

지방소비세의 과세주체 제한과 배분방식의 단순화*

A Study on the Reform of Local Consumption Tax by Restricting the Taxation Authorities to the Higher Level of Local Governments

최 병 호**·정 종 필***

Byeongho Choe·Jong-Pil Jeong

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 지방소비세의 과세주체 확대와 배분방식의 복잡화 과정
- III. 지방소비세의 배분과 관련 재정조정
- IV. 시산: 지방소비세 배분방식 개편과 관련 재정수입의 변화
- V. 요약 및 정책함의

지방소비세는 모든 지방자치단체가 과세주체인 예외적인 지방세목이며, 과세주체가 아닌 교육청도 일부를 배분받는다. 그런데 지방소비세는 특별징수의무자가 부과·징수 등의 절차를 이행하며, 납입관리자가 세수를 정해진 기준에 따라 배분하므로 과세주체는 조세행정에 관한 최소한의 권한조차 갖지 못한다. 이런 배경 하에서 이 논문은 지방소비세의 과세주체를 시·도로 제한하며, 시·군·구와 교육청에 대해서는 지방소비세를 직접 배분하는 대신 이미 작동 중인 지방재정조정제도를 이용하여 시·도세인 지방소비세의 일부를 이전하는 방법으로 세제를 크게 단순화하고 정비할 수 있는 방안을 제안한다. 구체적으로 시·군과 자치구에 대해서는 각각 조정교부금을 이용하여, 그리고 교육청에 대해서는 시·도의 교육비특별회계 전출금을 이용하여 시·도에게 배분되는 지방소비세 일부를 이전하는 방식으로 제도를 개편하는 방안을 고려한다. 이와 같은 개편에 따라 시·군·구와 교육청에 대한 지방소비세 배분에 적용되는 복잡하고 다양한 기준을 삭제함으로써 세제를 대폭 단순화시킬 수 있다. 이때 시·도세인 지방소비세의 조정교부금 자원 편입비율과 교육비특별회계 전출금 편입비율을 적정한 수준에서 결정한다면 각 시·도 본청과 관할 시·군·구간,

* 이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

** 제1저자, 부산대학교 경제학부 교수

*** 교신저자, 지방자치인재개발원 교수

논문 접수일: 2025. 10. 27. 심사기간: 2025. 10. 27. ~ 2025. 12. 8. 게재확정일: 2025. 12. 8.

그리고 각 시·도 본청과 소속 교육청간 세수중립을 유지할 수 있다. 또한 제도개편으로 인한 시·군의 지방소비세분 수입의 변화는 보통교부세 산정과정을 거치면서 상당 부분 상쇄되므로 일정한 범위 내에서 개별 시·군의 세수중립도 유지가 가능하다.

□ 주제어: 지방소비세, 과세주체, 조정교부금, 교육비특별회계 전출금

Local consumption tax is an exceptional local tax item in which all local governments are authorized to taxation, and the Education Offices, although are not given the authorities, also receives some of the revenues. However, local governments do not even have minimal authority over tax administration because the special collection officers exercises tax administration procedures such as imposition and collection, and the payment manager distributes the tax revenue according to predetermined standards.

The paper proposes ways to simplify and reorganize the tax system by limiting the taxation authority to the higher level of local governments, cities and provinces, and transfers part of local consumption tax revenues to the lower level of local governments and Education Offices by using the existing local fiscal adjustment systems. By this way, the tax system can be greatly simplified by removing the complex and diverse standards applied to the distribution of local consumption taxes to cities, counties, districts, and education offices. Additionaly, tax revenue neutrality can be maintained between each higher level of local government and lower level of local governments as well as each higher level of local government and education office by determining an proper level of local consumption tax transfer. Changes in local consumption tax revenues of cities and counties due to the reform of the system are largely offset by the process of calculating the ordinary grant tax, so tax revenue neutrality of individual cities and counties can be maintained within a certain range.

□ Keywords: Local Consumption Tax, Tax Authority, Local Fiscal Adjustment Grants

I. 서론

조세제도 측면에서 지방소비세는 지방세 중에서 매우 독특한 세목이다. 지방세기본법은 지방세의 각 세목을 시·도세 또는 시·군·구세로 구분함으로써 과세주체를 정하는데, 지방소비세는 시·도세로 두지만 특례 규정(제11조의 2)은 그 일부를 시·군·구세로 둔다. 그러므로 지방소비세는 유형에 관계없이 모든 지방자치단체가 과세권자인 유일하고 예외적인 세목이다. 그런데 지방소비세는 특별징수의무자인 국세청과 관세청이 부과와 징수 등의 세무행정절차를 위임받아서 행사하며, 특별징수의무자가 징수한 세수를 납입관리자가 각 과세주체에게 정해진 기준에 따라 배분하므로 과세주체는 조세행정에 관하여 어떠한 권한도 갖지 못한다. 나아가 과세주체가 아닌 시·도 교육청도 지방소비세의 일부를 직접 배분받는다든 점과 시·군 몫의 지방소비세 중 일부는 시·군세가 아닌 시·군의 경상세외수입으로 분류된다는 점 등도 중요한 특징이다.

이와 같은 특이성은 지방소비세의 확충 과정과 밀접한 관련이 있다. 지방소비세는 당초 시·도세로 도입되었으며, 부가가치세 세액의 5%를 과세표준으로 두고 소비지표를 이용하여 세액을 시·도별로 안분하는 방식을 택하였다. 그 이후 지방소비세는 세 차례에 걸쳐 확충되었는데, 그 배경이 되었던 취득세 세율인하와 재정분권정책 등이 지방자치단체의 재정은 물론 지방교육재정에 미치는 영향까지 반영하여 세액을 배분하도록 정하였다. 그 결과 과세주체는 시·군·구로 확대되었으며, 과세주체는 아니지만 교육청도 세수의 일부를 배분받게 되었다. 이로 인해 도입 당시에 소비지과세원칙에 따라 세액을 안분함으로써 지방의 소비과세로서 정책성을 확보하고자 했던 취지는 크게 훼손되었으며, 과세주체가 다양화되고 배분방식은 과도하게 복잡하고 혼란스러워지는 결과가 초래되었다.

지방소비세에 대해서는 도입 시점 이후 지금까지 소비지표의 적정성, 형평화 기능이 내재된 안분 방식, 그리고 복잡하고 혼란스러운 배분 구조 등에 관한 비판이 꾸준히 이어져왔으며, 최근에는 배분방식의 단순화를 중심으로 세제개편에 관한 다양한 대안들이 제시되었다. 그럼에도 불구하고 새로운 배분방식이 일단 도입된 이후에는 어떠한 변화도 없이 그대로 유지되어왔다. 그것은 부가가치세 세액의 일정 비율로 마련한 지방소비세를 모든 지방자치단체와 교육청이 공유하는 상황에서 배분방식이 변경된다면 각 주체의 배분액 증감은 불가피하며, 그로 인한 이해관계의 충돌과 갈등을 우려했기 때문인 것으로 짐작할 수 있다. 이렇게 본다면 지방소비세제의 개편문제에 대한 접근에서는 과세주체의 제한을 통해 이해당사자를 줄이는 작업이 선행될 필요가 있다.

이런 배경 하에서 이 논문은 지방소비세의 과세주체를 시·도로 단일화하며, 시·군·구와 교

육청에 대해서는 지방소비세를 직접 배분하는 대신 이미 작동 중인 지방재정조정제도를 이용하여 시·도세인 지방소비세의 일부를 이전하는 방식으로 세제를 크게 단순화하고 정비할 수 있는 방안을 제안한다. 구체적으로 시·군과 자치구에 대해서는 각각 조정교부금을 이용하여, 그리고 교육청에 대해서는 시·도의 법정전출금을 이용하여 시·도에게 배분되는 지방소비세 일부를 이전하는 방식으로 제도를 개편하는 방안을 고려한다. 이와 같은 개편에 의해 시·군·구와 교육청에 대해 적용되는 복잡하고 다양한 배분 기준을 폐지함으로써 세제를 대폭 단순화시킬 수 있다. 나아가 시·군·구와 교육청에 대한 재정이전 비율을 적절한 수준에서 결정한다면 일정한 범위 내에서 세수증립을 유지하는 것도 가능하다.

지방소비세의 도입 초기부터 지금까지 관련 연구의 초점은 소비지표로서 민간최종소비지출의 적정성과 가중치 적용 및 지역상생발전기금 등 형평화 기능이 지닌 문제점에 대한 비판과 대안의 제시에 맞추어졌다(김종순, 2011; 임성일, 2012; 김대영, 2012; 이상훈·김진하, 2013; 유태현·한재명, 2014; 김홍환, 2018; 임상수, 2019; 이상훈, 2021; 임상수 외, 2024 등). 또 지방소비세의 확충과 함께 과세주체가 늘어나고 배분 방식이 복잡해지면서 혼란스러운 세제와 지방세로서의 정체성 문제에 대한 비판과 세제의 단순화 필요성이 제기되었다(유태현·한재명, 2014; 김홍환, 2018; 임상수, 2019; 이상훈, 2021; 임상수 외, 2024 등).

