

예산현안분석 제31호

BUDGET ISSUE BRIEF

# 지방소비세 도입방안의 시·도별 재정영향 분석

2009. 12

김경수



국회예산정책처  
National Assembly Budget Office

예산현안분석 제31호

# 지방소비세 도입방안의 시·도별 재정영향 분석

2009. 12

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

# 지방소비세 도입방안의 시·도별 재정영향 분석

김 경 수



## 요 약

### 지방소비세 도입의 국회논의 쟁점

1. 지방교부세 법정교부율 인하 유보 : 정부안 0.27% 인하 vs. 현행유지
  - 정부안에 의하면 지방소비세 도입으로 인한 지방교육재정교부금 감소 보전과 재원증립을 위해 지방교부세 법정교부율을 인하시킬 예정
2. 지방소비세에 의한 권역간 세수불균형의 조정
  - 소비지원칙에 근거하여 배분되는 지방소비세는 경제활동과 세원의 지리적 분포에 있어서 수도권-비수도권간 차이로 인해 세수불균형을 일으킬 수 있음
  - 세수불균형을 완화하기 위해 정부안을 비롯한 각 방안별로 권역별 가중치를 설정하고 있음

## I. 지방소비세 도입방안 현황

< 지방소비세 도입방안 대비표 >

	정부안	장제원의원안	강운태의원안
법률안	「지방세법 일부개정법률안」 (2009.10)	「지방세법 일부개정법률안」 (2008.11)	「지방세법 일부개정법률안」 (2009.11)
지방소비세 재원규모	· 부가가치세의 5% · 2010년 기준 24,334억원	· 부가가치세의 20% · 2010년 기준 97,336억원	· 부가가치세의 5% · 2010년 기준 24,334억원
배분기준	· 민간최종소비지출비중	· 민간최종소비지출비중	· 민간최종소비지출비중 50% · 재정자립도 50%
권역별 가중치	· 수도권 100% · 비수도권 광역시 200% · 비수도권 도 300%	· 수도권 100% · 비수도권 광역시 250% · 비수도권 도 500%	· 지방소비세액의 50% ; 정부안과 동일 · 지방소비세액의 50% ; 재정자립도를 기준으로 5단계(100~500%)

## 1. 정부안

- 정부의 지방소비세 도입방안(이하 정부안)은 부가가치세의 5%(2010년 세입 예산안 기준 2.4조원)를 지방소비세로 전환하고, 그 배분은 민간최종소비지출의 시·도별 비중에 수도권, 비수도권 광역시, 비수도권 도에 각각 100:200:300의 가중치를 적용하는 방안임
  - 정부안에 의하면 일반 자치단체는 1.48조원의 세입순증, 중앙정부는 1.48조원의 세입순감이 예상되고 교육자치단체는 재정상의 변동이 없을 것으로 전망되고 있음
  - 정부안은 권역간 세수불균형의 문제를 권역별 가중치를 두어 해소하려는 방안이고 추가적으로 ‘지역상생발전기금’을 수도권 자치단체로부터 출연 받아 비수도권에 지원하는 것으로 골자로 하고 있음

### < 지방소비세 도입(정부안)에 의한 정부간 자원변화 요약 >

(단위: 조원)

	중앙 정부	일반 자치단체		교육 자치단체	
		수도권	비수도권		
① 지방소비세 도입	-2.4	2.4	0.8	1.6	-
② 지방교부금 자연감소	0.95	-0.47	-0.01	-0.46	-0.48
③ 교육교부금을 인상률	-0.36	-	-	-	0.36
④ 지방교부세율 인하	0.36	-0.36	-0.01	-0.35	
⑤ 시도세 전출금 자연증가	-	-0.1	-0.06	-0.06	0.12
⑥ 지역상생발전기금 출연	-	-	-0.3	0.3	-
계	-1.48	1.48	0.34	1.14	-

주: 2010년 예산안 기준 추계자료로서 실제 재정효과는 변동 가능하며, 지방교부금 자연감소분은 “지방교부세+지방교육재정교부금”임

자료: 행정안전부 내부자료.

- 정부안에 의해 지방소비세 도입으로 인한 시·도별 세입순증 규모 : 2010년
  - 1위 서울 : 3,467억원의 세입 순증(지역상생발전기금 출연 제외, 이하 같음)
  - 2위 경기 2,797억원, 3위 부산 1,583억원, 4위 경남 1,504억원, 5위 대구 1,028억원 등의 세입순증

- 지방소비세 세입증가 효과만을 보았을 때에는 수도권이 7,995억원 (32.9%), 비수도권이 1조 6,339억원(67.1%)의 비율로 배분, **세입순증은 수도권에 6,790억원(46.0%), 비수도권에 7,967억원(54.0%)이 배분이 될 것으로 전망됨**
- 서울, 경기, 인천 지방소비세 세입에서 각각 35%, 45%, 45%를 출연하여 조성할 예정인 지역상생발전기금을 고려할 경우 서울의 세입순증은 2,104억원, 경기도는 1,277억원, 인천은 201억원이 될 것으로 전망됨
  - 비수도권의 세입순증은 7,967억원에 3,208억원이 더 추가될 것으로 전망됨

## 2. 장제원의원안

- 장제원의원의 「지방세법 일부개정법률안(이하 장제원의원안)」(2008.11.)은 부가가치세의 20%(2010년 세입예산안 기준 9.7조원)를 지방소비세로 전환하고, 그 배분은 민간최종소비지출의 시·도별 비중에 수도권, 비수도권 광역시, 비수도권 도에 각각 100:250:500의 가중치를 적용하는 방안임
- 장제원의원안에 의해 지방소비세 도입으로 인한 시·도별 세입순증 규모<sup>1)</sup> : **2010년**
  - 1위 서울 : 2조 555억원의 세입이 순증할 것으로 전망됨
  - 2위 경남 2조 15억원, 3위 경기 1조 836억원, 4위 부산 1,511억원, 5위 대구 975억원의 규모로 세입이 순증할 것으로 전망됨
  - 수도권 100%, 비수도권 광역시 250%, 비수도권 도 500%의 가중치 부여로 비수도권에 대한 가중치가 정부안에 비해서 상대적으로 큼

1) 장제원의원안의 지방소비세 도입규모는 부가가치세의 20%인 9.7조원이지만, 다른 방안과의 비교를 위하여 장제원의원안의 재원규모를 수정하여 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 안을 분석함

### 3. 강운태의원안

- 강운태의원 「지방세법 일부개정법률안(이하 장제원의원안)」(2009.11.)은 부가가치세의 5%(2010년 세입예산안 기준 2.4조원)를 지방소비세로 전환하고, 그 배분에 있어서 지방소비세액의 50%는 정부안과 동일하게 배분하고 나머지 50%는 각 시·도의 재정자립도에 따라 배분하는 방안임
- 강운태의원안에 의해 지방소비세 도입으로 인한 시·도별 세입순증 규모 : 2010년
  - 1위 서울 : 1,925억원의 세입이 순증할 것으로 전망됨
  - 2위 경기 1,289억원, 3위 경남 1,160억원, 4위 부산 1,155억원, 5위 대구 1,115억원의 세입이 순증할 것으로 전망됨
  - 강운태의원안은 정부안과 장제원의원안보다 시·도별 지방소비세 세입순증의 편차가 작았는바, 이는 지방소비세액의 50%는 정부안을 따르고 나머지 50%는 재정자립도를 기준으로 배분하였기 때문에 정부안과 장제원의원안에 비해서 상대적으로 형평성 기준에 의한 배분이 더 강하게 작용하였음

## II. 지방교부세 법정교부율 인하 유보의 문제

- 현재 국회 행정안전위원회에서는 지방교부세 법정교부율 인하를 유보하는 방안이 쟁점현안으로 대두되고 있음
  - 지방소비세 도입을 위한 정부안에 의하면 지방소비세 도입과 더불어 지방교부세 법정교부율을 19.24%에서 18.97%로 인하할 예정임
  - 정부는 지방소비세 도입으로 내국세 모수가 감소하게 되고 이에 따른 지방교육재정교부금 감소분 보전과 재원증립을 하기 위함이라고 밝히고 있음

