

충청남도 지방재정의 변화 및 과제

신희권(충남대 자치행정학과 교수)

1. 서론

1995년에 본격적으로 지방자치를 도입한 이래 2011년 현재 지방재정 자립도가 57.6%에서 51.9%로 낮아져 지방정부의 평균적인 재정 사정이 점점 악화되고 있다. 그동안 지방교부세 법정률을 상향하고 국세 일부를 지방세로 전환하는 등 지방재정을 확충하려는 노력이 지속적으로 있어 왔으나, 아직까지도 대부분의 지방정부들은 재정압박에 시달리고 있다. 충청남도도 예외가 아닌 것으로 드러나고 있는 바, 이 글에서는 지난 20년간의 재정 자료들을 검토하여 주요 문제점을 파악하고 대안을 탐색해 보고자 한다.

지방재정 분권의 차원에서는 크게 나뉘볼 때, 국세의 지방세 이양 등을 통해 자주재원인 지방세규모를 확대하는 방안과 지방재정조정제도의 개선을 통해 의존재원인 지방교부세 규모를 확대하는 방안을 살펴볼 수 있다. 그런데 지방교부세 확충은 국가재정과의 관계에서 살펴볼 때 지방재정 수요에 탄력적으로 대처하는데 어려움이 있다. 또한 과거에 지방교부세 법정률 변경과정의 연혁을 볼 때 재원의 안정적 확보에 어려움이 있다. 이에 비해 자주재원인 지방세수 기반확대를 통해 지방재정을 확충하는 방안은 지방정부의 재정자율성과 책임성 면에서는 우월하지만, 현재와 같은 지방재정 불균형이 존재하는 상황에서 지방재정 불균형을 확대시킬 가능성이 높다. 따라서 세목 이양을 고려할 때에는 지방재정조정 문제를 반드시 동시에 고려해야만 한다.

2. 우리나라 지방재정의 일반 현황

2011년 지방자치단체의 예산순계¹⁾ 규모는 141조 393억원으로 2010년 당초예산 순계 139조 8,565억원 대비 0.8% 증가한 규모이며, 2010년 최종예산 순계 149조 7,797억원 대비 5.8% 감소한 규모이다. 예산총계 규모는 185조 4,670억원으로 2010년 당초예산 총계 183조 2,260억원 대비 1.2% 증가했으며, 2010년 최종예산 총계 197조 8,977억원 대비 6.3% 감소한 규모이다.

<표 1> 지방자치단체 예산규모의 변동 추이

(단위: 억원)

1) 예산순계는 자치단체내 회계간(일반회계-특별회계) 내부거래, 자치단체간(시도-시군구) 외부거래 중복계상분을 공제한 금액으로 전국 규모 및 시도별(시군구 포함) 재정규모 파악시 활용.

구분	2008	2009	전년 대비	2010	전년 대비	2011	전년 대비
당초예산 (A)	1,249,666	1,375,349	10.1%	1,398,565	1.7%	1,410,393	0.8%
최종예산 (B)	1,444,536	1,567,029	8.4%	1,497,797	△4.4%	-	-
(B-A)/A (%)	15.6%	13.9%	-	7.1%	-	-	-

자료: 행정안전부, 2011 지방자치단체예산개요

국가 전체의 예산 중에서 중앙정부의 예산은 235조 5,574억원(2010년 225조 9,413억원 대비 4.3% 증가)으로 56%를 차지하고 있으며, 지방정부의 예산은 33.5%, 그리고 지방교육예산은 43조 9,214억원으로 10.5%의 비율을 차지하고 있다.

<표 2> 국가-지방-교육예산 규모의 변동 추이

(단위: 억원, %)

구 분	'05예산	'06예산	'07예산	'08예산	'09예산	'10예산	'11예산
중앙정부예산 (비중)	1,673,186 (57.6)	1,753,882 (57.0)	1,767,561 (54.8)	1,951,003 (54.5)	2,174,723 (55.1)	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)
지방정부예산 (비중)	923,673 (31.8)	1,013,522 (32.9)	1,119,864 (34.8)	1,249,666 (34.9)	1,375,349 (34.8)	1,398,565 (34.4)	1,410,393 (33.5)
지방교육예산 (비중)	306,370 (10.6)	311,484 (10.1)	336,309 (10.4)	378,524 (10.6)	400,030 (10.1)	410,954 (10.1)	439,214 (10.5)

자료: 행정안전부, 2011 지방자치단체예산개요

국세와 지방세 비율은 2005년(79.5:20.5), 2006년(79.3:20.7), 2007년(79.5:20.5), 2008년(79.2:20.8), 2009년(78.8:21.2), 2010년(78.3:21.7), 그리고 2011년에 79.0:21.0으로 최근 7년간 국세와 지방세의 비중에는 큰 변화가 없었다. 또한, 자체수입, 의존수입, 지방채 비율의 추이는 <표 3>과 같으며, 2010년에 지방채 비율이 급격히 상승했다가 2011년에 급격히 하락한 것이 특징이라고 하겠다.

