

지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안

Recent Debates on the Introduction of Local Consumption Tax and Some Policy Suggestions

주 만 수* · 최 병 호**

Joo, Man-Soo · Choe, Byeong-ho

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 세원할당 이론과 소비지표를 이용한 지방소비세 도입
- III. 지방소비세 도입에 따른 재원중립성 쟁점과 극복방안
- IV. 요약 및 결론

이 논문의 목적은 부가가치세를 기반으로 삼는 지방소비세의 도입을 둘러싼 다양한 논리 및 쟁점을 검토함으로써 지방소비세 도입의 한계를 극복할 수 있는 정책대안을 제시하는 것이다. 다양한 쟁점들의 본질적 측면을 체계적으로 분석하기 위하여 단계적으로 접근하는데, 먼저 지방의 세율결정권과 관련해서는 세율결정권을 인정함에 따른 편익과 손실을 비교한다. 다음으로 세율결정권 행사가 불가능하거나 편익에 비해 비용이 크다면 도입 자체를 포기하고 대안을 모색하는 것과 소비지표를 고안하여 배분하는 방안 간의 실익을 비교한다. 비교 결과 소비지표에 의한 지방소비세 도입이 순편익을 제공할 것으로 확인하고 중앙정부와 지방정부 사이의 재원중립성을 유지할 수 있는 방안을 모색한다.

□ 주제어: 지방소비세, 부가가치세, 세율결정권, 재원중립성

* 한양대학교 경제학부 교수

** 부산대학교 경제학과 교수

논문 접수일: 2009. 4. 7 심사기간(1, 2차): 2009. 5. 26~2009. 6. 17, 게재확정일: 2009. 6. 25

We propose some policy ideas to overcome the restrictions on the introduction of local consumption tax based on VAT through the systematic investigation on the recent debates. We find that the costs of authorizing local tax autonomy for the local consumption tax would be greater than its benefits, even though the authorization is feasible. However, it is found that we are able to expect some net-benefits from the introduction of local consumption tax by employing a well-defined revenue distribution index. Finally, we suggest some policy ideas to overcome the problem of deterioration in both vertical and horizontal fiscal equalization that can be expected from the introduction of local consumption tax.

□ Keywords: Local Consumption Tax, VAT, Tax autonomy, Fiscal Equalization

I. 서론

지방자치제도를 시행한지 15년의 시간이 경과되면서 분권은 우리 사회시스템의 한 축으로 자리 잡게 되었다. 그러한 과정에서 지방재정의 규모나 구조 등 재정적 측면에서의 논란은 지속되어왔으며, 최근에 들어서는 지방세를 포함한 지방의 과세권에 관한 논의가 그 중심에 놓여있다. 특히 지난 2008년 말 정부의 감세정책과 세제개편, 수도권 입지규제 완화 등에 대한 지방의 반발이 심해지면서 정부 합동으로 제시한 「지역경제활성화 대책」에서 지방소비세와 지방소득세의 도입을 검토한다는 내용이 발표된 이후로 이 문제는 지방재정 분야에서 핵심 이슈가 되고 있다.

재정분권을 지방정부가 주도적으로 조세수입을 마련하고 지출 프로그램을 결정하는(법적) 능력(Theißen, 2003), 혹은 지방정부의 지출과 수입에 관한 독립적인 의사결정력이라고 정의한다면, 지방세에 관한 지방정부의 과세권은 재정분권의 필수적인 구성요소가 된다. 즉, 배분 상의 효율성 제고를 재정분권의 경제적 근거라고 할 때, 주민들의 선호에 적합한 공공 서비스를 공급하며, 지방세를 통하여 필요한 재원을 확보할 수 있는 지방정부의 능력은 효율성을 보장하는 전제조건이 된다.

물론 재정분권으로 인해 항상 효율성이 달성되는 것은 아니다. Oates(1972)의 분권화정

리에서는 분권이 효율적이기 위해서는 지방공공서비스의 누출효과(spillover effect)가 없어야 하며 그 공급과정에서 규모의 경제가 없어야 한다는 점을 지적하고 있다. 즉 분권체제 하에서 한 지방이 제공하는 공공서비스로부터의 편익이 다른 지방으로 누출된다면 국가적 최적과 개별 지방의 최적 사이에 괴리가 발생하여 비효율을 초래한다(Besley and Coate, 2003). 또한 공공서비스를 지방정부 단위로 공급한다면 중앙정부가 대량 공급하여 획득할 수 있었던 규모의 경제에 의한 이득을 포기해야 하는 비용이 발생할 수 있다. 나아가 지역 간 이동 가능한 세원에 대해 지방정부들이 독립적으로 지방세를 부과하면 지역 간 조세경쟁이 발생하여 공공서비스의 과소 공급이라는 비효율을 초래한다(Wilson, 1999 등).

이러한 문제와 함께 정부간 재정이전의 규모 및 이전 방식과 관련해서도 다양한 우려가 제기된다. 정부간 재정이전은 지방정부에게 재원을 제공함으로써 재정건전성을 제고하는 역할 이외에도 재정관리, 공공서비스 공급 상의 효율성과 형평성, 그리고 주민들에 대한 정부의 책임성 등에 영향을 미치게 된다(Smart, 2007; Shah, 2007 등). 이전재원의 긍정적인 역할에도 불구하고 지방재정수입에 대한 이전재원의 비중이 과도하다면 지방정부의 재정적 활동에 관한 중앙정부의 개입이 확대될 위험이 커지며 지방정부 입장에서는 재정지출의 비용이 낮아지므로 의사결정 상의 책임성이 축소된다(Oates, 1993). 또한 지방정부가 연성예산 제약(soft budget constraint)에 직면해 있다면, 지방정부는 법적으로 보장된 재정수입 확보에 관한 권한(revenue autonomy)을 행사하지 않는 동시에 중앙정부로부터 더 많은 재원을 조달하려고 노력하게 되어 중앙정부에 대한 의존도가 확대된다(Oates, 2008; Martinez-Vazquez, 2007). 이러한 연성예산제약에 따른 폐해는 지방의 재정지출에 대한 이전재원의 비중이 클수록 증가한다.

재정분권에서 지방세의 중요성은 이와 같은 이전재원과 관련된 문제와 함께 부각된다. 성공적인 재정분권을 위해서는 수직적 또는 수평적 재정형평화에 필요한 이전재원 규모의 합리적 결정 및 지방정부의 인센티브를 왜곡하지 않는 배분방식의 고안이 필요하다. 하지만 지방정부가 실질적이면서도 실효성 있는 재정자율권을 보유하고 자신의 재정적 행위에 대해 책임을 지며, 궁극적으로는 재정분권의 효율성을 제고하기 위해서는 지방세가 지방재정수입의 상당 부분을 차지하는 지방재정구조와 함께 지방세의 가격기능이 전제될 필요가 있다.

우리나라 재정분권의 현실적인 진행과정을 관찰하면 지방세의 역할이 지방재정 이론이 제공하는 교훈과는 다르게 전개되고 있음을 알 수 있다. 총재정사용액을 기준으로 할 때, 2001년에는 중앙정부가 51.6%, 지방정부 35.3%, 교육자치단체 13.1%를 각각 차지하므로 중앙의 비중이 지방에 비해 약 16%p나 높았다. 그 후 지방의 비중이 급격히 증가하여 2007년에는 지

방의 비중이 중앙의 비중을 초과하기 시작하였으며, 2008년에는 지방의 비중이 오히려 약 5%p 정도 더 높은 것으로 나타난다(행정안전부, 2008). 특히 참여정부 하에서는 재정지출의 무게 중심이 지방재정으로 이동하였는데(임성일, 2008), 지방재정수입에 대한 이전재원의 비중은 1990년대의 20~30%에서 2000년대에 들어서는 40% 내외로 크게 상승한 반면 지방세 수입의 비중은 1990년대의 50% 수준에서 2000년대에는 40%대로 하락하였다(행정안전부, 2008). 또한 총조세 대비 지방세 비중은 1995년 이후 20% 내외에서 일정한 수준을 유지해왔다.¹⁾ 이러한 사실은 지방재정규모의 외형적 확대의 주요인이 지방세라기보다는 이전재원의 증가임을 의미한다.

지방재정수입의 과도한 이전재원 의존현상은 지방소비세와 지방소득세 도입 논의의 중요한 배경이 된다. 즉 재정분권이론에서 제시하는 지방세의 역할을 인정한다면 평균적인 의미에서 지방세가 지방재정에서 차지하는 비중을 높이는 한편 한계적인 의미에서 과세자주권 행사에 따른 지방세의 가격기능을 강화할 필요가 있다는 것이다. 더욱이 소득이나 소비 등 경제 성장과 밀접한 관련이 있으며 충분한 세원을 가진 조세는 대부분 국세로 편성되어있기 때문에 지역경제활동의 성과가 지방재정수입과 뚜렷한 연계를 맺지 못하는 지방세의 구조적 문제점도 그 배경이 된다.

본 논문은 이러한 배경에 따라 지방소비세가 필요함에도 그 도입을 제약하는 핵심적인 논점을 정리하고 그 해결방안을 포괄적으로 모색하고자 한다. 많은 선행연구들이 지방소비세 도입의 필요성과 도입방안을 논의하거나 도입에 따른 재정효과를 산정하고 있다. 지금까지 제안된 지방소비세 도입 방안 중 가장 유력한 방안은 국세인 부가가치세의 일정 부분을 지방소비세화하면서 소비지표를 통해 지방의 세수로 삼자는 안인데, 다음과 같은 여러 가지 쟁점이 존재한다.

첫째, 가장 근본적인 쟁점은 지방정부에 대한 세율결정권 부여와 관련된 것이다. 하위정부 차원에서 부과하는 부가가치세의 세율결정권에 관해서는 지금까지 여러 가지 대안들이 학술적으로 논의되거나 일부 국가에서 실제로 실행되어왔다. 하지만 세율결정권 인정에 따른 편익과 비용, 구체적인 실행 방안 및 우리나라에서의 적용 가능성 등에 관해서는 많은 논란이 있다.

1) 총조세 대비 지방세 비중은 1995년에 21.2%를 나타낸 후 20% 내외에서 등락하였으며 2008년에는 20.8%였다(행정안전부, 2008).

둘째, 우리나라에서 지방소비세 도입의 필요성과 그 방안을 논의한 많은 선행연구들의 일관된 결론은 부가가치세의 일정부분을 지방소비세화하여 이를 소비지표에 의해 지방세수로 배분하자는 것이다.²⁾ 여기서 소비지표는 원산지기준이 적용되는 부가가치세와 소비지기준을 적용해야하는 지방소비세 간의 괴리를 제어하기 위한 것으로서 최종소비자가 부담한 부가가치세를 그 소비가 발생한 지방의 세수로 귀속시키는 역할을 한다. 하지만 이러한 지방소비세 도입 방안은 지방교부세와 같은 이전재원과 차별화할 수 없다는 반론에 의해 논쟁이 지속되고 있다.

셋째, 일단 소비지표에 의한 지방소비세를 논리적으로 받아들인다고 하더라도 지방소비세 세수의 상당부분이 수도권 지역의 재정력이 우수한 자치단체에 배분되어 재정력 격차가 더욱 확대되며 이들 지역은 보통교부세 불교부단체이어서 재정조정제도로 해소할 수 없다는 것이다.³⁾ 새로운 제도 도입이 비록 사회적인 편익을 확대한다고 하더라도 개별 자치단체들의 재원 감소를 초래한다면 정치적으로 수용하기 어려울 것이므로 이 역시 해결해야할 과제이다. 이들은 중앙정부와 지방정부 등 정부계층간 재원 중립성과 지방정부들 사이에서의 재원중립성을 포함한다.

