

취득세 감소 보전분 지방소비세에 의한 조세통계 오류 및 재원배분 왜곡 효과 분석*

주만수**

국문초록

이 논문은 부가가치세 총액의 15%인 지방소비세 중 취득세 감소 보전분인 6%p 부분의 성격 및 배분과정, 그리고 조세통계 오류에 의한 조세부담률 및 정부 간 재원배분에 대한 영향을 분석한다. 먼저 성격 규명을 통해, 각 지방정부는 이 재원의 약 40%인 이전 재원 보전분을 조세로 인식할 수 없으며, 조세 감소 보전분도 소비세로 인지할 수 없으므로 지방세로서 매우 제한적인 기능을 수행함을 지적한다. 둘째, 중앙정부의 지방소비세 이체액과 지방세통계연감의 지방소비세 자료를 비교 분석함으로써 조세부담액의 일부가 조세통계에서 누락됨을 밝힌다. 이는 우리나라 조세정책의 중요 지표인 조세부담률과 국세-지방세 비중의 계산에 오류를 발생시킨다. 마지막으로 이전재원 산정의 기초인 지방소비세 통계의 혼선 때문에, 광역지방정부와 교육자치단체 간, 그리고 광역지방정부와 기초지방정부 간 재원배분에서 광역지방정부에게 불리하도록 재원배분을 왜곡 시킴을 제시한다. 이상의 논의를 바탕으로 취득세 감소 보전분 지방소비세를 폐지하고 소비지표에 의한 배분으로 지방소비세를 통합할 것을 제안한다.

□ 주제어: 취득세 보전분 지방소비세, 조세부담률, 국세-지방세 비중, 정부유형별 재원 배분의 왜곡

투고일: 2019. 9. 2. 수정일: 2019. 9. 22. 게재확정일: 2019. 9. 30.

* 이 논문은 2019년 한국지방재정학회 추계학술대회에서 발표한 논문을 일부 수정한 것이다. 재정자료 관련 자문해준 한국지방행정연구원 조기현박사님, 경기연구원 이현우박사님, 대한민국의도지사협의회 박관규박사님과 유익한 논평을 해준 익명의 심사위원님께 감사드립니다.

** 한양대학교 경제학부 교수(msjoo@hanyang.ac.kr)

I. 서론

문재인정부 출범 후 현재까지 진행된 재정분권정책의 핵심은 지방소비세 전환율을 11%에서 2019년 15%를 거쳐, 2020년부터 21%로 인상하는 것이다. 국정기획자문위원회(2017) 및 국무조정실(2018)에 따르면, 지방소비세 인상으로 추구하는 정책 목표는 지방정부의 자율성 및 책임성을 강화하는 것이다.

일반소비세를 부가가치세로 부과하는 조세체계에서 지방정부가 직접 부가가치세를 징수하는 것은 행정적으로 매우 어려울 뿐 아니라 가능하더라도 엄청난 행정비용이 소요된다. 따라서 부가가치세 총액의 징수업무를 중앙정부가 담당하고, 그 일부를 광역지방정부에게 배분하는데 크게 두 가지 방법으로 구분된다. 전환율 21% 중 15%p는 지역별 가중치를 부여한 소비지표에 의해 배분하는데, 이는 2010년 5%p에서 2019년 9%p로 인상하였고 2020년 15%p로 인상할 계획이다. 나머지 6%p는 2014년부터 중앙정부 주택정책의 일환인 주택분 취득세율 인하로 인한 지방정부의 세수 감소를 보전하기 위해 주로 각 지역별 취득세 감소액을 기준으로 배분한다.

소비지표로 배분하는 지방소비세 확대가 문재인정부의 정책목표인 지방정부의 자율성과 책임성 강화에 이바지할 것인지에 대해서, 많은 기존연구들은 회의적인 시각을 제시한다.(주만수·임성일, 2006; 주만수·최병호, 2009; 임성일, 2012; 이상훈·김진아, 2013; 유태현·한재명, 2014; 김홍환, 2018; 임상수, 2019 등) 먼저 소비지표인 민간최종소비지출이 소비지원칙에 부합하지 못함을 지적한다. 이보다 더 큰 문제는 지방소비세 내에 형평화 기능을 포함시킨다는 것이다. 서울시와 경기도 등의 소비지표 비중이 매우 높기 때문에 지방소비세 확대는 지역 간 재정력격차를 더욱 확대시키는데, 이를 해소하기 위해 수도권 지방정부에게 지방소비세가 적게 배분되도록 소비지표에 가중치를 부여할 뿐 아니라 지역상생발전기금을 설치하여 수도권에 배분된 지방소비세의 일정비율을 출연 받아서 주로 비수도권 재정지원에 사용한다. 지방소비세 내에 설치한 지역 간 재정형평화 조치는 불가피한 것이지만 결과적으로 조세로서의 기능을 상당부분 상실할 수밖에 없다. 즉, 지방소비세 인상의 명분인 지방정부의 자율성과 책임성 강화는 사실상 매우 제한적이며 지방세와 지방재정 조정제도의 경계를 모호하게 만든다.

지방소비세에서 소비지표에 의한 배분보다 더 심각한 문제는 취득세 감소 보전분인 지방소비세 6%p 부분의 배분에서 발생한다. 지방소비세 6%p는 단순히 취득세 보전뿐 아니라 다양한 역할을 수행한다. 지방소비세 전환을 인상으로 내국세 수입이 감소하여 그 일정비율을 재원으로 삼는 지방교부세와 지방교육재정교부금이 감소하는데 이를 보전하는 역할을 수행한다. 또한 취득세 감소로 취득세액의 부가세인 지방교육세도 감소하는데 이를 보전하기 역할도 수행한다.¹⁾ 이러한 복잡한 배분과정은 예기치 못한 다양한 문제를 초래한다.

이 논문은 취득세 감소 보전분인 지방소비세 6%p 부분의 성격을 규명하고 배분과정 및 통계 집계과정을 조사하여 조세부담률, 국세-지방세 비중 등 통계의 오류뿐 아니라 정부유형 간 재정조정과정에서 발생하는 재원분배의 왜곡 효과의 경로를 분석한다. 이를 바탕으로 정책적 시사점을 논의한다.

유태현·한재명(2014)과 주만수(2014) 등은 취득세 감소 보전분 지방소비세가 조세로서 역할하지 못함을 지적하며 소비지표 배분방식으로 통합할 것을 제안한다. 특히 유태현·한재명(2014)은 지방세통계의 지방소비세 6%p가 부가가치세 총액의 6%와 다른 원인을 인지하고, 소비지표 배분방식과 통합의 대안으로 시·군에 대한 지방교부세 보전분을 지방소비세로 집계하는 방안을 제시한다. 이 논문은 취득분 지방소비세 6%p 부분의 배분방식에 대해 기존 연구들과 동일한 문제인식에서 출발하지만, 이 배분방식이 초래하는 조세부담률 등에 대한 통계 오류 및 다른 이전제도와 연계된 재원배분의 왜곡 등에 초점을 맞춘다.

먼저 서론에 이어 제2장에서는 취득세 감소 보전분의 배분방법을 검토하고 그 정책의도 및 제도의 성격을 파악한다. 제3장에서는 2017년 결산자료를 이용하여 통계 오류가 발생하는 경로 및 오류의 정도를 분석한다. 또한 취득세 보전분의 배분이 지방재정조정을 거치면서 지방정부와 교육자치단체 간, 그리고 광역지방정부와 기초지방정부 간 재원배분의 왜곡 효과를 간단한 모형과 실제 자료를 이용하여 간략히 제시한다. 마지막으로 제4장에서는 이상의 논의를 요약하고 지방소비세 배분에 관한 정책적 시사점을 논의한다.

1) 지방소비세 6%p 부분은 취득세 감소뿐 아니라 다양한 재원의 감소를 보전하기 위해 이용되지만 이는 결국 취득세율 인하에서 파생된 것이다. 따라서 지방소비세 6%p 부분을 취득세 감소 보전분이라고 명명한다. 특별히 취득세 자체의 감소 보전과 문맥 상 혼동이 발생할 위험이 있을 때는 '취득세 본세 감소분'이라는 표현으로 구분한다.

II. 취득세 보전분 지방소비세 배분방법과 특성

1. 취득세 보전분 지방소비세 도입 과정

취득세 보전분 지방소비세를 이해하기 위해서는 2005년 부동산관련 조세정책부터 논의해야 한다. 당시 정부는 ‘보유세 강화 및 거래세 인하’를 정책방향으로 설정하였다. 이에 따라 취득세율 2%와 등록세율 3%로 구성된 거래관련 지방세 중에서 등록세율을 1%p 인하하여 표준세율 합계를 4%로 인하하고 주택 유상취득에 대한 취득세율을 0.5%p 감면하여 3.5%로 낮추었다. 이후 주택 유상취득에 대한 거래세율을 지방세 감면규정을 통해 [표 1]에 제시한 것처럼 2.5% 혹은 2%로 인하하여 2010년까지 유지하였다.²⁾ 이처럼 주택 거래관련 지방세의 적용세율을 인하하였으나 과세표준을 실거래가격으로 현실화하여 세수가 증가하였을 뿐 아니라 취득세 감면에 따른 세수 감소를 부동산교부세로 보전하였다.

