

# 지방소비세 도입에 관한 논의

- I. 지방소비세 도입 필요성
- II. 지방세제 · 재정 현황
- III. 지방소비세 도입 방안
- IV. 지방소비세 관련 쟁점
- V. 중앙정부의 협력

## 지방소비세 도입에 관한 논의

### I

#### 지방소비세 도입 필요성

- 지방자치가 성숙함에 따라 지방재정도 양적, 질적으로 많은 발전이 있었으나 아직도 지방세제는 재산과세 위주의 세수구조, 지역경제와 지방세수의 연계성 부족, 지방자치단체간 세수 불균형 등 여러 가지 개선과제를 가지고 있으며, 지방재정은 이전재원 위주의 세입구조라는 개선과제를 가지고 있음
- 지방세수기반 확충 방안의 하나로 자주 논의되는 지방소비세 도입은 재산과세 위주의 세수구조를 개선하여 지역경제와 지방세수의 연계성을 강화하며, 지방간 세수불균형도 완화할 것이며, 나아가 이전재원 위주의 세입구조도 개선할 수 있는 방안으로 많은 학자, 전문가들의 지지를 받고 있음
- 따라서 합리적으로 지방소비세제를 설계하여 도입하면, 지방세제·재정의 문제점을 상당부분 해소할 수 있을 것이나, 현실적으로 지방소비세 도입에 대하여 논의만 무성할 뿐, 실제로 도입되기까지에는 많은 어려움이 있을 것으로 예상됨

- 그 이유는 지방세제와 지방재정은 상호 연관성이 깊으며 경합관계에 있는 부분이 있고, 지방소비세 도입에는 지방자치단체뿐만이 아니라 중앙정부의 지방자치를 발전을 위한 긍정적인 의식과 적극적인 협력이 필요하기 때문임
- 본 연구는 제Ⅱ장에서 지방세제·재정 현황, 제Ⅲ장에서는 지방소비세 도입 방안, 제Ⅳ장에서는 지방소비세 관련 쟁점, 제Ⅴ장 중앙정부의 협력으로 구성되어 있음

〈표 1〉 지방세목의 세원별 분류

세원별		세목
재산과세	보유과세	재산세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세
	거래과세	취득세, 등록세
소득과세		주민세, 농업소득세
소비과세		담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세
기타		면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세
계		16개 세목

## Ⅱ 지방세제·재정 현황

### ■ 재산과세 위주의 세수구조

- 현행 지방세제와 관련한 문제점으로 자주 거론되는 것 중의 하나가 재산과세 위주의 세수구조임
- 현행 16개 지방세목을 세원별로 구분한다면 재산과세에는 6개 세목이 있는데 이 중 보유과세에는 재산세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세의 4개 세목이 있으며, 거래과세에는 취득세, 등록세의 2개 세목이 있음
- 그리고 소득과세에 해당하는 세목으로는 주민세, 농업소득세 2개 세목이 있으며, 소비과세에 해당하는 세목으로는 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 4개 세목이 있음

- 2006년 결산기준으로 지방세의 세수구조를 살펴보면, 재산과세가 22조 9,959억 72백만원으로 55.7%를 차지하고, 소득과세가 6조 2,147억 69백만원으로 15.1%를 차지하며 소비과세는 6조 1,493억 84백만원으로 14.9%를 차지하고 있음
- 재산과세 위주의 지방세제는 세수의 소득·소비탄력성이 낮아 국가 경제성장이나 지역경제발전에 따른 소득, 소비의 증가가 직접 지방세수 증대로 이어지지 않으므로 세수신장성이 낮음
- 또한, 부동산 거래과세 위주의 우리나라 지방세제는 부동산 경기순환의 영향을 많이 받으므로 안정성이 떨어지며, 재산보유과세인 재산세 등은 일정한 납기에 전국적으로 징수되며, 과표산정을 위해서 재산가액평가라는 행정과정을 수반할 수 밖에 없으므로 납세의무자의 조세저항을 야기할 우려가 있어 세수확충에 어려움이 있음
- 따라서 현행 재산과세위주의 지방세제가 안고 있는 문제점을 해결하기 위해서는 지방세수기반 확충은 재산과세가 아닌 소득과세나 소비과세를 강화하는 방향으로 이루어져야 함

〈표 2〉 지방세수 구조 (단위: 백만원, %)

구분	재산과세	소득과세	소비과세	기타	합계
세수	22,995,972	6,214,769	6,149,384	5,933,577	41,293,702
비중	55.7	15.1	14.9	14.4	100

