

# 2단계 재정분권 추진에 따른 서울시 재정운영 전략

신가희 박성문

### 연구책임

신가희 서울연구원 도시경영연구실 부연구위원

### 연구진

박성문 서울연구원 도시경영연구실 연구원

### 외부 연구진

임상수 조선대학교 경제학과 교수

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 서울시, 자체사업으로 바뀌는 국고보조사업 수행역량 강화 포함 재정 운영 전략 세워야

## 정부, 2017년부터 국정과제로 강력한 재정분권 추진해 지방재정 확충 도모

정부는 2017년 8월 중앙과 지방 간, 지방과 지방 간 재정과 기능의 불균형을 해소하고 균형발전을 도모하고자 재정분권을 국정과제로 추진하였다. 재정분권의 기본원칙은 크게 두 가지로 첫째, 지방의 자율성과 책임성을 개선하기 위해 국세와 지방세 비율을 7대 3에서 장기적으로 6대 4 수준까지 개선한다. 둘째, 지역 간 세원의 불균형을 보정하는 장치를 만들어 균형발전을 촉진하고 재정 격차를 완화한다. 2018년 9월 정부는 재정분권 추진 방향을 담은 자치분권 종합계획을 발표하고, 이를 토대로 범정부 차원의 재정분권 추진방안을 마련하였다. 재정분권은 1단계(2019~2020년)와 2단계(2021~2022년)로 구분하여 단계적으로 추진한다. 1단계에서는 비교적 추진이 쉬운 정책부터 실행하여 조속한 성과를 창출하고, 2단계에서는 근본적인 제도 개편을 추진한다.

## 2019~20년 1단계 재정분권 시행으로 지방재정 3.7조원, 서울시 4300억원 순확충

정부는 2019~2020년 1단계 재정분권을 추진하여 지방소비세율을 10%p(21%→31%) 인상하고, 약 3.5조 원 규모의 국고보조사업을 지방으로 이양하였다. 1단계 재정분권을 추진한 결과, 지방재정이 3.7조 원 순확충되었고, 지방자치단체의 자율성이 확대되었다. 또한, 1단계 재정분권 시 수도권과 비수도권 간 재정조정 장치를 마련하여 재정 격차를 완화하였다. 서울시는 지방소비세율의 인상으로 지방소비세 수입이 약 6,500억 원 늘어났다. 그러나 서울시는 수도권 광역자치단체에 해당하므로 인상분의 35%를 지역상생발전기금에 출연하고 국고보조사업을 자체 사업으로 전환한 결과, 지방소비세 수입이 약 4,300억 원 증가하였다.

## 2021년 7월 정부, 지방소비세율 인상 포함 2단계 재정분권 방안 확정해 발표

정부는 2021년 7월 당·정·청 회의를 개최하여 2단계 재정분권의 추진 방향을 수립하고, 8월 11일 지방재정전략회의에서 세부 추진방안을 확정하였다. 확정된 2단계 재정분권의 추진방안은 첫째, 지방소비세율을 4.3%p(21.0%→25.3%) 인상하여 지방재정을 확충한다. 둘째, 지방소멸대응기금을 신설하여 인구감소 위기 지역을 지원한다. 셋째, 기초연금 등 사회복지 분야 국고보조사업의 보조율을 인상하여 기초자치단체의 재정 부담을 완화한다. 넷째, 지역 밀착형 국고보조사업을 지방으로 이양하여 지방자치단체의 자율성을 높인다. 다섯째, 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소분을 보전하지 않는다. 2단계 재정분권은 2022~2023년 단계적으로 추진되며, 지방소비세율은 2022년 2.7%p, 2023년 1.6%p가 인상된다. 2단계 재정분권이 추진되면, 지방재정이 약 2.2조 원 늘어나고, 국세와 지방세 비율은 72.6 대 27.4 수준까지 개선된다.

## 2단계 방안 이행시, 서울시 재정 최소 2802억원, 최대 5260억원 순확충될듯

이 연구는 2단계 재정분권 정책이 서울시 재정에 미치는 영향을 2022년(시나리오A), 2023~2026년(시나리오B), 2027년 이후(시나리오C)로 구분하여 분석하였다.

시나리오	기간	세율	1단계 전환사업	2단계 전환사업
시나리오 A	2022년	23.7% (△2.7%p)	보전 (3.57조 원)	보전 (1.03조 원)
시나리오 B	2023~2026년	25.3% (△4.3%p)	보전 (3.57조 원)	보전 (2.25조 원)
시나리오 C	2027년 이후		일몰	일몰

분석 결과, 첫째, 2022년 지방소비세율이 2.7%p 인상되고 1.03조 원 규모의 국고보조사업이 이양되면 서울시 재정은 2,802억 원 늘어날 것으로 전망된다. 서울시 본청의 재정은 1,000억 원, 서울시 25개 자치구의 재정은 1,802억 원 순확충된다. 둘째, 2023~2026년 지방소비세율이 4.3%p 증가하고 1.22조 원 규모의 국고보조사업이 이양되면, 서울시 재정은 3,899억 원 늘어날 것으로 전망된다. 순증 규모는 서울시 본청이 1,454억 원, 서울시 25개 자치구가 2,446억 원이다. 셋째, 2027년 지방소비세율이 4.3%p 늘어나고 국고보조사업 지방이양분과 1단계 전환사업의 선보전이 일

물리면, 서울시 재정은 5,260억 원 늘어날 것으로 전망된다. 서울시 본청의 재정은 2,339억 원, 서울시 25개 자치구의 재정은 2,921억 원 증가할 것이다.

## 2단계 재정분권 시행으로 서울시 본청·자치구·교육청 간 재정관계 변화 ‘불가피’

첫째, 2단계 재정분권에서는 기초자치단체에 지방소비세를 직접 배분하여 서울시 자치구의 재정확충 효과가 크게 나타날 것으로 예상된다. 2단계 재정분권에서는 지방소비세 인상분의 60%를 광역에, 40%를 기초에 배분한다. 그러나 광역자치단체는 기초자치단체에 추가적인 조정교부금을 배분해야 하므로 본청보다 자치구의 재정 확충 효과가 더 크게 나타난다. 둘째, 재정분권으로 확충된 세입은 인구 비중(50%)과 역(逆)재정자주도 지수(50%)를 기준으로 배분하므로 서울시 25개 자치구 간 재정 격차가 완화될 것으로 전망된다. 즉, 인구가 많은 자치구일수록, 재정자주도가 낮은 자치구일수록 재정확충 효과가 더 크게 나타난다.

셋째, 2단계 재정분권의 추진으로 서울시 본청의 세입이 증가하여 교육청으로 이전되는 교육비 특별회계 전출금도 늘어날 것으로 전망된다. 서울시는 「지방교육재정교부금법」에 따라 세입의 10%를 교육비 특별회계로 전출해야 한다. 최근 학령인구 감소로 시·도 교육비 특별회계 제도의 개선이 필요한 만큼 서울시와 교육청 간 공동으로 재원을 활용할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

## 2단계 재정분권 시행으로 자치구 조정교부금 늘어나 … 재원 보장기능 강화 필요

자치구 조정교부금 제도는 자치구의 부족한 재원을 보전하고 자치구 간 재정력 격차를 완화할 목적으로 서울시 세입의 일정 비율을 자치구에 교부하는 제도를 의미한다. 2021년 기준, 서울시는 보통세의 22.6%를 자치구 조정교부금으로 지원하고 있다. 자치구 조정교부금은 재원 보장 기능과 재정 형평화 기능을 수행한다. 조정교부금은 자치구가 지역 주민에게 표준적인 행정서비스를 공급할 수 있도록 부족한 재정을 지원한다는 점에서 재원 보장의 기능을 수행한다. 또한, 재정력이 적은 지역에 더 많은 재정을 지원하여 자치구 간 재정 격차를 해소한다는 점에서 재정 형평화 기능을 수행한다. 그동안 서울시 조정교부금 제도는 상대적으로 재정 형평화 기능을 수행했다.

예를 들어, 기준재정수요액 산정 시 ‘균형발전 수요’를 보정하고, 결산 차액 가산교부금 배분 시 재정 부족액 비율을 고려하여 자치구 간 재정 격차를 완화하였다. 한편, 2단계 재정분권으로 확충된 지방소비세입은 인구(50%)와 역재정자주도 지수(50%)를 기준으로 서울시 자치구에 배분된다. 이는 2단계 재정분권과 조정교부금 제도가 재정 형평화 기능을 중복해서 수행함을 보여준다. 따라서 자치구 조정교부금 제도는 재원 보장 기능을 강화하는 방향으로 개편될 필요가 있다.

### 서울시 세입증가, 교육청의 전출금증가로 연결 … 공동사업비 이용한 협력 바람직

2단계 재정분권으로 서울시 본청의 세입이 늘어나면 교육청으로 이전되는 교육비 특별회계 전출금도 증가한다. 이때, 서울시와 교육청 간 연계와 협력을 끌어내기 위해서는 공동사업비 제도의 도입이 필요하다. 공동사업비는 지방자치단체와 교육청이 공동으로 협력 사업을 발굴하고, 재원을 같이 부담하는 제도이다. 공동사업비 제도는 지방재정과 지방교육재정을 연계하여 서울시와 교육청 예산을 절감하는 효과가 있다.

### 2단계 재정분권으로 국고보조사업이 서울시 자체사업으로 전환 ‘역량 강화 필수’

2단계 재정분권이 추진되면, 약 1,626억 원(2022년 867억 원, 2023년 759억 원)의 국고보조사업이 서울시 사업으로 전환된다. 서울시는 국고보조 사업의 지방이양에 대응하여 사업수행 역량을 강화해야 한다. 먼저, 국고보조 사업에 대한 성과관리 역량을 갖춰야 한다. 현재 국고보조사업은 기획재정부가 국고보조사업 운용평가를 통해 성과를 관리한다. 서울시는 국고보조사업이 자체 사업으로 전환되면, 주요 재정사업 평가 제도를 통해 성과를 평가하고 개선대책을 마련해야 한다. 또한, 국고보조사업이 대규모로 이양되면, 서울시가 수행하던 기존의 사업과 유사·중복이 발생할 수 있다. 따라서 기존에 서울시가 수행하던 자체 사업과의 유사·중복을 사전에 검토하여 비효율성을 제거할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

# 목차

<b>01 서론</b>	<b>2</b>
1_연구배경과 목적	2
2_연구내용과 방법	4
<b>02 재정분권 정책의 내용과 성과</b>	<b>8</b>
1_재정분권 정책의 추진 배경	8
2_1단계 재정분권 정책의 주요 내용과 성과	12
3_2단계 재정분권 정책(안)과 추진 경과	19
4_2단계 재정분권 추진방안의 주요 내용	30
<b>03 재정분권 정책의 지방재정 효과 분석</b>	<b>38</b>
1_분석 개요	38
2_1단계 재정분권 정책의 효과 분석	45
3_2단계 재정분권 정책의 효과 분석: 기능이양 미고려 시	61
4_2단계 재정분권 정책의 효과 분석: 기능이양 고려 시	77
<b>04 2단계 재정분권 추진의 서울시 영향과 재정 운영전략</b>	<b>86</b>
1_2단계 재정분권 추진에 따른 서울시의 재정변화	86
2_2단계 재정분권에 대응한 서울시 재정 운영전략	93
<b>참고문헌</b>	<b>97</b>
<b>부록</b>	<b>99</b>
<b>Abstract</b>	<b>104</b>

# 표 목차

[표 2-1] 재정분권 추진전략과 과제	9
[표 2-2] 1단계 재정분권 추진에 따른 지방재정의 영향	13
[표 2-3] 1단계 재정분권 추진을 위한 법령 개정사항	14
[표 2-4] 연도별 국세 대비 지방세 비율	15
[표 2-5] 연도별 지방재정의 예산 규모(순계 기준)	15
[표 2-6] 연도별 지방세와 지방소비세의 예산 규모(순계 기준)	15
[표 2-7] 지방으로 이양된 국가균형발전특별회계의 사업 수	16
[표 2-8] 연도별 · 종류별 지방교부세 현황	17
[표 2-9] 2단계 재정분권 정책의 추진 경과	20
[표 2-10] 국고보조사업 지방이양 대상 목록(안)	22
[표 2-11] 범정부 TF안에 따른 지방재정 확충과 부담	24
[표 2-12] 범정부 TF안의 장·단점	25
[표 2-13] 행정안전부(안)에 따른 지방재정 확충과 부담	27
[표 2-14] 행정안전부(안)의 장·단점	28
[표 2-15] 국회 재정분권특별위원회 「2단계 재정분권 10법」	29
[표 2-16] 2단계 재정분권 추진방안 요약	30
[표 2-17] 인구감소지역 지정 현황	33
[표 2-18] 지역밀착형 국고보조사업의 지방이양 규모	34
[표 2-19] 2022년 지방이양 국고보조사업 목록	35
[표 2-20] 2023년 지방이양 국고보조사업 목록	36
[표 3-1] 2019년도 자치단체 유형별 세입(순계) 현황	39
[표 3-2] 2019년도 특·광역시 세입(순계) 현황	40
[표 3-3] 2019년도 자치단체 유형별 자체 세입(순계) 현황	41

[표 3-4] 2019년도 특·광역시 자체 세입(순계) 현황	41
[표 3-5] 2019년도 자치단체 유형별 지방세 현황	42
[표 3-6] 2019년도 특·광역시 지방세 현황	43
[표 3-7] 2019년도 광역자치단체별 지방소비세 현황	44
[표 3-8] 2019년도 기준 지방소비세와 전환사업 보전분	45
[표 3-9] 1단계 재정분권에 의한 본청의 세입 변화	49
[표 3-10] 1단계 재정분권에 따른 본청의 세출 변화	51
[표 3-11] 1단계 재정분권에 따른 본청의 순증 변화	52
[표 3-12] 1단계 재정분권에 따른 시의 세입 변화	53
[표 3-13] 1단계 재정분권에 따른 군의 세입 변화	54
[표 3-14] 1단계 재정분권에 따른 자치구의 세입 변화	55
[표 3-15] 1단계 재정분권에 따른 서울시 25개 자치구의 세입 변화	56
[표 3-16] 1단계 재정분권에 따른 시·도별 순증 변화(전환사업 반영)	59
[표 3-17] 1단계 재정분권에 따른 시·도별 순증 변화	60
[표 3-18] 분석 시나리오	62
[표 3-19] 2단계 재정분권에 따른 본청의 세입 변화	64
[표 3-20] 2단계 재정분권에 따른 본청의 세출 변화	65
[표 3-21] 2단계 재정분권에 따른 본청의 순증 규모	67
[표 3-22] 2단계 재정분권에 따른 시의 순증 규모	68
[표 3-23] 2단계 재정분권에 따른 시의 세입 변화	69
[표 3-24] 2단계 재정분권에 따른 군의 순증 규모	70
[표 3-25] 2단계 재정분권에 따른 군의 세입 변화	70
[표 3-26] 2단계 재정분권에 따른 자치구의 순증 규모	72
[표 3-27] 2단계 재정분권에 따른 서울시 25개 자치구의 세입 변화	73
[표 3-28] 2단계 재정분권에 따른 시·도별 순증 변화(2.7%p 인상)	75
[표 3-29] 2단계 재정분권에 따른 시·도별 순증 변화(4.3%p 인상)	76
[표 3-30] 기능 이양 고려 시 시나리오 구성	77
[표 3-31] 시나리오별 순증 규모	79
[표 3-32] 시나리오 A에 따른 서울시 순증 규모 비교	79
[표 3-33] 시나리오 A에 따른 서울시 순증 변화	80

[표 3-34] 시나리오 B에 따른 서울시 순증 규모 비교	81
[표 3-35] 시나리오 B에 따른 서울시 순증 변화	82
[표 3-36] 시나리오 C에 따른 서울시 순증 규모 비교	83
[표 3-37] 시나리오 C에 따른 서울시 순증 변화	84
[표 4-1] 이 연구의 분석 시나리오	86
[표 4-2] 시나리오별 서울시 본청과 자치구의 재정 변화	87
[표 4-3] 서울시 25개 자치구의 시나리오별 재정 확충 효과	89
[표 4-4] 2단계 재정분권의 시나리오별 자치구의 형평성 개선	90
[표 4-5] 2022년 지방이양 국고보조사업의 서울시 보전금 현황	92



## 그림 목차

[그림 2-1] 재정분권 추진방안	11
[그림 2-2] 재정분권에 따른 지방소비세율 인상	31
[그림 2-3] 지방소멸대응기금의 운영 구조	32
[그림 4-1] 2단계 재정분권의 서울시 효과와 재정 운영전략	93



01

## 서론



1\_연구배경과 목적

2\_연구내용과 방법

# 01. 서론

## 1\_연구배경과 목적

### 1) ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 추진’을 국정과제로 설정

중앙정부와 지방정부의 세입 비율은 76% 대 24%인 반면, 세출 비율은 34% 대 66%로 재정과 기능(사무)이 불균형하게 배분되어 있다. 또한, 수도권과 비수도권의 재정 격차가 확대되면서 재정자립도가 30% 미만인 지방자치단체가 수도권에는 28%인 반면, 비수도권에는 72%를 차지하였다. 정부는 2017년 8월 중앙과 지방 간, 지방과 지방 간 재정과 기능의 불균형을 해소하고 균형발전을 도모하고자 재정분권을 국정과제로 추진하였다. 재정분권의 기본원칙은 크게 두 가지로 첫째, 지방의 자율성과 책임성을 개선하기 위해 국세와 지방세 비율을 7대 3에서 장기적으로 6대 4 수준까지 개선한다. 둘째, 지역 간 세원의 불균형을 보정하는 장치를 만들어 균형발전을 촉진하고 재정 격차를 완화한다. 2018년 9월 정부는 재정분권 추진 방향을 담은 자치분권 종합계획을 발표하고, 이를 토대로 범정부 차원의 재정분권 추진방안을 마련하였다. 재정분권은 1단계(2019~2020년)와 2단계(2021~2022년)로 구분하여 단계적으로 추진한다. 1단계에서는 비교적 추진이 쉬운 정책부터 실행하여 조속한 성과를 창출하고, 2단계에서는 근본적인 제도 개편을 추진한다.

### 2) 1단계 재정분권 추진으로 지방재정 3.7조 원, 서울시 4,300억 원 순확충

정부는 2019~2020년 1단계 재정분권을 추진하여 지방소비세율을 10%p(21%→31%) 인상하고, 약 3.5조 원 규모의 국고보조사업을 지방으로 이양하였다. 1단계 재정분권을 추진한 결과, 지방재정이 3.7조 원 순확충되었고, 지방자치단체의 자율성이 확대되었다. 또한, 1단계 재정분권 시 수도권과 비수도권 간 재정조정 장치를 마련하

여 재정 격차를 완화하였다. 서울시는 지방소비세율의 인상으로 지방소비세 수입이 약 6,500억 원 늘어났다. 그러나 서울시는 수도권 광역자치단체에 해당하므로 인상분의 35%를 지역상생발전기금에 출연하고 국고보조사업을 자체 사업으로 전환한 결과, 지방소비세 수입이 약 4,300억 원 증가하였다.

### 3) 2단계 재정분권이 확정되어 2022년부터 서울시 재정 규모 변화 예상

정부는 2021년 7월 당·정·청 회의를 개최하여 2단계 재정분권의 추진 방향을 수립하고, 8월 11일 지방재정전략회의에서 세부 추진방안을 확정하였다. 확정된 2단계 재정분권의 추진방안은 첫째, 지방소비세율을 4.3%p(21.0%→25.3%) 인상하여 지방재정을 확충한다. 둘째, 지방소멸대응기금을 신설하여 인구감소 위기 지역을 지원한다. 셋째, 기초연금 등 사회복지 분야 국고보조사업의 보조율을 인상하여 기초자치단체의 재정 부담을 완화한다. 넷째, 지역 밀착형 국고보조사업을 지방으로 이양하여 지방자치단체의 자율성을 높인다. 다섯째, 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소분을 보전하지 않는다. 2단계 재정분권은 2022~2023년 단계적으로 추진되며, 지방소비세율은 2022년 2.7%p, 2023년 1.6%p가 인상된다. 2단계 재정분권이 추진되면, 지방재정이 약 2.2조 원 늘어나고, 국세와 지방세 비율은 72.6 대 27.4 수준까지 개선된다.

### 4) 2단계 재정분권 추진에 따른 서울시 차원의 재정 운영전략 필요

2단계 재정분권은 2022년~2023년에 걸쳐 단계적으로 시행될 예정이며, 서울시 세입과 세출에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 첫째, 지방소비세율이 4.3%p 인상되어 서울시 세입이 증가할 것으로 전망된다. 2단계 재정분권에서는 서울시 본청뿐만 아니라 자치구에도 지방소비세 인상분을 직접 배분하므로 자치구 세입이 큰 폭으로 증가할 수 있다. 즉, 서울시 본청과 자치구, 25개 자치구 간 재정 관계가 변화할 수 있다는 것이다. 따라서 지방소비세율 인상에 따른 서울시 본청과 자치구 세입 변화를 분석하여 수직적, 수평적 지방재정조정제도의 개선 방안을 선제적으로 마련해야 한다.

둘째, 세입이 증가하는 만큼 2조 3천억 원 규모의 국고보조사업이 지방으로 이양되어 서울시 본청과 자치구의 지출 또한 늘어날 것으로 예상된다. 2단계 재정분권에서는 지역 자율형 사회서비스 투자사업과 같이 예산의 규모가 큰 사회복지 분야의 국고보조사업이 이양될 계획이므로 서울시 세출 변화를 분석하여 대응 방안을 마련할 필요가 있다. 특히, 서울시 자치구는 여타 자치구와 비교하여 세입의 기반은 약한 반면,

사회복지 분야의 지출이 상대적으로 크므로 국고보조사업의 지방이양으로 큰 영향을 받을 수 있다. 따라서 서울시 본청과 자치구의 세출 변화를 함께 분석하여 시비 보조을 체계, 자치구 조정교부금 제도의 개편 방안을 마련할 필요가 있다.

## 2\_연구내용과 방법

이 연구의 목적은 2단계 재정분권 추진이 서울시 본청과 자치구 재정에 미치는 영향을 분석하여 서울시의 재정 운영전략과 서울시-자치구 간 재정조정제도의 개선 방향을 마련하는 것이다.

### 1) 문헌 연구를 통한 재정분권 정책의 현황 검토, 성과와 한계 분석

문재인 정부의 자치분권 종합계획 및 시행계획, 관계부처 합동 재정분권 추진방안 등을 검토하여 재정분권 정책의 추진 현황을 정리하였다. 또한, 선행연구를 검토하여 1단계 재정분권의 성과와 한계를 체계적으로 분석하였으며, 2단계 재정분권을 둘러싼 쟁점을 사안별로 정리하였다.

### 2) 시나리오 분석을 통한 2단계 재정분권 추진의 영향 분석

첫째, 지방소비세율 인상이 서울시 세입에 미치는 효과를 분석하였다. 2단계 재정분권은 지방소비세율을 2년에 걸쳐 단계적으로 인상(2022년 2.6%p, 2023년 4.3%p)한다. 이 연구에서는 지방소비세율이 2.6%p 인상될 경우(시나리오 1), 4.3%p 인상될 경우(시나리오 2) 17개 광역자치단체와 226개 기초자치단체의 세입 변화를 분석하였다. 2단계 재정분권에서는 지방소비세율의 인상분을 광역자치단체에 60%, 기초자치단체에 40%를 직접 배분한다. 따라서 2단계 재정분권으로 인한 서울시 본청, 자치구, 교육청의 재정 관계 변화를 추가로 분석하여 지방재정조정제도의 개편 방안을 마련하였다.

둘째, 2단계 재정분권이 추진되면, 약 2조 3천억 원(41개)의 국고보조사업이 지방으로 이양된다. 특히, ‘지역자율형 사회서비스 투자사업’ 등 예산의 규모가 큰 사회복지사업이 포함되어 서울시와 자치구의 복지 지출 증가가 예상된다. 따라서 이 연구에서는 국고보조사업이 지방으로 이양될 때 서울시와 자치구의 세출 변화를 분석하였다.

### 3) 전문가 자문회의를 통한 서울시의 대응 전략 마련

이 연구는 2단계 재정분권에 대응한 서울시의 재정 운영전략을 마련하기 위하여 전문가 자문회의를 실시하였다. 전문가 자문회의를 통해 첫째, 서울시-자치구 간 조정교부금 교부율 및 시비 보조율 조정 방안, 둘째, 지방재정조정제도인 자치구 조정교부금 제도의 개편 방안, 셋째, 서울시와 교육청 간 공동사업비 제도 도입 방안, 넷째, 지방이양 국고보조사업의 수행 역량 강화 방안 등을 서울시의 재정 운영전략으로 제시하였다.



## 02

### 재정분권 정책의 내용과 성과



1\_재정분권 정책의 추진 배경

2\_1단계 재정분권 정책의 주요 내용과 성과

3\_2단계 재정분권 정책(안)과 추진 경과

4\_2단계 재정분권 추진방안의 주요 내용

## 02. 재정분권 정책의 내용과 성과

### 1\_재정분권 정책의 추진 배경

#### 1) 재정분권 정책의 추진방향

문재인 정부는 2017년 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’을 목표로 ‘중앙권한의 획기적 지방 이양’, ‘강력한 재정분권의 추진’, ‘지방자치단체의 자치역량 제고’, ‘네트 워크형 지방행정 체계 구축’을 핵심 전략으로 하는 「자치분권 로드맵」을 발표하였다. 국정기획자문위원회, 행정안전부 등 관련 부처에서는 분야별 재정분권 추진과제를 설정하여 국정과제의 추진을 지원하였다. 분야별 재정분권의 추진과제를 구체적으로 살펴보면 첫째, 국정기획자문위원회는 ‘자치분권 및 균형발전’을 국정 방향으로 수립하고, ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 핵심 국정과제로 설정하였다(관계부처 합동, 2018). 국정기획자문위원회는 국세-지방세의 구조개선, 이전 재원의 조정을 통한 지방재정의 자치역량 제고, 지방재정의 건전성 강화, 고향사랑기부제도의 도입, 주민참여 예산제도의 확대를 세부 과제로 추진하였다(관계부처 합동, 2018).

둘째, 행정안전부는 ‘강력한 재정분권 추진 및 균형발전 기반 마련’을 위해 실질적 지방재정 확충을 통한 자립기반 구축, 지역 간 재정 균형 장치 강화, 지방재정 운용의 책임성 강화를 세부 과제로 제시하였다(관계부처 합동, 2018).

셋째, 기획재정부는 국가재정운용계획의 수립 과정에서 국세와 지방세의 구조개편, 지역 밀착형 국고보조사업의 단계적 지방 이양, 자원배분 및 조직·인사 운영 제도의 획기적 개선 등을 재정분권의 주요 과제로 추진하였다.

넷째, 자치분권위원회는 ‘자치분권 종합계획’을 통해 ‘강력한 재정분권의 추진방안’을 수립하였다. 자치분권 종합계획에는 핵심 과제로 국세-지방세 구조개선, 지방 세입 확충기반 강화, 고향사랑기부제 도입, 국고보조사업 개편, 지방교부세 형평 기능 강

화, 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편, 주민 참여예산제도 확대, 지방재정운영의 자율성 제고, 지방재정정보 공개 및 접근성 확대 등이 포함되었다(관계부처 합동, 2018). 이렇듯 관계부처는 정부의 국정과제인 재정분권을 구체화하기 위해 세부 과제를 설정하고, 구체적인 추진 방향 및 실행 전략을 수립하였다.

[표 2-1] 재정분권 추진전략과 과제

구분	재정분권 추진전략과 과제	비고
국정운영 5개년 계획 (국정기획자문위원회, 2017. 7.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권               <ul style="list-style-type: none"> <li>국세-지방세 구조개선</li> <li>이전재원 조정으로 지방재정의 자주역량 제고</li> <li>지방재정의 건전성 강화</li> <li>고향사랑 기부제도 도입 추진</li> <li>주민참여 예산제도 확대</li> </ul> </li> </ul>	국정과제 75
행정안전부 (2018. 1.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>강력한 재정분권 추진 및 균형발전 기반 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>실질적 지방재정 확충을 통한 자립기반 구축</li> <li>지역 간 재정균형장치 강화</li> <li>지방재정운영의 책임성 강화</li> </ul> </li> </ul>	2018년 업무추진 계획
국가재정운용계획 (2018~2022) (기획재정부, 2018. 8.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정분권 추진방향               <ul style="list-style-type: none"> <li>국세-지방세 구조개편 국가재정계획에 반영</li> <li>지역밀착형 기능·사업을 재원과 함께 단계적 지방이양</li> <li>재원배분, 조직·인사 운영 등의 획기적 제도 개선</li> </ul> </li> </ul>	국가재정 계획에 반영
자치분권 종합계획 (자치분권위원회, 2018. 9.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정분권의 강력한 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>국세-지방세 구조개선</li> <li>지방세입 확충기반 강화</li> <li>고향사랑기부제 도입</li> <li>국고보조사업 개편</li> <li>지방교부세 형평 기능 강화</li> <li>지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편</li> <li>주민참여예산제도 확대(추진전략 1)</li> <li>지방재정운영의 자율성 제고(추진전략 5)</li> <li>지방재정정보 공개 및 접근성 확대(추진전략 5)</li> </ul> </li> </ul>	자치분권 추진과제 선정

자료: 이효, 2019, '재정분권 추진과 지방재정운영의 방향', 「지방자치 정책브리프」, 한국지방행정연구원. 재인용.

