

지방세 공동세 운영방안 연구

- 2018. 8. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

한국지방재정학회 유 태 현

< 목 차 >

[연구 요약]

I. 서론	1
II. 지방분권과 지방공동세의 필요성	5
1. 지방재정의 수지 균형과 지방분권	5
가. 우리나라 지방재정 현황	5
나. 재정분권	10
2. 지방교부세의 위상과 지방공동세의 역할	12
가. 지방교부세의 의의	12
나. 중앙집권적 재정구조의 수정	13
3. 지방공동세 도입 필요성	15
가. 지방재정 확충 추진	15
나. 지방공동세의 역할	16
III. 지방공동세의 대상과 서울시 재산세 공동과세 제도	18
1. 지방공동세 대상으로서 지방소비세와 지방소득세	18
가. 지방소비세	18
나. 지방소득세	19
2. 서울시 재산세 공동과세제도	22
3. 우리나라 지방공동세 도입방안	25
IV. 각국의 지방재정조정제도	27
1. 독일	27
가. 독일 재정제도의 개관	27
나. 독일의 수직적 및 수평적 재정조정제도	30
다. 독일의 공동세(부가가치세)를 이용한 재정조정	34

라. 독일 공동세제도의 특징	38
2. 일본	38
가. 일본 재정제도의 개관	38
나. 일본의 재정조정제도	42
다. 일본의 지방세 공동세 도입 검토	48
라. 일본 공동세 방안의 특징	54
3. 캐나다	55
가. 캐나다 재정제도의 개관	55
나. 재정조정제도의 특징	58
4. 영국	59
가. 영국 재정제도의 개관	59
나. 재정조정제도의 특징	60
5. 프랑스	62
가. 프랑스 재정제도의 개관	62
나. 재정조정제도의 특징	63

V. 지방공동세 도입 시나리오 67

1. 지방소득세 및 지방소비세 비중 확대	67
2. 도입 시나리오	71
가. 세가지 지방공동세 시나리오	71
나. 부가가치세, 지방소비세, 지방소득세 추정	72
3. 시뮬레이션 결과	74
가. 시나리오 1: 광역중심 통합분권	74
나. 시나리오 2: 광역-기초 개별분권-1	77
다. 시나리오 3: 광역-기초 개별분권-2	79
라. 시뮬레이션 결과의 비교	81

VI. 결론 90

[참고문헌]	92
--------------	----

<표 차례>

<표 1> 지방자치단체 세입 순계예산 추이	6
<표 2> 연도별 지방재정자립도 추이	7
<표 3> 연도별 재정자주도 추이	8
<표 4> 2016년 지방재정자립도 현황	9
<표 5> 재정분권의 범주	11
<표 6> 독일 연방공화국의 세수 구성비율(2016년 결산)	27
<표 7> 독일 중앙정부 및 지방정부의 주요재원	28
<표 8> 독일 조세체계	28
<표 9> 2016년 국가 세수의 입법 및 징수와 구성비율	29
<표 10> 연방재정조정제도	30
<표 11> 연방정부와 지방 단체 간 공동세수 배분 비율	35
<표 12> 독일 연방재정조정제도	36
<표 13> 공동세를 이용한 재정조정 규모(2010년 결산)	37
<표 14> 캐나다 연방정부와 주정부의 세수 비중	56
<표 15> 캐나다의 연방정부, 주정부, 지방정부의 주요조세	57
<표 16> 캐나다 연방정부 세입	57
<표 17> 캐나다 연방정부의 주정부 및 준주정부에 대한 재정지원 유형별 추이 ·	58
<표 18> 잉글랜드 지방정부의 세입구조 추이	60
<표 19> 잉글랜드 중앙정부 보조금 추이	61
<표 20> 프랑스 지방자치단체 기능별 재정지출구조 추이	62
<표 21> 프랑스 지방자치단체의 재정수입구조	63
<표 22> 지방소비세 안분 내역	73
<표 23> 지방소비세 이양비율 확대에 따른 국세 지방세 비율	74
<표 24> 지방소비세 이양비율 및 지방소득세 확대에 따른 국세 지방세 비율 ·	74
<표 25> 시나리오 1에 따른 지방자치단체 세입 순증 규모	75
<표 26> 시나리오 1에 따른 지방자치단체 세입 변화 내역	76
<표 27> 시나리오 2에 따른 지방자치단체 세입 순증 규모	77

<표 28> 시나리오 2에 따른 지방자치단체 세입 변화 내역	78
<표 29> 시나리오 3에 따른 지방자치단체 세입 순증 규모	79
<표 30> 시나리오 3에 따른 지방자치단체 세입 변화 내역	80
<표 31> 시나리오별 재정자립도 변화	82
<표 32> 시나리오별 재정자주도 변화	83
<표 33> 재정자립도와 시나리오별 세입변화율 간의 상관계수	84
<표 34> 재정자주도와 시나리오별 세입변화율 간의 상관계수	87

[그림 차례]

[그림 1] 2007년에서 2016년까지의 국세와 지방세 비율	5
[그림 2] 2010년 신설 지방소득세의 기본 체계	20
[그림 3] 독립세 전환 이후 지방소득세의 과세구조	20
[그림 4] 개편 이후 지방소득세 세율체계	21
[그림 5] 공동과세제도 도입에 따른 정책 부작용 발생 피드백 구조	24
[그림 6] 광역자치단체별 세입 최대자치구와 최소자치구의 격차	25
[그림 7] 독일 연방정부의 세입과 세출(2017년 예산)	29
[그림 8] 2018년 일본 일반회계 세출과 세입의 구성	40
[그림 9] 2018년 이론 국세와 지방세의 세수 내역	41
[그림 10] 일본의 국가 재정과 지방재정(2017년)	43
[그림 11] 법인사업세와 지방법인특별세	44
[그림 12] 2014년 법인 관련 세금의 국가 및 지방 배분을	45
[그림 13] 도-특별구 재정조정교부금 산정 구조	46
[그림 14] 프랑스 재정이전 현황	64
[그림 15] 프랑스 중앙정부의 재정지원 구성	65
[그림 16] 프랑스 경상비교부금(DGF) 기능별 구분	65
[그림 17] 프랑스 경상비교부금의 지방자치단체별 배분	66
[그림 18] 프랑스 경상비교부금의 지방자치단체별 항목별 배분	66
[그림 19] 지방소득세 확대에 따른 자치단체 유형별 세입 변화	69
[그림 20] 지방소비세 확대에 따른 자치단체 유형별 세입 변화	70

[그림 21] 시나리오별 자치단체 재정자립도와 세입변화율 간의 상관관계	85
[그림 22] 시나리오별 특광역시 및 도의 재정자립도와 세입변화율 간의 상관관계 ·	86
[그림 23] 시나리오별 자치단체 재정자주도와 세입변화율 간의 상관관계	88
[그림 24] 시나리오별 특광역시와 도의 재정자주도와 세입변화율 간의 상관관계	89

[연구 요약]

○ 재정 편중과 재정 격차 심화

- 국세와 지방세의 비중이 20년 여 년 동안 거의 개선되고 있지 않아 재원의 중앙 편중 원인이 되고 있음.
- 낮은 지방세 비중은 취약한 재정자립도와 재정자주도를 발생시킴.
- 지방자치단체 간 재정력 격차로 인해 지역 간 균형발전이 지체되고 있으며 이로 인해 국민들이 제공받는 공공서비스의 질적 차이가 상존함.

[그림] 2007년에서 2016년까지의 국세와 지방세 비율



자료: 1. 국세청·관세청, 징수보고서(세·나라지표), 2018.3.
2. 행정안전부, 지방세동계연감(지방세징연감), 2018.3.

○ 지속가능한 복지 재정 운용이 불가한 상황

- 중앙정부에서 지방정부로 권한의 이양 없이 업무만 이양되고 있어 향후 지속가능한 복지 재정 운용이 불가한 상황으로 전개되고 있음.
- 중앙정부의 국정과제를 지방자치단체가 충분히 이행할 수 있도록 지방 재정 수지 균형 방안의 모색이 필요함.

<표> 2016년 지방재정자립도 현황

(단위 : %)

구분	특별시	광역시 특별자치시		도	특별 자치도	시	군	자치구	비고
평균	83	55.2	59	35.8	37.8	37.4	18	29.7	전국 평균 52.5
최고 (단체명)	83 (서울 본청)	63.8 (울산 본청)	59 (세종)	55.2 (경기 본청)	37.8 (제주)	64.2 (경기 화성)	44.8 (울산 울주)	65.2 (서울 중구)	
최저 (단체명)	-	45.8 (광주 본청)		18.4 (전남 본청)		11.9 (전북 남원)	9.6 (경북 봉화)	12.5 (부산 영도)	

출처) 행정자치부, 「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」

○ 지방자치단체의 자율성과 책임성

- 세입 측면에서 중앙정부로부터 자유로운 자율성이 필요하고 재정지출 측면에서는 책임성이 필요함
- 지방자치단체는 자율성을 통해 주민의 참여를 유도하고 지역 상황에 적합한 행정서비스 제공이 가능함.
- 책임성 강화를 통해 중앙정부로부터 이전된 재원을 지방자치단체가 전시성 및 행사성 사업으로 방만하게 사용하는 것을 방지함.

○ 지방세 공동세 도입 필요성

- 주민의 의식과 합치하지 않는 재원운영은 국가 성장에 역행할 우려가 있으며, 이러한 점에서 공동세 재원을 통한 지방분권의 달성이 긴요함.
- 지방세 공동세를 도입하면 국가재정의 중앙집권화를 방지할 수 있으며 지방자치단체에 대한 불필요한 통제를 방지할 수 있음.
- 공동세 제도 도입으로 자체수입 비중이 증대하면 지방정부의 자주재정 실현에 기여할 수 있음.
- 공동세를 통한 재원 조달은 자주재원을 구성하므로 지방정부의 재정책임성에도 영향을 미쳐 재정에 대한 자기책임성이 향상됨.

○ 지방소득세와 지방소비세를 지방세 공동세 재원으로 운영

- 중앙정부는 지방정부의 실질적인 자치기능 확보를 위해 소득세와 법인세 및 부가가치세의 일부를 지방재원으로 이전하여 왔음.
- 기존의 국세를 지방재원으로 이전하는 세목인 지방소득세와 지방소비세를 근간으로 지방공동세 제도를 운영하는 것이 제도의 신설로 인한 행정적 부담과 비용을 최소화할 수 있음.
- 지방공동세는 특정 자치단체에 귀속하지 않고 공동재원으로 운영하며 각 자치단체 배분기준은 광역자치단체협의회, 광역자치단체의회협의회, 기초자치단체협의회, 기초자치단체의회협의회의 네 개 단체 협의체에서 결정함.
- 지방세 공동세 재원 규모는 문재인 정부 공약에서 정한 바와 같이 2019년부터는 국세와 지방세의 규모를 7:3으로 하고, 2022년까지 이 비율을 6:4까지 점진적으로 상향 조정함.

○ 지방교부세를 현재 수준으로 유지시켜 수평적 격차 조정 기능 수행

- 지방교부세의 수준을 현재 상태로 유지해야만 지방자치단체 간 수평적 격차 조정이 가능하고, 이를 통해 중앙정부가 바람직하다고 고려하는 국토 균형발전 정책 실현 가능함.
- 지방세 공동세 재원을 사용하여 네 개 단체 협의체에서 주체적으로 지역 균형발전을 위한 재원배분을 수행하지만 중앙정부 차원에서도 국가 균형발전을 위해 필요한 보충적인 수정이 필요함.

○ 본 보고서는 지방세 공동세 도입방안으로서 지방교부세는 현행 틀을 유지하면서 지방세 공동세를 추가하는 대안을 제시함.

- 우리나라 현실에서 지방교부세를 현재와 같은 수준으로 존속시키는 것은 불가피하다는 사실을 전제로 하면서, 지방재정의 책임성과 자율성의 강화를 위한 방안으로 지방세 공동세가 필요하며 그 재원으로는 지방소득세와 지방소비세를 활용함.
- 지방소득세(지방징수, 지방배부)는 기존의 국세에 부가된 주민세를 지방재원의 독립성 확보를 위해 지방에 이전한 재원으로 지방 세원의 증대에 기여하고 있음. 그리고 지방소비세(국가징수, 지방배부)는 지방소득세와 달

리 부가가치세의 일정 비율을 지방에 이전하여 지방 자원 부족을 보완하고 있음.

- 독일의 공동세 사례와 지방공동세 도입 검토사례 및 그 밖에 일본 등 여러 국가의 지방재정제도의 분석을 통해 지방세 공동세의 내용을 보충하고자 함.
- 독일기본법상 수직적 재정조정요소와 수평적 재정조정요소를 2012년 부가가치세 배분비율인 연방 53.8%, 주 44.2%, 자치단체 2.0%를 적용하면 다음과 같음.

<표> 독일 연방재정조정제도

단계별 조정		수직적 재정조정기능	수평적 재정조정기능
제1단계	부가가치세수의 수직배분조정 (연방정부/주정부 배분비율조정)	○	×
제2단계	부가가치세수 주정부 간 배분조정 (75% 인구비례배분, 25%우선배분)	×	○
제3단계	주정부 간 재정조정 (협약의 수평적 재정조정)	×	○
제4단계	연방보충교부금 (일반보충교부금, 특별보충교부금)	○	○

- 부가가치세수 연방/주 배분(연방재정조정제도 제1단계)
연방정부와 주정부의 배분비율을 조정하는 단계임. 경제상황의 변화나 연방정부의 수지상황 및 주정부의 수지상황 관계에 변화가 있을 때 그리고 연방법의 제정 또는 개정에 의해 주정부의 지출책임이 증감하는 경우 조정함.
- 부가가치세의 주/주 배분(연방재정조정제도 제2단계)
부가가치세수 주정부 분의 25%를 부가가치세를 제외한 세수의 1인당 주 평균액이 전체 주 평균액보다 낮은 주에 우선 배분함.(주 평균액이 전체 주 평균액보다 낮을 수록 높은 수준으로 보상됨. 최저보상수준은 전체 주 평균액의 94.475%). 부가가치세수의 주정부 분의 75%를 인구비례로 각

주정부에 배분함.

- 주/주 재정조정(연방재정조정제도의 제3단계)

과세력 측정치(주정부 세수 + 자치단체 세수 64%: 주의 세수건적액에 표준세율에 의해 자치단체세수 건적액의 64%를 가산한 금액)가 조정액 측정치(전체 주정부 과세력측정치×해당 주정부 보정인구÷전체 주정부 보정인구: 과세력 측정치를 보정인구에 대응한 각 주에 배분한 금액)를 초과하는 주가 낮은 주에 교부금을 교부함. 과세력 측정치가 조정액 측정치의 80% 미만인 경우는 그 금액의 75%를, 80%이상 93% 미만인 경우에는 체감비례적으로 그 차액의 75%~70%를, 93% 이상인 경우에는 체감비례적으로 그 차액의 70%~44%를 지급됨을 의미함. 최저보상수준은 수요액 측정치의 73.415%임.

- 연방보충교부금(연방재정조정제도의 제4단계)

연방으로부터 주에 교부하는 교부금은 일반적인 재정력 부족을 보충하기 위한 ‘일반 연방보충교부금’과 특별한 수요를 보상하기 위한 ‘특별수요 연방보충교부금’으로 나뉨. 일반 연방보충교부금은 주/주 재정조정을 했으나 여전히 재정력이 부족한 주정부에게 급부되는 것임. 조정액측정치의 99.5%에 미치지 못한 부분의 77.5%가 교부됨. 최저보상수준은 조정액 측정치의 93.630815% 가 됨. 특별수요 연방보충교부금은 필요에 대응한 개별 법률에 의해 정액으로 규정됨. 2005년도 이후 ‘구 동독주에 대한 특별수요 연방보충교부금’, ‘실업수당과 사회급부의 부담에 대한 특별 수요 연방보충교부금’, ‘행정비용이 상대적으로 높은 중소주에 대한 특별 수요 연방보충교부금’의 세 가지만 교부됨. 아래의 표는 공동세를 이용하여 수직적 및 재정조정을 한 예시임.

<표> 공동세를 이용한 재정조정의 규모(2010년 결산)

구 성	총액 (백만유로)	최대수령액 (백만유로)
부가가치세 주정부 분의 25%	8,985	
주정부 간 재정조정	±6,985	2,884
일반연방보충교부금	2,607	907

특별수요 연방보충 교부금	합계	10,260	2,625
	구 동독주에 대한 교부금	8,743	2,280
	실업수당과 사회급부에 대한 교부금	1,000	319
	상대적으로 높은 행정비용에 대한 교부금	517	26

- 독일 공동세제도의 특징은 첫째 독일의 공동세는 국가가 각 주에 대한 재원보장을 책임지고 있는 제도가 아니며 조정수단으로서 중앙정부의 재정지원은 보충적인 수단에 그친다는 점임. 둘째, 세원 공유 중심의 재정조정제도의 도입을 위해서 독일은 독일기본법상의 수직적 재정조정 및 수평적 재정조정에 관한 규정을 두고 있으며, 기본법 관련 규정의 구체화를 위해 재정조정기준법, 재정조정법, 게마인데재정개혁법 등에서 세원 공유 중심의 재정조정제도가 도입될 수 있도록 사무구분과 비용부담에 관한 원칙을 규정하고 있음. 셋째, 세원 배분과정에 있어 지방자치단체의 참여가 보장되고 세원의 공유와 세출예산의 재분배에 있어서 지방자치단체의 재정책임성이 강함. 넷째, 재정조정의 대상이 되는 세원의 규모가 크기 때문에 수평적 재정조정제도가 유효한 역할을 할 수 있음.

○ 일본에서는 전국지사회에서 지방공동세 시안을 제시함.

- 시안 1(법인사업세와 법인주민세법인세할의 상당액): 지방법인특별세를 법인사업세로 복원하면서 법인사업세와 법인주민세법인세할의 상당액을 지방공동세로 함. 지방법인과세의 일부를 ‘모든 도도부현의 공통과제를 위한 과세로 정하고 객관적 지표를 만들어 배분함.
- 시안 2(지방소비세의 일부): 지방법인특별세를 법인사업세로 복원하고, 지방소비세의 일부를 지방공동세화함. 지방소비세의 일부를 ‘전체 자치단체 공통의 과제를 위한 과세’의 역할을 하게하고, 객관적 지표에 의해 배분함.
- 일본 공동세제도의 특징은 첫째 국가에서 지방으로의 세원 이양은 그 본래 취지와 달리 지방자치단체 간의 재정 격차를 발생시키는 결과를 낳게 되고, 또한 격차 조정을 통해서 다시 재정 팽창을 초래할 우려가 있음. 이처럼 세원 이양에 의한 방법으로는 국가와 지방자치단체 모두가 만족할

수 있는 해법을 도출하기 어렵다는 판단 하에서 일본에서는 지방공동세제가 논의됨. 둘째, 일본에서의 지방공동세 논의는 독일식 공동세 제도를 따르고 있지 않음. 독일은 지방분권적 사고 하에 공동세 제도를 도입하고 있으나 일본의 경우는 우리나라와 마찬가지로 중앙집권적 세제를 운영하고 있기 때문에 독일식 공동세 제도의 도입은 어렵다는 판단을 내린 것임.

- 일본 총무성에서도 지방공동세에 관해 논의를 진행하였으나 입법화단계까지 진행되지 못함. 일본에서의 지방공동세란 지방자치단체 간에 공동징수 및 조정배분하는 공동세목을 말함. 기존의 지방세가 단일 지방자치단체의 행정서비스에 상응해 세금을 납부하는 응익세적인 성격이라면 지방공동세는 한 개 지방자치단체의 구역에서는 완결되지 않는 행정서비스의 경우 광역적인 응익성과 지방응능성을 바탕으로 행정서비스를 제공하고 그에 대한 세금을 공동징수하는 것임. 이러한 공동징수에 의한 조정배분에 대한 인식에 대해서는 정부와 지방자치단체가 공감하나 가장 근본적인 문제인 공동세의 대상을 무엇으로 할 것인지에 대해서 논의가 정리되지 않고 있는 상황임.
- 본 보고서의 주된 분석 내용은 지방소득세와 지방소비세의 비중 확대를 통한 공동세 확충 방안임.
- 지방세 공동세 도입이 필요한 이유는 문재인 정부가 국정과제로 설정한 국세와 지방세 간 비율을 현행 8:2에서 7:3으로 개선하기 위해 지방세수 21조 원에 상당하는 증액이 필요할 뿐만 아니라 지방 주민의 의식과 합치하는 자치단체의 재원운영을 위해서도 필요함. 공동세 제도를 도입하면 지방세와 함께 자체수입 비중이 증대하여 지방정부의 자주재정 실현을 위한 역할을 할 수 있으며 공동세를 통한 재원 조달은 자주재원을 구성하므로 지방정부의 재정책임성에도 영향을 미치므로 재정에 대한 자기책임성이 향상됨.

- 본 보고서는 지방세 공동세 도입방안으로서 지방교부세는 현행 틀을 유지하면서 지방세 공동세를 추가하는 대안을 제시함. 지방세 공동세는 지방소득세와 지방소비세의 비중을 확대하는 방안으로서 상대적으로 행정비용을 줄이면서 지방재원의 비율을 확대할 수 있는 방안이며 그 실행 방안으로 다음의 세 가지 시나리오를 제시함.
- 세 가지 지방세 공동세 대안은 ‘시나리오 1: 지방소비세를 부가가치세의 50%로 확대하는 방안(광역중심 통합분권)’, ‘시나리오 2: 지방소비세를 부가가치세의 20%로 확대·지방소득세는 현행 세율을 2배 상향조정하는 방안(광역-기초 개별분권-1)’, ‘시나리오 3: 지방소비세를 부가가치세의 20%로 확대·지방소득세는 현행 세율을 2배 상향 조정하되 광역단체 내 기초단체에 대한 재정지원을 확대하는 방안(광역-기초 개별분권-2)’임.
- 시나리오 분석 결과, 시나리오 1에서 세입변화가 기초자치단체들의 재정자립도와 다소 강한 음(-)의 관계를 나타냄. 재정자립도와 세입변화율이 음(-)의 상관관계를 가진다는 것은 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 세입증가율이 높게 나타나는 것을 의미함. 또한 세입변화율이 가장 높은 시나리오 1에서 자치구의 재정자립도와 세입변화율의 상관관계가 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타남. 재정자립도와 세입변화율이 음(-)의 상관관계를 갖는다는 것은 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 세입증가율이 높게 나타나는 것을 의미함. 시나리오 1의 경우에는 지방소비세만 증가하여 재정자립도와 재정자립도가 상대적으로 낮은 자치단체에 재원이 배분된 반면, 시나리오 2와 3은 지방소득세도 동시에 인상되어 재정자립도와 재정자립도가 높은 자치단체에도 재원이 배분되었기 때문에 시나리오 2와 시나리오 3은 뚜렷한 상관관계가 나타나지 않음.
- 시나리오 1에서는 기초자치단체의 재정자립도가 감소하고, 시나리오 2와 3에서는 자치구의 재정자립도가 감소함.
 - 시도세인 지방소비세를 확대하는 시나리오 1에서는 광역자치단체의 자체세입, 즉 지방세가 확대되어 본청의 재정자립도는 확대되는 반면에 기초

자치단체인 시·군·자치구의 재정자립도는 감소함.

- 지역별로는 서울과 인천을 제외한 광역시 본청의 재정자립도 증가분이 관찰 자치구의 재정자립도 감소분을 초과하여 지역별 재정자립도는 증가하는 것으로 나타남.
- 시나리오 2과 시나리오 3에서 시도세인 지방소비세와 시군세인 지방소득세를 동시에 확대한 경우, 지방소득세가 할당되지 않은 자치구의 재정자립도가 하락함.
- 시나리오 간의 재정자립도의 변화는 시나리오 2에서 가장 큰 것으로 나타남.
- 시나리오 1에서는 지방소비세 추가이양분 39%p 중 절반인 19.5%p를, 시나리오 3에서는 추가이양분 9%p 중 절반인 4.5%p를 (가칭)균형발전교부세의 형태로 기초자치단체에 교부하는 것에 의해 재정자립도는 개선되는 것으로 분석됨.

<표> 시나리오별 재정자립도 변화

(단위: 조정 %, 변화분 %p)

구분	현행	시나리오 1		시나리오 2		시나리오 3	
		조정	변화분	조정	변화분	조정	변화분
전 국	36.43	38.26	1.83	41.64	5.21	40.4	4.00
특광역시	63.36	68.95	5.59	71.80	8.44	70.6	7.21
도	33.66	44.05	10.40	38.89	5.23	36.2	2.54
시	33.34	30.36	-2.98	39.24	5.91	39.1	5.77
군	12.33	10.63	-1.71	13.67	1.33	13.6	1.29
자치구	25.94	21.35	-4.59	23.97	-1.97	23.5	-2.44
서울	62.24	60.37	-1.86	65.25	3.01	64.5	2.28
부산	39.03	42.17	3.13	45.62	6.59	43.6	4.61
대구	36.59	39.84	3.24	42.64	6.05	40.8	4.22
인천	45.27	44.71	-0.56	49.56	4.29	48.4	3.14
광주	32.08	35.66	3.57	38.42	6.34	36.5	4.39
대전	36.00	39.45	3.46	43.05	7.05	40.9	4.91
울산	45.07	47.29	2.22	52.98	7.91	51.9	6.81

세종	57.93	61.89	3.95	66.63	8.69	63.6	5.69
경기	48.03	48.40	0.37	53.25	5.22	52.6	4.53
강원	18.69	21.38	2.68	21.53	2.83	20.3	1.63
충북	23.14	27.16	4.02	28.33	5.19	26.9	3.73
충남	26.31	29.90	3.60	31.84	5.54	30.5	4.16
전북	16.52	20.21	3.69	19.98	3.45	18.7	2.18
전남	15.32	17.90	2.58	18.54	3.22	17.5	2.18
경북	20.03	23.20	3.17	24.20	4.17	23.0	2.94
경남	28.54	33.23	4.70	34.15	5.62	32.5	3.97
제주	33.68	37.54	3.86	38.93	5.26	37.5	3.80

○ 모든 시나리오에서 재정자주도는 증가하는 것으로 나타남.

- 재정자주도는 재정자립도와는 달리 시나리오 1에서 가장 크게 증가되는 것으로 나타남.
- 시나리오 1에서는 지방소비세 추가이양분 39%p 중 절반인 19.5%p를 기초자치단체에 (가칭)균형발전교부세로 이전하여 기초자치단체의 자체수입이 아닌 자주재원(교부세)이 확대되어 다른 시나리오에 비해 재정자주도의 증가 폭이 큼. 즉, 재정자주도의 분모(자치단체의 일반회계 예산규모)가 확대되는 것만큼 분자(자치단체의 자체재원과 자주재원의 합)도 확대되어 시나리오 유형 중 재정자주도가 가장 증가하는 것으로 분석됨.

<표> 시나리오별 재정자주도 변화

(단위: 조정 %, 변화분 %p)

구분	현행	시나리오 1		시나리오 2		시나리오 3	
		조정	변화분	조정	변화분	조정	변화분
전 국	56.46	61.22	4.76	59.97	3.51	59.8	3.33
특광역시	70.94	73.29	2.35	74.84	3.90	74.4	3.51
도	44.51	50.11	5.60	47.34	2.83	46.3	1.83
시	61.28	64.74	3.46	63.95	2.67	64.1	2.80
군	57.71	63.57	5.86	60.49	2.78	60.6	2.91
자치구	43.89	53.82	9.92	48.15	4.26	49.2	5.29

서울	70.82	74.21	3.40	75.78	4.96	75.6	4.80
부산	50.98	56.94	5.96	54.30	3.33	54.3	3.37
대구	53.04	58.69	5.66	56.07	3.03	56.0	2.98
인천	57.86	61.75	3.88	59.89	2.02	60.1	2.25
광주	50.68	57.39	6.71	54.24	3.56	54.2	3.54
대전	53.57	60.23	6.66	57.19	3.61	57.2	3.61
울산	57.75	62.47	4.72	62.10	4.36	61.7	3.91
세종	67.54	70.57	3.03	68.54	1.00	68.9	1.34
경기	59.50	63.00	3.50	62.41	2.91	62.1	2.64
강원	55.02	60.79	5.77	57.80	2.78	57.7	2.66
충북	52.50	57.91	5.42	55.33	2.83	55.0	2.54
충남	53.83	58.63	4.80	56.52	2.68	56.3	2.46
전북	47.14	53.03	5.90	50.04	2.91	49.8	2.67
전남	47.23	53.42	6.18	50.23	3.00	50.1	2.88
경북	50.54	56.09	5.55	53.56	3.02	53.4	2.84
경남	52.86	57.95	5.09	55.42	2.55	55.1	2.20
제주	65.92	68.59	2.67	67.19	1.27	67.1	1.17

- 결론적으로 재정자립도와 재정자주도가 낮은 우리나라 자치단체의 현실에 서는 지방소비세만 인상하는 방안인 시나리오 1안인 ‘지방소비세를 부가가 치세의 50%로 확대하는 방안(광역중심 통합분권)’이 상대적으로 효과적인 지방세 공동세 안임.

I. 서론

○ 재정 편중과 재정 격차 심화

- 국세와 지방세의 비중이 20년 여 년 동안 거의 개선되고 있지 않아 재원의 중앙 편중 원인이 되고 있음.
- 낮은 지방세 비중은 취약한 재정자립도와 재정자주도를 발생시킴.
- 지방자치단체 간 재정력 격차로 인해 지역 간 균형발전이 지체되고 있으며 이로 인해 국민들이 제공받는 공공서비스의 질적 차이가 상존함.

○ 지속가능한 복지 재정 운용이 불가한 상황

- 중앙정부에서 지방정부로 권한의 이양 없이 업무만 이양되고 있어 향후 지속가능한 복지 재정 운용이 불가한 상황으로 전개되고 있음.
- 중앙정부의 국정과제를 지방자치단체가 충분히 이행할 수 있도록 지방 재정 수지 균형 방안의 모색이 필요함.

○ 지방자치단체의 자율성과 책임성

- 세입 측면에서 중앙정부로부터 자유로운 자율성이 필요하고 재정지출 측면에서는 책임성이 필요함
- 지방자치단체는 자율성을 통해 주민의 참여를 유도하고 지역 상황에 적합한 행정서비스 제공이 가능함.
- 책임성 강화를 통해 중앙정부로부터 이전된 재원을 지방자치단체가 전시성 및 행사성 사업으로 방만하게 사용하는 것을 방지함.

