

특 집

지방소비세제의 활성화

현행 지방세 소비세부문의 발전방안

원 윤 희

서울시립대학교 교수



I. 머리말

지방세의 소비과세 개편과 관련된 논의의 핵심은 지방자치시대에 있어 기업의 부가가치 창출 등 지역내의 경제활동과 관련하여 지방자치단체가 많은 역할을 수행하고 있기 때문에 그 결과라고 할 수 있는 소비활동에 대해서 지방자치단체도 일정부분 과세권을 행사할 수 있어야 한다는 점이라고 할 수 있다. 또한 지역적으로 발생하는 외부효과를 조정할 수 있어야 한다는 논의와 함께, <표 1>에 제시되고 있는 바와 같이 현행 체계 내에서 소비과세의 핵심이라고 할 수 있는 담배소비세의 세수비중이 빠르게 감소하고 있는 것도 소비과세 개편의 논거로 제시되고 있다.

지금까지 많은 연구들을 통해서 제시되고 있는 지방세 소비과세의 개편방향은 크게 세 가지로 요약될 수 있을 것이다. 우선 첫째는 부가가치세의 공동세원화를 통한 지방소비세의 신설방안이라고 할 수 있다. 지방소비세 신설의 당위성과 방안 등에 대해서는 오연천(2000) 등과 함께 본호에서도 논의되고 있다.

두 번째의 개편논의는 지역적인 특성이 강한 소비활동에 의해서 지역에 유발되는 제반 외부효과를 조정하기 위한 수

단으로 소비과세가 활용될 필요가 있다는 것이라고 할 수 있다. 예를 들어, 골프장이나 스키장, 카지노 등에 대한 입장행위에 대해서는 현재 국세인 특별소비세가 과세되고 있지만, 그러한 입장행위들이 지역적인 외부효과를 야기하고 있기 때문에 지방세로 과세될 필요가 있다는 것이다.

셋째는 현행 지방세 체계내에서 소비세원으로서 가장 중요한 담배소비세와 관련되는 것으로서, 지방재원 확보 측면에서 매우 중요함에도 불구하고 그 세수비중이 빠르게 감소하고 있기 때문에 증가세 전환 등 그에 대한 개편방안을 모색해야 한다는 것이라고 할 수 있다.

본고에서는 지방세의 여러 소비세목 중에서 담배소비세와 경주·마권세를 중심으로 하여 향후 발전방안을 모색해 본다. 담배소비세의 경우 특히 시·군에 있어서는 가장 중요한 세목이지만 그 세수비중이 빠른 속도로 감소하고 있으며, 특히 최근 국민건강 증진을 위한 금연활동과 관련하여 개편의 필요성이 제기되고 있다. 경주·마권세의 경우 세수의 편중성이나 마권구입이라는 사행행위에 대한 과세라는 특성과 관련하여 지방세로서의 적합성에 대한 논란이 제기되어 온 세목이라고 할 수 있다.

이하에서 본고의 진행은 다음과 같다. 제2절에서는 소비과세 분류상의 논의와 함께 관련세목들의 세수변화를 살펴본다. 제3절에서는 담배소비세의 운영현황과 문제점을 살펴보고 그 개편방향을 제시하며, 제4절에서는 경주·마권세의 개편방안을 살펴보고, 제5절에서는 논의 내용을 간략히 요약한다.

II. 지방세 소비과세의 내용과 세수변화

현행 지방세 체계내에서 통상 소비과세로 분류되고 있는 세목으로는 담배소비세와 경주·마권세, 도축세, 그리고 주행세 등을 들 수 있다.

한편 자동차세도 일정부분 소비과세의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 자동차세는 기본적으로 자동차라는 재산

<표 1> 소비과세 세목별 세수현황

연도	세 액 (억원)				세수비중 (%) (지방세 전체 세수대비)		
	담배 소비세	경주 마권세	도축세	지방세 계	담배 소비세 ¹⁾	경주 마권세	도축세
1988	3,096	148	178	31,000	10.0	0.5	0.6
1989	14,130	195	174	49,608	28.5	0.4	0.3
1990	15,718	565	178	63,674	24.7	0.9	0.3
1991	16,469	801	218	80,351	20.5	1.0	0.3
1992	17,273	967	225	94,622	18.3	1.0	0.2
1993	17,454	984	263	110,261	15.8	0.9	0.2
1994	20,450	1,768	299	132,309	15.5	1.3	0.2
1995	21,519	2,170	339	153,160	14.0	1.4	0.2
1996	22,548	2,947	379	173,947	13.0	1.7	0.2
1997	22,365	3,607	472	184,057	12.2	2.0	0.3
1998	22,676	3,294	482	171,497	13.2	1.9	0.3
1999	20,882	3,936	457	185,862	11.2	2.1	0.2

주 1) 1988년의 경우 담배판매세임.