그런데 대부분의 연구는 시·도에 대한 지방소비세 배분에 초점을 맞추는 반면 시·군·구와 교육청에 대한 지방소비세 배분에 대해 검토한 연구는 매우 제한적이다. 이상훈(2021)은 시·도와 시·군·구간 공동세제도를 도입하는 방안을 제안하지만, 공동세를 어떤 방식으로 운영할 것인지에 대해서는 설명하지 않는다. 임상수 외(2024)는 지방소비세 중 지역상생발전기금과 일몰 폐지 항목의 재원을 지역형평화기금으로 편입시켜서 시·군·구에게 배분할 것을 제안하지만 구체적으로 어떤 방식으로 배분할 것인지에 대한 설명은 없다. 또한 교육청에 대한 배분에 관해서는 문제를 제기하거나 대안을 제시한 연구는 저자가 파악한 바로는 없다.

이 논문은 지방소비세의 과세주체를 시·도로 제한함으로써 세제를 대폭적으로 단순화시키면서도 시·도 본청, 시·군·구 및 교육청에 대해서 지금과 같은 수준의 지방소비세 관련 재정수입을 보장할 수 있는 구체적인 제도개편 방안을 제안한다는 점에서 선행연구와는 차별적이다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 제2절에서는 지방소비세의 변천과정을 개관함으로써 지방소비세가 지금과 같이 복잡하고 혼란스러운 배분구조를 가지게 된 배경에 대해 살펴본다. 제3절에서는 간단한 모형을 통해 지방소비세를 시·도세로 단일화하며, 시·도별로 세수의 일부를 자치구, 시·군 및 교육청에게 이전하는 방안과 적절한 이전비율에 대해 검토한다. 제4절에서는 시산을 통하여 지방자치단체 유형 별로 현재의 지방소비세 배분과 이 논문에서 제안하는 방식에 따른 배분 결과를 비교한다. 제5절은 결과를 요약하고 정책 함의를 제시한다.

II. 지방소비세의 과세주체 확대와 배분방식의 복잡화 과정

1. 지방소비세의 변천 과정 개요

지방소비세는 2010년에 국세인 부가가치세 세액의 5%를 지방세로 이양하면서 소비지표에 따라 세수를 시·도별로 안분하는 방식으로 도입되었다. 지방소비세가 도입되던 시기에는 소비지과세원칙을 구현할 수 있는 적절한 소비지표의 선정에 대해 많은 논의가 있었는데, 여러 가지 비판에도 불구하고 통계의 공신력, 정확성 및 신뢰성 등의 측면에서 우월한 민간최종소비지출을 소비지표로 선정하였다.¹⁾ 또한 단순히 시·도별 민간최종소비지출의 비중에 따라 지방소비세를 안분하는 경우에 우려되는 세수격차를 완화하기 위해 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 도 300%의 가중치를 적용하여 산정한 비중에 따라 시·도별로 배분하였다. 따라서 지방소비세는 거주지과세원칙에 따라 시·도별로 안분하는 한편 시·도 유형별로 차등적인 가중치를 안분 공식에 반영함으로써 형평화 재원으로서의 성격을 안고 출발하였다.

제1차 지방소비세의 확충은 2013년에 주택 거래에 대한 취득세 세율을 인하함에 따라 발생한 시·도의 취득세 세수결손을 보전하기 위해 이루어졌다. 2014년에 세율을 부가가치세액의 11%로 종전보다 6%p 상향 조정하였으며, 인상분에 대해서는 취득세 세율 인하에 따른 직간접적인 재정적 영향을 반영하여 배분 기준을 정하였다. 즉 6%p분에 해당하는 지방소비세의 절반 이상은 시·도의 취득세 감소분과 지방교육세 취득세분의 감소 비율에 따라 시·도별로 배분하였다. 또 나머지는 지방소비세 확충에 따른 지방교부세 재원의 감소를 고려하여 보통교부세 감소 비율에 따라 시·도와 시·군에게 안분하였으며, 지방교육재정교부금 재원의 감소를 보전하기 위해 보통교부금의 감소 비율에 따라 시·도 교육청에게 안분하였다. 그 결과 지방소비세는 시·도뿐만 아니라 시·군과 교육청에게도 배분되기 시작하였으며, 여러 가지 배분 기준이 새로 도입되었다. 다만 이때까지는 지방소비세의 과세주체는 시·도로 제한되었으므로 시·군에게 배분되는 지방소비세는 지방세가 아닌 경상적 세외수입으로 분류되었다.

제2차 확충은 문재인정부의 제1단계 재정분권정책에 의해 균형발전특별회계로 수행되던 사업의 일부를 지방의 자체사업으로 전환하면서 그 비용을 보전하기 위해 이루어졌는데, 지방소비세는 2020년까지 부가가치세액의 21%로 10%p가 추가로 인상되었다. 인상분은 역시 재정

1) 민간최종소비지출은 지출 측면의 지역내총생산을 구성하는 항목 중에서 가계최종소비지출과 가계에 봉사하는 비영리단체의 지출의 합으로서 지출이 지역 내외에서 이루어졌는지 여부와는 무관하며 단지 특정지역에 거주하는 가계가 지출한 소비를 집계하므로 거주자의 역외 소비는 이입시키는데 반해 비거주자의 역내 소비는 이출로 계상한다.

분권이라는 지방소비세 확충 배경에 따른 재정적 영향을 반영하여 배분하도록 정하였다. 우선 10%p분의 상당 부분은 지방자치단체가 균형발전특별회계로 수행했던 사업이 자체사업으로 전환됨에 따라 해당 사업의 수행을 위한 비용 보전분으로 시·도와 시·군·구 별로 배분하였다. 이 때 시·도에게 배분된 비용 보전분은 시·군·구의 조정교부금 재원과 교육청의 교육특별회계 전출금 재원에서 제외하였으므로 그에 따른 시·군·구와 교육청의 재정수입 감소를 보전하기 위하여 10%p분의 일부는 시·군·구 조정교부금 재정조정분과 교육청의 교육비 특별회계 전출금 재정조정분으로 편성하였다. 또한 잔여분은 민간최종소비지출에 가중치를 적용한 값의 비율에 따라 시·도별로 안분하였다. 주목할 부분은 이때부터 시·군·구는 전환사업 비용 보전분으로 배분되는 지방소비세의 과세주체로 포함되었다는 점이다. 즉 이때부터 모든 지방자치단체가 지방소비세의 과세주체가 되었으며, 지방소비세의 배분방식은 한층 복잡해졌다.

제3차 확충은 제2단계 재정분권정책에 따라 2023년까지 총 4.3%p가 추가되었다. 균형발전특별회계 사업 등 일부 지역 밀착형 국고보조사업이 지방의 사업으로 전환됨에 따라 인상은 제1단계 재정분권에서와 같은 방식으로 시·도 및 시·군·구에 대한 전환사업보전분, 시·도 전환사업보전분에 대한 시·군·구 조정교부금 재정조정분 및 교육청의 교육비특별회계 재정조정분으로 배분하였다. 다만 잔여분의 안분 방식은 1단계 재정분권의 경우와는 달리 시·도와 시·군·구에게 배분하는데, 시·도는 민간최종소비지출에 가중치를 적용한 값의 비율에 따라 안분하고 시·군·구는 인구 비중과 역재정자주도 비중의 평균값에 따라 안분하도록 정하였다. 이때에도 시·군·구는 전환사업 비용 보전과 관련하여 배분되는 지방소비세의 과세주체가 되었다.

이상에서 살펴본 지방소비세의 변천 과정은 <표 1>과 같이 정리된다. 지방소비세는 도입 이후 3차례가 확충되는 과정에서 취득세 세율 인하와 재정분권정책 등 그 배경이 되었던 상황이 유형별 지방자치단체와 교육청에게 미치는 다양한 재정적 영향을 반영하여 배분 대상과 배분 기준을 추가하였다. 그에 따라 과세주체는 차츰 확대되고 배분방식은 한층 복잡해졌다. 결과적으로 현재 지방소비세는 부가가치세액의 25.3%에 해당하는 세수를 시·도 본청 및 시·군·구와 교육청 등 지방자치행정과 지방교육행정을 담당하는 모든 주체에게 총 10개에 달하는 매우 다양하고 복잡한 기준에 따라 배분하는 구조로 자리 잡았다.

〈표 1〉 지방소비세의 확충과 배분 방식의 변화

연도	비율 ¹⁾	증가분의 용도		대상	배분 방식
2010년	5% ²⁾	-		시·도	민간최종소비지출×가중치
제1차 확충 (2014년)	11%	추가 6%p	취득세 감소분 보전(3.33%)	시·도	취득세감소비율 98%, 사회복지수요 2% ³⁾
			지방교육세 감소분 보전(0.33%)	시·도	취득세 감소비율
			보통교부세 감소분 보전(1.15%)	시·도	보통교부세 배분 비율 ⁴⁾
				시·군	
지방교육재정교부금 감소분 보전(1.18%)	교육청	보통교부금 배분 비율			
제2차 확충 (2020년)	21%	추가 10%p ²⁾	전환사업 보전(3.6조 원)	시·도	전환사업 비용 보전
				시·군·구	
			재정조정(0.9조 원)	시·군·구	조정교부금 재정조정
교육청	교특회계전출금 재정조정				
잔여분	시·도	민간최종소비지출×가중치			
제2차 확충 (2023년)	25.3%	추가 4.3%p	전환사업 보전(2.3조 원)	시·도	전환사업 비용 보전
				시·군·구	
			재정조정(0.2조 원)	시·군·구	조정교부금 재정조정
				교육청	교특회계전출금 재정조정
잔여분	시·도	민간최종소비지출×가중치			
	시·군·구	(인구+역재정자주도)/2			

주: 1) 부가가치세 세액에서 지방소비세의 비율을 나타냄.

