

세무와회계저널
제7권 제2호 2006년 6월 pp.9~34
한국세무학회

담배소비세 대체세원의 최적배분을 위한 배분지표 개발방안*

서희열** · 심충진***

<요 약>

최근 담배가 인체에 미치는 악영향으로 인하여 금연운동이 확산되고 있다. 우리나라도 국가적인 차원에서 국민의 건강에 엄청난 해독을 끼치는 담배에 대한 제조및판매가 금지될 경우 파생될 수 있는 문제점에 대한 검토가 필요한 시점이라고 본다. 만약, 담배의 제조및판매가 금지될 경우 지방자치단체는 담배소비세 및 관련 지방교육세 만큼의 세수가 부족할 것이다. 따라서 담배산업이 소멸될 경우 담배소비세 관점에서 각 지방자치단체별로 담배소비세와 관련 지방교육세의 대체세원의 개발이 필요하다.

따라서, 본 연구의 목적은 첫째, 담배소비세와 관련된 지방교육세의 현황을 파악하고 둘째, 담배소비세와 관련 지방교육세의 대체세원 개발방안으로 세원공동 이용방식에 의한 지방소비세 제도 도입시 각 지방자치단체에 담배소비세 대체세원을 배분하기 위한 배분지표를 개발하는데 있다.

본 연구의 실증분석에 의하면 부가가치세인 부가가치세액을 이용한 세원공동 이용방식에 의한 지방소비세의 신설로 충당된 담배소비세의 대체세원을 어떻게 각 지방자치단체에 배분할 것인지가 핵심이다. 담배소비세의 대체세원으로 충당된 세원을 배분하기 위한 배분기준을 찾아야 하는데 그것이 바로 「배분지표」 개발인 것이다. 부가가치세액의 일정금액을 어떤 배분기준에 의하여 해당 지방자치단체에 배분할 것인지를 우선적으로 결정해야 한다. 구체적으로 그 배분기준은 담배소비세의 각 지역별 세수 비중과 일치되어야 한다. 일반적으로 적용할 수 있는 배분기준으로 ①부가가치세액, ②업종별 부가가치세액, ③부가가치세 과세표준, ④업종별 부가가치세 과세표준 등 부가가치세 관련 지표들을 사용할 수 있다.

연구결과에 의하면 세원 공동 이용방식에 의한 지방소비세를 신설할 경우 서비스업 중 간이과세자의 부가가치세액 기준 또는 소매업 전체 과세표준 기준으로 각 지방자치단체에 부가가치세액의 일정 금액을 배부하면 추정오차율(PE)이 가장 낮으므로 담배소비세와 관련된 지방세는 완전히 보전될 수 있다.

세원 공동 이용방식에 의한 지방소비세가 신설되기 위해서는 부가가치세의 세율인상, 부가가치세의 세율 인하와 동시에 지방소비세 세율의 신설 등 여러 가지 전제조건이 충족되어야 하는 한계점이 있다.

<주제어> 담배소비세, 배분지표, 지방소비세, 세원공동 이용방식, 추정오차율

* 2005년 조세법관련학회 연합학술대회에서 여러 대안제시와 토론을 맡아주신 숙명여대 박종성교수님께 감사를 드리며, 심사과정에서 좋은 논문이 될 수 있도록 세심한 지적을 제시해 주신 익명의 심사위원께 감사를 드립니다.

** 강남대학교 세무학부 교수, suhhy@kangnam.ac.kr, 031-280-3810, 제1저자

*** 건국대학교 경영대학 조교수, chjshim@konkuk.ac.kr, 02-2049-6049, 공동저자(교신저자)

논문접수일 : 2006년 1월

게재확정일 : 2006년 4월

I. 서 론

최근 금연운동의 확산과 금연구역이 법으로 정해져 흡연자들에게는 여간한 고통이 아니다. 미국 기업에서는 담배를 피우는 사람은 인사고과에서 불리한 점수를 받기도 한다. 담배로 인해 건강이 나빠지면 일의 능률이 떨어지기 때문이다. 그러나 많은 사람들이 담배의 해독을 알면서도 담배를 끊지 못하고 있다.

사실 담배연기는 사람들이 섭취하여서는 안 되는 청산가스, 비소, 페놀, 등을 포함한 69종의 발암물질과 4천여 가지의 독성 화학물질이 포함되어 있으며, 암 발생의 20%, 암사망의 30%가 담배 때문이다. 담배는 대마초보다 중독성이 강해 아편 정도의 중독성을 갖는 마약인 것이다. 담배 포장지에 ‘흡연은 폐암 등 각종 질병의 원인이 되며 특히 임산부와 청소년의 건강에 해롭습니다’라고 쓰여졌으며 현재는 ‘건강을 해치는 담배 그래도 피우시겠습니까?’ 라고 적혀있다. 국민에게 각종 질병을 일으켜 많은 국민들을 사망하게 하는 독성 발암물질이며, 중독성이 강한 담배에 대한 파생적 연구가 필요하다.

이제는 우리나라도 국가적인 차원에서 이렇게 국민의 건강에 엄청난 해독을 끼치는 담배의 제조 및 판매를 금지할 것인지에 대한 논의를 해야 될 시점이 도래 한 것이다. 국립암센터가 중심으로 담배의 폐해에 대한 논의는 활발히 진행되고 있으며 담배 제조 및 매매를 금지하는 ‘담배제조및매매금지를위한법률¹⁾’이 제정되면, 우리 사회에 미치는 영향은 클 것으로 본다(국립암센터 2005). 그 중에서 담배소비세 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

담배소비세 관점에서 보면, 담배와 관련된 담배소비세 및 관련 지방교육세는 지방자치단체에 귀속되므로 ‘담배제조및매매금지를위한법률’이 제정될 경우 또는 최근 담배의 소비가 감소²⁾되는 경향이 있어 향후 담배소비세의 감소로 인하여 지방자치단체는 담배소비세와 관련된 지방교육세 만큼의 세수가 부족할 것이다. 지방자치단체는 중앙정부로부터 지방교부세를 수령하지만 여전히 지방재정은 어려운 실정이다. 따라서, 담배산업이 소멸될 때 담배소비세 관점에서 보면, 담배와 관련된 지방세의 세원이 없어져서 지방재정은 그 만큼 어려울 것으로 판단되므로 담배소비세와 관련 지방교육세의 대체세원 개발이 필요하다.

이에 본 논문은 담배제조및매매금지법률이 시행될 경우 담배소비세와 관련 지방교육세의 세수누락은 불 보듯 뻔하다. 따라서, 담배소비세 및 관련 지방교육세의 현황을 파악하고 담배소비세 및 관련 지방세 세수의 누락을 보전하기 위한 대안을 제시하고자 한다.

따라서, 연구의 범위는 첫째, 담배소비세와 관련 지방교육세의 현황을 파악한다. 둘째, 담배소비세와 관련 지방교육세의 대체 세원 개발 방안으로 세원공동 이용방식에 의한 지방소비세 제도 도입 시 각 지방자치단체에 담배소비세 대체세원을 배분하기 위한 배분지표를 개발하는 것이다.

연구의 목적을 달성하기 위하여 서론에 이어 제Ⅱ장에서는 담배와 관련된 지방세 세원 현황을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 지방소비세 및 담배제조및매매금지시 발생될 수 있는 주제에 대한 선행연구를 기술한다. 제Ⅳ장에서는 지방소비세에 의한 담배소비세 대체세원 개발시 각 지방자치단체에 어

1) 10년 후 시행될 ‘담배제조및매매등의금지에관한법률(안)’이 2006년 2월 22일 국회에 입법청원된 사실도 있다.

2) KT&G의 자료에 의하면 2000년도에 95,076백만 개비 판매에서 2003년도에는 74,385백만 개비로 감소됨

떻게 배분할 것인지에 대한 배분기준을 위한 배분지표를 개발한다. 마지막으로 제V장에서는 연구 결과 및 한계점을 결론으로 기술한다.

II. 담배와 관련된 지방세 세원 현황

1. 담배소비세의 의의

담배소비세는 1989년부터 지방세로 도입되어 시·군·구의 독립세로 과세하게 되었다. 담배소비세는 원래 국가수입으로 되던 전매익금이었는데 1984년 초에 농민의 세부담 경감을 위하여 농지세기초공제를 대폭 인상함에 따라 지방자치단체 재정수입의 감소를 보전하기 위하여 도입된 것이다. 종전에는 이러한 전매익금에 대한 일부를 담배판매세로 과세하여 왔으나 지방자치를 대비한 지방자치단체의 재원확충을 목적으로 전매익금 중 담배에 대한 모든 부분을 담배소비세로 흡수하여 현재와 같은 형태로 운영되고 있다.³⁾

2. 과세대상

과세대상을 보면 흡연용 담배는 제1종 궐련, 제2종 파이프 담배, 제3종 엽궐련, 제4종 각련을 말하며 씹는 담배와 냄새맡는 담배가 있다.

