

지방소비세 · 지방소득세제
도입 여부에 관한 연구

2003. 12

김 현 아

序 言

민선 3기를 맞이한 우리나라의 자치단체는 행정면에서의 권한 강화와 함께 재정 확충을 통한 자체 재정력 향상을 위하여 다각적으로 노력하고 있다. 국민들 또한 자치단체 내에서의 주인은 지역 주민이라는 인식이 확산되면서 지방정부가 공급하는 공공서비스 및 공공재의 원활한 공급을 요구하고 간섭하기에 이르렀다. 민선 자치단체장으로서의 이와 같은 지역주민의 요구가 가장 시급한 현안이며, 지방정부의 수입과 지출에 이러한 요구사항이 반영되고 있음은 물론이다. 한정된 재원으로 지역의 재정수요를 충족시키고 더 나아가서는 자치단체가 추구하는 목적을 실현하기 위해서 재정력 확대는 모든 자치단체들의 숙원사항이다. 그러나, 서울시를 비롯한 소수의 자치단체를 제외하고, 상당부분을 중앙정부의 이전재원에 의존하고 있는 자치단체들로서는 이와 같은 상황은 말 그대로 숙원과제에 불과할 뿐이다.

그럼 과연 지방정부에게 추가적인 과세권을 부여하는 것이 바람직한가. 이에 대해서는 다른 나라에서도 아직까지 논의가 활발한 부분이다. 다만 세계적인 흐름에서 볼 때 분권의 방향은 일면 타당한 것으로 볼 수 있으며 국가별 사례연구에서도 형식을 달리하고는 있지만 지방정부의 과세권한 확대는 피할 수 없는 현실로 나타나고 있다.

지방세수 확충이 타당하다고 한다면 과연 어떤 세목을 어떠한 기준으로 이양하는 것이 어떤 면에서 바람직한 것인가. 이 중 어느 하나도 정확한 답을 제시할 수 있는 것은 없다. 다만, 본 보고서에

서는 이에 대해 모형과 논리적 타당성 검토를 근거로 하여 대안을 제시하고 있다.

먼저, 지방세수구조 재편성을 위하여 소비과세와 소득과세의 도입방안에 대하여 긍정적인 견해를 제시하고 있다. 이들 중 지방정부의 과세원칙이라 할 수 있는 응역과세원칙과 지역간 소득격차 완화를 위하여 지방소비세 도입에 대하여 연구의 초점을 맞추고 있다. 이에 관하여 지금까지 소개된 바 없는 소비세와 지방공공재 공급을 연결하는 모형을 통하여 개념적인 지방소비세의 근거를 소개하고 향후 지방재정 자료에 도움이 되고자 하였다.

또한 지방재정 관련 해외문헌을 통하여 분권의 필요성부터 시작하여 국제 지방세 배분에 관한 연구에 이르기까지 정리·요약하였고, 각 나라 지방정부의 일반소비과세 사례를 소개하여 시사점을 찾고자 하였다. 도입방안으로는 꾸준히 제기되고 있는 부가가치세의 일부를 지방세로 전환하는 방안을 중심으로 분석하고 있다. 게다가 이와 같은 논의가 논의에 머무르지 않고 실현되기 위한 자료로서 각 자치단체별 세수효과와 1인당 세수효과로 나타내고 있다. 여기에 관련이 되는 것은 확보된 부가가치세 지방분을 각 자치단체에 배분하는 것인데 기준을 무엇으로 하느냐에 따라 자치단체별 세수효과는 다르게 나타나고 있음을 하나씩 보여주고 있다. 효율성에 입각하여 각 지역의 소비만을 기준으로 배분하게 될 경우, 그렇지 않고 지역간 균등화를 고려하여 인구와 같은 형평성지수가 가미될 경우 각각에 따라 결과는 달라질 수 있음을 시사하는 것이다. 정책 입안자는 본 보고서의 결과를 토대로 하여 지방소비세의 목적에 따라 기준을 마련할 수 있을 것으로 기대해 본다.

본 보고서는 본원의 김현아 박사가 집필하였다. 저자는 보고서 작성과정에서 유익한 조언을 준 본원의 안중석 박사, 김정훈 박사, 한국지방행정연구원의 이영희 박사, 서울시립대학교의 원윤희 교

수, 익명의 논평자 두 분께 감사드린다. 특히 보고서를 위하여 모형부분에 대한 아낌없는 도움을 주셨던 본원의 김형준 박사에게도 감사드린다. 또한, 보고서 작성과정에서 자료수집 및 분석을 위해 수고해 준 김정현·송은주 주임연구원과 원고 마무리 작업을 위해 애써준 홍유남·윤혜순 연구조원, 출판담당자께도 감사를 표하고 있다. 끝으로, 본 보고서의 내용 및 결과에 따른 책임은 저자 개인의 것이며 한국조세연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2003년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋大熙

〈요약 및 정책시사점〉

본 보고서는 지방세수 확충에 관한 각 논의별 타당성 검토를 통하여 지방소비세가 지방소득세보다 바람직한 지방세수 확충 방안을 제시하고 있다. 현재 논의되고 있는 이슈별 논거의 타당성 및 필요성에 따른 지방소비세 혹은 지방소득세의 도입 가능성을 검토하였는데 논거들을 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 과세자주권 확보, 세수확보의 신장성 및 안정성 확보, 중앙의 기능이양에 따른 재정수요 증가로 요약할 수 있는 지방재정 확충이다. 둘째, 응익과세원칙에 따른 지방세수구조 재편성이다. 셋째, 지역간 세수격차 완화를 위한 지방세수 도입이다. 결론적으로 지방재정 확충 논거는 지방소비세 및 지방소득세수 확충의 근거로 삼을 수 있고, 응익과세 원칙과 지역간 세수격차 완화를 위한 지방세수 도입에 관해서는 지방소비세가 바람직한 것으로 판단하였다.

여기에 더하여 본 보고서는 경제학적인 모형을 통해서 지방세수 확충의 근거를 제시해보고자 하였다. 선행연구에서도 지방재정 확충을 위한 방법으로 이전재원이 아닌 자체세입을 통한 자주재원이어야 하는 이론적인 근거는 아직까지 제시된 바가 없기에 모형부분은 본 연구의 가장 큰 의의라고 보여진다. 모형 자체는 기술적으로는 지방소득세와 동일한 의미이지만 비례세적인 세율체계 등을 고려한 개념적인 모형으로는 지방소비세

도입의 필요성을 뒷받침하고 있다. 모형의 결과가 제시하는 의미는 각 지방정부가 지방소비세라는 스스로의 재원으로 지방공공재를 공급하는 경우가 중앙정부가 일정한 기준하에서 배분하는 것보다 지역주민이 선호하는 공공재 공급에 있어서는 우위에 있음을 설명하고 있다.

본 보고서에서는 또한 지방소비세의 도입 여부를 논하기에 앞서 지방정부의 소비과세에 대한 타당성을 살펴봐야 하고 그 이전에 지방으로의 재정권한 이양에 대한 논의를 이론에서부터 정리해볼 필요가 있다고 판단하였다. 따라서 본 보고서는 지방소비세와 관련한 선행연구 부분에서 크게 두 부분으로 나누어 요약하고 있다. 하나는 분권과 관련하여 하위정부의 과세권 강화가 바람직한가 하는 부분이고, 다른 하나는 일반소비과세의 해외사례에서의 문제점 등을 위주로 정책적으로 시사하는 바를 설명하였다.

각 대안별 세수효과분석에서는 배분기준에 따른 세수효과를 중심으로 자치단체가 지방소비세 및 지방소득세 도입시 각각 어느 정도 규모의 세수 변화를 얻게 되는지를 살펴보았다. 부가가치세수의 일부를 지방소비세로 이전하는 경우에 배분기준으로 지역의 소비를 반영하고 있는 여러 통계지표 중 ‘최종소비지출’이 지역간 균등화면에서 가장 바람직한 것으로 판단하였다. 그 밖에 소비 관련 지표에 따라 지역간 배분기준은 달라질 수 있으며 지역의 소비를 어떻게 볼 수 있느냐에 따라 배분기준의 선택적 범위는 다양할 수 있음을 시뮬레이션을 통하여 보여주고자 하였다. 그 밖에 현행 주행세율 인상(교통세 전환), 주민세 소득할 인상 방안은 부가가치세 공동세 방안이나 소득세 공동세

방안과 비교하여 볼 때 어느 정도의 세수효과 차이가 발생하는지 여부를 알아보기 위한 것이었다. 그 중 주행세율 인상안의 경우, 인구와 비슷한 분포를 보이고 있는 주유 소비를 바탕으로 하여 전체 교통세액을 전환하거나 혹은 현행의 주행세율을 인상하는 방안에 대해서 긍정적으로 검토하고 있다.

결론적으로 본 보고서는 지방정부가 과세권을 강화하는 것이 바람직하고 그 대안으로서 국세인 부가가치세수의 일부를 우선적으로 지방정부에 이양할 것을 제안하였다. 소비과세인 부가가치세를 대안으로 꼽은 이유는 지방정부의 고유기능인 ‘효율적인 지방공공재 공급’을 위해 응징과세원칙에 적합한 소비과세가 보다 적합하기 때문이다. 장기적으로는 지방정부가 일반소비과세에 대한 과세권한을 갖는다는 가정하에 우선적으로 국세인 부가가치세의 일부를 지방으로 이전하는 방안에 대하여 이론적으로는 모형으로 설명하였으며, 정책적으로는 현안분석과 세수효과분석을 통하여 보여주고자 하였다.

목 차

I. 서 론	17
II. 지방세수 강화의 필요성	23
1. 지방세 도입에 대한 논의	24
2. 지방소비세 모형	37
3. 요약	55
III. 지방세 현황	57
1. 국세 지방세 체계	57
2. 지방세 체계	65
3. 지역간 세수격차	73
IV. 선행연구	83
1. 분권의 필요성	85
2. 국세 지방세 배분	89
3. 지방세수 확충 및 지방소비세 도입의 근거	93
4. 기술적인 문제점 : 생산지원칙 vs 소비지원칙	96
5. 일반소비세의 공동세화 방안 : 주요국의 사례연구	98
6. 요약	122

V. 지방소비세 도입방안	125
1. 부가가치세 공동세 방안과 교부세율 인상방안	126
2. 도입시 쟁점사항	130
3. 지방세수 효과	133
4. 교통세 도입방안	155
5. 요약	160
VI. 지방소득세 도입방안	163
1. 주민세소득할 인상방안	163
2. 소득세 공동세 방안	169
VII. 요약 및 결론	178
참고문헌	184

표 목 차

<표 II- 1> 일반회계 자체수입으로 인건비 미해결단체	27
<표 II- 2> 지방세 탄력세율 적용현황	30
<표 III- 1> 국세·지방세 비중	59
<표 III- 2> 국세를 통한 재정조정 후 국세 지방세 배분	61
<표 III- 3> 주요 외국의 국세·지방세 비율	61
<표 III- 4> 중앙 및 지방재정의 순계	63
<표 III- 5> 순계기준에 의한 공공부문별 비중 기준선	65
<표 III- 6> 지방세의 세수비중	68
<표 III- 7> 국세와 지방세 수입의 세목별 구성(2002년)	69
<표 III- 8> 주요국의 지방세 수입 구성(2000년)	72
<표 III- 9> 자치단체별·세목별 징수실적(2002년)	74
<표 III-10> 서울시와 광역시의 지방정부 세수입 구성	76
<표 III-11> 시와 군의 지방정부 세수입 구성	77
<표 III-12> 지방세의 지역간 분포	79
<표 III-13> 1인당 국세 지방세수 규모(2001년)	80
<표 IV- 1> 도부현간 배분기준	102
<표 IV- 2> 연방정부와 주정부간 세원배분	110
<표 IV- 3> 캐나다의 소비세수구조	113
<표 IV- 4> 유럽 국가별 부가가치세 운영방식(1997년)	118
<표 IV- 5> 소비과세의 국가별 배분을 및 배분기준	122
<표 V- 1> 지방교부세율 인상시(15%→17.6%) 통합재정수지 순효과	128

<표 V- 2> 부가가치세 공동세 방안에 따른 지방재정 효과 ...	134
<표 V- 3> 부가가치세 공동세 방안에 따른 지방재정 증가율	134
<표 V- 4> 생산 및 판매의 지역간 분포도	137
<표 V- 5> 지방세, 부가가치세, 소매업부가가치세 과세표준 ·	140
<표 V- 6> 지역내총생산에 대한 지출 및 도소매업 매출액 ...	142
<표 V- 7> 2001년도 최종소비지출	143
<표 V- 8> 2001년도 부가가치세 납부세액	145
<표 V- 9> 2001년도 1인당 세수규모	147
<표 V-10> 부가가치세 납부세액 기준적용시 세수효과	149
<표 V-11> 지역내총생산에 대한 지출 기준적용시 세수효과 ·	150
<표 V-12> 최종소비지출 기준적용시 세수효과	151
<표 V-13> 지표에 따른 세수변화	152
<표 V-14> 지표에 따른 1인당 재정변화	153
<표 V-15> 현행 교부세율하에서의 지방소비세 (부가가치세의 20%) 통합재정수지 순효과	154
<표 V-16> 자치단체별 휘발유 및 경유소비량(2002년)	157
<표 V-17> 주형세 세율 인상시 세수규모	158
<표 V-18> 휘발유소비량 비중 및 세수증대효과(2002년)	159
<표 VI- 1> 주민세 세율 인상시 세수규모	166
<표 VI- 2> 주민세 비중 및 세수증대효과(2002년)	167
<표 VI- 3> 소득세 공동세 방안에 따른 지방재정 효과	170
<표 VI- 4> 소득세 공동세 방안에 따른 지방재정 증가율	171
<표 VI- 5> 지역별 소득관련 지표(2001년)	173
<표 VI- 6> 소득세 배분 기준적용시 세수효과	174
<표 VI- 7> 주민세 소득할 배분 기준적용시 세수효과	175
<표 VI- 8> 소득지표에 따른 1인당 재정변화	176

그림목차

[그림 IV-1] 일본의 지방소비세와 청산제도	102
[그림 IV-2] 현행 지방소비세와 소비양여세와의 차이	104
[그림 IV-3] 유럽의 국경간 조정과정	117
[그림 IV-1] 2001년도 주민세 부과액 기준시	165

I. 서 론

지난 10여년간 지방자치의 정착과 함께 가장 많은 논의의 대상이 되어 왔던 것은 지방세의 권한을 강화하는 것으로 지방소비세 및 지방소득세 도입에 관한 것이었다. 지방을 과세 기반으로 하는 새로운 세원의 지방세, 기존 국세의 세원을 공유하는 공동세, 별도의 국세 세원을 이양받는 방법 등 각각의 명분과 함께 다양한 방식으로 제기되어 왔다. 이는 다른 나라들의 지방세 체계에서도 볼 수 있는데, 실행방식에 있어서는 정형화된 유형이나 이론에 따라 지방세 메커니즘을 디자인하는 것이 아니라, 해당 국가형태, 중앙과 지방의 관계 등에 따라 과세권, 규모 및 배분방식 등이 중앙과 지방의 합의하에 결정되는 것을 볼 수 있다. 조세정책 결정권을 가지고 있는 중앙정부 혹은 지방정부가 자주세원에 대한 강력한 의지가 얼마나 있느냐에 따라서도 얼마든지 중앙과 지방의 조세체계는 달라질 수 있다. 선행 연구결과에서도 기본적인 조세원칙과 이에 맞는 실증분석을 토대로 하여 몇 가지 가이드라인은 제시되고 있으나, 각 사례마다 특징이 제시되고 있을 뿐 우리나라의 도입 여부를 위한 사례로 삼기엔 제약조건이 매우 다름을 알 수 있다. 지방소비세 및 지방소득세 도입 여부는 전체 조세체계와 중앙과 지방재정의 예산제약 등이 반영된 후에 결과적으로 추가적인 지방세 강화가 필요한가를 검토하는 것이 순서이다. 지방으로의 이양권한이 논의되고 난 후에 지방의 자주재원 확충이 거론될 수 있고, 자주재원 중에서도 왜 소비세 혹은 소득세여야 하는가 하는 부분이 검토되어야 하기 때문이다.

지방소비세와 지방소득세는 지방세수 확충에서는 같은 의미일 수 있으나 소비과세와 소득과세라는 분명한 차이점을 가지고 있다. 따라서 위의 단계와 함께 소비과세와 소득과세의 도입에 대한 것을 망라하는 것은 지방세 및 지방재정, 중앙재정 및 국세 지방세 조정 등의 단계를 모두 검토해야 가능하다. 이와 같은 사항은 지방재정 전반 연구와 함께 이루어져야 하는 것이므로 본 연구에서는 국세를 지방세로 이양한다는 전제하에 가능한 지방세원화 방안에 연구의 초점을 맞추고자 한다. 따라서 본 연구는 논의되고 있는 이슈별 논거의 타당성 및 필요성에 따른 지방소비세 및 지방소득세 도입 여부를 검증하고자 한다.

지방소비세 및 지방소득세 도입을 주장하는 논거들을 간략하게 정리해보면 다음과 같다. 흔히 자율과 책임의 지방자치가 이루어지기 위해서는 지방의 자율성이 보장되어야 하고 이를 위해서는 현재 중앙의 권한과 재정을 대폭 지방에 이양해야 한다는 것이다. 그러한 맥락에서 지방의 과세자주권 확립을 위한 지방세수가 확충되어야 한다는 것이다. 먼저, 지방의 자율성 보장에 관한 주장의 논리를 살펴보면, 지방이 중앙보다 조세 및 재정의 규모가 형편없이 작고, 자체세입으로 인건비도 충당하지 못하는 기초자치단체들도 있으므로 자체세입을 늘려 재정자립도를 향상시켜야 한다는 것이다. 그러나, 지방의 재정규모가 중앙에 비하여 얼마나 작은지 그 기준이 모호하다. 예를 들면, 국가사무와 지방사무를 비교했을 때 지방사무에 대한 자율성이 부족한 것인지, 국제적인 기준에 우리나라 지방재정의 규모가 못 미치는 것인지, 지방정부의 크기 및 인구에 비례해 볼 때 자체재원이 절대적으로 부족하다는 것인지 명확하지가 않다. 둘째, 과세자주권을 위한 지방세수 도입은 논리적으로 타당하다. 그러나 세입의 자율성이 매우 낮고 그에 비하여 세출의 자율성이 상대적으로 높은 우리나라의 경우에서 지방소비세를

도입한다 하더라도 과세자주권 확립에 어느 정도 도움이 될지는 의문이다. 셋째, 응익과세의 원칙에 따른 지방세수 확충의 논리이다. 흔히 지방세가 응익과세 중심으로 이루어져야 한다고 주장하는 근거는 상대적으로 중앙정부가 소득재분배와 같은 기능을 맡아야 하므로 이 경우에는 응능과세가 적절하고, 지방정부는 자원의 재분배를 담당하는 입장에서 응익과세가 합당하다는 것이다. 다시 말해 국제 지방세 조세분배에 있어서 자원의 재분배 기능을 지방정부가 하는 것이 적절하고 이에 따른 가격신호 역할을 하는 것이 응익과세원칙이라고 볼 수 있기 때문이다. 여기에 적합한 세수가 지방소비세이므로 응익과세원칙에 따른 지방세 논리는 지방소득세보다는 지방소비세 도입을 위한 근거이다. 넷째, 우리나라의 경우 지나친 재산과세 위주의 지방세로 인하여 세수 부족시와 같은 경우에 지방이 안정적인 세수확보가 어려울 수 있는 구조로 되어 있다는 점이다. 이와 같은 지방세수구조의 재편성을 위해서도 소비과세 혹은 소득과세로의 비중 증가가 중요한 관건으로 보여진다. 다섯째, 정부의 기능이양에 따른 자원의 이양에 관한 것으로 추가적인 지방세수 확충이 거론되고 있는데 이는 우리나라의 특성상 타당한 제안으로 받아들여진다. 교육과 경찰 등의 주요 기능이 이양된다고 가정할 때 이에 따른 재정수요는 서울과 경기 등 수도권에 집중될 것으로 보인다. 지방소비세는 다른 지방재정조정제도에 비해서 현재의 불교부단체에 더욱 많은 세수 혜택이 돌아갈 것으로 보므로 추가적인 재정부담을 어느 정도 충족시킬 수 있는 대안으로 평가할 수 있다. 현재 주장되고 있는 지방세수 확충의 논거들은 대체로 위와 같다고 할 수 있다. 본 연구에서는 각 논거별로 지방세수 확충의 필요성을 검증하기 위해 그 타당성에 기초하여 지방소비세 및 지방소득세 확충의 근거로 삼고자 한다.

지방소비세 및 지방소득세를 도입할 경우에 가장 큰 문제점으로

지적되는 것은 경제적 기반과 지역적 특성이 다른 지방자치단체들의 지역간 불균등 문제이다. 세원분포의 불균등을 고려한 배분방식으로 역교부세 방식이 논의되고는 있으나 이 또한 쉽게 이루어지는 않을 것으로 보인다. 예를 들어, 현재 교부세 불교부단체들의 경우 대개는 대도시 위주로 재정력이 상대적으로 풍부한 곳이지만 그에 못지않게 재정수요가 급증하고 있는 곳이라고 할 수 있다. 단지, 다른 자치단체들보다 기준재정수입액이 많다고 하여 해당 지역 주민들이 낸 세금을 따로 거둬서 다른 지역에 배분하는 직접적인 역교부세 방식은 현재 불교부단체들에는 반발의 소지를 안겨줌으로써 지역유치를 통한 적극적인 경제활동의 인센티브를 저하시킬 수도 있음이다.

지방소비세 및 지방소득세 도입에 따른 지역간 불균등 문제는 사실상 가장 큰 문제점으로 지적되고 있으나 이 문제는 국세 지방세 조정이나 지방재정조정제도를 통하여 해결하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 제한된 국세 재원 중 지방세로 이양 가능한 것이 무엇이며 소비과세가 바람직한가 혹은 소득과세가 바람직한가를 살펴보는 것이 우선적으로 논의되어야 할 부분이고 그 중 지방소비세가 지방정부에 타당한 과세로 인식된다면 지방소비세가 도입되어야 한다. 지방정부 운영에서 자치권을 얻는 만큼 책임이 따르는 것은 당연하다. 지방소비세는 재정의 효율화를 위하여 도입되는 것인 만큼 그에 따른 효율성의 성과를 고려하는 것이 타당하고 결과적으로 생기게 되는 세수의 지역간 편차는 지방재정조정제도의 개선을 통하여 이루도록 하는 것을 전제로 한다.

또 하나의 문제점으로는, 여러 자치단체가 소비세 및 소득세를 부과하는 데서 생기는 조세행정비용의 발생문제이다. 지방정부가 소비세를 부과할 경우, 자치개념에 따른 엄밀한 의미에서의 소비과세를 실시한다면 부과원칙을 비롯하여 막대한 조세행정비용이 발

생하게 될 것이다. 지방정부의 소득과세 또한 복잡한 누진체계에 따른 행정비용, 복지 등 중앙정부 기능의 자치 운영체계를 요하는 것이므로 이에 따른 비용이 발생하게 된다. 그러나 본 연구에서는 현재 제안하고 있는 부가가치세 및 소득세 공동세 방안, 교통세 및 주민세 소득할과 같은 부가세 인상방안을 중심으로 살펴보는바, 징수행정 에 따른 문제는 국세청에서 일괄 부과·징수하는 현행 체계를 유지하므로 발생하지 않는다고 가정한다. 따라서 본 연구에서는 징수행정 비용에 따른 해결책은 다루지 않는다. 다만, 이론적인 연구와 외국의 지방소비세의 실제사례에 있어서 이에 따른 문제점을 소개하고, 엄밀한 의미에서의 지방소비세가 갖는 의미에 대해서 검토해보고자 한다.

도입방안 부분에서는 가능한 한 지방소비세 원칙에 맞는 배분기준으로의 세수효과를 살펴보기로 한다. 본 연구는 구체적인 도입방안에 관한 것으로는 새로운 방식을 제안하기보다는 현재 논의되고 있는 방안들의 세수효과를 중점적으로 살펴보고자 하였다. 지방소비세를 도입한다고 가정할 때, 세목배분방식, 세율, 세원의 범위 등은 지방자치단체들과 중앙정부의 합의가 이루어진 후 가능하다. 따라서 본 연구에서는 방안에 따른 논리의 타당성은 배제하고, 제안된 방안들 중 지방소비세의 필요성에 맞는 방안을 택할 경우, 기준이 무엇이며, 기준에 따른 방안의 세수효과분석, 재정분석 등을 제시하고자 한다. 이의 관건은 지방의 소비를 어떠한 기준으로 파악할 것인가 하는 것인데 본 연구에서는 가능한 지방의 소비기준을 제시해보고자 한다. 지방소득세와 관련한 사항은 국세의 일부를 지방세원화하는 방안을 검토하는 데 있어서 지방소비세의 세수효과와 비교하여 볼 때 어떠한 차이가 있는가 하는 것과 논의될 수 있는 방안별 지방세수효과를 보여줌으로써 전체적으로 논의될 수 있는 지방소비세 및 지방소득세 방안의 지방재정확충 효과를 살펴보

고자 한다.

본 연구의 주요 내용으로 제Ⅱ장에서는 지방세수 강화의 필요성에 대한 논의의 현황과 평가를 통하여 각 논의별 타당성과 지방소비세(지방소득세) 모형을 통한 이론적인 논거를 제시하고자 한다. 제Ⅲ장에서는 지방소비세 및 지방소득세가 국세 세원의 일부를 이양받는 점을 고려해볼 때 우려되는 지역간 세수격차를 중심으로 지방세 현황을 살펴보고자 하며, 제Ⅳ장에서는 선행연구에서의 논의와 다른 나라 지방정부의 소비과세 사례를 중점적으로 살펴보고자 한다. 제Ⅴ장에서는 논란중인 부가가치세 공동세 방안을 실시할 경우에 해당 소비지표에 따른 지역간 배분내용을 중심으로 다루고자 한다. 추가적으로 논의되고 있는 교통세 도입방안에 대해서는 세수성격과 세수효과를 중심으로 살펴보고자 한다. 제Ⅵ장에서는 지방소득세수 효과를 다루고자 한다. 지방소득세와 관련한 사항은 국세의 일부를 지방세원화하는 방안을 검토하는 데 있어서 지방소비세수의 세수효과와 비교하여 볼 때 어떠한 차이가 있는가 하는 것과 논의될 수 있는 방안별 지방세수효과를 보여줌으로써 전체적으로 논의될 수 있는 지방소비세 및 지방소득세 방안의 지방재정 확충 효과를 살펴보고자 한다. 마지막으로 제Ⅶ장에서는 본 연구내용의 주요 결과와 시사점을 나타내고 있다.

II. 지방세수 강화의 필요성

지방소비세 및 지방소득세를 왜 도입해야 하는가를 논의하기 위해서는 이와 관련된 몇 가지의 주제를 동시에 고려하여야 한다. 현재 많은 지방자치단체가 재정자립을 이루지 못한 채 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하고 있다. 우선 이와 관련하여 장기적으로 지방정부가 재정자립을 이루는 것이 바람직한지 또는 지금과 같이 이전재원에 의존한 재정구조를 갖는 것도 큰 문제가 없는 것인지가 검토되어야 한다. 둘째로 만약 지방자치단체들이 재정자립을 이루어야 한다면 결국 지방자치단체의 세입을 늘리거나 또는 세출을 줄여야 하는데, 이 중 어느 방향으로 가는 것이 장기적으로 바람직한지에 대해서도 논의되어야 한다. 또한 지방정부의 세출을 현재의 세입 수준으로 크게 줄이지 않는다면 결국 중앙정부의 재원을 일정부분 지방으로 이전해야만 하는데 이때 어떤 세목을 얼마만큼 이전하는 것이 바람직한지도 검토되어야 할 것이다. 그리고 이때 왜 소비세를 혹은 소득세를 지방으로 이전할 필요가 있는지를 논의할 수 있을 것이다.

기존의 연구결과나 또는 국제적인 비교를 통해서도 위의 세 가지 주제 중 어느 하나도 그 해답을 명확히 제시하기는 쉽지 않다. 학계에서는 지방자치단체가 재정자립을 이루는 것이 장기적으로 바람직하다고 받아들이는 경향이 강한 반면, 중앙정부의 힘이 강한 국가에서 국민들의 후생수준이 상대적으로 낮다고 단언하기에는 아직까지 그 논거가 부족한 상황이다. 만약 장기적으로 지방자치단체가 재정자립을 이루어야 한다면, 어느 정도는 지방자치단체의 세

입을 늘리고 또한 세출도 줄여야 하겠지만 어느 부문이 더 크게 변해야 하는지에 대해서도 아직 의견의 일치에 이르기에는 요원한 것 같이 보인다. 또한 세목들 중에서 어느 세목을 지방으로 이전할 것인지와 관련하여서는 많은 아이디어가 제시되고 있는 수준일 뿐, 왜 이 세목이어야 하는가에 대한 이론적인 검토나 또는 실증적인 분석이 충분하지 못한 실정이다. ‘지방의 소비과세 혹은 소득과세를 통한 지방재정의 확충’ 이라고 요약할 수 있는 기존의 지방세 도입의 논리도 아직까지는 이론적으로도 그리고 실증적으로도 충분히 정치화하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 정책적인 논거를 비롯하여 소비와 여가를 선택하는 소비자의 문제에 기초한 모형을 통해 왜 지방소비세 혹은 소득과세를 도입해야 하는지에 대한 이론적인 논거를 제시해 보고자 한다. 이 모형을 통해 비용과 편익을 연계시킴으로써 한편에서는 지방공공재의 효율적인 공급을 위해 그리고 다른 한편에서는 지방간 세부담을 공평하게 하기 위해 지방자치단체도 소비 및 소득행위에 대한 과세권을 갖는 것이 타당할 수 있음을 보이고자 한다.

1. 지방세 도입에 대한 논의

여기에서는 지방소비세·지방소득세 도입과 관련한 기존의 논의들을 정리해 보고자 한다. 지방소비세와 지방소득세를 도입해야 한다는 주장들은 크게 다음과 같이 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 국세와 지방세를 구분할 때 상대적으로 지방세수로서의 역할이 바람직한 지방세의 원칙이 있고 이에 따라 지역경제활동과 지방재정의 연계성을 강화하기 위하여 지방소비세 및 지방소득세를 도입

해야 한다는 것(오연천(2000), 최명근(2001), 이필우(1999) 등)과 둘째, 지방재정 확충을 위한 근거로 ① 지방자치단체의 재정의 열악함 ② 장기적으로 자주재원을 통한 지방재정 확충의 필요성 ③ 지나친 재산과세 위주의 지방세수 구조로 인한 세수확보의 안정성(김대영(2000), 이영희(2003)) ④ 중앙의 기능이양에 따른 추가적인 재원의 필요성이 있다. 셋째, 우리나라가 당면한 과제 중의 하나인 수도권과 지방 사이의 경제력 격차를 줄이기 위해서는 가급적 역진적인 세목인 소비세를 지방으로 이전해야 한다는 주장이 있다(김정훈(2002)).

가. 지방세 원칙

1) 지방세수 구조 재편성 : 응익과세원칙

지방자치는 지역주민들이 소비할 지방공공재를 자신들의 부담으로 공급하는 자기책임의 원칙에 기초하고 있다. 이러한 자기책임의 원칙에 따라 지역주민의 선택과 부담에 기초하여 지방공공서비스 공급이 이루어지기 위해서는 지방세체계가 응익원칙을 효과적으로 살릴 수 있도록 설계되고 운영되어야 한다. 해당 지역주민이 지방공공재에 대해 세금을 지불하는 것은 공공서비스에 대한 대가이고, 서비스 수준에 따라 지불하는 것이 응익과세이다. 각 경제주체는 공공재를 이용한 만큼 수혜량에 비례하여 지방소비세의 명목으로 지방정부에 부담해야 한다. 이 때에 중앙정부보다는 지방정부가 보다 정확한 지역의 정보를 가지고 있으므로 또한 유착된 공공서비스를 부담하는 주체가 지방정부이므로 지방정부가 응익세 성격의 소비세를 부과하는 것이 타당하다고 보는 것이다. 이와 같은 논리는 지방소득세를 도입하는 경우에도 세율구조는 부가세(surcharge)

형태로 설정해야 한다는 근거가 되기도 한다. 따라서 응익과세의 원칙은 지방세가 소비세 형태로 존재하여야 하는 중요한 근거를 제공하고 있다. 지방정부가 소비과세의 비중을 늘려가는 것이 자치 이념에 따라 지방공공재 공급을 실현하는 방법임을 시사하고 있다.

한편 『거주지주의』(residence principle)를 원칙으로 한 현행 지방체제에서는 직주분리 현상에 따른 편익지역과 거주지역의 괴리가 발생하는 경우에 모두 그 지역 거주자만이 부담을 져야 하는 문제가 발생하게 된다. 지방행정서비스로부터의 편익에 대한 비용 부담이 부당하게 이루어질 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때, 여러 세원 중에서도 소비과세가 거주지역과 편익지역의 괴리에 따른 편익과 비용부담의 불일치를 해소하는 데 있어 매우 효과적인 세원으로 평가되고 있다).

나. 지방재정확충

1) 열악한 지방재정

흔히 지방재정과 관련하여 가장 먼저 언급되는 것이 지방자치단체들이 재정적인 자립을 이루지 못하고 있다는 것이다. 지방자치단체의 이런 구조적인 문제점을 보여주는 두 개의 지표가 지방자치단체의 재정자립도와 인건비 미해결단체의 비율이다. 재정자립도는 지방재정의 일반회계 중 자체세입(지방세+세외수입)의 비중을 의미하는 지수이다. 재원의 성격을 고려하여 광의의 의미로 정의하는 경우에 재정자립도는 지방세와 세외수입뿐만 아니라 지방교부세가 포함된다. 지방교부세(이하 교부세)는 포괄보조금으로 중앙정부가

1) 박채기, 『지역에서 창출 생성된 세원의 지방세화 방안』, 『지방세』, 2001년 제3호.

용도를 묻지 않고 지방자치단체에게 이전해주는 재원이기 때문에 지방자치단체들이 임의적으로 그 사용처를 결정할 수 있다는 의미에서 재정자립도를 계산할 때 포함시키기도 한다.

또 하나의 중요한 지표가 인건비 미해결단체의 비율인데, 2003년도의 경우 총 248개 자치단체 중 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 151개 단체로 전체의 61%를 차지하고 있다. 군과 자치구의 경우에는 각각 전체의 85%(75개, 58개)가, 시의 경우에도 전체의 25%(18개)가 지방세 수입으로 인건비를 해결하지 못한다는 점에서 인건비 미해결단체이다.

또한, 지방세와 세외수입을 포함하는 자체세입으로 인건비를 해결할 수 없는 지방자치단체도 35개(14%)에 달하고 있는데, 여기에는 31개(전체 군의 35%)의 군, 3개의 시, 그리고 1개의 자치구가 포함되어 있다²⁾.

<표 II-0> 일반회계 자체수입으로 인건비 미해결단체

(단위: 개, %)

구분	계	시·도	시	군	자치구
해 결	213(86)	14(100)	71(96)	58(65)	68(99)
미해결	35(14)	-	3(4)	31(35)	1(1)

주: () 안은 비율임.
 자료: 『2003 자치단체예산개요』, 행정자치부, 2003.

물론 위의 지표들이 곧바로 지방자치단체들의 세입을 늘려야 한 다거나 또는 지방소비세를 도입해야 한다는 주장으로 이어질 수는 없을 것이다. 우리나라에는 아직도 지방자치단체가 파산을 하였거

2) 『2003 지방자치단체 예산개요』, 행정자치부, 2003.

나 혹은 파산까지는 아니더라도 중요한 지방공공재를 공급할 수 없어 자치를 포기한 사례가 없다. 또한 인건비를 해결할 수 없는 지방자치단체가 많다면 행정구역의 개편 등을 통해 경상경비를 줄이기 위한 노력이 있어야 함에도 불구하고 아직 그런 노력이 가시화되고 있지 않다는 점을 고려한다면, 열악한 지방재정의 현실 보다는 중앙정부로부터의 이전재원에 과도하게 의존하는 지방재정의 현실과 그에 따른 지방자치단체들의 비효율적인 예산운용이 근본적인 문제라고 판단된다.

2) 지방재정의 자립: 과세자주권 확보

우리나라에서 지방자치단체들의 권한 강화와는 별개의 문제로 지방세수의 확충을 통해 지방자치단체들이 재정적으로 자립하는 것은 바람직한 것으로 받아들여지고 있다. 이와 관련하여 Musgrave(1959)로부터 최근에 이르기까지 많은 연구들이 재정운영의 '효율성'을 달성하기 위해서는 재정자립이 필요하다는 이론적인 근거를 제시하고 있다. 또한 McLure(2001)는 캐나다와 호주의 사례를 들어, 단계적으로 지방정부에게 과세권을 넘겨주는 것이 지방자치의 정착에 중요한 역할을 한다고 소개하고 있다.

우리나라의 경우에도 국세와 지방세의 비율이 8:2로 지방세수의 비중이 상대적으로 낮다는 점과 앞서 제시한 재정자립도 등을 들어 지방자치단체들에게 과세권을 이양해야 한다는 주장이 정책적으로 그리고 실무적으로도 꾸준히 제기되고 있다. 지방소비세 도입과 관련하여서도 과세자주권 확립과 지방자치단체들의 재정적인 자립은 최우선적으로 고려되는 사항이다.

한편, 현행 지방세목들에서 탄력세율이 광범위하게 허용되고 있음에도 불구하고 탄력세율을 적용하는 지방자치단체가 거의 없는

등 지방자치단체가 과세자주권의 일부인 자율적인 세율 결정권에 대해서 소극적이었음을 근거로 지방자치단체에 더 많은 과세권을 이양하는 데 회의적인 시각도 없지는 않다. <표 II-2>는 현행 지방세법상 지방세목 17개 중 11개 세목에서 탄력세율이 허용되고 있다는 것을 보여준다. 나머지 6개 세목 중에서도 지방교육세는 지방세의 부가세로 부과되고 있으므로 사실상 탄력세율이 허용되고 있다고 할 수 있다.

또한 지방교부세법에서는 지방세율 인상이 지방교부세의 인하로 이어진다는 점을 밝히고는 있으나, 사실상 실무에 있어서는 지방교부세법 시행규칙에서 지방자치단체에서 인센티브 명목으로 삭감된 지방교부세를 보전해주고 있다³⁾. 따라서 제한적이기는 하지만 지방자치단체들이 자율적으로 세율을 결정할 권한이 있다고 볼 수 있다. 따라서 제한적이지만 주어진 자율권도 행사하지 않고 있는 지방자치단체들이 자주과세권을 주장하는 것은 논리적으로 맞지 않을 수도 있다.

3) 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 세율을 인상시켰을 경우에는 그로 인한 지방세수입만큼 기준재정수입산정액에 포함되어 교부세를 적게 받을 수 있으나, 이 경우에는 80%만큼이 기초수입액에 포함된다. 그러나, 수입인센티브에서 세율인상폭과 과세물건만큼을 100% 보전받을 수 있으므로 사실상은 탄력세율 적용시 자치단체는 그로 인한 재정손실은 발생하지 않는다[(전전년도 지방세법상 표준세율-전전년도 당해단체 적용세율)×과세물건수](『2003 지방교부세산정해설』, 행정자치부).

<표 II-1> 지방세 탄력세율 적용현황

세목	과세대상 및 세율	세율 적용가능 범위	탄력세율적용
취득세	◦ 부동산 등가: 2%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	-
등록세	◦ 부동산등기 - 정율세: 0.1~3% - 정액세: 3,000원	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	-
주민세	◦ 균등할 - 개인: 10,000원 이내 - 사업장: 50,000원 - 법인: 50,000~500,000원 ◦ 소득할: 소득세, 법인세, 농업소득세액의 10%	개인균등할은 10,000원 이내에서 조정 가능한 제한세율, 그 이외는 표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감 조정 가능)	◦ 개인균등할 - 최저: 2,000원(전북 완주·무안·부안군, 전남 광양시) - 최고: 10,000원(충북 보은군) ◦ 경북 경산시: 농업소득세할 10→7.5%
재산세	◦ 건축물 등: 0.3~7%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	◦ 항공기 - 서울강서·부산강서·인천중구·제주제주시: 0.3→0.25% - 대구동구: 0.3→0.2%
자동차세	◦ 승용자동차 cc당 18~220원 ◦ 정액세: 3,000~157,000원	표준세율(특별·광역시는 조례로 100분의 50 안에서 가산 가능)	-
도축세	◦ 소·돼지 시가의 1% 이내	제한세율(1% 이내에서 조례로 결정)	-
도시계획세	◦ 토지·건축물 가액의 0.2%	표준세율(0.3% 이내에서 조례로 결정)	-
공동시설세	◦ 건축물·선박가액의 0.6~1.6%	표준세율(100분의 50안에서 조례로 가감조정 가능)	-
사업소세	◦ 재산할: 사업소 1㎡당 250원 이내 ◦ 종업원할: 종업원 급여총액의 0.5% 이내	1㎡당 250원, 급여총액의 0.5% 초과할 수 없는 제한세율	-
지역개발세	◦ 발전용수: 10㎡당 2원 ◦ 지하수: 1㎡당 20~200원 ◦ 지하자원: 광물가액의 0.2% ◦ 컨테이너: 1TEU당 15,000원	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	◦ 강원: 지역개발세 과세대상 전체 50% 가산 ◦ 경북: 발전용수 2→3원 ◦ 제주: 지하수 20~200원→30~300원 ◦ 부산: 컨테이너 15,000→20,000원
지방교육세	◦ 본세액의 20~60%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	-

자료 : 행정자치부 자료(2003. 12. 26)

그러나 지방자치단체들이 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않는 근본적인 원인은 부족한 지방세수를 중앙정부가 교부세 및 이전재원의 형태로 부담하고 있기 때문일 것이다⁴⁾. 교부세 등의 형태로 부족한 재원이 충원되는 상황에서 탄력세율이 적용될 여지는 별로 없을 것이다. 따라서 탄력세율을 적극적으로 활용하지 않는 것은 지방자치단체들이 재정자립의 의지가 없어서라기보다는 충분한 지방세수를 확보하지 않는다 하더라도 부족한 세수분을 중앙정부로부터 지원받을 수 있는 재정구조상의 문제에서 파생한다고 보는 것이 타당할 것이다. 결론적으로, 과세자주권의 확립과 이를 통한 지방자치단체의 재정자립이라는 논리는 탄력세율 논란과는 별개로 지방자치를 위한 장기적인 방향으로 타당하다고 판단된다.

3) 세수확보의 신장성 및 안정성 : 지나친 재산과세 위주의 지방세수 구조

소비세 및 소득세 성격의 지방세를 도입하고자 하는 이유 중의 하나가 현행 지방세가 지나치게 재산과세에 의존하고 있어 지방세수의 안전성과 신장성에 문제가 있다고 판단되기 때문이다. 우리나라의 재산과세 의존도가 높은 것이 문제가 되는 이유는 재산의 성격상 세수신장성이 낮다는 것과 잦은 부동산 정책 변경에 따른 세수 확보의 불안정성을 들 수 있다. 우리나라의 경우 1990~2002년의 기간 동안 국세가 3.5배, 지방세가 3.6배로 증가하여 국세와 비슷하게 성장하였으며 경상GDP에 따른 탄력성 또한 국세는 1.12%인 반면 지방세는 1.29%로 성장성이 오히려 큰 것을 알 수 있다.

4) 1997년에 강원도에서 조세수출의 성격이 강한 지역개발세에 대한 탄력세율의 적용사례가 있었고, 1999년에는 경기도 김포와 경상남도 김해 간에 항공기 등록세에 대한 탄력세율 경쟁이 있었다고 보고된 바 있다(김정훈(2000)).

