정분권 차원에서 지방재원을 늘릴 수 있는 주된 세목으로 지방소비세가 지목되고 있음

  · 지방재원 확충를 위한 증세 대상인 법인2세의 경우 주민 1인당 세입이 지역간 편재성이 크나 지방소비세의 경우 편재성이 남음(동경도와 비교시 최고 6분의 1정도)

· 개인주민세의 경우도 최대 3.3배의 격차 발생. 지방소비세는 도시와 지방간 1.9배로 지방교부세를 통한 조정이 가능함

- 지역 활성화 및 폭넓은 재원으로서 활용 가능함

· 지방의 지역경제활성화 노력이 세수에 반영되기 쉬운 세이고 지역 진흥을 위한 인센티브 유도하는 효과로 기대 가능

· 복지나 교육 등 다양한 행정수요를 담당하고 있어, 우리나라에서 도입 시 지속적으로 증가하고 있는 지방정부의 여러 분야의 행정 수요에 적절한 대응을 할 수 있는 주요 재원이 될 수 있을 것임

○ 지방소비세에 대한 부정적인 측면

- 전술한, 모치다의 주장에서와 같이 부가가치세를 지방세로 구조화하는 것보다 오히려 세수 분여차원에서 중앙정부가 부과·징수하고 일정 기준에 의해 교부하는 것이 세무행정비용과 납세협력비 절약 차원에서 합리적이라는 주장도 있음(기획재정부의 주장과 연계하여 대응 필요)

- 일본의 최종소비지와 세수 귀속지를 일치시켜야 한다는 주장이 있는데 이것은 결국 일본에서 사용하고 있는 청산방식과 함께 종합적 검토가 필요함

· 즉 이는 일본에서 계속 논쟁이 되고 있는 부분으로 원산지원칙, 소비지원칙의 문제와 함께 거시적 차원에서 접근이 필요함

· 특히 현재 일본에서 사용하고 있는 마크로청산방식은 이미 캐나다에서 사용되고 있는 방식이기도 해 우리나라에서 지방소비세 도입 시 검토 가능한 청산방식이 될 것임

- 일본에서는 지방분권 차원에서 이루어지고 있는 재원이양과 관련하여 과세 자주권(자율권) 결여로 지방소비세에 대한 부정적 견해가 있기 때문에 이 부분에 대해서의 논리성 개발이 필요함

제2절 캐나다

1. 개요

○ 캐나다는 연방정부와 주정부 아래 지방정부가 있음

(http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Canada)

- 지방정부는 일반적 지방자치단체 외에 교육위원회(school boards), 지역보건당국(regional health authorities) 등 특수단체를 포함하고 있음
- 대부분의 지방정부는 주 또는 지역(province or territory)의 헌장이나 법에 의해 설치됨
- 캐나다 헌법은 지방정부에 대한 책임이 주에 있다는 것 외에는 지방정부에 대한 언급을 하지 않음
- 결국 지방정부는 주정부에 의해 창설되고, 통합되며 해산을 하기도 함
- 지방정부는 주정부의 관할 하에 있으므로 연방정부와는 매우 제한적인 범위 내에서만 관계를 가짐
- 각 주정부는 지방정부의 창설에서부터, 명칭, 기능, 권한 등에 관하여 책임을 짐
- 지방정부는 지방의 조례 제정과 재산세 과세권 등 매우 제한적 권한만 가짐

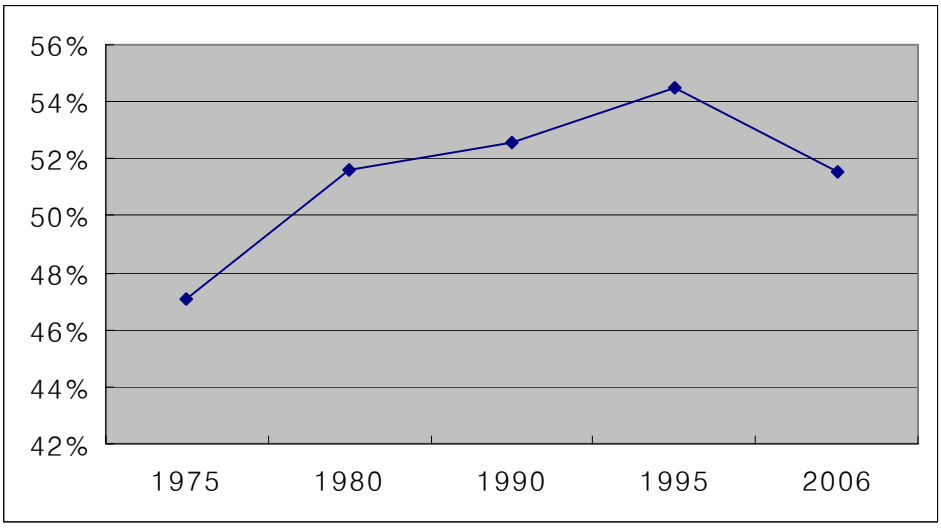
○ 지방정부는 다음과 같이 다양한 이름의 선출직 의회(elected councils)에 의해 운영됨

- 명칭 예: county council, city council, borough council, regional council, town council

○ 캐나다의 총조세 대비 지방세 비중은 1995년까지 상승하였으나 최근 하락하였음

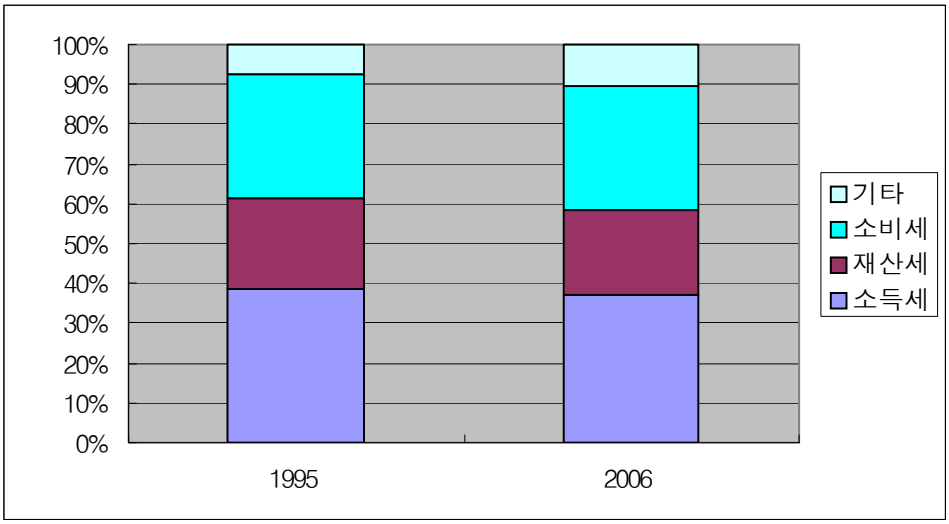
○ 1995년 이후 지방세수구조는 재산세가 약간 감소하였으나 전반적으로 안정적임

<그림 2-5> 캐나다의 총조세 대비 지방세비중



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008

<그림 2-6> 캐나다의 지방세수구조



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008

2. 지방소득세

○ 캐나다에서 소득세는 연방과 주정부의 주요 세입원으로 2007년의 경우 개인소득세 수입이 법인소득세 수입의 세 배에 이름

○ 징세협약(tax collection agreements)을 통해 단일의 징세행정과 징세기관이 각급 정부의 조세를 징수함

- 연방정부는 퀘벡주를 제외한 나머지 주를 대신하여 소득세를 징수하고, 퀘벡, 앨버타, 온타리오를 제외한 나머지 주를 대신하여 법인소득세를 징수
- 연방과 징세협약을 체결하고 있는 주정부(provinces and territories)는 연방의 과세소득 정의를 사용하여야 하며, 연방의 공제제도도 동일하게 적용하여야 함

○ 연방소득세율은 15%, 22%, 26%, 29% 임

○ 주정부의 세율은 온타리오州 6.05%~11.16% 등 주정부별로 다름

- 부과징수 : 연방기관인 CCRA(the Canada Customs and Revenues Agency)에서 징수(단, 퀘백은 자체징수)

○ 캐나다의 소득세는 주정부가 과세권을 갖고 있었고, 연방정부는 늘어나는 재정수요 부담을 위해 주정부로부터 이양받는 형태로 과세권 배분이 이루어짐 (김현아, 2003)

- 제2차 세계대전 중에 소득세를 주에서 주로부터 연방정부가 빌리고(tax rental), 그 댓가로 주에 연방교부금을 교부함
- 이러한 소득세 렌탈협정이 실효를 거두면서 퀘벡주를 제외한 각 주는 소득세의 징수를 연방에 위탁함

3. 지방소비세

○ 캐나다의 소비세는 제2차 세계대전 전후부터 주정부가 과세하던 소매매상세(Retail Sales Tax, RST)와 1991년부터 도입한 연방정부의 재화서비스세(Goods and Services Tax, GST)가 있음

- GST는 연방정부가 과세하는 것으로 7%의 세율이 적용되며, RST의 경우 각 주마다 다른 세율 사용 가능

○ 연방과 주정부는 소비세 운용상에 협조가 잘 되지 않아 다양한 소비세제도를 가짐 (김현아, 2003)

- GST 만으로 소비세를 채택한 곳은 앨버타주 뿐임
- 앨버타를 제외한 규모가 큰 주정부는 연방의 GST와 주정부의 RST를 세원분리 형태로 부과함
- 프린스 애드워드 아일랜드 주정부는 RST체제 내에서 GST 세원을 동일하게 인정
- 그 밖의 작은 주정부(Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick)는 연방정부와 세원을 공유하는 조화판매세(Harmonized Sales Tax, HST)를 부과하고 있으며, 연방정부에서 과세권을 가짐. 다양한 형태의 소비세 부과로 인한 과다한 행정 및 순응비용 문제를 막기 위해 단일세율인 15%(GST 7% + RST 8%)를 부과함
- 실질적으로 자치를 실시하고 있는 퀘벡주의 경우 자체정부의 QST (Quebec Sales Tax)가 있고, QST 세원의 절반을 연방정부에 양허하여 GST가 독립된 세원을 운영하고 있으며, GST는 7%, QST는 7.5%의 세율을 부과

4. 조화판매세(HST)

○ 조화판매세에서는 3개주 내의 등록기업에 의한 판매는 타지방에서의 이입도 포함하여 일률 15%의 부가가치세가 부과되어 소비지 원칙에 의한 이입과세에 해당 (김대영, 2003)

- 15%중 7%분이 연방정부에 할당되고, 나머지 8%분은 3개 주의 공동재원이 됨

- 등록기업에 의한 타주로의 이출은 연방정부의 재화서비스세(GST)가 부과되지만, 조화판매세는 비과세되어 이출에서는 사실상 영세율이 적용

- 조화판매세의 구역내에서 생산된 재화·서비스는 매입에 관한 조화판매세 전액이 공제되고, 타주에서 생산되어 3개 주의 지역내에서 중간투입재로서 매입된 재화는 재화서비스세(GST)만이 전단계 세액공제의 대상이 됨

- 또 조화판매세의 징수사무는 참가 3개 주를 대신하여 연방정부에 속하는 캐나다 세입청이 처리하고, 총체로서의 주의 취급분을 각주의 최종소비액으로 안분하여 교부함

- 이는 일본의 지방소비세에 있어서의 청산제도와 기본적으로 유사한 구조임

- 단, 조화판매세는 형식적으로는 부가세방식의 지방소비세로 보여지지만, 주정부에서 세율이나 과세표준을 결정하는 권한이 없고, 연방정부가 징수한 부가가치세를 일정의 산정방식에 따라서 교부하고 있는 점으로 본다면 본질적으로는 분여세에 가까운 성질을 가지고 있음 (김대영, 2003)

○ 배분공식의 기본구조를 보면 가맹 각주에의 배분은 조화판매세 수입총액에 각주의 안분비율을 곱하고, 이것에 조정항목을 가감하여 결정(①식)

- 3요소 중에는 안분비율의 결정이 중요한데 각주의 매번 안분비율은 각주의 추정부가가치세수액의 가맹 3주 전체의 부가가치세수에 대한 비율이 됨(②식). 단 세율은 가맹 3주는 8%, 연방정부는 7%

① 재원 풀 × 안분비율 + 조정 = 주 수취액

② 안분비율 = (i주의 과세표준 × 세율)/∑(i주의 과세표준 × 세율)

○ 과세표준의 구성요소는 각주의 과세표준은 최종소비지출(Consumer Expenditure)만이 아니고, 비과세기업(Exempt Business), 공공부문(Public sector bodies), 주택투자(Investment in residential construction), 금융기관(Financial institutions)이라는 5가지 부문의 합계액으로 구성

- 각각의 과세표준은 다음의 공식에 의해서 산출

③ 소비지출베이스 = 순지출 × 과세비율 × 조정계수

④ 공공부문베이스 =반환액/(반환액× 연방세율)

⑤ 주택베이스 = 추정일반소비세 지불액/ 일반소비세세율

⑥ 금융기관베이스 = 주에 귀속하는 공제부인 일반소비세/일반소비세세율

⑦ 기업베이스 = 과세대상 매입액 × (비과세산출액/순산출액)

제3절 이탈리아

1. 개요

○ 이탈리아에는 세 계층의 지방정부가 있는데, 주정부(Regioni), 지역정부(Province), 지방정부(Comuni)로 구분되며, 계층간 상하관계의 구속성은 없다고 할 수 있음(no hierarchical links) (Piperno, 2000)

