



## 재정분권과 균특 사무이양 연계에 따른 재정효과 및 재정조정 방안





# 재정분권과 균특 사무이양 연계에 따른 재정효과 및 재정조정 방안

연구진

조기현 | 한국지방행정연구원 선임연구위원

전성만 | 한국지방행정연구원 부연구위원





# CONTENTS

## I 연구목적 및 배경

## II 1단계 재정분권 파급효과 분석

- |                        |    |
|------------------------|----|
| 1. 문재인정부 재정분권 추진계획 개요  | 06 |
| 2. 1단계 재정분권의 파급효과 분석모델 | 10 |
| 3. 균특회계 이양사업비 실태       | 13 |
| 4. 시나리오별 파급효과          | 14 |

## III 2단계 재정분권의 쟁점 : 지방분권세 도입

- |                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1. 지방교부세에 대한 재정당국의 시각       | 31 |
| 2. 재정당국의 지방분권세 구상           | 34 |
| 3. 지방교부세의 공동세 여부에 대한 타당성 검토 | 35 |

## IV 지방교부세 제도혁신

- |               |    |
|---------------|----|
| 1. 지방교부세 당면현안 | 39 |
| 2. 지방교부세 제도혁신 | 41 |
| 3. 충남도의 대응전략  | 45 |



## 연구목적 및 배경

- 정부는 작년 10월에 1단계 및 2단계 재정분권을 발표하면서 올해 지방소비세를 부가가치세의 11%에서 15%, '20년에는 21%로 인상하는 세입분권 조치를 먼저 단행 하였음
- 이와 함께 재정분권 후속조치 일환으로서 올해 4월 3.57조 원의 국고보조사업을 지방 이양 대상으로 확정하였음. 이는 확충된 지방소비세 재원으로 국고보조 지방이양 사업비를 충당하는 소위 재원중립원칙 논리에 따른 조치임
- 그러나 이양사업에 대한 비용부담과 지방소비세입 확충의 미스매치 양상이 발견 되면서 비수도권 도 자치단체를 중심으로 부정적 시각이 확산되고 있으며, 국고보조 사업 지방이양비에 대한 선보전 조치를 강하게 요구 중임
- 이러한 미스매치는 시·도 뿐 아니라 시·군·구에서도 심각한 현안으로 부각되었음. 특히 균특회계 이양사업이 집중된 낙후지역 시·군은 미스매치 문제가 심각함
  - 1단계 재정분권에서 추진 중인 지방소비세는 시·도 세목으로서 기초단체는 세입 분권의 수혜대상에서 제외되는 반면, 균특회계 이양사무 비용은 시·군 예산으로 충당해야 하는 상황
  - 2단계 재정분권에서 검토 예정인 지방이양 대상 국세도 대부분 시·도 세목으로 운용될 가능성이 높아 미스매치 현상이 심화될 것으로 전망
- 행정안전부는 지역상생발전기금을 매개로 하여 균특회계 이양사무 비용부담을 보전할 예정임
  - 지역상생발전기금에 이양비용 3.57조 원을 보전하는 계정을 설치



- 지방소비세율 인상 10%p분('18년 부가가치세의 11% → '20년 부가가치세의 21%) 중 이양비용 3.57조 원 상당액을 지역상생발전기금에 투입하고, 잔여액은 종전처럼 민간소비지수 기준 (1:2:3) 비율로 안분
- 본 연구는 행정안전부의 이러한 정책방향이 충남도에 미치는 파급효과를 분석하는데 일차적인 목적을 두고 수행할 예정임. 아울러, 2단계 재정분권에서 쟁점으로 부각될 것으로 예견되는 국세의 지방이양, (가칭)지방분권세 도입, 지방교부세의 제도혁신 등과 관련하여 충남도의 대응전략도 강구하고자 함



## 1단계 재정분권 파급효과 분석

### 1. 문재인정부 재정분권 추진계획 개요

#### 1단계 재정분권 추진(2019~2020년)

- 국정과제 추진에 따른 복지사업, 지방공무원 증원 등 지방의 재정부담 및 기능이양 등을 감안하여 2018년 현재 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 '19년 15% (+4%p), '20년 21%(+6%p)로 단계적인 인상을 추진함
- 중앙정부 기능의 지방이양과 관련해서는 지방세 확충과 연계하여 국가균형발전특별회계의 포괄보조 사업(지역밀착형 사무)을 중심으로 '20년에 3.5조 원 내외 규모의 중앙정부 기능을 지방정부로 이양해서 지방의 자율성과 권한을 확충함
- 지방소비세 확충에 따른 지역 간 세수(재정)격차 완화를 위해 지역별 가중치 적용, 지역상생발전기금의 지속적 운영을 추진함
  - 지방소비세의 민간소비지수 기준 안분비율 (1:2:3)은 그대로 유지
  - 지역상생발전기금의 경우 '10년도 5%p에 대한 수도권 시·도의 35% 출연은 당초 일정에 맞춰 '19년 종료
  - 다만, '20년부터 출범할 지역상생발전기금의 경우 출연규모, 출연방식, 출연기한 등에 대한 제도설계가 필요한 상황이며, 국고보조사업 지방이양비 보전을 어떤 방식으로 대응할 것인가에 따라 유동적



## | 향후 지방소비세 및 지역상생발전기금 운영체계 |

구분	지방소비세 재원규모	'10년 도입 당시 지방소비세 (5%p분)	취득세수 감소 보전분(6%p)	지방소비세 추가 인상분(10%p)
2018년	부가가치세의 11%	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연	현행 방식 유지	해당 없음
2019년	부가가치세의 15%	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연	현행방식 유지	지역별 가중치, 지역상생발전기금 출연
2020년	부가가치세의 21%	지역별 가중치만 적용 수도권 지역상생발전기금 출연 폐지	현행방식 유지	지역별 가중치, 지역상생발전기금 출연

## 2단계 재정분권 추진(2021~2022년)

- 2단계 재정분권은 지방재정의 자율성과 책임성을 획기적으로 강화하고, 국가균형 발전을 촉진하기 위해 지방재정제도를 근본적으로 개편할 계획임
  - 2단계 재정분권 추진방안은 국세 대 지방세 비율 7:3 달성을 위해 지방재정의 자율성과 책임성을 획기적으로 강화하고, 국가균형발전을 촉진할 수 있도록 지방 재정제도의 근본적 개편을 추진하는 것을 기본방향으로 설정
  - 관계부처, 지자체, 시도교육청, 전문가 등을 대상으로 하여 충분한 의견수렴을 거쳐 '19년 중 방안을 마련하고, '21년부터 시행할 예정
- 첫째, 지방분권세(지방공유세) 등을 포함한 국세-지방세 구조 개편 또는 지방재정조정 제도 개편과 함께, 지방소득세, 교육세 등 추가적인 지방세수 확충방안을 검토함
  - 지방분권세 도입을 포함한 국세-지방세 구조개편과 함께 지방재정조정제도 개편도 추진
  - 추가적인 지방세수 확충(지방소득세, 교육세 등)
- 둘째, 국민최저보장적 복지사업 부담 등을 감안하여 중앙정부 기능의 추가적인 지방 정부 이양방안을 모색하는 한편 지방교육재정교부금 제도 개편, 지방 자율성 제고를 위한 자원배분 등을 검토함

- 중앙정부 기능의 추가적인 지방이양방안 마련
- 지방교육재정교부금 제도 개편

### 문재인정부 재정분권시책의 중간평가

- 지방소비세율 인상이 차질없이 추진될 경우, 지방세입 확충 규모는 '19년 3.3조 원, '20년 5.1조 원이며 누계 기준으로 11.7조 원에 달할 것으로 기대하고 있음. 지방 소비세율 인상에 대응하여 국고보조사업의 지방이양도 완료되었는데, 정부는 2019년 상반기에 국가균형발전특별회계 포괄보조사업 등을 중심으로 3.57조 원 규모의 기능 이양사업을 확정하였음
- 당초 지방소비세는 글로벌 금융위기 여파로 지방재정 건전성을 지원하는 한편으로 수도권규제 합리화 조치로 인한 비수도권 지역의 반발을 무마하려는 수동적 입장에서 도입되었음. 반면에 문재인정부의 지방소비세율 인상은 재정분권화 확대라는 전략 목표의 선제적, 능동적 조치라는 점에서 역대 정부의 재정분권과는 다른 차원의 접근으로 볼 수 있음

#### | 문재인정부 재정분권 추진계획 개요 |

구분	1단계		소계('19~'20년)		2단계	합계
	'19년	'20년	순증	누적	'21~'22년	
지방세 확충	3.3조* 지방소비세율 +4%p	5.1조* 지방소비세율 +6%p	8.4조	11.7조	12조+ $\alpha$ * 국세 지방세 전환 포함	20.4조+ $\alpha$
소방직 지원	0.3조* 소방안전교부세율 +15%p	0.2조* 소방안전교부세율 +10%p	0.5조	0.8조	-	-
기능이양	-	-3.5조 내외	-3.5조 내외		-	-
지방재정 순확충**	2.9조	0.8조	3.7조	6.6조	-	-
국세:지방세 ( '16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		70:30	70:30

\* '19년 : '19년 예산안, '20년 : '18~'22 국가재정운용계획 기준

\*\* 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감안



- 반면에 자치단체의 참여가 제한된 상태에서 의사결정이 이루어졌다는 점은 한계로 지적될 수 있음
  - 자치단체 내에서도 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어, 신속하고 효율적인 정책결정이 필요한 측면이 있다는 점에도 불구하고 직접적인 이해당사자인 자치단체가 배제됨에 따라 재정여건이 불리한 지역을 중심으로 정책불신 확산 중
- 이미 중앙정부에 대한 자치단체의 불신은 2019년 상반기에 확정된 국고보조사업의 지방이양에서 표출된 바 있음
  - 지방소비세율이 종전의 11%에서 21%로 인상되면, 총량적으로 지방세입이 8.4조 원 가량 확충되지만, 3.57조 원 규모 국고보조사업의 지방이양으로 지방세입의 순증 규모는 약 5조 원으로 감소
  - 개별 자치단체 단위로 내려가면 확충되는 지방세입과 이양되는 국고보조사업의 비용부담의 불일치 현상이 심각하게 나타나 지역 간 갈등과 중앙정부에 대한 정책 불신을 초래
- 이런 상황에서 (가칭)지방분권세 도입이나 국세의 지방이양 등의 난제들이 대기 중인 2단계 재정분권이 순항하기 위해서는 중앙·지방 간 재정협력 기제를 마련하여 불필요한 마찰을 예방할 필요가 있음
- 한편, 2단계 재정분권은 국세와 지방세 구조의 7:3 목표치만 제시되어 있을 뿐, 이 목표를 달성하기 위한 실행방법은 공백 상태로 남겨두고 있음
  - 관계부처 합동 재정분권 추진방안은 지방소비세율 10% 인상으로 확충되는 지방 소비세수의 누적적 증가를 통해 7:3 구조를 실현하겠다는 의지를 표방하였으나, 이 기간 동안 국세 세수는 증가하기 마련이므로 7:3 구조의 목표치가 달성 가능한지에 대한 의문이 제기
  - 만약, 목표 달성이 어렵다면, 재정당국이 주창하는 (가칭)지방분권세를 도입하거나 국세의 추가적인 지방이양, 지방소비세율의 추가 인상, 지방소득세율 인상 등 다각적인 정책수단의 동원이 불가피할 것으로 예상

