

# 지방소비세의 도입방안

김 대 영

한국지방행정연구원 연구위원

## 1. 서 론

지방자치가 발전함에 따라 지방의 업무영역은 계속 확대될 것이다. 최근에는 사회복지 부문에서 지방자치단체의 업무영역이 확대되고 있다. 지방의 사회복지 업무는 주로 국고보조사업의 형태로 이루어지고 있는데, 국고보조사업의 수행은 매칭펀드 방식으로 진행되므로 국가로부터 국고보조금이 지원되지만, 한편으로 지방자치단체의 재정부담도 증대한다. 그러나 이러한 지방의 재정부담에 대해 별도의 재원확충방안은 마련되어 있지 않다. 따라서 이에 대한 재원대책의 마련이 필요하다. 나아가 자치경찰이나 교육자치의 도입까지 고려한다면, 근본적인 지방재원 확충방안의 마련을 검토할 필요가 있다.

지방의 고유 업무영역이 확대됨에 따라 소요될 재원은 지방자치단체의 징세노력 등 자구노력을 통해 마련해야겠지만, 국가정책적 목적에 따라 새롭게 증대되는 지방업무의 원활한 수행을 위해서는 국가로부터 지방자치단체로 재원이양이 이루어져야 할 것이다.

국가로부터 지방으로의 재원이양은 크게 나누어 국세의 지방세 이양 등을 통해 자주재원인 지방세 규모를 확대하는 방안과 이전재원인 지방교부세 등의 규모를 확대하는 방안으로 구분할 수 있다. 그런데 이전재원의 확충은 국가재정과의 관계에서 살펴볼 때 지방재정수요 증대에 탄력적으로 대처하

는데 어려움이 있다. 또한 이전재원 규모는 중앙정부가 결정하므로 지방재원의 안정적 확보에 어려움이 있을 수 있다. 이에 비해 자주재원인 지방세의 세수기반 확충을 통해 지방재정을 확충하는 방안은 지방자치단체의 재정자율성과 책임성 면에서 우월하지만, 현재와 같이 지방세수 분포가 불균형한 상황에서 지방세수 불균형 나아가 지방재정불균형을 심화시킬 것이라는 우려가 있다.

본 연구에서는 최근 지방세수기반 확충방안 중 하나로 자주 논의되고 있는 지방소비세 도입 방안을 검토하였다. 지방세수기반 확충방안으로 지방소비세의 도입을 검토한 것은 지방소비세 도입이 재산과세 위주의 지방세수 구조 개선, 지역경제발전과 지방세의 연계성 강화, 지방세수의 안정성·신장성 제고 등 장점이 있기 때문이다. 지방소비세 도입방안은 세원의 선택, 세수의 귀속, 과세권의 결정 등을 중심으로 검토하고 지방소비세 도입이 지방세 부문에 미칠 과급효과를 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화 효과, 지방세수 구조 개선효과 등을 중심으로 살펴보았다.

## II. 지방소비세 도입 방안

### 1. 세원의 선택

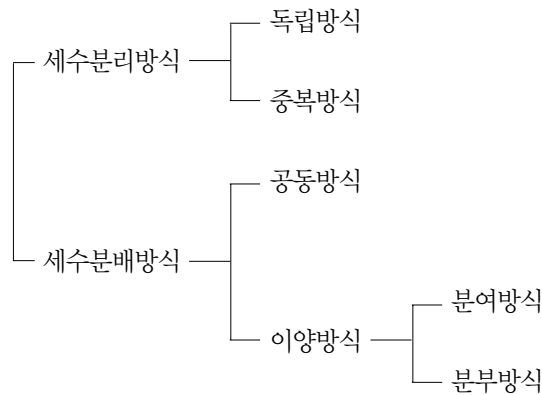
지방소비세를 도입한다고 할 때, 소비세원의 선택과 소비세수의 귀속, 과세권의 결정 등이 우선적으로 논의되어야 한다. 우선 본절에서는 지방소비세원으로 적합한 세원의 선택을 살펴보기로 한다.

지방세의 유형은 [그림 1]에 나타난 것처럼, 과세권과 세수가 국세와 분리되어 있는 「세수분리방식」과 분리되어 있지 않은 「세수분배방식」의 두 개로 크게 분류할 수 있다. 세수분리방식은 또한 독립세와 같이 국세와 지방세를 분리하여 과세하는 독립방식과 부가세와 같이 국세와 중복하여 과세하는 중복방식으로 분류할 수 있다. 세수분배방식에는 중앙정부와 지방정부가 공동으로 과세권을 설정하고 그 세수를 양자가 나누는 공동방식과 중앙정부와 지방정부의 어느 한쪽이 과세권을 가지고 세수를 나누는 이양방식이 있다. 이 중에 공동방식에서는 과세에 대하여 중앙정부와 지방정부가 공동으로 결정하는 기관의 존재가 필요하다. 이양방식은 크게 2개로 분류하는 것이 가능하다. 하나는 중앙정부가 과세권을 가지고 그 세수의 일부 또는 전부를 지방정부에 이양하는 분여방식(分與方式)이다. 또 하나는 지방정부가 과세권을 가지고 그 세수의 일부 또는 전부를 중앙정부에 이양하는 분부방식(分賦方式)이다.

지금까지 지방세라고 한다면 독립방식이 이상적인 것으로 상정되어 왔다. 그것은 독립방식이라야

지방정부에게 과세자주권이 있다고 생각되어 온 때문이다. 그러나 독립방식의 지방세라도 과세표준과 세율의 큰 골격을 중앙정부에서 결정하고 지방은 제한적 범위내에서만 과세표준과 세율의 결정권을 가진다면 지방정부의 자율성은 크지 않다고 할 수 있다. 중복방식의 부가세형태에서는 세율을 중앙정부가 결정해 버린다. 그러나 중복방식에서도 세율에 제한이 가해져 있지 않다면 독립세방식이지만 과세표준이나 세율을 중앙정부가 결정해 버리는 경우에 비해서는 지방정부의 과세자주권의 범위가 크다고 말할 수 있다.

[그림 1] 중앙·지방간 세원배분 방식



자료: 神野直彦, 分權時代の税源配分, 地方税, 1997, 10.

공동방식에 있어서도 과세권을 지방정부와 중앙정부가 공동으로 가지고 있기 때문에 과세표준이나 세율이 통제된 형태의 독립세의 경우보다도 지방정부의 자기결정권이 크다는 것은 말할 필요도 없다. 이양방식을 취하더라도 지방정부에게 부여되고 있는 결정권한에 따라서 과세표준이나 세율도 통제된 형태의 독립세의 경우보다 오히려 지방정부의 자기결정권이라는 관점에서 보아 바람직한 경우도 있을 수 있다.

그렇다면 지방세의 세원을 선택하는 경우에 독립방식이라는 과세형태에 고집할 필요는 없다고 생각된다. 따라서 적극적으로 지방세의 과세형태를 국세와 지방세의 세원배분을 조정한 세원배분조정 방식까지 고려한다면 지방세에 배분되는 세원은 비약적으로 확대될 수 있다.

지방소비세가 명실상부한 지방세로서 역할을 수행하기 위해서는 합리적인 세원배분방식의 선택이 필요하다. 그동안 지방소비세 도입과 관련하여 많은 학자와 전문가들이 다양한 대안을 제시하였다.

