

문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구

세입분권을 중심으로

| 조기현 · 전성만 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구

세입분권을 중심으로

| 조기현 · 전성만 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

연구진

조 기 현 (선임연구위원)
전 성 만 (부 연구 위 원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구
세입분권을 중심으로

발 행 일 : 2019년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-472-2

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

서문

문재인정부는 혁신과 포용, 공정을 국정 의 핵심 가치로 표방하고 있습니다. 출범 초기부터 국민주권시대의 도래를 강조하였으며, 혁신적 포용국가의 원년으로 선포한 바 있습니다. 재정분권은 이러한 사회적 가치를 실현하는데 도구로서 의의를 지닐 뿐 아니라 풀뿌리민주주의가 한층 성숙한 단계로 도약하고, 지역발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상에 있어서도 중요한 국정과제로 볼 수 있습니다.

정부는 재정분권의 이러한 역사적, 정책적 중요성을 인식하고 있습니다. 출범 초기부터 관계부처, 학계 전문가 등이 참여한 재정분권TF를 가동하여 시안을 마련하였으며, 범정부 차원에서 밀도있는 협의를 거쳐 올해 10월 재정분권 추진계획을 발표한 바 있습니다. 지방소비세율을 인상하였으며, 국가와 지방의 기능을 조정하여 이에 소요되는 비용의 일부를 충당하는 한편, 지방분권에 필요한 권한이양의 효과도 도모하였습니다. 정부는 이에 더하여 2022년까지 지방세의 위상을 30%까지 높이는 2단계 재정분권도 구상하고 있습니다.

그러나, 2단계 재정분권의 구체적인 실행방법은 공백 상태로 남아 있습니다. 아직까지 중앙부처 간 재정분권의 목적과 취지에 대한 이해가 다르며, 추진전략이나 정책수단에서도 상반될 수 있습니다. 재정분권이 성공적으로 추진되기 위해서는 상반된 시각과 쟁점에 대하여 합리적으로 조속히 정리될 필요가 있습니다. 이 보고서는 이런 취지에서 발간되고 있습니다. 이 보고서는 현 시점에서 쟁점으로 대두하고 있는 지방분권세 도입, 국세의 지방이양, 지방소비세나 지방소득세의 확충의 타당성을 이론적, 실증적으로 분석하고 있습니다. 또한, 국가재정의 현실적 제약을 고려한 실질적 재정분권에 대해서도 폭넓게 검토하고 있습니다.

부디, 이 보고서가 문재인정부의 성공적 재정분권에 큰 도움이 되기를 기대하면서 연구에 매진해준 연구진의 노고에 감사드립니다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장

최재만

요약

본 연구는 문재인 정부 들어서서 국정과제로 추진하고 있는 재정분권의 성공적 추진 전략을 강구하는데 목적을 두고 있다. 재정분권은 자체가 목적이 아니라, 공동체의 지속가능한 발전을 위한 기제라는 점에서 연구자들은 재정분권의 본질을 지역주민의 삶의 질 제고로 인식하였다. 제도적 측면에서 볼 때 재정분권의 설계는 재정에 관한 의사결정권을 지방에 이양하고, 정부계층간의 기능배분, 세원배분 및 이전재원에 관한 내용이 포함되어야 한다. 이러한 맥락에서 본 연구의 정책제안 방향은 향후 정부 간 재정관계가 지역주민의 삶의 질 제고에 기여하기 위한 중요한 실천적 방안이라는 점을 전제하고 있다. 따라서, 연구의 정책제안은 지방재정의 이론적 근거와 현행 정책계획이 기초한 실증분석을 토대로 제시된다는 점에서 기존의 연구와 차별화되고, 제안된 제도개선방향의 실효성은 높다고 본다.

연구는 기존 학술연구 및 정책보고서에서 제시했던 재정분권의 개별 쟁점사항을 미시적인 접근에 따른 제도개선을 도모하기 보다는 전략적, 거시적 차원에서 틀과 방향성을 제시하고자 하였다. 아울러 2단계 재정분권의 핵심 이슈가 지방교부세 폐지와 소득세·법인세의 공동세화, 국세의 지방이양 등 지방세입 확충이라는 점을 고려하여 세입분권에 중점을 두고 수행하였다.

연구의 주요내용은 다음과 같다. II장에서는 역대 정부의 재정분권 성과를 질적, 양적 측면에서 진단하고, 향후 재정분권 추진 시 고려해야 할 정책적 교훈을 얻고자 하였다. III장은 현 시점에서 확정된 재정분권의 파급효과를 분석하고, 이를 바탕으로 1단계 재정분권의 성과와 한계, 2단계 재정분권과 관련된 정책함의를 도출하였다. IV장에서는 2단계 재정분권 추진 시 예상되는 쟁점사항을 검토하였다. 2단계 재정분권에서는 조세배분론에 입각하여 정부 간 조세할당의 방향성을 정립하였고, 이에 근거하여 지방분권세와 지방이양 대상 국세의 타당성과 정책의 우선순위를 제시하였다. 마지막으로 V장에서는 본 연구를 요약, 정리하면서 성공적 재정분권 추진전략을 압축적으로 제안하였다.

연구범위를 보면, 지방자치단체의 예산 세입에 포함되어 있는 지방세와 지방교부세,

국고보조금, 조정교부금 등을 포함한 세입자료를 활용하였고, 현황과약을 위해서는 최근 20여년의 자료를 활용하였다. 또한, 문재인 정부의 재정분권의 파급효과를 분석을 위해서 지방소비세율 인상과 이로부터 영향을 받는 보통교부세, 조정교부금, 교육비특별회계전출금, 지역상생발전기금 등 관련 재정조정재원의 2018년도 및 2019년도 세입을 추정하여 활용하였다.

연구에서 활용한 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 이론적 배경과 역대정부의 재정분권은 문헌연구 및 최근의 연구보고서를 토대로 재정분권정책의 규범적 논의를 기초로 재정분권의 필요성과 범위를 구체화하였다. 둘째, 문재인 정부의 재정분권 1단계와 재정분권 2단계의 실증분석은 재정자료를 활용한 통계 및 시뮬레이션기법을 이용하였다. 구체적으로 재정분권 1단계에서는 지방소비세 인상에 따른 다양한 시나리오를 선정하여 시뮬레이션 결과를 도출하고, 이를 토대로 시나리오별 재원확충효과나 지역 간 재정격차 파급효과를 지니계수 분해기법(Gini decomposition)을 사용하였다. 재정분권 2단계의 국세이양과 관련된 논의에서는 향후 진행될 제도적 변화에 따른 파급효과를 추정할 필요성에 제기되어, 현재 시점에서의 지방자치단체의 세입자료를 기초로 재정조정제도의 변화에 따른 시뮬레이션 작업을 수행하여 현행 재정조정제도와 비교분석의 근거를 마련하였다.

본 연구를 통해서 얻는 주요 분석결과 및 정책제언은 다음과 같다.

첫째, 역대정부의 재정분권을 볼 때, 지방의 세입규모를 증대하는 방향으로 지속되어왔으나, 실질적인 지방세입 확충효과는 미미하였다는 점을 확인하였다. 또한, OECD 국가와 비교할 때, 우리나라의 세입분권은 국가들의 평균 수준에 근접하였으나, 경제규모의 성장 속도와 연계하여 볼 때 과세자주권을 신장시켜 내실을 다지는 실질적 재정분권이 필요하다는 시사점을 도출하였다.

둘째, 1단계 재정분권을 국고보조사업의 지방이양(약 3.6조원 규모)과 지방소비세 10%p 인상의 제약조건으로 한정하여, 광역지자체와 기초 시·군·구의 시나리오별 시뮬레이션 분석한 결과, 수도권 광역지자체 위주의 지방소비세의 인상에 따른 지방세 확

중효과가 일부 확인되었으나, 비수도권의 지자체 경우 지방소비세의 인상과 국고보조사업의 지방이양의 상쇄에 따라 오히려 지방세입 규모가 줄어든 결과를 보여주었다. 특히, 지방소비세는 광역시·도세이고, 국고보조사업의 부담은 기초 시·군·구인 점을 고려할 때, 실질적으로 다수 기초 시·군·구의 지방세입은 오히려 줄어드는 효과를 가져왔다는 점이다. 이와 같은 분석결과는 1단계 재정분권정책이 단순한 총량적 재정분권 접근(국세-지방세 7:3)에 기인하여 기초 시·군·구의 재정세입에 관한 정밀한 제도적 설계가 부족한 점을 보여주고 있다. 따라서, 광역-기초 지자체 간 재정분권 논의가 2단계 재정분권을 성공적으로 추진하기 위한 실질적 재정분권 수행의 중요한 과제라는 점을 시사한다.

셋째, 2단계 재정분권 분석에서는 기획재정부에서 주도하고 있는 (가칭) 지방분권세의 도입과 국세의 지방이양에 관한 논거와 타당성을 검토하였다. 지방분권세 도입에 따른 시뮬레이션 분석 결과, 현행 보통교부세를 대체하기 위해서는 약 65조 원의 재원의 규모 (국세와 지방세 6:4)에 이르러서야 현실적인 수행의 실효성이 제고될 수 있다는 점을 확인하였고, 국세의 지방세 이양에 따른 세목 검토를 통해서, 지방소비세와 지방소득세의 인상이 국세의 지방이양 보다 더 나은 대안으로 고려할 필요성을 제기하였다.

넷째, 2단계 재정분권의 성공적 추진전략을 위해 two-track 전략을 제시하였다. 이를 위해, 현행 국세와 지방세 7:3의 비율에 목적을 두고 세입재원의 규모 이전을 위한 전략을 “형식적 재정분권”으로 구분하였고, 지방재정의 책임성을 제고하여 주민 삶의 질 향상에 방향을 둔 전략을 “실질적 재정분권”으로 구분하였다. 우선 형식적 재정분권전략에서는 “(가칭)지방분권세” 도입의 한계를 지적하였다. 그리고, 세입재원의 규모 달성을 위한 재정분권이 실효성을 거두기 위해서, 1) 지방소비세 인상, 지방소득세 인상 및 국세의 지방이양이 병행되어야 하고, 2) 동시에 보통교부세와 조정교부금의 구조적 개선전략의 중요성을 제시하였다. 구체적으로, 보통교부세의 경우 지방세가 30% 확충되면 교부세 불교부단체가 자연적으로 확대되는데, 자연증가에 더하여 정책적으로 불교부단체가 확대되도록 산정제도를 보완할 필요가 있다. 이와 함께 보통교부세 구조

를 재원보장계정과 재정형평계정으로 분리하는 개편안을 검토할 필요가 있다. 또한, 조정교부금은 시·군·구 단위까지 재정분권의 수혜가 확산될 수 있도록 총량의 확대가 선행되어야 한다. 이에 맞추어 현행 조정교부금 산정기준도 세입·세출 보전방식으로 전환하여 보통교부세와 정책연계를 강화하며, 동시에 보통교부세와 마찬가지로 불교부 단체를 확대시켜 지역 간 재정격차를 완화하도록 하여야 한다. 특히, 자치구 조정교부금은 총량 및 산정기준과 관련된 주요 사항들을 법령에 규정하여 광역시 상호간 재정불평등을 해소하되 운영·관리 측면에서도 산정내역과 산정결과를 의무적으로 공개토록 하여 투명성이 제고되어야 할 것이다.

다음으로 실질적 재정분권전략을 성공적으로 추진하기 위해서 1) 지방세로서 지방소비세의 개선이 지방세원리에 부합하는 지방세제의 개편이 선행적으로 검토되어야 할 것이다. 지방소비세 안분제도와 관련하여 단기적으로는 소비지수를 개선하는 방식으로 대응하면서 중장기적으로 안분제도를 폐지하는 전략이 필요하고, 중장기적이라 하여도 안분제도를 폐지할 경우에는 재정형평계정의 설치 등 보통교부세의 구조개편, 불교부 단체의 확대나 차등산입률제도의 도입 등의 산정제도 보완, 자치구 조정교부금에 대한 법정률을 27%에서 47% 이상으로 확대하는 총량 확충 등의 관련 제도의 정비가 병행되어야 할 것이다. 2) 지방소득세의 경우 국세의 이양의 효과분을 지방소득세율 인상으로 하되 인구가 많은 시 지역부터 도입한 후, 점진적으로 중소도시 및 군 지역까지 확대하는 전략을 검토할 필요가 있다. 3) 아울러, 과세자주권 확대를 위한 선택과제와 탄력세율의 확대가 요구된다. 예를 들면, 재산세 탄력세율제도 개선을 위해 부동산시장 안정과 과세자주권 신장, 과세의 공정성까지 동시에 실현하는 수단으로서 부동산 공시가격에 대한 자치단체의 결정권 확대를 적극 검토하는 방안이 필요하다. 또한, 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 늘리고, 자치단체는 열거된 지방세목 중 지역특성이나 재정형편을 고려하여 선택할 수 있는 권한을 부여하되, 우선 임의세 성격의 지역자원시설세나 레저세의 과세대상 확대추진 방안이 모색될 필요가 있다. 4) 더 나아가, 보통교부세의 개편방안으로 기준재정수입의 정산제도 폐지, 표준세율제도의 도입, 인센티브제도의 개편, 차등산입률제도 도입이 시급하다.



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	8
1. 연구범위	8
2. 연구방법	9
3. 연구수행 체계도	10
제2장 재정분권의 이론과 실제	11
제1절 재정분권의 이론적 논의	13
1. 재정분권의 개념 및 의의	13
2. 재정분권과 정부간 재정관계	21
제2절 역대정부의 재정분권	30
1. 참여정부에서 박근혜정부 시기의 시책별 재정분권	30
2. 참여정부에서 박근혜정부 시기 재정분권의 정량적 변화	31
제3절 문재인정부 재정분권 추진계획의 평가	35
1. 문재인정부의 재정분권 추진계획	35
2. 문재인정부 재정분권 추진계획의 중간평가	37
제4절 재정분권 현안 및 과제	40
1. OECD 주요국 대비 재정분권의 외형 비교	40
2. 실질적 재정분권: 과세자주권	45
3. 재정분권 당면현안 및 과제	46
제3장 1단계 재정분권의 파급효과 분석	49
제1절 분석 개요	51

목 차

1. 기본가정	51
2. 분석모형 및 이용통계	53
제2절 지방소비세율 인상의 지방세입 확충효과	56
1. 국고보조사업 지방이양 실태	56
2. 지방소비세와 관련 재원별 영향 분석	58
제3절 시나리오별 지방세입 순증효과 분석	73
1. 시나리오의 구축	73
2. 지방세입 순증효과: 시나리오 A	77
3. 지방세입 순증효과: 시나리오 B-1	81
4. 지방세입 순증효과: 시나리오 B-2	83
5. 지방세입 순증효과: 시나리오 C	86
6. 지방세입 순증효과: 시나리오 D	89
제4절 시나리오별 재정형평효과	93
1. 지방세입 재분배효과 분석	93
2. 세입 구성요소별 재정격차 완화 기여도 분석	98
3. 소결	103
제4장 2단계 재정분권의 쟁점 및 평가	105
제1절 문재인정부 재정분권의 쟁점과 과제	107
1. 1단계 재정분권의 평가	107
2. 2단계 재정분권의 쟁점 및 과제	109
제2절 지방분권세 도입	112
1. 지방분권세 제안의 배경과 구상	112
2. tax sharing의 개념과 분류기준	116
3. 지방교부세의 Tax Sharing 여부 평가: 이론과 실제	121

4. (가칭)지방분권세 도입의 파급효과	134
5. 소결	144
제3절 국세의 지방이양	146
1. 국세와 지방세의 요건	146
2. 이양 대상 국세의 세목별 타당성 검토	149
3. 지방소득세율 인상	154
4. 소결	158
제5장 2단계 재정분권의 성공적 추진전략	161
제1절 추진방향의 정립	163
1. 2단계 재정분권의 추진 원칙	163
2. 2단계 재정분권의 추진방향	170
제2절 2단계 재정분권의 성공적 추진전략	174
1. (가칭)지방분권세 도입 논의의 한계	174
2. 지방세 확충 및 선진적 기반구축	176
3. 지방재정조정제도의 개편	182
제3절 정책제언	188
1. 요약	188
2. 정책제언	189
참고문헌	193
부 록	201
Abstract	230

표 목차

[표 2-1] 지방분권의 종류와 내용	15
[표 2-2] Bird의 지방세 대상으로서 세목별 특성	22
[표 2-3] 역대정부의 재정책확충 효과	32
[표 2-4] 문재인정부 재정분권 추진계획	38
[표 2-5] 지방세에 대한 과세자주권 비교	45
[표 3-1] 국고보조사업 지방이양비 현황 및 추계치	57
[표 3-2] 지방소비세율 인상과 지방교부세 총량 변화	58
[표 3-3] 지방소비세 가중치 변화와 시·도별 안분액 비중	60
[표 3-4] 2019년 현재 지방소비세 인분액 추계 산정내역	61
[표 3-5] 지방소비세율 10%p 인상 및 안분비율별 안분액 비교	63
[표 3-6] 지방소비세율 인상 및 가중치 변경 시 교육비특별회계 전출금 추계	64
[표 3-7] 지방소비세율 인상 및 안분비율 변경 시 지역상생발전기금 출연액 추계	66
[표 3-8] 지방소비세율 인상 및 안분비율 변경 시 지역상생발전기금 추계	67
[표 3-9] 지방소비세율 인상 및 안분비율 변경 시 조정교부금 추계	68
[표 3-10] 지방소비세율 인상의 시·도 보통교부세 추계	71
[표 3-11] 지방소비세율 인상 시 시·군 보통교부세 추계	72
[표 3-12] 시나리오 후보군 내역	75
[표 3-13] 최종 시나리오	77
[표 3-14] 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 A	78
[표 3-15] 시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 A	79
[표 3-16] 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 B-1	81
[표 3-17] 시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 B-1	83
[표 3-18] 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 B-2	84
[표 3-19] 시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 B-2	86
[표 3-20] 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 C	87
[표 3-21] 시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 C	89
[표 3-22] 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 D	90

[표 3-23]	시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 D	92
[표 3-24]	시나리오별 지니계수 재분배효과(시·도)	96
[표 3-25]	시나리오별 지니계수 재분배효과(시)	97
[표 3-26]	시나리오별 지니계수 재분배효과(군)	98
[표 3-27]	시나리오별 세입 요소별 한계효과(시·도)	101
[표 3-28]	시나리오별 세입 요소별 한계효과(시)	102
[표 3-29]	시나리오별 세입 요소별 한계효과(군)	103
[표 4-1]	국세·지방세의 tax sharing 현황	112
[표 4-2]	과세자주권에 따른 지방세 분류(OECD 1차 시안)	117
[표 4-3]	과세자주권에 따른 지방세 분류(OECD 현재 기준)	118
[표 4-4]	OECD의 tax sharing 분류 기준	119
[표 4-5]	revenue sharing과 tax sharing의 비교	127
[표 4-6]	OECD의 지방세 분류기준에 의한 지방교부세의 tax sharing 판단	128
[표 4-7]	Bahl and Linn의 정부간 보조금 유형 및 정책효과	129
[표 4-8]	Bahl and Linn의 정부간 보조금 유형과 한국의 이전재원	130
[표 4-9]	주요국 일반교부금 산정제도 유형	131
[표 4-10]	주요국의 tax sharing 관련 일반보조금 특성 비교	132
[표 4-11]	지방분권세 총량과 조세구조 변화	135
[표 4-12]	소득세 및 법인세의 지역별 분포	138
[표 4-13]	(가칭)지방분권세 도입의 파급효과: 시·도 + 시·군·구	140
[표 4-14]	(가칭)지방분권세의 지역별 배분액 시산 결과: 소득세+법인세 30%	141
[표 4-15]	(가칭)지방분권세의 지역별 배분액 시산 결과: 소득세+법인세 35%	142
[표 4-16]	(가칭)지방분권세의 지역별 배분액 시산 결과: 소득세+법인세 45%	143
[표 4-17]	종합부동산세 지역별 징수액	149
[표 4-18]	지역정착성 관련 개별소비세의 지역별 세수분포	152
[표 4-19]	주세의 지역별 징수액	154
[표 4-20]	지방소득세율 인상의 파급효과	156
[표 4-21]	국세의 지방이양 논거 및 타당성 평가	159

그림 목차

[그림 1-1] 연구수행 내용 및 체계	10
[그림 2-1] 지방세입 대비 지방세 비중 추이	33
[그림 2-2] 지방세입 대비 일반보조금과 특정보조금의 비중 추이	33
[그림 2-3] 지방세출 대비 사회복지비 비중	34
[그림 2-4] OECD 기준 세입분권 비교	41
[그림 2-5] OECD 국가의 지방세와 지방세출 갭 비교	42
[그림 2-6] 수직적 불균형지수 비교	43
[그림 2-7] 절대적 재정분권과 상대적 재정분권 측정 개념도	44
[그림 2-8] OECD 기준 세입분권 비교	44
[그림 2-9] GDP와 재정분권의 비교(2016년)	47
[그림 3-1] 지방소비세 확대 및 국고보조사업 지방이양의 과급경로	54
[그림 4-1] 지방교부세와 국세·방세 조세구조 변화	114
[그림 4-2] Husnaer 재정조정론 관점에서 본 지방분권세와 지방교부세	126
[그림 4-3] tax sharing 속성이 내장된 이전재원으로서 지방교부세	133
[그림 5-1] 한국의 재정분권 위치와 진로	173
[그림 5-2] 2단계 재정분권 추진전략 개요	190

제1장



서론

제1절 연구 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구 목적

Bahl(1999)은 재정분권의 12개 원칙을 제시하면서 재정분권의 4대 축으로서 정부간 기능배분, 세원배분, 재정조정제도, 기채자율권을 제시한 바 있으며, Bird(2000)는 이들 4개 요소가 연계적, 통합적으로 추진되어야 한다는 점을 강조하였다. 이들에 의하면 재정분권화는 정부계층간 기능배분의 합리적 설계를 바탕으로, 각급 정부에 배분된 이들 기능이 효과적으로 작동할 수 있도록 세원이 할당되어야 한다. 그러나 세원과 기능이 각급 정부에 합리적으로 할당되었다 하여도, 개별 지역단위로 들어가면 세원이 불균등하게 분포되어 있거나, 지리적·인구사회적·경제적 조건 등의 조건이 다를 수 있다. 잠재적 과세력과 재정수요의 차이는 동급 정부 내에서 재정역량(fiscal capacity)의 격차로 나타나, 지방공공재의 공급 규모와 수준에서 지역 간 불평등을 초래한다. 뿐만 아니라, 제도적으로 상위정부 위주의 조세체계가 설계되어 있다면, 상위정부와 하위정부간 재정역량의 수직적 불균형의 문제가 더해진다. 이러한 수직적·수평적 재정역량의 격차를 교정하기 위하여 정부간 재정조정제도가 동원되지만, 한정된 재정자원을 정부계층 간, 그리고 동급 정부 내에서 지역간 배분을 조정하여야 하므로 각급 정부나 지역 모두를 만족하는 재정조정제도를 설계하기란 결코 쉬운 일이 아니다¹.

그러나 역대 정부의 재정분권시책을 살펴보면, 이러한 순서가 뒤바뀌거나, 개별적으로 추진되어 기대 이하의 결과를 거두곤 하였다. 참여정부의 경우 지방분권과 국가균

¹ Bahl(1999)은 재정분권의 성공 요건으로서 정부계층간 기능배분 후 세원할당의 순서로 추진되어야 하며, 하위정부의 강력한 과세권 부여를 제시하였다. 또한 각급 정부와 모든 지역을 만족시키는 재정조정제도는 존재할 수 없으므로 분권화 목적에 부합되도록 설계하여야 한다는 점도 강조하였다.

형발전을 표방하였지만, 국가균형발전의 하위 수단으로서 지방분권이 동원된 측면이 있었다. 국가균형발전특별회계 설치를 위하여 지방양여금 폐지와 국고보조사업 지방이양을 추진하였다. 그러나 사회복지관련 국고보조사업의 상당수가 이양되면서 기능이양의 대상으로서 적절하였는지, 그리고 이양된 국고보조사업의 비용을 적절히 보전하는 제도적 장치가 마련되었는지에 대하여 비판을 받았다². 엄밀히 말해서 이 시기의 기능이양은 국고보조사업의 지방이양이지, 중앙권한의 지방이양은 아니었으며, 국고보조사업의 지방이양을 통하여 중앙정부의 재정부담을 자치단체에 전가한 측면도 있었다는 것을 부인할 수 없다.

참여정부와 달리 문재인정부는 先세입분권, 後기능이양을 추진하고 있다. 문재인정부는 연방국가에 준하는 재정분권을 표방하면서, 국세와 지방세의 구조를 지금의 8:2에서 7:3을 거쳐, 장기적으로 6:4 수준까지 도달하겠다는 정책목표를 제시한 바 있다. 정부는 구체적인 실행방안을 마련하기 위하여 2017년 하반기부터 「자치분권위원회」에 민간전문가와 관계부처로 구성된 TF를 가동하였으며, 동 TF에서 마련한 시안을 바탕으로 국무조정실 주관하에 정부안을 확정하였다. 이러한 수순을 거쳐 마련된 정부안은 2018년 10월 30일 관계부처 합동으로 발표되었으며, 핵심 요지는 문재인정부 임기 내 지방세의 위상이 30%가 되도록 국세와 지방세의 구조를 개편하는데 있다.

세입분권과 관련된 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재정분권에 대한 조속한 성과 창출 및 정부의 의지가 실현될 수 있도록 당장 추진이 가능한 1단계 추진방안을 2019년부터 시행하며, 2단계 재정분권은 2021년부터 추진한다. 둘째, 1단계 재정분권에서 지방소비세 총량을 2019년 부가가치세의 15%, 2020년 21%로 확충하며, 재원중립원칙하에 3.5조원 상당의 국고보조사업을 지방에 이양한다. 셋째, 2단계 재정분권 기간 내 국세의 추가적인 지방이양을 추진하여 국세와 지방세의 7:3 구조를 달성한다. 넷째, 이러한 일련의 재정분권 조치로 인하여 재정적 손해가 나는 자치단체가 나타나지 않도록 필요한 제도적 보완방치를 마련한다.

² 참여정부는 2004년 533개 사업, 12.7조원의 국고보조사업을 ① 지방이양(163개 사업 1.1조원), ② 새로 설치될 국가균형발전특별회계 이관(126개 사업 3.6조원), ③ 국고보조 존치(233개 사업)로 개편하였다. 지방이양 국고보조사업의 비용은 분권교부세를 설치하여 보전하는 방식으로 대응하였으나, 분권교부세 규모를 과거 3년 기준으로 산정한데다, 분권교부세의 60% 가까이를 차지하는 복지사업들의 수요가 급격히 증가함에 따라 지방비 부담을 가중시켰다(조기현 2006).

그러나, 상기의 재정분권 추진방안은 문재인정부 출범 초기에 제시했던 목표치에서 하향 조정되었다. 재정분권은 세입분권과 함께 지방세출의 합리화가 결합되어야 그 성과를 기대할 수 있다는 것이 그 배경이다. 실행력을 확보하려는 의도에서 단계별 추진 방안을 제시한 것으로 이해되나, 2단계 재정분권은 여건 변동 시 중단되거나 축소될 개연성을 배제할 수 없다는 비판적 시각도 있다(유태현 2019). 예를 들어 지방세출 합리화를 위해서는 국가사무와 지방사무의 재배치를 바탕으로 한 국고보조사업의 지방이양, 유사중복사업의 통폐합, 그리고 지방세출의 자율성과 건전성을 훼손하였던 용도와 보조율의 제도개선이 선행되어야 하는데, 이 부분에서 난항을 겪으면 세입분권도 더 이상의 진전이 어려울 수 있다.

이러한 우려는 이미 1단계 재정분권 과정에서 경험하였다. 재정분권의 직접적인 이해당사자인 자치단체의 입장에서 보면, 지방소비세 확충과 지방이양 국고보조사업의 비용부담의 비대칭 문제가 핵심적인 쟁점 사항으로 부각되었다. 지방소비세 총량 확대라는 외형적인 수치와 달리, 정부 간 재정관계에서 발생하는 보통교부세나 조정교부금, 의무지출의 변동과 지방이양 국고보조사업의 비용부담 등이 반영된 지방세입의 순증 규모는 자치단체별로 다르게 파급된다. 재정분권의 차별적편익은 수직적·수평적 재정형평성에 영향을 주었으며, 이로 인하여 비수도권을 중심으로 재정분권에 대한 부정적 인식이 확산되었다. 또 다른 이해당사자인 중앙정부의 관련 부처들도 국고보조사업의 지방이양으로 인한 사업, 조직, 권한 축소에 반발이 큰 것으로 알려져 있다.

2단계 재정분권도 상당한 난제들이 예상된다. 재정당국은 차제에 지방분권세 도입으로 정부 간 재정조정제도의 구조개편이 필요하다는 입장을 취하고 있다. 재정당국이 구상하는 지방분권세는 정책적으로 지방교부세의 비효율성, 개념적으로는 세수공유(tax sharing) 시각에서 출발하고 있다. 즉, 지방교부세가 자치단체의 세출효율성과 지방세입 확충 등의 자구노력을 저해하므로 내장된 세수공유 특성을 전면적으로 활성화시켜 지방분권세로 전환하자는 논리로 이해된다. 지방분권세의 골격은 지방교부세 폐지와 흡수를 전제로 하여 소득세와 법인세 일부로 조성하며, 인구나 경제적·인구사회적 변수로 구성된 공식을 이용하여 자치단체 주도로 배분하는 것으로 알려져 있으나, 구체적인 작동메커니즘은 지금부터 마련하여야 하는 상황이다. 그러나, 지방교부세가 과연 세수공유제도의 일부로 분류할 수 있는지, 다시 말해서 이전재원이 아니라 지방

세로 분류하는 방식이 적절한지는 논란의 여지가 있다. 설사 도입된다 하여도, 지방교부세만큼 재원보장기능을 충실히 수행할 수 있을지에 대해서는 의문이다. 이러한 우려에 대하여 적절한 대비책을 제시하지 못한다면, 확충되는 세입과 비용부담의 비대칭, 지방분권세 도입 전·후 자주재원의 비대칭, 재정력 우·열에 따른 세입분권 편익의 비대칭 등의 문제가 예상되며, 2단계 재정분권이 좌초되는 결과로 귀결될 가능성이 높다 사료된다.

국세의 지방이양도 마찬가지이다. 그동안 학계에서 주창된 지방이양 대상 국세는 지역성이 강하면서, 징세행정의 효율성을 높이며, 세수의 안정성과 신장성 측면에서도 우수하다 평가된 세목들이다. 개별소비세, 주세, 양도소득세, 종합부동산세 등이 대표적이다. 그러나, 이들 세목들도 세원이 수도권에 주로 편재되어 있으며, 주세와 종합부동산세는 전액 국가균형발전특별회계와 부동산교부세 형태로 자치단체에 전액 교부되고 있어 실질적인 세입분권으로 볼 수 없다는 한계가 있다. 이런 측면에서 지방소득세울 인상이 대안으로 검토될 수 있을 것이다. 지방소득세울 인상은 증세라는 부담이 있기는 하나, 급증하는 사회복지 재정수요에 적절히 대응하기 위해서, 그리고 국가재정의 부담을 경감하면서 지방세의 자주권 신장이라는 측면에서 장기과제로 미루기 보다는 현실적인 대안으로 검토될 필요가 있다.

지방분권세 도입, 국세의 지방이양, 지방소득세울 인상 중에서 어떤 선택을 하든 재정분권의 혜택이 기초자치단체까지 파급되어야 하며, 세입분권으로 인하여 지역간 재정격차가 더 확대되지 않도록 대비하여야 한다. 이를 위해서는 보통교부세의 정체성 정립이 중요하다. 보통교부세의 정책목적은 재원보장기능과 재정형평기능 중 어디에 우선순위를 둘 것인지 결정하여야 하며, 이를 토대로 지방교부세의 구조를 개편하는 작업이 진행되어야 한다. 조기현·여효성(2018)은 이와 관련하여 재정형평기능을 수행하는 별도의 전담 재정지원제도의 설치를 제안한 바 있는데, 최근의 재정분권 기조에서 실행력을 높이는 제도설계가 필요하다. 조정교부금도 마찬가지이다. 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금이 이원적으로 운영됨에 따라 배분공식이 다르며, 시·도간 배분기준도 상이하여 질서를 회복할 시점이라 판단된다.

본 연구는 전술한 쟁점들을 대상으로 재정분권의 성공적 추진전략을 강구하는데 목적을 두고 있다. 다만, 본 연구는 개별 쟁점들의 미시적인 제도개선을 도모하기 보다는

전략적, 거시적 차원에서 틀과 방향성을 제시하고자 한다. 아울러 2단계 재정분권의 핵심 이슈가 지방교부세 폐지와 소득세·법인세의 공동세화, 국세의 지방이양 등 지방 세입 확충이라는 점을 고려하여 세입분권에 중점을 두고 수행하였다.

먼저, II장에서는 역대 정부의 재정분권 성과를 질적, 양적 측면에서 진단하고, 향후 재정분권 추진 시 고려해야 할 정책적 교훈을 얻고자 한다. III장은 현 시점에서 확정된 재정분권의 파급효과를 분석하고, 이를 바탕으로 1단계 재정분권의 성과와 한계, 2단계 재정분권과 관련된 정책함의를 도출한다. IV장에서는 2단계 재정분권 추진 시 예상되는 쟁점사항을 검토하고 있다. 조세배분론에 입각하여 정부간 조세할당의 방향성을 정립하며, 이에 근거하여 지방분권세와 지방이양 대상 국세의 타당성과 정책의 우선순위를 제시하기로 한다. 마지막으로 V장에서는 본 연구를 요약, 정리하면서 성공적 재정분권 추진전략을 압축적으로 제안하였다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구의 공간적 범위는 모든 자치단체를 대상으로 한다. 지방세와 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금 등을 근간으로 하는 정부 간 재정관계는 중앙정부에 의해 제도적으로 규정되어 있다. 지방세의 경우 정부계층간 세목, 과표, 세율이 법령에 구속되어 있으며, 이전재원들도 관련 법령에서 총량과 배분방법을 규정하고 있다. 이러한 권한과 재원은 재정분권의 범위와 수준을 좌우하는 기제들이며, 법령 개정을 수반한다. 그러나, 법령 개정이 제도변화를 통해서 개별 자치단체에 영향을 미치지않, 인구구조나 입지적 특성, 사회경제적 여건에 따라 자치단체 각자가 받는 재정충격은 다르게 나타난다. 본 연구는 재정분권의 이러한 특성을 고려하여 계층별, 계층 간, 계층 내 자치단체별 파급효과를 분석하기로 한다.

시간적 범위는 지방자치 부활 이후부터 최근까지로 하였다. 물론, 연구 대상과 범위, 방법에 따라 시간적 범위는 달라질 수 있다. 예를 들어 역대정부의 재정분권 성과 진단은 지방자치 부활 이후부터 수행되지만, OECD 내 한국의 재정분권 수준에 대한 평가는 이용하려는 통계의 시계열 기간으로 제한된다. 한편, 내용적 측면에서는 1단계 및 2단계 재정분권의 쟁점 중심으로 구성하였다. 1단계 재정분권의 파급효과 분석에서는 지방소비세율 인상과 이로부터 영향을 받는 보통교부세, 조정교부금, 교육비특별회계전출금, 지역상생발전기금 등 관련 세입의 변동과 정책영향에 중점을 두었다. 2단계 재정분권에서는 핵심적인 쟁점으로 예상되는 지방교부세 폐지 및 (가칭)지방분권세 도입, 국세의 지방이양을 중심으로 정책적 실효성과 정책의 우선순위, 추진전략을 제시하는데 중점을 두었다. 아울러, 본 연구는 거시적, 전략적 관점에서 재정분권의 방향성 제시에 주력하고 있기 때문에 미시적인 제도개선은 가능한 연구범위에서 제외하였다.

2. 연구방법

본 연구는 문재인 정부의 재정분권의 성공적 추진전략을 모색하는 데 목적이 있다. 문재인 정부의 재정분권은 재정분권 1단계 막바지에 있고, 재정분권 2단계 준비단계에 있다. 따라서, 성공적 추진전략을 모색하기 위해서는 우선 재정분권의 이론적 논의부터, 역대정부의 재정분권정책 추진에 따른 우리나라 재정분권 실태가 선행적으로 파악될 필요가 있다 그리고, 문재인 정부에서 추진하고 있는 재정분권의 내용에 따른 실증적 분석을 토대로 한 처방적 정책제안을 제시함으로써 체계적인 추진전략 방안이 도출될 것으로 기대된다. 이와 같은 논리적인 접근에 따라 본 연구에서는 다음과 같은 연구방법을 수행한다.

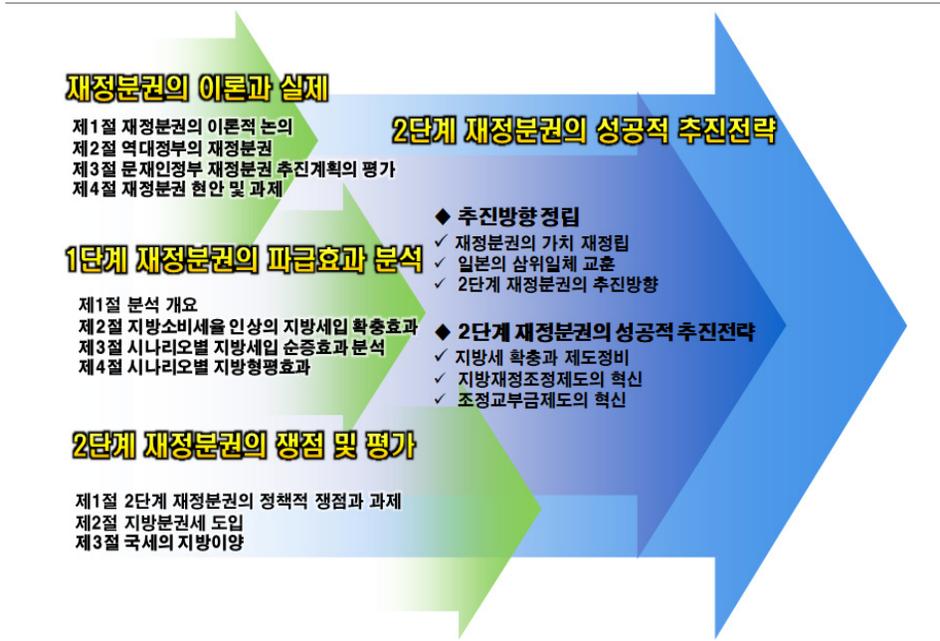
첫째, 재정분권의 이론적 배경과 역대정부의 재정분권부분에서는 문헌연구방법을 수행한다. 재정분권의 이론적 배경과 역대정부의 재정분권정책부분은 본 연구에서 재정분권정책의 규범적 논의를 기초로 재정분권의 필요성과 범위를 구체화한다. 또한, 이 부분에서 논의되는 내용은 현 정부의 재정분권의 필요성의 시사점을 도출하고 다른 한편으로 다음 장에서 연구되는 현 정부에서 추진하고 있는 재정분권정책의 분석의 해석 및 정책제언의 이론적 토대를 제공할 것이다.

둘째, 문재인 정부의 재정분권 1단계와 재정분권 2단계의 실증분석은 재정자료를 활용한 통계 및 시뮬레이션기법을 활용한다. 재정분권 1단계에서는 지방소비세 인상에 따른 다양한 시나리오를 선정하여 시뮬레이션 결과를 도출하고, 이를 토대로 시나리오별 재원확충효과나 지역 간 재정격차 파급효과를 지니계수 분해기법(Gini decomposition)을 사용하여 분석한다. 여러 종류의 불평등계수가 있으나, 지니계수는 보편성 뿐 만 아니라 세입원천별 분해 결과로부터 선명한 정책함의를 유도하고자 함이다. 또한, 재정분권 2단계의 국세이양과 관련된 논의에서는 향후 진행될 제도적 변화에 따른 시뮬레이션을 통해서 현행 재정조정제도와 비교분석을 수행한다.

3. 연구수행 체계도

이상적인 재정분권에 대해서는 지향하는 가치나 관점에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있다. 이러한 특수 상황에서는 원칙이 중요하므로 본 연구에서는 먼저, 재정분권과 관련된 국내외 선행연구를 다각적으로 살펴보았다. 이어서 1단계 재정분권의 파급효과를 분석하여 성과와 한계를 진단하며, 이를 토대로 2단계 재정분권 추진 과정에서 유의하여야 할 시사점을 도출한다. 다음으로 2단계 재정분권의 쟁점으로 예상되는 (가칭)지방분권세, 국세의 지방이양을 대상으로 이론적, 실제적 측면에서 정책적 타당성을 평가한 후, 재정분권의 성공적 추진을 위한 전략과 대안들을 제시하는 수순으로 수행하고 있다.

[그림 1-1] 연구수행 내용 및 체계



제2장



재정분권의 이론과 실제

제1절 재정분권의 이론적 논의

제2절 역대정부의 재정분권

제3절 문재인정부 재정분권 추진계획의 평가

제4절 재정분권 현안 및 과제

제1절 재정분권의 이론적 논의

1. 재정분권의 개념 및 의의

1) 재정분권의 개념

재정분권의 상위 개념으로서 분권은 학문적 배경과 관심 영역에 따라서 다른 의미로 사용하기도 한다. Minis and Rondinelli(1989)는 분권을 공간, 시장, 행정의 영역으로 구분하여 유사 용어들과 비교하는 방식으로 구체화하고 있다. 먼저, 공간정책에서의 분권화(spatial decentralization)은 인구 및 경제활동의 분산을 의미한다. 시장의 분권화(market decentralization)는 자유로운 경제활동을 지칭하며 정부의 정책결정이 아니라 시장원리에 의하여 재화와 용역을 공급하는 조건을 창출하는 과정을 말한다. 행정적 분권화(administrative decentralization)는 계획, 관리, 자원배분에 관한 책임을 지방정부로 이전하는 과정으로 규정하고 있다. Rondinelli(1999)는 좀 더 발전시켜 분권을 정치, 행정, 재정, 경제(시장)의 영역으로 확장하였다. 정치적 분권화(political decentralization)는 다양한 정치행위자의 참여를 기반으로 시민과 선출직에게 정책결정의 권한을 부여한다. 행정분권은 정부계층간에 공공서비스를 제공하는 필요한 권한과 책임의 이전, 재정자원의 재분배로 나타난다.

Prud'homme(1995)과 Bird and Wallich(1995), Litvak and Seddon(1999) 등도 행정 분권을 권한과 책임, 재정자원, 정부기능을 계층별로 재배분하는 것으로서 권한의 분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양(devolution)의 개념으로 구체화 하고 있다. 분산은 독립적인 권한을 갖는 지방정부가 없으며, 중앙정부가 지역

적으로 권한을 분산하는 형태이다. 이것은 지방정부에 권한을 이양하거나 위임하는 것이 아니므로 공간정책 상 지역균형의 도구적 특성을 지닌다. 이와는 달리 권한위임은 중앙정부가 지방정부에 자신의 권한을 위임하는 방식이며, 권한이양은 중앙정부의 권한을 지방정부에 전면적으로 이양하는 형식을 취한다.

정리하면, 분권이란 하위정부에 가했던, 법적·제도적 규제를 완화하거나 철폐하며, 상위정부가 보유한 권한과 역할을 하위정부에 위임하거나 이양하고, 권한과 역할을 행사하는 주체를 공간적으로 분산하는 일련의 과정(process)이나 상태(state)로 이해된다. 다만, 권한의 분산, 위임, 이양이 단순히 기능적인 양식으로 나타나는 것은 아니다. 분권은 목표와 수단에서 다른 벡터들이 존재하며, 신자유주의적 분권과 민주주의적 분권이라는 흐름으로 투영되고 있다. 이러한 현상은 IMF와 World Bank의 분권 연구에서 확인할 수 있다. IMF는 작은 정부로 대표되는 민영화나 규제완화를 통한 분권을 중시하는 편이며, 대체로 권한의 분산과 위임을 주된 수단으로 활용한다. 반면에 World Bank는 민주주의적 분권에 더 중점을 두며, 전면적인 권한이양을 선호한다. Martinez-Vazquez and McNab(1997)의 표현에 의하면 신자유주의적 분권은 중앙정부 주도의 분권, 민주주의적 분권은 지방정부 주도의 분권이다.

재정분권(fiscal decentralization)은 이처럼 정치적, 행정적, 경제적, 공간적 영역에서 분산, 위임, 이양된 권한과 책임을 뒷받침하는 물적 수단이다. 따라서, 재정분권은 물적 수단으로 동원될 세입과 세출 영역이 우선적으로 고려된다. 여기에 보충적으로 재정조정제도와 기채권이 추가되어 재정분권은 정부계층간 세입권, 세출권, 기채권, 재정조정제도가 근간을 이룬다. 그리고 이들 영역간의 구조와 영역 내에서의 운영방식을 어떻게 설계하느냐에 따라 재정분권의 결과는 달라진다(Inman and Rubinfeld 1996, 1997).

다만, 재정분권의 수준과 폭은 목표와 수단의 벡터가 무엇이나에 영향을 받는다. 신자유주의적 분권을 지향한다면, 지방이양 사무나 기능은 제한될 것이며, 따라서 재정분권도 지방세입의 부분적 확대, 과세권의 일부 자율화, 이전재원에 대한 중앙정부의 재량권 축소와 경성예산제약(hard budget constraint) 강화로 나타나기 쉽다. 반면에 민주주의적 분권은 주민이 정책결정과정에서 주도적으로 참여하여 권한을 행사하고, 결과에 책임을 지는 일련의 제도적 장치가 요구된다. 이로 인하여 재정분권도 기능 및 사

무의 지방이양에 대응한 고도의 과세자주권, 지출결정권, 기채자율권이 보장되며, 이 전재원 영역에서 지방정부의 협의나 승인제 등의 권한확대가 필요해진다. 이것은 재정분권 그 자체가 목적이 아닐 수도 있다는 의미이다. 재정분권은 분권의 하위 개념이며, 분권은 다시 경제발전이나 민주주의 등과 같은 최종 목표를 실현하는 도구로서 의미를 부여할 수도 있다. 신자유주의적 분권과 민주주의적 분권은 바로 경제발전과 민주주의라는 최상위 가치를 실현하는 수단으로서의 분권을 말하고 있다.

【표 2-1】 지방분권의 종류와 내용

분권의 종류		분권의 내용	분권 수준	
			신자유주의적 분권	민주주의적 분권
행정분권		중앙의 정치적, 행정적 권한과 사무	작은 중앙정부	기능, 사무의 전면 지방이양
재정분권	세입	지방세 (과세자주권 (세목, 세원, 세율))	세목, 세원, 세율 중 일부 자율화	세목, 세원, 세율의 자율화
		이전재원	일반보조금, 특정보조금	포괄보조화, 경성예산
	세출	예산편성, 집행결정	예산편성권 및 집행권 확대	주민주도, 지방정부 주도
	기채권	대상사업, 발행한도, 채무관리	부분 승인제, 협의제	완전한 기채자율권

2) 재정분권의 규범적 의의: 1세대 재정연방주의

전통적 재정연방주의는 어떤 공공재를 어느 계층의 정부에게 할당하여야 하는가에 대한 규범적인 논제들을 다루고 있다. Tiebout(1956)의 발로 하는 투표(voting with the feet), Musgrave(1959, 1971, 1983)의 정부간 기능배분론, Oates(1972)의 분권화정리(decentralization theorem) 등이 대표적으로 정부계층별 기능배분에 관한 규범적인 모델을 구상하고 있다. 이들의 논리는 중앙정부와 지방정부의 역할과 권한이 분명히 구분된다는 가정에서 출발한다. 즉, 정부계층간 역할과 권한에 대응하여 세입과

세출의 할당(assignment) 분명하게 구분된다면 효율적인 자원배분이 가능해진다는 것이 요지이다.

이러한 기능배분론은 Musgrave(1959)의 소위 재정의 3대 역할에서 출발한다. 경제 안정과 소득재분배, 효율적인 자원배분이 재정의 핵심 기능인데, 이 중에서 지방정부가 자원배분과 관련된 역할을 담당하는 방식이 효율적인 기능배분이라는 것이다. 다만, 왜 지방정부가 자원배분기능을 수행하는 방식이 더 효율적인가에 대해서는 명료하지 않은 측면이 있었는데, Tiebout(1956)는 “발로 하는 투표” 개념으로 이론적 논거를 제공하였다. Tiebout 모형에서 지방공공재시장은 마치 완전경쟁시장처럼 주민들이 지방공공재와 관련된 조세부담과 편익의 크기를 완전히 인지하고 있다. 때문에, 다수의 지방정부가 존재하고, 이동이 자유롭다면, 개인은 가장 유리한 거주지를 선택하는 방식으로 지방공공재에 대한 자신의 선호를 분명히 현시할 수 있다. 마치 소비자처럼 최적소비집합을 제공하는 지역을 선택하는 것이다. 이른바 Tiebout sorting이 그것으로, 지방정부는 주어진 예산제약 내에서 지역사회 후생수준의 극대화가 달성되는 규모로 지방공공재를 공급하므로 자원배분의 효율적 배분이 가능해진다는 논리이다.

지방정부만을 대상으로 하는 Tiebout 모형과 달리 Oates(1972)는 정부계층간 재정관계를 도입하고 있다. 분권화정리는 지역별로 주민 선호가 매우 다른 경우, 그리고 공공재의 외부성이 없다면 중앙정부가 모든 지역을 대상으로 일률적으로 공급하는 방식보다 지방정부가 주민선호에 맞춰 제공하는 방식이 파레토 효율적이라고 주장한다. 중앙정부보다 지방정부가 더 파레토 우월적인 공공재의 공급이 가능한 것은 정부의 비대칭이 존재하기 때문이다. 즉, 지방정부가 공공재의 속성이나 주민선호에 대하여 중앙정부보다 더 정확히 인지하므로 어떤 공공재를 어느 정도로 공급해야 하는지 알 수 있는 위치에 있다는 것이다. 물론, 선호의 다양성에 비하여 지방정부의 수가 충분하지 않거나 외부효과가 내재되어 있다면, 완전한 Tiebout sorting은 기대할 수 없다. 그러나, 이 경우에도 중앙정부가 일률적으로 공급하는 방식보다 사회후생의 손실이 작으며, 인접한 지방정부들이 서로 협력하는 방식으로 대처할 수 있다고 주장한다.

재정연방주의의 1세대 모델이 함축하는 바는 이처럼 자명하다. 지역의 다양한 특성과 선호를 파악하고, 대응하는 일은 집권적 재정체제 보다 분권적 재정체제가 우월하며, 따라서 주민의 선호에 정확하고, 신속하게 대응할 수 있는 정부계층에 권한과 기능

을 부여하는 보충성 원리(subsidiarity principle)를 적용하면 자원배분의 효율성을 기할 수 있다. 또한, Oates 모형에서는 중앙정부와 지방정부가 공공재의 특성과 주민들의 선호에 대응하여 독립적인 재정권을 행사하는 것이 효율적인데, 공공재 편익의 공간범위가 지역을 넘어서는 누출효과(spillover effect)가 발생하면 과소 공급된다(조기현·여효성, 2018). 그러나 정부간 재정조정제도를 이용하면, 공공재의 공급가격 하락을 통하여 적정규모까지 공급량을 늘릴 수 있으므로 공공재의 과소 공급의 우려도 시정할 수 있다.

효율적인 자원배분에 한정하면, 전통적인 재정연방주의를 뒷받침하는 이론적, 실증적 연구들은 오랜 기간에 걸쳐 발표되어 왔다. 예를 들어 지방공공재에 따라 한계편익과 한계비용이 다르므로 분권화를 통하여 주민의 다양한 선호를 수렴해야 한다는 다양성가설(diversification hypothesis), 분권화가 지방정부에 책임성과 의무를 이전하므로 공공재 생산의 혁신적 활동을 고취한다는 생산성 제고가설(productivity enhance hypothesis) 등이 대표적이다. 특히, Brennan and Buchanan(1980)은 분권화와 Leviathan 현상간의 관계를 실증적으로 검증한 후, 분권화가 지방정부간 경쟁을 촉진시켜 공공부문의 팽창을 억제한다는 점을 확인하였다. 이들은 정부가 공공부문의 영역에서 독점적 지위에 있으며, 본래 세입극대화를 추구하므로 내재적으로 팽창하려는 속성이 있으나, 분권화를 통하여 지방정부 상호간 경쟁 뿐 아니라 중앙정부와 지방정부간의 경쟁도 촉진시켜 정부 전체의 팽창이 억제되며, 결과적으로 자원배분의 효율성도 개선되는 것으로 보았다. Case(1993), Beslay and Case(1995) 역시 정부간 성과경쟁(yardstick competition) 개념을 사용하여 분권과 경쟁촉진, 자원배분의 효율성의 관계를 긍정적으로 평가하였다. 물론, 이들이 말하는 성과경쟁은 특정의 정부가 다른 정부의 경제적 기회를 침해하는 약탈적 경쟁이어서 때로는 조세수출(tax exporting)과 같은 재정외부성(fiscal externality) 등을 초래하기도 한다. 그럼에도 주민이 다른 지방정부의 성과를 고려하여 자기 지방정부의 성과를 평가하고, 선거에 반영하는 행위는 자원배분의 효율성에 도움을 준다.

3) 재정분권의 현실적 장벽: 2세대 재정연방주의

전통적인 재정연방주의는 정부계층간 기능이 합리적으로 배치되고, 이에 필요한 재

원조달 수단으로 조세를 할당하며, 그럼에도 세입과 세출의 갭이 발생하면 상급정부의 이전재원으로 보충한다는 상당히 규범적인 모델을 제시하였다. 그러나, 이러한 이상적인 모델이 일반적으로 통용되기 어렵다는 증거들이 나타나기 시작하였다. 재정연방주의의 1세대 모델이 현실 세계에서 어떤 결과를 가져오는지에 관한 연구는 1990년대 들어 오면서 활발히 전개되었다. 특히, 계량적 검증이 가능한 경제성장, 자원배분 효율성, 소득재분배 등을 대상으로 재정분권이 유의미한 영향을 주었는지에 대한 연구들이 발표되기 시작하였다.

Shah(1997)의 경험적 연구에 의하면, 분권화된 재정제도가 거시경제의 성과를 개선시키는 것으로 보고하였다. Bahl and Linn(1992)은 일인당 소득수준 6,000달러를 경계로 그 이상인 국가에서는 재정분권이 경제성장에 긍정적인 영향을 주나, 그 이하의 저소득 국가들은 반대의 결과를 보였다. 반면에 선진국에서도 재정분권이 경제성장에 부정적이라는 연구도 있다(Xie, Zou and Davoodi, 1999). 개도국을 대상으로 한 Davoodi and Zou(1998)의 연구도 재정분권과 경제성장은 역관계가 존재하였다. 이 외에도 중국, 러시아, 태국, 인도네시아, 남미 등 특정 국가나 지역을 대상으로 한 연구들에서 상반된 결과들이 발표되었는데, 재정제도와 정치환경이 다른 국가를 대상으로 하였다는 점에서 일반화시키기 어려울 뿐 아니라 재정분권에 관한 개념적 정의, 이용한 통계, 분석기법 등이 달라 아직까지 명확한 결론을 내리지는 못하고 있다. 다만, Ebel and Yilmaz(2003) 정도가 비교적 신뢰할만한 연구로 볼 수 있다. 이들은 기존 연구들의 오류를 확인한 후, 자신들의 기준으로 수정한 통계를 이용하여 비교 검증한 바, 재정분권이 경제성장에 유의적인 영향을 주었다.

자원배분의 효율성에 미친 영향에 관한 연구는 대체로 부정적인 결론을 내리고 있다. 개도국을 대상으로 한 Tanzi(1995)의 사례 연구에 의하면, 재정조정제도의 설계와 운영방식, 정치적인 환경, 예산운용의 투명성, 감독기능이 재정분권의 성패에 큰 영향을 미치는 요인으로 지목되었다. 예를 들어 이전재원이 공식에 입각하여 배분되어야 하나, 다수의 국가들이 재량적으로 운영하여 지방예산의 연성화와 팽창을 초래하였다. 또한 자원배분의 효율성이 낮은 개도국들은 관료의 정치의 결탁 등으로 부패가 만연한 상황이었다. Rodden(2002) 역시 정부계층간 기능배분이 현실적으로 명확히 구분하기 어렵고, 이전재원에 대한 과도한 의존 등을 이유로 재정분권에 부정적인 시각을 표출

하였다. 심지어 Prud'homme(1995)은 지방정치의 부패와 비효율성을 거론하면서 선진국에서도 재정분권의 범위를 제한하여야 한다고 주장하였다. 그 이유로서 그는 1세대 모델이 암묵적으로 전제하였던 가정들이 현실과 다르다는 사실을 들었다. 1세대 모델은 지역간 선호의 차이로 자원배분의 효율성 논리를 전개하고 있지만, 현실에서는 소득격차가 더 현시된다고 보았다. 설사, 주민의 선호를 인지한다 하여도, 관료주의와 부패가 내생변수로서 재정분권 내부에 존재하여 지방공공재의 최적 공급을 방해하며, 이것은 선진국도 예외가 아니라는 이유로 재정분권 자체에 매우 회의적이었다.

재정분권에 비판적인 연구들은 이처럼 이전재의 과도한 의존, 정치적 장애와 부패, 정보의 비대칭, 예산의 연성화를 가져오는 제도적 취약성 등 현실에 존재하는 장벽들을 논거로 삼는다. 이는 정책결정자의 목적이 주민복리의 극대화라는 1세대 모델의 전제를 처음부터 부정하는 것이다. 2세대 재정연방주는 1세대 모델의 관념적이고 규범적인 사고에서 탈피하여 정책결정자의 목적을 정치적, 경제적 이익 극대화로 가정한다. 다만, 이들이 주목한 것은 정책결정자의 행태가 이렇게 바뀌도록 조장하는 정치환경과 재정제도 내부의 인센티브가 무엇이며, 재정분권이 성공하기 위하여 이러한 인센티브를 차단하는 대안 모델이었다.

이와 관련하여 Oates(2005, 2008)와 Weingast(2009, 2014)의 일련의 연구는 1세대와 2세대 재정연방주의의 경계를 명쾌히 설명할 뿐 아니라, 재정분권이 성공하기 위한 제반 요건들을 제시하였다는 부분에서 높은 평가를 받는다. 먼저, Oates(2005)의 경우, 재정분권의 성공 요인으로서 연성예산제약(soft budget constraint) 회피와 경성예산제약(hard budget constraint)을 유인하는 재정제도의 구축을 강조한다. 기본적으로 지방정부의 성과에 따라 자산가치가 변동하는 효율적인 토지시장이 전제되어야 하며, 이를 바탕으로 이전재원 의존도를 낮추고 자체세입 중심으로 운영하여 경성예산을 강화하여야 한다는 것이다. 구체적으로 Oates(2008)는 다음의 두 사항을 강조한다. 첫째, 정부계층간 조세배분 구조를 견고히 구축하여 이전재원의 의존성(transfer dependency)을 낮추어야 하며, 이를 토대로 지방세의 재정한계책임 기능이 발휘되도록 하여야 한다. 둘째, 재정조정제도는 투명하고, 예측 가능하여야 한다. 이를 위해서는 이전재원의 배분공식이 정책목적에 적합하여야 하며, 쉽게 이해할 수 있어야 하고, 투명성이 확보되어야 한다.

지방세의 중요성에 대해서는 Weingast(2009) 연구에서 좀 더 선명히 설명되고 있다. Weingast는 재정분권 자체가 자원배분 효율성, 거시경제 안정성 등에 부정적인 영향을 주는 것은 아니며 관련 제도를 어떻게 설계하느냐에 따라 결과가 달라진다는 관점을 갖고 있다. 그에 따르면, 재정분권의 결과는 지방정부 내 정책결정자의 유인기제의 작동방식에 영향을 받는데, 본질적으로 정책결정자는 세입 극대화를 통하여 정치적 목적을 관철하려는 유인기제가 내재되어 있다. 따라서, 정부간 재정관계를 지방세 중심으로 전환하면, 정책결정자들은 정치적으로 도움이 되는 재정사업을 실행하고자 징세 노력을 기울이며, 그 일환으로서 지역경제 활성화에 필요한 제반조치를 취하게 된다. 즉, 지방세의 비중이 클수록 지방정부는 부패 보다 시장기능을 촉진하는 공공재의 공급을 늘리며, 자생력이 강화된다는 것이다.

그러나 지방세와 지역경제의 선순환이 이루어지기 위해서는 다음의 조건들이 충족되어야 한다. 첫째, 정부계층별로 권한이 명확히 설정되어야 한다. 둘째, 지방정부에는 지방공공재 및 지역경제와 관련된 권한이 부여되어야 한다. 셋째, 상품 및 생산요소의 자유로운 이동이 보장되는 시장이 존재하여야 한다. 넷째, 지방정부는 경성예산제약을 갖추어야 한다. 마지막으로 제도적으로 정치적 권한이 배분되어 있어야 한다. Weingast(2009)는 상기 조건들을 충족하는 재정연방주의를 시장원리가 지배하는 연방주의(market-preserving federalism)로 명명하고, 만약 하나라도 충족되지 못할 경우 재정분권은 원하는 결과를 얻기 어렵다고 보았다. 예를 들어 첫 번째 조건이 충족되지 못하면, 자동적으로 두 번째 조건도 충족될 수 없으며, 이렇게 되면 지역경제 활성화와 관련된 세율인하나 행정적, 재정적 정책수단을 동원하기 어렵게 된다. 지방세와 지역경제의 선순환 구조가 제한되는 것이다.

사실, 첫 번째 조건부터 충족시키기는 현실적으로 쉽지 않은 일이다. 그것은 정부계층간 정치권력의 배분과 정치행태와 관련되어 있다. 지방정치를 중앙정치에 예측시키려는 정치적 동기, 정치적 이득을 위한 선심성 지출, 그리고 이로 인하여 야기되는 재정자원의 공유지비극, 지대(rent) 추구하고 부패와 같은 부정적인 결과들이 첫 단계부터 장애물로 등장한다. Weingast(2014)는 이러한 정치적, 제도적 장애를 강조하면서, 단계적 재정분권을 제안하고 있다. 예를 들어 중국의 재정분권 사례처럼 경제성장 가능성이 높은 일부의 지방정부부터 먼저 자율성을 부여하자는 것이다. 일종의 차등적 분

권과 비슷한 개념인데, 재정분권이 제도적으로 준비가 부족한 상태에서 혼란을 초래하기 보다는 하향식, 단계적 재정분권이 더 현실적이라는 입장을 취하고 있다.

2. 재정분권과 정부간 재정관계

1) 재정분권과 조세배분

Musgrave(1971)는 정부간 조세배분과 기능배분을 일체화시켜, 자원배분기능, 소득재분배기능, 경제안정기능 무엇이든 중앙정부가 중심적인 역할을 수행한다고 보았다. 지방정부는 단지 지역에 편익이 한정되는 공공서비스 영역에서 제한적인 자원배분기능을 수행할 뿐이다. 이러한 중앙집권적 시각에 의해 Musgrave(1983)는 응익성, 재분배목적성, 세수의 안정성, 세원의 편재성 및 이동성을 조세배분의 원칙으로 제시하였다. 첫째, 응익과세는 어느 계층의 정부에서도 실행가능하다. 둘째, 재분배 및 경제안정 목적의 조세, 세원의 편재가 크거나 세원이 포괄적인 조세는 국세가 적합하다. 소득세나 법인세가 국세의 대표적인 세목이다. 반면에 응익성을 충족하면서, 세수가 안정적이며, 세원의 이동성과 편재성이 적은 조세가 지방세로서 바람직하며 재산세를 대표적인 지방세목으로 평가하였다³.

그러나 분권화가 세계적 조류로 확산되면서 정부기능과 세원을 중앙정부에 집중시키는 Musgrave의 논리는 비판을 받았다. 대표적인 비판으로는 Bird를 들 수 있다. Bird(1999, 2000)는 캐나다의 정부 간 조세배분 사례를 고찰한 후, 다음과 같은 비판적인 입장을 취하였다. 캐나다의 정부 간 조세배분은 모든 계층의 정부에 세입과 지출의 불균형을 초래하였으며, 연방정부에서 지방정부로 재정이전이 항구적으로 이루어져야 하는 상황을 초래하였다. 이러한 수직적 재정불균형은 정부 간 재정제도 전반의 효율성, 지방세출의 자율성, 주민에 대한 재정적 설명책임 측면에서 미흡하였다는 것이다. 또한, Bird(2008)는 전통적인 재정연방주의 논리와 달리 지방정부의 기능이 경제안정과 소득재분배 영역까지 확장되고 있으며, 정부 간 조세배분도 기능배분의 변화

³ Musgrave는 지방공공재의 공간적 편익 범위와 지방세부담의 대응성, 즉 지역성에 입각한 응익원칙(benefit principle)을 조세배분의 기본원리 중 하나로 제시하였다는 점에서 정부간 기능배분을 조세배분론에 통합, 일체화시킨 것으로 이해할 수 있다.

추세에 조응되어야 한다고 주장하였다. 지방정부의 기능이 기본적인 지방공공재의 공급에 한정된다면 재산세 등으로 재원을 조달할 수 있으나, 최근 들어 지방정부의 행정 수비범위가 복지, 의료 등 재분배적 속성을 지닌 준사적재의 제공까지 확대되고 있으므로 이동성이 제한된 부동산 관련 조세로 충당하는 것이 곤란하다는 것이다. 그는 이에 대한 대안으로서 소득세, 부가가치세, 매상세 등의 소득과세와 소비과세의 지방세화를 제시한다.

[표 2-2] Bird의 지방세 대상으로서 세목별 특성

	사용료 user charges (L, R)	재산세 property tax (L)	소비세 exercises (R)	소득세 income tax (R)
세입 적절성	일부 사업은 적절	대부분 적절	불충분	신흥국은 부적절
세입 신장성	부적절	높은 편 아님	가변적	적절
부담자와 수혜자 대응성	제도설계에 따라 우수	운영에 따라 양호	매우 높지 않음	높지 않음
재정적 책임성	우수	거주자 대상으로는 바람직	지역별 세율 결정권 부재 시 매우 우수로 볼 수 없음	낮음 (세율 재량권에 따라 다름)
관리비용	높음	상당히 높음	낮음	부가세가 아니면 실현 불가능
납세순응성	원칙적으로 무관	높지 않음	대체로 낮음	보통
부패	낮은 편	보통	낮음	대체로 높음
정치적 수용성	높은 편 아님	보통	매우 높음	낮음
지역격차 완화	다소 완화	완화 불가	완화 불가	완화 불가

주: R은 광역지방정부(regional government), L은 기초지방정부(local government)를 의미함
 자료: Bird(2008) <table 3>에서 발췌 정리하였음

상기의 [표 2-2]는 Bird가 생각하는 지방세로서 소망스런 원칙을 보여주고 있는 바, 핵심적인 기준은 다음과 같다. 첫째, 각 계층의 정부는 지출에 필요한 세입을 충분히 갖추어야 한다(세입의 충분성). 둘째, 지방정부가 지출확대를 희망한다면, 수혜자인 지역주민이 더 많은 부담을 져야 하며, 지역주민 대상으로 지방정부는 재정부담의 이

유를 설명하여야 한다(한계적 재정책임). 셋째, 이러한 한계적 재정책임이 가능하기 위해서는 지방정부가 지방세의 세율이나 과표에 대한 결정권을 행사할 수 있어야 한다(과세자주권), 넷째, 지방세는 자원배분의 왜곡을 최소화하여야 한다(자원배분의 중립성). Bird는 이러한 원칙을 충족하는 조세로서 개인소득세나 소비세에 대한 공유세를 제시한다. 또한, Musgrave와 달리 재산세나 매상세는 전통적인 지방세원이 아니며, 소득세나 소비세와 같이 보다 폭넓은 과세베이스를 갖는 세원을 지방에 배분하여야 한다는 결론을 내리고 있다.