그러나 이와 같은 지방세의 성장은 우리나라 지방세가 가지고 있는 세수의 특성이 아니라 지방세의 보전을 위한 잦은 제도 변화 때문인 것으로 판단되므로 지나친 재산과세 의존성의 구조적인 문제점은 여전히 상존하는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 지방세수 구조를 주요 국가와 비교해 볼 때 국세 중 소득과세나 소비과세 일부를 지방으로 이전해야 하는 근거로 볼 수 있으며, 세수 안정성 측면에서도 전술한 바와 같이 재산과세에만 의존할 경우 경제 변화시 탄력적으로 운영할 수 있는 여지가 작아지므로 위의 근거는 타당한 논거로 판단된다.

물론, 조세이론 측면에서 재산과세는 지방정부가 부과·징수하는 것이 타당하다고 받아들여지고 있다. 재산과세는 세원 유출의 우려가 없고 한 지역의 조세정책이 다른 지역에 미치는 외부효과가 적을 뿐만 아니라 과세에 필요한 정보 역시 지방정부가 더 많이 갖게 마련이므로 지방정부에서 과세하는 것이 효율적이라고 평가되고 있다⁵⁾. 이에 반해 소득과세는 주로 분배를 책임지는 중앙정부에 적절한 세원으로 받아들여지고 있으며, 소비과세는 징수 기술상의 어려움으로 인하여 가급적 중앙정부 혹은 광역자치단체 수준의 지방정부가 과세하는 것을 알 수 있다⁶⁾. 많은 선진국의 사례에서도 재산과세는 기초자치단체(low-level government)가 주로 부과하며 연방형 국가에서도 주정부가 아닌 지방정부가 부과하고 있음을 확인할 수 있다.

하지만, 지방세수가 지나치게 재산과세에 의존한다면 다른 측면에서의 문제가 발생하게 마련인데, 그 대표적인 것이 세수 확보의 불안정성이다. 현행 지방세제의 특징 중 하나는 대부분 부동산(2001년 징수실적 기준: 토지와 건축물에 부과된 세액의 비중 취득세의

5) 안종석·김현아(2003).

6) 관련자료는 다음 장에서 자세히 소개한다.

82.7%, 등록세의 75.4%에 해당함) 관련 과세로 이루어져 있다는 점이다. 우리나라의 부동산 대책은 경기조절기능을 갖고 있는 만큼 지방세수가 지나치게 부동산 관련 과세에 의존한다면 잦은 정책 변경으로 인해 세수를 안정적으로 확보하는 데 어려움이 따르게 마련이라는 것이다. 다시 말해, 특정 과세유형(예: 부동산 거래)에 의존하는 세수의 불안정성을 피하기 위해 소비과세 및 소득과세의 비중을 점차 높여서 지방세 수입의 안정성을 꾀해야 한다는 것이다.

특히 외환위기를 겪으면서 갑작스런 경기위축에 따른 지방세수가 부족하게 됐던 상황은 지방세수 확보의 불안정성을 그대로 보여주었다. 주요 지방세목이라고 할 수 있는 취득세는 징수실적을 기준으로, 25.4%, 등록세는 20.4%씩 감소하였다. 반면, 주민세는 1999년 3.4%, 자동차세는 11.0%, 담배소비세는 7.9% 감소하였다. 국세의 경우, 소득세는 1999년에 7.8% 감소하였고, 부가세는 1998년 19.4%, 법인세는 13.1%씩 감소하였다. 외환위기를 겪으며 국세에 비해 지방세가 상대적으로 큰 폭으로 감소하였고, 지방세 내에서도 재산관련 세목인 취득세와 등록세의 감소 폭이 국세와 연동되어 있는 주민세나 소비과세에 비해 컸다는 것을 알 수 있다. 따라서 세수의 안정적인 확보 차원에서 지방세의 재산과세로의 집중보다는 소득과세나 소비과세로의 유도를 꾀하는 것이 바람직하다고 주장되고 있다.

결론적으로 재산과세에 대한 의존도가 과도하게 높으면 지방세수를 안정적으로 확보하는 것이 어려워지므로 소비과세의 비중을 높여 이 문제를 보완하자는 것인데 이 또한 타당한 논거로 볼 수 있다.

4) 중앙의 기능이양에 따른 재정수요 증가

중앙의 기능이양에 따라 재정수요가 증가한다는 논리는 결과적으로는 수도권 지역인 지금의 불교부단체들의 재원확충을 의미하는 것이다. 대표적으로 거론되는 교육과 경찰의 경우를 예로 들어 살펴보자. 교육 및 경찰을 지방정부로 이양하는 것이 타당한가, 규모와 방법은 어느 정도여야 하는가 등의 논의가 한창 진행중이다. 교육의 경우는 대표적인 지방공공재로서 다른 나라에서도 지방정부가 운영하고 있으므로 이에 따른 재정수요는 지방소비세가 감당하는 것이 타당한 것으로 보이고, 경찰의 경우 일부 사무가 이양될 경우를 가정할 때 지방소비세가 그 가격신호역할을 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이와 같은 기능이양에 따른 재정수요를 충당하기 위하여 지방의 세원을 확충하여야 한다는 논리는 수도권의 재정수요 증가를 충당하고자 하는 것과 같은 것으로서 지역간 재정력 격차가 더욱 심해질 것이라는 우려를 나타내기도 한다.

이들 사무의 이양에 따른 타당성을 떠나서, 지방으로 이양된다는 가정하에 예산규모를 살펴보면 다음과 같다. 2002년 예산 기준으로, 자치단체 교육비특별회계 세입규모는 28조원 내외이며 세출규모는 26조원 정도이다. 각 공공부문의 비중으로 교육재정을 살펴보면, 2001년 결산기준 중앙정부는 총세입의 77.2% 및 총세출의 46.4%를, 지방자치단체는 21.8% 및 38.6%를, 교육자치단체는 1.0% 및 15.0%로 나타났다(성명재 외(2003) p. 93). 경찰의 경우, 2003년 경찰청 예산은 5조 3,631억원에 해당한다.

이에 관하여 안중석·김현아(2003)의 연구에서는 교육 및 경찰의 규모가 어떤 방식으로 이전된 것인지 명확하지 않으므로 인구 1인당 지출규모가 10만원 정도 되는 기능을 지방으로 이전하고 각 지역별 재정수요는 1인당 지출규모 10만원에 그 지역의 인구를 곱

한 것과 같다고 가정하여 추정결과를 나타내었다. 결과에 따르면, 기준재정수요액 증가분과 지방교부세액 증가분을 비교해 볼 때 서울시와 광역시는 기준재정수요액 증가분보다 지방교부세 증가액이 적어 새로 이전되는 기능을 수행하는 데 필요한 경비 중 일부분을 자체적으로 조달해야 하는 것으로 추정되었다. 서울시와 경기도의 일부 단체들은 재원 부족액이 5,000억원을 넘는 경우도 있으므로 이들 단체가 자체재원을 확보하지 못할 경우 적절한 기능 수행에 문제가 있을 수 있음을 의미한다. 따라서 서울시와 경기도의 일부 단체들에게는 적절한 기능 수행을 위한 재원의 이양이 필요함을 설명해주고 있다. 결론적으로 중앙의 기능이양에 따른 지방의 재정확충이란 기존의 불교부단체들인 수도권지역의 재정확충의 필요성을 의미하는데 여기에 적합한 세원이 필요하다는 것이다.

다. 지역간 세수격차 완화

1) 수도권과 지방의 세수격차를 해소하기 위한 방안으로서의 지방소비세

김정훈(2002)은 국세와 지방세의 조정과 관련하여 수도권과 지방의 세수격차 나아가 경제력 격차를 해소하기 위해서는 상대적으로 소득세에 비하여 소득 비탄력적인 소비세제를 지방으로 이전하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 김정훈(2002)은 소득 탄력적인 세목을 지방으로 이양하는 경우와 소득 비탄력적인 세목을 지방으로 이양하는 경우로 나누어 중앙정부로부터 교부세를 받고 있는 지방자치단체와 교부세 불교부단체의 지방세입이 증가하는지 혹은 감소하는지를 계산하였다. 그는 교부세 교부단체와 불교부단체 간의 세부담 구조에 대한 연구를 통해 지역간 세수격차를 해소하기

위해서는 상대적으로 소득 비탄력적인 소비세제를 지방으로 이전하는 것이 바람직하다고 평가하였다. 이는 전반적인 국세 지방세 조정에서 지방으로 이양 가능한 세목의 성격을 분석한 것이다.

이상에서는 지방소비세 및 지방소득세 도입의 필요성과 관련하여 지금까지 제시된 논거들을 정리하였다. 단순하게 정리하면 이들 논거는 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째로, 지방자치단체가 재정적인 자립을 이루어야 하며 또한 이를 위해서는 어느 정도 지방세입을 늘려야 한다는 것이다. 이는 지방소비세 및 지방소득세 확충 모두에 해당하는 논거이다. 둘째로는 지방세수의 새로운 세원을 발굴해야 하는데, 이때 지나친 재산과세에 대한 의존에서 탈피하여 소득 탄력적인 지방소득세보다는 비탄력적인 세목인 지방소비세의 확대를 검토할 필요가 있다는 것이다. 이와 같은 논리는 지방정부의 과세원칙상 소득세보다는 소비세가 타당하다는 것이다. 소득과세와 소비과세 중 지방정부에 보다 타당한 과세성격은 지방소비세임을 뒷받침하고 있다. 후술하겠지만 선행연구 부분에서도 지방정부의 과세권한 강화에 있어서 소비과세가 소득과세보다 현실적으로 가능한 대안으로 주장되고 있다.

한편, 추가적인 지방세의 도입과 직접적으로 관련된 위의 논거들은 주로 세수의 안정성이나 지역간 불균형의 해소와 같이 당면한 우리나라의 현안들과 관련되어 있을 뿐, 지방소비세 혹은 지방소득세의 도입이 필요한 이론적인 토대는 제시해주고 있지 못한 실정이다. 본 연구에서는 특정한 성질을 갖고 있는 공공재인 경우에는 지방소비세를 통해 그 공공재를 공급하는 것이 이전재원을 통해 공급하는 것보다 바람직할 수 있다는 점을 보임으로써 지방소비세 및 지방소득세 도입이 필요하다는 이론적인 근거를 제공하고자 한다.

2. 지방소비세 모형

앞서 논의한 바와 같이 지방소비세 및 지방소득세 관련 논거는 지방세원칙, 지방재정 확충, 지역간 세수격차 완화 등 정책적인 논의에 관한 것이 대부분이다. 국내에서는 김정훈(2002)이 국세 지방세 조정과 관련하여 교부세 교부단체와 불교부단체간의 세부담 구조에 대한 모형을 소개한 바 있다. 여기에서는 현 지방재정조정제도 내에서 소득 비탄력적인 세목 혹은 탄력적인 세목을 중앙정부가 지방정부에 이양하는 경우 지방자치단체 중 교부세 불교부단체와 교부단체의 세입이 증가하는지 혹은 감소하는지에 초점을 맞추고 있다. 이 모형에서 부가가치세는 소득세에 비하여 소득 비탄력적인 세목의 역할로만 쓰였을 뿐, 지역주민의 지방공공재 선호와 같은 것이 반영된 모형의 구조는 아니다. 따라서, 국내외 연구에서 지방소비세가 지방정부와 지역주민에게 어떠한 의미가 있는지에 대하여 모형으로 설명한 이론적인 설명은 아직까지 전무한 상황이다. 본 모형연구의 의의는 경제학적인 모형으로 지방소비세 및 지방소득세를 설명하고자 하는 첫 시도라는 데 있다. 여기에서는 정책적인 논의에 앞서 지방소비세 및 지방소득세의 도입을 검토해야 하는 이론적인 배경에 대하여 살펴보고자 한다.

가. 지방소비세의 이론적 배경⁷⁾

어떤 공공재를 누가 공급하는 것이 바람직한지는 그 공공재의 특성, 특히 그 공공재로부터 편익을 누리는 소비자들의 범위와 관련이 있다. 국방과 같은 공공재는 중앙정부가 공급하는 것이 바람

7) 본 모형은 지방소득세와 소득사용자로도 설명이 가능하지만 논의의 편의상 지방소비세와 소비자로서 설명하고자 한다.

직하다고 평가되는데 그 이유는 모든 국민이 그 공공재로부터 편익을 누릴 수 있기 때문이다. 한편, 공원과 같은 공공재는 지방자치단체가 공급하는 것이 바람직하다고 여겨지고 있는데, 그 이유는 그 공공재로부터 주로 편익을 얻는 소비자들의 범위가 특정한 지역으로 국한되기 때문이다. 최근에 Besley and Coate(2003)는 전통적으로 지방공공재로 분류되는 공공재라 하더라도 그 공공재로부터 편익을 누리는 소비자의 범위가 다른 지역에까지 미치는 경우에는 다른 지방자치단체들도 그 공공재의 공급에 참여해야 한다는 점을 보이고 있는데, 이는 편익을 누리는 납세자들의 범위가 공공재를 공급하는 주체를 결정하는 데 있어서 중요한 요소임을 시사하고 있다.

한편, 공공재를 공급하는 재원을 어떻게 마련하는 것이 바람직한가에 대해서도 다른 소비자를 공공재를 소비하지 못하도록 배제하는 데 들어가는 비용의 크기나 소비자들이 그 공공재를 소비할 때 편익을 느끼는 방식 등과 같은 그 공공재의 특성에 의존할 것이다. 예를 들어 상대적으로 적은 비용으로도 그 공공재의 공급에 참여하지 않은 소비자를 그 공공재의 소비로부터 배제가 가능한 혼합재의 경우에는 이용료 등을 통해 재원을 조달하는 방법을 강구할 수 있을 것이다. 또한 공원으로 부터 소비자가 누리는 편익이 여가를 통해서 실현되듯이 공공재로부터의 편익이 특정한 경로를 통해서 실현된다면, 한편에서는 납세자들이 비용과 편익을 동시에 인식하게 만들고 다른 한편에서는 그 결과로 경제적인 왜곡을 줄이기 위해서 가급적이면 그 경로에 맞는 방식으로 재원을 조달하는 것이 바람직할 것이다.

본 연구에서는 소비자가 공공재를 소비함으로써 얻는 편익이 어떤 특정한 형태를 갖는 경우에는 지방소비세를 통해 그 공공재를 공급하는 데 필요한 재원을 마련하는 것이 바람직할 수 있음을 보

이고자 한다. 여기에서 다루는 공공재는 여가와 사적 재화의 소비에 소비외부성을 가지며 여가와 사적 재화의 소비에 미치는 소비외부성의 크기가 같지 않은 경우이다. 소비외부성이 있다면, 같은 수준의 사적 재화와 여가를 선택한다 하더라도 공공재의 소비수준에 따라서 사적 재화 또는 여가의 소비로부터 얻는 편익이 달라질 수 있다. 여기서는 공공재를 하나의 재화로 보아 소비에 미치는 공공재의 소비외부성이 여가에 미치는 그것보다 큰 경우에 대하여 고찰하고자 한다. 이런 경우에는 공공재의 공급수준에 따라 소비자들의 소비와 여가 사이의 선택이 다를 수 있다.

공공재의 소비외부성이 있는 경우에는 공공재의 공급수준을 결정할 때 소비자의 소비와 여가 사이의 선택의 문제를 동시에 고려하여야만 한다. 다시 말해서 소비자들이 원하는 공공재의 공급수준이 여가와 선호라는 소비자들의 선택을 통하여 어느 정도 실현되므로, 소비자의 실현된 선호를 바탕으로 공공재의 공급수준이 결정되는 것이 바람직할 것이다. 또한 지역별로 소비자들의 선호가 다르다면, 다른 수준의 공공재가 공급되어야 할 것이다.

물론, 이론적으로는 공공재에 대한 소비자의 선호를 반영하여 공공재의 공급수준을 결정하는 것이 바람직하더라도 이를 현실에 적용할 때는 상당한 어려움이 따르게 마련이다. 현실에서는 다양한 공공재가 있고 각각의 공공재에 대한 소비자들의 선호가 각기 다르며, 또한 정부도 하나의 공공재를 공급할 때마다 이에 필요한 재원을 조달하는 것이 아니라 한 해에 필요한 재원을 일괄적으로 거두어서 다양한 공공재를 공급하고 있다. 이런 상황에서 소비자의 선호를 반영하여 공공재의 공급수준을 결정하는 데는 많은 제약이 따를 수밖에 없을 것이다. 이러한 한계가 있다는 점을 감안하고 모형 설정하기로 한다.

나. 모형의 설명

여기에서는 기본적으로 여가와 소득을 선택하는 소비자의 문제를 다룬다. 각각의 소비자는 그 크기가 1로 규격화된 시간이라는 자원을 갖고 있으며 이 자원을 이용하여 여가를 즐기거나 또는 소득을 올리게 된다.

분석의 편의상 두 개의 지역만이 있으며, 각 지역을 대표하는 대표적인 소비자가 있다고 가정한다. 즉 지역1과 지역2라는 두개의 지역이 있으며, 각 지역에는 무수히 많은 소비자가 있는데 한 지역에 거주하는 소비자는 같은 선호를 갖고 있다고 하자. 두 지역에 거주하는 소비자의 수는 m 으로 같으며, m 은 충분히 큰 수라고 가정한다.

지역 i 에 속한 대표적인 소비자의 효용함수는 $u_i(C_i, G_i, A - L_i)$ 로 표현되는데, 여기에서 C_i 는 이 사적 재화의 소비량이고, G_i 는 공공재의 소비량이며, $(A - L_i)$ 는 여가 시간이다. 그리고 뒤에서 보다 자세히 설명하듯이 다른 지역의 소비자는 다른 형태의 선호를 갖고 있다고 가정한다.

$(A - L_i)$ 만큼의 여가를 누리는 소비자는 그 나머지 시간인 L_i 만큼 일을 하여 $y_i = wL_i$ 만큼의 소득을 올리게 된다. 여기서 w 는 시간당 임금을 의미하는데 두 지역 사이의 노동이동이 자유롭다고 보아 두 지역간의 임금격차는 없다고 가정한다. 그리고 모든 소비자들은 자신의 소득을 전부 소비에 사용한다고 가정한다⁸⁾. 즉 소비자는 위의 소득으로부터 세율 t_i 에 해당하는 소비세를 납부하고 나머지를 소비에 이용할 수 있다. 이 소비자가 소비하는 사적 재화의 양 C_i 는 다음과 같은 예산제약으로부터 계산된다.

8) 모든 소득을 소비에 사용한다면 이론적으로는 소득세와 소비세의 차이가 없어진다.

$$wL_i = (1+t_i) p C_i \dots\dots\dots \text{식 II-2-1}$$

여기서 p 는 재화의 가격인데, 지역간 가격차이는 없고 또한 A 로 규격화되었다고 가정한다. 결국 이 대표적인 소비자의 문제는 위의 예산제약 하에서 자신의 효용 $u_i(C_i, G_i, 1 - L_i)$ 를 극대화하기 위해 자신의 소비량과 여가 시간을 선택하는 것이다.

$$\begin{aligned} \max u_i(C_i, G_i, A - L_i) \quad \text{s.t. } wL_i \\ = (1 + t_i)C_i \dots\dots\dots \text{식 II-2-2} \end{aligned}$$

여기에서 A 는 1이지만, 나중에 사용하기 위하여 보다 일반적인 경우에 대하여 계산하기로 한다.

정부의 재정지출이 소비세에 의해 조달된다면, 어느 한 소비자가 자신의 소비량을 줄이면 그에 따라 정부의 세수도 줄어들고 정부의 재정지출도 줄어들 것이다. 하지만, 소비자의 수가 충분히 많다면, 한 소비자만의 선택에 의해 줄어드는 재정지출의 감소는 무시할 만큼 작을 것이다. 일반적인 완전경쟁모델에서 가정하듯이 여기서도 소비자들은 자신의 소비와 여가 사이의 선택이 임금이나 재정지출과 같은 거시적인 지표의 변화를 가져오지 않는다고 믿는 상황을 가정하기로 한다. 그러면 위의 소비자의 문제는 결국 주어진 세율 t_i 와 공공재의 공급수준 G_i 에서 자신의 소비량과 여가 시간을 결정하는 문제가 된다.

경제 전체에 공급되는 총 노동량(TL)은 두 지역의 노동공급의 합으로 나타난다. 총 소비량(TC)과 총 재정지출(TG)도 두 지역의 소비량과 재정지출의 합으로 계산된다. 여기에서는 분석의 편의를 위해 생산측면을 명시적으로 고려하지 않고 사회적 생산함수를 사

용한다. 총 노동량이 TL 인 경우에 총 생산량은 $f(TL)$ 이고, 이때 생산된 재화는 소비자의 소비에 사용되거나 또는 공공재의 공급에 이용된다. 그리고 사회적 생산함수는 규모수익불변(CRS)의 특성을 갖는다고 보아 $f'(TL) > 0$, $f''(TL) = 0$ 이라고 가정한다. 그러면 임금 $w = f'(TL)$ 은 총 노동량에 의존하지 않고 일정하게 유지한다. 이때, 노동시장과 재화시장의 청산조건은 다음과 같이 정리된다.

$$\begin{aligned} TL &= TL_1 + TL_2 \\ TC &= TC_1 + TC_2 \\ TG &= TG_1 + TG_2 \\ f(TL) &= TC + TG \dots\dots\dots \text{식 II-2-3} \end{aligned}$$

생산함수가 규모수익불변(CRS)의 특성을 갖고 있으며, 소비자들이 임금으로 받은 소득을 사적재화의 소비와 세금납부에 모두 사용하고 정부가 균형예산을 달성하는 한 위의 시장청산조건은 자동적으로 충족된다.

이제 정부의 문제에 대해서 살펴보자. 정부의 문제와 관련하여 두 가지의 가정을 하기로 한다. 첫째, 정부는 매년 균형예산을 달성한다는 것이다. 현실에서 매년 균형예산을 달성하는 것은 아니지만, 여기에서는 중앙정부 또는 지방자치단체는 항상 균형예산을 달성한다고 가정한다. 둘째로 분석의 편의를 위해 소비세만 있으며, 이 소비세를 바탕으로 하나의 공공재만을 공급한다고 가정한다. 현실에서는 다양한 공공재가 있고 어떤 공공재의 재원이 어떤 세원으로부터 나오는지 명확히 구분되지는 않으며 여러 세목들이 서로 섞여서 정부의 재정지출의 재원으로 사용된다. 하지만, 앞에서 본 연구에서는 하나의 공공재만 있으며 소비세가 그 공공재의 공급에 필요한 재원을 조달하는 유일한 세수라고 가정하였다. 이런 가정에 기초하여 지방소비세를 도입하는 경우와 중앙정부가 소비세를 부

과한 후 이전재원이라는 형식을 통해 지방자치단체에 교부하는 경우를 비교하고자 한다.

먼저 지방자치단체가 지방소비세를 통해 공공재의 공급에 필요한 재원을 조달하는 경우에 대하여 살펴보자. 지방자치단체는 지방소비세율 t_i 를 결정한다. 소비자와 기업들은 이 지방소비세율을 관찰한 후 자신의 소비와 생산 활동을 결정한다. 공공재를 공급하기 위한 지방자치단체의 세수는 소비자들이 결정한 소비량 C_i 에 의존하여 $G_i = m t_i C_i$ 로 결정된다. 지방자치단체는 이 세수를 바탕으로 그에 상응하는 지방공공재를 공급하며, 소비자의 편익은 자신의 소비량, 여가 시간, 공공재의 공급수준에 의존하여 결정된다.

또한 지방자치단체는 소비자의 편익을 극대화하기 위해 소비세율 t_i 를 결정한다고 가정한다. 즉 소비세율은 각 지역의 소비자의 선호를 반영하여 결정되는 내생변수로서 지역마다 다를 수 있다.

둘째로, 중앙정부가 소비세를 일괄적으로 징수하여 이전재원을 통해 지방자치단체에 교부하는 경우에 대해서도 살펴본다. 이 경우에 중앙정부는 두 지역에 같은 소비세율 t 로 소비세를 거둬들이는데, 총 소비세수는 두 지역의 소비량에 의존하여 $G = mt(C_1 + C_2)$ 로 계산된다. 그리고 중앙정부는 이 세수를 이전재원의 형태로 두 지방자치단체에게 주어진 공식에 따라 교부하게 된다. 여기에서는 두 지역에 인구수에 따라 교부한다고 가정한다. 두 지역의 인구수가 같으므로 결국 두 지역에 동일한 크기로 교부하는 것이다. 물론 두 지역에 교부하는 이전재원의 크기가 인구수가 아니라 다른 지수를 바탕으로 하여 결정될 수도 있는데, 나중에 이 경우에 대해서도 간략히 설명하기로 한다.

여기서 중앙정부가 소비세율 t 를 결정하기 위한 목적함수가 무엇인가라는 문제가 남는다. 만약 두 지역 소비자의 타입이 같다면 어느 한 소비자의 효용(또는 결과는 같지만 다르게 표현하면 두 지

역 소비자의 효용의 합)을 극대화하기 위해 소비세율을 결정한다고 가정한다 하더라도 별 무리가 없다. 하지만, 두 지역의 소비자의 타입이 다르다면 두 지역 소비자의 효용의 합을 극대화하기 위하여 소비세율을 결정한다고 가정하기가 어렵다. 만약 소비자의 타입이 다른 경우에 정부가 소비자의 효용의 합을 극대화한다고 가정하면, 효용수준을 재는 단위를 어떻게 정할 것인가에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 본 연구에서는 두 소비자의 효용의 합의 절대적인 크기를 비교하지 않는다는 전제하에서 정부가 소비자의 효용의 합을 극대화하기 위해 소득세율을 결정한다고 가정한다. 또한 정부가 소비자들의 효용에 정해진 가중치를 둔 합을 극대화한다고 하더라도 본 연구의 결과가 달라지지 않는다는 점도 밝혀두고자 한다.

다. 효용함수

소비자는 공공재와 사적 재화라는 두 종류의 재화를 소비하고 또한 여가를 즐긴다. 여기서 고려하고자 하는 소비자의 효용함수는 공공재의 소비수준이 사적 재화의 소비나 여가로부터 얻는 효용에 영향을 미치는 소비외부성이 존재하는 경우이다.

물론 여기에도 두 가지의 경우가 있을 수 있다. 하나는 여가에 미치는 공공재의 소비외부성이 사적 재화에 미치는 공공재의 소비외부성보다 상대적으로 큰 경우이다. 직관적으로 이 경우에는 여가에 세금을 부과하여 공공재를 공급하는 것이 바람직하리라고 판단된다. 여기에서는 이와는 정반대의 경우로서 사적 재화에 미치는 공공재의 소비외부성이 여가에 미치는 공공재의 소비외부성보다 상대적으로 큰 경우에 대하여 고려하고자 한다. 공공재도 하나의 재화라고 보면, 이런 경우에 대해서만 고려한다고 하더라도 큰 문

제는 없어 보인다.

또한 위의 경우에 해당하는 일반적인 효용함수를 고려하려는 것은 아니고, 특정한 형태의 효용함수에 대해서만 고려하고자 한다. 우리가 일반적인 효용함수를 고려한다면 양함수로 표현되는 해를 구할 수가 없다. 많은 다른 모형에서 Cobb-Douglas 함수 형태나 CES 함수 형태의 효용함수를 고려하는데, 그 이유는 한편으로는 양함수로 표현되고 다른 한편으로는 양함수로 표현되는 해를 구할 수 있다는 제약하에서 가급적이면 다양한 특성을 갖는 효용함수를 고려하기 위해서다. 여기에서도 위의 두 형태가 가미된 함수형태를 갖는 효용함수만을 고려하고자 한다.

먼저 사적 재화와 공공재를 모두 포함하는 재화의 소비와 여가 사이에는 CES 함수 형태로 표현되는 효용함수를 갖고 있다고 가정한다. 그리고 사적 재화와 공공재의 소비 사이에는 Cobb-Douglas 함수 형태로 표현되는 효용함수를 갖고 있다고 가정한다. 즉, 어떤 소비자의 사적 재화의 소비량이 C_i 이고 공공재의 양이 G_i 이며 여가 시간이 $(A - L_i)$ 인 경우, 그 소비자가 느끼는 효용수준은 $(C_i^\alpha G_i^{1-\alpha})^\rho + (A - L_i)^\rho$ 로 평가된다고 하자. 여기에서 α 와 ρ 는 0과 1 사이의 값을 갖는데, α_i 는 소비자가 공공재에 대해 갖고 있는 성향을 나타낸다. 두 지역의 소비자가 공공재에 대해 다른 성향을 갖고 있는데, 이는 다른 α_i 값으로 나타난다.

라. 지방소비세의 경우

어느 지방자치단체의 세율이 t_i 이고 공공재의 공급량이 G_i 인 경우, 그 지역 소비자의 문제는 다음과 같이 표현된다.

$$\begin{aligned} \max u_i &= (C_i^{\alpha_i} G_i^{1-\alpha_i})^\rho + (A - L_i)^\rho \text{ s.t. } wL_i \\ &= (1+t_i)C_i \dots\dots\dots \text{식 II-2-4} \end{aligned}$$

위의 제약조건에서 소비량을 노동량으로 정리하여 목적함수에 대입한 후 최대화의 일계조건과 이계조건을 구하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{FOC: } \alpha_i \left(\frac{w}{1+t} \right)^{\alpha_i \rho} G_i^{(1-\alpha_i)\rho} L_i^{\alpha_i \rho - 1} \\ - (A - L_i)^{\rho-1} = 0 \dots\dots\dots \text{식 II-2-5} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{SOC : } \alpha_i \rho (\alpha_i \rho - 1) \left(\frac{w}{1+t} \right)^{\alpha_i \rho} \\ G_i^{(1-\alpha_i)\rho} L_i^{\alpha_i \rho - 2} + \rho(\rho - 1)(A - L_i)^{\rho-2} < 0 \dots\dots \text{식 II-2-6} \end{aligned}$$

최대화의 일계조건으로부터 이 소비자의 적정 노동공급량을 결정할 수 있는데, 그 이유는 다음과 같다. 먼저 $L_i = 0$ 이면 일계조건의 첫째 항이 둘째 항보다 작으며, $L_i = A$ 이면 반대로 첫째 항이 둘째 항보다 크다. 또한 첫째 항은 L_i 에 대한 감소함수이고 둘째 항도 감소함수이다. 그러므로 중간값 정리 등에 의해 일계조건을 만족하는 값은 0과 A 사이에 유일하게 존재한다. 또한 위의 이계조건은 항상 만족된다는 것도 쉽게 확인할 수 있다. 즉, 주어진 소비세율과 공공재의 공급수준에서 적정 노동공급량이 위의 일계조건으로 계산되며, 적정 소비량도 적정 노동공급량과 예산제약으로부터 계산된다.

이 지방자치단체가 거둬들이는 소비세수는 $mt_i C_i$ 가 되고 균형예산을 달성하기 위해서는 이 세수가 이 지방자치단체가 공급하는

공공재의 공급량과 일치해야 한다. 결국 다음과 같은 균형예산 조건을 얻을 수 있다.

$$mt_i C_i = G_i \dots\dots\dots \text{식 II-2-7}$$

두 식 II-2-5와 II-2-7을 연립하여 풀게 되면 주어진 소비세율 t_i 에서의 적정 노동공급량, 적정 소비량, 그리고 공공재의 적정 공급 수준이 결정되는데 그 값은 다음과 같다.

$$\alpha_i \left(\frac{w}{1+t}\right)^\rho (mt)^{(1-\alpha_i)\rho} (L_i^*)^{\rho-1} = (A - L_i^*)^{\rho-1} \dots\dots\dots \text{식 II-2-8}$$

$$L_i^* = \frac{A}{1 + \frac{1}{\alpha_i} \left(\frac{1+t}{w}\right)^{\frac{\rho}{1-\alpha_i}} \left(\frac{1}{mt}\right)^{\frac{\rho}{1-\alpha_i} (1-\alpha_i)}} \dots \text{식 II-2-9}$$

$$C_i^* = \frac{w}{1+t_i} L_i^* \dots\dots\dots \text{식 II-2-10}$$

$$G_i^* = \frac{wmt_i}{1+t_i} L_i^* \dots\dots\dots \text{식 II-2-11}$$

이제 지방자치단체의 문제에 대하여 살펴보자. 만약 지방자치단체가 세율을 t_i 로 결정한다면 소비자는 L_i^* 만큼의 노동을 공급하고, C_i^* 만큼을 소비하며 공공재의 공급량은 G_i^* 가 된다. 이때 소비자의 효용수준은 이 값들을 소비자의 효용함수에 대입함으로써 다음과 같이 계산된다.

$$\begin{aligned}
 u &= \left(\frac{w}{1+t_i}\right)^\rho (mt_i)^{(1-\alpha)\rho} (L_i^*)^\rho + (A-L_i^*)^\rho \\
 &= \frac{1}{\alpha_i} (A-L_i^*)^{\rho-1} L_i^* + (A-L_i^*)^\rho \dots\dots\dots \text{식 II-2-12}
 \end{aligned}$$

이 지방자치단체는 이 효용수준을 최대화하는 수준에서 소비세율 t_i^* 를 결정한다.

이 지방자치단체의 해를 구하기 위한 일계조건은 다음과 같이 정리된다⁹⁾.

$$\begin{aligned}
 \text{FOC: } (A-L_i^*)^{\rho-1} \left(\frac{1-\rho}{\alpha_i} \frac{L_i^*}{A-L_i^*} + \frac{1}{\alpha_i} - \rho \right) \\
 \frac{dL_i^*}{dt} = 0 \dots\dots \text{식 II-2-13}
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 \frac{dL_i^*}{dt} &= -AB^{-2} \{D\alpha_i t_i - (1-\alpha_i)\} = 0, \\
 \text{여기에서 } B &\equiv \frac{1}{\alpha_i} \left(\frac{1+t}{w}\right)^{\frac{\rho}{1-\rho}} \left(\frac{1}{mt}\right)^{\frac{\rho}{1-\rho}(1-\alpha_i)} \\
 D &\equiv \frac{1}{\alpha_i} \frac{\rho}{1-\rho} \left(\frac{1}{w}\right)^{\frac{\rho}{1-\rho}} \left(\frac{1}{m}\right)^{\frac{\rho}{1-\rho}(1-\alpha)} \\
 &\quad (1+t)^{\frac{\rho}{1-\rho}-1} \left(\frac{1}{t}\right)^{\frac{\rho}{1-\rho}(1-\alpha)-1} \dots\dots\dots \text{식 II-2-14}
 \end{aligned}$$

이 일계조건을 정리하면 다음과 같은 최적소비세율을 구할 수 있다.

9) 이계조건 또한 만족하는 것으로 나타났다.

$$t_i^* = \frac{1 - \alpha_i}{\alpha_i} \dots\dots\dots \text{식 II-2-15}$$

또한 소비세율이 최적소비세율보다 작은 경우에는 ($t_i < t_i^*$) 위의 일계조건의 좌변이 양이 되고, 소비세율이 최적 소비세율보다 큰 경우에는 ($t_i > t_i^*$) 위의 일계조건의 좌변이 음의 값을 갖는 것을 쉽게 확인할 수 있다. 그러므로 일계조건(S.O.C.)은 자동적으로 만족된다.

지금까지의 논의를 정리하면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체가 소비세율을 독자적으로 결정할 수 있다면, 각 지방자치단체는 소비자의 선호를 반영하여 식 II-2-15가 만족되도록 소비세율을 결정할 것이다. 즉, α_i 가 낮을수록 높은 소비세율을 채택하고, 반대로 α_i 가 높을수록 최적 소비세율은 낮아진다.

만약 어떤 이유로 두 지방자치단체의 소비세율이 같고 또한 공급되는 공공재의 공급수준이 G 로 같다면 어떤 지역에서 더 많은 소비세수가 견딜 것인가? 세율이 같다면 소비세수는 사적 재화의 소비량 그리고 노동공급량에 비례할 것이다. 또한 식 II-2-5는 주어진 소비세율과 공공재의 공급수준에서의 노동공급량을 나타낸다. 이 식을 전미분하여 다음과 같은 식을 얻을 수 있다.

$$\frac{dL_i}{d\alpha_i} = \frac{\frac{1}{\alpha} - \log L_i + \rho \log \frac{C_i}{G}}{(1 - \rho) \left(\frac{-\alpha}{L_i} + \frac{1}{A - L} \right)} \dots\dots\dots \text{식 II-2-16}$$

위의 식의 부호는 각 파라미터의 값들에 의존할 것이다. 하지만 무수히 많은 소비자를 가정하는 모델에서 공공재의 공급량은 한 소비자의 소비량에 비해 상당히 큰 값을 가지며 이 경우에는 위의 값

은 음의 부호를 가진다. 즉, 소비자의 수가 충분히 많다면 적정 공공재의 공급수준 근처에서 α_i 의 값이 작을수록 소비자들은 더 많은 노동을 공급하고 그 결과로 걷히는 소비세수의 크기가 커진다.

마. 이전재원의 경우

여기에서는 중앙정부가 t 의 세율로 소비세를 거둬 두 지방에 나누어주는 경우를 살펴보고자 한다. 만약 각 지역에 공급되는 공공재의 공급량이 g 로 같다면, 이 값을 식 II-2-5에 G_i 대신 대입하여 두 지역 소비자의 노동공급량 L_1 과 L_2 를 앞에서와 같은 이유로 계산할 수 있다. 이 값으로부터 두 지역의 세수 G_1 과 G_2 를 구할 수 있다. 그리고 중앙정부의 예산제약조건 $G_1 + G_2 = 2g$ 로부터 공공재의 공급수준 g 를 구할 수 있다. 계산에 필요한 식들을 정리하면 다음과 같다.

$$\alpha_1 \left(\frac{w}{1+t} \right)^{\alpha_1 \rho} g^{(1-\alpha_1)\rho} L_1^{\alpha_1 \rho - 1} = (A - L_1)^{\rho - 1} \dots \text{식 II-2-17}$$

$$\alpha_2 \left(\frac{w}{1+t} \right)^{\alpha_2 \rho} g^{(1-\alpha_2)\rho} L_2^{\alpha_2 \rho - 1} = (A - L_2)^{\rho - 1} \text{ 식 II-2-18}$$

$$2g = \frac{mwt}{1+t} (L_1 + L_2) \dots \text{식 II-2-19}$$

여기에서 구한 값들을 이용하여 정부의 최적소비세율 또한 앞서와 동일한 방법으로 계산하게 된다.

두 지역의 공공재에 대한 선호가 다르다고 하자. 예를 들어 $\alpha_1 < \alpha_2$ 라고 하자. 여기서는 중앙정부의 최적 소비세율을 명시적으로

구하는 대신에 이전재원을 통한 소비세의 지방이전이 야기할 수 있는 문제에 대해서만 살펴보기로 하자.

먼저 두 지역간 형평성의 문제가 발생한다. 두 지역에서 걷히는 세수를 비교하면 α_i 의 값이 작은 지역 1에서 더 많은 세수가 걷힌다는 것을 알 수 있다. 소비세율과 공공재의 공급수준이 같다면 소비세수는 결국 노동공급량에 의존할 것이고 식 II-2-16에 이어지는 단락에서 설명하였듯이 노동공급량은 α_i 의 값이 작을수록 크게 나타난다. 즉 $G_1 > G_2$ 이다.

만약 중앙정부가 똑같은 양의 이전재원을 두 지방자치단체에 교부한다면, 결과적으로 지역 1의 소비자에게 세금을 거둬서 지역 2의 공공재를 공급하는 데에 사용하는 형태가 된다. 지역간 불균형의 해소와 같은 다른 이유 때문이라면 지역 간 세금의 보조가 정당화되지만, 여기에서는 지역 간 세금의 보조를 정당화할 아무런 이유가 없다. 지역 2의 소비자들은 더 적은 수준의 재화를 소비하더라도 더 많은 여가를 즐기기 위해 노동공급량을 줄였다. 그 결과로 지역 2에서는 더 적은 수준의 세수만이 걷혔다. 반면에, 지역 1의 소비자들은 상대적으로 더 많은 노동을 공급하여 더 많은 소비를 하였고, 더 많은 세금을 납부하였다. 이런 상황에서는 지역 1의 소비자들이 더 많은 공공재를 향유하는 것이 바람직해 보인다. 결국 중앙정부가 똑같은 양의 이전재원을 두 지방자치단체에 교부하는 것은 지역 1의 소비자로부터 지역 2의 소비자에게로의 세금의 이전이라는 형평성의 문제를 낳고 있다.

물론 중앙정부도 인구에 비례하여 동등한 크기의 이전재원을 교부하는 것이 아니라 선호를 반영하여 교부하는 이전재원의 크기를 달리 정할 수도 있다. 이때 중앙정부가 소비자의 선호를 정확히 모르는 상황에서 시현된 선호를 바탕으로 각 지역에 교부하는 이전재원의 크기를 결정하지 않는다면 세금의 보조라는 형평성의 문제

는 피해가기가 어려울 것이다. 또한 만약 소비의 상대적인 크기라는 시현된 선호를 바탕으로 이전재원의 크기를 결정한다면 이는 지방소비세의 경우와 크게 다르지 않을 것이다.

더 나아가 형평성의 문제뿐만 아니라 효율성의 문제도 발생한다. 중앙정부의 최적세율을 t 라고 하고, 이 최적세율에서 지역 1에서 지역 2로 보조되는 세금의 크기를 ΔG 라고 하자. 그리고 이 크기의 세금을 생산하기 위해 소요되는 지역 1에 속한 소비자의 1인당 노동 시간을 ΔL 이라고 하자.

효율성의 문제를 고려하기 위해 지역 1의 소비자의 1인당 총 가용시간이 $1 - \Delta L$ 이고 지역 2의 소비자의 1인당 총 가용시간이 $1 + \Delta L$ 인 경제를 상정하기로 하자. 앞서 지방소비세를 다룰 때 최적 소비세율은 A 의 값에 의존하지 않았었다. 즉 총 가용시간이 달라진 지금의 상황에서도 두 지역의 소비세율을 각각 $\frac{1 - \alpha_1}{\alpha_1}$ 과 $\frac{1 - \alpha_2}{\alpha_2}$ 로 다르게 결정하는 것이 최선임을 알 수 있다. 즉 다른 행정비용 등의 문제가 발생하지 않는다면, 지역 1의 소비자가 일정한 시간을 지역 2의 소비자를 위해 일한다는 조건하에서 다른 소비세율을 적용하고 다른 수준의 공공재를 소비함으로써 앞서 이전 재원을 통해 공공재가 공급되는 경우보다 효율적인 자원배분을 달성할 수 있을 것이다.

또한 소비세율을 달리함에 따라 행정비용이 증가한다는 점을 고려하여 하나의 소비세율을 적용한다 하더라도 소비자의 선호를 반영하여 지역별로 다른 수준의 공공재를 공급하는 것이 효율적일 수 있다. 식 II-2-9와 II-2-11로부터 소비세율이 t 일 때 두 지역의 공공재의 공급수준은 다음과 같아야 함을 알 수 있다.

$$G_1^* = \frac{\frac{wmt}{1+t}(1-\Delta L)}{1 + \alpha_1^{(1-\rho)} \left(\frac{w}{1+t}\right)^{\rho(1-\rho)} (mt)^{(1-\alpha_1)\rho(1-\rho)}} \quad \text{식 II-2-20}$$

$$G_2^* = \frac{\frac{wmt}{1+t}(1+\Delta L)}{1 + \alpha_2^{(1-\rho)} \left(\frac{w}{1+t}\right)^{\rho(1-\rho)} (mt)^{(1-\alpha_2)\rho(1-\rho)}} \quad \text{식 II-2-21}$$

즉, 이전재원을 통해 소비세수가 교부되는 경우에는 세금의 보조가 발생한다는 형평성의 문제와 더불어 효율성의 문제도 피하기가 어려워진다.

바. 모형의 한계와 시사점

앞서 제시된 모형에서는 공공재가 다른 사적 재화의 소비에 소비외부성을 갖는 경우에 대한 고찰을 통해 지방소비세의 도입이 필요하다는 것을 보이고 있다. 이 모형을 통해 공공재의 공급수준에 따라 소비자들의 여가와 소비에 대한 선택이 달라질 수 있으며, 공공재의 적절한 공급수준은 소비와 여가에 대한 소비자들의 선택을 반영하여 결정되어야 한다는 것을 확인하였다. 그리고 소비자들의 선택을 상대적으로 잘 반영하는 지방자치단체가 공공재의 공급수준을 결정할 수 있어야 한다는 것도 확인하였다.

