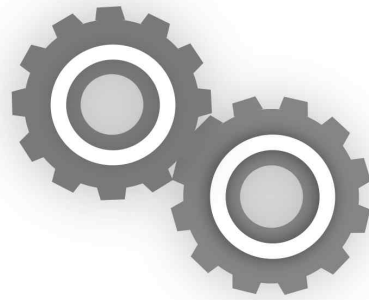


2013년
재정학 공동학술대회



중앙-지방 간 바람직한 재정관계

일시: 2013년 11월 15일(금) 오후 2:00~6:00

장소: 국회 헌정기념관 (여의도)

주최: 한국지방재정학회, 한국재정정책학회, 한국재정학회

주관: 한국지방재정학회

후원: 국회예산정책처, 한국지방행정연구원, 한국지방세연구원,
한국세무사회, 매일경제신문사

개/회/사

안녕하십니까?

작년에 이어 올해에도 한국재정학회·한국재정정책학회·한국지방재정학회가 공동으로 “중앙·지방간 바람직한 재정관계”라는 제목으로 학술대회를 개최하게 되었습니다. 오늘의 학술대회에 참석하신 모든 분들에게 진심으로 감사의 인사드립니다.

“소통과 융합”이 강조되는 현 시대에서 다양한 시각을 가지고 있는 세 학회가 공동의 문제에 대하여 함께 논의하고 토론하는 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각합니다. 따라서 오늘의 학술대회에서는 기존의 학술대회 보다도 훨씬 열띤 정책토론이 이루어질 것으로 기대됩니다.

특히 바쁘신 가운데에도 이 자리에 참석하여 주신 내외빈 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 우선 흔쾌히 학술대회에 축사를 맡아주시고 여러 측면에서 도움을 아끼지 않으신 유일호 국회의원님께 감사의 인사 드립니다. 또한 오늘 이 자리가 있기까지 물심양면으로 도와주시고, 또 환영사까지 맡아주신 국경복 국회예산정책처 처장님과 관계자 여러분들께도 감사드립니다. 이와 함께 이승중 한국지방행정연구원장님, 강병규 한국지방세연구원장님, 정구정 한국세무사회회장님을 비롯한 관계자 여러분, 그리고 매일경제신문사 관계자 여러분들에게도 깊은 감사의 인사 드립니다. 오늘 학술대회의 사회를 맡아주신 김동건 교수님과 김의섭 교수님, 그리고 발표자와 토론자로 참석해 주신 모든 분들께도 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

최근 들어 중앙과 지방간에 재정을 둘러싼 갈등이 심화되고 있습니다. 특히 취득세율의 영구인하로 인한 지방세수의 감소 문제, 영유아보육비, 기초연금을 포함한 복지재정에 대한 부담 문제 등과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체는 서로 다른 목소리를 내고 있습니다. 이러한 문제가 올바른 방향으로 해결되지 않는다면 앞으로 중앙과 지방재정의 건전성은 모두 큰 어려움에 직면하게 될 것입니다. 이와 관련하여 이번 공동학술대회에서는 거시적인 측면에서 중앙과 지방의 재정관계, 지방세와 국세 관계, 그리고 사회복지서비스 재원 분담 체계에 대하여 심도 깊게 논의하고자 합니다.

이번 공동학술대회도 작년과 마찬가지로 제1세션은 학술발표 및 토론의 장으로 마련되었으며, 각 학회에서 주제발표를 하고 나머지 두 학회에서 토론을 맡는 방식을 채택하였습니다. 제2세션에서는 각 학회의 대표 학자들을 포함한 여러 재정전문가들을 모시고 중앙과

지방간의 재정관계에 대하여 종합적인 토론을 하려고 합니다. 오늘의 발표와 토론 속에서 중앙과 지방에게 모두 이익이 될 수 있는 논리들과 방안들이 제시되어서 앞으로의 정책 결정에 큰 기여를 할 수 있기를 진심으로 소망합니다.

발표와 토론을 맡아주신 여러분들의 의견도 중요하지만 관객으로 참여하신 여러분의 의견도 정부의 올바른 정책결정에 큰 보탬이 될 것입니다. 적극적인 참여 부탁드립니다.

다시 한번 오늘 정책토론회에 참석하신 모든 분들께 감사드리면서 인사말에 갈음하고자 합니다.

고맙습니다.

2013년 11월
한국지방재정학회장 배 인 명

축/사

안녕하십니까? 국회예산정책처장 국경복입니다.

한국재정학회, 한국지방재정학회와 한국재정정책학회가 주최하는 2013년 재정학 공동 학술대회를 진심으로 축하드립니다. 우리나라 재정학계를 대표하는 세 학회가 한자리에 모여 중앙과 지방간의 바람직한 재정관계를 정립할 수 있는 방안을 논의하는 매우 뜻 깊은 오늘 학술대회에서 국회예산정책처를 대표해서 축하의 말씀을 전할 수 있는 기회를 주신 현진권 한국재정학회장님, 배인명 한국지방재정학회장님, 최종수 한국재정정책학회장님과 회원여러분께 깊은 감사를 드립니다.

최근 경제회복이 지연되면서 세수여건은 악화되고 있으나, 인구구조의 고령화 등으로 복지지출을 중심으로 재정지출에 대한 수요는 크게 증가하고 있습니다. 이와 같은 재정여건의 변화는 중앙정부와 지방정부를 막론하고 재정운용의 부담을 가중시키고 있습니다. 특히, 재정자립여건이 취약한 지방재정의 경우 취득세율이 인하되면 지방세수입이 감소할 것으로 예상되고, 영·유아, 노인 등을 대상으로 하는 국고보조사업이 확대되면서 지방재정건전성에 대한 우려가 현실화되고 있습니다.

중앙정부는 지방의 어려운 재정여건을 감안하여 지방소비세 전환을 인상 등 지방세수 보전을 포함한 다양한 방안을 제시하고 있으나, 지방정부와 합의점을 찾기 위해 해결해야 하는 현실적 문제들로 인해 갈등하는 모습으로 비춰지기도 합니다. 그러나 재정이라는 한정된 자원을 중앙과 지방이 효율적으로 사용하여 국민의 복리후생을 극대화해야 한다는 점에 대해서는 이견의 여지가 없을 것으로 생각합니다.

따라서 오늘 논의하는 중앙과 지방의 바람직한 재정관계에 대해 여러 전문가분들이 해안을 모아주셨으면 감사하겠습니다. 저희 국회예산정책처는 의회소속 재정전문기관으로서 오늘 논의되는 소중한 의견에 귀 기울이고 국가재정이 보다 건전하고 효율적으로 운용될 수 있도록 더욱 노력하겠습니다.

다시 한 번 오늘의 공동학술대회를 진심으로 축하드립니다.

감사합니다.

2013년 11월 15일
국회예산정책처장 국 경 복

축/사

안녕하십니까. 국회의원 유일호입니다. 유난스럽게도 길고 무더웠던 여름이 지나간 것이 엇그제 같은데 어느새 찬바람이 불면서 한 해의 막바지에 접어들고 있습니다.

먼저 ‘중앙-지방 간 바람직한 재정관계’에 대한 재정학 공동학술대회 개최를 진심으로 축하드립니다. 더불어 오늘 좋은 자리를 마련해 주신 한국지방재정학회의 배인명 회장님, 한국재정정책학회 최종수 회장님, 한국재정학회 현진권 회장님과 많은 관계자 여러분들의 노고에 감사의 말씀을 드립니다.

춘추좌씨전(春秋左氏傳)에는 ‘보거상의(輔車相依)’라 하여 수레의 덧방나무와 바퀴처럼 뗄 수 없는 관계에 대해 말하고 있습니다. 이는 서로 다른 세 학회가 소통과 융합을 위해 오늘 함께 하게 된 것처럼 현재 제기되고 있는 지방재정문제에 대해 중앙정부와 지방자치단체 또한 수레의 덧방나무와 바퀴처럼 서로 의지하여야 한다는 것을 의미하는 것 같습니다.

모쪼록 오늘 학술회를 통해서 활발한 논쟁과 토론을 하는 백화제방(百花齊放)의 시간이 되기를 바랍니다. 이를 통해 중앙과 지방재정의 건전성을 위한 합리적인 해법을 모색하는 뜻 깊은 자리가 되기를 간절히 바라겠습니다.

감사합니다.

2013년 11월 15일
국회의원 유일호

행/사/일/정

□ 13:30-14:00 등 록

□ 14:00-14:20 개회식

- 사 회: 노승용 교수(서울여대)
- 인사말: 배인명 회장(한국지방재정학회 회장)
- 축 사: 국경복 처장(국회예산정책처)
- 축 사: 유일호 의원(국회의원, 새누리당 대변인)

□ 14:30-16:30 [제1세션]

좌 장: 김의섭(한남대, 전 한국지방재정학회장)

제1주제: 중앙·지방 간 재정관계 (14:30-15:10)

논문 1: **중앙·지방 재정관계의 국제비교와 시사점**

- 발표: 김정훈 (한국조세재정연구원) 1
- 토론: 우명동 (성신여대)·황진영 (한남대)

제2주제 : 국제·지방세 관계 (15:10-15:50)

논문 2: **국제와 지방세의 역할배분과 지방세제 발전방안:**

최근의 지방세제 개편에 대한 평가를 중심으로

- 발표: 주만수 (한양대) 23
- 토론: 김현아 (한국조세재정연구원)·유태현 (남서울대)

제3주제 : 사회복지서비스 재원분담 체계 (15:50-16:30)

논문 3: **복지지출 증가와 재원조달:**

지자체 재정분담 가능성을 중심으로

- 발표: 김용하 (순천향대) 49
- 토론: 박상원 (한국외국어대)·조임곤 (경기대)

□ 16:30-16:40 휴 식

□ 16:40-17:30 [제2세션] 종합 토론

좌 장: 김동건(서울대 명예교수, 전 한국재정학회장/
한국지방재정학회장)

토 론: 박용주(국회예산정책처 경제분석실장)
손희준(청주대, 전 한국지방재정학회장)
염명배(충남대, 전 한국재정학회장)
정근오(호서대, 전 한국재정정책학회장)
윤경호(매일경제신문 논설위원)

*가나다순

□ 17:30-18:00 폐 회

중앙·지방 재정관계의 국제비교와 시사점*

김정훈(한국조세재정연구원)

I. 서론

우리나라의 중앙과 지방의 재정관계는 다양한 역학 관계 속에서 갈등과 조정 과정을 반복하고 있다. 그런데 이러한 일련의 조정 과정을 보면 중앙정부 및 국회가 일방적으로 선제적 조치를 취하고, 일정한 시간이 경과한 다음, 지방이 사후적 대응을 하는 일정한 패턴이 관찰된다. 즉 중앙정부는 중앙-지방 간 재정관계에 대하여 중앙 주도적이며 근시적(myopic)인 접근을 하고 있고, 지자체는 이에 대응하는 과정에서 재정적 책임을 행사할 수 있는 여력을 잃고, 또 한편으로는 중앙정부에 대한 의존성에 안주하는 경향을 띠고 있다.

우리나라의 중앙과 지방 간 재정관계가 이처럼 근시적 정책결정의 틀 속에 갇혀 있는 이유는 복잡하고 다양하지만, 가장 중요한 이유는 우리나라가 지향해야 할 중앙과 지방 간 재정관계의 틀이 정치적으로나 이론적으로 모호한 성격을 지니고 있기 때문인 것으로 판단된다¹⁾. 여기에 덧붙여 한 가지 이유를 더 추가하면 우리나라의 중앙과 지방 간 재정관계의 틀이 이웃 일본의 영향으로부터 크게 벗어나지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 잘 알려져 있듯이, 우리나라의 지방세법, 지방교부세법 등이 모두 일본의 것들을 번역하여 도입되었고, 심지어 1991년 도입된 지방양여금, 2010년 도입된 지방소비세 역시 일본의 것들을 모방한 제도이다. 또한 우리나라의 중앙-지방 간 재정관계에 대한 정책 논의를 할 때 흔히 등장하는 ‘4할 자치’, ‘2할 자치’ 등과 같은 표현들도 OECD 국가들 중 오직 일본에서만 통용되는 표현들이다.

일본은 1990년대 초반까지 세계 2대 경제대국으로서 전후 거의 40여년간 고도성장과 함께 안정적 복지국가의 틀을 유지하여 왔으므로 이러한 일본을 모방하는 것은 이웃나라인 우리나라

* 본 논문은 한국재정학회, 한국지방재정학회, 한국재정정책학회가 공동 주최한 「2013 재정학 공동 학술 대회」 ‘중앙-지방 간 바람직한 재정관계’의 발표 논문으로 작성되었다.

1) 헌법상 우리나라는 단일국가이다. 그러나 지방정부의 권한이 분야에 따라서 연방정부만큼 강할 면도 있다. 특히 지방재정의 경우 국세가 재원인 이전재원(지방교부세, 지방교육재정교부금 등) 조차도 중앙정부와 국회가 그 규모를 신중적으로 조정하지 못한다는 점에서 우리나라의 중앙-지방 간 재정관계는 북유럽과 같은 단일국가보다 독일과 같은 연방국가의 특징을 보이고 있다. 외국의 이전재원 개괄은 II장에서 논의되겠지만, 연방국가와 단일국가의 차이점, 이와 관련한 한국의 특이성은 Kim(2013)에 보다 자세히 논의되어 있다.

라로서는 당연하였고, 현재 여러 개의 세계 일류 기업들을 배출한 한국의 고도성장이 일본을 배우면서 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 그러나 경제정책과 재정정책의 벤치마킹 국가로서 일본의 효용은 1990년대 초반 이후부터 크게 줄어들었다. 재정정책의 관점에서, 1990년 일반정부의 GDP 대비 국가채무가 65%이었다가 2013년 225%까지 증가한 일본재정의 구조는 재정위기에 시달리고 있는 미국, 영국, EU 등으로부터 많은 관심을 받고 있고, 특히 재정 제도가 일본의 것에 기반을 둔 우리나라에게 경각심을 주기에 충분하다.

한편 우리나라의 재정제도는 1998년 금융위기를 겪고, 2000년대 중반 재정개혁을 거치면서 관리 대상 재정 범위의 확대, 재정의 성과관리, 재정통계의 확대 및 투명성 제고, 중기재정계획의 수립 등 지속적인 개혁을 진행하고 있으며, 그 결과 일본의 재정제도와 차별화된 길을 걷고 있다. 그럼에도 불구하고 학계의 논의나, 법제도, 그리고 정책 측면에서 아직까지 일본의 영향권에서 크게 벗어나지 못한 분야가 우리나라의 지방재정 분야이다²⁾. 일례로 안전행정부가 발간하는 150조원에 달하는 지자체 예산의 설명서에는 외국의 예로서 일본만이 자세하게 소개되어 있다³⁾. 물론 우리나라의 지방재정 제도가 일본의 제도에 기반을 두었다고 해서, 양 국가의 중앙·지방 간 재정관계의 성격이 완전히 일치하는 것은 아니다. 대표적인 차이는 일본의 국가채무가 GDP의 200%를 넘는 과정에서 우리나라와는 달리 일본의 지방정부가 상당히 큰 규모의 채무를 떠안았다는 점이다. 또한 우리나라의 초중등 교육재정이 지자체 재정과 분리되어 있지만, 일본에서는 초중등 교육재정이 지자체 재정과 통합되어 있다는 점도 중요한 차이점이다.

이러한 부분적인 차이점들에도 불구하고, 우리나라 지방재정의 골격은 일본 제도의 틀에 고착되어 있다. 특히 주목할 점은 지방재정의 근간을 이루는 두 가지 제도인 지방세 제도와 지방교부세 제도가 관련 법령을 포함하여 운용 방식이 일본과 거의 같다는 점이다. 지방세의 경우 중앙정부와 국회가 10개가 넘는 지방세 세목을 설정한 다음, 모든 지방세 세목에 대하여 표준세율 또는 고정세율을 정한 국가는 OECD 국가들 중 한국과 일본뿐이다⁴⁾. 또한 국가

2) 우리나라의 많은 학자들이 미국 학위를 취득하였다는 점에서 학계의 논의가 일본뿐만 아니라, 미국 제도에 경도되어 있는 것 또한 사실이다. 그러나 최근 발표된 이 분야의 중요 논문들인 Baicker et al.(2012), Boadway and Tremblay (2012) 등에서 논의되고 있듯이, 중앙·지방 간 재정관계에 대한 미국 학계의 전통적인 논의(특히 Tiebout(1956) 모형과 Oates(1972) 모형) 역시 현실적 설명력의 한계를 분명하게 드러내고 있다. Kim et al.(2008), Kim et al.(2010), Kim et al.(2013) 등에서 논의되고 있듯이 대다수 유럽 국가들의 중앙·지방 간 재정제도 및 관련 이론은 미국의 경우와 상당히 다르다. 우리나라의 제도적 특징 역시 미국보다는 유럽과 더 많은 공통점을 지니고 있다. 이러한 측면에서도 일본이나, 미국 등 특정 국가의 제도를 기반으로 하는 중앙·지방 간 재정관계의 연구는 상당한 한계에 부딪쳐 있다.

3) 안전행정부, 「2013 지방자치단체 통합재정 개요」, p. 127.

4) 스페인, 노르웨이 등도 중앙정부가 지방세의 표준세율 또는 상한세율을 정하고 있다. 그러나 이들 국가는 제한적인 세목(주로 지방소득세)에 대하여 이러한 제도를 운용하고 있다. 우리나라와 일본이 모든 지방세 세목에 대하여 표준세율 또는 고정세율을 정하는 이유는 양 국가 헌법이 ‘조

가 세금을 걷고, 그 일정 비율을 중앙정부가 복잡한 공식을 바탕으로 지방정부에 이전하는 재원을 조세(지방교부세)라고 부르는 국가 역시 OECD 국가들 중 한국과 일본뿐이다. 또한 일반교부금을 배분할 때 지역의 지방세 규모(기준재정수입액)보다 표준적 행정경비(기준재정수요액)의 비중이 훨씬 더 큰 국가도 OECD 국가들 중 한국과 일본뿐이다.

이미 언급하였듯이, 한국은 일본의 제도를 모방함으로써 고도성장을 이루었다. 따라서, 직관적으로 볼 때 적어도 1990년대 초반까지 탄탄한 경제와 재정을 유지하였던 일본을 뒤흔들고 있었던 한국의 제도는 단점보다 장점이 더 많았다고 보아야 할 것이다. 그러나 어느 국가이든지, 경제력과 각종 제도의 역량이 일정 수준을 넘게 되면, 벤치마킹 국가의 제도를 뛰어넘어야 하는 시기가 올 수밖에 없다. 이러한 관점에서 한국의 지방재정은 이제 일본형 구조로부터 과감하게 탈피하여야 할 때가 되었다.

본고는 이러한 관점에서 경제적으로 안정되었고, 지방자치 제도가 상당히 오랜 동안 정착된 OECD 국가들의 중앙·지방 간 재정관계를 살펴보고자 한다. 미리 예상할 수 있듯이 30여 개 국가들의 중앙·지방 간 재정관계를 모두 다 볼 경우, 그 형태가 매우 다양함에도 불구하고 우리나라와 여건이 비슷한 국가를 찾아보기가 힘들다. 오히려 우리나라와는 상당히 다른 재정적 환경과 제도적 차이를 갖는 국가들이 더 눈에 띈다. 그럼에도 불구하고, 단일 표본인 일본의 재정제도와 한국의 재정제도를 비교하는 것에 비하여, OECD의 여러 국가들과 한국을 비교하는 것이 보다 균형적인 시각을 제공한다. 특히 앞서 언급한 우리나라의 일반교부금 제도나 지방세 제도의 특징은 OECD 국가들과 비교하였을 때 그 특징이 보다 분명하게 드러난다. 또한 우리나라에서 중앙·지방 간 재정관계를 논의할 때 가장 많이 거론되는 정책지표인 ‘국세와 지방세의 비중’에 대해서도 OECD 전체 국가들의 국세와 지방세 비중을 비교하고, 연방국가와 단일국가의 다른 점, 그리고 다양한 형태의 지방세 체계를 동시에 감안할 때 보다 더 분명하게 우리나라 지방세 제도의 특징을 이해할 수 있다. 또한 우리나라 지방세 제도의 큰 한계로 작용하는 세원의 집중도 역시 여러 국가들과 비교할 때 그 정도의 심각성을 알 수 있다.

본고에서는 따라서 이러한 관점에서 중앙·지방 간 재정관계와 관련된 대표적인 재정지표와 재정제도를 국제 비교할 것인데, 이러한 국제 비교를 두 가지 측면에서 수행하였다. 제II 장에서는 단순 모형을 통하여 이론적으로, 그리고 실제로 관찰되는 다양한 형태의 중앙·지방 간 재정관계를 유형화하였다. 이러한 유형화에 따르면, 재정학 교과서에서 주류를 이루는 Tiebout 모형이나, ‘지방세의 가격기능’ 모형은 재정학 교과서를 통하여 가장 잘 알려져 있지만, 실제로는 전 세계적으로 그다지 많이 관찰되지 않는다. 반대로 대부분의 국가, 특히 연방

세법률주의’를 택하고 있어서, 지방세의 설정을 사실상 국가가 하도록 되어 있는 법제에 기인한다. 물론 일본의 경우 이른바 ‘법정외세’ 제도를 운용하고 있지만, 이는 다소 사소한 세목들에 관련된 제도이다.

국가와 연방적(quasi-federal) 국가에서 중앙정부와 하위정부(sub-national)가 세수 공유(tax sharing)를 하는 경우가 많이 있고, 또한 위임사무(mandates)가 하위정부 재정의 중요한 구성 요소이라는 점을 제II장에서 논의하였다. 제III장에서는 국제비교를 통하여 관찰되는 중앙·지방 간 재정관계 데이터를 제II장에서 제시된 모형들을 통하여 어떻게 해석할 수 있는가를 논의하였다. 제IV장에서는 본고의 국제비교 분석이 우리나라의 중앙·지방 간 재정관계 던지는 시사점을 간단하게 정리하였다.

II. 중앙·지방 재정관계의 단순 모형

지방정부의 예산 제약식은 세입(R)과 세출(E)로 구성된다. 세입은 지자체가 과표 또는 세율을 자율적으로 선택할 수 있는 지방세(순수 지방세)로부터의 세수(T^O)와 수수료·사용료와 같은 세외수입(NT), 중앙정부가 과표와 세율을 결정하되, 그 세수를 일정한 재분배적 요소를 감안하여 지방정부에 안분해 주는 재분배적 세수 공유(TS^S), 각 지방에 대한 배분액이 해당 지역에서 걷히는 징수액과 비례하도록 배분되는 세수 공유(TS^H)⁵⁾, 중앙정부로부터의 이전 자원(G), 그리고 지방채(B) 발행 수입으로 구성된다. 즉, 지방정부의 세입 R 은 다음과 같이 표현된다.

$$R = T^O + NT + TS^S + TS^H + G + B \quad (1)$$

지방정부의 세출은 지방정부가 자율적으로 세출의 수준을 결정하는 자치사무 세출(E^O)과 중앙정부가 법률 등을 통하여 지방정부로 하여금 의무적으로 사무를 수행하게 하는 위임사무 세출(E^M)로 구성된다. 즉, 지방정부의 세출 E 는 다음과 같이 표현된다.

$$E = E^O + E^M \quad (2)$$

5) Blöchliger & Petzold(2009)는 전자를 연(軟) 세수 공유(soft tax sharing)로, 후자를 경(硬) 세수 공유(hard tax sharing)로 구분한다. 동 연구에서 세수 공유는 다음의 네 가지 특징을 지닌다. ① risk sharing(세수 공유의 모수가 법률로 정해짐), ② un-conditionality(배분액의 용도가 정해지지 않음), ③ formula stability(배분 공식의 변경이 행정부의 임의로 가능하지 않음), ④ individual proportionality(배분액이 각 지방정부에서의 징수액과 비례함). 이 중에서 네 가지 요건이 다 만족될 경우 경(硬) 세수 공유로 분류되고, 요건 ④만 만족되지 않을 경우 연(軟) 세수 공유로 분류된다.

