

지방소비세 도입에 따른 지방재정의 영향 및 문제점

제주대학교 회계학과 교수

김 동 욱

1. 서 론

우리경제가 외환위기의 직격탄을 맞은 1998년 이후 11년 만에 마이너스 성장을 할 것으로 내다보고 있다. 이러한 경기침체라는 외부요인과 더불어, 감세정책, 지방재정은 중앙기능의 지방이양에 따른 자원부담 가중, 매칭펀드 형식의 기초노령연금제도 등 복지예산증가, 구조적으로 취약한 지방재정, 내부 재정운영의 관리부족 등이 지방재정을 어렵게 하고 있다. 계속해 제기되고 있다. 각 지방자치단체는 재정자주권확보를 위해 재정확충에 여러 가지 묘안을 내보지만 구조적으로 국세와 지방세 징수액 비중이 매우 불균형적이고 지방세의 구조가 비탄력적이고 영세하여 지방자치단체의 자율적인 자원확보에는 한계가 있었다. 따라서 정부는 지방의 자주재원 확충 및 지방재정 여건 악화에 따른 지원 필요성 등에 따라, 2008년 12월 「지역경제 활성화 대책」에서 추진계획이 발표된 이후, 부가가치세 일부를 지방세로 전환하여, 지방소비세 도

입을 확정하였다. 지방소비세 도입은 지방자치 실시 이후 지방에서 지속적으로 요구 해온 숙원과제로서, 참여정부에서도 정부가 조세개혁특위를 구성하여 지방소비세 도입을 추진하다가 무산된 바 있다.

지방소비세 도입방안은 2010년부터 부가가치세의 5%인 약 2.3조원을 지방세로 전환하여 지방소비세를 신설하며, 앞으로 3년간의 준비과정을 거쳐, 2013년부터는 부가가치세의 5%를 지방소비세로 추가 이양을 추진한다는 계획이다. 지방소비세의 배분은 시·도별로 민간최종소비지출 비중을 기준으로 하되, 지역 간 재정격차를 완화하기 위해, 수도권·광역시·도 등 권역별로 가중치를 적용하도록 하였다. 이번 세제개편은 국세 일부를 지방세로 전환하여 지방세를 확충하는 최초의 사례이기도 하다. 그러나 지방소비세 도입에 따른 지방교부세 배분액 감소로 지방소비세도입이 오히려 상대적으로 그 세입효과가 반감되거나 둔화되어 지방자치단체별로 부익부 빈익빈의 지방재정의 가능성이 예측되고 있다. 중앙정부와 지방자치단체간의 재정 불균형도 문제지만, 수도권과 비수도권, 광역시와 도간 재정 불균형도 심해질 수 있다는 것이 지방재정의 큰 문제이다. 또한 지방소비세 도입과 더불어 감세정책과 경기침체로 인해 금년 지방채 추가발행정책 허용도 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 부채부담만 가중되는 현상을 보이고 있다.

지역의 사무를 스스로 처리하는 지방자치에서 재원의 확보가 스스로 이루어지지 않는다면 진정한 자치일 수 없다. 자율적인 재원의 확보와 효과적인 재원의 운용은 바로 지방재정의 과제이며 이는 지방자치의 본질적인 요소이기 때문이다.

본 연구는 새로 도입되는 지방소비세가 지방재정에 미치는 영향과 그 문제점을 짚어 보고 그 대안 및 제도개선 방향을 제시하고자 한다.

2. 전국 지방자치단체 예산 · 재정추이 분석

1) 전국 지방예산·재정규모 추이 분석

우리나라의 2009년 지방자치단체 예산 총계는 177조 5,379억원으로 예산규모기준으로 국가예산 대 지방예산은 55% 대 45%로 중앙정부예산이 10%정도가 높은 편이다. 2008년 예산 총계 162조 8,190억원 대비 8.3% 증가하였는데, 예산규모기준으로 2008년까지 지방예산 비중이 점진적으로 증가하고 있다가, 2009년 들어서는 정체 상태이다.

