

예산현안분석 제30호

BUDGET ISSUE BRIEF

감세의 지방재정 영향 분석

- 지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입
증가 효과를 중심으로 -

2009. 10

김경수

감세의 지방재정 영향 분석

- 지역별 재정 감소 및 지방소비세 세입
증가 효과를 중심으로 -

2009. 10

김경수

김경수
예산분석실 행정예산분석팀
예산분석관
(02) 788-4643
gskim01@nabo.go.kr

이 보고서의 내용은 국회예산정책처 홈페이지(<http://www.nabo.go.kr>)를 통해 보실 수 있습니다.

© 국회예산정책처, 2009

감세의 지방재정 영향 분석

- 지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입 증가 효과를 중심으로 -

김 경 수

요 약

1. 감세와 지방소비세 도입이 지방재정에 미치는 영향

- 중앙정부의 감세정책(세액감면 / 세율인하)은 지방세 수입과 지방교부세를 감소시켜 지방정부 세입을 감소시킴
 - 소득세·법인세의 감세에 따라 그 감소금액의 10%(소득세·법인세할 주민세)에 해당하는 지방세 수입 감소
 - 소득세·법인세·부가가치세·개별소비세 등 내국세 감세에 따라 법정률(지방교부세 19.24%, 지방교육재정교부금 20%)에 해당하는 교부금 수입 감소
 - 종합부동산세 감세에 따라 부동산교부세 수입 감소

- 감세로 인한 지방재정 세입 감소 : 30조 1,741억원 (2008~2012년)
 - 중앙정부의 감세조치(2008년)로 5년간 세입은 90조 1,533억원 감소)
 - 소득세, 법인세의 감세로 인한 주민세 감소 6조 2,784억원
 - 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소 13조 6,032억원
 - 종합부동산세 감세로 인한 부동산교부세 감소 10조 2,925억원

- 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순증 : 4조 4,355억원 (2010~2012년)
 - 지방소비세 세입 증가 : 7조 3,002억원
 - 2010년 부가가치세 5% 세입예산기준 연간 2조 4,334억원×3
 - 지방교부세 세입 감소(교육재정교부금 보전분 포함) : 2조 8,646억원
 - 부가가치세 5% 지방세 전환으로 인한 연간 교부세 감소 9,549억원×3
 - 지방소비세로 인한 연간 세입 순증 : 1조 4,785억원

1) 이러한 수치는 2008년 세제개편안 기준이며, 국회예산정책처의 세수추계방식인 기준 연도 대비 추계방식을 이용하여 계산되었음. 또한 2009년 하반기 세제개편안의 세수 효과와 2010~2012년 동안의 경상성장률은 고려하지 않은 수치임.

□ 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순감소 : 25조 7,387억원
(2008~2012)

- 감세로 인한 지방재정 세입 감소(2008~2012) 30조 1,741억원
- 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 증가(2010~2012) 4조 4,355억원

□ 지방소비세 도입으로 지방세입이 증가함에도 불구하고, 감세로 인한 지방재정 세입 감소분을 보전하기에는 미흡한 수준

- 2010년 연간기준으로 내국세·종부세 감세로 인한 지방재정 세입감소 7조 9,329억원, 지방소비세 도입으로 세입증가는 1조 4,785억원으로서 지방재정은 6조 4,544억원 순감소
- 2010년 이후 매년 6조원 이상의 지방재정 순감소가 발생할 것으로 전망

[표] 감세정책과 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동 : 2008~2012년
(단위: 억원)

| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 합계 |
|-------------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| 감세정책 ¹ | 주민세 | -2,744 | -8,055 | -17,141 | -17,541 | -17,304 | -62,784 |
| | 지방교부세 | -5,920 | -18,529 | -36,418 | -37,692 | -37,473 | -136,032 |
| | 부동산교부세 | -4,935 | -20,680 | -25,770 | -25,770 | -25,770 | -102,925 |
| | 소계(A) | -13,599 | -47,264 | -79,329 | -81,003 | -80,547 | -301,741 |
| 지방소비세 도입 | 지방소비세 | - | - | 24,334 | 24,334 | 24,334 | 73,002 |
| | 지방교부세 ² | - | - | -9,549 | -9,549 | -9,549 | -28,647 |
| | 소계(B) | - | - | 14,785 | 14,785 | 14,785 | 44,355 |
| 지방재정 세입 순변동(A+B) | | -13,599 | -47,264 | -64,544 | -66,218 | -65,762 | -257,387 |

주: 1. 감세로 인한 지방세입 감소는 각각 소득세·법인세의 감세로 인한 주민세 감소, 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소, 종합부동산세 감세로 인한 부동산교부세 감소를 의미함.
2. 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세 감소분은 내국세 계상분 감소로 인한 지방교부세 자연감소분과 지방교육재정교부금 보전을 위한 지방교부세 내국세 법정률 인하분을 합친 액수임.

자료: 국회예산정책처 재구성.

2. 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방재정 순감소규모

가. 감세로 인한 지역별 지방재정 세입 감소규모

- 내국세·종합부동산세 감세로 인한 지역별 지방세입 감소규모(2008~2012)
 - 1위 서울 : 4조 6,000억원의 지방세입 감소
 - 2위 경북 3조 591억원, 3위 경남 3조 32억원, 4위 전남 2조 7,459억원
 - 5위 경기 2조 5,118억원, 6위 충남 2조 1,227억원 등의 지방세입이 감소할 것으로 전망

[표] 감세로 인한 지역별 지방재정 감소액 추정치 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | | 내국세 감세 | | 종부세 감세 | 지방세입 감소합계 |
|----|----|---------|----------|----------|-----------|
| | | 주민세 | 지방교부세 | 부동산교부세 | |
| 1 | 서울 | -26,294 | -671 | -19,035 | -46,000 |
| 2 | 경북 | -2,461 | -22,354 | -5,776 | -30,591 |
| 3 | 경남 | -2,616 | -15,224 | -12,192 | -30,032 |
| 4 | 전남 | -1,750 | -20,144 | -5,565 | -27,459 |
| 5 | 경기 | -11,713 | -8,645 | -4,760 | -25,118 |
| 6 | 충남 | -2,230 | -11,832 | -7,165 | -21,227 |
| 7 | 부산 | -3,141 | -3,992 | -13,225 | -20,358 |
| 8 | 전북 | -971 | -15,203 | -3,999 | -20,173 |
| 9 | 강원 | -1,007 | -14,150 | -4,110 | -19,267 |
| 10 | 대구 | -1,563 | -3,301 | -11,455 | -16,319 |
| 11 | 충북 | -1,124 | -9,669 | -2,671 | -13,464 |
| 12 | 대전 | -1,502 | -1,621 | -4,177 | -7,300 |
| 13 | 광주 | -946 | -2,493 | -3,745 | -7,184 |
| 14 | 인천 | -2,767 | -1,614 | -2,432 | -6,813 |
| 15 | 제주 | -332 | -4,034 | -1,554 | -5,920 |
| 16 | 울산 | -2,367 | -1,083 | -1,063 | -4,513 |
| 합계 | | -62,784 | -136,032 | -102,925 | -301,741 |

주: 1. 각 지역별 배분액은 시·도 본청, 기초자치단체 합산액 기준임.

2. 지방세입 감소규모가 큰 지역순서임.

자료: 행정안전부, 「2008 지방세정연감」, 「2009년도 지방자치단체 예산개요」

국세청, 「국세통계연보」, 각 연도 자료를 토대로 국회예산정책처 재구성.

- 수도권 지역(서울, 경기, 인천)은 주민세와 부동산교부세의 감소가 비수도권 지역에 비해서 상대적으로 컸음

- 비수도권 지역은 지방교부세(보통+분권교부세) 감소가 주민세와 부동산교부세의 감소보다 상대적으로 컸음
 - 전체 주민세(소득세·법인세할 주민세) 세수의 64.9%가 수도권 지역에 집중되어 있고, 지방교부세(보통+분권교부세)의 91.9%가 비수도권 지역에 배분되기 때문임

- 전남북, 경남북, 충남북, 강원 지역과 같은 비수도권 도지역은 지방교부세(보통+분권교부세) 배분비율이 높은 지역으로서 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소규모가 전체 세입 감소분에서 차지하는 비중이 특히 컸음
 - 반면 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 지역과 같은 비수도권 광역시는 부동산교부세 감소규모가 전체 세입 감소분에서 차지하는 비중이 특히 컸음
 - 부동산교부세는 거래세(취득세, 등록세) 개편으로 인한 “지방세수 보전분”과 “균형재원”으로 배분되는 바, 서울 및 비수도권 광역시는 세입중 거래세의 비중이 높기 때문에 부동산교부세 감소규모가 컸음
 - 정부는 2010년부터 부동산교부세의 “지방세수 보전분”을 폐지하고 전액을 균형재원으로 시·군·구에 배분하는 것을 내용으로 하는 「지방교부세법 일부개정법률안」을 국회에 제출한 상태이기 때문에 향후에 부동산교부세 지역별 감소규모는 상기 결과와 달라질 수 있음
 - 비수도권 지역에서는 향후 지방교부세와 부동산교부세 감소가 세입재원의 주요 감소요인이 될 것으로 보임

나. 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방재정 세입 증가규모

□ 지방소비세 도입으로 인한 지역별 세입 순증 규모(2010~2012년)

- 1위 서울 : 1조 1,612억원의 지방세입이 순증할 것으로 전망
- 2위 경기 9,242억원, 3위 경남 5,894억원, 4위 부산 5,538억원
- 5위 대구 3,587억원, 6위 경북 3,277억원, 7위 충남 3,088억원의 지방세입이 순증할 것으로 전망

[표] 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방세입 순증 : 2010~2012년

(단위: 억원, %)

| | | 지방소비세 | | 지방교부세 | | 세입 순증규모 (A+B) |
|----|----|---------|---------|---------|-------|------------------|
| | | 세입증가(A) | 조정 배분비율 | 세입감소(B) | 배분비율 | |
| 1 | 서울 | 11,681 | 16.0 | -69 | 0.5 | 11,612 |
| 2 | 경기 | 10,135 | 13.9 | -893 | 6.4 | 9,242 |
| 3 | 경남 | 7,466 | 10.2 | -1,572 | 11.2 | 5,894 |
| 4 | 부산 | 5,951 | 8.2 | -412 | 2.9 | 5,538 |
| 5 | 대구 | 3,928 | 5.4 | -341 | 2.4 | 3,587 |
| 6 | 경북 | 5,585 | 7.7 | -2,308 | 16.4 | 3,277 |
| 7 | 충남 | 4,309 | 5.9 | -1,222 | 8.7 | 3,088 |
| 8 | 대전 | 2,599 | 3.6 | -167 | 1.2 | 2,431 |
| 9 | 충북 | 3,140 | 4.3 | -998 | 7.1 | 2,141 |
| 10 | 전북 | 3,672 | 5.0 | -1,570 | 11.2 | 2,103 |
| 11 | 광주 | 2,351 | 3.2 | -257 | 1.8 | 2,093 |
| 12 | 인천 | 2,170 | 3.0 | -167 | 1.2 | 2,003 |
| 13 | 울산 | 1,955 | 2.7 | -112 | 0.8 | 1,843 |
| 14 | 강원 | 3,251 | 4.5 | -1,461 | 10.4 | 1,790 |
| 15 | 전남 | 3,529 | 4.8 | -2,080 | 14.8 | 1,449 |
| 16 | 제주 | 1,281 | 1.8 | -417 | 3.0 | 864 |
| 합계 | | 73,002 | 100.0 | -14,046 | 100.0 | 58,956 |

주: 지방소비세 조정 배분비율은 2007년 기준 민간최중소비지출액의 지역별 비율에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 설정하여 도출되었음. 비수도권 광역시와 비수도권 도의 가중치를 좀 더 높게 설정하면 해당 지역의 지방소비세 배분액은 증가하고 수도권 지역의 배분액은 감소함.

자료: 기획재정부, 행정안전부, 통계청 자료를 토대로 국회예산정책처 재구성.

