

지방소비세의 도입방향

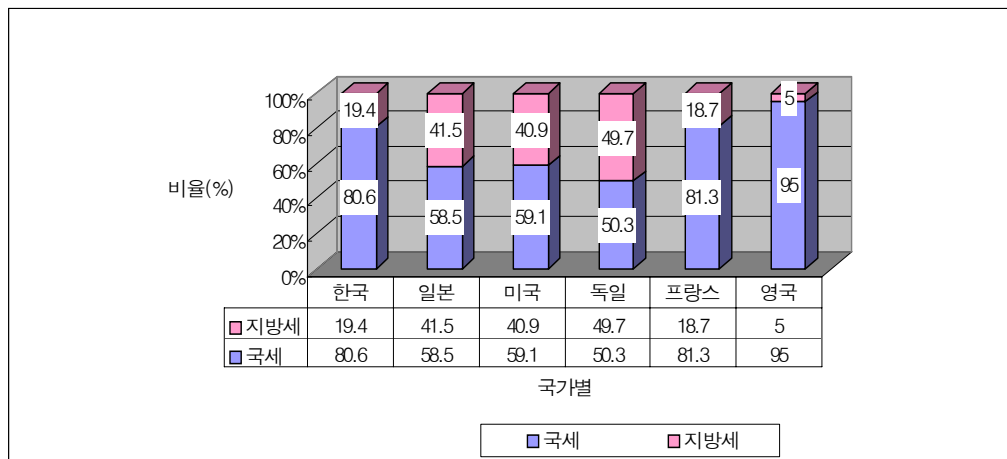
지방소비세 도입의 필요성

- 우리나라의 경우 지방자치제도가 실시된 지 10여년이 지났으나 자치의 성공적인 정착을 위해 필수적인 자주재정력이 아직도 매우 취약한 실정임
 - 자치단체의 평균 재정자립도는 1992년 69.9%, 1996년 62.2%, 2002년에는 54.6%로 오히려 감소하는 추세를 보임
 - 자치단체 자주재원의 핵심인 지방세의 비중을 살펴보면, 지방자치 도입 직후인 1992년에 국세 대 지방세의 배분비율은 81 대 19이며 2002년에도 80.6 대 19.4로 여전히 지방세의 비중이 낮은 실정임
- 한편으로 지방자치의 본격적인 실시로 인해 자치단체가 제공해야 하는 공공서비스에 대한 수요는 지속적으로 증가해왔으며, 특히 분권화의 이행은 더 많은 재정수요를 유발할 것으로 보임
- 중앙정부는 지방정부의 재정적 어려움을 해소하기 위해 지방교부세율의 인상(2000년 내국세의 15%로 인상)을 통해 자치단체의 재정을 확충하였으나, 근본적인 자치단체의 재정적 자주성을 확보할 수 있는 수준에는 이르지 못하고 있음
- 이와 같이 자치단체 재정운영의 자율성이 극히 제한된 상황에서 지방재정을 확충하기 위해서는 국가와 지방간 자원배분의 근본적인 변화가 필요하며 이에 대한 논의가 진행되고 있음
 - 다양한 논의 중에서 지방재정 규모를 증대시키면서 자주재원을 확충할 수 있는 방안으로 지방소비세 제도 도입의 필요성이 대두되고 있음

[표 1] 연도별 재정자립도 추이 (당초예산)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
1992	69.6	98.5	49.0	74.7	29.3	51.2
1993	68.0	98.6	51.7	70.3	27.5	53.7
1994	63.9	98.1	46.8	63.6	24.5	53.2
1995	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996	62.2	98.0	43.1	53.4	22.5	53.0
1997	63.0	98.1	42.5	53.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	88.1	38.3	52.0	23.4	52.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	84.8	35.2	49.6	21.0	45.0
2002	54.6	79.8	34.6	47.5	19.1	46.0

