지방소비세 도입에 따른 지방재정조정제도의 형평화 효과[1)]

전국시장군수구청장협의회 전문위원
이 상 범

Ⅰ. 들어가는 글

지방정부가 실질적이면서도 실효성 있는 재정자율권을 보유하고 자신의 재정적 행위에 대해 책임을 지며, 궁극적으로는 재정분권의 효율성을 제고하기 위해서는 지방세가 지방재정수입의 상당 부분을 차지하는 지방재정구조와 함께 지방세의 가격기능이 전제될 필요가 있다. 이러한 의미에서 지방소비세의 도입은 재정분권을 위하여 환영할 만한 정책이다.

그러나 현재 도입된 지방소비세는 지방재정의 근본적 확충을 위해서는 한계를 가지고 있으며, 특히 각종 세제개편과 부동산교부세의 감소에 따른 지방재정의 감소를 보전하는 데에는 턱없이 부족하다고 할 수 있다. 지방소비세와 같이 도입된 지방소득세는 현재 명목상 지방소득세의 세목을 가지고 있을 뿐 세수의 규모는 이전의 주민세와 별다른 차이가 없으며, 지방소비세의 경우 세수 대부분이 시도로 귀속(시도세)되며, 세수규모 및 도입방식에 대해서만 규정하고 있을 뿐, 실제 구체적인 배분기준에 대해서는 별다른 규정을 하고 있지 않아, 시군구의 지방세입은 오히려 지방교부세가 줄어들게 되어 별도의 재정보전이 필요하게 될 수도 있다는 우려를 낳고 있다. 특히, 지

1) 본 원고는 지방분권 심포지엄(210.3.25)에서 발표한 논문을 수정하여 보완한 것입니다.

방교부세에 대한 의존도가 높은 지방자치단체일수록 지역 내에서 발생하는 소비규모는 적고 지방교부세 의존도가 낮은 자치단체들은 지역내 소비규모가 클 가능성이 높기 때문에, 소비규모를 배분지표로 삼는 지방소비세 도입은 지방교부세에 대한 의존도가 높은 자치단체의 재원을 감소시키는 반면, 의존도가 낮은 자치단체의 재원을 증가시킬 수 있다(주만수·최병호, 2009).

물론 조세는 재정형평화 수단이 결코 아니다. 따라서 어느 세목을 도입하든지 지역간의 세수 격차는 나타날 수밖에 없다. 그러나 지방자치단체들 사이의 재정력 격차를 그대로 둔 채 지방분권화를 추진하면, 그 재정력 격차로 인해 지역간 또는 계층간에 사회·경제적 불평등이 심화될 수 있다는 주장도 존재한다(Ter-Minassian, 1997).

결국 지방소비세는 근본적으로 두 가지 목표를 달성할 수 있는 틀을 갖추어야 한다. 첫째, 지역경제의 활성화에 따른 결과가 그 지역의 세수증가로 연결되는 체계를 갖추어 지방의 자주재원을 확충하는 것과 둘째, 현재 재정상태가 좋은 지방자치단체가 보다 많은 수혜를 받게 되고, 재정력이 취약한 지방자치단체는 지방소비세를 도입하더라도 가시적인 지방세 증대가 힘들게 되므로 이에 대응하여 지방자치단체의 재정격차 완화를 이끌 수 있도록 지방재정조정 제도가 수반되어야 한다는 것이다(유태현 외, 2007).

이에 본고에서는 지방자치단체간 재원 보전기능과 재정형평화 기능을 수행하는 지방재정조정제도를 살펴보고 지방소비세 도입에 따른 지방재정의 변화와 세수효과의 분석을 통해 합리적인 지방재정조정을 위한 제언을 하고자 한다.

Ⅱ. 지방소비세와 지방재정조정 제도

1. 재정형평성과 지방소비세의 도입

우리나라의 지방자치제도는 영미식의 자치제도와는 달리 각 지방자치단체의 재정상태와 관계없이 일률적으로 도입되었다. 따라서 재정여건이 취약한 자치단체에 대한 재정지원을 전제로 하지 않을 경우 지방자치제도의 근간을 위험에 빠뜨릴 수 있다. 그러므로 우리가 관심을 가져야 할 중요한 문제 중의 하나로 지방자치단체간의 재정형평성을 들 수 있다. 지방자치단체 중 재정이 매우 열악한 처지에 있는 곳이 많으므로 우리나라에서의 지방자치는 이들 단체들에 대한 지원을 기본전제로 하고 있다(김나영외, 2009).

또한 지방자치단체간의 균형개발은 국가가 추진해야 할 중요한 목표 중의 하나로 인식된다. Eble and Yilmez(2003)는 국가의 정책목표를 가장 잘 달성하도록 설계해야 하는데, 그러한 목표에는 효율성, 투명성과 책임성 뿐만 아니라 개인 및 지역간 형평성과 국가통합 및 안정성의 유지 등이 포함된다고 하였다. 지역간 균형발전은 그 자체가 중요한 정책목표인 동시에 지방자치제도의 효과를 담보하기 위한 조건으로서 중시되고 있다. 따라서 재정형평성이 지나치게 훼손될 경우 지역의 균형있는 발전을 저해한다는 점이 재정형평성의 가장 큰 이론적 근거가 된다.

한편, 재정형평성을 추구하기 위한 이전재원은 그 긍정적인 역할에도 불구하고 지방재정수입에 이전재원의 비중이 과도하다면 지방정부의 재정적 활동에 관한 중앙정부의 개입이 확대될 위험이 커지며 지방정부 입장에서는 재정지출의 비용이 낮아지므로 의사결정 상의 책임성이 축소된다. 또한 지방정부가 연성예산제약(soft budget constraint)에 직면해 있다면, 지방정부는 법적으로 보장된 재정수입 확보에 관한 권한을 행사하지 않는 동시에 중앙정부로부터 더 많은 재원을 조달하려고 노력하게 되어 중앙정부에 대한 의존도가 확대된다. 이러한 연성예산제약에 따른 폐해는 지방의 재정지출에 대한 이전재원의 비중이 클수록 증가할 수 있다(곽채기, 2004).

