

## 지방소득·소비세 도입과 세원배분 방안

한국시장군수구청장협의회 전문위원

이 상 범

### I. 서론

국세의 지방이양은 지방의 재정력 강화를 위한 대안 모색으로서 국민의 조세부담을 추가적으로 증대시키지 않으면서, 중앙정부와 지방정부간 재원의 재배분방안을 모색 하되, 가능한 지역간 재정력 격차를 완화할 수 있는 방안이다(손희준, 2003).

현행 지방세 제도의 문제점은 세수탄력성이 낮은 재산과세 중심(재정자립 기반 취약)이라는 것이며, 지역별 편차 역시 심하여 이를 해결할 방안으로서 소비 관련 세원 확보의 필요성이 대두되었다. 즉, 지방세 제도의 문제점을 해결하고 재정분권 및 재정책임성 제고를 위해서는 국세의 지방이양을 통하여 재산과세 중심의 현행 지방세 체계를 조정·보완하는 장치로서 지방소득·소비세를 도입하였다. 지방소득·소비세는 세수의 신장성과 안정성이 좋아 지방세수 확충에 안정적이며, 또한 지역경제 활성화로 인한 소득과 소비증대가 지방세체계로 흡수될 수 있다는데 중요한 의미가 있다.

이번에 도입된 지방소득·소비세는 수도권과 지방의 상생발전을 위한 대안으로서 세재개편, 중부세 위헌판결, 수도권 규제완화 등 급격한 지방재정의 감소에 따른 재

정보전의 차원으로 도입되는 측면을 가지고 있으며 지방에 자주재원과 자립기반을 확충한다는 측면에서 긍정적이고 약 80대 20의 국세대 지방세 비중을 장기적으로 제고하는 비전으로서 도입의 의의가 있다고 할 수 있다.

그러나 현재 도입된 지방소득·소비세는 지방재정의 근본적 확충을 위해서는 한계를 가지고 있으며, 특히 각종 세제개편과 부동산교부세의 감소에 따른 지방재정의 감소를 보전하는 데에는 턱없이 부족하다고 할 수 있다. 또한 지방소득세는 현재 명목상 지방소득세의 세목을 가지고 있을 뿐 세수의 규모는 이전의 주민세와 별다른 차이가 없으며, 지방소비세의 경우 세수 대부분이 시도로 귀속(시도세)되며, 세수규모 및 도입방식에 대해서만 규정하고 있을 뿐, 실제 구체적인 배분기준에 대해서는 별다른 규정을 하고 있지 않아, 시군구의 지방세입은 오히려 지방교부세가 줄어들게 되어 별도의 재정보전이 필요하게 될 수도 있다는 우려를 낳고 있다.

따라서 재정분권의 한계를 극복하고 진정한 지방자치 실현하기 위하여 시군구에 대한 지방소득·소비세의 재원배분 방안이 논의되어야 하여 이를 위해 본 고에서는 세원배분에 대한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

## II. 지방소득·소비세의 도입내용

### 1. 지방소득세의 도입 개관

이번에 도입된 지방소득세는 ① 국세인 소득세에 부가세 방식으로 부과되고 있는 현행 소득할 주민세를 지방소득세로 전환하고, 이와 유사한 성격의 종업원할 사업소세를 지방소득세로 통합하는 한편, ② 균등할 주민세와 재산할 사업소세를 통합하여 주민세로 개편하였다(제176조의8~179조의10).

〈표 1〉 지방소득세 도입에 따른 세목개편(2010년 기준)

현 행		개 편	
주민세	소득할	주민세 소득분 (6.9조)	지방소득세 (7.5조)
	균등할	사업소세 종업원분 (0.6조)	
사업소세	종업원할	주민세 균등분 (0.18조)	주민세 (0.3조)
	재산할	사업소세재산분 (0.12조)	

## 지방재정의 쟁점

도입된 지방소득세는 일단 현행 소득할 주민세의 부가세 구조가 그대로 유지되는 형태의 지방소득세를 도입하고, 향후 납세자 불편 및 징세비용 등을 고려하여 단계적으로 국세와는 별도의 과세표준 및 세율을 도입해 나간다는 계획이다.