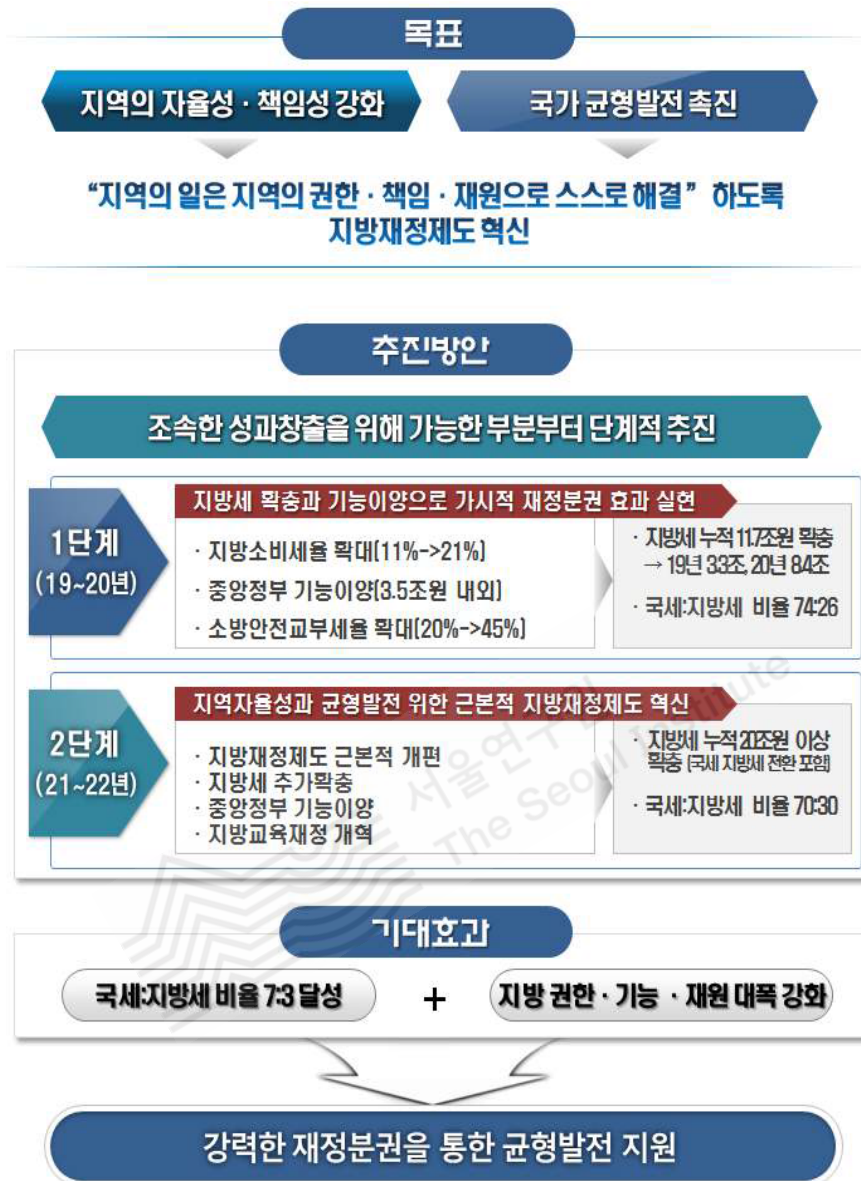
## 2) 재정분권 정책의 기본원칙

1단계 재정분권안은 2017년 11월 대통령 소속 자치분권위원회 산하 ‘범정부 재정분권 TF’에서 마련되었다. 범정부 재정분권 TF에는 국무조정실, 행정안전부, 기획재정부 등 정부 부처가 참여하였으며, TF 논의 결과를 토대로 2018년 9월 재정분권의 구체적인 추진 방향을 담은 「자치분권 종합계획」이 발표되었다(관계부처 합동, 2018). 이후 여러 차례의 관계부처 간 협의와 조정을 통해 2018년 10월, 관계부처 합동으로 「재정분권 추진방안」을 확정하였고, 1단계 재정분권 추진방안을 발표하였다.

1단계 재정분권 추진방안은 크게 세 가지의 기본원칙을 담고 있다. 첫 번째 원칙은 재정분권을 통해 지방의 자율성과 책임성을 제고하고 지방재정제도를 개선한다는 것이다. 즉, 지역의 일은 지역이 자율성과 책임성을 갖고 스스로 해결할 수 있도록 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하고, 2022년까지 국세와 지방세의 비율을 7:3으로 개선한다는 것이다(관계부처 합동, 2018).

두 번째 원칙은 재정분권을 통해 국가의 균형 발전을 도모하고, 지역 간 재정 격차를 완화한다는 것이다. 정부는 수도권과 비수도권 간 균형 발전을 촉진하고 재정 격차를 완화하고자 재정분권 시 지역 간 세원 불균형을 보정하기 위한 장치를 마련하였다(관계부처 합동, 2018). 즉, 재정분권의 추진으로 ‘어느 지역도 현재보다 불리해지는 경우가 없도록’ 세심하게 제도를 설계한다는 것이다(관계부처 합동, 2018).

세 번째 원칙은 재정분권을 단계적으로 추진하여 조속한 성과를 창출한다는 것이다. 단기적으로 실행 가능한 과제는 1단계 재정분권(2019년)에서 추진하고, 근본적인 제도 개편은 2단계 재정분권(2021년~2022년)에서 추진하여 재정분권의 실효성을 높인다는 것이다(관계부처 합동, 2018).



[그림 2-1] 재정분권 추진방안

자료: 관계부처 합동, 2018, 「재정분권 추진방안」.

## 2\_1단계 재정분권 정책의 주요 내용과 성과

### 1) 1단계 재정분권 정책의 주요 내용

1단계 재정분권의 목표는 '지방세 확충과 기능 이양을 통해 재정분권의 가시적인 효과를 실현'한다는 것이다. 1단계 재정분권의 주요 추진과제는 ① 지방소비세율의 확대, ② 중앙정부 기능의 지방 이양, ③ 소방안전교부세율의 확대, ④ 지역상생발전기금의 확대·개편, ⑤ 지방교육재정교부금 감소분 보정이다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 국세인 부가가치세 일부를 지방소비세로 이양하여 지방소비세율을 현행 11%에서 21%로 10%p 인상하였다. 이때, 지방소비세율은 2019년에 15%(4%p 인상)로, 2020년에 21%(6%p)로 단계적으로 인상되었다. 정부는 지방소비세율 인상을 통해 지방재정이 총 11.7조 원(2019년 3.3조 원, 2020년 8.4조 원) 확충될 것으로 전망하였다.

둘째, 지방자치단체의 자율성과 책임성을 높이기 위해 중앙정부의 국고보조 사업 일부를 지방에 이양하였다. 2020년 정부는 국가균형발전특별회계 포괄보조사업 중 3.6조 원 규모의 지역 밀착형 사무를 지방자치단체 사업으로 이양하였다. 셋째, 소방직을 국가직화하고, 소방인력을 충원하기 위한 재원인 소방안전교부세를 확충하였다. 정부는 소방안전교부세율을 20%에서 45%로 25%p 인상하였다. 소방안전교부세율도 단계적으로 인상되었는데, 2019년에는 35%(3천억 원)로, 2020년에는 45%(5천억 원)로 인상되었다. 정부는 소방안전교부세가 소방관의 인건비 지원에 활용될 수 있도록 관련 법령을 개정하였고, 2021년 이후에는 소방인력의 충원과 인건비 인상의 추이, 근무 형태, 재정 여건 등을 종합적으로 고려하여 지원방안을 마련할 계획이다.

넷째, 지역 간 재정 격차를 완화하기 위하여 지역상생발전기금을 확대하였다. 수도권과 비수도권 간 재정 불균형을 해소하고자 수도권 3개 광역자치단체(서울, 경기, 인천)는 1단계 재정분권을 통해 확충된 지방소비세 인상분의 35%를 지역상생발전기금에 출연하도록 제도를 개편하였다. 다섯째, 재정분권에 따른 내국세 감소로 인한 지방교육재정교부금 감소분을 보전하기 위하여 교부율을 단계적으로 인상('18년 20.27% → '19년 20.46% → '20년 20.79%)하였다. 한편, 정부는 국가 재정의 건전성을 이유로 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소분은 보전하지 않았다.

[표 2-2] 1단계 재정분권 추진에 따른 지방재정의 영향

구분	1단계			
	2019년	2020년	소계(2019~2020년)	
			순증	누적
지방세 확충	3.3조 원 * 지방소비세율 +4%p	5.1조 원 * 지방소비세율 +6%p	8.4조 원	11.7조 원
소방직 지원	0.3조 원 * 소방안전교부세율 +15%p	0.2조 원 * 소방안전교부세율 +10%p	0.5조 원	0.8조 원
기능 이양	-	△3.5조 원 내외	△3.5조 원 내외	
지방재정 순확충**	2.9조 원	0.8조 원	3.7조 원	6.6조 원
국세:지방세 (2016년 76:24)	75:25	74:26	74:26	

자료: 관계부처 합동, 2018, 「재정분권 추진방안」.

주1: 2019년 : 2019년 예산안, 2020년 : 2018~2022 국가재정운용계획 기준

주2: 지방세 확충(+), 소방직 지원(+), 기능 이양(-), 교부세 감소분(-) 등 감산

## 2) 1단계 재정분권 추진을 위한 후속 조치

제20대 국회는 정부가 수립한 1단계 재정분권 정책을 뒷받침하기 위해 관련 법령을 개정하였다. 국회는 「부가가치세법」, 「지방세법」, 「지방세기본법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방재정법」, 「지방교육재정교부금법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 등 7개 법률에 대한 개정안을 발의하였다. 2019년 12월 27일 법률 개정안이 국회 본회의를 통과하였고, 국무회의 의결을 거쳐 2020년 1월부터 시행되었다. 1단계 재정분권과 관련된 법률 개정안의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방소비세율을 11%에서 21%로 인상하도록 「부가가치세법」과 「지방세법」이 개정되었다. 둘째, 지방으로 이양된 국고보조 사업의 비용을 일시적으로 보전할 때, 시·군·구의 보전분은 시·군·구의 지방소비세로 처리하도록 「지방세기본법」을 개정하였다. 또한, 수도권 3개 지역의 지역상생발전기금 출연 기간을 10년 연장하도록 「지방자치단체 기금관리기본법」이 개정되었다. 셋째, 시·군 조정교부금 산정 시 국고보조사업 지방이양 비용 보전분은 모수에서 제외하도록 「지방재정법」을 개정하였다. 넷째, 교육비특별회계 전출금 산정 시 국고보조사업 지방이양 비용 보전분을 모수에서 제외하도록 「지방교육재정교부금법」과 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」을 개정하였다.

[표 2-3] 1단계 재정분권 추진을 위한 법령 개정사항

법안명	주요 내용 (법률 개정사항)	비고 (시행령 개정사항)
부가가치세법	· 지방소비세로 배분되는 부가가치세액을 납부세액의 15%에서 21%로 상향 조정	
지방세법	· 지방소비세액을 부가가치세액의 15%에서 21%로 인상 · 지방소비세액 중 기존 5%(지역별 소비지출 고려), 기존 6%(취득세 감소분 보전), 신규 10%(1단계 재정분권)에 대한 납입 규정	지방세법 시행령 · 전환사업 보전금액(광역/기초) · 구체적 배분 산식
지방세기본법	· 시·군·구 보전분 지방소비세 세입 처리	-
지방자치단체 기금관리기본법	· 기금운용심의위원회 설치 · 지역상생발전기금 개편(재원·용도·기한 등) - (재원) 10%p 인상분 - (용도) 전환사업 보전 등 - (기한) 10년	기금관리기본법 시행령 · 운용심의위원회 기능/구성 · 구체적 계정 명칭, 재원, 용도
지방재정법	· 시·군 조정교부금 관련 - 지방소비세액 중 전환사업보전재원은 시·군 조정교부금 산정 시 제외 (지방소비세에서 직접 보전)	지방재정법 시행령 · 전환사업보전재원은 자치구 조정교부금 산정 시 제외 (지방소비세에서 직접 보전)
지방교육재정 교부금법	· 교육비특별회계 전출금 관련 - 지방소비세액 중 전환사업보전재원은 교육비특별회계전출금 산정 시 제외 (지방소비세에서 직접 보전)	
세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	※ 세종시의 경우, 교육비특별회계 전출금 비율이 세종시 특별법에 별도 규정	

자료: 관계부처 합동, 2018, 「재정분권 추진방안」

### 3) 1단계 재정분권 정책의 성과

1단계 재정분권 정책의 성과는 크게 다섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지방소비세율 인상으로 국세와 지방세의 구조가 개선되었다. 재정분권 시행 전(2018년 결산 기준) 국세 대비 지방세 비율은 78:22에 불과하였으나, 1단계 재정분권 시행 직후(2020년 예산 기준) 75:25로 지방세 비율이 3%p 증가하였다.

[표 2-4] 연도별 국세 대비 지방세 비율

(단위: 조 원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
국세	217 (75)	242 (75)	265 (77)	293 (78)	293 (76)	279 (75)	282 (75)
지방세	70 (25)	75 (24)	80 (23)	84 (22)	90 (24)	92 (25)	92 (25)

자료: 행정안전부, 2021a, 「2021년 지방자치단체 통합재정 개요」.

주: 2015년~2019년 결산 기준, 2020년 최종예산 기준, 2021년 당초 예산 기준

둘째, 지방소비세율의 인상으로 지방재정의 규모가 8.5조 원 증가하였다. 지방재정의 총규모(순계)는 2015년 227조 원이었으나, 2019년 312조 원으로 크게 증가하였다. 또한, 2019년 7조 원이었던 지방소비세 세입은 2020년 16조 원, 2021년 15조 원으로 증가하였다. 지방소비세 세입의 증가로 전체 지방세 세입은 2018년 77조 원에서 2020년 90조 원으로 확대되었다. 1단계 재정분권은 지방자치단체의 자체 재원인 지방세 세입을 확충하여 재정 운영의 자율성을 높였다는 점에서 긍정적으로 평가받고 있다(배인명, 2019).

[표 2-5] 연도별 지방재정의 예산 규모(순계 기준)

(단위: 조 원)

구분	2015	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
총규모	227	246	261	279	312	306	263
일반회계	186	203	221	236	265	264	226

자료: 행정안전부, 2021a, 「2021년 지방자치단체 통합재정 개요」.

주: 2015년~2019년 결산 기준, 2020년 최종예산 기준, 2021년 당초 예산 기준

[표 2-6] 연도별 지방세와 지방소비세의 예산 규모(순계 기준)

(단위: 조 원)

구분	2015	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
지방세	59	64	71	77	81	90	92
지방소비세	5	5	6	6	7	16	15

자료: 행정안전부, 2021a, 「2021년 지방자치단체 통합재정 개요」.

주: 2015년~2019년 결산 기준, 2020년 최종예산 기준, 2021년 당초 예산 기준

셋째, 정부는 세입분권과 함께 지역밀착형 국고보조사업(3.6조 원)을 지방자치단체로 이양하여 세출분권을 실현하고 지출 측면의 자율성을 높였다. 정부는 1단계 재정분권 시 국가균형발전특별회계 사업 중 19개 부처의 39개 세부사업(내역사업 150개, 세부내역사업 6,945개)을 지방자치단체로 이양하였다. 1단계 재정분권은 지방소비세 확충과 연계하여 지역밀착형 국고보조사업을 지방으로 이양함으로써 세입분권과 세출분권을 동시에 달성한 것으로 평가받는다(조기현·전성만, 2019).

**[표 2-기] 지방으로 이양된 국가균형발전특별회계의 사업 수**

(단위: 개)

구분	소관부처	세부사업	내역사업	세부내역사업
사도 포괄보조사업	12	31	135	4,790
사군구 포괄보조사업	3	3	9	2,018
기타사업	4	5	6	137
합계	19	39	150	6,945

자료: 행정안전부, 2020a, 「2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준」.

넷째, 수평적 재정조정 장치를 마련하여 지역 간 재정 불균형을 해소하고 국가의 균형 발전에 기여하였다. 1단계 재정분권으로 인상된 지방소비세분에 대해 지역별 가중치(수도권:광역시:도 = 1:2:3)를 적용하여 지방자치단체 간 재정 격차를 줄였다. 또한, 수도권 광역자치단체(서울·경기·인천)는 지방소비세 인상분의 35%를 지역상생발전기금에 출연하도록 하여 수도권과 비수도권 간 재정 불균형을 소폭 해소하였다. 다섯째, 1단계 재정분권으로 지방자치단체의 자체수입과 함께 자주재원도 확충되었다. 1단계 재정분권에서는 소방안전교부세율을 개별소비세 담배분의 20%에서 45%까지 25%p 인상하여 지방재정의 부담을 줄이고, 소방안전 재원을 안정적으로 확보하는 성과를 거뒀다. 1단계 재정분권 시행 전인 2018년 소방안전교부세 수입은 4,173억 원인 반면, 2021년 9,039억 원으로 그 규모가 크게 증가하였다.

[표 2-8] 연도별 · 종류별 지방교부세 현황

(단위: 억 원)

구분	2015	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
교부세 총액	348,881	379,673	443,639	490,446	577,093	503,221	517,547
보통교부세	321,762	350,237	410,323	452,118	526,028	449,265	445,377
특별교부세	9,874	10,832	12,690	13,983	16,269	13,895	13,775
부동산교부세	14,104	14,457	15,491	20,172	29,421	33,210	49,357
소방안전교부세	3,141	4,147	5,135	4,173	5,375	6,851	9,039

자료: 행정안전부, 2015~2021년, 「연도별 지방교부세 운영사항」

#### 4) 1단계 재정분권 정책의 한계

1단계 재정분권은 지방자치단체의 재정을 양적으로 확충하고, 지역 간 재정 불균형을 해소하는 성과를 거둔 반면, 여러 한계점이 지적되기도 하였다.

첫째, 1단계 재정분권은 광역자치단체 중심의 재정 확충을 추진하여 기초자치단체의 재정 확충 효과는 미미하였다. 지방소비세는 광역자치단체의 세목으로 1단계 재정분권으로 인한 지방소비세율의 인상은 광역자치단체의 세입을 직접적으로 증가시켰다. 한편, 기초자치단체는 광역자치단체의 세입 증가로 조정교부금이 증가하면서 간접적인 재정확충 효과만 있었다(배인명, 2019; 유태현, 2019a; 이상범, 2019; 조기현 · 전성만, 2019). 조정교부금은 광역자치단체로부터 받는 의존재원이므로 1단계 재정분권은 광역에 대한 기초자치단체의 재정 의존도를 높이는 결과를 가져왔다(이상범, 2019; 한재명, 2021).

둘째, 1단계 재정분권은 지방자치단체의 의견을 충분히 수렴하지 못했다는 한계가 있다(유태현, 2019a). 1단계 재정분권 추진방안은 국무조정실, 행정안전부, 기획재정부, 교육부, 자치분권위원회 등이 참여하는 범정부 재정분권 TF에서 수립하였다. 그러나 재정분권 정책의 수혜자이자 비용 부담자인 지방자치단체는 재정분권 정책의 결정 과정에 직접적인 참여가 어려웠고, 의견 수렴 과정 또한 미흡했다는 문제가 있다(유태현, 2019a; 배인명, 2019).

셋째, 재정분권이 단계적으로 추진된 결과 세부정책 간 분절적으로 추진되고 종합적인 시각에서 정책 목표를 조정하는 데 한계가 발생하였다(유태현, 2019a). 또한, 1단계 재정분권에서 난이도가 낮은 정책부터 추진하여 2단계 재정분권 추진의 동력을 잃었다는 평가도 있었다(한재명, 2021). 예를 들어, 1단계 재정분권에서 추진이 용이한

지방소비세율을 인상한 결과 2단계 재정분권 시 새로운 재정책충 수단을 마련하기 어려웠다.

넷째, 1단계 재정분권으로 혜택을 받는 지방자치단체와 비용을 부담하는 지방자치단체 간 갈등이 발생하였다. 지방소비세율의 인상으로 민간최종소비지출지수가 높은 수도권 광역자치단체는 재정책충 효과가 크게 나타났다. 반면, 지역밀착형 국고보조사업의 지방 이양으로 인한 비용 부담은 비수도권 지역에 집중되어 수혜자와 비용 부담자 간 불일치(mismatch)가 발생하였다(배인명, 2019; 조기현·전성만, 2019).

다섯째, 국세 감소로 인한 지방교부세 축소분 보전이 미흡하였다(조기현·전성만, 2019). 지방소비세율의 인상은 부가가치세에서 국세의 몫을 축소시키고 국세와 연동된 지방교부세 재원을 감소시킨다. 정부는 지방소비세율을 인상하여 지방재정을 확충하는 대신 지방교부세 감소분은 보전하지 않았다. 이는 지방교부세 수입에 대한 의존도가 높은 기초자치단체의 재정을 악화시켰고, 기초자치단체 중 일부는 재정분권으로 총수입 규모가 감소하였다(배인명, 2019; 유태현, 2019a; 이상범, 2019).

여섯째, 지방소비세 체계의 복잡성이 증가하고 지방세 기능이 약화되었다(유태현, 2019a). 현재 지방소비세의 5%는 소비지수를 기준으로, 6%는 취득세 인하에 따른 보전 규모를 기준으로 배분된다. 또한, 1단계 재정분권으로 인상된 11%는 수도권, 광역시, 도 간 가중치를 적용하여 배분되므로 재정형평화 기능을 수행한다. 이렇듯, 지방소비세는 지방세 기능, 재원보전 기능, 재정형평화 기능을 동시에 수행하여 지방세로서 효율성이 낮아진다는 한계가 있다.

마지막으로, 지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 동시에 지방재정의 책임성을 강화하기 위한 방안이 미비하였다(한재명, 2021). 지방소비세는 「부가가치세법」에 따라 지방세로 규정되지만, 세율의 조정과 과세 행정 권한은 중앙정부에 있다. 지방자치단체의 과세 권한이 적은 경우, 적극적인 세입 확충 노력을 이끌어내기 어렵다. 또한, 1단계 재정분권에서는 지방자치단체가 확충된 지방재정을 효율적이고 건전하게 사용할 수 있도록 책임성을 확보하기 위한 방안이 미흡하였다.

### 3\_2단계 재정분권 정책(안)과 추진 경과

#### 1) 2단계 재정분권 정책의 추진 경과

정부는 2018년 10월 발표한 「재정분권 추진방안」에서 가시적인 성과를 창출하기 위하여 재정분권을 단계적(1단계, 2단계)으로 추진할 계획임을 밝혔다. 1단계 재정분권은 당초 계획에 따라 2019~2020년 추진이 완료되었다. 그러나 코로나19 발생으로 재정분권의 우선순위가 낮아지면서 2단계 재정분권은 원래 계획보다 1년 늦춰진 2022년에 추진된다.

2단계 재정분권의 추진 방향은 ‘지역 자율성과 균형발전을 위한 근본적 지방재정제도 혁신’이다. 2019년 9월 자치분권위원회가 주관하는 2단계 재정분권 범정부 TF가 만들어지면서 2단계 재정분권의 구체적인 추진방안이 마련되었다. 2단계 재정분권 범정부 TF에는 자치분권위원회와 국무조정실, 기획재정부, 교육부, 행정안전부 등 관계부처, 시·도·시·군구·교육청에서 추천한 민간위원을 포함하여 총 12명이 참여하였다. 2단계 재정분권 범정부 TF는 19차례의 회의를 거쳐 지방소비세 10%p 인상을 포함한 2단계 재정분권의 구체적인 추진방안을 마련하였다. 이는 2단계 재정분권에 관한 범정부 TF(안) 또는 자치분권위원회(안)으로 알려져 있다.

그러나 범정부 TF(안)에 대한 관계부처 간 이견이 지속되어 갈등을 최소화하는 차원에서 2단계 재정분권에 관한 행정안전부(안)이 새롭게 제시되었다(김승연, 2021). 한편, 2021년 2월 17일 국회 더불어민주당 재정분권특별위원회는 2단계 재정분권의 조속한 추진을 위해 특위 내에 TF를 구성하여 「2단계 재정분권 10법」을 발의하였다(김승연, 2021). 2단계 재정분권 10법은 범정부 TF(안)를 중심으로 시·도지사협의회 등 지방자치단체와의 협의를 거쳐 절충된 TF(안)의 내용을 담아 발의되었다(김승연, 2021). 2단계 재정분권의 추진방안은 범정부 TF(안), 행정안전부(안), 절충된 TF(안) 등 지속적으로 수정·보완되는 과정을 거쳐 2021년 7월 28일 당·정·청이 최종적으로 합의한 확정안이 발표되었다. 2021년 7월 28일 당·정·청은 2단계 재정분권 추진 방향을 확정했으며, 행정안전부는 2021년 8월 11일 ‘2021년 지방재정전략회의’를 통해 세부 추진방안을 발표하였다.

[표 2-9] 2단계 재정분권 정책의 추진 경과

구분	주요 내용
2018년 10월	○ 1단계 재정분권 정책 논의 시 관계부처 등이 협의하여 2단계 재정분권 추진방안을 마련하기로 합의
2019년 5~8월	○ 2단계 재정분권 추진체계 구성을 위한 관계부처 협의
2019년 9월	○ 자치분권위원회 주관 '2단계 재정분권 범정부 TF' 구성 - 위원장(자치분권위원회 부위원장), 중앙부처 4인(국무조정실, 기획재정부, 교육부, 행정안전부), 민간위원 7인(기획재정부 3인, 행정안전부 1인, 시·도·시군구·교육감협의회 각 1인 추천) 등 총 12인 참여
2020년 7월	○ 2단계 재정분권 범정부 TF는 19차례 회의를 거쳐 2단계 추진방안 마련 * 지방소비세 10% 인상, 기초연금 국가사업화 및 무상보육·아동수당 등 국고보조사업 지방이양, 지방교부세 자연감소분 보전 등
2020년 12월 ~2021년 3월	○ 관계부처 협의(국무조정실 조정) 추진
2021년 2월~	○ 여당 내 재정분권 특별위원회 구성·운영 - 자치분권위원회(안) 기반 지방세법 등 10개 법률 개정안 발의 (이해식 의원, 2021.2.17)
2021년 7월 28일	○ 재정분권특별위원회 전체회의를 통해 당·정·청 최종 합의
2021년 8월 11일	○ 2021년 지방재정전략회의를 통해 세부 추진방안 발표 및 논의

자료: 대한민국시도지사협의회 내부자료.

2단계 재정분권 추진방안은 자치분권위원회(안)으로도 불리는 범정부 TF(안), 행정안전부(안), 절충된 TF(안)으로 구체화되어 수정·보완되었다. 이하에서는 각 추진방안의 주요 내용, 특징, 장·단점을 살펴보고자 한다.

## 2) 범정부 TF의 2단계 재정분권 추진 방안<sup>1)</sup>

### (1) 추진 방향

범정부 TF에서는 2단계 재정분권의 추진 방향을 '중앙·지방이 위기 극복 파트너로서 분권국가 철학이 담긴 방안 추진'으로 설정하고 다음과 같은 기본원칙을 수립하였다.

① 2022년까지 국세 대 지방세 비율을 7:3으로 개선하고, ② 지역 간 세원 불균형에 대한 보정 장치를 마련하여 어느 지역도 현재보다 불리하지 않게 만들며, ③ 1단계와 2단계를 구분하여 단계적으로 추진 한다는 것이다(관계부처 합동, 2018). 범정부 TF는

1) 이하의 내용은 대통령 소속 자치분권위원회의 내부자료인 2단계 재정분권 추진방안(안)(2020.7.14.)을 참고하여 작성하였다.

기본원칙에 기반을 두고 국세·지방세 구조개편 등을 통한 지방세수 확충 방안, 중앙정부 기능의 추가적인 지방이양 방안, 지방교육재정교부금제도 개편 방안, 지방의 자율성 제고를 위한 자원배분 방안 등을 마련하였다. 구체적으로는 포용적 복지를 위한 중앙-지방 간 합리적 기능 배분, 국정과제 달성을 위한 세수의 확충, 교육재정과 지방재정의 연계를 제시하였다.

## (2) 세부 추진방안

### ① 중앙·지방정부 포용복지뉴딜(기능 재조정)

범정부 TF는 저출산 고령화 문제를 해결하기 위하여 사회복지 분야와 관련된 중앙과 지방의 기능 재조정을 강조하는 「포용복지뉴딜」을 제안하였다. 범정부 TF(안)은 중앙정부는 인구 고령화에 대응하기 위한 노인 복지를, 지방정부는 저출산 극복에 대응하기 위한 아동·보육 복지를 담당하는 방안을 담았다. 노인 복지 사업 특히, 기초연금은 소득보장제도로 그 규모가 큰 동시에 예산이 급격하게 증가하여 지방재정의 자율성을 제약하는 주요 원인이다. 범정부 TF는 3.2조 원 규모의 기초연금을 국가 사업화하여 중앙정부가 전국적·보편적 특성을 갖는 노인 복지 사업을 수행하도록 제안하였다. 한편, 지방정부는 보편적 복지사업 중 영유아 보육료·가정양육수당·아동수당 등 사회서비스 특성을 갖는 아동·보육복지 사업(6.5조 원 규모)을 수행하도록 제안하였다. 범정부 TF는 사회복지 분야의 중앙-지방 간 기능 재조정을 통해 복지재정의 합리적인 재배분 방안을 제시하였다.

### ② 지역 밀착형 국고보조사업의 지방이양

범정부 TF는 1단계 재정분권에 이어 국고보조사업 중 지역 밀착형 사업은 지방으로 이양하는 방안을 제안하였다. 구체적으로 국고보조사업 중 ① 지역 밀착형 사업, ② 지역 특성화 및 지역경제 활성화 사업, ③ 지역 자율성·창의성 및 차별화 사업, ④ 지역 주도적 사업, ⑤ 지방 사무 보조 및 단순 자원 보전 사업을 지방으로 이양하는 방안이 포함되었다. 범정부 TF는 이러한 기준에 따라 3대 분야, 8개 부처의 20개 국고보조사업(총 2.1조 원 규모)을 지방이양 대상으로 선정하였다. 지방이양 대상 국고보조사업에는 보육 교직원 인건비·운영, 지역 자율형 사회서비스 투자사업, 아이 돌봄 지원사업 등이 포함되었다([표 2-10] 참고).

[표 2-10] 국고보조사업 지방이양 대상 목록(안)

(단위: 억 원)

구분	부처	사업명	2019년 예산
1	문화체육관광부	문화예술교육 활성화	160
2	문화체육관광부	문화관광해설사 육성	56
3	문화체육관광부	지역 문화예술 지원	64
4	농림축산식품부	농산물 공동출하 확대 지원	89
5	농림축산식품부	농식품 소비정책 및 건전한 식생활 확산	32
6	농림축산식품부	친환경 농자재 지원	1,341
7	보건복지부	보육 교직원 인건비 및 운영 지원	11,868
8	보건복지부	공공형 어린이집	620
9	보건복지부	지역 자율형 사회서비스 투자사업	1,710
10	보건복지부	지역사회 통합 건강증진 사업	617
11	보건복지부	육아 종합지원센터 지원	44
12	고용노동부	신종년 사회공헌 활동 지원	207
13	고용노동부	지역산업 맞춤형 일자리 창출 지원	875
14	고용노동부	사회적 기업 육성	1,116
15	여성가족부	아이돌봄 지원	2,244
16	여성가족부	청소년 활동 지원	28
17	여성가족부	지역 청소년 활동 정책 진흥 사업	31
18	해양수산부	해양 관광 육성	26
19	산림청	산림 서비스 도우미	42
20	행정안전부	지역공동체 일자리	608

자료: 김이배, 2021, 「복지강화를 위한 재정분권 방안 모색 토론회」 토론회 참고

## ③ 세수확충

법정부 TF는 세수확충과 관련하여 세 가지 방안을 제안하였다. 첫째, 지방소비세율을 21%에서 31%로 10%p 인상하여 8.5조 원의 지방재정을 확충하는 방안이다. 확충된 지방재정의 배분은 지방자치단체로 구성된 협의체에서 자율적으로 결정하되, 광역과 기초 간 배분 비율, 협의체 구성 방안 등은 법령에 규정하도록 하였다. 1단계 재정분권은 광역자치단체 중심의 재정 확충이 이루어졌기 때문에 2단계 재정분권에서는 광역과 기초 간 3대 7의 비율로 배분하도록 제안하였다.

