



## 지방소득·소비세 도입에 따른 지방재정제도의 변화와 개편 방향

부산대학교 경제학과 교수

최 병 호

### 1. 들어가는 말

많은 논란 끝에 2010년부터 지방소비세와 지방소득세가 도입되었다. 두 지방세목의 도입 필요성은 여러 측면에서 제기되어왔는데, 대체로 지역경제활동의 성과가 지방재정수입 증대로 이어지는 고리가 되는 주요 지방세가 없다는 점, 재산관련 과세 위주의 지방세구조 하에서는 경기변동에 따라 지방재정수입이 불안정해질 수 있다는 점, 이전재원에 대한 의존도가 차츰 높아지고 있는 지방재정수입구조를 개선해야 한다는 점 등으로 요약된다. 반면 부가가치세의 일정 부분을 지방소비세의 재원으로 사용한다는 방안이 유력해진 이후에는 지방의 세율결정권 행사가 사실상 불가능하다는 점, 배분지표에 대한 견해 차이, 소비수준의 지방간 격차로 인해 재정격차가 더욱 확대될 것이라는 우려 등은 지방소비세에 도입에 대한 부정적인 견해를 뒷받침하였다.

이런 가운데 2008년 후반기 이후 글로벌 금융위기의 여파로 인한 지방재정 사정의 급격한 악화는 지방소비세의 도입을 가능하게 한 중요한 계기를 제공한 것으로 보인다. 지방소비세는 도입 자체와 함께 그 방식에 관한 논란이 정리되지 않았지만 현실적으로 지방의 자체재원을 확충할 수 있는 적절한 방안이 존재하지 않는 가운데 지방

재정 압박에 따른 지방의 위기감을 다소나마 해소시키는데 있어서 지방소비세 도입이 가장 유용한 대안으로 간주된 것으로 생각된다.

지방소비세와 지방소득세의 내용은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 지방소비세는 국세인 부가가치세의 세원을 공유하는데, 우선은 부가가치세 세수의 5%를 재원으로 삼으며, 2013년부터 10%로 확대할 예정이다. 둘째, 지방소비세는 시·도별 민간최종소비지출에 가중치를 곱하여 산정한 소비지표에 의해 배분하는데, 소비지표에 적용되는 가중치는 수도권 광역자치단체 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%로 둔다. 셋째, 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세의 재원 축소로 발생하는 시·군의 재원 감소를 보전하기 위하여 지방소비세수의 일부를 재정보전금에 편입하여 시·군에 대해 교부한다. 넷째, 수도권과 비수도권 간 재원 불균형을 완화하기 위하여 향후 10년간 수도권의 지방소비세수 중 일정 부분을 출연하여 매년 3,000억원씩 지역상생발전기금을 조성한다. 다섯째, 국세 부가가치세수의 감소로 인한 지방교육재정교부금 감소분을 보전하기 위하여 교육재정교부금율을 현행 20%에서 20.27%로 0.27%p 인상한다(김대영, 2010). 여섯째, 지방소득세는 법인세할주민세와 종합소득세할주민세, 양도소득세할주민세, 특별징수분주민세를 지방소득세(법인세분, 종합소득분, 양도소득분, 특별징수분)로, 그리고 종업원할사업소세는 지방소득세(종업원분)로 각각 명칭을 변경한다.

이러한 내용을 보면, 두 지방세목은 그간 제기되어왔던 다양한 우려가 적절하게 해소되지 못한 채 도입되었음을 알 수 있다. 먼저 지방의 세율결정권에 관계없이 지방소비세의 필요성이 강조된 것은 자치단체의 행위를 바람직한 방향으로 변화시킬 가능성 때문이었다(주만수·최병호, 2009). 그런데 소비지표로 채택된 민간최종소비지출은 거주지원칙에 따른 지표로서 어떤 지역에서 발생한 소비지출액이 아니라 그 지역에 거주하는 주민들의 소비지출액이다. 이에 따라 어떤 자치단체가 다양한 노력을 통해 관할 구역 내에서 발생하는 소비를 증가시키더라도 지방소비세는 그에 비례하여 증가하지 않으므로 자치단체의 행위를 제대로 유인하지 못한다. 또한 소비지표에 가중치를 적용한 배분방식은 소비수준의 지역간 차이에 따른 세수격차를 완화하기 위한 고려이지만 이러한 배분방식은 “부가가치세의 5%로 재원을 조성하고 각 자치단체의 재정수요를 민간최종소비지출로 측정하여 지역낙후도를 가중치에 의해 반영하여 배분하는 이전재원”이라고 비판된다(주만수, 2009c). 한편 지방소득세는 기존의 소득할주민세와 사업소세를 명칭만 바꾼 것이므로 지방재정수입과 지방의 재정행위에 대해 아무런 영향을 미치지 못한다.

따라서 지방소비세와 지방소득세 도입은 부가가치세의 5%인 지방소비세 재원과 그 만큼의 내국세수입 감소로 인한 지방교부세 재원 감소분의 차이만큼 지방의 총재원이 증가한다는 점이 가장 중요한 효과로 보이는데, 지방소비세가 사실 상 이전재원이라면 그 만큼 형평화 재원이 증가한 것으로 볼 수 있다. 또한 지방소비세가 지금과 같은 형태로 도입됨에 따라 지방의 재정적 의사결정에 미치는 영향은 실질적인 지방세로 도입되었을 경우와는 차이가 나타날 것으로 예상된다.

이 글에서는 이와 같은 배경 하에서 지방소비세와 지방소득세 도입이 지방재정수입 구조와 자치단체간 재원배분에 미치는 영향을 파악하고 그 결과를 통하여 자치단체의 재정행위에 미치는 영향을 유추함으로써 두 지방세목의 실질적인 효과를 검토해보고자 한다. 이러한 검토를 통하여 향후 두 세목의 개편과제를 찾아보고 그와 연관한 지방재정제도의 개편에 관해 논의한다. 만약 불완전한 형태로 도입된 지방소비세가 우려하는 바와 같이 형평화 재원과 다른 역할을 하는 것으로 확인된다면 같은 목적을 지닌 보통교부세와의 관계를 고려하여 제도개편을 모색할 필요가 있다. 또한 기존 지방세목의 명칭만 바꾸어 도입한 지방소득세의 경우에도 당초 도입 취지에 적합하게 개편해나갈 필요가 있다. 나아가 두 세목이 의존재원 중심적 지방재정수입구조에 의한 문제를 부분적으로나마 극복하기 위하여 도입된 만큼 핵심적인 의존재원인 지방교부세제도 또한 두 세목 관련 제도가 개편되고 정착되는 과정에서 개편해나갈 필요가 있다.

이 글의 제2절에서는 지방소비세와 지방소득세 도입이 지방재정제도 전반에 미치는 영향을 우선 파악한다. 특히 지방소비세 도입이 자치단체 유형별 재정수입과 전체적인 재원배분에 대한 효과를 보통교부세와의 연계 하에 분석함으로써 그 실질적인 효과를 파악한다. 제3절에서는 이러한 결과를 바탕으로 지방소비세제의 개편 과제와 함께 지방소득세제가 독립적인 지방세로서 기능하기 위한 개편 과제에 대해 논의하며, 이와 연관 하에 지방교부세제도의 개편 방안에 대해서도 논의한다. 제4절에서는 결과를 요약하고 결론을 내린다.