<표 3> 지방자치단체의 자체수입, 의존수입, 지방채 간의 비율

(단위: 억원, %)

구분	2009	2010	전년 대비	2011	전년 대비
계	1,375,349	1,398,565	1.7	1,410,393	0.8
자체수입	808,378(58.8)	794,341(56.8)	△1.7	793,219(56.2)	△0.1
의존수입	530,085(38.5)	552,510(39.5)	4.2	579,813(41.1)	4.9
지방채	36,886(2.7)	51,714(3.7)	40.2	37,362(2.6)	△27.8

자료: 행정안전부, 2011 지방자치단체예산개요

3. 충남도청의 총량적 재정지표

<표 4>에서 보여지듯이 충남도청의 재정규모를 보면 세입·세출이나 채권 현재액, 기금운용 규모, 공유재산 규모 등에서 전국 도평균에 비해 적은 편임을 알 수 있다.

<표 4> 충남도청의 총량적 재정지표

(단위 : 백만원, %)

재정운영 결과		09년도 (A)	08년도 (B)	증감 (A-B)	증감률 (A/B-1)	전국도 평균
①세입·세출결산	세입	4,412,412	3,914,089	498,323	12.7%	5,794,672
	세출	4,191,662	3,662,842	528,820	14.4%	5,352,080
②-1지방채무 (원금기준)		864,102	711,189	152,913	21.5%	1,595,746
②-2일시차입금 (원금기준)		0	0	0		
③채권 현재액(원금기준)		795,425	711,189	84,236	11.8%	1,264,723
④기금운용 현황		170,038	171,977	△1,939	△1.12%	314,072
⑤공유재산 증감 및 현재액	공유재산	2,217,095	1,932,075	285,020	14.8%	10,574,757
	물 품	53,968	51,897	2,071	4.0%	68,182
⑥복식부기 재무보고서	자산총계	11,895,303	11,514,028	381,275	3.3%	16,531,652
	부채총계	925,493	683,889	241,604	35.3%	1,256,042
	수익총계	3,584,815	3,132,426	452,389	14.4%	47,802,333
	비용총계	3,486,649	3,051,780	434,869	14.2%	4,465,021
⑦통합재정수지 (예산편성기준)		△362,715	△10,221	△352,494	△3,448%	△172,080

※동종단체 평균은 9개 광역도 평균을 의미함(09년 기준)

출처: 2010년 충청남도 지방재정공시

4. 충남도 재정자립도의 변화

충남도의 2010년 재정자립도는 <표 5>에서 보는 바와 같이, 순계규모로 36.6%이며, 전국 16개 시·도 중에서는 열 번째에 해당하고, 9개 도 중에서는 세 번째에 해당된다. 이러한 재정자립도는 전국평균 52.2%보다 낮은 수준이다.

<표 5> 재정자립도 시·도별 현황

(단위: %)

구분	전국 (순계)	특.광역시 (총계)	도 (총계)	시 (총계)	군 (총계)	자치구 (총계)
전국평균	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
서울특별시	85.8	83.4	-	-	-	49.3
부산광역시	57.6	54.1	-	-	40.4	20.6
대구광역시	56.3	52.7	-	-	38.5	21.4
인천광역시	70.4	70.0	-	-	19.1	30.7
광주광역시	47.5	43.2	-	-	-	17.9
대전광역시	56.3	52.1	-	-	-	20.8
울산광역시	67.2	60.2	-	-	48.6	35.1
경기도	72.8	-	59.3	55.6	28.7	-
강원도	27.1	-	20.8	26.0	15.4	-
충청북도	33.7	-	25.1	32.8	22.1	-
충청남도	36.6	-	24.0	36.7	23.8	-
전라북도	24.6	-	17.3	22.6	14.3	-
전라남도	20.6	-	11.5	25.6	12.2	-
경상북도	29.3	-	21.7	26.8	14.6	-
경상남도	42.9	-	34.2	38.4	15.1	-
제주도	26.1	-	25.7	-	-	-

자료: 행정안전부, 2010 지방자치단체예산개요

주) 시·도별 전국평균 재정자립도는 순계예산 규모로 산출됨에 따라 단체별 보다 다소 높게 나타남(국고보조금 등 중복계상분 공제).

충남도의 재정자립도 추이를 보면 <표 6>에 나타나듯이 26.2%에서 30.4%로 올랐다가 28.1%로 낮아지고 있는 것을 알 수 있다.