- 이 경우, 세원의 지역편재를 교정하기 위한 지방재정조정제도의 대폭적인 개편이 수반될 가능성이 높으며, 자치단체 간 세입순증의 이해득실에 큰 영향을 줄 것으로 보여 1단계 재정분권에서 경험한 지역갈등이 반복될 수 있음
- 특히, 보통교부세의 정책목적과 정체성 정립에 대한 요구가 높아질 수 있음
  - 보통교부세의 정책목적은 재원보장과 재정형평 중 어디에 더 둘 것인지, 만약 재정형평에 우선순위를 둔다면 지금의 산정제도로 소화 가능한지, 가능하지 않다면 산정제도를 전면 개편하여야 하는지 등이 주요 쟁점으로 부각 중
  - 보통교부세의 정책목적과 운용방향을 어떻게 설정하든, 산정제도의 보완은 불가피할 것으로 예상
- 국세 지방이양에 맞춰 재원증립 원칙하에 국고보조사업의 지방이양이 지속적으로 발생할 것으로 예상됨에 따라 이양비용 보전방식에 대한 고민도 필요함
  - 이미, 1단계 재정분권 과정에서 어떤 대안을 선택하느냐에 따라 수도권과 비수도권, 광역시와 도 사이의 이해상충 문제를 경험
  - 이는 기능이양비와 세입분권 수혜의 미스매치에서 비롯된 것으로 근본적으로 과거 분권교부세처럼 기능이양비용을 전담하는 재원의 부재에서 기인

## 2. 1단계 재정분권의 파급효과 분석모델

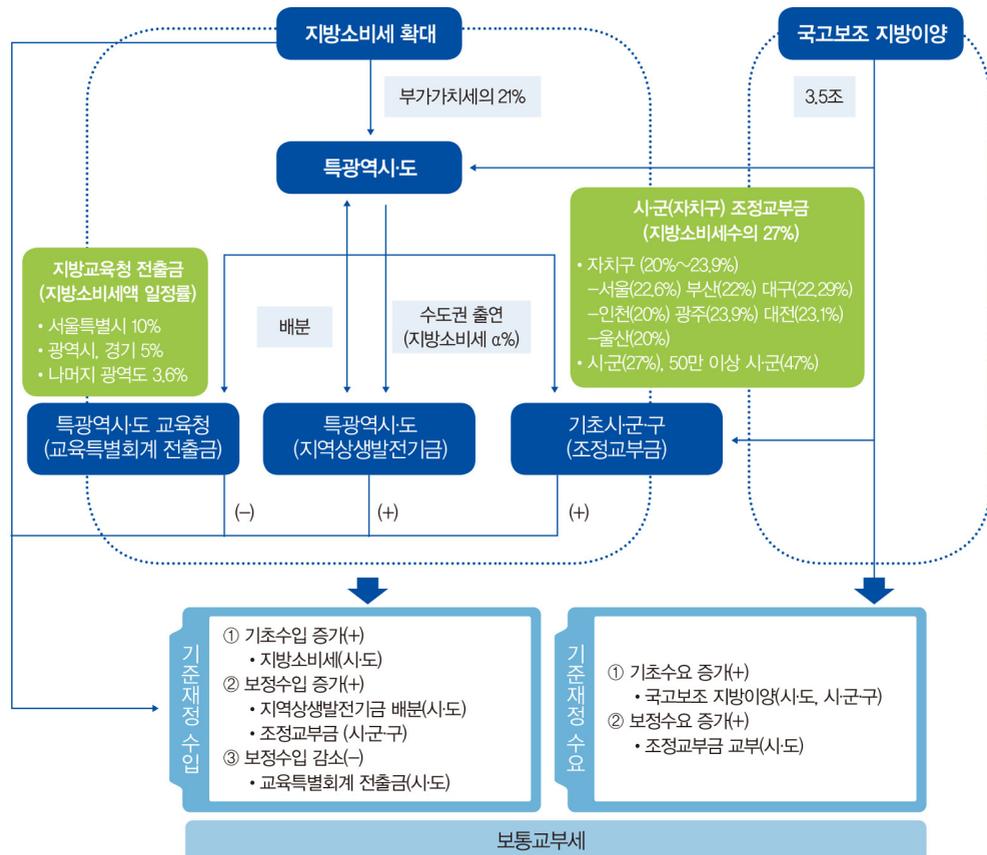
### 분석모델의 개요

- 지방소비세 확대는 법정지출(교육비특별회계 전출금, 조정교부금, 지역상생발전기금 출연금), 지역상생발전기금 배분액, 보통교부세 교부액에 영향을 줌
  - 보통교부세는 지방소비세 확대의 영향을 받아 총량 축소
  - 세입과 법정지출, 기능이양비 등 정책영향변수 변화는 보통교부세 내 기준재정수입과 기준재정수요에 수렴되어 순세입 변동의 완충역할 수행



- 지방이양 국고보조사업은 원칙적으로 자치사무로 전환된다는 것을 의미하므로 자치 단체의 자체재원으로 충당하여야 하며, 현행 보통교부세 산정제도에 의하면 기준 재정수요에 추가 반영됨
- 다만, 본 분석모델에서 보통교부세와 조정교부금은 현행 산정제도가 불변이라는 가정을 취하고 있어 추계치의 오차를 감안하여 해석하여야 할 것임
  - 보통교부세 산정제도는 지역균형수요 보강 등 개선책을 추진 예정이며, 기능이양 비도 어떤 재원과 방식으로 보전할 것인지에 따라 기준재정수입과 기준재정수요 산입 범위가 달라질 것으로 예상

지방소비세 확대 및 국고보조사업 지방이양의 파급경로



## 이용통계 및 추계방법 개요

- 지방소비세 및 보통교부세 총량 : 내국세 및 부가가치세 '19년 정부예산 확정분에 법정률을 곱하여 산출함
- 조정교부금 : '19년도 보통교부세 산정내역의 보정수입에 수록된 수치임
  - 시·군 조정교부금 : 시나리오에 따른 시·군별 조정교부금은 시·도의 시·군 조정교부금 지출예산에서 개별 시·군의 조정교부금이 차지하는 비중을 곱하여 추계
  - 자치구 조정교부금 : 시·군 조정교부금과 마찬가지로 특별시·광역시·자치구 조정교부금 총량에서 개별 자치구가 차지하는 비중을 곱하여 추계
- 교육비특별회계 전출금 : 지방소비세 안분액에 법정률을 곱하여 추계함
- 지역상생발전기금 : 출연액은 지방소비세 안분액에 법정률을 곱하여 추계하며, 배분액은 지역상생발전기금조합에서 제공받은 기초통계를 토대로 산출함

## 분석 시나리오

- 본 연구에서는 균특회계 이양사업비 보전 수단으로서 ① 지방소비세 활용, ② 지역상생발전기금 활용, ③ 별도 재정지원제도 설치 등 32가지 시나리오를 분석하였음
- 그러나 지방소비세 활용 중 안분비율을 (1:2:4) 및 (1:3:5)로 변경하는 방안, 지방소비세 중 취득세 감소 보전분으로 시·군·구 이양비용을 보전하고 10%p 인상분으로 시·도 이양비용을 보전하는 방안, 지역상생발전기금 출연비율 인상 등은 실효성이 매우 떨어지는 것으로 나타났음
- 이에 따라 행정안전부가 최근 확정된 균특회계 이양사업비 보전방안과 2단계 재정분권에 유의미한 시사점을 던져주는 시나리오 중심으로 보고하고자 함



## | 본 연구에서 보고 예정인 최종 시나리오 |

구분	현행 방식 유지	지방소비세 활용		보통교부세로 대응	지역상생발전기금 활용
		취득세 보전분	지방소비세율 10%p 인상분		
식별 부호	시나리오 A	시나리오 B-1	시나리오 B-2	시나리오 C	시나리오 D
비고	이양사업비 별도 보전 없이 지방 소비세 배분	취득세 보전분으로 이양사업비 보전	지방소비세 확충분으로 이양사업비 선보전 후 안분	이양사업비만큼 법정교부율 인상 후 지방소비세율 인상	이양사업비만큼 지역상생발전기금에 출연 후 잔여액으로 안분

## 3. 균특회계 이양사업비 실태

- 본 연구에서 사용하게 될 자치단체별 국고보조사업의 지방이양비는 추계치임
  - '19년 2월말 재정당국은 행정안전부에 4조 6,923억 원 분량의 이양사업비 통지
  - 금년 4월말 재정당국은 3.57조 원의 이양사업비를 행정안전부에 확정 통지
  - 최종 확정치는 대외비로 관리되고 있기 때문에, 본 연구에서는 2월말 통지된 수치를 토대로 3.57조 원에 맞춰 75.96%(3.57조/4.69조)를 일괄 적용하여 추계
- 첫째, 이양사업비 35,411억 원 중 시·도가 74.2%인 26,291억 원일 정도로 대부분을 차지함. 둘째, 비수도권 도 지역의 이양비용 규모가 크며, 전남이 전체의 17.65%를 차지하는 등 지역별 편차가 큰 편임
- 충남도는 본청 및 시·군 합하여 4,558억 원으로 추정되었으며, 시·군 중에서 보령, 아산, 당진, 예산, 부여, 홍성의 이양사업비가 큰 편에 속하였음

| 국고보조사업 이양사업비 현황(추계치) |

(단위: 억 원)

구분	잠정 이양사업비('19년 2월 기준)					확정 이양사업비(3.57조 원) 기준 추계치				
	합계	본청	시	군	구	합계	본청	시	군	구
합계	46,923	34,524	4,737	7,252	415	35,411	26,291	3,297	5,508	315
서울	356	347	-	-	10	271	264	-	-	8
부산	1,382	1,271	-	2	111	1,051	965	-	2	84
대구	841	702	-	-	140	640	533	-	-0	106
인천	1,108	1,034	-	53	21	842	785	-	40	16
광주	585	524	-	-	61	444	398	-	-	46
대전	544	491	-	-	53	413	373	-	-	40
울산	361	341	-	-	19	273	259	-	-	14
세종	435	347	89	-	-	331	331	-	-	-
경기	3,575	2,753	589	234	-	2,716	2,091	447	178	-
강원	3,345	2,475	266	603	-	2,540	1,880	202	458	-
충북	2,870	1,754	351	764	-	2,179	1,332	267	580	-
<b>충남</b>	<b>4,558</b>	<b>3,170</b>	<b>615</b>	<b>774</b>	<b>-</b>	<b>3,463</b>	<b>2,408</b>	<b>467</b>	<b>588</b>	<b>-</b>
전북	5,374	3,739	661	974	-	4,082	2,840	502	740	-
전남	8,215	6,111	371	1,733	-	6,240	4,642	282	1,316	-
경북	5,997	4,094	870	1,032	-	4,554	3,110	661	784	-
경남	5,560	3,862	617	1,083	-	4,225	2,933	469	823	-
제주	1,509	1,509	-	-	-	1,146	1,146	-	-	-

자료 : 2019년 잠정 이양사업비는 행정안전부 내부자료

## 4. 시나리오별 파급효과

### 시나리오 A

- 이양사업비 선보전 없이 자치단체 스스로 충당하여야 하는 시나리오임
- 지방소비세 확충액과 이양비용만 비교한 순증액 1에서 전남이 -2,094억 원이나, 관련재원의 변동액이 반영된 순증액 2를 보면 전남은 -973억 원으로 크게 축소됨



- 비수도권 도(경남 제외), 광역시 중 인천 등은 순증액 2가 마이너스 수치이며, 충남도의 경우 -129억 원으로 비교적 적은 편임

## | 시나리오 A의 시·도 순증액 추계 |

(단위: 억 원)

