

지역간 균형발전 지원을 위한 재정체계 개선방안



연구진

김성주 | 한국지방행정연구원 연구위원

이서희 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구 요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 현재까지의 지방분권은 지역간 균형발전을 위한 제도의 정비, 지역균형발전의 뒷받침을 위한 지방재정제도의 마련이 달성하지 못하였다는 한계가 지적됨
 - 민선 27년차에 접어들면서 이제는 국가 주도형 지역발전에서 벗어나서 지방이 권한과 재정을 가지고 내발적 발전체계를 확립하여 자율적 발전을 유인토록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음
- 향후 세 가지 정도의 방향성을 가지고 지방분권이 추진될 필요가 있음
 - 먼저, 지자체 각각의 자율적이고 맞춤형 발전을 위해 지방세 확충과 사무이양이 지속될 필요가 있음
 - 둘째, 지역균형발전을 위한 재정운영체계의 전반적인 개편이 필요하고, 셋째, 지방자치단체 형태의 다변화에 따른 균형장치 또한 고려해야 할 것임
- 본 연구는 특히 첫 번째의 지방세 확충과 두 번째 내용에 중심을 두고 지방세 확충방안 제시와 동시에 수반될 수 있는 지역간 불균형을 개선하기 위한 재정운영제도나 운영체계의 개선방안을 제시하는 데에 목적이 있음

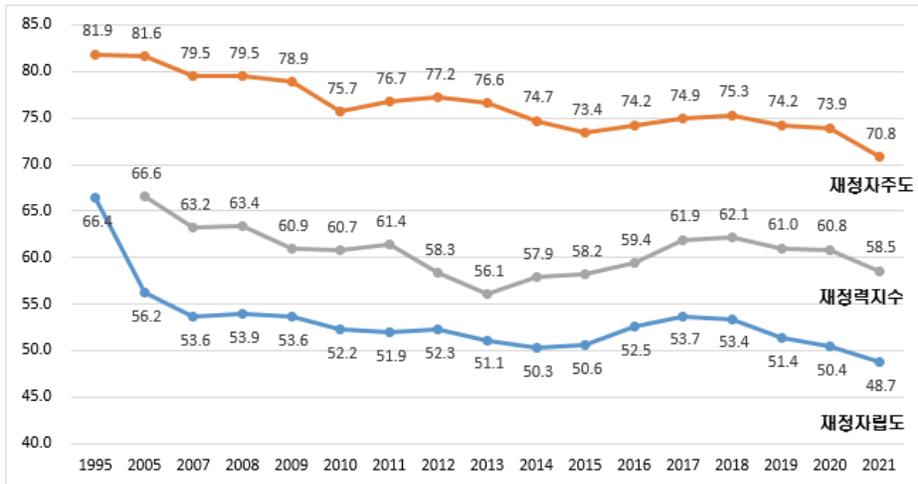
2. 지자체 및 지역간 재정현황 및 재정체계의 한계

1) 재정력의 하락

□ 강력한 재정분권 추진에도 재정력은 오히려 하락

- (재정력 지표) 재정분권이 강력하게 추진된 2017년 이후 재정력의 변화가 재정자립도와 재정자주도, 재정력지수 모두 하락함
 - 2017년대비 2021년도의 재정력 변화: 재정자립도 53.7% → 48.7%, 재정력지수 61.9% → 58.5%, 재정자주도 74.9% → 70.8%까지 낮아짐
- (재정자립도 30% 미만) 2022년 (당초)예산기준 재정자립도 50% 미만 지자체가 230개로 전체의 94.7%, 30% 미만이 174개(71.6%)로 나타남
 - 30% 미만의 재정자립도 지자체 수가 2012년 157개 → 2015년 165개 → 2020년 170개로 점차 증가하고 있음

〈요약 그림 1〉 지방자치단체 재정력의 추이



출처: 이재원(2022)

□ 재정력 하락의 원인 분석결과

- 지방세출규모와 국고보조금 증가세가 지방세보다 훨씬 웃돌고 있는 것이 원인으로 나타남
 - 2017~2020년 평균증가율: 지방세 7.85%, 지방 총세출 11.43%, 국고보조금 18.85%로 나타남
 - 세출결산액 증가율의 경우 2017년 6.99% → 2020년 16.25%으로 전년 대비 크게 증가하였고 국고보조금의 증가율도 2017년 4.18% → 2020년 42.89%로 상승하였음

〈요약 표 1〉 지방세, 국고보조금, 지방세출의 증감을 추이

전국	지방세	국고보조금	지방세출
2011	4.42%	0.79%	1.91%
2012	3.13%	8.72%	6.39%
2013	-0.30%	4.94%	6.88%
2014	15.01%	6.40%	1.26%
2015	15.00%	13.35%	8.19%
2016	6.41%	2.49%	5.94%
2017	6.46%	4.18%	6.99%
2018	4.86%	6.74%	5.83%
2019	7.28%	21.59%	16.64%
2020	12.81%	42.89%	16.25%
2017~2020 평균 증가율	7.85%	18.85%	11.43%

주: 통합회계 결산 순계 기준

자료: 지방재정연감 각 년도

- 즉, 지방소비세 확충 등으로 지방세가 증가하였다고 하나 세출규모나 국고보조금의 증가율에는 훨씬 못미치고 있음
 - 국고보조금의 상승으로 재정자립도의 분모가 자체재원인 분자보다 더욱 커져서 재정력을 하락시켰을 것으로 판단됨

- 증가세가 높은 지방세출액의 상위 5개 분야별로 살펴보면 2020년 기준 사회복지분야가 31.5%로 가장 높고 그 외에는 6% 후반에서 9% 초반대를 유지함
 - 특히, 사회복지 비중이 2017년 기준 26.1%나 되는 상황에서 이후 연도별 증가폭 또한 가장 높다는 것은 사회복지분야 국고보조금 또한 증가시켜 재정자립도의 분모에 가장 큰 영향을 미치는 분야로 파악됨

2) 기초지자체의 재정력 격차 심화

□ 재정력 불균형도 측정결과

- 광역지자체의 경우는 2017년 대비 2022년도에 불균형도가 개선, 기초지자체의 경우는 불균형도가 심화된 것으로 나타남
 - 광역과 기초 모두 2017년부터 각 연도별로 등락을 반복하고 있지만 기초의 경우 전반적으로 불균형도가 상승함
- 재정분권 강화와 함께 지역균형발전 또한 매우 엄중하게 관리되어야 함을 고려할 때 불균형도가 커지는 원인을 분석해 볼 필요가 있음

〈요약 표 2〉 17년-22년 재정자립도 불균형 지수 산출

구분	연도	광역	기초
엔트로피	2017	0.275950978	0.530247713
	2018	0.276313098	0.530977973
	2019	0.27576126	0.530574981
	2020	0.278666711	0.530611699
	2021	0.277461709	0.530985387
	2022	0.278384832	0.529719742
지니계수	2017	0.217877351	0.274443396
	2018	0.212439174	0.266331449
	2019	0.221093725	0.269731454
	2020	0.170763513	0.267923219
	2021	0.191616726	0.261342424
	2022	0.176372924	0.277807245

□ 불균형도 심화 원인

- 최근 약 5년간 지방재정의 큰 변화는 세입쪽에서는 부동산 가격 급등과 공시지가 인상에 따른 관련 지방세인 취득세, 재산세 및 종합부동산세의 증가, 세출쪽에서는 사회복지사업이 크게 증가하였음
- 취득세와 재산세를 기준재정수입에서 제하고 불균형을 산출하였을 때(엔트로피, 지니계수), 취득세의 효과보다는 재산세가 재정 불균형을 더 심화시키는 것으로 나타남
 - 이는 부동산 가격이 지역별 격차가 크게 발생할지라도 그것이 실제 모두가 거대로 이루어지지 않는다는 것으로 판단됨
 - 즉, 부동산은 거래세보다는 보유세의 영향이 지방자치단체의 재정 불균형에 더 큰 영향을 미칠 수 있다는 가능성으로 해석할 수 있음
- 사회복지비의 경우 기준재정수입은 고정하고, 기준재정수요에서 사회복지비를 제외한 결과 광역(광역시, 광역도)은 심화되었고 기초는 완화되었음
 - 즉, 기초지자체 단위로 보면 수도권의 재정력이 양호한 지자체 사회복지비가 수요가 재정력이 좋지 않은 비수도권보다 더 크게 증가하였음을 알 수 있음

3) 지방교부세제도 기능의 약화

- 2022년 현재 내국세의 19.24%로 설정되어 있는 정률분 지방교부세 재원의 규모는 보통교부세를 교부받아야 할 지방자치단체의 재정부족액을 모두 합한 금액보다 그간 작았음

〈요약 표 3〉 보통교부세와 지방자치단체 재정부족액의 관계

(단위 : 조원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
보통교부세 총액	23.2	25.8	29.2	31.4	31.9	32.1	33.2	37.6	42.5	45.8	45.0	42.9	53.0
재정부족액 총액	27.3	28.3	30.6	34.3	35.4	35.6	35.8	38.5	44.7	53.0	53.9	58.1	61.7
조정률	0.824	0.882	0.925	0.890	0.873	0.867	0.897	0.941	0.915	0.864	0.836	0.739	0.860
조정률 100%인 경우 추가 재원	4.8	3.3	2.3	3.8	4.5	4.7	3.7	2.3	3.8	7.2	8.9	15.2	8.7

자료: 행정안전부, 「지방교부세 산정해설」, 각 연도.

- 주목할 점은 최근 여건 변화에 따라 지방자치단체가 부족재원을 이전재원(보통교부세)으로 확보하는 그간의 지방세입 시스템을 그대로 유지하기 쉽지 않다는 것임
 - 저성장에 따른 국세의 약화, 재정분권과 연계된 국세의 지방세 이양 등으로 말미암아 지방교부세 재원규모가 꾸준히 줄었고, 향후에도 이와 같은 양상이 이어질 것으로 전망됨

3. 지방재정체계의 개선방안

- 지역간 균형있는 발전을 지원하기 위해 자체재원 부분과 이전재원, 그리고 새로운 제도의 모색으로 나누어 대안을 제시함
- 대안은 앞서 불균형도 분석결과 재산관련 세제나 사회복지사업 국고보조금 배분방식의 개선 차원이 아닌 지방재정체계라는 큰 틀에서 접근함

1) 자체재원의 확충

(1) 지방소비세의 인상

- 지방자치단체가 자기 책임을 갖고 자율적으로 지역사업을 추진할 수 있기 위해서는 지방재정의 근간을 자체재원 중심의 체계로 바꾸어주어야 함
 - 일본의 경우도 지방소비세가 소득과세인 개인주민세나 법인二稅, 자산과세(고정자산세)에 비하여 지역 간 편재성이 적은 것으로 알려져 있음
- 지방소비세 가운데 취득세 감소분 등의 보전분(6%p의 지방소비세 세율)을 털어내는 방안으로는 그것을 지방교부세제도(지방교육재정교부금제도 포함) 가운데 부동산교부세 내에서 운영하는 대안과 국가균형발전특별회계와 연계하는 대안 등이 검토될 수 있을 것임

(2) 지방소득세의 확충

- 그간 기초자치단체의 세수확충을 위한 기초자치단체세 강화를 실현하지 못했기 때문에 향후 기초자치단체세의 기반을 넓히는 조치를 주요하게 다룰 필요가 있을 것임
 - 기초자치단체의 세수확충은 신장성과 안정성 등에 초점을 맞추어야 하는데, 이와 관련해서는 현행 지방세 세목 가운데 지방소득세가 도 단위에서는 기초자치단체인 시군의 세목이므로 이에 무게를 두어야 할 것임
- (방안 1) 지방소득세의 세율 인상
 - 소득세와 법인세처럼 누진세율 구조를 따르는 지방소득세의 세율을 현행 10%에서 15% 또는 20%로 인상하는 방안을 말하는데, 이 방식은 지방소득세 체계를 유지시킴으로써 제도 운영상 혼란을 피하면서 납세자의 세 부담 왜곡 등을 줄일 수 있는 장점을 가진
 - 반면 이 방안은 주민의 세부담이 커지는 문제를 발생할 수밖에 없기 때문에 그에 대한 양해와 협력 분위기 조성이 필요함
- (방안 2) 지방소득세와 관련 국세의 통합세율에서 지방세분 인상
 - 소득세와 개인지방소득세의 세율, 법인세와 법인지방소득세의 세율을 각각 통합하고, 그것의 각 구간별로 지방세분과 국세분의 세율을 구분하되 국민의 추가적인 세부담을 발생시키지 않도록 지방세분을 확대하는 방안 (예: 6.6% = 소득세분 6% + 개인지방소득세분 0.6% → 6.6% = 소득세분 5.4% + 개인지방소득세분 1.2%)

(3) 지방세 신세목 도입의 검토

- (환경세) 환경오염을 통제하는 한편 그것에 의해 파생되는 여러 부작용을 해결하는데 필요한 비용을 조달하는 방안으로 환경세 도입이 추진될 필요가 있음

- (지방복지세) 저출산·고령화는 향후 심화에 따른 지방자치단체 부담을 뒷받침하는 견고한 장치로 다음과 같은 방식의 복지세 또는 지방복지세 도입이 제안되어 왔음
- (지방법인세) 지방세 원리에 부합하는 지방세 신세목을 설치하여 지방세수를 늘리는 방안으로 기업의 소득(법인소득) 대신 그 외형(매출액 등)에 과세하는 ‘지방법인세’ 성격의 지방세 도입을 검토할 필요가 있음
- (기타 신세원) (가칭)로봇세, 반려견세 등

2) 지방교부세율 인상

- (일본사례) 일본의 경우 삼위일체 개혁 후 지역간 재정력 격차의 심화 해소를 위해 지방세(지방법인2세)를 국세화한 후 전액 지방교부세 재원으로 사용한 바 있음
 - 이는 일본이 국세와 지방세의 비중이 6대4 정도로 국내의 7대3 정도보다 지방세 비중이 더 높음에 따라 가능하였음
 - 또한 일본은 2019년에 소비세율을 기존 8%에서 10%로 증가시켰는데 증가의 명분이 사회복지사업의 강화에 있었고 이 소비세 증세분은 국가의 사회보장 4개 경비(아동, 육아, 의료 및 개호, 연금)에 쓰이고 있었음
 - 국가 주도 사회복지사업이 많아지면 지방비 매칭을 해야 하기에 일반재원 자체가 줄어들므로 일부를 보전하기 위해서는 교부세율을 올려야 함
- 지방교부세 인상률은 사회복지사업 주요 사업(예: 아동, 노인, 육아, 취약계층)의 일정 기간 증가분을 반영시키는 형태로 검토가 가능할 것임

3) 지역균형발전 지원을 위한 새로운 제도의 모색

- 지역 간 재정력 차이 등을 고려하여 지역균형발전을 뒷받침하는 새로운 장치로 지역균형발전기금을 도입하는 방안을 모색할 필요가 있음
- (방안 1) 기존의 제도 내에서 지역균형발전기금을 설치하는 방안

- 현행 지역상생발전기금을 개편하여 재정지원계정, 전환사업보전계정, 지방 소멸 대응기금을 묶어 (가칭)지역균형발전계정으로 정비하여 지역 간 균형발전을 체계적으로 지원하는 장치로 발전시킬 필요가 있을 것임
- (방안 2) 새로운 제도를 구축하여 추진하는 방안
 - 현행 보통교부세는 재정분권이 강화될수록 수평적 불균형을 완화하는 기능에 한계를 드러낼 것으로 예상됨
 - 이 문제를 타개하기 위해 보통교부세 기준재정수요 산정시 보정수요액을 제외하고 [기초수요액과 수요 자체노력]만으로 한정, 각 지역의 표준적 행정수요를 뒷받침하는 재정보장기능만을 수행하도록 개혁함
 - 지역 간 재정형평화 기능과 관련된 보정수요액은 분리, 지역균형발전기금에 포함할 필요가 있을 것임
- (기금의 재원) 지역균형발전기금의 재원은 재정분권을 통해 확충되는 지방세수 가운데 일부를 대상으로 하여 조성하는 방안이 제안될 수 있을 것임
- (배분기준) 지역균형발전기금의 배분 기준은 재정분권 추진 전과 후의 세입 변화이며, 그렇기 때문에 동 기금은 보통교부세 교부 후 최종 단계에서 지방자치단체 간 세입 불균형을 해소하는 기능을 수행할 수 있을 것으로 기대됨

Contents

제1장 | 서론

제1절 연구배경 및 목적	3
제2절 연구범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	6
3. 연구분석의 틀	7

제2장 | 재정분권의 추진경과와 균형발전 평가

제1절 지방분권과 균형발전	11
1. 지방분권과 균형발전의 정의	11
2. 지방분권과 균형발전의 관계	13
제2절 1, 2단계 재정분권의 추진경과	15
1. 추진과정	15
2. 추진내용	16
3. 문재인정부 재정분권의 특징	19

제3장 | 지방재정의 영향 분석

제1절 지방재정의 변화	25
1. 재정분권 목표 대비 변화	25
2. 지방재정에 미친 영향	27
제2절 재정력 변화 분석	35
1. 자체세입보다 큰 세출의 증가	35
2. 사회복지분야의 급증세 지속	37
3. 세출 상승 요인	39

제3절 균형발전도 분석	41
1. 균형발전의 측정 지표	41
2. 1, 2단계 재정분권 전후 불균형 분석	42
3. 불균형 요인 분석	44

제4장 | 현행 재정체계의 한계 및 시사점

제1절 자체재원의 균형발전 지원 기능 한계	53
1. 지방재정자립도의 지속적인 하락	53
2. 지방자치단체 간 재정불균형	54
3. 지방자치단체의 과세자주권 제약과 지방세원의 빈약성	55
제2절 지방교부세제도 기능의 약화	57
1. 지방교부세 재원규모의 위축과 지방재정 수요의 증가	57
2. 보통교부세 약화에 대한 대책 모색의 불가피성	58
제3절 일본의 지방분권 강화 이후 재정정비 사례 및 시사점	59
1. 삼위일체개혁과 그 이후 지방재정의 변화	59
2. 2010년대의 주요 개혁	63
3. 지방소비세의 확충 및 지방교부세 산정방식 변화	70
4. 일본사례 요약 및 시사점	72

제5장 | 균형발전 지원을 위한 재정체계 개선방안

제1절 기본방향	79
제2절 자체재원의 강화	81
1. 지방소비세율 인상	81
2. 지방소득세 확충	87
3. 그 밖의 지방세 확충과 지방 간 세수격차 완화	99

제3절 지방교부세율 인상	112
1. 지방교부세의 의의	112
2. 지방교부세 법정교부율의 조정(인상)	114
제4절 지역균형발전 지원을 위한 새로운 제도의 모색	117
1. (가칭)지역균형발전기금 도입의 기본방향	117
2. 지역상생발전기금에 (가칭)지역균형발전기금 접목 방안	117
3. (가칭)지역균형발전기금의 신설 방안	118

【참고문헌】	123
---------------------	------------

표목차

〈표 2-1〉 국가균형발전특별법의 목적	12
〈표 2-2〉 균형발전과 지방분권의 비교	13
〈표 2-3〉 1, 2단계 재정분권 자원확충 규모	19
〈표 3-1〉 중앙 대 지방예산 비중(당초, 예산규모기준)	26
〈표 3-2〉 중앙 대 지방예산 비중(당초, 총 재정사용액기준)	27
〈표 3-3〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 전국)	29
〈표 3-4〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 광역)	30
〈표 3-5〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 시)	30
〈표 3-6〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 군)	31
〈표 3-7〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 자치구)	31
〈표 3-8〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 인구 50만 이상 시)	32
〈표 3-9〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 인구 50만 미만 시)	32
〈표 3-10〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 수도권)	33
〈표 3-11〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 비수도권)	33
〈표 3-12〉 지방세, 국고보조금, 지방세출의 증감률 추이	35
〈표 3-13〉 지방세출 주요 분야별 비중	37
〈표 3-14〉 지방세출 주요 분야의 전년대비 증감률 추이	38
〈표 3-15〉 사회복지 주요 부문별 비중	39
〈표 3-16〉 사회복지 부문별 증감률 추이	40
〈표 3-17〉 17년-22년 재정자립도 불균형 지수 산출	42
〈표 3-18〉 시나리오 1: (기준재정수입-취득세, 재산세)/기준재정수요	46
〈표 3-19〉 시나리오 2: 기준재정수입/(기준재정수요-사회복지비)	48
〈표 3-20〉 시나리오 3: (기준재정수입-취득세, 재산세)/(기준재정수요-사회복지비) ..	49

〈표 4-1〉 보통교부세와 지방자치단체 재정부족액의 관계	57
〈표 4-2〉 일본 지방세수의 추이	60
〈표 4-3〉 도쿄도의 편재시정조치 후 세수감소	61
〈표 4-4〉 지방교부세 법정율의 추이	62
〈표 4-5〉 1인당 세수의 2004년도와 2019년도 비교(결산 기준)	65
〈표 5-1〉 지방소비세 체계의 변화	83
〈표 5-2〉 지방세 세목별 징수액 현황(2021년 결산기준)	88
〈표 5-3〉 최근 5년간 지역별 법인세 세수 현황	94
〈표 5-4〉 최근 5년간 지역별 법인지방소득세 세수 현황	96
〈표 5-5〉 법인지방소득세 2배 인상에 따른 세율체계 변동	97

그림목차

〈그림 2-1〉 균형발전과 지방분권의 구조적 차이	14
〈그림 3-1〉 지방자치단체 재정력의 추이	28
〈그림 3-2〉 17년, 22년 재정자립도 수도권 대 비수도권 분포	34
〈그림 4-1〉 지방교부세 배분액의 추이	63
〈그림 4-2〉 2000년 이후 지방법인과세의 편재시정조치	68
〈그림 4-3〉 특별법인사업세 제도에 의한 양여구조(2019년 이후)	69
〈그림 4-4〉 소비세 및 지방소비세의 세율	71

제 1 장

서 론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

- 현재까지 추진되어 온 재정분권의 내용은 지방소비세를 바탕으로 한 지방세 확충, 중앙정부 기능의 지방이양, 지역소멸대응기금 신설, 일부 복지사업의 국비보조율 조정, 지방재정과 교육재정의 공동사업 추진 등임
 - 반면, 당초 국정과제에서 제시된 지방소득세의 비중 확대, 지방세 신세원 발굴, 지방교부세율 인상, 국고보조사업 정비, 실질적인 포괄보조금 제도 등에 대해서는 실현되지 못하였음
- 특히, 지역간 균형발전을 위한 관련제도의 정비나 개선은 실질적으로 진행되지 못하였고, 지역균형발전의 뒷받침을 위한 지방재정제도의 마련도 달성하지 못하였음
 - 실제로 재정분권 추진방안이 발표된 2018년 대비 2021년도 재정자립도 평균은 53.4%에서 48.7%로 낮아졌고, 재정자립도 30% 미만의 지자체 수도 155곳에서 173곳으로 18곳이 증가하였음
 - 지니계수나 엔트로피지수¹⁾로 본 불평등도 또한 두 지수에서 모두 증가한 것으로 나타남
- 이에 새정부에서는 지역균형발전의 지원을 위한 지역간 재정균형장치 보강과 지방재정제도 및 지방재정 운영체계의 마련이 요구됨
 - 권한과 재원을 지속적으로 지방으로 이양하되, 지자체 전체를 고려하면 재원 증가폭의 차이로 인해 지역간 격차를 가중시킬 우려가 있음에 따라 지역간 균형을 맞출 수 있는 장치 또한 동시에 검토해야 함

1) 2018년 대비 2022년에 지니계수는 0.2744 → 0.2778로 엔트로피지수는 5.3024 → 5.2971로 변화되었는데 후술하는 본문에서 자세히 제시함

- 한편으로는 민선 27년 차에 접어들면서 이제는 국가 주도형 지역발전에서 벗어나서 지방이 권한과 재정을 가지고 내발적 발전체계를 확립하여 자율적 발전을 유인토록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음
 - 특히 최근 들어 지자체의 유형이 다변화되고 있는데 100만 특례시 출범, 특별지방자치단체, 부울경메가시티 등 저출산·고령화와 인구의 수도권 집중 심화 등에 따른 지자체간 통합 및 연계 또한 주요 변수일 것임
 - 지역을 권역화 하고 권역 특성별 발전방안을 스스로 구상하며 권역별 지역정책을 수립해나가되 국가는 각 특성별 발전을 지원하는 형태로의 전환이 요구된다고 할 수 있음
- 이에 향후 세 가지 정도의 방향성을 가지고 지방분권이 추진될 필요가 있음
 - 먼저, 지자체 각각의 내발적 발전을 위해 현재까지와 같이 지방세 확충과 사무이양이 지속될 필요가 있음
 - 둘째, 현재까지는 다소 소홀했던 지역균형발전을 위한 재정운영체계의 전반적인 개편이 필요하고, 셋째, 지방자치단체 형태의 다변화에 따른 균형장치 또한 고려해야 할 것임
- 본 연구는 특히 두 번째의 내용에 중심을 두고 지금까지 다소 소홀했던 지역간 균형발전을 위한 재정운영제도나 운영체계의 개선방안을 제시하는 데에 목적이 있으며 나머지에 대해서도 일부 다루고자 함
 - 첫 번째인 지역의 내발적 발전을 위한 지방세 확충 등에 대해서는 꾸준히 검토하고 점진적으로 이루어나가야 하므로 지금까지 논의된 내용을 정리하고 향후 방향성에 대해 제시함
 - 지자체 형태 다변화에 따른 재정균형장치 모색에 대해서도 그 필요성에 대해서 제시하면서 방향성 정도를 제시함
- 이를 위해 제2장에서는 지방분권과 균형발전간 관계, 문재인정부의 재정분권 경과에 대해 정리하고 3장에서는 재정분권이 지방재정에 미친 영향과 불균형도를 측정함

- 4장에서는 3장의 문제를 유발하고 있는 현행 재정체계의 한계를 자체재원과 이전재원(지방교부세)으로 나누어 정리하고 일본의 지역분권 강화 조치, 지역간 재정균형 장치 변화 등에 대해 살펴봄
- 5장에서는 궁극적으로 지역의 균형발전을 지원하기 위해 자체재원 확충 방안과 지방교부세율 조정방안, 그 외 제도 개선방안을 제시함

제2절 연구범위 및 방법

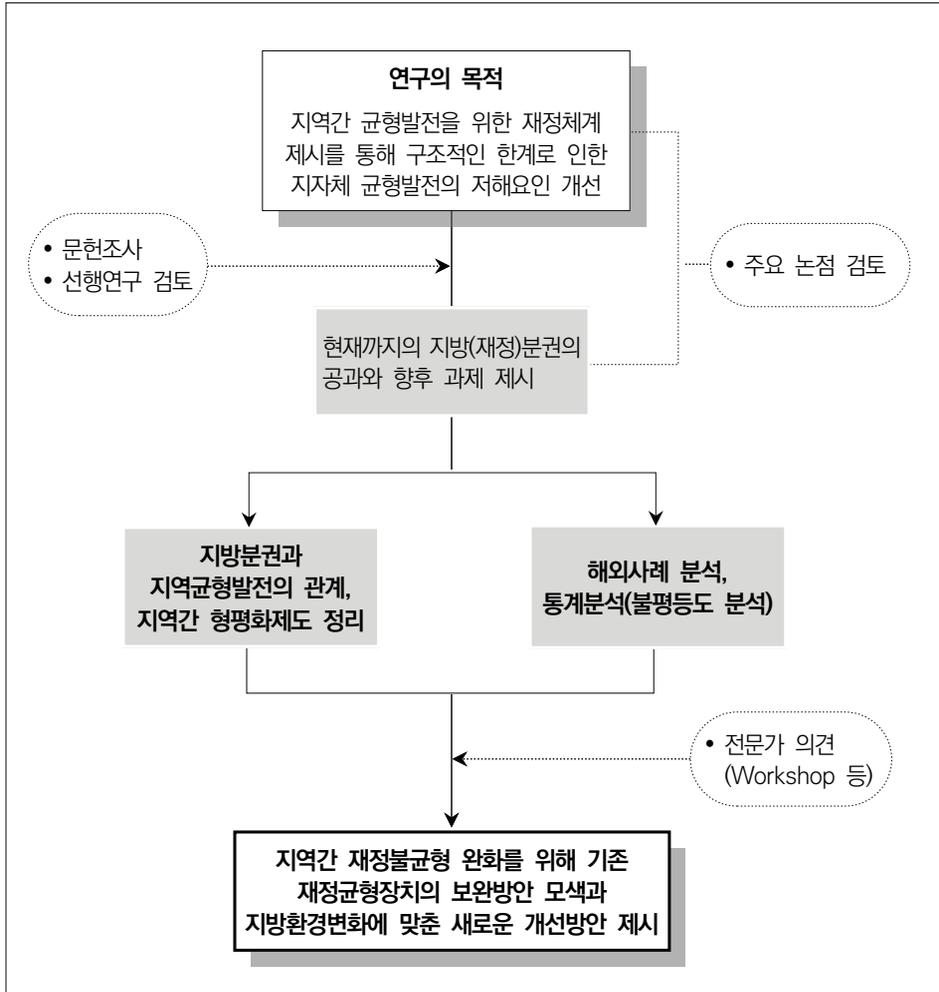
1. 연구범위

- 본 연구의 공간적 범위는 전국 243개 지자체를 대상으로 함
 - 243개 전 지자체를 대상으로 지역간 차이 분석 즉, 광역시도, 시, 군, 구, 수도권/비수도권, 인구 50만 이상 및 미만 시 등으로 계층이나 유형별로 나누어서 분석을 실시함
- 본 연구의 시간적 범위는 최근 10년~5개년도를 분석함
 - 재정분권 실시 이전 약 6년과 이후 약 4년간의 재정력 변화나 지역간 재정력 격차를 분석하기 위해 최대 약 10년~5년 정도의 기간에 대해 시계열 분석을 실시함
- 본 연구의 내용적 범위는 현재까지 추진되어 왔던 재정분권의 공과에 대해 점검하고 현재의 재정균형관련 제도 등을 살펴보며 향후 지역균형발전을 견인하기 위한 방안을 제시함

2. 연구방법

- 문헌 및 선행연구를 조사함
 - 그간 취약한 지방재정 강화를 위해 학계 또는 지자체 차원에서 논의되었던 내용들을 정리하고, 재정분권을 중심으로 한 지방분권의 공과 등에 대해서도 선행연구들을 정리함
- 통계분석을 실시함
 - 지자체의 재정력 변화나 지역간 불균등도 분석을 실시함
- 해외사례 특히 일본사례를 조사함
 - 일본 등 해외에서 추진되었던 지방분권 개혁과정과 그 과정에서 지역간 균형발전을 위해 마련하였던 제도적 장치 등을 조사하여 시사함