□ 지방교부세 법정교부율 인하의 문제점

- 지방교부세 법정교부율이 인하되면, 지방교부세의 재정형평화 기능이 약화될 수밖에 없음
- 정부안에 의하면 수도권 지방소비세 세입순증 규모가 전체의 46% 수준에 이르게 되며, 경북, 충북, 전북, 제주, 강원, 전남 등 6개 도는 지방소비세가 도입되더라도 세입순증액이 500억원 미만일 것으로 전망됨
  - 이들 시·도는 재정자립도가 낮아서 지방교부세의 세입비중이 높은 지역임
  - 전남의 경우 지방소비세 도입으로 97억원의 세입이 순감할 것으로 전망됨

□ 지방교부세 법정교부율 인하 유보안의 수도권·비수도권 간 세입순증 효과

- 지방교부세 법정률을 정부안인 18.97%로 낮추지 않고 현행대로 19.24%로 유지하면, 지방소비세 도입으로 인한 세입 순증액의 38.5%인 7,085억원이 수도권에 배분되고 순증액의 61.5%인 1조 1,306억원이 비수도권에 배분됨
- 이러한 방안은 지방교부세 비중이 높은 비수도권 자치단체 재정에 도움이 될 수 있을 것으로 보임

□ 지방교부세 법정교부율을 현행대로 유지할 경우 중앙정부의 추가소요재원

- 지방교부세 법정교부율을 19.24%로 유지할 경우 중앙정부의 추가소요재원은 3,600억원<sup>2)</sup>에 달할 것으로 전망됨
- 동 방안의 경우 2010년도 예산안 심의시 동 금액만큼 조정필요

2) 정부의 2009년 세계개편안과 2010년 국세세입예산기준임.

### III. 지방소비세에 의한 권역간 세수불균형의 조정 문제

#### 1. 시·도별 지방소비세 세수의 조정 : 2010년

##### □ 지방소비세 세수불균형 조정에 의한 시·도별 지방소비세 세입순증내역

< 지방소비세 도입 방안별, 시·도별 세입순증효과 비교 : 2010년 >

(단위: 억원)

정부안			'정부안+교부세 법정률 인하유보' 안			장제원의원안 <sup>1</sup>			강운태의원안		
순위	시도명	순증액	순위	시도명	순증액	순위	시도명	순증액	순위	시도명	순증액
1	서울	3,467	1	서울	3,484	1	서울	2,555	1	서울	1,925
2	경기	2,797	2	경기	3,032	2	경남	2,015	2	경기	1,289
3	부산	1,583	3	경남	1,916	3	경기	1,836	3	경남	1,160
4	경남	1,504	4	부산	1,685	4	부산	1,511	4	부산	1,155
5	대구	1,028	5	대구	1,111	5	대구	975	5	대구	1,115
6	대전	706	6	경북	1,048	6	충남	954	6	제주	1,102
7	충남	669	7	충남	987	7	경북	836	7	대전	1,000
8	광주	575	8	대전	746	8	대전	679	8	광주	895
9	울산	536	9	충북	669	9	충북	650	9	충남	844
10	인천	526	10	전북	662	10	광주	545	10	충북	814
11	경북	446	11	광주	638	11	울산	517	11	강원	778
12	충북	409	12	인천	569	12	전북	500	12	전북	760
13	전북	254	13	울산	564	13	강원	415	13	울산	700
14	제주	180	14	강원	555	14	인천	411	14	인천	468
15	강원	173	15	전남	445	15	제주	276	15	전남	432
16	전남	-96	16	제주	281	16	전남	138	16	경북	424
합계		14,757	합계		18,391	합계		14,813	합계		14,859
수도권		6,790	수도권		7,085	수도권		4,802	수도권		3,681
비수도권		7,967	비수도권		11,306	비수도권		10,011	비수도권		11,178

주: 1. 장제원의원안은 지방소비세 재원규모를 다른 방안과 동일하게 부가가치세의 5%로 조정하였음

자료: 국회예산정책처 재구성.

□ 각 방안별 권역간 지방소비세 세수불균형 조정의 내용

- 정부안 : 비수도권 광역시와 도에 각각 200%와 300%의 가중치를 부여하여 수도권에 지방소비세 세수가 집중되는 문제를 조정
- 정부안+지방교부세 법정률 현행유지 :지방교부세 법정률을 현행(19.24%)대로 유지하여 지방교부세 재정형평화 기능 유지
- 장제원의원안 : 비수도권 광역시와 도에 각각 250%와 500%의 가중치를 두어 정부안보다 세수불균형 조정을 강화
- 강운태의원안 : 지방소비세 세액의 50%는 정부안, 나머지 50%는 재정자립도를 기준으로 지방소비세액의 50%를 배분, 세수불균형 조정을 정부안과 장제원의원안보다 강화

※ 참고 : 시·도별 민간최종소비지출액과 재정자립도 비교

(단위: 억원, %)

민간최종소비지출액(2007년)			재정자립도(2009년 예산기준)		
순위	시도명	민간최종 소비지출액	순위	시도명	재정자립도
1	서울	1,388,761	1	서울	90.4
2	경기	1,204,984	2	인천	75.7
3	부산	353,745	3	경기	64.1
4	경남	295,873	4	울산	59.3
5	인천	257,967	5	부산	55.5
6	대구	233,522	6	대전	54.5
7	경북	221,336	7	대구	50.7
8	충남	170,784	8	광주	42.9
9	대전	154,479	9	경남	32.5
10	전북	145,537	10	충남	28.1
11	전남	139,860	11	충북	25.4
12	광주	139,750	12	제주	24.9
13	강원	128,825	13	강원	21.4
14	충북	124,425	14	경북	19.1
15	울산	116,229	15	전북	17.5
16	제주	50,764	16	전남	10.4

주: 1. 민간최종소비지출은 2005년 기준가격으로 평가된 2007년 민간최종소비지출액임

2. 재정자립도는 2009년 각 시·도 본청의 당초예산기준임.

자료: 통계청, 「국가통계포털([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))」, 2009.11., 행정안전부, 「2009년도 지방자치단체 예산개요」, 2009.4.

## 2. 수도권-비수도권 간 세입순증 비교 : 2010년

### □ 수도권-비수도권 세입순증

- ① 강운태의원안 : 수도권 3,681억원(24.8%), 비수도권 1조 1,178억원(75.2%)
- ② 정부안+지방교부세 법정률 현행유지안 : 수도권 7,085억원(38.5%), 비수도권 1조 1,306억원(61.5%)
  - 전남과 제주를 제외한 모든 시·도의 세입순증규모가 500억원 이상
- ③ 장제원의원안 : 수도권 4,802억원(32.4%), 비수도권 1조 11억원(67.6%)
- ④ 정부안 : 수도권 6,790억원(46.0%), 비수도권 7,967억원(54.0%)

### < 각 방안별, 권역별 세입순증 효과 비교 >

(단위: 억원, %)

		지방소비세		지방교부세		교육비전출금		세입순증	
		세입증	비율	세입감	비율	세입감	비율	금액	비율
정부안	수도권	7,995	32.9	-673	8.1	-531	42.1	6,790	46.0
	비수도권	16,339	67.1	-7,644	91.9	-730	57.9	7,967	54.0
정부안 수정 <sup>1)</sup>	수도권	7,995	32.9	-379	8.1	-531	42.1	7,085	38.5
	비수도권	16,339	67.1	-4,303	91.9	-730	57.9	11,306	61.5
장제원 의원안	수도권	5,914	24.3	-673	8.1	-440	36.5	4,802	32.4
	비수도권	18,420	75.7	-7,644	91.9	-765	63.5	10,011	67.6
강운태 의원안	수도권	4,698	19.3	-673	8.1	-344	29.7	3,681	24.8
	비수도권	19,636	80.7	-7,644	91.9	-815	70.3	11,178	75.2

주: 정부안 수정은 「정부안+지방교부세 법정률 현행유지」안 임.

자료: 국회예산정책처 재구성.