<표 6> 시도별 재정자립도의 추이

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
단체평균	81.4	80.3	78.5	73.9	71.8	72.7
서울	94.5	95.0	93.3	88.7	85.7	90.4
부산	72.7	70.6	68.7	60.8	59.2	55.5
대구	71.4	72.6	70.6	61.9	56.7	50.7
인천	70.8	66.3	68.3	67.7	71.2	75.7
광주	54.6	54.6	54.1	50.1	47.8	42.9
대전	69.6	71.0	68.9	67.4	61.2	54.5
울산	65.8	63.7	60.0	63.0	63.3	59.3
경기	78.0	70.3	68.8	66.5	66.1	64.1
강원	24.2	22.4	21.8	24.2	23.3	21.4
충북	26.2	25.2	25.6	27.1	27.0	25.4
충남	26.2	29.0	29.4	30.4	29.7	28.1
전북	18.9	17.9	18.0	18.4	15.3	17.5
전남	14.2	11.9	13.6	10.6	11.0	10.4
경북	22.3	22.4	19.6	21.9	20.7	19.1
경남	34.1	29.8	31.4	30.5	32.1	32.5
제주	29.1	30.3	29.9	26.3	25.9	24.9

자료: 행정안전부, 지방자치단체예산개요 각 년도.

5. 충남도의 자체수입 대비 인건비

2010년도 전국 16개 시·도의 인건비 비중은 전체 지방자치단체 예산의 9.1%에 해당하는 836,156백만원이며, 자체수입(지방세수입+지방세외수입)에서 인건비 비중은 21.5%이고, 지방세수입에서 인건비는 전국적으로 27.9%를 차지하고 있다. 충남도의 경우 총예산 중에서 인건비가 차지하는 비중은 9.1%인 796,593백만원인데, 이는 전체 평균 수준에 해당된다. 충남도의 자체수입에서 인건비가 차지하는 비중은 30.7%이고, 지방세 대비 인건비 비중은 46.1%이다.

<표 7> 자체수입 대 인건비 비교 시·도별 현황

(단위: 백만원, %)

구분	예산액 (A)	자체수입 (B)	지방세 (C)	인건비 (D)	수입에서 차지하는 인건비 비율		
					총예산(D/A)	자체수입(D/B)	지방세(D/C)
평균	9,166,365	3,887,580	2,992,407	836,156	9.1	21.5	27.9
합계	146,661,840	62,201,286	47,878,513	13,378,488	9.1	21.5	27.9
서울	22,682,175	16,624,372	13,456,446	2,302,532	10.2	13.9	17.1
부산	8,103,882	3,693,047	2,931,264	693,007	8.6	18.8	23.6
대구	5,518,000	2,451,564	1,951,999	523,141	9.5	21.3	26.8
인천	6,625,173	3,681,227	2,830,974	541,012	8.2	14.7	19.1
광주	3,225,054	1,182,929	1,016,829	296,943	9.2	25.1	29.2
대전	3,040,895	1,316,684	1,103,371	299,008	9.8	22.7	27.1
울산	2,606,618	1,414,168	1,159,157	248,967	9.6	17.6	21.5
경기	25,331,082	14,716,316	11,550,553	2,067,366	8.2	14.0	17.9
강원	7,557,465	1,675,180	1,170,551	770,768	10.2	46.0	65.8
충북	6,165,571	1,698,994	1,181,983	579,393	9.4	34.1	49.0
충남	8,777,244	2,598,260	1,726,468	796,593	9.1	30.7	46.1
전북	8,405,406	1,647,106	1,168,863	800,745	9.5	48.6	68.5
전남	11,427,190	1,773,149	1,197,383	973,185	8.5	54.9	81.3
경북	12,294,077	2,867,270	1,930,673	1,159,844	9.4	40.5	60.1
경남	12,687,444	4,242,934	3,028,950	1,038,633	8.2	24.5	34.3
제주	2,214,565	618,085	473,049	287,352	13.0	46.5	60.7

자료: 행정안전부, 2010 지방자치단체예산개요

6. 충남도 지방채 잔액 현황

전국 16개 시·도의 지방채 잔액 규모는 2009년 말 기준 25조5,531억원이고, 지방채 잔액규모가 가장 많은 곳은 경기도로 3조8,917억원이며, 2009년 말 현재 지방채 잔액규모가 가장 적은 곳은 대전광역시로 6,057억원이다. 이에 비해 충남도의 지방채 잔액은 1조 2,644억원인 것으로 나타났는 바, 전체적으로 중간 정도의 값에 해당된다고 판단된다.