- 상기의 지역별 지방세입 순증규모는 「지방세입 순증규모=지방소비세 세입 증가분+지방교부세 세입감소분」으로 계산됨
 - 지방교육재정교부금 보전분(지방교부세 법정률 인하분) 및 시도의 교육청 전출금은 제외하여 계산하였음. 따라서 실제 지역별 지방세입 순증규모는 더 작아질 것으로 예상됨

- 서울과 경기지역이 지방소비세 도입으로 인한 세입순증이 큰 이유는 이들 지역의 민간최종소비지출 비율이 원래 50.6%로 매우 커서 가중치를 적용한 조정 배분 비율도 29.0%에 달하기 때문임

- 수도권(서울, 경기, 인천) 지역의 세입순증 규모가 2조 2,857억원으로서 전체 지방소비세 세입순증의 38.8%를 차지할 것으로 전망
 - 정부는 지방소비세 순증의 수도권 집중을 완화하기 위해 수도권 지역 지방소비세 중 일부(매년 3,000억원, 총 10년간)를 출연하여 ‘(가칭)지역상생발전기금’을 설치하는 제도를 입법 추진중임

다. 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방재정 세입 순변동

□ 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지역별 세입 순감소 규모 : 2008~2012년

- 1위 서울 : 3조 4,389억원의 지방재정 세입이 순감소
 - 서울은 감세로 인해 5년간 총 4조 6,000억원의 세입 감소, 지방소비세 도입으로 3년간 1조 1,612억원의 세입 증가
- 2위 경북 2조 7,314억원, 3위 전남 2조 6,010억원, 4위 경남 2조 4,138억원
- 5위 충남 1조 8,139억원 6위 경기도가 1조 1,724억원 등의 지방세입이 순감소할 것으로 전망

[표] 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순변동 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | | 내국세·종부세 감세 | | | | 지방소비세 도입 | | | 세입 순변동 (A+B) |
|----|----|------------|----------|----------|----------|----------|---------|--------|--------------------|
| | | 주민세 | 지방교부세 | 부동산교부세 | 소계 (A) | 지방소비세 | 지방교부세 | 소계 (B) | |
| 1 | 서울 | -26,294 | -671 | -19,035 | -46,000 | 11,681 | -69 | 11,612 | -34,389 |
| 2 | 경북 | -2,461 | -22,354 | -5,776 | -30,591 | 5,585 | -2,308 | 3,277 | -27,314 |
| 3 | 전남 | -1,750 | -20,144 | -5,565 | -27,459 | 3,529 | -2,080 | 1,449 | -26,010 |
| 4 | 경남 | -2,616 | -15,224 | -12,192 | -30,032 | 7,466 | -1,572 | 5,894 | -24,138 |
| 5 | 충남 | -2,230 | -11,832 | -7,165 | -21,227 | 4,309 | -1,222 | 3,087 | -18,139 |
| 6 | 전북 | -971 | -15,203 | -3,999 | -20,173 | 3,672 | -1,570 | 2,102 | -18,070 |
| 7 | 강원 | -1,007 | -14,150 | -4,110 | -19,267 | 3,251 | -1,461 | 1,790 | -17,477 |
| 8 | 경기 | -11,713 | -8,645 | -4,760 | -25,118 | 10,135 | -893 | 9,242 | -15,875 |
| 9 | 부산 | -3,141 | -3,992 | -13,225 | -20,358 | 5,951 | -412 | 5,539 | -14,820 |
| 10 | 대구 | -1,563 | -3,301 | -11,455 | -16,319 | 3,928 | -341 | 3,587 | -12,731 |
| 11 | 충북 | -1,124 | -9,669 | -2,671 | -13,464 | 3,140 | -998 | 2,142 | -11,323 |
| 12 | 광주 | -946 | -2,493 | -3,745 | -7,184 | 2,351 | -257 | 2,094 | -5,091 |
| 13 | 제주 | -332 | -4,034 | -1,554 | -5,920 | 1,281 | -417 | 864 | -5,056 |
| 14 | 대전 | -1,502 | -1,621 | -4,177 | -7,300 | 2,599 | -167 | 2,432 | -4,869 |
| 15 | 인천 | -2,767 | -1,614 | -2,432 | -6,813 | 2,170 | -167 | 2,003 | -4,810 |
| 16 | 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: 각 지역별 배분액은 시·도 본청, 기초자치단체 합산액 기준임.

자료: 기획재정부, 행정안전부, 통계청 자료를 토대로 국회예산정책처 재구성.

- 16개 시·도 모두 지방소비세가 도입되더라도 감세로 인한 지방재정 세입감소 규모가 지방소비세 세입증가 규모보다 크기 때문에 지방재정 세입의 순감소는 불가피할 것으로 예상됨

- 지방소비세 도입으로 감세로 인한 세입감소와 지방소비세 세입증가를 합친 지방재정 세입 변동은 지역별로 차이가 발생함
 - 경기지역은 감세로 인한 세입감소규모는 전국 5위였으나 지방소비세 세입을 포함한 세입 순감소규모는 전국 8위
 - 경기는 지방소비세 도입으로 인한 세입순증(9,242억원) 규모가 커서 감세로 인한 세입감소분(2조 5,118억원)의 상당부분(36.8%)을 보전
 - 전남지역은 감세로 인한 세입감소규모는 전국 4위, 지방소비세 세입을 포함한 세입 순감소규모는 전국 3위
 - 전남은 지방소비세 도입으로 인한 세입순증(1,449억원) 규모가 작아서 감세로 인한 세입감소분(2조 7,459억원) 보전에는 미흡
 - 지방소비세의 배분기준인 민간최종소비지출의 55.6%가 수도권지역에 집중되어 있기 때문에 권역별 차등 가중치를 적용(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)하더라도 지방소비세 세입증가는 수도권에 집중될 수밖에 없음
 - 비수도권에 좀더 큰 가중치를 부여하면 비수도권 지방소비세 세입증가규모가 좀 더 커질 수 있으며, 아직까지 권역별 가중치를 어떻게 설정해야 할지는 결정되지 않았음

- 비수도권지역은 민간최종소비지출 비중이 작고, 내국세 계상분 감소로 인한 지방교부세 감소분이 크기 때문에 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입증가분이 수도권 지역에 비해서 상대적으로 작았음

- 감세로 인한 지역별 세입감소와 지방소비세 도입으로 인한 지역별 세입 순증 규모는 관련 법률의 개정과 정부의 배분기준 관련 행정입법(시행령, 시행규칙)에 의해 추정결과가 달라질 수 있음
 - 지방교부세(부동산교부세 포함)의 배분기준의 근거와 세부규정은 각각 「지방교부세법」 과 동법 시행령, 시행규칙에 규정
 - 지방소비세액의 시·도별 배분액을 결정할, 민간최종소비지출액 통계 연도, 권역별 가중치 등은 법률로 규정되지 않고 정부 행정입법에 의해 결정될 예정임
 - 법률개정과 행정입법에 의해 교부세배분기준의 변경과 통계연도, 권역별 가중치 등을 고려하면 감세로 인한 실제 지역별 세입감소의 액수와 지방소비세 지역별 세입순증 규모는 본고에서 추정한 결과와 달라질 수 있음
 - 정부는 2010년부터 부동산교부세 전액을 균형재원으로 시·군·구에 배분하는 것을 내용으로 하는 「지방교부세법 일부개정법률안」 을 국회에 제출한 상태임
 - 정부가 결정하게 될 지방소비세 배분관련 지역별 가중치와 2009년 12월 발표될 2008년 지역별 민간최종소비지출액 확정 통계가 나오게 되면 지방소비세 지역별 세입증가액수가 달라질 수 있음
 - 상기 추정한 지방소비세의 지역별 세입증가(배분)는 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 설정하였음
 - 기타 지방소비세액 중 일정률로 결정되는 시·도교육청 전출금, 시·군배분 재정보전금과 비수도권 시·도에 배분될 지역상생발전기금 출연 등을 고려하면 각 지역별 지방소비세 세입 순증규모는 정부정책방향에 따라서 달라질 수 있음
 - 정부는 지방소비세 각 지역별 배분 추산액을 2008년 민간최종소비지출 등 주요 지표와 통계가 확정된 이후에 공개할 계획임

차 례

| | |
|----------------------------------------------|----|
| I. 문제 제기 / 1 | |
| II. 감세가 지방재정에 미치는 영향 / 3 | |
| 1. 정부의 감세조치로 인한 감세규모 전망 | 3 |
| 2. 감세와 세제개편으로 인한 지방재정 세입변동 전망 | 6 |
| III. 지방소비세 도입이 지방재정에 미치는 영향 / 12 | |
| 1. 지방소비세 도입 개요 | 12 |
| 2. 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 변동 전망 | 13 |
| 3. 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순변동 | 15 |
| IV. 지역별 지방재정 세입감소 규모 추정 / 16 | |
| 1. 지역별 지방재정 세입 순감소 규모 추정 | 16 |
| 2. 내국세 감세로 인한 지방교부세(보통+분권교부세) 지역별 감소규모 | 18 |
| 3. 종합부동산세 감세로 인한 부동산교부세 지역별 감소규모 | 20 |
| 4. 내국세 감세로 인한 지방세(주민세) 지역별 감소 규모 | 21 |
| 5. 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방재정 세입 변동 | 23 |
| V. 결 론 / 26 | |
| 1. 감세로 인한 지방정부 세입감소분의 적절한 보전 필요 | 26 |
| 2. 지방정부 자체재원의 확대 필요 : 지방소비세 규모 미흡 | 28 |
| ※ 별첨 : 「정부 검토의견」 과 「국회예산처 의견」 / 30 | |
| 참고문헌 / 33 | |

표 차례

| | |
|------------------------------------------------------------|----|
| [표 1] 세목별 감세규모, 전년도 대비 방식 : 2008~2012년 | 3 |
| [표 2] 세목별 감세규모, 기준연도 대비 방식 : 2008~2012년 | 4 |
| [표 3] 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인한 지방재정 세입변동 : 2008~2012년 | 6 |
| [표 4] 종합부동산세 감세로 인한 지방재정 세입변동 : 2008~2012년 | 7 |
| [표 5] 목적세 2010년 세입예산안 | 8 |
| [표 6] 목적세 폐지 및 본세 통합으로 인한 내국세 증가분 전망 | 9 |
| [표 7] 목적세 폐지 및 본세통합으로 인한 지방재정 세입변동 : 2010~2012년 | 10 |
| [표 8] 감세에 따른 지방재정 세입 변동 현황 : 2008~2012년 | 11 |
| [표 9] 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동 현황 : 2008~2012년 | 14 |
| [표 10] 감세정책과 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동 : 2008~2012년 | 15 |
| [표 11] 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순변동 : 2008~2012년 | 17 |
| [표 12] 지역별 지방교부세 감소액 추정치 : 2008~2012년 | 19 |
| [표 13] 지역별 부동산교부세 감소액 추정치 : 2008~2012년 | 21 |
| [표 14] 지역별 주민세 감소액 추정치 : 2008~2012년 | 22 |
| [표 15] 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방세입 순증 : 2010~2012년 | 24 |

I. 문제 제기

2008년 이후 중앙정부에 의해서 소득세율·법인세율 인하, 종합부동산세 세제개편 등 대규모 감세정책이 시행되고 있다. 정부는 이러한 감세정책이 “일자리 창출·신성장동력 확충을 위한 저세율·정상과세체계를 확립하기 위함”이라고 밝히고 있다²⁾. 즉, 정부는 감세라는 재정정책을 통해서 우리나라 전체의 성장잠재력을 확충하고 경제에 활력을 불어일으키려고 하고 있다.

이러한 정부의 감세정책은 중앙정부의 세입감소뿐만 아니라 2차적으로 지방정부의 재정인 지방세입도 감소시키게 된다.

우리나라 지방재정은 크게 지방세와 세외수입을 합친 자체재원과 국고보조금과 지방교부세를 합친 의존재원으로 구성된다. 중앙정부의 감세로 인해서 소득세, 법인세 수입이 감소하게 되면 그 감소금액의 10%(소득세·법인세할 주민세)에 해당하는 지방세 수입이 감소하게 된다.

또한 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세 등의 감세로 인한 내국세(관세와 목적세 등을 제외한 국세) 수입의 감소는 「지방교부세법」과 「지방교육재정교부금법」에 의해 내국세의 법정률에 해당하는 교부금 수입(지방교부세 19.24%, 지방교육재정교부금 20%)이 감소하게 된다. 추가적으로 종합부동산세의 감세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세를 감소³⁾시키게 된다.

따라서 중앙정부의 감세정책은 1차적으로 중앙정부의 내국세 세입을 감소시키지만, 2차적으로는 지방정부의 자체재원인 지방세와 의존재원인 지방교부금을 감소시키는 것이다.

중앙정부의 감세를 통한 재정정책은 단지 중앙정부 차원의 재정정책에 국한

2) 「일자리 창출을 위한 경제재도약 세제 - 2008년 세제개편(안) -」, 기획재정부 보도자료, 2008.9.

3) 추가적으로 주세감면(50%) 대상 전통주의 범위확대로 인한 주세수입 감소와 농특세 중부세분 본세 흡수통합 폐지로 인한 세수감도 주세와 농특세 중부세분이 각각 균특회계 재원과 부동산교부세 재원이 된다는 측면에서 지방재정 세입감소의 요인이 된다고 할 수 있다.