1. (모형 1) ‘발로 하는 투표’(voting with one’s feet) 및 재정연방주의(fiscal federalism) 이론에서의 자치사무 지방공공재(E^O)와 순수 지방세(T^O)의 역할

Tiebout(1956), Oates(1972), Bird(1993), 그리고 Bird(2012) 등 많이 학자들이 논의한 전통적인 Tiebout 모형과 재정연방주의 모형에서는, 지방정부의 역할이 주민들이 원하는 수준의 지방공공재를 순수 지방세를 거두어 공급함으로써 지방공공재의 효율적인 공급자 역할을 수행하는 것이다⁶⁾. 즉, 주민들이 지방공공재 공급의 확대 또는 축소를 원할 경우, 이에 대응하여 지방세 부담이 확대 또는 축소되면 지방공공재로부터 한계효용과 지방세로부터의 한계비용이 일치되어 지방공공재가 적정 수준으로 공급된다. 식 (1)에서 지방정부가 자율적으로 세입의 규모를 결정할 수 있는 항목은 T^O 와 NT 이다. 또한 지방정부가 자율적으로 세출의 규모를 조정할 수 있는 항목은 E^O 이다. 따라서 전통적인 Tiebout 모형에서의 지방세의 역할, 즉 ‘지방세의 가격기능(tax price)’ 역할은 다음과 같이 표현된다⁷⁾.

$$\Delta E^O = \Delta T^O \quad (3a)$$

한편 중앙정부는 국가적으로 중요한 사무를 지방정부에 위임하여 지방정부가 이러한 위임 사무(E^M)를 제공하도록 하고, 이에 필요한 재원은 이전재원(G)을 통하여 지원한다. 따라서 Oates의 재정연방주의 이론에서 이전재원의 역할은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\Delta E^M = \Delta G \quad (3b)$$

식 (3a)로부터 한 가지 명백하게 알 수 있는 사실은, 너무나 당연한 이야기이지만, 지방정부의 공공서비스 공급이 효율적으로 이루어지기 위해서는 (i) 지방정부가 자치사무(지방공공재)를 스스로의 재원조달 책임 하에 공급해야 하고, (ii) 이를 위해서는 지방정부가 자율적으로 지방세의 세율이나 과표를 조정할 수 있어야 한다는 점이다.

우리나라의 경우 (모형 1)이 지방정부의 역할을 설명하지 못한다는 점은 식 (1)~(3)으로부터 명백하게 알 수 있다. 우리나라 지방세의 여러 세목에 대하여 탄력세율 적용이 허용되고 있지만, 지방세 세율은 사실상 고정되어 있다. 따라서 우리나라에서는 탄력세율을 적용할 수

6) Tiebout(1956)는 양자(지방공공재의 주민 선호와 지방세 부담)의 연계성으로 인한 지방공공재의 효율적 공급을 강조하였고, Oates(1972)는 양자가 적정 수준으로 연계되지 않을 때(지방공공재의 외부효과, 지역간 과표 이동 등으로), 상위정부의 역할 설정에 분석의 초점을 맞추었다.

7) 이후부터 논의의 단순화를 위하여 세외수입의 역할은 무시한다. 어차피 세외수입의 속성상 세외수입과 관련된 세출의 증감과 세외수입의 증감이 거의 일치하므로 이러한 단순화는 이후 논의에 영향을 미치지 않는다.

있는 지방세 세목의 경우에도 전부 $\Delta T^O = 0$ 의 특성을 보인다⁸⁾. 물론 시계열적으로 지방세 세수가 변하지 않는 것은 아니고, 이른 바 자연 증가율이 존재한다. 따라서 현상적으로는 매년 $\Delta T^O > 0$ 이 관찰된다. 그러나 (모형 1)에서 주목하는 것은 주민들의 지방공공재 수요가 이러한 자연 증가분과 다르게 변동하였을 때, 이를 충족할 수 있도록 지방세 세수를 지방정부가 변동시킬 수 있느냐이다. 이러한 관점에서 볼 때 우리나라에서의 ΔT^O 는 0이고, 따라서 Tiebout가 주장하는 지역 주민의 수요 변화(ΔE^O)를 반영하는 지방세의 역할은 우리나라에서 존재하지 않는다.

이 다음에 검토할 (모형 2)에서 보다 자세히 논의하겠지만, 사실 OECD 국가들 중 (모형 1)이 적용되는 사례는 많지 않다. (모형 1)이 적용될 수 있는 가장 대표적인 사례는 미국 지방정부 및 교육자치단체가 재산세를 거둬서 기초적인 공공서비스(쓰레기 처리, 공원 관리 등)나 교육서비스를 공급하는 경우이다. 물론 California를 포함하여 여러 주정부가 교육서비스의 지역간 형평성을 위하여 지방정부의 교육재정에 개입하는 경우가 많이 있다. 이 경우에는 지방교육이 순수 자치사무의 성격을 잃기 때문에, 식 (3a)가 그대로 성립되지는 않는다. 그러나 이 경우에도 지방교육이 일종의 외부효과(externality)를 가져서 중앙정부가 추가적인 공급을 지원하는 것이 효율적으로 지방공공재를 공급하는 것으로 해석할 수 있으므로(3b), 미국 지방정부의 지방재정 구조는 비교적 (모형 1)에 가깝다는 해석을 할 수 있다. 또한 캐나다의 경우에도 미국과 비슷하게 지방정부가 재산세를 거두어 교육서비스를 제공하므로 (모형 1)이 캐나다의 지방정부에 적용된다.

미국과 캐나다의 지방정부 이외에 영국의 지방정부도 적은 규모의 지방세(조세 수입의 약 4%)를 걷어서 지방공공재를 공급하고, 경찰비, 교육비, 사회서비스 등 위임사무는 이전재원을 받아서 공급하기 때문에, 영국의 지방재정 구조도 비교적 (모형 1)이 적용되는 경우로 볼 수 있다. 네덜란드의 경우에도 지방세의 규모가 그다지 크지 않은 반면, 세외수입의 규모가 상당히 크고, 국가적으로 중요한 사무를 이전재원을 받아서 공급하기 때문에 네덜란드 지방재정의 구조 역시 (모형 1)에 가깝다.

8) 이러한 현상이 발생하는 이유는 사실 이론적으로 명백하지 않아서 향후 보다 정치한 이론모형과 실증모형을 통한 연구가 필요하다. 서울처럼 지방교부세를 받지 않는 자치단체가 지방세의 세율 인상을 주저하는 이유는 주민들의 저항 때문이라고 볼 수 있다. 그렇다면, 주민들의 세부담을 낮추는 것이 주민들의 인기를 더 얻는 것이라 볼 수 있는데, 이러한 현상은 일어나지 않고 있다. 서울시가 지방세를 덜 걷으면, 그만큼 세출이 축소하여 지방공공서비스의 품질이 낮아지기 때문에 주민들이 이 또한 싫어한다는 해석도 가능하다. 그렇다면, 서울시는 표준세율로 항상 최적의 지방공공서비스를 공급하고 있다는 해석이 가능하다. 즉 우리나라의 지방세 표준세율은 우연히도 서울시의 최적의 공공서비스 공급과 조합을 이룬다는 것인데, 이러한 조건이 변화하는 재정환경 속에서 매년 충족된다고 보기는 어렵다. 아마도 잠재적인 조세경쟁(tax competition)이나 이웃 비교경쟁(yardstick competition), 또는 중앙정부의 암묵적인 압박이 발생하고 있을 터인데, 이에 대한 실증적 뒷받침은 아직 되지 않고 있다. (모형 1)과 관련하여 한 가지 분명한 사실은 우리나라 지방세 세율은 탄력세율에도 불구하고 고정되어 있다는 점이다.

2. (모형 2) 세수입 공유(TS^S , TS^H)와 위임사무(E^M)의 역할: 독일형 중앙·지방 간 재정관계

지방공공재의 효율적 공급과 지방세의 가격기능을 강조하는 전통적인 티부모형과 재정연방주의 모형에서는 지방정부가 담당하는 공공재 중에 전국적인 표준이나, 지역적 형평성이 강조되는 공공재는 포함되지 않는다. 예를 들어, 의료서비스나, 저소득 계층 지원, 노인 지원, 영유아 지원과 같은 복지서비스, 그리고 교육서비스 등은 중앙정부(상위정부)가 전국적으로 비슷한 품질을 유지하려고 하는 것이 거의 전 세계적인 현상이다⁹⁾. 문제는 이러한 공공서비스를 국가가 직접 공급할 경우 지역간 격차 문제를 근원적으로 차단할 수 있을 터인데, 여러 OECD 국가들 중에서 이러한 서비스의 전달을 상당 부분 지방정부가 담당하고 있다¹⁰⁾. 따라서 중앙정부가 이러한 공공서비스의 공급 책임을 지방정부에 위임한 다음, 서비스의 품질에 대하여 직·간접적으로 간여하는 이른바 위임사무(mandates)가 OECD 국가들의 지방정부 세출의 큰 비중을 차지한다. 즉, 재정학 교과서에서는 (모형 1)에 나타나 있는 지방정부의 역할이 많이 다루어지지만, 현실에서는 지방정부의 가장 중요한 역할이 위임사무의 담당이라고 해도 과언이 아니다.

유럽의 지방정부가 공급하는 국가적으로 중요한 사무(merit good)와 관련된 내용은 Kim et al.(2013)에 자세히 소개되어 있는데, 특히 북유럽의 경우 복지세출의 대부분이 지방정부가 걷는 지방소득세로 공급되고 있다. 또한 이태리와 스페인의 지역정부(regional government)가 담당하는 가장 중요한 사무 책임이 의료서비스이다. 그리고 프랑스의 경우에도 데빠르트망이 노인, 아동, 저소득층, 장애인 등에 대한 공공부조 사무를 맡고 있고, 실업급여 역시 데빠르트망이 책임지고 있다. 일본의 경우, 제III장에서 보다 자세히 살펴보겠지만, 복지세출의 대부분을 지방정부가 담당하고 있다. 심지어 미국의 경우에도 의료서비스, 복지세출, 교육과 같은 위임사무 업무가 주정부 세출 구조에 가장 중요한 영향을 미쳤다는 것이 최근 발표된 Baicker et al.(2012)의 분석이다¹¹⁾.

9) 물론 전국적으로 완전한 동등성(우리나라 지방공무원의 급여, 기초생활보장제도의 급여 등)을 추구하는 국가도 있고, 비록 상당히 중요한 복지·의료 서비스라 하더라도 일정한 수준의 지역간 차이를 용인하는 국가(미국)도 있어, 그 구체적 유형은 다양하다.

10) 예를 들어, 우리나라의 건강보험으로 공급하는 공공 의료서비스는 국민건강보험공단이 전국적으로 유일한 공급 주체이지만, 유럽 대부분의 국가에서는 주정부 또는 지방정부가 공공 의료서비스의 일차적 공급 책임을 지는 주체이다.

11) 필자는 개인적으로 이 논문을 접할 때 다소의 충격을 받았다. 이른 바 위임사무가 우리나라, 일본, 북유럽, 남유럽 등 대부분의 OECD 국가에서 지방정부 세출의 가장 중요한 역할이라는 점은 알고 있었지만, Tiebout 모형이 지난 50여년 간 미국 중앙·지방 간 재정관계 연구의 주류를 이루었음에도 불구하고, 실제로 미국에서는 지난 50여년간 주정부 재정이 위임사무 중심으로 움직였다는 Baicker et al.의 보고는 Tiebout 모형이 설 땅은, 재산세(property tax)가 활성화되어 있는 영국과 미국 지방정부의 경우를 제외하고는, 다소 과장해서 학자의 머릿속뿐이라는 생각

대부분의 OECD 국가에서 위임사무(E^M)가 하위정부(sub-national governments) 세출의 중요한 비중을 차지하지만, 이러한 세출에 필요한 자원 조달 방식은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫 번째는 독일형으로서 중앙정부가 지방정부에 위임사무의 세출 책임을 지도록 하고, 세입 조달 역시 중앙정부가 상당 부분 책임을 지는 방식이다. 물론 독일형 중앙·지방 간 재정관계에 대하여 연방정부가 일방적으로 주정부에 사무를 강제하고, 또한 세입도 일방적으로 결정하는 것으로 해석하는 것은 오류이다. Gunlicks(2005)가 설명하고 있듯이 최근 연방정부로 중심축이 기울어 가는 경향을 보이긴 하지만, 기본적으로 독일의 중앙·지방 간 재정관계는 이른바 협조적 연방국가(cooperative federalism) 모형이다. 따라서 독일에서의 연방·주정부·지방정부의 세입 공유는 각 정부 계층 간 타협의 산물로서, 소득세와 법인세의 세수공유 방식이 헌법에 규정되어 있고, 부가가치세 세수공유 방식만 지역간 세원 조정을 위하여 다소 유연하게 운용되고 있다¹²⁾. 또한 독일에서는 각 정부 계층이 모여서 위원회를 설치하여 연방정부가 지방정부에 위임한 사무의 적정성을 분석하고, 심사할 수 있는 재정 제도가 정착되어 있다(Spahn, 2013).

독일에서의 중앙·지방 간 세입과 세출의 배분이 연방정부의 일방적 조치가 아닌 협조적 연방정부 모형에 따라 이루어지지만, 한 가지 분명한 사실은 독일에서는 공동세(TS^S)에 비하여 순수 지방세의 역할은 상대적으로 미미하다는 점이다¹³⁾. 따라서 독일형 중앙·지방간 재정관계는 식 (1)로부터 다음과 같이 표현된다¹⁴⁾.

$$\Delta E^O + \Delta E^M = \Delta TS^S \quad (4)$$

효율적인 지방정부의 역할과 지방세의 가격 기능을 강조하는 (모형 1)의 관점에서 보면, 세수 공유 방식으로 재원을 조달하고, 지방세입을 자체사무뿐만이 아니라 세출 규모가 큰 위임 사무에 투입하는 (모형 2)의 방식은 재정 효율이 떨어질 수밖에 없다. 실제로 독일의 재정 효율성(정부부채 등)을 분석한 Wurzel(1999), Stehn & Fedelino(2009)와 같은 연구에 따르

도 들었다. 물론, 재정학의 비왜곡적 조세(non-distortionary)처럼 Tiebout 메커니즘, 또는 Bird & Slack(2013)이 주창한 빅셀 연계성(Wicksellian connection)이 지방재정 분석의 핵심적인 골격으로 유지될 것임은 분명한 사실이다. 그러나 동 분야의 대가라 할 수 있는 Boadway and Tremblay (2012)에 의해서도 (모형 1) 또는 Tiebout 메커니즘의 현실적 적용의 한계는 분명하게 드러나고 있다.

- 12) 독일 공동세(tax sharing) 방식을 소개하거나 분석한 문헌은 다수 존재하는데, 예를 들면, Wurzel (1999), Stehn & Fedelino(2009) 등에 보다 자세한 내용이 소개되어 있다.
- 13) 독일의 공동세는 주정부 간 수평적 조정을 동반하기 때문에 연(軟) 세수 공유에 속한다.
- 14) 독일의 주정부/지방정부가 많은 위임사무를 담당하지만, 자체 사무도 담당하기 때문에 세출의 변화는 위임사무와 자체사무의 변화를 모두 포함한다.

면, 독일형 중앙·지방 간 재정관계는 효율성 측면에서 문제점을 안고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 독일형 중앙·지방 간 재정관계 모형은 이차대전 이후 지금까지 안정적으로 운용되고 있고, 독일의 거시재정 환경은 유럽 국가 중 가장 양호한 편에 속한다. 반면 독일과 비슷하게 지역정부가 세수 공유에 많은 의존을 하고 있고, 또한 의료서비스 등과 같이 중요한 위임사무를 지역정부가 담당하는 스페인의 경우, 최근 재정위기를 겪는 과정에서 지역정부의 부채가 상당히 중요한 문제로 부각되고 있다. 한편 부가가치세 전액을 연방정부가 주정부에 일정한 공식(주로 인구 비중)을 바탕으로 배분하는 호주의 경우 재정 상황이 그다지 나쁘지 않다. 따라서 현실적으로 (모형 2)가 (모형 1)에 비하여 어느 정도 재정 효율성 차원에서 단점을 지니는지는 명확하지 않다.

(모형 2)와 세수 공유(tax sharing)와 관련하여 한 가지 주목 할 점은 독일, 호주, 스페인뿐만 아니라 OECD의 다른 연방국가들인 오스트리아, 벨기에, 멕시코, 그리고 지역국가인 이태리 등이 모두 주정부 및 지역정부의 중요한 세입원으로서 세수 공유 제도를 활용하고 있다는 점이다. OECD의 연방국가들 중 세수공유에 크게 의존하지 않는 국가는 미국과 캐나다 정도이다.

한편 우리나라와 일본은 지방세 세율과 과표가 사실상 중앙정부에 의하여 결정되므로 (모형 2)가 적용되는 국가들이다¹⁵⁾. 그런데 연방국가의 경우 하위정부의 세입이 중앙정부와의 세수공유로 대부분 채워지지만, 한국과 일본에서는 국가에 의하여 결정된 지방세 세입에 덧붙여 국세의 일부를 일반교부금의 형태로 지방정부에 지원하는 것이 법으로 정해져 있다. 양 국가에서는 이러한 일반교부금을 지방교부세로 부르는데, 실제로 OECD(Blöchliger and Petzold, 2009)의 기준에 따르면 한국과 일본의 지방교부세는 세수공유의 한 유형(연(軟) 세수공유)이다. 매우 복잡한 공식을 통하여 도출되는 기준재정수요액을 바탕으로 지방정부에 배분되는 지방교부세가 세수공유(tax sharing)로 불리는 것이 사실 혼동스럽지만, 이론적으로는 지방교부세나 세수공유가 모두 일종의 이전재원으로서 순수 지방세(T^0)와 구분된다¹⁶⁾.

15) OECD(Blöchliger & King, 2006)의 분류에 따르면, 지방세는 세율과 과표를 지방정부가 정하는 경우(유형 a), 지방정부가 세율을 무제한 또는 일정한 한도 내에서 정하는 경우(유형 b), 지방정부가 지방세 감면 수준을 정할 수 있는 경우(유형 c), 중앙정부가 일방적으로 또는 지방정부의 동의를 얻어 세수를 중앙과 지방이 나누는 경우(유형 d), 그리고 중앙정부가 과표와 세율을 정하는 경우(유형 e), 그리고 기타의 경우(유형 f)로 나뉜다. 따라서 우리나라의 지방세는 OECD의 기준에 따르면 대부분 세수 공유(유형 d)이거나, 국가가 사실상 결정하여 지방에 세수를 귀속시키는 유형 e에 속한다. 보다 구체적으로, 지방소득세, 자동차세, 지방소득세 등은 유형 d에 속하고, 재산세, 취득세, 담배소득세 등은 유형 e에 속한다. 다만 법률적으로는, 대다수의 지방세 세목에 탄력세율을 적용할 수 있으므로 우리나라 지방세 세목들은 담배소비세, 자동차세, 지방소비세 등을 제외하고는 대부분 유형 b에 속한다. 그러나 우리나라 지방세법의 탄력세율 조항은 현실적 의미가 없는 사문화된 조항에 가깝다.

16) 중앙·지방 간 세입격차(Vertical Fiscal Gap)를 논의하는 다수의 논문(McLure(2001), Eyraud & Lusinyan(2012), Karpowicz(2012), Blöchliger & Petzold(2009) 등)들이 세수공유, 특히 재분배의 성

한국과 일본의 지방교부세가 이러한 이론적 특징을 지니며, 실제로 양 국가에서 지방교부세와 지방세는 구분 없이 자체재원으로 활용되고 있다는 점을 감안할 때, 양국 지방정부의 예산 제약식은 식 (4)와는 다소 다르게 다음과 같이 표현된다.

$$\Delta E^O + \Delta E^M = \Delta TS^S + \Delta G \quad (5)$$

식 (5)는 식 (4)와 거의 비슷하지만, 식 (5)에서는 지방세 수입과 이전재원 수입이 완전히 섞여서 구분되지 않기 때문에, 순수 지방세로 자치사무를 제공하는 (모형 1)과는 식 (4)에 비하여 더 떨어져 있는 구조이다. 한편 중앙·지방 간 재정관계가 (모형 2)로 설정될 때의 문제점은 Wurzel(1999), Stehn & Fedelino(2009) 등이 분석하듯이, 지방정부가 중앙정부에 의하여 결정된 세수입에 의존하기 때문에 세수입을 확충하기 위한 자구 노력($\Delta T^O > 0$)을 하지 않고, 그 결과 재정의 비효율이 발생한다는 점이다. 그런데 현재 우리나라에서 발생하고 있는 더 큰 문제점은, 최근의 영유아 보육비 논쟁, 기초노령연금 논쟁 등에서 유추할 수 있듯이, 중앙정부에 의하여 결정된 지자체 세입(TS (지방세), G (지방교부세))을 지자체가 어떠한 비중으로 나누어 자체사무와 위임사무에 투입해야 하는가에 대한 기준이 없다는 점이다. 중앙정부는 법률에 의하여 시행이 의무화된 위임사무에 이러한 재원을 먼저 투입하는 것을 원하고, 지자체는 자치사무로의 자원 투입을 최대화하면서 중앙정부로부터 보다 많은 세입을 지방세 형태 또는 이전재원 형태로 받기를 원한다. 사실 Spahn(2013)에서 논의되어 있듯이, (모형 2)를 오랜 기간 동안 채택해 온 독일의 경우에도 자체사무와 위임사무를 매끄럽게 해결하는 방식은 존재하지 않는다. 일정한 수준의 지방세와 이전재원이 법률적으로 확보되고 나면, 지방정부는 동 재원을 자체사무에 투입하고자 하는 유인이 존재할 수밖에 없다. 반대로 중앙정부는 사실상 국가가 결정한 재원을 위임사무에 투입하고자 하는 것 또한 자연스러운 현상이다.

결국 (모형 2)의 가장 근본적인 문제점은 (모형 1)의 경우처럼 가격기능을 갖는 지방세를 통하여 자체사무를 효율적으로 공급하는 기재(mechanism)가 존재하지 않는다는 점이 아니다. 달리 표현하면, (모형 2)에서 지방세의 성격을 순수 지방세로 전환하더라도 위임사무를 지방정부가 담당함에 따라 발생하는 근본적인 문제는 사라지지 않는다. 이 문제에 대한 해결책으로 두 가지의 접근 방법을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째 방법은 (모형 2)의 중앙·지방 간 재정관계를 (모형 1)로 전환하는 것이다. 이 경우 지방정부가 위임사무를 책임지지 않기 때문에 지방사무의 규모는 큰 폭으로 줄어든다. 따라서 의료서비스, 복지세출 등 큰 규모의 세출 사무를 지방정부가 더 이상 담당하지 않을 경우에는 관련 자원 역시 지방정부 세입에서 중앙정부 세입으로 전환되어야 한다. 그런데, 헌법 또는 법률에 의하여 지방정부의 세입이 이미

격이 가미된 세수공유는 사실상 이전재원이라는 점을 강조하고 있다.