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

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

〈표 1〉 지방소비세 관련 논의

구 분	내 용
김정훈 (1996)	음식, 숙박, 운수창고통신, 부동산 임대업 등에 대한 부가가치세, 그리고 경마장, 골프장, 카지노 등 특별소비세를 지방소비세화
김대영 (2003)	부가가치세의 일정 비율을 공동세원화
오연천 (2000)	교통세의 공동세원화, 부가가치세의 공동세원화 부가가치세와 특별소비세의 일부 세원을 지방세원화
곽채기 (2000)	부가가치세(음식업, 숙박업), 특별소비세(특정한 장소의 출입)의 일부 세원을 분리하여 지방소비세 신설 부가가치세의 세액을 과세표준으로 하여 지방소비세를 신설
원윤희 (2001)	담배소비세의 증가세화 마권세의 국세이양, 입장세의 지방세화
이영희 (2001)	음식업, 숙박업, 부동산임대업 등 부가가치세의 일부 세원공유
최명근 (2001)	부가가치세의 공동세원화 도축세, 면허세, 입장세를 포함하여 지방특별소비세를 신설
이삼주 (2002)	부가가치세의 공동세원화
천명철 (2006)	부가가치세의 공동세원화

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

세대상으로 포착한다는 것은 상당히 어려울 것이다. 또한 이러한 소비세원을 포착한다고 하여도 그 세수는 극히 미약할 것으로 예상된다. 전문가들이 대안으로 제시한 지방특별소비세의 경우는 지방세 수 확충효과는 미약하면서 지방세체제만 교란한다는 비판을 면하기 어렵다. 또한 음식업등 지방소비와 관련된 부가가치세의 지방이양도 사실상 모든 상품과 서비스의 소비와 과세가 연계되어 있는 다단계 소비세 형태의 현행 부가가치세의 근간을 훼손하는 것으로 채택되기 어려운 대안이다.

세수분리방식 중 중복방식도 현행 조세제도상 채택하기 어렵다. 왜냐하면 국가의 소비세원에 대하여 지방이 독자적으로 중복과세할 수 있도록 허용한다면, 동일한 상품에 대하여 각 지방자치단체가 다른 세율로 지방소비세를 과세할 수 있게 된다. 또한 생산지 원칙으로 징수되고 있는 현행 부가가치세제하에서 부가가치세에 대한 중복과세의 허용은 타 지역으로 반출되는 상품에 대한 각 지역의 세율인상 경쟁을 야기할 우려가 있다. 이러한 이유로 중복방식의 채택에는 상당한 어려움이 있을 것이다.

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

따라서 세수분배방식에서는 이양방식 중 분여방식이 고려의 대상이 된다. 분여방식에 속하는 대안으로서의 부가가치세의 공동세원화 방안과 교통세의 공동세원화 방안이 제시되었다. 그런데 교통세의 공동세원화는 이미 국세인 교통세가 지방세의 주행세와 공동세원으로 되어 있으므로 이미 도입되어 있는 제도이다. 따라서 이는 새로운 제도로서 검토대상은 아니라고 본다. 즉, 교통세와 공동세원으로 지방소비세를 도입한다면, 이는 국가와 지방간의 세원배분비율의 문제이지, 새로운 제도의 도입의 문제는 아닐 것이다. 또한 교통세는 유류소비에만 국한되어 징수되는 세금으로 이는 지방의 소비증대가 지방세수의 증대로 이어지도록 하는 장치로서 지방소비세의 의의에서 볼 때, 부가가치세의 공동세원화를 통한 지방소비세 도입방안에 비해 다소 열위에 있다. 그리고 수입품인 유류는 가격변화가 심하므로 교통세는 세수의 안정성이 떨어진다.

대부분의 소비세원에 대하여 국세인 부가가치세가 과세되고 있는 상황에서 부가가치세가 과세되지 않는 소비세원을 과세대상으로 하는 지방소비세의 신설은 세수확충 측면에서 거의 의미가 없다고 할 수 있다. 따라서 지방세수의 충분성을 보장할 수 있는 지방소비세의 도입을 목표로 한다면, 지방소비세의 형태는 부가가치세원을 국가와 지방의 공동세원으로 하는 분여방식의 지방소비세가 가장 바람직한 것으로 보인다.

## 2. 지방소비세수의 귀속

### 가. 생산지원칙과 소비지원칙

국세인 부가가치세를 공동세원으로 하여 분여방식으로 지방소비세를 도입한다고 할 때, 고려해야 할 점은 지방소비세수의 귀속지 결정이다. 현행 우리나라 부가가치세는 생산지원칙을 적용하여 전단계 매입세액 공제방식으로 부가가치가 생산된 지역에서 징수하므로 부가가치세의 징수지와 최종부담자의 거주지가 일치하지 않는다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 부가가치의 창조와 부가가치세 구조

생산 및 분배과정	원면(농부)	면사(방직회사)	면직물(방직회사)	양복(양복점)	누계액
매출지	경북	대구	경남	부산	
판매가	400	700	1000	1200	
부가가치	400	300	300	200	1,200
매출가(세포함)	440	770	1100	1320	1,320
매출세액	40	70	100	120	
매입세액	0	40	70	100	
부가가치세	40	30	30	20	120
세의 귀속	경북	대구	경남	부산	
세금납부자	농부	방직회사	방직회사	양복점	
납부자 부담액	0	70-30=40(회수)	100-30=70(회수)	120-20=100(회수)	
실제 부담자	방직회사	방직회사	양복점	양복구입자	
부담액	40	70	100	120	

자료: 김동건, 「현대재정학」, 2001, p.358의 내용을 제작성

부가가치세액 120의 최종 부담자는 최종 소비자인 부산에 거주하는 양복 구입자이며, 생산자인 농부, 방직회사, 방직회사, 양복점은 매출시 받은 세금에서 자신들이 납부하였던 매입세액을 공제하고 세무관서에 납부하므로 실질적으로 한푼의 부가가치세도 부담하지 않는다. 이러한 과정에서 부가가치세 부담은 부산의 양복구입자가 지지만 부산지역에는 20의 부가가치세만 징수되고 생산과정에 관련된 각 지역인 경북, 대구, 경남에 각각 40, 30, 30의 부가가치세수가 귀속된다.

이러한 부가가치세제 하에서 지방소비세수를 부가가치세를 징수한 지방자치단체에 귀속시킨다면, 최종소비자가 부담한 지방소비세가 최종소비자가 거주하는 지방자치단체가 아닌 부가가치의 생산과

정에 관련된 지방자치단체에 귀속된다.

지방소비세가 소비과세로서의 성격을 보유하려면, 최종소비자가 부담한 지방세수는 소비자가 거주하는 지방자치단체의 세수로 귀속되는 소비지원칙을 채택하는 것이 바람직하다. 그런데 현행 부가가치세가 채택하고 있는 생산지 원칙에 의하여 지방소비세수 귀속지를 결정한다면 부가가치세의 일정부분을 징수한 지방자치단체에 귀속시키면 되겠지만, 소비지원칙에 의하여 지방소비세수를 귀속시키려면 별도의 제도적 장치가 필요하다. 즉, 현행 부가가치세제 하에서 부가가치세와 세원을 공유하는 형태로 지방소비세를 도입하되 소비지 원칙에 의하여 최종 세부담자가 부담한 세수를 이들이 거주하는 지방자치단체에 귀속시키려면 별도의 장치가 필요하다.

소비지 원칙에 입각하여 지방소비세를 도입한다면, 지방소비세수는 세를 부담한 소비자가 거주하는 지역에 귀속될 것이다. 그러면, 지역별 최종 소비규모를 파악하는 것이 중요한 데, 현실적으로 이것을 파악하는 것은 상당한 어려움이 있다. 국가 전체적으로 부가가치가 어느 정도 생산되어, 소비되었는지는 파악이 가능하지만, 특정 지방자치단체와 부가가치의 생산이나 소비, 특히 최종소비를 정확히 연계시키는 것은 상당한 어려움이 따른다. 따라서 특정지역의 최종 소비규모를 추계할 수 있는 대응변수가 필요하게 된다. 이것을 「소비지표」라고 할 수 있다. 즉, 현행 부가가치세제 하에서 소비지 원칙에 입각한 지방소비세를 도입하기 위해서는 세수를 소비지에 귀속시키기 위한 적합한 소비지표를 선정하여야 한다. 지방소비세에서 「소비지표」를 사용하는 것은 지방재정조정을 위한 것이 아니라 최종 소비자들이 부담한 지방소비세수를 그들이 거주하는 지방자치단체에 귀속시키기 위한 것이다. 1997년에 지방소비세가 도입된 일본의 사례가 우리나라의 지방소비세 도입에 상당한 시사점을 준다(일본의 지방소비세 참조).

