

[지방재정 위기와 지방재정 보충방안]

2010.06.21

홍 헌 호(시민경제사회연구소 연구위원)

[목차와 요약](1)

I. 지방재정 규모

- ※ 중앙정부와 지방정부 예산과 재정사용액 비교

II. 세입재원별 예산

- ※ 다른 나라들보다 지역균형정책 강도가 더 커야 하는 이유
- ※ 매칭펀드가 지역경제 불균형을 심화시킨 사례

III. 세출구조별 예산

- ※ 노무현 정부 토목건설 축소정책과 지자체 사회복지 확대정책

IV. 대규모 감세와 지방재정의 위기

- ※ 지방교부세·부동산교부세 감소 : 3조 4626억원(가구당 20만 1874원)
- ※ 지방교육재정교부금 감소 : 2조 2800억원(가구당 13만 2927원)
- ※ 주민세 감소 : 1조 2426억원(2011년 기준)

[목차와 요약](2)

V. 지방재정 보충방안

- ※ 지방교부세 보충
 - 교부세율 2.53%p 상향, 3조 4626억원 보충
- ※ 지방교육재정교부금 보충
 - 교부세율 1.67%p 상향, 2조 2800억원 보충

VI. 지방소득세·지방소비세 신설안의 문제점.

- ※ 지방소득세 신설안의 문제점.
 - 주민세 1조 2426억원 보충효과 전무

※ 지방소비세 신설안의 문제점.

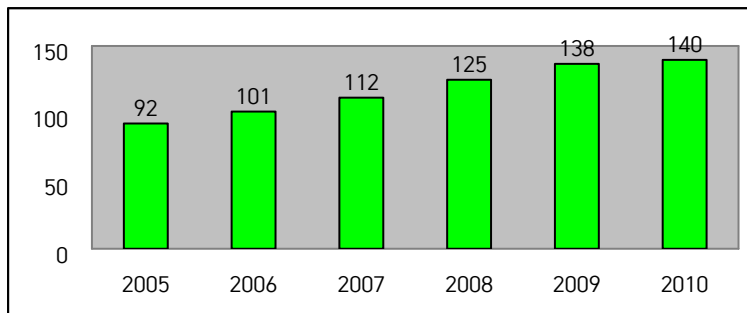
- 지방교부세 배분방식에 비해 지역불균형 심화

1. 지방재정 규모

1. 2010년도 지방재정 규모

■ 2010년도 지방예산 순계 규모 : 약 140조원

[그림] 연도별 지방예산 순계(단위 : 조원)



(주) 예산순계란 자치단체간 회계간 내부거래,
자치단체간 외부거래 중복계상분을 공제한 금액을 의미함.

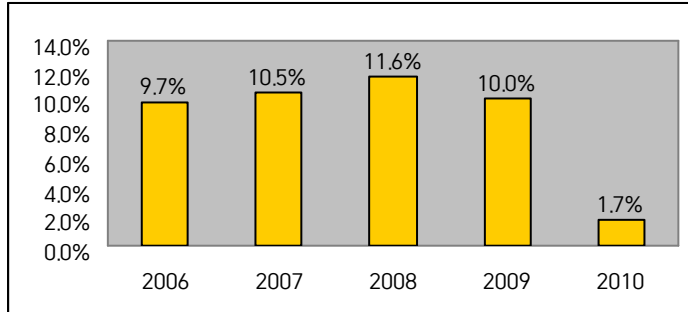
2. 지방재정 규모 변동

■ 2010년 지방예산 순계 증가율 급감

- 대규모 감세정책의 악영향이 드러나기 시작

※ 2009년 당초예산은 강만수 경제팀의 과도한 낙관론으로 인하여
국가예산, 지자체 예산 모두 상대적으로 높게 책정됨

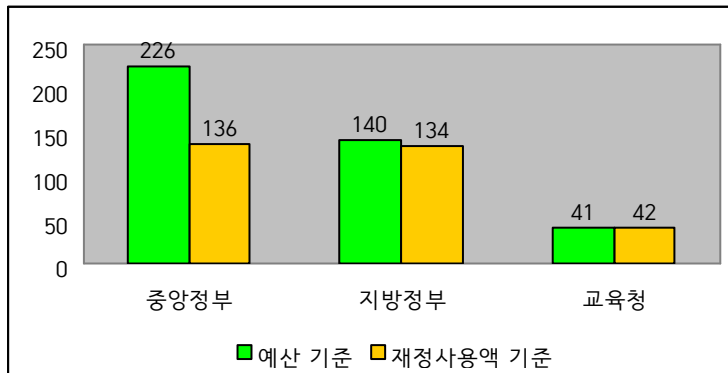
[그림] 지방예산 순계 증가율(단위 : %)



(주) 당초예산 기준

3. 중앙정부와 지방정부 재정규모 비교(2010)

[그림] 중앙정부·지방정부 예산과 재정사용액 (단위 : 조원)



※ 중앙정부예산(226조원)

