

지방소비세 도입의 정책과제

이 삼 주

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

그동안 열악한 지방재정을 개선하기 위하여 국세를 포함한 중앙재원의 지방화에 대한 논의가 관련 학계를 중심으로 지속적으로 논의되어 왔다. 이러한 논의의 중심에는 국세의 소비세원중 일부를 지방화하는 지방소비세의 도입에 대한 논의가 자리잡고 있었으나 관련 연구결과의 축적에도 불구하고 실효성있는 정책으로 반영되지는 못하였다. 그러나 최근 신정부 출범과 더불어 다시 지방소비세의 도입이 회자되고 있으며 이러한 상황에서 각 자치단체에서는 지역적 특성을 고려한 대안이 붓물 터지듯 제시되고 있는 상황에 있다.

현실적으로 소비세는 재산과세 위주로 구성되어 있는 현행 지방세 체계가 갖고 있는 문제의 돌파구로서의 역할을 할 수 있을 것으로 기대할 수 있으며 이러한 관점에서 그 도입의 필요성이 많은 학자와

실무자들에 의해 제기되어 왔다. 따라서 여기에서는 지방소비세의 도입 필요성과 같은 당위성에 대한 논의는 이미 충분히 이루어졌다는 판단 하에 도입시 어떤 모습의 지방소비세가 우리 나라의 현실에 보다 적합한지 실무적이며 구체적인 방법을 논의하고자 한다.

다만 이미 지적했듯이 지방소비세에 대한 국내의 연구가 어느 정도 축적되어 있기 때문에 최근에 제기되고 있는 핵심 쟁점을 발굴하고 각 쟁점에 대한 효과를 분석하고자 한다.

II. 소비세의 의의 및 특성

1. 소비세의 의의

소비세는 재화 및 용역의 생산, 판매, 소비과정에서 부과되는 조세로서 과세대상의 범위 및 과세단계 등에 따라 종류가 구별

된다. 먼저 과세대상과 관련해서는 일반소비세와 개별소비세로 구분할 수 있다. 이중 일반소비세는 모든 재화와 용역에 대하여 일률적으로 부과하는 조세로서 우리 나라의 부가가치세가 대표적인 예로 될 수 있다. 그러나 일반소비세라도 과세기술적으로 제약이 있기 때문에 반드시 모든 재화와 용역을 과세대상으로 하는 것은 아니다. 반면에 개별소비세는 특정한 재화와 용역에 대하여 선별적으로 부과하는 것으로 우리 나라의 국세중 특별소비세, 지방세중 담배소비세 등이 그 예로 될 수 있다. 이러한 개별소비세는 기본적으로 재정수입의 확보에 목적을 두고 있으나 이 외에도 사치성 품목이나 사회적으로 바람직스럽지 못한 재화의 소비를 억제하기 위하여 부과되는 경우도 있다. 대표적인 사례로 주세와 담배소비세 등은 해악세(sin tax)로서 조세부과를 통해 외부불경제를 축소하는 기능이 있다. 이외에도 우리 나라의 특별소비세의 경우는 부가가치세의 단일세율 적용에 따른 세부담의 역진성을 보완하는 기능도 하고 있다.

한편 과세단계별로는 단일단계소비세와 다단계소비세로 유형화할 수 있다. 우리 나라의 부가가치세는 다단계소비세의 일종으로 각 단계의 부가가치를 과세표준으로 하여 과세하고 있는 반면에 주세 및 담배소비세는 제조장 반출시에 1회만 조세가 부과되는 단일단계소비세라고 할 수 있다. 이러한 과세단계별 소비세중에서 단일단계세는 징수비용이 저렴한 특징이 있으며 다단계세의 경우는 각 이행단계별로 과세하기

때문에 납세협력비용이 크나 과세자료가 분산되어 있어 탈세의 방지에 효과적일 수 있다.

2. 소비세의 특징

소비세는 주로 소득세와의 관계에서 기술되는데 그 이유는 양 조세 모두 재화 및 용역의 생산과정에서 발생한 흐름에 대하여 부과한다는 공통점이 있기 때문이다. 그러나 소득세는 생산요소의 거래에 대하여 부과하는 조세인 반면 소비세는 기업의 판매에 대하여 부과된다는 점에서 차이가 발생한다. 이외에도 소득세는 가계수입의 원천에 대하여 과세하는 인세인데 반하여 소비세는 가계소득의 지출에 대하여 과세하는 물세이다. 이러한 소비세는 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