둘째, 특정 장소분 개별소비세를 지방으로 이양하여 약 3천억 원의 지방재정을 확충하는 방안이다. 특정 장소분 개별소비세는 경마장, 경륜·경정장, 카지노 등 특정한 장소에서 발생하는 입장·영업·유흥 음식 행위에 부과되는 세금이다. 특정 장소분 개별소비세는 지역에 기반한 세원이므로, 지방자체단체가 세원을 효율적으로 관리하고, 입장·영업·유흥 음식 행위로 인한 외부불경제를 해결할 수 있다(대통령 소속 자치분권위원회, 2020). 범정부 TF는 특정 장소분 개별소비세를 지방세 중 유사 세목인 레저세로 통합하는 방안을 제안하였다.

셋째, 국세인 교육세 일부를 지방교육세로 전환하는 방안이다. 범정부 TF는 교육세 중 개별소비세액의 30%, 교통·에너지·환경세액의 15%인 약 3.4조 원을 지방교육세로 전환하는 방안을 제안하였다(대통령 소속 자치분권위원회, 2020).

#### ④ 지방재정과 지방교육재정의 연계

범정부 TF는 지방재정과 지방교육재정을 연계할 수 있도록 공동사업비 제도의 도입을 제안하였다. 공동사업비란, 교육청과 지방자치단체가 협력이 필요한 정책 과제를 발굴하고, 비용을 공동으로 마련·집행하는 방식의 제도를 의미한다. 예를 들어, 어린이 안전 강화, 지역돌봄체계 구축, 학교밖 청소년 자립 지원, 평생교육, 지역 내 대학과 연계한 취업교육 강화 등이 공동사업비로 추진할 수 있는 정책 과제이다(대통령 소속 자치분권위원회, 2020). 범정부 TF는 공동사업비 비용은 교육청 법정전출금 1조 원, 시·도 예산 1조 원으로 부담하고, 지방의회 또는 공동 기구 설립 등을 통해 협력 체계를 구축할 것을 제안하였다(대통령 소속 자치분권위원회, 2020).

#### ⑤ 범정부 TF안 요약

이상에서 논의된 범정부 TF안을 요약하면 [표 2-11]과 같다. 범정부 TF에서 마련한 2단계 재정분권 추진방안이 시행되면 지방소비세율 10%p 인상, 특정 장소분 개별소비세 지방이양, 기초연금의 국가사업화로 약 12조 원의 지방재정이 확충된다. 한편, 아동·보육 복지사업의 지방사업화, 국고보조사업의 지방이양으로 지방재정의 부담이 약 8.6조 원 증가한다. 따라서 범정부 TF의 2단계 추진방안이 시행될 경우, 지방재정은 약 3.4조 원 순확충될 것으로 예상되었다.

[표 2-11] 범정부 TF안에 따른 지방재정 확충과 부담

(단위: 조 원)

세출		세입	
① 아동·보육 복지 사업 (영유아보육료, 가정양육수당, 아동수당)	+6.5	① 노인 복지 사업 (기초연금 국가사업화)	+3.2
② 국고보조사업 지방이양	+2.1	② 지방소비세 세율 인상(10%p ↑)	+8.5
		③ 특정 장소분 개별소비세 지방이양(→레저세)	+0.3
		④ 교육세 → 지방교육세 전환 ※ 기능이양 연계하지 않음	+3.4
지방재정부담	+8.6	지방재정 확충(①+②+③)	+12.0
		지방세 확충(②+③+④)	+12.2
		○ 지방교부세 · 지방교육재정교부금보전 - 지자체 : 지방교부세 자연감소분(1.7조) - 교육청 : 지방교육재정교부금 자연감소분(1.8조)	-

자료: 대통령 소속 자치분권위원회, 2020, 「2단계 재정분권 추진방안(안)」.

### (3) 범정부 TF안에 대한 평가

범정부 TF안의 장점은 첫째, 정부의 국정과제인 국세와 지방세 비중의 7:3을 달성할 수 있다. 범정부 TF안에 따라 약 12조 원의 지방재정이 확충될 경우, 국세의 비율은 70.3%로 낮아지고, 지방세 비율이 29.7%로 높아질 수 있다. 둘째, 지방재정과 지방교육재정 간 공동사업비 제도를 도입하여 일반자치와 교육자치를 연계할 수 있다. 셋째, 사회복지 분야에서 중앙-지방 간 기능 재조정을 통해 영유아와 아동의 복지 권한을 확대할 수 있다. 넷째, 국세 감소에 따른 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분을 보전하여 지방자치단체 간 재정 격차를 완화할 수 있다. 다섯째, 지방자치단체의 의견이 반영된 대안으로 제도의 수용성이 높다(대한민국시도지사협의회, 2021).

한편, 범정부 TF안의 단점은 첫째, 중앙-지방 간 복지 기능 재조정과 관련하여 예산 당국과 보건복지부 등 소관 부처가 반대할 가능성이 있다. 둘째, 지방재정과 지방교육재정 간 공동사업비의 도입으로 정책과제 발굴, 자원 조달 등 추가적인 업무부담이 발생할 수 있다. 셋째, 지역 밀착형 국고보조사업의 지방이양으로 재정 부담이 증가하는 지방자치단체와 지방세 확대로 재정이 확충되는 지방자치단체 간 불일치가 발생한다. 따라서 지방자치단체 상호 간 또는 광역자치단체와 기초자치단체 간 의견 조정 과정에서 갈등이 발생할 수 있다.

[표 2-12] 범정부 TF안의 장·단점

장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국경과제인 국세-지방세 비중 7:3 실현 ※ 70.3 : 29.7</li> <li>- 일반자치-교육자치 연계·통합의 기반 마련</li> <li>- 중앙-지방 간 복지사업의 조정을 통한 영유아·아동 복지자치권 확대</li> <li>- 지방교부세 및 지방교육재정교부금 자연감소분 보전으로 재정격차 완화 효과</li> <li>- 지방자치단체 의견이 반영된 대안으로 지방의 높은 수용성</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙과 지방의 기능 재조정 및 세입 확대 방식의 다양화로 관련 부처, 광역-지방, 지방-지방 간 조정의 상대적 어려움</li> <li>- 시·도 및 교육청 간 공동사업 발굴 및 재원조달 조정 등 추가적인 업무부담 발생</li> <li>- 예산당국 및 보건복지부 등 관련 부처의 반대 가능성</li> </ul>

자료: 대한민국시도지사협의회, 2021, 「지방분권 정책포럼 시·도 재정세제 담당관 회의 자료집」.

### 3) 행정안전부의 2단계 재정분권 추진(안)<sup>2)</sup>

#### (1) 추진 방향

행정안전부의 2단계 재정분권 추진방안은 범정부 TF안에 기초하되, 재정분권의 조속한 추진을 위해 쟁점을 최소화하는 방향으로 마련되었다. 행정안전부(안)은 범정부 TF안에서 지방세 확충, 복지사업 대응 지방비 부담완화 등의 기초는 유지하되, 복지 빅딜, 지방교부세율 인상 등 관계부처의 이견이 있는 사항은 제외하였다. 즉, 행정안전부의 2단계 재정분권 추진 방향은 범정부 TF안의 지방재정 순확충 규모(약 3.4조 원)를 유지하되, 관계부처 간 쟁점 사항을 제외하여 단순화했다는 특징이 있다.

#### (2) 세부 추진방안

행정안전부 2단계 재정분권의 세부 추진방안은 크게 지방세 확충, 국고보조사업의 지방이양, 지방교부세 자연감소분 미보전 등 세 가지 내용을 담고 있다. 또한, 행정안전부(안)은 2단계 재정분권으로 인한 지방소비세 인상분의 지역 간 배분 방식을 추가적으로 다뤘다.

##### ① 지방세 확충

지방소비세율을 21%에서 31%로 10%p 인상하는 범정부 TF안과 비교할 때, 행정안전부는 지방소비세율을 8%p 인상(6.8조 원 규모)하는 방안을 제안하였다.

2) 이하의 내용은 행정안전부의 내부자료인 2단계 재정분권 추진방안(2021.2.)을 참고하여 작성하였다.

## ② 지역 밀착형 국고보조사업의 지방이양

행정안전부는 범정부 TF안에서 제시된 지역 밀착형 국고보조사업의 지방이양을 추진 방안에 담았다. 범정부 TF안과 동일하게 국고보조사업 중 지역 밀착형 사업 20개(총 2.1조 원 규모)를 지방이양 대상으로 선정하였다(표 2-10) 참고). 다만, 보건복지부 등 관계부처의 반대가 심한 복지 빅딜은 추진방안에서 제외하였다.

## ③ 지방교부세 자연감소분 미보전

범정부 TF안은 지방재정이 순확충되도록 지방교부세 감소분의 보전 방안을 담았으나, 행정안전부(안)는 지방교부세 자연감소분을 보전하지 않기로 결정하였다. 이는 코로나19 장기화와 저출생·고령화 심화로 악화된 국가재정의 여건을 반영한 조치이다.

## ④ 지방소비세 인상분의 지역 간 배분 방식 개선

행정안전부 2단계 재정분권 추진방안은 확충된 지방재정에 대한 지역 간 배분 방식을 담았다. 첫째, 지방소비세 배분 시 지역 간 형평성을 고려하여 가중치를 재설계하는 방안이다(행정안전부, 2021b). 1단계 재정분권에서 지방소비세 인상분은 지역의 민간최종소비지출지수에 권역별 가중치(수도권:광역시:도 = 1:2:3)를 적용하여 배분되었다. 이는 수도권 지역(서울, 경기, 인천), 광역시, 도 지역 간 민간최종소비지출의 격차를 조정하기 위함이다. 그러나 서울, 경기와 달리 인천은 민간최종소비지출지수가 낮지만 수도권 지역으로 묶여 지방재정 확충 효과가 작다는 지적이 지속해서 제기되었다. 이에 행정안전부는 지방소비세 배분 시 적용하는 가중치를 전면 개편하도록 계획을 수립하였다.

둘째, 1단계 재정분권이 광역자치단체의 재정책충에 초점을 맞췄다면, 2단계 재정분권은 기초자치단체의 재정책충 방안을 담았다. 행정안전부는 지방소비세 인상분의 일부를 기초자치단체로 직접 배분하거나 기초자치단체로 이전되는 조정교부금의 비율을 인상하여 기초자치단체의 재정을 확충하는 방안을 제시하였다(행정안전부, 2021). 셋째, 2022년 일몰되는 전환사업의 비용을 보전해주는 방안이 제시되었다. 1단계 재정분권에서는 국고보조사업의 지방이양으로 인한 지방자치단체의 재정 부담을 해소하기 위하여 3년(2020~22년)간 전환사업의 비용을 보전해주기로 하였다. 그러나 2023년 비용 보전이 일몰될 경우, 일부 지방자치단체의 재정부담이 급격하게 증가할 우려가 있어 지속 지원이 필요한 사업은 별도로 재원을 보전해준다는 것이다.

### ⑤ 행정안전부(안) 요약

이상에서 논의된 행정안전부(안)를 요약하면 [표 2-13]과 같다. 행정안전부(안)이 추진될 경우 지방소비세율이 8%p 인상되어 약 6.8조 원의 지방재정이 확충된다. 한편, 지역 밀착형 국고보조사업의 지방이양으로 지방재정의 부담이 약 3.4조 원 증가한다. 지방재정의 확충과 부담을 동시에 고려할 경우, 행정안전부의 2단계 재정분권 시행에 따른 지방재정의 순확충분은 약 3.4조 원 규모이다.

[표 2-13] 행정안전부(안)에 따른 지방재정 확충과 부담

(단위: 조 원)

지방재정부담		지방재정 확충	
① 국고보조사업 지방이양 (20개 사업)	+2.1	①지방소비세 세율 인상(8%p ↑)	+6.8
② 지방교부세 자연 감소분 미보전	+1.3	② 교육세 5.1조 중 유아교육지원분을 제외한 3.4조(기존 지방교육재정 활용분) 이양	+3.4 (중립)
지방재정부담	+3.4	지방재정 확충(①)	+6.8
		지방세 확충(①+②)	+10.2

자료: 행정안전부, 2021.2., 「2단계 재정분권 추진방안」.

### (3) 행정안전부(안)에 대한 평가

행정안전부(안)의 장점은 첫째, 중앙과 지방 간 복지 기능 재조정 등의 내용을 제외하여 예산 당국과 관련 부처의 수용가능성을 높였다는 점이다. 둘째, 지방재정 확충 방식을 지방소비세율 8%p 인상으로 단순화하여 지방자치단체의 이해를 돕고, 갈등을 최소화하였다. 셋째, 복지 빅딜 등 사회복지 정책을 급진적으로 개편하는 방안을 제외하여 충격을 최소화했다(대한민국시도지사협의회, 2021).

한편, 행정안전부(안)의 단점은 첫째, 정부의 국정과제인 국세와 지방세 비율의 7:3 수준을 달성할 수 없다는 것이다. 지방세 비율을 30% 수준까지 높이기 위해서는 약 12조 원의 지방재정 확충이 필요하다. 그러나 행정안전부(안)이 추진될 경우, 약 6.8조 원의 지방재정이 확충되어 국세와 지방세 비율은 72.5 : 27.5에 머무를 것으로 예상된다. 둘째, 지방교부세 자연감소분을 보전하지 않아 지역 간 재정 격차가 발생할 가능성이 있다. 즉, 지방교부세 불교부단체인 서울, 경기와 지방교부세 교부단체인 여타 지방자치단체 간 격차가 커질 수 있다. 셋째, 지방소비세 배분 방식이 개편될 경우, 지방자치단체 간 유불리가 발생하여 갈등으로 이어질 수 있다. 마지막으로, 복지 빅딜

등의 사항이 제외되어 고령화 지속에 따른 기초연금의 증가로 지방재정부담이 가중될 우려가 있다. 이후 행정안전부는 범정부 TF안의 중앙-지방 간 복지사업 개편 취지를 반영하고자 기초연금의 보조율을 인상하는 방안을 제안하였다(김승연, 2021).

[표 2-14] 행정안전부안의 장·단점

장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산당국 및 보건복지부 등 관련 부처의 수용가능성이 상대적으로 높음</li> <li>- 지방정부 간 배분 방식이 단순하여 이해가 쉽고 갈등의 발생 최소화</li> <li>- 복지 분야의 급진적 개편에 따른 충격 완화 가능</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세-지방세 비중(7:3) 미달성(72.5 : 27.5)</li> <li>- 지방교부세 자연감소분 미보전으로 지역 간 재정 격차 커질 가능성</li> <li>- 지방소비세 배분 방식 전면 재검토, 지방정부 간 갈등 우려 (지방소비세 구조 복잡 : 당초 소비지수분(5%p), 취득세 감소 보전분(6%p), 1단계 지방소비세율 인상분(10%p), 2단계 인상분)</li> <li>- 고령화 지속에 따른 기초연금 증가로 지방 재정부담 가중</li> </ul>

자료: 대한민국시도지사협의회, 2021, 「지방분권 정책포럼 시·도 재정세제 담당관 회의 자료집」.

#### 4) 국회 재정분권특별위원회의 「2단계 재정분권 10법」 발의

국회에서는 여당인 더불어민주당이 재정분권특별위원회를 구성하여 2단계 재정분권의 세부 방안을 마련하였다. 더불어민주당 재정분권특별위원회에서는 ① 지역 주도형 한국판 뉴딜의 성공적 추진, ② 지방의 경쟁력 강화를 통한 균형발전과 지방소멸 대응, ③ 대국민 약속의 적기 이행과 재원의 효율적 배분 실현을 근거로 2단계 재정분권의 당위성을 주장하였다.

2021년 2월 17일 더불어민주당 재정분권특별위원회는 이해식 국회의원이 대표로 「2단계 재정분권 10법」을 발의하였다. 「2단계 재정분권 10법」은 기초연금법, 아동수당법, 영유아보육법, 지방세법, 부가가치세법, 지방세기본법, 지방자치단체기금관리기본법, 지방재정법, 지방교육재정교부금법, 세종특별자치시시설치 등에 관한 특별법에서 재정분권과 관련한 부분을 개정하는 것을 골자로 한다. 「2단계 재정분권 10법」의 핵심은 중앙정부와 지방정부 간 기능의 재조정이다. 즉, 지방정부는 아동·보육복지사업(6.5조 원)과 지역 밀착형 국고보조사업(20개 사업, 2.1조 원)을 수행하고, 중앙정부는 기초연금을 포함한 노인복지사업(3.2조 원)을 수행하는 것이다. 또한, 「2단계 재정분권 10법」은 지방소비세율을 21%에서 31%로 인상하여 지방정부의 부족한 재정을 보전하는 내용을 담았다(김승연, 2021).

[표 2-15] 국회 재정분권특별위원회 「2단계 재정분권 10법」

법안명	주요 내용 (법을 개정사항)	
기초연금법	○ 중앙정부 노인복지사업 추진 - 기초연금 중앙정부 부담	(주요 복지사업 조정, '복지 빅딜') ○ 노인복지사업(기초연금) + 3.2조 원 ○ 아동보육복지사업 △6.5조 원 - 영유아보육료 △3.4조 원 - 가정양육수당 △0.9조 원 - 아동수당 △2.2조 원
아동수당법	○ 지방정부 아동·보육복지 사업 추진 - 아동수당 지방정부 부담	
영유아보육법	○ 지방정부 아동·보육복지 사업 추진 - 영유아보육료, 가정양육수당 지방정부 부담	
지방세법	○ 지방소비세 10%p 인상(21%→31%) ○ 배분방안 규정 - 확충된 지방소비세는 아동 보육 복지사업비용에 지출될 수 있도록 하고, 납입한 부분을 제외한 세액은 지방자치단체의 장에게 안분	
부가가치세법	○ 국세 부가가치세 10%p 인하(79%→69%)	
지방세기본법	○ 시·군구 보전분 지방소비세 세입 처리(특례) - 지방소비세 : 특별시세, 광역시세 및 도세 등 광역세	
지방자치단체 기금관리기본법	○ 지역상생발전기금 개편 - 지방세법 개편에 따라 국가에서 지방으로 이양되면서 발생하는 지방자치단체의 재정 부담을 온전히 보전하기 위하여 지방소비세 일부를 지역상생발전기금 재원으로 함	
지방재정법	○ 시·군 조정교부금 관련 - 지방소비세액 중 국가에서 지방으로 이양되는 아동복지사업 재원은 시·군 조정교부금 산정 시 제외(지방소비세에서 직접 보전)	
지방교육재정 교부금법	○ 교육비특별회계 전출금관련 - 지방소비세액 중 이양사업보전재원은 교육비특별회계 전출금산정 시 제외(지방소비세에서 직접 보전) *세종시의 경우, 교육비특별회계 전출금비율이 세종시 특별법에 별도 규정	
세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법		
추가 입법	○ 자치분권위원회 안을 기준으로 합의된 내용인 특정 장소분 개별소비세(레저세) 지방이양, 국세인 교육세를 지방교육세로 전환하는 내용의 법안 발의(2021.4.13.)	

자료: 김승연, 2021, 「2단계 재정분권과 복지분권의 방향 및 과제」, 복지강화를 위한 재정분권 방안 모색 토론회 자료집.

## 4\_2단계 재정분권 추진방안의 주요 내용

2021년 2월 더불어민주당 내 재정분권 특별위원회가 구성된 이후 6차례의 전체 회의와 소위가 개최되었고, 관계부처인 기획재정부와 행정안전부 간 6차례의 실무 협의를 진행하여 2단계 재정분권 추진방안을 논의하였다(행정안전부, 2021). 2021년 7월 28일 재정분권 특위 전체 회의에서 당·정·청이 2단계 재정분권 추진 방향에 최종적으로 합의하였다. 2021년 8월 11일 행정안전부는 지방재정전략회의를 통해 2단계 재정분권의 세부 추진방안을 발표하였다. 「지방세법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방재정법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 등 2단계 재정분권을 위한 관계 법률 개정안이 11월 11일 국회 본회의에서 의결되었다. 따라서 2단계 재정분권은 2022년 1월 1일부터 시행된다. 확정된 2단계 재정분권 추진방안은 크게 지방재정 확충과 지방재정부담으로 구분할 수 있다.

[표 2-16] 2단계 재정분권 추진방안 요약

(단위: 조 원)

지방재정부담	(3.1)	지방재정 확충(①+②+③)	+5.3
		지방세 확충(①)	+4.1
① 지역밀착형 국고보조사업 지방이양	(2.3)	① 지방소비세 세율 인상(4.3%p ↑)	+4.1
② 지방교부세 자연감소분	(0.8)	② 지방소멸대응 특별교부금 도입	+1.0
		③ 기초연금 등 국고보조 펀셋지원	+0.2

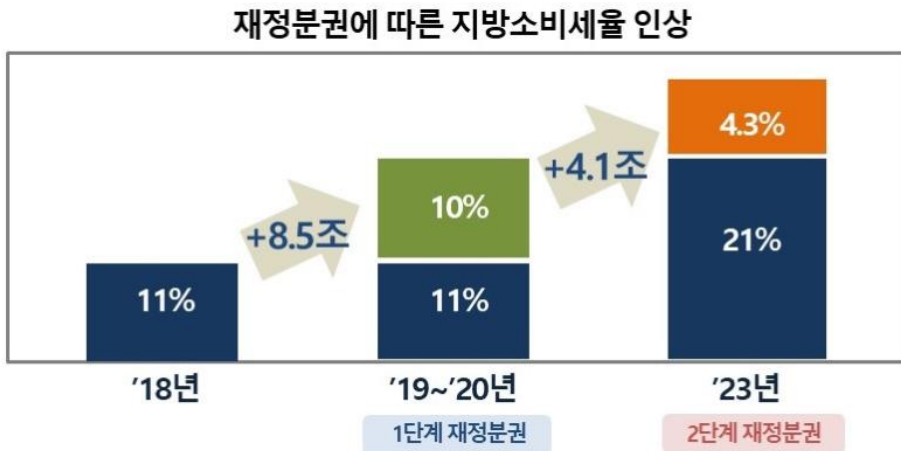
→ 순확충 총 2.2조 원(5.3조 원 - 3.1조 원) 규모

자료: 행정안전부, 2021c, 「2021년 지방재정전략회의 자료집」.

### 1) 지방재정 확충

#### (1) 지방소비세 인상(국세의 지방세 이양)

2단계 재정분권 추진에 따라 국세인 부가가치세의 일부가 지방소비세로 이양되어 지방소비세율이 기존 21%에서 25.3%로 4.3%p 인상된다(행정안전부, 2021c). 이에 따라 연간 약 4.1조 원의 재원이 국가에서 지방으로 이양된다.



[그림 2-2] 재정분권에 따른 지방소비세율 인상

자료: 행정안전부, 2021.11.11. “2단계 재정분권 관계법을 국회 통과 … 자치분권 한걸음 더 - 지방소비세 인상, 지방소멸대응기금 신설 등 연 5조 원 이상 지방재정 확충 -” 보도자료 참고.

그러나 지방소비세 순증 규모는 지방소비세 인상분 4.1조 원에서 국고보조사업의 지방이양분 2.25조 원과 지방교부세 자연감소분 미보전 0.8조 원을 제외한 약 1조 원이다. 1단계 재정분권에서는 지방소비세율을 10%p 인상한 반면, 2단계 재정분권에서는 4.3%p 인상에 그쳤다. 이는 코로나19 대응 과정에서 중앙정부의 재정 지출이 큰 폭으로 증가하면서 재정 여력이 축소된 점을 감안한 것이다(정남희, 2021).

정부는 국고보조사업의 지방이양과 연계하여 지방소비세율을 2년에 걸쳐 단계적으로 인상한다. 2022년에는 국고보조사업 지방이양분 1.03조 원과 순증분 1조 원을 반영하여 지방소비세율을 2.7%p(21% → 23.7%) 인상한다. 2023년에는 국고보조사업 지방이양분인 1.22조 원을 고려하여 지방소비세율을 1.6%p(23.7% → 25.3%) 인상한다(행정안전부, 2021c). 행정안전부 전망에 따르면, 국세 대비 지방세 비율은 2018년 78 대 22에서 2023년 72.6 대 27.4까지 개선된다.

2단계 재정분권 추진 시 지방소비세 인상분은 기능 이양분 및 기초·교육청 재원 변동분을 선보전한 후, 잔여소비세가 지방자치단체에 배분된다. 잔여소비세는 1단계 재정분권과 동일한 방식으로 시·도별 민간최종소비지출지수에 가중치를 적용<sup>3)</sup>하고, 광역과 기초 간 6대 4의 비율로 배분한다.<sup>4)</sup> 이는 1단계 재정분권에서 광역자치단체 중심

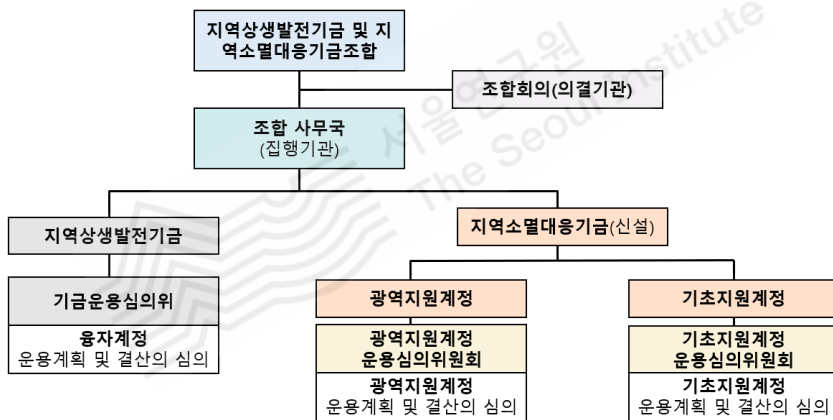
3) 잔여소비세의 안분액은 시·도별 소비지수인 민간최종소비지출(통계청 통계)에 가중치(수도권:광역시:도 = 1:2:3)를 곱하여 산정 및 배분된다.

4) 지방소비세 인상에 따라 조정교부금 재원이 증가할 경우, 광역분의 약 30%가 기초자치단체로 이전되어 광역과

의 재정 확충으로 기초자치단체가 소외되었기 때문이다. 따라서 2단계 재정분권에서는 잔여소비세 중 40%를 기초자치단체에 기초세로 배분하되, 인구(50%)와 逆재정자 주도 지수(50%)를 기준으로 배분액을 산정한다. 2단계 재정분권에서는 잔여소비세를 지방세(稅) 형식으로 기초자치단체에 직접 배분하여 ‘시·군구세’ 신설 효과를 거둘 수 있다(행정안전부, 2021c).

## (2) 지방소멸대응기금의 신설

행정안전부는 지방이 인구감소 위기에 적극 대응할 수 있도록 재정 역량을 강화하기 위하여 연 1조 원 규모의 지방소멸대응기금을 10년간(2022~2031년) 지원한다. 다만, 지방소멸대응기금 운영의 첫해인 2022년에는 지방자치단체의 준비 기간을 고려하여 7,500억 원을 지원할 계획이다(행정안전부, 2021c). 지방소멸대응기금은 시·도 조합이 관리·운용하고, 기금운용심의위원회가 기금운용계획 등을 심의한다.



[그림 2-3] 지방소멸대응기금의 운영 구조

자료: 행정안전부, 2021c, 「2021년 지방재정전략회의 자료집」.

지방소멸대응기금의 용도는 ‘낙후지역의 생활 인프라 확충’이다. 다만, 행정안전부는 기금이 지자체의 자주 재원으로 사용될 수 있도록 자율성을 부여할 계획이다(행정안전부, 2021c). 지방소멸대응기금을 통해 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호 간

기초 간 최종적인 배분 비율은 4:6이 될 것으로 예측된다(행정안전부, 2021). 1단계 재정분권 추진 결과, 지방세 확충분(8.5조 원)은 교육청 0.3조 원, 상생기금(용자계정) 0.2조 원, 광역 5.3조 원, 기초 2.7조 원으로 배분되어 광역과 기초에 6대 4의 비율로 배분되었다(대한민국시도지사협의회, 2021).

공동 사업을 추진할 수 있다. 이때, 지방자치단체는 기금의 투자계획을 수립하여 기금 운용계획에 반영해야 하고, 기금운용심의위원회는 지방자치단체와의 협의를 통해 자문을 할 수 있다. 또한, 중앙정부는 금융·규제·세제지원 등을 통해 지방자치단체가 지방소멸대응 재정사업을 체계적으로 추진할 수 있도록 돕는다.

지방소멸대응기금의 구체적인 배분 기준은 마련되지 않았지만, 지역별 인구 소멸 지표(인구밀도, 노년부양비, 인구 증가율 등)와 재정력 지표(재정자립도, 지역총생산 등)를 활용하여 배분할 계획이다(행정안전부, 2021). 특히, 2021년 10월 행정안전부가 지정한 인구감소지역(89개)에 지방소멸대응기금의 예산을 집중적으로 배분할 예정이다(행정안전부, 2021c).

[표 2-17] 인구감소지역 지정 현황

구분	지방자치단체명
부산 (3)	동구 서구 영도구
대구 (2)	남구 서구
인천 (2)	강화군 옹진군
경기 (2)	가평군 연천군
강원 (12)	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
충북 (6)	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
충남 (9)	공주시 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
전북 (10)	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
전남 (16)	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
경북 (16)	고령군 군위군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
경남 (11)	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군

자료: 행정안전부, 2021.10.18. “‘인구감소지역’ 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다! - 행안부, 89개 지역을 인구감소지역으로 지정, 행정·재정적 지원 추진 -” 보도자료 참고.

### (3) 사회복지 분야 자치단체 부담 완화

정부는 사회복지비 부담이 큰 기초자치단체를 지원하기 위하여 기초연금 등 사회복지 분야 국고보조사업의 보조율을 인상하여 약 2천억 원을 지원할 예정이다(행정안전부, 2021c). 사회복지 분야 국고보조사업 중 기초연금, 첫만남 이용권 지원, 노인 단체 지원사업은 2022년 예산안에 보조율 인상분이 반영되었다(행정안전부, 2021c). 국고

보조율 인상은 특히, 재정자주도가 낮은 자치구를 대상으로 추진될 계획이다. 이는 지방소멸대응기금의 지원이 기초자치단체 중 시·군에 집중되기 때문이다. 정부는 기초연금 외에도 지방자치단체와 협의해 국고 보조율 인상이 필요한 사업을 추가로 발굴하여 지방비 부담을 낮출 계획이다.

## 2) 지방재정부담

### (1) 지역밀착형 국고보조사업 지방이양

정부는 지방재정의 자율성을 높이기 위하여 약 2조 3천억 원 규모의 지역밀착형 국고 보조사업 41개를 지방으로 이양한다. 지방자치단체가 지역의 사무를 책임 있게 수행 하도록 사무와 재원을 함께 이양할 계획이다(행정안전부, 2021c). 국고보조사업의 지방이양은 2년에 걸쳐 추진된다. 2022년에는 지역 밀착형 국고보조사업을 중심으로 이양하며 26개 사업(1조 311억 원)이 이에 해당한다. 다음으로, 2023년에는 자치경찰 사무와 국가균형발전특별회계 사업을 중심으로 이양하며 15개 사업(1조 2,205억 원)이 이에 해당한다([표 2-18] 참고).