2) 수도권 세 시·도는 2010~2019년 중에는 5%분에 해당하는 지방소비세수의 35%를, 2020년부터 2029년까지는 추가 10%분에 해당하는 지방소비세수 중에서 전환사업 보전분과 재정조정분을 제외한 금액의 35%를 각각 지역상생발전기금으로 출연함.

3) 사회복지수요를 고려한 배분은 해당 시·도의 5세 이하의 인구 및 65세 이상의 인구가 전국에서 차지하는 비율에 따라 산정함(지방세법 시행규칙 제33조의 2).

4) 시·군에게 배분되는 보통교부세 감소분 보전은 경상세외수입으로 분류됨.

출처: 최병호·정종필(2025).

2. 지방소비세의 배분 및 관련 재정이전 현황과 문제점

이상에서 보듯이 모든 지방자치단체는 지방소비세의 과세주체로서 지방소비세를 직접 배분 받는다. 또 교육청은 과세주체는 아니지만 지방소비세의 확충 과정에서 발생한 보통교부금과 교육비특별회계 전출금 등 이전수입의 감소분을 보전하기 위해 지방소비세의 일부를 배분받는다.

주목해야 할 점은 지방소비세의 재정적 영향은 이러한 직접적인 배분에 그치지 않는다는 점이다. 각 특별·광역시 본청과 도 본청은 자신에게 배분된 지방소비세 중에서 전환사업 비용 보전분을 제외한 세수의 일정 비율을 자치구 조정교부금 또는 시·군 조정교부금으로 관할 자치구와 시·군에게 이전하는 동시에 교육비특별회계 전출금으로 시·도 교육청에게 이전한다. 그러므로 지방소비세와 관련한 순 수입을 파악하기 위해서는 각 유형별 지방자치단체와 교육청에 대한 직접적인 지방소비세 배분액과 함께 재정조정 장치를 통한 이전까지 고려해야 한다.

〈표 2〉는 지방자치단체 유형별 및 교육청에 대한 지방소비세의 배분 기준과 함께 2024년의 지방소비세 배분 및 관련 재정이전 상황을 요약하여 보여준다. 총 세수 28조 3,359억 원 중 약 80%에 해당하는 22조 6,669억 원은 시·도 본청에게, 약 14.5%인 4조 1,091억 원은 시·군·구에게 각각 배분되며, 나머지 5.5%(1조 5,599억 원)은 교육청에게 배분된다. 각 시·도 본청은 자신에게 배분된 지방소비세 중에서 전환사업 비용 보전분을 제외한 세수 중 일정 비율을 관할 시·군·구에게 지방소비세분 조정교부금으로 이전하는데, 총 5조 1,954억 원이 이전된다. 또한 각 시·도 본청은 자신에게 배분된 지방소비세 중에서 전환사업 보전분을 제외한 세수의 일정 비율을 관할 교육청에게 지방소비세분 교육비특별회계 전출금으로 이전하는데, 총 9,187억 원이 이전된다. 그러므로 재정이전 이후의 지방소비세 관련 순 수입은 시·도 본청이 58.4%(16조 5,528억 원), 시·군·구가 32.8%(9조 3,045억 원), 그리고 교육청은 8.7%(2조 5,786억 원)를 각각 가지게 된다.

〈표 2〉 지방소비세의 배분과 관련 재정이전(2024년)

	지방소비세 배분		지방소비세 관련 재정 이전(B)	순 배분액	
	기준	배분액(A)		(A-B)	(A+B)
시·도 본청	- 민간최중소비지출 ×가중치 - 취득세 감소 비율 - 사회복지수요 비율 - 보통교부세 배분비율 - 전환사업 비용보전	22조 6,669억 원 (80.0%) ²⁾	- 조정교부금 이전 (5조 1,954억 원) - 교육비특별회계 전출(9,187억 원)	16조 5,528억 원 (58.4%)	-
시·군·구	- 보통교부세 배분비율 ¹⁾ - 전환사업 비용보전 - 조정교부금 배분비율 - 인구, 역재정자주도 비중	4조 1,091억 원 (14.5%)	- 조정교부금 교부 (5조 1,954억 원)	-	9조 3,045억 원 (32.8%)
교육청	- 보통교부금 배분비율 - 교육비특별회계 전출금 배분비율	1조 5,599억 원 (5.5%)	- 교육비특별회계 전입(9,187억 원)	-	2조 4,786억 원 (8.7%)
계	총 10개 지표+가중치 (+지역상생발전기금)	28조 3,359억 원 (100.0%)	-	28조 3,359억 원 (100.0%)	

주: 1) 보통교부세 배분 비율에 따른 지방소비세 배분은 시·군에게만 적용됨.

2) 세종시와 제주도의 시·군 몫의 지방소비세는 모두 본청에 포함시킴.

출처: 행정안전부의 내부 자료를 이용하여 재구성함.

이상에서 살펴본 바와 같이 시·도, 시·군·구 및 교육청의 지방소비세 관련 재정수입은 지방소비세의 직접적인 배분과 함께 해당 시·군·구와 교육청을 관할하는 시·도로부터 지방소비세분 재정이전을 거쳐서 결정되는 구조이다. 그런데 부과와 징수 등 조세행정 절차에 관한 지방소비세의 특수성을 고려하면 이와 같은 복잡하고 이중적인 구조가 필요한지에 대해서는 당연한 의문이 생긴다.

지방세법에 따르면 지방소비세의 특별징수의무자는 부가가치세의 납세지를 관할하는 세무서장과 수입품에 대해 부가가치세를 징수하는 세관장이다. 특별징수의무자는 징수한 지방소비세를 행정안전부장관이 지정하는 납입관리자에게 납입하며, 납입관리자는 정해진 기준에 따라 시·도, 시·군·구 및 교육청에게 지방소비세를 안분한다.²⁾ 따라서 각 지방자치단체는 지방소비세의 과세주체임에도 불구하고 부과와 징수에 관한 권한을 전혀 갖지 못하며, 납입관리자가 안분하여 납입한 금액이 자신의 세수가 된다. 나아가 각 시·도는 자신에게 안분된 지

2) 납입관리자는 광역자치단체장 중에서 행정안전부가 매년 지정하여 고시하지만, 실제적으로는 행정안전부가 배분기준을 이용하여 각 지방자치단체와 교육청의 안분액을 결정하며, 납입관리자인 광역자치단체장은 결정된 안분액을 각 시·도, 시·군·구 및 교육청에게 납입하는 구조이다.

방소비세의 일부를 관할 시·군·구와 교육청에게 각각 지방재정법과 지방교육재정교부금법에서 정한 기준에 따라 이전한다.

그러므로 조세행정에 관한 최소한의 권한조차 갖지 못하는 모든 지방자치단체를 과세주체로 두며, 교육청에게까지 지방소비세를 직접 배분하는 것은 세제를 과도하게 복잡하게 만드는 반면 실익은 없다. 지방소비세의 과세주체를 시·도로 한정하며, 시·군·구와 교육청에게는 이미 작동 중인 재정조정 장치를 이용하여 시·도로부터 재정을 이전하는 구조로 전환한다면 세제를 훨씬 단순화시킬 수 있다. 이런 방법으로 지방소비세와 관련한 직접적인 이해당사자를 크게 축소함으로써 향후 세제를 전반적으로 개편하고 정상화하는데 있어서 출발점으로 삼을 수 있다.

Ⅲ. 지방소비세의 배분과 관련 재정조정

1. 기본 모형: 지방소비세 배분과 지방소비세분 재정이전

이 절에서는 우선 간단한 모형을 이용하여 지방소비세의 배분과 지방소비세 세수를 이용한 재정이전의 구조를 살펴본다. 또 시·군·구와 교육청에 대한 직접적인 지방소비세 배분을 대신하여 지방소비세는 시·도세로만 배분하며, 시·도가 세수의 일부를 시·군·구와 교육청에게 이전하는 새로운 배분구조의 도입 가능성에 대해 검토한다.

모두 m_1 개의 특별·광역시에는 각각 n_1 개의 관할 자치구가 있으며, 모두 m_2 개의 도에는 각각 n_2 개의 시·군이 포함된다. 또 각 특별·광역시와 도에 하나씩 모두 $m_1 + m_2$ 개의 시·도 교육청이 있다. 특별·광역시와 도 본청, 시·군·구 및 교육청은 각각 정해진 기준에 의해 지방소비세를 배분받는다. 또한 각 특별·광역시와 도 본청은 지방소비세 세수의 일부를 조정교부금으로 관할 자치구 또는 시·군에게 이전하며, 교육비특별회계 전출금으로 시·도 교육청에게 이전한다. 각 유형의 지방자치단체와 시·도 교육청의 지방소비세 관련 수입에 대해 차례대로 살펴보자.