○ 지방세 공동세 도입 필요성

- 주민의 의식과 합치하지 않는 재원운영은 국가 성장에 역행할 우려가 있으며, 이러한 점에서 공동세 재원을 통한 지방분권의 달성이 긴요함.
- 지방세 공동세를 도입하면 국가재정의 중앙집권화를 방지할 수 있으며 지방자치단체에 대한 불필요한 통제를 방지할 수 있음.
- 공동세 제도 도입으로 자체수입 비중이 증대하면 지방정부의 자주재정 실현에 기여할 수 있음.

- 공동세를 통한 재원 조달은 자주재원을 구성하므로 지방정부의 재정책임성에도 영향을 미쳐 재정에 대한 자기책임성이 향상됨.

○ 지방소득세와 지방소비세를 지방세 공동세 재원으로 운영

- 중앙정부는 지방정부의 실질적인 자치기능 확보를 위해 소득세와 법인세 및 부가가치세의 일부를 지방재원으로 이전하여 왔음.
- 기존의 국세를 지방재원으로 이전하는 세목인 지방소득세와 지방소비세를 근간으로 지방공동세 제도를 운영하는 것이 제도의 신설로 인한 행정적 부담과 비용을 최소화할 수 있음.
- 지방공동세는 특정 자치단체에 귀속하지 않고 공동재원으로 운영하며 각 자치단체 배분기준은 광역자치단체협의회, 광역자치단체의회협의회, 기초자치단체협의회, 기초자치단체의회협의회의 네 개 단체 협의체에서 결정함.
- 지방세 공동세 재원 규모는 문재인 정부 공약에서 정한 바와 같이 2019년부터는 국세와 지방세의 규모를 7:3으로 하고, 2022년까지 이 비율을 6:4까지 점진적으로 상향 조정함.

○ 지방교부세를 현재 수준으로 유지시켜 수평적 격차 조정 기능 수행

- 지방교부세의 수준을 현재 상태로 유지해야만 지방자치단체 간 수평적 격차 조정이 가능하고, 이를 통해 중앙정부가 바람직하다고 고려하는 국토 균형발전 정책 실현 가능함.
- 지방세공동세 재원을 사용하여 네 개 단체 협의체에서 주체적으로 지역 균형발전을 위한 재원배분을 수행하지만 중앙정부 차원에서도 국가 균형발전을 위해 필요한 보충적인 수정이 필요함.

○ 본 보고서는 지방세 공동세 도입방안으로서 지방교부세는 현행 틀을 유지하면서 지방공동세를 추가하는 대안을 제시함.

- 우리나라 현실에서 지방교부세를 현재와 같은 수준으로 존속시키는 것은 불가피하다는 사실을 전제로 하면서, 지방재정의 책임성과 자율성의 강화를 위한 방안으로 지방세 공동세가 필요하며 그 재원으로는 지방소득세와

지방소비세를 활용함.

- 지방소득세(지방징수, 지방배부)는 기존의 국세에 부가된 주민세를 지방재원의 독립성 확보를 위해 지방에 이전한 재원으로 지방 세원의 증대에 기여하고 있음. 그리고 지방소비세(국가징수, 지방배부)는 지방소득세와 달리 부가가치세의 일정 비율을 지방에 이전하여 지방 자원 부족을 보완하고 있음.
- 문재인 정부가 국정과제로 설정한 국세와 지방세 비율을 현행 8:2에서 7:3으로 개선하기 위해서는 지방세수 21조 원에 상당하는 증액이 필요한데, 지방소득세와 지방소비세의 비중을 확대하는 방안인 지방세 공동세는 새로운 지방세 재원을 신설하는 방법이 아니고 기존의 제도를 확대 운영하는 방안이기 때문에 상대적으로 행정비용을 줄이면서 지방재원의 비율을 확대할 수 있는 방안임. 본 보고서에서는 그 실행 방안을 다음의 세 가지 시나리오를 제시함.
- 세 가지 지방세 공동세 대안은 지방소비세를 부가가치세의 50%로 확대하는 방안(광역중심 통합분권), 지방소비세를 부가가치세의 20%로 확대·지방소득세는 현행 세율을 2배 상향조정하는 방안(광역-기초 개별분권-1), 지방소비세를 부가가치세의 20%로 확대·지방소득세는 현행 세율을 2배 상향 조정하되 광역단체 내 기초단체에 대한 재정지원 확대하는 방안(광역-기초 개별분권-2)임. 이상의 세 가지 대안 이외에 다른 방안도 검토 가능하나 본 보고서에서는 현실적인 여건을 고려하여 세 가지 지방세 공동세 대안을 중심으로 그것들을 실행할 경우 예상되는 기대효과를 정리하고자 함.
- 이러한 시나리오를 제시함에 있어 본 보고서에서는 일본의 지방공동세 도입 검토사례와 독일의 공동세 사례 및 그 밖에 여러 국가의 지방재정제도의 분석을 통해 그 내용을 보충하고자 함. 일본에서는 지방공동세의 재원으로 법인사업세와 법인주민세법인세할을 사용하거나 또는 지방소비세를 사용하고자 함. 이에 대해 독일은 독일 헌법에 해당하는 독일기본법에 의해 연방정부와 지방정부 간 세수 배분의 대상을 법인세, 소득세, 부가가치세로 구분하고 공동세인 소득세와 법인세의 배분비율을 고정시키고 있음. 그리고 연방조정제도를 부가가치세수 연방/주 배분, 부가가치세의 주/주

배분, 주/주 재정조정, 연방보충교부금의 네 단계로 나누어 수직적 재정조정기능 및 수평적 재정조정기능을 수행하고 있음.

Ⅱ. 지방분권과 지방공동세의 필요성

1. 지방재정의 수지 균형과 지방분권

가. 우리나라 지방재정 현황

1) 재원의 중앙정부 편중 현상

○ 지방세 비중

- 국세와 지방세의 비중을 살펴보면 1995년 79.0% 대비 21.0%에서 2016년 76.3% 대비 23.7%로 변화하고 있어 20년여년 동안 거의 개선되고 있지 않음.¹⁾ [그림 1]
- 낮은 지방세 비중은 지방자치단체가 사용하는 예산에서 자체재원의 비중이 낮은 결과로 나타나며, 재정자립도와 재정자주도가 취약한 결과로 이어짐.

[그림 1] 2007년에서 2016년까지의 국세와 지방세 비율



자료: 1. 국세청·관세청, 징수보고서(세-나라지표), 2018.3.
2. 행정안전부, 지방세동계연감(지방세정연감), 2018.3.

- 지방자치단체가 사용 가능한 예산에서 자체재원인 지방세와 지방세외수입의 점유율이 낮고 이전재원이 차지하는 비중이 높아 세원의 중앙정부 편

1) 국회예산정책처, “NABO 추계&세제 이슈 제3호”, 2018, p70.

중 현상이 심각함.

- 아래 <표 1> 지방자치단체 세입 순계예산 추이(총규모=일반+특별회계)에서 보는 바와 같이, 자체재원의 비중은 2014년 45.9%, 2015년 46.0%, 2016년 47.0%로 변화가 크지 않으며, 이전재원 역시 2014년 42.3%, 2015년 42.4%, 2016년 40.6%로 마찬가지로 변화가 크지 않아 향후 개선이 필요함.

<표 1> 지방자치단체 세입 순계예산 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2014년	2015년	2016년
합계	1,635,793 (100)	1,732,590 (100)	1,845,825 (100)
자체재원	790,895 (45.9)	797,012 (46.0)	866,726 (47.0)
이전재원	692,590 (42.3)	733,766 (42.3)	749,718 (40.6)
지방채수입	48,727 (3.0)	48,207 (2.8)	37,766 (2.0)
보전수입 등 및 내부거래	143,580 (8.8)	153,605 (8.9)	191,615 (10.4)

주) 2014년 세입과목 개편에 따라, 종전 세외수입(임시적세외수입)에 포함되던 이월금, 회계간 전입금, 예탁금 및 예수금 등의 보전수입 및 내부거래에 해당되는 과목을 세외수입에서 제외함.

출처) 행정안전부, 「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」²⁾

- 지방자치단체 재정운용의 자율성을 제고함으로써 지방자치제도의 성과 향상을 이끌어 내기 위해서는 중앙 집중적 재원 구조를 개선해야 하며, 근본적으로 지방자치단체 세입에서 지방세를 비롯한 자체재원이 차지하는 비중을 높이는 대책의 마련과 시행이 필요함.

2) 지방정부 재정자립도와 재정자주도의 취약성

2) 행정안전부, 「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2016, p.26.

- 지방재정자립도는 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어서 자율성의 정도를 나타내는 대표적인 지표로서, 일반회계를 기준으로 지방자치단체 예산에서 자체재원(지방세+세외수입)이 차지하는 비중을 나타냄.
- 재정자주도는 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 일반회계 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로서, 자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함시킴으로써 실질적인 자치단체의 재원 활용능력을 나타냄.
- 실효성 있는 지방자치제도의 이행을 위해서는 안정적인 재정기반의 구축이 무엇보다 중요함에도 불구하고 우리나라는 극히 일부 지방자치단체를 제외한 대부분이 매우 낮은 재정자립도³⁾ 상태에 놓여있음.
- <표 2> 연도별 지방재정자립도 추이에서 보는 바와 같이, 지방자치단체의 재정자립도는 2000년 59.4%에서 2016년 52.5%(새로운 기준 적용 44.6%)로 6.9%p 하락하였는데, 이와 같은 결과는 우리나라 지방자치제도의 현주소를 보여주는 단적인 증거임.

<표 2> 연도별 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

연도	'00	'02	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
자립도	59.4	54.8	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3 (44.8)	50.64 (45.1)	52.5 (44.6)

주) ()안의 수치는 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 세외수입에서 제외한 새로운 기준을 적용하여 지방재정자립도를 산정하도록 개편이 이루어졌음.

출처) 행정안전부, 「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」⁴⁾

- <표 3> 연도별 재정자주도 추이에서 보는 바와 같이, 지방자치단체의 재정자주도는 2005년 81.6%에서 2016년 74.2%(새로운 기준 적용 68.4%)로 7.4%로 감소했는데, 자체재원 신장률 저조에 따라 재정자주도 역시 취약한 현황을 보여줌.

3) 전계주, p.261.

4) 전계주, p.262.

<표 3> 연도별 재정자립도 추이

(단위 : %)

연 도	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총예산(조 원)	92.4	139.9	141.0	152.0	156.9	163.6	173.3	184.6
재정자립도(%)	81.6	75.7	76.7	77.2	76.6	74.7 (69.2)	73.4 (68.0)	74.2 (68.4)

주) ()안의 수치는 2014년부터 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 제외수입에서 제외한 새로운 기준을 적용하여 지방재정자립도를 산정하도록 개편이 이루어졌음.

출처) 행정안전부「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」⁵⁾

3) 지방자치단체 간 재정자립도 격차 심화

○ 지방자치단체 간 재정력 격차도 커다란 문제임. 지역 간 균형발전을 위해서는 각 자치단체의 재정 수준이 평균적으로 고르게 분포할 수 있도록 개선할 필요가 있음.

- 아래의 <표 4> 2016년 지방재정자립도 현황에서 보는 바와 같이, 2016년 예산기준으로 우리나라 자치단체별 재정자립도를 보면 전국평균은 52.5% 수준(새로운 기준 적용 44.6%)이며, 자치단체별 재정자립도는 서울 83%, 광역시 55.2%, 세종특별자치시 59%, 도 35.8%(제주특별자치도 37.8%), 시 37.4%, 군 18%, 자치구 29.7%로 서울특별시를 제외하면 매우 낮음.
- 자치단체 간 재정자립도의 격차도 크게 나타나고 있는데, 광역시의 경우 최고(울산, 63.8%)와 최저(광주, 45.8%)의 격차가 18%p이며, 도는 그 격차가 36.8%p(최고 경기 55.2%, 최저 전남 18.4%)임.
- 기초단체들의 사정은 더욱 심각하여 시의 경우 최고(경기 화성, 64.2%)와 최저(전북 남원, 11.9%)의 격차가 52.3%이며, 군의 경우는 최고 35.2% 격차 (최고 울산 울주 44.8%, 최저 경북 봉화 9.6%)가 발생함.

5) 전개주, p.295-296.

<표 4> 2016년 지방재정자립도 현황

(단위 : %)

구분	특별시	광역시 특별자치시		도	특별 자치도	시	군	자치구	비고
평균	83	55.2	59	35.8	37.8	37.4	18	29.7	전국 평균 52.5
최고 (단체명)	83 (서울 본청)	63.8 (울산 본청)	59 (세종)	55.2 (경기 본청)	37.8 (제주)	64.2 (경기 화성)	44.8 (울산 울주)	65.2 (서울 중구)	
최저 (단체명)	-	45.8 (광주 본청)		18.4 (전남 본청)		11.9 (전북 남원)	9.6 (경북 봉화)	12.5 (부산 영도)	

출처) 행정자치부, 「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」⁶⁾

4) 정부의 복지정책 확충과 지방재정 부담 문제

○ 권한 이양 없는 지방자치단체 업무 확대

- 우리나라에서는 2005년 일부 국고보조사업의 지방 이양과 함께 사회복지 국고보조사업이 크게 확대됨에 따라 이에 대한 대응 지방비가 증가되고 있음.
- 복지사업의 확대가 지방재정에 상당한 부담을 주고 있는 상황이 계속되면서 국고보조사업의 지방이양 과정에서 업무만이 이양되고 이에 대한 권한은 여전히 중앙정부에서 지방정부로 이전되지 않는 상태에 대한 문제의식이 커지고 있음.

○ 지속가능한 복지행정 운영이 불가능한 상황

- 권한과 재정의 이양 없이 중앙정부가 추진하는 사회복지 국고보조사업이 확대됨에 따라 지방자치단체는 향후 지속가능한 복지행정 운영이 불가능한 상황으로 내몰리고 있음.
- 물론 국고보조사업의 지방이양과 함께 분권교부세가 신설되었지만, 지방정부의 복지비용 부담 증가율이 분권교부세 증가율보다 높아서 전반적인 복지재정은 확대되었으나 그에 따른 부담의 증가속도가 중앙정부에서보다

6) 전계주 p.261.

지방정부에서 높게 나타나고 있는 실정임.

- 구체적으로 살펴보면 지방 사회복지예산은 2008년도 33.9조 원에서 2015년도 72.7조 원으로 급증했으며, 보육·가족·여성 분야는 2008년도 6.7조 원에서 2015년도 20.5조 원, 노인·청소년 분야는 2008년도 7.9조 원에서 2015년도 23.1조 원으로 증가했음. 이에 대하여 기초연금, 영유아보육료, 가정양육수당, 생계급여, 의료급여, 장애인연금의 6대 복지사업 규모는 2015년도 26.6조 원에서 2025년도에는 45.8조 원~50.0조 원으로 증가할 것으로 예상되어 지방재정은 향후 부담이 더욱 가중될 수밖에 없는 상황임.⁷⁾

○ 문재인 정부의 복지정책 확충에 따른 지방재정 부담 문제

- 문재인 정부는 복지분야 국정과제로 기초연금, 장애인연금 급여 인상, 노인일자리 확대, 아동수당 신설 등을 추진하고 있으나, 새정부의 국고보조 복지사업 확대가 지방재정에 어느 정도 부담이 미칠 것인가에 대한 분석이 충분히 이루어지지 않고 있음. 중앙정부의 국정과제를 지방자치단체가 충분히 이행할 수 있기 위해서는, 지방분권 과제의 이양에 따른 지방 재정 수지 균형 방안의 모색이 필요함.

나. 재정분권

1) 재정분권의 개념

- 재정분권은 중앙과 지방간 재정관계의 자율성과 재정력 수준의 균형을 강조한 것으로 세입분권과 세출분권으로 나누어짐. <표 5>
- 세입분권은 중앙과 지방간 재정불균형 완화를 목적으로 한 수직적 형평화를 위해 국세의 일부를 지방세로 전환하거나 지방정부에 새로운 세원을 신설할 수 있도록 함.
- 세출분권은 지방 간 재정불균형 완화를 목적으로 한 수평적 형평화를 위해 지방교부세를 증가하도록 함.

7) 한재명·김성수, 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」, 국회예산정책처, 2016.

<표 5> 재정분권의 범주

구분	내용	목적	대표 예시
세입 분권	• 중앙정부에 편중되어 있는 국세의 일부를 지방세로 전환 • 지방정부에 신세목 설치권한 이양 • 지방세 감면, 탄력세율 조정 등	• 중앙과 지방 간 재정관계의 불균형 완화목적(수직적 형평화)	• 현행 지방세 • 과세확대정책 • 세율확대정책
세출 분권	• 특정목적을 위한 지출방향이 없는 재원의 확보 • 교부율의 증가 • 지방정부 지출총액의 증가	• 지방 간 재정관계 불균형 완화 목적(수평적 형평화) • 지방으로 이양된 사무 효율화를 위한 재정지원	• 보통교부세 • 부동산교부세 • 국가균형특별회계 • 특별교부세

출처) 이병량,정재진,조광래, 재정분권 수단 선택에 관한 연구, 지방행정연구 제22권 제2호, 2008.

2) 재정분권의 방향

○ 재정분권은 앞에서 살펴본 이론적인 논의를 토대로 자율성과 책임성이 공존하는 개념임.

- 세입적인 측면에서 볼 때 중앙정부로부터 자유롭다는 의미에서 자율성을 가지며(지방세를 중심으로 한 자주재원주의), 재정지출 측면에서 책임성을 가진다는 점에서 재정책임성이 있음.
- 이와 같은 개념적 요소를 중심으로 하면 재정분권의 원칙과 기준을 설정 하되 다음과 같은 기본방향을 제시할 수 있음.
 - 첫째, 세입부분에서 자율성을 충족시킬 수 있어야 할 것임, 세입측면에서의 자율성은 두 가지 의미를 가지고 있다고 볼 수 있음. 하나는 세입의 확대를 통해 지방자치단체가 하고자 하는 사업을 할 수 있도록 한다는 것이고, 다른 하나는 세입을 확보할 수 있는 권한을 가진다는 것임. 즉, 지방재정확충과 부과징수의 자율권 확보라는 두 가지를 충족시킬 수 있어야 할 것임.
 - 둘째, 세출측면에서는 책임성을 충족시킬 수 있어야 할 것임, 지방자치단체가 필요한 재원을 확보하고 부과징수에 대한 자율권한을 가질 수 있게 될 경우 수반되어야 하는 것은 책임성을 확보할 수 있는 다양한 기제를

마련하는 것이 될 것임. 즉, 책임성 확보라는 조건을 충족시킬 수 있어야 할 것임.

- 재정분권화는 지방정부가 중앙정부로부터 독립적으로 자주적인 재원조달과 자율적인 재정운영을 할 수 있도록 양자간 재정기능을 분담하는 것을 말하며⁸⁾, 궁극적으로는 중앙정부에 편중된 국세 수입의 일부를 지방세로 전환하여 지방자치단체의 과세권을 강화함으로써 독립된 자주재원을 확보하고자 하는 것임.

2. 지방교부세의 위상과 지방공동세의 역할

가. 지방교부세의 의의

- 지방교부세는 중앙정부가 지방자치단체의 지역 간 재정불균형을 시정하고, 최소한의 행정서비스를 제공할 수 있는 재원을 보장하도록 국세수입 또는 광역지방자치단체 지방세수입의 일정 비율을 하위 지방자치단체에 배분하는 지방재정조정제도임.⁹⁾
- 지방교부세는 지방교부세법에 따라 내국세 수입의 19.24%를 재원으로 하여 교부세 총액의 97%는 보통교부세로 교부하고 3%는 특별교부세로써 지방자치단체에 교부하고 있음.
 - 보통교부세는 특별한 용도의 지정 없이 지방자치단체 일반예산으로 활용이 가능한 교부세이고, 특별교부세는 용도 및 조건의 부여가 가능하다는 특징이 있음.
 - 보통교부세는 일반재원 성격으로 지방자치단체의 재원을 구성하고, 특별교부세는 특정사업에만 이용 가능도록 용도가 제한되는 성격을 갖음.
 - 보통교부세는 지방자치단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하

8) 이상용·라휘문, 국세와 지방세의 합리적 재배분방안, 지방행정연구 제17권 제1호 통권 53호 2003.

9) 송상훈 외, “분권시대 지방교부세의 발전방향”, 경기개발연구원, 2011.

여 재정 부족분을 기준으로 배분하는 반면, 특별교부세는 지역현안, 재난 및 안전관리, 시책수요사업에 대하여 사업의 타당성 등을 심사하여 교부함.

- 부동산교부세, 소방안전교부세가 별도로 운영되고 있음.

나. 중앙집권적 재정구조의 수정

1) 지방자치단체의 자율성

- 지방자치단체의 행정과 재정에 대한 자율권의 보장은 지방자치제도 실질적인 정착을 위해 필수적이며, 이러한 자율권을 통해 주민의 참여를 유도하고 지역 상황에 적합한 행정서비스 제공이 가능함.
- 그러나 현재 우리나라 재정구조는 중앙집권적으로 구성되어 있어 지방자치단체의 자주재정권이 충분히 확보되지 않고 있는 문제가 있음.
- 서울시와 성남시가 자체적인 복지정책을 추진하는 과정에서 발생한 중앙정부와의 갈등이 대표적인 사례임. 서울시는 청년수당 제도를 통해 정기소득이 없는 미취업자 중 활동의지를 갖고 있는 청년의 사회참여활동을 장려하기 위해 청년수당정책을 실시하였고, 성남시는 무상교육, 무상산후조리원, 청년배당정책을 실시하였음. 이에 대해 보건복지부는 서울시 청년수당 정책은 중앙정부와 합의되지 않아 시행이 불가능하며, 성남시는 중앙정부에서 시행하고 있는 정책과 중복되고 민간 산후조리원과 차별성과 역할 구분이 명확하지 않다는 이유로 반대했음.
- 이에 대해 중앙정부가 지방교부세법 시행령 개정으로 이전재원을 축소하고 재정상 불이익을 주겠다는 의견을 표명한 것은 지방자치단체의 자율성을 침해하는 과도한 권한 행사라는 비판을 피하기 어려움. 서울시와 성남시는 해당 자치단체의 일부 사업의 축소 또는 불필요한 사업 폐지를 통한 예산절감으로 자체적으로 조성한 재원으로 자체적인 복지정책을 시행한 것으로 재정책임성에 입각한 효율적 재정운영 성과로 볼 수 있기 때문임.¹⁰⁾

10) 홍성익 김유찬, “지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 조세연구 제16권 제1집, 2016. p.159 ~ 184.

2) 지방자치단체의 재정책임

- 지방자치제도는 자율과 책임을 근간으로 운영되며, 자율은 지방자치단체 스스로 주민의 편익과 복지증진을 위해 고유 사무를 처리하는 것이며, 책임은 지방자치단체 고유 사무에 대해 최종적인 책임을 지는 것임.
 - 재정책임성 평가는 지방자치단체가 예산을 편성하고 집행함에 있어 건전하고 효율적인 운영을 통해 자치단체의 재정위험을 초래하지 않으면서 정확한 판단과 효율적인 재정 운영을 하는가를 평가함.
- 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 커짐에 따라 지방자치단체는 전시성, 행사성 사업을 무리하게 추진하여 지방자치단체의 재정 악화가 발생하고 있음.
 - 성남시의 모라토리움 선언, 인천광역시의 재정위기, 용인시 경전철 사업으로 인한 재정위기는 지방자치단체가 선심성 공약 사업, 전시행정으로 사업의 타당성에 대한 정확한 검토 없이 무리한 사업 추진으로 재정위기를 초래하는 대표적 사례임.
 - 재정책임성의 문제 또한 중앙집권적 재정구조에 따른 문제임. 지방자치단체가 자체수입으로 재원을 마련하여 반드시 필요한 사업을 중심으로 재정을 운영했다면 이러한 방만한 경영 문제는 발생하지 않았을 것임.

3) 현실지향적인 대안 마련 필요

- 현실지향적인 대안 마련 필요
 - 상기의 재정분권의 개념은 현재까지도 우리의 재정분권의 이론으로서 활발히 거론되고 있음. 다만, 2017년 7월 문재인 정부가 발표한 100대 국정과제와 세부실천 과제는 보다 더 현실지향적인 대안의 마련을 모색하게 하며, 그 대안은 우리나라 중앙재정과 지방재정의 관계를 고려하여 다음에서 살펴볼 중앙과 지방 간 세원공동이용방식(공동세제도 포함)임.

3. 지방공동세 도입 필요성

가. 지방재정 확충 추진

○ 문재인 정부 공약

- 문재인 정부는 출범 초인 2017년 7월 100대 국정과제를 발표하였는데 No.75로 재정분권을 설정하였고, 이와 관련하여 국세와 지방세의 비중을 현행 8:2 수준에서 7:3, 6:4까지 확대하여 연방제 수준의 재정분권을 이룩하겠다는 의지를 천명하면서, 그 세부실천 과제를 함께 제시함.
- 구체적으로 국정과제 No.75에서는 “지방소비세 비중확대, 지방소득세 규모확대, 지방세 신 세원 발굴, 지방세 비과세·감면율 15퍼센트 수준관리”를 명시하였고, 2016년 기준으로 국세·지방세 비중을 7:3으로 조정하기 위해서는 지방세 “21조 원”의 확충이 필요하고, 6:4로 조정하려고 하면 지방세 “50조 원”을 마련해야 할 상황임.
- 그런데 현실적인 실행방안으로 지방세의 신세원을 발굴하여 과세하는 방식으로 지방세수를 늘리는 방향은 국민의 저항을 불러올 수밖에 없기 때문에 추진하기 어려움.
- 그러므로 우리나라 중앙재정과 지방재정의 관계, 다른 국가들의 동향 등을 종합적으로 고려할 때 중앙과 지방 간 세원공동이용방식(공동세제도 포함)을 중심으로 지방재정 확충 방안을 논의하는 것이 현실적인 대안임.

○ 지방재정 확충 추진의 세 가지 기본원칙

- 첫째, 지방에 세원을 이양하고 지방의 자주재원 비율을 높일 필요가 있음.
- 둘째, 대폭적인 세수증대 또는 대담한 행정개혁과 세출삭감이 필요함. 국가와 지방자치단체가 재정이 열악한 가운데 고령화가 진행됨에 따라 사회보장부담이 증가할 것으로 예상되므로 지속가능한 국가 최소한의 행정서비스를 유지하기 위해서는 국가와 지방자치단체 모두 기초재정수지가 흑자가 될 수 있도록 지속가능한 재정구조로 혁신하여야 함.
- 셋째, 지방자치단체간 재정격차를 감안하여 모든 지역 주민에게 일정수준의 서비스를 제공하기 위해서는 이러한 재정격차를 조정하기 위해 노력해

야 함.

○ 지방재정 확충 추진의 문제점

- 문제는 지방자치단체간 격차가 있고 세원이 편재되어 있기 때문에 세원이 양으로 인해 그 격차가 확대될 수 있고, 만약 일정규모의 세원이양을 행하고 이로부터 발생하는 격차를 교부세 등의 재정조정으로 보전하려고 하면, 재정은 팽창하고 위기적인 상황이 더욱 심각해질 수 있다는 점임.
- 즉 중앙정부가 세출을 억제하면서 세원이양을 하고자 하면 지역간 격차가 확대되고, 중앙정부가 세출을 억제하면서 재정조정을 하고자 하면 세원이양은 힘들게 되며, 중앙정부가 재정조정을 하면서 세원이양을 하려고 하면 증세가 불가피하다는 것임.
- 위의 세가지 기본원칙을 살펴보면 중앙정부, 지방자치단체 모두가 만족하는 해법을 도출하는 것은 매우 어렵다는 것을 알 수 있음.
- 이러한 상황은 정부 부처에서도 마찬가지임. 기획재정부는 재정구조개혁을 중시하여 세출삭감을 주장하고 세원이양에 반대하는 입장이기 때문에 세원이양과 연결된 지방분권에는 소극적이고 오히려 교부세제도의 재원보장기능 폐지를 주장할 수 있음. 그러나 지방자치제도를 총괄하는 행정안전부는 분권을 위한 세원이양의 필요성을 강조하면서, 재원보장기능을 하는 교부세제도의 유지를 주장하지만 세입세출의 균형을 위한 지속가능한 시스템의 개혁에 관하여는 언급하지 않으려고 할 것임. 위와 같은 열악하고 상호 대립적인 상황속에서 근간에 논의되고 있는 지방공동세는 상기의 세가지 조건을 가능한한 만족하려고 하는 제안이라고 볼 수 있음.

나. 지방공동세의 역할

- 국가재정의 중앙집권화 방지를 통해 지방자치단체에 대한 통제를 통한 부작용을 방지할 수 있음. 현재의 중앙집권적 재정구조는 필연적으로 지방자치단체의 자율성을 침해하는 문제가 발생하므로, 중앙정부의 이전재원을 축소하고 공동세의 비중을 확대하면 중앙정부의 통제력이 약화될 것임.

- 지방자치단체의 자주재정 실현이 가능함. 공동세 제도를 도입하여 상대적으로 공동세 비중을 높이면 지방세와 함께 자체수입 비중이 증대함에 따라 지방정부의 자주재정 실현에 커다란 역할을 할 수 있음.
- 재정책임성이 강화됨. 이전재원은 중앙정부가 이전하는 재원이므로 지방자치단체의 재정책임성이 크지 않기 때문에 지방정부의 재정낭비를 통한 재정악화의 원인이 됨. 그러나 공동세를 통한 재워 조달은 자주재원을 구성하므로 지방정부의 재정책임성에도 영향을 미치므로 재정에 대한 자기책임성이 향상됨.

Ⅲ. 지방공동세의 대상과 서울시 재산세 공동과세 제도

1. 지방공동세 대상으로서 지방소비세와 지방소득세

가. 지방소비세

○ 2010년 지방소비세 도입

- 2010년 지방소비세 도입 당시 3년간 시행을 한 후, 2013년부터 부가가치세 세수의 5%에서 10%로 5%p 인상하기로 합의함. 그러나 이런 합의가 지켜지지 않은 상황에서, 취득세 세율을 인하하는 조치가 단행되었음.
- 취득세 세수의 감소, 지방교부세(보통교부세)와 지방교육재정교부금 재원의 축소, 지방교육세의 감소로 인한 재원보전 차원에서 2014년부터 지방소비세 규모가 기존의 부가가치세 세수 5%에서 11%로 6%p 인상됨.
- 지방소비세 세율 인상분 6%p는 지방자치단체의 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분의 비율에 따라 각각 지방자치단체 및 시도교육청에 안분하도록 하였고, 그 밖에 취득세 감소분의 2% 범위 내에서 사회복지수요 등을 고려하여 안전행정부장관(현 행정안전부장관)이 정하는 바에 따라 해당 시도의 안분액을 산출하여 사회복지비 명목으로 재원(세수)을 사용할 수 있도록 했음.