■ 지방자치단체간 세수불균형

- 2006년 결산기준으로 지방세 총액은 41조 2,937억 2백만원인데, 서울, 인천, 경기 등 수도권 지방세수는 23조 9,723억 48백만원으로 58.1%를 차지하고 있고, 여기에 부산 등 광역시를 합친 대도시권 광역시도의 지방세수는 31조 1,210억 43백만원으로 75.4%를 차지함

〈표 3〉 지방세수 분포 (단위: 백만원, %)

구분	세 수	비 중	구분	세 수	비 중	구분	세 수	비 중
서울	11,306,413	27.4	울산	943,585	2.3	전남	1,060,644	2.6
부산	2,579,279	6.2	경기	10,720,678	26.0	경북	1,798,727	4.4
대구	1,659,771	4.0	강원	1,055,398	2.6	경남	2,316,613	5.6
인천	1,945,257	4.7	충북	1,041,159	2.5	제주	433,744	1.1
광주	885,554	2.1	충남	1,551,017	3.8			
대전	1,080,507	2.6	전북	915,356	2.2	합계	41,293,702	100

주: 2006년 결산 순계기준  
 자료: 행정안전부, 「지방세정연감」, 2007.

- 2006년 결산기준으로 시도세 총액은 32조 6,350억 31백만원인데, 서울, 인천, 경기 등 수도권의 시도세수는 18조 9,325억 9백만원으로 58.0%를 차지하고 있고, 여기에 부산 등 광역시를 합친 대도시권 광역시도의 시도세수는 28조 277억 62백만원으로 85.9%를 차지함

〈표 4〉 시도세수 분포 (단위: 백만원, %)

구분	세 수	비 중	구분	세 수	비 중	구분	세 수	비 중
서울	10,580,570	32.4	울산	820,689	2.5	전남	630,529	1.9
부산	2,660,511	8.2	경기	6,463,548	19.8	경북	1,061,210	3.3
대구	1,691,169	5.2	강원	683,879	2.1	경남	1,508,008	4.6
인천	1,888,391	5.8	충북	630,669	1.9	제주	466,639	1.4
광주	946,382	2.9	충남	875,116	2.7			
대전	1,088,111	3.3	전북	639,612	2.0		32,635,031	100

주: 2006년 결산 순계기준  
 자료: 행정안전부, 「지방세정연감」, 2007.

- 이와같이 지방세수는 수도권 나아가 대도시권에 집중되어 있으며, 시도본청의 시도세수의 대도시권 집중은 지방세수의 집중보다 더 심한데, 이러한 지방세수 및 시도세수의 집중은 현행 지방세제의 큰 문제점이지만 거의 개선이 되지 않고 있음

■ 이전재원 위주의 세입구조

- 지방세입구조를 살펴보면, 2006년 결산 순계기준으로 지방세입 총액은 123조 9,752억 15백만원인데, 이중에서 자주재원인 지방세가 41조 2,937억 2백만원(33.3), 세외수입이 30조 1,991억 22백만원(24.4%로 자주재원비율은 57.7%임
- 그리고 이전재원인 지방교부세가 21조 7,346억 82백만원(17.5%), 국고보조금이 28조 9,509억 61백만원(23.4%)인데, 이러한 지방세입구조는 지방자치실시 이후 크게 변화하지 않았음

〈표 5〉 지방세입구조 : 일반회계 (단위: 백만원, %)

합계	지방세	세외수입	지방교부세	국고보조금	지방채
123,975,215	41,293,702	30,199,122	21,734,682	28,950,961	1,796,748
100	33.3	24.4	17.5	23.3	1.4

주: 2006년 결산순계기준  
 자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 2007.

- 지금까지 지방세제·재정의 고질적 문제점인 재산과세 위주의 세수구조, 지방자치단체간 세수불균형, 이전재원 위주의 세입구조에 대하여 간단히 살펴 보았음
- 이러한 3가지 문제점은 지방자치 실시 이전부터 거론되던 것으로 지방자치가 실시된지 십수년이 지난 현재까지도 해결되지 않고 있음
- 그 이유는 이러한 3가지 문제가 상호 연계가 깊어서 개별적으로는 방안을 모색해서는 해결되지 않으며, 동시에 개선방안을 모색하여야 되기 때문이며, 또한 이러한 문제의 해결에는 지방자치단체뿐만이 아니라 중앙정부의 지방자치 발전을 위한 긍정적인 의식과 적극적인 협력이 필요하기 때문임
- 재산과세 위주의 세수구조를 개선하기 위해서는 소득·소비과세의 확충이 필요한데, 소득·소비세원은 주로 국세에 집중되어 있어 이를 위해서는 중앙정부의 소득·소비 관련 세원이양이 필요함