이러한 재정형평성에 대한 문제는 지방소비세가 도입되면서 더욱 부각되고 있다. 즉, 지방소비세의 도입이 되더라도 수도권과 비수도권 또는 각 자치단체간의 재정력 격차가 현재보다 더 벌어져 '빈익빈 부익부' 현상이 발생해서는 안 된다는 문제가 존재하는 동시에 세원을 지방으로 이양하면서 자치단체간의 격차를 동시에 완화하여야 한다는 것은 거의 불가능하며 결국은 조세로서가 아니라 재원배분방안을 첨가하여 강구하라는 것이다. 이럴 경우에는 지방자치단체의 '과세자주권 확대'라는 본질적인 재정분권의 수단이 아니라는 문제에 봉착하게 된다(손희준, 2006).

결국 지방소비세 도입에 따른 재정형평성 문제는 수직적 또는 수평적 재정형평화에 필요한 이전재원 규모의 합리적 결정 및 지방정부의 인센티브를 왜곡하지 않는 배분방식의 고안이 필요하다. 하지만 현재 지방재정조정제도가 가지고 있는 재정형평화 기능은 지방소비세 도입에 따른 재정력 격차로 인해 지역간 또는 계층간에 사회·경제적 불평등이 심화될 가능성을 가지고 있다. 즉, 현재와 같이 지방자치단체 간 재정력 격차가 날로 벌어지고 있는 상황에서 지방소비세 도입에 따른 전반적인 지방의 자주재원 확충효과 못지않게 지역간 재정력 격차 완화 역시 중요하므로 이에 대한 충분한 논의가 필요하다(이상범, 2009).

2. 자치단체간 재정불균형 조정

최근 재정분권화 논의가 진행되면서 중앙집권적 상태에서 획일적으로 재정조달과 운영을 결정하는 것보다 지역특색을 고려한 결정을 통하여 사회후생을 향상시킬 수 있으며(Oates, 1993: 240), 이는 지방서비스의 종류와 공급량을 중앙정부가 획일적으로 결정하게 되면 지역주민의 선호와 필요량이 제대로 반영되지 못할 뿐만 아니라 정보의 부족과 부정확성으로 인하여 서비스 공급수단의 선택에 있어서도 최적대안의 선택이 어려워지기 때문이다(박충훈, 2003). 따라서 재정분권이 심화될수록 지방정부의 역할은 점차로 증대하는 반면 지방정부의 세입능력은 증대하는 지방공공서비스에 대응한 재정세출과의 격차가 심화됨으로써 중앙정부의 이전재원에 대한 의존도가 높아지게 된다. 이에 따라 지방정부는 필연적으로 공공지출수요와 재정수입간의 불균형이 존재하게 되는 수직적 재정불균형 현상이 발생하게 된다(Bird, 1999; 2008).

또한 수직적 재원불균형 현상은 다계층 정부(중앙-광역-기초)의 원리상 조세와 공공지출의 혜택이 가능한 밀접하게 관련이 되지 않을 때 나타난다. 즉, 수직적 재원불균형 현상은 지방정부가 재정수요를 만족시킬 재원을 보유하는가의 여부가 아니라 재정수입의 한계재원에 대한 통제권을 보유하고 있는가의 여부에 의해 판단하여야 한다. 이러한 관점에서 수직적 재정균형이란 각 계층의 정부가 재정지출과 동일 규모의 자체적 재원조달을 하는 것이 아니라 재원조달의 한계비용이 모든 정부계층에서 동일해야 한다는 것이다. 지방정부가 자체적인 조세로 그 재정지출을 수행하는데 충분한 재원조달을 할 수 없는 상황은 재정불균형의 결과일 수 있지만 일반적으로 중앙정부가 효율성을 향상시키거나 가치재의 공급등의 목적을 달성하기 위하여 지방정부에게 이전재원 제공을 확대하기 때문이다(주만수·최병호, 2009).

이러한 논리는 자치단체계층간에서도 동일하게 적용되어 나타나고 있다. 자치단체계층간 수직적 재정불균형을 조정하기 위하여 중앙과 지방간 세원배분만이 아니라 가급적 지방정부 세입에 있어서 지방세 비중을 높이는 것이 효율적이라는 논리는 광역자치단체와 기초자치단체간에도 여전히 유효하다. 광역·기초간에도 기초자치단체의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 광역과 기초간의 세원배분을 통해 기초자치단체의 지방세수 비중을 높이고, 재정보전금과 조정교부금등 재정조정재원의 비중을 낮출 필요가 있다(이삼주, 2003).

3. 지방재정조정제도

중앙정부와 지방자치단체간 대표적인 재정조정제도는 지방교부세를 들 수 있다. 지방교부세제도는 지방공유의 고유재원과 일반재원의 성격을 가진다. 지방교부세법은 교부세의 재원을 내국세의 19.24%에 해당하는 금액으로 규정하고 있으며, 이는 국세수입의 일정비율은 당연히 지방교부세가 되는 것을 의미하고, 따라서 자치단체의 고유재원인 동시에 자율적 사용이 가능한 일반재원이다. 지방교부세의 구성은 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산 교부세, 도로사업보전분 등이 있다.

한편, 지방자치단체인 광역자치단체와 기초자치단체간 재원을 조정하는 제도적 장치가 운영되고 있다. 자치단체간 재정조정제도는 크게 3가지로 구분되는데, 광역자치단체와 기초자치단체간 시·도보조금제도, 특별광역시와 당해 자치구간의 조정교부금제도, 광역시 및 도 와 그 산하에 있는 시·군간의 재정보전금 제도가 있다.

시·도비 보조금은 국고보조금과 같은 성격을 갖는 특정보조금인데 일반적으로 중앙정부가 시행하는 국고보조사업과 관련하여 광역자치단체인 특별·광역시와 도가 기초자치단체의 시, 군, 자치구에 일정률의 재원을 보조하는 역할을 한다.

조정교부금은 특별·광역시와 자치구간의 재정조정제도로서 지방교부세와 유사한 방법으로 교부되는 일반보조금이다. 즉, 자치구에 대한 재정지원기능과 자치구간에 존재하는 재정불균형을 완화하는 기능을 동시에 수행한다. 지방교부세처럼 조정교부금도 보통교부금과 특별교부금으로 구분되며, 재원은 광역자치단체의 취득세와 등록세 세수의 일정비율로 되어 있다. 재원의 배분방법으로는 기초자치단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분한다.