지방소득세는 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 통합하여 신설하였다. 즉, 기존의 특별시·광역시 및 시·군세인 주민세는 ① 개인 및 법인에 대하여 일정액을 부과하는 균등할(均等割) 주민세와 ② 개인과 법인의 소득수준에 따라 부과되는 소득할(所得割) 주민세로 구분되고 있는데, 이 중 소득할 주민세는 국세인 소득세·법인세·농업소득세에 부가세 방식으로 과세(세율 10%)되고 있어 주민세의 재원이 국세의 세수 변동 및 감세정책에 종속되어 예측가능한 세수확보가 어려운 측면이 있었다. 지방소득세는 이러한 문제점을 해소하고 국세 개편으로부터 독립적이고 안정적인 재원을 확보하기 위하여 소득할 주민세를 지방소득세로 전환하였다.

〈표 2〉 주민세 및 사업소세의 유형 및 내용

유 형		내 용
균등할 주민세	개인균등할	개인에게 균등한 액으로 부과하는 주민세
	법인균등할	법인에게 균등한 액으로 부과하는 주민세
소득할 주민세	소득세할	소득세법의 규정에 의하여 부과된 소득세액을 과세표준으로 하여 부과하는 주민세
	법인세할	법인세법의 규정에 의하여 부과된 법인세액을 과세표준으로 하여 부과하는 주민세
	농업소득세할	지방세법의 규정에 의하여 부과된 농업소득세액을 과세표준으로 하여 부과하는 주민세
사업 소세	재산할	사업장의 연면적을 과세표준으로 하여 부과하는 사업소세
	종업원할	사업소의 종업원에게 지급한 급여총액을 과세표준으로 하여 부과하는 사업소세

또한 지방소득세 도입에 따라 중앙·지방간, 자치단체간에 세수의 변동은 없으나, 국세로부터 독립적인 지방세의 위상을 확립하고, 서로 다른 성격의 세금이 하나의 세목에 통합되어 있던 것을 각각 소득과세(지방소득세)와 재산과세(통합 주민세)로 체계적으로 분류하였다 것이 긍정적인 것으로 평가할 수 있다. 다만, 지방소득세의 도입에 따른 세목개편으로 사업소세 세목을 폐지(지방세법 제6조)하고 자치구에 대해서는 주

민세와 지방소득세로 통합된 종전의 사업소득 세수분을 자치구의 세수(지방세법 제6조의 4)<sup>1)</sup>로 하여 이번 세제개편으로 자치구의 과세자주권 및 재정자율성에 심각한 훼손이 예상된다.

## 2. 지방소비세의 도입 개관

지방소비세는 국세인 부가가치세액의 일부를 지방세목으로 전환하여 도입한 것으로 부가가치세액의 5%( '10년 기준, 2.4조원)를 지방으로 이양하여 민간최종소비지출지표에 의해 시·도에 세수를 귀속시키되, 지역별 세원편차를 감안하여 수도권·광역시·도(100 : 200: 300) 등 권역별로 가중치를 적용(지방세법 159조~159의5)하였다.

지방소비세의 가중치 부여방식에 따른 세액배분을 살펴보면, 해당 도의 지방소비세액은 지방소비세 총액 × [해당 도의 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 지수(소비지수) × 해당 도의 가중치/각 도별 소비지수와 가중치를 곱한 값의 전국 합계액] 으로 구하게 된다(<표 3> 참조).