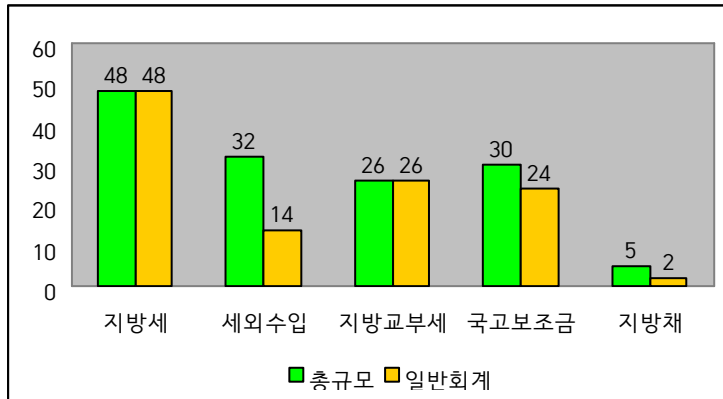
= 중앙정부재정사용액(136조원) + 지방교부세(26조원)
+ 국고보조금(30조원) + 교육청 전출금(34조원)

※ 지방정부예산(140조원)

= 지방정부재정사용액(134조원) + 교육청 전출금(6조원)

Ⅱ. 세입재원별 예산규모와 비중

1. 세입재원별 예산규모(단위 : 조원)



※ 총규모 = 일반회계 + 특별회계

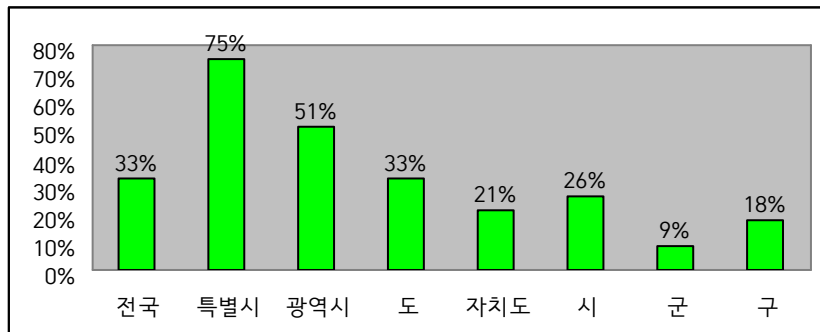
2. 단체별 지방세 수입 비중

■ 단체별 지방세 수입 비중 양극화가 매우 심한 상태

(원인-1) : 역대 정부의 소극적인 지역균형발전정책의 결과

(원인-2) : 협소한 국토 → 다극적 발전 저해

[그림] 일반회계 총세입 대비 지방세 수입 비율(단위 : %)



(주) 자치도 = 제주 특별자치도

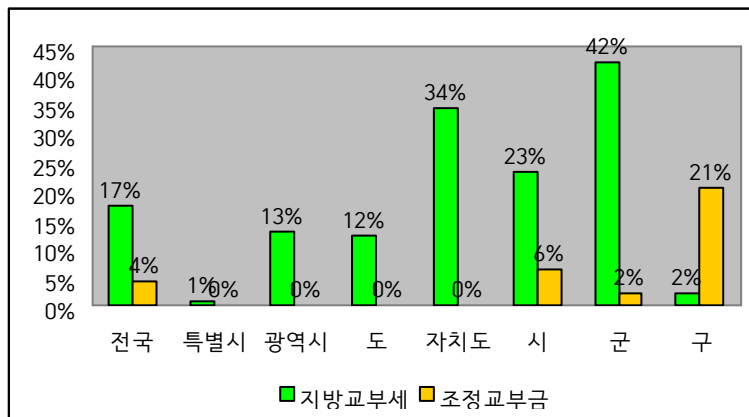
■ 시사점 : 국토가 넓은 국가들보다 훨씬 더 강력한 균형발전전략 필요

3. 단체별 지방교부세와 조정교부금 비중

(1) 지방교부세와 조정교부금의 중요성

- 지방교부세와 조정교부금은 자체수입이 풍부한 지역에는 적게 배분되고 자체수입이 취약한 지역에는 많이 배분됨.
- 양자는 지역균형발전전략의 중요한 수단

[그림] 일반회계 총세입 대비 교부세·교부금 비율(단위 : %)



(주) 지방교부세 = 중앙정부가 지방정부에 교부(2010년 26조원)

(주) 조정교부금 = 광역자치단체가 기초자치단체에 교부

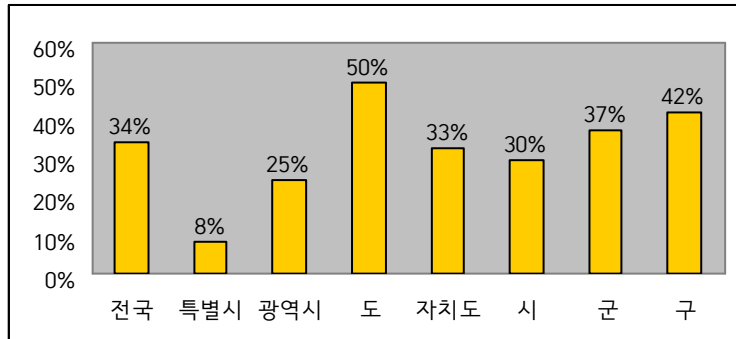
(2) 시사점 : 우리나라는 국토가 넓은 국가들보다 훨씬 더 강력한
균형발전전략이 필요하므로 지역균형발전을 위해서는
지방교부세와 조정교부금 비중을 대폭 확대할 필요.