- 정부안, 정부안+지방교부세 법정률 현행유지안, 장제원의원안 등은 지방소비세 도입의 세입증가효과가 수도권보다는 비수도권에 더 많이 배분되도록 설계되어 있음
  - 민간최종소비지출에 비수도권 광역시와 도에 더 많은 가중치(200~500%)를 두어 배분

- 수도권은 지방소비세 세입증가에 비해서 세입순증액이 큰 변동이 없지만, 비수도권은 지방소비세 세입증가효과의 상당부분을 지방교부세 세입감소효과가 구축하게 되어 세입순증액이 지방소비세 세입증가액에 비해서 대폭 감소하게 됨
  - 수도권은 지방교부세감소와 교육비전출금을 합친 세입감소부분이 그리 크지 않지만 전체 세입 중에서 지방교부세 비중이 큰 비수도권은 지방교부세감소와 교육비전출금을 합친 세입감소분이 수도권에 비해서 큼



# 차 례

I. 문제 제기 / 1

II. 지방소비세 도입방안에 대한 비교분석 / 4

1. 정부안에 의한 중앙정부, 지방정부의 재정변화 / 4
2. 장제원의원안과 강운태의원안에 의한 지방정부의 재정변화 / 8

III. 지방소비세 도입관련 쟁점사항 검토 / 14

1. 지방교부세 법정교부율 인하 유보 / 14
2. 지방소비세 도입방안별 세수불균형의 조정 / 16

IV. 요약 및 결론 / 18

참고문헌 / 20

## 표 차례

[표 1] 지방소비세 도입(정부원안)에 의한 정부간 자원변화 요약 .....	5
[표 2] 지방소비세 도입에 의한 시·도별, 권역별 세입순증 현황 : 정부안 .....	7
[표 3] 각 방안별 지방소비세 자원규모와 권역별 가중치 요약 .....	9
[표 4] 지방소비세 도입에 의한 시·도별, 권역별 세입순증 현황 : 장제원의원안 수정 .....	10
[표 5] 지방소비세 도입에 의한 시·도별, 권역별 세입순증 현황 : 강운태의원안 .....	13
[표 6] 지방소비세 도입에 의한 시·도별, 권역별 세입순증 현황 : .....	15
[표 7] 각 방안별, 권역별 세입순증 효과 비교 .....	17

## I. 문제 제기

정부는 지방세수의 확충과 지방재정 지원을 위하여 지방소득세와 지방소비세를 2010년부터 도입할 예정이다. 구체적으로 2010년부터 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 지방소득세로 전환하고 부가가치세의 5%(2010년 예산안 기준 2조 4,334억원)를 지방소비세로 전환하는 지방소비세를 신설하고, 3년간의 준비과정을 거쳐, 2013년부터는 부가가치세의 5%를 추가이양하는 방안을 추진할 예정이다.

정부는 이러한 지방소득세와 지방소비세의 도입으로 지방재정자립도를 비롯한 재정지표가 개선되고 지방세와 지역경제의 연계 강화를 통해 ‘경제활성화→지방세 확충→재투자’의 선순환 구조가 형성될 것으로 기대하고 있다. 이에 따라 지역경제 활성화 효과, 세수증대를 위한 자구노력 활성화 등을 통해 지방재정의 책임성도 크게 제고될 것으로 보고 있다.

이러한 지방소득세와 지방소비세의 긍정적인 효과에도 불구하고 세부적인 도입방안에 따라서 지역별, 계층별 지방재정의 세입과 세출에 미치는 영향이 달라지게 됨으로써 여러 가지 논쟁이 벌어지고 있는 상태이다.

첫째, 지방소비세 도입으로 수도권과 비수도권 간의 재정형평화를 어떠한 방식으로 조정할 것인가의 문제이다. 지방소비세의 배분기준이 되는 민간최종소비지출은 수도권 자치단체에 집중되어 있기 때문에 지방소비세 도입 논의 이전부터 자치단체간 재정형평성 악화를 조정할 수 있는 여러 가지 방안들이 제시되어 왔다. 지방소비세의 경우, 소비지원칙에 근거한 배분의 특성상 수도권지역에 지방소비세 세수가 집중될 수밖에 없는 구조이다. 현재 정부의 지방소비세 도입방안에 의하면 부가가치세의 5%를 각 시도의 민간최종소비지출의 비중에 따라 배분하되, 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 두어 비수도권에 더 많은 가중치를 두도록 하고 있다. 이러한 정부방안에도 불구하고 수도권의 민간최종소비지출의 비중이 2007년 기준으로 55.6%를 차지하고 있기 때문에 정부안에 따라서 가중치를 수도권과 비수도권에 달리 적용하더라도 수도권에

지방소비세 세수가 집중되는 것은 피할 수 없을 것으로 보인다. 아울러 지방소비세 세수의 수도권 집중을 억제하고 수도권 규제합리화 이익의 지방 환원 과제를 해결하기 위해 수도권 지방소비세 세수의 일부인 3,000억원을 출연하여 도입되는 ‘지역상생발전기금’의 법적 성격과 재원의 사용에 대해서도 여러 가지 문제제기가 있을 것으로 보인다.

두 번째로 제기되는 것은 지방소비세 도입과 관련하여 지방교부세 법정교부율을 인하시키는 것이 바람직한가의 여부이다. 지방소비세 도입으로 내국세인 부가가치세의 5%가 지방세로 전환되면 그만큼 내국세의 모수가 감소하게 된다. 그에 따라 내국세의 법정률로 그 재원이 결정되는 지방교부세(19.24%)와 지방교육재정교부금(20.0%)이 감소하게 된다. 정부의 지방소비세 도입방안에 의하면 지방교육재정교부금 감소를 보전하기 위해 지방교육재정교부금의 법정교부율을 20.27%로 인상하고 대신 지방교부세 법정교부율을 18.97%로 인하하도록 되어 있다. 그런데 지방교부세 법정교부율을 인하하게 되면 지방교부세가 가지고 있던 자치단체간 재정형평화 기능이 그만큼 약화된다는 것을 의미하며, 특히 재정력이 열약한 비수도권 자치단체의 지방교부세가 감소할 가능성이 제기된다.

세 번째로 제기되는 것은 지방소비세의 배분기준이 되는 소비지표로 무엇이 적당할 것인가의 문제이다. 현재 도입추진중인 지방소비세의 세수재원은 생산지원칙에 근거하여 과세되는 부가가치의 5%에 해당하는 금액이다. 지방소비세는 세목의 이름이 지칭하듯이 소비지원칙에 근거하여 도입될 예정인 바, 현재 정부안에 의하면 전년도 민간최종소비지출을 소비지표로 선정하여 시도별로 배분될 예정이다. 그런데 국민계정상의 거주지 원칙에 입각한 지표인 민간최종소비지출이 소비지 원칙에 입각해 배분되어야 할 지방소비세의 소비지표로 타당한 것인가에 대한 문제제기가 있을 수 있다.

네 번째로 제기되고 있는 것은 국세의 일부를 떼어내어 지방세로 전환하는 지방소비세가 도입되어 지방세수가 확충되고 재정자립도가 높아지며, 전체 조세 중 지방세 비중이 높아지는 것에 대하여 세출측면의 지방재정의 책임성이 얼마나 제고될 수 있을 것인가의 문제이다.

현재 도입추진중인 지방소득세와 지방소비세에서 지방소득세는 실질적인 재

원이전이나 기존 제도의 변화를 동반하지 않기 때문에 지방소비세 재원이 2010년 세입예산기준을 2.4조원 증가하는 것으로 나타나는 바, 이는 지방정부, 특히 광역 자치단체의 자체재원이 증가하는 효과를 가지게 된다. 이러한 지방정부 자체재원의 증가가 향후 지방정부의 세출에 어떠한 영향을 미치게 되고, 지방정부의 책임성 제고를 위해서 어떠한 제도적 보완이 필요한지가 문제가 될 수 있다.

본 고에서는 지방소비세 도입과 관련되어 전술한 네가지 문제점 및 쟁점 중에서 지방소비세에 의한 권역간 세수불균형의 조정문제와 지방교부세 법정교부율 인한 유보를 중심으로 지방소비세가 지역별(시도별), 계층별(광역-기초)로 지방재정에 어떠한 영향을 미치는 지를 살펴본다.