〈표 3〉 지방소비세 배분 예시

구분	가중치 미적용시		가중치 적용시		
	소비지출(A)	배분비율	가중치(B)	소비지출(A×B)	배분비율
수도권	(a) 200원	(a/b) 67%	100%	200원	29%
지방	100원	33%	500%	500원	71%
계	(b) 300원			700원	

지방소비세 배분시 가중치를 적용한 까닭은 현재 지방소비세의 세원 대부분이 수도권에 집중되어 있어, 지방소비세를 신설하여 국세를 지방세로 이양하더라도 재정책중의 효과가 주로 수도권의 지방자치단체에게만 국한될 가능성이 크다는 문제점을 개선하기 위하여 지역 소비수준을 대표하는 민간최종소비지출 비중에 따라 세수를 배분되, 재원이 필요한 지방자치단체에 보다 많은 세수가 배분될 수 있도록 권역별 가중치를 부여한 것이다. 가중치 부여(100-300%)에 따른 효과는 민간최종소비지출만을

1) 지방세법 제6조의4(주민세와 지방소득세의 특례) 제3장제1절제3관에 따른 주민세 재산분 및 같은 장 제1절의2제3관에 따른 지방소득세 종업원분은 제6조제1항제1호라목 및 차목에도 불구하고 구세로 한다.

## 지방재정의 쟁점

기준으로 할 경우 보다 지방소비세액의 편차가 수도권에서 개선되지만, 지표의 특성상 소비행위가 많이 이뤄지는 대도시의 비중이 클 수밖에 없는 민간최종소비지출을 배분기준으로 삼는 한, 여전히 세수의 대부분이 수도권과 대도시에 집중될 가능성이 높다는 우려가 제기되고 있다(〈표〉 참조). 표를 살펴보면, 지방소비세의 세수는 약 52.7%가 수도권·광역시에 집중됨을 알 수 있다.

〈표 4〉 시·도별 지방소비세 배분비율

(단위: 억원, %)

구분	민간최종소비지출 (2007년 기준)		지방소비세 추계치 (2010년 기준)		지역별 가중치적용 (2010년 기준)		
	금액	비중	배분 비율	배분액	가중치	비율	추정액
서울	1,388,761	27.1	16.0	3,885	1.0	13.8	3,320
부산	353,745	6.9	8.1	1,980	2.0	8.5	2,050
대구	233,522	4.6	5.4	1,312	2.0	5.8	1,390
인천	257,967	5.0	3.0	722	1.0	3.0	710
광주	139,750	2.7	3.2	786	2.0	3.3	790
대전	154,479	3.0	3.6	869	2.0	3.4	830
울산	116,229	2.3	2.7	657	2.0	2.5	590
경기	1,204,984	23.5	13.9	3,384	1.0	12.4	2,970
강원	128,825	2.5	4.5	1,083	3.0	4.7	1,140
충북	124,425	2.4	4.3	1,048	3.0	4.5	1,090
충남	170,784	3.3	5.9	1,443	3.0	5.9	1,420
전북	145,537	2.8	5.0	1,223	3.0	5.7	1,380
전남	139,860	2.7	4.8	1,177	3.0	5.6	1,340
경북	221,336	4.3	7.6	1,861	3.0	8.7	2,080
경남	295,873	5.8	10.2	2,481	3.0	10.4	2,500
제주	50,764	1.0	1.7	423	3.0	1.7	410
합계	5,126,840	100.0	100.0	24,334	-	100	24,000

### Ⅲ. 지방소득·소비세 도입에 따른 쟁점사항

#### 1. 세원의 편중문제

지방소비세의 세원 편중 문제는 인구가 많고, 대도시 위주로 세원이 편중되었다는 것이다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 행안부에서는 권역별 가중치 및 지역상생발

〈표 5〉 지방소비세 도입효과 전망

(단위: %, 10억)