3. 과세표준과 세율

담배소비세의 과세표준은 담배의 개비수 또는 종량에 의하며 담배소비세의 세율은 지방세법에서 세율과 동 세율의 조정률(100분의 30)을 정하고, 필요시 지방세법시행령으로 세율을 조정할 수 있도록 하고 있다. 2004년 12월 30일 현재 개정내용을 반영한 내역은 다음과 같다.

가. 흡연용 담배

- ① 제1종 궐련은 20개비당 641원으로 하되, 판매가격이 200원 이하인 궐련은 20개비당 40원으로 한다. 그러므로 판매가격이 200원을 초과하는 궐련은 가격에 관계없이 20개비당 510원의 담배소비세를 납부해야 한다는 것이다.
- ② 제2종 파이프담배는 50그램 당 1,150원의 담배소비세를 납부하여야 한다.

3) 담배소비세는 지방자치에 대비한 자치단체의 재원확충과 국세와 지방세의 세원재조정의 일환으로 담배 관련 세원을 전부 지방으로 이양한 것이다. 이러한 국세의 지방세 이양의 결정적인 원인은 국제간의 담배통상협약(1988.5.3~5.6 제6차 한미담배협상실무회의에서 현행 담배소비세의 근간이 되는 한미담배양해록이 합의됨)이 제공하였으며 이때에 현재의 종량세체제와 수입관세율을 영(0)으로 하는 등의 체제가 갖추어졌다.

③ 제3종 엽결련은 50그램 당 3,270원의 담배소비세를 납부하여야 한다.

④ 제4종 각련은 50그램 당 1,150원의 담배소비세를 납부하여야 한다.

나. 씹는 담배

50그램 당 1,310원의 담배소비세를 납부하여야 한다.

다. 냄새맡는 담배

50그램 당 820원의 담배소비세를 납부하여야 한다.

4. 자치단체별 · 세목별 징수실적(2003년도 기준)

2003년도 각 지방자치단체는 담배소비세에 대하여 시도세 합계 1조 1,433억 4,600만원, 시세 합계 9,650억 2,400만원, 군세 합계 2,759억 9,100만원의 징수실적을 기록하고 있다.구체적인 각 자치단체별 · 세목별 2003년도 징수실적은 <표 1>과 같다.

<표 1> 자치단체별 · 세목별 징수실적

(단위 : 백만원)

구 분	시도세 합계	시세 합계	군세 합계
취 득 세	5,503,868	—	—
등 록 세	7,549,975	—	—
면 허 세	64,974	—	—
레 저 세	895,907	—	—
공동시설세	410,915	—	—
지역개발세	103,382	—	—
지방교육세	4,009,287	—	—
주 민 세	2,622,020	1,609,546	326,629
재 산 세	460,143	377,112	66,142
자 동 차 세	853,697	764,454	160,152
농업소득세	36	875	2,758
도 축 세	8,063	23,473	12,539
담배소비세	1,143,346	965,024	275,991
종합토지세	899,353	573,605	129,655
주 행 세	642,155	503,130	120,503
도시계획세	593,184	366,214	39,083
사 업 소 세	267,506	216,346	40,899
과년도수입	395,594	113,696	22,712
합 계	26,423,405	5,513,475	1,197,064

(주) 행정자치부 『지방세정연감 2004년』, 2003년도 자료 참조

5. 지방세의 세수 비중

2003년도 지방세의 세수 비중을 살펴보면, 거래과세 39.38%, 보유과세 17.16%, 소득과세 15.34%, 소비과세 13.84% 및 기타 14.20%로 분포되어 있는 것을 알 수 있다. 특히 담배소비세는 전체 지방세 중 7.19%의 세수 비중을 차지하고 있다. 구체적인 지방세의 세수 비중은 <표 2>와 같다.

<표 2> 지방세의 세수 비중

(단위 : 백만원, %)

연 도 항 목	2002년도		2003년도	
	금액	비율	금액	비율
지방세 계	31,525,744	100.0	33,132,943	100.0
재산과세				
거래과세	12,782,682	40.54	13,052,843	39.38
취득세	5,278,226	16.74	5,502,868	16.60
등록세	7,504,456	23.80	7,549,975	22.78
보유과세	5,242,632	16.60	5,693,710	17.16
종합토지세	1,405,680	4.45	1,602,613	4.83
재산세	817,549	2.59	903,397	2.72
도시계획세	893,751	2.83	998,482	3.01
공동시설세	374,932	1.18	410,915	1.24
자동차세	1,750,720	5.55	1,778,303	5.36
소득과세	4,373,338	13.86	5,086,614	15.34
주민세	3,897,536	12.36	4,558,195	13.75
농지세	2,708	0	3,669	0.01
사업소세	473,094	1.50	524,750	1.58
소비과세	4,427,379	14.02	4,590,130	13.84
담배소비세	2,237,806	7.09	2,384,361	7.19
도축세	48,524	0.15	44,074	0.13
레저세	1,077,663	3.41	895,907	2.70
주행세	1,063,386	3.37	1,265,788	3.82
기타	4,699,440	14.89	4,709,646	14.20
면허세	63,030	0.19	64,974	0.19
지역개발세	95,145	0.30	103,382	0.31
과년도수입	584,757	1.85	532,003	1.60
지방교육세	3,956,508	12.55	4,009,287	12.10

(주) 행정자치부 『지방세정연감 2004년』, 각 연도 자료 참조

6. 각 시도별 담배소비세 현황

<표 3>을 보면 서울특별시 5,521억 7,400만원으로 가장 많은 담배소비세를 징수하고 있으며, 경기도가 4,534억 3,000만원, 부산광역시가 1,810억 1,100만원을 징수하였다. 반면, 제주도는 323억 900만원의 담배소득세를 징수한 것을 알 수 있다. 특이한 것은 담배소비세는 부과액 전체가 징수되고 있다. 담배소비세의 각 시도별 부과액 및 징수액 현황은 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 각 시도별 담배소비세 현황(2003년도 기준)

(단위 : 백만원, %)

시 도 별	부과액	징수액	징수율
서울	552,174	552,174	100%
지방계	1,832,186	1,832,186	100%
부산	181,011	181,011	100%
대구	119,982	119,982	100%
인천	127,667	127,667	100%
광주	62,727	62,727	100%
대전	67,768	67,768	100%
울산	56,115	56,115	100%
경기	453,430	453,430	100%
강원	88,435	88,435	100%
충북	77,207	77,207	100%
충남	97,560	97,560	100%
전북	82,792	82,792	100%
전남	87,189	87,189	100%
경북	137,373	137,373	100%
경남	160,614	160,614	100%
제주	32,309	32,309	100%
총 합 계	2,384,360	2,384,360	100%

(주) 행정자치부 『지방세정연감 2004년』, 각 연도 자료 참조

구성비는 전체 지방세 중 개별 세목이 차지하는 비중을 의미함.

III. 선행연구

지방소비세 및 담배제조및매매금지와 관련된 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다.

김진수 등(1995)의 연구에서는 담배소비세 부담의 역진성과 담배 소비의 고급화 추세를 감안하여 순수한 종가세나 다단계 종량세 또는 종가세와 종량세의 혼합체계로의 개편이 이루어지는 경우 보다 장기적인 대안으로 세원의 공동이용방식을 활용하여 지방양여금화하는 방안을 채택하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 이는 전매익금이 지방세로 전환되기까지의 취지를 가장 잘 살릴 수 있도록 징세지(徵稅地)주의와 재정조정제도적인 측면을 혼합하여 활용할 경우 정치적인 실현가능성(political feasibility)의 차원에서도 설득력이 있는 방안으로 제시하였다. 특히, 한국담배인삼공사(현재, KT&G)가 민영화되고 제조시장에 경쟁이 허용될 것으로 전망되는 머지않은 장래의 징수절차의 개편(국가에서 징수하는 안)을 염두에 둘 때 장기적인 개편방안인 세원의 공동이용방식의 활용이 더욱 바람직할 것이라고 주장하고 있다.

김대영(2003)의 연구는 '지역주민이 자신이 필요로 하는 행·재정수요를 자신의 부담으로 충족시킨다'라는 지방자치의 이념에 맞는 지방세입 확충방안을 마련해야 한다는 의미에서 지방세, 특히 지방소비세를 도입하는 방안을 검토한 것이다. 지방세의 세원으로서 소비과세의 적합성을 검증해 보았으며 지방세수 기반의 확충을 소비과세 중심으로 추진하기 위해서, 현행 소비세의 근간인 부가가치세를 중심으로 소비과세 이론을 분석하였다. 지방분권을 추진할 재원조달 역할을 수행할 수 있는 지방소비세를 도입하려면 부가가치세와 세원을 공유하는 세원분배방식을 채택하되, 징세비용 등을 고려할 때 세수분여방식을 채택하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 지방소비세 도입의 지방재정 파급효과를 분석하기 위하여 부가가치세액의 10%를 세원으로 하여 소비지 원칙으로 세수를 귀속시키기 위해서 소비지표로 세수를 배분하였다. 그 결과 지방세수확충효과는 9.70%이지만, 자치단체별로는 9.0%에서 15.0% 범위 내에서 차이가 있었다.