〈표 1〉 예산규모기준 국가예산 대 지방예산 현황

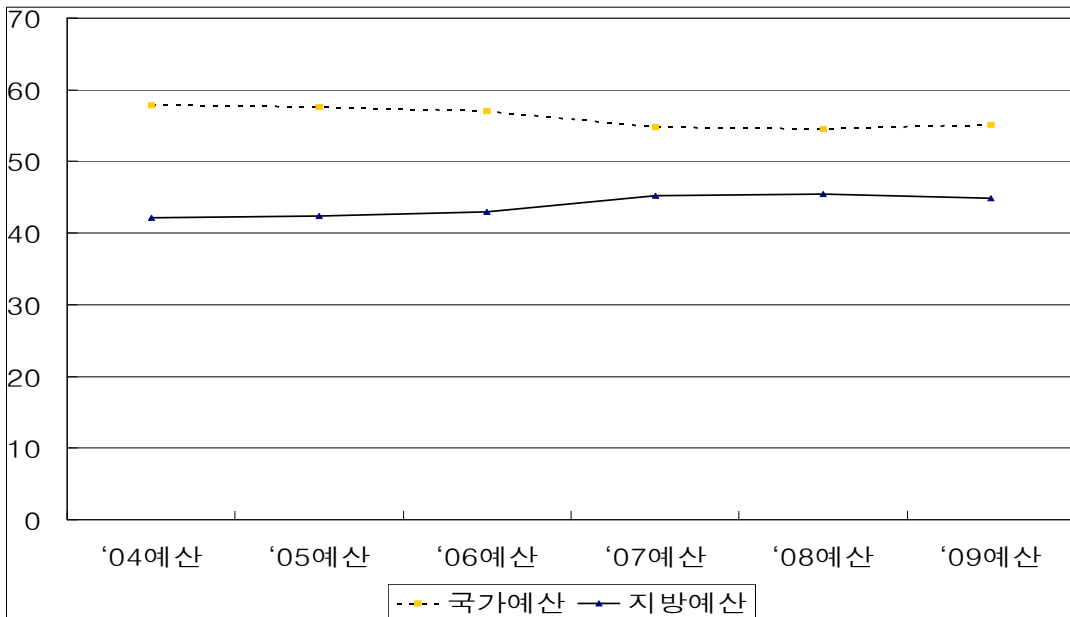
(단위 : 억원, %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
중앙정부예산	1,594,343	1,673,186	1,753,882	1,767,561	1,951,003	2,174,723
비중	57.8	57.6	57.0	54.8	54.5	55.1
지방예산	872,840	923,673	1,013,522	1,119,864	1,249,666	1,375,349
비중	31.7	31.8	32.9	34.8	34.9	34.8
지방교육예산	290,578	306,370	311,484	336,309	378,524	400,030
비중	10.5	10.6	10.1	10.4	10.6	10.1

주) 총지방예산 = 지방예산 + 지방교육예산

자료 : 2009년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

[그림 1] 예산규모기준 국가예산 대 지방예산 비중 추이



2) 전국 지방예산·재정 사용규모 추이 분석

2003년 회계연도 이전까지는 재정사용기준으로 중앙정부예산과 지방정부예산(지방교육예산 포함) 비중이 비슷했으나 그 후 점점 지방예산비중이 커지고 있다. 2008

지방재정의 쟁점

회계연도 재정사용기준으로 국가예산과 지방예산(지방교육예산 포함)이 비율이 4 : 6 이고, 2009 회계연도의 비율은 4.3 : 5.7로 점점 지방재정사용규모가 커지고 있다. 특히, 재정사용기준으로 지방교육예산을 제외하면 2007년 회계연도부터 국가예산 대비 지방예산의 비중이 처음으로 지방예산비중이 중앙정부예산을 앞지르기 시작하였다. 앞으로 지방재정의 비중은 더욱 높아지기 때문에 지자체 재정운용의 책임성은 더욱 강조 되어야 하고, 예산을 효율성, 건전성, 공정성 있게 계획, 집행될 수 있는 예산시스템과 정책을 강구하여야 할 것이다.