구분	지방교부세		민간최 종소비 지출 최근3 개년 전국 비중	지방 소비세 추정 증가액 (C)	지역별가중치적용			재원증감액		
	최근 3개년 전국 비중	지역별 감소액 (A) (B)			지역 별가 중치 (D)	가중치 적용후 지역별 배분비 율	지방 소비세 추정 증가액 (E)	(E-A)	(E-B)	
전 국	100	450	2,250	100	2,400	-	100	2,400	1,950	150
서 울	1.9	8.5	43.5	24.4	586	1.0	13.8	332	324	289
부 산	2.9	13	64	7.5	180.5	2.0	8.5	205	192	141
대 구	2.7	12	60	5.1	122.5	2.0	5.8	139	127	79
인 천	1.1	5	24	5.2	126	1.0	3.0	71	66	47
광 주	1.8	8	40	2.9	69.5	2.0	3.3	79	71	39
대 전	1.1	5	24	3.0	73	2.0	3.4	83	78	59
울 산	1.0	4.5	21.5	2.2	52	2.0	2.5	59	55	38
경 기	7.3	33	164	21.8	523.5	1.0	12.4	297	264	133
강 원	10.2	46	230	2.8	67	3.0	4.7	114	68	-116
충 북	7.2	32.5	161.5	2.7	64	3.0	4.5	109	77	-53
충 남	8.5	38	191	3.5	83.5	3.0	5.9	142	104	-49
전 북	10.3	46.5	232.5	3.4	81	3.0	5.7	138	92	-95
전 남	14.5	65	325	3.3	78.5	3.0	5.6	134	69	-191
경 북	14.7	66	330	5.1	122.5	3.0	8.7	208	142	-122
경 남	12.1	54.5	271.5	6.1	147	3.0	10.4	250	196	-22
제 주	2.9	13	66	1.0	24	3.0	1.7	41	28	-25
수도권	10.3	46.5	232	51.5	1,235.5	-	29.2	701	655	469
비수도권	89.7	403.5	2,018	48.5	1,164.5	-	70.8	1,699	1,296	-319

\* A: 지방소비세 분리에 따른 내국세 총액감소로 지방교부세가 감소하는 금액

B: A + "각종 세제개편을 포함한 지방재정제도 개편에 따른 내국세 총액감소로 지방교부세가 감소하는 금액(2009년 기준)"

전기금 도입을 하였다. 그러나 문제는 지방소비세 도입에 따른 지방교부세 자연감소분 및 각종 세제개편에 따른 지방교부세액의 감소에 따라 발생하는 지방재정의 급격한 감소를 지방소비세로 보전할 수 있느냐 하는 것이다.

지방소비세의 도입에 따른 지방자치단체 세원의 편중 문제는 2가지 측면을 고려하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 국세의 이양으로 내국세 감소에 따른 지방교부세 자연감소분을 산정하여 살펴보고, 둘째, 지방소비세 재원배분시 지역별 세수여건을 고려하여 재정격차를 완화하기 위한 권역별 가중치 적용하여 살펴보는 것이다. 이러한 내용을 고려하여 지방소비세 도입시 자치단체별 재원 증감 전망을 살펴보면 다음의 <표 5>과 같다.

상기의 <표 5>에서 보는 바와 같이 현재의 도입된 지방소비세로는 각종 세제개편 및 부동산교부세 감소에 따른 지방재정의 보전에는 현저히 미흡한 상태라고 할 수 있으며, 특히 수도권이나 광역시의 경우는 대도시권역으로 재정보강이 장기적으로 이루어 질 수 있으나, 그 외의 지역은 장기적으로 재정보전이 더욱 어려운 실정으로 지방소비세 도입에 따른 세원 편중의 문제는 갈수록 심해질 가능성이 있다.

## 2. 재원의 배분 문제

행정안전부는 지방소비세도입에 따른 지방재정 확충효과를 배분하기 위하여 재정보전금 제도 활용계획으로 알려져 있다. 즉, 지방소비세 도입에 따른 지방재정 확충효과를 기초자치단체에 배분하기 위하여 재정보전금 제도를 활용(지방재정법 제29조)하여 순증하는 지방재정 약 1.5조원<sup>2)</sup> 가운데 5,000억원(36%) 가량을 기초자치단체로 이전한다는 것이다.