김현아(2003)의 연구는 국세를 지방세로 이양한다는 전제하에서 가능한 지방세원화 방안을 검토한 것이다. 연구방법으로는 이론적인 모형을 이용하여 지방소비세 확충의 근거를 제시해 보고자 하였다. 즉, 논리적 근거로는 지방정부의 과세자주권 확보, 지방세의 신장성 및 안정성 확보, 중앙의 기능 이양에 따른 재정수요 증가 등으로 기술하고 있다. 다른 나라 지방정부의 소비과세 사례를 살펴봄으로써 향후 우리나라 지방정부가 고려해야 하는 바를 제시하고 있다. 마지막으로 시뮬레이션을 통하여 각 경우에 따른 자치단체별 세무효과를 제시하고 있으며 그 중에서도 '최종소비지출이 소비의 배분기준일 때 지역간 세수격차가 완화될 수 있음을 결론으로 보여주고 있다. 특히, 지방세수 확충 방안으로는 지방소비세가 지방소득세보다 바람직하다고 주장하고 있다.

한국지방행정연구원(2004)의 연구보고서에 의하면 지방소비세제의 개념에 충실한 지방소비세를 도입하는 방안으로 다음을 제시하였다. 첫째, 지방소비세가 일반소비세이므로 국세 중 일반소비세인 부가가치세와 세원을 공유하는 공동세방식을 채택하여야 한다. 둘째, 지방소비세율은 국가기능의 지방이양정도에 따라 소요일 재원의 규모를 반영하여 결정하여야 한다. 셋째, 생산지 원칙에 의하여 과세되는 부가가치세수 중 지방소비세 분을 소비지표 원칙에 따라 지방자치단체에 귀속시키기 위한

최종 소비에 상응하는 액을 나눠내는 지표로 소비지표의 선정이 필요하다고 주장하고 있다.

지선하(2005)의 연구는 담배매매및제조금지에 따른 보건 경제적 효과를 분석한 것이다. 우리나라는 그 동안의 흡연으로 인한 보건 사회경제학적 손실(할인을 5% 적용)은 2004년에 약 9조원으로 추정되었고 세부적으로 보면, 현재 흡연자의 내부적 비용이 8조 2,032억원, 현재 흡연자의 금연시도 비용이 105억원, 간접 흡연자의 흡연 관련 질병 치료비는 7,026억원, 담뱃불 화재로 인한 재산피해액은 47억원, 금연교육 및 연구비용이 231억원 이라고 분석하였다. 담배유행이 지금과 같이 계속 될 경우 이 손실은 2015년에 102조원이 되고 2030년에는 217조원이 될 것이라고 추정하였다.

안동환(2005)의 연구는 담배매매및제조금지지 업연초 생산농가에 대한 대책을 분석한 것이다. 담배제조및매매금지가 현실화 될 경우 기존의 업연초 생산농가가 입게 될 피해는 크게 소득감소, 소득의 불안정성 및 위험증가, 작목전환의 어려움 및 고정자본 회수문제가 있다고 주장하고 있다.

권오상(2005)의 연구는 금연정책이 담배 밀수 및 관광산업에 미치는 영향을 분석한 것이다. 완전한 담배소비 금지제도가 도입될 경우 발생할 밀수량을 예측하기 보다는 상황의 심각성을 이해하고 (2005년 담배값 인상으로 밀수담배가 급증한 바가 있음) 밀수를 줄일 수 있는 방안을 강구·법안 도입을 추진하는 편이 보다 현명하다고 주장하고 있다. 금연정책 시행으로 인해 해외여행객의 유입이 어느 정도나 줄어들지는 예측하기 어려우나 국가별 방문객 수를 가중평균으로 하여 국내 유입 해외여행객의 평균 흡연율을 구하면 약 30.26%로 내국인 흡연율 약 34.6% 보다 더 높다. 따라서, 해외여행객의 급격한 유입 감소가 발생하지는 않을 것으로 예측하고 있다. 또한, 흡연이 해외여행의 목적 자체가 될지 못하기 때문에 금연제도로 인한 내국인의 출국이 늘어나는 정도는 크지 않을 것으로 예상하고 있다.

김한호(2005)의 연구는 담배제조및매매를 금지할 경우 통상마찰의 가능성과 대응방안에 대해서 다음을 주장하였다. 첫째, 국내의 담배규제의 틀을 국제적인 틀에 맞추어서 점진적으로 추진하고 장기적으로 완전한 제조및매매금지로 연결될 수 있도록 정책의 목표를 맞추어 나가야 할 것이다. 둘째, 국내 정책에서는 지속적인 담배소비의 확산을 막기 위한 정책 노력을 기울임과 동시에 이를 국제적으로 공표할 필요가 있다. 셋째, 장기적인 추진과정에서 국제적인 토론의 장을 마련하는 것이 필요하며 WTO 내에서 논의를 추진할 필요성과 주요 담배 무역대상국들과의 쌍무적인 협의도 추진할 필요가 있다고 주장한다.

최근 담배제조및매매금지법률이 제정될 경우 파생될 수 있는 여러 주제들에 대한 연구가 있었다. 이에 본 연구는 선행연구와 달리 담배소비의 감소 및 담배제조및매매가 금지될 경우 담배소비세의 대체세원의 최적배분을 분배지표를 개발하고자 하는 것이다.

IV. 담배소비세 대체세원의 최적배분을 위한 「배분지표」 개발에 대한 이론적 검토

1. 담배소비세의 대체 세원 개발 방안

담배의 대체재로 저축 또는 소비를 하더라도 담배소비세에서 창출된 세수만큼 지방세가 증가될 수 없다. 따라서, 지방자치단체의 세수 수준을 담배 판매 금지 전의 수준 만큼 유지할 수 있는 대안이 필요하다. 담배소비세 대체 세원 개발 방안은 간단한 방법으로는 지방교부세율의 증가⁴⁾를 통하여 담배소비세의 세수만큼 보전해 주는 방안을 제시할 수 있다. 그리고 지방소비세제의 도입방안으로 특정 업종의 소비로 창출되는 부가가치세액을 지방소비세로 전환하는 세원 분리방식과 부가가치세수 전체 금액 중 일정 부분을 지방으로 이양하는 세원공동 이용방식을 제시할 수 있다. 지방소득과세의 도입으로 상속세및증여세에 대한 주민세의 신설을 통하여 담배소비세 세수 부족을 충당할 수도 있을 것이다.

2. 세원 공동 이용방식에 의한 「지방소비세」 신설 방안

세원 공동 이용방식에 의한 지방소비세 신설방안은 국세인 부가가치세액 중 일부를 지방소비세 몫으로 이양하는 것이다. 따라서, 국세인 부가가치세 과세대상 중 지역성을 띤 소비행위에 해당하는 부분만큼을 중앙정부와 지방정부가 공유하는 공동세제 방식을 생각해 볼 수 있다. 이와 같은 공동세 이용방식은 지방정부로 하여금 재정수요를 과대평가하게 하면서 자체 재원을 개발하는 노력은 소홀히 하게 되는 등의 부정적인 유인효과가 발생할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이 방식은 지방세원의 분포가 고르지 못해 발생하는 지방정부간의 재정력 격차 문제를 해소시켜줄 수 있는 방안이 되며 담배소비세의 대체세원으로서의 역할을 충분히 할 수 있다고 본다.

가. 부가가치세의 일부를 공동 세원으로 이용할 경우

납부세액에서 환급세액을 차감한 부가가치세의 실세수액을 살펴보면 매년 증가하고 있다. 즉, 2001년도는 27조 9,376억원이며, 2002년도는 32조 3,103억원이며 2003년도는 33조 3,495억원이다. 따라서, 2003년도 실세수액 33조 3,495억원의 약 10.73%인 3조 5,765억원(담배소비세 2조3,843억원에

4) 지방교부세율을 높이는 방안을 선택할 경우 분석결과는 다음과 같다.

(단위 : 억원)

구 분	①내국세	②현행지방 교부세율 15%(①×15%)	③수정지방 교부세율 19% (①×19%)	④증가되는 지방교부금 (③-②)	⑤담배관련 지방세	차이금액 (⑤-④)
2003년도	894,957	134,243	170,041	35,798	35,765	167

(주) 국세청 『국세통계연보 2004년』, 2003년도 교부세율 자료 참조.