첫째, 일반적으로 소비세는 재화를 구입할 때 납부하기 때문에 조세의 징수가 용이하다. 둘째, 특정재화의 소비 및 사치를 억제함으로써 저축과 자본형성을 촉진시킬 수 있다는 점이다. 우리 나라의 특별소비세의 경우 특정사치품의 소비를 억제시키는 기능을 수행하며 소비가 억제되지 못하더라도 최소한 국고수입의 증대에는 이바지하는 특성을 갖고 있다. 셋째, 납세자가 자신이 부담하는 것을 인식하지 못하는 경우가 있기 때문에 재정환각현상이 발생할 수 있다. 넷째, 소비세는 지불능력에 따라 과세한다기 보다 향유되는 편익에 따라 납부하는 조세라는 점에서 역진적인 경향이 나타나게 된다¹⁾.

<표 1> 현행 조세의 성격별 분류

세목의 성격	지방세	국세
소비과세	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세	부가가치세, 관세, 특별소비세, 주세, 전화세, 교통세
소득과세	주민세(소득할), 농업소득세, 사업소득세(종업원할)	소득세, 법인세, 부당이득세
재산과세	재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소득세(재산할), 자동차세, 취득세, 등록세	양도소득세, 법인세특별부가세, 상속·증여세
기타	주민세(균등할), 면허세, 지역개발세	

<표 2> 현행 국세 및 지방세중 소비세목의 과세대상 비교

구 분		세 목
국세	일반소비과세	부가가치세, 관세
	개별소비과세	특별소비세, 주세, 전화세, 교통세
지방세	개별소비과세	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세

Ⅲ. 소비과세의 현황

1. 소비세의 종류 및 특징

조세는 과세대상 및 과세근거가 소득을 원천으로 하느냐 아니면 지출 즉 소비를 대상으로 하는지 그리고 재산의 보유 및 이전을 대상으로 하는지에 따라 소득과세, 소비과세, 재산과세로 구분할 수 있다. 우리나라의 현행 조세 체계에서는 국세 및 지방세 모두에 이러한 3가지 관련세목이 설치되어 있다.

이중 소비관련세로는 국세중 부가가치세, 관세, 특별소비세, 주세, 전화세, 교통세 등

6개 세목이 있으며 지방세로는 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 등 4개 세목이 설치되어 있다.

이러한 현행 소비관련세목이 갖는 특징은 다음과 같다. 첫째, 국세의 소비세는 일반소비세와 개별소비세가 모두 있지만 지방세는 개별소비세 위주로 구성되어 있다. 둘째, 국세의 소비세는 주로 간접세로 구성되어 있는데 반해 지방세는 주로 직접세로 구성되어 있어 지방세의 경우 세율인상에 대한 조세저항이 강하게 나타날 개연성이 있다.

2. 소비과세의 징수현황

지방세 및 국세의 소비관련세목중에서

1) 그러나 장기적으로 항상 역진적인 것은 아님

각 개별세목이 차지하는 비중을 살펴보면, 먼저 지방세의 소비관련세목인 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 등의 총 징수액은 3조 1,210억원이며 이중 담배소비세가 72.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 반면에 국세의 경우는 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세 등의 총 세수는 29조 6,172억원이며 이중 부가가치세가 78.4%로 절대적인 비중을 점유하고 있다.

결과적으로 지방세중에는 담배소비세가 그리고 국세중에는 부가가치세가 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있다는 점에서 알 수 있는 사실은 국세 및 지방세에 소비관련세목이 다양하게 구성되어 있지만 각 정부의 재정능력은 담배소비세와 부가가치세에 의해 좌우된다는 점이다.

<표 3> 소비관련 세목별 비중

(단위: 백만원, %)

구분		징수액	비중
지방세	소계	3,121,088	100.0
	담배소비세	2,250,511	72.1
	레저세	565,500	18.1
	도축세	51,241	1.6
	주행세	253,836	8.1
국세	소계	29,617,271	100.0
	부가가치세	23,212,042	78.4
	특별소비세	2,984,560	10.1
	주세	1,962,493	6.6
	전화세	1,458,176	4.9

자료 : 국세청, 국세통계연보, 2001. 행정자치부, 지방세정연감, 2001.

한편 지방 및 중앙 전체의 조세수입중에

서 소비과세의 세수가 차지하는 정도는 30.7%이며 이중 지방의 경우는 15.5% 그리고 중앙은 34.7%로 지방정부의 소비세수 비중이 상당히 낮게 형성되어 있다. 결과적으로 지방자치단체의 소비관련세목의 비중

<표 4> 중앙 및 지방의 전체세수중 소비관련 세수의 비중

(단위: 백만원, %)

구분		징수액	비중
전체세수(A)		106,727,532	(B/A)×100 30.7
전체소비세수(B)		32,738,359	
지방세	세수총액(C)	20,126,230	(D/C)×100 15.5
	소비관련세수(D)	3,121,088	
국세	세수총액(E)	86,601,302	(F/E)×100 34.2
	소비관련세수(F)	29,617,271	

자료 : 국세청, 국세통계연보, 2001. 행정자치부, 지방세정연감, 2001.

