▌ **예산정책연구** 제8권 제2호 2019. 11. pp.103-135 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.004

지방소비세의 정상화 방안에 관한 연구

임상수*

국문초록

본 연구는 세입분권 강화 방안 중 하나로 추진 중인 지방소비세 확대 방안에 대해 관심을 갖는다. 이처럼 국세인 부가가치세를 지방소비세로 이양함에 따라 세입분권은 강화되고 있지만, 지방소비세는 지방세다운 성격을 잃고 있다는 문제점이 제기되고 있다. 이에 본 연구는 지방소비세를 지방세로 정상화하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 현행 지방소비세의 문제점은 배분지표의 타당성은 차지하고라도 배분지표에 대한 가중치를 적용하고 있다는 점과 수도권이 지방소비세를 재원으로 지역상생발전기금을 출연하고 있다는 점 등이 있다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 본 연구는 현행 지방소비세를 정상화하기 위해 지방세다운 지방소비세와 지역균형발전기금으로 구분하는 방안을 제시한다. 또한 현행 지방소비세를 정상화하기 위해 배분지표의 가중치와 지역상생발전기금을 폐지하는 방안을 제시한다. 다음으로 지역균형발전기금은 지방 사무로 이양된 균형발전특별회계 보전분, 현행 지역상생발전기금의 융자관리계정, 형평화 기능 배분액으로 구분하여 운영하는 방안을 제시한다.

본 연구는 이처럼 지방소비세를 정상화하기 위해 배분지표의 가중치를 폐지하고, 지역균형발전기금을 수도권뿐만 아니라 비수도권도 출연하는 방안을 제시한다는 점에서 의의가 있다. 또한 현행 지방재정 하에서 이와 같은 방안이 현실적으로 실현 가능한지 여부를 분석한다는 점에서 연구의 가치가 있다 하겠다.

□ 주제어: 지방소비세, 지방세, 지역상생발전기금, 조정교부금, 지방소비세 배분지표

투고일: 2019. 9. 25. 수정일: 2019. 10. 20. 게재확정일: 2019. 10. 28.

* 조선대학교 경제학과 부교수(happylims@chosun.ac.kr)

Ⅰ. 머리말

1. 연구 배경 및 목적

문재인정부의 국가 성장 전략은 포용적 혁신 성장이며, 포용적 성장을 달성하는 방법 중 하나로 강력한 재정분권을 추진하고 있다. 이와 같은 재정분권 방안은 크게 3가지 방향으로 추진되고 있는데, 국세와 지방세 구조 개선, 지방교부세 형평 기능 강화, 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편이 그것이다. 국세와 지방세 구조 개선은 세수 신장성과 안정성이 높고, 지역의 경제활동이 지방세수로 연계될 수 있도록 소비소득과세 중심의 지방세를 확대하는 것을 의미한다. 지방교부세의 형평화 기능 강화는 자치단체 간 재정격차 완화 및 균형발전을 위한 법정률 상향 및 산정방식 합리화를 추진하는 것을 의미한다. 이와 함께 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편은 지방세 비중 확대 등에 따른 지역 간 재정 격차 문제 완화와 인구 감소, 저출산, 고령화 등 지방이 직면한 위기에 공동 대응하는 것을 의미한다.

이에 따라 재정분권은 2단계에 걸쳐 추진되고 있다. 1단계(2019~2020)는 지방소비세 확대가 재정분권의 핵심이며, 2단계(2021~2022)는 국세 대비 지방세 비중을 7:3으로 확대하는 내용을 포함하고 있다. 먼저 기획재정부 보도자료(2018. 10. 30)에 따르면 1단계에서는 지방소비세의 세율을 현행 부가가치세액의 11%에서 21%로 10%p 인상하는 방안과 소방안전교부세의 세율을 2022년까지 개별소비세 담배분의 45%로 확대하는 방안이 포함되어 있다. 특히, 현행 추진 중인 지방소비세 확대 방안은 중앙재원 축소 문제(재원 중립의 문제)를 해결하기 위해 균형발전특별회계 중 3.57조원 규모의 중앙사무를 지방사무로 이양하는 방안이 포함되어 있다. 2단계에서는 소득·소비과세 중심으로 지방세를 확충하여 국세 대비 지방세 비중을 7:3으로 확대시킬 계획이다.

이처럼 지방소비세 확대 방안에 따라 2019년 지방소비세는 전년도에 비해 4%p 인상되었으며, 2020년에는 6%p가 추가 인상될 예정이다. 그런데 현행 지방소비세의 틀을 유지한 채, 지방소비세 확대에 따른 세수 편중을 완화시키기 위해 현행 지방소비세 배분지표인 소비지수의 가중치는 여전히 존재하고, 일몰예정인 지역상생발

전기금 역시 2020년 증가하게 되는 지방소비세에 대해서는 출연할 예정에 있다. 이러한 이유로 지방소비세는 지방세의 성격 보다는 재정 형평화를 위한 지방재정조정제도라는 비판을 받고 있다. 더욱이, 지방소비세와 관련된 이와 같은 문제점은 이전부터 지속적으로 지적되어 왔다.

한편, 지방소비세를 정상화해야 하는 이유는 재정분권과 관련되어 있다. 재정분권은 머스그레이브(Richard A. Musgrave: 1959)가 제기한 정부의 3대 기능 중 자원배분의 효율성과 밀접한 관계에 있다. 티부 가설(Charles M. Tiebout: 1956)과 오우츠(Wallace E. Oates: 1972)의 분권화 정리에 따르면 지방분권은 지방정부가 해당 지역 주민에게 지방 공공재를 공급하는데 있어 자원배분의 효율성 측면에서 중앙집권보다 우월하다. 이처럼 지역 주민에게 지방 공공재를 제공하기 위해서는 지방정부의 재원이 필요하며, 지방세는 이러한 재원 중 하나가 된다. 이처럼 지방세는 소득분배의 형평성보다는 자원배분의 효율성과 관련되어 있다. 다만 지역 주민에게 제공해야 하는 최소한의 재원을 충당하거나 지나친 세입 격차를 최소화하기 위한 형평성 개선과 관련되어 지방재정조정제도가 운영되고 있다. 따라서 지방세를 지방재정조정제도로 활용하는 것은 형평성 측면에서는 바람직할지 모르지만 자원배분의 효율성 측면에서 바람직하지 못하다. 이러한 이유로 Oates(1996)와 Bird (1999) 등은 지방세의 성격 중 하나로 응익성을 들고 있다. 즉, 특정 지방자치단체에 거주하는 주민들은 해당 지방자치단체가 제공하는 공공 서비스로부터 받은 편익과 동일한 금액의 조세를 납부해야 한다는 것이다.

이에 본 연구는 그동안 제기되어 왔던 이와 같은 지방소비세의 비판을 해결하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 더욱이 지방소비세가 확대되고 있는 시점에서 지방소비세에 대한 이와 같은 근본적인 문제점을 해결하는 것은 향후 국세의 지방세 이양 방안에 있어서도 중요한 시사점이 될 수 있다는 점에서 중요한 이슈라 할 수 있다. 이로 인해 본 연구가 관심 갖는 내용은 지방소비세에서 지방재정조정의 기능을 지니고 있는 제도를 폐지하고, 지방세의 성격을 지니도록 지방소비세를 개편하는 방안을 제시하는 것이다. 이와 함께 본 연구가 제시하고 있는 방안이 현실적으로 실현 가능한지 여부를 판단하기 위해 본 연구는 지방소비세 확대 및 개편에 따른 지방재정 파급효과를 분석한다.

2. 선행연구 검토

지방소비세와 관련된 선행연구는 크게 배분지표 등 지방소비세 운영과 관련된 선행연구와 지방소비세 도입에 따른 효과분석과 관련된 선행연구로 구분된다. 전자와 관련해서는 배준식(2014), 이상훈·김진하(2013), 김대영(2012), 임성일(2012), 김종순(2011), 주만수·최병호(2009) 등이 있다. 후자와 관련해서는 임상수(2019), 임상수·이상훈(2018), 유태현·한재명(2014), 주만수(2013), 문병근(2010), 최병호(2010), 김경수(2009) 등이 있다. 본 연구는 지방소비세의 도입 효과보다는 지방소비세 확대라는 시대적 변화 하에 지방소비세의 지방세 성격을 강화시키기 위한 방안과 실현 가능성을 살펴본다는 점에서 전자에 대한 연구에 관심을 갖는다.