결정된 국가에서는 헌법 또는 법률을 수정하여 지방세 세입을 축소시키는 변화가 몇 가지 예외(17)를 제외하고는 잘 발생하지 않는다. 중앙정부와 국회 입장에서는 이러한 조치가 지방자치의 후퇴로 비추어 질 수 있기 때문에 지방세입을 강제로 축소시키기보다는 지방정부가 이미 확보한 재원이 최대한 위임사무에 투입되도록 중앙정부의 권한(법률)을 활용하는 것이 더 쉬운 선택이다. 이러한 이유 때문에 세수 공유 제도를 채택하고 있는 대부분의 OECD 국가에서는 위임사무가 지방정부 세출의 큰 비중을 차지한다.

3. (모형 3) 위임사무(E^M), 자체 세입(T^O) 및 이전재원(G)의 역할: 북유럽 및 미국형 중앙·지방 간 재정관계

(모형 2)가 갖는 문제점은 국가에 의하여 결정된 세입을 중앙정부는 위임사무에, 지방정부는 자체사무에 쓰고자 하는 인센티브 문제를 해소하기가 힘들다는 데에 있다. 따라서 이러한 문제를 해소할 수 있는 근원적인 방법은 중앙정부가 설정하는 위임사무의 기준을 완화하는 것이다. 미국의 경우 최근 오바마 정부가 단행한 의료개혁(Affordable Care Act, "Obamacare")에서도 확인할 수 있듯이, 연방정부가 주정부가 담당하는 저소득층의 의료보험(Medicaid) 가입 범위를 대폭 확대하고, 주정부의 재정부담 비율을 낮췄지만, 주정부는 이러한 연방정부의 위임사무를 선택하지 않을 권한(opt-out)을 갖는다(18). 따라서 Baicker et al.(2012)이 보고하는 미국에서의 위임사무의 확대는 독일형의 연방정부와 주정부의 협의의 결과라기보다는, 국고보조금을 통하여 위임사무의 가격을 낮추고, 주정부가 이러한 낮은 가격에 위임사무를 스스로 공급할 유인을 갖도록 유도하는 연방정부 정책의 결과이다. 따라서 위임사무의 가격탄력성이 클수록 주정부는 이러한 위임사무를 확대 공급할 유인을 갖게 되고, 그 결과 주정부가 싼 가격에 공공서비스를 구매할 목적으로 지방세를 확충하는 결과도 뒤 따르게 된다. 실제로, 지난 50여년간 미국에서의 GDP 대비 국세 비중은 거의 변함이 없지만, GDP 대비 주/지방정부의 세수는 GDP 대비 약 3%p 가량 증가하였다(Baicker et al., 2012).

북유럽의 경우 미국과는 다소 달라서, 지방정부가 위임사무의 선택권을 갖지 않는다. 그러나 북유럽의 중앙정부는 노인 복지, 아동 복지, 의료서비스 등에 대하여 매우 구체적인 기준을 정하지 않고, 일정 수준의 지역간 차등화를 용인하는 방식을 취하고 있다. 그리고, 지역간 재정력 격차로 인하여 발생하는 복지서비스의 지역간 차등화가 일정한 수위를 넘지 않도록 형평화 교부금(equalization grants) 제도를 활용한다(19). 물론 국가적으로 매우 중요한 복지

17) 제III장에서 살펴보겠지만, 2007년 덴마크의 카운티가 맡았던 의료서비스가 중앙정부의 책임으로 전환되면서 지방의 소득세 세수가 대폭 감소하였다.

18) 최근의 보도에 따르면 미국의 21개 주가 연방정부의 의료개혁을 받아 들이지 않고 있다.

서비스의 지역간 차등화 정책이 갈등을 유발하지 않는 것은 아니다. 특히 의료서비스의 경우 지역간 차등화는 당연히 정치적으로 민감할 수밖에 없다. 덴마크의 경우 2007년 지방정부(county)가 담당하였던 의료서비스를 국가 서비스로 전환하고, 관련 지방소득세 재원(세율 8%)를 국세로 전환하였다.

미국과 북유럽에서 채택하고 있는 (모형 3)의 특징, 즉 지방정부의 자체세입으로 위임사무를 공급하게 하는 제도는 국가적으로 중요한 공공서비스가 전국적으로 균등하게 제공되지 않는 단점을 분명히 지니고 있다. 그러나, (모형 1)은 미국과 캐나다의 지방정부, 그리고 영국의 소규모 지방자치 범위를 벗어나서는 적용하기 어려운 제도이다. 또한 (모형 2)는 독일의 경우처럼 지방자치가 안착되어 중앙과 지방 간 협의가 제도화되어 있는 경우를 제외하고는 자치사무와 위임사무의 구분 문제로 중앙과 지방 간 끊임없는 갈등이 유발될 소지가 크다. 따라서 미국처럼 위임사무에 대하여 국고보조금의 본연의 역할(지방정부에 사무의 선택권 부여)을 활용하거나, 또는 북유럽처럼 위임사무의 기준을 완화하여, 부유한 지자체와 가난한 지자체 간 복지서비스의 차등화를 어느 정도 용인하는 방식은 (모형 2)를 안정적으로 유지할 가능성이 적은 국가에서 충분히 고려해야 할 대안이라 할 수 있다.

4. 중앙·지방 간 재정관계 모형의 종합

지금까지 논의한 (모형 1)~(모형 3)의 특징과 관련 국가를 정리하면 <표 1>과 같다. 이 표를 보면 뚜렷하게 알 수 있듯이, 한국과 일본은 헌법상 단일국가이지만, 중앙·지방 간 재정관계 모형은 연방국가들과 같다. 반면, 북유럽 국가들은 비록 단일국가이지만, 위임사무를 지방정부가 담당하면서 자체적으로 세입을 조달한다는 점에서 지방정부가 마치 연방국가의 경우처럼 자율적인 권한을 갖고 중요한 역할을 수행하는 국가이다. 이러한 이유로 Inman(2007)은 북유럽 국가들을 매우 연방적인 성격이 강한 국가로 분류하였다. 그런데 Kim et al.(2013)에서 자세히 논의되어 있듯이, 북유럽 국가들은 지방정부의 자율성에 기반을 둔 Oates(1972)의 재정연방주의를 추구하는 국가가 아니라, Rattsø(2002)가 주장하였듯이 중앙정부의 주도하에서 지방정부가 “일정한 범위” 내에서 자율성을 발휘하는 행정 연방주의(administrative federalism)를 추구하는 국가이다. 따라서 북유럽 국가의 가장 큰 특징은 지방정부가 위임사무를 담당하지만, 자치사무와 위임사무의 구분 문제로 발생하는 중앙정부와 지방정부 간 갈등의 소지(모형 2의 문제점)를 중앙정부의 권한을 바탕으로 해소할 수 있는 제도적 장치(형평교부금의 활용, 중앙·지방 간 협의)를 마련해 놓고 있다는 점이다. 2007년 지방정부 담당이었던 의료서비스를 국가 담당으로 전환한 덴마크의 사례가 이를 단적으로 보여준다²⁰⁾. 즉,

19) 보다 자세한 내용은 Kim et al.(2008)에 실려 있다.

20) 또한 1990년대 초반 스웨덴 등 북유럽 국가들이 경제위기를 겪을 때, 중앙정부가 지방정부의 과

지방정부가 국가의 중요 사무를 담당하되, 국가재정과 지방재정 간 유연성이 확보되어 있다는 점이 (모형 3)을 채택하고 있는 북유럽 국가의 가장 큰 특징이다.

미국의 경우 전술하였듯이, 중앙정부 주도로 주정부가 위임사무를 담당하는 것이 아니라, 위임사무에 대한 국고보조금의 가격 인하 기능을 바탕으로 중앙·지방 간 재정관계가 설정되어 있다. 이 제도 역시 중앙정부와 주정부 간 재정관계의 유연성을 어느 정도 확보하고 있다. 즉, 국고보조금의 보조율 인상 및 인하를 통하여 연방정부가 주정부의 행위를 조정할 수 있는 수단을 갖고 있는 반면, 주정부는 위임사무를 선택할 수 있는 권한을 또한 가지고 있어서, 연방정부와 주정부 간 타협의 여지가 항상 존재한다. 반면 우리나라의 경우에는 국가에 의하여 지자체 세입이 주어지고, 그 세입을 자치사무와 위임사무 간 구분해야 하는 근본적 어려움이 항상 존재하는데, (모형 2)를 채택한 연방국가들처럼 중앙정부와 지방정부 간 협의를 하는 제도적 장치도 마련되어 있지 않다. 따라서 한국과 일본은 단일국가이면서 연방국가보다 더 경직적인 중앙·지방 간 재정관계의 틀을 유지하는 경향을 보이고 있다.

〈표 1〉 중앙·지방 재정관계의 유형

	모형 1 (자체세입/자체사무)	모형 2 (세수공유/위임사무)	모형 3 (자체세입/위임사무)
단일 국가	영국, 네덜란드	한국, 일본	덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 프랑스
연방 국가	미국 지방정부 캐나다 지방정부	독일, 오스트리아, 호주, 스페인, 이태리, 벨기에	미국 주정부 캐나다 주정부 스위스

Ⅲ. 중앙·지방 재정관계의 주요 재정지표의 국제비교

제II장에서 중앙·지방 간 재정관계를 세 가지 유형으로 살펴보았는데, 본 장에서는 이러한 중앙·지방 간 재정관계의 유형화를 뒷받침할 수 있는 재정지표의 특징을 국제비교를 통하여 살펴본다.

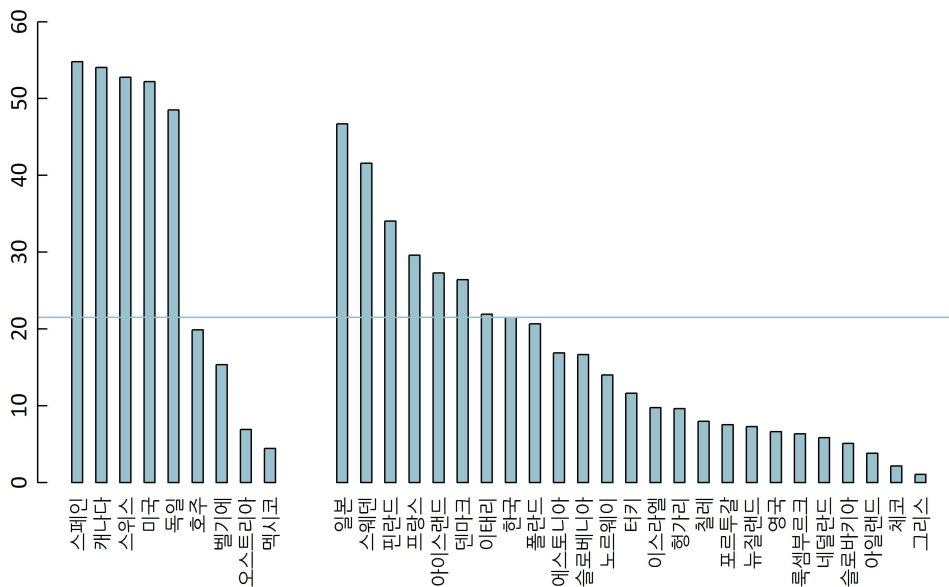
1. 조세 수입 대비 지방세 비중

<그림 1>에 OECD 36개 국가들의 조세 수입 대비 지방세 비중이 나타나 있는데, 우리나라의 비중은 약 20%로서 OECD 전체의 단순 평균 값(21%)과 거의 같고, 단일국가들 중에서

세권을 일정 기간 유보한 것도 단일국가로서 북유럽 국가의 제도적 유연성의 특징을 보여준다.

는 중상위권에 속한다. 우리나라에서 지방세 구조를 논할 때, 흔히 ‘조세 수입 대비 지방세의 비중’이 중요한 정책지표로 언급되는데, 사실 이 지표 자체만으로는 그 의미를 매우 불분명하다. 지방세 세수의 성격(순수 지방세, 세수공유등)과 하위정부의 세출 구조가 전혀 고려되지 않기 때문이다. <그림 1>의 내용을 자세히 살펴보면 하나의 패턴을 발견할 수 있는데, 제 II장에서 살펴 본 모형 중 (모형 2)에 속하는 국가들(연방국가와 한국, 일본)과 (모형 3)에 속하는 국가(북유럽과 미국, 캐나다, 스위스)들의 지방세 비중이 높다는 점이다.

<그림 1> 조세 수입 대비 지방세 비중(OECD, 2009)



이러한 특징은 사실 당연한 것이다. 정부 세출에서 가장 중요하고 규모가 큰 사무들이 의료서비스, 복지세출, 교육서비스 등이기 때문에 이러한 사무를 위임의 형태(모형 2) 또는 일정 범위 내의 자율적 형태(모형 3)로 하위정부가 담당하는 국가에서 지방세 비중이 높은 것은 당연하다. 이러한 현상을 다시 표현하면, 지방세의 비중이 높은 국가들에서는 동 재원의 상당 부분이 자치사무보다는 국가적으로 중요한 사무에 투입되기 때문이다. 우리나라에서는 지방세제 개편 논의를 할 때 흔히 ‘조세 대비 낮은 지방세 비중’이 거론된다. 그러나 우리나라의 지방세 비중은 OECD 기준으로 낮지 않을뿐더러, 굳이 이 비중을 높일 경우 이론적으로나, 현실적으로 동 재원이 복지세출에 쓰일 가능성이 높다. 이론적으로는 현재 우리나라의 재정세출의 수요가 가장 큰 부분이 복지세출이기 때문에, 중앙정부 또는 지방정부의 재원이 확충될 경우 복지세출에 그 재원을 투입하는 것이 국민 후생을 높이는 정책이다. 또한 OECD 국가의 지방세 구조가 이러한 해석을 뒷받침하고 있다.

그러나, 우리나라에서 국세를 지방세로 이양하여 지방세 비중을 높을 경우 이는 일본처럼

지방세 비중과 지방복지 세출 비중을 동시에 높이는 방식이 된다. 이러한 방식은 제II장에서 논의된 바와 같이 중앙정부와 지방정부 간 자치사무와 위임사무의 구분 문제를 놓고 갈등이 유발될 소지가 크므로 최소한 독일과 같은 연방국가처럼 중앙·지방 간 협의 기능이 강화되어야 할 것이다.

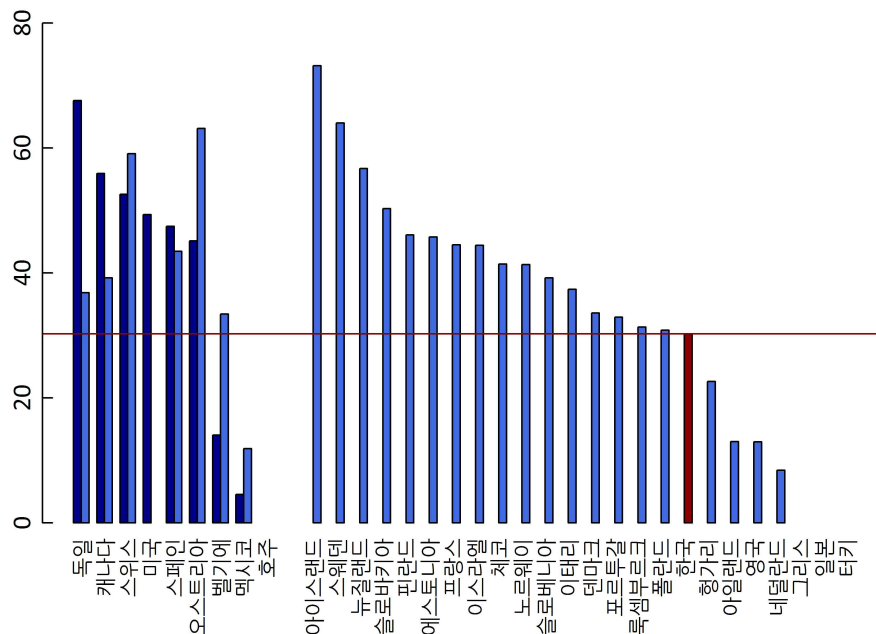
2. 지방세입 대비 지방세 비중

‘지방세입 대비 지방세 비중’은 ‘조세 수입 대비 지방세 비중’과 유사하게 지방정부의 자체적인 재원 조달 능력을 나타내지만, 양자가 다른 점은 전자의 경우, 위임사무의 재원조달 수단으로서 이전재원의 규모를 간접적으로 나타낸다. 물론, 이전재원과 세수공유는 속성이 거의 비슷하기 때문에, 독일처럼 세수 공유가 큰 국가의 경우 동 지표는 정확하게 지방재정의 상황을 나타내지는 못한다. <그림 2>에 OECD 국가들의 지방세입 대비 지방세의 비중이 나타나 있는데, 우리나라의 지방세가 지방세입에서 차지하는 비중이 약 30%로서, 상당히 낮은 편이다. 바로 이러한 이유 때문에 우리나라의 지방세 비중을 높여야 한다는 주장이 제기된다. 그러나 <그림 2>를 해석하는 경우에도 제II장에서 제시한 모형을 염두에 둘 필요가 있다. 우리나라의 지방정부 예산 제약식을 식 (1)과 (2)를 바탕으로 다시 쓰면 다음과 같다.

$$E^O + E^M = TS^S + TS^H + G \quad (6)$$

따라서 우리나라의 지방세 비중이 낮은 이유는 이전재원(G)의 규모가 크기 때문인데, 이 이유는 다시 중앙정부가 지방정부에 위임하는 사무(E^M)의 규모가 크기 때문이다. 즉 마치 동전의 양면처럼 우리나라의 이전재원의 규모가 큰 이유는 그만큼 중앙정부가 지방정부에 요구하는 위임사무의 규모가 크기 때문이다. 따라서 지방교부세의 규모와 위임사무의 규모를 동시에 축소하면 이전재원의 규모가 줄어들 수 있다. 그러나 앞서 논의했듯이, 법령으로 지방의 이전재원이 확보되는 경우, 이러한 재원의 축소가 정치적 이유 때문에 쉽지는 않다.

〈그림 2〉 지방세의 지방세입 대비 비중



<그림 2>를 해석할 때 두 번째로 주목해야 할 점은 지방세입에서 지방세가 차지하는 비중이 가장 높은 국가들의 비중이 약 60% 정도라는 점이다. 그런데 우리나라의 수도권 지자체(서울, 경기도, 인천)의 경우 재정자립도가 60%를 넘는다. 즉, 우리나라 재정자립도의 평균값이 약 30~40%이고, 인구 50%가 살고 있는 수도권의 재정자립도는 세계적 기준으로도 상당히 높은 편에 속한다.

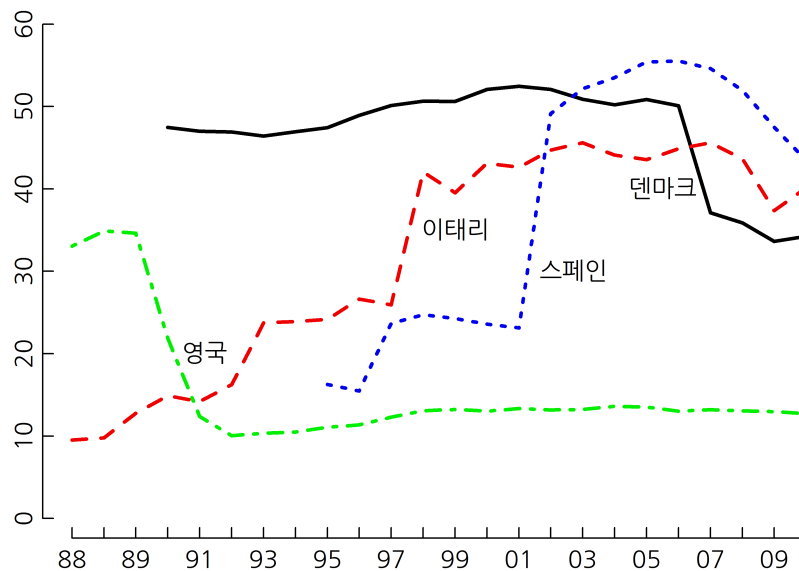
우리나라에서 국세의 지방세 이양이 필요하다는 주장이 제기될 때 흔히 지방세입에서 지방세 비중이 낮다는 점, 즉 지방세입에서 이전재원의 비중이 높다는 점이 지적되지만, 이는 수도권 지자체에 해당되는 얘기는 아니다. 반면 국세의 지방세 이양이 발생할 경우 세원이 수도권에 집중되어 있으므로 수도권의 지방세 비중은 더욱 더 증가하는 역설적인 현상이 발생한다는 점을 목할 필요가 있다.

한편 지방세입에서 지방세가 차지하는 비중의 단순평균을 보면서 각국의 지방재정 구조를 이해하는 데에는 한계가 있기 때문에 <그림 3>에서는 지난 20여년간 지방세 구조가 비교적 가시적으로 변한 국가들의 시계열을 살펴보았다. 이 시계열을 보면, 영국은 1990년 이전 지방세 비중이 30%를 넘었으나, 지방세제 개혁을 하면서 10% 수준으로 하락하였다. 또한 덴마크의 경우 2007년까지 지방세 비중이 50%를 넘었으나, 의료서비스가 국가 책임으로 바뀌면서 그 비중이 40% 이하로 하락하였다. 한편, 이태리의 경우 1997년 의료서비스 등과 같은 복지사무를 대폭 지방으로 이양하면서, 지방세제 개혁을 통하여 지방세의 비중을 높였다. OECD 국가들 중 지난 20여년간 지방세제가 가장 많이 변한 국가가 스페인인데, 2001년 의료서비스

가 지역정부의 책임으로 되면서 세수공유가 확대되어 지방세 비중이 대폭 증가하였다.

이러한 OECD 국가들의 지방세 구조를 살펴보면, 한 가지 분명하게 도달하는 결론은 지방세 구조 자체보다 세출 구조가 지방세의 구조의 속성을 이해하는 데에 도움이 된다는 점이다. 특히 대부분의 국가에서 지방세의 규모가 확대될 때에는 의료 및 복지사업과 같은 위임사무의 규모가 확대되었기 때문이다.

