

2단계 재정분권의 추진 방향

2021. 07. 22

목 차

1. 지방재정 현황	2
2. 세입 분권 강화 이유	6
3. 국정 과제 속 재정 분권	10
4. 1단계 재정분권 추진 현황	13
5. 1단계 재정분권 실천도	20
6. 1단계 재정분권의 문제점	23
7. 2단계 이양 가능 세목 검토	28
8. 2단계 재정분권의 추진 방향	38

1. 지방재정 현황 ① 지방재정 비중

▶ 국세 : 지방세 = 8:2

단위 : 억원, %
In 100 Million Won, %

세 목 별 Tax-items		연도 별 By Year	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
조 세 총 액 Total Tax Amount			2,556,854	2,672,448	2,888,629	3,180,934	3,457,940	3,778,887	3,839,147
국 세 National Tax	금 액 Amount		2,019,065	2,055,198	2,178,851	2,425,617	2,653,849	2,935,704	2,934,543
	비 중 Ratio		79.0	76.9	75.4	76.3	76.7	77.7	76.4
지 방 세 Local Tax	금 액 Amount		537,789	617,250	709,778	755,317	804,091	843,183	904,604
	비 중 Ratio		21.0	23.1	24.6	23.7	23.3	22.3	23.6

※ 국세=내국세+관세+교통·에너지·환경세+방위세+교육세+농특세+동부세+특별회계
National Tax=Internal Tax+Customs Duties+Traffic·Energy·Environment Tax+Defense Tax+Education Tax+
Special Tax for Rural Development+Comprehensive Real Estate Holding Tax+Special account

1. 지방재정 현황 ① 지방재정 비중^(1/2)

▶ 중앙정부 지출 : 지방정부 지출 = 5:5

(단위 : 억원 / %)

구 분		중앙정부	자치단체	지방교육
통합재정 지출 규모 8,384,261		5,122,504(61.1%)	2,522,743(30.1%)	739,014(8.8%)
이전 재원 공계 내역	계 (△1,812,915)	△1,772,061	△63,150	22,296
	① 중앙정부 → 자치단체	△1,176,776 ┌ 지방교부세 522,068 └ 국고보조금 654,708	(1,101,710) ⊕75,066 ¹⁾ ┌ 지방교부세 493,705 └ 국고보조금 608,005	-
	② 중앙정부 → 지방교육	△595,285 ┌ 교육교부금 594,038* └ 교육보조금 1,247 *유아교육지원특별 40,316포함	-	(579,938) ⊕15,347 ┌ 교육교부금 535,140 └ 교육보조금 7,954 └ 특별회계전입금 36,843
	③ 자치단체 → 지방교육	-	△138,216 ┌ 전출금(의무) 107,738 └ 보조금(재량) 30,478	(131,267) ⊕6,949 ²⁾ ┌ 전출금(의무) 117,302 └ 보조금(재량) 13,965
통합재정 사용액 6,571,346		3,030,202(51.0%)	2,459,593(37.4%)	761,310(11.6%)

주1) 중앙정부-자치단체간 이전재원 차이(75,066억원)는 자치단체에서 지방교부세와 국고보조금을 예산 편성시 적게 반영한 금액임.[중앙정부-지방교육청간 이전재원 차이(15,347억원)도 동일]

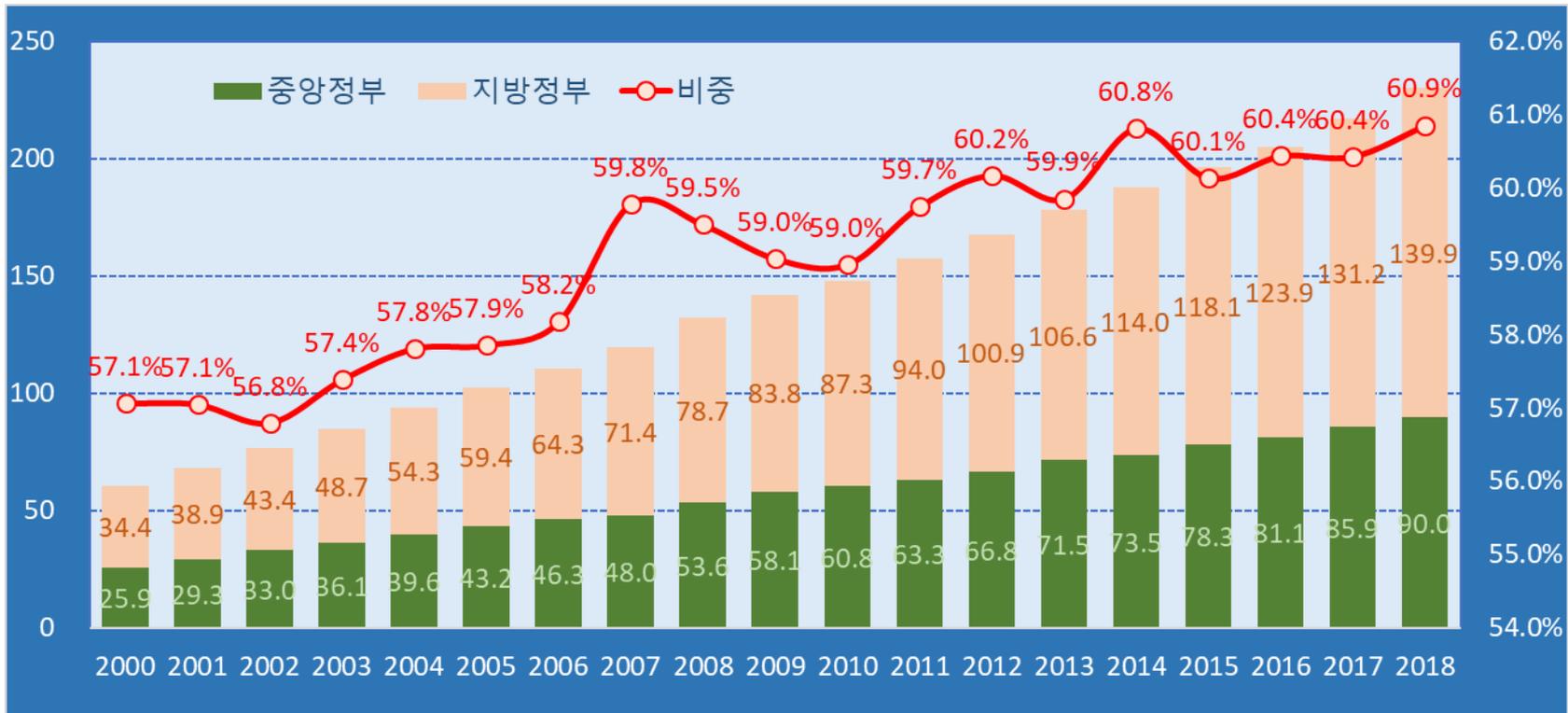
주2) 자치단체-지방교육청간 이전재원 차이(6,949억원)는 지방교육청에서 자치단체 이전재원 예측을 보수적으로 함에 따라 적게 반영한 금액임

1. 지방재정 현황 ① 지방재정 비중(2/2)

➤ 중앙정부 지출 : 지방정부 지출 = 4:6

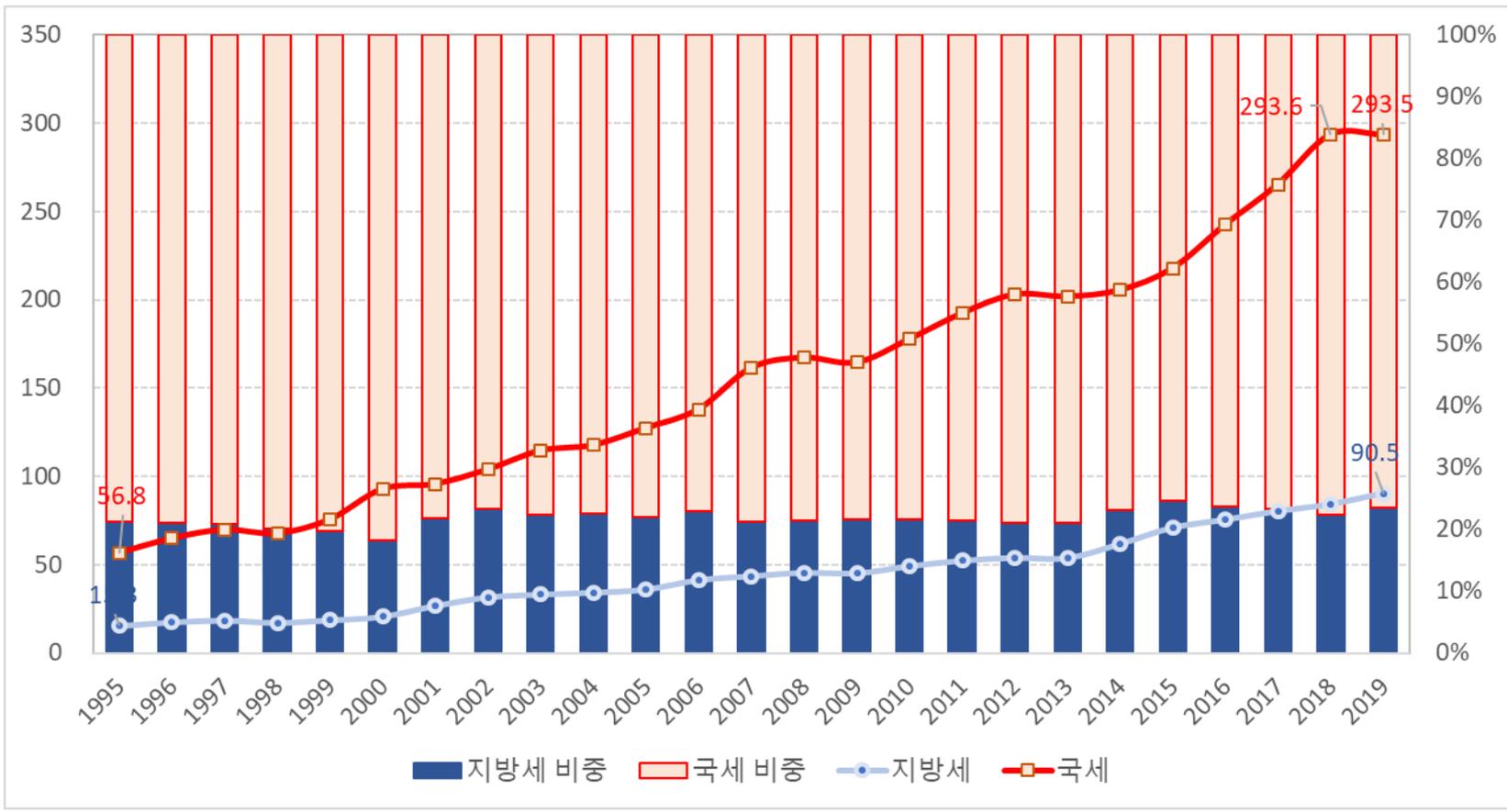
최종소비지출

(단위: 조원)



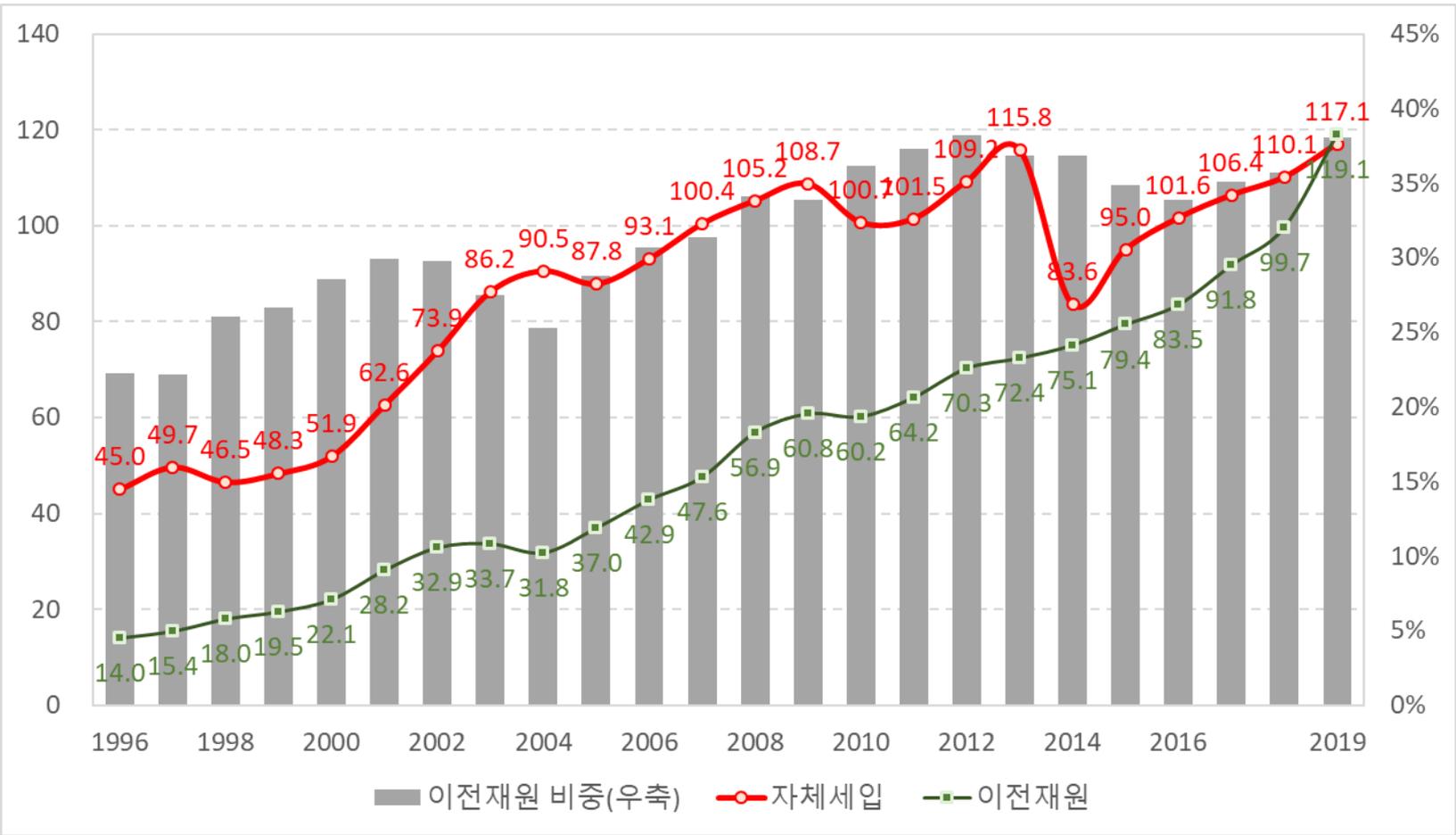
1. 지방재정 현황 ② 국세 대비 지방세 비중

- 지방세는 1995년 15.3조원에서 2019년 90.5조원으로 연평균 7.7%씩 증가
- 국세는 1995년 56.8조원에서 2019년 293.5조원으로 연평균 7.1%씩 증가