○ 주정부(Regioni)는 20개로 이 중 15개는 보통주 5개는 특별주(2개의 섬과 3개의 북부국경주)로 나누어짐

- 특별주는 특수한 지위를 갖고, 보다 많은 자율성과 상이한 재정제도를 가짐

- 특별주는 2차대전 후 이러한 지역 소수민족을 보호하기 위해 만들어짐

- 매 4년마다 지역의회 의원 선거

○ 지역(provinces, province)정부는 주 아래 103개로 구성되어 있으며, 의회의 원과 의장을 선출함

- 지역은 주지사(prefect)의 감독을 받음

○ 지방정부(communes, communi)는 8,101개의 기초지방정부가 있으며 지방행정과 정치체제의 기초를 형성

- 기초지방정부는 다양한 형태(townships, cities and towns)이지만 유사한 조건하에 있음

- 각 기초지방정부의 의회는 15~80명의 의원이 4년마다 선출되고 시장을 선출함

- 기초단체는 지방세의 부과와 징수, 조례제정, 도로교통, 가로정비, 쓰레기 수거 등을 담당하고, 자체 경찰력을 유지

○ 재정연방주의(fiscal federalism)로의 이행 (Ambrosanio et al., 2008)

- 1990년대 이탈리아는 정부간 재정관계에 엄청난 변화가 있었던 시기인데, 그 과정은 두 가지 양상으로 나타남

- 1992년 개혁이 시작될 당시 지방정부는 지방세로 세입의 15%정도만 충당하였고, 나머지는 중앙정부의 보조금으로 대부분 용도가 지정된 것이었음

- 2000년까지 지방세는 지방정부 세수의 45%까지 증가하였고, 대부분의 특정보조금(earmarked grants)은 꼬리표가 붙지 않는 포괄보조금(block grants)으로 전환되었음

- 2001년에는 재정분권을 강화하는 방향으로 헌법개정이 있었으며, 2006년에는 재정분권을 더욱 심화시키는 수정안이 국민투표에서 거부되었음

- 그러나 2008년 국회의원선거에서 중도우파 연합이 집권하여, 재정연방주의를 최우선과제로 선정하고, 2001년 개정헌법의 시행을 강화하기 위한 법률안을 통과시키면서 지방정부의 재정자율성을 강화함과 아울러 정부간 재분배 메카니즘의 개정을 도모함

○ 분권화의 과정 (Bibbee, 2007)

- 1973~74년 대규모 세제개혁으로 지방정부의 과세권을 약화시키고 중앙정부 중심의 재정제도로 전환하고 중앙의 보조금 기능을 강화
- 그러나 이것은 지방재정의 불안정을 초래하고 지방정부의 만성적 재정적자와 중앙정부의 재정지원 증가로 이어짐
- 1990년대 초 지방정부의 심각한 재정위기 후 지방정부의 예산을 제약하고 지방정부의 재정책임성을 제고시키기 위한 수많은 개혁이 시도됨
- 이러한 개혁으로 인해 주와 지방에 지방세를 이양하고 특정보조금을 포괄보조금으로 대체하였으며, 부가가치세의 주별 공유제도를 도입함

○ 2001년 헌법적 개혁(Ambrosanio et al. 2008)

- 개혁의 핵심적 내용은 주정부에 많은 행정기능과 법적 권한을 이양하는 것임
- 또한 신헌법은 특정 주가 보다 많은 권한을 가질 수 있는 비대칭 연방주의(asymmetric federalism)를 허용하고 가능한 한 많은 실행 권한을 지방에 이양하도록 함
- 신헌법의 핵심은 정부간 재정관계를 규정하는 119조임
- 첫째, 주정부는 신세도입이 허용되고, 중앙으로부터의 정기적 재정지원을 없애고, 자신의 세입만으로 재원을 조달하여야 함
- 둘째, 주정부간 (무조건부 교부금의 형태로) 재정력 격차를 완화하기 위한 주간 재분배기금(interregional redistribution fund)을 도입
- 이 조항을 시행하기에는 지나치게 혁명적임
- 몇 번의 수정과 개정이 시도되었으나 국민투표에서 거부됨
- 신헌법에도 불구하고 주와 지방정부는 90년대 방식으로 재원을 조달하고 기능은 중앙의 통제하에 있음

- 헌법과 일반법률과의 모순으로 민간부문의 불확실성은 계속되고 중앙정부와 지방정부의 갈등은 지속됨

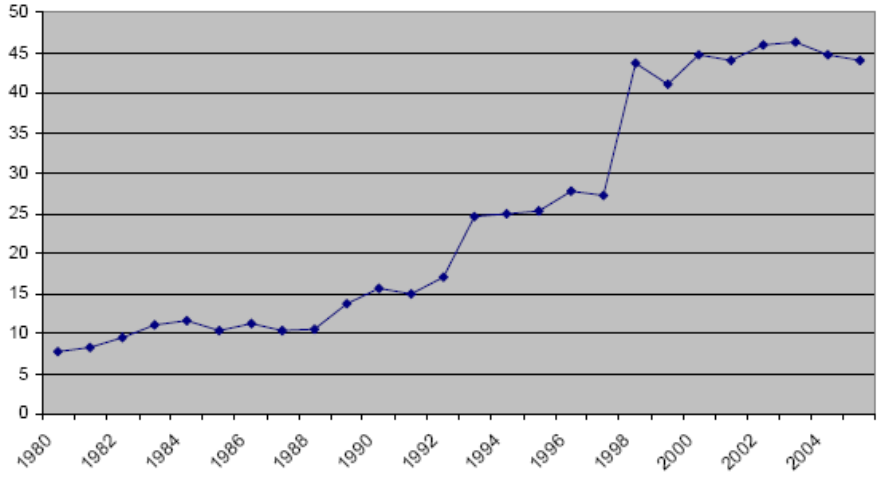
- 결국 신헌법은 시행하기에 너무 어렵다는 것이 증명됨

- 첫째, 지역간 분배적 갈등으로 북부의 부유한 주와 남부의 가난한 주의 격차는 새로운 제도를 시행하기 불가능할 정도로 크기 때문에 적어도 단기에는 남부 주에서 급격한 지출감소와 지역적 불평등이 증가함

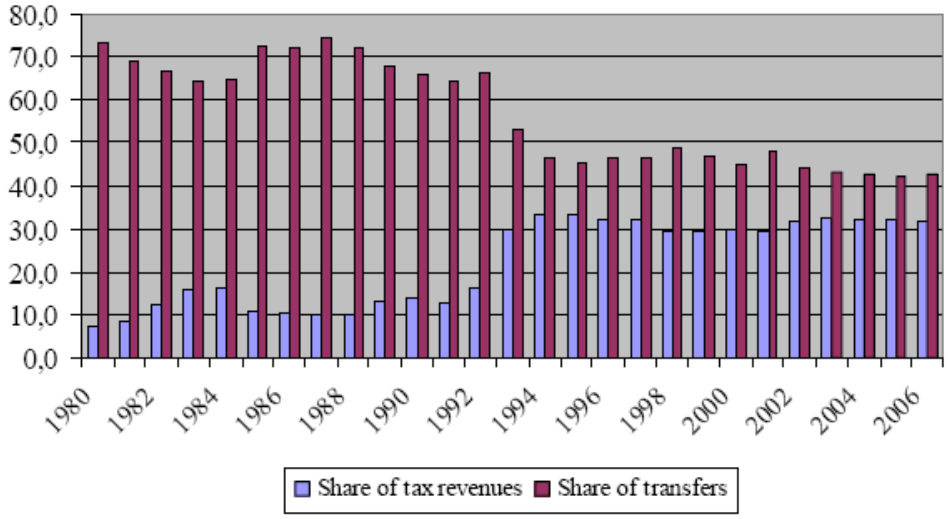
- 둘째, 2000년대의 경제상황 악화와 북부지역의 국제적 경쟁력 확보 필요성은 이러한 갈등을 더욱 민감하게 만들었으며, 북부의 분리주의를 더욱 자극함

- 셋째, GDP의 100%를 초과하는 재정적자와 같은 어려움, 지방에 대한 통제의 상실, 재정위기에 대한 두려움 등으로 인해 중앙정부는 재원과 기능을 지방에 이양하려고 하지 않음 (Ambrosanio et al. 2008)

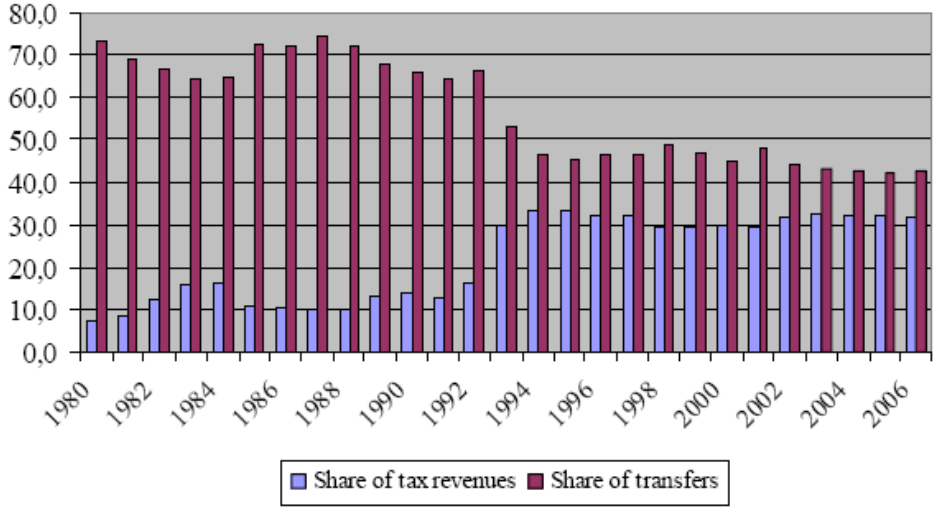
<그림 2-7> 이탈리아의 지방세입 중 지방세 비중



<그림 2-8> 이탈리아 기초지방정부의 세입구성



<그림 2-9> 이탈리아 주정부의 세입구성

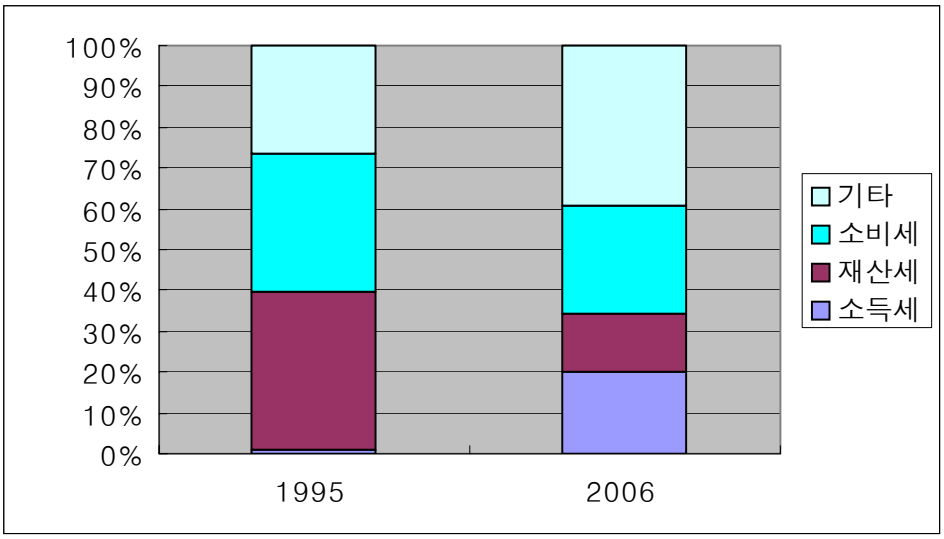


○ 지방정부 세입 중 조세수입 비중은 1980년 7%에서 2006년 45%로 증가

- 주정부의 조세수입 비중은 1990년 15%에서 50% 이상으로 증가
- 지방정부 세입 증가는 두 가지 조세로부터의 수입 증가에 기인
- 기초지방정부의 경우 재산세(ICI)가 1993년 도입되었고, 주정부의 경우 1998년 기업수준에서의 부가가치세(IRAP) 증가가 있었음

○ 지방세수구조를 보면 1995년에 비해 재산세 비중이 크게 감소하였고, 소득세 비중이 1995년 1.2%에서 2006년에는 20.0%로 급증

<그림 2-10> 이탈리아의 지방세수구조



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008

2. 지방소득세

○ 개인소득세는 국세와 주정부세 (regional tax) 및 지방세(municipal tax)로 구분됨

- 2008년 현재 개인소득세율은 표와 같음

<표 2-18> 이탈리아 개인소득세율

과세소득	국세	주정부세(regional tax)	지방세(municipal tax)
0-15000	23%	0.9%~1.4%	0.1%~0.8%
15000-28000	27%		
28000-55000	38%		
55000-75000	41%		
75000 이상	43%		

○ 2008년 현재 법인소득세 세율 27.5%

- 지방세 (local tax, IRAP) 3.9%가 추가되면 실효세율은 31.4%

3. 부가가치세(VAT)