## II. 지방소비세 도입이 지방재정에 미치는 영향

### 1. 지방소비세가 자치단체의 재원에 미치는 영향

지방소비세는 세율결정권이 인정되지 않으며, 부가가치세의 5%를 재원으로 삼아

가중치를 감안한 소비지표를 적용하여 시·도별로 배분한다. 따라서 지방소비세 배분의 기본적인 모습은 내국세의 일정률에 해당하는 재원을 재정부족액에 따라 자치단체별로 배분하는 보통교부세와 유사하다. 다만 재정부족액이 발생하지 않는 서울시는 보통교부세 교부대상은 아니지만 지방소비세 수입이 발생한다. 한편 시·군의 경우는 지방소비세 수입이 직접적으로 발생하지는 않으나 시·도 본청의 지방소비세수입 중 일부가 재정조정재원인 재정보전금에 편입되어 교부되므로 지방소비세로 인해 재원증가를 경험하게 된다. 이때에도 재정부족액이 발생하지 않는 경기도의 일부 시들은 보통교부세 불교부단체에만 지방소비세분 재정보전금은 교부받는다.

그러므로 지방소비세 도입이 지방재정에 미치는 효과를 확인하는 작업은 일견 그 도입을 통해 지방의 자체재원인 지방세수입이 얼마나 증가하며, 세수확충 노력과 재정책임성에는 어떠한 영향을 미치는가에 관한 문제로 보이지만 실제적으로는 지방의 일반재원 변화의 방향과 분포를 파악하는 문제가 된다. 이 문제는 다음과 같은 일련의 과정을 통하여 검토할 수 있다. 첫째, 부가가치세의 5%만큼 내국세가 감소하므로 지방교부세와 보통교부세의 재원이 줄어든다. 둘째, 시·도는 지방소비세에 의해, 그리고 시·군은 지방소비세분 재정보전금에 의해 각각 재정부족액이 변화한다. 재정보전금은 시·도 본청의 지방소비세의 27%(인구 50만 이상은 47%)를 재원으로 삼아 시·군의 인구, 도세징수액, 재정여건 등을 감안하여 교부한다. 셋째, 보통교부세 재원과 재정부족액의 합이 변화함에 따라 보통교부세의 조정률이 변화한다. 넷째, 자치단체별 보통교부세 교부액은 변화된 재정부족액에 변화된 조정률을 곱하여 산정된다.

따라서 지방소비세로 인한 순 재정효과는 시·도는 지방소비세수입과 보통교부세 교부액 변화분의 합으로 나타나며, 시·군은 지방소비세분 재정보전금 교부액과 보통교부세 교부액 변화분의 합으로 나타난다. 물론 예외적인 자치단체들도 있는데, 우선 보통교부세 불교부단체인 서울시는 지방소비세수입만큼, 그리고 경기도 소속 일부 시는 지방소비세분 재정보전금 교부액만큼 재원이 각각 증가한다. 또한 제주특별자치도의 경우는 재정부족액을 따로 산정하지 않고 보통교부세 재원의 3%를 교부하므로 순 재정효과는 지방소비세수입과 보통교부세 재원 감소로 인한 교부액 감소액의 합으로 나타난다.

이러한 절차를 통하여 지방소비세 도입으로 인한 자치단체 유형별 재원변화 효과를 시산을 통하여 분석해본다. 지방소비세의 재원 규모는 2010년 예산안에 나타난 부가가치세 수입 46조 3,320억원의 5%인 2조 3,166억원으로 두며, 2008년의 지역내총생산(통계청)에서 시·도별 민간최종소비지출의 비중에 가중치를 적용하여 시·도별로

지방소비세로 배분된다고 둔다. 다음으로는 지방소비세로 인한 보통교부세 교부액의 변화를 산정하는데, 시산에서는 지방소비세 도입으로 인한 효과만을 고려하기 위하여 2009년의 보통교부세 산정내역(행정안전부, 2009)에서 지방소비세가 도입된 경우를 가정하여 자치단체별 보통교부세 교부액을 산정한다.<sup>1)</sup>

우선 2009년의 광역자치단체별 실제 보통교부세 산정내용은 다음과 같다. 보통교부세 재원규모는 23조 3,697억원(제주도분 제외)이며, 모든 자치단체의 재정부족액의 합은 27조 3,043억원으로서 조정률은 0.8558979가 적용된다. 최대 교부단체는 경북으로서 8,070억원이 교부되며, 최소 교부단체인 경기도에는 308억원이 교부된다. 서울은 재정여유가 발생하여 불교부단체이며, 제주도에 대해서는 보통교부세 재원의 3%인 7,228억원이 별도로 교부된다.

이제 위에서 언급한 절차에 따라 지방소비세 도입에 의한 보통교부세 교부액의 변화는 다음과 같이 계산된다. 첫째, 지방소비세의 재원은 부가가치세 수입의 0.05%인 2조 3,166인데, 이 금액만큼 내국세수입이 감소하므로 지방교부세의 전체 재원은 줄어든다. 이 가운데 분권교부세 재원, 도로사업비 보전분, 특별교부세, 제주특별자치도에 대한 보통교부세 등을 제외하면 보통교부세 재원은 22조 9,879억원이 된다. 둘째, 지방소비세로 인해 각 시·도 및 시·군의 기준재정수입액이 변화하고 재정부족액이 변화하는데, 변화된 재정부족액의 합은 25조 4,832억원이 된다. 셋째, 새로운 조정률은 보통교부세 재원을 재정부족액의 합으로 나누어 구해지는데, 당초보다 약 0.046이 증가한 0.902081로 계산된다. 넷째, 자치단체별로 변화된 재정부족액에 새로운 조정률을 곱하면 보통교부세 교부액이 계산된다.

이상의 조건에 따라 시산된 광역자치단체별 재원 변화 효과는 <표 1>에 정리되는데, 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방소비세수입은 서울이 가장 큰 3,636억원(15.7%)을 차지하며, 다음으로는 경기(14.0%), 경남(10.3%), 부산(8.0%), 경북(7.6%) 등의 순으로 나타나며, 제주도가 가장 적어 402억원(1.7%)을 차지한다. 둘째, 지방소비세 도입으로 보통교부세 조정률이 변화하여 보통교부세 교부액도 변화한다. 서울과 제주를 제외한 나머지 시·도는 지방소비세수입에서 소속 시·군에 대한 지방소비세분 재정보전금 교부액을 제외한 만큼 자체재원이 증가하는 반면 보통교부세 교부액은 감소한다. 그 결과 모든 시·도의 재원은 증가하지만 보통교부세 교부액 감소 탓에 지방소비세수입보다는 적게 증가한다. 셋째, 보통교부세가 가장 많이 감소하는 지역은 경

1) 2010년 보통교부세 산정 자료에는 지방소비세 도입으로 인한 영향과 함께 다른 요인들로 인한 기준재정수입액과 기준재정수요액의 변화가 반영되므로 그러한 요인들을 통제하기 위하여 2009년의 자료를 이용한다.