반면에 McLure(2000)는 Bird와 같은 세원배분 기준을 채택하면서도, 그와는 대조적으로 소득과 부가가치라는 과세기준을 지방정부에 배분하는 것은 바람직하지 않다고 주장한다. McLure 역시 Bird와 마찬가지로 Musgrave의 집권적 조세배분론을 비판하고 있으나, 좀 더 분권적인 시야를 갖고 정부간 조세배분론을 전개하였다. McLure는 지방세원칙으로서 세입의 충분성(revenue adequacy), 재정적 자율성(fiscal autonomy), 부담과 편익의 관계(relation of taxes and benefits), 조세경쟁(tax competition), 입지선택의 중립성(locational neutrality), 조세수출의 회피(avoidance of tax exporting), 행정적 실행가능성(administrative feasibility)을 들었다.

그의 논리는 Bird와 상당부분 중첩되어 있다. 첫째, 지방정부는 공공서비스 공급에 충분한 고유 세수를 가지고 있어야 한다. 이는 Bird도 강조한 원칙이며, 자체세입의 부족은 이전재원에 대한 의존도를 높여 중앙정부의 통제나 개입을 유발시켜 두 번째 원칙인 재정적 자율성도 위협한다. 또한, 지방정부가 재정지출을 자체세입으로 충당하지 못하는 정도가 크면, 공공서비스의 편익과 부담의 균형이 붕괴됨으로 세원 부담과 편익의 원칙도 충족하기 어렵다. 충분성 원칙이 중요한 위치를 차지하나, 현실적으로 대다수의 지방정부가 자체세입만으로 재정수요를 충당하기는 어려운 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, McLure는 한계적 재정책임이 작동하도록 하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 주민들이 추가적인 재정지출로부터 더 나은 편익을 누리고 싶다면, 필요한 재원을 스스로 추가 부담하여야 하는데, 이러한 한계적 재정책임이 작동하기 위해서는 지방정부의 과세자주권이 매우 중요하다고 보았다. 즉, McLure가 생각하는 분권적 조세배분이란 단순히 하위정부에 충분한 세입을 보장하는 것 이상으로 지방정부가 과표와 세율에 대한 결정권을 행사하고, 이를 기제로 하여 한계적 재정책임이 작동하는 체

계를 의미한다.

전술한 McLure의 조세배분론은 Bird의 논거와 일치되는 부분이 많다. 조세경쟁, 입지선택의 중립성, 조세수출의 회피는 Bird가 제시하는 자원배분에 대한 중립원칙과 일맥상통한다. McLure는 좀 더 구체적인 기준을 제시하고 있을 뿐이다. 일반적으로 조세경쟁은 조세의 외부효과(tax externality) 때문에 자원배분의 효율성을 저해하는 것으로 간주하지만, McLure는 적절한 조세경쟁이 지방재정의 투명성과 설명책임을 강화시키는 것으로 평가한다. 시장경제에서의 경쟁처럼, 지방정부간 조세경쟁이 지방정치와 지방관료의 지대추구를 억제하고, 주민들을 보호한다는 것이다. 또한, 주민과 기업은 조세부담과 동질적인 편익을 받지 못한다고 판단되면 다른 지역으로 이동할 수 있으며, 지방정부가 세원의 이동에 의한 재정위험을 예방하기 위해서는 설명책임이 높아진다고 보았다.

전술한 규범적 조세배분론을 기초로 Ambrosanio and Bordignon(2006)는 세목별로 지방세로서의 장점과 단점을 다음처럼 평가하였다. 재산세는 지역성 관점에서 보면, 지방세로서 가장 바람직한 조세이기는 하지만, 비거주 주민에게 세부담이 전가되는 조세수출의 문제, 그리고 과표 산정과 관련된 징세비용의 어려움, 세수의 신장성 제약이 재산세의 한계이다. 개인소득세는 응익원칙과 재정책임성 확보 측면에서 부가세 형태의 지방세도 가능하다. 단, 단일세율로 운영되어야 한다. 그러나, 단일세율제도를 도입한다 하여도 지역간 세율편재의 문제가 있다. 만약 지방정부에 세율 결정권이 부여될 경우, 지역간 세율 차이로 인한 자원배분의 왜곡이나, 상급정부와 수직적인 조세경쟁 등의 부작용이 발생할 수 있다. 법인소득세에 대해서는 조세수출, 입지선택과 관련된 경제활동의 왜곡, 지역별 세원집계의 어려움, 경기변동의 위험 등을 이유로 지방세로서 적절하지 않다는 평가를 내리고 있다. 부가가치세에 대해서도 징세기법 상 소비지원칙과 원산지원칙 모두 납세순응비, 징세행정비 등의 문제를 지적하면서 적합한 지방세로 평가하기 어렵다는 입장을 취하였다. 반대로 담배, 자동차, 주류 등과 관련되는 소비세(excise)는 징세행정의 용이성, 자원배분 왜곡의 최소화, 응익원칙 등의 이유로 지방세로서 매우 적합하다는 평가를 내렸다.

한편으로 Ambrosanio and Bordignon(2006)는 세목별 특성 평가와 함께 조세배분 구조의 방향을 세 가지로 구분하여 제시한다. 먼저, 조세배분체계와 관련하여 완전한

세원분리 및 세원독립을 선택할 수 있다. 이 방식은 재정책임성 확보에는 유리하나, 징세행정의 효율성이나 조세수출 등의 단점도 있다. 둘째, 부가세(surcharge) 방식을 생각할 수 있다. 부가세 방식은 완전한 세원분리에서 우려되는 단점들을 상쇄하면서 징세행정의 투명성 및 효율성, 단순성 등의 장점들이 기대되며 제한적이거나 과표와 세율에 대한 자율성도 확보된다. 세 번째는 tax sharing⁴ 방식이다. 세수공유에는 특정 세목을 대상으로 관할 구역에서 징수된 세수의 일정부분을 귀속시키는 방식과 전체 세수의 일정 비율을 배분하는 방식으로 구분된다. 세수공유는 부가세 방식처럼 징세행정상 여러 장점이 있으나, 상급정부의 조세정책에 예속된다는 단점도 있다. 이런 이유로, 조세가 아니라 이전재원으로 간주될 수 있으며, 전체 세수를 대상으로 공유할 경우에는 재정의 한계책임 부분에서 취약해진다. 조세로서 tax sharing 제도가 한계수입원으로서의 역할을 하지 못한다는 것이다.

한계수입원으로서 tax sharing 제도의 문제에 대해서는 2세대 재정연방론에서 제기되고 있다. 원래 1세대 모델은 다른 계층의 정부들이 세무행정의 능력 차이나 정부 간 재정력의 격차를 조정하기 위한 유효한 수단으로서 tax sharing을 긍정적으로 평가하였다. 그러나, 2세대 모델은 tax sharing를 평가하는데 있어서도 그 기준을 시장 활성화에 기여하는지, 아니면 지대추구행위 내지 사적 이익을 유인하는지에 두고서 부정적인 입장을 취하고 있다. Careaga and Weingast(2000)는 재정의 1/n법칙(fiscal law of 1/n) 개념으로 설명한다. tax sharing하에서 지방정부는 공공재 공급의 비용을 자신이 부담하지만 배분되는 세수는 자신의 징세노력의 한계적 증분인 1/n에 불과하다. 나머지는 중앙정부의 몫이 되어 지방정부가 공동으로 사용하는 일종의 공유자원으로 변질된다. 이러한 1/n법칙이 작동하는 세계에서는 중앙정부는 지방정부에게 보다 많은 세수를 주는 대신에 과세권의 상당부분을 포기할 것을 요구하는 정치적 거래를 제안할 수 있다. 이 경우, 중앙정부는 독점적 징세권을 가지며, 지방정부는 보다 많은 세수 확보가 가능하여 양측 모두에게 거래유인이 존재한다. 그러나, 이들은 지방정부의 재정자율성을 포기해야 하는 악마의 협약(fiscal pacts with the devil)이며, 경쟁적으로 더

4 국내에서는 tax sharing을 세원공유, 세수공유, 공동세 등 다양한 용어로 번역한다. 윤영진(2016)은 이러한 번역에 비판적 입장을 취하면서 조세공유가 적절한 용어라고 주장한다. 본 연구에서는 불필요한 논란을 피하고자 원어 그대로 tax sharing을 사용하였다. tax sharing의 개념에 대해서는 4장 3절에서 상술하기로 한다.

많은 재정자원을 차지하려는 유인이 발생하는 공유자원문제(common pool problem) 등을 이유로 비판적인 입장을 취한다(우명동, 2019).

2) 재정분권과 재정조정제도

전통적인 재정연방주의에서는 사무배분, 지출책임, 조세배분의 세 축이 정합성을 갖는다. 이에 근거하여 전통적인 조세배분론 역시 세원분리방식에 기초한 독립지방세주의를 중시하였다. 그러나 독립지방세로서 지방정부에 배분하는 것이 적합한 세원은 재산세와 매상세 등 세수규모가 영세한 세목에 불과한 것이 현실이다. 세원이 풍부한 기간세목이 국세에 집중 배분됨에 따라 기능배분과 조세배분의 완전한 대응성을 충족하기 어렵고, 불가피하게 정부계층간 세수의 수직적 불균형이 발생하였다. 또한, 지방공공재의 편익누출로 인한 외부성을 제한된 지방세목으로 교정하기도 매우 제한적이였다. 재정연방주의의 1세대 모델은 이러한 문제들에 대하여 재정조정제도를 대안으로 제시하였으며, 이전재원이 효과적으로 기능을 수행할 것으로 기대하였다. 또한, 과도한 조세경쟁으로 자원배분의 효율성이 저하되는 부작용을 예방하는 수단으로서 이전재원의 필요성을 수용하였다(Boadway and Flatters, 1982).

정부계층간 재원이전의 필요성에 대해서는 정부계층간 수직적·수평적 재정불균형, 지역 간 외부성, 가치재(merit goods) 제공으로 요약할 수 있다. 앞서 기술한바와 같이 신장성과 세원의 보편성이 우수한 소득과세가 상급정부에 배분될 경우 기능배분과 조세배분의 상호대응성은 유지될 수 없다. 이런 상황에서 사회후생의 극대화를 달성하려면 중앙정부에서 지방정부로의 재원이전이 필요해진다. 또한 같은 계층의 지방정부라 하여도 각종 조건불리요소(disability factors)로 인한 재정력(fiscal capacity)⁵ 격차가 존재한다. 지역 간 재정력 격차는 결과적으로 생산요소 이동과 자원배분의 왜곡을 유발하므로 이전재원을 통하여 교정하여야 한다. 지역 간 외부성도 마찬가지이다. 지방공공재의 유형에 따라 편익의 공간적 범위는 달라지는 것이 일반적이다. 규범적으로는 상호대응성의 원칙에 입각하여 정부 단계를 구분하여야 하지만, 지나치게 복잡하고 자원의 최적배분 측면에서 바람직하다 볼 수 없으므로 피구적 보조금(Pigouvian

⁵ 보고에서는 재정력을 과세능력(taxable capacity)과 재정수요(fiscal need) 총체를 포괄하는 개념으로 사용하고 있다. 즉, 재정수요에 대한 과세능력의 총당 능력이 재정력이다.

subsidy) 성격의 이전재원으로 내부화시키는 것이 바람직하다. 또한, 비록 사적재라 하여도 시장 균형수준 이상으로 공급하는 것이 국가적으로 바람직할 수 있는데, 이런 속성을 보유한 가치재에 대해서는 이전재원을 활용하여 사회적으로 필요한 규모만큼 공급하는 것이 바람직하다(우명동, 2019).

이전재원의 필요성에 대해서는 2세대 연방주의자들이 부인하는 것은 아니다. 차이라면, 2세대 모델은 자기규율 재정분권과 지방정부의 자생력을 중시한다는 점일 것이다. 이들은 자체수입의 비중이 높을수록 주민에 대한 설명책임이 높아지며, 시장 친화적인 공공서비스가 제공되고, 부패가 줄어들어 시장원리가 강화되는(market-enforcing) 자기규율적 재정분권을 구상한다. 정부 간 재정관계가 시장원리에 입각하여 설계되고 운영되어야만 재정분권이 자원배분의 효율성이라는 본연의 임무 뿐 아니라 국가의 책무인 거시경제 안정을 위협하는 일이 예방된다고 본다. 그러나, 이전재원에 대한 2세대의 논지는 그 이전부터 1세대 모델에서도 중시되어 왔다. Shah(1991, 1997a, 1997b)는 일련의 연구에서 이들 위협요인을 강조한 바 있으며, Bahl and Linn(1992)는 개도국의 재정분권이 이전재원 중심으로 설계됨에 따라 재정책임성, 경영혁신 노력이 저하되는 문제들을 지적하였다.

2세대 재정연방주의는 1세대 연구들도 인식한 문제의 배경을 제도적인 내부성에서 찾으면서, 정책처방을 제시하였다는 점에 의의가 있다. 즉, 이전재원 중심의 정부 간 재정관계는 내부적으로 지대추구와 부패를 조장하는 인센티브가 작동하기 마련이라는 것이다. 즉, 이전재원이 초래하는 부작용은 정치와 제도의 내생변수라는 것이다. 이전재원 위주의 정부 간 재정관계는 지방정부로 하여금 지역경제 활력을 통한 자체세입 증대 보다는 이전재원을 더 확보하려는 약탈적인 지대추구 행위로 나타난다고 주장한다. Weingast(2009)는 Careaga and Weingast(2000)의 1/n법칙을 이전재원에도 적용한다⁶. tax sharing과 마찬가지로 이전재원도 자체세입 확충을 위한 지방정부의 자구노력

⁶ n개의 지방정부가 있고, 세입 총량을 R이라 하면, 각 지방정부의 평균적인 세입은 R/n이 된다. 이 상황에서 지방정부가 지역경제 활성화 노력을 기울여서 세입을 r만큼 확충하였다 하여도, 이전재원 때문에 개별 지방정부에 귀속되는 평균적인 세입은 1/n에 불과하다는 것이다. 이를 간단한 수식으로 풀이하면 $S = R/n + r/n$ 이므로 양변에 자연로그를 취한 후, 편미분하면 $\frac{r}{s} \frac{\partial S}{\partial n} = \frac{1}{n}$ 이 구해져 지역활성화로 얻은 자체세입에 대하여 개별 지방정부에 돌아가는 세입 총량의 탄력성 의미로 해석할 수 있다.

을 방해한다는 것이다. 다만, 지역경제 활성화 및 자체세입 확충과 관련된 지방정부의 자구노력에 대해서는 적절히 보상하는 방식이 바람직하다고 주장한다(Weingast, 2009)⁷.

그럼에도 불구하고, 재정조정제도와 이전재원의 정당성이 부인되는 것은 아니다. 앞에서 살펴본바와 같이 정부계층간 기능배분과 조세배분이 완전히 대응적인 체계를 구축하는 상황은 현실적으로 어렵기 때문이다. 무엇보다 현실적인 어려움은 같은 기능(사무)라 하여도 공급하고, 전달하는데 소요되는 비용은 각각의 지방정부가 처한 지리적 조건이나 인구사회적 구조, 실제로 표출되는 행정수요에 따라 매우 다르다는 사실이다. 행정수요와 행정비용의 차이는 지역 간의 인구이동을 유발하며, 인구과밀화 지역은 행정수요가, 인구과소지역은 공공서비스의 단위당 공급비용 증가로 나타나 자원의 비효율적 배분을 초래한다. 이런 경우에는 순재정편익(net fiscal benefit)을 지역 간에 동등화시켜 인구이동으로 인한 자원배분의 왜곡을 교정시킬 필요가 있다(Boadway and Flatters, 1982).

무엇보다, National Minimum 차원에서 수직적 재정불균형을 교정하는 이전재원의 존재는 매우 중요하다. 앞서 설명하였듯이 지방재정의 환경은 재분배 성격을 갖는 대인서비스 중심으로 이동하는 추세이다. 반면에 조세배분은 여전히 전통적인 재정연방주의 시각에 머무르고 있어 정부계층간 수직적인 재정불균형이 확대될 우려가 높은 실정이다. 국민이 어디에 거주하든 최저한의 삶의 조건을 유지하는 것이 국가의 기본적인 책무라면, 이전재원은 National Minimum 유지에 필요한 재원을 보장하는 기능을 수행하여야 한다. 한편으로 지리적, 사회경제적 이유 등으로 지역별로 격차가 나는 세입역량과 행정서비스 편익을 균등하게 조정하는 일은 사회 전체의 공평에도 부합하는 일이다(OECD, 2007).

3) 재정분권과 기채자율권

전통적 재정연방주의에서 기채권은 큰 관심을 받은 영역이 아니었다. 재정분권의 성과에 관련 경험적 연구의 소재로서 차입비용이나 재정규율과 재정건전성의 상호 관계

⁷ 사실 이 논리는 tax sharing에도 그대로 적용된다. 즉, 공유된 세수를 지방정부에 배분할 때, 징세실적을 적절히 반영하는 식으로 보상할 수 있다.

들에 관심을 갖는 정도이었다. 그러다가 1990년대 중반에 들어와 남미 국가들을 중심으로 일부 개도국에서 지방채무로 인한 거시경제의 불안이 표면화되자, 비로소 이론적 연구들이 발표되었다.

경험적 연구들은 상반된 결과들이 보고되고 있다. 하나는 긍정적인 평가로서 재정분권의 진전은 이전재원의 확대를 경유하여 효율적인 채무관리가 가능하였으며, 지방예산관리의 투명성과 책임성도 개선되어 차입비용 저감에 기여하였다. 그러나, 대다수의 연구들은 기채자율권 확대에 대하여 부정적인 평가를 내리고 있다. 정치적 불안정, 취약한 재정규율이 지방재정 건전성을 위협하였다는 것이다. 지방세출에 대한 중앙정부의 통제 기능이 저하되었으며, 지방채무가 재정착각을 초래하여 지방정부의 재정건전성을 악화시킨 것으로 보고하고 있다(Poterba 1996, Bayoumi, Goldstein, and Woglom 1995, Poterba and Ruben 1997). 예를 들어 정치적으로 집행부와 지방의회의 소속정당이 다른 경우에 재정적자가 확대되는 경향을 보였다. 반대로 엄격한 재정규율제도는 지방세출의 팽창을 제어하여 재정건전성 유지에 기여하였다. 이러한 실증적 연구를 바탕으로 Bird, Ebel, and Wallich(1995), Prud'homme(1995), Tanzi(1996) 등은 재정분권으로 인한 연성예산제약의 위험을 거론하면서 지방채무 총량에 대한 규제론을 제기하였다. 특히, Wildasin(1997)은 지방채무의 대마불사 논리로 지방채무 총량규제를 강조하였다.

지방채무에 대한 2세대 재정연방론의 핵심은 지방정부 파산의 안전장치로서 이전재원에 있다. 지방재정 건전성을 유지하기 위해서는 중앙정부가 재정위기에 직면한 지방정부에 구제금융을 실시하지 않는다는 제도적 장치가 필수적이라고 본다. 재정제도 내부에 연성예산제약을 유발하는 요소가 존재하면, 지방정부는 능력 이상의 지출을 집행하려는 유인동기가 작동하여 지방채무의 과다 발행과 재정위기의 단초로 작용하는 것으로 본다. 여기서 과다지출 및 과다 채무발행을 유인하는 인센티브의 본질이 중요하다. 2세대 모델은 제도적으로 구제금융 금지제도가 마련되어 있다 하여도, 지방정부로부터 중앙정부의 구제금융이 불가피할 것이라는 기대심리가 있다면, 이러한 유인동기를 억제할 수 없다고 보았다. 제도적 장치도 뿐 아니라 실제로 구제금융이 없을 것이라는 확실한 신호가 중요하다는 것이다. 이와 관련하여 2세대 재정연방론은 정부간 재정관계가 이전재원 중심으로 운영될 경우, 과도한 이전재원 자체가 구제금융의 신호로 작용하므로 시장지배적인 재정제도가 중요하다는 입장을 취하고 있다.

제2절 역대정부의 재정분권

1. 참여정부에서 박근혜정부 시기의 시책별 재정분권

참여정부는 역대 정부 중 분권을 표방한 유일한 정부로 평가된다. 참여정부는 국정 운영 기초를 지방분권과 균형발전으로 천명하고, 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 지방의 자율성을 부여하는 정책방향을 제시하였다. 주요 내용으로는 지방분권 로드맵의 3대 원칙으로 제시한 선분권 후보원 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙에 따라 지방양여금 폐지 및 국가균형발전특별회계 신설, 국고보조금 정비, 분권교부세 신설과 지방교부세율 인상('03년 15%에서 '06년 19.24%) 등 지방의 재정 자율성과 건전성 제고를 위한 재정분권을 추진하였다(조기현, 2013).

참여정부를 대표하는 재정분권의 특징으로는 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)의 설치를 들 수 있다. 참여정부는 2004년 정부혁신지방분권위원회는 533개 사업(12.7조) 국고보조사업의 재검토 작업을 통해 163개 사업은 지방이양(1.1조), 126개 사업은 균특회계 이관(3.6조), 233개 사업은 국고보조사업의 존치로 결정하였다. 지방이양 사업의 대부분은 사회복지 관련 국고보조사업으로 구성되었다. 그러나, 참여정부의 재정분권 조치는 긍정적인 평가를 받기 어렵다 사료된다. 그 이유는 첫째, 앞으로 재정수요가 급증할 것으로 예상되는 사회복지 관련 국고보조사업을 지방에 이양함으로써 지방재정의 어려움을 가중시키는 원인(遠因)으로 작용하였다. 둘째, 새로 설치된 국가균형발전특별회계도 외형상 포괄보조 형식을 갖추었으나, 실제로는 하향식 국고보조방식과 큰 차이 없이 운영되었다. 오히려 낙후지역 전담 재정지원제도로써 미흡하나마 포괄방식으로 운영되었던 지방양여금에 비해서도 후퇴하였다는 비판을 받았다. 지방세와 관련해서도 지방소비세와 지방소득세 도입으로 자치단체의 재정책임성 제고, 세입분권 확대를 추진하였으나 범정부 합의 도출의 실패로 보류되었다.

지방소비세 도입은 이명박정부 시기에 실현되었다. 재정분권은 당초 이명박정부 시기 국정의 우선과제로 볼 수 없었으나, 수도권규제 합리화로 인한 자치단체의 반발 등 정치적 환경 변화로 부가가치세의 5%로 하는 지방소비세 도입이 결정되었다. 배분기준은 GRDP 내 민간최종소비를 소비지수로 하였으며, 수도권 100%, 광역시 200%,

비수도권 도 300% 가중치를 적용한 안분제도를 도입하였다. 동시에, 안분제도에 더하여 지역상생발전기금의 도입으로 수도권과 비수도권의 세수 격차 완화를 도모하였다. 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통한 지방소득세 도입, 지방세체계 간소화 조치도 이명박정부 시기 재정분권 분야에서 추진된 두드러진 성과로 볼 수 있다.

한편, 박근혜정부 시기의 재정분권은 특징적인 현상을 관찰하기 어렵다. 지방소득세 독립세 전환과 지방소비세율 인상이 박근혜정부 시기 재정분권의 성과라 할 수 있다. 그러나 부가가치세의 5%에서 11%로 인상된 지방소비세율은 취득세 세율의 영구인하에 따른 지방세수 감소를 보전하는 용도이었기 때문에 세입분권의 실질적 신장으로 평가하기는 어려울 것이다. 배분에 있어서도, 지방소비세율 6%p 인상분에 대해서는 취득세 감소분을 반영하는 방식으로 변경되었다. 한편, 박근혜정부는 세출분권을 억제하는 방향에서 지방재정의 건전성을 중시하였다. 지방투자심사제도의 대상 사업을 확대하였으며, 사회복지 재정사업에 대하여 중앙정부와 협의하는 절차를 설치한 조치들이 대표적인 사례이다.

2. 참여정부에서 박근혜정부 시기 재정분권의 정량적 변화

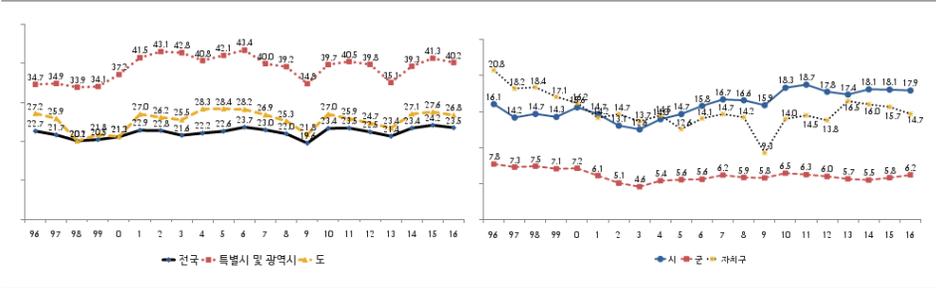
이 시기의 15년의 재정분권은 다음의 특징을 보여주고 있다. 첫째, 일련의 세입분권 조치들이 재원중립원칙에 입각하였으며, 그 결과 지방세입의 확충효과는 상당히 제한되었다는 점이다. 참여정부 시기에 지방교부세의 법정률이 15%에서 19.24%로 인상되었지만, 지방이양 국고보조사업에 대한 비용 보전이었으며, 이 조차도 실제 소비비용에 비하여 과소 교부되어 지금까지 지방재정의 어려움을 가중시키는 원인으로 지목되고 있다. 이박정부 시기의 지방소비세도 지방교부세의 자연 감소분을 차감하면 순증액은 1.4조원 규모로 줄어든다. 박근혜정부의 지방소비세율 인상도 취득세율 인하의 후속조치에 그쳤으며, 기초연금 등의 사회복지부담의 증가로 실제 확충된 지방세입은 제한적이었다.

[표 2-3] 역대정부의 재정확충 효과

	재원확충	지방부담	지방세입
참여정부	약 4.2조원 (+)	약 4.4조원 (-)	0.2조 감소
	• 지방교부세 법정률 상향 (15%→19.24%, +4.2조원)	• 지방양여금 폐지 (-.4.4조)	
이명박정부	약 2.3조원 (+)	약 0.9조원 (-)	1.4조 증가
	• 지방소비세 5%도입 (+2.3조)	• 지방교부세 자연감소 (-.0.44조) • 교육교부금 자연감소(-0.46조)	
박근혜정부	약 5.0조원 (+)	약 2.4조원 (-)	2.6조 증가
	• 지방소비세 6%p 확충 (+2.4조) • 지방소득세 독립세화 (+1.1조) • 무상보육 국고보조율 10%p 인상 (+0.8조) • 분권교부세 3개사업 국고보조 환원 (+0.6조)	• 취득세 세율 인하 (-2.4조) • 무상보육 전 계층 확대 및 기초연금 등 일반복지 확대	

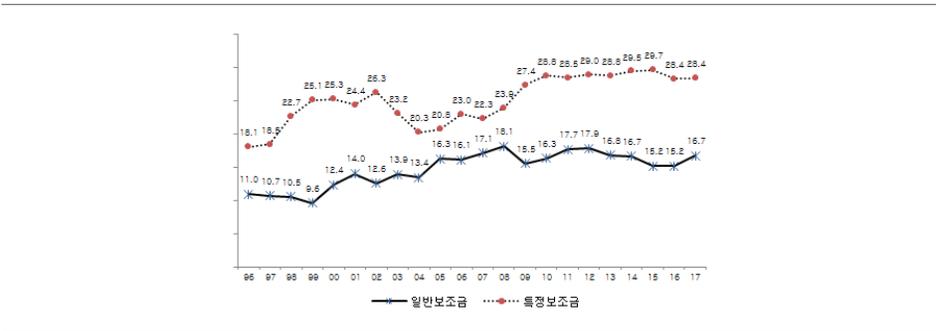
둘째, 지방세입에서 차지하는 지방세 비중은 1996년 22.7%에서 2010년 지방소비세 도입의 영향으로 23.4% 소폭 상승하였으나, 이후에는 눈에 띄 정도로 개선되지는 못하였다. 소위 “2할 자치”의 한계를 극복하지 못한 셈이다. 다만, 시·도의 경우에는 지방소비세 도입과 지방소득세의 독립세 전환 등의 영향을 받아 진전된 결과를 보여주고 있다. 특별시 및 광역시의 경우, 지방세의 비중은 지방소비세 도입 직전인 2009년 34.8%에서 지방소비세가 도입된 이후에는 40%에 근접하는 수준으로 상승하였다. 지방소득세가 독립세로 전환된 2014년에도 전년도의 35.1%에서 39.3%로 높아져 세제 개편의 영향이 긍정적으로 작용한 것으로 판단된다. 도 자치단체에서도 비슷한 양상이 관찰되었다. 2009년 지방세 비중은 20.6%이었으나 지방소비세가 도입된 2010년에는 28%대 수준으로 높아졌다. 반면에 기초자치단체의 지방세 위상은 여전히 낮은 수준에 머무르고 있다. 특히, 세원이 빈약한 군 지역과 재산세에 대부분을 의지하는 자치구는 후퇴하는 모습을 보이기까지 하였다.

[그림 2-1] 지방세입 대비 지방세 비중 추이



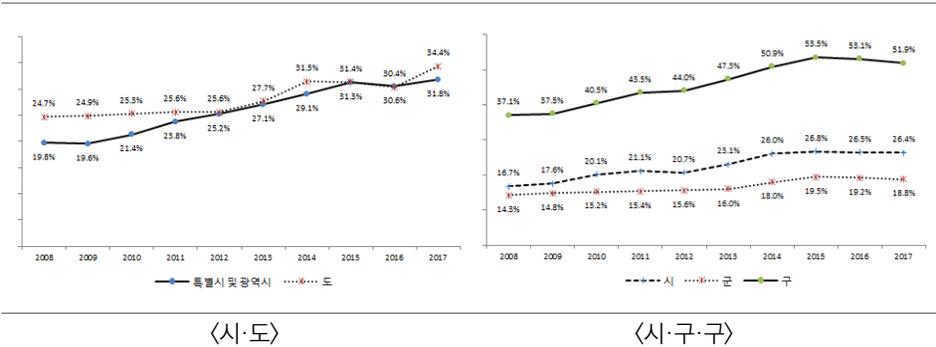
셋째, 지방세의 위상 하락과는 대조적으로 국고보조금은 지속적인 팽창이 이루어졌다. 지방세입에서 지방교부세와 조정교부금 등 일반보조금이 차지하는 비중은 완만한 증가세를 보여주고 있는 반면에, 국고보조금 등의 용도가 정해진 특정보조금은 정부정책의 기조와 내용에 따라 기복을 보이고 있다. 예를 들어 1990년대에는 지방양여금의 규모 확대에 힘입어 특정보조금의 비중이 급증하였으며, 참여정부 시기에는 균특회계 설치에 따른 국고보조사업의 지방이양의 영향으로 일시 하락하였다. 그러나, 이명박정부 이후에는 국고보조사업이 다시 증가하는 추세로 반전되었다.

[그림 2-2] 지방세입 대비 일반보조금과 특정보조금의 비중 추이



넷째, 국고보조사업의 팽창은 사회복지 관련 국고보조사업의 설치나 규모 확대의 영향이 크게 작용하였다. 기존 국고보조사업 중에서 기초노령연금이나 아동수당 등과 같이 복지혜택을 확대하는 경우, 급속한 노령화의 진전으로 인한 복지수혜자 급증, 신규 사회복지 국고보조사업의 설치 등이 복합적인 영향을 주었다. 이런 이유로 사회복지비의 지방재정 부담은 복지수혜자가 밀집된, 시·도, 인구가 50만 명이 넘는 중대형 도시, 자치구에서 심한 편이다. 특히, 특별시 및 광역시와 여기에 소속된 자치구에서 복지재정의 애로가 현저히 나타나고 있는 바, 다음의 [그림 2-3]은 이러한 특징들이 잘 나타나고 있다. 예를 들어 자치구의 경우, 2010년 이후부터 세출에서 차지하는 사회복지비의 비중이 40%를 넘어서고 있으며, 최근에는 50%에 달하고 있다. 시·도에서도 광역도 보다는 특별시 및 광역시의 사회복지비 비중의 증가 속도가 매우 빠르다는 것을 알 수 있다.

[그림 2-3] 지방세출 대비 사회복지비 비중



제3절 문재인정부 재정분권 추진계획의 평가

1. 문재인정부의 재정분권 추진계획

1) 추진배경 및 추진원칙

문재인 정부는 출범 초기부터 기존의 중앙과 지방 간 재정관계를 개혁하는 차원에서 강력한 재정분권 의지를 밝혔다. 100대 국정과제 중 하나로 국세와 지방세 구조를 8:2에서 7:3, 장기적으로는 6:4까지 개선한다는 구상을 제시한 바 있다. 이는 지방재정을 이전재원에서 지방세 중심으로 구조개편을 의미하며, 이전 정부와 구분되는 높은 단계의 재정분권으로 평가되었다.

문재인정부는 이러한 구상을 실행하는 전략과 대안을 강구하고자 집권 초기부터 자치분권위원회 중심으로 관계부처, 학계 전문가 등이 참여한 “재정분권 TF”를 가동하였으며, 2018년 상반기에 시안이 마련되었다. 그러나, 동 시안을 구체화하는 과정에서 관계부처 간 이견이 노정되자, 국무조정실 주관으로 관계부처 협의채널을 가동하였다. 관련 부처들은 지방소득세율 인상, 국세의 지방이양, 지방분권세 도입 등의 쟁점들에 대하여 각자의 입장에서 기대효과, 예상되는 부작용, 세무행정적 장애요인 등을 제안하고 논의하였다. 특히, 지방소득세의 비례세율 도입과 과세자주권 신장, 국세의 지방이양 시 지역 간 세입격차의 부작용, 지방분권세 도입의 타당성 등이 쟁점이 된 것으로 알려져 있다.

국무조정실 주관 하에 관계부처 간 이견을 조율하고 협의하는 과정을 거치면서 다음과 같은 원칙하에 재정분권시책을 추진하기로 하였다. 첫째, 지역의 다양성과 창의성이 발휘될 수 있도록 “지역의 일은 자율성과 책임성을 갖고 지역이 스스로 해결”하도록 지방재정제도의 혁신을 도모하며, 이를 위해 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하여 2022년까지 국세·지방세 비율을 7:3으로 개선하기로 하였다. 둘째, 재정격차가 심화되지 않고 균형발전이 촉진될 수 있도록 지역간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련한다. 셋째, 자원중립원칙을 견지한다. 즉, 국세의 지방이양에 연동하여 국가사무의 지방이양을 추진한다. 넷째, 정부의 재정분권 추진으로 어느 지역도 지금보다 불리해지는 일이 없도록 세심하게 설계한다. 다섯째, 재정분권의 성과가 조속히 창

출될 수 있도록 단계적으로 추진한다. 즉, 1단계 재정분권은 2019년부터 2020년까지 추진하며, 2021년부터 2022년까지 2단계 재정분권을 실시하여 문재인정부 임기 내 국세와 지방세의 구조를 7:3으로 한다.

2) 1단계 재정분권(2019년~2020년) 추진계획의 요지

정부는 전술한 절차를 거쳐 관계부처 합동으로 2018년 10월 30일 재정분권 추진계획을 발표한 바 있다. 1단계 재정분권의 요지는 다음과 같다.

지방세 확충 분야는 국정과제 추진에 따른 복지사업, 지방공무원 증원 등 지방의 재정부담 및 기능이양 등을 감안하여 2018년 현재 부가가치세 세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%, 2020년 21%로 단계적 인상을 추진하기로 하였다. 계획이 순조롭게 추진될 경우 지방소비세 확충 규모는 2019년 3.3조원, 2020년 8.4조원으로 추정된다.

중앙정부 기능의 지방이양과 관련해서는 지방세 확충과 연계하여 2020년 내 3.5조원 상당의 국고보조사업을 이양하기로 하였다. 이양대상 국고보조사업은 주로 국가균형발전특별회계 내 지역자율계정의 지역밀착형 포괄보조사업이다. 아울러, 소방직 국가직화, 2022년까지 2만명에 달하는 소방인력의 충원을 지원하기 위해 소방안전교부세율을 인상할 예정이다. 동 계획에 따르면, 소방안전교부세는 개별소비세의 20%에서 2019년 35%, 2020년 45%로 인상되며, 확충규모는 2019년 3,000억원, 2020년 5,000억원으로 추산되었다. 다만, 2021년 이후 지원방안은 소방인력 충원 및 인건비 인상 추이, 근무형태, 재정여건 등을 고려하여 추후 검토하기로 하였다.

지방소비세 확충에 따른 지역 간 세수격차는 지금처럼 지역별 가중치를 적용하며, 수도권 시·도가 지역상생발전기금에 출연하는 방식으로 대응할 예정이다. 지방소비세 배분기준은 크게 2010년 도입 당시부터 적용된 (부가가치세 5%분 총액 × 소비지수 × 지역별 가중치) 와 2014년 취득세율 영구인하로 인하여 손해 본 취득세 보전분(부가가치세 6%분 총액 × 취득세 감소분의 지역별 가중치)으로 나누어지며, 소비지수에 적용되는 지역별 가중치는 종전처럼 수도권 시·도 100%, 광역시 200%, 비수도권 도 300%를 유지하기로 하였다. 지역상생발전기금은 2010년도 도입 당시의 부가가치세 5%분을 대상으로 수도권 시·도가 안분액의 35%를 출연하여 운영하여 왔는데, 당초 일정에 따라 2019년 종료하기로 하였다. 2020년 이후 지역상생발전기금의 출연 대상

은 지방소비세 인상10%p분(2019년 4%p, 2020sus 6%p 인상분)으로 하였다. 그러나, 2020년 이후 지역상생발전기금에 출연할 시·도, 출연규모, 운영기한 등 그동안의 쟁점 사항들에 대해서는 구체적인 방안을 제시하지는 못하였다.

3) 2단계 재정분권(2021년~2022년) 추진계획의 요지

재정분권 2단계 추진계획은 2021년부터 2022년 기간을 대상으로 설정하고 있으며, 이 기간 동안 국세와 지방세의 7:3 목표 달성을 명시적으로 제시하였다. 국가 조세수입에서 지방세의 위상이 30%로 높아진다는 것은 그만큼 지방세입의 자율성이 신장된다는 것을 의미하므로 이에 연동하여 자치단체의 재정책임성 확보와 예상되는 지역 간 재정격차를 완충하는 보완장치가 중요하게 다루어졌다. 이와 관련하여 정부는 지방재정제도를 획기적으로 높여 지방재정의 책임성, 건전성을 개선하는 한편으로 재정격차 완화를 통하여 국가균형발전도 촉진한다는 구상을 밝히고 있다.

지방재정제도의 개편의 주요 과제로는 첫째, 세수공유(tax sharing) 개념에 입각한(가칭)지방분권세 도입⁸, 국세의 지방이양 등을 포괄하는 국세와 지방세 구조 개편이 있다. 둘째, 지방세 내에서 지방소득세율 인상 등의 추가적인 지방세수 확충방안이 검토된다. 셋째, 국민최저보장 복지사업 부담 등을 감안하여 중앙정부 기능의 추가적인 지방정부 이양방안을 모색한다. 넷째, 지방교육재정교부금의 제도개편을 모색하는 한편, 지방예산의 효율성을 개선하는 관련 제도의 보완책을 강구한다.

2. 문재인정부 재정분권 추진계획의 중간평가

관계합동 재정분권 추진계획에 따라 정부는 이미 2019년에 지방소비세 총량을 부가가치세의 11%에서 15%로 인상하였으며, 2020년에 예정된 부가가치세의 21% 인상도 추진 중에 있다. 지방소비세율 인상이 차질없이 추진될 경우, 지방세입 확충 규모는 2019년 3.3조원, 2020년 5.1조원이며 누계 기준으로 11.7조원에 달할 것으로 기대하고 있다. 소방안전교부세의 경우, 2019년에 담배분 소비세의 27.5%로 인상하였으며, 소방공무원의 국가직 전환과 관련된 법령 개정이 완료되는 시점과 연동하여 당초 계획

⁸ 지방분권세라는 이름과 더불어 지방공유세, 지방공동세라는 명칭도 사용되고 있다.

대로 추진할 예정이다. 한편, 지방소비세율 인상에 대응하여 국고보조사업의 지방이양도 완료되었는데, 정부는 2019년 상반기에 국가균형발전특별회계 포괄보조사업 등을 중심으로 3.57조원 규모의 기능이양사업을 확정하였다.

【표 2-4】 문재인정부 재정분권 추진계획

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

주: 2019년은 2019년 예산안, 2020년은 2018~2022년 국가재정운용계획 기준
출처: 정부합동 재정분권추진계획 보도자료(2018.10.30.)

이처럼 1단계 재정분권은 정부가 작년 10월에 발표한 일정에 낮춰 순조롭게 진행되는 상황이다. 당초 지방소비세는 글로벌 금융위기 여파로 지방재정 건전성을 지원하는 한편으로 수도권규제 합리화 조치로 인한 비수도권 지역의 반발을 무마하려는 수동적 입장에서 도입되었다. 반면에 문재인정부의 지방소비세율 인상은 재정분권화 확대라는 전략목표의 선제적, 능동적 조치라는 점에서 역대 정부의 재정분권과는 다른 차원의 접근으로 볼 수 있다.

반면에 자치단체의 참여가 제한된 상태에서 의사결정이 이루어졌다는 점은 한계로 지적될 수 있다. 물론, 문재인정부 재정분권의 핵심이 중앙정부와 자치단체 간 재정자원의 재분배에 있고, 이 사안 자체가 자치단체 내에서도 이해관계가 복잡하게 얽혀있

어 신속하고, 효율적인 정책결정이 필요하였을 것으로 이해된다. 그럼에도 불구하고 직접적인 이해당사자인 자치단체를 배제한 상태에서 재정분권을 추진하고 있어 재정여건이 불리한 지역을 중심으로 불신의 시각을 거두지 못하고 있다.

중앙정부에 대한 자치단체의 불신은 2019년 상반기에 확정된 국고보조사업의 지방이양에서 표출된 바 있다. 지방소비세율이 종전의 11%에서 21%로 인상되면, 총량적으로 지방세입이 8.4조 원 가량 확충되지만, 3.57조원 규모 국고보조사업의 지방이양으로 지방세입의 순증 규모는 약 5조원으로 줄어든다는 것을 알 수 있다. 개별 자치단체 단위로 내려가면 확충되는 지방세입과 이양되는 국고보조사업의 비용부담의 불일치 현상이 심각하게 나타나 지역간 갈등과 중앙정부에 대한 정책불신을 초래하였다. 이런 상황에서 (가칭)지방분권세 도입이나 국세의 지방이양 등의 난제들이 대기 중인 2단계 재정분권이 순항하기 위해서는 중앙·지방간 재정협력 기제를 마련하여 불필요한 마찰을 예방할 필요가 있다.

한편, 2단계 재정분권은 국세와 지방세 구조의 7:3 목표치만 제시되어 있을 뿐, 이 목표를 달성하기 위한 실행방법은 공백 상태로 남겨두고 있다. 관계부처 합동 재정분권 추진방안은 지방소비세율 10%p 인상으로 확충되는 지방소비세수의 누적적 증가를 통해 7:3 구조를 실현하겠다는 의도가 내포되어 있다. 그런데, 이 기간 동안 국세 세수는 증가하기 마련이므로 7:3 구조의 목표치가 달성 가능한지에 대한 의문이 제기되고 있다. 만약, 목표 달성이 어렵다면, 재정당국이 주창하는 (가칭)지방분권세를 도입하거나 국세의 추가적인 지방이양, 지방소비세율의 추가 인상, 지방소득세율 인상 등 다각적인 정책수단의 동원이 불가피할 것으로 예상된다. 이 경우, 세원의 지역편재를 교정하기 위한 지방재정조정제도의 대폭적인 개편이 수반될 가능성이 높으며, 자치단체간 세입순증의 이해득실에 큰 영향을 줄 것으로 보여 1단계 재정분권에서 경험한 지역갈등이 반복될 수 있다.

제4절 재정분권 현안 및 과제

1. OECD 주요국 대비 재정분권의 외형 비교

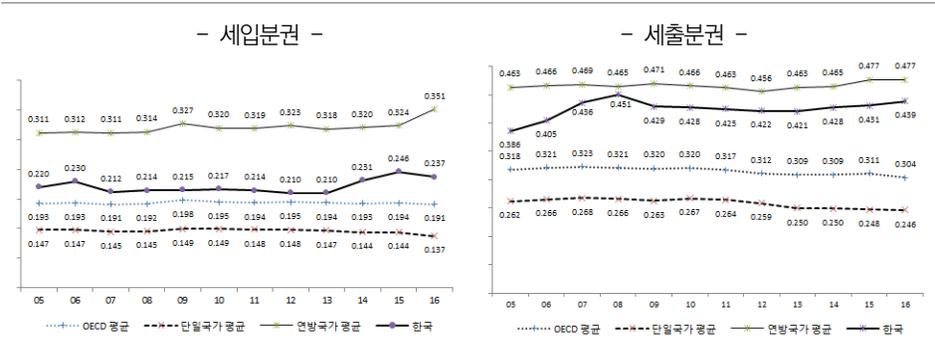
1) 세입분권과 세출분권의 외형적 수치

OECD에서 발표하는 재정분권 관련 통계들은 정부계층별 사무배분, 지방재정 자주권이나 자율성을 규정하는 법적·제도적 장치 등과 같은 질적인 요소들이 배제되어 있다. 단순히 일반정부 세입 및 세출에서 지방정부 세입과 세출이 차지하는 양적인 비중을 가지고 세입분권과 세출분권을 측정, 비교하고 있다. 본 연구에서는 이러한 한계를 인식하면서, OECD 내 한국의 재정분권을 비교하였다.

다음의 [그림 2-4]에서 확인할 수 있듯이 연방형 국가들의 세입분권이 단일국가들에 비하여 현저히 높다는 것을 확인할 수 있다. 한국의 경우, 2016년 기준으로 일반정부 조세수입에 대비 지방세 비중은 23.7%이며 연방형 국가의 35.1%보다는 낮지만, 단일형 국가 평균치 13.7%에 비해서는 상당히 높은 편이며, 지난 100여년에 걸쳐 이러한 경향은 유지되고 있다. 다만, 2013년 이후 한국의 세입분권 수치는 다소 높아지는 추세를 보이고 있는데, 취득세 감소 보전 목적으로 지방소비세 총량이 확대되고, 지방소득세의 독립세 성격이 좀 더 분명해지면서 세수기반이 강화된 것이 영향을 주었을 것으로 보인다.

세출분권 역시 한국은 OECD 내에서 매우 높은 위치에 있다. 2016년 기준, 한국의 일반정부 세출에서 지방세출이 차지하는 비중은 연방형 국가 평균 47.7%에 근접할 정도로 높은 편이다. 단일형 국가의 평균치 24.5%와 비교하면 20%p 내외의 높은 수준을 보이고 있다. 세입분권과 마찬가지로 세출분권에서도 한국의 높은 수치는 지난 10년 기간에 걸쳐 꾸준한 경향을 보여주고 있다.

[그림 2-4] OECD 기준 세입분권 비교



주: 1) 2005년~2016년 기간 통계가 수록되어 있지 않은 국가(일본, 호스트레일리아)는 제외한 상태에서 연구자가 평균치를 산출하였으며, 한국은 e-나라지표에 수록된 연도별 결산치이다.

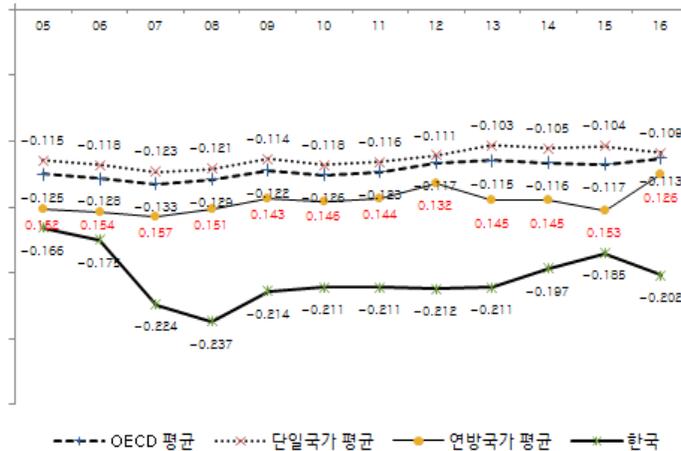
자료: OECD Fidcal Decentralization Data Base

2) 재정분권 수준의 통계적 비교

세입분권과 세출분권을 개별적인 통계로 보면, 한국의 위치는 OECD 내에서도 상위권에 있다. 그러나, 지방세보다 지방세출의 비중이 20%p 이상 크다는 것은 지방재정이 감당하는 행정의 수비범위와 역할이 그만큼 광범하다는 것을 의미한다. 또한, 정부계층간 사무나 기능의 배분의 합리성이 부족하거나 모호하다는 것을 뜻하기도 한다.

지방세와 지방세출의 갭을 보면, 지난 10여년 기간 비슷한 추세를 보여주고 있다. 연방형 국가보다 단일형 국가의 갭 크기가 작으며, 한국의 갭 수치도 일관되게 매우 큰 음의 수치를 보여주고 있다. 이는 단일형 국가들의 지방재정 역할이 연방형 국가보다 협소하다는 의미로 해석할 수 있다. 이 맥락에서 보면, 한국의 지방재정은 단일형 국가들에 비하여 평균치를 크게 넘는 역할을 담당한다고 볼 수 있다.

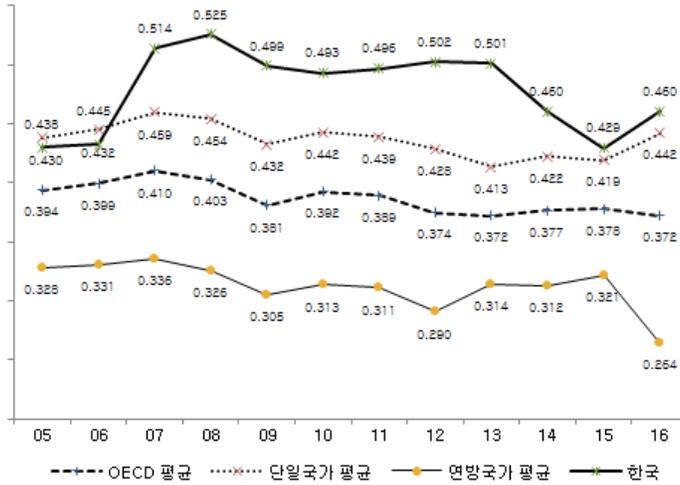
[그림 2-5] OECD 국가의 지방세와 지방세출 갭 비교



자료: OECD Fiscal Decentralization Data Base

지방세출의 역할을 지방세가 적절히 지원하지 못하면, 상급정부의 이전재원 의존할 수 밖에 없다. 정부간 재정관계에서 상급정부의 이전재원은 수직적 불균형을 일차적으로 보완하는 기능을 수행한다. 수직적 불균형은 $(1 - \frac{\text{세입분권}}{\text{세출분권}})$ 로 측정하여 비교할 수 있다(Izabela 2012). 다음의 그림에서 보듯이 수직적 불균형은 단일형 국가들이 연방형 국가보다 현저히 높다는 것을 알 수 있다. 한국의 수직적 불균형지수는 단일형 국가보다 다소 높은 수치를 보이고 있다. 2010년 전후 기간에는 단일형 국가와 비교적 큰 격차를 보였으나, 최근에는 그 격차가 상당히 좁혀졌다.

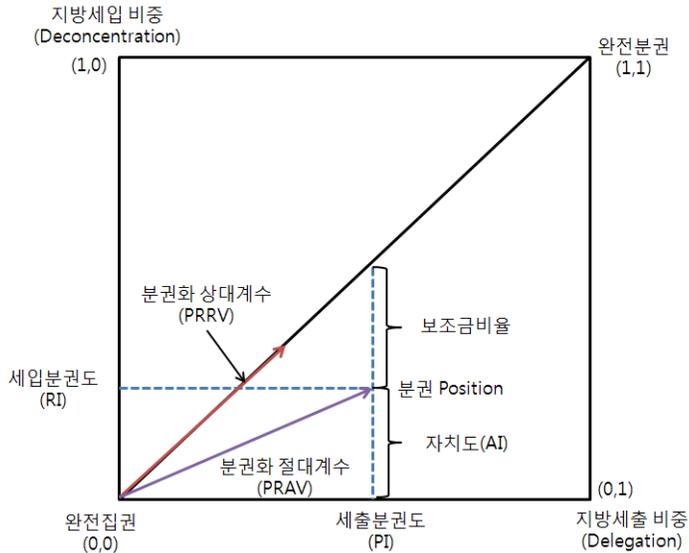
[그림 2-6] 수직적 불균형지수 비교



주: Izabela(2012)의 수직적 불균형지수로 측정된 수치임

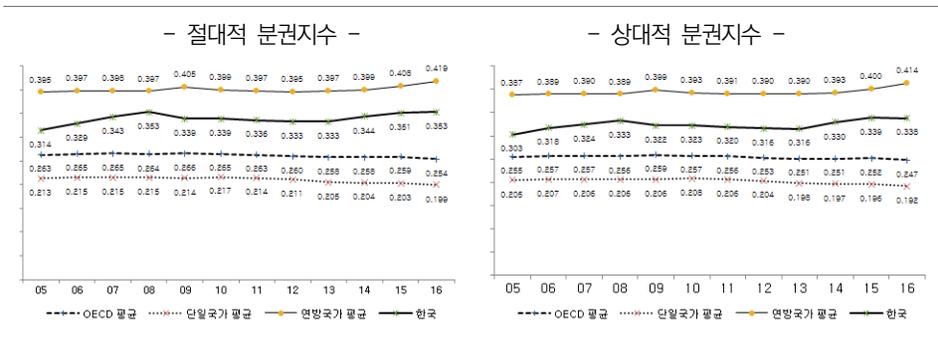
재정분권을 측정하는 방법 중 하나로 赤井伸郎·鷲見英司(2001)이 제안한 절대적 재정분권과 상대적 재정분권이 있다. 세입분권을 RI, 세출분권을 PI로 표기하면, 재정자주도 AI는 RI와 PI의 비율로 나타낼 수 있다. 이때, [RI, PI] 형태로 재정분권 수준을 표기하면, [0, 0]은 완전집권, [1, 0]은 지방세수입으로 중앙정부가 모든 지출을 수행하며, [0, 1]은 반대로 지방세출을 전액 국세로 조달하는 경우이다. 그리고 [1, 1]은 지방세출을 완전히 지방세로 조달하는 완전한 재정분권을 나타낸다. 이때, [그림 2-7]에서 재정분권 절대지수 PRAV(production-revenue absolute vector)는 완전집권 [0, 0]과 [RI, PI]와의 거리 $PRV = \sqrt{PI^2 + RI^2}$ 를 정규화한 벡터값으로서 $PRV = \sqrt{PI^2 + RI^2} / \sqrt{2}$ 이다. 재정분권 상대계수는 PRRV production-revenue relative vector)는 [0, 0]과 [RI, PI]의 상대적인 거리인 $PI + RI$ 로 측정하며, 이를 정규화한 $S = (PI + RI)/2$ 로 정의된다.

[그림 2-7] 절대적 재정분권과 상대적 재정분권 측정 개념도



다음의 [그림 2-8]은 앞에서 설명한 재정분권지수를 산출하여 비교한 결과이다. 측정된 결과에 의하면, 한국의 재정분권은 절대적이든, 상대적이든 OECD 평균 이상이 며, 연방형 국가의 수준에 좀 더 가까이 위치해 있다.

[그림 2-8] OECD 기준 세입분권 비교



2. 실질적 재정분권: 과세자주권

실질적 재정분권은 과세자주권과 세출의 자율성에서 찾을 수 있다. 세출의 자율성은 예산편성 및 예산집행의 정책재량도로 측정할 수 있으나, 이는 제도적·법적 성격을 가지고 판단해야 하므로 OECD에서 공개하는 과세자주권(taxing power) 수치로 유추하기로 한다. OECD는 지방세의 과세자주권을 13개 유형으로 분류하고 있다. OECD에서 공개한 2014년 기준 과세자주권을 보면, 한국의 경우 기본세율과 감면에 대한 자율성이 전혀 없는 것으로 보고되고 있다. 반면에, 연방형 국가의 주정부는 지방세의 45.3%, 지방정부는 지방세의 14.6%에 대하여 과세자주권을 행사하고 있다. 한국은 기본세율에 대한 자치단체의 결정권은 없으며, 단지 기본세율에서 일정 범위 정도만 탄력적으로 운용할 수 있는 과세자주권이 지방세의 83.4%를 차지한다. 이 비중은 2002년, 2006년과 비교하여도 큰 차이가 없었다.

[표 2-5] 지방세에 대한 과세자주권 비교

	한국 (2002)	한국 (2006)	한국 (2014)	OECD 평균(2014)		
				주정부	지방정부	
세율 및 감면 자율성	-	-	-	70.0	10.2	
세율 자율성	소계	83.4	86.7	83.1	7.7	61.8
	전면적	-	-	-	2.2	20.8
	제한적	83.4	86.7	83.1	5.5	41.0
감면 자율성	-	-	-	-	-	
조세공유 (세원배분)	소계	-	-	-	43.0	-
	지방정부 협의	-	-	-	14.8	1.7
	중앙정부가 결정	-	-	-	0.8	11.5
중앙정부가 세율·감면 결정	16.6	13.3	16.0	5.0	7.8	
기타	-	-	1.0	1.8	4.1	

출처: OECD, Fiscal Decentralization Data Base

3. 재정분권 당면현안 및 과제

한국의 재정분권은 외형적 성장과 달리 내용적으로 큰 변화를 보였다고 볼 수는 없다. 2005년의 예산편성지침의 폐지, 2006년의 지방채무 발행한도제 도입 등의 분권적 조치가 있었지만, 세입·세출의 구조적 측면에서 눈에 띄 정도의 진전은 없었다고 판단된다. OECD 내에서도 세입·세출 양 측면에서 재정분권 수치는 상위권을 기록하고 있으나, 그 이면에는 중앙정부와 자치단체 간 수직적 재정불균형이 여전히 크다는 것도 사실이다.

다소, 혼란스런 측면도 있으나, 이러한 양상은 기본적으로 정부계층간 기능과 사무의 배분이 모호하거나 합리성이 부족한 결과일 수 있다. 원론적으로 할당된 사무와 기능을 충분히 수행할 수 있는 조세배분이 이루어지거나, 반대로 주어진 조세체계 내에서 기능과 사무하는 것이 바람직하다. 우리는 양자의 괴리가 큰 편이며, 그 격차를 이전재원으로 보전할 수 밖에 없는 구조이다. 이 문제를 해결하는 정책방향은 사실 지방세에 조세자원을 더 할당하거나, 지방세출을 줄이는 방식으로 간단히 정리할 수 있다.

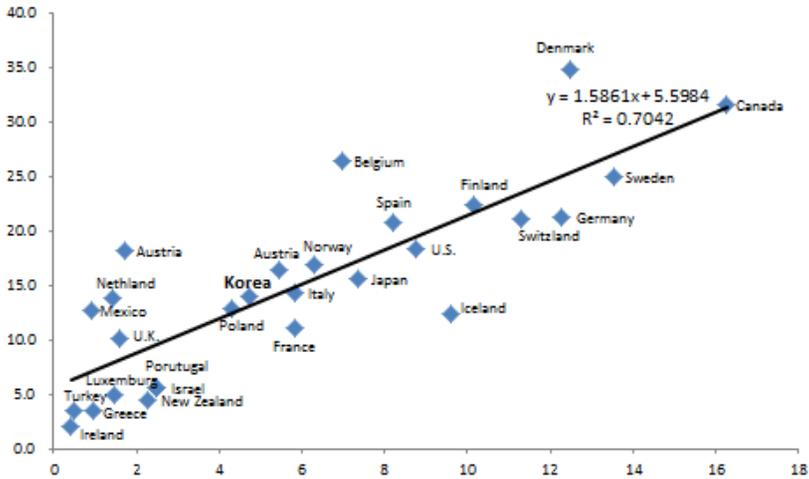
그러나, 현실적으로 지방세출을 줄이는 것이 간단한 작업은 아니다. 지방세출과 연결된 이전재원 중 국고보조금은 중앙정부의 권한과 기능에 직접적인 영향을 주며, 정치적 행위의 산물로 나타난다. 따라서 재정분권은 중앙정부의 권한 및 기능 축소 등의 정부개혁의 선행조치를 필요로 한다. 중앙정부 관료와 정치집단이 자치단체를 상대로 약탈하는 포식자로서 행태를 차단시킬 수 없다면, 지방세출을 획기적으로 줄이는 일이 어렵다는 현실을 인정하고, Weingast(2007, 2009)가 제안한 바 있는 단계적이면서 점진적인 재정분권을 추진할 수도 있다.

먼저, 지방세출의 경우 획기적 감축은 어렵다 하여도 팽창을 억제하는 방향에서 지방재정제도를 개선하는 노력이 필요하다. 이와 관련하여 지방교부세와 국고보조금의 양적 팽창의 문제가 관건이 될 것으로 판단된다. 재정당국 입장에서는 관련 부처의 저항이 큰 국고보조금의 축소 보다는 법정률로 구속되어 의무적으로 지출되는 지방교부세의 팽창 속도를 억제하는 일에 관심이 높을 것이다. 반면에 자치단체는 안정적으로 교부되는 지방교부세의 둔화는 수용하기 어려운 재정분권으로 받아들일 가능성이 높다. 이 부분이 가장 큰 도전이며 시급히 해결하여야 할 과제이다.

다음으로 세입분권의 속도이다. 외형 상 수치와 달리 한국의 재정분권은 경제규모로 볼 때, 평균적인 위치에 있다. 다음은 GDP와 세입·세출 재정분권을 비교한 그림으로서 한국의 세입분권과 세출분권은 OECD 회원국 내에서 추세선에 매우 근접해 있다. 물론, 지방재정제도가 비슷한 일본과 비교해서 세입분권 수준을 높여야 한다는 주장이 제기될 수도 있으나, 일본과 경제규모 격차를 감안하면, 반드시 합리적인 논거로 받아들이기 어려운 측면도 있다. 외형적 재정분권은 경제규모의 성장 속도와 연계하여 점진적으로 추진하고, 과세자주권을 신장시켜 내실을 다지는 실질적 재정분권이 더 중요할 수 있다는 의미이다.

[그림 2-9] GDP와 재정분권의 비교(2016년)

지방세출/GDP



지방TP/GDP

주: GDP는 구매력(PPP) 기준

출처: OECD, Fiscal Decentralization Data Base를 이용하여 산출

제3장



1단계 재정분권의 파급효과 분석

제1절 분석 개요

제2절 지방소비세율 인상의 지방세입 확충효과

제3절 시나리오별 지방세입 순증효과 분석

제4절 시나리오별 재정형평효과

제1절 분석 개요

1. 기본가정

1단계 재정분권은 지방소비세율 10%p 인상과 국고보조사업의 지방이양을 양대 축으로 하여 추진 과정에 있다. 지방소비세율은 이미 4%p 인상하였으며, 총량이 부가가치세의 15%로 확충되었다. 국고보조도 3.57조원 규모의 지방이양사업이 확정되었으며, 자치단체별로 이양대상 국고보조사업 목록과 예산액이 통보되었다. 이에 따라 지방소비세의 부가가치세 21% 추진계획도 일부 자치단체의 우려에도 불구하고 당초 일정대로 추진될 예정이다.

그러나, 총량에서의 세입분권 및 세출분권과 달리 개별 자치단체로 내려가면 확충되는 세입 규모와 부담하게 될 국고보조사업의 경비부담이 일치되는 것은 아니다. 양자간 비대칭이 발생하게 된 요인으로는 다음과 같다. 첫째, 이양대상 국고보조사업이 대부분 국가균형발전특별회계 지역자율계정의 포괄보조사업이라는 사실이 가장 중요한 요인으로 작용하였다. 국가균형발전특별회계는 정부 간 재정조정제도가 아니라 공간을 대상으로 하는 지역정책의 도구이다. 특히, 지역자율계정의 포괄보조사업은 성장촉진 지역이나 도서·접경지역 등 낙후지역을 위한 개발사업 위주로 운영됨에 따라 지역별 포괄보조 한도액의 차이가 큰 편이다. 둘째, 시·도별 지방소비세 확충 규모의 편차가 크다는 사실이다. 지방소비세는 소비지수 기준으로 수도권 100%, 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 차등적인 가중치를 적용하여 안분하여 지역간 세원격차의 문제에 대응하고 있으나, 세원기반이 빈약한 지역이 낙후지역이나 마찬가지로이므로 이러한 보완장치에도 불구하고 이양사업비를 충당할 수 없는 상황에 처해질 수 있다. 셋째, 지방

소비세가 시·군·구 세목이 아니라는 점도 영향을 준다. 기초자치단체는 국고보조사업은 이양될 예정이나, 이양비용을 충당할 조세수단은 없다 하여도 과언이 아니다. 기능배분과 조세배분의 불일치가 구조적으로 내재되어 있으며, 이용비용을 충당하기 위해서는 조정교부금이나 시·도 보조금 등 이전재원 수단을 강구하여야 하는 형편이다.

정부 간 재정관계에서 보통교부세가 차지하는 역할과 위상을 점검하는 일도 중요하다. 보통교부세는 세입과 세출의 잠재적 역량을 측정하여 차액을 보전하는 방식으로 운영하고 있다. 지방소비세 확충과 국고보조사업의 지방이양은 자치단체의 잠재적 세입역량과 재정수요에 영향을 준다. 또한, 총량적 측면에서도 지방소비세 확충분만큼 보통교부세의 모수가 되는 내국세 총량이 줄어들어 결과적으로 개별 자치단체의 교부액이 감소될 가능성이 높아진다. 보통교부세의 총량 변동과 함께 산정제도가 변경될 경우, 개별 자치단체의 보통교부세는 안정성을 위협받게 된다.

따라서, 지방소비세율 인상과 국고보조사업의 지방이양이 개별 자치단체의 미치는 세입충격을 분석하기 위해서는 보통교부세 산정제도가 변경되지 않는다는 전제가 요구된다⁹. 일종의 기준선(base-line) 개념이 적용되어야 하는 것이다. 기준선 개념은 비단 보통교부세 뿐 만 아니라 지방소비세로부터 영향을 받는 조정교부금, 교육비특별회계 전출금, 지역상생발전기금 등에도 해당된다. 다음으로 기준 연도와 대상의 설정이다. 분석의 출발 시점과 대상을 어떻게 설정하느냐에 따라 지방소비세와 내국세의 총량이 달라지는 문제가 있다. 지방소비세의 경우, 2019년도 예산이라 하여도 정부의 2019년도 예산(안) 기준으로 하면 약 8.5조원이 확충되지만, 국회에서 승인된 확정분으로 하면 약 8.1조원이 확충된다. 기준 시점도 2018년과 2019년으로 설정할 때, 파악되는 총량과 개별 자치단체가 받는 충격의 강도는 달라진다. 기준 시점을 2018년으로 하면, 지방소비세율은 10%p 인상되며, 2019년으로 설정하면 지방소비세율 인상은 6%p로 낮아진다. 당연히 지방소비세의 확충 규모도 2019년을 기준시점으로 하면 약 4.9조원이 되어 기준연도 2018년의 8.1조원보다 줄어든다¹⁰. 지방세입 확충효

⁹ 보통교부세 산정제도는 접경지역, 성장촉진역 등의 낙후지역에 대한 지역균형수요 보강 등의 개선책을 도입할 예정으로 있으나 본 연구에서는 2019년도 산정제도가 유지된다는 가정하에 파급효과를 분석하기로 한다.