○ 부가가치세는 국세로서 기본세율은 20%이며, 4%와 10%의 낮은 세율도 운용하고 있음

○ 입법시행령(legislative decree) 56조를 개정하여 중앙정부 보조금을 세입공유제도로 대체

- 특히 주정부에 배분될 VAT 산정공식의 개정이 가장 중요한 내용임

제4절 호주

1. 개요

○ 호주는 연방제 국가로 주 아래에 매우 다양한 이름의 지방정부가 존재함

- Aboriginal shires, borough, Cities, Community government councils, Councils, District council, Incorporated associations, Island councils, Municipalities, Regional councils, Rural cities, Shires, Towns, Unincorporated
- 지방정부는 지역의 이름과 선출직 위원회는 모두 카운슬(councils)로 불리움
- 미국이나 영국과 달리 호주의 지방정부는 하나의 계층(one tier)만 있음 (http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Australia)

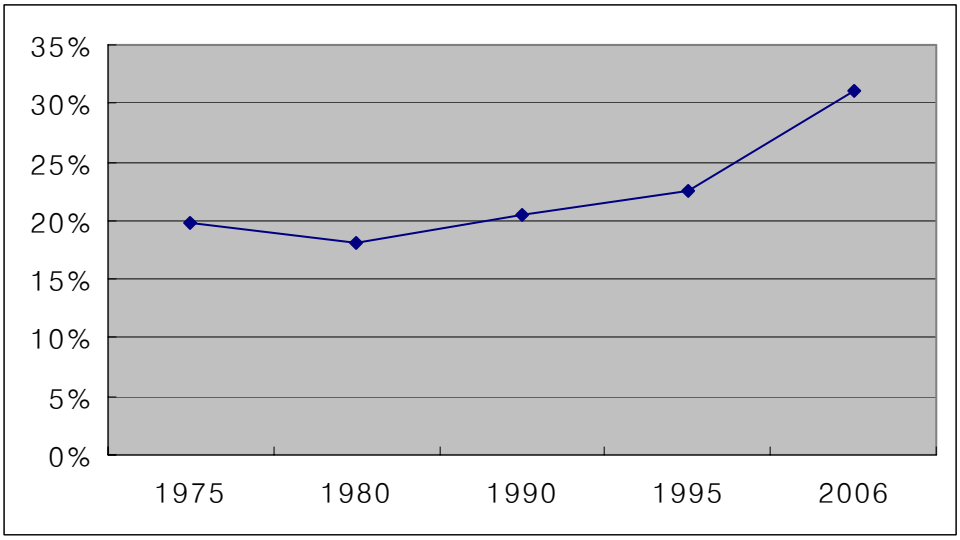
○ 지방정부의 권한은 주정부에 의해 결정됨

- 호주의 헌법에는 지방정부에 대한 언급이 전혀 없으며, 연방헌법에 지방정부 조항을 삽입하려던 1988년 국민투표는 부결되었음
- 연방정부와 지방정부의 관계는 지방정부 사업에 대한 연방보조금 지급을 통해 나타남

○ 모든 지방정부는 이론적으로 동일한 권한을 가지나 인구가 많은 대도시는 보다 많은 기능을 수행

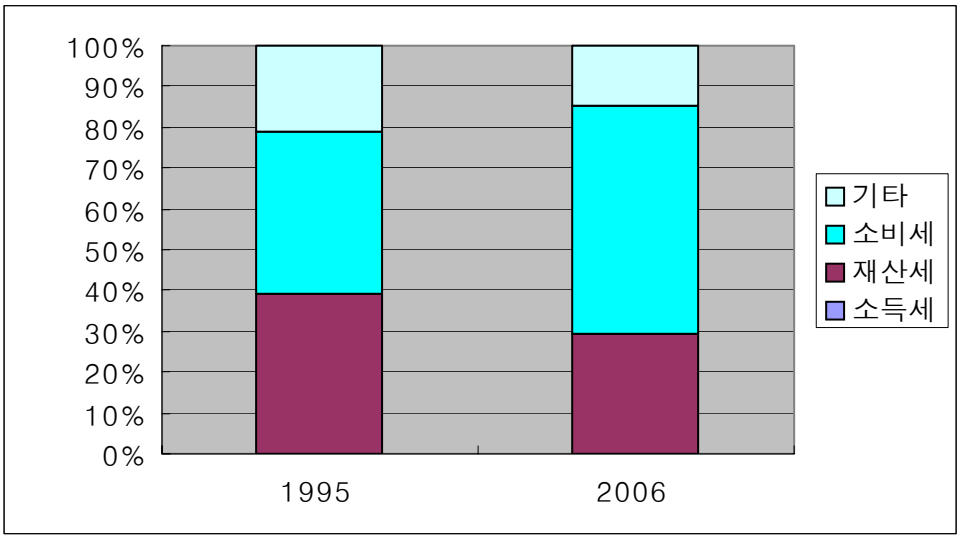
- 다른 나라와는 달리 호주 지방정부는 경찰, 소방, 교육 등의 서비스를 제공하지 않으며, 이것들은 주정부 책임 하에 있음
- 지방정부는 도서관, 공원, 도로유지, 도시계획, 쓰레기처리 등의 서비스 제공

<그림 2-11> 호주의 총조세 대비 지방세비중



자료: OECD, Revenue Statistics, 2008

<그림 2-12> 호주의 지방세수구조



자료: OECD, Revenue Statistics, 2008

○ 호주의 지방세 비중은 1975년 20% 수준에서 꾸준히 증가하여 2006년에는 31.0%에 달함

○ 지방세수구조를 보면 1995년에 비해 2006년에는 재산세 비중이 감소하고 소비세 비중이 크게 증가하였음

2. 개인소득세

○ 개인소득세는 연방정부세로서 세입의 주요 원천임

- 2차세계대전 이후 주정부는 소득세를 부과하지 않음
- 호주의 소득세는 누진소득세제임
- 적어도 12개월 이상 보유한 자산으로부터의 자본이득은 이득의 50%만 과세되며(capital gains tax), 12개월 미만 보유자산의 경우 전액 과세됨

○ 소득세율은 15%, 30%, 40%, 45% 임

- 의료보험(Medicare)은 1.5% 단일세율이며, 소득이 미혼 7만달러, 기혼 14만달러 이하이고 개인의료보험이 없는 경우 추가로 1%를 부담함

○ 법인세율은 30% 임

3. 소비세(goods and services taxes)

○ 연방정부는 재화와 서비스의 공급에 대해 10%의 다단계 조세(multi-stage tax)를 부과함

(http://en.wikipedia.org/wiki/Goods_and_Services_Tax_(Australia))

- 기초 식료품, 의약품, 교육서비스, 수출 등은 영세율 적용(GST-free), 주택 및 금융서비스는 투입과세(input-taxed), 정부부담금은 면세됨

○ 소비세의 세수는 주정부에 배분

- 주정부는 다른 판매세를 부과하지 않음

○ 연방소비세는 연방보조금위원회(commonwealth grants commission)가 배분공식에 의해 주정부에 배분

- 위원회는 모든 주정부가 동일한 표준적 서비스를 제공할 수 있고 수평적 재정형평성을 확보할 수 있도록 배분하여야 함

- 위원회는 배분을 위한 정교한 수리적 배분모형을 이용하여 1인당 배분기준(per capita relativities)을 산정

○ 1인당 배분기준은 매년 지출수입평가모형과 차이추정모형 두 가지 접근법 중 하나를 사용하여 계산됨 (Australian Government Commonwealth Grants Commission, 2006)

- 지출수입평가모형(assessed expenses and revenue model)은 총지출평가액에서 수입평가액과 특수목적지출(specific purpose payment)을 뺀 주형평화요구액(State equalizing requirements)을 1인당으로 나타냄

- 차이추정모형(assessed differences model)은 각 주의 지출, 수입, 특수목적지출과 전체 평균과의 차이로부터 형평화요구액(equalizing requirement)을 계산하여 산정

제5절 스웨덴

○ 지방정부의 주 수입원이 개인에 대한 지방소득세임

- 지방소득세가 '05년 전체 지방세 수입의 68% 차지

※ 국가의 경우 법인에게서 부유세 성격의 소득세 징수

○ 세　　율 : 스톡홀름 30.54%(기초18.44, 광역12.1) 등 다양

○ 부과징수 : 세율은 지방정부가 결정하고 징수는 국가기관에서 국세인 소득세와 일괄하여 징수

1. 개요

○ 스웨덴의 지방정부는 21개의 광역정부(18 county councils, 2 regions, and the island municipality of Gotland)와 290개 지방정부(municipalities) 3 단계로 구성

- 지방정부는 초등 및 중등교육, 대부분의 사회복지기능, 도시계획 등의 기능을 수행

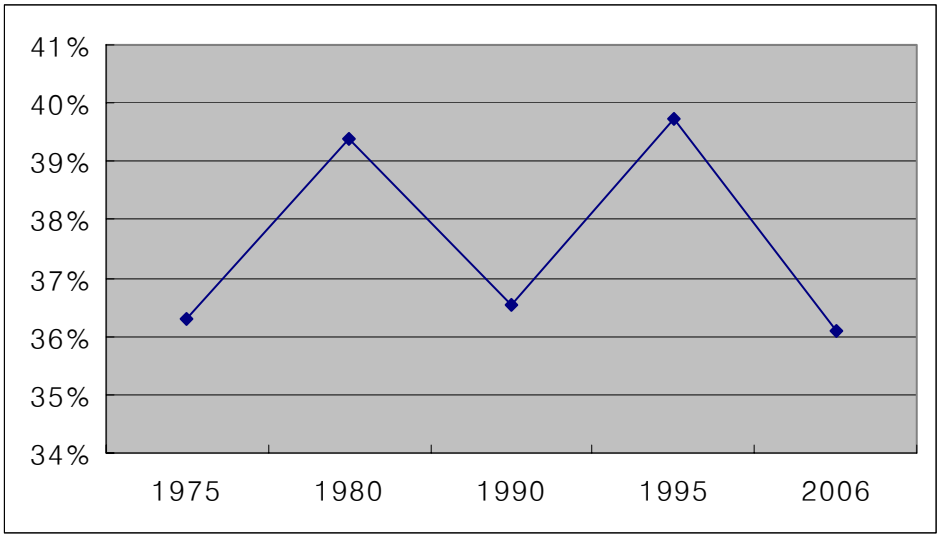
- 지방정부와 광역정부의 지방세수입은 100% 개인소득세임

- 각급 지방정부는 세율을 자율적으로 결정할 수 있으나 누진세율은 허용되지 않음

- 지방정부와 광역정부의 소득세율 합은 최고 34.04%에서 최저 28.9% 수준

- 조세부담률은 GDP의 50%를 초과함

<그림 2-13> 스웨덴의 총조세 대비 지방세비중



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008

○ 북유럽 국가들의 지방재정은 대체로 유사하며, 지방정부 지출은 GDP의 15~20%를 차지하여 세계에서 가장 분권화된 국가들임 (Rattso, 2005)

- 복지국가는 분권화된 정부 형태로 조직되고 있고, 주요한 복지서비스를 지방정부가 공급함

- 중앙정부의 일반보조금과 함께 소득세는 지방정부의 주요한 수입원천인데, 각국 지방정부의 형태에 따라 차이점이 많음

○ 대표적 지방재정 모형인 Musgrave-Oates-Tiebout(MOT) 모형에 비교해 보면 북유럽의 지방정부는 보다 포괄적인 책임성을 가지고 있고 공공부문에서의 비중도 훨씬 큰 편임

○ MOT모형은 지방공공재, 이동성(mobility), 및 편익과세를 가정하고 있는데, 북유럽모형은 이 세 가지 모두에서 차이점이 있음

- 첫째, 지방정부는 강력한 재분배 특성을 지닌 복지서비스에 대한 책임을 지는데 비해, 지방지출 중 지방공공재 비중은 매우 적음

- 둘째, 인구의 이동성은 낮고, 지역별로 복지서비스 및 지방공공재 선호도에 있어서 차별성이 있음

- 셋째, 재원조달은 중앙집중형으로 중앙정부의 보조금과 중앙의 통제를 받는 소득세수 공유제도에 의존

○ 이론적으로 지방정부는 지방공공재를 공급하기 위해 지방주민이 만든 클럽과 같은데 비해, 실제로는 중앙정부의 대리인으로서의 역할을 함

- 지방정부는 대규모 공공부문 내에서 노동분야에 대한 국가적 관심에 의해 형성됨

- 지방정부가 클럽이 아니라 대리인인 경우 지방공공부문의 작동은 표준적인 이론모형과는 아주 다름

○ 표준적 MOT 모형에서 지방정부는 자체세입에 의한 클럽처럼 운용됨

- 회원권은 거주지와 클럽에서 누리는 편익의 크기에 의해 결정되며, 편익과세와 거주지과세 원리는 지방세 과세의 기본원리임

- 지방세 과세는 지방정부 서비스의 대가이며, 지방정부는 지역 주민을 위해 지방공공재를 생산한다는 것임

○ 지방세 과세에 관한 또 하나의 패러다임은 리바이어던(Leviathan)에 대한 헌법적 제약을 제안한 Brennan-Buchanan(BB) 모형임 (Rattso, 2005)

- 조세설계를 통해 투표자들이 정부를 통제할 수 있으며, 리바이어던 정부는 정부관료를 위한 지출확대를 추구하고 투표자는 이들을 통제할 메커니즘을 필요로 함

- 이 모형에서는 서비스 공급과 과표 간 정의 관계를 강조하므로 나쁜 서비스는 과표를 축소하여 세수를 감소시키는데 비해 좋은 서비스는 과표를 증대시키고 세수 확대에 기여함