지방교육세 1조 1,921억원 포함된 금액임)의 예산만 확보하여 지방소비세로 전환하여 세원을 공동 이용할 경우 담배소비세 및 관련 지방교육세의 보전에 충분한 재원이 될 수 있다.

〈표 4〉 연도별 부가가치세 실세수액

(단위 : 억원)

구 분	2001년도	2002년도	2003년도
법인사업자	228,449	267,527	273,027
일반사업자	50,167	54,598	59,430
간이과세자	760	978	1,038
합 계	279,376	323,103	333,495

(주) 국세청 『국세통계연보 2004년』, 각 연도별 부가가치세 실세수액 자료 참조.

나. 지방소비세 도입의 전제조건

공동 세원방식으로 지방소비세를 신설할 경우 신규 세원을 조달하지 않는 상태에서는 단순히 국세가 지방세로 이전하는 것에 불과하다. 기존 국세인 부가가치세의 세수를 이용하는 방법은 국가 전체적으로 볼 때 담배소비세 등 관련 지방세의 세수 부족을 국세로 충당해 주는 형식 밖에 되지 않는다.

따라서, 담배판매 금지로 발생될 수 있는 담배소비세 및 관련 지방교육세 등의 세수부족을 부가가치세 세율의 인상 또는 지방소비세의 신설이 필요하다.

(1) 부가가치세의 세율 인상

현행 부가가치세 세율 10%에, 1~2% 정도를 추가하여 이를 「지방소비세」라는 세목으로 부과하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 2003년도 부가가치세 과세표준 중 법인사업자에 해당하는 부분이 1,556조 5,243억원이다. 따라서, 담배소비세 및 관련 지방교육세에 해당되는 3조 5,765억원은 충분히 충당할 수 있으리라고 본다.

(2) 부가가치세의 세율 인하 및 지방소비세 세율 신설

부가가치세를 공동세원으로 이용하되, 일반과세자와 간이과세자의 과세유형 구분없이 기본세율을 5%로 대폭 낮추어 적용하고, 여기에 다시 6~7%의 가칭 「지방소비세」를 신설하여 부과하는 방안을 고려해 볼 수도 있다.⁵⁾

이러한 전제조건이 성립된다고 가정하고 확보된 재원을 어떻게 지방소비세로 배분할 것인지는 다음의 「배분 지표」를 이용하여 구체적으로 설명하고자 한다.

5) 부가가치세 세율의 인상 또는 지방소비세의 신설은 조세의 역진성을 더욱 유발할 수 있는 한계점이 있다. 이러한 역진성을 완화하기 위한 면세 및 비과세 대상의 조정은 추후 더 논의되어야 할 사항으로 본다.

3. 「배분 지표」의 대안

지방소비세는 기본적으로 소비지출에 대한 과세이다. 각 지역별로 소비지출에서 발생하는 세수는 해당 소비지출 지역에 귀속되어야 할 것이다. 현실적으로 각 개인별 소비지출 금액을 측정한다는 것은 쉽지 않다. 따라서, 소비지출을 나타내는 대용치를 찾아야 하는데 그것이 바로 「배분지표」 개발인 것이다. 일반적으로 부가가치세는 재화 및 용역의 공급을 과세대상으로 하고 있으며 소비자가 소비하는 재화와 용역은 부가가치세와 밀접한 관련이 있다.

따라서, 부가가치세액의 일정금액을 어떤 배분기준에 의하여 해당 지방자치단체에 배분할 것인지를 우선적으로 결정해야 한다. 구체적으로 그 배부기준은 담배소비세의 각 지역별 세수 비중과 일치되어야 한다. 일반적으로 적용할 수 있는 배부기준으로 ①부가가치세액, ②업종별 부가가치세액, ③부가가치세 과세표준, ④업종별 부가가치세 과세표준 등 부가가치세 관련 지표들을 사용할 수 있다. 각 배분지표 기준별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 세액 기준

우리나라 부가가치세제도는 전단계세액공제 제도에 의하여 매출세액에서 매입세액을 차감하여 납부세액을 구한다. 그리고 매출을 발생시킨 사업자가 부가가치세 납부의무를 부담하고 있다. 최종 소비자는 부가가치세만 부담하는 것이지 최종소비자가 직접 부가가치세를 납부하는 것은 아니다. 우리나라의 국내 부가가치세는 사업장별 과세임이다. 따라서 국내의 재화나 용역의 공급에 따른 부가가치세의 부과와 징수는 사업장별로 이루어지며, 각 사업장은 소비되는 장소라고 볼 수 있다. 즉, 부가가치세는 부가가치세액의 납세자와 납세의무자가 일치하지 않는 간접세에 해당되므로 부가가치세액 기준으로 부가가치세액의 일정금액을 각 지방자치단체에 배부하는데 한계점이 발생된다. 영세율을 적용받을 경우 부가가치세의 납부세액은 발생되지 않고 환급세액만 발생되므로 부가가치세액의 일정부분을 징수된 지역에 지방소비세로 귀속시킨다고 해도 여전히 문제는 발생된다.

부가가치세 대상 업종은 소매업, 도매업, 음식업, 숙박업, 제조업, 서비스업, 전기가스업, 광업, 농·수·임·어업, 부동산매매업, 운수창고 통신업, 부동산 임대업 및 대리·중개·도급업으로 분류된다. 이러한 업종 중 담배 소비와 대체될 수 있는 지방세로 적합한 업종으로는 음식업, 소매업, 서비스업이 타당할 것으로 본다. 이러한 업종에서 창출된 부가가치에 대한 부가가치세액을 지방으로 이양하는 지방소비세를 도입할 경우 다음과 같은 한계점이 있다.

첫째, 소매업의 경우 제품을 생산하는 장소와 소비하는 장소가 같을 경우에는 소매업과 관련된 부가가치세액을 기준으로 일정 비율을 담배소비세의 대체세원으로 이양하는 데는 큰 문제가 없다. 그러나, 현실적으로 소매업의 경우에도 일정부분은 생산지 원칙에 의하여 부가가치세가 납부되고 있으므로 소매업의 각 지역별 부가가치세액을 기준으로 부가가치세액의 일정금액을 각 지방에 배부할 경우 배부기준이 부적절할 수 있다(김대영 2003, 89).

둘째, 일부 업종의 경우 특정 지역에서 부가가치세액이 음(-)의 수치로 나타날 경우 부가가치세액의 일부를 지방으로 이전하는 근거가 없어져서 담배소비세의 대체세원의 근간으로 부가가치세액

을 기준으로 배분하기에는 한계가 있다.

셋째, 담배소비세는 소비세의 일종이므로 생산지 원칙으로 대부분 납부되는 부가가치세액을 기준으로 담배소비세의 대체 세원을 지방으로 이전하는 것은 논리적인 한계점이 발생된다.

나. 과세표준 기준

담배판매 금지로 인하여 담배소비는 억제되고 대체재로서 소비재의 소비가 증가하는 것은 부인할 수 없을 것이다. 담배의 대체재인 소비재의 소비 증대는 부가가치세액의 증가로 나타날 것으로 본다.

소매업의 부가가치세 과세표준은 소비 원칙에 부합되는 것으로 볼 수 있다. 특히, 간이과세자의 부가가치세 과세표준을 기준으로 부가가치세액의 일정부분을 담배소비세의 대체 세원으로 각 지방자치단체에 배부해 주는 것도 하나의 방안이라고 본다. 물론 소매업의 부가가치세 과세표준도 최종 단계 부가가치액 뿐만 아니라 중간단계의 부가가치액도 포함될 수 있다. 그러나, 소매업의 성격상 소매행위가 대부분 최종소비단계에서 이루어지므로 과세표준이 과장되는 정도는 그리 크지 않을 것이다.

따라서, 서민들의 최종 소비를 가장 잘 반영할 수 있는 간이과세자의 각 지역별 부가가치세 과세표준을 「배분 지표」의 대용치로 사용할 수 있다. 추가적으로 서비스업 및 음식업의 각 지역별 부가가치세 과세표준을 「배분 지표」의 대용치로 가정하고 추가 분석을 한다.

V. 담배소비세 대체세원의 최적배분을 위한 「배분지표」 선정에 위한 실증분석

1. 「배분지표」 선정 절차

「배분지표」 선정 절차는 다음과 같다.

〈검증 절차〉

- ① 「배분지표」 기준별로 지역별 비율을 구한다.
- ② 부가가치세액의 재원을 전제로 2003년도⁶⁾ 담배소비세 및 관련 지방교육세의 금액 3조 5,765억 3,000만원은 확보된 것으로 가정한다.
- ③ 위 ②의 금액을 위 ①의 비율대로 배분한다.
- ④ 2003년도 담배소비세 및 지방교육세의 금액과 위 ③의 금액을 기준으로 추정오차율(percentage error: PE)을 구한다.