주: 재정자립도 = [(지방세 + 세외수입) / 일반회계 총계규모] × 100
 자료: 행정자치부, 지방자치단체 재정자립도, 2002

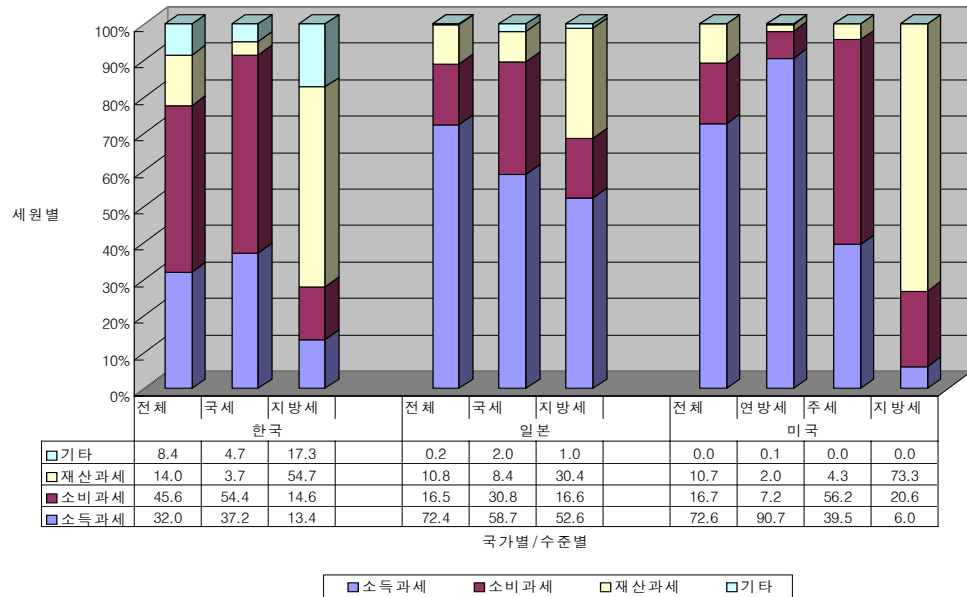


주: 한국은 2002년 예산기준, 일본과 미국은 1999년 기준
 자료: 조세개요, 재정경제부, 2002

[그림 1] OECD 국가의 국세·지방세 비율 비교

우리나라 소비과세 현황

- 소비세는 모든 재화나 용역에 일률적으로 부과하는 일반소비세와 특정한 재화나 용역에 선별적으로 부과하는 개별소비세로 나누어 볼 수 있음
- 현행 지방세 중 소비세의 성격을 가지는 세목으로는 특별·광역시 및 도에서 부과하는 레저세(이전의 경주·마권세), 시·군 및 특별·광역시세인 도축세, 주행세, 담배소비세 등이며 이들은 모두 개별소비세임
 - 2001년 징수액은 약 3조9천억원으로 지방세 총액의 14.6%를 차지해 그 비중이 미미하며, 지방세의 대부분은 상대적으로 세수의 신장성이 낮은 재산과세로 구성
 - 지방세 총액에서 차지하는 비중이 일본보다는 약간 낮은 상태이며 미국, 특히 주정부의 소비과세 활용도를 고려할 때 현저하게 낮은 것으로 나타남
- 소비과세는 중앙에 집중되어 있으며, 소비세가 국세에서 차지하는 비중은 약 54%로 소득세를 능가하고 있음
 - 국세의 소비과세 중 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 부가가치세로 국세 총액의 27%를 차지함
 - 부가가치세는 유럽에서 발전된 일반소비세의 일종으로 생산 및 분배의 각 단계에서 재화 및 용역에 부가되는 가치에 과세되는 조세임
- 이와 같이 우리나라 지방소비과세는 지방세 총액에서 차지하는 비중이 매우 낮고 소비과세의 대부분이 국세로 귀속되어 있으며, 지방세의 경우 개별소비세의 성격을 지녀 세원의 보편성 및 세수의 안정성이 떨어진다고 볼 수 있음



주: 우리나라의 경우 2001년 징세실적, 미국·일본은 '98년 자료사용
 자료: 조세개요, 재정경제부, 2002; Revenue Statistics, OECD, 1999

[그림 2] OECD 국가의 국세·지방세 세원별 세수구조

지방소비세 제도 도입방안

- 현재 지방자치단체의 자주재정 확충방안으로 지방소비세 제도의 도입이 논의되고 있는 이유는 다음과 같이 정리될 수 있음
 - 자주재원 확충: 우리의 지방세 구조가 경직적인 재산과세 위주여서 새로운 지방재정수요에 대응하는데 어려움이 있기 때문에 소비 및 소득과세의 도입이 논의되고 있는바, 직접세보다는 소비세의 경우가 조세 저항이 적고 세수의 안정성이나 신장성이 크다고 봄
 - 과세균형의 확보: 조세부담의 공평성을 도모하기 위해서 소득, 소비 및 재산 등의 과세기반의 균형있는 배분이 필요한데, 우리나라의 경우 소비과세의 국세비중이 높기 때문에 국세 중 소비세원의 지방으로의 이양이 필요하다고 봄

