

지방소비세의 도입 필요성과 방식 그리고 효과

라 휘 문*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 지방소비세 도입의 필요성
- III. 지방소비세의 도입방향과 배분효과
- V. 시사점 및 결론

본 연구는 지방분권특별법상 국가의 의무로 규정하고 있는 내용들 중 현재까지 추진되지 않고 있는 사항 중 하나인 국세와 지방세의 조정에 관한 내용을 다루고자 한다. 특히 노무현정부 출범이전부터 현재까지 지속적으로 주장되고 있는 지방소비세의 도입 필요성과 방식 그리고 효과에 대하여 구체적으로 분석하고자 하는 연구목적を 가지고 수행되었다. 지방소비세의 도입에 대해서는 많은 학자들과 실무자들에 의하여 다양한 논의가 있었다는 사실을 고려하여 보다 명확한 쟁점을 가지고 논의를 전개하고자 하였다. 연구의 결과 지방소비세는 부가가치세의 일정부분을 대상으로 하고 광역자치단체의 세목으로 한다는 점에 대해서 대다수가 동의하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 배분방식에 대해서는 현재까지 일치를 보지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 배분방식에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 배분방식에는 분리방식과 공동이용방식이 있는 바, 본 연구에서는 공동이용방식 중 공동세방식을 채택하였다. 공동세방식에 의하여 지방소비세를 도입한다고 할 경우 지방자치단체로의 배분방안이 마련되어야 하는 바, 징세지주의와 징세지주의에 공식에 의한 배분방식을 혼합하는 방안 등 두 가지를 검토하였다. 또한 세수의 귀속지는 소비지원칙을 채택하였고 동시에 배분기준으로는 소매업 부가가치세 과세표준, 지역내 총지출 그리고 인구 등을 선정하였다.

□ 주제어 : 지방소비세, 분리방식, 중복방식, 공동세방식

* 성결대학교 행정학부 교수

I. 서론

노무현정부는 지방분권과 국가균형발전을 국정과제로 선정하면서 이를 추진하기 위한 법적 근거를 확보하기 위하여 2003년 말 임시국회를 통하여 지방분권특별법, 국가균형발전특별법 등을 제정하였다. 지방분권특별법에 제시되어 있는 재정분권관련 내용을 종합하면 먼저 국가의 의무와 지방자치단체의 의무로 구분하여 정리할 수 있다. 먼저 국가의 의무를 보면 지방재정의 발전방향모색, 국세와 지방세의 조정, 지방세의 새로운 세목확대, 지방세 비과세·감면 축소, 지방교부세의 법정교부율 상향조정, 국고보조금의 포괄보조금화 방안 마련, 지방재정진단 및 평가 등이 될 것이다. 그리고 지방자치단체의 의무를 보면 지방재정의 발전방향 모색, 자체세입확충노력, 예산지출의 합리성 도모, 예산회계제도의 합리적 개선, 재정운영의 투명성과 건전성 확보 노력 등이다. 이와 같은 내용을 포함한 지방분권특별법이 2003년 말 통과되었으나 현재까지 동 법에 대한 이행정도는 높다고 볼 수 없다. 특히 국가의 의무를 규정하고 있는 내용들 중 국세와 지방세의 조정, 지방세의 새로운 세목확대 등과 관련해서는 그 이행정도가 미흡하다고 볼 수 있다. 그리고 국가의 의무를 보면 자주재원과 의존재원으로 구분하여 종합할 수 있다. 자주재원과 관련해서는 국세와 지방세의 합리적 조정, 지방세의 새로운 세목확대, 비과세·감면의 축소 등 과세자주권을 규정하고 있다. 의존재원에 대해서는 사무이양과 연계하여 지방교부세의 법정교부율을 단계적으로 상향조정하고 국고보조금의 통·폐합과 포괄적 지원방안 등 국고보조금제도의 개선과 재정력격차 완화방안을 규정하고 있다(이재은, 2004: 368).¹⁾

- 1) 구체적으로 법조문을 보면 제11조는 크게 5개 항으로 구성되어 있는 바, 제1항의 경우 “국가 및 지방자치단체는 각 지방자치단체가 사무를 자주적·자립적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 지방재정을 확충하고 지방재정의 건전성을 강화하는 등 지방재정의 발전방안을 마련하여야 한다”고 규정하고 있다. 제2항은 “국가는 국세와 지방세의 세원을 합리적으로 조정하는 방안을 마련하여야 하며, 지방세의 새로운 세목을 확대하고 비과세 및 감면을 축소하는 등 지방자치단체가 자주적으로 과세권을 행사할 수 있는 범위를 확대하여야 한다”고 규정하고 있으며, 제3항은 “국가는 사무의 지방이양 등과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하고, 국고보조금의 통·폐합 등 포괄적인 지원방안을 마련하는 등 국고보조금제도의 합리적 개선 및 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하는 방안을 강구하여야 한다”고 규정하고 있다. 제4항은 “지방자치단체는 자체세입을 확충하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 제5항은 “지방자치단체는 복식부기회계제도를 도입하는 등 예산·회계제도를 합리적으로 개선하여야 하며, 재정운영의 투명성과 건전성을 확보하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 제15조 3항은 “국가는 국정의 통일성과 지방행정의 책임성을 확보하기 위하여 지방자치단체의 행정 및 재정의 운영에 관한 합리적 평가기준을 마련하고 이에 따라 진단·평가를 실시할 수

이와 같은 배경하에서 본 연구는 지방분권특별법상 국가의 의무로 규정하고 있는 내용들 중 현재까지 추진되지 않고 있는 국세와 지방세의 조정분야에 초점을 맞추고자 한다. 특히 국세의 지방세이양을 통하여 지방자치단체의 재정을 확충할 수 있는 방안을 마련하고자 한다. 다양한 연구의 주제 중 국가의 의무, 특히 국세와 지방세의 조정분야를 대상으로 한 이유는 지방자치단체의 의무로 규정한 내용들의 경우 이미 추진 중에 있으며, 국가의 의무로 규정한 내용들 중 의존재원과 관련된 지방교부세와 국고보조금에 대한 조정 그리고 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위한 지방재정진단·평가 등은 추진되었거나 추진 중에 있기 때문이다.

보다 구체적으로는 본 연구의 경우 지방소비세의 도입방안을 마련하고자 하는 연구목적 가지고 있다. 지방재정은 지방교부세, 국고보조금 등과 같은 의존재원을 상향조정함으로써 확충할 수 있고 국세의 지방세이양, 신세원 발굴 및 과세, 비과세·감면대상의 축소, 지방세 체계내 과표나 세율의 인상 등과 같이 자주재원을 중심으로 확충할 수 있다. 이와 같은 다양한 분야 중에서 지방소비세를 연구의 대상으로 한 이유는 의존재원보다는 자주재원에 의하여 재원을 확충하는 것이 타당하기 때문이다. 구체적으로 보면 의존재원인 지방교부세와 국고보조금은 일부 차이가 있기는 하나 특정한 용도를 지정하여 지방자치단체에 배분됨으로 자주재원과 달리 자율적으로 활용할 수 있는 여지가 축소된다. 그리고 세계화와 지방화의 논리에서 지방화란 생활정치를 담당하는 전통적인 지방자치의 차원을 넘는 것으로써 경제적인 생산영역에서 지방자치단체의 기능을 강조하고 있다. 따라서 생산부문에서 지방자치단체의 즉각적인 역할이 증대되기 위해서는 지방의 자주적인 투자재원 확충이 시급한 실정이기 때문이다. 또한 의존재원은 해당 지방자치단체의 노력과는 관계없이 중앙정부로부터 일정한 배분공식에 의하여 배분되고 있어 지방자치단체가 책임성을 가지고 세원관리노력을 할 유인이 없게 되기 때문이다(이재원, 2005). 이와 같은 이유 때문에 우선적으로 자주재원에 의한 지방재정의 확충방안을 마련하고자 하였다. 자주재원에 의한 지방재정확충방안 중 본 연구에서 국세의 지방세이양방안, 특히 지방소비세를 대상으로 한 이유는 노무현정부에서 동 세목의 신설을 공약하였음에도 불구하고 현재까지 구체적인 대안이 마련되지 않고 있기 때문이다. 특히 지방소비세의 도입은 지방재정의 확충이라는 목표달성 이외에 재산과세위주의 지방세체계를 재산과세를 중심으로 하되 소비과세로 보완할 수 있도록 한다는 또 다른 의미를 가질 수 있는 바, 매우 중요하다고 볼 수 있다.