3. 연구분석의 틀



제2장

재정분권의 추진경과와 균형발전 평가

제1절 지방분권과 균형발전

제2절 1, 2단계 재정분권의 추진경과

제2장 재정분권의 추진경과와 균형발전 평가

제1절 지방분권과 균형발전

1. 지방분권과 균형발전의 정의

- 지방분권은 권력의 행사 정도 및 자율성 측면에서 개념을 정의함
 - 지방분권(local decentralization)은 주로 분산(deconcentration), 이양(devolution) 등의 용어와 연계되어 설명됨(Cheema & Rondinelli, 1983 등)
 - 분산은 “정부 내 행정적 책임을 재분배”하는 것으로 정의되고, 이양은 “재정 및 법적 측면에서 중앙정부로부터의 자치적인 정부단위(unit)를 창출 혹은 강화”로 설명함(배인명, 2003)
 - 이양은 좀 더 상위개념으로서 지방정부의 독립적이고 자치적인 개체로서 역할을 강조하고, 재정과 법적 논의의 중요성을 강조하는 반면 분산은 책임에 대한 영역으로 사무와 관련된 협의적 개념임
 - 세부적으로 재정분권(fiscal decentralization)은 재정의 ‘권력 행사 정도’, ‘재정 및 의사결정 자율성’ 측면에서 개념 정의되고 있음(Oates, 1993; Mello, 2003; 김종순·홍근석, 2012 등)
 - 지방정부가 권력을 행사할 때 세입과 세출을 결정하고, 중앙정부로부터 의사결정 자율성을 상대적으로 확보하는 것으로 볼 수 있음
- 균형발전의 개념을 살펴보면 다음과 같음
 - 국가균형발전(balanced national development)은 지역 간 불균형 혹은 지역 간 격차의 이슈에서 도출되어 주로 균형(balance), 형평(equity), 균등(equality) 등의 개념으로 설명됨

- 미시경제학에서 의미하는 균형은 주로 힘의 일정함을 의미하는데 상호 작용을 통한 결과가 일정하게 유지되려는 경향으로 무한 경쟁에서의 수요와 공급의 교차점으로 예를 들 수 있음
 - 법학에서의 형평은 재판을 정의롭게 할 수 있는 판단 기준인데(한국법제연구원, 2011) 정의롭게 결과를 도출해야 하는 당위성을 나타내는 개념으로 볼 수 있음
 - 균등(equality)은 주로 기회의 균등을 설명할 때 등장하는 개념으로서 행위자들이 기회 등을 동등하게 보장받아 평등으로 이루고자 하는 과정의 개념으로 설명할 수 있음
- 국가균형발전은 결국 지역 간 불균형을 해소하고, 지역의 차이 혹은 격차를 완화하기 위한 노력으로 정의내릴 수 있음
- 이러한 관점에서 국내의 국가균형발전은 과거 정부의 목표와 방향에 맞추어 정책이 구현되었음

〈표 2-1〉 국가균형발전특별법의 목적

구분	재정 및 개정연도	법령 목적 상 의미	주요 키워드
참여정부	2004년 제정	제1조(목적) 이 법은 지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 ...	불균형 해소, 지역혁신 예) 행정중심복합도시, 혁신도시 등
MB정부	2009년 개정	제1조(목적) 이 법은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 ...	특성발전, 연계 및 협력 예) 초광역권, 5+2광역경제권 등
박근혜정부	2014년 개정	제1조(목적) 이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 발전과 ...	불균형해소, 특성발전 예) 맞춤형 패키지 지원 등
문재인정부	2018년 개정	제1조(목적) 이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적...	불균형해소, 특성발전 예) 혁신도시 2 등 3대 전략 -9대 핵심과제

출처: 남기찬 외(2019 :20) 수정·보완

2. 지방분권과 균형발전의 관계

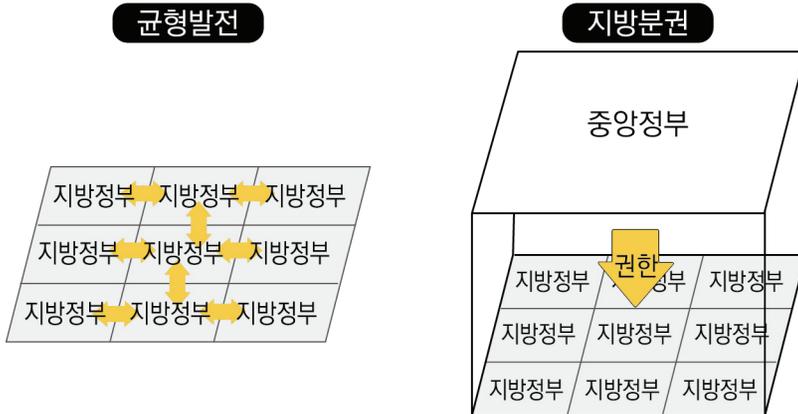
- 지방분권 특히 재정분권과 균형발전은 협력하고 동시다발적으로 추진되어야 하는 것임에도 불구하고, 정책적으로 추진할 때 상당히 다른 관점을 취하고 있으며, 둘의 관계를 상충(trade-off)적으로 인식하기도 함(Silvao, 2005; 마강래, 2018 등)
- 「국가균형발전을 위한 지방재정 지원제도 연구」(2019)는 균형발전과 지방분권은 정책가치, 목표, 대상 등에서 뚜렷한 차이가 있으며 구조적 차이를 도식화 하였음

〈표 2-2〉 균형발전과 지방분권의 비교

구분	균형발전	지방분권
정책가치	통합, 형평	민주주의, 다양성, 경쟁, 효율
정책목표	국토균형발전(격차해소), 지역 간 자원 재배분	주민의 복리증진, 지역발전의 균등한 기회 제공
정책대상	공간(지역) 시책(산업경제, 교육, 복지, 의료, 주거 등)	시책(권한, 책임, 예산)
정책내용	지역경제육성, 공공시설분산, 특화자원개발 등 형평성 제공	정부계층간 정치적, 행정적, 재정적 권한과 책임의 배분
추진논리	국가주도의 지역발전 격차 해소	지자체 주도의 지역발전역량 강화

출처: 이승종 외(2003), 남기찬 외(2019) 재인용

〈그림 2-1〉 균형발전과 지방분권의 구조적 차이



출처: 남기찬 외(2019)

- 재정분권을 포함하는 지방분권은 중앙정부로부터의 권한을 이양하거나 분산하는 것을 의미한다면, 균형발전은 수평적 관점에서 공공자원 혹은 서비스를 배분하는 것으로 이해할 수 있음
- 재정분권과 균형발전을 동시에 추구할 수 있을지에 대해 이 둘의 관계를 회의적으로 보는 시각들이 있음(Prud'homme, 1995; Martinez-Vazquez & McNab, 2003 등)
 - 이들은 재정분권이 오히려 지역 간 격차를 크게 하고, 권한의 이양이 균형발전으로 이어지지 않는다고 보았음
 - 특히 환경변화와 연계되어 재정분권은 경제 및 소득의 격차를 심화시키거나 지방정부 빈익빈 부익부의 현상을 심화시킬 수 있음을 지적하고 있음
- 문재인정부의 1, 2단계 재정분권이 실제 소기의 성과가 있었으나 균형발전 측면에서 지역 간 격차에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구가 미비함
 - 지방소비세를 중심으로 한 재정분권은 기존에 지역 간 격차, 특히 수도권과 비수도권의 격차를 심화시킨다는 비판이 꾸준히 제기되었기 때문에 지금 시점에서 균형발전 측면에서 성과를 살펴볼 필요가 있음

제2절 1, 2단계 재정분권의 추진경과

1. 추진과정

- 문재인정부 들어서 재정분권을 적극적으로 추진하게 된 배경은 중앙-지방간, 지방-지방간 재정 및 기능(사무)의 불균형으로 인해 지방분권과 균형발전 추진에 한계가 있다는 데에서 비롯되었음
 - 즉, 2016년 현재 중앙·지방간 재원비율은 세입 76:24, 세출 34:66, 재정자립도 55.8%인데 재정자립도 30% 미만 자치단체가 수도권 69개 지자체 중 19개(28%) 대비 비수도권이 174개 지자체 중 126개(72%)이었음
- 이에 당시 지방의 자율성·책임성 확보와 국가균형발전을 상생과 협력을 통해 지속가능한 발전을 이루게 하는 국가전략 차원에서 재정분권을 추진하였음²⁾
- “지방분권과 국가균형발전은 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속가능한 발전을 이룰 수 있게 하는 최고의 국가발전 전략”(18.3.26. 대통령)이라는 판단에 따라 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 국정과제로 설정하고 추진방안 수립에 착수(17. 8월~)하였음
 - 여기서 국정과제는 국세-지방세의 구조개선을 통해 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선하는 것이었음
 - 또한 이전재원 조정 및 재정균형 달성을 통해 지자체간 재정격차를 완화하고 균형발전을 추진하였음

2) ‘재정분권 추진방안’(2018. 10) 인용

2. 추진내용

1) 지방소비세 인상을 통한 지방세 확충

- 1단계 재정분권 추진방안의 핵심은 지방소비세의 세율을 2년에 걸쳐 인상 (2019년 15%(+4%p), 2020년 21%(+6%p)의 단계적 인상)하고, 균특회계 사업을 지방에 이양하는 것이었음
 - 2020년 이후 지방소비세율 10%p 인상으로 발생한 8.5조원의 지방소비 세수 증가분은 다음과 같이 처리됨
 - 즉, ①중앙정부가 지방에 이양한 기능 수행을 위해 지방자치단체가 부담 해야 할 재원의 보전분 3.6조원, ②지방교육청 전출금 0.1조원과 조정교 부금 감소액 0.8조원 등의 조정분 0.9조원, ③지역별 가중치(1:2:3) 적용 및 수도권 광역자치단체에 의한 지역상생발전기금 35% 출연 대상분 (4.7%p의 지방소비세율에 해당하는 4.0조원)으로 나누어 배분토록 결정 되었음
- 2단계 재정분권에서는 1단계에 이어 지방소비세율을 4.3% 추가로 인상하 는데 '22년에는 2.7% 2.6조원, '23년에는 1.6% 1.5조원의 재원과 6개의 특별회계 및 기금사업들이 이양되었음
 - 2단계에 추가 이양되는 재원은 총 4.1조원 수준이며, 2.3조원 규모의 국 고보조사업 지방이양이 함께 추진되었음
 - 이 중 지방이양사업을 제외하면, 1.8조원이 남게 되며, 지방교부세 자연 감소 보전분 0.8조원을 제외하면 1조원이 순증됨
- 1단계 3.6조원 2단계 2.3조원 규모의 지방으로 이양된 사업 즉 전환사업은 '26년까지 지역상생발전기금 내에 전환사업보전계정을 만들어 그것을 통해 관리하도록 하였음
 - 나머지 순증분은 시도별 소비지수 및 가중치(수도권 1, 광역시 2, 도 3)에 따라 배분됨

2) 소방안전교부세의 인상

- 재정분권 1단계에서는 지방세 확충 외에 소방직 국가직화, 소방인력 충원 등을 지원할 목적으로 소방안전교부세율을 인상하고 인건비를 지원하였음
- 총 2만 명의 소방인력을 2022년까지 단계적으로 늘리는 계획에 따라 개별 소비세 담배분 세수의 20%인 기존 소방안전교부세 재원을 한꺼번에 25%p 인상시켜 2020년 4월부터 45%를 적용하게 되었음
 - 2020년 4월 1일부터 소방안전교부세 재원은 개별소비세법에 따라 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 금액으로 변경되었으며, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20을 초과하는 부분은 소방 인력의 인건비로 우선 충당하여야 함

3) 지역소멸대응기금 신설

- 지역소멸대응기금은 2단계 재정분권 추진시 낙후지역의 인프라 확충 등을 위하여 도입되었는데 기금의 재원은 1조원 규모이고, 중앙정부의 일반회계에서 출연하여 10년 일몰제로 신설됨
- 기금은 지역상생발전기금 내에 설치되며, 광역자치단체 25% 대 기초자치단체 75%의 수준으로 배분되며, 각각 상생발전기금 내에 광역지원계정과 기초지원계정을 두어 운영됨
- 기금의 용도는 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 광역시·도 및 시·군·자치구에 대한 재정지원과 지방소멸대응기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출에 사용됨
- 기금은 지방소멸대응기금심의위원회를 통해 운영되는데, 기획재정부, 행정안전부 등 관계 부처와 대한민국의 시도지사협의회 및 전국시장군수구청장협의회 등 지방자치단체협의체가 참여하는 위원회로 구성됨

- 지방자치단체가 지역소멸대응기금을 배분받기 위해서는 예산 편성시 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획(이하 “투자계획”이라 한다)을 수립하여 기금운용심의위원회에 제출하여야 함
 - 시도는 조합을 통해 지방소멸대응기금을 관리·운영하며 조합은 회계연도마다 지방소멸대응기금의 성과를 분석하고, 그 결과를 공개하여야 함
 - 성과평가 내용은 투자협약의 체결 및 이행결과를 재원배분시 반영할 수 있음

4) 기초자치단체 국고보조율 인상³⁾

- 2단계 재정분권에서는 기초자치단체의 국고보조사업 대응지방비 부담 완화를 위하여 ①기초연금 핀셋지원 및 ②보조율 인상사업 추가발굴을 통해 0.2조원을 지원함
- 기초연금은 국고보조율이 70%, 80%인 지방자치단체에 추가지원을 실시하는 내용인데 현행 재정자주도 35% 미만인 경우 사회복지 분야 재정지출지수를 고려하여 추가보조율 2, 3, 5%가 적용되는 자치단체 대상을 재정자주도 50% 미만인 경우 추가보조율 4, 6, 10%를 적용함
- 국고보조율 인상은 2022년 신설되는 첫만남이용권⁴⁾ 국고보조율을 인상하여 지원하는 내용임
 - 기획재정부는 이를 2단계 재정분권과 연계하여 서울 35%, 지방 65%, 차등보조 ±10% 적용(평균 67.8%)하는 방식으로 추진함
- 국고보조율은 노인단체 지원사업비도 인상하였음
 - 당초 부처의 예산요구안은 서울 10%, 지방 25% 국고보조율을 적용(평균 24.2%)하는 것이었으나, 이를 개선하여 서울 20%, 지방 50% 국고보조율 적용(평균 48.4%)하여 추진함

3) '이상범(2021), 자치분권위원회 발제자료'를 바탕으로 요약정리함

4) 첫만남 이용권은 '21.1.1. 이후 태어나는 출생아에게 200만원을 지원하는 신규 복지사업으로 22년 부처 요구예산안은 서울 30%, 지방 50% 국고보조율을 적용(평균 46.5%)하는 것이었음

〈표 2-3〉 1, 2단계 재정분권 재원확충 규모

구분	1단계				2단계	합계
	2019년	2020년	소계(19-20)		2021~ 2022년	
			순증	누적		
지방세 확충	3.3조원 *지방소비 세율 +4%p	5.1조원 *지방소비 세율 +6%p	8.4조원	11.7조원	4.1조원 지방소비세율 +4.3%p	12.5조원
소방직 지원	0.3조원 *소방안전 교부세율 +15%p	0.2조원 *소방안전 교부세율 +10%p	0.5조원	0.8조원		
기능이양	-	-3.5조원 내외	-3.5조원 내외		2.3조원	-
지방재정 순확충**	2.9조원	0.8조원	3.7조원	6.6조원	2.2조원	-
국세: 지방세 (16년 76:24)	75:25	74:26	74:26		72.6:27.4	72.6:27.4

출처: 행정안전부 2021년 지방재정전략회의 2021.08.11, p6, 10 재구성

주: * 2019년; 2019년 예산안, 2020년; 2018-2022 국가재정운용계획 기준

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

3. 문재인정부 재정분권의 특징⁵⁾

○ 첫째, 과거 정부와는 다른 전략으로 재정분권을 모색하였음

- 즉, 문재인정부는 출범 초기 국세-지방세 비율을 기존 8:2의 관계에서 7:3으로 개선하고, 이어 6:4까지 변화시키겠다는 구체적인 목표치를 내세웠음
- 그간 어떤 정부도 이런 방식을 따르지는 않았는데, 문재인정부 이전의 정부는 지방이 더 잘 할 수 있는 기능(사무)을 찾는 한편 그것을 지방으로 넘겼을 때 추진을 위한 소요재원 뒷받침에 초점을 두고 재정분권을 모색했다고 볼 수 있음

5) '유태현(2021), 문재인정부 재정분권의 성과와 과제, 지방행정연구'에서 발췌, 요약함

- 그런데 문재인정부는 재정분권을 우선 결정하고, 그 다음으로 중앙과 지방간 사무를 조정하는 조치를 단행하였는데, 이러한 역발상이 보다 바람직했다고 단언할 수는 없겠으나 적어도 이전 정부와 비교하여 재정분권의 실행력을 제고시킨 점은 뚜렷하다고 하겠음
- 둘째, 문재인정부의 재정분권(1단계와 2단계)은 지방재정 순증의 접근을 따랐음
 - 이는 지방세입을 지방세 등 자체재원 중심으로 바꾸어 지방으로 하여금 재정운용상 자율성과 책임성을 발휘할 수 있도록 하겠다는 문재인정부의 재정분권 방향을 실행하고자 한 측면이 있음
 - 하지만 관계부처 합동 재정분권 추진방안에 제시된 국세와 지방세 간 7:3의 비율 실현은 코로나 19 발생 등 달라진 여건을 반영하여 조정됨으로써 당초 재정분권 목표는 위축(축소)되었다고 하겠음(지방세입 순확충에 기초한 지방자치단체의 재정운용 자율성 제고)
- 셋째, 지방세입뿐만 아니라 지방세출, 지방재정관리 등 지방재정과 관련된 전(全) 영역을 포괄하는 방식으로 재정분권의 범위를 설정하고자 하였음
 - 지방세입 분야는 지방소비세 세율 인상 등 지방세 강화, 조정교부금 제도 개선, 전환사업보전계정 설치 등 지역상생발전기금의 체계 개편 등을 주요한 과제로 다루었음
 - 지방세출 분야는 자치구의 사회복지비 부담 경감 조치, 국가균형발전특별회계 지역자율계정 사업의 조정 등을 단행하였음
- 넷째, 문재인정부가 추진한 재정분권은 역대 정부의 경우와 비교하면 중앙과 지방 간 재정관계 뿐만 아니라 광역과 기초 간 재정 연대와 협력을 모색하고자 한 측면이 뚜렷했음
 - 예를 들어 세입분야에서 볼 때, 중앙과 지방간 세원(세수)공동이용방식의 활성화(예: 지방소비세 확충 등), 광역과 기초 간 세입배분체계의 정비(예: 조정교부금 제도개선 등) 등이 그에 해당하는 사례라고 하겠음

- 다섯째, 문재인정부의 재정분권 2단계에서는 교육청-시·도 간 공동사업 추진을 위해 그 기반으로 특별회계 도입을 검토하였음
 - 현실적으로 일반지방재정과 지방교육재정 간 관계 재정립(예: 상호 연계 강화 등)을 통한 새로운 재정시스템 구축은 국가적 과제라고 할 수 있는데, 그 동안 재정분권 논의 과정에서 이 분야(지방교육재정)는 관련 부처 간 이견으로 본격적인 의제로 다루어지지 못했음
 - 하지만 이 조치가 실행으로 연결되면 향후 양자의 관계 개선뿐만 아니라 지방재정 체계 전반을 더욱 효율화하는 계기로 작용할 수 있을 것으로 전망됨

제3장

지방재정의 영향 분석

제1절 지방재정의 변화

제2절 재정력 변화 분석

제3절 균형발전도 분석

제3장 지방재정의 영향 분석

제1절 지방재정의 변화

1. 재정분권 목표 대비 변화

- 전술한 바와 같이 문재인정부에서는 어느 정부보다 강력한 재정분권을 추진하였고 그 실행력 또한 높았으나 강력하고 빨랐던 만큼 당초 재정분권 추진 배경이나 필요성에서 강조한 내용들이 간과된 부분이 있음
- 2018년 10월 재정분권 추진방안에서의 키워드는 세 가지인데, 자율성, 책임성, 지역균형발전이었음
- 재정분권 추진에 따른 지방재정의 자율성이나 책임성의 경우 선행연구(한국 지방행정연구원, 2022)에 따르면 일부 개선된 것으로 나타나고 있음
 - 재정자율성의 경우 이전 균특회계인 국고보조사업일 때보다 지자체 자체 사업으로 전환 이후 분야별 예산편성 규모의 조정 가능, 외부절차의 내부화, 사업의 시급성에 따른 편성시기 조정 등 사업추진 절차면에서 일부 개선된 것으로 나타났음
 - 재정책임성의 경우도 사례분석 결과 예산의 이월액이 감소하였고, 지자체장이나 지방의회의 관심도 향상, 지방재정의 대응력 증대 등 일부지만 개선된 것으로 나타남
- 그러나 ‘국가균형발전 촉진’이라는 목표에 대해서는 재정분권 시행 이후 지역간 재정력 격차가 오히려 커짐에 따라 1, 2단계 추진과정에서 다소 소홀히 다루어졌음을 알 수 있음
 - 즉, 재정자립도 30% 미만의 지자체 수가 2017년 153곳, 2018년 155곳, 2019년 158곳, 2020년 170곳, 2021년 173곳으로 점차 증가되었음

- 특히 재정분권 1단계 시행 첫 해인 2019년대비 2021년에는 재정력 30% 미만의 지자체 수가 15곳 증가하였음
- 재정분권의 주요 내용을 중심으로 지방재정에 미친 영향을 살펴보면 첫째, 지방소비세율 인상에 따른 국세와 지방세의 비중 변화, 둘째, 재정자립도 변화로 구분하여 제시할 수 있음⁶⁾
- 먼저 앞서 살펴본 것처럼, 1단계 누적 지방재정 순확충 효과는 6.6조원이며, 2단계는 2.2조원임
 - 지방소비세율의 증가분과 기능이양분 등을 포함한 실제 국세와 지방세의 비중을 살펴보았는데 '17년 기준으로 중앙:지방:교육의 비율은 54.6:34.8:10.6 이었음
 - 반면 '21년 예산 기준으로는 55.5:35.0:9.5 로 지방교육분의 감소분이 중앙과 지방 비중을 모두 높인 것으로 보임

〈표 3-1〉 중앙 대 지방예산 비중(당초, 예산규모기준)

(단위: 억원, %)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
중앙정부	2,957,207	3,031,432	3,308,414	3,617,859	3,862,379	4,174,201
(비중)	(55.1)	(54.6)	(54.4)	(54.5)	(54.1)	(55.5)
자치단체	1,845,825	1,931,532	2,106,784	2,310,152	2,532,263	2,630,917
(비중)	(34.4)	(34.8)	(34.7)	(34.8)	(35.5)	(35.0)
지방교육	561,349	590,660	662,216	705,960	739,013	718,605
(비중)	(10.5)	(10.6)	(10.9)	(10.7)	(10.4)	(9.5)

출처: 행정안전부(2021), 지방자치단체 통합재정개요.

- 총 재정사용액을 기준으로 비중을 살펴보면 '17년에 비해 지방자치단체의 재정비중이 오히려 1.1% 감소한 것으로 나타남

6) 구체적인 지방재정의 영향을 추후 구체화하여 제시할 예정임

〈표 3-2〉 중앙 대 지방예산 비중(당초, 총 재정사용액기준)

(단위: 억원, %)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
중앙정부	1,722,733	1,691,075	1,812,512	1,913,463	2,163,914	2,413,619
(비중)	(41.9)	(40.0)	(39.5)	(38.5)	(40.7)	(42.8)
자치단체	1,808,523	1,907,660	2,080,476	2,306,449	2,396,034	2,484,016
(비중)	(43.9)	(45.1)	(45.4)	(46.4)	(45.0)	(44.0)
지방교육	582,628	629,893	693,822	754,402	761,310	745,751
(비중)	(14.2)	(14.9)	(15.1)	(15.1)	(14.3)	(13.2)

출처: 행정안전부(2021). 지방자치단체 통합재정개요.

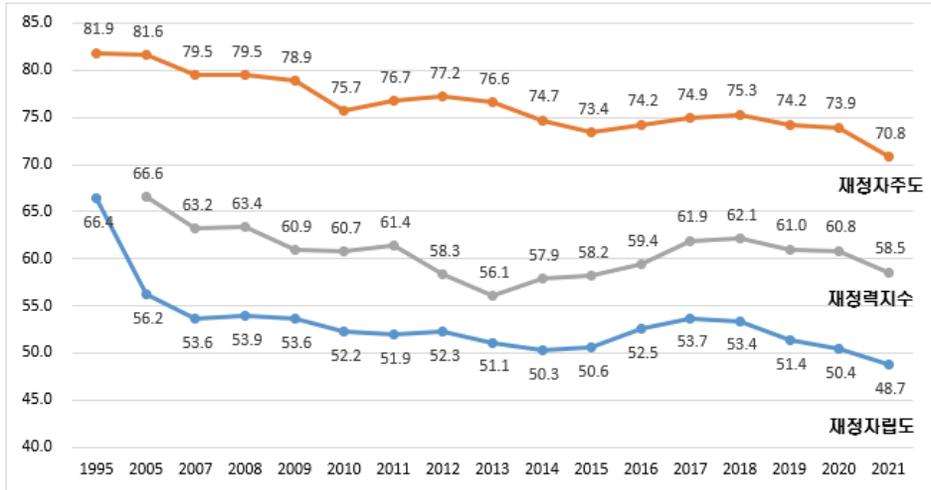
- 최종예산을 기준으로 할 때, '17년 국세: 지방세는 76.7: 23.3인 반면에, '20년 최종예산 75.2: 24.8, '21년 당초예산 기준 75.3: 24.7인 것으로 나타남(행정안전부, 2021: 26)

2. 지방재정에 미친 영향

1) 재정력 지표별 변화

- 1, 2단계 재정분권 이후 재정력의 변화를 살펴보기 위해 재정자립도와 재정자주도, 재정력지수 등의 추이를 보면 2014년 이후 꾸준히 상승하던 지표들이 2017년 이후 모두 하락하고 있는 것으로 나타남
- 각 지표별로 2017년대비 2021년도의 변화를 살펴보면 재정자립도는 53.7%에서 48.7%, 재정력지수는 61.9%에서 58.5%까지 낮아졌음
 - 재정자립도에 이전재원이 포함된 재정자주도도 2017년 74.9%에서 2021년 70.8%까지 낮아진 것을 확인할 수 있음

〈그림 3-1〉 지방자치단체 재정력의 추이



출처: 이재원(2022)

□ 재정자립도 분포 변화

- 재정력 지표들 중 대표적으로 재정자립도의 분포별 변화를 살펴보면 다음과 같음(총계, 예산, 당초이며 전국, 시도 수치는 순계임, 일반회계를 대상으로 함)
- 1, 2단계 재정분권 시행 후 재정자립도가 감소하는 추세이며, 세부적으로 지역 간 격차를 확인하기 위해 2012년~2022년 당초 예산을 기준으로 약 10년간 재정자립도를 살펴보면 다음과 같음
- 2022년 (당초)예산기준으로 243개 지방자치단체 가운데 재정자립도가 50% 미만인 곳은 230개로 전체의 94.7%이고, 특히 174개 지방자치단체(71.6%)는 재정자립도가 30%를 밑돌고 있음
 - 30% 미만의 재정자립도를 나타내는 지방자치단체 수가 2012년 157개 자치단체에서 2015년 165개 자치단체, 2020년 170개 자치단체로 점차 증가하고 있음

- 광역자치단체 17개 특별·광역시도 중 13개 자치단체(76.5%)가 재정자립도 50% 미만이었으며, 75개 시 중 재정자립도 50% 미만인 자치단체는 70개(93.3%), 군 단위 자치단체는 82개 군 모두 재정자립도가 50% 미만이었음
- 시 단위 자치단체를 인구 50만 이상 시와 50만 미만 시로 나누어 보았을 때 인구 50만 이상인 시 17개 중 재정자립도 50% 미만은 14개(82.4%)였으며, 인구 50만 미만인 시 58개 중 56개 자치단체(96.6%)가 재정자립도 50% 미만인 것으로 나타남
- 수도권에 위치한 자치단체와 비수도권에 위치한 자치단체로 나누어 보았을 때 수도권에 위치한 자치단체 69개 중 재정자립도 50% 미만은 57개(82.6%)였으며, 비수도권에 위치한 자치단체 174개 중 1개를 제외한 173개 자치단체(99.4%)가 재정자립도 50% 미만으로 나타남

〈표 3-3〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 전국)

(단위: 단체수, 비중)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	243	243	243	243	243	243	243	243	243	243	243
10%미만	12 (4.9)	13 (5.3)	9 (3.7)	8 (3.3)	2 (0.8)	4 (1.6)	2 (0.8)	5 (2.1)	9 (3.7)	3 (1.2)	13 (5.3)
10~30%미만	145 (59.7)	143 (58.8)	149 (61.3)	157 (64.6)	153 (63.0)	149 (61.3)	153 (63.0)	154 (63.4)	161 (66.3)	171 (70.4)	161 (66.3)
30~50%미만	58 (23.9)	63 (25.9)	61 (25.1)	57 (23.5)	66 (27.2)	62 (25.5)	67 (27.6)	65 (26.7)	59 (24.3)	56 (23.0)	56 (23.0)
50~70%미만	23 (9.5)	20 (8.2)	21 (8.6)	20 (8.2)	21 (8.6)	25 (10.3)	20 (8.2)	17 (7.0)	13 (5.3)	10 (4.1)	12 (4.9)
70~90%미만	5 (2.1)	4 (1.6)	3 (1.2)	1 (0.4)	1 (0.4)	3 (1.2)	1 (0.4)	2 (0.8)	1 (0.4)	3 (1.2)	1 (0.4)
90%이상	0 (0.0)										

〈표 3-4〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 광역)

(단위: 단체수, 비중)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
10%미만	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
10~30%미만	8	6	6	6	4	4	4	4	2	5	3
	(47.1)	(35.3)	(35.3)	(35.3)	(23.5)	(23.5)	(23.5)	(23.5)	(11.8)	(29.4)	(17.6)
30~50%미만	3	5	5	5	6	5	7	7	11	8	10
	(17.6)	(29.4)	(29.4)	(29.4)	(35.3)	(29.4)	(41.2)	(41.2)	(64.7)	(47.1)	(58.8)
50~70%미만	4	5	5	5	6	6	5	4	3	3	3
	(23.5)	(29.4)	(29.4)	(29.4)	(35.3)	(35.3)	(29.4)	(23.5)	(17.6)	(17.6)	(17.6)
70~90%미만	2	1	1	1	1	2	1	2	1	1	1
	(11.8)	(5.9)	(5.9)	(5.9)	(5.9)	(11.8)	(5.9)	(11.8)	(5.9)	(5.9)	(5.9)
90%이상	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)

자료: 지방재정365 통합공시

〈표 3-5〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 시)

(단위: 단체수, 비중)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75
10%미만	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	(1.3)	(1.3)	(1.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
10~30%미만	36	34	34	36	32	31	31	34	40	42	41
	(48.0)	(45.3)	(45.3)	(48.0)	(42.7)	(41.3)	(41.3)	(45.3)	(53.3)	(56.0)	(54.7)
30~50%미만	25	29	30	31	33	30	35	33	29	28	29
	(33.3)	(38.7)	(40.0)	(41.3)	(44.0)	(40.0)	(46.7)	(44.0)	(38.7)	(37.3)	(38.7)
50~70%미만	13	11	10	8	10	13	9	8	6	4	5
	(17.3)	(14.7)	(13.3)	(10.7)	(13.3)	(17.3)	(12.0)	(10.7)	(8.0)	(5.3)	(6.7)
70~90%미만	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(1.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(1.3)	(0.0)
90%이상	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)