본고의 구성은 다음과 같다. II장에서는 지방소비세 도입방안을 정부안, 장제원의원안, 강운태의원안으로 나누어 각 방안별로 시·도별 세입순증효과를 분석하여 본다. III장에서는 지방소비세 도입과 관련하여 지방교부세 법정교부율 인하유보, 재정불균형 조정과 같은 쟁점현안을 검토하여 본다. IV장에서는 요약과 결론을 제시한다.

## II. 지방소비세 도입방안에 대한 비교분석

### 1. 정부안에 의한 중앙정부, 지방정부의 재정변화

#### 가. 정부안 개요

정부는 지방세수의 확충과 지방재정의 안정화 방안으로 부가가치세의 5%(2010년 예산안 기준 2조 4,334억원)를 지방소비세로 전환하기로 결정하였다. 또한 지방소비세의 배분방법은 시·도별로 민간최종소비지출의 비중에 수도권과 비수도권 광역시 그리고 비수도권 도로 구분하여 가중치를 각각 100%, 200%, 300%를 부여하여 안분하는 방식으로 결정하는 바, 동 사항을 내용으로 하는 「지방세법 일부개정 법률안」이 국회에 제출되어 현재 국회 행정안전위원회에 계류 중에 있다.

이러한 정부의 지방소비세 도입방안이 국회에서 원안대로 확정된다면, 중앙정부와 일반 자치단체, 교육자치단체, 수도권과 비수도권 간에 재원배분에 있어서 상당한 변화가 예상된다.

구체적으로 다음과 같은 변화가 예상되고 있다.

- ① 지방소비세 도입으로 국가 → 지방으로 2.4조원 이전
  - 지역별 가중치(100:200:300) 적용
- ② 국세인 부가가치세 2.4조원이 지방 이양됨에 따라 내국세 전체 모수가 감소, 내국세 일정률로 배분되는 지방교부금이 자연 감소
  - 지방교부세는 내국세의 19.24%, 교육교부금은 내국세의 20%
  - 지자체는 약 0.5조원 감소, 교육재정도 약 0.5조원 감소
- ③ 교육교부금이 자연감소(0.48조원)하는 부분에 대해서는 중앙정부에서 교육교부금율을 인상하여 보전 (20% → 20.27%, 0.36조원)

④ 중앙정부에서 교육교부금률을 인상하여 교육재정을 보전함에 따라 동 금액만큼 지방교부세율을 인하(19.24% → 18.97%, 0.36조원)

- 중앙정부 입장에서는 지방교부금 총액 변동없이 교육재정 보전

⑤ 지방소비세가 새로운 지방세(시·도세)로 도입됨에 따라 시·도세의 일정률이 교육재정으로 전출되는 금액이 증가(0.12조원)

- 서울(시세의 10%), 경기도·광역시(시·도세의 5%), 도(도세의 3.6%)

- 이를 통해 교육재정은 전액보전 ( 0.48조원 = 0.36 + 0.12 )

⑥ 수도권-비수도권간 상생발전을 위해 수도권 시·도의 지방소비세 일부(약 0.3조원)를 「지역상생발전기금」에 출연

이러한 정부의 원안대로 지방소비세가 도입된다면, 지방정부 일반 자치단체는 1.48조원의 세입순증, 중앙정부는 1.48조원의 세입순감이 예상되고 교육자치단체는 재정상의 변동이 없을 것으로 전망되고 있다.

[표 1] 지방소비세 도입(정부원안)에 의한 정부간 자원변화 요약

(단위: 조원)

	중앙 정부	일반 자치단체		교육 자치단체	
		수도권	비수도권		
① 지방소비세 도입	-2.4	2.4	0.8	1.6	-
② 지방교부금 자연감소	0.95	-0.47	-0.01	-0.46	-0.48
③ 교육교부금을 인상	-0.36	-	-	-	0.36
④ 지방교부세율 인하	0.36	-0.36	-0.01	-0.35	
⑤ 시도세 전출금 자연증가	-	-0.1	-0.06	-0.06	0.12
⑥ 지역상생발전기금 출연	-	-	-0.3	0.3	-
계	-1.48	1.48	0.34	1.14	-

주: 2010년 예산안 기준 추계자료로서 실제 재정효과는 변동 가능하며, 지방교부금 자연감소분은 “지방교부세+지방교육재정교부금”임

자료: 행정안전부 내부자료.

## 나. 정부안에 의한 시·도별 재원순증내역

정부원안에 의한 지방소비세 도입은 크게 4가지 경로를 통해서 각 시·도의 재정에 영향을 미치게 된다.

첫째는 광역자치단체의 지방소비세 세입증가이고 전체적으로 2010년 세입기준으로 광역자치단체 세입을 2조 4,334억원 증가시킬 것으로 전망된다.

둘째는 광역과 기초단체의 지방교부세 자연감소로서 부가가치세의 5%가 지방소비세로 전환됨에 따른 내국세 모수감소로 인해 지방교부세 내국세 법정률(19.24%)에 해당하는 액수만큼의 지방교부세가 광역과 기초단체의 세입인 지방교부세를 감소시키는 효과이다. 이러한 지방교부세 자연감소분은 전체적으로 광역자치단체 세입에서 1,288억원, 기초자치단체 세입에서 3,394억원의 감소가 있을 것으로 전망된다.

셋째는 지방교부세 법정률 인하에 의한 지방교부세 감소인데, 이는 내국세 모수감소로 인한 교육재정교부금의 감소를 보전하기 위해 지방교부세 법정률을 19.24%에서 18.97%로 인하함으로써 발생하는 광역과 기초단체의 지방교부세 감소이다. 이러한 지방교부세 감소분은 광역자치단체 세입에서 1,000억원, 기초자치단체 세입에서 2,635억원의 감소가 있을 것으로 전망된다.

넷째는 교육비특별회계(시·도 교육청) 전출금으로서 지방소비세가 광역시·도의 보통세로 되고 이것의 일정률(3.6%, 5%, 10%)을 교육비특별회계로 전출하게 됨에 따라 발생하는 시·도 세입의 감소이다. 이러한 교육비특별회계 전출금에 의해서 광역자치단체 세입을 1,261억원 감소시킬 것으로 전망된다.

이러한 네가지 효과를 고려한 각 시·도별 세입순증 효과를 살펴본다. 정부안 중에서 ‘지역상생발전기금’의 세입순증 효과는 제외<sup>3)</sup>하고 순수 세입과 관련된 지방소비세 세입순증 효과를 고려한다.

지방소비세 도입으로 세입순증이 가장 클 것으로 전망되는 곳은 서울이고 순증 규모는 3,467억원이다. 다음으로 경기도가 2,797억원, 부산이 1,583억원, 경남

3) 정부안에 의하면, ‘지역상생발전기금’은 연간 재원조성 규모가 3,000억원 수준이고 총 10년에 걸쳐서 조성하도록 되어 있는 바, 동 기금의 재원조성 초기에는 지방정부 사업에 대한 직접적인 사업비 지원보다는 주로 융자 및 지방채 발행 등으로 기금사업이 이루어질 전망이기 때문에 동 기금의 재원이 비수도권 지방정부의 순수 세입 재원이라고 보기는 어렵다.

이 1,504억원, 대구가 1,028억원의 세입순증이 전망되고 있다.