재정보전금은 시·군에서 징수하는 광역시세·도세의 27% 그리고 인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우 47%를 시군에 대한 재정보전금으로 지급하고 있으며(지방재정법 제29조), 재정보전금의 배분은 특별재정보전금을 공제한 총액의 50%를 시군의 인구수에 따라 배분하고, 40%를 조세징수실적에 따라 배분하며, 10%를 재정력지수에 따라 배분한다. 따라서 재정보전금을 이용하여 지방소비세를 배분할 경우 대부분의 군지역은 배분비율이 낮고 인구 또한 적기 때문에 지방소비세의 도입에 따른 재원배분 효과가 매우 미흡하다고 할 수 있다.

특히, 지방소비세는 시도세로 시도의 경우 재원의 순증으로 특별한 재원부담이 없

2) 지방소비세 도입에 따른 지방재정의 순증가분은 지방교부세 자연감소분 4,700억원, 시도세 전출금 자연증가 1,200억원, 지역상생발전기금 출연 3,000억원을 공제하여 구하였다.

지만, 시군구의 경우는 종부세 위헌결정에 따른 부동산교부세의 급격한 감소와 각종 세제개편 등에 따른 지방교부세 감소 등으로 지방세수가 줄어들고 있는 실정이다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 부동산교부세 연도별 교부내역

(단위 : 억원)

연도	종합부동산세수	부동산교부세 교부내역			
		재산세감소분	거래세감소분	균형재원	소계
2005	6,426	3,930	0	0	3,930
2006	17,180	3,840	4,827	1,533	10,200
2007	27,671	772	9,199	8,921	18,892
2008	23,601	232	7,465	29,325	37,022
2009	14,882	※'09-10년도 부동산교부세는 추정액임.			
2010	10,461				

또한 지방소비세수의 약 40.3%가 특별시·광역시에 집중됨에도 불구하고 자치구에 대한 세원배분은 이루어지지 않고 있다. 현행 자치구는 매년 증가하는 복지예산과 재산세율의 인하 등으로 인하여 심각한 재정난을 겪고 있다. 따라서 지방소비세 도입시 세원배분 대상에서 제외된 자치구에 대해 재정보강 대책이 함께 논의되어야 할 것이다.

## IV. 지방소비세 도입에 따른 세원배분 방안

### 1. 기본방향

지방소비세의 도입에 따른 세원배분 방향은 첫째, 재정 책임성의 강화이다. 이는 지방소비세 재원의 이양은 수평적 재정형평성의 고려와 함께 기초자치단체의 재정책임성을 강화하는 것으로 기초단체 고유재원의 충분성을 보장하는 가운데 지방재정의 책임성을 강화하기 위한 세원 배분체계가 구축되어야 한다.

둘째, 수평적 재정 형평성의 고려이다. 현행 지방소비세는 시도세로 세수의 대부분



을 시도에 귀속된다. 그러나 지방세의 기본원칙으로서 편익과 부담간 조화, 재정수요에 대응하는 기초자치단체의 재정력 확충(과세자주권), 재정책임의 향상 측면에서 지방과 지방간의 자원 형평성은 증진되어야 한다.

## 2. 세원배분 방안

### 1) 세원 배분 비율의 상향조정

기초자치단체 수준에서 재정보전금을 통한 지방소비세의 세원 배분은 인구수 또는 재정력 지수에 따라 각각 배분된다고 할지라도 현재의 지방세 징수액에 비하여 재정 규모가 크게 증가하지 않는다. 이는 지방소비세가 광역자치단체 수준에서 1조5천억 정도의 규모이지만, 이를 다시 기초자치단체에 배분할 경우에는 그 규모가 대폭 축소되기 때문이다. 따라서 기초자치단체의 경우 지방소비세의 효과가 나타나기 위해서는 광역자치단체에서 기초자치단체로 배분하는 배분비율이 높아야만 그 효과가 더 가시적으로 나타날 수 있다.