하지만, 이 모형은 여러 가지의 한계를 가지고 있다. 우선, 효용함수 부분에서 설명한 바와 같이 특정 효용함수의 형태를 가정하므로 모든 경우의 지방공공재 소비에 해당하는 것은 아님을 밝혀두고자 한다.

또한, 본 모형은 하나의 공공재를 공급하는 모형이다. 현실에서

는 다양한 공공재가 존재하며 각 공공재에 대한 소비자들의 선호 또한 천차만별이다. 또한 정부도 공공재마다 다른 세목을 통해 재원을 조달하기보다는 다양한 세목으로부터 조달한 재원을 섞어서 한 해에 제공할 전체 공공재의 공급수준을 결정하고 있다. 이러한 상황에서 각 공공재마다 시현된 선호를 반영하려 그 공급수준을 결정한다는 것이 현실적으로는 그리 간단한 문제가 아니다.

세 번째로 본 모형에서는 지방세수가 가져올 행정상의 비용을 고려하고 있지 않다. 특히 지역마다 다른 소비세율 혹은 소득세율이 적용될 경우 발생할 수 있는 소비자들의 역선택이나 지방자치단체들의 조세경쟁에 따른 비용을 고려하고 있지 않다. 여기에서의 세율은 비례세적인 개념을 따르고 있으므로 소비과세의 경우에는 응익과세원칙과, 소득과세의 경우에도 비례세율 인상인 부가세율 인상원칙을 따르고 있기 때문이다.

비례세적인 제약조건이 설명하는 것은 기술적으로는 소비세와 소득세에 무차별하게 작용하고 있는 것으로 보이나, 소득과세란 응과세원칙을 따르는 것이 본래 소득세수의 역할이고 국세 소득세에 부가세적인 소득과세는 차선적인 지방정부의 소득세 개념이다. 따라서 예산제약에서 가정한 비례세적인 가정이 의미하는 지방세의 의미는 응익과세원칙인 지방소비세에 보다 적합한 모형임을 밝히고자 한다. 이 점을 고려해볼 때 본 모형은 기술적으로는 지방소비세 및 지방소득세가 동일한 의미로 보이지만 개념적으로는 지방소비세 모형임을 시사하고 있다.

지방소비세와 관련하여 다음과 같이 시사점을 요약해볼 수 있다. 우선, 공공재로부터 소비자들이 어떠한 방식으로 편익을 느끼는지에 대해 앞으로 더 많은 연구가 필요하다는 점이다. 그동안 공공재를 공급할지 여부를 결정할 때 그 공공재로부터 소비자들이 느끼는 편익과 공공재의 공급에 소요되는 비용의 크기를 비교하였었다.

이에 덧붙여 앞으로는 공공재의 소비외부성이 여가나 소비의 선택이나 또는 특정한 사적 재화의 선택에 영향을 미칠 수 있는데, 이러한 영향에 대해서도 좀 더 주의를 기울여야 한다는 점을 시사한다 하겠다.

둘째로, 공공재를 공급할 때는 그 공공재의 특성과 소비자들의 선호를 가능한 한 많이 반영하여 그 공급수준이나 재원의 조달방법을 강구해야 한다는 점을 시사하고 있다. 특히 공공재의 소비외부성이 있는 경우에는, 공공재의 공급수준을 결정할 때 소비자들의 시현된 선호인 사적 재화의 소비수준을 반영해야 한다는 점을 시사한다 하겠다.

셋째로, 지방자치단체도 소비행위에 대한 과세권을 갖는 것이 타당할 수 있음을 시사한다. 소비행위는 하나의 시현된 선호이며, 이를 공공재의 공급에 반영하기 위해서는 이에 대한 과세권을 갖는 것이 필요하다 하겠다.

결론적으로 지역주민의 입장에서 일방적으로 배분받는 이전재원을 통한 공공재보다는 지방정부가 자체적인 과세권을 유지하는 것이 바람직하다는 것이 모형적으로 설명이 가능하다는 것을 알 수 있었다.

3. 요약

본장에서는 지방세 도입시 논의되는 각 논거별 타당성을 검증하고 바람직한 지방세 도입을 살펴보았다. 자치를 위한 지방재정 확충을 위한 논거는 지방소비세와 지방소득세 도입 모두에 해당하는 논리이다. 지방공공재 공급의 효율성을 위한 응익과세원칙과 지역간 세수격차 완화를 위한 논거는 지방소득세보다는 지방소비세에

해당하는 논리이다. 중앙정부의 세원의 일부를 지방으로 이전해야 하는 입장에서 볼 때 보다 논리적으로 우선되는 것은 지방소비세 임을 알 수 있었다.

다음으로 지역의 주민이 벌어들인 소득을 전부 사용한다는 가정 하에서 기술적으로는 지방소비세와 지방소득세를 설명하는 모형이 었지만, 개념상으로는 비례세적인 세수구조인 지방소비세를 의미하는 것으로 나타났다. 마지막으로 지방소비세를 통한 지방정부의 과세권한의 강화가 중앙정부 이전재원 배분보다 의미가 있음을 보여 주었다. 중앙정부가 일방적으로 인구비례에 따른 재원배분시보다 지방정부가 세율로 나타난 지역주민의 선호에 따라 지방공공재를 공급하는 것이 바람직하다는 결과임을 알 수 있었다. 더 나아가 보다 개념적으로는 비례세적인 세율체계로 보았을 때 지방소득세보다는 지방소비세를 설명하고 있는 것을 확인하였다.

따라서 본장에서의 논거별 타당성 검증결과와 모형이 의미하는 보다 정확한 의미를 종합해볼 때 지방소비세가 지방소득세보다 우선적으로 검토되어야 할 지방세수라고 결론짓고자 한다.

III. 지방세 현황

1. 국세 지방세 체계

가. 국세수입과 지방세수입

지방세수입뿐만 아니라 국세수입을 동시에 고려해야 하는 이유는 현재 논의되고 있는 지방소비세의 대상세목이 국세이고, 국세의 일부분이 법률에 의해 자동적으로 교부세, 양여금으로 지방 이전 재원을 담당하고 있기 때문이다. 특히 이전재원의 경우, 국세체계와 밀접한 관계가 있다¹⁰⁾. 지방으로의 이전과 관련하여 국세를 살펴보면 관세를 제외한 전 세목이 일정부분 지방으로 이전되고 있다. 국세와 관련한 지방세수입에서는 국세와 지방세 수입의 규모,

10) 지방재정조정 자원구성

구분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
자원구성	<ul style="list-style-type: none"> · 내국세의 15% -보통교부세 10/11 -특별교부세 1/11 	<ul style="list-style-type: none"> · 주세의 100% · 교통세 14% · 농어촌특별세 23/150 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상

지방재정조정 자원구성

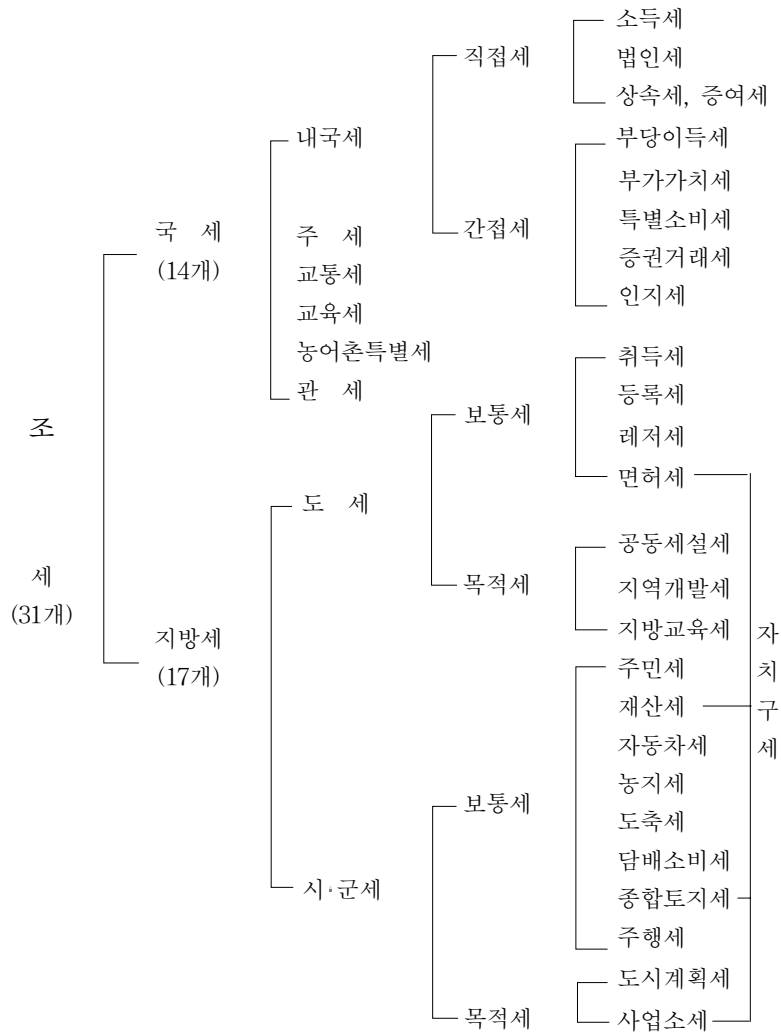
구분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
자원구성	<ul style="list-style-type: none"> · 내국세의 15% -보통교부세 10/11 -특별교부세 1/11 	<ul style="list-style-type: none"> · 주세의 100% · 교통세 14% · 농어촌특별세 23/150 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상

자료: 『2003 지방자치단체 예산개요』, 행정자치부

자료: 『지방자치단체 예산개요』, 행정자치부.

국제적인 비교, 세원 격차 등을 위주로 살펴보기로 한다.

우리나라 조세는 14개의 국세와 17개의 지방세로 이루어져 있다. 그림과 같이 국세는 크게 내국세와 목적세인 관세, 교통세, 교육세, 농어촌특별세로 구성되어 있으며, 내국세는 다시 직접세와 간접세로 구분되고 있다. 직접세에는 소득세, 법인세 등이 있고 간접세에는 일반소비세인 부가가치세, 개별소비세인 특별소비세, 주세, 그리고 유통세인 증권거래세, 인지세 등이 있다. 교통세, 농어촌특별세, 교육세 등은 목적세인데, 교통세는 2003년 12월까지, 농어촌특별세는 2004년 6월까지 한시적으로 운용되도록 되어 있다.



<표 III-1> 국세·지방세 비중

(단위: 십억원, %)

	국 세	지방세
1971	4,53.1 (91.9)	39.8 (8.1)
1972	4,76.3 (91.1)	46.6 (8.9)
1973	5,78.5 (88.6)	74.1 (11.4)
1974	9,13.7 (89.4)	1,08.0 (10.6)
1975	13,91.0 (89.8)	1,58.8 (10.2)
1976	20,92.7 (90.5)	2,20.6 (9.5)
1977	26,22.7 (88.6)	3,36.6 (11.4)
1978	36,52.3 (89.2)	4,43.3 (10.8)
1979	47,61.7 (88.8)	5,99.0 (11.2)
1980	58,07.7 (88.3)	7,67.7 (11.7)
1981	72,57.9 (88.8)	9,14.4 (11.2)
1982	83,96.4 (88.2)	11,19.2 (11.8)
1983	100,50.7 (87.8)	13,97.2 (12.2)
1984	108,99.7 (87.8)	15,08.5 (12.2)
1985	118,76.4 (87.8)	16,54.9 (12.2)
1986	136,06.3 (88.3)	18,09.7 (11.7)
1987	163,43.7 (88.2)	21,92.4 (11.8)
1988	194,84.2 (86.3)	31,00.0 (13.7)
1989	212,34.1 (81.1)	49,60.8 (18.9)
1990	268,47.4 (80.8)	63,67.4 (19.2)
1991	303,19.8 (79.1)	80,35.2 (20.9)
1992	352,18.4 (78.8)	94,62.1 (21.2)
1993	392,60.6 (78.1)	110,26.1 (21.9)
1994	472,61.7 (78.1)	132,31.1 (21.9)
1995	567,74.5 (78.8)	153,16.0 (21.2)
1996	649,60.2 (78.9)	173,94.7 (21.1)
1997	699,27.7 (79.2)	184,05.7 (20.8)
1998	677,97.7 (79.8)	171,49.7 (20.2)
1999	756,58.0 (80.3)	185,86.2 (19.7)
2000	929,34.7 (81.9)	206,00.6 (18.1)
2001	957,92.8 (78.2)	266,64.9 (21.8)
2002	1,039,68.0 (76.7)	315,25.7 (23.3)

주: () 안은 비중임.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도. 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도. 2002년도 국세는 재경부, 지방세는 행정자치부 자료.

지방세는 크게 도세와 시·군세로 나눌 수 있고 또한 특별시·광역시세와 구세로 구분할 수 있다. 도세에는 보통세인 취득세와 등록세, 레저세, 면허세가 있으며, 시·군세에는 보통세인 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 자동차세, 주행세 등이 있으며 목적세인 도시계획세와 사업소세가 있다. 서울시와 광역시의 경우 종합토지세와 재산세, 면허세, 사업소세만 기초자치단체인 자치구에 귀속되고 나머지는 모두 광역자치단체인 서울시와 광역시에 귀속된다.

국세와 지방세 세수입 규모를 보면 2002년 기준으로 국세수입의 비중은 103조 9,678억원으로 GDP 596조 3,812억원의 17.4%이며, 지방세는 31조 5,257억원으로 GDP의 5.3%에 해당하는 규모이다.

지방세 비중의 추이를 살펴보면, 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중이 1967년 약 9%대에서 1970년대에는 11% 정도로 미미한 성장을 보이다가, 1980년대에도 초반에는 11~12%였고, 1989년에 들어서서 처음으로 18.9%의 비중 변화를 보이기 시작했다. 이는 담배소비세의 도입이 주요 원인이었고, 그 밖에 토지 관련세수도 대폭 증가한 것으로 나타났다. 1990년대의 지방세 비중은 20~22%대의 비중으로 계속 증가하다가, 1998년 외환위기 이후 국세를 비롯한 지방세의 감소와 함께 18.1%로 나타났다. 이후, 계속 증가하여 다시 20%대의 비중을 보이다가 2002년에 이르러 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 이는 2001년에 지방세분 교육세가 지방세로 이전되면서 지방교육세가 신설되고, 담배소비세율 인상, 주행세 신설, 자동차관련 면허세 폐지 등 지방세제 개편이 이루어지면서 지방세가 증가하는 요인으로 작용하였던 것으로 보인다.

<표 III-2> 국세를 통한 재정조정 후 국세 지방세 배분¹⁾

(단위 : %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
국 세	50.5	50.6	51.3	50.5	49.6	46.9	46.5	48.8	47.0	46.6
지방세	49.5	49.4	48.7	49.5	50.4	53.1	53.5	51.2	53.0	53.4

주: 1) 숫자는 양여금, 교부금, 보조금을 고려한 배정률 기준임(재경부 『조세 개요』, 2003.6.)

위의 <표 III-2>는 결산 징수실적을 기준으로, 국세 중에서 지방으로 이전되는 세목들의 세액만큼을 지방으로 배분하고 난 후의 지방재정 비중 변화이다. 이는 재정조정 후 국세 지방세 배분으로 표현되고 있으나 엄밀한 의미에서 정확한 국세와 지방세의 구분으로 삼기에는 무리가 있다. 다만 본 연구에서는 재정조정 후 국세가 어느 정도 지방으로 이전되고 있는지 규모를 파악하기 위한 것으로 참고하기로 한다. 단순히 지방세 명목으로 지방자치단체에서 징수하고 있는 명목비중은 2001년의 경우엔 21.8%에 불과하나, 교부세나 양여금의 재원이 되는 국세를 지방으로 이전하고 난 후의 지방세 부분은 약 53%임을 알 수 있다.

OECD 자료를 기준으로 주요 외국의 국세·지방세 비율을 살펴

<표 III-3> 주요 외국의 국세·지방세 비율¹⁾

(단위: %)

구 분	미국	독일	일본	영국	프랑스	이탈리아	OECD 평균	
							연방형	단일형
국 세	60.4	50.7	59.7	95.1	81.5	84.0	66.4	83.2
지방세	39.6	49.3	40.3	4.9	18.5	16.0	33.6	16.8

주: 1) 사회보장 기여금 제외.

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2002, 안종석·김현아(2003) 재인용.

보면 다음과 같다. 단일형 국가에서는 일본의 지방세 비중이 40.3%로 높은 반면 다른 국가들은 20%를 넘지 않고, 특히 영국의 경우에는 지방세 비중이 4.9%에 불과함을 알 수 있다. OECD 회원국 중 단일형 국가의 평균치는 16.8%로 우리나라의 23.3%보다 낮은 것을 알 수 있다. 독일의 지방세 비중이 특히 높은 것은 공동세 형식으로 지방정부에 배분되는 소득세, 법인세, 부가가치세의 지방정부 귀속분이 지방세로 간주되었기 때문이다. 또한, 일본의 지방세 수입 비중이 높은 것은 일본도 우리나라와 마찬가지로 조세법률주의에 의거하여 지방세율을 중앙정부 차원에서 법률에 정하기 때문인 것으로 판단된다.

나. 중앙재정과 지방재정

본 연구에서는 중앙과 지방 간의 수직적인 형평성은 다루지 않기로 한다. 다만, 전체적인 수준과 비중, 향후 전망되는 비중의 변화를 순계기준으로 제시하도록 하고 이에 따른 변화는 제V장에서 보여주고자 한다.

지방세를 포함한 지방재정과 중앙재정 전반에 걸쳐 살펴보자. 우리나라의 공공부문에서의 재정구성을 보면, 2002년 기준으로 중앙정부의 비중이 46.3%이고 지방자치단체 38.3%, 교육자치단체 15.4%로 자치단체의 비중이 53.7%로 나타났다(성명재 외 (2003)). IMF 통계기준에서 주요 국가의 중앙 및 지방의 정부규모는 다음과 같이 나타났다. 단일형 국가인 스웨덴(1999년)은 중앙 대 지방의 비중이 62 대 38, 프랑스는(1997년) 81.8 대 18.2, 영국은 74.1 대 25.9이다. 연방형국가의 경우 미국 51.1 대 48.9, 독일 64.7 대 35.3, 호주 50.3 대 49.7, 캐나다 42.3 대 57.7로 단일형 국가보다는 지방정부의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

<표 III-3> 중앙 및 지방재정의 순계

(단위: 조원)

	2000	2001	2002	2003
중앙정부				
세입	135.8	144.0	158.7	172.0
세출	90.7	71.4	78.7	98.3
재정수지	45.1	72.6	80.0	73.7
지방자치단체				
세입	32.1	40.7	46.9	49.4
세출	52.4	59.4	65.1	68.8
재정수지	-20.3	-18.7	-18.2	-19.3
교육자치단체				
세입	1.7	1.8	1.9	2.0
세출	19.7	23.0	26.1	28.0
재정수지	-18.0	-21.3	-24.2	-26.0
공공부문 전체				
세입	169.5	186.5	207.5	223.5
세출	162.8	153.8	169.9	195.0
재정수지	6.8	32.7	37.6	28.4
국민연금기금 수지	13.6	14.9	17.3	19.7
국민연금기금 제외 수지	-6.9	17.8	20.3	8.7
(경상GDP대비, %)	522.0	551.6	596.4	627.6
공공부문 전체 재정수지	1.30	5.93	6.31	4.53
국민연금 제외수지	-1.31	3.23	3.40	1.39

주: 1. 2000~2001년은 실적치임. 2002년의 경우 지방자치단체의 세출 및 교육자치단체 재정은 중앙정부의 세출예산에 따른 것임. 2003년은 성명재 외(2003, p. 117) 자료의 가정을 근거로 작성한 것임.

2. 통합재정수지에서 사용하고 있는 세입 및 세출은 『지방재정연감』상의 세입과 세출에서 당해연도의 지방정부의 수입과 지출의 흐름만을 추정한 것임. 예를 들면, 세입 중 세외수입의 경우 이월금, 순세계잉여금, 융자금, 지방채는 제외한 수치임.

자료: 성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 중기재정 전망 및 정책과제』, 한국조세연구원, 2003.

<표 III-5> 순계기준에 의한 공공부문별 비중 기준선

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003
중앙정부				
세입	80.1	77.2	76.5	77.0
세출	55.7	46.4	46.3	50.4
지방자치단체				
세입	18.9	21.8	22.6	22.1
세출	32.2	38.6	38.3	35.3
교육자치단체				
세입	1.0	1.0	0.9	0.9
세출	12.1	15.0	15.4	14.3
공공부문 전체				
총세입	100.0	100.0	100.0	100.0
총세출	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1. 2000~2001년은 실적치임. 2002년의 경우 지방자치단체의 세출 및 교육자치단체 재정은 중앙정부의 세출예산에 따른 것임. 2003년은 성명재 외(2003, p.118) 자료의 가정을 근거로 작성한 것임.

2. 통합재정수지에서 사용하고 있는 세입 및 세출은 『지방재정연감』상의 세입과 세출에서 당해연도의 지방정부의 수입과 지출의 흐름만을 추정한 것임. 예를 들면, 세입 중 세외수입의 경우 이월금, 순세계잉여금, 융자금, 지방채는 제외한 수치임.

자료: 성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 중기재정 전망 및 정책과제』, 한국조세연구원. 2003.

우리나라 지방재정이 다른 나라에 비하여 얼마나 열악한가, 그 기준은 무엇인가에 대한 것은 지속적으로 논의되고 있는 사항이다. 최근의 연구결과인 안중석·김현아(2003)에서는 이전재원을 확충하여 공공부문에서 지방재정이 차지하는 비중을 확대하는 것이 바람직한가에 대하여 다음과 같이 요약하였다. 자체세입의 비중이 낮

은데 이전재원만 확충될 경우 이와 같은 지방재정의 팽창은 비효율적인 재정운영을 초래하며, 비대한 지방재정에 대폭적으로 세출의 자율성을 부여할 경우 거시경제정책 등 국가경제 운영에 어려움이 발생할 수도 있다는 것이다.

결론적으로, OECD 국가들과 비교하여 국가재정 전체에서 지방재정이 차지하는 비중은 큰 데 비해 지방세 수입의 비중은 낮은 것을 알 수 있다. 이는 상대적으로 지방정부의 수입에서 이전재원의 비중이 높은 것을 의미한다. 순계기준으로 본 우리나라 지방재정의 비중은 교육자치단체를 포함하여 53.7%로 나타나 있고 이 수치를 기준으로 볼 때, 우리나라 지방정부의 경우 자체세입 대비 지방재정의 비중은 상대적으로 큰 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그러나, 절대적인 기준에서의 지방재정의 크기를 논하기엔 비교할 수 있는 자료가 부족한 상황이다. 재정수요에 따른 것이라고 할 때는 현재 지방정부가 중앙정부보다 담당하는 사무가 많다는 것을 증명해야 하는데 이는 결코 쉬운 일이 아니다. 단순히 다른 나라들에 비하여 지방재정의 비중이 낮다고 하기에는 나라마다 처한 여건과 재정구조가 다르므로 단정지을 수는 없다. 다만, 자체세수에 비하여 중앙으로부터 이전받는 부분이 비교적 많다는 것만 확인할 수 있었다.

2. 지방세 체계

가. 과세유형 체계

우리나라의 지방세 체계 내에서 소비과세 및 소득과세의 비중은 어느 정도인지와 주요 국가의 사례를 살펴보기로 한다. 우리나라

지방세의 과세유형별 세수비중을 살펴보면 <표 III-6>과 같다. 조세를 재산과세와 소비과세, 소득과세로 구분할 때 우리나라 지방세에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 재산과세이다. 재산과세는 취득세, 등록세와 같이 재산을 거래할 때 부과되는 거래과세와 종합토지세, 재산세 등 재산 보유자에게 부과하는 보유과세로 구분할 수 있다. 자동차세의 경우, 국내에서는 재산보유의 성격을 나타내므로 보유과세에 포함시켰으나 OECD 관련 국제자료에서는 소비과세로 포함시키는 경우도 있다. 2002년의 경우, 거래과세가 지방세에서 차지하는 비중이 40.5%, 보유과세가 차지하는 비중이 16.6%로 전체적으로 재산과세가 지방세 수입에서 차지하는 비중이 57.1%인 것으로 나타났다. 기타로 분류된 세목 중 지방교육세¹¹⁾는 지방세에 부가세(surcharge) 형식으로 과세하는 세목인데, 그 중에는 재산과세에 부가하는 부분이 있으므로 실제로는 재산과세로 볼 수 있다. 또한 우리나라 자동차세의 경우에는 일종의 보유과세로 볼 수 있음을 볼 때 실질적인 재산과세의 비중은 커질 것으로 보인다.

소득과세는 주민세, 농지세, 사업소세로 구성되는 지방세수입에서 차지하는 비중이 13.9%로 1990년의 11%에 비해 2.9%p 증가하였다. 지방세에서의 소득과세는 사실상 주민세를 의미한다. 주민세는 98% 이상이 주민세 소득할이다. 주민세 소득할은 다시 주민세 소득세할, 법인세할 등으로 나뉜다. 이들은 모두 과표가 국세소득세액으로 국세에 연동된 부가세 형태의 지방세분으로 세수의 일정 부분이 지방으로 이전되기만 할 뿐이다. 따라서 우리나라 지방정부

11) 지방교육세의 과세표준은 지방세법의 규정에 의하여, 등록세액의 100분의 20, 레저세액의 100분의 60, 주민세 균등할 세액의 100분의 10, 재산세액의 100분의 20, 자동차세액의 100분의 30, 담배소비세액의 100분의 50, 종합토지세액의 100분의 20이다.

는 아직까지 지방정부가 스스로 과표를 결정하고 이에 따라 부과 징수하는 독립적인 소득세 체계를 가지고 있지 않다.

소비과세는 담배소비세, 도축세, 레저세, 주행세로 구성되는데 세 수입의 비중이 1990년 25.9%에서 2002년 14%로 오히려 감소하고 있음을 알 수 있다. 이는 담배소비세 비중이 1990년 24.7%에서 2002년 6.9%로 감소했기 때문인데, 이와 같이 감소한 원인으로는 금연 풍조의 확산, 다른 세목의 세수입 증가에 따른 상대적 비중 감소로 보여진다. 2001년에 경주마권세가 레저세로 세목을 변경하면서 세원 확대를 시도하고 있고 이에 따라 세액비중도 상승하고 있는 추세이다. 그러나 레저세의 증가는 지방정부의 세수확충 노력에 따라 이루어지는 것이 아니라 한국마사회의 사업계획에 따라 장외발매소 설치 등에 의해 세수 증감 여부가 결정되는 구조이다. 증가추세의 세목이기는 하지만 지방정부와는 무관한 세수일정을 가지고 있고 현재로서는 경기도에 치중된 레저세수 구조가 지역간 불균형 문제를 더욱 확산시키는 결과가 되고 있기도 하다. 주행세는 국세인 교통세의 부가세이다. 계속적으로 비중이 증가하고 있는데 이는 2000년 도입 당시 주행세의 세율이 3.2%였다가 2001년 7월에는 11.5%로 인상, 2002년 7월부터는 12%로 상승되었기 때문이다. 역시 교통세수 세액과 그에 따른 안분비율이 가장 중요하기 때문에 지방정부의 노력에는 한계가 있는 세목이다. 결론적으로, 우리나라 지방정부의 소비과세에서 실질적인 세수 역할을 하고 있는 것은 담배소비세인데 점차 그 비중이 줄어들고 있고 기타 세목들도 자체 지방정부의 세수확충 노력으로 세액확보가 이루어지는 것이 아님을 알 수 있다. 그 외에 레저세의 경우에는 소비과세 원칙은 충실하지만 지역간 세수가 고르지 못하다는 단점이 있고, 주행세의 경우에도 지방의 바람직한 소비과세로서는 적합하나 세율결정 등 과세 관련 사항이 지방정부의 권한 밖이라는 한계가 있음을

알 수 있다. 엄밀한 의미에서 지방정부의 세수 노력 등으로 확충될 수 있는 소비과세는 없는 실정이다.

<표 III-6> 지방세의 세수비중

(단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
지방세 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재산과세	61.7	65.4	65.5	67.9	67.9	68.2	67.0	67.9	63.9	66.4	62.4	54.8	57.1
거래과세	39.9	42.6	40.3	41.6	41.0	41.3	40.8	41.1	34.3	39.8	37.3	35.2	40.5
취득세	18.3	19.0	18.3	18.5	17.7	17.6	17.5	18.0	14.5	16.5	15.3	14.2	16.7
등록세	21.6	23.6	22.0	23.1	23.3	23.7	23.3	23.1	19.8	23.3	22.0	21.0	23.8
보유과세	21.8	22.8	25.2	26.3	26.9	26.9	26.2	26.8	29.6	26.6	25.1	19.6	16.6
종합토지세	6.3	6.4	7.1	7.6	7.8	8.2	7.2	7.0	7.0	6.7	6.2	5.1	4.4
재산세	3.6	3.4	3.8	3.7	3.6	3.0	3.1	3.1	3.7	3.6	3.5	2.9	2.6
도시계획세	3.8	3.8	4.2	4.3	4.3	4.3	4.0	4.0	4.4	4.2	4.0	3.2	2.8
공동시설세	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.3	1.4	1.5	1.8	1.7	1.7	1.3	1.2
자동차세	6.7	7.9	8.7	9.3	9.8	10.1	10.5	11.2	12.7	10.4	9.7	7.1	5.6
소득과세	11.0	10.9	12.5	12.1	12.2	13.0	14.3	14.3	17.4	15.6	18.5	15.0	13.9
주민세	8.6	8.7	10.3	10.0	10.3	11.1	12.3	12.3	15.4	13.7	16.6	13.4	12.4
농지세	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
사업소세	2.3	2.1	2.2	2.1	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.6	1.5
소비과세	25.9	21.8	19.5	16.9	17.0	15.7	14.9	14.5	15.4	13.5	15.0	14.6	14.0
담배소비세	24.7	20.5	18.3	15.8	15.5	14.1	13.0	12.2	13.2	11.2	10.9	9.4	6.9
도축세	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
레저세	0.9	1.0	1.0	0.9	1.3	1.4	1.7	2.0	1.9	2.1	2.7	3.0	3.4
주행세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.2	2.0	3.4
기 타	1.5	1.8	2.4	3.0	2.9	3.1	3.9	3.4	3.4	4.4	3.9	15.6	15.0
면허세	0.8	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.6	1.2	1.4	1.3	1.2	0.2	0.2
지역개발세	-	-	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
과년도수입	0.7	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.9	1.8	1.6	2.7	2.3	2.1	1.9
지방교육세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.0	12.6

자료: 원윤희, 『지방재정 건설화를 위한 지방재정 발전방안』, 2001.

2001년도는 『지방재정연감』, 2002년도는 행정자치부 자료.

반면 국세의 구성은 어떠한지 살펴보자. <표 III-7>에 따르면 국세의 경우, 가장 큰 비중을 차지하는 것은 소비과세로 전체 국세수입의 55%를 차지하고 있으며, 소득과세는 36.9%, 재산과세는 0.8%

<표 III-6> 국세와 지방세 수입의 세목별 구성(2002년)

(단위: 억원, %)

	국 세			지 방 세		
	세 목	세 수	구성비	세 목	세 수	구성비
소득과세	소득세	191,605	18.4	주민세	38,975	12.4
	법인세	192,432	18.5	농업소득세	27	0.0
				사업소세	47,310	1.5
	소 계	384,037	36.9	소 계	43,733	13.9
소비과세	부가가치세	316,088	30.4	담배소비세	21,689	6.9
	특별소비세	42,882	4.1	주행세	10,634	3.4
	주세	26,550	2.6	도축세	1,175	0.3
	인지세	4,822	0.5	레저세	10,777	3.4
	증권거래세	20,358	2.0			
	관세	66,013	6.3			
	교통세	94,775	9.1			
	소 계	571,488	55.0	소 계	33,641	14.0
재산과세	상속·증여세	8,561	0.8	취득세	52,782	16.7
				등록세	75,045	23.8
				자동차세	17,507	5.6
				재산세	8,175	2.6
				종합토지세	14,057	4.4
				도시계획세	8,938	2.8
				공동시설세	3,749	1.2
	소 계	8,561	0.8	소 계	180,253	57.1
	기타	교육세	35,316	3.3	면허세	633
농어촌특별세		21,289	2.0	지역개발세	951	0.3
				지방교육세	39,565	12.6
소 계		56,605	5.4	소 계	51,783	13.1
	과년도수입	18,738	1.8	과년도수입	5,848	1.9
총 계	1,039,678	100.0	총 계	315,257	100.0	

자료: 2002년 징수실적 결산자료이며, 국세는 재정부, 지방세는 행정자치부 자료.

로 미미하다. 소비과세의 경우 부가가치세수가 거의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 세수비중은 높게 나타나고 있으나 역시 부가가치세수에 편중된 소비과세구조이다. 중앙정부의 소득과세는 법인세, 소득세 등 비교적 양 세수가 고른 분포를 가지고 있는 것으로 나타났다. 외환위기 당시 법인세수의 하락에서 알 수 있었듯이 법인세와 비교해볼 때 상대적으로 소득세가 안정적인 세원임을 알 수 있다. <표 III-7>은 1994년 자료를 바탕으로 한 안종석·박정수(1996)에서 작성한 표를 2002년의 자료로 재작성한 것으로 국세와 지방세를 요약하고 있다. 전반적으로는 1994년의 비중과 비슷한 분포를 나타내고 있으며, 국세는 소득 및 소비과세, 지방세는 재산과세 위주의 조세체계를 가지고 있음을 알 수 있다.

나. 주요국의 지방세체계

우리나라의 지방세 수입 구성을 다른 국가들과 비교해 보면 <표 III-8>과 같다. OECD의 분류기준에 의한 것으로 다른 점이 있다면, OECD에서는 자동차세를 소비과세로 구분하여 상대적으로 우리나라에 비해 소비과세의 비중이 높은 것으로 나타났다.

우리나라 지방세의 구성을 다른 나라와 비교해볼 때 가장 특징적인 것은 재산과세의 비중이 매우 높다는 것이다. 단일형 국가 중에서는 지방세수입의 거의 모두가 재산과세인 영국(99.9%) 다음으로 높다. 연방형 국가의 경우, 미국과 캐나다 기초자치단체의 재산과세 비중은 각각 71.8%와 91.3%, 호주의 경우에는 기초자치단체는 전적으로 재산과세에 의존하는 것으로 나타났다.

다른 국가의 경우, 지방세수입의 일정부분을 소득과세가 차지하는 데 비해 우리나라의 소득과세의 비중은 낮은 것을 알 수 있다. 단일형 국가 중 프랑스와 영국에서는 지방정부가 소득과세를 부과

하지 않지만, 스웨덴은 지방정부 세수입이 모두 소득과세 수입이고, 일본의 지방세 수입에서 소득과세의 비중은 47.4%에 달한다. 연방형 국가의 경우 주정부의 세수입에서 소득과세가 차지하는 비중은 32.4~54.8%로 상당히 높은 반면 지방정부 세수입에서 소득과세가 차지하는 비중은 독일을 제외하고는 매우 낮아 미국 6.5%, 호주와 캐나다는 0%이다.

소비과세의 경우 미국, 독일, 캐나다의 주정부 세수입에서 차지하는 비중이 30% 이상이었으며, 그 외의 경우에는 미국 지방정부가 16.8%로 가장 높았고, 일본이 15.4%, 담배소비세와 자동차세가 포함된 우리나라는 24.8%로 높은 편임을 알 수 있다. 미국의 경우 부가가치세를 도입하지 않고 판매세(sales tax) 형식의 소비세를 주정부와 지방정부에서 부과하고 있으며, 캐나다의 경우 주정부와 지방정부가 이중적인 부가가치세를 부과하고 있고, 독일에서는 부가가치세 수입을 중앙정부와 지방정부가 공동으로 사용하며, 일본의 지방소비세도 부가가치세 수입을 중앙정부와 지방정부가 공동으로 사용하고 있다. 결론적으로, 부가가치세를 도입한 국가들 중 지방세에서 소비과세의 비중이 높은 국가들은 주로 공동세 형식으로 세수입을 중앙정부와 지방정부가 사용하는 국가들이며, 캐나다는 예외적으로 중앙정부와 지방정부가 이중적으로 부가가치세를 부과하는 것을 알 수 있다.

주요 국가들과의 비교에서 살펴본 우리나라 지방세 구조의 특징을 간단하게 요약하면 다음과 같다. 우리나라의 지방세는 재산과세의 의존도가 높고, 소득과세의 비중이 낮은 편임을 알 수 있다. 이와 같은 지방세의 재산과세로의 편중현상은 지방세의 신장성 및 안정성 저하의 결과를 초래하므로 문제점으로 지적되고 있으나 조세이론적인 측면에서 볼 때는 바람직한 현상이라고 할 수 있다. 소득과세의 경우, 지방정부에서 각각 조세를 부과할 경우 주민의 이

동이 발생하여 조세경쟁이 나타날 수 있으며, 무엇보다도 소득과세는 국가의 소득재분배 기능을 담당하는 중요한 정책적 수단으로 활용되고 있다. 소비과세의 경우, 지역간 거래에 대한 과세 및 매입세액공제 등 조세행정적인 측면에서 지방세로 활용하기에는 기술상의 어려움이 존재한다. 그러므로 일본과 독일에서는 지방정부에 자율적인 세율 책정권한을 부여하지 않고 전국에 동일하게 적용되는 단일세율을 적용하고, 세수입은 통계자료를 근거로 공식에 의해 배분하는 공동세 방식을 사용한다. 예외적으로 캐나다의 경우 주정부와 지방정부가 동시에 부가가치세를 부과하는데, 주 간의 거래

<표 III-8> 주요국의 지방세 수입 구성(2000년)

(단위: %)

			소득과세	소비과세	재산과세	기타
단일형 국가	한국	지방	18.6	24.8	52.6	4.0
	일본	지방	47.4	15.4	30.9	6.3
	스웨덴	지방	100	0.0	0.0	0.0
	프랑스	지방	0.0	7.7	48.2	44.2
	영국	지방	0.0	0.0	99.8	0.2
	회원국 평균	지방	38.0	16.8	31.6	9.1
연방형 국가	미국	주	42.0	46.8	4.3	6.9
		지방	6.5	16.8	71.8	5.0
	호주	주	32.4	18.4	42.3	7.0
		지방	0.0	0.0	100	0.0
	독일	주	51.7	39.3	4.9	4.1
		지방	78.0	5.6	15.8	0.6
	캐나다	주	54.8	35.5	6.2	3.6
		지방	0.0	0.2	91.3	8.5
	회원국 평균	주	51.6	14.7	32.0	1.1
		지방	38.8	48.8	9.3	2.9

자료: OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 2002; 안종석·김현아 (2003)재인용.

에서는 국가에서 정한 단일세율이 적용된다. 반면, 재산과세는 세원 유출의 우려가 없으므로 조세정책이 다른 지역에 미치는 외부효과가 작고, 부과 및 징수행정상으로도 지역정보에 있어서 유리한 지방정부가 유리하므로 지방정부가 과세하는 것이 효율적이므로 지방세의 성격상 가장 바람직한 과세형태로 평가받고 있다.

3. 지역간 세수격차

가. 자치단체별 세수규모

지방소비세와 지방소득세의 실질적인 운영에서 가장 문제가 되는 것은 세원의 지역간 재정력 격차이다. 본 연구에서의 지방소비세는 형평성부분보다는 효율성에 의하여 배분하도록 하는, 다시 말해 이론이 말하는 진정한 소비세를 살펴보고자 하는 데 있다. 조세행정상의 문제는 기술상의 문제이므로 조세구조의 개혁 등을 통해 극복할 수 있지만, 형평성의 문제는 조세이념의 문제이기 때문에 ‘형평성 원칙’을 어디에 두느냐에 따라 결과는 달라질 수 있다. 따라서 지역간 불균형 완화를 위한 과세당국의 정책개입이 생기게 되는 것이다. 이와 같은 기본개념을 염두에 두고, 일단 지방세수의 차이부터 살펴보도록 하자.

2002년도 지방세수입의 결산액은 총 31조 5,257억원으로, 이 중 특별시, 광역시, 자치구의 세입이 52.1%에 해당하는 16조 4,400억원이며, 이는 전년도의 52%와 비슷한 수준으로 대도시 비중은 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 도세와 시군세의 수입은 나머지 47.9%에 해당하며, 규모는 약 15조 846억원이다. <표 III-9>에서는 자치단체수준별 징수실적만을 나타내고 있는데, 지방세는 국세와

달리 자치단체간 세수분포가 다르게 나타나는 것이 중요하므로 이
하에서는 자치단체간 세수구성 분포를 살펴보도록 한다.

<표 III-8> 자치단체별·세목별 징수실적(2002년)

(단위: 백만원)

	계	특별시세	광역시세	도세	시세	군세	구세
당해연도수계(A)	30,940,986	8,422,462	6,217,592	9,027,642	4,735,808	1,043,125	1,494,357
취득세	5,278,225	1,487,845	1,179,363	2,611,017	-	-	-
등록세	7,504,457	2,289,301	1,729,033	3,486,123	-	-	-
면허세	63,303	-	400	26,866	-	-	36,037
레저세	1,077,664	326,425	52,048	699,191	-	-	-
공동시설세	374,930	97,783	98,055	179,092	-	-	-
지역개발세	95,148	567	80,035	14,546	-	-	-
지방교육세	3,956,507	1,104,282	841,418	2,010,807	-	-	-
주민세	3,897,534	1,655,525	718,598	-	1,269,852	253,559	-
재산세	817,548	-	-	-	338,751	61,499	417,298
자동차세	1,750,718	407,921	435,720	-	746,883	160,194	-
주행세	1,063,384	256,895	278,905	-	431,977	95,607	-
농업소득세	2,707	5	24	-	848	1,830	-
담배소비세	2,168,855	502,793	548,569	-	916,152	201,341	-
도축세	117,478	3,767	4,898	-	25,564	83,249	-
종합토지세	1,405,682	-	-	-	495,070	113,506	797,106
도시계획세	893,751	289,353	250,526	-	317,830	36,042	-
사업소세	473,095	-	-	-	192,881	36,298	243,916
과년도수입(B)	584,758	143,897	115,818	203,520	51,789	22,748	46,986
계(A+B)	31,525,744	8,566,359	6,333,410	9,231,162	4,787,597	1,065,873	1,541,343

자료 : 행정자치부

나. 자치단체별 지방세의 구성

<표 III-10>에서는 서울시와 광역시, 자치구의 세수입 구성 분포를 보여주고 있다. 대도시 지역의 세수구성에서 자치구세는 재산세, 종합토지세, 사업소세, 면허세이고 나머지 13개 세목은 서울시와 광역자치단체의 세수이다. 서울시와 광역시 본청의 경우 각각 세수입의 53.4%와 58.3%가 재산과세이며, 서울시에서는 소득과세가 19.3%, 소비과세가 12.7%를 차지한다. 광역시의 경우에는 소득과세가 11.3%, 소비과세가 14.4%로 소비과세가 소득과세보다 많았으며, 전반적으로 재산과세 의존도가 서울시보다 높은 것으로 나타났다.

서울시와 광역시의 재산과세 수입은 대부분 등록세와 취득세 수입이며, 자동차세와 도시계획세도 총 세수입의 4.8~6.9%, 3.4~4%를 차지하고 있다. 소득과세는 주민세가 대부분을 차지하며, 소비과세는 광역시의 경우 담배소비세와 주행세가 대부분을 차지하였고, 서울시에서는 이에 더하여 레저세가 세수입의 3.8%를 차지한다.