4. 단체별 국고보조금 비중

(1) 국고보조금의 의의

- 국고보조금은 국가위임사무나 시책사업 등에 사용범위를 정해서 그 경비의 전부 혹은 일부를 보조하는 제도(2010년 30조원)

[그림] 일반회계 총세입 대비 국고보조금 비율(단위 : %)



(2) 국고보조금 보조방식의 문제점(=매칭펀드의 문제점)

1) 매칭펀드의 정의

- 중앙정부가 지방에 보조금을 지원할 때 지방정부가 얼마만큼을 출연하는가에 따라 예산지원 비율을 결정하는 방식
- 1993년 처음 도입(김영삼 정부의 신자유주의 정책의 일환)

2) 매칭펀드의 도입취지

- 중앙정부가 지방자치단체에 예산을 지원하는 경우 그들의 자구노력에 연계하여 지방정부의 책임성을 높인다는 취지

3) 매칭펀드의 문제점.

- 재정이 취약한 자치단체의 경우 매칭펀드 출연금을 마련하지 못해 국고보조금 지원신청을 포기해야 하는 사태 속출
- 재정이 풍족한 자치단체의 경우, 취약한 단체가 포기한 국고보조금까지 추가로 신청하여 국고보조금 배분이 오히려 지역경제 불균형 심화.

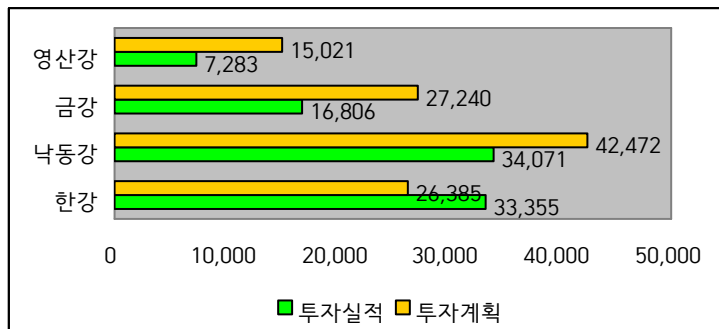
(3) 매칭펀드가 지역경제 불균형을 심화시킨 사례.

■ 4대강 물관리사업과 매칭펀드

※ <물환경관리 기본계획(2006~2015)> 중에서

- “ 1998년부터 2005년까지 계획대비 수계별 투자비율을 보면
한강수계가 126%로 가장 높았고, 영산강수계는 48%로 가장 낮음”
(낙동강 수계는 80%, 금강수계는 62%)
- “투자부진은 지방비 조달이 어려웠기 때문이며,
특히 지방비 부담이 큰 하수처리시설 분야에서 두드러지게 나타남.”

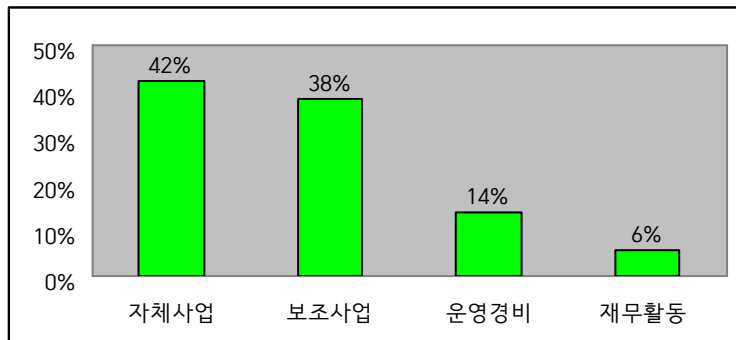
[그림] 수계별 환경기초시설 투자계획과 실적(단위 : 억원)



Ⅲ. 세출구조별 예산

1. 세출구조별 예산 비중

[그림] 세출구조별 예산 비중(단위 : %)



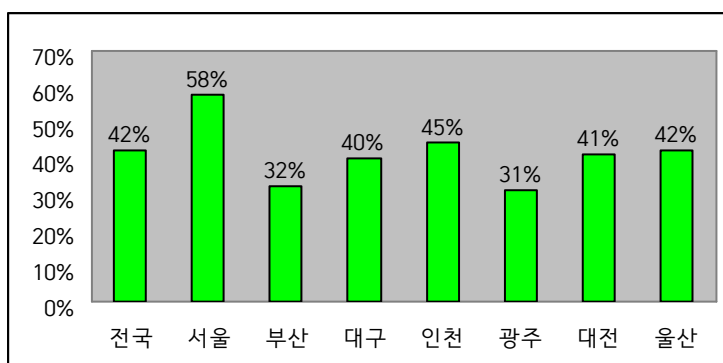
(자료) : 행정안전부, 지방재정연감(이하 동일)

2. 시도별 자체사업 비중

(1) 특별시·광역시 자체사업 비중

■ 재정이 취약한 곳일수록 자체수입 비중이 낮게 나타남.