<표 8> 회계별 . 단체별 지방채 잔액(2009년 말 현재)

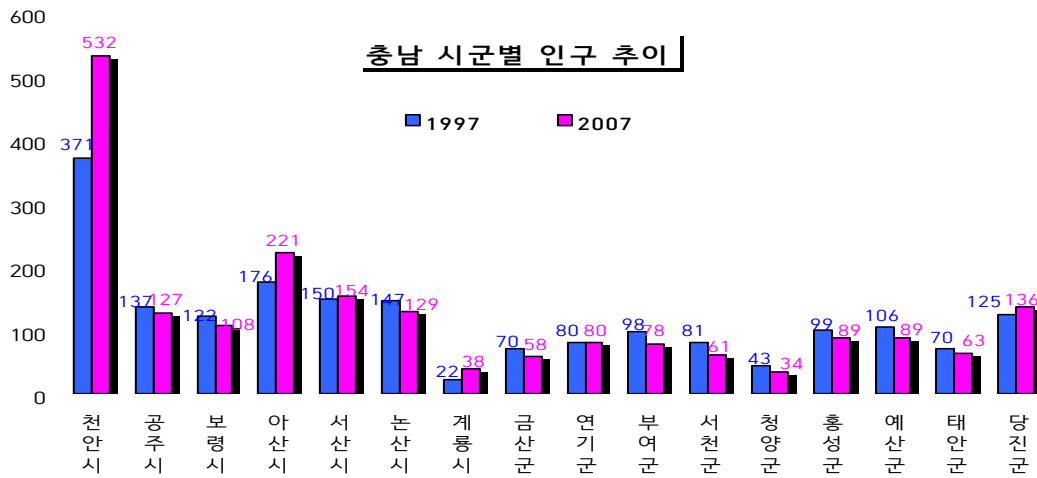
(단위: 억원)

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
총 계	255,531	175,124	52,782	27,625
서울특별시	30,963	10,768	20,018	177
부산광역시	27,217	13,431	10,553	3,233
대구광역시	20,531	10,890	7,642	1,999
인천광역시	24,774	17,673	3,393	3,708
광주광역시	8,098	7,192	503	403
대전광역시	6,057	5,099	-	958
울산광역시	6,201	4,377	462	1,362
경기도	38,917	32,295	2,801	3,821
강원도	13,127	11,329	466	1,332
충청북도	6,719	5,739	571	409
충청남도	12,644	7,067	2,292	3,285
전라북도	10,175	8,345	561	1,269
전라남도	12,262	9,408	1,741	1,113
경상북도	14,054	10,908	624	2,522
경상남도	16,360	14,339	805	1,216
제주특별자치도	7,432	6,264	350	818

자료: 행정안전부, 내부자료

7. 충남도의 인구 변화

2007년을 놓고 보면 충남지역 주민등록 기준 인구가 1997년 대비 5.2% 증가한 1,996천명을 기록하고 있다. 2007년 주민등록 기준 충청남도 시군별 인구는 천안시가 532천명으로 가장 많은 반면, 청양군은 34천명으로 가장 적었다. 1997년과 비교하면 계룡시 72.7%, 천안시 43.4%, 아산시 25.6% 등 증가를 보인 반면, 서천군 24.7%, 청양군 20.9%, 부여군 20.4% 등 감소를 나타내고 있다.



<표 9> 충남도의 인구 변화

(단위 : 천명, %)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	10년전 대비
충남 전체인구		1,897	1,913	1,919	1,922	1,918	1,908	1,913	1,953	1,963	1,974	1,996	5.2
시군별 인구수	천안시	371	384	403	421	433	441	457	503	512	523	532	43.4
	공주시	137	137	137	136	134	133	131	130	129	128	127	-7.3
	보령시	122	122	121	119	116	113	110	109	108	108	108	-11.5
	아산시	176	179	181	184	186	191	193	201	204	212	221	25.6
	서산시	150	151	151	150	150	148	152	150	150	151	154	2.7
	논산시	147	147	144	142	140	137	136	136	134	131	129	-12.2
	계룡시	22	26	27	28	29	30	31	31	34	37	38	72.7
	금산군	70	68	65	65	63	61	61	60	58	58	58	-17.1
	연기군	80	81	81	80	81	82	83	84	84	83	80	0.0
	부여군	98	97	95	93	90	88	85	83	81	80	78	-20.4
	서천군	81	80	78	75	73	70	67	66	64	63	61	-24.7
	청양군	43	43	42	41	40	39	37	36	35	34	34	-20.9
	홍성군	99	99	97	95	94	91	95	91	91	90	89	-10.1
	예산군	106	105	104	101	100	98	95	92	91	90	89	-16.0
	태안군	70	70	69	69	68	66	64	64	64	64	63	-10.0
	당진군	125	125	125	122	120	118	116	118	120	125	136	8.8