첫째, 특별·광역시 c 의 본청은 민간최종소비지출, 취득세 감소분 보전, 사회복지 수요, 보통교부세 감소분 보전 및 전환사업 비용 보전 등 모두 5개 기준에 따라 지방소비세 LT^c 를 배분받으며, 그 중에서 전환사업 비용 보전분을 제외한 세수의 일정 비율을 관할 자치구와 교육청에게 이전한다. c 본청의 지방소비세 중 전환사업 비용 보전분의 세수를 LT^{c2} 로 구분하

면 나머지 기준에 따른 세수 LT^{c1} 은

$$LT^{c1} = LT^c - LT^{c2} \quad (1)$$

가 된다. 각 특별·광역시 본청은 LT^{c1} 을 포함한 보통세수입의 일정 비율을 재원으로 조정교부금을 조성하여 관할 자치구에게 교부한다. c 본청의 보통세수입 중에서 조정교부금의 재원으로 편입되는 수입의 비율을 δ^c ($0 < \delta^c < 1$)로 두면 지방소비세분 조정교부금 재원 SG^c 는

$$SG^c = \delta^c LT^{c1} \quad (2.1)$$

가 된다.³⁾ 또 각 특별·광역시 본청은 LT^{c1} 을 포함한 보통세수입의 일정 비율을 관할 교육청에게 교육비특별회계 전출금으로 이전하는데, c 본청의 보통세 중에서 교육비특별회계로 전출되는 수입의 비율을 γ^c ($0 < \gamma^c < 1$)로 두면 지방소비세분 전출금 EG^c 는

$$EG^c = \gamma^c LT^{c1} \quad (2.2)$$

가 된다.⁴⁾ 따라서 c 본청의 지방소비세 관련 순 수입 NLT^c 은

$$NLT^c = LT^c - \delta^c LT^{c1} - \gamma^c LT^{c1} = (1 - \delta^c - \gamma^c)LT^{c1} + LT^{c2} \quad (3)$$

가 된다.

둘째, 특별·광역시 c 에 소속된 자치구 i 는 전환사업 비용 보전, 조정교부금 배분 비율, 인구 및 역재정자주도 비중 등 4개 기준에 따라 지방소비세 LT_i^c 를 배분받는다.⁵⁾ 또 자치구 i 가 재정부족 자치구라면 c 본청으로부터 지방소비세분 조정교부금 SG_i^c 를 교부받는데, 교부액은 i 의 기준재정수요액 FN_i^c 와 기준재정수입액 FR_i^c 의 차이인 재정부족액 $\Omega_i^c (= FN_i^c - FR_i^c)$ 에 의해 결정되므로

3) δ^c 은 각 특별·광역시의 조례로 정하는데, 서울 0.226, 부산 0.23, 대구 0.2229, 인천 0.20, 광주 0.239, 대전 0.23, 울산 0.20이다.

4) 지방교육재정교부금법(제11조)에서 γ^c 는 서울시는 0.1, 광역시는 0.05로 정해진다.

5) 조정교부금 배분 비율에 따른 배분은 식 (2.1)에서 보듯이 본청의 지방소비세 세수 중에서 전환사업 비용 보전분이 조정교부금 재원에서 제외됨에 따른 자치구의 조정교부금 교부액의 감소를 보전하기 위한 것이다.

$$SG_i^c = f(\Omega_i^c) \text{ for } \Omega_i^c > 0, \quad f' > 0 \quad (4)$$

로 나타낼 수 있다.⁶⁾ 따라서 자치구 i 의 지방소비세 관련 순 수입은 지방소비세 배분액과 지방소비세분 조정교부금 교부액의 합으로서

$$NLT_i^c = LT_i^c + SG_i^c = LT_i^c + f(\Omega_i^c) \quad (5)$$

가 된다. 한편 식 (4)에서 c 소속 전체 자치구의 교부액의 합은 $\sum_j SG_j^c$ 인데, 조정교부금 재원은 교부액의 합과 같아야 하므로 $\sum_j SG_j^c = SG^c = \delta^c LT^{c1}$ 이 성립한다.

셋째, 도 p 의 본청은 특별·광역시 본청과 같이 5개 기준에 따라 지방소비세 LT^p 를 배분 받는데, 전환사업 비용 보전분을 LT^{p2} 로 구분하면 나머지 기준에 따른 배분액 LT^{p1} 은

$$LT^{p1} = LT^p - LT^{p2} \quad (6)$$

가 된다. 각 도 본청은 LT^{p1} 의 일부를 관할 시·군에게 지방소비세분 조정교부금으로 교부한다. p 본청의 보통세수입 중에서 조정교부금 재원으로 편입되는 비율을 δ^p ($0 < \delta^p < 1$)로 두면 지방소비세분 조정교부금 재원 SG^p 는

$$SG^p = \delta^p LT^{p1} \quad (7.1)$$

이 된다.⁷⁾ 또한 각 도 본청은 LT^{p1} 의 일정 비율을 지방소비세분 교특회계 전출금으로 관할 교육청에게 전출한다. p 본청의 보통세 중에서 교육청에게 교육비특별회계로 전출되는 수입의

6) 자치구 조정교부금과 아래에서 살펴볼 시·군 조정교부금은 각각 일반조정교부금 90%와 특별조정교부금 10%로 구분되지만, 분석을 단순화하기 위해 모두 일반조정교부금으로 교부된다고 가정한다. 각 특별·광역시도 자체적으로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 결정하여 재정부족액을 산정한다. 구체적인 교부액의 결정 방식은 특별·광역시 별로 다소 차이가 나지만 교부액은 재정부족액에 비례한다는 공통점이 있으므로 재정부족액의 함수로 둔다.

7) 지방재정법(제29조)에 의하면 인구 50만 미만의 시·군은 도세 징수액의 27%, 인구 50만 이상 또는 자치구가 아닌 구가 설치된 시는 도세 징수액의 47%가 재원으로 편입된다. 다만 지방소비세의 경우는 시·군이 징수하지 않으므로 도의 지방소비세 세수 중에서 전환사업 비용 보전분을 제외한 세수에 도 전체의 인구에서 시·군의 인구가 차지하는 비중의 27% 또는 47%가 재원으로 편입된다. 전남과 강원은 인구 50만 명 이상의 시가 존재하지 않으며, 나머지 도에는 하나 이상이 존재하므로 $0.27 \leq \delta^p < 0.47$ 이 성립한다.

비율을 γ^p ($0 < \gamma^p < 1$)로 두면 전출금 EG^p 는

$$EG^p = \gamma^p LT^{p1} \quad (7.2)$$

가 된다.⁸⁾ 따라서 p 본청의 지방소비세 관련 순 수입은

$$NLT^p = LT^p - \delta^p LT^{p1} - \gamma^p LT^{p1} = (1 - \delta^p - \gamma^p) LT^{p1} + LT^{p2} \quad (8)$$

가 된다.

넷째, 도 p 에 소속된 시·군 i 는 보통교부세 배분비율, 전환사업 비용 보전, 조정교부금 배분비율, 인구 및 역재정자주도 비중 등 5개 기준에 따라 지방소비세 LT_i^p 를 배분받는다. 또 시·군 i 는 p 본청으로부터 지방소비세분 조정교부금 SG_i^p 를 교부받는데, 교부액은 i 의 인구 N_i^p , 도세 징수액 PT_i^p 및 재정부족액에 의해 결정되므로

$$SG_i^p = \begin{cases} g(N_i^p, PT_i^p, \Omega_i^p) & \text{if } \Omega_i^p > 0, \quad g'_N, g'_{PT}, g'_\Omega > 0 \\ g(N_i^p, PT_i^p) & \text{if } \Omega_i^p \leq 0, \quad g'_\Omega, g'_{PT} > 0 \end{cases} \quad (9)$$

로 나타낼 수 있다.⁹⁾ 따라서 시·군 i 의 지방소비세 관련 순 수입은

$$NLT_i^p = LT_i^p + SG_i^p \quad (10)$$

가 된다. 한편 식 (10)에서 p 소속 전체 시·군의 교부액의 합은 $\sum_j SG_j^p$ 인데, 이 값은 조정교부금 재원과 같아야 하므로 $\sum_j SG_j^p = SG^p = \delta^p LT^{p1}$ 이 성립한다.

다섯째, 각 시·도 교육청은 보통교부금 배분 비율과 교특회계 전출금 배분비율 등 두 가지 기준에 따라 지방소비세를 배분받는데, 특별·광역시 교육청의 배분액은 LTE^c 로, 도 교육청의 배분액은 LTE^p 로 둔다. 또 특별·광역시와 도 본청으로부터 각 시·도의 교육청에게 지방

8) 지방교육재정교부금법의 제11조에 의해 γ^p 는 경기도는 0.05, 나머지 도와 세종시는 0.036이 적용된다.