○ 2013년 지방소비세 규모 확대

- 2013년 말 지방세법 개정을 통해 지방소비세 규모가 부가가치세 세수의 5%에서 11%로 6%p 인상된 것은 지방자치단체 입장에서 보면 지방세(취득세) 감소분의 보전을 위한 조치일 뿐이며, 새로운 세입(세수)의 발생은 아님. 이런 현실을 고려할 때 최초의 합의대로 5%p 인상을 하지 않은 부분은 여전히 숙제로 남아있음.

○ 지방소비세 추가 확대 필요

- 2005년 이후 그간 국가사무로 시행되었던 사회복지 관련 사무가 지방으로 대폭 이양되었고, 그 수요가 빠른 속도로 급증하면서 지방자치단체의 사

회복지비 부담이 가파르게 상승하고 있음.

- 사회복지비 팽창은 모든 지방자치단체가 공통적으로 겪고 있는 어려움이며, 이런 상황을 타개하기 위한 방안으로 지방소비세를 현행 부가가치세 수의 11%에서 20% 이상으로 높일 필요성이 지속적으로 제기되고 있음.
- 지방소비세의 규모를 현행 부가가치세 세수의 11%에서 21%로 10%p 증액할 경우 지방소비세 세수는 5조 4천억 원¹¹⁾ 정도 증가가 예상됨.

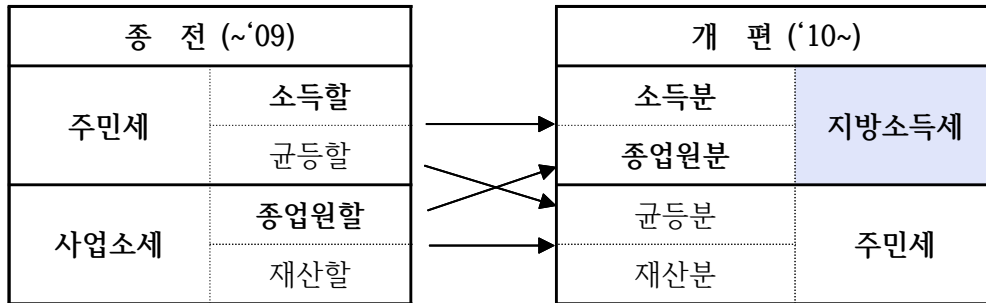
나. 지방소득세

○ 2009년 지방소득세 도입

- 지방소득세는 [그림 2]에 제시되어 있듯이 2009년 당시의 주민세와 사업소세 구성 항목을 조정하는 방식으로 도입되었음.
- 국세의 지방세 이양이 아닌 기존 세목을 개편하는 방식으로 신설되었으며, 2009년까지 주민세는 균등할과 소득할로 구성되어 과세되었고, 사업소세는 재산할과 종업원할을 합한 구조로 과세되었음.
- 주민세 소득할(소득분 지방소득세)과 사업소세 종업원할(종업원분 지방소득세)을 묶는 방식이었고, 주민세 중 균등할은 주민세 균등분으로, 사업소세 중 재산할은 주민세 재산분으로 개편되었음(개편 주민세=균등분+재산분, 사업소세 폐지).
- 지방소득세는 주민세 소득할과 마찬가지로 국세인 소득세와 법인세 세수의 10%를 부가세 방식으로 징수하는 체계를 구축하였으므로, 지방소득세는 소득세와 법인세의 세율 조정, 공제.감면 등에 따라 그 세수가 변동되는 등의 한계를 드러낼 수밖에 없었음. 이와 같은 지방소득세의 한계 때문에 지방자치단체 등을 중심으로 독립세 전환이 필요하다는 의견이 제기됨.

11) 2015년 결산 기준 부가가치세 징수액은 54조 1,591억 원으로, 이 금액의 10%인 지방소비세수는 5조 4천억 원임. 국세청, 「2016 국세통계연보」, 2016. p.8.

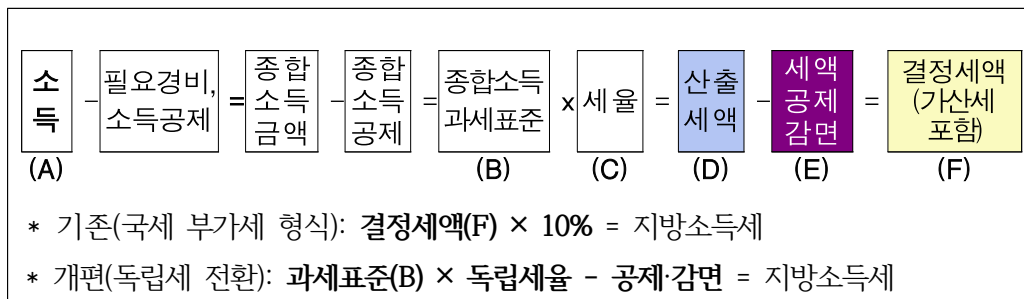
[그림 2] 2010년 신설 지방소득세의 기본 체계



○ 2014년 지방소득세를 독립세로 전환

- 2013년 말에 이루어진 지방세법 개정예 따라 2014년부터 지방소득세는 독립세가 됨. [그림 3]
- 독립세가 된 지방소득세는 국세인 소득세 및 법인세와 연계되어 있기 때문에 2014년 이후 지방소득세는 개인지방소득세와 법인지방소득세의 이원체계로 구축됨.

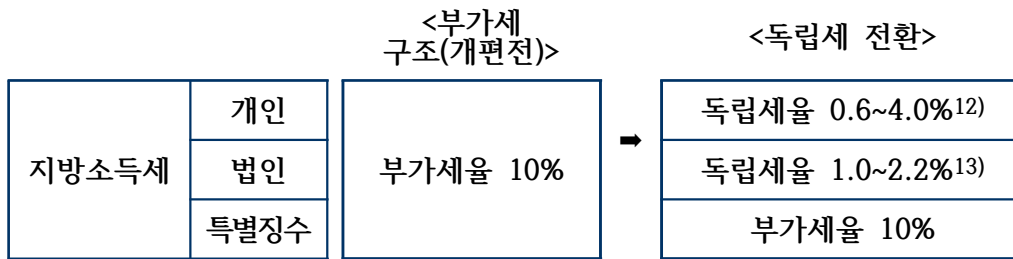
[그림 3] 독립세 전환 이후 지방소득세의 과세구조



○ 지방소득세 세율체계 개편

- 2014년 이후 지방소득세는 독립세의 위상을 갖추게 되면서 소득세·법인세와 똑같은 과세표준(소득금액)에 대해 별도로 과세하는 기본체계를 구축함.
- [그림 4]에 제시되어 있듯이 이전의 부가세 방식과 마찬가지로 10% 세율을 적용하고 소득별 누진세율 방식을 따르도록 함. 다만, 특별징수분은 종전과 동일하게 부가세율 10%를 적용함.

[그림 4] 개편 이후 지방소득세 세율체계



○ 지방소득세 세수 확충안

- 취약한 지방재정 여건의 개선을 위해 지방소득세 세수 확충이 제안됨.
- 지방소득세 세율 인상은 국민의 부담을 증가시키기 때문에, 국민의 공감대 형성을 전제로 추진을 모색해야 함. 지방소득세를 국민의 추가적인 부담이 없는 방식으로 확대하고자 한다면 소득세와 개인지방소득세, 법인세와 법인지방소득세의 세율을 통합하고, 그것의 각 구간에서 국세분과 지방세분 세율을 나누는 방안을 검토할 수 있을 것임. 예를 들면 소득세의 최저 소득구간 세율은 6%이고, 그에 대한 개인지방소득세는 해당 소득세 세수의 10%이기 때문에 이와 관련된 국민의 부담 세율은 6.6%(=6% 소득세분+0.6% 개인지방소득세분)임. 이것(6.6%)을 국세인 소득세분과 지방세인 개인지방소득세분으로 나누되 개인지방소득세분을 현행 0.6%보다 높이고 소득세분은 낮추면 실질적인 세부담은 변화되지 않으면서 개인지방소득세(지방소득세)는 늘어나는 효과를 거둘 수 있음. 다른 구간에서도 똑같은 방식을 적용할 수 있음(예: 개인·법인지방소득세 세율의 지방분을 2배 인상하는 경우 2018년 기준으로 개인지방소득세 세율 0.6~4.2%→1.2~8.4%, 법인지방소득세 세율 1~2.5%→2~5%).
- 지방소득세 세율 인상은 중앙과 지방 간 세원공동이용방식의 활성화, 지방세수의 신장성 제고를 가져올 것으로 예상됨. 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세와 연계되어 있기 때문에 양자 간에 조화를 이룰 수 있는

12) 2017년부터 소득세법 개정에 따라 소득세 과세표준에 5억 원 이상(40%)이 추가되었음. 이에 따라 2017년 현재 개인지방소득세의 독립세율은 0.6%~4%임. 하지만 2018년부터는 소득세 과세표준 5억 원 이상에 대한 소득세율이 40%에서 42%로 인상되기 때문에 2018년 이후 개인지방소득세의 독립세율은 0.6~4.2%로 조정됨.

13) 2018년 이후 법인세의 과세구간에 과세표준 2,000억 원 이상이 신설될 예정이고, 이에 대한 세율은 25%임. 이에 따라 법인지방소득세 세율은 2017년 현재 1~2.2%에서 2018년 이후 1~2.5%로 조정됨.

방식으로 세수확충을 모색해야 함. 현행처럼 소득세와 법인세의 누진세율 구조를 그대로 수용하면서 그것에 15% 또는 20%를 덧붙이는(부가하는) 방식으로 세율을 인상하면 관련 세제 운영의 혼란을 줄이는 한편 납세자의 세부담 왜곡 등을 피할 수 있음.

- 2015년 결산기준 지방소득세 세수는 12조 7,844억 원이기 때문에 그 세율을 현행 10%에서 15%로 5%p 인상하면 6조 3,922억 원의 추가적인 세수 증대가 예상됨.¹⁴⁾ 또한 지방소득세의 세율을 20%로 인상하면 2015년 결산기준으로 볼 때 12조 7,844억 원의 세수 증가가 예상됨.

○ 지방소득세 인상에 따른 세수 격차 조정 필요

- 지방소득세의 현행 세율을 높이거나 동 세목의 국세분과 지방세분 세율 가운데 지방세분 세율을 인상하면 수도권과 비수도권 간 세수 격차가 심화되는 문제가 발생할 수 있음.
- 이에 대해서는 늘어난 세수의 50%를 지방자치단체 간 공동세 방식으로 하여 지방자치단체 간에 적정하게 나누는 방법을 강구할 수 있음.

2. 서울시 재산세 공동과세제도

○ 서울시 재산세 공동과세제도(이하, 공동과세제도)는 서울시의 자치구 간 재정격차를 조정하기 위해 도입한 제도임.

- 각 자치구의 재산세 50%를 서울시 특별세분 재산세로 전환하고 그 수입액 전액을 25개 자치구에 균등하게 배분하는 것임.
- 공동과세제도는 서울시의 자치구 간 재정격차를 완화시키기 위해 도입했으며, 동일한 계층 간 재원이 이전되는 수평적 재정조정제도로서의 역할을 담당함.¹⁵⁾

○ 비용과 편익의 불일치 상쇄 가능

- 재정조정제도는 재정형평화를 통한 균등한 행정서비스를 목표로 하는데, 결과적으로 편익은 재정지원을 받는 지방자치단체에 국한되므로 비용과

14) 행정자치부, 「2016 지방세통계연감」, 2016, p5.

15) 최병호 외, “재산세 공동과세의 재원배분 효과”, 지방정부연구 13권4호, 2009.

편익의 불일치가 발생하여, 지방자치단체의 재정책임성을 약화시켜 도덕적 해이를 발생시킬 수 있는 문제점이 있음.

- 그러나 광역자치단체의 자치구는 일반 시·군과는 달리 생활권을 공유하는 정도가 크기 때문에 비용과 편익의 불일치가 일정수준 상쇄될 수 있으며, 재정자율성이 침해될 우려가 상대적으로 크지 않음.

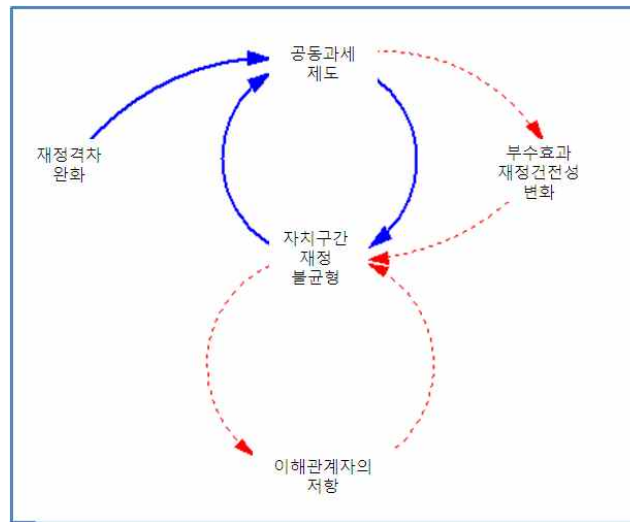
○ 공동과세제도 도입의 어려움

- 공동과세제도는 형식상 특별시분의 재산세를 서울시에서 자치구에 교부하므로 수직적 재정조정제도로 볼 수 있는 여지가 있으나, 실질적으로 서울시에서 자치구로 배분하는 재산세는 의존재원이 아닌 자체세입이라는 점¹⁶⁾과 내용상 재산세입이 많은 자치구에서 세입이 적은 자치구로 재원이 이전되므로 수평적 재정조정제도임.
- 재산세를 세원으로 하는 공동과세제도는 공공서비스 공급에 대한 비용과 편익이 비례하지 않는 문제점이 있으며¹⁷⁾, 공동과세제도 도입으로 세수가 감소하는 자치구들과 서울시 간 갈등이 존재함.
- 공동과세제도는 자치구 간 재정격차 완화라는 정책목표를 달성하는 과정에서 일부 자치구의 재정건전성의 악화라는 의도치 않은 부수효과 또는 부작용을 발생시킴. [그림 5]

16) 상동

17) 노수만·이영환, “재산세 공동과세 따른 문제점 및 개선방안”, 의정논총 제6권 제2호, 2011.

[그림 5] 공동과세제도 도입에 따른 정책 부작용 발생 피드백 구조



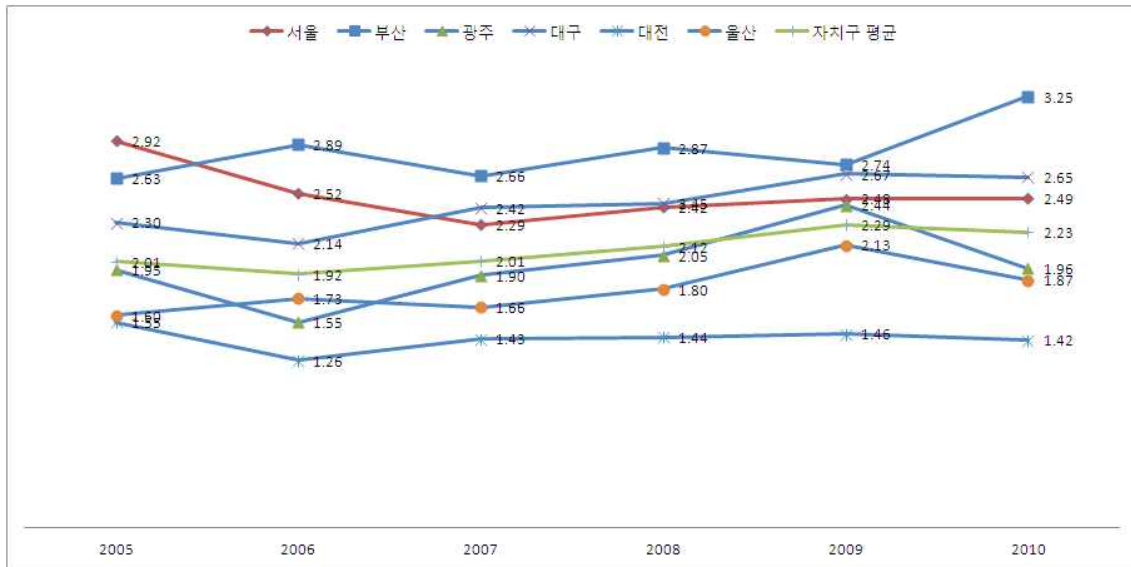
출처) 최정우·이유현·배수호, 「서울시 재산세 공동과세제도의 자치구 재정건전성 개선효과 분석: 광역시 자치구와의 비교를 중심으로」¹⁸⁾

○ 공동과세제도 정책목표는 일정 수준 달성

- 2005년 세입이 가장 많은 자치구와 세입이 가장 적은 자치구의 차이는 2.92배였으나, 공동과세제도 도입으로 2008년 2.42배로 격차가 감소했음.
- 한편, 제도를 도입하지 않은 광역시의 자치구는 대부분 2008년 이전보다 2008년 이후에 재정격차가 증가하였음. 서울시를 제외한 광역시의 재정격차 평균치는 2005년 2.01배이었으나 2008년 2.12배, 2010년 2.23배로 증가했음. [그림 6]

18) 최정우·이유현·배수호, “서울시 재산세 공동과세제도의 자치구 재정건전성 개선효과 분석: 광역시 자치구와의 비교를 중심으로”, 한국지방자치학회보 제24권 제3호(통권79호), 2012.

[그림 6] 광역자치단체별 세입 최대자치구와 최소자치구의 격차



주 1) 자치구 평균의 경우 서울시 자치구는 제외하고 광역시 자치구에서 평균도출함.
출처) 행정안전부 재정고 홈페이지 자료 재구성

3. 우리나라 지방공동세 도입방안

○ 지방소득세와 지방소비세를 지방세 공동세 재원으로 운영

- 중앙정부는 지방정부의 실질적인 자치기능 확보를 위해 소득세·법인세와 부가가치세의 일부를 지방재원으로 이전하는 노력을 해왔으며, 특히 지방소득세는 독립세화하여 지방정부가 이를 독자적으로 운영할 수 있는 기반을 조성해 왔음.
- 지방소득세는 기존의 국세에 부가되는 주민세를 지방재원의 독립성 확보 차원에서 이전한 재원이며 지방소득세 이전 과정에서 지방세 비과세, 감면 규정을 상당 부분 폐지하여 세원 증대에 기여하였음.
- 지방소비세는 금융위기에 따른 부동산경기 위축에 따른 지방에서 거두어들인 취득세·등록세의 인하를 추진하면서 그 대신 지방재원의 부족분을 보충하기 해 주기 위한 목적으로 지방으로 재원을 이전하였으며, 지방정부는 중앙정부에서 기존에 약속한 재원을 이전하지 않음에 따라 계속적으로 지방소비세 이전 비율 상향을 요구하고 있음.
- 기존의 국세를 지방재원으로 이전하는 세목인 지방소득세와 지방소비세를 근간으로 지방세 공동세 제도를 운영하는 것이 제도의 신설로 인한 정치

적, 행정적 부담과 비용을 최소화할 수 있음.

- 지방공동세 재원을 통해 국가와 지방자치단체 간 수직적 격차 조정하고, 지방공동세는 특정 자치단체에 귀속하지 않고 공동재원으로 운영하며 각 자치단체 배분기준은 광역자치단체협의회, 광역자치단체의회협의회, 기초자치단체협의회, 기초자치단체의회협의회의 네 개 단체 협의체에서 결정함.
- 지방세 공동세 재원 규모는 문재인 정부 공약에서 정한 바와 같이 2019년부터는 국세와 지방세의 규모를 7:3으로 하고, 2022년까지 이 비율을 6:4까지 점진적으로 상향 조정함.

○ 지방교부세는 현재 상태로 유지하면서 수평적 격차 조정 기능 수행

- 지방교부세를 통해 지방자치단체 간 수평적 격차 조정 필요함.
- 중앙정부의 국가 균형발전 의무를 수행하기 위한 재원이 필요하며, 이를 통해 중앙정부에서 바람직하다고 생각하는 국토균형발전 정책 실현이 가능함.
- 지방세공동세 재원을 통해 네 개 지방자치 관련 협의체에서 지역 균형발전을 위한 재원배분을 수행하지만, 중앙정부 차원에서 미비하거나 국가 균형발전을 위해 필요한 방향에 대한 수정 필요함.

IV. 각국의 지방재정조정제도

1. 독일

가. 독일 재정제도의 개관

- 독일 연방공화국은 수직적으로 연방정부, 주정부 그리고 자치단체의 세 단계로 구성되어 있음.
 - 주정부는 16개주로 구서독의 10개주, 구동독의 5개주 그리고 베를린으로 구성됨. 지자체단체는 301개의 군(Kreis)으로 이루어졌으며, 군에는 111개의 독립시군과 11,993개의 게마인데(Gemeinde)를 포괄하는 군이 있음.
- 연방정부와 주정부 및 자치단체의 업무는 독일기본법(헌법)과 법률에 따라 배분되며, 연방정부와 주정부 및 자치단체의 업무수행에 필요한 재원조달 수단인 조세도 이에 비례하여 배분하고 있음.
 - 2017년 독일연방공화국의 연방정부와 주정부 그리고 자치단체의 세수 구성비율은 다음과 같이 연방이 40.9%, 주정부가 40.8% 그리고 자치단체가 14%를 차지하고 있음. <표 6>

<표 6> 독일 연방공화국의 세수 구성비율(2016년 결산)

	세수(백만유로)	구성비율
연방정부	289,018	40.9%
주정부	288,674	40.8%
자치단체	98,783	14.0%
EU(분담금)	29,797	4.3%
합계	706,272	100%

출처) Statistisches Jahrbuch Deutschland 2017, S.262¹⁹⁾

19) Statistisches Bundesamt, "Statistisches Jahrbuch Deutschland 2017"
<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2017.pdf?__blob=publicationFile> (최종검색일: 2018.8.8.)

- 국가 조직에 따른 주요재원은 먼저 연방정부의 경우는 공동세수 연방분, 연방세수이고, 주정부의 경우는 공동세수 주정부 분, 주정부 세수, 연방보충교부금, 주정부 간 재정조정교부금 그리고 자치단체 게마인데는 공동세수 게마인데분, 게마인데세, 주정부로부터 교부금을 받으며, 군은 게마인데로부터의 분담금과 주정부로부터 교부금을 받음. <표 7>

<표 7> 독일 중앙정부 및 지방정부의 주요재원

	주요재원
연방정부	공동세수 연방분, 연방세수
주정부	공동세수 주분, 주세수, 연방보충교부금, 주간재정조정교부금
군	게마인데로부터의 분담금, 주로부터 교부금
게마인데	공동세수 게마인데분, 게마인데세, 주로부터 교부금

- 이 경우 주된 세수는 공동세, 연방세, 주세, 자치단체세로, 각각의 세수는 아래의 표와 같이 세분화됨. 공동세의 경우는 크게 법인세, 소득세(근로소득, 이자소득), 부가가치세으로 나누어짐. <표 8>

<표 8> 독일 조세체계

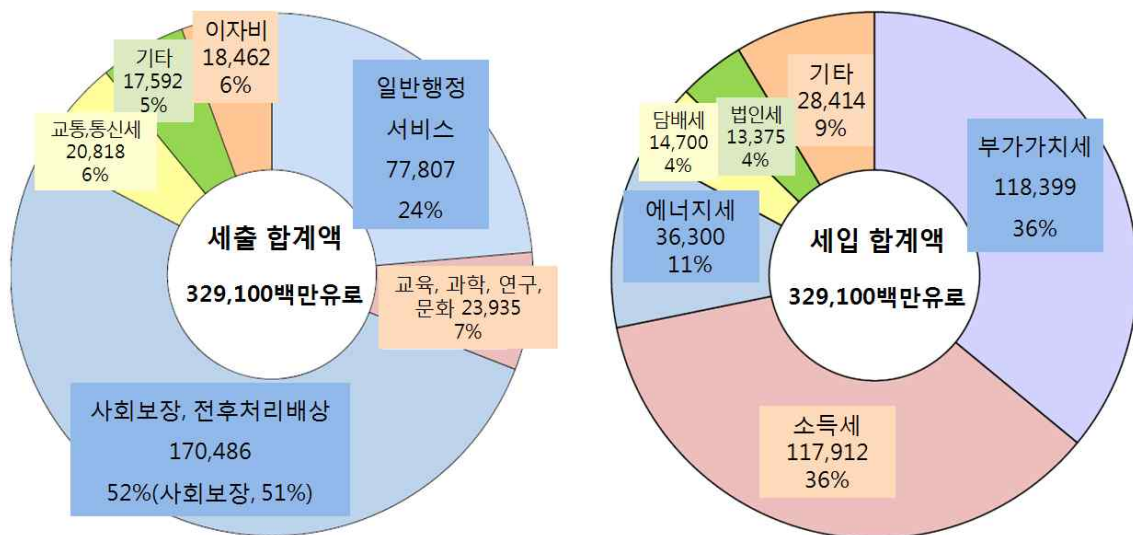
구분	주요세목
공동세	법인세, 소득세(근로소득, 이자소득), 부가가치세
연방세	보험세, 담배세, 커피세, 샴페인세, 전기세, 자동차세, 항공세 등
주세	상속세, 부동산취득세, 복권세, 맥주세 등
자치단체세	영업세, 부동산세 등

- 공동세의 세부항목인 법인세, 소득세 및 부가가치세 등이 전체 연방정부의 세입에서 차지하고 있는 비율은 다음 [그림 7]과 같음.
- 주요 세원인 법인세, 소득세, 부가가치세 중 부가가치세가 118,399백만유로로서 전체의 36%를 차지하고 있고, 그 다음은 소득세로 117,912백만유로로 역시 전체의 36%를 차지하고 있으며, 법인세는 13,375백만유로인

4%를 점하고 있음.

- 세출예산은 사회보장, 전후처리배상예산이 170,486백만유로인 52%를 차지하고 있으며, 일반행정서비스는 77,807백만유로인 24%를 점하고 있음.

[그림 7] 독일 연방정부의 세입과 세출(2017년 예산)



출처) 독일연방재무성

- 각 세수의 과세근거는 주로 연방정부가 결정하고 있으며, 징수는 주정부나 자치단체가 징수함.
- 2016년 결산의 세수내역에 있어서 공동세는 72.1%, 연방세는 14.8%, 주정부세는 3.2%, 자치단체세는 9.3% 그리고 관세는 0.7%를 차지하고 있음. <표 9>

<표 9> 2016년 국가 세수의 입법 및 징수와 구성비율

	입법	징수	세수 (백만유로)	구성 비율
공동세	연방정부	주정부	508.582	72.1%
연방세	연방정부	주정부	104.441	14.8%
주정부세	연방정부	주정부	22.342	3.2%

자치 단체세	법정세의 경우는 연방이 결정하 며, 세율은 자치단체가 결정	자치단체	65,343	9.3%
	법정외세의 경우는 주정부법의 범위내에서 자치단체가 결정	자치단체		
관세	연방	연방	5,113	0.7%

출처) Statistisches Jahrbuch Deutschland 2017, S.275²⁰⁾

나. 독일의 수직적 및 수평적 재정조정제도

- 독일의 연방재정조정제도는 독일기본법 제106조 및 제107조에 근거하여 실시되고 있음.
- 재정조정수단은 정부 수준의 사무와 세원 배분 하에 독일기본법에 근거하여 부가가치세 연방/주 배분, 부가가치세 주/주 배분, 주/주 간 재정배분 그리고 연방보충교부금이 이용되고 있음. <표 10>

<표 10> 연방재정조정제도

		수직적 재정조정기능	수평적 재정조정기능
정부 레벨에서의 사무 배분		○	×
정부 레벨에서의 세원 배분		○	×
연방 재정 조정 제도	부가가치세 연방/주 배분	○	×
	부가가치세 주/주 배분	×	○
	주/주 재정조정	×	○
	연방보충교부금	○	○

- 독일기본법 제106조 및 제107조 규정은 구체적인 기능에 따라 다음의 네 개 요소로 구분 가능함.
- 첫 번째 요소로 일차적 수직적 재정조정은 연방/주 사이의 분배를 말하며

20) Statistisches Bundesamt, "Statistisches Jahrbuch Deutschland 2017"
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2017.pdf?__blob=publicationFile (최종검색일: 2018.8.8.)

기본법 제106조, 제106a조, 제106b조에서 규정하고 있음.

- 두 번째 요소로 일차적 수평적 재정조정은 주/주 사이의 분배를 말하며 기본법 제107조제1항에서 정함.
- 세 번째 요소로 이차적 수평적 재정조정은 주/주 사이의 상이한 재정능력을 조정하기 위한 재배분을 말하며 기본법 제 107조제2항 제1문과 제2문에서 정함.
- 네 번째 요소로 이차적 수직적 재정조정은 연방/주 사이의 재분배로 기본법 제107조제2항제3문과 제106조제4항제2문 및 제106조제8항에서 정함.

제106조 (세수입 및 재정전매수익의 배분)

(1) 재정전매수익과 다음의 조세수입은 연방에 귀속한다.

1. 관세
2. 제2항에 따라 지방에, 제3항에 따라 연방과 지방에 공동으로 그리고 제6항에 따라 구(Gemeinde)에 귀속하지 않는 소비세
3. 도로화물운송세와 자동차세 및 그 밖의 동력화된 교통수단과 관련된 교통세
4. 자본거래세, 보험세 및 어음세
5. 1회성 재산세 및 부담의 조정을 위해 징수되는 조정세
6. 소득세 및 법인세에 대한 보충세
7. 유럽공동체의 차원에서 징수되는 조세

(2) 다음의 조세수입은 지방에 귀속한다.

1. 재산세
2. 상속세
3. 자동차세
4. 제1항에 따라 연방에, 그리고 제3항에 따라 연방과 지방에 공동으로 귀속하지 않는 교통세
5. 맥주세
6. 도박장세

(3) 소득세의 수입이 제5항에 따라, 부가가치세의 수입이 제5a항에 따라 구(Gemeinde)에 귀속되는 게 아닌 한, 소득세, 법인세 및 부가가치세의 수입은 연방과 지방에 공동으로 귀속한다(공동세). 소득세 및 법인세의 수입은 연방과 지방이 각각 반씩 차지한다. 부가가치세에 대한 연방과 지방의 지분은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 확정한다. 이 확정에 있어서는 다음의 원칙을 따른다.