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도.

에 대한 과세로서 재산과세적인 성격을 갖는 것이지만, 동시에 도로사용에 대한 사용자 부담금적인 의미도 가지고 있기 때문에 그 부분에 대해서는 소비과세라고 할 수 있는 것이다. 금년 7월부터 적용되는 현차에 대한 자동차세의 경감에 있어서 12년 이상 경과한 차의 경우 실제 재산으로서의 가치는 거의 없다고 할 수 있지만 자동차세는 전액이 아닌 50%를 감액하도록 하고 있다. 이는 비록 재산으로서의 가치는 없지만 도로라는 공공재를 사용하는데 대한 과세로서 소비과세의 성격을 반영하는 것이라고 할 수 있는 것이다.

<표 1>은 담배소비세와 경주·마권세, 도축세의 연도별 세수변화를 보여주고 있다. 담배소비세의 경우 담배판매세이던 1988년에 비해서 도입 첫 해인 1989년의 세수는 규모상으로는 4.6배, 전체 지방세수에서 점하는 비중은 10%에서 28.5%로 크게 증가하였다. 그러나 이후 담배소비세의 세수비중은 크게 감소하고 있으며 최근에는 절대적인 세수 규모도 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

담배소비세와는 다르게 경주·마권세의 경우 그 세수가 빠르게 증가하고 있는데, 1989년 전체 지방세의 0.4%에 불과하던 세수비중은 1999년의 경우 2.1%로 5배 이상 증가하고 있음을 알 수 있다.

Ⅲ. 담배소비세의 개편방안

1. 운영현황 및 문제점

가. 지방재정 확보수단으로서의 기능 저하

담배소비세는 1988년 지방자치법의 전문개정과 함께 지방자치가 시행됨에 따라 지방재정을 확충하기 위한 수단으로 신설되었다. 담배소비세는 담배판매세, 전매익금, 방위세, 교육세 등 담배관련 모든 세목과 재정세입을 통합하는 것으로 소매가격이 200원을 초과하는 권련의 경우 20개비당 360원의 총량세율로 도입되었으며 대통령령에 의해서 30%를 가감조정할 수 있는 탄력세율 제도가 설정되었다.¹⁾

1) 이러한 담배소비세의 성격이나 세율구조는 1988년에 체결된 「담배(권련)시장 접근에 관한 한국과 미국정부간 양해록」에 의해서 사실상 그 내용이 결정되었다고 할 수 있다. 양해록의

지방재정 확충이라는 담배소비세의 목적은 초기에는 충실히 달성되었다고 할 수 있다. 앞에서 기술한 바와 같이 도입 첫 해인 1989년에는 그 세수비중이 28.5%로 크게 증가하였으며, 특히 군지역의 경우 그 비중은 67%에 이르고 있다. 또한 이러한 담배소비세 등의 도입에 따라 전체 조세에서 점하는 지방세의 비중이 12%에서 18%로 크게 증가하였던 것이다.

그러나 이후 담배소비세의 세수비중은 지속적으로 하락하고 있는데 1999년의 경우 전체 지방세수의 11.2%까지 낮아졌으며, 군지역에서도 그 비율은 34%로 하락하고 있다. 이는 물론 금연의 확

산에 따라 담배소비증가율이 저하하고 있는 것에 가장 큰 이유가 있다고 할 수 있지만²⁾ 종량세 체계로 설정되어 있는 서울구조로 인하여 담배가격 인상이 세수 증가로 직접 연계되고 있지 않은 것도 이유중의 하나라고 할 수 있다.

나. 휴연조장적인 세수배분방식 및 낮은 가격 수준

담배소비세는 제조담배의 제조자와 수입판매업자가 시·군에 신고납부하게 되는데, 기본적으로 당해 시·군에서의 판매량이 납부세액을 결정하는 가장 핵심적인 기준이 되고 있다. 판매량을 기

주요한 내용을 요약하면 다음과 같다.