먼저, 지방소비세 운영과 관련된 선행연구에 대해 설명하면 다음과 같다. 주만수·최병호(2009)는 소비지원칙에 입각한 지방소비세를 도입하는 것은 불가능하지만 배분지표를 토착산업매출 비중으로 하고, 정부 간 지방재정조정제도를 활용하여 지방소비세 도입에 따른 세수 편중 현상을 완화시키는 방안을 제시했다. 김종순(2011)은 지방소비세에 혼재되어 있는 이전재원의 성격을 제거하고 지방세 기능을 충실히 할 수 있도록 지방소비세의 배분은 가중치를 적용하지 않은 민간최종소비지출 비중으로 하되 지방교부세의 조정률에 차등을 두는 등의 제도를 도입하는 방안을 제시했다. 김대영(2012)은 현행 지방소비세 배분 지표인 민간최종소비지출은 통계청이 매년 작성하는 공식 통계이기 때문에 신뢰성과 정확성을 보장하고 추가 비용도 없는 장점이 있지만, 민간최종소비지출은 지역 내 소비가 아닌 지역 주민의 소비를 반영하기 때문에 소비과세 성격에 부합하지 않다고 지적했다. 이에 지방소비세 배분 지표로 민간최종소비지출 중 소매업 부문만을 배분 지표로 활용하는 방안과 소매업, 음식업, 숙박업을 배분 지표로 활용하는 방안을 제시했다. 임성일(2012)은 지방소비세의 문제로 지방의 세율 결정권 확보 문제, 지방소비세 수입의 소비지 귀속 문제, 재정조정기능의 전환문제의 세 가지로 요약하고, 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 방안 중 통계 정보와 관련해서는 적절한 노력과 자금에 대한 투자를 주장했다. 이상훈·김진하(2013) 역시 지방소비세는 특정 지역의 경제 활성화가 해당 지역의 지방소비세수 증가로 이어지는 연계성을 강화시키는 것을 목적으로 했지만, 배분지표가 민간최종소비지출 비중이고 여기에 가중치가 적용되어 이와 같은

연계성이 약화되었다고 지적했다. 이에 따라 지방소비세 배분지표를 민간최종소비지출 비중이 아닌 토착산업매출 비중으로 지방소비세의 배분 기준을 설정할 필요성을 언급했다. 배준식(2014)은 지방소비세의 배분지표인 민간최종소비지출은 지역 내 소비가 아닌 해당 지방자치단체에 거주하는 주민들의 소비수준을 나타내는 지표이기 때문에 이를 개선할 필요성을 언급했다.

다음으로 지방소비세 도입에 따른 효과분석과 관련된 선행연구를 요약정리하면 다음과 같다. 김경수(2009)는 지방소비세 도입과 관련되어 지방교부세의 법정교부율 변화와 지방소비세의 가중치 변화 등이 개별 지방자치단체의 세입에 미치는 영향을 분석했고 이와 함께 지역상생발전기금이 지방소비세 도입에 따른 세수 불균형 완화에 미칠 수 있는 영향을 분석했다. 문병근(2010)은 지방소비세 도입에 따른 지방자치단체의 일반재원 증가효과는 광역자치단체에 집중되기 때문에 광역과 기초 간 수직적 재정 격차가 더욱 심화된다고 주장했다. 최병호(2010)는 지방소비세의 도입이 지방자치단체 유형별 재원에 미치는 영향을 분석했으며, 분석 결과 지방소비세는 배분 지표 측면에서 지방의 노력과 지방소비세 수입이 연계되지 않고 가중치 적용으로 인해 과도한 형평화 기능이 수행되어 실질적으로 이전재원 성격이 강하다는 것을 지적했다. 주만수(2013)는 중앙정부와 지방정부 간 재정중립성을 전제로 한 지방소비세의 도입과 세율 인상은 수도권의 재원을 증가시키는 반면 비수도권의 재원을 크게 감소시킬 수 있기 때문에 지방소비세의 확충과 함께 배분 방식도 합리적으로 개편해야 할 것을 제안했다. 유태현·한재명(2014)은 지방소비세 확충 및 세수배분방식 개선을 위해 여러 가지 시나리오를 설정하고 분석한 결과, 지방소비세의 취득세 보전분을 제거하여 소비지표만 적용하도록 지방소비세를 개편하고 이에 따른 시군 지방교부세 감소분 보전재원이 지방소비세로 간주될 수 있도록 법 규정을 정비할 필요성을 언급했다. 임상수·이상훈(2018)은 지방소비세 확대로 인해 광역자치단체의 지방세 수입은 증가하지만 조정교부금 재원과 지방교육청 전출금이 증가하고 보통교부세는 감소하기 때문에 지방소비세 확대에 의한 효과는 크지 않음을 보였다. 또한 지방소비세 확대 이후 기초자치단체의 세입 형평성은 악화된다고 지적했다. 임상수(2019)는 2020년 도입될 지방소비세 세율 6%p 추가 인상에 따른 배분방식을 결정하기 위해 다양한 시나리오를 설정한 후 순증 규모를 분석하여 순위 변동 효과, 수도권 편중 완화, 불균등도 완화 측면에서 바람직한 시나리오를 분석했다.

이처럼 선행연구들 중 지방소비세의 운영 방식과 관련된 공통점은 주로 배분 지표를 연구 대상으로 하고 있으며 지방소비세의 문제점 중 하나로 지방소비세가 이전재원의 성격을 지니고 있다는 것이다. 본 연구 역시 배분 지표에 대해 관심을 갖되, 선행연구들 중 김종순(2011)이 제시한 바와 같이 현행 지방소비세를 지방세다운 지방소비세와 세수 편중 완화를 위한 재원으로 구분하여 지방소비세를 운영하는 방안에 대해 관심을 갖는다. 특히, 지방소비세 확대라는 시대적 변화 하에서 지방세를 지방세답게 만들기 위해 민간최종소비지출비중에 대한 가중치를 적용하지 않고 현행과 동일한 시도별 본청 세입 변화가 현실적으로 가능한지를 분석한다. 아울러, 이를 위한 지방소비세 개편 방안과 함께 본 연구가 지니는 한계를 극복하기 위한 방안을 제시한다는 점에서 본 연구는 선행연구들과 차별된다고 볼 수 있다.

Ⅱ. 지방소비세 확대에 따른 재정 변화

1. 지방소비세 현황

지방소비세는 2017년 결산 기준으로 7.3조원인 것으로 나타났다. 2018년까지 지방소비세는 배분 기준에 따라 소비지수 기준(부가가치세액의 5%)과 취득세 영구 인하에 따른 보전분 기준(이하 취득세 보전분 기준, 부가가치세액의 6%)으로 구분된다. 먼저 소비지수 기준 지방소비세는 4.1조원 수준이고, 취득세 보전분 기준 지방소비세는 3.2조원(취득세 보전분 중 광역자치단체의 순세입)인 것으로 나타났다. 이처럼 소비지수 기준 지방소비세가 취득세 보전분 기준 지방소비세보다 큰 이유는 취득세 보전분 기준 지방소비세는 취득세 영구 인하로 지방세입뿐만 아니라 지방교부세 법정분, 지방교육재정교부금, 지방교육세 등 역시 감소하기 때문에 이를 보전하고 남은 금액이기 때문이다. 실제로 행정안전부(2018)의 지방세통계연감에 따르면 취득세 영구 인하에 따른 시군 지방교부세 감소 보전분이 6,931억원이고, 지방교육재정교부금 감소 보전분이 9,608억원이 되어 취득세 보전분 3조 2,157억원과 합치면 취득세 보전분인 부가가치세액의 6%는 4조 8,696억원이 된다. 이와 관련된 내용은 지방세법 제11조제1항제8호에 규정되어 있다. 또한 소비지수 기준 지방소비세의 시도별 배분 기준은 민간최종소비지출 비중이다. 그런데 민간최종소비지출은 수도권 편중이 심하기 때문에 이와 같은 세수 편중을 완화시키기 위해 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 300%라는 가중치를 반영했다. 그럼에도 불구하고, 지방소비세의 수도권 편중 현상이 있어 이를 완화시키기 위해 수도권은 지방소비세의 35%를 지역상생발전기금으로 출연하는 제도를 도입했다.

가중치에도 불구하고 소비지수 기준 지방소비세는 서울이 5,621억원으로 가장 많고, 경기가 5,584억원으로 두 번째로 많은 것으로 나타났다. 또한 취득세 보전분 기준 지방소비세는 경기가 8,300억원으로 가장 많고, 서울이 7,432억원으로 두 번째로 많은 것으로 나타났다. 특히 취득세 보전분 기준 지방소비세의 서울과 경기 편중은 소비지수 기준 지방소비세보다 큰 것으로 나타났다. 이로 인해 지방소비세는 경기가 1조 3,884억원으로 가장 많고, 서울이 1조 3,504억원으로 두 번째로 많은

것으로 나타났다. 이처럼 지방소비세의 수도권 편중을 완화시키기 위해 수도권이 지방소비세의 35%를 출연하여 지역상생발전기금이 조성된다.