<표 5> 외국의 정부계층간 소비세의 비중 비교

국가별	연방정부	주정부	지방정부
호주	72.5	27.5	0.0
캐나다	40.1	59.4	0.4
독일	79.1	20.8	0.1
스페인	81.1	5.7	13.2
미국	16.0	68.3	15.7

자료 : IMF, Government Finance Statistics Yearbook. Teresa Ter-Minassian, Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, 1997, p. 57에서 발췌 정리

이 지나치게 낮게 형성되어 있다고 할 수 있는데, 이러한 사실은 <표 5>에 나타난

바와 같이 외국의 경우와 비교할 때 보다 극명하게 나타난다.

IV. 지방소비세 도입의 쟁점

1. 쟁점의 개관

지방소비세의 필요성에 대한 근거는 대체로 다음과 같이 유형화할 수 있다. 첫째는 지방재정의 확충, 둘째는 지방세체계의 체질개선, 셋째는 지역에서 창출된 세원의 지방화 등이 그것이다. 이중 지방재정의 확충과 관련해서는 현재의 지방재정이 열악하고 국가기능의 지방이양 등 새로운 재정 수요에 충당하기 위한 돌파구로서 국세중 소비세원의 지방이양이 필요하다는 것이다. 둘째로 지방세체계의 개선과 관련해서는 현행 조세체계의 절대적인 비중이 재산과 세적인 성격으로 구성되어 있는 반면 소비과세적인 세목이 적어 국세와 지방세 간에 소비과세의 불균형이 지나치게 나타나고 있다는 점을 근거로 하고 있다. 셋째, 지역에서 창출된 세원의 지방화와 관련해서는, 현행 조세체계에서는 지방자치단체의 지역경제활성화 정책으로 인한 성과가 대부분이 국세로 귀속되고 지방세의 증대에 기여하는 효과가 작기 때문에 지역경제의 활성화로 인한 소득 및 소비증대에 상응하는 세원을 지방세 체계에 수용할 필요가 있다는 것이다.

이러한 도입필요성에 근거할 때 지방소비세의 도입과 관련해서는 주로 세원, 세

율, 과세주체, 재원배분 방법 등 네가지의 쟁점이 부각될 수 있다. 이중 세율, 과세주체, 세원에 대해서는 대체로 유사한 결과가 도출되고 있다. 다시 말해 세율 및 세원과 관련해서는 국세인 부가가치세의 10%를 그리고 과세주체와 관련해서는 주로 광역자치단체가 제시되고 있다.

그러므로 지방소비세의 도입과 관련해서 세율 및 세원, 과세주체는 대체로 의견집근이 이루어지고 있기 때문에 이하에서는 지방소비세의 도입과 관련하여 쟁점이 되고 있는 세원(재원)배분방법에 대하여 각 쟁점별 내용을 좀더 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 세원배분방식

소비세를 지방세원화하는 방법으로는 분리방식(tax base separation system)과 공동이용방식이 있을 수 있다. 이중 분리방식이란 중앙정부와 지방자치단체가 독립된 과세권을 가지고 조세를 징수하는 것을 의미한다. 반면에 공동이용방식은 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 보유하는 방식을 의미한다. 이러한 방식은 다시 중복방식(tax overlapping)과 공동세 방식(tax sharing)으로 구분된다. 이중 중복방식은 어느 한 계층의 정부가 다른 계층이 보유한 과세표준에 중복하여 세목을 설치하는 것이며, 공동세방식은 한 계층의 정부가 징수하여 일정한 기준에 입각하여 다른 계층의 정부에 재원을 배분하는 방식을 의미한다.

따라서 세원의 공동이용방식은 지방자치

단체가 징수권을 가지는 경우이며 공동세는 지방자치단체가 징수권을 갖고 있지 않지만 중앙정부가 징수한 조세중의 일부를 지방자치단체에 배분하는 정부간 이전재원과 유사해 질 수 있다. 그러나 동일한 공동세라고 하더라도 징세지주의에 의해 배분할 경우에는 조세의 형태에 보다 근접해지며 일정한 공식에 의한 경우 현재의 지방교부세와 유사한 형태를 취하게 될 것으로 생각된다.