[표 2-18] 지역밀착형 국고보조사업의 지방이양 규모

(단위: 억 원)

이양시기	세부사업 수	이양규모
합계	41개	22,516
2022년	26개*	10,311
2023년	15개	12,205

\*주: 지역교통안전환경개선사업은 2년에 걸쳐 지방에 이양

[표 2-19] 2022년 지방이양 국고보조사업 목록

(단위: 억 원)

구분	부처	사 업 명		이양규모
		세부사업	내역사업	
1	행안부 (균특)	지역공동체 일자리 ※ 마을기업 발굴 및 육성 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역공동체일자리사업</li> <li>마을기업 중간지원기관 운영</li> </ul>	384.8 36.5
2	행안부 (균특)	지방이양사무 지원	지방이양사무 지원	56.5
3	행안부 (균특)	지역교통안전환경개선 ※ 어린이보호구역 개선사업 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전한 보행환경조성</li> <li>노인보호구역개선</li> <li>교통사고 잦은 곳</li> </ul>	123 70 330
4	문체부 (일반)	문화예술교육 활성화 ※ 지역문화예술교육 민간보조는 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역문화예술교육 기반구축 (지자체보조)</li> <li>유아문화예술교육 지원</li> </ul>	90.0 17.0
5	문체부 (문예기금)	지역문화예술 지원	공연장상주단체육성 지원	61.9
6	문체부 (관광기금)	문화관광해설사육성	문화관광해설사육성 지원	95.9
7	농식품부 (농특)	농식품 소비정책 및 건강한 식생활 확산	농식품 소비정책 강화 (지자체별 소비정책 강화사업)	3.4
8	농식품부 (농특)	친환경농자재 지원	유기질비료 지원	1,130.0
9	농식품부 (농특)	농업농촌사회적가치 확산 지원	푸드플랜 운영 지원 (안전품질관리)	25.0
10	복지부 (일반)	육아종합지원센터 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방육아종합지원센터 운영</li> <li>상담전문요원배치</li> <li>가정양육지원</li> </ul>	28.5 5 22.1
11	복지부 (일반)	공공형어린이집	공공형어린이집운영비	597.2
12	복지부 (균특)	지역자율형사회서비스 투자	산모·신생아건강관리지원	1,134.4
13	복지부 (건강기금)	노인건강관리	치매치료관리비 지원	221.3
14	복지부 (건강기금)	암환자 지원	암환자 지원	351.1
15	복지부	양로시설 운영지원	양로시설 운영지원	422.3
16	복지부	사회복무제도 지원	사회복무제도 지원	2,346.0
17	복지부 (건강기금)	모자보건	난임부부 시술비 지원	227.2
18	복지부	노숙인등 복지지원	노숙인 시설운영	400.3
19	고용부 (균특)	지역산업 맞춤형일자리창출 지원 ※ 6개 사업 중 5개 사업 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치단체 지원</li> <li>(기초자치단체 지원)</li> </ul>	225.0
20	고용부 (일반)	신종년 사회공헌활동 지원	신종년 사회공헌	161.2
21	여가부 (일반)	지역청소년 활동정책 진흥	지방청소년활동진흥센터 운영지원	26.8
22	해수부 (일반)	해양관광 육성	해양레저 스포츠 활성화 (해양레포츠 교육 프로그램)	16.0

구분	부처	사 업 명		이양규모
		세부사업	내역사업	
23	해수부 (균특)	지방이양항만 지원		1,598
24	해수부 (균특)	특행기관 지방이전 운영지원 ※ 제주특별자치도 제외	(4개 지방 관리 무역항 관리 운영)	34.6
25	해수부 (균특)	여객 터미널 운영 ※ 지방관리 무역항만 포함	(3개 지방 관리 무역항 여객 터미널 운영)	23.7
26	산림청 (일반)	산림서비스도우미 ※ 산림서비스도우미 수목원 코디네이터 제외	• 산림서비스도우미 (숲길등산지도자, 숲생태관리인, 도시녹지관리원, 명상숲코디네이터)	46.4
합 계				10,311.1

[표 2-20] 2023년 지방이양 국고보조사업 목록

(단위: 억 원)

구분	부처 (회계)	사업명		이양규모
		세부사업	내역사업	
1	문체부 (균특)	문화시설확충 및 운영		2,614
2	문체부 (균특)	체육진흥시설지원		1,901
3	국토부 (균특)	주차환경개선지원		2,571
4	환경부 (균특)	상수도시설 확충관리		1,026
5	산림청 (균특)	산림휴양녹색공간조성		530
6	농진청 (균특)	지역농촌지도사업 활성화 (시설지원은 제외)	장비지원	124
7	행안부 (균특)	지역교통안전환경개선	어린이 보호구역개선	1,988
8	행안부 (균특)	위험도로 구조개선		320
9	경찰청 (일반)	자치경찰사무 * 생활안전, 교통 등 7개 사업		1,131
합계				12,205

## (2) 지방교부세 자연 감소분 미보전

정부는 1단계와 동일하게 2단계에서도 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소분을 보전하지 않는다(행정안전부, 2021c). 지방교부세는 내국세 총액의 19.24%로 결정된다. 지방소비세율이 4.3%p 인상되면 내국세가 약 4.1조 원 감소하고, 지방교부세는 약 8천억 원 감소한다. 정부는 코로나19 장기화에 따른 국가재정 악화를 이유로 지방교부세 감소분인 약 8천억 원을 보전하지 않기로 결정하였다.

## 03

### 재정분권 정책의 지방재정 효과 분석



1\_분석 개요

2\_1단계 재정분권 정책의 효과 분석

3\_2단계 재정분권 정책의 효과 분석: 기능이양 미고려 시

4\_2단계 재정분권 정책의 효과 분석: 기능이양 고려 시

## 03. 재정분권 정책의 지방재정 효과 분석

### 1\_분석 개요

#### 1) 분석 데이터

문재인 정부는 재정분권을 1단계와 2단계로 구분하여 추진 중이며, 목표는 국세 대비 지방세 비중을 단기적으로 30%, 중장기적으로 40%로 확대하는 것이다. 1단계 재정분권은 2019년과 2020년에 걸쳐 연차별로 시행되어 지방소비세의 세율이 국세인 부가가치세액의 11%에서 10%p 인상된 21%가 되었다. 2단계 재정분권은 2021년부터 시행될 예정이었지만 합의가 이루어지지 않아 2022년과 2023년 걸쳐 연차별로 시행될 예정이다. 2단계 재정분권의 영향을 분석하기 위해서는 2022년과 2023년 결산 실적 데이터가 필요하지만, 미래 데이터를 확보하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 최신 결산 자료인 2019년 데이터를 기준으로 2단계 재정분권 추진에 따른 서울특별시 본청과 자치구의 재정 변화를 분석하였다. 분석 자료는 2019년 지방재정연감의 결산 실적, 보통교부세 산정내역, 통계 포털의 인구 실적, 지방세통계연감의 지방세 징수액 실적을 활용한다.

#### 2) 서울시 세입 현황

재정분권 정책이 서울시 재정에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 먼저, 2019년 지방자치단체 전체 재정과 서울시의 재정을 비교해 볼 필요가 있다. 2019년 순계 기준, 전국의 지방세입은 312조 5,394억 원이다. 이중 광역자치단체의 세입은 171조 4,658억 원(54.9%)이며, 기초자치단체의 세입은 141조 736억 원(45.1%)이다. 기초자치단체 세입 중 시는 83조 5,555억 원(26.7%), 군은 39조 676억 원(12.5%), 자치구는 18조 4,505억 원(5.9%)이다.

2019년 기준 서울시 세입은 44조 3,842억 원으로 본청의 세입이 35조 5,741억 원(80.2%)이며, 자치구의 세입은 8조 8,101억 원(19.8%)이다. 서울시 본청의 세입이 전국 본청의 세입에서 차지하는 비중은 20.7%이고, 특·광역시 세입에서 차지하는 비중은 29.9%이다. 또한, 서울시 자치구의 세입이 전국 자치구 세입에서 차지하는 비중은 47.8%이고, 특·광역시에서 차지하는 비중은 32.3%이다.

[표 3-1] 2019년도 자치단체 유형별 세입(순계) 현황

(단위: 십억 원, %)

구분	서울		특·광역시		전국	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중
본청	35,574.1	80.2	83,586.6	79.8	171,465.8	54.9
시	-	-	-	-	83,555.5	26.7
군	-	-	2,689.8	2.6	39,067.6	12.5
자치구	8,810.1	19.8	18,450.5	17.6	18,450.5	5.9
소계	44,384.2	100.0	104,726.9	100.0	312,539.4	100.0

자료: 행정안전부, 2020b, 「2019년도 지방재정연감」.

다음으로 특·광역시별 순계 기준의 세입 현황을 살펴보면, 다른 특·광역시의 세입보다 서울시 세입의 규모가 큼을 알 수 있다. 특·광역시 전체의 세입은 102조 370억 원으로 이중 서울시의 세입은 43.5%(44조 3,842억 원)를 차지한다. 본청의 세입을 비교하면, 특·광역시 본청 전체의 세입은 83조 5,865억 원이고, 서울시 본청의 세입은 35조 5,741억 원이므로 특·광역시 본청의 전체 세입에서 서울시 본청의 세입이 차지하는 비중은 42.6%이다. 자치구의 세입을 비교하면, 전체 자치구 세입은 18조 4,505억 원이고, 서울시 자치구의 세입은 8조 8,101억 원으로 전체 자치구 세입에서 서울시 자치구 세입이 차지하는 비중은 47.8%이다. 특광역시와 비교할 때, 서울시 본청의 세입 비중(42.6%)보다 자치구 세입 비중(47.8%)이 더 높은 것으로 나타났다.

[표 3-2] 2019년도 특·광역시 세입(순계) 현황

(단위: 십억 원, %)

구분	소계		본청		자치구	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중
서울	44,384.2	43.5	35,574.1	42.6	8,810.1	47.8
부산	15,013.2	14.7	12,279.2	14.7	2,734.0	14.8
대구	10,424.6	10.2	8,870.0	10.6	1,554.6	8.4
인천	13,817.3	13.5	11,317.9	13.5	2,499.4	13.5
광주	7,071.8	6.9	5,983.5	7.2	1,088.3	5.9
대전	6,427.3	6.3	5,479.5	6.6	947.8	5.1
울산	4,898.6	4.8	4,082.3	4.9	816.3	4.4
소계	102,037.0	100.0	83,586.5	100.0	18,450.5	100.0

자료: 행정안전부, 2020b, 「2019년도 지방재정연감」.

### 3) 서울시 자체 세입 현황

자체 세입은 지방세와 지방세외수입의 합으로 구성된다. 2019년 순계 기준, 전국의 자체 세입은 117조 575억 원이다. 이 중 광역자치단체의 자체 세입은 전체의 61.7%인 72조 1,894억 원이고, 기초자치단체의 자체 세입은 전체의 38.3%인 44조 8,681억 원이다. 기초자치단체 중 시의 자체 세입은 30조 6,224억 원(26.2%), 군의 자체 세입은 5조 3,651억 원(4.6%), 자치구의 자체 세입은 8조 8,806억 원(7.6%)이다. 전국의 자체 세입에서 특·광역시의 자체 세입이 차지하는 비중은 81.7%(43조 4,578억 원)이다. 또한, 군의 자체 세입은 1.6%인 8,286억 원이며, 자치구의 자체 세입은 16.7%인 8조 8,806억 원이다.

서울시 본청과 자치구의 자체 세입 규모를 비교하면, 본청의 자체 세입은 22조 7,586억 원, 자치구의 세입은 4조 5,350억 원으로 본청의 자체 세입 규모가 전체의 80% 이상을 차지한다. 서울시의 자체 세입은 전국 지방자치단체 자체 세입의 31.5%, 7개 특·광역시 자체 세입의 52.4%에 해당하는 규모이다. 또한, 서울시 자치구의 자체 세입은 전국 자치구의 자체 세입 중 51.1%를 차지한다.

[표 3-3] 2019년도 자치단체 유형별 자체 세입(순계) 현황

(단위: 십억 원, %)

구분	서울		광역시		전국	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중
본청	22,758.6	83.4	20,699.2	80.0	72,189.4	61.7
시	-	-	-	-	30,622.4	26.2
군	-	-	828.6	3.2	5,365.1	4.6
자치구	4,535.0	16.6	4,345.6	16.8	8,880.6	7.6
소계	27,293.6	100.0	25,873.4	100.0	117,057.5	100.0

자료: 행정안전부, 2020b, 「2019년도 지방재정연감」.

특·광역시별 자체 세입의 규모를 비교하면, 서울시는 특·광역시 자체 세입의 52.1%를 차지한다. 구체적으로, 서울의 자체 세입은 27조 2,936억 원이고, 특·광역시 전체의 자체 세입은 52조 3,384억 원이다. 본청과 자치구를 구분해서 살펴보면, 특·광역시 본청 전체의 자체 세입은 43조 4,578억 원으로 서울시 비중은 52.4%(22조 7,586억 원)이다. 서울시 자치구의 자체 세입은 4조 5,350억 원이며 전체 자치구 자체 세입은 8조 8,806억 원으로 서울시 비중은 51.1%이다. 따라서 자체세입은 전체 특·광역시에서 서울시 본청이 차지하는 비중(52.4%)이 서울시 자치구(51.1%)가 차지하는 비중보다 더 높은 것으로 나타났다.

[표 3-4] 2019년도 특·광역시 자체 세입(순계) 현황

(단위: 십억 원, %)

구분	소계		본청		자치구	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중
서울	27,293.6	52.1	22,758.6	52.4	4,535.0	51.1
부산	6,530.7	12.5	5,330.2	12.3	1,200.5	13.5
대구	4,272.5	8.2	3,531.5	8.1	741.0	8.3
인천	6,801.9	13.0	5,628.8	13.0	1,173.1	13.2
광주	2,594.2	5.0	2,163.9	5.0	430.3	4.8
대전	2,534.4	4.8	2,087.2	4.8	447.2	5.0
울산	2,311.0	4.4	1,957.6	4.5	353.4	4.0
소계	52,338.4	100.0	43,457.8	100.0	8,880.6	100.0

자료: 행정안전부, 2020b, 「2019년도 지방재정연감」.

#### 4) 서울시 지방세 현황

지방세는 11개 세목으로 구성되고, 이 중에서 자치구세에는 등록면허세와 재산세만 포함된다. 2019년 기준, 전국의 지방세 수입은 90조 4,572억 원이다. 전국의 지방세 수입 중 광역자치단체가 차지하는 비중은 68.2%(61조 7,315억 원)이고, 기초자치단체가 차지하는 비중은 31.8%(28조 7,257억 원)이다. 기초자치단체를 시·군·구로 구분해서 살펴보면 시는 21.7%(19조 6,291억 원), 군은 3.2%(2조 8,559억 원), 자치구는 6.9%(6조 2,407억 원)의 비중을 차지한다. 특·광역시 지방세 규모를 본청, 군, 자치구로 구분해서 살펴보면, 본청의 지방세는 전체의 83.5%(34조 9,250억 원)인 반면, 자치구의 지방세는 14.9%(6조 2,407억 원), 군의 지방세는 1.5%(6,396억 원)에 불과하다.

서울시는 본청의 지방세가 시 전체의 86%인 19조 1,581억 원인 반면, 자치구의 지방세는 전체의 14%인 3조 1,101억 원에 불과하다. 서울시 본청의 지방세 수입이 전국에서 차지하는 비중은 31%인 반면, 특·광역시에서 차지하는 비중은 54.9%에 달한다. 또한, 서울시 자치구의 지방세가 전국 자치구의 지방세에서 차지하는 비중도 49.8%에 해당한다.

[표 3-5] 2019년도 자치단체 유형별 지방세 현황

(단위: 십억 원, %)

구분	서울		광역시		전국	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중
본청	1,070.9	25.6	34,925.0	83.5	61,731.5	68.2
시	-	-	-	-	19,629.1	21.7
군	-	-	639.6	1.5	2,855.9	3.2
자치구	3,110.1	74.4	6,240.7	14.9	6,240.7	6.9
소계	4,181.1	100.0	41,805.2	100.0	90,457.2	100.0

자료: 행정안전부, 2020b, 「2019년도 지방재정연감」.

특광역시별 지방세 수입의 규모를 비교하면, 특·광역시의 지방세 수입은 총 41조 1,647억 원으로 이중 서울시가 차지하는 비중은 54.1%(22조 2,682억 원)이다. 본청과 자치구를 구분해서 살펴보면, 특·광역시 본청의 지방세 수입은 34조 9,250억 원으로 서울시 본청의 지방세 수입이 54.9%(19조 1,581억 원)를 차지한다. 한편, 특·광역시

자치구의 지방세 수입은 6조 2,407억 원으로 서울시 자치구의 지방세 수입은 49.8%(3조 1,101억 원)를 차지한다. 이를 통해 특·광역시 지방세 수입에서 서울시 본청이 차지하는 비중(54.9%)이 서울시 자치구가 차지하는 비중(49.8%)보다 높음을 알 수 있다.

[표 3-6] 2019년도 특·광역시 지방세 현황

(단위: 십억 원, %)

구분	소계		본청		자치구	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중
서울	22,268.2	54.1	19,158.1	54.9	3,110.1	49.8
부산	5,064.3	12.3	4,217.2	12.1	847.1	13.6
대구	3,286.1	8.0	2,779.6	8.0	506.5	8.1
인천	4,751.6	11.5	3,867.1	11.1	884.4	14.2
광주	2,027.9	4.9	1,735.1	5.0	292.8	4.7
대전	1,991.0	4.8	1,663.6	4.8	327.4	5.2
울산	1,776.6	4.3	1,504.3	4.3	272.3	4.4
소계	41,165.7	100.0	34,925.0	100.0	6,240.7	100.0

자료: 행정안전부, 2020b, 「2019년도 지방재정연감」.

## 5) 서울시 지방소비세 현황

2019년 기준, 지방소비세 수입은 7조 8,472억 원으로 지방세 수입(61조 7,315억 원)의 12.7%를 차지한다. 지방소비세는 국세인 부가가치세의 일정 비율로 결정된다. 1단계 재정분권이 추진되기 전, 지방소비세는 부가가치세액의 11%로, 이중 6%는 취득세 영구 인하에 따른 재원 보전분이며, 5%는 소비지수 기준 배분액이다. 따라서 지방소비세의 6%는 취득세 비중에 따라 지역에 배분되며, 5%는 민간최종소비지출에 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치를 적용하여 배분된다. 취득세 비중에 따라 배분되는 지방소비세 6%분을 제외하고, 소비지수 기준 배분액을 살펴보면 [표 3-7]과 같다. 2019년 1단계 재정분권의 추진으로 지방소비세율이 4%p 인상되었으며, 4%분은 5%분과 동일하게 민간최종소비지출에 가중치를 적용하여 배분한다. 1단계 재정분권 추진 전, 서울시 지방소비세 수입은 5,949억 원이었으나 지방소비세율이 인상되어 서울시 지방소비세 수입은 4,760억 원 증가하였다.

[표 3-7] 2019년도 광역자치단체별 지방소비세 현황

(단위: 십억 원)

	소계	1단계 확대 전 지방소비세(5%)	1단계 확대분 (4%)
서울	1,070.9	594.9	476.0
부산	602.5	334.7	267.8
대구	422.9	234.9	188.0
인천	228.7	127.0	101.6
광주	260.0	144.4	115.5
대전	270.0	150.0	120.0
울산	208.0	115.6	92.5
세종	69.9	38.8	31.1
경기	1,088.6	604.8	483.8
강원	364.8	202.7	162.1
충북	372.0	206.6	165.3
충남	473.1	262.8	210.3
전북	423.6	235.3	188.3
전남	412.3	229.1	183.3
경북	622.0	345.6	276.4
경남	805.6	447.6	358.1
제주	152.3	84.6	67.7
소계	7,847.2	4,359.5	3,487.6

자료: 행정안전부, 2020b, 「2019년도 지방재정연감」.

## 2\_1단계 재정분권 정책의 효과 분석

### 1) 1단계 재정분권의 주요 내용

#### ① 1단계 재정분권의 개요

전술한 바와 같이 문재인 정부의 재정분권은 1단계와 2단계로 구분하여 단계적으로 추진된다. 1단계 재정분권은 지방소비세의 세율을 10%p(2019년 4%p, 2020년 6%p) 인상하였다. 2019년은 국가 사무를 지방 사무로 이양하지 않았기 때문에 부가가치세액의 4%p는 지방재정의 순증이다. 그러나 부가가치세액의 4%p는 재정분권 시행으로 “어느 지방자치단체도 재정적으로 손실을 보는 지방자치단체가 없도록 하기 위한 비용”으로 활용된다. 따라서 지방재정의 순증보다는 재정분권을 위한 비용으로 간주하는 것이 바람직하다.

[표 3-8] 2019년도 기준 지방소비세와 전환사업 보전분

(단위: 십억 원)

구분	1단계 확대분(A)	전환사업 보전분(B)	격차(A-B)
서울	1,189.9	24.8	1,165.1
부산	669.4	97.8	571.6
대구	469.9	75.5	394.4
인천	254.1	46.0	208.1
광주	288.9	37.8	251.1
대전	300.0	47.7	252.3
울산	231.2	35.8	195.4
세종	77.7	33.7	44.0
경기	1,209.5	257.5	952.0
강원	405.3	273.1	132.2
충북	413.3	217.2	196.1
충남	525.7	353.0	172.7
전북	470.6	413.3	57.3
전남	458.2	613.5	-155.3
경북	691.1	466.0	225.1
경남	895.2	428.9	466.3
제주	169.2	146.5	22.7

한편, 2020년 부가가치세액의 6%p가 지방소비세로 이양됨에 따라 중앙정부의 지출 재원이 축소되었다. 따라서 중앙정부는 균형발전특별회계 국고보조사업 중 3.57조 원

규모의 사무(이하 전환사업)를 지방으로 이양하였다. 이때, 시·도별 지방소비세 배분액과 전환사업 이양 규모가 상이하여 3년간(2020년~2022년) 전환사업의 비용을 보전하는 방안 역시 마련되었다. 2021년 전환사업 보전의 일몰을 앞두고, 시·도별 재정충격을 최소화하기 위해 전환사업 비용의 보전을 4년간 추가 연장(2023년~2026년)하기로 결정하였다.

## ② 지방소비세 구성과 배분 방식

「지방세법」 제69조는 지방소비세의 과세표준과 세액을 규정하고 있고, 「지방세법」 제71조 제3항에서는 지방소비세의 배분 방식을 규정하고 있다. 관련법에 따르면, “지방소비세는 과세표준(「부가가치세법」 및 다른 법률에 따라 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 세액)에 100분의 21을 적용하여 계산한 금액”이다. “과세표준의 100분의 5에 해당하는 금액은 1단계 재정분권 시행 전 지역별 소비지출 등을 고려하여 배분(소비지수 기준 배분액)”된다. 그리고 “부가가치세액의 100분의 6에 해당하는 금액은 취득세 감소에 따른 보전분(취득세 세율 영구 인하에 따른 취득세, 지방교육세, 지방교부세, 지방교육재정교부금)”이다. “나머지 100분의 10에 해당하는 금액은 1단계 재정분권으로 증가한 금액”이다.

국세의 지방세 이양과 함께 국가 사무인 전환사업을 지방 사무로 이양했고, 이를 3년간 보전해주는 방안이 마련되었다. 이러한 전환사업 보전에 필요한 금액은 4조 5,131억 원이고 이를 구체적으로 살펴보면, 전환사업 보전분 3조 5,681억 원, 전환사업 보전으로 인해 감소하는 시·군 조정교부금 5,718억 원, 자치구 조정교부금 2,338억 원, 시·도 교육비특별회계 전출금 1,395억 원이다. 지방소비세 10%에 해당되는 금액 중 이러한 전환사업 보전분과 관련된 비용 4조 5,131억 원을 제외한 나머지 금액은 소비지수 기준 배분액과 동일한 방식으로 배분된다.

따라서 나머지 금액에 대해 수도권은 배분액의 35%를 지역상생발전기금으로 출연하고, 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금, 시도 교육비특별회계 전출금의 재원으로 활용한다. 전술한 바와 같이 2019년 결산 기준, 지방소비세는 부가가치세액의 9%이고 규모는 7조 8,472억 원 수준이다. 이 중에서 4%(3조 4,876억 원)는 전환사업 이양 없이 재정분권의 비용으로 활용된 금액이다.

이를 바탕으로 이 연구에서는 1단계 재정분권에 따른 재정의 변화를 전환사업 보전과 전환사업 보전 일몰로 구분하여 분석해보고자 한다.

## 2) 1단계 재정분권의 재정 변화

### (1) 분석 개요

1단계 재정분권의 세입 변화는 전환사업 보전과 전환사업 보전 일몰로 구분하여 분석하고, 이에 따른 세입 변화는 본청과 기초자치단체로 구분한다. 본청의 세입 변화는 지방소비세 확대분, 지역상생발전기금의 재정지원계정 변화분, 보통교부세 변화분의 합이 된다. 기초자치단체는 시·군과 자치구로 구분되고, 시·군의 세입 변화는 시·군 조정교부금 보전분, 시·군 조정교부금 변화분, 보통교부세 변화분의 합이며, 자치구의 세입 변화는 자치구 조정교부금 보전분과 자치구 조정교부금 변화분의 합이다. 1단계 재정분권으로 지방소비세는 8조 7,191억 원 이양되고, 이에 따라 보통교부세는 1조 6,272억 원 감소한다. 전환사업을 보전하는 경우 지방소비세, 전환사업보전분, 시·군 조정교부금 보전분, 자치구 조정교부금 보전분, 교육비 특별회계 전출금 보전금을 합친 금액은 1단계 재정분권 확대에 따른 지방소비세 확대분 8조 7,191억 원과 동일하다. 다만, 본청은 전환사업을 보전하는 경우 시·군 조정교부금 보전분, 자치구 조정교부금 보전분, 교육비 특별회계 전출금 보전분이 포함되지 않기 때문에 소비지수 기준 지방소비세와 전환사업 보전을 합한 금액은 7조 7,741억 원으로 전환사업 보전 일몰 시 지방소비세 배분액과 다르다. 따라서 전환사업 보전과 전환사업 보전 일몰 시의 지방재정의 차이는 교육비 특별회계 전출금의 차이가 된다.

전환사업 보전 시의 교육비 특별회계 전출금의 증가분은 2,580억 원인데 반해, 전환사업 일몰 시의 교육비 특별회계 전출금의 증가분은 4,380억 원으로 1,800억 원의 차이가 발생한다. 또한, 1단계 재정분권에 의한 재정 변화 시 특별교부세와 용자관리계정 배분액은 정해져 있지 않기 때문에 분석에서 제외한다. 더불어, 교육비 특별회계 전출금 보전액 역시 지방자치단체의 재정에 영향을 미치지 않기 때문에 분석 대상에서 제외한다. 1단계 효과를 정밀하게 살펴보기 위해 보통교부세에 대해서는 2019년 지방소비세 확대에 의한 보통교부세 영향을 고려하여 분석한다.

### (2) 1단계 재정분권에 따른 광역자치단체의 재정 변화

#### ① 본청의 세입 변화

본청의 세입 변화는 지방소비세 확대분, 지역상생발전기금 재정지원계정 변화분, 보통교부세 변화분의 총합이다. 이중 지방소비세 확대분은 전환사업이 보전될 때와 전환사업 보전이 일몰될 때로 구분하여 분석한다. 전환사업이 보전될 때, 지방소비세

확대분은 전환사업 보전분(4조 5,131억 원)과 전환사업 보전분을 제외한 지방소비세 배분액(4조 2,060억 원)의 합이다. 한편, 전환사업 보전이 일몰될 때, 지방소비세 확대분은 1단계 재정분권으로 이양된 지방소비세(8조 7,191억 원) 규모와 같다.

## ② 본청의 세입 변화 : 전환사업 보전

전환사업 비용이 보전되는 경우, 17개 시·도 본청의 세입은 4조 2,162억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면 소비지수 기준 지방소비세는 4조 2,060억 원 증가하고, 전환사업 보전분으로 3조 5,681억 원이 배분되어 총 7조 7,741억 원의 세입 증가가 전망된다. 그다음은 지역상생발전기금 중 재정지원계정 배분액이 2,238억 원 증가할 전망이다. 마지막으로, 1단계 재정분권으로 국세가 감소하면서 보통교부세가 3조 7,817억 원 감소하여 본청의 세입 순증분은 4조 2,162억 원<sup>5)</sup>이다.

서울시 본청은 소비지수 기준 지방소비세가 5,740억 원 증가하고, 전환사업 보전분으로 248억 원이 배분되어 지방소비세 세입은 총 5,988억 원이 증가한다. 또한, 재정지원계정으로 78억 원이 배분되어 서울시 본청의 세입은 6,066억 원 증가할 것으로 예상된다. 서울시는 보통교부세 불교부단체이므로 보통교부세 규모의 변화는 없다.

## ③ 본청의 세입 변화 : 전환사업 보전 일몰

전환사업 비용의 보전이 일몰되는 경우, 전국 광역자치단체의 세입은 6조 3,352억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면, 소비지수 기준 지방소비세가 8조 7,191억 원 증가하고, 지역상생발전기금 중 재정지원계정 배분액 4,640억 원이 증가하는 반면, 보통교부세는 2조 8,478억 원 감소할 것으로 예상된다.

서울시 본청의 경우, 소비지수 기준 지방소비세가 1조 1,899억 원 증가하고 재정지원계정으로 162억 원이 배분될 것으로 전망된다. 따라서 전환사업 비용의 보전이 일몰될 때는 서울시 본청의 세입이 1조 2,061억 원 증가할 것으로 예상된다.

5) 이때 주의해야 할 점은 지방소비세 8조 7,191억 원의 증가로 내국세가 감소하고 이에 따르는 법정분 지방교부세 감소분은 1조 6,776억 원이 되어야 한다. 그러나 이 연구에서는 지방자치단체별 특별교부세(법정분 지방교부세의 3%, 503억 원) 배분 규모를 알 수 없으므로 분석 대상에서 제외하였다.

[표 3-9] 1단계 재정분권에 의한 본청의 세입 변화

(단위: 십억 원)

구분	시·도	소비지수변화분+ 전환사업보전분	재정지원계정	보통교부세	세입 변화
전환 사업 보전	서울	598.8	7.8	0.0	606.6
	부산	420.8	9.0	-194.0	235.8
	대구	302.2	20.4	-127.0	195.6
	인천	168.5	8.0	-65.8	110.7
	광주	177.1	25.9	-48.8	154.3
	대전	192.4	17.8	-52.2	158.0
	울산	147.3	22.6	-85.1	84.7
	세종	71.1	1.3	-46.7	25.7
	경기	841.0	8.0	0.0	849.0
	강원	468.6	14.8	-278.4	205.0
	충북	416.6	14.6	-281.6	149.6
	충남	606.6	10.0	-416.8	199.9
	전북	640.3	10.6	-416.6	234.3
	전남	834.6	17.4	-548.1	303.8
	경북	799.3	17.2	-531.7	284.8
	경남	860.7	11.7	-640.2	232.2
	제주	228.1	6.7	-48.8	186.0
	합계	7,774.1	223.8	-3,781.7	4,216.2
전환 사업 보전 일몰	서울	1,189.9	16.2	0.0	1,206.1
	부산	669.4	18.7	-385.9	302.2
	대구	469.9	42.4	-265.8	246.5
	인천	254.1	16.6	-143.3	127.4
	광주	288.9	53.7	-174.6	168.0
	대전	300.0	37.0	-159.8	177.1
	울산	231.2	46.8	-162.4	115.6
	세종	77.7	2.7	-52.2	28.2
	경기	1,209.5	16.6	0.0	1,226.1
	강원	405.3	30.6	-149.3	286.6
	충북	413.3	30.2	-151.7	291.8
	충남	525.7	20.8	-201.0	345.5
	전북	470.6	22.0	-155.1	337.5
	전남	458.2	36.0	-174.1	320.0
	경북	691.1	35.6	-268.5	458.2
	경남	895.2	24.3	-355.3	564.1
	제주	169.2	13.9	-48.8	134.3
	합계	8,719.1	464.0	-2,847.8	6,335.2

#### ④ 본청의 세출 변화 : 전환사업 보전

1단계 재정분권에 따른 지방자치단체의 세출 변화는 수도권<sup>6)</sup>의 지역상생발전기금 출연금 증가분, 자치구 및 시·군 조정교부금<sup>6)</sup> 재원 증가분, 교육비 특별회계 전출금<sup>7)</sup> 재원 증가분의 총합으로 구성된다.