- ① 수입여부를 막론하고 모든 담배에 적용되는 종량소비세를 도입하며, 종량소비세액은 1000분당 23,000원(즉 20개비 한 갑당 460원)이다. 다만 소매가격이 200원 이하인 담배에 대하여 보다 낮은 서울의 소비세를 적용할 수 있다.
- ② 담배소비세는 국세와 지방세를 포함 모든 세금과 재정세임을 대체한다.
- ③ 담배에 대한 수입관세율을 0으로 한다.

한편 1996년 교육세가 도입되기 전인 1995년에 담배양해록에 대한 수정합의가 이루어졌는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 한국정부는 담배에 대한 소비세를 1995년 8월 25일 수준보다 30%~50% 인상한다. 이와 함께 내·외산담배 모두에 대하여 1000개피당 1000원의 공익사업 기부금 납부의무가 부과된다. 이러한 조세와 기부금의 금액은 한국정부 재량으로 조정된다. 이러한 조세와 기부금은 어떠한 경우에도 내·외산 구분없이 모든 담배에 동일한 금액으로 부과된다.
- ② 위의 규정들은 소매가격 200원 이하의 담배에는 적용하지 않는다.
- ③ 한국정부는 1998년 12월 31일 이후 부가가치세 과세여부를 결정할 수 있다.

- 2) 1990년 4,699.6백만갑이던 담배소비량이 1999년에는 4,682.0백만갑으로 절대소비량이 0.4% 감소하고 있다.

준으로 하는 이러한 세수배분방식은 각 지방자치단체로 하여금, 특히 담배소비세의 세수비중이 높은 자치단체일수록 사실상 흡연을 조장하도록 유도하는 결과를 가져오고 있다고 할 수 있다.

물론 과연 이러한 효과가 있는가에 대해서는 통계적인 검증이 필요한 것이지만 지금까지 나타난 현상으로 볼 때 그

러한 가능성은 높다고 할 수 있다. 현재 많은 자치단체들은 '이왕이면 우리 고장에서 담배를 구입하여 우리 고장의 재정을 살찌우자' 등의 캠페인을 활발하게 전개하고 있다. 물론 '이왕 담배를 사려면'이라는 사항이 전제되어 있는 것이지만, 마치 담배를 소비하는 것이 애항심을 보여주는 것이라는 의식을 강하게 심

<표 2> 관련 가격의 국제비교 (2000년 4월 1일 현재)

(단위: 파운드/값, %)

국 가		소매 가격	상대 가격 (한국=1)	총 세부담	세부담 비율 (%)	일인당 GDP 비교 (한국=1)		
						구매력 기준	환율기준	
EU	최상위 3국	영국	4.17	6.73	3.35	80.3	1.40	2.72
		아일랜드	2.81	4.53	2.24	79.8	1.58	2.75
		덴마크	2.50	4.03	2.01	80.4	1.65	3.70
	최하위 3국	그리스	1.25	2.02	0.91	72.5	0.93	1.34
		포르투갈	1.05	1.69	0.83	79.7	1.04	1.26
	스페인	1.01	1.63	0.72	71.4	1.14	1.70	
일 본		1.53	2.47	0.94	61.3	1.54	3.92	
미 국		1.98	3.20	0.53	26.8	2.13	3.85	
한 국		0.62	1.00	0.42	67.6	1.00	1.00	

주 1) ()안은 각국 화폐단위임.

- 2) EU 국가의 담배는 평균가격이나 동일 품목을 대상으로 한 것이 아니라 각 국가별로 가장 소비비중이 높은 제품을 기준으로 한 것임.
- 3) 미국은 1999년 기준임.
- 4) 환율: 1달러=1,190.67원(1999년 평균), 영국 1파운드=1,760.84원, 일본 100엔=1,077.10원 (이상 2000년 4월 1일 현재)
- 5) GDP 통계는 '99년 기준임.

자료: 영국 담배협회 (TMA), 일본 JT, 미국 (Orzechowsky and Walker)

(박종규 외, 『중기재정전망과 정책방향 (2001~2005)』, 한국조세연구원, 2000, p.81에서 재인용) OECD, OECD in Figures 2000.

고 있는 것이라고 할 수 있다.