따라서, 광역과 기초간 지방소비세의 세원배분 비율을 높이는 방안을 마련할 필요가 있다. 즉, 지방소비세 세원 배분시 시군구에 대한 일정비율 배분을 법률에 명시할 필요가 있는데, 총재원의 50%는 광역시도의 재원으로 배분하고 나머지 50%는 시군구 재원으로 법정 배분하는 방안을 생각할 수 있다. 또한 공동과세 방안을 고려할 수 있다. 즉, 지방소비세의 도입은 지방소비세 원칙의 충실 및 자원평형성 동시 고려하여야 한다. 지방 재정력 확충과 재정력 격차의 완화라는 상반된 두 가지 목표를 달성해야 하는데, 현재 도입된 지방소비세는 그 세원배분이 지방재정력 확충에 치중되어 있고 재정력 격차의 완화라는 목표는 비중이 낮게 형성되어 있다. 따라서 지방소비세는 광역과 기초간 공동과세 형태로 그 도입을 생각할 수 있으며, 이 경우 이러한 상반된 문제를 동시에 해결하면서 기초자치단체의 재정책임성 강화에 기여할 것이다.

### 2) 재정력을 기준으로 한 세원배분

기초자치단체에 지방소비세가 배분될 경우, 각 배분방식에 따라 소비세 배분액이 큰 차이를 보이고 있다. 즉, 인구기준으로 배분할 경우 재정규모가 큰 자치단체일수록 더 많은 소비세를 배분받으며, 재정력 기준으로 배분할 경우 이와 반대의 현상이 나타나고 있다. 다만 재정불균형의 완화라는 측면에서 살펴볼 때 재정력 기준에 의한 배분이 그 효과가 더 큰 것으로 나타나고 있다.

지방소비세의 도입 목적은 재정분권 수준을 높이고 이를 통한 사회적 편익을 향상

시키는데 있다고 할 수 있다. 상기의 논의에서 알 수 있는 바와 같이, 재정보전금을 통한 기초자치단체의 재정지원은 특히 군지역 같이 지방교부세의 축소에 따른 영향을 심하게 받는 지역에서 재정력격차가 확대될 우려가 있다. 결국 이러한 재정격차는 지방소비세 제도가 시행됨에 따라 그에 대한 영향은 고스란히 기초자치단체에게 전가될 것을 쉽게 예상할 수 있다. 또한 지방교부세액의 절대 규모를 증가된다고 할지라도 지방교부세에 대한 의존도가 높은 기초자치단체일수록 소비지표에 의해 배분되는 지방소비세의 영향을 장기적으로 자치단체 재정이 줄어드는 방향으로 받을 것이다.

특히 현행 행안부의 재정보전금을 지방소비세의 배분은 재정보전금의 배분기준이 인구 50만 미만의 경우 27%를 배분하게 되며 특별재정보전금을 공제한 총액의 50%를 시군의 인구수, 40%를 조세징수실적, 10%를 재정력지수에 따라 배분하기 때문에, 일부 시를 제외한 대부분의 시군지역은 인구가 적어 배분비율이 낮게 형성되어 지방교부세를 교부받는 것보다 재원배분 효과가 미흡하다고 할 수 있다.

따라서 지방소비세의 세원 배분은 인구와 역재정력지수 또는 최근 3년간 재정력 지수를 고려하여 기초재원으로 충당하여야 할 것이며, 이 경우 군지역과 자치구지역에서 세수 확충 효과가 나타나 재정 형평화 효과와 함께 재정력 격차를 줄이는데 뚜렷한 성과를 제공하게 될 것이다.