### ■ 지방세수 구조의 국제 비교

- OECD 국가를 대상으로 지방세수 구조를 살펴봐도 우리나라의 지방세입에서 차지하는 소비과세 비중은 낮은 것으로 나타나는데, 이러한 사실은 우리나라의 지방소비과세의 확충이 필요하다는 것을 의미함
- OECD 국가의 지방세 세원별 세수구조는 연방형 국가와 단일형 국가로 나누어 볼 수 있는데 먼저 연방형 국가의 세수구조를 살펴보면 아래의 표와 같음
- 미국 등 연방형 국가 주세의 세수구조는 소득과세의 비중이 48.8%, 소비과세의 비중이 37.0%, 재산과세가 11.8%로 소득·소비과세가 중심을 이루고 있음
- 국가별로 살펴보면, 주세의 세수구조에서 차지하는 소비과세의 비중이 가장 높은 국가는 호주로 소비과세 비중이 61.9%이며, 다음으로 미국(55.6%), 스페인(44.1%), 오스트리아(43.9%), 독일(42.6%), 벨기에(41.0%), 벨기에(43.9%) 등 7개 국가가 주세에서 차지하는 소비과세 비중이 40.0%를 초과하고 있음
- 지방정부의 세수구조는 주세와 다소 상이하게 재산과세의 비중이 51.7%, 소득과세의 비중이 48.17%, 소비과세가 11.3%로 재산과세가 소득·소비과세보다 높은 비중을 차지하고 있음
- 국가별로 살펴보면, 지방정부의 세수구조에서 차지하는 재산과세의 비중이 가장 높은 국가는 호주로 재산과세 비중이 100.0%로 호주의 지방정부는 소득, 소비에 대하여는 과세하지 않고 재산에 대해서만 과세하고 있음
- 다음으로 캐나다(94.9%), 멕시코(88.5%), 미국(71.4%)순으로 이들 3개 국가를 재산과세형으로 분류할 수 있음

- 스위스, 독일, 벨기에, 오스트리아는 소득과세 비중이 각각 84.45%, 79.5%, 68.6%, 50.2%로 이들 4개 국가의 지방정부를 소득과세형으로 분류할 수 있음
- 이와 같이 조세전체나 국세 또는 주세를 대상으로 한 경우와 달리 지방정부를 대상으로 한 경우에는 재산과세형이 소득과세형과 유사함

〈표 6〉 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가) (단위: 백만원, %)

국 가	주				지 방			
	소득과세	소비과세	재산과세	기타	소득과세	소비과세	재산과세	기타
호주	16.0	61.9	22.1	-	-	-	100	-
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

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함  
 자료: OECD, Revenue Statistics, 2008.

- 다음으로 단일형 국가의 지방세 세수구조를 살펴보면, 소득과세의 비중이 39.4%, 소비과세의 비중이 21.3%, 재산과세가 34.5%로 되어있음
- 국가별로 살펴보면, 지방세의 세수구조에서 차지하는 소비과세의 비중이 가장 높은 국가는 헝가리로 소비과세 비중이 76.6%이며, 다음으로 네덜란드(50.2%), 터어키(43.4%), 그리스(31.9%)로 소비과세 비중이 40.0%를 초과하고 있음

- OECD의 단일형 국가 20개국 중 한국(5.3%)보다 지방소비과세 비중이 낮은 국가는 덴마크(0.1%), 핀란드(0.2%), 룩셈부르크(1.6%), 노르웨이(1.8%) 등 4개 국가임

〈표 7〉 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가) (단위: 백만원, %)

국가	소득과세	소비과세	재산과세	기타	국가	소득과세	소비과세	재산과세	기타
체코	54.7	42.4	2.9	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
그리스	-	31.9	68.1	0.0	포르투갈	21.9	29.4	48.0	0.8
헝가리	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	-	-	-
아일랜드	-	-	100	-	터키	28.9	43.4	12.7	14.9
이태리	19.9	26.7	14.3	39.1	영국	-	-	100	-
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	평균	39.4	21.3	34.5	5.6

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함  
 자료: OECD, Revenue Statistics, 2008.