1. 정기적으로 거두어들이는 조세수입의 범위에서는 연방과 지방은 동등하게

- 각 기 필요한 지출을 충당할 청구권을 가진다. 이 경우 지출의 범위는 수년에 걸친 재정계획을 참작하여 정한다.
2. 연방과 지방의 총당수요는 공정한 조정이 이루어지고 납세의무자의 과중한 부담을 피하며 연방영역 내 생활여건의 통일성이 보장되도록 상호 조정되어야 한다. 부가세에 대한 연방과 지방의 지분 확정에는 추가적으로 1996년 1월 1일부터 소득세법에서 아동을 고려함으로써 지방에게 발생하게 된 세수감소분이 감안된다. 상세한 것은 제3문에 따라 연방법률에서 정한다.
- (4) 부가가치세에 대한 연방과 지방의 지분은 연방과 지방의 수입 및 지출의 관계가 본질적으로 다르게 전개될 때에는 새로 확정하여야 한다. 제3항 제5문에 따라 부가가치세에 대한 지분의 확정에 추가적으로 감안된 세수감소분은 이 경우 고려하지 않는다. 연방법률로 지방에 대하여 추가적인 지출을 과하거나 그 수입을 감소시킬 경우 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률에 의한 그 부담의 가중은 그것이 단기간으로 한정되어 있을 때 연방의 재정보조할당금으로도 조정할 수 있다. 위 법률에서는 이러한 재정보조할당금의 산정 및 지방에의 배분에 관한 원칙들을 규정하고 있어야 한다.
- (5) 구(Gemeinde)는 지방이 그 주민의 소득세 납부실적에 기초하여 구(Gemeinde)에 교부해야 할 소득세 수입 지분을 할당받는다. 상세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 정한다. 이 법률은 구(Gemeinde)가 자신의 할당분에 관한 징수율을 정할 것을 규정할 수 있다.
- (5a) 구(Gemeinde)는 1998년 1월 1일부터 부가가치세 수입에 대한 지분을 가진다. 그 지분은 지방에 의하여 지역 관련 및 경제 관련의 배정기준에 따라 구(Gemeinde)에 교부한다. 상세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 정한다.
- (6) 토지세와 영업세의 수입은 구(Gemeinde)에 귀속하며, 지역적 소비세 및 사치세의 수입은 구(Gemeinde) 또는 지방입법에서 정한 바에 따라 구연합(Gemeindeverband)에 귀속된다. 구(Gemeinde)에게는 법률의 범위 내에서 토지세와 영업세의 징수율을 정할 권한을 부여할 수 있다. 지방에 구(Gemeinde)가 없는 때에는 토지세와 영업세의 수입 및 지역의 소비세 및 사치세의 수입을 지방에 귀속한다. 연방과 지방은 할당부분에 따라 영업세의 수입에 참여할 수 있다. 할당부분에 관한 상세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 정한다. 지방입법이 정하는 바에 따라 토지세 및 영업세와 구(Gemeinde)의 소득세 및 부가가치세 수입에 대한 지분이 할당부분의 산정 근거로 될 수 있다.
- (7) 공동조세의 총수입에 대한 각 지방의 지분 중에서 지방입법에 의하여 확정되는 일정비율이 구(Gemeinde)와 구연합(Gemeindeverband)의 전체에 대해 배정된다. 그 밖에도 지방입법은 지방세의 수입을 구(또는 구연합)에 배정할지의 여부 및 얼마나 배정할지를 결정한다.

- (8) 연방이 개별 지방 또는 구(또는 구연합)에게 직접적인 지출증대나 수입감소(특별부담)를 야기하는 특별한 시설을 설치하도록 하는 경우, 연방은 지방이나 구(또는 구연합)가 그 특별부담을 하리라고 기대할 수 없을 때 필요한 조정을 행한다. 제3자의 보상급부와 이들 지방이나 구(또는 구연합)가 시설의 결과로서 얻게 되는 재정적 이익은 위 조정에 참작된다.
- (9) 구(또는 구연합)의 수입 및 지출도 이 조항에서 말하는 지방의 수입 및 지출로 본다.

제106a조 (공공여객교통을 위한 연방의 보조금)

1996년 1월 1일부터 공공의 근거리 여객운송을 위하여 연방의 조세수입 중 일정액이 지방에 귀속한다. 상세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 정한다. 제1문에 따른 귀속액은 제107조 제2항에 따른 재정력의 산정시 고려되지 않는다.

제106b조 (지방에 귀속되는 자동차세액)

2009년 7월 1일부터 자동차세를 연방으로 이관한 결과로 연방의 조세수입 중 일정액이 지방에 귀속한다. 상세한 것은 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로 정한다.

제107조 (재정조정)

- (1) 지방세 수입과 지방의 소득세 및 법인세 수입에 대한 지분은 그 조세가 지방의 영역 내 재정청에 의하여 징수되는 한에서(지역적 수입) 개별 지방에 귀속한다. 법인세와 근로소득세에 관하여는 연방참사원의 동의를 필요로 하는 연방법률로 지역적 수입의 한계와 그 종류 및 배분범위에 관한 상세한 규정을 둘 수 있다. 위 법률은 다른 조세의 지역적 수입의 한계와 배분에 관해서도 규정을 둘 수 있다. 부가가치세 수입에 대한 지방의 지분은 주민수의 기준에 따라 개별 지방에 귀속한다. 이러한 지방의 지분 일부에 대하여는 그 4분의 1의 한도 내에서 연방참사원의 동의를 요하는 연방법률로, 지방세와 소득세 및 법인세에서의 수입 및 제106b조에 따른 수입이 주민 1인당 환산할 경우 전체 지방의 평균 이하인 지방을 위한 보충적 지분으로 규정할 수 있다. 토지취득세의 경우에는 담세능력을 감안하여야 한다.
- (2) 지방들의 상이한 재정력이 적절히 조정될 것이 법률로 보장되어야 한다. 이 경우 구(또는 구연합)의 재정력과 재정수요를 고려하여야 한다. 조정권리가 있는 지방의 조정청구권 및 조정의무를 지는 지방의 조정채무에 관한 요건과 조정급부액의 기준은 법률로 정해야 한다. 이 법률에서는 연방이 자신의 재원으로 급부능력이 약한 지방에 대해 일반재정수요를 보충적으로 충당케 하기 위한 교부금(보충적 교부금)을 지급할 것을 규정할 수 있다.

다. 독일의 공동세(부가가치세)를 이용한 재정조정

1) 공동세의 재정조정기능

- 독일은 1969년 독일기본법 개정에 의해 연방정부와 지방정부 간 세수배분의 대상은 법인세, 소득세(근로소득세, 이자소득세), 부가가치세로 구분되었으며, 공동세인 소득세와 법인세의 연방정부 및 주정부 간의 배분비율을 고정시킴.
- 독일기본법에서는 소득세와 법인세가 경기에 민감하므로 연방정부와 주정부에 절반씩 분배하여 양자 모두 재정수지에 따라 동일한 방향으로 움직이도록 함. 그 대신 부가가치세는 연방정부, 주정부 및 자치단체 간에 배분이 용이하여 재정조정수단에 적합하므로 수직적 및 수평적 재정조정을 위해 사용하도록 함. 다시 말하자면, 부가가치세는 필요에 따라 세원을 배분하기 용이하므로 수직적조정기능을 가지며, 또한 인구 비례 또는 세수가 부족한 자치단체에 우선 배분함으로써 수평적조정기능을 갖도록 함. 그리고 자치단체의 세금 가운데 영업세의 일부를 연방정부와 주정부에 배분하고 있음.
- 아래 표에서는 연방정부와 지방 단체 간 세수배분 비율을 제시함.
 - 법인세는 연방정부와 주정부 간에만 배분하며, 소득세와 부가가치세는 연방정부와 주정부 이외에 자치단체도 포함해 배분함. 법인세 세수는 연방정부와 주정부에 각각 50%, 소득세는 연방정부 42.5%, 주정부 42.5%, 자치단체 15%를 배분함. 소득세 및 법인세 수입에서 각 주에 배분되는 몫은 그 지역의 재무관청에 의해 징수되는 금액 한도 내에서 해당 주정부에 귀속함. 이와 관련하여 주목할 점은 소득세 및 법인세 수입배분과 관련해서는 주정부 간의 재정조정은 발생하지 않는다는 점임. 소득세와 법인세의 공동세 과세는 연방정부와 주정부 간의 재정조정만을 수행하고 있기 때문임. <표 11>

<표 11> 연방정부와 지방 단체 간 공동세수 배분 비율

구분	법인세	소득세		부가가치세	영업세
		근로소득세	이자소득세		
연방정부	50.0	42.5	44.0	53.8	표준세액의 14.5%
주정부	50.0	42.5	44.0	44.2	표준세액의 49.5%
자치단체	-	15.0	12.0	2.0	나머지
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주1) 영업세 세액 : 세액=과세표준x부과율. 표준세액=영업수익x기준세율. 기준세율의 경우 법인은 5%(비례과세), 개인은 1~5%(누진과세). 부과율 전국평균 390%.

주2) 부가가치세의 경우 필요에 따라 변경함(2012년).

- 한편 부가가치세의 정부 간 배분 비율은 연도별 경제상황과 정부단계별 재정상황 등을 감안하여 탄력적으로 조정할 수 있도록 하기 위하여 연방 기본법에 근거하여 연방재정조정기준법, 연방정부와 주정부 간의 재정조정에 관한 법률에 기초하도록 하고 있음. 그리고 부가가치세의 주정부 간 세수배분에 있어서는 전면적인 징세지주의를 따르지 않고, 주정부 몫의 부가가치세는 1차적으로 주민 수에 비례하여 배분을 하고, 주정부 지분의 최대 1/4까지는 재정조정을 위한 재원으로 사용할 수 있도록 함.²¹⁾ 그리고 부가가치세 세수 가운데 자치단체의 몫은 게마인데의 지리적 요소와 경제적 요소를 지수화하여 배분하도록 함.

2) 공동세의 구체적 재정조정 방식

- 독일기본법상의 수직적 재정조정요소와 수평적 재정조정요소를 2012년 부가가치세 배분비율인 연방 53.8%, 주 44.2%, 자치단체 2.0%를 적용해 설명하면 다음과 같음. <표 12>

21) 독일 연방헌법 제107조 제1항은 [부가가치세 수입의 주 지분은 주의 주민 수에 비례하여 주에 귀속된다. 그러나 일부에 대하여는 최대로 이 주 지분의 4분의 1까지 연방상원의 동의를 요하는 연방 법률로 주(州) 조세, 소득세 및 법인세로부터 수입이 주민 당 평균 미만인 주를 위하여 보충 지분을 정할 수 있다.]라고 규정하고 있다.

<표 12> 독일 연방재정조정제도

단계별 조정		수직적 재정조정기능	수평적 재정조정기능
제1단계	부가가치세수의 수직배분조정 (연방정부/주정부 배분비율조정)	○	×
제2단계	부가가치세수 주정부 간 배분조정 (75% 인구비례배분, 25%우선배분)	×	○
제3단계	주정부 간 재정조정 (협회의 수평적 재정조정)	×	○
제4단계	연방보충교부금 (일반보충교부금, 특별보충교부금)	○	○

- 부가가치세수 연방/주 배분(연방재정조정제도 제1단계)

연방정부와 주정부의 배분비율을 조정하는 단계임. 경제상황의 변화나 연방정부의 수지상황 및 주정부의 수지상황 관계에 변화가 있을 때 그리고 연방법의 제정 또는 개정에 의해 주정부의 지출책임이 증감하는 경우 조정함.

- 부가가치세의 주/주 배분(연방재정조정제도 제2단계)

부가가치세수 주정부 분의 25%를 부가가치세를 제외한 세수의 1인당 주 평균액이 전체 주 평균액보다 낮은 주에 우선 배분함.(주 평균액이 전체 주 평균액보다 낮은 금액이 작을수록 높은 수준으로 보상됨. 최저보상수준은 전체 주 평균액의 94.475%). 부가가치세수의 주정부 분의 75%를 인구비례로 각 주정부에 배분함.

- 주/주 재정조정(연방재정조정제도의 제3단계)

과세력 측정치(주정부 세수 + 자치단체 세수 64%: 주의 세수견적액에 표준세율에 의해 자치단체세수 견적액의 64%를 가산한 금액)가 조정액 측정치(전체 주정부 과세력측정치×해당 주정부 보정인구÷전체 주정부 보정인구: 과세력 측정치를 보정인구에 대응한 각 주의 배분한 금액)를 초과하는 주가 낮은 주에 교부금을 교부함. 과세력 측정치가 조정액 측정치의 80% 미만인 경우는 그 금액의 75%를, 80%이상 93% 미만인 경우에는 체감비례적으로 그 차액의 75%~70%를, 93% 이상인 경우에는 체감비례적으로

그 차액의 70%~44%를 지급됨을 의미함. 최저보상수준은 수요액 측정치의 73.415%임.

- 보정인구
 - 주정부 보정인구 + 주정부 내 자치단체 보정인구
 - 인구과밀도시, 대규모도시, 과소지역은 인구를 할증
- 교부금 납부 주정부
 - 과세력측정치 > 조정액측정치
 - 과세력측정치가 조정액측정치를 초과하는 금액의 일정비율을 납부
- 교부금 지급받는 주정부
 - 과세력측정치 < 조정액측정치
 - 과세력측정치가 조정액측정치에 달하지 못한 금액의 일정비율을 지급받음

- 연방보충교부금(연방재정조정제도의 제4단계)

연방으로부터 주에 교부하는 교부금은 일반적인 재정력 부족을 보충하기 위한 ‘일반 연방보충교부금’과 특별한 수요를 보상하기 위한 ‘특별수요 연방보충교부금’으로 나뉨. 일반 연방보충교부금은 주/주 재정조정을 했으나 여전히 재정력이 부족한 주정부에게 급부되는 것임. 조정액측정치의 99.5%에 미치지 못한 부분의 77.5%가 교부됨. 최저보상수준은 조정액 측정치의 93.630815% 가 됨. 특별수요 연방보충교부금은 필요에 대응한 개별 법률에 의해 정액으로 규정됨. 2005년도 이후 ‘구 동독주에 대한 특별수요 연방보충교부금’, ‘실업수당과 사회급부의 부담에 대한 특별수요 연방보충교부금’, ‘행정비용이 상대적으로 높은 중소주에 대한 특별수요 연방보충교부금’의 세 가지만 교부됨. 아래의 표는 공동세를 이용하여 수직적 및 재정조정을 한 예시임. <표 13>

<표 13> 공동세를 이용한 재정조정 규모(2010년 결산)

구 성	총액 (백만유로)	최대수령액 (백만유로)
부가가치세 주정부 분의 25%	8,985	
주정부 간 재정조정	±6,985	2,884
일반연방보충교부금	2,607	907

특별수요 연방보충 교부금	합계	10,260	2,625
	구 동독주에 대한 교부금	8,743	2,280
	실업수당과 사회급부에 대한 교부금	1,000	319
	상대적으로 높은 행정비용에 대한 교부금	517	26

라. 독일 공동세제도의 특징

- 첫째, 독일의 공동세는 국가가 각 주에 대한 자원보장을 책임지고 있는 제도가 아니며 조정수단으로서 중앙정부의 재정지원은 보충적인 수단에 그침. 독일 공동세는 각 지방단체의 세수를 평균치까지 조정하는 제도임.
- 둘째, 세원 공유 중심의 재정조정제도의 도입을 위해서 독일은 독일기본법상의 수직적 재정조정 및 수평적 재정조정에 관한 규정을 두고 있으며, 기본법 관련 규정의 구체화를 위해 재정조정기준법, 재정조정법, 게마인데재정개혁법 등에서 세원 공유 중심의 재정조정제도가 도입될 수 있도록 사무구분과 비용부담에 관한 원칙을 규정하고 있음.
- 셋째, 세원 배분과정에 있어 지방자치단체의 참여가 보장되고 세원의 공유와 세출예산의 재분배에 있어서 지방자치단체의 재정책임성이 강함.
- 넷째, 재정조정의 대상이 되는 세원의 규모가 크기 때문에 수평적 재정조정제도가 유효한 역할을 할 수 있음.

2. 일본

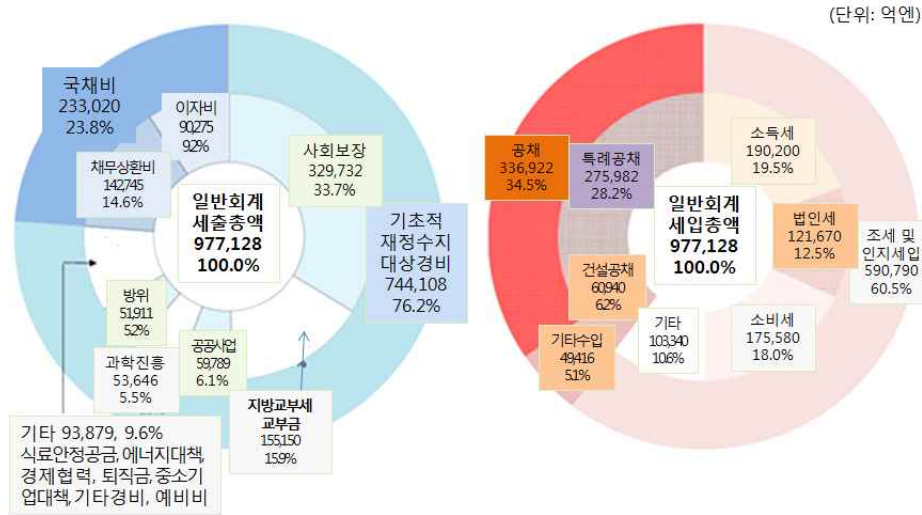
가. 일본 재정제도의 개관

- 일본의 지방자치단체는 광역적 지방자치단체인 도도부현과 기초적 지방자

치단체인 시정촌의 두 계층으로 구성되어 있음. 그리고 일정 규모를 가진 시가 도도부현 사무로 되어 있는 일을 처리할 수 있도록 정령지정도시, 중핵시 및 특별시 제도가 있음. 도도부현의 수는 47개 단체로 이전부터 변함이 없으나 시정촌의 수는 1999년에는 3,229이었으나 통폐합으로 2012년에는 1,719까지 감소함.

- 일본의 지방자치단체가 수행하는 사무는 정부사무인 외교·안전보장·재판 및 검찰사무를 제외한 모든 내정분야에 미치고 있음. 이에 따라 지방자치단체 전체의 재정규모는 중앙정부의 일반회계와 같은 규모로 중앙정부와 지방자치단체와의 세원배분은 3:2이나 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금에 의한 중앙정부에서 지방자치단체로 재정 이전으로 지출단계에서의 중앙정부와 지방자치단체의 비율은 2:3정도임.
- 먼저 아래 [그림 8]은 중앙정부의 2018년 일본의 일반회계세입과 세출의 구성비율을 나타내고 있음. 전체 세출에 있어서 국채비용이 차지하는 비율이 23.8%를 차지한다는 점과 전체 세입에 있어서 국공채가 차지하는 비율이 34.5%를 차지하는 점에 특징이 있음.
 - 일반회계 세출총액 977,128억엔에 있어서 기초 재정경비가 차지하는 금액은 744,108억엔으로 76.2%이며, 국채비가 차지하는 금액은 233,020으로 23.8%를 차지하고 있음. 일반회계 세입총액에 있어서 조세가 차지하는 비율은 590,790억엔으로 60.5%를 차지하고 있으며(기타수입을 포함하면 628,432억엔), 공채가 차지하는 비율은 336.922로 34.5%를 차지하고 있음.

[그림 8] 2018년 일본 일반회계 세출과 세입의 구성



출처) 일본 재무성²²⁾

- 아래 [그림 9]에서는 국세와 지방세의 구성비율을 나타내고 있음(총 1,023,454억엔). 국세(590,790억엔에 기타수입 포함 총 628,432억엔)의 주요 기간세목은 위 [그림 8]에서 나타냈듯이 소득세, 법인세, 소비세(부가가치세)임. 이에 대해 지방세(395,022억엔)의 경우는 도부현세와 시정촌세로 크게 나누어지며, 도부현세(176,930억엔)는 개인의 도부현민세, 법인2세(법인주민세, 법인사업세), 지방소비세가 주요 기간세목임. 그리고 시정촌세(218,092억엔)는 개인의 시정촌민세와 고정자산세가 기간세목임. 국세와 지방세의 비율은 약 61% 대 39%임.²³⁾

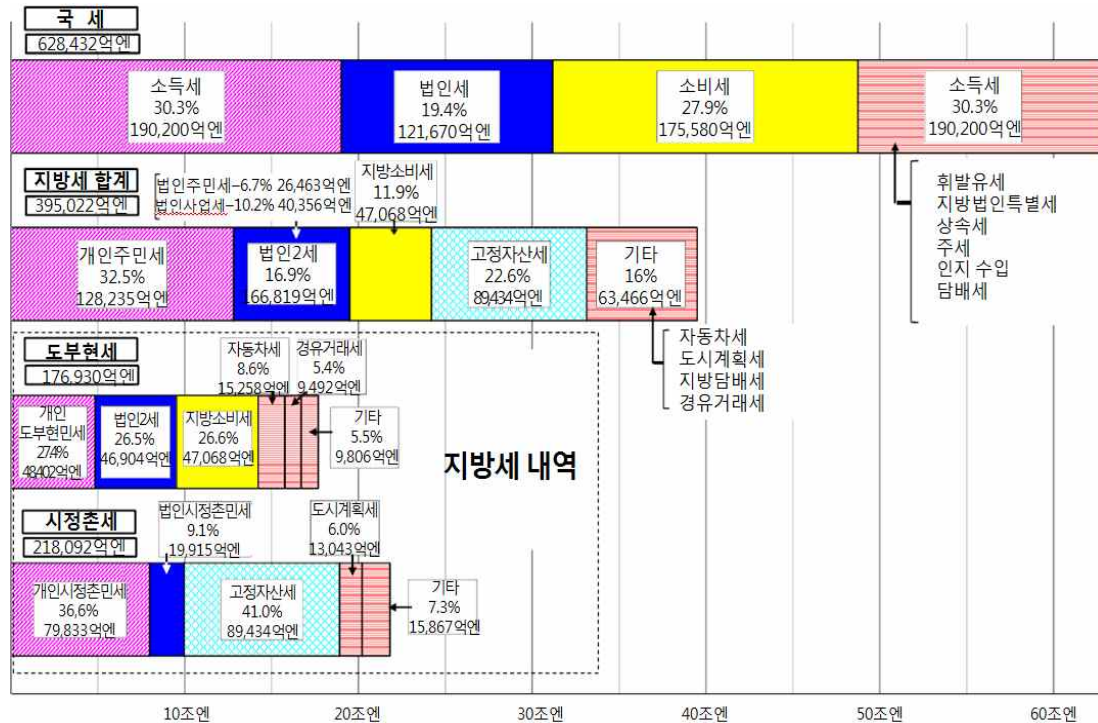
22) 財務省, “平成30年度予算のポイント”

<https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2018/seifuan30/01.pdf>
(최종검색일: 2018.8.8.)

23) 総務省, “国税・地方税の税収内訳(平成30年度予算・地方財政計画額)”

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000537947.pdf> (최종검색일: 2018.8.8.)

[그림 9] 2018년 이론 국세와 지방세의 세수 내역



출처) 일본 총무성

○ 지방교부세의 징수

- 지방교부세는 본래 지방의 세수입으로 해야 하지만, 단체 간의 재원 불균형을 조정하고 모든 지방단체가 일정 수준을 유지하도록 재원을 보장하는 측면에서 국세로서 국가가 대신 징수하고 일정 부분을 합리적인 기준에 의해 재분배하는 말하자면 ‘국가가 지방을 대신해서 징수하는 지방세’임.
- 국가와 지방의 권한배분을 국가가 결정하는 이상 지방이 국가최소한에 상응하는 표준적인 행정을 안정적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 조세 재원 배분 구조를 통해 중앙정부가 책임을 지는 것이 당연하며, 선진국에서는 이미 국가가 개인의 생존권을 보장하는 것이 보편적인 이념으로서 정착되었음. 지방단체가 개인의 생존권을 보장하기 위해서 전국 평균적으로 행하는 주민 서비스나 지역의 실정에 상응하는 주민 서비스를 적절하게 제공하기 위해서는 국가에 의한 지방자치단체의 재원보장이 필요함.
- 그리고 전쟁 이후 국가의 경제정책에 의해 만들어진 지역간의 재정력 격차를 조정하고, 표준적인 행정을 수행하는 재원을 보장하는 책임은 당연

히 국가가 부담해야 함. 이러한 국가의 의무를 부과하기 위한 구조가 지방교부세 제도이고, 국세의 일정비율을 교부 ‘세’와 ‘지방세’를 통해 국가가 책임을 갖고 재정조정 및 자원보장을 실행하고 있음.

- 그리고 지방재정 격차를 조정하는 방안으로 지방교부세를 증액하면 되지 않느냐는 의견이 있지만 다음과 같은 질문에 답을 구할 수 없었음. 즉, 평형교부금제도로부터 현행의 지방교부세제도로 개정되어 법정률의 인상을 인정하더라도 지방의 재정수요의 누적 없이 국세의 일정 비율이라는 범위 내에서 재정운영을 실행하는 구조로 변화하는 것이 가능한지, 1975년대부터 계속된 특례조치, 임시조치의 상태화가 설명가능한지, 국가나 지방 모두에 있어서 매우 심각한 재정상황하에서 설령 지방교부세의 증액에 의해 각 단체의 재정수요와의 균형이 이뤄진다고 할 지라도 자원보장의 수준을 크게 초과하는 자원초과단체가 존재하는 것에 관해 국민의 이해가 가능한지 등의 문제를 회피할 수 없었기에 지방교부세제도의 근본적인 개편은 추가적 및 지속적인 개혁이 필요하다고 결론 지음.²⁴⁾

나. 일본의 재정조정제도

1) 일본의 지방재정 격차 조정제도

- 일본 정부는 아래 [그림 10]처럼 지방정부 간의 재정 격차를 지방교부세, 지방법인특별세를 통한 지방양여세 그리고 국고지출금을 이용하여 조정하고 있음.²⁵⁾
- 2017년 일본총무성에 따르면 국가의 총재정규모는 97.7조엔이고 지방자치단체의 총재원은 86.6조엔임. 지방자치단체의 세입으로는 이전재원인 지

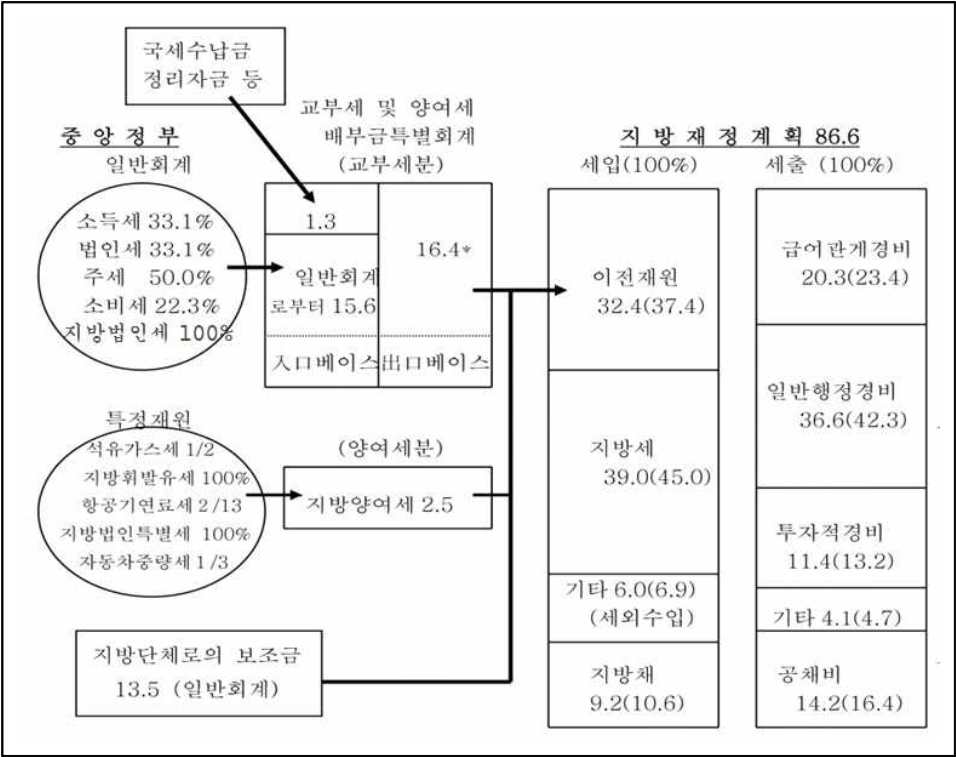
24) 竹前希美, “地方交付税制度の財政的課題”, 国立国会図書館 調査と情報 第730号, 2011. <<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/issue/pdf/0730.pdf>> 등 참고. (최종검색일: 2018.8.8.)

25) 総務省, “国の予算と地方財政計画(通常収支分)との関係(2018)”
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000544450.pdf>;
総務省, “地方税改革の課題 - 税収格差問題を中心に”
<<http://www.cao.go.jp/zeicho/siryoku/pdf/k13t11kai2.pdf>>;
総務省, “地方財政の現状に関する評価と今後の方向性”, 2017.
<<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/290306/pdf/shiryou1-2-2.pdf>> (최종검색일: 2018.8.8.)

방교부세·지방양여세·국고지출금, 지방세, 지방채 및 기타 세외수입이 있음. 이 중 지방교부세는 16조엔(18%), 지방양여세는 2.5조엔(0.03%), 국고지출금은 13.5조엔(16%)을 차지하고 있음.