구분	'20년 지방소비세율 6%p 인상 시 '19년 대비 시·도 세입순증효과(안분비율(1:2:3))								
	순증액 1 (소비세-③)	순증액 2 (①-②-③)	세입 ①			법정지출 ②			이양 사업** ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금*	
서울	6,361	2,637	6,624	0	175	469	1,932	1,497	264
부산	2,762	-23	3,727	-1,953	202	186	0	847	965
대구	2,083	168	2,616	-1,595	460	131	0	649	533
인천	627	-229	1,412	-246	142	50	412	290	785
광주	1,208	42	1,606	-1,006	303	80	0	384	398
대전	1,297	132	1,669	-1,098	401	83	0	384	373
울산	1,027	142	1,286	-779	264	64	0	307	259
세종	101	-9	432	-119	25	16	0	0	331
경기	4,640	57	6,731	0	177	238	1,963	2,558	2,091
강원	377	-90	2,257	-103	346	81	0	628	1,880
충북	968	-51	2,300	-247	169	83	0	859	1,332
<b>충남</b>	<b>519</b>	<b>-129</b>	<b>2,926</b>	<b>117</b>	<b>225</b>	<b>105</b>	<b>0</b>	<b>885</b>	<b>2,408</b>
전북	-219	-502	2,621	522	237	94	0	948	2,840
전남	-2,094	-973	2,548	1,574	392	92	0	753	4,642
경북	739	-58	3,848	-12	386	139	0	1,032	3,110
경남	2,051	267	4,984	-359	264	179	0	1,509	2,933
제주	-205	-381	941	-282	140	34	0	0	1,146
합계	22,240	1,002	48,531	-5,583	4,307	2,126	4,307	13,530	26,291
<b>손실 규모</b>	<b>-2,518</b>	<b>-2,443</b>	-	-	-	-	-	-	-

\* 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금 합계치임

\*\* 이양사업비는 원자료 4.7조 원을 3.5조 원에 맞춰 0.74468을 곱하여 조정한 수치이며, 본청 기준임

\*\*\* 손실규모는 마이너스 순증액을 합산한 수치임

- 시·군 중에서도 대다수가 마이너스 세입순증을 기록하였음
- 이는 지방소비세율 인상으로 조정교부금이 증가하나, 지방교부세 총량 감소 영향으로 보통교부세가 줄어드는 영향에 기인함

| 시나리오 A의 시·군 순증액 추계 |

(단위 : 억 원)

구분	지방소비세율 10%p 인상 시 市 세입순증효과(안분비율 1:2:3)				지방소비세율 10%p 인상 시 郡 세입순증효과(안분비율 1:2:3)			
	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②
		조정 교부금	보통 교부세			조정 교부금	보통 교부세	
서울	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	-	-	3	36	-32	2
대구	-	-	-	-	-10	55	-35	29
인천	-	-	-	-	-53	4	-17	40
광주	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	5	33	-28	1
세종	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	112	1,510	-951	447	-89	113	-24	178
강원	-197	338	-333	202	-373	214	-129	458
충북	-102	448	-284	267	-261	321	-2	580
<b>충남</b>	<b>-229</b>	<b>622</b>	<b>-306</b>	<b>545</b>	<b>-247</b>	<b>266</b>	<b>-3</b>	<b>510</b>
전북	-271	563	-332	502	-370	255	115	740
전남	-196	282	-197	282	-807	339	171	1,316
경북	-466	712	-517	661	-457	347	-20	784
경남	-72	1,192	-796	469	-380	473	-30	823
제주	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	-1,421	5,668	-3,715	3,374	-3,039	2,455	-34	5,461
<b>손실 규모</b>	<b>-1,859</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-3,054</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>



- 이에 따라, 기능이양비 충당을 위해 별도 보전이 필요한 손실규모는 순증액 기준 7,356억 원(시·도 2,443억 원, 시 1,859억 원, 군 3,054억 원)에 달하였음
- 특히, 전남의 경우 별도 보전이 필요한 손실규모는 전체 손실규모의 25.8%인 -1,896억 원에 달하는 등 지역 간 지방소비세율 인상의 수혜가 상당한 편차를 보였으며, 이로 인한 지역갈등이 우려됨

### 시나리오 B-1

- 지방소비세 내 취득세 감소분 재원으로 기능이양비를 선보전 후, 잔여액으로 취득세 감소 보전분을 안분하는 시나리오임
- 재원의 증·감까지 포함된 순증액 2를 보면, 광역시 정도만 플러스 혜택을 보이며, 특히 서울과 경기의 지방소비세가 각각 6,624억 원과 6,731억 원 증가에서 오히려 -2,534억 원과 -1,417억 원으로 줄어드는 등 타격이 매우 커 실현가능성은 회의적임

#### | 취득세 보전분 활용 기능이양 보전의 시·도 파급효과(시나리오 B-1) |

(단위: 억 원)

구분	시·도 지방이양비를 취득세 보전분 총당 시 '19년 대비 '20년 시·도 세입순증효과(안분비율 1:2:3)								
	순증액		세입 증가액 ①			법정지출 증가액 ②			이양 사업비 ③
	1 (소비세-③)	2 (①-②-③)	지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
서울	-2,805	-3,737	-2,534	0	175	-253	1,932	-573	271
부산	1,486	26	2,537	-958	202	127	0	577	1,051
대구	1,083	228	1,722	-801	460	86	0	428	640
인천	-571	298	271	1,208	142	14	412	56	842
광주	749	186	1,194	-522	303	60	0	285	444
대전	894	282	1,307	-647	401	65	0	301	413
울산	652	179	926	-470	264	46	0	221	273

시·도 지방이양비를 취득세 보전분 총당 시 '19년 대비  
'20년 시·도 세입순증효과(안분비율 1:2:3)

구분	순증액 1 (소비세-③)	순증액 2 (①-②-③)	세입 증가액 ①			법정지출 증가액 ②			이양 사업비 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
세종	-64	-48	267	1	25	10	0	0	330
경기	-4,133	-5,310	-1,417	0	177	-71	1,963	-538	2,716
강원	1,651	-130	4,191	-809	346	151	0	1,167	2,540
충북	1,670	-485	3,849	-749	169	139	0	1,437	2,179
<b>충남</b>	<b>1,853</b>	<b>-496</b>	<b>5,316</b>	<b>-776</b>	<b>225</b>	<b>191</b>	<b>0</b>	<b>1,607</b>	<b>3,463</b>
전북	1,937	-893	6,019	-674	237	217	0	2,177	4,082
전남	1,992	-1,266	8,232	-921	392	296	0	2,433	6,240
경북	2,800	-434	7,355	-1,383	386	265	0	1,973	4,554
경남	3,408	-249	7,633	-1,335	264	275	0	2,311	4,225
제주	517	315	1,663	-282	140	60	0	0	1,146
합계	13,120	-11,535	48,531	-9,119	4,307	1,676	4,307	13,860	35,411
<b>손실 규모</b>	<b>-7,573</b>	<b>-13,049</b>	-	-	-	-	-	-	-

\* 지방이양사업비는 지방소비세 취득세 보전분으로 총당하므로 세입과 법정지출 증감액 차이가 순증액이 됨

- 시·군에 대한 파급효과는 지방소비세 내 취득세 인하 보전분에 시·군 기능이양비도 포함되어 안분됨으로 시·도에서 시·군·구 기능이양비를 별도 보전하게 됨
- 시·도가 시·군·구 기능이양비를 별도 보전함으로 시·군 순증은 조정교부금과 보통교부세 증·감 변화분이 되며, 이 경우 시 지역의 순증액은 5,553억 원, 군 지역의 순증액은 838억 원으로 추산되어 양호한 결과를 보였음



## | 취득세 보전분 활용 기능이양 보전의 시·군 파급효과(시나리오 B-1) |

(단위: 억 원)

구분	시·도 이양사업비를 취득세 보전분으로 총당 시 세입순증효과(안분비율 1:2:3)				시·도 이양사업비를 취득세 보전분으로 총당 시 郡 세입순증효과(안분비율 1:2:3)			
	순증액 (①-②)	세입		이양 사업	순증액 (①-②)	세입		이양 사업
		조정교부금 ①	보통교부세 ②			조정교부금 ①	보통교부세 ②	
서울	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	-	-	19	30	-10	2
대구	-	-	-	-	22	42	9	29
인천	-	-	-	-	18	-2	60	40
광주	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	25	28	-2	1
세종	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	1,135	-449	1,583	447	218	-34	251	178
강원	405	627	-222	202	596	398	199	458
충북	385	750	-365	267	594	537	58	580
<b>충남</b>	<b>706</b>	<b>1,130</b>	<b>-423</b>	<b>545</b>	<b>560</b>	<b>483</b>	<b>78</b>	<b>510</b>
전북	776	1,293	-517	502	771	585	186	740
전남	529	913	-384	282	1,513	1,094	419	1,316
경북	1,007	1,361	-354	661	874	663	211	784
경남	712	1,826	-1,114	469	838	724	114	823
제주	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	5,653	7,451	-1,797	3,374	6,048	4,548	1,571	5,461
<b>손실 규모</b>	<b>-108</b>	-	-	-	-	-	-	-

- 결론적으로 (시나리오 211)은 지방소비세의 정체성을 더 이상 훼손하지 않는 장점이 있으나, 광역시를 제외하면 순증액이 마이너스이며, 서울 및 경기의 세입 손실이 감내하기 어려울 정도로 크다는 점 등에서 바람직한 대안으로 보기는 어려울 것임

## 시나리오 B-2

- 10%p 인상분 중 기능이양비를 선보전 후 안분하는 시나리오로서, 10%p 인상분 약 8.1조 원 중 기능이양비 3.57조 원이 잠식함에 따라 서울, 경기의 지방소비세는 기능이양비 선보전 조치가 없을 경우 6,624억 원과 6,731억 원 증가에서 2,062억 원과 4,536억 원으로 증가 폭이 줄어듦
- 충남도는 순증액 2가 963억 원으로 추계되어 이 시나리오가 유리한 결과를 보였음
- 기능이양비가 큰 지역을 중심으로 지방소비세와 보통교부세가 크게 증가하며, 그 반작용으로 광역시의 보통교부세는 감소하였음. 이에 따라, 특·광역시와 비수도권 도의 순증액 2의 순위가 역전되는 등 시·도 간 형평성 문제가 발생함

## | 10%p 증가분 활용 기능이양 보전의 시·도 파급효과(시나리오 B-2) |

(단위: 억 원)

구분	시·도 이양사업비를 '20년 인상분으로 충당 시 '19년 대비 '20년 시·도 세입순증효과(안분비율 1:2:3)								
	순증액		세입 증가액 ①			법정지출 증가액 ②			이양 사업비 ③
	1 (소비세-③)	2 (①-②-③)	지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
서울	1,791	951	2,062	0	73	206	240	466	271
부산	1,008	423	2,059	-98	84	103	0	468	1,051
대구	707	233	1,347	-264	192	67	0	334	640
인천	382	118	1,223	109	-10	61	51	251	842
광주	434	-337	879	-402	-116	44	0	210	444
대전	451	-152	865	-528	167	43	0	199	413
울산	348	178	621	111	-101	31	0	148	273
세종	116	143	447	89	-46	16	0	0	331
경기	1,820	-464	4,536	0	-89	227	244	1,724	2,716
강원	610	514	3,150	790	104	113	0	877	2,540
충북	622	171	2,801	754	-58	101	0	1,046	2,179
<b>충남</b>	<b>791</b>	<b>963</b>	<b>4,254</b>	<b>1,513</b>	<b>99</b>	<b>153</b>	<b>0</b>	<b>1,286</b>	<b>3,463</b>
전북	708	619	4,790	1,916	-101	172	0	1,732	4,082