〈그림 3〉 지방세입에서 지방세가 차지하는 비중의 시계열



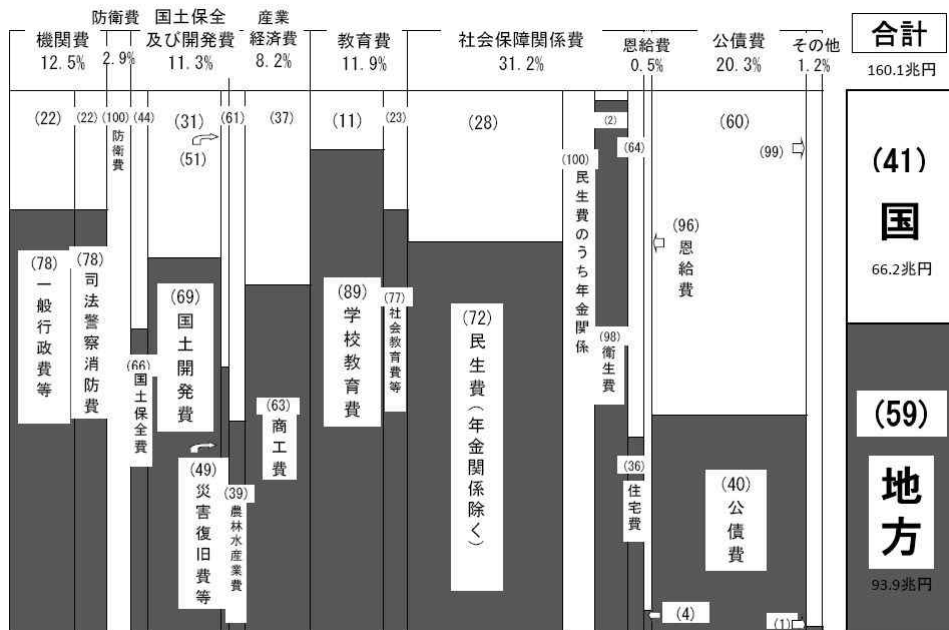
3. 일본의 지방재정

일본은 우리나라가 지방재정 제도의 벤치마킹을 한 국가이기 때문에 일본의 지방재정 제도는 우리나라에 널리 알려져 있다. 특히 일본의 지방세가 조세 수입에서 차지하는 비중이 매우 높다는 점은 한국의 지방재정 개편방안이 논의될 때 자주 거론된다. 그런데 일본의 지방재정 특징 중 상대적으로 잘 알려져 있는 사실은 일본 지방정부가 책임지는 복지사무의 규모이다.

일본의 지방세 비중은 조세수입의 46.7%를 차지하여 북유럽을 포함한 단일국가 중에서 지방세 비중이 단연 높을 뿐만 아니라, 연방국가의 주·지방정부 지방세를 합한 것과 비슷할 정도로 지방세의 비중이 높다. 일본의 지방재정이 이처럼 특이한 구조를 갖는 이유는 일본 지방정부가 연방국가의 주·지방정부처럼 교육비, 경찰비를 비롯하여 사회복지비의 대부분을 부담하기 때문이다. 즉, 일본의 지방세 비중과 지방재정 비중이 OECD 국가들 중 특이하게 높은 이유는 일본에서 사회보장 부문과 국가사무의 역할의 상당 부분을 지방정부가 책임지고

있기 때문이다. <그림 4>에서 보는 것과 같이 일본 사회복지비(연금 제외)의 72%, 교육비의 89%, 경찰비의 78%를 지방정부가 부담하고, 나머지는 국가가 부담한다. 또한 일본에서는 법령으로 정한 중요 국가사무의 경비를 지방세를 통하여 우선적으로 부담하기 때문에 국고보조금과 지방교부세와 같은 이전재원의 규모가 지방세보다 크지 않으며 양 이전재원의 합은 지방세의 규모와 거의 같다.

<그림 4> 일본의 중앙·지방 간 세출 책임의 배분



(注) () 内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合
計数は精査中であり、異動する場合がある。

일본의 이러한 특이한 재정구조는 중앙과 지방간 재정관계의 역할을 ‘국가는 국가사무, 지방은 지방사무’와 같은 기준을 가지고 재정립하는 것이 매우 어렵게 되어 있다는 것을 시사하는 것이다. 지방정부의 재정을 통하여 국가적으로 중요한 사업인 사회보장, 교육, 경찰서비스가 제공되기 때문에 법령을 통한 중앙정부의 지방재정에 대한 통제는 불가피하게 발생할 수밖에 없다. 즉 OECD 국가들 중 매우 특이하게 일본의 중앙정부와 사회보장 부문의 세입이 가장 낮고, 지방정부의 세입이 가장 높은 이유는 지방세나 지방교부세와 같은 지방정부의 일반재원이 국가적 사무에 일차적으로 투입하도록 되어있기 때문이다. 국가사무의 제공을 위한 지방세와 지방교부세의 역할은 자연적으로 지방자치의 고유기능을 위축시키므로 이러한 일본의 일반정부 재정구조는 그다지 바람직하다고 볼 수 없다. 또한 각 정부 부문의 역할과 책임성이 모호한 이러한 재정적 구조와 일본의 국가부채가 GDP의 220%를 상회하는 것이 무관하다고 보기 힘들 것이다.

IV. 요약 및 시사점

본고에서는 각국의 중앙과 지방 간 재정관계를 유형화할 수 있는 단순 모형을 제시하였고, OECD 국가들의 주요 재정지표를 이러한 모형들을 통하여 해석하였다. 이러한 국제비교를 통하여 우리나라와 OECD 국가들의 중앙·지방 간 재정관계의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전통적 티부 모형이나 재정연방주의 모형에서 강조하는 지방공공재 공급과 지방세의 가격기능 연계는 OECD 국가들 중 일부의 경우에서만 관찰되는데, 미국과 캐나다의 지방정부, 영국 지방재정이 대표적인 예이다. 둘째, 단일국가와 연방국가를 막론하고, 지방재정(지방세 및 이전재원) 규모가 큰 OECD 국가들에서는 국가적으로 중요한 복지사무(의료서비스 등 가치재(merit good))의 세출 책임의 상당 부분이 하위정부에 부여되어 있다. 셋째, 우리나라의 지자체 세입은 지방세와 지방교부세 모두 세입구조를 국가가 결정한다는 점에서 중앙과 지방 간 세수공유(tax sharing)의 특징을 지니고 있는데, OECD 국가들 중 이러한 방식으로 지방의 세입이 결정되는 국가는 대부분 연방국가이거나, 연방적(regional/quasi-federal) 국가이다. 넷째, 세수공유 방식으로 하위정부의 주요 세입이 결정되는 연방국가의 경우, 별도의 일반교부금이 없으나, 한국과 일본에서는 국가가 지방세 세수를 결정하여 지방세수를 확보해 주고, 다시 세수공유의 성격을 지니는 일반교부금을 지방정부에 지원하는 이중적 세수공유의 특징을 지니고 있다.

이러한 특징들이 우리나라의 중앙·지방 간 재정관계에 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 지방공공재의 효율적 공급을 위한 지방정부의 역할, 즉 지방세의 가격기능 역할은 현실적으로 제한적일 수밖에 없다는 점을 먼저 인식할 필요가 있다. 지방정부의 역할이 전통적인 티부모형의 역할에 한정될 경우 우리나라 지방재정의 규모(지방세출 책임과 지방세 규모)는 큰 폭으로 줄어들어야 한다. 둘째, 국가적으로 중요한 사무를 지방정부가 맡는 것은 외교, 국방 등을 제외한 대부분의 공공서비스가 지방정부를 거쳐야 한다는 점에서 불가피한 측면이 있다. 따라서 티부모형이나 재정연방주의 모형을 벗어나 지방정부가 위임사무를 효율적으로 공급할 수 있는 중앙·지방 간 재정관계의 구축에 보다 많은 주의를 기울여야 한다. 셋째, 우리나라의 지방세 비중을 ‘높여야’ 한다는 주장의 근거로 ‘지방세의 가격기능’을 강조하는 것은 논리적으로나 이론적으로 설득력이 크지는 않다. 지방세의 가격기능을 활성화 할 수 있는 제도적 기반은 이미 갖추어져 있고, 이와 관련된 다수의 연구들이 수행되었다. 보다 구체적으로 지자체가 재산세를 보다 적극적으로 활용할 수 방안들을 모색하고, 또한 최근 논의되고 있는 지방소득세의 과표 독립도 국가 소득세와의 자동 연계를 끊는다는 점에서 긍정적인 측면이 있다고 판단된다. 넷째, 2010년 도입된 지방소비세는 지방세의 가격기능 활성화(모형 1)와 근본적으로 관련성이 낮다는 점을 직시할 필요가 있다. 지방소비세의 지역 가중치를 없애도,

동 세목은 세수공유로서 이전재원의 한 유형이다. 따라서 지방소비세의 역할도 지방세의 가격기능 활성화에서 찾기보다는, 지자체의 세출책임이 증가하고 있는 위임사무의 재원조달 기능과 조화롭게 연계시키는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

이러한 정책적 시사점 이외에 좀 더 근본적인 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라 지방재정의 구조 개편을 논의할 때 (모형 3)에 대한 관심을 더 가질 필요가 있다. 국가가 지방세입을 결정하는 구조에서 자치사무와 위임사무의 구분 문제는 최근의 복지세출 논쟁에서 나타났듯이, 향후 끊임없는 중앙·지방 간 갈등의 원인이 될 것이다. 이러한 문제를 완화하는 한 가지 방법은, 비록 위임사무라 하더라도 지역간 격차를 일정 수준 이내로 용인하는 것이다. 즉 ‘복지사무의 분권’을 좀 더 진지하게 고민할 필요가 있다. 2005년 도입된 분권교부세로 인하여 복지사무의 분권에 대한 논란이 크지만, 복지사무의 분권 문제는 향후 우리나라 지방재정의 운영의 방향을 결정짓는 중요한 정책과제이다. 만약 북유럽과 같은 큰 규모가 아니더라도, 일정한 범위 내에서 복지사무의 분권을 할 수 없다면, 우리나라의 지방재정 규모는 향후 현저히 축소되어야 할 것이다. 어차피 국가재정의 중심 축이 경제개발이 아닌 사회개발 분야로 이동하고 있기 때문이다.

우리나라에서 위임사무와 세수공유 방식을 탈피할 수 없다면, 중앙과 지방 간 협의모형을 좀 더 진지하게 고민하여야 한다. 현재처럼 중앙재정, 지방재정, 교육재정 등이 칸막이가 되어 있으면, 재정의 가장 기본적인 원리인 세출의 우선순위를 국가적으로 결정하지 못한다. 1990년대 이후 OECD 국가와 개도국 모두 국가재정의 효율성 제고를 위하여 중기재정계획을 다양한 형태로 채택하고 있다. 우리나라의 지방재정 구조가 현실적으로 (모형 1)과 같은 구조가 되기는 어려울 것이므로, 중앙과 지방의 세출이 섞여 있고, 국가가 결정한 세입과 지방이 결정할 수 있는 세입이 섞여 있는 상황에서 중앙과 지방 간 재원배분에 대한 협의 모형이 구축되지 않을 경우 재정의 경직성이 심화될 것이다. 일본의 경우 경제상황이 좋았던 1990년대 초반까지는 재정의 경직성 문제가 두드러지지 않았으나, 경제상황이 나빠지고 나면, 재정개혁의 동력을 상실해서 재정제도를 개선할 수 있는 기회가 더 이상 주어지지 않았다. 한국도 이러한 일본의 경험을 참고할 필요가 있다.

세 번째는 가장 근본적인 논의라 할 수 있는데, 단일국가이면서 연방국가적 재정제도(세입공유 등)의 특징을 동시에 지닌 우리나라에서는 국가의 정체(政體)를 보다 분명하게 설정할 필요가 있다. OECD에서 인구가 5천만명 이상이 되는 국가들 중 연방국가 또는 연방적 국가가 아닌 나라는 일본, 터키, 그리고 한국이다. 일본은 약 10년 전부터 일종의 연방적 국가라 할 수 있는 도주제가 논의되어 왔고, 유럽에서는 이태리, 스페인이 단일국가에서 연방적 국가 체제로 전환하였다. 따라서 우리나라에서도 신중하게 연방적 성격을 강화하는 방안을 고려할 필요가 있다. 다만, 국가의 정치적 체제를 보다 연방적으로 바꾼다고 경제 활력이나 재정효율이 보장되는 것은 아니다. 스페인이나 이태리의 경우, 연방적 국가로의 전환이 재정

효율을 가시적으로 높였다는 실증분석은 아직 없다. 그러나 이들 국가에서 연방적 국가 이전의 형태로 회귀하고자 하는 논의도 역시 없고, 오히려 연방적 성격을 강화하고자 하는 논의는 지속되고 있다²¹⁾. 따라서 한국에서도 보다 연방적인 중앙·지방 관계에 대한 연구가 향후 중요한 연구과제가 될 수 있다고 생각된다.

참고문헌

- Baicker, Katherine, Jeffrey Clemens, and Monica Singhal, 2012. The Rise of The States: U.S. Fiscal Decentralization in The Postwar Period, *Journal of Public Economics* 96 (11-12), 1079-1091.
- Bird, Richard, 1993. Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal* 46, 207-227.
- Bird, Richard, 2012. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of The Literature. *Journal of International Commerce, Economics and Policy* 2(1), 139-161.
- Bird, Richard and Enid Slack, 2013. Local Taxes and Local Expenditures: Strengthening the Wicksellian Connection. Paper presented at a workshop on "Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy," co-organized by the KIPF and the Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior, Copenhagen, Denmark.
- Blöchliger, Hansjörg and King, David, 2006. Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments. *OECD Economic Studies* 43, 155-188.
- Blöchliger, Hansjörg and Oliver Petzold, 2009. Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: A Statistical Investigation. COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)10, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- Boadway, Robin and Jean-François Tremblay, 2012. Reassessment of the Tiebout model. *Journal of Public Economics* 96(11), 1063-1078.
- Dafflon, B., 2000. Fiscal Federalism in Switzerland: a Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalization, in: Fosseti, A., (ed.) *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge.
- Eyraud, Luc and Lusine Lusinyan, 2012. Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies. IMF Working Paper, IMF, Washington, D.C.
- Gunlicks, Arthur, 2005. German Federalism and Recent Reform Efforts. *German Law Journal* 6(10), 1283-1298.
- Inman, Robert, 2007. Federalism's Values and the Value of Federalism. *CESifo Economic Studies*, 53(4), 522--560.

21) 최근 재정위기 이후 스페인에서는 지역정부 부채에 대한 중앙정부의 관리를 강화하였다. 그러나 이러한 조치는 지역정부의 연예산제약(soft budget constraint)를 완화하는 조치로서, 연방적 성격을 오히려 강화하는 성격을 지닌다. 또한 이태리에서는 2003년 헌법개정을 통하여 이른바 재정연방주의 개념을 헌법에 명시하였다.

- Karpowicz, Izabela, 2012. Narrowing Vertical Fiscal Imbalances in Four European Countries. IMF Working Paper, IMF, Washington, D.C.
- Kim, Junghun and Jørgen Lotz, eds., 2008. Measuring Local Government Expenditure Needs -- The Copenhagen Workshop 2007. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare.
- Kim, Junghun, Jørgen Lotz and Niels Jørgen Mau, eds., 2010. General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice -- The Copenhagen Workshop 2009. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health.
- Kim, Junghun, Jørgen Lotz and Niels Jørgen Mau, eds., 2013. Balance between Decentralization and Merit -- The Copenhagen Workshop 2011. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior.
- Kim, Junghun, 2013. Welfare Decentralization in Korea: In Between Two Models of Unitarism and Federalism, in: Kim, Junghun, Jørgen Lotz and Niels Jørgen Mau, (eds.), General Grants versus Earmarked Grants: Theory and Practice -- The Copenhagen Workshop 2009. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Interior and Health, pp. 27--46.
- Kim, Junghun, Jørgen Lotz and Hansjörg Blöchliger, eds., 2013. Measuring Fiscal Decentralisation -- Concepts and Policies. OECD and the Korea Institute of Public Finance.
- McLure, C., 2001. The Tax assignment problem: ruminations on how theory and practice depend on history," National Tax Journal 52, 339-364.
- Oates, William, 1972. Fiscal Federalism. Harcourt Brace and Jovanovich, New York.
- Rattsø, Jørn, 2002. Fiscal Controls in Europe: A Summary," In Bernard Dafflon, (ed.), Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt, Edward Elgar, pp. 277--290.
- Spahn, Paul Bernd, 2013. Hidden constrictions of local autonomy: The case of standards and norms in Germany, in: Kim, Junghun, Jørgen Lotz and Niels Jørgen Mau (eds.), Balance between Decentralization and Merit The Copenhagen Workshop 2011. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior.
- Stehn, Sven and Annalisa Fedelino, 2009. Fiscal Incentive Effects of the German Equalization System. IMF Working Papers 09/124, IMF, Washington D.C.
- Tiebout, Charles, 1956. A pure theory of local expenditures, Journal of Political Economy 64, 416--424.
- Wurzel, Eckhard, 1999. Towards More Efficient Government: Reforming Federal Fiscal Relations in Germany. OECD Economics Department Working Paper No. 209, OECD.

국세와 지방세의 역할 배분과 지방세제 발전방안: 최근의 지방세제 개편에 대한 평가를 중심으로

주만수(한양대학교)

I. 서론

1995년 지방분권이 본격화되었으므로 이제 거의 20년에 가까워지고 있다. 분권의 부활을 위한 사전준비는 직접선거를 통한 단체장 및 의회 구성이라는 정치제도의 개편에 초점이 맞추어졌다. 반면에 지방분권의 효율적 실행을 위해서 정치제도 못지않게 중요한 재정제도의 정비는 충분히 이루어지지 못하였다. 이에 따라 분권이전에 갖추어진 중앙집권체계를 거의 그대로 답습하는 재정제도 틀을 유지한 채 일부 재원을 조정만 한 상태에서 분권이 이루어졌다.

최근의 지방재정상황은 지방정부의 자율권이 확대되기보다는 오히려 중앙정부에 의한 통제가 직간접적으로 강화하는 추세이다. 예를 들어, 지방정부의 재정투융자사업에 대한 중앙정부의 심사대상을 확대함으로써 지방정부의 지출자율권을 축소하였다. 2000년대 중후반, 지방정부의 호화청사문제가 사회적 이슈로 부각되자 2009년에 지방정부의 본청 및 의회 청사의 신축사업에 대해서는 반드시 시도 또는 행정안전부장관에 의한 재정투융자심사를 받도록 심사규칙을 개정하였다. 또한 2013년에는 중앙의뢰심사의 대상이 되는 신규 투자사업을 종전 300억원 이상의 사업에서 시도의 경우 200억원 이상, 그리고 시·군·구의 경우 100억원 이상의 사업으로 크게 확대하였다.

지방재정 지출에 대한 중앙정부의 통제 강화는 일부 지방정부의 낭비적 재정운영에 의해 촉발된 것이며 그러한 비효율적 지출이 지방정부들에서 만연한 것으로 인식하여 이를 미연에 방지하기 위한 것일 수 있다. 하지만 이러한 통제강화는 드러난 현상에 대해 임시방편적 조치일 뿐이며 지방정부의 자율권 확대를 통해 주민의 후생을 극대화하려던 지방분권의 취지에 부합하지 않는다. 물론 지방정부의 비효율적인 재정지출이 분권에 내재한 현상이라면 상위정부에 의한 통제가 불가피할 것이다. 그러나 연성예산제약 등 지방재정수입 관련 제도의 불완전성 때문이라면 이를 교정하지 않고 지출을 통제하는 정책은 근본적으로 한계에 봉착할 것

이다.

지방재정의 연성예산제약은 지방세 등 자체수입과 지방교부세 등 재정조정제도의 특성에 의해 초래되는 것이며 우리나라도 그런 특성을 나타낸다. 즉, 지방재정지출의 확대에 따른 부족재원을 중앙정부가 보충해줄 것으로 생각하여 지방정부는 재정수입의 제약과 관계없이 일단 지출을 확대하려는 경향을 갖는다. 또한 지방정부가 지역발전 혹은 징수노력 강화로 지방세 등 자체재원을 확충하면 지방재정조정제도에 의한 이전재원을 감소시켜 지방정부의 노력을 상당부분 무력화시키므로 자체수입을 확충하려는 유인이 작동하지 않는다. 이러한 상황에서 지방정부의 재정낭비는 예상된 결과이며 이를 지출통제로 제약하기보다는 예산제약의 연성화를 제한하도록 재정수입측면의 제도를 개편하여야 한다.

설령 지방재정조정제도가 적절히 구성된다 하더라도 지방세제가 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 가격기능을 수행하지 못한다면 지역주민 입장에서 재정지출의 낭비여부는 중요하게 인식하지 않을 수 있다. 다시 말해서 지방세제가 지방공공서비스의 가격으로 작동하여야 비로소 지역주민들은 자신들의 후생극대화를 위한 공공서비스 수준을 선택하고 그에 대응한 대가를 지방세로 납부하려는 유인이 작동한다.

본 논문은 비교적 최근에 이루어진 지방세제 개편을 중심으로 우리나라 지방세제의 문제점을 살펴보고 발전방안을 모색한다.¹⁾ 비록 지방세제가 가격기능이 작동할 수 있도록 개편된다고 하더라도 재정지출부문과 지방재정조정제도에 의해 그 기능이 훼손될 수 있으므로 지방세제의 가격기능 작동을 위한 선행조건도 논의한다. 이에 앞서 우리나라 지방세의 위상을 국제비교를 통해 제시한다.

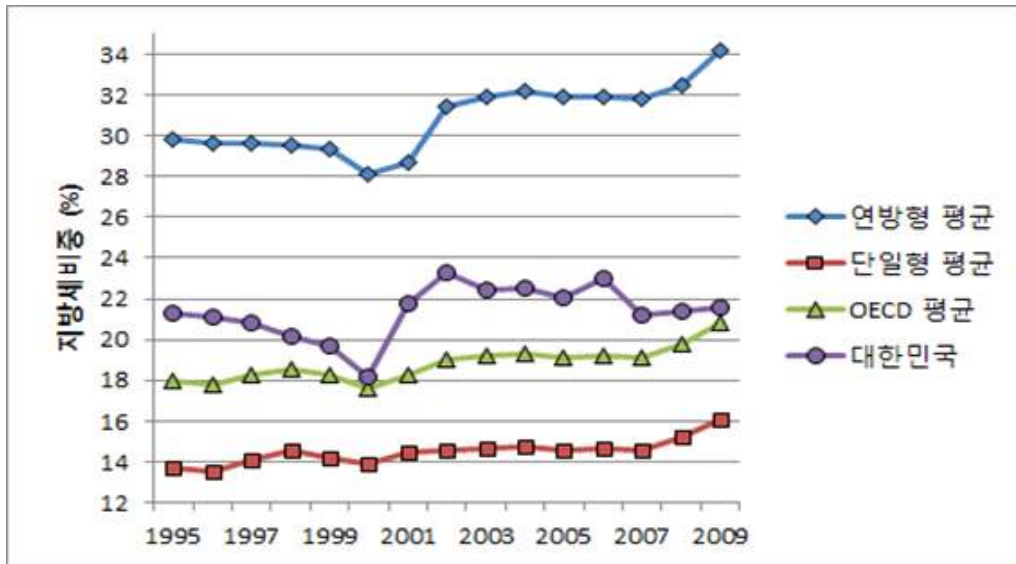
II. 국제비교를 통한 우리나라 지방세의 위상

우리나라 지방정부의 예산사용액 비중은 40%를 크게 넘어서지만 총조세수입 대비 지방세 비중은 20% 내외에 불과하다. <그림 1>은 우리나라의 지방세비중 추이를 OECD 국가들의 총조세 대비 지방세 평균비중 추이와 대비하여 제시하며 OECD 국가들은 연방형 국가와 단일형 국가로 구분한다. 1995년 이후 우리나라 지방세 비중은 OECD 국가들의 평균 수준보다 대체로 높게 유지되고 있다. 우리나라의 경우 2000년대 초반 국세의 지방세 이양으로 지방세 비중이 증가하였으나 그 후 정체 혹은 감소한 반면, OECD 국가들의 지방세 비중은 꾸준히 증가하여 2009년에는 우리나라와 유사한 수준에 도달하였다. 2009년 우리나라 지방세 비중

1) 국세와 지방세의 세원할당원리에 대해서는 Bird(1998)과 McLure(2002) 등 많은 연구가 이루어졌으며 이영희 외(2013)은 국내외의 연구결과를 정리한다.