자료: 지방재정365 통합공시

〈표 3-6〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 군)

(단위: 단체수, 비중)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82
10%미만	11 (13.4)	12 (14.6)	8 (9.8)	8 (9.8)	2 (2.4)	4 (4.9)	2 (2.4)	5 (6.1)	9 (11.0)	3 (3.7)	13 (15.9)
10~30%미만	68 (82.9)	67 (81.7)	69 (84.1)	71 (86.6)	74 (90.2)	72 (87.8)	76 (92.7)	73 (89.0)	70 (85.4)	76 (92.7)	67 (81.7)
30~50%미만	3 (3.7)	3 (3.7)	5 (6.1)	2 (2.4)	6 (7.3)	6 (7.3)	4 (4.9)	4 (4.9)	3 (3.7)	3 (3.7)	2 (2.4)
50~70%미만	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.2)	0 (0.0)						
70~90%미만	0 (0.0)										
90%이상	0 (0.0)										

자료: 지방재정365 통합공시

〈표 3-7〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 자치구)

(단위: 단체수, 비중)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69
10%미만	0 (0.0)										
10~30%미만	33 (47.8)	36 (52.2)	40 (58.0)	44 (63.8)	43 (62.3)	42 (60.9)	42 (60.9)	43 (62.3)	49 (71.0)	48 (69.6)	50 (72.5)
30~50%미만	27 (39.1)	26 (37.7)	21 (30.4)	19 (27.5)	21 (30.4)	21 (30.4)	21 (30.4)	21 (30.4)	16 (23.2)	17 (24.6)	15 (21.7)
50~70%미만	6 (8.7)	4 (5.8)	6 (8.7)	6 (8.7)	5 (7.2)	6 (8.7)	6 (8.7)	5 (7.2)	4 (5.8)	3 (4.3)	4 (5.8)
70~90%미만	3 (4.3)	3 (4.3)	2 (2.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.4)	0 (0.0)
90%이상	0 (0.0)										

자료: 지방재정365 통합공시

〈표 3-8〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 인구 50만 이상 시)

(단위: 단체수, 비중)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
10%미만	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
10~30%미만	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(11.8)	(11.8)	(11.8)
30~50%미만	8	9	10	11	10	9	11	12	10	12	12
	(47.1)	(52.9)	(58.8)	(64.7)	(58.8)	(52.9)	(64.7)	(70.6)	(58.8)	(70.6)	(70.6)
50~70%미만	9	8	7	6	7	7	6	5	5	3	3
	(52.9)	(47.1)	(41.2)	(35.3)	(41.2)	(41.2)	(35.3)	(29.4)	(29.4)	(17.6)	(17.6)
70~90%미만	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(5.9)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
90%이상	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)

자료: 지방재정365 통합공시

〈표 3-9〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 인구 50만 미만 시)

(단위: 단체수, 비중)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58
10%미만	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	(1.7)	(1.7)	(1.7)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
10~30%미만	36	34	34	36	32	31	31	34	38	40	39
	(62.1)	(58.6)	(58.6)	(62.1)	(55.2)	(53.4)	(53.4)	(58.6)	(65.5)	(69.0)	(67.2)
30~50%미만	17	20	20	20	23	21	24	21	19	16	17
	(29.3)	(34.5)	(34.5)	(34.5)	(39.7)	(36.2)	(41.4)	(36.2)	(32.8)	(27.6)	(29.3)
50~70%미만	4	3	3	2	3	6	3	3	1	1	2
	(6.9)	(5.2)	(5.2)	(3.4)	(5.2)	(10.3)	(5.2)	(5.2)	(1.7)	(1.7)	(3.4)
70~90%미만	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(1.7)	(0.0)
90%이상	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)

자료: 지방재정365 통합공시

〈표 3-10〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 수도권)

(단위: 단체수, 비중)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69
10%미만	0 (0.0)										
10~30%미만	13 (18.8)	17 (24.6)	18 (26.1)	22 (31.9)	21 (30.4)	19 (27.5)	21 (30.4)	23 (33.3)	26 (37.7)	26 (37.7)	27 (39.1)
30~50%미만	31 (44.9)	31 (44.9)	31 (44.9)	31 (44.9)	30 (43.5)	28 (40.6)	31 (44.9)	30 (43.5)	30 (43.5)	31 (44.9)	30 (43.5)
50~70%미만	20 (29.0)	17 (24.6)	17 (24.6)	15 (21.7)	17 (24.6)	20 (29.0)	16 (23.2)	15 (21.7)	12 (17.4)	9 (13.0)	11 (15.9)
70~90%미만	5 (7.2)	4 (5.8)	3 (4.3)	1 (1.4)	1 (1.4)	2 (2.9)	1 (1.4)	1 (1.4)	1 (1.4)	3 (4.3)	1 (1.4)
90%이상	0 (0.0)										

자료: 지방재정365 통합공시

〈표 3-11〉 지방재정자립도 분포(2012~2022, 비수도권)

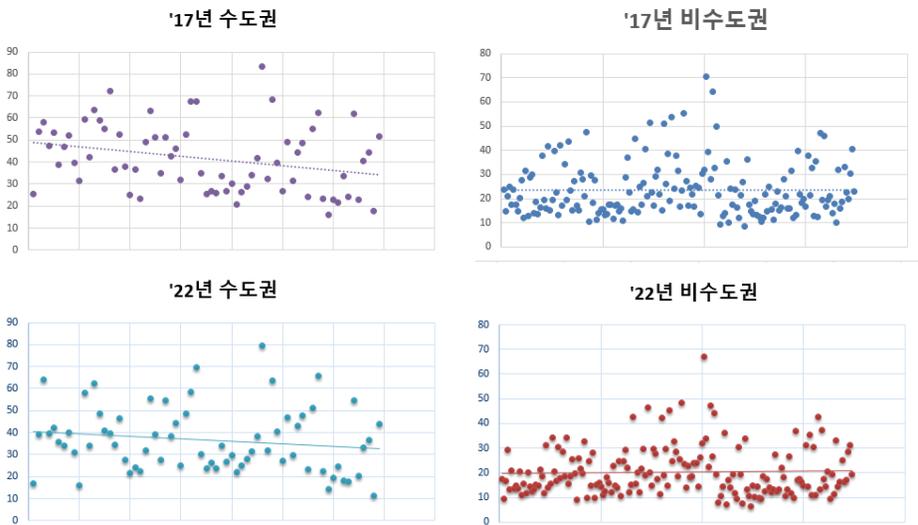
(단위: 단체수, 비중)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
합계	174	174	174	174	174	174	174	174	174	174	174
10%미만	12 (6.9)	13 (7.5)	9 (5.2)	8 (4.6)	2 (1.1)	4 (2.3)	2 (1.1)	5 (2.9)	9 (5.2)	3 (1.7)	13 (7.5)
10~30%미만	132 (75.9)	126 (72.4)	131 (75.3)	135 (77.6)	132 (75.9)	130 (74.7)	132 (75.9)	131 (75.3)	135 (77.6)	145 (83.3)	134 (77.0)
30~50%미만	27 (15.5)	32 (18.4)	30 (17.2)	26 (14.9)	36 (20.7)	34 (19.5)	36 (20.7)	35 (20.1)	29 (16.7)	25 (14.4)	26 (14.9)
50~70%미만	3 (1.7)	3 (1.7)	4 (2.3)	5 (2.9)	4 (2.3)	5 (2.9)	4 (2.3)	2 (1.1)	1 (0.6)	1 (0.6)	1 (0.6)
70~90%미만	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.6)	0 (0.0)	1 (0.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
90%이상	0 (0.0)										

자료: 지방재정365 통합공시

- 수도권 대 비수도권의 재정자립도 평균을 살펴보면, 수도권과 비수도권의 격차가 큰 것을 알 수 있음
 - '17년 기준 재정자립도는 수도권은 41.50%, 비수도권은 23.50%, '22년 기준으로는 각각 36.50%, 20.32%로 나타났다⁷⁾

〈그림 3-2〉 17년, 22년 재정자립도 수도권 대 비수도권 분포



- 보충적으로 재정자립도 30% 미만 지방자치단체를 살펴보면, '17년 수도권 27개/69개, 비수도권 147개/174개임. '22년의 경우 수도권 19개/69개, 비수도권 134개/174개로 나타남

7) 기존 지방재정 365에서 전국 평균을 구하는 방식은 전국의 전체 자체세입의 합으로 놓았고, 본 연구에서 수도권 및 비수도권의 평균은 각 단체별 재정자립도 평균의 평균임

제2절 재정력 변화 분석

1. 자체세입보다 큰 세출의 증가

- 지방소비세가 2019년 부가가치세의 15%, 2020년 21%, 2022년 23.7%로 인상되었지만 재정자립도 등 재정력 측정지표 모두가 하락하는 원인은 다음의 <표 3-12>에 있음
- 표에서 보는 바와 같이 지방세출규모와 국고보조금 증가세가 지방세보다 훨씬 웃돌고 있음을 알 수 있음
 - 2017~2020년 지방세와 지방 총세출, 국고보조금의 평균증가율을 살펴 보면 지방세가 평균 7.85% 증가한 반면 지방 총세출은 11.43% 증가하였고 국고보조금은 이보다 더 높은 18.85%가 증가하였음
 - 구체적으로는 세출 결산액의 경우 2017년 6.99%에서 2019년 16.64%, 2020년 16.25%으로 전년대비 크게 증가하였고 국고보조금의 증가율도 전년대비 2017년 4.18%에서 2019년 21.59%, 2020년 42.89%로 상승하였음
 - 이는 코로나19 상황으로 인한 재난지원금 등이 관련 사업예산에 반영되어 영향이 있었을 것으로 보이나, 코로나19가 2020년 2월 말부터 심각해졌음을 고려할 때 전반적인 세출규모 자체가 증가하였음을 알 수 있음

<표 3-12> 지방세, 국고보조금, 지방세출의 증감을 추이

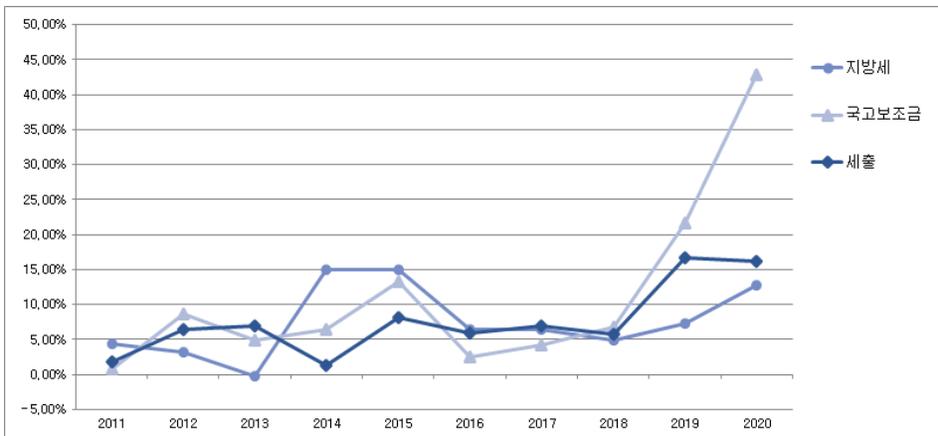
(단위: %)

전국	지방세	국고보조금	지방세출
2011	4.42	0.79	1.91
2012	3.13	8.72	6.39
2013	-0.30	4.94	6.88
2014	15.01	6.40	1.26
2015	15.00	13.35	8.19
2016	6.41	2.49	5.94

전국	지방세	국고보조금	지방세출
2017	6.46	4.18	6.99
2018	4.86	6.74	5.83
2019	7.28	21.59	16.64
2020	12.81	42.89	16.25
2017~2020 평균 증가율	7.85	18.85	11.43

주: 통합회계 결산 순계 기준

자료: 지방재정연감 각년도



- 반면, 지방세 증가율의 경우는 2017년에 6.46%, 지방소비세가 21%로 인상된 2020년 지방세결산의 경우 12.81%로 증가하였음
- 지방세가 증가하였다고 하나 상술한 바와 같이 세출규모나 국고보조금의 증가율에는 훨씬 못 미치고 있는데, 이와 같이 국고보조금의 상승으로 재정자립도의 분모가 자체재원인 분자보다 더욱 커져서 재정력을 하락시켰을 것으로 판단됨

2. 사회복지분야의 급증세 지속

- 증가세가 높은 지방세출액을 비중이 높은 상위 5개 분야별로 살펴보면 2020년 기준 사회복지분야가 31.5%로 가장 높고 그 외에는 6% 후반에서 9% 초반대를 유지하고 있음
- 사회복지분야를 제외한 4개 분야의 비중은 전체 지방세출예산에서 낮아지는 경향을 보이고 있음

〈표 3-13〉 지방세출 주요 분야별 비중

(단위: %)

연도	지방세출	환경	사회복지	농림해양수산	교통 및 물류	국토 및 지역개발
2010	100	9.8	20.1	7.3	12.6	9.2
2011	100	9.9	20.8	7.5	12.0	8.1
2012	100	9.7	21.6	7.5	11.6	8.1
2013	100	9.3	23.3	7.3	10.8	7.8
2014	100	9.4	25.3	7.5	10.1	7.1
2015	100	9.0	26.0	7.0	9.8	6.9
2016	100	9.3	25.9	7.2	10.0	7.1
2017	100	9.3	26.1	7.2	10.3	7.2
2018	100	9.2	27.4	6.9	10.0	7.0
2019	100	9.0	28.6	6.9	9.2	7.7
2020	100	8.8	31.5	6.8	8.4	7.0

주: 통합회계 결산 순계 기준

자료: 지방재정연감 각년도

- 5개 주요 분야의 전년대비 연도별 증가율을 살펴보면 2016년 이후 전 분야에 걸쳐서 5%~28%까지 상승하고 있는 가운데 사회복지분야의 증가폭이 가장 클 뿐만 아니라 매년 증가율이 가장 높음

○ 특히, 세출액 중 사회복지 비중이 2017년 기준 26.1%나 되는 상황에서 이후 연도 증가폭 또한 가장 높다는 것은 해를 거듭할수록 사회복지분야 국고 보조금 규모 또한 증가하여 재정자립도의 분모에 가장 큰 영향을 미치는 분야로 파악될 수 있음

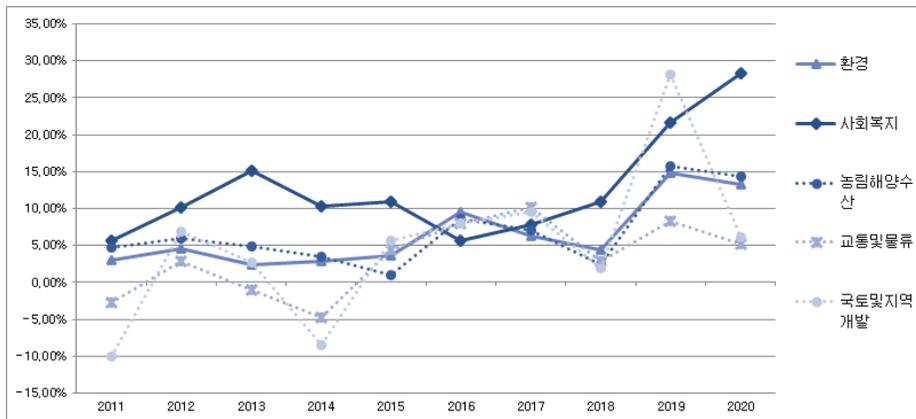
〈표 3-14〉 지방세출 주요 분야의 전년대비 증감률 추이

(단위: %)

연도	환경	사회복지	농림해양수산	교통 및 물류	국토 및 지역개발
2011	2.96	5.58	4.68	-2.70	-10.06
2012	4.50	10.22	5.99	2.80	6.84
2013	2.41	15.09	4.87	-0.99	2.74
2014	2.84	10.33	3.55	-4.72	-8.42
2015	3.64	10.94	0.92	4.42	5.72
2016	9.53	5.64	8.66	8.03	8.02
2017	6.31	7.85	7.08	10.12	9.54
2018	4.42	10.96	2.35	2.85	2.00
2019	14.79	21.63	15.77	8.29	28.19
2020	13.23	28.26	14.43	5.18	6.15

주: 통합회계 결산 순계 기준

자료: 지방재정연감 각년도



3. 세출 상승 요인

- 급증세를 지속하고 있는 사회복지 분야 8개 부문 중 비중이 높은 5개 부문을 살펴보면 2020년 기준 노인·청소년 부문이 가장 높고 보육·가족 및 여성, 기초생활보장, 취약계층지원의 순으로 나타남
- 특히, 노인·청소년과 취약계층지원, 노동부문은 그 비중이 점증하고 있는 반면 기초생활보장과 보육·가족 및 여성은 감소세를 보이고 있음

〈표 3-15〉 사회복지 주요 부문별 비중

(단위: %)

연도	사회복지 전체	기초생활보장	취약계층지원	보육·가족 및 여성	노인·청소년	노동
2010	100	31.2	13.5	21.9	25.1	4.2
2011	100	30.7	13.8	24.1	24.1	2.4
2012	100	28.7	13.6	27.7	23.0	2.0
2013	100	26.7	13.3	31.4	21.5	2.0
2014	100	24.2	13.3	30.3	26.1	1.7
2015	100	22.5	13.2	28.0	30.3	1.5
2016	100	23.2	13.8	27.1	29.7	1.6
2017	100	23.2	13.8	25.8	30.3	2.0
2018	100	22.1	13.9	25.8	31.0	2.2
2019	100	21.1	14.6	25.1	31.5	2.6
2020	100	21.4	18.0	21.6	27.6	3.5

주: 통합회계 결산 순계 기준

자료: 지방재정연감 각년도

- 2017년~2020년 4년간 평균 증감율을 살펴보면 취약계층 지원이 26.5%로 가장 높고, 기초생활보장이 14.9%, 노인·청소년 14.9%, 보육·가정및여성이 10.5%로 나타남
- 즉, 사회복지분야 중 높은 비중을 차지하는 주요 부문이 모두 전년대비 10% 이상의 증가율을 보이고 있음에 따라 지방의 총 세출에도 매우 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있음

- 한편 노동부문이 사회복지분야에서 차지하는 비중은 높지 않지만 최근 증가폭이 가장 큰 것으로 나타남

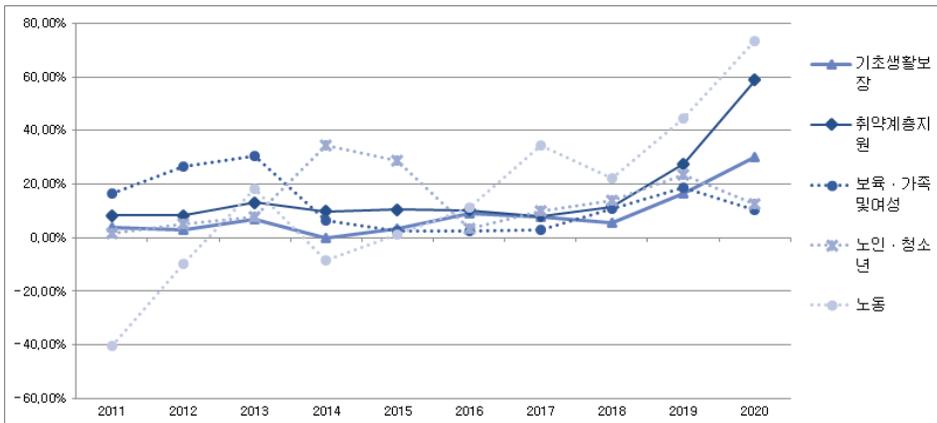
〈표 3-16〉 사회복지 부문별 증감률 추이

(단위: %)

전국	기초생활보장	취약계층지원	보육·가족 및 여성	노인·청소년	노동
2011	3.87	8.19	16.32	1.45	-40.34
2012	2.95	8.36	26.65	5.01	-9.81
2013	6.95	13.02	30.38	7.71	18.10
2014	0.06	9.86	6.42	34.24	-8.67
2015	3.38	10.50	2.28	28.73	1.04
2016	8.88	10.17	2.45	3.43	11.03
2017	7.86	8.01	2.82	9.93	34.51
2018	5.47	11.67	10.62	13.73	22.28
2019	16.28	27.53	18.55	23.33	44.64
2020	30.13	58.77	10.19	12.43	73.23
2017~2020 평균 증가율	14.9	26.5	10.5	14.9	43.7

주: 통합회계 결산 순계 기준

자료: 지방재정연감 각년도



제3절 균형발전도 분석

1. 균형발전의 측정 지표

- 1, 2단계 재정분권을 평가할 때, 재정분권 실시 후 균형발전 정도를 무엇으로 측정할 것인가의 문제와 어떻게 측정할 것인가의 논의가 중요함
 - 먼저, 지방자치단체의 자체재원이 얼마나 늘어났고, 골고루 배분되었는지를 여기서는 재정자립도를 바탕으로 측정하도록 하겠음
- 어떻게 측정할 것인가의 논의는 소득 불평등을 측정하는 여러 지표를 차용할 수 있음
 - 기타 연구들에서 지방자치단체간 격차를 지니계수, 엔트로피, 변이계수 등으로 비교하여 제시하고 있음
- 본 연구는 ① 지니계수, ② 엔트로피, ③ 상대적 빈곤율, ④ 상대적 빈곤선, ⑤ 분위배율(5분위), ⑥ 분위배율(10분위)로 구분하여 소득분배지표를 모두 적용하였음(kostat.go.kr/incomeNcpi/income/income_dg/4/6/index.static)
 - 지니계수란, 소득의 불평등 정도를 나타내며 완전 평등한 경우가 0, 완전 불평등한 경우가 1임
 - 엔트로피지수란 불확실성 증가에 대응하는 소득 불평등 지표로 설명할 수 있는데 엔트로피 지수가 높을 때 집중도가 낮아 경쟁적 산업(균형)으로 해석하기도 함
 - 분위배율이란 “균등화 개인소득을 오름차순으로 정리하여 순서에 따라 동일한 규모의 집단으로 묶었을 때 집단별 평균소득을 서로 비교하는 방식임. 5분위 배율은 균등화 개인소득 순서에 따라 전체 인구를 5개 그룹으로 나누었을 때 소득이 높은 5분위에 해당하는 개인들의 평균소득과 소득이 낮은 1분위에 해당하는 개인들의 평균소득 사이의 비율로, 5분위 소득이 1분위 소득의 몇 배인지를 보여줌”

- 상대적 빈곤율이란 “전체 인구 중 빈곤 위험에 처한 인구의 비율을 의미함. 상대적 빈곤선을 설정한 이후 이를 바탕으로 상대적 빈곤율을 계산함. 상대적 빈곤선은 전체 인구의 중위소득을 기준으로 하여 중위소득의 50%에 해당하는 소득으로 정의”함
- 상대적 빈곤선이란 “상대적 빈곤선에 해당하는 소득과 하위소득계층에 속하는 사람들의 소득 차이 정도를 나타낸 지표임. 하위소득계층에 속하는 사람들이 얼마만큼의 소득을 벌어야 빈곤에서 벗어날 수 있는지 그 부족한 소득의 정도를 나타낸 값이므로, 하위소득계층의 평균소득이 낮을 수록 빈곤갭의 값은 커짐”을 의미함

2. 1, 2단계 재정분권 전후 불균형 분석

- '17년도부터 '22년을 비교하여 재정자립도의 불균형 지수를 산출한 결과를 제시하면 아래 <표 3-17>과 같음

<표 3-17> 17년-22년 재정자립도 불균형 지수 산출

구분	연도	광역	기초	'22년-'17년 차이	
				광역	기초
분위배출 (10분위)	2017	1.564288039	1.959202084	0.0383	0.0706
	2018	1.559732694	1.90814681		
	2019	1.66240029	1.952028107		
	2020	1.581463343	1.968034183		
	2021	1.66113784	2.000219047		
	2022	1.602594959	2.02982831		
분위배출 (5분위)	2017	1.328917782	1.620331302	0.0163	0.0071
	2018	1.322929625	1.598834882		
	2019	1.381320192	1.620062242		
	2020	1.333222269	1.612765496		
	2021	1.358716891	1.61866668		
	2022	1.345253888	1.627405778		

구분	연도	광역	기초	'22년-'17년 차이	
				광역	기초
상대적 빈곤선	2017	22.395	11.7325	-1.2300	-1.9150
	2018	22.13	11.4725		
	2019	20.96	11.2175		
	2020	20.29	10.7		
	2021	20.17	10.1325		
	2022	21.165	9.8175		
상대적 빈곤율	2017	5.882352941	4.424778761	-5.8824	0.4425
	2018	5.882352941	3.539823009		
	2019	5.882352941	3.097345133		
	2020*	0	4.867256637		
	2021	0	1.327433628		
	2022	0	4.867256637		
엔트로피	2017	0.275950978	0.530247713	0.0243	-0.0053
	2018	0.276313098	0.530977973		
	2019	0.27576126	0.530574981		
	2020	0.278666711	0.530611699		
	2021	0.277461709	0.530985387		
	2022	0.278384832	0.529719742		
지니계수	2017	0.217877351	0.274443396	-0.0415	0.0034
	2018	0.212439174	0.266331449		
	2019	0.221093725	0.269731454		
	2020	0.170763513	0.267923219		
	2021	0.191616726	0.261342424		
	2022	0.176372924	0.277807245		

- 지니계수를 중심으로 살펴보면, 17개 광역자치단체의 경우 격차가 완화되고 있는 것으로 나타났으나 기초의 경우는 반대 양상이 나타났음
- 엔트로피 지수 또한 동일한 결과 값이 나타났음
 - 분위배율(5분위)의 경우도 격차는 광역과 기초 모두 증가하였으며, '22년 광역의 경우 5분위의 지방자치단체가 1분위의 지방자치단체보다 1.35정도 재정자립도가 높으며, 기초는 1.63정도 높은 것으로 나타남

3. 불균형 요인 분석

- 상술한 바와 같이 특히 기초지자체를 중심으로 2017년 대비 2022년도에 불균형도가 심화된 것으로 나타났음
- 재정분권 강화와 함께 지역균형발전 또한 매우 엄중하게 관리되어야 함을 고려할 때 불균형도가 커지는 원인을 분석해 볼 필요가 있음
- 최근 약 5년간 지방재정의 큰 변화는 세입쪽에서는 부동산 가격 급등과 공시지가 인상에 따른 관련 지방세인 취득세, 재산세 및 종합부동산세의 증가, 세출쪽에서는 사회복지사업이 크게 증가하였다는 것임
- 따라서 지방재정을 둘러싸고 균형발전 저해요인 분석을 위해 재정분권이 강화되기 이전과 이후인 2017-2021년도를 기준으로 시나리오를 구성한 후 불균형도 분석 결과를 제시하고자 함⁸⁾

1) 시나리오 1 : (기준재정수입 - 취득세, 재산세) / 기준재정수요

- 최근 5년간 부동산 가격이 급등하였고, 수도권과 비수도권의 부동산 가격 차이가 크게 나므로 실제 부동산관련 지방세가 지방재정 불균형에 영향을 미쳤는지를 살펴볼 필요가 있음
- 시나리오 1은 기준재정수입에서 광역세인 취득세 및 기초세인 재산세를 제외하고, 기준재정수요는 고정하였음
- 시나리오 1의 2017년부터 2021년까지 전체, 광역(도), 광역(시), 기초로 구분한 지니계수는 다음과 같음

$$8) \text{entropy} = (\log(k)) - \sum_i^k P_i \log(P_i)$$

엔트로피를 구하는 공식은 위와 같음. 일반적인 엔트로피는 확률에 확률 자연로그를 곱한 값에 합의 역수로 설명됨. 그러나 사회과학 혹은 테일(Teil) 엔트로피는 분석대상의 값에 로그값을 취해 표준화하여 제시하고 있음

- 전체적으로 2017년 0.3556에서 2018년에는 0.3588로 증가한 뒤 2019년 0.3432, 2020년 0.3382, 2021년에는 0.3141로 감소하였고, 2017년 대비 2021년에는 0.0415만큼 불평등 정도가 완화되었음
 - 광역(도)에서는 2017년 0.2620에서 2018년 0.1528, 2019년까지 0.1405로 매년 크게 감소한 이후, 2020년부터 0.1566, 2021년 0.1845까지 증가하고, 2017년 대비 2021년에 0.02775만큼 불평등 정도가 완화되었음
 - 광역(시)에서는 2017년 0.1029에서 2018년 0.0432로 크게 감소한 뒤, 2019년부터는 0.0692, 2020년 0.0804까지 증가하였다가 다시 2021년에는 0.0669로 감소하고, 2017년 대비 2021년에는 0.0360만큼 불평등 정도가 완화되었음
 - 기초에서는 2017년 0.3533에서 2018년에는 0.3645로 증가하다가 2019년부터 0.3480, 2020년 0.3429, 2021년 0.3167로 감소하여 2017년 대비 2021년이 0.0366만큼 불평등 정도가 완화되었음
- 다음 아래 표에서 현행 재정력지수에 비해 취득세 및 재산세를 제외한 시나리오 1과 비교하여 불균형이 완화될 때 음영으로 표시하였음
- 재정력지수와 비교하여 시나리오 1의 지니계수는 2017년부터 2021년까지 전체, 광역(시), 기초의 경우 연도별로 비교하였을 때 광역(도)와 광역(시)의 2017년도 수치를 제외하고 불평등 정도가 완화됨
 - 시나리오 1의 17년과 21년의 지니계수 변화 방향은 모든 구분에서 불평등이 완화되는 방향으로 변화하였음
 - 변화폭(차이)은 변화 방향과 상관없이 전체와 광역(도)의 경우 재정력지수보다 시나리오 1의 차이가 더 작았으며, 광역(시)와 기초의 경우 시나리오 1의 변화폭이 더 크게 나타났음

〈표 3-18〉 시나리오 1: (기준재정수입-취득세, 재산세)/기준재정수요

구분	연도	전체	광역시(도)	특광역시	기초	'17년-'21년 차이			
						전체	광역시(도)	광역시(시)	기초
지니계수	2017	0.3556	0.2620	0.1029	0.3533				
	2018	0.3588	0.1528	0.0432	0.3645				
	2019	0.3432	0.1405	0.0692	0.3480	-0.0415	-0.0775	-0.036	-0.0366
	2020	0.3382	0.1566	0.0804	0.3429				
	2021	0.3141	0.1845	0.0669	0.3167				
엔트로피	2017	0.2044	0.1731	0.0212	0.2017				
	2018	0.2111	0.0422	0.0030	0.2205				
	2019	0.1927	0.0316	0.0080	0.2004	0.046	0.1174	0.0143	0.0382
	2020	0.1884	0.0411	0.0105	0.1963				
	2021	0.1584	0.0557	0.0070	0.1634				

- 특징적인 것은 취득세와 재산세를 기준재정수입에서 제외하고 불균형을 산출하였을 때, 도와 특광역시의 효과가 다르게 나타나고 있는 것으로 나타났음
 - 지방자치단체 전체적으로 부동산 가격 차이로 인한 재정 불균형이 주요한 원인일 수 있음
 - 취득세의 효과보다는 재산세가 재정 불균형을 더 심화시키는 것처럼 보이는데, 이는 부동산 가격이 지역별 격차가 크게 발생할지라도 그것이 실제 거래로 이루어지는 것은 아니기 때문일 것으로 판단됨
- 즉, 부동산은 거래세보다는 보유세의 영향이 지방자치단체의 재정 불균형에 더 큰 영향을 미칠 수 있다는 가능성으로 해석할 수 있음