본 논문은 이와 같은 세 가지 핵심적인 쟁점을 위주로 지방소비세의 도입과 관련된 쟁점을 논의하고 이와 관련된 지방소비세의 한계를 극복할 수 있는 정책방안을 제시하고자 한다. 특히 최근 들어 활발히 진행된 지방세 세원이 갖추어야할 특성과 부가가치세 기반 지방소비세에 관한 문헌들을 심도 깊게 조사하여 이론적 논쟁의 핵심을 정리한다. 서론에 이어 제2절에서는 지방소비세에 관한 이론적 근거로서 세원할당의 이론과 함께 부가가치세 기반 지방소비세의 동향, 지방소비세에 대한 세율결정권 인정의 편익과 비용 논의를 통한 소비지표 사용의 불가피성, 그리고 바람직한 소비지표의 선정 등을 논의한다. 제3절에서는 지방소비세 도입에 따라 중앙-지방 간 그리고 지방정부들 사이의 재정중립성을 유지할 수 있는 다양한 정책방안을 모색한다. 제4절에서는 논의결과를 요약한다.

2) 지금까지 국내에서 제안된 지방소비세 도입과 관련된 논의는 김대영·유태현(2007), 유태현·한재명(2007a), 광채기(2008), 김대영(2009) 등에 잘 요약되어 있다.

3) 김현아(2003)과 유태현·한재명(2007a)은 지방소비세 도입에 따른 자치단체별 재원변화 효과를 분석한다.

II. 세원할당 이론과 소비지표를 이용한 지방소비세 도입

1. 전통적 세원할당 이론과 새로운 견해

전통적인 조세할당 이론은 이른바 Tiebout-Oates-Musgrave(TOM) 모형의 두 가지 핵심 가정에 기초한다. 첫째, 하위정부의 기능은 지방공공재를 공급하는 배분적 기능에 한정되어야 하며, 거래, 노동 및 자본 등 잠재적으로 이동 가능한 세원에 대한 하위정부의 과세는 왜곡이 불가피하다는 것이다(Bird, 2008). 이러한 가정은 정부의 기능을 자원배분, 소득재분배 및 경제안정화 등의 세 가지로 구분한 Musgrave(1959, 1983)의 견해와 함께 공공서비스 공급에 있어서 분권의 편익을 강조한 Tiebout(1956)와 Oates(1972)의 견해를 반영한 것이다.

이런 가정을 수용한 세원할당의 원리는 Oates(1996)가 잘 정리하고 있다: 첫째, 하위정부는 가능한 한 이동 가능한 가계나 생산요소에 대한 편익과세에 의존해야 한다; 둘째, 재분배 등의 이유로 이동 가능한 경제단위에 대한 비 편익과세가 필요할 때에는 상위정부가 과세해야 한다; 셋째, 하위정부가 비 편익과세를 부과할 때에는 지역간 이동성이 상대적으로 낮은 세원에 대해 과세해야 한다. 또한 하위정부는 상대적으로 이동성이 적은 세원, 상대적으로 균등하게 분포된 세원, 상대적으로 안정적인 세원 등에 대해 과세해야 한다는 Ter-Minassian(1997)의 주장도 같은 선상에 있다. 나아가 Martinez-Vazquez(2007)는 지방세가 지녀야 할 바람직한 원칙으로서 편익원칙, 세원의 공정한 분포, 세원의 이동 불가능성, 지리적 중립성⁴⁾, 행정적 실행가능성, 세원의 안정성, 조세부담의 가시성, 세원할당의 안정성 등 여덟 가지 원칙을 주장한다. 또한 그는 지방세는 누진세율 구조를 통해 소득을 재분배하려는 시도를 하지 않아야 한다는 점을 강조한다.

이상에서 언급한 지방세에 대한 다양한 요구 중에서 누구나 강조하는 가장 중요한 사항은 편익원칙이다. Musgrave의 정부 기능에 관한 분류에서 하위정부가 주로 담당하는 기능은 공적 자원의 효율적인 배분 증진과 관련된 활동임을 고려한다면 하위정부의 조세는 재정지출과 그를 통해 주민들이 제공받는 편익을 효과적으로 연계시킬 수 있어야 한다는 것이다. 이는 지방세는 하위정부의 재정수입의 근간이 되어야 하는 동시에 지방세의 과세와 재정지출에

4) 지리적 중립성이란 하위정부의 조세는 국내 또는 국제 거래를 방해하지 않으며, 경제활동의 입지를 왜곡하지 않으며, 조세수출을 발생시키지 않아야 한다는 것이다.

있어서 편익원칙을 제대로 적용하기 위하여 과세자주권을 보유해야 함을 의미한다. 여기서 과세자주권이란 하위정부가 자신의 재정지출과 관련하여 세율 조정을 통하여 한계적으로 자체수입의 규모를 효과적으로 통제할 수 있는 능력을 의미한다(McLure, 1998; 2000a; 2001)⁵⁾.

최근 들어 전통적인 세원할당의 원리에 대하여 이론과 현실의 괴리, 재정분권의 진행과 지방정부의 지출책임 증가 등의 측면에서 비판이 제기된다. 우선 대부분 국가들에서 나타나고 있는 현실은 이론에서 제시하는 바와는 상당히 차이가 있다는 것이다. 현실적으로 나타나는 세원할당의 모습에는 그 국가의 역사와 환경이 중요한 역할을 하며(McLure, 2001), 나아가 세원할당은 이론이 제시하는 바를 일관되게 적용하기 보다는 특수한 역사적 상황 하에서 정치적 타협의 산물이다(Bird, 1999). 때문에 세원할당의 현실적인 모습은 국가에 따라 매우 다양하며 모든 상황에 적합한 유일한 세원할당 방식은 존재하지 않는다(Martinez-Vazquez, 2007).

한편 전통적인 조세할당의 원리를 따른다면 하위정부의 자체재원은 자신에게 할당된 지출 책임을 담당하기에는 부족할 수밖에 없다는 비판도 제기된다(Bird, 1999; 2008). 즉 하위정부에 대한 지출책임의 할당과 대비할 때, 전통적 세원할당 모형에 따른 지방세는 하위정부가 자신의 책임을 다하기에는 부족한 것이 일반적이다. 이러한 이유로 상하위 정부간 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance) 문제가 발생하며, 이를 해소하기 위해 재정이전이 필요하게 된다. 이에 관한 경험적 증거는 하위정부의 재정자율권에 관한 Blöchliger and King(2006)의 최근 연구에서 볼 수 있는데, 1995년 이후 10년간 기간 동안 모든 OECD 국가에서는 하위정부의 지출은 조세수입을 훨씬 초과하며, 이러한 수입과 지출간의 격차는 차츰 확대되어왔다는 것이다. 여러 연구가 지적하듯이 상당한 수준의 수직적 재정불균형이 존재한다면 하위정부가 자신에게 부여된 재정지출 책임을 수행함에 있어서 상위정부로부터의 이전재원의 역할이 그 만큼 중요해지며, 이는 자율성, 효율성 및 재정책임성 측면에서 여러 가지 문제를 초래할 가능성이 있다. 특히 이전재원이 지방재정에서 차지하는 비중이 과도하게 높을 때는 지방정부는 주민들의 부담과 재정지출을 연계시키고자 시도하는 대신 재정부족을 호소하면서 자신이 비용을 지불할 필요가 없는 이전재원을 추가적으로 확보하고자 노력하는, 이른바 재정적 측면에서의 '공유지의 비극' 현상이 나타날 수 있다(Martinez-Vazquez, 2007).

5) 이와 유사하게 Bird(1993; 1999, 2008)도 의미 있는 세원할당이란 자체수입을 의미 있는 방식으로 결정할 수 있는 능력과 책임으로서 하위정부가 명목세율 결정을 통해 실효세율에 영향을 미칠 수 있는 능력을 보유하는 것이 중요하다는 것이다. 나아가 Martinez-Vazquez(2007)도 세원할당에 있어서 가장 중요한 원칙은 지방정부 관리들의 책임성을 제고하는 수단으로서 과세자주권을 제공하는 것이라고 주장한다.

이러한 비판들을 배경으로 Bird(1999; 2008)는 세원할당의 문제는 지출책임의 할당에 따라 결정되어야 하며, 지방정부의 재정지출책임(기능)이 달라짐에 따라 조세할당은 달라져야 한다고 주장한다. 예를 들어, 하위정부가 단순하고 기본적인 공공서비스 공급에 대한 책임만 진다면 재산세나 사용료 등을 통해 필요한 재원을 마련할 수 있겠으나, 많은 비용이 드는 교육이나 건강 등 사회서비스에 대한 책임을 지는 경우에는 보다 풍부한 수입을 보장하는 지방세가 필요하다는 것이다. 이러한 견해는 세원할당은 지방정부의 지출책임 변화와 연관되어야 하는데, 상위정부와 하위정부의 재정적 역할이 변화되는 추세 하에서 규범적인 세원할당의 원칙을 고수하기보다는 지방의 지출책임의 변화, 경제여건의 변화 등을 반영하여 지방이 스스로 재원을 통제할 수 있는 여건을 마련해야 한다는 차원에서 접근해야 함을 강조하는 것이다. 즉 지방의 지출책임이 증가되고 지방정부가 이를 책임성 있게 수행하기 위해서는 지방정부는 보다 큰 수입원에 접근할 수 있어야 하는데(Bird, 2008), 이는 지방정부가 자신의 권한과 책임 하에 통제할 수 있는 재정수입이 평균적인 의미에서 증대되어야 함을 의미한다.

이상에서 언급한 세원할당에 관한 이론을 정리하면 다음과 같다. 하위정부의 조세는 기본적으로 편익과세가 되어야 하지만 이를 좁은 의미에서 해석한다면 하위정부의 자체재원이 자신에게 할당된 재정지출 책임을 수행하기에는 부족하게 된다. 따라서 지방세 중심으로 재정수입구조를 유지할 수 있도록 편익과세의 범위를 확장하는 것이 필요하다.

2. 부가가치세 기반 지방소비세의 동향

전통적으로 대부분의 조세전문가와 학자들은 부가가치세는 국세여야 한다는 점에 동의해왔는데, 그 이유로는 소비지기준 부가가치세의 실현불가능성, 높은 행정비용과 순응비용, 중앙정부의 부정적 입장, 거시경제적 통제 문제 등이 지적되었다(Bird and Gendron, 2001). 이 중에서 가장 큰 문제점은 원산지기준(origin basis)을 적용하는 부가가치세와 소비지기준을 적용해야만 하는 지방소비세 간의 괴리로 인해 발생하는 문제이다.⁶⁾ 즉 소비지원칙 지방 부가가치세가 불가능하다고 생각하는 전통적 견해에서는 하위정부에서 부가가치세를 부과할 수 있는 유일한 방안은 원산지기준에 따르는 것인데, 이 경우 지방간 세율의 격차가 난다면 결과는 매우 왜곡적이므로 하위정부의 과세권을 포기해야만 도입이 가능하다고 본다.

6) 소비지원칙(destination-based) 부가가치세는 조세를 부과하는 지역에서의 소비에 대해 과세(수입에 대해서는 과세, 수출에 대해서는 비과세)하는 방식이며, 원산지원칙 부가가치세(origin-based)는 조세를 부과하는 지역의 생산에 대해 과세(수출에 대해서는 과세, 수입에 대해서는 비과세)하는 방식이다.

또한 소비지기준(destination basis) 부가가치세는 지역간 거래에 대한 청산(border control)이 있어야만 가능하며, 그렇지 않을 경우에는 청산소(clearing-house) 방식을 따라야 하는 것으로 알려져 있는데, 국내 지역간 거래에서는 양자는 모두 적용이 곤란하다고 본다. 이와같이 전통적인 견해에 따르면, 부가가치세 부과는 원산지기준을 적용하는 것이 바람직하며, 원산지기준에 따른 지방 부가가치세를 도입하여 하위정부에게 세율결정권을 인정한다면 지역간 거래(cross border trade)로 인해 매우 왜곡적인 결과가 초래될 수 있음을 우려한다.