전환사업의 비용이 보전될 때, 17개 시·도 본청의 세출은 1조 9,296억 원 증가한다. 세부 내역을 살펴보면 첫째, 수도권의 지역상생발전기금 출연금 지출이 증가한다. 수도권인 서울, 인천, 경기도는 소비지수 기준 지방소비세 배분액의 35%(4,480억 원)를 지역상생발전기금에 출연해야 한다. 따라서 서울시 본청은 2,009억 원, 인천시 본청은 429억 원, 경기도 본청은 2,042억 원의 지출이 추가적으로 발생한다.

둘째, 자치구 및 시·군 조정교부금과 교육비 특별회계 전출금이 증가한다. 지방소비세는 본청의 보통세 수입이므로, 1단계 재정분권으로 보통세가 증가하면 일정 비율로 결정되는 시·군 조정교부금, 자치구 조정교부금, 교육비 특별회계 전출금이 증가한다. 이로 인해 본청의 시·군 조정교부금 재원(특별조정교부금 포함)은 8,525억 원 증가하고, 자치구 조정교부금(특별조정교부금 포함)은 3,710억 원 증가한다. 또한, 교육비 특별회계 전출금은 691억 원 증가한다. 정리하자면, 서울시 본청의 세출은 지역상생발전기금 출연금 2,009억 원, 자치구 조정교부금 1,297억 원, 교육비 특별회계 전출금 691억 원 등 총 3,997억 원 증가한다.

#### ⑤ 본청의 세출 변화 : 전환사업 보전 일몰

전환사업 보전이 일몰될 경우, 17개 시·도 본청의 세출은 3조 9,032억 원 증가한다. 세부 내역을 살펴보면 첫째, 수도권인 서울, 인천, 경기도는 소비지수 기준 지방소비세 배분액의 35%(9,287억 원)를 지역상생발전기금에 출연해야 한다. 따라서 서울시 본청은 4,165억 원, 인천시 본청은 889억 원, 경기도 본청은 4,233억 원을 지역상생발전기금에 출연해야 한다. 둘째, 본청의 시·군 조정교부금은 1조 7,673억 원(특별조정교부금 포함), 자치구의 조정교부금은 7,691억 원(특별조정교부금 포함) 증가한다. 또한, 교육비 특별회계 전출금은 1,190억 원 증가한다. 정리하자면, 서울시 본청의 세출은 지역상생발전기금 출연금 4,165억 원, 자치구 조정교부금 2,689억 원, 교육비 특별회계 전출금 1,190억 원 등 총 8,044억 원 증가한다.

6) 부록 1\_관련 조문 2)조정교부금 관련 조문 참조

7) 부록 1\_관련 조문 3)교육비특별회계전출금 관련 조문 참조

[표 3-10] 1단계 재정분권에 따른 본청의 세출 변화

(단위: 십억 원)

구분	시·도	지역상생 발전기금 출연금	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금	교육비 특별회계 전출금	세출 변화
전환 사업 보전	서울	-200.9	-129.7	0.0	-69.1	-399.7
	부산	0.0	-73.0	-4.2	-19.1	-96.2
	대구	0.0	-51.2	-6.2	-13.6	-71.1
	인천	-42.9	-27.7	-1.0	-7.2	-78.8
	광주	0.0	-31.5	0.0	-8.3	-39.8
	대전	0.0	-32.7	0.0	-8.5	-41.2
	울산	0.0	-25.2	-5.8	-6.7	-37.7
	세종	0.0	0.0	0.0	-1.4	-1.4
	경기	-204.2	0.0	-226.7	-37.7	-468.7
	강원	0.0	0.0	-52.8	-8.5	-61.3
	충북	0.0	0.0	-74.9	-9.1	-84.1
	충남	0.0	0.0	-83.9	-11.5	-95.4
	전북	0.0	0.0	-77.4	-10.2	-87.6
	전남	0.0	0.0	-59.7	-9.6	-69.2
	경북	0.0	0.0	-102.7	-14.8	-117.5
	경남	0.0	0.0	-157.2	-19.7	-176.9
	제주	0.0	0.0	0.0	-3.0	-3.0
	합계	-448.0	-371.0	-852.5	-258.0	-1,929.6
전환 사업 보전 일몰	서울	-416.5	-268.9	0.0	-119.0	-804.4
	부산	0.0	-151.3	-8.7	-33.5	-193.4
	대구	0.0	-106.2	-12.9	-23.5	-142.6
	인천	-88.9	-57.4	-2.1	-12.7	-161.2
	광주	0.0	-65.3	0.0	-14.4	-79.7
	대전	0.0	-67.8	0.0	-15.0	-82.8
	울산	0.0	-52.2	-12.0	-11.6	-75.8
	세종	0.0	0.0	0.0	-2.8	-2.8
	경기	-423.3	0.0	-470.0	-60.5	-953.9
	강원	0.0	0.0	-109.4	-14.6	-124.0
	충북	0.0	0.0	-155.3	-14.9	-170.2
	충남	0.0	0.0	-173.9	-18.9	-192.8
	전북	0.0	0.0	-160.4	-16.9	-177.4
	전남	0.0	0.0	-123.7	-16.5	-140.2
	경북	0.0	0.0	-212.9	-24.9	-237.8
	경남	0.0	0.0	-325.9	-32.2	-358.1
	제주	0.0	0.0	0.0	-6.1	-6.1
	합계	-928.7	-769.1	-1,767.3	-438.0	-3,903.2

## ⑥ 본청의 순증 변화

1단계 재정분권으로 본청의 순증 규모는 세입의 변화분에서 세출의 변화분을 제외한 값이다. 본청의 순증 규모는 전환사업이 보전될 때 2조 2,866억 원, 전환사업 보전이 일몰될 때 2조 4,321억 원 증가할 것으로 분석됐다. 특히, 서울시 본청의 세입은 전환사업 보전 시 2,069억 원, 일몰 시 4,017억 원 순증되는 것으로 분석됐다.

[표 3-11] 1단계 재정분권에 따른 본청의 순증 변화

(단위: 십억 원)

구분	시·도	소비지수 변화분	전환사업 보전분	세입 변화	세출 변화	순증
전환 사업 보전	서울	574.0	24.8	606.6	-399.7	206.9
	부산	322.9	97.8	235.8	-96.2	139.6
	대구	226.7	75.5	195.6	-71.1	124.6
	인천	122.6	46.0	110.7	-78.8	31.9
	광주	139.3	37.8	154.3	-39.8	114.5
	대전	144.7	47.7	158.0	-41.2	116.8
	울산	111.5	35.8	84.7	-37.7	47.1
	세종	37.5	33.7	25.7	-1.4	24.3
	경기	583.5	257.5	849.0	-468.7	380.3
	강원	195.5	273.1	205.0	-61.3	143.8
	충북	199.4	217.2	149.6	-84.1	65.6
	충남	253.6	353.0	199.9	-95.4	104.5
	전북	227.0	413.3	234.3	-87.6	146.7
	전남	221.0	613.5	303.8	-69.2	234.6
	경북	333.4	466.0	284.8	-117.5	167.4
	경남	431.8	428.9	232.2	-176.9	55.4
	제주	81.6	146.5	186.0	-3.0	183.0
	합계	4,206.0	3,568.1	4,216.2	-1,929.6	2,286.6
전환 사업 보전 일몰	서울	1,189.9	-	1,206.1	-804.4	401.7
	부산	669.4	-	302.2	-193.4	108.8
	대구	469.9	-	246.5	-142.6	103.9
	인천	254.1	-	127.4	-161.2	-33.8
	광주	288.9	-	168.0	-79.7	88.3
	대전	300.0	-	177.1	-82.8	94.3
	울산	231.2	-	115.6	-75.8	39.8
	세종	77.7	-	28.2	-2.8	25.4
	경기	1,209.5	-	1,226.1	-953.9	272.2
	강원	405.3	-	286.6	-124.0	162.6
	충북	413.3	-	291.8	-170.2	121.6
	충남	525.7	-	345.5	-192.8	152.7
	전북	470.6	-	337.5	-177.4	160.1
	전남	458.2	-	320.0	-140.2	179.8
	경북	691.1	-	458.2	-237.8	220.4
	경남	895.2	-	564.1	-358.1	206.0
	제주	169.2	-	134.3	-6.1	128.2
	합계	8,719.1	-	6,335.2	-3,903.2	2,432.1

### (3) 1단계 재정분권에 따른 기초자치단체 재정 변화

기초자치단체의 유형은 시, 군, 자치구로 구분한다. 기초자치단체는 1단계 재정분권으로 세출의 변화는 없고 세입의 변화만 있다. 이때, 시와 군은 조정교부금과 보통교부세 수입이 변화하는 반면, 자치구는 보통교부세 불교부단체로 조정교부금 수입만 변화한다.

#### ① ‘시’의 세입 변화

전환사업이 보전될 때 시의 세입은 1조 9,249억 원 증가한다. 세부 내역을 살펴보면, 전환사업 보전으로 인한 조정교부금 보전분 4,092억 원, 조정교부금 배분액 5,406억 원, 보통교부세 배분액 9,750억 원이 증가한다.

한편, 전환사업의 보전이 일몰될 때 시의 세입은 1조 5,851억 원 증가한다. 전환사업의 보전이 일몰되면 조정교부금 보전분이 제외되고, 조정교부금 배분액 1조 1,208억 원, 보통교부세 배분액 4,644억 원이 증가한다.

[표 3-12] 1단계 재정분권에 따른 시의 세입 변화

(단위: 십억 원)

구분	시·도	조정교부금 보전분	조정교부금 변화분	보통교부세	세입 변화
전환 사업 보전	경기	141.2	189.9	103.4	434.5
	강원	21.7	29.2	132.2	183.1
	충북	29.2	39.7	57.5	126.4
	충남	42.4	51.9	102.8	197.1
	전북	35.5	48.1	138.8	222.4
	전남	18.0	23.5	107.0	148.5
	경북	46.4	59.9	259.4	365.7
	경남	74.8	98.5	74.0	247.2
	합계	409.2	540.6	975.0	1,924.9
전환 사업 보전 일몰	경기	-	393.6	-1.7	392.0
	강원	-	60.5	83.1	143.6
	충북	-	82.3	21.3	103.6
	충남	-	107.5	50.9	158.5
	전북	-	99.6	77.7	177.3
	전남	-	48.7	67.6	116.3
	경북	-	124.3	162.6	286.8
	경남	-	204.1	2.9	207.0
	합계	-	1,120.8	464.4	1,585.1

## ② ‘군’의 세입 변화

전환사업이 보전될 때 군의 세입은 1조 5,684억 원 증가한다. 세부 내역을 살펴보면, 전환사업 보전으로 인한 조정교부금 보전분 1,626억 원, 조정교부금 배분액 2,266억 원, 보통교부세 배분액 1조 1,795억 원이 증가한다.

한편, 전환사업의 보전이 일몰될 때 군의 세입은 1조 2,261억 원이 증가한다. 전환사업의 보전이 일몰되면 조정교부금 보전분이 제외되고, 조정교부금 배분액 4,698억 원, 보통교부세 배분액 7,562억 원이 증가한다.

[표 3-13] 1단계 재정분권에 따른 군의 세입 변화

(단위: 십억 원)

구분	시·도	조정교부금 보전분	조정교부금 변화분	보통교부세	세입 변화
전환 사업 보전	부산	2.8	3.8	0.8	7.4
	대구	4.2	5.6	4.6	14.4
	인천	0.7	0.9	29.0	30.6
	울산	3.9	5.2	5.3	14.4
	경기	10.2	14.2	28.0	52.4
	강원	13.6	18.3	185.7	217.6
	충북	20.4	27.7	85.6	133.7
	충남	17.7	23.6	103.0	144.2
	전북	15.6	21.6	120.7	157.9
	전남	21.5	30.2	308.3	360.1
	경북	22.6	32.5	179.7	234.7
	경남	29.3	43.0	128.8	201.1
	합계	162.6	226.6	1,179.5	1,568.4
전환 사업 보전 일몰	부산	-	7.8	-1.4	6.4
	대구	-	11.6	0.4	12.1
	인천	-	1.9	21.2	23.1
	울산	-	10.8	1.2	12.0
	경기	-	29.4	13.1	42.5
	강원	-	38.0	129.0	167.0
	충북	-	57.5	48.9	106.4
	충남	-	48.9	64.3	113.2
	전북	-	44.7	78.4	123.1
	전남	-	62.6	213.8	276.4
	경북	-	67.4	115.9	183.3
	경남	-	89.2	71.5	160.7
	합계	-	469.8	756.2	1,226.1

### ③ ‘자치구’의 세입 변화

전환사업이 보전될 때 자치구의 세입 변화는 조정교부금 감소에 따른 보전분과 조정교부금 변화분의 합으로 결정된다. 따라서 전환사업이 보전될 때 자치구의 세입은 총 5,677억 원 증가한다. 세부 내역을 살펴보면, 전환사업 보전으로 인한 조정교부금 보전분 2,338억 원, 조정교부금 배분액 3,339억 원이 증가한다. 한편, 전환사업 보전이 일몰될 때 자치구의 세입은 조정교부금 변화분과 동일한 규모이며, 6,922억 원이 증가한다.

서울시 자치구의 세입은 전환사업이 보전될 때 총 1,978억 원 증가한다. 세부 내역을 살펴보면, 조정교부금 보전분 811억 원, 조정교부금 배분액 1,168억 원이 증가한다. 한편, 전환사업 보전이 일몰될 때 서울시 자치구의 세입은 2,420억 원 증가한다.

[표 3-14] 1단계 재정분권에 따른 자치구의 세입 변화

(단위: 십억 원)

시·도	전환사업 보전			전환사업 일몰 세입 변화
	조정교부금 보전분	조정교부금 변화분*	세입 변화	
서울	81.1	116.8	197.8	242.0
부산	44.8	70.8	115.6	136.2
대구	33.5	49.7	83.2	95.6
인천	16.4	26.9	43.3	51.7
광주	22.2	30.5	52.7	58.8
대전	21.5	31.7	53.2	61.0
울산	14.3	24.4	38.8	47.0
합계	233.8	333.9	567.7	692.2

주: [표 3-14]의 값과 [표 3-10]의 본청의 자치구 조정교부금 값의 차이는 특별조정교부금 배분액의 차이를 반영한다. 즉, 자치구 조정교부금은 일반조정교부금(90%)과 특별교부금(10%)으로 구분되는데, 특별조정교부금은 자원 배분 기준이 명확하지 않아 자치구 배분액에서 제외했기 때문이다.

1단계 재정분권에 따른 서울시 25개 자치구별 세입 변화를 살펴보면 [표 3-15]와 같다. 먼저 전환사업이 보전될 때는 서울시 25개 자치구 중 노원구의 세입이 가장 크게 증가(153억 원)하는 것으로 나타났다. 그러나 강남구는 조정교부금 불교부단체로 세입의 변화가 없다. 한편, 전환사업 보전이 일몰될 때에도 노원구의 세입이 서울시 25개 자치구 중 가장 크게 증가(187억 원)하는 것으로 나타났다.

[표 3-15] 1단계 재정분권에 따른 서울시 25개 자치구의 세입 변화

(단위: 십억 원)

시·도	전환사업 보전			전환사업 일몰
	조정교부금 보전분	조정교부금 변화분*	세입 변화	
종로구	1.6	2.3	3.9	4.8
중구	0.5	0.9	1.4	1.8
용산구	1.8	2.6	4.4	5.4
성동구	3.0	4.3	7.3	8.9
광진구	3.3	4.8	8.2	10.0
동대문구	3.9	5.6	9.4	11.5
종량구	4.5	6.5	11.0	13.4
성북구	5.0	7.2	12.3	15.0
강북구	4.3	6.1	10.3	12.6
도봉구	4.3	6.1	10.4	12.7
노원구	6.3	9.0	15.3	18.7
은평구	4.7	6.7	11.5	14.0
서대문구	3.6	5.2	8.8	10.8
마포구	2.6	3.8	6.5	7.9
양천구	3.9	5.6	9.4	11.5
강서구	4.5	6.5	11.1	13.5
구로구	4.2	6.0	10.1	12.4
금천구	3.0	4.2	7.2	8.8
영등포구	2.3	3.4	5.7	7.0
동작구	3.4	4.9	8.3	10.2
관악구	4.6	6.6	11.2	13.6
서초구	0.5	0.8	1.2	1.6
강남구	0.0	0.0	0.0	0.0
송파구	1.7	2.5	4.2	5.2
강동구	3.6	5.2	8.8	10.7
소계	81.1	116.8	197.8	242.0

주: [표 3-14]의 값과 [표 3-10]의 본청의 자치구 조정교부금 값의 차이는 특별조정교부금 배분액의 차이를 반영한다. 자치구 조정교부금은 일반조정교부금(90%)과 특별교부금(10%)으로 구분되는데, 특별조정교부금은 재원 배분 기준이 명확하지 않아 자치구 배분액에서 제외하였다.

#### (4) (종합) 1단계 재정분권에 따른 시·도별 재정 변화

1단계 재정분권 추진에 따라 시·도별 재정은 전환사업 보전 시 6조 4,702억 원, 전환사업 보전 일몰 시 6조 1,892억 원 순증된다.

##### ① 광역자치단체의 재정 변화

광역자치단체의 순증 규모를 종합한 결과, 전환사업 보전 시에는 경기 본청의 순증 규모가 3,803억 원으로 가장 크고 세종 본청이 243억 원으로 가장 작은 것으로 나타났다. 서울 본청의 순증 규모는 2,069억 원으로 17개 본청 중 3위에 해당한다. 반면, 전환사업 보전 일몰 시 서울 본청의 순증 규모가 4,017억 원으로 가장 크고 인천 본청이 -338억 원으로 가장 작은 것으로 나타났다. 특히, 인천 본청은 전환사업 보전 일몰 시 순증 규모가 0보다 작은 것으로 나타났다.

##### ② 기초자치단체의 재정 변화

첫째, 시의 순증 규모를 종합한 결과, 전환사업 보전 시에는 시가 포함되어 있는 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남 등 8개 도 중 경기도 시의 순증 규모가 4,345억 원으로 가장 크고 충청북도 시의 순증 규모가 1,264억 원으로 가장 작다. 전환사업 보전 일몰 시에도 경기도 시의 순증 규모가 3,920억 원으로 가장 크고, 충청북도 시의 순증 규모가 1,036억 원으로 가장 작다.

둘째, 군의 순증 규모를 종합한 결과, 전환사업 보전 시에는 부산, 대구, 인천을 제외한 군을 포함하는 8개 도 중 전라남도 군의 순증 규모가 3,601억 원으로 가장 크고, 경기도 군의 순증 규모가 524억 원으로 가장 작다. 전환사업 보전 일몰 시에도 전라남도 시의 순증 규모가 2,764억 원으로 가장 크고, 경기도 군의 순증 규모가 425억 원으로 가장 작다.

마지막으로, 자치구의 순증 규모를 종합한 결과, 전환사업 보전 시에는 자치구를 포함하는 7개 특·광역시 중 서울시 자치구의 순증 규모가 1,978억 원으로 가장 크고, 울산시 자치구의 순증 규모가 370억 원으로 가장 작다. 전환사업 보전 일몰 시에도 서울시 자치구의 순증 규모가 2,420억 원으로 가장 크고 울산시 자치구의 순증 규모가 470억 원으로 가장 작다.

### ③ 시·도별 재정 변화 종합

분석 결과를 종합하여 시·도별 순증 규모를 살펴보면, 전환사업 보전 시 순증 규모는 경기도가 8,899억 원으로 가장 크고 세종시가 243억 원으로 가장 작다. 서울의 순증 규모는 4,176억 원이며 17개 시·도 중 여덟 번째로 많다. 한편, 전환사업 보전 일몰 시 순증 규모는 경기도가 7,537억 원으로 가장 크고, 세종이 254억 원으로 가장 작다. 서울의 순증 규모는 6,706억 원으로 경기, 경북에 이어 세 번째로 많다.

1단계 재정분권은 국세인 부가가치세를 지방세인 지방소비세로 이양함에 따라 지방의 세입이 증가했지만, 이와 함께 전환사업을 국가 사무에서 지방 사무로 이양했다. 따라서 실질적인 순증 규모<sup>8)</sup>를 살펴보기 위해서는 순증 규모에서 전환사업 이양 규모를 빼야 한다. 전환사업의 비용을 보전할 때, 서울시의 순증 규모는 3,929억 원으로 경기도의 6,323억 원에 이어 두 번째로 많다. 전환사업 보전을 일몰할 때, 서울시의 순증 규모는 6,458억 원으로 17개 시·도 중 가장 많다.

이와 같은 시·도별 순증 규모는 배분 내역을 알 수 없는 특별교부세와 용자관리계정(지역상생발전기금 출연금의 50%)을 반영하지 않은 것이다. 이를 반영하여 전환사업 보전 시 지방재정의 순증 규모를 살펴보면, 지방소비세 4조 2,060억 원과 전환사업 보전금 3조 5,681억 원, 전환사업 보전에 따른 보전금 8,055억 원은 세입을 증가시키는 반면, 법정분 지방교부세 1조 6,776억 원(보통교부세 1조 6,272억 원과 특별교부세 503억 원의 합)과 교육비 특별회계 전출금 2,580억 원은 세입을 감소시키기 때문에 6조 6,441억 원의 순증이 발생한다. 전환사업 보전이 일몰되는 경우에는 지방소비세 8조 7,191억 원이 증가하는 반면 지방교부세 1조 6,776억 원과 교육비 특별회계 전출금 4,380억 원이 감소하여 6조 6,035억 원의 순증이 발생한다. 이러한 순증의 차이는 교육비 특별회계 전출금의 차이에 기인한다.

8) 순증 규모에서 전환사업 이양 규모를 차감한 실질적인 순증 규모는 [표 3-16]에서 반영 순증 규모로 표시하였다.

[표 3-16] 1단계 재정분권에 따른 시·도별 순증 변화(전환사업 반영)

(단위: 십억 원)

시·도	전환사업 관련 보전	전환사업 보전		전환사업 보전 일몰	
		순증	반영 순증	순증	반영 순증
서울	105.8	417.6	392.9	670.6	645.8
부산	145.4	265.1	167.3	267.4	169.5
대구	113.3	224.4	148.9	223.4	147.9
인천	63.0	106.7	60.8	46.9	1.0
광주	59.9	168.1	130.3	153.5	115.8
대전	69.1	170.9	123.3	162.1	114.5
울산	54.1	101.6	65.8	105.2	69.4
세종	33.7	24.3	-9.3	25.4	-8.3
경기	409.0	889.9	632.3	753.7	496.2
강원	308.4	549.8	276.7	484.2	211.1
충북	266.9	333.2	115.9	347.1	129.9
충남	413.1	454.2	101.2	441.8	88.7
전북	464.3	534.7	121.4	476.6	63.3
전남	653.1	749.1	135.5	584.9	-28.6
경북	534.9	778.1	312.1	711.8	245.9
경남	533.0	519.4	90.6	606.3	177.4
제주	146.5	183.0	36.5	128.2	-18.3
합계	4,373.6	6,470.2	2,902.2	6,189.2	2,621.1

[표 3-17] 1단계 재정분권에 따른 시·도별 순증 변화

(단위: 십억 원)

구분	시·도	본청	시	소계	자치구	소계
전환 사업 보전	서울	206.9	0.0	0.0	206.9	413.8
	부산	139.9	0.0	7.4	115.6	262.8
	대구	125.0	0.0	14.4	83.2	222.7
	인천	32.0	0.0	30.6	43.3	105.9
	광주	114.5	0.0	0.0	52.7	167.2
	대전	116.8	0.0	0.0	53.2	170.0
	울산	47.5	0.0	14.4	38.8	100.7
	세종	24.3	0.0	0.0	0.0	24.3
	경기	396.6	434.5	52.4	0.0	883.5
	강원	147.6	183.1	217.6	0.0	548.3
	충북	71.0	126.4	133.7	0.0	331.1
	충남	110.5	197.1	144.2	0.0	451.9
	전북	152.3	222.4	157.9	0.0	532.6
	전남	238.9	148.5	360.1	0.0	747.4
	경북	174.8	365.7	234.7	0.0	775.2
	경남	66.7	247.2	201.1	0.0	515.1
	제주	183.0	0.0	0.0	0.0	183.0
	합계	2,348.2	1,924.9	1,568.7	593.7	6,435.4
전환 사업 보전 일몰	서울	401.7	0.0	0.0	260.8	662.6
	부산	109.4	0.0	6.4	146.8	262.6
	대구	104.8	0.0	12.1	103.0	219.9
	인천	-33.6	0.0	23.1	55.7	45.2
	광주	88.3	0.0	0.0	63.3	151.6
	대전	94.3	0.0	0.0	65.8	160.1
	울산	40.7	0.0	12.0	50.7	103.3
	세종	25.4	0.0	0.0	0.0	25.4
	경기	306.1	392.0	42.5	0.0	740.6
	강원	170.5	143.6	167.0	0.0	481.1
	충북	132.8	103.6	106.4	0.0	342.8
	충남	165.2	158.5	113.2	0.0	436.9
	전북	171.7	177.3	123.1	0.0	472.1
	전남	188.8	116.3	276.4	0.0	581.5
	경북	235.8	286.8	183.3	0.0	705.9
	경남	229.5	207.0	160.7	0.0	597.2
	제주	128.2	0.0	0.0	0.0	128.2
	합계	2,559.6	1,585.1	1,226.1	746.1	6,116.9

### 3\_2단계 재정분권 정책의 효과 분석: 기능이양 미고려 시

#### 1) 분석 개요

##### (1) 2단계 재정분권의 주요 내용과 분석 가정

이 연구는 2021년 행정안전부가 지방재정 전략회의에서 발표한 내용을 기준으로 2단계 재정분권 정책이 지방자치단체의 재정에 미치는 효과를 분석하였다. 첫째, 2단계 재정분권에서는 지방소비세가 4.3%p 인상되며, 지방재정은 약 4.1조 원 확충된다. 확충된 지방재정이 지역에 배분되는 원칙은 먼저, 지역별 사무 이양 규모를 배분한 후 남은 금액을 시·도별 민간최종소비지출에 소비지수 가중치를 적용하여 배분한다는 것이다. 지방소비세율은 2022년 2.7%p 인상되고, 2023년 1.6%p 추가 인상된다. 한편, 2단계 재정분권에서는 확충된 지방재정이 기초자치단체에 직접 배분된다. 이는 지방소비세가 광역세이기 때문에 1단계 재정분권 추진 시 기초자치단체 세입 확충 효과가 작았기 때문이다.

둘째, 지역 밀착형 국고보조사업 2.3조 원이 지방 사무로 이양된다. 지방자치단체별 이양 사무의 규모 자료는 공개되어 있지 않아 2단계 재정분권에 따른 재정 변화 분석 시 이를 반영하지 못했다. 다만, 서울시 데이터는 내부자료를 받아 서울시에 한정하여 이양 사무로 인한 세출의 변화를 추가 분석하였다.

셋째, 국세인 부가가치세의 4.1조 원이 지방세인 지방소비세로 이양되는 경우, 4.1조 원의 19.24%에 해당하는 7,888억 원의 지방교부세가 감소한다.

넷째, 낙후지역의 인프라 확충을 위한 1조 원 규모의 지방소멸대응기금의 도입과 자치구 대응 지방비 부담완화를 위한 기초연금 핀셋 지원 및 보조율 인상분 2천억 원은 세부 계획이 결정되지 않아 분석에서 제외하였다.

다섯째, 2단계 재정분권에서는 수도권 지역의 지역상생발전기금 출연을 적용하지 않는다. 따라서 수도권 3개 광역자치단체인 서울시, 인천시, 경기도의 본청은 지역상생발전기금을 출연하지 않고, 세입 변화에서 재정지원계정과 융자관리계정의 재정 변화가 제외된다.

## (2) 분석 시나리오

2단계 재정분권에서는 지방소비세가 2022년 2.7%p 인상되고 2023년 1.6%p가 추가 인상되어 4.3%p 인상된다. 따라서 이 연구에서는 지방소비세율이 2.7%p 인상될 때의 재정 변화와 지방소비세율이 4.3%p 인상될 때의 재정 변화를 구분하여 분석하였다. 또한, 1단계 재정분권의 영향이 2단계 재정분권에도 영향을 미치기 때문에 1단계 재정분권에 따른 전환사업이 보전될 때의 재정 변화와 전환사업 보전이 일몰될 때의 재정 변화를 구분하여 분석한다. 이 연구의 분석 시나리오를 정리하면, [표 3-18]과 같다.

[표 3-18] 분석 시나리오

	1단계 전환사업 보전	1단계 전환사업 일몰
서울 2.7%p 인상 (시나리오 1)	시나리오 1-1	시나리오 1-2
서울 4.3%p 인상 (시나리오 2)	시나리오 2-1	시나리오 2-2

분석을 위한 시나리오로 시나리오 1-1, 시나리오 1-2, 시나리오 2-1, 시나리오 2-2를 설정한다. 시나리오 1-1은 지방소비세 2.7%p 인상과 함께 1단계 재정분권의 전환사업이 보전되는 경우, 시나리오 1-2는 지방소비세 2.7%p 인상과 함께 1단계 재정분권의 전환사업 보전이 일몰되는 경우이다, 또한, 시나리오 2-1은 지방소비세 4.3%p 인상과 함께 1단계 재정분권의 전환사업이 보전되는 경우, 시나리오 2-2는 지방소비세 4.3%p 인상과 함께 1단계 재정분권의 전환사업 보전이 일몰되는 경우이다.

1단계 전환사업 보전과 전환사업 보전 일몰이 2단계 재정 변화에 미치는 영향은 보통교부세에 한정되어 있다. 따라서 시나리오 1-1과 시나리오 1-2, 시나리오 2-1과 시나리오 2-2 사이의 재정 변화는 보통교부세 변화분과 동일하다. 서울시는 본청과 자치구 모두 보통교부세 불교부단체(보통교부세 값 0)로 보통교부세 규모가 변화하지 않는다. 이에 서울시 본청과 자치구는 시나리오 1-1과 시나리오 1-2, 시나리오 2-1과 시나리오 2-2의 세입 변화가 동일한 값으로 나타난다.