[표 1] 주택 유상취득에 대한 취득관련 세율 변화 추이

구분	이전	1차	2차	3차	4차	5차	6차	7차	8차	9차
감면 시기	-	05.1.5.	06.1.1.	06.9.1.	11.1.1.	11.3.22.	12.1.1.	12.9.24.	13.7.1.	13.8.28.
적용 세율	5%	3.5%	2.5%	2%	2, 4%	1, 2%	2, 4%	1, 2, 3%	2, 4%	1, 2, 3%
과세 구간	-	-	-	-	9억원	9억원	9억원	9억, 12억	9억원	6억, 9억

주: 1) 취득관련 지방세는 2011년 취득세로 통합되었는데 그 이전에는 취득세와 등록세로 구성됨

2) 2011년~2013.8까지 1주택자와 다주택자를 구분하고 1주택자만 낮은 세율 적용이 가능했으나 2013.8부터는 모든 주택에 대해 동일한 누진세율을 적용함

자료: 한국지방세연구원(2017)에서 재인용

2000년대 후반 금융위기로 부동산거래가 위축되고 2008년 종합부동산세율 인하로 부동산교부세 재원이 감소함으로써 지방정부 재원이 감소하였다. 2011년 등록

2) 주택 취득세율의 전개과정에 대한 자세한 논의는 한국지방세연구원(2017)를 참고할 수 있으며, 여기서는 간단히 요약한다.

세와 취득세를 통합하면서 원칙적으로 주택 취득에 대한 지방세 감면을 폐지하되, 9억원 이하 1주택자의 유상취득에 대해서만 50% 감면하여 2%를 부과하였다. 이로 인해 취득가격에 대해 단순 누진세율을 적용하기 시작하였다, 같은 해 3월 중앙정부는 부동산거래 활성화를 위해 추가적으로 50%를 감면하여 주택분 취득세율을 9억원을 기준으로 1%와 2%로 낮추었다. 이 세율 인하에 따른 지방정부의 세수 감소에 대해 반발이 커지자 중앙정부는 당시 적용세율이던 9억원 이하 2%, 9억원 초과 4%를 기준으로 감면액을 산정하여 보전하였다.³⁾

2013년 8월부터 감면에 의한 세율 조정 대신, 주택분 취득세의 표준세율 자체를 인하하고 이에 따른 세수 감소를 2014년부터 지방소비세 전환율을 6%p 인상하여 보전하였다. 이후 중앙정부가 주택분 취득세율을 수시로 변경하지 않게 되었으며 세율 변경 때마다 발생하던 중앙정부와 지방정부 간 세수 보전 관련 갈등을 해소하게 되었다.⁴⁾

2. 취득세 보전분 지방소비세의 배분방법

2014년 지방소비세 전환율을 11%로 인상하고, 인상된 6%p 부분은 소비지표가 아니라 광역지방정부의 취득세 감소분 비율을 중심으로 배분하는데 그 배분방법은 매우 복잡한 구조를 갖는다. 취득세 감소액 산정도 복잡하지만 이 배분방법이 복잡해진 가장 큰 이유는 6%p의 재원으로 중앙정부가 수행하던 이전재원의 감소분을 보전하도록 규정하였기 때문이다. 즉, 부가가치세 6%만큼 지방세로 이양함에 따라 내국세가 감소하여 내국세 일정비율의 재원으로 지방정부 및 교육자치단체에 배분하는 지방교부세와 지방교육재정교부금이 감소한다. 이러한 이전재원 감소분을 지방소비세 6%p 재원으로 보전하도록 하였다.

지방소비세 6%p 부분의 배분방법을 [표 2]에 정리한다.⁵⁾ 먼저 지방소비세 6%p에서 각각 19.24%와 20.27%를 지방교부세 보전분과 지방교육재정교부금 보전분

3) 취득세 보전은 [표 1]의 5차, 7차, 9차 세율의 적용기간에 이루어졌으며 그 규모는 취득세의 부가세인 지방교육세를 포함하여 각각 2.33조원, 2.04조원, 0.78조원이다.(행정자치부 내부자료)

4) 부가가치세의 지방소비세 전환은 중앙정부와 지방정부뿐 아니라 교육자치단체도 밀접한 이해관계를 갖는데, 김승연(2016)은 교육자치단체에게 불리한 재원배분이 이루어졌다고 주장한다.

5) 배분방법은 지방세법시행령과 시행규칙에서 규정하는데 이를 [부표]에 그대로 제시한다.

[표 2] 취득세 감소 보전분 지방소비세의 배분 방법

해당 시·도의 취득세 안분액	$S1 = \{[A \times (1-B-C)] - D\} \times E$
해당 시·도의 지방교육세 안분액	$S2 = S1 \times 10\%$
해당 시·도의 사회복지수요 안분액	$S3 = \{[A \times (1-B-C)] - D\} \times 2\% \times F$
해당 지방정부의 지방교부세 안분액	$S4 = (A \times B) \times G$
해당 시·도 교육청의 지방교육재정교부금 안분액	$S5 = (A \times C) \times H - I$
해당 시·도의 교육전출금 허수분 안분액	$I = (S2 + S4') \times J$

A: 지방소비세의 과세표준 $\times$ 6%

B: 감소되는 지방교부세 비율 (19.24%)

C: 감소되는 지방교육재정교부금 비율 (20.27%)

D: 감소되는 지방교육세 $= \{[A \times (1-B-C)] \div 11\}$

E: 해당 시·도의 취득세 감소분의 보전비율

F: 해당 시·도의 5세 이하 및 65세 이상 인구가 전국에서 차지하는 비율

G: 해당 지방정부의 해당 연도 보통교부세 배분비율

H: 해당 시·도 교육청의 보통교부금 배분비율

I: 지방교육재정교부금 보전 총당 부분에서 공제되어 해당 시·도에 총당되는 안분액

J: 지방세 중 지방교육재정교부금으로 전입되는 해당 시·도의 비율(3.6, 5, 10%)

S4': 해당 시·도의 지방교부세 안분액 (시·군의 지방교부세 불포함)

주: 1) 지방세 중 지방교육재정교부금으로 전입되는 해당 시·도의 비율은 지역별로 다름. 구체적으로 서울특별시 10%, 광역시 및 경기도, 특별자치도 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%임

2) 사회복지수요 안분 비율은 지방세법시행규칙, 다른 항목의 안분 비율은 시행령에서 규정함

3) '시·도의 교육전출금 허수분 안분액'는 시행령에서 '지방교육재정교부금 보전에 총당되는 부분에서 공제되어 해당 시·도에 총당되는 안분액'으로 표현함

자료: 법제처, 국가법령정보센터, 지방세법시행령 및 시행규칙

으로 제외한다. 남은 금액의 10/11은 취득세 보전분이고 1/11은 취득세 보전분에 관련 지방교육세 보전분이다. 시·도별 취득세 안분액(S1)은 각 시·도의 취득세 감소액 비율에 의해 결정하고,⁶⁾ 그 10%를 시·도별 지방교육세 안분액(S2)으로 배분한

6) 지방소비세 6%p 금액에서 지방교부세와 지방교육재정교부금을 제외한 금액인 $\{A \times (1-B-C)\}$ 는 취득세와 취득세에 대한 지방교육세의 합계 금액이다. 취득세가 10이라면 지방교육세는 1이므로 $\{A \times (1-B-C)\} = 11$ 이며 그 1/11은 지방교육세 부분이다. 따라서 취득세 안분액의 합계액은

다.7) 다시 취득세 안분액(S1) 중 2%를 분리하여 각 시·도별 사회복지수요 비율에 의해 배분하는데(S3), 이는 해당 시·도의 5세 이하 및 65세 이상 인구가 전국에서 차지하는 비율이다.

이제 지방교부세 6%p 부분 중 지방교부세 보전분인 19.24%를 보통교부세 배분 비율에 따라 시·도 및 시·군에게(S4) 배분한다. 마지막으로 지방교육재정교부금 보전분인 20.27%를 보통교부금 배분비율에 따라 각 시·도교육청에게(S5) 배분하는데 여기서 복잡한 문제가 발생한다. 지방교부세 6%p 부분의 각 시·도별 지방소비세 안분액은 취득세 안분액, 사회복지수요 안분액, 지방교육세, 지방교부세를 포함하는데8) 보통세인 지방소비세의 3.6~10%를 해당 지역의 교육청에게 이전한다. 하지만 지방교육세 및 지방교부세 안분액은 지방정부의 보통세가 아니어서 교육청에게 과도한 이전이 이루어질 수 있으므로 지방교육재정교부금 안분액(S5)에서 추후 전출될 금액(I)을 공제한다.