이와 같은 연구목적의 충족을 위하여 본 연구는 먼저 지방소비세를 신설하여야 하는 이유를 살펴보고 그 다음으로는 지방소비세를 신설한다고 할 경우 가능한 대안을 제시하고 각 대

있다"고 규정하고 있다(지방분권특별법, 제11조, 제15조).

안별 효과를 분석한 후 최종대안을 선정하는 과정을 거치고자 한다.

II. 지방소비세 도입의 필요성

1. 재정분권과 자주재원

중앙정부와 지방자치단체간 세수규모를 비교하면 전체 조세에서 약 20% 수준을 보이고 있다(<표 1> 참조). 또한 지방세가 17개의 세목으로 세분화되어 있어도 재산관련 과세가 절반 이상을 차지하고 있으며 지방자치단체의 지역경제 투자와 보다 직접적인 연계성을 갖는 소득 및 소비과세의 비중은 30% 정도에 그치고 있다(<표 2> 참조). 지역경제에서 지방자치단체의 역할이 항상 강조되고 있다는 점을 고려할 때 이는 문제라고 볼 수 있다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위해서는 지방재정을 확충함과 동시에 지방자치단체의 지역경제 투자와 보다 직접적인 연계성을 갖는 소득 및 소비과세의 비중을 확대할 필요가 있다.

<표 1> 연도별 지방세비중

(단위: 억원, %)

구 분	조세총액	국 세		지방세	
		세 액	비 율	세 액	비 율
1995	720,914	567,745	78.8	153,169	21.2
1997	883,334	699,277	79.2	184,057	20.8
1999	936,893	754,772	80.6	182,121	19.4
2001	1,224.33	957,928	78.2	266,399	21.8
2003	1,442,319	1,146,642	79.8	306,167	21.2
2004	1,540,520	1,220,686	79.2	319,834	20.8

주: 2002년까지 결산액, 2003년도 최종예산액, 2004년도 당초예산액

자료: 자치정보(자치정보종합센터, http://www.jachi.co.kr/tax/tax_menu06.htm)

<표 2> 지방세의 세수구조

(단위 : 억원, %)

성질별	세목	2001		2002		2003		2004	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
계	17개 세목	229,631	100.0	243,583	100.0	282,272	100.0	313,973	100.0
소득과세(2)	주민세,농업소득세	32,935	14.3	33,509	13.8	38,460	13.6	42,323	13.5
소비과세(4)	담배소비세,도축세, 레저세,주행세	34,054	15.0	41,238	16.9	43,718	15.5	46,902	14.9
재산과세(7)		127,326	55.4	114,194	46.9	139,947	49.6	161,169	51.3
-보유과세	재산세,종합토지세, 도시계획세,자동차세, 공동시설세	(50,748)	(22.1)	(32,751)	(13.5)	(34,939)	(12.4)	(40,788)	(13.0)
-거래과세	취득세,등록세	(76,578)	(33.5)	(81,443)	(33.4)	(105,008)	(37.2)	(110,381)	(38.3)
기 타(4)	면허세,사업소세, 지역개발세,지방교육세	35,316	15.3	54,642	22.4	60,147	21.3	63,579	20.2

주: 예산액 기준. 2004년도세수에서는 과년도 수입(5,861억원)이 미포함된 것이며 자동차세도 기
타로 분류되고 있음

자료: 자치정보(자치정보종합센터, http://www.jachi.co.kr/tax/tax_menu06.htm)

지방재정을 확충하는 대안으로 고려할 수 있는 것은 자주재원(자주재원주의)과 의존재원(일반재원주의)의 두 가지 접근이 가능할 것이다. 먼저 자주재원주의란 지방세나 세외수입 중심의 세입분권이 바람직하다는 접근으로, 지방자치단체의 재정자율성이 확대되고 지역의 경제기반과 지방재정이 직접 연계될 수 있는 지방세입 “구조”를 강조한다. 지역사회에 대한 지방자치단체의 재정책임성을 확보하기 위해서는 지방교부세나 보조금 등과 같은 이전재정 장치를 통한 추가적인 재원이양 보다는 국세의 지방세 이양을 통해 재정이 확충되어야 한다는 입장이다. 일반재원주의란 구조 보다는 규모의 순증을 상대적으로 강조하고 세입기반과 세수의 간접적 연계를 선호하는 접근이다. 즉 세원이 지역적으로 분균등하게 편재되어 있고 경제성장과정에서 불가피하게 발생한 지역간 재정력 격차를 조정하면서 지방세입이 확충되어야 한다는 입장이다. 그리고 지방재정의 자율성을 확대하기 위해 개별 보조 보다는 지방교부세와 같은 포괄보조금의 확대를 선호한다. 여기에서는 세입의 분권구조 보다는 세출과정에서의 분권 수준을 강조한다(이재원, 2005).²⁾ 이와 같은 두 가지의 접근방법 중 우선되어야

2) 지방재정을 확충하여야 한다는 필요성에 대해서는 공감을 하면서도 구체적인 정책에 대해 합의를 형성하지 못하고 있는 가장 큰 이유 중 하나는 자주재원주의와 일반재원주의를 서로 상충하는 대립적인 시각에서 접근하기 때문이다. 또한 이에 따라 재정 형편이 다른 지방자치단체별로 자원배분에서 제로섬 효과가 발생한다는 인식이 지배적이다. 하지만 반드시 서로가 대립되는 입장으로 인식할 필요성은 없으며 적절한 수준에서 사회적 합의를 통해 포지티브 섬 효과를 창출할 수 있는 논리적 기반과 정책대안을 모색할 필요가 있다(이재원, 2005).

하는 것은 자주재원주의에 입각한 재정확충방안을 모색하는 것이다.³⁾ 그 이유는 일반재원주의에 의하여 지방재정을 확충한다고 할 경우 지방자치단체간 획일적인 재정력 균등화를 위한 재정조정논리를 강조하게 되고, 이는 재정적 측면에서 지방자치단체의 “도덕적 해이” 현상을 유발할 가능성이 높기 때문이다. 즉 지방재정운영의 효율화나 경영수의 확충 등과 같은 지방자치단체의 자구노력을 위한 동기유발현상이 억제되는 부작용이 창출될 가능성이 있기 때문이다. 이와 같은 현상은 국가적으로 볼 경우 경쟁력 낭비문제를 야기시키고 동시에 해당 지방자치단체의 입장에서 볼 경우 재원배분구조가 왜곡되는 비효율성 문제가 발생하게 된다. 또한 의존재원인 지방교부세와 국고보조금은 일부 차이가 있기는 하나 특정한 용도를 지정하여 지방자치단체에 배분됨으로 자주재원과 달리 자율적으로 활용할 수 있는 여지가 축소된다. 그리고 세계화와 지방화의 논리에서 지방화란 생활정치를 담당하는 전통적인 지방자치의 차원을 넘는 것으로써 경제적인 생산영역에서 지방자치단체의 기능을 강조하고 있다. 따라서 생산부문에서 지방자치단체의 즉각적인 역할이 증대되기 위해서는 지방의 자주적인 투자재원 확충이 시급한 실정이기 때문이다. 또한 의존재원은 해당 지방자치단체의 노력과는 관계없이 중앙정부로부터 일정한 배분공식에 의하여 배분되고 있어 지방자치단체가 책임성을 가지고 세원관리노력을 할 유인이 없게 되기 때문이다(이재원, 2005). 이와 같은 점을 고려한다면 지방재정의 확충은 단순히 지방재정의 규모를 증대시키면 되는 것이 아니라 지방재정을 확충하되 동시에 지방재정의 구조를 개선하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 따라서 일반재원주의에 의한 지방재정확충대안의 모색보다는 자주재원주의에 의한 지방재정확충대안이 우선적으로 모색되어야 할 것이다.