재정보전금은 광역자치단체인 광역시와 도가 시·군에 일반보조금으로 제공하며, 그 배분기준으로 각 기초자치단체의 인구수, 도세징수실적(지방소비세는 제외), 재정여건 등을 반영하고 있다. 현재 시·군에서 징수하는 광역시와 도세 중 공동시설세와 지방교육세를 제외한 전체세수의 27%를 재정보전금 재원으로 규정하여 시·군에 배분하고 있다. 단 인구50만 이상의 시와 행정구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%를 재정보전금 재원으로 한다.

재정보전금 제도 내에서 운영되는 재정보전금의 종류는 일반재정보전금, 시책추진보전금, 특별재정보전금 3가지로 구분되고, 그 배분방법은 다음의 〈표 1〉과 같다.

일반재정보전금 재원은 재정보전금 총액의 90%에 해당하는 금액으로 시·군의 일반적인 행정운영에 필요한 재원을 보전해 주는 것으로, 일정한 공식에 의해 배분되고 있다. 즉, 총액의 60%는 인구수에 따라 배분하고 40%는 도세징수실적에 따라 배분하고 있다.

〈표 1〉 재정보전금의 배분방법

배분방식	내용	재원구성			배분기준
		도	경기도		
일반재정보전금	시군의 행정운영에 필요한 재원 보전	90%	90%	75%	시군인구수: 60% 도세징수실적: 40%
특별재정보전금	보통교부세가 교부되지 않는 시군의 재정적 결함 보전	-		25%	시군의 재정결함금액에 비례
시책추진보전금	시군의 지역개발사업 등 시책추진 지원	10%	10%		시도의 조례에 따라 보전

자료: 이현우(2009).

특정재정보전금은 현재 경기도내 보통교부세를 받지 아니하는 시·군에만 적용되는 것으로 일반재정보전금의 25%에 해당하는 금액이다.

시책추진보전금은 재정보전금 총액의 10%에 해당하는 금액으로 시·군의 지역개발사업 등 시책추진을 지원하는 것으로 각 도 재정보전금배분 조례에 따르고 있다.

Ⅲ. 지방소비세 도입의 효과 전망

1. 지방소비세의 도입 효과

지방소비세는 국세인 부가가치세액의 일부를 지방세목으로 전환하여 도입한 것으로 부가가치세액의 5%(2010년 기준, 2.4조원)를 지방으로 이양하여 민간최종소비지출지표에 의해 시·도에 세수를 귀속시키되, 지역별 세원편차를 감안하여 수도권·광역시·도(100 : 200 : 300) 등 권역별로 가중치를 적용(지방세법 159조~159의5)하였다. 지방소비세의 가중치 부여방식에 따른 세액배분을 살펴보면, 해당 도의 지방소비세액은 지방소비세 총액 × 〔해당 도의 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 지수(소비지수) × 해당 도의 가중치/각 도별 소비지수와 가중치를 곱한 값의 전국 합계액〕 으로 구하게 된다(〈표 7〉 참조).

〈표 2〉 지방소비세 배분 예시

구분	가중치 미적용시		가중치 적용시		
	소비지출(A)	배분비율	가중치(B)	소비지출(A×B)	배분비율
수도권	(a) 200원	(a/b) **67%**	100%	200원	**40%**
지방	100원	**33%**	300%	300원	**60%**
계	(b) 300원			500원	

지방소비세 배분시 가중치를 적용한 까닭은 현재 지방소비세의 세원 대부분이 수도권에 집중되어 있어, 지방소비세를 신설하여 국세를 지방세로 이양하더라도 재정확충의 효과가 주로 수도권의 지방자치단체에게만 국한될 가능성이 크다는 문제점을 개선하기 위해서이다.

이를 위하여 지역 소비수준을 대표하는 민간최종소비지출 비중에 따라 세수를 배분하되, 재원이 필요한 지방자치단체에 보다 많은 세수가 배분될 수 있도록 권역별 가중치를 부여한 것이다. 가중치 부여(100-300%)에 따른 효과는 민간최종소비지출만을 기준으로 할 경우 보다 지방소비세액의 편차가 수도권에서 개선되지만, 지표의 특성상 소비행위가 많이 이뤄지는 대도시의 비중이 클 수밖에 없는 민간최종소비지출을 배분기준으로 삼는 한, 여전히 세수의 대부분이 수도권과 대도시에 집중될 가능성이 높다는 우려가 제기되고 있다(〈표 3〉 참조). 표를 살펴보면, 지방소비세의 세수는 60.4%가 수도권·광역시에 집중됨을 알 수 있다.

2. 감세정책에 따른 지방재정의 영향

2008년 이명박 정부의 출범과 함께 2008년 정기국회와 2009년 임시국회에서 종합부동산세와 소득세와 법인세 인하 등 각종 감세정책으로 인해 지방교부세의 재원인 내국세가 대폭 축소되었다. 이러한 감세정책은 중앙정부의 세입감소뿐만 아니라 2차적으로 지방정부의 재정인 지방세입도 감소시키게 된다. 중앙정부의 감세로 인한 소득세, 법인세 수입이 감소되면 그 감소금액의 10%(소득세·법인세할 주민세)에 해당하는 지방세 수입이 감소하게 된다. 또한 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세 등의 감세로 인한 내국세 수입의 감소는 지방교부세를 감소하게 한다. 추가적으로 종합부동산세의 감세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세를 감소시키게 된다. 이를 살펴보면 다음의 〈표 4〉와 같다.