최근 징세기술의 발전 등의 환경변화에 따라 편익원칙에 입각하여 하위정부에게 충분한 조세수입을 보장할 수 있는 소비지기준 부가가치세(destination-based VAT)에 대해 논의가 활발하다(Bird, 1999, 2008; Bird and Gendron, 2001; Martinez-Vazquez, 2007 등). Bird(1999)는 하위정부가 상당한 재정지출 책임을 부담하는 경우에는 개인소득세에 대한 부가세와 부가가치세에 대한 부가세가 유일한 해법임을 주장하면서도 개인소득세에 대한 부가세는 개발도상국에서는 충분한 수입을 보장하지 못하므로 부가가치세가 더 중요하다고 강조한다. 또한 Martinez-Vazquez(2006)는 소비지기준 부가가치세는 편익원칙에 보다 적합하며 경제활동의 입지를 왜곡할 가능성이 적다는 점을 강조한다.⁷⁾

여러 국가에서 소비지기준 지방 부가가치세를 실제로 사용하고 있으며, 이론적인 차원에서 하위정부 차원의 부가가치세의 적용가능성을 전제로 실행 방안을 논의하는 연구들이 많이 이루어지고 있다. 지금까지의 경험에 의하면 캐나다의 퀘벡 주에서 사용하고 있는 2중 부가가치세(Dual VAT: 주정부의 QST와 연방 GST)는 가장 이상적인 방식으로 지목되고 있다(持田信樹, 2007; Martinez-Vazquez, 2007 등). 2중 부가가치세의 핵심은 영세율의 적용과 이연지불방식(zero-rating/deferred payment approach)으로서 다른 지역에 거주하는 등록 수입업자에게 수출하는 재화에 대해서는 영세율이 적용되며, 수입업자는 재화 판매 시 자국의 세율로 수입품에 대한 부가가치세를 자국에 납부하는 방식이다. 이러한 방식은 소비지원칙을 적용하면서도 하위정부의 세율결정권이 행사될 수 있다는 점에서 부가가치세 기반 지방소비세에 대한 부정적 견해를 극복할 수 있는 좋은 사례가 된다.

한편 지방 부가가치세에 관한 선행연구들에서는 소비지원칙에 따르면서 지방의 세율결정권이 보장되는 다양한 방식을 제안하고 있는데, <표 1>에 정리된 바와 같다.⁸⁾ 선행연구들이

7) 지방소비세의 가장 일반적인 모습은 미국의 주정부에서 사용하는 최종판매에 대한 판매세(retail final sales tax)인데, 최근 견해에서는 국세인 부가가치세가 이미 존재하는 경우에는 지방 부가가치세가 소매판매세에 비해 우월한 것으로 본다(Fox and Luna, 2003).

8) 부가가치세 기반 지방소비세를 사용하고 있는 국가들의 경험과 현실, 문제점 등에 관해서는 Bird and

이처럼 다양한 방식을 제시하고 있다는 사실은 이론적으로 지방의 세율결정권을 보장하는 소비지원책 부가가치세의 적용이 가능함을 알려주지만 다른 한편으로는 각 제도들이 장단점을 지니고 있어 완벽한 지방 부가가치세 제도를 갖추기가 그만큼 어렵다는 점을 역설적으로 보여주는 것이다.

<표 1> 지방 부가가치세의 유형과 내용

	청산방식	사례, 제안	장점	단점
Dual VAT	<ul style="list-style-type: none"> - 이연지불방식(매입세액공제의 일시적 중지) - 특정지역의 최초판매액에 대해서만 지방소비세 부과 - 타 지역으로의 이출에 대해서는 면세 	<ul style="list-style-type: none"> - Bird & Gendron (1998) - EU, QST 	<ul style="list-style-type: none"> - 각 지역의 세율결정권이 완전히 보장됨 - 별도의 청산시스템(cleaning house)을 필요로 하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> - 이출사업자에 대한 환급 업무 발생, 방대한 환급업무량 - 지역내 거래를 이출로 위장한 부당 환급 발생 가능성
CVAT	<ul style="list-style-type: none"> - 이연지불방식 적용 - 특정지역 최초판매액에 지방소비세 부과, 타 지역 이출에 대해서는 지방소비세 면세 - 타 지역 이출에 대해서는 일정율의 CVAT 부과, 다음 단계 거래시 환급 	<ul style="list-style-type: none"> - McLure (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> - 세율결정권 보장 - 지방소비세에 대한 청산 불필요 - 탈세방지 효과 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자에 대한 추가적인 세부담 발생 가능 - CVAT에 대한 세무업무 및 청산시스템 필요 가능성
VIVAT	<ul style="list-style-type: none"> - 이연지불방식 적용 - 특정지역 최초판매액에 지방소비세 부과, 타 지역 이출에 대해서는 지방소비세 면세 - 모든 등록사업자에 대해 일정율의 VIVAT 부과, 다음 단계 거래시 환급 	<ul style="list-style-type: none"> - Keen & Smith (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> - 세율결정권 보장 - 지방소비세에 대한 청산 불필요 - 탈세방지 효과 - 모든 사업자에 대한 동일한 납세의무부과 	<ul style="list-style-type: none"> - 도·소매 구분의 어려움 - 도매를 소매로 가장한 부정 환급 발생 가능성 - 등록사업자 및 비등록사업자 구분 등 추가적인 세무업무
세액공제청산	<ul style="list-style-type: none"> - 세액공제청산방식 - 지역간 클리어링 시스템 적용 	<ul style="list-style-type: none"> - EC위원회 (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> - 부가가치세의 기본적인 메커니즘에 매우 충실 - 세율결정권 보장 - 탈세 및 조세회피 가능성이 매우 낮음 	<ul style="list-style-type: none"> - 별도의 청산시스템 필요 - 정확한 이입·이출 파악의 어려움과 과다한 업무량
매크로청산	<ul style="list-style-type: none"> - 각 거래 단계별 세액공제적용 - 통계를 이용한 매크로적인 청산 	<ul style="list-style-type: none"> - 持田信樹 (2007) 	<ul style="list-style-type: none"> - 납세자에 대한 추가적인 세 부담, 세무부담이 없음 - 청산을 위한 별도 시스템 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 소비액에 따른 청산시 소비지원책에 따른 귀속세수와 불일치

Gendron(1998, 2001), McLure(2000), Bird(1999, 2008), Martinez-Vazquez(2007) 등에 잘 정리되어 있다. 유태현·한재명(2007b)는 국내외 선행연구에서 제안된 다양한 유형의 지방 부가가치세에 대하여 자세히 설명하고 있다.

3. 지방소비세 세율결정권 부여의 편익과 비용

앞서 살펴본 바와 같이 세율결정권이 보장되는 소비지원칙 지방 부가가치세는 이론적으로 가능하며 현실적으로도 채택되고 있다. 그러나 지방소비세를 설치한지 10년이 넘는 경험을 가진 일본의 경험을 통해서도 알 수 있듯이 세율결정권을 인정하는 소비지원칙 지방 부가가치세를 급격하게 도입하는 것은 용이한 문제가 아니다.⁹⁾

그러므로 부가가치세 기반 지방소비세의 도입을 논의하기 위해서는 다양한 현실적 여건과 한계를 인정한 상태에서 도입에 따른 편익과 비용을 판단할 필요가 있다. 지방의 세율결정권 유무에 따라 차이는 있지만, 지방소비세를 도입한다면 재정분권의 진전에 따른 편익 확대가 기대된다. 반면에 제도 이행과 조세행정과 관련된 비용뿐 아니라 비효율성의 확대에 따른 손실이 발생할 수 있다. 따라서 지방소비세의 도입 여부는 도입으로 사회가 얻을 수 있는 순편익이 존재하는가 하는 문제로 귀결된다. 하지만 이 순편익을 계량적으로 산출하는 것은 거의 불가능하므로 논리적 설명을 통하여 정책도입에 대한 판단을 할 수 밖에 없다.

먼저 지방이 세율결정권을 갖는 지방소비세의 도입에 대해 고려해보자. 지방정부 또는 주정부가 독자적인 세율결정권을 갖는 부가가치세를 채택하고 있는 국가는 캐나다, 브라질, 아르헨티아, 인도 등이다. 이들 국가들에 있어서는 과세자주권을 갖는 지방정부 관할 구역의 면적이 상당히 넓으며, 각 지역의 경제활동이 그 중심지에서 주로 이루어지기 때문에 상대적으로 지역간 거래가 빈번하지 않다는 공통점이 있다(Bird, et al. 2006). 반면 우리나라의 경우에는 국제거래가 많을 뿐 아니라 주요 산업의 지역별 전문화가 이루어져 있으므로 지역간 상호의존도가 크며 상대적으로 지역간 거래가 매우 빈번하다. 이러한 현실 하에서 현재의 세무행정 기술수준에서는 제도 이행과정에서 발생하는 비용과 제도 실행에 따른 조세행정비

9) 일본의 지방소비세는 국제인 소비세액을 과세표준으로 삼아 국제 소비세의 일정 세율로 부과하는데, 최종소비자와 세수 귀속을 일치시키기 위하여 일정 기준에 의해 도도부현 간 청산을 하고 있다. 청산 기준인 '소비에 관련된 지표' 중 3/4은 연간소비판매액과 서비스업대개개인사업수입액(서비스업 부문에서 개인소비자를 대상으로 판매한 금액)의 합계액으로, 나머지 1/4은 인구 및 종업원수를 반영하여 계산한다. 持田信樹(2007)는 지방소비세 도입 이후 10년간 일본의 경험을 바탕으로 다음과 같은 문제점을 지적하고 있다: 도도부현 스스로가 지방소비세를 부과 징수하고 있지 않고 중앙정부가 대신 징수하며, 또한 「국제인 소비세액」을 과세표준으로 삼는다는 문제; 도도부현이 세율결정권을 소유하고 있지 않고 국제 소비세의 일정 세율로 부과에 따른 지방세로서의 위상의 문제; 최종소비자와 세수 귀속의 일치를 위해 도도부현간에 청산을 행하고 있으나 그 근거가 불확실하며, 또한 청산 기준이 각 도도부현에 있어서의 최종소비액을 정확하게 반영하고 있는가에 관한 문제; 국제인 소비세의 세율 변경과 관련하여 세율 변경분을 중앙과 지방이 어떻게 배분하는 것이 적정인가에 관한 문제.

용이 상당히 클 것으로 우려된다. 구체적으로 과세당국의 징수비용뿐 아니라 납세순응비용이 크게 상승할 것으로 판단되는데, 특히 부가가치세 세액 대비 순응비용 비율은 기업보다 소액 납세자인 개인이 더 높기 때문에 이들의 실질적인 세 부담이 더 크게 증가할 것으로 예상된다(김형준·박명호, 2007). 또한 각 지방자치단체가 세율결정권을 가짐으로써 서로 다른 세율로 과세할 수 있게 된다면 지역간 조세경쟁에 의해 세율이 최적 수준에서 결정되지 않기 때문에 사회적 후생손실이 상당히 발생할 수 있다(Zodrow, 2007). 특히 우리나라의 경우 국토면적이 좁고 인구밀도가 높기 때문에 지방정부가 세율결정권을 가진다면 지역의 경계선에서 조세경쟁이 극심할 위험이 있다. 결과적으로 우리나라에서 각 자치단체가 세율결정권을 갖는 지방소비세를 도입한다면 이로 인해 얻을 수 있는 분권의 편익에 비해 각종 비용이 더 커질 우려가 높다.¹⁰⁾

지방자치단체가 세율결정권을 갖는 지방소비세의 도입이 곤란하다면 지방소비세 도입과 관련된 논의의 핵심은 상당히 단순화된다. 즉, 지방정부의 세율결정권이 적용되지 않더라도 지방소비세 도입을 통해 이전재원 위주의 지방재정구조를 완화할 것인가 혹은 자치단체의 세율결정권 행사가 불가능하기 때문에 그 도입을 포기하고 대안을 모색해야 하는가에 대해 판단해야 한다.