시·도 이양사업비를 '20년 인상분으로 총당 시 '19년 대비  
'20년 시·도 세입순증효과(안분비율 1:2:3)

구분	순증액		세입 증가액 ①			법정지출 증가액 ②			이양 사업비 ③
	1 (소비세-③)	2 (①-②-③)	지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
전남	689	1,647	6,929	3,095	161	249	0	2,048	6,240
경북	1,040	1,211	5,595	1,763	110	201	0	1,501	4,554
경남	1,347	1,446	5,572	1,928	58	201	0	1,687	4,225
제주	255	-67	1,401	-282	10	50	0	0	1,146
합계	13,119	7,596	48,531	10,493	536	2,040	536	13,976	35,411
손실 규모	0	-1,021	-	-	-	-	-	-	-

- 시·군의 경우, 시·도 보통교부세 증가 영향으로 조정교부금 증가 폭보다 보통교부세 감소폭이 더 커, 세입 순증규모는 마이너스를 보였음
- 충청남도 시·군의 경우 시 -497억 원, 군 -352억 원을 기록하여 본청과 달리 시·군 입장에서 유리한 시나리오로 받아들이기 곤란할 것으로 예상됨

**| 10%p 증가분 활용 가능이양 보전의 시·군 파급효과(시나리오 B-2) |**

(단위: 억 원)

구분	시·도 이양사업비를 취득세 보전분으로 총당 시 세입순증효과(안분비율 1:2:3)				시·도 이양사업비를 취득세 보전분으로 총당 시 郡 세입순증효과(안분비율 1:2:3)			
	순증액 (①-②)	세입		이양 사업	순증액 (①-②)	세입		이양 사업
		조정교부금 ①	보통교부세 ②			조정교부금 ①	보통교부세 ②	
서울	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	-	-	-26	20	-46	2
대구	-	-	-	-	-40	28	-68	29
인천	-	-	-	-	-135	5	-139	40
광주	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	-63	16	-79	1

구분	시·도 이양사업비를 취득세 보전분으로 충당 시 세입순증효과(안분비율 1:2:3)				시·도 이양사업비를 취득세 보전분으로 충당 시 郡 세입순증효과(안분비율 1:2:3)			
	순증액 (①-②)	세입		이양 사업	순증액 (①-②)	세입		이양 사업
		조정교부금 ①	보통교부세 ②			조정교부금 ①	보통교부세 ②	
세종	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	-453	1,003	-1,456	447	-56	108	-164	178
강원	-747	471	-1,219	202	-548	599	-1,147	458
충북	-393	546	-939	267	-259	390	-649	580
<b>충남</b>	<b>-497</b>	<b>904</b>	<b>-1,401</b>	<b>545</b>	<b>-352</b>	<b>386</b>	<b>-738</b>	<b>510</b>
전북	-610	1,029	-1,639	502	-247	466	-713	740
전남	-399	768	-1,167	282	-811	921	-1,732	1,316
경북	-1,297	1,035	-2,332	661	-630	504	-1,135	784
경남	-775	1,333	-2,108	469	-440	529	-969	823
제주	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	-5,170	7,090	-12,260	3,374	-3,606	3,973	-7,579	5,461
<b>손실 규모</b>	<b>-5,459</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-3,620</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

- 취득세 감소 보전분에 더하여 10%p 인상분으로 기능이양비를 보전하므로 지금보다 보조금 성격이 짙어지며, 지방교부세와 관계가 중첩되어 지방분권세 도입 논리의 빌미를 제공하며, 시·군의 순세입 손실 문제를 대응하기 위해서는 조정교부금 규모를 확충하는 등의 보완책 마련이 필요할 것으로 사료됨

## 시나리오 C

- 지방이양사업비 3.57조 원 상당의 지방교부세 법정률을 인상하고, 과거 분권교부세 처럼 이양사업비만을 대상으로 한 별도 계정을 운영하는 시나리오임
  - 이 경우, 지방교부세 법정률은 19.24%에서 20.64%로 인상
  - 지방소비세는 당초 10%p 인상에서 6.5%p 인상으로 하향 조정
  - 개념적으로 지방행경비에 대한 자원보장을 일차적 목적으로 두고 운영하는 보통 교부세가 기능이양비 보전기능을 담당하는 것이 적절



- 순증액 1 및 순증액 2 모두에서 플러스를 보였으며, 순증액의 순위역전 현상도 거의 관찰되지 않아 시·도 간 형평성 논란도 예방될 것으로 기대됨

### | 지방교부세 법정률 인상 시 시·도 파급효과(시나리오 C) |

(단위: 억 원)

구분	이양사업비 3.57원만큼 지방교부세 법정률 인상 시 '19년 대비 '20년 시·도 세입순증효과(안분비율 1:2:3)								
	순증액1 (소비세-③)	순증액2 (①-②-③)	세입 증가액 ①			법정지출 증가액 ②			이양 사업비 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
서울	1,288	1,017	1,791	271	50	179	240	405	271
부산	1,617	567	1,008	831	58	50	0	229	1,050
대구	1,222	582	707	593	132	35	0	176	640
인천	1,077	276	382	854	-10	19	51	78	801
광주	795	350	434	667	-181	22	0	104	444
대전	963	550	451	523	115	23	0	104	413
울산	363	90	348	274	-158	17	0	83	273
세종	390	59	117	270	7	4	0	0	331
경기	2,935	844	1,820	2,091	51	91	244	692	2,091
강원	2,421	541	610	1,903	99	22	0	170	1,880
충북	1,532	200	622	1,266	-101	22	0	232	1,332
<b>충남</b>	<b>2,771</b>	<b>363</b>	<b>791</b>	<b>2,183</b>	<b>65</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>239</b>	<b>2,408</b>
전북	3,287	447	708	2,792	68	26	0	256	2,840
전남	5,219	577	689	4,646	113	25	0	204	4,642
경북	3,724	614	1,040	2,889	111	37	0	279	3,110
경남	3,252	319	1,347	2,285	76	49	0	408	2,933
제주	1,787	641	255	1,502	40	9	0	0	1,146
합계	34,643	8,037	13,120	25,840	536	659	536	3,658	26,606
<b>손실 규모</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

- 시 지역은 8,211억 원, 군 지역은 7,018억 원의 순증 효과가 발생하였으며, 충남도의 경우에도 시 715억 원, 군 600억 원의 순증효과가 기대됨

- 보통교부세 내 이양사업비 별도계정을 통하여 안정적 비용보전이 가능하여 지방 소비세 보전에 의한 시·도의 불안정(불확실) 보전방식보다 우수함

| 지방교부세 법정률 인상 시 시·군 파급효과(시나리오 C) |

(단위: 억 원)

구분	시·도 이양사업비를 취득세 보전분으로 총당 시 세입순증효과(안분비율 1:2:3)				시·도 이양사업비를 취득세 보전분으로 총당 시 郡 세입순증효과(안분비율 1:2:3)			
	순증액 (①-②-③)	세입		이양 사업 ③	순증액 (①-②-③)	세입		이양 사업 ③
		조정교부금 ①	보통교부세 ②			조정교부금 ①	보통교부세 ②	
서울	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	-	-	33	10	25	2
대구	-	-	-	-	67	15	81	29
인천	-	-	-	-	149	1	188	40
광주	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	66	9	57	1
세종	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	2,564	576	2,435	447	302	43	437	178
강원	763	91	874	202	1,164	240	1,382	458
충북	439	121	584	267	527	87	1,021	580
<b>충남</b>	<b>715</b>	<b>168</b>	<b>1,091</b>	<b>545</b>	<b>600</b>	<b>72</b>	<b>1,038</b>	<b>510</b>
전북	866	152	1,216	502	674	69	1,345	740
전남	615	76	820	282	1,629	92	2,854	1,316
경북	1,509	193	1,977	661	1,011	94	1,701	784
경남	739	322	886	469	797	128	1,492	823
제주	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	8,211	1,700	9,884	3,374	7,018	859	11,620	5,461
<b>손실 규모</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>



- 지방소비세율 인상분을 활용한 기능이양비 보전의 그 어떤 방식보다 재원보장기능이 우수하며, 지방소비세 정체성을 훼손하지 않으면서, 오히려 지방교부세의 존립근거가 선명해져 지방분권세 대응에도 효과적이라 사료됨
- 현 정부 임기 내 실현가능성은 낮은 편이나, 지방재정제도 발전 측면에서는 꾸준히 제기하여야 할 정책의제로 사료됨

## 시나리오 D

### ① 행안부의 시·도 설명자료 검토

- 최근 행안부가 정부(안)으로 제기한 시나리오임
  - 지방소비세율 10%p 인상분 중 기능이양비 3.57조 원을 지역상생발전기금으로 돌려 비용보전에 충당
  - 기능이양비로 인하여 허수(虛數)로 잡히는 법정지출(교특회계 전출금, 조정교부금) 차감
  - 기능이양비, 허수로 잡히는 법정지출을 차감한 후, 잔여액으로 안분비율 (1:2:3)을 적용하여 시·도별 지방소비세 안분액 산정
  - 시·도별 지방소비세 안분액 기준으로 법정지출 및 지역상생발전기금 출연금 차감
- 다음의 표는 행안부의 시·도 설명자료 수치와 본 연구가 추계한 수치를 비교한 것으로서 행안부가 제시한 재정확충효과는 전체 7.9조 원, 충남도는 6,521억 원임
- 그러나 이 수치에는 보통교부세의 변화분이 제외되어 있으며, 재정확충효과에는 균특이양 보전분이 포함되어 있는 등 세입확충효과를 객관적으로 비교하기 곤란함

| 행안부가 시·도에 설명한 재정책총액 산출 내역 |

(단위 : 억 원)

구분	세입 소계		지방소비세 안분액		균특 이양 보전	교육청 전출금		상생기금 출연액		상생기금 재정지원 계정		재정책총효과	
	추계	행안부	추계	행안부		추계	행안부	추계	행안부	추계	행안부	추계	행안부
전국	84,799	84,836	49,105	49,142	35,694	3,353	3,401	4,309	4,213	2,154	2,109	79,292	79,331
서울	6,951	6,898	6,703	6,650	248	911	924	1,933	1,890	81	74	4,188	4,158
부산	4,750	4,626	3,771	3,647	979	256	260	0	0	89	85	4,583	4,451
대구	3,403	3,335	2,647	2,579	756	180	183	0	0	209	192	3,432	3,344
인천	1,889	1,822	1,429	1,362	460	97	99	412	403	57	75	1,437	1,395
광주	2,003	1,956	1,625	1,578	378	110	112	0	0	235	244	2,128	2,088
대전	2,166	2,108	1,689	1,631	477	115	116	0	0	183	168	2,234	2,160
울산	1,659	1,630	1,301	1,272	358	88	89	0	0	172	212	1,742	1,753
세종	774	665	437	328	337	21	20	0	0	12	12	764	657
경기	9,387	9,778	6,811	7,202	2,576	463	469	1,964	1,920	84	74	7,044	7,463
강원	5,016	5,025	2,283	2,292	2,733	112	113	0	0	168	139	5,072	5,051
충북	4,502	4,596	2,328	2,422	2,174	114	116	0	0	136	136	4,524	4,616
<b>충남</b>	<b>6,494</b>	<b>6,576</b>	<b>2,961</b>	<b>3,043</b>	<b>3,533</b>	<b>145</b>	<b>149</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>99</b>	<b>94</b>	<b>6,449</b>	<b>6,521</b>
전북	6,788	6,842	2,652	2,706	4,136	130	132	0	0	105	100	6,763	6,810
전남	8,706	8,657	2,578	2,529	6,128	126	128	0	0	173	165	8,753	8,694
경북	8,557	8,568	3,894	3,905	4,663	191	193	0	0	171	162	8,538	8,537
경남	9,335	9,335	5,043	5,043	4,292	247	250	0	0	116	114	9,205	9,199
제주	2,419	2,419	953	953	1,466	47	48	0	0	65	63	2,437	2,434