〈표 3〉 지방소비세 도입효과 전망

(단위: %, 10억, 2010년)

구 분	지방교부세		민간최종소비지출비중	지방소비세 추정 증가액 (C)	지역별가중치적용			재원 증감액 (E-A)
	지방교부세 비중	지역별 감소액 (A)			지역별 가중치 (D)	지역별 배분 비율	지방소비세 추정액 (E)	
전 국	100	450	100	2,400	-	100	2,400	1,950
서 울	1.9	8.5	24.4	586	1.0	13.8	332	324
부 산	2.9	13	7.5	180.5	2.0	8.5	205	192
대 구	2.7	12	5.1	122.5	2.0	5.8	139	127
인 천	1.1	5	5.2	126	1.0	3.0	71	66
광 주	1.8	8	2.9	69.5	2.0	3.3	79	71
대 전	1.1	5	3.0	73	2.0	3.4	83	78
울 산	1.0	4.5	2.2	52	2.0	2.5	59	55
경 기	7.3	33	21.8	523.5	1.0	12.4	297	264
강 원	10.2	46	2.8	67	3.0	4.7	114	68
충 북	7.2	32.5	2.7	64	3.0	4.5	109	77
충 남	8.5	38	3.5	83.5	3.0	5.9	142	104
전 북	10.3	46.5	3.4	81	3.0	5.7	138	92
전 남	14.5	65	3.3	78.5	3.0	5.6	134	69
경 북	14.7	66	5.1	122.5	3.0	8.7	208	142
경 남	12.1	54.5	6.1	147	3.0	10.4	250	196
제 주	2.9	13	1.0	24	3.0	1.7	41	28
수도권	10.3	46.5	51.5	1,235.5	-	29.2	701	655 (33.6)
비수도권	89.7	403.5	48.5	1,164.5	-	70.8	1,699	1,296 (66.4)
수도권과 광역시	19.8	89.5	72.1	1,733	-	52.7	1,265	1,177 (60.4)
기타 도지역	80.2	361.5	27.9	667.5	-	47.3	1,136	773 (39.6)

〈표 4〉 감세정책이 지방재정에 미치는 영향

(단위: 억원)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	계
감소액 계		−13,599	−47,264	−79,329	−81,003	−80,547	−301,742
종부세 개편	부동산교부세 감소	−4,935	−20,680	−25,770	−25,770	−25,770	−102,925
소득세·법인세 등 인하	법정교부세 감소	−5,920	−18,529	−36,418	−37,692	−37,473	−136,032
	주민세 소득할 감소	−2,744	−8,055	−17,141	−17,541	−17,304	−62,785

자료: 국회예산정책처(2009).

감세정책에 의한 지방재정에의 감액은 2008년에 약 1.3조원이며, 2009년에는 부동산교부세 감소분 2조원이 추가되어 4.7조원, 2010년에는 소득세·법인세등 인하에 따라 7.9조원이 줄어들어 지방교부세에 의존율이 높은 자치단체의 경우 재정운영이 원활하지 못하게 될 것이다.

한편 이러한 재원의 감소효과가 비수도권지역 단체에 집중된다는 점은 주목할 만한 영향이다. 〈표 5〉과 같이 세제개편에 따른 2010년 지방재정 감소 총 7.9조원 중 약 73%인 5.8조원이 재정여건이 열악한 비수도권에 집중되고 있다. 즉 ① 종부세 개편에 따른 부동산교부세 감소분(2.5조원)의 72%, ② 내국세 감소에 따른 교부세 감소분(3.6조원)의 93%, ③ 소득·법인세 인하에 따른 소득할 주민세 감소분(1.7조원)의 35%가 비수도권에 집중되어 있다.

〈표 5〉 수도권과 비수도권 지방재정 감소효과 비교(2010년)

구 분	소계	수도권	비수도권
① 종부세 개편에 따른 부동산교부세 감소	−2.5	−0.7	−1.8
② 내국세 감소에 따른 교부세 감소	−3.6	−0.3	−3.3
③ 소득·법인세 감소에 따른 소득할 주민세 감소	−1.7	−1.1	−0.6
합 계	−7.9 (100%)	−2.1 (27%)	−5.8 (73%)

자료: 국회예산처(2009); 행정안전부(2009) 참조 재작성.

3. 감세와 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동추정

지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입의 순변동을 지역별로 살펴보면 다음의 〈표 6〉과 같다. 지방교부세와 주민세의 지역별 감소액의 경우 2009년 당초 예산기준으로 각 지역별 배분비율을 구한 후, 향후 발생할 지방교부세 감소총액에 맞추어 지역별 지감소 규모를 추정하였고 부동산교부세는 2007년 배분기준[1]으로 각 지역별 배분비율을 구한 후, 향후 발생할 부동산 교부세 감소총액에 맞추어 지역별 부동산교부세 감소규모를 추정하였다.

지방소비세의 경우 2007년 기준 각 지역별 민간최종소비지출의 배분비율을 구하고 이를 각 지역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)로 조정한 후, 2010년 지방소비세 예산규모에 맞추어 지역별 지방소비세 도입 규모를 추정하였다.

2008년-2012년 동안 감세와 지방소비세 도입으로 인해서 지방재정 세입의 순 감소규모가 가장 클 것으로 예상되는 지역은 서울지역으로서 동 기간 동안 34,389억원의 지방세입이 감소할 것으로 추정된다. 다음으로 경북지역이 동기간동안 27,314억원, 전남이 26,010억원, 경남이 24,138억원, 충남이 18,139억원, 전북이 18,070억원 등의 지방세입이 순감소할 것으로 추정된다.

서울과 경기도 지역은 내국세와 종합부동산세 감세로 인한 주민세와 부동산교부세 감소가 여타의 지역에 비해서 상대적으로 컸으나, 지방소비세 도입으로 지방세입의 증가분은 비수도권 지역에 비해서 월등하게 높았다.

Ⅳ. 지방소비세 도입에 따른 형평화 효과

1. 지방교부세의 변화와 지방소비세의 형평화 효과

지방소비세 도입에 따른 지방교부세의 변화와 세입순증효과를 살펴보면 다음의 〈표 7〉과 같다. 지방소비세 도입과 관련한 가장 현실적인 과제는 중앙과 지방 간 혹은 지방정부 간 재정중립성을 유지하기 어렵다는 것이다. 특히 지방자치단체 간 재원배분의 형평성이 더욱 악화될 수 있다고 우려한다(김현아, 2003). 즉, 지방교부세에 대한

1) 부동산교부세는 2008년 말에 헌법재판소의 세대별 합산과세에 대한 위헌판결이 났기 때문에 2007년 자료를 이용하여 추정하였다.