우리나라의 현행 지방세구조 하에서 충분한 조세수입을 보장하면서도 자주권 세율결정권을 유지할 수 있는 대안을 검토할 수 있으며 그 주요 지방세목은 취득세, 등록세, 주민세, 재산세 등이다. 하지만 이들을 이용한 세수확대에는 한계가 있다. 취득세와 등록세 등 부동산 거래관련 세제는 부동산시장의 효율성 증진을 위하여 세율을 하향 조정하는 추세이다. 재산세는 이미 세율이 상당히 상향 조정되어 소득대비 재산세 부담이 상당히 높은 편이다. 따라서 이들 세목의 법정세율의 인상을 통한 세수확대를 추구하기는 어려운 상황이다. 오히려 주민세소득할 중에서 개인소득에 부과하는 소득세할을 지방공공서비스에 대해 가격기능이 작동할 수 있도록 거주지원칙에 입각한 지방소득세로 전환하고 소득에 비례적으로 과세하는 것이 대안이 될 수 있다.¹¹⁾ 하지만 이는 국세 소득세가 추구하는 국가전체적인 소득재분배 정책과

10) 우리나라에서 부가가치세 기반 지방소비세를 도입하자는 기존 논의들 중 유태현·한재명(2007b)은 지방정부가 세율결정권을 행사하는 다양한 방안에 대해 검토한다. 하지만 현실점에서 지방정부에게 세율결정권을 부여해야함을 주장하는 경우는 찾기 어렵다. 물론 일부 연구는 자치단체가 지역토착적인 업종의 매출액에 대해 세율을 결정하는 매상세 형태의 지방소비세 도입을 주장하지만 이에 대해 Zodrow(2007)은 위에 설명한 비효율성 외에도 산업구조의 수직결합 등에 의한 사회후생손실이 발생할 수 있다고 우려한다.

11) 이에 대한 자세한 논의는 편익과세원칙에 입각하여 지방세제를 평가한 주만수(2008)를 참고할 수 있다.

연계되어 있으므로 지방소득세만으로 충분한 세수를 확보하는 것은 한계가 있다.

반면에 각 자치단체들이 세율결정권을 갖지 못하더라도 재원을 확보하여 소비지원칙에 따라 배분하는 지방소비세를 도입한다면 부가가치세가 전적으로 국세인 경우에 비해 지방자치단체의 행위를 바람직한 방향으로 변화시킬 가능성이 높다.¹²⁾ 그것은 첫째, 자치단체는 세원 규모를 확대시키는 다양한 정책수단을 통하여 지방 부가가치세 세수를 증대시키고자 할 것이며, 이는 간접적 방식의 과세자주권 행사로 볼 수 있다. 둘째, 지방소비세 도입과 함께 중앙과 지방간 재원중립성을 유지할 수 있다면 전체적으로 이전재원 의존적 구조를 상당히 완화함으로써 재정책임성을 증가시킬 수 있다.

이와 같이 지방자치단체가 세율결정권을 행사하지 못하더라도 부가가치세의 일부를 재원으로 삼아 소비지원칙에 따라 배분할 수 있다면 사회적인 순편익의 증진에 기여할 수 있다. 물론 지방소비세 도입여부를 결정하기 위해서 고려해야 할 사항이 분권의 이득, 세율결정권, 조세경쟁, 조세행정비용 등의 개념에 국한된 것은 아니다. 지방소비세 도입과 관련된 핵심적인 쟁점 가운데 하나는 상하위정부간 혹은 지방자치단체 간 배분의 형평성에 관한 것이다. 즉, 지방소비세의 도입단계에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 재원배분 혹은 지방자치단체 사이의 재원배분을 중립적으로 유지하는 것이 가능한가의 문제는 정치적으로 매우 민감하다. 따라서 지방소비세 도입과 재원배분의 변화에 대하여 평가할 필요가 있으며 이는 제4절에서 구체적으로 논의하고자 한다. 이 절에서는 우선 소비지원칙에 입각한 배분지표의 개발가능성에 대해 논의한다.

4. 지방소비세의 도입과 소비지표의 선정

지방소비세에 의한 지방정부 과세자주권의 강화와 함께 항상 제기되는 문제는 지역간 세수불균형의 문제인데, 경제활동과 세원의 지리적 분포에 따라 지방자치단체간 수평적 재정형평성이 악화될 위험이 있다는 사실이다. 이러한 우려 때문에 대부분의 기존연구들은 대안을 평가할 때 소비지표 자체의 특성보다는 지역간 형평성에 초점을 맞추는 경향이 있다. 예를 들어 유태현·한재명(2007b)은 소비지원칙에 따른 지역별 과세와 형평성 개선을 위한 배분지표를 동시에 고려한 지방소비세 도입을 주장한다.¹³⁾ 하지만 Martinez-Vazquez(2007) 등이

12) 국제적으로 지방 부가가치세에 관심이 차츰 높아지면서 <표 2>에 제시한 바와 같이 다양한 도입방안이 구체적으로 제안되고 있다. 또한 McLure(2001)가 지적한 바와 같이, 세무행정기술의 발전에 따라 지방정부가 독자적으로 세율을 결정하는 부가가치세가 바람직해질 수 있다.

주장하는 바와 같이 세수 불균형의 우려 때문에 과세자주권 확충을 회피하는 것은 바람직한 해법이 아니며, 수평적 재정불균형은 형평화교부금을 적절히 고안하거나 관련 제도를 정상화함으로써 해소해야 한다. 지역간 지방세수의 격차가 발생하는 것은 대부분 지방자치단체간 경제력의 차이에 기인한 것이며 지역간 재정력 격차는 모든 국가가 경험하고 있다. 따라서 재정력 격차를 우려하여 지방소비세 도입을 반대하거나 혹은 형평성을 우선적으로 고려하여 배분지표를 고려하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다.¹⁴⁾

그렇다면 지방소비세의 도입에 있어서는 소비지원칙에 부합하는 합리적인 배분지표를 도출하는 것이 중요한 과제가 된다.¹⁵⁾ 지방소비세는 비록 지방자치단체가 세율결정권을 갖지 못한다고 하더라도 각 지방의 소비가 활성화됨에 따라 지방소비세 수입이 증가하도록 연계하는 방안을 모색할 필요가 있다. 경제주체들은 소비활동을 위하여 도로 등의 공공서비스를 이용하는데, 이를 제공한 지방자치단체가 지방소비세를 징수할 수 있도록 하여야 각 자치단체는 지역의 소비를 활성화시키려는 유인을 가질 것이다. 소비자는 소비행위를 실현한 지역의 공공서비스를 이용할 것이므로 그 공공서비스를 제공한 자치단체에게 조세를 납부하는 것은 편익원칙에도 부합하며 조세의 가격기능이 간접적으로나마 작동하도록 하는 것이다.

김대영(2003), 김현아(2003) 등 기존의 연구들은 다양한 지방소비세의 배분지표에 대해서 적절성을 검토하였다. 지금까지 제시된 소비지표의 대안들로는 국민소득계정 상의 지역내 총생산에 대한 지출, 국민소득계정의 민간최종소비지출 등의 최종소비지출, 부가가치세의 징수과정에서 확보할 수 있는 지역별 부가가치세액, 소매, 음식, 숙박업 등 국지적 업종의 부가가치세액 혹은 부가가치세 과세표준, 그리고 인구 등이 있다. 이들 각 지표들은 나름대로의

13) 유대현·한재명(2007b)의 연구에서는 지방교부세 뿐 아니라 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 지방재정조정제도가 현재처럼 유지될 때 지방소비세의 도입에 따라 시군단위의 재정수입액 변화에 대해 구체적인 분석을 실시하여 형평성을 유지하기 위한 재정조정제도의 개편방향에 대한 시사점까지 도출하고 있다. 하지만 이연지불방식의 지방소비세가 초래할 조세행정비용을 고려하지 않고 있으며, 형평성 개선을 위한 지방소비세와 지방교부세의 역할에 대해서도 추가적인 설명을 하고 있지 않다.

14) 1인당 GRDP로 측정된 우리나라의 지역간 경제력 격차는 OECD 국가들과 비교할 때 상대적으로 크지 않은 것으로 나타난다(Jourard, 2005; OECD, 2007).

15) 물론 소비지원칙이 지방소비세를 배분하는 절대적인 원칙은 아니다. 대도시 지역의 급격하게 증가하는 재정수요를 충족하기 위해 재원을 조달하는 적합한 방법인 지방소비세는 소비지원칙보다 생산지원칙이 편익과세에 더 부합한다는 주장도 제기된다(Bird, 2008). 하지만 본 절은 지방소비세는 소비지원칙에 입각하여 배분될 때 편익을 적절히 반영한다는 일반적인 연구결과를 수용하고 주만수·임성일(2006)의 연구를 확장시켜 기존에 제안된 다양한 지표를 평가함으로써 바람직한 지표가 무엇인지를 논의한다.

장점을 주장할 수 있지만 소비지원칙에 입각한 지방소비세 배분지표로는 다양한 의미에서 한계를 갖는다.

먼저 지역내총생산에 대한 지출은 국민소득계정의 삼면등가의 원리가 의미하는 바와 같이 지역내총생산과 동일하므로 지역내총생산에 대한 지출에 따른 지방소비세의 배분은 소비지원칙이라기보다는 생산지원칙에 따라 배분하는 것이다. 김대영(2009) 등에서 언급하고 있는 바와 같이 현시점에서 가장 부각된 소비지표는 지역내총생산에 대한 지출의 세부항목인 민간최종소비지출이다. 이는 기본적으로 가계조사를 통해 도출된 금액이므로 각 지역에 거주하는 주민들의 소비액을 의미한다. 따라서 소비지원칙이 아니라 거주지원칙에 입각한 지표이다.¹⁶⁾ 예를 들어 설명하면, 서울에 거주하는 주민이 제주도를 관광하며 소비활동을 한다면 이에 대한 조세는 제주도에 귀속될 것으로 기대하는 것이 지방소비세이다. 그러나 민간최종소비지출에 의해 배분한다면 소비 장소와 관계없이 서울 거주주민의 소비에 관한 지방소비세는 서울시에 귀속될 것이다. 또한 이 지표가 민간소비지출에 국한하고 있으므로 지방정부가 지역경제 활성화정책 등으로 지역내에서 정부소비지출을 확대하더라도 이에 대한 조세는 지역에 환원되지 않는다.