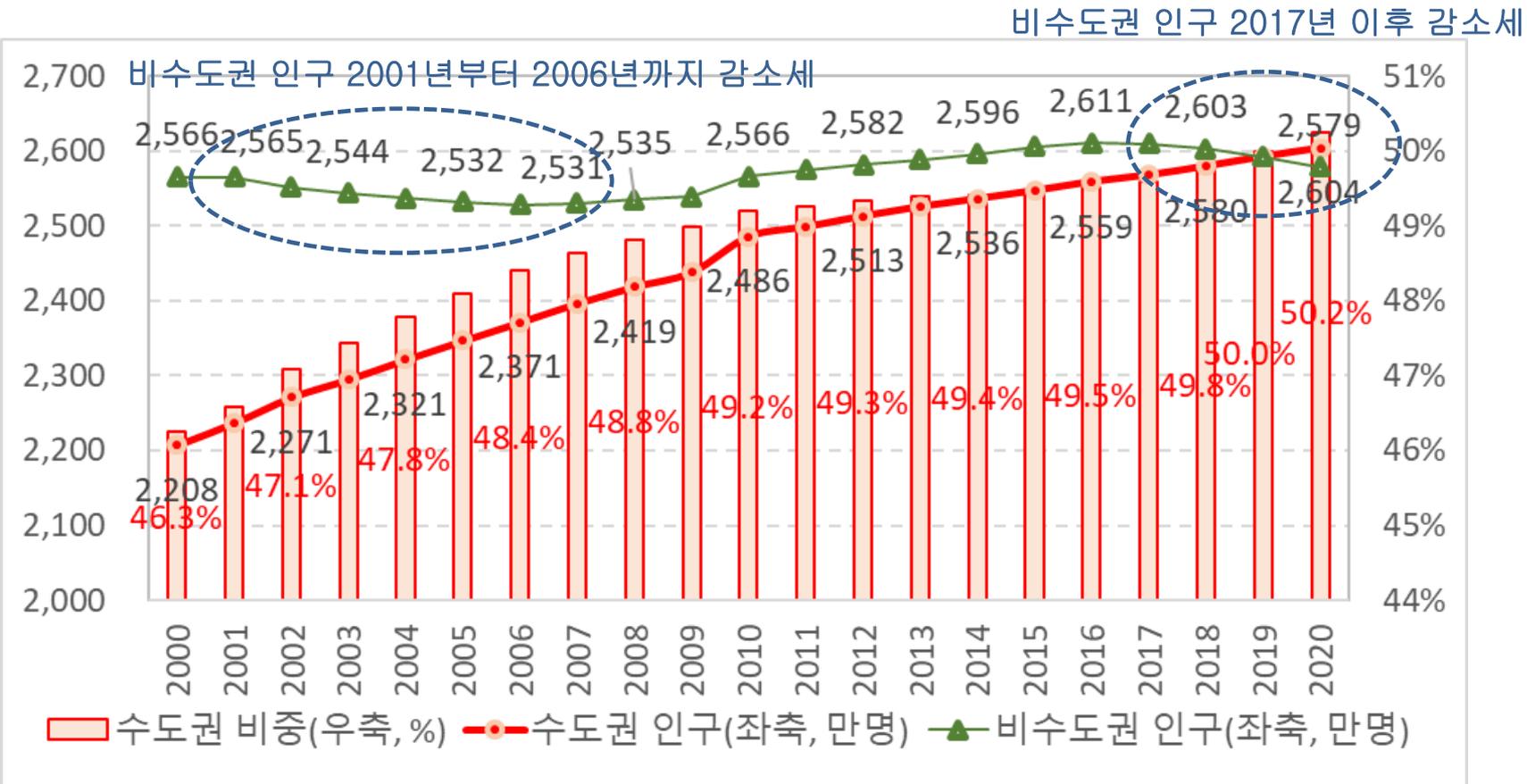
1. 지방재정 현황 ③ 세입 비중 추이

- ▶ 자체 세입은 1996년 45조원에서 2019년 117.1조원으로 증가(2014년 세외수입 기준 변화)
- ▶ 세입 중 이전 자원 비중은 1996년 22.2%에서 2016년 38.1%로 상승



2. 세입 분권 강화 이유 ① 균형 성장

- 수도권 중심의 부동산 정책
- 수도권 인구 50% 초과



2. 세입 분권 강화 이유 ① 균형 성장

➤ 현행 경제 및 산업 구조 하에서는 수도권으로의 빨대 효과가 큼

총고정자본	자გი지역	유입	유출
서울	0.423	1.430	0.329
부산	0.357	0.299	0.379
대구	0.300	0.193	0.435
인천	0.283	0.270	0.442
광주	0.291	0.113	0.437
대전	0.305	0.114	0.453
울산	0.346	0.220	0.395
경기	0.394	1.441	0.346
강원	0.358	0.107	0.376
충북	0.311	0.235	0.418
충남	0.340	0.481	0.391
전북	0.360	0.181	0.376
전남	0.338	0.256	0.389
경북	0.373	0.461	0.364
경남	0.384	0.436	0.348
제주	0.348	0.029	0.388

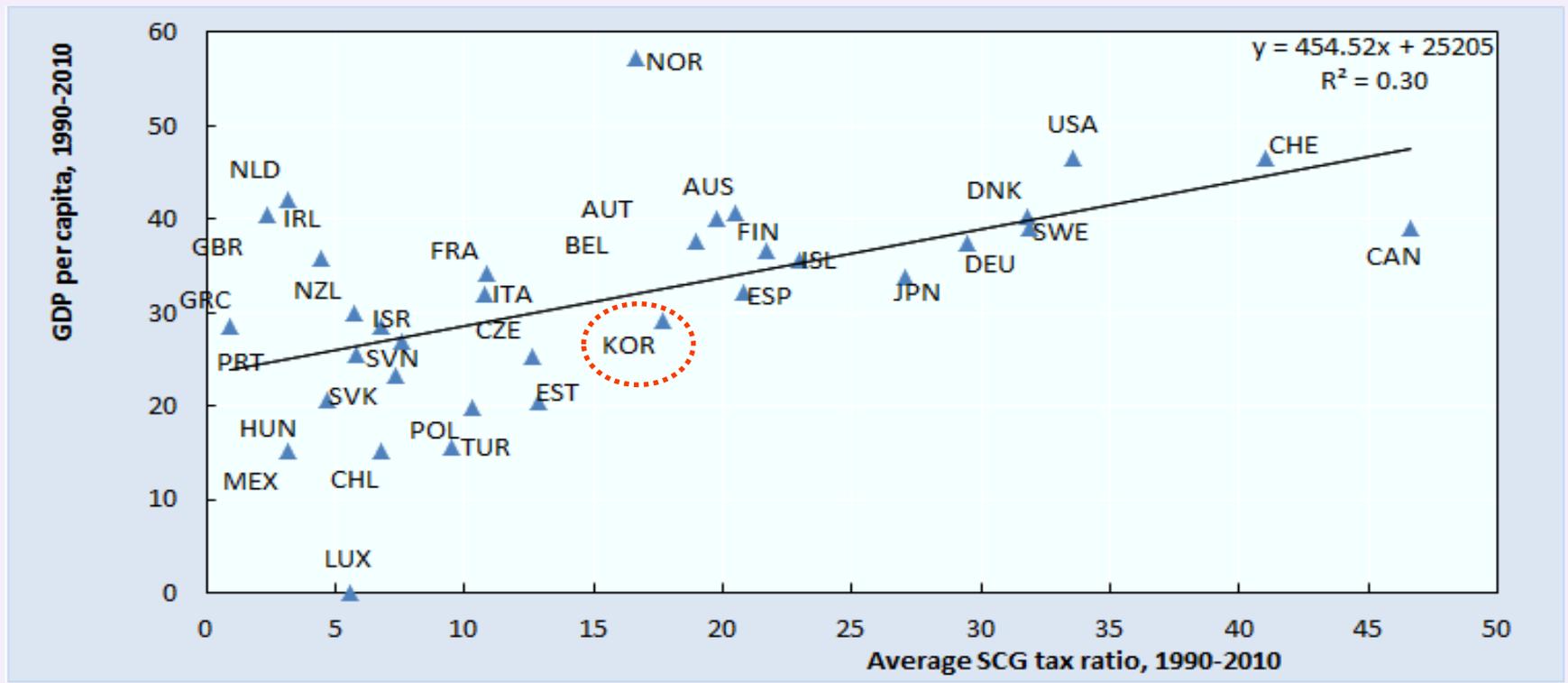
최종소비지출	자გი지역	유입	유출
서울	0.971	2.950	1.086
부산	0.969	0.814	1.209
대구	0.830	0.487	1.343
인천	0.845	0.924	1.340
광주	0.822	0.331	1.364
대전	0.735	0.276	1.220
울산	0.975	1.123	1.191
경기	1.056	4.059	1.029
강원	0.956	0.276	1.253
충북	0.850	0.685	1.328
충남	1.009	1.978	1.192
전북	0.998	0.596	1.202
전남	0.995	1.482	1.205
경북	1.048	1.852	1.115
경남	1.075	1.517	1.083
제주	0.976	0.060	1.251

2. 세입 분권 강화 이유 ② 경제 성장 유도

- 16개 시도 GRDP 성장률 추정 결과: 재정자립도 1%p 상승하면 GRDP 0.14%p 상승
- OECD 국가 분석 결과, 조세 중 지방세 비중 1%p 상승하면 1인당 GDP 약 455 달러 증가

OECD 1인당 GDP 추정 결과

1인당 GDP (만 달러)



출처 : OECD Fiscal Decentralisation Database and OECD National Accounts.