은 21.5%이므로 연방형 국가평균인 34.2%에 비해서는 낮지만 우리나라가 속한 단일형 국가 평균 16.0%보다는 높다. 단일형 국가라고 하더라도 국가별로 큰 차이가 있으므로 우리나라가 평균수준을 지향해야 함을 의미하는 것은 아니다.

<그림 1> OECD 국가의 총조세 대비 지방세 비중

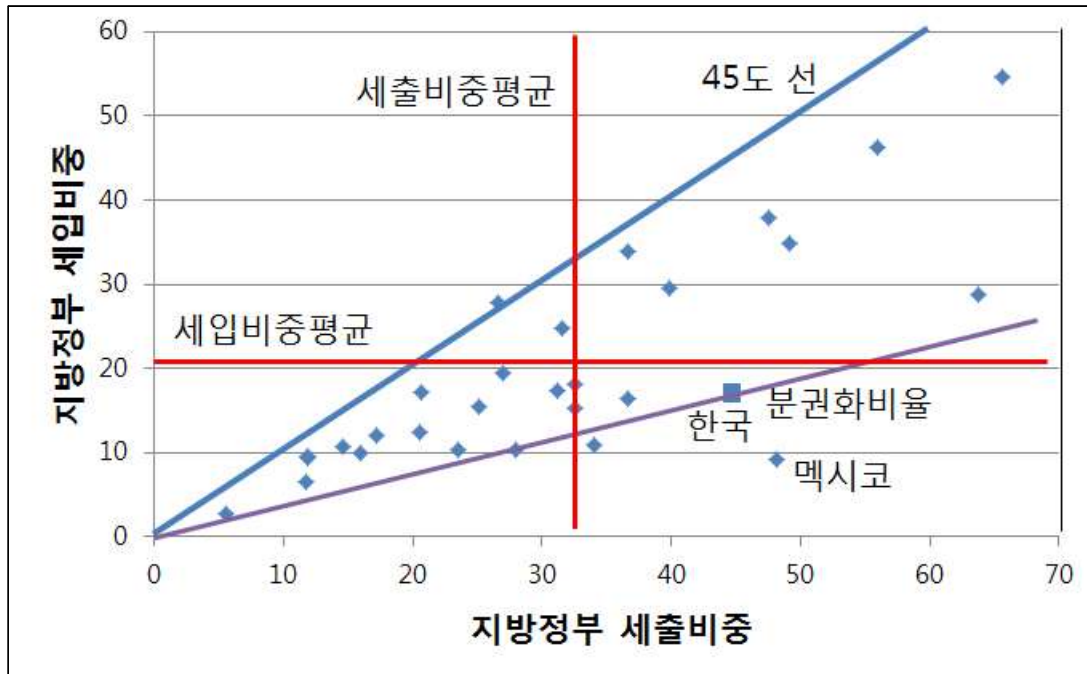


주: 조세에는 사회보장기여금을 포함하지 않으며 주정부와 지방정부 조세를 모두 지방세로 분류한다.
 자료: 주만수(2013a)에서 재인용; OECD Fiscal Decentralization Database.

지방정부의 세출역할은 국가마다 서로 다르므로 지방정부의 재정자율성은 지방세 비중과 세출 비중을 연계하여 파악하여야 한다. <그림 2>는 OECD 국가들의 지방분권화 비율을 제시한다. 분권화비율은 일반정부 세입 대비 지방정부 세입 비중으로 세입분권을 측정하고 일반정부 세출 대비 지방정부 세출 비중으로 세출분권을 측정한 후 일반정부 세출분권 비중 대비 세입분권 비중의 비율로 파악한다.²⁾ 우리나라의 분권화비율은 38.4%에 불과한 반면, OECD 국가들의 평균 분권화비율은 68.3%에 달한다. 이는 우리나라 지방정부의 중앙정부에 대한 재정의존성이 다른 국가들에 비하여 더 높음을 의미한다.

2) 이러한 비교방식은 Blochliger, et al.(2010)가 2006년 자료를 이용하여 시도하였다.

〈그림 2〉 OECD 국가들의 분권화비율



주: 분권화비율은 원점에서 각국의 위치를 연결한 선분의 기울기로 표시되며 이 기울기가 가파를수록 분권화비율이 높아지며 45도선일 때 분권화비율은 100%임.

자료: 주만수(2013a)에서 재인용; OECD Fiscal Decentralization Database, 2009년, 일부 국가는 2008년 자료임.

중앙정부에 대한 재원의존성이 클수록 지방정부의 예산제약은 연성화되어 재정지출을 위한 재원조달 책임을 상위정부에 전가하려는 경향이 강해진다. 이러한 연성예산제약의 문제를 극복하기 위해서는 지방세를 충분히 확충하고 지방세 자체가 지방공공서비스의 가격으로써 작동하도록 정비하는 것이 필요하다. 물론 지방정부의 재정책임성을 확보하기 위해 지방세의 개선만으로 충분하지는 않다. 지방세의 재정수입 측면뿐 아니라 지방정부 세출과 재정조정제도를 포함한 종합적인 개선이 이루어져야 재정분권을 위한 기틀을 확보할 수 있다. 본 논문은 그 이유에 대한 간단히 고찰한다.

Ⅲ. 지방세제 발전을 위한 선행과제

1. 세출구조의 개편과제

우리나라 지방정부들의 일인당 세출과 일인당 지방세수입은 서로 반비례하는 경향을 갖는다. 즉, 일인당 지방세부담을 많이 하는 지역일수록 일인당 세출은 감소한다. 이는 시와 군을

통합하여 분석하건 혹은 이들을 분리하여 분석하건 마찬가지이다. 이들의 관계를 간단한 회귀식을 통해 살펴보면 <표 1>와 같다.³⁾

<표 1> 일인당 세출에 대한 일인당 지방세수입의 효과

종속변수: 일인당 세출	시		군		시와 군	
	계수	t-값	계수	t-값	계수	t-값
상수항	3,310***	8.15	7,546***	16.24	6,581***	14.32
일인당 지방세	-2.00**	-2.46	-4.52***	-4.21	-5.52***	-5.58
조정된 R2	0.066		0.165		0.160	
표본 수	73		86		159	

주: ***는 유의수준 99%에서 유의하며 **는 95%에 유의함을 의미함

자료: 2011년 시군별 지방세 및 세출 결산액은 안전행정부 재정보; 인구는 통계청 e-지방지표

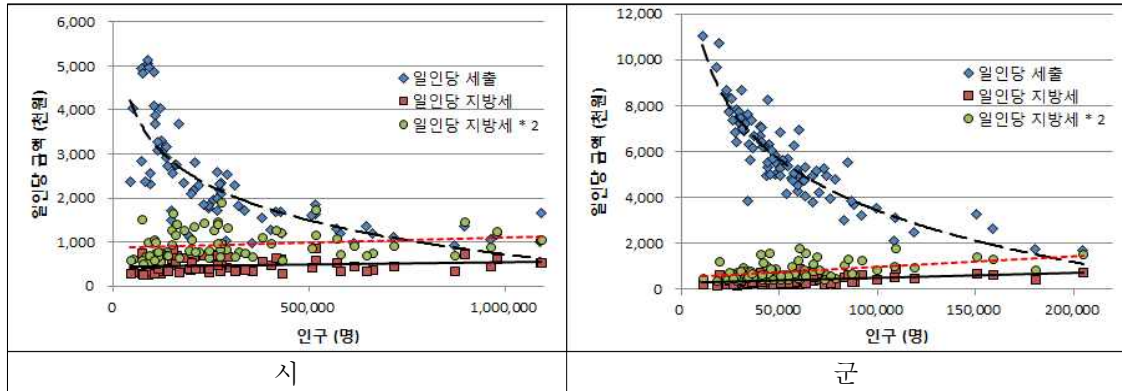
일인당 지방세가 100원 증가할 때 일인당 세출은 시의 경우 200원 감소, 군의 경우 452원 감소한다. 시와 군의 자료를 통합하여 분석하면 그 크기는 더욱 확대되어 552원이 감소한다. 이처럼 시와 군의 경우 각 지역주민들의 조세부담이 증가함에 따라 이들에게 제공되는 공공 서비스를 위한 일인당 지출은 증가하는 것이 아니라 오히려 감소한다. 이는 지방공공서비스가 공공재적 성격을 가지므로 인구가 증가함에 따라 일인당 공급비용이 하락하기 때문일 수 있다. 즉, 인구규모가 증가함에 따라 일인당 지방세는 증가하는 반면, 일인당 지출은 감소하므로 인구규모가 적은 지역에 이전재원이 집중되기 때문이다. 이는 지방재정에서 불가피한 현상으로 인식하고 감당해야하는 것이 아니라 오히려 지방정부의 세출기능에 대한 재검토의 필요성을 제기하는 것이다.

<그림 3>은 인구규모에 따른 시와 군의 일인당 세출과 일인당 지방세수입을 제시한다. <표 1>의 분석에서 설명한 바처럼 인구규모가 증가함에 따라 일인당 세출은 급격히 감소하며 일인당 지방세는 완만하게 상승한다. 따라서 인구규모가 작은 지방정부는 심지어 자체수입의 10배에 가까운 이전재원을 상위정부로부터 지원받아서 세출에 충당한다. 이처럼 인구가 적은 지방정부들은 대부분 지방세 등 자체재원으로 세출을 위한 자원조달이 거의 불가능하다. 심지어 그림에 표시한 것처럼 지방세가 현재의 두 배로 확충된다고 하더라도 인구가 적은 지역의 자원부족은 별로 해소되지 않는다.

3) 각 변수들의 기초통계자료는 다음과 같다. 군의 일인당 지방세수입은 시보다 적은 반면, 군의 일인당 세출 평균은 시의 평균에 비해 두 배를 초과한다.

구분	일인당 세출			일인당 지방세		
	시	군	시와 군	시	군	시와 군
평균	2,361	5,749	4,193	474	398	433
표준편차	1,135	1,864	2,308	159	172	170
변이계수	0.481	0.324	0.550	0.336	0.433	0.393

〈그림 3〉 일인당 세출과 일인당 지방세수입

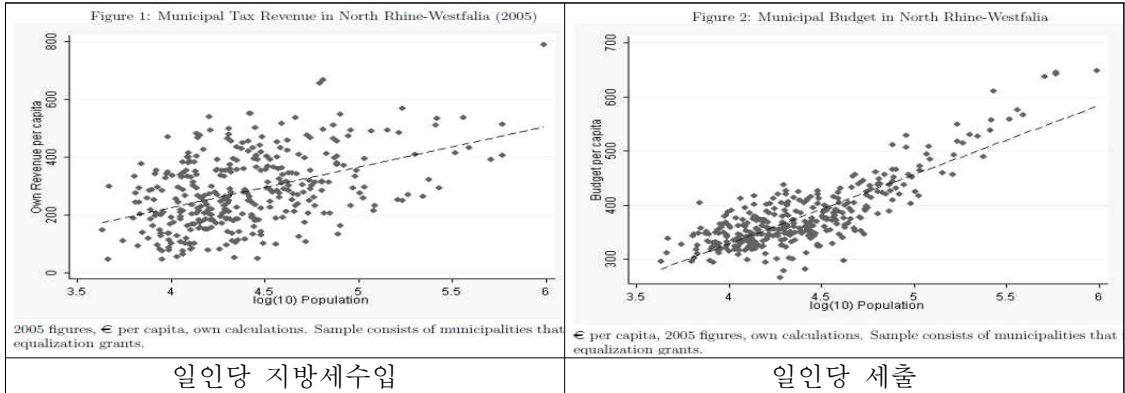


자료: 2011년 시군별 지방세 및 세출 결산액은 안전행정부 재정보고; 인구는 통계청 e-지방지표.

이러한 현상은 재정자립도 측면에서 살펴볼 수 있다.(안전행정부, 2013) 2013년 현재, 74개의 시 중에서 재정자립도 50% 미만인 시는 61개이며 85개의 모든 군은 재정자립도 50% 미만이다. 특히 37개 시와 80개 군의 재정자립도는 30% 미만이므로 자체재원이 두 배로 증가한다고 하더라도 재정자립도는 여전히 60% 미만이며 나머지 부족재원은 상위정부의 이전재원에 의해 보충하는 것이 불가피하다. 반면에 재정자립도가 50%를 초과하는 지방정부는 자체재원의 대폭적인 확충에 따라 오히려 재원이 남아돌게 된다. 따라서 재원이 부족한 지방정부가 상존함에도 불구하고 국세의 지방세 전환을 통한 자체재원의 확충은 지방재정의 문제를 해결하는데 한계를 갖는다.

이러한 딜레마에 대하여 독일의 사례는 정책적 시사점을 제공한다. 독일의 주정부 재정지출의 특성을 분석한 Buettner, et al(2004)에 따르면, 독일 지방정부 주요 기능별 세출의 인구에 대한 탄력성은 1로써 일인당 세출은 인구규모와 관계없이 일정하다. 이는 주정부가 제공하는 공공서비스는 준사적재(quasi-private goods)의 특성을 갖는다. 이러한 지방정부 공공서비스의 특성은 하위정부의 경우에도 크게 다르지 않다. Buettner and Holm-Hadulla(2007)은 독일에서 가장 큰 North Rhine-Westfalia 주에 속한 지방정부의 일인당 지방세수입과 일인당 세출이 비례적인 관계임을 제시한다. <그림 4>는 독일 지방정부의 경우 인구가 증가함에 따라 일인당 조세수입이 완만하게 증가할 뿐 아니라 일인당 세출도 증가함을 나타낸다. 즉, 지방공공재는 인구가 증가함에 따라 일인당 공급비용이 감소하는 공공재적 특성을 나타내지 않는다. 오히려 인구규모가 증가함에 따라 대도시 특성에 따른 재정수요가 증가하여 일인당 세출이 증가하는 경향이 있다.

〈그림 4〉 독일 지방정부의 일인당 지방세수입과 일인당 세출



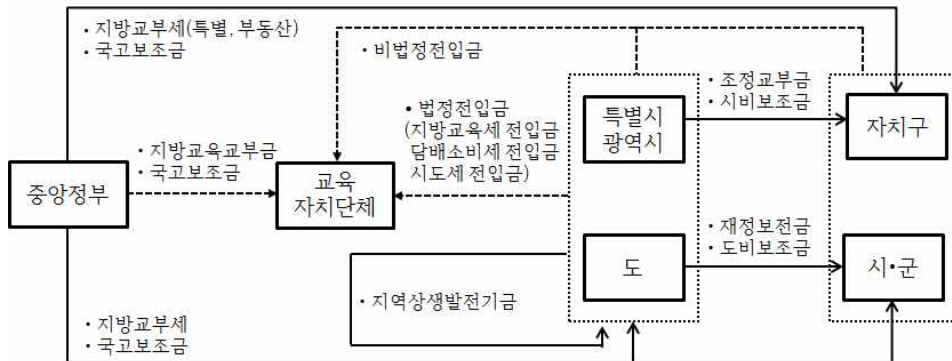
자료: Buettner and Holm-Hadulla(2007)에서 재인용.

독일처럼 지방정부가 준사적재를 공급한다면 지방정부의 재정자립도가 낮을 때 국세의 지방세 전환 등 지방세의 확충에 의해 지방정부의 중앙정부에 대한 의존성을 보편적으로 개선할 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 인구가 증가함에 따라 지방정부의 일인당 세출이 급격히 감소하는 반면 일인당 지방세는 완만히 증가한다. 이 때 지방세를 통해 자체재원을 확충하는 것은 지방정부 간 자원불균형 문제를 오히려 확대시킬 것이다. 세출구조가 현행처럼 유지된다면 지방정부는 불가피하게 중앙정부 등 상위정부의 이전재원에 크게 의존할 수밖에 없다. 따라서 지방세 확충의 선행조건으로 세출구조의 조정이 필요하다.

2. 지방재정조정제도의 개편과제

우리나라 지방정부의 대부분은 자체수입으로 세출을 충당하지 못하므로 중앙정부 등 상위 정부로부터 재원을 이전받는다. 이전재원을 배분하는 정부 간 재정조정제도는 <그림 5>에 제시한 것처럼 중앙정부, 지방정부, 그리고 교육자치단체 사이에 복잡하게 연계되어 있다.

〈그림 5〉 중앙-지방-교육 간 재정조정구조



자료: 주만수(2013a)에서 재인용

지방정부에 대해 중앙정부 등 상위정부의 다양한 지방재정조정제도는 재정형평화를 추구한다. 먼저 단일항목으로 가장 규모가 큰 보통교부세는 명시적으로 재정형평화를 목표로 삼는다. 이를 위해 표준적인 재정수요와 예상되는 재정수입을 각각 기준재정수요액과 기준재정수입액으로 산정하고 그 비율을 재정력지수로 표시하며 재정력지수의 격차를 완화하도록 배부한다. 사회복지 관련 보조금을 포함한 일부 국고보조금은 차등보조율제도를 이용하여 상대적으로 재정력이 낮거나 비수도권의 지방정부에게 높은 보조율을 적용하여 재정형평화를 도모한다. 그 외에 광역지역발전 특별회계를 포함한 대부분의 국고보조금과 보통교부세 이외의 지방교부세, 그리고 지역상생발전기금 등 거의 모든 이전재원들이 배분과정에서 명시적 혹은 암묵적으로 지역균형발전을 추구하므로 재정형평화 효과를 갖는다.

재정력지수를 이용하여 중앙정부 이전재원이 지방정부의 재정형평화에 기여하는데 효과를 파악할 수 있다. 이를 위해 다음과 같이 조정 재정력지수를 정의하여 중앙정부의 지방교부세와 국고보조금에 의한 각 지방정부의 재정력지수 변화를 분석한다.(주만수, 2012)

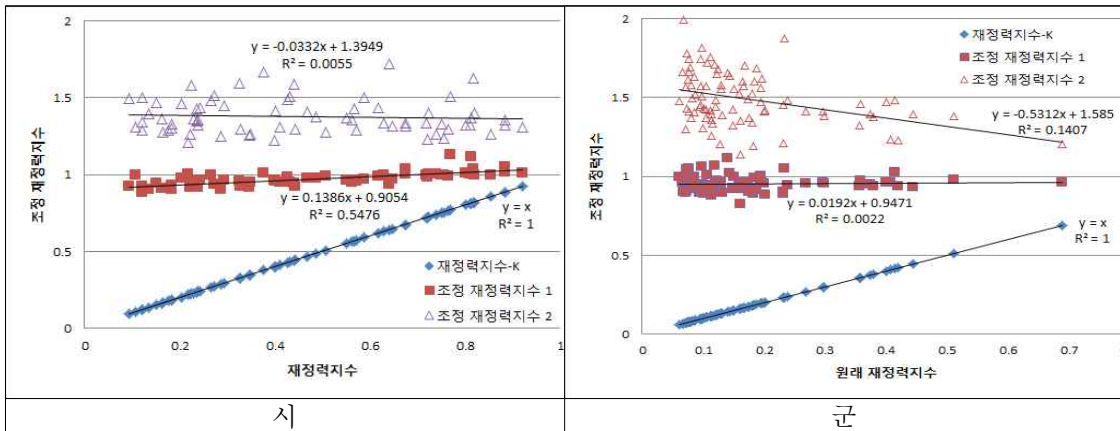
$$\text{조정 재정력지수1} = \frac{\text{기준재정수입액} + \text{지방교부세}}{\text{기준재정수요액}}$$

$$\text{조정 재정력지수2} = \frac{\text{기준재정수입액} + \text{지방교부세} + \text{국고보조금}}{\text{기준재정수요액}}$$

<그림 6>은 원래의 재정력지수가 제시하는 재정력의 차이가 지방교부세와 국고보조금이 추가됨에 따라 변화되는 과정을 제시한다. 지방교부세를 이전하면 모든 지방정부의 재정력지수는 1에 근접하여 재정력격차가 거의 사라진다. 실제로 조정 재정력지수1의 기울기는 시 0.13, 군 0.02으로 원래 재정력지수의 기울기 1에 비해 매우 완만해진다. 또한 추가로 국고보조금을 이전한 조정 재정력지수2의 기울기는 시 -0.03, 군 -0.53으로 음의 값을 갖는다. 이는 중앙정부가 지방정부들의 재정력격차를 과도하게 반영하여 재정력지수가 낮았던 지방정부가 이전재원 배분받은 후에 더 우수한 재정력을 갖추게 됨을 의미한다. 이처럼 다양한 이전재원들에 의해 중첩적으로 재정형평화를 시도하여 지방정부 사이의 재정력이 역전된다.⁴⁾

4) 재정력지수에 의한 설명은 직관적인 반면, 이근재 외(2008)와 주만수(2009)는 중앙정부가 이전재원에 의해 재정력을 역전시킴을 실증적으로 분석한다.

〈그림 6〉 시와 군의 재정력지수와 이전재원



주: 주만수(2012)를 재인용함; 시의 경우 보통교부세 불교부단체는 포함하지 않음

재정력역전이란 지방정부의 자체재원 확충은 지역주민들의 부담을 증가시키면서 이전재원을 포함한 총재원을 감소시킨다는 것을 의미한다. 이 때 해당 지역주민의 후생극대화를 추구하는 지방정부는 지역주민에게 부담을 주는 지방세 확충에 매우 소극적일 수밖에 없다.⁵⁾ 또한 지방정부의 재정운영이 효율적이거나 건전하기를 기대하기도 어렵다. 따라서 지방세를 지방정부의 재정책임성을 담보하는 정책수단으로 정착시키기 위해서는 지방재정조정제도를 자체재원확충 유인이 유지되도록 개선하는 것이 필요하다.

IV. 최근 지방세제 개편에 대한 평가와 발전을 위한 제언

2010년대 들어서 지방세제에 큰 변화가 이루어졌다. 2010년에는 국세인 부가가치세의 5%를 분리하여 지방소비세를 도입함으로써 실질적인 재원의 지방이양이 이루어졌으며 동시에 주민세 소득할과 사업소세 종업원할을 지방소득세로 통합함으로써 지방소득세 독립세화를 위한 진전이 이루어졌다. 또한 2011년에는 지방세법을 지방세기본법, 지방세법, 그리고 지방세특례제한법의 개별법으로 재편함으로써 납세자보호를 위한 제도개선과 비과세감면제도 관리의 효율화를 위한 기틀을 마련하였으며 지방세 세목의 단순화를 이루었다. 2013년에는 지방소득세를 독립세화하겠다는 의지를 표명하였을 뿐 아니라 2005년 재산관련 지방세의 개편 이후 감면제도를 통해 인하를 반복하던 취득세 세율을 항구적으로 인하하고 지방정부의 재원

5) 지방세의 탄력세율 제도를 이용하여 지방정부는 대부분 세목의 법정세율의 50%의 범위 내에서 세율조정권한을 갖고 있지만 조세수출이 가능한 일부 세목을 제외하면 세율을 조정할 사례는 거의 없다.