부가가치세의 징수과정에서 확보할 수 있는 지역별 부가가치세액은 생산자가 창출한 부가가치에 대해 과세하는 것이므로 생산지원칙에 따른 배분을 초래한다.¹⁷⁾ 부가가치세 관련 통계 중에서 소매업, 음식점업, 숙박업 등 국지적 업종의 부가가치세 과세표준 혹은 이에 대한 부가가치세액은 어느 정도 지역내 최종소비액을 반영할 수 있다. 하지만 국세청이 집계하는 지역별 부가가치세 관련 통계자료는 납세의무자가 부가가치세 납세를 위해 신고한 자료를 단순 합산한 것으로 최종 확정자료가 아니다. 더욱이 국지적 업종의 사업자들은 대체로 영세한 사업자의 비중이 크므로 부가가치세 간이과세자의 신분을 유지하기 위하여 매출액을 과소 신

16) 각 개인의 소비성향이 모든 지역에서 평균적으로 동일하다면 민간최종소비지출에 의한 배분은 주민세 소득세할과 유사한 지역별 배분구조를 갖게 될 것이다. 물론 이들은 여러 측면에서 차이가 있다. 먼저 민간최종소비지출에 의한 지방소비세 배분은 각 지역의 가계소득에 비례적인 조세인 반면 주민세 소득세할은 누진적인 소득세액에 비례세율을 적용하므로 결과적으로 누진적인 조세이다. 또한 주민세 소득할은 거주지원칙과 함께 근로소득에 관해서는 근무지에서 징수하는 근무지원칙이 적용되는 등 원천징수소득세의 과세지역이 다양하다. 이를 근거로 지방소비세가 주민세 소득세할과 과세 근거가 중첩되지 않는다고 주장할 수도 있다. 그렇지만 이를 소비지원칙에 따른 배분이라고 할 수는 없다.

17) 지역별 부가가치세 총액에 따른 배분은 지역내총생산에 대한 지출에 따른 배분과 마찬가지로 생산지원칙에 따른 배분이지만 서로 큰 차이를 나타낼 수 있다. 부가가치세는 지역내에서 창출한 부가가치 중에서 농산물 등 일차산업상품, 수출상품 등에 대해 영세율을 적용하는 것처럼 다양한 면세제도를 설치하고 있으므로 지역의 부가가치 창출액, 즉 지역내총생산과 비례하지 않는다.

고할 강한 유인을 갖고 있다. 따라서 자료의 확정성과 신뢰성 측면에서 한계를 갖는다.

지방소비세를 인구에 따라 배분한다면 다른 지표에 비하여 형평성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 모든 지역의 일인당 소비액이 동일하다고 가정할 때에만 소비지원칙에 부합하는데 지역별 소비성향이 동일하다고 하더라도 소득의 분포가 형평하지 않기 때문에 이 가정을 충족할 수 없다.¹⁸⁾ 또한 형평화보조금인 보통교부세의 한 축인 기준재정수요액이 주로 인구에 의하여 결정되므로 수요를 반영하여 배분하는 이전재원과 차별화가 어렵다. 만약 인구에 따라 지방소비세를 배분하게 된다면 지방소비세 세수를 증대하기 위하여 지방자치단체는 소비 증대가 아니라 인구 확대라는 유인을 가지게 된다.

이와 같이 소비지표에 관한 다양한 대안들이 지닌 문제점을 극복하고 소비지원칙에 부합할 수 있는 대안으로는 주만수·임성일(2006)이 제안한 소매업, 음식점업, 서비스업 등의 지역토착적 업종의 매출액이 될 수 있다. 구체적으로 통계청에서 제시하는 소매업매출액, 숙박 및 음식점업 매출액, 그리고 국지적 성격의 서비스업매출액의 합계를 의미한다. 한국표준산업분류방식에 따라 더 구체적으로 제시하면 소매업(산업분류 52) 중 자동차관련매출액 및 무점포소매업을 제외하고 차량연료소매업(산업분류 504)을 포함한 매출액, 숙박 및 음식점업(산업분류 55) 매출액, 그리고 서비스산업 중 지역토착적인 부동산관련 서비스업(산업분류 702), 개인 및 가정용품임대업(산업분류 713), 기타교육기관(산업분류 809), 보건업(산업분류 85), 기타오락, 문화, 운동관련 산업(산업분류 88), 개인 및 가정용품수리(산업분류 923), 기타서비스업(산업분류 93) 등을 포함한다.

이 대안은 소비지원칙에 상당히 근접하며 다른 지표에 비해 배분지표로서 적용범위를 확대할 수 있다는 장점도 있다. 즉 매출액 자료를 시군의 기초자치단체별로 수집한다면 지방소비세를 광역자치단체와 시군이 공유하는 조세로도 활용할 수 있다. 예를 들어, 지방소비세 재원의 1/2는 광역단위의 매출액에 비례하여 배분하는 광역자치단체의 조세, 나머지 1/2는 시군단위의 매출액에 비례하여 배분하는 기초자치단체의 조세로 활용할 수 있다.¹⁹⁾²⁰⁾

18) 일본은 지방소비세 재원의 1/8을 인구나 종업원수에 의해 배분한다. 持田信樹(2007)는 연간소매판매액과 서비스업 대 개인사업분 수입액은 산업부문의 소비액을 파악하지 못하며 종업원수는 원산지원칙에 부합하는 지표이므로 단기적으로는 인구 위주로 소비지표를 재편할 것을 제안하였다. 하지만 인구 역시 소비지원칙을 대표할 수 없으므로 장기적으로는 캐나다의 HST 방식처럼 지역산업연관표를 이용하여 파악한 각 지역별 최종소비액으로 배분하는 것이 바람직하다고 제안한다.

19) 일본의 경우 지방소비세는 광역 단위의 조세이며, 그 1/2을 인구 및 종업원수에 의해 기초 단위에 재배분하므로 광역 단위에서만 조세이며 기초단위에서는 이전재원이라는 한계가 있지만 우리나라는 매출액을 시군단위로 파악하고 이에 따라 배분하는 것이 가능하다.

지역토착적 업종의 매출액 역시 소비지원칙에 입각한 부가가치세수의 배분지표로 완벽한 것은 아니다. 근본적인 한계는 각 지역에서 발생한 최종소비액이더라도 지표에 포함되지 않은 업종은 반영하지 못하므로 이 부분을 과소 계상하게 된다. 또한 지표에 포함된 업종의 매출액은 최종소비액이 아닌 경우에도 자동적으로 포함되어 매출액을 과대 계상한다. 이러한 한계를 용인하더라도 이 소비지표를 개선할 여지가 있다. 통계자료수집에서 매출액을 의도적으로 과대 신고하는 것을 제어할 방법이 없으므로 객관성을 확보하는 추가적인 노력이 있어야 하며 지역토착적 산업을 정확히 반영하기 위해서는 통계청 자료의 산업분류를 충분히 세분화하여야 할 것이다. 이러한 한계와 개선의 여지가 있음에도 세율결정권을 갖는 지방소비세를 도입하기 전까지 소비지원칙을 유지하는 소비지표로 이보다 적합한 대안을 찾는 것은 쉽지 않을 것이다.

Ⅲ. 지방소비세 도입에 따른 재원중립성 쟁점과 극복방안

1. 지방소비세 도입과 재원중립성 쟁점

부가가치세의 일정비율을 재원으로 조달하여 소비지표에 의해 자치단체에 배분하는 지방소비세를 도입한다면 이는 지방정부의 자체재원을 확대시킴으로써 분권의 편익을 증진시킬 수 있을 것이다. 그러나 정부 간 기능조정 없이 단순히 국세인 부가가치세의 일정비율을 자치단체에게 이전하는 지방소비세 도입은 중앙정부의 재원감소를 초래한다. 또한 내국세의 19.24%를 지방교부세 재원으로 확보하여 자치단체에 배분하는 현재 상황에서 부가가치세의 일부분을 지방소비세로 전환한다면 내국세 총액이 감소하므로 지방교부세 재원도 감소할 것이다. 따라서 지방교부세가 수행하던 자치단체 사이의 수평적 형평화기능이 약화될 수 있

20) 지역토착적 매출액지표의 적용을 시군까지 확대한다면 이 지표는 차량연료소매업의 매출액을 포함시키므로 현재의 주행세 배분구조를 개선할 수 있는 장점을 갖는다. 현재 주행세는 개별소비세 중 휘발유와 경유에 대한 세액을 과세표준으로 과세하므로 소비과세로 분류한다. 그러나 이 재원을 자치단체에 배분할 때 비영업용 승용자동차세 징수세액과 유류세 보조금 수요를 기초로 배분하므로 지역의 소비활동과 연계성이 떨어진다. 이 재원을 소비지표에 포함된 차량연료소매업의 매출액을 기초로 배분한다면 지방정부의 소비지표로 작동하므로 주행세를 폐지하고 지방소비세로 통합하여 지방세 체계를 합리화하는데 도움이 될 수 있다.

다(김현아, 2003).

이와 같이 지방소비세의 도입은 중앙정부와 지방정부 간 재원배분, 그리고 지방정부 상호 간 재원배분을 변화시킬 것이므로 이들 각 주체별 재원의 안정성 측면에서 상당한 저항을 초래할 것으로 예상된다. 물론 중앙정부가 지방정부에게 세원이전을 허용하여 지방정부의 지출 규모를 확대하는 것은 중앙정부라는 하나의 주체만 양보하면 되는 것으로 볼 수도 있다. 하지만 우리나라 중앙정부는 전체 정부세출의 약 40%만을 지출하여 OECD 국가들과 비교할 때 이미 낮은 편이며, 일방적으로 세원을 이양하는 것은 중앙정부가 현재 수행 중인 기능의 연속성을 유지하기 어려우므로 바람직하지 않을 수 있다. 또한 과세자주권과 재정책임성 간의 관계에 비추어 볼 때도 지방소비세 도입만으로 매듭을 짓는 것은 문제가 된다. 중앙-지방 간 세원 할당은 전체적인 분권화 시스템의 디자인에 있어서 한 가지 구성요소에 불과하며, 과세자주권이 재정책임성 증진과 효과적으로 연계되기 위해서는 분권적 시스템의 전체적 맥락에서 이루어져야 한다. 즉 분권적 시스템의 완결성을 무시하고 재정책임성의 개선없이 세원의 분권화만 추구한다면 분권의 편익을 얻는데 실패할 뿐만 아니라 중앙정부의 재정적자와 거시경제적 불안정성을 초래할 우려가 있다는 Martinez-Vazquez(2007) 등의 지적에 주목할 필요가 있다.

지방소비세 도입과 관련한 가장 현실적인 과제는 중앙과 지방 간 혹은 지방정부 간 재정중립성을 유지하기 어렵다는 것이다. 특히 자치단체 간 재원배분의 형평성이 더욱 악화될 수 있다고 우려한다(김현아, 2003). 만일 지방소비세를 도입하면서 지방자치단체가 배분받던 지방교부세를 동일한 금액만큼 축소한다면 중앙정부와 지방자치단체 간 재정중립성을 유지할 수는 있다. 하지만 지방자치단체 상호간의 재정력격차를 심화시킬 것이다. 즉, 지방교부세에 대한 의존도가 높은 지방자치단체일수록 지역 내에서 발생하는 소비규모는 적고 지방교부세 의존도가 낮은 자치단체들은 지역내 소비규모가 클 가능성이 높다. 따라서 소비규모를 배분지표로 삼는 지방소비세 도입과 지방교부세 재원축소라는 정책조합은 지방교부세에 대한 의존도가 높은 자치단체의 재원을 감소시키는 반면 의존도가 낮은 자치단체의 재원을 증가시킬 것이다.

구체적으로 살펴보면, 소비지표에 따라 지방소비세를 배분한다면 서울, 경기도, 인천 등 수도권은 지방소비세 총재원의 50% 이상을 추가로 확보하지만 지방교부세 교부규모의 감소는 상대적으로 미미하여²¹⁾ 총 재원규모가 증가할 것이다. 반면에 비수도권 지역의 경우 소비

21) 특히 서울과 경기도는 보통교부세 불교부단체이므로 지방교부세 재원규모가 줄더라도 이 지역들의 보통교부세는 감소하지 않는다.