〈표 6〉 감세와 지방소비세 도입에 따른 세입 순변동

(단위: 억원, '08-'12)

구분	내국세·종부세 감세				지방소비세			세입순변동 (A+B)
지역	주민세	지방 교부세	부동산 교부세	소계(A)	지방 소비세	지방 교부세	소계 (B)	
서울	-26,294	-671	-19,035	-46,000	11,681	-69	11,612	-34,389
부산	-3,141	-3,992	-13,225	-20,358	5,951	-412	5,539	-14,820
대구	-1,563	-3,301	-11,455	-16,319	3,928	-341	3,587	-12,731
인천	-2,767	-1,614	-2,432	-6,813	2,170	-167	2,003	-4,810
광주	-946	-2,493	-3,745	-7,184	2,351	-257	2,094	-5,091
대전	-1,502	-1,621	-4,177	-7,300	2,599	-167	2,432	-4,869
울산	-2,367	-1,083	-1,063	-4,513	1,955	-112	1,843	-2,670
경기	-11,713	-8,645	-4,760	-25,118	10,135	-893	9,242	-15,875
강원	-1,007	-14,150	-4,110	-19,267	3,251	-1,461	1,790	-17,477
충북	-1,124	-9,669	-2,671	-13,464	3,140	-998	2,142	-11,323
충남	-2,230	-11,832	-7,165	-21,227	4,309	-1,222	3,087	-18,139
전북	-971	-15,203	-3,999	-20,173	3,672	-1,570	2,102	-18,070
전남	-1,750	-20,144	-5,565	-27,459	3,529	-2,080	1,449	-26,010
경북	-2,461	-22,354	-5,776	-30,591	5,585	-2,308	3,277	-27,314
경남	-2,616	-15,224	-12,192	-30,032	7,466	-1,572	5,894	-24,138
제주	-332	-4,034	-1,554	-5,920	1,281	-417	864	-5,056
합계	**-62,784**	**-136,032**	**-102,925**	**-301,741**	**73,002**	**-14,046**	**58,956**	**-242,785**

자료: 국회예산처(2009).

의존도가 높은 지방자치단체일수록 지역 내에서 발생하는 소비규모는 적고 지방교부세 의존도가 낮은 지방자치단체들은 지역내 소비규모가 클 가능성이 높다. 따라서 소비규모를 배분지표로 삼는 지방소비세 도입은 지방교부세에 대한 의존도가 높은 지방자치단체의 재원을 감소시키는 반면, 의존도가 낮은 지방자치단체의 재원을 증가시킬 것이다(주만수・최병호, 2009).

환언하면, 지방소비세의 도입에 따른 형평성 문제는 인구가 많고, 대도시 위주로 세원이 편중되었다는 것이다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 행안부에서는 권역별 가중치 및 지역상생발전기금 도입을 하였다. 그러나 문제는 지방소비세 도입에 따른 지방교부세 자연감소분 및 각종 세제개편에 따른 지방교부세액의 감소에 따라 발생하는 지방재정의 급격한 감소를 지방소비세로 보전을 하는 동시에 지방교부세의 재정형평화 기능을 수행할 수 있느냐 하는 것이다.

지방소비세의 도입에 따른 지방교부세의 변화와 재원형평화 효과 문제는 2가지 측면을 고려하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 지방소비세 도입에 따른 자치단체별 배분조정비율을 산정하여 세입 증가분을 살펴보고 둘째, 국세의 이양으로 내국세 감소에 따른 지방교부세 자연감소분을 광역자치단체 감소분과 기초자치단체 감소분을 산정하여 지방소비세가 지방교부세의 형평화 기능에 미치는 영향을 살펴보는 것이다. 이러한 내용을 고려하여 지방소비세 도입시 지방자치단체별 지방교부세 변화에 따른 세입 증감 전망을 살펴보면 다음의 〈표 7〉과 같다.

우선 지방소비세의 도입으로 가장 크게 세입이 증가하는 자치단체는 서울특별시이다. 서울특별시는 지방소비세 세입증가 3,954억원이며, 광역단체 지방교부세 자연감소분 21억원, 교육전출금으로 인한 세입감소분 395억원을 공제하고 나면 3,537억원의 세입순증효과가 있다. 다음으로 경기도가 지방소비세 세입증가 3,430억원이며, 광역단체 지방교부세 자연감소분 26억원, 기초단체 지방교부세 자연감소분 282억원, 교육전출금으로 인한 세입감소분 172억원을 공제하고 나면 2,951억원의 세입순증효과가 있으며, 다음으로 경상남도의 경우 지방소비세 세입증가 2,527억원이며, 광역단체 지방교부세 자연감소분 75억원, 기초단체 지방교부세 자연감소분 464억원, 교육전출금으로 인한 세입감소분 91억원을 공제하고 나면 1,897억원의 세입순증효과가 있다.

반면 지방소비세의 도입으로 가장 낮은 세입의 증가를 보이는 자치단체는 전남으로 지방소비세 세입증가 1,194억원이며, 광역단체 지방교부세 자연감소분 145억원, 기초단체 지방교부세 자연감소분 563억원, 교육전출금으로 인한 세입감소분 60억원을 공제하고 나면 426억원의 세입순증효과가 있으며, 다음으로 낮은 자치단체는 강원도로 지방소비세 세입증가 1,100억원이며, 광역단체 지방교부세 자연감소분 89억원, 기초

단체 지방교부세 자연감소분 410억원, 교육전출금으로 인한 세입감소분 40억원을 공제하고 나면 562억원의 세입순증효과가 나타난다.

〈표 7〉 지방소비세의 도입에 따른 지방교부세 변화와 세입증가

(단위: 2010년, %, 억원)

구분	지방소비세		지방교부세 감소분				교육전출금		세입증가
	배분비율	세입분	광역단체 배분비율	감소분	기초단체 배분비율	감소분	전출비율	전출금	
서울	16.0	3,954	1.6	21	0.0	0	10.0	395	3,537
부산	8.2	2,014	9.3	121	0.3	11	5.0	101	1,781
대구	5.4	1,330	7.0	92	0.5	18	3.6	48	1,172
인천	3.0	734	1.8	23	0.9	33	5.0	37	642
광주	3.2	796	6.3	82	1.0	0	5.0	40	674
대전	3.6	880	1.1	53	0.0	0	3.6	32	795
울산	2.7	662	1.9	25	0.3	11	3.6	24	601
경기	13.9	3,430	20.	26	8.2	282	5.0	172	2,951
강원	4.5	1,100	6.8	89	11.9	410	3.6	40	562
충북	4.3	1,063	5.4	71	7.8	269	3.6	38	685
충남	5.9	1,459	6.1	79	9.8	337	5.0	73	969
전북	5.0	1,243	9.1	119	12.0	415	5.0	62	647
전남	4.8	1,194	11.1	145	16.3	563	5.0	60	426
경북	7.7	1,890	11.7	153	18.4	634	3.6	68	1,035
경남	10.2	2,527	5.7	75	13.5	464	3.6	91	1,897
제주	1.8	434	10.1	133	0	0	3.6	16	285
합계	**100**	**24,709**	**100**	**1,308**	**100**	**3,446**	**-**	**1,295**	**18,660**

주: 세입에 지역상생발전기금 3,000억원 포함.
자료: 국회예산처(2010).