[표 1] 2017년 결산 기준 지방소비세

(단위: 십억원)

구분	소비지수 기준 지방소비세(A)	취득세 보전분 기준 지방소비세(B)	지방소비세(A+B)
전체	4,058.0	3,215.7	7,273.8
서울	562.1	743.2	1,305.4
부산	315.3	246.4	561.7
대구	217.6	159.1	376.7
인천	117.7	195.4	313.1
광주	135.2	90.1	225.3
대전	141.4	91.0	232.5
울산	108.0	83.4	191.4
세종	28.5	34.0	62.4
경기	558.4	830.0	1,388.4
강원	187.1	72.9	259.9
충북	191.4	69.4	260.9
충남	246.8	100.8	347.5
전북	220.1	77.6	297.6
전남	213.3	68.2	281.5
경북	321.9	116.8	438.8
경남	418.2	180.3	598.5
제주	75.1	57.1	132.2

자료: 2017년 지방세통계연감, 행정안전부(2018).

2. 분석을 위한 가정

국세의 지방세 이양 방안 중 하나로 지방소비세는 2020년 2018년에 비해 10%p 인상될 예정이다. 이처럼 지방소비세가 확대되는 경우, 지방자치단체별 재정 변화를 살펴보기 위해 지방소비세가 지방재정에 미치는 파급효과에 대해 살펴본다. 우선, 국세인 부가가치세는 국세분, 지방세분(지방소비세+취득세 영구인하에 따른 본청

외 보전), 지방교부세 법정분, 지방교육재정교부금으로 구성되며, 이를 정리한 것이 (수식 1)이다.

$$
\begin{aligned}
VAT_t &= CVAT_t + LVAT_t + LG_t + EG_t \\
&= CVAT_t + LVAT_t + 0.1924 \times (VAT_t - LVAT_t) + 0.2046 \times (VAT_t - LVAT_t) \\
&= CVAT_t + 0.11 \times VAT_t + 0.397 \times (VAT_t - 0.11 \times VAT_t) \\
&= CVAT_t + 0.46333\, VAT_t
\end{aligned}
$$

(수식 1)

$VAT_t - LVAT_t = VAT_t - 0.11 \times VAT_t = 0.89\, VAT_t$

$CVAT_t = 0.53667 \times VAT_t$,

$LVAT_t = LC_t + NLC_t = 0.11 \times VAT_t$,

$LC_t = CLC_t + ALC_t = 0.05 \times VAT_t + 0.06 \times VAT_t - NLC_t$,

$LG_t = 0.1924 \times (VAT_t - LVAT_t) = 0.1924 \times 0.89 \times VAT_t = 0.17124 \times VAT_t$,

$EG_t = 0.2046 \times (VAT_t - LVAT_t) = 0.2046 \times 0.89 \times VAT_t = 0.18209 \times VAT_t$

$CVAT_t$: t년도 부가가치세 국세분,

$LVAT_t$: t년도 부가가치세 지방세분,

LC_t: t년도 지방소비세,

CLC_t: t년도 소비지수 기준 지방소비세,

ALC_t: t년도 취득세 보전분 기준 지방소비세,

NLC_t: t년도 취득세 보전분 지방소비세 중 본청 외 보전분,

LG_t: t년도 지방교부세 법정분,

EG_t: t년도 지방교육재정교부금

전술한 바와 같이 지방소비세의 수도권 편중을 완화시키기 위해 수도권은 지역상생발전기금을 출연한다. 수도권이 지역상생발전기금을 출연하는 경우, 출연된 재원 중 50%는 재정지원계정, 나머지 50%는 융자관리계정으로 구분되어 활용된다. 또한 재정지원계정 중 일부는 기금 운영 재원으로 활용된다. 따라서 지역상생발전기금이 출연된 후 본청의 세입 변화는 다음과 같다.

$N_{kt} = LC_{kt} - COO_{kt} + COI_{kt}$ (수식 2)

N_{kt}: 지역상생발전기금 출연 후 k 본청의 t년도 지방소비세 변화,

$COO_{kt} = 0.35 \times LC_{kt} \times D_t$: k 본청의 t년도 지역상생발전기금 출연금,

D_t: 수도권 더미($k=1,\ 2,\ 3$이면 $D_t = 1$, $k=4,\ \cdots,\ 17$이면 $D_t = 0$)

$k=1$: 서울, $k=2$: 인천, $k=3$: 경기, $k=4$: 부산, $k=5$: 대구,

$k=6$: 광주, $k=7$: 대전, $k=8$: 울산, $k=9$: 세종, $k=10$: 강원,

$k=11$: 충북, $k=12$: 충남, $k=13$: 전북, $k=14$: 전남, $k=15$: 경북,

$k=16$: 경남, $k=17$: 제주

COI_{kt}: k 본청의 t년도 지역상생발전기금 재정지원계정 배분액

$(\sum_{k=1}^{3} COO_{kt})/2 = \sum_{k=1}^{17} COI_{kt} + C_t$,

C_t: t년도 지역상생발전기금 운영 비용

지방소비세의 법정률을 현행 11%보다 10%p 인상시키는 경우, (수식 1)은 (수식 3)와 같이 전환된다.

$$\begin{aligned} VAT_t &= CVAT_t^a + LVAT_t^a + LG_t^a + EG_t^a \\ &= CVAT_t^a + LVAT_t^a + 0.1924 \times (VAT_t - LVAT_t^a) + 0.2046 \times (VAT_t - LVAT_t^a) \\ &= CVAT_t^a + 0.21 \times VAT_t + 0.397 \times (VAT_t - 0.21 \times VAT_t) \\ &= CVAT_t^a + 0.52363\, VAT_t \end{aligned}$$

(수식 3)

$CVAT_t^a = VAT_t - 0.52363 \times VAT_t = 0.47637 \times VAT_t$,

$LVAT_t^a = LC_t^a + NLC_t = 0.21 \times VAT_t$,

$LC_t^a = CLC_t^a + ALC_t = 0.15 \times VAT_t + 0.06 \times VAT_t - NLC_t$,

$LG_t^a = 0.1924 \times (VAT_t - LVAT_t^a) = 0.1924 \times 0.79 \times VAT_t = 0.152 \times VAT_t$,

$EG_t^a = 0.2046 \times (VAT_t - LVAT_t^a) = 0.2046 \times 0.79 \times VAT_t = 0.16163 \times VAT_t$

$CVAT_t^a$: 지방소비세 확대 이후 t년도 부가가치세 국세분,

$LVAT_t^a$: 지방소비세 확대 이후 t년도 지방소비세,

LG_t^a: 지방소비세 확대 이후 t년도 지방교부세,

EG_t: 지방소비세 확대 이후 t년도 지방교육재정교부금

이처럼 지방소비세가 10%p 인상되는 경우, 소비지수 기준 지방소비세 증가로 인해 지역상생발전기금 출연 후 본청 세입 변화는 다음과 같다.

$$N_{kt}^a = LC_{kt}^a - COO_{kt}^a + COI_{kt}^a \qquad \text{(수식 4)}$$

N_{kt}^a : 지방소비세 10%p 인상에 따른 지역상생발전기금 출연 후 k 본청의 t년도 지방소비세 변화,

$COO_{kt}^a = 0.35 \times LC_{kt}^a \times D_t$: 지방소비세 10%p 인상에 따른 k 본청의 t년도 지역상생발전기금 출연금,

LC_{kt}^a : 지방소비세 10%p 인상에 따른 k 본청의 지방소비세

이와 같은 수식을 바탕으로 지방소비세 확대에 따른 지방재정 변화를 살펴본다. 분석 데이터는 2020년 자료가 없기 때문에 수집 가능한 최신 데이터를 활용한다. 또한 지방소비세 확대에 따른 증가분을 바탕으로 지방재정 변화를 살펴본다. 지방소비세 증가액 8.5조원과 지방으로 이양되는 균형발전특별회계의 규모 3.57조원 규모는 대한민국시도지사협의회의 내부 자료를 활용한다. 균형발전특별회계의 시도별 지방 이양 규모는 2019년 예산 자료 상에서 산출한 비중을 활용한다.[1] 보통교부세를 산정하기 위해서는 기준재정수입액과 기준재정수요액과 관련된 데이터가 필요하며, 이를 위해 2018년 보통교부세 산정 내역을 활용한다. 또한 조정교부금을 산정하기 위해서는 자치구 조정교부금 교부 내역, 재정력 지수, 인구, 도세 징수액이 필요하기 때문에 이를 위해 2018년 보통교부세 산정 내역, 통계포털, 지방재정연감

1) 지방으로 이양된 균형발전특별회계의 시도별 규모를 파악하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에, 예산 중 균형발전특별회계의 시도별 비중을 산출한 후 이를 활용함.