판매량을 기준으로 하는 담배소비세의 세수배분방식은 일견 타당한 것처럼 보이지만, 담배소비가 소비자의 부담능력이나 해당 자치단체가 제공하는 공공 서비스 수준 등 통상적으로 과세기준으로 인정되는 제반 사항들과의 연계성이 거의 없다는 점을 고려할 때 개선될 필요가 있다고 할 것이다.

<표 2>는 담배의 소비자가격, 조세부담 비율 등을 보여주고 있다. 담배의 소비자가격 수준은 우리 나라의 경우를 1로 할 때 영국이 6.73으로 가장 높게 나타나고 있으며, 미국과 일본의 경우도 각각 3.20과 2.47을 보여주고 있다. 한편 구매력을 기준으로 산출된 일인당 GDP는 우리나라를 1로 할 때 영국이 1.40, 미국과 일본이 각각 2.13과 1.54로 나타나고 있어 소득수준을 고려하더라도 우리의 담배가격은 크게 낮은 수준으로 나타나고 있다. 결국 우리 나라의 담배가격 수준은 그 절대적인 규모나 일인당 소득에 대비한 상대적인 수준에 있어서도 매우 낮은 수준으로 나타나고 있으며, 따라서 금연촉진이나 세수확보³⁾를 위해서도 관련 세금을 인상할 필요성이 있다

고 할 수 있다.

다. 부담구조상의 역진성 문제

<표 3>은 담배에 대하여 부과되는 각종 조세와 부담금의 내역과 전체 세입 규모를 보여주고 있다. 기본적으로 담배 소비세는 종량세로서 권련 20개비당 510원이며 30%의 범위안에서 대통령령으로 조정할 수 있도록 하고 있다. 담배 소비세의 50%로 지방교육세가 부과되며, 또한 폐기물처리비용 부담금과 국민건강진흥기금 부담금으로 각각 20개비당 4원과 2원이 부과되고 있다. 1999년 이후에는 제조원가에 이러한 조세와 부담금 등을 합한 공급가액의 10%가 부가가치세로 과세된다. 1999년의 세입을 살펴보면 담배소비세 21,180억원을 비롯해서 전체적으로 33,532억원의 담배관련 부담이 이루어지고 있다.

이상과 같이 담배에 대한 각종 조세 및 부담금은 기본적으로 종량세의 형태로 부과되고 있다. 이러한 종량세 구조로 인하여 나타나는 문제점은 비싼 담배일수록 조세부담율이 낮아지는 역진성을 보이게 된다는 점이다.

3) 물론 세수의 증가여부는 가격인상에 따른 수요탄력성에 좌우된다.

<표 3> 담배에 부과되는 각종 조세 및 부담금

종 류	세 율 (권련 20개비 기준)	용 도	'99년 징수액 (억원)
담배소비세	510원 ¹⁾	지방자치단체 일반재원	21,180
지방교육세	담배소비세의 50% ²⁾	교육재원	8,447
폐기물부담금	4원	환경개선특별회계	183
국민건강증진부담금	2원	국민건강증진기금	91
부가가치세	원가에 위의 제세공과금을 합한 공급가액의 10%	중앙정부일반재원	3,630
합 계			33,532

주 1) 2000년말까지는 460원임. 판매가격 200원 이하인 경우는 40원, 100원 이하인 경우는 영세율 적용.

2) 2000년말까지는 교육세로서 담배소비세의 40%임.

자료: 각 관련 법령

http://www.batkorea.com/korean/key/key_taxation.htm

<표 4>는 2000년과 2001년 현재 담배의 가격대별로 각종 조세 및 부담금의 부담내역과 함께 소비자가격에서 차지하는 이들 부담의 비율을 보여주고 있다. 2000년 현재 소비자가격이 1000원인 담배의 경우 조세 및 부담금이 접하는 비중은 73.2%로 나타나고 있는 반면, 1500원인 담배의 경우 그 비율은 51.5%로 나타나고 있다. 한편 원가 등이 2000년 수준으로 유지된다고 가정할 때 담배 소비세와 교육세율이 인상됨에 따라 최종 소비자가격에 미치는 효과는 148원으로 1000원짜리 담배인 경우 14.8%로

나타나고 있는 반면 1500원짜리 담배에서는 9.8%에 그치고 있는 것이다.