¹⁰ 자세한 내용은 3장 3절의 지방소비세와 관련 재원별 영향 분석에서 설명하기로 한다.

과 관점에서는 2018년을 기준연도로 하는 방식이 유리하다. 그러나, 2019년도분 보통교부세의 기준재정수입에는 지방소비세율 4%p 인상분이 이미 반영되어 있다. 기준연도를 2018년도로 할 경우, 기존에 반영된 지방소비세율 4%p 인상분을 차감하는 방법도 있으나 굳이 분석의 신뢰성을 훼손하면서 기준연도를 설정할 필요는 없을 것이다. 본 연구에서는 파급효과 분석에서 가장 중요한 위치를 차지하는 보통교부세의 산정 현실을 고려하여 기준연도를 2019년으로 설정하였다.

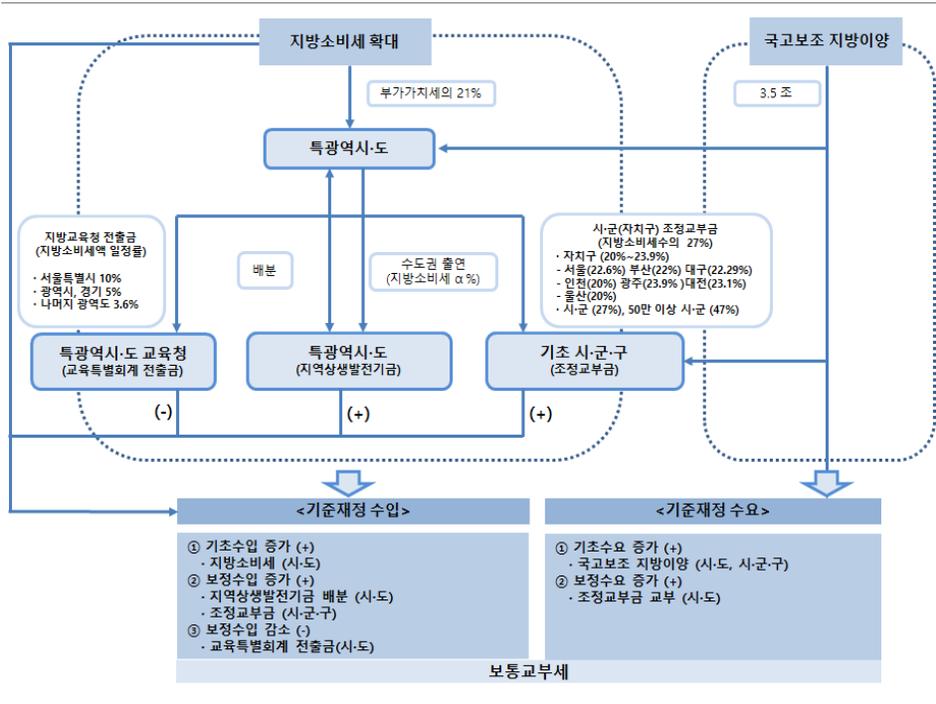
2. 분석모형 및 이용통계

1) 분석모형

지방소비세 변화는 법정지출(교육비특별회계 전출금, 조정교부금, 지역상생발전기금 출연금), 지역상생발전기금 배분액, 보통교부세 교부액에 영향을 미친다. 보통교부세는 지방소비세 확대분의 19.24%의 97%만큼 축소된다. 한편, 보통교부세는 총량 변화와 함께 세입과 법정지출, 기능이양비 등 정책영향변수의 변동이 기준재정수입과 기준재정수요에 수렴하여 순세입 변동의 완충역할을 수행한다.

예를 들어 지방이양 국고보조사업은 원칙적으로 자치사무로 전환된다는 것을 의미하므로 자치단체의 자체재원으로 충당하여야 하며, 현행 보통교부세 산정제도에 의하면 기준재정수요에 추가 반영된다. 지방소비세의 변동은 기준재정수요와 기준재정수입 양 영역에 걸쳐 파급된다. 시·도의 경우 지방소비세 확대는 그 자체로 기준재정수입에 영향을 주나, 조정교부금 총량에도 파급됨으로 기준재정수요도 영향을 받는다. 교육비특별회계 전출금도 법정지출로서 기준재정수요에 파급된다. 교육비특별회계전출금은 비·도 보통세의 일정률로 연동되어 있으며, 전출비율은 서울은 10%, 광역시 및 경기도 5%, 비경기관도 및 세종시 3.6%이다. 지역상생발전기금의 경우 서울, 인천, 경기수도권 시·도는 지방소비세 안분액의 35%를 출연하여야 하므로 기준재정수요에 반영되어야 한다. 한편, 조정교부금은 시·도의 법정지출에 해당하지만, 시·군·은 기준재정수입에 수렴된다. 즉, 기초자치단체는 조정교부금을 경유하여 간접적으로 국고보조사업의 지방이양 경비를 충당하는 구조이다.

[그림 3-1] 지방소비세 확대 및 국고보조사업 지방이양의 파급경로



2) 이용통계

내국세와 부가가치세는 지방소비세 및 지방교부세 총량의 모수가 되며, 조정교부금과 교육비특별회계전출금, 지역상생발전기금 출연금과 배분액은 지방소비세를 거쳐 간접적으로 영향을 받는다. 이런 이유로 내국세와 부가가치세 총량에 대한 기준시점은 파급효과 분석 결과에 직접적인 영향을 준다고 볼 수 있다. 앞서 설명한바와 같이 올해분 보통교부세는 2019년도 지방소비세율 인상 4%p분을 반영된 상태이고, 분석모델에서 확인할 수 있듯이 지방소비세율 인상으로 영향을 받는 관련 재원들이 기준재정수요와 기준재정수입에 수렴되는 구조이므로 2019년도 정부예산 확정분을 기준으로 삼았다.

이에 따라 지방소비세와 지방교부세 총량, 그리고 보통교부세 총량도 2019년도 정부예산 확정치에 연동하여 시산하였다. 지방교부세 및 보통교부세 총량은 보통교부세

산정내역에 수록된 수치와 약간의 차이가 있으나, 의미를 둘 정도는 아니라고 판단하여 본 연구에서는 시산치를 적용하기로 한다. 한편, 조정교부금은 지방재정연감 결산치, 지방자치단체 통합재정개요의 예산치, 보통교부세 산정내역의 보정수입 편에 수록되어 있는 수치가 있다. 기본적으로 2019년도 예산 기준으로 분석할 예정이므로 통합재정개요나 산정내역을 이용하여야 하는데, 자치구는 보통교부세 교부대상이 아니므로 산정내역에는 수록하지 않는다. 따라서, 시·군 조정교부금은 산정내역에 수록된 수치를 이용하되, 자치구 조정교부금은 통합재정개요의 시·도별 세출예산의 수치를 이용하였다¹¹.

한편, 자치단체별 기준재정수요와 기준재정수입, 교육비특별회계 전출금은 2019년도분 보통교부세 산정내역의 수치를 이용하였다. 지역상생발전기금 출연액은 지방소비세 안분액에 법정률을 곱하여 추계하였으며, 배분액은 지역상생발전기금조합에서 제공받은 기초통계를 토대로 시산하였다.

¹¹ 조정교부금의 추계 방법은 조정교부금 파급효과 편에서 상술하기로 한다.

제2절 지방소비세율 인상의 지방세입 확충효과

1. 국고보조사업 지방이양 실태

본 연구에서 사용하게 될 자치단체별 국고보조사업의 지방이양비는 추계치이다. 행정안전부 도움을 받아 입수한 이양사업비는 2019년 2월 기준치로서 총 4조 6,923억 원 분량이며, 재정당국이 최종적으로 확정된 4.57조원은 총액 정보만 알려져 있을 뿐이다. 이에 따라, 본 연구에서는 잠정치 4조 6,923억원을 확정치 3.57조원에 맞춰 모든 자치단체에 일률적으로 75.96%를 곱하여 추계하였다.

일부 자치단체에서 다소 큰 추계오차의 가능성을 배제할 수는 없으나, 이양사업비 규모가 많은 자치단체를 대상으로 표본조사한 바, 오차의 정도가 연구 결과를 왜곡할 정도로 크지 않았다¹². 이러한 사전검증 절차를 통하여 일정 부분 신뢰성을 확인하였기에 이양사업비의 자치단체 계층별, 종류별 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 이양사업비 35,411억원 중 시·도에 이양된 사업비가 74.2%인 26,291억원일 정도로 1차 재정분권에서 이양된 국고보조사업은 주로 시·도에 집중되었다. 이어서 군 지역이 15.6%인 5,508억원이며, 시 지역은 9.3%인 3,297억원, 자치구는 0.9%인 315억원 순으로 조사되었다. 이는 국가균형발전특별회계의 지역자율계정의 포괄보조사업 중심으로 이양된 결과로 이해된다. 둘째, 시·도별 이양사업 분포를 보면, 전남의 이양사업 규모가 전체의 17.65%인 6,240억원으로서 가장 크며, 이어서 경북 3,110억원 (12.9%), 경남 4,225억원(11.9%), 전북 4,082억원(11.5%) 순서를 보였다.

이러한 양상은 국가균형발전특별회계의 지역자율계정 자체가 성장축진지역이나 도서지역 등을 대상으로 하는 공간정책의 재정지원수단으로서 기능하였기 때문이다. 셋째, 이양사업의 공간정책적 특성에 의해 수도권과 비수도권, 광역시와 도 지역 간에 뚜렷한 차이가 발견되었다. 전체 이양사업비 3.57조원 중에서 80.3%인 28,429억원이 비수도권 도 지역에 이양된 것과는 대조적으로 수도권에 이양된 국고보조사업은 10.8%인 3,829억원에 불과하여 지방소비세 확충의 수혜와 이양사업비 부담간 공간별

¹² 자치단체에 따라서는 본 연구의 추계치와 재정당국이 확정된 수년간 오차가 다소 클 수 있으며, 시나 리오별 파급효과 결과를 해석할 때 추계오차를 감안해야 한다는 점을 밝혀둔다.

비대칭의 문제가 잠재돼 있다는 것을 알 수 있다.

[표 3-1] 국고보조사업 지방이양비 현황 및 추계치

(단위: 억원)

	잠정 이양사업비('19년2월기준)					확정 이양사업비(3.57조원) 기준 추계치				
	합계	본청	시	군	구	합계	본청	시	군	구
합계	46,923	34,524	4,737	7,252	415	35,411	26,291	3,297	5,508	315
서울	356	347	-	-	10	271	264	-	-	8
부산	1,382	1,271	-	2	111	1,051	965	-	2	84
대구	841	702	-	-	140	640	533	-	-0	106
인천	1,108	1,034	-	53	21	842	785	-	40	16
광주	585	524	-	-	61	444	398	-	-	46
대전	544	491	-	-	53	413	373	-	-	40
울산	361	341	-	-	19	273	259	-	-	14
세종	435	347	89	-	-	331	331	-	-	-
경기	3,575	2,753	589	234	-	2,716	2,091	447	178	-
강원	3,345	2,475	266	603	-	2,540	1,880	202	458	-
충북	2,870	1,754	351	764	-	2,179	1,332	267	580	-
충남	4,558	3,170	615	774	-	3,463	2,408	467	588	-
전북	5,374	3,739	661	974	-	4,082	2,840	502	740	-
전남	8,215	6,111	371	1,733	-	6,240	4,642	282	1,316	-
경북	5,997	4,094	870	1,032	-	4,554	3,110	661	784	-
경남	5,560	3,862	617	1,083	-	4,225	2,933	469	823	-
제주	1,509	1,509	-	-	-	1,146	1,146	-	-	-

주: 1) 이양사업비란 국고보조금으로서, 이양 후 자치단체가 부담하게 될 경비임

2) 이양사업비 추계치는 2019년 2월 잠정 확정된 46,923억원을 확정지 3.57조원에 맞춰 75.96%를 일괄 곱하여 시산한 수치임

자료: 2019년 잠정 이양사업비는 행정안전부 내부자료

2. 지방소비세와 관련 자원별 영향 분석

1) 지방소비세와 보통교부세의 총량 변화

2019년 기준 세입예산을 보면, 지방소비세가 부가가치세의 15%로 확충된 제도변화를 반영하여 부가가치세는 68조 7,519억원, 내국세는 255조 5,304억원이 편성되어 있다. 지방소비세율이 21%로 인상되면, 지방소비세는 12조 1,327억원에서 16조 9,858억원으로 4조 5,831억원 확충되며, 반대로 부가가치세와 내국세 총량은 4조 8,531억원 줄어든다. 만약 기준연도를 2018년으로 하여 지방소비세율이 10%p 인상되는 것으로 시산하면, 지방소비세 확충 규모는 8조 885억원이 된다.

한편, 지방소비세 확대 영향으로 내국세 총량이 줄어들기 때문에 보통교부세 총량도 줄어든다. 즉, 지방교부세 총량은 내국세 감소분의 19.24%, 보통교부세는 지방교부세 감소분의 97%가 줄어드는 영향을 받는다. 현행 제도를 따라 시산하면, 지방교부세는 지방소비세율이 15%일 때, 490,798억원이며, 지방소비세율이 21%로 인상되면 481,166억원으로 9,633억원 감소된다.

【표 3-2】 지방소비세율 인상과 지방교부세 총량 변화

	지방소비세 포함 (억원)		지방소비세 제외 (억원)			지방소비세 (억원)	
	내국세	부가 가치세	내국세	부가 가치세	지방 교부세	총량	증가분
부가가치세 15%	2,677,631	808,846	2,556,304	687,519	490,798	121,327	-
부가가치세 21%			2,507,773	638,988	481,166	169,858	48,531

주: 1) 내국세 및 부가가치세는 D-Brain에 공개된 국회 확정본 2019년도 예산이며, 지방교부세 및 지방 소비세는 법정률을 곱하여 산출한 수치임

2) 소방안전교부세 5,375억원(담배분개소세 20,489억원의 27.5%)가 제외된 수치임

2) 시·도별 지방소비세 확충 효과

(1) 지방소비세 안분액 추계방법

지방소비세는 크게 ① '10년 도입 당시의 5%p분과 1단계 재정분권 기간 인상될 10%p분('19년 4%p분 + '20년 6%p분), ② '14년 도입된 취득세율 인하 보전 6%p분, 으로 구성되어 있다. 시·도별 안분액 산정기준은 ① 방식과, ② 방식으로 구분하여 운영 중이다.

먼저, ① 관련된 안분액은 5%p분과 10%p분을 모수로 시·도별 소비지수를 곱하여 산정한다. 여기서 소비지수란 GRDP 내 민간최종소비지출 기준으로 가중된 시·도별 비중을 말한다. 물론, 민간최종소비지출이 지역소비가 아니라 거주지소비를 반영한다는 이유로 소매업부가가치세 과세표준이나 지역별 신용카드·체크카드·현금카드 매출액이 대안으로 제시되고 있으나(김대영 2012, 김홍환 2018), 아직까지는 민간최종소비지출을 소비지수의 대리변수로 사용하고 있다. 한편, ②의 안분액은 지방소비세 중 6%p분을 모수로 하여 취득세 감소 보전과 관련된 가중치를 곱하여 산정한다.

【지방소비세 추계 방법】

- ① 민간최종소비지출 기준 지방소비세 안분액 추계방법
 - $a = (i \text{ 시·도 민간최종소비지출} \times \text{가중치})$
여기서, 가중치 = 수도권 1, 광역시 2, 비수도권 도 3
 - $b = \text{시·별 비중} = (i \text{ 시·도 } a / \sum_i a)$
 - $i \text{ 시·도 안분액} = (i \text{ 시·도 민간최종소비지출} \times b)$
- ② 취득세 보전 지방소비세 안분액 추계방법
 - $i \text{ 시·도 안분액} = (i \text{ 시·도 민간최종소비지출} \times \text{취득세 보전 가중치 비중})$

다음의 [표 3-5]는 상기 산식에 따라 가중치 변경 시 시·도별 지방소비세 비중을 보여주고 있다. 통계청이 확정 발표한 2016년도 GRDP 민간최종소비지출에서 서울이 차지하는 비중은 23.8%이나 가중치 (1:2:3)을 적용하면, 13.65%로 하향 조정된다¹³.

¹³ 통계청은 2017년도 잠정치도 발표하고 있으나, 본 연구에서는 좀 더 나은 신뢰값을 얻고자 2016년도

비중이 하락한 만큼 서울에 안분되는 지방소비세액은 줄어들며, 가중치를 (1:2:4)와 (1:3:5)로 변경할 때마다 서울이 차지하는 비중, 즉 지방소비세 안분액은 감소한다. 반면에 취득세 보전분의 경우 비중 자체가 가중치 역할을 하며, 서울과 경기의 비중이 57.31%에 달하여 소비지수에 의한 안분액보다 더 많이 안분된다.

[표 3-3] 지방소비세 가중치 변화와 시도별 안분액 비중

(단위: 조원, %)

	취득세 감소 보전분 외 가중치							취득세 감소 보전분 가중치 비중
	가중치(1:2:3)					가중치 (1:3:5) 적용 시 비중	가중치 (1:2:4) 적용 시 비중	
	당초 기초가격	당초 비중	가중치	가중치 적용 기초가격	최종 비중			
서울	190	23.8%	1	190	13.65%	9.57%	11.79%	26.63%
부산	54	6.7%	2	107	7.68%	8.07%	6.64%	6.33%
대구	38	4.7%	2	75	5.39%	5.67%	4.66%	4.33%
인천	41	5.1%	1	41	2.91%	2.04%	2.52%	5.60%
광주	23	2.9%	2	46	3.31%	3.48%	2.86%	2.42%
대전	24	3.0%	2	48	3.44%	3.62%	2.97%	2.19%
울산	18	2.3%	2	37	2.65%	2.79%	2.29%	1.79%
세종	4	0.5%	3	12	0.89%	1.04%	1.03%	1.40%
경기	194	24.2%	1	194	13.87%	9.73%	11.99%	30.68%
강원	22	2.7%	3	65	4.65%	5.43%	5.36%	1.71%
충북	22	2.8%	3	66	4.74%	5.54%	5.46%	1.78%
충남	28	3.5%	3	84	6.03%	7.05%	6.95%	3.03%
전북	25	3.1%	3	75	5.40%	6.31%	6.22%	1.93%
전남	24	3.1%	3	73	5.25%	6.14%	6.06%	1.57%
경북	37	4.6%	3	111	7.93%	9.26%	9.13%	2.96%
경남	48	6.0%	3	143	10.27%	12.00%	11.83%	4.45%
제주	9	1.1%	3	27	1.94%	2.27%	2.24%	1.20%
합계	800	100%	40	1,395	100%	100%	100%	100.0%

확정치를 사용하기로 한다.

(2) 지방소비세율 인상의 시·도별 지방소비세액 파급효과

2019년 당초예산 기준 지방소비세는 부가가치세의 15%인 16조 9,858억원이다. 지방소비세 안분제도 변천에 의한 구성내역을 살펴보면, 2010년 도입 당시 5%p분이 4조 442억원, 2014년에 도입된 취득세 감소 보전의 6%p분이 4조 8,531억원, 올해 인상된 4%p분이 3조 2,354억원이다. 그리고 내년에 인상 예정인 6%p분 지방소비세는 4조 8,531억원이다.

[표 3-4] 2019년 현재 지방소비세 인분액 추계 산정내역

(단위: 억원)

	안분비율 (1:2:3)					합계
	2010년 도입 시 5%p분	취득세 감소 보전 6%p분	지방소비세율 인상 10%p분			
			소계	2019년 4%p분	2020년 6%p분	
서울	5,520	12,924	11,041	4,416	6,624	29,485
부산	3,106	3,072	6,212	2,485	3,727	12,390
대구	2,180	2,101	4,360	1,744	2,616	8,641
인천	1,177	2,718	2,354	941	1,412	6,248
광주	1,339	1,174	2,677	1,071	1,606	5,190
대전	1,391	1,063	2,782	1,113	1,669	5,236
울산	1,072	869	2,143	857	1,286	4,084
세종	360	679	720	288	432	1,759
경기	5,609	14,889	11,219	4,487	6,731	31,717
강원	1,881	830	3,761	1,504	2,257	6,472
충북	1,917	864	3,834	1,534	2,300	6,615
충남	2,439	1,470	4,877	1,951	2,926	8,786
전북	2,184	937	4,368	1,747	2,621	7,488
전남	2,123	762	4,246	1,699	2,548	7,132
경북	3,207	1,437	6,414	2,566	3,848	11,058
경남	4,153	2,160	8,307	3,323	4,984	14,620
제주	785	582	1,569	628	941	2,936
합계	40,442	48,531	80,885	32,354	48,531	169,858

취득세 감소 보전분을 제외한, 민간최종소비지출을 기초가액으로 하여 (1:2:3) 가중치를 적용받는 지방소비세는 12조 1,327억원이며, 1단계 재정분권 조치로 2019년과 2020년 기간에 확충되는 지방소비세는 8조 885억원으로 추정된다. 이 중에서 서울의 확충 규모가 전체의 13.6%인 1조 1,041억원이며, 경기도는 13.9%인 1조 1,219억원, 인천이 2.9%인 2,353억원이며, 확충되는 지방소비세의 30.4%가 수도권에 배분되는 것으로 시산되었다.

차등적인 가중치 적용에도 불구하고, 수도권으로의 쏠림 현상이 여전하기 때문에 비수도권 도 지역을 중심으로 가중치의 확대 적용이 필요하다는 주장이 제기된 바 있다. 본 연구에서는 이를 고려하여 안분비율을 (1:2:4), (1:3:5)로 변경할 경우 시·도별, 권역별 지방소비세의 변화를 추정하였다. 다음의 [표 3-7]에서 확인할 수 있듯이 안분비율을 (1:2:4)로 변경하면 수도권의 비중은 26.3%로 하락하며, (1:3:5)인 경우에는 수도권에 배분되는 지방소비세는 21.3%까지 더 하락하는 것으로 나타났다.

서울의 경우 지금의 안분제도 유지 시 2조 9,485억원이 배분되나 가중치가 (1:2:4)와 (1:3:5)으로 변경되면 각각 2조 7,234억원, 2조 4,531억원으로 줄어든다. 경기도 역시 3조 1,717억원에서 2조 6,690억원까지 감소한다. 이와는 반대로 비수도권 도 지역은 시·도 당 대략 1,000억원 내외가 더 배분되는 결과를 가져왔다. 광역시는 (1:2:4)로 변경 시 안분되는 지방소비세가 오히려 감소되는 현상을 보였다.

이러한 시산 결과는 본 연구에서 수행하게 될 파급효과 분석에 다음의 시사점을 던져주고 있다. 첫째, 안분비율 (1:2:4)에서는 광역시의 안분액이 줄어드는 결과를 초래하므로 비현실적이다. 둘째, 안분비율을 (1:3:5)으로 변경하면, 지역간 재정형평에 기여할 개연성이 높으나, 국고보조사업 지방이양의 비용을 충당하기에는 상당히 부족하였다. 비경기관 도 지역의 경우 이양비용이 2조 8,429억원에 달하지만 안분비율 (1:3:5) 변경으로 증가하는 지방소비세는 6,293억원에 그쳐 충당률이 22.1%에 불과하였다. 이양비용 부담이 큰 전북, 전남, 경북의 경우 안분비율 (1:2:3) 대비 (1:3:5) 변경 시 추가적으로 확충되는 지방소비세는 각각 720억원, 1,077억원, 1,396억원으로 이양비용 충당비율이 4,082억원의 17.6%, 6,240억원의 17.3%, 4,554억원의 30.6%로 나타났다. 안분비율의 변경이 지역간 재정형평 뿐 아니라 국고

보조사업 지방이양의 비용부담의 충당 재원을 마련하는 의도도 있었으나, 이양비용 보전 수단으로서 안분비율 변경은 실효성이 매우 낮은 것으로 분석되었다.

[표 3-5] 지방소비세율 10%p 인상 및 안분비율별 안분액 비교

(단위: 억원)

	안분비율 (1:2:3)			안분비율 (1:3:5)			안분비율 (1:2:4)		
	'19년분	'20년 확충분	합계	'19년분	'20년 확충분	합계	'19년분	'20년 확충분	합계
서울	22,860	6,624	29,485	19,888	4,643	24,531	21,510	5,724	27,234
부산	8,663	3,727	12,390	8,949	3,918	12,868	7,902	3,220	11,123
대구	6,025	2,616	8,641	6,227	2,751	8,978	5,492	2,261	7,753
인천	4,836	1,412	6,248	4,205	992	5,197	4,551	1,222	5,774
광주	3,584	1,606	5,190	3,711	1,691	5,402	3,259	1,390	4,649
대전	3,567	1,669	5,236	3,697	1,756	5,452	3,227	1,443	4,670
울산	2,798	1,286	4,084	2,898	1,353	4,251	2,537	1,112	3,649
세종	1,327	432	1,759	1,436	505	1,941	1,426	498	1,924
경기	24,986	6,731	31,717	21,970	4,720	26,690	23,618	5,819	29,437
강원	4,215	2,257	6,472	4,784	2,636	7,421	4,730	2,600	7,330
충북	4,314	2,300	6,615	4,896	2,688	7,584	4,840	2,651	7,491
충남	5,860	2,926	8,786	6,600	3,420	10,019	6,529	3,372	9,902
전북	4,868	2,621	7,488	5,528	3,061	8,589	5,465	3,019	8,484
전남	4,584	2,548	7,132	5,232	2,980	8,212	5,170	2,939	8,109
경북	7,209	3,848	11,058	8,179	4,495	12,674	8,086	4,433	12,519
경남	9,636	4,984	14,620	10,893	5,822	16,715	10,772	5,742	16,514
제주	1,995	941	2,936	2,234	1,101	3,334	2,211	1,086	3,297
합계	121,327	48,531	169,858	121,327	48,531	169,858	121,327	48,531	169,858

3) 지방교육재정특별회계 전출금

지방교육재정특별회계 전출금은 앞에서 추계한 지방소비세 안분액 변화분에 서울 10%, 광역시 및 경기 5%, 기타 도 3.6%를 곱하여 시산하였다.

【지방교육재정특별회계 전출금 추계 방법】

- 2019년 보통교부세 산정내역의 교특회계 전출금: a
- 지방소비세 안분액 추계치 변동분: b
- 교특회계 전출금 추계액 = [a + (b × 전출비율)]
여기서 전출비율은 서울 0.1, 광역시 및 경기도 0.5, 비경기 도 및 세종: 0.36

상기 산식으로 구한 지방교육재정특별회계 전출금은 [표 3-6]에 보고하고 있다.

【표 3-6】 지방소비세율 인상 및 가중치 변경 시 교육비특별회계 전출금 추계

(단위: 억원)

	'19년 기준(지방소비세율 15% 기준)			'20년 기준(지방소비세율 21% 기준)		
	(1:2:3)	(1:3:5)	(1:2:4)	(1:2:3)	(1:3:5)	(1:2:4)
서울	18,689	18,449	18,580	19,158	18,778	18,985
부산	3,008	3,023	2,970	3,195	3,219	3,131
대구	1,938	1,948	1,912	2,069	2,086	2,025
인천	2,449	2,424	2,438	2,499	2,459	2,481
광주	1,282	1,288	1,266	1,362	1,373	1,335
대전	1,116	1,122	1,099	1,199	1,210	1,171
울산	1,104	1,109	1,091	1,168	1,176	1,146
세종	246	252	251	268	277	276
경기	4,619	4,498	4,564	4,858	4,665	4,770
강원	351	372	370	432	466	463
충북	352	373	371	435	470	467
충남	537	564	562	643	687	683
전북	394	418	416	488	528	524
전남	377	400	398	468	507	504
경북	715	750	747	854	912	906
경남	946	991	987	1,126	1,201	1,194
제주	0	9	8	34	48	47
합계	38,124	37,990	38,027	40,256	40,063	40,109

4) 지역상생발전기금

(1) 재정지원계정 배분방식 개요

지역상생발전기금은 용자관리계정과 재정지원계정으로 분리하여 운영하는 구조를 취하고 있다. 용자관리계정은 지방채사업의 인수기능을 수행하므로 별다른 배분구조가 없으나, 재정지원계정은 3단계의 복잡한 산정과정을 거쳐야 한다. 재정지원계정은 먼저, 시·도별 세입의 상대적 손실규모를 보전하는 금액을 산출한다. 지방소비세 도입이나 총량 변화의 영향을 받는 지방교육재정특별회계 전출금, 동 기금의 출연금, 지방교부세 감소분과 부동산교부세 개편 등으로 인하여 발생하는 세입의 순증효과를 산출한 후, 전국 시·도의 평균 순증금액에 미달하는 금액의 50%를 보전한다. 2단계에서는 시·도별 재정여건을 고려한 차등 배분액을 산정한다. 재정여건은 전국 재정력역지수 합계에서 당해 시·도 재정력역지수 비율의 직전 3년 평균치를 적용한다. 3단계는 증·감 보전으로서, 1단계 및 2단계 배분액이 직전 년도보다 많거나, 적을 경우 일정비율로 가·감한다.

【지역상생발전기금 재정지원계정 배분방식】

산정 항목	산출 기초
지방소비세	당해 연도 시도별 지방소비세 수입액
지방교육재정 전출금	시·도별 지방소비세액 중 일정률(서울 10%, 경기도·광역시 5%, 기타 도 3.6%)로 전출되는 금액만큼 차감
지역상생발전기금 출연금	수도권 시도(서울·인천·경기)의 기금 출연액 차감
지방교부세 감소	지방소비세만큼 내국세가 줄어들어 따라 감소되는 지방교부세 감소분 반영(지방교부세 총액 감소분 추계 후, 최근 3년간 지방교부세 총액에서 시·도별 비중을 반영하여 산정)
부동산교부세 개편 증감분	부동산교부세 개편 전 3개년('07~'09) 교부액의 총액 대비 시도 배분액 비율과 당해 연도 배분비율 금액의 차액간 증감액

(2) 지방소비세율 인상의 출연금 파급효과

지방소비세 도입 당시의 5%p분 대상 출연금은 2019년 일몰 예정이다. 2020년 이후의 출연방식과 운용체계는 새롭게 설계하여야 하며, 아직까지 확정된 바 없는 상황이다. 본 연구는 동 기금에 내재된 수평적 재정조정제도로써의 의의를 유지하고, 지속가능성을 담보하기 위해서는 1단계 재정분권 기간에 인상하게 될 10%p분을 모수로 하여 출연하는 방식을 도입하였다.

이 방식을 채택할 경우, 출연금 규모는 안분비율 (1:2:3) 구조를 유지 시 2019년 대비 2배로 확대된다. 안분비율이 변경될 경우에는 수도권 시·도의 지방소비세 안분액 감소에 연동되어 동 기금에 대한 출연부담도 경감된다. 예를 들어 안분비율 (1:2:3) 구조에서 출연금은 9,124억원이나, (1:3:5)으로 변경되면 6,550억원으로 경감되는 것으로 시산되었다.

【표 3-7】 지방소비세율 인상 및 안분비율 변경 시 지역상생발전기금 출연액 추계

(단위: 억원)

	2019년 기준 출연금			2020년 기준 출연금		
	(1:2:3)	(1:3:5)	(1:2:4)	(1:2:3)	(1:3:5)	(1:2:4)
서울	1,953	1,375	1,690	3,885	2,729	3,360
인천	414	291	359	826	581	715
경기	2,450	1,863	2,184	4,413	3,240	3,881
합계	4,817	3,529	4,233	9,124	6,550	7,956

재정지원계정과 용자관리계정을 합한 시·도별 기금 배분액은 [표 3-10]과 같다. 기금의 총량 자체가 큰 편이 아니므로 개별 시·도에 배분되는 액수는 설사 안분비율을 변경한다 하여도 재정조정으로서의 의미를 찾기 어렵다 사료된다. 국고보조사업의 이양 비용 보전 수단으로서도 현행 체계를 유지하는 한, 기대할 수 없었다.

[표 3-8] 지방소비세를 인상 및 안분비를 변경 시 지역상생발전기금 추계

(단위: 억원)

	'19년 기준(지방소비세 5%p분)			'20년 기준(지방소비세 10%p 인상분)		
	(1:2:3)	(1:3:5)	(1:2:4)	(1:2:3)	(1:3:5)	(1:2:4)
서울	167	124	153	342	245	298
부산	193	144	176	395	284	345
대구	441	441	441	901	646	785
인천	136	101	124	277	199	242
광주	573	318	429	877	629	764
대전	384	384	384	785	564	685
울산	500	278	374	764	549	667
세종	24	18	24	48	35	42
경기	169	126	155	346	248	301
강원	331	246	302	677	486	590
충북	320	178	219	490	351	427
충남	216	160	197	441	316	384
전북	227	169	207	464	333	405
전남	375	278	342	767	550	668
경북	370	274	337	756	542	659
경남	253	188	231	517	371	451
제주	134	99	134	274	196	239
합계	4,817	3,529	4,233	9,124	6,550	7,956

주: 정산분 및 증감보전에 따라 출연규모와 배분액 합계, 시·도별 배분액에서 오차가 발생한다.

5) 조정교부금

시·군 조정교부금은 보통교부세 산정내역의 시·도 보통세 및 조정교부금 수치를 이용하여 보통세 대비 시·군별 조정교부금 비중을 산출하고, 이 비중이 지속된다는 가정 하에 지방소비세 증감액을 반영하여 시·군별 교부액을 추산하였다. 자치구 조정교부금은 통합재정개요의 시·도 보통세 세입예산과 조정교부금 관련 세출예산 수치를 이용하여 지방소비세 증감액에 조정률을 곱하는 방식을 취하였다.

【조정교부금 추계 방법】

- 시·군: (시·도 보통세 대비 시·군 조정교부금 비중) × ('19년 보통세 ± 지방소비세)
 - 자치구: (조정률)* × ('19년 보통세 ± 지방소비세)
- 조정률: 서울 22.6%, 부산 22%, 대구 22.29%, 인천 20%, 광주 23.9%, 대전 23%, 울산 20%

지방소비세가 2020년 부가가치세의 21%로 확충되면 조정교부금은 2019년의 11조 9,136억원에서 2020년 13조 2,666억원으로 증가하였다. 안분비율 변경은 조정교부금 총량 자체에는 큰 영향을 주지 못하였다. 다만, 조정교부금 규모가 큰 서울과 경기도는 지방소비세율 인상과 안분비율 변동의 영향이 비교적 큰 편으로 나타났다.

【표 3-9】 지방소비세율 인상 및 안분비율 변경 시 조정교부금 추계

(단위: 억원)

	'19년 기준(지방소비세율 15%)			'20년 기준(지방소비세율 21%)		
	(1:2:3)	(1:3:5)	(1:2:4)	(1:2:3)	(1:3:5)	(1:2:4)
서울	29,769	29,097	29,464	31,266	30,147	30,757
부산	7,315	7,380	7,142	8,162	8,271	7,874
대구	5,060	5,110	4,928	5,709	5,793	5,489
인천	6,613	6,483	6,554	6,902	6,686	6,805
광주	3,322	3,352	3,244	3,706	3,756	3,576
대전	3,189	3,219	3,111	3,573	3,623	3,443
울산	2,639	2,663	2,577	2,946	2,986	2,842
세종	-	-	-	-	-	-
경기	35,435	34,289	34,916	37,993	36,083	37,127
강원	2,550	2,708	2,693	3,178	3,442	3,417
충북	3,265	3,482	3,462	4,124	4,486	4,451
충남	4,456	4,679	4,658	5,340	5,713	5,677
전북	3,056	3,295	3,272	4,004	4,402	4,364
전남	2,507	2,698	2,680	3,259	3,579	3,548
경북	3,791	4,051	4,026	4,823	5,256	5,215
경남	6,170	6,550	6,514	7,679	8,313	8,253
제주	-	-	-	-	-	-
합계	119,136	119,058	119,240	132,666	132,536	132,839

6) 보통교부세

(1) 추계방법

지방소비세 확대는 확대되는 총량만큼 내국세에서 차감됨으로 지방교부세 총액도 차감분의 19.24%만큼 줄어든다. 보통교부세 총량은 이렇게 산출된 지방교부세 총액의 97%이다. 여기에 제주특별자치도분 및 분권교부세 보전분을 제외하면 개별 자치단체에 교부될 순수한 보통교부세 총량이 산출된다.

개별 자치단체의 교부액 시산은 지방소비세 확충으로 인하여 영향을 받는 조정교부금, 지역상생발전기금 출연금, 교육비특별회계 전출금의 증감 변화를 반영하였다. 조정교부금 증감액은 시·도 보정수요, 시·군 보정수입에 반영하였으며 지역상생발전기금과 교육비특별회계 전출금은 시·도 보정수입에 반영하였다. 한편, 지방으로 이양하게 될 국고보조사업은 자치사무로 전환된다는 의미이므로 개별 자치단체가 그동안 수혜를 본 국고보조금의 80%는 기준재정수요에 반영하였다.

【보통교부세 추계 방법】

① 보통교부세 총량

	지방교부세	보통교부세	제주도분	분권교부세 보전분	(순) 보통교부세
'19년 기준	490,798	476,075	14,284	3,416	458,375
'20년 기준	481,116	466,731	14,003	3,416	449,311

주: 안분비율 (1:2:3) 기준임

② 기준재정수입

- 시·도: '19년 기준재정수입 ± [(지방소비세 변동 + 지방교육재정특별회계 전출금 변동 + 지역상생발전기금 변동) × 80%]
- 시·군: '19년 기준재정수입 ± 조정교부금 변동분의 80%

③ 기준재정수요

- 시·도: '19년 기준재정수요 ± [(조정교부금 변동 + 지방이양 국고보조금의 80%)]
- 시·군: '19년 기준재정수요 ± 지방이양사업 국고보조금의 80%

(2) 지방소비세율 인상의 파급효과

지방소비세율 인상으로 변동되는 조정교부금, 지방교육재정특별회계 전출금, 지역상생발전기금 출연금 및 배분액, 국고보조사업 지방이양 비용은 최종적으로 보통교부세의 기준재정수요와 기준재정수입에 흡수된다. 이는 보통교부세가 정부간 재정관계에서 수직적 재정형평성을 조율하는 중심축이라는 것을 말한다.

보통교부세가 받는 영향은 앞에서 보고한 조정교부금, 지방교육재정특별회계 전출금, 지역상생발전기금 출연금 및 배분액을 반영하여 추계하였으며, 그 결과는 [표 3-12]에 보고하고 있다. 다만, 앞서 기술한바와 같이 지방소비세 안분비율의 변경은 일부 지역의 주장과 달리 국고보조사업 이양비용을 충당하기에는 매우 부족하다는 점을 고려하여 안분비율 (1:2:3)이 유지될 경우의 결과만 보고하기로 한다. 아울러, 국고보조사업 지방이양의 파급효과를 보다 객관적으로 비교하고자 기준재정수요에 이양비용을 제외한 경우의 추계치도 보고하고 있다.

먼저, 시·도 보통교부세는 2019년 13조 4,815억원에서 지방소비세율 인상 시 12조 9,235억원으로 감소하였다. 지방소비세 확충분의 80%가 기준재정수입에 반영되면서, 재정부족액이 줄어든 결과이다. 만약 이양비용을 기준재정수요에 반영하지 않는다고 가정하면, 보통교부세는 11조 9,081억원으로 더 줄어들었다. 이양사업비를 반영하면 2019년 대비 -5,583억원 줄어들지만 미반영 시에는 줄어드는 규모가 -1조 5,34억원으로 확대됨으로 이양사업비 반영으로 시·도 보통교부세는 1조원 내외 증가하는 영향을 주었다.

[표 3-10] 지방소비세율 인상의 시·도 보통교부세 추계

(단위: 억원)

	'19년 (1:2:3)	국고보조 지방이양비 (시도 본청)	지방이양사업 3.5조 반영		지방이양사업 3.5조 미반영	
			'20년 (1:2:3)	증감액	'20년 (1:2:3)	증감액
서울	1,489	264	1,489	0	1,489	0
부산	10,724	965	8,772	-1,953	8,527	-2,198
대구	10,603	533	9,008	-1,595	9,076	-1,526
인천	5,961	785	5,715	-246	5,447	-514
광주	9,884	398	8,879	-1,006	9,037	-847
대전	10,032	373	8,933	-1,098	9,111	-921
울산	3,962	259	3,183	-779	3,158	-804
세종	498	331	379	-119	213	-285
경기	1,641	2,091	1,641	0	1,641	0
강원	10,530	1,880	10,427	-103	9,620	-910
충북	7,188	1,332	6,941	-247	6,347	-841
충남	7,602	2,408	7,719	118	6,408	-1,193
전북	10,241	2,840	10,764	523	9,299	-942
전남	11,414	4,642	12,988	1,574	10,368	-1,046
경북	11,824	3,110	11,813	-11	10,211	-1,613
경남	6,936	2,933	6,577	-359	4,841	-2,095
제주	14,285	1,146	14,003	-282	14,285	0
합계	134,815	26,291	129,235	-5,583	119,081	-15,734

한편, 시·군 보통교부세는 크게 줄어드는 결과를 보였다. 이는 보통교부세 총량 감소로 인한 영향과 국고보조사업 이양비용 중에서 시·도가 74%인 2.6조원을 차지하여 재정부족액 상당부분을 시·도가 잠식한 영향이 복합적으로 작용한 결과이다. 국고보조사업의 지방이양이 보통교부세에 미치는 파급효과가 상당히 크다는 것을 알 수 있으며, 앞으로 2단계 재정분권 시 이러한 영향요인을 심층적으로 검토할 필요성이 있다는 것을 시사한다.

[표 3-11] 지방소비세를 인상 시 시·군 보통교부세 추계

(단위: 억원)

	'19년	국고보조 지방이양비 (시)	이양비용 반영		이양비용 미반영	
			'20년	증감액	'20년	증감액
경기	33,806	447	32,856	-951	34,442	636
강원	18,585	202	18,253	-333	18,685	99
충북	12,204	267	11,921	-284	12,041	-163
충남	19,208	467	18,902	-306	19,036	-171
전북	22,165	502	21,833	-332	22,122	-43
전남	15,064	282	14,867	-197	15,135	71
경북	37,004	661	36,487	-517	37,161	158
경남	23,143	469	22,347	-796	22,490	-652
합계	181,179	3,297	177,464	-3,715	181,113	-66

(단위: 억원)

	'19년	국고보조 지방이양비 (군)	이양비용 반영		이양비용 미반영	
			'20년	증감액	'20년	증감액
부산	664	2	632	-32	662	-2
대구	1,357	-	1,322	-35	1,366	9
인천	3,228	40	3,211	-17	3,341	113
울산	1,362	-	1,322	-40	1,387	25
경기	5,141	178	5,136	-5	5,244	103
강원	22,608	458	22,479	-129	23,264	656
충북	13,370	580	13,369	-1	13,619	249
충남	14,597	588	14,570	-27	14,955	358
전북	16,146	740	16,261	115	16,541	395
전남	37,447	1,316	37,619	171	38,545	1,097
경북	24,031	784	24,012	-19	24,642	611
경남	20,129	823	20,099	-30	20,511	382
합계	160,081	5,508	160,031	-50	164,077	3,996

제3절 시나리오별 지방세입 순증효과 분석

1. 시나리오의 구축

1) 시나리오 구축의 필요성

현재까지 정부의 재정분권 추진 과정에서 표출된 쟁점은 지방소비세 안분방식의 유지 여부, 지방이양 국고보조사업의 비용부담 방식, 지역상생발전기금의 존폐 여부와 향후 운영·관리 체계로 정리할 수 있다.

첫 번째 쟁점 사항은 (1:2:3) 가중치 적용에도 불구하고 서울과 경기, 광역시, 비수도권 도 지역 간 지방소비세수 배분의 격차가 여전히 크다는 시각에서 출발하고 있다. 그동안 일부 시·도는 비수도권 도 지역의 가중치를 (1:3:5)나 (1:2:4) 수준으로 상향 조정해야 한다는 주장을 꾸준히 제기하여 왔다. 지방소비세 도입 당시부터 수도권과 비수도권의 세수격차의 문제가 우려된 바 있으며, 이를 교정하는 수단으로서 일차적으로 차등적인 가중치를 적용하고, 이차적으로 지역상생발전기금을 설치하여 수도권 시·도가 지방소비세액의 35%를 출연하도록 하였다. 그럼에도, 세원의 수도권 편재가 심각한 상황에서 지방소비세율 인상은 수도권과 비수도권의 세수격차를 더 확대할 것이므로 가중치의 변경이 필요하다는 것이 이들의 논리이다.

다음으로 국고보조사업 지방이양 비용부담의 문제는 정책수단이 없는 현실에서 연유하고 있다. 참여정부 시기 국가균형발전특별회계를 설치하면서 지방이양 국고보조사업의 비용에 대해서는 분권교부세라는 수단으로 대응한 바 있다. 그러나, 분권교부세가 2010년 보통교부세에 흡수되면서 지금은 지방이양 사무나 국고보조사업의 비용을 전담 지원하는 재정제도가 전무한 실정이다. 현재로서는 확충되는 지방소비세 재원으로 이전비용을 보전하는 방식이 순리이지만, 지방소비세가 보조금으로 변질되어 보통교부세와 차별성도 약화된다는 고충이 있다. 이에 대해서는 지방소비세가 지방세목으로서 정체성 논란을 무릅쓰고 감당하거나, 지역상생발전기금을 이용하는 방법, 보통교부세가 그 역할을 분담하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

또한, 지방소비세가 그 역할을 수행하는 시나리오에서도 여러 방식으로 나누어진다. 지방소비세는 크게 세부분으로 구성되어 있다. 하나는 2010년도 도입 당시의 부가가치

세의 5%p분이다. 수도권 시·도가 부담하는 지역상생발전기금의 출연 기준이 바로 2010년도 도입분이다. 두 번째는 2014년 도입된 취득세율 영구 인하에 따른 취득세 손실 보전분으로서 부가가치세의 6%p이다. 취득세 보전분은 소비지수 기준의 (1:2:3)의 안분비율이 아니라 취득세나 시·도 교육청에 전출하여야 하는 지방교육재정 손실분 등을 고려한 가중치가 적용되며, 부동산시장의 직접적인 영향을 받는 취득세의 속성 상 수도권에 더 배분되는 유리한 구조이다. 이처럼 취득세 보전분은 생산지원칙도 아니고, 소비지원칙도 아닌 취득세율 영구 인하의 보전기능을 담당하는 보조금적 성격을 지니고 있다. 뿐만 아니라 당초 취지와 달리 취득세수입이 증가하고 있으며, 수도권과 비수도권의 재정격차를 확대하는 요인으로 작용하고 있으므로 폐지하자는 주장도 제기되고 있다(정종필 2019). 세 번째는 1차 재정분권에서 인상되는 10%p분이다. 이 부분도 엄밀히 말하면, 2019년도 인상 조치된 4%p분과 2020년 예정된 6%p분으로 구분된다. 만약 1차 재정분권에서 확충되는 지방소비세로 국고보조사업 지방이양 비용을 보전한다면, 2020년에 예정된 6%p분이 사실상 그 역할을 수행한다고 보아야 할 것이다.

이 중에서 정부 간 재정관계의 이론적 관점에서 바람직한 방식은 취득세 감소 보전분이다. 1차 재정분권 확충분으로 대응한다는 것은 취득세 감소 보전분에 국고보조사업 지방이양비 보전분이 추가되는 구조로 변경되며, 이는 지방세목으로서 정체성을 더 훼손하는 결과가 예상되기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 지방소비세와 국고보조사업 지방이양 비용간 비대칭이 심각한 지역을 중심으로 이양비용 선보전 후, 지방소비세 배분을 주장하는 것이 현실이므로 1차 재정분권 확충분을 이용하여 이양비용을 보전하는 시나리오도 분석 범위에 포함하기로 한다.

2) 본 연구에서 상정하는 후보 시나리오

지방소비세은 다시 취득세 보전분과 1단계 재정분권 조치로 확충되는 재원이 있다. 안분방식으로는 지금처럼 (1:2:3)을 유지하거나 (1:3:5)으로 변경하는 대안이 있다. 어떤 방식이든 이양비용을 선보전 후, 잔여액만으로 안분비율에 따라 배분하게 된다.

다음으로 지역상생발전기금은 출연규모와 출연방식의 쟁점들이 연결되어 있어 복잡한 편이다. 출연대상 지방소비세는 취득세 감소 보전분을 제외한 같은 안분비율이 적용되는 2010년의 5%p분과 1단계 재정분권으로 인상되는 10%p분 전체로 하거나,

2010년분은 당초 약속대로 2019년 일몰 조치하고, 1단계 재정분권 인상되는 10%p분에 한정할 수도 있다. 만약 현행 지방소비세액의 35%인 출연비율을 유지하면, 15%p으로 할 때 기금규모의 확충효과가 증대된다. 반면에 수도권 시·도의 출연부담이 가중되어 수용성이 저하되는 문제가 예상됨으로 현행 출연규모 선에서 출연비율을 하향 조정할 수도 있다.

마지막으로 보통교부세의 일차적 목적이 중앙·지방간 수직적 재정불균형에서 비롯된 지방행정경비의 보전에 있다는 사실에 근거하여 보통교부세에 이양비용 보전 기능을 부여하는 시나리오를 상정하였다. 정부간 재정관계의 합리화 관점에서는 이 시나리오가 바람직하나 법정율을 유지할 것인지, 이양비용만큼 법정율 인상으로 대응할 것인지에 따라 실행가능성이 달라질 수 있다. 전자의 방식은 이양비용을 선보전 후, 잔여액으로 교부하므로 지방재정 내부의 사정이며, 따라서 재정당국과 별다른 마찰없이 시행할 수 있다. 그러나, 후자의 방식은 지방소비세율 인상 10%p 재원을 주어진 조건으로 놓고, 법정률 인상분을 차감한 규모만큼 지방소비세율을 인상하는 방식이다. 즉, 중앙정부에서 지방재정으로 이전되는 총량은 동일하지만 이양비용만큼 지방소비세는 덜 확충되는 구조이다. 국세와 지방세의 7:3 구조를 달성하는데 부적절한 방식으로 여겨질 수 있으며, 보통교부세가 지방재정의 효율성을 저해한다는 부정적 시각을 갖고 있는 재정당국의 입장에서 보면 수용성이 떨어지는 시나리오일 수 있다. 그러나, 바람직한 정부간 재정관계를 생각하면 적극적으로 검토해야 할 시나리오라 사료된다.

[표 3-12] 시나리오 후보군 내역

지방소비세	취득세 감소 보전분	현행 안분비율 (1:2:3) 유지	
	1단계 재정분권 확충분	현행 안분비율 (1:2:3) 유지	안분비율 (1:3:5)으로 변경
지역상생 발전기금	출연대상	지방소비세율 15%p분 (‘10년 5% + 인상분 10%)	지방소비세율 10%p분
	출연규모	확대, 현 수준 유지	
보통교부세	법정률 인상	비용보전 전담계정 설치	
	법정률 유지	비용보전 전담계정 설치	

3) 최종 시나리오의 설정

지금까지 본 연구는 지방소비세율 인상과 국고보조사업 지방이양이 지방소비세 안분액, 조정교부금, 지방교육재정특별회계 전출금, 지역상생발전기금, 보통교부세에 미치는 파급효과를 분석하였다. 분석 결과에 의하면, 당초 구상하였던 후보 시나리오 중 실효성이 떨어지는 시나리오는 배제하고, 단기대안으로서 가치와 2단계 재정분권에 정책합의를 시사하는 시나리오로 압축할 필요가 있었다.

먼저, 지방소비세를 이용한 이전비용 보전방식의 경우, 단순히 안분비율의 변경만으로는 이전비용을 감당할 수 없었다. 시뮬레이션에 의하면, 비수도권 도 지역의 가중치를 상향 조정하여 추가 확충되는 지방소비세로가 이양되는 국고보조사업비에 크게 미치지 못하였다. 또한, 차등적인 안분비율 적용으로 지방세목으로서 지방소비세의 정체성 훼손이 문제시되는 상황에서 더 차등적인 안분비율로 변경하는 대안이 바람직하다 볼 수 없어 최종 시나리오에서는 제외하였다.

지역상생발전기금을 활용한 이양사업비 보전도 현실적으로 어렵다는 점을 확인할 수 있었다. 이양사업비가 3.57조원에 달하기 때문에, 동 기금의 출연규모를 이양사업비 수준으로 확충하지 않는 한, 지금의 출연방식으로는 현실적인 대안이 될 수 없었다. 이는 이양사업비 총당 재원으로 지역상생발전기금을 활용하는 옵션을 유지하려면 별도의 장치가 고안되어야 한다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 지방소비세율 10%p 인상분 중 이양사업비 3.57조원을 지역상생발전기금으로 돌려 비용보전에 총당하고, 잔여액으로 지방소비세를 (1:2:3) 안분비율로 배분하는 시나리오로 대체하였다. 이 시나리오 오는 최근 행정안전부에서도 적극 검토하는 대안으로서, 현실성이 높은 시나리오라 하겠다.

보통교부세의 경우 이양사업 비용을 기준재정수요에 반영하는 방식의 한계를 확인할 수 있었다. 법정률 인상을 배제한 상황에서는 보통교부세의 자치단체 간 재분배 결과만 가져오며, 이런 이유로 이양비용 보전기능이 적절히 발휘되기를 기대하기란 현실적으로 어렵다고 하여야 할 것이다. 낮은 기대효과 외에도 정부간 재정관계의 합리성을 생각하면 법정률 인상 재원으로 이양사업비를 총당하는 방식을 검토할 필요가 있다.

본 연구에서 최종적으로 보고하게 될 시나리오는 다음과 같다.

[표 3-13] 최종 시나리오

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

2. 지방세입 순증효과: 시나리오 A

1) 사·도

시나리오 A는 지방소비세율 인상에 따른 국고보조사업 지방이양 비용을 별도의 보전 방치 없이 현행 방식대로 운용하는 시나리오이다. 앞에서 지방소비세율 인상으로 인하여 지방소비세 안분액, 지방교육재정특별회계 전출금, 조정교부금, 지역상생발전기금, 보통교부세가 받는 영향을 집계한 것이 시나리오 A이다.

이 시나리오에서는 지방소비세 2조 2,240억원 확충과 함께 이양비용 2조 6,291억원을 추가 부담해야 하므로 지방소비세는 -4,051억원이 부족하였다. 특히, 전남은 -2,094억원, 전북은 -219억원 부족할 것으로 추산되었다. 반면에 서울은 지방소비세가 6,624억원 확충에도 불구하고 이양비용은 264억원에 그쳐 가장 큰 수혜를 보는 지역으로 나타났다. 서울과 달리 경기도는 도서지역과 접경지역 중심으로 이양사업 규모가 비교적 큰 편에 속하지만, 지방소비세 확충규모가 6,731억원에 달하여 이양비용을 충분히 충당할 수 있다. 광역시도 이양사업 규모가 상대적으로 작아 지방소비세 확충의 혜택이 큰 편에 속하였다.

관련 자원들의 증·감을 반영한 지방세입 순증효과에서는 경남을 제외한 비수도권 도 전체가 마이너스 수치를 기록하였다. 광역시의 경우 부산과 인천을 제외하면 플러스 순증효과가 발생하였다. 한편, 수도권의 경우 서울은 2,537억원의 세입순증이 발생할

것으로 예상되나, 경기도는 시·군 조정교부금의 압박이 커 의미있는 순증효과를 기대할 수 없었다.

대체로, 시나리오 A에서는 약간의 마이너스 수치가 산출된 시·도는 보통교부세 산정 제도를 활용하여 손실이 발생하지 않도록 조정할 수 있으나, 전북과 전남 등 일부 시·도의 손실규모가 감내하기 어려울 정도로 크다는 점이 확인되었다. 또한 수도권이라도 서울만 세입순증의 혜택을 보며, 인천은 상당한 규모의 손실이 발생하였다. 이러한 결과는 이양비용에 대한 별도의 보전장치가 필요하며, 지역상생발전기금 출연 주체에 인천을 포함시키는 지금의 방식이 과연 적절한지도 생각해 볼 필요가 있다는 것을 시사한다. 특히, 일부 광역시와 경남은 인천 이상으로 재정분권의 수혜를 보고 있다는 점에서 출연 주체를 모든 수혜지역으로 확대하는 등의 제도개선을 검토해볼 수 있을 것이다.

[표 3-14] 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 A

(단위: 억원)

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②- ③)	세입 ①			법정지출 ②			이양사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
서울	6,361	2,637	6,624	0	175	469	1,932	1,497	264
부산	2,762	-23	3,727	-1,953	202	186	0	847	965
대구	2,083	168	2,616	-1,595	460	131	0	649	533
인천	627	-229	1,412	-246	142	50	412	290	785
광주	1,208	42	1,606	-1,006	303	80	0	384	398
대전	1,297	132	1,669	-1,098	401	83	0	384	373
울산	1,027	142	1,286	-779	264	64	0	307	259
세종	101	-9	432	-119	25	16	0	0	331
경기	4,640	57	6,731	0	177	238	1,963	2,558	2,091
강원	377	-90	2,257	-103	346	81	0	628	1,880
충북	968	-51	2,300	-247	169	83	0	859	1,332
충남	519	-129	2,926	117	225	105	0	885	2,408
전북	-219	-502	2,621	522	237	94	0	948	2,840
전남	-2,094	-973	2,548	1,574	392	92	0	753	4,642
경북	739	-58	3,848	-12	386	139	0	1,032	3,110

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②)- ③	세입 ①			법정지출 ②			이양사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
경남	2,051	267	4,984	-359	264	179	0	1,509	2,933
제주	-205	-381	941	-282	140	34	0	0	1,146
합계	22,240	1,002	48,531	-5,583	4,307	2,126	4,307	13,530	26,291
손실액	-2,518	-2,443	-	-	-	-	-	-	-

- 주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임
 2) 조정교부금은 시·군과 자치구 합계치임
 3) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

2) 시·군

이양비용을 보전하지 않을 경우, 시·군은 보통교부세와 조정교부금을 활용하여 충당하여야 한다. 다음의 [표 3-15]는 이러한 파급경로를 반영하여 시산한 결과이다. 시 지역의 조정교부금이 5,668억원 확대되면서 보통교부세는 -3,715억원 줄어들면서 1,953억원 가량 늘어나지만, 이양사업비 3,374억원을 충당하기에는 -1,421억원이 부족하였다. 시·도, 시 지역의 보통교부세가 줄어드는 영향의 반작용으로 군 지역의 보통교부세는 큰 변화가 없거나 증가할 것으로 예상된다. 또한, 시 지역처럼 조정교부금의 확충효과가 제한적이어서 마이너스 세입순증을 보이고 있다.

[표 3-15] 시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 A

(단위: 억원)

	시				군			
	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②
		조정 교부금	보통 교부세			조정 교부금	보통 교부세	
부산	-	-	-	-	3	36	-32	2
대구	-	-	-	-	-10	55	-35	29
인천	-	-	-	-	-53	4	-17	40
울산	-	-	-	-	5	33	-28	1

	시				군			
	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②
		조정 교부금	보통 교부세			조정 교부금	보통 교부세	
경기	112	1,510	-951	447	-89	113	-24	178
강원	-197	338	-333	202	-373	214	-129	458
충북	-102	448	-284	267	-261	321	-2	580
충남	-229	622	-306	545	-247	266	-3	510
전북	-271	563	-332	502	-370	255	115	740
전남	-196	282	-197	282	-807	339	171	1,316
경북	-466	712	-517	661	-457	347	-20	784
경남	-72	1,192	-796	469	-380	473	-30	823
합계	-1,421	5,668	-3,715	3,374	-3,039	2,455	-34	5,461
손실액	-1,859				-3,054			

주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임
 2) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

시나리오 A에서 1차 재정분권의 수혜가 서울과 비서울권, 광역시와 도, 경기 및 경남과 여타 도 지역간에 비동질적, 비대칭적으로 발생한다는 것을 확인할 수 있었다. 아울러, 광역·기초간 재정분권 수혜도 역시 비대칭적이었다. 시·도는 설사 부족하여도 확충되는 지방소비세로 이양비용을 충당할 수 있으나, 시·군·구는 조정교부금 확대의 간접적인 경로를 통해서만 이양비용을 충당하여야 하고, 이 조치도 부족할 뿐 아니라 보통교부세의 총량 감소라는 충격이 추가적으로 가해진다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 분석 결과는 세입분권이 재정분권이라는 인식에서 벗어나, 세출분권과 균형된 시각에서 추진되어야 한다는 것을 시사한다.

본 연구는 이런 관점에서 1차 재정분권의 성공적 추진에 필요한 이양비용 보전수단의 타당성을 분석하기로 한다.

3. 지방세입 순증효과: 시나리오 B-1

1) 시·도

지방소비세 내 취득세 감소 보전분으로 이양사업비를 선보전 후, 잔여액으로 취득세 감소 보전분을 안분하는 시나리오이다. 이때, 지방소비세가 시·도 세목이므로 일단 시·군·구 이양비용도 포함시켜 선보전한 후, 시·도가 시·군·구에 이양비용을 다시 보전하는 방식을 취하여야 한다.

지방소비세 확충액과 이양비용만 보면 수도권 지역만 마이너스 수치를 보였다. 이는 취득세 감소 보전분에서 수도권이 차지하는 비중이 62.9%에 달하기 때문이다. 이 시나리오는 수도권이 큰 혜택을 보는 취득세 감소 보전분으로 이양비용 부담이 큰 비수도권 도 지역을 지원하는 방식이며, 따라서 이양비용의 보전은 물론이고 수도권과 비수도권간 재정분권의 수혜도를 평활화하는 효과가 있다. 또한, 지방소비세의 보조금적 색채를 다소나마 약화시키는데도 도움을 줄 수 있다.

모의실험에 의하면, 기대한 것처럼 수도권과 비수도권의 지방소비세 격차가 크게 줄어들었다. 문제는 격차 시정의 효과가 지나치게 과다하여 서울과 경기의 지방소비세가 줄어든다는 것이다. 줄어드는 규모도 커 재정충격이 상당할 것으로 예상되며, 현실적으로 서울과 경기에서 수용하기에는 불가능하다고 보아야 할 것이다. 비경기관 도 지역의 세입순증도 기대와 달리 오히려 감소하는 양상으로 나타나 실현가능성은 매우 회의적이라 사료된다.

[표 3-16] 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 B-1

(단위: 억원)

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②- ③)	세입 ①			법정지출 ②			이양사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
서울	-2,805	-3,737	-2,534	0	175	-253	1,932	-573	271
부산	1,486	26	2,537	-958	202	127	0	577	1,051
대구	1,083	228	1,722	-801	460	86	0	428	640

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②- ③)	세입 ①			법정지출 ②			이양사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
인천	-571	298	271	1,208	142	14	412	56	842
광주	749	186	1,194	-522	303	60	0	285	444
대전	894	282	1,307	-647	401	65	0	301	413
울산	652	179	926	-470	264	46	0	221	273
세종	-64	-48	267	1	25	10	0	0	330
경기	-4,133	-5,310	-1,417	0	177	-71	1,963	-538	2,716
강원	1,651	-130	4,191	-809	346	151	0	1,167	2,540
충북	1,670	-485	3,849	-749	169	139	0	1,437	2,179
충남	1,853	-496	5,316	-776	225	191	0	1,607	3,463
전북	1,937	-893	6,019	-674	237	217	0	2,177	4,082
전남	1,992	-1,266	8,232	-921	392	296	0	2,433	6,240
경북	2,800	-434	7,355	-1,383	386	265	0	1,973	4,554
경남	3,408	-249	7,633	-1,335	264	275	0	2,311	4,225
제주	517	315	1,663	-282	140	60	0	0	1,146
합계	13,120	-11,535	48,531	-9,119	4,307	1,676	4,307	13,860	35,411
손실액	-7,573	-13,049							

- 주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임
 2) 조정교부금은 시·군과 자치구 합계치임
 3) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

2) 시·군

시·도 지방소비세를 경유하여 시·군·구에 다시 이양비용을 보전하는 방식이므로 시·군의 세입순증은 조정교부금과 보통교부세 증·감 변화분이 된다. 물론, 시·도가 어떤 방식으로 시·군·구에 이양비용을 보전할 것인지에 따라 세입순증의 크기는 달라질 수 있으나, 어떤 방식이든 전액 보전한다는 전제하에 시산하면, 시 지역의 세입순증은 5,653억원, 군 지역의 세입순증은 6,048억원으로 추산되었다. 시·군의 경우 시나리오 B-1에서는 비교적 양호한 결과를 보였다고 평가할 수 있다.

[표 3-17] 시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 B-1

(단위: 억원)

	시				군			
	순증액 (①-②)	세입		이양 사업	순증액 (①-②)	세입		이양 사업
		조정 교부금 ①	보통 교부세 ②			조정 교부금 ①	보통 교부세 ②	
부산	-	-	-	-	19	30	-10	2
대구	-	-	-	-	22	42	9	29
인천	-	-	-	-	18	-2	60	40
울산	-	-	-	-	25	28	-2	1
경기	1,135	-449	1,583	447	218	-34	251	178
강원	405	627	-222	202	596	398	199	458
충북	385	750	-365	267	594	537	58	580
충남	706	1,130	-423	545	560	483	78	510
전북	776	1,293	-517	502	771	585	186	740
전남	529	913	-384	282	1,513	1,094	419	1,316
경북	1,007	1,361	-354	661	874	663	211	784
경남	712	1,826	-1,114	469	838	724	114	823
합계	5,653	7,451	-1,797	3,374	6,048	4,548	1,571	5,461
손실액	-108				0			

주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임

2) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

3) 이양사업비는 취득세율 감소 보전분으로 총당하므로 순증액 대상에서 제외됨

4. 지방세입 순증효과: 시나리오 B-2

1) 시·도

지방소비세율 10%p 인상분을 재원으로 이양비용을 선보전 조치한 후, 잔여액에 (1:2:3) 안분비율로 배분하는 시나리오이다. 10%p 인상분 8.1조원에서 이양비용 3.57조원이 잠식함에 따라 서울, 경기의 지방소비세 확충 규모는 둔화된다. 이양비용 보전하지 않는 시나리오 A와 비교하면, 서울과 경기는 각각 6,624억원과 6,731억원

증가에서 2,062억원과 4,536억원으로 감소하였다. 그러나, 1차 재정분권으로 확충되는 지방소비세 재원을 이용하여 이양사업비를 먼저 보전 조치하기 때문에 이양비용 총당 재원이 부족해지는 상황은 발생하지 않는다. 지방소비세 확충액과 이양비용 간 차액이 플러스 수치를 보일 뿐 아니라 부수적으로 서울 및 경기와 여타 지역 간에 평활화되는 효과도 거두었다.

다만, 경기, 광주, 대전 등 일부 시·도의 지방세입 순증 규모가 감소하여 별도의 보완장치가 마련될 필요가 있었다. 마이너스 부분이 줄어들도록 보통교부세 산정제도를 개선하는 것도 보완장치에 해당될 수 있다. 그러나, 산정제도 개선만으로 해결하기에는 줄어드는 세입순증 크기가 크며, 마이너스 수치가 작아진다 하여도 세입액이 사실상 줄어드는 결과를 수용하는 시·도가 있을지도 의문이다.