○ 전통적 MOT모형에서 지방세의 자율성이 중요하므로 지방의 클럽은 자신의 재원조달 방법을 결정함

- Oates는 분권화 정리(decentralization theorem)를 소개하고, 지방정부간 선호의 이질성이 존재할 때는 획일적 배분에 비해 분권에 의한 지방공공재의 배분이 효율성 이득을 창출한다는 것을 보여줌
- 강력한 형평화 목표를 가진 복지국가에서 배분의 효율성은 분명하지 않음
- 북유럽의 경우 지방의 책임성 확보에 대한 의지가 더욱 중요한데 이것은 BB모형과 밀접한 관련이 있음

○ 북유럽국가들의 경우 지방세에 대한 재량권과 지방정부에 대한 통제가 혼재

- 스웨덴은 지방정부에 분권과 책임성을 부여한 대표적 국가임
- 지방세 세율결정에 대한 대폭적 재량권을 부여하고 소득세율도 지방정부마다 상당히 다름
- 지방세 수준에 대한 책임성에 대해서는 분명하지 않음

○ 스웨덴의 지방세 재량권은 헌법에 명시되어 있으나 중앙정부는 지방정부의 조세수준을 통제

- 먼저 중앙정부는 지방정부가 소득세율 인상을 못하도록 헌법적으로 규제하는 조세정지(tax stop)제도를 도입
- 이후 중앙정부는 이러한 조세를 통제하기 위해 보조금제도를 활용
- 조세수준을 유지하는 지방정부에게는 보조금이 지원되는데 비해 세율을 인상하는 지방정부는 보조금을 삭감

2. 지방소득세

○ 소득세 최고한계세율은 57%이며, 1970년대에는 90%대에 육박한 적도 있음

- 1991년 세제개혁 이후 최고한계세율은 51% 수준으로 하락

○ 스웨덴의 조세체계에서 지방세는 매우 중요한 역할을 함

- 소득세 최고세율은 국세의 경우 25%이고, 평균 주/지방세(regional/local tax)는 31.5%에 이름 (Larson, 2006)
- 1991년 세제개혁으로 주 및 지방세의 경우 열명 중 아홉명이 30%의 단일세율 적용을 받음
- 전체 납세자의 절반 정도가 20%의 국세 소득세 적용을 받음
- 전체의 1/5 정도는 최고세율인 25%를 적용받음
- 개인자본소득은 30%의 단일세율을 적용받음
- 법인소득세의 경우 1991년 세제개혁 이전에는 52%의 세율을 가졌으나, 개혁으로 30%로 낮아진 후 다시 28%로 하락
- 급여세(payroll taxes)는 고용주 부담분 32.28%를 포함하면 거의 40%에 달함
- 이것은 퇴직자, 실업자, 질환자 등을 위해 사용
- 부유세(wealth tax)는 1인당 SEK1.5백만(US$205,863)의 공제후 1.5%세율 적용

○ 1991년 세제개혁 단행으로 개인의 근로소득과 법인소득을 분리하여 과세하는 이원적 소득세(dual income tax)를 도입

- 스웨덴 지방소득세의 가장 큰 문제점은 지방정부가 세율을 경쟁적으로 인상함에 따라 수직적 재정외부성 발생
- 중앙정부는 세율을 인상하는 지방정부에 대해 재정형평화 교부금 배분을 삭감하는 패널티 부여

3. 부가가치세

○ 스웨덴의 VAT는 국세로서 세 가지 세율이 적용되는데, 식당을 포함하여 대부분의 재화와 서비스에 대한 표준세율은 25%, 식료품 및 호텔비(아침식

사는 25%) 12%, 서적, 문화, 여객운송 등은 6% 세율을 적용 (Larson, 2006)

- 아동 및 성인 대상 교육, 의료, 사회서비스, 금융서비스 등은 면세되며, 사립학교 성인대상 교육은 25%, 댄스강습은 25%, 콘서트 및 무대쇼는 6%, 일부 문화서비스는 0% 세율을 적용
- 부가가치세는 스웨덴의 가장 인기있는 세제개편 세목이 되어 매우 복잡하게 되었으며, 민간소비의 약 17%가 12% 세율을 적용받고, 27%는 6%세율을 적용받음

제6절 스페인

○ 2002년 중앙과 지방간 새로운 재원조달협약을 체결함

○ 2002년 이후 지방세 변화내용은 다음과 같음

① 개인소득세 세율 확대(종전 20% → 33% 초과 가능)
② 부가가치세의 35%를 징수 지방에 귀속(지방소비세신설)
③ 해당지역에서 징수된 담배·주류·유류소비 세수의 40% 지방에 귀속
④ 전기세 및 자동차세를 지방세로 전환

1. 개요

○ 스페인의 과세행정은 중앙정부(the State), 주정부(Comunidad Autonoma) 및 지방정부(Towns) 세 단계에서 이루어짐

- 주요한 직접세는 법인소득세, 개인소득세, 비거주자소득세(non-resident income tax)
- 주요한 간접세는 부가가치세, 이전 및 인지세(transfer and stamp tax)

○ 지난 20여년 동안 스페인의 재정분권은 크게 강화되었음

- 1985년 지방정부는 전체 지출의 14.5%에 불과하였으나 2005년에는 49%에

이르렀으며, 이것은 주요 선진국 중 가장 높은 수준 (Catalan et al., 2005)

○ 높은 수준의 지방행정 이양으로 재정정책 수립에 어려움은 커짐

○ 2003년에는 지방정부 예산을 균형 또는 흑자로 운용하도록 규정한 예산안정법(Budgetary Stability Law, Ley de Estabilidad Presupuestaria)에도 불구하고 17개 지역정부(regional governments) 중 11개가 적자를 기록

- GDP 대비로 전체 적자규모는 비슷하지만 법률 시행 첫해에 많은 주가 규정을 위반하여 재정규율 확보에 어려움이 많음

- 따라서 현행 법률의 재검토와 아울러 지역정부의 재정체계의 개정을 검토하고 있음

○ 스페인의 재정분권화 과정은 1978년 헌법 개정으로 정치적 고려에 의해 시작됨

- 프랑코(Franco)정권 기간 중 중앙집권화가 심화됨에 따라 새로운 민주국가 건설은 지방분권 실현을 통해 가능하리라는 견해가 확산됨

- 신헌법은 연방민주주의의 전통적 원칙을 강조함

- 중앙정부와 지방자치단체(Comunidades Autonomas, CCAA, 지역)의 권한을 명확히 하고, 지역에서 선출된 대표자들이 CCAA를 운영하며, 헌법재판소(Constitutional Court)가 중앙정부와 지방정부(CCAA)의 갈등을 해결

○ 헌법은 중앙과 CCAA의 지출책임성을 구체적으로 명시

- CCAA는 교육, 보건, 공공활동, 환경 등을 책임

- 지출책임성과는 대조적으로 헌법은 CCAA의 재원조달과 관련해서는 일반적 원칙만 제시

- 제156조는 CCAA는 기능수행을 위해 재정자율성을 갖는다는 원칙을 적시

- 이 원칙은 지역에 대한 조세 이양과 보조금지원의 법적 기준이 되고 있음

○ 1990년대 말에 취해진 재정안정화 조치를 강화하기 위해 정부는 예산안정법(Budgetary Stability Law)을 시행

○ 2001년 협약 하에서 CCAA의 재원조달 원천은 다음과 같음 (Catalan et al., 2005)

- 공동세(shared taxes): CCAA는 다음의 금액을 할당받음

a. 개인소득세수의 33%.
   또한 CCAA는 개인소득세율 인상의 재량권을 가지나 실제로 세율 재량권을 행사한 CCAA는 없음
   그리고 CCAA는 개인소득세 과표에 대한 공제를 도입할 수 있음
   출생률을 제고하기 위한 공제제도를 도입하였으나 감면효과는 크지 않음
b. 탄화수소연료 매출에 대한 조세의 100%
c. 교통수단 특별세수의 100%

- 교부세(transferred taxes): CCAA는 세율이나 법률의 개정 권한은 없으면서 다음의 금액을 교부받음

a. VAT수입의 35%
b. 일부 물품세의 40%
c. 전기세의 100%

- 지역세(regional taxes): CCAA는 증여, 유산, 부, 법적 문서, 도박이득 등에 대해 과세할 수 있는 배타적 권한을 가지며, 2002년부터 CCAA는 관세의 설정 및 제외의 권한을 가짐

- 중앙정부로부터의 이전재원: 중앙정부로부터 CCAA로의 이전재원의 상당부분은 CCAA의 법정세출과 세입간의 갭을 보충하기 위한 충분성기금(sufficiency fund)을 통해 조달됨

당해연도 충분성기금
= 1999년 충분성기금 × (당해연도 중앙정부세수/1999년 중앙정부세수)

○ 스페인의 세출분권은 매우 빠르게 진행되어 가장 중앙집권적 국가에서 가장 분권적 국가 중의 하나가 되었음

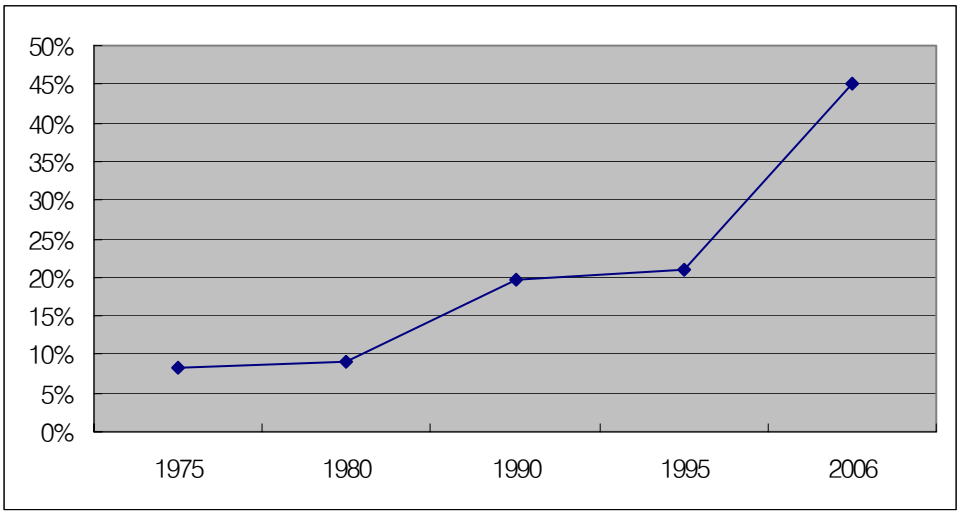
- 세출분권에 비해 세입분권은 약간 느리게 진행되었는데, 이것은 대부분의 OECD국가들의 공통적 사항임

- 특히 지방공무원 수가 크게 증가하여 OECD 평균을 웃돌고 있음

○ 스페인의 CCAA는 다른 유럽국가들에 비해 과세능력(taxing capacity)을 보유하고 있으나, 지방정부는 이러한 과세권 행사를 하지 않아 지방세 비중은 상대적으로 낮은 편임 (Catalan et al., 2005)

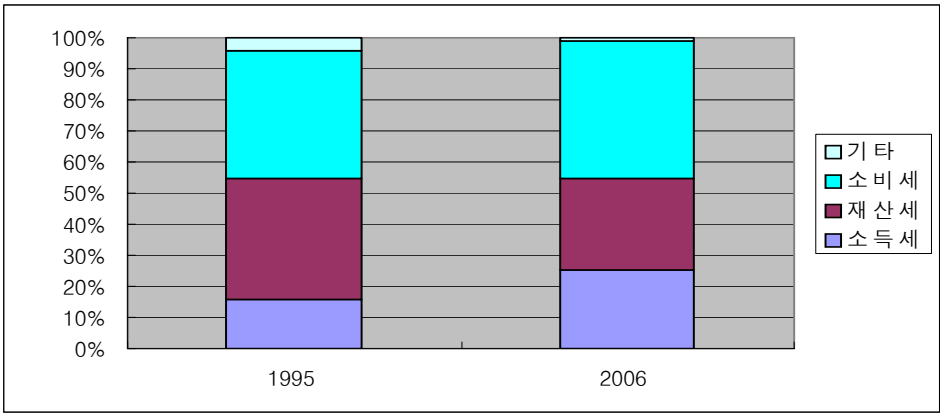
○ 다른 나라들처럼 중앙정부의 교부금은 크게 증가하고 있음

<그림 2-14> 스페인의 총조세 대비 지방세비중



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008

<그림 2-15> 스페인의 지방세수구조



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008

○ 총조세 중 지방세 비중은 1980년까지 10% 미만에서 2006년에 45% 수준으로 크게 증가함

○ 지방세수구조를 보면 1995년에 비해 2006년에는 재산세 비중이 감소하고 소비세와 소득세 비중이 증가함

2. 지방소득세

○ 개인소득세는 중앙과 지방이 동일한 과표를 적용하며, 중앙과 지방의 한계세율을 합한 세율은 24%, 28%, 37%, 43%로 되어 있음

- 소득세의 중앙 대 지방의 비중은 대략 65% 대 35% 수준임

<표 2-19> 스페인의 개인소득세율

	국가소득세율	주소득세율	총소득세율
€0 - €17,707	15.66%	8.34%	24%
€17,707 - €33,007	18.27%	9.73%	28%
€33,007 - €53,407	24.14%	12.86%	37%
€53,407 이상	27.13%	15.87%	43%

3. 부가가치세(IVA)

○ 부가가치세는 공동세로서 표준세율은 16%를 적용함

- 수도물, 식료품 등 필수품의 경우 낮은 세율 7%를 적용함

○ 재산세(IBI)