## 나. 「소비지표」의 선정

### 1) 검토 대상

현실적으로 특정 지방에 당해 지방 몫인 지방소비세수를 귀속시키려면 최종소비 규모를 나타내는 지표를 찾아야 한다. 우선 부가가치세액, 업종별 부가가치세액, 부가가치세 과세표준, 업종별 부가가치세 과세표준 등 부가가치세 관련 지표들이 검토대상이 되며, 다음으로는 최종소비지출(민간) 등 소비관련 지표들을 검토해 볼 수 있다. 이제 이들 지표들의 「소비지표」로서의 적합성을 검토해 보기로 하자.

가) 부가가치세액

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

또한 생산지 원칙을 고수하여 부가가치세액을 일정분을 징수된 지역에 지방소비세로 귀속시킨다고 하여도 문제는 있다. 현행 부가가치세는 상품(재화)의 거래나 서비스(용역)의 제공과정에서 발생하는 「부가가치」에 대하여 과세하는 세금이며, 매출세액에서 매입세액을 차감하여 납부한다. 부가가치세는 물건값에 세금이 포함되어 있기 때문에 실제 세금은 최종소비자가 부담한다. 또한, 수출품에 대해서는 영세율을 적용하므로 수출품을 생산 수출한 경우, 매출세액이 0이므로 여기에서 매입세액을 공제한 부가가치세액은 (-)가 되어 수출업자는 부가가치세를 환급받는다. 따라서 수출품 매출이 많은 지역의 경우 최종적으로 징수된 부가가치세액이 (-)값을 갖는 경우가 있을 수 있다.

〈표 3〉 광역자치단체별 부가가치세액(국내분)

(단위: 백만원, %)

구분	부가가치세액	비중	구분	소매업 과표(매출)	비중	구분	소매업 과표(매출)	비중
서울	7,368,302	20.4	울산	-595,156	-4.8	전남	183,897	1.5
부산	938,808	7.5	경기	1,158,791	9.3	경북	-33,208	-0.3
대구	541,878	4.3	강원	321,549	2.6	경남	188,323	1.5
인천	426,344	3.4	충북	325,117	2.6	제주	121,257	1.0
광주	379,660	3.0	충남	-27,751	-0.2			
대전	966,913	7.7	전북	245,952	2.0	합계	12,510,676	100.0

주) 수입분 부가가치세는 자치단체별로 집계되지 않고 있음

자료: 국세청, 국세통계연보, 2006.

2005년 결산기준으로 부가가치세수는 36조 1,186억 41백만원이다. 이중 국내분은 12조 5,106억 76백만원이며, 수입분은 23조 6,079억 65백만원이다(〈표 3〉 참조). 국내분 부가가치세의 광역자치단



체별 분포를 보면 서울이 7조 3,683억 2백만원으로 20.4%를 차지하며, 다음으로 경기 1조 1,587억 91백만원(9.3%), 대전 9,669억 13백만원(7.7%), 부산 9,388억 8백만원(7.5%)순으로 5%이상의 비중을 차지한다. 그리고 울산, 경북, 충남은 (-) 값을 나타낸다. 이렇게 부가가치세수가 (-)인 이유는 앞에서 살펴본 것처럼 현행 부가가치세가 매입세액공제방식으로 징수되며 또한 수출품에 대하여는 0세율을 적용하여 매출세액은 0이고 이에서 차감하는 매입세액 만큼 환급이 이루어 지기 때문에 수출이 많은 지방자치단체에서는 (-)값을 가지게 된다.

따라서 생산지 원칙에 의한 지방소비세수 배분은 부가가치세의 징수지에 지방소비세수를 귀속시키는 것으로 세수부담지역과 세수귀속의 불일치 문제를 야기한다. 뿐만 아니라 이를 용인한다 하더라도 세수가 (-)인 지역이 존재하므로 현실적으로 채택하기 어렵다.

## 나) 업종별 부가가치세액

다음으로 검토할 것으로 부가가치세의 대상 업종 중 국지적 성격을 갖고 있는 업종에 대한 부가가치세를 지방소비세로 이양받는 방안을 검토해 볼 수 있다. 부가가치세 대상업종은 14개 업종이다<sup>1)</sup> 이러한 업종 중 지방세로 적합한 업종으로는 소매업, 음식업, 숙박업, 서비스업이 거론되고 있다. 이러한 배경에는 부가가치세 창설당시 이들 업종에 과세되는 지방세인 유흥음식세가 국세인 부가가치세로 흡수 통합된 사실에 기인한다.

그러나 소매업 등 특정 업종에서 생산한 부가가치에 대한 부가가치세를 지방으로 이양받아 지방소비세를 도입하는 방안도 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 전체 부가가치세액에 의한 지방소비세 배분과 마찬가지로 업종별 부가가치세액에 의한 세수귀속도 소비지원칙이 아니라 생산지원칙에 의한 세수배분에 속한다. 따라서 최종소비자가 부담한 세금이 소비자가 거주하는 지역에 귀속되어야 한다는 소비지 원칙에는 적합하지 않다. 그러므로 업종별 부가가치세액을 지방소비세의 배분기준으로 삼는 것은 부적합하다고 본다.

둘째, 생산지원칙을 고수한다고 하여도 현실적으로 적용하기가 쉽지 않다. 숙박업 등 일부 업종의 경우, 최종 부가가치세액이 (-)로 나타나는 지방이 있어, 이를 지방세원으로 하기 어렵게 되어 있다.

셋째, 음식업등 특정 업종에 대해 별도 지방세목을 신설하여 이에 대해 과세하는 방안을 검토할 수 있다. 그런데, 최종 부가가치액만을 과세대상으로 하기 위하여 전국을 대상으로 매출세액에서 매입세

1) 부가가치세 대상업종은 소매업, 음식업, 숙박업, 서비스업, 제조업, 전기가스업, 도매업, 건설업, 농수임어업, 광업, 부동산매매업, 운수창고통신업, 부동산 임대업 및 대리중개도급업의 14개 업종으로 나뉘어져 있다.

액을 공제하는 전단계 매입세액 공제방식을 취하고 있는 현행 부가가치세 체계하에서 특정 업종분만을 지방세 징수대상으로 하는 것은 부가가치세 체계를 교란할 우려가 있다.

다) 부가가치세 소매업 과세표준(매출)

전체 부가가치세액이나 업종별 부가가치세액을 징수된 지역의 지방소비세수로 귀속시키는 것은 소비지원칙에 위배되고, 또한 생산지 원칙을 고수한다고 해도 현실적으로 세수가 (-) 값을 갖는 경우가 있어 채택하기 어렵다. 따라서 부가가치세 관련 통계 중 「소비지표」로 부가가치세 소매업 과세표준(매출)을 고려해 볼 수 있다. 부가가치세 소매업 과세표준(매출)은 소비지 원칙에 적합한 지표라고 볼 수 있다. 소매업 매출이 대부분 최종 소비단계에서 이루어 지므로, 어느 지역의 소매업 과세표준(매출)은 그 지역의 최종 소비 규모를 나타낸다고 할 수 있다. 그러나 부가가치세 소매업 과세표준(매출)도 최종 단계 부가가치액뿐만 아니라, 중간단계의 부가가치액도 포함될 수 있다. 다만, 소매업의 성격상 소매행위가 대부분 최종소비단계에서 이루어 지므로 과세표준이 과장되는 정도는 그리 크지 않을 것이다.