보전을 위해 지방소비세 세율을 인상하겠다는 정책을 발표하였다.

이러한 일련의 제도 변화는 큰 틀에서 발전적인 개편일 수 있지만 세부적으로는 새로운 문제를 초래하기도 한다. 본 절에서는 지방소비세의 도입과 증률, 세목 단순화, 취득세 세율 인하, 그리고 지방소득세의 독립세화에 대해 평가하며 편익원칙 등 지방세 원리에 기초하여 발전방안을 모색한다.

1. 지방소비세 도입과 증률에 대한 평가 및 발전방향

1) 지방소비세 도입과 재원배분 효과

지방소비세는 부가가치세의 5%를 재원으로 확보하여 이를 소비지표로 배분하는 광역자치단체제로 2010년 도입되었다. 각 지역의 소비는 서울 등 수도권에서 많이 이루어지므로 소비지표에 따른 배분에 의해 지역 간 재정력격차가 확대될 것을 우려하여 재정형평화 기능을 내재시켰다. 즉, 수도권 시도는 100%, 비수도권 광역시는 200%, 그리고 비수도권 도는 300%의 가중치를 부여하여 배분하며 수도권 시도의 경우 지방소비세의 35%를 지역상생발전기금에 출연하여 지방정부의 재정지원사업에 사용하도록 하였다. 최근 기획재정부(2013. 9)는 취득세 세율의 영구적인 인하에 따른 세수결손을 보전하고 의무적인 사회복지지출부담 증가에 따른 재원확보를 위해 지방소비세 세율을 2014년 3%p를 인상하고 2015년 다시 3%p 인상하여 부가가치세의 11%로 상향 조정하는 방안을 발표하였다.

지방소비세 내부에 재정형평화기능을 탑재함에 따라 지방소비세는 지방세로 분류하더라도 이전재원과 구분이 모호하게 되었다. 복잡한 재정형평화 기능이 포함되어 지방소비세 도입에 따른 실질적인 재원은 예상과는 전혀 다르게 배분될 수 있다. <표 2>는 지방소비세 도입에 의한 광역자치단체 본청의 실질적인 재원변화 효과를 2011년 결산액 기준으로 산정하여 제시한다.(주만수, 2013b)

지방소비세의 도입에 의해 광역자치단체 본청의 자체재원은 일단 증가한다. 그러나 <그림 5>에 제시한 것처럼 지방소비세의 일부를 해당 시군 및 교육자치단체에 대해 재정보전금과 법정전출금을 지급하며 수도권 광역자치단체 본청은 지역상생발전기금에 출연하므로 재원증가 폭은 감소한다. 또한 지방소비세 도입에 따라 지방교부세 재원규모가 감소하였으며 광역자치단체 본청은 자체재원이 크게 증가하였으므로 기준재정수입액이 증가하여 지방교부세 배분액이 감소한다. 비록 지역상생발전기금을 배분받는다 고 하더라도 지방소비세 총액인 약 3조원 중 광역자치단체 본청의 실질적인 재원은 약 1.1조의 순증에 그친다.⁶⁾

6) 시군은 재정보전금과 지방교부세의 증가로 약 1.1조원을 추가적으로 확보할 수 있다. 지방소비세 총액 3.0조원과 시도 본청 및 시군의 재원증가액 2.3조원의 차액인 약 0.7조원은 지방교부세 재원의 감소와 지방정부로부터 교육자치단체로의 전출금 증가를 구성된다.(주만수, 2013b)

<표 2> 지방소비세 도입에 따른 광역자치단체 본청의 자원변화

(단위: 10억원, %)

구분 (2011)	지방소비 세 (A)	교육비 전출금	상생기 금출연	재정 보전금	자체재원 변화	지방교부 세 변화	상생기금 배분	총재원 변화액 (B)	(C=B/A) (%)
총계	2,961	153	317	582	1,909	-1,083	317	1,143	38.6
서울	465	46	152	-	266	-116	11	162	34.9
부산	238	12	-	2	224	-117	15	123	51.5
대구	159	8	-	3	148	-74	34	109	68.1
인천	89	4	29	1	55	-50	9	13	15.1
광주	95	5	-	-	90	-39	34	85	89.0
대전	105	5	-	-	100	-52	30	78	74.0
울산	80	4	-	4	72	-45	31	58	73.0
경기	415	21	136	163	96	-167	11	-60	-14.4
강원	132	5	-	36	91	-42	18	68	51.4
충북	128	5	-	45	78	-38	16	56	44.0
충남	178	6	-	58	114	-61	15	67	38.0
전북	150	5	-	51	94	-41	17	69	46.2
전남	145	5	-	39	100	-38	25	87	60.4
경북	226	8	-	70	148	-69	23	103	45.4
경남	304	11	-	112	182	-118	18	82	26.8
제주	51	2	-	-	50	-17	10	43	82.7

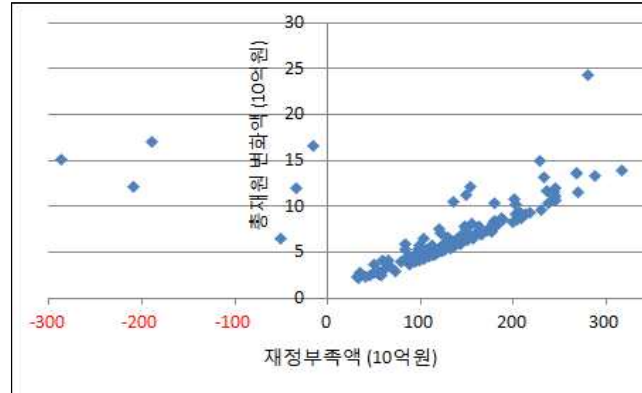
주: 2011년 결산자료를 분석한 주만수(2013b)를 재인용하며 자세한 산출과정은 이를 참조할 수 있음.

<표 2>의 B열은 지방소비세 도입에 의한 시도 본청의 궁극적인 자원변화액, 그리고 마지막 열은 시도별 지방소비세 대비 총재원 변화액의 비율을 제시한다. 시도별 총재원 변화액은 최초의 지방소비세 배분액과 크게 다를 뿐 아니라 그 시도별 비율도 매우 다르다. 대체로 시군에게 재정보전금을 배분해야 하는 도에 비하여 특별광역시와 제주도가 높은 비율의 재원을 확보하지만 수도권 시도는 지역상생기금의 출연으로 그 비율이 더 낮아진다. 따라서 광주와 제주도처럼 80%를 초과하는 지역도 있지만 서울은 34.9%, 인천은 15.1%로 평균 이하이다. 특히 경기도 본청은 지방소비세 도입으로 배분하거나 출연해야 할 금액은 크게 증가한 반면 지방교부세는 감소하여 총재원이 오히려 감소한다.⁷⁾

시도의 지방소비세는 재정보전금과 지방교부세 등의 재정조정제도를 통해 시군의 재원을 변화시키며 궁극적으로 모든 시군의 재원은 증가한다. 그 자원증가액을 보통교부세 산정을 위한 재정부족액에 대비시켜 <그림 7>에 제시한다.(주만수, 2013b)

7) 지역상생발전기금 출연금을 보통교부세 기준재정수요액에 포함시키는 것은 이러한 극단적인 상황을 즉각적으로 해소하는 단기 처방이 될 수 있다.

〈그림 7〉 지방소비세 도입에 의한 시군의 총재원 변화액



주: 주만수(2013b)에서 재인용함

재정부족액이 0보다 큰 보통교부세 교부단체들의 재원증가액은 재정부족액에 비례하므로 동일한 규모의 재원을 지방교부세를 증액하여 배분할 때와 별 차이가 없다. 지방소비세에 의해 이들에 대한 재정보전금이 증가하며 그 증가규모에 비례하여 보통교부세가 감소하므로 예상할 수 있는 현상이다. 하지만 경기도의 시들인 보통교부세 불교부단체들의 재원은 크게 증가한다. 그 이유는 지방소비세에 의해 이들에 대한 재정보전금은 증가하지만 보통교부세는 변화하지 않기 때문이다. 이처럼 지방소비세 도입에 의해 불교부단체에게 매우 유리한 재원 배분이 이루어진다.

2) 지방소비세의 발전방향과 과제

지방소비세 도입과 증률은 실질적인 국세의 지방세 이양이며 지방정부의 자체재원을 증가시켰다는 의미에서 큰 의의를 갖는다. 그럼에도 자체적으로 재정형평성의 기능을 내재하고 있으며 소비지표인 민간최종소비지출 비중에 의한 재원배분은 소비의 발생지가 아니라 소비자의 거주지에 재원을 배분한다는 의미에서 한계를 갖는다. 이러한 한계를 극복하고 지방소비세를 지방세의 근간으로 정착시키기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요하다.

첫째, 시도별 배분지표를 지방소비세 도입 취지에 부합하도록 소비지원척이 적용되는 지표로 전환하여야 한다. 기존 연구들에서 지적된 것처럼 민간최종소비지출은 소비액이 소비자의 거주지 통계로 집계된다. 예를 들어, 서울 거주자가 여름휴가 동안 강원도에서 소비활동을 한다면 이는 서울의 민간최종소비지출로 집계되므로 강원도의 지방소비세와는 전혀 무관하다. 비록 도입 시점에 소비지원척에 부합하는 공식적인 통계자료가 없었기 때문에 불가피한 측면이 있었으나 도입 이후 지표의 발전을 위한 노력이 이루어지지 않은 것은 아쉽다. 현재 시점에서는 그동안 발전시켜온 ‘지역토착적 매출액’을 지표로 전환하는 것이 가장 유력한 대안이다.⁸⁾

8) 산업의 세부분류체계를 이용하여 지역토착적 산업의 매출액 지표를 주만수·임성일(2006)이 제안

둘째, 지방소비세 도입의 가장 큰 걸림돌은 세원이 수도권에 집중되므로 지역 간 재정력 격차가 확대될 것에 대한 우려였다. 이러한 우려를 극복하기 위해 수도권, 비수도권 광역시, 비수도권 도로 구분하여 소비지표에 가중치를 부여하였으나 이로 인해 지방소비세가 오히려 이전재원의 성격을 갖게 되었다. 지방소비세를 지방정부의 중심적인 조세로 발전시키기 위해서는 가중치를 제거하는 것이 필요하며 재정형평성은 다른 방식으로 달성하여야 할 것이다. 기본적으로는 보통교부세를 활용하는 것이 바람직하지만 이는 서울 등 불교부단체에는 적용되지 않는 한계가 있으므로 주만수·최병호(2011) 등은 교육재정을 매개로 하는 방안을 대안으로 제시하였다. 즉, 서울 등 수도권 광역자치단체들은 지방소비세에 의해 확충된 재정수입을 교육에 대한 재정지출책임을 강화하여 소진시키도록 조정하는 방안이다.

셋째, 지방소비세 도입에 따른 추가적인 재정형평화 수단으로 일종의 수평적 재정조정제도인 지역상생발전기금 제도를 도입하였다. 수도권 시도는 지방소비세 배분액의 35%를 출연하여 기금을 조성하고 이를 시도의 재정지원에 사용하는 것이다.⁹⁾ 지역상생발전기금이 수평적 재정조정제도라는 명목적인 의미를 갖지만 규모가 작을 뿐 아니라 2012년부터 수직적 재정조정제도인 보통교부세 배분에 반영하므로 실질적인 재원배분 효과는 미미하다. 즉, 보통교부세의 기준재정수입액을 산정할 때 기금 배분액을 포함하므로 기금 배분액이 증가하면 보통교부세가 감소하는 구조를 갖는다.¹⁰⁾ 지역 간 재정형평화를 수직적 방법과 수평적 방법의 이원적으로 수행하지만 그 실효성은 미미하며 추가적인 행정비용을 발생시킬 뿐이다. 따라서 수도권의 재원이 과다하여 지방소비세 배분액의 일부를 회수하는 것이 필요하다면 그 재원을 보통교부세에 포함시켜 배분하는 것이 합리적이다. 물론 지방소비세를 앞에서 언급한 교육재정 매개방식 등으로 온전히 지방세로서 정착시키고 지방소비세 출연을 폐지하는 것이 가장 바람직한 방향이다.

넷째, 지방소비세는 시도세이므로 기초자치단체는 그 재원의 일부를 재정보전금 혹은 조정교부금의 이전재원 형태로 배분받는다. 이에 따라 기초자치단체의 지역경제활성화 노력은 세수와 직접적인 연계가 약하다. 시군단위의 경제활성화 노력이 지방소비세와 연계될 수 있도록 지방소비세를 시도와 시군의 공동세로 전환하는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 예를 들어, 화천 산천어축제 등 지역축제에 의해 관광객을 유치하면 환경처리비용 등이 증가하므로 그 필요재원을 관광객에게서 징수한 지방소비세로 조달하는 것은 편익원칙에도 부합한다. 지방소비세를 공동세로 전환하기 위해서는 소비지원칙에 부합하는 소비지표를 시군 단위까지

한 이후 이상훈·김진하(2011)는 새로운 산업분류체계에 입각하여 그 지표를 다시 산정하였다.

9) 지방자치단체 기금관리기본법 부칙에 따르면 수도권 시도의 기금 출연이 2019년까지 한시적이다.

10) 지역상생발전기금의 배분액은 보통교부세 기준재정수입액에 반영하면서 기금 출연금은 기준재정수요액으로 반영하지 않는 것은 제도의 일관성을 훼손하며 <표 2>에 제시한 바처럼 경기도 등 수도권 광역자치단체 본청의 실질적인 재원이 기대와 다르게 나타나는 원인이 될 수 있다.

확대하여 개발해야 한다.

2. 지방세 세목 단순화에 대한 평가와 주행세 발전방향

1) 지방세 세목 단순화에 대한 평가

2010년 지방소득세의 신설 및 2011년 전면적인 지방세 단순화에 의해 지방세 세목은 16개에서 11개로 감소하였다. 정부가 세목 단순화를 추진한 이유는 영세한 세목이 많고 세목 수도 많아 징수비용이 과다하게 소요되며 동일세원에 대해 같은 과세표준에 중복하여 과세하며 복잡하고 난해한 조세체계로 인해 납세자가 이해하기 어렵기 때문이다.(안전행정부, 2010. 3) 이 과정을 통해 지방세제를 체계화하였다는 의미에서 긍정적인 평가가 가능하지만 실질적으로는 <표 3>에 제시한 바처럼 거의 아무런 변화도 일어나지 않았다. 영세한 세목 중에서도 축세가 폐지되었고 부동산 등의 재산이전에 부과되던 등록세와 취득세를 취득세로 통합하였으며 세법의 일부 서술방식을 이해하기 쉽게 바꾸었다는 것이 단순화의 전부이다.

<표 3> 지방소비세 도입에 의한 시군의 총재원 변화액

구 분	2009년 (15개 세목)	2013년 (11개 세목)
중복과세 통·폐합	취득세 등록세(취득 관련분)	취득세
	재산세 도시계획세	재산세 재산세 과세특례
유사세목 통 합	등록세(취득 무관분) 면허세	등록면허세(등록에 관한) 등록면허세(면허에 관한)
	공동시설세 지역개발세	지역자원시설세(특정자원에 대한) 지역자원시설세(특정자원에 대한)
	자동차세 주행세	자동차세(자동차 보유에 관한) 자동차세(자동차 주행에 관한)
	주민세(균등분)* 사업소세(재산분)*	주민세(균등분)* 주민세(재산분)*
	주민세(소득세분과 법인세분)* 사업소세(종업원분)*	지방소득세(소득세분과 법인세분)* 지방소득세(종업원분)*
폐지 및 신설	도축세 (2011년 폐지)	지방소비세 (신설)*
기존유지	담배소비세 레저세 지방교육세	담배소비세 레저세 지방교육세

주: 안전행정부(2010.3) 보도자료와 지방세법을 기초로 작성함. *은 2010년의 개편임.

면허세는 취득과 무관한 등록세과 함께 등록면허세로 통합되었으나 기존의 과세대상과 세율을 그대로 유지하면서 등록에 관한 등록면허세와 면허에 관한 등록면허세로 구분하였다.

부동산보유에 대해 과세하던 도시계획세와 재산세는 재산세로 통합되었지만 기존의 도시계획세는 새로운 재산세 내에 재산세 과세특례분이라는 명칭으로 별도로 과세되므로 세목 변경 이외에 아무런 변화도 없다. 공동시설세와 지역개발세는 지역자원시설세로 통합되었지만 내부적으로는 특정자원에 대한 지역자원시설세와 특정부동산에 대한 지역자원시설세로 구분하고 과세표준과 세율을 그대로 유지한다. 자동차보유에 부과하던 자동차세와 유류사용에 부과하던 주행세를 자동차세로 통합하였으나 이를 자동차보유에 관한 자동차세와 자동차주행에 관한 자동차세로 구분하여 단순화의 실익은 전혀 없었다.

2010년에 개편된 주민세와 사업소세는 주민세와 지방소득세로 변경되었는데 새로운 주민세는 기존 주민세의 균등분과 사업소세의 재산분으로 구성되었으며 지방소득세는 주민세 소득분과 사업소세 종업원분으로 재편되었을 뿐 실질적인 내용의 변화는 전무하다.

2) 지방세 통계자료의 보완 및 주행세 발전방향

이상에서 살펴본 바처럼 지방세 세목의 감소는 형식적인 측면에서만 이루어진 것이지 실질적으로는 거의 아무런 변화도 없었다. 이처럼 실질적인 변화없이 법체계를 개편함으로써 단기적으로는 기존 납세자들에게 혼란을 초래하였다. 또한 일반적으로 세목 단순화가 추구하는 과세당국의 징세비용과 납세자의 협력비용의 인하에도 성공적이지 못하였다.

더욱이 세목 간소화로 지방세자료의 불연속성이 발생하여 추가적인 부작용을 초래한다. 안행정부의 지방세정연감은 각 지방정부의 지방세 통계자료를 세목별로 발표한다. 세목 간소화로 11개 세목의 지방세자료만이 발표되기 때문에 각 세목의 안정성 및 신장성 분석 등 시계열 자료를 이용하는 지방세 연구를 제한한다. 따라서 지방세제 발전을 모색하는 연구를 촉진하기 위해서 자료의 연속성을 담보하도록 지방세통계를 정비하는 것이 필요하다. 구체적으로 <표 3>의 우측 열에 제시한 17개 항목에 대한 지방정부별 자료를 공개해야 한다. 이에 덧붙여 2010년까지의 등록세를 취득관련 및 취득무관 자료로 구분하는 것과 사업소세를 재산분과 종업원분으로 구분하는 것, 그리고 2010년 전후 모두에 대해 주민세 균등분과 지방소득세 소득세분 및 법인세분을 구분한 자료를 공개해야 한다.

세목 단순화과정에서 가장 아쉬운 부분은 자동차주행에 관한 자동차세, 즉 주행세와 관련된다. 주행세의 과세표준은 국세인 교통·에너지·환경세액이며 기준세율은 36%이다. 주행세 수입 중 9,830억원은 시군별 비영업용 승용자동차의 자동차세 징수세액 비중에 의해 배분한다. 나머지는 유류에 대한 세금의 인상에 따라 운송업에 지급되는 시군별 유류세 보조금으로 배분한다. 전자는 자동차세 세율인하를 보전하는 재원이며 후자는 중앙정부의 운송업에 대한 보조금을 대신 지급하기 위한 재원이다. 이처럼 주행세는 실질적으로 지방세라고 할 수 없으므로 개선이 필요하다. 하나는 주행세를 명실상부한 주행세로 전환하는 것이고 다른 하나는

주행세를 폐지하고 별도의 재원대책으로 재원증립을 달성하면서 지방세제를 단순화하는 것인데 여기서는 후자의 방안을 논의한다.¹¹⁾

시군세인 주행세를 발전적으로 폐지하는 방법은 다음과 같이 예시할 수 있다. 먼저 주행세는 국세인 교통·에너지·환경세와 통합하여 국세로 전환한다. 지방정부에게 배분하는 운송업 보조금 재원은 지방세로 조달하지 말고 국세로 조달한 재원을 지방정부에게 보조금으로 지급하여 해결한다.

자동차세 보전분인 9,830억원은 지방소비세의 증률 혹은 지방소득세의 독립세화 등의 개편과정에서 그만큼 추가적으로 증률하여 그 재원을 확보하는 것이 대안이다. 시도세인 지방소비세를 증률할 때에는 재원이 시군에 배분되므로 시도세의 27% 혹은 47%인 재정보전금을 인상하여 시도와 시군 간의 재원증립성을 확보한다. 시군세인 지방소득세의 독립세화 과정에서 그 재원을 확대함으로써 중앙정부와 지방정부의 재원증립성을 이룰 수 있다. 어떤 방법을 사용하건 시군별 추가 재원이 현재의 자동차세 보전액과 완벽하게 일치하지는 않을 것이다. 하지만 재원 증감은 보통교부세에 의해 대부분 상쇄되므로 각 지방정부가 인지하는 재원변화는 매우 미미할 것이다. 그럼에도 상대적으로 손해를 보는 지방정부의 저항이 발생할 수 있으므로 지방소비세의 증률처럼 전반적으로 지방세 비중이 확대될 때 주행세를 폐지, 조정하는 것이 사회적 갈등비용을 줄이는데 유리하다.

3. 주택 취득세 정책에 대한 평가와 세율체계 합리화 방안

1) 주택관련 취득세 세율정책의 개요

2005년, 부동산관련 조세정책방향을 보유세 강화 및 거래세 인하로 결정하고 과세표준을 실거래가로 전환하면서 취득관련 법정세율을 5%에서 4%로 인하하였다. 특히 주택취득에 대한 세율은 감면규정을 한시적으로 이용하여 <표 4>에 제시한 것처럼 시기에 따라 3.5%, 2.5%, 혹은 2%로 낮게 유지하였다. 그 이후에 세율의 변동이 잦았는데 그 이유는 중앙정부가 부동산시장의 활성화 혹은 안정화를 위해 취득세 세율을 정책수단으로 사용하였기 때문이다. 특히 2011년부터는 주로 취득가격 9억원 혹은 12억원을 기준으로 고가주택 혹은 다주택자의 주택취득에 대해서 높은 세율을 부과하고 저가 1주택 취득에 대해서는 낮은 세율을 부과하는 누진체계를 적용해왔다.

11) 주행세를 명실상부한 주행세로 전환하여 지방정부의 일반재원을 확충하는 방안에 대해서는 이영희 외(2013)를 참고할 수 있다.