- 지방세인 재산세의 세율은 (시장가치의 20분의 1 수준인) 토지대장가치 (cadastral value)의 0.5%-1.1% 수준임

제7절 요약 및 시사점

1. 요약

○ OECD 국가들의 GDP 대비 및 총조세 대비 지방세 비중은 나라마다 차이는 있으나, 대체로 증가하는 추세에 있음

- 특히 이태리와 스페인은 재정분권 강화를 위해 지방세의 비중이 큰 폭으로 상승한 OECD 회원국 중 대표적인 국가임

○ OECD 국가들의 세원별 세수구조를 보면 연방형 국가의 주세는 소득과세와 소비과세 비중이 높고, 연방국가 지방세는 재산과세와 소득과세가 중심

- 그리고 단일형 국가는 소득과세, 소비과세, 재산과세 순으로 비중이 높음

- 주요국의 지방세수구조 추이를 보면 재산과세 비중은 낮아지고 소비과세와 소득과세 비중이 높아짐

- 이에 비해 우리나라의 경우 지방세 중 재산과세 비중이 매우 높고 소득과세와 소비과세 비중이 매우 낮아, 재산과세 증대보다는 지방소득세 또는 지방소비세 도입이 바람직함

○ 지방정부의 세수확충을 위해 중앙과 지방간 세원을 공유하는 경향이 활발해짐

- 주요국의 세원공유 대상 세목은 세수의 신장성과 안정성 면에서 우수한 개인소득세, 법인세 및 부가가치세임

○ VAT는 세수의 신장성과 세원의 보편성 등으로 인해 지방세 확충의 대표적 수단이 되었음

- 그러나 지방정부가 세율과 과표 결정에 자율성을 갖는 지방 VAT의 경우, 브라질의 사례에서 볼 수 있듯이 많은 문제점을 야기하므로 VAT 일부를 지방세로 이양하더라도 그 관리는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직함

- 특히 지방 VAT의 원활한 작동을 위해서는 지역간 매출에 대한 청산메커니즘의 확립과 전자상거래 등의 탈세 문제를 해결할 수 있는 운영방식의 개발 등이 요구됨

○ 개인소득세의 경우도 정치적 책임성 기준 등 지방세 요건을 충족하여 지방정부 세입확충의 주요 세목으로 각광을 받고 있으나, 중앙정부의 높은 소득세 의존도 등으로 세입증대의 여지는 제한적임

○ 일본은 분권 강화를 위해 삼위일체(지방세, 지방교부세, 국고보조금) 개혁을 시도함

- 지방정부의 재정자율성 확보를 위해 지방세입 중 지방세 비중을 증가시키고 중앙정부로부터의 이전재원인 지방교부세와 국고보조금의 비중을 감소시킴

- 지방세 확충의 일환으로 지방소비세를 도입하고 지방소득세인 법인사업세와 주민세의 확대를 꾀함

○ 일본의 지방소비세는 지방세 원칙(응익성, 안정성, 보편성) 중, 안정성 면에서 법인2세나 개인주민세에 비해 변동 폭이 적기 때문에 적절한 세목으로 알려져 있음

○ 그러나 지방소비세는 세율결정권 결여와 최종소비지와 세수 귀속지의 일치 문제와 관련하여 논쟁이 되고 있음

- 모치다는 부가가치세를 지방세로 구조화하는 것보다 오히려 세수 분여차원에서 중앙정부가 부과·징수하고, 일정 기준에 의해 교부하는 것이 세무행정비용과 납세협력비 절약 차원에서 합리적이라고 주장함

○ 캐나다는 연방의 재화서비스세(GST)와 주정부의 소매매상세(RST)가 있으나 연방과 주 간의 소비세 운용상 협조부족으로 주별로 다양한 소비세가 사용되고 있음

- 이 중 연방과 세원을 공유하는 조화판매세(HST)의 경우 연방이 과세권과 징세권을 가지며, 최종소비지출 등 소비기준에 따라 주별로 배분하므로, 이것은 우리나라 지방소비세 도입시 배분과 청산에 있어 참고가 될 것임

○ 이태리는 지난 20여년 동안 재정분권이 가장 빠르게 진행된 국가 중의 하나로서 지방세 비중이 크게 증가한 국가임

- 이러한 지방세 비중 증대의 주요한 원인은 부가가치세를 주정부와 공유하고, 지방소득세율을 인상한 것에 크게 기인함

○ 호주는 가장 최근에 부가가치세를 도입한 OECD 국가인데 연방세로 도입하였으나 중앙정부가 징수하고 재정형평화 기준에 의해 주별로 배분하여 주세로 간주되기도 함

○ 스웨덴의 지방세는 개인소득세 만으로 구성되어 있는 북유럽 특유의 방식으로 복지재원을 조달하고 있음

- 재산세가 지방세로 있었으나 세수의 불충분성 및 보수당 집권 등의 이유로 2008년부터 없어졌음

○ 스페인은 세출분권이 매우 빠르게 진행되어 중앙집권적 국가에서 가장 분권적 국가 중의 하나로 되었음

- 지방재정 안정을 위해 도입한 재정안정법의 시행으로 개인소득세, 부가가치세, 전기세 등 주요 세목의 상당부분을 공동세 또는 교부세 형태로 지방정부에 이양 배분함

○ 총조세 중 지방세 비중은 1980년대 10% 미만에서 2006년에 45% 수준으로 크게 증가함

- 동 기간 중 큰 차이는 지방세수 중 재산세 비중의 감소와 소비세와 소득세 비중이 증가임

2. 시사점

○ OECD 국가를 중심으로 소득·소비과세의 최근 동향을 살펴본 결과 정책적 제언은 다음과 같음

○ 첫째, 분권 강화는 OECD 국가의 최근 흐름이고, 지방재정의 자율성 제고 차원에서 총지출 중 지방세의 비중이 크게 증가함

- 우리나라의 경우에는 자치단체의 세입 중 이전재원은 크게 증가하고 있는 반면 지방세의 비중은 상대적으로 감소하고 있어, 세계적 최근 경향과 반대되므로 분권의 중요성에 역점을 둔다면 지방 세입 중 지방세의 비중이 증가하도록 제도적 개편이 필요함

- 우리나라가 OECD 국가 중 세입분권과 세출분권의 괴리가 가장 큰 국가이므로 향후 제도적 개편은 이러한 격차를 완화하는 차원에서 진행되도록 해야 함

○ 둘째, OECD 국가들의 지방정부 세수구조가 재산과세 위주에서 소득·소비과세 위주로 바뀌고 있음

- OECD 선진국가의 지방정부 세수구조를 1995년과 2006년을 비교한 결과, 지방세수에서 차지하는 소득과 소비과세의 비중이 증가하였음

- 특히, 분권을 강화하고 있는 스페인의 경우 지방세에서 점하는 재산과세의 비중은 대폭 감소한 반면 소득과 소비과세의 비중은 가시적으로 증가함

- 소득과세형 국가인 스페인은 2007년부터 재산세를 폐지함

- 우리나라의 경우에는 지방세의 세수구조 변화가 별로 없으며, 재산과세가 아직도 지방세수의 주요한 부분을 점하고 있어 탄력적이지 못함

- 따라서 우리나라의 경우에도 소득·소비관련 세제의 개편을 통해 지방세수의 확대를 도모하도록 해야 함

○ 셋째, OECD 국가의 최근 동향 중 또 다른 특징은 국가와 지방이 세원을 공유하여 지방정부의 세수 확충뿐만 아니라 지역간 재정불균형 완화를 위해 노력하고 있음

- 세원공유 대상 세목은 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등인데, 이들 세원은 세수 신장성이 좋으며, 과표를 풀링(pooling)함으로써 과표의 이동성과 같은 지방세의 잠재적 약점을 보완할 수 있기 때문에 바람직한 세원으로 널리 활용되고 있음

- 우리나라의 경우 개인소득세와 법인세는 부가세로서 중앙과 지방이 세원을 공유하고 있다고 볼 수 있음

- 그러나 부가가치세는 세원이 풍부하고 신장성이 좋은 세목임에도 국세로만 활용되고 있으므로 지방에서도 세원을 공유할 수 있도록 지방소비세의 도입을 적극적으로 추진할 필요가 있음

- 세계적으로 부가가치세의 특성(전단계매입세액공제)때문에 대부분의 국가에서는 지방소비세는 부가가치세의 세원을 국가와 지방이 공유하는 형태임

- 한때 소매매출세(retail sales tax)가 지방세로서 선호되었으나(Musgrave, 1983), 이제는 세계적 경향과는 거리가 있으며 최근에는 중앙정부의 VAT를 지방과 공유하는 형태로 바뀌고 있음

- 그러나 최근에는 독립성을 지닌 주 VAT 또는 단일의 연방-주 결합 VAT(uniform joint federal provincial VAT)를 부과하는 것이 바람직 할

것이라고 주장함

- 지방 VAT는 소비지기준(destination basis) 부분에서 국가 VAT처럼 부과할때 거시적 소비지표에 따라 세수를 배분하는 주정부간 매출의 문제가 있음

- 따라서 HST와 같은 결합조세의 형태를 취하면 실현가능성이 높아짐

○ 우리나라의 경우에도 지방소비세의 도입은 부가가치세의 특성으로 인해 나타나는 세수귀속지와 소비지간의 연계, 세율결정권의 결여 등의 문제가 있으나, 이것은 지방소비세의 도입이 정책적으로 중요하다면 큰 문제가 아님

○ 지방소비세 도입의 실익은 다음과 같음

- 첫째, 비록 세율 자체는 변화시킬 수 없으나 부가가치세가 전적으로 국세인 경우에 비해 자치단체의 행위는 달라질 가능성이 높다는 점을 지적할 수 있는데, 부가가치세 중 일부가 소비지 원칙에 의한 지방세가 된다면 지방은 세원 규모에 영향을 미치는 다양한 방법을 통하여 지방분 부가가치세 세수를 증대시키고자 할 것이며, 이는 또 다른 방식의 과세자율권 행사로 보는 견해도 있음

- 둘째, 지방소비세 도입과 함께 지방의 재원 중립성을 유지할 수 있다면, 전체적으로 이전재원 의존적 구조를 상당히 완화함으로써 재정책임성을 증가시킬 수 있을 것임

- 셋째, 국제적으로 지방 VAT에 관심이 차츰 높아지고 몇 가지 도입방안이 구체적으로 제안되고 있는 추세로 볼 때, 향후 지방의 세율결정권이 가능하도록 제도를 개선할 수 있음

부록: 일본 참고자료

1. 전문가 논의

가. 지방소비세 청산방식(호리바(堀場) , 2008: 6-8)

○ 일본의 청산방식은 마크로 청산방식으로 불리어짐

- 마크로 청산방식이란 징세와 청산을 나누어 처리하는 방식임
- 징세에 관하여는 생산지 원칙과 마찬가지로 납세지에서 징세되나 청산은 이루어지지 않고, 납세된 세수는 일단 전국으로 통합됨
- 청산은 각 도도부현에서의 납세액과는 전혀 별도로 계산됨
- 최종소비자의 부담액은 국가 전체의 마크로 시점에서 보면, 마크로의 최종소비액과 서비스의 소비량을 과세표준으로 하여 계산됨

○ 결국 마크로 청산방식의 간편한 방식을 채용하고 있는 일본의 현행 지방소비세는 소비를 제대로 반영하도록 하기 위해 다음의 두 가지 제안이 논의되고 있음

- 첫째, 현행 제도를 전제로 한 개선
- 둘째, 근본적 개혁

○ 우선 첫 번째 문제는 소비를 반영하는「상업통계」와 「서비스업기본통계」에 관한 것임

○ 실제로 6/8을 상기 통계에 의해 배분한 근거는 도입 시에 다음과 같이 설명되었음

- 도입 시 양 지정통계에서 파악 가능한 최종 소비액은 202.3조엔, 또한 당시의 소비세액으로부터 계산되는 과세베이스(세수액×3×103)는 264.4조엔이므로 202.3/264.4 = 약 75%가 되며, 이는 약 75% = 6/8에 대해서는 상

기 지정통계가 사용됨

- 2/8에 대해서는 당시의 소비양여세의 기준으로 사용된 인구와 종업자수가 계승된 것인데, 상기 지정통계가 지방소비세의 과세표준을 정확히 반영하고 있지 못하다는 문제가 지적됨

- 예를 들면, 사회보장관계의 비과세 등 소비세의 비과세 대상부분까지 통계에는 포함되어 있다는 점임

- 즉, 본래 과세표준으로는 계산되지 말아야 할 부분이 양 통계에서는 계상되어 과대하게 배분될 가능성이 있으며, 또한 지방소비세 과세표준에는 넣어서는 안 될 중간재가 통계에서 포착되어 과세표준으로 계상되어 있는 것이 있음

- 예를 들면, 기업이 사용하는 컴퓨터가 일반 소매점에서 구입된 경우에는 원래 최종소비액으로 계상되지 않음에도 불구하고, 상업통계에는 계상되어 배분기준 속에 산정되며, 역으로 인터넷 판매 등 과세표준으로 넣어야 할 금액임에도 불구하고 통계에는 포착되어 있지 않은 금액의 문제가 있음