2. 자주재원과 지방소비세

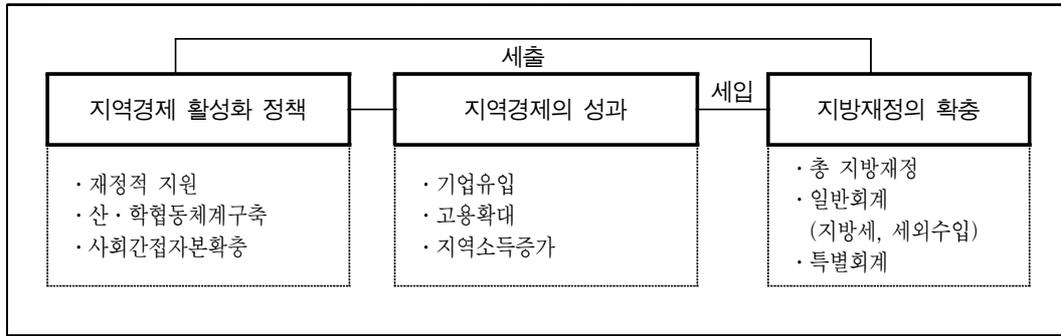
재정책임원칙을 강조하는 자주재원주의를 통해 지방재정이 확충될 경우, 그 대안으로 고려할 수 있는 것은 그 동안 다양한 학자들에 의하여 주장된 의견들을 토대로 할 때 국세의 지방세 이양을 통한 지방재정의 확충대안, 신세원 발굴에 의한 지방재정의 확충대안, 비과세·감면에 의한 지방재정의 확충대안 그리고 지방세체계내 과표와 세율 등을 조정함으로써 지방재정을 확충하는 대안 등이 될 것이다. 이 중에서 본 연구는 국세의 지방세 이양을 통한 지방

3) 자주재원주의에 의한 지방재정의 확충대안이 우선된다고 하여 일반재원주의에 의한 지방재정의 확충대안이 문제가 있다는 의미는 아니다. 자주재원주의에 의거하여 우선적으로 지방재정을 확충하도록 한 후 이와 같은 과정에서 발생한 문제, 즉 지방자치단체간 재정불균등 문제 등을 해소하기 위하여 일반재원주의가 순서상 뒤에 위치한다는 의미이다.

재정의 확충대안을 모색하고자 한다. 그 이유는 기타 방식에 의하여 지방재정을 확충한다고 할 경우 앞에서 살펴본 바와 같은 기본방향, 즉 지방재정을 확충하되 동시에 지방재정의 구조를 개선하는 방향으로 추진되어야 한다는 것을 고려할 때 그 효과가 미미하기 때문이다.

국세의 지방세이양과 관련한 지방재정의 확충대안은 기존 연구들을 토대로 할 때 지방소득세와 지방소비세를 들 수 있을 것이다(김대영, 1996, 2000, 2004; 김정훈, 1996, 2002; 원윤희, 1998; 라휘문, 1998, 1999; 광채기, 2000; 오연천, 2001, 이영희, 2001; 송쌍중, 2001; 유경문, 2001; 이삼주, 2001, 2003; 김현아, 2003; 노근호, 2003; 이재은, 2003; 김중순, 2003; 이장희·이상철, 2003; 김홍래, 2003; 박충훈, 2004). 두 개의 세목이 모두 신설될 경우 지방재정의 확충과 함께 지방재정의 구조가 개선될 수 있다는 점에서 보다 큰 의미를 가질 수 있으나 현실적으로 국세의 지방세 이양을 통한 두 개의 세목신설은 국세의 세수가 대폭적으로 축소될 수 있기 때문에 어려움이 있을 것으로 보인다. 이러한 이유를 고려하여 학자들은 지방소득세와 지방소비세 중 하나의 특정 세목을 먼저 신설하는 것으로 추진하고 있다. 본 연구에서는 지방소득세보다는 지방소비세를 중심으로 대안을 마련하고자 한다. 그 이유는 다양하겠으나 지방소득세는 세무행정 여건상 단기적으로 실천하기에는 한계가 있다. 즉, 주민세나 농업소득세 등을 중심으로 지방소득세를 신설하자는 논의도 있지만 구조적 측면에서의 의의는 인정되어도 재정규모 측면에서 특별한 의미를 가지기 힘들다. 반면 지방소비세는 상대적으로 용이하게 집행할 수 있으면서도 세수신장성 측면에서 매우 긍정적인 대안이다.

특히 지방소비세는 지역경제에 대한 투자활동이 지자체의 세수기반확충 및 세입 확보로 직접 연계될 수 있어 국가적 차원에서 시급히 추진해야 하는 경제활성화 정책에 지방자치단체의 적극적인 참여를 유도할 수 있다(<그림 1> 참조). 이미 대도시의 지역경제는 전통적인 제조업 중심에서 사업자서비스부문에 기반을 둔 소비경제체제로 전환되었다. 대도시 자치단체는 대도시공간을 중심으로 한 광역적 소비기반에 대한 물리적·사회적 투자는 지속적으로 강화하고 있지만 재정투자의 외부성으로 인해 충분한 자체 세입확보가 힘들어 재정위기 요인이 항상 잠재되어 있다. 전국 인구의 3/4이상이 거주하고 있는 대도시 자치단체의 세입기반을 확충하고 권역별 지역성장의 거점으로서 기대되는 기능을 충실히 수행하기 위해서는 소비 부문에 대한 세원이 확충되어야 한다. 대도시의 자주재원이 확충되면 지방교부세에 대한 의존이 낮아져, 재정력이 영세한 다른 지방자치단체의 지방교부세 재원이 확충될 수 있다. 따라서 지방소비세 신설에 따른 자주재원 확충은 정도의 차이는 있어도 전체 지방자치단체의 재정력을 강화할 수 있는 대안이 될 수 있다(이재원, 2005).



<그림 1> 지역경제와 지방재정과와의 관계에 대한 개념적 모형

Ⅲ. 지방소비세의 도입방향과 배분효과

1. 지방소비세의 도입방향

지방소비세의 도입방안은 기존의 연구와 정부의 추진방향을 볼 때 부가가치세의 일정부분을 대상으로 하고 과세권은 광역자치단체로 하는 것으로 일치되어 있다. 다만, 배분방식과 관련해서는 일치된 견해가 없는 것으로 보인다. 즉, 배분방식의 경우 징세지주의를 기본으로 하여야 한다는 주장과 징세지주의와 배분공식을 동시에 활용하여야 한다는⁴⁾ 의견이 대립되고 있다.