[그림 10] 일본의 국가 재정과 지방재정(2017년)

(단위: 조엔, %)

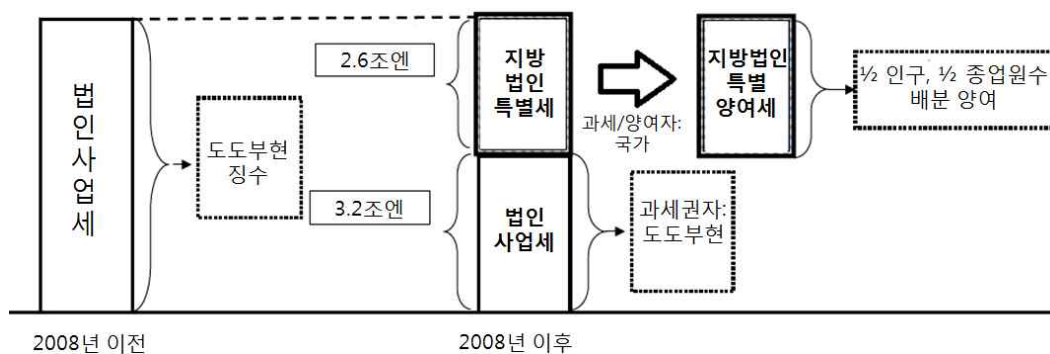


출처) 일본 총무성

- 지방교부세는 원래 지방의 세수이나 지방자치단체 간의 자원 불균형을 조정하기 위해 국가가 국세로 대신 징수하고 「지방교부세법」에서 정한 교부기준에 따라 재배분하고 있음. 지방교부세는 소득세의 33.1%, 법인세의 33.1%, 주세의 50%, 소비세의 22.3%, 지방법인세 100%로 구성되어 있음 (제6조).
- 지방양여세는 국세로 징수한 특정 세금의 수입 전액이나 그 일부를 일정 기준에 근거하여 지방자치단체에게 양여하는 것임.
 - 지방양여세의 종류로는 지방취발유양여세, 석유가스양여세, 자동차증량양

여세, 항공기연료양여세, 지방법인특별양여세가 있음.²⁶⁾ 특히, 지방법인특별양여세는 2008년 제정된 「지방법인특별세 등에 관한 잠정조치법」에 근거하여 법인사업세(지방세)의 일부로 만들어진 지방법인특별세를 지방법인특별양여세의 명목으로 전액 지방자치단체에 양여하여 지방재정을 조정하고 있음. [그림 11]

[그림 11] 법인사업세와 지방법인특별세



출처) 일본 총무성

- 일본의 법인사업세와 지방법인특별세에 대한 이해는 추가적으로 일본 법인이 내야할 전체 세목인 법인세, 소비세, 법인주민세, 법인사업세에 대한 이해가 필요함. 일본은 지역 간 재정격차를 감소시킬 목적으로 법인이 내어야 할 세금을 인상시키지 않으면서 1997년 소비세의 일부를 지방소비세로 이전하였고, 2008년 법인사업세의 일부를 지방법인특별세로, 그리고 2014년 법인주민세의 일부를 지방법인세로 이전시킴.
- 법인세(국세)의 경우는 법인세법으로 규율되고 있으며²⁷⁾, 법인사업세(지방세)와 지방법인특별세(국세)는 지방세법과 지방법인특별세 등에 관한 잠정조치법에 의해 규율되며, 법인주민세(지방세)와 지방법인세(국세)는 지방세법과 지방법인세법 그리고 소비세(국세)와 지방소비세(지방세)는 소비세법과 지방세법에서 규율하고 있음. [그림 12]

26) 総務省, “地方譲与税の概要”

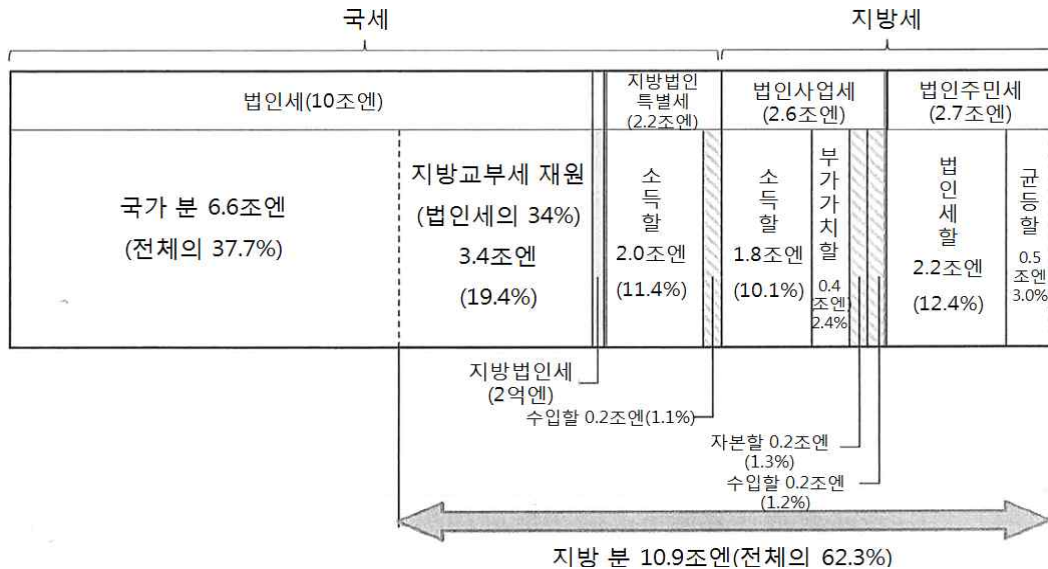
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000493608.pdf> (최종검색일: 2018.8.8.)

27) 総務省, “地方税制関係資料”, 2014.

<http://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/384436_2192610_misc.pdf>

(최종검색일: 2018.8.8.)

[그림 12] 2014년 법인 관련 세금의 국가 및 지방 배분율



출처) 일본 총무성

- 국고지출금은 「지방재정법」²⁸⁾에서 부담금, 위탁비, 보조금의 형태로 규정하고 있음. 예를 들어 보조금이 지출에 있어서 지방재정법 제16조에 근거하여 정부 시책을 수행하기 위하여 특별한 필요가 있다고 인정하는 경우나 지방자치단체의 재정상 특별한 필요가 있다고 인정하는 때에 해당 지방자치단체에 대해 보조금을 교부하고 있음. 지출사업에 대해서는 다시 개별 법률에서 기준보조율과 대상범위를 규정하고 있음.

2) 일본 도쿄의 도구재정조정제도

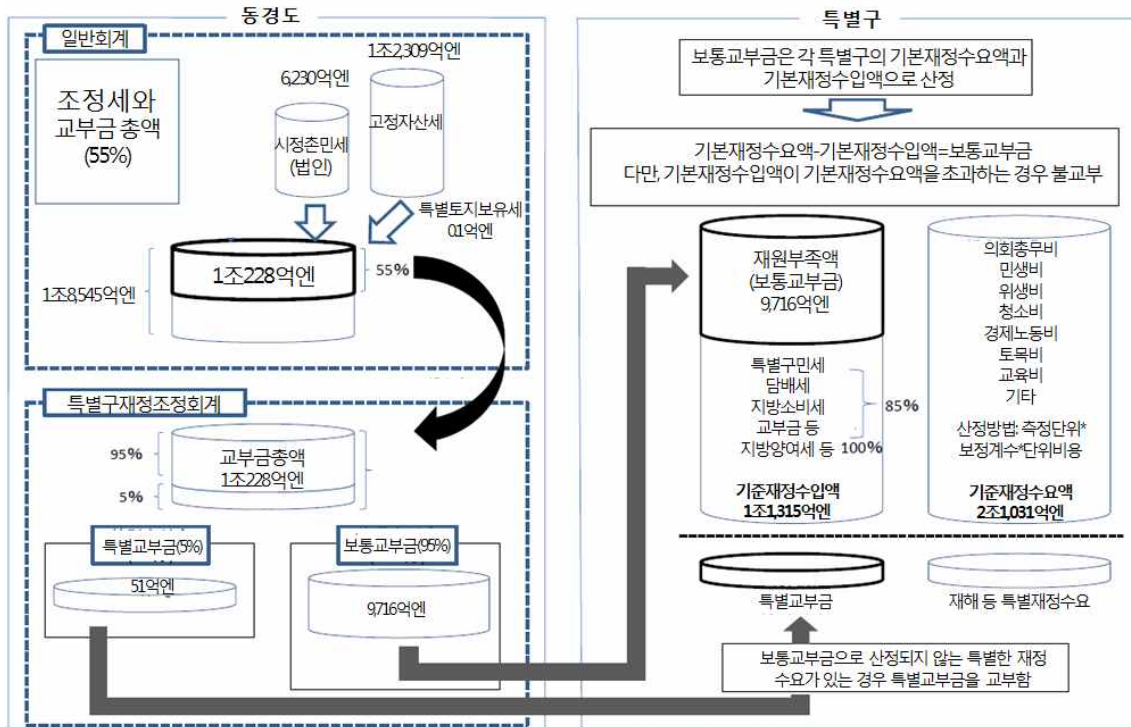
- 도구재정조정제도는 수도인 도쿄도와 다른 광역지방자치단체의 재정 규모 등이 다를 것을 인정하여 도쿄도와 자치 특별구(區) 간의 자원배분에 관한 예외적인 제도를 인정한 것임.
- 일반적인 경우라면 기초지자체인 시정촌(市町村)에서 거두어 들인 고정자산세(固定資産税), 시정촌민세법인분 및 특별토지보유세를 징수하나, 도쿄

28) 地方財政法 제10조의4 (지방공공단체가 부담할 의무를 지지 않는 경비), 제16조 (보조금의 교부), 제17조 (국가의 부담금 지출) 에서 부담금, 위탁비, 보조금의 형태로 국고지출금을 규정함.

도의 경우는 예외적으로 기초지자체인 특별구가 아닌 도쿄도에서 징수하고 있음. 지방자치법에서는 도쿄도와 자치구 간의 사무분담특례(제281조의2)와 특별구재정조정교부금(제282조)에 관해 규정하고 있음. [그림 13]

- 그리고 지방세법에서는 도구재정조정의 조정수단인 고정자산세, 시정촌민세법인분 및 특별토지보유세의 징수에 있어서 특례를 정하고 있으며(제734조와 제735조), 그 구체적인 배부기준에 대해서는 「도와 특별구 및 특별구 상호간 재정조정조례」에서 정하고 있음.²⁹⁾

[그림 13] 도-특별구 재정조정교부금 산정 구조



출처) 特別区長会, 2018년 특별구 재정조정교부금 산정

- 도(都)와 특별구(特別區) 간 사무분담특례에 대해서는 지방자치법에서 대도시의 상수도 정비 및 관리, 공공하수도의 정비 및 관리, 소방에 관한 사무, 도시계획결정에 있어서의 일체성과 통일성을 확보하는 관점에서 특별

29) 特別区長会, “都区財政調整制度の概要”

<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/seido/gaiyo_1.html>;

総務省, “都・特別区における事務配分・税の特例と都区財政調整”

<http://www.soumu.go.jp/main_content/000170878.pdf> (최종검색일: 2018.8.8.)

구의 사무에 대해 동경도가 일괄 처리함을 규정하고 있음(제281조의2).

- 특별구재정조정교부금에 대해서는 도(都)가 특별구나 특별구 상호 간의 자원 균형을 도모하기 위해 고정자산세, 시정촌민세법인분 및 특별토지보유세 수입액의 일정비율을 특별구재정조정교부금으로 특별구에 교부하도록 규정하고 있음(제282조).
- 특별구재정조정교부금 배부기준과 관련하여 「도와 특별구 및 특별구 상호 간 재정조정조례」에서는 교부금의 총액은 지방세법에서 열거하는 시정촌세 중 도가 부과하는 고정자산세, 도민세와 특별토지보유세의 수입액 합산 금액에서 백분의 오십오를 곱하여 얻은 액수로 할 것을 정하고 있음(제3조).

3) 지방세제의 세원 편중 개선 방안

- 일본의 지방재정과 관련된 세제 개혁은 헌법상 보장된 단체자치에 있어서의 자치재정권과 관련됨.
 - 자치재정권의 내용은 지방자치단체의 권리로 자치재원으로 사무를 처리할 권리, 과세자주권, 기채자주권을 말함. 자치재정권을 확보하기 위해서는 국가는 지방자치단체의 재원확보를 위한 고유세원의 확보 등을 검토해야 하며 이 경우 검토항목의 하나로 지방자치단체에서는 지방공유세의 제도 도입을 주장하고 있음.³⁰⁾
 - 그 이유는 현행의 국가에서 지방으로 세원이양 수단으로서의 교부세는 재정 팽창을 초래할 우려가 있고 또한 지방소비세의 인상만으로는 그 상대적인 안정성에도 불구하고 본래 제도 취지와 달리 지방자치단체 간의 재정 격차를 발생시킬 수 있다는 점임. 이에 따라 국가의 세원이양에 의한 방법으로는 국가와 지방자치단체 모두가 만족할 수 있는 해법을 도출하기 어렵다는 판단 하에 지방공동세제도가 논의됨.

30) 総務省, “神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会 報告書”,
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000236670.pdf>;
地方自治総合研究所, “地方自治基本法構想－自治体を住民が設立する”
<<http://jichisoken.jp/archive/kihonho.pdf>> 등 참고. (최종검색일: 2018.8.8.)

- 지방공동세란 지방자치단체 간에 공동징수 및 조정배분하는 공동세목임.
 - 기존의 지방세가 단일 지방자치단체의 행정서비스에 상응해 세금을 납부하는 응익세적인 성격이라면 지방공동세는 하나의 지방자치단체 구역에서는 완결될 수 없는 행정서비스를 광역적인 응익성과 지방응능성을 바탕으로 제공하면서 그에 대한 세금을 공동징수하는 것임. 지방공동세는 공동징수 및 조정배분 기능을 갖고 있으므로 일본 총무성에서도 지방공동세에 관해 논의를 진행시켰으나 여전히 검토 중임.

○ 지방공동기구 설치 방안

- 지방공동세는 지방법인특별세제도처럼 국가가 지방세를 수평조정적인 재원으로써 사용하기 위한 제도적 형태가 필요하기 때문에 지방공동기구의 설치를 통해 국가로부터 관여를 받지 않고 지방 스스로가 지방단체 간의 세수격차 시정을 도모할 수 있도록 해야 함.
- 국가에 의지함이 없이 지방자치단체 상호간의 이해와 협력에 기초한 지방세의 세원 편중을 시정하기 위해서는 모든 도도부현이 공동으로 기구를 만들고 지방단체로부터의 납부와 지방단체로의 교부금에 의해 조정하는 구조를 구축하는 것임.
- 지방공동기구는 법률에 의해 모든 도도부현에 가입을 의무로 한 특별법인으로, 예를 들어 편재성이 많은 지방세목에 관하여 일인당 세수액이 전국 평균을 상회한 도도부현은 상회한 금액을 기구에 납입하고 하회한 도도부현에 대해서는 하회한 금액에 대응한 교부금을 교부함.³¹⁾

다. 일본의 지방세 공동세 도입 검토

1) 지방공동세 개념 형성

- 국가에 의존하지 않고 지방 스스로가 편중되지 않으면서 안정적인 조세 재원을 확보하는 방법의 하나로 국가최소한도의 지방 재장보장을 상회하

31) 総務省, “「地方共同税」論について” <www.soumu.go.jp/main_content/000236670.pdf> (최종검색일: 2018.8.8.)

는 부분에 대하여 지방공통의 재원을 확보하기 위해 지방소비세분을 증세하고 객관적인 지표로 배분하는 방안을 생각할 수 있음.

- 또한 대상세목을 지방소비세에 한정하지 않고, 지방세의 일부를 지방의 공통과제를 위한 공통재원으로 조성하는 구조의 신설을 고려할 수 있음.
- 구체적으로는 인재육성을 지방 전체의 공통과제로 설정하고 이를 지원하는 조세를 지방이 공동으로 확보하고 이 공통과제와 관련성을 갖는 객관적인 지표에 의해 배분하는 지방공동세 제도 형성이 합리성이 있음.
- 한편 지방공동세가 일단 수평적 조정 역할을 하게 하면 결과적으로 지방세 전체가 재정조정에 사용될 우려도 있음. 따라서 국가최소한도의 지방재원의 보장은 국가의 책무이며 지방교부세가 실시할 역할임을 분명히 해야 함.
- 지방세인 지방공동세는 이러한 국가최소한도의 지방재원 보장이 실현되고 있다는 전제 하에 추가적인 공통과제에 대응제도가 되어야 하며 지방공동세의 세율은 지방 간의 합의에 기초하여 지방이 주체적으로 결정하는 구조로 각 지방자치단체의 조례라는 형식이 아닌 지방의 의견을 수렴할 수 있는 법률 형식을 갖추는 것이 바람직함.
- 또한 각 지방단체에 배분하는 방식으로는 모든 단체 간에 소요액을 조정하는 방식, 형식상으로는 국세로 하고 지방양여세의 구조를 활용하여 지방단체 간에 조정하는 방식, 국가의 특별회계에 각 지방단체가 징수한 지방공동세를 지방세로 징수하여 객관적인 지표에 의해 각 지방단체에 재배분하는 방식을 고려할 수 있음. 그리고 이들 방안에 있어서 지방공동세 편중을 시정하는 것을 주된 목적으로 할 것인지 또는 광역적인 수익과 부담의 방식으로 구성할 지에 대한 결정이 선행되어야 함.
- 지방세는 수익과 부담의 원칙에 기초하여 세원의 소재에 상응하여 지방단체가 과세를 하는 것임. 따라서 이 원칙과 반드시 상응하지 않는 지방공동세 구조는 해당 단체에 배분되는 금액 이상을 징수당하는 단체의 주민과 의회로부터 이해를 얻기 어렵고 재원거출단체의 징수 의욕을 떨어뜨릴 우려가 있으므로 지방공동세는 지방 전체의 공통과제와 이를 지원하는 조세가 성립하기 위해 수익과 부담의 관계를 표출하고 공통의 재정수요와 그것에 대응하는 세율을 위한 논의를 함께 진행시키는 구조를 통해서만

지방이 주체적으로 증세를 시도하고 그 결과로 편재시정의 효과를 얻을 수 있는 것으로 해야 함.³²⁾

2) 지방공동세 도입 기준

○ 기본기준

- 첫째, 지방교부세개혁은 지방공공단체에 의해 수익과 부담의 관계를 명확히 하고, 국가와 지방공공단체의 재정책임의 분별 관점에서 장래 지속가능한 재정조정제도의 구축을 목표로 해야 함.
- 둘째, 보통교부세와 특별교부세 성격의 차이를 명확히 하고, 보통교부세는 지방고유재원인 지방공동세로서 재구성하고 특별교부세는 국가가 정책적으로 결정하는 재원으로서 재정조정교부금이 됨.
- 셋째, 지방공동세는 현행 보통교부세를 구성하는 국세를 과세표준으로 광역자치단체를 과세주체로 하는 지방세로서 세율은 일정하고, 세수의 일부를 기초자치단체에 교부함.
- 넷째, 지방공동세는 객관적지표에 근거한 배분으로 지방자치단체 간의 세입 격차를 조정하는 기능을 하며 배분방법은 인구, 면적에 따라 배분하는 것이 간명하지만 지방공공단체 간의 협의로 다른 배분방법에 의해 배분할 수도 있음.
- 다섯째, 지방공동세 세수변동의 리스크는 지방공동세 시스템의 구조내에서 세제개정에 의해 대응하며 세수부족을 지방재정대책에 의해 보전하는 예산상의 조치는 하지 않는 것을 원칙으로 함.
- 여섯째, 지방공동세를 포함한 지방세에 의해 자립적인 재정운영이 가능하게 되면 재정조정교부금을 필요로 하지 않는 지방공동단체는 부교부단체가 됨.
- 일곱째, 재정조정교부금은 현행제도 하에서 보장되고 있는 각 지방공공단체의 일반재원이 새로운 제도 아래서 지방공동세를 포함한 지방세의 합계액보다 낮으면 그 격차를 조정해주는 등 개혁에 수반되는 급격한 세입변

32) 兼子仁, “「地方共同税」を夢想する”, 税68.1P2, 2013.; 大津浩, “「三位一体改革」と「分権型国家」の憲法論 ([2] 三位一体改革と地方自治) ”法律時報78卷6号, 2006.; 高木健二, “4兆円の三位一体改革”, 自治総研, 2003.

동을 완화하는 기능을 하도록 함.

- 여덟째, 재정조정교부금은 개혁 최초연도의 금액을 상한으로 하고 계속적으로 정률로 삭감하며, 이 제도를 잠정조치로 할지 아니면 항구적인 조치로 할지는 향후 행정체제 정비의 진전도를 감안하여 판단함.
- 아홉째, 국가가 법령에서 일정한 행정수준을 의무로 하는 사무를 필요최저한도에 제한하며, 지방공동세를 포함한 지방세 재원이 부족한 경우에는 개별 지방공동단체에 대해 국가가 재정조정교부금을 보장해야 함.³³⁾

○ 구체적인 기준

- 첫째, 수입과 지출의 균형을 지향한 지속가능한 구조를 목표로 함. 현재는 교부세액을 결정할 때 지방재정계획에 의해 기준재정수요액을 먼저 결정하고 지방세나 보조금, 지방채 등으로 충당하여도 부족한 금액을 교부세 총액으로 지원하고, 이 금액이 보통교부세로는 부족한 경우에는 일반회계로부터 충당하는 구조로 되어 있는데, 세출이 먼저 결정되기 때문에 세입이 감소하면 세입의 회복이 장기적으로 어려워지며 시스템의 지속가능성이 없게 된다는 문제점이 있음. 그러므로 보통교부세와 특별교부세를 분리하여 보통교부세는 지방공동세로서 지속가능한 구조로 개편해서 지방공동세에 의해 지방자치단체의 재원을 마련하는 방향으로 전환해야 함. 그리고 국가의 의무적인 사무가 많고 지방자치단체간의 격차가 큰 경우에는 부족한 재원을 충당할 필요가 있으며, 이를 국가가 보전하면서 그 규모는 의무를 부여한 사무의 감축폐지상황 또는 재정상황 등을 감안하여 장기적으로 삭감의 방향으로 매년 정책결정하면서 재정조정교부금을 통해 조정해 나가야 함. 다만, 삭감의 경우에도 일정한 의무는 남아있고, 지방공동세의 배분만으로는 필요액을 충당할 수 없을 수도 있으므로 이러한 교부금을 항구적인 제도로 하는 것도 고려해야 함. 이러한 과정을 통해 국가와 지방의 재정시스템을 명확히 나누고 각각 지속가능한 시스템을 구축하는 구조로 만들어가야 함.
- 둘째, 보통교부세를 지방고유의 재원으로서 국세의 체계로부터 분리하고 지방세인 지방공동세로 구성함. 광역자치단체가 과세주체가 되어 과세하

33) 森田朗, “「三位一体改革」と地方共同税”, 法律時報75卷12号, 2003.

고 이를 기초자치단체에 교부하는 현행 지방소비세와 유사한 제도로 보이나, 구체적인 세제 방식은 일반적인 지방세와 같이 각 지방자치단체에 속한 세원이 아니고 전 지방자치단체에 집합체로 속한 세금으로 구성해야 함. 지방공동세는 국가의 관여에서 벗어나 국세 체계로부터 독립한 형태로 운영가능한 조세로, 현행의 보통교부세를 지방고유의 재원으로 마련하는 것은 국가로부터 지방으로 세원이양을 목표로 하는 것임.

- 셋째, 지방공동세는 재정조정의 구조에 편입된 것임. 재정력에 격차가 없다면 세원 이양은 각 지방자치단체에게 해주면 되나, 지방자치단체 간에는 상당한 격차가 존재하고 각 지방자치단체가 세수를 그대로 해당 지방자치단체에 귀속시키면 세수는 도시에 있는 지방자치단체에 집중되므로 세수가 전 지방자치단체의 집합체에 귀속되어 지방자치단체의 세입면의 격차를 조정하고 인구나 면적 등의 객관적 지표에 따라 배분해야 함. 그리고 지방공동세에 의해 재정조정을 하여도 지방공동세를 포함한 지방세의 합계액이 현행 제도에서 보장하고 있는 재원의 금액에 달하지 못하는 단체에 대해서는 전술한 바와 같이 재정조정교부금을 통해 격차 조정을 하도록 함.

3) 일본 전국지사회의 지방공동세 시안³⁴⁾

○ 시안 1: 법인사업세와 법인주민세법인세할의 상당액

- 지방법인특별세를 법인사업세로 복원하면서 법인사업세와 법인주민세법인세할의 상당액을 지방공동세로 함.
- 지방법인과세의 일부를 ‘모든 도도부현의 공통과제를 위한 과세로 정하고 객관적 지표를 만들어 배분함.

○ 시안의 방법

- 법령에 의해 의무로 된 사업은 원래부터 주민의 목소리를 반영하여 전국적으로 보급하고 실시하고 있는 지방단독사업 등의 국가최소한이라고 말

34) 全国知事会, “地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について”

<<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/7post-1018.pdf>>

(최종검색일: 2018.8.8.)

하는 서비스로 국가의 재원보장 대상이라고 고려되나 그 수준을 초과하는 ‘모든 도도부현의 공통과제인 인재육성 등의 서비스’에 필요한 재원을 확보하기 위해 각 도도부현에서 육성한 인재가 도시로 나와 기업의 활동을 돕고 기업수익의 원천이 되고 있는 것 등에 수익과 부담의 관계를 도출하여 지방법인과세의 일부를 ‘모든 도도부현에 공통의 과제인 인재육성의 재원을 확보하기 위한 과세’로 정하고, 학교교육이나 직업훈련등에 상당하는 인구 등의 객관적 지표에 의해 배분하는 구조를 고려함.

○ 시안의 과제

- 지방공동세에 어울리는 것이 법인사업세와 법인주민세법인세할의 어느 쪽 이냐는 문제 이외에 지방법인특별세가 법인사업세로 복원됨과 함께 법인사업세가 지방공동세화한다면, 지방법인특별세제도의 단순한 대체일 뿐임.
- 지방공동세화에 의해 지방법인특별세제도가 기능한 세원편재시정기능이 유지되어도, 이번의 지방소비세충실에 의해 세수와 사회보장급부지출과의 불균형 시정에 대응하는 문제가 남아있음.
- 지방법인과세의 일부를 지방공동세로 하는 경우 기업유치 등이 세수 증가로 이어지지 않아, 지방단체의 세원함양의욕을 저해할 우려가 있음.

○ 시안 2: 지방소비세의 일부

- 지방법인특별세를 법인사업세로 복원하고, 지방소비세의 일부를 지방공동세화함.
- 지방소비세의 일부를 ‘전체 자치단체 공통의 과제를 위한 과세’의 역할을 하게하고, 객관적 지표에 의해 배분함.

○ 시안의 방법

- 종래의 지방소비세는 일반재원이었지만, 이번에 인상하는 지방소비세는 사회보장 목적을 위해 사용하고, 지방소비세는 세율이 전국에 걸쳐 일률적으로 결정되고 보편적이며 안정적임.
- 또한 모든 단체에는 과세대상인 소비행위가 존재하고 있기 때문에, 국가 최소한을 초과하는 부분에 대응하는 지방공통의 재원을 확보하기 위하여

지방소비세의 일부를 지방공동세로 하여 객관적 지표에 의해 배분하는 구조도 고려함.

- 지방소비세 세율 인상과 관련된 과제가 되고 있는 각 자치단체의 세수와 사회보장급부 지출에서 발생하는 불균형을 시장하는 효과가 있음.

○ 시안의 과제

- 지방소비세는 각 자치단체의 세수와 사회보장급부지출과의 불균형이 시정되는 한편, 지방법인특별세 제도의 폐지에 의해 편재시정에 대한 대응이 필요함.

○ 시안의 문제점

- 대도시 지역의 지방단체가 다른 지방단체를 지원하는 것이 되지만, 대도시 지역의 주민이나 의회의 납득을 구하는 것이 매우 어려움.
- 부유단체가 그렇지 않은 단체의 재원을 보장하는 것이 되어, 국가가 재원 보장책임을 지지 않게 됨.
- 지방공동기구의 구조는 부유단체도 포함한 모든 단체가 가입하는 것이 전제가 되지만, 결과로서 부유단체가 그렇지 않은 단체의 재정을 지원하는 것이 되기 때문에, 부유단체의 가입을 강제하는 것이 곤란함.
- 기구를 설치할 때까지 세수의 귀속상태를 시정할 필요가 있는 세목은, 지방세에 부합하지 않은 것으로 봄.
- 기구로부터 교부액은 거액이기 때문에 그 기준을 기구가 결정한다면, 헌법의 취지대로 민주적인 절차와 구조가 되어야 함.
- 지역의 대표자가 모여 새로운 기구까지 만들어 실시하는 것은 행정개혁의 흐름에 역행하는 것이라고 볼 수 있음.

라. 일본 공동세 방안의 특징

- 국가에서 지방으로의 세원 이양은 그 본래 취지와 달리 지방자치단체 간의 재정 격차를 발생시키는 결과를 낳게 되고, 또한 격차 조정을 통해서 다시 재정 팽창을 초래할 우려가 있음. 이처럼 세원 이양에 의한 방법으

로는 국가와 지방자치단체 모두가 만족할 수 있는 해법을 도출하기 어렵다는 판단 하에서 일본에서는 지방공동세제도가 논의됨.

- 일본에서의 지방공동세 논의는 독일식 공동세 제도를 따르고 있지 않음. 독일은 지방분권적 사고 하에 공동세 제도를 도입하고 있으나 일본의 경우는 우리나라와 마찬가지로 중앙집권적 세제를 운영하고 있기에 독일식 공동세 제도의 도입은 어렵다는 판단을 내린 것임.³⁵⁾
- 일본 총무성에서도 지방공동세에 관해 논의를 진행하였으나 입법화단계까지 진행되지 못함. 일본에서의 지방공동세란 지방자치단체 간에 공동징수 및 조정배분하는 공동세목을 말함. 기존의 지방세가 단일 지방자치단체의 행정서비스에 상응해 세금을 납부하는 응익세적인 성격이라면 지방공동세는 한 개 지방자치단체의 구역에서는 완결되지 않는 행정서비스의 경우 광역적인 응익성과 지방응능성을 바탕으로 행정서비스를 제공하고 그에 대한 세금을 공동징수하는 것임. 이러한 공동징수에 의한 조정배분에 대한 인식에 대해서는 정부와 지방자치단체가 공감하나 가장 근본적인 문제인 공동세의 대상을 무엇으로 할 것인지에 대해서 논의가 정리되지 않고 있는 상황임.

3. 캐나다

가. 캐나다 재정제도의 개관

- 캐나다는 연방정부와 10개의 주정부로 구성되어 있으며, 3개의 준주정부는 헌법상 주정부의 지위를 갖지 못하고 연방정부로부터 위임받은 권한을 행사하고 있고, 지방정부도 헌법상 독자적 권한을 보유하지 못하고 주정부 또는 준주정부로부터 위임받은 권한을 행사하고 있음.

35) 総務省, “「地方共同税」論について”

<www.soumu.go.jp/main_content/000236670.pdf> (최종검색일: 2018.8.8.)