주 : 추계는 행안부가 시·도에 설명한 수치에 근거하여 본 연구에서 추정한 수치이며, 산출 내역은 기재공 역셀 파일을 참고하기 바람

② 세입순증 검토

- 상기에서 지적한 한계를 고려하여 세입순증효과를 엄밀히 추정하면 다음과 같음
- 먼저, 행안부는 지방소비세율 10%p 인상분 규모를 8.5조 원으로 잡았으나, 본 연구는 '19년 정부예산에 입각하여 8.1조 원으로 설정하여 추정하였다는 차이가 있음
- 때문에, 지방소비세 확충 규모는 충청남도의 경우 행안부 기준으로 3,043억 원(본 연구 추계치는 2,961억 원), 본 연구의 8.1조 원 기준으로는 2,725억 원 확충되며, 기능이양비 보전이 없는 상태에서 당초 지방소비세 안분액 6,634억 원과 비교하면 -2,152억 원이 감소함



## | 시나리오 D의 지방소비세 안분액 |

(단위: 억 원)

구분	'10년 지방소비세 (5%) ①	취득세 보전부분 (6%) ②	균특 이양비	이양사업비 상생기금 출연 후 안분액 ③	지방소비세 안분액 ④=①+②+③	10%p 당초 인상분 ⑤	증감액 (③-⑤)
전국	40,442	48,531	35,411	45,191	134,164	80,885	-35,694
서울	5,520	12,924	-	6,169	24,613	11,041	-4,872
부산	3,106	3,072	-	3,471	9,649	6,212	-2,741
대구	2,180	2,101	-	2,436	6,717	4,360	-1,924
인천	1,177	2,718	-	1,315	5,210	2,354	-1,039
광주	1,339	1,174	-	1,496	4,009	2,677	-1,181
대전	1,391	1,063	-	1,555	4,009	2,782	-1,228
울산	1,072	869	-	1,198	3,138	2,143	-946
세종	360	679	-	402	1,442	720	-318
경기	5,609	14,889	-	6,268	26,767	11,219	-4,951
강원	1,881	830	-	2,101	4,812	3,761	-1,660
충북	1,917	864	-	2,142	4,923	3,834	-1,692
<b>충남</b>	<b>2,439</b>	<b>1,470</b>	-	<b>2,725</b>	<b>6,634</b>	<b>4,877</b>	<b>-2,152</b>
전북	2,184	937	-	2,440	5,561	4,368	-1,927
전남	2,123	762	-	2,373	5,258	4,246	-1,874
경북	3,207	1,437	-	3,584	8,227	6,414	-2,831
경남	4,153	2,160	-	4,641	10,954	8,307	-3,666
제주	785	582	-	877	2,244	1,569	-692

주 : 행안부는 지방소비세율 10%p 인상분 규모를 8.5조 원으로 하였으며, 본 연구는 8.1조 원 기준임

- 이에 따라, 충남도의 지방소비세는 '20년 부가가치세의 21%로 인상된다 하여도 '19년 대비 774억 원 증가에 그칠 것으로 예상됨
- 지방교부세 총량 축소 및 지방소비세 확충에 따른 재정부족액 감소 영향으로 보통 교부세가 줄어들며, 법정지출액 증가 등을 반영한 세입순증 규모는 110억 원으로 추산되었음
- 전반적으로 행안부의 대안은 교육책이기는 하나, 현 단계에서 대다수 시·도의 이해 관계를 충족시킬 수 있는 대안으로 사료됨

- 인천, 광주, 울산 등 일부 광역시의 세입순증이 마이너스를 기록하고 있으나, 보통 교부세 등으로 충분히 상쇄할 정도의 소액으로서 큰 장애는 아님

| 지역상생발전기금 경우 기능이익비 보전 시·도 파급효과(시나리오 D) |

(단위: 억 원)

구분	'19년 대비 '20년 시·도 세입순증효과(안분비율 1:2:3)								
	순증액1 (소비세-③)	순증액2 (①-②-③)	세입 증가액 ①			법정지출 증가액 ②			이양 사업비 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
서울	1,481	1,032	1,752	0	349	175	227	396	271
부산	-65	6	986	-699	1,044	49	0	224	1,051
대구	52	115	692	-576	845	35	0	172	640
인천	-468	-21	374	-246	837	19	48	77	842
광주	-19	-44	425	-332	430	21	0	102	444
대전	28	87	442	-410	592	22	0	102	413
울산	67	-6	340	-235	261	17	0	81	273
세종	-217	39	114	-83	342	4	0	0	331
경기	-936	863	1,780	0	2,795	89	231	677	2,716
강원	-1,943	44	597	-354	2,529	21	0	166	2,540
충북	-1,571	48	608	-304	2,171	22	0	227	2,179
<b>충남</b>	<b>-2,689</b>	<b>110</b>	<b>774</b>	<b>-395</b>	<b>3,456</b>	<b>28</b>	<b>0</b>	<b>234</b>	<b>3,463</b>
전북	-3,389	40	693	-369	4,074	25	0	251	4,082
전남	-5,566	40	674	-397	6,227	24	0	199	6,240
경북	-3,536	147	1,018	-548	4,541	37	0	273	4,554
경남	-2,906	253	1,318	-609	4,216	47	0	399	4,225
제주	-897	21	249	-282	1,209	9	0	0	1,146
합계	-22,575	2,774	12,837	-5,839	35,917	608	506	3,579	35,411
<b>손실 규모</b>	<b>-24,203</b>	<b>-71</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

\* 상생기금은 (재정지원계정 및 융자관리계정 증가분+기능이익비) 배분액임



- 시·군의 경우 지역상생발전기금을 경유하여 기능이양비가 보전됨으로 조정교부금과 보통교부세의 증·감을 합산한 순증액은 -1,275억 원이며(시 -476억 원, 군 -799억 원), 마이너스 세입순증을 0으로 만드는데 필요한 손실규모는 -1,339억 원(시 -611억 원, 군 -728억 원)으로 추정됨
- 이 정도의 순세입 손실규모는 시·도와 마찬가지로 보통교부세의 자연증가와 제도 개선계획 등을 고려할 때 별다른 문제가 없는 수치로 판단됨

## | 지역상생발전기금 경유 기능이양비 보전 시·군 파급효과(시나리오 D) |

(단위: 억 원)

구분	시 세입순증효과(안분비율 1:2:3)				군 세입순증효과(안분비율 1:2:3)			
	순증액 (①-②)	세입		이양 사업	순증액 (①-②)	세입		이양 사업
		조정교부금 ①	보통교부세 ②			조정교부금 ①	보통교부세 ②	
서울	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	-	-	-2	10	-11	2
대구	-	-	-	-	-32	15	-18	29
인천	-	-	-	-	-59	1	-20	40
광주	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	-6	9	-14	1
세종	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	40	491	-451	447	-18	37	-55	178
강원	-80	89	-170	202	-114	57	-171	458
충북	-34	119	-153	267	-51	85	-136	580
<b>충남</b>	<b>-61</b>	<b>164</b>	<b>-225</b>	<b>545</b>	<b>-63</b>	<b>70</b>	<b>-133</b>	<b>510</b>
전북	-83	149	-232	502	-73	67	-140	740
전남	-64	75	-139	282	-190	90	-280	1,316
경북	-157	188	-345	661	-111	92	-203	784
경남	-36	315	-352	469	-78	125	-203	823
제주	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	-476	1,591	-2,066	3,374	-799	657	-1,384	5,461
<b>손실 규모</b>	<b>-611</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-728</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

- 지방교부세 법정률 인상과 마찬가지로 이 시나리오 역시 지방소비세로 기능이양비를 보전하는 그 어떤 대안보다 우수한 결과를 보였으며, 지방소비세 정체성을 더 이상 훼손하지 않으면서 현 정부 임기 내 단기 대안으로서는 가장 나은 대안으로 사료됨
- 다만, 2단계 재정분권과 관련하여 재정당국이 재원중립원칙을 포기하지 않을 경우, 국고보조사업의 지방이양은 지속될 것으로 예상되는데, 향후에도 이 방식이 안정적으로 유지될 수 있을지는 고민할 필요가 있음



## 2단계 재정분권의 쟁점 : 지방분권세 도입

### 1. 지방교부세에 대한 재정당국의 시각

#### 지방교부세의 제도개선 필요

- 지방교부세 확대가 오히려 자치단체의 재정자주권을 제약함
  - 지방교부세율 1%p 인상 시 재정자립도는 0.8%p 하락
- 보통교부세가 재원보장기능에 우선 순위를 두고 운영하고 있어 자치단체의 증세 노력을 저해함
- 인구가 많은 지역일수록 1인당 교부액이 크게 감소하며, 이로 인하여 복지비 등 재정 수요가 큰 수도권 불교부단체 등의 재원보장기능이 미흡함

#### 국가재정보다 상대적으로 지방재정 여건 양호

- 국세의 53%(128.5조 원)가 지방교부세 및 지방교육재정교부금, 국고보조금으로 이전 되어 중앙재정과 지방재정의 최종 가용재원은 36%:64%로 역전됨
- 지금의 정부 간 재정관계를 유지하면서, 국세:지방세 구조를 6:4로 추진할 경우, 국가 재정의 정상적 운영이 불가능함
  - 중앙재정 가용재원은 8:2 구조에서 114.1조 원이나, 7:3 구조에서는 94.6조 원, 6:4 구조에서는 67.6조 원으로 축소
- 반대로, 지방재정의 수지는 개선 추세이며, 지방채무는 GDP의 2%에 불과함(채무가 없는 지자체가 '16년 기준 90단체)

| 참고 : 중앙재정 가용자원 변화('16년 결산 기준) |

국세 76% (243조)	가용자원 (114조)	➡	국세 70% (223조)	가용자원 (95조)	➡	국세 60% (190조)	가용자원 (68조)
	이전재원 (129조)			이전재원 (129조)			이전재원 (122조)
지방세 24%(76조)			지방세 30%(95조)			지방세 40%(128조)	

지방교부세는 이전재원이 아니라 공동세 성격의 稅

- 재정당국은 지방교부세의 본질이 이전재원이 아니라 공동세 성격의 “Tax”로 판단하고 있음
- 그럼에도 불구하고, ① 이전재원으로 분류되어, 지방세의 위상이 낮다는 비판의 빌미를 제공하고 있으며, ② 지방세 위상이 낮기 때문에 국세의 지방이양 등을 주창하는 진영논리의 시발점으로 활용되고 있다는 부정적 시각을 갖고 있음
- 또한, 지방교부세를 Tax로 분류하면, ③ 국세·지방세 구조는 76%:24%가 아니라 51%:49%이며, 2단계 재정분권의 목표 달성도 용이하다는 현실적 이유도 작용한 것으로 추측됨
  - 지방교육재정교부금을 이전재원으로 간주하여도, 지방교부세를 공동세로 분류하면, 지방세는 113.5조 원(지방세 75.5조 원+지방교부세 38조 원)으로 확대
  - 이 경우, 국세 대비 지방세 위상은 지금의 24%에서 32%로 높아지며, 2단계 재정분권 목표치 30%를 쉽게 달성

| 참고 : 국세·지방세 조세구조에 대한 재정당국의 관점 |

[ 지방이전 국세(81.1조 원, 25%) ]