2005년 결산기준으로 소매업 과세표준(매출)은 136조 6,855억 42백만원이다. 소매업 과세표준(매출)의 광역자치단체별 분포를 보면 서울이 45조 8,812억 21백만원으로 33.6%를 차지하며, 다음으로 경기 27조 2,894억 53백만원(20.0%), 부산 6조 991억 911만원(5.1%) 순으로 5%이상의 비중을 차지한다. 그리고 나머지 13개 시도는 5%미만의 낮은 비중을 차지한다.

〈표 4〉 광역자치단체별 부가가치세 소매업 과세표준(매출)

(단위: 백만원, %)

구분	소매업 과표(매출)	비중	구분	소매업 과표(매출)	비중	구분	소매업 과표(매출)	비중
서울	45,881,221	33.6	울산	2,862,498	2.1	전남	3,612,734	2.6
부산	6,991,100	5.1	경기	27,289,453	20.0	경북	5,694,387	4.2
대구	5,955,405	4.4	강원	3,981,767	2.9	경남	6,612,150	4.8
인천	5,343,583	3.9	충북	3,551,823	2.6	제주	1,539,425	1.1
광주	4,031,822	2.9	충남	4,828,181	3.5			
대전	4,592,408	3.4	전북	3,912,585	2.9	합계	136,685,542	100.0

자료: 국세청, 국세통계연보, 2006.

## 라) 최종소비지출(민간)

소비지표로 적합한 것으로 통계청에서 발표하는 지역내 총생산에 대한 지출 중 「최종소비지출(민간)」을 생각해 볼 수 있다. 지역내 총생산에 대한 지출을 최종소비지출, 총자본형성, 재화와 서비스 순지출 등으로 구성되며 최종소비지출은 민간(가계, 가계에 봉사하는 비영리단체)부문의 최종소비지출과 정부부문의 최종소비지출로 구성된다. 현행 우리나라 통계자료 중 지역별로 소비규모를 나타낸 것으로 신뢰할 수 있는 통계자료는 통계청의 최종소비지출(민간)이 거의 유일하다.

〈표 5〉 광역자치단체별 최종소비지출(민간)

(단위: 백만원, %)

구분	최종소비지출(민간)	비중	구분	최종소비지출(민간)	비중	구분	최종소비지출(민간)	비중
서울	101,282,009	25.1	울산	8,731,102	2.2	전남	13,552,878	3.4
부산	30,817,012	7.6	경기	84,614,402	20.9	경북	20,751,237	5.1
대구	21,141,580	5.2	강원	11,274,329	2.8	경남	24,143,626	6.0
인천	21,179,661	5.2	충북	10,837,392	2.7	제주	3,982,850	1.0
광주	11,691,861	2.9	충남	13,937,225	3.4			
대전	12,124,274	3.0	전북	14,003,947	3.5	합계	404,065,385	100.00

자료: 통계청, 2004년 시도별 지역내 총생산 및 지출, 2006.

이 지표는 부가가치세 관련 지표들이 가지고 있는 단점이 나타나지 않는다. 그리고 이 지표는 국가기관인 통계청이 발표한 자료를 활용한다는 점에서 지방소비세 도입시 세무행정비용이 크게 소요되지 않는다는 장점이 있다. 과거에는 최종소비지출(민간)은 5년에 한번씩 추계되었으나 최근에는 매년 추계하여 발표하고 있다.

## 마) 인구

지금까지 논의한 부가가치세 소매업 과세표준(매출), 최종소비지출(민간) 등이 당해 지역의 소비를 나타내는 지표로는 적합하지만, 그 분포의 불균형도가 높아 세원의 편재를 야기시킬 우려가 있을 때, 인구를 「소비지표」로 채택하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 인구는 소비와 상관관계가 높으며 또한 정확한 자치단체별 통계치를 획득할 수 있다는 장점이 있다.

〈표 6〉 광역자치단체별 인구 분포(2007. 1. 1)

(단위: 명, %)

구분	인구수	비중	구분	인구수	비중	구분	인구수	비중
서울	10,181,166	20.8	울산	1,092,494	2.2	전남	1,942,925	4.0
부산	3,611,992	7.4	경기	10,906,033	22.3	경북	2,688,577	5.5
대구	2,496,115	5.1	강원	1,505,420	3.1	경남	3,172,857	6.5
인천	2,624,391	5.4	충북	1,464,559	3.1	제주	558,496	1.1
광주	1,407,798	2.9	충남	1,974,433	4.0			
대전	1,466,158	3.0	전북	1,868,365	3.8	합계	48,386,998	100.00

자료: <http://www.mogaha.go.kr>.

그리고 인구를 「소비지표」로 선정하여 배분한다는 것은 광역자치단체간 1인당 지방소비세수를 동일하게 배분한다는 것을 의미한다. 따라서 지방소비세 도입에 대한 지방자치단체로부터의 불만도 크게 완화할 수 있다.

## 2) 소비지표의 선정

지금까지 지방소비세수를 최종 소비지에 귀속시키기 위한 「소비지표」와 관련하여 여러 가지 지표를 살펴 보았다. 이들 중에서 지방소비세의 지표로서 바람직한 것은 부가가치세 소매업 과세표준(매출)과 최종소비지출(민간)이라고 할 수 있다. 그 이유는 크게 세가지로 요약할 수 있다.

첫째, 부가가치세 소매업 과세표준(매출)이나 최종소비지출(민간)은 그 지역의 소비규모를 나타내는 지표로 지방소비세수 귀속의 소비지원칙에 적합하다.

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

셋째, 부가가치세 소매업 과세표준(매출)과 최종소비지출(민간)은 광역자치단체별 집중도가 높지 않다. 광역자치단체별 집중도가 높지 않다는 사실은 지방소비세가 도입되었을 때 지방세수 불균형을 크게 심화시키지는 않을 것이라는 점에서 매우 의의가 크다. 지금까지 알려진 바로는 지방소비세가 도입되면 광역자치단체별 세수불균형이 심화되기 때문에 곤란하다는 것이 지배적인 시각이었는데, 실제 분석결과는 이를 뒷받침하지 않고 있다.

그리고 지방자치단체간 지방소비세수의 불균형을 크게 야기하지 않으면서, 지방소비세 도입과 관련한 지방자치단체간 갈등을 완화시킬 수 있다는 점에서 인구도 「소비지표」로 검토할 필요가 있다. 이들 3가지 지표 외에도 지금까지 논의된 지표들에 가중치를 적용하여 조합한 지표를 「소비지표」로 선정하는 방안도 있을 수 있다. 외국의 예를 보아도 일본의 경우 지방소비세 배분을 위한 「소비에 상당하는 액」을 산정하는 데 인구를 한 요소를 포함하고 있다(〈부록〉 일본의 지방소비세 참조). 그리고 독일의 경우에도 부가가치세를 중앙정부와 지방정부간 공동세원(연방과 주간 배분비율 65.0% : 35.0%)으로 활용하며, 주정부 귀속분 중 25.0%는 역교부금재원으로 활용하고 75.0%는 인구를 배분 기준으로 하여 주별로 배분하고 있다.