9) 지방재정법 시행령(제36조)에 따르면 일반조정교부금은 총액의 50%는 시·군의 인구 수에 따라, 20%는 시·군의 도세 징수실적에 따라, 그리고 나머지 30%는 재정력지수가 1미만인 시·군에게 재정력역지수에 따라 배분하며, 1이상인 시·군에 대해서는 인구와 징수실적에 의해서만 배분한다. 재정력역지수는 1에서 재정력지수를 뺀 값으로서 $1 - (FR_i^s / FN_i^s) = \Omega_i^s / FN_i^s$ 로 나타낼 수 있다.

소비세분 교육비특별회계 전출금이 이전된다. 따라서 지방소비세 관련 특별·광역시 교육청과 도 교육청의 순 수입은 각각

$$NLTE^c = LTE^c + EG^c = LTE^c + \gamma^c LT^{c1} \quad (11.1)$$

$$NLTE^p = LTE^p + EG^p = LTE^p + \gamma^p LT^{p1} \quad (11.2)$$

가 된다.

2. 지방소비세 과세주체와 배분방식의 정비 및 단순화

지방소비세의 속성 상 과세주체는 부과 징수 등 조세행정과 관련하여 어떠한 역할도 할 수 없음을 고려하면 과세주체와 배분 방식 측면에서 불필요하게 복잡하고 혼란스러운 세제를 단순화시켜야 할 필요성은 명확하다. 단순화의 핵심은 지방소비세는 시·도에게만 배분하며, 시·군·구와 교육청에게는 시·도가 자신의 몫인 지방소비세의 일부를 이미 작동 중인 재정조정제도를 이용하여 이전하는 것이다. 기본 모형을 이용하면 구체적인 방법은 다음과 같다.

첫째, 특별·광역시 c 의 본청과 자치구, 그리고 교육청에게 배분되는 지방소비세 총액 $(LT^c)'$ 은 식 (3), 식 (5)와 식 (11.1)로부터

$$(LT^c)' = NLT^c + \sum NLT_j^c + NLTE^c = LT^c + \sum LLT_j^c + LTE^c \quad (12)$$

인데, 이 금액을 모두 c 본청에게 배분한다.

둘째, c 본청은 지방소비세 $(LT^c)'$ 중에서 전환사업 보전분을 제외한 세수의 일정 비율을 재원으로 자치구 조정교부금을 소속 자치구에게 배분하는데, 조정교부금 자원 편입비율 $(\delta^c)'$ 은 조정교부금의 재원이 지금의 전체 자치구의 순 수입과 같아지도록 결정한다. 즉

$$(\delta^c)'[(LT^c)' - LT^{c2}] = \sum_j NLT_j^c \quad (13.1)$$

의 관계로부터

$$(\delta^c)' = \frac{\sum_j NLT_j^c}{(LT^c)' - LT^{c2}} \quad (13.2)$$

가 된다. 각 특별·광역시 본청은 지금과 같은 방식으로 소속 자치구에게 조정교부금을 교부한다.

셋째, c 본청은 $(LT^c)'$ 중에서 전환사업 보전분을 제외한 세수의 일정 비율을 교육비특별회계 전출금으로 관할 교육청에게 이전하는데, 전출금 편입비율 $(\gamma^c)'$ 은 전출금이 지금의 교육청의 지방소비세 관련 순 수입과 같아지도록 결정한다. 즉

$$(\gamma^c)'[(LT^c)' - LT^{c2}] = NLTE^c \quad (14.1)$$

의 관계로부터

$$(\gamma^c)' = \frac{NLTE^c}{(LT^c)' - LT^{c2}} \quad (14.2)$$

가 된다.

마찬가지로 각 도의 경우에도 관할 시·군과 교육청 몫의 지방소비세를 모두 본청에게 배분하며, 시·군과 교육청에게는 각각 조정교부금과 교육비특별회계 전출금으로 지방소비세의 일부를 이전한다. 지방소비세의 조정교부금 자원 편입비율 $(\delta^p)'$ 과 교육비특별회계 전출금 $(\gamma^p)'$ 는 각각 식 (14.1)과 식 (14.2)와 같은 방법으로 결정한다. 또 각 도는 지금과 같은 방식으로 소속 시·군에게 조정교부금을 배분한다.

이상과 같은 방법으로 제도를 개편한다면 다음과 같은 몇 가지 점을 예상할 수 있다. 첫째, 시·도별로 관할 시·군·구에게 배분하는 지방소비세를 모두 시·도 본청에게 배분하며, 그 금액만큼을 본청의 조정교부금 재원에 포함시켜서 시·군·구에게 교부함에 따라 시·도 지방소비세의 조정교부금 자원 편입비율은 지금보다 높아진다. 둘째, 시·도별로 관할 교육청 몫의 지방소비세를 시·도 본청에게 배분하며, 그 금액만큼을 본청의 교육비특별회계 전출금에 포함시켜서 교육청으로 이전함에 따라 시·도 지방소비세의 교육비특별회계 전출금 편입비율도 높아진다. 셋째, 개별 자치구와 시·군의 지방소비세 관련 재정수입은 지금에 비해 증가하거나 감소하는데, 시·군의 경우는 보통교부세 산정을 통해 재정수입의 증감은 상당히 상쇄될 수 있다. 넷째, 시·도 교육청의 경우는 지금과 똑 같은 금액의 지방소비세분 재정수입을 보장받을 수 있다.

IV. 시산: 지방소비세 배분방식 개편과 관련 재정수입의 변화

이제 제3절에서 제시한 바와 같이 지방소비세의 과세주체를 시·도로 한정하는 경우에 시·도 본청과 소속 시·군·구간, 그리고 시·도 본청과 관할 교육청간 재정증립을 유지할 수 있는 적정 편입비율을 시산을 통해 파악해본다. 나아가 그러한 편입비율을 적용하는 경우에 개별 지방자치단체의 재정수입은 지방소비세분 수입의 변화와 그에 따른 보통교부세의 변화를 거쳐 최종적으로 어떤 영향을 받게 되는지를 살펴본다.

〈표 3〉은 2024년의 지방소비세 배분에서 각 시·도에게 배분된 지방소비세를 바탕으로 시·군·구에 대한 지방소비세분 조정교부금 교부액 및 교육청에 대한 지방소비세분 교육비특별회계 전출금을 산정한 결과이다. 특별·광역시의 자치구에 대한 조정교부금은 총 1조 5,477억 원이 교부되는데, 본청의 전환사업 비용 보전분 지방소비세의 16.0%(울산)에서 23.9% 사이에 해당하는 금액이다.¹⁰⁾ 도의 시·군에 대한 조정교부금은 총 3조 6,382억 원이 교부되는데, 본청의 전환사업 비용 보전분 지방소비세의 재원 편입비율은 27.0%(전남, 강원)에서 40.2%(경기) 사이로 나타난다.¹¹⁾ 한편 각 시·도의 교육비특별회계 전출금은 본청의 전환사업 비용 보전분 지방소비세 세수에서 법정 전출금 비율에 해당하는 금액으로 산정된다.

10) 광역시 중 부산, 대구, 인천 및 울산의 경우는 군을 포함하여 조정교부금의 일부가 군에게 교부되므로 자치구 조정교부금의 재원 편입비율은 조례에서 정한 값보다 다소 낮은 것으로 나타난다.

11) 인구 50만 명 이상의 시가 없는 전남과 광주를 지방재정법에서 정하듯이 본청의 전환사업 비용 보전분 지방소비세 세수의 27%가 조정교부금 재원으로 편입되며, 인구 50만 명의 시를 포함하는 나머지 도는 27% 이상의 세수가 편입되는 것으로 나타난다.

〈표 3〉 시·도 본청의 지방소비세와 지방소비세분 재정이전(2024년)

(단위: 억 원, %)

	본청 지방소비세		조정교부금 자원		교특회계 전출금 (C)	조정교부금 자원 편입비율		교특회계 전출금 편입비율 (γ^c, γ^p =C/A)
	계	보전분 제외(A)	자치구 (B1)	시·군 (B2)		자치구 ($\delta^c =$ B1/A)	시·군 ($\delta^p =$ B2/A)	
계	226,669	179,027	15,477	36,382	9,189			
서울	27,417	25,864	5,845	-	2,586	22.6	-	10.0
부산	14,970	12,941	2,815	219	647	21.8	1.7	5.0
대구	10,897	9,480	1,910	307	474	20.1	3.2	5.0
인천	9,047	7,595	1,474	61	380	19.4	0.8	5.0
광주	6,749	5,830	1,393	-	292	23.9	-	5.0
대전	6,640	5,750	1,323	-	288	23.0	-	5.0
울산	5,151	4,471	717	240	224	16.0	5.4	5.0
세종	2,469	2,054	-	-	74	-	-	3.6
경기	36,296	31,572	-	12,698	1,579	-	40.2	5.0
강원	11,102	7,564	-	2,042	272	-	27.0	3.6
충북	9,912	7,597	-	2,864	274	-	37.7	3.6
충남	14,481	10,311	-	3,419	371	-	33.2	3.6
전북	12,537	8,193	-	2,812	295	-	34.3	3.6
전남	15,021	8,212	-	2,217	296	-	27.0	3.6
경북	17,022	12,110	-	3,737	436	-	30.9	3.6
경남	20,797	15,803	-	5,766	569	-	36.5	3.6
제주	5,424	3,680	-	-	132	-	-	3.6

주: 1) 군이 포함된 광역시의 자치구 조정교부금 편입비율은 전체 인구에서 자치구의 인구 합이 차지하는 비중을 본청의 지방소비세에 곱한 값에 해당 광역시의 조정교부금 자원 편입비율(부산 23.0%, 대구 22.29%, 인천 20.0%, 울산 20.0%)을 곱한 값으로 계산함.