되는 것이 아니라 지방정부 세입에 영향을 주어 지방정부 재정지출에도 영향을 미치게 된다.

만일 중앙정부와 지방정부간에 세입과 세출에 대한 규모와 정책일관성에 대한 지향점이 서로 다르게 된다면, 중앙정부의 재정정책이 성장잠재력의 확충과 경제활성화라는 소기의 목표를 달성하기가 어렵게 된다. 중앙정부가 감세를 통해 작은 정부를 지향하는 재정정책을 추구하는 반면에, 중앙정부에 의존적이면서 국고보조사업을 통해서 각종 국가사업을 대신 수행하고 있는 지방정부가 중앙정부와 법률에 의해 수행하게 되어 있는 의무적 지출이 줄어들지 않는다면, 중앙정부의 감세는 지방정부의 재정을 압박할 수밖에 없게 된다. 이럴 경우 지방정부는 재정압박으로 인해서 지역경제활성화를 위해 반드시 필요한 지역공공재 지출에 제한이 생길 수밖에 없다.

아직까지 중앙정부의 감세정책으로 인한 지방정부 재정에 미치는 효과를 구체적으로 제시한 사례가 없었다. 본고에서는 국회예산정책처 추산으로 2008년부터 2012년 동안 총 90조 1,533억원에 이르는 중앙정부의 감세가 동 기간동안 지방정부 세입에 어떠한 영향을 미칠지를 살펴보고 이에 따르는 문제점을 제시한다.

구체적으로 2008년 하반기 이후 추진된 감세조치가 지방정부의 지방세입, 지방교부세, 부동산교부세 등에 미치는 영향을 살펴본다. 또한 지방세입과 지방교부세 등의 지역별 배분비율을 통해서 감세조치가 지역별로 미치는 지방재정 감소분의 구체적 내역을 제시한다. 끝으로 최근 ‘지역발전위원회’에서 발표된 지방소득세와 지방소비세 도입방안⁴⁾을 토대로 지방소비세의 신설이 지방재정에 어떠한 영향을 미치는 지를 감세의 효과와 아울러 살펴본다.

본 고에서 가정하는 향후 5년간(2008~2012년) 감세규모는 2008년 하반기에 취해졌던 중앙정부의 감세정책을 토대로 국회예산정책처에 의해서 추정된 규모이며, 2009년 하반기 세계개편안⁵⁾의 세수효과는 반영되지 않았다.

4) 지역발전위원회, 「기초생활권 발전 주요시책, ‘10년부터 지방 소비세·소득세 도입, 지방교육 활성화 대책 등 발표 - 2009년 제2차 지역발전위원회 회의 개최 -」, 보도자료, 2009.9.16

5) 기획재정부, 「민생 안정·미래 도약을 위한 2009년 세계개편안-」, 2009.8.25

II. 감세가 지방재정에 미치는 영향

1. 정부의 감세조치로 인한 감세규모 전망⁶⁾

2008년 하반기에 추진된 중앙정부의 감세정책의 주요 사항은 첫째, 소득세와 법인세의 세율인하⁷⁾, 둘째, 종합부동산세의 세대별 합산에서 인별 과세⁸⁾로 전환 및 세율인하, 셋째, 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세) 폐지 및 본세로의 통합 등이다. 이러한 감세정책(세법개정)으로 인해서 2008년부터 2012년까지 5년간 세수감소 규모를 정부의 추계방식인 전년도 대비방식과 국회예산정책처의 추계방식인 기준연도 대비 방식으로 추정하면 다음과 같다.

[표 1] 세목별 감세규모, 전년도 대비 방식 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 계 |
|-------------|----------|----------|----------|---------|---------|----------|----------|
| 내 국 세 | 소득세 | -27,440 | -41,111 | -28,650 | -10,470 | -4,191 | -110,048 |
| | 법인세 | 0 | -38,514 | -74,774 | -18,690 | -2,377 | -132,592 |
| | 상속증여세 | 0 | -130 | -0 | 0 | -614 | -130 |
| | 부가가치세 | -1,250 | -6,142 | -1,937 | 34 | 0 | -9,295 |
| | 개별소비세 | -2,080 | -5,976 | -3,250 | -2,280 | 0 | -14,786 |
| | 증권거래세 | 0 | -280 | 0 | 0 | -1,200 | -280 |
| | 교통에너지환경세 | -10,190 | -2,147 | 0 | 0 | 0 | -12,337 |
| | 관세 | -6,640 | 7,120 | 0 | 10 | 0 | 490 |
| | 교육세 | -1,590 | 463 | -4,140 | -720 | 0 | -5,987 |
| | 종합부동산세 | -4,935 | -15,745 | -5,090 | 0 | 0 | -25,770 |
| 주세 | -10 | -20 | 0 | 0 | 0 | -30 | |
| 농어촌특별세 | -987 | -2,162 | -14,724 | -6,000 | 0 | -23,873 | |
| 합계 | -55,122 | -104,644 | -132,565 | -38,116 | -4,191 | -334,638 | |

자료: 국회예산정책처, 「2008년 이후 세제개편의 세수효과」, 경제현안분석 제41호, 2009.8

- 6) 이하의 내용은 국회예산정책처, 「2008년 이후 세제개편의 세수효과」, 경제현안분석 제41호, 2009.8을 참조하였음.
- 7) 대표적으로는 소득세율은 단계적으로 2%p 인하, 법인세율과 최저한세율의 인하 등임.
- 8) 구체적으로 헌법재판소는 세대별 합산과세에 대해서는 위헌, 주거목적 1세대 1주택 장기보유자 과세에 대해서는 헌법불합치 판결을 내려서 이후 「종합부동산세법」이 개정되었음.

우선 중앙정부의 전년도 대비 방식으로 감세규모를 추정하면 2008년에서 2012년까지 5년간 총 33조 8,826억원의 세수감소가 일어날 것으로 전망된다.

정부는 전술한 전년도 대비방식으로 향후 감세규모를 추정하고 있고 세법개정을 위한 의안비용추계서상의 세수변화분 내역을 제시할 때, 이러한 방법을 원용하고 있다. 그러나 전년도 대비방식으로 세수변화를 추정하게 되면 향후 수년 동안 효과를 발생시키는 정책에 대한 세수변화 계산 시에 구조적인 세수입변화 규모가 과소추정되는 문제점이 발생하게 된다.

따라서 국회예산정책처에서는 정부의 전년도 대비방식에 의한 감세규모 추정이 아닌 기준연도 대비 추계방식을 제시하였다. 기준연도 대비 추계방식이란 비용추계 기간 동안 제도가 변화하지 않았다고 가정했을 경우의 세입과 세법안이 통과되었다고 가정했을 경우의 세입의 차이를 전부 계상함으로써 ‘세법개정이 없었더라면 발생하지 않았을 세수의 변화’를 추계하는 방식을 의미한다.

이러한 기준연도 대비 추계방식을 이용하여 정부의 2008년 하반기 감세정책으로 인한 감세규모를 추정하면 다음의 [표 2]에서 보듯이 2008년에서 2012년까지 5년 동안 총 90조 1,533억원에 달하는 것으로 나타났다.

[표 2] 세목별 감세규모, 기준연도 대비 방식 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 계 |
|-------------|-------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 내 국 세 | 소득세 | -27,440 | -42,031 | -68,121 | -74,431 | -71,448 | -283,470 |
| | 법인세 | 0 | -38,514 | -103,288 | -100,978 | -101,592 | -344,372 |
| | 상속증여세 | 0 | -130 | -130 | -130 | -130 | -520 |
| | 부가가치세 | -1,250 | -7,392 | -9,109 | -9,448 | -9,482 | -36,681 |
| | 개별소비세 | -2,080 | -7,956 | -8,356 | -10,636 | -11,836 | -40,864 |
| | 증권거래세 | 0 | -280 | -280 | -280 | -280 | -1,120 |
| 교통에너지환경세 | | -10,190 | -4,437 | 3,123 | -3,123 | -3,123 | -5,258 |
| 관세 | | -6,640 | 480 | 480 | 490 | 490 | -4,700 |
| 교육세 | | -1,590 | -317 | -2,797 | -3,517 | -3,517 | -11,738 |
| 종합부동산세 | | -4,935 | -20,680 | -25,770 | -25,770 | -25,770 | -102,925 |
| 주세 | | -10 | -30 | -30 | -30 | -30 | -130 |
| 농어촌특별세 | | -987 | -3,149 | -17,873 | -23,873 | -23,873 | -69,755 |
| 합계 | | -55,122 | -124,436 | -232,151 | -245,480 | -244,345 | -901,533 |

자료: 국회예산정책처, 「2008년 이후 세제개편의 세수효과」, 경제현안분석 제41호, 2009.8

이하에서 중앙정부의 감세조치가 지방재정(지방교육재정 제외)에 미치는 영향을 분석하기 위해서 전술한 감세규모 추정방식 중 기준연도 대비 방식을 이용하여 추정한 감세규모를 기준으로 지방재정에 미치는 영향을 살펴본다. 이는 중앙정부의 감세조치가 지방재정에 단지 단년도에만 영향을 미치는 것이 아니라 향후 수년 동안 효과를 발생시키고 이러한 효과를 적절하게 반영하는 것이 기준연도 대비 방식을 이용한 추계라는 점 때문이다.

[표 2]에서 제시된 감세규모는 2008년 하반기 세제개편안을 토대로 작성되었고 2009년 하반기 세제개편안의 세수효과는 반영되지 않았다. 또한 경제위기로 인한 세수감소측정분은 고려되지 않았다는 점, 2010년 이후의 세수감소분에는 경상성장률을 고려하지 않았다는 점에서 관련 사항을 고려한다면 수치에 있어서 변동가능성이 있다. 따라서 이하에서 기술하게 될 지방재정 세입에 미치는 영향에도 이러한 부분을 고려한다면 그 수치에 있어서 변동가능성이 있다는 점을 밝혀 둔다.

정부가 2008년 하반기부터 추진했던 목적세의 폐지 및 본세로의 통합과 관련하여 2009년 8월 현재 「교통·에너지·환경세 폐지법률안」이 국회에서 통과된 상태⁹⁾이며, 교육세, 농어촌특별세의 폐지를 전제로 「개별소비세법」, 「조세특례제한법」, 「관세법」이 개정된 상태이다¹⁰⁾. 그러나 교육세와 농어촌특별세의 경우, 해당 목적세의 폐지 이후의 재원과 관련된 여러 가지 논란으로 인해서 해당 목적세의 폐지와 본세 관련 법률이 개정되지 않은 상태이다.

본 보고서는 2008년 세제개편안을 포함한 감세정책이 지방재정에 미치는 영향을 분석하는 것이기 때문에 2008년 세제개편안에서 2010년부터 추진할 예정이었던 목적세 폐지 및 본세통합이 향후 지방재정 세입에 미치는 효과를 별도로 제시한다. 그러나 감세로 인한 지방재정 영향에 목적세 폐지 및 본세통합의 효과는 제외하도록 한다.

9) 교통·에너지·환경세는 2012년까지 연장될 예정임(기획재정부 입법예고: 2009.8.26)

10) 개별소비세법은 2010년 시행예정이던 내용을 종전대로 환원할 예정임(기획재정부 입법예고 : 2009.8.26)

2. 감세와 세제개편으로 인한 지방재정 세입변동 전망

가. 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인한 지방재정 세입변동

지방재정의 세입은 지방세와 세외수입을 합친 자체재원과 국고보조금과 지방교부세를 합친 의존재원 및 지방채 등으로 구성된다. 정부의 감세정책으로 내국세가 감세되면 크게 두 가지 방향으로 지방재정 세입감소에 영향을 미치게 된다. 첫째는 내국세 중 소득세와 법인세의 감세액수의 10%에 해당하는 주민세가 감소하게 된다. 둘째, 내국세 전체의 감세로 인해서 내국세 전체의 법정률(19.24%)에 해당하는 지방교부세(보통, 분권, 특별교부세)가 감소하게 된다. 셋째, 종합부동산세의 감세는 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세를 감소시키게 된다. 따라서 정부의 내국세 감세조치는 지방정부의 자체재원과 의존재원 모두를 감소시키게 된다.

[표 3] 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인한 지방재정 세입변동 : 2008~2012년
(단위: 억원)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 계 |
|-------------------------------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|
| 소득세·법인세(A) | -27,440 | -80,545 | -171,409 | -175,409 | -173,040 | -627,842 |
| - 지방세 중 주민세(B) | -2,744 | -8,055 | -17,141 | -17,541 | -17,304 | -62,784 |
| 내국세(C) | -30,770 | -96,303 | -189,284 | -195,903 | -194,768 | -707,027 |
| - 지방교부세(D) | -5,920 | -18,529 | -36,418 | -37,692 | -37,473 | -136,032 |
| 지방재정 세입감소(B+D) (주민세+지방교부세) | -8,664 | -26,583 | -53,559 | -55,233 | -54,777 | -198,816 |

주: 1. 지방세 중 주민세 감소분은 소득세·법인세 감소분의 10%임

2. 지방교부세 감소분은 내국세 감소분의 19.24%임

자료: 국회예산정책처 재구성.