2017년 결산 자료를 활용한다. 시군 조정교부금과 달리 자치구 조정교부금의 경우 기준재정수요와 기준재정수입에 의해 산출되지만, 이들 통계 자료 획득이 쉽지 않기 때문에 2018년 보통교부세 산정 내역 중 특정 특·광역시에 포함되는 자치구의 조정교부금 비중을 산출하여 배분액을 계산한다. 특정 특·광역시의 자치구 조정교부금의 재원은 조례로 본청 보통세의 일정률로 정하고 있기 때문에 이를 활용한다. 지방세법 시행령 제75조제2항에 따르면 소비지수는 통계청에서 매년 1월1일 확정·발표하는 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 것이며, 이 때문에 2017년 민간최종소비지출을 활용한다. 다만, 세종특별자치도의 경우 민간최종소비지출이 공식적으로 발표되고 있지 않기 때문에 동법 제75조제4항[2)]에서 별도의 지방소비세 배분 방식을 제시하고 있다. 그러나 충남 공주시 일부도 세종특별자치시에 포함되어 있어 변경 구역의 인구를 정확히 파악하는데 있어 어려움이 있다. 이에 2017년 지방소비세 소비지수 기준 결산 자료의 비중을 활용한다.

3. 지방소비세 확대에 따른 지방재정 변화

전술한 방법론을 바탕으로 지방소비세 확대에 따른 지방자치단체의 재정 변화를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 지방소비세 확대에 따른 지방자치단체의 세입은 유입 성격과 유출 성격으로 구분된다. 지방소비세와 관련되어 있는 지방자치단체의 세입 항목은 지방소비세, 지역상생발전기금, 균형발전특별회계 지방 이양분, 보통교부세 변화분으로 구분된다. 지역상생발전기금은 유입 성격의 재정지원계정 및 융자지원계정과 유출 성격의 출연금으로 구분되고, 균형발전특별회계 지방 이양분 역시 선배분을 가정했기 때문에 지방소비세 중 일부를 재원으로 출연해야 이를 바탕으로 배분이 가능하다. 따라서 지방소비세 확대에 따른 유입 성격의 세입은 지방소비세 증가분, 재정지원계정, 균형발전특별회계 지방 이양 보전액, 보통교부세라 할 수 있다. 반면, 지방소비세 확대에 따른 유출 성격의 세입은 지역상생발전기금 출연금, 균형발전특별회계 보전을 위한 출연금, 기초자치단체의 조정교부금 재원, 교육청 전출금

---

2)
$$\text{변경구역의 지방소비세액} = \text{변경구역이 종래 속하였던 시도의 지방소비세액} \times \frac{\text{변경구역의 인구}}{\text{변경구역이 종래 속하였던 시도의 전체 인구}}$$

재원이 된다.

본청의 유입 측면에서의 세입 변화를 살펴보면, 지방소비세는 현행보다 8.5조원 증가하고, 재정지원계정 4,481억원이 배분되며, 지방 이양 사업으로 이전된 균형발전특별회계의 선배분에 따른 배분액은 3.57조원이 된다. 반면, 보통교부세는 3.01조원 감소하는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석은 지역상생발전기금의 융자지원계정과 기금 운영비를 제외한 재정지원계정만을 반영한 것이다.

[표 2] 지방소비세 확대에 따른 본청 세입 변화(유입 측면)

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 증가액	재정지원계정[1)]	균특 배분액	보통교부세 변화분
전체	8,500.0	448.1	3,569.5	-3,012.3
서울	1,145.4	16.8	24.4	0.0
부산	644.3	19.4	97.3	-320.9
대구	448.2	44.2	75.7	-243.4
인천	245.5	13.6	46.2	-46.7
광주	280.5	43.0	37.8	-156.4
대전	289.1	38.5	47.5	-155.8
울산	222.9	37.6	35.3	-161.0
세종	73.0	2.3	33.7	-46.4
경기	1,172.2	17.0	257.5	0.0
강원	395.6	33.2	273.4	-191.2
충북	403.2	24.0	216.9	-178.4
충남	590.3	21.7	354.2	-284.5
전북	451.7	22.8	413.2	-191.6
전남	440.7	37.9	613.5	-227.6
경북	671.2	37.2	465.9	-339.1
경남	859.7	25.5	430.4	-421.7
제주	166.6	13.4	146.8	-47.6

주: 재정지원계정과 기금 운영비의 지역별 배분액은 [부록]의 2018년도를 활용했으며, 이를 바탕으로 지방소비세 확대에 따른 재정지원계정 산출.

본청의 유출 측면에서 세입 변화를 살펴보면, 서울, 인천, 경기의 수도권 본청은 지방소비세 증가분의 35%를 지역상생발전기금으로 출연해야 한다. 이와 함께, 지방

사무로 이양된 균형발전특별회계를 지역자치단체에게 선배분하기 위해서는 지방소비세 증가분의 4.2%인 3.57조원을 출연금으로 조성해야 한다. 이로 인해 지역상생발전기금은 8,970억원 조성되고, 균형발전특별회계 출연금은 3조 5,695억원이 조성된다. 또한 전술한 바와 같이 지방소비세는 본청의 보통세에 해당되고 본청의 보통세는 자치구 조정교부금과 시군 조정교부금, 지방교육청 전출금의 재원이 된다. 이 때문에 지방소비세의 증가로 인해, 조정교부금 재원은 2조 2,855억원 증가하고 지방교육청 전출금은 4,279억원 증가하는 것으로 나타났다.

[표 3] 지방소비세 확대에 따른 본청 세입 변화(유출 측면)

(단위: 십억원)

구분	지역상생발전 출연금	균형발전회계 출연금	조정교부금 재원	지방교육청 전출금
전체	897.0	3,569.5	2,285.5	427.9
서울	400.9	481.0	258.9	114.5
부산	0.0	270.6	149.3	32.2
대구	0.0	188.2	111.0	22.4
인천	85.9	103.1	50.9	12.3
광주	0.0	117.8	67.0	14.0
대전	0.0	121.4	62.2	14.5
울산	0.0	93.6	55.0	11.1
세종	0.0	30.6	0.0	2.6
경기	410.3	492.2	410.0	58.6
강원	0.0	166.1	96.1	14.2
충북	0.0	169.3	136.0	14.5
충남	0.0	247.9	175.7	21.3
전북	0.0	189.7	138.6	16.3
전남	0.0	185.1	107.1	15.9
경북	0.0	281.9	186.1	24.2
경남	0.0	361.0	281.7	31.0
제주	0.0	70.0	0.0	8.3

지방소비세 확대에 따른 본청의 순증 규모를 살펴보면, 전남이 5,594억원으로 가

장 많은 것으로 나타났고, 서울, 부산, 울산은 오히려 세입이 감소한 것으로 나타났다. 그러나 균형발전특별회계 지방 이양분이 지방소비세 확대 이전에도 지방의 재원이라는 점을 감안하면 이를 제외하고 순증을 살펴볼 필요성이 있다. 이에 균형발전특별회계 지방 이양분을 제외하고 순증 효과를 살펴보면 개별 지방자치단체의 순증은 지방소비세 증가액+(재정지원계정 배분액-지역상생발전기금 출연금)-조정교부금 재원 증가액-지방교육청 전출금 증가액+보통교부세 변화분이 된다. 이처럼 균형발전특별회계를 제외하고 순증 규모를 살펴보면, 서울이 3,879억원으로 가장 많고, 경기가 3,103억원으로 두 번째로 많은 것으로 나타났다.

[표 4] 지방소비세 10% 인상에 따른 세입 변화

(단위: 십억원)

구분	유입 측면 세입 증가분(A)	유출 측면 세입 증가분(B)	순증 (A-B)	균특 제외 순증
전체	9,505.6	7,180.1	2,325.5	2,325.3
서울	1,186.6	1,255.3	-68.7	387.9
부산	440.1	452.1	-12.0	161.3
대구	324.7	321.6	3.1	115.6
인천	258.6	252.2	6.4	63.3
광주	204.9	198.8	6.1	86.1
대전	219.3	198.1	21.2	95.1
울산	134.8	159.7	-24.9	33.4
세종	62.6	33.2	29.4	26.3
경기	1,446.7	1,371.1	75.6	310.3
강원	511.0	276.4	234.6	127.3
충북	465.7	319.8	145.9	98.3
충남	681.7	444.9	236.8	130.5
전북	696.1	344.6	351.5	128.0
전남	864.5	308.1	556.4	128.0
경북	835.2	492.2	343.0	159.0
경남	893.9	673.7	220.2	150.8
제주	279.2	78.3	200.9	124.1

주: 1) 균특 제외 순증 = (유입 합계-균특배분액)-(유출 합계-균특출연).
2) 순증과 균특제외 순증에서 2억원 차이가 발생하는 것은 반올림에 의한 오차임.

Ⅲ. 지방소비세 정상화 방안 및 재정 변화 분석

지방소비세가 지방세답지 못한 원인은 세 가지로 요약된다. 하나는 민간최종소비지출에 대한 가중치를 적용하여 지방소비세를 배분하고 있기 때문에 형평화 기능이 반영되었다는 점에서 지방소비세는 지방세답지 못하다. 두 번째는 지방소비세의 35%를 지역상생발전기금으로 출연하고 있기 때문에 지방소비세가 형평화 기능을 수행하고 있다는 것이다. 세 번째는 2014년 부동산 활성화 대책 중 하나인 취득세 영구 인하로 인해 지방자치단체의 세입 감소분을 지방소비세로 보전했고, 지방소비세에는 이러한 보전분이 포함되어 있기 때문이다.