2) 군이 포함된 광역시의 군에 대한 조정교부금 편입비율은 전체 인구에서 해당 군의 인구가 차지하는 비중을 본청의 지방소비세에 곱한 값의 27%로 계산함.

출처: 행정안전부 내부 자료를 이용하여 저자가 계산함.

〈표 4〉는 지방소비세의 과세주체를 시·도로 한정하는 경우에 적절한 조정교부금 자원 편입비율과 교육비특별회계 전출금 편입비율을 보여준다. 우선 시·도별로 관할 시·군·구와 교육청 몫의 지방소비세를 본청에게 모두 배분하면 총 28조 3,359억 원의 지방소비세가 본청에게 배분되는데, 전환사업 비용 보전분을 제외하면 23조 6,455억 원이 된다. 다음으로 시·도별로 전환사업 비용 보전분을 제외한 지방소비세 중에서 소속 자치구와 시·군에게 전체적으

로 지금과 같은 수준의 지방소비세 관련 수입을 보장하는 수준에서 조정교부금 재원 편입비율을 결정한다. 자치구 조정교부금의 경우에는 21.4%(울산)에서 30.7%(광주) 사이로 편입비율을 결정하면 특별·광역시별로 전체 자치구의 지방소비세 관련 재정수입은 지금과 같아진다. 또 시·군 조정교부금의 경우는 45.6%(경기)에서 51.0%(충북) 사이로 편입비율을 결정하면 각 도에서 전체 시·군의 지방소비세 관련 재정수입은 지금과 같아진다. 한편 교육청의 경우는 지방소비세의 교특회계 전출금 편입비율을 8.2%(경북, 경남)에서 14.3%(서울) 사이로 정한다면 각 교육청의 지방소비세 관련 재정수입은 지금과 같아진다.

〈표 4〉 시산 결과: 과세주체의 단일화와 지방소비세분 재정이전(2024년)

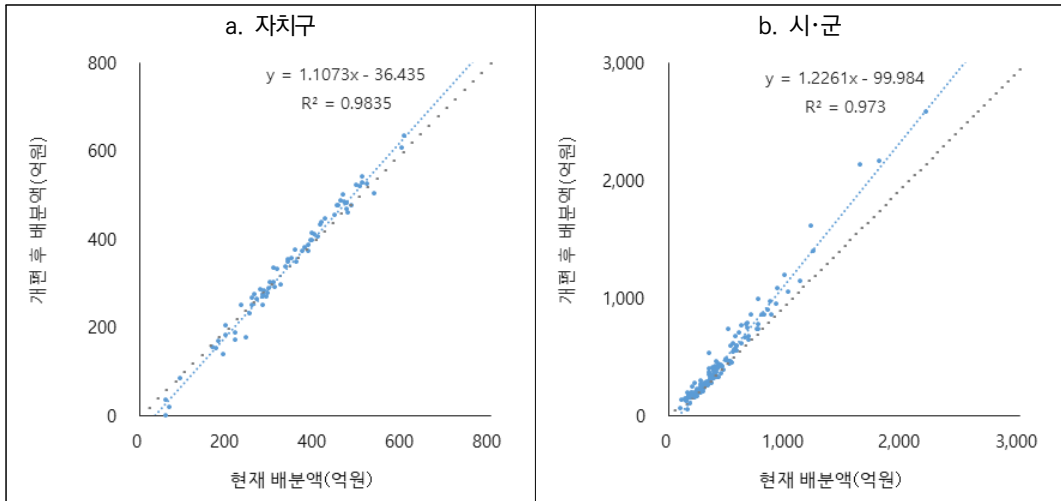
(단위: 억 원, %)

	본청 지방소비세		조정교부금 재원		교특회계 전출금 (C)	조정교부금 재원 편입비율		교특회계 전출금 편입비율 $(\gamma^c)', (\gamma^p)'$ =C/A
	계	보전분 제외 (A)	자치구 (B1)	시·군 (B2)		자치구 $(\delta^c)'$ =B1/A	시·군 $(\delta^p)'$ =B2/A	
계	283,359	236,455	23,430	69,409	24,786			
서울	31,917	30,365	8,590	-	4,342	28.3	-	14.3
부산	17,579	15,550	4,394	228	1,552	28.3	2.2	10.0
대구	12,980	11,563	2,925	642	1,207	25.3	5.5	10.4
인천	10,595	9,143	2,099	248	1,116	23.0	2.7	12.2
광주	8,000	7,082	2,177	-	760	30.7	-	10.7
대전	7,848	6,959	2,069	-	750	29.7	-	10.8
울산	6,170	5,490	1,176	413	610	21.4	7.5	11.1
세종	2,870	2,456	-	-	258	-	-	10.5
경기	45,995	41,271	-	18,816	5,159	-	45.6	12.5
강원	14,661	11,123	-	4,903	970	-	44.1	8.7
충북	13,273	10,957	-	5,585	912	-	51.0	8.3
충남	18,839	14,669	-	6,900	1,248	-	47.0	8.5
전북	16,618	12,274	-	6,095	1,093	-	49.7	8.9
전남	19,858	13,049	-	6,194	1,155	-	47.5	8.9
경북	22,902	17,990	-	8,581	1,472	-	47.7	8.2
경남	27,064	22,070	-	10,799	1,803	-	48.9	8.2
제주	6,188	4,444	-	-	379	-	-	8.5

출처: 행정안전부 내부 자료를 이용하여 저자가 계산함.

이상과 같은 방법을 따른다면 제도개편에도 불구하고 각 시·도에서 본청과 소속 시·군·구 간, 그리고 본청과 소속 교육청간 재정증립은 유지된다. 하지만 개별 시·군·구의 경우는 제도 개편으로 인해 지방소비세 관련 수입은 달라질 수 있다. <그림 1>은 현재의 지방소비세 관련 재정수입과 제도개편에 따른 새로운 재정수입 간의 관계를 자치구와 시·군을 구분하여 보여 주는데, 분포의 기울기는 두 경우에 있어서 모두 1보다 큰 것으로 나타난다. 이런 결과는 제도개편으로 현재 지방소비세 관련 수입이 많은 시·군과 자치구일수록 수입이 많이 증가하는 경향이 나타남을 알 수 있다.

<그림 1> 시·군·구의 지방소비세 관련 재정수입 변화



주: 현재 배분액은 지방소비세와 지방소비세분 조정교부금의 합을 의미하며, 개편 후 배분액은 지방소비세분 조정교부금을 의미함.

한편 시·도 본청과 시·군의 지방소비세 관련 수입의 변화는 보통교부세 산정에 영향을 미치므로 최종적인 재정수입의 증감은 보통교부세 교부액의 변화를 통해 최종적으로 확정되는데, 제도개편이 보통교부세 산정에 미치는 영향은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 각 시·도 본청은 지방소비세 수입 증가분의 80%만큼 기준재정수입액이 증가하는 동시에 시·군 조정교부금과 교육비특별회계 전출금 증가분의 80%만큼 기준재정수요액이 증가하므로 재정부족액은 변하지 않는다. 따라서 서울과 경기도는 여전히 불교부단체로 남는다. 둘째, 보통교부세가 교부되는 시·군 가운데 지방소비세분 수입이 증가하는 곳은 증가분의 80%만큼 기준재정수입액이 증가하며, 그에 따라 재정부족액은 감소한다. 반면 지방소비세분 수입이 감소하는 곳은 감소분의 80%만큼 기준재정수입액이 감소하며, 그에 따라 재정부족액은 증가한다. 셋째, 제도개

편으로 보통교부세 불교부단체인 성남과 화성은 각각 지방소비세분 수입의 증가로 기준재정 수입액이 증가하므로 여전히 재정부족액이 나타나지 않는다.¹²⁾

이런 과정에서 재정부족액의 합이 증가함으로써 조정률이 하락한다는 점을 주목할 필요가 있다. 성남과 화성은 이미 재정부족액이 없는 상태에서 제도개편으로 지방소비세분 수입이 증가하므로 여전히 재정부족액은 없다. 따라서 재정부족액의 합은 두 시의 지방소비세분 수입 증가분의 80%에 해당하는 약 8억 원만큼 증가하며, 그 결과 조정률은 미세하게 하락한다. 결과적으로 모든 시·도 본청은 재정부족액은 변하지 않지만 조정률이 하락함에 따라 교부액이 줄어들며, 시·군의 경우는 변화된 재정부족액에 하락한 조정률이 곱해져서 교부액이 결정된다.