2. 개편방안

가. 개편의 기본방향

이상에서 살펴본 담배소비세제의 운영현황과 문제점을 놓고 볼 때 담배소비세의 개편은 크게 세율수준의 문제와 세율체계의 문제, 그리고 자치단체간 세수배분기준의 문제 등으로 요약될 수 있다. 이러한 분야에서 향후 발전방향을 모색

<표 4> 담배(권련)의 가격대별 조세부담 구조

(단위: 원, %)

연도	가격구조	1000원급	1100원급	1200원급	1300원급	1400원급	1500원급
2000년	소비자가격(A)	1000	1100	1200	1300	1400	150
	원가 등 ¹⁾	168	250	332	414	495	577
	담배소비세	460	460	460	460	460	460
	교육세	184	184	184	184	184	184
	국민건강부담금	2	2	2	2	2	2
	폐기물부담금	4	4	4	4	4	4
	부가가치세	82	90	98	106	115	123
	소매점 마진	100	110	120	130	140	150
	조세부담비율 ²⁾ (%)	73.2	67.3	62.4	58.2	54.6	51.5
2001년	원가 등 ³⁾	168	250	332	414	495	577
	담배소비세	510	510	510	510	510	510
	교육세	255	255	255	255	255	255
	국민건강부담금	2	2	2	2	2	2
	폐기물부담금	4	4	4	4	4	4
	부가가치세	94	102	110	119	127	135
	소매점 마진	115	125	135	145	155	165
	소비자가격(B)	1148	1248	1348	1448	1547	1648
	조세부담비율 ²⁾ (%)	75.4	70.0	65.4	61.4	58.0	55.0
(B-A)/A *100	14.8	13.4	12.3	11.4	10.5	9.8	

주 1) 담배의 소비자가격과 각종 조세 및 부담금, 소매점 마진 등을 토대로 역산한 수치임.

2) 국민건강증진기금 부담금과 폐기물처리비용 부담금까지 포함하여 계산함.

3) 2000년의 원가 등 수치가 그대로 유지되고 있다고 가정된 것임.

함에 있어 고려해야 할 전제로서는 지방재정의 주요 재원조달수단으로서 적정한 규모의 세수를 확보할 수 있어야 한다는 점과 함께, 최근 중요한 이슈로 등장

하고 있는 금연확산을 위한 정책세제로서의 기능도 확보되어야 한다는 점이다.

한편 담배관련 세제의 개편방안을 모색함에 있어 한미담배양해록은 우리의

과세주권을 현실적으로 크게 제약하고 있다. 예를 들어, 앞의 주 2)에 제시되어 있는 바와 같이 어떠한 경우에도 조세와 부담금은 국산과 외산에 관계없이 동일한 금액으로 부과해야 한다는 조항은 사실상 종량세 이외의 세율구조를 인정하지 않는 것으로서 향후 협상을 통하여 이러한 조항들이 수정되고 궁극적으로 이러한 양해록 자체가 폐기되어야 할 것이다.

나. 증가세 체계로의 개편

그 동안 여러 연구들을 통해서 담배소비세의 개편방안들이 제시되고 있는데 그 핵심은 기본적으로 세율체계의 증가세화를 통해 세부담의 역진성을 완화하고 세수의 가격탄력성을 제고해야 한다는 점으로 요약된다고 할 수 있다.

최근 한국지방행정연구원 (2000)은 담배소비세의 세율체계를 개편하는 방안으로 크게 증가세율 구조와 원가구간별 종량세율 구조 등 두 가지로 구분하고 후자는 다시 세율수준이나 구간의 폭 등에 따라 세 가지 대안으로 구분하여 그 세수효과와 자치단체간 형평화 효과를 분석하고 있다. 이러한 분석을 토대

로 장기적으로 담배소비세의 세율체계를 증가세 체계로 개편하는 것이 바람직하지만, 단기적으로는 원가를 50원 단위로 구분하여 차등 정액세를 적용함으로써 과세체계를 단순화하면서도 원가별 세부담을 증가세 체계와 유사하게 접근하도록 하는 방안이 합리적인 것으로 제시하고 있다.

결국 구체적인 세율구조상의 차이점은 발견되지만, 궁극적으로 원가가 싼 담배가 높은 세율을 부담하고 있는 현재의 역진적인 세율구조를 개편할 필요가 있다는 점에 대해서는 대부분의 연구자들이 동의하고 있는 것으로 보이며, 이러한 개편을 위해서는 현실적인 제약요건으로 작용하고 있는 한미담배양해록에 대한 개정이 시급한 것이라고 할 수 있다.