&lt;표 1&gt; 지방소비세 도입과 광역자치단체별 자원 변화

(단위: 백만원)

|    | 도입 이전                    | 도입 이후                |                     |                          | 자원 증감                   |                        |
|----|--------------------------|----------------------|---------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|
|    | 보통교부세<br>(A)             | 지방소비세<br>(B)         | 재정보전금<br>교부액<br>(C) | 새로운<br>보통교부세<br>(D)      | 보통교부세<br>증감액<br>(E=D-A) | 자원<br>순 증감액<br>(B-C+E) |
| 계  | 5,801,501<br>(6,524,276) | 2,316,600<br>(100.0) | 433,909             | 5,164,635<br>(5,880,246) | -644,030                | 1,238,661              |
| 서울 | 0                        | 363,606<br>(0.157)   | 0                   | 0                        | 0                       | 363,606                |
| 부산 | 603,161                  | 186,268<br>(0.080)   | 1,120               | 505,232                  | -97,929                 | 87,218                 |
| 대구 | 457,831                  | 124,804<br>(0.054)   | 2,213               | 394,196                  | -63,635                 | 58,956                 |
| 인천 | 77,355                   | 69,443<br>(0.030)    | 586                 | 31,757                   | -45,598                 | 23,258                 |
| 광주 | 427,516                  | 74,430<br>(0.032)    | 0                   | 397,990                  | -29,526                 | 44,904                 |
| 대전 | 263,033                  | 82,460<br>(0.036)    | 0                   | 218,360                  | -44,673                 | 37,787                 |
| 울산 | 117,734                  | 62,449<br>(0.027)    | 2,872               | 80,967                   | -37,894                 | 22,811                 |
| 경기 | 30,842                   | 325,054<br>(0.140)   | 122,436             | 0                        | -30,842                 | 171,777                |
| 강원 | 473,257                  | 103,153<br>(0.045)   | 27,851              | 444,450                  | -28,807                 | 46,495                 |
| 충북 | 363,261                  | 100,172<br>(0.043)   | 35,472              | 336,170                  | -27,091                 | 37,609                 |
| 충남 | 407,960                  | 139,065<br>(0.060)   | 44,941              | 361,618                  | -46,342                 | 47,782                 |
| 전북 | 626,298                  | 117,588<br>(0.051)   | 39,717              | 603,895                  | -22,403                 | 55,469                 |
| 전남 | 777,516                  | 113,215<br>(0.049)   | 30,568              | 759,826                  | -17,690                 | 64,958                 |
| 경북 | 806,984                  | 176,747<br>(0.076)   | 54,399              | 761,383                  | -45,601                 | 76,748                 |
| 경남 | 368,753                  | 237,902<br>(0.103)   | 71,735              | 268,790                  | -99,963                 | 66,204                 |
| 제주 | 722,775                  | 40,244<br>(0.017)    | 0                   | 715,611                  | -7,164                  | 33,080                 |

주: 1) 첫 번째 및 세 번째 열의 괄호 안의 값은 제주를 포함한 값임

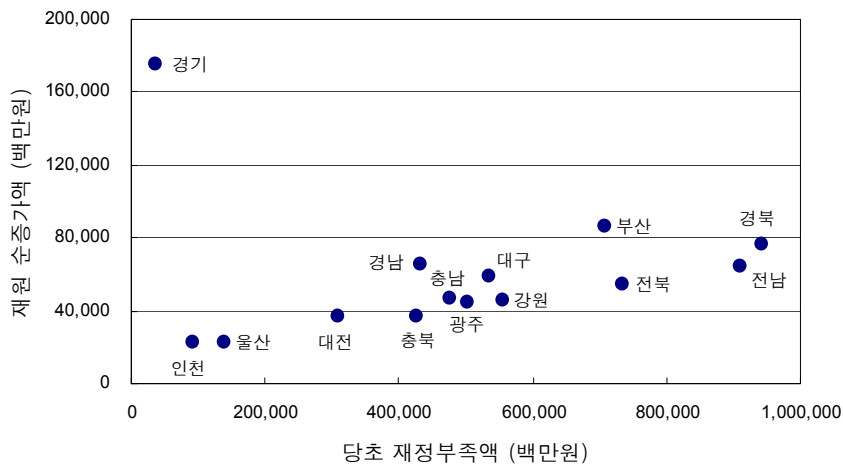
2) 두 번째 열의 괄호 안의 값은 지방소비세의 광역자치단체별 비중을 나타냄.



남으로서 당초 재정부족액이 상대적으로 많은 수준은 아니지만 지방소비세수입이 서울과 경기 다음으로 많기 때문에 나타난 결과로 보인다. 경기도는 당초 재정부족액은 가장 적으나 지방소비세수입은 서울 다음으로 많아서 재정여유가 발생하여 불교부단체가 된다. 한편 전남은 당초 재정부족액은 가장 많은 수준이나 지방소비세수입은 상대적으로 많지 않은 탓에 보통교부세 교부액이 가장 적게 줄어든다. 넷째, 예외적으로 보통교부세 불교부단체인 서울은 지방소비세수입만큼 재원이 증가하며, 제주도는 보통교부세 재원이 줄어들기 때문에 재원의 3%로 정해진 보통교부세 교부액은 감소한다.

이상의 시산 결과 가운데 지방소비세 도입 이전의 당초 재정부족액과 지방소비세로 인한 재원 순증가액<sup>2)</sup> 간의 관계가 [그림 1]에 나타나 있다. 당초 재정부족액이 가장 적었으나 서울 다음으로 많은 지방소비세가 발생한 경기도를 제외하고는 당초 재정부족액과 재원증가액 간에는 대체로 정의 상관관계가 나타난다. 즉 지방소비세 도입으로 당초 재정이 많이 부족한 단체일수록 재원이 보다 많이 증가되므로 지방소비세는 당초 재정이 많이 부족한 단체의 재원을 보다 많이 보전하는 효과가 있음을 알 수 있다.

[그림 1] 당초 재정부족액과 재원 순증가액(광역자치단체)<sup>3)</sup>



2) 지방소비세로 인한 시·도 본청의 재원 순증가액은 지방소비세 수입에서 재정보전금 교부액을 차감하여 보통교부세 감소액을 합한 값으로 계산된다.

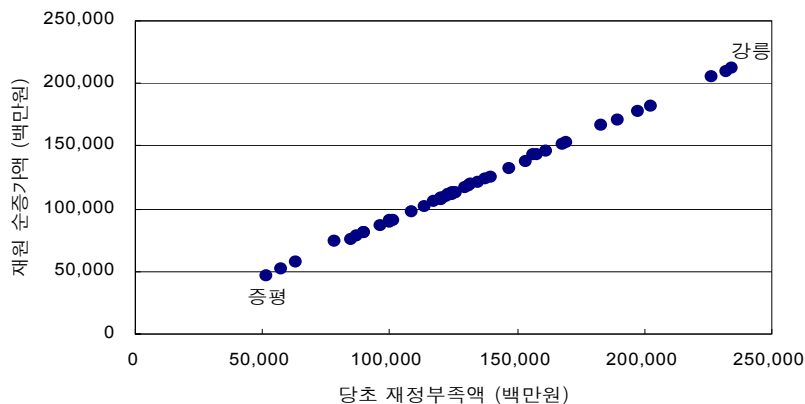
3) 보통교부세 불교부단체인 서울시와 재정부족액을 따로 산정하지 않고 별도의 방식을 적용하는 제주도는 그림에서 나타나지 않는다.