〈표 5〉는 제도 개편이 보통교부세 산정에 미치는 영향을 전체 시·도의 본청과 시·군을 구분하여 보여준다. 우선 각 시·도 본청은 기준재정수입액의 증가는 기준재정수요액의 증가에 의해 정확히 상쇄되므로 재정부족액은 변하지 않는다. 개별 시·군의 경우는 기준재정수입액이 증가 또는 감소하는데, 불교부단체인 성남과 화성의 기준재정수입액은 증가하지만 여전히 재정부족액은 0이므로 교부단체인 시·군의 기준재정수입액의 합은 33,531십억 원에서 33,523십억 원으로 감소하며, 따라서 재정부족액의 합은 56,679십억 원에서 56,687십억 원으로 미세하게 증가한다. 그 결과 전체 재정부족 단체의 재정부족액의 합은 77,077십억 원에서 77,085십억 원으로 감소하여 조정률은 미세하게 감소한다. 전체적으로 특별·광역시의 교부액의 합은 약 10억 원이 감소하며, 시·군의 교부액의 합은 그 만큼 증가한다.

〈표 5〉 제도 개편에 따른 보통교부세 산정의 주요 변화

(단위: 십억 원)

	기준재정 수요액 ¹⁾	기준재정수입액 ¹⁾		재정부족액		조정률		교부액	
		개편 전	개편 후	개편 전	개편 후	개편 전 ²⁾	개편 후 ³⁾	개편 전	개편 후
시·도	52,559 (83,660)	32,161 (64,808)		20,397		0.750156	0.750077	15,301	15,300
시·군	90,210 (93,077)	33,531 (37,503)	33,523 (37,503)	56,679	56,687			42,519	42,520
계	142,769 (176,737)	65,684 (102,311)	65,692 (102,311)	77,077	77,085			57,820	57,820

주: 1) ()안은 재정부족액이 발생하지 않아서 보통교부세가 교부되지 않는 서울, 경기, 성남, 화성을 합한 값임.
 2) 제주분을 제외한 보통교부세의 총 재원 57,820십억 원이 재정부족 단체에게 교부되므로 조정률은 0.7501559(=57,820/77,077)가 적용됨.
 3) 제주분을 제외한 보통교부세의 총 재원 57,820십억 원이 재정부족 단체에게 교부되므로 조정률은 0.7500771(=57,820/77,085) 적용됨.

출처: 2024년 보통교부세 산정내역에 제도개편에 따른 지방소비세분 수입의 변화를 적용하여 계산함.

12) 성남과 화성의 지방소비세분 수입은 각각 65.2억 원과 36.0억 원이 증가하는 것으로 나타난다.

다음으로 <표 6>은 제도개편에 따른 순 재정효과를 시·도별로 구분하여 보여준다. 우선 각 시·도 본청의 경우는 지방소비세분 수입은 전혀 변하지 않으며, 보통교부세 산정에서 재정부족액도 전혀 변하지 않지만 조정률이 미세하게 하락함에 따라 교부액은 소폭 감소한다. 따라서 각 본청은 보통교부세 교부액의 감소분만큼 재정수입이 감소하는데, 전체적으로 약 16억 원이 줄어든다. 다만 보통교부세 불교부단체인 서울과 경기의 재정수입은 변하지 않는다. 시·군의 경우도 역시 시·도별로 시·군 전체의 지방소비세분 수입은 변하지 않으나, 보통교부세의 경우는 경기도를 제외한 모든 시·도에 소속된 전체 시·군의 교부액의 합은 감소한다. 구체적으로 경기도 소속 시·군의 교부액은 모두 56.5억 원이 증가하며, 나머지 시·도에 소속된 시·군의 전체 교부액은 감소한다. 경기도 소속 시·군의 교부액 합이 증가하는 것은 보통교부세 불교부단체인 성남과 화성의 지방소비세분 수입이 증가하는 만큼 나머지 시·군의 지방소비세분 수입의 합은 감소하며, 그 결과로 나머지 시·군의 보통교부세 교부액이 증가하기 때문이다. 경기도 소속 시·군의 교부액 증가분의 합은 나머지 모든 시·도 본청과 시·군의 교부액 감소분의 합과 같음을 알 수 있다.

<표 6> 제도 개편에 따른 시·도별 순 재정수입의 변화

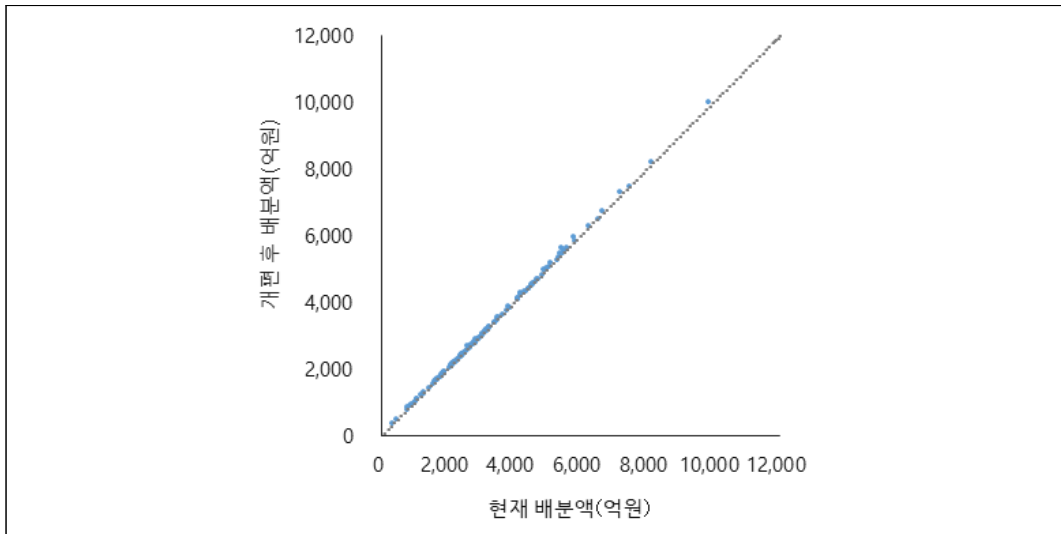
(단위: 백만 원)

	시·도 본청			시·군			계		
	지방 소비세분 수입 (A1)	보통 교부세 교부액 (A2)	순효과 (A3= A1+A2)	지방 소비세분 수입 (B1)	보통 교부세 교부액 (B2)	순효과 (B3= B1+B2)	지방 소비세분 수입 (A1+B1)	보통 교부세 교부액 (A2+B2)	순효과 (A3+B3)
합계	0	-1,607	-1,607	0	1,607	1,607	0	0	0
서울	0	0	0	0	0	0	0	0	0
부산	0	-73	-173	0	-13	-13	0	-186	-186
대구	0	-147	-147	0	-46	-46	0	-193	-193
인천	0	-100	-100	0	-41	-41	0	-141	-141
광주	0	-115	-115	0	0	0	0	-115	-115
대전	0	-111	-111	0	0	0	0	-111	-111
울산	0	-97	-97	0	-21	-21	0	-119	-119
세종	0	-11	-11	0	0	0	0	-11	-11
경기	0	0	0	0	5,653	5,653	0	5,653	5,653
강원	0	-110	-110	0	-559	-559	0	-669	-669
충북	0	-86	-86	0	-321	-321	0	-407	-407
충남	0	-95	-95	0	-462	-462	0	-557	-557
전북	0	-115	-15	0	-488	-488	0	-603	-603
전남	0	-144	-144	0	-659	-659	0	-804	-804
경북	0	-193	-193	0	-838	-838	0	-1,031	-1,031
경남	0	-109	-109	0	-598	-598	0	-706	-706

출처: 2024년 보통교부세 산정내역에 제도개편에 따른 지방소비세분 수입의 변화를 적용하여 계산함.

〈그림 2〉는 제도개편 전의 시·군의 재정수입과 제도개편 후의 재정수입 간의 관계를 보여 주는데, 분포는 거의 45°선 상에 위치하는 것으로 나타난다. 이런 결과는 위의 〈그림 1〉에서 살펴본 제도개편에 따른 시·군의 지방소비세분 수입의 변화가 보통교부세 산정을 통해 상당히 완화된다는 것을 보여준다.

〈그림 2〉 보통교부세를 고려한 시·군의 지방소비세 관련 재정수입 변화



주: 현재 배분액은 지방소비세, 지방소비세분 조정교부금 및 보통교부세의 합을 의미하며, 개편 후 배분액은 지방소비세분 조정교부금과 보통교부세의 합을 의미함.

출처: 2024년 보통교부세 산정내역에 제도개편에 따른 지방소비세분 수입의 변화를 적용하여 계산함.