- 캐나다는 연방정부가 관세, 소비세에 대한 배타적인 권한을 갖는 무제한적인 과세권한을 갖고 있고, 주정부는 직접세에 한정하여 과세권을 갖는 중앙집권적 재정제도를 유지해 왔으나 점차적으로 주정부 과세권의 비중이 늘어나고 있음. <표 14>

<표 14> 캐나다 연방정부와 주정부의 세수 비중

연도	연방정부 세수입	주정부 세수입
2000	42.2%	48.6%
2001	41.7%	48.6%
2002	40.6%	48.4%
2003	39.8%	50.0%
2004	39.3%	50.1%
2005	38.8%	53.2%
2006	38.3%	52.3%
2007	38.6%	51.6%
2008	37.3%	53.2%
2009	36.4%	53.7%
2010	35.9%	55.8%
2011	36.1%	54.0%
2012	35.9%	54.0%
2013	36.1%	53.3%
2014	36.1%	53.4%
2015	36.2%	52.7%

출처) Canada Department of Finance(2016b)

- 지방정부는 헌법에서 부여한 독자적 과세권한을 보유하고 있지 못하지만 주정부로부터 위임받은 행정업무를 처리하기 위한 필요 재원을, 독립세 성격의 재산세 등으로부터 충당하고 있음. <표 15>

<표 15> 캐나다의 연방정부, 주정부, 지방정부의 주요조세

연방정부	· 연방소득세(개인소득세, 법인소득세), 소비세(재화용역세, 담배세, 휘발유세 등)
주정부	· 주정부 소득세(개인소득세, 법인소득세) · 소비세(조정판매세, 주 판매세, 주세, 담배세, 오락세, 휘발유 및 동력원료세, 기타 소비세) · 재산세 관련(재산이전세, 등록세, 토지세, 자본세) · 기타(급여세, 자동차 등록세, 자연 자원세) · 건강보험세 · 국민연금세
지방정부	· 재산세 · 소비세

출처) 김정우, 『캐나다의 지방세 제도』, 한국지방세연구원, 2013.

- 연방정부 재정수입은 조세수입과 세외수입으로 구성되어, 개인 및 법인에 대한 연방소득세와 거주 외국인 소득세 및 고용보험료 등으로 구성되며 개인소득세가 전체 조세수입의 약 60%를 차지하고 있음. <표 16>

<표 16> 캐나다 연방정부 세입

(단위: 백만달러)

회계연도	개인소득세	법인소득세	비거주 개인소득세	기타	총조세 수입	총세입
2006-07	110,477	37,745	4,877	45,316	198,415	235,965
2007-08	113,063	40,628	5,693	44,207	203,590	242,420
2008-09	116,024	29,476	6,298	39,806	191,604	233,092
2009-10	103,947	30,361	5,294	40,572	180,174	218,600
2010-11	113,457	29,969	5,137	42,903	191,466	237,091
2011-12	119,269	31,702	5,301	43,105	199,377	245,203
2012-13	125,728	34,986	5,073	43,553	209,338	256,635
2013-14	130,811	36,587	6,404	46,136	219,938	271,677

2014-15	135,743	39,447	6,216	47,182	228,588	282,346
2015-16	144,897	41,444	6,505	49,805	242,651	295,453

출처) Canada Department of Finance(2016b)

- 주정부의 재정수입은 조세수입, 세외수입 및 연방교부금으로 구성되고, 조세수입은 주정부 소득세, 소비세, 재산세 등으로 구성되며 이 중 개인소득세와 일반판매세가 주요 세목임. 연방교부금은 일반교부금과 특정교부금으로 구성되며 2009년 기준으로 전체 재정수입의 18.8%를 차지함.
- 지방정부의 재정수입은 조세수입, 세외수입 및 연방정부와 주정부 또는 준주정부로부터 수령하는 교부금으로 구성됨. 지방정부의 조세수입은 재산세와 소비세로 구성되나 재산세 비중이 더 큼. 연방정부 등으로부터 수령하는 교부금은 일반교부금과 특정교부금으로 구성되며 2008년 기준으로 전체 재정수입에서 42.5%를 차지하고 있음.

나. 재정조정제도의 특징

- 캐나다 연방정부는 주정부, 준주정부의 재정을 보충하고 지역 간 형평성을 보완하기 위해 일반교부금과 특정교부금을 지원하고 있음.
 - 주정부가 자율적으로 사용할 수 있는 일반교부금은 지역 간 재정력 격차를 조정할 목적으로 지원되는 재정균등화 교부금, 준정부에 대한 준주보조금과 지역 차원의 경기 부진에 대응하기 위한 안정화 교부금이 있음.
 - 특정교부금은 보건의료, 사회사업, 교육 등 특정 용도로 사용이 제한되는 교부금임. <표 17>

<표 17> 캐나다 연방정부의 주정부 및 준주정부에 대한 재정지원 유형별 추이
(단위: 백만달러)

회계연도	보건 의료 교부금	사회 사업 교부금	재정균 등화 교부금	역외 면세	준주정부 준주보조 금	이전 보호 지급금	추가 지원	총계	1인당 금액 (달러)
2008-09	22,768	10,552	13,462	663	2,313			49,758	1,499

2009-10	24,476	10,857	14,185	645	2,498		74	52,736	1,570
2010-11	25,672	11,179	14,372	869	2,664	525		55,281	1,628
2011-12	26,952	11,514	14,659	787	2,876	952		57,739	1,683
2012-13	28,569	11,859	15,423	443	3,111	680		60,085	1,731
2013-14	30,283	12,215	16,105	350	3,288	56		62,297	1,774
2014-15	32,113	12,582	16,669	196	3,469			65,029	1,832
2015-16	34,026	12,959	17,341	125	3,561			68,013	1,899
2016-17	36,068	13,348	17,880	44	3,603			70,943	1,958
2017-18	37,150	13,748	18,254	△8	3,682			72,826	1,986

주) 2016-2017, 2017-2018은 전망임.

출처) Canada Department of Finance(2016a)

- 지방정부가 지원 받는 교부금은 일반교부금이 33%, 특정교부금이 67%를 차지하고 있으며, 연방정부가 직접 지방정부에 교부금을 지원하기 보다는 주정부 또는 준주정부를 통해 지원하고 있음.

4. 영국

가. 영국 재정제도의 개관

- 영국은 4개의 지역국가인 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드로 구성된 연합왕국이며, 지방정부는 의회의 법률에 의해 권한과 기능을 부여받은 법적인 단체로서 지역 내 공적 서비스를 제공함. 영국 지방정부는 1단계 상위 자치단체와 2단계 하위 자치단체의 2층 구조를 중심으로 구성되어 있으나, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드는 단층제 구조임.
- 영국 지방정부 재원은 자체재원과 중앙정부로부터 지원받는 의존재원으로 구성되며, 자체재원의 비중은 35%, 의존재원의 비중은 54%임. <표 18>

<표 18> 잉글랜드 지방정부의 세입구조 추이

(단위 : 백만 파운드)

세입유형	2007-08	2009-10	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
의존재원	93,311	102,961	101,800	97,692	90,982	89,271
자체재원	47,612	47,017	47,899	48,771	57,319	58,335
기타소득 및 조정액	10,932	12,272	9,995	8,842	9,253	18,469
총소득	151,855	162,250	159,694	155,306	157,554	166,075
이전재원 비율	61%	63%	64%	63%	58%	54%

출처) DCLG(2016). p.7

- 영국 지방정부의 자체재원은 지방세 수입, 세외수입, 기타수입으로 구성됨. 지방세는 지역의 자산을 대상으로 부과되는 카운슬세(Council Tax)이며, 2014-15년 £239.64억으로 가장 큰 비중인 41.08%를 차지하고 있음.

나. 재정조정제도의 특징

- 지방정부의 의존재원은 중앙정부로부터의 각종 지원금 및 이전지출이며, 총 외부재원, 주택보조금 및 자본보조금으로 구별됨.
 - 총 외부재원은 공공주택을 제외한 일반경상지출 지원을 위한 교부금으로서 공식배분보조금과 특정보조금을 통해 지원되며 공식배분보조금은 우리나라의 보통교부세에 해당하고, 특정보조금은 우리나라의 국고보조금에 해당함. 주택보조금은 공공주택을 지원하기 위한 중앙정부의 보조금이며, 자본보조금은 지방정부의 자본지출의 부족분을 보조하기 위한 보조금임.
 - 2014-15년 중앙정부의 보조금은 £892.71억 원으로 총 외부재원은 £613.12억, 주택보조금은 △£6.92억, 자본보조금은 £99.96억임. 공식배분보조금은 2014-15년 기준 £204.59억, 총 외부재원 보조금은 £408.53억을 차지하여 공식배분보조금은 총 외부재원의 33.4%를 점유함. 2013년부터 비주거 레이트의 세수 50%는 징수한 지방정부에 배분하고, 나머

지 50%는 공식배분보조금 방식으로 각 지역에 배분됨. 이 경우 영국의 재산과세는 지방세인 카운슬세와 국세인 비주거 레이트가 중심이며 비주거 레이트는 국가에서 징수하지만 지방에 배분하는 재정조정 재원으로 활용함.

- 지역서비스 지원보조금은 2008~10년 동안 지방의 부족한 재원을 보충하기 위해 운영되던 권역별 지원보조금 제도를 대신하여 2011년 이후 현재까지 시행되고 있음. 2011-12년부터 주택계정을 자체 세입원을 통해 운영했고, 재원이 부족할 경우 차입경영을 하여 결과적으로 주택보조금 규모가 지속적으로 적자를 기록함. <표 19>

<표 19> 잉글랜드 중앙정부 보조금 추이

(단위 : 백만 파운드)

세입유형	2007-08	2009-10	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
A. 공식배분보조금	25,693	28,269	29,436	27,801	22,740	20,459
세입지원교부금	3,105	4,501	5,873	448	15,175	12,675
비주거 레이트	18,506	19,515	19,017	23,129		
경찰보조금	4,028	4,253	4,546	4,224	7,565	7,784
B. 보조금 (총 외부재원 이내)	44,523	49,001	45,818	42,093	41,837	40,853
특정, 특별보조금	44,485	45,639	45,502	41,820	41,760	40,805
지역서비스 지원보조금			253	223	77	48
광역 GLA 보조금	38	48	63	50		
권역별지원보조금		3,314				
C. 총 외부재원 (A+B)	70,216	77,270	75,254	69,894	64,577	61,312
D. 주택보조금	11	△134	△704	△791	△795	△692
E. 자본보조금	9,026	8,760	8,637	9,739	8,782	9,996
G. 총외부재원 이외 보조금	14,112	17,064	18,614	18,850	18,417	18,655
중앙정부 총 보조금	93,365	102,961	101,800	97,692	90,982	89,271

주) 중앙정부 총보조금은 공식배분보조금, 총 외부재원 이내 보조금, 주택보조금, 자본보조금

및 총외부재원 이외 보조금의 합계임.
출처) DCLG, 2016. p.7

5. 프랑스

가. 프랑스 재정제도의 개관

- 프랑스의 지방행정 단위는 레지옹, 데파르트망, 꼬뮌으로 구분되며 자율적 행정권을 갖고 있는 최상위의 지방행정 구역인 레지옹은 데파르트망으로 나뉘지고, 꼬뮌은 가장 작은 단위의 지방정부임. 레지옹은 광역자치단체로서 현재 총 18개(프랑스 본토 13개, 해외 5개)가 있으며, 데파르트망은 광역과 기초의 중간단계에 해당하는 중간지자체로서 총 101개(프랑스 본토 96개, 해외 5개)로 구성되어 있고, 마지막으로 꼬뮌은 기초자치단체로서 약 35,971개이며 대부분 꼬뮌그룹을 형성함.
- 프랑스 지방정부의 기능별 지출 구조는 다음 표와 같고, 2015년 지방정부 지출은 €249.2억임. <표 20>

<표 20> 프랑스 지방자치단체 기능별 재정지출구조 추이

(단위: 억유로)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
일반공공서비스	39.6	43.0	44.9	45.1	41.9	41.8	46.8	48.0	48.3	47.2
공공질서	5.7	6.1	6.5	6.8	7.0	7.0	7.1	7.2	7.4	7.5
경제활동	40.8	43.6	44.6	44.6	44.7	45.0	46.6	48.4	47.8	48.2
환경보호	14.2	14.9	15.7	17.0	17.5	18.6	18.7	19.1	19.4	19.2
주택 및 도시발전	17.7	19.2	20.1	21.1	19.9	20.5	19.8	20.9	20.1	18.0
보건	1.6	1.6	1.7	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	1.8	1.8
여가, 문화, 종교	18.7	19.8	20.1	20.8	21.7	22.9	23.8	25.1	24.4	23.3
교육	29.2	31.4	34.2	33.8	33.8	34.0	35.4	36.4	37.0	36.7

사회보호	32.3	34.3	35.5	40.0	41.7	43.7	44.0	45.4	46.4	47.2
전년대비 증가율	6.0	7.0	4.4	3.4	△0.4	2.4	3.7	3.4	0.2	△1.3
총지출	199.8	213.9	223.2	230.7	229.8	235.3	244.0	252.2	252.6	249.2

출처) 프랑스 통계청

- 프랑스 지방정부의 재정수입은 지방세, 교부금으로 구성된 경상수입과 교부금 및 보조금을 포함하는 투자수입으로 구분되며 2015년 경상수입은 43.2십억 유로, 투자수입은 2.6십억유로임. <표 21>

<표 21> 프랑스 지방자치단체의 재정수입구조

(단위: 십억유로, Base=2010년)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
경상수입	32.5	34.2	35.1	36.4	37.9	39.1	40.2	41.2	42.3	43.2
투자수입	2.4	2.4	2.6	2.7	2.6	2.7	2.7	2.5	2.5	2.6
지방세, 사회공헌	102.1	108.6	113.6	117.6	90.0	119.9	124.3	125.7	128.7	134.2
기타 교부금	59.2	60.8	62.5	68.1	97.6	73.0	73.3	74.5	74.4	69.9
총 재정수입	196.3	206.1	213.7	224.7	228.1	234.7	240.5	243.9	248.0	249.9

출처) 프랑스 통계청

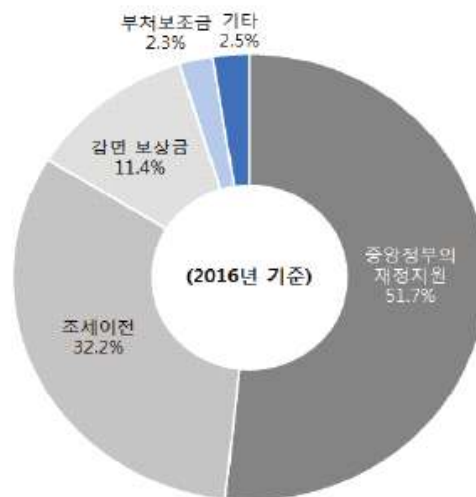
나. 재정조정제도의 특징

- 프랑스 지방재정조정제도는 목적에 따라 지방으로의 권한이양에 따른 후속조치인 재정상 보상조치와 지방정부 간 자원불균형 조정을 위한 형평화로 구분됨. 프랑스는 헌법 제72-2조에 중앙정부의 사무를 지방으로 이양할 때는 이에 따른 후속조치로 재원을 이양하여야 하며, 지방정부 간 재정 형평화도 이루어져야 한다는 것을 명시하고 있음.
- 성격에 따라서는 지방정부의 운영을 지원하는 운영교부금과 지방정부의 자본투자를 지원하는 투자교부금으로 구분할 수 있으며, 운영교부금에는 경상비 보조금과 지방분권 일반교부금이 포함되며 투자교부금에는 부가가

치세 보상기금, 농촌지역 설비교부금, 투자비 종합교부금과 지방공공투자 지원교부금이 포함됨.

- 2016년 예산법률상 중앙정부의 지방자치단체에로의 재정이전은 중앙정부의 재정지원, 조세이전, 감면보상금, 부처보조금 등으로 구성되며 2016년 기준으로 재정지원이 51.7%, 이전조세가 32.2%, 감면보상금이 11.4%, 부처보조금이 2.3%를 차지하고 있음. [그림 14]

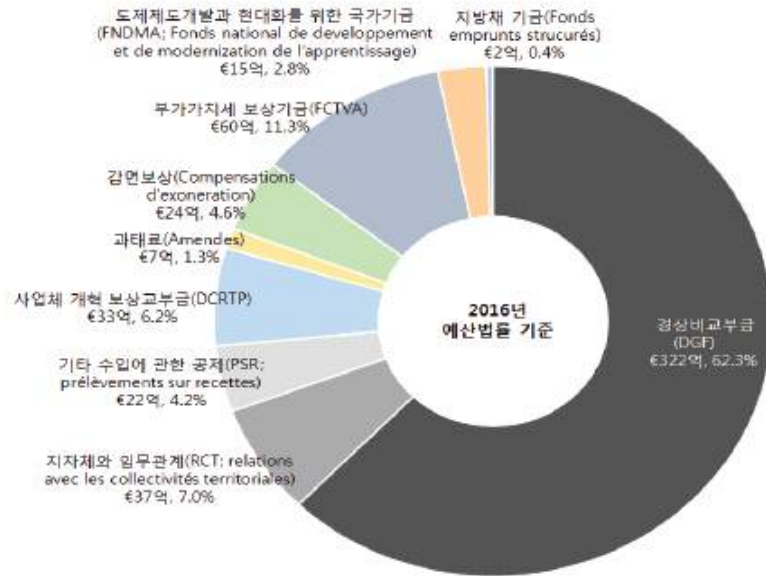
[그림 14] 프랑스 재정이전 현황



출처) 프랑스 내무부 DGCL, 2016.

- 2016년 예산법률상 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원 배분현황은 아래 그림과 같으며 경상비보조금이 62.3%로 가장 큰 비중을 차지하고, 부가가치세 보상기금이 11.3%를 차지하고 있음. [그림 15]

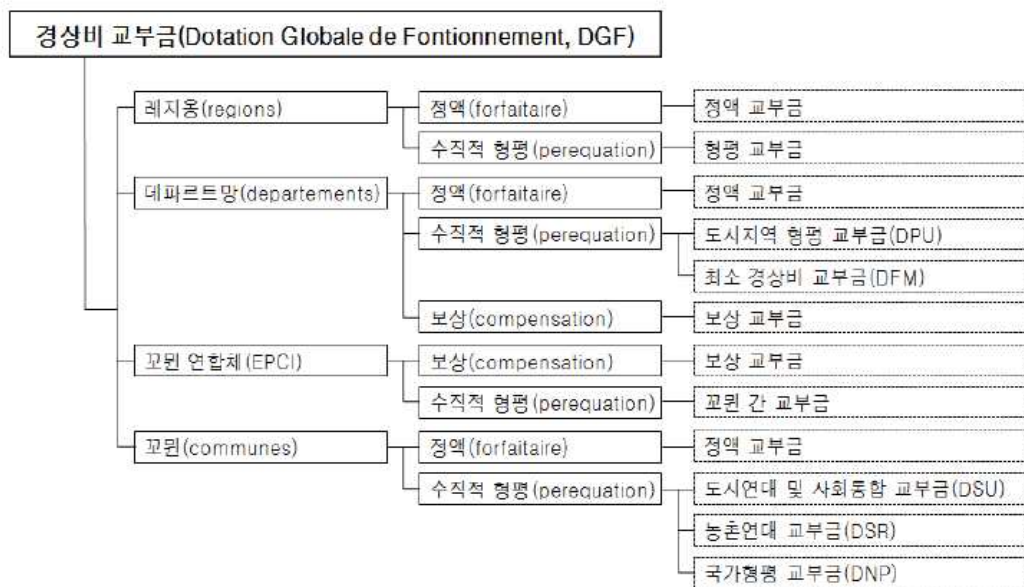
[그림 15] 프랑스 중앙정부의 재정지원 구성



출처) 프랑스내무부 DGCL-Bureau des concours financiers de Etat(FL2), 2017.

- 경상비 교부금은 국가로부터 이전되는 가장 주요한 재원이며 재정보상의 원칙과 형평화 원칙에 따라 운영됨. [그림 16]

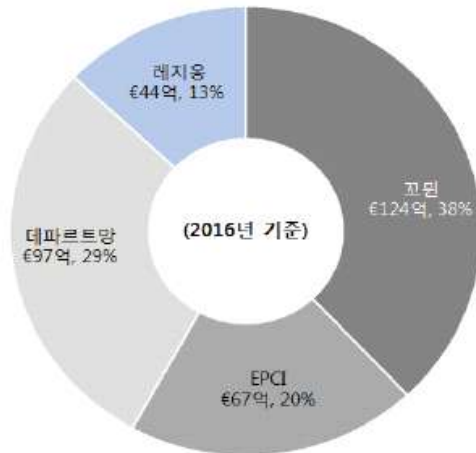
[그림 16] 프랑스 경상비교부금(DGF) 기능별 구분



- 경상비 교부금은 코뮌, 코뮌연합체, 데파르트망 및 레지옹에 배분되며 레

지용과 데파르트망과 같은 상위정부보다는 하위정부인 꼬뮌과 꼬뮌연합체에 중점을 두고 있음. [그림 17]

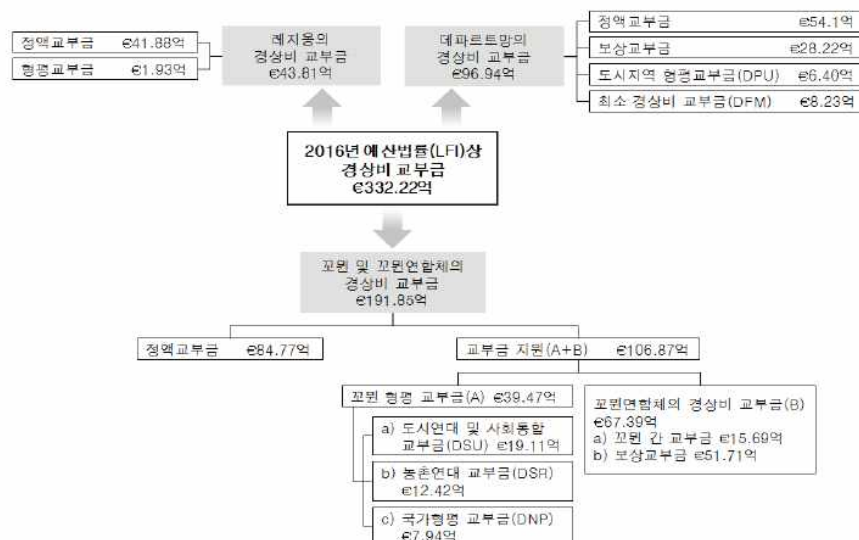
[그림 17] 프랑스 경상비교부금의 지방자치단체별 배분



출처) 프랑스내무부 DGCL-Bureau des concours financiers de Etat(FL2), 2017.

- 2016년 기준 경상비교부금의 행정층위별, 교부금별 배분액은 다음과 같음.³⁶⁾ [그림 18]

[그림 18] 프랑스 경상비교부금의 지방자치단체별 항목별 배분



출처) 프랑스내무부 DGCL-Bureau des concours financiers de Etat(FL2), 2017

36) 김행선·윤태연, 『주요국 지방재정조정제도 연구』, 한국지방세연구원, 2017.

V. 지방공동세 도입 시나리오

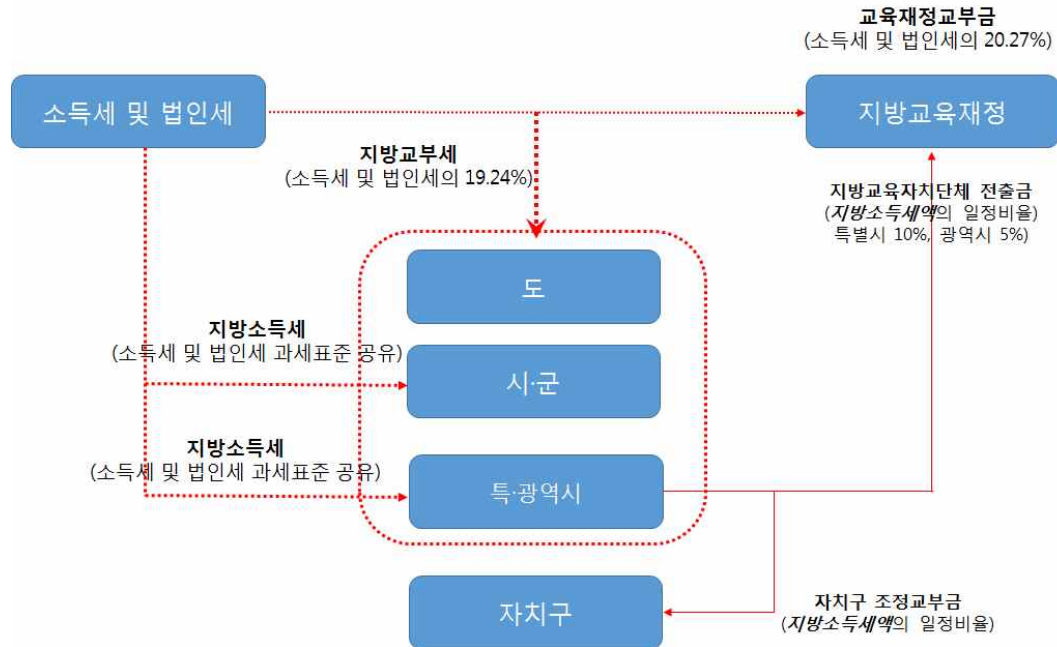
1. 지방소득세 및 지방소비세 비중 확대

- 문재인정부가 설정한 국정과제 75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권(행안부·기재부)는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성을 확보하는 것을 목표로 하고 있음.
 - 국정과제 75의 주요 내용은 국세-지방세 구조 개선, 이전재원 조정 및 재정균형 달성, 지방재정의 건전성 강화, 고향사랑기부제 활성화, 주민참여예산제 확대의 5개 분야로 구성되었음.
 - (국세-지방세 구조 개선)과 관련해서는 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선하는 것을 목표로 설정하고, 그 세부적인 실행방안으로 다음을 제시하였음.
 - 지방소비세 비중 확대
 - 지방소득세 규모 또는 비중 확대
 - 국가-지방 간 기능 재조정
 - 지방세 신세원 발굴
 - 지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리
 - 지방세를 확충함에 있어 현재 중앙과 지방이 세원을 공유하는 방식으로 과세되고 있는 지방소비세와 지방소득세를 확대하는 조치를 핵심적인 방안으로 삼고 있음. 이런 접근은 세원의 중앙 편중성을 감안한 현실적인 방안임.
- 지방소득세 규모 또는 비중 확대
 - 현행 지방소득세의 세율은 과거 소득세와 법인세 산출세액의 10% 수준에 맞추어서 조정되었다는 할 수 있음. 이런 점을 감안하여 지방소득세 확대 방안은 과거 소득세와 법인세 산출세액의 20% 수준으로 인상하는 방식을 따라 그 파급효과를 분석함. 지방소득세의 세율 인상은 중앙과 지방 간 세원공동이용방식의 활성화, 지방세수의 신장성 제고 등을 가져올 것으로

예상됨. 현행처럼 소득세와 법인세의 누진세율 구조를 그대로 수용하면서 그것에 20%를 덧붙이는(부가하는) 방식으로 세율을 인상하면 관련 세제 운영의 혼란을 줄이는 한편 납세자의 세부담 왜곡 등을 피할 수 있을 것임. 하지만 이 방식의 적용은 국민의 세부담을 높이는 증세와 연결되기 때문에 국민의 양해와 협력이 전제되어야 추진이 가능할 것임. 지방소비세처럼 지방소득세도 국민의 추가적인 부담을 지우지 않는 방식으로 확대하고자 한다면 소득세와 개인지방소득세, 법인세와 법인지방소득세의 세율을 통합하고, 그것의 각 구간에서 국세분과 지방세분 세율을 나누는 방안을 검토할 수 있을 것임. 예를 들면 소득세의 최저 소득구간 세율은 6%이고, 그에 대한 개인지방소득세는 해당 소득세 세수의 10%이기 때문에 이와 관련된 개인의 부담 세율은 6.6%(=6% 소득세분+0.6% 개인지방소득세분)임. 이것(6.6%)을 국세인 소득세분과 지방세인 개인지방소득세분으로 나누되 개인지방소득세분을 현행 0.6%에서 높이고 소득세분은 낮추게 되면 국민의 세부담은 변화되지 않으면서 개인지방소득세(지방소득세)는 늘어나는 효과를 거둘 수 있음. 다른 구간에 대해서도 똑같은 방식을 적용할 수 있을 것이며, 법인지방소득세도 마찬가지임.