다. 세율인상을 통한 세수입 확보 및 금연확산

향후 성인 10명중 1명은 흡연으로 인한 각종 질병으로 사망할 것이라는 것 등 흡연으로 인한 폐해는 이미 널리 알려져 있다고 할 수 있다.⁴⁾ 최근에는 이러

4) 흡연자의 경우 비흡연자에 비해 남자는 연간 1인당 2만6451원, 여성은 2만7921원의 의료비를

한 폐해를 알리는 것에 그치지 않고 「담배규제를 위한 기본협약 (Framework Convention on Tobacco Control)」 등과 같이 정부가 금연확산을 위해 보다 적극적인 역할을 수행할 것을 강제하려는 국제적인 노력이 이루어지고 있다.

한편 세계은행의 한 보고서에 따르면 담배소비의 가격탄력성이 비교적 높은 것으로 보고하고 있는데, 10%의 가격인상은 고소득국가에서는 약 4%, 그리고 중간 및 저소득국가에서는 8% 정도의 소비가 감소하는 것으로 추정하고 있으며, 특히 이러한 가격효과는 청소년에게 더욱 크게 나타나고 있는 것으로 분석하고 있다.⁵⁾ 따라서 담배소비에 대한 세금 인상을 통해서 흡연을 줄이려는 노력은 상당한 효과를 발휘하는 반면, 가격탄력성이 1을 넘지는 않기 때문에 세율인상에 따라 세수가 급격히 감소하지는 않은 것으로 추정되고 있다.

결국 우리의 경우에도 담배관련 세금의 지속적인 인상을 통하여 흡연을 줄이기 위한 노력이 보다 적극적으로 추진되어야 하며, 이를 위해 담배소비세 등 관

련 세금을 크게 인상해야 할 것으로 보여진다. <표 2>에서 우리는 우리나라의 담배가격이 상대적으로 매우 낮은 수준에 있음을 살펴보았다. 절대적인 가격 수준은 물론 구매력으로 조정된 일인당 GDP 수준과 비교된 상대적인 가격수준에서도 매우 낮은 수준으로 나타나고 있는 것이다.

한편 담배관련 세금을 인상하는 경우 비록 현행과 같은 종량세 체제를 유지하더라도 담배의 가격대별로 나타나는 세부담의 역진성은 상당히 감소하게 된다. 예를 들어, 2000년 기준으로 할 때 가격이 1000원인 담배의 세부담율은 73.2%로 1500원인 담배의 51.5%에 비해서 1.42배로 나타나고 있는데, 담배소비세액을 460원에서 1000원으로 인상하는 경우 그 비율은 1.23배로 감소하게 되는 것이다.

라. 인구에 따른 자치단체별 세수배분

앞에서 논의한 바와 같이 판매량을 기준으로 자치단체간에 세수를 배분하는

더 부담해 직접 치료비 증가만 연간 3295억원에 이르고 있으며, 여기에 조기사망으로 인한 생산감소액, 화재로 인한 재산손실 그리고 담배를 사러다니는데 따른 교통비 등을 합하면 올해 흡연으로 인한 손실액은 6조원을 넘을 것으로 추정되고 있다 (동아일보, 1999. 7. 2).

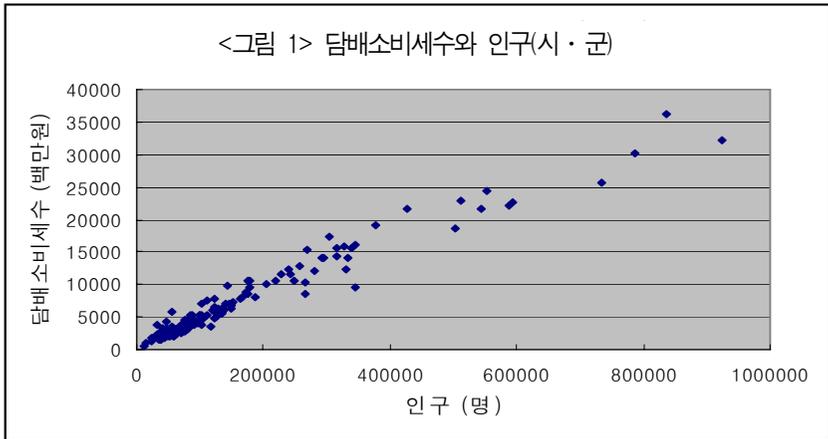
5) <http://tobacco.who.int/en/economics/index.html>