활동이 상대적으로 저조하여 지방소비세의 증가규모에 비하여 지방교부세의 감소규모가 더 클 것이므로 재원의 순감소가 발생한다. 따라서 수도권과 비수도권 지역 간의 재정력 격차가 확대될 우려가 있다. 이와 같이 지방자치단체 사이의 재원배분구성이 변화한다면 지방자치단체들 사이의 이해관계가 상충되어 합리적인 대안을 도출하기 어렵다. Tanzi(2007) 역시 세원 재할당이 지방분권이론에 입각하여 이루어지지 않는 대표적인 이유가 재할당에 의해 승자와 패자가 분명히 나뉘므로 패자의 정치적 저항을 초래하기 때문임을 지적한다.

그러므로 지방소비세의 도입으로 재정분권 수준을 높이고 이를 통해 사회적 순편익을 향상시키기 위해서는 도입 시점에 중앙정부와 지방정부 사이의 재원배분뿐만 아니라 지방정부 사이의 재원배분도 변화시키지 않는 방안을 모색할 필요가 있다. 본 절에서는 기본적으로 중앙정부와 지방정부 사이뿐 아니라 자치단체들 사이의 재원 중립성을 유지할 수 있는 대안, 즉 관련 경제주체들에게 제도 변화에 따른 재원 변화를 초래하지 않는 대안을 제시한다. 물론 제도의 변화가 지방정부의 재정책임성을 확대해야 함을 혹은 적어도 축소하지는 않아야 함을 유념하면서 설명한다. 제시할 대안은 지방교부세의 내부구조를 조정하는 방법, 지방교육재정을 매개로 하는 방법, 그리고 국세와 지방세의 세목 조정을 매개로 하는 방법이다. 이들 각 방법은 서로 보완적으로 작용하여 지방재정제도 개선에 이바지할 수 있다.

2. 지방교부세제도 통합에 의한 조정

전술한 바와 같이 중앙정부와 지방자치단체 간의 재원을 중립적으로 유지하면서 지방소비세를 도입한다면 지방교부세 재원의 축소는 불가피하다. 지방소비세 도입은 재정이 우수한 자치단체의 재원을 더욱 확대시킬 것이고 지방교부세 재원의 축소는 재정이 열악한 자치단체의 재원을 감소시킬 것이다. 이로 인해 지방자치단체 간 재정력격차가 확대될 가능성이 크다. 자치단체 간 재정중립성을 유지하기 위해서는 보통교부세 불교부단체를 포함하여 재정력이 우수한 자치단체에 교부되는 이전재원을 감소시키는 동시에 재정이 열악한 자치단체에게 교부될 재원을 확충할 필요가 있다.

재정력이 우수한 자치단체에 교부되는 이전재원을 줄이고 지방소비세 도입에 따른 보통교부세의 재원감소를 보전하는데 정치적으로 가장 단순한 방법은 지방교부세의 기능을 내부적으로 조정하는 것이다. 지방교부세는 전통적인 보통교부세와 특별교부세 이외에도 부동산교부세, 분권교부세, 그리고 도로사업보전분 지방교부세 등 다양한 재원을 포함하고 있다. 부동산관련 세제개편과정에서 불가피하게 도입된 부동산교부세제도와 국고보조금 및 지방양여

금의 제도전환 과정에서 한시적으로 운영되는 분권교부세 및 도로사업보전분 지방교부세는 지방교부세 본연의 기능에서 벗어날 뿐 아니라 보통교부세 불교부단체에도 교부하고 있다. 지방소비세 도입과 함께 이러한 비전통적 지방교부세제도를 보통교부세에 통합한다면 불교부단체의 재원이 확대되는 문제를 해소하는 동시에 재정형평화 기능을 담당하는 재원규모를 보충할 수 있다. 즉, 지방교부세제도의 내부조정으로 지방소비세 도입에 따른 자치단체 간 재원배분 변화를 상당 부분 흡수할 수 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보자.

먼저 부동산교부세 재원 전체를 보통교부세로 통합하는 것이다. 이 경우 보통교부세 재원을 내국세의 일정비율과 종합부동산세 전액의 합계로 할 수도 있다. 그러나 종합부동산세는 부유세처럼 전국적인 부의 분배를 개선하는 효과가 있으므로 이를 일반적인 국세로 분류하고 이를 지방교부세 재원의 기초인 내국세에 포함시키고 중앙정부와 지방정부 사이의 재원중립성을 제공하는 교부비율을 설정하는 것이 제도 단순화측면에서 바람직하다.²²⁾ 2008년 서울시는 부동산교부세 총 재원 약 2조9천억원 중 15.5%를 교부받는 등 재정력이 우수한 자치단체들도 부동산교부세를 교부받고 있다.²³⁾ 부동산교부세를 폐지하면서 그 재원을 보통교부세에 통합한다면 재정이 우수한 자치단체들이 교부받던 재원을 보통교부세를 통하여 재정이 열악한 자치단체에게 재배분할 수 있다. 이와 같이 종합부동산세를 내국세에 포함시키고 부동산교부세를 폐지하며 그 재원규모를 내국세의 비율 인상을 통해 보통교부세에 통합함으로써 지방소비세 도입에 따른 재원배분의 중립화기능뿐 아니라 지방재정조정제도를 복잡하게 만들던 이질적인 이전재원을 정상화하는 효과도 얻을 수 있다.

다음은 2010년에 보통교부세로 통합하기로 계획된 분권교부세 재원을 활용하는 것이다. 분권교부세는 부분적으로 재정형평화 기능을 내재하고 있지만 대체로 사회복지 등에 대한 자치단체의 수요를 중심으로 배분된다. 2008년 분권교부세 총재원규모 1조 2,595억원 중 약 28%가 서울, 인천, 경기도 등의 수도권에 배분되었다. 따라서 이 재원을 보통교부세에 통합한다면 재정수요가 아니라 재정부족액에 비례하여 재원이 배분되므로 수도권의 보통교부세 불교부단체 등 재정력이 우수한 자치단체들의 배분규모는 감소하는 대신 재정력이 열악한 자치단체들의 배분규모는 증가할 것이다. 이는 부동산교부세의 통합과 마찬가지로 지방소비세

22) 특히 지방자치단체의 의사와 관계없이 2008년 세제개편으로 종합부동산세제가 이미 축소되었고 더 나아가 폐지가 논의되고 있으므로 지방자치단체의 재원에 변동성을 초래하고 있다. 따라서 기존의 자치단체가 확보하던 수준의 재원을 내국세의 일정비율로 보통교부세에 통합한다면 세제개편에 따른 재정중립적인 재정조정제도의 설계가 용이할 것이다. 또한 여기서 논의하는 부동산교부세 재원의 크기는 2009년 이후 감소될 것이므로 재원조정효과는 줄어들 것이다.

23) 이 절에 관련된 통계자료는 아래 <표 3>에 종합적으로 정리한다.

의 도입에 따른 자치단체 간 세수격차 확대현상을 경감하고 지방교부세를 정상화시키는 역할을 할 것이다.²⁴⁾

서정섭·조기현(2006) 등 분권교부세의 운영에 대한 연구들이 제기하는 것처럼 분권교부세를 법률이 정한 대로 보통교부세에 통합하는 것은 보통교부세 불교부단체를 포함한 자치단체의 재정부담을 크게 증가시킬 수 있다. 따라서 지방자체사업과 관련된 부분의 재원은 보통교부세에 통합하되 국가사업의 성격이 강한 사업은 국고보조금으로 환원하는 대안이 제시되곤 한다. 이러한 대안이 채택된다면 보통교부세로 전환되는 재원의 규모가 줄어들 것이므로 통합을 통해 재원중립화에 기여하는 정도가 감소할 것이다.

마지막으로 2011년까지 실행하는 것으로 계획된 도로사업보전분 지방교부세 재원 8,500억원을 활용하는 것이다. 서울은 비록 도로사업보전분 재원을 교부받지 않는다고 하더라도 경기도를 비롯한 재정이 우수한 단체들도 교부 대상이 되고 있다. 따라서 이 재원을 보통교부세에 통합하면 지방소비세 도입에 따른 경기도와 인천 등 수도권의 재원 확대규모를 약화시키고 재정형평화 기능은 강화될 것이다.²⁵⁾

이상에서 논의한 부동산교부세 등 세 가지 비전통적 지방교부세의 2008년도 광역자치단체별 배분규모와 그 비중을 <표 2>에 제시한다. 이와 관련된 자료들은 기초자치단체별로 공개되지 않으며 연도별로 배분규모가 변화할 것이므로 지방소비세 도입에 따른 정확한 대체효과를 제시하는 것은 한계가 있다. 하지만 <표 2>을 통해 지방소비세 도입과 지방교부세 재원 감소에 따른 재원배분 변화를 중립화하는데 기여할 수 있다는 가능성을 확인할 수 있다.

24) 이와 함께 분권교부세를 보통교부세에 통합하는 과정에서 불교부단체를 위한 별도의 재원을 확보해야 하는 법률규정도 충족시킬 수 있다. 보통교부세 불교부단체 중 기초자치단체들에게도 지방소비세의 일정비율을 시군에 이전하는 방안을 모색하여 분권교부세 사업을 수행하기 위해 필요한 재원을 제공할 수 있다.

25) 도로사업 보전분 재원은 계속사업을 위한 지원이어서 지역별 편차가 크므로 법률에 규정된 2011년 이전에 일방적인 통합은 어려울 수 있다. 따라서 지방소비세 도입에 따른 큰 틀에서의 제도조정 이후에 재원의 이 보전분에 기인하여 재원손실이 발생하는 자치단체가 존재한다면 2011년까지 유지하되 그 후 재원을 통합하도록 조치하여야 할 것이다. 계속사업을 위해 이 제도가 도입된 것은 2005년 이므로 2011년에 이르면 특정사업이 7년간 진행된 것을 의미한다. 따라서 이 제도를 그 이후로 연장할 필요성은 없을 것으로 판단된다. 통합시기를 앞당길 필요가 있다면 2011년까지 경과규정을 두고 모든 재원조정 이후에 필요한 차액을 지원하며 이는 특별교부세 등 별도의 재원으로 해소할 수 있을 것이다.

〈표 2〉 비전통적인 지방교부세의 배분 (2008년)

(단위: 억원, %)

구분	부동산교부세		분권교부세		도로사업보전분		합계	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	4,477	15.5	1,213	9.6	0	0.0	5,690	11.4
부산	2,851	9.9	788	6.3	525	6.2	4,164	8.3
대구	2,791	9.7	631	5.0	193	2.3	3,615	7.2
인천	972	3.4	485	3.9	141	1.7	1,598	3.2
광주	1,248	4.3	368	2.9	194	2.3	1,810	3.6
대전	1,049	3.6	384	3.0	197	2.3	1,630	3.3
울산	395	1.4	247	2.0	293	3.4	935	1.9
경기	1,898	6.6	1,830	14.5	1,245	14.6	4,973	10.0
강원	1,928	6.7	659	5.2	1,062	12.5	3,649	7.3
충북	1,159	4.0	706	5.6	508	6.0	2,373	4.8
충남	1,430	5.0	801	6.4	706	8.3	2,937	5.9
전북	1,484	5.1	956	7.6	678	8.0	3,118	6.2
전남	2,267	7.9	1,034	8.2	845	9.9	4,146	8.3
경북	2,325	8.1	1,100	8.7	661	7.8	4,086	8.2
경남	1,856	6.4	1,094	8.7	937	11.0	3,887	7.8
제주	723	2.5	300	2.4	315	3.7	1,338	2.7
전국	28,853	100.0	12,596	100.0	8,500	100.0	49,949	100.0

주 1): 부동산교부세와 분권교부세는 2008년 교부금액이며 도로사업보전분은 2005년 제도도입 당시 자치단체별 연평균 배분 예정액임.

주 2): 부동산교부세의 재원인 종합부동산세의 개편으로 2009년 이후 크게 감소할 것으로 예상되지만 일단 별도의 재원으로 재원의 증가추세를 유지하기로 하였음.

자료: 행정안전부 홈페이지, 재정고 홈페이지.