무엇보다, 이 시나리오의 가장 큰 한계는 세입순증의 순위가 역전된다는 점이다. 시·도별 세입순증 규모를 비교하면 서울 951억원을 비롯하여 대다수 광역시의 세입 순증액이 크지 않다는 것을 알 수 있다. 반대로 전남, 경북, 충남 등은 세입 순증규모에서 최상위권에 위치하고 있다. 또 다른 특징으로는 비수도권 도 지역에서도 충북, 강원, 전북의 세입 순증 크기가 상대적으로 적다는 사실이다. 이러한 결과는 특정 시·도에 편중된 이양사업의 분포에서 발생하고 있는 바, 지방소비세 재원으로 이양비용을 보전하는 한, 지방세입의 순증액의 순위역전과 지역간 편차는 어느 정도 감수하여야 한다는 것을 시사한다.

【표 3-18】 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 B-2

(단위: 억원)

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②- ③)	세입 ①			법정지출 ②			이양사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
서울	1,791	951	2,062	0	73	206	240	466	271
부산	1,008	423	2,059	-98	84	103	0	468	1,051
대구	707	233	1,347	-264	192	67	0	334	640
인천	382	118	1,223	109	-10	61	51	251	842
광주	434	-337	879	-402	-116	44	0	210	444
대전	451	-152	865	-528	167	43	0	199	413

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②- ③)	세입 ①			법정지출 ②			이양사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
울산	348	178	621	111	-101	31	0	148	273
세종	116	143	447	89	-46	16	0	0	331
경기	1,820	-464	4,536	0	-89	227	244	1,724	2,716
강원	610	514	3,150	790	104	113	0	877	2,540
충북	622	171	2,801	754	-58	101	0	1,046	2,179
충남	791	963	4,254	1,513	99	153	0	1,286	3,463
전북	708	619	4,790	1,916	-101	172	0	1,732	4,082
전남	689	1,647	6,929	3,095	161	249	0	2,048	6,240
경북	1,040	1,211	5,595	1,763	110	201	0	1,501	4,554
경남	1,347	1,446	5,572	1,928	58	201	0	1,687	4,225
제주	255	-67	1,401	-282	10	50	0	0	1,146
합계	13,119	7,596	48,531	10,493	536	2,040	536	13,976	35,411
손실액	0	-1,021							

- 주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임
 2) 조정교부금은 시·군과 자치구 합계치임
 3) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

2) 시·군

이 시나리오도 조정교부금과 보통교부세를 경유하여 시·군 세입에 파급되며, 시·군 지방세가 1차 재정분권으로 수혜를 받는 것이 아니므로 이들 의존재원으로 이양비용을 충당하여야 한다. 그러나, 시나리오 B-2는 B-1과 달리 순세입이 상당 규모의 마이너스 수치를 보였다. 시 지역의 순세입이 -5,170억원, 군 지역의 순세입은 -3,606억원 줄어든 것으로 추산되었다. 특히, 경북, 전북, 강원 지역의 시·군 순세입이 상대적으로 큰 마이너스 수치를 기록하였다.

이처럼 순세입 측면에서 시·군의 타격이 큰 데는 시·도의 보통교부세로부터 잠식당하였기 때문이다. [표 3-18]에서 보고하였듯이 이양비용이 시·도 기준재정수수에 반영되면서 시·도의 보통교부세가 크게 증가하였으며, 시·군은 보통교부세 총량이 줄어든 상태에서 이양사업 규모도 적어 보통교부세의 감소가 큰 폭으로 발생하였다.

[표 3-19] 시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 B-2

(단위: 억원)

	시				군			
	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②
		조정 교부금	보통 교부세			조정 교부금	보통 교부세	
부산	-	-	-	-	-26	20	-46	2
대구	-	-	-	-	-40	28	-68	29
인천	-	-	-	-	-135	5	-139	40
울산	-	-	-	-	-63	16	-79	1
경기	-453	1,003	-1,456	447	-56	108	-164	178
강원	-747	471	-1,219	202	-548	599	-1,147	458
충북	-393	546	-939	267	-259	390	-649	580
충남	-497	904	-1,401	545	-352	386	-738	510
전북	-610	1,029	-1,639	502	-247	466	-713	740
전남	-399	768	-1,167	282	-811	921	-1,732	1,316
경북	-1,297	1,035	-2,332	661	-630	504	-1,135	784
경남	-775	1,333	-2,108	469	-440	529	-969	823
합계	-5,170	7,090	-12,260	3,374	-3,606	3,973	-7,579	5,461
손실액	-5,459				-3,620			

주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임
 2) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

5. 지방세입 순증효과: 시나리오 C

1) 시·도

지방이양 국고보조사업비 3.57조원 상당의 지방교부세 법정률을 인상하고, 과거 분권교부세처럼 이양비용 보전을 전담하는 별도의 재정지원제도를 도입하는 시나리오이다. 이 경우, 지방교부세 법정률은 19.24%에서 20.64%로 인상된다. 이렇게 하면, 지방소비세는 당초 8.1조원 확대가 아니라 이양비용 3.57조원이 차감된 약 4.5조원 정도가 확대된다. 즉, 지방소비세율은 당초의 10%p 인상에서 6.5%p 인상으로 낮추는 대신, 지방교부세 법정률을 19.24%에서 20.64%로 인상하며, 보통교부세 내부에 전

담 계정을 설치하여 이양비용을 보전하는 방식이 된다.

이 시나리오는 보통교부세의 최우선 존립근거가 재원보장기능이어야 한다는 관점에서 출발하고 있다. 또한, 취득세율 인하 보전분의 탑재로 보조금적 성격이 가미된 지방소비세가 이양비용 보전 용도로 활용될 경우, 정체성이 더욱더 훼손되며, 이로 인하여 지방소비세의 운용구조가 왜곡될 수 있다는 우려도 작용하였다. 시나리오 C는 이러한 개념에 충실할 뿐 아니라 세입순증 측면에서도 가장 나은 결과를 보여 주고 있다. 이양비용을 완전히 보전하면서, 모든 자치단체의 세입이 실질적으로 확충되었으며, 세입순증의 순위도 왜곡되는 현상도 거의 관찰되지 않아 시·도간 형평성 논란도 예방될 수 있다.

이양비용을 차감한 잔여액 대상으로 안분비율 (1:2:3)에 입각하여 지금처럼 배분하므로 안분액의 규모는 줄어들기는 하지만 시·도별 안분액의 분포는 지금과 비슷한 결과를 보여준다. 지방소비세 안분액과 연동된 지역상생발전기금의 출연액과 배분액, 지방교육비특별회계전출금이나 조정교부금 등의 법정지출도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고, 시나리오 C가 실행 가능하기 위해서는 서울과 경기의 적극적인 협조가 필수적이다. 서울과 경기도에 안분되어야 할 지방소비세로 다른 시·도의 이양비용을 충당하는 구조이기 때문이다.

【표 3-20】 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 C

(단위: 억원)

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②- ③)	세입 ①			법정지출 ②			이양사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
서울	1,288	1,017	1,791	271	50	179	240	405	271
부산	1,617	567	1,008	831	58	50	0	229	1,050
대구	1,222	582	707	593	132	35	0	176	640
인천	1,077	276	382	854	-10	19	51	78	801
광주	795	350	434	667	-181	22	0	104	444
대전	963	550	451	523	115	23	0	104	413
울산	363	90	348	274	-158	17	0	83	273
세종	390	59	117	270	7	4	0	0	331
경기	2,935	844	1,820	2,091	51	91	244	692	2,091

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②)- ③	세입 ①			법정지출 ②			이양사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	고특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
강원	2,421	541	610	1,903	99	22	0	170	1,880
충북	1,532	200	622	1,266	-101	22	0	232	1,332
충남	2,771	363	791	2,183	65	28	0	239	2,408
전북	3,287	447	708	2,792	68	26	0	256	2,840
전남	5,219	577	689	4,646	113	25	0	204	4,642
경북	3,724	614	1,040	2,889	111	37	0	279	3,110
경남	3,252	319	1,347	2,285	76	49	0	408	2,933
제주	1,787	641	255	1,502	40	9	0	0	1,146
합계	34,643	8,037	13,120	25,840	536	659	536	3,658	26,606
손실액	0								

- 주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임
 2) 조정교부금은 시·군과 자치구 합계치임
 3) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

2) 시·군

시·도와 마찬가지로 시·군의 세입도 플러스 순증을 거두었으며, 이양비용 보전도 보통교부세를 경유하여 차질없이 수행되었다. 이러한 결과는 이양비용 보전기능을 보통교부세가 전담하면서 교부액이 줄어드는 문제가 차단되었고, 확충된 지방소비세가 조정교부금을 경유하여 시·군 세입이 증대되도록 조장하였기 때문이다. 특히, 지방소비세 확충 재원을 이용한 이양비용 보전방식은 시·도가 시·군의 이양비용을 안정적으로, 충분히 지원하려는 의지가 있는지에 대하여 우려가 제기되어 왔으나, 이 시나리오에서는 보통교부세라는 제도화된 안전장치가 마련되었다는데 높은 평가를 받을 수 있다. 다음의 [표 3-21]은 세입 순증액이 시 8,211억원, 군 7,018억원에 달할 뿐 아니라 줄어드는 시·군이 전혀 없는 등 이양비용 보전의 안정성, 충분성 등에서 지금까지의 어떤 시나리오보다 나은 결과를 보여주고 있다.

[표 3-21] 시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 C

(단위: 억원)

	시				군			
	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②	순증액 (①-②)	세입 ①		이양 사업 ②
		조정 교부금	보통 교부세			조정 교부금	보통 교부세	
부산	-	-	-	-	33	10	25	2
대구	-	-	-	-	67	15	81	29
인천	-	-	-	-	149	1	188	40
울산	-	-	-	-	66	9	57	1
경기	2,564	576	2,435	447	302	43	437	178
강원	763	91	874	202	1,164	240	1,382	458
충북	439	121	584	267	527	87	1,021	580
충남	715	168	1,091	545	600	72	1,038	510
전북	866	152	1,216	502	674	69	1,345	740
전남	615	76	820	282	1,629	92	2,854	1,316
경북	1,509	193	1,977	661	1,011	94	1,701	784
경남	739	322	886	469	797	128	1,492	823
합계	8,211	1,700	9,884	3,374	7,018	859	11,620	5,461
손실액	0				0			

주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임

2) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

6. 지방세입 순증효과: 시나리오 D

1) 시·도

최근, 행정안전부가 정부(안)으로 제기한 시나리오이다. 지방소비세율 10%p 인상분 중 이양비용 3.57조원을 지역상생발전기금으로 돌려 비용보전에 충당하고, 잔여액으로 지방소비세를 안분하는 체계이다. 지방소비세에서 유입되는 재원은 지역상생발전기금에 이양비용을 보전하는 전담 계정을 설치, 운용하는 방식으로 대응하면 행정기술적인 부분에서도 무리없이 운용할 수 있다. 시나리오 D는 지방소비세의 정체성을 덜 훼손하며, 이양비용 보전기능을 수행하기에는 재원 규모가 부족하였던 지역상생발전기

금의 한계를 타개하는 대안으로서 의미를 지닌다.

시나리오 D와 시나리오 B-2는 지방소비세율 10%p 인상분을 활용하여 이양비용을 보전한다는 점에서 동일하나, 시나리오 D는 지방소비세의 직접보전이 아닌 지역상생발전기금을 경유한 간접보전방식이라는 점에서 다르다. 지방소비세 안분과 관련된 기술적인 부분도 상이하여 시·도별 안분액도 달라진다. 시나리오 B-2는 시·도별 이양비용이 포함된 상태에서 당해 시·도의 안분액이 산정되는데 비하여 시나리오 D는 지역상생발전기금에 유입될 이양비용을 뺀 잔여액이 안분하게 될 재원의 모수가 됨으로 당해 시·도의 지방소비세액에는 이양비용이 포함되지 않는다.

이런 이유로 시나리오 D는 시나리오 B-2와 달리 지방소비세와 이양비용의 차이가 -2조 4,203억원으로 표기되지만, 세입순증은 -71억원으로 대폭 줄어든다. 세입순증의 마이너스 수치도 추계 오차나 보통교부세의 자연증가분 등을 고려하면, 무시해도 무방할 정도이다. 이는 개별 시·도에 안분되는 지방소비세가 외형 상 줄어들지만, 법정지출도 이에 연동하여 큰 폭으로 경감되기 때문이다. 본 연구의 시뮬레이션 결과에 의하면, 세입순증효과나 이양비용 보전기능, 정부간 재정관계의 합리적 운용 측면에서 단기대안 중 가장 우수한 시나리오로 평가된다.

【표 3-22】 시·도 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 D

(단위: 억원)

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②- ③)	세입 ①			법정지출 ②			이양 사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
서울	1,481	1,032	1,752	0	349	175	227	396	271
부산	-65	6	986	-699	1,044	49	0	224	1,051
대구	52	115	692	-576	845	35	0	172	640
인천	-468	-21	374	-246	837	19	48	77	842
광주	-19	-44	425	-332	430	21	0	102	444
대전	28	87	442	-410	592	22	0	102	413
울산	67	-6	340	-235	261	17	0	81	273
세종	-217	39	114	-83	342	4	0	0	331
경기	-936	863	1,780	0	2,795	89	231	677	2,716

	지방 소비세 - ③	순증액 (①-②- ③)	세입 ①			법정지출 ②			이양 사업 ③
			지방 소비세	보통 교부세	상생 기금	교특 전출금	상생 기금	조정 교부금	
강원	-1,943	44	597	-354	2,529	21	0	166	2,540
충북	-1,571	48	608	-304	2,171	22	0	227	2,179
충남	-2,689	110	774	-395	3,456	28	0	234	3,463
전북	-3,389	40	693	-369	4,074	25	0	251	4,082
전남	-5,566	40	674	-397	6,227	24	0	199	6,240
경북	-3,536	147	1,018	-548	4,541	37	0	273	4,554
경남	-2,906	253	1,318	-609	4,216	47	0	399	4,225
제주	-897	21	249	-282	1,209	9	0	0	1,146
합계	-22,575	2,774	12,837	-5,839	35,917	608	506	3,579	35,411
손실액	-24,203	-71							

- 주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임
 2) 조정교부금은 시·군과 자치구 합계치임
 3) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

2) 시·군

지역상생발전기금을 경유하여 시·군이 부담하게 될 이양비용이 보전됨으로 지방세입이 순수하게 줄어드는 영향은 시 -476억원, 군 -799억원으로 제어되었다. 시·도와 마찬가지로 시나리오 C와 달리 세입순증의 부정적 영향이 크게 줄어드는 결과를 보였다. 시·도처럼 보통교부세가 감소하기는 하나, 이는 지방소비세 확대에 의한 지방교부세 총량의 축소의 영향이기 때문에 불가피하며, 줄어드는 규모도 보통교부세의 자연증가분이나 산정제도의 보완 등을 통하여 상쇄할 수 있는 수준이다. 다만, 향후에도 국고보조사업의 지방이양의 비용보전의 쟁점을 생각하면, 안정적인 운용이 가능한 체계인지는 고민할 필요가 있다.

[표 3-23] 시·군 지방세입 순증효과 추계: 시나리오 D

(단위: 억원)

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

주: 1) 안분비율 (1:2:3) 기준임

2) 손실액은 마이너스인 자치단체만 합산한 수치임

제4절 시나리오별 재정형평효과

1. 지방세입 재분배효과 분석

1) 분석 목적 및 방법

현행 정부간 재정관계 구조 내에서 지방소비세율 인상과 국고보조사업의 지방이양은 조정교부금, 지역상생발전기금, 지방교육비특별회계 전출금 등을 경유하여 마지막 단계에서 보통교부세의 기준재정수입과 기준재정수요에 흡수된다. 2절 및 3절에서 수행된 지방세입 순증효과는 이러한 파급과정을 경유하여 개별 자치단체의 재정역량에 전달된 1단계 재정분권의 기대효과를 보여준다. 이것은 정부계층의 수직적 구조에서 본 재정조정의 결과로서, 동일 계층의 정부 내에서 수평적인 재정조정에 미친 영향을 추가적으로 분석할 필요가 있다.

1단계 재정분권이 지역간 세입 격차에 미친 영향은 통상적으로 사용되고 있는 지니계수로 측정하고 있다. 지니계수를 포함하여 범용적으로 사용하는 여러 불평등계수들은 사실 Pigou-Dalton의 이전민감성(transfer sensitivity), 대칭성(symmetry), 평균독립성(mean independence), 모집단(인구) 동질성(population homogeneity), 분해가능성(decomposibility) 등의 속성을 모두 충족하지는 않는다. 여기서 사용하는 지니계수만 하여도 세입분포별 불평등도가 달라져도 전체 불평등도는 같아지는 등의 위험을 내재하고 있다. 반면에 지니계수는 분석 대상을 구성하는 요소별로 분해가 가능하여 정책함의 도출에 유리하다는 장점이 있다(조기현, 2013).

다른 한편으로 지니계수는 수평적인 재정조정의 한도를 판단할 때, 실증적인 근거를 제공하여 준다. 지역간 재정격차 조정한다 하여도 순위를 역전시킬 정도의 재정조정은 바람직하다 볼 수 없다. 지니계수는 이러한 순위역전에 관한 측정도 가능하여 유용성 측면에서 높은 평가를 받는다. 본 연구는 지방세입 재분배효과를 보다 세밀히 살펴보기 위하여 Lerman and Yitzhaki(1995)의 분해기법을 이용하며, 순위변동효과(reranking effects)가 제거된 순수한 재분배효과를 측정하였다.

Lerman and Yitzhaki(1984)에 의하면, 지니계수는 식 (3-1)처럼 관측치 x 의 누적분포 F_x 와 $s_x (=x/\bar{x})$ 의 공분산 개념으로 표현할 수 있다. 여기서 x 는 분석하려는 대

상의 관측치로서, 본 연구에서는 지방세, 지방소비세, 표준세입이 된다. 이때, 표준세입은 자주재원과 유사한 개념으로 시·도의 경우 지방소비세를 기준으로 하면, 지방소비세+보통교부세이며, 지방세 기준에서는 지방세+보통교부세를 말한다. 시·군에서의 표준세입은 지방세+조정교부금+보통교부세로 정의하였다.

$$G(x) = 2cov(F_x, s_x) \dots\dots\dots (3-1)$$

Lerman and Yitzhaki(1995)는 식 (3-1)의 공분산 개념을 이용하여 순위변동효과 분해 공식을 식 (3-2)로 제시하였다. 여기서, 하첨자 b 는 1단계 재정분권 이전의 상태, 하첨자 a 는 1단계 재정분권 이후의 상태를 나타낸다. 그리고, 식 (3-2)에서 공분산의 기본공식을 이용하여 $2cov(s_b, F_b)$ 나 $2cov(s_b, F_a)$ 를 더하거나 차감하면 지방세입 변화효과와 순위변화효과로 분해된다¹⁴. 즉, 식 (3-3)에서 우변의 첫째 항은 지방세입 격차의 완화효과, 두 번째 항은 지방세입의 순위변동효과이다.

$$G_b - G_a = 2cov(s_b, F_b) - 2cov(s_a, F_a) \dots\dots\dots (3-2)$$

$$G_b - G_a = 2cov(s_b - s_a, F_b) + 2cov(s_a, F_b - F_a)$$

$$G_b - G_a = 2cov(s_b - s_a, F_a) + 2cov(s_b, F_b - F_a) \dots\dots\dots (3-3)$$

상기 분해기법으로부터 우리는 1단계 재정분권 전·후 순증된 지방세입의 자치단체별 격차 변화를 확인할 수 있다. 분석 결과의 보고는 다음과 같다.

2) 지방세입 재분배효과

(1) 시도

지방소비세율 15%이고, 국고보조사업 지방이양이 없는 2019년 현 시점에서의 지방소비세의 지니계수는 0.4122이다. 이 상태에서 지방소비세율이 21%로 인상은 지니계수를 0.3884로 하락시키는 것으로 나타났다. 세원의 지역편재에도 불구하고 지니계수

¹⁴ $cov(X, Y) = E(XY) - E(X)E(Y)$, $2cov(s_b, F_b) = cov(2s_b, F_b)$ 혹은 $= cov(s_b, 2F_b)$, $2cov(s_a, F_a) = cov(2s_a, F_a)$ 혹은 $= cov(s_a, 2F_a)$ 를 이용한다. 한편, 여기서의 지방세입은 분석 대상에 따라 지방세, 지방소비세, 표준세입을 지칭한다.

가 하락하는 것은 지방소비세가 차등적 안분제도를 경유하여 재분배기능을 발휘하기 때문이다. 뿐만 아니라, 재분배기능도 지니계수 하락 쪽으로 볼 때 안분제도의 영향력이 상당히 강한 것으로 판단된다.

국고보조사업 이양비용을 보전하는 방식과 비교하면, 지방소비세의 지니계수는 별도의 보전 없이 지금처럼 안분하는 시나리오 A에서 가장 낮으며, 취득세 감소 보전분으로 이양비용을 보전하는 시나리오 B-1이 가장 높았다. 취득세 감소 보전분은 [표 3-3]에서 설명하였듯이, 수도권과 비수도권의 높은 가중치 부여로 수도권과 비수도권의 격차가 큰 편이며, 이러한 현실이 가장 큰 수치의 지니계수로 나타나고 있다. 반대로 시나리오 B-2에서 지방소비세의 지니계수가 가장 낮은 수치를 보이는 것도 수도권과 비수도권의 격차를 줄이기 위한 차등적인 안분제도의 운용 결과이다. 이양비용을 뺀 잔여액만 대상으로 현행 안분비율 기준에 따라 배분하므로 지방소비세 자체만 보면 수도권과 비수도권의 격차가 더 줄어드는 결과로 나타나고 있다.

그러나, 지방소비세의 변동이나 이양비용은 최종적으로 보통교부세 산정 과정에서 흡수됨으로 재분배효과는 다른 결과를 보일 수 있다. 표준세입 지니계수를 보면, 2019년 현재와 큰 차이가 없으면서 재분배효과의 크기도 상대적으로 나온 시나리오는 B-1과 C이다. 시나리오 B-1과 C의 지방소비세 규모와 보통교부세 증·감이 반대 방향으로 움직이는 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 가령, 지방소비세가 비수도권 도 지역 위주로 안분되는 시나리오 B-1에서는 시·도의 보통교부세가 큰 폭으로 감소하였으며, 시나리오 C에서는 반대로 보통교부세가 큰 폭으로 증가하였다.

이러한 결과는 대체로 지방소비세와 보통교부세가 반대 방향으로 변동하면서, 두 세입원천이 보유한 재정형평 벡터의 상대적 크기에 따라 재분배효과의 크기도 달라진다는 것을 의미한다. 지방소비세와 보통교부세의 상호간 역학관계가 결과적으로 이양비용을 어떤 방식으로 보전하는가에 따라 재분배효과에 직접적인 영향을 준다고 볼 수 있다. 한편, 정부가 구상하는 시나리오 D의 재분배효과도 양호한 결과를 보여주고 있다. 지방소비세의 배분도 지금보다 지역격차를 더 완화해 준다. 다만, 보통교부세 산정과 정에서 이양비용이 기준재정수입과 기준재정수요에 같이 반영되어 상계되기 때문에 재분배효과는 시나리오 B-1 및 C보다 낮을 것으로 예상된다.

[표 3-24] 시나리오별 지니계수 재분배효과(시·도)

	표준세입 지니계수 (a)	지방소비세 지니계수 (b)	명목 재분배효과 (c=a-b)	순위변동 효과 (d)	순재분배 효과 (c-d)
'19년 기준	0.1997	0.4122	-0.2126	0.0302	-0.2428
시나리오 A	0.2210	0.3884	-0.1675	0.0189	-0.1863
시나리오 B-1	0.2000	0.4122	-0.2123	0.0291	-0.2414
시나리오 B-2	0.2148	0.3711	-0.1562	0.0134	-0.1696
시나리오 C	0.2000	0.4038	-0.2038	0.0265	-0.2303
시나리오 D	0.2079	0.4039	-0.1960	0.0255	-0.2215

주: 1) 표준세입은 (지방소비세+상생기금+보통교부세)
 2) 2019년 기준은 지방소비세율 15%인 현재 상태를 의미하며, 시나리오 A~D는 지방소비세율 21% 및 이양사업 비용에 대한 보전방식들을 의미한다.

(2) 시

시·군의 경우 지방소비세 변동은 조정교부금에 영향을 주며, 조정교부금은 다시 보통교부세의 기준재정수입에 반영된다. 이러한 파급경로로 미루어 시·군 입장에서는 지방소비세율 인상보다 지방이양사업 비용에 더 민감할 수 있다. 왜냐하면, 지방소비세는 시·도 세목으로 조정교부금을 통해 일정비율로 배분되는 반면 지방이양사업 비용은 시·군이 직접 부담하여야 하기 때문이다.

지방소비세는 시·도 세목이므로 지방소비세율 인상이 시 지역의 지방세 수입에 직접적으로 미치는 영향은 없다. 때문에, 시나리오와 관계없이 시 지역의 지방세 지니계수는 0.497의 일정한 값을 갖는다. 반면에 지방소비세율 인상은 조정교부금과 보통교부세에 파급됨으로 표준세입 지니계수는 시나리오별로 다른 수치를 보여주고 있다. [표 3-25]를 보면, 시 지역의 재분배효과는 시나리오 C에서 가장 나은 결과를 보여주고 있다. 시나리오 C는 재분배효과 수치가 가장 클 뿐 아니라 기준치인 2019년도의 재분배효과보다 나은 결과를 보여준다. 시나리오 C는 이양비용을 지방교부세 법정률 인상분으로 보전하는 구조이므로 재분배효과에서 가장 나은 결과를 보였다는 것은 그만큼 보통교부세의 재정형평기능이 강력히 발휘된다는 것을 뜻한다.

[표 3-25] 시나리오별 지니계수 재분배효과(시)

	지방세 지니계수 (b)	표준세입 지니계수 (a)	명목 재분배효과 (c=a-b)	순위변동 효과 (d)	순재분배 효과 (c-d)
'19년 기준	0.497	0.266	-0.230	0.043	-0.274
시나리오 A		0.266	-0.230	0.043	-0.273
시나리오 B-1		0.264	-0.232	0.045	-0.277
시나리오 B-2		0.269	-0.227	0.041	-0.268
시나리오 C		0.263	-0.234	0.046	-0.280
시나리오 D		0.267	-0.230	0.043	-0.273

주: 1) 표준세입은 (지방세+조정교부금+보통교부세)

2) 2019년 기준은 지방소비세율 15%인 현재 상태를 의미하며, 시나리오 A-D는 지방소비세율 21% 및 이양사업 비용에 대한 보전방식들을 의미한다.

시나리오 B-1도 다른 시나리오에 비하여 재분배효과가 크며, 2019년도 재분배효과보다 나은 결과를 보여주고 있다. 시나리오 B-1의 경우에는 취득세 보전분으로 이양사업 비용을 충당하는 구조이다. 취득세 보전분 중 수도권에 안분되는 규모는 62%이나, 이양비용은 비수도권이 86.4%를 차지한다. 때문에, 시나리오 B-1에서는 원래 수도권에 62% 안분되어야 할 지방소비세로 비수도권의 이양비용을 보전하는 방식으로 귀결된다. 또한, 이에 연동하여 비수도권의 조정교부금과 보통교부세가 증가됨으로 표준세입의 재분배효과가 높게 나타난다. 한편으로 정부가 구상하는 시나리오 D는 표준세입 재분배효과는 비교적 양호한 결과를 보여주고 있다. 2019년 현재 수준과 비교하여도 같은 정도의 재분배기능을 발휘하였다.

(3) 군

시와 마찬가지로 군의 경우에도 유사한 결과를 보여주고 있다. 취득세 보전분으로 이양사업비를 보전하는 시나리오 B-1과 지방교부세의 법정교부율 인상으로 대응한 시나리오 C의 재분배효과가 가장 우수하였다. 시나리오 B-1의 경우 시 지역에서 설명한 같은 맥락에서 지역간 세입격차를 완화시키는 것으로 판단된다.

[표 3-26] 시나리오별 지니계수 재분배효과 (군)

	지방세 지니계수 (b)	표준세입 지니계수 (a)	명목 재분배효과 (c=a-b)	순위변동 효과 (d)	순재분배 효과 (c-d)
'19년 기준	0.461	0.134	-0.326	0.053	-0.379
시나리오 A		0.133	-0.327	0.053	-0.380
시나리오 B-1		0.133	-0.328	0.053	-0.381
시나리오 B-2		0.134	-0.326	0.051	-0.378
시나리오 C		0.132	-0.328	0.054	-0.382
시나리오 D		0.134	-0.326	0.053	-0.379

주: 1) 표준세입은 (지방세+조정교부금+보통교부세)
 2) 2019년 기준은 지방소비세율 15%인 현재 상태를 의미하며, 시나리오 A~D는 지방소비세율 21% 및 이양사업 비용에 대한 보전방식들을 의미한다.

2. 세입 구성요소별 재정격차 완화 기여도 분석

1) 분석 목적 및 방법

앞에서 분석한 재분배효과는 시나리오별 불평등 수치의 변화로부터 재정형평기능의 개선 여부를 판단할 수 있을 뿐이다. 불평등이 어떤 요인에 의해서, 어느 정도 영향을 받는지를 확인하기 위해서는 별도의 기법이 필요하다. Lerman and Yitzhaki (1984, 1985)는 이와 관련하여 소득원천별(income source) 지니계수 분해기법을 개발한 바 있다. Lerman and Yitzhaki의 소득원천별 분해기법은 전체 소득을 구성하는 각각의 소득 요소들이 불평등도에 미친 기여도를 측정할 수 있으며, 나아가 개별 소득요소의 증분에 대한 지니계수의 변화분의 비율인 한계효과 역시 도출되어 분석 결과를 해석하는데 도움이 된다.

소득원천별 지니계수 분해를 간략히 설명하면 다음과 같다. 총소득은 k 개의 소득 y_k 로 구성되어 있다. 즉 $\sum_k y_k = y$ 가 성립한다. 그러면, 총소득 지니계수 $G(x)$ 는 총소득을 구성하는 y_k 가 총소득에서 차지하는 비중 Sy_k , y 와 y_k 의 지니계수비율 Rk_k ,로 분해된다. 본 연구에서 y_k 는 시·도의 경우 지방소비세, 지역상생발전기금, 보통교부세이

며 시·군은 지방세, 조정교부금, 보통교부세이다. 개별 소득원천을 합산한 수치가 총 소득이므로, 총소득은 본 연구에서 명명한 표준세입이 된다. 그러므로 F 는 표준세입의 누적분포, F_{uk} 는 지방소비세, 지역상생발전기금, 조정교부금, 보통교부세 각각의 누적분포를 나타낸다¹⁵.

$$\begin{aligned}
 G(x) &= \left[\sum_k \frac{\bar{y}_k}{x} \right] \cdot \left[\frac{2cov(F_x, s_{y_k})}{2cov(F_{y_k}, s_{y_k})} \right] \cdot 2cov(F_{y_k}, s_{y_k}) \\
 &= \left[\sum_k \frac{\bar{y}_k}{x} \right] \cdot \left[\frac{cov(F_x, s_{y_k})}{cov(F_{y_k}, s_{y_k})} \right] \cdot G(y_k) = \sum_k (S_{y_k} \cdot R_{y_k}) \cdot G_{y_k} \dots\dots\dots (3-4)
 \end{aligned}$$

식 (3-4)에서 $(S_{y_k} \cdot R_{y_k} \cdot G_{y_k})$ 는 각각의 y_k 가 총소득 지니계수 $G(x)$ 에 기여하는 정도로서, y_k 의 절대적 기여도(C_k)라 한다. y_k 의 상대적 기여도는 절대적 기여도가 총소득 지니계수에서 차지하는 비중($I_{y_k} = G(y_k)/G(x) = (S_k \cdot R_k \cdot G_k) / \sum_{k=1}^K (S_k \cdot R_k \cdot G_k)$)으로 측정된다. 한편, y_k 의 상대적 기여도를 총소득에서 차지하는 비중으로 나누어 주면 상대적 불평등 I_{y_k}/S_{y_k} 값이 산출된다. 상대적 불평등도는 개별소득 y_k 의 불평등이 총소득 y 의 불평등과 비교할 때 상대적 크기를 나타낸다.

마지막으로 지니계수 분해방식을 통하여 얻을 수 있는 중요한 정보 중의 하나로서 상대적 한계효과(relative marginal effects)가 있다. 상대적 한계효과는 다른 소득원천이 고정되어 있을 때 y_k 의 % 변화로 편미분하여 구한다. 이것을 e_{y_k} 라 하면, 총소득 지니계수에 대한 y_k 의 상대적 한계변화, 즉 y_k 가 총소득의 불평등에 미치는 영향은 다음의 식 (3-5) 및 (3-6)으로 표현할 수 있다. 식에서 알 수 있듯이 상대적 불평등이 1보다 크면, 한계효과는 양(+)의 값을 갖는다(조기현·여효성, 2018).

$$\frac{\partial G(x)}{\partial e_{y_k}} = S_{y_k} (R_{y_k} \cdot G_{y_k} - G(x)) \dots\dots\dots (3-5)$$

¹⁵ 소득원천별 지니계수 분해에 대한 전개과정은 조기현(2018b)을 참고하기 바란다.

$$\frac{\partial G(x)/\partial e_{y_k}}{G(x)} = \frac{R_{y_k} \cdot G_{y_k} \cdot S_{y_k}}{G} - S_{y_k} = I_{y_k} - S_{y_k} \dots\dots\dots (3-6)$$

2) 세입 구성요소별 재정격차 완화 기여도

(1) 시도

시나리오 B-1과 시나리오 C의 재분배효과가 상대적으로 나은 결과를 보여준 바 있다. 다음의 [표 3-27]은 이렇게 나타난 결과는 보통교부세의 기여에서 비롯된 바 크다는 것을 밝혀주고 있다. 관찰된 주요 특징은 내용과 같다.

먼저, 표준세입 구성요소의 지니계수에 대한 한계효과를 보면, 모든 시나리오에서 일관되게 지방소비세는 양(+)의 수치, 지역상생발전기금과 보통교부세는 음(-)의 수치를 보이고 있다. 이는 지방소비세의 확대가 표준세입의 불평등도를 악화시키는 요인으로 작용한다는 것을 의미한다. 예를 들어 2019년 현 시점에서 지방소비세의 1%p 확대는 표준세입 지니계수를 0.532%p 높이며, 지역상생발전기금과 보통교부세는 각각 1%p 증가 시 표준세입의 지니계수를 -0.001%p, -0.375%p 하락시킨다.

그러나 지방소비세율 인상과 함께 이양비용을 어떤 방식으로 보전하는가에 따라 이들 세입 요소들이 표준세입의 지니계수에 미치는 한계효과는 달라진다. 지방소비세의 경우, 이양비용의 어떤 보전방식이든 2019년 현 시점에 비하여 지방소비세의 양(+)의 한계효과 수치가 하락하였는데, 비록 지방소비세가 표준세입의 지역격차를 확대시키기는 하지만 2019년 현 시점에 비하면 덜 확대시킨다는 것을 뜻한다. 이양사업이 주로 비수도권 도 지역에 분포하므로 지방소비세를 안분하는 과정에서 자연스럽게 재분배가 이루어지기 때문이다. 보통교부세의 경우, 이양비용 보전방식에 따라 음(-)의 한계효과 크기가 다르게 나타나고 있으나 2019년 현 시점보다 더 강력한 한계효과를 발휘하는 시나리오는 D이다. 그 이유는 보통교부세의 자체적인 재정형평기능의 강화가 아니라 지방소비세와의 역학관계 속에서 상대적으로 한계효과의 크기가 높아졌기 때문이다. 즉, 지방소비세율 인상분 중에서 이양비용 보전 목적으로 지역상생발전기금에 배정한 후, 남은 재원으로 안분하므로 지방소비세의 총량이 이양비용만큼 줄어들면서 보통교부세의 영향력이 상대적으로 높아졌다.

다음으로 재정형평기능과 관련하여 보통교부세의 역할이 지방소비세 이상으로 나타났다. 특히, 이양사업의 비용 보전과 관련해서 보통교부세의 역할이 중심적인 위치에 있었다. 이양사업 비용을 보전하지 않는 시나리오 A와 비용을 보전하는 시나리오 B-1에서 D까지를 비교하면, 시나리오 B-1, C, D의 보통교부세 한계효과의 크기는 시나리오 A를 상당 수준으로 넘어서고 있다. 보통교부세가 관련 재원의 변동과 이양사업 비용을 흡수한 결과이다. 시나리오 B-2의 경우, 지방소비세는 안분비율 기준에 따라 시·도별로 배분된다. 이 과정에서 수도권과 비수도권의 격차가 줄어들기 때문에 지방소비세가 표준세입의 불평등에 미치는 영향력은 감소된다. 반면에 비수도권 도 지역의 보통교부세는 지방소비세 확대에 비례하여 줄어드는 영향을 받으므로 표준세입에 대한 한계효과가 가장 낮은 수치를 보이고 있다.

[표 3-27] 시나리오별 세입 요소별 한계효과(시·도)

	지니계수	지방소비세		지역상생발전기금		보통교부세	
		한계 효과	상대적 기여도	한계 효과	상대적 기여도	한계 효과	상대적 기여도
'19년 기준	0.1997	0.532	1.001	-0.011	-0.001	-0.375	0.147
시나리오 A	0.2210	0.440	0.999	-0.014	0.001	-0.338	0.087
시나리오 B-1	0.2000	0.516	0.999	-0.017	0.001	-0.365	0.134
시나리오 B-2	0.2148	0.463	0.998	-0.007	0.002	-0.309	0.148
시나리오 C	0.2000	0.529	0.996	-0.006	0.004	-0.366	0.157
시나리오 D	0.2079	0.493	0.998	-0.007	0.002	-0.388	0.098

(2) 시

다음의 [표 3-28]은 시 지역의 세입원천 중 지방세, 조정교부금 및 보통교부세의 표준세입에 대한 상대적 불평등기여도를 한계효과 부분을 제시하고 있다.

지방세 측면에서 지방소비세율 인상은 시 지역과 무관하므로 지방세의 한계효과는 별다른 차이가 없다. 조정교부금도 시나리오별로 다소 간의 변화는 있지만 수치상의 의미를 부여할 정도는 아니다. 조정교부금이 표준세입에 영향을 줄 정도의 규모가 아니

기 때문이다. 다만, 비록 영향력은 작지만, 조정교부금의 한계효과가 양(+)의 부호를 보인다는 것은 재정형평성을 왜곡한다는 의미이므로 배분공식 등을 포함한 전반적인 제도개선의 필요성을 함축하고 있다.

지방소비세율이 15%인 2019년 현재, 그리고 지방소비세율 21%로 인상과 이양사업 비용 보전장치가 없는 시나리오 A보다 보통교부세의 재정형평기능이 강한 시나리오는 B-2로 한정된다. 그 이유는 지방세입 순증효과에서 보고한바와 같이 시나리오 B-2의 경우 시 지역의 보통교부세가 크게 줄어든데 있다. 시나리오 B-2에서는 시·도의 경우 보통교부세의 증가로 한계효과가 저하되었다면, 시 지역은 반대로 보통교부세가 큰 폭으로 줄어들면서 한계효과가 가장 강력하게 발휘되었다. 즉, 보통교부세가 증가할 때 보다 감소할 때, 그리고 줄어드는 규모가 클 때 보통교부세의 한계효과가 강하게 작동하는 것이다. 시나리오 C에서 시 지역 보통교부세의 한계효과가 가장 낮은 이유도 같은 맥락에서 해석할 수 있는데, 이러한 결과는 재정분권을 구상할 때 보통교부세 감소로 인한 자치단체의 재정충격을 신중히 고려하여야 한다는 것을 말해준다.

[표 3-28] 시나리오별 세입 요소별 한계효과(시)

	지니계수	지방세	조정교부금	보통교부세
'19년 기준	0.266	0.414	0.037	-0.250
시나리오 A	0.266	0.401	0.039	-0.254
시나리오 B-1	0.264	0.404	0.038	-0.246
시나리오 B-2	0.269	0.392	0.035	-0.260
시나리오 C	0.263	0.420	0.039	-0.239
시나리오 D	0.267	0.409	0.037	-0.253

(3) 군

군 지역을 대상으로 한 세입 구성별 한계효과도 시 지역과 비슷한 결과를 보였다. 2019년 현재 기준으로 표준세입에 대한 한계효과는 보통교부세만 음(-)의 수치를 보이고 있다. 다시 말해서, 지방세와 조정교부금은 지역간 세입격차를 악화시키는 반면에 보통교부세가 완화시키는 방향으로 기능하고 있다. 이양비용 보전 없이 지방소비세

율이 21%로 인상되면, 시 지역과 마찬가지로 보통교부세의 한계효과는 다소 높아지는 것으로 밝혀졌다. 그러나, 이양사업 비용을 보전하는 조치를 취하는 시나리오에서는 시 지역처럼 시나리오 B-2에서 보통교부세의 한계효과는 가장 크게 발휘되었다. 시나리오 C에서도 보통교부세의 한계효과는 낮은 편에 속하였다.

[표 3-29] 시나리오별 세입 요소별 한계효과(군)

	지니계수	지방세	조정교부금	보통교부세
'19년 기준	0.1344	0.149	0.035	-0.184
시나리오 A	0.1333	0.151	0.035	-0.186
시나리오 B-1	0.1326	0.145	0.024	-0.169
시나리오 B-2	0.1341	0.160	0.031	-0.191
시나리오 C	0.1323	0.139	0.031	-0.171
시나리오 D	0.1345	0.150	0.035	-0.186

3. 소결

지금까지의 분석 결과로부터 다음의 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 이양사업의 비용을 어떤 방식으로 대처할 것인가에 따라 수평적 재정효과가 직접적인 영향을 받는 것으로 나타났다. 본 연구에 의하면, 지방소비세 내 취득세 감소 보전분을 재원으로 이양비용을 충당하는 방식, 그리고 지방교부세 법정률 인상으로 대응하는 방식에서 수평적 재정형평기능이 상대적으로 나은 결과를 보여주었다. 정부에서 구상한 시나리오 D방식도 나쁘지 않은 재정형평기능이 발휘된 것으로 평가된다.

둘째, 지방이양사업 비용의 보전은 현재 3년을 시한으로 운영될 예정이다. 3년이 지나면 자치단체가 자체적으로 충당하여야 한다. 본 연구에서 분석한 시나리오 중에서 시나리오 A가 여기에 해당하는데, 2019년 현재 상황과 비교하면 지역간 세입격차는 악화되며 보통교부세의 한계효과도 저하된다. 또한, [표 3-14]에서 보여준 바와 같이 지방세입의 순증효과도 비수도권 도 지역에서 마이너스 상태로 전환되는 것으로 나타나 이양비용에 대한 별도의 보전장치가 마련되어야 한다. 본 연구에 의하면, 지방교부

세 법정률 인상으로 대응한 시나리오 C가 가장 나은 결과를 보였다. 시나리오 C는 지방세입 순증효과와 재정형평효과 모두를 두루 충족하는 결과를 보여 주었다.

셋째, 보통교부세 및 조정교부금 산정제도에 대한 개선방안이 모색될 필요가 있다. 보통교부세의 재정형평기능은 시·도, 시, 군별로 약간 다른 양상으로 나타나고 있으나, 시나리오 D는 공통적으로 양호한 결과를 보이고 있다. 문제는 시나리오 D방식이 3년 시한의 일몰제가 적용된다는 사실이다. 시나리오 D를 제외하면, 이양비용 보전방식에 따라 보통교부세 한계효과의 비교우위가 달라지는데, 이는 보통교부세의 재정형평기능이 불안정하다는 것을 의미한다. 조정교부금도 마찬가지이다. 조정교부금의 한계효과는 2019년 현재도 그렇고, 모든 시나리오에서도 양의 부호를 보여주고 있는 바, 재정형평기능이 왜곡되어 있다는 것을 말해준다. 이 문제를 방지한다면, 2단계 재정분권 과정에서 추가적인 지방세 확충이 추진될 경우 수평적인 재정형평이 지금보다 악화될 가능성이 높다. 조정교부금 총량 확대, 재정력역지수 비중의 상향 조정 등 제도운영 전반에 걸친 개선방안 모색이 필요한 시점이라 사료된다.

제4장



2단계 재정분권의 쟁점 및 평가

- 제1절 문재인정부 재정분권의 쟁점과 과제
- 제2절 지방분권세 도입
- 제3절 국세의 지방이양

제1절 문재인정부 재정분권의 쟁점과 과제

1. 1단계 재정분권의 평가

지난 2018년 10월 30일 발표된 재정분권 추진계획의 일정에 따라 지방소비세율 인상과 국고보조사업의 지방이양이 추진 중에 있다. 지방소비세율은 2019년의 경우 15%로 인상되었다. 최근 확정된 2020년 정부예산안을 보면, 내년도 지방소비세율도 21% 인상을 전제로 편성되었다. 이에 따라 지방소비세는 예산 기준으로 2019년 대비 5.1조원이 확충될 것으로 기대된다¹⁶. 자원중립원칙에 입각하여 국고보조사업의 지방이양도 3.57조원 규모로 확정되어 자치단체에 통지된 바 있다.

이처럼 1단계 재정분권에서 가장 큰 과제로 평가되는 지방소비세 확충과 국고보조사업의 지방이양은 당초 일정에 따라 순조롭게 추진되고 있다. 외형 상 재정분권의 양대 축이라 할 수 있는 세입분권과 세출분권 신장이 최소한 총량적으로는 달성된 셈이다¹⁷. 그러나, 세부적인 사항에서 앞으로 해결해야 할 쟁점들이 남아 있다. 가장 큰 현안은 지방소비세 확충의 수혜 자치단체와 이양사업의 비용을 부담하게 될 자치단체의 미스

¹⁶ 2020년도 정부 예산안에 의하면, 부가가치세 세입은 지방소비세율 21%, 규모로는 5.1조원이 지방으로 이양된다는 것을 전제로 편성되었다. 2020년 부가가치세 정부예산안은 68조 8,777억원이며, 2019년 예산의 68조 7,519억원에 비해 0.2% 증가하였다.

¹⁷ 물론, 당초 일정보다 지연되는 국정과제도 있다. 소방안전교부세의 경우, 재정분권 추진계획에서는 담배분 개별소비세의 20%인 법정률을 2019년 35%, 2020년 45%로 인상할 예정이었다. 그러나, 2019년 법정률은 27.5%에 그쳤으며, 소방직 국가직 전환을 뒷받침하는 지방교부세법, 소방재정지원특별회계 및 시·도 소방특별회계 설치법 등 6개 법안도 2019년 9월에야 국회 행정안전위원회 안건조정위원회를 통과하였다.

매치이다. 3장의 [표 3-1]에서 제시한바와 같이 이양사업은 국가균형발전특별회계의 포괄보조사업 위주로 정해졌다. 이들 이양사업들은 비수도권 지역을 대상으로 하는 낙후지역 지원을 목적으로 하는 재정지원사업이다. 단순한 재정사업이 아니라 국가균형발전을 겨냥하는 공간정책 성격을 지니고 있다. 반면에 지방소비세율 인상은 재정분권 신장의 도구로서 추진되었다. 이것이 의미하는 바는 재정분권의 정책수단으로 지방소비세 확충과 국토공간 상 국가균형발전의 정책수단으로서 이양사업은 목표와 차원이 달라 본질적으로 정합성을 유지하기 힘들다는 것이다. 1단계 재정분권 과정에서 파생된 수도권과 비수도권, 광역시와 도, 시·도와 시·군간 갈등의 배경에는 이러한 근본적인 요인들이 작용하고 있다.

다음으로 이양사업과 관련하여 비용부담의 주체, 부담하는 방식의 문제들이 해결되지 않은 상태에서 봉합되었다는 사실이다. 참여정부 시기에도 이와 유사한 사례를 경험한 바 있다. 참여정부는 1.1조원 규모의 163개 국고보조사업을 이양하면서 분권교부세를 설치하여 소요비용을 지원하였다. 그러나 실제 분권교부세 규모가 실제 비용보다 적어 1년 후 법정률 인상 조치를 취하였다¹⁸. 물론, 총량적으로는 이양사업비를 크게 뛰어넘는 수준에서 지방소비세 확충이 이루어졌으므로 분권교부세와 다르다는 주장이 있을 수 있으나, 개별 자치단체로 내려가면 미스매치 현상이 발생하므로 본질에서 차이가 있는 것은 아니다.

정부는 미스매치에 대하여 지방소비세 확충 재원으로 지역상생발전기금에 전출한 후, 이양비용을 먼저 보전하고, 남은 재원으로 지방소비세를 안분하는 방안을 마련하기는 하였다. 그러나, 이는 응급책에 가까워 근본적인 대책을 요구하는 비판이 제기될 개연성이 높다. 그 이유는 분권교부세처럼 이양비용의 총당하는 전담 재원이 아니라는 것이다. 최소한 기초자치단체 입장에서는 지방소비세가 시·도 세목이기 때문에 자체재원으로 총당하거나, 다른 세출사업 조정으로 별도 재원을 마련하여야 한다. 시·도라

¹⁸ 참여정부는 2004년 1조 689억원 규모의 국고보조사업에 대한 지방이양을 결정하고, 소요비용 보전 용도로서 내국세의 0.83% 규모인 분권교부세를 설치하였다. 그러나, 분권교부세 총량이 8,454억원에 불과하여 이양사업비 1조 689억원에 미치지 못하자, 2006년 법정률을 0.94%로 인상하는 조치를 취한 바 있다. 분권교부세는 당초 2009년 일몰되는 한시재원에서 출발하였으나, 사회복지관련 비용 보전의 필요성이 대두하여 5년 연장되었으며, 2015년 보통교부세에 통합되었다. 한편, 폐지된 분권교부세 몫은 지방교부세 법정률 인상(19.13%→19.24%)으로 반영되었다(조기현, 2006).

하여도 마찬가지이다. 3절의 지방세입 순증효과 추계에서 설명하였듯이 정부가 구상하는 대안보다 지방교부세 법정률 인상처럼 별도의 재정지원제도를 설치하는 방식이 더 효과적이었다. 또한, 수평적인 재정형평 측면에서도 지방교부세 법정률 인상이 정부의 구상보다 나은 결과를 보였다.

다음으로 시·군·구를 대상으로 하는 재정분권의 필요성이다. 1단계 재정분권은 지방 소비세율 인상이 중심적인 위치를 차지하여 기초자치단체가 소외된 측면이 있었다. 당장, 이양사업만 하여도 보전 재원이 시·도를 경유하여 시·군·구에 전달되는 체계인데, 운영 과정에서 광역자치단체에 예측되는 위험이 잠재되어 있다. 재정분권의 원리에서도 바람직하다 볼 수 없다. 자신이 원하는 공공서비스의 혜택을 누리고자 한다면, 소요되는 비용은 지방세로 지불하도록 하는 것이 이상적인 재정분권의 모습이다. 물론 현실세계에서는 완벽한 대응성을 충족하는 일이 어렵기는 하지만, 분권적인 정부간 재정 관계를 논의하면서 기초자치단체와 관련된 지방세 문제가 중요한 과제로 논의되지 못했다는 것은 1단계 재정분권의 한계이다.

마지막으로, 이와 관련하여 재정조정제도가 제한적으로 다루어 졌다는 점이다. 1단계 재정분권에서는 주로 지방분권세 도입과 관련하여 지방교부세의 운영방식이나 산정제도가 논의되었는데, 수직적인 정부간 재정관계의 사고에서 벗어나지 못한 측면이 있었다. 자치단체의 참여가 보장되고, 의사결정권을 행사하는 수평적인 재정협력제도의 구축 등은 깊이 논의되지 못한 것으로 알려져 있다. 또한, 지방소비세 확대의 수혜가 시·군·구 단위까지 확산되기 위해서는 조정교부금의 규모나 산정제도에 관한 논의가 필요하였으나, 이 부분도 중요한 쟁점으로 다루지 않았다.

2. 2단계 재정분권의 쟁점 및 과제

문재인정부는 2021년부터 2022년의 기간 내 2단계 재정분권을 구상하고 있다. 이 기간 동안 국세 대 지방세 비율 7:3을 달성하여 지방재정의 자율성과 책임성을 획기적으로 강화하는 한편, 국가균형발전을 촉진하기 위해 다음과 같은 사항을 중점적으로 검토할 예정이다. 첫째, (가칭)지방분권세 도입, 국세의 지방이양 등을 포함한 국세와 지방세의 구조개편을 검토한다. 둘째, 국세와 지방세 구조개편으로 우려되는 지역간

재정격차 확대를 예방하고, 국가균형발전을 촉진하도록 정부 간 재정조정제도를 개편한다. 셋째, 자치단체의 세입·세출 자율성 확대에 대응하여 지방세출의 효율성과 자치단체의 재정책임성을 제고한다. 넷째, 국민최저보장적 복지사업 부담 등을 감안하여 중앙정부 기능의 추가적인 이양방안을 모색한다.

문재인정부의 재정분권은 현 정부의 잔여기간 동안 1단계와 2단계로 나누어 실행력을 확보하고, 목표달성에 대한 가시적 정책의지를 표방하였다는 점에서 높은 평가를 받을 수 있다. 그러나, 재정분권의 4대 축 가운데서 우선적으로 다루어야 하는 세입분권부터 구상 수준에 머무르고 있다. 비교적 목표와 방법이 단순하였던 1단계 재정분권과 달리 2단계 재정분권은 구체적인 내용을 담지 못하고 검토 사항을 제시하는 수준에 머물고 있다는 지적도 있다(유태현, 2019). (가칭)지방분권세의 개념이나 실체가 무엇인지 뚜렷하지 않으며, 국세의 어떤 세목을 지방에 이양할 것인지도 분명치 않다. (가칭)지방분권세 도입과 국세의 지방이양은 별개의 독립적인 시책인지, 아니면 동시에 상호 보완적 관계를 맺으면서 추진하려는 재정분권인지도 모호한 상황이다.

세입분권 확대에 대응하여 추진될 것으로 예상되는 국고보조사업의 지방이양도 중시되어야 할 정책현안이다. 국고보조사업의 지방이양은 중앙정부의 권한 및 기능의 축소로 연결됨으로 관련 중앙부처의 반발이나 소극적인 대응이 우려된다. 자치단체의 부정적, 냉소적 시각도 마찬가지이다. 이미 1단계 재정분권에서 이양비용을 전담 지원하는 재정조정장치의 부재, 지역 간 세입순증의 격차 등으로 혼란을 경험한 바 있다. 이런 상황에서 7:3이라는 2단계 재정분권의 목표 달성을 고수할 경우, 1단계 재정분권에서의 경험 이상의 혼선이 야기될 수 있다.

문재인정부는 국세와 지방세의 구조개편에 재정분권의 최우선 순위를 두고 있으나, 정부 간 재정관계 개편의 핵심은 국고보조사업에 있다. 국고보조사업을 개편하여 야세입분권에 필요한 여유재원의 마련이 가능하며, 중앙정부에 대한 자치단체의 예속 등의 문제가 완화되기 때문이다. 무엇보다 재정분권의 전제가 되는 정부 간 기능배분의 합리화에 직접적인 영향을 준다. 이와 관련하여 이재원(2018, 2019)은 정부 간 재정사업의 지방이양이나 국가사무로의 전환 방식을 통하여 국고보조사업 폐지라는 정부 간 빅딜방식을 제안한다. 예를 들어 국가균형발전특별회계의 지역자율계정사업이나 보육분야, 환경분야, 농어업분야 국고보조사업은 지방에 이양하는 대신 기초복지에 해당

하는 기초생활보장급여, 기초연금, 장애인연금 등은 국가사무로 전환하자는 것으로서 국고보조사업의 빅딜방식은 세출분권의 중요성을 상기시켰다는 점에서 높이 평가된다.

1단계 재정분권에서 깊이 다루지 못했던 재정조정제도 역시 쟁점으로 부각될 것이다. 재정조정제도의 구조개편은 (가칭)지방분권세 도입 및 지방교부세 폐지와 불가분의 관계에 있다. 후술하게 될 2절의 (가칭)지방분권세 도입론은 지방교부세에 대한 재정당국의 부정적 시각이 응축된 결과로 이해된다. 지방교부세와 관련된 재정당국의 부정적 시각은 2세대 재정연방주의 관점과 유사하다 생각된다. 2장에서 설명한 바와 같이 경쟁과 유인을 중시하는 2세대 재정연방주의 인식에서 보면, 이전재원은 정부 간에 재정자원을 경쟁적으로 약탈하려는 도구이며, 이로 인하여 공유지의 비극처럼 국가 전체의 재정자원을 고갈시키는 위협 요인이다. 이들은 그 이유로 이전재원 자체가 시장 원리와 충돌되며, 이로 인하여 지방정부의 자기구속적(self-enforcing) 유인과 재정책임성을 방해하고, 거시경제 위기까지 전염될 위험 인자로 간주한다. 그러나 이들의 인식이 한국적 상황에서도 유효하며, 설득력을 갖추고 있는지, 그리고 (가칭)지방분권세가 대안으로서 바람직한지는 의문이다.

이하에서는 전술한 쟁점 중에서 먼저, 국세와 지방세의 소위 (7:3) 목표 달성과 관련하여 최대 쟁점으로 등장한 (가칭)지방분권세 도입과 국세의 지방이양에 대한 이론적, 정책적 평가를 실시하고자 한다. 본 연구는 국세와 지방세의 소위 (7:3) 구조의 구축이라는 2단계 재정분권의 목표에 대하여 의의 및 가치, 현실적인 실효성에 주목하고 있다. 이를 위하여 정책이론적, 실제적 관점에서 세입분권의 타당성을 다각적으로 평가할 예정이다. 이어서 본 연구는 세입분권과 재정조정제도를 통합한 2단계 재정분권의 성공적 추진전략을 제시한다. 여기서는 세입분권과 균형을 이루면서 재정형평과 재원보장, 자율성과 시장규율이 균형을 이루는 재정조정제도의 개편방향이 제안된다.

제2절 지방분권세 도입

1. 지방분권세 제안의 배경과 구상

1) 지방분권세 도입의 배경

(가칭)지방분권세의 도입 논리와 배경은 명확하지 않다. 다만, 김정훈(2015)과 안종석(2015, 2019)의 연구로부터 개략적이거나 (가칭)지방분권세의 도입 논거를 유추할 수는 있다. 안종석(2015)에 의하면, (가칭)지방분권세는 지방교부세가 내국세 일정 비율로 이전되고 있음에도 불구하고 이전재원으로 분류되어 있으며, 그 영향으로 지방세 확충의 빌미가 되고 있다는 것이다. 두 번째로 지방교부세의 모수가 되는 내국세에는 부가가치세가 포함되어 있으므로 부가가치세의 상당부분이 지방교부세를 경유하여 지방에 이전되고 있는 상황에서 지방소비세 도입으로 정부간 재정관계가 복잡해졌다고 주장한다. 예를 들어 Blöchliger and Petzold(2009, 이하 B-P)의 tax sharing 분류 기준을 적용하면 내국세 내에서도 지방소득세와 법인세가 지방교부세 및 지방소득세와 세수를 공유하며, 지방소비세와 지방교부세는 부가가치세와 세수를 공유하고, 교육세는 지방교육재정교부금, 종합부동산세는 부동산교부세, 교통·에너지·환경세는 자동차세 주행분과 세수를 공유하는 매우 복잡한 체계라는 것이다.

[표 4-1] 국세·지방세의 tax sharing 현황

	국세	자주적 지방세	공동세적 지방세	tax sharing	비고
소득세	○	○		○	지방소득세, 지방교부세
법인세	○	○		○	지방소득세, 지방교부세
부가가치세	○			○	지방소비세, 지방교부세
개소세(담배)	○		○	○	담배소비세, 소방교부세
개소세(기타)	○			○	지방교부세
증권거래세	○			○	지방교부세
상속세	○			○	지방교부세
증여세	○			○	지방교부세
인지세	○			○	지방교부세

	국세	자주적 지방세	공동세적 지방세	tax sharing	비고
교통에너지환경세	○		○		자동차세 주행분 지방교육재정교부금
교육세	○			○	
농특세	○				
취득세		○			총부세, 부동산교부세
등록면허세		○			
레저세			○		
주민세		○			
재산세		○		○	
자동차세 소유분		○			
지역자원시설세		○			
지방교육세		○			

자료: 안종석(2015), p. 154의 <표 V-2>에서 재인용.

정부간 재정관계가 이처럼 복잡하고, 투명성이 부족하게 된 핵심 요인으로 지방교부세를 지목하고 있다. 즉, 지방교부세의 본질은 tax sharing 특성을 보유한 지방세이지 이전재원이 아니며, 그럼에도 불구하고 이전재원으로 분류되어 지방세 확충의 논거로 활용되고 있고, 그 결과로서 또 다른 tax sharing 성격을 지닌 지방소비세와 같은 지방세목이 도입되어 복잡한 지방재정제도를 형성하였다는 것이다.

다음의 [그림 4-1]은 이 논리를 보여주고 있다. 2016년도 정부간 재정관계 기준으로, 지방교부세를 지방세로 분류하면 국세·지방세 조세구조는 (51%:24%)에서 (56%:32%)로 변경된다. 정부간 재정관계를 이렇게 재편하면, 문재인정부의 국세·지방세 구조의 목표치 (70%:30%) 충족은 물론, 중앙·지방간 재정관계도 보다 간명해진다. 결국, 문제의 시발점이 되는 지방교부세의 성격을 tax sharing으로 정립하지 않는 한, 합리적인 지방재정제도는 어렵다고 보는 듯 하다.

[그림 4-1] 지방교부세와 국세·방세 조세구조 변화

조세 합계: 318.1조원		
국세 242.6조원 (51%)	[지방이전 국세(81.1조원, 25%)] <ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세: 38조원 - 지방교부세: 내국세 19.24% - 부동산교부세: 종부세 전액 - 소방안전교부세: 담배분 개별소비세 20% • 지방교육재정교부금: 43.2조원 (내국세 20.27% + 지방교육세 전액) 	지방세 75.5조원 (24%)
↓		
조세 합계 : 356.1조원		
국세 242.6조원 (56%)	[지방이전 국세(43.2조원, 12%)] <ul style="list-style-type: none"> • 지방교육재정교부금: 43.2조원 (내국세 20.27% + 지방교육세 전액) 	지방세 113.5조원 (32%)

주: 지방자치발전위원회 내 재정분권TF 2차 회의자료를 바탕으로 연구자가 개념화한 그림임

지방교부세가 표면적으로 지방세로 분류되든, 이전재원으로 분류되든 실질적으로 지방소비세와 차별성을 발견하기 어렵다는 비판은 피할 수 없을 것이다. tax sharing 성격의 재원들이 여러 갈래로 설치되어 조세체계를 복잡하게 한다는 지적도 합당한 비판이라 사료된다. 그러나, 지방교부세가 tax sharing으로 분류하는 것이 합리적인지는 추가적인 논의가 필요하다. 윤영진(2016)에 의하면, 지방교부세는 tax sharing이 아니라 이전재원이라는 주장도 있기 때문이다. 더 나아가 B-P(2009)의 분류기준이 이론적, 정책적 관점에서 일반화가 가능한지도 논의가 필요한 부분이다. 이런 맥락에서 이하에서는 (가칭)지방공동세의 내용이 무엇인지 살펴본 후, 이론적·정책적·실천적 타당성을 검토하기로 한다.

2) 지방분권세 구상¹⁹

(가칭)지방분권세 도입 필요성은 지방자치발전위원회의 “재정분권TF 2차 회의(2017년 12월)”에서 처음으로 제기되었다. 이 시점에서는 지방공유세란 용어를 사용하면서 지방교부세와 지방소득세를 통합시켜 공동세로 전환하는 방식과 지방교부세만 공동세로 전환하는 두 가지 방식을 제안하였다. 또한, 간단한 회귀식(인구, 면적, GRDP 등)으로 산정하면 산정제도가 투명해질 뿐 아니라 중앙정부의 개입 없이도 자치단체 주도의 운영이 가능해지며, 재정분권 취지에도 부합한다는 주장이 제기되었다.

(가칭)지방분권세에 대한 구체적인 구상은 재정분권TF 3차회의에서 제시되었다(2017년 12월). 주요 내용은 다음과 같다. 재원과 규모는 소득세 및 법인세의 일정 비율로 하되, 중앙·지방간 협의기구를 설치하여 매년 자율적으로 확정한다. 지역별 배분액은 회귀분석기법으로 산정한다. 회귀식의 종속변수는 과거 5년간 표준수요(지방세+지방교부세) 비중으로 하여 지방교부세의 재원보장기능을 상당부분 승계하도록 하였다. 설명변수는 기본요소(인구, 면적), 세원요소(GRDP), 낙후도요소(노령인구비율) 등이 제시되었는데, 인구와 GRDP가 높은 상관성을 갖는다는 점에서 기본적으로 징세지원칙을 근간으로 한다. 지역낙후도의 대리변수로 기능하는 노령인구비율은 징세지원칙을 보완하는 수단으로 간주하고 있다.

(가칭)지방분권세 규모는 재정분권TF 8차 회의에서 소득세 및 법인세의 30%로 구체화되었다(2018년 1월). 이는 지방교부세 총량과 비슷한 규모로서, 지방교부세 폐지를 전제로 한 것이다. 지방자치발전위원회의 재정분권TF 주도로 마련된 재정분권 시안은 국무조정실 주관 하에 관계부처의 실무적 검토 과정으로 이행하였다. 관계부처 협의 과정에서 재정당국은 재차 지방분권세 구상을 표명하였다. 이 시점에서 지방분권세는 초기의 구상과 달리 법인세와 소득세, 지방교부세로 좁혀졌다. 지방소비세와 지방소득세는 tax sharing의 성격을 지니고 있으나 지방분권세 대상에서 제외하였다. 지방분권세의 대상은 소득세와 법인세의 일부(36.75%)와 지방교부세이며 규모는 44.1조원이다. 당초의 구상에 포함되었던 지방소비세와 지방소득세는 재정분권의 안착과 제도적 안정 차원에서 제외된 것으로 보인다.

¹⁹ 여기서 다루는 내용들은 지방자치발전위원회 내 재정분권TF에서 발표된 자료 등을 토대로 정리하였다.

- 참고: (가칭)지방분권세에 대한 시점별 구상 -

- ① 지방자치발전위원회의 “재정분권TF 2차 회의(‘17.12)” 시 공동세 도입 보고
 - 공동세 도입 논거로 지방교부세가 자체세입 증대 유인을 저해하며, 법정률 인상 시 재정자립도가 하락한다는 점을 제기
 - 재원: 2개 대안(지방교부세+지방소득세+기능이양분, 지방교부세 기능이양분) 제시
 - 자치단체 주도로 운영하며, 간단한 회귀식(인구, 면적, GRDP 등)으로 산정
- ② 재정분권TF 3차 회의(‘17.12)
 - 규모: 소득세 및 법인세의 일정분(매년 협의하여 결정)
 - 배분: 과거 5년 통계를 이용, 회귀분석기법으로 산정
 - 종속변수: 과거 5년간 자치단체별 표준수요(지방교부세+지방세)
 - 설명변수: 기본요소(인구, 면적), 세원요소(GRDP), 낙후도요소(노령인구비율)
- ③ “재정분권TF 8차 회의(‘18.1.18)”
 - 지방교부세 총량과 비슷한 규모인 소득세 및 법인세의 30% 가량을 공동세화

그러나 (가칭)지방분권세는 문재인정부의 재정분권 추진계획에서 유보되었다. 그 이유는 첫째, 지방교부세는 tax sharing이 아니라 이전재원이므로 지방세 확충이 아니라 조세이론적 반론에 직면하였다. 둘째, 지방분권세는 소득기반에 따라 배분됨으로 낙후지역의 지방교부세가 불교부단체인 수도권에 이전되는 결과를 초래하며, 셋째 이로 인하여 국가균형발전을 포기하는 것으로 인식될 우려가 높다. 넷째, 시·군·구가 시·도에 종속되어 재정분권 취지와 배치되며, 모든 자치단체의 합의가 사실상 불가능하다는 현실적인 이유도 작용한 것으로 보인다.