현재 우리 나라의 조세체계는 독립방식을 기본으로 하여 중복방식과 공동세방식을 예외적으로 이용하고 있는데, 중복방식의 대표적인 예로는 지방세에 중복부과되는 교육세가, 그리고 공동세방식으로는 국세로 징수하여 일정비율을 지방으로 이전하는 주행세가 예로 들 수 있다.

이러한 세원배분방식중 재정력이 열악한 자치단체는 재정균형을 중심으로 재정력에 기초한 배분방식을 그리고 소비세의 세원이 상대적으로 풍부한 자치단체는 징세지주의를 선호할 수 밖에 없고 이러한 자치단체간의 지역적 특성으로 인해 세원(재원)배분방식을 둘러싸고 갈등이 발생할 수 있다.

결과적으로 소비세를 지방세원화할 경우 재원배분과의 관계에서 제기될 수 있는 쟁점은 첫째, 공동세방식을 택하되 징세지주의에 의한 배분, 둘째, 공동세방식을 택하되 일정한 공식에 의한 배분 등 2가지가 될 수 있다. 본 연구에서는 이러한 쟁점중 완전징세지원칙에 의한 경우 그리고 50%는 징세지 원칙 그리고 50%는 재원배분에 의한 경우 등으로 구분하여 그 효과를 살

펴보고자 한다.

3. 쟁점별 효과

가. 징세지주의에 의한 경우의 효과

1) 지역별 예상세입

징세지 원칙에 의해 부가가치세의 10%를 지방세원으로 할 경우, 각 광역 자치단

<표 6> 광역자치단체별 지방소비세액 정도
(단위: 백만원, %)

지역별	지역별 예상세입	점유비
서울	744,056	32.05
부산	117,114	5.05
대구	76,827	3.31
인천	133,533	5.75
광주	39,614	1.71
대전	37,394	1.61
울산	151,714	6.54
경기	415,549	17.90
강원	27,384	1.18
충북	53,590	2.31
충남	111,606	4.81
전북	49,421	2.13
전남	81,822	3.52
경북	136,179	5.87
경남	136,128	5.86
제주	9,274	0.40
합계	2,321,204	100.00

자료: 국세청, 국세통계연보, 2001.

체별 예상세입이 <표 6>에 나타나 있다²⁾.

2) 본 결과는 수입분을 포함한 지역별 부가가치

즉 전체 2조 3,212억원중 서울시에 7,440억원 그리고 경기도에 4,155억원의 세입이 예상된다. 반면에 제주도에는 92억원, 강원도에는 273억원의 세입이 나타날 수 있다.

이러한 지역별 예상세입의 차이를 절대액으로만 볼 경우 최고와 최저의 차이는 약 80배 이상 날 것으로 예상된다.

그러나 부가가치세의 10%를 광역자치단체에 배분한다고 하더라도 모든 배분액만큼 재원증대가 이루어지는 것은 아니다. 왜냐하면 부가가치세가 지방세로 이전되는 만큼 내국세 총액이 감소하게 되고 이로 인해 전체 지방교부세가 줄어들기 때문이다. 따라서 내국세 감소로 인한 지방교부세액의 감소정도와 부가가치세의 10%를 지방세원화함에 따라 나타나는 세원증대 정도를 비교해야만 지방소비세 도입으로 인한 실질적인 재원증대 정도를 파악할 수 있다.

이러한 관점에서 부가가치세 10%의 지방화로 인한 지역별 예상세입과 보통교부세 손실액을 비교한 결과가 <표 7>에 나타나 있다. 서울을 비롯한 광역시의 경우는 대체로 지방교부세 불교부단체인 관계로 보통교부세의 감소액이 적은 반면 경기도 및 경북 등은 상대적으로 많은 보통교부세 감소가 예상된다. 서울시의 경우 전체가 보통교부세 불교부단체이므로 부가가치세 10%를 지방화함으로 인해 나타나는 세입 전체가 지방세입으로 되는 반면 경기도는 305억원 그리고 경북은 241억원의 감소효

과가 나타나게 된다.

<표 7> 지방소비세도입에 따른 지방교부세 손실액의 지역별 비교

(단위: 백만원)

	지역별 예상세입	보통교부세 손실액	도입효과
서울	744,056	-	744,056
부산	117,114	1,587	115,527
대구	76,827	774	76,053
인천	133,533	1,544	131,989
광주	39,614	461	39,154
대전	37,394	262	37,131
울산	151,714	1,240	150,474
경기	415,549	30,524	385,025
강원	27,384	3,723	23,661
충북	53,590	4,734	48,857
충남	111,606	13,198	98,407
전북	49,421	6,079	43,342
전남	81,822	14,764	67,058
경북	136,179	24,196	111,983
경남	136,128	19,693	116,435
제주	9,274	294	8,980

자료: 국세청, 국세통계연보, 2001. 행정자치부, 2002년 보통교부세 산정내역.