[그림 1]은 이상에서 논의한 배분방법을 2014년 예산에 적용할 때 각 항목별 배분액을 예시한 것이다. 2014년 부가가치세 세입예산은 58.5조원이고 그 6%인 지방소비세 재원은 3.94조원인데 이를 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 감소분으로 할당한 결과이다. 지방교부세 보전분은 19.24%이며 지방교육재정교부금 보전분은 20.27%에서 교육전출금 허수분 0.54%를 뺀 19.73%이다. 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전분의 비율인 39.51%를 제외한 금액의 10/11은 취득세 보전분이고 1/11은 지방교육세 보전분이어서 이들은 총 60.49%를 차지한다. 전출공제액 0.54%는 시·도별로 안분한다. 지방교부세의 시·도별 배분비중이 달라지거나 혹은 시·도별 취득세 비중이 변화하여 지방교육세의 시·도별 배분비중이 달라지면, 교육전출금 허수분의 비중이 달라질 수 있으므로 각 항목별 비중은 미세하게나마 달라질 수 있다.

{ $A \times (1-B-C)$ }에서 지방교육세 부분을 뺀 $10/11 \times \{A \times (1-B-C)\}$ 이다.

7) 2011년 세목 통폐합 이전, (구)등록세와 (구)취득세는 각각 주택 취득가액의 2%를 부과하였고 지방교육세는 (구)등록세의 20%이며 (구)취득세에는 부과하지 않았다. 따라서 지방교육세를 현행 취득세의 10%로 적용한다.

8) 시·도에 배분되는 지방교부세는 지방소비세로 분류되지만 시·군에 배분되는 지방교부세는 시·군의 세외수입으로 분류된다.

[그림 1] 지방소비세 6%p의 배분 방법 예시

〈시·도〉	〈시·도〉	〈시·도·시군〉		〈교육청〉
취득세 감소분	지방교육세 감소분	지방교부세 감소분	교육전출금 허수 증가	지방교육재정교부금 감소분
54.99% (2.17조원)	5.50% (0.22조원)	19.24% (0.75조원)	(210억원)	20.27% (0.80조원)
55.53%(+0.54%)	5.50%	19.24%	± 0.54%	19.73%(0.54%)
← 80.27% →				← 19.73% →

자료: 안전행정부 보도자료, “지방소비세 증가분 배분방안 및 지방소득세 부과징수 절차 마련”, 2014. 3. 11.

3. 취득세 보전분 지방소비세의 조세성격에 대한 이해와 평가

지방소비세의 6%p 부분은 취득세 감소를 보전하기 위해 도입되었지만 매우 다양한 성격을 갖는다. 이 성격을 이해하기 위해 먼저 취득세 본세 감소액을 산정하는 방법을 설명한다. 중앙정부가 취득세율 인하에 의한 세수 감소분을 보전하기 시작한 2011년 3월의 취득세 적용세율은 취득가격 9억원 이하에 대해서는 2%, 9억원 초과에 대해서는 4%였는데, 지방소비세로 보전을 시작한 2014년에 보전액 산정의 기준을 2011년 당시의 적용세율을 답습하여 고착시켰다. [표 3]은 감면액 산정과 연관된 세율을 제시한다.

[표 3] 취득세 보전분 지방소비세 산정을 위한 적용세율

구분	현재 세율 (C)	감면액 산정 기준세율 (B)	감면액 산정세율 (B-C)
0~6억원 이하	1%	2%	1%
6~9억원 이하	2%	2%	0%
9억원 초과	3%	4%	1%

주: 시·도의 취득세 감소액은 $[A \times (B - C)]$ 인데 A는 주택 취득가액 B는 기준세율, C는 현재 세율임.
자료: 법제처 국가법령정보센터, 지방세법시행규칙 별표3

구체적으로 현행 취득세 세율은 6억원 이하 1%, 6~9억원 2%, 그리고 9억원 초과 3%이고, 감면액 산정의 기준세율은 9억원 이하 2%, 9억원 초과 4%이다. 따라서 6억원 이하 및 9억원 초과 주택거래에 대해 1%로 감소액을 산정하는 반면, 6~9억

원 사이의 주택거래에 대해서는 기준세율과 현재 세율이 모두 2%이므로 감소액을 산정하지 않는다.⁹⁾ 즉, 주택 거래가 6~9억원 사이에서 이루어진다면 감면액은 발생하지 않고 취득세 보전분 지방소비세도 배분되지 않는다. 이처럼 취득세 본세 감소액 산정방법은 정책결정시기의 이해관계를 반영하여 결정한 것으로 복잡할 뿐 아니라 합리성과 거리가 있다.¹⁰⁾

취득세 보전분 지방소비세를 국가전체의 통계 혹은 OECD 등에서 국가 간 조세 구조를 비교할 때 소비세로 분류한다. 국민의 입장에서 취득세 보전분 지방소비세는 부가가치세의 일부이므로 이런 분류는 타당하다. 하지만 지방정부가 이를 확충하고자 한다면, 지역주민의 소비활성화가 아니라 지역 내 특정 가격대의 주택거래 활성화를 달성하여야 한다. 즉, 개별 지역 입장에서는 소비세가 아니라 일부 주택의 거래세로 인식할 수 있다.¹¹⁾

실제 취득세 보전분 지방소비세 6%p 부분은 다양한 성격을 가지므로 지방정부 입장에서는 소비 관련 보통세로 분류할 수 없을 뿐 아니라, 지방교부세와 지방교육재정교부금 보전을 위해 각각 19.24%와 20.27%를 배분하므로 이를 주택취득 관련 보통세로 분류할 수도 없다. 또한 이전재원 보전분을 제외한 60.49% 중 1/11은

9) 이런 세제를 경제학적 논리로 설명하는 것은 별의미가 없지만, 이런 감면액 산정에서 세율 인하에 따른 주택거래의 탄력성은 무시한다. 취득세율 인하의 정책목표가 주택거래 활성화였음에도 세율 인하가 주택취득에 미치는 효과, 그리고 주택가격에 따른 상대적 탄력성 차이를 전혀 고려하지 않는다. 또한 취득세 감소액을 계산하기 위해 필요한 지방정부별 주택 유상거래 취득가액에 관한 자료를 공개하지 않으므로 배분의 정확성 여부를 검증할 수도 없다.

10) 마찬가지로 비합리적인 것은 감면액을 산정하는 주택취득 기간이다. 예를 들어, 2019년의 감면액은 2016년 1월 1일부터 2018년 10월 31일까지의 약 3년 동안의 주택 취득을 대상으로 산정한다.(지방세법시행규칙 별표3) 주택거래의 연도별 변동성을 고려하여 3년을 반영한 것은 합리적이지만 마지막 해의 11~12월의 2개월을 배제한 것은 산정시점에 취득통계자료가 집계되지 않았다는 행정편의적인 이유 때문이다. 이로 인해 모든 주택거래는 3년에 걸쳐 감면액 산정에 반영되지만 11~12월 거래된 주택은 2년 동안만 반영되므로 배분을 왜곡시킨다. 이 문제는 산정기간을 앞으로 2개월 확장하여 해소할 수 있다. 즉, 2019년 예시에서 2015년 11월 1일부터 2018년 10월 31일까지 정확히 3년을 반영하면 해결된다.

11) 우리나라에는 이와 유사한 전례가 있다.(주만수·하능식, 2013) 1998년 한미자동차협정에 따른 자동차세율 인하로 감소한 지방세수를 보전해주기 위해 2000년 주행세(현재의 주행분 자동차세)를 도입하였다. 자동차세 보전분은 해당 지역의 자동차 주행과 전혀 무관하며, 사전에 결정된 금액을 비영업용 승용자동차에 대한 보유분 자동차세액의 지역별 비율에 따라 배분한다. 보유분 자동차세 보전분은 자동차세 징수액에 비례하여 배분하지만, 취득세 보전분 지방소비세는 취득세 감면액에 비례하여 배분하므로 더 복잡하다.

지방교육세 보전분이며 이는 목적세의 성격을 갖는다. 지방교육세 보전분까지 제외한 약 54.99%(=60.49×10÷11)가 모두 본래 의도한 취득세 본세 보전분도 아니다. 이 금액의 2%는 아동 및 노인인구의 비율로 사회복지수요를 측정하여 배분한다. 보통교부세 및 국고보조금에서도 유사하게 사회복지수요를 측정하여 배분하므로 이는 지방세라기보다는 명백히 이전재원이다.