2) 시나리오 2 : 기준재정수입 / (기준재정수요 - 사회복지비)

- 사회복지비의 경우 지속적으로 증가해왔음을 고려할 때 사회복지비로 인한 지자체 불균형을 심화시키고 있는가를 분석하기 위해 시나리오 2는 기준재정수입은 고정하고, 기준재정수요에서 사회복지비를 제외하였음
- 시나리오 2의 2017년부터 2021년까지 전체, 광역(도), 광역(시), 기초로 구분한 지니계수의 연도별 변화는 다음과 같음
 - 전체적으로 2017년 0.4275부터 2018년에는 0.4316, 2019년에는 0.4211, 2020년 0.4198, 2021년 0.3976까지 계속 감소하여 2017년 대비 2021년에는 0.0299만큼 불평등 정도가 완화되었음
 - 광역(도)에서는 2017년 0.1685에서 2018년에는 0.1995, 2019년은 0.1998로 증가하였다가 2020년 0.1951로 감소하였다가 2021년 다시 0.1991로 전년대비 상승하였으나 2017년 대비 2021년에 0.0306만큼 불평등 정도가 심화되었음
 - 광역(시)에서는 2017년 0.0981에서 2018년 0.1031, 2019년 0.1239 까지 증가하였다가 2020년부터 0.1223, 2021년 0.1174로 감소하였고, 2017년 대비 2021년에는 0.0193만큼 불평등 정도가 심화되었음
 - 기초에서는 2017년 0.4298에서 2018년에는 0.4323으로 증가하였다가 2019년 0.4202, 2020년 0.4189, 2021년 0.3964로 감소하여 2017년 대비 2021년이 0.0334만큼 불평등 정도가 완화되었음
- 재정력지수 불평등도와 비교하여 시나리오 2의 지니계수는 2017년부터 2021년까지 전체, 광역(도), 광역(시), 기초 모든 구분에서 연도별로 비교하였을 때 불평등 정도가 심화된 것으로 나타남
 - '17년과 '21년의 지니계수 변화 방향은 시나리오 1과 시나리오 2가 동일 하지만 변화폭(차이)은 전체와 기초의 경우 시나리오 1에 비해 시나리오 2의 차이가 더 작았으며, 광역(도)와 광역(시)의 경우 시나리오 2의 변화 폭이 더 크게 나타났음

- 이러한 결과는 기준재정수요에서 사회복지비가 특광역시, 도 및 기초 모두 큰 비중을 차지하며, 특히 서울, 경기 등 수도권 지역의 사회복지수요 역시 큰 비중을 차지하기 때문으로 예측됨

〈표 3-19〉 시나리오 2: 기준재정수입/(기준재정수요-사회복지비)

구분	연도	전체	광역시(도)	특광역시	기초	'17년-'21년 차이			
						전체	광역시(도)	광역시(시)	기초
지니계수	2017	0.4275	0.1685	0.0981	0.4298	-0.0299	0.0306	0.0193	-0.0334
	2018	0.4316	0.1995	0.1031	0.4323				
	2019	0.4211	0.1998	0.1239	0.4202				
	2020	0.4198	0.1951	0.1223	0.4189				
	2021	0.3976	0.1991	0.1174	0.3964				
엔트로피	2017	0.2957	0.0473	0.0173	0.3040	0.0396	-0.0218	-0.007	0.0438
	2018	0.3038	0.0714	0.0176	0.3119				
	2019	0.2896	0.0697	0.0265	0.2949				
	2020	0.2887	0.0690	0.0265	0.2945				
	2021	0.2562	0.0691	0.0243	0.2603				

3) 시나리오 3 : (기준재정수입 - 취득세, 재산세) / (기준재정수요 - 사회복지비)

- 시나리오 3은 기준재정수입에서 취득세와 재산세를 제외하고, 기준재정수요에서 사회복지비를 제외하여 구성하였음
- 시나리오 3의 2017년부터 2021년까지 전체, 광역(도), 광역(시), 기초로 구분한 지니계수는 다음과 같음
- 전체적으로 2017년과 2018년에는 0.4019, 2019년에는 0.3890, 2020년 0.3859, 2021년 0.3607로 감소하여 2017년 대비 2021년에는 0.0412만큼 불평등 정도가 완화되었음
 - 광역(도)에서는 2017년 0.2591에서 2018년에는 0.1570, 2019년은 0.1464로 크게 감소하였다가 2020년부터 0.1613에서 2021년에는 0.1838로 상승하였고, 2017년 대비 2021년에 0.0753만큼 불평등 정도가 완화되었음

- 광역(시)에서는 2017년 0.1109에서 2018년 0.0654로 크게 감소하지만 2019년 0.0863, 2020년에는 0.1037로 증가한 뒤, 2021년에 다시 0.0669로 감소하였고, 2017년 대비 2021년에는 0.0267만큼 불평등 정도가 완화되었음
 - 기초에서는 2017년 0.3987에서 2018년에는 0.4061로 증가하였다가 2019년 0.3924, 2020년 0.3891, 2021년 0.3623으로 감소하여 2017년 대비 2021년이 0.0364만큼 불평등 정도가 완화되었음
- 재정력지수와 비교하여 시나리오 3의 지니계수는 2017년부터 2021년까지 전체, 기초의 경우 연도별로 불평등 정도가 완화되었고(아래 표 음영 참조), 광역(도)과 광역(시)의 경우 2017년을 제외하고 불평등 정도가 심화되었음
- 17년과 21년의 지니계수 변화 방향은 모든 구분에서 불평등이 완화되는 방향으로 변화었는데, 변화폭(차이)은 변화 방향과 상관없이 전체와 광역(도), 기초 경우 재정력지수에 비해 시나리오 3의 차이가 더 컸으며, 광역(시)의 경우 재정력지수의 변화폭이 더 크게 나타났음

〈표 3-20〉 시나리오 3: (기준재정수입-취득세, 재산세)/(기준재정수요-사회복지비)

구분	연도	전체	광역(도)	특광역시	기초	'17년-'21년 차이			
						전체	광역(도)	광역(시)	기초
지니계수	2017	0.4019	0.2591	0.1109	0.3987				
	2018	0.4019	0.1570	0.0654	0.4061				
	2019	0.3890	0.1464	0.0863	0.3924	-0.0412	-0.0753	-0.0267	-0.0364
	2020	0.3859	0.1613	0.1037	0.3891				
	2021	0.3607	0.1838	0.0842	0.3623				
엔트로피	2017	0.264	0.1725	0.0308	0.2605				
	2018	0.2672	0.0442	0.0071	0.2761				
	2019	0.2501	0.0345	0.0122	0.2577	0.0523	0.1166	0.0196	0.0439
	2020	0.2475	0.0432	0.0174	0.2552				
	2021	0.2117	0.0558	0.0112	0.2165				

제4장

현행 재정체계의 한계 및 시사점

제1절 자체재원의 균형발전 지원 기능 한계

제2절 지방교부세제도 기능의 약화

제3절 일본의 지방분권 강화 이후
재정정비 사례 및 시사점

제4장 현행 재정체계의 한계 및 시사점

제1절 자체재원의 균형발전 지원 기능 한계

1. 지방재정자립도의 지속적인 하락

- 상술한 바와 같이 최근 5년 안팎을 대상으로 보면 지방자치단체의 평균 재정자립도⁹⁾는 등락을 보였지만 전반적으로 약화되는 추세를 나타내었음
 - 지방재정자립도는 2017년 53.7%에서 2022년 49.9%(새로운 기준 적용 45.3%)로 3.8%p 하락되었는데, 이는 우리나라의 지방자치가 성공적 시행과는 간격이 있음을 보여줌
 - 문재인정부는 재정분권 1·2단계를 통해 지방의 자체재원인 지방소비세 세율을 2018년 기준 11%에서 2022년에는 23.7%로 12.7%p인상시켰지만 지방재정자립도는 오히려 낮아졌음¹⁰⁾
 - 지방재정자립도 하락은 지방의 독자적이고 독립적인 재정운영 여건이 약화되고 있음을 의미함
- 지방소비세 확충에도 불구하고 지방재정자립도가 개선되지 않은 이유는 지방재정자립도 산식을 구성하는 분모와 분자 관계에 있어 분모(총세입)가 분자(자체재원)보다 크게 늘었기 때문임

9) 지방재정자립도는 일반회계를 기준으로 지방자치단체(지방정부) 예산규모에서 자체수입(지방세+세외수입)이 차지하는 비중을 말함. 지방자치단체 예산규모는 지방세(지방교육세 제외), 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채, 보전수입 등 및 내부거래 항목으로 구성되며, 자체수입은 지방세(지방교육세 제외)와 지방세외수입으로 되어 있음. 지방세는 보통세 + 목적세(지방교육세 제외)+과년도 수입으로 구성되며, 세외수입은 경상적세외수입 + 임시적세외수입 + 행정제재·부과금임. 지방교육세는 그 전액이 지방교육재정으로 이전되기 때문에 지방자치단체 고유의 재원으로 볼 수 지방세수에서 제외됨. 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 지방세외수입에서 제외한 새로운 기준을 적용하여 지방재정자립도를 산정하도록 개편이 이루어졌음. 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2022.5, p.275.

10) 지방소비세 세율은 2023년에 1.6%p 추가 인상을 통해 25.3%가 적용될 예정임

- 이는 이 기간 동안 지방의 자체재원이 늘어난 폭보다 중앙정부로부터 지원받는 이전재원(의존재원) 등이 더욱 확대되었다는 의미임
- 이런 현실을 고려할 때 지방재정 여건 개선은 지방세입 기반 확충과 더불어 지방세출의 합리화(효율화) 등을 병행해야 할 것임

2. 지방자치단체 간 재정불균형

- 앞서 제 3장에서 살펴본 바와 같이 2022년의 경우 전체 243개 지방자치단체에서 재정자립도가 50% 미만을 나타내는 곳은 230개로 전체의 94.7%에 이르고, 174곳(전체의 71.7%)의 재정자립도는 30% 미만임
 - 지방자치단체 가운데 재정자립도가 30% 미만인 곳의 수가 매년 늘고 있음 (2017년 153개, 2018년 155개, 2019년 158개, 2020년 170개, 2021년 173개, 2022년 174개)
 - 특히 군지역의 경우는 전체 82개 곳 모두 재정자립도가 50% 미만이고, 자치구(전체 69곳)는 65곳(94.2%)의 재정자립도가 50%에도 못 미침
- 제3장에 따르면 우리나라 지방자치단체의 평균 재정자립도는 낮고, 서로들 간의 격차가 큼
 - 예를 들면 재정자립도 70% 이상인 지방자치단체는 1곳에 불과하고, 10% 미만은 13곳으로 양자의 격차는 60%p를 넘음
 - 이는 지방자치단체들의 재정여건이 얼마나 불균등한가를 보여줌
- 지방자치단체 재정 실태를 감안할 때, 우리나라 대부분 지방자치단체는 지방세를 크게 증대시켜 자체수입의 비중을 높여도 그에 따라 이전수입을 줄이기는 어려우며, 오히려 이전수입을 늘려야 필요한 재정수요를 감당할 수 있는 세입체계에 놓여 있음
 - 이렇기 때문에 우리나라 지방재정 기반 강화는 지방세입 구조를 자체재원 중심으로 일대 전환하기 이전까지는 지방세와 이전수입의 확충을 동시에 모색해야 하는 처지라고 하겠음

- 지방세 확충은 세원(과세대상) 분포의 불균등성 때문에 지방 간 세수 격차를 발생시킬 수밖에 없고, 이에 대해 실효적 보완 대책을 강구하지 않으면 자치단체들의 재정력 격차는 더욱 벌어지게 됨
- 이는 지방재정 기반 강화는 지방세 확충과 지방 간 재정형평화 장치를 연계하는 방식을 따라야 현실 수용성을 갖출 수 있음을 시사함

3. 지방자치단체의 과세자주권 제약과 지방세원의 빈약성

- 우리나라 지방자치단체는 헌법 제59조 조세법률주의의 제약 때문에 지방세 세목을 설치하거나 그 세율을 자율적으로 결정할 수 있는 권한을 부여받지 못하고 있음
 - 다만, 예외적으로 지방세 탄력세율제도를 적용하여 해당 지방세의 세율을 부분적으로 조정할 수 있을 뿐임
 - 하지만 지방세 탄력세율제도의 실상을 보면 그 시행을 가로막는 요인이 적지 않으며, 중앙 의존적 지방세입 틀 속에서는 지방이 부족한 재원을 중앙에 손을 내밀면 확보할 수 있기 때문에 굳이 지방세 탄력세율제도를 활용하고자 하는 유인이 낮음¹¹⁾

11) 지방자치단체가 지방세 탄력세율제도 활용에 소극적인 이유로 다음과 같은 점을 들 수 있음. 첫째, 정(+)의 탄력세율 적용은 결과적으로 지방세 세율 인상을 통해 주민의 세부담을 높임으로써 조세저항을 빚게 됨. 그렇기 때문에 지방자치단체장과 지방의원을 지방선거로 선출하는 현행 지방자치제도 아래서는 지방세 탄력세율 활용이 제한적일 수밖에 없음. 둘째, 지방세 탄력세율제도는 그것을 시행(적용)하는 지역으로부터 그렇지 않은 곳으로 세원을 이동시키는 문제를 발생시킬 수 있음. 이는 지방세 원리(원칙) 가운데 하나인 세원의 정착성을 훼손시키는 부작용을 수반하게 됨. 셋째, 지방세 탄력세율 적용으로 세수입이 증대될 경우 지방교부세(보통교부세) 교부액이 감소할 수 있음. 대부분 지방자치단체가 지방세보다 지방교부세(보통교부세)에 의존해서 세입을 확보하고 있는 우리나라의 지방재정 현실을 고려할 때, 이 점은 지방세 탄력세율제도 활용을 가로막는 가장 큰 장애 요인이라고 하겠음. 다만, 이와 관련해서는 지방교부세 관련 법령이 개정되면서 어느 정도 보완이 이루어졌음. 그간 개인분 주민세, 특정자원분 지역자원시설세(원전분, 화전분 제외)에만 한정하여 그것들의 표준세율에 정(正)의 탄력세율을 적용하여 늘어난 세수는 보통교부세의 기준재정수입에 포함시키지 않았음. 하지만 2020년부터는 기존 특정자원분 지역자원시설세(원전분, 화전분 제외)와 개인

- 더욱이 대부분 지방자치단체는 세원이 빈약하여 지방세 탄력세율을 적용해도 필요한 만큼의 세수(재원)을 확보하기 어려움
 - 보통교부세 불교부 단체인 서울시와 경기도의 일부 시(市)를 제외하면 지방세 탄력세율제도는 그 실효성이 미약함
- 우리나라 대부분 지방자치단체는 지역세원의 빈약성(협소성)으로 말미암아 국세와 연계되지 않은 독립세 방식의 지방세를 새롭게 도입하는 등의 방법을 통해 지방세의 비중을 획기적으로 증대시키는 성과를 기대하기는 어려움
- 지방자치 원리(지역사업 등에 소요되는 재원을 지방자치단체 스스로 확보하는 체계의 구현) 뒷받침 등을 위해서는 지방세원에 과세하여 필요한 만큼 지방재원을 담보할 수 있어야 함
 - 만일 그런 역할을 할 수 있는 지방세원이 있었다면 그것에 대해 과세하는 지방세가 이미 도입되어 시행되었을 것임
 - 현재의 상황에서 보면 지방세원의 빈약성으로 말미암아 지방이 자체적으로 과세대상을 새롭게 발굴하여 재정수요를 감당할 수 있는 만큼 지방세수를 확보하는 것이 가능하지 않음
 - 이런 현실 여건 때문에 지방세 확충은 새로운 세원(과세대상)을 찾아 세수를 늘리는 방식보다는 중앙과 지방 간 세원공동이용방식(공동세 포함)을 활용하여 지방세를 증대시킬 수밖에 없는 처지임
 - 이는 지방자치 원리와의 괴리 등을 지적받고 있음에도 지방세 확충은 국세의 지방세 이양에 초점을 맞출 수밖에 없고, 실제 국세와 연계된 지방세 세목인 지방소비세와 지방소득세를 늘리는 방식이 지방세 강화의 핵심이라고 하겠음

분 주민세 이외에 취득세, 부동산분 등록면허세, 재산세, 소유분 자동차세도 정(正)의 탄력세율을 적용하여 그것의 세수를 확충하였을 때 보통교부세 기준재정수입에서 제외하도록 하였음. 이는 지방세 탄력세율제도를 활용하여 지방자치단체가 재원 확보에 더욱 노력하도록 유인하기 위한 차원의 조치라고 하겠음

제2절 지방교부세제도 기능의 약화

1. 지방교부세 재원규모의 위축과 지방재정 수요의 증가

- 2022년 현재 기준으로 내국세의 19.24%인 정률분 지방교부세의 재원 규모는 <표 4-1>을 통해 알 수 있듯이 보통교부세 교부단체의 전체 재정 부족액보다 작는데, 이런 양상은 앞으로도 지속될 가능성이 높음

<표 4-1> 보통교부세와 지방자치단체 재정부족액의 관계

(단위: 조원)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
보통교부세 총액	23.2	25.8	29.2	31.4	31.9	32.1	33.2	37.6	42.5	45.8	45.0	42.9	53.0
재정부족액 총액	27.3	28.3	30.6	34.3	35.4	35.6	35.8	38.5	44.7	53.0	53.9	58.1	61.7
조정률	0.824	0.882	0.925	0.890	0.873	0.867	0.897	0.941	0.915	0.864	0.836	0.739	0.860
조정률 100%인 경우 추가 재원 ¹²⁾	4.8	3.3	2.3	3.8	4.5	4.7	3.7	2.3	3.8	7.2	8.9	15.2	8.7

주: 조정률 = 보통교부세 총액(제주특별자치도 몫 3%, 분권교부세 보전분 제외)/재정부족액이 발생한 지방자치단체의 재정부족액 총액

자료: 행정안전부, 「지방교부세 산정해설」, 각 연도.

- 12) 2022년도 지방교부세 재원은 내국세 294조 2,053억원(담배 부과 개별소비세의 45% 제외)의 19.24%에 해당하는 56조 8,085억원(정률분), 부동산교부세(종합부동산세) 7조 3,828억원, 소방안전교부세 8,648억원(2022년 담배 부과 개별소비세 × 45%) 등 65조 560억원으로 구성됨. 이 가운데 정률분 교부세 56조 8,085억원은 그것의 97%에 해당하는 보통교부세 51조 1,042억원과 3%인 특별교부세 1조 7,043억원으로 나뉨(행정안전부, 「2022년 지방교부세 산정해설」, 2022.3, pp.11-12). 한편 불교부단체를 제외한 지방자치단체의 재정부족액(기준재정수요액 - 기준재정수입액)은 61조 6,925억원인데, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유 도시 조성을 위한 특별법」 제 124조의 특례에 따라 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부받는 제주특별자치도의 산정액(1조 6,351억원)과 불교부단체에 교부되는 분권교부세 보전분(4,018억원)을 제외한 보통교부세 총액은 53조 492억원임. 따라서 2022년도 조정률은 보통교부세 총액(530,492억원)을 재정부족액(616,925억원)으로 나눈 0.860이고, 조정률 100%를 충족하기 위해 필요한 추가 재원은 대략 8.7조원(= 61.7조원 - 53조원)에 이룸(행정안전부, 「2022년 지방교부세 산정해설」, 2022.3, p.120). 다른 연도의 경우도 이와 마찬가지로 방식으로 조정률과 그것이 100%일 때의 추가 재원을 산정하였음

- 보통교부세는 기준재정수요와 기준재정수입의 차이에 해당하는 지방자치단체 재정부족액을 보전하는 기능을 하는데, <표 4-1>을 통해 알 수 있듯이 2021년의 경우는 지방자치단체의 재정부족액을 채워주지 못한 금액이 15.2조에 이릅니다
- 다른 해보다 2021년에 보통교부세 조정률이 낮았던 이유는 코로나 19 등의 영향으로 지방재정수요(기준재정수요)가 급등했고, 재정분권 추진(국세인 부가가치세의 지방소비세 이양 확대)에 따라 지방교부세 재원이 줄었기 때문임

2. 보통교부세 약화에 대한 대책 모색의 불가피성

- 재정자립도 30% 미만인 지방자치단체가 소요재원을 지방세 등 자체재원으로 확보하여 재정을 운영하는 것은 실효성이 낮음
 - 낮은 재정자립도는 지방세 기반이 원천적으로 취약한 상황이 빚어낸 결과라고 할 수 있음
 - 이런 지방자치단체는 중앙정부의 지원을 통해 필요한 재원을 마련할 수 밖에 없으며, 그 핵심은 보통교부세일 것임
- 주목할 점은 최근 여건 변화에 따라 지방자치단체의 부족재원을 중앙정부가 지원하는 이전재원(보통교부세)으로 조달하는 전통적인 지방세입 시스템을 그대로 고수하기 어려운 상황이 만들어지고 있다는 것임
 - 저성장에 따른 국세의 약화, 재정분권과 연계된 국세의 지방세 이양 등으로 말미암아 지방교부세 재원규모가 꾸준히 줄었고, 향후에도 이와 같은 양상이 이어질 것으로 전망됨
 - 이에 따라 보통교부세의 지방자치단체 재원부족액 보강 기능(보통교부세의 지방재정 보장 기능)은 더욱 약화될 가능성이 높음
 - 전체 243개 지방자치단체 가운데 174곳(전체의 71.7%)의 재정자립도가 30% 미만이고, 이들 지방자치단체는 보통교부세가 세입의 중추라는 점에서 보면 내국세의 19.24%인 지방교부세 법정률 인상을 포함한 지방재정시스템의 개혁이 요구됨

제3절 일본의 지방분권 강화 이후 재정정비 사례 및 시사점

1. 삼위일체개혁과 그 이후 지방재정의 변화

1) 삼위일체개혁의 개요

- 2004년부터 2006년까지 ‘지방에서 할 수 있는 일은 지방에’ 라는 이념 하에 중앙정부의 관여를 축소하고, 지방의 권한과 책임을 확대하는 등 지방분권을 한층 더 추진하려는 목적으로 추진되었음
- ‘세원이양’, ‘지방교부세의 재검토’, ‘국고보조부담금 개혁’ 3개 제도 개혁을 하나로 묶어 추진됨
 - 세원이양: 소득세에서 개인주민세로 항구적 조치로서 3조엔 규모의 세원이전
 - 지방교부세 재검토: 지방교부세 및 이전재원대책채 총액의 억제로 약 5.1조엔 삭감
 - 국고보조부담금의 개혁: 관련 사업 중 약 4.7조엔 규모의 재원 삭감
- 당초 삼위일체개혁은 소자고령화 시대의 사회복지예산이 증액되는 가운데, 특히 지방의 특색에 맞는 사회보장서비스를 일반재원으로 충당하기 위한 방안이었음
 - 총무성이 요구한 재정분권에 초점을 둔 채로 세원 이양 확대와 이전재원 효율화(삭감)를 꾀했으나, 점점 재무성의 재정건전화 노선에 경도되어, 세원이양액이 이전재원 삭감액에 크게 미치지 못한 채로 마무리 됨
 - 세원이양에 의해 오히려 재정격차의 확대가 우려되었음
 - 결국 세원편재 현상을 시정하기 위해 2008년 이후 수도권과 대도시권이 강세인 법인2세 부문의 개혁이 최근까지 추가로 진행됨

2) 삼위일체 이후 지방세수의 변화

- 삼위일체개혁 이후의 소득세에서 개인주민세로의 세원이양은 자연스럽게 지방세수에서 개인주민세 비율을 급증시켰는데 <표 4-2>에서 보듯이 1998년도 15.9%에서 2018년도까지 25.2%로 급증하였음¹³⁾
- 한편, 삼위일체개혁 이후의 주요 지방세 개혁은 지방법인2세인 법인사업세의 양역세화와 법인주민세의 교부세자원화의 움직임이 가장 대표적임
- <표 4-3>에서 보듯이 도쿄도의 지방법인과세 부문에 의한 세수의 감소가 전반적인 세원편재시정 조치의 핵심임을 알 수 있음

〈표 4-2〉 일본 지방세수의 추이

(단위: 조엔, %)

연 도		1998년도	2008년도	2018년도
지방세액(조엔)		31.8	35.9	39.5
도부현세(조엔)		14.8	15.3	17.7
시정촌세(조엔)		17.0	20.6	21.8
도부현	개인주민세(%)	15.9	27.3	25.2
	법인주민세(%)	5.6	5.9	3.7
	법인사업세(%)	27.5	29.0	22.8
	지방소비세(%)	16.6	13.8	26.6
시정촌	개인주민세(%)	31.7	34.4	36.6
	법인주민세(%)	11.1	12.7	9.1
	고정자산세(%)	43.8	40.6	41.0

자료: 일본의 세제 '헤이세이30년(2018년)도판'

13) 한편 시정촌세가 전반적으로 상승한 것은 주민세율의 플랫폼(도부현민세4%, 시정촌민세6%)의 영향임

〈표 4-3〉 도쿄도의 편재시정조치 후 세수감소

(단위: 억엔)

연 도	법인사업세의 양여세화	법인주민세의 교부세자원화	합계
2008년도	2	-	2
2009년도	1,349	-	1,349
2010년도	1,853	-	1,853
2011년도	1,664	-	1,664
2012년도	1,190	-	1,190
2013년도	2,149	-	2,149
2014년도	1,977	1	1,978
2015년도	2,482	871	3,353
2016년도	2,340	2,086	4,426
2017년도	2,514	2,065	4,579
2018년도	2,544	2,090	4,634
합계	20,064	7,113	27,177

자료: 도쿄도 주세국 '헤이세이30년(2018년)도 도쿄도 세제조사회답신'

3) 지방교부세에서 보이는 문제

○ 일본의 지방교부세 개요

- 교부세율의 변화, 보정계수 등에서 문제점이 나타남(2014년 이후는 다시 인상)
- 초과재원과 높은 유보재원율에 의한 문제가 나타났는데, 유보재원과 재원 초과액은 지방교부세 산정을 통해서 재원균등화가 제대로 이뤄지지 않음
- 한국의 유보재원은 세수의 20%, 일본은 25%임

- 일본은 유보재원률을 2003년에 지방세수의 20%에서 25%로 인상하였는데 일반재원 총액이 변하지 않는 한, 유보재원 총액이 증가함은 기준재정수요액 총액이 감소하는 관계로서 유보재원률의 인상은 재원보장의 범위가 축소됨을 의미함

- 대부분 지방자치단체의 독자적인 서비스의 재원은 표준세수 25%에 해당하는 유보재원에서 주로 사용됨¹⁴⁾
- 법정율 및 지방교부세 규모의 변화는 <표 4-4>, <그림 4-1>과 같음
- 일본은 지방세원 편재 문제와 세원 부족으로 도쿄도 이외는 모든 지자체가 지방교부세 교부단체임
- 근래 일본 시정촌을 중심으로 사회복지예산 등의 지출 증가로 인한 재정압박 해소 및 사회복지사업의 원활한 진행을 위한 재정력 격차 해소를 위해 지방교부세 배분율(법정율)의 추가적인 인상 요구가 꾸준히 펼쳐져 왔음
- 소득세, 법인세, 주세, 소비세, 담배세, 지방법인세의 일정 비율이었던 법정율에서도 일부 변화를 주게 됨
 - 특히 2015년 소득세 법인세 교부세율이 33.1%, 주세가 50%로 인상되었고, 2014년부터 지방법인과세 중 일부를 지방법인세(국세)로 분리하여 전액을 교부세 재원으로 전환하였음

〈표 4-4〉 지방교부세 법정율의 추이

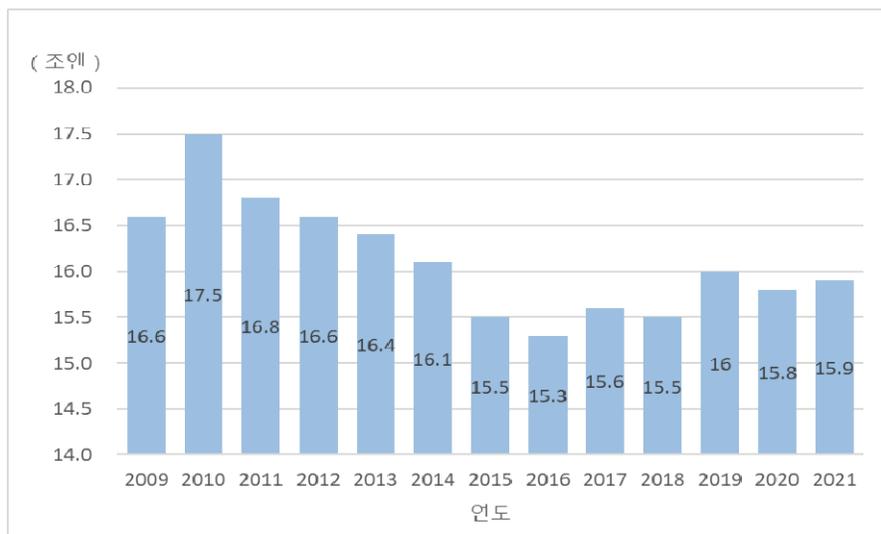
(단위: %)

연 도	소득세	법인세	주세	소비세	담배세	지방법인세
1989년도	32.0	32.0	32.0	24.0	25.0	-
1997년도	32.0	32.0	32.0	29.5	25.0	-
1999년도	32.0	32.5	32.0	29.5	25.0	-
2000년도	32.0	35.8	32.0	29.5	25.0	-
2004년도	32.0	35.8	32.0	29.5	25.0	-
2007년도	32.0	34.0	32.0	29.5	25.0	-
2014년도	32.0	34.0	32.0	22.3	25.0	전액
2015년도	33.1	33.1	50.0	22.3	0.0	전액
2020년도	33.1	33.1	50.0	19.5	0.0	전액

자료: 일본 총무성 HP

14) 하치야(2018) p.72

〈그림 4-1〉 지방교부세 배분액의 추이



자료: 일본 총무성 HP

2. 2010년대의 주요 개혁

□ 소비세율 8%에서 10%로 인상과 지방법인과세의 개혁

- 재정력 격차의 주요 원인으로 지방에서 보는 이유는, 지방법인과세의 편재 문제¹⁵⁾로, 자연스럽게 삼위일체개혁 이후의 2010년대의 개혁은 이 세원편재를 시정하기 위한 개혁으로서 핵심적인 것은 (1)지방법인2세관련 개혁과 (2)소비세율 인상에 의한 지방소비세 확충 조치에 초점이 맞춰짐
- 이 두 개혁은 별도 진행이 아니라, 서로 연동되어 있다는 점에 주목할 필요가 있음

15) 자료1: 지방재정백서 2019년도 49페이지

자료2: 2019년도 지방세제 개정 등에 관한 지방재정심의회 의견
平成31年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見(概要)