- 재정이 취약한 지자체의 국고보조금 매칭 비율을 하향조정할 필요.



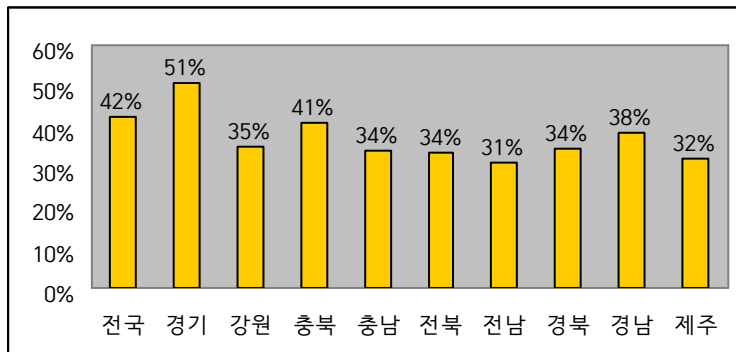
(주) 일반회계와 특별회계를 합산한 것임

(주) 시도별 규모 = 시도 본청 + 시·군·구

(2) 도 지역 자체사업 비중

■ 재정이 취약한 곳일수록 자체수입 비중이 낮게 나타남.

- 재정이 취약한 지자체의 국고보조금 매칭 비율을 하향조정할 필요.



(주) 일반회계와 특별회계를 합산한 것임

(주) 시도별 규모 = 시도 본청 + 시·군·구

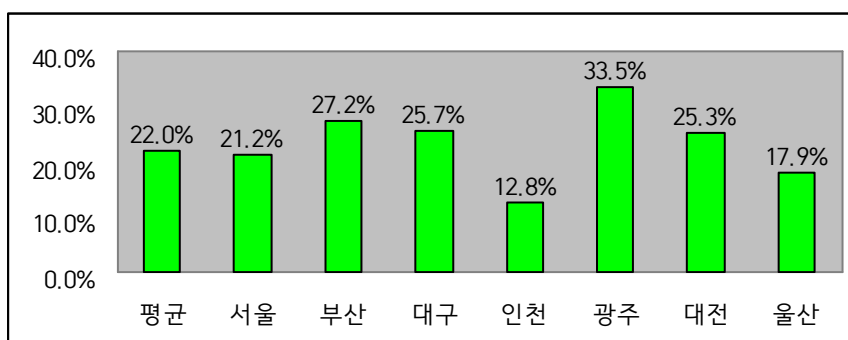
3. 사회복지예산 비중

■ 특별시·광역시 사회복지예산 비중

* 인천광역시의 경우 무분별한 토목중심정책에 대한 재고 필요.

- 무분별한 토목중심정책이 과다한 부채에 의해 지탱될 경우
1990년대 이후 일본 지자체들과 유사한 재정위기에 직면할 가능성

[그림] 특별시·광역시 사회복지예산 비중(2010)

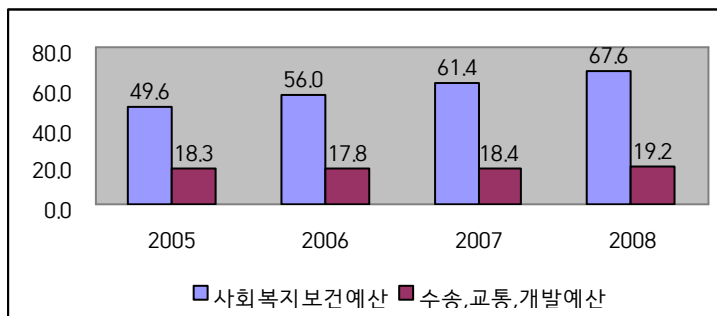


4. 최근 지방정부 사회복지예산이 많이 증가한 원인

⇒ 2006년 이후 노무현 정부의 복지확대·토목 축소정책의 영향.