기초자치단체인 자치구의 경우 세수입의 78.8%를 재산보유 과세인 재산세와 종합토지세에 의존하고 있으며 이 두 가지 세목이 자치구 세수입에서 차지하는 비중은 각각 27%와 51.7%이다. 그 외에는 소득과세가 15.8%를 차지하였는데 이는 사업소세 수입은 소득과세로 간주하였기 때문이다. 사업소세는 종업원할과 재산할로 구분되는데 종업원할은 종업원 급여에 대해 일정률로 부과하는 일종의 급여세(payroll tax)와 같은 성격을 갖고 있어 소득과세라고 할 수 있으나 재산할은 재산과세에 가깝다(2001년 징수실적 기준, 종업원할 80.5%, 재산할 19.5%).

<표 III-9> 서울시와 광역시의 지방정부 세수입 구성

(단위: 백만원, %)

	서울시세			광역시세		자치구세	
	세목	세수	구성비	세수	구성비	세수	구성비
소득과세	주민세	1,655,525	19.3	718,598	23.4	-	0.0
	농업소득세	5	0.0	24	0.0	-	0.0
	사업소득세	-	0.0	-	0.0	243,916	15.8
	소 계	1,655,530	19.3	718,622	23.4	243,916	15.8
소비과세	담배소비세	502,793	5.9	548,569	8.7	-	0.0
	도축세	3,767	0.0	4,898	0.1	-	0.0
	레저세	326,425	3.8	52,048	0.8	-	0.0
	주행세	256,895	3.0	278,905	4.4	-	0.0
	소 계	1,089,880	12.7	884,420	14.0	-	0.0
재산과세	취득세	1,487,845	17.4	1,179,363	18.6	-	0.0
	등록세	2,289,301	26.7	1,729,033	27.3	-	0.0
	재산세	-	0.0	-	0.0	417,298	27.1
	자동차세	407,921	4.8	435,720	6.9	-	0.0
	종합토지세	-	0.0	-	0.0	797,106	51.7
	도시계획세	289,353	3.4	250,526	4.0	-	0.0
	공동시설세	97,783	1.1	98,055	1.5	-	0.0
소 계	4,572,203	53.4	3,692,697	58.3	1,241,404	78.8	
기 타	지역개발세	567	0.0	80,035	1.3	-	0.0
	면허세	-	0.0	400	0.0	36,037	2.3
	지방교육세	1,104,282	12.9	841,418	13.3	-	0.0
	소 계	1,104,849	12.9	921,853	14.6	36,037	2.3
과년도수입	143,897	1.7	115,818	1.8	46,986	3.0	
총 계	8,566,359	100.0	6,333,410	100.0	1,541,343	100.0	

도의 경우, 도 본청과 시와 군의 기초자치단체로 구분해보면 다음과 같다. 도 본청의 세수입이 9조원을 상회하는 데 비해 기초자치단체인 시와 군의 세수입은 합하여 6조원에 약간 못 미치는 수

준이다. 서울시 및 광역시의 경우와는 달리 도 지역에서는 도 본청의 재산과세 의존도가 68%로 기초자치단체인 시·군의 39.7%, 24.8%보다는 높다. 도 본청의 경우 지방교육자치단체에 이전하도록 되어 있는 지방교육세를 제외하면 거의 대부분의 수입이 재산

<표 III-10> 시와 군의 지방정부 세수입 구성

(단위: 백만원, %)

	도세			시세		군세	
	세목	세수	구성비	세수	구성비	세수	구성비
소득과세	주민세	-	0.0	1,269,852	26.5	253,559	23.8
	농업소득세	-	0.0	848	0.0	1,830	0.2
	사업소득세	-	0.0	192,881	4.0	36,298	3.4
	소 계	-	0.0	1,463,581	30.6	291,687	27.4
소비과세	담배소비세	-	0.0	916,152	19.1	201,341	18.9
	도축세	-	0.0	25,564	0.5	83,249	7.8
	레저세	699,191	7.6	-	0.0	-	0.0
	주행세	-	0.0	431,977	9.0	95,607	9.0
	소 계	699,191	7.6	1,373,693	28.7	380,197	35.7
재산과세	취득세	2,611,017	28.3	-	0.0	-	0.0
	등록세	3,486,123	37.8	-	0.0	-	0.0
	재산세	-	0.0	338,751	7.1	61,499	5.8
	자동차세	-	0.0	746,883	15.6	160,194	15.0
	종합토지세	-	0.0	495,070	10.3	113,506	10.6
	도시계획세	-	0.0	317,830	6.6	36,042	3.4
	공동시설세	179,092	1.9	-	0.0	-	0.0
	소 계	6,276,232	68.0	1,898,534	39.7	371,241	34.8
기 타	지역개발세	14,546	0.2	-	0.0	-	0.0
	면허세	26,866	0.3	-	0.0	-	0.0
	지방교육세	2,010,807	21.8	-	0.0	-	0.0
	소 계	2,052,219	22.2	-	0.0	-	0.0
과년도수입	203,520	2.2	51,789	1.1	22,748	2.1	
총 계	9,231,162	100.0	4,787,597	100.0	1,065,873	100.0	

거래에 대한 과세인 등록세와 취득세로 구성되어 있다. 이는 세원의 배분에 있어 대도시 지역과는 달리 도 지역에서는 소득과세의 핵심이 되는 주민세와 소비과세의 주를 이루는 담배소비세와 주행세를 기초자치단체에 배정하였기 때문인 것으로 판단된다.

시와 군의 경우에는 자동차세와 종합토지세, 재산세를 중심으로 하는 재산과세가 34.8(시)~39.7%(군)을 차지하였으며, 주민세를 중심으로 하는 소득과세가 27.4~30.6%, 담배소비세와 주행세를 중심으로 하는 소비과세가 28.7~35.7%를 차지하였다.

다. 세원의 지역간 격차

지역간 세원 격차는 자치단체별 지방세 수입에서 그 차이를 확실히 알 수 있다. 지방세의 서울집중도는 1990년에 32.8%에서 꾸준히 감소하여 1995년 28.3%가 되었다가 다시 조금씩 성장하여 30% 내외가 되었다. 국세의 서울집중도는 2000년을 기준으로 57.6%에 비하여 매우 낮은 것이다. 지방세분포가 국세에 비해 보다 균등한 이유는 지방세목에 있어서 담배소비세와 같이 전국적인 분포가 비교적 고른 세목이 지방세로 선택되었기 때문이라는 분석도 있으나, 그보다는 국세의 과세기반인 소득과 소비의 서울 편중이 지나치게 높기 때문인 것으로 판단된다.

지방세의 비중 변화 및 집중도에서 가장 주목할 만한 곳은 경기도이다. 수도권에 해당하는 서울, 경기도 및 인천의 세수비중은 60.6%로 집계되었는데 이는 1995년의 53.9%에 비하여 상승하고 있는 추세이다. 서울과 인천의 경우에는 거의 변함이 없으나 이 변화 차이의 원인은 경기도이다. 경기도의 2002년도 지방세액은 7조 8,876억원으로 서울의 9조 2,066억원과 인구비례로 비교해 볼 때, 1인당 세수입이 매우 높은 것을 알 수 있다. 경기도의 지방세

<표 III-12> 지방세의 지역간 분포

(단위: 억원, %)

	1995		2000		2001		2002	
	세수	구성비	세수	구성비	세수	구성비	세수	구성비
서울	43,395	28.3	62,042	30.5	79,341	29.8	92,606	29.9
부산	12,148	7.9	14,317	7	17,951	6.7	21,181	6.8
대구	8,149	5.3	9,313	4.6	11,071	4.2	12,647	4.1
인천	7,671	5	10,152	5	12,990	4.9	14,963	4.8
광주	3,684	2.4	4,843	2.4	5,835	2.2	6,566	2.1
대전	4,439	2.9	5,557	2.7	6,879	2.6	8,316	2.7
울산	-	-	4,651	2.3	5,738	2.2	6,343	2.0
경기	31,522	20.6	43,311	21.3	64,331	24.1	78,876	25.5
강원	4,016	2.6	4,981	2.4	6,439	2.4	6,959	2.2
충북	3,927	2.6	4,743	2.3	6,031	2.3	6,567	2.1
충남	4,666	3	6,338	3.1	8,023	3.0	8,488	2.7
전북	4,555	3	5,307	2.6	6,576	2.5	6,835	2.2
전남	4,111	2.7	5,620	2.8	7,026	2.6	7,543	2.4
경북	7,236	4.7	9,487	4.7	11,516	4.3	11,777	3.8
경남	11,955	7.8	10,602	5.2	13,628	5.1	16,047	5.2
제주	1,696	1.1	2,349	1.2	3,275	1.2	3,696	1.2
합계	153,169	100	203,614	100	266,649	100	315,257	100

(25.5%)는 경기도 국세 징수액(9.6%)에 비하여 단연 높게 나타날 뿐만 아니라, 1990년도 지방세의 경기도 집중도 15.6%에서도 괄목할만한 성장을 보이고 있다. 경기도의 이와 같은 성장은 경기도 지역의 경제력 성장에도 기인하지만, 가장 큰 요인으로는 1990년 이후 급격하게 증가한 인구(1990년 560만명, 2000년 890만명)와 레저세의 증가 때문이며, 신도시 성장에 따른 인구 증가는 취득세 및 등록세 등의 세수 신장으로 나타난 것으로 분석되고 있다. 그밖에 레저세의 편중 등 경기도의 세목별 구성은 다른 자치단체와는 다

<표 III-12> 1인당 국세 지방세수 규모(2001년도)

(단위 : 원)

	국세(순위)	지방세(순위)
서울	3,133,607(2)	769,457(1)
부산	661,296(10)	469,542(7)
대구	494,536(16)	438,576(9)
인천	958,356(6)	507,834(5)
광주	759,292(9)	425,354(10)
대전	1,028,714(5)	496,435(6)
울산	7,092,190(1)	546,549(4)
경기	917,683(7)	697,660(2)
강원	643,695(11)	414,179(12)
충북	782,815(8)	402,740(14)
충남	1,055,153(4)	417,286(11)
전북	574,487(13)	329,211(16)
전남	2,197,486(3)	329,752(15)
경북	578,363(12)	411,685(13)
경남	544,379(14)	440,301(8)
제주	521,782(15)	603,915(3)

른 양상을 나타내고 있다.

1인당 국세와 비교하기 위하여 2001년도 수치를 사용하였는데, 위의 표에 따른 1인당 지방세 평균은 55만 8천원이고(2002년도 기준, 1인당 지방세 평균 59만 6천원) 이보다 상위에 있는 자치단체는 서울, 경기, 제주이고 나머지는 전국 평균을 밑도는 수준임을 알 수 있다. 제주도의 경우에는 수치상 인구가 매우 작기 때문에 높게 나타난 곳이므로 실질적인 1인당 세수입이 평균을 넘는 곳은

서울과 경기도 뿐인 것을 알 수 있다.

라. 요약

이상에서 살펴본 우리나라 지방정부의 세수입 구성에서 몇 가지 중요한 특징을 발견할 수 있다. 서울과 광역자치단체의 경우 기초자치단체는 재산보유과세에 의존하고 광역자치단체는 재산거래과세와 소득과세, 소비과세의 비중이 상대적으로 크게 나타나는데 이는 이론적으로 바람직한 세원배분 원칙 및 선진국들의 세원배분방향과 대체로 일치한다고 볼 수 있다.

또한 서울과 광역자치단체에서 세입의 자립성이 문제가 되는 것은 재산보유과세에 의존하고 있는 기초자치단체인 자치구이다. 따라서, 기초자치단체의 소득과세나 소비과세를 도입하는 방안, 광역단체의 소득, 소비과세의 일부를 기초단체로 이전하는 방안 등이 제시되어야 할 것으로 보인다.

도 지역의 경우 전반적으로 재정자립도가 낮고 특히 기초자치단체의 재정자립도가 시 38.1%, 군 16.8%로 낮는데 시와 군은 재산과세뿐만 아니라 소득과세와 소비과세가 고루 중요한 역할을 하고 있다. 기초자치단체의 경우에는 소비과세의 비중이 광역자치단체보다 큰 것으로 나타났으나 이는 비중상 높게 나타날 뿐 전반적인 세수 수준이 낮은 것이므로 어떠한 방식으로든 세수가 증가하는 것이 바람직한 것으로 볼 수 있다.

그러나, 지역간 세원 격차의 경우, 지방소비세가 부과되면 기존의 세원 격차가 더욱 증가할 것으로 예상된다. 지방세수의 수도권 비중이 60% 내외라고 할 때, 지방소비세가 부과되면 이와 같은 격차를 증가시키게 될 것으로 보인다. 그러한 이유는 지역간 소비에 해당하는 통계치인 부가가치세액, 부가가치 납부세액, 과세표준, 부

가가치 소매업 기준, 지역내 총생산 및 지출 등에서 나타나는 비중이 대개 수도권에 집중되어 있기 때문이다. 본 연구에서는 지방소비세로 인한 세원 격차는 기타 국세 지방세 조정과 지방재정조정제도를 통하여 형평성을 고려할 것을 가정하고 지방소비세는 소비를 반영하는 것을 원칙으로 실행해보고자 한다.

IV. 선행연구

지방소득세 관련 선행연구는 지방정부의 소득과세의 필요성 부문에서부터 이루어져야 한다. 이는 지방정부가 자치에 입각하여 누진적인 체계의 소득세체계를 갖추는 것을 기초로 하여 중앙정부와 같은 정도는 아니더라도 한계적인 의미에서나마 소득재분배적인 개념의 공공재 공급을 의미하는 것이다. 그러나, 제II장에서 논의된 바와 같이 논거별 이슈에서 보다 적합한 지방세수원칙으로 지방소비세를 들 수 있었고 모형이 의미하는 세율 또한 지방소비세 모형에 보다 가까운 개념이었다. 이론이 설명하고 있는 지방의 소득과세는 원칙적으로는 국세인 소득세의 부가세적인 개념을 원칙으로 하고 있다. 주요 해외 사례에서도 단일정부에서의 소득과세를 철저히 시행하고 있는 사례 또한 스웨덴 정도로 꼽히고 있는데 자치정부의 복지 권한이 막강한 나라에서 가능한 경우이다. 따라서, 본장에서는 정책적·이론적으로 보다 우선적인 지방소비세수 관련 선행연구를 위주로 정리해 보고자 한다¹²⁾.

이론적으로는 지방정부가 소비세를 담당하는 것에 대한 논의는 분권의 필요성에서부터 시작하고 있다. 본 연구가 지방소비세의 실시 여부에 관한 것이지만 그 이전에 지방정부의 소비과세에 대한 타당성을 살펴봐야 하고 또한 지방으로의 재정권한 이양에 대한

12) 지방소득세 관련 선행연구도 국세 지방세 배분에서부터 시작하여 소득과세가 지방정부에 적합한가와 세수 형태, 도입 후의 문제점 등이 논의되고 있는데, 국세의 부가세형태의 소득세 개념과 세원의 격차가 주요 이슈로 나타나고 있다.

논의를 이론적으로 정리해볼 필요가 있다¹³⁾. 학계의 논의과정에는 부가가치세를 지방세의 소비과세로 이용하는 데 따른 어려움과 대안이 제시되고 있으므로 도입 여부를 연구하는 데 있어서 중요한 단계라고 판단된다. 분권과 관련한 이슈부터 살펴보면 다음과 같다.

지방소비세와 관련한 선행연구는 크게 두 부분으로 구분해볼 수 있겠다. 하나는 분권과 관련하여 하위정부로서의 지방정부의 과세 범위 등에 대한 지방분권과 관련한 국세 지방세의 배분(tax assignment)에 관한 것이다. 이 부분은 지방소비세의 도입에 앞서 지방에서의 소비과세의 타당성과 관련한 부분으로 세목별로 중앙 정부와 지방정부 중 어디서 담당하는 것이 바람직한가에 관한 연구결과가 대부분이다. 구체적인 지방소비세 도입에 앞서 지방의 과세권을 강화시키는 것, 다시 말해 국세 지방세 비율에서 지방세 비중을 높여야 할 필요가 있는가 하는 것에 대한 것으로 논의가 계속되고 있는 것이다.

다른 하나는 현실적으로 부가가치세 혹은 매상세 등으로 표현되는 일반소비세의 공동세화 방안의 타당성 및 평가에 관한 것이다. 여기에서는 해당지역간(Interjurisdictional) 소비지원책 혹은 생산지원책 등을 중심으로 한 소비세를 지방세화할 경우, 지역간 경계로 인한 과도한 행정비용문제, 납세자들의 순응비용, 지역간 세원의 격차 등 부가가치세를 이용한 지방소비세 실시 이후 지방자치단체와 지역주민들이 부담해야 할 비용에 관한 것 등이다.

13) 물론 그 단계별 정확한 답을 제시하는 것은 본 연구를 벗어나는 것이므로 향후의 과제로 남겨두고자 한다.

1. 분권의 필요성

가. 지방소비세 논의의 배경

지역주민의 공공재 공급에 있어서 중앙정부의 집권화와 지방정부의 분권화 방식에 따른 장단점에 대한 논의는 Tiebout(1956)부터 최근의 Besley and Coate(2003)에 이르기까지 매우 활발하게 이루어지고 있다. Tiebout(1956)는 공공재 공급에 따른 주민들의 선호도가 ‘발에 의한 투표’로 나타나며, 지방정부는 시현된 선호도를 최대한 반영하여 공공재를 공급하는 것을 지역간 분권의 논거로 삼고 있다. 다양한 주민의 선호도 반영은 분권의 중요한 특징이며 장점이기 때문이다. 이는 경제적인 가치만을 내세워 공공재를 사적재와 동일하게 취급하고 있고, 이동에 따른 제약을 고려하지 않은 점 등을 감안할 때 일종의 가설로 받아들이는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 특히 우리나라와 같은 경우 지역간 이동에 따른 가장 큰 제약조건인 집값¹⁴⁾과 교육여건 등을 생각해볼 때 Tiebout의 이론에 이르기까지는 많은 가정(assumption)을 완화해야 함을 알 수 있다.

Oates(1972)가 평가한 집권화된 공공재 공급은 획일화된 기준(uniformity)으로 각 지방정부에게 공공재를 공급하게 되므로 그 지역 재정수요와 충돌하게 되는 단점이 발생한다고 지적하였다. 반면 분권화된 경우에는 기타 지역과의 외부효과(spillover)에 따라 정도는 달라지나 해당 지방정부의 공공재 서비스가 타 지방으로 이전되는 것을 꺼려하므로 이 경우 과소 지방공공재 공급의 우려가 있음을 밝힌 바 있다. 따라서 재정수요의 다양성(the extent of heterogeneity)과 타 지역과의 외부효과 정도에 따라 집권과 분권

14) J. Brueckner and H. Kim(2001)

의 각각의 재정운용 방식이 달라질 수 있음을 보여주었다. 이에 대해, Besley and Coate(2003)는 사실상 오늘날 중앙정부가 지방정부에게 공공재를 공급하는 데 있어서 확일적으로 같은 양을 공급하지는 않으며 지역간 외부효과는 존재하므로 단순한 모형을 이용하여 집권화된 경우의 공공재 공급이 분권화된 경우보다 우위에 있음을 설명하고 있다.

나. 분권과 경제성장

Oates(1993)는 “국가의 GDP와 재정집중도는 역의 관계가 성립한다(Oates (1972))”는 결과를 보여준 바가 있는데 과연 이와 같은 역의 관계가 앞으로도 계속될 것인가, 그렇다면 무엇이 원인이 된 것인지에 대하여 기존의 연구들을 토대로 정리하고 있다. 먼저, 중앙과 지방간의 재정분권은 경제정책의 효율성과 효과성을 높임으로써 경제성장을 가속화시킬 수 있다고 주장하였다(재정분권⇒경제성장). 재정분권이 경제성장의 원동력으로 작용하느냐에 대한 Valk(1990)의 실증분석에서도 이를 보여주고 있다. 이에 관하여 Bahl and Linn(1992)는 나라의 경제가 성숙해지고 소득이 상승하게 되면 재정분권화로 인한 경제적 이익이 발생하게 된다고 지적하고 있다. 각 지역(local jurisdiction)이 그들의 재정수요를 표출하고 그에 맞는 공공재 공급이 이루어짐으로써 지역경제의 효율성을 높일 수 있기 때문이라는 것을 들고 있다. 재정분권은 지역성장을 나타내는 또 하나의 인덱스와 같은 역할을 한다는 것이다. 따라서 지방자치단체는 경제가 발달한 선진국에서 가능하며, 개발도상국에서는 운영의 효율성을 기대할 수 없다고 주장한 바 있다(경제성장⇒재정분권).

위의 두 가지 논리는 모두 타당하다. 분권을 통한 효율성이 경제

성장을 가속화하고, 또한 경제가 발달한 선진국일수록 이와 같은 재정효율화가 더욱 효과가 있을 것이므로 상대적으로 저개발국가보다 앞서 나갈 수 있다. 지금까지의 논의를 요약해볼 때, 분권과 경제성장은 서로의 원인과 결과가 될 수 있을 정도로 밀접한 관계가 있음을 확인할 뿐이다¹⁵⁾.

미국의 경우, 19세기 중엽의 공공지출 비율은 30~35%이던 것이 1955년 66% 이상으로 증가하였고, 영국의 경우 1895년 57%에서 1955년에는 75%로 증가하였던 것으로 나타났다(Oates(1975)). 미국의 경우, 이와 같이 수직적 재정구조의 비율이 중앙으로 집중되었던 것은 이 시기에 나타난 중앙재정의 수요가 급증했기 때문이다. 미국은 20세기 초반 제2차 세계대전과 대공황을 겪으면서 중앙재정수요의 대변동(cataclysm)이 있었으며 따라서 중앙정부의 공공지출의 역할이 강할 수밖에 없는 상황이었다(Peacock and Wiseman (1965)). 그러나 그 이후 1950년대를 기점으로 하여 중앙정부의 공공지출 비율은 감소하였다(Oates(1975), Pommerehne (1977)).

이는 정치적으로 집권여당의 성향에 따라서도 달라질 수 있다. 예컨대 레이건 행정부 시절 공화당에 의해 보다 많은 재원이 지역정부(local governments)로 이양되어 지역정부간 격차가 심화되었으나, 그 기저에는 효율성의 확대를 꾀한 면이 있었다. 반면, 1996년 클린턴 정부는 사회보장 개혁법(Welfare Reform Act)을 통과시켰는데 이 법의 중요한 두 가지 목적 중 하나는 지난 60년 동안 국가사업으로 간주되어온 사회보장사업을 주(State Governments)의 사업으로 이전하는 것으로 지역정부에 비하여 상대적으로 상위정부인 주정부의 재정권한이 강화된 것이었다¹⁶⁾.

15) 분권과 경제성장간의 원인과 결과에 관한 연구는 그 밖에도 Bird (1993,1999), McLure(1999,2001)에서 지속적으로 논의되고 있다.

따라서 한 국가의 경제성장 정도와 분권의 관계를 단언하기에는 정치적 요인, 인구 및 지역주민의 성향 등 수많은 요인들이 있으므로 명확한 결론이 불가능하다. 경제성장과는 무관하게 국가로부터의 재정수요가 창출되어야 할 시기에는 재정구조상 중앙의 공공지출 비중이 증가하여 집권도가 높게 나타난다고 하여 국가의 경제수준이 반드시 낮다고는 할 수 없기 때문이다. 한 국가의 공공지출은 중요한 경제정책수단으로 필요에 따라 국가의 이념을 실현시키는 재정수단으로 판단해야 한다는 것이다¹⁷⁾.

우리나라의 GDP 수준과 중앙과 지방의 재정구조 현황에서 볼 때 지방의 과세권한을 강화시켜야 할 때인가 라는 지적이 많다. 다시 말해 우리나라와 비슷한 경제수준, 경제규모, 인구 및 면적 등과 비교해 볼 때 우리나라의 지방정부가 과연 과세권한이 미약한 것인가에 관한 것이다. 이에 관한 연구로 안중석·김현아(2003)는 GFS를 이용한 국가비교 분석을 통하여 우리나라가 기타 OECD 국가와 비교해 볼 때 지방정부의 재정권한이 상대적으로 큰 것으로 주장하고 있다. 분석결과, 단일형 국가임에도 불구하고 연방형 국가 못지않게 지방정부 지출이 큰 것으로 나타난 바 있다.

16) 이는 기존에 주정부가 정률보조금(open ended matching grants) 형태로 일부 프로그램을 유지하는 정도가 아닌 포괄보조금(bloc grant)의 형태로 전환하여 주정부의 의지대로 사회보장사업을 실행할 수 있도록 허용한 것이다(안중석(2002) p. 22). 여기에서는 중앙정부의 세입과 세출을 모두 중앙정부의 공공지출이라고 보고 있다. 엄밀한 의미에서는 나누어서 설명하는 것이 타당하나 공공지출은 세입의 증가로 이루어지는 것을 원칙으로 하고 있으므로 본 부분에서는 더 이상 세분화하지 않았음을 밝힌다.

17) Conyers(1990)은 후진국들 중에는 식민지배구조하에서 독립 이후에도 국가의 통합을 위해서 그 이전의 식민지배구조하에서와 같은 집권층의 중앙체제를 유지하고자 한다고 보여준 바 있다.

다. 분권의 경제적 이유 : 지역주민의 선호 반영

Bahl and Linn(1992)의 정의에 따르면, 지역간 이동가능한 주민들의 지방공공재수요는 그 지역의 재정수요를 반영하여 이루어진다. 해당 지역의 기호와 환경에 따라 다른 재정수요가 표출되고 이를 반영하여 지방공공재를 공급하는 것이 효율성을 증가시킨다는 것이다. 이는 미국에서 지방정부가 교육을 담당하고 있음에서 알 수 있다. 지역적 차이를 무시하고 일방적으로 지시되는 중앙정부의 정책보다는 해당 지역의 조건과 환경을 고려하여 투자하는 것이 정책의 효과성을 높일 수 있기 때문이다. 이와 같은 지방정부의 교육에 대한 투자는 정태적 분석뿐만 아니라 동태적 분석에서도 나타나고 있다¹⁸⁾.

2. 국세 지방세 배분

가. 국세 지방세에 적합한 세목 평가

본장에서는 지방정부가 소비세를 과세하는 것에 대한 이론적 타당성과 실증적인 세수부담효과를 통한 효율성 등을 알아보려고 하였다. 국세 지방세 배분에 관한 연구는 대부분 McLure에 의해 이루어졌고, Bird·Tanzi 등 여러 학자들에 의해 꾸준히 연구가 진행되고 있다.

McLure(2001)의 연구에서는 중앙정부 및 지방정부들의(multi-

18) Conyers(1990)이 주장하는 바와 같이 이 경우 소수의 관료들이 지방의 의사결정에 지나치게 관여할 수밖에 없으므로 지방정부 차원에서의 의사결정은 부패로 이어질 수 있다고 주장하고 있다. 그러나 과연 분권화와 부패가 상관관계가 있는지에 대해서 일률적으로 단언할 사항은 아닌 것으로 보여진다.

government level) 국세 지방세 배분(tax assignment)이 다양할 수밖에 없음을 보여주고 있다¹⁹⁾. 다만, Musgrave(1959)를 재인용하면서, 중앙정부는 소득분배·거시경제의 안정성에 기여하는 국세가, 지방정부는 자원의 재분배에 초점을 맞추도록 하는 조세체계가 이루어지는 것이 바람직하다고 강조하고 있다. 따라서, 지방세는 응익과세적인 성격이 강하고 실제로 부과·징수에 있어서는, 기업보다는 개인에게 부과되어야 하며 누진세체계가 아닌 비례세체계가 적합하고, 징세지는 직장소재지가 아닌 거주지원칙이 바람직하다고 주장하고 있다. 기업의 영업활동과 관련한 판매세의 경우, 생산지 및 소비지징수에 따른 조세수출의 문제 등 지역을 기반으로 하게 될 경우 조세행정상의 비용이 많이 지불되기 때문이다. 오늘날 거래과세(turn-over tax) 위주의 지방세와 판매세 위주의 국세로 되어 있는 것은 조세의 경제적 효과를 고려한 조세체계가기 때문이며, 조세의 외부효과를 고려한 현행과 같은 국세 지방세 체계는 경제활동을 고려한 조세체계라고 설명하고 있다. 따라서, 지방정부는 응익적 성격을 지니는 세목에, 중앙정부는 소득분배를 고려한 세목을 배분하는 것이 바람직하다는 Musgrave(1959)의 주장과 맥을 같이한다고 볼 수 있다. 캐나다와 호주의 사례에서는, 두 나라 모두 연방국가로서 유사한 점이 많았으나, 제2차 세계대전 이후 캐나다 중앙정부는 조세권을 해당 지역에 배분함으로써 현재는 지역배분이 가장 잘 이루어지고 있으나, 호주는 중앙정부가 교부세 권한을 가지면서 지방정부가 부가가치세를 받았고 이는 결국엔 중앙정부 의존도만 높이면서 수직적 불균형을 심화시키는 결과를 초래하였다고 주장하고 있다. 캐나다처럼 중앙과 지방 간의 조세배분

19) “Questionable tax assignments found in various federations that are legacies of history, and emphasizes the danger of assuming ‘one size fits all’ in tax assignment.”

에 있어서 책임과 권한을 동시에 지방이 갖게 되는 경우, 소비세·소득세와 상관없이 중앙과 지방간의 분권이 성공적으로 이루어질 수 있음을 알 수 있다. 따라서, 국세 지방세 배분에는 정해진 답이 있는 것이 아니라 역사적 배경, 국가 형태에 따라 조세배분은 얼마든지 달라질 수 있음을 설명하고 있으며, 여기에 조세배분정책의 어려움이 있음을 시사하고 있다.

Dye and McGuire는 1968년부터 1987년까지의 미국의 연간실질 소비지출을 추정(estimation)하여 실제 및 잠재 지방소비세 과세기반 구성요소의 증가율과 편차를 측정(measurement)하였고, 동기간의 연간실질가계소득규모를 기초로 소득구간별 증가율과 표준편차를 측정하였다. 전통적인 조세의 평가기준으로는 효율성·형평성·간편성(simplicity)을 기준으로 삼고 있는데, 오늘날의 주요 세원인 개인소득세와 판매세를 평가할 때는 여기에 세수신장성과 안정성(deviation from trend for several components)을 추가하여야 한다고 주장하였다. 실증분석 결과, 위의 두 세목을 기준으로 살펴보았을 때, 세수신장성이 클 경우에는 안정성이 상대적으로 낮게 나타나는 등 역의 관계에 있음을 보여주었다. 우리나라의 경우에도, 지방을 과세기반으로 하는 소득세와 소비세를 평가함에 있어 세수신장성과 안정성을 고려해 볼 필요가 있음을 시사하고 있다. 우리나라 지방세의 특징인 특정 세목에 치우친 세목구성으로 인하여 세수신장성이 약하고, 부동산 관련 정책에 따른 세수 안정성이 부족한 위의 두 평가요소를 고려하여 지방소비세와 지방소득세의 도입 여부를 파악할 수 있겠다.

재정분권에 관한 몇 가지 이슈를 정리한 Bird(1993)의 연구는 이미 여러 차례 국내에 소개된 바가 있는데, 주된 내용은 다음과 같다. 재정분권화의 목적과 배경에 대해 명확하게 이해하는 것이 중요하고, 일반적인 경우 재정분권화의 주된 목적은 효율성 개선이

다. 재정분권화에 관한 논거로 변함없이 제기되는 공공재정의 주요한 두 가지 문제는 지방세수의 할당과 정부간(multi-government level) 이전(transfer)의 설계이다. 효율성 관점에서 볼 때 지방세수는 가능한 한 응익원칙에 부합하는 것이 바람직하다. 재산세는 세수를 고려한 지방정부 입장에서 다소 매력적이기는 하지만 조세저항이 크다는 단점이 있다. 지방소득세에 관해서는, 재산세에 비하여 정치적인 간섭의 여지가 작다는 점과, 소득세의 누진적인 성격으로 인하여 조세를 통한 형평성에는 보다 장점이 있음을 강조하고 있다. 그러나 이와 같은 누진적인 체계로 인한 조세행정비용에 대해서는 문제점으로 지적하면서, 지방세가 지방공공 서비스의 가격 역할(the price of local public services)을 얼마나 충실히 이행할 수 있는냐를 우선적인 기준으로 삼아야 한다고 주장하고 있다. 지방세의 목적이 지역주민에게 공공재를 제공하기 위한 재원을 확보하는 데 있다고 한다면, 그리고 지방의 공공서비스에 대한 수요가 소득탄력적이라면 지방소득세를 도입하는 것이 타당할 수 있다고 설명하고 있다. 이러한 지방소득세의 부과 형태는 소득세에 부가되어 부과되어야 한다고 보고 있다. 또한, 중앙정부의 지방정부로의 재원이전은 지방의 지출성파에 따라서 항상 조건부로 이루어져야 함을 강조하였다.

Musgrave(1983)와 Shah(1994)에 의하면, 중앙과 지방정부의 세원배분의 이론적인 모형을 구성하는 가장 중요한 요소는 '조세행정의 효율성'과 '재정수요의 기준'이라고 요약하고 있다. 예를 들어 법인소득세의 경우, 국내와 국외의 다양한 지역에서 소득이 발생하게 되므로 중앙정부가 가장 정확한 정보를 얻을 수 있다. 반면, 재산세의 경우 지방정부가 재산의 가치를 평가하는 데 비교우위에 있게 된다. 따라서, 법인소득세로 국세가, 재산세는 지방세로 과세하는 것이 바람직하다는 것이다.

그 밖에 지방소비세 및 지방소득세 관련 연구는 주로 독일의 공동세 체계와 일본의 지방소비세 실증사례와 평가 등이다. 김정훈(2002)은 현재 독일과 일본에서 실행되고 있는 제도와 시사점을 설명하고, 우리나라의 경우 독일식 제도보다는 일본의 지방소비세 제도가 현실적으로 검토 가능한 대안이라고 제시한 바 있다²⁰⁾.

이 외에도 중앙정부와 지방정부의 역할에 따른 조세배분, 지방세 수 부담(tax incidence) 등 주로 미국의 자료를 근거로 한 실증분석 등이 지방세 체계와 관련하여 연구되고 있음을 알 수 있었다. 일관되게 강조되고 있는 이론적인 기준은 응익원칙에 따른 지방세가 바람직하다는 것이며, 실증적인 사례연구에서의 지방소비세 및 지방소득세의 성공의 관건은 지역간 불균형문제를 얼마나 완화시킬 수 있느냐, 주민들의 조세행정비용 지불의사가 과연 충분한지 등이 라고 요약할 수 있다.

3. 지방세수 확충 및 지방소비세 도입의 근거

가. 현실적인 추세

Bird and Tanzi(1999)는 여러 국가의 서베이 자료를 통한 IMF 보고서에서 다음과 같이 기술하고 있다. 행정비용 및 납세순응비용 증가, 과세원칙상의 어려움(the problems arising from cross-

20) Wilford(1965), Legler and Shapiro(1968)는 상이한 세원들의 소득탄력성을 추정하여 그 규모에 따라 상대적으로 안정적인 세원인지 아닌지 명시하였으며, Williams et al.(1973), White(1983), Fox and Campbell(1984)은 지방세수의 불변적인 그리고 주기적인 성질의 차이에 대한 기본가정에 대한 추정을 한 바 있다. 이에 관하여, Ladd and Weist(1991)은 지방세수의 성장률과 주기적인 변동성 사이에는 상쇄관계가 있다고 주장하였다.

border trade) 등 여러 문제점이 우려됨에도 불구하고, 하위정부가 소비세를 담당해야 하는 이유로 첫째, 세계적인 분권의 흐름을 들고 있다. 중앙정부 주요 기능을 지방정부로 이양함에 따라 상대적으로 지방정부의 공공지출 비중이 증가하고 있음을 설명하고 있다. 둘째, Musgrave(1983)에 따르면 소비세는 원론적으로 지방정부가 담당하는 것이 적합하다는 것인데, 실제로 개발도상국들의 경우 간접세인 소비세가 주요 세원을 담당하고 있다. 셋째, 많은 국가들이 소비세를 중앙정부가 아닌 중간정부 수준(intermediate governments, 예를 들면 주정부나 광역자치단체)에서 부과하고 있기 때문이다. 오직 미국만이 주정부와 중앙정부에서 동시에 부가세와 판매세 형태로 징수하고 있으며, 대부분은 중앙정부 혹은 지방정부에서만 소비세를 부과하고 있다. 예를 들면, 공동세로 알려진 독일의 경우에도 중앙정부는 징수업무를 위탁받아 하는 것에 불과하고 정작 중요한 지방간 배분의 결정은 연방정부와 주정부의 합의하에 가능하도록 되어 있어 사실상 권한은 지방정부에 있다고 볼 수 있다. 그 외에 브라질·인도·캐나다의 몇몇 주정부(province), 아르헨티나가 중앙정부와 중간단계의 정부(우리나라의 광역자치단체)에서 각각 다른 세목으로 소비세를 징수하고 있으나 성격은 미국의 경우와 크게 다르지 않다. 반면, 스위스·중국·호주·우리나라 등은 중앙정부에서 전반적인 소비세수를 관장하고 있다.

나. 자주재원 확충의 필요성

佐藤 振(1998)은 일본의 지방소비세 도입 사례에서 다른 어떠한 이유보다도 자주재원 확충의 필요성을 들고 있다. 지방재정 확충시 의존재원에 의존하게 되면, 재정착각 현상을 불러일으키게 되고 이는 지방재정 규모의 팽창을 일으킴과 동시에 지방의 행·재정 운

영의 책임을 불명확하게 할 가능성이 있다고 주장하면서 의존재원의 비중이 증가하는 것을 우려하고 있다. 지방분권적인 시스템에서는 지방의 행·재정 운영에 쓰이는 지방단체의 자주성·주체성·독립성이 존중되어야 하고 그러기 위해서는 자주재원이 확충되어야 한다는 논리이다. 동시에 자주재원 확충의 중요성을 강조하게 되면 지역간 지방세수 편차가 커지게 되는 것을 말하면서, 지방분권의 추진은 지방의 책임이 지금 이상으로 무거워지는 것을 의미한다는 지방의 책임성에 대한 논리를 더욱 뒷받침하고 있다. 세수 총액에서 지방세의 비율을 높이는 것은 『지역간의 재정조정 필요성이 적어진다』는 것을 중앙과 지방이 동시에 인정하는 것이라고 설명하고 있다. 이것이 의미하는 바는, 중앙의 재정조정 필요성은 없어지지 않지만, 지방의 책임운영을 위해서는 세수의 지역간 격차의 확대는 인정하여야 한다는 것이다. 따라서 자주재원의 중요성을 위해서 다소간의 형평성의 감소는 감내해야 한다는 것인데 이와 같은 주장은 金子 勝(1996, 『재정논집』 제11집 제2호 1996년 12월, 한국재정학회)에서도 나타나고 있다. 그는 여기에서 ‘과세자 주권 확립’과 ‘지역간 균등화’를 같은 선상에서 논할 수 없다고 주장하고 있다. 조세행정 비용과 조세왜곡을 최소한으로 하기 위해 국가 내 지방소비세 단일세율이 타당한 것으로 받아들여지고 있는데, 형평성을 고려하게 되면 이와 같은 단일세율의 논리는 무너지고 응익과세 원칙은 자기 완결성을 상실해버린다고 주장하고 있다.

다. 응익과세의 원칙

지방세를 통한 자주재원 확충에서도 소득세나 재산세가 아닌 지방소비세여야 하는 가장 타당한 이유로는 소비세가 응익과세적인 성격을 띠고 있기 때문이다. 소득재분배 효과나 경기의 자동안정화

장치(built in stabilizer) 효과를 발휘하기 위한 누진적인 구조는 국세가 적절하고, 행정서비스의 재원을 조달하는 역할로서의 조세는 수익자부담 원칙에 근거한 지방세가 적합하다는 것은 재정학 교과서뿐만 아니라 지방세수의 원칙에서 자치의 실현과 가장 부합되는 논리로 평가받고 있다.

응익과세란 행정서비스로부터 받는 이익에 따라 세부담을 배분해야 한다는 것이고 민간재와 서비스 거래의 방식을 공공부문에 도입한 것이다. 행정서비스와 세부담을 민간재처럼 완벽하게 지방세로 내재화(internalize)할 수는 없더라도 수익과 부담과의 대응관계를 고려한 것으로는 응능원칙의 소득세보다는 사용료에 해당하는 소비세가 적절하다는 것이다. 일본의 경우에는 통근·통학·쇼핑·놀이 등 행정구역과 다르게 나타나는 소비에 관해 거주주의에 입각한 주민세(주민세소득할)의 한계를 극복하는 데 있어서 소비과세가 적절하다고 분석한 바 있다.

4. 기술적인 문제점 : 생산지원칙 vs 소비지원칙

지방소비세 도입이 곤란하다는 이유 중 하나는 세금의 귀속지와 소비세 본래의 취지가 맞지 않는 것이다. 지방소비세에서는 최종소비지와 세금의 귀속지가 다른 경우가 발생하는데 그것은 최종소비지에 세금이 귀속한다는 소비세의 성격에 반한다는 것이다. 국가의 소비세는 납세의무자가 사업자이지만 세부담은 전가되고 결국 최종소비자가 부담하게 된다. 지방소비제도 이 점은 같다. 그러나 국가의 소비세와 지방소비세가 다른 점은 국세인 소비세의 경우는 국가가 단일과세단체로 국내의 사업자가 어느 지역의 세무서에 소비세를 지불해도 그것은 동일한 단체의 세수가 된다. 이에 비해 지

방소비세의 경우에는 국내에서 유통하는 자산의 양도 등의 유통과정의 각 지방단체로 세수를 귀속시키는 것이므로 그 자산 등이 실제로 소비되는 지방단체로 모든 지방소비세를 귀속시키지 않게 되는 경우가 발생한다는 것이다. 이것이 최종소비지와 세금의 귀속지가 어긋나는 문제이고, 이 점을 어떻게 수용하느냐에 따라 지방소비세 도입론의 논리적 시비가 일어나게 된다.

소비과세에 대해서 거래되는 재화·서비스의 원산지인(the origin) 생산·제조지와 그 거래에 의하여 재화·서비스가 이전 사용되는 소비지(the destination) 중 어느 한곳에서 과세 관할을 통일하고 중복과세를 방지하고자 하는 관점에서 재화·서비스의 생산·제조지를 과세 관할지로 하는 것을 원산지원칙(the origin principle)이라 부르고 재화·서비스의 사용 소비지를 과세 관할지로 하는 것을 소비지원칙(the destination principle)이라 한다.

원산지 원칙을 지지하는 이유는 다음과 같다. 지방소비세의 경우 물품·서비스의 유통과정에 있어서 각 지방자치단체로 세수를 귀속시키는 것은 응징과세의 입장에서는 타당할 수 있다. 최종소비자가 구입하는 재화·서비스의 가격 형성에 있어서 각 유통단계에서 각 지방자치단체의 행정서비스가 기여하고 있는 것이므로 그 유통단계를 거칠 때마다 더해지는 부가가치의 일정부분을 각 유통단계의 지방자치단체로 귀속하게 된다는 것이다. 소비지원칙이 국제적으로 지지되는 이유는 국제적인 거래 중립성에 있다. 이 점을 고려하면 국제적인 거래 혹은 자치단체간 등 여러 단체가 일반소비과세를 부과할 경우에는 중립성을 가질수 있는 소비지원칙이 거래간 왜곡을 최소화할 수 있기 때문이다.

후술하겠지만, 일본의 경우에는 지방소비세 도입 초기에는 원산지원칙이 지지를 받았으나 실행에 있어서는 소비지원칙과의 절충안인 청산제도를 실시하고 있으며, 유럽의 경우는 아직도 이에 따

른 일치를 이루지 못하고 있다.