국세 242.6조 원 (51%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방교부세 : 38조 원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방교부세 : 내국세 19.24%</li> <li>- 부동산교부세 : 종부세 전액</li> <li>- 소방안전교부세 : 담배분 개별소비세 20%</li> </ul> </li> <li>• 지방교육재정교부금 : 43.2조 원(내국세 20.27% + 지방교육세 전액)</li> </ul>	지방세 75.5조 원 (24%)
-------------------------	---	-------------------------



## 복잡한 조세체계 및 재정조정제도 초래

- 재정당국은 공동세 성격의 이전재원이 남설되어 정부 간 재정관계를 복잡하게 하며, 투명성도 낮다는 문제의식을 갖고 있음
  - 내국세 내에서 지방소득세와 법인세가 지방교부세 및 지방소득세와 세수를 공유
  - 지방소비세와 지방교부세는 부가가치세와 세수를 공유
  - 교육세는 지방교육재정교부금, 종합부동산세는 부동산교부세, 교통·에너지·환경세는 자동차세 주행분과 세수를 공유하는 매우 복잡한 체계
- 재정당국은 지방교부세를 공동세로 전환하면, 복잡한 정부 간 재정관계가 좀 더 단순화될 수 있다는 시각을 지니고 있음
  - 공동세 재원을 내국세가 아니라 소득세나 법인세 등 특정 세목으로 한정하면, 증권거래세, 상속세, 증여세 등 여타 내국세 세목과의 관계가 단절되어 심플해진다는 논리

### | 참고 : 국내 공동세 현황(안종석, 2015) |

구분	국세	자주적 지방세	공동세 성격 지방세	tax sharing	비고
소득세	○	○		○	지방소득세, 지방교부세
법인세	○	○		○	지방소득세, 지방교부세
부가가치세	○			○	지방소비세, 지방교부세
개소세(담배)	○		○	○	담배소비세, 소방교부세
개소세(기타)	○			○	지방교부세
증권거래세	○			○	지방교부세
상속세	○			○	지방교부세
증여세	○			○	지방교부세
인지세	○			○	지방교부세
교통에너지환경세	○		○		자동차세 주행분
교육세	○			○	지방교육재정교부금
농특세	○				
취득세		○			
등록면허세		○			
레저세			○		
주민세		○			
재산세		○		○	증부세, 부동산교부세
자동차세 소유분		○			
지역자원시설세		○			
지방교육세		○			

## 2. 재정당국의 지방분권세 구상

### 개략적인 구상

- 재정당국의 문제 의식은 ① 지방교부세가 tax sharing인데도 불구하고 이전재원으로 분류되어, ② 지방세 확충의 빌미가 되고 있을 뿐 아니라 정부 간 재정관계를 복잡하게 만들며, ③ 지방세입 및 지방세출의 지구노력 및 효율성을 저해하는 근본적 요인에서 출발함
- 지방교부세를 대체하는 수단으로 지방분권세 도입을 주장함
  - 지방분권세 규모는 최소 지방교부세 총량을 보장하며, 이를 통하여 지방교부세 폐지로 인한 자치단체의 저항을 회피
  - 재원 규모는 (지방교부세 총량 + 국고보조사업 지방이양비 +  $\alpha$ ) 정도 구상
  - 배분방법은 인구, 소득, 면적 등으로 간소화하며 자치단체 주도로 운영한다는 개략적인 프레임만 제시되어 있으며, 조세연구원에 연구용역 결과를 토대로 구체적인 대안을 제시할 것으로 예상

### 시점별 구상과 변화

- 지방자치발전위원회의 “재정분권TF 2차 회의(17.12)” 시 공동세 도입 보고
  - 공동세 도입 논거로 지방교부세가 자체세입 증대 유인을 저해하며, 법정을 인상 시 재정자립도가 하락한다는 점을 제기
  - 소득세와 법인세를 공동세 대상으로 거론하면서, (지방교부세+지방소득세+기능이양분) 공동세 전환, 지방교부세의 공동세 전환 방안을 제기
  - 중앙정부 개입 없이 지방정부 주도로 배분·조정하며, 간단한 회귀식(인구, 면적, GRDP, 노령인구비율 등)으로 산정 가능하다고 주장
- “재정분권TF 8차 회의(18.1.18)”
  - 지방교부세 총량과 비슷한 소득세 및 법인세의 30% 가량을 공동세화



- 국조실 주관 실장급 회의('18.7.19) 및 차관회의('18.7.25)
  - 재정분권TF에서 채택되지 않은 지방분권세 도입을 재차 주장
  - '21년 이후 2단계 재정분권 기간 지방분권세 도입, 확대(지방교부세 폐지)
  - 당초 지자체 자율운영에서 행안부 역할 제시(공동세 20% 균형재원으로 관리)

### 3. 지방교부세의 공동세 여부에 대한 타당성 검토

#### 공동세 개념

- 지방분권세의 도입 논거는 지방교부세가 이전재원이 아니라 공동세라는 것에서 출발하므로 공동세 개념부터 면밀히 살펴보기로 함
- OECD는 ① 위험분담 정도, ② 용도의 무조건성, ③ 배분공식의 안정성, ④ 지역 비례성 4가지 기준 중 ①, ②, ③을 충족하면(Yes이면) 공동세로 정의함

#### | OECD의 공동세 개념 및 요건 |

요건	주요 내용	재정 조정	유형		
			엄격한 세수공유	세수공유	이전재원
① 위험분담 (risk sharing)	상위정부 세수가 감소하는 경우, 하위정부의 세수도 같이 감소하는 등의 위험이 발생하는가?		Yes	Yes	No
② 무조건성 (un-conditional)	하위정부가 자신에게 배분된 세입을 자유롭게 집행할 수 있는가? 즉, 용도가 자유로운 세입인가?	수직적	Yes	Yes	No
③ 배분공식의 안정성 (formula stability)	중앙정부와 지방정부간 공동세가 사전에 결정되어 있으며, 회계연도 중 변경되지 않는가?		Yes	Yes	No
④ 지역비례성 (individual proportionality)	하위정부의 징수실적이 자신에게 배분될 공동세 뒤에 밀접히 영향을 주는가?	수평적	Yes	-	-

- 그러나, OECD의 공동세 개념은 보편성을 인정받지 못하고 있으며, OECD 스스로도 공식적으로 통계를 집계하고 발표하지는 않고 있음
  - OECD는 상기의 개념 및 분류기준을 회원국에 질의한 결과, 호주는 지방교부세에 해당하는 GST(Goods and Service Tax)가 이전재원으로 응답
  - OECD 자신도 한국, 일본의 지방교부세에 대해서는 공동세 여부를 유보한 상태

### 지방교부세의 공동세 여부 검토 : 이론적 검토

- Bahl and Linn(1992)은 재원규모 결정방식과 배분방식 기준으로 정부 간 이전재원의 유형과 정책효과를 논한 바 있음
  - 이들에 의하면, 재원 규모를 상급정부의 세목에 연동하여 결정하면 A유형~D유형, 총량을 상급정부가 재량적으로 결정하면 F유형~H유형, 하위정부의 집행비용 기준으로 결정하면 K유형으로 분류
  - 배분기준으로 분류하면 징세지주의는 A유형과 L유형, 공식주의는 B유형과 F유형, 특정사업 지출(비용)은 C유형과 G유형, 재량결정은 D유형과 H유형
  - 국세의 일정비율로 연동되는 A유형~D유형은 지방세입의 안정성 및 자율성, 지역 간 재정격차 완화 기능을 발휘하는데 유리하나, 지방세출의 비효율성을 초래하거나 징세노력을 억제하는 부정적인 기능도 있는 이전재원으로 평가

#### | Bahl and Linn의 정부 간 보조금 유형 및 정책효과 |

구분	재원규모 결정방식			
	국세 일정비율	임의결정	특정사업 지출	
배분 방식	조세징수주의	A	L	N/A.
	공식주의	B	F	N/A.
	특정사업 지출	C	G	K
	임의적 결정	D	H	N/A.



정책효과	보조금 유형									
	A	B	C	D	F	G	H	K		
상급정부										
- 지방재정 통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+		
- 특정 기능 세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+		
- 지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?		
- 징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+		
하급단체										
- 지방재정 통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-		
- 예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-		
- 세입의 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+		
공통										
- 행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-		

주 : +는 효과적임, -는 효과적이지 않음, ?는 불확실하다는 것을 의미함

- Bahl and Linn(1992)의 이전재원 분류기준에 따르면, 보통교부세 및 부동산교부세는 B유형에 속하며, 나머지 소방안전교부세와 특별교부세는 C유형임
  - 지방소비세의 경우 민간최종소비지출이 징세지주의를 대표하는 통계라면 A유형으로 분류 가능
  - 그러나, 거주지와 실제 소비지역이 다르고, 부가가치 자체가 실제 소비행위를 대표하는데 한계가 있으며, (1:2:3) 안분비율로 배분하는 등의 현실을 고려하면 B유형에 가까운 편
  - 이것은 A유형과 B유형은 조세정책적 관점에서 공동세이나, 정부 간 이전재원 이론에서 보면 이전재원의 한 유형일 뿐이라는 것을 의미
  - 만약, 재정당국 논리대로 A유형과 B유형을 공동세로 간주할 경우, 우리의 지방교부세처럼 공식으로 배분하고, 용도의 자율성을 보장하며, 매칭비가 없는 일반정책보조금(*general lump-sum grants*)은 현실 세계에서 존재할 수 없으며, 공동세라는 조세의 한 유형으로 분류되어야 함
- 요컨대, 지방교부세가 공동세와 이전재원 중 어디에 속하는가는 어떤 관점에서 보는가의 문제이지, 논쟁을 벌일만한 가치가 있는 것은 아니라는 것임

- 운용하는 제도적 특성, 정책목적 등을 기준으로 각국이 이전재원으로 분류할 수도 있고, 공동세로 분류할 수도 있다는 의미
- 이전재원으로 분류하든, 공동세로 분류하든 세출의 자율성을 보장한다는 점에서는 차이가 없기 때문에 이러한 형식논리가 중요하지 않다는 의미

| Bahl and Linn의 정부 간 보조금 유형과 한국의 이전재원 |

구분	재원규모 결정방식		
	국세 일정비율	임의결정	특정사업 지출
조세징수주의	A	L	N/A.
공식주의	B (공동세) (보통교부세, 일반조정교부금, 부동산교부세)	F (균특회계 자율계정)	N/A.
특정사업 지출	C (특별교부세, 특별조정교부금, 소방안전교부세)	G (균특회계 지원계정, 국교부조)	K
임의적 결정	D	H	N/A.