(1) 노무현 정부의 복지확대·토목 축소정책

[그림] 사회복지·보건예산과 수송,교통,개발예산(단위 :조원)

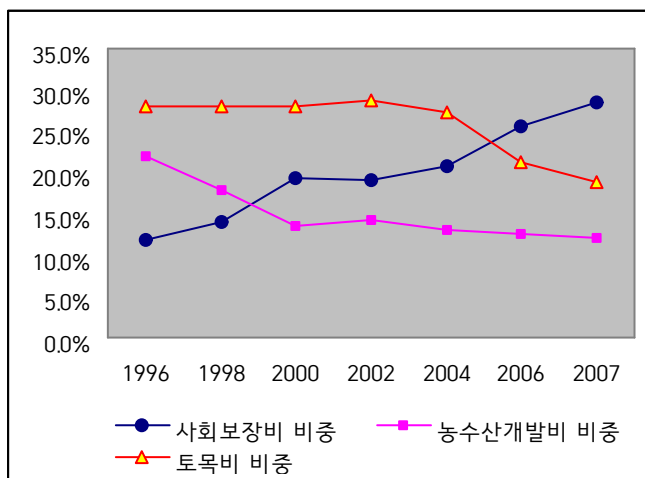


(주) 2008년 예산은 노무현 정부가 편성

(자료) : 기획예산처, 기획재정부.

(2) 지방재정에 나타난 복지확대·토목 축소정책의 영향

[그림] 사회보장비, 농수산물개발비, 국토개발비 비중 변화 추이.



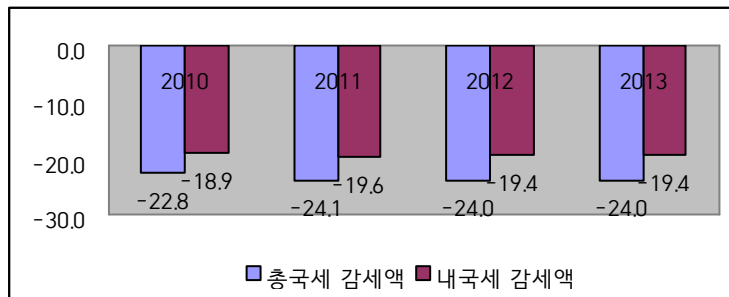
(자료) : 행정안전부, 지방재정연감.

Ⅳ. 대규모 감세와 지방재정의 위기

1. 2008,2009년 세제개편으로 인한 세수변동효과

(1) 2008년 세제개편으로 인한 세수감소효과

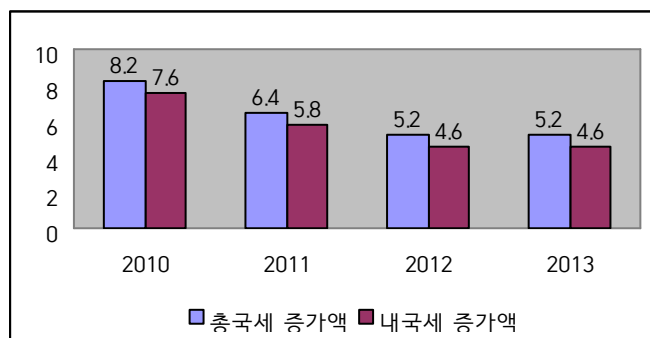
[그림] 2008년 세제개편으로 인한 세수감소효과 (단위 : 조 원)



(자료) : 국회예산정책처 자료 토대로 작성

(2) 2009년 세제개편으로 인한 세수증가효과

[그림] 2009년 세제개편으로 인한 세수증가효과(단위 : 조 원)

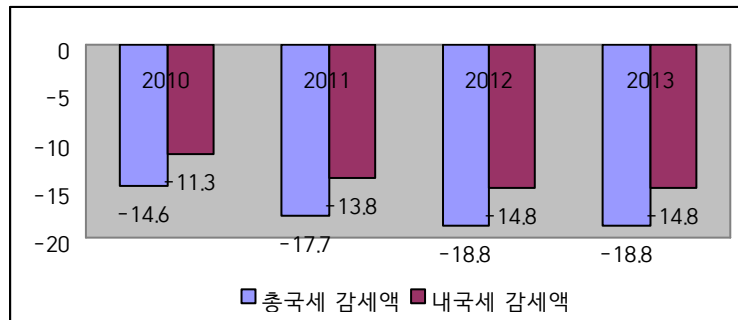


(주) : 2009년 감세 일부철회 효과 및 일부 2년간 유예효과

(자료) : 국회예산정책처와 재정부 자료 토대로 작성

(3) 2008~2009년 세제개편 세수변동효과

[그림] 2008~2009년 세제개편 세수변동효과(단위 : 조 원)



(자료) : 국회예산정책처와 재정부 자료 토대로 작성

2. 대규모 감세로 인한 지방재정 감소효과

- 지방교부세 감소 : 지방교부세법에 따라 내국세 감세액의 18.97%에 해당하는 지방교부세 세수 감소
- 지방교육재정교부금 감소 : 지방교육재정교부금법에 따라 내국세 감세액의 20%에 해당하는 지방교육재정교부금 감소
- 부동산 교부금 감소 : 종합부동산세 관련 세법 개정에서 2010년 연간 1조 3000억원의 부동산교부금 감소
- 주민세 감소 : 소득세와 법인세 감세에 따라 소득세와 법인세의 10%에 해당하는 소득세할(割) 주민세와 법인세할(割) 주민세 감소.
- 국고보조금 감소 : 대규모 감세로 인해 일반회계 세출예산의 18%에 해당하는 국고보조금 감소