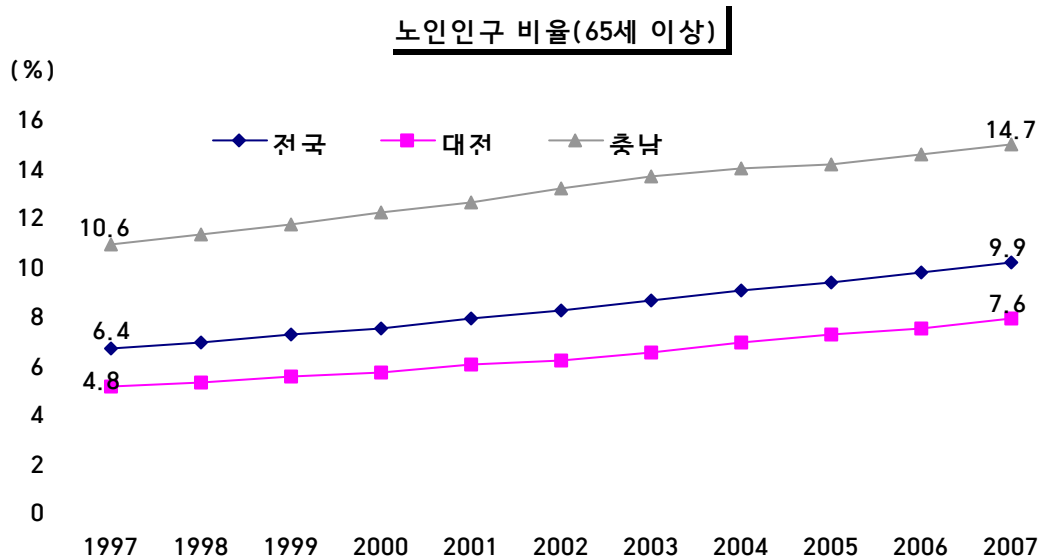
주민등록기준(외국인 제외)

출처 : 대전충남지방통계청, 「지난 10년간 대전·충남지역 경제·사회 변화상」(2008)

8. 충남도 인구의 고령화

2007년 전국 65세 이상 노인인구는 9.9%로 나타났으며, 이는 2000년 7.2%로 고령

화사회로 진입한 이후 증가 속도가 빨라져, 현재추세로는 2018년 14.3%로 고령사회, 2026년 20.8%로 초고령사회로의 진입이 예상된다. 그런데 2007년 충남지역의 65세 이상 노인인구는 14.7%로, 이미 지난 2006년 14.3%로 고령사회로 진입하였으며, 2023년에는 20.4%로 초고령사회로의 진입이 예상된다.



<표 10> 연령별 인구 비율의 변화 (단위 : %)

연도	전 국			대 전			충 남		
	0 ~ 14 세	15세 ~ 64 세	65세이상	0 ~ 14 세	15세 ~ 64 세	65세이상	0 ~ 14 세	15세 ~ 64 세	65세이상
1997	22.3	71.4	6.4	23.6	71.5	4.8	20.7	68.6	10.6
1998	21.8	71.6	6.6	23.1	71.9	5.0	20.5	68.5	11.0
1999	21.4	71.7	6.9	22.7	72.1	5.2	20.2	68.3	11.4
2000	21.1	71.7	7.2	22.3	72.3	5.4	20.1	68.0	11.9
2001	20.8	71.6	7.6	22.0	72.3	5.7	20.1	67.6	12.3
2002	20.5	71.6	7.9	21.7	72.4	5.9	19.8	67.4	12.9
2003	20.1	71.6	8.3	21.3	72.5	6.2	19.4	67.2	13.4
2004	19.7	71.7	8.7	20.9	72.6	6.6	19.1	67.2	13.7
2005	19.2	71.7	9.1	20.4	72.7	6.9	18.7	67.4	13.9
2006	18.6	71.9	9.5	19.9	72.9	7.2	18.3	67.4	14.3
2007	18.0	72.0	9.9	19.3	73.1	7.6	17.9	67.4	14.7

출처: 대전충남지방통계청, 「지난 10년간 대전·충남지역 경제·사회 변화상」 (2008)

* 참고 : 고령화 = (65세이상인구)/(총인구)*100

《UN은 65세 이상의 인구가 총인구를 차지하는 비율이 7% 이상이면 고령화사회(Ageing Society), 14% 이상은 고령사회(Aged Society), 20% 이상은 후기고령사회(post-aged society) 혹은 초고령사회로 분류》

9. 지방정부의 가용재원 유형

지방정부가 중앙정부로부터 조달 가능한 재원 가운데 대표적인 것이 지방교부세와 국고 보조금이다. 지방교부세율은 김대중 정부시절인 1999년에 내국세의 15.0%로 인상되었고 노무현 정부하에서 19.24%로 재차 상향조정되었다. 지방교부세는 지방정부간의 재정불균형을 시정해 주기 위한 제도로써 지역개발을 위한 재원이라기 보다는 기본적인 행정수요를 충족시키기 위한 성격이 강하다. 다만 지방교부세 산정에 있어서 지역개발과 관련된 항목을 포함하고 있기 때문에 제한적으로 지역개발의 투자재원으로 활용될 수 있다. 국고보조사업은「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률시행령」에 의해 지출형태에 따라 정액보조사업과 정률보조사업으로 나뉜다. 정액보조사업은 지방정부의 자체부담과 관계없이 중앙정부가 일정한 금액을 보조하여 시행하는 사업이고 정률보조사업은 지방정부의 자체재원 부담규모에 따라 중앙정부의 보조금액이 달라진다. 한국의 대부분의 국고보조금은 매칭방식을 활용한 정률보조사업방식으로 이루어진다.