결국 지방소비세의 도입에 따른 형평화 효과는 지방교부세의 경우 상대적으로 낮게 평가할 수 있다. 즉, 지방교부세에 대한 의존도가 낮은 서울, 경기, 경남 등은 지방소비세의 세입순증이 높게 나타나고, 지방소비세의 의존도가 높은 전남, 강원, 전북 등은 지방소비세의 세입순증이 낮게 나타나기 때문이다. 이러한 현상은 2013년 이후 지방소비세액이 부가가치세의 10%로 상향조정될 때 더욱 심화될 가능성이 있다.

2. 지방소비세 도입에 따른 시·군간 형평화 효과

현재 행정안전부는 지방소비세도입에 따른 지방재정 확충효과를 기초자치단체에 배분하기 위하여 재정보전금 제도를 활용하고 있다. 즉, 지방소비세의 재원을 기초자치단체에 배분하기 위하여 재정보전금 제도를 활용(지방재정법 제29조)하여 순증하는 지방재정 약 1.5조원[2] 가운데 5,000억원(36%) 가량을 기초자치단체로 이전한다는 것이다.

재정보전금은 시·군에서 징수하는 광역시세·도세의 27% 그리고 인구 50만 이상의 시[3]와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우 47%를 시군에 대한 재정보전금으로 지급하고 있으며(지방재정법 제29조), 재정보전금의 배분은 특별재정보전금을 공제한 총액의 50%를 시군의 인구수에 따라 배분하고, 40%를 조세징수실적에 따라 배분하며, 10%를 재정력지수에 따라 배분한다. 특히, 지방소비세는 재정보전금 징수실적에서 제외되므로(지방재정법 제29조의 제2항의 2), 지방소비세액 90%가 인구에 따라 배분되고 나머지 10%만이 재정력지수를 고려하여 배분하게 된다. 따라서 재정보전금을 이용하여 지방소비세를 배분할 경우 인구 50만이상의 일부 시를 제외한 대부분의 시군지역은 배분비율이 낮게 형성되고 인구의 규모 역시 작기 때문에 지방소비세의 도입에 따른 재원배분 효과가 지방교부세를 교부받는 것보다 미흡하다고 할 수 있다.

지방소비세의 도입 목적은 재정분권 수준을 높이고 이를 통한 사회적 편익을 향상시키는데 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 재정보전금을 통한 지방소비세의 재원배분은 상기의 논의에서 알 수 있는 바와 같이, 특히 군지역 같이 지방교부세의 축소에 따른 영향을 심하게 받는 지역에서 재정력격차가 확대될 우려가 있다. 결국 이러한 재정격차는 지방소비세 제도가 시행됨에 따라 그에 대한 영향은 고스란히 기초

2) 지방소비세 도입(약 2.4조원)에 따른 지방재정의 순증가분은 지방교부세 자연감소분 4,700억원, 시도세 전출금 자연증가 1,200억원, 지역상생발전기금 출연 3,000억원을 공제하여 구하였다.
3) 2009년 현재 인구 50만 이상 시는 수원, 성남, 고양, 부천, 용인, 안산, 청주, 전주, 안양, 천안, 포항, 남양주, 창원 등으로 총 13개 시이다.

자치단체에게 전가될 것을 쉽게 예상할 수 있다.

또한 지방교부세액의 절대 규모를 증가한다고 할지라도 지방교부세에 대한 의존도가 높은 기초자치단체일수록 소비지표에 의해 배분되는 지방소비세의 영향을 장기적으로 자치단체 재정이 줄어드는 방향으로 받을 것이다. 특히, 지방소비세는 시도세로 시도의 경우 재원의 순증으로 특별한 재원부담이 없지만, 시군구의 경우는 종부세 위헌결정에 따른 부동산교부세의 급격한 감소와 각종세제개편 등에 따른 지방교부세 감소 등으로 지방세수가 줄어들고 있는 실정이다.

3. 지방소비세 재원의 조정교부금 배제

현재 지방소비세수의 약 40.3%가 특별시·광역시에 집중됨에도 불구하고 자치구에 대한 재원배분은 전혀 이루어지지 않고 있다. 현행 자치구는 매년 증가하는 복지예산과 재산세율의 인하 등으로 인하여 심각한 재정난을 겪고 있다. 따라서 지방소비세 도입시 세원배분 대상에서 제외된 자치구에 대해 재정보강 대책이 함께 논의되어야 한다.

자치구의 재정상황은 시세와 자치구세간 세원배분이 특별시, 광역시에 집중되어 있고, 자치구간 재정격차도 더욱 심화되고 있다. 도세가 7개·시군세가 9개 세목인데 반해, 광역시세는 13개·자치구세는 2개 세목(면허세, 재산세)에 불과한실정이다. 2010년 지방소득·소비세의 도입에 따른 세목개편으로 사업소세 세목을 폐지(지방세법 제6조)하고 자치구에 대해서는 주민세와 지방소득세로 통합된 종전의 사업소세 세수분을 자치구의 세수(지방세법 제6조의 4)[4]로 하였다. 이러한 세제개편 조치로 인해 자치구의 과세자주권 및 재정자율성에 심각한 훼손이 예상된다.