지방소비세를 지방세답게 만들기 위해서는 이와 같은 세 가지 문제점을 개선시킬 필요성이 있다. 그런데 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 지방소비세를 개편하는 경우, 현행 지방소비세 배분액과 지방소비세 개편 후 지방소비세 배분액에 차이가 발생할 수 있다. 이 때문에 지방소비세를 지방세답게 개편하기 위해서는 전술한 세 가지 문제점을 개선하고 이와 함께 현행 지방소비세 배분액과의 격차 역시 크지 않도록 만들 필요성이 있다.

이번 장에서는 지방소비세의 개편을 통해 지방소비세는 지방세답게 만들고, 현행 지방소비세 배분액과의 차이가 크지 않게 하여 현실적 수용 가능성을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 현행 지방소비세를 지방소비세와 공동세(가칭 지역균형발전기금)의 두 가지로 구분한다.

지방소비세는 전술한 바와 같이 지방세답게 만들기 위해 민간최종소비지출에 대한 가중치를 적용하지 않는다. 물론, 민간최종소비지출이 응익원칙을 불완전하게 반영하고 있다는 한계는 있다. 그럼에도 불구하고, 가중치를 적용하지 않는 경우 지방소비세는 한층 더 지방세에 가까워졌다고 할 수 있다.

그런데 균형발전특별회계 지방 이양 보전액은 3년 간 일몰을 예고하고 있기 때문에 3년 후에는 일몰될 가능성이 크다. 이에 본 연구는 지방소비세를 지방세답게 만들기 위한 방안을 균형발전특별회계 지방 이양 보전액이 존재하고 있는 경우와 일몰되는 경우로 나누어서 살펴본다.

1. 균형발전특별회계 지방 이양 보전액 존재 시 세입 변화

본 연구에서 지역균형발전기금의 목적은 현행 방식대로 지방소비세를 배분하는 경우와 지방세다운 지방소비세로 개편한 후 지방소비세를 배분하는 경우에 대해 개별 지방자치단체의 순증이 갖도록 하는 것이다. 지방소비세 개편 이전, 본청의 순증은 지역상생발전기금을 반영한 지방소비세와 균형발전특별회계 지방 이양 보전분의 합에서 조정교부금 재원과 교육청 전출금 재원을 뺀 금액이 된다. 또한 지방소비세는 소비지수 기준 부분과 취득세 보전분의 합이며, 이 중에서 소비지수 기준 부분은 균형발전특별회계 4.2%(3.57조원)를 제외한 나머지 10.8%가 된다. 한편, 지역상생발전기금 중 운영비와 융자관리계정에 대한 배분액을 정확히 알 수 없다. 따라서 조정교부금, 교육청 전출금, 균특회계 보전분이 반영되기 이전 지역상생발전기금과 관련된 지방소비세(N_{it}^{a})에서 융자관리계정과 기금 운영비를 합친 금액(재정지원계정)제외하여 순증 규모를 산출한다. 이를 반영하여 보통교부세가 반영되기 이전 지방소비세의 시도별 순증을 살펴보면 (수식 5)와 같다. 다음으로 지방소비세 개편 이후 순증 규모를 살펴보면 (수식 6)과 같다. 그런데 (수식 5)에서 조정교부금과 교육청 전출금에 대한 재원은 N_{it}^{a}이다. 결국, (수식 5)과 (수식 6)는 (수식 7)로 요약된다.

$$NN_{it}^{a} = N_{it}^{a} - COI_{it} + LA_{it} + LSG_{it} - AA_{it} - BB_{it} \qquad \text{(수식 5)}$$

LA_{it}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 재정지원계정 배분액,

$$\sum_{i=1}^{17} COI_{it} = \sum_{i=1}^{17} LA_{it} + \sum_{i=1}^{17} FA_{it} + MC_{t},$$

$$\sum_{i=1}^{17} LA_{it} + MC_{t} = \sum_{i=1}^{17} FA_{it}$$

FA_{it}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 융자관리계정 배분액,

MC_{t}: 지방소비세 개편 전 t년도 지역상생발전기금 관리 비용,

$LC_{it}' = \tau \times \alpha_{i}' \times VAT_{t}$,

τ: 지방세다운 지방세가 소비지수 부분에서 차지하는 비중

$$\sum_{i=1}^{17} SG_{it} = \rho \times \sum_{i=1}^{17} LSG_{it},$$

LEF_{it}: t년도 i 본청의 지역균형발전기금 중 형평화 기능 배분액,

NN_{it}^{a}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 지방소비세 변화분,

$NN_{it}^{a'}$: 지방소비세 개편 후 t년도 i 본청의 지방소비세 변화분,

LC_{it}': t년도 i 본청의 지방세다운 지방소비세,

α_i': 가중치 없이 민간최종소비지출에 의한 비중,

AA_{it}: t년도 i 본청의 조정교부금 재원,

BB_{it}: t년도 i 본청의 지방교육청 전출금,

SG_{it}: t년도 i 본청의 지방이양 균형발전특별회계 실제 보전분,

ρ: 균형발전특별회계 지방 이양분 중 실질적인 보전 비중,

LSG_{it}: t년도 i 본청의 지방이양 균형발전특별회계 지방 이양분

$$NN_{it}^{a\,\prime} = LC_{it}' + SG_{it} - AA_{it} - BB_{it} + LEF_{it} \qquad \text{(수식 6)}$$

$$N_{it}^{a} + LSG_{it} = LC_{it}' + SG_{it} + LEF_{it} \qquad \text{(수식 7)}$$

그런데 지방소비세 개편 이후에는 지방소비세는 크게 지방세다운 지방소비세와 지역균형발전기금으로 구분되고, 지역균형발전기금은 균형발전특별회계 지방 이양 보전분과 형평화 기능분으로 구분된다. (수식 5)에서 조정교부금 재원과 지방 교육청 전출금 재원은 지방소비세(LC_{it}^{a})가 되기 때문에 (수식 6)의 조정교부금 재원과 지방교육청 전출금 재원인 $LC_{it}' + BLEF_{it}$이 같아야 한다. 또한 지역상생발전기금 중 융자지원계정은 존치하도록 가정하기 때문에 지역균형발전기금의 출연금은 배분 측면에서 균형발전특별회계 보전분, 현행 지역상생발전기금 중 융자관리계정과 기금 운영 비용, 그리고 형평화 기능 배분액의 합으로 구성된다.

$$LC_{it}^{a} = LC_{it}' + BLEF_{it} \qquad \text{(수식 8)}$$

$$\sum_{i=1}^{17} BLEF_{it} = \sum_{i=1}^{17}(SG_{it} + FA_{it} + LEF_{it}) + MC_t$$

$BLEF_{it}$: t년도 i 본청의 지역균형발전기금 출연금

이와 같은 결과가 도출될 수 있는 시나리오는 다양하다. 본 연구는 지방세다운 지방소비세가 가장 많으면서, 균형발전특별회계 지방 이양 보전액이 가장 큰 시나리오를 선정한다. 이러한 분석을 위해 지방소비세는 1% 단위로 변화하는 시나리오를 설정했고, 균형발전특별회계 지방 이양 보전액은 10% 단위로 변화하는 시나리오를 설정했다. 결국, 지방세답게 지방소비세를 개편하기 위해서는 τ와 ρ가 중요하다.

지방세다운 지방소비세가 소비지수 부분에서 차지하는 비중 τ를 11% 이상으로 하는 경우, 전남 등에 대한 순증이 지방소비세 개편 이전보다 적게 되기 때문에 지방세다운 지방소비세를 부가가치세액의 10%로 설정하는 분석을 시도한다. 이와 같이 지방소비세를 개편하는 경우, 지방소비세 개편 후 교육청 전출금과 조정교부금을 출연하기 전 본청의 세입은 다음과 같다. 지방소비세 개편 후 지역상생발전기금 중 융자관리계정만을 유지하기로 가정했기 때문에 이를 반영하여 본청 세입을 요약한 것이 [표 5]이다. 전남의 경우, 436억원 증가하는 것으로 나타났다. 나머지 특광역시 본청과 시도 본청은 개편 이전보다 세입이 감소하는 것으로 나타났다.

이처럼 지방사무로 이양된 균형발전특별회계 보전금으로 인해 전남의 세입 증가 규모가 크기 때문에 보전금의 80%($\rho = 0.8$)만을 보전하는 것으로 가정한다. 이를 바탕으로 지방소비세 개편 후 본청 세입을 살펴본 결과, 개편 이전과 동일한 결과가 나타난다는 것을 알 수 있다. 지방소비세 개편 후와 개편 전의 순증 효과가 동일하게 만들기 위해, 지역균형발전기금 중 균형발전특별회계보전금과 지역상생발전기금 중 융자관리계정 및 운영비를 제외한 금액을 가지고 형평화 기능을 수행한다. 그 결과, 경남이 7,697억원으로 가장 많고, 전남이 790억원으로 가장 적은 것으로 나타났다. 이처럼 상대적으로 재정이 열악한 전남의 형평화 기금이 적은 것은 지역균형발전특별회계 보전분이 반영되었기 때문이다.