2) 지방소비세의 도입의 상대적 효과

지방소비세의 도입으로 인해 나타나는 광역자치단체별 예상세입은 절대적인 액수만을 대상으로 판단하기 곤란할 수 있다. 일례로 동일한 액수의 세입증가가 발생한다고 할 때 제주도와 서울시의 입장은 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 이러한 인

세를 산정하기 어렵기 때문에 과세표준을 대리 변수로 사용하였음. 따라서 실제의 배분결과는 이와 다를 수 있음.

식에서 지방소비세 도입에 따른 재원증대 예상액이 지방세수 전체에서 차지하는 비중 및 예산전체에서의 비중, 주민1인당 세수증대액 등을 비교해 본 결과가 <표 8>에 나타나 있다.

먼저 지방세수 총액과의 관계에서는 울산 32.35% 그리고 충남 15.53%로 가장 높고 강원도와 제주도가 가장 낮으며 최고대 최저의 차이는 약 8.5배 정도로 나타나고 있다. 둘째로 예산총액과의 대비에서는 울산이 14.73, 서울이 8.34로 가장 높고 강원도 0.66, 제주도 0.82로 가장 낮게 도출되

었다. 예산총액과 대비한 이러한 결과는 주민1인당 세수비중에서도 유사하게 나타나고 있다.

결과적으로 절대액의 지역간 비교에서는 서울시 및 경기도가 월등히 많은 세수증대가 예상되었지만 전체 지방세수, 예산총액, 주민1인당 세수 등의 상대적인 비교에서는 다소 다르게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 8> 지방소비세 도입에 따른 효과(II)

(단위: 백만원, %)

<표 8> 지방소비세 도입에 따른 효과(I)

(단위: 백만원, %)

지역별	예산 세입 (A)	지방세수 총액 (B)	예산총액 (C)	(A/B)×100	(A/C)×100
서울	744,056	6,204,198	8,924,257	11.99	8.34
부산	115,527	1,431,715	2,744,160	8.07	4.21
대구	76,053	931,264	1,983,198	8.17	3.83
인천	131,989	1,015,241	1,975,390	13.00	6.68
광주	39,154	484,269	1,269,409	8.09	3.08
대전	37,131	555,673	1,085,589	6.68	3.42
울산	150,474	465,113	1,021,299	32.35	14.73
경기	385,025	4,331,141	10,601,568	8.89	3.63
강원	23,661	498,120	3,570,900	4.75	0.66
충북	48,857	474,337	2,336,275	10.30	2.09
충남	98,407	633,788	3,388,552	15.53	2.90
전북	43,342	530,669	3,261,095	8.17	1.33
전남	67,058	562,045	4,656,397	11.93	1.44
경북	111,983	948,694	4,903,539	11.80	2.28
경남	116,435	1,060,249	4,831,593	10.98	2.41
제주	8,980	234,895	1,100,004	3.82	0.82

자료 : 행정자치부, 지방재정연감, 2001.

지역별	예상세수 (A)	주민수 (B)	주민1인당 세수비중 (A/B)×100
서울	744,056	10,263,736	7.25
부산	115,527	3,817,270	3.03
대구	76,053	2,505,722	3.04
인천	131,989	2,509,086	5.26
광주	39,154	1,356,612	2.89
대전	37,131	1,363,546	2.72
울산	150,474	1,024,336	14.69
경기	385,025	8,934,407	4.31
강원	23,661	1,556,985	1.52
충북	48,857	1,492,083	3.27
충남	98,407	1,919,330	5.13
전북	43,342	2,009,507	2.16
전남	67,058	2,155,093	3.11
경북	111,983	2,808,570	3.99
경남	116,435	3,080,230	3.78
제주	8,980	538,744	1.67

자료 : 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2002.

나. 징세지주의와 재원배분에 의한 경우의 효과

1) 지역별 예상세입

두 번째 쟁점인 징세지 주의와 재원배분을 혼합한 효과를 분석하기 위하여 징세지 원칙에 의하여 50%를 배분하고 나머지 50%는 재정력 등을 고려하여 배분한 결과가 <표 9>에 나타나 있다. 이 경우 재원배분에 이용된 산식은 보통교부세 산정시 이용되고 있는 재정력 지수를 역으로 환산하였다³⁾.