6) 과거 2년 또는 3년간의 자료를 기초로 평균값을 이용할 수도 있지만 최근의 자료가 가장 현실을 잘 반영할 수 있고 지역별 담배소비자의 변동이 많지 않기 때문에 2003년도의 각 지역별 담배소비세 및 관련 지

⑤ 최적의 선정방법

현재 담배소비세의 지역별 비중과 차이가 최소화되는 「배분지표」 기준을 「배분지표」의 대응치로 선정한다. 즉, 추정오차율(PE)이 가장 낮은 「배분지표」를 선택하면 된다. 추정오차율(PE)은 다음과 같이 산정한다.

$$\text{추정오차율(PE)} = (\text{각 「배분지표」 별로 기준에 의하여 배분된 각 지역별 금액} - \text{담배소비세 관련 각 지역별 지방세 세수}) / \text{담배소비세 관련 각 지역별 지방세 세수}$$

앞에 제시한 세액 기준과 과세표준 기준을 사용하여 담배소비세의 대체세원인 부가가치세액을 배분한 후, 어떠한 지표가 최적 배분기준으로 사용될 수 있는가를 실증분석 하고자 한다.

2. 부가가치세 세액의 「배분지표」에 대한 실증분석

「배분지표」 기준을 부가가치세액으로 선정하고 각 업종별로 분석한다. 이 때, 국세인 부가가치세액 중 담배소비세와 관련 지방교육세의 세수 3조 5,765억원은 이미 확보된 것으로 간주하여 이 금액을 우선, 「배분지표」 기준에 따라서 각 지역별로 배분한다. 그 다음, 각 지역별로 배분된 금액과 현행 담배소비세 및 관련 지방세세수와의 차이금액을 산정한다. 이 때, 차이금액이 적을수록 「배분지표」의 기준으로 적합성이 높다고 판단된다.

가. 「배분지표」 : 소매업 부가가치세액 기준 적용시

「배분지표」로 소매업 부가가치세액을 적용할 경우 소매업 부가가치세액 전체 또는 과세유형별로 부가가치세액을 사용할 수 있다. 본 분석에서는 지역별 특성이 강한 간이과세자의 부가가치세액과 소매업 전체 부가가치세액을 기준으로 분석한다.

소매업의 간이과세자 부가가치세액을 「배분지표」 기준으로 선택하여 각 지역별로 부가가치세액 중 담배소비세 및 관련 지방세액에 해당되는 3조 5,765억원을 「배분지표」 기준에 의하여 각 지방자치단체에 지방소비세로 배부했을 때 추정오차율(PE)의 평균값은 0.039이다. 반면, 소매업의 전체 부가가치세액을 「배분지표」 기준으로 사용하여 각 지역별로 부가가치세액 중 담배소비세 및 관련 지방세액 만큼 배부했을 때 추정오차율(PE)의 평균값은 0.094이다. 따라서, 두 「배분지표」 기준 중 소매업을 선택한다면 전체 부가가치세액 배부기준 보다는 간이과세자의 부가가치세액 기준을 선택하는 것이 담배소비세의 각 지역별 세수구조와 부합된다고 할 수 있다.

방교육세를 기초 자료로 사용하였다.

- 7) 추정오차율(PE)에 의한 검증방법은 기업가치 추정치와 상속세법상 비상장주식 추정치가 실제치와 차이가 있는지의 여부를 검증할 때 주로 사용되는 검증방법이다(김권중 2001, 오용락 등 2004).

〈표 5〉 소매업 : 간이과세자 부가가치세액 및 소매업 전체 부가가치세액 비율기준 적용시
(단위 : 백만원)

지 역	소매업의부가가치세 세액기준에 의한 배분액		③2003년담배소 비세및관련지방 교육세	추정오차율(PE)	
	①간이과세자 세액	②전체세액		간이과세자 세액기준 (①-③)/③	전체세액기준 (②-③)/③
서울특별시	771,100	541,129	828,261	-0.069	-0.347
부산광역시	321,888	321,172	271,517	0.186	0.183
대구광역시	198,855	355,507	179,973	0.105	0.975
인천광역시	181,330	235,693	191,501	-0.053	0.231
광주광역시	91,559	278,254	94,091	-0.027	1.957
대전광역시	124,106	129,113	101,652	0.221	0.270
울산광역시	60,086	95,136	84,173	-0.286	0.130
경 기 도	582,259	731,400	680,145	-0.144	0.075
강 원 도	153,075	180,615	132,653	0.154	0.362
충 청 북 도	121,602	92,990	115,811	0.050	-0.197
충 청 남 도	173,819	96,924	146,340	0.188	-0.338
전 라 북 도	153,075	92,274	124,188	0.233	-0.257
전 라 남 도	112,303	70,458	130,784	-0.141	-0.461
경 상 북 도	226,394	111,230	206,060	0.099	-0.460
경 상 남 도	254,291	223,891	240,921	0.055	-0.071
제 주 도	50,787	21,817	48,464	0.048	-0.550
합 계	3,576,530	3,576,530	3,576,530	0.039	0.094

(주1) 국세청, 『국세통계연보 2004년』

(주2) 부가가치세액 = 납부할 세액 - 환급할 세액

(주3) 추정오차율(PE)의 합계는 평균값임.

위 <표 5>에서 보듯이 소매업의 간이과세자 부가가치세액을 배분지표로 사용하여 배분할 경우 서울특별시에 7,711억원, 경기도에 5,822억 5,900만원, 제주도에 507억 8,700만원이 배부된다. 소매업 전체 부가가치세액을 기준으로 3조 5,765억원을 각 지역별로 지방소비세로 배분할 경우 서울특별시에 5,411억 2,900만원, 경기도에 7,314억원, 제주도에 218억 1,700만원이 배부된다.

나. 「배분지표」 : 음식업 부가가치세액 기준 적용시

음식업종의 부가가치세액 및 추정오차율(PE)의 내역은 다음과 같다.

〈표 6〉 음식업 : 간이과세자 부가가치세액 및 음식업 전체 부가가치세액 비율기준 적용시
(단위 : 백만원)

지 역	음식업의 부가가치세 세액기준에 의한 배분액		③2003년담배소 비세및관련지방 교육세	추정오차율(PE)	
	①간이과세자 세액	②전체세액		간이과세자 세액기준 (①-③)/③	전체세액기준 (②-③)/③
서울특별시	689,913	1,391,628	828,261	-0.167	0.680
부산광역시	278,969	225,679	271,517	0.027	-0.169
대구광역시	156,294	123,033	179,973	-0.132	-0.316
인천광역시	189,914	178,826	191,501	-0.008	-0.066
광주광역시	95,851	71,173	94,091	0.019	-0.244
대전광역시	113,734	92,632	101,652	0.119	-0.089
울산광역시	79,041	84,048	84,173	-0.061	-0.001
경 기 도	640,914	683,475	680,145	-0.058	0.005
강 원 도	204,935	90,844	132,653	0.545	-0.315
충 청 북 도	145,922	60,801	115,811	0.260	-0.475
충 청 남 도	182,761	105,150	146,340	0.249	-0.281
전 라 북 도	106,581	59,370	124,188	-0.142	-0.522
전 라 남 도	117,310	52,217	130,784	-0.103	-0.601
경 상 북 도	228,898	127,682	206,060	0.111	-0.380
경 상 남 도	258,225	179,899	240,921	0.072	-0.253
제 주 도	87,625	49,714	48,464	0.808	0.026
합 계	3,576,530	3,576,530	3,576,530	0.096	-0.188

(주1) 국세청, 『국세통계연보 2004년』

(주2) 부가가치세액 = 납부할 세액 - 환급할 세액

(주3) 추정오차율(PE)의 합계는 평균값임.

「배분지표」기준으로 음식업을 선택하고 간이과세자의 부가가치세액을 기준으로 부가가치세액 중 3조 5,765억원을 지방소비세로 배부할 경우 담배소비세와 관련된 지방세의 각 지역별 세수와의 추정 오차율(PE)의 평균값은 0.096이다. 그러나, 음식업의 전체 부가가치세액을 기준으로 부가가치세액 중 3조 5,765억원을 배부할 경우 추정오차율(PE)의 평균값은 -0.188로 나타나고 있다. 따라서, 음식업중의 부가가치세액을 「배분지표」로 선정할 경우 간이과세자의 부가가치세액 기준이 전체 부가가치세액 기준보다 추정오차율이 낮게 나타나므로 간이과세자의 부가가치세액 기준을 선택해야 된다.

다. 「배분지표」 : 서비스업 부가가치세액 기준 적용시

지역별 서비스업종 부가가치세액 구조 및 추정오차율(PE)은 다음과 같다.