- 소비세 인상 자체는 2019년에 이뤄졌으나, 그 전까지의 잠정적인 조치로서 지방법인2세의 일부를 국세화 하여 지방교부세의 재원으로 하는 정책을 펼침
 - 2008년도부터 지방법인사업세의 일부를 지방법인 특별세(국세)로 바꾸고, 도도부현에 양여세로서 인구와 종업원수 기준으로 배분하는 정책을 펴
 - 지방법인2세 중 법인주민세 일부를 국세화 하여 그만큼 지방교부세의 재원으로 편입하는 동시에 지방교부세 배분율을 인상하여 대응함
- 이에 따라 대도시권에 편중되어 있는 법인세수를 재정조정장치를 통해 배분하여 세원편차 시정효과를 얻음
- 한편, 2008년 도입된 후루사토 납세(고향납세)의 경우, 고향납세를 할 경우, 일정상한까지 소득세와 개인주민세액 공제를 해 주는 일종의 기부금 공제로서 역할을 하고 있음
- 후루사토 납세는 대도시부에서 지방으로 의미 있는 세원편제시정의 역할을 하고는 있으나, 과도한 지방간의 경쟁으로 인한 부작용이 존재하는 등 궁극적인 세원편제격차 해결책으로서는 의문점이 존재함

□ 지방법인특별세 한시 운영 및 2019년부터 특별법인사업세(= 지역별세원편향 시정을 위한 조치) 제도 운영

- 지방법인과세의 종류는 법인사업세와 법인주민세로 구성되어 ‘지방법인2세’라고 칭함
- 법인세(국세)는 법인소득에 세율 23.2%를 적용하는 법인세액이고 세수의 33.1%가 지방교부세의 재원임
 - 지방법인세(국세)는 법인세액의 4.4%(2019년 이후는 10.3%로 인상)에 해당하고 세수의 전액이 지방교부세 재원임
 - 법인주민세(현,시)는 법인세할과 균등할로 구성, 법인세할은 ‘현(광역자치단체)’은 법인세액의 3.2%(2019년 이후 1.0%)상당금액이며, ‘시(기초자치단체)’는 법인세액 9.7%(2019년 이후 6.0%)상당금액임

- 법인세율 자체는 꾸준히 감소 추세로, 특히 근래의 아베정권의 경기부양책인 아베노믹스가 시작된 2013년 이후, 네 차례에 걸친 추가 감세가 이뤄짐
- 지방세수 중 지방법인2세의 비중은 큰 변화가 없으나, 후술하듯이 일부 국세화 등의 임시조치가 연달아 이어지며 수도권 대도시와 지방도시와의 세원격차를 어느 정도 시정하는 효과를 얻음

〈표 4-5〉 1인당 세수의 2004년도와 2019년도 비교(결산 기준)

	지방세 합계		개인주민세		법인관계 2세		지방소비세(정산후)		고정자산세	
	2005년도	2019년도	2005년도	2019년도	2005년도	2019년도	2005년도	2019년도	2005년도	2019년도
홋카이도	78.5	86.3	74.3	80.8	53.0	72.7	102.6	107.9	75.9	77.0
아오모리현	69.8	73.5	59.0	66.1	41.3	56.7	93.7	99.9	76.6	74.5
이와테현	68.7	79.2	60.4	72.4	48.9	64.1	95.8	101.9	75.1	78.9
미야기현	87.0	94.1	77.9	87.0	76.6	96.7	95.7	102.8	89.3	88.5
아키타현	66.8	73.0	56.2	65.0	49.4	57.4	92.0	103.7	74.3	71.6
야마가타현	72.9	79.2	62.7	72.6	54.0	60.4	98.5	103.7	78.3	78.1
후쿠시마현	82.9	92.7	64.1	78.8	69.8	88.4	96.0	107.1	95.0	94.5
이바라키현	92.2	93.7	85.2	89.7	86.9	86.6	91.9	97.8	96.6	95.3
도치기현	99.6	96.4	85.5	89.9	94.7	82.1	98.2	103.0	105.3	100.8
군마현	91.0	93.7	81.9	86.6	77.8	84.2	96.0	103.3	99.3	97.5
사이타마현	86.6	89.7	109.9	103.9	62.0	61.4	80.2	92.3	87.8	85.9
지바현	92.3	93.4	115.7	107.9	70.8	66.2	90.7	96.3	91.6	90.1
도쿄현	181.2	159.7	178.7	162.4	273.7	245.0	146.0	108.5	150.8	156.8
가나가와현	107.5	103.9	139.0	124.2	86.4	81.7	89.1	93.7	108.3	100.9
니가타현	84.6	87.8	68.5	77.0	71.7	79.0	98.3	103.1	95.5	93.6
도야마현	93.4	95.3	85.2	89.0	81.6	86.6	97.3	104.7	106.8	101.0
이시카와현	92.3	95.2	85.9	90.1	77.7	91.9	101.5	106.0	94.7	91.8
후쿠이현	100.0	98.5	82.0	89.0	90.3	106.2	99.6	100.3	115.9	105.3
야마나시현	93.1	90.2	80.7	85.7	95.6	77.7	103.9	103.7	100.0	95.5
나가노현	86.8	87.5	77.4	83.2	71.9	72.1	107.8	105.3	95.9	88.9
기후현	87.1	89.7	85.8	87.4	65.6	70.2	93.2	100.3	95.2	93.2

	지방세 합계		개인주민세		법인관계 2세		지방소비세(정산후)		고정자산세	
	2005년도	2019년도	2005년도	2019년도	2005년도	2019년도	2005년도	2019년도	2005년도	2019년도
시즈오카현	105.4	100.5	98.6	95.6	103.3	88.3	100.8	102.3	110.7	106.4
아이치현	124.0	114.7	119.2	112.4	147.3	123.3	104.3	102.3	116.9	117.4
미에현	95.2	97.9	88.5	91.1	94.8	86.0	89.7	100.8	99.2	107.9
시가현	93.6	92.3	90.4	91.5	90.9	85.4	85.0	94.3	98.2	96.0
교코현	97.7	94.8	97.5	93.9	98.9	92.6	106.6	98.6	96.9	94.9
오사카현	110.1	103.1	100.4	95.4	125.8	122.6	108.8	98.6	109.0	103.7
효고현	93.3	93.7	102.7	97.7	72.8	72.9	90.1	93.7	101.4	95.8
나라현	73.7	75.9	103.0	87.9	44.7	45.0	73.9	87.1	72.7	70.3
와카야마현	72.8	79.2	71.7	74.2	51.6	60.0	85.1	95.9	83.3	81.5
돗토리현	72.9	73.9	65.6	70.1	55.6	61.6	99.7	98.6	84.2	72.5
시마네현	72.0	77.5	68.0	73.6	58.0	69.9	94.2	98.6	81.4	79.3
오카야마현	92.6	90.2	78.9	82.4	97.9	75.3	92.7	99.1	92.9	94.3
히로시마현	95.5	94.8	91.0	92.7	91.1	88.3	95.3	100.5	100.7	94.4
아마구치현	88.9	85.9	77.1	80.3	88.5	76.8	94.9	96.6	95.7	89.2
도쿠시마현	84.5	82.7	73.6	75.6	81.4	78.5	93.3	92.6	95.8	88.3
가가와현	85.2	87.2	81.0	82.3	84.0	91.1	101.3	100.5	91.2	85.2
에히메현	74.9	81.0	68.0	73.3	66.0	75.2	91.5	97.8	85.9	90.1
고치현	66.7	73.2	67.5	71.2	43.3	53.9	96.0	101.9	77.9	72.8
후쿠오카현	86.0	89.4	81.3	85.1	78.6	86.5	93.9	99.0	89.1	87.1
사가현	72.6	79.1	60.9	71.5	58.4	69.2	95.0	98.1	78.5	80.8
나가사키현	62.9	72.2	62.4	69.5	40.1	54.8	92.4	99.8	68.4	69.3
구마모토현	68.7	76.6	63.2	71.4	53.8	62.5	93.0	99.0	72.2	75.8
오이타현	77.6	80.3	64.9	71.7	66.0	63.2	94.8	99.1	86.0	85.8
미야자키현	65.1	74.4	58.0	66.2	47.9	55.9	88.2	101.3	69.1	76.4
가고시마현	66.5	74.1	60.3	66.0	50.3	53.2	91.8	98.6	69.8	79.5
오кина와현	56.0	74.2	53.7	69.5	39.5	61.7	73.3	91.9	62.5	84.7
기준점	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 녹색 표기는 의미있는 증가, 적색 표기는 의미있는 감소.

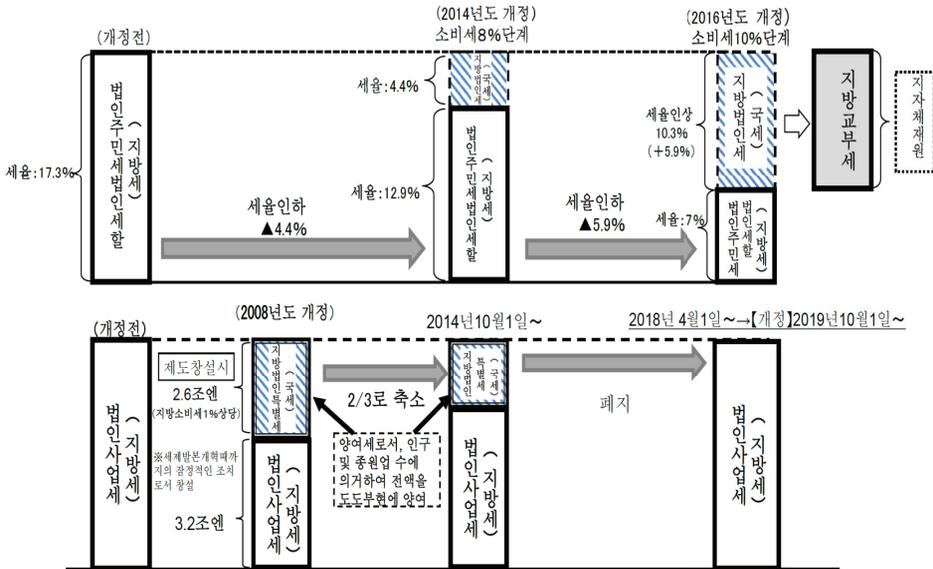
자료: 일본총무성 “지방재정백서”를 토대로 필자 작성

- 삼위일체개혁 이후 지금까지의 지방법인2세 관련 증감을 보면, 도쿄도 이외에도 <표 4-5>에서 보듯이 수도권인 지바현, 가나가와 현 외에도 아이치현(나고야시) 등 대도시권의 세수감소 경향이 보임
 - 오사카부, 교토부 등의 인구밀집도가 높은 긴키 지역의 경우도 법인2세가 일부 감소하였으나, 지방소비세의 감소에 의한 세원편재시정효과가 더 큼
- 지방법인세는 과세베이스 이동성이 높아 조세경쟁이 생길 가능성이 높음
 - 법인세수 증가를 목적으로 하는 지방자치단체의 노력은 외국에서 기업을 유치하지 않는 한, 자치단체간의 자본의 쟁탈전을 초래하여 결과적으로 낮은 세율 경쟁에 의해 필요한 세수를 올리지 못할 우려가 있음
- 지방법인세는 응익원칙을 충족하지 못함
 - 개인주민세의 경우 공공서비스를 받는 이는 해당 지방의 거주자이지만, 법인세의 경우 반드시 납세자와 공공서비스를 향유하는 거주자가 일치하지 않음
 - 이에, 지방법인세는 그 부담을 비거주자에게 전가시키는 일종의 조세수출이 발생하여, 자치단체간의 세수격차가 생길 우려가 있음
- 결국 지방세수 격차의 완화를 위해서는 지방법인세 관련 개혁이 주요한 관건이 됨
 - 지방법인세의 지방세로서의 한계를 극복하고, 지방교부세 재원으로 함과 동시에, 대도시권의 세수를 감소시키는 방향으로 세원편재를 하기 위해 일본에서는 지난 10여년 간 지방법인2세의 일부 국세화를 위한 임시조치를 반복해 왔음
- 교부세 및 양여세 배부금 특별회계라는 투트랙 전략 : 지방세의 일부를 국세화 하여 지방교부세 재원과 양여세 재원으로 돌리고, 세원편재현상에 대처하는 시정조치를 행함
 - 법인사업세(지방세)에서 일부를 2008년 10월 1일 국세인 지방법인특별세로 한시적으로 독립시킨 후 2014년 10월 1일에 지방법인특별세 규모

를 기존의 2/3로 축소 후, 2017년 4월 1일에는 폐지하여 100% 법인사업 세로 복원시킴

- 복원한 법인사업세에서는 2018년부터 약 1/3을 다시 특별법인사업세(국세)로 독립시켜 여기서 '교부세 및 양여세 배부금 특별회계' 재원으로 편입하여 이 중 특별법인사업양여세라는 명목으로 도도부현(광역단체)에 배분됨
 - 배분 기준은 인구이며, 교부세 불교부단체에 대한 양여제한이 있음
 - * 양여제한: 교부단체에 대해 지방교부세에 의한 재정조정 연속성과 균형을 고려하여, 불교부단체에는 유보재원에 상당하는 금액(당초 교부세 산출액 25%)만큼만 보장하고, 나머지 75%는 양여하지 않음

〈그림 4-2〉 2000년 이후 지방법인과세의 편재시정조치



주: 법인세합의 세율은 도도부현분과 시정촌분의 합계
 자료: 일본총무성 '지방재정심의회 2019년 4월 9일 도도부현세 관계자료' p.15

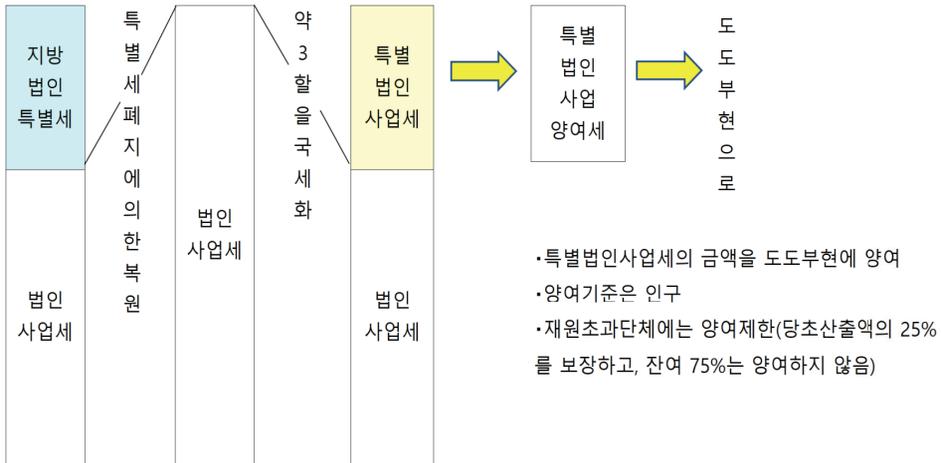
□ 특별법인사업세(2019~현재)

- 현재와 같은 소비세율 10%의 단계에서 지방법인특별세가 폐지된 후, 법인사업세(소득할, 수입할) 복원분의 일부(법인사업세 약 3할)을 분리하여 국세화한 것
- 국세이지만 법인사업세와 마찬가지로 도도부현에 대해 신고납부를 행함

□ 지방법인세(국세) 인상에 의한 지방교부세 재원 확충

- 2008년 이후 지방법인특별세를 단계적으로 축소하여 지방세인 법인사업세를 100% 수준으로 복구함
- 아래 그림에서 보는 바와 같이 이는 법인세 중 주민세는 세율을 낮추고, 대신 법인세 중 국세인 지방사업세는 세율을 올리는 식으로 교부세 재원을 충족함(다만 법인세 수익은 2000년대 이후 경기둔화의 영향으로 감소추세가 길어짐. 결손법인이 2016년도 기준 63.5%)

〈그림 4-3〉 특별법인사업세 제도에 의한 양여구조(2019년 이후)



자료: 후쿠오카현 현세정보

<https://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/tokubetujigyousei.htm>(2022/05/22엑세스)

3. 지방소비세의 확충 및 지방교부세 산정방식 변화

□ 지방소비세의 확충

- 지방소비세의 개요: 지방소비세의 과세주체는 도도부현이며, 과세표준은 소비세액, 서울은 2014년 3월까지 소비세의 100분의 25에서, 2014년 4월 1일 소비세액의 63분의 17로 오른 이후, 2019년 10월, 소비세율이 8%에서 10%로 오른 이후 소비세액의 78분의 22로 변경¹⁶⁾함
- 지방소비세 청산과정: 소비세로서 국가에 지불된 지방소비세액을 최종소비자인 지방에 귀속시키기 위해, 소비와 관련된 기준 등으로 도도부현 간에 청산 과정을 거침
 - 지표: '소매 연간판매액(상업통계)와 개인사업 중 서비스업 수입액(경제센서스활동조사)'의 합산액에 50%의 가중치를 주고 나머지 50% 가중치는 인구(국세조사) 지표에 부여함
 - 지방소비세 청산은 최종소비지와 세수의 최종적인 귀속지를 일치시키기 위해, 일단 각 도도부현에 지불된 세수를 각 도도부현 간의 소비에 상당하는 금액에 대응하여 청산을 하는 구조이므로 소비세액에 있어서는 일부 재정조정효과를 기대할 수 있음
 - 도쿄도의 소비세액 징수베이스로는 전국 40%의 비중이나, 지방소비세의 비중은 13.7%인데, 도쿄도의 1인당 지방세액은 전국 평균의 1.6배에 달하나, 지방소비세액의 경우는 1.1배로, 편차가 급격히 줄어들 수 있음¹⁷⁾
- 2019년 10월부터 소비세율이 기존 8%에서 10%로 인상되었는데 소비세 인상의 주요 명분은 민주당정권기(2009~2012년)의 '사회보장과 세의 일체개혁'에 따른 사회보장 4개 경비(아동, 육아, 의료 및 간호, 연금)에 소비세 인상분 중 2.8조엔을 충당함에 있음

16) 소비세는 1989년 4월 1일부터 서울 3%로 창설되었고, 1997년 4월 1일 서울 5%(국 4% + 지방 1%), 2014년 4월 1일 8%(국 6.3% + 지방 1.7%)로 인상된 후 2019년 10월 1일 표준세율 10%(국 7.8% + 지방 2.2%), 경감세율 8%(국 6.24% + 지방 1.76%)로 현재에 이르고 있음.

17) 사무다 히카루(2020)

- 참고로 소비세 인상분은 5.7조엔으로, 절반이상인 2.9조엔이 국가 재정 건전화에 위한 용도로 쓰임
- 소비세율 인상에 따라 지자체를 대상으로 한 지방소비세 청산액(배분액)도 증가함
- 앞서 지방법인과세의 여러 개혁 조치는 사실상 소비세율이 8%에서 10%로 증세되기 전까지의 잠정적 조치로서의 성격이 큼

〈그림 4-4〉 소비세 및 지방소비세의 세율

	~2014년 3월 31일	2014년 4월 1일~	2019년		2020년 4월 1일~
			~9월	10월~	
소비세 (A) + 지방소비세 (B)	5%	8%	10% (경감세율 적용시 8%)		
소비세 (A)	4%	6.3%	7.8% (경감세율 적용시 8%)		
이 중 교부세분 (α)	1.18% (법정율 29.5%)	1.14% (법정율 22.3%)	1.52% (법정율 22.3%)		
			1.47% (법정율 20.8%)		
지방소비세 (B)	1% (소비세액의 100분의 25)	1.7% (소비세액의 63분의 17)	2.2% 경감세율 적용시 1.76% (소비세액의 78분의 22)		
지방분 합계 (α) + (B)	2.18%	3.10%	3.72% (표준세율시)		

자료: 일본 총무성

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/149767_14.html

□ 지방교부세 법정율 인상 및 산정 변화

- 2000년대 초반의 입장은 삼위일체개혁의 연장선에서 재정보장기능의 축소인데, 특히 2단계의 단계보정에 대한 수정에 의하여 소규모 단체에 대한 재정보장기능이 축소됨

- 이후 소규모 단체에 대한 할증이 강화되었음
 - 2007년 조건불리지역을 배려한 지역진흥비 창설에 이어 2008년 새 산정비목의 도입에 의해 소규모 단체의 산정에 있어서 추가적인 할증이 강화됨
 - 2010년에는 단계보정과 인구급감보정이 수정되었는데 이는 2000년대 초반과 반대되는 스탠스임
 - 보정계수에는 제1차 산업 취업자비율, 1인당 농업산출액, 자주재원비율 등이 반영되었는데 이는 소규모 단체에 대한 우대임
 - 자주재원비율을 이용하여 수요액의 견적을 계산하는 것은 찬반양론. 재정수요 산정으로서의 모순점이 있음
 - 임시재정대책채(지방채) 발행가능액에 재원부족액 기초방식이 도입됨 (다만, 이것은 재정격차시정 역할은 하겠으나 채무로서 마이너스 요소)
- 재정 격차 시정의 대안으로서 논의되고 있는 유보재원이 인하됨
 - 유보재원은 재원초과와 더불어 지역별 재정 격차를 유발하는 주요 원인
 - 기준재정수입액은 지방세의 25% 유보재원률
 - 일본은 현행 25%의 유보재원률을 인하하여, 기준재정수요액이 증액되는 효과에 의해 교부세의 재원보장 범위를 확대하려는 대안이 부상 중¹⁸⁾.

4. 일본사례 요약 및 시사점

□ 일본사례 요약

- 일본의 지역간 세수편향 시정은 대도시권의 세수를 일부 국세화 한 후 지방 교부세 재원으로 편입하는 동시에 소비세율을 인상하여 사실상 재정조정 효과를 가진 지방소비세도 증가됨
 - 이에 따라 자연스럽게 재정조정을 강화하는 쪽으로 일정한 성과를 거둠

18) 하치야(2018) pp.73-74

- 일본의 소자고령화에 의한 사회보장수요 증가로 인해 지방자치단체의 관련 지출의 증가는 재정력의 영향을 필연적으로 받게 됨
 - 이와 함께 내셔널미니멈 이외의 지방 고유의 사회복지사업을 추진하기 위한 일반재원의 중요성이 대두됨
 - 이에 지방재정개혁의 조치로는 국세에서 지방으로 세원 이전으로 대표되는 삼위일체 개혁과, 사회보장사업 재원확충을 명분으로 한 소비세율 인상에 따른 지방소비세의 확충이 이뤄짐
- 2000년대 초반의 삼위일체개혁은 지방세원의 이전을 통한 일반재원을 강화함과 동시에 이전재원을 삭감하는 재정분권을 꾀하였으나, 정작 지방세원의 이전액이 지방교부세 삭감액과 국고보조금 삭감액에 미치지 못하여, 오히려 세원격차가 벌어짐
 - 또한, 일반재원인 지방교부세도 삭감되는 폐해가 발생하였음
- 일본의 지방재정은 도쿄도를 위시한 대도시권과 지방광역단체 간의 격차가 문제시 되고 있는 점에서 국내의 수도권과 그 외 지역의 격차와 유사한 구조가 형성되어 있음
 - 재정격차는 대도시권의 세수 집중현상에 기인하는데 특히, 지방의 법인 관련 세수는 도쿄도, 오사카부, 아이치현 등 기업 본사가 집중되어 있는 대도시권이 유리함
- 이에, 2010년대의 지방재정개혁은 세원편향의 시정을 중점적으로 행하였으며, 그 중심에 지방법인2세 관련 개혁, 소비세율 증가(2019년 8%에서 10%로 인상)에 따른 지방소비세 확충, 후루사토 납세 제도의 운용 등이 있음
 - 그러나, 가장 효과적인 세원편향시정 조치는 지방법인2세의 교부세재원화에 있음
 - 후루사토 납세의 경우, 기부액이 특정지방자치단체에 집중되는 경향과 답례품 경쟁으로 세원편향 시정의 공정성을 담보하기 어려움
- 지방자치단체간의 재정력 격차는 근본적으로 지방교부세제도로 대표되는 재정조정제도로 시정을 행함

- 법인세관련 개혁은 지방세를 국세화하여 지방교부세와 양여금 회계로 지방자치단체에 재배분 하는 방법을 채택함
 - 법인세 중 지방세였던 법인주민세할을 국세화 한 뒤 지방교부세의 재원으로 100% 활용하는 방법을 채택하는 한편, 지방세였던 법인사업세에서 일부를 국세화 하여 ‘교부세 및 양여세 배부금 특별회계’를 통해 재배분함
 - 이 두가지 방법에는 지방교부세 불교부단체에 대한 배분이 배제됨으로서, 자연스럽게 재정조정효과가 발생, 세원격차를 시정하는 결과로 이어짐
- 지방교부세 법정율은 국세 5세의 일정 비율의 기준에 의거하며, 지방자치단체의 꾸준한 요청에 의해 전반적으로 배분율을 소폭 증가하거나, 새로이 지방법인세 전액을 재원화 하는 조치를 통해 사실상 대도시권에 집중된 법인세수의 편향을 시정하는 효과를 봄

□ 시사점

- 일본의 개혁내용은 결국 지방교부세 강화와 지방소비세라는 일반재원의 강화로 재정력 격차 시정의 동시 달성이 중요함을 시사함
- 국내의 경우, 지방소비세의 배분방식에 있어서 사실상 재정조정제도의 효과를 보고 있기에 추가적인 지방교부세 인상에 논란이 있을 수 있음
 - 다만 일본의 지방소비세의 경우도 배분과정에서 여타 다른 지방세에 비해서는 사실상의 재정조정효과로 인한 세원편향의 시정 효과가 관찰되나, 이는 ‘배분과정’의 구조적인 이유라기보다는, 근본적으로는 소비세율이 2014년 5%에서 8%로, 2019년 8%에서 10%로 인상되어 세수 자체가 증가한 점을 고려해야 함
- 일본은 소비세 증가의 명분이 사회복지사업의 강화에 있으나, 이 소비세 증세분은 국가의 사회보장 4개 경비(아동, 육아, 의료 및 간호, 연금)에 쓰이고 있기에 엄밀한 의미에서는 기존의 내셔널미니멈의 재원을 보충하는 데 불과하며 지방 고유 사회복지사업의 재원으로는 추가적으로 일반재원인 지방교부세의 강화가 필요함

- 국가 주도 사회복지사업이 많아지면 국고보조 매칭을 해야 하기에 일반
재원 자체가 줄어들므로 일부를 보전하기 위해서는 교부세율을 올려야 함
 - 그리고, 사회복지사업을 산정기준 증가에 적극적으로 반영할 필요가 있음
- 또한, 일본과 결정적으로 다른 점으로 지방세의 비중을 볼 필요가 있음
 - 지방재원의 이상적인 형태는 지방세를 중심으로 세입 구성이 이뤄지는 점이라는 관점에서 볼 때, 일본은 국세와 지방세의 비중이 6대4 정도로 국내의 7대3 정도보다 지방세 비중이 더 높음
 - 근본적으로 국세에서 지방세로 세원이전을 강화하여 지방의 일반재원 비중을 높이는 것이 선결조건임
 - 그 후 세수 중 수도권권에 집중되어 있는 법인세의 일부 국세화에 의한 교부세 재원으로 전환하는 조치가 가능할 것으로 전망됨

제 5 장

균형발전 지원을 위한 재정체계 개선방안

제1절 기본방향

제2절 자체재원의 강화

제3절 지방교부세율 인상

제4절 지역균형발전 지원을 위한
새로운 제도의 모색

제5장 균형발전 지원을 위한 재정체계 개선방안

제1절 기본방향

- 앞서 분석한 바와 같이 최근 약 5년간 재정력은 하락세를 보이고 있고 지역 간 재정력 격차 또한 심화되고 있는 것으로 나타났음
- 지방소비세가 2018년 11%에서 2021년 21%까지 증가하였음에도 재정력이 하락하고 있는 원인을 살펴보면 세입의 증가가 세출의 증가율에 훨씬 못미치기 때문임
 - 즉, 최근 5년간 지방세, 지방세출, 국고보조금의 증가율을 살펴보면 지방세의 증가율이 7.85%인 반면 지방세출은 11.43%, 국고보조금은 18.85%로 나타남
 - 지방세출이나 특히 국고보조금의 증가율은 지방세 증가율보다 2.4배나 높은 것을 확인할 수 있음
- 또한 지역간 재정력 격차의 심화 원인을 찾아보기 위해 두 가지의 분석을 실시하였는데, 하나는 최근 부동산 급등으로 인한 부동산관련 세수의 수도권 의 쏠림 증가현상에 대한 것과 다른 하나는 사회복지사업 확대부분임
 - 이를 위해 재정력지수 산식인 기준재정수요와 기준재정수입을 활용하여 불균형도 분석을 실시하였는데 부동산관련 세수의 영향여부 측정을 위해 세입에서 취득세, 재산세를 제외하고 제외하기 이전과 이후 분석을 실시하였음
 - 기준재정수요에서는 사회복지 수요를 제외하기 이전과 이후 불균형도 측정을 하였음
 - 분석결과 부동산관련세수의 쏠림과 사회복지 수요의 증가 모두 지역간 재정격차에 영향을 미치는 것으로 나타났음

- 한편 저성장에 따른 국세의 감소, 재정분권과 연계된 국세의 지방이양에 따라 지방교부세의 조정률이 낮아지는 등 지자체의 부족재원을 이제는 보통교부세로 확보하는 것에는 한계를 나타내고 있음
- 이상에 따라 본 장에서는 지역간 균형있는 발전을 지원하기 위해 세 가지의 방향성을 가지고 검토하였는데, 먼저 자체재원부분과 이전재원, 그리고 새로운 제도의 모색으로 나누어 대안을 제시함
 - 대안은 앞서 불균형도 분석에서 나타난 재산관련 세제나 사회복지사업 국고보조금 배분방식의 개선방안 차원에서 제시하는 것이 아니라 지방재정체계라는 큰 틀에서 접근함
- 먼저, 기본적으로는 지방의 재정력 자체가 확충되어야 한다는 차원에서 현재의 지방세제도 내에서의 확충과 새로운 세원 발굴방안을 모색하였음
 - 동시에 지방세가 확충되었을 경우 나타날 지역간 세수격차를 완화하는 방안도 제시하고 있음
- 둘째, 이전재원에 대해 살펴보았는데, 지역간 재정격차 완화를 위한 대표적 이전재원인 지방교부세를 중심으로 법정교부율의 인상부분을 검토하였음
- 셋째, 다양한 지방재정환경 변화에 따른 재정격차 완화 재원의 한계 등으로 인해 (가칭)지역균형발전기금 도입 등 새로운 균형발전지원제도도 모색하였음
- 본 연구는 지방의 균형발전 지원을 위해 일부 제도의 개선보다는 고려해볼 수 있는 모든 방안들을 제시하고 있는데, 이것은 정부에서 정책수립시 다양한 측면과 방안의 검토를 지원하기 위함임