조세 중 지방세 비중(%)

2. 세입 분권 강화 이유 ③ 지출 비효율성 최소화

- 이전재원이 증가할수록 지출의 비효율성을 야기하는 '끈끈이 효과' 발생 가능성이 큼
- 특히, 이전재원 감소 시 지출 감소 속도보다 이전재원 증가 시 지출 증가 속도가 큼

끈끈이 효과

- 지방자치단체가 주민에게 동일한 공공서비스를 제공하는데 있어 지역 소득을 재원으로 하는 경우와 이전재원을 하는 경우가 다르다는 것을 의미함
- 지방세 1원 증가에 따른 지방자치단체의 지출 증가액
 < 이전재원(교부세, 보조금) 1원 증가에 따른 지방자치단체의 지출 증가액

끈끈이 효과의 비대칭성

- 국고보조금의 경우, 국고보조금 1원 증가에 의한 지출 증가 폭이 국고보조금 1원 감소에 의한 지출 감소 폭보다 큰 비대칭적 끈끈이 효과가 발생함
- 이는 자체세입의 증가 속도를 가속화할수록 비효율성의 크기를 빠르게 줄일 수 있다는 것을 의미함

3. 국정 과제 속 재정 분권 ① 재정 분권과 관련되어 있는 국정 목표

고르게 발전하는 지역

: 20대 국정 전략 중 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권

국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
5대국정목표	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
20대 국정전략	1. 국민주권의 촛불 민주주의 실현	1. 소득 주도 성장을 위한 일자리경제	1. 모두가 누리는 포용적 복지국가	1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권	1. 강한 안보와 책임국방
	2. 소통으로 통합하는 광화문 대통령	2. 활력이 넘치는 공정경제	2. 국가가 책임지는 보육과 교육	2. 골고루 잘사는 균형발전	2. 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화
20대 국정전략	3. 투명하고 유능한 정부	3. 서민과 중산층을 위한 민생경제	3. 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회	3. 사람이 돌아오는 농산어촌	전략 1 : 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권
	4. 권력기관의 민주적 개혁	4. 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명	4. 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회		74. 획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화 (행안부)
100대 국정과제 (487개 실천과제)	15개 과제 (71개 실천과제)	26개 과제 (129개 실천과제)	32개 과제 (163개 실천과제)	11개 과제 (53개 실천과제)	76. 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화 (교육부)
					77. 세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성 (행안부)
100대 국정과제 (487개 실천과제)	15개 과제 (71개 실천과제)	26개 과제 (129개 실천과제)	32개 과제 (163개 실천과제)	11개 과제 (53개 실천과제)	16개 과제 (71개 실천과제)

3. 국정 과제 속 재정 분권 ② 자치분권 중 재정분권 주요 내용

국세의 지방세 구조 개선, 이전재원 조정 및 재정균형 달성

- **과제목표**

- 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보

- **주요내용**

- (국세-지방세 구조 개선) 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선
 - 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방 간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면을 15% 수준 관리
- (이전재원 조정 및 재정균형 달성) 지자체 간 재정 격차 완화 및 균형발전 추진
 - 지방교부세를 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비
- (지방재정의 건전성 강화) 지방세 및 지방세외수입 체납징수를 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도 개선 추진
 - 고액·상습체납자 대상 징수 활동 강화, 지방세외수입 업무시스템 통합, 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화
- (고향사랑기부제 활성화) 고향사랑 기부제법(가칭) 제정을 통한 지방재정 보완 및 지역경제 활성화
 - 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공, 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도 개선 추진
- (주민참여예산제 확대) 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화

- **기대효과**

- 지방재정의 자주역량 제고 및 지방재정의 건전성·책임성 확보

3. 국정 과제 속 재정 분권 ③ 재정분권 추진 내용

1단계 추진(2019-2020)과 2단계 추진(2021-2022)으로 구분

추진방안

조속한 성과창출을 위해 가능한 부분부터 단계적 추진

1단계
(19~20년)

지방세 확충과 기능이양으로 가시적 재정분권 효과 실현

- 지방소비세율 확대(11%→21%)
- 중앙정부 기능이양(3.5조원 내외)
- 소방안전교부세율 확대(20%→45%)

- 지방세 누적 11.7조원 확충
→ 19년 33조, 20년 84조
- 국세:지방세 비율 74:26

2단계
(21~22년)

지역자율성과 균형발전 위한 근본적 지방재정제도 혁신

- 지방재정제도 근본적 개편
- 지방세 추가확충
- 중앙정부 기능이양
- 지방교육재정 개혁

- 지방세 누적 20조원 이상
확충 (국세 지방세 전환 포함)
- 국세:지방세 비율 70:30

2단계
구체화
필요

4. 1단계 재정 분권 추진 현황 ① 지방소비세 현황

- ▶ 부가가치세는 중앙정부와 지방정부 간 일종의 공동세 형식
- ▶ 부가가치세 국세분과 부가가치세 지방세분(지방소비세)으로 구성

- 지방소비세는 2010년 도입: 부가가치세액의 5%
- 2014년 취득세 영구 인하에 따른 지방 세입 보전분: 부가가치세액의 11%(+6%p 인상)
- 현행 지방소비세는 소비지수에 대한 가중치와 지역상생발전기금, 취득세 영구 인하에 따른 지방세입 보전분으로 인해 지방세가 아닌 수평적 조정 재원으로 간주

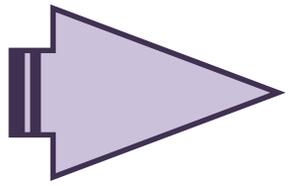
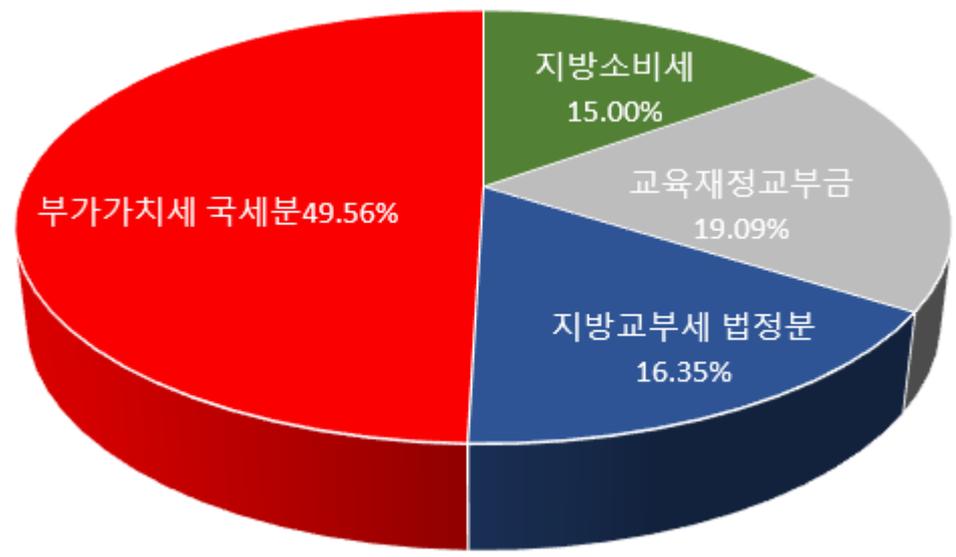
(단위: 십억 원)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
부가가치세	49,121.2	51,906.9	55,667.6	55,962.6	57,138.8	54,159.1	61,828.2	67,087.0	70,009.1	70,828.3
지방소비세	2,678.9	2,960.6	3,033.5	3,141.8	5,835.7	6,002.7	6,401.1	7,273.8	7,462.4	11,345.5
부가가치세 국세분	46,442.3	48,946.3	52,634.1	52,820.8	51,303.1	48,156.4	55,427.1	59,813.2	62,546.7	59,482.8

4. 1단계 재정 분권 추진 현황 ② 공동세 형식의 부가가치세

- 부가가치세는 국세분과 지방세분의 자원(국세+지방소비세)
- 또한 지방재정조정제도의 자원(지방교부세 법정분 및 지방교육재정교부금)

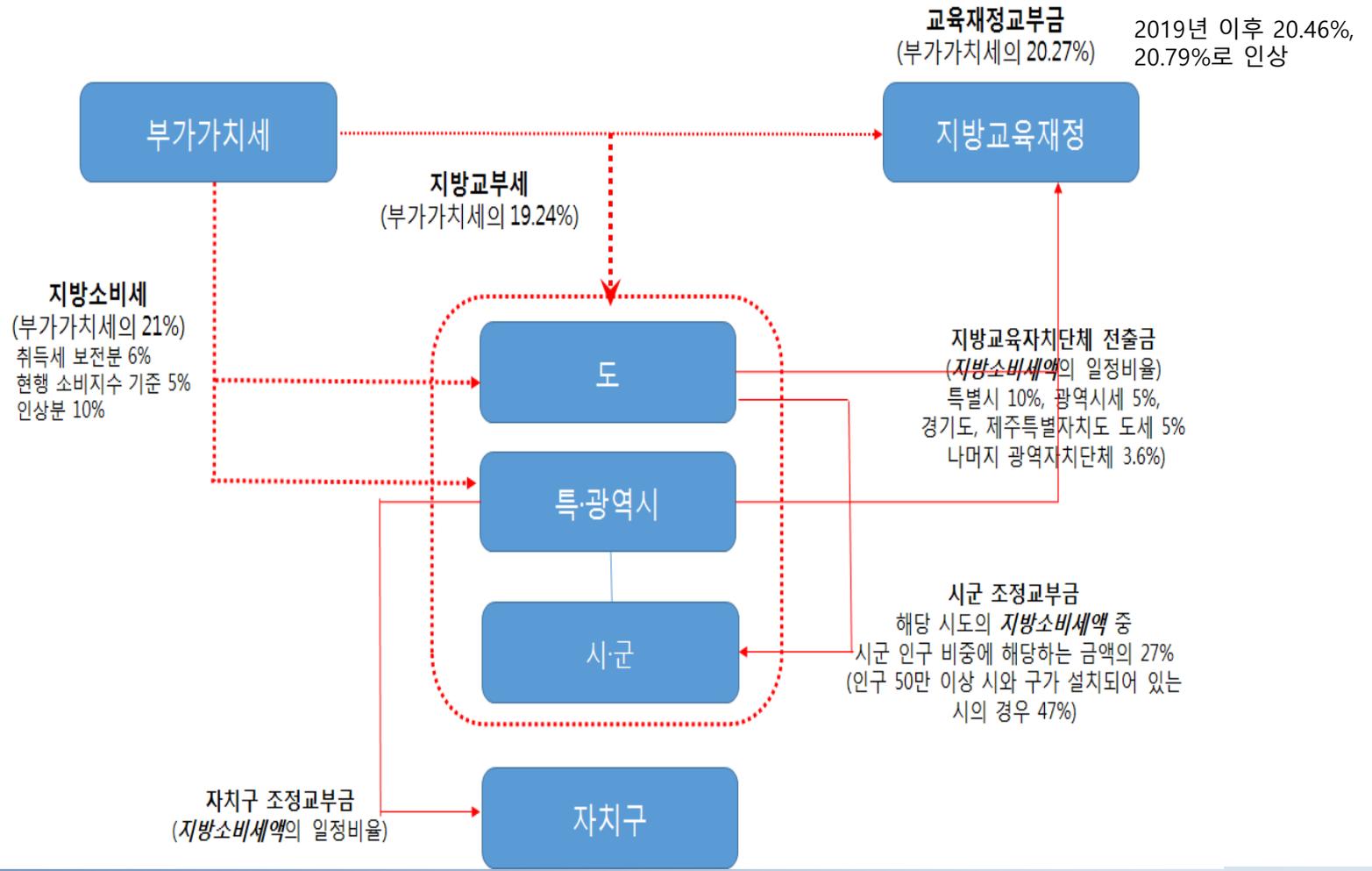
2019년도 부가가치세 배분 구조



- 지방소비세의 1%p 인상은 부가가치세 국세분 비중 0.533%p 하락
- 지방교부세 법정분 비중 0.225%p 하락
- 지방교육재정교부금 비중 0.192%p 하락

4. 1단계 재정 분권 추진 현황 ③ 지방재정 파급효과

- ▶ 지방소비세 확대는 내국세 중 하나인 부가가치세(국세분) 감소로 이어져 지방재정에 파급됨
- ▶ 광역세인 지방소비세 확대 중 일부는 광역단체뿐만 아니라 기초단체의 세입 증가로 이어짐



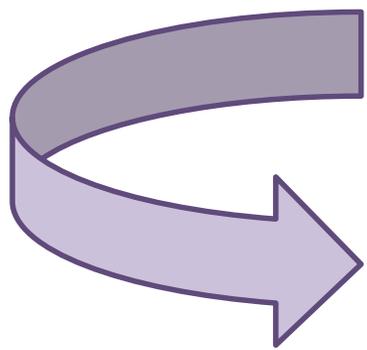
4. 1단계 재정 분권 추진 현황 ④ 지방소비세 구조

- 부가가치세는 국세분과 지방세분의 자원(국세+지방소비세)
- 또한 지방재정조정제도의 자원(지방교부세 법정분 및 지방교육재정교부금)



보전수입

지방세



지역상생발전기금(수도권 세수 편중 완화)

- 2020년까지 소비지수 기준(지방소비세의 15%)
- 수도권 지방소비세의 35% 출연
- 2020년 일몰

지방소비세 중 취득세 영구인하 세수보전분과 지역상생발전기금은 조정재원

4. 1단계 재정 분권 추진 현황 ⑤ 지역균형발전특별회계 중앙 사무 지방 이양

- ▶ 지방소비세 확대에 따른 국세 감소분에 대한 중앙정부 대응은 중앙사무를 지방사무로 이양
- ▶ 이와 관련하여 균형발전특별회계 약 3.5조원을 감축 예상

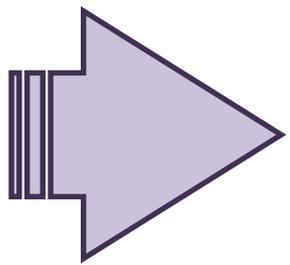
(단위: 십억 원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
균특회계 예산(국비)	95,188	93,908	95,156	91,873	100,783	106,388
부가가치세	519,069	556,676	559,626	571,388	541,591	618,282