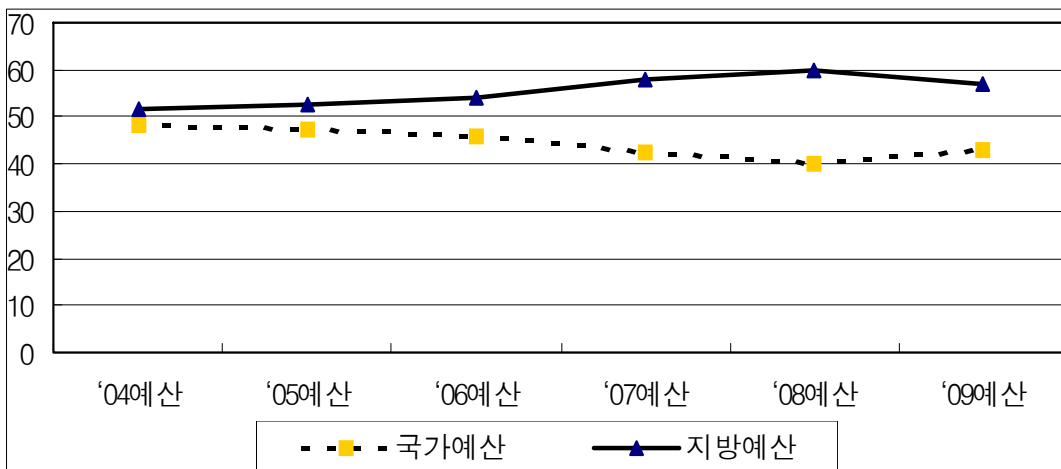
〈표 2〉 재정사용기준 국가예산 대 지방예산 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
중앙정부예산	1,059,118	1,085,522	1,111,272	1,048,450	1,105,467	1,327,124
비중	48.4	47.2	46.1	42.3	40.3	42.9
지방예산	826,354	888,928	976,066	1,080,497	1,235,229	1,339,061
비중	37.7	38.6	40.5	43.6	45.1	43.3
지방교육예산	304,518	327,642	324,699	350,831	399,919	427,326
비중	13.9	14.2	13.4	14.1	14.6	13.8

자료 : 2009년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

[그림 2] 재정사용기준 국가예산 대 지방예산 현황(지방교육예산 포함)



3) 국세 및 지방세 비중

최근 10여년간 국세와 지방세 비율은 80:20 전후로 큰 변화가 없지만 2009년도 지방세 예상 비중은 근래 최고인 21.2%를 기록하였으나 아직도 선진국 수준에는 많이 못 미치고 있다. 정부는 국세의 일부를 지방세로 전환하여 지방정부의 자주재원 강화하고자 2010 회계연도부터는 지방소비세 및 지방소득세를 도입하여 국세의 일부를 지방세로 전환하려고 있다. 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환하고 3년 후에는 10%로 확대하려는 계획을 가지고 있다. 또한 소득할 주민세를 지방소득세로 전환을 한다.

〈표 3〉 국세 대 지방세 비율 비교

(단위 : %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국세	79.2	79.5	79.3	79.5	79.2	78.8
지방세	20.8	20.5	20.7	20.5	20.8	21.2

4) 지방채

우리나라의 지자체의 2008년도 말 누적 지방채 채무액은 19조 486억원이고, 2009년도 당초 예산에서 계획한 지방채 발행은 3조,566억원이다. 그러나 국내 경제침체 및 정부의 감세정책에 따른 지방교부세 감소분 등 세입결함을 보전하기 위하여나 추경예산에서 당초계획의 두 배가 넘는 3조 7,673억원을 행정안전부는 이례적으로 허용하고 발행을 예정하고 있다. 따라서 2009년도 누적 지방채 채무액은 상환액과 추가 발행분을 감안하면 25조 8,725억원대에 이를 전망이다.

많은 지방자치단체들이 예산대비 채무비율이 30%를 초과하고 있고, 2010년도에도 지방채 한도액 이상으로 발행이 예상되고 있어 중장기적으로 지방재정 경직성 심화 우려에 대한 대책 마련이 필요하다. 모든 지자체 당국은 예산대비 채무비율이 30%를 초과한 것은 경계를 살리기 위해 올해 정부 권고에 따라 예외적으로 지방채를 추가 발행한데 따른 일시적 현상이라고 강조하지만 향후 세입여건을 감안할 때 채무 상환으로 인한 현안사업에 상당한 영향을 줄 수 있다고 할 수 있다.