비전통적 지방교부세 재원의 합계는 약 5조원에 이르는데, 그 중 서울시가 가장 큰 11.4%를 차지하며 경기도와 인천을 포함한 수도권은 24.6%를 차지하는 등 이 재원은 상대적으로 재정력이 우수한 자치단체들에게도 배분된다. 이들을 보통교부세 재원으로 흡수한다면 지방소비세 도입에 따른 지방정부 사이의 재정력격차 확대를 완화시킬 수 있다. 예를 들어, 서울시의 지방소비세액이 비전통적 지방교부세의 교부액과 동일한 5,690억원이라면 이

교부액을 보통교부세에 통합하여 서울시 재원의 순증가가 발생하지 않도록 조정할 수 있다.

이와 같이 지방소비세를 도입할 때 수도권 등 경제력이 우수한 자치단체의 재원은 더욱 확대되는 반면 재정형평화 기능을 수행하는 보통교부세 재원이 감소하여 지역 간 재정력 격차가 확대될 위험은 지방교부세제도 내부의 비전통적인 교부세들을 보통교부세에 통합하여 상당부분 해소할 수 있다. 나아가 복잡해지고 특성이 모호해진 지방교부세제도를 정상화하는 효과를 얻을 수 있다. 전체적으로는 제한적이긴 하지만 자체재원인 지방소비세를 도입하고 자치단체의 자율권을 제약하는 이전재원의 총규모는 감소하므로 분권수준을 개선할 수 있다. 물론 지방소비세의 도입규모에 따라 지방교부세제도의 정상화를 통한 자치단체 간 재원중립화가 충분하지 못할 수 있다. 이 경우에는 추가적인 방안을 모색하는 것이 불가피하며 특히 지방교육자치단체를 포함하여 재원을 조정하는 것이 대안이다.

추가적인 방안을 설명하기에 앞서 지방교부세제도의 내부조정과 관련하여 유념해야 할 또 다른 재원중립성 과제는 광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정의 필요성이다. 지방소비세는 광역자치단체 조세로 도입하는 반면, 비전통적 지방교부세의 상당부분은 기초자치단체에 배분되고 있으므로 광역과 기초간 재원중립성이 훼손될 수 있다. 이들은 지방소비세를 포함한 광역자치단체세의 재정보전금 혹은 조정교부금에 의해 재조정해야 할 것이다. 더 나아가 전술한 바와 같이 지역토착적 매출액의 소비지표를 발전시킨다면 지방소비세를 광역과 기초의 공유세원으로 사용할 수도 있으므로 이를 통해 재원중립성을 확보할 수도 있다.

3. 지방교육재정관련 재원조달방법 변경을 통한 조정

지방소비세 도입에 따른 재원배분의 변화를 중립화하는 두 번째 대안은 교육재정에 관한 재원조달방법을 매개하여 조정하는 것이다. 우리나라 교육재정은 중앙정부와 지방정부가 각각 일정부분을 나누어 담당한다. 중앙정부는 교육세 전액과 내국세의 20%를 교육재정 재원으로 제공하며, 지방정부는 지방교육세 전액과 광역자치단체 보통세의 일정비율, 그리고 특별광역시는 추가적으로 담배소비세의 일정비율을 각 해당지역의 교육재정에 제공한다. 이 때 광역자치단체가 제공하는 보통세의 일정비율은 서울시가 10%, 경기도와 광역시가 5%, 그리고 도가 3.6%로 광역자치단체들이 교육재정에 기여하는 정도는 재정력에 따라 서로 다르다. 지방교육재정을 매개로 조정하는 방안의 기본적인 아이디어는 지방소비세의 도입으로 자치단체별 재정력이 변화하게 되므로 이에 따라 교육재정에 대한 기여를 재조정하여 자치단체 간 재정중립성을 회복하자는 것이다. 물론 중앙정부, 지방자치단체 및 교육자치단체의 재원

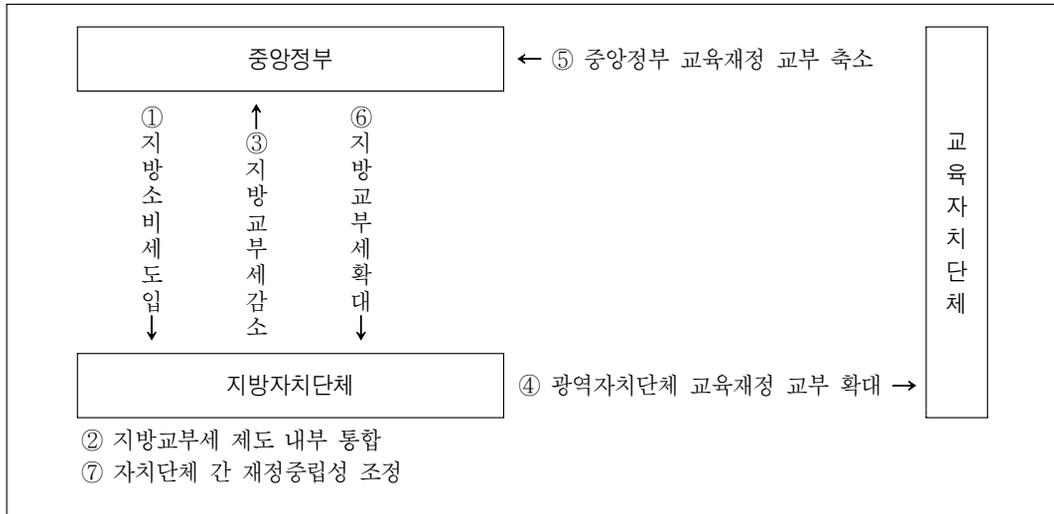
중립성을 유지하도록 한다.

전술한 바와 같이, 중앙정부와 지방정부의 재원을 중립적으로 유지하면서 지방소비세 도입한다면 지방교부세 재원의 감소가 불가피하다. 따라서 보통교부세 불교부단체 등 재정이 우수한 자치단체는 재원이 증가하고 재정이 열악한 자치단체는 재원이 더욱 감소하여 자치단체 간 재정력격차를 심화시킨다. 즉, 중앙정부와 지방정부의 재원을 중립적으로 유지한다면, 지방소비세 도입 이후 보통교부세 불교부단체 등 재정이 우수한 자치단체는 재원이 증가하고 재정이 열악한 자치단체는 재원이 더욱 감소하게 된다. 이러한 재원변화를 중립화하기 위하여 재원이 증가하는 광역자치단체들의 교육재정에 대한 교부비율을 높여서 이들의 재원변화를 중립화한다. 교육재정 교부비율의 인상은 지방자치단체의 재원을 감소시키고 교육자치단체의 재원을 증가시킨다. 교육자치단체의 가용재원을 일정하게 유지토록 하기 위하여 중앙정부의 교육재정 교부비율을 줄인다. 이 과정을 통하여 교육자치단체는 재원중립을 확보하는 반면 중앙정부의 가용재원이 확대되고 광역자치단체의 교육재정 교부비율 인상으로 지방정부 전체의 가용재원은 감소하게 된다. 중앙정부와 지방정부의 재원 중립화를 위하여 보통교부세 교부비율을 상향조정하며 이 재원은 지방소비세 도입과 이로 인한 이전재원 감소로 재원이 감소한 자치단체들의 가용재원을 확대하여 모든 자치단체들의 재원이 중립화되도록 배분한다.²⁶⁾

이와 같이 교육재정을 매개로 전체적인 재원의 중립성을 유지하면서 지방소비세를 도입할 수 있다. 하지만 앞에서 설명한 바와 같이 지방교부세제도의 정상화도 필요한 상황이므로 지방교부세의 내부조정과 병행하면 더욱 미세한 조정이 가능할 것이다. 물론 지방교부세의 내부조정과는 달리 교육재정과 연계는 교육자치단체와 협의를 필요로 하므로 제도조정의 행정비용이 증가할 가능성은 있다. 이상에서 설명한 제도조정은 동시에 이루어져야 하는 것이지만 지방소비세 도입으로 초래된 재원의 재배분을 여러 제도를 매개로 중립화하는 과정을 도식화하면 <그림 1>로 요약할 수 있다.

26) 김대영(2009)은 이와 유사하게 지방교육재정을 활용하여 재원의 중립성을 유지하는 방안에 대해 설명한다. 또한 지방소비세의 광역자치단체세 도입을 전제로 기초자치단체의 재원배분은 재정보전금과 조정교부금을 활용할 것을 제안한다.

〈그림 1〉 지방소비세 도입에 따른 자원중립화 과정



주: 번호는 자원중립화의 설명과정이며 화살표는 재원의 이동경로임. 또한 ② 지방교부세 제도의 내부통합은 자원중립화를 위한 필수조건이 아님

4. 국세와 지방세 세목교환을 통한 조정

이상에서 설명한 방법은 지방소비세 도입에 따른 자원변화를 교육재정을 매개하여 조정하는 방안이므로 비록 재원은 중립적으로 유지된다고 하더라도 교육행정당국의 협의가 불가피하다. 따라서 교육재정을 매개하지 않고 재원을 중립화하는 다른 방법이 필요하다면 국세와 지방세를 전반적으로 재조정을 고려할 수 있다. 즉, 지방소비세 도입에 따른 수도권과 비수도권의 가용재원 격차 확대문제를 현재 수도권에 집중된 광역자치단체 조세를 국세로 전환하는 세목교환을 통해 해소하는 것이다.²⁷⁾ 물론 세목교환은 단순히 지방소비세 도입에 따른 자원중립성 차원에서 다루기에는 보다 근본적인 정책과제이다. 그럼에도 이를 논의하는 것은 지방소비세 도입이 단순히 지방정부의 자체재원 확대가 아니라 가격기능이 작동하는 재원을 확대하기 위한 것이고 이는 지방소비세 도입과 일부 지방세를 국세화하는 정책조합으로도 달성가능하며 동시에 중앙정부와 지방정부 혹은 지방정부들 사이의 자원배분 중립성을 별로 해치지 않을 수 있음을 제시하고자 하는 목적을 담고 있다. 다시 말하면, 자원중립성을 유지하

27) 일반적인 세목교환에 대해서 원윤희(2008) 등 여러 연구자들에 의해 다양하게 논의되어왔다. 여기서 는 가격기능을 강조하여 대안을 제시한 주만수(2008)에 의존하여 논의한다.

기 위하여 세목 교환이 필요하다는 것이 아니라 세목교환을 통해 지방세의 편익원칙을 개선하여도 재원의 중립성은 크게 훼손되지 않는다는 것이다.

먼저 부동산 등록세의 세수는 지역발전을 위한 지방정부의 자발적인 노력과 무관하게 부동산 경기 등에 의해 좌우되므로 중앙정부의 부동산정책에 따라 세수가 매우 불안정하다. 부동산 등록세의 총액이 연도별로 안정적인 것으로 관찰된다고 하더라도 특정지역의 세수는 중앙정부의 정책에 따라 크게 변동하며 이는 재정보전금을 통해 기초자치단체 재정수입의 불안정을 초래한다. 또한 부동산등록은 사법부의 업무이므로 이에 대한 과세를 자치단체 공공서비스의 편익에 대한 대가라고 할 수 없다. 따라서 등록세를 지방소비세로 대체하는 것이 오히려 지방세의 과세자주권을 향상시키며 편익원칙에 부합하고 개별지역의 재정수입 안정성을 향상시키는 대안일 수 있다.