〈표 7〉 서비스업 : 간이과세자 부가가치세액 및 서비스업 전체 부가가치세액 비율기준 적용시
(단위 : 백만원)

지 역	서비스업의 부가가치세 세액기준에 의한 배분액		③2003년담배소 비세및관련지방 교육세	추정오차율(PE)	
	①간이과세자 세액	②전체세액		간이과세자 세액기준 (①-③)/③	전체세액기준 (②-③)/③
서울특별시	903,789	2,113,014	828,261	0.091	1.551
부산광역시	327,968	141,988	271,517	0.208	-0.477
대구광역시	188,841	90,844	179,973	0.049	-0.495
인천광역시	175,250	139,842	191,501	-0.085	-0.270
광주광역시	92,990	45,064	94,091	-0.012	-0.521
대전광역시	90,844	66,523	101,652	-0.106	-0.346
울산광역시	81,903	45,422	84,173	-0.027	-0.460
경 기 도	641,987	486,408	680,145	-0.056	-0.285
강 원 도	124,821	53,290	132,653	-0.059	-0.598
충 청 북 도	110,515	45,422	115,811	-0.046	-0.608
충 청 남 도	148,784	57,940	146,340	0.017	-0.604
전 라 북 도	112,303	38,627	124,188	-0.096	-0.689
전 라 남 도	90,486	41,845	130,784	-0.308	-0.680
경 상 북 도	173,104	74,034	206,060	-0.160	-0.641
경 상 남 도	256,080	104,077	240,921	0.063	-0.568
제 주 도	56,867	31,831	48,464	0.173	-0.343
합 계	3,576,530	3,576,530	3,576,530	-0.022	-0.377

(주1) 국세청, 『국세통계연보 2004년』

(주2) 부가가치세액 = 납부할 세액 - 환급할 세액

(주3) 추정오차율(PE)의 합계는 평균값임.

서비스업의 부가가치세액을 「배분지표」기준으로 선정할 때, 서비스업의 간이과세자의 각 지역별 부가가치세액을 기준으로 담배소비세관련 지방세액 3조 5,765억원을 지방소비세로 배부할 경우 추정오차율(PE)의 평균은 -0.022이다. 그리고, 서비스업의 전체 부가가치세액을 기준으로 담배소비세 및 관련 지방세 세수 3조 5,765억원을 국세인 부가가치세액에서 징수하여 지방소비세로 각 지역별로 배부할 경우 추정오차율(PE)의 평균값은 -0.377이다.

따라서, 서비스업의 부가가치세액을 「배분지표」로 사용할 경우 전체 부가가치세액 기준 보다는 간이과세자의 부가가치세액을 기준으로 배부하는 것이 추정오차율(PE)을 낮추는데 도움이 된다.

3. 부가가치세 과세표준의 「배분지표」에 대한 실증분석

「배분지표」기준을 부가가치세 과세표준으로 선택하고 각 업종별로 배분기준을 세분화할 경우 추정오차율(PE)이 어떻게 되는지를 분석하면 다음과 같다.

가. 「배분지표」 : 부가가치세 과세표준 기준

부가가치세 과세표준을 「배분지표」기준으로 선택하여 분석한 결과는 다음과 같다. 부가가치세 전체 과세표준은 1,882조 6,686억원이다. 전체 과세표준을 기준으로 각 지역별 비중을 살펴보면 서울지역이 32.83%로 가장 높고 제주도가 0.44%로 가장 낮다. 담배소비세의 각 지역별 세수 비중과의 추정오차율(PE)의 평균값을 보면 -0.103이다.

〈표 8〉 전체 부가가치세 과세표준 비율과 담배소비세 비율 (단위 : 억원, %)

지 역	부가가치세 전체 과세표준	①비율	2003년 담배소비세 및 관련지방교육세	②비율	추정오차율(PE) (①-②)/②
서울특별시	6,180,579	32.83	828,261	23.16	0.417
부산광역시	939,043	4.99	271,517	7.59	-0.342
대구광역시	563,021	2.99	179,973	5.03	-0.405
인천광역시	970,270	5.15	191,501	5.35	-0.037
광주광역시	379,245	2.01	94,091	2.63	-0.235
대전광역시	320,149	1.70	101,652	2.84	-0.401
울산광역시	1,125,757	5.98	84,173	2.35	1.544
경 기 도	3,562,229	18.92	680,145	19.02	-0.005
강 원 도	246,322	1.31	132,653	3.71	-0.646
충청북도	434,234	2.31	115,811	3.24	-0.287
충청남도	858,587	4.56	146,340	4.09	0.114
전라북도	369,024	1.96	124,188	3.47	-0.435
전라남도	576,738	3.06	130,784	3.66	-0.163
경상북도	1,117,023	5.93	206,060	5.76	0.029
경상남도	1,102,150	5.85	240,921	6.74	-0.132
제 주 도	82,315	0.44	48,464	1.36	-0.676
합 계	18,826,686	100.00	3,576,530	100.00	-0.103

(주1) 국세청, 『국세통계연보 2004년』, 영세율 과세표준은 제외함.

(주2) 추정오차율(PE) = (전체 부가가치세 과세표준 비율 - 담배소비세 과세표준 비율)
/담배소비세 과세표준 비율

(주3) 추정오차율(PE)의 합계는 평균값임.

나. 「배분지표」 : 소매업 부가가치세 과세표준 기준

소매업종 중 법인사업자의 과세표준은 8조 4,388억 3,600만원, 일반사업자의 과세표준은 49조 576억 4,300만원이며 간이과세자의 과세표준은 6조 4,688억 3,600만원이다. 소매업의 경우 부가가치세 과세표준은 법인사업자 보다는 일반사업자의 비중이 높은 것으로 판단된다.

〈표 9〉 소매업 : 각 지역별 사업자별 부가가치세 과세표준

(단위 : 백만원)

구 분	법인사업자	일반사업자	간이과세자	합 계
서 울	19,890,227	8,926,880	1,160,922	29,978,029
부 산	4,248,669	3,125,609	502,366	7,876,644
대 구	3,493,823	2,987,242	319,013	6,800,078
인 천	3,041,414	2,312,383	349,407	5,703,204
광 주	2,848,385	1,504,561	211,434	4,564,380
대 전	1,779,949	1,629,417	233,531	3,642,897
울 산	1,589,935	1,124,520	118,198	2,832,653
경 기도	10,873,701	9,862,771	1,089,721	21,826,193
강 원 도	1,429,586	2,077,805	295,717	3,803,108
충 북	1,247,024	1,848,895	251,470	3,347,389
충 남	1,292,976	2,292,638	314,982	3,900,596
전 북	1,233,223	2,090,229	320,031	3,643,483
전 남	988,351	1,651,677	265,048	2,905,076
경 북	1,449,654	3,380,152	411,059	5,240,865
경 남	2,683,940	3,404,445	519,755	6,608,140
제 주 도	347,979	838,419	106,182	1,292,580
합 계	8,438,836	49,057,643	6,468,836	113,965,315

(주) 국세청, 『국세통계연보 2004년』, 영세율 과세표준은 제외함.

소매업자 중 간이과세자의 과세표준을 기준으로 부가가치세액의 세수 중 3조 5,765억원에 해당되는 금액을 지방소비세로 각 지역별로 배분했을 때 담배소비세 및 관련 지방교육세의 지역별 금액과 차이가 있는지를 분석한 결과 추정오차율(PE)의 평균값이 0.102로 높게 나타나고 있다. 그러나, 소매업종 전체의 과세표준을 기준으로 부가가치세액의 일부를 지방소비세로 이전할 경우 담배소비세 및 관련 지방교육세의 각 지역별 세수의 추정오차율(PE)의 평균값은 -0.023으로 낮게 나타나고 있다.

〈표 10〉 배분지표 : 소매업의 지역별 간이과세자 부가가치세 과세표준을 기준으로 적용시
(단위 : 백만원)

지 역	소매업의 부가가치세 과세표준기준에 의한 배분액		③2003년담배소 비세및관련지방 교육세	추정오차율(PE)	
	①간이과세자 과세표준	②전체과세표준		간이과세자 과세표준기준 (①-③)/③	전체과세 표준기준 (②-③)/③
서울특별시	641,858	940,789	828,261	-0.225	0.136
부산광역시	277,751	247,190	271,517	0.023	-0.090
대구광역시	176,378	213,404	179,973	-0.020	0.186
인천광역시	193,182	178,981	191,501	0.009	-0.065
광주광역시	116,899	143,242	94,091	0.242	0.522
대전광역시	129,116	114,324	101,652	0.270	0.125
울산광역시	65,350	88,896	84,173	-0.224	0.056
경 기 도	602,492	684,963	680,145	-0.114	0.007
강 원 도	163,498	119,351	132,653	0.233	-0.100
충 청 북 도	139,034	105,050	115,811	0.201	-0.093
충 청 남 도	174,149	122,411	146,340	0.190	-0.164
전 라 북 도	176,941	114,342	124,188	0.425	-0.079
전 라 남 도	146,541	91,169	130,784	0.120	-0.303
경 상 북 도	227,269	164,472	206,060	0.103	-0.202
경 상 남 도	287,365	207,381	240,921	0.193	-0.139
제 주 도	58,707	40,565	48,464	0.211	-0.163
합 계	3,576,530	3,576,530	3,576,530	0.102	-0.023

(주) 국세청, 『국세통계연보 2004년』, 영세율 과세표준은 제외함.