### 3. 과세권의 결정

부가가치세를 중앙과 지방의 공동세원으로 하여 지방세목을 신설하는 형태로 지방소비세를 도입한다면, 중앙과 지방간의 세원배분은 결정되었다. 다음은 광역자치단체와 기초자치단체의 어느 쪽이 지방소비세의 과세권을 갖느냐를 검토하여야 한다. 즉, 지방소비세를 광역자치단체세(시도세)로 하느냐 기초자치단체세(시군구세)로 하느냐를 논의하기로 한다. 이 논의는 지방분권화에 따라 중앙으로부터 지방에 이양될 기능의 성격과 규모에 초점이 맞추어 진다. 중앙으로부터 이양되는 기능이 주로 광역자치단체로 이양된다면, 이에따른 재원확충을 위해 지방소비세는 시도세를 도입되어야 할 것이다. 그러나 중앙으로부터 기능이양이 주로 기초자치단체에 이양되든지, 아니면 광역자치단체에 이양되더라도 이것이 기초자치단체에 재위임될 성격의 기능이라면 지방소비세는 시군구세로 도입되어야 할 것이다. 그러나 중앙으로부터 지방에 이양될 기능의 성격과 규모는 아직 구체적으로 결정된 바가 없다. 또한 중앙 기능의 지방이양은 광역자치단체나 기초자치단체의 하나의 계층에만 이양되는 것이 아니라 광역·기초 양계층에 모두에게 발생한다. 따라서 광역자치단체와 기초자치단체 모두에게 지방소비세 도입으로 인한 지방세입 확충효과가 발생할 수 있도록 제도가 마련되어야 한다. 그러므로 지방소비세가 어떤 형태로 도입되는 광역자치단체에서 기초자치단체로 또는 기초자치단체에서 광역자치단체로 재원의 일부가 이전될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 즉, 지방소비세가 시도세로 도입된다면, 광역자치단체에서 기초자치단체로 재원이 이전될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며, 역으로 시군구세로 도입된다면 기초자치단체에서 광역자치단체로 재원이 이전될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그런데 대부분의 재원이전은 상위 행정계층에서 하위 행정계층으로 이루어지는 것이 일반적이다. 또한 소비지 원칙에 입각하여 지방소비세의 세수를 귀속시킨다면, 시군구세

형태의 지방소비세도입은 어렵다. 왜냐하면, 현행 우리나라 통계제도하에서 소비관련 통계는 광역자치단체 단위로만 집계되기 때문이다. 따라서 인구를 「소비지표」로 선정하는 경우 외에는 시군구세 형태의 지방소비세 도입은 현실적으로 어려움이 있다. 따라서 지방소비세는 광역자치단체세로 도입하고, 광역·기초간 기능이양에 상응하는 재원조정이 이루어 지도록 하는 것이 바람직하다.

지방소비세의 과세권자를 광역자치단체로 한다면, 시도세인 지방소비세수를 광역·기초간 배분하는 방안은 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 현행 광역·기초간 재정조정제도의 활용이다. 이는 시도의 지방소비세수의 일부를 재정보전금제도, 조정교부금 제도를 활용하여 기초자치단체에 이전하는 방안이다. 즉, 도의 지방소비세수 중 일부를 재정보전금의 재원으로 활용하여 시군에 배분하고, 특별·광역시의 지방소비세수 중 일부를 조정교부금의 재원으로 하여 자치구에 배분하는 방안이다. 이때 재정보전금이나 조정교부금의 재원으로 편입되는 비율 등은 중앙으로 부터의 기능이양의 성격, 규모, 개별 시도의 재정상황에 따라 결정될 것이다.

둘째, 지방소비세 도입과 관련하여 새로운 광역·기초간 세수배분방식을 도입하는 것이다. 이 방안에서는 다양한 형태의 대안이 제시될 수 있다. 대안의 유형은 광역·기초간 배분비율, 배분기준 등에 따라 달라 질 수 있고, 또한 광역·기초간에도 시와 도를 달리 할 것인지, 동일하게 할 것인지 여부에 따라 달라질 것이다. 이렇게 다양하게 제시될 수 있는 대안에 따라 세원배분 내역은 달라질 것이다.

### III. 지방재정 파급효과 분석

#### 1. 지방세수 확충효과

지방소비세 도입은 지방세수 확충 뿐만 아니라 지방교부세 등에도 영향을 미쳐 지방재정전반에 영향을 미친다. 본 연구에서는 지방소비세도입의 효과를 지방세수 확충효과와 지방자치단체간 세수형평화효과, 지방세수구조 개선효과를 중심으로 분석해 보고자 한다. 효과분석을 위해 다음과 같이 가정하였다.

첫째, 지방소비세의 규모를 결정할 지방소비세 세율은 지방자치가 발전함에 따라 앞으로 진행될 사회복지 관련 지방업무영역의 확대, 국가기능의 지방이양(지방경찰, 지방교육 등) 규모에 의하여 결정될 것이다. 따라서 다양한 대안이 가능하지만 본 연구에 최근 주로 제시되고 있는 부가가치세액의

10%를 이양하여 광역자치단체세인 시도세로 지방소비세를 신설하는 방안을 중심으로 지방세 과급효과를 분석하였다. 즉, 2005년 결산기준으로 부가가치세 총액 36조 1,186억 41백만원의 10%인 3조 6,118억 64백만원의 재원이 지방소비세로 지방에 이양되는 것으로 가정하였다.

둘째, 지방소비세 배분을 위한 「소비지표」로 「부가가치세 소매업 과세표준(매출)」(이하 소매업 과표), 「최종소비지출(민간)」(이하 최종소비지출)을 「소비지표」로 사용한다. 지방소비세 배분 「소비지표」로 소매업과표 등을 사용한다는 것은 최종 소비자의 세부담지와 세수의 귀속지를 일치시키기는 소비지원칙의 지방소비세를 도입하는 것을 의미한다. 다만, 시도세인 지방소비세수를 기초자치단체에도 배분한다고 가정할 경우에는 인구를 소비지표로 사용한다.

2005년 결산기준으로 지방세수는 35조 9,773억 59백만원이다. 광역자치단체별로는 특별·광역시의 지방세수가 18조 698억 27백만원이며, 도의 지방세수가 17조 9,075억 32백만원이다. 앞에서 분석을 위한 전제조건으로 가정한 것처럼 중앙으로부터 지방으로 이전되는 지방소비세수 총액은 부가가치세수 36조 1,186억 41백만원의 10% 해당액인 3조 6,118억 64백만원이다. 이러한 재원을 이전받아 소매업 과표, 최종소비지출을 「소비지표」로 사용하여 지방에 배분하는 것으로 가정한다. 그러면 지방자치단체 전체적으로는 10.0%의 지방세수 확충효과가 발생한다.

그러나, 시도별 지방세수 확충효과는 「소비지표」에 따라 다르게 나타난다. 「소비지표」로 소매업 과표를 사용하면, 특별·광역시의 세수확충규모는 1조 9,993억 67백만원으로 11.1%의 세수확충효과가 발생하며, 도는 1조 6,124억 97백만원으로 9.0%의 세수확충효과가 발생한다. 그리고 최종소비지출을 사용하면, 특별·광역시의 세수확충규모는 1조 8,500억 43백만원으로 10.2%의 세수확충효과가 발생하며, 도는 1조 7,618억 21백만원으로 9.8%의 세수확충효과가 발생한다. 지방소비세 도입의 지방세수 확충효과는 어느 지표를 사용하든 특별·광역시가 도보다 지방세수 확충효과가 크다. 그러나 상대적으로 특별·광역시는 소매업 과표의 세수확충효과가 크며, 도는 최종소비지출의 세수확충효과가 큰 것으로 나타난다. 각 「소비지표」별로 지방세수 확충효과가 다르게 나타나는 것은 향후 지방소비세 도입시 「소비지표」선택이 중요하다는 것을 의미한다.