취득세 보전분 지방소비세가 이렇게 불합리하게 제도화된 이유를 다음처럼 추정할 수 있다. 먼저 입법부 및 행정부 정책당국자들이 지방정부의 자체재원 비중을 높여야한다는 도그마에 사로잡힌 채, 지방정부 등 연관된 경제주체들 간 이해관계 조정을 위한 노력을 최소화하며, 각 이해당사자들의 기득권을 보장하는 경향이 있다. 또한 지방정부 등 이해당사자들이 지방세를 지방정부의 재정책임성 증진을 위한 수단이 아니라 단순히 재원확보수단으로 인식하는 경향이 있다. 재정분권을 위해서는 이해관계자들의 이러한 경향성을 극복하고 지방소비세를 임시방편적인 재원보전 수단이 아니라 정상적인 지방세로 재편하여야 한다.

Ⅲ. 취득세 보전분 지방소비세에 의한 통계 오류와 파급효과

1. 지방소비세 통계 현황과 통계 오류의 발생원인

국세통계연감 및 지방세통계연감의 2010~17년 지방소비세 관련 정부통계를 [표 4]에 제시한다. 우리나라가 징수한 부가가치세 총액은 국세통계의 현년도 및 과년도 부가가치세액과 과년도 수입분, 그리고 지방소비세 이체액의 합계액이다.¹²⁾ 여기서 지방소비세 이체액(B)은 중앙정부가 법률에 따라 2010~13년은 부가가치세 총액의 5%, 그리고 2014~17년은 총액의 11%를 지방정부에게 이체한 금액이다. 또한 지방소비세(C)는 지방세통계연감의 지방소비세액이다.

[표 4] 국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계연감의 지방소비세

(단위: 10억원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
부가가치세 총액 (A)	54,966	58,089	63,182	62,789	67,937	64,564	72,856	79,410
현년도	49,121	51,907	55,668	55,963	57,139	54,159	61,828	67,087
과년도	2,015	1,919	1,896	2,079	2,193	2,008	1,880	2,008
과년도 수입분	1,081	1,358	2,459	1,608	1,132	1,295	1,133	1,579
지방소비세이체액 (B)	2,742	2,898	3,147	3,128	7,457	7,078	8,014	8,735
(비중=B/A) (%)	(5.0)	(5.0)	(5.0)	(5.0)	(11.0)	(11.0)	(11.0)	(11.0)
지방소비세 (C)	2,679	2,961	3,034	3,142	5,836	6,003	6,401	7,274
(비중=C/A) (%)	(4.9)	(5.1)	(4.8)	(5.0)	(8.6)	(9.3)	(8.8)	(9.2)
차액 (D=B-C)	63	-63	114	-14	1,622	1,075	1,613	1,461

자료: 통계청, 국가통계포털; 국세청, 국세통계; 행정안전부, 지방세통계

12) 과년도 수입분은 관세청이 징수한 과년도 국세로 대부분이 부가가치세이며 개별소비세 등이 일부 포함되지만 세목별 분리가 불가능하므로 전액을 부가가치세라고 가정한다. 따라서 부가가치세 총액은 실제 총액을 미세하게 과대 산정한다. 이것과 관련된 결산과정의 시차로 인해 부가가치세 총액 대비 지방소비세 이체액 비율(B/A)이 법률이 정한 비율과 약간의 차이가 발생하는 것으로 판단된다.

먼저 국세통계에 기초하여 부가가치세 총액 대비 지방소비세 이체액의 비율(B/A)은 법률에서 정한 5% 혹은 11%와 거의 일치한다. 또한 2010~13년 동안의 부가가치세 총액 대비 지방세통계의 지방소비세 비율(C/A)은 법률이 정한 바처럼 대체로 5% 수준이다.¹³⁾ 하지만 2014~17년의 지방소비세 비율(C/A)은 법률이 정한 11%에 크게 미달하는 8.6~9.3%에 불과하다. 즉, 2014년 이후 국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계의 지방소비세 간 오차는 매우 크다. 예를 들어, 2016년 중앙정부는 8.0조원을 지방소비세로 이체하였는데 지방정부의 지방소비세는 단지 6.4조원으로 계상되어 1.6조원의 오차가 발생하였다.

국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계의 지방소비세의 차이가 발생하는 원인을 파악하기 위해 지방세통계연감에서 2014~17년의 지방소비세의 소비지표 부분과 취득세 보전부분으로 구분한 자료를 [표 5]에서 확인한다.

[표 5] 지방소비세의 구성과 통계자료의 조정

(단위: 10억원)

구분		2014	2015	2016	2017
국세통계	지방소비세 이체액 (A)	7,457	7,078	8,014	8,735
	지방소비세	5,836	6,003	6,401	7,274
지방세통계	소비지표(5%) (B)	3,292	3,337	3,562	4,058
	취득세 감소(6%) (C)	2,544	2,665	2,839	3,216
조정 지방세통계	지방소비세 (D=B+E)	7,242	7,342	7,836	8,928
	취득세 감소 (E=B×6/5)	3,950	4,005	4,274	4,870
차액 (F=A-D)		215	-264	179	-193

주: 조정 지방세통계의 지방소비세(D)는 지방세통계에서 지방소비세 5%p 금액(B)을 기준으로 6%p 금액(E)을 산정하여 도출한 것임

자료: 통계청, 국가통계포털; 국세청, 국세통계; 행정안전부, 지방세통계

지방세통계에서 소비지표에 의해 배분하는 5%p 부분이 취득세 감소 보전분 6%p

13) 국세통계와 지방세통계는 결산시점 등의 차이로 약간의 차이가 발생할 수 있으나 연도별 증감으로 상쇄될 수 있다. 가장 큰 오차가 발생한 연도는 2012년으로 3조원 이상을 이체하면서 단지 0.1조원 수준의 오차가 발생하였다. 물론 이 오차를 줄이기 위한 행정노력이 필요하다.

부분에 비해 더 큰 금액이다. 이것이 오차 발생의 원인일 수 있으므로 5%p 부분이 정확하다고 가정하여 이 금액(B)에 6/5를 곱함으로써 6%p의 크기(E)를 구하고 이를 다시 소비지표 부분(B)과 더하여 부가가치세의 11%인 지방소비세(D)를 산출한다. 이렇게 산출한 지방소비세는 연도별로 국세통계의 지방소비세 이체액과 약 0.2조원 내외의 차이가 발생하지만 이는 결산시기 등의 차이에 의한 것으로 연도별로 증감이 이루어지면서 상당부분 상쇄되어 큰 차이가 없다. 결국 국세통계와 지방세통계의 지방소비세 통계 오차는 취득세 보전분 지방소비세에서 발생한 것이 확인된다.

이제 지방소비세 통계 오류의 원인을 파악하기 위해 [표 6]에서 취득세 보전분 지방소비세의 포함내역을 자세히 살펴본다. 지방세통계의 취득세 감소 보전분 지방소비세는 취득세 본세 및 지방교육세의 감소 보전분, 시·도에 대한 지방교부세 보전분, 그리고 전출공제액으로 구성된다. 이는 [표 2]에서 S1, S2, S4', 그리고 I로 구성된 것을 의미한다.¹⁴⁾ 즉, 지방세통계는 국세통계의 지방소비세 이체액에서 시·군의 지방교부세(S4 - S4')와 지방교육재정교부금 보전분(S5)을 포함하지 않는다. 이것이 조세통계의 오류를 발생시키는 원인이다.

구체적으로, 2017년 지방세통계에서 지방소비세 6%p는 실제 부가가치세 총액의 6%인 4,870억원에 미달하는 3,216억원이다. 이 미달액은 지방교육재정교부금으로 교육청에 배분한 9,608억원과 시·군에 대한 지방교부세 보전분 6,931억원을 포함하지 않기 때문에 발생한다. 여기서 지방교육재정교부금 보전분은 지방소비세 6%p의 20.27%인 9,871억원에서 전출공제액 264억원을 공제한 것이다. 또한 시·군에 대한 지방교부세 보전분은 지방소비세 6%p의 19.24%인 9,369억원에서 시·도 지방교부세 보전분 2,438억원을 공제한 것이다.

이는 통계작성과정의 오류라고 할 수는 없다. 중앙정부 입장에서 부가가치세 총액의 89%만이 국세이므로 지방소비세 이체액을 국세로 산정할 수는 없다. 지방정부 입장에서 지방소비세는 시·도세인데 시·도를 경유조차 하지 않고 중앙정부의 역할인 교육청과 시·군에 대한 교육재정교부금 및 지방교부세 명분의 이전재원을 시·도

14) 지방세법시행령을 요약하면 [표 2]는 논리적 오류를 갖는다. 취득세 보전분의 2%를 사회복지수요에 의해 배분하므로 $S1 = \{[A \times (1 - B - C)] - D\} \times E \times 98\%$ 로 규정하여야 한다. 실제의 취득세 보전분 지방소비세는 수정된 S1과 S2, S3, S4', 그리고 I로 구성된다. 다만, 사회복지수요 배분은 선택적 규정이므로 이를 배분하지 않는다면 [표 2]처럼 S1을 규정해야 한다.