〈표 4〉 시도별 지방채 발행 현황

(단위 : 억원)

자치단체명	지방채 현황					
	08년말 잔액 (A)	09년 당초예산 (B)	09년 추경반영 (C)	09년말 (D=A+B+C)	증가율 (D/A)	재정자립도 ('09)
합계	190,486	30,566	37,673	258,725	136%	53.6%
서울	15,444	5,464	110	21,118	136%	92.0%
부산	24,273	3,234	1,675	29,182	120%	58.3%
대구	17,960	2,879	1,610	22,449	125%	54.7%
인천	16,279	2,583	5,580	24,442	150%	74.2%
광주	8,236	855	1,436	10,527	128%	48.3%
대전	4,975	1,153	1,078	7,206	145%	59.3%
울산	5,673	900	411	6,984	123%	67.7%
경기	31,773	5,222	4,044	41,039	129%	75.9%
강원	9,671	974	3,570	14,215	147%	28.0%
충북	4,458	696	1,597	6,751	151%	33.3%
충남	8,154	1,241	3,096	12,491	153%	36.6%
전북	8,194	788	2,252	13,486	165%	23.6%
전남	7,228	880	4,829	12,937	179%	19.4%
경북	9,900	1,060	3,685	14,645	148%	27.7%
경남	12,692	1,391	1,479	15,562	123%	39.4%
제주	5,476	1,246	1,221	7,943	145%	25.2%

주) 행정안전부에서 조승수 의원실 제출 자료 재인용 (2009. 9. 2)

주) 당기분 상환액은 고려하지 않았음

채무 적정 수준에 대해선 명확한 기준이 없지만 정부(행정안전부)는 지방채 발행 총액한도제를 통해 최근 4년 간 평균 채무상환비율이 10% 이하이고 예산대비 채무비율이 30% 이하(1유형)면 전전년도 일반재원의 10%를 지방채발행액으로 자동 승인하고 있다. 채무비율이 30% 초과~40% 이하(2유형)일 경우 지방채발행액은 일반재원의 5%로 절반이 줄어든다. 이에 따라 지방자치단체의 예산대비 채무비율이 30%를 넘으

면 재정위기를 알리는 적신호로 해석된다. 미국 지방정부에서 나타나고 있는 심각한 재정위기 상태에 있는 지방자치단체는 아직 없다고 볼 수 있으나 몇몇 지방자치단체는 재정위기⁹⁾ 초기 단계인 재정압박상태에 있다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 회귀분석 결과

모형 요약				
모형	R	R 제곱	수정된 R 제곱	추정값의 표준오차
1	.568(a)	.323	.274	14.14759%

a 예측값: (상수), 재정자립도

분산분석						
모형		제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
1	선형회귀분석	1335.279	1	1335.279	6.671	.022(a)
	잔차	2802.159	14	200.154		
	합계	4137.438	15			

a 예측값: (상수), 재정자립도
b 종속변수: 부채증가율

계수						
모형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
1	(상수)	162.195	8.692		18.660	.000
	재정자립도	-.430	.166	-.568	-2.583	.022

a 종속변수: 부채증가율

〈표 4〉에서 나타나듯이 더욱 문제가 되는 것은 재정자립도가 낮은 지방자치단체의

9) 미국의 경우 넓은 의미의 재정위기(fiscal crisis)와 관련하여 유사한 용어로서 재정압박(fiscal stress), 재정고통(fiscal distress), 재정비상사태(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)의 용어가 사용되고 있다. 재정압박은 재정고통과 거의 동의어로 혼용하여 사용되기도 한다. 회복가능 여부는 재정압박, 재정비상사태, 재정파산의 순으로 높다고 볼 수 있다 (김동욱, 2009).

지방채 증가율이 높아지고 있다는데 문제가 있다. <표 5>는 2009년 지방채 예상 증가율을 종속변수로, 재정자립도를 독립변수로 하여 단순회귀분석을 한 결과이다. F값이 6.671이고, 검정통계량의 p-값이 .022로, 유의수준 0.05로 가정하면 독립변수 재정자립도를 포함한 회귀모형이 통계적으로 매우 유의함을 알 수 있다. 회귀계수의 유의성검정을 위하여 t-검정을 하면 검정 통계량 -2.583이고, 검정통계량 p-값은 =0.022로 유의 수준 0.05보다 작으므로 재정자립도 변화는 부채의 증가율을 설명하는데 부(-)의 방향으로 작용하는 중요한 변수임을 알 수 있다. 즉, 재정자립도가 낮을수록 부채증가율이 커지고 있다고 할 수 있기 때문에 2009년 지방재정은 부익부 빈익빈 현상이 심해지고 있다고 할 수 있다.