[표 3]에서 보는 바와 같이 소득세·법인세는 2008년부터 2012년까지 5년간 총 62조 7,842억원의 감세가 예상되며, 이 감세규모의 10%에 해당하는 6조 2,784

억원의 주민세가 감소할 것으로 예상된다. 또한 동기간 동안 내국세는 총 70조 7,027억원이 감소할 것으로 전망되며, 이러한 감세규모의 19.24%에 해당하는 13조 6,032억원의 지방교부세 감소가 예상된다. 따라서 동 기간동안 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인해서 총 19조 8,816억원의 지방재정 세입감소가 예상된다.

나. 종합부동산세 감세로 인한 지방재정 세입변동

종합부동산세는 그 징수액의 전액이 지방재정 세입인 부동산교부세의 재원이 된다. 따라서 종합부동산세가 감소하게 되면 그 감소액 전액이 지방재정 세입의 감소로 계상된다. 2008년부터 2012년까지 5년 동안 종합부동산세는 총 10조 2,925억원이 감소할 것으로 전망되며 이에 따라 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 부동산교부세도 총 10조 2,925억원이 감소할 것으로 전망된다.

[표 4] 종합부동산세 감세로 인한 지방재정 세입변동 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 계 |
|-----------------------|--------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 종합부동산세 | -4,935 | -20,680 | -25,770 | -25,770 | -25,770 | -102,925 |
| 지방재정 세입감소 (부동산교부세) | -4,935 | -20,680 | -25,770 | -25,770 | -25,770 | -102,925 |

주:부동산교부세는 종합부동산세 전액이 그 재원임.

자료: 국회예산정책처 재구성.

다. 목적세 폐지 및 본세 통합으로 인한 지방재정 세입변동

목적세인 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세는 대부분 내국세의 부가세(surtax) 형태로 징수된다. 따라서 목적세를 폐지하고 이를 본세에 통합시키면 본세 통합부분이 내국세에 계상되고 그만큼 내국세를 증가시키는 효과가 발생하게 된다. 이에 따라 내국세의 일정률(19.24%)을 재원으로 하는 지방교부세가 증가하게 된다.

3가지 목적세는 당초 2008년 하반기 세제개편안 상에서는 모두 2010년부터

본세에 통합하기로 계획되었다. 하지만, 교통·에너지·환경세의 폐지법률안만 국회에서 통과되었고 교육세와 농어촌특별세는 현재까지 폐지여부가 결정되지 않았다. 본고에서는 2008년 정부의 감세정책의 전체적인 지방재정영향을 살펴보는 것이 목적이기 때문에 3가지 목적세가 정부의 원안대로 2010년부터 폐지되고 본세에 통합되는 것을 가정하고 지방재정 세입에 미치는 영향을 살펴본다.

2010년 목적세 폐지 및 본세통합으로 인한 지방교부세 증가를 살펴보기 위해 2010년 목적세 예상수입을 토대로 검토하고 이후 연도에 이를 적용하도록 한다.

또한 고려해야 될 사항은 3가지 목적세가 본세에 통합되면 그 중 일부는 내국세에 계상되지 않는다는 것이다. 이는 농어촌특별세 지방세분(취득세액의 10%, 레저세액의 20%, 기타 지방세 감면세액의 일정부분)은 본세에 통합되더라도 해당 부분이 지방세로 전환되며, 농어촌특별세 종합부동산세분(종합부동산세액의 20%)은 농어촌특별세 본세에 통합되지 않고 폐지될 예정이기 때문이다.

따라서 정부의 2010년도 목적세 세입 예산안을 2010년 이후 목적세 세수전망치로 그대로 사용하되, 여기에 농어촌특별세 중 지방세분 및 종합부동산세분을 제외한 부분을 목적세 폐지와 본세 통합이후 내국세 계상분으로 처리한다.

기획재정부가 발표한 3가지 목적세의 2010년 세입예산안은 총 20조 3,405억 원이다.

[표 5] 목적세 2010년 세입예산안

(단위: 억원)

| | 2008 실적 | 2009 전망 | 2010 예산안 |
|------------|---------|---------|----------|
| 교통·에너지·환경세 | 119,093 | 111,758 | 116,950 |
| 교육세 | 41,757 | 40,663 | 45,426 |
| 농어촌특별세 | 37,549 | 37,642 | 41,029 |
| 합계 | 198,398 | 190,063 | 203,405 |

주: 2008년은 세수실적치, 2009년 기획재정부는 전망치, 2010년은 세입예산안임
 자료: 기획재정부, 「2010년 국세세입예산(안)」, 2009.9

목적세가 본세로 통합된 이후 내국세에 계상될 금액은 2010년 목적세 세입예산안 합계에 농특세 지방세분과 종합부동산세분을 제외한 액수가 된다.

이에 따라 2010년 목적세 세입예산안 기준으로 2010년 목적세가 폐지되고 본세로 통합되었을 때, 내국세로 계상되는 액수는 19조 2,098억이 된다.

[표 6] 목적세 폐지 및 본세 통합으로 인한 내국세 증가분 전망

(단위: 억원)

| | 2009 실적 전망 | 2010 예산안 |
|-------------------|------------|----------|
| 목적세합계(A) | 190,063 | 203,405 |
| 농어촌특별세 지방세분(B) | 8,644 | 9,215 |
| 농어촌특별세 종합부동산세분(C) | 2,367 | 2,092 |
| 내국세 계상 증가분(A-B-C) | 179,052 | 192,098 |

자료: 기획재정부, 「2010년 국세세입예산(안)」, 2009.4, 행정안전부, 「2008 지방세정연감」, 2008.을 토대로 국회예산정책처 재계산.

결국 목적세 폐지와 본세통합으로 2010년 내국세 계상금액, 즉, 내국세 증가분 전망치는 19조 2,098억원이고 이로 인해 해당 내국세 증가액의 19.24%에 해당 3조 6,960억원의 지방교부세 증가, 즉, 지방재정 세입증가가 예상된다.

또한 농어촌특별세 폐지와 본세통합으로 농어촌특별세 지방세분이 본세인 지방세(취득세, 레저세)에 통합될 예정이기 때문에 2007년 세수실적치를 기준으로 농어촌특별세 지방세분 중 비과세감면분을 제외한 취득세분과 레저세분의 합에 해당하는 금액인 6,188억원이 2010년부터 지방세로 전환되어 지방재정 세입증가가 예상된다.

따라서 목적세 폐지 및 본세통합으로 인한 지방재정 세입 증가분은 2010년부터 연간 4조 3,148억원에 달할 것으로 전망된다.

[표 7] 목적세 폐지 및 본세통합으로 인한 지방재정 세입변동 : 2010~2012년

(단위: 억원)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 계 |
|--------------------------|------|------|---------|---------|---------|---------|
| 내국세 계상분(증가) | - | - | 192,098 | 192,098 | 192,098 | 576,294 |
| 지방교부세 | | - | 36,960 | 36,960 | 36,960 | 110,880 |
| 농특세 지방세 전환 | - | - | 6,188 | 6,188 | 6,188 | 18,564 |
| 지방재정 세입증가 (지방교부세+지방세) | - | - | 43,148 | 43,148 | 43,148 | 129,444 |

주: 상기 표는 2010년부터 목적세가 폐지되고 본세에 통합된다는 것을 전제로 하여 계산된 것임.

자료: 국회예산정책처 재구성.

전술하였듯이 교통·에너지·환경세의 폐지 및 본세통합은 2013년 이후로 연기될 예정이고, 교육세와 농특세의 폐지 및 본세통합 일정도 미정이기 때문에 [표 7]에서 제시된 지방세입 증가분은 2010년부터 시행된다는 가정에 의해서 나오게 되는 수치이다. 기획재정부에 의하면, 목적세가 폐지되고 본세에 통합된다고 하더라도 세수중립성과 중앙-지방간 재원중립을 위해 지방교부세의 내국세 법정교부율(19.24%)을 조정한다고 밝히고 있기 때문에 [표 7]에서 제시된 지방교부세 증가분은 목적세 폐지 및 본세통합이후에 그 규모가 축소될 가능성이 있다.

라. 감세로 인한 지방재정 총 세입변동

전술하였듯이 국회예산정책처의 기준연도 대비 추계방식으로 추계한 결과 정부의 감세조치(2008년)로 5년간(2008~2012년) 세입은 90조 1,533억원 감소 전망된다. 이로 인해서 지방재정 세입 감소분은 30조 1,741억원에 이를 전망이다.

감세로 인한 지방재정 세입 감소분의 내역은 소득세, 법인세 등의 세수감소로 인한 주민세 감소분 6조 2,784억원, 내국세 감소로 인한 지방교부세 감소분 13조 6,032억원, 종합부동산세 감세로 인한 부동산교부세 감소분 10조 2,925억원이다.

따라서 동 기간동안 연평균 6조 348억원의 지방재정 세입 감소가 전망되고 있으며, 특히 2010년 감소분 7조 9,329억원, 2011년 8조 1,003억원, 2012년 8조 547억원 등으로 감세로 인한 지방재정 세입감소의 효과가 2010년부터 본격적으로 나타나게 될 전망이다.

[표 8] 감세에 따른 지방재정 세입 변동 현황 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 합계 |
|------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 내국세 감소 | 주민세 | -2,744 | -8,055 | -17,141 | -17,541 | -17,304 | -62,784 |
| | 지방교부세 | -5,920 | -18,529 | -36,418 | -37,692 | -37,473 | -136,032 |
| 종부세감소 | 부동산교부세 | -4,935 | -20,680 | -25,770 | -25,770 | -25,770 | -102,925 |
| 지방재정 세입 변동 | | -13,599 | -47,264 | -79,329 | -81,003 | -80,547 | -301,741 |

자료: 국회예산정책처 재계산 및 재구성.

2008년 세제개편안 중에서 추가적으로 주세의 감세와 농어촌특별세 종합부동산세분 폐지가 2010년부터 예정되어 있다. 주세와 농어촌특별세가 각각 국가균형발전특별회계와 농어촌구조개선특별회계의 재원이 되기 때문에 지방재정 세입에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 하지만 국가균형발전특별회계와 농어촌구조개선특별회계의 대부분의 사업은 국고보조금과 대응 지방비를 전제로 한다.

지방재정 세입 중 주요한 의존재원 중에 하나인 국고보조금은 그 규모가 일정률로 결정되는 것이 아니고 중앙정부의 주요 정책결정과정에서 결정되는 것이기 때문에 감세로 인한 영향을 일률적으로 파악하기가 어렵다. 즉, 균특회계와 농특회계 재원이 감소한다고 해서 해당 사업의 국고보조금의 액수가 감소한다고 보기 어렵다. 따라서 본 보고서에서는 주세와 농어촌특별세의 감세의 지방재정 세입에 미치는 영향은 배제하기로 한다.

정부의 추계방식인 전년도 대비방식으로 추계한 5년간 (2008~2012년) 세수감소분은 33조 4,638억원으로 나타났는바, 이에 따른 지방재정 세입감소분은 6조 6,927억원이 될 것으로 전망된다¹¹⁾.

기준연도 대비방식(국회예산처 추계기준)과 전년도 대비방식(정부 추계기준)의 추계결과에 따라 국세 감세규모와 지방재정세입감소분이 큰 차이가 난다고 볼 수 있다.

11) 정부추계방식으로 계산한 감세규모와 이러한 규모로 계산한 지방재정 세입 변동분의 자세한 계산은 생략하기로 한다. 대략적으로 중앙정부 감세규모의 20% 정도가 지방재정 세입감소로 연결된다고 볼 수 있다.

III. 지방소비세 도입이 지방재정에 미치는 영향

1. 지방소비세 도입 개요

정부는 의존재원 중심의 지방재정 구조를 개선하고, 종합부동산세 개편 등 감세로 인한 지방재정 여건을 고려한 지방재정 확충을 위해 지방소득세·지방소비세를 2010년부터 도입¹²⁾하기로 확정하였다.

현행 소득세·법인세할 주민세를 지방소득세로 전환하여 독립세화 하는 지방소득세는 당분간 지방재정 세입 변동에 영향을 미치지 않기 때문에 본 절에서는 지방재정 세입에 직접적으로 영향을 미치는 지방소비세 도입의 지방재정 영향에 대하여 분석하기로 한다.

정부가 현재까지 발표한 지방소비세의 구체적인 도입방식¹³⁾은 다음과 같다.