○ 두 번째 문제는 상기 통계가 공급지에 의해 포착되고 있다는 점인데 이것은 구입지와 소비지와의 문제임

- A현의 주민이 B현의 전기판매점에서 구입하고 A현에서 사용하는 경우 지방소비세의 방식은 소비지 A현의 과세표준으로 계상되어야 하나 통계는 판매점에서 통계가 포착되기 때문에 일반적으로 판매점이 많은 도시로 통계가 계상되어 지방소비세의 배분에 유리하게 되는 점임

- 예를 들면, 치바현, 니가타현의 주민이 아카바하라의 전자상가에서 구입한 경우에는 동경도의 최종소비로 배분기준은 계산됨

○ 이와 같이 최종소비액에 관한 두 가지 지정통계에 의한 마크로배분은 마크로 청산 방식의 간편법으로 기능해 왔지만, 향후에는 위에서 제기한 문제의 개선을 통해 보다 정밀한 형태의 기준이 필요함

나. 캐나다 방식을 참고한 근본적 개혁(호리바(堀場) , 2008: 8-9)

○ 일본의 마크로 청산방식의 개선을 위해서는 캐나다 동부 3주에서 사용하고 있는 정밀한 형태의 마크로청산방식을 참고할 필요가 있음

○ 캐나다 방식은 매우 중요한 의미를 가질 수 있으므로 그 개요를 간단히 설명하고자 함

- 캐나다의 마크로 청산방식 혹은 마크로 배분방식은 사용하는 마크로 통계 데이터가 소비를 제대로 반영하여 배분하고 있음
- 소비세의 정확한 배분은 통계의 정밀화를 통해 기술적으로 가능하나 이를 위해서는 지방소비세 배분을 위한 여러 종류의 통계 정리가 필요하게 됨

○ 캐나다 동부 3주에서는 연방정부의 일반소비세인 GST(Goods and Services Tax)와 더불어 주의 지방소비세인 HST(Harmonized Sales Tax)가 이원적으로 운영되고 있음

- 현재 동부 3주에는 주세로서 균일세율 8%가 적용되고 있으나, 세율이 균일할 필요는 없음
- 기본적으로 세율조정, 비과세, 주 간의 불균일세율이 가능하며, HST에 참가여부도 주의 선택 사항임
- 실제로 동부3주 이외는 HST에 참가하지 않고, 단단계(單段階)소매매상세, 이형의 부가가치세 등 각 주의 사정에 의해 다양한 소비과세가 주에 따라 선택되어 운용되고 있음
- 전술한 바와 같이 캐나다 방식은 일본에서 채용하고 있는 마크로 배분방식과 유사한데, 캐나다의 경우 보다 정밀한 형태의 마크로 데이터를 가지고 과세표준을 보다 정확하게 산정하고 있음

○ 캐나다 방식은 HST의 경감세율이 가능한데 일본도 통계의 보완을 통해 가능할 수 있음

- 마크로 산정방식 사고의 기본은 도도부현 별 국민소득감정(현민소득감정)과 산업연관표(현별산업연관표) 등의 마크로 통계에 의해 지방소비세 과세표준인 도도부현 별 최종 소비액 및 서비스 소비액을 포착하는 방법이라고 할 수 있는데, 마크로통계가 정밀화되면 보다 정확한 배분기준의 작성 가능함

- 여기서 경감세율 문제는 현민소득감정에서 경감세율 적용이 가능하도록 상품별로 통계가 작성된다면 과세표준의 산정이 가능하게 됨

※ A현의 표준세율이 10%, 식품에 적용되는 경감세율이 5%,
B현의 표준세율은 10%, 식품의 경감세율은 3% 이고,
A현의 표준세율 적용 최종소비액과 식품최종소비액이 각각 현민 소득감정에 의해 1,000과 100, 그리고 B현은 2,000과 500으로 상정함

A현의 배분되어야 할 세수는 1,000 × 10% + 100 × 5% = 105%
B현의 세수는 2,000 × 10% + 500 × 3% = 215%

$$\text{A현의 배분} = \text{총납세액} \times \frac{105}{105 + 215}$$

$$\text{B현의 배분} = \text{총납세액} \times \frac{215}{105 + 215}$$

- 물론, 총납세액은 각 현에서 징수되어 통합된 전체의 납세액임

- 여기서 중요한 점은 현민소득감정에서 경감세율 적용의 최종소비액인 100과 500이 현별로 포착되지 않으면 안 된다는 것임

- 역으로 이 최종소비액이 통계에 의해 포착된다면 경감세율을 포함한 복수세율도 제도적으로 가능하며, 또 이 제도를 도입하지 않은 현은 세율이 "0" 으로 간주하여 배분하면 됨

- 뿐만 아니라 표준세율이 현별로 달라도 문제는 없음

- 캐나다 동부 3주에서는 균일세율로 실시하고 있는데 이것은 기술적인 제약으로부터 초래된 것은 아님

다. 지방소비세 성격에 대한 논쟁(모치다(持田), 2004: 108)

○ 지방소비세에는 도도부현의 행정서비스에 대한 대가로서의 응익적인 관점과 소비에 대한 담세력을 기준으로 하는 응능적 관점이 있는데, 그 해석 시기와 논자에 따라 반드시 일관된 것은 아님

- 예를 들면, 세 부담자는 최종소비자이지만, 최종소비자가 구입하는 재・서비스 가격형성에 관하여는 각 유통단계에 있어서 각 지방단체의 행정서비스가 기여하고 있다고 여겨지기 때문에, 지방소비세를 유통단계의 자치단체에 귀속시키는 것이 합리적이라는 주장이 있음

- 하지만 그 반대로, 지방소비세는 소비세액을 과세표준으로 하고 소비세 성격(소비자에게 세 전가, 전단계매입세액공제)을 계승하고 있는 이상, 소비세와 정합적이어야 하며, 최종소비지와 세수 귀속지를 일치시켜야 한다는 주장도 있음

○ 창설된 지방소비세에 있어서 청산시스템에 의해 「최종소비와 세수 귀속 일치」가 의도된 것은 이론적 근거라기보다 국세인 소비세가 미리 도입된 가운데 그 체계에 따라 제도를 마련하는 것이 유일한 선택이었다는 고도의 정책적 판단이었음은 부정할 수 없음

○ 지방소비세의 경우 원산지원칙과 소비지원칙의 문제가 발생되는데, 예를 들어, 어떤 지역의 최종소비자의 세부담이 해당 지역의 자치단체에 납부되기 때문에 소비지와 세수의 귀속은 일치함

○ 그러나 지방은 국가와 달리 경계 관리가 되지 않으므로 소비지원칙이 지켜지지 않으며, 또한, 지방에 과제원칙을 준다고 하면서 원산지원칙을 적용하면 이 또한 맞지 않음

○ 뿐만이 아니라, 원산지 원칙에서는 소비지와 세수가 일치하지 않기 때문에 소비를 하는 이익에 부담을 취하는 응익과세의 실현이 불가능하다고 보는데, 다음의 <표 2-20>은 이를 설명해 주고 있음(임승빈, 2009)

<표 2-20> 지방부가가치세(전단계세액공제방식)

구분	A현(縣)	B현(縣)	C현(縣)
①매상	300	800	1000
②구매	0	300	800
③매상세액(①*0.1)	30	80	100
④구매세액(②*0.1)	0	30	80
⑤납세액(③-④)	30	50	20

자료: 池上岳彦(2005). 地方税制改革. 東京:ぎょうせい. 211쪽.

○ 따라서 일본에서는 양자의 불일치성을 보완하기 위하여 년간소매판매액 등의 매크로 지표에 의하여 청산하는 시스템이 도입되어 사용되고 있음

○ 그러나 이와 같이 소비지와 세수 지역의 불일치의 괴리를 보정하는 조치는 세원의 편재성을 축소하려는 의미라고 볼 수 있음

○ 물론 반대의견도 있는데 소비지와 세수의 불일치에 대한 비판은 최종소비자가 구매할 때 까지 중간 유통단계 등도 기여를 했으며 이를 제공한 자치단체에 귀속시키는 것은 이상하지 않다는 의견임

○ 지방소비세에 관한 제 구상을 정리한 아래의 표에서 알 수 있는 바와 같이 지방소비세 구상, 자치성 수정안 및 지방소비세에서는 부가세방식을 취하고 있으나, 구소비양여세, 대장성 제안은 양여세방식을 취하고 있어 대조적인 차이를 보이고 있음

<표 2-21> 자치성과 대장성의 견해 차이(모치다(持田), 2004:110)

	지방소비세(지방세법등의 일부개정)92년 12월 2일공포	자치성수정안 (94년 3월경)	대장성제안 (94년 7월경)	지방소비세구상(자치성안) 93년 10월경	소비양여세 (97년4월폐지)
과세 당국	본점소재의 도도부현, 보세지역소재의 도도부현	거래행위소재의 도도부현	국가	거래행위소재의 도도부현	국가의 소비세수입의 5분의 1을 도도부현·시정촌에 양여
과제 표준	국가의 소비세액	국가의 소비세의 과세표준 or 국가의 소비세액	국가의 소비세의 과세표준	국가의 소비세의 과세표준 or 국가의 소비세액	과세자산의 양도 등의 대가
세율	25/100	일정세율	일정세율	일정세율	3/100
부과 징수	당분가은 국가(세무서)에 위탁	도도부현에 신고납부	국가의 소비세와 함께 세무서가 징수	도도부현에 신고납부	국가(세무서)
국경세 조정	수입과세분과 수출환부(還付)분을 전 도도부현에서 청산	수입과세분과 수출환부분을 전도도부현에서 청산	국가의 소비세에 준함	수입과세분과 수출환부분을 전도도부현에서 청산	국가의 소비세에 준함
지방단체 에의 배분	소매판매액 그 외의 소비에 관련한 기분에 의해 도도부현간에 청산	소비에 관한지표에 의한 매크로적인 청산	소비의 기준에 따른 각 지방단체에 배분	분할법인의 일괄납부. 사업세의 분할기준에 의한 도도부현에 세 송부	양여기준 도도부현 6/11 1/4 인구 3/4종업원수
시정촌의 재원보전	청산후의 금액의 2분의 1을 인구 및 종업원수로 안분하여 시정촌에 교부	도도부현세와 시정촌세의 배분의 재검토	불명	도도부현세와 시정촌세의 배분 재검토	양여기준 시정촌5/11 1/2인구 1/2종업원수

○ 지방소비세의 도입에 대한 최종적 결정은 정책판단의 문제였기 때문에 이론적으로 접근할 경우 여러 가지 과제가 산적할 수밖에 없었음

○ 모치다는 주요 논점으로 3가지를 들고 있음(持田, 2004)

- 첫째, 지방소비세는 도도부현에 세무행정권이 없는 불완전한 지방세이며, 도도부현은 세율 결정권을 가지고 있지 못함

・유럽 지방자치헌장에서도 지적되고 있는 바와 같이 지방분권에는 세율결정권을 갖는 지방세가 중요함

・일본의 지방소비세는 국세인 소비세 액을 과세표준으로 하고 있으며 전국 일률 세율로 되어 있어서 각 도도부현이 독자적 세율 조정의 여지가 전혀 없는 제도임

- 둘째, 「최종소비지와 세의 귀속지와의 일치」를 꾀하고 있는 것이 일반적인 생각이었기 때문에 도도부현간의 「청산시스템」에 의해 세수를 귀속시키는 복잡한 구조를 취하고 있음

・일본의 경우 현 경계 관리가 실행불가능하기 때문에 지방소비세는 원산지원칙에 의한 것이 자연스럽다는 것이 일반적인 생각임

・이러한 견지에서 생각한다면, 청산제도는 국가의 소비세와의 정합성을 꾀하는 관점에서 만들어진 것이지 지방소비세 고유의 논리에서 만들어진 것은 아님

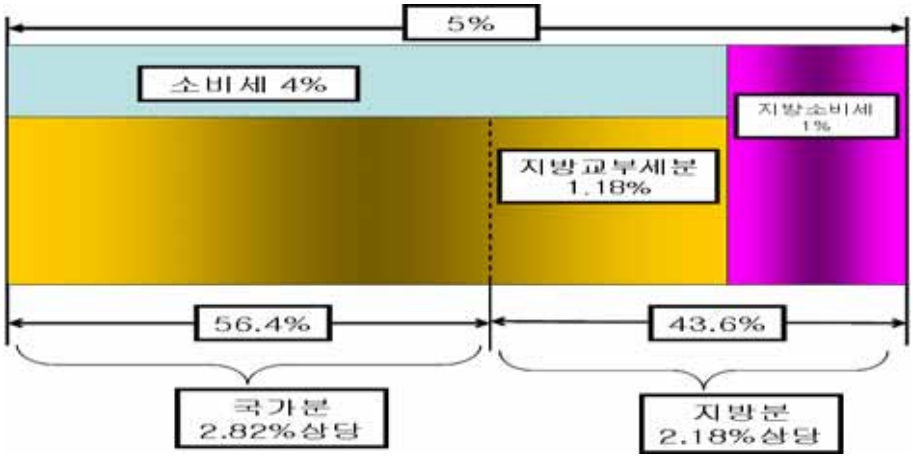
- 셋째, 일본의 지방소비세 청산은 상업통계 등에 근거해 각 현에 배분되고 있으나, 그 전제로 상업통계 등에 의해 지방소비세의 대상이 되는 거래와 서비스의 최종소비액을 보완하도록 하는 것이 기본적인 사고임