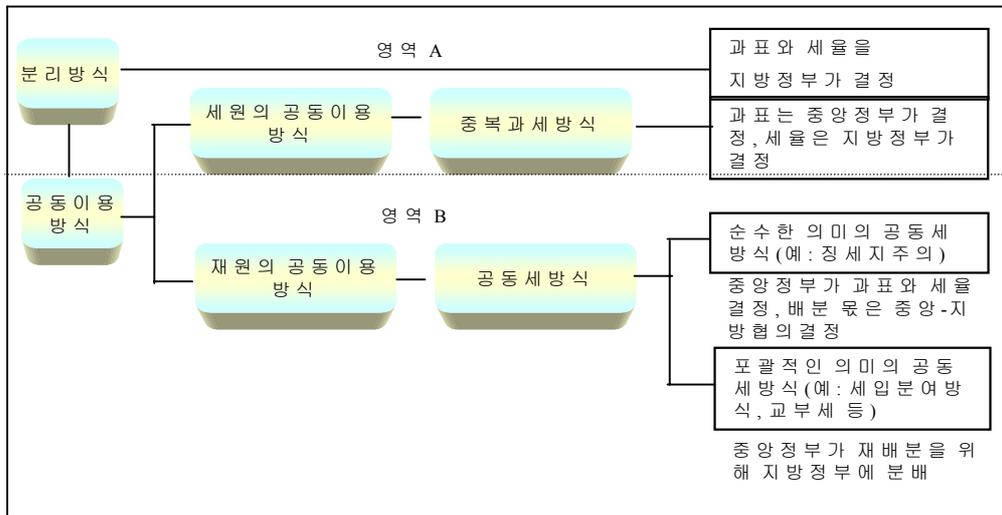
본 연구에서는 이러한 점을 고려하여 부가가치세의 일정부분을 대상으로 하되 광역자치단체의 세목으로 하는 기존 연구와 정부의 추진방향을 준용하는 것으로 한다. 이는 지방소비세 도입의 실현가능성을 높이기 위해서이다. 다만, 배분방식에 있어서는 일치된 견해가 없어 보다 많은 논의가 필요한 것으로 보이는 바, 본 연구에서는 이와 같은 내용에 초점을 맞추고자 한다.

먼저, 배분방식과 관련된 것이다. 이를 좀더 거시적인 차원에서 보면 세원의 배분유형을 논의하고 그 이후에는 세수입의 배분방식에 대하여 논의할 필요가 있다. 세원의 배분유형에는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 분리방식과 공동이용방식이 있다. 분리방식(tax base

4) 이는 지방소비세를 도입하되 지방재정조정제도의 성격을 가미하여야 한다는 주장이다. 이러한 주장은 지방소비세 도입으로 인하여 지방자치단체간 세수의 불균형현상이 심화되지 않아야 한다는 사고가 내재되어 있다고 볼 수 있다.

separation system)이란 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가질 수 없으며, 다른 세원에 대해서만 중앙정부와 지방자치단체가 독립된 과세권을 가지는 것을 말한다. 공동이용방식은 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가질 수 있는 것을 말하며, 이 방식에는 중복방식(tax overlapping)과 공동세방식(tax sharing) 등이 있다. 중복방식은 중앙정부의 과세표준을 지방자치단체가 중복이용하여 지방세목을 만드는 것을 의미한다. 공동세방식은 중앙정부가 징수하여 일정한 기준에 입각하여 지방자치단체에 재원을 배분하는 방식을 의미한다.

세원의 공동이용방식은 지방자치단체가 과세권을 가지는 경우이며, 공동세는 지방자치단체가 과세권을 가지지 않으며, 단지 중앙정부가 징수한 조세중에 일부를 지방자치단체에 배분하는 정부간 이전재원에 속한다. 공동세를 징세지주의에 의하여 배분할 경우 조세의 형태에 보다 근접해지며, 배분공식에 의하여 재배분할 경우 우리나라의 지방교부세와 같은 형태를 취하게 된다. 기존연구들과 정부의 추진방향을 볼 때 우리나라에서 도입하고자 하는 지방소비세는 분리방식이 아닌 공동이용방식이다. 공동이용방식 중 재원의 공동이용방식에 해당되고 동시에 공동세 방식이라고 볼 수 있다. 다만, 징세지주의를 준용할 경우 순수한 의미의 공동세방식이고 징세지주의와 배분공식을 활용할 경우 포괄적 의미의 공동세방식임을 알 수 있다.



주: 영역A는 지방세원화방안의 모색영역이고 영역B는 지방재원화방안의 모색영역임.
 자료: 라휘문 · 이삼주, 『교통세의 세원배분방안』, 한국지방행정연구원, 1998: 28.

<그림 2> 세원의 배분유형

이와 같이 공동이용방식 중 재원의 공동이용방식 즉, 공동세방식을 활용하여 지방소비세를 도입한다고 할 경우 이는 조세라고 보기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 다만, 이와 같은 사례들이 일본의 지방소비세, 독일의 공동세제도 등과 같이 현존하고 있는 바, 도입에 무리는 없을 것으로 보인다.

다음으로는 세수입의 배분방식과 관련된 것이다. 세수입의 배분방식은 <표 3>에서 보는 바와 같이 매우 다양하다. 먼저 수직적 관계에서 본다면 일정액을 기준으로 하는 경우, 임의적으로 결정하는 경우, 승인된 지출을 상환하는 경우 등이다. 이 중에서 우리나라에서 도입하고자 하는 방식은 일정액을 기준으로 배분하는 유형이다. 그리고 수평적 관계에서 본다면 징세지주의, 공식에 의한 이전, 비용상환 그리고 임의적 이전이 있다. 징세지주의란 중앙정부가 징수한 세입을 각 지방자치단체의 부담액에 따라 해당 지방자치단체에 되돌려주는 방식을 의미한다. 일정한 공식에 의하여 배분하는 것은 배분을 위한 확실적인 공식을 설정해두고 그 공식에 입각하여 지방자치단체에 배분하는 것을 의미한다. 비용상환적 교부는 지방자치단체의 지출액을 중앙정부가 이전해주는 것을 의미하며, 임의적인 접근방법은 중앙정부가 주관적인 기준에 입각하여 배분금액을 결정하는 것을 의미한다.

징세지주의에 의한 배분은 가장 순수한 배분방법이다. 지방자치단체로서는 징세비용을 절감하면서 일정액을 확보할 수 있다는 점에서 이점을 가진다. 그러나 이러한 체계하에서의 지방자치단체는 세율과 과표를 결정할 권한이 주어져 있지 않다. 따라서 이는 지방세라기보다는 정부간 이전재원이라 볼 수 있다. 지방세목으로서 존치시키는 것이 아니라 이러한 방식을 사용하는 이유는 첫째, 지방자치단체가 안정적으로 세입을 확보할 수 있다. 둘째, 지방자치단체의 징세능력이 뒤떨어지기 때문에 중앙정부가 이를 담당하여 배분한다. 셋째, 중앙정부와 지방자치단체가 수직적 불형평성에 대한 불만을 해소하고 지방자치단체의 재정에 영향을 미치기 위한 수단으로 활용하기 위해서이다. 이러한 방식의 장점은 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째는 공식에 의한 배분이나 임의적 배분에 비하여 지방자치단체에 대한 이전재원의 양이 확실하기 때문에 지방자치단체가 재정계획을 수립하는데 있어서 많은 이점을 가질 수 있다. 둘째는 지방자치단체에 의하여 증가된 소득이나 소비가 세수와 밀접히 연계될 수 있다는 장점이 있다. 셋째는 만약 이전재원의 용도가 지정되어 있지 않다면 지방자치단체의 과세자주권이 확보될 수 있다. 이러한 방법의 가장 큰 문제는 지방자치단체간 수평적 형평성을 저해할 수 있다는 것이다.

일정한 공식에 의하여 배분하는 것은 수평적 형평성을 강조하기 위한 것으로서 열악한 지방자치단체에 더 많은 재원을 배분하려는 의도를 가지고 있다. 이 방법의 핵심은 형평한 배분을 위한 운영척도(operational measure)를 만드는 것이다. 선진국가들에서는 이러한 목적을 위한 척도로서 개인소득을 사용하고 있으나 그러한 데이터는 개발도상국가나 전이국가

에서는 이용하기 어렵다. 일부 국가에서는 지방세징세노력을 이 공식에 적용하려는 시도를 하고 있다.

비용상환적 교부는 지방자치단체의 지출액을 중앙정부가 이전해주는 것으로서 주된 문제는 전체를 이전하느냐 아니면 부분을 이전하느냐이다. 완전한 비용을 상환해주는 것은 지방자치단체가 지역공공재를 제공하는데 있어서 효율성을 개선하려는 인센티브를 줄 수 없다는 단점을 가진다. 게다가 완전한 상환은 중앙정부의 엄격한 승인과정에 의하여 수반되는 것이기 때문에 지방자치단체의 재정선택권이 최소화된다. 따라서 중앙정부는 비용의 100%이하를 제공함으로써 효율성을 확보하려는 유인책을 제공하고자 한다.