- 응익원칙 구현: 지역경제활동과 관련된 지역의 공공서비스나 시설물 등을 이용하여 발생하는 세원의 경우에는 지방재정에 귀속되어야 함에도 불구하고 지역경제활동의 결과가 대부분 국세로 귀속되고 있어 응익성의 원칙에 어긋난다고 봄

- 이상과 같은 이유로 지방소비세 도입의 당위성이 강조되고 있으며 이에 따라 논의되고 있는 대안들을 소개하면 다음과 같음
 - 지방소비과세의 개편: 일부 세목의 국세이양 및 세목교환, 지방소비과세의 통합, 광역과 기초자치단체간의 세목 교환 등이 논의됨
 - 조세체계의 합리화에 어느 정도 기여할 수 있으나 자주재원 확충이라는 지방소비세 도입의 기본적인 전제를 충족시킨다고 볼 수는 없으며 오히려 징세행정의 복잡성을 초래할 수도 있음
 - 새로운 세목의 발굴: 미국의 판매세(sales tax)와 같이 자치단체가 과세권을 가지고 지역경제활동과 관련된 소비 및 거래행위에 대하여 새로운 세목을 도입하자는 것임
 - 보편성을 지닌 새로운 세목을 발굴하기가 어렵고, 복잡한 개별과세 체계로 인한 효율성의 손실을 초래할 수 있으며 조세법률주의로 인해 법·제도적 측면에서도 도입가능성이 희박한 것으로 간주됨
 - 국세의 이양: 국세인 부가가치세나 특별소비세의 일부를 지방으로 이양하자는 것으로, 지역성이 강한 세목을 지방으로 이양하는 방안과 부가가치세액의 일부를 일정한 기준에 따라 배분하는 부가가치세의 공동세화 방안을 들 수 있음
 - 일부 세목을 지방세화 하는 경우 조세행정 복잡화로 징수행정비용이 증가할 수 있고 지역 간의 세수격차가 더욱 심해질 수 있기 때문에 부가가치세의 일정비율을 지방세원화 하여 중앙정부와 광역자치단체가 동일세원을 공유하는 방법으로 의견이 수렴되고 있음

기대효과 및 도입방향

- 지방의 자주재정확충을 위한 방안으로 지방소비세의 도입이 논의되고 있으며, 부가가치세의 일부를 지방으로 이양하는 방안에 대해 어느 정도 합의가 이루어지고 있는 상황임
 - 2000년 징세액을 기준으로 보면 국세 대 지방세의 비중은 89.9 대 18.1이었으나 부가가치세액(23.2 조원)의 10%를 지방으로 이양하면 그 비율은 79.8 대 20.2로 지방세의 비중이 약간 증가하여 자주재원 확충 효과는 있는 것으로 평가됨
- 그렇지만 공유방안이나 배분기준에 대해서는 이견이 나타나고 있는바 배분방안 중 부가가치세액의 일부를 징세지원칙에 따라 배분할 경우 현 세수분포의 지역적 불균형은 거의 변하지 않을 것으로 예상
 - 그러나 부가가치세를 지방으로 이양할 경우 내국세 총액의 감소로 인해 교부세액의 감소가 나타날 것이므로 지역별 이전재원의 의존도에 따라 총수입액의 격차가 나타날 가능성은 배제할 수 없으며, 이는 재정조정제도의 보완을 통하여 해결할 수도 있을 것임
 - 또한 서울과 같이 인구가 과밀한 대도시에서 추가로 나타나는 환경악화, 교통체증 등의 문제해결에 소요되는 재원도 고려해야 할 것인바 지방교부세 산정 시 이용되는 기준재정수요 측정에 이러한 교란요인을 반영할 필요가 있음
- 결론적으로 지방소비세 도입은 지역경제활동의 비용과 편익이 연계될 수 있는 방향에서 추진되어야 할 것으로 판단함

허명순 · 서울시정개발연구원 부연구위원
mhur@sdi.re.kr