5. 일반소비세의 공동세화 방안 : 주요국의 사례연구

가. 일본

1) 우리나라와의 차이점

우리나라가 지방소비세를 도입하게 되면 가장 현실적인 대안으로 들 수 있는 사례가 일본의 경우인데, 도입방안에 있어서나 사후의 평가에서 우리에게 시사하는 바가 클 것으로 보고 있다. 그러나 일본의 지방소비세 도입배경이나 전개과정을 볼 때 우리나라 지방세와의 차이점을 발견할 수 있다. 일본의 경우, 그 이전부터(1987년 6월 나카소네 내각시 『제4차 전국종합개발계획』에서부터 시도되었음) 주장되어온 지방소비세 논의는 지속되는 불황과 미국의 경제마찰 타개책이 요구되면서 활발하게 진척되었는데 우리나라의 지방세와는 다른 세수 환경을 지니고 있다. 첫째, 일본의 지방세 구조는 소득과세, 즉 직접세 위주이다. 2000년 기준 지방세수입구성을 살펴보면, 소득과세 47.4%, 재산과세 30.9%, 소비과세 15.4%로 나타났다²¹⁾. 우리나라와 같이 재산과세 위주가 아닌 소득과세 위주의 지방세는 지방정부가 어느 정도 소득재분배 기능을 하고 있었음을 알 수 있고 따라서 지방세의 소비과세로의 전환은 일본 지방정부의 자연스러운 선택으로 보여진다.

둘째, 일본 지방정부의 세목별 구성은 사업소세가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 우리의 법인세에 해당하는 사업소세는 도도부현

21) OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 2002.

의 경우 거의 전부를 차지하고 있고 시정촌의 경우 84%를 차지한다. 따라서 법인의 영업실적에 의존할 수밖에 없는 지방정부는 무엇보다 세수 안정성면에서도 소비과세로의 전환을 요구할 수밖에 없는 상황으로 보여진다. 林健久(2000)을 평가한 김정훈(2002)은 일본의 지방세와 주민부담간의 연계가 부족한 것으로 평가하여 소비과세로의 전환을 바람직한 방향으로 보고 있다.

셋째, 일본은 고령화 사회로의 대비를 위한 지방자치단체의 탄력적인 재정운용을 중요한 이유로 내세우고 있다. 그러한 재정운용을 위해 일본은 지방세를 통한 자주재원 확충과 동시에 지방정부의 불필요한 지출을 줄이고자 기초자치단체의 통폐합 등 행정구역의 정비도 동시에 실시하고 있다. 따라서 일본의 지방정부는 세입 확충과 불필요한 지출 축소를 실천함으로써 자주재정을 위한 자치를 위한 대비를 하고 있음을 알 수 있다²²⁾.

위의 세 가지 사항은 우리나라의 지방정부와의 차이점인데, 우리와는 사뭇 다른 지방재정 환경임을 알 수 있다. 재산과세 위주의 우리나라 지방세는 거래과세인 취득세나 등록세가 주요 세원인데, 결과적으로 기타 세목에 비하여 이들 세목은 세수신장성면에서는 일본 소득과세보다는 우위에 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 지방세가 일본의 지방정부처럼 경기변동이 심한 법인세도 아니고, 게다가 지방정부의 소득과세는 2002년 기준 13.9%로서 일본과는 상당한 차이를 나타내고 있음을 알 수 있다.

22) “지방분권의 추진, 생활권의 광역화, 행정수요의 다양화 등에 대응하기 위해서는 기초자치단체의 규모가 너무 작다는 이유로 시정촌 합병이 추진되고 있다. 도시화, 인구의 고령화, 출산율의 저하로 인하여 인구규모가 감소한 정촌이 발생하고 이는 규모의 경제가 작동하기 곤란한 측면도 있어 행정서비스의 효율적인 공급주체로 기능할 수 없기 때문이다.”(이창균 외, 『주요 선진국의 지방재정제도 비교연구』, 한국지방행정연구원, p.12)

우리나라의 지방소비세 도입의 가장 실현가능한 표본사례로 일본의 경우를 들고 있는데, 근본적으로 지방세수 환경은 우리나라와는 근본적으로 다르다는 것을 강조하고자 한다. 그럼에도 불구하고 지방소비세의 실시방안에 있어서 중앙정부의 부가가치세를 이용하는 것이 가장 현실적인 대안이라는 것 때문에 일본의 경우와 유사할 수밖에 없다고 학계나 실무자들이 주장하고는 있으나, 일본과 우리나라는 지방소비세를 시작하는 출발점이 다름을 주지시키고자 한다.

일본의 경우는 지방세 과세체계 내에서 소득과세가 상당한 비중을 차지하고 있는 상황에서 소비과세로의 대안을 피하였던 것이고 우리의 경우는 재산과세만 지방세로서 역할을 하고 있는 상황이라는 점이다²³⁾. 일본의 경우, 사업소세의 불안정성이 지방자치단체의 원활한 지방공공재 공급을 통한 책임행정에 문제가 될 수 있으므로 소비과세 확충을 통한 안정적인 세원확보가 우리나라보다는 시급했다고 볼 수 있다. 또한, 재정확충을 내세운 일본은 소비과세를 통한 세수 확보와 동시에 시정촌 합병 등 행정구역 재정비를 통한 지방자치단체의 재정책임을 확고히 하고자 하였다. 그러나 우리나라 지방자치단체의 경우, 인건비 미해결 등을 이유로 지방재정의 열악함을 주장하고 있으나 기초자치단체의 합병을 통한 구체적인 지출축소 방안은 지방소비세 대안과 함께 거론조차 되지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 일본의 지방소비세 도입은 지방자치단체로서는 마지막 선택이었던 반면, 우리나라의 경우에는 분권과 함께 대두되고 있는 지방재정 확충의 첫걸음이라는 사실에서

23) 2002년 징수실적 기준, 군세의 경우 소비과세가 35.7%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으나 이는 담배소비세 18.9%, 주행세 9% 때문이다. 담배소비세는 진정한 지방세의 역할을 한다기보다는 지방세원의 고른 편제를 위한 세수보전적인 세목이며, 주행세는 국세인 교통세가 과세표준이 되는 세목이다.

차이가 있다.

2) 도입방안²⁴⁾

1997년 도입된 일본의 지방소비세는 광역자치단체인 도도부현세이며 납세의무자는 국세인 소비세와 동일하다. 세율은 국세인 소비세를 과세표준으로 하며 25%(지방세법 제72조 83)로 하고 지역간 배분은 각 지역의 '소비상당액'에 따르고 있으며(제72조의 114) 징세지 원칙을 기본골격으로 하고 있다. 국세인 소비세 세율이 4%이므로 지방소비세율은 1%이다($4\% \times 25\% = 1\%$). 따라서 소비자가 부담하는 총 소비세율은 5%에 해당한다. 결과적으로는 국세인 부가가치세의 20%를 지방으로 이전한 것이며 지방정부는 국세세원을 공유하는 공동세 형태라고 볼 수 있다.

소비상당액은 소비와 관련된 통계수치들을 기준으로 정하여 계산하는데 그 계산의 기본이 되는 자료는 『상업통계』에 나타난 '소매연간 판매액'과 『서비스업 기본통계』에 나타난 '서비스업 대 개인사업 수입액'이다. 그 밖에 인구(『국세조사』)와 종업원수(『사업소 기업통계』)가 배분기준의 통계로 사용되었다. 도도부현간의 배분은 '소비상당액'이 6/8, 인구 1/8, 종업원수 1/8만큼 이루어지고 있다.

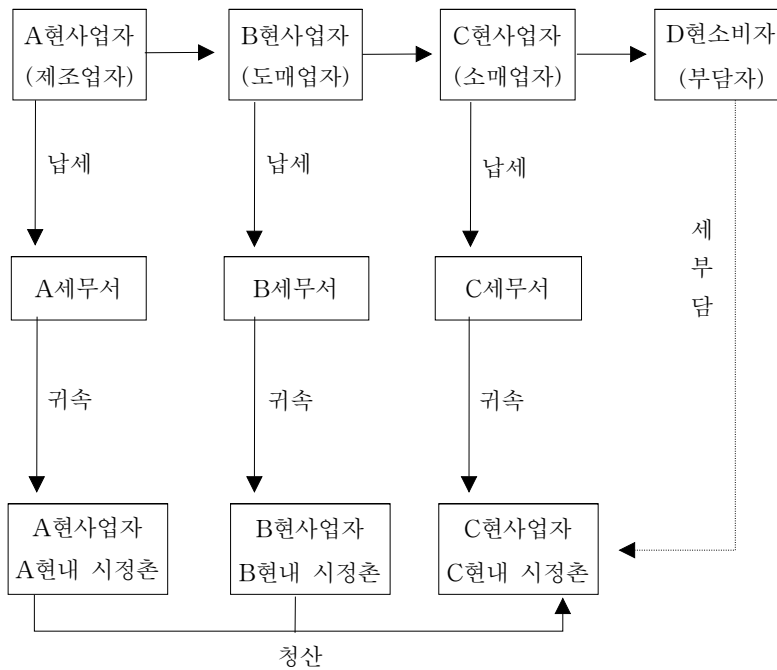
24) 일본의 도입방안은 국내에도 여러 차례 소개된바 있으므로 간략히 설명하기로 한다. 위의 내용은 이영희(2003), 안중석·김현아(2002), 特田信樹(2001)의 내용을 요약한 것임.

<표 IV-0> 도부현간 배분기준

기 준	비 율
소비상당액 = 소매연간판매액 + 서비스업 대 개인수입액	6/8
인 구	1/8
종업원수	1/8

자료: 일본 총무성.

[그림 IV-1] 일본의 지방소비세와 청산제도



자료: 神野直彦, 『지방소비세의 고찰』, 『地方消費稅』, 財團法人 地方財務協會, 1998.

도도부현에서는 다시 시정촌에 1/2를 배분한다. 이전 소비양여세의 경우에는 도도부현에 6/11, 시정촌에 5/11를 배분하였다²⁵⁾. 시정촌의 경우, 소매연간 판매액과 서비스업 대 개인사업 소득의 통계를 구할 수 없으므로 인구기준으로 1/2, 종업원수를 기준으로 1/2씩 배분한다. 이는 인구와 종업원수에 동일한 가중치를 부여하여 합산 배분하는데, 결과적으로 지방소비세 도입 이전의 소비양여세가 동일한 기준에 해당한다.

이와 같은 일본의 지방소비세는 도도부현에 세율결정권이 없고, 징세지 원칙에 의해 최종소비지와 세수 귀속지의 불일치를 극복하기 위해 우선 징수권을 각 도도부현 내 세무서에 위탁하고 도도부현간 청산시스템에 의해서 세수를 다시 배분하는 복잡한 체계로 되어있다. 지방소비세수의 최종소비지 귀속이라는 징세지 원칙을 지키기 위해 세제의 간소화를 희생한 것으로 일본의 지방세수 원칙의 소신을 확인할 수 있는 부분이다²⁶⁾. 지방소비세 도입 이후, 1998년 자료를 기준으로 한 변이계수로 살펴보면, 구 소비양여세 0.1, 청산전 지방소비세 0.57, 청산후 지방소비세 0.09, 사업세 0.38 등으로, 인구 및 종업원수로 조정한 청산후 지방소비세가 형평성의 재정조정 역할을 하고 있는 것으로 나타났다(特田信樹(2001), p. 9).

3) 평가

일본의 지방소비세는 중앙정부와 도도부현 간의 공동세적인 성격을 띠고 있으나 시정촌의 경우에는 일방적으로 도도부현으로부터 배분받는 입장이므로 공동세라기보다는 교부세성격의 세원배분

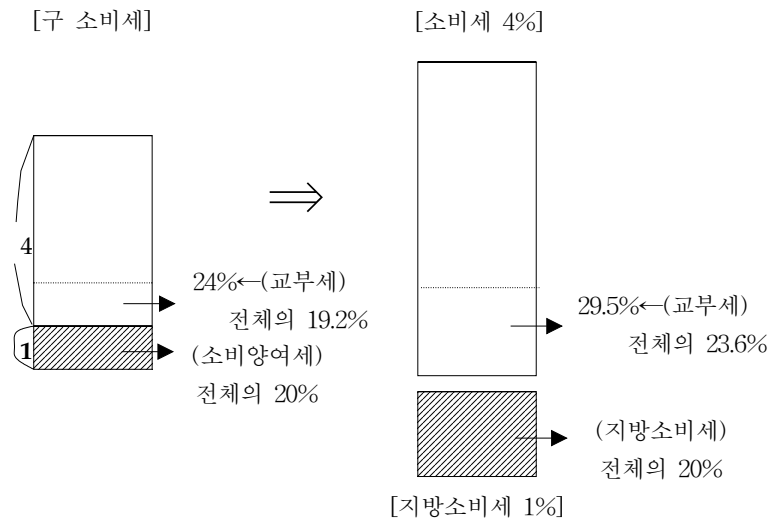
25) 神野直彦(1998)

26) 물론 이에 대해, 인구나 종업원수가 배분기준에 포함되어 있는 것은 다분히 형평성을 고려한 배분이므로 엄밀한 의미에서의 소비지 원칙에 의한 기준은 아니다.

이라고 보는 것이 맞다. 당초 고령화 사회를 맞이하여 기존의 소득 과세 위주에 따른 세부담을 소비과세로 분산시키는 방향으로 자치권 확대를 시도한 것이다. 그렇다면, 소비세는 오히려 시정촌에 중점을 두어야 하므로 현재와 같은 도도부현세보다는 시정촌 중심의 세제로의 변화가 타당하다는 지적도 있다.

기초자치단체가 1차적인 지방소비세수의 수혜자여야 한다는 위와 같은 논의에도 불구하고 도도부현세로 지방소비세를 도입한 것은 지방소비세가 지방으로의 재원이전보다는 소비를 반영하는 세수의 역할에 더욱 의미를 둔다는 것으로 해석해야 할 것이다. Bird and Tanzi(1999)의 국제간 비교에서도 부가가치세는 중간단계의 정부에서 담당하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.

[그림 IV-2] 현행 지방소비세와 소비양여세와의 차이



자료: 務台俊介, 『지방소비세의 창설에 관하여』, 『地方消費稅』, 財團法人 地方財務協會, 1998, p.200

일본에서 소비세가 국세 세목으로 도입될 당시, 그때까지 존재하던 지방의 간접세를 폐지 내지는 압축하고, 그 대신에 소비양여세가 창설되었다. 이 당시 소비양여세는 지방의 독립세적인 성격이 아니었으므로 결국에는 지방소비세가 설립된 것이다. 그러나, 결과적으로는 소비세와 연동된 지방소비세가 국세와 연동되었던 소비양여세와 별다른 차이를 나타내지 않고 있다는 논란이 일고 있다. 다만, 일본의 지방자치단체들은 오늘날의 지방소비세에 긍정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타났다.

우리나라에서는 부가가치세의 20%를 지방소비세로 전환하고자 하는 것이 가장 유력한 대안인데 이와 같은 이유는 1997년 4월에 도입된 일본의 지방소비세가 그러했기 때문이다. 국세청이 부가가치세를 징수한 다음, 이 중 20%를 각 도도부현에 도소매 판매액을 기준으로 배분하였다. 이는 엄밀한 의미에서 지방이 부과 및 징수를 전부 맡아서 하는 것이 아니고, 중앙정부가 기존의 방식대로 부과 및 징수를 하되 그 중 20%를 지방으로 이전하는 것으로 지방정부와 중앙정부가 세원을 공유하는 공동세 형태에 가깝다고 볼 수 있다. 결론적으로, 일본의 사례에서도 법적인 문제로는 지방자치단체가 세율결정권을 갖고 있지 않음이 지적되고 있고, 소비량에 일치한 세수 확보를 위한 징수행정상의 어려움이 지방소비세의 한계로 나타나고 있다²⁷⁾.

목적에 맞는 지방소비세 및 소득세를 실현하고자 하는 동기가 분명해야 하며, 그에 따른 제도 변경이 이루어져야 한다는 것을 원칙으로 할 때, 일본의 지방소비세가 보다 현실적인 대안으로 제안되고 있다. 독일의 경우에는 주정부의 과세권을 연방정부가 가져와서 재정조정의 권한을 연방정부가 가지려는 목적이 있었고, 일본은

27) 김정훈(2002).

지방자치단체가 과세권한을 가지면서 지방의 소비과세를 확대하고자 하는 데 목적이 있었기 때문이다. 그러나 두 나라의 사례에서 지방정부의 자율성을 얼마나 확보하였는가에 대한 평가는 회의적이다.

나. 독일

1) 독일의 지방소비세 개요²⁸⁾

독일은 부가가치세의 세원을 중앙정부와 지방정부가 공유하는 공동세 방식을 채택하고 있다. 그 밖에도 소득세, 법인세, 영업세, 광유세도 공동세의 세원으로 활용하고 있다. 공동세와 부가가치세가 다른 점은 소득세와 법인세의 경우 각 정부간 할당 비율은 연방헌법 제106조에서 배분비율을 규정하고 있는 반면, 부가가치세의 경우 하원에서의 동의를 거쳐 일반법에서 규정하도록 하고 있다는 것이다. 이는 연방헌법에서 부가가치세의 할당 기준이 연방정부와 주정부간 지출 부담에 비례해야 한다는 조항이 있기 때문이며, 이를 통해 수직적 배분을 통한 재정조정 기능의 여지를 남겨둔 것이라고 해석할 수 있다. 또한 부가가치세가 공동세에 포함되게 된 배경은 연방정부 입장에서 소득세와 법인세가 경기 변화에 민감하게 작용하므로 안정적 세수입으로서 세수규모가 큰 부가가치세가 필요한 것이었다. 따라서 중앙에서 지방으로의 이양이 아니라 주정부가 부과·징수의 권한을 모두 행사하고 다만 연방정부가 합의된 배분비율을 이전받는 형태를 취하고 있다. 이는 연방정부와 주정부 공동세의 부과 및 징수권에서도 나타나는데, 연방독일은 당초 과세권과 징세권을 모두 주정부가 가지고 있었으나, 현재는 과세권의

28) 김유찬, 『독일의 재정』, 한국조세연구원, 1997.

일부를 연방정부에 이양하고 징세권만 유지하고 있는 점에서 알 수 있다. 연방국가 중 독일은 캐나다와 더불어 주정부가 상대적으로 강한 권한을 행사하고 있다.

결론적으로, 연방정부의 적자재정 등의 문제가 생겼다 하더라도 소득세나 법인세는 헌법에 규정된 만큼만 배분받지만 부가가치세는 조정이 필요할 경우 상호합의에 의해 연방정부의 비중을 높일 수 있는 재정조정의 역할을 할 수 있는 세목인 것이다. 김유찬(1997)의 연구에서 1970년부터 1997년까지의 부가가치세 배분비율은 1970년 당시 연방정부 대 주정부가 70대 30이었던 것이 1997년에는 50.5대 49.5로 상당 부분 변화하고 있음을 보여주고 있다.

2) 배분방안

독일의 부가가치세는 크게 연방과 주정부간의 조정 그리고 주정부와 기초단체간의 조정으로 나눌 수 있으며 조정의 성격에 따라 총 4단계에 걸친 수직적 단계와 수평적 단계로 구분하고 있다. 독일은 세원 및 재원조정이 함께 이루어지므로 각 단계별로 세원조정과 재원조정을 분리하여 볼 필요가 있으나, 본 연구에서는 독일의 부가가치세의 조정만을 중점적으로 살펴보고자 한다.

- ① 1단계 - 연방정부와 주정부, 지방정부간의 배분 (수직적 조정) : 정부간 배분에 앞서 부가가치세의 3.64%는 국민연금 총당분으로 연방정부에 우선적으로 배분된다²⁹⁾. 그 외 나머지 96.36%를 연방정부와 주정부가 배분받게 되는데 가장 최근에 합의된 배분비율은 50.5 대 49.5로 나타났다. 그러나 이와 같은 배분비율은 앞서 말한 바와 같이 연방정부와 주정부의 합의하에 변경 가능한 비율이다. 또한 지방정부에 대한 부

29) 1998년에 도입된 부가가치세의 국민연금 총당금제도이다(김정훈(2002)).

가가치세 배분은 1998년에 도입되었는데 이는 폐지된 지방자본세(local business caital tax)의 폐지에 따른 세수보전을 위한 것이었다.

- ② 2단계 - 주정부간의 사전조정(제1차 수평적 조정) : 주정부는 이전받은 부가가치세 수입의 49.5%를 다시 조정하게 된다. 그 중 75%는 인구비례로 각 주에 배분한다. 여기에서 대도시인 베를린, 브레멘, 함부르크의 경우 대도시 주라는 점을 감안하여 실제보다 35% 인구가 더 많은 것으로 기준을 삼는다(가중치 1.35).
- ③ 3단계 - 주정부간의 제2차수평적 조정 : 나머지 25%는 재정력이 약한 주에 우선적으로 배분되는데, 각 주의 1인당 세수액(세수력 : 공동세 배분몫과 조세)을 기준으로 세수력이 전체 주평균의 92% 미만인 주는 이 조정과정을 통해 92%에 도달하도록 부가가치세의 지원배분을 받는다. 이와 같이 부가가치세의 나머지 25%는 각 주간의 재정력 격차를 완화하기 위한 것으로 사전조정 과정에 해당하는 것으로, 잘사는 주에서 상대적으로 재정력이 빈약한 주에게 재정지원을 하는 것이다.
- ④ 4단계 - 수직적 조정 : 이와 같은 세원조정 이후에 다시 재원 조정을 하는데, 연방 부가가치세 수입의 2%를 1인당 세수입 격차 완화에 쓰고 있다. 이와 같은 세원 및 재원 조정을 거친 이후에, 주정부의 1인당 평균 세출로 평가된 재정수요는 99%(1997년도 자료 기준)까지 보장받는 것으로 나타났다.

3) 평가

독일과 일본의 경우, 부가가치세를 과세기반으로 하여 지방의 소비세원을 삼고 있는 것은 동일하나 근본적으로 도입경위는 다르다. 독일은 연방정부와 주정부가 대등한 입장에서 모든 정부 제출 법안이 상정되므로 주정부의 권한이 막강하게 작용하지만 일본의 경우, 헌법에 상당하는 기본법에서 정하여지는데 여기에서 지방정부와 중앙정부의 입장이 대등하지 못하다.

결론적으로, 독일 공동세의 지방소비세 및 지방소득세는 지방정부의 자율성 혹은 중앙정부의 효율성을 모두 저하시키는 것으로 평가받고 있다. 그와 같은 이유는 공동세의 근본 추진과정이 지방정부로부터의 과세자주권 확보가 아닌 지방의 재원을 연방정부가 나누어 갖고자 하는 데 있었기 때문이다. 공동세 관련법의 제정과 개정은 연방정부 차원에서 이루어지지만, 징세는 주정부가 담당하는 것을 보면 알 수 있다.

지방정부의 세수 노력(tax efforts)이 지방세에 충분히 발휘되고자 하는 것을 근거로 한 지방소비세와 지방소득세의 도입이 그 목적이 될 때는 독일의 공동세 제도는 바람직한 사례가 아니라고 판단된다.

다. 캐나다

1) 소비세 제도 개요 : 중앙정부와 지방정부 배분의 선례

캐나다는 소비세에 앞서 소득세에 관한 연방정부와 주정부간의 과세권 배분이 있었다. 요약하면, 원래 캐나다의 소득세는 주정부가 과세권을 갖고 있었고 연방정부는 늘어나는 재정수요 부담을

위해 주정부로부터 이양받는 형태로 과세권 배분이 이루어졌다. 제 2차 세계대전 중에 소득세를 주에서 연방정부가 민간으로부터 빌리고(tax rental), 그 대가로 주에 연방교부금을 교부하는 것이었다. 이 과정을 소득세 ‘렌탈 협정’이라고 하고, 이 협정이 실효를 거둬줌, 퀘벡주를 제외한 각 주는 소득세의 징수를 연방에 위탁하는 것으로 하여, 현재도 징수위탁이 계속되고 있다. 따라서, 캐나다의 경우 소득세의 배분사례가 연방정부와 주정부 사이의 조세배분의 예가 되고 있다.

<표 IV-1> 연방정부와 주정부간 세원배분

(단위: %)

구 분	세 원	연방 정부	주정부
연방정부와 주정부 공유 세원	개인소득세(personal income tax)	60	40
	법인소득세(corporate income tax)	62	38
	소매매상세(Retail sales taxes)	47	53
	근로소득세(payroll taxes)	33	67
주정부 세원	도박, 주세(gambling, sale of alcohol)	-	100
	재산세(property taxes)	-	100
	자연자원수입(natural resource revenues)	-	100
연방정부 세원	관세(custom tariffs and import duties)	100	-
	비거주세(taxes on non-residents)	100	-

자료: Government of Canada, Fiscal Balance and Fiscal Relations between Government in Canada, 2002. 3, p.26(<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia>)
PwC, Local Government Grant Distribution An International Comparative Study, p. 30. 이창균 외(2002) 참조.

소비세 역시 연방정부와 주정부가 과세권 배분을 놓고 논란 중에 있는데 이는 전통적으로 캐나다가 분권형 국가이기 때문이다. 전세계에서 가장 다양한 형태의 소비세가 존재하는 국가로서 주정부가 자체세율과 시스템을 연방정부에게 제시하여 협의 하에 자체 소비세제를 유지하고 있는 형태이다.

캐나다의 소비세는 제2차 세계대전 이후부터 주정부가 과세하였던 소매매상세(Retail Sales Tax(이하 RST))와 1991년부터 도입한 연방정부의 상품서비스세(Goods and Services Tax(이하 GST))가 있다. GST는 연방정부가 과세하는 것으로 세율이 7%로 되어 있으나, RST의 경우 각 주마다 다른 율을 사용할 수 있다. 이를 통해 생산과 소비활동 단계에 걸친 세금의 부과·납부시 연방정부와 지방정부의 각기 다른 세제운영에 따른 행정 및 순응 비용의 과다를 막고자 하는 취지이다³⁰⁾.

그러나 이는 1994년 6월 연방하원에 제출된 『진 국가적 부가가치세』 보고서에서 알 수 있듯이 주정부가 협조적으로 연방의 제도를 받아들이지 않았다. 따라서 오늘날 ① 유일하게 GST로 소비세를 채택한 곳은 Alberta 주뿐이고 ② 그 외의 규모가 큰 주정부는 연방의 GST의 과세와 각 주정부의 RST를 각각의 세원으로 분리하여 부과하고 있고 ③ Prince Edward Island 주정부는 RST 체제 내에서 이와 동일한 세원으로 GST를 인정하고 있고 ④ 그 외 작은 주정부(Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick)는 연방정부와 세원을 공유하는 방식인 joint Federal-Provincial VAT인 HST(Harmonization Sales Tax)를 부과하고 있으며, 연방정부에서 과세권을 가지고 있다. 이는 앞서 다양한 형태의 소비세 부과로 인한 과다 행정 및 순응 비용 등의 문제점을 막고자 단일세율인

30) Gendron et al. (1996)

15%(=GST 7% + RST 8%)로 출발하였다. ⑤ 마지막으로, 실질적인 자치를 실현하고 있는 퀘벡주의 경우, 자체정부의 QST(Quebec Sales Tax)가 있고, QST 세원의 절반을 연방정부에게 양허하여 GST가 독립된 세원을 운영하고 있다(dual VAT). 물론 소비세 행정 전반은 퀘벡 주정부가 담당하고 있다. 세율은 GST는 7%, QST는 7.5%, RST는 각 주마다 다르게 부과하고 있다. 요약하면, 캐나다는 미국의 주에 해당하는 10개의 Province로 이루어져 있고 다섯 가지의 소비세구조를 가지고 있다.

2) HST 세수

현재 캐나다의 소비세제도는 1997년에 시작된 것으로 지금까지와는 다른 접근방법으로 제시된 HST 제도라고 볼 수 있다³¹⁾. 장점으로서는 첫째, 연방정부와 주정부(캐나다에서는 주정부를 포함한 지방을 'Provincial Government'라고 함)간의 협의하에 조화롭게 운영되어 Harmonization Sales Tax(이하 HST)라고 한다. 이 제도의 핵심은 지금까지의 연방과 주정부의 복잡한 소비세수 구조를 통일(one Harmonized VAT base)하여 주간 경계(cross border)상에서 발생하는 세무행정비용과 납세순응 비용을 최소화하고자 하는 데 있다. 둘째, 이는 어디까지나 원래의 주정부의 소비세원(province-specific consumption pattern)을 연방정부가 나누어 갖는 것으로 주정부의 양보하에 이루어질 수 있는 협의사항이다(Bird and Tanzi(1999))³²⁾. 따라서 주정부의 자치를 최대한 인정한다. 셋

31) 1997년 4월에 조정된 MOU 내용에 따른 것임(Gendron et al, 1996).

32) 캐나다의 경우, 유럽이나 다른 나라와는 달리 주간 경계에서 생기는 행정비용의 과다는 그리 큰 문제는 아니다. 지리적인 특성상 인구의 대부분이 중심지에 분포되어 있으므로 경계선상에서의 생산 및 분배 행위에 대한 부분은 그리 큰 부분을 차지하지 않으므로, 주마다 다른 세율구조를 갖는

째, 행정비용을 최소화하기 위해서는 편의상 연방정부가 징수하는 것이 바람직하다는 것이다. 요약하면, HST는 주정부의 부가가치세율을 연방정부와 공유하는 일종의 공동세이다. 총 세수는 연방정부의 Revenue Canada가 징수 및 조세행정을 담당하고, 각 주와의 세원배분은 각 주와 협상하여 이루어지고 있으며, HST제도에 참가하는 주정부는 다른 개인소득세나 법인소득세에서 추가적인 혜택을 제공한다³³⁾.

HST의 세율은 위에서 언급한 바와 같이 연방정부와 주정부가 합의하에 결정된 세율(a combined federal-provincial sales tax rates)로 주정부가 제시한 8%는 각 주의 상황에 따라 변경가능하므로, 실제 나타나고 있는 부가가치세율은 퀘벡주 13.96%, New-Brunswick 18.77% 등 다양하다. 이 HST에 참가한 주정부의 경우

<표 IV-2> 캐나다의 소비세수구조

소비세제도	해당 Province
① GST	Alberta
② GST, RST (GST와 별도의 세원)	British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario
③ GST, RST(GST의 세원내에)	Prince Edward Island
④ a joint federal-provincial VAT : Harmonized Sales Tax(HST)	New Foundland, Nova Scotia, New Brunswick
⑤ Quebec Sales Tax, GST(QST)	Quebec

소비세수구조가 유지될 수 있다는 주장도 있었다. 그러나 최근 들어 전자상거래가 계속 증가하면서 이와 같은 문제가 크게 대두되고 있다(Mclure(1998)).

33) 해당 주가 개인소득세나 법인소득세에서의 추가적인 혜택을 받기 위해서는 연방정부가 요구하는 일정 요건을 갖추어야 한다. 이 역시 MOU 내용에 명시되어 있다.

는 주정부의 세원을 연방정부에게 이전하는 것이므로 세수감소를 겪게 되는데, RST하에서의 세수보다 5% 이상의 감소가 이루어졌을 경우에, 연방정부는 처음 2년간 ‘조정지원(adjustment assistance)’를 통하여 전액 보상, 3년차는 50%, 4년차는 25%씩 보상하도록 하였다.

3) 평가

캐나다의 경우는 한 국가 안에 다양한 소비세수 구조가 가능하다는 것, 즉 dual VAT 시스템이 가능하다는 것을 보여주는 대표적인 사례이다. 결론적으로 퀘벡주는 HST의 간소함보다는 복잡한 소비세수 구조를 가질지라도 ‘자치(autonomy)’를 실현하고자 하는 것이며, 작은 규모의 주정부는 자치를 포기하고 연방정부와의 합의 하에 조세행정 전반의 권한을 연방정부에게 이양하는 모습을 볼 수 있다. 향후 4년간의 조정지원 기간을 거치고 난 후 HST에서 예상되는 장단점을 요약해보면 다음과 같다.

- ① 세율 : 그 전까지 주정부가 자율적으로 운영하여 최고세율과 최저세율간의 차이가 매우 컸던 캐나다의 주정부 세율은 HST 도입 이후 평균적으로 14~15%로 변동폭을 크게 감소시키는 역할을 하였다. 이는 기업들의 경제활동과 납세자들의 조세순응 비용을 절감시킨 것으로 주정부가 세율결정의 자치권한을 포기하고 얻은 효과라고 볼 수 있다.
- ② 징수 : 주정부는 연방정부에게 징수권을 내주는 대신 기타 행정비용과 주정부간에 발생하는 모든 절차와 이에 따른 비용 역시 부담하도록 하였다. 주정부마다 다른 기준이 적용되는 부분에 있어서도 연방정부가 보상을 통해서 지원하도록 함으로써 부과 및 징수의 복잡함에 따른 비용을 최소화하도록 하

였다.

- ③ 연방정부의 재정적자 : 연방정부는 당초부터 HST에 참가한 주에게는 조정지원을 통하여 이로 인한 재정손실의 차이를 보장하도록 하였고 4년 동안 차등지원 절차를 거쳐 지원이 이루어졌다. 그러나 이는 결과적으로 연방정부로서 세금을 통한 재정수입보다 더 많은 지출을 하도록 하였고 재정적자를 증가시키게 되었다. 따라서 당초 연방정부는 세율조정을 통해서 연방정부는 재정수입도 확보하고, 확보된 재원으로 조정지원을 통하여 지역간 균등화도 꾀하고자 하였으나 후자만 소기의 목적을 달성한 것으로 평가했다.
- ④ 주정부의 자치권한 확대 : 주정부는 연방정부에게 부가가치세의 세율을 양보한 대신 소득세수구조의 결정권을 보장받았다. 주정부의 자치권한을 축소하지 않는다는 대원칙하에 연방과 주 양측간의 합의사항이었다. 그러나 주정부가 소득세수구조 개편에 부담을 느끼고 기업의 영업이익에 추가적인 세금을 부과하는 등 경제왜곡현상을 초래하는 결과로 이어질 수 있다.
- ⑤ 간소화 : 전 국가에 걸쳐 다양한 세율 및 세율 등에 따른 복잡함을 해소하고자 실시된 HST는 당초 조세 간소화를 예상하고 있으나, 주정부 입장에서는 추가적인 행정비용을 치루면서 여전히 복잡함은 남아 있을 수 있다.

그 밖에 주간 경계선상에서의 문제, 퀘벡주 외에도 HST에 참가하지 않은 주정부의 경우 추가적인 세율조정 등 향후 실시해야 하는 과제를 남겨두고 있다. 위의 자체평가에서도 분석한 바와 같이 HST의 근본취지는 단일세율의 확립으로 어느 정도 이루어질 수 있으나 연방정부의 재정적자 등의 문제점을 야기시킬 수 있다. 그럼에도 불구하고 캐나다 연방정부와 주정부가 앞으로도 꾸준히 전

개하고자 하는 것은 근본적으로 HST가 소비과세의 바람직한 방향이라고 판단하기 때문이다.

연방과 주의 수직적 배분문제는 대개의 국가에서는 VAT는 중앙정부의 세원이며 연방국가라고 하더라도 연방의 권한이 상대적으로 강한 경우에는 연방정부의 VAT는 조세중립성 등의 이유로 자연스러운 결과이다.

라. 유럽의 국경간 소비과세 : 소비과세의 국경간 조정을 중심으로

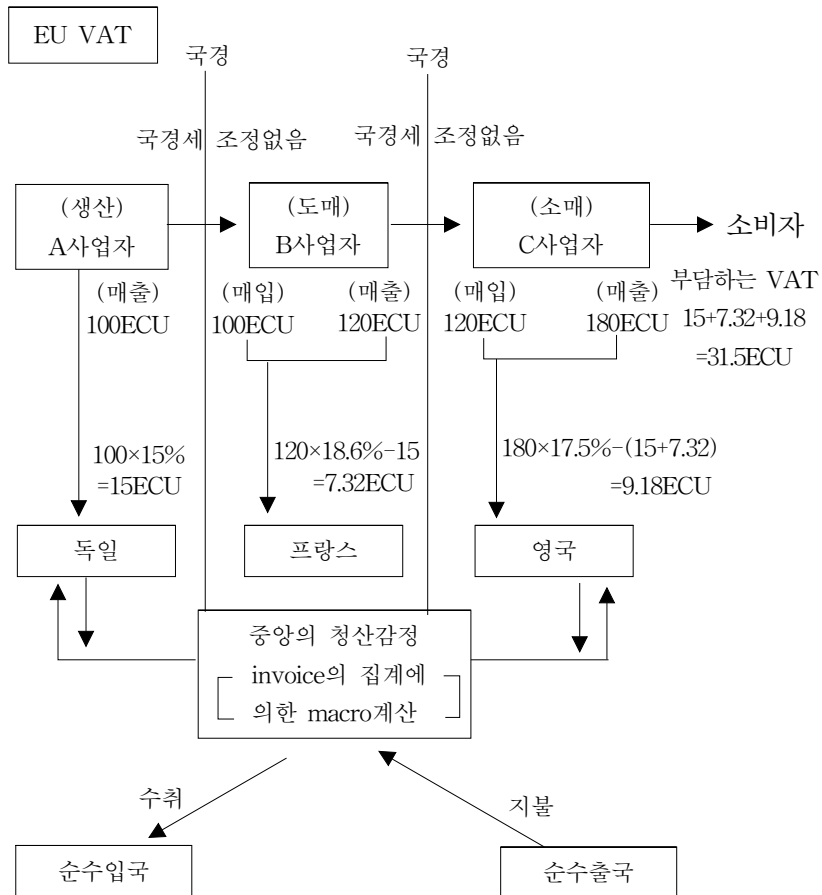
1) 개요

유럽의 EU 회원국가간의 소비과세는 과거 EC부터 오늘날의 EU에 이르기까지 몇 차례의 변화가 있었다. 1963년도의 Neumark Report에 따르면, 지금의 EU 회원국가간의 수입의 경우, 국내산 물건처럼 취급하고 수출의 경우 보조금을 지급하지 않는 방식을 취하였다. 이는 EU 국가간의 변형된 원산지 방식을 채택한 것으로 볼 수 있다(Keen and Smith, 1996). [그림 IV-3]은 단계별 부과방식인 원산지 방식의 과세흐름이다.

그러나 청산제도와 지불유예제도(deferred payment system)를 통한 소비지 원칙도 적용된 사례가 있다. 단계별 부과방식인 원산지 방식과 최종 소비지원칙 중 어느 것을 채택하는가 하는 것은 회원국가간의 이해가 일치하지 않고 있다. 현재 EU는 원칙적으로는 원산지 방식을 채택하면서 양 방식의 절충안이라고 할 수 있는 방식을 취하고 있다. 예를 들면, 표방하고 있는 방식은 원산지 방식이지만 개별거래의 총액인 소비액 통계에 따라 청산하는 방식을 도입한다는 안이 계속 논의중에 있다.

[그림 IV-3] 유럽의 국경간 조정과정

EU는 역내 세무사무의 간소화를 위해 장래에 원산지국과세로 이행하려고 하고 있음. 이 경우 순수입국·순수출국의 전단계 세액을 둘러싼 조정을 위한 macro 청산 mechanism도 겸해서 구축하고자 하는 제안



<표 IV-3> 유럽 국가별 부가가치세 운영방식(1997년)

국가명	도입 시기	범위		세율			세수기여도		소비세수 품목
		세수 형태	세원	표준	하한	상한	소비 세수 비중	GDP	
유럽 15개국									
오스트리아	1973	R	G+S	20	10/12	-	20.6	8.6	Limited
벨기에	1971	R	G+S	21	0/6/12	-	15.6	7.2	Limited
덴마크	1967	R	G+S	25	-	-	19.3	10.0	Intermediate
핀란드	1994	R	G+S	22	8/17	-	21.1	8.0	Limited
프랑스	1968	R	G+S	20.6	21/5.5	-	18.5	8.1	Limited
독일	1968	R	G+S	15	7	-	17.8	7.3	Limited
그리스	1987	R	G+S	18	4/8	-	22.2	7.6	Limited
아일랜드	1972	R	G+S	21	0/2.5/12.5	-	20.3	7.5	Limited
이탈리아	1973	R	G+S	20	4/10	-	15.9	6.6	Intermediate
룩셈부르크	1970	R	G+S	15	3/6/12	-	13.9	6.1	Limited
네덜란드	1969	R	G+S	17.5	6	-	15.8	7.0	Limited
포르투갈	1986	R	G+S	17	5/12	-	23.3	7.5	Limited
스페인	1986	R	G+S	16	4/7	-	12.8	4.3	Limited
스웨덴	1969	R	G+S	25	0/6/12	-	17.9	8.7	Limited
영국	1973	R	G+S	17.5	0/8	-	19.1	6.6	Limited

주: R= Retail stage, G=Goods, S=Services, Limited : 담배, 주류, 석유류와 같은 전통적인 물품세목들, Intermediate : 화장품, 보석 등 일부 사치재 포함.

자료: Sijbren Cnossen, "Global Trends and Issues in Value Added Taxation", *International Tax and Public Finance* 5, pp. 399~428, 1998.

유럽은 하나의 경제공동체로서 소비과세인 부가가치세의 초점은 각 나라에서의 중앙정부와 지방정부간의 배분과 동시에 각 나라간의 부과방식이 오랫동안 문제가 되어왔던 곳이다. 물론 각 나라마다 세수의 배분에서도 각기 다른 방식을 취하고 있으므로 우리나라의 지방소비세를 논할 때는 각 국가의 중앙과 지방간의 배분원

칙이나 방식이 중요한 사례가 될 수 있으나, 본장에서는 각 나라를 개별 자치단체로 보고 국경간 조정과정을 자치단체간의 청산 및 조정과정의 사례로 보고자 한다.

2) 국경간 조정내용

국경간 혹은 지방정부간의 소비과세의 근거에 따른 원칙으로 소비지원칙인가 원산지원칙인가 하는 논의에서는 경험적으로는 소비지원칙이 우세한 것으로 나타나고 있다. 그에 따른 논거로는 다양한 주에서 다양한 세율을 적용할 경우, 생산요소인 임금과 환율 등에서의 유연성을 왜곡시키지 않기 위해서는 소비지 원칙이 바람직하다는 것이다. 따라서 소비지원칙은 소비를 과세베이스로 할 경우에 독립세원으로 가능하고, 경제활동 왜곡을 최소화하는 것으로 평가받고 있다(Keen and Smith, 1996).

소비지원칙의 방식에는 지불유예제도와 청산제도가 있다. 지불유예제도는 1998년까지 유럽이 사용하던 방식으로서 구체적인 과세흐름은 다음과 같다. A 국가의 수출업자는 다른 EU 국가의 등록된 수입업자에게 영세율로 수출하며, 소비지를 찾아주기 위한 청산 의무는 없는 이와 같은 방식은 EU 외의 다른 나라들도 동일하게 채택하고 있다. EU 외의 국가로부터 A 국가의 등록된 수입업자에게는 수입품에 대해 경계선상에서는 소비세를 부과하지 않고, 대신에 A 국가의 수입업자는 국내의 VAT 세율에 따라 세금을 내야 하는 것이다. 수입업자는 수입품을 신고하면서 VAT를 계산하여 내고, 공제내역을 신청하고 다시 환급을 받는 시스템을 따른다. 이러한 과정은 수입품을 다시 팔거나 수입회사에 의하여 다시 생산이 되는 경우에만 해당한다. 등록된 수입업자가 수입하여 소비할 경우에는 이와 같은 방식을 따르지 않아도 된다(Crossen and

Shoup (1987)).

원칙적으로는 지불유예제도가 사적 재화의 거래방식으로 소비과세의 성격상으로는 더 나은 것으로 평가받고 있다. 그러나, Keen and Smith(1996)은 이와 같은 제도의 문제점을 다음과 같이 제시하고 있다. ① 수입업자의 자기신고 방식과 재생산에 따를 경우에만 세금을 부과하므로 국경간 쇼핑거래를 통한 세수확보의 지속성문제가 발생하고 ② EU 회원국 국가와 그 밖의 나라들간의 비대칭적인 과세방안은 세무행정의 간소화를 저해하고 있으며 ③ 수출의 영세율 적용과 수입업자가 직접 소비할 경우 비과세 등의 방식은 체인처럼 생산과 소비가 연결되어 있지 않으므로 정보교환, 경제환경 변화에 따른 국경간 경제활동을 지속적으로 모니터링할 수가 없다. 그 밖에 최근 들어 급증하고 있는 전자메일에 의한 판매(mail order), e-commerce 등의 시스템일 경우 소비자의 입장에서는 소비지원칙에 따른 소비세는 이루어지지 않게 되는 단점을 갖고 있다.