3. 대규모 감세로 인한 2010년 지방재정 감소효과

(1) 지방교부세 감소 효과

- 법규에 따라 내국세 감세액의 18.97%에 해당하는 지방교부세 세수 감소
- 2010년 내국세 감세액은 11조 4000억원, 이 중 18.97%는 2조 1626억원

■ 감세로 인한 2009년 지방교부세 감소효과 (행정안전부 발표)

⇒ 2009년 내국세 감추경에 따른 지방교부세 감세액 : 2조 1152억원

※ 행안부 자료는 지방교부세 중 특별교부세와 양여금 도로사업 보전분을 제외한 금액임

(2) 부동산교부세 감소 효과

- 종합부동산세 관련 세법 개정에 따라
2008년 대비 연간 1조 3000억원의 부동산교부금 감소
- ※ 종합부동산세 세수 :
- 2008년 2조 3000억원, 2009년 9680억원
2010년 1조 0840억원(정부 추정)

(3) 지방교부세·부동산교부세 감소 효과

- 지방교부세 2조 1626억원 감소, 부동산교부세 1조 3000억원 감소
- 지방교부세·부동산교부세 감소 효과 : 3조 4626억원

■ 시도별 지방교부세·부동산교부세 감소 효과 - ①

	지방교부세 감소액 (억원)	지방교부세 감소액 (억원)	두 교부세 감소액 (억원)	두 교부세 감소액 (가구당/원)
전 국	-21,626	-13,000	-34,626	-201,874
서 울	-112	-2,404	-2,517	-70,494
부 산	-631	-1,670	-2,301	-188,028
대 구	-520	-1,447	-1,967	-235,892

인 천	-255	-307	-562	-61,396
광 주	-394	-473	-867	-176,957
대 전	-257	-528	-784	-148,748
울 산	-172	-134	-306	-83,138

■ 시도별 지방교부세·부동산교부세 감소 효과 - ②

	지방교부세 감소액 (억원)	지방교부세 감소액 (억원)	두 교부세 감소액 (억원)	두 교부세 감소액 (가구당/원)
경 기	-1,375	-601	-1,976	-50,928
강 원	-2,252	-519	-2,772	-513,179
충 북	-1,540	-337	-1,877	-353,657
충 남	-1,881	-905	-2,786	-391,484
전 북	-2,418	-505	-2,923	-468,218
전 남	-3,199	-703	-3,902	-594,359
경 북	-3,555	-730	-4,285	-442,213
경 남	-2,424	-1,540	-3,964	-354,092
제 주	-641	-196	-837	-436,900

(3) 지방교육재정교부금 감소 효과 (필자 추정)

- 법규에 따라 내국세 감세액의 20%에 해당하는 지방교부세 세수 감소
- 2010년 내국세 감세액은 11조 4000억원, 이 중 20%는 2조 2800억원

■ 시도별 지방교육재정교부금 감소 효과 - ①

	감소액 (억원)	가구당 감소액 (원)
전 국	-22,800	-132,927
서 울	-2,719	-76,161
부 산	-626	-51,138
대 구	-510	-61,183
인 천	-229	-25,048

광 주	-396	-80,756
대 전	-243	-46,145
울 산	-164	-44,426

■ 시도별 지방교육재정교부금 감소 효과 - ②

	감소액 (억원)	가구당 감소액 (원)
경 기	-1,311	-33,775
강 원	-2,384	-441,368
충 북	-1,605	-302,411
충 남	-1,970	-276,764
전 북	-2,538	-406,461
전 남	-3,385	-515,543
경 북	-3,750	-387,087
경 남	-2,529	-225,906
제 주	-669	-349,054

(4) 주민세 감소 효과

1) 2010년 주민세 감소 효과

- ※ 법인세 5조 2000억원의 이중 부과 존재
- 소득세와 법인세 감세에 따라 소득세와 법인세의 10%에 해당하는 소득세할(割) 주민세와 법인세할(割) 주민세 감소.
- 2010년 소득세 감세액은 5조 6724억원, 법인세 감세액은 4조 2932억원
- 소득세·법인세 감세액은 9조 9656억원
- ⇒ 주민세 감세액은 9966억원

2) 2011년 주민세 감소 효과

- ※ 법인세 5조 2000억원의 이중 부과 사라짐
- ※ 2011년 별도의 일부 감세철회 고려

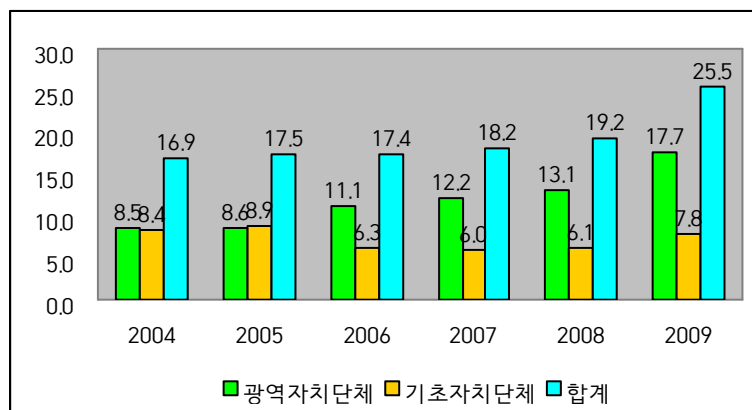
- 2011년 소득세 감세액은 5조 0343억원, 법인세 감세액은 7조 3912억원
- 소득세·법인세 감세액은 12조 4255억원
- ⇒ 주민세 감세액은 1조 2426억원