다음으로 기초자치단체의 경우를 살펴보면, 지방소비세분 재정보전금도 전체 재정보전금 재원에 포함되어 같은 방식으로 배분된다는 점을 이용하여 시산에서는 각 도별로 전체 재정보전금에서 소속 시·군별 교부액이 차지하는 비중에 따라 지방소비세분 재정보전금이 배분되는 것으로 가정한다.<sup>4)</sup> 시산 결과는 강원, 충북, 충남 등 세 지역에 소속된 시·군의 경우를 제시한다. 지방소비세 도입 이전에 당초 재정부족액이 적었거나, 인구가 많거나 혹은 도세징수액이 많아서 재정보전금이 상대적으로 많이 교부되는 청주시, 천안시, 아산시 등 세 시는 보통교부세 교부액이 다소 감소하지만 지방소비세분 재정보전금 교부액이 보통교부세 교부액 감소를 상쇄하여 순 재원은 증가한다. 나머지 모든 시·군은 보통교부세 교부액이 증가할 뿐만 아니라 재정보전금 교부액도 증가하여 재원은 상당히 증가하는데, 강릉시, 충주시, 춘천시, 원주시 등 재정부족액이 많은 대규모 시의 재원은 100억원 이상 증가하는 반면 증평군, 계룡시, 양양군, 연기군, 양구군 등 소규모 군의 재원증가액은 50억원 미만으로 상대적으로 적은 것으로 나타난다.

한편 기초자치단체의 경우에도 [그림 2]에서와 같이 당초 재정부족액과 지방소비세 도입으로 인한 순재원 증가액간의 관계에는 거의 정확한 정의 상관관계가 나타남을 볼 수 있다. 이러한 결과는 지방소비세분 재정보전금의 배분은 그 액수만큼 보통교부세 재원을 증가시켜 교부할 경우의 보통교부세 교부액의 배분과 거의 같게 나타날 수 있음을 의미한다.

[그림 2] 당초 재정부족액과 재원 순증가액(강원, 충북, 충남)



4) 시·군별 재정보전금 교부액의 비중은 2008년 일반회계 세입결산 자료에 나타난 값을 따른다.

## 2. 지방소비세가 자치단체간 자원배분과 형평화에 미치는 효과

이상의 시산을 통해 지방소비세 도입으로 당초 재정부족액이 많았던 자치단체일수록 재원이 보다 많이 증가되는 경향을 볼 수 있다. 서울결정권이 인정되지 않는다는 한계는 논외로 하더라도 이러한 결과는 지방소비세가 어떤 의미에서 지방세라고 할 수 있는가에 관한 의문을 제기한다. 앞서 언급한 바와 같이, 부가가치세의 5%를 가중치를 감안한 소비지표를 적용하여 시·도별로 배분하는 지방소비세의 모습은 일정한 재원을 재정부족액에 따라 자치단체별로 배분하는 보통교부세와 매우 닮아있다. 또한 시·군에 대하여 지방소비세의 일부를 일정한 공식에 따라 재정보전금으로 교부하는 것도 보통교부세와 유사하다. 여기서는 두 제도가 실제적으로도 같은 자원배분 효과를 가지는지를 확인하기 위하여 지방소비세 도입으로 인한 전체 지방재원의 증가액만큼 보통교부세의 재원을 증가시켜 교부할 경우 어떠한 결과가 나타나는지를 확인해본다.

지방소비세로 인한 전체 지방재원의 순증가액은 지방소비세 재원 2조 3,166천원에서 보통교부세 재원 감소액 3,818억원을 제외한 1조 9,348억원이 된다. 지방소비세 재원 중 0.03%는 제주도에 교부되는 것으로 두면 보통교부세 재원 증가액은 1조 8,768억원이 된다. 따라서 2009년 기준 보통교부세 재원은 25조 2,465억원으로 증가하며, 이 값을 재정부족액의 합으로 나누면 조정률은 0.924634가 된다. 이 조정률을 자치단체별 재정부족액에 곱하면 자치단체별 교부액이 산정된다.

〈표 2〉에는 광역자치단체 별로 기존의 보통교부세 교부액(A), 지방소비세 방식에 따른 자원배분액(B; 지방소비세+보통교부세), 그리고 보통교부세 재원증가 방식에 의한 보통교부세 교부액(C)이 각각 산정되어 있다. 우선 서울은 지방소비세 방식 하에서는 지방소비세수입 만큼 재원이 증가하지만, 보통교부세 재원이 증가하더라도 보통교부세 불교부단체로 남는다. 그 외 모든 광역자치단체는 보통교부세 재원 증가 방식에 따라 이전에 비해 보통교부세 교부액은 증가하지만( $C-A > 0$ ) 지방소비세 방식 하에의 재원 증가액보다 적음을 알 수 있다( $C-B < 0$ ).<sup>5)</sup>

5) 제주도의 경우는 예외적으로 보통교부세 교부액 증가 방식 하에서 지방소비세 방식에 비해 재원이 많아지는데, 증가된 보통교부세 재원의 0.03%를 보장하기 때문인 것으로 보인다.

〈표 2〉 지방소비세와 보통교부세 재원 증가의 재원 배분액 비교(광역)

(단위: 백만원)

|    | 기존<br>보통교부세<br>(A) | 지방소비세<br>방식<br>(B) | 보통교부세<br>재원증가 방식<br>(C) | 재원 비교   |        |          |
|----|--------------------|--------------------|-------------------------|---------|--------|----------|
|    |                    |                    |                         | B-A     | C-A    | C-B      |
| 서울 | 0                  | 363,606            | 0                       | 363,606 | 0      | -363,606 |
| 부산 | 603,161            | 690,379            | 654,818                 | 87,218  | 51,657 | -35,561  |
| 대구 | 457,831            | 516,787            | 494,733                 | 58,956  | 36,902 | -22,054  |
| 인천 | 77,355             | 100,613            | 83,484                  | 23,258  | 6,129  | -17,129  |
| 광주 | 427,516            | 472,420            | 462,996                 | 44,904  | 35,480 | -9,423   |
| 대전 | 263,033            | 300,820            | 284,816                 | 37,787  | 21,783 | -16,005  |
| 울산 | 117,734            | 140,545            | 127,061                 | 22,811  | 9,327  | -13,483  |
| 경기 | 30,842             | 202,619            | 33,825                  | 171,777 | 2,983  | -168,794 |
| 강원 | 473,257            | 519,752            | 511,263                 | 46,495  | 38,006 | -8,489   |
| 충북 | 363,261            | 400,870            | 392,434                 | 37,609  | 29,173 | -8,437   |
| 충남 | 407,960            | 455,742            | 440,283                 | 47,782  | 32,323 | -15,459  |
| 전북 | 626,298            | 681,767            | 676,595                 | 55,469  | 50,297 | -5,172   |
| 전남 | 777,516            | 842,474            | 839,957                 | 64,958  | 62,441 | -2,516   |
| 경북 | 806,984            | 883,732            | 870,921                 | 76,748  | 63,937 | -12,811  |
| 경남 | 368,753            | 434,957            | 398,425                 | 66,204  | 29,672 | -36,532  |
| 제주 | 722,775            | 755,855            | 780,820                 | 33,080  | 58,045 | 24,965   |