세로 계상할 수도 없다.¹⁵⁾ 따라서 이 오류의 원인은 지방소비세로 취득세 감소를 보전할 뿐 아니라 이전재원 감소까지 보전하도록 설계한 지방소비세제 자체의 문제라고 할 수 있다.

[표 6] 지방소비세에 의한 조세통계 오류 (2017년 기준)

(단위: 10억원, %)

구분	지방 소비세 총액	소비지수 (5%)		취득세 감소 보전분 (6%)						
				소계	취득세 본세	지방교육세	지방 교부세	전출 공제액		
총계	7,273.8	4,058.0		3,215.7	2,677.9	267.8	243.8	26.3		
서울	1,305.4	562.1	(13.9)	743.2	(23.1)	669.2	67.3	(25.1)	0.0	6.7
부산	561.7	315.3	(7.8)	246.4	(7.7)	204.6	20.5	(7.6)	19.3	2.0
대구	376.7	217.6	(5.4)	159.1	(4.9)	125.3	12.5	(4.7)	19.6	1.6
인천	313.1	117.7	(2.9)	195.4	(6.1)	165.5	16.6	(6.2)	11.9	1.4
광주	225.3	135.2	(3.3)	90.1	(2.8)	65.8	6.6	(2.5)	16.6	1.2
대전	232.5	141.4	(3.5)	91.0	(2.8)	66.7	6.7	(2.5)	16.5	1.2
울산	191.4	108.0	(2.7)	83.4	(2.6)	71.7	7.2	(2.7)	3.9	0.6
세종	62.4	28.5	(0.7)	34.0	(1.1)	29.0	2.9	(1.1)	1.9	0.2
경기	1,388.4	558.4	(13.8)	830.0	(25.8)	750.5	75.4	(28.2)	0.3	3.8
강원	259.9	187.1	(4.6)	72.9	(2.3)	45.2	4.4	(1.7)	22.3	1.0
충북	260.9	191.4	(4.7)	69.4	(2.2)	50.4	5.0	(1.9)	13.4	0.7
충남	347.5	246.8	(6.1)	100.8	(3.1)	77.6	7.7	(2.9)	14.7	0.8
전북	297.6	220.1	(5.4)	77.6	(2.4)	52.1	5.1	(1.9)	19.5	0.9
전남	281.5	213.3	(5.3)	68.2	(2.1)	41.9	4.0	(1.5)	21.4	0.9
경북	438.8	321.9	(7.9)	116.8	(3.6)	86.0	8.4	(3.1)	21.3	1.1
경남	598.5	418.2	(10.3)	180.3	(5.6)	150.3	15.0	(5.6)	13.9	1.0
제주	132.2	75.1	(1.8)	57.1	(1.8)	25.8	2.6	(1.0)	27.3	1.4

주: 1) ()는 지방소비세 배분의 지역별 비중임

2) 취득세 본세 보전분은 사회복지수요 안분액을 포함하므로 이를 제외한 취득세 본세 보전분만의 지역별 비중은 지방교육세 비중으로 측정함

자료: 통계청, 국가통계포털(지방소비세 자료)

15) 동시에 현재 지방소비세에 포함된 시·도에 대한 지방교부세와 전출공제액, 그리고 지방교육세도 논리적으로는 보통세인 시·도의 지방소비세라고 할 수 없다.

2. 지방소비세 통계 오류의 조세통계에 대한 파급효과

국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계의 지방소비세의 격차인 통계오류는 조세부담률 및 지방세 비중 등의 주요 경제지표에서 오류를 발생시킨다. [표 7]은 2010~17년의 지방소비세 관련 통계자료를 이용하여 2014년 이후 이 경제지표에 초래된 오류와 이를 수정한 실제 지표의 크기를 정리한다.

먼저 2010~13년까지는 취득세 보전분 지방소비세 6%p 부분이 도입되기 전이므로 국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계의 지방소비세 차이는 결산시기에 의해 발생한 소액이고 다음 연도에 상쇄되므로 사실상 조세부담률과 지방세 비중에 대한 정부통계는 정확하다. 하지만 2014~17년까지는 매년 1조원 이상의 차이가 발생하며 이를 조정하면 조세부담률이 매년 0.1%p 정도 상승한다. 예를 들어, 2017년 국민이 실제부담한 조세액에 비해 약1.5조원을 적게 계상한 정부통계를 수정하면, 실제 조세부담률은 정부가 발표하는 20.0%가 아니라 20.1%이다.

조세총액 대비 지방세 비중을 산정하기 위해서는 더 신중한 접근방법이 필요하다. 취득세 보전분 지방소비세 6%p 부분에는 각각 19.24%와 20.27%인 지방교부세와 지방교육재정보전금 보전분이 포함된다. 중앙정부가 지방세인 취득세율을 인하하고 이를 내국세인 부가가치세의 일부를 지방세로 이양하면서 이전재원의 기초인 내국세가 감소하였으므로 중앙정부가 이전비율을 상향조정하여 중립화해야 했는데 중앙정부가 형식상 이를 지방소비세로 처리하였다.¹⁶⁾ 실제로는 지방소비세 6%p 부분 중 지방교부세 및 지방교육재정보전금 보전에 소요되는 재원은 중앙정부가 내국세로 감당해야 하는 것이다. 이를 반영하여 이전재원 보전분을 국세에 포함시키고 나머지 부분을 지방세로 분류하여 지방세 비중을 산정한 결과를 [표 7]에 제시한다. 국세는 이전재원 보전분만큼 증가하는 반면, 지방세는 약간 감소하기 때문에 지방세 비중은 정부통계에 비하여 0.1%p~0.3%p 정도 하향 조정된다.¹⁷⁾ 예를 들어, 2017년 조세총액 대비 지방세 비중은 정부가 발표한 23.3%가 아니라 23.0%이다.

16) 중앙정부가 교부하는 지방교부세와 지방교육재정보전금의 일부를 지방소비세로 충당하도록 제도를 설계한 것은 지방세 비중을 상향 조정하라는 사회적 요구에 최대한 부응한 것으로 포장하려는 정책의도 때문으로 판단된다.

17) 만일 법률 규정에 따라 국세통계의 지방소비세 이체액 전액을 지방세로 계상한다면 지방세 비중은 다음처럼 정부통계보다 0.3~0.5%p 만큼 높아진다.

구분	2014	2015	2016	2017
지방세 비중(%)	23.6	24.9	24.1	23.6

[표 7] 조세부담률 및 지방세 비중의 실제

(단위: 조원, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
GDP (A)		1,265.3	1,332.7	1,377.5	1,428.3	1,485.1	1,558.6	1,637.4	1,730.4
정부 통 계	조세총액 (B)	226.9	244.7	257.0	255.7	267.2	288.9	318.1	345.8
	국세 (C)	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4
	지방세 (D)	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71.0	75.5	80.4
	조세부담률 (B/A)	17.9	18.4	18.7	17.9	18.0	18.5	19.4	20.0
	지방세 비중 (D/B)	21.7	21.4	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.3
국세 이체액과 지방소비세 차액 (E)		0.1	-0.1	0.1	0.0	1.6	1.1	1.6	1.5
지방소비세 6%p (F)		0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	4.0	4.3	4.9
이전재원 보전액 (G)		0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	1.6	1.7	1.9
조 정 통 계	조세총액 (H=B+E)	226.9	244.6	257.1	255.7	268.9	289.9	319.7	347.3
	국세 (I=C+G)	177.7	192.4	203.0	201.9	207.1	219.5	244.3	267.3
	지방세 (J=H-I)	49.2	52.3	53.9	53.8	61.8	70.5	75.5	79.9
	조세부담률 (H/A)	17.9	18.4	18.7	17.9	18.1	18.6	19.5	20.1
	지방세 비중 (J/H)	21.7	21.4	21.0	21.0	23.0	24.3	23.6	23.0

주: 1) 이전재원 보전액은 지방소비세 6%p (F)에 지방교부세 19.24%와 지방교육재정교부금 보전분 20.27%의 합계인 39.51%를 곱한 것임

2) 명목 GDP는 2015년으로 기준년을 변경하기 이전 자료임

자료: 통계청, 국가통계포털

3. 지방소비세 통계에 의한 정부 간 자원배분의 왜곡

가. 광역지방정부와 교육자치단체 간 자원배분 왜곡

부가가치세 총액의 6%를 취득세 보전분 지방소비세로 전환함에 따라 내국세에 포함되는 부가가치세가 감소하여 지방교육재정교부금도 감소한다. 이를 지방소비세 재원으로 보전하여 지방소비세 확대의 제도 변화에도 불구하고 시·도 교육청 간 재원을 중립적으로 유지하려는 것이 정책의도이다. 그런데 결과적으로 광역지방정부

의 교육청에 대한 지방소비세 배분에서 재원배분의 중립성을 보장하지 못한다. 왜냐하면, 시·도 보통세인 지방소비세의 일정비율을 해당 시·도 교육청에 이전해야하는 데,¹⁸⁾ [표 6]에 제시한 바처럼 지방소비세는 취득세 본세뿐 아니라 지방교육세, 시·도에 대한 지방교부세 보전분, 그리고 전출공제액을 포함하기 때문이다. 물론 이를 인식하여 전출공제액과 동일한 금액인 [표 2]의 교육전출금 허수분 안분액(I)이라는 항목으로 조정을 시도하였다.