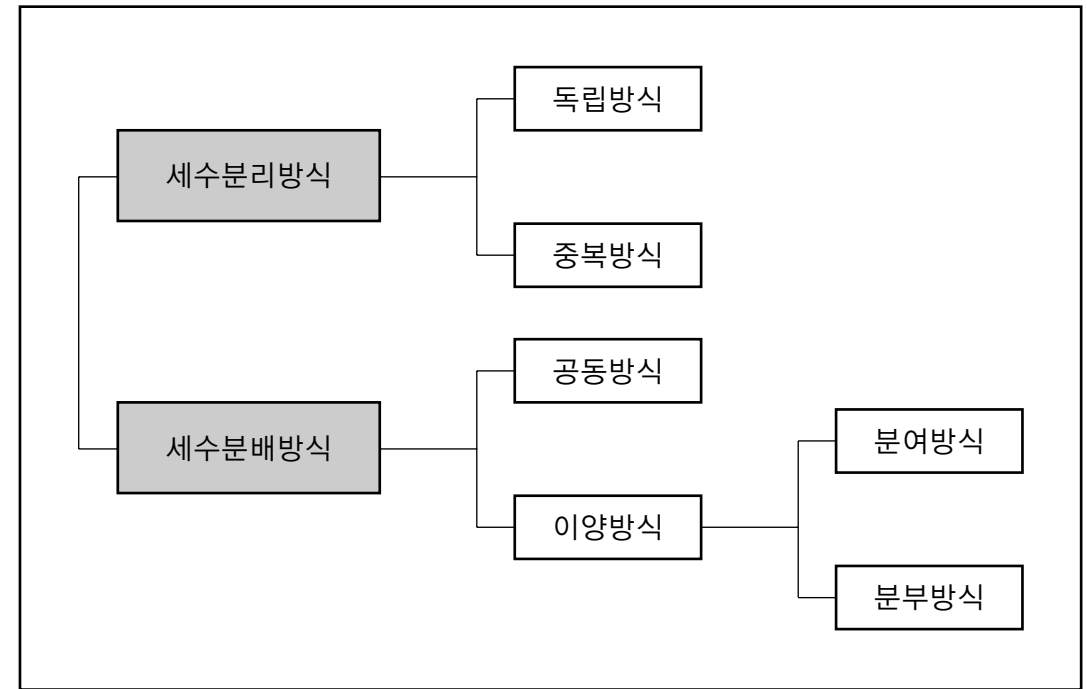
Ⅲ

지방소비세 도입 방안

세원의 선택

- 재산과제 위주의 지방세수구조를 개선하려면 지방소득과세나 지방소비과세가 확충되어야 하는데, 본 연구에서는 소비과세인 지방소비세를 중심으로 논의를 전개하고자 함
- 지방소비세의 도입방안에 대해서는 다양한 방안들이 논의되었는데, 이러한 다양한 대안 중에서 본 연구에서는 비교적 공감대를 형성하고 있는 방안을 중심으로 지방소비세 도입 방안을 논의하고자 함
- 지방소비세를 도입하려면 세원의 선택과 세수의 귀속, 과세권의 결정 등이 우선적으로 논의되어야 함
- 중앙과 지방간 세원배분 유형을 살펴보면 <그림 1>과 같음
- 우선 국세와 지방세의 과세권과 세수가 완전히 분리되어 있는 「세수분리방식」과 분리되어 있지 않은 「세수분배방식」의 두가지 유형으로 분류할 수 있음
- 세수분리방식은 또한 독립세와 같이 국세와 지방세를 분리하여 과세하는 독립방식과 부가세와 같이 국세에 중복하여 과세하는 중복방식으로 구분됨
- 세수분배방식에는 중앙정부와 지방정부가 공동으로 과세권을 설정하고 그 세수를 양자가 나누는 공동방식과 중앙정부와 지방정부의 어느 쪽의 일방이 과세권을 가지고 세수를 나누는 이양방식이 있음
- 이 중에 공동방식에서는 중앙정부와 지방정부가 공동으로 과세에 대하여 결정하는 기관의 존재가 필요함

<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.