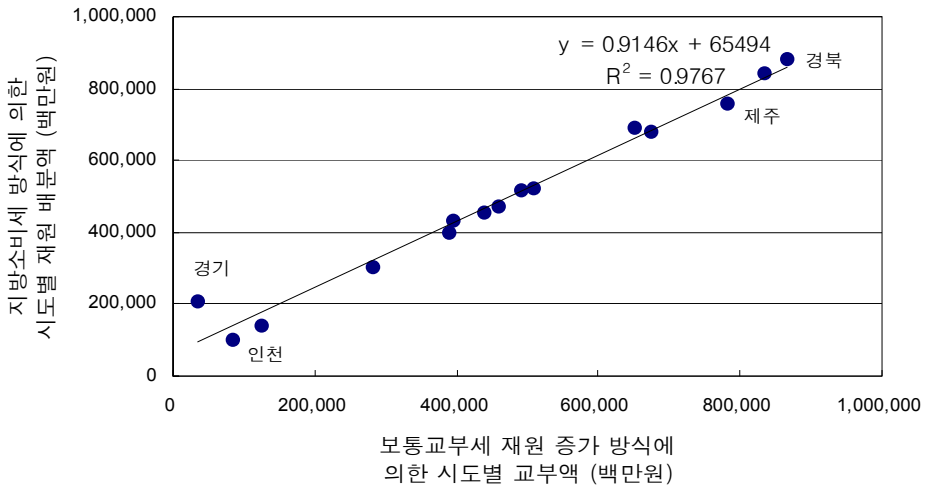
한편 [그림 3]을 통해 두 방식 하에서 광역자치단체 별 재원배분을 비교해보면, 경기도의 경우는 지방소비세수입이 월등히 많기 때문에 다소 예외적이지만 나머지 자체 단체에 있어서는 양자 간에 뚜렷한 정의 관계가 나타남을 볼 수 있다. 이러한 결과는 지방소비세 방식을 통해 배분하는 재원을 보통교부세제도에 편입시켜 배분하더라도 자치단체 간 상대적 재원배분의 모습은 거의 바뀌지 않음을 의미한다.

한편 동일한 방법으로 시·군에 대해서도 두 방식 하에서 재원배분을 비교하면 유사한 결과가 도출된다. 강원도, 충북 및 충남 등 세 도의 시·군에 대한 시산결과를 요약하면, 우선 모든 시·군에 있어서 지방소비세 방식 및 보통교부세 재원증가 방식 하에서 기존 방식에 비해 재원은 증가( $B-A > 0$ ,  $C-A > 0$ )한다. 또한 대부분의 시군에 있어서는 보통교부세 재원증가 방식에 따른 재원이 지방소비세 방식에 따른 재원에 비해 증가하는데( $C-B > 0$ ), 예외적으로 지방소비세 방식 하에서 재정보전금이 대폭 증가하는 천안시는 보통교부세 재원증가 방식 하에서 재원이 다소 줄어든다. 또한 이 결과를 광역시에 있어서는 보통교부세 재원증가 방식에 따른 재원이 지방소비세 방식

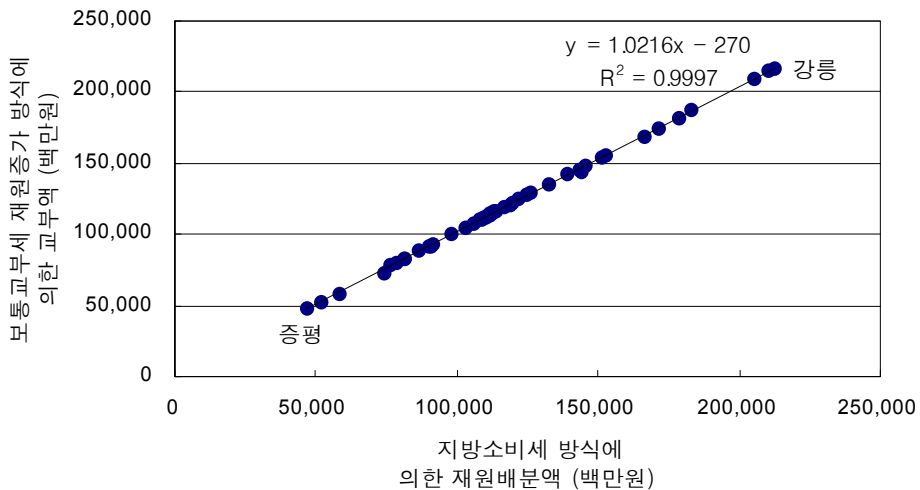
에 따른 재원에 비해 증가한다는 점( $C-B < 0$ )과 연관시키면 시·군의 재원은 지방소비세 방식에 비해 보통교부세 재원 증가 방식 하에서 상대적으로 많아짐을 알 수 있다.

또한 지방소비세 방식과 보통교부세 재원증가 방식 하에서 시·군별 재원 배분액의 관계는 [그림 4]에서 보듯이 거의 일직선으로 나타난다. 이러한 결과는 시·군간 재원배분에 있어서 두 방식이 기본적으로 같은 효과가 있음을 의미한다.

[그림 3] 지방소비세와 보통교부세 재원증가의 재원배분(광역)



[그림 4] 지방소비세와 보통교부세 재원증가의 재원배분(기초)



이상의 결과를 두고 보면 두 방식 간에 있어서 유일한 차이는 지방소비세 방식 하에서는 광역자치단체가 보다 많은 재원을 교부받으나 보통교부세 재원증가 방식을 채택한다면 광역자치단체의 재원 증가분 중 상당 부분이 시·군으로 이전된다는 점이다. 또한 이러한 결과는 동급 자치단체 간 재원배분에 있어서는 두 방식이 거의 차이를 나타내지 않음을 의미한다.

### III. 지방소비세, 지방소득세 도입과 지방재정제도의 개편 과제

#### 1. 지방소비세의 개편 과제

앞 절에서 검토한 결과에 따르면 현재로서는 지방소비세 도입으로 인한 거의 유일한 효과는 지방재정의 총량적 규모가 약 2조원 남짓 증가되어 보통교부세와 거의 같은 방식으로 배분된다는 점으로 보인다. 지방소비세가 그간 수많은 논의와 함께 다양한 사회적 비용을 지불한 끝에 도입되었음을 고려하면 이런 모습은 다소 실망스럽다. 서울결정권 행사가 매우 불투명한 가운데서도 지방소비세가 필요성하다는 여러 가지 견해를 떠올린다면 지방소비세제는 개편이 요구된다.

지방소비세의 근본적인 개편 과제는 주어진 제약 하에서 지방세로서의 기능에 충실하도록 제도를 변경하는 것으로 보인다. 부가가치세의 일정 부분을 재원으로 삼기 때문에 서울결정권을 인정할 수 있는 여지는 적으며, 설령 서울결정권을 인정하더라도 그 편익을 초과하는 다양한 비용이 발생할 것으로 예상된다(주만수·최병호, 2009). 이러한 제약 하에서 지방소비세가 가질 수 있는 장점은 지방자치단체가 경제 활성화를 통해 세원을 증대시키려는 노력을 유인할 수 있다는 점이다. 이를 위해서는 지금과 같은 거주지원칙에 따른 소비지표를 개선할 필요가 있다. 즉 현행 통계지표 가운데서 소비지원칙에 부합하는 지표들을 추출하여 소비지표로 사용하거나 소비지원칙에 따른 소비지표를 개발하여 사용하는 것이 우선적으로 필요한 개편 과제로 보인다.<sup>6)</sup>

지방소비세의 또 다른 장점은 이전재원 중심적 지방재정수입구조를 완화함으로써 재정책임성 증대에 기여할 수 있다는 점이지만 그 대가로 지역간 세수격차가 확대된다는 우려가 줄곧 제기되어 왔다. 가중치를 적용한 소비지표에 의한 배분방식의 선택

6) 소비지표에 관한 구체적인 논의는 주만수·임성일(2006)과 주만수·최병호(2009)를 참조하라.