〈표 7〉 지방세수 확충효과(지방세 총액)

(단위: 백만원, %)

구분	현행 지방세수	지표별 세수 확충효과			
		소매업 과표	확충율	최종 소비지출	확충율
서울	10,011,732	1,212,526	12.1	905,341	9.0
부산	2,265,338	184,737	8.2	275,467	12.2
대구	1,523,228	157,369	10.3	188,981	12.4
인천	1,739,789	141,202	8.1	189,321	10.9
광주	773,481	106,539	13.8	104,511	13.5
대전	919,761	121,353	13.2	108,377	11.8
울산	836,498	75,640	9.0	78,046	9.3
경기	8,968,594	721,114	8.0	756,352	8.4
강원	889,301	105,217	11.8	100,779	11.3
충북	828,296	93,856	11.3	96,873	11.7
충남	1,419,212	127,583	9.0	124,582	8.8
전북	834,923	103,389	12.4	125,179	15.0
전남	921,700	95,465	10.4	121,147	13.1
경북	1,583,213	150,472	9.5	185,491	11.7
경남	2,061,172	174,724	8.5	215,815	10.5
제주	401,121	40,679	10.1	35,602	8.9
시계	18,069,827	1,999,367	11.1	1,850,043	7.9
도계	17,907,532	1,612,497	9.0	1,761,821	9.9
총계	35,977,359	3,611,864	10.0	3,611,864	10.0

이러한 지방세수 확충효과를 개별 광역자치단체별로 살펴보면 다음과 같다. 소매업 과표를 사용한 경우, 가장 지방세수 확충효과가 크게 나타나는 자치단체는 광주로 13.8%이다. 다음으로 대전(13.2%), 전북(12.4%), 서울(12.1%), 강원(11.8%), 충북(11.3%), 전남(10.4%), 대구(10.3%), 제주(10.1%) 순이다. 이들 9개 자치단체는 지방소비세 도입으로 10%이상의 지방세수 확충효과가 발생한다. 그리고 경북(9.5%), 충남(9.0%), 울산(9.0%), 경남(8.5%), 부산(8.2%), 인천(8.1%), 경기(8.0%)의 지방세수 확충효과는 10%에 미달한다. 이러한 결과가 발생하는 이유는 서울과 경기도에 배분되는 지방소비세수 규모가 가장 크나 서울, 경기의 현행 지방세수 비중이 높기 때문에 상대적으로 증가되는 정도는 작게 나타나는 것이다<sup>2)</sup>.

2) 「소비지표」별로 지방소비세 도입으로 인한 지방세수 확충효과가 다소 차이는 있지만, 대동 소이하다. 따라서 이제부터는 소매업과표를 「소비지표」로 사용한 경우를 중심으로 설명을 하고, 최종소비지출(민간)을 「소비지표」로 사용하여 분석한 결과에 대한 자세한 설명은 생략하기로 한다.



지방소비세는 광역자치단체인 시도세 형태로 도입되므로 시도별 시도세수 확충효과를 살펴보기로 하자. 「소비지표」로 소매업 과표를 사용하면, 특별·광역시에는 12.5%의 세수확충효과 발생하며, 도는 16.0%의 세수확충효과가 발생한다. 그리고 최종 소비지출을 지표로 사용하면 특별·광역시에는 11.5%, 도는 18.0%의 세수확충효과가 나타난다. 지방소비세 도입의 지방세수 확충효과는 어느 지표를 사용하든 도가 특별·광역시보다 지방세수 확충효과가 크다. 도의 세수확충효과가 크게 나타나는 것은 도의 세목 수는 9개인데 특별·광역시에는 13개로 시도세의 경우 특별·광역시의 세수규모가 도보다 크기 때문이다. 그러나 상대적으로 특별·광역시에는 소매업 과표의 세수확충효과가 크며, 도는 최종소비지출의 세수확충효과가 큰 것으로 나타난다.

〈표 8〉 지방세수 확충효과(시도세 총액)

(단위: 백만원, %)

구분	현행 시도세수	지표별 세수 확충효과			
		소매업 과표	확충율	최종 소비지출	확충율
서울	8,878,924	1,212,526	13.7	905,341	10.2
부산	2,054,522	184,737	9.0	275,467	13.4
대구	1,367,216	157,369	11.5	188,981	13.8
인천	1,554,481	141,202	9.1	189,321	12.2
광주	708,534	106,539	15.0	104,511	14.8
대전	836,490	121,353	14.5	108,377	13.0
울산	646,718	75,640	11.7	78,046	12.1
경기	5,355,982	721,114	13.5	756,352	14.1
강원	477,369	105,217	22.0	100,779	21.1
충북	411,529	93,856	22.8	96,873	23.5
충남	744,118	127,583	17.1	124,582	16.7
전북	391,579	103,389	26.4	125,179	32.0
전남	338,215	95,465	28.2	121,147	35.8
경북	699,137	150,472	21.5	185,491	26.5
경남	1,122,020	174,724	15.6	215,815	19.2
제주	243,200	40,679	16.7	35,602	14.6
시계	16,046,885	1,999,367	12.5	1,850,043	11.5
도계	9,783,148	1,612,497	16.5	1,761,821	18.0
합계	25,830,033	3,611,864	14.0	3,611,864	14.0

지방소비세 도입의 지방세수 확충효과를 개별 광역자치단체별로 살펴보면 다음과 같다. 소매업 과표를 사용한 경우, 가장 지방세수 확충효과가 크게 나타나는 자치단체는 전남으로 28.2%이다. 다음으로 전북(26.4%), 충북(22.8%), 강원(22.0%), 경북(21.5%), 충남(17.1%), 제주(16.7%), 경남(15.6%), 광주(15.0%), 대전(14.5%), 서울(13.7%), 경기(13.5%), 울산(11.7%), 대구(11.5%)순이다. 이들 14개 자치단체는 지방소비세 도입으로 10%이상의 시도세수 확충효과가 발생한다. 그러나 인천(9.1%), 부산(9.0%)의 시도세수 확충효과는 10%에 미달한다.

지방소비세 도입의 논거가 지방의 업무영역의 확대에 따른 자주재원의 마련이라면, 지방업무영역의 확대는 광역자치단체에서만 발생하는 것이 아니라 기초자치단체에서도 발생한다. 따라서 지방의 업무영역의 확대 양태에 따라 지방소비세로 확충된 재원을 광역과 기초간에 배분할 필요가 있다. 본고에서는 시도세인 지방소비세의 세수의 1/2을 기초자치단체에 배분한다고 가정하고 시도별 세수확충효과를 살펴보았다. 현재 기초자치단체의 소비규모를 나타내는 「소비지표」로 사용할 수 있는 통계는 집계되지 않고 있다. 소매업 과표나 최종소비지출도 시도별로만 집계되고 있다. 따라서 만일 기초자치단체에 지방소비세의 일부를 배분한다면 배분기준으로 인구(또는 종업원수 등 인구 관련 지표)를 사용할 수 밖에 없을 것이다(〈부록〉 일본의 지방소비세제 참조).

2005년 결산기준으로 지방세수는 35조 9,773억 59백만원 중 시도세수는 25조 8,300억 33백만원(71.8%)이고, 시군구세는 10조 1,473억 26백만원(28.2%)이다. 가정한 대로 시도세인 지방소비세수의 50%를 기초에 배분한다면, 시도에는 7%의 세수확충효과가 발생하고 시군구에는 17.8%의 세수확충효과가 발생한다. 그러나 개별 자치단체별로는 지표에 따라 달리 나타난다. 시도의 확충효과는 시군구에 배분하기 전의 세수확충효과의 1/2이므로 이에 대한 설명은 생략하고 시군구를 중심으로 확충효과를 살펴보기로 한다.