3) 본 연구에서 이용된 역재정력 지수는 현행 보통교부세 산정시 이용되는 기준재정수요액과 기준재정수입을 기초로 산정하였으며 이 경우

분석결과에 의하면 서울을 제외한 광역시의 세입이 적은 반면 도의 예상세입은 크게 나타나고 있다. 이러한 원인은 우리나라 광역시의 재정력이 상대적으로 양호하기 때문에 50%에 해당하는 재원배분결과가 영향을 미쳤기 때문으로 풀이된다.

<표 9> 징세지 50%, 재원배분 50%일

경우의 지역별 예상세입액

(단위: 백만원, %)

지역별	예상세입액	점유율
서울	372,028	16.93
부산	77,836	3.54
대구	59,329	2.70
인천	90,327	4.11
광주	62,075	2.82
대전	43,808	1.99
울산	106,542	4.85
경기	196,647	8.95
강원	137,212	6.24
충북	139,086	6.33
충남	165,389	7.52
전북	142,952	6.50
전남	165,833	7.54
경북	173,333	7.89
경남	159,737	7.27
제주	105,867	4.82

한편 완전 징세지 원칙에 의하여 앞에서 분석한 방법과 동일한 취지에서 지방교부세 <표 10> 지방소비세예상세입과 지방교부세 손실액의 비교

광역 및 기초자치단체를 모두 고려하였음. 그 과정에서 총 배분액이 실제 부가가치세 10%와 다소 차이가 발생하고 있음.

(단위: 백만원, %)

지역별	예산 세입액	지방 교부세 손실액	득실	전체 득실중 점유비
서울	372,028	-	372,028	17.98
부산	77,836	357	77,479	3.75
대구	59,329	155	59,175	2.86
인천	90,327	466	89,862	4.34
광주	62,075	41	62,034	3.00
대전	43,808	37	43,771	2.12
울산	106,542	605	105,936	5.12
경기	196,647	3,962	192,685	9.31
강원	137,212	15	137,197	6.63
충북	139,086	64	139,023	6.72
충남	165,389	259	165,130	7.98
전북	142,952	50	142,902	6.91
전남	165,833	120	165,712	8.01
경북	173,333	335	172,998	8.36
경남	159,737	362	159,374	7.70
제주	105,867	2	105,865	5.12

자료 : 국세청, 국세통계연보, 2001. 행정자치부, 2002년 보통교부세 산정내역.

세로 인해 감소하는 정도를 차감한 실제 증대되는 재원을 분석한 결과, 이를 고려하지 않은 경우와 대동소이하게 나타났다. 다시 말해 광역시는 대체로 2%에서 5%사이에서 그리고 도의 경우는 5%에서 9%사이의 재정증대 효과가 나타나 광역시에 비해 도의 증대효과가 높게 나타나고 있다. 다만 광역시의 재정증대 정도는 지방교부세를 고려하지 않은 상황에 비해 다소 높게 도출되었는데 이는 광역시의 지방교부세 감소액이 상대적으로 적기 때문으로 풀이된다. 이 외에도 서울시는 전혀 감소되지

않으며, 도자치단체간의 증대정도가 비교적 균등하게 이루어진다는 특징도 함께 나타나고 있다.

2) 지방소비세의 도입의 상대적 효과

지방소비세의 도입으로 인해 나타나는 광역자치단체별 상대적인 예상세입 비중을 앞서와 동일한 방법으로 지방세수 전체에서 차지하는 비중 및 예산전체에서의 비중, 주민1인당 세수증대액 등과 비교해 보았다.

먼저 지방세수 총액과의 관계에서는 제주도 45.07%, 충북 29.31%로 가장 높고 경기도와 부산시가 4.45%, 5.41%로 가장 낮으며 최고대 최저의 차이는 약 10배 정도로 나타나고 있다. 둘째로 예산총액과의 대비에서는 울산시 10.37%, 제주도 9.62%로 가장 높고 경기도와 부산시가 1.82%, 2.82%로 가장 낮게 도출되었다. 마지막으로 주민1인당 세수비중에서는 제주도와 울산시가 가장 높은 반면 부산시와 경기도가 가장 낮게 나타나고 있다.

이러한 상대적인 분석결과는 절대액수의 비교와 상반된 결과를 나타내고 있다. 다시 말해 절대액수에서는 서울에 비해 두 번째로 큰 경기도가 상대적 비교에서는 가장 낮게 나타나고 있으며 반면 절대액수에서는 가장 작은 제주도가 상대적인 분석결과는 가장 큰 것으로 도출되었다.