첫째, 재원규모에 있어서 2010년부터 부가가치세의 5%(2010년 예산기준 2.4조 원)를 지방세로 전환하여 지방소비세를 신설하며, 향후 3년간의 준비과정을 거쳐, 2013년부터는 부가가치세의 5%를 지방소비세로 추가 이양을 추진하도록 하였다.

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

셋째, 지방소비세의 부과정수는 현행과 같이 국세청이 부가가치세와 통합 관리하므로 국민의 납세불편이 발생하지 않는다.

이러한 지방소비세 도입의 기대효과로는 첫째, 지방정부 재정자립도 약 2.2%p 상승(2009년 53.6%→2010년 55.8%)할 것으로 전망되어 지방정부의 재정 건전성을 제고시킬 것으로 예상되고 있다.

둘째, 현재 총 조세 중 지방세가 차지하는 비중이 약 21%에 불과하나, 앞으로 점차 상승할 것으로 예상되고 있다.

12) 행정안전부, 「'10년부터 지방소비세·지방소득세 도입」, 보도자료, 2009.9.

13) 행정안전부, 전계 보도자료.

셋째, 지방세와 지역경제의 연계 강화를 통해 「경제활성화 → 지방세 확충 → 재투자」의 구조가 형성됨으로써 지역경제 활성화 효과가 기대되며, 나아가 자치단체가 이전재원 확보에만 주력하는 행태를 벗어나 세수 증대를 위해 자구 노력을 할 수 있는 유인을 제공함으로써, 지방재정의 책임성이 제고될 것으로 예상되고 있다.

이러한 지방소비세 도입의 긍정적인 효과에도 불구하고 지방소비세로 전환되는 재원규모가 중앙정부의 감세로 인한 지방재정 세입감소분을 보전할 만큼의 충분한 규모는 아니라는 것이 문제가 된다. 다음은 지방소비세 도입으로 인해 증가하게 될 지방정부(교육재정제외)의 세입의 구체적인 금액을 살펴보고 중앙정부 감세로 인한 세입 감소분과 비교하여 본다.

2. 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 변동 전망

지방소비세의 도입은 지방재정 세입에 크게 두 가지 방향으로 영향을 미치게 된다. 첫째는 내국세인 부가가치세의 5%가 새로운 지방세목인 지방소비세로 전환·신설됨에 따라 지방재정 세입 중 자체재원이 증가하게 된다.

둘째, 부가가치세의 5%가 지방세로 전환되고 해당 금액만큼의 내국세 계상분이 감소함에 따라 내국세의 법정률(19.24%)에 의해 결정되는 지방교부세 수입이 감소하게 된다.

따라서 지방소비세의 도입은 지방정부의 자체재원인 지방세 세입을 증가시키고 의존재원인 지방교부세를 감소시키게 된다. 이는 지방정부의 세입 재원구조를 변동시키게 되는데, 우선 지방세 세입 증가분이 지방교부세 세입 감소분(지방소비세 증가분의 19.24%)보다 크기 때문에 지방정부 총세입중에서 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중인 재정자립도와 자주재원(지방세+세외수입+지방교부세)이 차지하는 비중인 재정자주도를 제고시키는 효과가 있다.

지방소비세 도입의 구체적인 규모와 지방재정 세입 증가의 효과는 다음과 같다. 우선 2010년부터 지방세로 계상될 지방소비세의 규모는 2010년 부가가치세 세입예산액의 5%에 해당하는 액수로서 총 2조 4,334억원이 될 전망이다. 반면에

내국세인 부가가치세의 5%가 지방세로 계상됨에 따라 감소하게 되는 지방교부세 (지방교부세 자연감소분+지방교육재정교부금 보전분)는 9,549억원이 될 전망이다.

지방소비세 도입으로 내국세의 법정률(20.0%)에 의해 결정되는 지방교육재정교부금이 감소하게 될 예정인 바, 행정안전부에 의하며 지방교육재정교부금 내국세 법정률을 인상하여 보전하고 대신 지방교부세 법정률을 인하¹⁴⁾하는 방안을 추진중에 있다. 따라서 지방소비세 도입으로 인한 교육재정교부금 감소분의 보전을 지방교부세 법정률 인하로 하게 되기 때문에 해당 부분만큼 일반 지방재정 세입 감소분에 계상되게 된다.

지방소비세의 도입으로 2010년 기준 지방세 세입 증가분은 연간 2조 4,334억원이며, 지방교부세 세입 감소분은 연간 9,549억원이어서 지방재정 세입 순증가 규모는 연간 1조 4,785억원이 된다.

따라서 향후 2010년부터 2012년까지 3년 동안 지방소비세 도입으로 인해서 총 4조 4,355억원의 지방재정 세입이 순증할 것으로 전망된다. 구체적으로 지방세 입인 지방소비세가 동기간동안 총 7조 3,002억원이 증가하게 되며, 의존재원인 지방교부세가 동기간동안 총 2조 8,647억원 감소하게 될 전망이다.

[표 9] 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동 현황 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 합계 |
|-------------|--------------------|------|------|--------|--------|--------|---------|
| 지방소비세 도입 | 지방소비세 | - | - | 24,334 | 24,334 | 24,334 | 73,002 |
| | 지방교부세 ¹ | - | - | -9,549 | -9,549 | -9,549 | -28,647 |
| 지방재정 세입 순증 | | - | - | 14,785 | 14,785 | 14,785 | 44,355 |

주: 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세 감소분은 내국세 계상분 감소로 인한 지방교부세 자연감소분과 지방교육재정교부금 보전을 위한 지방교부세 내국세 법정률 인하분을 합친 액수임.

자료: 기획재정부, 「2010년 국세세입예산(안)」, 2009.4, 행정안전부, 「'10년부터 지방소비세·지방소득세 도입」, 보도자료, 2009.9 를 토대로 국회예산정책처 재구성.

14) 행정안전부가 현재 추진 중인 안은 지방교육재정교부금의 법정률 인상(20.00→20.27%)하고 동일 액수만큼 지방교부세율을 인하(19.24→18.97%)임. 추후 국회 입법과정에서 조정될 가능성이 있음.

3. 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순변동

전술한 감세로 인한 지방재정 세입 감소와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 증가를 합산한 지방재정 세입 순변동을 살펴본다.

분석의 결과 2008~2012년까지 5년 동안 감세와 지방소비세 도입으로 지방재정 세입은 총 25조 7,387억원의 순감소가 있을 것으로 전망된다.

구체적으로는 감세로 인한 지방재정 세입 감소 30조 1,742억원이고 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순증은 4조 4,355억원에 달한다.

따라서 지방소비세 도입에도 불구하고, 지방재정 세입은 여전히 25조원 이상의 감소가 있을 것으로 전망되며 지방소비세 증가분이 감세로 인한 지방재정 세입 감소분을 보전하기에는 미흡한 수준이다. 또한 2010년부터 2012년까지 매년 6조원 이상의 지방재정 세입 감소가 있을 것으로 전망된다.

[표 10] 감세정책과 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동 : 2008~2012년
(단위: 억원)

| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 합계 |
|-------------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| 감세정책 ¹ | 주민세 | -2,744 | -8,055 | -17,141 | -17,541 | -17,304 | -62,784 |
| | 지방교부세 | -5,920 | -18,529 | -36,418 | -37,692 | -37,473 | -136,032 |
| | 부동산교부세 | -4,935 | -20,680 | -25,770 | -25,770 | -25,770 | -102,925 |
| | 소계(A) | -13,599 | -47,264 | -79,329 | -81,003 | -80,547 | -301,741 |
| 지방소비세 도입 | 지방소비세 | - | - | 24,334 | 24,334 | 24,334 | 73,002 |
| | 지방교부세 ² | - | - | -9,549 | -9,549 | -9,549 | -28,647 |
| | 소계(B) | - | - | 14,785 | 14,785 | 14,785 | 44,355 |
| 지방재정 세입 순변동(A+B) | | -13,599 | -47,264 | -64,544 | -66,218 | -65,762 | -257,387 |

주: 1. 감세로 인한 지방세입 감소는 각각 소득세·법인세의 감세로 인한 주민세 감소, 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소, 종합부동산세 감세로 인한 부동산교부세 감소를 의미함.

2. 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세 감소분은 내국세 계상분 감소로 인한 지방교부세 자연감소분과 지방교육재정교부금 보전을 위한 지방교부세 내국세 법정률 인하분을 합친 액수임.

자료: 국회예산정책처 재구성.

IV. 지역별 지방재정 세입감소 규모 추정

1. 지역별 지방재정 세입 순감소 규모 추정

다음은 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순변동 효과를 각 지역별로 살펴본다.

지방교부세와 주민세의 지역별 감소액의 경우 2009년 당초 예산기준으로 각 지역별 배분비율을 구한 후, 향후 발생할 지방교부세 감소 총액에 맞추어 지역별 지방교부세 감소 규모를 추정하였고 부동산교부세는 2007년 배분기준¹⁵⁾으로 각 지역별 배분비율을 구한 후, 향후 발생할 부동산교부세 감소 총액에 맞추어 지역별 부동산교부세 감소 규모를 추정한다.

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 추정한다.

지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방교부세 감소규모의 추정에서 지방교육재정교부금 보전분(지방교부세 법정률 인하분, 기타 시도 교육청 전출금)은 제외하여 추정하였다. 따라서 지방소비세 도입으로 인한 실제 지역별 지방세입 순증규모는 더 작아질 것으로 예상할 수 있다.

2008~2012년 동안 감세와 지방소비세 도입으로 인해서 지방재정 세입의 순감소규모가 가장 클 것으로 예상되는 지역은 서울지역으로서 동 기간 동안 3조 4,389억원의 지방세입이 순감소할 것으로 추정된다. 다음으로 경북지역이 동 기간 동안 2조 7,314억원, 전남 2조 6,010억원, 경남 2조 4,138억원, 충남 1조 8,139억원 경기도가 1조 1,724억원 등의 지방세입이 순감소할 것으로 추정된다.

15) 부동산교부세는 종합부동산세 총액을 재원으로 하며 각 지역별 배분은 연중 4~5회에 걸쳐서 배분함. 본절의 지역별 감소분 추정에서는 2008년 말에 현재의 세대별 합산과세에 대한 위헌판결이 났기 때문에 2007년 배분자료를 이용하여 각 지역별 배분률을 계산하였음

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. 이는 수도권 지역의 주민세 비중이 64.9%에 이르고 지방소비세의 배분기준인 민간최종소비지출의 비중 역시 55.6%에 달하기 때문이다.

[표 11] 감세와 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 순변동 : 2008~2012년
(단위: 억원)

| | | 내국세·종부세 감세 | | | | 지방소비세 도입 | | | 세입 순변동 (A+B) |
|----|----|------------|----------|----------|----------|----------|---------|--------|--------------------|
| | | 주민세 | 지방교부세 | 부동산교부세 | 소계 (A) | 지방소비세 | 지방교부세 | 소계 (B) | |
| 1 | 서울 | -26,294 | -671 | -19,035 | -46,000 | 11,681 | -69 | 11,612 | -34,389 |
| 2 | 경북 | -2,461 | -22,354 | -5,776 | -30,591 | 5,585 | -2,308 | 3,277 | -27,314 |
| 3 | 전남 | -1,750 | -20,144 | -5,565 | -27,459 | 3,529 | -2,080 | 1,449 | -26,010 |
| 4 | 경남 | -2,616 | -15,224 | -12,192 | -30,032 | 7,466 | -1,572 | 5,894 | -24,138 |
| 5 | 충남 | -2,230 | -11,832 | -7,165 | -21,227 | 4,309 | -1,222 | 3,087 | -18,139 |
| 6 | 전북 | -971 | -15,203 | -3,999 | -20,173 | 3,672 | -1,570 | 2,102 | -18,070 |
| 7 | 강원 | -1,007 | -14,150 | -4,110 | -19,267 | 3,251 | -1,461 | 1,790 | -17,477 |
| 8 | 경기 | -11,713 | -8,645 | -4,760 | -25,118 | 10,135 | -893 | 9,242 | -15,875 |
| 9 | 부산 | -3,141 | -3,992 | -13,225 | -20,358 | 5,951 | -412 | 5,539 | -14,820 |
| 10 | 대구 | -1,563 | -3,301 | -11,455 | -16,319 | 3,928 | -341 | 3,587 | -12,731 |
| 11 | 충북 | -1,124 | -9,669 | -2,671 | -13,464 | 3,140 | -998 | 2,142 | -11,323 |
| 12 | 광주 | -946 | -2,493 | -3,745 | -7,184 | 2,351 | -257 | 2,094 | -5,091 |
| 13 | 제주 | -332 | -4,034 | -1,554 | -5,920 | 1,281 | -417 | 864 | -5,056 |
| 14 | 대전 | -1,502 | -1,621 | -4,177 | -7,300 | 2,599 | -167 | 2,432 | -4,869 |
| 15 | 인천 | -2,767 | -1,614 | -2,432 | -6,813 | 2,170 | -167 | 2,003 | -4,810 |
| 16 | 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: 1. 각 지역별 배분액은 시·도 본청, 기초자치단체 합산액 기준임.
 2. 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방교부세 감소에서 지방교육재정교부금 보전분(지방교부세 법정률 인하분)은 제외하여 추정하였음.
 자료: 행정안전부, 「2008 지방세정연감」, 「2009년도 지방자치단체 예산개요」, 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도 자료를 토대로 국회예산정책처 재구성.