・하지만 현행 청산기준이 이 전제를 충족시키는 가에 대한 정확한 실증 결과는 얻지 못하고 있음

○ 소비세는 모두 중앙정부의 세금인 것 같이 오해를 주는 면이 있으나, 소비세 5% 중에, 1% 상당 분은 지방소비세로 지방고유의 재원임

- 국가에 들어오는 나머지 4%의 소비세 중, 29.5%은 지방교부세의 재원으로서 재원이 부족한 지방에 교부되고, 소비세 및 지방소비세 5% 중, 실제로 중앙정부에서 쓸 수 있는 것은 2.82% 상당, 나머지의 2.18% 상당은 지방의 재원임

<그림 2-16> 부가가치세 국가·지방 배분



○ 부가가치세의 지방세로서의 적절성

- 지방세 원칙(응익성, 안정성, 보편성) 중, 안정성 면에서는 법인2세나 개인주민세의 변동이 큰 것에 비해 지방소비세는 변동폭이 적고 안정적이며, 보편성이 높음

○ 지방소비세는 지방 재원부족을 해결할 수 있는 바람직한 대안이 될 수 있음

- 지방재원을 늘릴 수 있는 주된 세목으로는 시정촌의 고정자산세를 제외하면 법인 2세와 개인주민세, 지방소비세의 3개 항목임

- 그러나 법인 2세를 올려도, 주민 1인당 세입에서 가장 적은 현(縣)에는, 도쿄도(東京都)의 6분의 1정도밖에 지나지 않음(지역 간 편재성이 현저함)

- 개인주민세도 최대 3.3배의 격차가 생기는 불공평한 세목인데 반하여, 지방소비세는 도시와 지방의 격차가 1.9배이므로, 이 정도의 격차이면 지방

교부세에 의한 조정으로 시정(是正)할 수 있을 것임

- 법인 2세는 경기변동에 좌우되므로 지방재원의 충실성 측면에서는 경기변동에 좌우되기 어려운 안정적인 재원인 지방소비세가 가장 적합하다는 논리가 설득력이 있음
- 지방소비세는 세수의 편재성이 작아 안정적인 세목임

<표 2-22> 세목별 편재성 및 안정성

세목	편재성	안정성
법인2세	큼(최대/최소:6.1배)	낮음
개인주민세	대체로 큼(최대.최소: 3.3배)	대체로 높음
지방소비세	작은(최대.최소: 1.9배)	높음

○ 지방소비세는 지역활성화에 기여

- 지방소비세는 지방의 지역경제 활성화 노력이 세수에 반영되기 쉬운 세이고, 지역 진흥을 위한 인센티브 유도하는 효과가 기대됨

○ 폭넓은 재원으로서의 지방소비세

- 폭넓은 행정 서비스 재원으로서 기대되는 지방소비세
- 지방소비세는 제도 개설 이후, 복지나 교육 등 폭넓은 행정수요를 담당한 세이며, 국세의 소비세와 다르고, 용도의 한정이 없음
- 기간세인 지방부가세의 확충을 도모함에 있어, 지방자치단체가 담당해야 할 다양한 지역 사정에 입각한 행정 서비스의 재원으로서의 충분한 검토가 필요한 재원이기도 함
- 소비세의 목적세화 논의에 대해서는, 소비세의 일부가 지방공유의 재원으로서 지방교부세의 원금으로 여겨지는 것도 포함하여 여러가지 시점에서의 신중한 검토 이루어지고 있음

- 소비세와 함께 전액을 연금등 사회 보장재원으로 하자는 일본 중앙정부의 논의는 지방소비세나 지방교부세 원금의 존재를 사실상 무시하는 것으로, 지방자치단체의 반발을 사고 있음

○ 지방소비세의 충실에 노력

- 향후 증가하는 주위의 지역복지 등 서비스의 안정적 제공을 위해서 세수 편재성이 작고 안정적인 지방소비세 충실이 불가결함

- 소비세를 포함한 세체계의 근본적 개혁의 조속한 시행과 지방 행정서비스를 지원할 수 있는 편재성이 작은 지방세체계 확립에 대한 요구가 증가하고 있음

○ 지방자치단체의 지방소비세 보완을 위한 검토 사항

- 지방분권개혁의 방향성과 지방소비세 부과징수체계의 방향

  : 도도부현 스스로 부과징수에 있어서 일정 역할을 분담 가능

- 지방소비세 세율의 방향

  : 경감세율 도입 등 복수세율도입의 장단점 검토 중

  : <인보이스제도> 도입 검토

- 지방소비세 세수배분의 방향

  : 도도부현과 시정촌 세수배분 방향과 과제 등 검토

  : 현재의 청산 기준 과제와 그 대응에 대한 검토

2. 최근 삼위일체 개혁 동향

○ 국고보조금 문제는 지방 6단체 측에 '볼'을 넘긴 상황

- 국고보조부담금 개혁에서 어느 항목을 대상으로 할 것인가에 따라 논의가 다양하게 전개될 수 있으나, 특히 「의무교육비 국고부담」이 초점이 됨

- 세원 편재에서 발생할 수 있는 과세권 이양(지방소득 및 소비세관련)과 관련하여 어디까지나 예산이양이 아닌 과세권 이양에는 합의한 상황임

가. 개혁안 제시에 있어서의 전제조건

(1)정부와 지방의 협의 기관 설치
중앙정부와 지방 6단체등과의 협의 기관을 설치하고, 「삼위일체 개혁」에 지방의 의견을 확실하게 반영하는 것을 담보

(2) 구체적인 전제조건
① 세원이양과의 일체적 실시,
② 확실한 세원이양,
③ 지방교부세에 의한 확실한 재정조치,
④ 시설 정비 사업에 대한 재정조치,
⑤ 부담 전가의 배제,
⑥ 새로운 유사 보조금의 창설 금지,
⑦ 지방 재정계획의 작성에 있어서 지방 공공단체의 의견 반영 등을 확실하게 실행하는 것이 제안의 전제조건

나. 삼위일체 개혁의 전체상

(1)지방분권추진을 위한 「삼위일체 개혁」
· 지방 분권의 이념에 근거하고, 주민의 의향에 따른 행정을 운영하는 개혁
· 제1기개혁(2002~2006년도),
제2기개혁(2007~2009년도)
(2)「삼위일체 개혁」의 전체상
① 중앙정부에서 지방에의 세원이양 【8조엔정도】
② 국고보조부담금의 재검토 【△9조엔정도】
※도로목적재원의 지방양여세화,
도로관계 국고보조 부담금의 폐지
③ 지방교부세의 재검토

다. 삼위일체개혁의 추진 실적과 평가

1) 2003년도의 추진 실적과 평가

○ 4조엔의 보조부담금 폐지라는 수치목표가 설정되기 전 2003년도 예산안 편성을 앞두고 코이즈미(小泉) 총리의 강력한 지시에 의해 2003년도 예산안에 처음으로 5,625억엔의 보조부담금의 폐지·삭감이 반영됨

○ 그 가운데 의무교육교직원 급여비 국고부담금의 공제장기(共濟長期) 국고부담금과 재택복지사업비 보조금 등의 일부 2,344억엔이 일반재원화됨(澤井, 2003b)

○ 일반재원화된 금액 2,344억엔의 1/2씩(1,172억엔)을 각각 지방특례교부금 및 지방교부세에 의해 재원조치됨

- 지방특례교부금은 제2종지방특례교부금으로 신설되었고 나머지 반은 교부세특별회계의 차입금으로 보전되었음
- 차입금의 3/4은 중앙재정이 원리상환비를 부담하고 나머지는 지방이 부담하기로 하였음
- 공공사업관계 보조부담금 및 장려적 보조금 등 3,2681억 가운데 시정촌도정비에 관한 보조부담금 930억엔은 자동차중량양여세로 이양되고 그 나머지는 재원조치 없이 폐지되었음
- 재무성의 지방세출억제 방침이 강하게 드러난 부분이라고 할 수 있음(財務省, http://www.mof.go.jp/seifuan15/yosan010.pdf)
- 일반재원화 재원에서 세원이양이 아닌 교부금, 교부세 및 양여세 등으로 조치된 점도 재정분권의 관점이 반영되지 못한 결과였음[7]

---

7) 이러한 비판을 받아들여 다음해 2004년도에 2003년도의 의무교육비 부담금 등 2,344억엔을 새롭게 2,051억엔의 소득양여세로 이양함

2) 2004년도 추진 실적과 평가

○ 2003년도 4조엔의 국고보조부담금의 폐지 방침이 정해지면서 2004년도부터 본격적인 삼위일체개혁이 실행에 옮겨지기 시작했음

- 국고보조부담금 1조 300억엔(2003년도의 의무교육비 국고부담분 제외)이 폐지되었는데 공립보육소운영비 부담금 등 2,198억엔이 소득양여세[8]로, 의무교육비 국고부담금 퇴직·아동수당 부담금 2,309억엔이 세원이양예정특례교부금으로 세원이양되었음

- 그 나머지 공공사업관계 보조부담금 및 장려적 보조금 등 5,527억엔 가운데 1,300억엔이 마을가꾸기사업교부금으로 대체되고 4,197억엔이 대체재원조치 없이 삭감되었음

- 결국 1조엔 이상의 보조부담금 폐지액의 절반에도 미치지 못하는 세원이양이 결정됨에 따라 당초의 8할 정도의 세원이양이라는 방침에서도 크게 벗어나는 것으로서 향후 삼위일체개혁의 향방에 많은 우려가 제기되었음

- 게다가 공공사업비보조금이 4,527억엔이 폐지되었음에도 불구하고 1,330억엔만 교부금으로 재원조치되고 나머지는 지방재정의 몫으로 넘겨진 것은 중앙재정재건의 논리가 우선시된 결과로서 중앙재정 부담의 지방전가에 지나지 않는다는 자치단체 측의 비판이 고조되었음

○ 교부세 총액 1조 2,000억엔과 임시재정대책채[9] 1조 7,000억엔이 삭감되었음

- 이것은 총무성이 교부세 총액 및 재원보장기능의 축소 방침을 수용하면서 지방재정계획상의 지방단독사업비 1조 4,000억엔 및 급여비 4,000억엔 등의 압축을 통해 이루어진 것임(재무성의 지방세출구조개혁에 대한 강력한 요구에 따른 것)

---

8) 소득양여세는 삼위일체개혁에 의해 국고보조부담금의 삭감, 폐지에 따른 보전재원으로서 본격적인 세원이양이 이루어질 때까지 잠정적인 조치로서 국세 소득세의 일부를 2004년도부터 도도부현과 시정촌에 1/2씩 양여하여 인구 비례로 배분하는 재원임

9) 임시재정대책채란 지방재정부족액의 보전을 위한 지방채(적자지방채)의 하나로서 건설사업을 위한 것이 아니라 경상경비 충당을 위해서 발행하는 임시 지방채임. 지방교부세특별회계상의 차입금에 의한 재원보전방식을 폐지하기 위해 도입된 것으로서 원리상환금 전액을 기준재정수요액에 반영하고 교부세 산정과 연계되어 발행액이 결정된다.

- 이로써 교부세와 임시재정대책채를 포함한 이른바 광의의 교부세로서는 2조 9,000억엔이나 삭감되었음

- 대규모의 교부세 삭감 조치로 인해 자치단체가 예산편성 자체가 불가능하자 자민당의 주도에 의해 지역재생사업채 8,000억엔의 증액과 재정건전화채의 확대 발행이라는 긴급재정조치가 마련되었음

3) 2005년도 추진 실적과 평가

○ 2005년도에는 1조 7,681억엔의 국고보조부담금이 폐지·삭감되었음

- 그 가운데서 국민건강보험 국고부담금 등 6,910억엔이 소득양여세, 의무교육비 국고부담금 4,250억엔이 세원이양예정특례교부금으로 합계 1조 1,239억엔이 세원이양되었음

- 공공사업관계 보조부담금 등 3,430억이 교부금으로 전환되고 나머지 3,011억엔이 불요불급한 사업세출로 분류되어 재원조치 없이 폐지되었음

- 재원조치 가운데서 교부금 금액 규모가 확대, 이는 공공사업 보조부담금 소관 각 성이 세원이양은 시기상조라며 포괄적이나마 용도를 지정하여 교부하는 교부금을 고집한 결과임

○ 2005년도의 교부세에 대해서는 전년도의 대폭적인 교부세 삭감으로 인해 3,500억엔 정도의 투자단독사업비의 삭감은 있었지만 전체 총액은 전년도와 비슷한 수준에서 결정되었음

- 총무성은 10% 비례세율의 개인주민세에 의한 先세원이양형 삼위일체개혁을 제안하는 한편 지방세 및 교부세의 일반재원총액을 전년도와 동일한 수준으로 한다는 방침을 발표하였음

- 결국 교부세의 삭감은 더 이상 어렵다는 입장을 보인 것임

- 이에 대해 재무성은 세출억제를 통한 교부세 축소의 개혁을 무시한 처사라며 강하게 비판, 지방단독사업과 지방공무원 급여비의 삭감을 통한 세출억제가 세원이양보다 선결되어야 한다는 점을 강조하였음

4) 삼위일체개혁의 전체 실적과 평가

○ 2003년도부터 2005년까지 시행된 삼위일체개혁의 일환으로 폐지된 보조부담금과 세원이양 규모는 3조 1,323억엔과 1조 7,720억엔임

- 결국 2005년도 현재까지 보조부담금의 경우 목표액의 약 68%가 폐지되고 약 59%의 세원이양이 이루어진 셈임

<표 2-23> 삼위일체개혁의 목표와 실적

(단위: 엔)

		보조부담금 폐지	대체재원조치		
			세원이양	교부금화	순수 폐지
실적	2003년도	5,625억	2,051억	-	3,281억
	2004년도	1조 300억	4,507억	1,330억	5,197억
	2005년도	1조 7,681억	1조 1,160억	3,430억	3,011억
	2006년도	8,108억	3조94억(소득양여세)	- 1.3조	
	합계				

주: 2003년도에 폐지된 의무교육비 부담금에 대한 2004년도 세원이양 금액은 2003년도 실적으로 처리함

자료: 財務省, (http://www.mof.go.jp/seifuan17/yosan013.pdf)에 근거하여 작성.