은 세수격차 확대 문제를 회피하기 위한 고민의 결과로 보인다. 즉 세수격차를 줄이기 위해 배분할 것인가 혹은 세수격차가 나더라도 조세로서의 성격에 충실할 것인가라는 현실적인 문제를 두고 전자를 채택한 결과이다. 하지만 이러한 선택 역시 지방소비세의 도입 취지에 따르면 정당성이 떨어진다.

지방소비세는 지방세로서의 성격을 회복하도록 제도를 개선하되, 지방교부세제도의 통합에 의한 재정형평화 재원의 확충과 형평화 효과의 제고, 광역자치단체별 재정확충 정도에 따라 지방교육재정에 대한 기여의 조정 등을 통하여 지방소비세를 통한 세수격차를 조정하는 방안을 고려할 필요가 있다(주만수·최병호, 2009). 세수격차 문제를 고민하여 지방세로서의 역할을 포기하는 것보다는 세수격차는 인정하되 재정형평화 재원의 기능 강화와 기타 재정조정재원의 활용을 통하여 재정격차를 완화시키는 것이 이론적으로도 충실하며 실제적인 지방세 확충의 효과도 기대할 수 있는 방안이 될 것이다.

## 2. 지방소득세의 개편 과제

지방소득세도 지방소비세와 같은 취지에서 도입 필요성이 논의되었다. 그간 세원분리 방식에 의해 지방소득세를 신설하는 방안, 현행 지방세의 소득관련 세목을 통폐합하여 지방소득세를 신설하는 방안, 현행 소득 관련 지방세의 기능을 강화하는 방안, 세원공동이용 방식에 의해 지방소득세를 신설하는 방안 등이 논의되었다. 결국 지방세목 가운데 소득할주민세(지방소비세 소득분)와 종업원할사업소세(지방소비세 종업원분) 등 소득과세의 역할을 하는 세목들을 명칭을 변경하여 도입되었다.

지금과 같이 국세 소득세와 지방소득세가 세원을 공유하는 방식은 세원분리 방식에 비해서 장점이 있는 것으로 알려져 있지만 기존 소득관련 지방세가 지닌 문제점이 전혀 해소되지 못한 채 시행되고 있다. 지방소득세제가 지닌 가장 큰 문제점은 누진세율이 적용된다는 점이다. 지방소득세 소득분의 표준세율은 소득세분은 소득세액의 10/100, 법인세분은 법인세액의 10/100로 각각 정해져있으며, 표준세율의 50/100 범위 내에서 세율을 가감하는 탄력세율을 적용할 수 있다. 소득세의 세율은 소득구간에 따라 6%, 15%, 24% 및 35%의 누진세율이 적용되므로<sup>7)</sup> 지방소득세 소득분에도 소득구간에 따라 0.6%,

7) 개정 소득세법에 따르면 2010년 1월에서 2011년 12월까지 발생하는 소득에 대해서 세율은 과표 1,200만원 이하는 6/100, 1,200만원 초과 4,600만원 이하는 15/100, 4,600만원 초과 8,800만원 이하는 24/100, 8,800만원 초과 35/100 로 각각 정해져 있다.

1.5%, 2.4% 및 3.5%의 누진세율이 적용된다. 또한 법인세는 과표에 따라 10%와 22%의 세율이 적용되므로 지방소득세 법인세분의 세율은 1.0%와 2.2%가 된다.

지방소득세에 대해 긍정적인 견해에서도 지방소득세가 누진세율 구조를 가지는 경우의 문제에 대해서는 우려하고 있다. 편익원칙을 적용하면, 일반적으로 공공서비스로부터의 편익은 소득수준의 증가와 함께 높아지는 경향을 지니므로 소득수준이 높은 주민일수록 많은 지방소득세를 납부하는 것은 편익원칙에 적합하다. 다만 지방소득세가 누진세율 구조를 가진다면 공공서비스에 대한 수요 또한 소득수준 증가와 함께 누진적으로 증가해야만 편익원칙에 적합하게 된다. 그런데 교육이나 치안 등의 예에서 보듯이 소득수준이 높을수록 사립교육이나 사설 치안서비스로 눈을 돌리는 경향이 나타나므로 공립교육과 경찰서비스에 대한 수요가 소득보다 빠르게 증가한다고 볼 수는 없다. 그러므로 누진적인 지방소득세는 편익원칙에 적합하지 않다는 것이다.

또한 이러한 문제 외에도 지방소득세 소득분의 누진세율 구조에 의한 지역간 세수 불균형도 문제가 된다. 즉 소득수준이 높은 주민들의 분포가 비수도권 지역보다는 서울을 포함한 수도권 지역에, 그리고 농어촌 지역보다는 대도시 지역에 편중되는 경향이 있다고 할 때, 누진세율이 적용되는 소득세율은 수도권과 비수도권 지역간, 그리고 도시와 농어촌 지역간 세수격차를 확대한다. 지방소득세 법인세분의 경우에도 유사한 문제가 발생한다. 2006년을 예로 들면, 소득세율과 법인세율을 합한 소득할주민세에서 차지하는 서울의 비중은 50.1%, 수도권의 비중은 74.5%로 나타나는 등 서울을 포함한 수도권 지역과 그와 지역간 세수격차가 매우 심하다. 세원의 지역간 격차에 더하여 누진세율의 적용으로 세수격차가 심화된 것으로 볼 수 있다.

그러므로 지방소득세의 세율은 편익원칙을 반영한다는 측면에서나 세수격차의 완화라는 측면에서 동시에 비례세율을 채택하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 다만 비례세율로 세율체계를 이행하는 과정에서 나타나게 될 갈등을 최소화하기 위해서는 단기적으로는 납세자의 조세부담의 중립성을 유지하는 동시에 중앙과 지방간 소득세수입의 중립성을 유지하도록 세율을 선택하는 것이 필요하다. 이런 과정을 통해 지방소득세는 전국 공통적인 단일 비례세율제로 가면서 탄력세율의 적용을 허용하는 개편안을 모색할 필요가 있다.

한편 중장기적으로 지방소득세는 국세와 과표를 공유하면서도 독립적인 지방세로 전환하는 방향을 고려할 수 있다. 지금과 같은 지방소득세 구조 하에서는 소득세액과 법인세액에 중앙정부의 다양한 조세정책이 반영되어있으므로 지방소득세액 또한 중앙정부의 조세정책에 의해 영향을 받게 된다. 예를 들어 각종 공제제도에 의해 조정된

국세의 과세표준이 아니라 납세의무자가 가득한 개인소득과 법인소득 금액을 과세표준으로 삼는다면 중앙정부의 정책이 지방세수입에 미치는 영향을 최소화할 수 있을 것이다. 나아가 지방자치단체가 각종 공제나 비과세, 감면 등이 필요하다고 판단하는 경우 자체적인 의사결정을 통해 적용할 수도 있을 것이다.

요약하면, 지방소득세는 지방세로서의 역할 강화를 통한 재정책임성 증진, 중앙정부의 정책 변화가 지방세수에 미치는 영향의 최소화, 편익과세의 실현, 지역간 세수 형평성의 제고 등 다양한 측면에서 장점을 극대화하기 위해 독립적인 비례세로 개편하는 방안을 모색해야 할 것으로 보인다.