[표 5] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분이 있는 경우,
지방세답게 지방소비세 개편 후 본청의 지방소비세 배분액

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 (10%)	지역균형발전기금(11%)		소계	개편 이전 소계
		균특 보전금	형평화 기능		
전체	8,500.0	3,569.5	5,107.1	17,176.6	17,176.6
서울	1,997.6	24.4	296.2	2,318.2	2,320.7
부산	561.9	97.3	721.0	1,380.2	1,386.3
대구	390.8	75.7	520.0	986.5	990.9
인천	428.1	46.2	94.6	568.9	569.7
광주	244.6	37.8	342.7	625.1	628.1
대전	252.1	47.5	333.3	632.9	635.8
울산	194.4	35.3	290.9	520.6	523.1
세종	73.0	33.7	59.7	166.4	166.8
경기	2,044.3	257.5	181.3	2,483.1	2,484.7
강원	230.0	273.4	253.2	756.6	758.7
충북	234.4	216.9	297.1	748.4	750.9
충남	343.2	354.2	377.2	1,074.6	1,077.8
전북	262.6	413.2	157.5	833.3	834.6
전남	256.2	613.5	0.0	869.7	826.1
경북	390.2	465.9	388.5	1,244.6	1,247.9
경남	499.8	430.4	677.8	1,608.0	1,613.8
제주	96.9	146.8	116.0	359.7	360.6

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

[표 6] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분이 있는 경우, 지방세답게 지방소비세 개편 후 본청 세입(균특이양 80% 보전)

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 개편 이후				개편 이전 소계
	지방소비세 (10%)	지역균형발전기금(11%)		소계	
		균특 보전금	형평화 기능		
전체	8,500.0	2,855.6	5,821.0	17,176.6	17,176.6
서울	1,997.6	19.5	303.6	2,320.7	2,320.7
부산	561.9	77.8	746.6	1,386.3	1,386.3
대구	390.8	60.5	539.5	990.9	990.9
인천	428.1	36.9	104.7	569.7	569.7
광주	244.6	30.2	353.2	628.1	628.1
대전	252.1	38.0	345.7	635.8	635.8
울산	194.4	28.3	300.5	523.1	523.1
세종	73.0	26.9	66.9	166.8	166.8
경기	2,044.3	206.0	234.3	2,484.7	2,484.7
강원	230.0	218.7	310.0	758.7	758.7
충북	234.4	173.5	343.0	750.9	750.9
충남	343.2	283.3	451.3	1,077.8	1,077.8
전북	262.6	330.6	241.5	834.6	834.6
전남	256.2	490.8	79.0	826.1	826.1
경북	390.2	372.7	485.0	1,247.9	1,247.9
경남	499.8	344.3	769.7	1,613.8	1,613.8
제주	96.9	117.4	146.3	360.6	360.6

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

지방소비세 확대로 인해 본청의 세입은 지방소비세 증가, 조정교부금 재원 증가, 지방교육청 전출금 증가, 보통교부세 감소로 이어진다. [표 7]은 제도 개편을 통해 지방소비세 증가가 같다는 것을 의미한다. 다음으로 제도 개편 이후 조정교부금 재원 증가와 지방교육청 전출금 증가 역시 같다면, 기초자치단체의 조정교부금에도 변화가 없고 결국 모든 지방자치단체의 보통교부세 역시 변화하지 않는다는 것을 의미한다. 이에 조정교부금과 교육청 전출금의 재원이 되는 LC_{it}^{a}와 $LC_{it}' + BLEF_{it}$을

비교한다. 전술한 바와 같이 지방소비세는 부가가치세액의 10%($\tau = 0.1$), 지방으로 이양된 균형발전특별회계에 대한 보전분은 전체 금액(3.57조원)의 80%($\rho = 0.8$)인 2조 8,556억원을 보전하는 것으로 한다. 이와 같은 가정을 바탕으로 조정교부금 및 교육청 전출금 재원을 지방소비세 개편 이전과 이후에 대해 비교하면 다음과 같다. 또한 출연 전 지역균형발전기금($\sum_{i=1}^{17} BLEF$) 9조 3,499억원과 출연 후 배분액인 균형발전특별회계 보전분 2조 8,556억원, 형평화 기능 배분액($\sum_{i=1}^{17} \leq F$) 5조 8,210억원, 융자관리계정($\sum_{i=1}^{17} FA$) 6,728억원[3], 기금 운영비(MC_t) 6억원의 합이 같아 (수식 8)이 성립한다는 것을 알 수 있다. [표 7]의 형평화 기금 배분액과 [표 8]의 형평화 기금 재원 간 차이 6,734억원은 지역상생발전기금 중 배분되지 않고 남은 융자관리계정 6,628억원과 기금 운영비 6억원의 합인 6,634억원이다.

따라서 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분이 존재하고 부가가치세 지방세분이 21%가 되는 경우, 지방소비세는 부가가치세액의 10%, 지역균형발전기금을 부가가치세액의 11%로 결정한다. 또한 지방으로 이양되는 균형발전특별회계는 전체인 3조 5,700억원의 80%인 2조 8,556억원만을 선배분하는 것으로 한다. 이를 바탕으로 부가가치세액의 11%와 취득세 영구 인하에 따른 보전분을 지역균형발전기금으로 조성함으로써 지방소비세를 지방세답게 만들 수 있다.

3) 지방소비세 개편 이전 지방소비세의 5%에 해당되는 지역상생발전기금은 4,485억원이고, 지방소비세 확대에 따른 지역상생발전기금 증가분은 8,970억원이 되어 지역상생발전기금은 1조 3,456억원임. 따라서 융자관리계정은 6,728억원이고, 재정지원계정은 6,728억원임. 재정지원계정에서 6억원이 기금 운영비이므로 융자관리계정과 기금 운영비의 합은 6,734억원임.

[표 7] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분이 있는 경우, 지방소비세 개편 후 조정교부금 및 교육청 전출금 재원 비교

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 개편 전 재원	지방소비세 개편 후			
		소계	지방소비세	균특 보전분	형평화 기금
전체	17,850.0	17,850.0	8,500.0	2,855.6	6,494.3
서울	2,896.8	2,896.8	1,997.6	19.5	879.7
부산	1,357.3	1,357.3	561.9	77.8	717.6
대구	924.6	924.6	390.8	60.5	473.2
인천	678.1	678.1	428.1	36.9	213.1
광주	563.7	563.7	244.6	30.2	288.8
대전	578.1	578.1	252.1	38.0	288.0
울산	466.7	466.7	194.4	28.3	244.0
세종	163.3	163.3	73.0	26.9	63.4
경기	3,074.6	3,074.6	2,044.3	206.0	824.3
강원	708.9	708.9	230.0	218.7	260.2
충북	714.9	714.9	234.4	173.5	307.0
충남	1,045.2	1,045.2	343.2	283.3	418.7
전북	800.5	800.5	262.6	330.6	207.3
전남	769.3	769.3	256.2	490.8	22.3
경북	1,192.1	1,192.1	390.2	372.7	429.2
경남	1,575.5	1,575.5	499.8	344.3	731.4
제주	340.5	340.5	96.9	117.4	126.2

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

2. 균형발전특별회계 지방 이양 보전액 일몰 시 세입 변화

균형발전특별회계 지방 이양분에 대한 보전은 3년 후 일몰 시한을 두고 있기 때문에, 2023년부터 균형발전특별회계 지방 이양 보전분은 없어진다. 이처럼 균형발전특별회계 지방 이양 보전분이 없는 경우, 지방소비세를 지방세답게 만들 수 있는 방안에 대해 검토한다. 균형발전특별회계 지방 이양 보전액이 있는 경우에서 지방소비세를 지방세답게 만들기 위한 설정한 수식을 활용하여 다음과 같이 설정한다. (수식 5), (수식 6), (수식 7), (수식 8)에서 균형발전특별회계 지방 이양과 관련된 내용

을 삭제하면 다음과 같은 수식으로 전환된다.

$$NN_{it}^{a} = N_{it}^{a} - COI_{it} + LA_{it} - AA_{it} - BB_{it} \quad \text{(수식 9)}$$

LA_{it}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 재정지원계정 배분액,

$\sum_{i=1}^{17} COI_{it} = \sum_{i=1}^{17} LA_{it} + \sum_{i=1}^{17} FA_{it} + MC_t$,