### 3) 지방소득·소비세 도입에 따른 자치구 재정력 강화

현행 자치구의 재정상황은 시세와 자치구세간 세원배분이 광역시에 집중되어 있고, 자치구간 재정격차도 더욱 심화되고 있다. 도세가 7개·시군세가 9개 세목인데 반해, 광역시세는 13개·자치구세는 2개 세목(면허세, 재산세)에 불과한(사업소세는 2010년 세목에서 삭제되고 세수분만 자치구가 배분받음)실정이다. 2009년 기준 도세와 시군세간 세원배분은 51 : 49 정도이나, 광역시세와 자치구세는 87 : 13 정도로 세수비중이 매우 영세하다. 또한 상당수의 자치구는 매년 인건비나 보조사업비 부담 등 법정 경비 조차 확보하지 못하고 있으며, 2009년 현재 지방세 수입으로 인건비 확보가 되지 않는 자치구가 전체 69개 자치구 중 59%(41개)이며, 특히, 부산은 15개구 중 14개, 대구 7개구 중 5개, 광주 5개구 중 5개 자치구가 본예산에 인건비 확보가 안되고 있다. 더구나 최근 부동산교부세의 급격한 감소 및 취·등록세 감면에 따른 세수감소로 조정교부금 등 자치구 세입은 오히려 감소되고 있으며, 세출 역시 2006년부터 지방예산 중 사회복지비가 차지하는 비중이 처음으로 50%를 초과하였다.

이러한 자치구의 어려운 재정상황에도 불구하고 지방소비세의 도입에 따른 자치구에 대한 재원배분은 전혀 이루어지지 않고 있다. 따라서 지방소비세 도입시 세원배분

대상에서 제외된 자치구에 대해 재정보강 대책이 함께 논의되어야 할 것이다. 우선 기본적으로 지방소비세가 재정력을 기준으로 하여 공동과세 형태로 개정될 경우 자치구에 대한 세원배분을 명시하여야 하며, 현행 제도가 유지될 경우 지방소비세의 세원배분 대상에서 제외된 자치구에 대한 조정재원으로 조정교부금에 “지방소비세”가 추가되도록 「지방자치법시행령」(제117조)의 개정을 고려할 수 있다.

또한 논의의 추가적인 조치로 지방소득소비세 도입에 따라 사업소세가 폐지에 있었는데, 이는 자치구의 과세자주권 및 재정자율성에 대한 중대한 침해이며, 이러한 세제개편의 기회를 활용하여 자동차세의 세목이양과 지방소득세를 시군구세로 재편하는 것도 항구적인 자치구의 재정력 강화를 위해 바람직할 것으로 여겨진다.

## V. 결 론

본고는 지금까지 지방소득소비세의 도입과 이에 따른 세원배분 방안에 대하여 논의해 보았다. 지방소비세의 도입은 어려운 지방재정에 단비와 같은 역할을 하고 있다. 다만, 지방소득소비세의 도입으로 말미암아 수도권과 비수도권 또는 각 지방자치단체간의 재정력 격차가 현재보다 더 벌어져서는 안 된다는 측면이 있다. 즉 지방소득·소비세의 도입으로 인해 흔히 말하는 ‘부익부 빈익빈’ 현상이 나타나서는 안 된다는 것이다

그러나 세원을 지방으로 이양하면서 지방자치단체간의 격차를 동시에 완화하여야 한다는 것은 거의 불가능하며 결국은 조세로서가 아니라 자원배분 방안을 첨가하여 강구해야 한다는 것이다. 물론 이럴 경우에는 지방자치단체의 ‘과세자주권 확대’라는 본질적인 재정분권의 수단이 아니라는 문제에 봉착하게 된다. 실제로 조세는 재정형평화 수단이 결코 아니다. 따라서 어느 세목을 도입하든지 지역간의 세수 격차는 나타날 수밖에 없다. 잘사는 지역에 세원이 풍부하기 때문에 잘사는 지역에 세수가 증대되는 것은 오히려 공평한 것이기도 하다. 그러나 이러한 세목이양에 따라 자치단체가 수평적 재정형평화 효과까지 동시에 확보하라는 것은 세제를 통해서가 아니라 재정조정제도를 통해서 해결하면 되는 것이다.