### 3. 지방교부세제도의 개편 과제

지방소비세와 지방소득세의 개편과 함께 지방교부세제도의 개편도 고려할 필요가 있다. 지방교부세는 2005년부터 일부 국가기능을 지방으로 이양하면서 분권교부세가 설치되고 지방양여금의 폐지로 도로사업비 등 일부 재원이 지방교부세로 편입되면서 법정률이 19.13%로 높아졌으며, 2006년부터는 분권교부세 비율의 상향 조정으로 법정률은 19.24%로 다시 높아졌다. 또한 특별교부세의 비중 축소 등을 통해 보통교부세의 중요성도 높아졌다. 그 결과 전체적인 재원 규모가 대폭 증가하는 가운데 보통교부세 중심의 재정형평화 기능 또한 상당히 강화된 것으로 보인다.

지방교부세제의 개편과 관련해서 가장 중요한 고려 사항은 그 목적인 재정형평화 기능을 보다 잘 담당해야 한다는 점이 될 것이다. 최근 여러 연구에서는 보통교부세에 의해 지방자치단체 간 재원순위가 역전됨을 보이면서(김정훈, 2001; 최병호 외, 2008; 주만수, 2009b, 이근재 외, 2009 등), 과도한 수준의 형평화를 우려한다. 또한 자체재원을 확충함에 따라 지방교부세를 포함한 이전재원 교부액이 감소함을 보이면서(주만수, 2009a) 지방의 세수확충 노력이 저해될 수 있음을 지적한다. 이런 문제들은 공통적으로 지방교부세의 배분방식이 지닌 특성으로 인해 나타나는 현상으로서 배분방식 개편을 통해 형평화 효과를 개선할 수 있음을 함의한다.

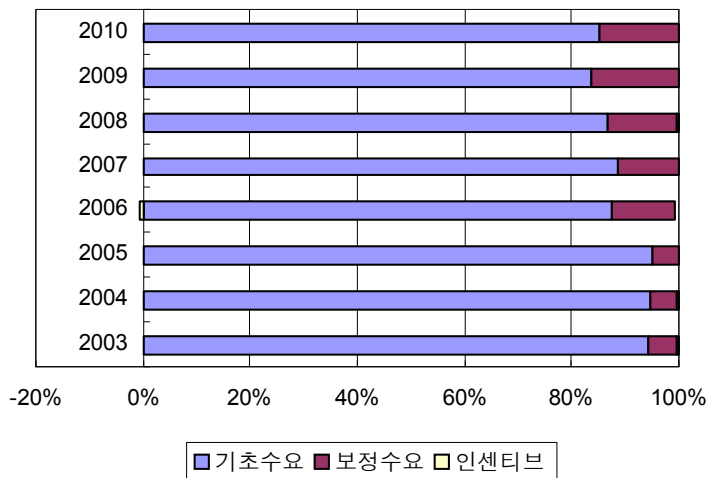
최근 보통교부세제도의 시행에서 나타나는 주요 특징은 기준재정수요액의 산정에서 보정수요의 비중이 빠르게 증가하고 있다는 점과 수요인센티브 관련 항목이 매년 증가하고 있다는 점으로 보이는데, 하나씩 살펴보자.

먼저 [그림 5]에서 보면 기준재정수요액에서 보정수요액이 차지하는 비중은 2005년

까지는 5% 내외에 불과했으나 2006년에는 12.0%로 급격하게 상승한 이후 차츰 증가하여 2009년에는 16.2%까지 증가하였다.<sup>8)</sup> 이와 같이 보정수요가 빠르게 증가한 것은 지역균형수요(2006년 이후), 사회복지균형수요(2007년 이후) 등 새로운 보정수요 항목을 설치하면서 매년 그 반영 정도를 증가시킨 것이 주요 이유로 보인다. 그런데 보통교부세 배분에서는 이미 기준재정수요액을 산정할 때 인구가 적은 지역일수록 높은 가중치를 적용하고 있기 때문에(김정훈, 2001) 지역균형수요를 보정수요로 별도로 산정하는 것은 기준재정수요액 산정에 있어서 인구가 적거나 낙후된 지역을 보다 우대하는 것이다. 반면 지방재정지출의 구조를 보면, 인구가 적을수록 1인당 지방재정지출이 빠르게 증가함을 볼 수 있는데, 최근의 행정구역 통폐합 움직임에서는 이런 사실을 감안하여 지방재정지출에서 규모의 경제를 실현하고자 통합을 통해 적정인구 규모를 유도한다는 것이 주요 근거인 것으로 알려져 있다.

결과적으로 한편으로는 인구과소지역이나 낙후지역 등의 통합을 유도하면서 다른 한편으로는 지역균형 차원에서 그러한 지역의 수요액을 보다 많이 반영해주는 것은 상충된 접근으로 보인다. 또한 지역균형수요 등 보정수요의 산정은 시행규칙에 따른 사항이므로 재량권이 작용할 가능성이 높다는 점에서도 전체적인 배분을 왜곡할 우려도 있다.

[그림 5] 기준재정수요액의 구성요소별 비중 추이



8) 2010년에는 14.6%로 다소 준 것으로 나타나는데, 광역자치단체의 교육특별회계 전출금을 보정수요에 반영하지 않은 탓이다(행정안전부, 2010년 보통교부세 산정해설). 즉 이 부분을 보정수요로 고려한다면 보정수요액의 비중은 전년도에 비해 오히려 증가한 것으로 볼 수 있다.

다음으로 수요인센티브 항목의 빠른 확대 경향에도 문제가 있어 보인다. 수요 인센티브 항목은 2005년까지는 5개를 두었으나, 2009년에는 8개로 늘어났으며, 2010년에는 다시 10개 항목으로 늘어났다. 하지만 전체 기준재정수요액에서 수요 인센티브가 차지하는 비중은 [그림 5]에서 보듯이 2009년에는 0.11%, 2010년에는 0.15%로 매우 낮다. 특히 2009년 이후에는 건전예산운영, 지방조직운영, 지역경제활성화, 생활폐기물 절감, 지방상수도유수율제고, 행사·축제성 예산운영, 신재생에너지 산업지원 등을 추가하였는데, 주로 지방재정운영에 있어서 건전성과 정부 시책의 수용성을 평가하여 반영하는 항목으로 보인다.

그런데 수요인센티브의 실효성도 문제지만 형평화교부금인 보통교부세의 배분에서 정부정책에 대한 지방의 협조와 수용을 강조하는 접근방식은 신중을 기해야 할 것으로 보인다. 인센티브 항목이 지속적으로 증가하는 경향은 앞으로도 새로운 정책의 출현이나 정책 변화에 따라 항목도 추가되거나 바뀔 수 있음을 의미한다. 이는 지방의 재정적 의사결정에 있어서 불확실성과 혼란을 초래할 우려가 있다. 또한 중앙정부의 정책이 늘 옳은 것은 아니며, 지방은 재정지출을 통해 중앙과는 다른, 그리고 지방간에도 상호 차별적인 고유의 지방공공재를 공급해야 하는 목표가 있음을 염두에 둘 필요가 있다. 이러한 수요 인센티브 이외에도 지방재정분석 등 각종 지방재정 관련 성과평가를 통한 명시적인 인센티브제도를 두고 있으므로 그러한 제도들을 보다 적극적으로 활용하는 것이 제도의 목적에도 충실하면서 원하는 목표를 더욱 잘 달성할 수 있을 것으로 보인다.