임의적 교부는 집권화의 극단적인 예이다. 이 방법은 중앙정부가 교부금액을 주관적인 기준에 입각하여 결정하는 것으로서 개별 프로젝트에 대한 지출을 보조하기 위하여 이전하는 것으로서 상한이 없는 형태가 있을 수 있고, 중앙정부의 재량에 의하여 세입을 배분해주는 형, 특별목적에 위하여 배분하는 보원형으로 구분할 수 있다. 이 방법은 중앙정부의 신축성을 최대화하는 것이다(Bahl, Roy W. & Linn, 1992).

<표 3> 세수입의 배분방식

구 분	수직적 관계(재원의 이양방식)		
	일 정 액	임의적 결정	승인된 지출의 상한
수 평 적 관 계 (재 원 의 배 분 방 식)	징 세 지 주 의	전 체	프로젝트별 무상한
	공식에 의한 이전		재 량 권
	비 용 상 환	부 분	특 별 목 적 형
	임 의 적 이 전		

자료: Bahl, Roy W. & Linn, Johannes F., Urban Public Finance in Developing Countries. Oxford University Press, 1992: 432.

우리나라에서 도입하고자 하는 방식은 징세지주의와 징세지주의에 공식에 의한 이전을 혼합하는 두 개의 대안이 제시되고 있다. 두 개의 대안 모두 의미를 가질 수 있다. 먼저 징세지주의는 지방세원칙에 보다 충실하다는 의미를 가지고 있는 반면 앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체간 수평적 형평성을 저해할 수 있다는 단점을 가진다. 반면 징세지주의와 공식에 의한 이전을 조화시키는 대안은 수평적 불형평성을 완화할 수 있다는 장점을 가지는 대신에 지방세원칙과는 멀어진다는 단점을 가진다.

지금까지 살펴본 내용을 토대로 할 때 두 개의 대안이 가능할 것으로 보인다. 제1안은 부가가치세의 일정부분을 세원으로 하여 공동세방식에 의하여 광역자치단체의 세목으로서 지방소비세를 도입하되 징세지주의와 공식에 의한 배분방식을 혼합하여 세수를 배분한다는 의미가

다. 제2안은 제1안과 동일하나 배분방식이 징세지주의를 기준으로 한다는 차이를 보인다.

<표 4> 지방소비세의 도입대안

구 분	제1안	제2안
세 원	부가가치세의 일정부분	부가가치세의 일정부분
성 격	공동세	공동세
배 분 방 식	징세지주의 + 배분공식	징세지주의
과세권	광 역	광 역

앞에서 살펴본 바와 같은 두 개의 대안이 모두 국세인 부가가치세를 세원으로 하여 공동세 방식에 의하여 지방소비세를 도입하자는 것이다. 이 경우 지방소비세수의 귀속지 문제가 대두된다. 즉, 지방소비세수의 귀속지를 부가가치가 생산된 지역에 귀속시킬 것인가 아니면 소비된 지역에 귀속시킬 것인가에 대한 문제이다. 이에 대한 일치된 견해는 없으나 우리나라의 부가가치세가 전단계매입세액공제방식을 채택하고 있는 바, 소비지원칙에 입각하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 부가가치가 소비된 지역에 지방소비세수가 귀속되도록 하는 것이 바람직할 것이다(김대영, 2003: 88). 다만, 이 경우에는 어느 지역에서 어느 정도의 부가가치가 소비되었는지가 파악되어야 하는 바, 이는 매우 어려운 문제이다. 국가 전체적인 측면에서 부가가치의 생산과 소비는 파악이 되지만 특정지역과 연계하는 것은 어려운 문제이다. 이와 같은 문제 때문에 우리나라에서 도입하고자 하는 지방소비세와 유사한 방식을 채택하고 있는 일본 역시 상당한 어려움이 있었다. 일본의 경우에는 다양한 논의를 통하여 소비지출통계기준에 의거하여 6/8, 인구(국세조사)에 의거하여 1/8 그리고 종업원수에 의거하여 나머지 1/8을 배분하는 것으로 결정하였다. 우리나라의 경우에도 이와 같은 논의는 필요할 것으로 보이며, 이때 일본의 사례는 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이와 관련하여 김대영(2003: 97-98)은 소매업 부가가치세 과세표준, 지역내 총지출, 인구 등에 대한 분석결과를 토대로 지방소비세의 세수귀속지 결정기준으로 세 가지 모두를 제시하고 있다. 그 이유는 첫째, 소매업 부가가치세 과세표준이나 지역내 총지출의 경우 그 지역의 소비규모를 나타내는 지표와 직접적으로 연계되어 있고 둘째, 국세청과 통계청에서 이와 같은 자료를 집계하고 있으므로 세무행정비용을 증가시키지 않으면서 자료를 활용할 수 있기 때문이다. 마지막 셋째, 광역자치단체별 집중도가 현행 지방세보다 높지 않은 점을 들고 있다.⁵⁾

5) 김대영(2003)은 세 가지 기준을 적용하여 분석한 결과 소비지표에 따라 다른 결과가 나타날

2. 지방소비세의 대안별 배분규모와 효과

지방소비세의 대안별 배분효과를 분석하기 위해서는 배분방식에 대한 대안검토가 있어야 하는 바, 본 연구에서는 앞에서 살펴본 것처럼 징세지주의와 징세지주의에 배분공식을 조화시키는 두 개의 대안이 가능하다. 징세지주의에 의할 경우 일정비율을 지방자치단체로 이전하면 되는 것이므로 계산하는데 큰 어려움은 없을 것이다. 다만, 일본과 유사하게 세수귀속지에 대한 기준을 고려한다고 할 경우 본 연구에서는 선행연구를 토대로 소매업 부가가치세 과세표준, 지역내 총지출, 인구 등을 기준으로 각각 분석하고자 한다.

다음으로는 징세지주의에 배분공식이 혼합될 경우 공식을 어떻게 할 것인지에 대한 결정이 있어야 할 것이다. 배분공식은 다양한 기준에 의하여 가능할 것으로 보이나 본 연구에서는 재정력지수를 활용하고자 한다. 재정력지수를 활용할 경우 재정력환산지수와 역재정력배분지수의 두 가지 접근이 가능하다.

먼저 재정력환산지수는 다음과 같은 방식에 의하여 계산할 수 있다. 재정력지수를 FCI(Fiscal Capacity Index)라고 할 때 FCI를 환산하여 FCI가 높은 지방자치단체의 경우 적은 비율을 그리고 FCI가 낮은 지방자치단체의 경우 많은 비율을 배분하기 위하여 각 지방자치단체의 재정력지수 FCI를 역산할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 각 지방자치단체의 재정력지수를 전부 더하여야 한다.

$$S = \sum_{i=1}^n FCI_i \dots\dots\dots <식 1>$$

이 경우 각 지방자치단체의 재정력(i)이 전체에서 차지하는 비중을 구하여야 하는바 그 결과는 <식 2>와 같다.

$$X_i = \frac{FCI_i}{S} \dots\dots\dots <식 2>$$

수 있음을 제시하고 있다. 먼저 소매업부가가치세 과세표준을 기준으로 배분하면 도 보다는 특별시·광역시에 보다 많은 규모가 배분되는 것으로 나타났으며, 지역내 총지출과 인구의 경우에는 특별시·광역시보다 도에 보다 많은 규모가 배분되는 것으로 나타났다. 따라서 어떠한 배분기준을 활용하느냐에 따라 지방세수확충효과가 달리 나타날 수 있는 바, 향후 지방소비세 도입시 고려하여야 할 문제임을 알 수 있다. 또한 김대영은 세 가지 기준을 모두 적용하되 기준별 가중치를 활용하는 방안을 제시하고 있다.