주 : ( )내 한국의 이전재원은 연구자가 Bahl and Linn(1992) 기준으로 분류하였음



## IV

# 지방교부세 제도혁신

## 1. 지방교부세 당면현안

### 지역 간 재정격차

- 시·도 표준세입(지방세+보통교부세) 지니계수는 '02년 이후 하락하는 추세를 보였으나, '15년부터 상승하였음
  - 지방세 지니계수도 '15년부터 상승세로 전환된 바, 이는 지방세의 지역격차 확대 양상을 보통교부세가 교정하는데 역부족일 수 있다는 것을 시사
- 보통교부세의 재원보장기능 약화는 명목 및 순재분배효과에서도 확인됨
  - 보통교부세의 명목재분배효과(지방세와 표준세입의 지니계수 차이), 그리고 순위변동까지 고려한 순재분배효과는 이미 '12년부터 하락

### | 재정분권 이전 보통교부세의 재정형평기능(시·도) |

구분	표준세입 지니계수(a)	지방세 지니계수(b)	명목재분배 (c=a-b)	순위변동효과 (d)	순재분배효과 (c-d)
'02	0.520	0.593	-0.073	0.003	-0.075
'03	0.505	0.585	-0.079	0.004	-0.083
'04	0.488	0.568	-0.080	0.004	-0.085
'05	0.471	0.562	-0.092	0.005	-0.097
'06	0.466	0.551	-0.085	0.006	-0.091
'07	0.445	0.553	-0.108	0.007	-0.115
'08	0.438	0.557	-0.118	0.015	-0.133
'09	0.432	0.558	-0.125	0.016	-0.142

구분	표준세입 지니계수(a)	지방세 지니계수(b)	명목재분배 (c=a-b)	순위변동효과 (d)	순재분배효과 (c-d)
'10	0.417	0.519	-0.102	0.005	-0.107
'11	0.406	0.513	-0.107	0.005	-0.112
'12	0.394	0.510	-0.116	0.009	-0.124
'13	0.389	0.505	-0.117	0.010	-0.127
'14	0.394	0.494	-0.100	0.005	-0.106
'15	0.421	0.508	-0.087	0.005	-0.092
'16	0.418	0.504	-0.085	0.007	-0.092

주 : 지니계수는 0을 기준으로 숫자가 증가할수록 격차가 크다는 의미임

### 보통교부세 산정제도

- 보통교부세가 가장 빈번히 비판받는 대목이 산정제도가 복잡하여 산정과정의 투명성이 부족하며, 교부액 예측이 어려워 계획적 재정운영을 어렵게 한다는 것임
- 기준재정수요와 관련해서는 균형수요 부분에서 이러한 비판이 제기될 수 있음
  - 기초수요는 인구 관련 측정항목의 비중이 60% 이상
  - 반면에 지역균형수요는 입지, 자연환경, 인구구조, 산업구조 등 각종 조건불리요소를 반영하기 때문에 복잡할 수밖에 없는 구조
  - 또한, 제도운영과 관련하여 이해하기 쉽고 친절한 정책홍보 부족, 자치단체 의견을 적극적으로 수렴하려는 적극적인 자세와 피드백 부족 등도 복합적으로 작용
- 기준재정수입의 경우, 그동안 관심도가 떨어진 측면이 있으나, 기준재정수요 못지 않게 제도개선의 여지가 큰 편임
  - 세목별로 추정하기 때문에 전체 지방세액을 대상으로 추정하는 방식에 비하여 추정 오차가 더 클 잠재성이 상존
  - 측정 오차의 가능성 때문에 결산치와 산정값 사이의 오차를 80% 정산하는 제도를 운영하고 있으나, 정산으로 인하여 산정액이 크게 영향을 받아 보통교부세의 예측 가능성, 지방재정운영의 계획성을 저해



- 기준재정수입에서 정산분이 차지하는 비중을 보면, 최근 10% 내외를 차지할 정도로 영향력이 크게 높아졌으며, '16년 이후에는 플러스 수치를 보여 기초수입의 과다 산정 → 보통교부세 감소 → 지방재정 계획성 저해 발생

### | 연도별 지방세 및 세외수입 정산분의 영향력 |

구분	정산분			기준재정수입 (b)	보통교부세 (c)	a/b	a/c
	합계(a)	지방세	세외수입				
'19	74,443	68,774	5,669	769,743	476,026	0.097	0.156
'18	69,118	64,658	4,460	679,424	424,696	0.102	0.163
'17	36,155	33,592	2,562	592,044	375,775	0.061	0.096
'16	2,364	-450	2,814	511,876	332,438	0.005	0.007
'15	-30,864	-33,568	2,704	485,817	320,509	-0.064	-0.096
'14	-16,204	-16,413	209	479,847	318,845	-0.034	-0.051
'13	-49,364	-46,863	-2,501	428,695	314,480	-0.115	-0.157
'12	-39,764	-37,741	-2,023	414,936	291,884	-0.096	-0.136
'11	-28,076	-30,566	2,491	434,121	257,755	-0.065	-0.109
'10	-13,919	-19,731	5,813	411,426	232,403	-0.034	-0.060
'09	-2,495	-5,092	2,598	409,742	240,925	-0.006	-0.010
'08	-679	-640	-39	408,899	227,234	-0.002	-0.003
'07	-11,141	-11,016	-125	357,456	198,421	-0.031	-0.056
'06	11,088	8,578	2,509	350,963	177,543	0.032	0.062
'05	29,068	26,041	3,027	353,048	170,776	0.082	0.170

주 : 불교부단체 포함하여 시산한 결과임

## 2. 지방교부세 제도혁신

### 기본방향

- 보통교부세의 정체성을 재원보장에 둘 것인지, 재정형평에 둘 것인지에 따라 산정 제도의 방향성 정립이 필요함

- 1단계 재정분권으로 지역 간 재정격차가 다소 확대된 측면이 있으나, 당분간 재원 보장기능에 충실하도록 운영하되, 2단계 재정분권에서 세입분권의 강도 및 범위를 고려하여 재정조정기능 검토가 필요함
- 따라서, 세입분권이 대폭 확대되지 않는 이상, 보통교부세의 정체성은 ① 재원보장 기능에 두고, ② 이차적으로 지역 간 재정형평기능을 발휘하도록 하되, ③ 지금보다 재정조정기능이 좀 더 강화되도록 함

### 현행 제도 내에서 산정제도 개선

- 기준재정수요 및 기준재정수입 산정 시 반영되는 자체노력지표의 보완을 모색함
  - 자체노력지표는 과거 정부의 중점시책에 따라 반영된 지표들이 혼재되어 있어 분권 시대에 부적절하며, 투명성을 저해하거나 교부액 예측을 어렵게 하므로 자구노력 촉진에 영향력이 큰 지표 중심으로 간소화
    - \* 기준재정수요 자체노력지표 : 인건비, 행사축제경비, 민간위탁비, 지방보조금 등은 유지하되, 의회경비나 업무추진비 등은 폐지 가능
    - \* 기준재정수입 자체노력지표 : 실효성 및 지표의 투명성 측면에서 논란이 있을 수 있는 탄력세율 적용, 지방세 감면 축소, 세원발굴 및 관리 등은 재검토 가능
- 일본의 경험을 참고하여 인건비, 행정운영경비, 자체사업비 등과 관련된 측정항목의 비중을 낮추는 방안을 검토할 수 있음
- 인구과소 지역에 대해서는 일본처럼 동종 지자체 중 가장 재정효율이 우수한 지자체를 표준으로 하여 경비를 산정할 수도 있음
- 지방소비세율 인상의 영향으로 확대된 지역 간 재정격차를 완충하기 위한 수단으로서 차등산입률제도의 도입을 검토할 수 있음
  - (1안) 일본처럼 지방소비세율 인상분은 기준재정수입에 100% 산입
  - (2안) 지방소비세율 인상의 혜택이 큰 자치단체는  $(80\% - \alpha\%)$ 의 산입률을 적용하며, 상대적으로 혜택이 적거나 손해인 자치단체는  $(80\% + \alpha\%)$  산입률 적용



## | 참고 : 차등산입률 적용(예시) |

구분	지방세 평균 1/2 이하	지방세 평균 1/2 초과 - 1.5배 미만	지방세 평균 1.5배 이상
80% ± 5%	70%	80%	90%
80% ± 10%	60%	80%	100%

주 : 1) 시·도, 시·군으로 구분하여 유형별로 자치단체를 분류함  
2) 당해 자치단체 직전 3년 평균치 기준

### 보통교부세 구조개편

- 재원보장기능과 재정형평기능의 조화, 산정제도의 근원적 보완을 위해서는 현행 제도의 틀 내에서의 제도개선 수준으로 대응하기에는 한계가 있음
- 이러한 한계를 극복하기 위해서는 보통교부세 내에 재원보장기능과 재정형평기능을 전담하는 계정을 분리, 운영하는 방안을 검토하여야 함
  - 보정수요가 사실상 지역 간 재정형평기능을 수행하므로, 현재 보정수요 뭉에서 조금 넘는 규모를 재정형평기능 전담계정으로 설치 운영
  - 이 경우 재원보장기능 전담계정은 보통교부세의 80%, 재정형평기능 전담계정은 보통교부세의 20% 정도로 구조화 가능
  - 재원보장기능 전담계정은 인구 등 대표 통계를 설명변수로 한 회귀분석 방식으로 표준행정수요를 측정
  - 재정형평기능 전담계정은 재정력역지수 등 객관적인 지표를 이용하여 재정여건에 따라 차등 교부

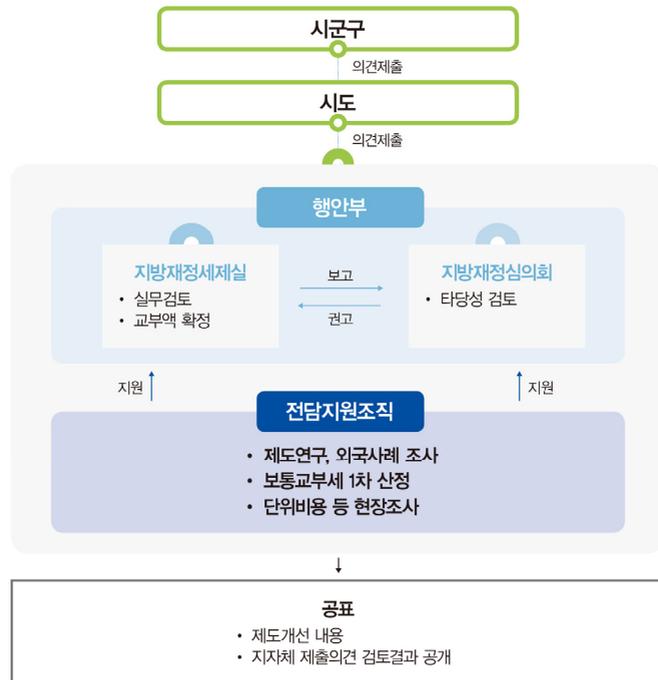
### 보통교부세 거버넌스 정비

- 지방교부세와 관련된 비판적 시각이나 자치단체의 불만(고충)의 상당 부분은 중앙-지방 간 재정협력체계의 미비에서 기인함
  - 복잡하다는 비판은 산정제도에 대한 친절한 해설서 부족, 쌍방향 연찬회 등 의사