다. 「배분지표」 : 서비스업 부가가치세 과세표준 기준

서비스업의 간이과세자 과세표준을 기준으로 부가가치세액 중 3조 5,765억원을 지방소비세로 이전할 경우 각 지역별로 배부되는 금액과 담배소비세 및 관련 지방교육세의 각 지역별 금액과의 차이를 검증한 추정오차율(PE)의 평균값은 0.031로 낮게 나타나고 있다. 그러나, 서비스업의 전체 과세표준을 기준으로 부가가치세액 중 3조 5,765억원을 지방소비세로 이전할 경우 각 지역별로 배부되는 금액과 담배소비세 및 관련 지방교육세의 각 지역별 금액과의 차이를 검증한 추정오차율(PE)의 평균값은 -0.429로 높게 나타나고 있다. 따라서, 서비스업의 과세표준을 기준으로 지방소비세를 배부할 경우 전체 서비스업의 과세표준 보다는 간이과세자의 과세표준을 기준으로 배부하는 것이 더 나은 선택이다.

〈표 11〉 배분 지표 : 서비스업의 지역별 간이과세자 부가가치세 과세표준을 기준으로 적용시
(단위 : 백만원)

지 역	서비스업의 부가가치세 과세표준기준에 의한 배분액		③2003년담배소 비세및관련지방 교육세	추정오차율(PE)	
	①간이과세자 과세표준	②전체과세표준		간이과세자 과세표준기준 (①-③)/③	전체과세 표준기준 (②-③)/③
서울특별시	773,089	2,346,552	828,261	-0.067	1.833
부산광역시	288,090	136,511	271,517	0.061	-0.497
대구광역시	161,452	70,074	179,973	-0.103	-0.611
인천광역시	176,267	106,708	191,501	-0.080	-0.443
광주광역시	107,643	49,512	94,091	0.144	-0.474
대전광역시	114,472	56,175	101,652	0.126	-0.447
울산광역시	84,356	32,865	84,173	0.002	-0.610
경 기 도	670,207	390,495	680,145	-0.015	-0.426
강 원 도	143,191	51,187	132,653	0.079	-0.614
충 청 북 도	125,681	37,797	115,811	0.085	-0.674
충 청 남 도	169,880	49,915	146,340	0.161	-0.659
전 라 북 도	136,697	38,107	124,188	0.101	-0.693
전 라 남 도	113,908	35,006	130,784	-0.129	-0.732
경 상 북 도	217,727	66,227	206,060	0.057	-0.679
경 상 남 도	241,742	84,249	240,921	0.003	-0.650
제 주 도	52,127	25,150	48,464	0.076	-0.481
합 계	3,576,530	3,576,530	3,576,530	0.031	-0.429

(주) 국세청, 『국세통계연보 2004년』, 영세율 과세표준은 제외함.

라. 「배분지표」 : 음식업 부가가치세 과세표준 기준

음식업의 부가가치세 과세표준을 살펴보면 다음과 같다. 법인사업자의 과세표준은 5조 5,268억 7,300만원, 일반사업자의 과세표준은 17조 7,199억 200만원이며 간이과세자의 과세표준은 8조 1,083억 6,800만원이다. 각 사업유형별로 과세표준 금액의 차이가 크게 나타나고 있다. 따라서, 음식업종의 과세표준을 「배분지표」로 선정할 경우 법인사업자 부분을 배제하고 「배분지표」를 설정해야만 지방소비세의 개념에 근접할 것으로 본다.

〈표 12〉 음식업 : 각 지역별 사업자별 부가가치세 과세표준 (단위 : 백만원)

구 분	법인사업자	일반사업자	간이과세자	합 계
서 울	2,570,804	6,736,807	1,507,080	10,814,691
부 산	269,024	1,146,305	506,702	1,922,031
대 구	146,684	633,379	381,629	1,161,692
인 천	222,864	869,748	426,876	1,519,488
광 주	72,058	483,021	253,087	808,166
대 전	127,847	443,939	285,657	857,443
울 산	107,768	361,563	184,702	654,033
경 기도	862,347	3,649,339	1,556,262	6,067,948
강 원 도	184,389	407,307	385,758	977,454
충 북	144,071	282,251	333,633	759,955
충 남	219,020	420,882	391,718	1,031,620
전 북	109,444	348,220	291,803	749,467
전 남	53,748	284,320	288,725	626,793
경 북	174,483	545,060	526,586	1,246,129
경 남	225,244	867,853	630,215	1,723,312
제 주 도	37,078	239,908	157,935	434,921
합 계	5,526,873	17,719,902	8,108,368	31,355,143

(주) 국세청, 『국세통계연보 2004년』, (과세표준 : 영세율분 제외)

「배분지표」로 음식업종 부가가치세 과세표준을 선택하고 부가가치세액 중 3조 5,765억원을 각 지역별로 「배분지표」 기준에 따라 배부할 경우 추정오차율(PE)을 살펴보면 <표 13>과 같다. 음식업종 중 간이과세자의 과세표준을 기준으로 지방소비세를 배부할 경우 추정오차율(PE)은 0.088로 약간 높게 나타나고 있다. 또한, 음식업종 전체 과세표준을 기준으로 부가가치세액 중 3조 5,765억원을 지방소비세로 배부할 경우 추정오차율(PE)의 평균값은 -2.059로 매우 높게 나타나고 있다. 따라서, 음식업종의 과세표준을 기준으로 「배분지표」를 선정하는 것은 담배소비세의 각 지역별 세수비중과 큰 차이가 있다고 판단된다.

〈표 13〉 「배분 지표」 : 음식업의 지역별 부가가치세 과세표준을 기준으로 적용시

(단위 : 백만원)

지 역	음식업의 부가가치세 과세표준기준에 의한 배분액		③2003년담배소 비세및관련지방 교육세	추정오차율(PE)	
	①간이과세자 과세표준	②전체과세표준		간이과세자 과세표준기준 (①-③)/③	전체과세 표준기준 (②-③)/③
서울특별시	664,760	1,233,579	828,261	-0.197	0.489
부산광역시	223,502	219,237	271,517	-0.177	-0.193
대구광역시	168,333	132,509	179,973	-0.065	-0.264
인천광역시	188,291	173,321	191,501	-0.017	-0.095
광주광역시	111,634	92,184	94,091	0.186	-0.020
대전광역시	126,001	97,804	101,652	0.240	-0.038
울산광역시	81,470	74,602	84,173	-0.032	-0.114
경 기 도	686,453	692,141	680,145	0.009	0.018
강 원 도	170,154	111,493	132,653	0.283	-0.160
충 청 북 도	147,163	86,684	115,811	0.271	-0.252
충 청 남 도	172,783	117,672	146,340	0.181	-0.196
전 라 북 도	128,712	85,488	124,188	0.036	-0.312
전 라 남 도	127,354	71,495	130,784	-0.026	-0.453
경 상 북 도	232,272	142,140	206,060	0.127	-0.310
경 상 남 도	277,982	196,570	240,921	0.154	-0.184
제 주 도	69,664	49,609	48,464	0.437	0.024
합 계	3,576,530	3,576,530	3,576,530	0.088	-2.059

(주) 국세청, 『국세통계연보 2004년』, (과세표준 : 영세율분 제외)

4. 최적 「배분지표」기준의 결정

국세인 부가가치세액 중 일정 금액을 지방소비세로 배부하기 위한 「배분지표」기준의 선정을 어떻게 하느냐에 따라서 각 지방에 배부되는 지방소비세의 금액은 달라진다. 각 「배분지표」기준에 의하여 부가가치세액의 일부금액을 지방소비세로 지방자치단체에 배분될 때, 담배소비세의 각 지역별 세수와 큰 차이가 발생되지 않아야 한다. 따라서, 추정오차율(PE)의 값이 최소화되는 「배분지표」기준을 선정해야 된다. 이를 위하여 앞 부분의 분석결과를 <표 14>와 같이 요약하였다.

〈표 14〉 「배분지표」기준에 따른 추정오차율(PE) 비교

기준	업종별 부가가치세액 기준						업종별 과세표준 기준					
	소매업		음식업		서비스업		소매업		음식업		서비스업	
	간이	전체	간이	전체	간이	전체	간이	전체	간이	전체	간이	전체
PE	0.039	0.094	0.096	-0.188	-0.022	-0.377	0.102	-0.023	0.031	-0.428	0.088	-2.059
적정순위	④	⑥	⑦	⑨	①	⑩	⑧	②	③	⑪	⑤	⑫

(주1) 간이 : 간이과세자

(주2) 전체 : 법인사업자+일반사업자+간이과세자

(주3) 부가가치세액 : 납부할 세액-환급할 세액

(주4) PE : 평균값임.