2. tax sharing의 개념과 분류기준

1) tax sharing에 대한 초창기 개념과 분류기준

재정분권이란 각국이 처해있는 정치적, 정책적, 역사적 환경들이 상호작용과정을 거쳐 나타난 산물이다. 따라서, 통계적 지표라는 도구를 이용하여 간단히 재정분권의 양적, 질적 수준을 측정할 수 있는가에 대하여 의문이 제기될 수 있다. 이에 더하여 지표 값을 산출하는 통계가 객관성을 결여하고 있다면, 국가 간 비교가 정책결정까지 영향을 줄 수 있다.

이러한 우려를 반영하여 OECD나 IMF는 논란의 대상이 되어 온 tax sharing에 대한

개념 정의와 분류기준을 마련하기 시작하였다. 예를 들어 IMF는 GFS 내 조세수입 통계를 집계할 때 지방정부가 과세권을 가지고 있고, 세수배분은 무조건 이루어지며, 지방정부가 세율과 과표 결정에 영향력을 행사할 수 있을 때 tax sharing으로 분류하였다. OECD의 Revenue Statistics는 지방정부가 세수공유 세목에 영향력을 행사할 수 있거나, 관할지역에서 발생한 세수 중 일정액이 무조건적으로 해당 지방정부에 귀속되거나, 혹은 징수를 담당하는 정부가 세수규모나 배분을 결정할 수 없는 경우면 모두 tax sharing으로 분류하였다.

하지만 이러한 분류방식들은 다음과 같은 문제를 유발한다(B-P, 2009). 첫째, 통계자료마다 분류방식이 달라 동일한 지방세제도를 다르게 분류한다. 둘째, 모호한 일부 기준은 tax sharing과 관련된 법령과 규제들을 별도로 살펴보아야 의미를 지니는데, 이 부분이 정리되지 않으면 국가 간 비교가 어려워진다. 셋째, 현실적으로 이러한 tax sharing 요건 모두를 충족해야 하는 통계가 있는 반면, 일부만 충족하여도 tax sharing으로 인정하여야 하는 경우도 있다. 넷째, 지역 간 재정형평 목적으로 운용하는 경우 tax sharing으로 분류하여야 하는지에 대한 명확한 기준이 없다.

이러한 배경하에 OECD(1999)는 지방세의 과세자율권 수준을 측정한 결과를 1999년 발표하였다. 이것은 정부세입을 세부적으로 파악할 수 있도록 Revenue Statistics 개정판을 발간하는데 목적이 있었다(Blöchliger and King 2006, 이하 B-K 2006). 다음의 [표 4-2]에서 a~c유형은 지방세가 명백하며, 논란이 된 tax sharing에 대해서는 배분비율을 정하는 주체와 법적 안정성 등을 기준으로 4가지 유형으로 구체화 하였다.

[표 4-2] 과세자주권에 따른 지방세 분류(OECD 1차 시안)

구분	정의
a	하위정부가 세율과 과표 결정권 보유
b	하위정부가 세율만 결정권 보유
c	하위정부가 과표만 결정권 보유
d	tax sharing arrangement

구분	정의
d1.	하위정부가 세입분할권(revenue-split) 보유
d2.	하위정부 동의하에 세입분할 변경 가능
d3.	법률로 세입분할 결정. 단, 중앙정부만 법률 개정 가능
d4.	매년 중앙정부가 예산으로 세입분할 결정
e	중앙정부가 지방세 세율과 과표를 결정

출처: OECD(1999), p.11

2) tax sharing에 대한 최근의 개념과 분류기준

1999년의 시안에 근거하여 OECD는 회원국의 협조를 받아 Revenue Statistics에 지방세의 과세자주권과 관련된 통계를 집계하기 시작하였다. 2003년에는 그간의 경험을 바탕으로 회원국의 의견을 수렴하였는데, 이 과정에서 좀 더 세밀한 분류가 필요하다는 사실이 확인되었다. 특히, 수평적 재정형평을 목적으로 운영하는 유형이 쟁점이 되었다. 예를 들어 독일과 오스트리아는 수평적 재정형평기능을 수행하여도 tax sharing으로 분류하는 방식에 동의하였으나, 오스트레일리아는 이전재원이라는 입장을 고수하였다(B-K 2006). 그럼에도 B-P(2009)는 수평적 재정형평이 반영된 수정(안)을 2009년에 제시하였다. 수정(안)은 6개 대분류, 13개 소분류 체계로 구성되어 있으며, 이전보다 과세자주권의 범주를 확장하였다.

[표 4-3] 과세자주권에 따른 지방세 분류(OECD 현재 기준)

구분	정의	지방세로서 특성	
a.1	<ul style="list-style-type: none"> 상위정부와 협의 없이 하위정부가 독자적으로 세율과 감면을 결정 하위정부가 상위정부와 협의 후, 세율과 감면을 결정 	하위정부가 완전한	독립 지방세
a.2			
b.1	<ul style="list-style-type: none"> 하위정부는 세율을 자율적으로 결정 하위정부는 상위정부가 정한 최고·최저 한도 내에서 세율 결정권 보유 	혹은 상당한 자율성 보유	부분적제한
b.2			
c.1	<ul style="list-style-type: none"> 하위정부가 과표공제권(tax allowances)만 보유 하위정부가 세액공제권(tax credits)만 보유 하위정부가 과표공제권 및 세액공제권 모두 보유 		
c.2			
c.3			

구분	정의	지방세로서 특성	
d.1 d.2	<ul style="list-style-type: none"> 하위정부가 세수할당권(revenue-split)을 보유 하위정부 동의가 있을 때만 세수할당 변경 가능 	자율성 제한적 혹은 전무	tax sharing
d.3 d.4	<ul style="list-style-type: none"> 세수할당이 법률로 규정(상급정부가 회계연도 중 1회 이내 하위정부 동의 없이 세수할당 변경 가능) 매년 상급정부가 세수할당 결정 		매우 제한적
e	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부가 지방세의 세율과 과표를 결정하는 경우 		자율성 전무
f	<ul style="list-style-type: none"> a, b, c, d, e 유형에 속하는 않는 기타의 경우 		자율성 전무

주: B-K(2006), p.10의 <표 2>를 토대로 연구자가 특성을 분류하였다.

그러나, 상기의 [표 4-3]에서 나타난바와 같이 유형 d1~d2가 상당한 자율성을 보유한 tax sharing이며, 유형 d3~d4는 tax sharing 중에서도 하위정부의 자율성이 크게 구속받는 정도로 구분하는 정도이어서 여전히 모호한 측면이 있었다. 이에 따라 B-P(2009)는 tax sharing과 이전재원의 관계를 좀 더 분명히 구분하는 기준을 [표 4-4]와 같이 제시하였다. 이들은 헌법적, 법률적 기반을 중심으로 다음의 4개 질문에 모두 “YES”이면, strict tax sharing, ①~③에 대한 대답이 “YES”이나 ④가 “No”이면 tax sharing으로 분류하였다. 만약에 ①~③ 중 하나라도 No인 경우에는 이전재원이다. 이들은 한국의 지방교부세의 경우 ①~③의 요건을 충족하므로 tax sharing으로 분류하였다.

[표 4-4] OECD의 tax sharing 분류 기준

요건	주요 내용	재정조정	유형		
			strict tax sharing	tax sharing	이전재원
① 위험분담 (risk sharing)	하위정부에 할당되는 세입규모가 총 조세수입과 매우 긴밀히 관련되어 있어서 상위정부 세수가 줄어드는 등의 변동 시, 하위정부가 위험을 충분히 감내할 수 있는가?	수직적	YES	YES	NO

요건	주요 내용	재정 조정	유형		
			strict tax sharing	tax sharing	이전 재원
② 무조건성 (un-conditionality)	하위정부가 자신에게 배분된 세입을 자유롭게 집행할 수 있는가? 즉, 용도가 자유로운 세입인가?		YES	YES	NO
③ 배분공식의 안정성 (formula stability)	중앙정부와 지방정부간 세입공유가 사전에 결정되어 있으며, 회계연도 중 변경되지 않는가?		YES	YES	NO
④ 지역비례성 (individual proportionality)	어느 하위정부에 할당된 세입공유 몫이 자신의 행정구역 내에서 발생하는 세수와 매우 밀접히 관련되어 있는가? 즉, 하위정부 상호간 수평적 재분배나 재정형평기능이 존재하지 않는가?	수평적	YES	-	-

주: B-P(2009), pp.4-5 내용을 토대로 연구자가 정리하였다.

그러나, OECD의 tax sharing 개념은 논란이 되어 왔다. 우선적으로 OECD 회원국들이 상기의 개념과 분류방식에 전적으로 동의하는 것은 아니라는 사실이다. 각 나라가 운영하는 정부 간 재정관계는 저마다 처한 역사적, 제도적 환경을 반영한 상태에서 진화되어 왔기 때문이다. 앞에서 설명한 바와 같이 공동세를 운영하는 독일이나 오스트리아는 상기 분류방식에 동의한 반면에, 오스트레일리아는 자신들이 운영하는 GST(Goods and Service Tax)는 공동세가 아니라 이전재원이라는 입장을 견지하고 있다. 그 이유는 오스트레일리아의 GST가 한국과 일본의 지방교부세처럼 세입과 세출의 차액을 보전하는 방식이기 때문이다. 특히, 이들 국가들은 인구구조, 지리적 입지, 교육수준, 지역경제 등 조건불리요소를 보정하여 재정수요에 반영하고 있다. 이런 이유로 오스트레일리아는 tax sharing으로 분류되는 것에 거부감을 갖는 것으로 보인다. 사실 B-P(2009)의 바탕이 되고 있는 B-K(2006)조차도 한국과 일본의 지방교부세가 tax sharing에 속하는지 여부의 판단을 보류하기도 하였다.

한편, 이론적 측면에서도 McLure(2001)는 tax sharing을 세입공유(revenue

sharing)와 다른 개념으로 해석한다. McLure에 의하면, 지방정부가 과표, 세율, 징세, 세수의 귀속 등의 권한을 행사하는 조세가 지방세이다. 그러므로 상기의 조건들을 모두 충족한다 하여도, 지방정부가 과세자주권을 행사할 수 없다면, 상급정부가 자신의 징수권으로 재원을 조성하고, 조성된 재원에 대해서도 배분권을 행사할 수 밖에 없으므로 이전재원이다. 따라서, 위의 4가지 기준을 모두 충족하는 경우만 tax sharing으로 분류한다 하여도, 수평적 재정조정기능이 내장되어 있다면, 이 유형의 tax sharing은 세입공유에 속한다. 이러한 논란 때문에 Kim(2015)은 절충안으로서 위의 3가지만 충족하든 4가지 모두를 충족하든 다 같이 tax sharing으로 분류하되, 필요에 따라 4가지를 충족하면 strict tax sharing, 수평적 재분배기능이 수반되면 세입공유(revenue sharing)로 부르기를 제안한다.

3. 지방교부세의 Tax Sharing 여부 평가: 이론과 실제

1) Tax Sharing 관련 주요국 사례

정부 간 보조금의 종류는 크게 특정보조금(specific grant)과 일반정액보조금(general lump-sum grant)으로 구분된다. 이 중에서 일반정액보조금이 tax sharing과 유사한 속성을 지닌다. 이하에서는 이전재원과 tax sharing의 경계선을 확인하고자 OECD의 대표적 사례로 거론되는 독일의 공동세와 오스트레일리아 GST의 사례를 살펴본다.

(1) 독일의 공동세

(가칭)지방분권세의 논거로 인용되는 독일의 공동세는 tax sharing 중에서도 매우 독특한 특성을 갖는다. 기본적으로 독일에서의 조세입법권은 주정부의 권한이 상당히 강한 편에 속한다. 독일 헌법은 연방의 독점적 조세입법권과 경쟁적 조세입법권을 구분한다. 즉, 조세입법권 분야에서 州는 연방이 조세입법권을 행사하지 않는 경우에 한하여 조세입법권을 발동할 수 있다. 연방정부는 관세와 재정독점 사항 정도의 한정된 영역에서 조세입법권을 보유한다(기본법 제105조 제1항).

반면에 독일의 주정부는 관세와 재정독점사항을 제외한 대부분의 영역에서 조세입법

권을 행사하는 구조이다. 만약 주정부 및 기초자치단체 세목에 대하여 연방정부가 조세입법권을 행사하려면, 연방상원의 동의를 얻도록 제한하며(헌법 제105조 제3항), 연방상원이 동의하지 않는 경우, 연방하원과 연방상원, 그리고 연방정부가 같이 참여하는 조정위원회를 개최하여야 한다. 조세입법권의 규정에 의해 공동세의 재원이 되는 소득세, 법인세, 부가가치세는 주정부의 권한이다. 단지, 연방의 통합과 연대의 정신에 의해 주정부가 연방정부를 위해 공동세 형식으로 운영하는 것이다.

공동세의 배분비율은 기본법 및 지방재정조정법에 규정하고 있다. 법인세의 경우 연방정부와 정부가 각각 50%씩 공유한다(기본법 제106조 제3항 제2호). 소득세는 연방정부와 주정부에 각각 42.5% 배부되며, 자치단체에도 15% 배분한다(기본법 제106조 제5항 제2호). 부가가치세에 대해서는 배분비율의 융통성을 주기 위하여 지방재정조정법에 규정하고 있으며, 2017년 기준으로 연방정부 53.2%, 주정부 44.6%, 자치단체 2.2% 비율로 운영하고 있다.

독일 공동세의 특징으로 인용되는 주정부간 수평적 재정조정기능은 부가가치세 배분 과정에서 이루어진다. 먼저, 부가가치세의 75%는 1인당 기준으로 균등하게 배분한다. 나머지 25%는 과세능력 기준으로 전국 평균치 이하에 속하면 평균치의 97%에 도달하도록 조정하며, 조정 이후에도 평균치의 97%에 미달하면 다시 97% 기준을 충족하도록 조정한다²⁰. 그러나 독일 공동세의 상징으로 여겨졌던 수평적 재정조정제도는 2020년부터 폐지될 예정으로 있다.

독일 공동세제도에 내장된 수평적 재정조정제도의 폐지 경위를 약술하면 다음과 같다. 먼저, 16개 주 주지사가 2015년 12월 3일 새로운 재정조정제도 안에 합의하였다. 이 때 재정력이 강한 주는 현행 제도가 세수를 늘리려는 인센티브를 훼손한다는 불만을 강하게 표출하였으며, 재정력이 약한 주는 현행 제도에서 얻은 이익이 감소하는 것을 우려하였다. 이러한 우려들을 고려하여 모든 州에 불이익이 없도록 제도적 장치를 마련하기로 합의하였다. 그동안 부유지역이 수평적 재정조정을 위하여 부가가치세 일부를 각출하였으나 재정부담의 불만이 제기되자, 각출제도를 폐지하고, 연방정부가 매년 100억 유로 상당의 재원을 투입하여 주정부간 재정조정 재원으로 활용하기로 하였다.

²⁰ 독일의 공동세에 관한 세부적인 내용은 <부록 1>을 참고하기 바란다.

부유지역에서 빈곤지역으로 이전되었던 수평적인 재정조정제도가 폐지되고, 연방정부 재원으로 부유지역과 빈곤지역을 차등적으로 지원하는 수직적 재정조정제도로 이행한 셈이다. 연방정부와 주정부가 합의한 이 안은 2017년 6월 “기본법개정법” 및 “2020년 이후 재정조정제도에 관한 규정을 정한 법률”로 가결되어 2020년 1월 1일부로 시행된다(渡辺富久子, 2018).

(2) 오스트레일리아의 GST(Goods and Service Tax)²¹

오스트레일리아의 GST²²는 연방·주 재정법(Commonwealth-state Financial Act)에 근거하여 GST 세수 전액을 주정부에 배분하고 있다. 헌법 제96조는 재정적으로 취약한 주정부에 GST를 더 교부하여야 한다는 원칙을 천명하고 있는바, 이에 근거하여 각종 조건불리요소를 반영하는 보정계수를 1981년부터 운영하고 있다. 또 다른 특징으로 독립기관인 교부금위원회(CGC: Commonwealth Grants Commission)가 설치되어 있다는 사실이다. 즉, 연방정부가 GST를 산정하는 것이 아니라, CGC가 산정한 후, 산정결과를 토대로 총리와 주지사가 GST 총액과 주정부별 배분액을 결정하는 방식으로 운영한다.

GST는 전국 평균 이상의 행정서비스가 보장하도록 하는 재정형평원칙, 주정부의 전략적 행위가 배분액에 영향을 주지 않도록 하는 정책중립원칙에 입각하여 운영한다. 세부적으로 들어가면, i 주 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중과 1인당 재정부족액의 비율인 인구조정계수(Per Capita Relativity: f_i)를 적용하여 교부한다. 여기서 인구조정계수는 해당 지역의 1인당 재정부족액을 전국의 재정부족액으로 나눈 값으로서, 양자의 차이를 조정하는 과정을 거치면서 1인당 교부액이 형평화된다.

²¹ 오스트레일리아의 GST 산정제도에 대해서는 <부록 2>에서 설명하고 있다.

²² GST는 판매되는 재화 및 용역에 대하여 10% 세율이 부과되는 조세이다.

- GST 산정공식의 개요 -

$$\begin{aligned} i \text{ 주 교부액} &= \text{교부총액} \times (i \text{ 주 재정부족액/재정부족액 전국 합계}) \\ &= \text{교부총액} \times (i \text{ 주 인구} / \text{전국 인구}) \times \text{인구조정계수} \end{aligned}$$

- 재정부족액 = 표준세출 - 표준세입
- 인구조정계수: (i 주 1인당 재정부족액 3년 평균) / (전국의 재정부족액 3년 평균)

상기 공식에서 재정부족액은 지방교부세처럼 표준세출(기준재정수요)과 표준세입(기준재정수입)의 차액으로 구해진다. 표준세출은 교육, 보건, 복지, 주택, 경찰, 도로·교통, 지역경제, SOC 등 13개 측정항목으로 구성되어 있으며 각 측정항목별로 전국의 1인당 세출 \widetilde{E}_s^j/P_s 에 i 주 j 항목의 조건불리요소(disability factor) γ_i^c , i 주 인구를 곱하여 산정한다. 이때, 조건불리요소는 행정서비스 공급비용의 지역 격차를 완충하는 보정계수의 기능을 갖도록 전국 1인당 평균세출과 i 주의 1인당 세출의 비율을 적용한다. 1인당 세출이 전국 평균에 비하여 높은 지역을 행정서비스 공급비용이 큰 조건불리지역으로 간주하게 되며, 수평적 형평을 실현하기 위하여 이들 조건불리지역에 대한 재원조정기능을 확대하는 방식으로 운용하는 것이다.

- 재정부족액 산정공식 -

- 표준세출(\widetilde{E}_i) = 측정항목별 (전국 1인당 세출 × 조건불리요소 × i 주 인구)
- 조건불리요소 = 측정항목별 (i 주 1인당 세출 / 전국 1인당 세출)
- 표준세입 = 세입원별 (평균실효세율×과세표준)

따라서, 조건불리요소는 보정계수와 유사한 기능을 갖는다. 지방교부세의 지역균형수요처럼 측정항목별로 원주민, 사회경제적 약자, 벽지, 연령, 도시 및 농촌 인구, 인구증가율, 임금비용, 지역관리비용, 행정규모 등 12개 종류의 보정이 가해진다. 또한, 일본의 지방교부세처럼 여러 종류의 보정계수를 하나의 측정항목에 적용하는 “연승가법식 보정계수”를 운영하여 매우 복잡한 구조를 형성하고 있다.

2) 지방교부세의 Tax Sharing 여부에 대한 평가

(1) Hausner의 정부간 재정관계 관점에서 지방교부세 평가

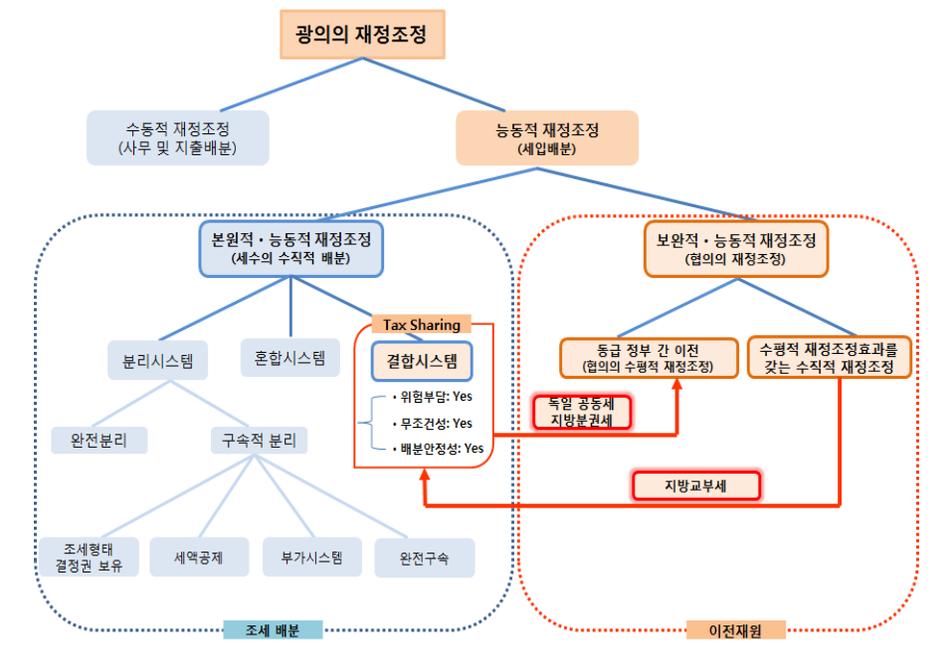
Hausner(2003)에 의하면 정부계층간 기능배분과 조세배분, 그리고 양자를 보충하는 재정조정(총체)이 재정조정제도이다. 즉, 단순히 이전재원을 재정조정제도의 대상으로 보는 것이 아니라 정부간 재정관계 전체를 재정조정제도로 정의하고 있다. 그는 이러한 개념 정의를 토대로 정부간 재정관계를 수동적 재정조정과 능동적 재정조정으로 구분한다. 기능배분이 결정되면 지출책임은 후속조치의 성격이라는 의미에서 수동적 재정조정이라 하였다. 정부계층별로 사무와 지출책임이 결정되면, 이에 대응하여 필요한 세입을 배분하여야 하는데, 이 과정에는 정책판단의 여지가 개입됨으로 능동적 재정조정으로 정의하였다. 또한, 지출책임의 비용은 원칙적으로 조세수입으로 충당하는 것이 원칙이므로 정부계층간 조세배분은 본원적 재정조정이며, 이전재원은 조세배분을 보충한다는 의미에서 보완적 재정조정으로 구분한다.

조세배분은 다시 분리방식, 결합방식, 양자를 혼합한 방식으로 구분된다. 분리방식은 세원의 선택, 형태, 징수의 권한을 정부계층별로 분리하는 방식으로서 권한을 온전히 행사하는 완전분리방식과, 권한 행사에 제한을 가하는 구속적 분리방식이 있다. 결합방식은 정부계층간 조세수입을 나누는 공동세 방식으로서 특정 계층의 정부가 징수를 하고, 다른 계층의 정부에 세수를 배분한다. tax sharing이 결합방식에 해당한다. 혼합방식은 분리방식과 결합방식의 장·단점을 고려하여 세수가 큰 조세는 결합방식, 세수가 적은 조세는 분리방식으로 배분하는 제도이다. 독일의 조세제도가 일종의 혼합방식에 해당한다.

Hausner의 관점에서는 tax sharing을 어느 방향에서 중점을 두고 접근하느냐에 따라 조세로 볼 수도 있고, 이전재원으로 볼 수도 있다. 예를 들어 McLure의 세입공유는 이전재원의 관점이다. 한국의 지방교부세는 교부세법 제1조에 자원보장과 재정조정(총체)의 목적을 규정하고 있다. 제2조 제1항의 용어 정의에서도 지방교부세는 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액이다. 이러한 법적 정의는 일차적으로 지방교부세가 자원보장기능을 수행하고, 보충적으로 재정형평기능을 담당한다는 의미로 해석된다. 수평적 재정조정기능이 내장된 수직적 재정조정기능을 담당하는 것이다.

지방교부세는 이 목적을 안정적으로 달성하는 수단으로서 법정률제도를 채택하고 있다. 지방교부세의 법정분 자체만 보면, 중앙과 지방이 공유(共有)하는 재원이므로 tax sharing 속성을 내포한다. 그러나, 법정분은 재원보장 및 재정형평이라는 정책목적의 수단의 성격을 지니므로 본질은 이전재원이고, 이 본질을 안정적으로 뒷받침하는 수단으로서 법정률제도를 운영하는 것이므로 보완적·능동적 재정조정에서 출발한다. 오스트레일리아가 GST를 이전재원으로 간주하는 배경도 본질이 외형에 우선한다는 사고로 판단된다. 반면에 독일의 공동세는 조세배분에서 출발하여 이전재원의 기능을 부여하는 방식이다. 독일은 우리와 달리 지방교부세처럼 강력한 재정조정기능을 수행하는 이전재원이 없다. 때문에 국가통합 목적으로 공동세제도를 도입하였으며, 부가가치세를 이용하여 이전재원기능을 부여한 것이다. 한국의 지방교부세와는 반대로 본질은 조세이고, 부수적으로 재정형평기능을 부여한 것이다.

[그림 4-2] Husnaer 재정조정론 관점에서 본 지방분권세와 지방교부세



(2) 조세정책이론적 관점에서 지방교부세 평가

앞서 살펴본바와 같이 tax sharing의 개념이나 기준이 아직까지 명료한 편이라고 보기는 어렵다. 예를 들어 OECD는 [표 4-3]에서 하위정부가 배분권을 행사하고, 하위정부 동의하에 총액 변경이 가능한 경우를 tax sharing으로 분류하였다. 반면에 [표 4-4]에서는 하위정부의 정책결정권과 무관하게 재원의 속성(위험분담, 무조건성), 운영의 투명성 및 안정성(공식주의) 기준을 내세우고 있다. B-P(2009) 조차도 자신들이 제시한 개념 및 분류기준은 나라마다 처한 여건에 따라 이견이 있을 수 있다는 점을 밝히고 있다. 실제로, 이들은 한국과 일본의 지방교부세에 대하여 tax sharing 여부를 명시적으로 밝히지 않았다.

이와 관련하여 revenue sharing과 tax sharing의 개념적 차이를 구분할 필요가 있다. Mclure(2001)에 따르면 revenue sharing과 tax sharing의 가장 큰 차이는 과세권의 주체, 공유재원의 범위와 단계이다. revenue sharing은 상급정부가 과세권을 행사하여 징수한 조세수입과 세외수입 등의 비조세적 성격의 자원들을 망라하여 세출예산에 반영한 후, 하위정부에 이전하는 자원이다. 반면에 tax sharing은 헌법이나 법률상 과세권이 상급정부와 하급정부 모두에 부여될 수 있으며, 공유 대상이 조세수입에 한정되고, 상위정부와 하위정부는 각자의 세입으로 귀속시킨다.

【표 4-5】 revenue sharing과 tax sharing의 비교

	과세권 주체	공유 자원	공유 단계	배분 공식	재정 형평화	자원 특성
revenue sharing	상급정부	歳入(조세+세외+기타)	상위정부 세입·세출 ↓ 하위정부 세입	법령에 규정	수직적	이전재원
tax sharing	상급정부, 하급정부 모두 가능	특정 稅收	상위정부 세입 ⇕ 하위정부 세입	법령에 규정	수직적, 수평적 모두 가능	공동세

다음으로 OECD의 분류기준을 수용하여도 지방교부세를 온전한 의미의 tax sharing으로 분류하기에는 무리가 따른다. 지방교부세는 법령에 규정된 공식에 입각하여 산정

하며, 산정제도 변경 시에는 자치단체의 의견수렴 과정을 거치기는 하지만 동의까지 의무적으로 따라야 하는 것은 아니다. 다만, 행정안전부가 법적 근거 하에, 일정한 공식에 따라, 매년 교부하므로 부분적이거나 d3 및 d4에 해당하며, 따라서 상당히 제한적인 범위에서 tax sharing으로 분류할 수는 있을 것이다. OECD 분류기준을 엄밀히 해석한다 하여도 성격이 약한 tax sharing인 셈이다.

【표 4-6】 OECD의 지방세 분류기준에 의한 지방교부세의 tax sharing 판단

OECD의 tax sharing 관련 지방세 분류기준	지방교부세
d1. 하위정부가 세입할당권(revenue-split) 보유	No(중앙정부가 배분권 행사)
d2. 하위정부 동의하에 세입할당 변경 가능	No(중앙정부가 배분권 행사)
d3. 세입할당을 법률로 규정(상급정부가 회계연도 중 1회 이내 하위정부 동의 없이 세수할당 변경 가능)	대부분 Yes이나, 일부는 No(측정항목, 측정단위 등 산정제도 관련 주요 내용이 법령에 규정, 지자체 동의 불필요)
d4. 매년 상급정부가 세입할당 결정	Yes(매년 중앙정부가 교부액 결정)

(3) 정부간 보조금이론 관점에서 지방교부세 평가

Bahl and Linn(1992)은 재원규모 결정방식과 배분방식 기준으로 정부간 이전재원의 유형과 정책효과를 논한 바 있다. 이들은 재원 규모를 상급정부의 세목에 연동하여 결정하면 A유형~D유형, 총량을 상급정부가 재량적으로 결정하면 F유형~H유형, 하위정부의 집행비용 기준으로 결정하면 K유형으로 분류하였다. 배분기준의 경우 징세지주의는 A유형과 L유형, 공식주의는 B유형과 F유형, 특정사업 지출(비용)은 C유형과 G유형, 재량결정은 D유형과 H유형으로 분류된다.

이전재원은 유형별로 경제적 효과가 다르게 나타난다. 기본적으로 특정사업 지출을 기준으로 이전되는 재원은 대부분 누출효과의 내부화 목적으로 용도를 특정하므로 상급정부 입장에서는 자원배분 효율성에 유리하다. 반대로 공식주의는 용도의 자율성을 완전히 보장하거나, 상당 수준으로 허용하는 경우가 대부분이어서 하급정부에 유리한 이전재원이다. 특히, 총량을 상급정부의 세수에 법적으로 연동하는 A유형과 B유형은 연성예산화의 가능성이 높아 2세대 재정연방론의 비판 대상이다.

【표 4-7】 Bahl and Linn의 정부간 보조금 유형 및 정책효과

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

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

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

우리 나라의 이전재원 중 보통교부세, 일반조정교부금, 부동산교부세는 총량이 상급 정부 세수의 일정비율로 정해져 있다. 배분방식에 있어서는 법령에 규정된 공식으로 운영됨으로 B유형의 이전재원에 속한다. 또한, 이전재원의 유형을 B-P(2009)가 제시한 tax sharing과 접목하면, A~D유형은 국세에 연동됨으로 위험분산조건을 충족하며, A·B·D 유형은 무조건성을 충족하므로 B 유형은 tax sharing에 해당한다. 만약 공식에 지역비례성이 내장되어 있다면 A유형은 strict tax sharing 성격의 이전재원으로 분류할 수 있다.

이런 의미에서 지방소비세는 지방세의 속성보다 이전재원의 속성을 더 많이 지닌다

고 봐야 할 것이다. 지방소비세는 부가가치세의 일정 비율로 연동되어 있고, 공식주의에 의한 배분방식을 운영하며, 공식 내부에 징세실적을 대리하는 소비지수가 반영되어 있다. 다만, 소비지수에 대한 안분비율 적용으로 낮은 수준의 지역비례성이 적용된다는 점에서 A유형과 B유형의 속성이 같이 내장되어 있다.

【표 4-8】 Bahl and Linn의 정부간 보조금 유형과 한국의 이전재원

		재원규모 결정방식		
		국세 일정비율	임의결정	특정사업 지출
배분 방식	조세징수주의	A (지방소비세, 시군 일반조정교부금)	L	N.A.
	공식주의	B (보통교부세, 자치구 일반조정교부금, 부동산교부세, 지방소비세)	F (균특회계 자율계정)	N.A.
	특정사업 지출	C (특별교부세, 특별조정교부금, 소방안전교부세)	G (균특회계 지원계정, 국고보조)	K
	임의적 결정	D	H	N.A.

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

【표 4-8】은 tax sharing과 이전재원의 구분이 쉽지 않다는 것을 말해준다. 관찰 대상이 동일한 B 유형이라 하여도, 보는 관점에 따라서는 tax sharing으로 볼 수 있는 반면에, 이전재원으로 분류된다는 것을 보여준다. 예를 들어 지방소비세의 성격은 무엇인가? 지방세입가? 이전재원인가? OECD의 지방세 분류기준에 따르면 tax sharing이나, Bahl and Linn에 의하면 A유형이나 B유형의 이전재원으로 분류도 가능하다. 같은 맥락에서 지방교부세는 정반대의 현상으로 비춰질 수 있다. 조정교부금도 tax sharing인지, 이전재원인지 혼란스럽기는 마찬가지이다. 이는 tax sharing과 이전재원의 분류 자체가 의미를 둘만한 사안이 아니라는 것을 시사한다.

(4) 지방교부세의 실제적 측면에서 tax sharing 여부 평가

지금까지의 논의를 종합하면, tax sharing을 조세로 볼 것인지, 이전재원으로 분류할 것인지는 과세권의 주체, 세수와 세입의 어느 단계에서 공유하는지 여부, 재정조정 목적과 방식 등이 중요한 판단기준으로 작용한다. 이들 요소들은 각국의 조세제도 및 정부간 재정조정제도의 역사적 경험과 이로부터 탄생된 제도 운영의 실체의 산물이다.

다음의 [표 4-9]에서 정리하였듯이 주요국의 일반보조금 배분방식은 세입균등화형, 세출균등화형, 세입·세출 차액보전형으로 구분된다. tax sharing의 대표적인 유형으로 거론되는 독일이나 캐나다는 1인당 과세역량 기준으로 전국 평균에 근접하도록 균등화시키는 세입균등화형이다. 즉, 재정역량이 아니라 세입 역량을 기준으로 배분한다. 반면에 지방교부세의 모태라 평가할 수 있는 일본의 지방교부세, 영국의 과거 RSG(Revenue Support Grant)나 오늘날의 Business Rate제도, 오스트레일리아의 GST(Goods and Service Tax)는 세입역량은 물론이고 조건불리지역에 대한 비용요소와 재정수요 등이 반영된 총체적인 재정역량을 기준으로 운영한다. 이 부분이 오스트레일리아 정부가 자신의 GST는 tax sharing이 아니라 이전재원이라는 입장을 견지하는 가장 큰 이유라 생각한다.

[표 4-9] 주요국 일반교부금 산정제도 유형

목적	배분 요소	사례 국가
행정서비스 수혜수준을 비슷하게 유지	세출수요지표, 국가표준세출	인도, 이탈리아, 남아공, 스페인
1인당 재정역량(지방세) 수준을 비슷하게 유지	세입확충역량	독일, 캐나다
비슷한 과세수준에서 비슷한 행정서비스	재정부족액	호주, 일본, 한국, 네덜란드, 영국, 스웨덴, 덴마크
1인당 교부액 균등화	인구	독일

주: Boex and Martinez-Vazquez(2004)의 분류기준을 참고하여 연구자가 수정 작성

교부재원 \ 조정방법	세입균등화형	세입-세출 보전형	수요특화형	기 타
수직조정형	캐나다	호주, 한국, 일본, 영국	인도, 스페인, 이탈리아	프랑스
수평조정형	독일	북유럽 4개국		

자료: 財務總合研究所(2006)에서 발췌 인용하였음

다음으로 [표 4-10]은 tax sharing의 쟁점으로 거론되고 있는 국가들을 비교하고 있다. 독일의 공동세, 오스트레일리아의 GST, 한국과 일본의 지방교부세는 공히 총액결정에서 tax sharing 성격을 보유하고 있다. 그러나, 독일을 제외하면 지방정부에 과세자주권이 부여되어 있지 않다. 세수의 귀속권도 상급정부에 부여되어 있다. 때문에, 상급정부가 자신의 세수를 하급정부에 배분하는 관계를 취할 수 밖에 없다. 배분제도의 투명성, 신뢰성, 객관성, 그리고 의사결정에서 지방정부의 참여 정도가 다를 뿐이다.

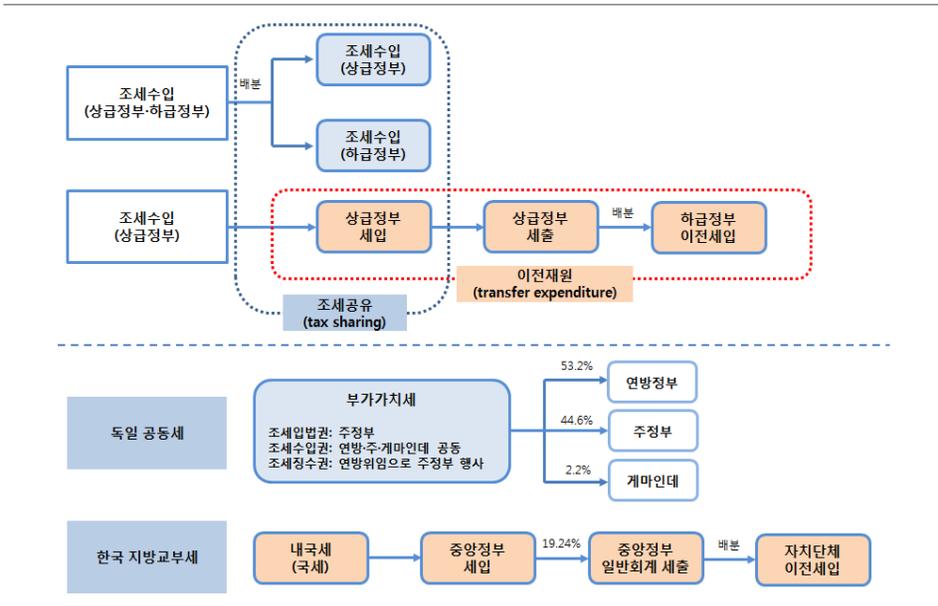
[표 4-10] 주요국의 tax sharing 관련 일반보조금 특성 비교

	국세	지방세	지방과 세수공유	세수배분비율 혹은 과표 및 세율 결정방법	세율 결정권	징세권	재정 조정 기능	유형 분류
독일	VAT는 공동세이며 기본법에 명시		연방:주:기초 = 53.4:44.6:2.0	정부간 배분을 정한 재정조정법과 과표 등을 규정한 부가가치세법 개정은 연방상원 동의 필요	×	주	○	공동세
호주	GST	-	세수 전액을 지방에 교부	연방과 주 재정협약에 기초로 세율 등을 변경 시 주정부 합의 필요	×	국가	○	이전 재원
일본	소득세, 법인세, 주세, 소비세, 지방법인세	-	소득세 33.1% 법인세 33.1% 주세 50% 소비세 22.3% 지방법인세 100%	법률	×	국가	○	이전 재원

	국세	지방세	지방과 세수공유	세수배분비율 혹은 과표 및 세율 결정방법	세율 결정권	징세권	재정 조정 기능	유형 분류
한국	내국세	-	내국세 19.24%	법률	×	국가	○	이전 재원

마지막으로 독일의 공동세와 지방교부세의 가장 큰 차이는 배분하는 단계에 있다. 독일의 공동세는 조세의 한 종류로 분류하므로 세입 단계에서 연방, 주, 계마인테로 배분된다. 그러나 지방교부세는 이전재원으로 분류되어 있으므로 중앙정부의 세출예산에 편성되어, 자치단체에 교부되는 형식을 취한다. 형식에 있어 양자의 이러한 차이는 아래의 [그림 4-3]으로부터 이해할 수 있다. 상단의 그림은 tax sharing과 이전재원의 특징을 비교한 것으로서, tax sharing은 세수단계에서 배분하며, 이전재원은 상급정부의 세입과 세출을 거쳐 하급정부에 배분된다. 하단의 그림에서 독일의 공동세의 한국의 지방교부세는 이러한 특징이 잘 나타나고 있다.

[그림 4-3] tax sharing 속성이 내장된 이전재원으로서 지방교부세



정리하면, 본 연구는 지방교부세의 본질을 이전재원으로 본다. 그 이유는 ① 과세권을 보유한 중앙정부가 징수한 국세를 재원으로 하여 배분권을 행사하고, ② 중앙정부 세입예산에 계상 후, 세출예산을 경유하여 지방에 이전되며, ③ 세입역량 뿐 아니라 세출수요까지 반영하여 부족재원을 교부하는 수직적 재정조정재원이라는 특성에 근거하고 있다. 재원조성 단계에서는 tax sharing 특성을 보이지만, 중앙정부 세출예산을 경유하여 자치단체에 교부됨으로 사후적으로는 이전재원이라는 본질 자체가 바뀌는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고, 조세와 이전재원의 형식적인 분류가 사실 의미를 둘 정도의 가치가 있는지는 매우 회의적이다. [그림 4-3]을 예로 들면, 지방교부세를 (가칭)지방분권세로 성격을 전환하기로 결정만 한다면, 세수단계에서 배분하는 것은 일도 아니기 때문이다. 지금까지 이론적, 정책적, 실제적 관점에서 지방교부세가 tax sharing인지 여부를 평가하였지만, 국가마다 처한 상황과 정책목적에 따라 조세로 분류할 수도 있고, 이전재원으로 분류할 수도 있다는 것이 본 연구의 결론이다. 특히, McLure(2001)의 주장대로 세원이양이 아니라 세율이나 과표에 대한 권한이양이 아닌 세수이양에 불과하다면 tax sharing과 이전재원의 경계는 희미해진다.

4. (가칭)지방분권세 도입의 파급효과

1) 분석 모형

(1) (가칭)지방분권세의 총량

지금까지는 (가칭)지방분권세 도입 논리에 대한 이론적, 정책적, 실제적 평가를 실시하였다. 이하에서는 (가칭)지방분권세 도입 시, 지방세입에 미치는 영향을 추계하며, 이를 기반으로 하여 (가칭)지방분권세 도입의 실효성을 평가하기로 한다.

먼저, 파급효과 분석을 위해서는 (가칭)지방분권세 총량을 결정하여야 한다. 정부의 2020년 세입예산의 내국세수입은 지방소비세율 21% 전제하에 편성되어 있다. 그러므로 (가칭)지방분권세 총량은 지방소비세율 21%를 전제로 하여, 소득세 및 법인세 합산액의 일정비율로 가정하였다. 추계에 이용하는 지방세와 소득세, 법인세 등의 국세는 2017년 결산치이다. 다만, 지방재정연감에 수록된 지방교부세 결산치는 소방안전교

부세, 부동산교부세 등이 합산되어 있어 보통교부세와 분리하여야 한다. 본 연구에서는 2018년 지방교부세 운영상황에 수록된 2017년분 소방안전교부세, 부동산교부세 통계를 활용하여 보통교부세의 결산치를 추계하였다.

다음의 [표 4-11]은 (가칭)지방분권세 총량과 국세대 지방세 구조의 변화를 보여주고 있다. (가칭)지방분권세 총량은 정부의 2단계 재정분권 목표치를 기준으로 가정하였다. 예를 들어 국세대 지방세의 구조를 (7:3)을 목표로 하면, (가칭)지방분권세의 총량은 소득세와 법인세의 18%가 된다. 보통교부세를 완전히 대체할 경우에는 소득세와 법인세의 30%이며, 정부가 장기목표로 발표한 지방세 비중 40% 달성을 목표로 하면 소득세와 법인세의 45%로 할 수 있다. 이 중에서 소득세 및 법인세의 18%는 보통교부세를 대체하는데 현저히 부족하여 분석 대상에서 제외하였다.

[표 4-11] 지방분권세 총량과 조세구조 변화

(단위: 억원)

		지방세 ①	지방 분권세 ②	지방분권세 도입 후 지방세 ③=①+②	국세 ④	조세 총량 ③+④	지방세 비중
소득세 + 법인세 비중	18.0%	894,246	244,820	1,139,066	2,639,864	3,778,930	30.1%
	30.0%	894,246	408,161	1,302,408	2,476,522	3,778,930	34.5%
	35.0%	894,246	476,039	1,370,285	2,408,645	3,778,930	36.3%
	45.0%	894,246	612,050	1,506,296	2,272,634	3,778,930	39.9%

주: 지방세는 지방소비세율 21%일 때 '17년 기준 추계치임

(2) (가칭)지방분권세의 자치단체별 배분

(가칭)지방분권세는 시·도 세목이기는 하나 지방교부세 폐지를 전제하므로 배분 대상에 시·군도 포함하는 방식이 현실적이다. 이 방식이 작동하려면, 시·도를 경유하여 시·군에 배분되는 2단계 구조가 고안되어야 한다. 본 연구에서는 시·군 뒤편까지 포함하여 시·도에 배분하는 1단계와 시·도가 다시 시·군·구 뒤편을 결정하여 배분하는 2단계 과정을 상정하였다. 1단계는 다시 지방교부세(LST) 총량 기준으로 산정하는 1차 배분

과 (가칭)지방분권세와 지방교부세 차액의 여유재원으로 추가 산정하는 2차 배분으로 구분하여 지방교부세의 자치단체별 교부액에 근접하도록 조정하였다. (가칭)지방분권세 총량이 지방교부세 총량보다 클 때, 2차 배분이 가능하므로 2차 배분은 소득세 및 법인세의 35%와 45%인 경우($k=2,3$)만 해당한다.

시·도 본청과 시·군 몫이 합산되어 산정하는 1단계는 재정당국의 의견을 참고하여 기본요소(인구), 세원요소(GRDP), 낙후도요소(노령인구비율) 조합을 구성하였다. 첫 번째 조합은 인구 비중 50%, 노령인구비율 비중 50% 비중으로 하였다(공식 1). 두 번째는 징세지원칙을 도입하여 소득세 및 법인세 징수액의 비중 50%, 노령인구비율 비중 50%로 하였으며(공식 2), 세 번째는 징세지원칙과 지역낙후도를 같이 반영하고자 인구, 소득세 및 법인세 징수액, 노령인구비율 가중치를 각각 1/3씩 균등하게 배분하였다(공식 3).

- (가칭)지방분권세 1단계 배분공식: 시·도 + 시·군 -

① 지방교부세 총량: $LST = \sum LST_i$, $LST_i = LST_i^1 + LST_i^2 = LST_i^1 + \sum_{ij} LST_{ij}$
 여기서 LST_i 는 i 시도 본청 지방교부세 LST_i^1 , i 시도 내 시군 지방교부세 LST_i^2 합계

② 지방분권세 총량: LDT^k , $k=1,2,3$
 여기서, (소득세+법인세)의 30%는 LDT^1 , 35%는 LDT^2 , 45%는 LDT^3

③ i 시도에 대한 (가칭)지방분권세 1차 배분

- 공식 1 = $LDT_i^{1k} = LDT^k \cdot 0.5 \cdot (\theta_{1i} + \theta_{3i})$
- 공식 2 = $LDT_i^{2k} = LDT^k \cdot 0.5 \cdot (\theta_{1i} + \theta_{2i})$
- 공식 3 = $LDT_i^{3k} = LDT^k \cdot 1/3 \cdot (\theta_{1i} + \theta_{2i} + \theta_{3i})$

여기서 $\theta_{1i} = i$ 시도 인구/전국인구, $\theta_{2i} = i$ 시도 노령인구비율/시도 노령인구비율 합계
 $\theta_{3i} = i$ 시도 소득세 및 법인세/전국 소득세 및 법인세 합계

④ i 시도에 대한 (가칭)지방분권세 2차 배분($k=2,3$ 만 해당)

- $a_i > 0$ 이면, 1차 배분액(LDT_i^{1k} , LDT_i^{2k} , LDT_i^{3k}) 유지
- $a_i < 0$ 이면, $(LDT^k - LST)\delta_i$

여기서 $\delta_i = (-a_i) / \sum (-a_i)$, $a_i = (i$ 시·도 지방분권세 - i 시·도 지방교부세)

2단계에서 시·군에 배분할 총액은 2017년 결산 기준 시·도 본청과 관할 시·군의 지방교부세 총액에서 관할 시·군의 지방교부세 합계치가 차지하는 비중 α_i 가 유지되도록

하였다. 1단계와 마찬가지로 지방교부세에 근접시키려는 목적인데, 1단계에서 산정된 (시·도 본청 + 시·군) 기준 배분액에 α_i 를 곱하면 공식에 따라 i 시·도별 시·군의 배분규모 LDT_i^{12k} , LDT_i^{22k} , LDT_i^{32k} 가 산출된다. 여기에 1단계의 공식을 적용하면 시·군별 배분액이 산출된다. 다만, 시·군 단위에서는 소득세와 법인세를 별도로 집계할 수 없으므로 지방소득세로 대체하였다.

- (가칭)지방분권세 1단계 배분공식: 시·군 -

① i 시도의 시군 배분액 합계: 시도별 (본청+시군) 기준 지방분권세 배분액에 '17년 기준 시도별 (본청+시군) 지방교부세 중 시군 합계치 비중 α_i 를 곱하여 산정함

• $\alpha_i = LST_i^2 / LST_i = i$ 시도 내 시군의 지방교부세 / i 시도 (본청+시군) 지방교부세

• i 시도 내 시군 배분액 합계 = i 시도 지방분권세 (본청+시군) 배분액 $\times \alpha_i$

- 공식 1: $LDT_i^{12k} = LDT_i^{1k} \cdot \alpha_i$, - 공식 2: $LDT_i^{22k} = LDT_i^{2k} \cdot \alpha_i$

- 공식 3: $LDT_i^{32k} = LDT_i^{3k} \cdot \alpha_i$

② i 시도 내 j 시군에 대한 (가칭)지방분권세 배분

• 공식 1 = $LDT_{ij}^{12k} = LDT_i^{12k} \cdot 0.5 \cdot (\theta_{1ij} + \theta_{3ij})$

• 공식 2 = $LDT_{ij}^{22k} = LDT_i^{22k} \cdot 0.5 \cdot (\theta_{1ij} + \theta_{2ij})$

• 공식 3 = $LDT_{ij}^{32k} = LDT_i^{32k} \cdot 1/3 \cdot (\theta_{1ij} + \theta_{2ij} + \theta_{3ij})$

여기서 $\theta_{1ij} = i$ 시도 내 j 시군 인구 / i 시도 인구

$\theta_{2ij} = j$ 시군 노령인구비중 / 시군 노령인구비중의 전국 합계

$\theta_{3ij} = i$ 시도 내 j 시군 지방소득세 / i 시도 내 j 시군 지방소득세 합계

2) 파급효과 분석 결과

(1) 소득세 및 법인세의 지역분포

2017년 결산 기준으로 국세 총량은 약 255조원이며, 소득세와 법인세는 61.5%에 달하는 157조원으로서 기간세원의 위치에 있다. 국세의 지역별 분포를 보면, 서울이 30.1%의 압도적 비중을 보였다. 경기도가 13.9%로서 두 번째이며, 이어서 부산 7.6%, 울산 4.7%의 순서이다. 비수도권 지역에서는 전남이 3.2%를 차지하여 경남 보다 높은 수치를 기록하였다.

소득세와 법인세는 국세보다 지역편재 현상이 심하였다. 서울의 비중이 42.6%로서 국세에서의 비중을 크게 넘어섰으며, 경기도의 22.1%를 포함하여 수도권의 비중이 3

년 평균 67.9%이다. 뿐만 아니라 매년 수도권 비중이 증가 추세에 있다. 특별시 및 광역시의 비중도 국세보다 높은 59.3%를 기록하였다.

【표 4-12】 소득세 및 법인세의 지역별 분포

(단위: 억원)

	국세		소득세+법인세			
	징수액 (‘17년)	비중	‘15년	‘16년	‘17년	3년 평균 비중
합계	2,555,932	100.0%	1,222,348	1,360,111	1,572,260	100.0%
서울	769,630	30.1%	515,839	576,510	677,321	42.6%
부산	193,376	7.6%	95,921	102,770	96,751	7.2%
대구	59,140	2.3%	32,438	38,526	39,376	2.7%
인천	68,643	2.7%	39,739	44,281	48,486	3.2%
광주	39,947	1.6%	20,827	25,619	28,850	1.8%
대전	49,596	1.9%	22,019	23,769	17,917	1.6%
울산	120,956	4.7%	24,195	23,841	23,890	1.8%
경기	354,579	13.9%	240,517	290,472	398,487	22.1%
강원	36,804	1.4%	20,117	23,386	25,201	1.7%
충북	35,071	1.4%	17,143	17,790	21,361	1.4%
충남, 세종	91,950	3.6%	38,488	46,534	48,109	3.2%
전북	25,814	1.0%	14,648	16,326	16,439	1.1%
전남	82,200	3.2%	33,221	25,193	23,695	2.0%
경북	55,689	2.2%	39,693	44,230	41,563	3.0%
경남	59,383	2.3%	54,503	46,715	49,262	3.7%
제주	20,149	0.8%	13,043	14,150	15,553	1.0%
수도권	1,192,852 (46.7%)		796,095 (65.1%)	911,262 (67.0%)	1,124,294 (71.5%)	67.9%
특광역시	1,301,089 (50.9%)		750,977 (61.4%)	835,316 (61.4%)	932,590 (59.3%)	60.7%

자료: KOSIS

(2) (가칭)지방분권세의 지역별 배분 결과: 시·도+시·군 합계

다음의 [표 4-13]은 지방소비세를 도입할 경우, 자원 규모와 배분공식에 따른 지역별 배분액과 2017년도 기준 보통교부세 교부액을 비교한 결과이다. 본 연구에서 추산한 결과에 의하면, 첫째, (가칭)지방분권세의 규모가 소득세 및 법인세의 45% 정도는 되어야 모든 지역에서 보통교부세 이상의 배분이 가능하였다. 소득세 및 법인세의 30%, 35% 시나리오에서는 비수도권 도 지역의 배분액이 2017년도 보통교부세보다 현저히 줄어드는 것을 감수하여야 한다.

둘째, (가칭)지방분권세의 총량 규모를 어느 정도로 설정하든, 그리고 어떤 배분공식을 운용하든 수도권과 비수도권, 특별시 및 광역시와 도 사이의 세수격차가 크게 확대되는 결과를 보였다. 가령, 지방교부세에서 수도권의 비중은 10.8%이나 (가칭)지방분권세를 도입하면 적어도 20% 이상, 많게는 40%를 넘어설 것으로 추산되었다. 특별시 및 광역시와 도 사이의 격차는 수도권대 비수도권보다 확대되었다.

셋째, 지역낙후도 역할이 클수록 지역 간 세수격차는 줄어들었다. 노령인구비율이 전국 평균치보다 큰 공식 1에서 비수도권 도 지역의 점유율이 높다는 것을 알 수 있다. 특히, (가칭)지방분권세의 규모가 클수록 비수도권 도 지역이 차지하는 비중은 공식 1에서 높아지는 경향을 보였다.

전술한 특징들로 미루어 (가칭)지방분권세는 지방교부세보다 자원보장기능이 저하될 뿐 아니라, 지역 간 세수격차를 확대시킬 것으로 예상된다. 특히, 비수도권 도 지역은 자원보장 약화에 따른 세수감소에 더하여 수도권과 광역시의 잠식으로 인한 세수감소가 추가되어 이중의 피해를 보는 것으로 나타났다. 물론, 이러한 부작용에 대해서는 재정형평 요소를 더 반영하는 방식으로 대처할 수는 있다. 그러나, (가칭)지방분권세는 이전재원이 아니라 조세로서의 성격으로 전환되며, 원론적으로 지방교부세처럼 불교부단체를 운용할 수 없으므로 재정형평 요소를 강화한다 하여도 지방세수의 지역격차 확대는 감수하여야 할 것이다.

뿐만 아니라, 재정형평 요소를 강화할수록 조세로서 자기정체성이 훼손되면서 이전재원의 성격이 추가되는 자기모순 상태에 빠진다. 지방교부세와 차별성도 찾기 어려워지며, 지방재정의 자기책임성을 개선하려는 취지에도 배치되어 굳이 지방교부세를 폐지하여야 하는가의 의문이 제기될 것으로 보인다.

[표 4-13] (가칭)지방분권세 도입의 파급효과: 시·도 + 시·군·구

(단위: 억원)

	지방 교부세 (17년)	소득세 및 법인세의 30%			소득세 및 법인세의 35%			소득세 및 법인세의 45%		
		공식 1	공식 2	공식 3	공식 1	공식 2	공식 3	공식 1	공식 2	공식 3
합계	408,161	408,161	408,161	408,161	476,039	476,039	476,039	612,050	612,050	612,050
서울	1,206	50,057	98,068	91,270	50,057	98,068	91,270	52,837	99,343	92,188
부산	8,923	26,931	27,915	27,731	26,931	27,915	27,731	30,215	29,421	28,815
대구	9,780	21,171	16,854	17,738	21,171	16,854	17,738	24,001	18,152	18,673
인천	8,235	21,135	16,034	18,439	21,135	16,034	18,439	23,491	17,115	19,217
광주	7,170	15,807	13,724	12,997	15,807	13,724	12,997	18,294	14,865	13,819
대전	7,117	15,708	12,975	12,598	15,708	12,975	12,598	18,133	14,087	13,399
울산	3,456	12,746	11,728	10,879	12,746	11,728	10,879	14,767	12,655	11,547
세종	787	8,935	8,700	6,533	8,935	8,700	6,533	10,876	9,590	7,175
경기	34,477	60,073	54,415	70,152	60,073	54,415	70,152	62,368	55,468	70,910
강원	46,855	20,771	18,048	16,101	32,319	28,869	27,253	50,489	48,522	48,055
충북	28,555	19,148	15,628	14,611	23,313	20,484	19,667	31,741	30,016	29,607
충남	36,100	22,289	19,644	18,650	28,404	25,826	24,978	39,559	37,686	37,242
전북	41,048	22,724	17,765	16,711	30,836	26,511	25,536	44,869	42,800	42,310
전남	57,094	24,978	21,643	19,408	39,196	34,960	33,073	61,432	59,084	58,527
경북	62,789	26,109	21,725	21,552	42,348	37,151	36,506	66,631	64,551	64,058
경남	42,347	25,447	19,639	21,966	32,929	28,169	29,356	45,355	43,727	43,341
제주	12,224	14,131	13,654	10,825	14,131	13,654	11,332	16,992	14,966	13,169
수도권	43,918 (10.8%)	131,265 (32.2%)	168,517 (41.3%)	179,861 (44.1%)	131,265 (27.6%)	168,517 (35.4%)	179,861 (37.8%)	138,696 (22.7%)	171,926 (28.1%)	182,315 (29.8%)
비수도권	364,243 (89.2%)	276,897 (67.8%)	239,644 (58.7%)	228,300 (55.9%)	344,774 (72.4%)	307,522 (64.6%)	296,178 (62.2%)	473,354 (77.3%)	440,125 (71.9%)	429,735 (70.2%)
특광역시	46,674 (11.4%)	172,490 (42.3%)	205,999 (50.5%)	198,186 (48.6%)	172,490 (36.2%)	205,999 (43.3%)	198,186 (41.6%)	192,613 (31.5%)	215,229 (35.2%)	204,832 (33.5%)
도 ¹⁾	327,011 (80.1%)	175,598 (43.0%)	147,747 (36.2%)	139,824 (34.3%)	243,475 (51.1%)	215,625 (45.3%)	207,701 (43.6%)	357,069 (58.3%)	341,353 (55.8%)	336,308 (54.9%)

주: 1) 경기를 제외한 광역도 합계 및 비중임

(3) (가칭)지방분권세의 지역별 배분 결과: 시·도, 시·군 구분

(가칭)지방분권세의 도입은 시·군의 세입에 큰 충격을 주었다. 가령, (가칭)지방분권세 규모가 소득세 및 법인세의 30%일 경우, 시·군에 배분되는 몫은 지방교부세에 비하여 최대 -12.6조원 가량 줄어드는 것으로 나타났다. 특히, 경기권 시·군은 증가하는 반면에 비경기권 시·군에서 크게 줄어들며, 도 본청의 재정충격 이상으로 줄어드는 것으로 분석되었다

【표 4-14】 (가칭)지방분권세의 지역별 배분액 시산 결과: 소득세+법인세 30%

(단위: 억원)

	지방교부세		(가칭)지방분권세											
			공식 1				공식 2				공식 3			
	시도	시군	시도	과부족	시군	과부족	시도	과부족	시군	과부족	시도	과부족	시군	과부족
합계	108,086	300,075	198,031	89,945	190,915	-109,161	229,045	120,959	162,872	-137,203	217,395	109,309	173,937	-126,138
서울	1,206	-	50,057	48,850	-	-	98,068	96,862	-	-	91,270	90,063	-	-
부산	8,313	610	25,091	16,778	-	-	26,008	17,695	-	-	25,836	17,523	-	-
대구	8,414	1,366	18,214	9,800	-	-	14,500	6,086	-	-	15,260	6,846	-	-
인천	5,136	3,100	13,180	8,044	-	-	9,999	4,863	-	-	11,499	6,363	-	-
광주	7,170	-	15,807	8,638	-	-	13,724	6,555	-	-	12,997	5,828	-	-
대전	7,117	-	15,708	8,591	-	-	12,975	5,858	-	-	12,598	5,481	-	-
울산	1,703	1,752	6,283	4,579	-	-	5,781	4,078	-	-	5,363	3,659	-	-
세종	787	-	8,935	8,147	-	-	8,700	7,912	-	-	6,533	5,746	-	-
경기	1,387	33,090	2,416	1,029	57,657	24,567	2,189	802	52,227	19,137	2,821	1,435	67,331	34,241
강원	9,622	37,233	4,266	-5,356	16,506	-20,727	3,706	-5,916	14,342	-22,891	3,306	-6,315	12,794	-24,439
충북	5,801	22,754	3,890	-1,911	15,258	-7,495	3,175	-2,626	12,453	-10,300	2,968	-2,833	11,643	-11,111
충남	6,341	29,759	3,915	-2,426	18,375	-11,385	3,450	-2,890	16,194	-13,565	3,276	-3,065	15,374	-14,385
전북	8,425	32,622	4,664	-3,761	18,060	-14,563	3,646	-4,779	14,119	-18,503	3,430	-4,995	13,281	-19,341
전남	9,253	47,840	4,048	-5,205	20,930	-26,911	3,508	-5,745	18,136	-29,705	3,145	-6,108	16,263	-31,578
경북	9,182	53,607	3,818	-5,364	22,291	-31,316	3,177	-6,005	18,548	-35,059	3,152	-6,030	18,400	-35,206
경남	6,005	36,343	3,608	-2,396	21,839	-14,504	2,785	-3,220	16,854	-19,489	3,115	-2,890	18,851	-17,492
제주	12,224	-	14,131	1,907	-	-	13,654	1,430	-	-	10,825	-1,399	-	-

주: 광역시 군 지역은 별도 산식이 요구되어 시산 대상에서 제외하였음

(가칭)지방분권세의 총량을 확대하면, 확대된 분량만큼 지방교부세에 비하여 줄어든 자치단체를 대상으로 추가적인 배분이 가능하다. 본 연구에서는 추가 배분도 지역낙후도에 비례하여 증가하도록 하였는데, (가칭)지방분권세의 규모를 소득세 및 법인세의 35% 수준으로 확충하여도 비수도권 시·군에 대한 배분액이 지방교부세를 넘어서지 못하였다. 다만, 공식 1에서 줄어든 규모가 소득세 및 법인세의 30%에 비하여 대략 1/2 수준으로 제어된 바, (가칭)지방분권세 규모를 확대하면서 재정형평 요소의 활용도가 높을수록 재정충격이 완충된다는 점을 확인할 수 있었다.

【표 4-15】 (가칭)지방분권세의 지역별 배분액 시산 결과: 소득세+법인세 35%

(단위: 억원)

	지방교부세		(가칭)지방분권세											
			공식 1				공식 2				공식 3			
	시도	시군	시도	과부족	시군	과부족	시도	과부족	시군	과부족	시도	과부족	시군	과부족
합계	108,086	300,075	209,728	101,642	247,096	-52,980	240,759	132,673	219,036	-81,039	229,592	121,506	229,618	-70,458
서울	1,206	-	50,057	48,850	-	-	98,068	96,862	-	-	91,270	90,063	-	-
부산	8,313	610	25,091	16,778	-	-	26,008	17,695	-	-	25,836	17,523	-	-
대구	8,414	1,366	18,214	9,800	-	-	14,500	6,086	-	-	15,260	6,846	-	-
인천	5,136	3,100	13,180	8,044	-	-	9,999	4,863	-	-	11,499	6,363	-	-
광주	7,170	-	15,807	8,638	-	-	13,724	6,555	-	-	12,997	5,828	-	-
대전	7,117	-	15,708	8,591	-	-	12,975	5,858	-	-	12,598	5,481	-	-
울산	1,703	1,752	6,283	4,579	-	-	5,781	4,078	-	-	5,363	3,659	-	-
세종	787	-	8,935	8,147	-	-	8,700	7,912	-	-	6,533	5,746	-	-
경기	1,387	33,080	2,416	1,029	57,657	24,567	2,189	802	52,227	19,137	2,821	1,435	67,331	34,241
강원	9,622	37,233	6,637	-2,985	25,682	-11,551	5,928	-3,693	22,941	-14,292	5,596	-4,025	21,656	-15,577
충북	5,801	22,754	4,736	-1,065	18,577	-4,177	4,162	-1,640	16,322	-6,431	3,996	-1,806	15,672	-7,082
충남	6,341	29,759	4,989	-1,352	23,415	-6,345	4,536	-1,805	21,290	-8,470	4,387	-1,953	20,591	-9,169
전북	8,425	32,622	6,329	-2,096	24,507	-8,116	5,442	-2,984	21,070	-11,553	5,241	-3,184	20,295	-12,328
전남	9,253	47,840	6,353	-2,901	32,844	-14,997	5,666	-3,587	29,294	-18,546	5,360	-3,893	27,713	-20,127
경북	9,182	53,607	6,193	-2,989	36,155	-17,452	5,433	-3,749	31,718	-21,889	5,339	-3,844	31,167	-22,440
경남	6,005	36,343	4,689	-1,335	28,260	-8,083	3,994	-2,010	24,175	-12,168	4,163	-1,842	25,194	-11,149
제주	12,224	-	14,131	1,907	-	-	13,654	1,430	-	-	11,332	-892	-	-

주: 광역시 군 지역은 별도 산식이 요구되어 시산 대상에서 제외하였음

비수도권 시·군이 받는 재정충격은 (가칭)지방분권세의 총량을 소득세 및 법인세의 45%까지 확대하여야 소멸되었다. 정부가 재정분권의 장기목표로 설정한 국세 대 지방세의 (6:4) 수준까지 (가칭)지방분권세의 총량이 확대되어야 하는 것이다. 물론, 이 규모에서도 경기도 시·군에 배분되는 몫이 2조원 이상 증가하므로 수도권과 비수도권의 세수격차 확대를 통제하기는 어렵다고 보아야 할 것이다. 물론, 이를 통제하는 강도를 높일수는 있지만, 조세로서 자기정체성과 충돌되는 모순적인 상황은 해결되지 않는다.