각 시군이 법인세수의 10%를 부과하는 법인세할 주민세는 각 기초자치단체가 제공하는 공공서비스 수준에 비례하기보다는 국가의 경제정책에 따른 경기변동에 훨씬 큰 영향을 받으므로 지방세의 요건인 편익원칙과 부합하지 않는다. 지방정부가 독자적으로 세율결정권을 행사할 때 대부분의 세목이 국가전체적으로 효율성 혹은 형평성을 왜곡시키는데 특히 법인소득세를 지방정부들이 차별적인 세율로 과세하면 조세를 다른 지역의 주민들에게 전가하게 되어 왜곡정도가 매우 클 수 있다(McLure, 2001). 또한 이는 경기변동에 따라 매우 불안정하므로 시군의 안정적 재원확보에 불리하므로 국세로 전환하는 것이 바람직하다. 물론 법인세할을 국세로 전환하는 대신 시군은 자신이 공급하는 공공서비스 수준의 편익에 부합하며 세수가 안정적인 기업세를 도입할 수 있다.

이와 같이 지방소비세의 도입과 부동산 등록세 및 법인세할 주민세의 국세화로 중앙정부와 지방정부 사이의 재원중립성을 유지한다면 지역별 세수비중은 변화할 것이다. 주만수(2008)에 따르면, 부동산 등록세 및 법인세할 주민세의 국세화는 대체로 수도권 지역의 세수비중을 감소시키고 비수도권의 세수비중을 증가시킨다. 구체적으로, 경기도의 세수비중이 상대적으로 크게 감소하며 서울, 충남, 울산, 인천의 순서로 비중이 감소한다. 반면에 부산의 세수비중이 가장 크게 증가하며 대구, 광주, 강원, 전북, 제주, 대전의 순으로 비중이 상승한다. 따라서 적절한 세목교환은 지방세의 가격기능을 향상시키면서 중앙정부와 지방정부 간 혹은 지방정부들 사이의 재원중립성 상당부분 유지시킬 것이다. 단지 주민세 법인세할의 국세화는 기초자치단체인 시군의 세수를 크게 감소시키므로 지방소비세를 광역과 기초자치단체가 공유하거나 혹은 재정보전금 제도를 개선하여야 시군의 재원을 중립적으로 유지할 수 있다.

IV. 요약 및 결론

지방소비세의 도입과 관련해서는 많은 선행연구들에서 도입의 필요성, 도입 방안, 도입에 따른 재정효과 산정 등을 논의하고 있다. 본 논문은 가장 최근까지의 문헌을 정리하여 우리나라에 부가가치세 기반 지방소비세를 도입하는 것이 바람직한지에 관하여 재검토한다. 또한 현시점에서 지방소비세 도입에 관하여 어느 정도 정치적 합의가 이루어진 것으로 보이긴 하지만 소비지원칙에 부합한 소비지표의 선정 및 지방소비세 도입에 따른 중앙-지방 사이 그리고 지방정부들 사이의 재정중립성 유지 등의 해결되지 않은 쟁점에 대하여 논의하고 구체적인 정책방안을 모색한다.

먼저 지방정부의 역할이 확대됨에 따라 분권관련 이론의 발전하여 중앙-지방간 세원할당에 관한 논의에서 편익원칙을 넓게 해석하는 경향을 갖게 되었으며 지방정부의 자체재원을 확보하는 대표적인 대안으로 부가가치세 기반 지방소비세의 필요성이 대두하였음을 설명했다. 지방소비세는 지방정부에게 세율결정권을 부여하는 방안이 가장 분권의 이득을 얻는데 도움이 될 것이지만 각 국가의 경제지리적 환경에 따라 달라질 수 있다. 특히 우리나라에 가장 적합한 지방소비세는 현재 논의 중인 부가가치세의 일정비율을 재원으로 확보하여 소비지원칙에 부합하는 소비지표에 의해 각 자치단체에게 배분하는 것임을 논리적으로 뒷받침한다. 또한 소비지표의 선정은 지역간 재정형평화를 우선적으로 고려할 것이 아니라 소비지원칙을 충실히 반영하는 안을 채택할 필요가 있음을 강조하며 적합한 대안으로 지역토착적 업종의 매출액 비중을 제시한다.

새로운 제도의 도입은 기존의 이해관계를 변화시키며 관련된 모든 자치단체들의 이익을 향상시키는 제도개편은 불가능하다. 이러한 이해관계의 변화를 소비지원칙에 입각한 지방소비세로 직접 해결하는 것은 불가능하지만 다양한 정부간 이전제도를 조정하면 해결할 수 있다. 본 논문에서는 중앙-지방간 재정중립성 및 지방자치단체 사이의 재정중립성을 유지하는 방안을 모색한다. 특히 지방교부세 내부의 조정으로 지방소비세 도입에 따른 재원배분의 변화를 상당부분 중립화할 수 있음을 확인하고 필요하다면 지방교육재정을 매개로 추가적인 조정이 가능함을 종합적으로 제시한다. 장기적으로는 국세와 지방세의 조정을 통해 재정중립성을 해치지 않으면서도 지방세의 가격기능을 향상시켜 지방분권의 이득을 향유할 수 있는 방안을 설명한다.

본 연구는 지방소비세 도입과 관련된 여러 쟁점을 해결할 수 있는 방안을 포괄적으로 설명

한다. 하지만 이러한 정책대안이 개별자치단체별로 어떻게 재원을 배분할 것인지에 관해서 수량화하지는 못하고 있으며 정책도입이 확정된 이후의 과제로 남긴다. 또한 본 논문에서 제시한 소비지표 역시 통계의 세분화에 따라 추가적인 개선이 가능하다. 실제로 부가가치세를 부과하는 국가에서 지방소비세를 도입하는 방안에 대해서 활발한 연구들이 진행 중이며 EU를 포함한 많은 국가들이 제도 개선에 노력하고 있다. 따라서 현 시점에서는 소비지표를 이용한 도입이 불가피하더라도 중기적으로 지역산업연관표로 지역의 최종소비액을 산출하는 방안을 활용하여 소비지표를 개선하고 세무행정기술의 발전과 더불어 장기적으로는 지방자치단체가 세율결정권을 갖는 지방 부가가치세로 지속적인 발전이 필요할 것이다.

【참고문헌】

- 곽채기. (2008). 지방소비세의 이론적 배경과 도입방향. 『지방재정과 지방세』, 5: 34-65.
- 김대영. (2003). 『지방소비세 도입방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김대영. (2009). 지방소비세 구상과 쟁점. 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문. 2009. 3.
- 김대영·유태현. (2007). 지방소비세 도입방안에 관한 연구. 『재정정책논집』, 9(2): 69-96.
- 김현아. (2003). 『지방소비세, 지방소득세제 도입여부에 관한 연구』. 서울: 한국조세연구원.
- 김현아. (2009). 국제비교를 이용한 참여정부 재정분권 수준의 평가. 『재정포럼』, 2009년 1월호.
- 김형준·박명호. (2007). 『납세협력비용의 추정에 관한 연구』. 서울: 한국조세연구원.
- 원윤희·임성일. (2008). 지방세제 개편 방안. 『한국경제 선진화를 위한 세계개혁』. 서울: 한국재정학회 세계개편위원회.
- 원윤희 외. (2008). 『국제-지방세 합리적 조정방안 연구』. 서울: 서울시립대학교 지방세연구소.
- 유태현·한재명. (2007a). 지방소비세의 합리적 도입방안에 관한 연구. 『한국지방재정논집』, 12(3): 85-119.
- 유태현·한재명. (2007b). 『지방소비세의 합리적인 도입방안 연구』. 서울시립대학교 지방세연구소.
- 임성일. (2008). 재정분권과 경제성장: 지역경제성장을 위한 재정분권 정책수단의 모색. 『응용경제』, 10(2): 35-73.
- 서정섭·조기현. (2006). 『분권교부세의 운영실태와 개선방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 주만수. (2008). 지방정부의 과세자주권 및 지방세제의 가격기능 강화. 『재정학연구』, 1(4): 105-133.
- 주만수·임성일. (2006). 응익성에 따른 지방소비세 재원배분과 소비지표. 『한국지방재정논집』, 11(1): 39-70.
- 행정안전부. (2008). 『2008 지방자치단체 예산개요』. 서울: 행정안전부.
- 持田信樹, 地方消費税の理論と課題, CIRJE-J-184, http://www.e.u.-tokyo.ac.jp/cirje/research/03research02dp_j.html, 2007. 8
- Besley, T. and S. Coate. (2003). Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach. *Journal of Public Economics*, 87(12). 2611-2637.
- Bird, R. M. (1993). Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*, XLVI. 207-227.
- Bird, R. M. (1999). Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment.

- IMF Working Paper, 99-165. International Monetary Fund.
- Bird, R. M. (2008). Tax Assignment Revisited. IIB Paper No. 17. Institute for International Business. University of Toronto.
- Bird, R. M. and P. Gendron. (2000). CVAT, VIVAT, and Dual VAT: Vertical 'Sharing' and Interstate Trade. *International Tax and Public Finance*, 7(6): 753-761.
- Bird, R. M. and P. Gendron. (2001). VATs in Federal States: International Experience and Emerging Possibilities. International Studies Program Working Paper. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- Bird, R., J. Mintz and T. Wilson. (2006). Coordinating Federal and Provincial Sales Taxes: Lessons from the Canadian Experience. *National Tax Journal*: 59(4): 889-903.
- Blöchiger H. and D. King. (2006). Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Government. *OECD Economic Studies*. 43.
- Commission of European Communities. (1996). A Common System of VAT: A Programme for the Single Market. Brussels.
- Fox, W. and L. Luna. (2003). Subnational Taxing Options: Which is Preferred, A Retail Sales Tax or a VAT. *Journal of State Taxation*, 2003(Winter).
- Joumard, I. (2005). Getting The Most Out of Public Decentralization in Mexico. *OECD Working Papers*. 453.
- Keen, M. and S. Smith. (1996). The Future of Value Added Tax in European Union. *Economic Policy*. 23: 374-411.
- Keen, M. and S. Smith. (1999). Viva VIVAT. *International Tax and Public Finance* 6(2): 741-751.
- Martinez-Vazquez. (2007). Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization. International Studies Program Working Paper. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- McLure, C. E. (1998). The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints. *Public Budgeting and Financial Management*, 9(4): 652-683.
- McLure, C. E. (2000a). Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Dec. 2000: 626-635.
- McLure, C. E. (2000b). Implementing Sub-national VATs on Internal Trade: The Compensating VAT (CVAT). *International Tax and Public Finance*. 7(6): 723-740.
- McLure, C. E. (2001). The Tax Assignment Problem : Ruminations on How Theory

- and Practice Depend on History. *National Tax Journal*. 54(2). 339-364.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. (1983). Who should Tax, Where and What? in C. McLure ed. *Tax Assignment in Federal Countries*. Center for Research on Federal Financial Relations. Australian National University.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Javanovich.
- Oates, W. E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 46(2): 237-242.
- Oates, W. E. (1996). Taxation in Federal System: The Tax Assignment Problem. *Public Economics Review*. 1(1): 55-60.
- Oates, W. E. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. 61(2): 313-334.
- Shah, A. (2007). A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. in *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. ed. by Boadway, R. and Shah, A. World Bank.
- Smart, M. (2007). The Incentive Effects of Grants, in *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. ed. by Boadway, R, and Shah, A. World Bank.
- Tanzi, V. (2007) The Future of Fiscal Federalism. Paper presented to Conference on New Perspectives on Fiscal Federalism. Social Science Research Center(WZB).
- Ter-Minassian. T. (1997). Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective. in *Federal Federalism in Theory and Practice*. ed. by T. Ter-Minassian. IMF.
- Theißen, U. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-income OECD Countries. *Fiscal Studies*, 24(3): 237-274.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
- Wilson, J. D. (1999). Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, 52: 269-304.
- Zodrow, G. (2007). The Property Tax Incidence Debate and the Mix of State and Local Finance of Local Public Expenditures. *CESifo Economic Studies*, 53(4): 495-521.