이렇게 복잡한 과정을 통해 재원중립화를 시도했지만 교육전출금 허수분 안분액, 즉 전출공제액을 다시 지방소비세에 포함시킴으로써 재원중립성은 왜곡되어 정책의 도와 달리 교육청에 더 많은 재원이 배분된다. 이를 증명하기 위해 각 지역에 광역지방정부와 교육청이 존재하는 간단한 모형을 설정하여 재원중립화를 위한 재원배분 방법과 현행 배분방법을 비교 분석한다.

재원중립화 모형에서 교육청 i 에 배분되어야 하는 재원규모(E_i^1)는 다음과 같다.¹⁹⁾ 이는 순서대로 지방교육재정교부금 안분액, 지방교육세 안분액, 취득세 본세에 대한 교육청 전출금 안분액을 의미한다.

$$E_i^1 = \eta_i e A + \gamma_i (1 - e - g) A / 11 + \alpha_i \gamma_i (1 - e - g) A \times 10 / 11 \quad (1)$$

여기서 A 는 지방소비세 6%p, e 는 지방교육재정교부금 비율인 20.27%, g 는 지방교부세 비율인 19.24%, η_i 는 지역 i 의 보통교부금 배분비율, γ_i 는 지역 i 의 취득세 보전분 배분비율, α_i 는 지역 i 보통세의 교육비특별회계 전출비율이다.

[표 2]의 현행 재원배분제도에 따르면, 교육청 i 에 배분되는 재원규모(E_i^2)는 지방교육재정보전금에서 허수분을 공제한 금액, 취득세 본세 보전액에 대한 지방교육세, 그리고 교육청에 이전해야하는 보통세의 일정비율인데 이를 순서대로 다음처럼 정리할 수 있다.

18) 이 절에서 일정비율이란 지방세 중 지방교육재정교부금으로 전입되는 해당 시·도의 비율이며, 서울특별시 10%, 광역시 및 경기도, 특별자치도 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%이다.

19) 단순화를 위하여 사회복지수요에 의한 배분은 모형화하지 않는다. 이를 모형에 포함시키더라도 결과는 동일하다.

$$\begin{aligned}
 E_i^2 &= (\eta_i eA - X_i) + \gamma_i(1-e-g)A/11 + \alpha_i B_i \\
 B_i &= \gamma_i(1-e-g)A \times 10/11 + \gamma_i(1-e-g)A/11 + \delta_i gA + X_i \\
 X_i &= \alpha_i [\gamma_i(1-e-g)A/11 + \delta_i gA]
 \end{aligned} \quad (2)$$

여기서 B_i 는 [표 6]의 현행 제도에서 산정하는 지방소비세로 취득세 본세, 지방교육세, 지방교부세, 그리고 전출공제액의 안분액으로 구성된다. 전출공제액 안분액 X_i 는 지방교육세 및 지방교부세의 교육청 전출비율이며, δ_i 는 광역지방정부 i 의 보통교부세 배분비율이다.

현행 제도의 배분과 재원중립화 배분의 차이는 다음과 같이 간단히 정리된다.

$$E_i^2 - E_i^1 = \alpha_i X_i > 0 \quad (3)$$

즉, 현행 제도는 광역지방정부와 교육청 간 재원중립화하지 못하며 광역지방정부 i 는 해당 교육청에게 $\alpha_i X_i$ 만큼 과도한 재원을 배분한다. 중립화를 위해 전출금을 공제했음에도 왜곡이 발생하는 원인은 전출공제액 X_i 을 지방교육재정교부금에서 공제한 후 이를 지방소비세에 포함시킴으로써 α_i 비율만큼을 다시 교육청에 전출하기 때문이다. 즉, [표 6]에서 각 지역별로 전출공제액의 α_i 비율만큼 교육청으로 추가 전출되는 것이다. 2017년의 경우 각 교육청에 추가 전출된 금액의 합계는 약 15.5억원으로 지역별 α_i 의 가중평균은 5.9%이다.²⁰⁾

나. 광역지방정부와 기초지방정부 간 재원배분 왜곡

지방세통계에서 취득세 보전분 지방소비세의 포괄범위의 혼선은 광역지방정부가 기초지방정부에게 배분하는 조정교부금의 왜곡을 초래한다. 교육청에 대한 재원이전 모형과 유사하게, 광역지방정부의 기초지방정부에 대한 재원중립적 조정교부금 배분방법과 현행 배분방법의 규모를 비교하여 왜곡의 정도를 파악할 수 있다.

먼저 재원중립적 배분방법에서 광역지방정부 i 가 해당 기초지방정부들에게 배분

20) 제주의 경우 조례개정으로 2017년 4월부터 교육청 전출비율을 3.6%에서 5%로 인상하여 전출 비율은 약 4.57%였다.

할 조정교부금 규모(G_i^1)는 다음과 같다. 즉, 광역지방정부 i 의 조정교부금은 취득세 본세 보전분에 대해 조정교부금 비율을 곱한 금액이다.

$$G_i^1 = \beta_i \gamma_i (1 - e - g) A \times 10/11 \quad (4)$$

여기서 β_i 는 광역지방정부 i 의 보통세에 대한 조정교부금 비율인데, 도의 경우 일반적으로는 27%이며 인구 50만 명 이상인 기초지방정부에서는 47%이고, 시의 경우 조례로 결정하므로 지역별로 다르다.

현행 재원배분제도에 따른 광역지방정부 i 의 조정교부금 규모(G_i^2)는 다음과 같다. 즉, [표 6]에서처럼 취득세 본세 및 지방교육세, 그리고 지방교부세 보전분의 안분액과 전출공제액의 안분액으로 구성된 지방소비세액에 조정교부금비율을 곱한 것이다.

$$G_i^2 = \beta_i B_i = \beta_i [\gamma_i (1 - e - g) A \times 10/11 + \gamma_i (1 - e - g) A/11 + \delta_i g A + X_i] \quad (5)$$

식(4)와 식(5)를 이용하여 현행 제도의 배분과 재원 중립적 배분의 차이를 산출하면 다음과 같다.

$$G_i^2 - G_i^1 = \beta_i [\gamma_i (1 - e - g) A/11 + \delta_i g A + X_i] > 0 \quad (6)$$

현행 제도는 취득세 보전분 지방소비세의 크기를 취득세 본세 보전액뿐 아니라 지방교육세 보전액, 지방교부세 보전액 및 전출공제액까지 포함시킴으로써 광역지방정부가 기초지방정부에게 과도한 재원을 배분하는 결과를 초래한다. 조정교부금 비율(β_i)을 구하면, 왜곡의 규모를 추정할 수 있다. 2017년 광역지방정부 보통세는 47조 9,615억원이고 조정교부금은 12조 5,580억원이므로 조정교부금의 평균 비율은 26.2%이다. 따라서 기초지방정부에 대한 조정교부금으로 초과 지급한 금액은 [표 6]의 지방교육세 보전액, 지방교부세 보전액 및 전출공제액의 합계액 5,379억원의 26.2%인 약 1,408억원이다.

다. 보통교부세 배분의 왜곡

보통교부세 기준재정수입액 산정에서 보통세만 포함해야하는데 취득세 보전분 지방소비세를 전액 반영한다면 조정교부금 배분처럼 왜곡이 발생할 것이다. 그런데 지방교육재정교부금 및 조정교부금 제도 운영과 달리, 기준재정수입액 산정에서는 이러한 왜곡 가능성을 인지하여 보통세 부분인 취득세 본세 보전분만을 기초수입액에 포함한다.²¹⁾ 하지만 보통세를 정확히 반영하더라도 두 가지 이유로 보통교부세 배분의 왜곡을 완전히 예방할 수는 없다.

먼저 광역지방정부의 입장에서 살펴보면, 첫째, 기준재정수입액의 보통세 수입액에서 교육비특별회계 전출금을 제외해야하는데, 식(3)에서 정리한 바처럼 전출금이 과도하게 이루어져서 기준재정수입액을 과소 산정한다. 둘째, 기준재정수요액은 일반조정교부금을 포함하는데, 식(6)에서 제시한 바처럼 조정교부금은 과도하게 이루어진다. 즉, 기초수입액 산정에서 취득세 보전분 지방소비세 중 보통세 부분을 정확히 반영하지만 보통세에서 제외해야 하는 교육전출금과 기준재정수요액의 조정교부금은 과대 계상된 지방소비세에 기초하여 산정하므로 왜곡이 발생한다. 이처럼 기준재정수입액은 과소 산정되며 기준재정수요액은 과대 산정되어 보통교부세 교부액이 증가한다. 이는 앞에서 논의한 광역지방정부의 과도한 보통세분 교육전출금과 조정교부금 교부에 의한 자원 감소를 부분적으로 상쇄시킨다.