<표 14>에서 보듯이 서비스업의 간이과세자의 부가가치세액을 「배분지표」의 기준으로 선정할 경우 부가가치세액의 일정금액을 지방소비세로 각 지방에 배부할 때 담배소비세의 각 지역별 세수금액과의 추정오차율(PE)의 평균값은 -0.022로서 가장 낮게 나타나고 있다. 그 다음 소매업 전체의 과세표준을 「배분지표」로 선정하여도 담배소비세의 각 지역별 세수금액에 대한 추정오차율(PE)의 평균값은 -0.023이다. 따라서, 첫 번째 「배분지표」와 두 번째의 「배분지표」중 어떤 것을 선택하여도 좋을 것이다.

추정오차율(PE)의 평균값이 최소한 ± 0.05 이내인 소매업 중 간이과세자의 부가가치세액 기준, 음식업 중 간이과세자의 과세표준은 「배분지표」로서 선택이 가능하다고 본다. 그러나, 추정오차율(PE)이 1보다 큰 음식업 전체의 부가가치세액 기준, 서비스업 전체의 과세표준기준은 「배분지표」기준에서 완전히 배제되어야 할 것이다.

따라서, 추정오차율(PE)에 의하여 「배분지표」기준을 선정할 경우, 선정 순위는 위 <표 14>에서 기술된 바와 같이 다음과 같다.

- ① 서비스업 중 간이과세자의 지역별 부가가치세액 기준
- ② 소매업 전체 지역별 과세표준 기준
- ③ 음식업 중 간이과세자의 지역별 과세표준 기준
- ④ 소매업 중 간이과세자의 지역별 부가가치세액 기준
- ⑤ 서비스업 중 간이과세자의 지역별 과세표준 기준
- ⑥ 소매업 전체 지역별 부가가치세액 기준
- ⑦ 음식업 중 간이과세자의 지역별 부가가치세액 기준
- ⑧ 소매업 중 간이과세자의 지역별 과세표준 기준
- ⑨ 음식업 전체 지역별 부가가치세액 기준
- ⑩ 서비스업 전체 지역별 부가가치세액 기준
- ⑪ 음식업 전체 지역별 과세표준 기준
- ⑫ 서비스업 전체 지역별 과세표준 기준

VI. 결 론

지방소비세는 기본적으로 소비지출에 대한 과세이다. 각 지역별로 소비지출에서 발생하는 세수는 해당 소비지출 지역에 귀속되어야 할 것이다. 현실적으로 각 개인별 소비지출 금액을 측정한다는 것은 쉽지 않다. 따라서, 소비지출을 나타내는 대용치를 찾아야 하는데 그것이 바로 「배분지표」 개발인 것이다. 일반적으로 부가가치세는 재화 및 용역의 공급을 과세대상으로 하고 있으며 소비자가 소비하는 재화와 용역은 부가가치세와 밀접한 관련이 있다. 따라서, 부가가치세액의 일정금액을 어떤 배분기준에 의하여 해당 지방자치단체에 배분할 것인지를 우선적으로 결정해야 한다.

구체적으로 그 배부기준은 담배소비세의 각 지역별 세수 비중과 일치되어야 한다. 일반적으로 적용할 수 있는 배부기준으로 ①부가가치세액, ②업종별 부가가치세액, ③부가가치세 과세표준, ④업종별 부가가치세 과세표준 등 부가가치세 관련 지표들을 사용할 수 있다. 부가가치세액을 「배분지표」로 사용할 경우 부가가치세 과세대상이 영세율에 해당되면 부가가치세의 납부세액은 발생되지 않고 환급세액만 발생하는 문제가 야기된다. 따라서, 본 연구에서는 업종별 부가가치세액 및 업종별 부가가치세 과세표준이 「배분지표」기준으로서의 역할을 할 수 있는지를 검증한 것이다. 세원 공동이용방식에 의한 지방소비세를 신설할 경우 서비스업 중 간이과세자의 부가가치세액 기준 또는 소매업 전체 과세표준 기준으로 각 지방자치단체에 부가가치세액의 일정 금액을 배부하면 담배소비세와 관련된 지방세는 완전히 보전될 수 있다.

세원 공동 이용방식에 의한 지방소비세가 신설되기 위해서는 부가가치세의 세율인상, 부가가치세의 세율 인하와 동시에 지방소비세 세율의 신설 등 여러 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 본 연구에 의하여 개발된 「배분지표」는 담배소비세의 대체세원 개발에만 성립되는 것이다. 따라서, 담배소비세의 대체 세원 개발 외 다른 목적으로 지방소비세를 신설할 경우에는 「배분지표」기준을 새로이 선정해야 된다. 또한, 각 지역별 담배소비자의 변동이 심할 경우 2003년도의 각 지역별 담배소비세 세수의 기준은 조정되어야 할 것이다.

“본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재신청되지 않았음을 확인함”

참고문헌

- 권오상. 2005. “금연정책이 담배 밀수 및 관광산업에 미치는 영향”. 건강증진및금연심포지엄 2005. 국립
압센터: 93-98.
- 김권중. 2001. “초과이익평가모형의 실행과 유용성 분석”, 회계학연구 제26권 제3호: 91-121.
- 김대영. 2003. 「지방소비세 도입방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 2003-08.
- 김진수 · 성명재 · 박정수 · 이성욱. 1995. 「담배소비세제의 국제비교와 정책방향」. 연구보고서 95-01. 한
국조세연구원
- 김한호. 2005. “통상마찰의 가능성과 대응방안”. 건강증진및금연심포지엄 2005. 국립압센터: 101-105.
- 김현아. 2003. 「지방소비세 · 지방소득세제 도입여부에 관한 연구」. 정책보고서 03-06. 한국조세연구원.
국립압센터. 2005. 「담배 제조 · 매매 금지의 효과와 문제점 및 대책. 건강증진및금연심포지엄 2005」. 국
립압센터.
- 안동환. 2005. “연연초 생산농가에 대한 대책”. 건강증진및금연심포지엄 2005. 국립압센터: 85-90
- 오웅락 · 전규안 · 이용규, “상속세법상 비상장주식 평가방법의 개선방안에 관한 연구”, 회계학연구 제29
권 제4호: 277-307.
- 국세청. 2003. 「국세통계연보 2003」.
- 지선하. 2004. “담배매매 및 제조금지의 보건경제적 효과”. 건강증진및금연심포지엄 2005. 국립압센터:
67-69.
- 한국지방행정연구원. 2004. 「국세 · 지방세 조정 및 지방세제의 합리적 개편방안」. 연구보고서. 한국지방
행정연구원.
- 행정자치부. 2004. 「지방세정연감 2004」.

Distribution Index for the Optimal Distribution of the New Sources of Tobacco Consumption Tax Revenue

Hi-Youl Suh* · Chung-Jin Shim**

— <Abstract> —

When the tobacco industry ceases to exist from a perspective of the tobacco consumption tax, it would lead to the loss of the source of local taxes related to tobacco, which would drive local public finance into difficulties. Accordingly, it is necessary to develop the alternative source of taxation for local education tax related to the tobacco consumption tax. The amount of tobacco consumption taxes collected in 2003 accounted for 2,384,000million won and the amount of the local education tax related to it accounted for 1,192,100million won. Accordingly, the amount of tobacco-related local taxes accounted for 3,576,500million won.

First, an attempt was made to present the plan to improve the alternative source of taxation for the tobacco consumption tax as follows:

New establishment of the local consumption tax by the joint utilization method of the source of taxation. A given amount of the collected amount of value-added tax, the national tax, is distributed to each municipality in the form of the local consumption tax. The distribution indexes as the standard of its allocation could include the use of ① the value-added tax amount, ② the amount of value-added taxed imposed on each category of business, ③ the tax base of the value-added tax, ④ the tax base of the value-added tax by category of business and the like. In case the standard of the 'distribution index' is selected by percentage error(PE), the mean value of PE shows the following order in it is selected in the descending order:

- ① The standard of the value-added tax by locality of simplified taxpayers in service business (the mean value of PE:-0.022)
- ② The standard of the tax base by locality of the retailing business as a whole(the mean value of PE: -0.023).
- ③ The standard of the tax base by locality of the simplified taxpayer of restaurant business (the mean value of PE:0.031)

To increase the national tax, it has some limitation as it should meet several preconditions such as the raise of the value-added tax rate, the reduction of the value-added tax rate, the new establishment of the local consumption tax rate and the like.

<Key words> tobacco consumption tax, value-added tax, percentage error(PE)

* Professor, Kangnam University

** Assistant Professor, School of Business, Konkuk University