제2절 자체재원의 강화

1. 지방소비세율 인상

1) 지방소비세 도입 이후 경과와 현행 과세체계

□ 지방소비세 도입 이후의 경과

- 2010년에 도입된 최초 지방소비세는 부가가치세의 5%를 재원(세수)으로 하는 광역자치단체제로 신설되었고, 광역자치단체별 지방소비세 배분은 권역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%)와 민간최종 소비지출 비중을 적용하도록 하였음
 - 그 이외 지방소비세수의 수도권 집중을 줄이고 지역 간 협력 강화를 위해 2010년부터 2019년까지 10년의 기간 동안 수도권 광역자치단체 지방소비세수 가운데 35%를 지역상생발전기금 재원으로 출연토록 결정되었음
- 2013년 말에 그 동안 감면 방식으로 취득세 세율을 낮추어오던 조치를 변경하는 지방세법 개정이 이루어지면서 동법의 취득세 세율 인하가 단행되었음
 - 그 영향으로 취득세 세수는 줄었고, 지방교부세(보통교부세)와 지방교육재정교부금의 재원규모가 축소되었으며, 지방교육세의 감소 등이 발생했기 때문에 관련 부문의 재원 보전을 위해 2014년부터 지방소비세의 규모가 당시 기준 부가가치세수의 5%에서 11%로 6%p 인상시키는 조치가 이루어졌음
 - 당시 지방소비세 세율 인상분 6%p의 세수(재원) 배분은 지방자치단체의 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분, 취득세와 지방교육세의 비율에 따라 해당 지방자치단체 및 시도교육청에 안분하는 방식을 따르도록 결정(2022년 현재 당시체계 유지)되었고, 그 이외 취득세 감소분의 2%를 넘지 않는 범위에서 사회복지수요 등을 감안하여 행정안전부 장관(당시 안전행정부 장관)이 정하는 바를 준수하여 해당 시도 몫의 안분액을 산출할 수 있게 하였음

- 이런 까닭에 2014년부터 적용된 지방소비세율 인상분 6%p는 그 성격상 실질적으로 지방세를 늘린 조치는 아니라고 할 수 있으며, 지방소비세를 지방세 본연의 모습과 괴리를 갖게 하는 주요 원인이 되고 있음
- 문재인정부는 재정분권 1단계와 2단계를 통해 지방소비세율을 2018년 11%에서 2022년 23.7%를 거쳐 2023년 25.3%으로 인상을 결정하였음
 - 1단계에서는 2018년 기준 11%의 지방소비세 세율을 10%p 인상(2019년 4%p ↑, 2020년 6%p ↑)시켜 2020년부터 지방소비세 세율은 21%임
 - 이후 2단계에서는 지방소비세율을 4.3%p 추가적으로 인상(2022년 2.7%p, 2023년 1.6%p)하도록 함으로써 지방소비세의 세율은 2022년부터 23.7%(2020년 기준 21%에서 2.7%p ↑)가 적용되고, 2023년부터는 25.3%(2022년 기준 23.7%에서 1.6%p ↑)가 됨

□ 지방소비세의 과세체계

- 지방소비세는 2010년 신설 이후 여러 차례 개편을 통해 현재의 과세체계를 구축하였는데, 그간의 변화는 <표 5-1>에 정리되어 있음
 - <표 5-1>를 통해 알 수 있듯이 현행 지방소비세 과세체계는 복잡할 뿐만 아니라 재정조정제도의 성격이 뚜렷함
 - 지방소비세수를 광역자치단체에 배분함에 있어 소비지표에 지역별 가중치를 다르게 설정하고 있으며, 수도권외의 경우 해당 지방소비세의 일정 몫을 지역상생발전기금에 출연하고 있음
 - 이는 현행 지방소비세의 경우 지역별 차등적인 소비지표 가중치 적용, 수도권외의 지역상생발전기금 출연 등을 통해 중첩적으로 수도권과 비수도권 간 세수(세입) 격차의 축소를 도모하고 있음을 의미함

〈표 5-1〉 지방소비세 체계의 변화

구분	지방소비세 재원규모	최초(도입당시) 5%p분 지방소비세	취득세수 감소 보전 등의 6%p분	지방소비세 추가 인상분 (19년 4%p ↑, 20년 6%p ↑)
2018년	부가가치 세수의 11%	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연	현행방식 유지	해당 없음
2019년	부가가치 세수의 15%	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연	현행방식 유지	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연 제외 (4%p 세율인상분, 2019년 한정)
2020년	부가가치 세수의 21%	지역별 가중치만 적용, 수도권 지역상생발전기금 출연 폐지	현행방식 유지	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연 적용 (4%p + 6%p = 10%p 세율인상분)
2022년 이후	부가가치 세수의 23.7% (2023년 25.3%)	지역별 가중치만 적용, 수도권 지역상생발전기금 출연 폐지	현행방식 유지	지역별 가중치, 수도권 지역상생발전기금 출연 적용 (1단계 10%p + 2단계 4.3%p 세율인상분)

○ 지방소비세를 구성하는 항목 가운데 2014년의 6%p 세율 인상분은 직접적인 지방세수 확충에 기여하는 정도가 미약하고, 동 세목의 정체성 혼란을 빚는 주요 원인이 되고 있음

- 2014년의 6%p 지방소비세 세율 인상분은 지방자치단체별 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분, 취득세와 지방교육세의 비율에 따라 해당 지방자치단체 및 시도교육청에 안분하기 때문에 지방소비세의 과세체계 개선 등을 위해 조속한 정비가 요구됨
- 6%p분의 지방소비세수는 크게 지방교부세 보전분, 지방교육재정교부금 보전분, 취득세와 지방교육세 보전분의 4개 항목으로 구분하여 배분되며, 이때 취득세 보전분은 사회복지수요 등을 고려하여 그것의 2% 범위에서 시·도 배분 몫을 별도로 사용할 수 있도록 세분화 되어 있음¹⁹⁾

19) 지방소비세에 대한 보다 자세한 내용은 지방세법 제65조-제73조, 지방세법 시행령 제73조-제77조, 지방세법 시행규칙 제33조-제35조의 규정을 참조하기 바람

2) 지방소비세 세수 확충과 과세체계 정비

□ 지방소비세의 확충

- 문재인정부는 재정분권 1·2단계를 통해 지방소비세율을 2018년 11%에서 2022년 23.7%를 거쳐 2023년에는 23.5%으로 인상토록 결정함으로써 이에 따라 지방세수가 13.5조원 증대됨
 - 그럼에도 불구하고 제3장에서 제시되어 있는 것처럼 지방재정자립도는 오히려 낮아지고 있음
 - 지방자치단체가 자기 책임을 갖고 자율적으로 지역사업을 추진할 수 있기 위해서는 지방재정의 근간을 자체재원 중심의 체계로 바꾸어주어야 함은 당위일 수 있는데, 현실적으로 여러 제약이 존재함
 - 지방자치단체가 늘어나는 재정수요에 능동적으로 대처할 수 있는 여건 조성을 위해서는 지방의 자체재원 확충이 불가결하고, 그 주요 방안으로 지방소비세의 확충이 지목될 수밖에 없음
- 지방소비세는 지방 간 세수격차를 완화하는 기제를 갖추고 있기 때문에 문재인정부의 재정분권 1단계와 2단계에서도 동 세목에 초점을 맞춘 지방세 강화가 이루어진 측면이 있음
 - 윤석열정부도 지방세 강화를 모색함에 있어 지방자치단체 간 이해 충돌의 축소, 현실 수용성 등을 고려할 때, 지방소비세 확충을 주요한 방안으로 검토하지 않을 수 없을 것임
 - 전술한 바와 같이 일본의 경우도 지방소비세의 세수분포는 소득과세에 속하는 개인주민세나 법인二稅[법인도부현민세 및 법인시정촌민세로 구성된 법인주민세와 법인사업세] 뿐만 아니라 자산과세(예: 고정자산세)에 비교하여 지역 간 세수 편재성이 가장 적은 것으로 알려져 있음
 - 이는 일본의 경우 여러 지방세 세목 가운데 지방소비세가 지방세총액, 개인주민세, 법인二稅, 고정자산세(우리나라의 재산세에 해당)에 비하여 그 변동 폭이 가장 적다는 것임²⁰⁾

□ 기초지방소비세의 도입 검토

- 윤석열 정부는 지방소비세를 얼마만큼 확충해야 하는가에 대해서는 10% 세율인상 등 여러 방안이 제안될 수 있을 것임
 - 어떤 수준의 지방소비세 확충이 바람직한가에 대해서도 의견이 나누어질 수 있을 것이지만 동 조세를 늘릴 경우 세수 인상분 가운데 일부는 기초자치단체세로 운영하는 방안도 검토가 필요할 것임
 - 문재인정부의 지방세 분야 재정분권은 광역자치단체 세목인 지방소비세 확충에만 초점을 맞추었음
 - 이런 점을 감안하고 윤석열정부에서도 지방세 강화방안으로 지방소비세 확충이 검토될 수 있는 측면에서 보면 지방소비세 확충분의 일부를 기초지방소비세로 운영하는 방안을 고민할 필요가 있을 것임
 - 예를 들어 윤석열정부에서 지방소비세 세율이 10%p 추가 인상될 경우 그 가운데 5%p는 광역자치단체 몫으로 하고, 나머지 5%p는 기초지방소비세로 운영하는 방안을 말함
- 기초지방소비세의 도입이 일부 자치단체의 세수 편중 문제를 야기할 여지가 있음
 - 하지만 이는 동시에 보통교부세 불교부단체를 늘림으로써 자체재원으로 재정을 꾸려나갈 자치단체를 확대하는 긍정적인 측면도 함께 드러날 것으로 예상됨

□ 지방소비세 과세체계의 정비

- 현행 지방소비세는 세수의 수도권 편중 억제 등을 목적으로 권역별 가중치 적용, 수도권의 지역상생발전기금 출연, 취득세 감소분 보전 등 여러 요인들이 복잡하게 얽힌 과세체계를 구축함으로써 지방세다운 모습과의 괴리를 지적받고 있음

20) 일본의 경우 지역 간 세수 편재성이 가장 높은 세목은 법인소득과세인 법인二稅이며, 그 다음이 개인주민세, 고정자산세 등의 순서로 되어 있음

- 민간최종소비지출을 이용하여 지방소비세를 배분하는 방식에 대해서도 다른 지역의 거주자가 그 지역을 방문하여 소비한 소비액은 반영하지 못하기 때문에 소비지과세원칙을 완전하게 충족할 수 없는 생산지과세원칙에 가까운 소비지표라는 비판에 직면해 있음
 - 지방소비세의 경우는 그 체계 내에서 전체 세율을 최초 도입분, 취득세 감면 등의 보전분, 중앙정부 기능의 지방이양에 따른 연계분 등으로 구분하여 운영하는 문제점을 안고 있음
- 지방소비세 체계의 개선을 위해서는 권역별(지역별) 가중치를 중장기적으로 폐지하는 대신 수도권외의 경우는 확충된 지방소비세수를 반영하여 국고보조사업의 보조율을 인하하는 등의 조정을 검토할 수 있을 것임
- 최초 지방소비세 도입분 등 현행 지방소비세의 3개 영역을 일시에 통합하는 방식은 그 실행에 대해 모든 지방자치단체가 동의한다고 할 수 없기 때문에 점진적으로 묶는 접근이 요구되는데, 3개의 부문 가운데 취득세 감소분 등의 보전분을 먼저 제외시키고, 그 이후 나머지 두 부문도 통합하는 수순을 따를 때 현실수용성을 기대할 수 있을 것임
- 지방소비세에서 취득세 감소분 등의 보전분(지방소비세율 6%p분)을 제외시키는 방안으로는 부동산교부세 내에서 그것을 운영하는 접근과 국가균형발전특별회계와 연계하는 접근 등이 대안일 수 있음
- 전자는 취득세 감소분 등에 소요되는 지방소비세 세수를 부동산교부세 재원으로 대체하여 보전하는 방안의 검토를 말함
 - 이 방식은 취득세와 부동산교부세 모두 부동산과 관련되어 만들어지는 재원인 점에서 연계성이 없지 않다고 하겠음
 - 후자는 취득세 등의 감소분을 보전하는 용도의 지방소비세(6%p분 지방소비세)를 그 세수 전액이 국가균형발전특별회계 명목으로 지방에 이양되는 주세로 대체하는 방안을 말함
- 지방소비세 운영 틀의 개선을 위해서는 민간최종 소비지출을 대신하는 소비지과세원칙에 충실한 지방소비세 세수배분 지표를 개발해야 할 것임

- 그 밖에 권역별(지역별) 가중치의 정비, 지역상생발전기금 운영체계 개편 등에 대한 종합적인 검토가 요구됨
- 또한 그 실행을 위해서는 지방자치단체를 비롯한 이해당사자들을 대상으로 충실한 의견수렴이 요구되며, 아울러 국민적 공감대의 형성과 관련법 제도를 정비하는 조치가 필요함

2. 지방소득세 확충

1) 지방소득세 확충의 기본방향

□ 지방소득세 확충의 필요성

- 문재인정부의 재정분권(1단계와 2단계)은 지방세입의 순증(純增)을 따랐는데, 이는 지방세를 확충시켜 지방의 자율성과 책임성을 담보하기 위한 접근이라고 할 수 있으며, 역대 정부의 재정분권 방향과는 비교되는 특징이라고 하겠음
 - 그럼에도 불구하고 광역자치단체 세수를 늘리는데 초점을 맞추므로써 기초자치단체세 강화는 다루지 못했기 때문에 윤석열정부는 기초자치단체세의 기반을 넓히는 조치를 주요하게 다룰 필요가 있을 것임
 - 기초자치단체세를 강화하는 방안은 무엇보다도 그 세수의 신장성과 안정성을 담보할 수 있어야 한다는 측면에서 보면 도 단위의 경우는 기초자치단체인 시군의 세목 가운데 지방소득세의 확충에 초점을 맞추는 방식이 현실적인 접근일 수 있음
 - <표 5-2>에 따르면 지방소득세의 세수는 2019년 결산기준 징수액 기준으로 전체 11개 지방세목 중에서 취득세를 뒤이어 2위의 순서임

〈표 5-2〉 지방세 세목별 징수액 현황(2021년 결산기준)

(단위: %)

연번	세 목	세수 규모(비중)
총 계		112조 7,984억원 (100.0)
1	취득세	33조 7,166억원 (29.9)
2	지방소득세	2조 2,829억원 (2.0)
3	재산세	14조 9,743억원 (13.3)
4	자동차세	8조 3,546억원 (7.4)
5	레저세	1,060억원 (0.1)
6	담배소비세	3조 5,579억원 (3.2)
7	지방소비세	17조 8,166억원 (15.8)
8	등록면허세	2조 1,550억원 (1.9)
9	지방교육세	7조 5,986억원 (6.7)
10	지역자원시설세	1조 8,411억원 (1.6)
11	지방소득세	19조 9,573억원 (17.7)
12	과년도수입	4,374억원 (0.4)

자료: 지방재정365 - 지방재정 전문통계 - 결산 - 지방세

□ 지방소득세 강화의 두 방향

- 지방소득세 강화는 다음을 반영하는 접근을 검토할 수 있을 것임
 - 첫째, 지방소득세의 규모를 현재 수준보다 제고함
 - 둘째, 확충된 지방소득세의 지역 간 격차를 완화하는 장치를 모색함

2) 지방소득세 세수기반의 확충

□ 지방소득세의 세율 인상(방안1)

- 소득세와 법인세가 누진세율 구조인 것과 마찬가지로 지방소득세의 세율체계도 그 틀을 따르면서 세율 수준을 10%에서 15%(또는 20%)로 높이는 방안을 말하는데, 이는 현행 지방소득세 체계를 변동시키지 않기 때문에 제도 운영상 혼란을 야기하지 않는 장점을 가짐

- 국세인 소득세와 지방세인 지방소득세는 범주적으로 소득과세에 해당하는데, 전자가 누진세율 체계를 갖는 것처럼 후자도 누진세율로 과세하는 것은 동일한 과세유형이 똑같은 과세 틀을 유지하는 경우라는 측면에서 보면 조세제도의 일관성 유지 등에 부합한다고 할 수 있음
- 반면 이 방안은 주민의 세부담이 늘어나는 문제를 초래할 수 있기 때문에 그것을 수용할 수 있는 공감대 형성이 선행적으로 요구됨²¹⁾

□ 지방소득세와 관련 국세의 통합세율에서 지방세분 인상(방안2)

- 소득세와 개인지방소득세의 세율을 통합하고, 마찬가지로 법인세와 법인지방소득세의 세율을 합친 다음 그것들의 각 구간별 총세율에서 지방세분과 국세분을 나누되 국민(주민)의 추가 세부담을 발생시키지 않는 방식으로 지방세분을 늘리는 방안을 말함
 - 예를 들면 소득세의 최저 소득구간 세율은 6%인데, 이것과 연결된 개인지방소득세는 소득세 세수에 10% 세율을 적용하여 산출되기 때문에 양자의 세율을 합산한 총세율은 6.6%(=개인지방소득세분 0.6%+소득세분 6%)임
 - 이 수준(6.6%)을 그대로 유지하면서 개인지방소득세분을 0.6%에서 인상하는 대신 소득세분은 인하하는 조치는 국민의 세부담을 늘리지 않으면

21) 지방소득세는 누진세율체계를 따르는 소득세 및 법인세와 연결되어 있기 때문에 그 세수의 수도권 편중을 발생할 수밖에 없음. 일각에서 이 문제의 개선을 위해 지방소득세의 세율체계를 현행 누진세율구조에서 단일 비례세율로 개편해야 한다는 제안을 하고 있음. 하지만 지방소득세 세율을 단일 비례세율체제로 변경할 수 있기 위해서는 관련 소득세와 법인세의 수많은 과세대상에 대해 그 영향을 검토해야 하므로 세제의 복잡성 초래가 불가피함. 소득세와 법인세의 과세대상인 수많은 항목들은 그 특성상 개별의 소득세와 법인세로 볼 수 있음. 이에 대한 대표적인 사례로는 양도소득에 대한 소득세를 양도소득세라고 부르는 것을 들 수 있을 것임. 그렇기 때문에 지방소득세의 세율 체계를 단일비례세율로 바꿀 경우 이와 같은 소득세와 법인세의 과세대상별 차이와 그 영향이 반영되어야 함. 한편 지방소득세의 세율체계를 단일비례세율 방식으로 바꾸면 고소득자의 지방소득세 부담은 줄어들 개연성이 높음. 그렇게 되면 제도 개편 전보다 지방소득세 납세자 간 세부담의 불형평성이 심화될 우려가 있음. 더욱이 대부분의 지방소득세 납세자들은 하위 소득구간에 속하므로 누진세율체계를 단일비례세율 방식으로 전환해도 수도권의 세수 집중 완화효과가 나타날지는 단정이 쉽지 않음

서 개인지방소득세(지방소득세)를 확충하는 성과를 거둘 수 있을 것임
(예: 6.6% = 소득세분 6% + 개인지방소득세분 0.6% → 6.6% = 소득세분 5.4% + 개인지방소득세분 1.2%)

- 다른 구간의 경우도 동일한 방식을 따르도록 하고, 이런 개인지방소득세의 확충방식을 그대로 법인지방소득세에도 적용하면 그것의 세수를 늘리는 효과를 기대할 수 있을 것임
- 다만, 이와 같은 방법을 실행하여 제도 개편이전의 세수 수준을 확보할 수 있기 위해서는 소득세법을 개정하는 등의 보완조치가 함께 이루어져야 함
위의 방안1과 방안2 중에서 증세를 야기하는 방안1은 경제 침체의 지속 등 현실적 제약 때문에 신중한 검토가 요구되므로 방안2의 접근이 보다 현실적인 선택일 수 있음

- 위 방안1과 방안2 가운데 증세를 수반하는 방안1은 현재의 경제여건 등을 감안할 때 신중함이 요구되므로 방안2에 초점을 맞춘 접근이 현실적일 수 있음

□ 부동산분 양도소득세의 지방세 전환

[양도소득세의 성격과 역할]

- 양도소득세의 시원(始原)은 1967년에 도입된 부동산투기억제세임
 - 부동산투기억제세는 1975년에 종합소득세제가 도입되면서 그 명칭이 양도소득세로 변경되었음
 - 양도소득세는 정책과세로서 부동산 투기를 억제하는 기능을 하여 왔음
- 정부는 양도소득세를 활용하여 부동산 투기 억제와 불로소득 환수를 추진하였고, 더 나아가 부동산시장의 조정과 경제안정을 도모하였음
 - 하지만 최근 사회경제 환경변화에 따라 지방재정 여건이 악화되면서 지방재정 확충을 위해 지방의 고유세원이라고 할 수 있는 부동산에 과세하는 양도소득세를 지방에 이양해야 한다는 요구가 제기되고 있음

- 양도소득세의 과세대상 중에서 부동산 분야는 세원의 정착성, 세수의 안정성 등의 측면에서 볼 때 지방세 과세가 적합하고, 그 세수가 크기 때문에 지방으로 이양하면 지방세 확충에 기여할 것으로 전망됨

[양도소득세의 지방이양 근거]

- 국세인 양도소득세의 지방세 이양 근거로 다음과 같은 점을 지적할 수 있음
 - 첫째, 양도소득세는 세법체계에서 보면 범주적으로 소득세이지만 지역의 부동산 거래를 대상으로 과세하는 부동산 거래세의 속성을 함께 갖는다는 점에서 지방세원의 성격이 뚜렷함
 - 둘째, 양도소득세는 지역에 정착되어 있는 부동산(토지나 주택 등)의 거래에서 발생하는 양도소득이 과세대상이므로 부동산을 관리하는 지방자치단체에 의한 부과·징수가 보다 효율적일 수 있다는 점에서 보면 부동산 분 양도소득을 지방으로 이양하는 조치가 바람직할 수 있음
 - 현재 지방자치단체가 건축물, 재산세대장, 토지대장 등을 관리하고 있는데, 양도소득세를 지방으로 이양하면 부동산의 취득, 보유, 처분과 관련된 세원의 관리를 일원화 하게 됨으로써 부동산 세제의 합리화는 물론 관련 세정의 효율화에도 이바지할 것으로 기대됨
 - 셋째, 양도소득세의 지방세 전환은 지방세 원리에 부합함
 - 그 이유로는 지방자치단체가 추진하는 지역개발사업은 해당 지역의 부동산 가치(가격)를 증대시키는데 기여(편익성)하며, 부동산은 이동될 수 없고(세원의 지역정착성), 부동산은 전국적으로 고르게 분포(세원의 보편성)되어 있으므로 그 수입의 변동성이 작다는 점(세수의 안정성) 등을 들 수 있음

[양도소득세의 지방 이양방식]

- 부동산분 양도소득세수 전액의 지방세 전환(방안1)
 - 이 방안에서는 특별·광역시, 도의 경우를 구분하여 지방세 전환을 추진해야 할 것임

- 지방에 이양된 양도소득세의 경우 전자는 특별·광역시외 지방소득세, 후자는 시군의 지방소득세로 전환될 수 있을 것임=>45/72
- 이 방안의 시행에 따라 빚어지는 지역 간 세수 편중은 일반지방재정과 지방교육재정 간 연계, 국고보조율의 조정(인하) 등을 통해 보완할 수 있을 것임

○ 부동산분 양도소득세 일부의 지방세 전환(방안2: 공동세 방식)

- 이 방안은 중앙과 지방이 양도소득세의 세수를 공유하는 공동세제도로 도입하는 방식을 말하는데, 관련 당사자에 해당하는 중앙과 지방간 협력을 유도함으로써 국가의 재정전반을 보다 신축적으로 운영할 수 있도록 하는 기반을 제공할 수 있음
 - 이 방식 역시 특별·광역시와 도의 경우를 구분하여 지방세 전환을 모색해야 하는데, 전자는 특별·광역시의 지방소득세, 후자는 시군의 지방소득세에 포함시킬 수 있을 것임
 - 이 방안의 시행에 따라 나타나는 지역 간 세수 편중은 일반지방재정과 지방교육 재정과의 연계 강화, 조정교부금 조정(개편), 국고보조율의 조정(인하) 등의 방법으로 대응을 모색할 수 있음

○ 부동산분 양도소득세 일부의 (가칭)지역균형발전기금 설치(방안3)

- 이 방안은 중앙과 지방이 양도소득세수를 공유하되 지방의 몫을 (가칭)지역균형발전기금으로 설치하고, 동 기금을 통해 중앙과 지방간, 지방들 간의 재정불균형을 조정하는 한편 지역균형 발전을 지원하는 기제로 활용하는 접근을 말함
 - 이 방안의 추진은 특별·광역시와 도를 구성하는 기초자치단체들 간 재정력 수준 차이를 줄이는 효과를 제공할 수 있을 것임
 - (가칭)지역균형발전기금을 지역 간 균형발전 뒷받침 재원으로 그 용도를 명문화하는 경우 재원조달은 양도소득세수의 일정율로 설정하거나 비사업용 부동산 분야 양도소득세 전액으로 책정하는 등의 방식이 그 방안이 될 수 있을 것임

- 비사업용 부동산은 많은 경우 비생산적 용도로 이용되는 경향이 있고, 그 중에서도 기업의 비업무용 토지는 투기 목적으로 보유되는 사례가 흔하다는 점에서 보면 이에 대한 양도소득세수는 지역균형발전 목적으로 사용할 필요가 있음

[부동산분 양도소득세의 지방세 전환 취지]

- 지방세제의 소득과세 기능 강화는 현재의 지방세수 규모, 파급효과 등을 감안하면 지방소득세의 확충에 초점을 맞추어 추진되어야 할 것임
 - 하지만 지방소득세 강화를 위해서는 현실적으로 여러 제약을 극복해야 하기 때문에 보충적 대안도 찾을 필요가 있는데, 예를 들면 부동산분 양도소득세를 지방세로 전환하거나 지방소득세 강화를 지방세입 기반 확충과 연계시킨 장치(지역균형발전기금)로 활용하는 등의 방안에 대해 검토가 필요함
 - 이는 부동산분 양도소득세를 지방세로 전환하는 방안은 지방소득세 확충이 어려울 때, 그 대안으로 고려할 수 있는 차선의 대책이라는 것임

[부동산분 양도소득세의 세수확충효과]

- 부동산분 양도소득세를 지방세로 전환하면 2019년 결산기준으로 13조원 안팎의 지방세수 증대가 이루어질 것으로 예상됨
 - 2019년 결산기준 양도소득세의 징수액(수납액)은 16조 1,011억원이며, 그 가운데 토지, 건물, 부동산권리 등 부동산분은 80% 안팎의 수준(13조 원 안팎)임²²⁾

□ 법인지방소득세의 공동세화

- 2014년 이후 지방소득세는 국세인 법인세 및 소득세와 그 과표를 동일하게 적용하는 방식으로 전환되어 과세되고 있음

22) 국세청, 「2020 국세통계연보」, 2020.12, p.8.

- 이렇게 되면서 지방소득세의 체계는 소득세와 연계된 개인지방소득세, 법인세와 연결되어 있는 법인지방소득세(법인분 지방소득세)로 구성되었음
 - 법인지방소득세는 해당 지방자치단체에서 발생하는 법인세가 많을수록 그 세수는 증가하게 됨
 - 이런 양상은 대형법인을 비롯한 많은 법인이 생산 활동을 하는 경기도 지역에서 더욱 두드러지게 나타남

○ 최근 5년간 광역자치단체별 법인세 및 법인지방소득세 세수 현황은 <표 5-3>, <표 5-4>에 제시되어 있음

- <표 5-3>와 <표 5-4>를 통해 알 수 있듯이 2014년부터 2018년의 5년 동안을 대상으로 지역별 법인세, 법인지방소득세의 비중을 분석한 결과를 보면 법인세 세수는 이 기간 동안 수도권과 비수도권이 각각 73.4%와 26.6%의 분포를 나타내었음
 - 반면 법인지방소득세의 경우는 수도권 55.8%, 비수도권 44.2%이었음.
- 수도권과 비수도권 간 법인지방소득세 비중의 추이는 법인세수의 변화와 연결되어 있고, 법인세는 경기변동 등에 따라 그 세수가 등락을 나타냄
 - 이처럼 법인세수 변동에 따라 지역 간 법인지방소득세가 크게 달라지는 문제에 대처하기 위해서는 법인지방소득세의 공동세화 등을 검토하지 않을 수 없음

<표 5-3> 최근 5년간 지역별 법인세 세수 현황

(단위: 억원, %)

지역	2018년		2017년		2016년		2015년		2014년	
	세액	비중								
합계	615,103	100%	513,278	100%	439,468	100%	397,703	100%	354,441	100%
수도권	463,460	75.3%	359,217	70.0%	307,624	70.0%	303,955	76.4%	266,446	75.2%
서울	278,855	45.3%	247,210	48.2%	211,337	48.1%	202,966	51.0%	174,828	49.3%
인천	18,329	3.0%	16,711	3.3%	13,852	3.2%	12,139	3.1%	10,466	3.0%
경기	166,276	27.0%	95,296	18.6%	82,435	18.8%	88,850	22.3%	81,152	22.9%
비수도권	151,643	24.7%	154,061	30.0%	131,844	30.0%	93,748	23.6%	87,995	24.8%

지역	2018년		2017년		2016년		2015년		2014년	
	세액	비중								
부산	21,338	3.5%	21,434	4.2%	17,397	4.0%	14,502	3.6%	13,045	3.7%
대구	11,191	1.8%	11,305	2.2%	7,049	1.6%	5,470	1.4%	5,294	1.5%
광주	10,554	1.7%	8,001	1.6%	5,622	1.3%	5,057	1.3%	4,353	1.2%
대전	7,825	1.3%	7,771	1.5%	7,634	1.7%	5,983	1.5%	6,477	1.8%
울산	5,999	1.0%	6,249	1.2%	5,826	1.3%	5,242	1.3%	6,467	1.8%
세종	2,217	0.4%	2,206	0.4%	1,186	0.3%	1,052	0.3%	688	0.2%
강원	4,457	0.7%	4,587	0.9%	3,580	0.8%	3,254	0.8%	2,605	0.7%
충북	6,020	1.0%	5,759	1.1%	4,896	1.1%	4,970	1.2%	5,006	1.4%
충남	18,481	3.0%	18,558	3.6%	12,275	2.8%	7,447	1.9%	10,425	2.9%
전북	4,253	0.7%	4,358	0.8%	3,741	0.9%	3,389	0.9%	3,104	0.9%
전남	13,853	2.3%	16,847	3.3%	17,354	3.9%	4,990	1.3%	4,451	1.3%
경북	18,187	3.0%	21,069	4.1%	20,013	4.6%	17,348	4.4%	11,098	3.1%
경남	22,263	3.6%	22,149	4.3%	22,362	5.1%	12,503	3.1%	12,639	3.6%
제주	5,005	0.8%	3,768	0.7%	2,909	0.7%	2,541	0.6%	2,343	0.7%

자료 : 국세청 홈페이지(www.nts.go.kr), 국세통계연보.