## 2) 기능 이양 미고려 시 2단계 재정분권의 재정 변화

### (1) 2단계 재정분권에 따른 광역자치단체의 재정 변화

#### ① 본청의 세입 변화

2단계 재정분권에 따른 광역자치단체의 세입 변화를 살펴보면 첫째, 시나리오 1-1을 가정할 경우, 본청의 세입은 1조 988억 원 증가할 것으로 전망된다. 세부 내역을 살펴보면, 소비지수 기준 지방소비세는 1조 5,738억 원 증가하는 반면, 국세의 감소에 따라 보통교부세는 4,750억 원 감소한다.

둘째, 시나리오 1-2를 가정할 경우, 본청의 세입은 1조 1,233억 원 증가할 것으로 전망된다. 세부 내역을 살펴보면, 소비지수 기준 지방소비세는 1조 5,738억 원 증가하는 반면, 보통교부세는 4,505억 원 감소한다.

앞서 설명했듯이 시나리오 1-1과 1-2의 차이는 보통교부세 배분액의 변화 규모와 동일하다. 서울시 본청은 보통교부세 불교부단체이므로 시나리오 1-1과 시나리오 1-2의 세입 변화가 동일한 값을 갖는다. 따라서 2단계 재정분권에 따라 지방소비세율이 2.7%p 인상될 경우, 서울시 본청의 지방소비세 세입은 2,108억 원 증가할 것으로 전망된다.

셋째, 시나리오 2-1을 가정할 경우, 본청의 세입은 1조 7,466억 원 증가할 것으로 전망된다. 세부 내역을 살펴보면, 소비지수 기준 지방소비세는 2조 5,064억 원 증가하는 반면, 국세의 감소에 따라 보통교부세는 7,599억 원 감소한다.

넷째, 시나리오 2-2를 가정할 경우, 본청의 세입은 1조 7,902억 원 증가할 것으로 예상된다. 서울시 본청은 보통교부세 불교부단체이므로 시나리오 2-1과 시나리오 2-2의 세입 변화가 동일한 값을 갖는다. 따라서 2단계 재정분권에 따라 지방소비세율이 4.3%p 인상될 경우, 서울시 본청의 지방소비세는 3,357억 원 증가할 것으로 전망된다.

[표 3-19] 2단계 재정분권에 따른 본청의 세입 변화

(단위: 십억 원)

시·도	소비지수 변화분	시나리오 1-1		시나리오 1-2	
		보통교부세	세입 변화	보통교부세	세입 변화
서울	210.8	0.0	210.8	0.0	210.8
부산	118.6	-65.7	52.9	-68.0	50.6
대구	83.2	-39.9	43.4	-41.7	41.5
인천	45.0	-21.5	23.5	-22.6	22.4
광주	51.2	-19.0	32.2	-21.1	30.1
대전	53.1	-20.2	33.0	-21.9	31.3
울산	41.0	-21.8	19.2	-22.8	18.2
세종	22.9	-16.5	6.5	-16.2	6.7
경기	214.3	0.0	214.3	0.0	214.3
강원	71.8	-22.6	49.2	-20.0	51.8
충북	73.2	-23.5	49.7	-20.8	52.4
충남	93.1	-36.9	56.3	-32.3	60.8
전북	83.4	-26.9	56.4	-21.9	61.5
전남	81.2	-30.7	50.4	-23.6	57.6
경북	122.4	-47.0	75.5	-41.5	81.0
경남	158.6	-68.4	90.2	-61.9	96.7
제주	50.0	-14.4	35.6	-14.4	35.6
합계	1,573.8	-475.0	1,098.8	-450.5	1,123.3
시·도	소비지수 변화분	시나리오 2-1		시나리오 2-2	
		보통교부세	세입 변화	보통교부세	세입 변화
서울	335.7	0.0	335.7	0.0	335.7
부산	188.9	-105.8	83.1	-109.4	79.4
대구	132.6	-64.2	68.4	-67.2	65.4
인천	71.7	-34.6	37.0	-36.4	35.3
광주	81.5	-30.6	50.9	-34.0	47.5
대전	84.6	-32.4	52.2	-35.3	49.4
울산	65.2	-35.1	30.1	-36.7	28.6
세종	36.5	-22.1	14.4	-16.6	19.9
경기	341.3	0.0	341.3	0.0	341.3
강원	114.4	-36.3	78.0	-32.2	82.1
충북	116.6	-37.9	78.7	-33.6	83.0
충남	148.3	-59.3	89.0	-52.1	96.2
전북	132.8	-43.3	89.4	-35.3	97.5
전남	129.3	-49.5	79.8	-38.0	91.3
경북	195.0	-75.6	119.4	-66.8	128.2
경남	252.6	-110.1	142.4	-99.7	152.9
제주	79.6	-23.0	56.6	-23.0	56.6
합계	2,506.4	-759.9	1,746.6	-716.2	1,790.2

## ② 본청의 세출 변화

광역자치단체의 세출 변화는 자치구 조정교부금 변화분, 시·군 조정교부금 변화분, 교육비 특별회계 전출금 변화분의 총합이다. 전환사업 보전은 세입에만 영향을 미치기 때문에 세출 변화는 시나리오 1과 시나리오 2로 구분하여 분석하였다.

첫째, 시나리오 1을 가정할 경우(지방소비세율 2.7%p 인상) 본청의 세출은 5,303억 원 증가한다. 세부 내역을 살펴보면, 자치구 조정교부금 재원은 1,363억 원, 시·군 조정교부금 재원은 3,147억 원, 교육비 특별회계 전출금 재원은 793억 원이 증가한다. 서울시 본청의 세출은 자치구 조정교부금 476억 원, 교육비 특별회계 전출금 211억 원을 포함하여 687억 원이 증가한다.

둘째, 시나리오 2를 가정할 경우(지방소비세율 4.3%p 인상) 본청의 세출은 8,446억 원 증가한다. 세부 내역을 살펴보면, 자치구 조정교부금 재원은 2,170억 원, 시·군 조정교부금 재원은 5,012억 원, 교육비 특별회계 전출금은 1,264억 원이 증가한다. 서울시 본청의 세출은 자치구 조정교부금 759억 원, 교육비 특별회계 전출금 336억 원을 포함하여 1,094억 원이 증가한다.

[표 3-20] 2단계 재정분권에 따른 본청의 세출 변화

(단위: 십억 원)

시·도	시나리오 1			
	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금	교육비특별회계 전출금	세출 변화
서울	-47.6	0.0	-21.1	-68.7
부산	-26.8	-1.5	-5.9	-34.3
대구	-18.8	-2.3	-4.2	-25.3
인천	-10.2	-0.4	-2.3	-12.8
광주	-11.6	0.0	-2.6	-14.1
대전	-12.0	0.0	-2.7	-14.7
울산	-9.3	-2.1	-2.0	-13.4
세종	0.0	0.0	-0.8	-0.8
경기	0.0	-84.9	-10.7	-95.6
강원	0.0	-19.4	-2.6	-22.0
충북	0.0	-27.5	-2.6	-30.2
충남	0.0	-30.8	-3.4	-34.2
전북	0.0	-28.4	-3.0	-31.4
전남	0.0	-21.9	-2.9	-24.8
경북	0.0	-37.7	-4.4	-42.1
경남	0.0	-57.7	-5.7	-63.4
제주	0.0	0.0	-2.5	-2.5
합계	-136.3	-314.7	-79.3	-530.3

시·도	시나리오 2			
	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금	교육비특별회계 전출금	세출 변화
서울	-75.9	0.0	-33.6	-109.4
부산	-42.7	-2.4	-9.4	-54.6
대구	-30.0	-3.6	-6.6	-40.2
인천	-16.2	-0.6	-3.6	-20.4
광주	-18.4	0.0	-4.1	-22.5
대전	-19.1	0.0	-4.2	-23.4
울산	-14.7	-3.4	-3.3	-21.4
세종	0.0	0.0	-1.3	-1.3
경기	0.0	-135.2	-17.1	-152.3
강원	0.0	-30.9	-4.1	-35.0
충북	0.0	-43.8	-4.2	-48.0
충남	0.0	-49.1	-5.3	-54.4
전북	0.0	-45.3	-4.8	-50.0
전남	0.0	-34.9	-4.7	-39.6
경북	0.0	-60.1	-7.0	-67.1
경남	0.0	-92.0	-9.1	-101.0
제주	0.0	0.0	-4.0	-4.0
합계	-217.0	-501.2	-126.4	-844.6

### ③ 본청의 순증 변화<sup>9)</sup>

2단계 재정분권 추진에 따른 본청의 순증 규모(세입 변화에서 세출 변화를 차감)를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 지방소비세율이 2.7%p 인상될 때 전환사업이 보전될 경우 본청의 재정은 5,685억 원 순증한다. 한편, 전환사업 보전이 일몰될 경우 본청의 재정은 5,930억 원 순증한다. 특히, 서울시 본청의 재정은 지방소비세율이 2.7%p 인상될 경우 1,421억 원 순증한다.

둘째, 지방소비세율이 4.3%p 인상될 때 전환사업이 보전될 경우 본청의 재정은 9,020억 원 순증한다. 한편, 전환사업 보전이 일몰될 경우 본청의 재정은 9,457억 원 순증한다. 특히, 서울시 본청의 재정은 지방소비세율이 4.3%p 인상될 경우 2,263억 원 순증한다.

9) 서울시 본청과 경기도 본청은 보통교부세 불교부단체이므로 시나리오 1-1과 시나리오 1-2, 시나리오 2-1과 시나리오 2-2의 순증 규모가 같다. 반면, 보통교부세 불교부단체가 아닌 지방자치단체는 시나리오마다 보통교부세의 크기가 상이하여 시나리오별 순증 규모의 차이가 발생한다.

[표 3-21] 2단계 재정분권에 따른 본청의 순증 규모

(단위: 십억 원)

	시나리오 1-1	시나리오 1-2	시나리오 2-1	시나리오 2-2
<b>서울</b>	<b>142.1</b>	<b>142.1</b>	<b>226.3</b>	<b>226.3</b>
부산	18.6	16.4	28.5	24.9
대구	18.1	16.3	28.2	25.1
인천	10.7	9.6	16.7	14.9
광주	18.0	16.0	28.4	25.0
대전	18.3	16.6	28.8	26.0
울산	5.7	4.8	8.8	7.2
세종	5.6	5.9	13.1	18.6
경기	118.7	118.7	189.0	189.0
강원	27.3	29.8	43.1	47.1
충북	19.5	22.2	30.7	35.0
충남	22.1	26.6	34.6	41.8
전북	25.0	30.1	39.4	47.5
전남	25.6	32.8	40.2	51.7
경북	33.3	38.8	52.3	61.1
경남	26.7	33.2	41.4	51.9
제주	33.1	33.1	52.6	52.6
합계	568.5	593.0	902.0	945.7

## (2) 2단계 재정분권에 따른 기초자치단체 재정 변화

### ① 분석 개요

2단계 재정분권은 지방소비세를 광역자치단체와 기초자치단체 간 공동세 방식으로 운영하므로 기초자치단체에도 지방소비세가 배분된다. 지방소비세 인상분은 광역자치단체에 60%, 기초자치단체에 40%가 배분된다. 한편, 지방소비세 배분 기준인 민간 최종소비지출은 광역자치단체별 통계만 제공되므로 기초자치단체별 배분 규모는 인구 비중(50%), inverse 재정자주도 지수(50%)에 따라 결정된다. 기초자치단체는 2단계 재정분권에 따라 세출의 변화가 없어 세입의 변화만을 분석하였다. 기초자치단체 중 시와 군의 세입 변화는 지방소비세 증가분, 시·군 조정교부금 증가분, 보통교부세 변화분의 합으로 결정된다. 자치구의 세입 변화는 지방소비세 증가분과 자치구 조정교부금 증가분의 합으로 결정된다. 일반적으로 국세가 감소하면 보통교부세 수입이 감소하지만, 지방소비세율의 인상이 기준재정수입액, 기준재정수요액, 조정률에 미치는 효과가 지역별로 다르게 나타난다(이현우 외, 2019). 따라서 지방소비세율 인상에 따라 보통교부세 수입이 증가하는 지자체와 감소하는 지자체가 동시에 나타난다.

## ② ‘시’의 세입 변화

기초자치단체 중 시의 세입 변화를 살펴보면 첫째, 시나리오 1-1을 가정할 경우, 시의 세입은 5,156억 원 증가할 것으로 전망된다. 세부 내역을 살펴보면, 인구와 재정자주도 역지수 기준에 따른 지방소비세가 4,022억 원, 시·군 조정교부금이 1,999억 원 증가한다. 반면, 국세의 감소에 따라 보통교부세는 865억 원 감소한다.

둘째, 시나리오 1-2를 가정할 경우, 시의 세입은 5,047억 원 증가할 것으로 예상된다. 지방소비세와 시·군 조정교부금의 증가분은 시나리오 1-1의 값과 동일하지만, 전환사업 보전이 일몰됨에 따라 보통교부세는 974억 원으로 더 크게 감소한다.

셋째, 시나리오 2-1을 가정할 경우, 시의 세입은 8,225억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면, 지방소비세가 6,405억 원, 시·군 조정교부금이 3,184억 원 증가한다. 반면, 국세의 감소에 따라 보통교부세가 1,364억 원 감소한다.

넷째, 시나리오 2-2를 가정할 경우, 시의 세입은 8,026억 원 증가할 것으로 예상된다. 지방소비세와 시·군 조정교부금의 증가분은 시나리오 2-1의 값과 동일하다. 한편, 전환사업 보전이 일몰됨에 따라 보통교부세는 1,564억 원으로 더 많이 감소한다.

[표 3-22] 2단계 재정분권에 따른 시의 순증 규모

(단위: 십억 원)

	시나리오 1-1	시나리오 1-2	시나리오 2-1	시나리오 2-2
경기	144.6	144.2	231.5	229.9
강원	44.6	43.1	71.3	68.6
충북	31.7	30.9	50.4	49.0
충남	50.0	48.8	79.6	77.5
전북	54.3	52.6	86.6	83.6
전남	36.1	34.9	57.7	55.5
경북	88.2	85.1	140.9	135.6
경남	66.0	65.1	104.6	102.8
합계	515.6	504.7	822.5	802.6

[표 3-23] 2단계 재정분권에 따른 시의 세입 변화

(단위: 십억 원)

시·도	시나리오 1-1			시나리오 1-2		
	지방 소비세	조정 교부금	보통 교부세	지방 소비세	조정 교부금	보통 교부세
경기	134.7	71.1	-61.2	134.7	71.1	-61.7
강원	26.7	10.7	7.2	26.7	10.7	5.6
충북	24.7	14.6	-7.6	24.7	14.6	-8.4
충남	41.0	19.1	-10.0	41.0	19.1	-11.2
전북	34.6	17.7	2.1	34.6	17.7	0.4
전남	21.5	8.6	6.0	21.5	8.6	4.8
경북	50.3	22.0	15.9	50.3	22.0	12.9
경남	68.7	36.2	-38.8	68.7	36.2	-39.8
합계	402.2	199.9	-86.5	402.2	199.9	-97.4

시·도	시나리오 2-1			시나리오 2-2		
	지방 소비세	조정 교부금	보통 교부세	지방 소비세	조정 교부금	보통 교부세
경기	214.5	113.2	-96.3	214.5	113.2	-97.8
강원	42.6	17.1	11.6	42.6	17.1	8.9
충북	39.4	23.2	-12.2	39.4	23.2	-13.6
충남	65.3	30.3	-16.1	65.3	30.3	-18.2
전북	55.1	28.1	3.4	55.1	28.1	0.5
전남	34.2	13.8	9.7	34.2	13.8	7.6
경북	80.1	35.1	25.8	80.1	35.1	20.4
경남	109.4	57.6	-62.5	109.4	57.6	-64.2
합계	640.5	318.4	-136.4	640.5	318.4	-156.4

## ③ ‘군’의 세입 변화

기초자치단체 중 군의 세입 변화를 살펴보면 첫째, 시나리오 1-1을 가정할 경우, 군의 세입은 3,803억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면, 인구와 재정 자주도 역지수 기준에 따른 지방소비세가 2,159억 원, 시·군 조정교부금이 833억 원, 보통교부세가 810억 원이 증가한다. 둘째, 시나리오 1-2를 가정할 경우, 군의 세입은 3,667억 원 증가할 것으로 예상된다. 지방소비세와 시·군 조정교부금의 증가분은 시나리오 1-1의 값과 같지만, 전환사업 보전이 일몰됨에 따라 보통교부세는 674억 원 증가한다. 셋째, 시나리오 2-1을 가정할 경우, 군의 세입은 6,077억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면, 지방소비세가 3,439억 원, 시·군 조정교부금이 1,327억 원, 보통교부세가 1,311억 원이 증가한다. 넷째, 시나리오 2-2를 가정할 경우, 군의 세입은 5,840억 원 증가할 것으로 예상된다. 지방소비세와 시·군 조정교부금의 증가분은 시나리오 2-1의 값과 같다. 한편, 전환사업 보전이 일몰됨에 따라 보통교부세는 1,074억 원 증가한다.

[표 3-24] 2단계 재정분권에 따른 군의 순증 규모

(단위: 십억 원)

	시나리오 1-1	시나리오 1-2	시나리오 2-1	시나리오 2-2
부산	2.5	2.5	3.9	3.9
대구	4.4	4.4	6.9	6.9
인천	7.3	7.0	11.8	11.2
울산	4.2	4.2	6.6	6.6
경기	12.8	12.4	20.3	19.7
강원	51.0	48.9	81.7	78.0
충북	33.5	32.5	53.4	51.6
충남	35.1	33.9	56.1	54.0
전북	38.1	36.7	61.0	58.5
전남	83.9	80.3	134.5	128.3
경북	56.8	54.7	90.7	87.1
경남	50.7	49.2	80.7	78.1
합계	380.3	366.7	607.7	584.0

[표 3-25] 2단계 재정분권에 따른 군의 세입 변화

(단위: 십억 원)

시·도	시나리오 1-1			시나리오 1-2		
	지방 소비세	조정 교부금	보통 교부세	지방 소비세	조정 교부금	보통 교부세
부산	4.4	1.4	-3.2	4.4	1.4	-3.2
대구	6.3	2.1	-3.9	6.3	2.1	-4.0
인천	3.5	0.3	3.5	3.5	0.3	3.2
울산	5.4	1.9	-3.1	5.4	1.9	-3.1
경기	8.1	5.3	-0.7	8.1	5.3	-1.1
강원	21.1	6.7	23.2	21.1	6.7	21.0
충북	24.1	10.2	-0.8	24.1	10.2	-1.8
충남	21.1	8.7	5.4	21.1	8.7	4.2
전북	21.0	7.9	9.2	21.0	7.9	7.8
전남	32.7	11.1	40.2	32.7	11.1	36.6
경북	31.4	11.9	13.5	31.4	11.9	11.4
경남	37.0	15.8	-2.1	37.0	15.8	-3.6
합계	215.9	83.3	81.0	215.9	83.3	67.4

시·도	시나리오 2-1			시나리오 2-2		
	지방 소비세	조정 교부금	보통 교부세	지방 소비세	조정 교부금	보통 교부세
부산	7.0	2.2	-5.2	7.0	2.2	-5.2
대구	10.0	3.3	-6.4	10.0	3.3	-6.4
인천	5.5	0.5	5.7	5.5	0.5	5.2
울산	8.5	3.0	-4.9	8.5	3.0	-5.0
경기	13.0	8.5	-1.1	13.0	8.5	-1.8
강원	33.7	10.7	37.4	33.7	10.7	33.7
충북	38.4	16.2	-1.2	38.4	16.2	-3.0
충남	33.6	13.8	8.7	33.6	13.8	6.6
전북	33.5	12.6	14.9	33.5	12.6	12.5
전남	52.0	17.7	64.8	52.0	17.7	58.6
경북	49.9	19.0	21.8	49.9	19.0	18.2
경남	58.9	25.2	-3.4	58.9	25.2	-6.0
합계	343.9	132.7	131.1	343.9	132.7	107.4

#### ④ ‘자치구’의 세입 변화<sup>10)</sup>

기초자치단체 중 자치구의 세입 변화를 살펴보면 첫째, 지방소비세율이 2.7%p 인상될 경우, 자치구의 세입은 5,051억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면, 인구와 재정자주도 역지수 기준에 따른 지방소비세가 3,825억 원, 자치구 조정교부금이 1,226억 원 증가한다. 특히, 서울시 자치구는 지방소비세율이 2.7%p 인상되면 지방소비세가 1,405억 원, 자치구 조정교부금이 429억 원 증가하여 총세입은 1,834억 원 증가할 것으로 전망된다.

둘째, 지방소비세율이 4.3%p 인상될 경우, 자치구의 세입은 8,044억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면, 인구와 재정자주도 역지수 기준에 따른 지방소비세가 6,091억 원, 자치구 조정교부금이 1,953억 원 증가한다. 특히, 서울시 자치구는 지방소비세율이 4.3%p 인상될 경우, 지방소비세가 2,238억 원, 자치구 조정교부금이 683억 원 증가하여 총세입이 2,921억 원 증가할 것으로 전망된다.

<sup>10)</sup> 시·군과 달리 자치구는 보통교부세 불교부단체이다. 따라서 시나리오 1-1과 시나리오 1-2, 시나리오 2-1과 시나리오 2-2의 재정 변화가 같다. 따라서 이하에서는 시나리오 1과 시나리오 2의 결과만을 비교 분석하였다.

[표 3-26] 2단계 재정분권에 따른 자치구의 순증 규모

(단위: 십억 원)

시·도	시나리오 1			시나리오 2		
	지방 소비세	조정 교부금*	순증	지방 소비세	조정 교부금	순증
서울	140.5	42.9	183.4	223.8	68.3	292.1
부산	74.7	24.1	98.8	119.0	38.4	157.4
대구	49.2	16.9	66.1	78.4	27.0	105.3
인천	26.6	9.2	35.7	42.3	14.6	56.9
광주	34.1	10.4	44.5	54.3	16.6	70.9
대전	35.4	10.8	46.2	56.4	17.2	73.6
울산	22.0	8.3	30.3	35.0	13.3	48.2
합계	382.5	122.6	505.1	609.1	195.3	804.4

주: [표 3-26]의 값과 [표 3-20]의 본청의 자치구 조정교부금 값의 차이는 특별조정교부금 배분액의 차이를 반영한다. 즉, 자치구 조정교부금은 일반조정교부금(90%)과 특별교부금(10%)으로 구분되는데, 특별조정교부금은 재원 배분 기준이 명확하지 않아 자치구 배분액에서 제외했기 때문이다.

[표 3-27]은 2단계 재정분권에 따른 서울시 25개 자치구별 재정 변화를 보여준다. 2단계 재정분권으로 확충된 세입은 인구 비중에 따라 50%,逆재정자주도 지수에 따라 50%가 배분된다. 따라서 인구 비중이 높을수록, 재정자주도 지수가 낮을수록 지방소비세의 배분 규모가 크다. 첫째, 서울시 25개 자치구 중 지방소비세 증가분의 규모가 가장 큰 자치구는 송파구이다. 지방소비세율이 2.7%p 인상될 경우 송파구 세입은 76억 원 증가하고, 4.3%p 인상될 경우 121억 원 증가할 것으로 예상된다. 반면, 지방소비세 증가분의 규모가 가장 작은 자치구는 중구이다. 중구의 세입은 지방소비세율이 2.7%p 인상될 경우 37억 원, 4.3%p 인상될 경우 59억 원 증가할 것으로 예상된다. 둘째, 본청의 세입 증가에 따른 자치구 조정교부금의 증가분은 노원구가 가장 큰 반면, 강남구는 조정교부금 불교부단체이다.

지방소비세 증가분과 조정교부금 증가분을 종합하여 볼 때, 서울시 25개 자치구 중 2단계 재정분권 추진에 따른 순증이 가장 큰 자치구는 노원구인 반면, 가장 작은 자치구는 중구이다. 1단계 재정분권과 달리 2단계 재정분권에서는 기초자치단체에 지방소비세를 직접 배분하므로 강남구 세입 역시 증가하는 것으로 나타났다.

[표 3-27] 2단계 재정분권에 따른 서울시 25개 자치구의 세입 변화

(단위: 십억 원)

자치구	시나리오 1			시나리오 2		
	지방 소비세	조정 교부금	순증	지방 소비세	조정 교부금	순증
종로구	3.9	0.9	4.8	6.2	1.4	7.6
중구	3.7	0.3	4.0	5.9	0.5	6.4
용산구	4.5	1.0	5.4	7.1	1.5	8.6
성동구	5.0	1.6	6.6	8.0	2.5	10.5
광진구	5.4	1.8	7.1	8.6	2.8	11.4
동대문구	5.3	2.0	7.4	8.5	3.3	11.7
종랑구	5.7	2.4	8.1	9.1	3.8	12.9
성북구	5.9	2.7	8.6	9.5	4.2	13.7
강북구	5.1	2.2	7.3	8.1	3.6	11.7
도봉구	5.3	2.3	7.5	8.4	3.6	12.0
노원구	6.7	3.3	10.0	10.7	5.3	16.0
은평구	6.3	2.5	8.8	10.0	3.9	14.0
서대문구	5.0	1.9	6.9	8.0	3.0	11.1
마포구	5.5	1.4	6.9	8.8	2.2	11.0
양천구	6.2	2.0	8.2	9.8	3.3	13.0
강서구	7.1	2.4	9.5	11.3	3.8	15.1
구로구	5.7	2.2	7.9	9.1	3.5	12.6
금천구	4.5	1.6	6.1	7.2	2.5	9.6
영등포구	5.5	1.2	6.7	8.7	2.0	10.7
동작구	5.7	1.8	7.5	9.0	2.9	11.9
관악구	6.4	2.4	8.8	10.2	3.9	14.1
서초구	5.9	0.3	6.2	9.4	0.5	9.9
강남구	6.7	0.0	6.7	10.7	0.0	10.7
송파구	7.6	0.9	8.5	12.1	1.5	13.6
강동구	5.9	1.9	7.8	9.4	3.0	12.4
소계	140.5	42.9	183.4	223.8	68.3	292.1

**(3) (종합) 2단계 재정분권에 따른 시·도별 재정 변화**

첫째, 지방소비세율이 2.7%p 인상될 경우(시나리오 1), 지방소비세는 2조 5,744억 원 증가한다. 반면, 보통교부세는 4,953억 원 감소하고, 교육비 특별회계 전출금은 793억 원 증가하여 전체 시·도 세입의 순증 규모는 총 1조 9,998억 원이다. 다만, 특별교부세 배분액이 제외되어 전체 시·도 세입의 순증 규모는 총 2조 146억 원이다.

지방소비세율이 2.7%p 인상되더라도 전환사업이 보전되면(시나리오 1-1), 광역자치 단체의 세입은 5,685억 원, 기초자치단체 중 시의 세입은 5,156억 원, 군의 세입은 3,803억 원, 자치구의 세입은 5,051억 원 순증할 것으로 전망된다.

한편, 전환사업 보전이 일몰되면(시나리오 1-2), 광역자치단체의 세입은 5,930억 원, 기초자치단체중 시의 세입은 5,047억 원, 군의 세입은 3,667억 원, 자치구의 세입은 5,051억 원 순증할 것으로 전망된다.

서울시의 순증 규모를 살펴보면, 본청의 세입은 1,421억 원, 자치구의 세입은 1,834억 원 순증할 것으로 전망된다. 즉, 지방소비세율이 2.7%p 인상되면 서울시의 세입은 3,255억 원 순증할 것으로 예상되며 이는 17개 시·도 중 가장 큰 규모에 해당한다. 둘째, 지방소비세율이 4.3%p 인상될 경우(시나리오 2), 지방소비세가 4조 1,000억 원 증가한다. 반면, 보통교부세는 7,888억 원 감소하고, 교육비 특별회계 전출금은 1,264억 원 증가하여 전체 시·도 세입은 총 3조 1,848억 원 순증한다.

전환사업이 보전될 경우(시나리오 2-1), 지방자치단체 유형별 순증 규모를 살펴보면, 본청은 9,020억 원, 시는 8,225억 원, 군은 6,077억 원, 자치구는 8,044억 원 규모의 세입이 순증할 것으로 예상된다.

지방소비세율이 4.3%p 인상되더라도 전환사업 보전이 일몰되면(시나리오 2-2), 광역자치단체 세입은 9,457억 원, 기초자치단체 중 시의 세입은 8,026억 원, 군의 세입은 5,840억 원, 자치구의 세입은 8,044억 원 순증할 것으로 예상된다.

서울시의 순증 규모를 살펴보면, 본청의 세입은 2,263억 원, 자치구의 세입은 2,921억 원 순증할 것으로 전망된다. 즉, 지방소비세율이 4.3%p 인상되면 서울시의 세입은 5,184억 원 순증할 것으로 전망되며, 2단계 재정분권에 따라 서울시 세입 순증 규모가 가장 큰 것으로 분석되었다.