여기에서 $(1 - X_i^1)$ 를 하고 이를 다시 더하면

$$\bar{S} = \sum_{i=1}^n (1 - FC I_i) \dots\dots\dots \langle \text{식 3} \rangle$$

이를 토대로 하면 <식 4>와 같은 i 자치단체의 배분규모 (X_i^2)가 결정된다.

$$X_i^2 = \frac{(1 - FC I_i)}{\sum_{i=1}^n (1 - FC I_i)} \dots\dots\dots \langle \text{식 4} \rangle$$

따라서 i 자치단체에 배분된 양은 <식 5>와 같다.

$$A_i = \frac{(1 - FC I_i)}{\sum_{i=1}^n (1 - FC I_i)} \times K_i \dots\dots\dots \langle \text{식 5} \rangle$$

또 하나의 배분방식은 역재정력배분지수를 사용하는 것이다. 역재정력배분지수는 먼저 재정력지수에 역수를 취하여 역재정력화한다는 의미이며, 재정력환산지수와는 차이점은 지방자치단체간 재정력의 차이를 더 크게 부각시킬 수 있다는 것이다. 역재정력배분지수를 구하는 과정을 보면 먼저 각 지방자치단체의 재정력지수를 역수화한다.

$$X_{RFI} = \frac{1}{FCI_i} \dots\dots\dots \langle \text{식 6} \rangle$$

<식 6>에 의하여 역수화되었으므로 <식 6>에 입각하여 배분을 하면 되나 이 경우 1을 초과하므로 이를 표준화시킬 필요가 있다. 이러한 과정은 <식 7>과 같다. 즉 각 지방자치단체의 역재정력지수를 전부 더하여 각 지방자치단체의 역재정력지수가 전체에서 차지하는 비중을 구하여 배분공식화하는 것이다.

$$X_i^{RFI} = \frac{\frac{1}{FCI_i}}{\sum_{i=1}^n \frac{1}{FCI_i}} \times K_i \dots\dots\dots \langle \text{식 7} \rangle$$

지금까지 두 가지의 배분공식에 대하여 살펴보았다. 이 중에서 재정력환산지수를 활용하고자 한다. 그 이유는 역재정력지수의 경우 지방자치단체간 차이를 너무 크게 하기 때문이다. 또한 본 연구의 대안 중 하나가 징세지주의와 공식에 의한 기준을 혼합하여 재원을 배분하는 것이므로 지금까지 살펴본 배분공식과 징세지주의를 혼합하여야 한다. 이를 위하여 간단한 수식을 만들면 다음과 같다.

지방자치단체의 수를 i 라고 하고 세목을 j 라고 하면 국세의 수입 R 은 <식 8>과 같이 표현된다. 여기서 m 은 지방자치단체의 수를 의미하며, n 은 세목의 수를 의미한다.

$$R = \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n X_{ij} \dots\dots\dots <식 8>$$

<식 8>은 국세와 지방세의 공동이용방식에 입각하여 징수된 세액을 의미하며, 따라서 일 정비율(a)을 지방자치단체로 이양한다고 할 때 <식 9>와 같이 된다.

$$\Delta R = R \cdot a \dots\dots\dots <식 9>$$

이를 징세지주의(K_i)와 배분공식($1 - K_i$)에 의하여 i 자치단체에 β_j 비율만큼 배분한다고 하면 <식 10>, <식 11>과 같다.

$$\Delta R_{ij} = \Delta R \cdot K_i \cdot \beta_j \dots\dots\dots <식 10>$$

$$\Delta R_{ij} = \Delta R \cdot (1 - K_i) \cdot \beta_j \dots\dots\dots <식 11>$$

따라서 개별 지방자치단체의 세수증가분은 <식 12>와 같다.

$$\Delta R_{ij} = \Delta R \cdot K_i \cdot \beta_j + \Delta R \cdot (1 - K_i) \cdot \beta_j \dots\dots\dots <식 12>$$

결국 개별 지방자치단체의 세수증가분은 a , K_i 와 β_j 를 결정함으로써 알 수 있다. 여기에서 β_j 는 각 개별자치단체의 부가가치세부담비율을 사용하고자 하며, 따라서 이 값은 결정되어 있다고 볼 수 있다. 다음으로는 K_i 의 비율을 결정하여야 한다. K_i 의 비율을 높이

면 높일수록 지방자치단체간 불형평성의 정도는 심화될 것이며, $(1 - K_i)$ 의 비율을 높이면 높일수록 지방자치단체간 형평성은 증진되는 반면, 효율성은 감소할 것이다. 본 연구에서는 $K_i = 50\%$ 로 한 분석결과를 제시하고자 하며, 그 이유는 K_i 와 $(1 - K_i)$ 의 비율을 동일하게 할 경우 다른 비율로 분석한 결과와 비교가 용이하기 때문이다. 다음은 α 인데 이는 지금까지의 논의를 토대로 할 때 10%에 대한 의견제시가 많은 바, 이를 채택하고자 한다.

지금까지의 논의를 종합하면 첫째, 부가가치세의 10%를 지방자치단체로 이양한다. 이때 지방교부세 감소분을 고려한다. 둘째, 배분방식은 징세지주의에 의하여 배분하는 것을 제1안, 징세지주의와 배분공식을 혼합하는 대안을 제2안으로 한다. 셋째, 징세지주의에 의한 배분시 세수귀속지 문제와 관련하여 소매업 부가가치세 과세표준, 지역내 총지출, 인구 등 세개의 기준을 적용한다. 넷째, 배분공식은 재정력지수를 기준으로 한 재정력환산지수와 역재정력배분지수를 활용한다. 다섯째, 징세지주의와 배분공식을 혼합하는 대안인 제2안의 경우 징세지주의와 배분공식에 의한 배분비율을 각각 50%로 한다.

이와 같은 기준에 의거하여 분석한 결과는 다음과 같다.⁶⁾ 분석결과는 총 아홉 가지가 제시되어 있다. 이는 징세지주의원칙하에 배분하는 기준이 소매업부가가치세 과세표준, 지역내 총지출 그리고 인구 등 세 가지로 설정되었기 때문에 나타나는 현상이다.

분석결과를 보면 소매업부가가치세 과세표준, 지역내 총지출 그리고 인구 중 어떤 기준을 적용하느냐에 따라 배분규모에 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 또한 서울특별시와 경기도에 많은 규모가 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히 징세지주의원칙을 적용할 경우 기준에 따라 약간의 차이는 있으나 대체적으로 42.2%~45.5%의 비중을 차지하고 있다. 그리고 배분공식과 혼합하여 분석한 결과를 보면 재정력환산지수를 활용한 경우 서울과 경기도의 비중이 27.0%~37.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 역재정력배분지수를 활용한 경우 24.9%~25.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

6) 이는 2003년도 결산을 기준으로 분석한 것이다. 즉, 2003년도 전체 부가가치세액은 33,447,038백만원이다. 배분규모를 산정하기 위하여 부가가치세액의 15%가 지방교부세 재원으로 포함되는 바, 동 분석에서는 이를 제외하기 위하여 전체 부가가치세액 33,447,038백만원의 15%를 감하였다. 이러한 과정을 통하여 산출된 전체 추정된 지방소비세액은 2,842,998백만원이다. 이와 같은 규모를 가지고 다양한 기준에 의거하여 배분하였다.