현행 방식은 각 지방자치단체로 하여금 담배소비를 조장하도록 하는 요인으로 작용할 가능성이 상당히 높다고 보여진다. 따라서 이러한 유인을 발생시키지 않은 배분방식을 도입할 필요성이 있다고 보여지는데, 그 기준으로서는 인구수를 들 수 있다.

<그림 1>과 <표 5>는 1999년 기준 담배소비세수와 인구수와의 상관관계를 보여주고 있다. 양자의 상관관계는 매우 높은 것으로 나타나고 있는데, 특별시·광역시와 도 등 광역자치단체를 기준으

로 하는 경우 그 상관계수는 거의 1에 가까운 것으로 나타나고 있다. 군의 경우 그 계수는 0.8877로 다소 낮게 나타나는데 시와 군을 같이 분석하는 경우 그 크기는 0.9777로 높아지고 있다.

결국 이러한 상관계수가 의미하는 바는 담배소비세의 세수를 현재와 같이 판매량 기준이 아닌 인구수를 바탕으로 설정되는 기준으로 배분하더라도 그 결과는 현재와 크게 다르지 않게 나타날 것을 의미한다고 할 수 있다. 물론 자치단체에 따라서는 다소 큰 차이가 발생하는



<표 5> 담배소비세수와 인구와의 상관관계 (1999년)

구 분	특별시·광역시	도	시	군	시·군
상관계수	0.9996	0.9981	0.9722	0.8877	0.9777

경우도 있지만, 지방교부세의 기준재정 수입액의 변화를 통해서 그 차이의 상당 부분은 조정되기 때문에 전체적인 재정 수입의 측면에서는 큰 차이가 발생하지 않는다고 할 수 있다.

IV. 경주·마권세의 개편방안

1. 경주·마권세의 특성

경주·마권세는 승차투표권 또는 승마투표권의 발매금액을 과세표준으로 하여 과세되는 세목으로서 마권 등의 구입이라는 측면에서 통상 소비과세로 분류된다. 그러나 이에 대해서는 다소 이견도 발견되고 있는데, 배준호(1997)는 마권세의 성격을 소비세와 소득세가 혼합된 세목으로 규정하고 있다. 즉 마권을 구입하여 적중하는 경우 일정 배율로 환급금을 지급받기 때문에 마권 구입액 전액을 소비지출이라고 할 수 없다는 주장이다. 마권구입은 환급금 지급을 예상하는 일종의 투자인 것이며 이러한 측면에서 마권세는 소비세와 소득세의 성격을 동시에 가지고 있다는 것이다.

경주·마권세의 개편방안과 관련하여 지금까지의 많이 제기되어 왔던 문제 중의 하나는 그 세원이 경기도 등 일부

자치단체에 국한되어 있기 때문에 지방세의 보편성이라는 관점에서 볼 때 지방세로서는 부적합하다는 점이라고 할 수 있다. 물론 1995년 이후에는 경마장 등의 소재지만이 아니라 장외발매소 소재지의 도에도 일정한 세수가 배분되기 때문에 세원의 국한성 문제가 다소는 완화되었다고 할 수 있지만 아직도 5개 시도에 국한되고 있으며, 전체 세수의 2/3가 경기도에 발생하고 있어 여전히 보편성의 측면에서 비판되고 있다고 할 수 있다.

그러나 지역의 서로 다른 특성을 전제로 하는 지방자치의 관점에서 볼 때 일부 자치단체에만 세원이 분포되어 있다는 사실만으로 지방세로서 부적합하다고 할 수는 없을 것이다. 특정지역에 경마장이나 경륜장이 위치하고 있다는 것은 그 지역의 특성이며 이러한 특성이 세수측면에 반영되는 것은 지방자치의 원리에서 볼 때 자연스러운 것이라고 보여진다.

필자의 의견으로 경주·마권세의 개편과 관련하여 더욱 중요한 점은 과연 마권 등의 구입이라는 사행행위에 대해서는 지방세를 과세하며, 경마장이나 경륜장에의 입장에 대하여 특별소비세를 부과하는 현행의 과세방식이 적합한 것인지 살펴보는 것이라고 할 수 있다.