〈표 4〉 주택 취득에 대한 취득세 세율 변화 추이

구분	05이전	1차	2차	3차	4차	5차	6차	7차	8차	9차
감면시기	-	05.1.5	06.1.1	06.9.1	11.1.1	11.3.22	12.1.1	12.9.24	13.7.1	13. 8. (?)
적용세율	5%	3.5%	2.5%	2%	2, 4%	1, 2%	2, 4%	1, 2, 3%	2, 4%	1, 2, 3%
과세구간	-	-	-	-	9억원	9억원	9억원	9억, 12억	9억원	6억, 9억

주: 2010년까지의 세율은 취득세와 등록세 세율의 합계임

자료: 노영훈(2012)와 법제처 국가법령정보센터, 안전행정부 보도자료를 기초로 작성함

주택에 관한 취득세율을 누진체계로 전환한 이후 빈번한 세율변화와 세율의 소급적용으로 지방재정수입의 혼선이 가중되었다. 2012년 9월, 주택취득가격 9억원과 12억원을 기준으로 1, 2, 3%의 3단계 누진세율체계를 2012년말까지 적용하기로 결정하여 2013년 1월에는 9억원을 기준으로 2, 4%로 부과하였다. 하지만 2013년 3월 다시 9억원과 12억원을 기준으로 1, 2, 3%의 세율을 적용하되 적용시기를 2013년 1월부터 6월말까지로 소급하도록 법을 개정하였다. 2013년 7월에는 9억원을 기준으로 2, 4%의 세율로 복귀하였다.

이러한 세율변동은 지방세특례제한법의 감면규정을 이용한 것이었으므로 정책결정은 중앙정부 주도로 이루어진 반면 세수손실은 지방정부가 감당해야 했으므로 매년 재원보전규모에 대해 중앙정부와 지방정부 간 갈등이 발생하였다. 근본적으로 주택경기를 활성화하고 전월세 시장을 안정시키며 정부 간 갈등을 해소하기 위해 중앙정부는 주택에 관한 취득세 세율의 영구 인하를 추진하였다.

2013년 8월, 정부는 취득세를 6억원과 9억원을 기준으로 1, 2, 3%의 3단계 세율을 부과하도록 지방세법을 개정하겠다고 발표하였다.(기획재정부, 2013. 8.) 기존의 세율감면은 1주택 보유자의 주택취득에 대해 적용한 반면 영구인하정책은 다주택자를 포함한 모든 주택취득에 대해 적용할 방침이므로 세수감소가 클 것으로 예상된다. 이러한 지방정부의 세수감소를 보전하기 위해 2015년까지 지방소비세를 부가가치세의 11%로 세율을 인상할 예정이다.(안전행정부, 2013. 9.)

2) 주택관련 취득세 정책에 대한 평가와 발전방안

중앙정부가 지방정부의 동의없이 지방세인 취득세 세율을 수시로 변동시킨 것은 재정분권을 위해 필수적인 지방정부의 수입결정권을 중앙정부가 훼손한 것이다. 따라서 취득세 법정세율을 인하하고 지방소비세 세율을 인상하는 항구적인 대책을 수립한 것은 지방재정의 자율성 회복 및 안정적 운영을 위해서도 바람직하다. 지방정부는 안정된 세율을 바탕으로 재정수입의 예측가능성을 향상시킬 수 있으며 지방소비세는 취득세에 비하여 재정수입이 안정적이므로 지방재정운영에 도움이 될 것이다.¹²⁾

하지만 정부가 제시한 취득세 세율구조는 그 자체가 문제점을 갖고 있으므로 재논의가 필요하다. 정부는 취득세를 2011년 이후 주택가격에 대해 누진체계로 유지하였으며 이제 이를 항구적으로 고착시키려고 한다. 이처럼 특정물건을 거래가격에 따라 다른 세율로 과세하는 것은 유례를 찾기 힘든 매우 특이한 세율구조이다.¹³⁾ 일반적인 조세경제학이 제시하는 바처럼 동일한 세수를 징수할 때 누진세율은 비례세율에 비하여 추가적인 효율성의 손실이 불가피하다.

그럼에도 누진세율로 과세하는 이유는 고액주택 구입자에게 높은 세율을 적용하여 형평성을 개선하려는 것에 대해 가치를 부여하기 때문이다. 하지만 주택구입가격에 대한 누진세율은 체계적으로 형평성을 개선하기보다는 오히려 악화시킬 수 있다. 예를 들어, 소득과 재산 및 거주지역이 동일하지만 가족구성원의 수가 많은 가구는 불가피하게 큰(비싼) 주택을 구입할 것이므로 높은 세율이 부과된다.¹⁴⁾ 이번에는 다른 조건은 동일하지만 직장 때문에 서울과 지방으로 거주지역만이 다른 가구를 가정하자. 동일면적의 주거공간을 소비할 때 서울 거주자는 더 비싼 주택의 구입이 불가피하여 높은 세율을 부담하여야 한다. 이처럼 소득과 부가 동일함에도 불가피하게 더 비싼 주택을 구입하는 소비자는 더 높은 세율의 조세를 부담하게 되므로 수평적 형평성을 해친다.

일반적인 개인소득세의 누진체계와는 달리 주택구입가격에 대한 누진체계는 형평성을 개선한다고 할 수 없다. 수직적 형평성의 개선은 불확실하고 수평적 형평성을 해치면서 효율성 손실은 확대하는 누진세율을 부과하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 주택취득세율을 누진체계로 전환하는 것은 지양하여야 한다. 2011년 이전, 우리나라의 취득세는 비례세율이었으며 현재에도 주택을 제외한 부동산의 취득세는 비례세율인 이유를 상기할 필요가 있다.

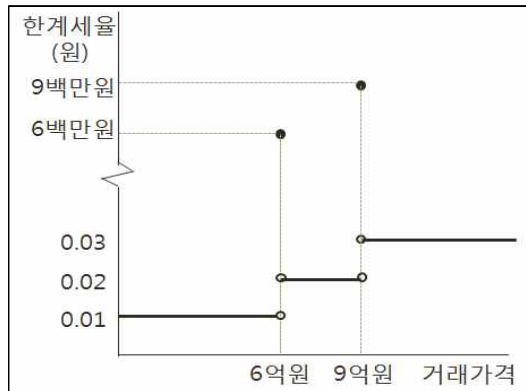
더욱이 초과누진세율을 부과하는 개인소득세와는 달리 주택에 대한 세율은 단순 누진체계이다. 즉, 6억원 이하의 주택취득에 대해 1%이며 그 구간을 초과하면 초과된 금액이 아니라 취득금액 전액에 대해 높은 세율을 부과한다. 따라서 주택취득에 대한 평균세율은 비연속적이며 한계세율은 <그림 8>이 제시하는 바처럼 비정상적이다.

12) 취득세 세율인하에 대한 자원보전대책으로써 지방소비세 전환율 6%p 인상의 적합성에 대한 논의는 별도의 과제이다. 하능식(2013)에 따르면, 취득세 세율인하에 따른 재원은 지방소비세 전환율 6.4%p 인상으로 충당할 수 있다고 주장한다. 하지만 중앙정부 주도의 사회복지정책 확대에 따른 자원소요액을 고려하면 영유아보육에 관한 국고보조율을 20%p 인상한다고 하더라도 지방소비세 세율의 5%p 추가 인상을 포함한 총 11.4%p의 인상이 필요하다고 주장한다.

13) 동일한 기능을 수행하더라도 고급제품에 대해 높은 세율의 개별소비세를 부과하기도 한다. 하지만 이는 제품의 차이 등 제품의 특성에 의해 구분이 가능한 경우이며 동일한 상품이 가격의 등락에 따라 세율이 달라지는 것은 아니다.

14) 구체적으로 3세대 가구가 8억원짜리 주택에 함께 거주할 때와 4억원짜리 주택 두 채에 분리하여 거주할 때 부담해야 하는 조세가 달라지는 것은 공평하다고 할 수 없다.

〈그림 8〉 주택 취득세의 한계세율



취득금액이 6억원보다 단1원이 증가하면 조세부담은 6백만원이 증가하여 한계세율은 6억%에 달한다. 또한 9억원보다 1원을 초과하면 조세부담은 9백만원이 증가한다. 이처럼 두 번의 과세구간을 통과할 때 조세부담이 급격하게 증가하는 일종의 문턱효과(threshold effects)가 존재한다. 주택취득가격은 구매자와 판매자의 협상에 의해 결정되는 상황에서, 과세구간이 바뀔 때 조세부담이 급격하게 증가하므로 거래가격을 조작하려는 강한 유인이 존재한다. 이에 따라 6억원 혹은 9억원을 약간 초과하는 주택가격의 거래에서 국민의 납세순응도는 크게 저하될 것이다. 즉, 거래당사자들이 협의하여 매매가격을 낮게 신고하는 탈세가 발생할 가능성이 높다.

또한 취득세 세율을 누진체제로 결정하면 지역 간 재정력격차가 확대된다. 거래가격이 9억원을 초과하는 고가주택은 서울 등 대도시에서 집중되어 있다. 따라서 주택거래량이 일정하게 유지된다면 6억원 혹은 9억원 이상의 고가주택이 많은 지역과 그렇지 못한 지역 간의 지방세 수입 격차가 확대될 것이다.¹⁵⁾ 이는 기존의 지역 간 재정력격차를 확대할 것이다. 실제로 <표 5>에 제시한 바처럼 취득세제가 누진세율로 전환된 2011년의 서울, 부산, 인천의 취득세 비중은 2010년에 비해 크게 증가하였다.¹⁶⁾

15) 취득세 세율의 차이에 의해 수도권외의 거래는 위축되고 비수도권의 거래가 활성화되어 세수비중의 분포는 불확실하다고 주장할 수 있다. 하지만 최병호(2007), 한재명·유태현(2011), 임상수(2013) 등의 연구들은 취득세의 세율이 장기적 관점에서 주택거래량에 미치는 효과는 미미함을 제시한다. 이와 유사하게 Burman and Randolph(1994) 등의 연구들은 양도차익에 대한 세율변화가 양도차익의 실현에 대해 단기적으로는 효과가 있지만 장기적인 효과는 미약하다는 결론을 내린다.

16) 서울, 부산, 인천의 주택 취득세 건당 세액은 각각 611만원, 346만원, 365만원으로 상위 3개 지역이다. 물론 취득세 누진세율에 의한 재정력격차 확대의 크기에 대해서는 심도있는 연구가 필요하다.

〈표 5〉 취득세 총액 대비 대도시 취득세 비중

구분	총액 (10억원)	서울 (%)	부산 (%)	인천 (%)
2010년 (비례세율)	2,842	19.3	7.3	6.1
2011년 (누진세율)	4,269	24.5	9.2	7.6

자료: 통계청, 국가통계연보

이상에서 살펴본 바처럼 주택취득에 대한 누진체계는 효율성 손실을 확대하고 수평적 형평성의 왜곡을 심화시킬 위험이 있으며 과세구간 전환 주변에서 탈세를 유인할 뿐 아니라 지역 간 재정력격차를 확대할 것이다. 따라서 취득세 세율의 누진체계를 지양하고 비례세율로 설정하여야 한다.

4. 지방소득세의 독립세 전환과 발전을 위한 제언

2010년 주민세의 소득분과 사업소세의 종업원분을 분리하여 지방소득세를 신설함으로써 지방소득세 발전을 위한 기틀을 마련하였다. 2013년 9월, 정부는 지방소득세를 독립세로 전환하겠다고 발표하였다.(안전행정부, 2013, 9) 구체적으로 지방소득세 과세체계를 현행 국세인 소득세와 법인세의 부가세 방식에서 국세와 과세표준을 공유하는 방식으로 전환하겠다는 것이다. 이를 위해 법인세분에 대한 세액공제 및 감면제도의 정비를 우선 추진할 계획을 밝혔다.

지방소득세가 국세의 부가세 형태이므로 중앙정부의 세율 변경에 의해 변동할 위험성이 크다.¹⁷⁾ 따라서 지방소득세를 독립세로 전환하는 것 자체가 지방세제의 발전적 전개이다. 하지만 독립세로의 전환은 불가피하게 지역 간 재정수입 배분에 변화를 초래할 것이므로 동시에 지방소득세가 현재 갖는 문제점을 개선하기에 적합한 시점이다.

1) 법인세분 지방소득세의 문제점과 발전과제

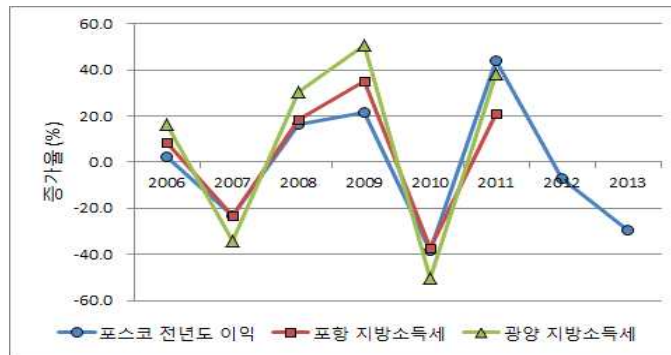
지방소득세 법인세분은 기업유치를 통해 지방정부가 재정수입을 확충하는 하나의 경로이다. 하지만 법인소득에 대한 지방세는 이론적 측면, 재정운영의 안정성 측면, 그리고 조세행정적 측면에서 시군세로서 적합하지 않다. 첫째, 법인소득에 대한 지방세는 지방세가 갖추어야 할 편익원칙에 부합하지 않는다. 지방소득세 법인세분의 납세지는 법인기업의 소재지이지만 기업이익의 크기와 지방공공서비스 수준의 서로 연관되지 않는다. 오히려 기업이익은 정부의 거시경제정책 및 산업정책, 그리고 국내외 경기상황 및 해당 기업경영자의 경영능력 등에 의해 영향을 받는다.¹⁸⁾ 따라서 법인소득 발생지에서 지방소득세를 부과하는 것은 편익원

17) 2008년 추진된 소득세와 법인세 세율인하의 감세정책에 의해 지방정부의 소득관련 지방세가 크게 감소하였다.(김경수, 2009)

칙에 부합하지 않는다.

둘째, 지방소득세 법인세분의 세수신장성은 높지만 동시에 경기상황 등에 따라 세수가 매우 불안정하다. 더욱이 지방소득세는 시군세 중에서 가장 큰 비중을 차지하므로¹⁹⁾ 불안정한 세수는 지방재정의 안정적 운영을 저해할 뿐 아니라 세수 예측을 부정확하게 만든다. 예를 들어, 포항시와 광양시처럼 법인세분 지방소득세 의존도가 큰 지방정부의 재정수입은 기업의 경영실적에 크게 영향 받는다. <그림 9>에 제시한 것처럼 포항과 광양의 지방소득세는 포스코의 경영실적과 매우 밀접하게 변동한다.²⁰⁾ 특히 광양시는 포스코의 경영실적이 변동함에 따라 지방소득세가 -50.2% ~ 50.7% 사이에서 매년 크게 변동하므로 안정적인 재정운영은 불가능하다.²¹⁾

<그림 9> 포항 및 광양시의 법인기업 이윤과 지방소득세의 연관성 추이



주1: 2009년까지의 지방소득세는 주민세자료이며 2010년 이후의 지방소득세는 지방소득세와 주민세의 합계임. 따라서 2010년 이후의 자료는 이전의 사업소세 종업원분이 추가된 것이므로 2010년 지방소득세 증가율은 그 크기만큼 확대되어 계상됨.

주2: 포스코 이익은 법인세 차감전 이익이며 12월말 결산법인이어서 법인세는 차년도에 납부하므로 전년도 이익과 대비시킴.

자료: 지방소득세: 통계청, 국가통계포털; 포스코 이익: 금융감독원 전자공시시스템

18) 예를 들어, GM대우자동차와 현대자동차의 연간 이익규모에 따라 지방소득세 법인세분의 크기가 결정되는데 각 기업의 이익이 지방정부의 공공서비스의 차이 때문에 달라진 것이라고 할 수 없다. 반면에 한 법인기업이 A와 B의 두 지역에 사업장을 갖고 있으며 A사업장은 이익, B사업장은 손실을 기록하였다면 엄격한 의미에서 A지역만이 법인소득에 대한 조세수입을 얻어야 하지만 종원원수와 건축물연면적의 비중을 의해 B지역이 오히려 더 큰 조세수입을 얻을 수도 있다.

19) 2010년 시군의 주행세를 제외한 현년도 조세수입 중 지방소득세가 차지하는 비중은 33.3%였다.

20) 지방소득세의 법인세분은 시군세임에도 시군별 자료가 공개되지 않으므로 이를 직접 분석할 수는 없다. 포항과 광양은 (주)포스코의 영향이 클 것으로 판단하여 자료를 수집하였으며 많은 법인기업이 입지하여 이들의 영향력이 큰 지역은 포항 및 광양과 유사할 것으로 예상된다. 2005년부터 2011년까지 각년도 총조세수입 대비 지방소득세의 비중의 평균은 광양시 58.5%, 포항시 43.4%이다.

21) 총액으로 분석할 때에도 지방소득세 법인세분은 소득세분에 비해 세수의 변동이 더 심하다. 1995년부터 2011년까지 소득세분과 법인세분 세수 총액의 연간 증가율 평균은 10.1%와 14.2%이며 표준편차는 10.8과 19.8이어서 각각의 변이계수는 1.07과 1.39이다.

셋째, 사업장을 여러 지역에 갖는 법인기업의 경우, 각 지역의 법인세분 지방소득세는 지역별 종업원수 및 건축물연면적의 비중에 의해 결정된다. 이처럼 배분공식에 의한 배분은 법인이익에 지방세를 과세하는 경우에는 불가피하다. 그럼에도 법인기업의 이익에 대한 기여가 종업원수와 건축물연면적에 비례할 것 같지는 않다. 특히 지방정부가 세율을 달리 결정한다면 조세경쟁이 발생할 뿐 아니라 조세행정의 복잡성이 심화되고 투자를 위한 입지 결정에서 효율적인 자원배분을 왜곡할 것이다.(Rao, 2007)

이처럼 지방정부가 법인기업의 이익에 과세하는 것은 적절하지 않으므로 대안모색이 필요하다.²²⁾ 대표적으로 법인기업에 대한 과세가 편익원칙에 부합하며 지방정부의 지역발전 노력과 직접 연계하는 조세로 사업부가가치세(BVT: business value tax)를 부과할 수 있다.(Bird, 2003) 이는 원산지원칙(origin-based principle)에 입각하여 사업자의 부가가치 혹은 매출액에 과세하는 것이다. 현재의 지방소득세 종업원분과 주민세 재산분은 법인기업의 특정 생산요소에 과세하여 자원사용의 왜곡을 초래할 것이지만 사업부가가치세는 그러한 왜곡을 줄일 수 있다. 하지만 사업부가가치세는 법인세분 지방소득세와 달리 기업이익의 여부와 관계없이 과세하므로 세율이 높아지면 기업들의 조세저항이 발생할 수 있다.²³⁾

사업부가가치세를 지방세로 신설하지 않는 경우에도 법인세분 지방소득세는 지방세로 적합하지 않으므로 별도의 대안을 모색해야 한다. 가능한 대안은 현재의 지방소득세 법인세분을 국세인 법인세로 통합하여 일원화하고 중앙-지방 간 세수중립성을 유지하도록 국세의 다른 세목 일부를 지방세로 이양하는 것이다. 행정적 용이성과 수입규모를 고려할 때 기존에 공유하는 세목인 지방소득세 소득세분 혹은 지방소비세를 확대하는 것이 합리적이다.²⁴⁾

2) 소득세분 지방소득세의 문제점과 발전과제

현행 소득세분 지방소득세도 조세이론적 측면에서 다양한 문제점을 갖고 있다. 첫째, 지방

22) International Bureau of Fiscal Documentation(2002)는 19개의 OECD 국가의 사례를 연구하여 단지 8개국만이 법인소득에 대해 지방세를 부과한다. 또한 노르웨이가 1998년부터 법인소득에 대한 지방세를 폐지한 것처럼 지방정부의 법인소득에 대한 과세는 약화 추세이다.(김정훈, 2002)

23) 사업부가가치세는 기업의 재무제표에 공개되지 않는 사업장별 부가가치 혹은 매출액 자료를 수집해야 하는 조세행정이 추가될 것이다. 하지만 지방소득세 종업원분의 과세표준인 종업원급여 총액도 기업 재무제표에 나타나는 자료는 아니므로 행정이 더 복잡해진다고 할 수는 없다. 또한 사업부가가치세가 도입되면 지방소득세 법인세분과 종업원분, 그리고 주민세 재산분은 폐지해야 한다.

24) 다른 대안은 지방정부들 사이에 세원을 조정하는 것이다. 즉, 지방소득세 법인세분을 미국, 독일 등에서처럼 광역자치단체세로 재편하는 것이다. 이 때에는 광역자치단체의 조세 일부를 시군세로 전환해야 하는데 앞에서 언급한 것처럼 지방소비세를 공유하는 것이 하나의 방법이다. 물론 법인이익에 대한 지방세를 시도세로 전환하더라도 편익원칙의 문제는 해결되지 않으며 조세행정상의 복잡성문제가 얼마나 해소될 것인지는 사업장의 분포에 의해 결정되는데 자료의 부재로 이를 확인할 수 없다.

정부가 공공서비스를 제공할 때 자신의 선호를 반영하는지에 대해 해당 지역주민이 관심을 갖는 이유는 이들이 지출 재원을 납부하기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 소득세분 지방소득세의 납세지가 다양하게 설정되어 있어서 주민들은 자신이 납부한 지방소득세가 어느 지방정부에게 귀속되는지 정확히 이해하지 못한다. 지방소득세 소득세분의 납세지는 거주지원칙을 천명하지만 예외규정으로써 근무지, 소득지급지, 사업장소재지, 그리고 심지어는 복권판매지 등으로 나누어진다. 지방소득세의 50%를 초과하는 근로소득과 퇴직소득에 대한 지방소득세는 근무지역에 납부하며, 이자소득·배당소득에 대한 지방소득세는 소득의 지급지역, 사업소득은 사업장소재지, 복권의 당첨금에 의한 지방소득세는 해당 당첨복권의 판매지역에 납부하며 그 외의 소득은 거주지에 납부한다.²⁵⁾ 이처럼 지방공공서비스를 향유하며 투표권을 행사하는 거주지와 지방소득세의 납세지가 서로 다르기 때문에 지방공공서비스에 대한 지방소득세의 편익원칙이 준수되지 않고 가격기능도 작동하지 않는다.

둘째, 지방소득세 소득세분은 국세인 소득세 세액을 과세표준으로 10%의 비례세율로 과세한다. 그런데 소득세가 6~38%의 누진세율체계를 갖기 때문에 지방소득세 소득세분은 0.6~3.8%의 누진세율 구조를 갖게 된다. 소득이 증가할수록 지방공공서비스에 대한 수요가 증가할 것이지만 그 편익이 소득에 누진적으로 증가한다고 할 수 없으므로 비례세율로 부과하는 것이 편익원칙에 부합한다. 더욱이 누진세율 때문에 고소득층 혹은 고소득근로자 비중이 높은 서울의 지방소득세 수입이 크게 증가하여 지역 간 재정력격차를 확대시키는 경향이 있다. 실제로 2011년 서울의 인구 및 지역내총생산 비중은 각각 20.2%와 22.8%인데 비하여 지방세수입비중은 24.7%이고 지방소득세 비중은 37.2%로 상당히 높다. 특히 소득세분 지방소득세의 경우, 서울시의 과세대상 비중은 23.8%에 불과하지만 세액 비중은 41.8%에 달한다.(통계청, 국가통계포털)

따라서 정부의 발표대로 국세와 과세표준을 공유하는 방식의 독립세로 전환할 뿐만 아니라 비례세제로의 전환 그리고 거주지원칙에 의한 납세지 조정이 함께 이루어져야 한다.²⁶⁾ 독립세 전환은 중앙정부에 의한 소득세의 세율조정에 따른 지방세 수입의 변동을 방지할 수 있다. 거주지원칙의 확립과 비례세율체제로의 전환은 지방소득세의 편익원칙을 강화하며 주민들은 자

25) 거주지원칙을 적용하지 않더라도 납세지와 거주지는 동일할 수 있으며 이 때에는 궁극적으로 거주지원칙과 동일한 효과를 얻을 수 있다. 하지만 대도시 주변 혹은 대규모 사업단지 주변에서는 이들이 서로 다를 가능성이 높다.