한편, 2009년 기준 도세와 시군세간 세원배분은 51 : 49 정도이나, 광역시세와 자치구세는 87 : 13 정도로 세수비중이 매우 영세하다. 또한 상당수의 자치구는 매년 인건비나 보조사업비 부담 등 법정경비 조차 확보하지 못하고 있으며, 2009년 현재 지방세 수입으로 인건비 확보가 되지 않는 자치구가 전체 69개 자치구 중 59%(41개)이며, 특히, 부산은 15개 구 중 14개, 대구 7개 구 중 5개, 광주 5개 구 중 5개 자치구가 본예산에 인건비 확보가 않되고 있다. 더구나 최근 부동산교부세의 급격한 감소 및 취·등록세 감면에 따른 세수감소로 조정교부금 등 자치구 세입은 오히려 감소되

4) 지방세법 제6조의4(주민세와 지방소득세의 특례) 제3장제1절제3관에 따른 주민세 재산분 및 같은 장 제1절의2제3관에 따른 지방소득세 종업원분은 제6조제1항제1호라목 및 차목에도 불구하고 구세로 한다.

고 있으며, 세출 역시 2006년부터 지방예산 중 사회복지비가 차지하는 비중이 50%를 초과하였다. 다음의 〈표 8〉은 2010년 부산광역시 자치구 재원부족에 따른 예산 미반영액 현황이다.

〈표 8〉 부산광역시 자치구 2010년 예산 미반영액 현황

(단위: 100만, 2010년)

구 분	예산규모 (일반)	미편성액					
		계	공무원 인건비	보조사업 구비부담	연가보상	기 금 전출금	기 타 법정경비
계	2,372,683	**162,103**	**69,690**	**54,944**	**6,339**	**2,750**	**28,380**
중 구	68,636	**7,400**	4,820	623	320	0	1,637
서 구	131,566	**7,900**	3,100	3,400	400	-	1,000
동 구	116,945	**8,686**	5,329	1,163	375	-	1,819
영 도 구	140,275	**7,720**	4,700	2,600	420	0	0
부산진구	224,653	**15,900**	8,500	4,500	600	500	1,800
동 래 구	144,397	**7,332**	3,595	3,313	424	-	-
남 구	157,549	**14,379**	5,205	4,076	457	-	4,641
북 구	208,979	**15,284**	4,428	6,652	411	-	3,793
해운대구	253,617	**9,657**	2,477	5,000	550	150	1,480
사 하 구	210,064	**18,461**	7,474	4,913	465	-	5,609
금 정 구	167,865	**13,752**	7,631	2,572	473	-	3,076
강 서 구	124,634	**10,024**	1,018	6,025	331	1,950	700
연 제 구	135,756	**6,670**	3,722	1,600	355	-	993
수 영 구	113,557	**7,002**	2,537	2,576	347	-	1,542
사 상 구	174,190	**11,936**	5,154	5,931	411	150	290

자료: 부산광역시 시·군협의회(2010).

2010년 부산광역시 자치구의 필수경비 미편성액은 1,621억원으로 자치구 공무원의 인건비 미반영액이 697억원으로 나타나 있다.

이러한 자치구의 어려운 재정상황에도 불구하고 지방소비세의 도입에 따른 자치구에 대한 재원배분은 전혀 이루어지지 않고 있다. 따라서 지방소비세 도입시 세원배분 대상에서 제외된 자치구에 대해 재정보강 대책이 함께 논의되어야 할 것이다.

Ⅴ. 맺는 글: 재정형평성 증진을 위한 제언

지방소비세의 도입에 따른 자치단체간 재정조정을 하기 위하여 현행의 재정보전금 제도 통한 재원배분은 재정형평성의 문제에서 미흡한 점이 존재한다고 할 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해 고려해야할 방안에 대해 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 지방소비세 교부금방식을 통한 지방소비세 재원배분을 고려할 필요가 있다. 현행 재정보전금을 통한 지방소비세 재원배분 방식은 전적으로 인구를 이용한 재원배분방식을 채택하고 있어, 시군의 경우 인구 50만 이상의 일부시를 제외한 대부분의 시군지역은 인구가 적어 배분비율이 낮게 형성되어 지방교부세를 교부받는 것보다 재원배분 효과가 미흡하다고 할 수 있다. 또한 지방소비세의 세수는 광역자치단체의 수준에서는 1조5천억 정도의 규모이지만, 이를 다시 재정보전금을 통하여 시군에 배분할 경우에는 그 규모가 5천억 수준으로 대폭 축소되기 때문에, 현재의 지방세 징수액에 비하여 재정규모가 크게 증가하지 않는다. 따라서 지방소비세의 자치단체간 재원배분은 일본의 경우와 같이 지방소비세 교부금의 형식으로 재원을 배분하되, 시·군 및 자치구에 지방소비세액의 50%를 배분하고 배분기준은 인구와 재정력지수를 동시에 이용하여 배분하는 것을 고려할 필요가 있다.

둘째, 지방소비세액 배분을 위한 새로운 배분지표의 고안을 고려할 필요가 있다. 현행의 민간최종소비지출을 이용한 지방소비세액이 배분은 지방교부세와 관련하여 재정형평성 기능을 손상시킬 수 있으며, 장기적으로 수도권 등 지방교부세의 의존도가 낮은 지방자치단체에 더욱 재원을 증가시킬 것이다. 이는 지방교부세의 의존도가 높은 지방자치단체일수록 지역내에서 발생하는 소비규모는 적고, 지방교부세 의존도가 낮은 지방자치단체일수록 지역내 소비규모가 클 가능성이 높기 때문이다. 따라서 소비규모를 배분지표로 삼는 지방소비세의 배분기준을 지역내 총생산, 지역토착업종의 매출액 등 다양한 배분기준의 논의를 통해 새로운 배분지표를 고안할 필요가 있다.