반면, 일본이 채택하고 있는 청산제도(commission clearing house, CCH)는 일단 물건을 파는 쪽에서 생산에 따른 부가가치에 대한 세금을 부과하고, 그에 해당하는 세액공제를 수입된 나라에서 받는 제도이다. 수입액수는 국경간 거래물량에 따라 결정되고, 이는 소비통계에 따라 결정된다. 이 방식은 ① 소비액수를 파악하기 위한 과도한 행정비용이 요구되고 ② 거래 자체만으로 세금이 부과되고 청산받는 방식이므로, 해당국가는 조세행정부담을 넘어선 부담을 갖지 않기 위하여 허구의 부과와 청산을 이용할 수 있는 가능성이 있다(Keen and Smith, 1996).

위의 방식들 간의 절충안으로 유럽 EU 회원 국가들이 국경간 조정내용으로 추구하고자 하는 국가간 소비과세 형태는 캐나다의 HST와 유사한 방식인 VIVAT(Viable Integrated VAT)이다. 이는 국가간의 중간재 거래에서는 단일세율(15%)을 적용하고, 최종 소

비지(국가간 자율적으로 세율조정 가능)에서 부가가치세를 부과하는 방식이다. 영세율의 수출과 수입에 관해서는 청산제도를 유지하고자 한다. 이와 같은 제도는 ① 국가간의 중간재 거래에 있어서 단일세율을 택함으로써 수평적인 불평등을 최소화하고 ② 최종단계에서의 세율은 자율적으로 부과함으로써 국가의 특성을 반영토록 하는 장점이 있다. 또한 이는 EU 회원국간의 국경간 조정 과정은 연방국가에서 연방정부와 주정부 사이의 소비과세의 권한을 연방국가가 갖게 되는 것과 같은 것이다.

3) 평가

유럽의 사례에서는 여러 과세주체가 소비과세를 부과하고자 할 때 어떠한 방식이 바람직한가 하는 것이 주요 관심사이다. 이는 소득과세나 재산과세와는 달리 재화와 용역의 흐름에 따른 경제활동에 세금이 부과되는 소비과세의 특성 때문이다. 최근에 와서는 e-commerce 등 온라인 시장이 활발해짐에 따라 실질적으로는 동일세율이 적용되도록 하고 있다. 경쟁시장에 가까워질수록 세율에 따른 거래왜곡을 최소화하기 위해서다.

우리나라에서 지방소비세 도입이 단일세율과 광역자치단체에 한하고 기존의 국세청 징수방식을 유지할 경우에 위와 같은 국가간 혹은 지방자치단체간 경계선상의 조정내용은 직접적인 상관은 없다고 할 수 있다. 다만, 소비과세의 경우 여러 단체가 동시에 과세주체가 될 때 중요한 이슈가 무엇이며 향후 지방소비세를 도입했을 경우에 실행과정에 있어서 무엇이 쟁점이 될 수 있는가 하는 데 참고사항이 될 수 있을 것으로 보인다.

<표 IV-4> 소비과세의 국가별 배분율 및 배분기준

	중앙 대 지방 배분율	지역간 배분기준
독 일	VAT : 연방 50.5%, 주 49.5%	VAT의 75%는 인구기준으로 지역간 배분, 25%는 형평배분공식에 의해 배분
일 본	소비세 : 중앙 80%, 지방 20%	- 도부현간 청산 · 소비지출통계기준 : 6/8 · 인구(국세조사) : 1/8 · 종업원수 : 1/8 - 시정촌 · 인구 : 1/2 · 종업원수 : 1/2
오스트리아	VAT : 연방 69.564%, 주 18.700%, 기초 11.736%	- 주간배분 · 인구 : 95.66% · Vienna : 0.49% · 인구(비엔나 제외) : 2.45% · 기초단체 공동세수 : 1.44% - 기초단체간 배분 · 인구 : 39.13% · 가중 인구 : 50.00% · 지방영업세수 : 10.87%
러시아	VAT : 연방 74%, 주(oblast) 26%	- 세입능력(revenue capacity)을 평가하여 배분 ※ VAT를 많이 징수하는 지역은 적게 배분

자료: 1. IMF, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, p. 230.
 2. 일본 총무성.
 3. A. Fossati, *Fiscal Federalism in the EU*, p. 113.
 4. IMF, *ibid.*

6. 요 약

기존 국내연구에서는 분배방식에 초점을 맞추어 세수효과 등은 시나리오별로 다양하게 진행되었으나 지방소비세 자체에 대한 학계의 논의를 국내에 소개한 사례는 많지 않다. 이에 본 연구에서는

지방소비세 관련 연구를 가능한 한 모아서 정리해보고자 하였다.

선행연구에서는 해외연구를 중심으로 지방소비세 논의를 살펴보았다³⁴⁾. 지방소비세 논의에 앞서 과연 재정에 있어서 지방정부의 비중이 증가하는 것이 바람직한가, 더 나아가 이전재원보다는 자주 재원이어야 하는 근거, 소득 및 재산과세가 아닌 소비과세를 실시하고자 하는 이유 등에 대해서는 지금도 논의가 한창 진행중이다. 중앙정부의 논리에 비하여 지방정부의 논리와 입장은 나라마다 다를 수밖에 없고, 따라서 모형화 및 이론화하기에는 어려운 점이 있다. 따라서, 대부분의 논문은 정책연구와 실제사례를 중심으로 설명이 되고 있다. 또 하나 중앙과 지방에서 중요한 고려사항 중 하나는 정치적인 의사결정이다. 자주적인 선거에 의한 경우, 중앙에서 일방적으로 배분을 받는 경우에 따라 지방정부의 크기나 행태는 달라질 수밖에 없다. 본장에서는 지방소비세 자체에 중점을 두고 우리나라에 있어 그 타당성 여부를 검토해보자 하는 것이었으므로 정치적인 의사결정에 관한 사항은 배제하였다.

분권의 흐름에 따른 지방의 권한 강화, 지역주민의 선호를 반영할 수 있는 응익세적인 성격의 소비과세 확충이 본 연구와 관련한 지방소비세 논의의 핵심이다. 다른 나라들의 사례연구에서는 실행 단계 및 도입방법에 따른 시사점을 얻을 수 있다. 일본의 경우, 지방자치단체들은 소비과세를 지방으로 도입할 수 있는 자체 여건이 이미 마련되었던 것으로 판단되므로 우리나라와는 지방정부가 처한 상황이 다르다는 점을 다시 한번 강조하고자 한다. 독일의 경우, 공동세 방식을 통하여 중앙과 지방이 소비세원을 배분하고 있으나 인구를 중심으로 한 배분기준에서 교부세적인 성격을 띠고 있는 것을 알 수 있었다. 따라서 지방정부의 권한과 소비과세와의 연계

34) 국내연구는 제2장 필요성에서 주장별로 요약 및 평가를 정리하였다.

성을 확보하는 지방소비세의 역할을 제대로 하지 못하는 것으로 평가하였다. 캐나다의 경우, 한 국가에서도 다양한 방식의 소비과세가 이루어짐을 알 수 있었다. 최근 들어 연방정부가 HST를 도입하여 체계적인 소비과세체계를 갖추고자 한다는 것과 기본적으로 주정부가 소비과세의 권한을 가지고 있으므로 주정부의 협조 아래 이와 같은 제도가 정착할 수 있다는 것은 연방국가의 특성이 반영된 과세체계의 운영이라 하겠다. 유럽의 국경간 조정과정은 경제적인 효율성, 정치적인 자주성 등과 관련하여 학계에서는 매우 논의가 활발한 부분이지만 우리나라에의 도입 여부와는 거리가 있기에 이들 논의에 대해서는 개요 정도의 설명에 그치고 있다. 다만, 향후 우리의 자치 수준이 향상되고 지방소비세가 도입되고 난 후에 각 자치단체간의 자주권이 조세방식에서 반영될 수 있을 때에는 국경간 조세 문제와 다르지 않을 것으로 판단하므로 선행로서 설명하였다.

V. 지방소비세 도입방안

지금까지의 논의는 지방세수 확충 및 지방소비세와 지방소득세 논의의 타당성, 이론적인 모형, 본 논의의 선행연구에서의 위치 등에 관한 것으로서 지방세수의 근거에 대한 논의적인 분석이 대부분이었다. 이하부터는 지방소비세와 지방소득세 실행방법에 대한 대안과 대안의 선정 이유, 실행 후 세수분석효과를 중점적으로 살펴보고자 한다.

본 연구의 핵심은 지방정부에서 일반 소비과세 및 소득과세를 부과할 수 있겠는가에 대한 이론적·정책적인 타당성 검토에 있다. 지방정부의 일반 소비과세 권한이 타당하다고 할 경우에 사실상 도입방안에 대한 선택의 폭은 그리 넓지 않다. 일반적으로 일반소비과세로 대부분의 국가가 부가가치세를 사용하고 있고 중복의 의미로 매상세 등이 있으나 세무행정상 이름만 달리할 뿐 성격은 대동소이하게 나타나고 있다. 소비과세의 특성상 지방정부가 독자적인 과세권을 갖고 세율과 과세표준을 결정하기에는 조세행정적인 비용문제가 발생하고, 현실적으로 추가적인 세원발굴을 통한 세수 확보효과는 미미할 것으로 예상되기 때문에 일반소비과세를 중앙정부와 지방정부가 공유하는 방식이 가장 일반적으로 받아들여지고 있다. 소득과세의 경우도 마찬가지이다. 소득과세를 지방정부에서 과세하는 것이 적합한가 여부를 떠나서, 도입 후의 세수 규모를 볼 때 소득세 공동세 방안이 현실적인 대안으로 판단되고 있다.

또한, 본장에서는 주요 국세의 공동세 방안 외에 논의되고 있는 지방소비세와 지방소득세 방안으로 교통세의 지방세원화 방안과

주민세율 인상 방안을 각각 검토해보고자 한다. 이들 방안은 지방 정부의 부가가치세 공동세 방안과 소득세 공동세 방안과 비교하여 볼 때 세수규모면에서 어느 정도 차이가 나는가를 살펴보기 위한 것으로 시도해 본 것이다.

먼저, 지방소비세 도입방안을 검토해보기로 한다. 본 연구에서의 부가가치세는 일괄적으로 중앙정부가 부과·징수하는 것을 원칙으로 하고 있으므로 부과·징수에 따른 추가적인 조세행정비용은 없는 것으로 가정한다. 다만 부과·징수 후, 지역간 배분에 따른 문제는 지표에 따라 하나씩 검토하기로 한다.

주요 국가에서의 사례연구에서도 알 수 있듯이, 소비과세의 경우 부가가치세를 중앙정부와 지방정부가 혹은 연방정부와 주정부가 어떠한 방식으로 이용하느냐는 각국마다 세수측면에서 중요한 이슈이다. 우리나라에서도 2003년 현재 부가가치세의 공동세 방안에 대하여 구체적인 논의가 이루어지고 있는 상황이다. 따라서 본 연구에서는 진행되고 있는 논의를 중심으로 쟁점사항과 실행 후 지방세수 변화 등에 대하여 살펴보고자 한다. 또 한 가지, 부가가치세의 공동세화 방안에서 가장 문제가 되고 있는 지역간 세수격차 문제는 사실상 기초자치단체에서 심각하게 나타나고 있는데, 부가가치세의 공동세화 방안의 특성상 기초자치단체를 기준으로 한 소비지 배분은 기준의 객관성에 한계가 있음을 밝혀두고자 한다. 따라서 본 연구에서는 광역자치단체로의 배분을 원칙으로 하고 논의하고자 한다.

1. 부가가치세 공동세 방안과 교부세율 인상방안

현재 가장 유력한 대안으로 제시되고 있는 것은 부가가치세를

공동세로 하여 중앙과 지방이 세원을 공유하는 방식이다³⁵⁾. 공동세 방안을 크게 구분해 보면 ① 공식에 의한 배분 ② 해당 지역의 소비에 따른 배분이 가능하다. 엄밀한 의미에서의 지방소비세는 제한적이거나 후자를 의미한다고 볼 수 있다.

부가가치세 공동세 방안 중 공식에 의해서 지방으로 이전받도록 하는 것은 현행 우리나라에서 실시하고 있는 교부세와 궁극적으로 같다고 볼 수 있다. 다만 교부세는 내국세의 일정부분을 지방으로 이전하고 있는 것일 뿐 내용은 같다. 국세수입의 일정 비율이 지방으로 이전되도록 되어 있는 교부세의 확충은 이전재원을 통한 지방재정확충 방안이다. 부가가치세도 교부세의 재원이 되고 있으므로, 부가가치세만 교부세에서 떼어내어 다시 공식에 의해서 배분하는 것은 효율성을 떨어뜨릴 뿐 결과적인 지방으로의 이전 효과는 다를 바가 없다. 이와 같은 방식은 중앙재원의 지방으로의 이양 중 가장 용이한 방법으로 지역적 형평성을 고려하여 배분할 수 있도록 되어 있으므로, 재원의 형평성을 고려한 배분이라 볼 수 있다.

따라서, 이 방식은 현행 교부세율 인상방법으로 대체하는 것이 추가적인 행정비용을 최소화하여 방법상의 실효성을 높일 수 있다. 왜냐하면, 부가가치세를 내국세에서 따로 분리시킨 다음 부가가치세 세원의 불균등함을 시정하기 위해 형평화 정도에 따라 지방으로 다시 배분하는 것은 교부세의 논리와 근본적으로 같기 때문이다.

가. 교부세율 인상 방안

현행 법정교부율을 15%에서 상향조정하는 것이 계속적으로 제

35) 본 연구에서의 세입공유(revenue sharing)는 법률로 정한 공식에 의해 지방으로의 배분이 결정되는 것이고, 세원공유(tax sharing)는 세목 내 중앙과 지방 간 배분하는 것을 의미한다.

안되고 있으므로 실행 여부를 떠나서 거론되고 있는 인상안을 반영하여 검토해보고자 한다. <표 V-1>은 성명재 외(2003)의 중장기 거시전망 및 통합재정수지 전망 결과를 토대로 재작성한 것이다. 교부세율만을 현행 15%에서 18.3%로 인상하였을 경우, 2004년에서 2008년에 이르기까지 중앙정부에서 지방정부의 세입 세출 규모를 살펴보면 다음과 같다.

<표 V-1> 지방교부세율 인상시(15%→17.6%) 통합재정수지 순효과

(단위: 조원, %)

	순 효과				
	2004	2005	2006	2007	2008
중앙정부					
세입	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
세출	3.2	3.6	4.3	5.0	5.7
지방정부					
세입	3.1	3.3	3.6	4.0	4.3
세출	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
단순합계					
세입	3.1	3.3	3.6	4.0	4.3
세출	3.2	3.6	4.3	5.0	5.7

주: 수치는 기준선에서의 변경규모임.

자료: 성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구 : 세입·세출추계를 통한 중기재정전망 및 정책과제』, 한국조세연구원, 2003.

<표 V-1>에서는 우리나라 중앙과 지방의 순계상의 규모를 나타내고 있는데 이를 기준선으로 삼고 지방교부세율 인상시 변화분만을 나타낸 것이다. 우선, 교부세율을 15%에서 18.3%로 증가시킬 때, 지방정부의 세입은 증가하게 되는데 그 증가규모 전망은 성명재 외(2003)에서 전망한 국세 세입 전망 중 내국세액을 기준으로

계산하였다. 예를 들면, 2004년 내국세 전망액이 약 93조 4,149억원 인데 현행 교부세율인 15%일 경우에는 교부금이 약 14조원이 될 것으로 전망하였고, 교부세율이 18.3%로 인상할 경우의 교부금은 약 17조 1천억원 내외로 나타났다. 결과적으로 2004년 교부세율 인상에 따른 순증액은 약 3.1조원임을 알 수 있다.

중앙정부의 경우에는 추가적인 교부금 증액에 따라서 세입이 감소하는 것으로 나타나게 되는데 순증액 부분 이외에 이자지급분 등에 따른 추가적인 지출부담이 따르게 되므로 통합재정수지상에는 중앙정부의 세출이 지방정부의 세입보다 다소간 크게 나타난다. 지방정부의 경우 증가된 세입이 채무변제 등에 사용되지 않아 이자지급 감소 등에 사용되지 않게 되므로 중앙정부와 지방정부를 합산한 통합재정수지는 중앙정부의 이자지급 등에 따른 간접효과만큼 재정수지를 악화시킨다고 볼 수 있다.

결론적으로 통합재정수지상으로는 교부세율 인상에 따라서 세입과 세출이 모두 증가하게 된다. 세입은 지방정부의 이전재원 수입 증가에 따른 것이고 세출은 중앙정부의 교부금 지출과 이자지급분 증가로 인한 것이기 때문에 세출의 규모가 세입의 규모를 상회하게 된다. 이는 중앙정부의 세출감소가 지방정부의 세입증가보다 크다는 것을 의미하고 따라서 중앙정부는 교부세율 인상에 따라 재정 악화 요인이 증가한다는 것을 알 수 있다.

나. 지방소비세와 교부세의 차이점

부가가치세 공동세 방안 중 공식에 의한 배분(교부세율 인상방안)의 장점을 살펴보면, ① 무엇보다 조세행정비용을 최소화할 수 있고 ② 지역간 형평성 문제를 고려하여 배분가능하고 ③ 안정적인 소비과세인 부가가치세를 수입원으로 하기 때문에 안정적이며

④ 중앙정부 세출의 분권화, 지방정부의 세출의 자율성이 확보된다는 점을 들 수 있다. 이와 같은 장점에도 불구하고 교부세율의 인상은 ① 세율, 부과 및 징수, 배분 모두 중앙정부로의 의존도만을 상승시키는 것일 뿐 지방의 자치이념과는 거리가 있으며 ② 지방소비세는 자치단체의 입장에서는 예측 가능하고 안정적인 자주재원 확보를 가능하게 하는 반면, 의존재원인 교부세는 기준재정수요 산정 등 31개의 변수를 중앙정부가 조정할 수 있으므로 자치단체별 세입에 변동이 있을 수 있다는 단점이 있다.

이와 비교하여 부가가치세수의 일부를 지방의 소비로 보고 각 지방에 배분토록 하는 지방소비세는 ① 국가가 일괄 징수한다고 하더라도 통계기준에 의하여 각 지역 간 소비 정도에 따라 배분되므로 지방의 소비가 세수에 반영되는 자치이념과 부합된다는 중요한 차이가 있다. ② 또한 매년 부가가치세수에 따라 안정적인 세수 확보가 가능한 점을 들 수 있다. 단점으로는 소비지파악에 따른 조세행정적인 어려움 등이 있으나 중앙정부에서 일괄 위탁 징수하여 정해진 배분방식에 의해 지역간 배분이 이루어진다면 이에 따른 조세행정비용을 최소화할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 이와 같은 방식이 아니라 각 자치단체가 분리하여 부과·징수할 경우 막대한 조세행정비용을 예상할 수 있다.

2. 도입시 쟁점사항

가. 지역간 불균등 심화

부가가치세 공동세 방안의 쟁점사항으로 우선 부가가치세원의 지역별 불균등을 들 수 있다. 국세와 지방세의 가장 큰 차이는 지방세의 경우, 과세주체가 지역에 따라 다르다는 점이다. 소비 및

생산을 근거로 한 과세인 부가가치세의 경우 지방세에 비해서 세원이 수도권에 집중되어 있다. 부가세 세원의 지방소비세화는 그 차이만큼의 지방재정 확충에는 도움이 될 수 있으나, 동시에 자체 세수의 수도권과 비수도권간의 지역간 격차는 더욱 크게 나타난다. 따라서 자치단체로서는 소비지에 근거한 지방소비세를 도입하게 되면, 그 차이만큼 세수는 확보되지만 동시에 상대적으로 교부세 비중이 높았던 지역의 경우 배분 정도의 차이에 따라 재정의 감소가 나타날 수도 있다. 결과적으로, 지방소비세 도입 이후에 자체세수는 늘게 되어 세입의 자율성은 확보될 수 있으나 지역간에는 재정이 감소하는 부분도 발생할 수 있다.

지방소비세로 인한 상대적인 지역간 격차는 논의되고 있는 국세 지방세 조정이나 기존의 재정조정수단으로 보전하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 부가가치세를 지방소비세의 세원으로 삼고자 하는 가장 중요한 이유는 지방의 소비가 세수에 반영되고 반영된 부분이 다시 지방공공재 공급의 재원으로 쓰일 수 있도록 하고자 하는 자치개념에 따른 것이다. 선행연구에서도 나타난 바와 같이 자치와 평등의 개념은 서로 다른 두개의 목적함수를 가정하는 것이다. 지방정부에게 일반소비과세의 권한을 이양하는 것은 자치개념에 따른 세원의 이양이므로 여기에서 발생하는 지역간 불균등화 문제는 다른 방식으로 해결하는 것이 적합하다.

참고적으로 다른 나라의 사례를 살펴보면, 지역간 세수불균등 문제를 극복하기 위하여 일본의 경우에도 전체 지방소비세의 6/8은 소비상당액을 기준으로, 1/8은 인구기준으로, 1/8은 종업원수로 배분토록 하는 방식을 취하고 있다. 독일의 경우에는 3/4을 인구기준으로, 나머지 1/4은 공식에 따라 배분하고 있다.

나. 정확한 소비지 파악의 어려움

다음으로는 지역을 근거로 한 소비지 파악의 기술적인 어려움을 들 수 있다. 국제적인 비교에서도 알 수 있듯이, 소비지주의 원칙일 경우 세원 유치를 위한 지역간 경쟁유발 등 재정운영의 효율성을 저하시킬 우려가 있다. 일본의 경우에도 생산지 원칙을 도입하려고 하였으나, 소비자와 세수의 귀속지 간의 불일치가 발생한다는 이유로 결국 소비지원칙이 도입되었다. 그러나, 소비지 원칙을 철저히 지키기 위해서는 국가간 수출입의 경우와 같이 자치단체간 영세율 적용, 해당지역 세율적용의 단계를 거쳐야 하는 조세행정상의 번거로움이 발생하게 된다. 따라서, 징수는 생산지원칙을 따르면서, 소비지원칙의 취지를 최대한 살리기 위하여 세수 배정이 도소매 판매량에 비례하도록 하는 방식을 최종적으로 채택하였다.

지방의 소비세 개념에 맞는 소비를 어떠한 기준으로 삼을 것인가 하는 소비지원칙(destination principle)과 생산지원칙(origin principle)은 우리나라의 경우에도 지방정부의 소비과세의 근거를 제시하는 것이므로 중요한 고려사항이다. 현행 우리나라의 부가가치세는 다단계 소비세로 매입세액공제방식을 채택하고 있으므로 지방소비세의 귀속지를 어느 곳으로 할 것인가가 중요한 이슈이다. 한 지역을 기준으로 할 때, 지방소비세수를 부가가치가 생산된 지역에 귀속시킬 것인가, 아니면 소비된 지역에 귀속시킬 것인가를 결정해야 한다. 이와 같이 국세일 경우에는 발생하지 않는 세수의 귀속지 문제가 발생하게 된다. 이러한 지방소비세의 귀속지 문제는 아직까지 논의가 진행중인 사안이다. 다른 나라의 경우를 살펴보면, 브라질을 제외한 대부분의 국가가 국경간 문제 혹은 주경계간의 귀속지 문제를 소비지원칙으로 해결하고 있는 것을 볼 수 있다. 현재 우리나라의 부가가치세는 최종소비자가 모두 부담하는 전단

계매입세액공제방식을 채택하고 있다. 따라서 지방소비세수의 귀속지 결정은 소비지원칙이 타당하다고 판단된다. 부가가치가 생산된 지역이라기보다는 소비된 지역에 지방소비세수가 귀속되도록 하는 것이 바람직하다는 것이다³⁶⁾. 따라서 이러한 소비지원칙에 입각하여 지방소비세를 도입한다면, 최종소비세수는 부가가치가 생산된 지역이 아니라 소비된 지역이 될 것이다. 그러나 현실적으로 각 지역에서 어느 정도의 부가가치가 소비되었는지를 파악하는 것은 거의 불가능하므로, 대략적으로 가장 소비에 근접한 통계수치를 이용하여 소비대용변수로 사용하는 것이 현실적으로는 가능한 대안이라고 할 수 있다. 이러한 과정은 일본의 ‘소비상당액’과 유사한데, 기본적으로 국세에 소비세가 있고 이를 지방정부가 공동으로 사용하는 과정에서 생기는 자연스런 과정이라고 볼 수 있다.

3. 지방세수 효과

가. 전체 지방소비세수 규모

부가가치세를 공동세로 하여 지방으로 일정 부분 이양한다는 가정하에 2003년 전망치를 기준으로 전체 지방소비세수 규모 및 지방재정 세수변화를 살펴보면 <표 V-2>, <표 V-3>과 같다. 시물레이션에서는 부가가치세의 일정 세율을 지방소비세로 이양하게 될 경우, 교부세 재원의 감소가 있게 되므로 증가하는 지방소비세와 감소하는 교부세를 추산하여 전체적으로 지방재정에서 확보할 수 있는 세액증가부분을 추정해보고자 하였다.

36) <http://www.lawtizen.com/taxinto/taxlaw/kukse> 참고.

<표 V-2> 부가가치세 공동세 방안에 따른 지방재정 효과

(단위 : 십억원)

	내국세	부가세	β=0.3		β=0.2		β=0.1	
			α=0.15	α=0.183	α=0.15	α=0.183	α=0.15	α=0.183
2002	79,550.5	31,608.8	8,060.2	7,747.3	5,373.5	5,164.9	2,686.7	2,582.4
2003	85,596.2	34,144.1	8,706.7	8,368.7	5,804.5	5,579.1	2,902.2	2,789.6
2004	94,691.1	37,004.8	9,436.2	9,069.9	6,290.8	6,046.6	3,145.4	3,023.3
2005	101,450.0	40,018.0	10,204.6	9,808.4	6,803.1	6,539.0	3,401.5	3,269.5
2006	112,064.5	43,704.1	11,144.5	10,711.9	7,429.7	7,141.2	3,714.8	3,570.6
2007	122,440.9	47,478.4	12,107.0	11,636.9	8,071.3	7,758.0	4,035.7	3,878.9
2008	132,977.8	51,467.7	13,124.3	12,614.7	8,749.5	8,409.8	4,374.8	4,204.9

주: 1. 2002년은 실적치임. 2003~2008년은 성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구 : 세입·세출추계를 통한 중기재정전망 및 정책과제』(2003)의 전망치를 기준으로 한 것임.

2. $\alpha \cdot (VAT+R) < \beta \cdot VAT + \alpha \cdot (1-\beta) \cdot (VAT+R)$, $R=(\text{내국세}-VAT)$, $\alpha = \text{교부세율}$, $\beta = \text{부가가치세 조정률}$, $\alpha, \beta < 1$

<표 V-3> 부가가치세 공동세 방안에 따른 지방재정 증가율

(단위: %)

	β=0.3		β=0.2		β=0.1	
	α=0.15	α=0.183	α=0.15	α=0.183	α=0.15	α=0.183
2002	67.5	64.9	45.0	43.3	22.5	21.6
2003	67.8	65.2	45.2	43.4	22.6	21.7
2004	66.4	63.8	44.3	42.6	22.1	21.3
2005	67.1	64.4	44.7	42.9	22.4	21.5
2006	66.3	63.7	44.2	42.5	22.1	21.2
2007	65.9	63.3	43.9	42.2	22.0	21.1
2008	65.8	63.2	43.9	42.2	21.9	21.1

주: 1. $\alpha = \text{교부세율}$, $\beta = \text{부가가치세 조정률}$, $\alpha, \beta < 1$

2. 지방소비세제도 시행 전 교부세 대비($\beta=0$) 시행 후 이양받은 지방소비세와 교부세액의 합 증가율임.

<표 V-2>의 주에 있는 부등식($\alpha \cdot (\text{VAT} + R) < \beta \cdot \text{VAT} + \alpha \cdot ((1 - \beta) \cdot \text{VAT} + R)$)³⁷⁾에서 좌변은 기존의 지방교부세액이고, 우변은 일정세원(β) 부가가치세를 이양받은 지방소비세($\beta \cdot \text{VAT}$)와 지방교부세 [$\alpha \cdot ((1 - \beta) \cdot \text{VAT} + R)$]를 합한 것으로 조정되고 난 후의 지방세수 변화 부분을 나타낸다. 따라서, 부등호의 의미는 부가가치세의 일부를 지방소비세로 이양받고 난 후의 지방세수가 현행보다 증가하는 것을 가정하는 것이다. 표에서는 교부세율을 15%와 18.3%로 각각 가정했을 때, 부가가치세율의 30%, 20%, 10%를 지방소비세로 할 경우에 증가하는 재정효과를 나타내고 있다.

2003년 11월 행정자치부는 지방재정 확충을 위하여 이전부터 주장해온 지방소비세 신설안과 함께 현행 15%에서 18.3%로의 교부세율 인상안을 제시하였다. 이는 내국세의 2.8%에 해당하는 기존 지방양여금을 폐지하는 대신 이를 보전해주는 방안으로 그에 해당하는 교부세율을 인상시키고 0.5%의 추가적인 재정이양을 제안한 것이다³⁸⁾($15\% + 2.8\% + 0.5\% = 18.3\%$).

결론적으로, 전망치를 기준으로 볼 때, 현행 교부세율($\alpha = 0.15$)을 유지하면서 지방의 부가가치세 배분율을 증가시킬 경우, 지방재정 증가효과가 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 부가가치세의 일정부분을 지방소비세화하는 지방정부의 소비세를 신설하게 되는 경우에는 교부세율이 18.3% 경우보다 15%일 때 지방재정 확충효과가 더욱 큰 것으로 나타난 것을 볼 수 있다. 이는 부가가치세가 내국세에서 차지하는 비중이 컸기 때문에 교부세율이 증가할수록 교부세 재원을 감소시키는 것으로 해석이 가능하고, 우리나라 지방재정

37) $\beta < 1$ 의 조건일 경우, 항상 부등호를 만족하는 항부등식이다.

38) 참여정부의 재정분권 과제인 『지방양여금법 폐지 및 지방교부세법 개정』 정부 입법안이 2003년 12월 29일 국회 본회의를 통과하였고 실행시기는 2005년 1월 1일부터다(2003년 12월 30일 행정자치부 대변인실 보도자료).

이 현행 국세의 변화에 따라 변화하는 정도를 알 수 있는 부분이다. 따라서, 현행 지방재정조정제도하에서 부가가치세 공동세 방안으로의 지방소비세를 도입하면서 동시에 지방교부세율을 증가시키는 것은 전반적인 지방재정 확충을 위한 것은 아님을 알 수 있다. 위의 결과는 우리나라 전체 지방재정에 관한 것이고, 각 지역 간 세수배분에서 교부세의 비중이 높았던 지방자치단체의 경우에는 지방소비세 도입과 동시에 추진되는 교부세율 인상은 오히려 지방재정을 위축시킬 수 있음을 시사하고 있다.

현행 교부세율인 15%를 유지하고 부가가치세의 20%를 지방소비세로 이양하는 경우의 지방재정 확충효과는 다음과 같다. 2003년에는 약 5조 8,045억원이 증가하게 되고 (지방소비세 도입 이전보다 45.2% 증가), 2004년은 6조 2,908억원(44.3% 증가), 2008년에는 약 8조 7,495억원(43.9% 증가)이 증가하게 되고, 중앙재정의 세출은 그만큼 감소하는 것을 의미한다.

나. 배분기준 : 지역의 소비지표

각 지역으로 세수를 배분할 때 과연 어떠한 기준으로 지방의 소비를 파악할 것인가, 어떠한 변수가 가장 지방의 소비를 정확하게 나타낼 수 있겠는가 하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 지역간 세수격차 문제는 국세 지방세 조정 등을 통하여 해결하는 것이 바람직하다고 전제하고 있지만, 지방소비세 자체로 인한 지역간 세수격차 결과가 어떻게 나타나는지를 주목할 필요가 있다. 따라서 본장에서는 각 소비 관련 지표를 기준으로 하였을 때 어느 정도의 세수격차가 추가적으로 발생하는지 혹은 세수격차를 완화하는지 검토해보고자 한다. 우선 부가가치세 관련 지표인 부가가치세액, 납부세액 및 과세표준 등을 살펴보고 그 외의 소비 관련 지표를 살펴보기로 한다.

<표 V-4> 생산 및 판매의 지역간 분포도

(단위: %)

	부가가치세 납부세액	지역내 총생산에 대한 지출	도소매업 매출액	최종 소비지출	지방세	부가가치세 과세표준	소매업 과세표준	인구
서울시	35.9	21.39	47.47	24.33	29.75	32.60	26.01	21.6
부산시	6.3	6.13	7.92	8.09	6.73	5.06	7.05	7.95
대구시	3.8	3.44	4.56	5.22	4.15	3.25	6.05	5.29
인천시	5.2	4.78	3.57	5.24	4.87	5.60	5.16	5.33
광주시	2.1	2.30	3.23	2.78	2.19	1.80	3.03	2.87
대전시	2.4	2.38	2.18	3.12	2.58	1.69	3.41	2.9
울산시	2.8	5.06	1.46	2.11	2.15	6.40	2.68	2.18
경기도	18.3	20.89	12.54	18.50	24.13	18.19	18.37	19.31
강원도	1.6	2.57	1.89	3.20	2.41	1.10	3.29	3.26
충청북도	2.6	3.54	1.49	3.01	2.26	2.27	2.92	3.14
충청남도	3.2	4.82	1.94	3.94	3.01	4.44	3.39	4.03
전라북도	2.5	3.31	2.24	3.94	2.47	2.08	3.76	4.19
전라남도	2.7	4.88	2.22	3.92	2.63	3.36	3.71	4.46
경상북도	4.7	6.64	2.93	5.50	4.32	5.74	4.51	5.86
경상남도	5.3	6.97	3.55	6.04	5.11	5.99	5.55	6.48
제주도	0.6	0.91	0.80	1.06	1.23	0.43	1.11	1.14
가중변이 계 수	0.37	0.25	0.65	0.07	0.28	0.44	0.15	-

1) 부가가치세액, 부가가치세 납부세액, 부가가치세 과세표준

현행 부가가치세 관련 소비지표 중에서 지역간 배분으로 구분할 수 있는 것은 부가가치세액, 부가가치세액의 과세표준, 부가가치세 납부세액이 있다. 전반적인 부가가치세 관련 지표의 특성은 같다고 볼 수 있지만 각 지표는 그 통계목적상 집계과정이 다르기 때문에 지역간 배분비중이 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다.

부가가치세는 상품의 거래나 서비스의 제공과정에서 발생하는

부가가치에 대하여 과세하는 세금이며, 매출세액에서 매입세액을 차감하여 납부한다. 부가가치세는 물건값에 세금이 포함되어 있기 때문에 실제 세금은 최종소비자가 부담하도록 되어 있다. 수출품에 대해서는 영세율이 적용되고 수출품을 생산·수출할 경우 매출세액에서 매입세액을 공제한 부가가치세액은 음수가 되어 수출업자는 부가가치세를 환급받는다. 따라서 수출품 매출이 많은 지역의 경우 최종 부가가치세액에 의한 지방소비세 배분은 소비지원책이 아니라 생산지원책에 의한 세수배분이 된다. 따라서 최종소비자가 세금을 부담하는 현행 부가가치세와 성격상 일치하지 않으므로 부가가치세액을 지방소비세의 배분기준으로 삼는 것은 부적합하다는 주장이 있다³⁹⁾. 부가가치세액의 비중을 사용할 경우에는 지역에 따라 납부분보다 환급분이 많은 경우 음수의 세수배분이 발생하는 문제가 발생한다. 또한 부가가치세액의 징수실적은 납부세액과 수입분 부가가치세의 합에서 환급분을 차감한 것인데 수입분 부가가치세는 징수행정상 자치단체별 자료확보가 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 부가가치세액은 사용하지 않기로 한다. 부가가치세 과세표준의 경우 이와 같은 생산지원책에 근거한 것으로 지역의 소비에 근거한 것으로 볼 때 한 지역의 생산과 소비가 과대계상될 수 있는 문제가 여전히 상존하고 있다. 통계지표의 접근성면에서는 부가가치세 관련 지표이므로 국세청 자료를 사용한다. 따라서 추가적인 조세행정 비용은 발생하지 않는다.

결론적으로 지역별 소비의 근거를 위한 부가가치세액의 정확한 의미로는 국내분인 납부세액의 지역별 비중이 부가가치세 관련 소비 지표 가운데 가장 적합한 것으로 볼 수 있다. 가중변이계수 (weighted coefficient of variation)⁴⁰⁾는 부가가치세 과세표준은

39) 이영희·김대영, 『지방의 자주재원 확충방안 - 지방소비세를 중심으로』, 한국지방자치학회 발표논문, 2003.8.22.

0.44로, 부가가치세 납부세액은 0.37로 나타났다. 가중변이계수를 통한 결과에서는 부가가치세 납부세액이 부가가치세 과세표준보다 지역간 분포에서는 균등한 것으로 나타났다.

2) 소매업 부가가치세 과세표준

부가가치세 대상업종은 14개 업종이다. 부가가치세 대상업종은 소매업, 음식업, 숙박업, 서비스업, 제조업, 전기가스업, 도매업, 건설업, 농수임어업, 광업, 부동산 매매업, 운수창고 통신업, 부동산임대업 및 대리중개도급업의 14개 업종으로 구분할 수 있다. 위의 업종 중 지방세원으로 적합하다고 주장되는 업종은 소매업, 음식업, 숙박업, 서비스업이 있다. 이는 부가가치세 창설 당시 이들 업종에 과세되는 지방세인 유흥음식세가 국세인 부가가치세로 흡수통합된 사실 때문이다. 그 밖에 부동산임대업, 운수·창고·통신업 등도 지방세로 포함되어야 한다고 제기되고 있는 업종이다.

그러나 위의 특정 업종분만을 지방의 소비로 하는 것은 지방의 소비를 전부 반영하는 데는 한계가 있고, 역시 부가가치와 관련한 변수인 경우에 소비지원책이 적합한가 하는 문제가 남아 있다. 소매업 부가가치세 과세표준도 최종단계의 부가가치세액이 아니라 중간단계의 부가가치세액이 포함된 것으로 볼 수 있으므로 지역의

$$40) WCV = \frac{\sqrt{\sum (X_i - \bar{X})^2 (P_i/P)}}{\bar{X}}, P = \text{전체인구}, X_i = i \text{ 지역 1인당 세수}$$

규모, $P_i = i$ 지역인구, \bar{X} = 전국의 1인당 평균세수규모.

1인당지표를 기준으로 한 지역간 분포를 살펴볼 수 있는 지표로는 변이계수, 가중변이계수, 지니계수 등 여러 지표가 가능하다. 본 연구에서는 지역간 인구분포의 균등도와 비교해 보고자 지역간 인구비중을 가중치로 한 가중변이계수를 사용한다.

소비가 과장될 우려가 있다. 다만, 소매업의 특징상 대부분 최종소비단계에서 이루어지므로 과세표준이 덜 과장될 수 있으므로 상대적으로 고른 분포를 가지고 있다. 가중변이계수는 0.15로 전체 부가가치 관련 지표 중 가장 균등한 분포를 나타내고 있다.

<표 V-5> 지방세, 부가가치세, 소매업부가가치세 과세표준

	지 방 세			부가가치세			소 매 업		
	과세표준 (십억원)	비중 (%)	1인당 과세표준	과세표준 (십억원)	비중 (%)	1인당 과세표준	과세표준 (십억원)	비중 (%)	1인당 과세표준
서울	7,93.4	29.75	769,457	4,939,56.6	32.60	47,905	25,95.6	26.01	2,517
부산	1,79.5	6.73	472,841	766,49.0	5.06	20,189	7,03.4	7.05	1,853
대구	1,10.7	4.15	438,576	493,05.6	3.25	19,533	6,03.4	6.05	2,390
인천	1,29.9	4.87	510,243	849,29.5	5.60	33,361	5,15.1	5.16	2,023
광주	58.4	2.19	425,354	272,28.0	1.80	19,847	3,02.2	3.03	2,203
대전	68.8	2.58	496,435	255,99.3	1.69	18,475	3,40.6	3.41	2,458
울산	57.4	2.15	551,625	970,18.7	6.40	93,267	2,67.8	2.68	2,575
경기	6,43.3	24.13	697,782	2,756,95.0	18.19	29,904	18,33.3	18.37	1,989
강원	64.4	2.41	414,180	166,07.1	1.10	10,682	3,27.8	3.29	2,109
충북	60.3	2.26	402,726	344,35.9	2.27	22,995	2,91.0	2.92	1,943
충남	80.2	3.01	417,494	673,15.8	4.44	35,031	3,38.4	3.39	1,761
전북	65.8	2.47	328,917	314,92.1	2.08	15,752	3,75.1	3.76	1,876
전남	70.3	2.63	329,752	508,79.3	3.36	23,880	3,70.0	3.71	1,736
경북	1,15.2	4.32	411,686	870,02.4	5.74	31,104	4,49.9	4.51	1,608
경남	1,36.3	5.11	440,398	907,00.9	5.99	29,311	5,54.3	5.55	1,791
제주	32.8	1.23	603,915	65,739.0	0.43	12,121	1,10.7	1.11	2,042
가중변이 계수			0.28			0.44			0.15

자료: 『국세통계연보』, 국세청, 2002.

3) 도소매업 매출액

소비지표로 매년 통계청에서 발표하는 도소매업 매출액이 있다. 통계지표를 사용하여 소비지 파악을 하고자 할 경우, 도매와 소매에 걸친 총 매출액의 집계가 이루어지는 것이므로 경기변동에 따른 매출액 동향 파악에는 유리한 면이 있다. 그러나 도소매업 매출액 지표의 경우에는 도매업과 소매업이 동시에 집계되므로 부가가치세처럼 최종단계의 소비보다 과장된 수치가 발생하여 지역의 소비가 정확히 반영되는 데는 한계가 있다. 가중변이계수 역시 이를 반영하여 0.65로, 부가가치세 과세표준(0.44)이나 소매업 과세표준(0.15)보다는 불균등한 것으로 나타났다.

4) 지역내총생산에 대한 지출(=지역내총생산)

지역내총생산(GRDP)은 생산측면의 부가가치를 파악한 것으로서 각 시도 내에서 경제활동별로 얼마만큼의 부가가치가 발생되었는가를 나타내는 지표이고, 지역내총생산에 대한 지출은 지역 내에서 생산된 GRDP가 어떻게 사용되었는가를 나타내는 지표로서 시도별로 생산규모와 함께 지역의 소비와 투자구조, 지역 내외로의 물류흐름 파악이 가능한 지역소득통계자료이다⁴¹⁾. 가중변이계수가 의미하는 지역간 분포도에서도 0.25로 비교적 낮은 수치를 보여주고 있다. 또한 통계청이 발표한 자료를 활용한다는 점에서 소비지 파악에 따른 세무행정비용을 절감할 수 있다. 통계지표 또한 통계청에서 매년 발표하고 있다.

41) 『2001년 시도별 지역내총생산 및 지출』, 통계청, 2003.

<표 V-6> 지역내총생산에 대한 지출 및 도소매업 매출액

	지역내총생산에 대한 지출			도소매업 매출액			인구
	총지출 (십억원)	비중 (%)	1인당총지출 (원)	매출액 (십억원)	비중 (%)	1인당매출액 (원)	비중 (%)
서울	1,143.6	21.39	11,091	1,997.0	47.47	19,367	21.60
부산	327.5	6.13	8,627	333.4	7.92	8,780	7.95
대구	183.8	3.44	7,279	191.7	4.56	7,593	5.29
인천	255.5	4.78	10,035	150.3	3.57	5,902	5.33
광주	122.8	2.30	8,949	135.9	3.23	9,902	2.87
대전	127.5	2.38	9,202	91.6	2.18	6,613	2.90
울산	270.8	5.06	26,029	61.3	1.46	5,896	2.18
경기	1,116.8	20.89	12,114	527.3	12.54	5,719	19.31
강원	137.4	2.57	8,837	79.6	1.89	5,119	3.26
충북	189.5	3.54	12,655	62.5	1.49	4,172	3.14
충남	257.6	4.82	13,405	81.7	1.94	4,252	4.03
전북	177.0	3.31	8,853	94.4	2.24	4,723	4.19
전남	261.2	4.88	12,258	93.5	2.22	4,387	4.46
경북	355.1	6.64	12,696	123.4	2.93	4,412	5.86
경남	372.6	6.97	12,042	149.4	3.55	4,827	6.48
제주	48.6	0.91	8,958	33.7	0.80	6,206	1.14
가중변이 계수			0.25			0.65	

주: 『2001년 시도별 지역내총생산 및 지출』, 통계청 및 통계청 자료실, 2003.