하지만 상쇄의 정도는 지방정부 유형별, 그리고 보통교부세 교부단체 여부에 따라 달라진다. 극단적인 사례로 보통교부세 불교부단체인 서울특별시와 경기도 본청은 과도한 교육전출금 및 조정교부금을 보통교부세로 전혀 상쇄시키지 못한다. 특별·광역시시는 자치구에 배분한 조정교부금을 기준재정수요액에 반영하지 않기 때문에 조정교부금을 자치구에게 과도하게 배분한 본청에게 불리하게 작용한다. 보통교부세 교부단체인 도 본청은 교육전출금과 조정교부금을 과도하게 배분하지만 이로 인한 자원 감소를 보통교부세 증가로 상당부분 만회한다.²²⁾

21) 취득세 본세 감소액만을 반영하고 사회복지수요로 배분하는 2% 부분을 조정하지 않는다. 사회복지수요 배분을 조세가 아니라 이전재원으로 해석하였기 때문으로 판단된다. 하지만 기초수요 산정액이 실제 세수 보전액과 달라지므로 사회복지수요 비중이 취득세 감소액 비중보다 높은 지역에게 유리하도록 보통교부세가 교부된다.

22) 다양한 이유로 정확한 만회는 불가능하다. 조정교부금 중 특별조정교부금은 기준재정수요에 반

시·군의 기초지방정부는 과도한 조정교부금을 배분받지만 이는 기준재정수입액에 반영되므로 보통교부세 감소에 의해 부분적으로 상쇄된다. 반면에 보통교부세 불교부단체인 기초지방정부와 보통교부세 교부단체가 아닌 자치구는 광역지방정부가 배분한 과다한 조정교부금 크기만큼 재원 증가의 이득을 얻는다.

4. 2020~22년 동안 조세통계 오류의 확대 가능성 논의

문재인정부는 2018년까지 부가가치세 총액의 11%이던 지방소비세를 2019년 15%를 거쳐 2020년부터 21%로 인상할 것을 결정하였다. 2020년부터 추가 인상된 지방소비세 10%p 부분인 약 8.5조원을 다음의 [표 8]처럼 배분할 계획이다.(행정안전부, 2020년 지방재정운영방향, 2019. 6.) 먼저 지방소비세를 인상하면서 국가균형발전특별회계 보조사업의 일부를 지방정부 사업으로 전환하였는데 그 과정에서 재원이 감소하는 지방정부에게 3년 동안 매년 약 3.6조원의 재원을 보전해준다. 이는 광역지방정부에 대한 보전분 2.8조원과 기초지방정부에 대한 보전분 0.8조원으로 구성된다. 전환사업 보전에 따라 지방소비세 명목의 재원이 감소하여 시·군·구에 대한 조정교부금 약 0.8조원과 교육자치단체에 대한 전출금 약 0.1조원이 감소하므로 해당 시·군·구 및 교육자치단체를 보전한다. 남은 재원을 가중치를 부여한 각 광역지방정부의 소비지표로 배분한다.

[표 8] 지방소비세 인상분(10%p, 약 8.5조원) 배분방안

일반사업 전환(기능이양) 보전 (광역 2.8조원, 기초 0.3조원)	기초지방정부(0.8조원) 및 교육청(0.1조원) 재원보전	1 : 2 : 3 적용 (4.0조원) + 상생발전기금 출연
① 보전분 (3.6조원/정액)	② 조정분 (0.9조원/정액)	③ 잔여 소비세 (4.7%p)

주: 행정안전부, 2020년 지방재정운영방향(2019. 6)을 기초로 일부 용어 변경

조세통계를 반영하는 현재 방식을 따른다면 국세통계에는 부가가치세 총액의 21%를 지방소비세 이체액으로 산정할 것이지만 지방세통계는 적어도 기초지방정부

영하지 않으며 일반조정교부금과 보통세 및 교육비전출금을 80%만 반영한다. 또한 재정부족액 전액을 보통교부세로 교부하는 것이 아니라 조정률을 곱하여 교부한다. 따라서 모든 광역지방정부의 재원은 재원증립적 배분 수준에 비해 감소한다.

에게 배분되는 0.8조원의 전환사업 보전분을 지방소비세로 계상하지 않아서 조세통계 오류가 발생할 것이다. 이 경우 기초지방정부 조정교부금 및 교육자치단체에 대한 전출금을 지방소비세로 계상하게 되므로 조정교부금과 교육전출금의 왜곡도 추가로 발생할 것이다.

반면에 지방소비세를 소비지표에 의한 배분으로 국한하여 전환사업 보전분 전액과 이에 따른 조정교부금 및 교육자치단체 전출금까지 지방소비세 통계에 계상하지 않는다면, 조세통계의 오류는 4.5조원까지 확대될 수도 있다. 이로 인해 조세부담률 및 국세-지방세 비중 등의 조세지표의 왜곡은 현재보다 더욱 확대될 위험이 있다. 오류의 정확한 크기와 이에 따른 조세지표 왜곡 및 광역지방정부의 기초지방정부와 교육자치단체에 대한 이전재원 왜곡의 크기는 제도가 확정된 후 분석할 수 있다.

IV. 요약과 정책적 시사점

이 논문은 취득세 감소 보전분인 지방소비세 6%p 부분의 성격과 배분과정을 분석한다. 이를 통해 지방소비세의 이 부분은 조세로서 기능하지 못하면서 조세의 일부를 누락시켜 조세부담률 및 국세-지방세 비중의 통계에 오류를 발생시키며, 정부 유형 간 재원배분에서 다양한 형태의 왜곡을 초래함을 제시한다. 또한 취득세율 인하에 따른 세수 감소액 산정도 비합리적인 방식으로 이루어짐을 지적한다.

지방소비세는 지방세의 보통세로 분류되지만 취득세 감소분 지방소비세는 취득세 자체의 보전분, 지방교육세 보전분, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 보전분으로 구성된다. 지방교부세와 지방교육재정교부금 보전분 배분은 중앙정부가 수행해야 할 역할을 지방정부에게 지방소비세 명목의 재원을 제공하여 대행시키는 것이므로 이를 지방세라고 할 수 없다. 또한 지방교육세 보전분은 보통세가 아니며, 취득세 본세 보전분의 2%를 사회복지수요에 의해 배분하므로 이 부분도 지방세가 아니다. 마지막으로 취득세 본세 보전분은 지역 내 소비가 아니라 지역 내 주택 거래액에 의해 결정되므로 지방정부는 이를 소비세로 인식하지 않는다.

취득세 본세 보전분의 지역 간 배분비율은 2013년의 비논리적인 세율체계 및 기간에 기초하여 산정한다. 취득가격 6억원 이하 및 9억원 초과인 거래액의 1%를 감소액으로 산정하지만 6~9억원 사이의 거래액은 포함되지 않는다. 또한 산정기간도 과거 3년 중 마지막 2개월을 자료가 없다는 이유로 배제하여 그마저도 추가로 왜곡시킨다.

취득세 보전분 지방소비세의 문제는 제도 자체에 국한되는 것이 아니다. 가장 심각한 문제는 국세통계의 지방소비세 이체액보다 지방세통계의 지방소비세가 매년 약 1.5조원 정도 작다는 것이다. 즉, 정부는 국민이 납부한 세금의 일부를 통계에서 누락시키고 조세부담률을 0.1%p 정도 낮춘 것으로 발표한다. 또한 실질적으로 지방세가 아닌 부분을 제외하면 총조세 대비 지방세 비중은 정부 발표에 비해 약 0.3%p 낮다.

취득세 보전분 지방소비세가 매우 복잡한 배분구조를 갖는 것은 정부 유형별 재원증립성 때문이다. 하지만 실제로는 지방소비세의 포괄범위 오류 때문에 광역지방정부 보통세 일부의 교육전출금제도, 기초지방정부에 대한 조정교부금 제도, 보통교부세제도 등을 거치면서 재원배분의 다양한 왜곡을 초래하여 결국 재원 중립적으로

운영되지도 않는다. 구체적으로 광역지방정부는 재원 중립적 배분에 비해 교육자치단체 및 기초지방정부에게 교육전출금 및 조정교부금을 과다 배분한다. 이로 인해 보통교부세 배분도 왜곡된다.