균형발전특별회계의 연평균 증가율(2011~2016) : 2.2%

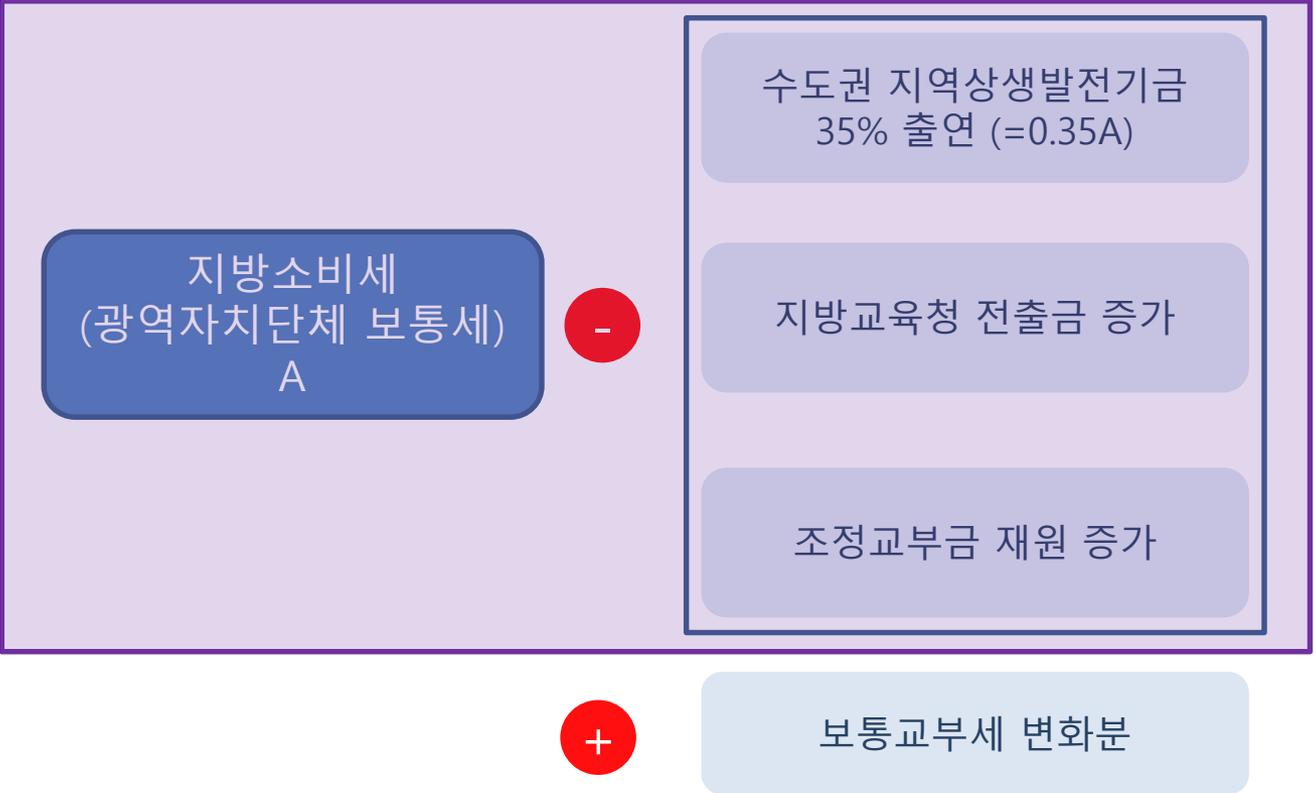
<<

부가가치세의 연평균 증가율(2011~2016): 3.6%



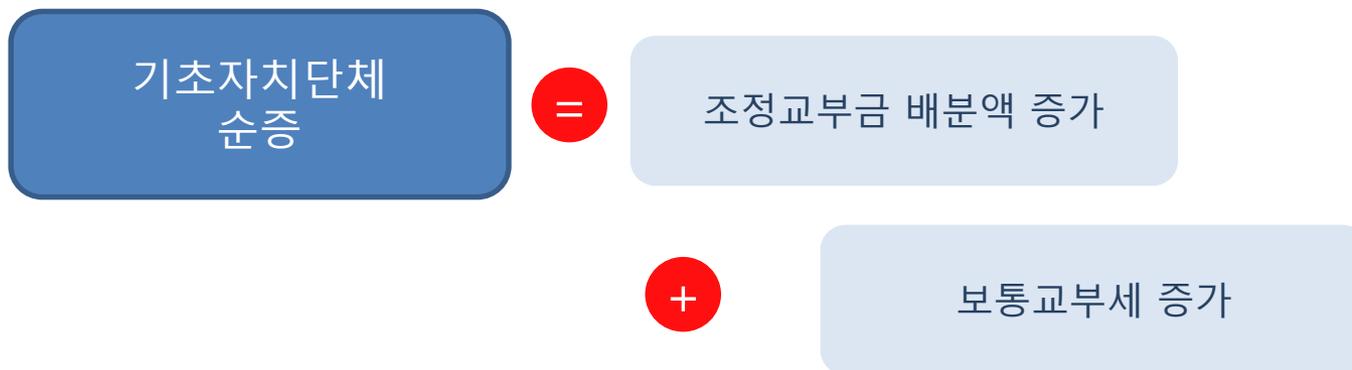
- ▶ 이는 지방소비세 확대가 향후 지방재정에 도움이 된다는 것을 보여줌
- ▶ 다만, 배분과 관련해서는 다양한 시뮬레이션을 통해 고민할 필요성이 있음

4. 1단계 재정 분권 추진 현황 ⑥ 지방소비세 확대에 따른 본청 세입 변화



보통교부세 = 조정률 * 부족분 / 부족분 합계
 부족분 = 기준재정수요액 - 기준재정수입액
 기준재정수요액 변화 = 0.8 * 조정교부금 자원
 기준재정수입액 변화 = 0.8 * (지방소비세 자원 - 상생발전기금출연금 + 재정지원계정 배분액 - 전출금)
 부족분 비중 하락 (부족분 감소 비중 > 부족분 합계 감소 비중)

4. 1단계 재정 분권 추진 현황 ⑦ 지방소비세 확대에 따른 기초자치단체 세입 변화



보통교부세 = 조정률 * 부족분 / 부족분 합계

부족분 = 기준재정수요액 - 기준재정수입액

기준재정수입액 변화 = $0.8 \times$ 조정교부금 배분액

부족분 비중 상승 (부족분 감소 비중 < 부족분 합계 감소 비중)

왜냐하면, 조정교부금 배분액 증가로 인한 기준재정부족분 감소보다 분모인 부족분 합계 감소 규모가 크게 하락

예를 들어, 부족분 비중이 $10/100(0.1)$ 에서 $9/50(0.18)$ 로 상승

재원은 1,000만원에서 900만원으로 감소

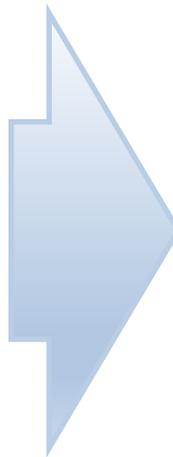
보통교부세는 100만원 (= 1000×0.1)에서 162만원 (= 900×0.18)로 증가

5. 1단계 재정 분권 실천도 ① 지방소비세 비중 확대

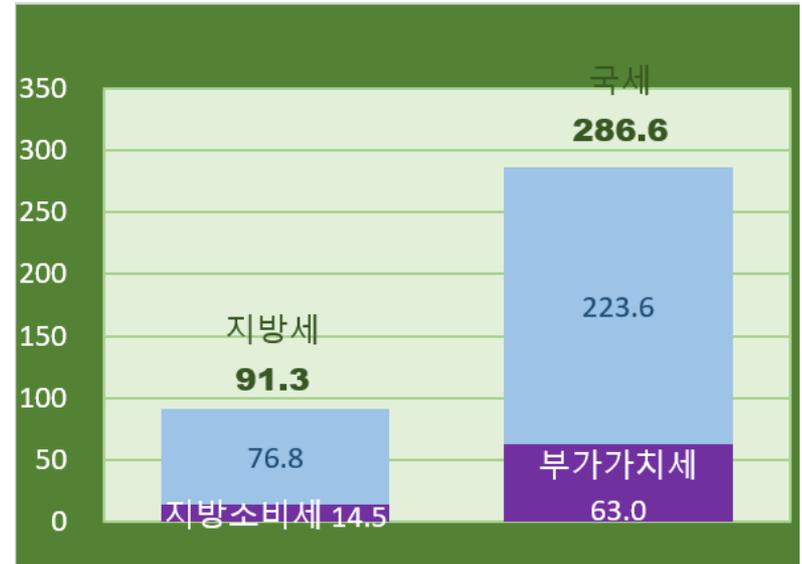
국세의 지방세 이양은 충족 / 국세 대비 지방세 비중 7: 3은 미충족
 : 2020년 지방소비세는 2018년에 비해 10%p 상승한 부가가치세액의 21% 수준

- ✓ 2018년 결산 기준 국세 293.6조원, 지방세 80.4조원
- ✓ 2018년 결산 기준 지방소비세 7.5조원(소비지수 5% 4.2조원, 취득세 보전분 6%: 3.3조원)
- ✓ 2018년 결산 기준 부가가치세액은 70조원이므로 7조원 규모가 지방세로 이양

국세: 지방세 = 77.7: 22.3



국세: 지방세 = 75.8: 24.2



5. 1단계 재정 분권 실천도 ② 지방교부세율 상향 조정

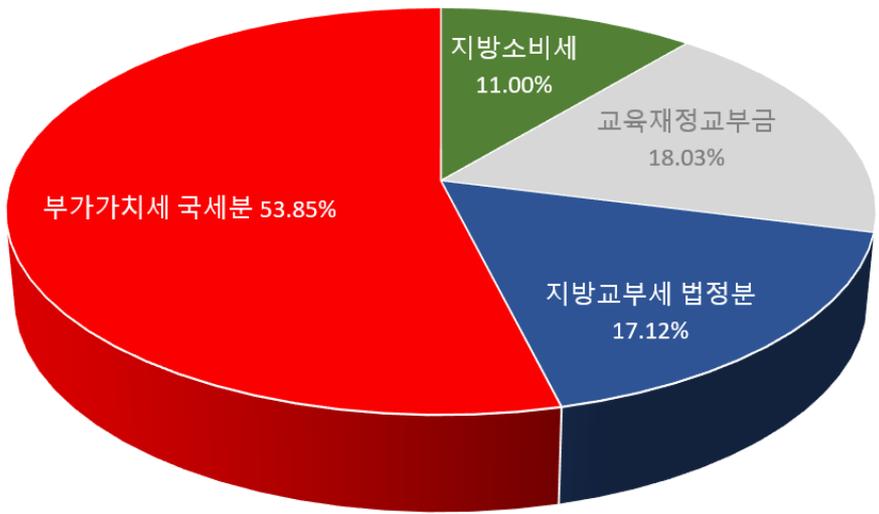
지방교부세율 상향 조정 미충족

: 실질적인 지방교부세율은 내국세 감소로 인해 하락

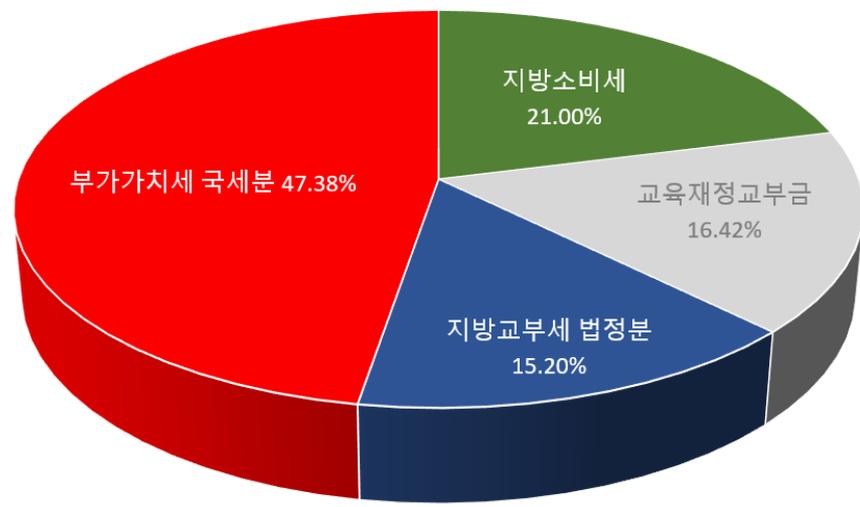
$$\text{부가가치세} = \text{부가가치세 내국세분} + \text{지방소비세}$$

$$\text{부가가치세 내국세분} = \text{부가가치세 중앙분} + \text{지방교부세} + \text{지방교육재정교부금}$$

※부가가치세 구성



지방교부세 부가가치세액의 17.12%



지방교부세 부가가치세액의 15.2%

5. 1단계 재정 분권 실천도 ③ 지역상생발전기금 확대 개편

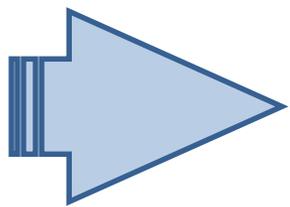
지역상생발전기금 확대 불투명

: 부가가치세액의 5% 관련 지역상생발전기금 2019년 일몰

✓ 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제12조의 2에 따르면 지역상생발전기금 출연금:

지방세법 시행령 제75조제1항제5호에 따라 산출한 해당 시도의 안분액*35/100

$$\begin{array}{l}
 \text{해당 시·도의 안분액} \\
 = \\
 \text{[(지방소비세의 과세표준} \times \\
 10\%) - (\text{제1항제3호의 금액} \\
 + \text{제1항제4호 각 목의 금액} \\
 \text{의 합})] \\
 \times \\
 \frac{\text{해당 시·도의 소비지수} \times \text{해당} \\
 \text{시·도의 가중치}}{\text{각 시·도별 소비지수와 가중치를} \\
 \text{곱한 값의 전국 합계액}}
 \end{array}$$



지역상생발전기금 확대 여부 불투명
 특히, 균특 보전이 끝나는 3년 후(2023년)의 지역상생발전기금에 대한 논의 미진행

6. 1단계 재정분권의 문제점 ① 지방소비세 정상화 논의 배제

취득세 감면 보전분 영구화

- ✓ 주택 시장 활성화를 위한 취득세 세율 인하 조치와 관련하여 취득세 감소액에 대한 보전
- ✓ 취득세 주택분 2013년 3.6조원 → 2014년 4.9조원 → 2015년 6.3조원 → 2016년 6.9조원 → 2017년 7.6조원 → 2018년 8.0조원 → 2019년 7.6조원
- ✓ 취득세 감소 보전분 2015년 2.2조원 → 2016년 2.3조원 → 2017년 2.8조원 → 2018년 3.3조원 → 2019년 3.5조원

취득세 주택분

(단위: 십억원)

	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
	세액	비율								
수도권	3,790	59.70%	4,379	63.70%	4,773	62.67%	5,196	64.95%	4,858	63.71%
비수도권	2,559	40.30%	2,496	36.30%	2,843	37.33%	2,803	35.05%	2,767	36.29%

취득세 보전분

(단위: 십억원)

	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
	세액	비율								
수도권	1,168	53.02%	1,318	56.08%	1,585	59.20%	1,874	56.69%	2,032	58.08%
비수도권	1,035	46.98%	1,032	43.92%	1,093	40.80%	1,432	43.31%	1,467	41.92%

6. 1단계 재정분권의 문제점 ① 지방소비세 정상화 논의 배제

배분 기준에 대한 수도권, 비수도권 광역시, 비수도권 도 가중치 적용

- ✓ 지방소비세의 경우, 지방자치단체에게 세율 조정권은 없음
- ✓ 다만, 세입 확충 노력을 통해 세입을 확보할 수 있는 메커니즘은 조성될 필요성이 있음
- ✓ 더욱이, 지방세의 특징 중 하나인 응익원칙에 따라 배분 기준에 대한 가중치는 제거해야 함
- ✓ 한편, 가중치 제거 시 세수의 수도권 편중이 심화되기 때문에 이를 해결하기 위해 취득세 세율 인하에 따른 보전분을 폐지하고 이를 재정조정재원으로 활용해야 함

※ 지방세법 시행령 제75조 ③ 제1항제1호에 따른 계산식에서 "가중치"란 지역 간 재정격차를 해소하기 위하여 소비지수에 적용하는 지역별 가중치로서 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 100분의 100을, 수도권 외의 광역시는 100분의 200을, 특별자치시, 수도권 외의 도 및 특별자치도는 100분의 300을 말한다. <개정 2014. 3. 14., 2016. 12. 30.>

④시·도의 경계변경이 있거나 시·도의 폐지·설치·분리·병합으로 새로 설치된 시·도가 있는 경우에는 변경구역(관할하는 시·도가 변경된 구역을 말한다. 이하 이 항에서 같다)이 종래 속하였던 시·도와 변경구역이 새로 편입하게 된 시·도의 지방소비세액은 변경구역이 반영된 민간최종소비지출이 확정·발표되는 해까지 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 산출한 해당 시·도의 지방소비세액에서 다음의 계산식에 따라 산출한 변경구역의 지방소비세액을 가감하여 보정한다. 이 경우 기준이 되는 인구는 매년 1월 1일을 기준으로 하여 「주민등록법」에 따른 주민등록표에 따라 조사한 인구통계에 의한다. <개정 2016. 12. 30.>

$$\text{변경구역의 지방소비세액} = \text{변경구역이 종래 속하였던 시·도의 지방소비세액} \times \frac{\text{변경구역의 인구}}{\text{변경구역이 종래 속하였던 시·도의 전체 인구}}$$

6. 1단계 재정분권의 문제점 ② 세수의 불형평성

지방세 이양에 따른 세수 확충 규모와 균특사무이양 규모의 괴리로 인한 갈등

- ✓ 국세의 지방세 이양에 따른 중앙정부의 세입 감소에 대한 보전에 따른 세출 축소
- ✓ 균형발전특별회계 중 3.57조원 규모의 국고보조사업 지방 이양
- ✓ 1단계 재정분권이 이행되지 않는다면 비수도권 도의 경우, 상당한 금액의 국고보조사업비 예산 확보
- ✓ 실제로 균형발전특별회계 시도별 예산을 살펴보면, 비중의 차이 미미한 수준

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
서울	1.55%	0.87%	0.83%	0.84%	0.86%	0.79%	0.86%
부산	2.64%	2.08%	2.28%	2.24%	2.20%	2.49%	2.87%
대구	1.58%	1.44%	1.78%	1.80%	1.63%	1.66%	2.05%
인천	2.42%	2.71%	2.45%	2.58%	1.96%	1.96%	2.08%
광주	1.51%	1.48%	1.42%	1.45%	1.58%	1.41%	1.34%
대전	1.02%	1.13%	1.08%	1.19%	1.13%	1.06%	1.03%
울산	1.66%	1.12%	1.60%	1.65%	1.63%	1.23%	1.15%
세종	0.00%	0.00%	0.00%	0.29%	0.32%	0.68%	0.78%
경기	7.87%	7.70%	7.35%	6.83%	8.26%	10.13%	10.17%
강원	8.31%	8.71%	8.81%	8.28%	8.60%	8.13%	8.26%
충북	6.23%	6.67%	6.56%	6.16%	6.08%	6.06%	6.14%
충남	10.13%	9.85%	10.09%	9.88%	8.84%	8.77%	8.28%
전북	9.33%	9.85%	9.71%	10.24%	9.69%	9.38%	8.76%
전남	16.50%	16.78%	16.37%	15.92%	16.69%	15.32%	15.13%
경북	12.63%	12.96%	14.16%	15.02%	15.00%	15.80%	16.63%
경남	12.60%	12.46%	11.25%	11.80%	11.73%	11.45%	10.99%
제주	4.01%	4.20%	4.26%	3.83%	3.80%	3.67%	3.49%

6. 1단계 재정분권의 문제점 ② 세수의 불형평성

보전 기간(3년 일몰)에 대한 갈등

- ✓ 특히, 국세의 지방세 이양에 따른 이양 규모와 축소되는 국고보조사업비 규모의 괴리 발생
- ✓ 이는 세수의 수도권 편중이 강화될 가능성이 크다는 것을 암시
- ✓ 따라서 이양되는 국고보조사업에 대한 보전 규모와 보전 기간 설정에 있어 갈등 초래

17개 시도별 지방소비세 배분액과 균형발전특별회계 국고보조사업 비중 비교

(단위: 십억원)

	지방소비세		균형발전특별회계 이양 규모	
	금액	비중	금액	비중
서울	562.1	13.85%	23.1	0.65%
부산	315.3	7.77%	88.2	2.47%
대구	217.6	5.36%	62.7	1.76%
인천	117.7	2.90%	92.7	2.60%
광주	135.2	3.33%	39.2	1.10%
대전	141.4	3.49%	38.2	1.07%
울산	108.0	2.66%	24.6	0.69%
세종	28.5	0.70%	31.4	0.88%
경기	558.4	13.76%	262.7	7.36%
강원	187.1	4.61%	318.8	8.93%
충남	191.4	4.72%	215.5	6.04%
충북	246.8	6.08%	338.3	9.48%
전남	220.1	5.42%	405.3	11.35%
전북	213.3	5.26%	628.7	17.61%
경남	321.9	7.93%	453.7	12.71%
경북	418.2	10.31%	414.6	11.61%
제주	75.1	1.85%	132.3	3.71%

6. 1단계 재정분권의 문제점 ③ 기초자치단체 자체세입 비중 하락

지방소비세 확대에 따른 조정교부금 및 보통교부세 증가

- 균특보전 제외하고, 현행 방식대로 지방소비세를 확대하는 경우 모든 기초자치단체의 세입 중 자체세입 비중 하락
- 기초자치단체의 각 시도별 합계를 바탕으로 세입 중 자체세입 비중을 산출한 결과, 모두 하락
- 세입(지방세+세외수입+지방교부세+조정교부금+보조금+지방채), 자체세입(지방세+세외수입)

	지방소비세 확대 전	지방소비세 확대 후
서울특별시	56.5%	55.3%
부산광역시	44.9%	43.4%
대구광역시	40.2%	39.0%
인천광역시	40.7%	40.2%
광주광역시	48.1%	45.8%
대전광역시	47.7%	45.7%
울산광역시	43.0%	42.2%
경기도	50.5%	50.1%
강원도	22.1%	21.8%
충청북도	28.5%	28.1%
충청남도	29.6%	29.2%
전라북도	24.0%	23.6%
전라남도	19.4%	19.2%
경상북도	23.0%	22.7%
경상남도	30.6%	30.2%

7. 2단계 이양 가능 세목 검토 ① 지방세 이양 가능 국세

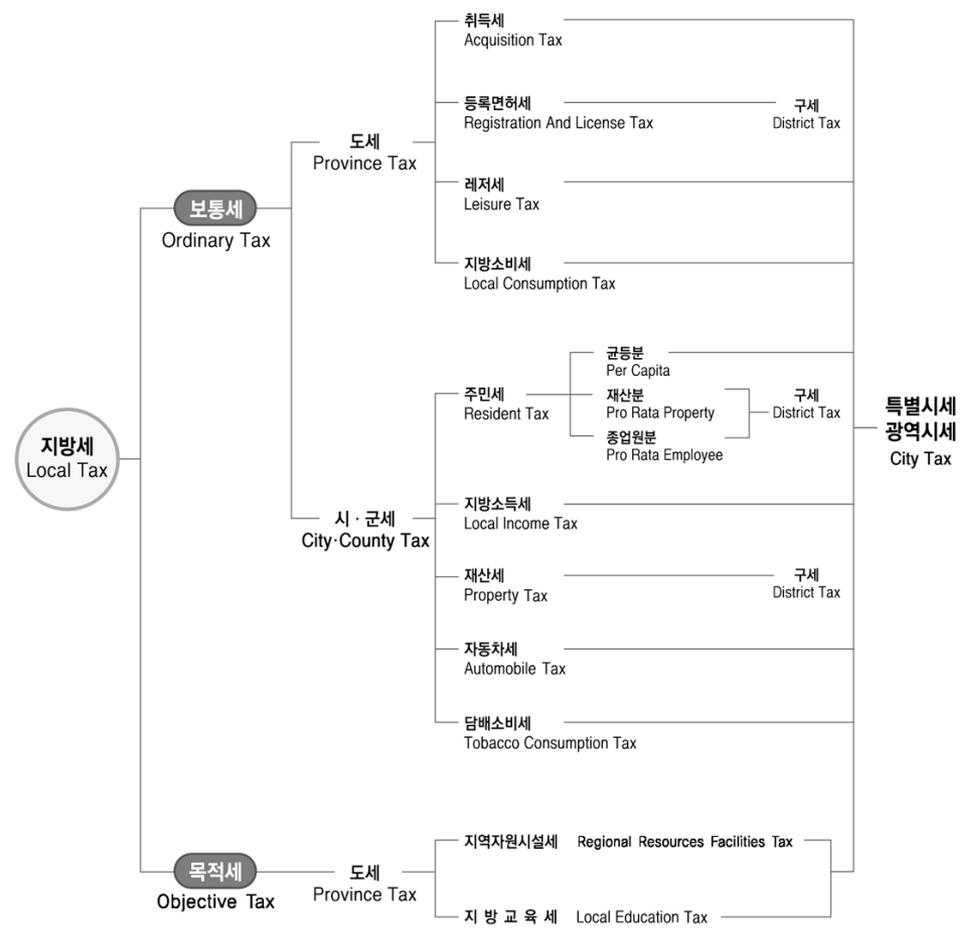
국세 중 이양 가능 세목: 개별소비세 중 입장관련분, 주세, 양도소득세 중 부동산분, 종합부동산세, 부가가치세, 소득세 및 법인세 등을 들 수 있음



관세

7. 2단계 이양 가능 세목 검토 ① 지방세 이양 가능 국세

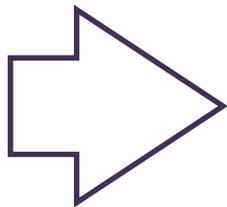
지방세 신설: 개별소비세 중 입장관련분, 주세, 양도소득세 중 부동산분, 종합부동산세
 기존: 지방소비세, 지방소득세