반면에 비수도권 지역은 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소가 상대적으로 컸고 지방소비세가 도입되더라도 내국세 계상분 감소로 인한 지방교부세 감소분이 크기 때문에 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입 증가분이 수도권 지역에 비해서 상대적으로 작았다. 이는 2009년 당초예산기준으로 비수도권 지역의 지방교부세(보통+분권교부세)의 배분비율이 92%에 이르러서 지방교부세 감소폭이 상대적으로 클 것으로 전망되고 민간최종소비지출의 비중이 44.4%에 불과하여 지방소비세가 도입되더라도 세입증가가 그다지 클 것으로 보이지 않기 때문이다.

전남북, 경남북, 충남북, 강원 지역과 같은 비수도권 도지역은 원래 지방교부세(보통+분권교부세) 배분비율이 높은 지역으로서 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소규모가 전체 세입 감소분에서 차지하는 비중이 특히 컸고, 반면에 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 지역과 같은 비수도권 광역시는 부동산교부세 감소규모가 전체 세입 감소분에서 차지하는 비중이 특히 컸다. 따라서 비수도권 지역에서는 향후 지방교부세와 부동산교부세 감소가 세입재원의 주요 감소요인이 될 것으로 보인다.

2. 내국세 감세로 인한 지방교부세(보통+분권교부세) 지역별 감소규모

전술하였듯이 지방교부세(보통교부세, 분권교부세)의 감소요인은 내국세 감세로 인한 법정교부금액의 감소와 지방소비세 도입으로 내국세 계상액의 감소로 인한 법정교부금액의 감소이다.

다음은 전술한 내국세 감세로 인한 2008년부터 2012년까지 5년 동안 지방교부세 지역별 감소의 향후 전망치를 제시한다. 이를 위해 지방교부세의 2009년도 당초 예산 지역별 배분비율에 따라 총감소규모를 배분하여 지역별 감소규모를 제시한다.

다음의 [표 12]은 2009년 지방교부세(보통교부세+분권교부세)의 당초예산은 25조 4,254억원이고 이에 대한 각 지역별 배분액과 배분비율이 제시되어 있다. 2008년부터 2012년까지 5년 동안 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소분은 13조 6,032억원이다. 이를 2009년 당초 예산기준으로 각 지역별 배분비율에 따라 배분

하면 지역별 지방교부세 감소 추정치가 제시된다.

[표 12] 지역별 지방교부세 감소액 추정치 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | 지방교부세 2009 예산 | | 감소 추정치 (2008~2012) |
|----|---------------|--------|-----------------------|
| | 당초 예산 | 배분비율 | 지역별 감소액 |
| 경북 | 41,781 | 16.4% | -22,354 |
| 전남 | 37,651 | 14.8% | -20,144 |
| 경남 | 28,455 | 11.2% | -15,224 |
| 전북 | 28,416 | 11.2% | -15,203 |
| 강원 | 26,447 | 10.4% | -14,150 |
| 충남 | 22,115 | 8.7% | -11,832 |
| 충북 | 18,073 | 7.1% | -9,669 |
| 경기 | 16,158 | 6.4% | -8,645 |
| 제주 | 7,540 | 3.0% | -4,034 |
| 부산 | 7,462 | 2.9% | -3,992 |
| 대구 | 6,170 | 2.4% | -3,301 |
| 광주 | 4,660 | 1.8% | -2,493 |
| 대전 | 3,029 | 1.2% | -1,621 |
| 인천 | 3,017 | 1.2% | -1,614 |
| 울산 | 2,025 | 0.8% | -1,083 |
| 서울 | 1,255 | 0.5% | -671 |
| 합계 | 254,254 | 100.0% | -136,032 |

주: 각 지역별 배분액은 광역자치단체와 기초자치단체 합산액 기준임.

자료: 행정안전부, 「2009년도 지방자치단체 예산개요」, 2009.4를 토대로 국회예산정책처 재구성.

분석결과 서울지역을 제외한 모든 지역의 지방교부세가 내국세 감세로 인해서 1,000억원 이상 감소가 예상되며, 도지역이 특별·광역시 지역 비해서 상대적으로 지방교부세 감소규모가 클 것으로 전망된다.

가장 많은 규모로 지방교부세가 감소되는 지역은 경상북도로써 2008년부터 2012년까지 5년 동안 총 2조 2,354억원의 지방교부세가 감소될 전망이고, 다음으로 전라남도가 동 기간동안 총 2조 144억원 감소하며, 경상남도 1조 5,224억원, 전라북도 1조 5,203억원, 강원도 1조 4,150억원의 지방교부세가 감소될 전망이다.

서울, 경기, 인천 등의 수도권지역은 비수도권에 비해서 지방교부세 감소규모가 크지 않았는데, 이는 수도권지역의 2009년 당초예산기준 지방교부세 배분비율이 8.1%수준에 불과하기 때문이다.

3. 종합부동산세 감세로 인한 부동산교부세 지역별 감소규모

다음은 전술한 2008년부터 2012년까지 5년 동안 부동산교부세의 감소규모 총 전망치를 부동산교부세의 2007년도 지역별 배분비율에 따라 배분하여 종합부동산세 감세에 따른 부동산교부세 지역별 감소규모를 제시한다. 다음의 [표 13]에서 보듯이 2007년 부동산교부세 배분액은 총 1조 8,892억원이었고 이에 따른 각 지역별 배분비율이 제시되어 있다. 2008년부터 2012년까지 5년 동안 부동산교부세 감소규모는 총 10조 2,925억원이며, 이를 각 지역별 배분비율에 의해 배분하면 지역별 부동산교부세 감소액 추정치가 도출된다.

분석결과 부동산교부세는 주로 서울, 부산, 대구 등과 같은 특별·광역시외의 감소규모가 상대적으로 더 클 것으로 전망된다. 이는 부동산교부세의 1차적인 배분기준이 지방자치단체의 지방세수감소분 보전¹⁶⁾을 위한 것이기 때문에 서울, 부산, 대구와 같이 지방세 비중이 높은 지역에 부동산교부세 배분이 많이 이루어졌기 때문인 것으로 보인다. 또한 지방세수감소분 보전 이외에 균형재원으로 각 지역에 배분되는 부동산교부세도 상당폭 감소할 것으로 전망되는 데, 예컨대, 충청남도지역의 부동산교부세가 7,165억원 감소할 전망이며, 경상북도 5,776억원, 전라남도 5,565억원이 감소할 전망이다.

16) 2005년 종합부동산세가 도입될 당시, 지방세이자 거래세인 취득세와 등록세의 세부담 경감조치에 의해서 취득세와 등록세 감세가 이루어졌고 이에 따라 그 보전방식으로 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세 배분에 거래세 감소분을 1차적인 배분기준으로 정하였다.

[표 13] 지역별 부동산교부세 감소액 추정치 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | 2007 부동산교부세 배분 | | 감소액 추정치 (2008~2012) |
|----|----------------|--------|------------------------|
| | 지역별 배분액 | 배분비율 | |
| 서울 | 3,494 | 18.5% | -19,035 |
| 부산 | 2,428 | 12.8% | -13,225 |
| 경남 | 2,238 | 11.8% | -12,192 |
| 대구 | 2,103 | 11.1% | -11,455 |
| 충남 | 1,315 | 7.0% | -7,165 |
| 경북 | 1,060 | 5.6% | -5,776 |
| 전남 | 1,021 | 5.4% | -5,565 |
| 경기 | 874 | 4.6% | -4,760 |
| 대전 | 767 | 4.1% | -4,177 |
| 강원 | 754 | 4.0% | -4,110 |
| 전북 | 734 | 3.9% | -3,999 |
| 광주 | 687 | 3.6% | -3,745 |
| 충북 | 490 | 2.6% | -2,671 |
| 인천 | 446 | 2.4% | -2,432 |
| 제주 | 285 | 1.5% | -1,554 |
| 울산 | 195 | 1.0% | -1,063 |
| 합계 | 18,892 | 100.0% | -102,925 |

자료: 행정안전부, 「2009년도 지방자치단체 예산개요」, 2009.4를 토대로 국회예산정책처 재구성.

4. 내국세 감세로 인한 지방세(주민세) 지역별 감소 규모

전술한 내국세 감세로 인한 주민세 감소액은 2008년부터 2012년까지 5년동안 총 6조 2,784억원에 달한다. 이에 따른 지역별 감소액을 살펴보면, 2009년 당초 예산 기준으로 주민세의 지역별 배분비율을 구한 후, 이를 토대로 5년간 주민세 감소액 총액에 따라 지역별 감소액을 추정한다.

분석결과 동기간 동안 가장 큰 규모로 주민세가 감소하는 지역은 서울과 경기지역으로서 각각 2조 6,294억원과 1조 1,713억원의 주민세가 감소할 것으로 전망된다. 다음으로 부산 3,141억원, 경상남도 2,616억원, 인천 2,767억원 등의 규모

로 주민세가 감소할 것으로 전망된다. 서울, 경기, 인천 등 수도권 지역의 주민세 감소규모가 전체 감소규모의 64.9%인 4조 774억원에 이를 것으로 전망되는 바, 이는 주민세 세수의 60% 이상이 수도권 지역에 집중되어 있기 때문으로 보인다. 반면에 주민세의 규모와 비중이 작은 전북, 광주, 제주지역은 주민세 감소액 규모가 1,000억원 이하가 될 것으로 전망된다.

[표 14] 지역별 주민세 감소액 추정치 : 2008~2012년

(단위: 억원)

| | 2009 주민세 배분 | | 감소액 추정치 (2008~2012) |
|----|-------------|--------|------------------------|
| | 당초 예산 | 배분비율 | |
| 서울 | 33,534 | 41.9% | -26,294 |
| 경기 | 14,938 | 18.7% | -11,713 |
| 부산 | 4,006 | 5.0% | -3,141 |
| 인천 | 3,529 | 4.4% | -2,767 |
| 경남 | 3,336 | 4.2% | -2,616 |
| 경북 | 3,139 | 3.9% | -2,461 |
| 울산 | 3,019 | 3.8% | -2,367 |
| 충남 | 2,844 | 3.6% | -2,230 |
| 전남 | 2,232 | 2.8% | -1,750 |
| 대구 | 1,993 | 2.5% | -1,563 |
| 대전 | 1,916 | 2.4% | -1,502 |
| 충북 | 1,433 | 1.8% | -1,124 |
| 강원 | 1,284 | 1.6% | -1,007 |
| 전북 | 1,238 | 1.5% | -971 |
| 광주 | 1,207 | 1.5% | -946 |
| 제주 | 424 | 0.5% | -332 |
| 합계 | 80,072 | 100.0% | -62,784 |

자료: 행정안전부, 「2009년도 지방자치단체 예산개요」, 2009.4를 토대로 국회예산정책처 재구성.

5. 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방재정 세입 변동

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 동기간동안 총 1조 4,046억원이다¹⁷⁾.

지방소비세의 지역별 세입 증가분은 기준연도인 2005년 가격으로 계산된 2007년 민간최종소비지출의 지역별 비율에 가중치를 적용한 조정비율에 따라 동기간동안의 지방소비세 증가분을 배분하여 도출한다.

여기서 민간최종소비지출액에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 적용한 조정비율을 계산한다. 이러한 구체적인 지역별 가중치 적용에 대하여 아직까지 정부(행정안전부) 내에서 결정되지 않았지만, 초기에 지역발전위원회에서 발표한 보고자료를 토대로 상기 가중치를 적용한다. 지역별 가중치가 변경될 경우 지방소비세 지역별 배분액도 변화될 것이다.

다음으로 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세 감소분은 전술한 방식과 동일하게 2009년 지방교부세 당초예산기준으로 지역별 배분비율에 따라 지역별 감소규모가 결정된다고 가정한다.

이에 따라 지방소비세 도입으로 인한 지방재정 세입의 지역별 순증규모는 다음의 [표 15]과 같다.