실제로 그동안 중앙과 지방간의 수직적 형평성에 대한 논의는 무수히 많았지만, 정착 지방자치단체간 특히 광역과 기초간의 수평적 형평성 문제는 논의 대상에서 제외되어 왔다. 결국 지방소득·소비세 도입에 따른 자치단체간 수평적 형평성논의는 광역

자치단체에서 배분비율과 배분방식을 어떻게 하느냐에 따라 그 효과가 달라지며, 어떤 기준을 선택하느냐에 따라 기초자치단체간 재정효과가 상반되게 나타나게 된다. 결국 지방소득·소비세의 도입은 지방자치의 근간을 이루는 제도로써 광역자치단체와 기초자치단체가 서로 상생할 수 있는 방향으로 이끌어져야 하며, 중앙의 관점 보다는 지방의 관점에서 지방분권과 재정분권의 구현을 위해 구상되고 실현되어야 할 것이다.

## [참고문헌]

- 경기개발연구원(2003), 지방소비세 제도의 도입 방안, 연구보고서.
- 국세청(2008), 국세통계연보.
- 김대영(2004), 지방소비세 도입에 관한 연구, 한국지방재정학회, 한국지방재정논집 제9권 제1호, pp.55~78.
- 김중순(2001), 지방재정학, 서울: 박영사.
- 김현아(2003), 지방소비세·지방소득세제 도입여부에 관한 연구, 연구보고서, 한국조세연구원.
- 박충훈(1997), 재정분권화 정도가 지방자치단체의 재정규모에 미치는 영향분석, 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 손희준(2003), 중앙·지방간 자원조정에 관한 연구: 지방세이 확충방안을 중심으로, 충북개발연구원, 충북개발연구 제14권 제1호, pp.53-72.
- 손희준(2006), 재정분권을 위한 국세와 지방세의 합리적 배분방안, 한국지방정부학회 하계학술대회발표논문집, p.18.
- 오연천(2000), 지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향, 한국지방재정공제회, 지방세 61호.
- 유태현·한재명(2007), 지방소비세의 합리적 도입방안에 관한 연구, 한국지방재정학회, 한국지방재정논집 제12권 제3호, pp. 85-119.
- 이삼주(2001), 지방소비세의 자치단체별 배분 방안, 한국지방재정학회, 한국지방재정논집 제6권 제2호.
- 이삼주(2003), 지방소비세 도입의 정책과제, 한국지방재정공제회, 지방세 75호.
- 이현우(2007.7), 일본 지방자치단체의 과세자주권 확보에 관한 연구, 한국지방재정학

회 특별세미나, 홈페이지 자료<<http://www.kalf.or.kr/>>.

주만수·임성일(2006) 응익성에 따른 지방소비세 자원배분과 소비지표, 한국지방재정학회, 한국지방재정논집 제11권 제1호, pp.1-32.

최병호(2006), 주요 외국의 지방소득세, 한국지방재정공제회, 지방재정 제2호.

행정안전부(2008), 2008 지방자치단체 예산개요.

행정안전부, 지방세정연감, 각연도.

Bird, Richard M., and P.P. Gendron. (2000). "CVAT, VIVAT, and Dual VAT: Vertical 'Sharing' and Interstate Trade." *International Tax and Public Finance*, Vol. 7, No. 6.

Bird, Richard. (1998). "Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?" *International Tax and Public Finance*, Vol. 5, No. 3.

Bird, Richard. (1999). "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment." *IMF Working Paper*.

McLure, Charles. E. Jr. (2001). "The Tax Assignment Problem : Ruminations on How Theory and Practice Depend on History." *National Tax Journal*, Vol. LIV, No. 2.

McLure, Charles. E. Jr. and Martinez-Vazquez, Jorge. (2002). "The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations." *Working Paper*. World Bank.

Oates, Wallace E.(1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development" , *National Tax Journal*, Volume XLVI, No. 2, June.

Oates, Wallace E.(2008), "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions" , *National Tax Journal*, 61(2). 