<표 5> 지방소비세의 도입대안별 배분결과

(단위: 백만원)

구분	징세지주의			징세지주의 + 배분공식					
	소매업 과세표준	지역내 총지출	인구	재정력환산지수			역재정력지수		
				소매업 과세표준	지역내 총지출	인구	소매업 과세표준	지역내 총지출	인구
서울	747,837 (26.3)	681,880 (24.0)	598,425 (21.0)	459,090 (16.1)	426,111 (15.0)	384,384 (13.5)	418,130 (14.7)	385,151 (13.5)	343,424 (12.1)
부산	196,492 (6.9)	226,793 (8.0)	216,106 (7.6)	185,154 (6.5)	200,305 (7.0)	194,961 (6.9)	152,227 (5.4)	167,377 (5.9)	162,034 (5.7)
대구	169,636 (6.0)	146,457 (5.2)	148,184 (5.2)	171,688 (6.0)	160,098 (5.6)	160,962 (5.7)	138,536 (4.9)	126,947 (4.5)	127,810 (4.5)
인천	142,273 (5.0)	148,449 (5.2)	151,472 (5.3)	157,292 (5.5)	160,380 (5.6)	161,892 (5.7)	120,401 (4.2)	123,488 (4.3)	125,000 (4.4)
광주	113,864 (4.0)	79,388 (2.8)	81,561 (2.9)	145,233 (5.1)	127,995 (4.5)	129,082 (4.5)	122,544 (4.3)	105,306 (3.7)	106,393 (3.7)
대전	90,876 (3.2)	88,022 (3.1)	83,780 (2.9)	132,794 (4.7)	131,367 (4.6)	129,246 (4.5)	102,681 (3.6)	101,254 (3.6)	99,133 (3.5)
서울	747,837 (26.3)	681,880 (24.0)	598,425 (21.0)	459,090 (16.1)	426,111 (15.0)	384,384 (13.5)	418,130 (14.7)	385,151 (13.5)	343,424 (12.1)
부산	196,492 (6.9)	226,793 (8.0)	216,106 (7.6)	185,154 (6.5)	200,305 (7.0)	194,961 (6.9)	152,227 (5.4)	167,377 (5.9)	162,034 (5.7)
대구	169,636 (6.0)	146,457 (5.2)	148,184 (5.2)	171,688 (6.0)	160,098 (5.6)	160,962 (5.7)	138,536 (4.9)	126,947 (4.5)	127,810 (4.5)
인천	142,273 (5.0)	148,449 (5.2)	151,472 (5.3)	157,292 (5.5)	160,380 (5.6)	161,892 (5.7)	120,401 (4.2)	123,488 (4.3)	125,000 (4.4)
광주	113,864 (4.0)	79,388 (2.8)	81,561 (2.9)	145,233 (5.1)	127,995 (4.5)	129,082 (4.5)	122,544 (4.3)	105,306 (3.7)	106,393 (3.7)
대전	90,876 (3.2)	88,022 (3.1)	83,780 (2.9)	132,794 (4.7)	131,367 (4.6)	129,246 (4.5)	102,681 (3.6)	101,254 (3.6)	99,133 (3.5)
울산	70,664 (2.5)	60,923 (2.1)	62,826 (2.2)	122,623 (4.3)	117,753 (4.1)	118,704 (4.2)	92,079 (3.2)	87,209 (3.1)	88,160 (3.1)
경기	544,480 (19.2)	530,708 (18.7)	603,355 (21.2)	355,778 (12.5)	348,892 (12.3)	385,216 (13.5)	310,019 (10.9)	303,134 (10.7)	339,457 (11.9)
강원	94,873 (3.3)	92,044 (3.2)	89,285 (3.1)	139,119 (4.9)	137,704 (4.8)	136,325 (4.8)	184,969 (6.5)	183,554 (6.5)	182,175 (6.4)
충북	83,505 (2.9)	86,789 (3.1)	87,377 (3.1)	133,444 (4.7)	135,086 (4.8)	135,381 (4.8)	179,726 (6.3)	181,368 (6.4)	181,662 (6.4)
충남	97,305 (3.4)	113,023 (4.0)	112,391 (4.0)	139,473 (4.9)	147,332 (5.2)	147,016 (5.2)	156,148 (5.5)	164,007 (5.8)	163,691 (5.8)
전북	90,891 (3.2)	113,248 (4.0)	114,297 (4.0)	137,301 (4.8)	148,479 (5.2)	149,004 (5.2)	191,153 (6.7)	202,331 (7.1)	202,856 (7.1)
전남	72,471 (2.5)	113,663 (4.0)	117,882 (4.1)	128,465 (4.5)	149,061 (5.2)	151,170 (5.3)	203,426 (7.2)	224,022 (7.9)	226,131 (8.0)
경북	130,740 (4.6)	158,745 (5.6)	159,673 (5.6)	156,631 (5.5)	170,634 (6.0)	171,098 (6.0)	186,392 (6.6)	200,394 (7.0)	200,858 (7.1)
경남	164,848 (5.8)	172,596 (6.1)	184,133 (6.5)	172,289 (6.1)	176,163 (6.2)	181,932 (6.4)	168,970 (5.9)	172,844 (6.1)	178,613 (6.3)
제주	32,245 (1.1)	30,270 (1.1)	32,251 (1.1)	106,625 (3.8)	105,637 (3.7)	106,628 (3.8)	115,599 (4.1)	114,612 (4.0)	115,602 (4.1)
계	2,842,998 (100.0)	2,842,998 (100.0)	2,842,998 (100.0)	2,842,998 (100.0)	2,843,095 (100.0)	2,843,095 (100.0)	2,842,998 (100.0)	2,842,998 (100.0)	2,842,998 (100.0)

지금까지 살펴본 바와 같이 지방소비세는 어떤 기준을 적용하느냐에 따라 차이를 보이게 된다. 이 경우 각 대안에 대한 가치판단의 작업이 있어야 할 것이다. 먼저 지방세원칙과의 관련성을 고려한다면 징세지주의에 의한 도입방안을 마련하여야 할 것이다. 그러나 이 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 서울과 경기도에 집중되는 현상이 발생하는 바, 여타 지방자치단체로부터 저항이 있을 것으로 예상된다. 이 경우 두 가지 대안이 가능할 것이다. 첫째는 지방교부세의 배분규모를 상향조정함으로써 일정부분을 보완하는 작업이 있을 수 있다. 둘째는 지방교부세 불교부단체의 수를 증대시킴으로써 이 문제를 보완할 수 있을 것이다. 두 가지 대안 중 보다 현실적인 대안은 지방교부세 불교부단체의 수를 증대시키는 방안이 될 것이다. 이와 같이 판단할 수 있는 근거는 지방소비세가 지방자치단체로 배분된다고 할 경우 불교부단체의 수가 증대될 가능성이 크기 때문이다. 불교부단체의 수가 증대될 경우 각 지방자치단체(교부단체)별로 배분되는 지방교부세의 규모는 증대될 수 있을 것이다.

다음으로는 지방자치단체간 형평성을 추구하기 위하여 징세지주의와 배분공식을 혼합한 대안을 활용할 수 있을 것이다. 그러나 지방자치단체간 세수의 형평성을 측정하기 위하여 변이계수를 통하여 계산한 결과에 의하면 <표 6>에서 보는 바와 같이 징세지주의를 활용한다고 하더라도 지방자치단체간 세수의 불형평성이 현재보다 더 완화되는 것으로 나타난다. 다만, 징세지주의에 비하여 징세지주의와 배분공식을 혼합한 대안을 활용할 경우 보다 더 완화되는 것으로 나타났다. 특히 역재정력지수를 혼합할 경우 보다 많은 완화효과가 발생하는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 공식에 의한 배분규모를 보다 상향조정할 경우 더욱 완화효과가 커질 수 있음을 의미한다고 볼 수 있다.⁷⁾

7) 공식에 의한 배분규모를 증가시키면 시킬수록 지방교부세와 유사해진다. 이는 지방세라기보다는 의존재원의 성격이 점점 강화됨을 의미한다. 의존재원은 해당 지방자치단체의 노력과는 관계없이 중앙정부로부터 지방자치단체로 재원이 이전되는 것이기 때문에 지방자치단체가 책임성을 가지고 세원관리노력을 할 유인이 없게 된다. 이와 같은 현상이 심화되면 될수록 지방자치제의 본질을 왜곡시킬 가능성이 상존한다. 이러한 점을 고려한다면 지방세는 지방세로서의 원칙에 충실할 수 있도록 하여야 할 것이고 이로 인하여 발생할 수 있는 지방자치단체간 재원규모의 불형평성 문제는 현재 도입되어 운영 중에 있는 지방교부세제도를 활용할 필요가 있을 것이다.