분석의 결과 2010년부터 2012년까지 3년 동안 지방소비세 도입으로 인한 세입 순증규모가 가장 큰 지역은 서울지역으로서 동 기간동안 총 1조 1,612억원의 지방세입이 순증할 것으로 예상된다. 다음으로 경기 9,242억원, 경남 5,894억원, 부산 5,538억원, 대구 3,587억원, 경북 3,277억원, 충남 3,088억원의 지방세입이 순증할 것으로 예상된다.

서울과 경기지역이 지방소비세 도입으로 인한 세입순증이 큰 이유는 이들 지

17) 행정안전부는 내국세 계상분 감소로 인한 지방교육재정교부금 감소를 지방교부세 법정교부율 인하와 시도의 교육청 전출금 확대로 보전할 계획에 있다. 본 고에서는 지방교육재정교부금 감소분 보전을 위해 별도의 지방교부세 법정교부율 인하와 전출금 확대는 이루어지지 않는다고 가정하고 지방교부세 세입 순증 효과를 추정하였다.

역의 민간최종소비지출 비율이 원래 50.6%로 매우 커서 가중치를 적용한 조정비율도 29.0%에 달하기 때문이다.

[표 15] 지방소비세 도입으로 인한 지역별 지방세입 순증 : 2010~2012년

(단위: 억원, %)

| | 민간최종소비지출 | | 지방소비세 세입증가 (A) | 지방교부세 | | | 순증규모 (A+B) | |
|----|-----------|----------|----------------------|----------|------------|----------|---------------|-------------|
| | 2007 금액 | 배분 비율 | | 조정 비율 | 2009 예산 | 배분 비율 | | 세입감소 (B) |
| 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 | 5,951 | 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: 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 해당 지역의 지방소비세 배분액은 증가하고 수도권 지역의 배분액은 감소함.

자료: 기획재정부, 「2010년 국세세입예산(안)」, 2009.4, 행정안전부, 「'10년부터 지방소비세·지방소득세 도입」, 보도자료, 2009.9, 통계청, 「국가통계포털(www.kosis.kr)」, 2009.9를 토대로 국회예산정책처 재구성.

반면에 민간최종소비지출 비율이 상대적으로 낮은 전남, 전북, 광주, 울산, 강원, 제주 지역 등은 지방소비세 도입으로 인한 세입순증이 타지역에 비해서 상대적으로 작을 것으로 전망된다.

따라서 비수도권 지역의 민간최종소비지출 비율의 가중치를 좀 더 높게 설정하면 비수도권 지역의 지방소비세 세입증가분 배분액도 좀더 커질 것으로 예상된다.

상기에 추정된 지방소비세 도입으로 인한 지역별 세입 순증 규모는 2007년 민간최종소비지출액의 지역별 비율과 2009년 당초예산기준 지방교부세 지역별 배분비율에 의해서 추정된 것으로서 확정통계와 배분기준 개편 등 정부정책에 의해 변경될 수 있다.

즉, 2009년 12월 발표될 2008년 지역별 민간최종소비지출액 확정 통계가 나오게 되면 지방소비세 지역별 세입증가액수가 달라질 수 있다. 또한 상기 추정한 지방소비세의 지역별 세입증가(배분)는 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 설정한 조정 배분비율에 의해 구해진 것으로서 가중치가 변함에 따라 지역별 순증규모도 변경될 수 있다.

추가적으로 지방소비세 도입으로 인해 시도별 배분된 지방소비세액의 일정률(3.6~10%)에 해당하는 교육청 전출금의 증가, 시도별 지방소비세액 중 일정률을 시군에 배분하는 재정보전금 증가, 수도권 시도 지방소비세액의 일정비율을 지역상생발전기금에 출연하여 비수도권 지역에 배분하는 지역상생발전기금 등을 고려하면 실제 지방소비세 지역별 세입 순증규모는 [표 15]의 추정치와 달라질 수 있음을 밝혀둔다.

정부는 지방소비세 각 지역별 배분 추산액을 2008년 민간최종소비지출 등 주요 지표와 통계가 확정된 이후에 공개할 계획이다. 정부가 지역별 배분 추정액의 공개를 늦추는 이유로 자치단체 간 불필요한 논란을 야기할 우려가 있다는 점을 밝히고 있다.

전술한 지방소비세 배분기준, 교부세 배분기준, 지역별 가중치 등의 결정은 국회의 입법심의 사항¹⁸⁾이다.

18) 정부는 지방소득세·지방소비세 도입, 지방교부세 개편, 지역상생발전기금 도입 등과 관련하여 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 일부개정법률안」 「국고금관리법 일부개정법률안」, 「부가가치세법 일부개정법률안」, 「지방교부세법 일부개정법률안」, 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」, 「지방세법 일부개정법률안」, 「지방자치단체 기금관리기본법 일부개정법률안」 및 「지방재정법 일부개정법률안」을 국회에 제출한 상태임.

V. 결론

1. 감세로 인한 지방정부 세입감소분의 적절한 보전 필요

2008년 세제개편안을 발표할 당시, 기획재정부¹⁹⁾는 다음과 같은 이유를 들어 감세로 인한 지방정부 세입감소분에 대한 중앙정부 차원의 보전이 불필요하다는 견해를 밝혔다.

첫째, 과거 감세시 지방정부에 대해 재원보전 조치를 한 바 없었으며, 둘째, 감세 후 일정 기간이 경과하여 자연적으로 늘어나는 세수로 지방재정 감소분에 대해서 보전하는 것이 타당하고, 셋째, 지방정부 세입 여력 증대분을 국민들에게 돌려주는 것으로 인식할 필요가 있다는 점 등이다.

또한 중앙정부는 감세에 따라 세입이 줄어드는 부분은 세출구조조정 등을 병행하여 충당할 계획이기 때문에 지방정부도 작은 정부 구현 차원에서 세출구조조정 노력에 동참할 필요가 있다는 점을 들어서 지방정부의 세출구조조정 필요성도 요구하는 상황이다.

그러나 중앙정부의 감세를 통한 재정정책은 단지 중앙정부 차원의 재정정책에 국한되는 것이 아니라 지방정부 세입에 영향을 주어 지방정부의 재정지출에도 영향을 미치게 되는 바, 만일 중앙정부와 지방정부간에 세입과 세출에 대한 규모와 정책일관성이 서로 다르게 된다면, 중앙정부의 성장잠재력의 확충과 경제활성화라는 소기의 목표를 달성하기가 어렵게 된다.

경제위기의 상황에서는 중앙정부와 지방정부 모두 재정지출의 확대가 바람직 하지만, 이와 동시에 추진되는 중앙정부의 감세조치는 중앙정부에 비해서 지방정부에게 세입부족으로 인한 세출감액의 압박으로 작용하게 된다.

중앙정부는 감세정책하에서도 국채발행 등을 통한 적자재정을 통해서 적절한 재정지출의 확대를 추진하는 것이 가능하지만, 지방정부는 중앙정부의 감세로

19) 기획재정부, 「보도해명자료」, 2008. 9. 9.

인해서 자체재원(지방세)과 의존재원(지방교부세)이 모두 감소하기 때문에 적절한 재정지출의 확대를 추진하는 것이 매우 어렵다. 지방채발행을 확대하여 부족한 세입을 충당할 수 있겠지만, 이는 중앙정부 국채발행만큼 자유로운 부분이 아니다. 따라서 경제위기하에서 중앙정부와 지방정부 모두 확장적 재정지출이 필요할 경우 중앙정부의 감세조치는 지방정부로 하여금 재정지출에 대한 압박으로 작용할 가능성이 매우 크게 되는 것이다.

중앙정부는 경기변동의 진폭을 완화시키는 재정정책의 능동적인 주체이고 그럴만한 정책수단(조세, 국채 등)을 가지고 있지만, 지방정부는 중앙정부 재정정책의 수동적인 주체가 될 수밖에 없으며, 지방채 발행 이외에 별다른 재정정책 수단을 가지고 있지 못하다. 이는 우리나라 대부분의 조세(국세, 지방세)에 대한 세율결정권과 과세결정권이 법률에 의해 정하도록 되어 있고, 지방교부세와 국고보조금과 같은 의존재원이 지방재정에서 차지하는 비중이 38.5%(2009년 당초예산 기준)로 매우 높기 때문이다.

따라서 중앙정부가 감세를 통해 작은 정부를 지향하는 재정정책을 추구하는 반면에 중앙정부에 의존적이면서 국고보조사업을 통해서 각종 국가사업을 대신 수행하고 있는 지방정부가 중앙정부와 법률에 의해 수행하게 되어 있는 의무적 지출이 줄어들지 않는다면, 중앙정부의 감세는 별다른 재정정책 수단이 없는 지방정부의 재정을 압박할 수밖에 없게 된다. 이럴 경우 지방정부는 재정압박으로 인해서 지역경제 활성화를 위해 반드시 필요한 지역공공재 지출에 제한이 생길 수밖에 없다.

중앙정부와 지방정부의 재정정책이 동시에 일관성을 갖게 하기 위해서는 중앙정부 감세에 대한 지방정부의 세입감소분에 대한 적절한 보전이 절실히 필요하다고 볼 수 있다. 그렇지 않으면 현재와 같은 경제위기상황에서는 중앙정부는 확대 재정정책을 추진하는 반면에 지방정부는 지출압박에 직면할 수밖에 없는 상황이 된다.

2008년 말 2009년도 수정예산안 심의시 정부는 세제개편(종합부동산세 감세)으로 인한 지방재정 감소(부동산교부세)에 대한 보전방안으로 예비비를 1.1조원 편성하였고 국회심의 과정에서 동 예비비의 규모가 1.8조원으로 증액·확정된 바

있다. 당초 정부가 1.1조원의 예비비를 편성한 것도 당시 경제위기 상황으로 인한 지방정부 재정지출 확대가 필요하지만 감세로 인한 지방재정 세입 감소로 이것이 여의치가 않기 때문에 어쩔 수 없이 예비비를 편성하여 해소하려 하였던 것이다. 또한 최근 2009년 제1회 추가경정예산편성 당시 중앙정부는 지방재정 결손분 보전대책으로 공공자금관리기금을 통한 지방채매입을 추가적으로 6.1조원 매입하기로 하였고²⁰⁾ 중앙정부와 지방정부 모두 상반기 재정조기집행을 통해서 재정지출 확대 효과가 조기에 달성되도록 하는 정책을 추진하였다. 이러한 정부자금을 통한 지방채 인수와 지방채 발행 이자지원은 세계개편으로 인한 지방재정감소분 보전이 아니라 경제위기로 인한 지방세 감소와 교부금 감액을 보전하는 차원에서 취해진 조치이다. 하지만, 중앙정부에서도 경제위기상황에서 지방정부의 재정지출이 증대되기를 원한다는 점을 확인하였다고 볼 수 있다.

2. 지방정부 자체재원의 확대 필요 : 지방소비세 규모 미흡

정부는 국세인 부가가치세의 5%를 지방소비세로 전환하고 이를 지방세화 함으로써 지방재정 감소분을 보전하기 위한 정책을 추진하고 있다.

정부가 지방소득·소비세를 도입하려고 하는 것은 크게 다음 3가지 목적이 있는 바, 이는 첫째, 지방소득·소비세 도입을 통해 지역경제와 지방세의 연계 강화하고, 둘째, 지방소득·소비세를 통해 현재 의존재원 중심의 재정분권구조 한계 극복하며, 셋째, 지방소득·소비세를 통해 세계개편으로 인한 지방재정감소분 보전하기 위함이었다.

이러한 지방소비세 도입은 지방정부의 자체재원을 부분적으로 확대하여 재정자립도를 제고시키고 지방정부의 책임성 강화시켰다는 측면에서 상당히 긍정적이라고 판단된다. 그럼에도 불구하고 중앙정부의 감세정책과 관련하여 지방소비세 도입이 지방정부에게 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대해서는 여러 가지 논란

20) 국회의 추경안 심사과정에서 교부금 감액분 보완(4.5조원)을 위한 지방채 발행시, 지방채 발행 이자의 일부(1.62%p)를 예비비와 특별교부금을 통해 지원하는 방안이 확정되었음

이 있을 것으로 보인다.

첫째는 감세로 인한 지방재정 감소분 보전에 있어서 지방소비세의 규모가 상당히 미흡하다는 점이다.

현재 중앙정부에 의해서 확정된 안에 의하면 2010년 세입예산기준으로 부가가치세의 5%인 2조 4,334억원이 지방소비세로 전환될 예정이다. 이러한 규모는 당초 지방재정감소분 보전대책으로 제기된 세액이양규모보다 적을 뿐만 아니라 감세로 인한 연평균 지방재정 세입감소분인 6조 348억원에 비해서 매우 미흡한 규모라고 할 수 있다.