4. 지방재정 위기와 지방정부 부채

■ 지방재정 위기와 지방채 잔액 증가

- 지방채 잔액이 2008년과 2009년 사이 19.2조원에서 25.5조원으로 33% 증가

[그림] 연도별 지방채 잔액(단위 : 조원)



(자료) : 행정안전부(좋은 예산센터 재인용)

V. 지방재정 보충방안.

1. 본 지방재정 보충방안의 원칙과 방향

◇ 대규모 감세로 인한 지방재정 감소액을 전액 보충한다.

◇ 대규모 감세로 인해 심화된 지방재정 불균형상태를
1차적으로 2007년 상황으로 복원시킨다.

※ 본 보고서에서는 국고보조금 감소부분은 분석대상에서 제외함.

2. 지방교부세 보충방안

(1) 지방교부세 감세현황

- 대규모 감세로 2009년 기준 2조 1626억원의 지방교부세 감소
- 대규모 감세로 2009년 기준 1조 3000억원의 부동산교부세 감소
- 지방교부세와 부동산교부세 도합 3조 4626억원 감소

(2) 지방교부세 보충방안

- 지방교부세법을 개정하여 교부율을 상향조정할 필요
※ 지방교부세법 : 내국세 총액의 18.97%를 지방교부세로 교부하도록 규정
- 2010년 내국세 총액은 136.9조원
- 이 중 18.97%는 25조 9699억원
- 3조 4626억원을 보충하려면 교부세율을 2.53%p 상향 조정할 필요

(3) 지방교부세 보충방안의 효과

- 교부세율 2.53%p 상향 조정 효과(= 3조 4626억원 보충효과)

■ 시도별 지방교부세 보충 효과 - ①

	보충액 (억원)	가구당 보충액 (원)
전 국	34,626	201,874
서 울	180	5,044
부 산	1,010	82,527
대 구	833	99,915
인 천	408	44,546
광 주	630	128,682
대 전	411	77,945
울 산	275	74,703

■ 시도별 지방교부세 보충 효과 - ②

	보충액 (억원)	가구당 보충액 (원)
경 기	2,202	56,736
강 원	3,606	667,750
충 북	2,465	464,482
충 남	3,012	423,219
전 북	3,872	620,128
전 남	5,122	780,215
경 북	5,692	587,471
경 남	3,881	346,698
제 주	1,026	535,573

3. 지방교육재정교부금 확충방안(시도교육청)

(1) 지방교육재정교부금 감소현황

- 2009년 본예산에서 지방교육재정교부금은 32조 6511억원
- 2009년 추경에서는 30조 4280억원

- 2010년 본예산에서는 31조 8263억원

(2) 지방교육재정교부금의 적정성 검토

- 2010년 실질GDP 성장률 4.8% 전망(국회예산정책처 5월 전망)
- 2010년 경상GDP 성장률 7.2% 전망(국회예산정책처 5월 전망)
- 2010년 국세수입 증가율 4.6% 전망(국회예산정책처 5월 전망)
- 감세없을 경우 2010년 국세수입 증가율 8.7% 전망(필자)
- 감세없을 경우 지방교육재정교부금은 2009년 32조 6511억원에서 8.7% 증가한 35조 4917억원으로 증가해야 적정
- 2010년 31조 8263억원에 머물렀으므로 3조 6540억원 감소

(3) 지방교육재정교부금 확충방안

1) 감소액 추정

- 대규모 감세로 2010년 기준 내국세 11조 4000억원 감소
- 법규에 따라 내국세 감소액의 20%에 해당하는 지방교육재정교부금이 줄어들었을 가능성(감소액은 2조 2800억원)

2) 확충방안

- 지방교육재정교부금법을 개정하여 교부율을 상향조정할 필요
 - ※ 지방교육재정교부금법
 - : 내국세 총액의 20%를 지방교육재정교부금으로 교부하도록 규정
- 2010년 내국세 총액은 136.9조원
- 이 중 20%는 27조 3800억원
- 2조 2800억원을 보충하려면 교부세율을 1.67%p 상향 조정할 필요

※[참고] 지방교육재정교부금(31.8조원)

= 내국세 총액의 20%(27.4조원) + 교육세 전액(4.4조원)

(4) 지방교육재정교부금 보충방안의 효과

- 교부세율 1.67%p 상향 조정 효과(= 2조 2800억원 보충효과)