- 이양방식은 중앙정부가 과세권을 가지고 그 세수의 일부 또는 전부를 지방 정부에 이양하는 분여방식(分與方式)과 지방정부가 과세권을 가지고 그 세수의 일부 또는 전부를 중앙정부에 이양하는 분부방식(分賦方式)으로 구분됨
- 그동안 지방소비세의 세원의 선택과 관련하여 많은 학자와 전문가들이 다양한 대안을 제시하였음(<표 8> 참조)
- 이러한 다양한 논의를 세원배분방식과 관련하여 살펴보면, 크게 독립방식에 속하는 방안과 분여방식에 속하는 방안으로 나누어 볼 수 있음



- 독립방식에 속하는 방안으로 지방특별소비세 신설, 일부 부가가치세원(음식업 등)의 지방이양 등이 있고, 분여방식에 속하는 방안으로는 부가가치세의 공동세원화, 교통세의 공동세원화가 있음

〈표 8〉 지방소비세 세원 관련 기존 논의

구 분	내 용
김정훈 (1996)	음식, 숙박, 운수창고통신, 부동산 임대업 등에 대한 부가가치세, 그리고 경마장, 골프장, 카지노 등 특별소비세를 지방소비세화
김대영 (2000,03)	부가가치세의 일정 비율을 지방소비세원화
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 종가세화 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
유태현·한재명 (2007)	부가가치세의 공동세원화

- 세수분리방식 중 독립방식은 지방자치단체의 과세자주권이 보장된다는 점에서 자율성과 책임성을 제고시키는 장점이 있으나, 엄격한 세원분리방식을 채택하고 있는 한국의 실정에서 국세가 과세되지 않는 소비세원은 거의 없음

- 특히, 한국의 부가가치세가 일반소비세로서 거의 대부분의 소비세원을 과세 대상으로 하고 있는 상황에서 부가가치세의 과세대상이 아닌 소비세원을 지방소비세의 과세대상으로 포착한다는 것은 상당히 어려우며, 또한 이러한 소비세원을 포착한다고 하여도 그 세수는 많지 않을 것으로 예상됨
- 세수분리방식 중 중복방식은 현행 조세제도상 채택하기 어려운데, 생산지원칙으로 징수되고 있는 현행 부가가치세제하에서 부가가치세에 대한 중복과세의 허용은 타 지역으로 반출되는 상품에 대한 각 지역의 세율인상 경쟁을 야기할 우려가 있음
- 세수분배방식 중 중앙과 지방이 공동으로 과세권을 설정하고 그 세수를 양자가 나누는 공동방식은 과세에 대하여 중앙정부와 지방정부가 공동으로 결정하는 기관의 존재가 필요한데, 국세청과 지방자치단체의 세무행정기관에서 조세를 과세하고 있는 현상에서 굳이 지방소비세의 과세를 위하여 별도의 행정기관을 신설할 필요는 없음
- 세수분배방식 중 분여방식에 속하는 대안으로서는 부가가치세의 공동세원화 방안과 교통세의 공동세원화 방안이 제시되었는데, 교통세의 공동세원화는 이미 국세인 교통세가 지방세의 주행세와 공동세원으로 되어 있으므로 이미 도입되어 있는 제도로 이는 국가와 지방간의 세원배분비율의 문제이지, 새로운 제도의 도입의 문제는 아닐 것임
- 또한 교통세는 유류소비에만 국한되어 징수되는 세금으로 이는 지방의 소비증대가 지방세수의 증대로 이어지도록 하는 장치로서 부가가치세의 공동세원화를 통한 지방소비세 도입방안에 비해 다소 열위에 있으며, 수입품인 유류는 가격변화가 심하므로 세수의 안정성이 떨어짐
- 제시된 방안들은 각각 장·단점이 있으나, 대부분의 소비세원에 대하여 국세인 부가가치세가 과세되고 있는 상황에서 부가가치세가 과세되지 않는 소비세원을 과세대상으로 하는 지방소비세의 신설은 세수확충 측면에서 거의 의미가 없다고 할 수 있음



- 따라서 지방세수의 충분성을 보장할 수 있는 지방소비세의 도입을 목표로 한다면, 지방소비세의 형태는 부가가치세원을 국가와 지방의 공동세원으로 하는 분여방식의 지방소비세가 가장 바람직한 것으로 보임