3. 지방소비세 도입¹⁰⁾

행정안전부 2009년 9월에 「지방재정 지원제도 개편방안」 중의 하나로 '10년부터 지방소비세·지방소득세를 도입하기로 최종 확정하였다. 「지방재정 지원제도 개편방안」의 주요내용은

① 의존재원 중심의 지방재정 구조를 개선하기 위한 지방소득소비세 도입 등 지방세 구조개선

② 종합부동산세 개편에 따른 부동산교부세 감소 등 어려운 지방재정 여건을 고려한 약 1조 4,000억원¹¹⁾의 지방재정 순증 확충

③ 지역간 상생발전을 위하여, 수도권외의 개발이익을 비수도권에 지원하기 위한 '지역상생발전기금' 설치 등이다.

부가가치세 일부를 지방세로 전환하여, 지방소비세를 도입하는데 우선 '10년부터 부가가치세의 5%인 2.3조원을 지방세로 전환하여 지방소비세를 신설하며, 앞으로 3년간의 준비과정을 거쳐, 2013년부터는 부가가치세의 5%를 지방소비세로 추가 이양을 계획하고 있다. 교육재정 감소분은 국가가 교육교부금율을 인상(20.00→20.27%)하여 보전하되, 동일 액수만큼 지방교부세율을 인하(19.27→18.97%)도 계획하고 있다.

지방소비세의 배분은 시·도별로 민간최종소비지출 비중을 기준으로 하되, 지역간 재정격차를 완화하기 위해, 수도권·광역시·도 등 권역별로 가중치를 적용하도록 하였다.

10) 행정안전부, "10년부터 지방소비세·지방소득세 도입", 보도자료 재인용, 2009. 9. 16

11) 지방소비세(2.3조원)에서, 교부세 자연감소분(0.44조)과 교육교부금 자연감소분(0.46조원)을 공제한 만큼 지방재정이 순증

행정안전부는 민간최종소비지출액에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300% 로 3단계 가중치를 잠정적으로 계획하고 있다.

지방소비세 도입은 새로운 조세를 신설하는 것이 아니라, 부가가치세의 일부를 지방세로 전환하는 것이므로 국민의 조세부담은 현행과 동일하며, 부과·징수도 현행과 같이 국세청이 부가가치세와 통합 관리하므로 국민의 납세불편도 전혀 발생하지 않을 것으로 전망하고 있다. 지방소비세 도입은 지방자치 실시 이후 지속적으로 요구해온 숙원과제로서, 참여정부에서도 정부가 조세개혁특위를 구성하여 지방소비세 도입을 추진하다가 무산된 바 있으나, 이번 지방재정 지원제도 개편을 통해 드디어 그 결실을 맺게 되었다. 이번 세제개편은 국세 일부를 지방세로 전환하여 지방세를 확충한 최초의 사례이기도 하다.

지방소비세 도입에 따른 정부의 기대효과는 우선, 지방의 재정자립도가 최근의 지속적인 하락추세에서 벗어나, 2009년 53.6%에서 약 2.2% 상승하여 2010년은 55.8%에 이를 것이라 전망하고 현재, 총 조세 중 지방세가 차지하는 비중이 약 21%에 불과하나, 앞으로 점차 상승할 것으로 예상되며, 지방세 중 소득소비과세의 비중도 확대되어 지방세입의 안정성이 제고될 것으로 기대하고 있다. 또한, 지방소비세는 수도권 집중도가 낮기 때문에(29%), 지방세의 수도권 집중도(2009, 61.0% ⇒ 2010, 59.6%) 역시 점차 개선될 것으로 전망하고 있다. 지방소비세 도입으로 약 1.4조원이 중앙정부에서 지방재정으로 순증하는데 비수도권 중심으로 배분하여 수도권 0.3조원, 비수도권 1.1조원으로 이전을 예측하고 있다.

한편, 지방소비세 도입은 이와 같은 재정지표 개선효과 외에도 실질적인 재정분권의 초석이 될 것으로 기대하고 있다. 특히, 지방세와 지역경제의 연계 강화를 통해 「경제활성화 → 지방세 확충 → 재투자」의 선순환 구조가 형성됨으로써 지역경제 활성화 효과가 나타나고, 나아가, 자치단체가 이전재원 확보에만 주력하는 행태를 벗어나 세수 증대를 위해 자구 노력을 할 수 있는 유인을 제공함으로써, 지방재정의 책임성도 크게 제고될 것이라 기대하고 있다. 또한 지역간 상생발전 도모를 위하여 수도권 개발이익의 지방지원제도로 수도권에 배분되는 지방소비세 중 약 3천억원을 출연(10년 한시), 지역상생발전기금 신설하여 포괄보조 형태의 재원교부 및 장기저리의 자금용자 방식으로 비수도권의 광역과 기초에 각 50%씩 배분되는 것으로 가정하고 자치단체 조합이 운영을 계획 중이다.