<표 6> 지방자치단체간 지방소비세수의 형평성

구 분	징세지주의			징세지주의 + 배분공식					
	소매업 과세표준	지역내 총지출	인구	재정력환산지수			역재정력지수		
				소매업 과세표준	지역내 총지출	인구	소매업 과세표준	지역내 총지출	인구
소비세액	1.0763401	0.9904172	0.965903	0.5279281	0.4854423	0.4728420	0.4644360	0.4387587	0.426184
소비세액 + 지방세수	1.2565620	1.2552046	1.249958	1.2444249	1.2437775	1.2411019	1.2419463	1.2413377	1.238651

주: 2003년도 결산액 기준. 형평성은 변이계수를 통하여 측정한 결과임. 지방자치단체별 지방세수의 변이계수는 1.33924824임

V. 시사점 및 결론

지방자치제의 실시 이후 지속적으로 지방재정의 확충문제를 제기하고 있음에도 불구하고 현재까지 큰 변화를 하지는 않고 있다. 특히 현대에 들어오면서 지방재정의 수요가 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 지방재정의 확충노력이 전개되지 않고 있다는 것은 향후 지방재정의 위기현상이 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 과정에서 노무현정부는 지방재정의 확충을 공약하였다. 지방재정의 확충은 자주재원과 의존재원에 의하여 가능할 것이다. 그 중에서도 자주재원에 의한 확충이 우선되어야 하고 그 다음이 의존재원에 의한 확충이다. 특히 의존재원에 의한 확충은 지방자치단체간 불형평성의 문제를 완화하면서 지방재정을 확충할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이러한 배경하에서 본 연구는 자주재원에 의한 확충방안의 하나로 지속적으로 제기되어 왔던 지방소비세의 도입방안과 효과에 대하여 분석하고자 하는 목적을 가지고 착수되었다. 이와 같은 연구목적의 충족을 위하여 본 연구는 먼저 지방소비세를 신설하여야 하는 이유를 살펴보고 그 다음으로는 지방소비세를 도입할 수 있는지에 대하여 그 타당성을 검토하였다. 마지막으로 지방소비세를 신설한다고 할 경우 가능한 대안을 제시하고 각 대안별 효과를 분석한 후 최종대안을 선정하는 과정을 거쳤다.

연구결과 부가가치세의 일정부분을 대상으로 하고 광역자치단체의 세목으로 한다는 점에 대해서는 대다수가 동의하고 있는 것으로 나타났다. 현재까지 일치를 보지 못하고 있는 부분은 배분방식에 대한 것이다. 이러한 점에 착안하여 본 연구에서는 배분방식에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 배분방식에는 분리방식과 공동이용방식이 있는 바, 본 연구에서는 공동

이용방식 중 공동세방식을 채택하였다. 공동세방식에 의하여 지방소비세를 도입한다고 할 경우 지방자치단체로의 배분방안이 마련되어야 하는 바, 징세지주의와 징세지주의에 공식에 의한 배분방식을 혼합하는 방안 등 두 가지를 검토하였다. 또한 세수의 귀속지는 소비지원칙을 채택하였고 동시에 배분기준으로는 소매업 부가가치세 과세표준, 지역내 총지출 그리고 인구 등을 선정하였다.

이와 같은 기준에 의하여 분석한 결과 어떠한 기준을 적용한다고 하더라도 서울과 경기도에 지방소비세의 많은 부분이 집중되고 있음을 알 수 있었다. 다만, 징세지주의 보다는 징세지주의에 공식에 의한 배분방식을 혼합한 형태로 배분하는 것이 보다 더 완화된 효과가 있음을 알 수 있었다. 보다 명확한 분석을 위하여 변이계수를 통하여 측정한 결과 어떤 배분방식과 배분기준을 채택한다고 하더라도 현행 지방자치단체간 세수의 불형평성을 완화시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 다만, 징세지주의에 공식에 의한 배분방식을 혼합하여 배분할 경우 징세지주의에 의하여 배분하는 것 보다 더 큰 효과가 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 분석결과를 토대로 할 때 다음과 같은 결론을 도출할 수 있을 것이다. 지방소비세의 도입을 반대하는 주장으로서 제기되고 있는 지방자치단체간 세수의 불형평성 문제는 잘 못된 것임을 알 수 있다. 어떠한 배분기준을 활용한다고 하더라도 보다 완화될 수 있음이 검증되었다. 특히 징세지주의에 의하여 지방소비세를 도입한다고 할 경우 지방자치단체간 세수의 불형평성 문제가 보다 심화될 것이라는 주장 역시 우려임을 알 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 지방소비세는 징세지주의를 원칙으로 하여 도입할 필요가 있을 것이다. 다만, 지방자치단체간 세수의 형평성을 추구하고자 하는 국가의 정책목표가 설정된다면 징세지주의에 공식에 의한 배분방식을 혼합하는 형태로라도 도입되어야 할 것이다. 특히, 지방자치단체는 중앙정부가 설계한 정책을 단순히 집행하는 단계를 지나 경제발전의 한 주체로서의 역할을 부여받고 있다. 이와 같은 역할을 수행하기 위해서는 자주재원을 충분히 확보하고 있어야 즉각적인 대응이 가능할 것이다.

본 연구는 배분방식과 배분효과에 초점을 맞추어 연구가 진행되기는 하였으나 기초자치단체와의 관계를 고려하지 못하였다는 한계를 가지고 있다. 후속연구를 통하여 보완할 필요가 있으며, 이때에는 국가와 광역자치단체와의 관계에서 살펴본 바와 같은 배분방식과 배분기준들의 적용여부를 확인할 필요가 있을 것이다.

【참고문헌】

- 곽채기. (2000). 세계화와 국세·지방세간 세원배분. 『세계화와 지방세계개혁』. 강원개발연구원·한국지방재정학회 공동 세미나 발표논문.
- 김대영. (1996). 『지방소득과세의 확충방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (2000). 지방소비세제 도입의 실천방안. 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- _____. (2004). 『지방소비세 도입방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김정훈. (1996). 지방소비세 도입방안. 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- _____. (2002). 『국세와 지방세의 조정방안』. 서울: 한국조세연구원.
- 김종순. (2003). 재정분권의 추진방향. 『자치발전』. 한국자치발전연구원.
- 김현아. (2003). 『지방소비세·지방소득세제 도입여부에 관한 연구』. 서울: 한국조세연구원.
- 김홍래. (2003). 자주재원확충의 한계와 대응방안. 『지방재정』. 한국지방재정공제회.
- 노근호. (2003). 지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석. 『응용경제』. 한국응용경제학회.
- 라휘문. (1999). 지방소비세제의 개편방안. 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- 라휘문·이삼주. (1998). 『교통세의 세원배분방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 라휘문·이상용. (2003). 국세와 지방세의 합리적 재배분방안. 『지방행정연구』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 박충훈. (2004). 『지방소비세 제도의 도입방안』. 수원: 경기개발연구원.
- 송쌍중. (2001). 자치재원확보를 위한 지방소비세제의 확충 및 구조개선. 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- 오연천. (2001). 지방소비세제 도입의 당위성과 기본방향. 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- 원윤희. (1998). 지방세 및 세외수입제도의 개편방안. 『지방재정개혁론』. 서울: 박영사.
- 유경문. (2001). 지방소비세제도의 도입방안. 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- 이삼주. (2001). 지방소비세의 자치단체별 배분방안. 『한국지방재정논집』. 한국지방재정학회.
- _____. (2003). 지방소비세도입의 정책과제. 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- 이영희. (2001). 부가가치세 일부의 지방이양을 통한 지방소비세 도입방안. 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- 이장희·이상철. (2003). 지방분권화를 위한 지방재정확충방안. 『세무회계연구』. 한국세무회계학회.
- 이재원. (2004). 지역경제 활성화를 위한 자치단체 세입연계방안: 지역혁신, 기업주의 지방정부, 그리고 지방세입구조. 『지방세』. 한국지방재정공제회.
- 이재은. (2003). 재정분권에 따른 지방세의 방향. 『지방세』. 한국지방재정공제회.