### ■ 세수의 귀속

- 국세인 부가가치세를 공동세원으로 하여 분여방식으로 지방소비세를 도입한다고 할 때, 고려해야 할 점은 지방소비세수의 귀속지 결정임
- 현행 우리나라 부가가치세는 생산지원칙을 적용하여 전단계 매입세액 공제 방식으로 부가가치가 생산된 지역에서 징수하므로 부가가치세의 징수지와 최종부담자의 거주지가 일치하지 않음
- 이러한 부가가치세제 하에서 지방소비세수를 부가가치세를 징수한 지방자치단체에 귀속시킨다면, 최종소비자가 부담한 지방소비세가 최종소비자가 거주하는 지방자치단체가 아닌 부가가치의 생산과정에 관여한 지방자치단체에 귀속됨
- 지방소비세가 소비과세로서의 성격을 보유하려면, 최종소비자가 부담한 지방세수는 소비자가 거주하는 지방자치단체의 세수로 귀속되는 소비지원칙을 채택하는 것이 바람직함
- 소비지 원칙에 입각하여 지방소비세를 도입하여 지방소비세의 세수를 세를 부담한 소비자가 거주하는 지역에 귀속되도록 하려면, 지역별 최종 소비규모를 파악하는 것이 중요함
- 그러나 국가 전체적으로 부가가치가 어느 정도 생산되어, 소비되었는지는 파악이 가능하지만, 특정 지방자치단체와 부가가치의 생산이나 소비, 특히 최종소비를 정확히 연계시키는 것은 상당한 어려움이 있음

- 따라서 특정지역의 최종 소비규모를 추계할 수 있는 대응변수가 필요하게 되는데, 이것을 「소비지표」라고 할 수 있음
- 이와 같이 지방소비세에서 「소비지표」를 사용하는 것은 지방재정조정을 위한 것이 아니라 최종 소비자의 거주지역에 그들이 부담한 지방소비세수를 귀속시키기 위한 것임
- 「소비지표」로 다양한 지표가 검토되고 제시되었지만, 이들 중에서 지방소비세의 지표로서 바람직한 것은 부가가치세 소매업 과세표준(매출)과 최종소비지출(민간)이라고 할 수 있는데, 그 이유는 크게 세 가지로 요약할 수 있음
- 첫째, 부가가치세 소매업 과세표준(매출)이나 최종소비지출(민간)은 그 지역의 소비규모를 나타내는 지표로 지방소비세수 귀속의 소비지원칙에 적합함
- 둘째, 국세청과 통계청에서 이들 자료를 집계하고 있으므로 사용이 용이한데, 이 것은 지방소비세가 도입되어도 기존의 자료를 활용할 수 있으므로 지방의 세무행정비용을 크게 증가시키지 않고 지방소비세를 도입할 수 있기 때문에 고무적이라고 할 수 있음
- 셋째, 부가가치세 소매업 과세표준(매출)과 최종소비지출(민간)은 광역자치단체별 분포는 집중도가 현행 지방세수 분포보다 낮은데, 광역자치단체별 집중도가 현행 지방세보다 낮다는 사실은 지방소비세가 도입되었을 때 지방세수 불균형을 심화시키지는 않을 것이라는 점에서 매우 의의가 크다고 할 수 있음

### ■ 과세권의 결정

- 부가가치세를 중앙과 지방의 공동세원으로 하여 지방세목을 신설하는 형태로 지방소비세를 도입한다면, 중앙과 지방간의 세원배분은 결정되었음
- 다음은 광역자치단체와 기초자치단체의 어느 쪽이 지방소비세의 과세권을 갖느냐를 검토하여야 함
- 즉, 지방소비세를 광역자치단체세( 시도세)로 하느냐 기초자치단체세(시군구세)로 하느냐를 논의하기로 함
- 지방소비세에 대하여는 세원의 배분, 세수의 귀속에 대하여는 어느 정도 공감대가 형성되어 있지만 그 밖의 사항에 대하여는 논의가 진행되고 있어 구체적으로 지방소비세의 형태는 아직 확정되지 않은 상태임
- 따라서 지방소비세가 어떤 형태로 도입되든 광역자치단체에서 기초자치단체로 또는 기초자치단체에서 광역자치단체로 재원의 일부가 이전될 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있음
- 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 하는데, 대부분의 재원이전은 상위 행정계층에서 하위 행정계층으로 이루어지는 것이 일반적임
- 또한 소비지 원칙에 입각하여 지방소비세의 세수를 귀속시킨다면, 현행 우리나라 통계제도하에서 소비관련 통계는 광역자치단체 단위로만 집계되기 때문에 시군구세 형태의 지방소비세도입은 어려움이 있음

- 따라서 지방소비세는 광역자치단체세로 도입하고, 지방소비세가 구체적으로 도입되는 형태에 따라 광역·기초간 재원조정이 이루어지도록 하는 것이 바람직함