7. 2단계 이양 가능 세목 검토 ① 지방세 이양 가능 국세

- ▶ 이양 가능 세목 중 양도소득세 부동산분, 종합부동산세는 제외
- ▶ 개별소비세 입장관련분, 주세, 지방소비세, 지방소득세 이양 가능

- 소득세 중 양도소득세 부동산분과 종합부동산세의 경우, 중앙정부의 주택 정책에 의해 세율이 결정된다는 점에서 Bird(1999)가 제시한 세율 자율성을 충족시키지 못함
- 더욱이, 종합부동산세는 부동산교부세의 재원이 되고 있음
- 현행 부가가치세는 일종의 공동세 성격으로 국세청이 징수한 세액의 11%를 지방소비세의 재원으로 활용하고 있다는 점에서 법정률 인상을 통해 지방소비세 확대가 가능함
- 지방소득세는 소득세 및 법인세 결정 세액에 세율을 곱하는 방식에서 독립세 방식으로 전환되었지만, 개별 납세자는 지방소득세와 소득세(법인세)를 합쳐서 세금으로 인식하기 때문에 지방소득세의 세율 인상은 소득세 및 법인세의 세율 인하를 통해 세부담 중립을 유지해야 함



- ▶ 개별소비세 중 입장관련분과 주세의 지방세 이양
- ▶ 지방소비세의 법정률 인상 (부가가치세 감소)
- ▶ 지방소득세의 세율 인상 (세부담 중립 유지 시 소득세 및 법인세 세율 인하)

6. 2단계 이양 가능 세목 검토 ② 부가가치세 이양

지방소비세 1단계
부가가치세 세수의 11% → 21% (10%p 상승)

- ✓ 지방소비세는 글로벌 금융 위기 대응 목적으로 하는 국세 감세 조치로 인한 지방 세입 약화의 문제를 개선시키기 위해 2010년 도입
- ✓ 2010년 지방소비세 도입 당시 3년간의 시행을 거쳐 2013년부터 그 규모를 부가가치세 세수의 5%에서 10%로 5%p 인상하기로 관련 당사자들 간에 합의가 있었지만 미이행
- ✓ 지방소비세가 부가가치세 세수 5%에서 11%로 확대된 것은 중앙정부의 취득세 세율 영구 인하 조치에 따른 세수 보전
- ✓ 미이행분 5%p와 함께 중앙정부의 사회복지 사무 이양에 따른 지출 보전 5%p를 적용할 경우, 지방소비세는 부가가치세 세수의 11%에서 21%로 10%p 상승 가능
- ✓ 이미 1단계에서 시행

7. 2단계 이양 가능 세목 검토 ② 부가가치세 이양

- 그러나 지방소비세는 취득세 보전분이라는 지방세적 성격을 지니지 않음
- 또한 시도별 가중치와 지역상생발전기금이라는 형평화 기능이 존재함

5%

- 해당 시·도의 소비지수 기준 안분액 = 지방소비세 과세표준 × 5%
× 해당 시도의 소비지수 해당 도의 가중치 / 각 시·도별 소비지수와 가중치를 곱한 값의 합
- 최종 해당 시·도의 소비지수 기준 안분액
= 해당 시·도의 소비지수 기준 안분액 - 지역상생발전기금 납부액
+ 지역상생발전기금 배분액

6%

- 취득세 보전에 총당하는 안분액
- 지방교육세 보전에 총당하는 안분액
- 지방교부세 보전에 총당하는 안분액
- 지방교육재정교부금 보전에 총당하는 안분액

현행 지방소득세의 세율을 100% 인상

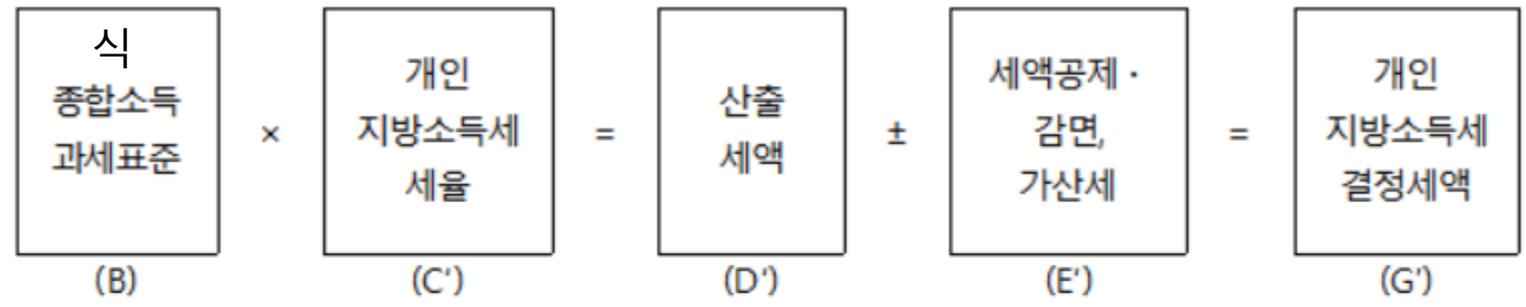
- ✓ 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세를 재원으로 함
- ✓ 지방소득세의 과세체계가 부가세 방식에서 독립세 방식으로 전환되어 국세인 소득세와 법인세 세율과 독립적인 관계가 설정됨
- ✓ 그럼에도 불구하고, 지방소득세 세율을 인상시킬 경우 국민 세부담 증가 특히 기업의 경쟁력 약화로 이어질 수 있다는 우려가 있음
- ✓ 이에 지방소득세 세율 인상 시 국세인 소득세와 법인세의 세율을 그만큼 인하하여 국민 세부담 증립을 전제로 하기 때문에 국세의 지방세 이양 성격이 있다고 볼 수 있음
- ✓ 현행 세율을 100% 인상시킬 경우, 지방소득세의 증가가 예상
- ✓ 이에 따른 세수 증대효과는 12조 5,5543억원으로 예상(교부세 변화 불변 가정)

7. 2단계 이양 가능 세목 검토 ③ 소득세 및 법인세 이양

- ▶ 지방소득세의 경우 납세자의 세부담 중립 전제는 현실적으로 어려움이 있음
- ▶ 다만, 지방소득세 법인세분의 경우에는 납세자의 세부담 중립이 가능함

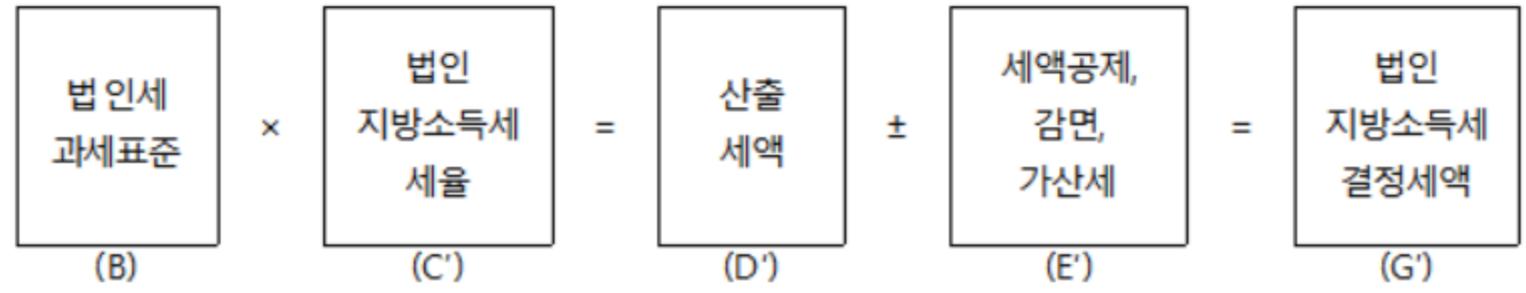
지방소득세 소득세분 과세 체계

▶ 2013년 이전 지방소득세는 소득세와 법인세 산출세액의 10%를 과세하는 부가세 방



지방소득세 법인세분 과세 체계

▶ 2014년 이후 소득세와 법인세 과세표준을 바탕으로 산출세액을 산출하는 독립세 방식



7. 2단계 이양 가능 세목 검토 ④ 주세 이양

주세의 경우, 현행 지역발전특별회계로 지방자치단체의 보조금 재원으로 활용되고 있다는 점에서 지방세로 이양 가능

- ✓ 주세는 주세법에 따라 주류를 제조하여 제조장으로부터 출고하는 자와 주류를 수입하는 경우 관세법에 따라 관세를 납부할 의무가 있는 자에 대해 부과
- ✓ 현행 주세는 국가균형발전특별법에 따라 전액 지역발전특별회계(지역자율계정: 주세의 100분의 40, 지역지원계정: 주세의 100분의 60)에 사용
- ✓ 따라서 주세는 지방자치단체의 재원으로 활용되지만, 보조금의 형태로 활용되기 때문에 지출의 비효율성을 야기하는 등의 문제를 야기하므로 주세를 지방세로 이양시킬 필요성이 있음
- ✓ 국세인 주세가 지방세로 이양될 경우 세수는 1조 2,293억원(2016년 결산 기준 주세의 40%)이 될 것으로 예상(이는 순증이 아니라 보조금이 지방세로 전환되는 효과)

7. 2단계 이양 가능 세목 검토 ⑤ 입장관련 개별소비세 이양

입장관련 개별소비세는 외부불경제를 야기하기 때문에 지방세로 전환 가능하지만 규모가 크지 않고 세수의 편중이 크다는 단점이 있음

- ✓ 국세인 개별소비세는 특정한 물품, 특정한 장소 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위에 대해 부과하는 세목
- ✓ 이와 같은 개별소비세 과세대상 가운데 입장과 관련된 것(입장 행위, 유흥음식행위, 영업행위)는 지역성(지역 정착성)이 뚜렷하여 외부불경제가 발생
- ✓ 입장관련 개별소비세를 지방세로 전환하는 방법에는 레저세에 과세대상을 추가하거나, 지방 개별소비세를 신설하는 방안으로 구분
- ✓ 이와 같은 외부불경제를 내부화하기 위해서는 입장관련 개별소비세를 지방세로 전환하면, 2016년 결산 기준으로 3,277억원의 지방세 세수 증대가 예상 (경마장 211억원, 경정장 36억원, 골프장 17억원, 카지노 2,082억원, 과세유흥 197억원 등)

7. 2단계 이양 가능 세목 검토 ⑥ 이양 가능성 요약

- 지방소비세 확대, 지방소득세 법인세분 확대, 주세 확대 방안이 지방세로 이양 가능한 유력한 세목임
- 이미 지방소비세를 확대했다는 점에서 지방소득세 법인세분 확대가 필요함

주세 이양

- 지역균형발전특별회계의 재원으로 전액 지방자치단체의 세입
- 지역균형발전특별회계의 국고보조사업과 관련된 중앙정부 조직 축소 및 폐쇄
- 주세를 지방세로 이양할 경우, 소비지 과세 원칙을 적용하기 어렵거나 현행 국세청이 징수하고 있는 업무를 수행하기 위한 조직을 신설해야 하는 부담 발생

소득세 법인세 이양

- 지방소득세의 과세 방식이 독립세로 전환되었지만, 납세자의 세부담 중립이 전제되기 때문에 지방소득세 확대는 국세의 지방세 이양이라 할 수 있음
- 독립세 전환으로 인해 개별 납세자의 세부담 중립을 유지하기 위해서는 세율 체계가 복잡해지기 때문에 거의 불가능하다고 볼 수 있음