$\sum_{i=1}^{17} LA_{it} + MC_t = \sum_{i=1}^{17} FA_{it}$

FA_{it}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 융자관리계정 배분액,

MC_t: 지방소비세 개편 전 t년도 지역상생발전기금 관리 비용

$$NN_{it}^{a}{}' = LC_{it}{}' - AA_{it} - BB_{it} + LEF_{it} \quad \text{(수식 10)}$$

$$N_{it}^{a} + LSG_{it} = LC_{it}{}' + LEF_{it} \quad \text{(수식 11)}$$

$LC_{it}{}' = \tau \times \alpha_i{}' \times VAT_t$,

LEF_{it}: t년도 i 본청의 지역균형발전기금 중 형평화 기능 배분액,

NN_{it}^{a}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 지방소비세 변화분,

$NN_{it}^{a'}$: 지방소비세 개편 후 t년도 i 본청의 지방소비세 변화분,

$LC_{it}{}'$: t년도 i 본청의 지방세다운 지방소비세,

$\alpha_i{}'$: 가중치 없이 민간최종소비지출에 의한 비중,

AA_{it}: t년도 i 본청의 조정교부금 재원,

BB_{it}: t년도 i 본청의 지방교육청 전출금,

ρ: 균형발전특별회계 지방 이양분 중 실질적인 보전 비중,

전술한 바와 같이 조정교부금과 지방교육청 전출금의 재원에 대해서도 지방소비세 개편 전과 개편 후에 금액이 동일해야 하기 때문에 (수식 8)는 (수식 12)와 같이 수정된다.

$$LC_{it}^{a} = LC_{it}' + BLEF_{it} \qquad \text{(수식 12)}$$

$$\sum_{i=1}^{17} BLEF_{it} = \sum_{i=1}^{17} (FA_{it} + LEF_{it}) + MC_{t}$$

$BLEF_{it}$: t년도 i 본청의 지역균형발전기금 출연금

소비지수 기준 지방소비세인 부가가치세액의 15% 중 지방세다운 지방소비세의 비중인 τ가 12% 이상이 되면, 서울 등의 순증이 너무 커서 지역균형발전기금이 형평화 기능을 수행하는데 있어 어려움이 있다. 지방세다운 지방소비세의 비중인 τ가 11%일 때, 지방소비세의 배분액과 지역균형발전기금 배분액은 다음과 같다.

[표 8] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분 일몰인 경우, 지방세답게 지방소비세 개편 후 본청의 지방소비세 배분액

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 개편 후			개편 이전 소계
	지방소비세 (11%)	지역균형발전기금 (10%)	소계	
전체	9,350.0	7,826.6	17,176.6	17,176.6
서울	2,197.3	123.4	2,320.7	2,320.7
부산	618.1	768.2	1,386.3	1,386.3
대구	429.9	561.0	990.9	990.9
인천	470.9	98.8	569.7	569.7
광주	269.1	359.0	628.1	628.1
대전	277.3	358.5	635.8	635.8
울산	213.8	309.3	523.1	523.1
세종	80.3	86.6	166.8	166.8
경기	2,248.8	235.9	2,484.7	2,484.7
강원	253.0	505.7	758.7	758.7
충북	257.8	493.1	750.9	750.9
충남	377.5	700.3	1,077.8	1,077.8
전북	288.8	545.8	834.6	834.6
전남	281.8	544.2	826.1	826.1
경북	429.2	818.7	1,247.9	1,247.9
경남	549.8	1,064.0	1,613.8	1,613.8
제주	106.5	254.0	360.6	360.6

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

전술한 바와 같이 조정교부금 재원과 지방교육청 전출금 재원에도 변화가 없어야 지방소비세 개편 전과 후 본청 및 기초자치단체의 세입 변화가 없게 된다. (수식 12)이 성립하는지 여부를 검토한 결과, [표 9]와 같이 성립하는 것으로 나타났다. 이는 균형발전특별회계 지방 이양분에 대한 보전이 일몰되어도 지방소비세를 지방세답게 만들 수 있는 제도 개편이 가능하다는 것을 의미한다.

[표 9] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분 일몰인 경우, 지방소비세 개편 후 조정교부금 및 교육청 전출금 재원 비교

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 개편 전 재원	지방소비세 개편 후		
		소계	지방소비세	형평화 기금
전체	17,850.0	17,850.0	9,350.0	8,500.0
서울	2,896.8	2,896.8	2,197.3	699.5
부산	1,357.3	1,357.3	618.1	739.2
대구	924.6	924.6	429.9	494.7
인천	678.1	678.1	470.9	207.2
광주	563.7	563.7	269.1	294.6
대전	578.1	578.1	277.3	300.8
울산	466.7	466.7	213.8	252.9
세종	163.3	163.3	80.3	83.0
경기	3,074.6	3,074.6	2,248.8	825.8
강원	708.9	708.9	253.0	455.9
충북	714.9	714.9	257.8	457.1
충남	1,045.2	1,045.2	377.5	667.7
전북	800.5	800.5	288.8	511.7
전남	769.3	769.3	281.8	487.5
경북	1,192.1	1,192.1	429.2	762.9
경남	1,575.5	1,575.5	549.8	1,025.7
제주	340.5	340.5	106.5	234.0

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

Ⅳ. 요약 및 정책적 제언

본 연구는 국세의 지방세 이양으로 인해 확대되고 있는 지방소비세에 관심을 갖는다. 지방소비세가 확대됨에 따라 악화되는 세수 편중 현상을 완화시키기 위해 지방소비세는 재정 조정 기능이 강화되어 지방세다운 면모가 상당 부분 퇴색되고 있다. 이에 본 연구는 지방소비세를 정상화하기 위해 지방소비세 개편 방안을 마련하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 지방소비세의 배분 구조를 재설계했다. 본 연구에서 제시하고 있는 설계 방안은 현행 지방소비세가 정상화되는데 있어 현실적으로 실현 가능하다는 점을 보여주고 있다는 점에서 의의가 있다 하겠다. 아울러, 지방소비세는 향후에도 국세의 지방세 이양 가능 세목으로 분류되기 때문에 이와 같은 상황을 대비하는 측면에서도 의의가 있다 하겠다.

본 연구의 분석 결과를 요약하면, 현행 4가지로 구성되어 있는 지방소비세는 지방세다운 지방소비세와 지역균형발전기금으로 나누어 운영되어야 한다는 것이다. 2020년 지방소비세가 부가가치세액의 21%가 되는 경우 지방소비세는 현행 소비지수 기준 지방소비세(부가가치세액의 5%), 취득세 영구 인하에 따른 보전분(부가가치세액의 6%), 2019년 인상분(부가가치세액의 4%), 2020년 인상분(부가가치세액의 6%)의 4가지로 구분된다. 특히, 2019년 일몰되는 지역상생발전기금을 부활하여 적용하는 부분과 소비지수에 대한 가중치 등으로 인해 지방소비세는 재정 형평화 기능이 부각되어 지방세다운 모습을 현행보다 더 잃게 된다. 이에 본 연구는 현행 지방소비세를 소비지수 기준인 민간최종소비지출 비중으로만 배분하는 지방소비세와 재정 형평화 기능을 수행하는 지역균형발전기금으로 단순화하여 운영하는 방안을 제시했다. 지역균형발전기금은 현행 지역상생발전기금과 동일한 성격을 지니지만, 명칭 상 혼돈이 있어 본 연구에서는 새로운 용어를 제시했다.

한편, 지방소비세를 개편하는 경우 개편 이전과 이후 지방자치단체의 세입에 변화가 있는 경우, 재정 상 불이익을 당하는 지방자치단체는 이와 같은 제도를 수용하지 않을 가능성이 크다. 이에 지방소비세 개편 이전과 이후 지방자치단체의 세입에 변화가 발생하지 않도록 제도를 고안했다. 한편, 2020년 지방소비세 인상에 따른 중앙정부와 지방정부 간 재정중립 차원에서 균형발전특별회계 국고조보사업 중 3.57

조원 규모를 지방 사무로 이양했다. 이와 관련하여 3년 일몰을 전제로 이양된 사무를 보전하기로 되어 있다. 이에 본 연구는 균형발전특별회계 지방 이양에 따른 보전분이 있는 경우와 일몰된 경우로 구분하여 지방소비세를 지방세답게 만들 수 있는지를 검토했다. 우선, 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전이 있는 경우, 지방소비세를 부가가치세액의 10%인 지방세다운 지방소비세와 부가가치세액의 5%와 취득세 보전분의 합을 지역균형발전기금으로 구분한다. 지역균형발전기금은 지방사무로 이양된 균형발전특별회계 선배분 재원으로 활용하고, 남은 금액은 현행 융자관리계정과 기금 운영비, 재정 형평화 기능을 수행하는 재원으로 활용한다. 다만, 균형발전특별회계 보전분으로 인해 전남의 순증이 크기 때문에 균형발전특별회계 지방 이양 사무 중 80%만을 보전하는 것으로 하여 지방소비세 개편 전과 후에 개별 지방자치단체의 세입 변화가 없도록 한다. 다음으로 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전이 일몰되는 경우, 지방소비세를 부가가치세액의 11%인 지방세다운 지방소비세와 나머지 4%와 취득세 보전분의 합을 지역균형발전기금으로 구분한다.