[표 3-28] 2단계 재정분권에 따른 시·도별 순증 변화(2.7%p 인상)

(단위: 십억 원)

구분	시·도	본청	시	군	자치구	소계
시나리오 1-1	서울	142.1	0.0	0.0	183.4	325.5
	부산	18.6	0.0	2.5	98.8	119.9
	대구	18.1	0.0	4.4	66.1	88.6
	인천	10.7	0.0	7.3	35.7	53.7
	광주	18.0	0.0	0.0	44.5	62.6
	대전	18.3	0.0	0.0	46.2	64.6
	울산	5.7	0.0	4.2	30.3	40.2
	세종	5.6	0.0	0.0	0.0	5.6
	경기	118.7	144.6	12.8	0.0	276.0
	강원	27.3	44.6	51.0	0.0	122.9
	충북	19.5	31.7	33.5	0.0	84.7
	충남	22.1	50.0	35.1	0.0	107.3
	전북	25.0	54.3	38.1	0.0	117.5
	전남	25.6	36.1	83.9	0.0	145.6
	경북	33.3	88.2	56.8	0.0	178.3
	경남	26.7	66.0	50.7	0.0	143.5
	제주	33.1	0.0	0.0	0.0	33.1
	합계	568.5	515.6	380.3	505.1	1,969.5
시나리오 1-2	서울	142.1	0.0	0.0	183.4	325.5
	부산	16.4	0.0	2.5	98.8	117.7
	대구	16.3	0.0	4.4	66.1	86.8
	인천	9.6	0.0	7.0	35.7	52.4
	광주	16.0	0.0	0.0	44.5	60.5
	대전	16.6	0.0	0.0	46.2	62.8
	울산	4.8	0.0	4.2	30.3	39.2
	세종	5.9	0.0	0.0	0.0	5.9
	경기	118.7	144.2	12.4	0.0	275.2
	강원	29.8	43.1	48.9	0.0	121.8
	충북	22.2	30.9	32.5	0.0	85.6
	충남	26.6	48.8	33.9	0.0	109.4
	전북	30.1	52.6	36.7	0.0	119.4
	전남	32.8	34.9	80.3	0.0	148.0
	경북	38.8	85.1	54.7	0.0	178.7
	경남	33.2	65.1	49.2	0.0	147.5
	제주	33.1	0.0	0.0	0.0	33.1
	합계	593.0	504.7	366.7	505.1	1,969.5

[표 3-29] 2단계 재정분권에 따른 시·도별 순증 변화(4.3%p 인상)

(단위: 십억 원)

구분	시·도	본청	시	군	자치구	소계
시나리오 2-1	서울	226.3	0.0	0.0	292.1	518.4
	부산	28.5	0.0	3.9	157.4	189.8
	대구	28.2	0.0	6.9	105.3	140.4
	인천	16.7	0.0	11.8	56.9	85.3
	광주	28.4	0.0	0.0	70.9	99.3
	대전	28.8	0.0	0.0	73.6	102.5
	울산	8.8	0.0	6.6	48.2	63.6
	세종	13.1	0.0	0.0	0.0	13.1
	경기	189.0	231.5	20.3	0.0	440.8
	강원	43.1	71.3	81.7	0.0	196.1
	충북	30.7	50.4	53.4	0.0	134.5
	충남	34.6	79.6	56.1	0.0	170.2
	전북	39.4	86.6	61.0	0.0	187.0
	전남	40.2	57.7	134.5	0.0	232.4
	경북	52.3	140.9	90.7	0.0	283.9
	경남	41.4	104.6	80.7	0.0	226.7
	제주	52.6	0.0	0.0	0.0	52.6
	합계	902.0	822.5	607.7	804.4	3,136.7
시나리오 2-2	서울	226.3	0.0	0.0	292.1	518.4
	부산	24.9	0.0	3.9	157.4	186.2
	대구	25.1	0.0	6.9	105.3	137.4
	인천	14.9	0.0	11.2	56.9	83.0
	광주	25.0	0.0	0.0	70.9	95.9
	대전	26.0	0.0	0.0	73.6	99.6
	울산	7.2	0.0	6.6	48.2	61.9
	세종	18.6	0.0	0.0	0.0	18.6
	경기	189.0	229.9	19.7	0.0	438.6
	강원	47.1	68.6	78.0	0.0	193.8
	충북	35.0	49.0	51.6	0.0	135.6
	충남	41.8	77.5	54.0	0.0	173.3
	전북	47.5	83.6	58.5	0.0	189.6
	전남	51.7	55.5	128.3	0.0	235.5
	경북	61.1	135.6	87.1	0.0	283.8
	경남	51.9	102.8	78.1	0.0	232.8
	제주	52.6	0.0	0.0	0.0	52.6
	합계	945.7	802.6	584.0	804.4	3,136.7

## 4\_2단계 재정분권 정책의 효과 분석: 기능이양 고려 시

### (1) 분석 개요<sup>11)</sup>

국고보조사업의 지방 이양을 고려할 때 2단계 재정분권의 효과는 3가지 시나리오로 구분하여 분석할 수 있다. 이때, 3가지 시나리오는 시기별로 구분된다. 첫째, 시나리오 A는 2022년의 변화를 분석한다. 2022년에는 지방소비세의 세율이 21%에서 23.7%로 2.7%p 상승하고, 1단계 전환사업과 2단계 전환사업의 비용을 모두 보전한다.

둘째, 시나리오 B는 2023년부터 2026년까지의 변화를 분석한다. 2023년~2026년에는 지방소비세의 세율이 21%에서 25.3%로 4.3%p 상승하고, 1단계 전환사업과 2단계 전환사업의 비용을 모두 보전한다.

셋째, 시나리오 C는 2027년 이후의 변화를 분석한다. 2027년 이후에는 지방소비세의 세율이 25.3%로 유지되는 한편, 1단계 전환사업과 2단계 전환사업의 비용 보전을 일몰한다.

[표 3-30] 기능 이양 고려 시 시나리오 구성

시나리오	기간	세율	1단계 전환사업	2단계 전환사업
시나리오 A	2022년	23.7% (△2.7%p)	보전 (3.57조 원)	보전 (1.03조 원)
시나리오 B	2023년~2026년	25.3% (△4.3%p)	보전 (3.57조 원)	보전 (2.25조 원)
시나리오 C	2027년 이후		일몰	일몰

11) 이 연구에서는 지방자치단체별 지방이양 국고보조사업의 예산에 관한 자료를 구득하지 못하여 이를 분석에서 제외하였다. 그러나 서울시의 국고보조사업별 예산에 관한 내부자료를 얻어 기능 이양에 따른 재정 변화를 분석하였다. 서울시는 본청과 함께 자치구가 보통교부세 불교부단체이고, 서울시 내부자료를 활용하여 서울시 본청과 자치구별 사무 이양 규모를 파악할 수 있어서 제한적으로나마 서울시에 한정하여 사무 이양을 고려한 재정 변화 분석은 가능하다.

## (2) 시나리오별 순증 규모

첫째, 시나리오 A는 1단계와 2단계 전환사업을 보전해야 한다. 전환사업의 보전분은 사무 이양에 따른 보전액 1조 300억 원, 자치구 조정교부금에 대한 보전액 583억 원, 시·군 조정교부금에 대한 보전액 984억 원, 교육비 특별회계 전출금에 대한 보전액 377억 원을 합하여 총 1조 2,244억 원이다. 전환사업의 보전분을 제외하면 소비지수 기준으로 배분되는 지방소비세는 1조 3,500억 원이다.

시나리오 A에 따른 지방자치단체의 순증 규모는 총 1조 9,998억 원이다. 세부 내역을 살펴보면, 지방자치단체의 세입은 소비지수 기준 지방소비세 증가분 1조 3,500억 원, 이양 사업 보전액 1조 300억 원, 조정교부금 보전액 1,567억 원을 합하여 총 2조 5,367억 원 증가한다. 그러나 교육비 특별회계 전출금 증가분 416억 원과 지방교부세 감소분 4,953억 원을 제외하면 지방자치단체 세입의 순증 규모는 1조 9,998억 원이다. 둘째, 시나리오 B도 1단계와 2단계 전환사업을 보전해야 한다. 전환사업의 보전분은 사무 이양에 따른 보전액 2조 2,500억 원, 자치구 조정교부금에 대한 보전액 1,274억 원, 시·군 조정교부금에 대한 보전액 2,149억 원, 교육비 특별회계 전출금에 대한 보전액 824억 원을 합하여 총 2조 6,747억 원이다. 전환사업의 보전분을 제외하면 소비지수 기준으로 배분되는 지방소비세는 1조 4,253억 원이다.

시나리오 B에 따른 지방자치단체의 순증 규모는 총 3조 1,848억 원이다. 세부 내역을 살펴보면, 지방자치단체의 세입은 소비지수 기준 지방소비세 증가분 1조 4,253억 원, 이양 사업 보전액 2조 2,500억 원, 조정교부금 보전액 3,423억 원을 합하여 총 4조 176억 원 증가한다. 그러나 교육비 특별회계 전출금 증가분 439억 원과 지방교부세 감소분 7,888억 원을 제외하면 지방자치단체 세입의 순증 규모는 3조 1,848억 원이다.

셋째, 시나리오 C는 사무이양에 따른 비용 보전이 일몰된다. 따라서 시나리오 B에서 이양 사업 보전액 2조 2,500억 원, 조정교부금 보전액 3,423억 원이 제외된다. 따라서 시나리오 C에 따르면 지방자치단체의 세입은 소비지수 기준 지방소비세 증가분 4조 1,000억 원에서 교육비 특별회계 전출금 증가분 1,264억 원과 지방교부세 감소분 7,888억 원을 차감한 3조 1,848억 원이다.

[표 3-31] 시나리오별 순증 규모

(단위: 십억 원)

구분	사무이양	조정교부금 보전	지방소비세	교육비 전출금	지방교부세	순증
시나리오 A	1,030.0	156.7	1,350.0	-41.6	-495.3	1,999.8
시나리오 B	2,250.0	342.3	1,425.3	-43.9	-788.8	3,184.8
시나리오 C	-	-	4,100.0	-126.4	-788.8	3,184.8

## (3) 기능이양 고려 시 2단계 재정분권에 따른 서울시 재정 변화

## ① 시나리오 A에 따른 서울시 재정 변화

국고보조사업이 지방으로 이양되지 않는 경우, 지방소비세율 2.7%p 인상에 따른 서울시 세입은 3,303억 원 증가한다. 그러나 사무 이양 비용을 고려할 경우, 서울시 세입은 2,802억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면, 이양 사무 보전액은 866억 원, 조정교부금 보전액은 204억 원, 소비지수 기준 지방소비세는 1,842억 원, 교육비 특별회계 전출금은 111억 원 증가할 것으로 전망된다. 따라서 사무 이양을 고려하지 않을 때와 비교하여 서울시 세입은 501억 원 감소한다.

[표 3-32] 시나리오 A에 따른 서울시 순증 규모 비교

(단위: 십억 원)

구분		사무 이양	조정교부금 보전	지방소비세	교육비 전출금	보통교부세	순증
사무 이양 고려	서울	86.6	20.4	184.2	-11.1	-	280.2
	비서울	943.4	136.3	1,165.8	-30.6	-480.5	1,734.5
	소계	1,030.0	156.7	1,350.0	-41.6	-480.5	2,014.7*
사무 이양 미고려	서울	-	-	351.3	-21.1	-	330.3
	비서울	-	-	2,223.1	-58.3	480.5	1,684.4
	소계	-	-	2,574.4	-79.3	480.5	2,014.6

주: 사무 이양 고려 시 순증 규모와 사무 이양 미고려 시 순증 규모의 차이는 반올림에 의한 것임

지방소비세율이 2.7%p 인상될 때 기능 이양에 따른 재정의 변화를 서울시 본청과 자치구로 구분하여 살펴보면 [표 3-33]과 같다. 2022년에 국고보조사업이 이양될 경우, 서울시 본청의 세입은 1,000억 원 증가할 것으로 예상된다. 한편, 국고보조사업의 이양 규모를 감안할 때 서울시 자치구의 세입은 1,802억 원 증가할 것으로 예상된다. 2단계 재정분권 추진 시 국고보조사업 이양 규모를 고려할 경우, 서울시 본청에 비해 자치구의 순증 규모가 더 클 것으로 예상된다. 또한, 2022년 2단계 재정분권 추진에 따른 세입의 순증 규모가 가장 큰 자치구는 노원구로 세입이 110억 원 증가하는 반면, 중구의 순증 규모는 33억 원으로 가장 작다.

[표 3-33] 시나리오 A에 따른 서울시 순증 변화

(단위: 십억 원)

	사무 이양	조정교부금 보전	지방소비세	조정교부금	교육비 전출금	순증
<b>합계</b>	<b>86.6</b>	<b>20.4</b>	<b>184.2</b>	<b>0.0</b>	<b>-11.1</b>	<b>280.2</b>
<b>본청</b>	<b>23.0</b>	<b>-</b>	<b>110.5</b>	<b>-22.5</b>	<b>-11.1</b>	<b>100.0</b>
<b>자치구</b>	<b>63.6</b>	<b>20.4</b>	<b>73.7</b>	<b>22.5</b>	<b>0.0</b>	<b>180.2</b>
종로구	1.7	0.4	1.8	0.5	0.0	4.4
중구	1.3	0.1	1.7	0.2	0.0	3.3
용산구	2.0	0.5	2.2	0.5	0.0	5.1
성동구	1.9	0.8	2.5	0.8	0.0	6.0
광진구	1.6	0.8	2.7	0.9	0.0	6.1
동대문구	1.9	1.0	2.8	1.1	0.0	6.7
중랑구	2.8	1.1	3.2	1.2	0.0	8.4
성북구	2.1	1.3	3.1	1.4	0.0	7.9
강북구	1.9	1.1	2.8	1.2	0.0	6.9
도봉구	2.5	1.1	2.8	1.2	0.0	7.6
노원구	4.0	1.6	3.7	1.7	0.0	11.0
은평구	3.5	1.2	3.5	1.3	0.0	9.5
서대문구	1.6	0.9	2.7	1.0	0.0	6.1
마포구	2.7	0.7	2.9	0.7	0.0	6.9
양천구	2.7	1.0	3.2	1.1	0.0	8.0
강서구	3.5	1.1	4.0	1.3	0.0	9.9
구로구	3.4	1.0	3.1	1.1	0.0	8.6
금천구	2.6	0.7	2.4	0.8	0.0	6.6
영등포구	2.6	0.6	2.8	0.6	0.0	6.6
동작구	2.7	0.9	3.0	0.9	0.0	7.5
관악구	3.2	1.2	3.4	1.3	0.0	9.0
서초구	2.3	0.1	2.9	0.1	0.0	5.4
강남구	2.6	0.0	3.4	0.0	0.0	6.0
송파구	4.0	0.4	4.0	0.5	0.0	8.9
강동구	2.6	0.9	3.3	1.0	0.0	7.8

## ② 시나리오 B에 따른 서울시 재정 변화

국고보조사업이 지방으로 이양되지 않는 경우, 지방소비세율 4.3%p 인상에 따른 서울시의 세입은 5,260억 원 증가한다. 그러나 사무 이양 비용을 고려할 경우, 서울시 세입은 3,899억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면, 이양 사무 보전액은 1,625억 원, 조정교부금 보전액은 445억 원, 소비지수 기준 지방소비세는 1,945억 원, 교육비 특별회계 전출금은 117억 원 증가할 것으로 예상된다. 따라서 사무 이양을 고려하지 않을 때와 비교하여 서울시 세입은 1,361억 원 감소한다.

[표 3-34] 시나리오 B에 따른 서울시 순증 규모 비교

(단위: 십억 원)

구분		사무이양	조정교부금 보전	지방소비세	교육비 전출금	보통교부세	순증
사무 이양 고려	서울	162.5	44.5	194.5	-11.7	-	389.9
	비서울	2,087.5	297.8	1,230.8	-32.3	765.2	2,818.6
	소계	2,250.0	342.3	1,425.3	-43.9	765.2	3,208.5
사무 이양 미고려	서울	-	-	559.5	-33.6	-	526.0
	비서울	-	-	3,540.5	-92.8	765.2	2,682.5
	소계	-	-	4,100.0	-126.4	765.2	3,208.5

지방소비세율이 4.3%p 인상될 때 기능 이양에 따른 재정의 변화를 서울시 본청과 자치구로 구분하여 살펴보면 [표 3-35]와 같다. 2023년에 국고보조사업이 이양될 경우, 서울시 본청의 세입은 1,454억 원 증가할 것으로 예상된다. 한편, 국고보조사업의 이양 규모를 감안할 때 자치구의 세입은 2,446억 원 증가할 것으로 예상된다. 시나리오 A와 동일하게 B에서도 서울시 본청에 비해 자치구의 순증 규모가 더 클 것으로 예상된다. 2단계 재정분권 추진에 따른 세입의 순증 규모가 가장 큰 자치구는 구로구로 세입이 141억 원이 증가하는 반면, 중구의 세입 순증 규모는 43억 원으로 가장 작다.

[표 3-35] 시나리오 B에 따른 서울시 순증 변화

(단위: 십억 원)

	사무 이양	조정교부금 보전	지방소비세	조정교부금	교육비 전출금	순증
<b>합계</b>	<b>162.5</b>	<b>44.5</b>	<b>194.5</b>	<b>0.0</b>	<b>-11.7</b>	<b>389.9</b>
<b>본청</b>	<b>64.1</b>	<b>-</b>	<b>116.7</b>	<b>-23.7</b>	<b>-11.7</b>	<b>145.4</b>
<b>자치구</b>	<b>98.5</b>	<b>44.5</b>	<b>77.8</b>	<b>23.7</b>	<b>-</b>	<b>244.6</b>
종로구	2.5	0.9	1.9	0.5	0.0	5.8
중구	2.1	0.3	1.8	0.2	0.0	4.3
용산구	2.5	1.0	2.3	0.5	0.0	6.3
성동구	4.5	1.6	2.6	0.9	0.0	9.7
광진구	1.6	1.8	2.9	1.0	0.0	7.3
동대문구	2.3	2.1	2.9	1.1	0.0	8.4
중랑구	6.6	2.5	3.4	1.3	0.0	13.8
성북구	4.6	2.8	3.3	1.5	0.0	12.2
강북구	3.9	2.3	3.0	1.2	0.0	10.4
도봉구	5.4	2.3	3.0	1.2	0.0	12.0
노원구	4.5	3.4	3.9	1.8	0.0	13.7
은평구	5.5	2.6	3.7	1.4	0.0	13.2
서대문구	2.9	2.0	2.8	1.1	0.0	8.8
마포구	2.7	1.5	3.0	0.8	0.0	7.9
양천구	4.5	2.1	3.4	1.1	0.0	11.2
강서구	3.5	2.5	4.2	1.3	0.0	11.5
구로구	7.4	2.3	3.2	1.2	0.0	14.1
금천구	2.8	1.6	2.5	0.9	0.0	7.7
영등포구	3.4	1.3	2.9	0.7	0.0	8.3
동작구	5.2	1.9	3.1	1.0	0.0	11.2
관악구	3.5	2.5	3.6	1.3	0.0	10.9
서초구	4.3	0.3	3.0	0.2	0.0	7.8
강남구	2.7	0.0	3.6	0.0	0.0	6.3
송파구	5.8	1.0	4.2	0.5	0.0	11.5
강동구	3.7	2.0	3.5	1.1	0.0	10.2

### ③ 시나리오 C에 따른 서울시 재정 변화

시나리오 C는 2027년 이후의 재정 변화를 보여주며, 지방소비세율이 4.3%p 인상되는 동시에 1단계 전환사업에 대한 보전과 2단계 사무 이양 보전이 모두 일몰되는 상황을 가정한다. 시나리오 C에 따른 서울시의 세입은 5,260억 원 증가할 것으로 예상된다. 세부 내역을 살펴보면, 소비지수 기준 지방소비세 세입이 5,595억 원 증가하는 반면, 교육비 전출금 즉, 세출이 336억 원 증가한다.

[표 3-36] 시나리오 C에 따른 서울시 순증 규모 비교

(단위: 십억 원)

구분	지방소비세	교육비 전출금	보통교부세	순증
서울	559.5	-33.6	-	526.0
비서울	3,540.5	-92.8	765.2	2,682.5
소계	4,100.0	-126.4	765.2	3,208.5

서울시 본청과 자치구로 구분하여 시나리오 C에 따른 재정의 변화를 살펴보면 [표 3-37]과 같다. 서울시 본청의 세입은 2,339억 원 증가하는 반면, 자치구의 세입은 2,921억 원 증가하여 자치구의 세입이 더 크게 증가함을 알 수 있다. 시나리오 C를 적용할 경우, 서울시 자치구 중 노원구 세입의 순증 규모가 166억 원으로 가장 크다. 반면, 자치구 중 중구는 세입의 순증 규모가 55억 원으로 가장 작다.

[표 3-37] 시나리오 C에 따른 서울시 순증 변화

(단위: 십억 원)

	지방소비세	조정교부금	교육비 전출금	순증
<b>합계</b>	<b>559.5</b>	<b>0.0</b>	<b>-33.6</b>	<b>526.0</b>
<b>본청</b>	<b>335.7</b>	<b>-68.3</b>	<b>-33.6</b>	<b>233.9</b>
<b>자치구</b>	<b>223.8</b>	<b>68.3</b>	<b>-</b>	<b>292.1</b>
종로구	5.6	1.4	0.0	7.0
중구	5.0	0.5	0.0	5.5
용산구	6.6	1.5	0.0	8.1
성동구	7.6	2.5	0.0	10.1
광진구	8.2	2.8	0.0	11.1
동대문구	8.4	3.3	0.0	11.6
종량구	9.7	3.8	0.0	13.5
성북구	9.6	4.2	0.0	13.8
강북구	8.5	3.6	0.0	12.1
도봉구	8.6	3.6	0.0	12.2
노원구	11.3	5.3	0.0	16.6
은평구	10.7	3.9	0.0	14.6
서대문구	8.1	3.0	0.0	11.1
마포구	8.7	2.2	0.0	10.9
양천구	9.7	3.3	0.0	13.0
강서구	12.1	3.8	0.0	15.9
구로구	9.3	3.5	0.0	12.8
금천구	7.2	2.5	0.0	9.7
영등포구	8.5	2.0	0.0	10.4
동작구	9.0	2.9	0.0	11.9
관악구	10.4	3.9	0.0	14.2
서초구	8.7	0.5	0.0	9.1
강남구	10.4	0.0	0.0	10.4
송파구	12.1	1.5	0.0	13.5
강동구	10.0	3.0	0.0	13.0

## 04

### 2단계 재정분권 추진의 서울시 영향과 재정 운영전략

- 1\_2단계 재정분권 추진에 따른 서울시의 재정변화
- 2\_2단계 재정분권에 대응한 서울시 재정 운영전략

# 04. 2단계 재정분권 추진의 서울시 영향과 재정 운영전략

## 1\_2단계 재정분권 추진에 따른 서울시의 재정변화

### 1) 요약 : 2단계 재정분권 정책의 영향

이 연구는 2단계 재정분권 정책이 서울시 재정(세입, 세출)에 미치는 영향을 시나리오 별로 분석하였다. 2단계 재정분권 정책의 핵심은 지방소비세율을 4.3%p 인상하여 지방재정을 확충하고, 약 2.3조 원 규모의 국고보조사업을 지방에 이양하여 지방자치단체의 자율성을 높이는 것이다. 2단계 재정분권은 2022년~2023년에 걸쳐 단계적으로 추진된다. 2022년에는 지방소비세율이 2.7%p 인상되는 반면, 1조 300억 원 규모의 국고보조사업이 지방으로 이양된다. 2023년에는 지방소비세율이 1.6%p 추가 인상되는 반면, 1조 2천억 원 규모의 국고보조사업이 지방으로 이양된다. 다만, 정부는 국고보조사업의 이양으로 인한 지방재정의 충격을 최소화하기 위하여 2026년까지 지방이양분을 보전하기로 하였다. 따라서 2027년 이후에는 지방소비세율 인상에 따른 재정확충 효과와 국고보조사업 지방이양으로 인한 재정 부담이 동시에 발생한다. 이 연구는 2단계 재정분권 정책이 서울시 재정에 미치는 영향을 2022년(시나리오 A), 2023년~2026년(시나리오 B), 2027년 이후(시나리오 C)로 구분하여 분석하였다.

[표 4-1] 이 연구의 분석 시나리오

시나리오	기간	세율	1단계 전환사업	2단계 전환사업
시나리오 A	2022년	23.7% (+2.7%p)	보전 (3.57조 원)	보전 (1.03조 원)
시나리오 B	2023년~2026년	25.3% (+4.3%p)	보전 (3.57조 원)	보전 (2.25조 원)
시나리오 C	2027년 이후		일몰	일몰

[표 4-2]는 시나리오별 서울시 본청과 자치구의 재정 변화를 보여준다. 첫째, 2022년 지방소비세율이 2.7%p 증가하고 1.03조 원 규모의 국고보조사업이 이양되면, 서울시 재정은 2,802억 원 순확충될 것으로 예상된다. 이때, 서울시 본청의 재정은 1,000억 원, 서울시 25개 자치구의 재정은 1,802억 원 순확충될 것으로 예상된다.

둘째, 2023년~2026년 지방소비세율이 4.3%p 증가하고 1.22조 원 규모의 국고보조사업이 이양되면, 서울시 재정은 3,899억 원 순확충될 것으로 예상된다. 이때, 서울시 본청의 재정은 1,454억 원, 서울시 25개 자치구의 재정은 2,446억 원 순확충될 것으로 예상된다.

셋째, 2027년 지방소비세율이 4.3%p 증가하고 국고보조사업 지방이양분과 1단계 전환사업에 대한 선보전이 일몰되면, 서울시 재정은 5,260억 원 순확충될 것으로 예상된다. 서울시 본청의 재정은 2,339억 원, 서울시 25개 자치구의 재정은 2,921억 원 순확충될 것으로 예상된다.

[표 4-2] 시나리오별 서울시 본청과 자치구의 재정 변화

(단위: 십억 원)

구분	본청					자치구					서울시 합계
	사무 이양	지방 소비세	조정 교부금	교육비 전출금	순증	사무 이양	조정 교부금 보전	지방 소비세	조정 교부금	순증	
시나 리오A	23.0	110.5	-22.5	-11.1	100.0	63.6	20.4	73.7	22.5	180.2	280.2
시나 리오B	64.1	116.7	-23.7	-11.7	145.4	98.5	44.5	77.8	23.7	244.6	389.9
시나 리오C		335.7	-68.3	-33.6	233.9			223.8	68.3	292.1	526.0

주: 시나리오 A(2022년), 시나리오 B(2023~2026년), 시나리오 C(2027년 이후)

## 2) 2단계 재정분권에 따른 서울시 재정 변화

2단계 재정분권의 추진으로 서울시 지방세 수입은 증가하는 반면, 국고보조사업의 이양으로 재정 지출이 증가한다. 또한, 2단계 재정분권은 지방재정조정제도를 통해 서울시 본청, 자치구, 교육청 간 재정 관계에도 영향을 미친다. 이하에서는 2단계 재정분권에 따른 서울시 재정 변화를 첫째, 서울시 본청-자치구-교육청 간 재정 관계 변화와 둘째, 서울시 세입-세출 간 변화로 살펴본다.

### (1) 서울시 본청과 자치구 간 재정 관계 변화

1단계 재정분권은 광역세인 지방소비세가 인상되어 기초자치단체의 세입 확충 효과는 적었다. 2단계 재정분권은 1단계 재정분권의 한계를 보완하고자 지방소비세 인상분을 광역자치단체에 60%, 기초자치단체에 40% 배분한다. 1단계 재정분권에서는 지방소비세가 광역자치단체의 세입으로 배분된 후 조정교부금을 통해 기초자치단체에 배분되었다면, 2단계 재정분권에서는 지방소비세가 기초자치단체에 직접 배분된다는 차이가 있다.

[표 4-2]에서 볼 수 있듯이, 2단계 재정분권에 따른 재정확충 효과는 서울시 본청에 비해 서울시 자치구가 더 큰 것으로 나타났다. 2022년 서울시 본청의 재정은 1,000억 원 순확충되지만, 서울시 25개 자치구의 재정은 1,802억 원 순확충된다. 2023년~2026년에는 지방소비세율이 추가로 인상되어 서울시 본청과 자치구 간 재정 확충 효과의 차이가 더 크게 발생한다. 구체적으로 서울시 본청의 재정은 1,454억 원 순확충되지만, 서울시 25개 자치구의 재정은 2,446억 원 순확충된다.

### (2) 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차의 변화

앞서 설명했듯이 2단계 재정분권은 지방소비세 인상분을 기초자치단체에 직접 배분한다는 차이가 있다. 즉, 1단계 재정분권에서는 자치구의 조정교부금 수입이 증가하여 자주 재원(지방교부세, 조정교부금)을 늘릴 수 있다. 그러나 자치구의 자체 수입(지방세, 세외수입)에는 영향을 미치지 못한다. 한편, 2단계 재정분권은 자치구에 지방소비세 인상분을 직접 배분하므로 자치구의 자체 수입이 증가한다.

또한, 2단계 재정분권은 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차의 변화를 가져올 수 있다. 지방소비세 인상분은 광역에 60%, 기초에 40% 배분된 후, 기초자치단체 간 인구비중(50%)과 순재정자주도 지수(50%)를 고려하여 배분된다. 즉, 인구가 많은 자치구

일수록, 재정자주도가 낮은 자치구일수록 2단계 재정분권에 따른 재정 확충 효과가 크다.

시나리오별 서울시 25개 자치구의 재정 확충 효과를 살펴보면, [표 4-3]과 같다. 첫째, 2022년 지방소비세율이 2.7%p 증가하고 1.03조 원 규모의 국고보조사업이 이양될 경우, 인구가 많고 재정자주도가 낮은 노원구와 강서구의 재정 확충 효과가 가장 크다. 반면, 재정 확충 효과가 가장 작은 자치구는 인구가 적고 재정자주도가 높은 종로구와 중구이다.

둘째, 2023년~2026년 지방소비세율이 4.3%p 증가하고 1.22조 원 규모의 국고보조사업이 이양될 경우, 중랑구와 구로구의 재정 확충 효과가 가장 크다. 이는 국고보조사업의 지방이양 보전 규모와 관련이 있다. 중랑구와 구로구는 2023년에 이양되는 국고보조사업 중 ‘문화시설 확충 및 운영 사업’의 보조금 금액이 크기 때문이다. 한편, 재정 확충 효과가 가장 작은 자치구는 인구가 적고 재정자주도가 높은 종로구와 중구로 시나리오 A의 결과와 동일하다.

셋째, 2027년 지방소비세율이 4.3%p 증가하고 국고보조사업 지방이양분과 1단계 전환사업에 대한 선보전이 일몰된 이후에는 인구가 많고 재정자주도가 낮은 노원구와 강서구의 재정 확충 효과가 가장 크게 나타난다. 반면, 종로구와 중구는 인구 규모가 작고, 재정자주도는 높은 자치구에 해당하여 재정 확충 효과가 가장 작다.

[표 4-3] 서울시 25개 자치구의 시나리오별 재정 확충 효과

(단위: 십억 원)

	시나리오 A	시나리오 B	시나리오 C
자치구 계	180.2	244.6	292.1
종로구	4.4	5.8	7.0
중구	3.3	4.3	5.5
용산구	5.1	6.3	8.1
성동구	6.0	9.7	10.1
광진구	6.1	7.3	11.1
동대문구	6.7	8.4	11.6
중랑구	8.4	13.8	13.5
성북구	7.9	12.2	13.8
강북구	6.9	10.4	12.1
도봉구	7.6	12.0	12.2
노원구	11.0	13.7	16.6

은평구	9.5	13.2	14.6
서대문구	6.1	8.8	11.1
마포구	6.9	7.9	10.9
양천구	8.0	11.2	13.0
강서구	9.9	11.5	15.9
구로구	8.6	14.1	12.8
금천구	6.6	7.7	9.7
영등포구	6.6	8.3	10.4
동작구	7.5	11.2	11.9
관악구	9.0	10.9	14.2
서초구	5.4	7.8	9.1
강남구	6.0	6.3	10.4
송파구	8.9	11.5	13.5
강동구	7.8	10.2	13.0

2단계 재정분권이 서울시 자치구의 재정 형평성에 미치는 효과를 분석하기 위하여 지니계수, 앳킨슨 지수, 타일 지수를 분석하였다. 분석 결과, 지방소비세율의 인상 규모가 증가할수록 서울시 25개 자치구의 재정 형평성이 증가하는 것으로 나타났다. [표 4-4]에서 지니계수 값이 0에 가깝다는 것은 서울시 자치구의 재정 형평성이 개선됨을 보여준다. 시나리오 A와 비교할 때, 시나리오 B와 C에서 자체세입의 지니계수, 앳킨슨 지수, 타일 지수 값이 낮아지는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 2단계 재정분권으로 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차가 완화됨을 보여준다.