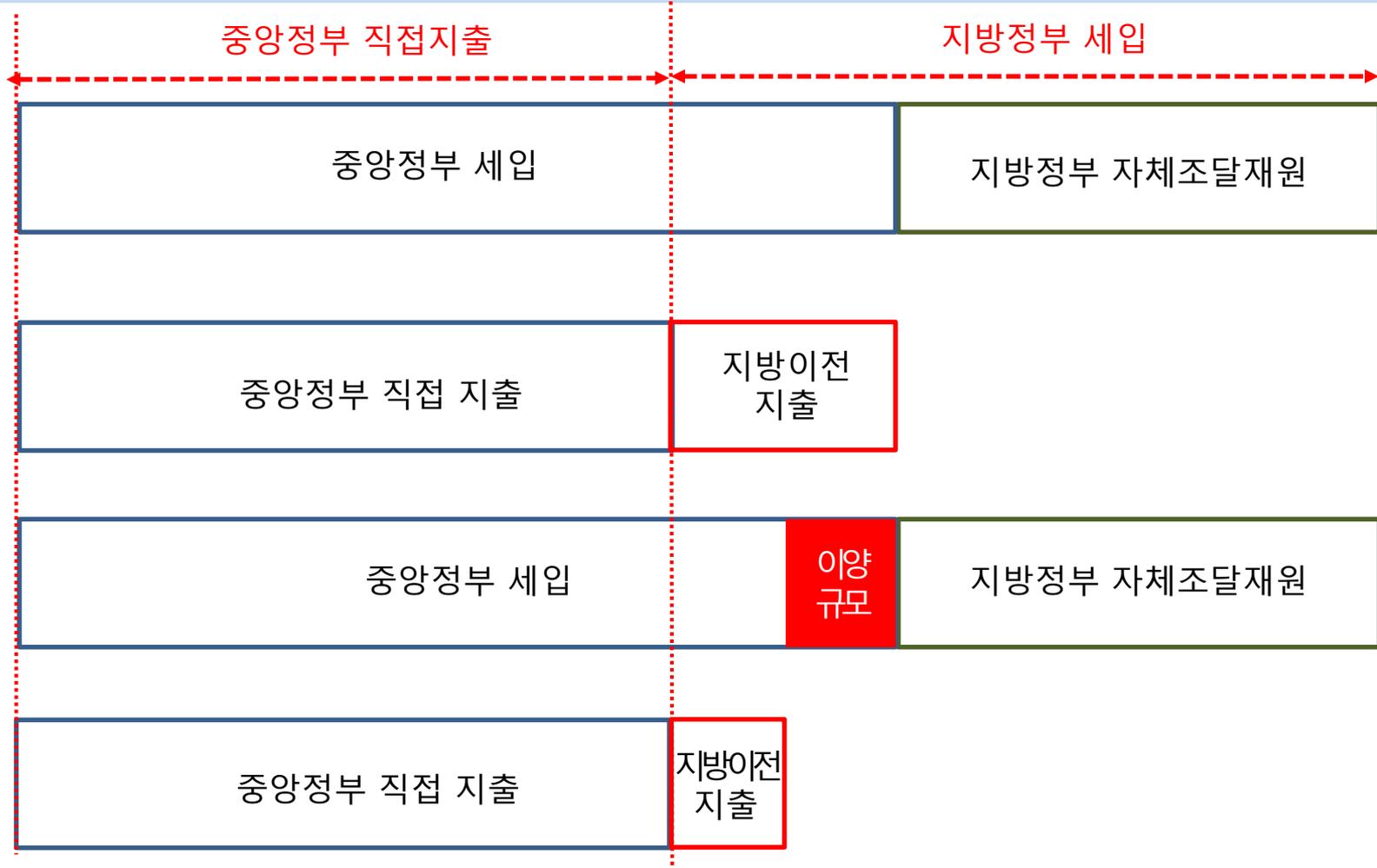
개별소비세 이양

- 입장분 개별소비세는 수도권 세수 편중 현상이 심함

8. 2단계 재정분권의 추진 방향

전제 조건

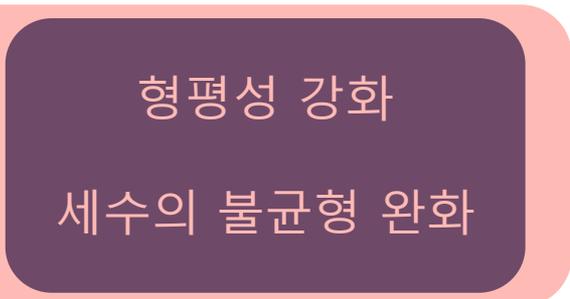
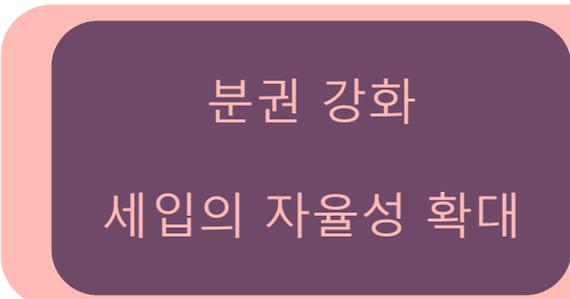
: 중앙과 지방 간 자원 중립(중앙정부 직접 지출 변화 無, 지방 정부 세입 변화 無)



8. 2단계 재정분권의 추진 방향

① 서로 상충 관계에 있는 효율성과 형평성 두 마리 토끼 잡기
: 분권은 효율성과 관련되어 있고, 분권이 강화될 수록 형평성은 악화

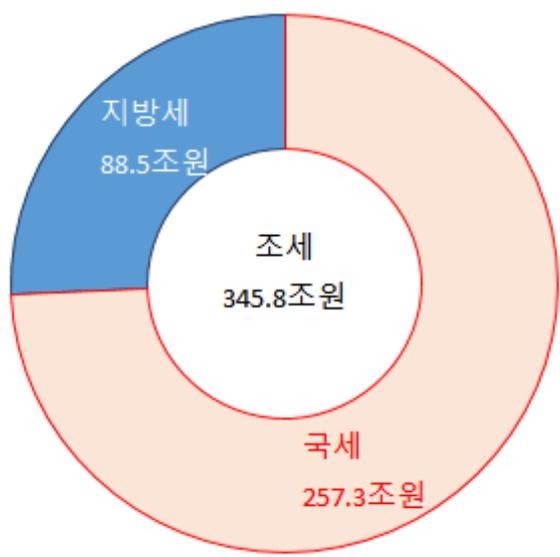
재정의 3대 기능



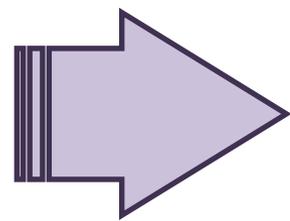
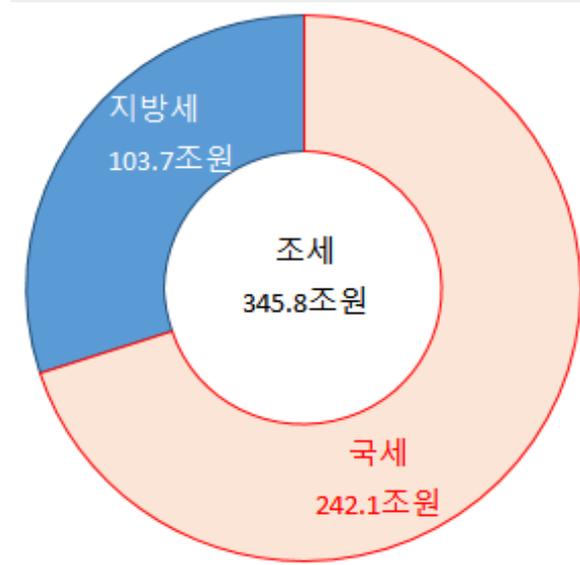
8. 2단계 재정분권의 추진 방향

② 국세 대비 지방세 비중 7:3으로 확대
 : 국세의 지방세 이양 세목 선정(지방소득세 vs 지방소비세)

2017년 결산 기준



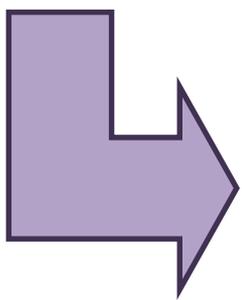
국세:지방세=7:3



- 추가적으로 15.2조원 규모의 지방세 이양 필요
- 지방소득세(세수 불균형 심화), 지방소비세(기초 제외)
- 지방소비세로 확대하고 조정교부금에 해당되는 금액을 기초세로 도입

8. 2단계 재정분권의 추진 방향

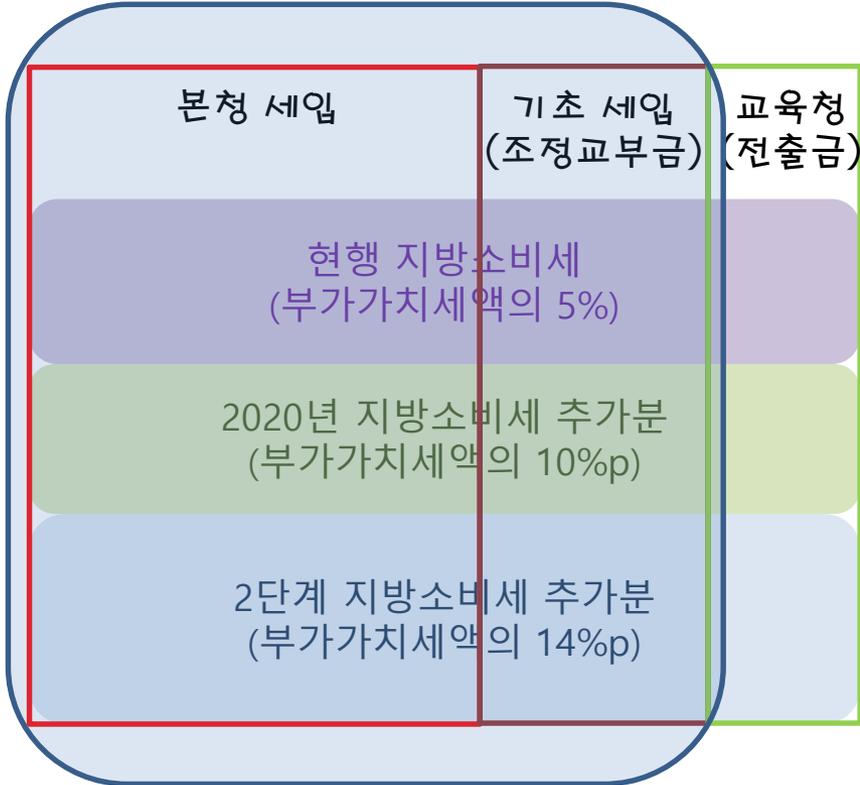
② 국세 대비 지방세 비중 7:3으로 확대
: 지방소비세 확충 및 주세의 지방 이양



- ▶ 국세 대비 지방세 비중을 7:3으로 인상
- ▶ 기초자치단체 지방세 확충
- ▶ 기초자치단체의 이전재원 비중 상승 억제

8. 2단계 재정분권의 추진 방향

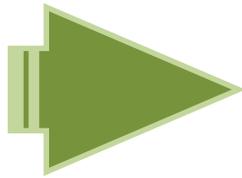
② 국세 대비 지방세 비중 7:3으로 확대
: 지방소비세는 지방세답게 개편



취득세 보전분
(부가가치세액의 6%)



세수 불균형
완화 재원으로 활용
(지역상생발전기금)

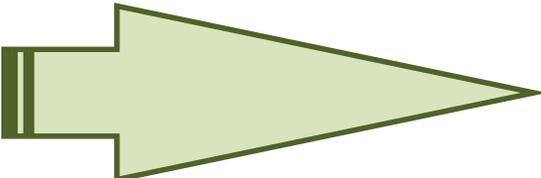
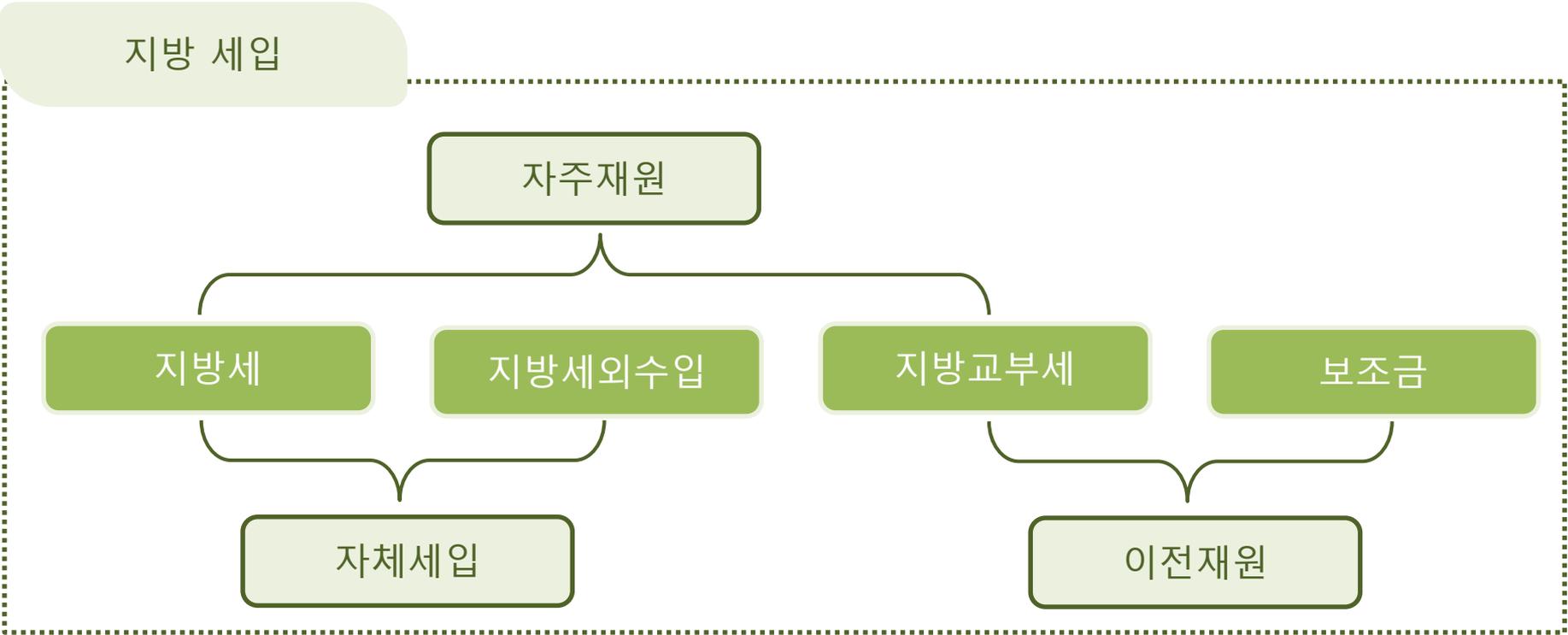