○ 만약, 법인지방소득세 안분제도가 없었다면 법인지방소득세 납세지는 「법인세법」상 납세지와 동일할 것이므로 <표 5-4>의 지역별 법인세 세수 분포 현황처럼 전체 법인지방소득세 세수²³⁾ 가운데 수도권에 약 5.4조원의 세수가 집중될 것으로 예측할 수 있음

- 법인세수 변동에 따라 지역(지방)의 법인지방소득세수가 달라지는 문제에 대처하는 방법으로 법인지방소득세의 공동세화 등을 모색할 필요가 있음
 - 현행 법인지방소득세는 세수 안분제도를 통해 대략 1.2조원을 비수도권에 이전시키는 효과를 발생함
 - 이는 법인지방소득세수 안분제도가 지역 간 수평적 재정불균형을 줄이는데 기여한다는 것임

23) 2018년 결산기준 법인지방소득세 세수는 7조 2,588억원(2019년 지방세 통계연감, 행정안전부)임

〈표 5-4〉 최근 5년간 지역별 법인지방소득세 세수 현황

(단위: 억원, %)

지역	2018년		2017년		2016년		2015년		2014년	
	세액	비중								
합계	72,588	100%	61,001	100%	54,655	100%	51,382	100%	38,341	100%
수도권	42,647	58.7%	32,350	53.0%	29,668	54.3%	29,211	56.9%	21,421	55.9%
서울	17,769	24.5%	14,765	24.2%	13,538	24.8%	12,928	25.2%	10,646	27.8%
인천	2,855	3.9%	2,674	4.4%	2,280	4.2%	1,870	3.6%	1,490	3.9%
경기	22,023	30.3%	14,911	24.4%	13,849	25.3%	14,414	28.1%	9,286	24.2%
비수도권	29,941	41.3%	28,651	47.0%	24,988	45.7%	22,170	43.1%	16,919	44.1%
부산	2,888	4.0%	2,820	4.6%	2,483	4.5%	2,463	4.8%	1,724	4.5%
대구	1,653	2.3%	1,546	2.5%	1,347	2.5%	1,164	2.3%	927	2.4%
광주	1,785	2.5%	1,422	2.3%	1,268	2.3%	1,276	2.5%	945	2.5%
대전	1,419	2.0%	1,367	2.2%	1,243	2.3%	1,060	2.1%	882	2.3%
울산	2,891	4.0%	3,125	5.1%	2,497	4.6%	2,299	4.5%	1,889	4.9%
세종	352	0.5%	333	0.5%	271	0.5%	231	0.4%	177	0.5%
강원	1,146	1.6%	1,193	2.0%	962	1.8%	811	1.6%	510	1.3%
충북	2,701	3.7%	1,990	3.3%	2,019	3.7%	1,753	3.4%	1,029	2.7%
충남	4,184	5.8%	4,218	6.9%	3,269	6.0%	2,561	5.0%	2,412	6.3%
전북	1,211	1.7%	1,199	2.0%	1,162	2.1%	1,013	2.0%	737	1.9%
전남	2,731	3.8%	2,485	4.1%	2,079	3.8%	1,573	3.1%	1,141	3.0%
경북	3,503	4.8%	3,275	5.4%	2,900	5.3%	2,885	5.6%	1,871	4.9%
경남	2,656	3.7%	2,895	4.7%	2,851	5.2%	2,660	5.2%	2,406	6.3%
제주	820	1.1%	782	1.3%	636	1.2%	422	0.8%	270	0.7%

자료 : 행정안전부 홈페이지(www.mois.go.kr), 지방세통계연감.

- 부연하면 현행 법인지방소득세의 세수안분방식은 지역 간 동 세목 세수 분포의 편중성을 완화시키지만 완전히 제거되는 것은 아님

○ 2018년도 결산기준으로 보면 경기도의 경우는 법인지방소득세수가 가장 많은 기초자치단체(화성시, 4,562억원)와 그 정반대인 기초자치단체(연천군, 15억원) 간 법인지방소득세수 격차가 300배 이상을 나타냄

- 지방세는 지역별 세원분포 등에 의해 세수가 결정되므로 그 격차는 불가 피할 수 있음

- 하지만 이런 점을 감안하더라도 특정 지방세의 세수 격차가 300배를 넘는다면 별도의 보완 대책을 마련해야 할 것임
 - 윤석열정부의 지방재정 내실화와 관련하여 지방소득세 확충은 중요한 과제가 아닐 수 없을 것임
 - 이 경우 지방소득세에서 개인지방소득세와 법인지방소득세 모두의 세수를 인상하거나 둘 중의 하나를 대상으로 그 세수를 늘리는 방안 등이 모색될 수 있을 것임
 - 두 방안 중에서 개인지방소득세 강화는 납세자 간 세부담 불형평 문제를 차단할 수 있는 실효적 대책을 먼저 강구해야 하는 등 그 실행을 위해서는 사전준비가 필요하기 때문에 법인지방소득세의 확충이 보다 현실적일 수 있음
- 법인의 전체 세부담은 그대로 고수하면서 법인지방소득세를 현재보다 2배(법인지방 소득세율의 현행 대비 2배) 높이면 법인세와 법인지방소득세의 포괄 세율체계는 <표 5-5>처럼 변동될 것임
- 이런 방식의 법인지방소득세 세율 인상 방안은 법인의 세부담을 유지시키는 중립의 원칙을 따른 접근임
 - 하지만 법인지방소득세를 인상한다고 해서 지역 간 세수편중이 방지되는 것은 않기 때문에 동 조세의 세수안분방식을 개선하는 한편 도(道) 지역 내의 시군간 재정력 격차를 줄이는 기능을 포함하는 새로운 방식의 법인지방소득세 운영 틀을 모색할 필요가 있음

〈표 5-5〉 법인지방소득세 2배 인상에 따른 세율체계 변동

과세표준	현 행			개 편		
	합계	국세분	지방세분	합계	국세분	지방세분
~2억원	11%	10%	1%	11%	9%	2%
2~200억원	22%	20%	2%	22%	18%	4%
200~3,000억원	24.2%	22%	2.2%	24.2%	19.8%	4.4%
3,000억원 초과	27.5%	25%	2.5%	27.5%	22.5%	5%

[법인지방소득세의 공동세화 방식]

- 광역자치단체(도) 내에서 그 지역에 소재한 기초자치단체들을 대상으로 법인지방소득세수의 일부를 재원(세수)으로 하는 (가칭)법인지방소득세 공동과세 제도를 만들고, 그렇게 해서 마련된 재원(세수)은 기초자치단체의 재정여건 등을 감안하여 배분함으로써 지역 간 재정력 격차를 완화시키는 수단 역할을 맡도록 함
 - 법인지방소득세수는 해당 지방자치단체가 추진한 법인기업 유치 노력의 결실이며, 또한 다른 지방자치단체들의 지원 등도 함께 작용된 결과라고 하겠음
 - 지역의 기업 유치와 그 운영 과정을 살펴보면 해당 지방자치단체의 노력에 의해서만 관련 여건이 마련되는 것은 아님
 - 인근 지방자치단체와 도로가 연결되어 있고, 그 밖에 상수원보호 구역 설정으로 말미암아 기업 유치를 규제받은 지방자치단체, 산업단지 지정되지 못한 지방자치단체의 감내 등이 그런 결과를 낼 수 있도록 도왔다 고 할 수 있음
- 이런 현실을 고려하면 (가칭)법인지방소득세 공동과세 제도의 재원(세수)을 도(道) 내 기초자치단체들 간 재정력 격차를 완화시키는 기제로 이용하는 방안은 지역상생을 지원하는 유용한 대안이라고 하겠음
 - 다만, (가칭)법인지방소득세 공동과세 제도를 만들고, 그 재원(세수)의 일부를 기초자치단체 간 재정여건의 차이를 줄이는데 투입할 수 있기 위해서는 전체 도민(道民)을 대상으로 설명회를 진행하여 공감대를 조성해야 할 것이며, 더불어 관련 지방자치단체들의 양해와 협조를 유도할 수 있어야 함²⁴⁾

24) (가칭)법인지방소득세공동과세제도의 도입은 도 산하 기초자치단체 간 재정력 격차 완화효과와 더불어 지역 간 상생협력을 위해 연대가 강화되는 전기로 작용하게 될 것으로 기대됨. 다만, 경기도 이외 비수도권 도 지역의 경우는 법인지방소득세 규모가 크지 않아 시군 간 재정력 격차를 눈에 띄게 개선할 가능성은 높지 않을 것임

[법인지방소득세의 공동세화를 위한 관련 법 개정(안)]

- 법인지방소득세의 공동세화 방안은 서울시 재산세공동과세제도의 사례를 벤치마킹하는 방식을 따를 수 있을 것임
 - 법인지방소득세의 공동세화를 실현할 수 있기 위해서는 지방세기본법에 관련 내용을 별도 조항으로 규정하는 조치가 필요함
 - 서울시 재산세 공동과세 제도의 체계처럼 광역자치단체(예: 도)에서 징수되는 법인지방소득세수를 대상으로 그 일정 비율을 공동세로 설정하고, 도의 조례에 근거한 교부기준을 만들어 법인지방소득세 공동세분을 관할 시군에 배분토록 함
 - 이때 기초자치단체에 공동세를 배분함에 있어서는 도(道) 조례에 기초자치단체의 재정여건 등을 반영한 배분산식을 담아야 할 것임

3. 그 밖의 지방세 확충과 지방 간 세수격차 완화

1) 국세 가운데 지역성 세원의 지방세 전환

□ 개별소비세의 지방세 이양

- 개별소비세 과세대상 중에서 지역 정착성이 뚜렷한 일부 항목을 지방세로 전환시켜 지방세수를 증대하는 한편 지방세제를 지방세 원리에 보다 부합하는 체계로 정비할 필요가 있음
 - 국세인 개별소비세는 특정한 장소 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위, 특정한 물품을 과세대상으로 함
 - 개별소비세가 과세되는 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위, 특정한 장소 입장행위는 그 성격상 지역성(지역 정착성)이 뚜렷하다고 하겠음
 - 특정한 장소 입장행위에 속하는 과세대상으로는 골프장, 카지노, 경마장, 경정장, 경륜장, 투전기시설 장소가 있는데, 이와 같은 시설에 입장하면 해당 지역에 외부불경제를 발생시키지만 현재 국세인 개별소비세만 과세되고 있음

- 특정한 장소에서의 유흥음식행위는 외국인 전용 유흥음식점, 유흥주점, 그 밖에 이와 유사한 장소에서 유흥음식을 소비했을 때, 그 유흥음식요금에 대해 10%의 개별소비세를 과세하고 있음
- 특정한 장소에서의 영업행위는 카지노의 연간 매출액을 대상으로 개별소비세가 과세됨
- 이와 같은 지역성 관련 개별소비세 세원은 관련 지방세의 과세대상으로 전환하거나 새롭게 지방세를 과세하는 방안의 검토가 요구됨

□ 개별소비세 담배분의 지방세화

- 담배소비세는 취약한 지방재정 확충과 밀접한 관련이 있는 지방세 세목임
 - 담배는 지방자치단체 재정을 뒷받침하는 주요 세원인데, 이에 대해 지방세인 담배소비세와 국세인 개별소비세가 과세되고 있음
 - 열악한 지방재정 여건을 감안하면 담배분 개별소비세를 새로운 지방세 세목인 소방안전세(가칭)로 개편하여 지역주민 보건지원, 소방 등의 목적으로 특정화하여 사용하는 방안도 검토할 필요가 있을 것임

2) 선택과세제도의 내실화

- 우리나라의 경우 헌법 제59조에 규정된 조세법률주의의 제약 때문에 지방자치단체는 스스로 지방세 세목을 만들어 과세할 수 없는데, 선택과세제도(임의세제도)는 이런 문제점을 보완하면서 지방자치단체에 대해 과세권의 폭을 넓혀주는 장치에 해당함²⁵⁾

25) 선택과세제도(임의세제도)는 지방자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세 여부를 선택하여 결정할 수 있는 제도를 말함. 선택과세제도의 활성화를 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체의 재정 형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 징수할 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있음. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 활용할 수 있는 장점을 가짐. 다만, 장래에 세원의 변경사유가 있을 때 단력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있음. 헌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 선택과세제도를 적극 활용하는 방안은 지방자치단체의 과세자주권 강화를 이끌 유용한 대안이라고 하겠음

- 현행 지방세 세목 가운데 지방자치단체가 과세여부를 임의로 결정할 수 있는 대표적인 선택과세제도로는 지역자원시설세를 들 수 있음²⁶⁾
- 지방세법 제141조와 제142조에 근거하여 볼 때 다음과 같은 항목을 특정자원분 지역자원시설세의 새로운 과세대상으로 설정할 수 있을 것임
 - 첫째, 해양심층수(해수 포함)를 가공하면 경제적 가치가 창출되고, 그 과정에서 음용수와 리튬 등을 획득할 수 있으므로 해양심층수 개발업의 면허를 취득한 민간업체를 대상으로 특정자원분 지역자원시설세를 부과하는 방안은 수익자 부담원칙 또는 원인자 부담 원칙에 부합할 뿐만 아니라 현실 수용성과 논리적 타당성의 담보도 가능할 것임(해양심층수)
 - 둘째, 천연가스, 골재(하천골재, 자연석 등), 광천수 등을 특정자원분 지역자원시설세의 과세대상으로 추가할 수 있을 것임(천연자원)
 - 셋째, 그간 정부는 풍력발전, 태양광 등에 대하여 신재생에너지 산업 육성 차원에서 비과세·감면을 시행하였는데, 그것들과 유사한 항목과의 과세 불형평성 문제 등을 고려하면 과세의 필요성이 크다고 하겠음(신재생에너지, 조력 및 조류발전, 풍력발전, 태양광 발전, 파력(wave power)발전 등)
 - 넷째, 핵연료와 핵폐기물의 처리 등에 소요되는 자원의 확보를 위해 일본의 경우처럼 핵연료 및 핵폐기물을 대상으로 특정자원분 지역자원시설세를 과세하는 방안을 추진할 필요가 있음(핵연료와 핵폐기물)²⁷⁾

26) 레저세는 선택과세의 성격이 강하지만 현행 제도 틀 내에서는 그 과세대상을 지방자치단체가 임의로 설정할 수 있는 것은 아니기 때문에 선택과세(임의세)는 아님

27) 그 이외 시멘트 생산량, 혐오시설 및 위험시설, 낚시 행위 등에 대해서도 지역자원시설세 과세 필요성이 제기되고 있음

3) 지방세법 개정을 통한 지방세 과세대상 확대

- 우리나라의 지방세제는 유사 과세대상 간의 과세 형평성 제고, 그 명칭에 걸맞은 과세 실현 등을 위해 지금보다 과세대상을 늘리는 개선이 요구됨

□ 취득세와 등록면허세

- 취득세의 현행 과세대상과 유사한 시설이지만 지방세법상 과세대상으로 설정(열거주의)되지 않아 과세 불형평성을 지적받는 항목을 새롭게 과세대상으로 추가하는 조치가 필요함
 - 그 예로는 공장의 제조설비 등 각종 상각자산, 태양광·풍력 등 에너지시설, 세차시설 등이 해당함
 - IT산업의 성장 등에 따른 최근 경제 사회 환경의 급변을 감안하면 도메인의 과세대상 포함 여부를 적극 검토할 필요가 있음
 - 도메인은 재산적 가치가 크고, 장기적으로 관련 시장규모가 증가하는 등 지속적으로 세원이 확대되는 대상에 해당함
 - 이러한 현실을 놓고 보면 도메인 취득뿐만 아니라 그 보유에 대하여 과세할 필요성이 작지 않다고 하겠음
 - 예를 들어 도메인을 유상거래로 취득할 경우 취득세를 과세하고, 다만, 혼란을 줄이기 위해 도메인 원시취득(등록)의 경우에는 취득세 과세를 제외함²⁸⁾
- 한편 사업성 목적의 드론(drone)²⁹⁾에 대한 활용범위가 급속하게 확장되면서 드론의 취득·보유단계에 취득세 및 재산세를 과세하는 방안이 제안되고 있음

28) 나아가 도메인을 등록분 또는 면허분 과세대상으로 설정(등록면허세) 하거나 도메인 보유에 대해 재산세를 과세하는 방안도 검토될 수 있을 것임

29) 드론(drone)은 사전적 의미로 「(벌 등이) 뱅뱅거리는 소리」 또는 「낮게 웅웅거리는 소리」를 뜻하는 무인(無人) 비행기를 말함. 기체에 사람이 타지 않고 지상에서 원격조종한다는 점에서 무인항공기(UAV)라고도 함. 최초에는 공군이나 고사포의 연습사격에 적기 대신 표적 구실로 사용되었으나, 현재는 정찰·감시와 대잠공격의 용도로 사용됨. 드론은 군사적 목적 이외에 화산 분화구 촬영처럼 사람이 직접 가서 촬영하기 어려운 장소를 촬영하거나 인터넷 쇼핑물의 무인(無人) 택배 서비스를 담당하는 등 기능이 확대되고 있음. 자세한 내용은 네이버 지식백과(<http://terms.naver.com>)를 참조하기 바람

- 더불어 드론의 이용과 관련된 사용사업 등록, 안정성 인증, 비행허가 등을 대상으로 등록면허세의 부과 필요성이 제기되는 상황임
- 등록분 등록면허세는 새로운 세원(과세대상)을 발굴하여 과세함으로써 과세 형평성을 제고하는 한편 그 세수를 확충해야 하는 등의 과제를 안고 있음
 - 도메인의 원시취득 이후 이루어지는 도메인 거래에 대한 등록을 등록분 등록면허세의 과세대상으로 추가하는 방안의 검토가 필요함
 - 신규발생 면허의 포괄과 업종간 형평성 제고 등을 위해 등록면허세의 과세대상을 지속적으로 조정해 나가야 할 것임

□ 재산세

- 재산세는 1961년 도입 이래 거래세인 취득세와 연계되어 과세대상이 확대되어 왔음
 - 재산세 과세대상에 중기(重機)와 항공기가 추가된 과정을 보면 범주적으로 거래과세인 취득세의 과세대상에 먼저 설정된 이후 재산세 과세대상으로 추가되거나, 동시에 취득세와 재산세의 과세대상으로 추가되었음³⁰⁾
 - 산업구조가 증공업화, 첨단화되면서 각 업종에 투입·사용되는 기계·장치를 비롯한 생산설비 가운데 고가(高價)의 자산이 크게 늘는 추세인데, 이런 자산은 감각상각을 특징으로 하기 때문에 고가의 상각자산에 해당함

30) 재산세는 취득세 과세대상 가운데 일부를 대상으로 과세되고 있음. 따라서 취득세 과세대상 변화는 재산세 과세대상 설정에 주요한 참고 사항이 아닐 수 없음. 1961년 이후 취득세의 새로운 과세대상으로 추가된 항목을 보면 1962년 케이블카, 1963년 중기류 및 입목, 1973년 건축물이 있었음. 1974년에는 건축물의 범위를 지방세법시행규칙에 다음과 같이 열거하였음. ①풀장, 스케이트장, ②전망대, 옥외스탠드, ③유원지의 옥외오락시설, ④수조, 저유조, 싸이로, 저장조 등 저장용 옥외 건축물, ⑤잔교, 도크 및 조선대, ⑥송유관(연결시설 포함) 및 옥외주유시설, ⑦급배수시설, ⑧복개설비임. 다만, 주택의 구내에 설치된 건축물은 제외되었음. 1984년에는 취득세 과세대상인 건축물에 가스충전시설을 추가하였고, 1990년에는 골프·콘도회원권을 취득세 과세대상에 추가하였음. 이어 1994년(인텔리전트빌딩시스템), 1995년(종합체육시설이용회원권), 2006년(승마회원권), 2014년(요트회원권)에 거듭하여 취득세 과세대상이 확대되었음

- 현행 재산세가 부동산과 더불어 선박, 항공기에 과세하는 점 등을 고려하면 재산세의 과세대상으로 고가의 상각자산을 추가할 필요가 있음(유사항목의 과세대상 추가를 통한 재산세의 과세기반 강화)
- 재산세를 부과할 상각자산으로는 현재 취득세의 과세대상임에도 불구하고 재산세가 과세되지 않는 항목(대상), 취득세 과세에서 제외되어온 시설물 가운데 생산시설, 감가 상각되는 유형고정자산 중에서 비과세되는 항목 등이 검토될 수 있을 것임
 - 재산세의 과세대상에 상각자산을 포함하는 방안은 산업구조의 고도화에 따른 산업부문간 격차, 부동산과 동산 간 차별 등을 보정하는 한편 공평과세의 구현 차원에서 의의를 가질 것임
 - 또한 재산세 과세대상으로 상각자산인 고가의 첨단장비, 기계·설비 등을 추가하면 동 조세의 과세대상 간 불형평성 문제는 완화가 기대되며, 더불어 사회경제환경 변화를 수용한 재산세 과세체계의 정립에도 기여할 것으로 예상됨
 - 우리나라 재산세에 해당하는 일본의 고정자산세는 상각자산에 대해 과세하고 있는데, 그 세수는 전체 고정자산세수의 20% 정도를 차지할 정도로 역할이 큼
- 특정용도(목적)로 임대·사용되는 국·공유의 재산에 대해서는 현재 지방세가 비과세되고 있는데, 이런 재산의 유지 등과 관련하여 지방자치단체가 적지 않은 재정부담을 하고 있는 것이 현실(지방재정 수요의 발생)임³¹⁾
 - 또한 민간이 국·공유재산을 임차하여 영리사업에 사용하는 경우 지방세를 비과세함에 따라 일반 사업자와 불공정 경쟁을 초래³²⁾하기 때문에 이와 같은 문제의 개선을 위해 다음과 같은 방안을 검토할 필요가 있을 것임
 - 첫째, 국가·지방자치단체를 납세의무자로 설정함

31) 대표적인 사례로 과천시 소재 서울랜드는 서울시 소유 공유재산으로 재산세 등이 비과세 되지만, 도로시설·환경정비 등에 막대한 지방재정이 소요되고 있음

32) 반면 2007. 1.1.부터 국가·자치단체 등이 운영하는 수익사업(부동산 임대, 음식점, 숙박업, 골프장·스키장운영업 등)에 대하여 부가가치세가 과세되고 있음. 따라서 이들 분야에 대한 재산세 부과는 공정경쟁을 위해 필요하다고 하겠음

- 이런 조치를 추진함에 있어서는 중앙재정이 감소될 수 있고, 현재 국·공유재산 소재 지방자치단체를 대상으로 보조금·교부세(금) 등을 통해 일부지만 재정보전이 이루어지는 점을 고려해야 할 것임
- 아울러 국가·지방자치단체가 예산을 확보하지 못해서 체납이 빚어질 염려도 있다는 점을 감안해야 함(국가·지방자치단체를 납세의무자로 하는 방안)
- 둘째, 사용수익자를 대상으로 납세 의무를 지움(사용수익자에 대한 과세 방안)
 - 이 방안을 따르게 되면 재산세 납세의무자로 사용수익자를 직접 규정하거나 재산세 과세 대상에 “사용수익권”을 추가적으로 포함할 수 있음

□ 레저세

- 레저세의 현행 과세대상은 경마, 경정, 경륜, 전통 소싸움 등 사행행위임
 - 반면 카지노, 체육진흥투표권, 복권은 경마, 경륜 등과 같은 레저행위이고 사행산업임에도 불구하고 과세가 되지 않음으로써 불형평이 발생하고 있음
 - 이런 문제의 개선을 위해 카지노, 체육진흥투표권(스포츠토토)³³⁾, 복권 등을 레저세 과세대상으로 확대하는 조치가 요구됨
 - 카지노, 복권, 체육진흥투표권(스포츠토토)을 레저세의 새로운 과세대상으로 포함하는 조치는 사행산업 간 과세 불형평성을 개선하는 한편 사행산업의 건전화를 유도하는 효과가 기대됨
 - 체육진흥투표권(스포츠토토), 카지노, 복권의 레저세 과세대상 추가는 사행산업의 공적(사회) 기여도를 제고시키는 한편 이들 분야의 사회에 대한 부정적인 이미지를 줄이는 영향도 미칠 것으로 예상됨

33) 스포츠토토(체육진흥투표권, 체육복표)는 2002년 월드컵 재원마련을 위한 체육기금 적립 목적으로 2001년에 도입되었음. 축구, 농구, 야구 등의 경기를 대상으로 경기 결과를 예측하여 실제 경기 결과에 따라 순위별로 환급금을 받는 게임임. 도입 당시 체육진흥투표권(스포츠토토)의 구입가격은 1매당 1000원, 1회 투표금액은 1인당 10만원 이하로 제한되었음. 또한 전체 매출액의 50%가 당첨금이고, 그 나머지인 25%는 위탁사업자의 몫이며, 나머지 25%는 체육진흥기금으로 체육 관련 시설 건립, 기금 출연, 경기 주최단체 지원, 기타 문화, 체육사업 지원 등에 사용하도록 하였음

- 레저는 포괄적인 의미를 갖는다는 점에서 보면 레저세의 과세대상으로 관광 자원의 관람(입장)과 이용행위, 그리고 골프장·운동경기장·스키장·관광유람선·기타 각종 게임장 등 관광·레저 관련 시설(박물관, 미술관 등 포함), 콘도·호텔·여관 등 관광숙박시설, 테마공원·영화관 등의 부대시설을 이용하는 행위를 포함할 필요성이 있으며, 더 나아가 사찰 및 문화재의 관람, 관광지 음식점과 관광기념품점에서의 판매행위도 그 대상이 될 수 있을 것임
 - 지방세 원리에 부합하는 지방세 신세목을 설치하여 지방세수를 늘리는 방안으로 기업의 소득(법인소득) 대신 매출액(또는 부가가치액) 등의 외형에 대해 과세하는 '지방법인세' 성격의 지방세 도입을 검토할 필요가 있음

4) 사회경제 여건 변화를 반영한 지방세 신세목 도입의 검토

- 환경오염을 통제하는 한편 그것에 의해 파생되는 여러 부작용을 해결하는데 필요한 비용을 조달하는 방안으로 환경세 도입이 추진될 필요가 있음
 - 환경세 형태는 그 성격을 고려할 때, 지방의 독립세(지방환경세) 또는 중앙과 지방 간 공동세 방식이 검토될 수 있을 것임
- 저출산·고령화는 향후 심화에 따른 지방자치단체 부담을 뒷받침하는 견고한 장치로 다음과 같은 방식의 복지세 또는 지방복지세 도입이 제안되어 왔음
 - 첫째, 재산세 감면액에 덧붙여 복지세를 확보하는 부가세 방식
 - 둘째, 지방소득세와 재산세 부과액을 대상으로 복지세를 과세하는 부가세 방식
 - 셋째, 담배소비를 대상으로 복지세를 직접 과세하는 방식
 - 넷째, 카지노 등 사행산업에 대해 복지세를 직접 과세하는 방식 등³⁴⁾

34) 프랑스는 일반사회기여금이라는 명칭으로 소득세, 소비세, 재산세, 부유세 등을 복합적으로 결합해 복지재원을 마련하고 있음. 따라서 일반사회기여금은 성격상 사회보장세(사회복지세)에 해당함. 프랑스의 사례는 복지확대에 대응하여 재원을 조달함에 있어 소득, 소비, 재산, 상속 등을 포괄하여 세원을 설정하고, 그에 대해 과세하는 방식이 실효성 있는 대안이 될 수 있음을 시사함

- 지방세 원리에 부합하는 지방세 신세목을 설치하여 지방세수를 늘리는 방안으로 기업의 소득(법인소득) 대신 매출액 등 기업(법인기업)의 외형(외형규모)을 대상으로 과세하는 ‘지방법인세’ 성격의 지방세 도입을 검토할 필요가 있음
- 이런 지방세는 지방자치단체가 기업유치를 위한 기반시설 지원 등에 사용하는 비용을 보전하는 역할이 기대됨
 - 이와 관련된 주요국 사례로는 일본, 미국 등의 지방자치단체(지방정부)가 상·하수도 정비, 도로 건설 등에 소요되는 비용을 지방소재 기업에 과세하여 확보하는 지방세를 들 수 있음
 - 일본은 지방세의 주요 세목으로 법인에 대한 사업세를 과세하는데, 이 조세는 우리나라의 지방소득세³⁵⁾와는 그 과세표준 등이 다름
 - 일본 사업세³⁶⁾의 과세표준은 수입금액, 부가가치 등임
 - 미국 오하이오주에서는 ‘상업 활동세(Commercial Activity Tax)’를 기업(사업소, 상품판매점 등 포함)의 매출액에 대하여 과세함
 - 이처럼 일본의 사업세뿐만 아니라 미국의 상업 활동세는 외형표준을 과세대상으로 하기 때문에 해당 지방자치단체가 제공하는 편익에 따라 세 부담이 결정되는 편익원칙에 충실한 세목이고 지방세 원리에 부합함

35) 일본의 주민세는 개인주민세와 법인주민세로 나뉨. 개인주민세는 균등할과 소득할로 구분되고, 각각에 대해 광역과 기초가 별도로 과세하고 있음. 따라서 개인주민세는 다시 도부현민세 균등할, 도부현민세 소득할, 시정촌민세 균등할, 시정촌민세 소득할로 분류됨. 법인주민세는 균등할과 법인세할로 구성되어 있으며, 각각에 대해 광역과 기초가 별도로 과세하고 있음. 이에 따라 법인주민세는 도부현민세 균등할, 도부현민세 법인세할, 시정촌민세 균등할, 시정촌민세 법인세할로 나뉨. 한편 개인주민세 소득할의 과세표준(과세대상)은 소득(소득금액)이지만 법인주민세의 과세표준은 법인세액(법인세수)임. 현재 개인주민세 소득할의 경우 도부현민세 소득할과 시정촌민세 소득할의 세율을 합할 경우 소득의 10%임. 일본은 이와 같은 주민세와 더불어 사업세를 과세하고 있음. 일본 총무성(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jjichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran01.html)에서 관련된 자세한 내용은 참조하기 바람

36) 일본의 사업세는 지방세이며, 범주적으로 지방법인세에 해당한다고 할 수 있음

- 이런 다른 국가 사례를 참조하여 지방재정 확충, 과세자주권 강화 등을 위해 새로운 지방세 세목으로 현행 재산분 주민세를 일본처럼 (가칭)지방사업세(지방영업세)로 개편하여 사업소의 외형표준(매출액 등)에 과세하는 방식으로 운용하는 방안을 검토할 필요가 있을 것임
- 한국은행 등의 발표에 따르면 우리나라의 경우 산업용 로봇을 중심으로 글로벌 로봇 수요가 성장했지만 앞으로는 서비스용 로봇(가정 및 오락용 등)의 수요가 더욱 확대될 것으로 예상됨³⁷⁾
 - 현재보다 우리의 노동이 로봇으로 대체되는 정도가 커질 것이 자명하기 때문에 로봇세의 도입은 적극적 검토 대상이 아닐 수 없음
 - 로봇에 대한 세금부과 방법으로 기존 조세의 과세대상에 로봇을 추가하는 방안과 새로운 세목, 즉 지방세 세목으로 로봇세를 신설하는 방안이 있음³⁸⁾
 - 로봇세의 신설은 인공지능 로봇 사용의 보편화가 이룩된 상황에서 가능할 수 있으며, 동 조세의 목적은 인간의 노동이 로봇으로 대체됨에 따라 노동시장에서 해고 등으로 소외될 사람의 어려움을 지원하는데 필요한 재원을 마련하는 용도로 설계하고, 현재의 시점과 상황에서 보면 영구세 형태보다 한시세 방식이 현실적일 것임
 - 영구세 방식을 따른다는 것은 인간의 노동이 장차 로봇에 의해 완전히 대체되는 비관적인 미래를 염두에 둔 측면이 있음
 - 그런 까닭에 로봇은 인간을 보조하는 역할을 넘어서는 안 될 것임
 - 또한 로봇세는 인간과 로봇이 지금보다 적절한 관계를 맺는데 필요한 재원과 시간 확보를 뒷받침하는 세금이어야 하기 때문에 한시세 방식이 바람직함
 - 로봇세는 서비스로봇, 지능형 로봇, 산업용 로봇 등을 과세대상으로 하되 범 죄예방·인명구조용 로봇, 재난시 긴급지원 등을 위한 로봇, 사람이 수행하기 어려운 작업을 대신하는 로봇, 기타 공익적 목적을 위한 로봇은 제외하도록 함

37) 한국은행, 「글로벌 로봇산업의 현황과 과제」, 「국제경제리뷰」(제2017-27호), 2017.8.18.