■ 시도별 지방교육재정교부금 보충 효과 - ①

	보충액 (억원)	가구당 보충액 (원)
전 국	22,800	132,927
서 울	2,719	76,161
부 산	626	51,138
대 구	510	61,183
인 천	229	25,048
광 주	396	80,756
대 전	243	46,145
울 산	164	44,426

■ 시도별 지방교육재정교부금 보충 효과 - ②

	보충액 (억원)	가구당 보충액 (원)
경 기	1,311	33,775
강 원	2,384	441,368
충 북	1,605	302,411
충 남	1,970	276,764
전 북	2,538	406,461
전 남	3,385	515,543
경 북	3,750	387,087
경 남	2,529	225,906
제 주	669	349,054

Ⅵ. 지방소득세·지방소비세 신설안 검토

1. 정부의 지방소득세·지방소비세 신설안

(1) 지방소득세·지방소비세 신설 배경

- 대규모 감세로 지방재정이 큰 위기에 직면할 것이라는 경고가 쏟아지자 정부는 지방민심 달래기의 일환으로 지방소득세·지방소비세 신설 추진.
- 그러나 이것 또한 지방재정불균형을 완화시키는 것이 아니라 오히려 더 심화시킨다는 비난에 직면.
수도권에 100%, 광역시에 200%, 그 외 지역에 300%의 가중치를 두어 세수를 배분하더라도 마찬가지 결과.

(2) 정부의 지방소득세 신설안

- 현재 정부가 소득세 세수의 10%에 해당하는 액수를 별도로 징수하여 당해 지역 지방정부에 배분하고 있는 '소득세할(割) 주민세'를 그 명칭만 바꾸어 '지방소득세'로 변경하기로 함.

(3) 정부의 지방소비세 신설안

- 현재 국세인 부가가치세 세수의 5%를 지방소비세로 돌려 시도별 소비지출 비중에 따라 지역별로 배분하기로 함.
- * 2009년 부가가치세 세수 총액이 46조원이므로
2010년 지방소비세 세수는 2.3조원 내외가 될 것으로 추정됨

2. 지방소득세·지방소비세 신설안의 문제점

(1) 지방소득세 신설안의 문제점

- 단순히 '소득세할(割) 주민세'를 그 명칭만 바꾸어
'지방소득세'로 변경하기로 한 것이므로 그 자체로는
대규모 감세로 인한 주민세 감세분을 전혀 보충하지 못함.

■ 감세로 인한 시도별 주민세 감소 효과 - ①

	감소액 (억원)	가구당 감소액 (원)
전 국	-12,426	-72,445
서 울	-4,170	-116,794
부 산	-338	-27,610
대 구	-278	-33,353
인 천	-125	-13,663
광 주	-216	-44,003
대 전	-133	-25,162
울 산	-89	-24,192

■ 감세로 인한 시도별 주민세 감소 효과 - ②

	감소액 (억원)	가구당 감소액 (원)
경 기	-714	-18,409
강 원	-1,299	-240,531
충 북	-875	-164,839
충 남	-1,074	-150,837
전 북	-1,383	-221,502
전 남	-1,845	-280,972
경 북	-2,044	-210,959
경 남	-1,378	-123,119
제 주	-365	-190,240

(2) 지방소비세 신설안의 문제점.

- 대규모 감세 이전에는 지방교부금이 건재한 상태였기 때문에 지방소비세를 신설하자는 주장이 일정정도 의미를 가질 수 있었으나 지금은 대규모 감세로 지방재정조정제도의 기능이 크게 훼손되었기 때문에 지방교부세 등 지방불균형해소장치의 우선적인 복원이 필요.

3. 지방교부세 보충방식과 지방소비세 신설방식 비교 (1)

- 행정안전부가 1.4조원의 지방소비세를 시도별 최종소비지출액 비율에 따라 배분하고 더불어 수도권에 100%, 광역시에 200%, 그 외 지역에 300% 가중치 부여하여 배분했음에도 불구하고 지역불균형은 오히려 더 심화될 전망.

단위 : 억원	지방교부세 배분방식 (A)	지방소비세 배분방식 (B)	A 대신 B를 선택한 결과
전 국	14,000	14,000	0
경 기	890	1,232	342
강 원	1,458	770	-688
충 북	997	743	-254
충 남	1,218	971	-247
전 북	1,565	918	-647
전 남	2,071	893	-1,178
경 북	2,301	1,414	-887
경 남	1,569	1,706	137
제 주	415	275	-140

3. 지방교부세 보충방식과 지방소비세 신설방식 비교 (2)

단위 : 억원	지방교부세 배분방식 (A)	지방소비세 배분방식 (B)	A 대신 B를 선택한 결과
전 국	14,000	14,000	0
서 울	73	1,350	1,277
부 산	408	1,240	832
대 구	337	844	507
인 천	165	292	127
광 주	255	482	227
대 전	166	509	343
울 산	111	362	251