### ■ 중앙·지방간 재원 중립

- 지방소비세는 새로 도입되는 제도로 국세인 부가가치세와 세원공유 형태로 도입되므로 국세의 지방세 이양에 상응하는 지방재원의 중앙이양 등 조정이 필요함
- 국가 세원이 지방으로 이양하면서 중앙정부가 재원의 손실을 보지 않는 경우는 다음과 같은 경우가 있을 것임
- 첫째, 이전재원의 감소없이 국가로부터 지방으로 새로운 세원이 이양되면, 지방에서도 이에 상응하는 지방세원의 이양이나 이전재원(지방교부세, 국고보조금)의 감소가 필요함
- 둘째, 국가사무를 지방으로 이양하면서 이러한 업무 수행에 필요한 재원을 지방소비세 형태로 이양함
- 이러한 지방소비세 도입에 따른 지방세원 이양, 이전재원 감소, 국가사무 이양은 정책판단에 따라 개별적으로 이루어질 수도 있고, 복합적으로 이루어질 수도 있음

## IV 지방소비세 관련 쟁점

### ■ 지방교부세와의 차별성

- 지금까지 논의된 지방소비세(안)은 국세인 부가가치세와 세원을 공유하고, 최종소비지출이라는 소비지표에 의하여 배분한다는 점에서 내국세의 일정 비율을 재정부족액(기준재정수요-기준재정수입)에 의하여 배분하는 지방교부세와 외형상 비슷하여 차별성이 없다는 이유로 도입을 반대하는 주장이 있음
- 그러나 지방교부세와 지방소비세는 다음과 같은 차이가 있음
- 첫째, 지방교부세는 자치단체간 재원조정에 목적이 있으므로 자치단체의 재정여건이 취약할수록 교부수준이 높아지지만, 지방소비세는 지역경제가 활성화되어 자치단체의 소비수준이 높아질 수록 많은 세수가 귀속됨
- 둘째, 지방교부세는 중앙정부에서 지원되는 재원으로 주민이 직접 부담을 느끼지 못하지만, 지방소비세는 기간세원인 소비행위에 부과되는 세목으로 지역 주민이 납세의식을 느끼는 세원임

### ■ 지방세수 불균형 심화

- 지방소비세 도입을 반대하는 사람들은 지방소비세가 광역자치단체별 세수 불균형을 심화시킨다고 주장하지만, 최종소비지출(민간)과 현행 지방세수의 분포를 살펴보면 지방소비세 도입이 세수불균형을 야기하지 않을 것으로 나타남

- 지방소비세의 소비지표가 되는 최종소비지출의 분포를 살펴보면, 2006년말 기준으로 최종소비지출(민간) 총액은 456조 4,889억 23백만원인데, 서울, 인천, 경기 등 수도권의 최종소비지출(민간)은 234조 6,471억 56백만원으로 51.4%를 차지하고 있고, 여기에 부산 등 광역시를 합친 대도시권 광역시도의 지방세수는 329조 4,234억 84백만원으로 72.2%를 차지하여 지방세수 분포보다는 집중도가 약함(〈표 3〉, 〈표 4〉, 〈표 9〉 참조)
- 또한 최종소비지출(민간)과 지방세수 분포를 변이계수를 이용하여 살펴보면, 최종소비지출(민간)의 시도별 분포의 변이계수는 1.0509로 현행 지방세수 분포의 변이계수인 1.2540 및 시도세수 분포의 변이계수인 1.2444보다 작아 지방소비세의 도입이 지방세수 불균형을 심화시키지는 않는 것으로 나타남
- 특히 최근 수도권 규제완화에 따른 지방경제 위축에 대한 대책으로 제시되는 것처럼 수도권 외 지방에 지방소비세가 더 많이 배분될 수 있도록 지방소비세제가 설계된다면, 지방소비세는 오히려 지방세수 불균형을 크게 완화시키는 역할을 수행할 것임

〈표 9〉 최종소비지출(민간) 분포

(단위: 백만원, %)

구분	최종 소비지출	비중	구분	최종 소비지출	비중	구분	최종 소비지출	비중
서울	111,122,009	24.3	울산	9,860,619	2.2	전남	14,928,990	3.3
부산	34,343,308	7.5	경기	99,599,752	21.8	경북	23,291,333	5.1
대구	23,410,278	5.1	강원	12,796,183	2.8	경남	28,043,562	6.1
인천	23,925,395	5.2	충북	12,210,984	2.7	제주	4,532,210	1.0
광주	13,270,725	2.9	충남	15,841,045	3.5			
대전	13,891,398	3.0	전북	15,421,132	3.4	합계	456,488,923	100