- 지방소득세의 세율 인상은 세수 중립을 전제로 할 경우, 소득세 및 법인세의 감소로 이어지기 때문에 이로 인해 지방세수 뿐만 아니라 다른 세입 항목에도 영향을 미침. 우선, 세수 중립을 전제로 지방소득세를 인상시킬 경우 내국세인 소득세 및 법인세는 감소하고 이로 인해 정률분 교부세(보통교부세+특별교부세, 소득세 및 법인세의 19.24%) 역시 감소하게 됨. 또한, 소득세 및 법인세 감소에 따른 내국세 감소로 인해 지방교육재정교부금(소득세 및 법인세의 20.27%)도 줄어들 수밖에 없음. 다음으로 지방소득세는 특.광역시세(제주특별자치도세 포함)이자 도 지역을 대상으로 보면 기초자치단체인 시군세이기 때문에, 특.광역시와 제주특별자치도, 시.군의 지방세수 증대로 이어짐. 이때, 특.광역시의 지방소득세 증가는 자치구 조정교부금의 재원을 늘리고, 이로 인해 자치구의 세입이 증가하게 됨. [그림 19]

[그림 19] 지방소득세 확대에 따른 자치단체 유형별 세입 변화

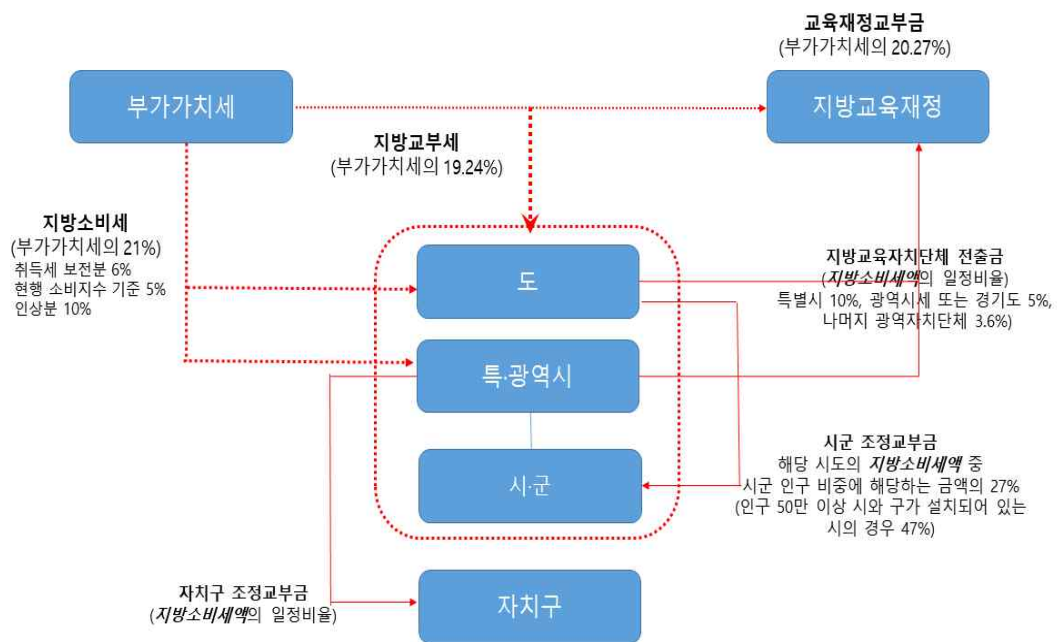


○ 지방소비세 비중 확대

- 지방세법 제69조에 따르면 지방소비세의 세액은 부가가치세의 납부세액에서 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 세액에 100분의 11을 적용하여 계산한 금액임. 이 경우 100분의 11 중 100분의 6에 해당하는 부분은 동법 제11조 제1항 제8호에 따라 감소되는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전 등에 충당하도록 되어 있음. 지방세법 제11조 제1항 제8호는 취득세 영구 인하와 관련된 것으로 주택에 대한 취득세 세율은 취득 당시의 가격이 6억 원 이하인 주택을 취득하는 경우에는 1%, 6억 원 초과 9억 원 이하인 주택을 취득하는 경우에는 2%, 9억 원 초과 주택을 취득하는 경우에는 3%의 세율을 적용함. 따라서 지방소비세를 확대하기 위해서는 법정률을 인상시킬 필요성이 있고, 이로 인해 부가가치세 국세분은 감소하게 됨.
- 지방소비세의 비중을 확대시키면 중앙정부 몫의 부가가치세 세수가 줄어들기 때문에 지방세수뿐만 아니라 지방세입을 구성하는 다른 항목에도 영향을 미칠 수밖에 없음. 우선, 지방소비세를 확대할 경우 지방교부세 재원으로 산입되는 내국세(부가가치세)가 지방소비세 인상분만큼 감소되고 이로 인해 정률분 교부세(보통교부세+특별교부세, 부가가치세의 19.24%) 역

시 줄어들게 됨. 또한 중앙정부 몫의 부가가치세 축소에 따른 내국세 감소로 인해 지방교육재정교부금(부가가치세의 20.27%)도 줄어드는 결과를 발생할 것임. 다음으로 지방소비세는 광역자치단체세(특.광역시세이며 도세)이기 때문에, 광역자치단체 본청의 세입 증가로 이어짐. 광역자치단체 본청의 보통세(지방소비세) 증가는 해당 기초자치단체인 시·군·구에 지원될 조정교부금의 재원을 늘리게 되고, 이로 인해 기초자치단체의 세입 역시 증가하게 됨. 반면 광역자치단체 본청의 지방소비세 증가는 지방교육자치단체(지방교육청)에 대한 전출금을 늘려야 하는 영향을 발생하고 이로 인해 광역자치단체 본청의 세입은 그만큼 감소됨. [그림 20]

[그림 20] 지방소비세 확대에 따른 자치단체 유형별 세입 변화



2. 도입 시나리오

가. 세가지 지방공동세 시나리오

- 시나리오 1 : 지방소비세를 부가가치세의 50%로 확대하는 방안
 - 현행 지방소비세(부가가치세의 11%)에 추가되는 부가가치세의 39%p는 광역자치단체와 기초자치단체에 각각 동일한 비율(19.5%p씩)로 배분함.
 - 광역자치단체에 할당되는 부가가치세의 19.5%p는 기존 소비지수(가중민간 최종소비지출 비중)를 적용하여 17개 광역자치단체에 안분함.
 - 기초자치단체에 할당되는 부가가치세의 19.5%p는 (가칭)균형발전교부세 형태로 226개 기초자치단체에 안분함.

- 시나리오 2 : 지방소비세를 부가가치세의 20%로 확대, 지방소득세는 현행 세율을 2배 상향조정하는 방안
 - 현행 지방소비세(부가가치세의 11%)에 추가되는 부가가치세의 9%p는 광역자치단체에 소비지수를 적용하여 안분함.

- 시나리오 3 : 지방소비세를 부가가치세의 20%로 확대, 지방소득세는 현행 세율을 2배 상향 조정하되 광역단체 내 기초단체에 대한 재정지원 확대
 - 현행 지방소비세(부가가치세의 11%)에 추가되는 부가가치세의 9%p는 광역자치단체와 기초자치단체에 각각 동일한 비율(4.5%p)로 배분함.
 - 광역자치단체에 배분되는 부가가치세의 4.5%p는 기존의 소비지수를 적용하여 17개 광역자치단체에 안분함.
 - 기초자치단체에 배분되는 부가가치세의 4.5%p는 (가칭)균형발전교부세 형태로 226개 기초자치단체에 안분함.

- (가칭)균형발전교부세는 개별 자치단체의 재정력 역지수(재정력에 반비례, = 1-재정력 지수)로 인구의 비중에 동일한 가중치(50%)를 적용하여 교부하는 것으로 가정
- 자치구를 포함하는 기초자치단체에 할당되는 (가칭)균형발전교부세는 재정

력 지수와 인구를 기준으로 안분함.

- 재정력 역지수는 1에서 재정력 지수를 뺀 값으로, 0 미만인 자치단체는 0으로 간주함. 이 경우 재정력 지수는 보통교부세의 교부를 위해 산정되는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 비율임.
- 재정력지수는 지방교부세법에 따라 매년 산정하는 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값임.
- 자치구의 재정력 지수는 각 특별·광역시별 2017년도 기준재정수입액과 기준재정수요액을 기준으로 하여 산출하였음.
- 단일계층의 행정구역으로 구성된 세종특별자치시와 제주특별자치도에는 각각 (가칭)균형발전교부세 재원의 0.5%와 1.5%를 우선 배분함.
- 세종특별자치시와 제주특별자치도는 기초자치단체가 없는 단일행정체계를 가지고 있어 (가칭)균형발전교부세 교부대상을 갖지 못함.
- 따라서 이들 자치단체에 교부하는 (가칭)균형발전교부세의 교부방식은 제주특별자치도에 우선 교부되는 보통교부세 배분방식을 차용하였으며, 안분비율은 다른 자치단체와의 인구 비중을 고려하여 각각 0.5%와 1.5% 우선 교부하는 것으로 가정함.

나. 부가가치세, 지방소비세, 지방소득세 추정

○ 현황

- 2017년도 지방소비세 이양 전 부가가치세 예산은 약 70.3조 원으로 추정
- 2017년 지방소비세 당초예산 약 6조 2,961억 원은 지방소비세의 여러 항목 중 소비지수 적용분(3조 5,160억 원), 취득세 감소 보전분 취득세 감소분(2조 3,202억 원), 지방교육세 감소분(2,320억 원) 그리고 시도 보통교부세 감소분(2,280억 원)만이 포함되어 있음.
- 지방소비세 당초예산에서 빠진 시군 보통교부세 감소분, 지방교육재정교부금 감소분 등을 추가할 경우, 부가가치세의 11%인 원래 지방소비세는 약 7조 7,351억 원으로 추정됨.
- 이렇게 추정된 지방소비세를 이용할 경우, 2017년도 지방소비세 이양하기 전의 부가가치세 예산은 약 70.3조 원으로 예상됨. <표 22>

<표 22> 지방소비세 안분 내역

(단위: 10억 원)

구 분		항목별 안분 비중	지방소비세 안분액
합계		100.00%	7,735.1
소비지수 (A)		45.45%	3,516.0
취득세 감소분 보전용 (B)		54.55%	4,219.2
	취득세 감소분(C)	30.00%	2,320.2
	지방교육세 감소분(D)	3.00%	232.0
	지방교부세 감소분	시도(F)	228.0
		시군(E)	583.8
	지방교육재정교부금 감소분(G)	11.06%	855.2
광역자치단체 산입분(A+C+D+F)		81.40%	6,296.1

주) 광역자치단체 산입분 6조 2,961억 원은 지방소비세 당초예산 규모임.
출처) 행정안전부

○ 추정

- 시나리오 1에서 가정하는 부가가치세의 50%를 이양할 경우, 지방소비세는 약 35.2조 원으로 현행 대비 약 27.4조 원으로 추가 이양될 것으로 예상됨.
- 지방소비세 이양비율이 부가가치세의 50%까지 확대될 경우, 국세 대 지방세 세수 비중(예산기준)은 현행 77:23에서 68.3: 31.7로 조세(= 국세 + 지방세)에서 차지하는 지방세의 비중이 8.7%p 상승하는 효과가 나타남.

<표 23>

<표 23> 지방소비세 이양비율 확대에 따른 국세 지방세 비율

(단위: 10억 원)

구분	현행	조정	변화율
총 세수	313,948.2	313,948.2	-
국세예산 (비중)	241,764.4 (77.0%)	214,339.8 (68.3%)	-11.3% (-8.7%p)
지방세예산 (비중)	72,183.8 (23.0%)	99,608.4 (31.7%)	38.0% (8.7%p)

- 시나리오 2와 시나리오 3에서 가정하는 부가가치세의 20%를 지방소비세로 이양하고, 지방소득세 세율을 현행의 2배로 상향조정할 경우, 지방소비세는 약 14.1조 원, 지방소득세는 약 24.5조 원으로 추정됨
- 지방소비세 추가분은 약 6.3조 원, 지방소득세 추가분은 약 12.3조 원에 이를 것으로 추정됨.
- 지방소비세 이양비율이 부가가치세의 20%까지 확대되고, 지방소득세 세율이 상향조정될 경우, 국세 대 지방세 세수 비중은 현행 77:23에서 71.1:28.9로 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중이 약 5.9%p 증가할 것으로 추정됨. <표 24>

<표 24> 지방소비세 이양비율 및 지방소득세 확대에 따른 국세 지방세 비율

(단위: 10억 원)

구분	현행	조정	변화율
총 세수	313,948.2	313,948.2	-
국세예산 (비중)	241,764.4 (77.0%)	223,165.6 (71.1%)	-7.7% (-5.9%p)
지방세예산 (비중)	72,183.8 (23.0%)	90,782.6 (28.9%)	25.8% (5.9%p)

3. 시뮬레이션 결과

가. 시나리오 1: 광역중심 통합분권

- 지방소비세 명목으로 추가 이양되는 27.4조 원 중 절반인 13.7조 원은 지방소비세로 광역자치단체에 할당하고, 다른 13.7조 원은 (가칭)균형발전교부세로 기초자치단체에 안분함.
 - 광역자치단체에 할당되는 지방소비세는 지역별 민간최종소비지출에 권역별 가중치를 적용한 비중인 현행의 소비지수를 적용하여 안분함.
 - 자치구를 포함하는 기초자치단체에 할당되는 (가칭)균형발전교부세는 재정력 지수와 인구를 기준으로 안분함.
 - 세종시와 제주도에 각각 (가칭)균형발전교부세 재원 13.7조 원의 0.5%인 686억 원과 1.5%인 2,057억 원을 각각 우선 교부함.
 - 부가가치세의 지방소비세 이양비율이 50%로 인상될 경우, 지방자치단체 세입(歲入)은 22.3조 원이 순증(純增)되는 것으로 나타남.
 - 지방소비세 이양비율 확대로 인해 지방세와 (가칭)균형발전교부세가 각각 13.7조 원 증가하고, 보통교부세 5.1조 원이 감소하여 지방세입은 22.3조 원 가량 순증될 것으로 예상됨.
 - 보통교부세 조정률은 0.9405(2017년도 기준)에서 1.2501로 0.3096 상향 조정됨.
 - 조정교부금은 기초자치단체의 세입 증가로 나타나지만, 광역자치단체에서는 동일한 규모의 세입 감소로 나타나므로, 순증이 아닌 재원중립이 됨.
- <표 25>

<표 25> 시나리오 1에 따른 지방자치단체 세입 순증 규모

(단위: 10억 원)

지방세 (지방소비세)	보통교부세 산정액	균형발전교부세	순증 규모
13,712.3	-5,118.2	13,712.3	22,306.4

- 지방소비세 이양비율 확대는 지방자치단체 세입(일반회계 기준)을 현행 대비 22.3조 원(10.3%) 증가시킴.
- 지방세는 현행 대비 13.7조 원(19.0%), 조정교부금은 3.4조 원(37.9%), 그리고 (가칭)균형발전교부세는 13.7조 원이 증가하는 반면, 보통교부세는

5.1조 원(13.6%) 감소하는 것으로 추정됨.

- 조정교부금은 기초자치단체의 세입 증가로 나타나지만, 광역자치단체에서는 세출증가(세입 감소)로 나타나기 때문에, 순증이 아닌 자원중립이 됨.

<표 26>

<표 26> 시나리오 1에 따른 지방자치단체 세입 변화 내역

(단위: 10억 원)

구분	세입		지방세		보통교부세		조정교부금		균형발전 교부세
	변화분	변화율	변화분	변화율	변화분	변화율	변화분	변화율	
전 국	22,306.4	10.3%	13,712.3	19.0%	-5,118.2	-13.6%	3,480.7	37.9%	13,712.3
특광역시	2,946.6	5.9%	5,493.1	18.4%	-1,411.8	-38.5%	-	-	68.6
도	3,740.3	6.6%	8,219.2	40.6%	-2,407.2	-38.3%	-	-	205.7
시	5,360.6	9.8%	-	-	-1,321.8	-9.4%	1,618.8	44.7%	5,063.5
군	4,456.4	16.1%	-	-	22.5	0.2%	674.4	64.3%	3,759.4
자치구	5,802.6	21.5%	-	-	-	-	1,187.5	26.4%	4,615.1
서울	3,675.9	11.3%	1,897.8	10.6%	-	-	428.9	17.8%	1,778.1
부산	1,406.3	11.5%	1,065.4	23.3%	-542.3	-66.0%	237.9	43.3%	883.2
대구	988.3	11.4%	735.0	24.4%	-288.8	-32.1%	168.9	41.6%	542.1
인천	934.6	9.0%	397.7	9.8%	-139.8	-18.4%	80.4	16.8%	676.7
광주	677.8	13.3%	456.6	29.9%	-111.9	-16.9%	105.0	43.6%	333.0
대전	693.6	14.2%	478.6	29.3%	-136.1	-20.8%	102.9	39.4%	351.1
울산	482.2	10.5%	364.7	19.2%	-163.0	-51.2%	79.3	32.0%	280.4
세종	97.1	9.9%	97.4	17.5%	-68.8	-94.9%	-	-	68.6
경기	3,114.0	7.8%	1,886.8	10.6%	-947.4	-29.9%	490.5	21.4%	2,174.5
강원	1,442.3	13.1%	632.1	37.9%	-101.5	-2.4%	153.6	86.1%	911.6
충북	889.3	10.2%	647.2	34.8%	-353.5	-13.4%	218.4	87.1%	595.6
충남	1,122.9	9.3%	833.7	28.3%	-481.3	-14.5%	246.8	72.0%	770.4
전북	1,271.8	10.5%	743.2	41.6%	-251.4	-6.7%	227.4	90.7%	780.0
전남	1,755.3	12.0%	721.3	36.5%	-91.6	-1.7%	175.3	91.9%	1,125.6
경북	1,951.2	10.8%	1,087.4	32.8%	-341.3	-5.9%	301.7	79.8%	1,205.1
경남	1,498.2	9.0%	1,413.7	31.5%	-946.1	-24.3%	463.7	67.2%	1,030.6
제주	305.8	8.2%	253.7	21.0%	-153.5	-13.6%	-	-	205.7

주 1) 지방세(지방소비세)의 변화분은 현행 소비지수 적용체계인 현행 지방소비세 산

- 정 공식을 그대로 적용하여 각 광역자치단체 몫을 산정한 것임
- 주 2) 보통교부세는 부교부단체인 서울시를 제외하고, 제주도 및 세종시는 고정률 적용하고 나머지 지역은 부족재원(= 기준재정수요액 - 기준재정수입액)을 배분하되, 기준재정수요는 불변으로 상정함.
- 주 3) 조정교부금은 현행 배분공식을 그대로 적용한 것으로, 기초단체 지원 몫으로 인구 50만 이상은 47%, 50만 미만은 27%를 적용함.

나. 시나리오 2: 광역-기초 개별분권-1

- 지방소비세는 부가가치세 세수의 20%로 확대하고, 지방소득세는 세율을 현행의 2배 상향조정할 경우, 지방자치단체 세입의 순증규모는 약 15.1조 원에 이를 것으로 추정됨.
- 지방소비세 6.3조 원, 지방소득세 12.3조 등 지방세 18.6조 원이 증가하고, 보통교부세는 약 3.5조 원이 감소할 것으로 추정됨.
 - 지방소비세 이양비율 확대와 지방소득세 확대에 의해 보통교부세 조정률은 0.9405에서 1.0641로 0.1236 상향됨.
 - 조정교부금은 기초자치단체의 세입 증가로 나타나지만, 광역자치단체 입장에서 세입 감소로 나타나 순증규모에 반영되지 않음. <표 27>

<표 27> 시나리오 2에 따른 지방자치단체 세입 순증 규모

(단위: 10억 원)

지방세 (지방소비세/지방소득세)	보통교부세 산정액	균형발전교부세	순증 규모
18,598.8	-3,471.1	-	15,127.7

- 지방소비세 이양비율 및 지방소득세 확대에 의해 지방자치단체 세입(일반 회계 기준)은 현행 대비 15.1조 원(7.0%) 증가될 것으로 예상됨.
- 지방세는 현행 대비 18.6조 원(25.8%), 조정교부금은 3.1조 원(33.5%), 징수교부금은 1,988억 원이 증가하는 반면, 보통교부세는 3.5조 원(9.2%) 감소할 것으로 추정됨.
- 지방소득세는 특별·광역시에서 시세로, 도에서 시군세로 할당되어 있음.

- 따라서 자치구에서는 특별·광역시 본청의 위임을 받아 지방소득세를 징수하고 이에 대한 징수교부금을 교부받음. 서울특별시의 경우는 징수 규모와 징수 건수 등을 고려하여 징수교부금을 지급하고 있으나, 여기서는 징수액의 3%로 추정하였음. <표 28>

<표 28> 시나리오 2에 따른 지방자치단체 세입 변화 내역

(단위: 10억 원)

구분	세입		지방세		보통교부세		조정교부금		징수 교부금
	변화분	변화율	변화분	변화율	변화분	변화율	변화분	변화율	
전 국	15,127.7	7.0%	18,598.8	25.8%	-3,471.1	-9.2%	3,076.9	33.5%	198.8
특광역시	5,083.3	10.2%	9,226.3	31.0%	-1,918.5	-52.3%	-	-	-
도	1,824.2	3.2%	3,919.6	19.3%	-1,044.4	-16.6%	-	-	-
시	4,050.9	7.4%	4,816.9	32.2%	-1,513.2	-10.7%	747.1	20.6%	-
군	1,952.1	7.0%	635.9	27.5%	1,004.9	7.4%	311.3	29.7%	-
자치구	2,217.3	8.2%	-	-	-	-	2,018.5	44.8%	198.8
서울	5,105.7	15.7%	5,105.7	28.5%	-	-	1,153.9	47.8%	126.6
부산	593.0	4.8%	1,176.5	25.7%	-583.4	-71.0%	252.2	45.9%	19.4
대구	408.8	4.7%	759.8	25.3%	-351.0	-39.0%	163.2	40.2%	11.5
인천	355.3	3.4%	678.2	16.8%	-322.9	-42.6%	134.1	28.1%	14.5
광주	272.4	5.4%	463.3	30.3%	-190.9	-28.9%	106.6	44.3%	7.6
대전	283.6	5.8%	508.1	31.1%	-224.5	-34.3%	109.2	41.8%	8.6
울산	395.9	8.6%	624.6	32.9%	-228.7	-71.9%	106.6	43.0%	10.5
세종	29.8	3.0%	101.8	18.3%	-71.9	-99.2%	-	-	-
경기	2,723.6	6.9%	3,556.8	20.0%	-833.2	-26.3%	226.4	9.9%	-
강원	644.3	5.9%	461.2	27.6%	183.1	4.2%	70.9	39.7%	-
충북	444.3	5.1%	601.1	32.3%	-156.8	-6.0%	100.8	40.2%	-
충남	614.3	5.1%	885.1	30.1%	-270.8	-8.1%	113.9	33.2%	-
전북	589.6	4.9%	550.9	30.8%	38.6	1.0%	104.9	41.9%	-
전남	794.5	5.4%	630.8	31.9%	163.7	3.1%	80.9	42.4%	-
경북	1,019.4	5.6%	1,024.1	30.9%	-4.7	-0.1%	139.2	36.8%	-
경남	714.0	4.3%	1,227.7	27.4%	-513.7	-13.2%	214.0	31.0%	-
제주	139.1	3.7%	243.3	20.1%	-104.1	-9.3%	-	-	-

주 1) 지방세(지방소비세)의 변화분은 현행 소비지수 적용체계인 현행 지방소비세 산

- 정 공식을 그대로 적용하여 각 광역자치단체 몫을 산정한 것임
- 주 2) 보통교부세는 부교부단체인 서울시를 제외하고, 제주도 및 세종시는 고정률 적용하고 나머지 지역은 부족재원(= 기준재정수요액 - 기준재정수입액)을 배분하되, 기준재정수요는 불변으로 상정함.
- 주 3) 조정교부금은 현행 배분공식을 그대로 적용한 것으로, 기초단체 지원 몫으로 인구 50만 이상은 47%, 50만 미만은 27%를 적용함.

다. 시나리오 3: 광역-기초 개별분권-2

- 지방소비세 추가분을 광역과 기초에 동일한 비율로 안분함.
- 지방소비세 추가분 가운데 절반에 해당하는 약 3.1조 원을 광역자치단체에 소비지수를 적용하여 안분하고, 나머지 3.1조 원은 기초자치단체에 (가칭)균형발전교부세로 교부함.
 - 분권발전교부세 교부방식은 시나리오 1과 동일한 방식을 적용함.
 - 지방자치단체 세입 순증규모는 시나리오 2와 동일한 약 15.1조 원으로 추정됨.
 - 지방소비세가 3.1조 원, 지방소득세가 12.3조 원 등 지방세는 15.4조 원, 균형발전교부세는 3.2조 원이 증가하는 반면, 보통교부세는 3.5조 원이 감소한 결과임.
 - 시나리오 2에 비해 지방세 증가규모가 축소되는 대신 기초자치단체로 배분되는 균형발전교부세가 약 3.1조 원이 증가함.
 - 지방소비세 이양비율 확대와 지방소득세 확대에 의해 보통교부세 조정률은 0.9405에서 1.0617로 0.1212가 확대됨. <표 29>

<표 29> 시나리오 3에 따른 지방자치단체 세입 순증 규모
(단위: 10억 원)

지방세 (지방소비세/지방소득세)	보통교부세 산정액	균형발전교부세	순증 규모
15,434.4	-3,471.1	3,164.4	15,127.7

- 지방소비세 이양비율 및 지방소득세 확대는 지방자치단체 세입(일반회계

기준)을 현행 대비 15.1조 원(7.0%) 증가시킴.

- 지방세는 현행 대비 15.4조 원(21.4%), 조정교부금은 2.3조 원(24.8%), 징수교부금은 1,988억 원, 균형발전교부세는 3.2조 원 가량이 증가하는 반면, 보통교부세는 3.4조 원(9.2%) 감소할 것으로 추정됨.
- 지방소득세는 특별·광역시에서 시세로, 도에서 시군세로 할당되어 있기 때문에, 자치구에서는 특별·광역시 본청의 위임을 받아 지방소득세를 징수하고 이에 대한 징수교부금을 교부받음. <표 30>

<표 30> 시나리오 3에 따른 지방자치단체 세입 변화 내역

(단위: 10억 원, %)

구분	세입		지방세		보통교부세		조정교부금		징수교부금	균형발전교부세
	변화분	변화율	변화분	변화율	변화분	변화율	변화분	변화율		
전 국	15,127.7	7.0%	15,434.4	21.4%	-3,471.1	-9.2%	2,273.6	24.8%	198.8	3,164.4
특광역시	4,569.7	9.2%	7,958.7	26.7%	-1,457.9	-39.7%	-	-	-	15.8
도	1,289.3	2.3%	2,022.9	10.0%	-255.5	-4.1%	-	-	-	47.5
시	4,234.8	7.8%	4,816.9	32.2%	-2,124.1	-15.1%	373.6	10.3%	-	1,168.5
군	2,025.6	7.3%	635.9	27.5%	366.5	2.7%	155.6	14.8%	-	867.6
자치구	3,008.2	11.1%	-	-	-	-	1,744.4	38.7%	198.8	1,065.0
서울	5,078.0	15.6%	4,667.7	26.0%	-	-	1,054.9	43.7%	126.6	410.3
부산	696.1	5.7%	930.6	20.3%	-438.3	-53.4%	197.3	35.9%	19.4	203.8
대구	457.8	5.3%	590.2	19.6%	-257.6	-28.6%	124.2	30.6%	11.5	125.1
인천	459.2	4.4%	586.4	14.5%	-283.4	-37.4%	115.5	24.2%	14.5	156.2
광주	307.2	6.0%	358.0	23.4%	-127.6	-19.3%	82.3	34.2%	7.6	76.9
대전	322.1	6.6%	397.6	24.3%	-156.5	-23.9%	85.5	32.7%	8.6	81.0
울산	367.2	8.0%	540.5	28.4%	-238.0	-74.8%	88.4	35.6%	10.5	64.7
세종	40.4	4.1%	79.3	14.3%	-54.7	-75.4%	-	-	-	15.8
경기	2,538.6	6.4%	3,121.4	17.6%	-1,084.6	-34.2%	113.2	4.9%	-	501.8
강원	639.1	5.8%	315.3	18.9%	113.4	2.6%	35.4	19.9%	-	210.4
충북	432.2	4.9%	451.7	24.3%	-157.0	-6.0%	50.4	20.1%	-	137.4
충남	603.2	5.0%	692.7	23.5%	-267.3	-8.0%	57.0	16.6%	-	177.8
전북	576.7	4.8%	379.4	21.2%	17.3	0.5%	52.5	20.9%	-	180.0
전남	790.9	5.4%	464.3	23.5%	66.8	1.3%	40.4	21.2%	-	259.7
경북	1,008.0	5.6%	773.1	23.3%	-43.3	-0.7%	69.6	18.4%	-	278.1

경남	682.9	4.1%	901.4	20.1%	-456.4	-11.7%	107.0	15.5%	-	237.8
제주	128.1	3.5%	184.7	15.3%	-104.1	-9.3%	-	-	-	47.5

- 주 1) 지방세(지방소비세)의 변화분은 현행 소비지수 적용체계인 현행 지방소비세 산정 공식을 그대로 적용하여 각 광역자치단체 몫을 산정한 것임
- 주 2) 보통교부세는 부교부단체인 서울시를 제외하고, 제주도 및 세종시는 고정률 적용하고 나머지 지역은 부족자원(= 기준재정수요액 - 기준재정수입액)을 배분하되, 기준재정수요는 불변으로 상정함.
- 주 3) 조정교부금은 현행 배분공식을 그대로 적용한 것으로, 기초단체 지원 몫으로 인구 50만 이상은 47%, 50만 미만은 27%를 적용함.