<표 11> 지방소비세 도입에 따른 상대적 효과(1)

(단위: 백만원, %)

지역별	예상세입액 (A)	지방세수 총액 (B)	예산총액 (C)	(A/B)×100	(A/C)×100
서울	372,028	6,204,198	8,924,257	6.00	4.17
부산	77,479	1,431,715	2,744,160	5.41	2.82
대구	59,175	931,264	1,983,198	6.35	2.98
인천	89,862	1,015,241	1,975,390	8.85	4.55
광주	62,034	484,269	1,269,409	12.81	4.89
대전	43,771	555,673	1,085,589	7.88	4.03
울산	105,936	465,113	1,021,299	22.78	10.37
경기	192,685	4,331,141	10,601,568	4.45	1.82
강원	137,197	498,120	3,570,900	27.54	3.84
충북	139,023	474,337	2,336,275	29.31	5.95
충남	165,130	633,788	3,388,552	26.05	4.87
전북	142,902	530,669	3,261,095	26.93	4.38
전남	165,712	562,045	4,656,397	29.48	3.56
경북	172,998	948,694	4,903,539	18.24	3.53
경남	159,374	1,060,249	4,831,593	15.03	3.30
제주	105,865	234,895	1,100,004	45.07	9.62
합계	2,068,873	20,361,411	57,653,225	10.16	3.59

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 2001.

다. 분석결과 종합

지금까지 지방소비세를 부가가치세의 10%로 할 경우 자치단체별 예상세입액을 완전징세지 원칙에 의한 배분과 징세지 원칙 및 재원배분을 혼용하는 방법 등에 대하여 분석하여 보았다. 그 결과 완전징세지 원칙에 의해 배분할 경우 절대액이든 상대적 비교 모두에서 서울, 경기, 울산의 세입액이 큰 반면 제주, 강원의 세입액이 작게 나타나고 있다. 반면에 징세지 원칙과 재원 배분방법을 혼용할 경우 절대액에서는 서

울, 경기가, 상대적 비교에서는 제주, 울산이 크게 나타나지만 대전, 대구는 절대액에서 그리고 경기, 부산은 상대적 비교에서 작게 나타나고 있다.

이러한 분석결과에 의할 경우 그 차이가 대단히 크기 때문에 자치단체에서는 절대적 비교를 우선하느냐 또는 상대적 비교를 우선하느냐에 따라 완전징세지원칙을 선택할 수도 또 재원배분을 선택할 수도 있는, 다시 말해 이해관계가 대립되는 상황에 이를 수 있다.

<표 12> 지방소비세 도입에 따른 상대적
효과(II)

(단위: 백만원, %)

지역별	예산세입액 (A)	주민수 (B)	(A/B)×100
서울	372,028	10,263,736	3.62
부산	77,479	3,817,270	2.03
대구	59,175	2,505,722	2.36
인천	89,862	2,509,086	3.58
광주	62,034	1,356,612	4.57
대전	43,771	1,363,546	3.21
울산	105,936	1,024,336	10.34
경기	192,685	8,934,407	2.16
강원	137,197	1,556,985	8.81
충북	139,023	1,492,083	9.32
충남	165,130	1,919,330	8.60
전북	142,902	2,009,507	7.11
전남	165,712	2,155,093	7.69
경북	172,998	2,808,570	6.16
경남	159,374	3,080,230	5.17
제주	105,865	538,744	19.65
합계	2,068,873	47,335,257	4.37

자료 : 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 2002.

결론적으로 자치단체에서 지방소비세의 도입을 통한 당해 지역의 재정수입 증대만을 목표로 한다면 어느 방법을 모색하더라도 모든 자치단체를 만족시키기는 곤란한 상황이라고 할 수 있다.

V. 결 론

지방소비세의 도입과 관련하여 최근 가장 이슈화되고 있는 쟁점은 자치단체별로

세원 또는 재원을 어떻게 배분해야하는지의 문제라고 할 수 있다. 이와 관련하여 재정력이 열악한 자치단체는 지방소비세의 도입을 통한 재원균등화에 관심이 있고 상대적으로 소비세의 세원이 풍부한 자치단체에서는 조세의 원칙을 보다 강조하게 될 것이다. 우리 나라의 지방재정 현실상 이러한 두가지중 어느 하나도 무시할 수 없는 상황이라는 것이 정책을 결정하는데 있어 딜레마임에는 분명하다.