5) 최종소비지출

지역내총생산과 관련한 지출지표로는 ‘지역내총생산에 대한 지출’(=지역내총생산) 지표가 있는데 이는 최종소비지출, 유형고정자산, 지역간 순이출입, 통계적 불일치로 구성되어 있다⁴²⁾. 이들 값을 모두 합하게 되면 생산측면의 지역내총생산과 일치하게 된다. 따라

42) 『2001년 시도별 지역내총생산 및 지출』, 통계청 및 통계청 자료실, 2003, p. 92.

서 각 지역의 정확한 소비를 반영하는 소비관련지표를 목적으로 할 경우에는 ‘최종소비지출’을 기준으로 하는 것이 적합하다고 볼 수 있다.

<표 V-7> 2001년도 최종소비지출

	최종소비지출		
	총소비지출(십억원)	비중(%)	1인당 소비지출(원)
서울	90,472.0	24.33	8,774,092
부산	30,088.0	8.09	7,925,182
대구	19,396.3	5.22	7,683,996
인천	19,486.2	5.24	7,654,385
광주	10,326.2	2.78	7,526,920
대전	11,608.2	3.12	8,377,778
울산	7,833.7	2.11	7,530,865
경기	68,773.5	18.50	7,459,700
강원	11,902.6	3.20	7,655,994
충북	11,203.1	3.01	7,481,161
충남	14,639.5	3.94	7,618,399
전북	14,661.0	3.94	7,333,279
전남	14,576.6	3.92	6,841,548
경북	20,453.6	5.50	7,312,236
경남	22,440.6	6.04	7,252,060
제주	3,946.4	1.06	7,276,397

주: 『2001년 시도별 지역내총생산 및 지출』, 통계청 및 통계청 자료실, 2003.

지역간 균등 정도를 나타내는 지표에서는 매우 낮은 가중변이계수인 0.07을 나타내고 있다. 일반적인 의미에서의 지역간 균등도를 나타내는 지수는 총 세수규모의 의미보다는 1인당 규모로 파악하는 것이 바람직한데, 최종소비지출의 지역간 균등도를 살펴보면 각 지역이 매우 고르게 나타나는 것을 볼 수 있다. 서울시와 대전시는

1인당 80만원대, 전라남도가 60만원대이며 그 외의 광역자치단체는 모두 70만원대로 나타났다. 지역내총생산 지표보다도 더욱 균등한 분포를 나타내고 있어 지방소비세의 세수배분기준을 최종소비지출을 사용할 경우에 지역간 불균등을 상당히 완화할 수 있을 것으로 판단된다.

다. 지역별 세수효과

본 연구에서 사용한 자치단체별 세수증대효과는 현재 논란이 되고 있는 부가가치세 공동세 방안을 실시하게 될 경우, 자치단체들의 세수증대 규모와 불균등 정도를 파악해보기 위한 것이다. 부가가치세의 20%를 기준으로 하였으며, 또한 내국세에서 부가가치세의 20%를 빼고 난 부분을 현 교부세 기준에 따라 배분한다고 가정하고 세수규모 및 가중변이계수를 추정하였다. 배분기준시 사용할 수 있는 각 지역의 소비관련 지표 중 부가가치세 관련 지표인 부가가치세 납부세액과 지역내총지출에 대하여 분석해보고자 한다.

1) 부가가치세 납부세액

먼저, 2001년도 부가가치세의 자치단체별 분포를 살펴보면 다음과 같다. 사실상 부가가치세 징수실적은 납부세액과 부가가치세 수입분의 합에서 환급분을 뺀 것이지만, 부가가치세 수입분은 징수행정상 자치단체별 자료확보가 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 자치단체별 부가가치세액의 분포를 파악하기 위해서 납부세액을 기준으로 삼았다. 전체 세수규모로는 서울과 경기도가 각각 납부세액의 35.9%, 18.3%를 차지하는 것으로 나타났으나, 1인당 납부세액의 경우 서울 다음으로 울산, 인천, 경기순으로 나타났다.

<표 V-8> 2001년도 부가가치세 납부세액

	납부세액(백만원, %)		1인당 부가가치세 납부세액(원)
서울	12,587,208	(35.9)	1,220,724
부산	2,198,657	(6.3)	579,126
대구	1,346,462	(3.8)	533,410
인천	1,825,007	(5.2)	716,878
광주	730,170	(2.1)	532,229
대전	840,441	(2.4)	606,551
울산	995,839	(2.8)	957,330
경기	6,415,850	(18.3)	695,911
강원	570,431	(1.6)	366,910
충북	902,715	(2.6)	602,809
충남	1,140,758	(3.2)	593,649
전북	862,842	(2.5)	431,582
전남	954,605	(2.7)	448,042
경북	1,650,726	(4.7)	590,138
경남	1,858,594	(5.3)	600,634
제주	221,530	(0.6)	408,450
계	35,101,835	(100.0)	735,386

자료 : 『국세통계연보』, 국세청, 2002.

부가가치세 납부세액의 지역간 불균등도를 파악하기 위한 가중변이계수는 0.37이고, 자치단체별 지방세의 가중변이계수는 0.28로 나타났다. 가중변이계수는 단순한 분포도를 나타내는 것으로 수치가 의미하는 것은 평균으로부터의 차이의 정도를 의미한다. 따라서 1인당 부가가치세가 지방세보다는 불균등한 것으로 나타났는데, 국세 세목이 지방세에 비해 불균등한 세원분포를 가지고 있음은 여러 차례 확인된 바가 있다⁴³⁾. 2001년도 전체 국세징수실적에서 지

43) 안중석·박정수(1996)의 경우, 1994년 징수실적을 기준으로 부가가치세

역별 구분이 불가능한 수입분 국세(부가가치세, 특소세, 주세, 과년도수입의 일부)와 관세를 제외한 국세 70조 4,316억원을 기준으로 한 가중변이계수는 0.88로 나타났다. 상대적으로 부가가치세가 지방세 전체에 비해서는 지역적 집중도가 있는 것으로 나타났으나 국세 전체의 집중도와 비교했을 때는 비교적 세원이 고르게 나타나는 것을 알 수 있다. <표 V-9>는 예를 들어 1인당 지방소비세 규모를 현행 부가가치세의 20%로 하고 환급분을 제외한 납부세액에 따라 각 자치단체에 배분한 결과를 나타낸다는 가정하에 추정된 결과이다. 가중변이계수를 0.29로 볼 때, 지방세보다는 다소 집중도가 높지만 부가가치세나 국세 전체에 비해서는 집중도가 매우 낮게 나타났다. 이 경우에는 배분의 기준이 가장 중요한 핵심인데, 현행 부가가치세 납부세액 비중을 그대로 인정하여 배분하였다.

지금까지의 선행연구에서는 부가가치세를 배분하는 데 있어서 역제정력 지수 등을 이용하여 배분 격차를 완화하는 것이 대부분인데, 그와 같은 방법은 현행 교부세의 취지와 다를 바가 없고, 과세자주권 확립과 자치를 위한 지방소비세의 취지와는 맞지 않는 방법으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 부가가치세의 배분비율에 형평성을 조절하는 방법을 사용하지 않고 국내통계기준에 의한 소비지표를 기준으로 각 자치단체에 배분하는 것을 원칙으로 하였다.

부가가치세의 20%가 지방소비세로 이양되면, 그 후에 현행 지방세와 지방소비세 부분이 전체 지방세이며 그 규모는 아래 표의 마지막 열에 나타나 있다. 1인당 규모로 파악한 전체 지방세(지방세+지방소비세)는 서울과 경기도가 각각 94만 9,146원, 80만 98원 정도이며 다음으로 울산과 제주도, 인천 순으로 나타났다. 전남과 전북이 30만원대로 가장 낮은 세수 규모를 나타냈다. 이와 같은 순서는

(수입분 제외)는 0.65, 지방세는 0.33, 국세는 0.58로 분석한 바 있다.

현재 1인당 지방세 규모의 순서와 일치하고 가중변이계수는 지방세에 비해 다소(0.01) 높게 나타났다.

<표 V-9> 2001년도 1인당 세수규모

(단위: 원)

	국 세	지방세	부가가치세 (납부세액)	예) 지방세+ 지방소비세
서울	3,133,607	769,457	1,220,724	949,146
부산	661,296	469,542	579,126	554,789
대구	494,536	438,576	533,410	517,093
인천	958,356	507,834	716,878	613,358
광주	759,292	425,354	532,229	503,697
대전	1,028,714	496,435	606,551	585,718
울산	7,092,190	546,549	957,330	687,467
경기	917,683	697,660	695,911	800,098
강원	643,695	414,179	366,910	468,188
충북	782,815	402,740	602,809	491,473
충남	1,055,153	417,286	593,649	504,671
전북	574,487	329,211	431,582	392,739
전남	2,197,486	329,752	448,042	395,703
경북	578,363	411,685	590,138	498,552
경남	544,379	440,301	600,634	528,714
제주	521,782	603,915	408,450	664,038
가중변이계수	0.88	0.28	0.37	0.29

주: 1) 1인당 지방소비세는 현행 부가가치세의 20%를 부가가치세의 납부세액(수입분 제외)의 비중으로 각 자치단체에 배분한 결과임.

2) 『국세통계연보』, 국세청, 2002; 『지방재정연감』, 행정자치부, 2002.

시나리오별 재정효과는 앞에서 나타낸 재정효과분석의 자치단체별 분석이다. <표 V-2>와 <표 V-3>에서는 향후 전망치를 기준으로

로 총량적인 규모의 지방재정의 변화를 살펴본 것이고, <표 V-9>에서는 2001년 징수실적을 근거로 자치단체별 재정효과가 이와 같이 추정될 수 있음을 보여주는 것이다. 부가가치세의 일부를 이양 받는 지방소비세의 경우에는, 자치단체 입장으로는 자체세수인 지방세분이 증가하며, 또한 부가가치세는 교부세의 재원이 되므로 교부세가 감소하게 된다. 따라서 지방소비세의 증가분과 교부세의 감소분을 동시에 고려해야 한다. 또한 본 연구는 2003년 현재 교부세 증가율을 15%에서 18.3%로 증가시키려는 움직임을 반영하여 지방소비세율과 함께 분석해 보았다. 따라서 현행은 현재의 교부세와 ($\alpha=0.15$), 부가가치세율 20%($\beta=0.2$)를 의미하고, 우측 두 번째 열부터는 지방소비세로 할 경우에 교부세율($\alpha=0.183$)에 따라 증가하는 재정규모를 나타내고자 하였다. 서울의 경우는 불교부단체이므로 지방소비세 증가분만 반영되어 교부세율과 상관없이 증가하는 재정규모는 동일하다. 교부세 비중이 큰 지역의 경우에는 교부세율이 15%에서 18.3%로 증가함에 따라 감소하는 재정규모가 증가하는 추세를 보여주고 있다. 예를 들면, 부산 및 울산 등의 광역자치단체의 경우 역시 부가가치세 감소액이 10~20억원 내외인 데 반해, 전남의 경우는 260억원이 감소하는 것을 볼 수 있다. 부가가치세율이 30%로 증가하게 되면, 전남은 교부세율이 15%일 때에 비해서 18.3%로 증가함에 따라 약 310억원이 감소하게 된다. 지방소비세를 신설하게 됨에 따라 총 지방재정의 증가는 교부세율이 15%일 때는 4조 3,920억원이며, 18.3%로 교부세율이 증가하게 되면 4조 2,210억원으로 증가하는 것으로 나타났다.

<표 V-10> 부가가치세 납부세액 기준적용시 세수효과

(단위: 십억원)

현행 $\alpha=0.15, \beta=0$	$\beta=0.2$		$\beta=0.3$	
	$\alpha=0.15$	$\alpha=0.183$	$\alpha=0.15$	$\alpha=0.183$
서울	1,852	1,852	2,779	2,779
부산	311	308	466	462
대구	192	190	287	285
인천	258	256	387	383
광주	98	96	147	143
대전	118	117	177	175
울산	140	139	210	208
경기도	894	883	1,341	1,325
강원도	-7	-26	-10	-40
충청북도	76	63	114	95
충청남도	91	74	136	111
전라북도	44	29	65	37
전라남도	20	-6	30	-10
경상북도	122	95	183	142
경상남도	174	152	261	228
제주도	10	4	15	7
합계	4,392	4,221	6,588	6,332

주: α = 교부세율, β = 부가가치세 중 지방소비세분 비율.

2) 최종소비지출 기준 및 도소매업 매출액 기준 적용시

지역내총생산 관련 지표는 통계청의 변수를 사용할 수 있을 뿐만 아니라 부가가치세 관련 지표의 과다계상의 단점을 보완할 수 있다는 장점이 있기에 분석을 시도해 보았다. ‘지역내총생산에 대한 지출’과 ‘최종소비지출’을 적용하였을 경우, 교부세율은 현행

<표 V-11> 지역내총생산에 대한 지출 기준적용시 세수효과

(단위: 십억원)

$\alpha=0.15, \beta=0$	$\beta=0.2$		$\beta=0.3$	
	$\alpha=0.15$	$\alpha=0.176$	$\alpha=0.15$	$\alpha=0.176$
서울	1,105	1,105	1,657	1,657
부산	304	301	455	452
대구	171	170	256	255
인천	236	234	354	351
광주	109	107	163	161
대전	117	116	176	175
울산	255	254	383	381
경기도	1,029	1,020	1,544	1,530
강원도	42	26	63	39
충청북도	126	116	189	175
충청남도	172	158	258	238
전라북도	88	73	131	110
전라남도	132	111	197	166
경상북도	222	201	333	302
경상남도	261	243	391	365
제주도	24	20	36	30
합계	4,392	4,258	6,587	6,332

주: α = 교부세율, β = 부가가치세 중 지방소비세분 비율.

15%, 부가가치세원 중 20%가 지방에 배분된다는 가정하에 각 지역간 세수변화액과 1인당 세수변화액을 나타내고 있다.

지역내총생산에 대한 지출과 최종소비지출 지표를 비교해보면, 최종소비지출이 서울시의 집중도가 조금 높게 나타나고 있을 뿐 그 밖에 자치단체 간의 세수증가효과는 보다 균등한 결과를 보여주고 있다. 지역간 세수변화는 그 분포도를 따를 수밖에 없으므로

지역내총생산에 대한 지출의 경우에 서울시 및 경기도가 1조원 내외의 세수증가효과가 발생한다. 최종소비지출의 경우 서울시의 경우에는 1조 2,560억원 상당의 세수증가효과가, 경기도가 9,050억원의 세수증가효과가 발생한다. 최종소비지출이 지역내총생산에 대한 지출이나 부가가치세 납부세액, 특히 도소매업매출액보다는 확실히 균등한 분포를 나타내고 있음을 확인할 수 있다.

<표 V-12> 최종소비지출 기준적용시 세수효과

(단위: 십억원)

현행 $\alpha=0.15, \beta=0$	$\beta=0.2$		$\beta=0.3$	
	$\alpha=0.15$	$\alpha=0.183$	$\alpha=0.15$	$\alpha=0.183$
서울	1,256	1,256	1,885	1,885
부산	405	402	607	603
대구	262	261	394	392
인천	260	257	390	386
광주	133	131	200	197
대전	155	154	233	231
울산	102	100	153	151
경기	905	894	1,358	1,341
강원	74	54	111	81
충북	98	86	148	129
충남	126	109	189	164
전북	120	101	180	152
전남	81	55	122	82
경북	163	136	244	205
경남	212	190	318	285
제주	32	27	48	40
합계	4,392	4,258	6,587	6,332

주: α = 교부세율, β = 부가가치세 중 지방소비세분 비율.

<표 V-13> 지표에 따른 세수변화

(단위: 십억원)

배분기준	지역내총지출	부가가치세 납부세액	도소매업매출액	최종소비지출
서울	1,105	1,852	2,453	1,256
부산	304	311	397	405
대구	171	192	229	262
인천	236	258	174	260
광주	109	98	157	133
대전	117	118	107	155
울산	255	140	69	102
경기	1,029	894	598	905
강원	42	-7	7	74
충북	126	76	20	98
충남	172	91	23	126
전북	88	44	33	120
전남	132	20	-6	81
경북	222	122	31	163
경남	261	174	84	212
제주	24	10	19	32

주: 2001년 자료 기준임. 교부세율 15%, 지방소비세분 부가가치세율 20% 기준임.

특히 1인당 재정 변화에서 알 수 있듯이 최종소비지출을 기준으로 지방소비세를 배분할 경우에는 서울시가 12만 1,895원, 경기도가 11만 2,219원이고 전라남도의 경우 3만 8,373원이 배분되는 것으로 나타났다. 기대한 바와 같이 기타 지표와 비교해보았을 때 가장 균등한 배분을 할 수 있는 소비지표임을 확인하였다.

<표 V-14> 지표에 따른 1인당 재정 변화

(단위: 원)

	지역내총지출	부가가치세 납부세액	도소매업매출액	최종소비지출
서울	107,134	179,652	237,858	121,895
부산	79,983	81,870	104,475	106,758
대구	67,738	75,916	90,667	104,182
인천	92,751	101,304	68,279	102,151
광주	79,413	71,281	114,568	97,538
대전	84,715	85,078	77,020	112,219
울산	245,179	134,576	66,076	98,313
경기	111,613	96,998	64,814	98,227
강원	26,994	-4,389	4,485	47,996
충북	84,284	50,735	13,248	65,967
충남	89,418	47,272	12,116	65,759
전북	43,815	21,794	16,284	60,175
전남	61,744	9,249	-2,815	38,373
경북	79,447	43,629	10,955	58,378
경남	84,190	56,246	27,120	68,614
제주	44,574	18,132	34,233	59,127

주: 2001년 자료 기준임. 교부세율 15%, 지방소비세분 부가가치세율 20% 기준임.

라. 중앙정부 및 지방정부 재정수지

<표 V-15>에서는 부가가치세의 20%를 지방소비세로 이양하였을 때, 중앙정부와 지방정부의 세입 및 세출의 변화규모에 따른 통합재정수지 순효과를 보여주고 있다.

부가가치세의 일정부분을 지방소비세로 전환하는 경우, 기존의 교부세재원은 감소한다. 따라서 중앙정부에서는 부가가치세의 일부가 감소하므로 그만큼의 세입이 감소하고, 지방으로의 이전부분인

<표 V-15> 현행 교부세율하에서의 지방소비세(부가가치세의 20%) 통합재정수지 순효과

(단위: 조원, %)

	순효과				
	2004	2005	2006	2007	2008
중앙정부					
세입	-7.4	-8.0	-8.7	-9.4	-10.2
세출	-1.9	-1.6	-1.3	-0.9	-1.5
지방정부					
세입	6.3	6.8	7.4	8.0	8.7
세출	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
단순합계					
세입	-1.1	-1.2	-1.3	-1.4	-1.6
세출	-1.9	-1.6	-1.3	-0.9	-0.4

주: 성명재 외(2003)의 거시경제전망 가정을 기초로 하여 순효과를 계산한 결과임. 따라서, 거시경제 변화 및 세수환경 변화에 따른 중앙정부의 세입, 세출 증감은 이차지급분 등의 변화로 나타날 수 있으므로 위의 효과와 다소 차이가 날 수 있음.

자료: 성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 중기재정전망 및 정책과제』, 한국조세연구원, 2003.

교부세가 감소하게 되므로 세출이 감소하게 된다. 그러나, 세입의 감소분이 크게 되므로 중앙정부는 차이만큼의 세입감소를 예측할 수 있다. 지방정부는 자체채원인 지방소비세만큼 세입이 증가하게 되고, 중앙으로부터의 이전채원인 교부세가 감소하므로 수입은 그만큼 감소하게 된다. 지방정부의 총량적인 재정규모는 증가하므로 세입 증가부분이 더욱 크게 나타난다.

중앙: 세입감소(부가가치세감소) > 세출감소(교부세감소) ⇒ 수지 악화

지방 : 세입증가(자체재원) > 세입감소(이전재원) ⇒ 수지 개선

개념적으로 중앙정부의 수지악화 부분이 지방정부의 수지개선규모보다 크면 통합재정수지상 수지는 감소하게 되고 반대로 지방정부의 수지 개선 부분이 더욱 크게 나타나면 수지는 개선된다고 볼 수 있다. 그러나 실제 수지상의 결과에서는 중앙정부의 세입감소부분과 세출감소부분에 따라 수지가 결정된다. 2004년과 2005년에는 전체 세출감소가 세입감소를 초과하여 수지가 개선되는 것으로 나타났다. 2007년과 2008년에는 세입감소분이 세출감소분을 초과하여 수지가 악화되는 것으로 전망되었다. 교부세율 인상시와 비교하여 볼 때, 중앙정부의 세입이 감소하는 것이 주요 차이점이다.

4. 교통세 도입방안

가. 도입의 근거

국세 세목 중 지방소비세로 이양하거나 혹은 공동세 형태로 세원을 공유하는 방식으로 논의가 되고 있는 세목으로 교통세를 들 수 있다. 2002년 징수실적을 기준으로 교통세액은 9조 4,775억원이다. 지방소비세로 전환가능한 세목 중 가장 큰 규모이며, 이 중 일부는 지방주행세(교통세의 120/1000)⁴⁴⁾로 지방으로 2001년부터 배분되고 있다. 교통세를 지방소비세로 전환하고자 하는 근거는 인구에 비례하여 가장 고른 분포를 나타내고 있는 휘발유소비량을 기준으로 할 수 있기 때문이다. 자치단체의 유류소비를 기준으로 하여 배분기준을 조정하게 되면, 지역간 형평성 문제와 함께 응익원

44) 2002년 6월 29일 개정내용(『2003 조세편람』)

칙에 맞는 지방세가 구현될 수 있다고 보는 것이다. 이러한 의미에서 교통세는 이론적으로도 지방정부가 과세하는 것이 바람직한 세목 중 하나이다(McLure(1997)).

나. 주행세 현황

현행 지방주행세는 자치단체 자주재원 확충과 지방세 세수구조를 개선하기 위하여 유류 소비에 대한 교통세액 중 일부를 세액으로 하는 지방소비세로서 2001년 7월 1일부터 징수되었다. 교통세는 납세의무자가 정유회사이고 이에 따라 울산광역시와 대구광역시에서 일괄징수한 후에 자치단체별 자동차세 징수실적 및 보조금 비중에 따라 안분하도록 하고 있다. 당초 주행세의 성립배경이 한미 자동차 통상협상에 따라 자동차세를 인하하게 되는 부분만큼의 세수보전이 목표였으므로, 지방자치단체 입장에서는 부족한 재원마련이라는 의미가 강했을 뿐 지방의 유류소비를 반영하는 소비세적인 성격을 의미했던 것은 아니다. 따라서, 현행 지방주행세 또한 자동차세 징수실적이 아닌 휘발유 혹은 경유소비량으로 안분하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다. <표 V-16>에 나타난 2002년 휘발유 및 경유소비량의 자치단체별 비중을 보면, 휘발유소비가 인구분포와 가장 근사한 소비량 분포를 나타내는 것임을 알 수 있다.

교통세의 경우에는 특별회계로서 내국세에 포함되지 않으므로 부가가치세와 같은 교부세 논쟁도 없다. 현행 주행세율을 높이면 지방세수 부분이 증가하게 되고 그만큼의 국세가 감소하게 된다. 따라서 지방소비세로 교통세의 일부를 추가적으로 배분받는 경우에 예상되는 단점은 중앙정부의 재정압박 요인뿐이다. 나머지는 현행과 같이 그대로 부과·징수하므로 추가적인 조세행정비용 역시 존재하지 않게 된다. 다만 지방정부에서 교통세를 적극적으로

<표 V-16> 자치단체별 휘발유 및 경유소비량(2002년)

지역명	휘발유 (천 Bbl)	비중 (%)	경유 (천 Bbl)	비중 (%)	인구(명)	비중 (%)
서울	12,357	19.3	11,846	8.6	10,280,523	21
부산	3,960	6.2	10,375	7.5	3,747,369	8
대구	3,294	5.1	4,588	3.3	2,540,647	5
인천	3,077	4.8	8,334	6.0	2,596,102	5
광주	1,450	2.3	2,952	2.1	1,401,525	3
대전	1,769	2.8	3,210	2.3	1,424,844	3
울산	1,900	3.0	5,825	4.2	1,070,277	2
경기	14,644	22.9	26,685	19.3	10,000,047	21
강원	2,494	3.9	6,599	4.8	1,543,665	3
충북	2,083	3.3	6,040	4.4	1,501,443	3
충남	3,058	4.8	8,889	6.4	1,918,561	4
전북	2,556	4.0	7,454	5.4	1,961,572	4
전남	2,286	3.6	12,017	8.7	2,059,621	4
경북	4,171	6.5	10,856	7.9	2,775,890	6
경남	4,401	6.9	10,378	7.5	3,143,475	6
제주	579	0.9	1,998	1.4	552,310	1
합계	64,079	100.0	138,046	100.0	48,517,871	100

자료: 한국석유공사 홈페이지.

지방세화하지 않는 이유는 법률적으로 교통세가 한시적인 세목이기 때문이다. 세수 확보의 안정성이 문제가 되는 지방정부로서는 재원이전을 받게 된다면 교통세와 같은 한시적인 세원보다는 부가가치세와 같이 안정적인 세원이 낫다고 보는 것이다.

다. 전체 지방소비세수 규모 및 지역간 세수증대 효과

교통세의 일부를 지방소비세로 이전할 경우를 가정해보면 다음과 같다. 현행 주행세가 교통세의 12%인데 이를 30%까지 인상할

경우에는 1조 634억원 대신 약 2조 8,433억원의 지방소비세를 기대할 수 있으므로 추가적으로 증가하는 세수는 약 1조 7,799억원에 해당한다. 총 지방세수 증가로 볼 때 현행 주행세가 30% 증가할 때 부가가치세수와 비교할만한 정도의 세수증대효과가 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 V-17> 주행세 세율 인상시 세수규모

(단위: 십억원)

	현행	가정		
	12%	15% 인상시	20% 인상시	30% 인상시
2002	1,063.4	1,421.6	1,895.5	2,843.3
2003	1,267.3	1,569.3	2,092.4	3,138.6
2004	1,392.8	1,830.9	2,441.2	3,661.9
2005	1,518.2	2,001.5	2,668.6	4,003.0
2006	1,633.0	2,167.9	2,890.5	4,335.8
2007	1,704.4	2,276.0	3,034.6	4,551.9
2008	1,754.0	2,351.6	3,135.4	4,703.2

주: 주행세 12%는 성명재·박노욱(2003)의 세목별 전망치에 따른 것임. 상기의 세수전망치는 2003년 현재의 세법이 그대로 유지된다는 전제하에 도출한 것임. 그 외의 전망치에 따른 가정은 성명재 외(2003)의 가정에 따른 것임.

자료: 성명재·박노욱, 『지방세 세목별 세수추계에 관한 연구』, 한국조세연구원, (2003년 발간예정).

<표 V-18>에는 현행 주행세율인 12%에서 각각 15%, 20%, 30%로 인상할 경우에 총 세수의 지역간 배분규모가 나타나 있다. 현행 주행세는 2002년도 징수실적을 기초로 한 것이므로 지역간 배분은 자동차세 징수실적 및 보조금 비율에 의존하고 있다. 그러나 <표 V-18>의 시물레이션에서는 주행세율을 15%에서 30%까

지 인상하되 배분기준을 휘발유 소비량으로 할 경우에 2002년 각 지방자치단체의 세수증대효과는 어느 정도인지를 보여주고 있다.

<표 V-18> 휘발유소비량 비중 및 세수증대효과(2000년)

(단위: 십억원, %)

	주행세 징수실적	휘발유 소비량 비중	세수증가액		
			15% 인상시	20% 인상시	30% 인상시
서울시	256.9	19.3	17.4	108.9	291.8
부산시	79.8	6.2	8.3	37.7	96.4
대구시	62.1	5.1	10.4	34.6	82.9
인천시	57.0	4.8	11.2	33.9	79.4
광주시	30.3	2.3	2.4	13.3	35.1
대전시	32.5	2.8	7.3	20.6	47.1
울산시	27.4	3.0	15.2	29.4	57.8
경기도	217.9	22.9	107.7	216.2	433.2
강원도	32.2	3.9	23.2	41.7	78.7
충청북도	29.1	3.3	17.8	33.4	64.7
충청남도	35.6	4.8	32.6	55.3	100.8
전라북도	36.4	4.0	20.5	39.5	77.4
전라남도	38.9	3.6	12.3	29.3	63.4
경상북도	56.3	6.5	36.0	66.9	128.5
경상남도	60.3	6.9	37.7	70.4	135.8
제주도	10.8	0.9	2.0	6.2	14.7
합계	1063.4	100.0	358.2	832.1	1,779.9

주: 현행 교통세의 12%인 주행세의 배분율이 15%, 20%, 30%로 증가할 경우, 증가하는 세수규모임.

자료: 한국석유공사 홈페이지, 2002년 주행세는 행정자치부 자료.

예를 들면, 주행세율을 30%까지 인상할 경우 총 세수증대효과는 1조 7,799억원인데 이 중 휘발유 소비량 기준인 19.3%에 해당하는

금액은 5,487억원이다. 여기에서 2002년 주행세액 2,569억원을 차감한 2,918억원이 서울시의 세수액 증가분이다. 경기도는 4,332억원, 충청남도는 1,008억원씩 각각 증가한 것으로 나타났다.

결론적으로 교통세의 일부를 지방소비세화 하는 경우에 배분기준은 휘발유 소비량으로 하고 지방으로의 이전비율을 증가시킬 경우에는 인구비중과 가장 근사한 지역간 배분을 나타낼 것으로 판단된다. 이전 비율을 30%, 40%, 50%로 증가시키게 되면 세수규모도 5조원 가까이 증가시킬 수 있고, 부가가치세의 이전보다 지역간 형평성을 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다.

5. 요약

본장에서는 우선적으로 논의되고 있는 부가가치세 공동세 도입방안을 중심으로 살펴보았다. 따라서 세율은 현행 부가가치세율 10%인 단일세율을 그대로 유지하게 되고, 과세주체도 최소한의 소비를 나타낼 수 있는 근거가 되는 광역자치단체로 삼았다. 기초자치단체의 경우, 어떠한 소비세수가 도입된다고 하더라도 인구가 고려될 수밖에 없으므로, 광역자치단체는 기초자치단체에 다시 인구 혹은 다른 변수를 기준으로 배분하는 것을 전제로 하였다. 지방으로의 전체적인 배분규모는 중앙정부와의 합의하에 결정될 사항이므로 현행 부가가치세의 10%부터 30%까지의 시나리오를 가정하여 향후 2008년까지의 전망치를 기준으로 하여 제시하여 보았다. 또한 지방소비세와 함께 거론되고 있는 교부세율의 증가(18.3%)가 결과적으로 지방재정에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 하였다. 결론적으로, 부가가치세의 일부를 지방으로 이양하는 경우에 현재와 같은 지방재정조정제도에서의 교부세율은 현행 15%를 유

지하는 것이 총 지방재정의 확충에는 유리한 것으로 나타났다. 우리나라 지방재정은 국세의 일부분인 내국세와 연동되어 있는데, 내국세의 가장 큰 비중을 차지하는 부가가치세원이 지방으로 이양될 경우에는 교부세율이 증가하는 것은 오히려 지방재정에는 도움이 되지 못한다는 것이다.

지역간 배분의 경우 현행 교부세율 15%를 가정하고, 부가가치세의 지방배분율은 20%로 가정하였다. 지역간 배분에서는 지방의 소비지표에 관한 것이 각 자치단체간 배분규모를 결정하는 주요 관건인데, 일차적으로 부가가치 관련 지표들을 생각해볼 수 있다. 그러나, 부가가치세수의 구조상 지방의 소비를 제대로 반영하지 못할 우려가 있기에 다른 지표를 대안으로 제시하였다. 도소매업매출액도 단계별 소비가 과다 계상되는 것으로 부가가치 관련 지표와 비슷한 문제점이 지적되었다. 따라서 통계청에서 매년 발표하는 지역내총생산에 대한 지출 지표를 이용하였는데, 이 경우에는 지역내총생산과 동일한 지표로 나타나므로 엄밀한 의미에서의 총생산적인 개념으로 볼 수 있었다. 마지막으로 ‘최종소비지출’ 지표를 사용하였는데 이는 지역내총생산에 대한 지출의 구성지표로서 지역내 소비를 가장 잘 반영할 수 있을 뿐만 아니라 지역간 분포도 가장 균등한 것으로 확인되었다. 결론적으로 지역적으로 집계 가능한 위의 소비지표 중에서 사용한다면 부가가치 관련 지표보다는 최종소비지출이 보다 균등한 소비지표로 판단된다.

지역간 배분에 관한 것은 그 소비지표를 무엇으로 하느냐에 따라 달라진다. 위의 지표 중 어느 하나를 사용하거나 일본처럼 몇 가지 변수를 혼합(hybrid) 형태로 사용하느냐는 정책당국이 소비과세 배분의 중심을 어디에 두느냐에 따라 달라질 수 있다. 철저하게 소비를 우선으로 한다면 정교한 소비 관련 지표에 따라 배분할 수 있으며, 반면 소비세수를 통하여 형평성을 극복하고자 한다면 인구

와 같은 변수가 반영될 수밖에 없을 것이다. 따라서 본장에서는 각 소비지표의 지역간 배분기준 정도에 따라 어떠한 형태로 세수가 배분되는지를 살펴보았다. 부가가치세수 관련 지표보다는 최종소비 지출이 소비 자체의 반영도가 보다 정확할 것으로 보이며, 지역간 형평성 면에서도 우위에 있는 것으로 제안하고자 한다.

마지막으로, 본장에서는 교통세의 지방소비세 도입에 관하여 살펴보고 있다. 교통세가 거론되고 있는 이유는 기타 세원에 비하여 세수규모가 크다는 것이고, 현재 휘발유 소비량의 지역간 배분이 비교적 고르게 분포되어있기 때문이다. 이론적으로도 휘발유세 (Gasoline Tax)는 지방정부가 과세하는 것이 바람직한 것으로 주장되고 있다. 소비과세 성격을 띠고 있으면서 소비과세가 갖는 소비지 파악의 어려움이 나타나지 않는 바람직한 지방소비과세이다. 정책적으로는 지방정부가 부가가치세의 지방세원화를 우선시하는 상황이고 법적으로는 한시적인 세목이라는 한계로 인하여 적극적으로 추진되지 못하고 있는 상황이지만 교통세 자체의 지방세원화, 다시 말해 현행 주행세율을 인상하는 방안은 중요한 지방소비세원임에는 틀림없다.

VI. 지방소득세 도입방안

1. 주민세소득할 인상방안

가. 도입시 쟁점사항

지방소득세를 도입하는 데 있어 가장 우선적인 대안으로는 주민세소득할 인상방안이다. Bird(1993) 역시 지방세의 목적이 지역주민에게 공공재를 제공하기 위한 재원을 확보하는 데 있다고 한다면, 그리고 지방의 공공서비스에 대한 수요가 소득탄력적이라면 지방소득세를 만드는 것이 타당할 수 있다고 주장하고 있다. 그에 의하면 이러한 지방소득세는 일반적으로 국세의 소득세에 부가세(surcharge)로 부과되어야 한다고 주장하고 있다⁴⁵⁾. 이론적으로, 지방소득세는 어느 정도 공감을 얻고 있으나, 실제로 사용하고 있는 양상을 살펴보면 소득세의 지방세화는 나라마다 매우 다르게 나타남을 알 수 있다. 따라서, ① 소득세 기본성격과 지방세와의 부합 여부에 대한 타당성은 정확히 규명하기 어렵다. 다만, 최근의 스웨덴 및 북유럽 국가들의 지방세의 대부분이 소득과세이고, 이러한 나라들이 소득세를 근로소득과 자본소득(이자 및 배당소득)으로 구분하여 근로소득에 대해서는 지방세로, 자본소득에 대해서는 국

45) 특히 지방세의 규모를 확장시키고자 하거나 국가로부터의 의존을 줄이기 위해서는 국세 소득세에 부가하는 개인 소득세를 도입할 필요가 있다고 주장하고 있다.

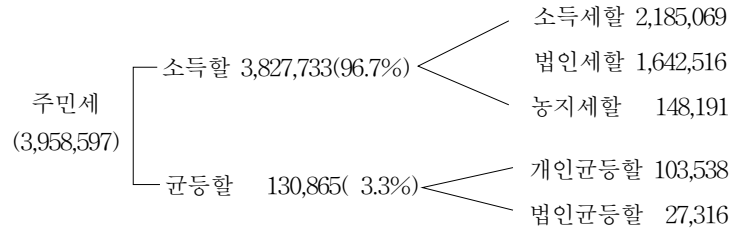
세화하는 것은 소득세를 지방세화할 때 주의해야 함을 시사하고 있다. 또한, 소득세는 과표에 따른 복잡한 누진율체계 등 징수행정상의 기술적인 한계로 인하여 과표산정시 국세를 따르게 되는 한계를 가지고 있다. 다만, 자치단체들이 세율만을 조정할 수 있도록 하는 스웨덴의 방식이 가장 진일보된 지방소득세의 방식으로 알려져 있고 대부분 나라들의 지방정부는 국세의 부가세 형태로 지방정부에 세수를 귀속시키는 정도로 소득세제를 운영하고 있다. 우리나라의 주민세도 이에 해당하는 국세의 부가세이다. ② 이와 같이 지방소득세가 국세인 소득세를 따를 경우, 소득세의 지역별 비중을 그대로 유지하게 되는데 이는 부가가치세보다 지역간 세수격차가 증가할 수 있음을 의미한다. 따라서 지방소득세가 이론적으로는 물론 국제간 사례에서도 중요한 지방정부의 세수로 역할을 한다고 하더라도 실제 우리나라에서 국세인 소득세에 의존하는 주민세율 인상방안이나 소득세 공동세 방안은 소비세보다는 지역간 불균형을 심화시키는 것으로 볼 수 있다. ③ 그러나, 소득세부가세 형태인 주민세 소득할을 인상하는 방안은 추가적인 조세부담 증대를 통하여 지방재정을 확충시키는 것이므로 기본적인 가정에 위배되는 사항이다. 따라서 엄밀한 의미에서는 주민의 조세부담이 일정하다는 가정하에서 주민세 소득할 인상과 소득세율 인하를 동시에 논의해야 하는 것이 타당하다. 그러나 적정 소득세율 인하의 정확한 추정은 본 연구의 범위를 벗어나는 것이므로 추정과정은 포함시키지 않기로 하고 주민세소득할을 인상시켰을 경우의 지방세수 효과분석을 우선적으로 검토해보고자 한다.

2001년 국세 징수실적에 의한 가중변이계수에 의하면, 법인세 1.15에 비해서는 소득세가 0.84로 상대적으로 세원분포가 고른 편이라고 할 수 있고, 그보다는 지방세 중 소득세원이라고 할 수 있는 주민세 소득할(2001년 지방세 징수실적 기준 : 주민세의 97%)

의 경우 0.53으로 소득세의 부가세 형태인 지방세가 자치단체별로 분포가 더욱 균등함을 알 수 있다⁴⁶⁾. 주민세 소득할 중 소득세할 (주민세 소득할 중 57%)의 가중변이계수는 0.63이므로 이는 주민세 소득할 중 법인세할과 농지세할이 소득세할보다 균등한 지역적 분포를 나타내고 있음을 의미한다.

[그림 IV-1] 2001년도 주민세 부과액 기준시

(단위: 백만원)



자료: 『2002 지방세정연감』, 행정자치부.

나. 세수효과

대상세목을 선택하는 기준을 고려할 때 중요한 쟁점으로 여겨지는 것은 소비세와 마찬가지로 지역간 불균형과 조세행정비용이다.

46) 소득세의 자치단체별 분포와 주민세 소득할의 분포가 이와 같이 다른 이유에 대해 김정훈(2002)은 다음과 같이 설명하고 있다. 금융기관이나 투자기관 등이 대부분 서울시에 소재되어 있어 이러한 기관들이 이자·배당소득세를 원천징수하고 있기 때문에 서울시의 소득세 징수가 많다. 그러나 소득세할 중 이자·배당 소득세의 배분에 있어서는 금융기관 본사가 아닌 소득의 지급지로 소득세할이 배분(지방세법 176조 4항)되므로 소득세와 주민세소득할은 다른 분포를 나타내게 된다는 것이다. 2001년 국세통계연보에 의한 소득세의 소득종류별 원천징수 부과액을 살펴보면 이자소득이 소득세액의 34.7%, 배당소득이 5.0%, 근로소득과 사업소득이 각각 50.0%, 4.2%, 기타소득이 16.1%로 이자·배당소득은 전체 원천징수부과액의 40%에 달함을 알 수 있다.

조세행정비용을 최소화하는 것은 위에서 언급한 바와 같이 현행 주민세소득할의 세율인 10%를 11%, 12%, 13% 등으로 인상하는 방안이다. 이 경우 지역간 불균형에 관한 것은 주민세의 배분비중이 그대로 유지된다고 가정하는 것이므로 추가적으로 발생하는 불균형 문제는 발생하지 않는다. <표 VI-1>에서는 편의상 주민세 소득할을 주민세로 보고 현행 세율 10%에서 11%, 12%, 13%로 각각 인상하였을 경우의 세수효과를 살펴보고자 한다.

<표 VI-1> 주민세 세율 인상시 세수규모

(단위: 십억원)

	10%(현행)	11%	12%	13%
2002	3,897.5	4,287.3	4,677.0	5,066.8
2003	4,561.5	5,017.6	5,473.8	5,929.9
2004	4,639.1	5,103.0	5,566.9	6,030.8
2005	5,061.3	5,567.4	6,073.5	6,579.6
2006	5,524.9	6,077.3	6,629.8	7,182.3
2007	6,056.5	6,662.7	7,267.8	7,873.4
2008	6,672.1	7,339.3	8,006.5	8,673.7

주: 성명재·박노욱(2003)의 세목별 전망치에 따른 것임. 상기의 세수전망치는 2003년 현재의 세법이 그대로 유지된다는 전제하에 도출한 것임. 그 외의 전망치에 따른 가정은 성명재·박노욱(2003)의 가정에 따른 것임.

자료: 성명재·박노욱, 『지방세 세목별 세수추계에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003 발간예정.

위의 주민세 전망치는 성명재·박노욱(2003)의 결과에 따른 것으로 2003년은 약 4조 5,615억원이고 2008년에는 약 6조 6,721억원으로 나타났다. 2002년 징수실적에 따른 주민세액은 3조 8,975억원으로 세율이 11%로 인상되었을 경우에는 4조 2,873억원이고 13%

일 경우에는 5조 668억원으로 추정할 수 있다.