○ 보조부담금 폐지 목표액 4조 6,000억엔은 2004년도 기준 국고보조부담금(12조엔)의 약 40%에 해당하는 것으로서 상당한 규모임

- 세원이양은 폐지 보조부담금의 약 65%에 해당되는 금액으로서 폐지 보조금의 80% 정도를 세원이양한다는 당초의 방침에서도 벗어남

- 그만큼 대체 재원조치 없이 폐지되는 보조부담금이 커질 수밖에 없기 때문에 중앙재정 부담의 지방전가라는 비난을 피하기 어렵게 되었음

○ 2006년도까지 지방세(32조엔)의 약 10%에 해당되는 3조엔의 세원이 새롭게 지방세로 이양

- 현 단계의 세원이양 예정액은 보조부담금 폐지액의 56% 내외의 왜소한 수준에 그치고 있음
- 그리고 대체 재원조치 없이 폐지된 국고보조부담금의 규모도 1.1조엔을 넘는 거액에 이르는 데다 무리한 지방재정계획상의 세출 삭감을 통해 교부세 총액이 축소됨

라. 2005 ~ 2006년도의 국고보조부담금 등의 개혁논의

○ 이양 대상보조금의 규모

- 이양 대상보조금 【3.2조엔】
- 세원이양액수 【3조엔정도】

※ 2004년도 삭감 분 (약 1조엔)에 대해서는, 별도세원이양

○ 이양 대상보조금의 내용(내역)

①경상적인 국고보조금 【0.6조엔】
(예)협동농업보급사업교부금, 소규모기업등 활성화 보조금

②경상적인 국고부담금 【0.6조엔】
(예)보건사업비등 부담금(보건사업비부담금), 공영주택집세대책등 보조

③시설정비에 관한 국고보조부담금 【0.6조엔】
(예)공립학교시설 정비비용 부담금, 폐기물처리시설정비비용 보조

④공공사업 등 투자적인 국고보조부담금 【0.6조엔】
(예)농도정비 사업비보조, 하천개수비용 보조

⑤의무교육비국고부담금 【0.8조엔】
중학교교직원급여비용 상당분

○ 세원이양

- 개인주민세의 10% 비례 세율화에 의해, 소득세로부터 주민세에 3조엔 정도 이양

○ 국고보조부담금폐지의 전제가 되는 지방교부세에 의한 재원조치

- 세원이양이 행하여 져도 재원에 모자란 단체에 대해서, 지방교부세 산정 등을 통해서 확실하게 재원조치 필요

○ 국가직할사업부담금의 폐지

- 국가직할사업부담금은 폐지해야 할, 유지 관리비용은 재빠르게 폐지해야 할

○ 국가의 행정재정개혁의 단행과 지방행정재정이 효율화

- 개혁을 통해서 불필요 및 방대한 사무처리에 따라 국가공무원의 배치를 재검토, 국가 본래 사무에 전념

- 지방도 한층 더 행정재정개혁을 추진 「삼위일체의 개혁」을 추진

<참고문헌>

김대영, 「지방세체계의 합리적 조정방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 95—12, 1996.

--------, 「지방소비세 도입방안」, 한국지방행정연구원, 2003.

--------, "지방소비세 도입에 관한 연구", 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 2005.

--------, "지방소비세 도입에 관한 연구", 「지방행정연구」, 2008년도 추계 지방세 세미나 발표논문집, 한국지방재정학회·지방분권운동대구경북본부, 2008.

김현아, 「지방소비세·지방소득세제 도입에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2003. 12.

국세청, 「국세통계연보」, 2007.

김정훈, 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국조세연구원, 2002.

노근호, 지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석,「응용경제」, 제5권 제3호, 한국응용경제학회, 2003.12.

라휘문, 지방소비세의 도입 필요성과 방식 그리고 효과,「지방행정연구」, 제19권 제2호(통권 제61호), 한국지방행정연구원, 2005, pp.217-238.

박기백·김현아, 「지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구: 지방정부 재정운용에 관한 실증분석」, 한국조세연구원, 2005.

박정수, "국세와 지방세의 합리적 조정방안", 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 1996.

안종석, 「재정의 지방분권화」, 한국조세연구원, 2002.

원윤희 외 6인, 「국세-지방세 합리적 조정방안 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2008.1.

유경문, 지방소득세 도입의 필요성과 선결과제,「지방세」, 지방재정공제회, 2006.

유태현 외 4인, 「지방특별소비세의 합리적인 도입방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006. 6.

유태현・한재명, 「지방소비세의 합리적 도입방안에 관한 연구」, 지방세제・세정의 당면과제와 발전방향 모색을 위한 토론회, 서울시립대학교 지방세연구소, 2007a. 7.

유태현・한재명, 「지방소비세의 합리적인 도입방안 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2007b. 8.

유태현・한재명, 「지방소비세의 합리적 도입방안에 관한 연구」, 「한국지방재정논집」, 제12권 제3호, 한국지방재정학회, 2007c, pp. 58-119.

유태현・한재명, 「서울시 재산세공동과세제도 도입효과 분석」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2007d. 8.

이삼주, 「지방소비세의 자치단체별 배분방안」,「한국지방재정논집」, 제6권 제2호, 한국지방재정학회, 2001. pp. 77-98.

이삼주, 「지방소비세 도입의 정책과제」,「지방세」, 제75호, 지방재정공제회, 2003.

이상용・라휘문, 「국세와 지방세의 합리적 재배분방안」,「지방행정연구」,제17권 제1호(통권 53호), 한국지방행정연구원, 2003. 4, pp.131-158.

이영조, 「우리나라 지방세체계의 한계와 지방소득세 도입에 관한 이론적 검토」,「한국행정논집」, 제11권 제1호, 1999, pp.149-168.

이영희・김대영, 「광역과 기초자치단체간 세원배분방안」, 한국지방행정연구원, 2006.

이영희・김대영, 「기업관련 지방세제 개편방안」, 한국지방행정연구원, 2008. 12.

이영희, 「부가가치세 일부의 지방이양을 통한 지방소비세 도입방안」,「지방세」, 제64호, 지방재정공제회, 2001.

이재은, 「분권화를 위한 지방세제 개혁」,「한국지방재정논집」, 한국지방재정학회, 제7권 제1호, 2002, pp. 177-220.

이재은, 「지방분권형 재정체계에 적합한 지방세제 개혁방향」,「한국지방재정논집」, 제11권 제2호, 한국지방재정학회, 2006. 12, pp. 33-67.

이재은, 「지방소득세의 이론적 배경, 도입방향, 추진과제」,「2008년도 춘계 지방세세미나」, 한국지방재정학회, 2008. 5. 21.

정병순 외 2인, 「국가와 지방간 재원 재배분 방안 연구: 서울시를 중심으로」, 서울시정개발연구원, 2003.

조임곤(1999), 「서울시 세입확충 방안」, 서울시정개발연구원, 1999. 12.

주만수·임성일, 「응익성에 따른 지방소비세 재원배분과 소비지표」, 「한국지방재정논집」. 제11권 제1호, 2006.

최병호, “주요 외국의 지방소득세”

천명철, “지방소비세제 확충방안에 관한 소고”, 「지방자치단체 소득・소비세원 확충방안 토론회」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006.

한재명・유태현, 「한국 지방세제 변천에 관한 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006. 12.

행정안전부, 「자치단체 예산개요」, 2008.

_____, 「지방세정 연감」, 각년도

_____, 「지방재정 연감」, 각년도

總務省, 「地方財政白書」, 2009.

羽深成樹編,「圖說日本の稅制」,2005.

佐藤進・瀧實編,「地方消費稅ーその理論と仕組み」,地方財務協會,1995.

持田信樹,「地方分權の財政學-原点からの再構築」,東京大學出版會, 2005.

堀場勇夫,「地方稅としての消費稅」,『地方稅』, 2008.

大阪府,「府稅のしおり」, 2000.

地方財務協會,「地方財政槪要」, 2000.

Ahmad, Ehtisham, and Giorgio Brosio, “Political Economy of Multi-Level Tax Assignments in Latin American Countries: Earmarked Revenue Versus Tax Autonomy,” IMF Working Paper WP/08/71.

Ambrosanio, Maria Flavia, Massimo Bordignon, and Floriana Cerniglia, “Constitutional Reforms, Fiscal Decentralization and Regional Fiscal Flows in Italy,” November 2008.

Australian Government Commonwealth Grants Commission, “The Distribution Model: A Mathematical Presentation,” 2006.

Bahl, Roy, "The Decentralization of Government", 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회・한국지방행정연구원, 1995.

Bartik, T, J., Who Benefits from State and Local Economic development Policies?, Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Economic Research, 1991a.

Besley, Timothy and Stephen Coate, "Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis," Working Paper 7084, National Bureau of Economic Research, 1999.

Bibbee, Alexandra, "Making Federalism Work in Italy," Economics Department Working Paper No. 590, December 2007.

Bird, Richard M., "Local and Regional Revenues: Realities and Prospects, Decentrization and Accountability of the Public Sector," World Bank, Washington, 2000.

Bird, Richard M., "Rethinking Subnational Taxes-A New Look at Tax Assignment", Working Paper, Fiscal Affairs Department, IMF, 1999.

_____ , 2000, "Subnational Revenues: Realities and Prospects," in Shahid Burki et al.(eds.), Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, pp. 319-336.

Blair, J. P., Local Economic Edvelopment: Analysis and Practice, CA: Sage, 1995.

Bowman, A. O., Competition for Economic Development among Southeastern Cities, Urban Affairs Quarterly, 23: 1988, pp. 511-27.

Catalan, Mario, Jaime Guajardo, Alexander W. Hoffmaister, and Antonio Spilimbergo, "International Monetary Fund Spain Selected Issues," January 2005.

Filimon, P., T. Romer and H. Rosenthal, "Asymmertric Information and Agenda Control : the Bases of Monopoly Power in Poblic Spending," Journal of Public Economics, Vol. 17, 1982, pp. 51-70.

Giulio Vesperini, "Regional and Local Government in Italy: An Overview," Social Science Research Network, January 25, 2009.

IMF, Government Finance Statistics, 2004.

Johnson, N. and A. Cochrane, Economic Policy Making Local Authorities in Britain and West Germany, Allen & Unwin: London, 1981.

Larson, Sven R., “The Swedish Tax System: Key Features and Lesson for Policy Makers,” Center for Freedom and Prosperity, June 2006.

Lundvall, B., National System of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning, London: Pinter Publishers, 1992.

Musgrave, R. A & Musgrav, P. B., Publiance Fiance in Theory and Practice, 3rd ed., New York, Mcgraw-hill Co., 1980.

Oates, Wallace E., Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

_____ , "Comment on 'Conflicts and Dilemmas of Decentralization ' by Rudolf Hommes", in M. Bruno and B. Pleskovic, eds., Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, pp. 351-53.

OECD, Managing Across Levels of Government: Country Case Studies, Paris: OECD, 1997.

_____, Revenue Statistics, 2008.

OECDa, “Progress Report on Statistics: Tax Autonomy, Intergovernmental Grants and the Dividing Line between Tax Sharing and Grants,” Economics Department, December 2008.

OECDb, “Taxes Versus Grants: On the Revenue Sources of Sub-Central Governments,” Economics Department, December 2008.

OECDc, Revenue Statistics 1965-2007, 2008.

OECDd, Consumption Tax Trends 2008, November 2008.

Piperno, Stefano, Fiscal Decentralization: Some Lessons, Ministry of Finance, Italy, 2000.

Rattso, Jorn, “Local Tax Financing in the Nordic Countries,” 2004 Nordic Tax Research Council Meeting in Oslo, May 2005.

Sable, C., "Learning by Monitoring: The Institution of Economic Development", in Hirst. P., and J. Seitlin eds., Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert Hirchman, Washington: Brookings Institution, 1994, pp. 231-274.

Seabright, P., "Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contract Model", European Economic Review, Vol. 40, 1996, pp. 61-89.

Stroper, M., "Regional Technology Coalitions: An Essential Dimension of National Technology Policy", Research Policy, 24, 1995, pp. 895-911.

United States Government Accountability Office, Value Added Tax: Lessons Learned from Other Countries on Compliance Risks, Administrative Costs, Compliance Burden, and Transition, April 2008.

Wilson, P. A. Embracing Locality in the Local Economic Development, Urban Studies, 32, 1995, pp. 645-658.

http://en.wikipedia.org/wiki/Goods_and_Services_Tax_(Canada)

http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Canada

http://en.wikipedia.org/wiki/Goods_and_Services_Tax_(Australia)

http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Australia

http://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_Australia

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/21data/excel/s-013-2.xls

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/21data/excel/s-013-4.xls

http://www.soumu.go.jp/czaisei/czais.html

http://www.soumu.go.jp/czaisei/czais.html

http://www.mof.go.jp/seifuan15/yosan010.pdf

http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseib201121/s03.pdf