그러나 지방소비세를 도입하는데 있어 우선적으로 고려되어야 할 문제는 지방소비세가 조세라는 것이며 따라서 조세의 원칙에 적합하도록 설계되어야 한다는 것이다. 이러한 시각의 주요 논거는 첫째, 지방세는 국세와 달라 편익과 부담간의 관계가 보다 밀접한 상관관계가 있어야 하는데 이를 일정한 공식 특히 재정력을 기준으로 배분할 경우 편익과 부담간의 괴리가 커질 수 있다는 것이다. 둘째, 지역경제활성화 정책의 결과가 지방세수의 증대효과로 귀결될 수 있어야 한다는 점이다. 그 동안 지적되어 왔던 지방세관련 문제중의 하나는 현재의 지방세목은 주로 재산과세적인 성격을 갖고 있어 지역경제활성화 정책결과가 세수의 증대로 연결되기 어렵다는 것이다. 이러한 상황에서 징세지원칙에 따르지 않고 중앙정부에서 재원을 배분할 경우 동일한 문제가 계속 나타날 수 밖에 없을 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고 지역의 재정균등화 문제 역시 중요한 정책과제가 아닐 수 없다. 따라서 이를 보다 효율적으로 추진하기

<표 13> 분석결과 종합

(단위: %, 배)

구 분			최 고		최 저		최고·최저 간 차이
			지역	비중	지역	비중	
완전징세기 원칙	절대액		서울 경기	32.05, 17.09	제주 강원	0.40 0.18	80.1
	상대비교	세수총액 대비	울산 충남	32.35 15.53	제주 강원	3.82 4.75	8.5
		예산총액 대비	울산 서울	14.73 8.34	강원 제주	0.66 0.82	22.3
		주민 1인당 세수 비중	울산 서울	14.69 7.25	강원 제주	1.52 1.67	9.7
징세기 원칙과 세원배분의 혼합	절대액		서울 경기	16.93 8.95	대전 대구	1.99 2.70	8.5
	상대비교	세수총액 대비	제주 충북	45.07 29.31	경기 부산	4.45 5.41	10.1
		예산총액 대비	울산 제주	10.37 9.62	경기 부산	1.82 2.82	5.7
		주민 1인당 세수 비중	제주 울산	19.65 10.34	부산 경기	2.03 2.16	9.7

위해서는 지방소비세의 도입으로 야기되는 문제를 지방교부세의 재정조정 기능을 강화함으로써 달성할 수 있어야 할 것이다. 실제로 지방교부세의 중요기능은 지방자치단체간의 재정균등화를 표방하고 있다. 따라서 현재보다 불교부단체의 증대 등 보다 강력한 재정조정기능을 수행할 수 있도록 제도화하는 것도 지방소비세의 도입과 동시에 추진해야하는 과제라고 할 수 있다. 

참고문헌

곽채기, “세계화와 국세·지방세간 세원배

분”, 「세계화와 지방세제 개혁」, 강원개발연구원·한국지방재정학회, 2000. 3.

곽채기, 지역에서 창출·생성된 세원의 지방세화 방안, 지방세, 통권 65호, 한국지방재정공제회, 2001.

김대영, 지방소비세제 도입의 실천 방안, 지방세, 한국지방재정공제회, 제61호, 2001.

김정훈, 지방소비과세의 확충방안, 한국지방행정연구원, 96정책연구.

라휘문, 교통세의 세원배분 방안, 한국지방행정연구원, 1998

- 송쌍중, 자치재원확보를 위한 지방소비세제의 확충 및 구조개선, 지방세, 한국지방재정공제회, 제64호, 2001. 3.
- 오연천, 지방소비세도입의 당위성과 기본방향, 지방세, 한국지방재정공제회, 제61호, 2001. 3.
- 오연천, 특별소비세부분의 지방세원화 방안, 지방세, 한국지방재정공제회, 제64호, 2001. 3.
- 원윤희, “지방세 및 세외수입제도의 개편방안”, 『지방재정개혁론』, 박영사, 1988.
- 이영희, 부가가치세 일부의 지방이양을 통한 지방소비세 도입방안, 지방세, 한국지방재정공제회, 제64호, 2001. 3.
- 최명근, 지방소비세제도 확충의 필요성과 주요국의 입법 예, 지방세, 한국지방재정공제회, 제36호, 1996. 8.
- 한국지방행정연구원, 중앙권한의 지방이양을 위한 기준 및 시스템개발 연구, 2001.
- IMF, Government Finance Statistics Yearbook. Teresa Ter-Minassian, Fiscal Federalism in Theory and Practice, IMF, 1997.
- Jorn Rattso, Fiscal Federalism and State - Local Finance, Edward Elgar Publishing LTD., 1998.
- Margart Wilkinson, Taxation, The Hacmillan Press LTD., 1992.
- R. A. Musgrave & P. B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, fourth edition, 1989.