4. 지방소비세 도입에 따른 지자체별 재정 영향 및 문제점

중앙정부의 2009년 추경예산은 내국세 감소에 따른 지방교부세를 2조1천989억원 감액 편성하고 있고 2010년 예산에서도 지방교부세는 2009년 본예산 대비 2조1천873억원 감액 편성되었다. 물론 2010년부터 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환하고, 기존의 소득할 주민세는 지방소득세로 변경되며 수도권에 귀속되는 지방소비세 수입 중 일부(0.3조원)를 '지역상생발전기금'에 출연하여 비수도권을 지원하도록 하는 등 지방재정의 환경에도 많은 변화가 예상된다.

〈표 6〉 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방세입 순증 : 2008~2012년

(단위 : 억원, %)

	민간최종소비지출			지방소비세 세입증가 (A)	지방교부세			순증규모 (A+B)
	2007 금액	배분			2009 예산	배분 비율	세입감소 (B)	
		비율	조정비율					
서울	1,388,761	27.1	16.0	11,681	1,255	0.5	-69	11,612
경기	1,204,984	23.5	13.9	10,135	16,158	6.4	-893	9,242
경남	295,873	5.8	10.2	7,466	28,455	11.2	-1,572	5,894
부산	353,745	6.9	8.2	5,591	7,462	2.9	-412	5,538
대구	233,522	4.6	5.4	3,928	6,170	2.4	-341	3,587
경북	221,336	4.3	7.7	5,585	41,781	16.4	-2,308	3,277
충남	170,784	3.3	5.9	4,309	22,115	8.7	-1,222	3,088
대전	154,479	3.0	3.6	2,599	3,029	1.2	-167	2,431
충북	124,425	2.4	4.3	3,140	18,073	7.1	-998	2,141
전북	145,537	2.8	5.0	3,672	28,416	11.2	-1,570	2,103
광주	139,750	2.7	3.2	2,351	4,660	1.8	-257	2,093
인천	257,967	5.0	3.0	2,170	3,017	1.2	-167	2,003
울산	116,229	2.3	2.7	1,955	2,025	0.8	-112	1,843
강원	128,825	2.5	4.5	3,251	26,447	10.4	-1,461	1,790
전남	139,860	2.7	4.8	3,529	37,651	14.8	-2,080	1,449
제주	50,764	1.0	1.8	1,281	7,540	3.0	-417	864
합계	5,126,840	100.0	100.0	73,002	254,254	100.0	-14,046	58,956

주) 국회 예산현안분석 제30호(2009. 10), 국회예산정책처 ‘감세의 지방정책 영향분석’ 에서 재인용.

주) 민간최종소비지출은 2005년 기준연도 가격으로 계산된 2007년 금액이며, 조정비율은 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 설정하여 도출되었음. 비수도권 광역시와 비수도권 도의 가중치를 좀 더 높게 설정하면 해당지역의 지방소비세 배분액은 증가하고 수도권 지역의 배분액은 감소함.

국회예산정책처의 ‘감세의 지방정책 영향분석’에서 2010년부터 2012년까지 3년 동안 지방소비세 도입으로 인한 지방세입 중 자체재원 증가분은 총 7조 3,002억원이고, 부가가치세의 5%에 해당하는 내국세 계상분 감소로 인한 지방교부세 감소분은 동기간 동안 총 1조 4,4046억으로 추정하였다. 지방소비세의 지역별 세입 증가분은 기준연도인 2005년 가격으로 계산된 2007년 민간최종소비지출의 지역별 비율에 가중치를 적용한 조정비율에 따라 동 기간 동안의 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방세입은 <표 6>과 같다. 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세 감소분을 2009년도 지방교부세 당초예산기준으로 지역별로 배분비율에 따라 지역별로 감소규모가 결정된다고 가정하면 세입 순증규모가 큰 지역은 서울, 경기, 경남, 부산, 대구, 경북, 충남 순으로 지방세입이 순증할 것이라 예상하고 있다(국회예산처, 2009). 그러나 민간최종지출 조정비율이 지방교부세 배분비율보다 낮은 지방자치단체는 지방소비세 도입으로 타 지방자치단체에 비해 순증규모가 상대적으로 작을 것으로 전망된다.