지방세 다운 지방소비세

- 민간최종소비지출 1:1:1
- 광역 및 기초의 공동세

8. 2단계 재정분권의 추진 방향

③ 자주재원 축소 지양
: 중앙과 지방 간 자원 중립 자원: 국고보조사업 지방 이양



- 자주재원인 지방교부세 감소 지양
- 보전분만큼 국가보조사업 지방 이양

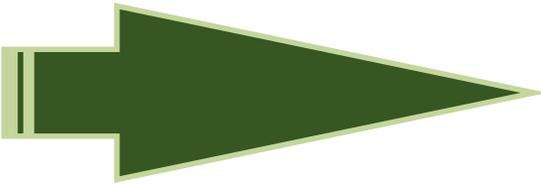
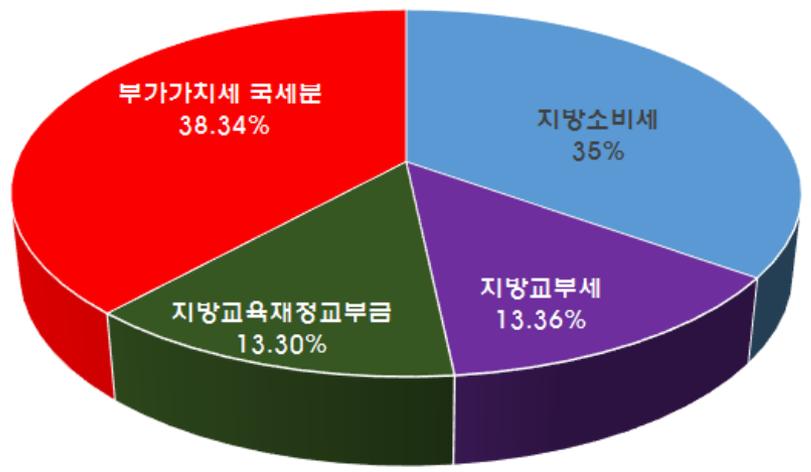
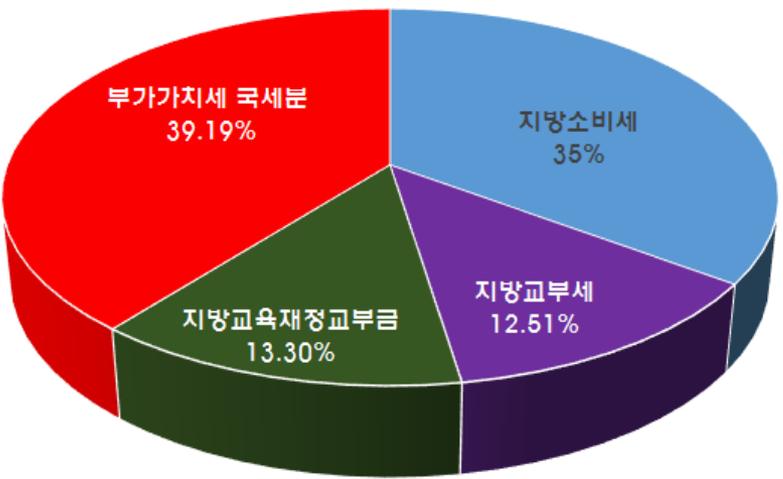
8. 2단계 재정분권의 추진 방향

③ 자주재원 축소 지양

: 국세의 지방세 이양에 따른 지방교부세 감소 보전

- ✓ 지방소비세 21%에서 35%로 14%p 확대 시
- ✓ 내국세 11.9조원 축소
- ✓ 지방교부세 2.3조원 축소

- ✓ 지방교부세 축소분 보전
- ✓ 지방교부세의 법정률 20.55%로 1.31%p 인상
- ✓ 지방교부세는 부가가치세액의 13.36%



➤ 지방세 이양분 11.9조원+지방교부세 보전분 2.3조원
 ➤ 14.2조원 규모의 국고보조사업 지방 이양

8. 2단계 재정분권의 추진 방향

④ 국가이양사무에 대한 보전

: 지방과 중앙 간 자원 중립 원칙 하에 지방세 이양 규모만큼 국고보조사업 지방 이양

- ✓ 국고보조사업은 비수도권 도의 세입에서 큰 비중을 차지
- ✓ 국고보조사업 지방 이양은 그 만큼 비수도권 도의 세입 감소를 의미
- ✓ 한편, 국세의 지방세 이양 규모는 비수도권 도가 상대적으로 적은 수준
- ✓ 결국 분권 추진 이전과 이후를 비교하는 경우, 세입 총계 측면에서 비수도권 도는 세입 감소

이양되는 국고보조사업 중 어느 정도 수준을 보전
? %

이양되는 국고보조사업 중 어느 사업에 대해 보전
? 원

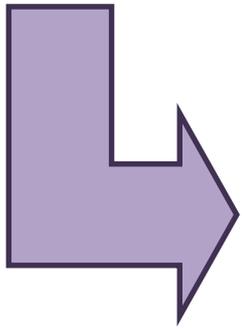
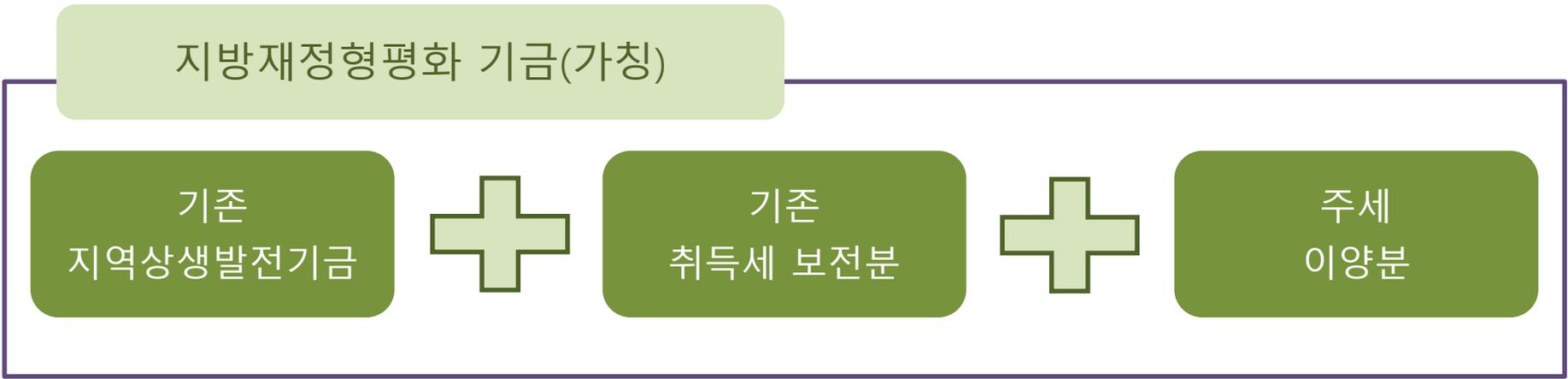
이양되는 국고보조사업을 언제까지 보전
? 년

이양되는 국고보조사업 선정 시 비수도권 도의 비중이 낮은 사업 선정 필요

8. 2단계 재정분권의 추진 방향

⑤ 지역상생발전기금 확대

: 기존 지역상생발전기금을 확대 개편하여 재정형평화 기금으로 활용



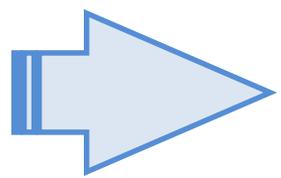
- ▶ 지방재정형평과 기금은 지방교부세 배분 후의 세입 기준
- ▶ 최종적으로 지방자치단체 간 세입 불균형 해소
- ▶ 형평화 기준 설정이 중요(다양한 시나리오 분석 필요)
 - 국고보조사업 이양에 대한 보전 후 형평화
 - 재정분권 추진 전 자주재원 비중
 - 재정분권 추진 전 자주재원 규모

9. 장기 재정분권의 추진 방향

① 맞춤형 분권 제도 도입

: 지방세 확충으로 인해 자체세입 중심 자치단체와 이전재원 중심 자치단체 양분

	세입 중 지방세 비중	세입 중 교부세 비중	지방세 대비 지방교부세 비중
서울본청	55.0%	0.5%	1.0%
부산본청	38.2%	8.2%	21.4%
대구본청	34.9%	12.1%	34.7%
인천본청	38.3%	5.8%	15.3%
광주본청	32.1%	16.7%	51.9%
대전본청	32.2%	17.0%	52.9%
울산본청	39.3%	5.6%	14.3%
세종본청	39.7%	6.2%	15.6%
경기본청	48.6%	0.9%	1.9%
강원본청	19.3%	18.8%	97.2%
충북본청	24.1%	14.6%	60.5%
충남본청	30.0%	11.9%	39.8%
전북본청	18.6%	16.1%	86.4%
전남본청	16.5%	14.3%	87.1%
경북본청	22.8%	11.9%	52.0%
경남본청	32.5%	8.1%	25.0%
제주본청	25.3%	22.8%	90.1%

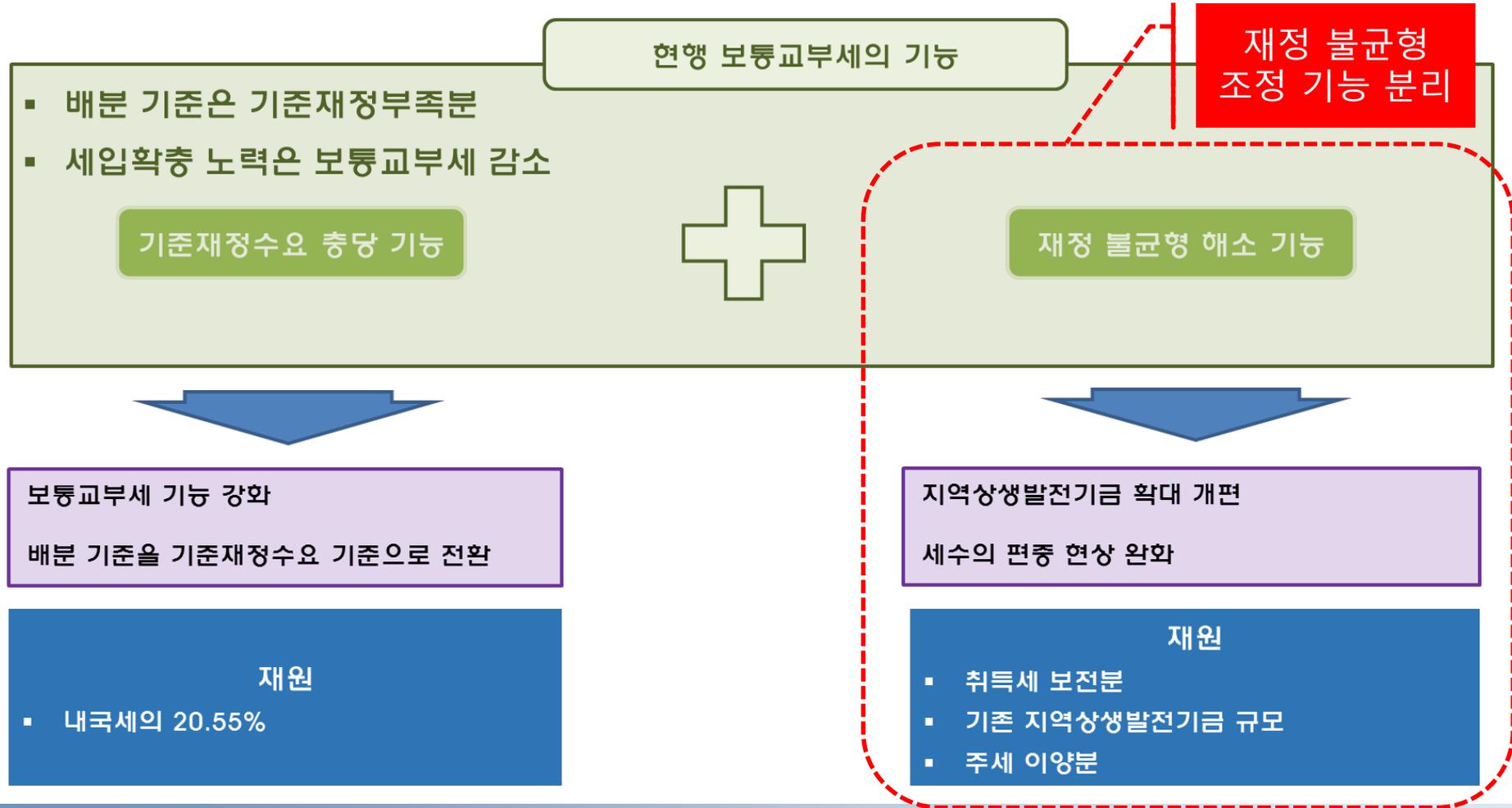


- 효율성과 형평성이 상충된다는 측면에서 효율성과 형평성을 구분하여 추진
- 세입 분권 강화를 위해서는 차등적 재정 분권 제도 도입 필요

9. 장기 재정분권의 추진 방향

② 보통교부세 전면 개편

: 분권 강화로 인해 보통교부세의 재정불균형 완화 기능은 한계가 있으므로 전면 개편



경청해 주셔서 감사합니다 !!!