38) 로봇을 현행 조세의 과세대상화 하는 방안은 로봇에 대해 지방세인 재산세 또는 국세인 개별소비세를 부과하는 것을 말함. 이는 관련법의 개정을 통해 로봇을 과세대상으로 설정하는 근거를 갖추어야 가능함

- 그 밖에 로봇세의 과세실현을 위해서는 과세표준과 세율, 납세의무자와 납세지, 징수방법 및 납기 등을 종합적으로 점검하여 구체적인 과세틀을 구축해야 할 것임
- 로봇세는 전국에 분포되어 있는 산업용 로봇, 지능형 로봇, 서비스로봇을 모두 과세 대상으로 포함해야 하므로 관련된 실제 현황 등을 파악하여 지방세뿐만 아니라 국세로 설치하는 방법도 함께 검토하여 가장 실효적인 대안을 찾도록 해야 함
- 현재도 그렇지만 장래에는 반려견(애완견)을 비롯한 애완동물과 그것의 사육인구가 더욱 늘어날 것으로 전망되기 때문에 반려견과 사람이 함께 생활하는 공간을 더 낮게 다듬는 노력은 지속되어야 함
 - 미래 사회는 우리의 생존이 반려견을 비롯한 애완동물과 함께 하는 방식으로 이루어질 개연성이 높기 때문에 사람과 애완동물 간 공생, 삶의 질 향상 등을 지원하는 재원기반이 구축되어야 함
 - 이를 뒷받침하기 위해 중기적으로는 반려견을 기르는 사람을 납세의무자로 하는 (가칭)애완동물 보유세[반려견세, 애완동물세]의 도입을 추진하고, 장기적으로는 반려견을 키우는 사람뿐만 아니라 전체 국민을 납세의무자로 하는 (가칭)사회공존세³⁹⁾로 발전시키는 방안에 대한 검토도 필요할 것임
- 이상의 환경세(지방환경세), 복지세, 지방사업세, 로봇세, 반려견세 등을 지방세 세목으로 설치한다면 광역자치단체세 또는 기초자치단체세 여부를 선택해야 함
 - 이럴 경우 각 세목의 성격, 지방세제의 현주소 등이 고려되어야 현실 수용성을 담보할 수 있는 과세체계를 구축해야 할 것임⁴⁰⁾

39) 장차 (가칭)사회공존세의 도입이 가능한 상황에서는 반려견뿐만 아니라 반려묘(애완묘) 등을 추가적으로 과세대상화하는 방안도 검토되어야 할 것임

40) 그 이외 지방세의 새로운 세목으로 데이터세(빅데이터세), 디지털세, 탄소세 등이 제안되고 있음

5) 지방세 확충에 따른 지방 간 세수격차 조정

□ 광역자치단체세 확충의 경우

- 광역자치단체세 확충에 따른 세수 편중은 다음과 같은 두 가지 방향에서 보완을 검토할 수 있을 것임
 - 첫째, 광역자치단체세를 확충할 경우 그 영향으로 서울특별시 등 수도권 지역에 세수 편중 현상이 야기될 가능성이 크기 때문에 그 대책으로 이들 광역자치단체 세수의 지방교육청 전출(현행 서울시 10%, 경기도 5%)을 늘리는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 이런 대책의 시행은 지역에서 징수되는 세수와 그 지역에서 이루어지는 교육의 연계성(연결성)을 높이는 효과를 발휘할 수 있을 것임
 - 수도권 광역자치단체가 지방교육청 전출을 늘리면 지방교육재정교부금을 통해 수도권 몫으로 지원되는 재원규모를 축소시킬 수 있는 여지를 넓힘으로써 비수도권 광역자치단체는 해당 지방교육청 전출금(현행 광역자치단체세의 3.6%)을 줄이게끔 하는 영향도 기대됨
 - 이는 비수도권 지역의 지출 축소(비수도권 광역자치단체의 지방교육청 전출금 축소)를 통해 간접적인 재정 확충 효과를 낼 것임
 - 둘째, 세수가 커지는 광역자치단체에 대해서는 국고보조사업의 보조율을 인하시키는 조치를 시행할 수 있을 것임
 - 이 방안의 경우 세수가 늘어나는 수도권 광역자치단체의 국고보조사업에 대한 보조율을 일정 수준만 인하하고, 그에 따른 여력을 비수도권 광역자치단체 국고보조사업의 보조율은 좀 더 높이는 방식으로 운영할 수도 있을 것임

□ 기초자치단체세 확충의 경우

- 기초자치단체세 확충의 경우 기초자치단체세 확충에 따른 세수 편중은 다음과 같은 두 가지 방향에서 보완을 추진할 수 있을 것임
 - 첫째, 세수가 증가되는 기초자치단체에 대해서는 해당 국고보조사업의 보조율을 인하시킬 수 있을 것임
 - 예컨대 법인지방소득세 강화의 영향으로 경기도 소재의 일부 시지역의 경우 지방세(자체재원) 기반이 큰 폭으로 확충되었다면 이들 지역의 국고보조사업에 대한 보조율을 조정(인하)하는 방안을 검토할 수 있을 것임
 - 둘째, 광역자치단체와 산하 기초자치단체 간의 밀접한 연계성 등을 감안하여 세수가 증가된 기초자치단체를 대상으로 해당 몫의 조정교부금 지원액을 조정(인하)하는 방안을 고민할 수 있을 것임
- 지방세 확충이 지역 간 세수 격차를 발생시킬 소지가 작지 않지만, 동시에 이는 보통교부세(지방교부세) 교부단체를 줄이는 등 지방의 재정자립 역량을 강화시킴으로써 재정분권 취지와 부합하는 지방재정 모습을 만들어내는 긍정적인 기능을 할 수 있다는 점도 간과해서는 안 될 것임

제3절 지방교부세울 인상

1. 지방교부세의 의의

- 우리나라의 경우 중앙정부가 지방자치단체를 지원하는 이전재원 시스템은 지방교부세제도와 국고보조금제도가 두 축이라고 하겠음
 - 그 가운데 지방교부세제도는 자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는 것을 목적으로 함
 - 지방교부세는 지방재정의 핵심재원이며, 각 지방자치단체의 기준재정수요를 뒷받침하는 자원보장과 지방자치단체 간에 나타나는 수평적 재정불균형을 줄여주는 기능을 함
 - 지방교부세제도는 중앙과 지방 간 수직적 재정조정제도임
- 2022년 현재 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세(보통교부세와 특별교부세를 합하여 정률분 지방교부세라고 함), 소방안전교부세, 부동산교부세의 4개 항목으로 되어 있는데, 재원의 크기와 기능(역할) 등을 고려하면 이들 가운데 핵심은 보통교부세임⁴¹⁾
 - 지방교부세 항목 가운데 보통교부세와 부동산교부세는 지역 간에 발생하는 재정 불균형을 조정하는 기능을 수행함
 - 지방세입의 근간은 지방교부세라고 할 때, 이는 보통교부세를 말하는 것임
 - 2022년 기준으로 내국세수의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세는 정률분 지방교부세를 말하며, 그 구성은 보통교부세 97%, 특별교부세 3%임
- 지방교부세제도는 자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 지원하는 한편 자치단체 간 재정 격차를 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 이끌기 위한 장치임⁴²⁾

41) 2015년부터 도입된 소방안전교부세의 재원 규모는 2021년 현재 국세인 개별소비세의 45%임

42) 지방교부세법 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 행정 운영에 필요한 재원(財源)을 교부하여 그

- 이런 목적에서 보면 보통교부세를 비롯한 4개 항목의 지방교부세는 넓은 의미의 지방교부세제도 도입 취지에는 부합한다고 하겠음
 - 하지만 2005년의 부동산교부세, 2015년의 소방안전교부세는 우리나라의 중앙과 지방 간 재정관계, 지방재정의 현실을 고려하여 도입된 제도라고 할 수 있으며, 기존 지방교부세제도의 체계를 복잡하게 만드는 등의 영향을 미치고 있음
 - 부동산교부세와 소방안전교부세는 최초 지방교부세제도의 전형적인 틀을 훼손하는 측면이 없지 않으며, 더불어 지방교부세제도의 정체성 혼란을 야기하는 원인이라고 하겠음
- 현행 지방재정 시스템은 지방자치단체가 스스로 세입의 수준과 그 구성을 결정하는 자율권을 발휘할 없는 체계임
- 우리나라 대부분 지방자치단체는 세입을 마련함에 있어 우선 자체재원인 지방세(경상세외수입 포함) 크기에 따라 기준재정수입이 산정되며, 이후 기준재정수요와 기준재정수입 간 차이인 부족재원을 지방교부세(보통교부세) 등 이전재원(의존재원)을 지원받아 메우는 방식을 따름
 - 이는 우리나라 지방자치단체 세입의 규모가 최종적으로 지방교부세(보통교부세)에 의해 결정됨을 의미함
 - 반면 미국 등에서의 지방세입은 각 지방정부가 다음 연도에 중앙정부로부터 지원받는 이전재원을 먼저 파악하고, 전체 세입 가운데 그것(이전재원)을 제외하고 부족한 재원(세입)은 해당 주민에게 지방세를 부과하여 징수하는 방식으로 조달됨
 - 우리의 지방세입 시스템은 위의 설명처럼 미국 등 서구 국가와는 다르며, 전체 243개 자치단체 가운데 70%이상이 재정자립도 30% 미만이기 때문에 지방교부세(보통교부세)가 지방세보다 중요한 세입원임

재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 한다.

2. 지방교부세 법정교부율의 조정(인상)

- 지방교부세법 제1조에 규정되어 있듯이 지방교부세의 기능(목적)은 ①재원 보장, ②지역 간 재정형평화로 2분화되어 있음
 - 그 가운데 핵심은 각 지방자치단체의 표준적 행정수요를 뒷받침하는 재원보장 기능(자치단체의 행정운영에 필요한 재원 지원 기능)임
 - 이는 재정자립도가 낮은 우리나라 대부분 지방자치단체는 지방교부세(보통교부세 포함)를 지원받아 지역주민을 위한 기본 서비스 공급과 지역개발 등의 사업비용을 조달하고 있음을 의미함
- 일본은 지방교부세제도를 통해 자치단체의 부족재원을 100% 보전해주고 있으며, 여기에 추가하여 「지방재정계획」의 틀 내에서 그 이상의 수준으로 지방재정을 지원하고 있음
 - 하지만 우리나라는 지방교부세의 재원이 내국세의 19.24%로 한정되어 있기 때문에 매년 90% 이하의 조정률을 적용하고 있고, 이에 따라 지방교부세(보통교부세)의 근간 목표인 각 자치단체의 재원보장기능이 제대로 담보되지 못하는 상황임
 - 이런 문제의 개선을 위해 지방교부세의 법정교부율을 인상하는 방안을 검토할 필요가 있음⁴³⁾
- 비수도권 지방자치단체는 물론 재정력 취약 지방자치단체들에 의해 재정형평화 요구가 커지면서 보통교부세 기준재정수요 산정에서 그것을 반영하는 보정수요에 해당하는 지역균형수요, 사회복지균형수요 등의 비중이 지속적으로 확대되어 왔음

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요 자체노력}$$

43) 지방교부세 법정교부율의 조정(인상)은 현행 지방재정 시스템이 그대로 유지되는 상황에서 지방교부세 재원이 지방의 부족재원을 완전히 보전하지 못하기 때문에 그런 조치가 필요하다는 것임. 만일 지방세 확충을 통해 지방세입이 자체재원 중심으로 전환된다면 지방교부세의 재원규모는 축소되어야 함은 물론이라고 하겠음

- 위 관계에 있어 보정수요액은 크게 보면 두 개 항목으로 구성되는데, ① 낙후지역 등 지역의 특수여건을 반영하는 수요액과 ② 기초수요액 산정 항목 이외에 법령규정으로 정한 별도의 추가수요액이 그에 해당함
 - 이들과 관련된 구체적인 항목으로는 일반조정교부금(시·도), 징수교부금(시·도), 지역균형수요, 지방선거경비, 사회복지균형수요 등을 들 수 있음
- 2006년 이후 우리나라 지방교부세의 법정교부율은 내국세의 19.24%이지만, 지방교육재정교부금의 법정교부율은 문재인정부 1, 2차 재정분권 과정에서 교육재원 보장을 위해 내국세 총액의 20.27%(2018)에서 20.79%(2020)으로 인상되었음
 - 지방교부세의 재원규모와 관련하여 재정여건이 취약한 자치단체들은 그 확대를 요구하는 상황임
 - 대부분 자치단체들은 지방세보다 보통교부세가 지방세입의 근간이지만 사회복지비 급등 등에 따라 지방재정 수요가 지속적으로 증가되는 가운데 지방교부세의 재원규모는 15년 넘게 그대로임
 - 이에 따라 각 자치단체의 지역발전을 위해 필요한 가용재원(재량재원)은 해마다 줄어들고 있는 추세이며, 그것을 확보할 여력이 없는 자치단체도 나타남
- 지방자치의 취지 등을 고려할 때 각 지역은 스스로 확보하는 자체재원인 지방세와 지방세외수입으로 재정을 꾸려나가는 것이 마땅함
 - 하지만 우리나라의 국세와 지방세 간 관계, 현행 지방재정시스템의 특징 등을 고려하면 지방이 자체재원을 획기적으로 늘려 지방재정을 감당하는 것을 기대하기는 어렵다고 하겠음
 - 그렇기 때문에 지방자치단체를 비롯한 관련 부문의 의견을 수렴하여 현행 지방교부세 법정 교부율을 객관적으로 평가하는 한편 현실적으로 받아들일 수 있는 수준에서 지방교부세 법정교부율의 상향 조정을 추진할 필요가 있음

- 일본의 개혁내용은 결국 지방교부세 강화와 지방소비세라는 일반재원의 강화로 재정력격차 시정의 동시 달성이 중요함을 시사함
- 국내의 경우, 지방소비세의 배분방식에 있어서 사실상 재정조정제도의 효과를 보고 있기에 추가적인 지방교부세 인상에 논란이 있을 수 있음
 - 다만 일본의 지방소비세의 경우도 청산과정에서 여타 다른 지방세에 비해서는 사실상의 재정조정효과로 인한 세원편향의 시정 효과가 관찰되나, 이는 '청산과정'의 구조적인 이유라기보다는, 근본적으로는 소비세율이 2014년 5%에서 8%로, 2019년 8%에서 10%로 인상되어 세수 자체가 증가한 점을 고려해야 함
- 전술한 바와 같이 일본의 경우 삼위일체 개혁 이후 지역간 재정력 격차의 심화 해소를 위해 지방세(지방법인2세)를 국세화한 후 전액 지방교부세 재원으로 사용한 바가 있음
 - 이는 일본이 국세와 지방세의 비중이 6대4 정도로 국내의 7대3 정도보다 지방세 비중이 더 높음에 따라 가능하였음
 - 또한 일본은 2019년에 소비세율을 기존 8%에서 10%로 증가시켰는데 증가의 명분이 사회복지사업의 강화에 있었고 이 소비세 증세분은 국가의 사회보장 4개 경비(아동, 육아, 의료 및 간호, 연금)에 쓰이고 있었음
 - 국가 주도 사회복지사업이 많아지면 국고보조 매칭을 해야 하기에 일반재원 자체가 줄어드므로 일부를 보전하기 위해서는 교부세율을 올려야 함
- 따라서 지방교부세 인상율은 사회복지사업 주요 사업(예: 아동, 노인, 육아, 취약계층)의 일정기간 증가분을 반영시키는 형태로 검토가 가능할 것임

제4절 지역균형발전 지원을 위한 새로운 제도의 모색

1. (가칭)지역균형발전기금 도입의 기본방향

- 지역간 재정력 격차를 완화시킴으로써 지역균형발전을 지원하는 새로운 기제로 (가칭)지역균형발전기금은 다음과 같은 두 가지 방향에서 도입을 모색할 수 있을 것임
 - 첫째, 기존의 제도 틀 내에서 지역균형발전기금을 설치하는 방안
 - 이는 현행 지역상생발전기금의 체계를 개편하고, 그 체계를 구성하는 한 축으로 지역균형발전기금이 수행해야 할 분야를 설정하는 방안을 들 수 있을 것임
 - 둘째, 새롭게 제도를 마련하여 시행하는 방안
 - 지역균형발전기금을 새롭게 도입하는 방안을 말함

2. 지역상생발전기금에 (가칭)지역균형발전기금 접목 방안

- 2022년 기준으로 보면 지역상생발전기금의 계정은 용자관리계정, 재정지원계정, 전환사업보전계정의 3개로 되어 있음
 - 이와 같은 세 개의 계정 중에서 재정지원계정은 지역상생발전기금이 도입된 초기 5년의 기간 동안은 열악한 지방재정을 지원하는 기능을 맡았는데, 현재 재정지원계정은 지역균형발전과 관련된 분야를 지원하는 역할을 함
 - 한편 '20년~'22년의 3년 기간 동안만 가동시킬 계획이었던 전환사업보전계정은 문재인정부의 재정분권 2단계의 영향으로 늘어나는 지방소비세수와 연계하여 중앙정부의 기능을 지방으로 이양토록 결정함에 따라 그것을 뒷받침하기 위한 재원을 '22년~'26년까지 5년 간 보전하는 기능을 맡도록 그 존속 기간이 연장되었음

- 여기에 더하여 2022년부터 신설된 지방소멸대응기금을 향후 지역상생발전기금 체계 내에 포함하면 지방소멸대응기금은 지역균형발전과 밀접하게 연계된 기능을 하게 될 것으로 전망됨
- 이런 점들 종합해 볼 때, 지방소멸대응기금과 지역상생발전기금을 구성하고 있는 전환사업보전계정과 재정지원계정을 한데 묶어 (가칭)지역균형발전계정으로 통합시켜 지역 간 균형발전을 지원하는 장치의 기능을 맡도록 할 필요가 있음⁴⁴⁾
 - 지역상생발전기금을 이런 방식으로 개편하면 동 기금의 계정 구성은 사용자관리계정과 지역균형발전계정의 이원체제로 편성됨
- 지역상생발전기금 체계 속에 지역균형발전계정(지역균형발전기금 성격)을 도입하는 경우 그에 따른 재원은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조의 2(발전기금의 재원) 규정을 따르되 그것에 지방소멸대응기금을 포함시키는 방식으로 조달하도록 함
 - 지방소멸대응기금의 재원은 중앙정부(국가)의 일반회계에서 매년 1조원 이 투입되어 마련되기 때문에 이것을 지역균형발전계정에 포함시키는 조치가 요구됨

3. (가칭)지역균형발전기금의 신설 방안

- 재정분권이 획기적으로 추진되어 지방자치단체의 지방세(자체수입)가 크게 확충되면 보통교부세 불교부단체는 늘어나게 될 것이고, 이런 상황에서는 현행 보통교부세의 지방자치단체 간 수평적 불균형 완화 기능은 한계를 드러낼 수밖에 없음
 - 이런 문제에 대응하면서 재정분권에 따른 지역 간 수평적 재정 불균형을 해소하는 기제로서 지역균형발전기금의 도입이 필요하다고 하겠음

44) 이와 관련해서는 지방소멸대응기금의 경우 2022년이 도입 첫 해라는 점에서 관련 부문 간 합의 등을 거쳐야 지역상생발전기금에 포함되는 운영 체계를 구축할 수 있을 것임

- 재정분권과 연계된 재원 재분은 그 성격상 지역 간 재정여건(상태)의 변화를 초래하고, 이는 재정수준의 빈익빈 부익부를 심화시키는 수평적 재정불균형을 초래할 가능성이 큼
- 재정분권이 강화될수록 현행 보통교부세의 수평적 불균형 완화 장치로서의 기능은 한계를 나타낼 수 있음
- 이 문제를 해소하는 방안으로 보통교부세의 기준재정수요를 산정함에 있어 보정수요액을 제외시키고 [기초수요액과 수요자체노력]만으로 한정하여 지방자치단체의 표준적 행정수요를 지원하는 재정보장기능만을 맡도록 보통교부세의 체계를 개혁하는 한편 지역 간 재정형 평화 기능과 관련된 보정수요액은 보통교부세 구성에서 분리시켜 지역균형발전기금에 전환할 필요가 있음

$$\begin{aligned} \text{기준재정수요액} &= \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요 자체노력} \\ &\rightarrow \text{기초수요액} \pm \text{수요 자체노력} \end{aligned}$$

- 지역균형발전기금은 지역간 재정력 격차를 줄이는 기능과 아울러 지역 균형발전을 뒷받침하기 위한 장치이기 때문에 그 운영은 지방자치단체(지방자치단체의 대표기관 포함)가 하거나 행정안전부가 담당하는 방안이 적절할 것임
 - 지역균형발전기금의 도입을 실행으로 연결할 수 위해서는 관련법에 해당하는 「지방자치단체 기금관리기본법」 등의 개정과 정비가 요구됨
- 이때 지역균형발전기금의 재원은 재정분권에 따라 확충되는 지방세수 중에서 일부를 대상으로 조성하는 등의 방안이 검토될 수 있을 것임
- 지역균형발전기금의 도입은 다음의 방식으로 검토할 수 있을 것임
 - 지역균형발전기금의 도입 방안은 다음과 같은 방식이 그 대상이 될 수 있을 것임
 - 첫째, 지역상생발전기금의 계정체계를 개편하는 방안(방안1)
 - 둘째, 재정분권에 따른 지방소비세 이외의 지방세 확충 재원 중에서 일부를 동 기금의 재원으로 조성하는 방안(방안2)

- 셋째, 보통교부세의 보정수요, 부동산교부세, 재정분권에 따른 지방세 확충 재원의 일부를 묶어 지역균형발전기금을 도입하는 방안(방안3)
 - 위 세 가지 방안 가운데 어떤 방식으로 지역균형발전기금을 만드는가와 상관없이 관련 법제의 정비가 이루어져야 함은 물론임
 - 지역발전균형기금을 신설하는 경우 「지방자치단체 기금관리기본법」 제 17조에서 제21조의 지역상생발전기금 관련 조항의 개정이 불가피하며, 지역균형발전기금과 관련된 자원, 그것의 용도, 운영 방식(체계) 등에 대한 내용을 담은 조항을 새롭게 규정하는 등의 조치가 이루어져야 할 것임
 - 이상의 세 가지 방안(접근)은 연관된 분야의 정비 등을 고려하면 단기 대안(방안1), 중기대안(방안2), 장기대안(방안3)으로 나누어 점진적인 추진을 모색할 수 있을 것임
 - 기금의 존속기간은 통상 5년을 원칙으로 하지만 법률 등에 근거한 특정 목적의 기금은 그 존속기간을 5년 넘게 확장할 수 있기 때문에 지역균형발전기금은 현행 지방재정제도를 획기적으로 혁신하기 이전까지는 장기 간 유지시키는 접근을 따를 수 있을 것임
- 지역상생발전기금의 계정체계를 변경시켜 지역균형발전기금을 도입하는 방안은 현행 용자관리계정, 재정지원계정, 전환사업보전계정 중에서 용자관리계정만을 존속시키고, 나머지 계정은 분리하여 별도의 운영체계인 지역균형발전기금으로 전환하여 운영하는 조치를 말함(방안1)
- 이 방식을 따를 수 있기 위해서는 현행 지역상생발전기금은 용자관리계정만 수행하는 지방금고처럼 그 성격과 역할이 달라져야 함
 - 이런 개편이 실행될 경우 지역상생발전기금은 그 명칭을 지방자치단체 금융공고(金融公庫)로 개칭하는 방안도 검토되어야 할 것임
- 재정분권에 따라 확충되는 지방소비세수 뿐만 아니라 그 밖의 지방세수 중에서 일부를 기금재원으로 조성하는 지역균형발전기금 도입방안은 동 기금의 기능(역할)을 명확하게 한정(설정)하는 운영을 할 수 있지만 현행 지역상생발전기금과의 기능 중첩성 등의 문제를 지적 받을 수 있음(방안2)

- 이 방안은 향후 재정분권에 따라 지방소득세 확대 등이 추진될 경우 그 영향으로 증가되는 지방세수 가운데 일부를 재원으로 삼아 지역균형발전기금을 조성하는 조치를 말함
 - 이때 지역균형발전기금의 배분은 재정분권 추진 이전과 이후의 세입변화를 대상으로 세입이 감소된 지방자치단체의 몫을 늘리는 방식을 따를 수 있을 것이기 때문에 동 기금은 보통교부세를 교부한 이후 최종 세입단계에서 지방자치단체 간에 나타나는 세입 불균형을 줄이는 역할을 수행할 수 있을 것임
 - 현실적 제약 등을 고려할 때 재정분권을 통해 지방소비세 이외 지방세를 확충하여 그 세수의 일부를 재원으로 하는 지역균형발전기금을 조성하는 방안은 지방소득세를 확대하는 접근이 그 대상이 될 수 있을 것임
- 재정분권은 일회성 행사가 아닌 지속적인 과제라는 점에서 보면 향후에도 지방세를 확충하는 조치를 포함한 재정분권은 계속 추진될 것이므로 그에 따라 증가된 지방세수의 일부를 대상으로 하면서 현재 지역간 재정형평화 기능을 하고 있는 보통교부세의 보정수요와 부동산교부세를 묶어 지역균형발전기금을 만드는 방안은 지역간 균형발전 정책 등을 총체적으로 관리하면서 그 효과를 제고시킬 수 있는 조치가 될 수 있음(방안3)
- 이 방안의 시행은 현행 지방교부세(보통교부세)제도의 정체성을 명확하게 재확립시키는 효과와 아울러 기존의 지역균형발전과 관련된 여러 분야를 종합하여 운영관리할 수 있는 기반을 구축하는 데에 이바지할 수 있을 것임
 - 다만, 이 방식의 실제 적용은 그것의 관리 범위가 넓고 지역균형발전기금이 감당해야 할 역할의 수준을 어디까지로 할 것인가를 놓고 지자체간 동의, 관련 부처간 합의가 요구되며, 나아가 보통교부세에서 보정수요액을 제외시키는 지방교부세제도의 본원적 개편에 대한 사회 공감대 형성, 부동산교부세제도의 전면 개편에 대한 지방자치단체의 동조 등이 필요함

- 이 방안의 실행을 위해 넘어야할 산이 험준한 것은 사실이지만 추진되면 지방교부세제도를 비롯한 현행 지방재정제도 개선에 상당한 기여가 예상됨
 - 하지만 보통교부세 기준재정수요를 산정함에 있어 보정수요액을 제외시키는 경우 그것과 관련된 재원의 크기가 얼마인가를 정확하게 계산하여 지역균형발전기금의 재원으로 전환시키는 작업이 결코 쉽지 않을 것이며, 이를 이전받아 운영할 지역균형발전기금의 사용 용도에서 보통교부세 보정수요액이 하던 기능을 포함하는 데도 여러 측면을 고려하는 신중함이 요구됨
 - 그 밖에 방안3을 따르는 경우 관련된 재원의 규모가 방대할 뿐만 아니라 그것을 통해 담당해야 할 분야가 광범위하기 때문에 신설되는 지역균형발전기금을 관리할 별도의 독립적 기구를 설치하는 방안도 고민해야 할 것임
- 더불어 지역상생발전기금을 그대로 존치시키면서 새로운 제도인 지역균형발전기금을 도입할 것인가? 아니면 양자도 통합하는 방식을 따를 것인가를 놓고도 검토가 필요할 것임

참고문헌

- 국무조정실·국무총리비서실, 「보도자료」(정부, 재정분권 본격화 한다), 2018.10.30.
- 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017.7.
- 손희준, '민선 6기 출범에 따른 지방재정 성과와 과제', 「예산정책연구」(제3권 2호), 국회예산정책처, 2014. 11.
- 신승근·조경희·유태현, '독일과 일본의 공동세제도 관련 동향과 시사점', 「김천시 찾아가는 세미나 및 2018 한국지방재정학회 추계학술대회 발표논문집」, 한국지방재정학회, 2018.9.14.
- 오나래, '주행분 자동차세의 합리적 개선방향', 「KILF 리포트」(vol.100), 한국지방세연구회, 2020.9.
- 유태현, '지방세제의 개편 연혁과 미래지향 틀 구축 방향', 「한국지방재정논집」(제26권 제2호), 한국지방재정학회, 2021.8.
- 유태현, "1차 재정분권의 점검과 2차 재정분권 추진의 실행력 제고", 「2020년도 한국재정정책학회 하계학술대회 발표논문집」, 한국재정정책학회 등, 2020.6.26.
- 이동식, 「지방세원 확대를 위한 공동세제도 활용방안」, 한국지방세연구원, 2015.
- 하능식, 「재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점」, 한국지방세연구원, 2016.
- 한국은행, '글로벌 로봇산업의 현황과 과제', 「국제경제리뷰」(제2017-27호), 2017. 8.18.
- 한재명 외, 「자치단체 간 재정형평화를 위한 합리적 세목조정 방안」, 한국지방세연구원, 2019.
- 행정안전부, 「2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2022.5.
- 행정안전부, 「2022년 지방교부세 산정해설」, 2022.3.
- 뉴스1 뉴스(검색일자 2021.10.29. <https://www.news1.kr/articles/?4474681>)
- 세계일보(2021년 7월 29일자 기사, <https://www.segye.com/newsView>)

도쿄도재무국(2020) '도쿄도의 재정'

<https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/syukei1/zaisei/0204tozaisei.pdf>

세타가야구(2020) 자치권 확충 검토에 따른 재정제도 등의 기초 조사 및 연구(自治権拡充検討に伴う財政制度等の基礎調査・研究) 별지자료

일본국립공무서관 아시아 역사자료센터(Japan Center for Asian Historical Records
National Archives of Japan)

<https://www.jacar.archives.go.jp/das/meta/A15113054000>

<https://www.jacar.go.jp/glossary/tochikiko-henten/qa/qa29.html>

<https://www.jacar.archives.go.jp/das/meta/A15060092100>

일본 총무성 홈페이지 자료

<https://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>

https://www.soumu.go.jp/gapei/pdf/gapei_100607_2.pdf

第30次地方制度調査会第6回専門小委員会(2012年2月2日)での配付資料

玉田 樹(2017) 市町村の「分離・分割」について考える~地方創生を形あるものにする
ために~」 <http://www.furusatosouken.com/171017shicyouson.pdf>

川瀬憲子(2001) 『市町村合併と自治体の財政—住民自治の時点から—』 自治体研
究社pp.21-24

川村匡由(2007) 『市町村合併と地域福祉—平成の大合併』 全国実態調査からみた課
題』、ミネルヴァ書房。