이런 과제들은 재정형평화 재원으로서 보통교부세의 정체성을 확실하게 하는 가운데 형평화 효과를 높이자는 것이다. 그러므로 기준재정수요액 산정방식을 중심으로 자치단체의 재정수요 파악과 반영에 있어서 현행 방식이 지닌 여러 가지 문제점들을 차근차근 교정해 나갈 필요가 있다. 아울러 분권교부세, 부동산교부세 등에서 부분적으로 사용하는 형평화 기능도 보통교부세로 통합하여 운영하는 것이 필요하다. 지방재정조정제도에서는 다수의 제도가 같은 목표를 추구할 필요는 없으며, 또한 한 가지 제도가 여러 가지 목표를 동시에 추구할 필요도 없다는 것이다.

한편 최근에는 자치단체의 재정운영에 관한 중앙정부의 불신과 불만이 다소 높아지고 있으며, 통제와 영향력을 강화하려는 경향이 엿 보인다. 예를 들어 자치단체의 행사, 축제경비, 민간이전경비, 청사신축비 등을 선심성, 전시성 예산으로 파악하여 제재를 가하고자 하는 움직임이 나타나고 있다. 만약 이러한 재정지출이 잘못된 것이라

면 그것은 중앙정부에 의한 개입 이전에 기본적으로 주민들이 판단하여 정치적 비용을 지불하도록 하는 것이 원칙으로 생각된다. 따라서 지방자치단체의 행위에 대한 주민들의 자발적인 견제와 감시 메커니즘을 정착해나가는 것이 우선적으로 필요하며, 이를 위해서도 지방의 재정책임성을 제고할 수 있는 지방재정구조가 필요하다.

한편 최근 정부에서는 수도권 지역의 지방소비세 중 일부로 마련하는 지역상생발전기금 3,000억원에 대해 중앙정부 중점 추진사업 2,000억원, 자치단체 자율 추진사업 1,000억원 등 전액을 일자리 창출사업에 투입하는 것으로 발표하고 있다(행정안전부 보도자료, 2010. 3. 26). 최근 경제위기 속에서 일자리 창출은 국가적 과제이라는 점에 대해서는 이견이 없다. 하지만 지방세인 지방소비세 수입으로 마련한 재원을 당초 설치 목적과는 다르게 중앙정부가 결정한 방식과 목적에 따라 활용한다는 것은 문제가 있는 것으로 보인다.<sup>9)</sup> 향후 다른 정책과제가 주어져서 지역상생발전기금이 다시 그 과제를 위해 사용된다면 이는 기금 자체의 설치목적이나 성격에 심각한 문제를 초래할 것으로 우려된다. 이 문제도 어떤 의미에서는 지방에 대한 중앙의 영향력 증대를 보여주는 현상으로 볼 수 있다.

이런 경향 속에서 자칫하면 지방자치와 분권의 무용론이 확산되고 팽배되지 않을까 하는 우려가 생긴다. 재정적 측면에서의 분권이 가지는 의의는 공공서비스 공급에 있어서 효율성의 제고라는 교과서적인 개념을 상기하지 않더라도 지금의 지방재정제도가 지닌 문제는 제도가 제대로 작동할 수 있는 여건을 조성함으로써 그 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 개선해나가야 할 것이다.

#### IV. 요약 및 결론

이 글에서는 지방소비세와 지방소득세 등 두 세목의 신설을 두고 지방재정제도의 개편 과제와 방향에 대해 논의하였다. 두 세목의 도입을 두고 오랜 시간 동안 많은 사회적 비용을 지불한 것은 그 만큼 기대가 컸기 때문이다. 하지만 이 글에서 검토한 바에 따르면 지금으로서는 도입 그 자체와 지방재정수입 규모의 총량적 증가 이외의

9) 지역상생발전기금은 당초 기업 유치 및 투자 촉진 등 비수도권의 지역경제활성화를 위한 사업에 포괄보조금 형태로 재정을 지원하거나 지역 SOC 사업 등 비수도권의 지역현안 사업에 필요한 대규모 자금을 장기 저리로 용자(지방채·공사채 인수)한다는 목표를 두었다(행정안전부 보도자료, 2009. 9. 16).

추가적인 성과를 논의하기는 힘들 것으로 보인다.

어떻게 보면 두 지방세목의 도입 전 단계에서는 특히 지방소비세에 대해서 중앙과 지방간에 이해관계와 그에 따른 논리가 대결하는 구도였다고 볼 수 있다. 하지만 이미 제도가 도입된 지금부터는 그 개편 과정은 서로 이해관계를 달리하는 수많은 자치단체간의 대립 구도가 될 것으로 예상되므로 그 만큼 제도의 개편에는 난관이 많을 것으로 보인다. 하지만 두 지방세목이 여러 가지 과제를 안은 채 상당히 불완전한 상태로 작동하고 있다는 점에 대해서는 큰 이견이 없다고 전제한다면 제도개선의 가능성은 분명히 있을 것으로 생각된다.

한편 전반적인 지방재정제도와 관련해서도 이 글에서 지적한 바가 아니더라도 이미 지금까지 수많은 문제 제기와 그에 따른 구체적인 개선책이 제시된 바가 있다. 하지만 최근 나타나는 추세는 지방재정 관련 제도를 지방분권 시스템의 올바른 작동을 위해 제도를 개편해 나가기보다는 지방분권 자체에 대한 회의론이 부각되는 경향이 나타나기를 우려하게 한다. 지방분권 자체는 이론적으로, 그리고 실증적으로도 많은 장점이 있는 제도로 인식되고 있으며, 대다수의 선진국에서 채택하고 있다. 여러 국가의 경험에서도 볼 수 있듯이, 지방분권 그 자체가 문제가 아니라 잘못된 지방분권 관련 제도에 의해 사회적으로 큰 편익은 없이 불필요하게 많은 비용을 지불해야한다는 점이 문제인 것으로 생각된다.

이제 또 다른 지방선거를 목전에 두고 있다. 이미 15년이 넘는 기간 동안 많은 시행착오를 겪으면서 경험을 쌓아온 만큼 이제는 사회적으로 순편익을 기대할 수 있는 제대로 된 좋은 제도를 정착시켜나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김대영, “지방소비세 도입의 지방재정 파급효과 분석” 2010년 한국지방정부학회 동계 정기학술대회 발표논문, 2010. 2.
- 김정훈, 「지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2001.
- 이근재·정종필·최병호, “재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과”, 「국토연구」, 60, 2008, 233-249.
- 주만수, “지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동”, 「경제학연

- 구」, 57(3), 101-129, 2009a.
- 주만수, “지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석”, 「재정학연구」, 제2권 제2호(통권 제61호), 2009b, 121-149.
- 주만수, “정부의 지방소비세(안): 조세인가 혹은 이전재원인가?” CFE Report No. 105, 자유기업원, 2009c.
- 주만수·임성일, “응의성에 따른 지방소비세 재원 배분과 소비지표”, 「한국지방재정논집」, 11(1), 39-70, 2006.
- 주만수·최병호, “지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복 방안”, 「지방행정연구」, 23(2), 133-163, 2009.
- 최병호, “지방소비세 도입, 지방교부세와 재원배분: 재정형평화 효과와 지방 재정행위에 대한 영향”, 「글로벌시대의 국가경쟁력 향상을 위한 지방분권 심포지엄」 발표논문, 지방분권촉진위원회, 2010. 3. 