셋째, 현행 지방소비세 재원배분에서 자치구 포함을 고려할 필요가 있다. 이번 지

방소득·소비세 도입 등 지방재정 확충을 위한 제도개편시 자치구는 지원대상에서 배제되어 있다. 지방소비세는 시도세로, 지방소득세는 시군세로 귀속되어 자치구는 세제 개편시 해당 되는 사항이 없다. 부동산교부세를 전액 시군구에 배분하여 재정을 보완한다고 하나 재원규모 자체가 크게 줄어들어 자치구 재정 확충효과를 기대 하기는 어려운 실정이다. 일례로 부산광역시 자치구의 경우 부동산교부세 및 재산세·세외수입 등이 급감하면서 공무원 인건비나 국·시비부담금, 청소위탁금 등 법정 필수경비조차 당초예산에 반영하지 못하고 있다(〈표 8〉 참조). 또한 광주광역시 자치구의 경우에도 부동산교부세나 조정교부금 등의 감소로 청소대행사업비, 경상사업비 등 필수경비를 부담하지 못하고 있으며 사회복지비도 총 소요액의 65%밖에 반영하지 못해 취약계층의 생계마저 위협받고 있는 실정이다. 따라서 지방소비세의 도입에 따른 자치구 재원배분이 이루어져 단기적으로 자치구에 대한 재원을 보강하여야 한다. 이를 위하여, 우선 기본적으로 현행 제도하에서 지방소비세의 세원배분 대상에서 제외된 자치구에 대한 조정재원으로 조정교부금에 "지방소비세"가 추가되도록 「지방자치법시행령」(제117조)의 개정을 고려할 필요가 있다.

결론적으로 지방소비세는 어려운 지방재정에 단비와 같은 역할을 하고 있다. 다만, 지방소비세의 도입은 조세로서의 역할과 기능을 충실히 하면서 동시에 제도도입으로 말미암아 수도권과 비수도권 또는 각 지방자치단체간의 재정력 격차가 현재보다 더 벌어져서는 안 된다는 측면 역시 가지고 있다.

한편, 지방소비세는 도입되었으나, 지방의 재정자립도는 여전히 낮은 수준이며, 국세와 지방세 비중도 OECD 선진국에 비해 매우 낮은 수준이다. 재정자립도는 2009년 기준 53.6%, 지방소비세 도입으로 약 2%증가를 전망하고 있지만, 국세와 지방세 비중은 2009년 기준 79 : 21로서 2010년 지방소비세 도입으로 지방세 비중이 약 1% 증가에 그칠 전망이다. 이렇게 자체재원이 부족하고 의존재원위주로 세입예산을 편성하게 되면, 지자체 스스로 세입확충을 위하여 노력하기 보다는 지방교부세, 보조금 등 확보에 치중하는 의존적 경향이 심화된다고 볼 수 있다. 이는 자치단체간에도 동일한 논리로 향후 장기적으로 지방소비세의 자치단체간 공동세화하는 방안도 생각할 필요가 있다.

결국 지방소비세는 지방자치의 한축을 담당하는 제도로서 광역자치단체와 기초자치단체가 서로 상생할 수 있는 방향으로 이끌어져야 하며, 중앙의 관점 보다는 지방의 관점에서 지방분권과 재정분권의 구현을 위해 구상되고 실현되어야 할 것이다.

참고문헌

곽채기(2004), 지방자치단체간 세원공유방안, 지방세 제6호(통권 86호).

국회예산정책처(2009), 감세의 지방재정 영향분석, 예산현안분석 제30호.

국회예산정책처(2010), 2010년도 대한민국 재정.

김나영·김민경·김상헌(2009), 지방자치제 도입이 지역간 재정형평성에 미치는 영향에 관한 실증연구, 서울대학교 행정논총 제47권제2호.

김현아(2003), 지방소비세·지방소득세제 도입여부에 관한 연구, 연구보고서, 한국조세연구원.

박충훈(2003), 지방소비세 제도의 도입 방안, 경기개발연구원, 연구보고서.

부산광역시 시·군협의회(2010), 2010년도 부산시자치구 재원부족 대책건의서.

손희준(2003), 중앙・지방간 재원조정에 관한 연구: 지방세의 확충방안을 중심으로, 충북개발연구원, 충북개발연구 제14권 제1호, pp.53-72.

손희준(2006), 재정분권을 위한 국세와 지방세의 합리적 배분방안, 한국지방정부학회 하계학술대회발표논문집, p.18.

유태현・한재명(2007), 지방소비세의 합리적 도입방안에 관한 연구, 한국지방재정학회, 한국지방재정논집 제12권 제3호, pp. 85-119.

이삼주(2001), 지방소비세의 자치단체별 배분 방안, 한국지방재정학회, 한국지방재정논집 제6권 제2호.

이삼주(2003), 지방소비세 도입의 정책과제, 한국지방재정공제회, 지방세 제75호.

이상범(2005), 광역시, 도와 기초자치단체간 세원배분 방향, 한국지방재정공제회, 지방세 제6호(통권 92호).

이상범(2009), 지방소비세 도입과 세원배분 방안, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문(단국대 죽전캠퍼스, 6월25-27일).

이현우(2009), 분권교부세 기간연장에 따른 복지재원 변화에 관한 연구, 경기개발연구원 정책연구보고서.

주만수·최병호(2009), 지방소비세 도입의 논리와 한계 그리고 극복방안, 지방행정연구 제23권 제2호, pp.133-163.

지방세법.

지방자치법 시행령.

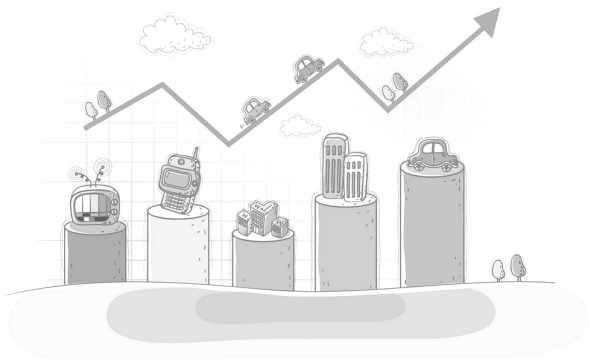
지방재정법.

행정안전부(2009), 2009 예산개요.

Bird, Richard. M. (1999). "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment." *IMF Working Paper*.

Eble, R. D. & S. Yilmez.(2003). "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization", *Paper presented at the Joint Conference on World Bank and KDI on Developing and Strengthening System of Intergovernmental Fiscal Relations and Fiscal Decentralization*.

Oates, Wallace E.(1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal, Volume XLVI,* No. 2. June.

Oates, Wallace E.(2008), "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal,* 61(2).

Ter-Minassian, & Teresa.(1997). "Decentralizing Government, Finace & Development, 34(3).