2. 경주·마권세의 개편방안

경마장이나 경륜장 등의 입장행위는 야구장이나 다른 스포츠 경기장의 입장행위와 본질적인 내용에서 동일한 것이라고 할 수 있다. 즉 야구장에서 경기를 관람하는 것처럼 경마장 등에 입장하는 것은 기본적으로 경마등의 경기를 관람하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 양자가 본질적으로 다른 점은 야구장에서는 그 경기의 결과에 대해서 내기를 하지 않는 반면 경마장에서는 마권의 구입을 통한 내기가 이루어지고 있다는 점이라고 할 수 있다.

이러한 측면을 과세와 연계하여 본다면 입장행위 자체보다는 마권을 구입하는 행위가 사행행위라고 할 수 있기 때문에 마권구입에 대해서는 국세인 특별소비세를 부과하는 것이 타당한 것으로 보여진다. 그 대신 입장행위에 대해서는 그로 인해 야기되는 교통체증 등의 외부효과나 지방자치단체가 부담하는 제반관련비용을 반영하여 지방세를 과세하도록 하여야 할 것이다.

한편 이러한 경주·마권세의 개편방안은 그 자체만으로 한정되는 것이 아니라 스키장이나 골프장 등 현재 특별소비세가 부과되는 시설들을 포함하여 지역

적인 외부효과를 야기하는 시설이나 장소 등에 대한 입장에 대해서도 확대 적용되어야 할 것이다.

V. 맺는 말

본고에서는 지방세의 소비과세 중에서 담배소비세와 경주·마권세의 개편방안을 살펴보았다. 담배관련 세목의 경우 정책대안을 모색하는데 있어 한미간의 담배양해록이 현실적인 제약요인으로 작용하고 있는데, 궁극적으로 우리나라의 과세주권 회복이라는 측면에서도 개정 또는 폐기되어야 할 것이다.

한편 최근 들어 크게 부각되고 있는 금연확대라는 정책적인 목적을 위하여 담배소비세의 세율은 지속적으로 인상될 필요가 있으며, 특히 담배판매량에 비례하는 현행의 세수배분방식은 지방자치단체로 하여금 담배소비를 촉진하도록 하는 유인으로 작용할 개연성이 높기 때문에 본고에서는 새로운 배분기준으로서 인구수를 제시하였다.

경주·마권세의 경우 마권등의 구입이라는 사행행위에 과세되고 있는데, 이는 국세인 특별소비세로 전환하는 것이 타당한 것으로 보여진다. 대신 경마장을 포함하여 스키장이나 골프장 등 지역에

외부효과를 야기하는 각종 시설이나 장소에의 입장에 대해서 지방세를 과세하도록 하여야 할 것이다. ☺

참고문헌

김대영, 『지방소비세제 도입의 실천방안』, 『지방세』, 2000년 제5호, 14-29.
 박종규 외, 『중기재정전망과 정책방향 (2001~2005)』, 한국조세연구원, 2000.
 배준호, 『경주·마권세의 특성 분석을 통한 도박과세의 재검토』, 한국재정학회, 『재정논집』, 제12집

제1호, 1997, 85-104.
 오연천, 『지방소비세제 도입의 당위성과 기본 방향』, 『지방세』, 2000년 제5호, 4-13.
 원윤희, 『지방세 및 세외수입 제도의 개편방안』, 이계식·박완규(편), 『지방재정개혁론』, 서울: 박영사, 1998, 27-69.
 한국지방행정연구원, 『지방재원 확충방안』, 2000.
http://www.batkorea.com/korean/ky/key_taxation.htm
 OECD, OECD in Figures 2000.

지방세 관련용어 해설

● 少額不徵收(소액불징수)

少額不徵收 제도는 免稅點制度가 징수비의 節次外에 零細負擔의 排除라는 이유로서 설치된 것이나 이 제도는 전적으로 徵稅費의 절감이라는 이유에서 설정된 것이다. 地方稅法에 있어서는 住民稅 所得割, 自動車稅, 農業所得稅의 산출세액이 2,000원 미만인 경우에는 이를 징수하지 아니한다.(地稅法 §179, §196의8④, §208).

- 편 집 실 -