이와 같은 세원분류에 따른 조세행정비용을 최소화하면서 지방소득세를 이양하고자 한다면 이것이 현행 주민세 소득할의 세율을 증가시키는 것이다. 현재 주민세 소득할은 소득세할, 법인세할, 농지세할 모두 10%이며, 시장·군수가 조례에 정하는 바에 의하여 표준세율의 50% 범위 안에서 가감조정할 수 있도록 되어 있다. 이와 같이 조세행정비용을 최소화하는 장점이 있는 반면, 소득세가 과세표준이 되는 주민세 소득할의 경우, 주민세 소득할의 세율을

<표 VI-2> 주민세 비중 및 세수증대효과(2002년)

(단위: 십억원, %)

	세수(10%)		11%인상시	12%인상시	13%인상시
	금액	비중			
서울	1,655.5	42.48	165.5	331.1	496.6
부산	211.2	5.42	21.1	42.2	63.3
대구	121.4	3.11	12.1	24.2	36.4
인천	148.1	3.80	14.8	29.6	44.4
광주	68.4	1.76	6.8	13.7	20.5
대전	94.2	2.42	9.4	18.8	28.3
울산	114.1	2.93	11.4	22.8	34.2
경기	632.8	16.24	63.3	126.6	189.8
강원	84.4	2.17	8.4	16.9	25.3
충북	84.5	2.17	8.4	16.9	25.3
충남	112.5	2.89	11.2	22.4	33.7
전북	79.9	2.05	8.0	16.0	24.0
전남	107.3	2.75	10.7	21.4	32.1
경북	175.8	4.51	17.6	35.1	52.7
경남	177.4	4.55	17.7	35.4	53.2
제주	30.0	0.77	3.0	6.0	9.0
합계	3,897.5	100.00	389.7	779.5	1,169.2

주: 현행 지방세 징수실적을 유지한다는 가정하에 주민세율을 인상시켰을 경우임.

자료: 『2002년도 세목별 자치단체별 징수실적』, 행정자치부.

올린다는 것은 추가적인 조세부담을 증가시키는 결과가 된다. 따라서 동일한 조세부담을 가정할 경우에는 소득세율 인상방안도 동시에 고려되어야 한다는 것을 다시 한번 밝히고자 한다.

<표 VI-2>에서는 자치단체별 세수증대효과의 경우를 나타내고 있다. 2002년 징수실적을 기준으로 주민세의 서울시 비중은 42.48%이고 경기도가 16.24%로 나타났다. 이 비율을 유지한다는 가정하에 세율을 11%로 인상시켰을 경우에 총 세수는 4조 2,873억 원이고 추가적으로 징수되는 금액은 3,897억 원이다. 이 중 서울시는 42.48%인 1,655억 원 정도를 추가적으로 징수할 수 있고, 전라북도는 80억 원, 제주도는 30억 원 정도의 세수증대효과가 발생한다. 마찬가지로, 13% 인상시에는 서울시는 약 5천억 원, 경기도가 1,898억 원, 전라북도 240억 원 정도의 세수가 증가한다. 이상에서 제시한 11~13%까지의 인상안에서 볼 수 있듯이 사실상의 세수효과는 미미한 편이다. 다만, 세율을 12%, 13%로 증가시킴에 따라 국세는 그대로면서 지방세수분만이 증가하게 되므로 중앙재정의 압박은 존재하지 않는 장점이 있을 뿐이다.

이처럼 주민세 소득할을 인상할 경우에는 조세행정상의 문제나 추가적인 지역간 불균형문제는 발생하지 않을지 모르나, 지방세분의 추가적인 세율인상이 현실적으로 쉬운 일은 아니므로 사실상 지방재정에 도움이 되는 세수증대효과를 기대하기는 어려울 것으로 보인다⁴⁷⁾.

47) 물론 세율을 현행 10%에서 20%, 30% 등으로 올릴 수 있다면 세수증대 효과 역시 크다고 볼 수 있으나 현실적으로 추가적인 세율인상은 용이한 것은 아니다.

2. 소득세 공동세 방안

가. 도입시 쟁점사항

추가적인 조세부담을 증가시키지 않는다는 가정하에서, 지방소득세를 현재의 국세인 소득세의 일정부분을 지방으로 배분하는 방법을 고려해보고자 한다. ① 지역간 불균등면에서는 소득세의 경우가 부가가치세의 경우보다 훨씬 심각하다고 볼 수 있다. 단순히 가중변이계수만 비교하면, 부가가치세 납부세액은 0.37인 반면 소득세는 0.84에 해당하므로 현 국세 세원 분포를 그대로 유지한 채, 소비지원칙에 의한 소득세의 일부를 지방으로 이전할 경우 지역간 불균등은 더욱 악화될 것으로 보인다. 이와 같은 문제점을 고려하여 선행연구에서는 역재정력지수나 역재정자립도 등을 고려하여 배분토록 하였다. 그러나, 본 연구에서는 그와 같은 부분은 교부세 기준재정수입액 산정시 역시 고려되는 부분이므로, 일괄 교부세 배분방식에 맡기도록 가정한다. 다만, 각 자치단체에게 과세자주권을 부여한다는 가정하에, 소비지원칙에 의한 지방소득세 부과시 자치단체별 세수효과가 과연 어느 정도인지를 먼저 살펴보고자 한다. 또한 ② 조세수출이나 세원의 이동성 면에서 역시 문제가 발생할 수 있으며 ③ 소득세의 과세행정이 상당한 전문성을 요하고 있으므로 지방단위의 부과에 한계가 있을 수 있다. 소득세의 경우 소득재분배 정책과 경제안정화 정책 등의 수단으로 활용하는 중앙정부의 고유기능 중 하나인데 이를 지방이 배분받음으로써 그 역할을 얼마나 수행할 수 있을지, 이를 기술적으로 과세체계에 어느 정도까지 반영할 수 있을지가 한계로 지적될 수 있다. ④ 한 가지, 지방소비세와의 차이에서 살펴보면, 부가가치세보다 소득세가 징수율은 떨어지면서 세액규모 또한 부가가치세보다 작다. 결론적으로, 지방

소득세가 지방소비세보다 세수효과는 작으면서 오히려 세수불균등 정도만 심화시킬 수 있는 여지가 있다.

나. 전체 지방소득세수 규모

소득세 공동세의 배분기준으로는 OECD 회원 국가들의 경우, 지방세 중 소득과세의 평균이 38.8%에 달했고, 선행연구에서는 소득세의 25%까지 지방으로 이전하여 연구한 사례가 있다⁴⁸⁾. 본 연구에서의 지방소득세 시뮬레이션은 부가가치세 공동세 방식의 경우와 동일하고 10%에서 30%까지 이전하는 것을 가정하였다.

2002년 징수실적을 기준으로, 현행 교부세율 15%일 때 소득세의 10%를 지방으로 이전할 경우, 약 1조 6,286억원, 20%를 이전할 경

<표 VI-3> 소득세 공동세 방안에 따른 지방재정 효과

(단위 : 십억원)

	내국세	소득세	V=0.3		V=0.2		V=0.1	
			α=0.15	α=0.183	α=0.15	α=0.183	α=0.15	α=0.183
2002	79,550.5	19,160.5	4,885.9	4,969.2	3,257.3	3,157.6	1,628.6	1,565.4
2003	85,596.2	19,825.2	5,055.4	4,859.1	3,370.3	3,451.4	1,685.1	1,620.0
2004	94,691.1	21,967.1	5,601.6	5,384.1	3,734.4	3,830.5	1,867.2	1,794.7
2005	101,450.0	23,319.6	5,946.5	5,715.6	3,964.3	4,100.2	1,982.1	1,905.2
2006	112,064.5	25,599.1	6,527.8	6,274.3	4,351.8	4,512.9	2,175.9	2,091.5
2007	122,440.9	27,934.0	7,123.1	6,846.6	4,748.8	4,936.6	2,374.4	2,282.2
2008	132,977.8	32,435.6	8,271.1	7,250.0	5,514.0	5,514.1	2,757.0	2,650.0

주: 1. α = 교부세율, V = 소득세 조정률, α, V < 1.
 2. 비중은 지방소득세제도 시행 전 교부세 대비(V=0, α=0.15) 시행 후 이 양받은 지방소득세와 교부세액의 합 증가율임.

48) 라휘문(1998).

우 약 3조 1,576억원 정도의 세수가 증가하는 것으로 나타났다. 교부세율을 18.3%로 가정할 경우에는 10%를 이전할 경우 1조 5,654억원, 20%일 때는 3조 1,576억원 정도의 세수가 증가하는 것으로 나타났다. 부가가치세 공동세 방안과 같이 소득세가 교부세의 재원일 경우에는 지방소득세를 도입하고 동시에 교부세율을 인상할 경우 지방재정의 순효과는 오히려 감소하는 것을 알 수 있다. 전망치를 기준으로 볼 때, 국세 소득세의 20%를 이전한다고 가정할 경우에 2002년부터 2008년에 걸쳐 약 3조 3천억원에서 5조 5천억원 내외의 지방세수가 증가하는 것으로 나타났다.

<표 VI-4> 소득세 공동세 방안에 따른 지방재정 증가율

(단위: %)

	v=0.3		v=0.2		v=0.1	
	u=0.15	u=0.183	u=0.15	u=0.183	u=0.15	u=0.183
2002	40.9	32.2	27.2	21.5	13.6	10.7
2003	39.3	31.0	26.2	20.6	13.1	10.3
2004	39.4	31.0	26.3	20.7	13.1	10.3
2005	39.0	30.8	26.0	20.5	13.0	10.2
2006	38.8	30.6	25.9	20.4	12.9	10.2
2007	38.8	30.5	25.8	20.3	12.9	10.1
2008	41.4	32.6	27.6	21.7	13.8	10.8

주: 1. u = 교부세율, v = 소득세 조정률, u, v < 1.

2. 지방소득세제도 시행 전 교부세 대비 (v=0) 시행 후 이양받은 지방소득세와 교부세액의 합 증가율임.

지방소득세가 없고 교부세율이 15%인 현재와 비교해 볼 때, 소득세의 20%를 지방으로 이전할 경우에는 현재보다 20%대, 30%의

경우에는 30~40%대의 세수증가가 나타나고 있다. 결론적으로 소득세 공동세 방안을 통한 지방재정 확충을 시도할 경우에는 소득세가 교부세의 재원인만큼 교부세율은 그대로 유지시키는 것이 세수증대효과를 높이는 것으로 볼 수 있다. 이는 소득세가 부가가치세와 마찬가지로 교부세의 재원인 내국세에 포함되기 때문이다.

다. 소득세 배분기준

전체 소득세액이 결정되고 나면 지방으로 배분되는 소득세를 배분기준에 따라 각 지역으로 배분해야 한다. 지방소비세가 지방에 도입되어야 하는 이유 중에는 응익과세적인 지방세가 필요하다는 판단하에 지방의 소비가 세수에 정확하게 반영되어야 하는 근거가 있었다. 따라서 가장 정확하게 소비를 반영하는 기준으로 부가가치세수의 일정부분을 배분하고 그후에 발생하는 지역간 완화문제는 앞으로 논의될 국세 지방세 조정의 몫으로 남겨두었던 것이다.

그러나 소득세의 경우에는 문제가 다르다. 소득세가 지방정부에 도입될 경우에는 지방정부가 중앙정부처럼 소득재분배 기능을 담당할 것인가 하는 문제가 남아 있기 때문이다. 만약 그러하다면, 지방정부가 중앙정부처럼 소득의 재분배, 복지 등을 담당하게 될 경우에는 각 재정수요에 맞는 소득세 재원이 돌아가는 것이 맞고 이를 위해서는 보다 누진적인 지방소득세 체계를 갖는 것이 타당하다. 이 경우에는 지방정부간 격차는 중요한 문제가 아니다. 그러나 현실적으로 지방정부가 중앙정부처럼 독자적으로 누진적인 소득세체계를 가지고 있으면서 과표를 결정하는 등의 독자적인 재정정책의 수단으로 사용하는 나라는 캐나다의 퀘벡주와 같이 완전히 독립된 주정부 정도가 가능한 것이고 대개의 나라에서는 국세 소득세의 부가세로 운영하고 있는 것을 알 수 있다.

따라서 본 연구에서는 정확한 의미의 지방소득을 반영하는 지방소득세를 도입하여 독자적인 지방정부의 지방소득세를 운영한다기보다 지방으로의 재원이전의 수단으로 보고자 한다. 이 경우에는 가능하면 지역간 분포가 고른 기준을 채택하는 것이 지역간 불균형을 완화할 것으로 보인다. 가중변이계수로 볼 때, 가장 고른 소득지표는 주민세 소득할(0.53)로 나타났다.

<표 VI-5> 지역별 소득관련 지표(2001년)

(단위: 백만원, %)

	소득세징수실적(비중)	주민세(비중)	주민세소득할(비중)	주민세소득세할(비중)
서울	10,448,737 (56.0)	1,661,500 (43.06)	1,623,960 (42.43)	1,028,392 (47.06)
부산	985,272 (5.28)	222,000 (5.75)	211,509 (5.53)	138,906 (6.36)
대구	563,534 (3.02)	126,900 (3.29)	119,702 (3.13)	78,236 (3.58)
인천	547,647 (2.93)	149,300 (3.87)	142,210 (3.72)	82,307 (3.77)
광주	310,227 (1.66)	55,300 (1.43)	51,734 (1.35)	37,929 (1.74)
대전	336,086 (1.80)	86,500 (2.24)	82,770 (2.16)	45,391 (2.08)
울산	376,176 (2.02)	11,200 (0.29)	108,737 (2.84)	44,856 (2.05)
경기	2,434,899 (13.05)	687,000 (17.80)	663,564 (17.34)	365,131 (16.71)
강원	254,945 (1.37)	71,800 (1.86)	67,854 (1.77)	37,030 (1.69)
충북	262,959 (1.41)	84,800 (2.20)	80,539 (2.10)	32,687 (1.50)
충남	328,473 (1.76)	121,300 (3.14)	117,071 (3.06)	45,940 (2.10)
전북	298,413 (1.60)	77,100 (2.00)	73,257 (1.91)	40,774 (1.87)
전남	245,388 (1.31)	110,500 (2.86)	105,989 (2.77)	37,913 (1.74)
경북	561,977 (3.01)	202,700 (5.25)	196,283 (5.13)	75,909 (3.47)
경남	588,438 (3.15)	162,500 (4.21)	155,347 (4.06)	78,008 (3.57)
제주	119,783 (0.64)	28,400 (0.74)	27,208 (0.71)	15,661 (0.72)
합계	18,662,954 (100.0)	3,858,800 (100.00)	3,827,734 (100.0)	2,185,070 (100.0)
가중변이계수	0.84 (0.00)	0.56 (0.00)	0.53 (0.00)	0.63 (0.00)

라. 세수효과

<표 VI-28> 소득세 배분 기준적용시 세수효과

(단위: 십억원)

현행 $\alpha=0.15, \gamma=0$	$\gamma=0.2$		$\gamma=0.3$	
	$\alpha=0.15$	$\alpha=0.183$	$\alpha=0.15$	$\alpha=0.183$
서울	2,089	2,089	3,134	3,134
부산	188	186	281	279
대구	108	107	162	160
인천	102	100	153	150
광주	55	54	83	80
대전	63	62	94	93
울산	70	69	106	104
경기	451	443	676	664
강원	-15	-29	-22	-43
충북	11	2	17	4
충남	10	-2	15	-3
전북	-6	-14	-0.8	-21
전남	-38	-57	-57	-86
경북	25	5	37	8
경남	46	30	69	45
제주	7	3	11	6
합 계	3,172	3,049	4,759	4,574

주: α = 교부세율, γ = 소득세 중 지방소득세분 비율.

<표 VI-6>에서는 국세인 소득세분포와 교부세 배분의 분포를 동시에 고려해야 확보할 수 있는 것으로 가장 최근인 2001년 통계치를 사용하였다. 교부세율을 15%로 유지하고 소득세의 20%를 지방으로 이전할 경우에 지방재정 전체 세수증가액은 3조 1,720억원이고 그 중에서 서울시가 2조원이 넘게 배분된다. 강원도는 약 150억원, 전라남도도 380억원의 세수가 감소한다. 지방소득세를 실시

하는 동시에 교부세율을 18.3%로 인상할 경우에는 전라남도의 경우에는 570억원, 전라북도 140억원, 충청남도는 20억원의 세수가 감소하는 것을 알 수 있다.

소득세의 30%를 지방으로 이전할 경우, 지방재정 전체 세수증가액은 4조 7,590억원인데 그 중 서울시는 역시 3조 1,340억원, 경기도는 6,760억원 정도 증가하고 강원도는 220억원, 전라남도는 570억원 감소한다. 교부세율을 인상할 경우에는 세수증가효과는 별 차이가 없으나 세수감소효과가 더욱 크게 나타나고 있다. 전라남도는 860억원의 세수가 줄어들게 된다.

<표 VI-7> 주민세 소득할 배분 기준적용시 세수효과

(단위: 십억원)

현행 □=0.15, ▽=0	▽=0.2		▽=0.3	
	□=0.15	□=0.183	□=0.15	□=0.183
서울	1,583	1,583	2,375	2,375
부산	197	195	295	292
대구	112	111	168	166
인천	131	129	196	194
광주	43	42	65	63
대전	76	75	115	113
울산	101	100	152	150
경기	611	603	916	904
강원	0.1	-14	0.1	-21
충북	37	28	56	43
충남	58	46	87	69
전북	11	-2	17	-3
전남	16	-3	24	-4
경북	104	85	156	127
경남	79	64	119	96
제주	10	6	15	9
합계	3,172	3,049	4,759	4,574

주: □ = 교부세율, ▽ = 소득세 중 지방소득세분 비율.

결론적으로 소득세를 지방으로 이전할 경우에 그 배분비율이 상승함에 따라 이익을 보는 단체는 불교부단체인 서울시와 비교적 교부세액이 작은 대도시 지역임을 알 수 있다. 이는 소득세를 배분할 때 기존의 소득세 비중으로 배분을 하기 때문이다.

소득세액의 일정부분을 각 지역에 배분할 때 주민세 소득할의 비중을 기준으로 할 경우에는 위와 같은 결과를 얻게 된다. 주민세 소득할의 배분기준이 지역간 소득지표를 나타내는 지표 중 가장 고른 지표로 나타났듯이 소득세 배분기준보다는 지역간 격차가 완화되는 것을 알 수 있다. 교부세율 15%를 가정하고 소득세액의 20%인

<표 VI-7> 소득지표에 따른 1인당 재정변화

(단위: 원)

기준	소득세	주민세소득할
서울	202,640	153,553
부산	49,465	51,887
대구	42,771	44,363
인천	39,976	51,424
광주	40,124	31,671
대전	45,473	55,213
울산	67,745	97,353
경기	48,893	66,257
강원	-9,389	374
충북	7,670	24,996
충남	5,211	30,433
진북	-296	5,583
진남	-17,927	7,548
경북	8,946	37,192
경남	14,796	25,718
제주	13,836	18,584

주: 2001년 자료 기준임. 교부세율 15%, 소득세 중 지방소득세분 20% 기준임.

자료: 『국세통계연보』, 국세청; 『지방세정연감』, 행정자치부, 2002.

3조 1,720억원을 각 지역에 배분할 때, 약 1조 5,830억원을 배분받는 서울시는 상대적으로 소득세 배분시보다 덜 받게 되고 강원도의 경우도 1억원 정도 증가하는 것으로 나타났다. 소득세액 비중 배분시에는 서울시가 56%를 차지하게 되고 교부세 비중이 큰 강원도의 경우에는 동일한 가정하에서 150억원이나 감소했던 것을 비추어볼 때 주민세 소득할의 비중 배분시에 지역간 격차가 상당히 완화됨을 알 수 있다.

1인당 재정변화에서는 소득세 비중으로 배분할 경우에 서울시는 20만 1,640원이 증가하는 반면 강원도는 9,389원, 전라북도는 296원, 전라남도는 1만 7,927원 각각 감소하는 것으로 나타났다. 지방 전체의 세수는 증가하였을지라도 지역간 세수격차는 더욱 커지는 것을 알 수 있다. 주민세 소득할의 기준으로 배분시 1인당 재정 변화에서도 지역간 격차는 보다 완화됨을 알 수 있는데 서울시는 15만 3,553원, 강원도는 374원, 전라남도는 7,548원 정도 증가하는 것으로 나타났다.

VII. 요약 및 결론

본 연구는 크게는 두 부분으로 나누어 검토하였다. 지방세수 확충을 위한 각 논의별 타당성, 이에 근거한 지방소비세 도입의 필요성 부분과 각 대안별 지방세 도입시 세수효과를 통한 비교분석 부분이다.

지방소비세 및 지방소득세 도입의 필요성 부분에서는 지금까지의 논의를 검토하였고 각 논의별 쟁점사항 및 본 연구의 주장을 설명하였다. 첫째, 지방재정이 정말로 열악한가에 대해서는 본 연구는 해답을 제시하지 못하고 있다. 세출대비 세입이 부족하다면 자치단체 스스로의 경상경비 절감 및 행정구역 개편 등의 구체적인 노력이 나타났어야 했고, 최소한의 경비인 인건비도 충당하지 못한다면 자치를 포기하여야 하는 열악한 상황임에도 불구하고 아직까지 그와 같은 사례는 나타나지 않기 때문이다. 둘째, 과세자주권 확립을 위한 지방자치단체의 세율결정권은 제도적으로는 주어져 있으나 현행과 같은 세입 세출구조 및 지방재정조정제도하에서는 사실상 의미가 없으므로 이를 이유로 지방정부의 과세자주권에 대하여 회의적인 시각을 가지는 것은 논리적으로 타당하지 않다. 과세자주권의 확립과 이를 통한 지방자치단체의 재정자립이라는 논리는 탄력세율 논의와는 별개로 지방자치를 위한 바람직한 방향임을 제시하였다. 셋째, 지나친 재산과세 위주의 지방세수구조로 인한 세수확보의 안정성 문제는 지난 외환위기 당시 세수부족 사태를 겪으면서 자치단체들에게는 심각한 문제점으로 대두되었다. 따라서 지방정부가 특정 과세유형에 세수를 의존할 경우에 세수확보

의 안정성을 확보하지 못하고 이에 따른 탄력적인 재정운영을 할 수 없게 되므로 지방세의 소비과세, 소득과세로의 유도는 바람직하다고 판단하였다. 넷째, 소비과세와 같이 응익과세 원칙에 충실한 지방세수 구조의 재편성은 효율적인 지방공공재 공급을 목적으로 하는 지방세의 경우에 바람직한 유형으로 제시하였다. 다섯째, 중앙의 기능이양에 따른 재정수요 증가는 현재 교부세 불교부단체인 수도권 지역을 중심으로 뚜렷하게 나타날 것이고 이를 위해서는 추가적인 세원을 지방으로 이양하는 것이 타당하다고 주장하였다. 논의별 이슈에서 지방재정 확충 부분은 지방소비세 및 지방소득세 모두 논의의 대상이었으나, 응익과세원칙, 지역간 세수격차 등에서는 지방소비세가 지방소득세보다 우선적으로 논의되어야 하는 것으로 판단하였다. 이상에서는 주로 지방정부 혹은 지방정부 간의 현안분석에 따른 필요성 부분이었다.

다음으로는 경제학적인 모형을 이용하여 지방소비세 도입 필요성의 이론적인 논거를 제시하였다. 모형 자체는 기술적으로는 지방소득세와 동일한 의미이지만 비례세적인 세율체계 등을 고려한 개념적인 모형으로는 지방소비세 도입의 필요성을 뒷받침하고 있음을 설명하였다. 중앙정부와 지방정부, 각 지역의 주민들이라는 경제주체가 존재하고, 각 지역 주민들은 일반 재화를 소비하면서 지방정부에 납부하는 지방소비세로 지방공공재를 공급받는 것으로 하였다. 이 경우, 주민들의 지방공공재에 대한 선호는 각 지역의 지방소비세율로 나타나고 이에 따른 소비와 여가의 변화에 따라 지방공공재의 공급수준이 결정된다. 모형이 시사하는 결과는 각 지방정부가 지방소비세라는 스스로의 재원으로 지방공공재를 공급하는 경우가 중앙정부가 일정한 기준하에서 배분하는 것보다 지역주민이 선호하는 공공재 공급에 있어서는 우위에 있음을 제시하고 있다. 물론 본 모형은 효용함수의 설정, 외부효과가 반영되지 않은

점 등 한계를 가지고 있으나 지방정부가 소비세원을 부과할 수 있는 이론적인 논거를 제시한 것에 의의를 두고자 한다.

지방세 현황에서는 국제 지방세 구조와 비중, 선진국가와의 조세 체계 비교, 지역간 세수 격차 및 세원의 격차 등을 설명하였다. 지방세 비중 면에서는 우리나라가 다른 나라에 비하여 비율이 낮은 것으로 나타났으나 중앙재정과 지방재정의 순계로 파악한 결과에서는 국제사례와 비교하여 지방의 비중이 작지않은 것으로 나타났다. 이는 결과적으로 지방정부가 이전재원에 의존하여 재정운영을 하고 있음을 시사하고 있으며 이와 같은 구조에서는 지방정부는 실제로 필요한 재정수요 이상의 재정확대를 시도할 것이라고 보았다. 지역간 격차와 관련한 지방소비세 도입 후 발생하는 지역간 세원 격차는 본 연구에서는 포함시키지 않았다. 다만, 지역의 통계에 따른 소비지표에 따라 지역간 배분이 이루어지고 각 기준에 따라 나타나는 광역자치단체간 세수배분효과에 대한 결과를 제시하였다.

선행연구 부분에서는 지방정부의 과세근거에 관한 해외문헌을 정리해 보았다. 이 부분은 지방소비세가 지방세로서 또한 소비세로서 갖는 의의나 위치를 파악하기 위한 것이었다. 크게는 분권이 바람직한 것인가와 지방정부가 소비세원에 대한 과세권을 갖는 것이 타당한가 하는 부분으로 나누어 정리하였다. 이론적으로나 정책적으로나 아직까지 논의가 진행중인 사항이므로 결론은 내리지 않았고 현재까지 연구에서 나타난 지방소비세 도입의 근거를 논거별로 요약하였다. 또한 각국 지방정부의 소비과세 사례를 요약하였다. 일본의 지방소비세, 독일의 공동세 방안, 캐나다의 HST 제도 등 중앙정부와 지방정부에서 소비과세를 어떻게 부과하고 있는지 그리고 이에 따른 평가는 어떠한지에 대하여 설명하였다. 흔히 일본의 경우를 예로 들어 우리나라가 실행하고자 하는 모델로 이용하는 주장이 있는데 본 연구에서는 두 나라 간의 근본적인 차이점

을 분명히 해둘 필요가 있는 것으로 분석하였다. 일본의 경우 지방 정부의 지나친 소득과세 위주가 문제가 되는 상황이었다. 따라서 일본의 지방정부는 소득과세를 통한 소득재분배와 같은 자치정부로서의 기능을 하고 있었으며 이는 지방자치 성숙도가 우리나라와는 다르다는 것을 의미한다. 또한 행정구역 개편을 통한 지방정부의 경상경비 절감 등이 동시에 고려되면서 지방정부가 재정자치를 실현하고자 하는 노력이 보다 구체적으로 이루어진 점 등은 우리나라에 시사하는 바가 크다. 독일의 경우에는 부가가치세 공동세 방안으로 궁극적인 방식에서는 동일할 수 있으나, 연방국가에서의 주정부는 우리나라의 광역자치단체 이상으로 세율결정 권한 및 세원의 범위 등에 대한 근본적인 조건이 다르고, 오히려 연방정부가 주정부의 동의하에 부가가치 세원을 연방으로 이양하는 형태를 띠고 있으므로 역시 비교하기에는 무리가 있는 것으로 판단되었다. 캐나다의 경우에는 각 주마다 여러 형태의 소비과세를 운영하고 있고 한 주정부에서도 중복과세를 허용하고 있는 등 다양한 형태의 조세운명을 하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같이 복잡한 구조하에서의 조세행정비용의 과다에 따른 문제를 해결하고자 연방정부는 HST제도를 도입하여 실행중에 있는 것으로 나타났다. 유럽 국가들의 경우를 살펴본 이유는 국경간 조세권한 배분, 세율조정 등 여러 과세단체가 한 세목을 운영하는 국경간 조정과정을 알아보기 위한 것이었다. 유럽연합을 중앙정부로 보고 각 국가를 지방정부로 볼 경우에 그 운용과정은 시사하는 바가 있을 것이라고 판단했기 때문이다.

도입방안에서는 국세인 부가가치세 세원의 일부를 지방정부에게 이양한다는 가정하에 각 지역의 소비를 나타내는 지표별로 세수배분효과를 살펴보았다. 각 지방의 소비를 어떻게 보느냐에 따라 배분기준이 달라질 수 있다. 세수배분 기준에 있어서 지역간 형평성

을 염두에 둔다면 본 연구가 파악한 소비지표 중에서는 ‘최종소비 지출’이 적합한 것으로 나타났다. 그 경우에는 부가가치 세원을 지역간 배분할 경우 부가가치 관련 지표를 사용한 경우보다 지역간 세원 격차가 감소하는 것을 볼 수 있었다. 최종적으로 지방의 소비를 어떻게 파악하느냐에 따라 지역간 배분문제는 달라질 수 있는데 이는 정책적으로 지역간 형평성에 의미를 두느냐, 지방의 소비 자체에 근거하느냐에 따라 결정되는 사안이므로 각 사례를 보여주는 것으로 세수효과를 설명하고자 하였다. 이론에서 제시하고 있는 타당한 지방소비세원으로는 교통세가 있는데, 휘발유 사용량을 기준으로 배분하는 경우에 지역간 세원 격차문제를 해결할 수 있는 가장 바람직한 세목임을 알 수 있었다.

마지막으로, 지방소득세 도입시 쟁점사항과 세수효과도 살펴보았다. 주민세율 인상방안은 지방세수 원칙상 국세인 소득세의 부가세적인 개념의 소득세로서 조세행정비용을 고려할 필요가 없는 등 장점이 있지만 주민들의 추가적인 세수부담 문제가 남아 있고 현실적으로 세율을 인상하기에는 한계가 있는 점을 고려해볼 때 지방세수 확충효과에서는 의문을 제기하고 있다. 소득세 공동세 방안에서는 부가가치세 공동세 방안과 비교해 볼 때 소득세와 부가가치세의 세원의 차이에 따른 세수확보 규모면에서나 각 지표에 따른 지역간 격차에 있어서도 부가가치세 공동세 방안이 바람직한 것으로 나타났다. 단, 이들 공동세 재원은 동시에 교부세 재원이므로 부가가치세 공동세나 혹은 소득세 공동세가 도입되고 난 후 교부세율 인상은 신중히 고려되어야 함을 제시하고 있다. 현재 지방양여금의 포괄보조금화와 함께 교부세율이 인상되는 것이 제안되었고 이와 동시에 지방재정 확충을 위한 추가적인 교부세율 인상이 거론되고 있는 상황이다. 따라서 지방정부에서 부가가치세 공동세 방안에 따른 재정효과를 위해서는 현재와 같은 재정구조의 개

선에 관한 추가적인 연구가 있어야 할 것으로 보인다.

결론적으로 본 연구는 논의되고 있는 정책적 이슈를 근거로 하여 지방소비세와 지방소득세의 성격이 다른 지방세수 도입을 검토한 결과, 지방소비세 도입 원칙 및 필요성에 대하여 타당하다고 제안하고자 한다. 지방소득세 또한 중요한 지방의 과세근거임에는 틀림없으나 본 연구가 정리한 각 논의별 논거에서는 지방소비세 도입을 우선적으로 검토하는 것이 바람직하다고 보았다. 현안분석에 따른 논의에서 뿐만 아니라 경제학적인 모형에 근거한 이론적 논거를 제시함으로써 지방정부에게 소비세원에 대한 과세권한을 주는 것에 대한 타당성을 설명하였다. 지방소비세를 결정하는 세목 선정, 세율 및 배분 등은 각 이슈별로 중요한 사안이나 본 연구에서는 현재 논의되고 있는 사안을 중심으로 살펴보고자 하였다. 지방소비세의 실행방식에 있어서는 논의되고 있는 방식에 따른 지역간 세수효과결과를 제시함으로써 도입여부를 검토할 수 있는 근거로 삼고자 하였으며, 지방소득세수 효과와 비교하여 그 차이를 보여주고자 하였다.

참고문헌

- 곽채기, 『지역에서 창출·생성된 세원의 지방세화 방안』, 『地方稅』, 2001년 제3호(통권65호).
- 김대영, 『지방소비세 도입의 실천방안』, 『地方稅』, 2000년 제5호(통권 61호).
- 김정훈, 『국세 지방세 조정방안』, 한국조세연구원, 2002.
- _____, 『지방재정의 현황과 정책과제』, 『조세 및 지방재정구조개혁의 방향』, 개원 8주년기념심포지움, 한국조세연구원, 2000. 9. 15.
- _____, 『지방소비세 도입방안 : 물품소비를 중심으로』, 『地方稅』, 1996년 제4호.
- 김유찬, 『독일의 재정』, 한국조세연구원, 1997.
- 라휘문, 『지방소득세 도입방안』, 한국지방행정연구원, 1998.
- 성명재·박형수·전병목·박기백·김현아, 『우리나라 중장기 건전 재정 운영을 위한 연구 : 세입·세출 추계를 통한 중기재정 전망 및 정책과제』, 한국조세연구원, 2003.
- _____. 박노욱, 『지방세 세목별 세수추계에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2003 발간예정.
- 안종석·김현아, 『국세와 지방세의 조정에 대한 연구』, 한국조세연구원, 2003.
- _____. 박정수, 『중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1996.

- 안종석, 『재정의 지방분권화 : 남미국가들 및 미국 캘리포니아 주의 사례와 시사점』, 한국조세연구원, 2002.
- 오연천, 『지방소비세제 도입의 당위성과 기본 방향』, 『地方稅』, 2000년 제5호(통권 61호).
- 원윤희, 『지방소비세의 도입방안에 관한 연구』, 『地方稅』, 1995년 제2호.
- 유경문, 『지방소비세의 도입방안』, 『地方稅』, 2002년 제1호(통권 69호).
- 이영희, 『부가가치세 일부의 지방이양을 통한 지방소비세 도입방안』, 『地方稅』, 2001년 제2호(통권 64호).
- _____ · 김대영, 『지방의 자주재원 확충방안 : 지방소비세를 중심으로』, 한국지방자치학회 발표논문, 2003. 8. 22.
- 이창균 외, 『주요 선진국의 지방재정제도 비교연구』, 한국지방행정연구원, 2002.
- 이필우, 『지방소비세제 도입의 기본방향』, 『地方稅』, 1999년 제4호(통권 54호).
- 최명근, 『지방소비세 도입의 필요성과 그 구상』, 『地方稅』, 2001년 제5호(통권 67호).
- 행정자치부, 『2003 지방자치단체 예산개요』, 2003.
- 金子 勝, 『지방분권과 이론에 관한 비판적 고찰』, 『재정논집』, 제11집 제2호, 한국재정학회, 1996년 12월.
- 神野直彦, 佐藤 振 외, 『지방소비세의 고찰』, 『地方消費稅』, 財團法人 地方財務協會, 1998.
- 特田信樹, 『부가가치세의 정부간할당: 국제비교의 시점부터』, 東京大學 大學院經濟學研究科, 2001년 5월.

- Alan Peacock, and Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* Oxford Oxford University Press, 1961.
- Besley, Timothy and S. Coate., “Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach,” *Journal of Public Economics* 87, December 2003. pp. 2,611~2,637.
- Bird, Richard M., “Threading The Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization,” *Symposium on Fiscal Decentralization*, 1993, pp. 207~227.
- _____ and Pierre Pascal Gendron, “Dual VATs and Cross-Border Trade : Two Problems, One Solution?,” *International Tax and Public Finance* 5, 1998, pp. 429~442.
- _____ and Vito Tanzi, “Rethinking Subnational Taxes : A New Look at Tax Assignment,” IMF Working paper, International Monetary Fund, December 1999.
- Browning, E. K. and Liqun Liu, “The Optimal Supply of Public Goods and the Distortionary Cost of Taxation: Comment,” *National Tax Journal*, Vol.LI, No.1, 1998.
- Brueckner, J. K. and H. Kim, “Land Markets in the Harris-Todaro Model: A New Factor Equilibrating Rural-Urban Migration,” *Journal of Regional science* 41, No. 3, August 2001.
- Charles Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, 64, October 1956, pp. 416~424.
- Cnossen, Sijbren, “Interjurisdictional Coordination of Sales Tax,”

- Value Added Taxation in Developing Countries*, Washington, DC : The World Bank, 1990, pp. 43~57.
- _____, "Glocal Trends and Issues in Value Added Taxation," *International Tax and Public Finance* 5, 1998, pp. 399~428.
- _____ and C. S. Shoup, "Coordination of Value Added Tax," in S.Cnossen(ed.), *Tax Coordination in the European Community*, Kluwer, Deventer, 1987.
- de Valk, Peter., "State, Decentralization and Participation," in *Decentralizing for Participatory Planning?*, P de Valk and K Wekwete Aldershot Avebury, 1990.
- Diana. Conyers, "Centralization and Development Planning a Comparative Perspective" in *Decentralizing for Participatory Planning?*, (ed) p de Valk and K Wekwete Aldershot Avebury, 1990.
- Dye, R. E. and Therese J. McGuire, "Growth and Variability of State Individual Income and General Sales Taxes," *National Tax Journal*, Vol. XLIV, No. 1, 1991, pp. 55~66.
- Feldstein, M., "How Big Should Government Be?," *National Tax Journal*, Vol. L No. 2, 1997.
- _____, "The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income : A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act," *Journal of Political Economy*, Vol.103, No.3, 1995.
- Fox, William F. and Charles Campbell, "Stability of the State Sales Tax Income Elasticity," *National Tax Journal*, Vol. 37. No. 2, June 1984, pp. 201~212.
- Fox, William F. and Matthew Murray, "Economic Aspects of Taxing Services," *National Tax Journal*, Vol. 41, No. 1

- March 1988, pp. 19~36.
- Gendron, P. P., and Jack M. Mintz and Thomas A. Wilson, "VAT Harmonization in Canada: Recent Developments and the Need for Flexibility," *VAT MONITOR*, Vol.7, No.6, November/December 1996.
- Kaplow, Louis, "The Optimal Supply of Public Goods and the Distortionary Cost of Taxation," *National Tax Journal*, Vol.XLIX, No.4, 1996.
- Keen, M. and Stephen Smith, "The Future of Value Added Tax in the European Union," *Economic Policy* 23, October 1996.
- Ladd, Helen and Dana Weist, "General Sales Taxes," in Therese J. McGuire and Dana Wolfe Naimark (eds), *State and Local Finance for the 1990s: A Case Study of Arizona*, Arizona State University, Tempe, Arizona, 1991.
- Legler, John B. and Perry Shapiro, "The Responsiveness of State Tax Revenue to Economic Growth," *National Tax Journal*, Vol 21, No. 1 March 1968, pp. 46~56.
- Mclure, C. E. Jr., "The Tax Assignment Problem : Ruminations on How Theory and Practice Depend on History," *National Tax Journal*, Vol. LIV, No. 2, 1997, pp. 339~363.
- _____, "Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy", *Bulletin for International Documentation*, Vol.54, No.12, Dec. 2000.
- _____, "The Revenue Assignment Problem : Ends, Means, and Constraints," *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 9(4), Winter 1998, pp. 652~683.

- _____, "Electronic Commerce and the Tax Assignment Problem ; Preserving State Sovereignty in a Digital World," *State Tax Notes*, April 1998.
- Musgrave, Richard A., "Who Should Tax, Where, and What?," In *Tax Assignment in Federal Countries*, (ed) Charles E. McLure, Jr., 2~19. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, 1983.
- Oates, Wallace E., "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, Vol.37, Sep.1999, pp. 1120~1149.
- _____, "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal* 46, No.2, June 1993.
- _____, and Robert M. Schwab, "Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?," *Journal of Public Economics* 35, North Holland, 1988, pp. 333~354.
- _____, "Federalism and Government Finance," in J.M. Quigley and Smolensky (eds.), *Modern Public Finance*, Cambridge : Harvard University Press, 1994, pp. 126~151.
- OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 2002
- Prud'homme, Remy, "On the Dangers of Decentralization," *The World Bank Observer*, August 1995, pp. 201~220.
- Roy W. Bahl and Johannes F. Linn., *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford Oxford University Press, 1992.
- Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations," WPS 726, World Bank, Washington, D. C. : Country Economics Department.

- Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism* New York Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Werner W. Pommerehne, "Quantitative Aspects of Federalism a Study of Six Countries," in *The Political Economy of Fiscal Federalism*, (ed) W. Oates Lexington, MA DC Heath, 1977, pp. 275~355.
- White, Fred C., "Trade-Off in Growth and Stability in State Taxes," *National Tax Journal*, Vol. 36, No. 1, March 1983, pp. 103~114.
- Wilford, Walton Terry, "State Tax Stability Criteria and the Revenue-Income Elasticity Coefficient Reconsidered," *National Tax Journal*, Vol 18, No. 3, September 1965, pp. 304~312.
- Williams, William V., Robert M. Anderson, David O. Froehle, and Kay L. Lamb, "The Stability, Growth and Stabilizing Influence of State Taxes," *National Tax Journal*, Vol. 26, No. 2 June 1973, pp. 267~273.

<국문요약>

지방소비세 · 지방소득세제 도입 여부에 관한 연구

김현아

본 보고서는 국세를 지방세로 이양한다는 전제하에서 가능한 지방세원화 방안을 검토해보고자 한다. 우선, 현재 논의되고 있는 이슈별 논거의 타당성 및 필요성에 따른 지방소비세 및 지방소득세 도입 여부를 검증해보고자 한다. 논거들을 단계적으로 요약해보면 첫째, 지방세수 도입을 통한 지방재정 확충이다. 논리적 근거로는 지방정부의 과세자주권 확보, 지방세의 신장성 및 안정성 확보, 중앙의 기능 이양에 따른 재정수요 증가 등으로 보여주고자 한다. 둘째 그렇다면 과연 어떠한 세목을 지방으로 이양할 것인가. 중앙정부와 지방정부의 기능으로 볼 때, 중앙정부는 조세의 소득 재분배를 담당하는 것이, 지방정부는 응징과세를 통한 재원으로 효율적인 지방공공재를 공급하는 것이 바람직하다. 또한 지역간 세수격차 완화를 위한 면에서도 소비과세 이양을 통한 지방의 세수구조 재편성을 제안한다.

본 보고서는 이론적인 모형을 이용하여 지방소비세 확충의 근거를 제시해보고자 한다. 이전재원이 아닌 자체세입을 통한 자주재원이어야 하는 이론적인 근거는 아직까지 선행연구에서도 제시된 바가 없기에 모형부분은 본 연구의 가장 큰 의의라고 보여진다. 그 밖에 분권의 필요성, 국세 지방세 배분 관련 선행연구에서 지방정부의 일반 소비세수 권한의 문헌적인 근거를 살펴보고자 한다. 다른 나라 지방정부의 소비과세 사례를 살펴봄으로써

향후 우리나라 지방정부가 고려해야 하는 바를 제시하고 있다. 마지막으로 시뮬레이션을 통하여 각 경우에 따른 자치단체별 세 수효과를 제시하고 있으며, 그 중에서도 ‘최종소비지출’을 소비의 배분기준일 때 지역간 세수격차가 완화될 수 있음을 결론으로 보여주고 있다.

<ABSTRACT>

Local Consumption Tax and Local Income Tax in Korea

Hyun-A Kim

The purpose of this paper is to investigate whether local consumption tax(LCT) and local income tax(LIT) could be imposed on and then, if possible, how it should be applied in Korea. There is considerable dispute in both literature and administer in part. The local tax system in Korea is strongly rely on property-based taxes, which means that local governments have a limited revenue-raising capacity compared to that of the central government. In that case, property-based taxes do not easily supplement local tax revenue, because of their non-elastic features of property itself. So, there have been several trials to introduce LCT and LIT in Korea. At the same time, decentralization should be also considered.

This paper attempts to address main issue and theoretical model for LCT. In the respect of efficiency, the model explains LCT provides jurisdiction with local public goods. The intuitive result of this model contributes LCT literature. In addition, simulation analysis shows that 'final consumption expenditure' might be one of the most possible index for local consumption expenditure.

<著者略歷>

金顯娥

慶熙大學校 經濟學科 卒業
美國 Illinois大 經濟學 博士
現, 韓國租稅研究院 專門研究委員

政策報告書 03-06

지방소비세·지방소득세제 도입 여부에 관한 연구

2003年 12月 26日 印刷

2003年 12月 31日 發行

著者 金顯娥

發行人 宋大熙

發行處 韓國租稅研究院

138-774 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및
印刷 (주) 천 세

© 韓國租稅研究院 2003

ISBN 89-8191-252-1

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원