한편 특별회계는 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 그리고 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반의 세입세출과 구분하여 처리할 필요가 있을 때 설치운용하게 된다. 또한 특별회계는 설치근거가 되는 각각의 개별법이 마련되어 운영되며 일반회계예산과 마찬가지로 국회의 심의를 받는다. 특별회계 중 광역·지역발전특별회계(광특회계)는 노무현 정부에서 국가균형발전특별회계(균특회계)로 2005년부터 운영되던 것을 2009년부터 바꾼 것이다. 이는 지방정부의 자율성을 확대하면서 광역경제권 중심의 지역발전 정책을 재정적으로 지원하기 위한 것으로서, 3개 계정으로 운용되고 있는 바 ①지방정부가 한도 내에서 지역단위 개발 사업을 자율 편성하는 지역개발 계정 ②광역경제권 선도산업 등 시·도간 연계사업을 중점 지원하는 광역발전 계정 ③제주특별자치도 계정이 있다.

<표 11> 지방정부의 가용재원 유형

재원의 구분	재원의 내용	주요 세입원
이전지출	지방교부세	내국세의 19.24%
	분권교부세	내국세의 0.94%
	부동산교부세	종합부동산세 수입
	국고보조금	국가재정수입(국세, 세외수입)
중앙정부 특별회계 지원금	특정사업의 운영	사업수입(양곡관리 등)
	특정자금의 운영	공공자금관리기금 예수금
	특정세입으로 특정세출 충당	목적세(농특세, 교통세, 주세)
		부담금(폐기물 부담금, 개발부담금)

		수수료(등기수수료, 특허수수료) 기타(기부금, 보험료, 일반회계 전입금)
	광역·지역발전특별회계	국가균형발전특별회계가 바뀐 것으로, 국고보조금 및 예전의 지방양여금 수입
기금	중앙기금	정부자금(특별회계 출연금, 융자금, 수익금 등)
	지방기금(지역개발 기금)	지방채발행수입, 운용수익금, 정부 지원금 및 융자금, 기타
지방채	민간자금	민간부분, 해외차관, 공모공채
자체재원	지방세	보통세(재산세, 주민세 등), 목적세(사업소세), 법정외세
	세외수입	사용료, 수수료, 부담금 및 부담금, 재산임대수입, 재산매각수입

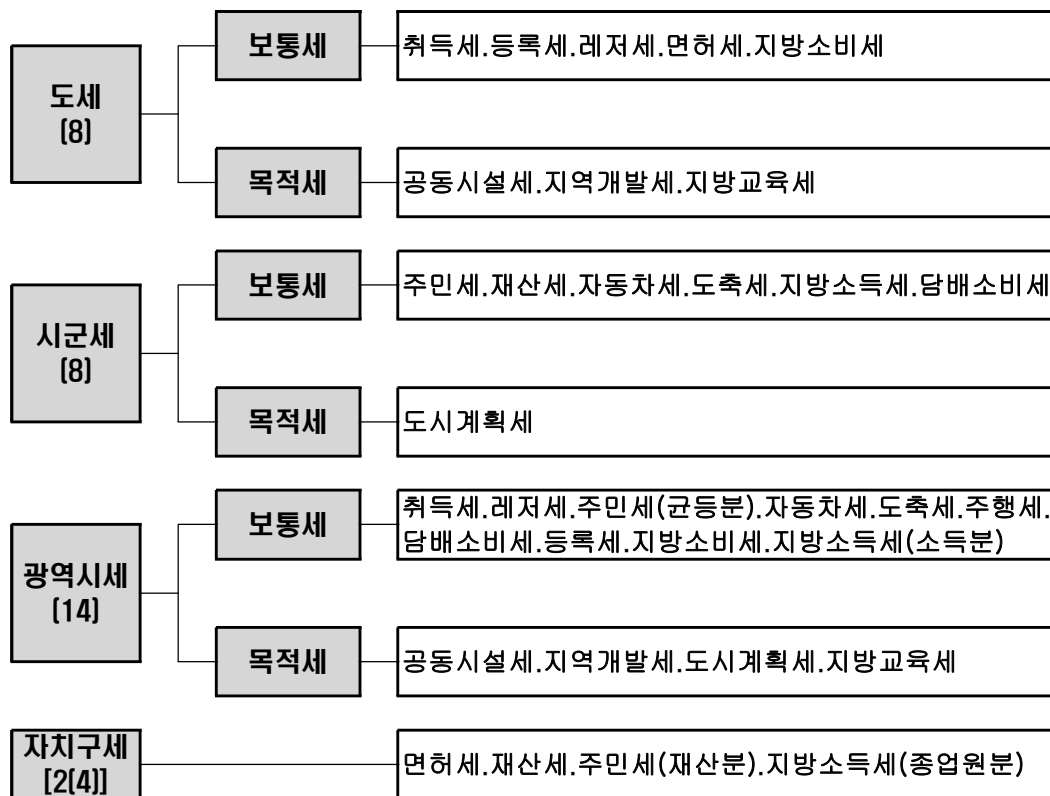
기금은 특별한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 법률에 의해 설치된다. 기금은 출연금, 부담금 등 다양한 수입원을 토대로 융자사업 등 유상적 급부를 제공하는 경우가 많다. 기금이 예산과 다른 점은 예산이 통상적으로 회계연도내의 세입이 그 해에 모두 지출되는데 반해 기금은 조성된 자금을 운용하여 남은 자금을 지속적으로 적립해 나간다는 차이가 있다. 또한 특정 수입과 지출의 연계가 강하다는 점, 기금 운용의 자율성과 탄력성이 강하다는 점에서 예산과 차이가 있는데 지방정부가 지역개발을 위해 기존 기금 중 활용 가능한 기금 그리고 신설 가능한 기금을 고려할 수가 있다.