소통기회 제한, 산정내역 등과 관련하여 제한적인 정보공개 등이 복합적으로 작용하여 유발되는 오해가 상당수

- 자치단체의 제도개선 요청에 대한 피드백이 효과적으로 이루어지지 않아 불만이 누적된 상태에서 제도개선 시 투명성이 부족하다는 비판으로 연결
- 제도운영의 투명성 제고, 자치단체의 정책참여 촉진을 위해서는 Top-Down 방식에서 자치단체와 행정안전부의 쌍방향, 혹은 Bottom-Up 방식으로의 전환을 적극 검토할 필요가 있음
  - 자치단체의 의견을 정기적으로 수렴하며, 검토 결과는 해당 자치단체에 의무적으로 통보하도록 법적 조치를 강구
  - 일본처럼, 자치단체로부터의 의견수렴 또는 받은 의견에 대한 대담의무 등을 명시하는 법령 개정 필요
  - 교부세위원회의 역할을 보완하는 외부 전담지원조직의 설치를 검토

| 지방교부세 거버넌스 정비 구상 개념도 |





### 3. 충남도의 대응전략

#### 재정분권 관련 충남도의 상황 진단

- 충남도는 여타 시·도와 달리 제도변화로 인한 재정위험의 정도가 적은 편임
  - 인구, 경제규모, 입지조건 등에서 평균적인 위치에 있어 정책환경 변화로 인하여 감수하여야 할 세입손실 등의 피해가 적은 편
- 2단계 재정분권에 대한 정부의지가 강한 편이라 볼 수 없음
  - 최근, 한·일 관계의 악화에 따라 소재·부품산업에 대한 재정지원 확대 등 신규 재정 수요 발생
  - 기존 사회복지비, 일자리창출, 경기회복을 위한 재정투자수요가 여전히 큰 상태
  - 상기 이유로 내년도 예산은 확장적으로 편성한 바, 2단계 재정분권에 필요한 재원을 염출하기가 현실적으로 어려운 상태
  - 행안부 입장에서도 2단계 재정분권 못지않게 지방교부세 존치도 중요한 숙제이기 때문에 국세 지방이양이나 지방소비세율의 추가 인상을 과감히 주장하기 어려울 것으로 예상
- 2단계 재정분권은 지방교부세 폐지 및 지방분권세 도입이 핵심인 바, 1단계와 달리 충남도에 상당한 충격을 줄 수 있음
  - 지방교부세 총량이 줄어들 수 있으며, 산정제도가 지자체의 자구노력 촉진 방향에서 변화될 개연성이 높은 편
    - \* 기재부의 지방분권세 도입론에 대응하기 위해서는 지방재정 효율성 증진을 위한 대응책이 제시되어야 하며, 일본의 삼위일체개혁을 참고하여 지방교부세 총량 억제, 세출효율성 투명성 개선 등을 위한 산정제도 보완책을 제시하여야 하는 상황
  - 보통교부세의 재정형평기능을 상당히 높이는 방향으로 정책기조를 잡을 경우, 낙후 지역이 상대적으로 적은 충남도는 상대적으로 불리

## 충남도의 대응전략

- 지방분권세 도입과 관련하여
  - 지방분권세는 서울, 경기 등 불교부단체도 배분 대상이 되는 구조
  - 때문에, 지방분권세의 배분방식이 어떻게 설계되든, 지방교부세와 비교할 때 충남도 세입에는 손해
  - 9월말 이후 기재부의 구상이 구체화될 것으로 예상되는 바, 지방분권세 규모나 배분 방식이 가시화되는 시점에 타 시·도의 상황 등을 고려하여 충남도의 입장을 정리 하는 전략이 유리(2단계 재정분권TF Kick-off 미팅 9.6 개최)
  - 이와 관련하여 포럼, 세미나 등의 형식을 개최하여 TF위원이나 관계 전문가 초빙을 통하여 신속하고, 정확한 상황판단 필요
    - \* 지방재정 측 위원 : 유태현 교수, 손희준 교수, 이재원 교수
    - \* 기재부 측 위원 : 조세재정연구원의 김정훈 박사, 김현아 박사
- 보통교부세 제도혁신과 관련하여
  - 충남도는 타 시·도에 비하여 상대적으로 낙후지역 비중이 적은 편이므로 ① 지방 소득세 기준 외 일본처럼 과거 20년에서 30년 인구 대비 감소율을 추가하며, ② 도서가 많은 편이므로 도서·접경지역 가중치를 높이도록 요구
  - 차등산입률의 경우 충남 본청은 중간 위치에 있어 큰 피해는 없으나, 아산이나 천안 등은 상당한 충격을 받으므로 충남도는 신중히 접근
  - 산정제도 간소화 관련하여, 재원보장기능과 재정형평기능 계정의 설치, 자구노력 지표 간소화 등을 주장하는 것도 나쁘지 않은 선택으로 판단
  - 거버넌스의 경우, 다른 시·도와 연대하여 지자체 의견수렴 및 답변 의무화 등 지자체의 정책참여 제도화를 요구
- 국세의 지방이양 등 세입확충과 관련하여
  - 지방이양 대상으로 거론되는 (부동산분)양도세, (유흥시설 관련)개별소비세는 수도권과 비수도권의 세원편차가 크고, 규모도 작아 실익이 크지 않은 편



- 종부세 및 주세의 지방이양은 각각 종합부동산세와 국가균형발전특별회계로 전액 지방에 이전되는 재원이므로 재정분권 취지와 배치
- 지방소득세율 인상은 국세 지방이양이 어려울 경우, 현재로서는 증세를 전제하지 않는 한, 재정당국이 수용하기 어려울 수 있으며, 지방분권세 카드도 사실은 지방 소득세율 인상의 차단책으로서 활용하는 측면이 있기 때문에 장기과제로 분류될 가능성이 높은 편
- 만약, 지방소득세율 인상이나 전술한 국세의 지방이양을 추진할 경우에는 혜택을 크게 보는 광역시나 50만 이상 시에 대해서는 보통교부세 불교부단체로 전환되어야 한다는 주장을 강하게 제기하여, 보통교부세로 형평성을 맞추는 전략 추진
- 상기 국세들의 지방이양 보다는 지방소비세율 추가 인상을 주장하는 것이 유리
  - \* 지방소비세는 (1:2:3) 안분비율 적용으로 지역편차를 완충하므로 다른 국세의 지방이양보다 유리
  - \* 이미, 10여년에 걸친 운영 경험으로 지역갈등이 발생할 여지가 매우 적으며, 조정교부금 등 다른 재정조정제도 개편 필요성이 적어, 제도안정성 차원에서도 바람직

### 참고 : 국세의 지방이양 논거 및 비교우위

세 목	장·단점	국세 지방이양 판단준거				
		효율성	용이성	탄력성	책임성	공평성
지방소득세 세율 인상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방소득세율 2배 인상 및 국세 소득세율 인하(납세부담 중립)</li> <li>• 납세자 조세부담 변동</li> <li>• 지역 간 세수편차는 광역-기초 세수공유로 대응</li> </ul>	○	○	×	×	×
종부세	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종부세 전액 지방이양</li> <li>• 지방세입 순증효과 없음</li> <li>• 국가 차원의 부동산시장 안정 및 소득재분배 애로</li> </ul>	○	○	○	×	×
양도소득세 (부동산 관련)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부동산 취득, 보유, 처분까지 세원관리 일원화로 세정 효율화</li> <li>• 취득세, 재산세와 연계로 징수를 제고</li> <li>• 부동산시장 안정, 소득재분배 왜곡</li> <li>• 지방소득세와 중복</li> </ul>	○	○	×	×	×

세 목	장·단점	국세 지방이양 판단준거				
		효율성	용이성	탄력성	책임성	공평성
개별소비세 (특정 유흥 및 시설 입장 관련)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역성이 강한 특정장소의 입장행위와 특정유흥음식행위에 대해 이양</li> <li>과세대상의 지역성이 강하여 지방세 보편성·정착성 원칙에 부합</li> <li>현행 개별소비세 과세체계 유지로 납세자 혼란 및 추가비용 발생이 없음</li> <li>(가칭)지방개별소비세 도입</li> </ul>	○	○	○	×	×
주세	<ul style="list-style-type: none"> <li>주세 전액 지방이양</li> <li>균특회계 자원 감소로 지방세입 순증 효과 없음</li> <li>외부불경제 내부화, 지방세로서 보편성, 정착성 원칙에 부합</li> <li>소비과세로서 지방세의 재산과세 비중 완화에 기여</li> </ul>	○	○	○	×	×



▣ 참고문헌 ▣

- 구균철(2017), 「공동세 제도의 세계적 추세와 정책과제」, 한국지방세연구원.
- 김정훈(2015), “재정분권의 이론과 실제의 괴리 : 비판적 평가 및 우리나라 재정분권에 대한 시사점”, 『재정학연구』 8(3), pp. 149~191.
- 안종석(2015), 「지방자치시대의 지방세 : 평가와 발전방향」, 한국조세재정연구원.
- 안종석(2019), “공동세와 국세-지방세 재배분”, 한국지방행정연구원 제1차 지방재정전략포럼 발표논문.
- 유태현(2018), “문재인 정부 재정분권 추진방안의 검토와 향후 과제”, 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문, pp. 337~361.
- \_\_\_\_\_(2019), “문재인 정부 재정분권 정책의 영향과 대응전략”, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문, pp. 319~341.
- 유태현·임상수(2018), 「재정분권 강화를 위한 지방세수 기반확충 실행방안」, 한국지방세연구원.
- 이원희(2011), 「지방소비세제의 확대 발전방향」, 대통령소속 지방분권추진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문.
- 임상수(2018), “국세-지방세 구조 개선과 지방세 강화”, 『자치분권 시대의 지방재정』, 한국지방재정공제회.
- 조기현(2013), 「보통교부세 재정형평기능 강화방안」, 한국지방행정연구원.
- 조기현·여효성(2018), 「재정분권시대 보통교부세 발전방향」, 한국지방행정연구원.
- 주만수(2007), 「정부계층별 세원배분원칙과 지방세의 가격기능」, 한국경제연구원.
- Bahl, Roy and J. Linn(1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press.
- Bird Richard M.(2015), *Fiscal Decentralization and Decentralizing Tax Administration: Different Questions, Different Answers*, International Center for Public Policy Working Paper 15-09, Georgia State University.
- Boex Jamie and Jorge Martinez-Vazquez(2004), *Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data : Concepts, Practices, and Lessons*, Working Paper 04-21, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University
- Blöchliger Hansjörg and David King(2006), *Fiscal Autonomy of Sub-Central Government*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 2.
- Blöchliger Hansjörg and Petzold, Oliver(2009), *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 10.
- Kim Junghun(2015), “The Role of Intergovernmental Fiscal Institutions : The Case of Tax Sharing”, Kim Junghun and Blöchliger(eds.) *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations : Challenges Ahead*, OECD.
- Karl Heinz Hausner(2003), *Vergleich des bundesstaatlichen Finanzausgleich in Österreich und Deutschland vor dem Hintergrund der Ökonomischen Theorie des Föderalismus' Reihe V Volks- und — 266 — Betriebswirtschaft*, Bd./Vol.3011, Perter Lang, Frankfurt am Main.
- McLure, C.(2001), “The Tax Assignment Problem : Ruminations on How Theory and Practice Depend on History”, *National Tax Journal* 52, pp. 339~364.
- Oates Wallac E.(1996), “Taxation in a Federal System : The Tax-Assignment Problem”, *Public Economic Review* 1, pp. 35~60.
- OECD(1999), *Taxing Powers of State and Local Government*, OECD Tax Policy Studies No. 1.
- 神野直彦(2009), “財政分権化の アジェンダ”, 野村(弘子編)「分権化と 開発」アジア經濟研究所 調査研究報告書.
- 権川忍(2005), “三位一體改革の全體像に至る過程とその評價(下)”, 『自治研究』 제81권, 제4호 및 제5호.
- 出井信夫(2008), 圖說 地方財政データブック, 學陽書房.
- 財務總合研究所, 「主要 諸地外國における 國と地方の 財政役割の 狀況 - 北歐諸國編」, 2006. 9.
- 總務省(2019), 地方交付稅等第 總額(當初豫算)の推移.
- 總務省(2019), 地方交付稅率第の 變遷.
- 總務省, 第198回 国会 平成31年度 地方交付稅關係參考資料.