【표 4-16】 (가칭)지방분권세의 지역별 배분액 시산 결과: 소득세+법인세 45%

(단위: 억원)

	지방교부세		(가칭)지방분권세											
			공식 1				공식 2				공식 3			
	시도	시군	시도	과부족	시군	과부족	시도	과부족	시군	과부족	시도	과부족	시군	과부족
합계	108,086	300,075	249,474	141,388	340,830	40,754	271,704	163,618	322,941	22,866	259,295	151,209	335,090	35,014
서울	1,206	-	52,837	51,631	-	-	99,343	98,137	-	-	92,188	90,982	-	-
부산	8,313	610	28,150	19,837	-	-	27,411	19,098	-	-	26,846	18,533	-	-
대구	8,414	1,366	20,648	12,234	-	-	15,617	7,203	-	-	16,064	7,650	-	-
인천	5,136	3,100	14,649	9,514	-	-	10,673	5,537	-	-	11,984	6,849	-	-
광주	7,170	-	18,294	11,125	-	-	14,865	7,695	-	-	13,819	6,649	-	-
대전	7,117	-	18,133	11,016	-	-	14,087	6,970	-	-	13,399	6,282	-	-
울산	1,703	1,752	7,279	5,576	-	-	6,238	4,535	-	-	5,692	3,988	-	-
세종	787	-	10,876	10,089	-	-	9,590	8,803	-	-	7,175	6,387	-	-
경기	1,387	33,090	2,508	1,122	59,860	26,770	2,231	844	53,237	20,147	2,852	1,465	68,058	34,968
강원	9,622	37,233	10,368	746	40,121	2,888	9,964	342	38,558	1,325	9,868	247	38,187	954
충북	5,801	22,754	6,449	647	25,293	2,539	6,098	297	23,918	1,165	6,015	214	23,592	839
충남	6,341	29,759	6,948	607	32,611	2,851	6,619	279	31,067	1,308	6,541	201	30,701	942
전북	8,425	32,622	9,210	784	35,659	3,037	8,785	360	34,015	1,393	8,684	259	33,625	1,003
전남	9,253	47,840	9,956	703	51,476	3,635	9,576	323	49,508	1,667	9,485	232	49,041	1,201
경북	9,182	53,607	9,744	562	56,887	3,280	9,440	258	55,111	1,505	9,368	186	54,690	1,083
경남	6,005	36,343	6,431	426	38,924	2,581	6,200	196	37,526	1,184	6,146	141	37,195	852
제주	12,224	-	16,992	4,768	-	-	14,966	2,743	-	-	13,169	945	-	-

주: 광역시 군 지역은 별도 산식이 요구되어 시산 대상에서 제외하였음

5. 소결

(가칭)지방분권세의 논리적 기반이라 할 수 있는 tax sharing은 개념 및 분류기준에서 OECD 내에서도 확고히 정립된 상태는 아니다. 오스트레일리아 등 일부 국가는 동의하지 않고 있으며, 한국과 일본의 지방교부세에 대해서도 명확한 판단을 유보하고 있다. (가칭)지방분권세가 타당성을 확보하기 위해서는 지방교부세가 tax sharing이라는 논리가 성립되어야 하는데, 본 연구는 지방교부세의 본질을 이전재원으로 판단하고 있다. 물론, OECD의 지방세 분류기준 상 d3나 d4에 일부 해당하므로 tax sharing에 해당한다는 반론이 있을 수 있다. 그러나 이론적, 실제적 사례를 살펴볼 때 이전재원으로 분류하는 것이 타당하다 사료되며, 이에 대한 논거는 다음과 같다.

첫째, 이론적으로 tax sharing은 상급정부와 하급정부가 징수권을 공유하여야 하나, 지방교부세는 내국세의 징수권이 중앙정부에 귀속되어 있다. 정부간 재정조정이론에서도 상급정부가 자신의 세수를, 공식에 입각하여 배분하고, 하급정부의 세출자율성을 보장하면 이전재원으로 분류한다. 둘째, tax sharing은 조세이므로 징세능력 기준으로 세수 단계에서 배분한다. 반면에 이전재원은 개념적으로 세입역량과 세출수요를 같이 고려한 재정능력(fiscal capacity)을 중시하므로 상급정부의 세출 단계에서 배분된다. 그리고, 각종 조건불리요소를 고려하여 세출수요를 측정하는데, 이 부분이 tax sharing과 이전재원을 판별하는 가장 중요한 요소이다. 오스트레일리아가 자신의 GST가 tax sharing으로 분류할 수 없다는 입장을 견지하는 이유도 조건불리요소 때문이며, 한국과 일본의 지방교부세를 tax sharing으로 분류하기 어려운 사정도 여기에 있다.

다른 한편으로 (가칭)지방분권세의 도입은 자원보장기능의 급격한 약화, 지역간 세수격차와 확대로 극심한 지역갈등을 초래할 수 있다. 어떤 공식을 적용하든 비수도권도 지역의 재정충격은 회피할 수 없으며, 수도권과 비수도권, 광역시와 도, 시·도 분청과 시·군 사이의 갈등이 1단계 재정분권에서 경험하였던 것 이상일 것으로 예상된다. 이런 상황에서 (가칭)지방분권세 도입이 갖는 실익, 특히 재정분권의 취지와 경제적 효과 등의 측면에서 기대할 수 있는 것이 무엇인지에 대하여 고민할 필요가 있다. 사실, 지방교부세가 이전재원인지, tax sharing에 해당하는지가 정책적으로 논쟁을 할 만큼 가치를 지니고 있는지도 매우 의문이다. 지역간의 극심한 갈등을 예상하면서, 이

러한 논쟁이 의미를 지니려면 (가칭)지방분권세가 지방세로서 가격기능을 발휘하고, 이를 기반으로 지방재정의 한계책임이 획기적으로 제고될 수 있어야 한다. 그러나, 세원이양이 아닌 세수이양인 이상, Ambrosanio and Bordignon(2006)가 지적한대로 tax sharing이 한계수입원으로서 역할을 기대하기 어렵다면, 지방교부세가 tax sharing에 해당하든, 이전재원에 속하든 지방재정의 한계책임에 미치는 영향은 큰 차이가 있을 것으로 생각되지 않는다. 이런 맥락에서 (가칭)지방분권세가 제도변화와 지역갈등을 감수하면서까지 논란을 벌여야 할 가치가 있는지 회의적이다. 다만, (가칭)지방분권세가 대두된 배경과 원인, 특히 한계책임과 관련하여 지방교부세의 제도혁신이 필요하다면, 적극 대응할 필요는 있을 것이다.

제3절 국세의 지방이양

1. 국세와 지방세의 요건

1) 국세의 지방이양과 정부계층간 조세배분론의 함의

정부간 조세배분 논쟁은 전통주의적 입장과 최근의 세계화, 개방화 추세를 반영한 분권적 조세배분론으로 나누어진다. 전통적 조세배분론은 지방세의 상대적 우월성을 자원배분의 효율성에서 찾고 있다. Oates(1972)는 이동가능성, 지방공공재 편익범위의 공간적 한정성 등을 전제로 지방재정은 소득재분배나 경제안정화기능 보다 자원배분기능을 담당하는 것이 상대적으로 효과적이라고 평가하였다. 지방세는 응익원칙(benefit principle)에 근거하여 지방공공재의 편익지역에 조세부담이 귀착되도록 할당되어야 한다는 것이다.

그러나, 분권적 재정분권론은 세계화가 보편화된 오늘날의 환경에서는 이론과 현실이 다르다는 사실에 주목한다. 분권적 조세배분론은 지방정부 역할의 외연확장에서 출발하고 있다. 세계화가 확산되면서 국경의 개념이 희박해지고, 국내적으로도 지역간 생산요소의 이동을 제약하는 장벽이 낮아지게 되었다. 이로 인하여 전통적인 조세배분론이 상정한 지방세원칙, 특히 이동성이 낮은 세원이 지방세에 적합하다는 증거가 더 이상 효력을 발휘하기 어렵게 되었다. 게다가 정부간 기능배분에서도 선별적 복지보다 보편적 복지가 중요성을 더해가고 있는 추세이다. 육아, 노인, 여성, 장애인, 의료, 교육, 문화 및 여가 등은 더 이상 빈곤층만을 대상으로 하는 서비스가 아니라 거주지역이 어디이든 보편적으로 제공되어야 할 공공서비스의 영역으로 전환되고 있다. 이러한 보편적 서비스는 정보의 대칭성 측면에서 중앙정부보다 지방정부가 유리하며, 일부는 소득재분배 특성을 갖는다는 사실이다. 이는 지방정부의 역할이 자원배분에 국한되지 않으며 소득재분배나 심지어는 경제안정의 영역까지 확대되었다는 것을 의미한다.

이러한 지방정부의 기능 확대는 재정수요를 증대시키는 요인으로 작용하였으며, 필연적으로 행정비용 증가에 대응하는 조세배분의 재구축이 요구되었다. Bird나 McLure 캐나다와 미국이라는 연방형 국가의 사례로부터 분권적 조세배분론을 제기하기는 하였으나, 새로운 조세배분 이론에서 설득력을 얻는 배경이 바로 여기에 있다. 이처럼 분권

적 조세배분론이 함축하는 의미는 자명하다. 소득재분배와 경제안정 영역에서 중앙정부와 지방정부의 역할 분담이 이루어지고 있으므로 이동성이 적은 세원, 상대적으로 균등하게 분포된 세원, 응익원칙이 잘 적용되는 세원이 기본적인 지방세원칙이기는 하지만, 세수의 충분성과 안정성도 중요하다는 것이다. 이들은 세수의 충분성과 안정성 조건이 충족된다면 조세의 외부성도 긍정적으로 평가한다. 결국, 분권적 조세배분론의 핵심은 상위정부와 하위정부의 재정적 역할분담이 변화하는 현실에서 규범적 조세배분론을 고수하기 보다는 상황에 따라 변모하는 정부간 지출책임에 연동하여 조세배분도 결정되어야 한다는 것으로 정리된다.

물론, 분권적 조세배분론 역시 일부 연방형 국가의 사례를 가지고 일반화시키기 곤란하다는 반론이 제기될 수도 있다. Martinez-Vazques(2007) 주장대로 현실의 정부간 조세배분제도는 국가마다 다양한 모습으로 관찰되며, 유일한 조세배분제도는 존재하지 않을 수도 있다. 그럼에도 전통적 조세배분론과 분권적 조세배분론 공히 세원의 이동성이 적고, 지역 간에 균등하게 분포하며, 지출책임 이행에 필요한 경비를 충분히 징수할 수 있어야 한다는 점에는 의견일치를 보고 있다. 세무행정적으로는 납세자의 순응비용과 조세행정기관의 징수비용이 적어야 하며, 조세부담의 공평성이 확보되어야 한다. 그러나 외형적인 조세배분보다 더 중요한 것은 지방정부에 과표와 세율에 대한 자기결정권이 부여되고, 실제 지방정부가 이 권한을 행사하여 한다. 그래야 지방세의 가격기능이 작동하며, 한계적 재정책임이 구현될 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 McLure and Martinez-Vazquez(2000)는 지방세의 비중이 중요한 것이 아니라 지방세가 한계적 재원으로서 그 기능을 수행하는지 여부가 중요하다는 점을 강조한 바 있다. 다시 말해서, 지방세에 대한 과세자주권이 중요하며, 지방공공재시장에서 가격기능이 발휘되기 위해서는 특히, 세율이 대한 자기결정 메커니즘이 작동하여야 하고, 이를 바탕으로 비로소 지방세가 한계적 재원으로서 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

2) 국세와 지방세의 요건

Martinez-Vazques(2007)의 주장대로 정부간 조세배분은 역사적, 제도적 산물이기도 하므로 우리만의 특성에 대한 이해도 필요하다. 조세배분과 관련된 국내 연구는 오래전부터 발표되어 왔으나, 조세배분론에 근거하여 체계적으로 평가한 최근의 연구로

는 안종석(2015)을 들 수 있다. 그는 재정분권과 지방재정의 책임성(지방세 규모, 과세자주권), 지역 간 재원분포(지역 간 형평성, 지역경제와 지방세 관계), 조세정책(효율성, 소득재분배, 편익과세, 단순성) 관점에서 평가하였다. 또 다른 연구로서 주만수(2018)는 편익원칙에 입각하여 지방소득세, 지방소비세, 자동차세를 평가한 바 있다. 그에 의하면, 지방재정이 한계책임을 통하여 자원배분의 효율성을 기하려면 지방세가 편익원칙에 충실하여야 하나, 이들 세목들은 이 부분에서 미흡할 뿐 아니라 지방소비세와 자동차세는 일부 이전재원 속성을 지닌다고 비판하였다.

전술한 논의로부터 지방이양 대상 국세는 재정책임성을 전제로 하여 지방세입으로서 충분성과 신장성, 경제적 효율성, 납세의 순응성, 세원의 지역간 보편성 등으로 정리할 수 있다. 조세이론에서 효율성이란 정부간 거래나 생산요소 지역간 이동을 최대한 제어하여 조세로서의 중립성을 유지하는 것을 말한다. 지방세제는 단순하여 국민이 이해하기 쉽고, 납세의 순응비용이 적어야 하며, 정부도 관리가 편리하여야 한다. 탄력성이란 정부가 가장 선호하는 정책수단을 선택하여 최적의 소득재분배를 가능하게 하는 세제를 의미한다. 한편으로 조세는 담세능력에 따라 수평적 공평과 수직적 공평을 실현하여야 하는데, 지방세는 이에 추가하여 공간적으로 세원이 가능한 균질적으로 분포하는 것이 바람직하다. 마지막으로 가장 중요한 재정책임성은 징세와 지출책임의 관계가 명확해야 한다는 것으로서 공공지출의 조세가격이 한계편익과 한계비용이 일치하도록 운영되어야 하며, 이를 위해서는 정부가 과표와 세율에 대한 결정권, 징수된 세수의 귀속권을 보유한다는 조건을 충족하여야 한다.

지방세와 달리 바람직한 국세의 속성은 다음과 같다. 탄력성과 공평성 측면에서 소득재분배기능을 보유한 조세로서 개인소득세와 같은 누진세율이 적용되는 세목이 해당한다. 조세경쟁으로 인한 외부성은 요소시장을 중심으로 자원배분의 비효율성을 초래하므로 수직적, 수평적 조세외부성이 존재하면 국세가 적합하다. 지역간 순재정편익의 격차를 초래하는 세원은 국세로 하되, 재정조정제도를 이용하여 격차를 축소함으로써 인구이동과 노동시장 등의 비효율성을 예방하여야 한다. 반대로 지방세로서 적합하다 볼 수 없는 국세로는 다음을 들 수 있다. 지방정부가 제공하는 행정서비스의 소비자는 대체로 기업이 아니라 개인이며, 행정서비스의 대부분은 근무지가 아니라 거주지에서 소비된다(McLure 2001). 법인소득에 대한 지방정부의 과세나 생산지원칙에 따른 소

비세는 지방세로서 적합하다 볼 수 없으며, 주거지원칙의 소득세와 소비지원칙에 입각한 소비세는 지방세로서 적절하다. 다만, 지방정부가 누진적 소득세체계를 채택하는 방식은 부적절하다.

2. 이양 대상 국세의 세목별 타당성 검토

1) 종합부동산세

종합부동산세는 그간 동 조세의 도입취지 약화, 경제여건 변화 등에 따라 지방세로 전환되어야 한다는 지적이 제기되었다. 그러나, 부동산시장 안정과 자산불평등 완화라는 거시경제안정, 소득재분배 관점에서 국세가 바람직하다는 주장도 타당하다. 특히, 종합부동산세 세수는 부동산교부세 재원으로 그 전액이 지방에 이양되고 있으므로 종합부동산세의 지방세 전환은 지방세입의 실질적 확충으로 볼 수 없으며, 충분성 기준에서 보면 바람직한 이양대상으로 볼 수 없다.

세원의 지역편차가 심한 것도 지방이양 대상으로서 부적절하다. 종합부동산세 1.6조원 중 서울 61.4%(10,352억원), 경기 14.5%(2,441억원)으로 두 지역에 75.9%가 편중되어 있다. 이로 인하여 서울과 경기 이외의 시·군·구는 부동산교부세 대비 세입의 급감이 우려된다. 무엇보다 기초자치단체 중에서도 광역시 자치구의 재정충격이 클 것으로 예상된다. 광역시 자치구는 사회복지비가 세출의 50%를 넘어서는 상황에서 부동산교부세의 폐지로 세입이 줄어들 경우, 재정건전성이 급격히 약화될 수 있다. 또한, 과표와 세율에 대한 결정권은 여전히 중앙정부가 행사하므로 재정책임성의 제고도 기대하기 어렵다.

[표 4-17] 종합부동산세 지역별 징수액

(단위: 백만원)

합계	서울	인천	경기	강원	대전	충북	충남	세종	광주
1,686,464	1,035,247	47,446	244,124	20,379	37,833	10,388	19,971	2,287	9,649
	전북	전남	대구	경북	부산	울산	경남	제주	
	9,956	29,137	23,438	49,441	55,870	14,425	57,450	19,423	

주: 2017년도 종합부동산세 정기 고지 및 신고분 기준으로 작성함

자료: 국세청, 「2018 국세통계연보」, 2018.12, p.219.

2) 양도소득세

양도소득세²³ 가운데 부동산 관련 분야는 지방세 성격에 부합하는 특징과 더불어 관련 세수가 적지 않기 때문에 지방으로 이양할 경우 지방세 확충에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대되며, 부동산 과세 징수권의 일원화를 통해 부동산 세제정책의 효율성 향상도 기대할 수 있다. 양도소득세는 범주적으로 소득세에 해당하지만 부동산 거래세의 속성을 함께 보유하고 있으며 토지, 건물, 부동산권리에 대한 양도소득금액 비율이 양도소득세의 80% 수준에 달한다. 또한, 양도소득세는 지역의 부동산 거래에 과세하는 방식을 따르고 있기 때문에 그 세수의 전액 또는 일부를 지방으로 이양하는 방안도 긍정적으로 검토할 수 있다.

양도소득세 지방이양의 근거로서 첫째, 양도소득세는 토지나 주택을 거래할 때 발생하는 양도소득에 대해 과세하는 세금이기 때문에 이를 관리하는 지방이 부과·징수하는 것이 바람직하다는 것이다. 현재 부동산에 대한 건축물, 토지대장, 재산세대장 등을 자치단체에서 관리하고 있으므로 양도소득세의 지방이양을 통해 부동산 취득, 보유, 처분까지 세원관리를 일원화하게 되면 부동산세제의 합리성이 제고된다. 둘째, 양도소득세를 지방세로 이양하게 되면 부동산 취득(취득세), 보유(재산세), 부동산 매도(양도소득세) 등 부동산 세제가 지방자치단체 관할로 일원화됨으로써 관련 세정의 효율성이 개선된다. 부동산 관련 세원의 포착이 쉬워지고, 자치단체의 부과·징수 업무가 보다 합리적으로 운영될 수 있다. 셋째, 양도소득세의 지방이양은 지방세원칙에도 부합된다. 자치단체의 지역개발사업이 부동산 가치의 증대에 기여하며(편익성), 부동산은 이동이 불가능하고(지역정착성), 부동산은 전 지역에 걸쳐 고르게 분포(보편성)되어 있으며, 세수 변동성(안정성)도 작아 조세배분원리에 부합한다. 넷째, 개발이익을 조세로 징수하여 당해 지역에 재투자하면 개발이익환수 효과를 기대할 수 있으며, 자치단체의 지역개발 성과를 보상하는 차원에서 건물과 토지를 기반으로 하는 양도소득세

²³ 양도소득세는 1967년 신설된 부동산투기억제세를 기원으로 한다. 부동산투기억제세는 1975년 종합소득세제 도입에 따라 양도소득세로 전환되었다. 양도소득세는 그간 부동산투기억제를 목적으로 하는 정책과세 기능을 담당하여 왔다. 정부는 양도소득세를 활용하여 부동산투기억제와 불로소득 환수 등 다양한 정책 목적을 실현하고자 하였고, 부동산경기의 조정과 더 나아가 경제안정을 도모하였다. 그러나 일각에서는 환경변화와 지방재정의 취약성, 양도소득세의 과세대상인 부동산이 갖는 지방고유세원의 속성 등을 감안할 때 양도소득세의 지방이양을 요구하고 있다.

의 지방이전은 당위성을 갖는다. 다섯째, 양도소득세가 갖는 정책과세의 성격을 감안할 때 그 세수를 중앙과 지방이 공유하는 공동세제도 방식으로 도입할 경우 관련 당사자인 중앙과 지방 간 조화·협력 관계를 강화시킴으로써 국가 재정부용 전반에 걸쳐 탄력성과 유연성을 부여하는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

그러나, 양도소득세는 중앙정부의 대표적인 정책과세에 해당하므로 지방이양의 부작용을 검토 후, tax sharing 방식 등의 구체적인 지방이양 방안을 모색해야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다. 현행 지방소득세는 양도소득(양도소득세)을 과세 대상으로 포함하고 있는데, 이런 상황에서 양도소득세를 별도로 지방세 이양을 추진하게 되면 지방소득세와의 중복 문제 등이 발생한다. 이에 대해서는 지방소득세에서 양도소득세분을 제외하는 등의 방안을 검토할 수 있으나, 지방소득세와 지방세로 이양되는 양도소득세는 소득과세의 특징을 갖는다는 점에서 보면 굳이 두 세목을 양립시켜야 할 이유가 있느냐의 문제에 봉착할 수 있다. 이와 더불어 양도소득세의 지방세 이양은 납세의무자에 대한 혼란 야기, 새로운 지방세 신설이라는 오해 등이 초래될 가능성이 높다.

이런 현실 등을 종합적으로 고려할 때, 양도소득세의 지방세 이양은 지방소득세의 확충이 어려운 상황에서 그 대안으로 검토될 필요가 있다.

3) 개별소비세

개별소비세는 특정한 물품, 특정한 장소 입장행위(入場行爲), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲) 및 특정한 장소에서의 영업행위에 대해 과세하는 세목이다. 특정장소 입장행위에는 경마장, 경륜장, 경정장, 투전기 시설 장소, 골프장, 카지노가 있는데, 이런 시설에 대한 입장은 해당 지역에 외부불경제를 유발하지만 국세인 개별소비세가 과세되고 있을 뿐이다. 또한, 유흥주점, 외국인전용 유흥음식점 등 특정 장소에서의 유흥음식행위(遊興飲食行爲)에 대해서는 10%의 개별소비세를 과세하고 있으나, 이러한 유흥음식행위는 지역성이 뚜렷하여 지방세에 더 적합하다 볼 수 있다.

이처럼 지역성, 외부불경제의 내부화 측면에서 일부 개별소비세의 지방이양은 조세 배분원리 상 바람직하나, 세수의 50% 안팎이 수도권 지역에 편중되어 지방세의 보편성원칙과 충돌되는 어려움이 있다. 외부불경제 내부화와 관련하여 화력발전용 석탄(유

연탄)에 대한 개별소비세의 지방세 전환도 검토 대상이다. 담배분 개별소비세를 지방세로 전환하여 소방, 지역주민 보건지원 등의 용도로 특정화하여 사용할 수 있도록 하는 방안도 적극 고려할 수 있을 것이다.

[표 4-18] 지역정착성 관련 개별소비세의 지역별 세수분포

(단위: 백만원)

	경마장	골프장	카지노 (내국인)	경륜장	경정장	과세 유흥장소
서울	5,774	8,821	-	1,439	640	41,063
인천	1,104	1,495	-	124	95	3,771
경기	8,320	81,768	-	1,303	444	13,144
강원	-	11,977	19,378	-	-	2,311
대전	643	1,547	-	86	43	2,918
충북	-	11,126	-	-	-	2,693
충남	783	3,695	-	80	44	4,037
세종	-	1,510	-	-	-	205
광주	888	5,320	-	-	-	2,897
전북	-	4,319	-	-	-	2,816
전남	-	3,013	-	-	-	1,362
대구	569	1,184	-	-	-	4,608
경북	-	19,585	-	-	-	2,668
부산	1,962	15,455	-	257	102	6,653
울산	-	3,667	-	-	-	1,722
경남	224	14,615	-	230	54	1,720
제주	631	3,968	-	-	-	2,311
합계	20,898	193,065	19,378	3,519	1,422	96,899

주: 2017년도 결산 지역별 신고기준이며, 납부할 세액을 말함

자료: 국세청, 「2018 국세통계연보」, 2018.12, p.387-388.

전술한 순기능과 역기능을 고려하면 개별소비세 과세대상을 지방에 이양하고, 그것들을 묶어 (가칭)지방개별소비세를 도입하는 방안이 바람직하다. 이 경우 (가칭)지방개별소비세의 과세대상은 특정한 장소 입장행위(경마장, 경륜장, 경정장, 투전기 시설장소, 골프장, 카지노 입장행위), 특정한 장소에서의 유흥음식행위(유흥주점, 외국인 전용 유흥음식점, 그 밖에 이와 유사한 장소), 특정한 장소에서의 영업행위(카지노), 화력발전용 석탄(유연탄), 담배(담배분 개별소비세) 등으로 설정할 수 있다. 다만, 이 방안이 실행으로 연결될 수 있기 위해서는 현행 담배소비세와 담배에 대한 (가칭)지방개별소비세의 관계가 적절히 정리되어야 한다.

4) 주세

주세와 (지방세분)농어촌특별세의 세수는 국가균형발전특별회계와 농어촌구조개선특별회계 등을 통해 지방에 그 재원이 지원되고 있다. 따라서, 주세와 (지방세분)농어촌특별세의 지방세 전환 조치는 종합부동산세와 마찬가지로 지방세입의 순증효과를 가져올 수 없다는 한계가 있다. 또한, 주세의 지방세 이양은 그 동안 국고보조사업을 추진하던 중앙부처가 축소 또는 폐지되는 상황에 직면할 수 있으므로 관련 부처의 반대가 예상되기도 한다. 다만, (지방세분)농어촌특별세의 지방세 이양 방안과 관련해서는 관련 지방세의 본세 포함 등의 조치를 검토할 수 있을 것이다.

주세의 지방세 전환이 이루어질 수 있기 위해서는 소비지과세원칙을 적용할 수 있는 기반이 갖추어져야 하며, 아울러 지역별 주류(酒類) 소비의 크기를 반영할 수 있는 세수배분체계 구축이 요구되는데, 그 실행을 막는 장애물이 산적해 있다. 예를 들어 2017년 결산기준 주세의 지역별 분포를 살펴보면 경기 30.5%, 충북 28.6%, 강원 10.2% 등 이들 지역이 70%를 차지하는 세원편제가 매우 심한 편이다. 따라서, 지역간 세수편차를 줄이는 배분방식의 개발이 필요하며, 이 경우 주세가 소비과세에 속하므로 생산지원책 대신 소비지원책을 적용하는 방식이 바람직하다.

[표 4-19] 주세의 지역별 징수액

(단위: 백만원)

합계	서울	인천	경기	강원	대전	충북	충남	세종	광주
2,766,441	6,200	5,569	843,752	282,074	43,129	792,210	1,359	21	125,473
	전북	전남	대구	경북	부산	울산	경남	제주	
	184,073	50,051	93,401	10,875	39,814	26,528	242,456	19,456	

자료: 국세청, 「2018 국세통계연보」, 2018.12, p.219.

주세 내부에 존재하는 세원의 지역편재 완화, 소비지과세원칙 적용의 어려움 등을 감안하여 국세로 존치하는 방안도 있다. 이 경우, 세수 전액을 국가균형발전특별회계의 재원으로 활용하는 대신, 지방소비세를 정상화하는 재원으로 용도를 변경하여 지방세제의 합리화를 제고하는 방안도 바람직하다. 이렇게 하면 주세 전체 세수를 지방소비세의 취득세 등 감소분 보전 용도로 대체하여 지방소비세를 최초 도입 취지에 부합하는 계기로 활용할 수 있다. 다만, 이 방식이 가능하기 위해서는 주세 징수액 전액을 부동산교부세 재원으로 편입하여 관련 지방교육세, 지방교부세, 지방교육재정교부금 감소분 보전에 우선 충당하도록 하고, 그 잔액은 그 재원범위 내에서 주택 유상거래 취득세 세율 인하에 따른 자치단체의 취득세 감소분을 보전할 수 있도록 지방교부세법 등의 개정이 필요하다. 물론 이럴 경우 부동산교부세라는 명칭을 그대로 사용할 수 있느냐와 관련하여 이견(異見)이 제기될 수도 있다.

3. 지방소득세율 인상

지방소득세는 2013년 9월 취득세율 인하에 따른 지방세수 보전 목적으로 2014년부터 징수방식을 소득세 및 법인세의 부가세(surtax) 방식에서 독립세 방식으로 전환하였다. 지방소득세는 소득세 및 법인세와 과세표준을 공유하되, 서울은 국세의 약 10%로 하였다²⁴. 탄력세율이 ±50%이며, 공제·감면에 대한 자치단체의 자율권이 부여되어 있다²⁵.

²⁴ 소득세 세율은 6%~42%, 법인세 세율은 10%~25%의 누진세율 체계이다. 지방소득세는 소득세 및 법인세의 10%부가세 방식이므로 개인분은 0.6%~4.2%, 법인분은 1.0~2.5%이다.

- 참고: 지방소득세의 독립세 전환 전·후 비교 -

[부가세]	소득·법인세 과세표준	×	소득·법인세 세율	=	산출세액	-	공제 감면	=	소득·법인세 총부담세액	×	지방소득세 세율(10%)
[독립세]	소득·법인세 과세표준	×	지방소득세 세율 (10%±α%)	=	산출세액	-	공제 감면	=	지방소득세 총부담세액		

소득과세를 지방세목으로 할 경우, 조세의부성으로 인한 자원의 비효율적 배분을 예방하기 위해서는 단일세율이 바람직하다. 단일세율 적용 방법으로는 그동안 개인과 법인을 구분하지 않는 방안과 구분하는 방안이 제시된 바 있다. 개인과 법인을 구분하지 않는 경우, 행정안전부가 범정부 재정분권 TF에서 제시한 세율은 5%이다. 행정안전부는 소득세 및 법인세와 지방소득세를 합한 총세율이 현행과 동일하다는 전제하에, 지방소득세가 현재보다 2배 확충되는데 필요한 단일비례세율로서 개인분과 법인분을 구분하지 않을 경우 5%인 대안을 추계한 바 있다. 이 경우 지방소득세는 2016년 결산 기준으로 13.1조원에서 26조원으로 12.9조원 확충된다([표 4-20] 참고). 수도권 비중도 58.9%(7.7조원)에서 58.1%(15.1조원)로 비슷한 수준을 유지하는 것으로 나타났다. 한편으로 개인분과 법인분을 분리하여 단일세율을 적용하는 경우, 행정안전부는 개인분 4%, 법인분 6% 대안에 대해서도 추계하였는데, 지방소득세는 26.5조원으로 13.4조원 확충될 것으로 추산되었다. 수도권의 지방소득세도 15.2조원에 57.5%의 비중을 보여 지금과 큰 차이가 없었다.

이에 대하여 재정당국은 납세자의 총 조세부담이 동일하지 않으며, 근로자의 30%가 1인당 평균 3.5만원 가량 추가 부담한다는 자체 분석 결과를 제시하였다. 소득세 및 법인세와 지방소득세를 합한 총세율이 지금과 동일하다 하여도, 공제·감면 대상이 달라져 총부담세액에서 차이가 난다는 것이다. 이런 이유로 현행 세율을 기준으로 설정된 각종 공제체계에 대한 전면적인 개편이 이루어져야 하며, 설사 개편이 이루어진다

²⁵ 지방소득세 개인분은 2020년부터, 법인분은 2017년부터 가능하다. 법인분의 경우, 현재 탄력세율을 운용하는 자치단체는 없다.

하여도 납세자의 다양한 공제상황을 고려할 때 세부담의 증립은 현실적으로 불가능하다는 반론을 제시하였다. 재정당국은 이에 대한 대안으로 공동세를 주장하였다. 공동세 방식으로 운영하면 세부담의 증립성을 유지할 수 있으며, 지방소득세의 독립세 전환으로 발생하는 중복신고 등의 납세자 부담도 예방되는 등 납세행정비용에서도 유리하다는 것이다. 아울러, 행정안전부의 대안은 자치단체의 과세자주권 신장과 연계되지 않으며, 탄력세율을 적용하는 자치단체도 없으므로 공동세 도입을 활용한 지방세입 확충이 현실적인 대안이라고 주장한다.

【표 4-20】 지방소득세율 인상의 파급효과

(단위: 억원)

	현행('16년)	개인·법인 단일세율 5%		개인분 4%, 법인분 6% 단일세율	
		세수 추계	증가액	세수 추계	증가액
서울	41,923	78,050	36,127	77,532	35,609
부산	6,950	14,006	7,056	13,780	6,830
대구	4,052	8,441	4,389	8,125	4,073
인천	4,981	10,415	5,434	10,645	5,664
광주	2,645	5,529	2,884	5,689	3,044
대전	2,872	5,805	2,934	5,935	3,063
울산	4,705	9,020	4,315	9,728	5,023
세종	550	1,143	593	1,189	639
경기	30,184	62,788	32,604	64,098	33,914
강원	2,197	4,608	2,411	4,674	2,477
충북	3,630	7,454	3,824	7,953	4,323
충남	5,733	11,675	5,942	12,562	6,829
전북	2,462	5,159	2,697	5,306	2,844
전남	3,558	7,284	3,726	7,865	4,307
경북	6,180	11,920	5,740	12,524	6,344
경남	6,602	13,393	6,791	13,639	7,037
제주	1,722	3,427	1,705	3,377	1,656
	130,946	260,118	129,172	264,621	133,675

자료: 자치분권위원회 범정부 재정분권TF 6차 회의자료

그러나, 공동세는 본 연구에서 강조한바와 같이 개념적, 실제적으로 실효적인 대안으로 볼 수 없다. 대안으로서 공동세를 제외하면, 재정당국의 우려를 수용하면서 지방소득세의 규모를 확충하는 방안은 소득세와 법인세의 세율을 인상하는 것이다. 물론, 이것도 세부적으로 들어가면 거시경제 활력을 위하여 세율 인상 대상에서 법인세는 제외하거나, 개인소득세 중에서도 공제체계의 변화가 적은 대상에 한정하여 세율을 인상하는 등의 방식이 있을 수 있다. 어떤 방식이든, 급증하는 사회복지 재정수요나 행정환경의 세계화 등을 감안하면 장기적으로 세율 인상은 긍정적 시각에서 검토할 필요가 있다.

이와 관련하여 Boadway and Dougherty(2018)의 연구는 시사적이다. 이들은 세계화의 가장 큰 특징으로 국가 간의 경쟁이 대도시간 경쟁으로 변모하였다는 점을 든다. 노동, 자본, 혁신인자 등이 경쟁우위를 점한 대도시에 집중된다는 것이다. 이러한 환경변화는 대도시로 하여금 경쟁우위를 지속적으로 확보하면서, 한편으로는 경쟁력을 상실한 노동과 자본에 대하여 다시 경쟁력을 회복하도록 지원하는 과제를 던져주었다. 예를 들어 교육, 주택, 복지, 의료, 고용훈련 등에 대해서는 대도시도 재정투자를 확대하여 고급인력, 첨단산업자본, 혁신인자를 유치하여야 한다. 반대로 경쟁력을 상실한 노동에 대해서는 고용훈련이나 실업자보조로 대처하여야 한다. 이들은 이러한 역할을 수행하기 위하여 세입기반과 정책수단이 부여되어야 하는 바, 세계화 조류에서 대도시에 필요한 조세로서 소득세를 제시하고 있다.

지금까지 논의들을 통합시켜 정리하면, 지방소득세율을 인상하면서 지역간 세수격차도 완화하는 전략으로서 대도시에 한정하여 단계적으로 지방소득세율 인상을 추진할 수 있다. 가령, 광역시와 50만 이상 시 지역에 먼저 지방소득세율을 인상하고, 이들 자치단체의 상당수를 보통교부세 및 일반조정교부금의 불교부단체로 전환하는 것이다. 이렇게 하면, 대도시의 자체세입 기반과 재정의 한계책임 여건이 개선되며, 정부가 표방하는 소위 (7:3) 구조의 목표 달성도 쉬워진다. 또한, 불교부단체 확대에서 얻어지는 잉여재원으로 50만 이하 시 지역에 보통교부세와 일반조정교부금을 더 교부하면 세입확충 뿐 아니라 지역간 세수격차도 완화되는 효과를 기대할 수 있다.

4. 소결

본 연구에 의하면, 국세의 지방이양은 어느 정도 지방세수의 신장에는 영향을 줄 수 있으나, 재정분권이라는 상위 가치나 문재인정부가 지향하는 목표치 달성에는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 먼저, 현재 거론되고 있는 지방이양 대상 국세들에 대한 타당성을 종합적으로 평가하면 다음과 같다. 타당성의 대상과 기준은 국내·외 선행 연구를 토대로 하되, 문재인정부가 구상하는 재정분권의 목표, 추진방향 등도 같이 고려하였다.

평가 기준으로는 본 연구에서 강조하고 있는 재정의 한계책임을 우선적으로 상정하였다. 여기에는 재정책임성에 영향을 주는 과세자주성, 편익원칙, 시장원리의 활성화 등이 같이 평가대상에 포함된다. 다음으로 지방세수로서의 충분성이다. 확대일로에 있는 지방행정의 수비범위를 감안하면, 이양대상 국세는 지방세 규모를 충분히 확충할 수 있어야 한다. 문재인정부가 지향하는 국세 대 지방세의 (7:3) 구조를 달성하는 수단으로서도 충분성 요건은 매우 중요한 평가항목이다. 세 번째는 조세행정의 효율성이다. 어느 세제든 국민들이 이해하기 쉽고, 조세저항이 낮으며, 조세행정적 부담이 적어야 한다. 네 번째는 지방세로서 가장 기본적인 요건에 해당하는 세원의 이동성이다. 마지막으로지역간 형평성이다. 충분성이 중앙·지방간 수직적 형평성에 해당하므로 지역간 세수격차라는 측면에서 평가할 필요가 있다.

먼저, 재정책임성 측면에서 지금 거론되고 있는 국세의 세목들은 세수이양의 형식을 취한다는 점에서 결코 긍정적인 평가를 내리기 어렵다. 과표 및 세율에 대한 결정권을 중앙정부가 보유하는 이상, 이들 세목들의 세수를 지방으로 이양한다 하여 자치단체의 재정책임 의식이 기대만큼 개선될 것으로 보기에 무리가 있다. 반면에 중앙정부가 과표와 세율, 징수에 대한 권한을 행사하므로 징세효율성이나 세원의 이동성 항목에서는 유리한 평가를 받는다. 한편, 지방세수 확충의 충분성은 매우 제한적일 것으로 판단된다. 가령, 종합부동산세와 주세는 부동산교부세와 국가균형발전특별회계를 대체하는 것에 불과하므로 지방세입의 순증은 발생하지 않는다. 나머지 부동산 관련 양도소득세와 지역성이 강한 개별소비세의 지방이양은 지방세입의 순증효과를 기대할 수는 있으나, 충분한 세수확충인가에 대해서는 긍정적인 평가를 내리기는 어렵고, 지역간 세수격차가 큰 현실에서 어떤 방식으로 완충하면서 운영할 것인가도 숙제로 남는다.

[표 4-21] 국세의 지방이양 논거 및 타당성 평가

세 목	장·단점	국세 지방이양 판단준거				
		재정 책임성	세수의 충분성	징세 효율성	세원의 이동성	지역간 형평성
지방소득세 세율 인상	<ul style="list-style-type: none"> 지방소득세율 2배 인상 및 국세 소득세율 인하(납세부담 중립) 납세자 조세부담 변동 지역간 세수편차는 광역-기초 세수공유로 대응 	×	○	○	○	×
종합 부동산세	<ul style="list-style-type: none"> 종부세 전액 지방이양 지방세입 순증효과 없음 국가 차원의 부동산시장 안정 및 소득재 분배 애로 	×	×	○	○	×
양도소득세 (부동산 관련)	<ul style="list-style-type: none"> 부동산 취득, 보유, 처분까지 세원관리 일 원화로 세정 효율화 취득세, 재산세와 연계로 징수를 제고 부동산시장 안정, 소득재분배 왜곡 지방소득세와 중복 	×	○	○	○	×
개별소비세 (특정 유흥 및 시설 입장 관련)	<ul style="list-style-type: none"> 지역성이 강한 특정장소의 입장행위와 특 정유흥음식행위에 대해 이양 과세대상의 지역성이 강하여 지방세 보편 성·정착성 원칙에 부합 현행 개별소비세 과세체계 유지로 납세자 혼란 및 추가비용 발생이 없음 (가칭)지방개별소비세 도입 	×	○	○	○	×
주세	<ul style="list-style-type: none"> 주세 전액 지방이양 균특회계 자원 감소로 지방세입 순증효과 없음 외부불경제 내부화, 지방세로서 보편성, 정착성 원칙에 부합 소비과세로서 지방세의 재산과세 비중 완 화에 기여 	×	×	○	○	×

결론적으로, 현 단계에서 거론되는 지방이양 국세 중에서 조세배분원리나 징세행정의 기술적 용이성, 국가정책과의 조화 등에서 지역성이 강한 개별소비세의 지방이양을 우선적으로 추진하는 전략이 효과적이라 판단된다. 만약 국세와 지방세 구조의 (7:3) 목표치가 달성되어야 한다면, 지방소득세율 인상이나 지방소비세율의 추가적인 인상이 불가피할 것이다. 이 중에서 지방소득세율 인상은 조세부담 증가라는 현실적 난관이 있으므로 장기과제로 하고, 2단계 재정분권의 시한 내 추진 가능한 현실적인 대안은 지방소비세율의 추가 인상이다. 이에 필요한 지방소비세율은 2017년 결산 기준으로 35.7%로 추정된다.

다만, 지방소비세율 인상에 앞서 조세로서 자기정체성을 재정립하는 제도개선을 적극 추진할 필요가 있다. [표 4-8]에서 표기하였지만, 지방소비세는 안분제도 운영으로 A유형이나 B유형에 속하는 이전재원의 성격을 지니고 있다. 취득세 감소 보전분도 조세로서 성격을 퇴색시키는 요소로 기능한다. GRDP의 최종소비지출을 소비지수로 하는 것에 대한 비판도 다수 제기되어 왔다. 이 부분을 존치한 상태에서의 지방소비세율 인상은 지방교부세의 법정률 인상과 별반 다르지 않다는 비판을 받을 수 있다. 이 중에서 안분제도의 폐지는 세수의 지역격차를 완충할 수 있는 정책수단을 필요로 한다. 선택 가능한 정책수단은 보통교부세 산정제도인데, 지금의 틀을 유지하는 상태에서의 산정제도 개선으로는 한계가 있으며, 일본의 삼위일체처럼 불교부단체를 상당 수준으로 늘리거나, 재정형평을 전담하는 재정지원제도를 설치하는 등의 제도개편이 요구될 수 있다. 만약 현행 산정제도 내에서 대응하고자 할 경우에는 취득세 감소 보전분을 폐지하는 수준으로 같음할 수 있다.

제5장



2단계 재정분권의 성공적 추진전략

제1절 추진방향의 정립

제2절 2단계 재정분권의 성공적 추진전략

제3절 정책제언

제1절 추진방향의 정립

1. 2단계 재정분권의 추진 원칙

1) 재정분권의 가치 재정립

우명동(2019b)는 재정분권의 본질과 현상적인 재정분권을 구분하면서, 양자의 정합성을 강조하고 있다. 그에 의하면, 재정분권의 본질적 의의는 지역주민의 삶의 질 제고이다. 이 본질을 위하여 재정에 관한 의사결정권을 지방에 이양하는 것이며, 정부계층 간의 기능배분과 세원배분, 이전재원이 제도적으로 구체화되는 것이 현상적인 재정분권이고 정부 간 재정관계이다. 이 논리를 수용하면, 정부 간 재정관계는 재정분권의 본질적 의의인 지역주민의 삶의 질 제고에 기여하도록 설계되어야 한다.

본질에 충실한 재정분권과 현상적 재정분권의 관계는 2장에서 강조하였던 수단으로서의 재정분권 논리와 맥락을 같이 한다. 문제는 재정분권의 본질이 지역주민의 삶의 질 제고라는 주장에 동의한다 하여도, 삶의 질이 내포하는 의미, 대상과 범위가 모호하다는 사실이다. 의미와 가치, 대상과 범위의 구체성이 미흡하면 삶의 질이라는 본질에 영향을 주는 인자를 구분하기 어렵다. 신자유주의적 분권이 경제발전에 최상위 가치를 두거나, 민주주의적 분권이 민주주의의 확산 및 정착의 도구로서 분권의 의의를 두는 것도 본질의 모호성 때문이다.

전술한 맥락에서, 한국의 재정분권도 본질과 현상을 구분하고, 본질에 조응되는 현상적 재정분권, 구체화된 정부 간 재정관계의 설정이 중요하다. 우리의 지방자치, 지방분권은 민주화운동의 결실이었다. 지방자치 부활과 지방분권의 확산은 억압된 정치

체제의 해체와 동시에, 안정적이면서 지속가능한 민주주의를 구현하는 제도적 수단이 있었다. 그러나, 지방자치가 부활된 지 30여년이 지난 오늘날에 있어서 민주주의가 최상위 가치이어야 하는가에 대한 의문들이 제기되고 있다. 가령, 지방자치와 지방분권이 경제성장에 기여하는지에 대한 질문들이 그렇다. 이 질문을 재정분권에 치환하면, 재정분권 확대가 한국경제의 성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있는가, 재정자원을 효율적으로 배분하여 국민복리를 개선시킬 수 있는가로 해석된다.

이러한 질문들은 이면에 경제성장이나, 효율적인 자원배분과 관련하여 그동안 지방재정이 순기능을 발휘하였는지 불분명하거나, 심지어는 매우 회의적이라는 인식이 내재되어 있는 것으로 보인다. 분명히 지역경제의 지속가능한 기반 구축과 안정된 일자리, 높은 수준의 소득도 재정분권의 기여하여할 대상이기는 하다. 그러나, 재정분권의 본질이 삶의 질 개선에 있다면, 일차적으로 국민이 어디에 거주하든 최저한의 삶의 질을 보장하는 소위 National Minimum 사고가 관철되어야 한다. 이것이 국가의 기본적인 책무이기 때문이다. 이차적으로는 교육, 문화, 복지, 의료, 주거, 교통 등 생활환경의 전 영역에서 높은 수준의 공공서비스가 제공되어야 한다. 또한, 이러한 현상적 결과가 나타나기 위해서는 정치, 법, 사회, 경제의 각 분야에서 민주주의의 하부구조가 형성되어야 한다.

민주주의적 가치, National Minimum의 충족, 높은 수준의 삶의 질 제공은 경제발전의 개념에 응축된다. Todaro and Smith(2012)에 따르면, 경제발전이란 장기적인 잠재생산능력 확대와 지역경제 역량 강화, 삶의 질 개선, 고용창출이며 단기적으로는 지속적인 경제성장이 장기적으로 경제발전을 견인하는 것으로 정의한다. Haller (2012)는 경제성장과 경제발전의 차이로서 경제성장이 양적 경제활동에 관련된 반면 경제발전은 경제성장과 경제 및 사회의 질적 구조변화로 설명하며, 경제발전을 경제성장의 상위 변수로 간주한다. 이처럼 경제발전은 경제성장을 포함할 뿐 아니라 경제적 구조변화를 포괄하는 개념이다. 경제발전은 경제성장을 물적 기반으로 하여 정치체제, 사회제도와 문화양식, National Minimum에 밀접한 영향을 주는 교육, 의료, 복지, 주거 등의 수준이 개선되는 상태를 의미한다.

그러므로, 재정분권의 본질은 경제발전이며, 따라서 재정분권은 현상적으로 경제성장은 물론이고 정치체제, 사회제도, 삶의 질 등 공동체 구조의 질적 개선을 추동하는 수단으로서 기능을 수행하여야 한다.

2) 2단계 재정분권의 추진 원칙

재정분권이 경제발전의 수단으로서 의의를 지닌다면 정부계층간 기능배분, 조세배분, 재정이전제도가 정치, 경제, 문화, 복지 등의 질적 개선이 지속적으로 이루어지도록 설계되고 관리되어야 한다. 전통적인 재정연방주의는 기능배분, 지출책임, 조세배분의 정합성을 유지하면서, 지출책임과 조세배분의 차이나 재정의부성의 내부화, 지역간 재정격차 완화 목적의 이전재원의 중요성도 인정하고 있다. 최근의 재정연방주의 이론들은 과도한 이전재원과 지방예산의 연성화를 경계하면서 시장원리에 충실한 조세배분을 강조한다. 정부간 재정관계를 형성하는 요소 중에서 무엇을 더 중시하는가의 차이가 있을 뿐, 재정분권의 일차적 의의를 자원배분의 효율성에 둔다는 점에서 인식을 공유한다.

반면에 정부간 재정관계의 이상적인 모습과 이를 설계하고, 실행하는 방법에 대하여 대안을 제시한 연구는 매우 제한적이다. 가령, 2세대 재정연방주의는 자원배분의 효율성, 건전한 재정운영, 자기강화적 조세원리를 방해하는 재정제도나 정치제도 내부의 인센티브 구조를 중시하고 있지만, 이들 조차도 소망스런 재정분권의 모델이 무엇인지에 대하여 뚜렷한 해답을 제시한 것은 아니었으며, 자원의 효율적 배분을 중시하는 사조는 여전하였다. 자원배분의 효율성을 최우선 가치로 여기는 경제적 연방주의(economic federalism) 사조가 정부 간 재정관계론을 지배한다 하여도 과언이 아닌데, Oates의 분권정리나 Tiebout의 가설 등 1세대 모델부터 이미 경제적 연방주의 사조가 파생되어 왔다. 사실, 경제적 연방주의 시각에서의 정부간 재정관계는 간단하다. 중앙정부에 대부분의 지출책임을 부여하고, 제한적인 범위에서 지방정부가 공공서비스를 책임지며, 이 과정에서 발생하는 재정의부성도 중앙정부가 교정하는 방식으로 정리되기 때문이다. 이런 의미에서 경제적 연방주의는 매우 중앙집권적인 재정분권 방식을 선호한다(Inamn and Rubinfeld, 1997).

경제적 연방주의의 대칭적인 위치에는 협력적 연방주의(cooperative federalism)가 있다. 즉, 모든 지방정부가 동의하는 정책에 한하여 중앙정부가 실행하도록 제한하는 정부간 관계가 그것이다. 협력적 연방주의도 경제적 연방주의처럼 자원배분의 효율성을 최우선 가치로 간주하지만, 지방정부 모두가 찬성하는 정책이어야 채택될 수 있다. 지방정부간 이해관계가 충돌되는 정책은 Coase의 협상원리에 입각하여 이득을 보는 지

방정부가 피해를 보는 지방정부에 보상하는 방식으로 협력을 유도할 수 있다. 그러나, 경제적 이득이나 편익, 경제적 손실이나 비용을 측정하는 방식에서 합의를 보기 어렵다는 한계가 있다. 한편, 절충적 모델로는 과반 이상의 지방정부가 찬성하는 정책에 한하여 중앙정부가 실행하는 민주적 연방주의(democratic federalism)가 있다. 이 모델은 언뜻 그럴듯해 보이지만, 다른 지방정부에 피해가 가는 사안에 찬성하는 것이 현실적으로 어려운 일이다. 때문에 자원배분의 비효율성이 예견되어도, 반대 의사를 표명하기 어려워지고, 결국 지방예산의 연성화에 취약해진다는 비판을 받는다.

이상의 관점에서, 본 연구는 협력적 재정분권을 상정하고 있다. 그 이유를 설명하면 다음과 같다. 첫째, 재정분권의 일차적 의의에 자원배분의 효율성을 배제하기 어렵기 때문이다. 재정분권을 확대하여야 하는 당위성은 자원의 효율적 배분을 통하여 경제성장과 삶의 질 개선을 포괄하는 경제발전이 주어져야 한다. 이를 위해서는 지방정부가 주민선호와 지역여건에 효과적으로 대응할 수 있어야 하며, 이에 필요한 권한과 자원이 주어져야 한다. 이때 선택 대상이 되는 분권 양식에는 신자유주의적 재정분권과 민주주의적 재정분권이 있는데, 신자유주의적 재정분권은 권한의 분산이나 위임을 통하여 요구하므로 자원배분의 효율성 측면에서 유리하다. 협력적 재정분권도 자원의 효율적 배분을 중시하므로 서로 충돌되지 않는다. 다만, 중앙정부의 기능 및 재정의 축소와 같은 행정개혁이 수반되어야 한다. 둘째, 국가통합이나 정치안정, 계층간·지역간 형평 측면에서 협력적 재정분권이 유리하다. 규범적인 자원배분의 효율성을 현실 세계에서 구현하기 어려운 장애들이 존재하기 때문이다. Inman and Rubinfeld(1997)가 지적하였듯이 바람직한 재정분권을 어렵게 하는 요인은 나라마다 처한 제도적, 역사적, 문화적 상황에 따라 다양하며, 이에 연계하여 재정분권의 목표도 달라진다. 이것은 한국적 상황을 인식하면서 재정분권의 목표와 수단, 속도가 결정되어야 한다는 것을 의미한다.

재정분권이 사회 전반의 질적 개선을 포괄하는 경제발전의 수단으로 규정한 후, 자원배분의 효율성 뿐 아니라 국가통합 등도 고려되어 중앙-지방간, 지역간 협력이 중시되는 협력적 재정분권을 상정하였다. 그렇다면 협력적 재정분권은 어떻게 설계되어야 하는가? 이와 관련하여 Bahl(1999)는 재정분권의 이론적, 경험적, 실제적 연구들을 폭넓게 검토한 후, 보편적으로 적용 가능한 실행원칙을 제시한 바 있다.

- Bahl(1999)이 제시한 재정분권 12대 실행원칙 -

- ① 재정분권은 전체 시스템의 하나로 봐야한다
- ② 기능이양 후, 이양비용에 필요한 재원이 수반되어야 한다
- ③ 지방재정을 감시, 평가하는 강력한 제도를 도입하여야 한다
- ④ 도시와 농촌 모두에 적합한 정부간 재정제도는 없다
- ⑤ 재정분권은 지방정부에 상당한 과세권을 필요로 한다
- ⑥ 중앙정부는 자신이 설계한 재정분권 원칙을 준수하여야 한다
- ⑦ 지방재정조정제도는 단순해야 한다
- ⑧ 정부간 재정조정제도는 재정분권 목적에 부합하도록 설계한다
- ⑨ 재정분권은 중앙정부, 광역지방정부, 기초지방정부 각각의 사정을 반영하여야 한다
- ⑩ 경성예산제약(hard budget constraint)이 이루어져야 한다
- ⑪ 정부간 관계는 상황에 따라 변화하므로 재정분권은 이에 탄력적으로 대응하여야 한다
- ⑫ 재정분권을 강력히 지지하는 세력이 필요하다

오래 전에 제시된 재정분권의 실행원칙이기는 하나, 오늘날의 한국적 상황에서도 시사적이라 사료된다. 12대 실행원칙 중 보충 설명이 필요한 부분만 기술하면 다음과 같다. 첫 번째 원칙은 재정분권의 필요조건으로서 책임성 확보를 위한 지방선거제도, 세입 및 세출에 대한 지방정부의 상당한 권한, 지방예산의 자율성과 투명성, 경성예산제약을 들고 있다. 이때, Bahl은 필요조건 중 우선순위가 높은 일부, 가령 경성예산제약만을 목적으로 추진하는 재정분권은 성공하기 어렵고, 필요조건 전반을 포괄적인 목적으로 추진하여야 한다는 점을 강조하였다. 두 번째 원칙은 정부계층간 기능을 먼저 할당할 후, 비용 충당에 필요한 세입분권을 실행되어야 한다는 것이다. 개도국 등 상당수 국가들이 단기간에 가시적인 결과를 얻기 쉽다는 이유로 세입분권을 먼저 실행하지만, 당초 약속처럼 세출결정의 자율성이나 이전재원 확대가 지켜질 가능성은 높지 않다. 넷째 원칙은 모든 지방정부를 만족시키는 재정분권은 존재하지 않으므로 재정여건이 유리한 대도시는 지방세 중심의 재정분권, 재정여건이 불리한 기초자치단체는 이전재원 중심의 재정분권을 제안하고 있다. 일종의 차등적 재정분권이다. 여섯째 원칙은 중앙정부와 지방정부간 신뢰의 문제를 말한다. 중앙정부는 상황이 여의지 않을 경우, 별도의 재원대책 없이 기능을 이양하거나 이양비용을 적게 보전하여 준다. 열한번째 원칙은 재정분권을 설계할 때 고려된 요소들이 시간이 지나면서 변화되며, 이러한 변화에 맞춰 정부 간 재정관계도 탄력적으로 조정될 필요가 있다는 것을 말한다. 가령, 지

방세체제나 재정조정제도는 지역경제나 지역 간 재정격차의 양상이 변화될 경우, 이에 대응하여 변경하는 유연성이 필요하다는 것이다.

마지막으로 Bahl은 재정분권의 지지세력 확보를 가장 중시하고 있다. 그는 대다수 국가들은 정치적인 동기로 재정분권 추진을 표방하지만, 정작 재정분권을 강력히 옹호하기란 쉽지 않다. 재정분권을 강력히 지지하는 세력은 대통령, 국회의원, 부유한 지방정부, 학계 등인데 대통령부터 거시경제 불안이 직면하면 재정분권의 추진 의지가 약화된다. 국회의원도 이전재원을 매개로 하여 정치적 이득을 취하여 왔으므로 지방세의 위상이 높아지는 재정분권에 적극성이 떨어진다. 재정분권에 소극적인 세력으로는 재정당국, 경제부처이다. 이들은 거시경제 안정, 재정자원의 효율적 배분, 국가 차원에서 외부효과 시정을 중시하며, 이에 동원되는 재정사업의 승인권한이 유지되기를 선호한다. 한편, 재정분권을 관장하는 중앙부처와 재정여건이 불리한 지방정부는 재정분권과 관련하여 애매한 위치에 있다. 재정분권을 관장하는 중앙부처는 기본적으로 지방정부의 권한 확대를 옹호하지만, 한편으로 재정자원을 배분하는 권한에 대해서는 유지하기를 원한다. 재정여건이 불리한 지방정부는 지방세의 위상 강화보다 이전재원에 더 관심을 기울인다.

전술한 실행원칙이 제시된 배경과 논리는 우리의 현실에도 상당부분 적용된다. 국정과제로서 재정분권의 우선순위는 거시경제 불안에 비례하여 저하되는 모습을 보이고 있다. 다수의 경제부처들이 소극적이거나 부정적이며, 자치단체 내부적으로도 재정적 유·불리에 따라 다른 입장을 취하고 있다. 우리는 이미 1단계 재정분권 과정에서 이러한 현상들을 경험한 바 있다. 이러한 정치적, 경제적 현실여건을 고려하여 본 연구에서는 2단계 재정분권의 실행원칙을 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, 재정분권은 이 자체가 목적이 아니며, 공동체의 지속가능한 발전을 위한 기제이다. 이것은 Bahl이 제시한 첫 번째 원칙과 맥락을 같이한다. 재정당국은 건전한 재정운영이나 지방예산의 효율화 등의 논리로 지금의 정부간 재정관계를 매우 비판적으로 평가하고 있으나, 그렇다고 하여 이 문제를 해결하는 수단으로서 재정분권을 추진하는 전략은 바람직하다 볼 수 없다. 한국적 현실에서 지역간, 계층간에 존재하는 여러 형태의 격차를 해소하는 일은 재정분권 이상의 의의를 지닐 수 있기 때문이다.

둘째, 정부계층간 기능배분을 먼저 재설정 후, 이에 소요되는 경비를 어느 계층의

정부가, 어떤 방식으로, 얼마만큼 부담할 것인지 결정하여야 한다. 기능이양과 재원보전의 불일치로 인하여 어떤 문제가 발생하였는지는 참여정부 시기 분권교부세 사태에서 경험한 바 있다. 문재인정부의 1단계 재정분권에서는 중앙-지방의 갈등에 더하여 수도권과 비수도권, 광역시와 도, 시·도와 시·군 사이에 중첩적인 갈등이 초래되었다. 정부간, 지역 간 재정갈등을 회피하고, 재정분권의 본질을 유지하기 위해서는 선(先) 기능배분, 후(後)세입배분 전략이 취해져야 한다.

셋째, 지방세입의 충분성이다. 재정분권의 본질이 삶의 질 제고를 포괄하는 공동체 전반의 사회경제적 발전에 있다면, 이에 소요되는 비용에 대해서는 충분한 수준의 재원이 제공되어야 한다. 이 때 재원은 세입과 세출 양 측면을 모두 포괄하는 개념이다. 지방세 확충으로 소요경비를 충당할 수도 있으며, 세출자율성이 보장된 이전재원으로 재원보장기능을 수행할 수도 있다. 어느 방식이든 정부계층간 기능이 재배분되면, 할당된 기능을 효과적으로 수행하는데 소요되는 경비는 지방세나 이전재원으로 충당할 수 있어야 한다.

넷째, 지방예산의 경성화를 포함하여 재정책임성의 확보이다. 이 원칙의 기본은 자치단체의 과세자주성 신장을 통한 지방세의 가격기능 회복에 두어야 한다. 세목과 과표에 대한 자치단체의 권한을 제약하는 과세부인(tax denial), 세율을 중앙정부가 결정하는 과세제한(tax restriction) 등 여러 형태의 조세통제가 가해지는 현실에서 자치단체의 과세자주권 확대는 제한적일 수 있다. 그럼에도, 시장원리와 괴리된 재정분권은 자원배분의 효율성, 재정의 지속가능성, 거시경제의 안정성 등에 부정적이라는 측면에서 중시되어야 할 원칙이다. 다만, 이 원칙은 지방세입의 충분성과 충돌될 수 있는데, 이 경우 본 연구에서는 지방세의 조세원칙을 우선한다.

다섯째, 재정분권은 투명한 과정을 거쳐 결정되어야 한다. 1단계 재정분권은 직접적 당사자인 자치단체의 입장이 충실히 반영되었다고 볼 수 없으며, 지방소비세율 인상 등 시·도 위주의 재정분권이었던 비판을 받고 있다(유태현, 2019). Bahl이 제시한대로 모든 계층의 정부 입장을 수용하기란 현실적으로 어려울 수 있다. 그러나, 쟁점들의 내용과 논란이 되는 핵심적인 사항, 지방예산에 미치는 파급효과 등 객관적인 정보가 제공되지 않은 상태에서 중앙정부 내 이해관계자의 합의로만 재정분권을 결정하는 방식은 바람직한 결과를 거두기 어렵다. 중앙정부와 자치단체 간, 광역자치단체와 기초

자치단체간 약속의 문제(commitment problem)가 잉태되며, 재정분권에 대한 불신으로 추진 과정에서 왜곡된 형태로 나타날 수 있다.

2. 2단계 재정분권의 추진방향

1) 일본의 삼위일체개혁의 교훈

일본의 삼위일체 개혁은 재정분권의 가치를 모다 명료히 이해하고, 우리가 정부간 재정관계를 정립하는데 있어 유의미한 시사점을 준다²⁶. 일본의 삼위일체 개혁은 1990년대 재정위기 극복 대책의 일환으로서 본격 추진되었다. 일본은 1995년 지방분권촉진법, 1999년 지방분권일괄법 등을 제정하면서 기관위임사무의 폐지, 기채허가제 폐지 등 일련의 분권 조치를 취하였으나 재정분권의 핵심이라 할 수 있는 세원배분, 재정조정제도 개편은 부처간 입장 차이와 자치단체의 반발 등으로 큰 진전을 이루지는 못하였다. 그러나, 경제난 극복 목적으로 추진된 대규모 재정지출로 인하여 국가재정의 건전성이 극히 악화되자 재정분권을 더 이상 미룰 수 없는 상황에 봉착하였으며, 대응 수단으로 하나로 삼위일체 개혁이 추진되었다. 즉, 일본의 삼위일체 개혁은 경제적, 재정적 위기탈출의 수단적 성격이 강하였다.

삼위일체 개혁은 국고보조사업의 축소, 국세의 지방이양, 지방교부세 축소를 동시에, 일체적으로 추진하는 것이다. 그러나 실제에 있어서는 국고보조사업의 감축 및 지방이양을 우선적으로 실시한 후, 여기서 얻은 재정적 여력으로 국세의 지방이양을 추진하는 순서로 추진되었다. 당초에는 중앙부처의 소극적 태도로 국고보조사업의 지방이양이 부진하였으나, 고이즈미 총리의 강력한 지시 하에 이양대상 국고보조사업이 확정되었다. 이를 발판으로 삼위일체 개혁의 추진계획이 확정될 수 있었는데, 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 2006년까지 4.6조엔 규모의 국고보조사업 삭감한다. 이어서 삭감된 국고보조사업비의 80%에 해당하는 금액의 국세를 지방으로 이양한다. 특히, 의무적 국고보조사업은 삭감된 금액의 100%를 세원이양의 재원으로 하기로 하였다. 한편, 지방교부세는 세원이양에 대응하여 -2.1조엔 삭감하며, 삭감된 이후의 총량은

²⁶ 일본의 삼위일체 개혁에 관한 자세한 내용은 <부록 3>에 소개하고 있다.

최대한 억제하여 재원보장기능을 축소한다. 구체적인 실행방안으로 투자적 경비는 전년대비 -9.6%, 인건비는 -1.9% 덜 반영하며 불교부 대상 시·정·촌을 인구 기준으로 2000년 11.5%에서 2006년 25.9%까지 확대하는 목표치를 설정하였다. 이와 함께 세원이양으로 인한 지역간 수평적 불균형은 완화되도록 산정제도를 개선하기로 하였다(江川雅司, 2005).

당초 삼위일체 개혁은 2009년까지 9조엔의 국고보조사업을 삭감하고, 8조엔의 세원이양을 목표로 하였으나, 실제로는 4.7조엔의 국고보조 삭감과 3조엔의 세원이양 정도로 2006년 종료되었다. 이에 따라 삼위일체 개혁의 성과에 대해서는 대체로 부정적인데, 그 배경으로는 다음 사항들이 제기되었다. 가장 큰 이유로는 지방분권개혁추진회의가 아닌 경제재정자문회의가 밑그림을 그리고, 주도권을 행사하여 재정분권 보다 재정건전화에 중점을 두었다는 것이다. 재무성 등의 경제부처는 개혁의 목적을 재정건전화에 두었기 때문에 국고보조 삭감에서 얻은 여유재원을 세원이양으로 연결하는 것에 대해 부정적이었다. 국고보조 개혁도 소관 부처의 이기주의로 지방의 재량이 적은 의무교육이나 지역복지 위주로 추진되었으며, 지역수요가 큰 공공투자사업은 세원이양이 아닌 이전재원 형태로 변경되었다. 반면에 지방교부세는 총량 감축으로 재원보장기능이 약화되었으며, 재정여건이 열악한 자치단체의 재정위기를 초래하였다(出井信夫, 2008).