라. 시뮬레이션 결과의 비교

- 세 가지 시나리오의 모의실험 결과로 나타난 자치단체별 재정지표를 재정자립도와 재정자립도를 활용하여 비교함으로써, 지방공동세의 도입을 위한 적합한 시나리오를 모색하고자 함.
- 시나리오 1에서는 기초자치단체의 재정자립도가 감소하고, 시나리오 2와 3에서는 자치구의 재정자립도가 감소함.
 - 시도세인 지방소비세를 확대하는 시나리오 1에서는 광역자치단체의 자체세입, 즉 지방세가 확대되어 본청의 재정자립도는 확대되는 반면에 기초자치단체인 시·군·자치구의 재정자립도는 감소함.
 - 지역별로는 서울과 인천을 제외한 광역시 본청의 재정자립도 증가분이 관할 자치구의 재정자립도 감소분을 초과하여 지역별 재정자립도는 증가하는 것으로 나타남.
 - 시나리오 2과 시나리오 3에서 시도세인 지방소비세와 시군세인 지방소득세를 동시에 확대한 경우, 지방소득세가 할당되지 않은 자치구의 재정자립도가 하락함.
 - 시나리오 간의 재정자립도의 변화는 시나리오 2에서 가장 큰 것으로 나타남.
 - 시나리오 1에서는 지방소비세 추가이양분 39%p 중 절반인 19.5%p를, 시나리오 3에서는 추가이양분 9%p 중 절반인 4.5%p를 (가칭)균형발전교부

세의 형태로 기초자치단체에 교부하는 것에 의해 재정자립도는 개선되는 것으로 분석됨. <표 31>

<표 31> 시나리오별 재정자립도 변화

(단위: 조정 %, 변화분 %p)

구분	현행	시나리오 1		시나리오 2		시나리오 3	
		조정	변화분	조정	변화분	조정	변화분
전 국	36.43	38.26	1.83	41.64	5.21	40.4	4.00
특광역시	63.36	68.95	5.59	71.80	8.44	70.6	7.21
도	33.66	44.05	10.40	38.89	5.23	36.2	2.54
시	33.34	30.36	-2.98	39.24	5.91	39.1	5.77
군	12.33	10.63	-1.71	13.67	1.33	13.6	1.29
자치구	25.94	21.35	-4.59	23.97	-1.97	23.5	-2.44
서울	62.24	60.37	-1.86	65.25	3.01	64.5	2.28
부산	39.03	42.17	3.13	45.62	6.59	43.6	4.61
대구	36.59	39.84	3.24	42.64	6.05	40.8	4.22
인천	45.27	44.71	-0.56	49.56	4.29	48.4	3.14
광주	32.08	35.66	3.57	38.42	6.34	36.5	4.39
대전	36.00	39.45	3.46	43.05	7.05	40.9	4.91
울산	45.07	47.29	2.22	52.98	7.91	51.9	6.81
세종	57.93	61.89	3.95	66.63	8.69	63.6	5.69
경기	48.03	48.40	0.37	53.25	5.22	52.6	4.53
강원	18.69	21.38	2.68	21.53	2.83	20.3	1.63
충북	23.14	27.16	4.02	28.33	5.19	26.9	3.73
충남	26.31	29.90	3.60	31.84	5.54	30.5	4.16
전북	16.52	20.21	3.69	19.98	3.45	18.7	2.18
전남	15.32	17.90	2.58	18.54	3.22	17.5	2.18
경북	20.03	23.20	3.17	24.20	4.17	23.0	2.94
경남	28.54	33.23	4.70	34.15	5.62	32.5	3.97
제주	33.68	37.54	3.86	38.93	5.26	37.5	3.80

- 모든 시나리오에서 재정자주도는 증가하는 것으로 나타남.
- 재정자주도는 재정자립도와는 달리 시나리오 1에서 가장 크게 증가되는 것으로 나타남.
 - 시나리오 1에서는 지방소비세 추가이양분 39%p 중 절반인 19.5%p를 기초자치단체에 (가칭)균형발전교부세로 이전하여 기초자치단체의 자체수입이 아닌 자주재원(교부세)이 확대되어 다른 시나리오에 비해 재정자주도의 증가 폭이 큼. 즉, 재정자주도의 분모(자치단체의 일반회계 예산규모)가 확대되는 것만큼 분자(자치단체의 자체재원과 자주재원의 합)도 확대되어 시나리오 유형 중 재정자주도가 가장 증가하는 것으로 분석됨. <표 32>

<표 32> 시나리오별 재정자주도 변화

(단위: 조정 %, 변화분 %p)

구분	현행	시나리오 1		시나리오 2		시나리오 3	
		조정	변화분	조정	변화분	조정	변화분
전 국	56.46	61.22	4.76	59.97	3.51	59.8	3.33
특광역시	70.94	73.29	2.35	74.84	3.90	74.4	3.51
도	44.51	50.11	5.60	47.34	2.83	46.3	1.83
시	61.28	64.74	3.46	63.95	2.67	64.1	2.80
군	57.71	63.57	5.86	60.49	2.78	60.6	2.91
자치구	43.89	53.82	9.92	48.15	4.26	49.2	5.29
서울	70.82	74.21	3.40	75.78	4.96	75.6	4.80
부산	50.98	56.94	5.96	54.30	3.33	54.3	3.37
대구	53.04	58.69	5.66	56.07	3.03	56.0	2.98
인천	57.86	61.75	3.88	59.89	2.02	60.1	2.25
광주	50.68	57.39	6.71	54.24	3.56	54.2	3.54
대전	53.57	60.23	6.66	57.19	3.61	57.2	3.61
울산	57.75	62.47	4.72	62.10	4.36	61.7	3.91
세종	67.54	70.57	3.03	68.54	1.00	68.9	1.34
경기	59.50	63.00	3.50	62.41	2.91	62.1	2.64

강원	55.02	60.79	5.77	57.80	2.78	57.7	2.66
충북	52.50	57.91	5.42	55.33	2.83	55.0	2.54
충남	53.83	58.63	4.80	56.52	2.68	56.3	2.46
전북	47.14	53.03	5.90	50.04	2.91	49.8	2.67
전남	47.23	53.42	6.18	50.23	3.00	50.1	2.88
경북	50.54	56.09	5.55	53.56	3.02	53.4	2.84
경남	52.86	57.95	5.09	55.42	2.55	55.1	2.20
제주	65.92	68.59	2.67	67.19	1.27	67.1	1.17

○ 재정자립도와 시나리오별 세입변화 비율 간 상관관계를 분석함.

- 상관관계를 분석한 결과에 따르면 시나리오 1에서 세입변화가 기초자치단체들의 재정자립도와 다소 강한 음(-)의 관계를 나타냄. 재정자립도와 세입변화율이 음(-)의 상관관계를 가진다는 것은 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 세입증가율이 높게 나타나는 것을 의미함.
- 서울을 제외한 광역시에서는 20% 중반의 약한 음(-)의 상관관계가 나타나며, 여기에 세종시를 제외하면 70%대의 다소 강한 음(-)의 상관관계를 나타내는 것으로 분석됨. <표 33>

<표 33> 재정자립도와 시나리오별 세입변화율 간의 상관관계수

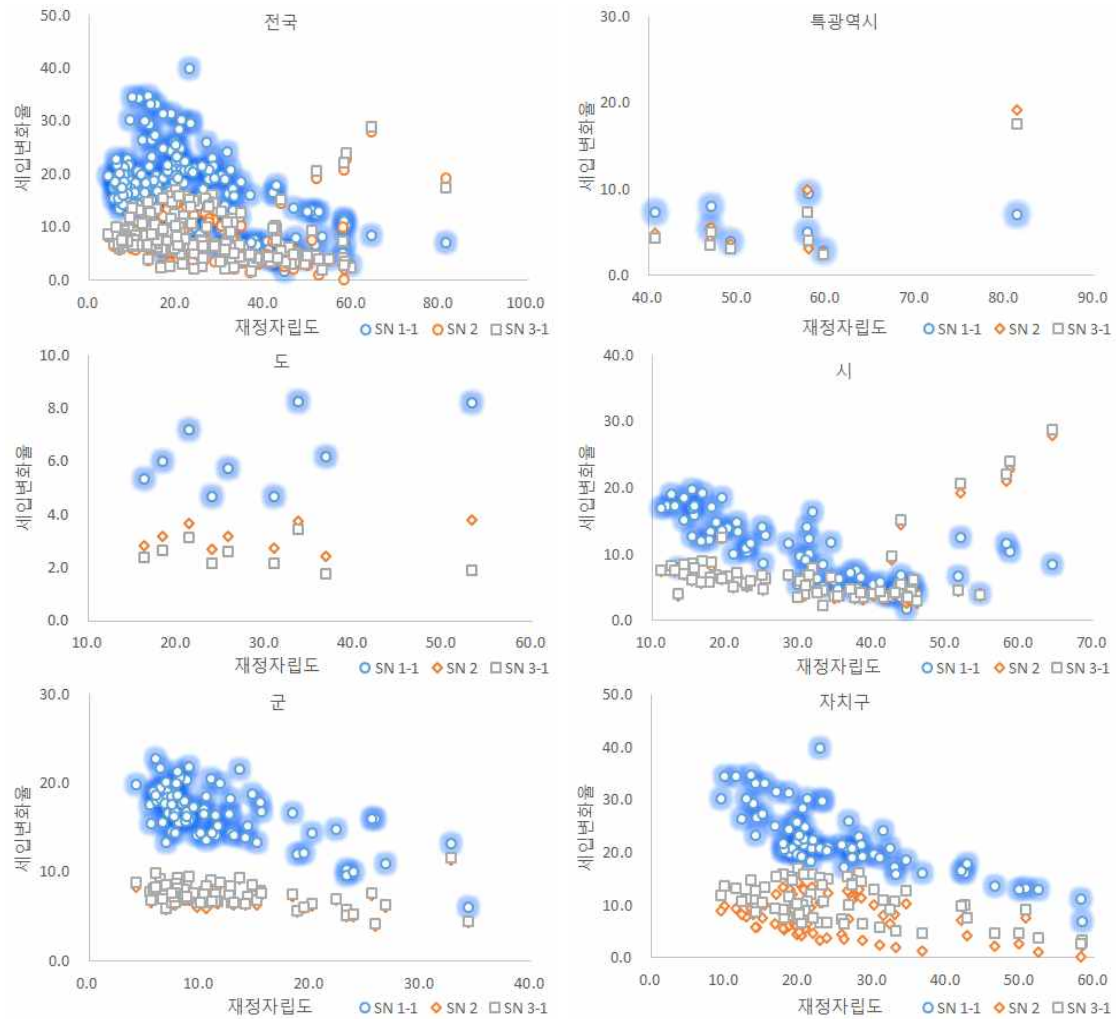
시나리오	전국	특광역시	도	시	군	자치구
S 1	-0.553	0.023	0.565	-0.756	-0.658	-0.775
S 2	-0.052	0.783	0.312	0.220	-0.373	-0.432
S 3	-0.049	0.821	-0.389	0.251	-0.390	-0.510

○ [그림 21]에서 파랑색 동그라미는 시나리오 1, 붉은색 동그라미는 시나리오 2, 네모 모양은 시나리오 3의 결과를 나타냄.

- 분석결과 시, 군, 자치구에서 시나리오 1은 재정자립도가 낮을수록 세입변화율이 커서 뚜렷하게 우하향하는 모습을 보이고 있음.

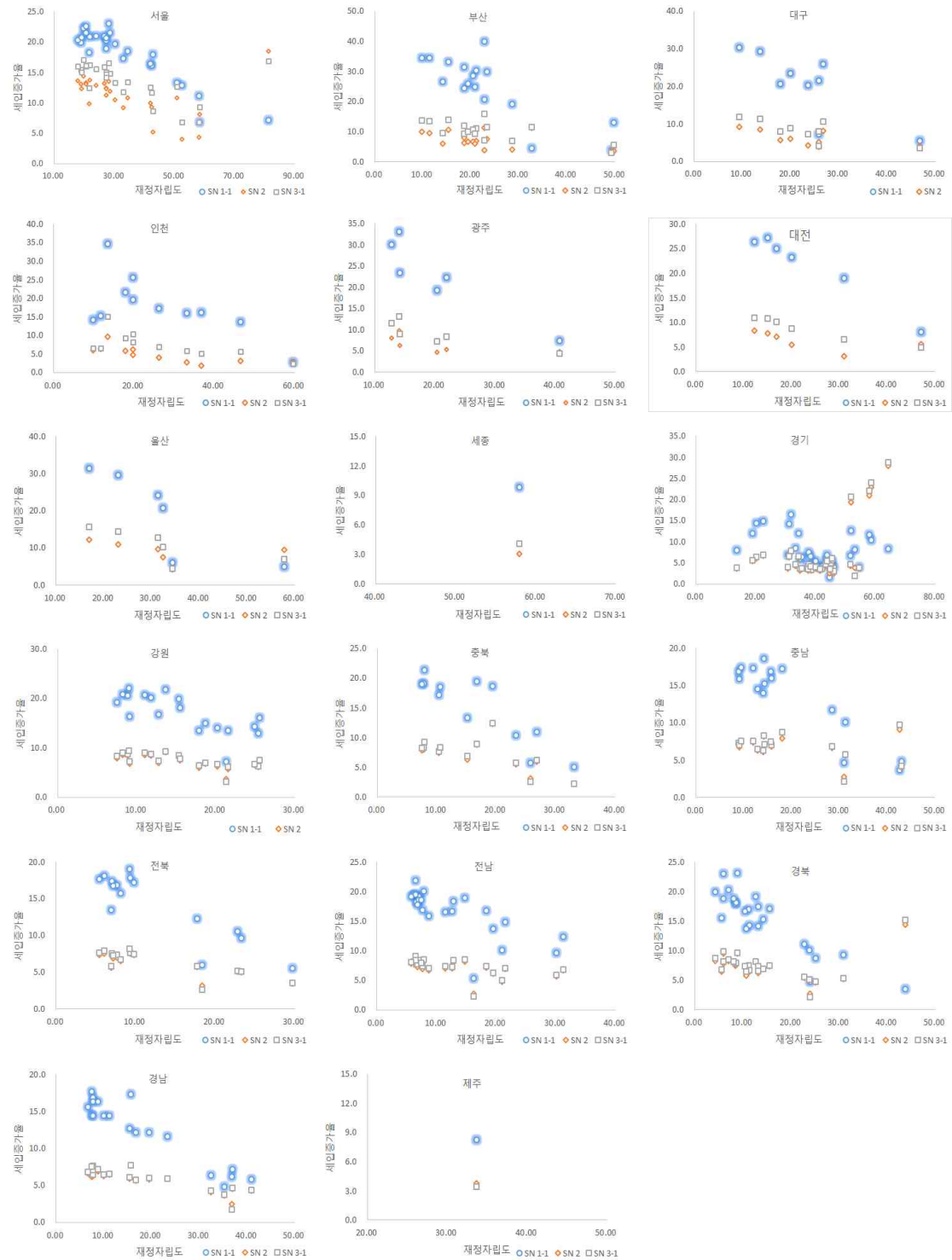
[그림 21] 시나리오별 자치단체 재정자립도와 세입변화율 간의 상관관계

(단위: %)



- [그림 22]에서는 특광역시와 도를 대상으로 한 재정자립도와 세입변화율 간의 상관관계를 보여주고 있음.
- 분석결과 특광역시와 도 중 서울, 광주, 대전, 경남에서 시나리오 1은 재정자립도가 낮을수록 세입변화율이 커서 뚜렷하게 우하향하는 모습을 보이고 있음.

[그림 22] 시나리오별 특광역시 및 도의 재정자립도와 세입변화율 간의 상관관계
(단위: %)



○ <표 34>에서는 시나리오별 재정자립도와 세입변화율 간의 상관관계를 보여

주고 있음.

- 세입변화율이 가장 높은 시나리오 1에서 자치구의 재정자주도와 세입변화율의 상관관계가 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타남. 그 이외의 자치단체 유형에서는 모두 양(+)의 상관관계를 보이거나 관계가 불분명한 것으로 나타나고 있음.
- 재정자주도는 개별 자치단체의 지방재정조정제도에 의해 배분되는 재원을 포함하여 측정되는 지표이므로, 재정자주도가 높은 자치단체의 세입증가율이 높다는 것은 지방교부세, 조정교부금 등 지방재정조정제도에 대한 대폭적인 보완 또는 개선이 필요하다는 것을 의미함. 다시 말해서 재정력이 풍부한 자치단체에 대한 지방재정조정제도의 보완이 필요함.

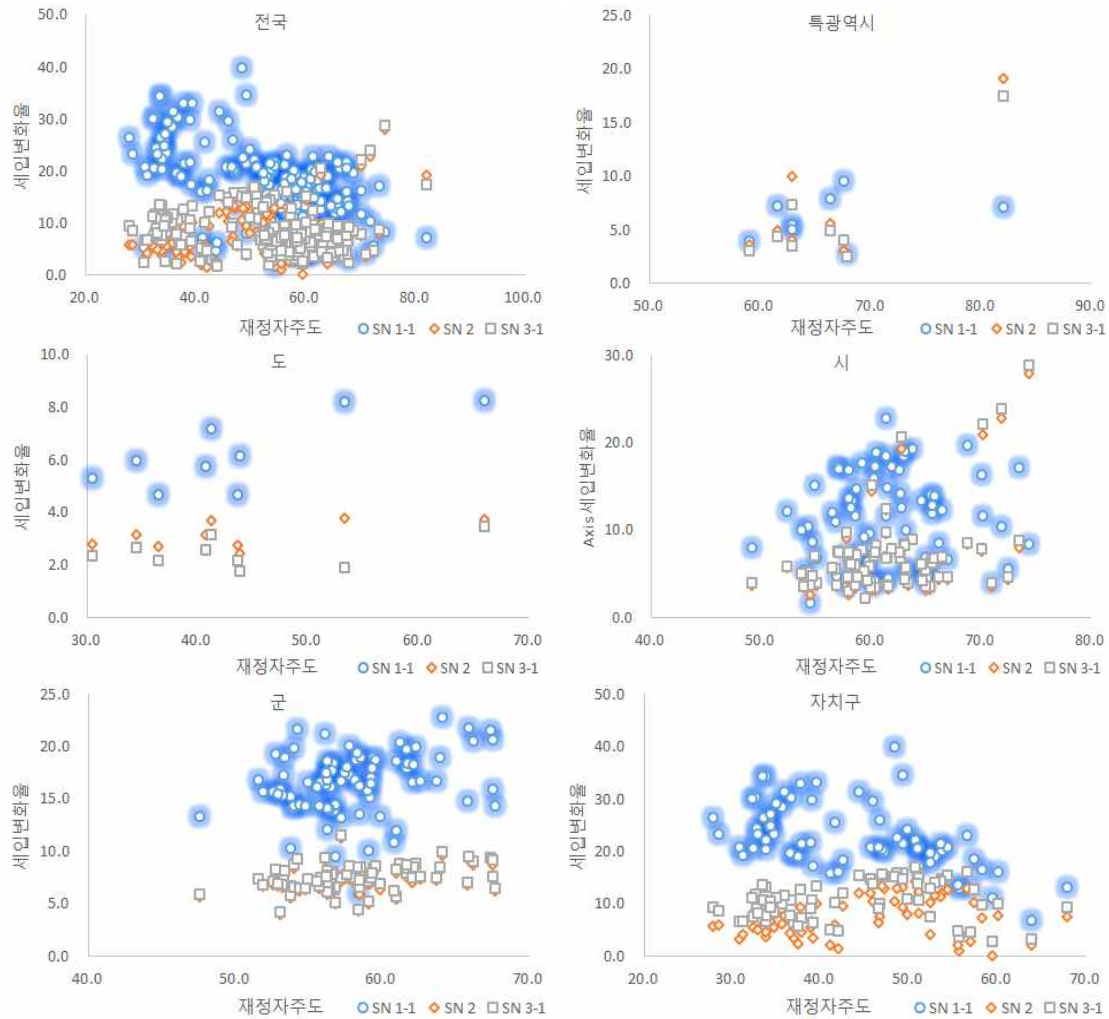
<표 34> 재정자주도와 시나리오별 세입변화율 간의 상관관계수

시나리오	전국	특광역시	도	시	군	자치구
S 1	-0.516	0.283	0.759	0.072	0.266	-0.526
S 2	0.171	0.778	0.592	0.415	0.331	0.237
S 3	-0.078	0.847	0.342	0.422	0.344	0.158

- [그림 23]에서는 자치단체 유형별 재정자주도와 세입변화율 간의 상관관계를 보여주고 있음.
- 분석결과 자치구에서 시나리오 1은 재정자주도가 낮을수록 세입변화율이 커서 우하향하는 모습을 보이고 있음.

[그림 23] 시나리오별 자치단체 재정자주도와 세입변화율 간의 상관관계

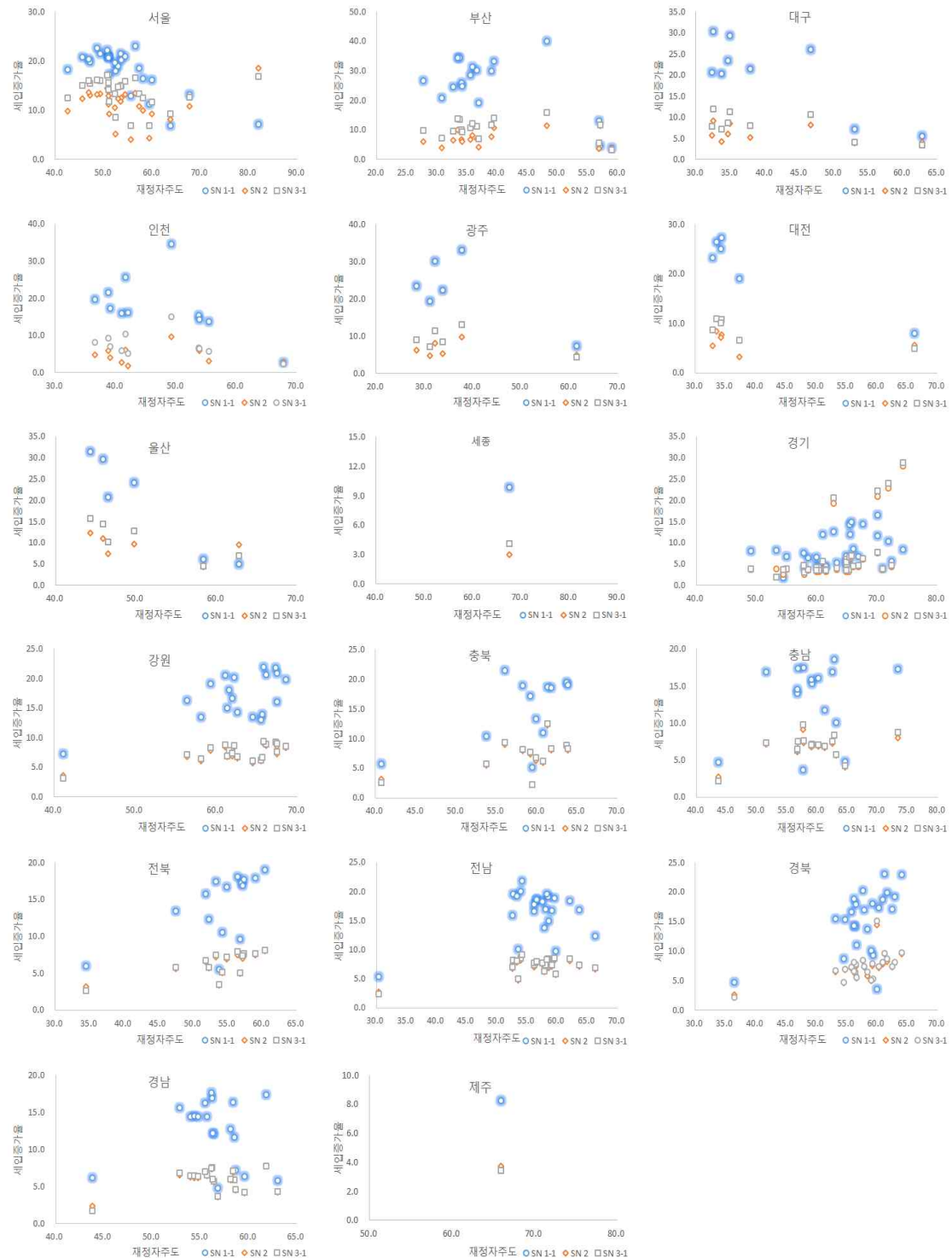
(단위: %)



○ [그림 24]에서는 특광역시와 도를 대상으로 한 재정자주도와 세입변화율 간의 상관관계를 보여주고 있음.

- 분석결과 특광역시와 도 중 서울에서 시나리오 1은 재정자주도가 낮을수록 세입변화율이 커서 뚜렷하게 우하향하는 모습을 보이고 있음.

[그림 24] 시나리오별 특광역시와 도의 재정자주도와 세입변화율 간의 상관관계
(단위: %)



VI. 결론

- 본 보고서의 주된 내용은 지방소득세와 지방소비세의 비중 확대를 통한 공동세 확충 방안임.
- 지방세 공동세 도입이 필요한 이유는 문재인 정부가 국정과제로 설정한 국세와 지방세 간 비율을 현행 8:2에서 7:3으로 개선하기 위해 지방세수 21조 원에 상당하는 증액이 필요할 뿐만 아니라 지방 주민의 의식과 합치하는 자치단체의 재원운영을 위해서도 필요함. 공동세 제도를 도입하면 지방세와 함께 자체수입 비중이 증대하여 지방정부의 자주재정 실현을 위한 역할을 할 수 있으며 공동세를 통한 재원 조달은 자주재원을 구성하므로 지방정부의 재정책임성에도 영향을 미치므로 재정에 대한 자기책임성이 향상됨.
- 본 보고서는 지방세 공동세 도입방안으로서 지방교부세는 현행 틀을 유지하면서 지방세 공동세를 추가하는 대안을 제시함. 지방세 공동세는 지방소득세와 지방소비세의 비중을 확대하는 방안으로서 상대적으로 행정비용을 줄이면서 지방재원의 비율을 확대할 수 있는 방안으로 그 실행 방안으로 다음의 세 가지 시나리오를 제시함.
- 세 가지 지방세 공동세 대안은 ‘시나리오 1: 지방소비세를 부가가치세의 50%로 확대하는 방안(광역중심 통합분권)’, ‘시나리오 2: 지방소비세를 부가가치세의 20%로 확대·지방소득세는 현행 세율을 2배 상향조정하는 방안(광역-기초 개별분권-1)’, ‘시나리오 3: 지방소비세를 부가가치세의 20%로 확대·지방소득세는 현행 세율을 2배 상향 조정하되 광역단체 내 기초단체에 대한 재정지원 확대하는 방안(광역-기초 개별분권-2)’임.
- 시나리오 분석 결과, 시나리오 1에서 세입변화가 기초자치단체들의 재정자립도와 다소 강한 음(-)의 관계를 나타냄. 재정자립도와 세입변화율이 음(-)의 상관관계를 가진다는 것은 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 세입

증가율이 높게 나타나는 것을 의미함. 또한 세입변화율이 가장 높은 시나리오 1에서 자치구의 재정자주도와 세입변화율의 상관관계가 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타남. 재정자주도와 세입변화율이 음(-)의 상관관계를 갖는다는 것은 재정자주도가 낮은 자치단체일수록 세입증가율이 높게 나타나는 것을 의미함. 시나리오 1의 경우에는 지방소비세만 증가하여 재정자립도와 재정자주도가 상대적으로 낮은 자치단체에 재원이 배분된 반면, 시나리오 2와 3은 지방소득세도 동시에 인상되어 재정자립도와 재정자주도가 높은 자치단체에도 재원이 배분되었기 때문에 시나리오 2와 시나리오 3은 뚜렷한 상관관계가 나타나지 않음.

- 결론적으로 재정자립도와 재정자주도가 낮은 우리나라 자치단체의 현실에 서는 지방소비세만 인상하는 방안인 시나리오 1안인 ‘지방소비세를 부가가치세의 50%로 확대하는 방안(광역중심 통합분권)’이 상대적으로 효과적인 지방세 공동세 안임.

[참고문헌]

- 국회예산정책처, “NABO 추계&세제 이슈 제3호”, 2018.
- 국회의원 박광온, 박주민, 참여연대, “정부의 지방재정 개편안 무엇이 문제인가? : 시·군 조정교부금 배분 방식 변경과 법인지방소득세 공동세 전환에 대한 긴급좌담회”, 국회 세미나자료, 2016.
- 김두형, “지방소비세 도입의 법적 문제점”, 慶熙法學 제45권제1호, 2010.
- 김석태, “공동세를 재원으로 하는 수평적 재정조정: 국가-지방간의 동반자 관계를 위한 재정적 구상”, 지방정부연구 제19권제2호, 2015.
- 김정우, 「캐나다의 지방세 제도」, 한국지방세연구원, 2013.
- 김태호, “지방정부의 과세자주권 강화: 지방정부의 과세자주권 강화를 위한 지방세 관련법 개편방안”, 한국지방세연구원, 2013.
- 김행선·윤태연, 「주요국 지방재정조정제도 연구」, 한국지방세연구원, 2017.
- 노수만·이영환, “재산세 공동과세 따른 문제점 및 개선방안”, 『의정논총』 제6권 제2호, 2011.
- 박동균, “시군세실무과정 : 개정지방세법령적용요령”, 수원경기도인재개발원, 2008.
- 朴鏞晃, “地方共同稅 導入方案”, 內務部地方行政研修院, 1996.
- 송상훈 외, “분권시대 지방교부세의 발전방향”, 경기개발연구원, 2011.
- 沈永澤, “지방세로서의 공동세 도입 논의에 대하여”, 租稅 통권 219호, 2006.
- 양충모, “독일의 지방세제에 관한 일고”, 漢陽大學校 法學論叢 제26집제1호, 2009.
- 오성 , 배인명 , 김성철 등, “주요국 지방재정지원제도 비교분석”, 한국행정연구원, 2006.
- 이병량·정재진·조광래, “재정분권 수단 선택에 관한 연구”, 지방행정연구 제22권제2호 통권 73호, 2008.
- 이상용·라휘문, “국세와 지방세의 합리적 재배분방안”, 지방행정연구 제17권제1호 통권 53호 2003.
- 전국 농어촌지역 군수협의회, “법인지방소득세의 공동세 전환과 시군 조정교부금 제도개선 등 지방재정개혁 방안에 대한 성명서”, 입법민원. 2016.

최정우·이유현·배수호, “서울시 재산세 공동과세제도의 자치구 재정건전성 개선 효과 분석: 광역시 자치구와의 비교를 중심으로”, 한국지방자치학회보 제 24권 제3호(통권79호), 2012.

최병호 외, “재산세 공동과세의 자원배분 효과”, 지방정부연구 13권 4호, 2009.

한재명·김성수, 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」, 국회예산 정책처, 2016.

행정안전부, 「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」 “지방자치단체 예산 개요”, 2016.

행정자치부, 「2016 지방세통계연감」, 2016.

홍성익 김유찬, “지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점 과 개선방안에 관한 연구”, 조세연구 제16권제1집, 2016.

兼子仁, “「地方共同税」を夢想する”, 税68.1P2, 2013.

大津浩, “「三位一体改革」と「分権型国家」の憲法論 ([2] 三位一体改革と地方自治) ”法律時報78卷6号, 2006.

森田朗, “「三位一体改革」と地方共同税”, 法律時報75卷12号, 2003.

高木健二, “4兆円の三位一体改革”, 自治総研, 2003.

Canada Department of Finance, “Federal Support to Provinces and Territories”2016a.

Canada Department of Finance, “Fiscal Reference Tables”2016b.

CLGF(Commonwealth Local Government Forum), “The local government system in Canada”, 2012.

DCLG(Department for Communities and Local Government), “Local Government Finance Formula Grant Distribution”, 2010.

DCLG(Department for Communities and Local Government), “The Local Government Finance report 2015/2016”, 2015.

DCLG(Department for Communities and Local Government), “Local Government Financial Statistics England”, No.26, 2010.

DGCL, “bureau des concours financiers de l'etat”, 2017.

캐나다 통계청 사이트 <<https://www.statcan.gc.ca/eng/start>>

프랑스 통계청 사이트 Insee(The National Institute of Statistics and Economic Studies) <<https://www.insee.fr/en/accueil>>

영국 통계청 사이트

<<https://www.gov.uk/government/statistics/announcements>>

財務省, “ドイツの地方税財政制度”

<<https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk050e.pdf>>

總務省, “地方財政の概況”

<http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/28data/2016data/28czb01-02.html>:

<http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/29data/2017data/29czb01-03.html>

總務省, “第7回地方法人課税のあり方等に関する検討会”, 2013.

<www.soumu.go.jp/main_content/000230583.pdf>

總務省, “「地方共同税」論について”, 2013.

<www.soumu.go.jp/main_content/000236670.pdf>

財務省財務総合政策研究所, “地方財政システムの国際比較”

<<https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk058/zk058a.pdf>>

全国知事会, “地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について”

<<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/7post-1018.pdf>>

半谷俊彦, “ドイツにおける財政調整制度について”, 2012.

<<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/3post-916doits.pdf>>; <http://www.soumu.go.jp/main_content/000228203.pdf>