[표 2] 지방소비세 도입에 의한 시·도별, 권역별 세입순증 현황 : 정부안

(단위: 억원, %)

		지방소비세 세입증가(A)		지방교부세 자연감소(B)		지방교부세 법정률인하(C)		교육비 전출금(D)	세입순증 (A+B+C+D)
		조정 비율	세입	광역	기초	광역	기초		
1	서울	16.0	3,894	-21	0	-16	0	-389	3,467
2	경기	13.9	3,378	-26	-277	-20	-215	-43	2,797
3	부산	8.2	1,984	-119	-11	-93	9	-169	1,583
4	경남	10.2	2,489	-74	-457	-57	-355	-42	1,504
5	대구	5.4	1,309	-90	-18	-70	-14	-90	1,028
6	대전	3.6	866	-53	0	-41	0	-67	706
7	충남	5.9	1,436	-78	-332	-61	-258	-39	669
8	광주	3.2	784	-81	0	-63	0	-65	575
9	울산	2.7	652	-25	-11	-19	9	-52	536
10	인천	3.0	723	-23	-32	-18	-25	-99	526
11	경북	7.7	1,862	-150	-625	-117	-485	-39	446
12	충북	4.3	1,047	-70	-264	-54	-205	-44	409
13	전북	5.0	1,224	-117	-409	-91	-317	-36	254
14	제주	1.8	427	-131	0	-101	0	-15	180
15	강원	4.5	1,084	-88	-403	-68	-313	-38	173
16	전남	4.8	1,176	-143	-555	-111	-431	-33	-96
합계		100.0	24,334	-1,288	-3,394	-1,000	-2,635	-1,261	14,757
수도권		32.9	7,995	-70	-309	-54	-240	-531	6,790
비수도권		67.1	16,339	-1,218	-3,085	-946	-2,395	-730	7,967

- 주: 1. 조정비율은 시·도별 민간최종소비지출 비율에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 두어 조정된 비율임.  
 2. 지방교부세 자연감소분은 부가가치세의 5%가 지방소비세로 전환됨에 따른 내국세 모수감소로 법정률(19.24%)에 해당하는 액수만큼의 지방교부세 감소분으로서 시·도별, 계층별 보통+분권교부세의 비중에 따라 안분한 수치임.  
 3. 지방교부세 법정률 인하분은 법정률인 19.24%에서 18.97%로 인하됨에 따라 감소하는 지방교부세 감소분으로서 시·도별, 계층별 보통+분권교부세의 비중에 따라 안분한 수치임.  
 4. 교육비특별회계 전출금은 서울(시세의 10%), 경기도·광역시(시·도세의 5%), 도(도세의 3.6%)으로 계산되었음.

자료: 국회예산정책처 재구성.

지방소비세 세입증가 효과만을 보았을 때에는 수도권이 7,995억원(32.9%), 비수도권이 1조 6,339억원(67.1%)의 비율로 배분되지만, 지방교부세 자연감소와 지방교부세 법정률 인하, 교육비 전출금 등이 비수도권 자치단체 세입을 상당한 폭으로 감소시키기 때문에 최종적인 세입순증은 수도권에 6,790억원(46.0%), 비수도권에 7,967억원(54.0%)이 배분이 될 것으로 전망된다.

전술한 [표 2]의 세입순증효과는 서울, 경기, 인천 등 수도권 지방정부의 지방소비세 세입에서 각각 35%, 45%, 45%를 출연하여 조성할 예정인 ‘지역상생발전기금’을 고려하지 않은 결과이다. 수도권 지방정부의 지방소비세 세입에서 출연하게 될 지역상생발전기금을 수도권 지방정부의 세입감소로 계상할 경우 서울의 세입순증은 2,104억원, 경기도는 1,277억원, 인천은 201억원이 될 것으로 전망된다. 반면에 지역상생발전기금을 비수도권 지방정부의 세입증가로 계상할 경우, 비수도권 지방정부의 지방소비세 도입으로 인한 세입순증은 [표 2]에서 제시된 7,967억원에 비해서 3,208억원이 더 증가할 것으로 전망된다. 아직까지 지역상생발전기금이 비수도권 지방정부에게 어떠한 방식으로 배분이 될지에 대해서는 구체적인 계획과 전망이 없는 상태이기 때문에 비수도권 특정 지방정부에게 지역상생발전기금이 어느 정도 배분이 될지에 대해서는 전망하기 어렵다.

## 2. 장제원의원안과 강운태의원안에 의한 지방정부의 재정변화

### 가. 장제원의원안과 강운태의원안 개요

현재 지방소비세 도입과 관련하여 국회에 제출된 법률안은 정부안, 장제원의원안, 강운태의원안 등이 있으며, 각각 「지방세법 일부개정법률안」이 국회 행정안전위원회에 계류된 상태이다.

장제원의원안은 부가가치세의 20%를 재원으로 하고, 권역별 가중치를 수도권 100%, 비수도권 광역시 250%, 비수도권 도 500%로 하고 있다. 강운태의원안은 부가가치세의 5%를 재원으로 하고 있으며, 지방소비세액의 50%는 정부안과 동일한 가중치를 두고 시도별로 배분하며, 나머지 50%는 시도별 재정자립도를 기

준으로 5단계(100~500%)로 가중치를 두고 시도별로 배분하는 것을 골자로 하고 있다.

[표 3] 각 방안별 지방소비세 재원규모와 권역별 가중치 요약

	정부안	장제원의원안	강운태의원안
지방소비세 재원규모	· 부가가치세의 5% · 2010년 기준 24,334억원	· 부가가치세의 20% · 2010년 기준 121,670억원	· 부가가치세의 5% · 2010년 기준 24,334억원
권역별 가중치	· 수도권 100% · 비수도권 광역시 200% · 비수도권 도 300%	· 수도권 100% · 비수도권 광역시 250% · 비수도권 도 500%	· 지방소비세액의 50% 정부안과 동일 · 지방소비세액의 50% 재정자립도를 기준으로 5단계(100~500%)

#### 나. 장제원의원안에 의한 시·도별 재원순증 내역

전술한 장제원의원안에 의한 시·도별 재원순증을 제시하여 본다. 정부안과 비교하기 위하여 지방소비세 재원규모는 정부안과 같은 부가가치세의 5%로 하며, 민간최종소비지출 비중에 대한 권역별 가중치는 수도권 100%, 비수도권 광역시 250%, 비수도권 도 500%로 두어 지방소비세 세입을 배분한다. 그 외 지방교부세 자연감소분과 지방교부세 법정률인하분은 정부안과 같지만, 교육비특별회계 전출금은 지방소비세 세입증가가 정부안과 다르기 때문에 시·도별로 다르게 된다.

이렇게 재원규모는 정부안과 같고 권역별 가중치를 비수도권 도에 높게 설정하는 장제원의원안 수정안에 의하면, 전체적인 세입순증규모는 1조 4,813억원으로 정부안보다 조금 더 높았다. 이는 교육비특별회계 전출금이 정부안보다 더 적기 때문이다.

장제원의원안 수정안에 의하여 지방소비세 세입증가, 지방교부세 자연감소분, 지방교부세 법정률인하분, 교육비전출금을 모두 감안한 세입순증규모가 가장 큰 곳은 서울로서 총 2조 555억원의 세입이 순증할 것으로 보인다. 다음으로 경남이 2조 15억원, 경기도가 1조 836억원, 부산이 1,511억원, 대구가 975억원의 규모로 세입이 순증할 것으로 전망된다.

[표 4] 지방소비세 도입에 의한 시·도별, 권역별 세입순증 현황 : 장제원의원안 수정  
(단위: 억원, %)

		지방소비세 세입증가(A)		지방교부세 자연감소(B)		지방교부세 법정률인하(C)		교육비 전출금(D)	세입순증 (A+B+C+D)
		조정 비율	세입	광역	기초	광역	기초		
1	서울	11.8	2,880	-21	0	-16	0	-288	2,555
2	경남	12.6	3,068	-74	-457	-57	-355	-110	2,015
3	경기	10.3	2,499	-26	-277	-20	-215	-125	1,836
4	부산	7.5	1,834	-119	-11	-93	-9	-92	1,511
5	대구	5.0	1,211	-90	-18	-70	-14	-44	975
6	충남	7.3	1,771	-78	-332	-61	-258	-89	954
7	경북	9.4	2,295	-150	-625	-117	-485	-83	836
8	대전	3.3	801	-53	0	-41	0	-29	679
9	충북	5.3	1,290	-70	-264	-54	-205	-46	650
10	광주	3.0	725	-81	0	-63	0	-36	545
11	울산	2.5	603	-25	-11	-19	-9	-22	517
12	전북	6.2	1,509	-117	-409	-91	-317	-75	500
13	강원	5.5	1,336	-88	-403	-68	-313	-48	415
14	인천	2.2	535	-23	-32	-18	-25	-27	411
15	제주	2.2	526	-131	0	-101	0	-19	276
16	전남	6.0	1,450	-143	-555	-111	-431	-73	138
합계		100.0	24,334	-1,288	-3,394	-1,000	-2,635	-1,205	14,813
수도권		24.3	5,914	-70	-309	-54	-240	-440	4,802
비수도권		75.7	18,420	-1,218	-3,085	-946	-2,395	-765	10,011

주: 1. 조정비율은 시·도별 민간최종소비지출 비율에 수도권 100%, 비수도권 광역시 250%, 비수도권 도 500%의 가중치를 두어 조정된 비율임.  
 2. 지방교부세 자연감소분은 부가가치세의 5%가 지방소비세로 전환됨에 따른 내국세 모수감소로 법정률(19.24%)에 해당하는 액수만큼의 지방교부세 감소분으로서 시·도별, 계층별 보통+분권교부세 배분액의 비중에 따라 안분한 수치임.  
 3. 지방교부세 법정률 인하분은 법정률인 19.24%에서 18.97%로 인하됨에 따라 감소하는 지방교부세 감소분으로서 시·도별, 계층별 보통+분권교부세의 비중에 따라 안분한 수치임.