이상에서 정리한 바처럼, 2014년 이후 취득세 감소 보전분 지방소비세를 지방세로 분류하고 다양한 역할을 부여함으로써 조세통계와 재원배분에서 오류와 왜곡을 초래하고 있음에도 불구하고 이를 개편하려는 노력은 본격화하지 못하고 있다. 가장 큰 이유는 현재 제도가 역사적 산물이어서 이해당사자 간 배분비율을 바꾸기 어렵다는 것이다. 조세제도 및 재원배분제도 등 사회제도는 각 시대의 정치적 타협의 산물이어서 역사성을 무시할 수 없다. 하지만 역사성은 발전적이어야 하는데, 취득세 보전분 지방소비세는 퇴행적 방식으로 실행되고 있다.

지방세제가 여러 문제를 갖고 있지만 취득세 보전분 지방소비세는 가장 시급히 개선해야 할 과제이다. 가장 용이하고 단순한 개선방법은 전액을 소비지표로 배분하도록 지방소비세를 하나로 통합하는 것이다.²³⁾ 이때 여러 정부유형들 간 재원중립성을 완벽히 보장할 수 없으므로 이해당사자들의 갈등을 유발할 수 있다. 다행히 2020년부터 지방소비세 전환율을 21%로 인상하기 때문에 모든 지방정부의 재원이 증가하도록 조정하는 것이 가능하므로 현재가 제도 개선을 위한 최적 시점이다. 동시에 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전분은 중앙정부가 각각의 내국세 대비 비율을 인상하여 이전재원을 자체재원과 명확히 분리하는 것이 필요하다. 중앙정부의 재원 감소는 이전재원 규모만큼 지방소비세 전환율을 인하하여 조정할 수 있다.

소비지표에 의한 지방소비세의 가장 큰 문제는 재정형평화 기능을 조세제도 내에 포함한다는 것이다. 그런데 취득세 보전분 지방소비세와 통합하면 세제 내의 형평화 기능을 부분적으로 완화할 수 있다. [표 6]에서 보듯이 소비지표에 의한 배분에 비해 취득세 보전분 지방소비세의 수도권 집중현상은 두 배에 달할 정도로 더 심하다. 즉, 수도권 3개 시·도의 소비지표 지방소비세 비중은 30.5%인 반면, 엄밀하게 측정한 취득세 본세 감소 보전분 비중은 약 59.5%이다. 따라서 소비지표 배분으로 통합하면 수도권 집중은 완화될 것이므로 수도권 지방정부의 지역상생발전기금 출연비율 인하 등의 여지가 생긴다.

23) 절대 추구하지 말아야 할 개선방안은 이 논문에서 제기한 오류 및 왜곡을 수정하고자 지방소비세 통계를 조정하거나 조정교부금 등 연관된 제도를 더 복잡하게 만드는 것이다.

이 논문은 취득세 감소 보전분 지방소비세의 문제점과 조세통계의 오류 및 재원 배분의 왜곡을 지적하고 개략적인 개편방향을 제안하는데 머무는 한계를 갖는다. 개편방안을 구체화하고 이에 따른 지역 간 재원배분 결과를 이전제도를 포함하여 산정함으로써 보다 정교한 개편방안을 도출할 수 있을 것이다. 이러한 작업은 추후 과제로 남긴다.

참고문헌

- 국무조정실, “정부, 재정분권 본격화 한다,” 보도자료, 2018. 10. 30.
- 국정기획자문위원회, “문재인정부 국정운영 5개년 계획,” 2017.
- 김승연, “지방소비세 도입·확대에 따른 지방교육재정 변화과정 분석,” 「교육재정경제연구」, 25(3), 2016, 161~180쪽.
- 김홍환, “지방소비세 배분방식 개편 연구,” 「한국지방재정논집」, 23(1), 2018, 1~35쪽.
- 유태현·한재명, “지방소비세 확충 및 불합리한 세수배분방식의 개선방안,” 「한국지방재정논집」, 19(3), 2014, 1~30쪽.
- 이상훈·김진하, 「지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색」, 한국지방세연구원, 2013.
- 임상수, “지방소비세입 확충과 중앙기능 지방이양 연계 대응방안 연구,” 미출간보고서, 대한민국시도자시협의회, 2019.
- 임성일, “지방소비세, 어떻게 진화할 것인가? 지방세로서의 위상 정립 모색,” 「한국지방재정논집」, 17(1), 2012, 1~40쪽.
- 주만수, “우리나라 지방세제에 대한 평가와 발전방향: 2010 ~ 2014년 지방세제 개편을 중심으로,” 「한국지방재정논집」, 19(1), 2014, 1~32쪽.
- 주만수·임성일, “응의성에 따른 지방소비세 재원배분과 소비지표,” 「한국지방재정논집」, 11(1), 2006, 39~70쪽.
- 주만수·최병호, “지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안,” 「지방행정연구」, 23(2), 2009, 133~163쪽.
- 주만수·하능식, “주행세에 의한 지방재정 왜곡현상과 정상화 방안,” 「한국지방재정논집」, 18(1), 2013, 101-130쪽.
- 한국지방세연구원, 「한국지방세 60년사」, 2017.

부록

[부표] 취득세 감소 보전분 지방소비세 배분 관련 지방세법 시행령 내용

취득세 보전에 충당하는 안분액:

$$\text{해당 시·도의 안분액} = \{[A - (A \times B) - (A \times C)] - D\} \times E$$

A: 지방소비세의 과세표준 $\times$ 6%

B: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교부세액의 비율(19.24%)

C: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육재정교부금액의 비율(20.27%)

D: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육세 $\{[A - (A \times B) - (A \times C)]\} \div 11$

E: 해당 시·도의 취득세 감소분의 보전비율

지방교육세의 보전에 충당하는 안분액:

$$\text{해당 시·도의 안분액} = \text{가목에 따라 산출한 금액} \times 0.1$$

지방교부세의 보전에 충당하는 안분액:

$$\text{해당 지방자치단체의 안분액} = (A \times B) \times C$$

A: 지방소비세의 과세표준 $\times$ 6%

B: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교부세액의 비율(19.24%)

C: 해당 지방자치단체의 해당 연도 보통교부세 배분 비율

지방교육재정교부금의 보전에 충당하는 안분액:

$$\text{해당 시·도 교육청의 안분액} = (A \times B) \times C - D$$

A: 지방소비세의 과세표준 $\times$ 6%

B: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육재정교부금액의 비율(20.27%)

C: 교육부장관이 정하는 해당 시·도 교육청의 보통교부금 배분비율

D: 지방교육재정교부금 보전에 충당되는 부분에서 공제되어 해당 시·도에 충당되는 안분액

지방교육재정교부금 보전에 충당되는 부분에서 공제되어 해당 시·도에 충당되는 안분액:

$$\text{해당 시·도의 안분액} = (A \times B) \times C$$

A: 제75조 제1항 제2호 나목에 따른 시·도별 지방교육세 보전금액

B: 제75조 제1항 제2호 다목에 따른 시·도별 지방교부세 보전금액

C: '지방교육재정교부금법' 제11조 제2항 제3호 및 '세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법' 제14조 제5항에 따른 전입비율(3.6%~10%)

사회복지수요액 안분액(지방세법 시행규칙):

$$\text{해당 시·도의 안분액} = \{A \times (1 - B - C) - D\} \times 2/100 \times E$$

A: 지방소비세의 과세표준 $\times$ 6%

B: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교부세액의 비율(19.24%)

C: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육재정교부금액의 비율(20.27%)

D: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육세 $\{A \times (1 - B - C)\} \div 11$

E: 주민등록법 인구통계 기준 해당 시·도의 5세 이하 인구 및 65세 이상 인구가 전국에서 차지하는 비율

An Analysis on Tax Revenue Data Errors and the Effects of Financial Allocation Distortions due to Acquisition Tax Revenue Preservation of Local Consumption Tax

Joo, Mansoo*

Abstract

This paper analyzes the nature and allocation process of the local consumption tax for the acquisition tax revenue preservation and its ramifications on tax burden ratio and intergovernmental financial allocation. First, through the characterization, it explains that a local government would not recognize the intergovernmental transfer preservation, which is about 40% of the local consumption tax, as a tax, and the remaining tax revenue preservation as consumption tax, even though it is classified as consumption tax. So it barely function normally as a tax. Second, by comparing analytically the local consumption tax of Statistical Yearbook of Local Tax with local consumption tax amounts reallocated from the central government to local governments, it is found that the national tax revenue data misses some part of the amounts. This causes errors in the calculation of the tax burden ratio and national-local tax revenue ratio, which are important indicators of Korean tax policy. Finally, it shows that intergovernmental transfers from provincial governments to educational autonomous entities and to local governments are distorted so as to be unfavorable to provincial governments, which is caused that the transfers are calculated based on wrong data of local consumption tax. Based on this discussion, we derive a policy implication.

□ Keywords: Local Consumption Tax for Acquisition Tax Preservation, Tax Burden Ratio, National Tax-Local Tax Revenue Ratio, Distortion of Financial Allocations among Governments

* Professor, Department of Economics, Hanyang University