<표 7>에서와 같이 2008년~2012년 동안 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순감소규모가 가장 큰 순서는 서울, 경북, 전남, 경남, 충남, 경기도 순으로 지방세입이 감소될 것으로 추정된다.

그러나 서울, 경기, 인천 등 수도권 지역은 내국세와 종합부동산세 감세로 인한 주민세와 부동산교부세 감소가 비수도권 지역에 비해서 상대적으로 컸지만 지방소비세 도입으로 인한 지방세입의 증가분은 비수도권 지역에 비해서 상대적으로 컸다. 따라서 행정안전부는 민간최종소비지출액에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%로 3단계 가중치를 잠정적으로 계획하고 있는데 5단계로 세분하여 비수도권 지역, 제주특별자치도를 비롯한 전남, 전북, 강원, 경북, 충남, 충북, 경남에 좀 더 많은 가중치를 부여해야 할 것이다.

서울, 경기, 인천 등 수도권 지역은 내국세와 종합부동산 감세로 인한 주민세와 부동산교부세 감소가 비수도권 지역에 비해서 상대적으로 컸지만, 지방소비세 도입으로 인한 지방세입의 증가분은 비수도권 지역에 비해서 상대적으로 크다. 이는 수도권 지역의 주민세 비중이 64.9%에 이르고 지방소비세의 배분기준인 민간최종소비지출의 비중 역시 55.6%에 달하기 때문이다. 반면에 비수도권 지역은 감세로 인한 지방교부세 감소가 상대적으로 컸고 지방소비세가 도입하더라도 내국세 계상분 감소분이 크기 때문에 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 증가분이 수도권 지역에 비해서 상대적으로 작다. 특히 지방교부세 배분비율이 상대적으로 높고 민간최종소비지출 비율이 상대적으로 낮은 지방자치단체는 지방세 도입으로 인한 세입순증이 타 지역에 비해서 상대적으로 적을 것이라 전망한다.

지방재정의 쟁점

〈표 7〉 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순변동 : 2008~2012년
(단위 : 억원)

	내국세 증부세 감세				지방소비세 도입			
	주민세	지방교부세	부동산 교부세	소계(A)	지방소비세	지방교부세	소계 (B)	세입 순변동 (A+B)
서울	-26,294	-671	-19,035	-46,000	11,681	-69	11,612	-34,389
경북	-2,461	-22,354	-5,776	-30,591	5,585	-2,308	3,277	-27,314
전남	-1,750	-20,144	-5,565	-27,459	3,529	-2,080	1,449	-26,010
경남	-2,616	-15,224	-12,192	-30,032	7,466	-1,572	5,894	-24,138
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
강원	-1,007	-14,150	-4,110	-19,267	3,251	-1,461	1,790	-17,411
경기	-11,713	-8,645	-4,760	-25,118	10,135	-893	9,242	-15,875
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
충북	-1,124	-9,669	-2,671	-13,464	3,140	-998	2,142	-11,323
광주	-946	-2,493	-3,745	-7,184	2,351	-257	2,094	-5,091
제주	-332	-4,034	-1,554	-5,920	1,281	-417	864	-5,056
대전	-1,502	-1,621	-4,177	-7,300	2,599	-167	2,432	-4,869
인천	-2,767	-1,614	-2,432	-6,813	2,170	-167	2,003	-4,810
울산	-2,367	-1,083	-1,063	-4,513	1,955	-112	1,843	-2,670
합계	-62,784	-136,032	-102,925	-301,741	73,002	-14,046	58,956	-242,785

주) 국회 예산현안분석 제30호(2009. 10), 국회예산정책처 ‘감세의 지방정책 영향분석’ 에서 재인용.

주) 1. 각 지역별 배분액은 시도 분청, 기초자치단체 합산액 기준임.

2. 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방교부세 감소에서 지방교육재정교부금 보전분(지방교부세 법정률 인하분)은 제외하여 추정하였음.