그리고 지방채 발행을 통한 자금의 조달과 자체재원으로서의 지방세, 세외수입이 있다.

10. 지방세 구조

우리나라 조세체계는 국세 14개와 지방세 16개 등 30개의 세목으로 이루어져 있다. 특히 지방세 중 도세가 8개, 시군세가 8개, 광역시가 14개, 자치구세가 2개로 되어 있다.

<지방세 구조>



※ 단, 서울시는 특별시와 자치구간 재산세 공동과세

최근 6년간 지방자치단체의 지방세 예산은 지속적으로 증가해 왔으며 전체적으로 볼 때, 2010년의 지방세 수입의 예산규모는 2005년에 비하여 133%가 신장된 것으로 나타났다. 지방자치단체별로 최근 6년간 가장 높은 신장세를 보이고 있는 자치단체는 인천광역시이고 가장 낮은 신장세를 보이고 있는 곳은 제주도인 바, 충남도는 122%로 낮은 편에 속하고 있다(<표 12> 및 <표 13> 참조).

<표 12> 지방세 규모 추이

(단위: 억원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
지방세(계)	359,769	412,818	435,315	458,351	470,670	478,785
시도세	258,300	298,389	303,183	312,486	326,555	334,352
시군구세	101,469	114,429	132,132	145,865	144,115	144,433

자료: 행정안전부, 2010 지방자치단체예산개요

<표 13> 지방자치단체별 지방세 수입예산 규모 추이

(단위: 억원)

시도별	2005	2006	2007	2008	2009	2010	'05→'10 신장율(%)
계	359,769	412,818	435,315	540,890	541,914	478,785	133
서울	100,117	113,064	118,858	125,799	130,757	134,564	134
부산	22,653	25,793	25,808	25,640	26,631	29,313	129
대구	15,232	16,757	15,809	17,108	16,413	19,520	128
인천	17,398	19,453	22,072	24,388	24,565	28,310	163
광주	7,735	8,856	8,772	6,063	9,380	10,168	131
대전	9,198	10,805	10,223	10,728	9,940	11,034	120
울산	8,365	9,436	10,401	10,849	10,565	11,592	139
경기도	89,686	107,106	114,645	115,876	112,572	115,506	129
강원도	8,893	10,554	10,979	10,638	10,334	11,706	132
충북	8,283	10,412	10,772	10,532	10,671	11,820	143
충남	14,191	15,508	16,575	17,234	16,911	17,265	122
전북	8,349	9,154	10,154	10,131	10,689	11,689	140
전남	9,214	10,606	11,276	11,899	11,936	11,974	130
경북	15,832	17,987	18,675	18,203	18,628	19,307	122
경남	20,612	23,173	25,652	28,354	27,800	30,290	150
제주	4,011	4,337	4,471	4,448	4,121	4,730	118

자료: 행정안전부, 2010 지방자치단체예산개요

11. 지방소비세와 충남도

2010년 도입된 지방소비세의 개괄적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방소비세는 국세인 부가가치세의 세원을 공유하는 방식으로 도입하였는데, 부가가치세 세수의 5%를 재원으로 출발을 하였으며, 2013년부터는 부가가치세의 10%까지 확대한다는 계획을 가지고 있다. 둘째, 지방소비세는 시도별 민간최종소비지출에 가중치를 곱하여 산정한 소비지표에 의해 배분하게 되는데, 지역간의 재정적 불균형을 시정하기 위하여 수도권(서울, 인천, 경기)의 가중치는 100%, 비수도권 광역시에는 가중치를 200%, 그리고 비수도권 도 자치단체에 300%의 가중치를 부여하여 배분하는 방식을 취하고 있다. 셋째, 지방소비세 제도로 인한 지방교부세의 재원축소와 그로 인한 시군의 재원 감소를 보전하기 위하여 지방소비세수의 27%를 재정보전금으로 삼아 시군에 대해 교부한다. 넷째, 지방소비세 도입으로 인한 수도권과 비수도권간의 재원불균형을 완화하기 위하여 향후 10년간 수도권의 지방소비세수 중 일정부분을 출연하여 매년 3,000억원씩 지역상생발전기금을 조성하여 비수도권의 지역개발에 투자될 수 있도록 하였다. 다섯째, 지방소비세 도입으로 국세인 부가가치세수가 감소하여 지방재정교부금도 감소함으로 이 부분을 보전하기 위하여 교육재정교부금율을 현행 20%에서 20.27%로 상향하도록 되어 있다.