그럼에도 불구하고, 여전히 지방소비세를 정상화하는데 있어 한계가 있다. 우선, 배분 지표인 소비지수는 김대영(2011), 이상훈·김진하(2013), 배준식(2014) 등이 설명하고 있는 바와 같이 응익원칙을 충족시키는데 있어 한계가 있다. 또한, 지방소비세 확대로 인해 조정교부금이 증가하고 이는 기초자치단체의 이전재원 비중을 증가시킨다. 이는 기초자치단체의 경우 지표상으로는 세입분권이 오히려 악화된 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 지방소비세가 직면한 문제점을 해결하기 위해 이상훈·김진하(2013) 등이 주장하고 있는 바와 같이 토착산업매출지표(가칭)를 배분지표로 활용할 수 있다 즉, 통계청에서 조사하고 있는 도소매업조사, 서비스업조사, 운수업조사 등을 활용하여 현행 배분지표보다 응익원칙에 부합하는 배분지표를 산출할 수 있다.

아울러 기초자치단체의 입장에서 이전재원인 조정교부금 대신 지방세인 지방소비세로 기초자치단체의 세입이 증가하는 메커니즘을 만들 필요성이 있다. 지방소비세를 광역자치단체와 기초자치단체의 공동세로 활용하고, 기초자치단체에 대한 배분지표는 도소매업조사, 서비스업조사, 운수업조사 등을 활용하면 된다. 다만, 현행 기초자치단체에 대한 통계 데이터가 없으므로, 시, 군, 구가 이들 서비스업 관련 조사에 반영되도록 하여 통계청과 협의할 필요성이 있다. 실제로, 광업제조업조사는 사

업체의 소재지를 시, 군, 구로 세분화하여 조사하고 있기 때문에 서비스업 관련 조사에도 무리가 없을 것으로 판단된다.

마지막으로 본 연구는 현행 틀 내에서 지방소비세 확대 시점에서 지방소비세의 정상화 방안을 제시하고 있다. 이처럼 본 연구는 지방소비세 구조에 대한 문제 제기 및 그에 따른 해결책을 제시했다는 점에서 향후 관련 주제에 대한 심도 있는 연구에 있어 활용 가지가 높을 것으로 판단된다. 다만, 해결책과 관련해서는 본 연구가 제시하고 있는 것과 다른 방안들이 존재할 수 있고 이에 따라 분석 결과 역시 달라질 수 있지만 이와 관련된 내용들에 대해서는 본 연구가 다루지 못했다는 점에서 본 연구의 한계를 지적한다.

참고문헌

김경수, “지방소비세 도입방안의 시·도별 재정영향 분석,”「예산현안분석」, 31, 국회예산정책처, 2009.

김종순, “지방소비세 개선방안에 관한 연구,”「연구용역보고서」, 국회예산정책처, 2011.

김대영, “지방소비세 안분기준에 관한 연구,”「재정정책논집」, 14(1), 한국지방재정학회, 2012, 41~70쪽.

류영아, “지역상생발전기금의 현황과 개선방안,”「입법·정책보고서」, 4, 국회입법조사처, 2018.

문병근, “지방소비세의 세원배분과 재정효과에 관한 연구,”「재정정책논집」, 12(2), 한국재정정책학회, 2010, 131~158쪽.

배준식, “지방소비세의 합리적 발전을 위한 서울시 정책방향,”「Working Paper」, 서울연구원, 2014.

유태현·한재명, “지방소비세 확충 및 불합리한 세수배분방식의 개선방안,”「지방재정논집」, 19(3), 한국지방재정학회, 2014, 1~30쪽.

이상훈·김진하, “지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색,” 한국지방세연구원 연구보고서, 2013.

임상수·이상훈, “지방소비세 확대에 따른 지방세입 형평화 효과 분석과 시사점,”「지방세논집」, 5(1), 한국지방세학회, 2018, 1~21쪽.

임상수, “지방소비세입 확충과 중앙기능 지방이양 연계 대응 방안 연구,” 대한민국시도자시협의회, 2019.

임성일, “지방소비세, 어떻게 진화할 것인가?: 지방세로서의 위상 정립 모색,”「지방재정논집」, 17(1), 한국지방재정학회, 2012, 1~40쪽.

주만수, “지방소비세의 지방정부별 재원배분 효과 분석,” 지방행정연구, 제27권 제3호, 2013, 385~412쪽.

주만수·최병호, “지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안,”「지방행정연구」, 23(2), 한국지방행정연구원, 2009, 133~163쪽.

최병호, “지방소비세 도입의 재원배분효과 분석,”「한국경제연구」, 28(3), 한국경제연구원. 2010, 149~182쪽.

Bird, Richard M.., “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment,”

IMF Working Paper, no.99/165, International Monetary Fund, 1999.

Oates, Wallace E., Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace, 1972.

Oates. Wallace E., Taxation in Federal System: The Tax Assignment Problem, University of Maryland, Department of Economics, 1996.

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64(5), 1956.

부록

[부록] 지역상생발전기금 시도별 배분 추이

(단위: 십억원)

	구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	합계	307.9	339.1	345.6	355.8	339.2	361.4	382.6	394.4	421.3
재정지원계정	소계	307.9	339.1	345.6	355.8	339.2	180.7	191.5	197.4	210.9
	서울	10.7	11.9	13.5	14.3	12.1	7.3	7.7	7.4	7.9
	부산	14.1	15.4	15.7	15.8	15.1	7.6	8.1	8.6	9.1
	대구	33.2	30.1	33.1	33.3	31.4	18.4	19.5	19.6	20.8
	인천	9.4	10.1	10.1	10.1	10.0	4.7	4.8	6.0	6.4
	광주	31.7	33.6	34.2	34.4	34.1	15.6	17.5	18.6	20.2
	대전	28.1	29.1	29.4	30.2	28.0	16.0	17.0	17.1	18.1
	울산	29.4	33.3	30.0	30.2	30.0	14.9	15.4	15.7	17.7
	세종	-	-	-	-	-	0.7	0.9	0.9	1.1
	경기	10.7	12.0	13.0	13.7	12.2	7.7	8.1	7.5	8.0
	강원	19.4	24.2	26.3	27.9	27.8	15.7	16.6	14.7	15.6
	충북	18.8	24.6	20.6	20.7	19.6	8.8	9.7	10.2	11.3
	충남	13.9	15.8	16.7	17.7	15.9	8.7	9.0	9.8	10.2
	전북	14.9	18.3	17.0	17.9	17.1	9.0	9.4	10.2	10.7
	전남	23.3	26.0	29.3	31.0	30.5	15.2	15.8	17.0	17.8
	경북	23.4	26.3	27.6	29.0	26.5	14.9	15.6	16.5	17.5
	경남	17.6	18.2	18.6	18.7	18.7	10.0	10.5	11.5	12.0
	제주	9.2	10.1	10.4	10.7	10.1	5.4	5.7	5.9	6.3
	사무국	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
융자관리계정		-	-	-	-	-	180.7	191.1	190.7	210.4

자료: 류영아(2018), “지역-상생발전기금의 현황과 개선방안” 인용.

주: 2015년부터 재정지원계정(50%)과 융자관리계정(50%)으로 구분되어 운영됨.

The Study on the Making Local Consumption Tax Closer to the Local Tax

Lim, Sangsoo*

Abstract

This study is interested in the increase of the local consumption tax which is one of the ways to increases the fiscal decentralization. With such an expansion of the national tax, VAT, to local consumption, the fiscal decentralization is strengthening, but there is a problem that local consumption tax is losing the character of the local tax. Therefore, this study focuses on making the local consumption tax closer the local tax. The problems with the current local consumption tax are that the distribution indicator of the local consumption tax is weighted by the type of local government, and that the Seoul metropolitan area creates a fund to alleviate the imbalance in tax revenues. In order to solve these problems, this study proposed dividing current local consumption tax into a new local consumption tax and a balanced regional development fund. In addition, the weight of the allocation indicator of the local consumption tax and the sustainability of coexistent local development fund are removed from the current local consumption tax system to make it closer local tax. Next, the paper proposed that a balanced regional development fund is operated by dividing it into the special account for the balanced national development transferred to local affairs, loan management account, and fiscal resources to ease tax imbalances.

In order to make it closer local tax, this study suggested removing the weight of allocation indicator of local consumption and making not only the Seoul metropolitan area but also in non-Seoul metropolitan areas appear the balanced regional development fund. It also analyzed whether the proposals of this study were feasible in practice under the current local financial system in Korea.

□ Keywords: local consumption tax, local tax, sustainability of coexistent local development, adjustment grant, the allocation indicator of the local consumption tax

---

* Associate Professor, Department of Economics, Chosun University