자료: 국회예산정책처 재구성.

지방소비세 세입증가만을 놓고 보았을 때, 수도권 지역에 전체의 24.3%인 5,914억원이 배분되며, 비수도권 지역에 전체의 75.7%인 1조 8,420억원이 배분된다. 이는 정부안에 비해서 비수도권 도 지역에 가중치를 500%로 높게 설정하였기 때문이다. 세입순증 효과를 검토하여 보면, 수도권 지역에 전체의 32.4%인 4,802억원이 배분되고 비수도권 지역에 전체의 67.6%인 1조 11억원이 배분될 것으로 전망된다. 정부안과 마찬가지로 장제원의원안에서도 지방소비세 도입으로 인해 비수도권 지역의 지방교부세 감소가 수도권 지역에 비해서 상대적으로 컸기 때문에 지방교부세 자연감소분과 지방교부세 법정률인하분, 교육비 전출금을 모두 감안하여 세입순증효과를 계산하면 지방소비세 세입증가에 비해서 비수도권지역의 세입순증효과의 규모와 비중이 줄어들게 될 것으로 보인다.

전술한 [표 4]의 세입순증효과는 서울, 경기, 인천 등 수도권 지방정부의 지방소비세 세입에서 각각 35%, 45%, 45%를 출연하여 조성할 예정인 ‘지역상생발전기금’을 고려하지 않은 결과이다. 장제원의원안에 수도권 지방정부의 지방소비세 세입에서 출연하게 될 지역상생발전기금을 수도권 지방정부의 세입감소로 계상할 경우 서울의 세입순증은 1,547억원, 경기도는 711억원, 인천은 170억원이 될 것으로 전망된다. 반면에 지역상생발전기금을 비수도권 지방정부의 세입증가로 계상할 경우, 비수도권 지방정부의 지방소비세 도입으로 인한 세입순증은 [표 4]에서 제시된 1조 11억원에 비해서 2,428억원이 더 증가할 것으로 전망된다. 아직까지 지역상생발전기금이 비수도권 지방정부에게 어떠한 방식으로 배분이 될지에 대해서는 구체적인 계획과 전망이 없는 상태이기 때문에 비수도권 특정 지방정부에게 지역상생발전기금이 어느 정도 배분이 될지에 대해서는 전망하기 어렵다.

#### 다. 강운태의원안에 의한 시·도별 재원순증 내역

강운태의원안에 의한 시·도별 재원순증을 제시하여 본다. 강운태의원안은 지방소비세액의 50%는 정부안과 같이 민간최종소비지출 비중에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 부여하여 배분되고, 나머지 지방소비세액의 50%는 각 시·도의 재정자립도를 기준으로 5단계(100~500%)로 나누어 차등배분하는 방안이다. 그 외 지방교부세 자연감소분과 지방교부세 법정

률인하분은 정부안과 같지만, 교육비특별회계 전출금은 지방소비세 세입증가가 정부안과 다르기 때문에 시·도별로 다르게 된다.

이러한 강운태의원안에 의하면, 전체적인 세입순증규모는 1조 4,859억원으로 정부안과 장제원의원안보다 조금 더 높았다. 이는 교육비특별회계 전출금이 정부안과 장제원의원안보다 더 적기 때문이다.

강운태의원안에 의하여 지방소비세 세입증가, 지방교부세 자연감소분, 지방교부세 법정률 인하분, 교육비전출금을 모두 감안한 세입순증규모가 가장 큰 곳은 서울로서 1,925억원의 세입이 순증할 것으로 보인다. 다음으로 경기도가 1,289억원, 경남이 1,160억원, 부산이 1,155억원, 대구가 1,115억원의 세입이 순증할 것으로 전망된다.

강운태의원안은 전체적으로 정부안과 장제원의원안 보다 시·도별 지방소비세 세입순증의 편차가 작았다. 이는 지방소비세액의 50%를 재정자립도를 기준으로 배분하였기 때문에 정부안과 장제원의원안에 비해서 상대적으로 형평성 기준에 의한 배분이 더 강하게 작용하였기 때문이다.

강운태의원안은 지방소비세 세입증가만을 고려하였을 때, 수도권 지역에 전체의 19.3%인 4,698억원이 배분되며, 비수도권 지역에 전체의 80.7%인 1조 9,636억원이 배분된다. 정부안과 장제원의원안에 비해서 비수도권 지역에 배분되는 지방소비세액이 상대적으로 크다는 것을 알 수 있다. 세입순증 효과를 검토하여 보면, 수도권 지역에 전체의 24.8%인 3,681억원이 배분되고 비수도권 지역에 전체의 75.2%인 1조 1,178억원이 배분될 것으로 전망된다. 정부안과 장제원의원안과 마찬가지로 강운태의원안에서도 지방소비세 도입으로 인해 비수도권 지역의 지방교부세 감소가 수도권 지역에 비해서 상대적으로 컸기 때문에 지방교부세 자연감소분과 지방교부세 법정률인하분, 교육비 전출금을 모두 감안하여 세입순증 효과를 계산하면 지방소비세 세입증가에 비해서 비수도권지역의 세입순증효과 규모와 비중이 줄어들게 될 것으로 보인다.

[표 5] 지방소비세 도입에 의한 시·도별, 권역별 세입순증 현황 : 강운태의원안

(단위: 억원, %)

		지방소비세 세입(A)				합계 (c=a+b)	지방교부세(B)		교육비 전출금 (C)	세입순증 (A+B+C)
		정부안 배분 (50%)		재정자립도배분 (50%)			자연 감소	법정률 인하		
		조정 비율	세입(a)	배분 비율	세입(b)					
1	서울	16.0	1,947	1.92	234	2,180	-21	-16	-218	1,925
2	경기	13.9	1,689	1.92	234	1,923	-303	-235	-96	1,289
3	경남	10.2	1,244	7.7	937	2,181	-531	-412	-79	1,160
4	부산	8.2	992	3.84	467	1,459	-130	-101	-73	1,155
5	대구	5.4	655	5.76	701	1,356	-108	-84	-49	1,115
6	제주	1.8	213	9.62	1,170	1,384	-131	-101	-50	1,102
7	대전	3.6	433	5.76	701	1,134	-53	-41	-41	1,000
8	광주	3.2	392	5.76	701	1,093	-81	-63	-55	895
9	충남	5.9	718	7.7	937	1,655	-410	-318	-83	844
10	충북	4.3	523	7.7	937	1,460	-334	-260	-53	814
11	강원	4.5	542	9.62	1,170	1,712	-491	-381	-62	778
12	전북	5.0	612	9.62	1,170	1,783	-526	-408	-89	760
13	울산	2.7	326	3.84	467	793	-36	-28	-29	700
14	인천	3.0	362	1.92	234	595	-55	-43	-30	468
15	전남	4.8	588	9.62	1,170	1,759	-698	-542	-88	432
16	경북	7.7	931	7.7	937	1,868	-775	-602	-67	424
합계		100	12,167		12,167	24,334	-4,682	-3,634	-1,159	14,859
수도권		32.9	3,998		702	4,698	-379	-294	-344	3,681
비수도권		67.1	8,169		11,465	19,636	-4,303	-3,340	-815	11,178

주: 1. 지방소비세액의 50%(1조 2,167억원)는 정부안을 따르고, 나머지 50%는 재정자립도를 기준으로 수도권(100%:서울, 경기, 인천), 비수도권 광역시(200%:부산, 울산 300%:광주, 대전, 대구) 비수도권 시·도(400%:경남, 경북, 충남, 충북 500%:전남, 전북, 강원, 제주)에 가중치 부여하여 계산됨

2. 가중지수와 조정비율은 강운태의원안에 계산된 수치임.