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

V

중앙정부의 협력

- 지방소비세는 국세인 부가가치세와 세원 공유 형태로 시도세로 도입하며, 세수의 귀속은 소비지 원칙에 따라 소비지표인 최종소비지출(민간)을 기준으로 배분함
- 또한 국세인 부가가치세의 지방이양에 상응하는 지방재원의 국가이양(지방세의 국세이양, 이전재원 감소)이나 국가사무의 지방이양 등을 동시에 시행함
- 이러한 형태의 지방소비세 도입은 소비과세 비중을 높혀, 재산과세 위주의 세수구조를 개선하고 지역경제와 지방세수의 연계를 강화시키며, 그리고 지방세수 불균형도 완화시킬 것임
- 또한 지방재원의 국가이양 과정에서 이전재원이 감소한다면, 지방세입 구조에서 자주재원인 지방세의 비율을 높이고, 국고보조금 등 이전재원의 비율을 낮추어 이전재원 위주의 지방세입구조도 개선할 것임
- 이와같은 지방소비세의 많은 장점에도 불구하고 일부에서는 이전재원인 지방교부세와 외형상 유사성, 지방세수 불균형 심화 우려를 이유로 지방소비세 도입을 반대하고 있음
- 그러나 지방소비세는 자주재원으로 이전재원인 지방교부세와 성격이 다를 뿐만아니라, 지방세수 불균형을 야기하지 않으며 설계에 따라서는 오히려 지방세수 불균형을 현재보다 완화시킬 것으로 예상됨

- 결국, 지방소비세 도입을 위해서는 「지방자치 발전을 위하여 부가가치세의 세원을 지방과 공유」하겠다는 중앙정부의 긍정적인 의식과 적극적인 협력이 필요함

내용문의 : 김대영 연구위원 (정책연구실 자치재정연구부)

연락처 : 02-3488-7332, kdy@krila.re.kr

메 모

A large rectangular area with rounded corners, containing 25 horizontal dotted lines for writing.

메 모

A large rectangular area with rounded corners, containing 25 horizontal dotted lines for writing.

## 「자료 회원」안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 운영하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

### 1. 자료회원 가입방법

당 연구원 소정양식의 가입신청서를 작성하여 우편으로 우송하거나 팩스(02-3488-7370)로 전송하여 신청하실 수 있습니다.

또한 연구원 홈페이지(자료회원 가입안내)에서 양식을 Down 받아 작성하시고 메일(leeyong@krila.re.kr)로 신청하실 수 있으며, 직접 홈페이지에서 회원가입신청을 하실 수 있습니다. 가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.(기존 회원은 회비 만 납부)

### 2. 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회원구분		회비	자료구독내용	회비납부방법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	지로납부: 지로용지발송(지로번호 7630619)  은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료집, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	
	기관회원	150,000원		

**3. 제출처** : 한국지방행정연구원 기획관리실 지식정보팀  
(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13  
T. 02-3488-7363 / F. 02-3488-7370 / E. leeyong@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>

## 「지방행정연구」원고모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 게재 할 논문을 모집합니다.

「지방행정연구」는 1986년 7월에 제1호 발간을 시작하여 그 동안 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 주제에 대한 수준 있는 연구논문들을 게재하여 지방행정의 전문화에 기여하고, 지방자치관련 분야의 활발한 지식교류를 위한 매체의 역할을 수행해 오고 있으며,

**2007년에는 학술진흥재단의 등재학술지로 선정되었습니다.**

투고하신 원고는 편집위원회에서 정하는 심사절차를 거쳐 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 결정합니다. 관심 있는 전문가들의 적극적인 참여를 기대합니다.

**1. 연구지 모집분야** : 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책·지역발전

**2. 연구지 발간일정** : 연 4회 발간

— 2009년 3월호(통권 제76호), 2009년 6월호(통권 제77호)

— 2009년 9월호(통권 제78호), 2009년 12월호(통권 제79호)

**3. 논문접수일정** : 연중 수시접수

**4. 논문제출방식** : E-mail로 제출 (local@krila.re.kr)

**5. 논문작성방식** : 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)의 「지방행정연구지 기고안내」 참조

**6. 제출처** : 한국지방행정연구원 기획관리실 연구지원팀  
(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13  
T. 02-3488-7361 / F. 02-3488-7305 / E. local@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>