「소비지표」로 소매업 과표를 사용한 경우에 시군구별 세수확충효과를 광역단위로 살펴보면 다음과 같다. 세수확충효과는 자치구가 49.4%, 시군이 9.9%로 나타난다. 이와같이 자치구의 세수확충효과가 시군에 비해 크게 나타나는 이유는 자치구는 세목이 3개인데 반해, 시군은 세목이 9개로 상대적으로 자치구의 세수규모가 시군에 비해 작기 때문이다. 시도별로 세수확충효과를 살펴보면 광주가 82.0%로 가장 크며, 다음으로 인천(72.9%), 서울(53.5%), 대구(50.4%), 부산(43.8%), 인천(38.1%), 울산(19.9%), 제주(12.9%), 강원(12.8%), 전북(11.7%), 충북(11.3%), 경기(10.0%), 충남(9.4%), 경남(9.3%), 경북(8.5%), 전남(8.2%) 순이다.

〈표 9〉 지방세수 확충효과(시도세, 시군구세)

(단위: 백만원, %)

구분	현행		소매업과표			최종소비지출		
	시도세수 (A)	시군구 세수(B)	세수규모(C)	확충율		세수규모 (D)	확충율	
				시도 (C/A)	시군구 (C/B)		시도 (D/A)	시군구 (D/B)
서울	8,878,924	1,132,807	606,263	6.8	53.5	452,670	5.1	40.0
부산	2,054,522	210,816	92,369	4.5	43.8	137,734	6.7	65.3
대구	1,367,216	156,012	78,685	5.8	50.4	94,490	6.9	60.6
인천	1,554,481	185,308	70,601	4.5	38.1	94,660	6.1	51.1
광주	708,534	64,948	53,270	7.5	82.0	52,256	7.4	80.5
대전	836,490	83,272	60,676	7.3	72.9	54,188	6.5	65.1
울산	646,718	189,780	37,820	5.8	19.9	39,023	6.0	20.6
경기	5,355,982	3,612,613	360,557	6.7	10.0	378,176	7.1	10.5
강원	477,369	411,932	52,608	11.0	12.8	50,390	10.6	12.2
충북	411,529	416,767	46,928	11.4	11.3	48,437	11.8	11.6
충남	744,118	675,094	63,791	8.6	9.4	62,291	8.4	9.2
전북	391,579	443,344	51,694	13.2	11.7	62,589	16.0	14.1
전남	338,215	583,484	47,733	14.1	8.2	60,573	17.9	10.4
경북	699,137	884,077	75,236	10.8	8.5	92,746	13.3	10.5
경남	1,122,020	939,152	87,362	7.8	9.3	107,908	9.6	11.5
제주	243,200	157,921	20,339	8.4	12.9	17,801	7.3	11.3
시계	16,046,885	2,022,942	999,684	6.3	49.4	925,022	5.8	45.7
도계	9,783,148	8,124,384	806,248	8.3	9.9	880,910	9.0	10.8
합계	25,830,033	10,147,326	1,805,932	7.0	17.8	1,805,932	7.0	17.8

## 2. 지방세수 형평화효과

지방소비세 도입으로 인한 지방세수 형평화 효과를 살펴보기로 한다. 지방소비세는 재정형평화 기능을 수행하는 지방교부세와 달리 지방세수확충을 목적으로 하고 있다. 따라서 지방소비세가 지방세수 형평화 기능을 수행할 것을 기대하기는 어렵다. 그러나 현재 지방자치단체간 세수격차나 세입격차가 큰 상황에서 지방소비세 도입이 지방자치단체간 세수불균형을 크게 악화시켜서는 안된다고 본다.

지방소비세 도입으로 인한 자치단체간 세수형평화 효과를 변이계수를 이용하여 살펴보면 〈표10〉과 같다. 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈값으로 그 값이 적을수록 공평한 분포를 나타낸다. 지방

세수를 대상으로 변이계수를 살펴보면, 변이계수값은 지방소비세 도입전에 1.2398이었다. 그런데 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하여 지방소비세를 배분하였을 경우의 변이계수는 1.2429로 다소 높아지며, 최종소비지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 1.221로 낮아진다. 이는 지방소비세 도입 시 소매업과표를 「소비지표」로 사용하면 지방세수 불균형은 다소 심화되며, 최종소비지출을 사용하면 다소 완화되는 것을 의미한다.

그러나 분석대상이 1인당 지방세수, 시도세수, 1인당 시도세수로 바뀌게 되면, 지방소비세 도입은 어느 지표를 사용하더라도 세수불균형을 완화시키는 것으로 나타난다. 1인당 지방세수의 경우 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.1982였다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.1962이고, 최종소비지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.1839로 낮아졌다.

시도세수의 경우 지방소비세 도입전에 변이계수는 1.3762이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 1.3666이고, 최종소비지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 1.3337로 낮아졌다. 1인당 시도세수의 경우, 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.3938이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.3654이고, 최종소비지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.3509로 낮아졌다. 이러한 분석결과는 지방소비세 도입이 적어도 현재보다 지방세수 불균형을 심화시키지는 않는다는 것을 의미한다.

〈표 10〉 형평화효과(제1안) : 변이계수

구 분		지방세수	1인당지방세수	시도세수	1인당시도세수
도 입 전		1.2398	0.1982	1.3762	0.3938
도입후	소매업 과표	1.2429	0.1962	1.366	0.3654
	최종소비지출	1.2221	0.1839	1.3337	0.3509

또한 시도세인 지방소비세수의 1/2을 기초자치단체에 배분하는 형태로 지방소비세를 도입하는 경우에도 세수불균형은 현재보다 완화되는 것으로 나타났다.

시도세수의 경우 지방소비세 도입전에 변이계수는 1.3762이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 1.3710이고, 최종소비지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 1.3535로 낮아졌다. 1인당 시도세수의 경

우, 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.3938이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.3784이고, 최종소비지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.3708으로 낮아졌다. 시군구세수의 경우에도 지방소비세 도입전에 변이계수는 1.3118이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 1.2434이고, 최종소비지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 1.2333으로 낮아졌다. 1인당 시군구세수의 경우, 지방소비세 도입전에 변이계수는 0.5523이었다. 그런데 지방소비세를 도입한 후 변이계수값은 다소 낮아졌다. 즉, 소매업 과표를 「소비지표」로 사용하였을 경우의 변이계수는 0.4655이고, 최종소비지출을 「소비지표」로 사용하였을 경우에는 0.4611로 낮아졌다.

이러한 분석결과는 지방소비세 도입이 적어도 현재보다 지방세수 불균형을 심화시키지는 않는다는 것을 의미한다.

〈표 11〉 형평화효과(제2안) : 변이계수

구 분	시도세수	1인당 시도세수	시군구세수	1인당 시군구세수	
도 입 전	1.3762	0.3938	1.3118	0.5523	
도입후	소매업 과표	1.3710	0.3784	1.2434	0.4655
	최종소비지출	1.3535	0.3708	1.2333	0.4611

### 3. 지방세수구조 개선효과

현행 지방세수구조는 재산과세 위주로 되어 있다. 16개 지방세목 중 재산과세에 속하는 세목은 취득세, 재산세, 자동차세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세 6개 세목이며, 소득과세에 속하는 세목에는 담배소비세, 주행세, 도축세, 레저세 4개 세목이 있다. 그리고 소득과세에 속하는 세목으로는 주민세와 농업소득세가 있으며, 나머지 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세는 기타로 분류할 수 있다. 지방소비세의 도입은 지방세수구조에서 차지하는 소비과세의 비중을 높혀 재산과세에 편중되어 있는 지방세수구조를 개선한다.