자료: 국회예산정책처 제작성.

### III. 지방소비세 도입관련 쟁점사항 검토

#### 1. 지방교부세 법정교부율 인하 유보

현재 국회 행정안전위원회에서는 지방교부세 법정교부율을 현행대로 유지하는 안이 대두되고 있다. 이러한 방안은 지방재정의 어려움을 감안하여 지방교부세 법정교부율을 정부안인 18.97%로 낮추지 않고 현행대로 19.24%로 유지하는 방안이다. 이러한 방안이 대두되는 이유는 지방교부세 법정교부율이 인하되면, 지방교부세의 재정형평화 기능이 약화될 수밖에 없기 때문이다.

민간최종소비지출을 기준으로 배분이 되는 지방소비세의 특성상 수도권으로의 세수집중을 피할 수 없다. 전술하였듯이 이러한 수도권 세수집중을 조정하기 위해 수도권과 비수도권간에 가중치의 차이를 두는 방식으로 정부안과 장제원의 원안, 강운태의원안이 제시되었다. 하지만, 지방교부세의 감소요인으로 인하여 각 방안별로 원래의 지방소비세 세입증가에 비해서 최종적인 세입순증에 있어서는 비수도권이 지방교부세 감소가 월등히 커지게 된다.

정부안에 의하면 [표 2]에서 보는 바와 같이 비수도권 지방소비세 세입증가 규모는 전체의 67.1%이지만, 지방교부세 감소를 고려한 세입순증규모는 전체의 순증 규모가 전체의 54.0% 수준으로 하락하게 된다. 즉, 지방소비세 도입방안이 수도권 세수집중을 조정하기 위하여 설계되었더라도 지방교부세 법정교부율 인화로 인해서 지방교부세가 비수도권 시·도에서 대폭 감소하기 때문에 비수도권의 세입순증효과가 그다지 크지 않게 되는 것이다.

정부안을 수정하여 지방교부세 법정교부율 인하를 유보하는 방안을 검토해보면 다음과 같다. 동 지방교부세 법정교부율 인하 유보방안에 의하면, [표 2]의 지방소비세 세입순증에서 지방교부세 법정교부율인하분이 제외되며, 이럴 경우 전체 세입순증액은 1조 8,391억원으로 증가하며, 순증액의 38.5%인 7,085억원이 수도권에 배분되고 순증액의 61.5%인 1조 1,306억원이 비수도권에 배분되어 지방교부세 비중이 높은 비수도권 자치단체 재정에 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

[표 6] 지방소비세 도입에 의한 시·도별, 권역별 세입순증 현황 :  
정부안+지방교부세 법정률 유지(2010년도)

(단위: 억원, %)

		지방소비세 세입증가(A)		지방교부세 자연감소(B)		교육비 전출금(D)	세입순증 (A+B+C+D)
		조정 비율	세입	광역시	기초		
1	서울	16.0	3,894	-21	0	-389	3,484
2	경기	13.9	3,378	-26	-277	-43	3,032
3	경남	10.2	2,489	-74	-457	-42	1,916
4	부산	8.2	1,984	-119	-11	-169	1,685
5	대구	5.4	1,309	-90	-18	-90	1,111
6	경북	7.7	1,862	-150	-625	-39	1,048
7	충남	5.9	1,436	-78	-332	-39	987
8	대전	3.6	866	-53	0	-67	746
9	충북	4.3	1,047	-70	-264	-44	669
10	전북	5.0	1,224	-117	-409	-36	662
11	광주	3.2	784	-81	0	-65	638
12	인천	3.0	723	-23	-32	-99	569
13	울산	2.7	652	-25	-11	-52	564
14	강원	4.5	1,084	-88	-403	-38	555
15	전남	4.8	1,176	-143	-555	-33	445
16	제주	1.8	427	-131	0	-15	281
합계		100.0	24,334	-1,288	-3,394	-1,261	18,391
수도권		32.9	7,995	-70	-309	-531	7,085
비수도권		67.1	16,339	-1,218	-3,085	-730	11,306

주: 1. 조정비율은 시·도별 민간최종소비지출 비율에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 두어 조정된 비율임.

2. 지방교부세 자연감소분은 부가가치세의 5%가 지방소비세로 전환됨에 따른 내국세 모수감소로 법정률(19.24%)에 해당하는 액수만큼의 지방교부세 감소분으로서 시·도별, 계층별 보통+분권교부세의 비중에 따라 안분한 수치임.

3. 지방교부세 법정률 인하분은 법정률인 19.24%에서 18.97%로 인하됨에 따라 감소하는 지방교부세 감소분으로서 시·도별, 계층별 보통+분권교부세의 비중에 따라 안분한 수치임.

4. 교육비특별회계 전출금은 서울(시세의 10%), 경기도·광역시(시·도세의 5%), 도(도세의 3.6%)으로 계산되었음.

자료: 국회예산정책처 재구성.

또한 [표 2]에서 보는 바와 같이 지방교부세 법정교부율을 인하할 경우 재정 자립도가 낮아서 지방교부세의 세입비중이 높은 경북, 충북, 전북, 제주, 강원, 전남 등 6개 도는 지방소비세가 도입되더라도 세입순증액이 500억원 미만이지만, 지방교부세 법정률을 현행대로 유지할 경우 [표 6]에서 보는 바와 같이 전남을 제외하고 모두 세입순증액이 500억원 이상이 될 것으로 전망된다.

## 2. 지방소비세 도입방안별 세수불균형의 조정

지금까지 지방소비세 도입에 대한 정부안, 정부안 수정안(지방교부세 법정률 인하 유보안), 장제원의원안, 강운태의원안의 지역별 세입순증을 살펴보았는 바, 다음은 각 방안별 수도권과 비수도권 간 세입순증을 비교하여 본다.

4가지 방안 중에서 비수도권에 대한 세입순증 규모가 가장 큰 방안은 강운태 의원안으로서 수도권에 3,681억원, 비수도권에 1조 1,178억원의 세입순증이 전망되어 전체 세입순증에 대한 비수도권 세입순증 비율이 75.2%에 달하였다. 다음으로 정부안 수정안, 즉, 정부안에 지방교부세 법정률을 현행대로 유지하는 안의 비수도권 세입순증 규모가 1조 1,306억원으로 전망되어 전체 세입순증의 61.5%에 달하였다. 장제원의원안은 수도권에 4,802억원, 비수도권에 1조 11억원의 세입순증이 전망되어 전체 세입순증에 대한 비수도권 세입순증의 비율이 67.6%에 달하였다.

전술하였듯이 소비지원칙에 근거하여 민간최종소비지출에 비수도권 광역시와 도에 더 많은 가중치(200~500%)를 두어 배분되는 정부안, 정부안 수정안, 장제원의원안 등은 지방소비세 도입의 세입증가효과가 수도권보다는 비수도권에 더 많이 배분되도록 설계되어 있다. 반면에 수도권은 지방교부세감소와 교육비전출금을 합친 세입감소부분이 그리 크지 않지만 전체 세입 중에서 지방교부세 비중이 큰 비수도권은 지방교부세감소와 교육비전출금을 합친 세입감소분이 수도권에 비해서 압도적으로 크다. 따라서 지방소비세 세입증가와 지방교부세·교육비전출금 세입감소를 모두 고려한 세입순증에 있어서는 수도권은 지방소비세 세입증가

에 비해서 큰 변동이 없지만, 비수도권은 지방소비세 세입증가효과의 상당부분을 세입감소효과가 구축하게 되어 세입순증액수의 절대액 자체가 지방소비세 세입증가액에 비해서 줄어들게 되는 것으로 파악된다.