이러한 관점에서 우리나라에서 도입된 지방소비세제도는 형식적으로는 지방세원이지만 실질적으로는 지역간의 재정형평화를 위한 재정조정 이전재원의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 재정분권의 이론에서 강조하는 배분적 효율성을 위해서는 재정격차 조정을 위한 재정이전은 지방정부의 재정수입 확보나 재정지출 행위에 대해 적절한 인센티브를

제공할 수 있도록 디자인되어야 한다. 지방소비세의 도입으로 인해 보통교부세의 배분은 자동적으로 바뀌며, 따라서 최종적인 재원배분 효과는 자치단체 유형별로 달라진다. 그러므로 지방소비세의 도입이 재정형평화와 자치단체의 재정적 의사결정에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 자치단체 유형별로 구분하여 구체적인 재원배분 효과를 확인할 필요가 있다.

도와 특광역시의 경우 지방소비세의 도입으로 지방세수가 증가하고, 이는 지방교부세 산정의 기준이 되는 기준재정수입을 증가시켜 지방교부세를 감소시킨다. 또한 일부 광역자치단체의 경우에는 지방교부세 교부단체에서 불교부단체로 전환하는 경우도 발생한다. 시군구의 경우는 지방소비세가 광역자치단체이므로 직접적으로 지방세수가 증대되지는 않는다. 그러나 시·군은 광역자치단체에 교부되던 보통교부세가 감소함으로 조정율이 상향되어 보통교부세가 증가한다. 그러나 자치구에는 보통교부세가 교부되지 않으므로 지방소비세의 도입으로 보통교부세는 증가하지 않는다. 그러나 지방소비세의 도입은 지방교부세의 재원이 되는 내국세수를 감소시킴으로 특별교부세 규모가 감소되어 적게나마 영향을 받는다(김대영, 2005: 212-213).

<표 14> 지방소비세 도입의 지방세입 파급효과

구분	지방세	재정 보전금	조정 교부금	보통교부세		특별 교부세
				기준재정수요	기준재정수입	
시	본청	(+)	0	0	(+)	(-)
	자치구	0	0	(+)	0	(-)
	군	0	(+)	0	(+)	(-)
도	본청	(+)		0	(+)	(-)
	시	0	(+)	0	(+)	(-)
	군	0	(+)	0	(+)	(-)

주: (+)는 증가, (-) 감소, 0은 변동없음

자료: 김대영, 2005: 213

12. 중앙-지방간 재정배분 관련 중앙정부 부처 및 지방정부의 입장

우리나라에서는 중앙-지방간 재정배분체계의 변화를 둘러싸고 중앙정부 부처와 지방정부가 제각기 다른 입장을 취하고 있다. 중앙-지방간 재정배분과 관련된 주요 이해당사자는 ①국가의 예산을 결정하는 기획재정부, ②지방정부의 재정에 영향력을 가지고 있는 행정안전부, ③각각의 정책사업에 관한 방침을 결정하고 예산을 배정하는 각 주무부처, 그리고 ④지방정부 등이다. 재정배분체계의 변화와 관련된 이들의 입장은 <표 15>와 같이 요약할 수 있다.

<표 15> 한국의 중앙-지방 재정배분체계 변화에 대한 관련 부처 및 지방정부의 입장

	세원이양	지방교부세 상향	국고보조금의 포괄보조금화	지방세 체계 개선 통한 자주재원 확충
기획재정부	×	×	△	○
행정안전부	○	○	○	○
각 사업부처	△	×	×	△
도시지역 지방정부	○	○	○	×
농촌지역 지방정부	○ (소극적)	○	○	(조세저항 우려) ×

주: ○-찬성, ×-반대, △-중립

<참고문헌>

김대영(2005), 지방소비세 도입에 관한 연구, 「지방행정연구」 19(4): 197-234.

대전충남지방통계청(2008), 「지난 10년간 대전·충남지역 경제·사회 변화상」.

충청남도 (2010), 「2010년 충청남도 지방재정공시」.

행정안전부, 「지방자치단체예산개요」 각 년도.

행정안전부, 지방채무 내부자료.