2008년 9월 감세로 인한 지방재정 세입감소에 대한 보전 대책으로 장제원의 원이 발의한 지방세법 개정안은 부가가치세의 20% 이양, 지방소비세 규모는 약 9.4조원에 달하였다. 오히려 지방소비세로 인하여 실질적으로 지방재정에 그다지 큰 도움이 되지 못하면서 별도의 지방세목만 신설되는 지방소비세 도입이 지방정부의 입장에서 실익이 있겠느냐에 대한 문제 제기와 열악한 지방재정의 확충을 위해서 지방교부세 증액이 더 효과적인 지원방안이라는 문제 제기가 있을 수 있다.

이러한 문제 제기에도 불구하고 부가가치세의 세수신장률이 기존 지방세에 비해서 높다는 점, 향후 지방정부의 지역경제활성화에 대한 노력 여하에 따라서 부가가치세의 일부인 지방소비세를 증가시킬 수 있는 여력이 기존 지방세에 비해서 더 많다는 점 등에서 지방소비세가 감세로 인한 지방재정 세입감소분에 대한 중요한 보전대책이라는 점은 틀림이 없을 것으로 보인다.

두 번째 문제점은 지방소비세 도입으로 인한 지역간 자원불균형의 문제이다. 현재까지 발표된 지방소비세 도입방식은 부가가치세의 5%를 각 시도별 최종소비지출에 따라서 배분하는 방식으로서 이 경우, 부가가치세 세원의 50% 이상이 수도권에 집중되어 있어서 수도권-비수도권간의 재정력 격차를 심화시킬 것이라는 우려가 있다. [표 15]에서 보는 바와 같이 수도권(100%)과 비수도권(200~300%)간에 최종소비지출액수에 대한 차등 가중치를 두는 방안에서도 마찬가지로 재정력 격차를 심화시킬 것으로 전망된다. 이와 같은 부분을 해소하기 위해 행정안전부는 현재 수도권에 배분되는 지방소비세 중 약 3천억원을 출연(10년 한시)하여 지역상생발전기금 신설하는 방안을 검토 중에 있다.

※ 별첨 : 「정부 검토의견」 과 「국회에산처 의견」

1. 본고 「감세의 지방재정 영향 분석」 에 대한 「정부 검토의견」

□ 지방소비세 도입효과 분석결과 관련

- 지방재정 지원제도 개편은 여러 가지 지표와 통계가 확정되지 않아 아직 그 효과를 추정하기가 어려운 상황이며,
- 이러한 상황에서 각 시·도별 배분 추산액을 공개하는 것은 자치단체간 불필요한 논란을 야기할 우려가 있음
- 지방소비세 도입 및 이에 따른 교부세 감소 뿐 아니라, 부동산교부세 배분기준 변경, 지역상생발전기금을 통한 비수도권 지원 등 지방재정 지원제도 개편의 효과를 종합적으로 고려하여 분석할 필요
- 특히, 시·도별 지방교부세 감소규모는 단순히 기존의 배분비율이 아니라, 시·도별 지방소비세액, 교육청 전출금 및 재정보전금 변동 등의 효과를 기준재정수요·수입에 모두 반영하여 산정하는 것이 타당
- 또한, 시·도별 부동산교부세 감소규모는 이번에 제도개편을 통해 부동산교부세 전액이 균형재원으로 시·군·구에 교부되는 점을 고려하여, 현행 배분기준과 배분기준을 변경하는 경우의 자치단체별 부동산교부세 배분 예상액의 차액을 재원변동 효과로 간주하는 것이 타당
 - (현행) 재산세·거래세 감소분을 우선 보전하고, 잔여재원을 균형재원으로 시·군·구에 배분, (변경) 부동산교부세 전액을 균형재원으로 시·군·구에 배분
- 한편, '09년 예산에 반영된 부동산교부세 감소분 보전을 위한 목적예비비 1.86조원도 재원변동 효과에 반영 필요

□ 지역별 지방재정 감소규모 관련

- 확정되지 않은 지방소비세 도입효과 등을 반영한 지방재정 감소규모를 기준으로 시·도별 순위를 부여하는 것은 부적절하며, 불필요한 논란을 야기할 우려가 높음

2. 「정부 검토의견」에 대한 「국회예산정책처 의견」

- 정부는 지방소비세 도입을 위해 7개 관련 개정법률안²¹⁾을 국회에 제출(2009.9.30)하였지만, 해당 법률안에 구체적인 지방소비세 배분기준과 근거가 제시되어 있지는 않음
- 지방소비세 도입으로 인한 구체적인 지역별 세입 순증 규모와 수치는 정부의 행정입법(시행령, 시행규칙)에 의해 결정됨
 - 지방소비세액의 시·도별 배분액을 결정할, 민간최종소비지출액 통계 연도, 권역별 가중치 등은 법률로 규정되지 않고 정부 행정입법에 의해 결정될 예정임
 - 또한 지방교부세(부동산교부세 포함)의 배분기준의 근거와 세부규정은 각각 「지방교부세법」과 동법 시행령, 시행규칙에 규정되어 있음
- 지방소비세 도입으로 인한 지역별 세입 순증의 구체적인 수치가 정부의 행정입법(시행령, 시행규칙)과 관련 통계에 의해서 결정되기 때문에 국회의 관련 법률안의 입법심의 과정에서 정보의 미비로 인해서 지방소비세의 바람직한 도입방안 마련을 위한 공론화와 토론이 어려워 질 수 있음
 - 따라서 본고는 분석의 가정(교부세 배분기준, 지역별 가중치 등)에 의해서 지역별 세입 순증효과를 추정·제시하여 차후 입법심의 과정에서 공

21) 정부는 지방소득세·지방소비세 도입, 지방교부세 개편, 지역상생발전기금 도입 등과 관련하여 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 일부개정법률안」 「국고금관리법 일부개정법률안」, 「부가가치세법 일부개정법률안」, 「지방교부세법 일부개정법률안」, 「지방교육재정교부금법 일부개정법률안」, 「지방세법 일부개정법률안」, 「지방자치단체 기관관리기본법 일부개정법률안」 및 「지방재정법 일부개정법률안」을 국회에 제출한 상태임.

론화와 토론이 원활히 진행될 수 있도록 하는 것이 목적임

- 지방소비세 도입으로 인한 지역별 세입 순증 규모는 관련 법률의 개정과 정부의 배분기준 관련 행정입법(시행령, 시행규칙)에 의해 추정결과가 달라질 수 있음
 - 정부가 결정하게 될 지방소비세 배분관련 지역별 가중치와 2009년 12월 발표될 2008년 지역별 민간최종소비지출액 확정 통계가 나오게 되면 지방소비세 지역별 세입증가액수가 달라질 수 있음
 - 상기 추정한 지방소비세의 지역별 세입증가(배분)는 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 설정하였음
 - 기타 지방소비세액 중 일정률로 결정되는 시·도교육청 전출금, 시·군배분 재정보전금과 비수도권 시·도에 배분될 지역상생발전기금 출연 등을 고려하면 각 지역별 지방소비세 세입 순증규모는 정부정책방향에 따라서 달라질 수 있음

참고문헌

- 신해룡, 「지방예산결산심사론 개정판」, 2007.3.
- 국회예산정책처, 「2008년 이후 세제개편의 세수효과」, 경제현안분석 제41호, 2009.8
- 국회예산정책처, 「지방재정지원 확대」, 2008년도 수정예산안분석, 2008.11
- 국회예산정책처, 「지방재정영향분석」, 2009년도 제1회 추가경정예산안 분석, 2009.4
- 국회예산정책처, 「NABO 세수추계 및 세제분석 2008~2012년」, 2008.10.
- 기획재정부, 「2010년 국세세입예산(안)」, 2009.9
- 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.
- 행정안전부, 「지방세정 연감」, 각 연도.
- 행정안전부, 「지방재정 연감」, 각 연도.
- 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.
- 통계청, 「국가통계포털(www.kosis.kr)」, 2009.9

예산현안분석 목록

| | 제 목 | 집필진 | 발간일 |
|----|-------------------------------------------------|--------------------|---------|
| 1 | 복권기금의 수익금 운용과 문제점 | 이덕만 운용중 박인화 허문규 | 2004. 7 |
| 2 | 법률과 예산의 연계성 실태 및 강화 방안 연구 - 2005년도 예산안을 중심으로 | 임명현 | 2004.12 |
| 3 | 사전예산제도(Pre-budget)와 국회의 예산 심의 - 해외 사례를 중심으로 | 이덕만 최종덕 운용중 | 2004.12 |
| 4 | 중앙관서별 예산편성 불일치 사례 분석 | 천우정 김영일 구현우 나아정 | 2004.12 |
| 5 | 4대 사회보험 재정운용의 문제점과 개선방안 | 박인화 허문규 이덕만 | 2004.12 |
| 6 | 공무원 인건비예산의 정책별 성과분석 | 천우정 나아정 | 2005. 4 |
| 7 | 주한미군기지 이전사업의 문제점 및 향후과제 | 김영일 배준식 최희경 | 2005. 6 |
| 8 | 유기성폐기물 처리사업의 문제점과 개선방안 - 음식물류폐기물과 가축분뇨를 중심으로 | 서세옥 최미희 | 2005.10 |
| 9 | 국방비의 경제연관성 분석 | 배준식 김영일 | 2005.11 |
| 10 | 재난관리 재정분석 | 천우정, 나아정 | 2005.12 |
| 11 | 4대 공적연금재정의 운용과 과제 | 박인화, 김철희 김성은 | 2007. 4 |
| 12 | 국민기초생활보장급여 재정지출 전망 | 임명현, 이재운 | 2007. 7 |
| 13 | 경수로사업 청산과 시사점 | 문종열 | 2007. 8 |
| 14 | 저출산·고령사회 기본계획의 현황 및 개선과제 | 박석희 | 2007. 8 |
| 15 | 「국가균형발전특별회계」의 개선과제 - 설문조사 결과를 중심으로 | 강대훈 | 2007.12 |
| 16 | 성 인지 예산제도의 이해와 과제 | 운용중 | 2007.12 |
| 17 | 외국의 발생기준 회계와 예산제도 개혁과 시사점 | 임동환 | 2008. 3 |

| | 제 목 | 집필진 | 발간일 |
|----|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------|
| 18 | 낙후지역 개발사업의 문제점과 개선과제 | 김민재 | 2008. 4 |
| 19 | 공적연금의 연금부채 인식을 위한 향후과제 | 이상호 | 2008. 9 |
| 20 | 방위산업 재정지출 성과와 과제 | 문종열 | 2008. 9 |
| 21 | 재정수반법안의 예상비용 분석 | 정문중 | 2008. 11 |
| 22 | 수익형 민자사업의 재정부담과 개선방안 | 이재철 | 2008. 12 |
| 23 | 직접지불제의 문제점과 개선방안 | 서세욱 | 2008. 12 |
| 24 | 2009년도 예산안 쟁점현안 | 김경수, 김민재,김대철, 여은구,이은경, 이진우, 한정수, 허가형, 황선호 | 2008. 12 |
| 25 | 2009년도 예산부수법 분석 | 엄석진 | 2009. 3 |
| 26 | 조선산업 구조조정 및 국제경쟁력 강화 방안 | 전용수 | 2009. 4 |
| 27 | 예산부수법률의 지방재정영향과 개선과제 -제18대 국회 통과법률을 중심으로 - | 김경수 | 2009.6 |
| 28 | 비용추계의 법안심사에 대한 영향 분석 | 정문중 | 2009.9 |
| 29 | 2008년도 기금 여유자금 운용실태 및 문제점 분석 | 정금희 | 2009.9 |

작성자 명단

| 작성 부문 | 성 명 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| □ 총괄·조정 | 김호성 예산분석실장 박인화 예산분석심의관 천우정 행정예산분석팀장 |
| □ 원고작성 I. 문제제기 II. 감세가 지방재정에 미치는 영향 III. 지방소비세 도입이 지방재정에 미치는 영향 IV. 지역별 지방재정 세입감소 규모 추정 V. 결론 ※ 별첨 : 「정부 검토회의견」 과 「국회예산처 의견」 참고문헌 | 김경수 예산분석관 |
| □ 편 집 | 엄상미 사무보조원 |

[예산현안분석 제 30 호]

감세의 지방재정 영향 분석

| | |
|-------|---------------------------------------------------------|
| 발 간 일 | 2009년 10월 13일 |
| 편 집 | 예산분석실 행정예산분석팀 |
| 발 행 인 | 신해룡 |
| 발 행 처 | 국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·2070·3114 |
| 인 쇄 처 | 성지문화사 (TEL 02·2273·5090) |

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 행정예산분석팀 (TEL 02·788·3772)으로 연락해주시기 바랍니다.
-

ISBN 978-89-6073-244-5 93350

© 국회예산정책처, 2009