2) 2단계 재정분권의 추진방향

전술한 재정분권의 본질과 실행원칙, 일본의 삼위일체개혁에서 관찰된 성과와 한계는 관념과 현실, 규범과 실천 사이에서 균형된 시각이 필요하다는 것을 시사한다. 현실적으로 2단계 재정분권은 (7:3)이라는 국세와 지방세 구조의 목표치가 명확히 제시되어 있다. 아울러, 목표 달성의 수단으로서 (가칭)지방분권세의 도입, 지방재정조정제도의 개편 등 재정분권의 대상도 구체적으로 제시한 바 있다. 그러나, 지금까지의 연구한 바에 의하면 (가칭)지방분권세 도입은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 본 연구에 의하면, 지방교부세 폐지를 전제로 하는 (가칭)지방분권세의 도입은 총량 규모가 충분하지 않는 한, 재원보장기능이 지방교부세에 비하여 현저히 떨어졌다. 재정형평 측면에서도 불교부단체인 서울과 경기도가 배분 대상으로 전환되면서 악화되는 양상을 보였

다. 뿐만 아니라 징세지원칙의 적용으로 비수도권 도 자치단체의 몫을 수도권 시·도와 광역시가 잠식하는 결과가 발생한다. 앞에서 제시한 재정분권의 실행원칙 대부분과 충돌된다.

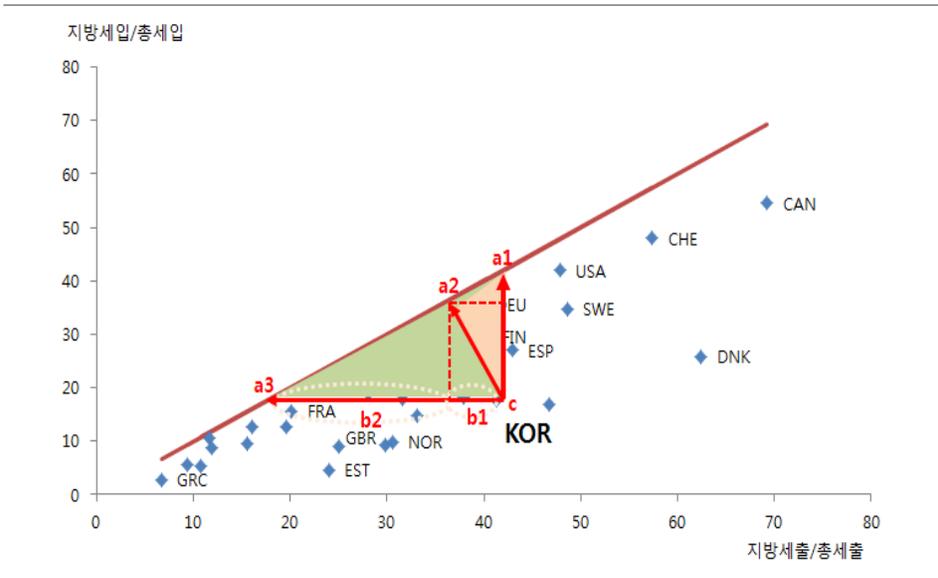
국세의 지방이양도 어려움이 예상된다. 현재 거론되고 있는 이양대상 세목들은 특정 지역으로의 쏠림 현상이 큰 편이다. 세수규모도 충분치 못하여 2단계 재정분권의 목표 달성에도 한계가 있다. 신장성도 뛰어나다 볼 수 없어 자치단체로부터 그다지 우호적인 평가를 받을 개연성도 낮은 편이다. 조세배분원리의 측면에서도 지방세원리와 충돌될 우려도 높아 지방세입으로서의 충분성, 지방세원리에 입각한 재정책임성 등의 실행 원칙에 부합된다 볼 수 없다.

2단계 재정분권의 예상되는 쟁점과 정책환경의 변화를 고려하면, (7:3)이라는 목표 수치가 현실적으로 가능한지, 가능하다 하여도 재정연방주의론 관점에서 바람직하며, 소망스런 성과로 나타날지도 고민할 필요가 있다. 2세대 재정연방주의는 시장원리가 지배하는 재정적 유인기제를 강조한다. 동시에 이들은 나라마다 시장원리가 작동할 수 있는 환경이 다르다는 이유로 재정분권의 단계적 추진을 권고하기도 한다. 우리의 경우, 조세법정주의의 경직적 운영으로 과세부인과 과세통제의 수위가 상당히 높은 편이며, 이러한 현실을 반영하여 2단계 재정분권도 세원이양 보다 세수이양에 치우쳐 있다. 그러나 세수이양은 경제적 효과 측면에서 이전재원과 큰 차이가 없다. 그럼에도 (7:3)이라는 목표 달성이 최상위 가치에 있다면, 세수이양 중심의 재정분권도 선택할 수 있다. 다만, 선 세입분권, 후 기능이양의 원칙이 준수되어야 한다.

이와 관련하여 우리의 재정분권 수준과 상태를 객관적으로 진단한 후, 추진방향과 전략을 마련할 필요가 있다. 다음은 OECD 회원국의 세입분권과 세출분권을 비교한 그림이다. [그림 4-4]에서 한국의 재정분권은 세입분권과 세출분권의 불균형이 기형적으로 크다는 것을 알 수 있다. 벡터 $\overline{ca_1}$ 은 세입·세출의 갭을 전적으로 지방세 확충에 의존하므로 중앙정부가 수용하지 않을 가능성이 매우 높다. 반대로 벡터 $\overline{ca_3}$ 는 세출삭감으로 대응하는 방식이어서 지방의 동의를 얻기 어려울 것이다. 때문에, 현실적으로 점 c에서 $\overline{a_1a_3}$ 중 한 점으로 이동하는 길이 선택가능하다. 다시 말해서, 국고보조사업의 이양 및 삭감으로 얻은 잉여재원으로 지방세 확충의 용도로 활용하는 선택을 것이

현실적인 선택이다. 벡터 $\overline{ca_2}$ 는 선택지 중에서 중앙과 지방의 이해를 충족하면서 사회 전체적으로 손실이 가장 적은 위치를 나타내주고 있다. 이것은 국고보조사업의 지방이 양비와 지방세 확충의 규모가 완전한 대응관계가 아니라, 이양비용보다 확충되는 지방세 총량이 더 커야 된다는 것을 말해준다.

[그림 5-1] 한국의 재정분권 위치와 진로



지금까지의 이론적 논의와 한국적 상황을 고려할 때, 2단계 재정분권은 다음의 방향에서 추진하는 전략이 바람직하다. ① (7:3) 목표에 구속받기 보다 실행가능한 범위에서 점증적인 방식을 취한다. ② 실행에 있어서는 선 기능이양, 후 세입분권의 순서가 바람직하다. ④ 기능이양 비용은 충분히 보전되어야 한다. ④ 세원이양과 과세자주권 신장으로 지방재정의 책임성을 제고한다. ⑤ 세입분권으로 인한 지역격차의 문제는 이 전재원의 재정형평 강화로 대응한다. ⑥ 재정분권의 수혜가 기초자치단체 단위까지 확산되도록 한다. ⑦ 중앙과 지방간 신뢰, 협력적 재정관계가 형성되도록 제도적 장치를 마련한다.

제2절 2단계 재정분권의 성공적 추진전략

1. (가칭)지방분권세 도입 논의의 한계

전통적인 세원배분론에서 소득과세는 지방세로서 적합하지 않다는 것이 대체적인 의견이었다. 그 이유는 소득과세가 누진세율로 운영되며, 경기를 자동적으로 조정하는 기능을 담당한다는 것이다. 그러나 1990년대 이후에는 소득과세도 지방세로서 적합하는 연구들이 발표되고 있다. 그 이유로서 개인소득과세의 경우 주거지주의에 의거하여 과세됨으로 세수입과 행정서비스의 대응성, 지역성 원칙에 위배되지 않는다는 점이 거론된다. 세수의 신장성도 좋아 재정분권 확대에 필요한 경비를 충당하는데 유리하며, 정치적 책임성과 응익원칙 확보에도 적합한 것으로 평가하기도 한다. 법인소득과세도 광역자치단체의 산업행정과 법인의 기업활동 간의 관계를 감안할 때 광역자치단체의 세원으로서 적합하다는 평가도 있다. (곽채기, 2003).

반면에, 소득과세는 지역간 이동성이 높은 세원이기 때문에 지방정부가 독자적인 과세권을 행사할 경우 조세수출과 조세경쟁으로 인한 효율성의 문제가 발생한다. 이 부분은 tax sharing 방식으로 대처할 수 있는데, 이런 측면에서 (가칭)지방분권세는 이론적 의미를 갖는다. 다만, tax sharing이 실천적 의의도 지니기 위해서는 상급정부와 하급정부 공히 과세자주권과 세수귀속권을 행사할 수 있어야 한다. 특히, (가칭)지방분권세는 지방교부세의 완전한 대체를 전제하므로 정부 간 이전재원제도의 이론과 현실에 충돌되는 난점이 있다. 정부 간 재정관계를 획기적으로 개편할 수 있는 긍정적인 측면이 있는 반면, 기존 제도의 이해관계에 큰 충격을 주는 대단히 급진적인 전략이다. 그러나, 정부 간 재정관계의 급격히 변화와 이로부터 파생되는 재정충격, 지역갈등을 감수하면서까지 도입할 가치가 있는지는 의문이다. 본 연구는 이에 대하여 매우 부정적인 판단을 내리고 있다.

첫째, tax sharing은 상급정부와 하급정부가 징수권을 공유하여야 하나, 지방교부세는 내국세의 징수권이 중앙정부에 귀속됨으로 tax sharing으로 볼 수 없다. 정부간 재정조정론 관점에서도 상급정부가 자신의 세수를 공식에 입각하여 배분하고, 하급정부의 세출자율성을 보장하면 이전재원으로 분류한다. 실제 사례에서도 tax sharing은 징

세능력 기준으로 배분하나(strict tax sharing), 이전재원은 세출수요까지 고려하여 배분하는 것이 일반적이다. 재정당국의 관점과 달리 공식, 위험분담, 무조건성만 충족해도 tax sharing으로 분류한다면 모든 국가들이 운용하는 일반정액보조금은 이전재원이 아니라는 비현실적인 문제가 발생한다.

둘째, 지향하는 가치와 운용원리 측면에서 (가칭)지방분권세는 지방교부세를 대체할 수 없다. (가칭)지방분권세의 본질을 지방세로 규정하면, 어떤 배분공식을 개발하든 세원요소가 포함된 세수배분체계를 벗어나기 힘들다. 반면에 지방교부세는 그동안 수평적 재정조정기능이 내장된 수직적 재정조정 목적의 이전재원으로 운용되어 왔다. 지방교부세는 이 목적을 위하여 잠재적 세입역량과 세출수요를 같이 측정한다. 이러한 세입-세출 보전방식을 취하는 이유는 National Minimum 충족이 지방교부세의 최우선 목표이기 때문이다. 지방교부세는 국민이 어디에 거주하든 최저한의 삶의 질을 충족시켜야 하므로 지리적, 환경적, 인구사회적 등으로 인하여 발생하는 행정수요의 격차와 단위당 행정비용의 격차를 교정하여야 한다. 이런 이유로 인구나 징수능력이 중시되는 (가칭)지방분권세는 종전의 지방교부세를 완전히 대체할 수 없으며, 바로 이 부분이 부정적인 입장을 취하게 된 가장 중요한 논거이다.

셋째, 상기 논거와 관련하여 본 연구의 실증 분석에 의하면, 실제로 (가칭)지방분권세는 보통교부세의 자원보장기능과 재정형평기능을 대체할 수 없었다. 자원보장기능의 경우, (가칭)지방분권세의 총량 규모가 국세와 지방세의 (6:4) 구조에 달할 정도로 충분하여야 비로소 발휘될 수 있었다. 재정형평과 관련해서도 세원의 지역편중이 큰 현실, 그리고 행정수요 및 행정비용의 차이를 보통교부세처럼 폭넓은 수준으로 반영하기 어려운 구조에 의해 보통교부세 이상의 역할을 기대하기 어려운 실정이다. 물론, 인위적으로 보통교부세의 이상의 재정형평기능이 발휘되도록 배분공식을 개발할 수는 있을 것이다. 그러나, 이는 조세가 아니라 이전재원으로 변질된다는 비판, 지방교부세와의 차별성이 희석되는 등의 자기모순에 직면한다.

넷째, (가칭)지방분권세는 세원배분이 아니라 단순히 세수배분에 불과하다. 때문에, 지방교부세와 마찬가지로 재정착각을 피하기 어려우며, 이는 재정당국이 기대하는 친시장적 기제의 작동과 지방예산의 경성화를 어렵게 한다. 예를 들어 지방교부세에 비하여 지방예산의 연성화가 어느 정도 완화될지는 매우 불확실하다. 설사 완화된다 하

여도 지방교부세와의 차이는 크지 않을 것이다. 자치단체 입장에서는 지방세와 이전재원이라는 외피만 다를 뿐, 실제 집행 상의 차이는 없다는 것이다. 이재원(2019)은 이를 ‘분식 재정분권’이라 비판하였으며, 재정분권에 대한 자치단체의 불신을 더욱 조장하는 결과를 초래하고 있다.

정리하면, (가칭)지방분권세 도입은 tax sharing의 이론과 실제, 지방교부세의 대체 가능성, 재정분권의 본래 취지에 비추어 매우 비현실적인 전략이라 사료된다. 오히려, 국세와 지방세의 소위 (7:3) 목표의 타당성을 검토하고, 달성해야 할 목표라면 어떤 전략을 선택하여야 하는지, 반대로 현 시점에서 목표 달성이 어렵다면 대안적 전략은 무엇인지에 관한 논의가 생산적일 것이다.

2. 지방세 확충 및 선진적 기반구축

1) 지방세 확충과 위상 제고

세계화가 확산되면서 국경의 개념이 희박해지고, 국내적으로도 지역 간 생산요소의 이동을 제약하는 장벽이 낮아지게 되었다. 이로 인하여 전통적인 조세배분론이 상정한 지방세원칙, 특히 이동성이 낮은 세원이 지방세에 적합하다는 준거가 더 이상 효력을 발휘하기 어렵게 되었다. 게다가 정부 간 기능배분에서도 선별적 복지보다 보편적 복지가 중요성을 더해가고 있는 추세이다. 육아, 노인, 여성, 장애인, 의료, 교육, 문화 및 여가 등은 더 이상 빈곤층만을 대상으로 하는 선별적 복지가 아니라 거주지역과 무관하게 보편적으로 제공되어야 할 공공서비스의 영역까지 확장되고 있다. 이러한 보편적 서비스는 정보의 대칭성 측면에서 중앙정부보다 지방정부가 유리하며, 일부는 소득 재분배 특성을 갖는다는 사실이다. 이는 지방정부의 역할이 자원배분에 국한되지 않으며 소득재분배나 심지어는 경제안정의 영역까지 확대되었다는 것을 의미한다.

국세의 지방이양은 이처럼 변모하는 행정환경에 적절히 대응하는 수단으로서 큰 의미를 갖는다. 최근의 분권적 조세배분 이론은 전통적인 견해와 달리 조세의 외부성도 긍정적으로 평가한다. 이동성이 적은 세원, 상대적으로 균등하게 분포된 세원, 응익원칙이 잘 적용되는 세원이 기본적인 지방세원칙이기는 하지만, 세수의 충분성과 안정성 조건이 충족된다면 조세의 외부성도 인정할 수 있다는 논리이다. 그러나, 현재 거론되

는 지방이양 대상 국세 중에는 세수의 충분성, 세원분포의 균등성을 충족하는 세목은 찾아보기 어려운 실정이다. 지역성이 강한 개별소비세의 일부 세원이 지방세로서 속성을 갖추고 있으나 세수규모가 매우 적어 실효성이 떨어진다. 세원의 지역편재가 매우 심하다는 점도 한계이다. 부동산관련 양도소득세도 세수의 충분성, 세원의 지역편재 등에서 본 연구의 실행원칙을 충족시키지 못하고 있다.

결국, 국세의 지방이양은 2단계 재정분권의 목표 달성에는 제한적인 의미를 주면서 부처간 협의 과정만 어렵게 하는 전략이라 할 수 있다. 재정분권의 (7:3) 목표 달성이 목적이려면, 국세의 지방이양보다 지방소비세율의 추가 인상이나 지방소득세율 인상이 더 현실적인 전략일 수 있다. 왜냐하면, 지역간 세원편재가 큰 상태에서 는 지방소비세의 안분제도와 비슷한 완충장치를 도입이 예상되는데, tax sharing 성격의 지방세목을 남설하기 보다 학습과정을 거치면서 안착단계에 있는 지방소비세의 세율을 추가 인상하는 편이 용이하기 때문이다. 즉, 지방소비세 규모를 부가가치세의 21%에서 35.7%로 인상하여 2단계 재정분권의 (7:3) 목표치를 달성하는 전략을 취할 수 있다. 규모로는 2017년 기준 16.7조원에서 28.4조원으로 11.7조원이 추가 이익되어야 한다.

한편, 지방소비세율의 추가 인상은 재정분권의 수혜가 시·도로 제한되는 한계가 있다. 기초자치단체가 재정분권의 직접적인 수혜 대상에서 제외되며, 재정중립원칙에 의해 국고보조사업의 지방이양이 추진될 경우 1단계 재정분권에서 경험하였던 세입과 이양비용의 미스매치 문제가 반복된다. 이에 대한 대안으로서 지방소득세율 인상이 의미를 지닌다. 지방소득세율 인상은 단일세율 적용에 따른 세무행정상의 어려움, 조세부담 증가 시 정치적 부담 등의 이유로 장기과제로 미룬 상태이다. 그러나, 이 제약조건을 폐기한다면 2단계 재정분권 기간 내 추진 가능한 전략이 될 수 있다. Boadway and Dougherty(2018)의 주장처럼 소득세는 지방세로서 재평가 받고 있다. 지식기반 기술과 정보기술의 발달로 교육, 훈련, 혁신 등을 장려하는데 있어 기초자치단체의 협력이 중시되는 등 시·군 세목으로서 의의가 높아지는 추세이다. 일본처럼 지방소득세를 시·군의 기간세로 육성할 수 있는 의의도 있다²⁷. 특히, 국고보조 이양사업의 비용부담을 충당하는 재원으로서도 지방소득세율의 인상은 장기과제로 미룰 일이 아니라 사료된

²⁷ 2018년 현재 일본의 시·정·촌은 지방세 중 고정자산세와 시정촌민세가 85% 이상이다.

다. 세원의 편제나 증세로 인한 정치적 부담이 제약이라면, Boadway and Dougherty 이 제안한 인구가 많은 시 지역부터 도입한 후, 점진적으로 중소도시 및 군 지역까지 확대하는 전략도 검토할 수 있을 것이다.

2) 지방세제의 선진화

(1) 지방소비세의 정체성 회복

상기와 같이 2단계 재정분권의 양적 목표인 소위 (7:3)을 달성하는 전략으로서 국세의 지방이양, 지방소비세율의 추가 인상, 지방소득세율 인상을 상정할 수 있다. 그러나 세수이양 방식의 지방세 확충이 재정분권의 가치 실현에 부합하는 전략인지에 관해서는 생각을 달리 할 수 있다. 온전한 의미에서 지방세란 자치단체가 세원의 크기를 판단하고, 세율을 결정하며, 징수업무를 수행하는 자세이다. 그래야 지방세가 재정의 한계책임의 기제로서 역할을 다할 수 있기 때문이다. 물론, 현실에서는 많은 지방세들이 일부 특성만 지니기는 하나, 그렇다고 하여 중앙정부가 세원과 세율을 결정하고 징수하여 자치단체에 배분한다면, 이는 지방세가 아니라 이전재원과 연계된 국세로 해석될 수 있다(주만수, 2018)

전술한 맥락에서 (7:3)이라는 양적 목표에서 벗어나 시장친화적 지방세제로 발전시키는 전략도 병행되어야 한다. 이와 관련하여 우선, 지방소비세에 내장된 취득세 감소 보전분을 폐지하여 지방세로서 성격을 보다 강화시킬 필요가 있다. 취득세율 영구 인하의 영향은 이제 소멸하는 과정에 있다고 보는 것이 합리적이다. 물론, 이에 관해서는 실증적인 근거가 있어야 하지만 경제변수의 충격은 시간이 지나면서 소멸하는 것이 일반적이므로 지방소비세 내에 장치된 보전분은 폐지해야 할 시점으로 사료된다. 아울러, 안분의 기준이 되는 소비지수의 대체도 필요하다. 전통적인 조세배분론은 소비과세에 대하여 거주지주의에 기초한다는 이유로 적합한 지방세로 평가하지 않았다. 그러나, 응익과세로서 지방소비세의 의의를 평가하여 도입되었기 때문에 거주지주의에 근거하여 안분하는 것은 논리적으로 맞지 않다. 그동안 학계에서 제안된 신용카드 사용액이나 토착산업매출지표 등 보다 실효적인 대안이 마련이 필요하다.

장기적으로는 안분제도의 폐지도 검토되어야 한다. 안분제도는 부가가치 세원의 지역격차의 대응 수단으로 도입되었으나, 지방세원리에 배치된다는 비판을 받고 있다.

(가칭)지방분권세의 도입론이 대두된 기저에는 지방교부세와 지방소비세의 성격이 비슷하다는 부정적 인식이 내재되어 있는 것으로 보인다. 본 연구에서도 [표 4-8]에서 지적하였듯이 지방소비세는 이전재원으로서 A유형과 B유형의 성격을 지니고 있어 보통교부세와 차별성이 약하다는 평가를 내리고 있다. 안분제도는 이런 맥락에서 장기적으로 폐지될 필요가 있으며, 이로 인하여 우려되는 재정력 격차는 불교부단체 확대나 차등산입률제도의 도입 등 보통교부세 산정제도로 대응하는 전략이 바람직하다.

(2) 과세자주권 확대

저출산·저성장·고령화는 지방재정 뿐 아니라 국가재정 전반에 상당한 압박요인으로 작용하고 있는 바, 이로 인하여 세입분권의 여력이 매우 제한적인 것이 현실이다. 때문에 과세자주권 확대를 수단으로 하여 지방세 내부에서 세수를 확충하는 전략도 검토되어야 한다. 명실상부한 지방자치의 구현을 위해서도 과세자주권의 신장은 필요하며, 시장친화적 재정간 재정관계의 형성에도 긍정적인 영향을 준다.

현행제도 내에서, 지방세에 대한 과세자주권은 헌법에 의하여 크게 제한되어 있다. 헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 따라 지방세의 세목과 세율, 과세대상(과세표준) 등은 모두 법률에 의하여 정해지도록 되어 있다. 물론, 예외적으로 탄력세율제도²⁸와 임의세제도(선택적 과세제도)²⁹의 운영은 가능하다. 하지만, 탄력세율제도는 거의 활용되지 못하고 있는데, 이미 표준세율의 50% 범위에서 세율 조정이 가능하므로 자치단체의 의지 등 운영·관리의 요인이 크게 작용한다는 점이다. 정치적, 행정적 장애를 무릅쓰고 세율을 인상한다 하여도 보통교부세에 부정적인 영향을 주는 사례가 여기에 속한다. 그럼에도 지방세제 측면에서 탄력세율제도 활성화를 위한 여건 마련은 필요하다 사료된다. 이와 관련하여 개인지방소득세에서 운영하는 특별징수제도의 개선이 적극 검토될 필요가 있다. 개인지방소득세는 거주지원칙을 표방하지만 소득유형별로 거주지와 납세지가 달라 편익과세원칙을 충족시키기 어려운 실정이다³⁰. 이런 상황에서

28 지방소비세 등을 제외한 대부분 지방세목을 대상으로 기본(표준)세율의 50%(또는 30%)범위 내에서 조례(또는 대통령령)를 통해 그 증감을 허용한다.

29 자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대하여 과세 여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 말한다.

30 근로소득과 퇴직소득의 납세지는 근무지이나, 이자소득 및 배당소득의 납세지는 금융기관이 지급하는

개인지방소득세에 대한 과세자주권 확대는 실효성이 낮을 뿐 아니라, 자원배분을 더 왜곡시킬 우려가 있으므로 근로지와 거주지에 일정 비율로 배분하는 제도개선을 검토할 수 있다(안종석, 2015). 보통교부세의 산정제도 역시 탄력세율을 적용한다 하더라도 표준세율 기준으로 기초수입을 산정하면, 일각에서 우려하는 것처럼 보통교부세가 줄어드는 부작용을 회피할 수 있다.

재산세 탄력세율제도 역시 개선될 여지가 있다. 재산세 탄력세율제도에 대해서는 종합부동산세 도입의 효과가 저하되지 않도록 자치단체의 재량권을 제한하고 있다. 부동산시장의 안정이 가장 큰 이유인데, 그러나 재산세는 편익에 대응한 과세 원칙에 가장 충실한 세목이므로 그 어떤 세목보다 과세자주권이 부여되어야 한다는 차원에서 재고될 필요가 있다. 물론, 부동산시장의 안정이 중시되는 오늘날의 상황에서는 선뜻 수용하기 어려울 수 있다. 그러나, 보통교부세 산정제도처럼 자치구 조정교부금의 기초수입 산정 시 표준세율을 적용하면, 세율 인하와 같은 전략적 행위를 상당부분 제어할 수 있을 것이다. 경우에 따라서는 국고보조율 인하 등과 같은 패널티제도의 도입도 가능하다. 가령, 표준세율 밑으로 세율을 인하하는 자치단체에 대해서는 줄어드는 재산세 수입을 상계할 정도의 이상으로 국고보조율을 인하한다면 상당한 통제력이 발휘될 수 있다.

만약, 부동산시장의 불안이 우려된다면, 부동산시장 안정과 과세자주권 신장, 과세의 공정성까지 동시에 실현하는 수단으로서 부동산 공시가격에 대한 자치단체의 결정권 확대를 적극 검토할 수 있다³¹. 부동산 공시가격은 매우 광범위한 영역에서 활용되고 있으며³², 국토교통부장관이 표준지와 표준주택, 공동주택을 결정 공시한다. 기초

소득의 지급지이며, 복권이나 체육진흥투표권의 당첨금은 복권 또는 투표권의 판매지이다. 한편, 법인지방소득세에 대한 과세자주권의 경우, 안종석(2015)과 주만수(2018)는 조세수출과 조세경쟁의 유발, 이에 따른 자원배분의 비효율 등의 이유로 부정적인 입장을 취하고 있다.

³¹ 1989년 정부는 토지공개념을 도입하고 시행에 필요한 법적 근거를 마련하기 위하여 사용 목적에 따라 부처별로 달리 운영되었던 지가제도를 “지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률(지급의 부동산 가격 공시에 관한 법률)”을 제정, 공시지가제도를 도입하였다. 2005년에는 주택의 토지와 건물을 통합하여 평가하되, 시장가치에 근거하여 평가가 이루어지도록 주택공시가격제도를 도입하였다. 2016년에는 비주거용 부동산에 대해서도 가격공시제도가 도입되었다. 다만, 현재까지는 임의규정으로서 비주거용 부동산가격은 공시되고 있지 않다.

³² 기초노령연금이나 기초생활보장 등 복지분야(10개), 각종 부담금 산정기준(4개), 국공유재산 대부 및 사용료 산정 등 행정목적(19개), 부동산 평가(20개) 등이다. 조세와 관련해서는 재산세, 취득세,

자치단체장은 이를 바탕으로 개별지와 개별주택의 공시가격을 결정 공시하므로 표준지 및 표준주택의 정확한 평가는 지방재정에서 매우 중요한 위치를 차지한다. 그럼에도 표준지 및 표준주택에 대한 조사·평가는 국토교통부장관의 위탁을 받은 한국감정원이 수행하며, 전국에 산재한 모든 표준주택을 한국감정원이 정밀하게 조사·평가하기에는 한계가 있다³³. 공시가격 현실화율이 낮은 이유가 여기에 있는데, 국토교통부와 시·도의 역할을 분담하는 체계로 전환하여 과표에 대한 자치단체의 과세자주권을 확대하여야 한다. 만약, 공시가격의 조사·평가 권한을 시·도에 위임하고, 국토교통부는 검증 기능에 집중한다면 공시가격의 정확한 산정과 현실화, 조세부담의 형평성 문제를 해결하는데 용이할 수 있다. 아니면 표준부동산은 중앙정부가 공시하되, 개별부동산은 표준공시가격을 토대로 자치단체가 현황조사를 통하여 산정하는 체계로 보완하는 방식으로 개선할 수 있다. 또한 지금의 대량평가모형은 정확성에서 한계를 지닐 수 밖에 없으므로 공시가격의 오류를 시정할 수 있는 권한을 자치단체에 부여하여야 한다(전동훈, 2019).

다음으로 임의세제도의 적극적 활용이 강구되어야 한다. 임의세제도는 지방세와 지역경제의 선순환 구조 형성으로 시장원리가 지배하는 지방세체계의 구축에 일조할 수 있다. 그러나, 현행 지방세법은 과세대상과 세율을 규정하고 있어, 과세대상이 당해 지역에 없는 자치단체는 임의세제도의 활용이 불가능하다. 이러한 난점에 대해서는 법정외세의 적극적 활용으로 대응할 수 있다. 법정외세는 헌법 개정을 요하지 않으므로 2단계 재정분권 기간 내 추진이 가능할 것으로 판단된다. 가령, 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 늘리고, 자치단체는 열거된 지방세목 중 지역특성이나 재정형편을 고려하여 선택할 수 있도록 하면 된다. 임의세 성격의 지역자원시설세나 레저세의 과세대상 확대도 추진되어야 한다. 그동안 국회에서 논의된 과세대상으로는 조력발전, 폐기물 및 천연가스, 해저자원(석유, 천연가스, 가스 하이드레이트 등), 폐기물 매립·소각시설, 시멘트 생산시설, 타이어 생산시설, 골재 채취장 등 매우 다양하다. 그만큼 지역의 수요가 크다는 의미이므로 전향적인 자세가 요구된다.

등록면허세, 양도소득세, 지방교육세, 상속세, 증여세, 종합부동산세 등 8종에 달한다.

³³ 전동훈(2019)은 부동산 공시가격제도의 문제로서 크게 대량평가모형의 통계기법에 의존하는 관행과 한국감정원의 조사·산정의 주체로서 한국감정원의 적격성을 지적하고 있다.

3. 지방재정조정제도의 개편

1) 지방재정조정제도의 구조개편

현행 지방재정조정제도의 가장 큰 현안은 재정형평기능을 수행하는 이전재원이 난립되어 있다는 사실이다. 국고보조금은 차등보조율을 이용하며, 부동산교부세와 보통교부세는 각각 재정력역지수와 지역균형수요를 통하여 수평적 재정조정기능이 내장된 수직적 재정조정 재원으로서 기능한다. 지방세 영역에서는 지방소비세가 안분제도에 의해 세입격차를 완충하며, 이에 더하여 지역상생발전기금이 온전한 의미의 수평적 재정조정재원으로서 기능한다. 서울시의 재산세공동과세도 부분적이거나 수평적 재정조정기능을 발휘한다.

설치 목적과 달리 각각의 이전재원들이 재정형평기능을 수행함에 따라 국가 전체적으로 낙후지역에 어느 정도의 규모가 추가적으로 투입되었는지 전혀 알 수가 없다. 오히려 이전재원을 더 획득하려는 약탈적 침해가 경쟁적으로 벌어져 지역갈등의 원인이 되기도 한다. 재정자원의 효율적 관리 측면에서도 투입된 재원 대비 지역발전 성과 측정이 구조적으로 가능한 상태가 아니다. 또한 재원보장, 소득재분배, 외부성의 내부화, 재정형평 등의 재원들이 혼재되어 정책목적과 정책수단의 어렵게 하고, 결과적으로 예산집행의 효과를 떨어트리는 요인이 되고 있다.

전술한 현안들은 오랜 기간에 걸쳐 누적되어 해결책을 찾기 어려울 정도이다. 때문에, 현실적으로 다소 쉽게 통제할 수 있는 전략은 지방교부세를 중심으로 행정안전부가 관리하는 관련 재원들을 통합하는 것이다. 이와 관련하여 조기현·여효성(2018)은 보통교부세 내 보정수요, 부동산교부세 중 재정력역지수로 배분하는 몫, 지역상생발전기금을 통합시켜 (가칭)지역균형발전교부금을 창설하는 전략을 제시한 바 있다. 즉, (가칭)지역균형발전교부금으로 재정형평기능을 전담케 하는 대신, 보통교부세의 나머지 재원으로 재원보장기능을 수행토록 한다. 그러나, 이 조차도 이해관계의 대립으로 결코 쉬운 과제가 아니다. 특히나, 세입분권의 방식과 지방재정조정제도를 활용한 세출분권의 방식은 상호간 전략적 보완성과 경로의존성을 갖고 있어서 2단계 재정분권이 기대치에 미치지 못할 경우, 선택 대상에서 제외될 수 있는 전략이다. 이 경우에는 보통교부세에 한정하여 계정을 분리하는 대안적 전략을 취할 수도 있다. 즉, 보정수요를

재정형평을 전담하는 계정, 나머지 부분을 재원보장계정을 역할을 나누는 전략이다.

어떤 전략을 취하든 재원보장기능과 재정형평기능의 분리는 정책목적과 정책수단의 대응성이 정책목적 달성에 더 효과적이라는 Tinbergen정리에 근거를 두고 있다. 산정제도와 관련해서도 재원보장계정은 인구 변수를 중심으로 간단한 공식에 입각한 교부액의 측정이 가능해진다. 그 결과, 보통교부세 산정제도의 간소화, 투명성 개선, 예측 가능한 제도운영에 따른 지방예산의 계획적 운영 등의 장점을 크게 기대할 수 있다.

2) 지방교부세의 제도혁신

지방재정조정제도의 구조개편 외, 현행 제도 내에서 실행 가능한 전략이 강구되어야 한다. 지방교부세는 National Minimum의 보장, 보편적이고 균질적인 공공서비스의 제공이라는 국가책무의 근간이 되는 이전재원이다. 특히, 보통교부세는 수평적 재정조정 기능이 내장된 수직적 재정조정 재원으로서 그 의의가 높다 하겠다. 그러나, (가칭)지방분권세 도입론이 제기된 배경을 생각하면, 혁신 수준에서의 정비가 적극 검토되어야 한다. (가칭)지방분권세의 도입론이 제기된 배경은 앞에서 기술한바와 같이 과도한 재원보장과 지방예산의 연성화, 비시장적 운영원리로 인한 자치단체의 자구노력 저해, 지역경제와의 선순환 구조의 결핍이었다.

지방교부세에 대한 비판적 인식은 일본의 삼위일체개혁에서 나타난 재무성의 시각과 다를 바 없다. 일본의 재무성은 삼위일체 개혁 시 지방교부세 총량 억제에 최우선 순위를 둔 바 있다. 과도한 재원보장이 지방재정의 책임성을 약화시켜 재정불안의 요인으로 작용하였다는 것이다. 본 연구에서는 비록 (가칭)지방분권세 도입의 이론적·실제적 현상과의 배치, 재원보장기능의 급속한 저하와 지역갈등 촉발 등의 현실적인 이유 등으로 부정적인 평가를 내린 바 있으나, 도입론의 근거가 된 지방교부세의 한계에 대해서는 시정되어야 한다고 본다.

이런 맥락에서 지방교부세의 제도혁신은 크게 총량의 문제와 산정제도 등 운영상의 정비로 나눌 수 있다. 먼저, 총량의 측면에서 지방교부세의 법정률은 세입분권의 강도 및 수준에 따라 재고해 볼 수 있다. 만약, 국세-지방세의 구조가 재정분권의 목표치(7:3)에 근접하거나 충족하는 수준이라면, 법정률의 인하도 긍정적으로 검토할 수 있다. 즉, 지방교부세 총량 축소를 재정분권 확대의 전략적 기제로 활용할 수 있다. 이

경우, 낙후지역에 대한 재원보장기능 저하가 불가피해지는 바, 이에 대한 보완책으로서 일본의 삼위일체 개혁처럼 불교부단체를 확대하는 전략도 필요하다. 연도별 불교부단체의 목표치를 설정한 후, 세입분권의 수혜가 큰 자치단체를 불교부단체로 전환시키면, 불교부단체의 몫이 교부단체의 보통교부세에 이전되면서 자연적으로 재원보장기능이 강화된다. 뿐만 아니라 부유자치단체와 빈곤자치단체의 재정력 격차도 자연적으로 완화된다. 불교부단체 확대는 세입분권 확대로부터 얻은 세수증분에 대하여 기초수입산정 시 전액 반영하는 방식이 효과적이다. 세입분권 확대의 세수 증분은 자치단체의 자구노력과 잠재적 과세능력이라는 내생적인 요인이 아니라 세입분권 확대의 외생적 영향의 산물이기 때문에 전액 산입하여 산정하여도 개념적으로 큰 문제가 없다.

불교부단체 확대를 통한 재정불평등의 자연적 완화와 함께 차등산입률제도의 도입, 낙후지역에 대한 수요보강을 강화한다. 조기현(2013), 조기현·여효성(2018)의 실증분석에 의하면, 차등산입률제도는 재정형평성에 큰 영향을 주는 것으로 밝혀졌다. 개념적으로도 산입률은 일본의 유보재원에서 차용한 것으로 논리적 근거가 탄탄한 편이 아니다. 산입률 80%를 고집할 필요가 낮다는 것이다. 낙후지역에 대한 수요보강은 적용 측정항목의 확대, 가중치 인상 등의 제도개선이 가능하다.

산정제도는 시장친화적 유인기제가 확대되어야 한다. 첫째, 기준재정수입의 정산제도 폐지이다. 현행 산정제도는 추계치와 결산치의 차이를 정산해주고 있는데, 정산으로 인한 보정액의 규모가 커 재정위험의 요인으로 작용할 뿐 아니라 증세노력의 결실이 정산 과정에서 흡수되어 지방세와 지역발전의 선순환 구조를 저해한다. 둘째, 표준세율제도의 도입이다. 기초수입은 회귀분석기법을 이용하여 추계하고 있는데, 통계적 신뢰성의 논란을 초래하며 징세노력을 저해한다는 비판을 받고 있다. 또한, 앞에서 제기한 탄력세율제도의 활성화 등 과세자주권 신장 측면에서도 표준세율에 입각한 기초수입 산정은 검토될 필요가 있다. 셋째, 인센티브제도의 개편이다. 인센티브 지표의 경우 자치단체의 자구노력을 촉진하는데 있어 영향력이 큰 지표 중심으로 간소화한다. 아울러 자치단체가 직접 자극받고 반응할 수 있도록 기준재정수입과 기준재정수요에 편입시켜 운영하는 방식에서 기초수입과 보정수입, 기초수요와 보정수요로 1차 교부액을 산정한 이후에 인센티브 증·감액을 합산하여 최종 교부액을 산정하는 방식으로 변경한다. 넷째, 지방세출의 경성화를 유도하는 전략으로서 인건비, 행정운영경비, 자체사업비 등의 반영 범위를 축소할 수 있다.

3) 조정교부금제도의 혁신

본 연구에서는 다음의 현실 인식하에 조정교부금의 제도혁신을 검토하고자 한다. 첫째는 재정분권의 범위와 수준에 연동하여 제도혁신의 대상, 강도, 수위가 영향을 받는다는 사실이다. 1단계 재정분권에서는 지방소득세율 인상의 혜택과 기능이양의 비용부담간 불일치, 그리고 기초자치단체의 소외 문제가 논란을 빚었다. 2단계 재정분권에서도 기초자치단체에 적합한 지방이양 대상 국세가 제한적이어서 이러한 논란이 반복될 수 있다. 설사 부동산 관련 양도소득세나 담배분 개별소비세가 시·군 세목으로 이양된다 하여도 세수의 지역격차와 규모의 충분성 등에서 한계를 보일 것으로 예상된다. 만약 전면적이든, 단계적이든 지방소득세율이 두 배 가량 인상된다면 세수의 지역격차 문제는 규모면에서 국세의 지방이양과 비교하기 어려울 정도의 현안으로 대두될 것으로 보인다.

두 번째는 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금의 성격을 어떤 식으로 정립할 것인가의 문제이다. 시·군 조정교부금은 도 보통세의 일정비율을 재원으로 하여 인구, 도세 징수실적, 재정력지수로 구성된 배분공식을 운영하고 있다³⁴. 때문에 시·군 조정교부금은 [표 4-8]에서 B유형을 기본으로 하지만, 인구 및 징수실적은 A유형으로 볼 수 있으며, 그 비중이 70%에 달하므로 A유형에 가까운 이전재원이다. 나아가 징수비용 보전의 목적이 강하여 특정보조금적 성질도 강한 편이다. 반면에 자치구 조정교부금은 보통교부세와 매우 근사한 방식의 산정제도를 채택하여 B 유형의 이전재원으로 분류되지만, 재원규모와 산정제도 자체는 보통교부세와 달리 법령이 아닌 특별시 및 광역시의 조례로 운영하고 있다. 보통교부세와 같이 재정형평기능이 내장된 수직적 재

³⁴ 시·군 조정교부금은 징수교부금에서 출발하여 재정보전금을 거쳐 변천되어 왔다. 시·군 조정교부금의 재원은 징수교부금의 3%를 제외하고, 화력발전·원자력발전·특정부동산분의 지역자원시설세와 지방교육세를 제외한 시·도세의 27%, 50만 명 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%, 그리고 지방소비세의 27%에 해당하는 금액으로 이루어져 있다. 시·군 조정교부금은 일반조정교부금 90%, 특별조정교부금 10%로 구성되어 있으며, 일반조정교부금은 2000년부터 2006년 기간의 경우 인구수 60%, 징수실적 40%로 배분하였으나 2007년에는 징수실적 30%로 하향 조정하고 재정여건을 10% 반영하였다. 이어서 2013년에는 재정여건 반영비율을 20%로 높이면서, 2014년에는 명칭을 재정보전금에서 조정교부금으로 변경하였다. 이어서 2017년부터는 우선배분제도의 단계적 폐지와 함께 배분기준도 인구수 50%, 징수실적 20%, 재정력지수 30%로 운용하고 있다(조기현, 2018b).

정조정기능을 담당하는 B유형에 속하되, 공식의 법적 기반이 취약한 B유형으로 분류할 수 있다.

상기의 현실을 인식한다면, 조정교부금은 보통교부세처럼 재원규모, 배분기준 중심으로 제도혁신을 강구할 수 있다. 먼저, 조정교부금의 재원규모는 확대하여 재정분권의 수혜가 시·군·구 단위까지 확산되도록 하여야 한다. 이와 관련하여 시·군 조정교부금의 경우, 지방소비세의 27%를 47%로 인상할 수 있다. 자치구 조정교부금도 특별시 및 광역시 보통세의 일정비율³⁵에 지방소비세율 인상분 중 지방교육비전출금, 지역상생발전기금 출연금을 차감한 순증액의 일정분이 추가되도록 적극 검토되어야 한다. 같은 맥락에서 2단계 재정분권도 국세의 지방이양이나 지방소비세율 추가 인상, 지방소득세율 인상 등의 조치가 취해질 경우, 순증 기준으로 조정교부금의 규모가 확충되도록 제도개선이 이루어질 필요가 있다. 이때, 자치구 조정교부금의 경우 시·군 조정교부금과 마찬가지로 지방재정법에 규정하여 법적 근거를 확고히 구축하는 편이 바람직하다.

배분기준과 관련해서도 제도정비가 필요하다. 시·군 조정교부금은 징수교부금적 성질을 탈색시키는 노력이 경주되어야 한다. 크게 두 가지 전략을 취할 수 있는데, 하나는 보통교부세 산정제도를 차용하여 세입·세출 보전방식으로 탈바꿈하는 전략을 선택할 수 있다. 이 전략은 수평적 재정조정기능이 내장된 수직적 이전재원으로서의 정체성을 정립한다는 점에서 이상적인 방식이라 사료된다. 두 번째는 징수교부금적 성질을 최대한 탈색시키는 전략이다. 징수실적의 비중을 낮추면서 동시에 재정력지수의 위상을 높이는 방식으로 대응할 수 있는데, 이전재원으로서 정체성을 규정하기에는 한계가 있다.

한편, 자치구 조정교부금은 측정항목과 측정단위의 전국적 통일성을 최대한 확보하는 방식으로 정비하며, 기본 틀은 지방재정법 시행령에 규정하는 방식으로 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 기본 틀에는 기준재정수요 및 기준재정수입에 산입될 항목과 범위, 자치구에서 공통적으로 수행되는 사무와 관련된 측정항목과 측정단위 등이 포함

³⁵ 보통세 일정비율은 서울 22.6%, 부산 22%, 대구 22.29%, 인천 20%, 광주 23%, 대전 21.5%, 울산 20%이다.

되도록 한다. 특별시 및 광역시가 개별적으로 운영하는 사무는 지금처럼 조례에 규정하여 운영할 수 있다. 이렇게 하면 자치구 공통사무는 법령, 개별 사무는 조례 등의 역할분담으로 지금보다 합리적인 산정제도의 운영이 가능해진다. 한편으로 제도운영의 투명성 제고도 필요한 바, 보통교부세처럼 조정교부금도 “지방재정 365”에 산정내역과 교부액을 공개하도록 조치하도록 한다.

제3절 정책제언

1. 요약

본 연구는 재정분권의 가치와 의의를 정립한 후, 실행원칙을 제시하고 있으며, 이를 근거로 정부 간 재정관계의 구조개편과 관련된 추진전략을 제시하고 있다. 본 연구는 재정분권을 최상위 목표가 아닌 수단이라는 점을 강조하고 있다. 즉, 재정분권은 최저한의 삶의 질 보장을 포함하여 정치체제, 사회제도 전반의 질적 개선을 추동하는 물적 수단으로서 의의를 지닌다. 그러므로 재정분권은 이 본질을 현상적으로 구현하기 위하여 정부계층간 기능이 우선적으로 다시 규정되어야 하며, 후속 조치로서 조세할당과 재정조정제도를 구축하는 수순을 밟아야 한다. 문제는 기능과 조세의 배분구조를 정비하는 행위가 정부계층간의 권력관계를 변화시킨다는 사실이다. 상위정부와 하위정부의 수직적 권력관계가 좀 더 수평적인 방향으로 전환되며, 이 과정에서 이해관계의 충돌이 발생하기 쉽다. 재정분권의 성공 전략으로서 강력한 지지세력의 결속을 강조하는 이유도 여기에 있다.

본 연구는 재정분권의 이론적, 경험적 사례와 국내 정책환경을 고려한 2단계 재정분권의 실행원칙을 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 2단계 재정분권은 국가 최상위 가치를 실현하는 도구로서 기능하여야 하며, 재정분권 자체가 목적은 아니다, 둘째, 선(先)기능배분, 후(後)조세배분 원칙하에 추진되어야 한다. 셋째, 최상위 가치를 실현하기 위해서는 충분한 세입분권이 필요하다. 넷째, 재정분권에 대응하는 지방재정의 책임성이 같이 설계되어야 한다. 이와 관련하여 시장원리에 충실한 과세자주권 확대가 중요하다. 다섯째, 중앙정부와 자치단체, 시·도와 시·군·구의 이해관계를 균형된 시각에서 조정하며, 상호간 신뢰가 형성되어야 한다.

상기 실행원칙에 입각하면, 2단계 재정분권은 소위 (7:3)이라는 목표 수치에 집착하기 보다는 내실을 다지면서 단계적으로 추진하는 전략을 취할 수 있다. 여기에는 거시경제 및 국가재정 여건이 불리하여 지지세력의 결집이 어렵다는 점, 지방이양 대상 국세의 지역편재가 크고 세수도 충분하다 볼 수 없다는 점, 재정분권의 수혜를 기초자치단체 단위까지 확산시킬 수 있는 수단이 마땅치 않다는 점 등 현실인식이 자리잡고 있

다. 물론, 목표 수치의 달성에 최우선의 역량을 투입하는 전략을 선택할 수도 있다. 이 경우, 지방소비세율의 추가 인상, 지방소득세율 인상 등 세수의 충분성을 획기적으로 충족시킬 수 있는 조치들이 수반되어야 한다. 동시에 세출 측면에서도 국고보조사업의 대대적인 구조조정과 지방이양이 병행되어야 한다.

2. 정책제언

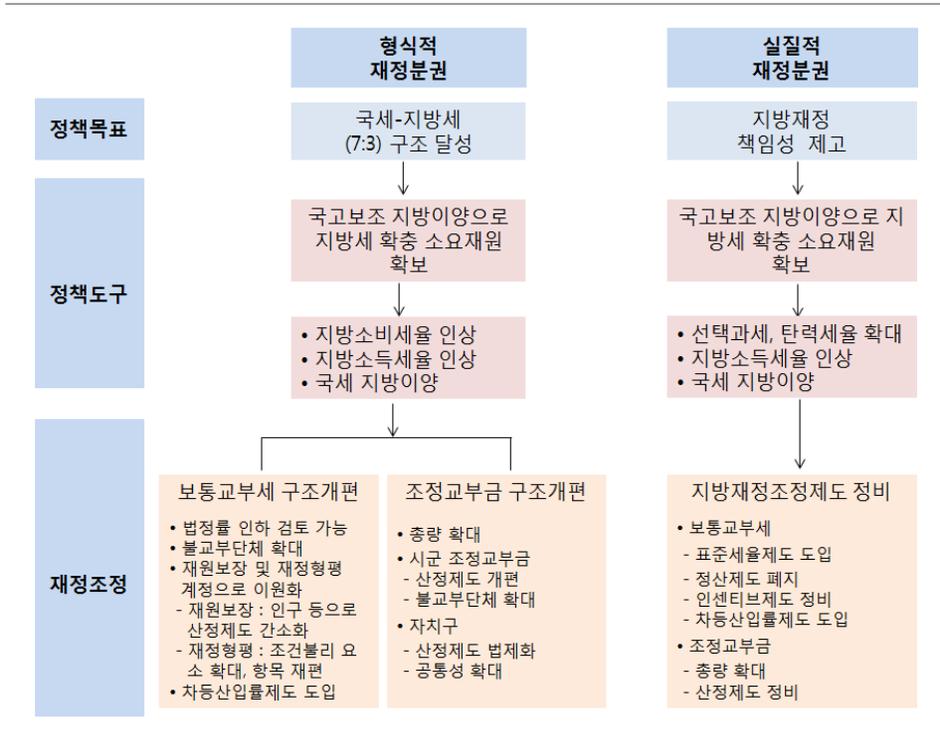
2단계 재정분권은 크게 두 가지 방향성을 두고 추진할 수 있다. 첫째는 국세와 지방세의 (7:3) 구조 달성에 목표를 두는 형식적 재정분권의 추진전략이다. 현 시점에서 쟁점으로 부각되고 있는 (가칭)지방분권세는 이론적, 정책적 측면에서 수용성이 현저히 낮으므로 논의 대상에서 제외하기로 한다. 국세의 지방이양, 지방소비세율의 추가 인상이나 지방소득세율 인상 등 현실적인 수단들에 대한 생산적 논의가 필요하다. 이 중에서 지방소득세율 인상이 세수의 충분성, 지방재정의 책임성 측면에서 바람직하다. 다만, 전면적인 인상이 현실적으로 어렵다면, 인구 100만명 내외의 자치단체부터 인상한 후 점진적으로 확산하거나, 지방소비세율의 추가적인 인상 전략을 선택할 수 있다. 국세의 지방이양은 세수 충분성에서 명백히 한계가 있으며, 이 전략을 선택하고자 할 때는 부분적이거나 지방소비세나 지방소득세의 확충이 병행되어야 할 것이다.

형식적 재정분권 전략을 취할 경우에는 보통교부세, 조정교부금 전반에 대한 구조개혁도 같이 추진되어야 한다. 어떤 수단을 동원하든 국세의 지방세의 구조를 (7:3)으로 개편하면, 지방교부세 총량을 축소하는 논의도 배제할 필요는 없다. 일본의 삼위일체 개혁에 대해서는 대체로 부정적이기는 하나, 부분적이거나 국세 세원의 지방이양이 가능하였던 배경에는 지방교부세 총량을 최대한 억제할 것이 큰 힘이 되었다. 다음으로 불교부단체의 확대이다. 국가 조세총량에서 지방세가 30%까지 확충되면 보통교부세의 불교부단체는 자연적으로 증가한다. 그러나, 지역 간 재정불평등을 효과적으로 완충하기 위해서는 이러한 자연증가에 더하여 정책적으로 불교부단체가 확대되도록 산정제도를 보완할 필요가 있다. 다음으로, 보통교부세 구조를 재원보장계정과 재정형평계정으로 분리하는 개편도 검토할 수 있다. 이러한 구조개편은 그동안 비판을 받은 보통교부세의 객관성 및 투명성 확보, 계획적 재정운영, 재원보장기능과 재정형평기능의 조화

등을 구현하는데 기여할 수 있다.

조정교부금에 대해서도 제도개편이 적극 강구될 필요가 있다. 먼저 시·군·구 단위까지 재정분권의 수혜가 확산될 수 있도록 조정교부금의 총량이 확대되어야 한다. 산정기준도 세입·세출 보전방식으로 전환하여 보통교부세와 정책연계를 강화하며, 동시에 보통교부세와 마찬가지로 불교부단체를 확대시켜 지역 간 재정격차를 완화하도록 한다. 특히, 자치구 조정교부금은 총량 및 산정기준과 관련된 주요 사항들을 법령에 규정하여 광역시 상호간 재정불평등을 해소할 필요가 있다. 운영·관리 측면에서도 산정내역과 산정결과를 의무적으로 공개토록 하여 투명성이 제고되어야 한다.

[그림 5-2] 2단계 재정분권 추진전략 개요



그러나, 형식적 재정분권이 소망하는 결과를 가져올 수 있는지는 의문이다. 기본적으로 형식적 재정분권에서 제안하고 있는 국세의 지방이양이나 지방소비세율 추가 인상, 지방소득세율 인상은 세수이양이다. 세원이양이 아닌 세수이양은 자치단체의 과세 자주권 신장과 연결하기 어려우며, 따라서 시장원리를 통한 지방재정의 한계책임은 여전히 개선하기 어려워진다. 양적 목표에 집착하기 보다는 정부 간 재정관계를 시장친화적 형태로 변모시켜 내적 발전을 도모하는 전략이 바람직한 결과를 가져올 수 있다. 중앙정부, 시·도, 시·군·구 이해관계자의 협조 유도, 기능이양의 비용 등과 관련된 지역갈등 예방 등 현실적인 제약을 극복하기에도 실질적 재정분권 전략이 유리하다.

실질적 재정분권에서는 지방세원리에 부합하는 지방세제의 개편이 검토되어야 한다. 이와 관련하여 지방소비세의 안분제도를 유지하는 것이 바람직한지에 대한 논의가 필요하다. 안분제도의 도입으로 이전재원적 속성을 보유하게 되었으며, 이로 인하여 지방교부세와의 관계가 모호하다는 비판을 받고 있다. 반면에 안분제도의 폐지는 수도권과 비수도권의 세수격차가 심화되는 것이 사실이다. 따라서, 단기적으로는 소비지수를 개선하는 방식으로 대응하면서 중장기적으로 안분제도를 폐지하는 전략이 현실적이라 사료된다. 다만, 중장기적이라 하여도 안분제도를 폐지할 경우에는 재정형평계정의 설치 등 보통교부세의 구조개편, 불교부단체의 확대나 차등산입률제도의 도입 등의 산정제도 보완, 자치구 조정교부금에 대한 법정률을 27%에서 47% 이상으로 확대하는 총량 확충 등의 관련 제도의 정비가 병행되어야 한다.

참고문헌

- 구균철. (2019). 「공동세 제도의 의의와 활용방안」. 한국지방행정연구원 제1차 지방재정전략포럼 발제문.
- 곽재기. (2000). 재정분권화와 국세-지방세 배분체계의 개편 방안. 「한국거버넌스학회 학술대회 자료집」. 18-33.
- _____. (2003). 재정분권화를 위한 지역의 신세원 발굴과 지방세 수용방안. 「법학논총」. 23(1): 37-389.
- 김대영. (2012). 지방소비세 안분기준에 관한 연구. 「재정정책논집」. 14(1): 41-70.
- 김석태. (2015). 공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정. 「지방정부연구」. 19(2): 247-271.
- 김정훈. (2007). 분권의 개념과 적정 재정분권 : 현실비판과 관련 이론의 소개. 「재정논집」. 21(2): 69-92.
- _____. (2015). 재정분권의 이론과 실제의 괴리 : 비판적 평가 및 우리나라 재정분권에 대한 시사점. 「재정학연구」. 8(3): 149-191.
- 김정훈·김현아. (2008). 「참여정부 재정분권 평가와 정책과제」. 한국조세연구원.
- 김재훈. (2007). 참여정부의 재정분권 평가. 「한국지방자치학회보」. 19(4): 5-26.
- 김현아. (2009). 국제비교를 이용한 참여정부 재정분권 수준의 평가. 「재정포럼」. 1월호. 한국조세재정연구원.
- 김홍환. (2018). 지방소비세 배분방식 개편 연구. 「한국지방재정논집」. 23(1): 1-35.
- 국중호. (2018). 「일본의 지방교부세 고찰과 제도개혁 방향」. 한국지방행정연구원 워크숍 발표 원고.
- 문병효. (2017). 지방분권에 있어서 재정의 역할. 「공법연구」. 45(3).
- 서정섭·조기현. (2007). 「지방재정조정제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 손희준. (2018). 「지방교부세제도의 기능과 역할」. 한국지방행정연구원 워크숍 발표 원고.
- 안권욱. (2017). 「수평적 지방재정조정 강화와 지방분권적 정부간 재정관계 확립 방안」. 서울시 용역보고서.

- _____. (2019). 독일의 협력적 정부간 재정관계. 한국지방행정연구원 제4차 지방재정전략포럼 발제문.
- 안중석. (2015). 「지방자치시대의 지방세 정책 : 평가와 발전방향」. 한국조세재정연구원.
- _____. (2019). 「공동세와 국세-지방세 재배분」. 한국지방행정연구원 제1차 지방재정전략포럼 발제문.
- 우명동. (2008). 참여정부 재정분권정책에 관한 소고 : 재정분권의 현상과 본질을 중심으로. 「한국지방재정논집」. 13(1): 125-164.
- _____. (2019a). 포용적 성장과 지방재정 : 사회의 지속가능성과 정부간 재정관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 24(1): 1-31.
- _____. (2019b). 「재정연방주의와 정부간 재정관계」. 성신여자대학교 출판부.
- 유태현. (2018). 「문재인 정부 재정분권 추진방안의 검토와 향후 과제」. 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문. 337-361.
- _____. (2019). 「문재인정부 재정분권 정책의 영향과 관련 부문의 대응과제」. 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문. 319-341.
- 윤영진. (2016). 「새지방재정론」. 대영문화사.
- 이동식. (2012). 「독일의 지방세제도」. 한국지방세연구원.
- 이영희. (2012). 재정책임성 제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명. 「한국정책학회보」. 21(3): 361-386.
- 이영희 외. (2012). 「국세와 지방세의 합리적 세원조정방안」. 한국지방세연구원.
- 이원희. (2011). 「지방소비세제의 확대 발전방향」. (대통령소속 지방분권추진위원회 주최) 지방재정세미나 발표논문.
- _____. (2016). 「국세와 지방세의 세수 공유를 통한 상생발전 방안 : 법인세와 취득세를 중심으로」. 한국지방세연구원.
- 이장욱·조기현. (2018). 재정분권화에 따른 보통교부세 산입률제도 효과에 관한 연구. 「2018 지방재정발전세미나 발표자료집」. 한국지방재정학회. 133-153.
- 이재원. (2010). 재정관리와 분권 관점에서의 지방재정법 변천과정 분석과 자치재정을 위한 개편과제. 「한국지방재정논집」. 15(1): 57-89.
- _____. (2018). 지방세 확충과 연계한 국고보조금제도 개편과제. 「자치분권 시대의 지방재정」. 255-298. 한국지방재정공제회.
- _____. (2019). 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제. 「한국지방재정논집」. 24(1): 33-64.

- 임상수. (2018). 국세-지방세 구조 개선과 지방세 강화. 「자치분권 시대의 지방재정」, 167-220. 한국지방재정공제회.
- 전동흔. (2019). 부동산 공시가격체계하의 지방정부 지방세정 역량강화방안. 「2019년도 지방세발전포럼 세미나」자료집. 77-114.
- 정종필. (2019). 「지방소비세 배분 기준의 타당성과 개선방안 효과분석」. 한국지방행정연구원 제4차 지방재정전략포럼 발제문.
- 조기현. (2006). 「분권교부세와 복지재정」. KRILA Focus 2006-01. 한국지방행정연구원.
- _____. (2013). 「보통교부세 재정형평화 기능 강화방안 : 지역균형수요와 차등산업률제도를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- _____. (2018a). 「재정분권과 지방교부세의 역할 : 성과와 발전방향」. 2018 지방재정발전 세미나자료집. 155-177.
- _____. (2018b). 지니계수 분해기법을 이용한 시군 조정교부금의 재정형평화에 관한 연구. 「한국지방재정논집」. 23(2): 179-206.
- 조기현·여효성. (2018). 「재정분권시대 정부간 재정조정제도 발전방향 : 보통교부세를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 주만수. (2008). 지방정부의 과세자주권 및 지방세제의 가격기능 강화. 「재정학연구」 1(4): 105-133.
- _____. (2018). 재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가 : 문재인정부의 재정분권 개혁을 위한 기초. 「지방행정연구」. 32(1): 61-94.
- 주만수·최병호. (2009). 지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안. 「지방행정연구」. 23(2): 133-163.
- 최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로. 「지방정부연구」. 17(2).
- 하혜수. (2009). 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구. 「한국지방자치학회보」 21(3)
- 홍준현·하혜수·최영출. (2006). 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 「지방정부연구」. 10(2): 235-256.
- 林正義·別所俊一郎·岩田由加子. (2005). 「政府間 財政移轉制度 - 理論·比較·現狀」. 日本 財務省 財務總合研究所.
- 神野直彦. (2009). 財政分權化の アジェンダ. 野村弘子 編 「分權化と開發」. アジア經濟 研究所 調査研究報告書.
- 赤井伸郎·鷺見英司. (2001). 地方分權度で見る 地方財政の實際と實證的考察. 財務省

- 財務 総合研究所. 「フィナンシャルレビュー」, 1-45.
- 渡辺富久子. (2018). ドイツにおける財政調整制度の改革—州間財政調整の縮小と連邦交付金の拡大—. 「外國の立法」, 278. 国立国会図書館.
- 財務総合研究所. (2006). 「主要 諸地外國における 國と地方の 財政役割の 狀況 - 北歐 諸國編」.
- Ambrosanio and Bordignon. (2006). *Normative versus Positive Theories of Revenue Assignment in Federation*. Ehtisham Ahmad and Giorgio Elgar(eds.) Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar Publishing.
- Bahl, Roy. (1999), *Implementation rules for fiscal decentralization*. Working Paper 99-1. School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl, Roy and J. Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press.
- Bahl Roy and Sally Wallace. (2004). *Intergovernmental Transfers: The Vertical Sharing Dimension*. Working Paper 04-19. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Besley, T. and Case, A. (1995). Incumbent behavior : Vote-seeing, tax-setting, and yardstick competition. *American Economic Review*. 85(1): 25-45.
- Bird, R. M. (1999). *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment*. IMF Working Paper. WP/99/165.
- _____. (2000), *Intergovernmental fiscal relations: universal principals, local applications*. Andrew young school of Policy Studies, Georgia State University.
- _____. (2006). Local Business Taxes. Bird, R.M. and F. Vaillancourt eds., *Perspectives on Fiscal Federalism*. The World Bank, Chapter 11: 225-246.
- _____. (2008). *Tax Assignment Revisited*. International Center for Public Policy Working Paper 08-05. Georgia State University.
- _____. (2015). *Fiscal Decentralization and Decentralizing Tax Administration: Different Questions, Different Answers*. International Center for Public Policy Working Paper 15-09. Georgia State University.
- Bird, Richard, R. Ebel and C. Wallich. (1995). *Fiscal decentralization: from command to market*. The World Bank Working Paper.
- Blöchliger Hansjörg and David King. (2006). *Fiscal Autonomy of Sub-Central*

- Government*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 2.
- Blöchliger Hansjörg and Petzold, Oliver. (2009). *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 1.
- Boadway, R. and Flatters, F. (1982). Efficiency and equalization payments in a federal system of government : A synthesis and extension of recent results. *Canadian Journal of Economics*. 15: 613–633.
- Boadway, R. and Dougherty, S. (2018). *Decentralisation in a Globalised World: Consequences and opportunities*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 21.
- Boex Jamie and Jorge Martinez–Vazquez. (2004). *Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data : Concepts, Practices, and Lessons*. Working Paper 04–21. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University
- Bradford, D. and W. Oates. (1971). Toward a predictive theory of intergovernmental grants. *American Economic Review*. 61: 440–448.
- Brennan, Geoffrey and Buchanan, James. (1977). Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*. 8(3): 255–273.
- Careaga, Maite and Barry R. Weingast. (2000). *The Fiscal Pact with the Devil : A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing and Good Governance*. Draft.
- Case, A. (1993). Interstate tax competition after TRA86. *Journal of Policy Analysis and Management*. 12(1): 136–148.
- Commonwealth Grants Commission(CGC). (2018a). *Report on GST Revenue Sharing Relativities 2018 Update*.
- _____. (2018b). *Annual report 2017/2018*.
- Connerley, E., Eaton, K. and Smoke, P., Eds. (2010). *Making Decentralization Work: Democracy, Development and Security*. Lynne Rienner Publishers, Boulder London.
- Davoodi, Hamid and Heng–fu Zou. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross–country study. *Journal of Public Economics*. 67: 244–257.
- Ebel, Robert D. and Serdar Yilmaz. (2002). *On the Measurement and Impact of*

- Fiscal Decentralization*. Policy Resweach Working Paper. The World Bank, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2015). *Finanzausgleich 2016 zwischen Bund und Kantonen*.
- Inman, Robert P. and Daniel L. Rubinfeld. (1996). Designing tax policies in federalist economies: An Overview. *Journal of Public Economics*. 60: 307-334.
- _____. (1997). Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspective*. 11(4): 43-64.
- Izabela Karpowicz. (2012). *Narrowing Vertical Fiscal Imbalances in Four European Countries*. IMF Working paper.
- Karl Heinz Hausner. (2003). *Vergleich des bundesstaatlichen Finanzausgleich in Österreich und Deutschland vor dem Hintergrund der Ökonomischen Theorie des Föderalismus*. Reihe V Volks- und — 266 — Betriebswirtschaft, Bd./Vol. 3011. Perter Lang. Frankfurt am Main.
- Kim Junghun. (2015). The Role of Intergovernmental Fiscal Institutions : The Case of Tax Sharing. Kim Junghun and Blöchliger(eds.) *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations : Challenges Ahead*. OECD.
- Lerman, Robert I. and Sholomo Yitzaki. (1984). Effect of marginal change in income sources on U.S. Income Inequality. *Public Finance Quarterly*. 22(4): 403-417.
- _____. (1985). Income inequality effects by income source: A new approach and application to the U.S.. *The Review of Economics and Statistics*. 67: 151-156.
- _____. (1995). Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers. *National Tax Journal*. 46(1): 45-59.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad and Richard Bird. (2000). *Decentralization: Rethinking government*. World Development Report 1999/2000. The World Bank. 107-124.
- Martinez, J. (2007). *Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization*. International Studies Program Working Paper. Andrew Young School of Policy Studies. Geogia State University.