〈표 8〉 민간최종지출 조정비율 VS 교부세 배분비율

(단위 : %)

	서울	부산	인천	대구	대전	광주	울산	경기	경남	경북	충남	충북	전북	강원	전남	제주
민간최종소 비지출 조정비율	16.0	8.2	3.0	5.4	3.6	3.2	2.7	13.9	10.2	7.7	5.9	4.3	5.0	4.5	4.8	1.8
	∨	∨	∨	∨	∨	∨	∨	∨	∧	∧	∧	∧	∧	∧	∧	∧
교부세 배분비율	0.5	2.9	1.2	2.4	1.2	1.8	0.8	6.4	11.2	16.4	8.7	7.1	11.2	10.4	14.8	3.0

5. 정책적 제언

현재 한국의 국세와 지방세간의 비중은 80 : 20으로 국세에 집중되어 있었다. 그러나 실제로 재정사용기준으로 중앙정부예산에 대한 지방정부예산(지방교육예산 포함)은 점점 지방예산비중이 커지고 있다. 지방자치의 발전을 위해서는 지방재정의 자주성 확보가 먼저 되어야 한다. 그러기 위한 지방 재정력의 향상은 효율적인 재정운영과 안정적인 재원확보가 기본이다. 이를 위해서 국세와 지방세의 세원 일부를 배분·이양하는 문제를 논의 되어 왔으며 최근에 국세의 일부를 지방세로 이양하는 지방소비세의 도입을 확정하였다. 이 지방소비세 도입은 중앙정부에 의존해 있는 지방재정의 문제점을 해소하고 국세 일부를 지방 정부의 자주재원으로 확보할 수 있게 하는 방안이다.

지방소비세 배분액은 부가가치세의 일부를 해당 시·도의 민간최종소비지출 비율에 다 수도권과 비수도권으로 구분해 지역별로 3단계(100~300%)의 지역간 가중치를 적용해 결정하도록 했으나 오히려 지역간 빈익빈 부익부 현상이 나타날 가능성이 있음을 확인하였다. 수도권 지역의 민간소비지출액이 다른 시·도에 비해 워낙 많아 가중치 적용으로 재정격차 해소가 어렵기 때문에 민간최종소비지출액에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%로 3단계 가중치를 잠정적으로 계획을 최소 5단계로 세분하여 비수도권 지역에 좀 더 많은 가중치를 부여해야 할 것이다.

서울, 경기, 인천 등 수도권 지역은 감세로 인한 주민세와 부동산교부세 감소가 비수도권 지역에 비해서 상대적으로 컸지만, 지방소비세 도입으로 인한 지방세입 증가분은 비수도권 지역에 비해서 상대적으로 크다. 반면에 비수도권 지역은 감세로 인한 지방교부세 감소가 상대적으로 컸고 지방소비세가 도입하더라도 내국세 계상분 감소분이 크기 때문에 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 증가분이 수도권 지역에 비해서 상대적으로 작다. 특히 지방교부세 배분비율이 상대적으로 높고 민간최종소비지출 비율이 상대적으로 낮은 지방자치단체인 제주특별자치도, 전남, 전북, 강원, 경북, 충남, 충북, 경남은 지방세 도입으로 인한 세입순증이 타 지역에 비해서 상대적으로 적을 것이라 예측된다. 지방소득세와 지방소비세 도입으로 인한 전체적인 지방의 자체재원의 증가는 과세자주권의 확립에 기여할 수 있으나, 지역적으로, 지방소비세 도입 이전에 비해 상대적으로 불공평한 출발의 재원 배분은 문제가 있고, 그로 인한 불균형이 재정자립도가 낮은 곳에 상대적으로 피해가 더 가는 부익부 빈익빈 현상에 우려된다. 따라서 중앙정부 재원의 지방으로 이양하는 목적의 지방소비세가 현실

적으로 실효성을 가지기 위해서는 비수도권에 대한 좀 더 세밀한 배려가 필요하다. 그렇지 않으면 지방소비세는 현재의 지방교부세의 배분율을 상향 조정시켜 지방정부에 재원을 이양하는 것이 재정자립도가 낮은 지방자치단체가 더 나은 선택이 될 수 있기 때문이다.

참고문헌

- 김경수, “감세의 지방정책 영향분석”, 국회 예산현안분석 제30호, 국회예산정책처, 2009. 10.
- 김동욱, “제주특별자치도의 재정자주권 확립방안” 한국NGO학회 월례 포럼, 2009. 11
- 김동욱, “최근 외국 지방자치단체의 재정위기 극복 사례”, 지방재정과 지방세, (통권 제20호), 2009. 8.
- 행정안전부, “지방세제 선진화·전문화를 위한 세제개편(안)”, 보도자료, 2009. 9. 25
- 행정안전부, “10년부터 지방소비세·지방소득세 도입”, 보도자료, 2009. 9. 16
- 행정안전부, 「2008지방세정연감」.
- 행정안전부, 「2009년도 지방자치단체 예산개요」. 