시·군의 경우에는 제도개편에 따른 재정수입의 변화 정도가 보통교부세 산정과정을 거치면서 상당히 완화된다는 사실은 〈표 7〉을 이용하여 다시 확인할 수 있다. 우선 자치구의 경우는 보통교부세가 교부되지 않으므로 제도개편에 따른 재정수입의 변화는 그대로 유지된다. 반면 시·군의 경우는 지방소비세분 재정수입의 변화는 최대 천안시의 502.9억 원에서 최소 군위군의 100.3억 원까지 상당히 큰 차이가 나지만, 보통교부세가 교부된 후에는 그 차이가 약 40% 수준으로 크게 완화된다는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 제도 개편에 따른 재정수입 변화 폭

(단위: 억 원)

		지방소비세분 재정수입 변화	지방소비세분 재정수입 변화 +보통교부세 교부액 변화
자치구	최대	38.1 (대구 남구)	-
	최소	-65.0 (대전 유성구)	-
	평균	0	-
시·군	최대	502.9 (충남 천안시)	200.7 (충남 천안시)
	최소	-100.3 (경북 군위군)	-40.3 (경북 군위군)
	평균	0	0.1

출처: 2024년 보통교부세 산정내역에 제도개편에 따른 지방소비세분 수입의 변화를 적용하여 계산함.

V. 요약 및 정책함의

지방소비세에 대해서는 도입 이후 최근까지 개편 필요성과 구체적인 방안에 대한 논의가 지속되어왔음에도 불구하고 수차례의 확충 과정을 겪으면서 세제는 오히려 더 복잡해지고 혼란스러워졌다. 특히 모든 지방자치단체와 시·도 교육청이 일정한 기준에 의해 각자의 몫을 배분받는 방식으로 변형됨에 따라 지방소비세의 개편에서는 이해관계의 충돌에 따른 갈등의 해소라는 새로운 과제까지 고려해야 하는 상황이 되었다.

이와 같은 배경 하에서 논문에서는 지방소비세제 개편의 출발점으로서 지방소비세의 과세주체를 시·도로 제한하며, 시·군·구와 교육청에 대해서는 지방소비세를 직접 배분하는 대신 이미 작동 중인 지방재정조정제도를 이용하여 시·도세인 지방소비세의 일부를 이전하는 방식으로 세제를 크게 단순화하는 방법을 제안하는데, 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 지방소비세의 과세주체를 시·도로 제한하며, 시·군과 자치구에 대해서는 각각 조정교부금을 이용하여, 그리고 교육청에 대해서는 시·도의 법정 전출금을 이용하여 시·도 몫의 지방소비세 일부를 이전하는 방식으로 제도를 개편하는 방안을 제시한다. 이를 통해 시·군·구와 교육청에 대한 지방소비세 배분에서 적용되는 복잡하고 다양한 배분 기준을 폐지함으로써 세제를 대폭 단순화시킬 수 있다.

둘째, 이 과정에서 시·도 본청에게 배분되는 지방소비세의 시·군 및 자치구 조정교부금 재원 편입비율과 교육비특별회계 전출금의 편입비율을 적절한 수준에서 결정한다면 각 시·도의 본청과 관할 시·군·구간, 그리고 각 시·도의 본청과 관할 교육청간에 세수증립을 유지하는

것이 가능하다.

셋째, 자치구의 경우는 특별·광역시 본청에서 지방소비세분 조정교부금을 지금과 같은 방식으로 교부한다면 개별 자치구의 지방소비세분 재정수입은 증가하거나 감소하는데, 대체로 현행 지방소비세제 하에서 관련 재정수입이 많은 곳의 수입이 증가하는 것으로 나타난다.

넷째, 시·군의 경우에는 제도 개편으로 인한 지방소비세분 재정수입의 증감은 보통교부세 산정을 거친 후에 상당 부분 상쇄된다.

지방소비세는 도입 이후 15년 동안 수차례 확충되면서 세수 측면에서 가장 중요한 지방세로 자리 잡았으며,¹³⁾ 이런 추세는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다. 그 동안 세제의 불완전성과 비정상성에 대한 비판이 끊이지 않았으나 전체 지방자치단체와 교육청을 대상으로 하는 10개나 되는 배분 기준은 일단 도입된 이후에는 어떠한 변화도 없이 그대로 유지되어 왔다. 합리적인 지방소비세제의 정착과 발전을 위해서 세제의 개편은 불가피한데, 이 논문에서 제안하는 방안은 과세주체를 제한함으로써 세제를 대폭적으로 단순화시킬 수 있다는 점에서 좋은 출발점이 될 수 있을 것이다. 특히 이미 사용 중인 지방재정조정제도를 활용함으로써 세제 개편에 따른 재정수입의 변화를 최소화시킬 수 있다는 점에서 실행가능성이 높다는 점도 강조할 수 있다.

13) 도입 첫 해의 지방소비세 세수는 2조 6,789억 원으로서 지방세수입의 5.45%로 출발했으나, 2024년의 세수는 25조 8,539억 원으로서 지방세수입의 22.5%까지 성장함으로써 취득세를 뛰어 넘어 가장 중요한 지방세로 자리매김하였다(지방세통계연감, 각 연도). 그런데 지방세통계연감의 지방소비세 세수는 전체 부가가치세액의 지방 이양분 중 교육청분과 6%분 중 시·군에 대한 보통교부세 감소액 보전분(세외수입으로 분류됨)을 제외한 값인데, 2024년의 경우 시·군에 대한 보통교부세 감소액 보전분을 포함하면 지방자치단체가 얻는 지방소비세 세수는 총 26조 7,760억 원이며, 교육청분까지 포함하면 28조 3,359억 원에 달한다.

【참고문헌】

- 김대영. (2012). 지방소비세 안분기준에 관한 연구. 「재정정책논집」, 14(1): 41-70.
- 김홍순. (2011). 「지방소비세 개선방안에 관한 연구」. 국회예산정책처.
- 김재훈. (2022). 재정분권과 신화: 지방소비세 도입과 확대를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 27(2): 67-108.
- 김태영. (2019). 재정분권에 대한 이해와 오해-지방소비세 제도와 재산세공동과세 제도를 중심으로. 「한국지방행정학보」, 16(3): 201-220.
- 김홍환. (2018). 지방소비세 배분방식 개편 연구. 「한국지방재정논집」, 23(1): 1-35.
- 유태현·한재명. (2013). 지방소비세 확충 및 불합리한 세수배분방식의 개선 방안. 「한국지방재정논집」, 19(3): 1-30.
- 윤태섭. (2022). 지방재정확충 수단으로서 선택소비세의 도입에 대한 연구: 실질적 지방소비세로서의 선택소비세의 역할 가능성을 중심으로. 「국가정책연구」, 36(2): 39-65.
- 이상훈·김진하. (2013). 「지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색」. 한국지방세연구원.
- 이상훈·서은혜. (2020). 「조세로서의 지방소비세 법적 성격 검토 및 정비방안」. 한국지방세연구원.
- 이상훈·안지연. (2020). 「지방소비세제 개편방안 모색」. 한국지방세연구원.
- 이상훈. (2021). 「지방소비세 재설계 방안 모색: 지방자치단체간 재정형평화를 중심으로」. 한국지방세연구원.
- 이상훈. (2024). 「지방소비세 과세자주권 강화 방안 연구: 소매판매세 도입을 중심으로」. 한국지방세연구원.
- 임상수. (2019). 지방소비세의 정상화 방안에 관한 연구. 「예산정책연구」, 8(2): 103-135.
- 임상수·이재원·하형조. (2024). 「지방소비세 배분기준 방안 연구」. 한국지방재정공제회.
- 임성일. (2012). 지방소비세, 어떻게 진화할 것인가?: 지방세로서의 위상 정립 모색. 「한국지방재정논집」, 17(1): 1-40.
- 정지선·권오현·이기욱. (2013). 지방소비세의 합리적인 개선방안. 「지방자치법연구」, 13(1): 127-156.
- 주만수·최병호. (2009). 지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안. 「지방행정연구」, 23(2): 133-163.
- 최병호. (2012). 지방소비세 도입의 자원배분효과 분석. 「한국경제연구」, 28(3): 149-182.
- 최병호·정종필. (2025). 「지방소비세제의 합리화 방안」. 미발간 보고서. 한국지방세연구원.

최 병 호: Texas A&M University에서 경제학박사 학위(논문제목: On the tax Competition between Heterogeneous Regions)를 취득하고 현재 부산대학교 경제학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정부간 재정관계, 지방세제, 재정학 등이다. 최근 논문으로는 “서울시의 자치구간 재정조정에 관한 연구: 공동과세와 조정교부금의 연계와 제도 통합의 가능성”(재정학연구, 2025), “격차보전형 형평화교부금의 조정률과 교부액 결정에 관한 연구”(한국지방재정논집, 2025), “보통교부세 산정 기준 시점의 조정과 추계오차의 정산 및 유인문제의 해소”(한국지방재정논집, 2024) 등이 있다(bhchoe@pnu.edu).

정 중 필: 부산대학교에서 경제학박사 학위(논문제목: 지방재정조정제도의 형평화효과와 지방정부 지출효과 분석)를 취득하고 현재 지방자치인재개발원 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지방재정, 지방세, 지방교육재정 등이다. 최근 논문으로는 “코로나 19시기 개인분 주민세 감면의 보통교부세 파급효과 분석”(예산정책연구, 2024), “지방교육재정교부금의 기준재정수요액 산정에 관한 연구”(한국지방재정논집, 2021) 등이 있다(grossjp@korea.kr).