[표 7] 각 방안별, 권역별 세입순증 효과 비교

(단위: 억원, %)

		지방소비세		지방교부세		교육비전출금		세입순증	
		세입증	비율	세입감	비율	세입감	비율	금액	비율
정부안	수도권	7,995	32.9	-673	8.1	-531	42.1	6,790	46.0
	비수도권	16,339	67.1	-7,644	91.9	-730	57.9	7,967	54.0
정부안+ 지방교부세 법정률 유지안	수도권	7,995	32.9	-379	8.1	-531	42.1	7,085	38.5
	비수도권	16,339	67.1	-4,303	91.9	-730	57.9	11,306	61.5
장제원의원안	수도권	5,914	24.3	-673	8.1	-440	36.5	4,802	32.4
	비수도권	18,420	75.7	-7,644	91.9	-765	63.5	10,011	67.6
강운태의원안	수도권	4,698	19.3	-673	8.1	-344	29.7	3,681	24.8
	비수도권	19,636	80.7	-7,644	91.9	-815	70.3	11,178	75.2

자료: 국회예산정책처 재구성.

반면에 강운태의원안의 경우 지방소비세액의 50%를 재정자립도 기준으로 배분하도록 함으로써 재정력이 열악한 비수도권 자치단체에게 지방소비세 세입증가의 80%이상이 배분되도록 설계되어 있다. 따라서 지방교부세·교육비전출금 세입감을 고려한 세입순증효과를 고려하더라도 비수도권의 세입순증효과가 다른 방안에 비해서 매우 큰 것으로 파악되고 있다.

## IV. 요약 및 결론

지방소비세에 의한 지방정부 과세자주권의 강화와 함께 항상 제기되는 문제는 지역간 세수불균형의 문제이다. 지방소비세의 경우 경제활동과 세원의 지리적 분포에 있어서 상당한 차이가 나게 되는데 이로 인해 지방자치단체간 수평적 재정형평성이 악화될 우려가 높다는 것이다. 전술한 지방소비세 도입방안들의 배분 기준이 되는 민간최종소비지출의 55.6%는 서울, 경기, 인천 등과 같은 수도권 지역에 집중되어 있다(2007년 기준). 따라서 민간최종소비지출의 비중을 그대로 적용하여 지방소비세가 배분될 경우 수도권에 지방소비세의 세수가 집중될 수 밖에 없다. 또한 전술한 지방소비세 도입방안들은 내국세의 19.24%가 재원인 지방교부세에서 주요 내국세인 부가가치세의 일부분을 지방소비세로 전환하기 때문에 내국세 총액이 감소하므로 지방교부세 재원도 감소할 것이며, 따라서 지방교부세가 수행하던 자치단체 사이의 수평적 형평화기능이 약화될 수 있다.

이러한 우려 때문에 정부안과 장제원의원안, 강운태의원안 모두 민간최종소비지출의 시·도별 비중에 비수도권 광역시와 비수도권 도에 수도권보다 더 높은 가중치를 두어 비수도권에 좀더 많은 지방소비세 세입이 배분되도록 설계되었다고 볼 수 있다. 그러나 지방소비세 도입으로 인하여 내국세 모수가 감소하게 됨에 따라 전체 지방교부세가 감소하게 되고 여기에 지방교육재정교부금 감소분 보전을 위한 지방교부세 법정률 인하로 인한 감소까지 고려하게 된다면 지방교부세가 상당폭 감소하게 되고 지방교부세 감소분의 대부분이 지방교부세의 의존비율이 높은 비수도권 지방정부에게 집중된다.

전술한 정부안에 의하면 지방소비세 도입과 관련 된 시·도별 세입순증은 수도권이 46%, 비수도권이 54%에 이르게 되어 세입순증의 절반가까이가 수도권에 집중되는 문제점이 발생하게 되는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 장제원의원안이나 강운태의원안처럼 비수도권에 대한 가중치를 높게 설정한다든지 지방소비세액의 50%를 재정자립도 기준에 의해 배분하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 즉, 기존 정부안보다 수도권과 비수도권간 재정형평화 조정기능을 강화

하는 배분기준을 추가하는 것이다.

그러나 이렇게 재정형평화 조정기능을 강화시키게 되면 지방소비세가 가지고 있는 지역경제활성화와 지방재정여건의 연계가 약화되고 기존 지방이전재원인 지방교부세의 재정형평화기능과 차별성이 없어지게 되는 문제점이 발생하게 된다.

따라서 수도권과 비수도권간 재정형평화를 위해 지방소비세의 재정형평화 조정기능을 무한정 강화시킬 수는 없으며, 재정형평화를 위해 되도록 지방교부세의 기능을 강화시키는 방향으로 제도설계를 할 필요가 있을 것으로 보인다. 이를 위해 [표 6]에서 제시된 방안인 기존 정부안에 지방교부세 법정률 인하를 유보시키는 안을 대안으로 고려할 필요가 있다. 동 방안은 정부안에서 지방교부세 법정률을 인하시키지 않고 현행대로 유보시키는 안으로서, 지방교부세 법정률을 인하시키게 됨으로써 발생하는 권역간 재정형평화기능 약화를 일정정도 완화시킬 수 있을 것으로 보인다. 다만, 지방교부세 법정률을 현행대로 유지할 경우 중앙정부의 지출이 추가적으로 3,600억원 정도 소요될 것으로 보인다. 이는 지방교부세의 재정형평화기능의 유지와 비수도권 자치단체의 재원보전을 위해서는 중앙정부의 추가적인 지출이 필요하다는 것을 의미한다.

정부는 지방소비세 도입으로 인한 수도권·비수도권간 재정불균형을 완화시키기 위해 ‘지역상생발전기금’을 도입추진중이다. 이는 수도권 지방정부의 지방소비세 세입 중에서 연간 3,000억원을 출연하여 비수도권 지방정부에게 지원하자는 방안이다. ‘지역상생발전기금’은 수도권 규제완화로 발생하는 개발이익의 일부를 비수도권 지방정부에게 이전시킨다는 명목과 취지로 도입될 예정이다.

하지만, 동 기금이 2010년부터 바로 비수도권 지방정부 재정에 도움을 줄 수 있을 지는 좀 더 제도시행을 지켜봐야 할 것으로 보인다. 출연규모가 연간 3,000억원 수준이고 이러한 재원으로는 수도권과 비수도권간의 재정형평화를 개선하기에는 미약한 수준이라고 볼 수 있으며, 동 기금의 조성 초기에는 지방정부의 각종 사업에 직접 투자되기 보다는 비수도권 지방정부의 부족한 재원을 보전하기 위한 용자와 지방채 발행을 위해 사용될 가능성이 크기 때문에 비수도권 지방정부의 세입에 커다란 보탬이 된다고 볼 수는 없는 것이다.

## 참고문헌

- 신해룡, 「지방예산결산심사론 개정판」, 2007.3.
- 국회예산정책처, 「감세의 지방재정 영향 분석 - 지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입증가효과를 중심으로」, 『예산현안분석 제30호』, 2009.10.
- 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](http://www.kosis.kr))」, 2009.11

## 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	서세욱 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
30	감세의 지방재정 영향 분석 - 지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입증가효과를 중심으로-	김경수	2009. 10

## 작성자 명단

작성 부문	성 명
□ 총괄·조정	김호성 예산분석실장 박인화 예산분석심의관 천우정 행정예산분석팀장
□ 원고작성  I. 문제제기  II. 지방소비세 도입방안에 대한 비교분석  III. 지방소비세 도입관련 쟁점사항 검토  IV. 요약 및 결론  참고문헌	김경수 예산분석관
□ 편 집	엄상미 사무보조원



예산현안분석 제31호

「지방소비세 도입방안의 시·도별 재정영향 분석」

---

발 간 일 2009년 12월 2일  
발 행 인 국회예산정책처장 신 해 룡  
발 행 처 국회예산정책처  
편 집 인 예산분석실장 김 호 성  
편 집 예산분석실 행정예산분석팀  
주 소 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 978-89-6073-281-0 93350

© 국회예산정책처, 2009