[표 4-4] 2단계 재정분권의 시나리오별 자치구의 형평성 개선

구분		시나리오 A	시나리오 B	시나리오 C
지니계수	자체세입	0.20822	0.20635	0.20262
	자주재원	0.09552	0.09521	0.09525
앳킨슨 지수	자체세입	0.03958	0.03814	0.03780
	자주재원	0.00787	0.00778	0.00781
타일 지수	자체세입	0.08760	0.08440	0.08360
	자주재원	0.01628	0.01606	0.01613

### (3) 서울시 본청과 교육청 간 재정 관계 변화

「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항에 따르면, “시·도는 공립학교의 설치·운영 및 교육환경 개선을 위하여 지방교육세, 담배소비세 45%, 보통세의 일정 비율을 각각 매 회계연도 일반회계 예산에 계상하여 교육비 특별회계로 전출하여야 한다.” 이때, 보통세의 일정 비율은 서울시, 광역시 및 경기도, 그 밖의 도 및 특별자치도별로 다르게 적용된다. 서울시는 특별시세 총액의 10%, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액의 5%, 그 밖의 도 및 특별자치도는 3.6%가 적용된다.

2단계 재정분권으로 서울시 본청의 세입이 증가한다면, 이중 10%는 「지방교육재정교부금법」에 따라 교육비 특별회계로 전출된다. [표 4-2]를 보면, 2단계 재정분권으로 교육비 특별회계 전출금은 2022년 111억 원, 2023년~2026년 매년 117억 원, 2027년 이후 매년 336억 원 추가 지출될 것으로 분석되었다.

교육비 특별회계 전출금은 지방 교육에 대한 지방자치단체의 책임을 확보한다는 점에서 의의가 있다. 그러나 교육비 특별회계 전출금은 학령인구 감소 등 환경 변화를 반영하지 못한다는 한계가 있다. 또한, 서울시의 교육비 특별회계 전출금 비율이 타 시·도에 비해 높다는 점도 문제로 지적된다(구균철 외, 2021). 2단계 재정분권이 추진되면 교육비 특별회계 전출금 규모가 증가하므로 서울시와 교육청 간 재정 관계가 변화한다. 따라서 교육비 특별회계 전출금을 둘러싸고 서울시와 교육청이 협력할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

### (4) 국고보조사업의 지방이양으로 자체 사업의 증가

정부는 지방자치단체에 자율성을 부여하기 위하여 약 2.3조 원 규모의 지역 밀착형 국고보조사업을 지방으로 이양할 계획이다. 국고보조사업의 지방이양은 2년에 걸쳐 단계적으로 추진된다. 2022년에는 1.03조 원 규모의 26개 사업이, 2023년에는 1.22조 원 규모의 15개 사업이 지방으로 이양된다.

이에 따라 서울시 본청과 자치구의 국고보조사업이 자체 사업으로 전환되고, 그 결과 지방자치단체의 지출이 증가할 것으로 예상된다. 정부는 갑작스러운 사무 이양에 따른 재정충격을 최소화하고자 2026년까지만 비용을 선보전하고 2027년 이후부터는 보전하지 않을 계획이다. 따라서 2027년 이후부터는 지방소비세율이 인상되어 지방자치단체의 재정이 확충되지만, 한편으로는 국고보조사업이 이양되어 재정 지출이 증가한다.

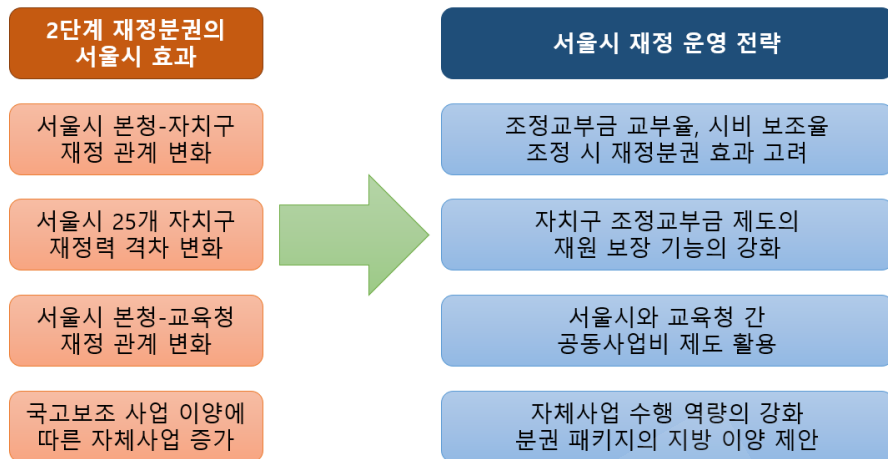
2단계 재정분권이 추진되면, 2022년에는 867억 원, 2023년에는 759억 원의 국고보조사업이 서울시 자체 사업으로 전환된다. 2022년에는 본청에 230억 원, 자치구에 637억 원의 국고보조사업이 이양된다. 2022년에는 주로 지역 자율형 사회서비스 투자사업, 노인건강관리, 모자보건사업 등 지역 밀착형 사업이 이양된다. 2023년에는 본청에 411억 원, 자치구에 348억 원의 국고보조사업이 이양된다. 2023년에는 국가 균형발전특별회계 사업과 자치경찰 사무가 이양되므로 자치구보다 본청이 부담해야 할 비용이 증가한다. 2단계 재정분권으로 총 1,626억 원의 국고보조사업이 서울시 사업으로 이양된다. 서울시는 국고보조사업의 자체 사업 전환에 따른 대응 전략을 모색해야 한다.

[표 4-5] 2022년 지방이양 국고보조사업의 서울시 보전금 현황

(단위: 십억 원)

구분	서울시 2단계 전환사업 보전금		
	본청	자치구	합계
2022년	23.0	63.7	86.7
2023년	41.1	34.8	75.9
합계	64.1	98.5	162.6

## 2\_2단계 재정분권에 대응한 서울시 재정 운영전략



[그림 4-1] 2단계 재정분권의 서울시 효과와 재정 운영전략

### 1) 조정교부금 교부율, 시비 보조율 조정 시 재정분권 영향 고려

2단계 재정분권은 지방소비세 인상분을 기초자치단체에 직접 배분하여 기초자치단체의 세수를 확보한다. 구체적으로 지방소비세율 4.3%p 인상분에 대해 광역자치단체에 60%, 기초자치단체에 40%를 배분한다. 지방소비세 인상분을 자치구에 직접 배분하면, 자치구의 세입은 큰 폭으로 증가하는 반면, 서울시 본청의 세입은 소폭 증가한다. 특히, 서울시는 세입이 늘어나면 자치구에 지급하는 조정교부금 지출도 늘어나므로 2단계 재정분권에 따른 재정 확충 효과는 서울시 본청에 비해 자치구가 크다. 즉, 2단계 재정분권에 따라 자치구의 재정이 늘어나므로 서울시가 자치구에 지급하는 조정교부금의 교부율과 시비 보조금의 보조율을 산정할 때, 변화된 재정 상황을 고려해야 한다. 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 제4조는 “지방보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정하고, 다른 지방자치단체에 대한 지방보조금의 경우 예산 계상 신청 및 예산 편성 시 지방 보조사업별로 적용하는 기준이 되는 보조율은 특별시·광역시·도·특별자치도의 조례로 정한다.”고 규정하고 있다. 이 규정에 근거할 때, 서울시는 조례 개정을 통해 지방보조사업의 기준보조율 조정이 가능하다. 그러나 서울시가 자치구의 기준보조율을 조정할 경우, 자치구의 재

정 부담이 증가하여 서울시와 자치구 간 갈등이 발생할 수 있다. 따라서 사전에 갈등 발생을 방지하기 위해 보조사업과 관련된 자율적 심의기구를 설치·운영하는 방안을 고려할 수 있다. 지방보조사업 조례안 개정 및 예산 편성 시 자율적 심의기구를 통해 서울시-자치구 간 재정 부담을 자율적으로 사전 심의하여 갈등을 최소화할 수 있다.

## 2) 자치구 조정교부금 제도의 재원 보장 기능 강화

자치구 조정교부금은 자치구의 부족한 재원을 보전하고 자치구 간 재정력 격차를 완화하기 위하여 1988년 도입한 제도이다. 2021년 기준, 서울시는 보통세 수입의 22.6%를 자치구 조정교부금으로 지원한다. 자치구 조정교부금은 크게 재원 보장 기능과 재정 형평화 기능을 수행한다. 첫째, 자치구의 부족한 재정을 지원하는 재원 보장 기능을 수행한다. 자치구는 사무 배분 특례에 따라 시 본청에 비해 세목이 한정적 이므로 시세와 자치구세의 수직적 불균형을 교정하기 위하여 조정교부금 제도를 운용 한다. 특별시와 광역시의 시세 일부를 일정한 기준에 따라 자치구에 교부하여 부족한 재정을 지원하고, 지역주민에게 표준적인 행정서비스를 공급할 수 있도록 조정교부금 을 지원한다는 것이다.

둘째, 자치구 간 재정력 격차를 완화하는 재정 형평화 기능을 수행한다. 「지방재정법」 제29조의 2에 따르면 “특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할 구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다.” 즉, 조정교부금 제도는 지역 간 발전 격차와 세원의 지리적 편중성으로 인하여 발생하는 자치구 간 재정력 격차를 해 소하고자 운용된다.

서울시는 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」에 따라 3년마다 학술연구를 시행하여 자치구 조정교부금 제도를 개편하고 있다. 최근 서울시 자치구 조정교부금 제도는 재원보장 기능보다 재정 형평화 기능을 강화하는 추세이다. 예를 들어, 기준재 정수요액 산정 시 ‘균형발전 수요’를 보정하여 자치구 간 불균형을 해소하고 있다. 또 한, 시세 추계에 따른 오차를 보정하기 위한 결산 차액 가산교부금의 배분 시에도 재 정부족액 비율을 고려하는 등 조정교부금은 재정 형평화 기능이 강화되고 있다. 이상 훈·임상수(2018)의 연구에 따르면, 여타 광역시에 비해 서울시 조정교부금 제도의 재 정 형평화 효과가 가장 큰 것으로도 분석되었다.

2단계 재정분권은 지방소비세 인상분이 기초자치단체에 직접 배분되고, 인구(50%)와

재정자주도 역지수(50%)를 고려하므로 자치구 간 재정 격차를 완화할 수 있다. 앞선 분석에서 2단계 재정분권으로 지방소비세율이 인상되면 서울시 자치구 간 재정 형평성이 개선되는 것으로 나타났다. 이렇듯, 2단계 재정분권의 지방소비세와 조정교부금 모두 재정 형평화 기능을 수행함을 알 수 있다. 따라서 자치구 조정교부금 제도는 재정 형평화 기능 보다는 재원 보장 기능을 강화하는 방향으로 개편될 필요가 있다. 이를 위해서는 25개 자치구의 보편타당한 행정 수요인 기초수요액의 비중을 늘리고, 보정수요액을 줄일 필요가 있다. 또한, 균형발전 보정수요액 산정과 결산 차액 가산교부금의 배분 시 자치구의 재정력 역수를 중복 반영하지 않도록 제도를 개편해야 한다.

### 3) 서울시와 교육청 간 공동사업비 제도 활용

2단계 재정분권이 추진되면 서울시 본청의 세입이 증가하므로 서울시에서 교육청으로 이전되는 교육비 특별회계 전출금의 규모 또한 증가한다. 최근 학계에서는 학령인구 감소와 교육환경 변화에도 불구하고 교육비 특별회계 전출금이 지속해서 늘어나는 현상에 대해 많은 문제를 제기하고 있다(구균철 외, 2021). 이러한 문제를 해소하기 위한 방안 중 하나로 2단계 재정분권에 따라 추가적으로 지원되는 교육비 특별회계 전출금을 서울시와 교육청이 공동으로 활용하는 방안을 생각해볼 수 있다.

공동사업비는 지방자치단체와 교육청이 공동으로 협력 사업을 발굴하고, 재원을 같이 부담하는 제도이다(구균철 외, 2021). 서울시와 교육청의 협력이 필요한 사업으로는 어린이 안전 강화, 지역 돌봄 체계 구축, 학교 밖 청소년 자립 지원, 평생 교육, 지역 내 대학과 연계한 취업 교육 강화 등이 있다(대통령 소속 자치분권위원회, 2020). 서울시와 교육청은 별도의 기금 또는 특별회계를 설치하여 2단계 재정분권을 통해 추가적으로 지원되는 교육비 특별회계 전출금으로 공동 사업을 추진할 수 있다. 이때, 서울시와 교육청 간 협력을 도모하기 위해서는 지방의회 등 공동의 기구를 활용하여 거버넌스 체계를 구축하는 방안도 고려할 수 있다. 서울시는 공동사업비 제도를 통해 교육 서비스의 효과성을 높이고 사각지대의 발생을 최소화할 수 있다. 또한, 분절화되어 있는 지방재정과 지방교육재정을 연계하여 서울시와 교육청 예산을 절감하는 효과를 거둘 수 있다(구균철 외, 2021).

#### 4) 자체 사업 수행 역량의 강화와 분권 패키지의 지방이양 제안

2단계 재정분권에는 지방자치단체의 자율성을 높이기 위한 방안으로 지역 밀착형 국고보조사업을 지방으로 이양하는 방안이 포함되었다. 서울시는 2022년에 867억 원, 2023년에 759억 원 규모의 국고보조사업이 자체 사업으로 전환된다. 2022년에는 본청에 230억 원, 자치구에 637억 원의 국고보조사업이 이양된다. 또한, 2023년에는 본청에 411억 원, 자치구에 348억 원의 국고보조사업이 이양된다. 따라서 서울시는 국고보조사업의 지방이양에 대응하여 자체 사업의 수행 역량을 강화해야 한다.

자체 사업의 수행 역량을 강화하기 위한 방안으로는 첫째, 전환 사업의 성과를 관리하기 위한 역량을 강화해야 한다. 기획재정부는 국고보조사업 운용평가를 통해 국고보조사업의 성과를 평가·관리하고 있다. 국고보조사업이 서울시 자체 사업으로 전환되면 국고보조사업 운용평가의 대상에서 제외되므로 추가적인 성과관리가 필요하다. 서울시는 주요 재정사업 평가를 통해 사업의 성과를 관리하고 있으므로 전환 사업 또한 재정사업 평가 제도의 대상에 포함해야 한다. 다만, 서울시 재정사업 평가 대상은 5억 원 이상의 사업과 행사성 사업으로 정해져 있어 국고보조사업의 규모와 유형에 따라 평가 대상에서 제외될 수 있다. 따라서 서울시 자체 사업으로 전환된 국고보조사업은 규모와 유형에 관계없이 주요 재정사업 평가를 받도록 규정을 보완해야 한다. 둘째, 대규모 국고보조사업이 서울시 사업으로 전환될 경우, 기존에 서울시가 수행하던 자체 사업과 유사·중복이 발생할 수 있다. 따라서 기존에 서울시가 수행하던 자체 사업과의 유사·중복을 사전에 검토하여 비효율성을 제거할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다(정홍원 외, 2019).

국고보조사업의 지방이양 시 서울시의 사업 수행 역량을 강화하는 것도 중요하지만 중앙정부의 권한 이양 또한 중요하다. 즉, 서울시가 책임성 있게 사업을 계획·집행·평가할 수 있도록 사무, 재정, 행정과 관련된 모든 권한을 함께 이양해야 한다는 것이다(김승연·박동화, 2021). 그동안 국고보조사업의 계획 수립, 근거 법률의 제·개정 은 중앙정부가 담당하였고, 지방자치단체는 단순히 예산을 집행하는 역할만 수행하였다. 국고보조사업이 자체 사업으로 전환되어도 지방자치단체는 중앙정부가 수립한 지침에 따라 집행해야 하므로 자율성이 제약되었다. 따라서 중앙정부는 지방자치단체의 자율성을 확보할 수 있도록 프로그램-조직-인력-예산-법률 등과 관련된 권한을 패키지로 묶어 함께 이양해야 하며, 서울시를 비롯한 지자체는 이를 지속해서 논의의 장에 의제화해야 한다(김형용 외, 2021).

- 구균철·하봉운·김동훈·허등용·김소연, 2021, 「지방교육재정교부금제도 개선방안 연구」, 서울특별시.
- 국무조정실·국무총리비서실, 2018, “정부, 재정분권 본격화한다”, 보도자료.
- 관계부처 합동, 2018, 「재정분권추진방안」.
- 국정기획자문위원회, 2017, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 국회예산정책처(2020), 「대한민국 지방재정 2020」, 국회예산정책처.
- 김승연, 2021, “2단계 재정분권과 복지분권의 방향 및 과제”, 「복지강화를 위한 재정분권 방안 모색 토론회」.
- 김승연·박동화, 2021, “복지분권을 위한 재정분권의 방향과 과제”, 「한국사회복지행정학회 학술대회 자료집」.
- 김형용·남기철·이재원·박세경·김승연, 2021, 「사회서비스 분야 기초자치단체 분담방안 연구」, 전국시장·군수·구청장협의회.
- 대한민국시도지사협의회, 2021, 「지방분권 정책포럼 시·도 재정세제 담당관 회의 자료집」.
- 대통령 소속 자치분권위원회, 2020, 「2단계 재정분권 추진방안(안)」.
- 류영아, 2020, “재정분권 추진의 의의와 주요 재정”, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처.
- 배인명, 2019, “문재인 정부의 1단계 재정분권 정책에 대한 평가”, 「한국지방재정학회 세미나자료집」.
- 유태현, 2019a, “문재인정부 재정분권 정책의 영향과 관련부문의 대응과제”, 「한국지방재정학회총계학술대회 발표논문집」.
- 유태현, 2019b, “재정분권 추진방향 및 정책제언: 정부의 2단계 재정분권을 중심으로”, 「문재인 정부의 재정분권 평가 및 발전방안 토론회」.
- 이상범, 2019, “지방재정의 현주소와 실태”, 「한국지방재정학회 세미나자료집」.
- 이재원, 2019, “문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제”, 「한국지방재정논집」, 24(1): 33~64.
- 이상훈·임상수, 2018, “조정교부금이 자치구 재정 형평성에 미치는 영향”, 「한국지방재정논집」.

23(1): 37~55.

이현우·김동성·박충훈·송상훈·이용환·최성환·라휘문·손희준·정종필·주만수·손주희·가선영, 2019, 「재정분권 추진에 따른 경기도 재정운영 대응 전략」, 경기연구원.

이효, 2019, “재정분권 추진과 지방재정운영의 방향”, 「지방자치 정책브리프」, 한국지방행정연구원.

임상수, 2021, 「지방소비세율 인상과 중앙기능 지방이양에 따른 합리적 자원배분 방안 연구」, 대한민국 시·도지사협의회.

정남희, 2021, “중앙-지방의 상생을 위한 1, 2단계 재정분권 추진 주요내용과 시사점”, 「월간 재정동향 및 이슈」, 기획재정부.

정홍원·김보영·민효상·이정은, 2019, 「사회복지사업 지방이양 추진의 쟁점과 제도적 보완」, 한국보건사회연구원.

조기현·전성만, 2019, 「문재인 정부 재정분권의 성공적 추진전략에 관한 연구 세입분권을 중심으로」, 한국지방행정연구원.

조임곤·유태현·정종필·임상수·김미나, 2018, 「조정교부금의 합리적 산정을 위한 기준 설정 연구」, 서울특별시.

한재명, 2020, 「2단계 재정분권 추진에 따른 기초자치단체 세입 변동 분석」, 한국지방세연구원.

한재명, 2021, “1단계 재정분권 정책의 성과와 과제”, 「재정분권의 영향과 서울시의 대응 공동 정책토론회」.

행정안전부, 2018, 「재정분권 추진계획 관계부처 합동발표자료」.

행정안전부, 2019, 「보도자료」 (1단계 재정분권 완료, 자치분권의 밑거름이 되다).

행정안전부, 2015~2021, 「연도별 지방교부세 운영사항」.

행정안전부, 2015~2021, 「지방자치단체 통합재정개요」.

행정안전부, 2020a, 「2020년도 지방자치단체 전환사업 운영기준」.

행정안전부, 2020b, 「2019년도 지방재정연감」.

행정안전부, 2021a, 「2021년 지방자치단체 통합재정개요」.

행정안전부, 2021b, 「2단계 재정분권 추진방안」.

행정안전부, 2021c, 「2021년 지방재정전략회의」.

## 부록

### 1\_관련 조문

#### 1) 지역상생발전기금 관련 조문

지방자치단체 기금관리기본법 제17조에 따르면 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금(이하 "발전기금"이라 한다)을 설치해야 한다.

또한 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제12조의2는 지역상생발전기금의 출연금을 규정하고 있다.

이에 따라 서울특별시·인천광역시·경기도는 과세표준(부가가치세액·감면세액 및 공제세액+가산세)에 100분의 21을 적용한 금액 중 10에 해당되는 금액에 대해 해당 시·도의 안분액의 35%를 출연해야 한다. 다만, 100분의 21 중 10에 해당되는 금액에서 균특 전환사업, 전환사업 보전에 따른 조정교부금 감소 보전분과 교육비 전출금 보전분을 제외한 금액을 대상으로 한다. 즉, 과세표준의 100분의 10에 해당되는 금액에서 균특 전환사업 보전분 3조 5,681억 원, 자치구 조정교부금 보전분 2,338억 원, 시·군 조정교부금 보전분 5,718억 원, 교육비 전출금 보전분 1,395억 원의 합인 4조 5,131억 원을 제외한 금액에 소비지수 가중치를 곱하여 서울특별시·인천광역시·경기도에 배분한 금액의 35% 수준을 출연해야 한다.

지방자치단체 기금관리기본법 시행령 제13조의2는 지역상생발전기금의 계정을 재정 지원계정, 용자관리계정, 전환사업보전계정으로 구분한다. 이 중에서 용자관리계정은 「지방자치법」 제124조에 따른 지방채의 인수, 「지방공기업법」 제68조에 따른 공사채(公社債)의 인수, 제19조에 따른 예치금의 원리금 상환 용도로 운용되는 발전기금이다.

재정지원계정은 지역발전과 지역 상생을 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, 대통령령으로 정하는 국가에서 지방으로 전환되는 사업의 비용 보전, 그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출 용도로 운용되는 발전기금으로 조합 운영 경비 등을 차감한 금액 중 3%를 제주에 우선 배분한다.

전환사업보전계정은 1단계 재정분권 이후 전환사업 보전을 위한 재원과 관련되어 있는 것으로 균특 전환사업 보전분 3조 5,681억 원, 자치구 조정교부금 보전분 2,338억 원, 시·군 조정교부금 보전분 5,718억 원, 교육비 전출금 보전분 1,395억 원의 합인 4조 5,131억 원으로 운용되는 발전기금이다.

**[표 1] 지역상생발전기금 및 재정지원계정 시·도별 추이**

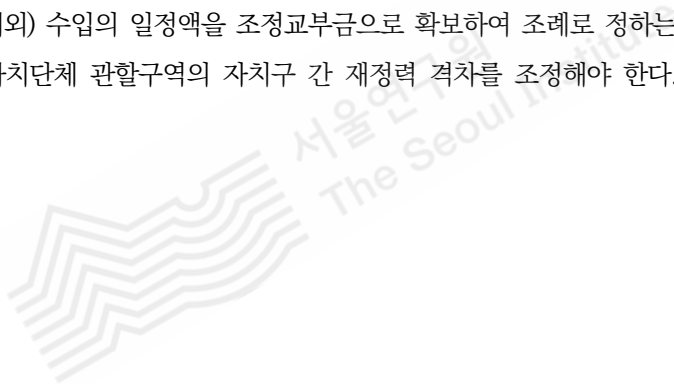
(단위: 십억 원)

	2015	2016	2017	2018	2019
출연금	361.4	382.6	433.3	442.5	481.7
서울	167.5	175.5	196.7	200	195.3
인천	34	36.1	41.2	42.2	41.4
경기	159.9	171	195.4	200.3	245
배분	361.4	382.6	433.3	442.5	481.7
<b>재정지원계정</b>	<b>180.7</b>	<b>191.5</b>	<b>216.9</b>	<b>221.5</b>	<b>241.1</b>
서울	7.3	7.7	8.2	8.8	8.4
부산	7.6	8.1	8.6	8.8	9.7
대구	18.4	19.5	20.7	21.9	22
인천	4.7	4.8	5	5.3	8.6
광주	15.6	17.5	26.4	24.6	27.9
대전	16	17	18	19.1	19.2
울산	14.9	15.4	16.3	17.2	24.3
세종	0.7	0.9	1.2	1.3	1.4
경기	7.7	8.1	8.6	9.2	8.6
강원	15.7	16.6	17.6	18	15.9
충북	8.8	9.7	15.7	14.2	15.7
충남	8.7	9	9.5	9.8	10.8
전북	9	9.4	10	10.6	11.4
전남	15.2	15.8	16.7	17.3	18.7
경북	14.9	15.6	16.5	16.9	18.5
경남	10	10.5	11.2	11.7	12.6
제주	5.4	5.7	6.5	6.6	7.2
사무국	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>용자관리계정</b>	<b>180.7</b>	<b>191.1</b>	<b>216.4</b>	<b>221</b>	<b>240.6</b>

## 2) 조정교부금 관련 조문

지방재정법 제29조와 제29조의2는 조정교부금을 시·군 조정교부금과 자치구 조정교부금으로 구분한다. 먼저 시·군 조정교부금의 경우, 시·도지사는 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다)의 총액과 해당 시·도(특별시는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보해야 한다. 또한 시·도지사는 이렇게 조성된 조정교부금의 재원을 인구, 징수실적(지방소비세는 제외한다), 해당 시·군의 재정사정, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 시·도의 관할구역의 시·군에 배분해야 한다.

특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세(목적세인 지역자원시설세와 지방교육세 제외) 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정해야 한다.



[표 2] 자치구 조정교부금 자원과 교부율 변화

구 분	취득세·등록세 (1989~2010년)	취득세 (2011~2012년)	보통세 (2013년~)
서울	60%(1989~1990년) 50%(1991~2010년)	50%	20.5%(2013년) 21%(2014~2015년) 22.6%(2016년~)
부산	51%(1989~2007년) 55%(2008~2010년)	55%	19.8%(2013~2015년) 20.9%(2016년) 22%(2017~2019년) 23%(2020년~)
대구	52%(1989~2008년) 56%(2009~2010년)	56%	20.65%(2013~2015년) 21.65(2016년) 22.29%(2017년~)
인천	36%(1989~1995년) 50%(2009~2010년)	40%	20%(2013~2016년) 27%(2017년~)
광주	70%(1989~2010년)	70%	23%(2013~2016년) 23.9%(2017년~)
대전	68%(1989~2010년)	68%(2011년) 56%(2012년)	21.5%(2013~2016년) 23%(2017년~)
울산	55%(1998~1998년) 58%(1998~2010년)	58%	18.1%(2013~2015년) 20%(2016년~)

출처: 임상수(2021), “지방소비세율 인상과 중앙기능 지방이양에 따른 합리적 자원배분 방안 연구”  
인용, 조임곤 외(2018), “조정교부금의 합리적 산정을 위한 기준 설정 연구” 재인용.

주. 각 시·도별 조정교부금 배분 조례 참조.

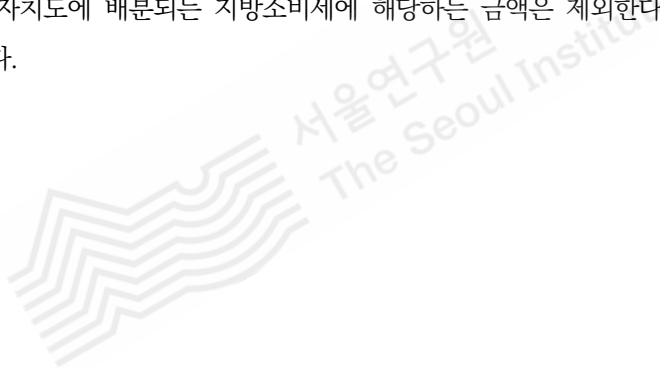
### 3) 교육비특별회계전출금 관련 조문

지방교육재정교부금법 제11조 제2항에 따르면 공립학교의 설치·운영 및 교육환경 개선을 위하여 일정 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출(이하 교육비 전출금)해야 한다.

서울특별시의 경우 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세, 「지방세법」 제71조 제3항 제3호 가목에 따라 특별시에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 10 수준이다.

광역시 및 경기도의 경우 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조 제2항 제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조 제3항 제3호 가목에 따라 광역시 및 경기도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 100분의 5 수준이다.

그 밖의 도 및 특별자치도의 경우 도세 또는 특별자치도세 총액(「지방세기본법」 제8조 제2항 제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조 제3항 제3호 가목에 따라 그 밖의 도 및 특별자치도에 배분되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36 수준이다.



---

# Abstract

## **A Study on the Establishment of Fiscal Decentralization Policy of Seoul in Response to the Second Stage of Fiscal Decentralization**

Ga-Hui Shin · Seong-Moon Park

The purpose of this study is to analyze the impact of the second stage fiscal decentralization policy on the finances of the Seoul. In addition, based on the analysis results, the Seoul Metropolitan Government's fiscal management strategy is prepared. The second phase of the fiscal decentralization policy is expected to increase the local consumption tax rate (4.3 percentage point). Also, 2.3 trillion won in government subsidies will be transferred to local governments. As a result of the analysis, Seoul's finances are expected to net increase by at least 280 billion won and up to 526 billion won due to the second stage of fiscal decentralization. In response to the second phase of fiscal decentralization, the Seoul Metropolitan Government should reorganize the Local Adjustment Grants in Seoul. Second, the Seoul Metropolitan Government should introduce a co-budget system with the education office in local. Finally, it is necessary to strengthen the Seoul Metropolitan Government's ability to carry out projects in response to the transfer of government subsidies to local governments.

## **01 Introduction**

- 1\_Background and Purpose of the Study
- 2\_Main Contents and Research Methods

## **02 Contents and Performance of Fiscal Decentralization Policy**

- 1\_Background of Fiscal Decentralization Policy
- 2\_Main Contents and Achievements of the First-Stage Fiscal Decentralization Policy
- 3\_Progress of the Second-Stage of Fiscal Decentralization
- 4\_Main Contents of Confirmation Plan on the Second-Stage Fiscal Decentralization

## **03 Analysis of the Effects of Fiscal Decentralization Policy**

- 1\_Analysis Overview
- 2\_Effect Analysis of the First-Stage Fiscal Decentralization Policy
- 3\_Effect Analysis of the Second-Stage Fiscal Decentralization Policy:  
Transfer of Function is not Considered
- 4\_Effect Analysis of the Second-Stage Fiscal Decentralization Policy:  
Transfer of Function is Considered

## **04 Impact and Fiscal Management Strategy of Seoul in Response to the Second Stage Fiscal Decentralization**

- 1\_Impact of the Second Stage Fiscal Decentralization on Seoul
- 2\_Fiscal Management Strategy of Seoul in Response to the Second-Stage Fiscal Decentralization

---

2단계 재정분권 추진에 따른  
서울시 재정운영 전략

서울연 2021-PR-09

---

**발행인** 유기영

**발행일** 2021년 11월 30일

**발행처** 서울연구원

**ISBN** 979-11-5700-694-6 93320 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.