- McLure, C. E. Jr. (2000). Rethinking State and Local Reliance on the Retail Sales Tax: Should We Fix the Sales Tax or Discard It? . *BYU Law Review*, 2000(1): 77-137.
- _____. (2001). The Tax Assignment Problem : Ruminations on How Theory and Practice Depend on History. *National Tax Journal*, 52: 339-364.
- McLure, Charles E. and Jorge Martinez-Vazquez. (2000). *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. World Bank.
- Minis, Henry and Dennis Rondinelli. (1989). *Promoting Economic Development and Employment Generation Through Decentralization in Senegal*. USAID Working Paper.
- Musgrave, R. A. (1959). *Public finance*. New York: McGraw Hill.
- _____. (1971). Economics of Fiscal Federalism. *Nebraska Journal of Economics and Business*, 10: 3-313.
- _____. (1983). Who Should Tax, Where, and What? . McLure, Jr., C. E. (ed.). *Tax Assignment in Federal Countries*. Australian National University.
- Oates, Wallace. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace and Jovanovich. New York
- _____. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- _____. (1996). Taxation in a Federal System : The Tax-Assignment Problem. *Public Economic Review*, 1: 35-60.
- _____. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37: 1120-1149.
- _____. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- _____. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61: 313-334.
- Olson, Jr, M. (1969). The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59: 479-487.

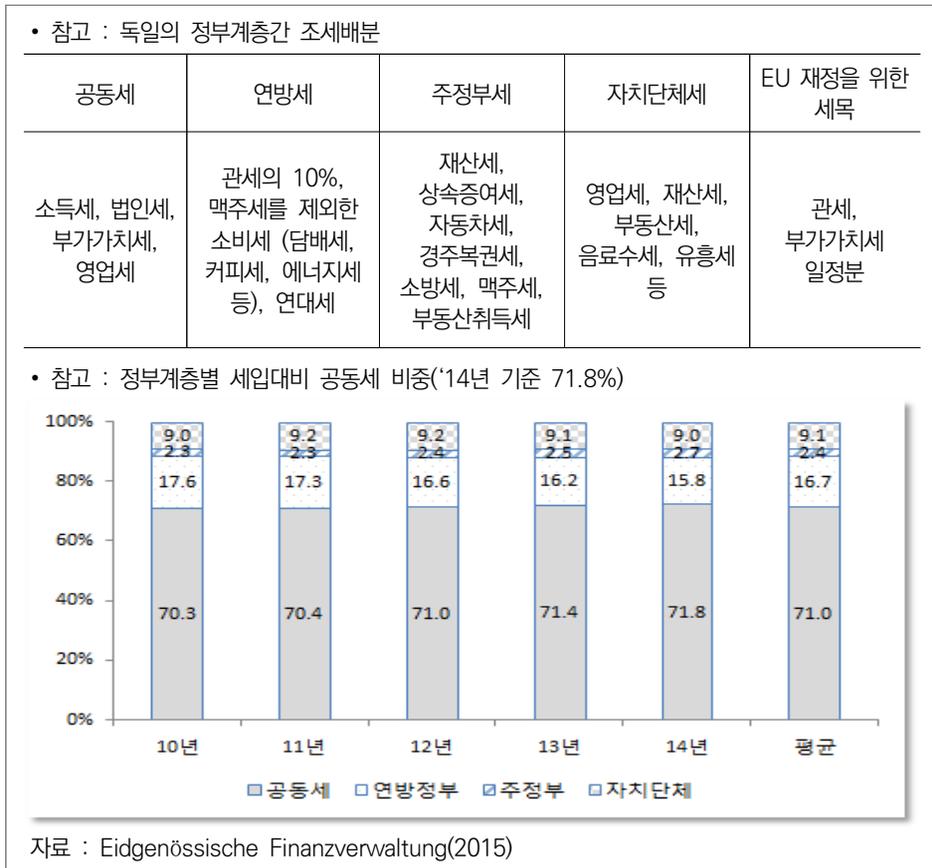
- OECD. (1999). *Taxing Powers of State and Local Government*. OECD Tax Policy Studies No. 1.
- OECD. (2007). *Fiscal Equalisation in OECD Countries*. Working Paper No. 4.
- Prud'homme, Rémy. (1995). *The dangers of decentralization*. World Bank Research Observer. 10: 201-220.
- Qian, Yingyi and Weingast, Barry. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspective*. 11: 83-92.
- Rodden, Jonathan. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism : Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*. 46(3): 670-687.
- Rondinelli, Dennis. (1999). *What is Decentralization?* In Decentralization Briefing Notes. Litvack and Seddon (eds.) WBI Working Papers. World Bank Institute.
- Shah, Anwar. (1991). *Perspective on the Design of Intergovernmental Fiscal Relation*. Working Paper. World Bank.
- _____. (1997a). *Balance, accountability, and responsiveness: Lessons from decentralization*. Working Paper. World Bank.
- _____. (1997b). *Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse?*. Working Paper. World Bank.
- Tanzi, Vito. (1995). *Fiscal Decentralization*. Annual Bank Conference on Development Economics 1994. The World Bank.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 64: 416-424.
- Weingast, Barry R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*. 65: 279-293.
- _____. (2013). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*. 53: 14-25
- Xie D., Heng-Fu Zou and H. Davoodi. (1999). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics*. 45(2): 228-2239
- Zang, Tao and Heng-fu Zou. (1998). Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*. 67: 221-240.

부록1

독일의 공동세제도

가. 독일의 조세제도

(1) 독일의 정부간 조세배분



(2) 독일의 조세관련 권한의 배분

① 조세입법권

- 독일 헌법은 연방의 독점적 조세입법권과 경쟁적 조세입법권을 구분함. 즉, 조세입법권 분야에서 州는 연방이 조세입법권을 행사하지 않는 경우에 한하여 조세입법권을 발동할 수 있음
- 기본적으로 연방정부는 관세와 재정독점 사항에 대하여 독점적 조세입법권을 보유함(헌법 제105조 제1항). 이외에 연방은 헌법 제72조 제2항에 의하여 연방 내 균등한 수준의 생활여건 조성, 법적인 통일성 유지, 경제적 통일성 유지를 위하여 필요한 경우에는 조세입법권 행사함
- 즉, 주정부는 연방의 권한에 속하는 재정독점사항, 관세, 법적·경제적 통일성 유지를 제외한 영역에서 독자적인 조세입법권을 행사할 수 있음. 만약 주정부 및 기초자치단체 관할 세목을 대상으로 연방정부가 조세입법권을 행사하고자 하면 연방상원의 동의를 필요로 하며(헌법 제105조 제3항), 연방상원이 동의하지 않는 경우, 연방하원과 연방상원, 그리고 연방정부가 같이 참여하는 조정위원회가 개최됨

② 조세수입 귀속권(헌법 제106조)

- 연방정부에 귀속되는 조세의 징수는 연방과세당국에서 수행함
- 공동세에 대한 징수는 연방정부의 위임으로 주 과세당국에서 수행하며, 주정부가 고유권한을 가지는 세목에 대하여는 주 과세당국이 징수업무를 수행함
- 정리하면, 독일의 공동세는 본래 주정부 조세이나, 국가 통합을 목적으로 주정부가 징수하여 연방정부에 배분하는 방식임

나. 재정조정제도

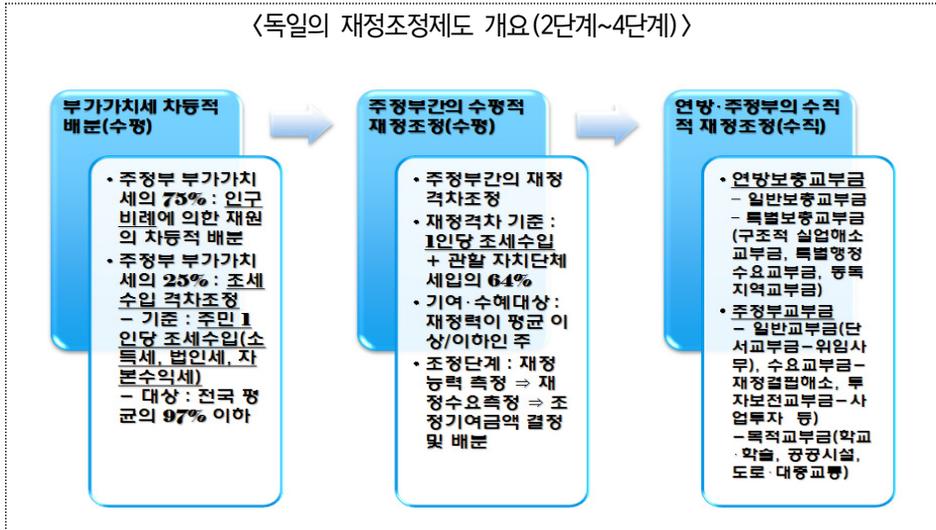
- 독일 헌법(106조)에는 독일의 연방-주정부 간 재정조정을 위해 법인세, 소득세, 부가가치세를 포함하는 재원을 공동세로 지정하여 운영하도록 하고 있음
- 독일의 재정조정제도는 크게 4단계로 구분됨. 첫째, 1단계에서는 소득세, 법인

세, 부가가치세의 연방·주 정부간 수직적 조세배분이 이루어지고, 둘째, 2단계에서는 부가가치세 차등적 배분이 이루어지고, 셋째 3단계에서는 부가가치세를 이용한 주정부 상호간 수평적 재정조정이 이루어지고, 넷째 4단계에서는 3단계 재정조정에도 불구하고 빈곤 주정부 재원부족 시 연방보충교부금 및 주정부교부금을 추가 지원하는 수직적 재정조정으로 이루어짐

- 헌법에서는 1단계 재정조정을 위해 연방-주 공동세 배분비율을 명시하는데 법인세는 연방·주 각각 50%(헌법 제106조 제3항 제2호), 소득세는 연방 42.5%, 주 42.5%, 자치단체 15%(헌법 제106조 제5항 제2호)임. 부가가치세는 융통성을 부여하고자 지방재정조정법에 규정하고 있는데 최근에는 연방 50.6%, 주 46.7%, 자치단체 2.7% 비율을 운용 중에 있음

〈1단계 재정조정('17년 기준)〉

공 동 세				단 독 세	
세 원	배분비율[%]			구 분	단독 세원
	연방	주	자치단체		
법인세	50	50	0	연방	○연방소비세[식유세, 전기세, 담배세, 커피세, 설탕세, 증류주세, 발포주세], 보점세, 증권거래세, 연대부가세, 관세
소득세	42.5	42.5	15	주	○상속세, 증여세, 자동차세, 맥주세, 경마·복권세, 도박장과장금, 부종산취특세, 소방세
부가가치세	50.6	46.7	2.7	자치단체	○영업세, 부종산세, ○자치단체소비세[애완견세, 음료세, 수렵어업세, 유증세], 기타
자본수익세	44	44	12		

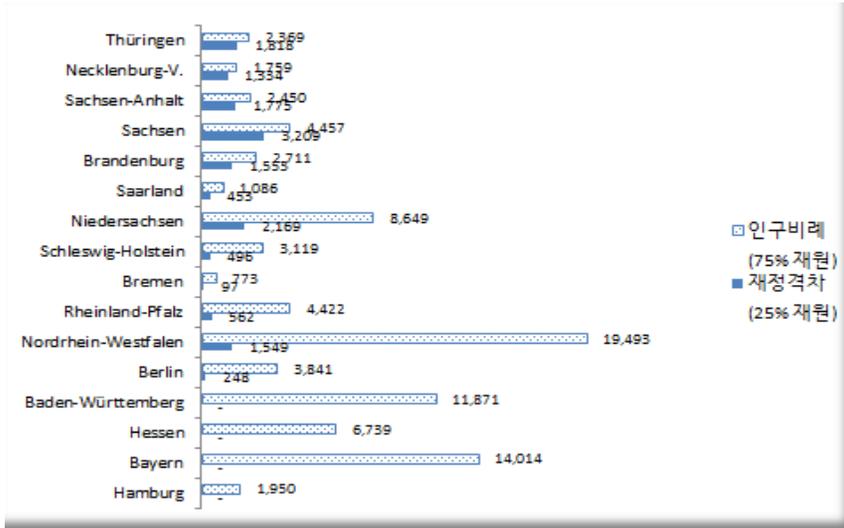


○ 2단계 재정조정은 부가가치세의 차등적 배분을 통한 수평적 재정조정단계로 인구 비례에 따른 재원의 차등적 배분을 위해 부가가치세의 75%를 1인당 기준으로 균등하게 배분하고, 나머지 25%는 평균 과세능력을 하회하는 주정부에 배분하여 전국 평균 95 수준에 도달하도록 조정하여 주정부 간 조세수입의 격차를 조정함. 즉, 즉, 1인당 州稅가 주정부 평균치의 97%를 하회하는 주에 우선적으로 교부하여 97%에 도달하도록 조정함

〈2단계 재정조정방식의 개요〉

- 배분액 = 전국 평균 1인당 세수입 × 주 인구 × 조정계수(F)
- $F = 19/20X - 21/4000$ (A < 97%)
- $F = X \times (35/6X + 3/5)$ (A ≥ 97%)
- $X = 1-A$, A = (개별 주의 1인당 세수입 / 전국 평균 1인당 세수입)

〈2016년 현재 부가가치세 차등적 배분 현황〉



출처 : 안권욱(2019), p.14 재인용

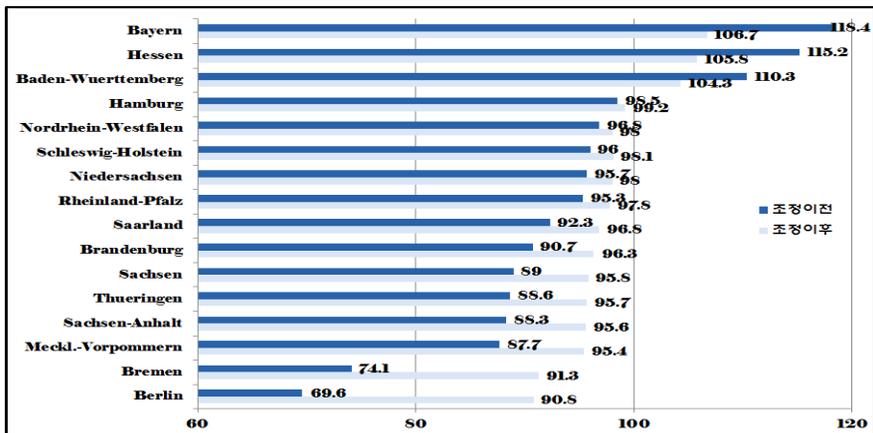
- 3단계 재정조정은 주정부 간 수평재정조정으로 재정격차 측정하기 위해 주정부 내 주민 1인당 조세수입과 관할 지자체 세입의 64%를 기준으로 하고 있음. 조정액 측정치는 기본적으로 인구기준으로 조정한 평균적인 세수이며 개념적으로는 인구규모에 의한 재정수요를 의미함. 구체적으로 조정단계에서는 주정부의 기준 재정수입을 측정한 후, 이 기준재정수입을 형평화 기준으로 삼고 있음. 이를 통해서 재정력 측정치가 조정액 측정치를 상회하는 주의 교부금을 각출하며, 각출금으로 재정력 측정치가 조정액 측정치를 하회하는 주에 교부하는 방식을 취하고 있음

〈州間 수평적 재정조정〉

- 재정력(FK) = (주의 세수입+자체단체 수입의 64%)·초과증가분의 12%*
* (전국평균 초과증가율 × 전년도1인당 세수 × 당해 연도 인구)의 12%
- 형평화지수(AMZ) = (1인당 전국평균 세수입 + 0.64 × 자치단체평균 세수입) × (인구가중치* × 주 인구수)
* 인구밀집 주(베를린·브레멘·함부르크)는 광역행정비용을 감안, 135% 가중
인구과소 주(브란덴부르크 103%, 작센-안할트 102%, 메켄렌부르크-포르폼메른 105%)는 장려 차원에서 가중
- FK > AMZ : 자원부담(여유단체), FK < AMZ : 자원배분(부족단체)
- 재정부족 비율(z = FK/AMZ) 값에 따라 배분액 차등 지급

	z = 재정력 / 형평화지수	배분 또는 부담액 (단, y = 1-z)
배분액 (부족단체)	0.8 미만	AMZ × (3/4y - 317/20,000)
	0.8이상 0.93 미만	AMZ × (y(5/26y + 35/52) - 121/260,000)
	0.93이상	AMZ × (y(13/7y + 11/25))
부담액 (여유단체)	1.07 미만	AMZ × (y(13/7y + 11/25))
	1.07이상 1.2 미만	AMZ × (y(5/26y + 35/52) - 121/260,000)
	1.2 이상	AMZ × (3/4y - 317/20,000)

• 재정조정 전·후 비교



	주(Land)	기여액 (백만 유로)	배분액 (백만 유로)
합 계		10,620	10,620
기여하는 주	Bayern (BY)	5,821	
	Hessen (HE)	2,261	
	Baden-Wuerttemberg (BW)	2,538	
배분받는 주	Hamburg (HH)		65
	Nordrhein-Westfalen (NRW)		1,107
	Schleswig-Holstein (SH)		226
	Niedersachsen (NI)		681
	Rheinland-Pfalz (RP)		388
	Saarland (SL)		174
	Brandenburg (BB)		543
	Sachsen (SN)		1,089
	Thuringen (TH)		598
	Sachsen-Anhalt (ST)		645
	Meekl-Vorpommern (MV)		493
	Bremen (HB)		694
Berlin (BE)		3,919	

자료 : 안권육(2017), 〈표 3-7〉 재인용

- 4단계 재정조정에서는 추가적인 수직적 재정조정이 이루어지는 단계로 주정부간 수평적 재정조정을 하여도 추가적인 조정이 필요할 경우에는 연방보충교부금을 활용하며, 부족액 보충교부금, 구 동독지역 특별수요보충교부금, 이행기 보충교부금, 재정재건 특별보충교부금, 행정운영 특별보충교부금으로 구성됨
- 부족재원보충교부금(Fehlbertrags - BEZ): 주간 재정조정 후에도 재정력이 연방평균 이하인 주에 대하여 부족부분의 90%를 교부
 - 구 동독지역 특별수요보충교부금(Sonderbedarfs-BEZ neue länder): 구 동독 지역에 대한 사회자본 확충, 재정력 개선을 목적으로 교부
 - 이행기 보충교부금(übergangs-BEZ alte länder): 구 동독 주를 수평적으로 재정조정함에 따라 영향을 받는 구 서독 내 재정력이 약한 주에 기간을 10년으로 한정하여 교부

〈연방보충교부금에 의한 재정조정 현황(2014년 기준)〉

<p>일반보충교부금(Allgemeine BEZ)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 목적 : 주정부 일반적 재정수요 지원 * 주정부간 수평적 재정조정 이후, 추가적 재정격차 완화 목적으로 운영 • 교부대상 : 주민 1인당 조세수입이 전국 평균의 99.6% 미만 주 • 조정수준 : 부족금액의 최대 77.5% 	<p>특별보충교부금(Sonderbedarfs-BEZ)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 목적 : 주정부 특별한 재정수요 지원 • 유형 및 대상 - 특별행정수요교부금(SoBez kosten Pol. Fuehrung) : 인구 과소지역 - 구조적 실업해소교부금(SoBEZ strukulle Arbeitslosigkeit) - 동독지역지원교부금(SoBEZ neue Laender)
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(단위: 백만 유로)

		NRW	NI	HB	RP	SL	SH
일반보충교부금		472	126	195	157	69	93
특별보충교부금	구조적 실업해소교부금	-	-	-	-	-	-
	특별행정수요교부금	-	-	60	46	63	53
	동독지역지원교부금	-	-	-	-	-	-
합 계		472	126	255	203	133	146
		TH	BB	MV	ST	SN	BE
일반보충교부금		227	221	184	239	425	1,105
특별보충교부금	구조적 실업해소교부금	137	148	99	145	248	-
	특별행정수요교부금	56	55	61	53	26	43
	동독지역지원교부금	827	828	609	909	1,507	1,099
합 계		1,246	1,252	954	1,346	2,205	2,247

자료 : 안권욱(2017), <표 3-4> 재인용

- 4단계 재정조정을 통해서 자치단체에 대한 주정부의 교부방식을 보면, 보통교부세와 같이 세입 및 세출을 측정한 후 부족재원 기준으로 교부하되, 조세력 측정치는 자치단체의 세수력을 측정하는 것으로 공동세의 자치단체분, 영업세, 부동산세 등의 세수를 이용하고 수요액 측정치는 기준액에 보정인구를 적용하여 산출함

- 사례 : NRW주 산정방식 -

- 기본 산식 : 교부액 = (수요액 측정치 - 조세력 측정치) × 0.9
- 조세력 측정치(세수능력)
 - 영업세 + 부동산세 + 공동세 자치단체분 - 영업세납부금
- 수요액 측정치 : 보정인구 × 기초액
- 기초액 : 1인당 재정수요가 아니라 주정부가 기준교부금 총액을 결정하면, 보정 인구수와 재정력 측정치 등에서 역산하여 결정

$$\text{기초액} = (\text{각 자치단체의 조세력 측정치의 합계} + \text{기준교부금액 합계} / \text{조정률}(0.9)) / \text{보정인구수}$$

- 보정인구수는 다음 3가지를 감안하여 산정함
 - 주요 평가 : 보정주민수
 - 학교 평가 : 학교 유형별 학생의 1인당 보정계수 × 각 학생수
 - 실업자 평가 : 실업기간별 보정계수 × 실업자수

가. GST(Goods and Service Tax) 배분원칙

- 1999년 연방·주 재정법(Commonwealth- state Financial) Act 1999)에 따라 GST 세수 전액을 주 정부에 배분하도록 규정함
- 호주는 전통적으로 1인당 교부액을 동일하게 배분하는 원칙을 견지하여 왔으나 1933년 교부금위원회(CGC : Commonwealth Grants Commission)는 헌법 제 96조에 근거하여 재정적으로 취약한 주정부에 더 교부하여야 한다는 원칙을 천명 하였음
- 현재에는 세 가지 원칙하에 GST를 산정하고 있음. 첫째 역량의 형평성(Capacity Equalization)의 원칙에 따라 주정부의 정책 또는 행정서비스의 성과 기준과 별개로 재정형평성을 통하여 평균 이상의 행정서비스를 제공할 수 있는 역량을 제공 하여야 하고, 둘째 표준행정비용 보전(Internal Standard)으로 교부액의 산정 기준은 정부가 제공하는 평균적인 행정서비스로 적용하며 하며, 셋째 정책 중립성(Policy Neutrality)으로: 주정부의 정책선택이 GST 교부액에 직접적인 영향을 주지 않도록 하며, 개별 주정부들이 표준적인 정책이나 사업을 추진한다는 가정 하에 GST를 산정하는 것임

나. GST 배분의 산정방식

- GST 배분의 기본산식은 당해 주정부의 재정부족액(ER : equalising requirement)과 재정부족액의 전국 합계치의 비율에 GST 총액을 곱하여 산정. 구체적으로, i 주 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중과 1인당 재정부족액의 비율인 인구조정계수(Per Capita Relativity : f_i)를 적용하여 교부함

- 인구조정계수(Per Capita Relativity) : “해당 지역의 5년간 평균 1인당 재정부족액을 지난 5년간 전국의 재정부족액으로 나눈 값”
- 이는 i 주 인구의 1인당 상대격차를 의미함. 즉, “지역의 1인당 재정부족액이 전국 평균과 비교할 때 어느 정도 차이가 나는가?”를 표시
- 따라서 i 주 교부액은 인구조정계수에 영향을 주는 재정부족액과 인구 비중에 의해 결정되어 1인당 교부액이 형평화되는 구조

〈GST 교부액 산정공식〉

$$G_i = G_s \times \frac{ER_i}{ER_s} = G_s \times \frac{P_i}{P_s} \times f_i$$

i 주 교부액 = 교부총액 \times (i 주 재정부족액/재정부족액 전국 합계)
 = 교부총액 \times (i 주 인구 / 전국 인구) \times 인구조정계수

- 재정부족액 = 표준세출 - 표준세입
- 인구조정계수 : 과거 5년간 i 주의 재정부족액 ER_i^{-1} , i 주 인구 P_i^{-1} , 전국 인구 P_s^{-1} , 교부총액 G_s^{-1} 로 측정함

$$f_i = \frac{ER_i^{-1}}{P_i^{-1}} / \frac{G_s^{-1}}{P_s^{-1}}$$

= (i 주 1인당 재정부족액 5년 평균) / (전국의 재정부족액 5년 평균)

○ 재정부족액은 표준세출(기준재정수요)과 표준세입(기준재정수입)의 차액으로 측정되는데, 표준세출은 측정항목 j 별로 전국 1인당 세출액, 조건불리요소 γ^c , i 주 인구를 곱하여 산정함. 즉, 전국의 1인당 세출 \widetilde{E}_s^j / P_s 에 i 주 j 항목의 조건불리요소(disability factor) γ_i^c , i 주 인구를 곱하여 산정함. 이때, 조건불리요소는 행정서비스 공급비용의 지역 격차를 완충하는 보정계수의 기능을 갖도록 전국 1인당 평균세출과 i 주의 1인당 세출의 비율을 적용함

〈표준세출(기준재정수요) 산정공식〉

- 표준세출(\tilde{E}_i) = 측정항목별 (전국 1인당 세출 × 조건불리요소 × i 주 인구)
- 조건불리요소 = 측정항목별 (i 주 1인당 세출 / 전국 1인당 세출)
- 표준세입 = 세입원별 (평균실효세율×과세표준)

- 호주는 표준세출의 합계치가 실제 세출의 합계치와 일치하는 구조를 채택하고 있는데, 이러한 구조가 조건불리지역에 대한 자원보장기능을 더 확대하고 있음
- GST는 교부액 산정공식 이외에 13개 측정항목별로 원주민, 사회경제적 약자, 벽지, 연령, 도시 및 농촌 인구, 인구증가율, 임금비용, 지역관리비용, 행정규모 등 12개 보정을 통해서 재정격차를 완화하고 있음 아래 표는 측정항목, 측정단위, 보정항목을 집약 정리한 것으로 원주민, 사회경제적 약자, 벽지, 임금격차, 지역관리비용의 보정이 보편적으로 폭넓게 활용되고 있음을 보여줌

〈호주 GST의 재정수요 보정 개요〉										
		원주민 등급	사회 경제 약자	벽지	연령	도시 농촌 인구 비율	인구 증가	임금 격차	지역 관리 비용	행정 규모
측정항목	측정단위									
학교교육	학생 수	○	○	○	·	○	·	○	○	○
고등교육	인구	○	○	○	○	·	·	○	○	·
보건	인구	○	○	○	○	·	·	○	○	·
복지	인구	○	○	○	○	·	·	○	○	○
주택	가구 수	○	○	○	·	·	·	○	○	·
행정서비스	인구	○	·	○	·	·	·	○	○	○
경찰	인구	○	○	·	○	·	·	○	○	○
지역경제	기업체 수, 기업투자액	·	·	·	·	·	·	○	○	·
도로	도로연장 통행량	·	·	·	·	○	·	○	○	·
교통	인구	·	·	·	·	○	·	○	○	·
기타비용	인구	·	·	·	·	·	○	○	○	·
감가상각	전년대비 투자증가액	·	·	·	·	·	·	·	·	·
투자	전년대비 투자증가액	·	·	·	·	·	○	·	·	·
순차입	인구	·	·	·	·	·	○	·	·	·

가. 삼위일체 개혁의 배경과 추진 과정

- 일본은 戰後 고도경제성장에 필요한 공공투자의 집중적 동원, 지역 전반에 걸친 표준적 행정서비스 실현을 위하여 집권적 자원보장 재정시스템 채택하였으나 이는 지자체의 재정책임성 저하 및 도덕적 해이를 초래하여 국가재정 전반의 비효율성을 초래하였으며, 일본경제가 저성장체제로 접어들면서 중앙정부가 지방으로 재원을 이전할 여력이 상실되었다고 인식이 가중되어 중앙집권적 자원보장 재정시스템의 탈피가 요구되었음.
- 오일쇼크를 계기로 일본 경제의 고도성장체제가 제어되면서, 지방재정도 '70년대 중반부터 대규모 자원부족에 봉착하여 지방재정 건전성이 급격히 약화되었음. 거액의 자원부족이 지속됨에도 불구하고 제도개혁은 유보된 채, 지방채무 발행을 통한 임시방편적 미봉책으로 대응한 결과, 지방채무는 '04년 204조엔(GDP의 40.7%, 전체 지방재정 규모 84조엔의 2.4배)에 달하여 지방재정 위기가 본격화

나. 삼위일체 개혁의 추진 과정

- 국가재정 전반의 위기 국면을 벗어나고자 '90년대 분권개혁을 추진하였으나, 행정분권과 달리 재정분권은 별다른 성과를 보이지 못하였음. 재정분권은 국가재정 건전성을 중시한 경제부처(재무성, 대장성) 입장 차이로 한계에 직면

〈'90년대 분권개혁 과정에서 나타난 이해관계자 입장 차이〉		
	재무성 및 대장성	총무성 및 지자체
정책 목적	국가재정 재건, 건전화	재정분권을 통한 책임성 강화
논 거	지방재정 위기는 지자체의 방만한 재정운영에서 기인하며, 이는 지방교부세의 자원보장기능 과다 및 국고보조 팽창 때문	지방재정 위기는 중앙-지방간 수직적 재정구조에서 기인
정책 대안	지방교부세 및 국고보조 축소로 지방세출 효율성 개선	분권형 재정시스템 구축으로 지자체의 자기결정권과 자기책임성 강화

- '01년 4월 고이즈미 내각이 출범하면서 국가재정 구조개혁이 최대의 국정현안으로 대두하면서 삼위일체 개혁이 본격 논의되기 시작되었는데, 90년대 분권개혁의 한계를 고려하여 활동이 부진하였던 지방분권개혁추진위원회 대신, 구조개혁을 총괄하는 경제재정자문회의가 삼위일체 개혁을 주도하도록 추진체계 정비
 - 경제재정자문회의는 세출구조개혁의 하나로 삼위일체개혁 구상을 담은 “경제재정운영과 구조개혁에 관한 방침” 제시('02.6)
 - 동 자문회의에서 삼위일체개혁의 골자(국고보조 및 지방교부세 삭감, 세원이양) 완성
- 삼위일체개혁은 '90년대 분권개혁에서 미완성으로 남은 일본의 재정위기 극복 대응책으로서 추진되었으며, ① 지방정부의 자율성 향상, ② 국가 및 지방정부의 지속가능성 향상, ③ 지역간 재정격차 시정으로 기본방향을 설정함
 - 막대한 국가부채의 팽창을 억제하고, 국가재정과 지방재정의 건전성 및 효율성을 개선하기 위해서는 재정의 설명책임이 강화되어야 한다는 취지
 - 지방세입과 지방세출에 대한 국가의 관여를 줄이고, 행정서비스에 대한 주민의 편익과 부담을 일치시키는 분권형 지방재정제도의 구축으로 설정

〈삼위일체개혁의 경위〉

- 1994년 12월 : “지방분권 추진에 관한 대강 방침” 결정
- 1995년 5월 : “지방분권추진법” 성립, 지방분권추진위원회 발족
- 1999년 7월 : “지방분권일괄법” 성립, 기관위임사무 폐지, 지방채 허가제 폐지
- 2000년 4월 : 지방분권일괄법 시행
- 2002년 6월 : “경제재정운영과 구조개혁에 관한 방침 2002” 각의 결정
- 2003년 6월 : “骨太方針 2003”에서 “삼위일체개혁안” 제시, “삼위일체개혁에 대하여” 공표
- * 骨太方針 : ‘01년부터 정부여당이 발표하는 경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침
- 2004년 6월 : “骨太方針 2004”에서 2006년까지 3조엔 규모 세원이양 명시
- 11월 : “삼위일체개혁에 대하여” 정부 여당 공표
- 2005년 6월 : “骨太方針 2005” 및 “지방재정개혁 추진에 관한 의견(지방재정심의회)” 공표

다. 삼위일체개혁의 내용 및 특징

(1) 삼위일체개혁의 추진계획

- 삼위일체 개혁에서 三位(국고보조, 지방교부세, 세원이양을 통한 조세배분)는 같은 중요성을 지니지만, 추진에 있어서는 국고보조 축소를 우선적으로 실시한 후, 여기서 얻은 재정적 여력으로 지방교부세 축소 및 세원이양을 추진하는 순서로 추진함
- 이를 위하여 총리 주도하에 복지, 교육, 사회자본 등 국고보조사업 소관 부처 장관이 책임을 지고 1年内 축소 및 폐지 계획을 확정하도록 결정하였고, 속전속결식의 강력한 추진계획에 따라 국고보조사업은 ‘06년까지 4.6조엔을 줄이고, 이를 바탕으로 지방교부세 -2.1조엔 삭감하며, 삭감된 국고보조사업비의 80%를 세원이양 재원으로 추진하는 것이 핵심임
- 지방교부세의 최종 목표는 방만한 지방세출 통제, 중간 목표는 재원보장기능 축소, 정책수단으로는 산정 시 인건비 축소(지방재정계획 상 4만명 분) 및 총량의 -2.1조엔 삭감에 둬

〈삼위일체개혁 추진계획의 주요 내용〉		
기본 목표	<ul style="list-style-type: none"> •지방의 권한과 책임 확대 •새로운 지방분권형 행재정시스템 구축 •지방세입 및 지방세출 양 측면에서의 자율성 신장 •지방세 확충, 일반재원비율 제고, 지방교부세 의존도 축소 •세출구조 개혁으로 효율적이고 작은 정부 실현 	
개혁 방안	국고 보조	<ul style="list-style-type: none"> •'06년까지 4.6조엔 폐지, 삭감
	지방 교부세	<ul style="list-style-type: none"> •교부세 총액 억제로 재원보장기능 축소 •지역간 재정격차 완화 제고 •지방재정계획 상 인원을 4만명 이상 축소 •지방 단독사업비 기준 '05년까지 2.1조엔 삭감
	세원 이양	<ul style="list-style-type: none"> •삭감되는 국고보조의 80% 정도를 세원이양 •의무적 사업은 경비절감 이후 소요액 전액 세원이양 •개인주민세소득할 비례세율화를 전제로 '06년까지 3조엔 이양

(2) 2004년도 삼위일체 개혁 실적

- 고이즈미 총리는 '03년 11월 '04년 예산에 ① 1조 300엔 규모의 국고보조 개혁 과, ② '04년이 삼위일체 개혁의 첫 해라는 점을 고려하여 세원이양을 확실히 실시하도록 지시함. 아동보호비, 개호보험 사무비, 노인홈 사무비 등 지방사무 성격이 강한 국고보조사업 2,440억엔을 지자체에 항구적으로 이양하면서, 이양 국고보조사업비의 80%는 세원이양 재원으로 활용한다는 '03년 골태방침에 의거하여 2,198억엔을 소득양여세로 형태로 지방에 이양함
- 의무교육비 국고부담금 및 공립양호학교 교육비 국고부담금 중 퇴직수당과 아동수당 2,309억엔에 대한 지방이양비는 새로운 세원이양 방안이 마련될 때까지 잠정적으로 세원이양예정특별교부금 방식으로 조치하였음. 세원이양은 항구적 지방이양비와 잠정적 지방이양비를 합하여 6,558억엔 상당을 소득양여세로 대응하였음
- 지방교부세는 총량억제, 투자경비 삭감, 인건비 삭감 등의 조치를 통하여 지방세출 효율성을 제고하였는데, 지방교부세 총량은 '03년 18.1조엔에서 '14년 16.9

조엔으로 삭감(-6.5%)하였고, 임시재정대책채(적자재정 지방채무로서 원리금 전액을 교부세로 조치) 포함시 지방교부세 총량은 21조 766억엔에서 2조 8,623억엔 삭감(-12%)하였음

〈2004년도 삼위일체개혁 추진의 주요 내용〉		
국고보조부담금 개혁		
○ 국고보조부담금의 항구적 일반재원화		2,440억엔
(예) •아동보호비 등 부담금 •개호보험 사무비교부금 •노인홈 사무비보조금	1,661억엔 305억엔 167억엔	
○ 의무교육비 국고부담금(퇴직수당, 아동수당분) 잠정 일반재원화 ○ 공공사업 관련 국고보조부담금 등 삭감		2,309억엔
2. 세원이양 등		
○ 2003년 및 2004년 국고보조부담금 일반재원화 대응 관련 하여 소득세 일부를 소득양여세로 세원이양		4,249억엔
○ 의무교육직원 퇴직수당 및 아동수당 지급 필요액에 대하여 세원이양예정교부금을 일반재원으로 하여 교부		2,309억엔
2004년도 이양액 및 교부액 합계 6,558억엔		
3. 지방교부세 개혁		
○ 다음의 지방세출을 억제하며, 교부세 총액을 16.9조 엔으로 억제		
① 투자적 경비 대목 삭감 : '03년 14.9조엔 → '04년 13.5조엔(-9.6%) ② 급여관계경비 억제(지방재정계획 상 만명 순감) : '03년 23.4조엔 → '04년 23.0조엔(-1.9%)		
출처 : 椎川忍, “三位一體改革の全體像に至る過程とその評價(上)”, 「自治研究」 제81권, 제4호, 2005년 4월		

(3) 2005년도 삼위일체 개혁 실적

- '04년의 삼위일체 개혁은 계획대비 국고보조 정비 및 세원이양 실적이 부진하였으며, 지방교부세 총액이 급격히 줄어들었다는 비판이 강하게 제기되었음. 당초 '04년에는 1조엔 규모의 국고보조 개혁과 세원이양을 계획하였으나, 실제로는 4,249억엔, 세원이양예정교부금을 포함해도 6,558억엔에 불과해서 지자체 입장

에서는 지방교부세 총량이 줄어들었으며, 삼위일체 개혁 과정에 자신들의 참여도 제한되었다는 불만을 제기

- 이에 따라 고이즈미 총리는 '04년 삼위일체 개혁에서 난항을 겪었던 국고보조사업 개혁에 대하여 지방에 대안을 요청하였으며, 이에 지방6단체 중심으로 지방의 견수렴 없이 추진된 '04년 개혁이 반복되지 않도록 지방6단체와 협의기구 설치를 전제로 개혁안 제시함

〈삼위일체 개혁에 대한 지방6단체 의견('04.8)〉

- ① 세원이양(총 8조엔 정도)
 - 1기('04년~'06년) : 3조엔 정도
 - * 소득세에서 주민세로 세원이양, 개인주민세 10% 비례세율화
 - 2기('07년~'09년) : 3.6조엔 정도
 - * 지방소비세 확대(지방소비세분 1% → 2.5%)
 - 1기 및 2기 : 1.4조엔 정도
 - * 휴발유세 50% 지방양여세화
- ② 국고보조 정비(-9조엔 정도)
 - 1기 : 4조엔 정도, 2기 : 3.6조엔 정도
 - 1기 및 2기 : 1.4조엔 정도

출처 : 出井信夫(2008), 圖說 地方財政データブック, 學陽書房, p.293.

- 지방6단체 개혁안에 대하여 국고보조 폐지·삭감은 곤란하다는 입장을 견지하면서, 대안으로 보조율 인하 및 포괄보조화를 제시하자, 지방과 중앙의 의견이 대립하였으나, 고이즈미 총리가 강력 추진함

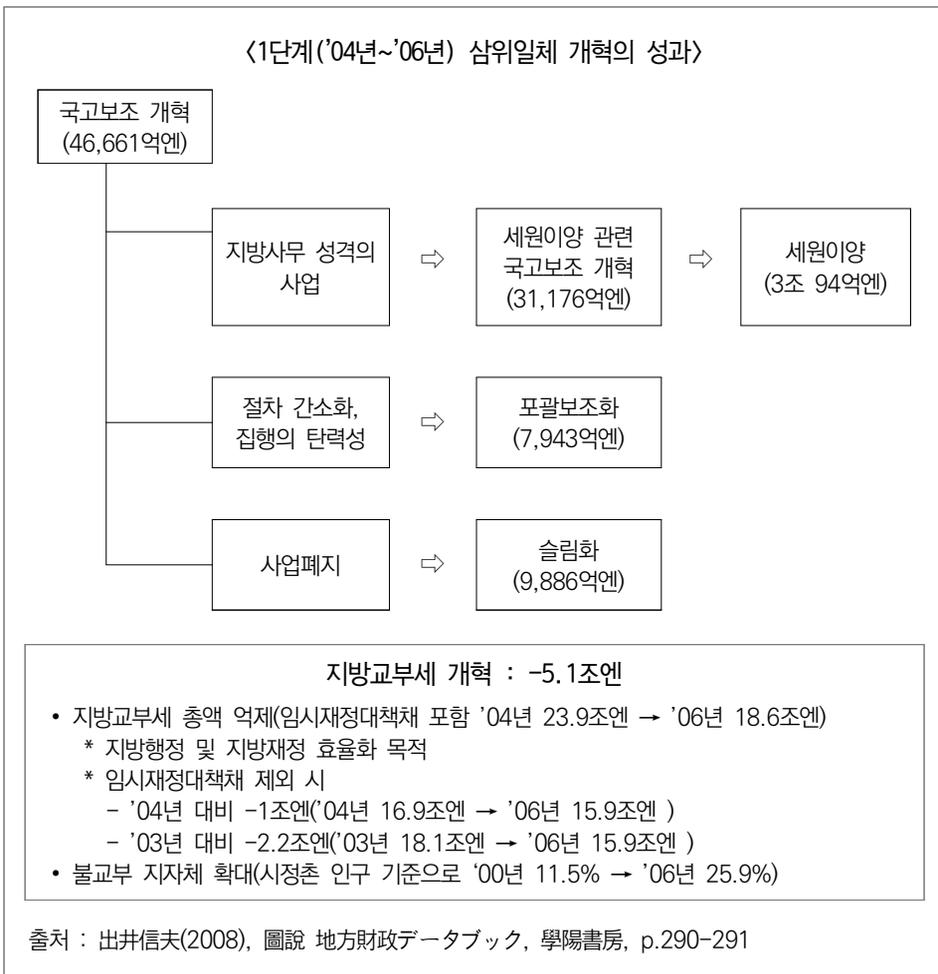
〈2005년 삼위일체 개혁의 주요 내용〉

국고보조부담금 개혁		17,681억엔
○ 세원이양 관련 국고보조부담금 개혁 (①+②)		11,239억엔
① 일반재원화 <ul style="list-style-type: none"> • 국민건강보험국고부담 • 양호노인홈 등 보호비 부담금 • 공영주택 임대료 등 보조 ② 의무교육비 국고보조금의 잠정 감액	6,869억엔 5,449억엔 567억엔 320억엔 4,250억엔	
○ 국고보조부담금 슬림화 ○ 국고보조부담금의 교부금화		3,011억엔 3,430억엔
2. 세원이양 등		
○ ①에 대응한 세원이양(소득양여세) ③ ○ ②에 대응한 세원이양등 (세원이양 예정 특별교부금) ④		6,910억엔 4,250억엔
○ 2005년도 계획 이양액 (③+④) 〈참고〉 2004년, 2005년도분 합산 세원이양 등 액수 <ul style="list-style-type: none"> • 소득양여세 : ③ + (2004년 조치액 4,249억엔) • 세원이양 예정 특별교부금 : ④ + 2004년 기초치 의무교육 비퇴직수당 및 아동수당의 2005년도 소요액(2,042억엔) 	11,160억엔 11,159억엔 6,292억엔	
합 계		17,451억엔
3. 지방교부세 개혁		
○ 안정적인 재정운영에 필요한 지방교부세 총액 확보 : 168,979억엔(전년대비 117억엔 증가)		
○ 투자적 경비와 경상적 경비의 결산치 차이 시정 : 일반재원 기준으로 3,500억엔 ○ “기본방침 2003” 등에 따른 지방세출의 재검토 및 억제 : 세출규모 전년대비 -1.3조엔 ○ 세원이양 등으로 인한 재정격차 확대 대응 : 세원이양 등으로 增收된 부분은 기준재정 수입에 100% 산입		

출처 : 梶川 忍, “三位一體改革の全體象に至る過程とその評價(下)”, 「自治研究」 제81권, 제5호, 2005년 5월

(4) 삼위일체개혁의 성과(평가)

- 당초 삼위일체 개혁은 '09년까지 9조엔의 국고보조를 삭감하고, 8조엔의 세원이양을 목표로 하였으나, 사실상 4.7조엔의 국고보조 삭감과 3조엔의 세원이양 정도로 '06년에 마무리됨
- 결국, 삼위일체 개혁은 세원이양의 저조 및 지방교부세 감축으로 경직성이 강한 교육 및 복지 관련 국가부담을 지방에 전가하였다는 비판을 받음



가. 삼위일체 개혁 관련 지방교부세 개혁

- 삼위일체 개혁의 방향성이 국가재정 건전화 및 지방재정 책임성 강화로 설정됨에 따라 지방교부세에 대한 쟁점은 총액 억제에 집중되었으며, 부수적으로 산정제도 간소화 등이 논의되었음
- 재무성은 총액 억제가 반드시 필요하다는 입장을 견지하였음
 - 지방재정계획에 지방세출이 과다 계상되어 있으며, 이로 인하여 자원부족액 과다 산정 → 자원보장기능 과다 → 지자체 도덕적 해이를 조장하므로 총액 억제가 필요하다는 입장

〈삼위일체개혁 관련 지방교부세 쟁점〉

지자체	관계 부처
<ul style="list-style-type: none"> • 자원보장기능 강화 • 세원이양으로 인한 교부세 총량 감소에 대한 별도 재원조치 강구 • 정책유도부문 등 산정제도 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> • 재무성 입장 <ul style="list-style-type: none"> - 총량 억제로 자원보장기능 축소 - 지방재정계획의 지방세출 과다 계상(7~8조엔) 적정화 • 총무성 입장 <ul style="list-style-type: none"> - 지방재정의 안정적 운용을 위하여 총액 확보 필요 - 지방재정계획은 각의 결정 사항으로 과다 계상 없음 - 중기지방재정계획 수립으로 단년도 자원보장 탈피 → 법정률 조정 검토

출처 : 出井信夫(2008), 圖說 地方財政データブック, 學陽書房, p.306

- 총무성(지자체)과 재무성의 대립에도 불구하고, 삼위일체개혁의 당초 취지를 살려 지방교부세 총량은 억제하였음
- 미시적 측면에서 제도개혁은 지자체 자구노력 강화 및 도덕적 해이 제어에 중점을 두고 전개하되, 불교부단체 비중을 인구 기준으로 '00년의 11.5%에서 '05년 18.4%로 높이며, 2010년대 초반 1/3을 목표로 설정

〈삼위일체개혁 기간 지방교부세 개혁 내용〉	
항목	개혁 내용
지방교부세 총액	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세(임시재정대책채 포함) 총량 억제(-5.1조엔)
제도 개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 행정개혁 인센티브 창설·확충 <ul style="list-style-type: none"> - 세출효율노력 산정('05년 400억엔) - 징수효율노력 산정('05년 100억엔) • 기업유치 등 징수확보노력 인센티브 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 도도부현분 유보재원을 인상 : 20% → 25% • 단계보정 축소 <ul style="list-style-type: none"> - 소규모 시정촌은 효율적인 단체를 기초로 산정하여 감축(-2,000억엔) • 산정 간소화 <ul style="list-style-type: none"> - 도도부현분 보정계수를 대략 50% 축소 - 사업비보정 대폭 축소 • 지방재정계획과 결산간 괴리 시정 <ul style="list-style-type: none"> - 투자경비 : '05년 -7,000억엔, '06년 -2조엔 감축 - 경상경비 : '05년 +3,500억엔, '06년 +1조엔 조정 • 재정격차 확대에 대한 대응 <ul style="list-style-type: none"> - 세원이양분은 기준재정수입액에 100% 산입 • 불교부단체 증가 <ul style="list-style-type: none"> - 불교부 시정촌을 확대(인구 기준으로 '00년 11.5% → '05년 18.4%) * 2010년대 초에는 1/3까지 확대하는 것을 목표로 함

출처 : 出井信夫(2008), 圖說 地方財政データブック, 學陽書房, p.306

나. 지방재정계획과 지방교부세 위일체 개혁 관련 지방교부세 개혁

- 일본은 1948년부터 지방예산의 세입·세출 규모를 전망하는 지방재정계획제도를 운영하여 왔고, 동 계획 실효성 확보를 목적으로 자치단체가 표준적인 행정수준을 확보할 수 있도록 지방교부세 산정기준을 운용하고 있음



다. 지방교부세 총액

○ 기본적으로 국세 5개 세목 대상 법정률분으로 운영하나, 지방재정 부족분이 현저할 경우 별도로 가산하여 보전함. 이러한 총액 결정 과정 및 구조에 따라 지방교부세 재원은 크게 일반회계와 특별회계로 구분하여 운영하고 있음

- 지방교부세 법정률 -

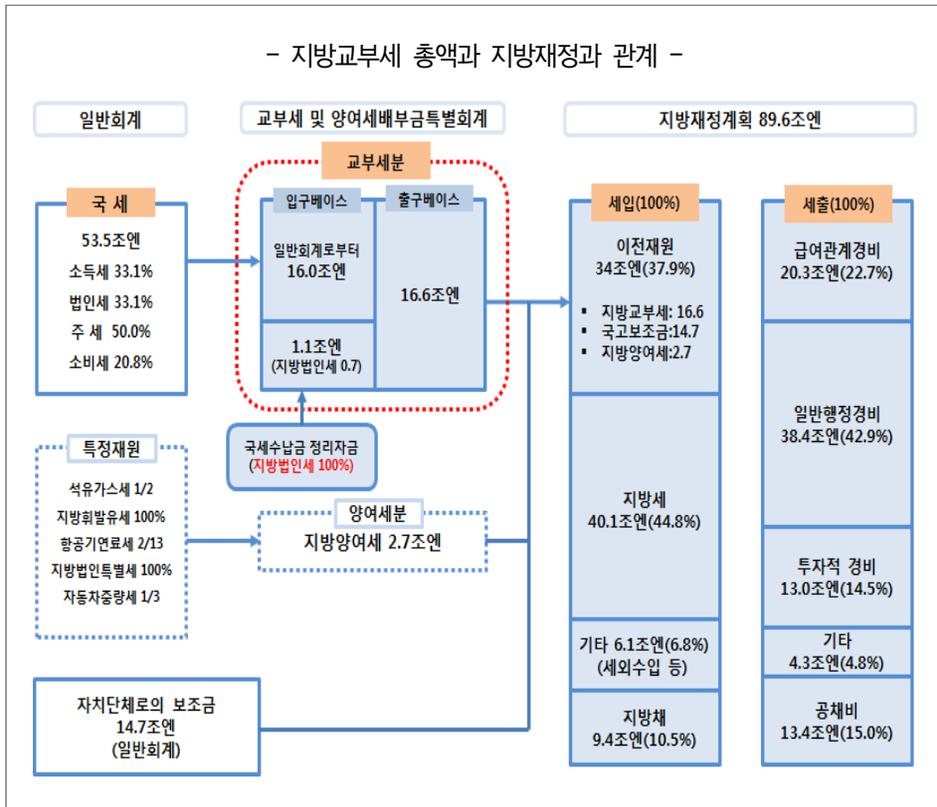
소득세 및 법인세	주세	소비세	지방법인세
33.1%	50%	22.3%	100%

연도	소득세	법인세	주세	소비세	담뱃세	지방 법인세
'54	19.874%	19.874%	20%			
'55		22%				
'56		25%				
'57		26%				
'58		27.5%				
'59		28.5%				
'60~'61		28.5%+0.3% ¹⁾				
'62~'64		28.9%				
'65		29.5%				
'66~'88		32%				
'88~'96	33.1%	32%	50%	24% ²⁾	25%	
'97~'98		32%				
'99		32.5%				
'00~'06		35.8%				
'07~'13		34%				
'14		32.5%				
'15~현재	33.1%		22.3%		전액	
'19	33.1%	33.1%	50%	20.8% ⁴⁾		
'20	33.1%	33.1%	50%	19.5% ⁴⁾		

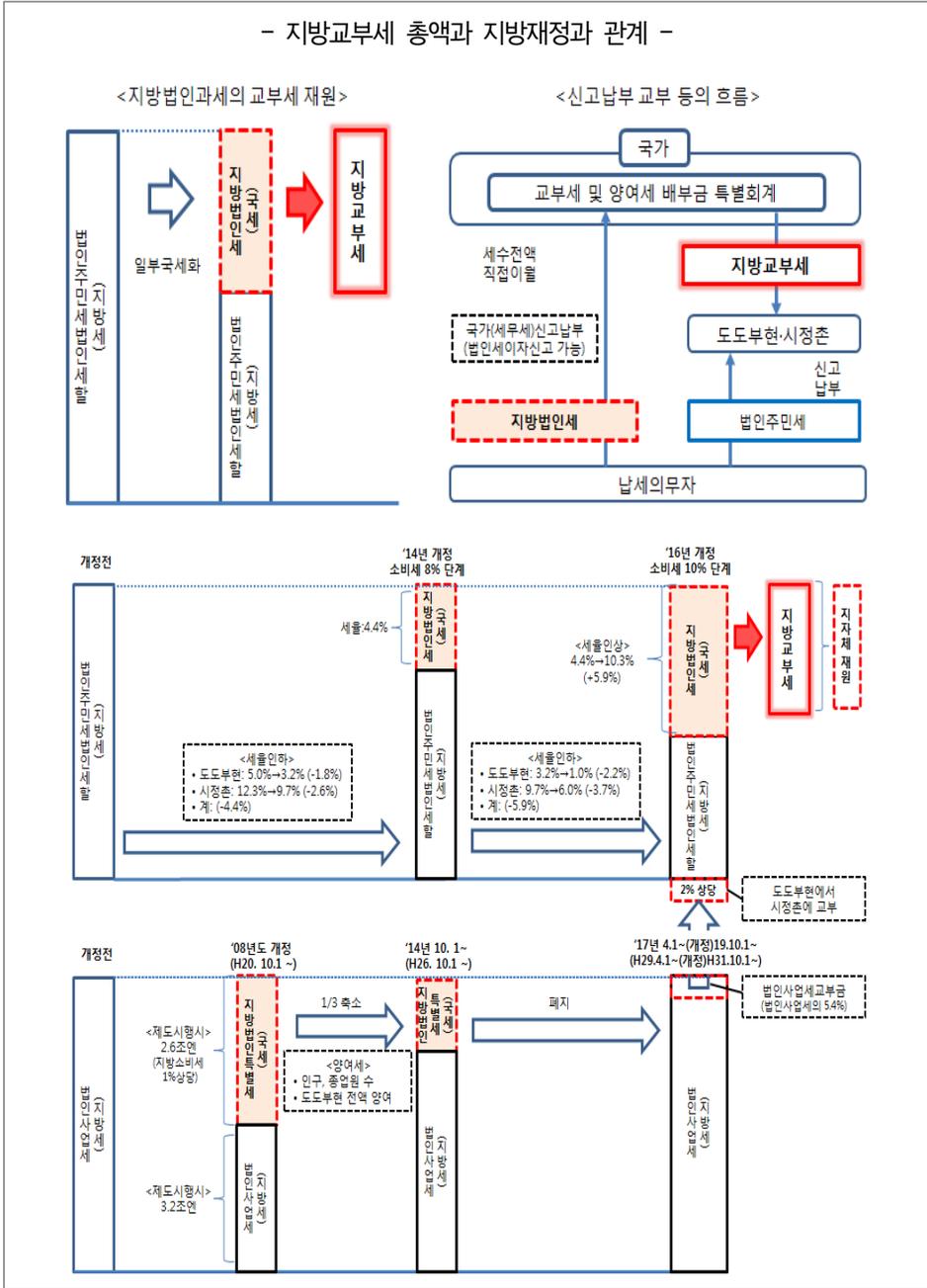
출처 : 總務省(2019), 地方交付稅率第の變遷([www://www.soumu.go.jp/main_content/000544452.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000544452.pdf))

주 : 1) 0.3%는 인시지방특별교부금
 2) 24%는 소비양여세 관련 사항을 제외한 소비세 관련 비율
 3) 소득양여세 관련 사항을 제외한 소득양여세 관련 비율
 4) 소비세율 10% 인상에 따른 소비세 법정률 조정

- 특별회계를 재원으로 하는 지방교부세는 ① 지방법인세 법정률분, ② 가산조치분 (전년도 이월금으로 교부세특별회계 차입금 상환 등 증감), ③ 자치단체 금융기구의 공고채 금리변동 준비금 등이 있음
- 지방법인세 법정률분은 지방교부세 총량 억제로 지방재정의 어려움이 가중되자, 삼위일체 개혁의 보완책으로서 '14년 지방교부세 법정분으로 도입됨. '19년 10월에는 소비세율 인상에 맞춰 지방법인세 서울도 법인세액의 4.4%에서 10.3%로 인상 예정에 있음. 한편, 지방법인세는 중앙정부 일반회계 세입으로 계상하지 않고, 국세수납금정리자금을 경유하여 교부세 및 양여금배부금 특별회계로 전입



- 지방교부세 총액과 지방재정과 관계 -



- 그러나, 지방법인세의 지방교부세화 조치에도 불구하고, 지방교부세 총량은 '04년 규모 수준에서 억제되고 있음. '19년 지방교부세 총량은 16.2조원으로 '04년의 16.9조원과 비슷하며, 삼위일체개혁 직전의 '03년의 18.1조원과 비교하면, 감축된 상황

- 지방교부세 재원 규모 및 구성 -

① 2019년도 지방교부세 규모 및 구성

합 계	일반회계	특별회계
161,809 억엔	<ul style="list-style-type: none"> • 소 계 : 155,510억엔 • 법정률분 : 152.877억엔 <ul style="list-style-type: none"> - 소득세, 법인세, 주세, 소비세 • 법정률분 : 155,232억엔 <ul style="list-style-type: none"> - 국세감액보정정산분 : -2.355억엔 • 법정가산 등 : 2,633억엔 	<ul style="list-style-type: none"> • 소 계 : 6,209억엔 • 지방법인세 법정률분 : 6.876억엔 • 특별회계차입금 상환 : -5,000억엔 • 특별회계차입이자 총당 : -792억엔 • 전년도 이월금 : 4,215억엔 • 자치단체 금융기구의 공고채권 금리 변동 준비금 활용 : 1,000억엔

출처 : 總務省, 第198回 国会 平成31年度 地方交付税関係参考資料

② 연도별 지방교부세 규모 및 구성

2000년 (21.4조엔) <+2.6%>	2003년 (18.1조엔) <-7.5%>	2004년 (16.9조엔) <-6.5%>	2005년 (16.9조엔) <+0.1%>	2006년 (15.9조엔) <-5.9%>	2015년 (16.8조엔) <△0.8%>	2019년 (16.2조엔) <+1.1%>
------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

법정률분	법정률분	법정률분	법정률분	법정률분	법정률분	법정률분
13.3조엔	10.6조엔	11.1조엔	12.0조엔	12.5조엔	13.8조엔	16.0조엔
기타 1.7조엔	기타 1.9엔	기타 1.8조엔	기타 2.9조엔	기타 2.7조엔	기타 1.0조엔	기타 0.1조엔
특별회계 차입	일반회계	일반회계	일반회계	일반회계	금융기구 0.3조엔	금융기구 0.1조엔
국가부담분 3.2조엔	특례가산 (1/2)5.5조엔	특례가산 (1/2)3.9조엔	특례가산 (1/2)2.2조엔	특례가산 (1/2)2.2조엔	별도가산 0.2조엔	
특별회계차입					일반회계 특례가산 (1/2)1.5조엔	
국가부담분 3.2조엔						

출처 : 總務省(2019), 地方交付税等第 總額(當初豫算)の推移(<http://www.soumu.go.jp/iken/11534.html>)

다. 포괄산정경비 및 조건불리지역 배려

- 포괄산정경비는 보통교부세의 예측가능성을 높이고자 인구, 면적을 기초로 하여 산정방식을 간소화시킨 것임

- 포괄산정경비 기본산식 : 2015년 기준 -

$$\text{기본산식} : ax + by$$

여기서 a : 도도부현 11,860엔, 시정촌 22,600엔

b : 도도부현 1,113,000엔, 시정촌 2,334,000엔

x : 인구규모 차이로 인한 행정비용 격차를 보정한 인구로 보정 시 기준이 되는 인구는 도도부현 170만명, 시정촌 10만명

y : 토지이용형태 차이로 인한 행정비용 격차를 보정한 면적으로 보정계수는 다음과 같음

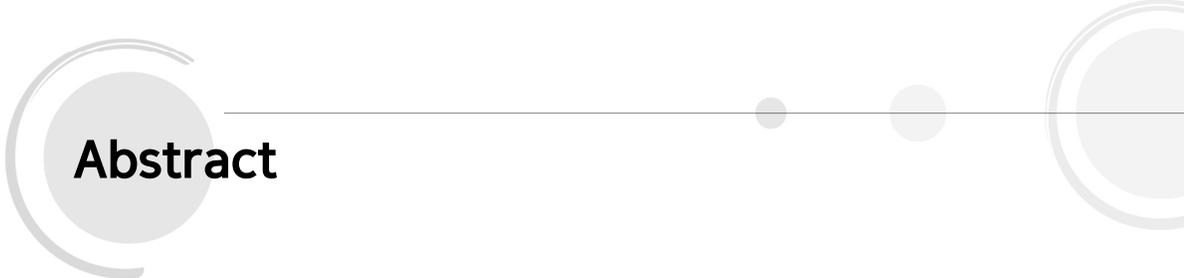
	택지	전답	경지	임야	기타
도도부현	1.0		2.87	0.60	0.59
시정촌	1.0	0.90	-	0.25	0.18

- 재정조정기능 강화를 위하여 지역진흥비에 조건불리지역을 배려함

- 이도, 과소 등이 심각하여 배려가 필요한 지역, 행정개혁 및 지역진흥과제 효과적 추진을 위하여 지역진흥비 측정항목을 설치

- 조건불리지역 배려 등(지역진흥비) -

벽지, 이도	벽지근무수당 지급, 재정수요 보강
한랭지	한랭지수당 지급, 공공시설 제설경비, 난방비 등 재정수요 보강
합 병	합병 후 행정 일체화에 필요한 경비
행정인센티브	세출삭감, 세입확보, 지역진흥 등 경영노력
군기지	미군 및 자위대 기지 소재지 재정수요 보강
지역수당	지역수당 관련 재정수요 보강
목적재원	사업소세나 항공기연료양여세 균형 관련 재정수요



Abstract

A Study on the Successful Strategy for Financial Decentralization of the Moon Jae-in Government: Focused on Revenue Decentralization

The purpose of this study is to formulate elaborately strategies for successful decentralization of fiscal decentralization, which is being pursued as a national task by Moon Jae-in the government. We recognized the significance of fiscal decentralization as being enhanced the quality of life for local residents. In terms of institutional decentralization, fiscal decentralization should include institutional design of the allocation of functions, taxation and transfer of funds between central government and local governments, assuming the premise of transferring decision-making power to local governments to improve the quality of life of local residents. In this context, the policy suggestions of this study provide the direction of practicing the essence of fiscal decentralization to contribute to the improvement of the quality of life for local residents.

We attempted to take strategic approach to the fiscal decentralization by analyzing current fiscal transfer system based on previous academic research and policy reports. In addition, we are trying to examine the effect of fiscal transfer from central government to local government in the first phase of fiscal decentralization policy established by Moon government's national task in the earlier 2017, and therefore suggesting alternatives on the fiscal policy reform supposed to perform the second phase of fiscal decentralization policy in 2020.

The main contents of the study are as follows. In Chapter II, we evaluate fiscal decentralization policies performed by previous government. Chapter III shows the effect of fiscal transfer policy in the first phase of fiscal decentralization by using

simulation method. In Chapter IV, we reviewed the major issues of the second phase of fiscal decentralization policy proposed by the Ministry of Strategy and Finance. Finally, in Chapter V, we summarize the analysis result and suggest useful policy strategies to success fiscal decentralization policy through Moon' government term.

To analyze, we evaluate the previous fiscal decentralization policy by using the local revenue data for 20 years including local tax, local grant tax, national subsidy, and adjusted grant included in the budget revenue of local governments. Also, we examine the effect of the first phase of fiscal decentralization policy, whether or not increasing the local resources to local governments for each scenario and spreading the regional fiscal gap according to the increase of local consumption tax deriving the simulation method with Gini decomposition, by utilizing the latest revenue data including the 2018 and 2019 revenues of fiscal adjustment resources with Gini decomposition method.

The main results and policy suggestions obtained by analysis are as follows:

First, we found that the fiscal decentralization policies implemented by previous governments have continued to increase the amount of local revenue, but the effect of expanding local revenue was insignificant. In addition, although the degree of revenue decentralization of Korea was close to the average level of the peer nations compared with OECD countries, the status quo analysis implies the necessity of increase the taxable sovereignty to the local government are still considerable related to the regional economic growth rate.

Second, the effect of the first phase of financial decentralization was limited to the expansion of local revenue sources by increasing local consumption tax by 10% point. Partially, this effect is significant only at capital metropolitan area. In non-capital area, local tax revenues decreased due to the trade-off relationship with the national function's devolution to the local government without transferring fiscal resources to the local government (about 3.6 trillion Won). This result implies the limited effect of the first phase of fiscal decentralization policy because the central government struggles with local revenue expansion up to 30% of nation-wide tax revenue without transferring fiscal autonomy to local government.

Third, we review the issues reviewed by the Ministry of Strategy and Finance and argue the validity of the "(provisional) local decentralization share tax" by using the simulation. The simulation analysis provides the effect could be significant only

when transferring approximately 65 trillion Won resources to local government, which could be replaced current ordinary local sharing grant system. Additionally, the raise of local consumption tax and local income tax is necessary to consider it as a better alternative that transfer any other national taxes to local taxes.

Fourth, to establish effective strategy for improving fiscal transfer system in Korea, we propose a two-track strategies implement of the second phase of fiscal decentralization policy at 2020. While we approach “formal decentralization strategy” aiming at the ratio of the current national tax and local tax 7: 3, we approach “real fiscal decentralization strategy” improve the quality of life of residents by enhancing the accountability of local finance.

In formal fiscal decentralization strategy, we pointed out the limitation of the effect of “(provisional) local decentralization share tax” by reviewing it both theoretically and empirically. In addition, in order to achieve fiscal decentralization policy goal, we suggest 1) the necessity of the increase of local consumption tax and the increase of local income tax instead of transferring national tax to local tax, 2) the improvement plan for ordinary local share grant and adjusted grants to the city, county, and district level. Likewise, in real fiscal decentralization strategy, we propose the alternative strategies as follows; 1) the establishment of local consumption sales tax as a local tax identity shaped by local tax principle that local government levies their own authority. In the short term, current allocation system needs to improve by using consumption index and reforms it other fiscal transfer systems with ordinary local sharing grant and adjustment grant to the city, county and district level, 2) the consideration of the increase of local income tax rate necessary to expand the local tax resources, which gradually introduce from the urban area with a large population, and then expand the strategy to small and medium cities and county areas, 3) the elaboration of the option to increase taxable sovereignty to local government, especially local resource facilities tax and local leisure tax as a local discretionary tax, 4) furthermore, the reform of ordinary local share grant system by improving current adjustment formula system.



문재인정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구

세입분권을 중심으로

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION



(26464) 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



ISBN 978-89-7865-472-2