지방소비세 도입전 지방세수구조를 살펴보면, 재산과세가 54.8%를 차지하고 소득과세가 15.3%, 소비과세가 15.2%를 차지한다. 지방소비세 도입은 재산과세 비중을 49.8%로 낮추고 소비과세 비중

을 23.0%로 높인다. 이러한 세수구조의 변화는 지방세수의 안정성과 신장성을 높일 것이다. 또한 지방소비세는 지역경제의 성장으로 인한 소비증가를 지방세수 증대로 연결하는 제도적 장치로서의 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

〈표 12〉 지방세수구조 개선효과

(단위: 백만원, %)

구 분		재산과세	소득과세	소비과세	기 타	과년도수 입	합 계
도입전	세수	19,723,119	5,500,358	5,479,215	4,641,485	633,182	35,977,359
	비중	54.8	15.3	15.2	12.9	1.8	100.0
도입후	세수	19,723,119	5,500,358	9,091,079	4,641,485	633,182	39,589,223
	비중	49.8	13.9	23.0	11.7	1.6	100.0

## VI. 결 론

본 연구에서는 지방소비세 도입 방안을 세원의 선택, 세수의 귀속, 과세권의 결정 등을 중심으로 논의하였다. 그리고 지방소비세 도입의 지방세 파급효과를 분석하였다. 그리고 다음과 같은 결론을 얻었다.

첫째, 지방소비세 세원의 선택과 관련하여 세수의 충분성이나 안정성을 고려한다면 지방소비세는 부가가치세를 공동세원으로 분여방식으로 도입하는 것이 바람직하다. 대부분의 소득·소비세원은 국가가 독점하고 있고, 더구나 일반소비세인 부가가치세가 대부분의 소비세원에 과세하고 있는 상황에서 세수분리방식으로 지방소비세를 도입한다면 거의 세수확충효과를 기대하기 어렵다. 따라서 지방분권을 추진할 세원조달 역할을 수행할 수 있는 지방소비세를 도입하려면 부가가치세와 세원을 공유하는 세원분배방식을 채택하되, 징세비용 등을 고려할 때, 세수분여방식을 채택하는 것이 바람직하다고 본다.

둘째, 생산지 원칙으로 과세되는 현행 부가가치세의 징세지역과 지방소비세의 귀속지를 일치시키기 위해서는 소비지표가 필요하다. 따라서 지역의 소비규모를 파악할 수 있는 「소비지표」로서 소매업 과표(매출), 최종소비지출(민간) 등을 검토하였다. 이들 「소비지표」중 어느 것을 선택할 것이냐는 정책당국이 결정할 것이지만, 현실적으로는 모든 지표가 서로 장단점이 있다. 이들 지표 중 어느 하나

를 선택하는 방법도 있지만, 이들 지표를 조합한 새로운 지표를 만들어 「소비지표」로 사용하는 방법도 검토할 필요가 있다.

셋째, 과세권의 결정과 관련해서는 시도세로 할 것이냐 시군구세를 할 것이냐는 중앙으로부터 지방에 이양될 기능의 성격과 규모에 따라 결정될 것이다. 그러나 기능이양이 어떤 형태로 이루어지든 광역·기초간 재정조정 필요하다. 현재 광역자치단체와 기초자치단체간에는 재정보전금제도, 조정교부금제도 등의 재정조정제도가 마련되어 있다. 따라서 지방소비세를 시도세로 도입하고 이들 재정조정제도를 활용하여 지방재정수요의 증가에 상응하는 광역·기초간 자원배분이 이루어 질 수 있도록 조정하는 방안이 바람직하다고 본다.

넷째, 지방소비세 도입으로 인한 지방세수확충효과는 소비지표에 따라 다르게 나타나는데, 소매업과표를 사용하였을 경우에 특별시·광역시의 지방소비세수 확충효과가 도의 경우보다 큰 것으로 나타났다. 시도세수 확충효과는 전반적으로 도가 시보다 큰 것으로 나타났다.

다섯째, 그동안 지방소비세 도입을 반대하는 학자들은 지방소비세 도입으로 인한 지방세수 불균형의 심화를 주장하였다. 그러나 본 연구의 분석결과 지방소비세 도입은 지방세수나 시도세수의 불균형은 심화시키지 않으며 오히려 적게나마 완화시키는 것으로 나타났다.

여섯째, 지방소비세 도입은 지방지방소비세의 도입은 지방세수구조에서 차지하는 소비과세의 비중을 높혀 재산과세에 편중되어 있는 지방세수구조를 개선한다. 이러한 세수구조의 변화는 지방세수의 안정성과 신장성을 높일 것이다. 또한 지방소비세는 지역경제의 성장으로 인한 소비증가를 지방세수 증대로 연결하는 제도적 장치로서의 역할을 할 것으로 기대할 수 있다.

본 연구에서는 지방자치단체의 업무가 중앙기능의 지방이양을 통해 증대될 것을 예정하고, 일정한 가정 하에서 지방소비세가 도입되었을 경우에 예상되는 파급효과를 통계자료를 이용하여 분석하였다. 이러한 분석결과 지방소비세 도입은 우려할 만큼 지방세수 불균형을 야기하지는 않으며, 오히려 지방소비세 도입으로 지방세수 불균형이 현행보다 완화되는 것으로 나타났다. 이외에도 지방소비세 도입은 재산과세 위주의 지방세수 구조를 개선하여 세수 안정성과 신장성을 향상시킬 것으로 기대된다. 다만 지방소비세 도입은 지방세 부문뿐만 아니라, 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금 등 지방재정조정제도를 포함한 지방재정제도 전반에 영향을 미치므로 바람직한 결과를 가져오려면, 합리적 지방소비세 도입방안의 검토와 동시에 지방재정조정제도의 개편도 고려하여야 할 것으로 생각된다.

## ◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 국세청, 「국세통계연보」, 2006.
- 권강웅, 「지방세강론」, 서울: 조세통람사, 2003.
- 김대영, 「지방세체계의 합리적 조정방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 95-12, 1996.
- , 「지방소비세 도입방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 03-08(제359권), 2003.
- , 「지방소비세 도입에 관한 연구」, 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 2005.
- 김동건, 「현대재정학」, 박영사, 2001.
- 김정훈, 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국조세연구원, 2002.
- 박정수, 「국세와 지방세의 합리적 조정방안」, 지방행정연구, 한국지방행정연구원, 1996.
- 천명철, 「지방소비세제 확충방안에 관한 소고」, 「지방자치단체 소득·소비세원 확충방안 토론회」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006.
- 행정자치부, 「자치단체 예산개요」, 2006.
- 행정자치부, 「지방세정 연감」, 각년도
- , 「지방재정 연감」, 각년도
- 府税のしおり, 大阪府, 2000.
- 地方財務協會, 「地方財政概要」, 2000.



## 〈부록 : 일본의 지방소비세〉

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

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

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

지방소비세의 도도부현별 배분은 「소비에 상당하는 액」에 비례하여 배분하는데, 이의 산정방법에 대하여는 지방세법 제72조의 144 제3항, 지방세법시행령 제35조의 20, 지방세법시행규칙제7조의 2의 8부터 제7조의 2의 12 및 성령부칙 제3조의 2의 4 제1호에 규정되어 있다. 「소비에 상당하는 액」의 산정방법을 갑 현의 입장을 예로 들어 설명한다면 이하의 4개의 액을 합계한 금액이 된다.


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

〈표 1〉 도부현간의 청산의 기준

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

각 시정촌에의 교부해야 하는 금액의 산정방법은 도부현간의 청산 후에 있는 도부현의 수입액의 1/2에 상당하는 액의 1/2액을 인구로 안분하고, 여타 1/2의 액을 종업원수로 안분하는 것으로 되어 있다.

갑 현을 예로 들어 각 시정촌에의 교부해야하는 금액의 산정방법을 살펴 보면 아래와 같다.

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

〈표 2〉 시정촌에의 교부의 기준

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