26) Bird et al.(1995)와 Rao(2007) 등 여러 연구들이 이런 방식으로 개인소득세를 중앙정부와 지방정부의 공동세화할 것을 권고한다. 이들은 개인소득에 대한 지방세 역시 세율의 차이가 발생할 때 인구가동 등에 의한 효율적 자원배분을 왜곡시킬 위험으로부터 자유롭지 못함을 인식한다. 그럼에도 지방정부가 과세할 수 있는 세원 중 개인소득을 우선적으로 고려한다. 또한 지방소득세의 독립세화가 중앙정부 정책으로부터 완전한 독립을 의미하는 것은 아니다. 과세표준을 국세와 공유하며 소득공제의 범위는 중앙정부가 결정하므로 중앙정부의 공제제도 개편에 따른 지방세 변화는 불가피하다.

신이 지불하는 지방세의 납세지를 정확히 인식함으로써 지방정부의 주민에 대한 재정책임성을 유도할 뿐 아니라 지방세수입의 수도권 집중현상을 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

V. 결 언

우리나라의 지방세와 지방재정조정제도는 각각의 역할을 명확히 구분하지 않고 지방공공서비스제공을 위한 재원조달 기능을 수행하던 중앙집권 체제를 답습한 채 지방분권의 부활을 맞이하였다. 분권 이후에 재정제도를 개편하는 것은 기존제도에 의해 생성된 200여개 지방정부들의 이해관계를 반영해야 하므로 제도를 새로 디자인하는 것보다 훨씬 어려운 과제이다. 더욱이 중앙정부와 지방정부의 재원중립성을 유지해야 한다면 재원재배분에 따른 지방정부들의 이해가 엇갈리므로 지방세 제도를 개편하는 것은 사실상 불가능하다.

재정제도의 개편이 가능한 시점은 중앙정부가 지방정부로 세원을 이양함으로써 지방세 수입의 절대규모가 증가하여 지방정부들의 수용가능성이 높아진 때이다. 분권 이후 개편할 수 있던 유력한 시기는 2010년 지방소비세 도입 시점이었으나 불행이도 단순히 지방소비세를 도입하는 것에 그쳤다. 최근 취득세 세율을 인하하면서 지방소비세 세율을 인상하고 추가적으로 지방소득세를 독립세로 전환하는 큰 정책변화를 추진하기로 했으므로 총조세 대비 지방세 비중이 증가할 것으로 예상된다. 따라서 현시점은 지방세 체계를 바로 잡을 매우 중요한 기회이다.

장기적인 분권의 발전을 위해서는 당장 필요한 재원확보수단의 결정보다 분권에 적합한 지방세체계를 구축하는 것이 매우 중요함에도 시행시점을 겨우 한 달 여 남겨놓은 현재까지 취득세 세율인하와 지방소비세 증률에 대한 법률도 확정되지 않았다. 또한 시행령에 의해 결정해야 하는 지방소비세의 지방정부 간 배분방법에 대해서도 정부의 공식입장은 ‘아직 결정되지 않았다’는 것이다.(안전행정부, 2013. 10) 지방소비세 세율인상으로 지방세체계 내에서 그 위상이 높아짐에도 불구하고 기존처럼 거주지 소비지표에 가중치 부여하거나 혹은 과거 취득세 비율에 의해 배분한다면 실질적으로는 조세로써 기능하지 않게 된다. 지방소비세 전환율을 인상하면서 즉각적인 논란을 최소화하는 배분방식을 채택하기보다는 장기적으로 재정분권을 통한 편익을 누릴 수 있도록 원칙에 부합하는 제도 개편이 필요하다.²⁷⁾

27) 취득세의 시도별 배분비중은 연도별로 변동이 심하였으며 2010년까지의 비례세율에서 2011년부터 누진체제로 바뀌었고 2012년부터는 자치구에 대한 조정교부금의 재원이 취득세에서 지방소비세를 포함한 보통세로 전환되었다. 또한 수도권 시도의 지역상생발전기금 출연을 현재의 5%로 유지할 것인지 혹은 지방소비세 총액의 5%로 확대할 것인지 등도 결정해야 한다. 따라서 이러한 다양한 측면의 재원변화를 고려한다면 지방정부들 사이의 재원중립적 제도 개편은 불가능하다. 따라서 이 시기에 근본적인 시각에서 발전방안을 모색하는 것이 바람직하다.

비록 조세원칙에 입각한 지방세제의 개편으로 일부 지방정부가 상대적인 불이익을 입게 될 수 있지만 이들을 논리적으로 설득하는 것이 불가능한 것은 아니다. 우리나라는 매우 포괄적이고 큰 규모의 재정형평화 수단인 보통교부세에 의해 재원의 상대적 변화의 대부분을 상쇄할 수 있기 때문이다. 따라서 현재 논의 중인 취득세의 세율체계, 지방소비세 배분방식, 지방소득세의 독립세화와 함께 자동차 주행에 따른 자동차세의 배분방식에 이르기까지 지방세 체계를 종합적으로 재편하는 합리적인 방안을 모색해야 한다.

설령 지방세제도를 원칙에 부합하도록 정비한다고 하더라도 과도하게 형평성을 추구하면서 지방정부의 예산제약을 연성화하는 현재의 이전제도가 유지된다면 지방세가 지방공공서비스에 대한 가격기능을 수행하지는 못할 것이다. 또한 현재의 세출구조가 유지되는 한 이전제도는 상당한 수준의 재정형평화 기능을 수행할 수밖에 없다. 따라서 분권에 부합하는 지방재정제도를 정착시키기 위해서는 지방세제도를 바로 잡는 것 외에 중앙정부와 지방정부의 세출역할 조정 및 지방재정조정제도에 대한 추가적인 개선노력이 필요하다.

참고문헌

- 기획재정부, 2013, “지방재정 건전화를 위한 기능 및 자원조정 방안 마련,” 보도자료.
- 김경수, 2009, 『감세의 지방재정 영향 분석 - 지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입증가 효과를 중심으로』, 국회예산정책처
- 김정훈, 『국세 지방세 조정방안』, 한국조세연구원, 2002.
- 노영훈, 2012, “주택시장거래의 급감과 거래과세의 기능,” 『재정포럼』, 9월호, 한국조세연구원.
- 안전행정부, 2010, “지방세제 선진화·전문화를 위한 지방세법 분법,” 보도자료 붙임2.
- _____, 2013, “지방재정 건전화를 위한 기능 및 자원조정 방안 마련,” 보도자료
- _____, 2013, “지방소비세 증가분, 취득세수 비율대로 지자체에 배분,” 언론기사 해명자료.
- _____, 2013, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요』.
- 이근재·정종필·최병호, 2008, “재정이전이 지역 간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과,” 『국토연구』, 60: 233-249.
- 이상훈·김진하, 2011, 『지방소비세제 개선방안』, 한국지방세연구원.
- 이영희·주만수·최병호·홍서빈, 2013, 『국세와 지방세의 합리적 세원조정 방안』, 한국지방세연구원.
- 임상수, 2013, “취득세 감면이 주택 수요에 미치는 영향에 관한 연구,” 『서울도시연구』, 14, 2: 1-12.
- 주만수, 2009, “지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석,” 『재정학연구』, 2, 121~149.
- _____, 2012, “지방재정건전성 강화 방안,” 조성봉 외, 『차기정부 정책과제 4 - 공공개혁과 기업·시장제도』, 한국경제연구원.
- _____, 2013a, “사회복지지출의 정부 간 자원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금을 중심으로,” 『사회보장연구』, 29, 3: 1-32.

- _____, 2013b, “지방소비세의 지방정부별 자원배분 효과 분석,” 『지방행정연구』, 27, 3: 385-411.
- 주만수·임성일, “응의성에 입각한 지방소비세 자원배분과 소비지표,” 『한국지방재정논집』, 11, 1: 1-32, 2006.
- 주만수·최병호, 2009, “지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복 방안,” 『지방행정연구』, 23, 133~163.
- 최병호, 2007, “부동산 거래세제 개편에 따른 지방재정의 주요 이슈와 대응,” 『응용경제』, 9, 2: 117-148.
- 하능식, 2013, “취득세율 인하로 인한 지방재정 보전방안,” 한국지방세연구원 정책토론회 발표 자료집.
- 한재명·유태현, 2011, “거래세율 인하가 주택거래량에 미치는 효과에 관한 연구,” 『지방행정연구』, 25, 2: 229-270.
- Bird, R. M., 1998, “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment,” IMF Working Paper.
- Bird, R. M., “A New Look at Local Business Taxes,” *Tax Notes International*, 30, 2003, 695-711.
- Bird, R. M. R. D. Ebel, and C. I. Wallich, 1995, “Fiscal Decentralization: From Command to Market,” Bird, R. M. R. D. Ebel, and C. I. Wallich, (eds.) *Decentralization of the Socialist State*, World Bank,
- Blochliker, H., C. Charbit, J. Campos, and C. Vammalle, 2010. “Sub-central governments and the economic crisis: impact and policy responses”, OECD working paper.
- Buettner, T. and F. Holm-Hadulla, 2007, “Cities in Fiscal Equalization,” manuscript, CESifo Area Conference.
- Buettner, T., R. Schwager and D. Stegarescu. 2004. “Agglomeration, population size, and the cost of providing public services: An empirical analysis for German states.” *Public Finance and Management* 4, 496-520.
- Burman, L. E. and W. Randolph, 1994, “Measuring Permanent Responses to Capital-Gains Tax Changes in Panel Data,” *The American Economic Review*, 84(4), 794 – 809.
- International Bureau of Fiscal Documentation, “Supplementary Service to European Taxation”, 2002. manuscript.
- McLure, C. E., “The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice depends on History,” *National Tax Journal*, 54, 2: 339-364.
- Rao, M. G., 2007, “Resolving Fiscal Imbalances: Issues in Tax Sharing,” Boadway, R. W. and A. Shah, (eds.) *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices*, World Bank.

복지지출 증가와 재원조달: 지자체 재정분담 가능성을 중심으로

김용하(순천향대학교)

I. 서 언

2014년 복지부문 정부예산안을 살펴보면, 2013년 대비 8.7% 증가하여 총지출 증가율 4.6%보다 거의 2배 정도가 되는 105.9조원이 편성되었다. 신정부의 대선 공약 실현을 위한 복지지출의 증가는 불가피한 측면이 있지만 재원조달이 문제가 될 수 있다. 2014년 정부예산안은 통합재정수지로는 흑자로 균형재정을 실현하고 있지만 국민연금기금 등 사회보장성 기금 등을 제외한 관리재정수지는 마이너스 25조9,000억원으로, 국가채무가 515조2,000억원(GDP 대비 36.5%)로 증가할 전망이다. 더욱이 국회예산정책처는 최근 발표한 2014년 세입 예산안 분석 및 중기 총수입 전망'에 따르면, 2014년 총수입이 365조4000억원에 그쳐 행정부의 전망예산안 370조7000억원에 비해 5조3000억원 부족할 것이라고 전망하고 있는 등 그나마 정부가 예상하는 세수도 제대로 확보할 수 있을 것인지가 의문시되고 있다.

더욱이 문제가 되는 중앙정부 예산안에 포함되지 않는 즉, 지자체의 재정부담 증가를 지자체가 감당할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 2013년에는 무상보육의 시행과정에서 지자체가 분담금을 감당할 수 없어 결국에는 지방채의 발행에 이르기 까지 하였지만, 2014년에는 단일 항목으로는 최대 규모라고 할 수 있는 기초연금제도가 정부의 계획대로 시행된다면 지자체가 분담금을 감당할 수 있을 것인가 우려된다. 실제로 서울특별시를 비롯한 지자체가 기초연금 분담금을 10% 이상 할 수 없다고 선언하고 나서, 중앙정부를 당혹스럽게 만들고 있다.

참여정부이후 의욕적으로 복지사업의 지방정부 이양이 당초의 목적과는 달리 지자체 실정에 맞은 복지사업 확대가 아니라 복지재원의 부족과 지역간 복지격차의 확대로 이어지고 있다는 지적이 많다. 본 논문에서는 향후 빠르게 증가될 것으로 예상되는 복지지출의 증가에 대응한 재원조달의 주체로서 지자체의 재원분담의 가능성을 검토하고, 향후 중앙정부와 지방정부의 복지재원의 분담에 있어서의 정책과제를 도출하는 데 그 목적이 있다. 본 논문은 이를 위하여 먼저 복지지출의 증가 전망과 재원조달의 문제를 분석하고, 이에 따른 지자체의 재원분담의 증가와 분담가능성을 검토하고, 실현가능한 지자체의 복지재원 분담을 위한 정책

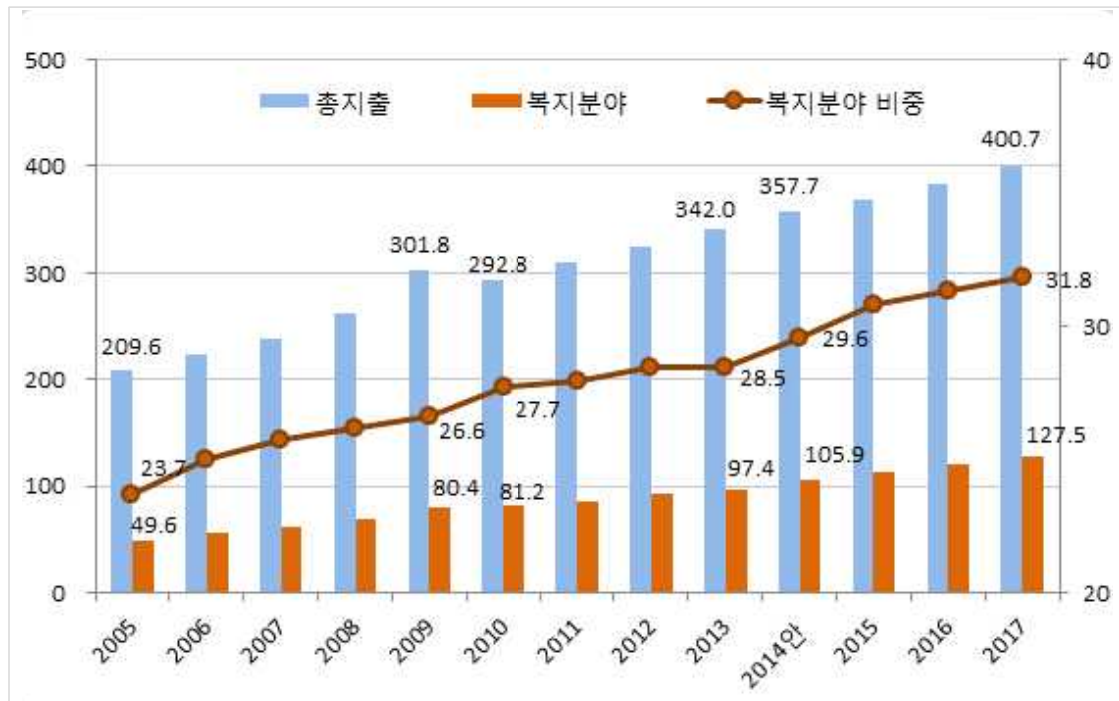
과제를 제시하고자 한다.

II. 복지지출 전망과 재원조달의 문제

정부가 발표한 2013~2017년 중기재정 5개년 계획을 포함한 2005~2017년 기간동안 복지 지출의 증가추이를 보면, 정부 총지출은 연평균 5.5% 증가하였으나 복지지출의 동 증가율은 8.2%로 나타난다.

〈그림 1〉 총지출 및 복지예산 증가 추이 (2005~2017년)

(단위: 조원, %)



주: 각년도 예산(단, 2008~2009년 추경, 2014년 예산안, 2015~2017년 지출 전망).

자료: 기획재정부, 나라살림 예산개요, 각년도.

대한민국정부, 2013~2017년 국가재정운용계획, 2013. 10.

전병목¹⁾의 연구에 의하면 우리나라 보건 및 사회복지분야 지출총액은 2009년 GDP대비 9.51%에서 2050년에는 21.61%로 12.10% 포인트가 증가될 것으로 전망하고 있다. 보건분야는 2009년 2.88%에서 2050년 5.29%, 사회복지분야는 2009년 6.64%에서 2050년 16.31%로 증가될 것으로 전망되고 있다. 동 연구에 따르면, 중앙정부의 국고부담은 2009년 4.16%에서 7.03%로 2.87% 포인트가 증가되고, 지자체의 지방비 부담은 2009년 0.50%에서 2050년에는

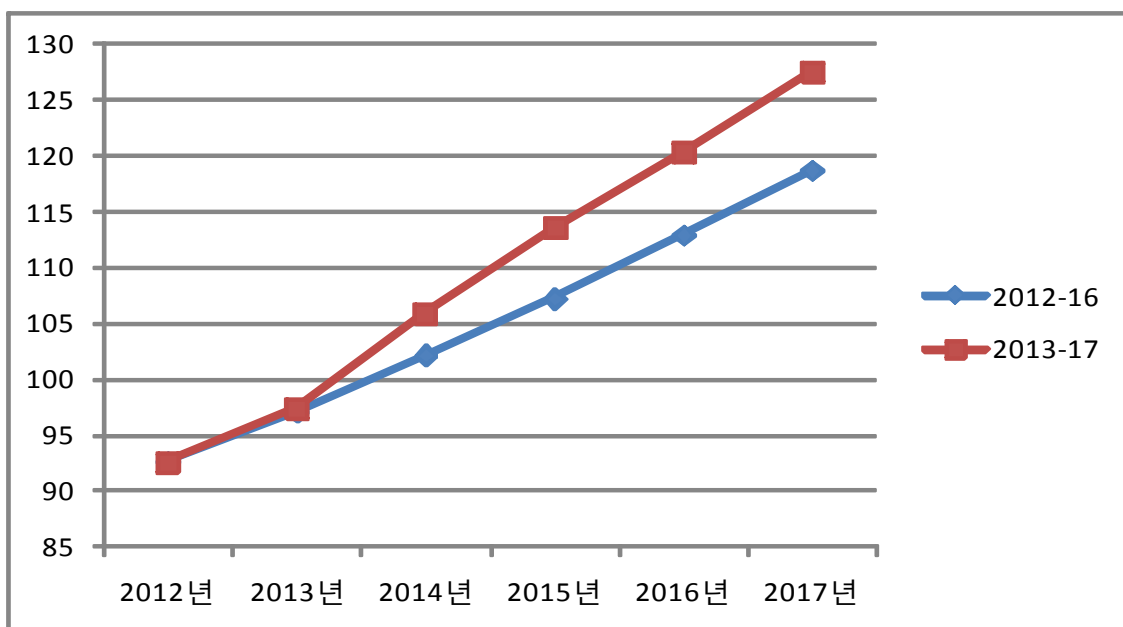
1) 한국조세연구원, 『재정전망과 정책과제-복지재정을 중심으로-』2011.6

1.13%로 증가되며(지방 자체사업에 의한 지방비 분담 제외), 사회보험료 부담은 2009년의 4.85%에서 2050년에는 13.44%로 증가될 것으로 전망하고 있다. 보건 및 복지지출의 증가는 인구구조의 급속한 고령화의 결과에 의한 것이지만, 2009년 현재 법령에 의하여 정해진 지출만 감안한 것으로 복지제도가 확충되면 복지지출의 증가는 본 연구의 전망치 이상으로 늘어나게 될 것이다.

한편, 본 연구에서 주목하여야 할 것은 2013년 이후 조세부담률은 20.8%로 고정시켜 2050년까지의 중앙정부 재정을 전망한 결과 2050년의 국가채무 비율이 116%로 증가하게 될 것이라는 점이다. 중앙정부 몫의 GDP 대비 복지지출이 2.87% 포인트 증가된다면, 다른 세출을 구조조정하지 않는다면, 조세부담률도 늘어나지 않으면 안된다. 또한 지자체의 부담분도 0.63% 포인트 늘어나야 한다. 우리나라는 사회보험 중심의 복지구조를 가지고 있기 때문에 복지지출의 상당부분을 정부재정이 아닌 사회보험 재정으로 조달한다는 것이 정부입장에서는 다행이라 할 수 있지만, 기초연금, 보육 등 신규 복지지출 확대가 정부재정을 중심으로 늘어나는 추세여서 이를 감안하면 안심할 수 있는 상황은 아니다.

실제로, 2013~2017년 국가재정운용계획을 2012~2016년 국가재정운용계획과 비교하여 보면, 2012~16년 계획에서는 동 부문 연평균증가율을 5.1%로 계상하였으나, 2013~17년 계획에서는 7.0%로 계상하여 증가율 면에서 1.9% 포인트 높게 책정하고 있다. 2013~17년 계획에 따르면, 2015년 113.5조원, 2016년 120.3조원, 2017년 127.5조원으로 지속적으로 증가하여 2017년에는 총지출 대비 31.8%로 높아지게 계획하고 있다. 이러한 흐름이 차기정부에는 발생하지 않을 것으로 단정할 수 없는 것이 현실이다.

〈그림 2〉 중기재정 5개년 계획의 비교 (2013~2017년 계획과 2012~2016년 계획)



Ⅲ. 지자체의 복지부담 증가와 재정여력

국회예산정책처 자료에 의하면, 최근 7년간 중앙정부 총지출 증가율은 6.2%, 사회복지지출은 7.9%인 반면에 지자체 총지출 증가율은 6.2%, 사회복지지출은 12.3%로 증가폭이 매우 크다. 총지출 증가율은 중앙정부와 지방정부가 동일하지만 복지지출의 증가율은 국비 증가율에 비해 지방비 증가율이 높다는 것은 복지확대에 따른 중앙정부의 부담이 지자체로 전가되고 있음을 뜻한다.

〈표 1〉 중앙과 지방의 사회복지 예산 추이(당초 순계기준)

(단위: 조원, %)

구분		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율
중앙 정부	정부총지출(A)	238,4	262,8	284,5	292,8	309,1	325,4	342,5	6.2
	사회복지재정(B)	61,4	68,8	74,6	81,2	86,4	92,6	97,1	7.9
	비중(B/A)	25.8	26.2	26.2	27.7	28.0	28.5	28.1	-
지방 정부	순계예산(C)	112,0	125,0	137,5	139,9	141,0	151,1	-	6.2
	사회복지예산(D)	17,3	21,7	24,1	26,5	28,5	30,9	-	12.3
	비중(D/C)	15.4	17.4	17.5	19.0	20.2	20.5	-	-

주: 정부총지출, 사회복지재정, 지자체 국고보조금은 정부예산 기준이며 2009년은 본예산 기준, 지자체 순계예산 사회복지예산은 당초예산 기준임

자료: 국회예산정책처, 2013년도 예산안 중점분석Ⅲ, 2012.

지자체의 복지지출 부담증가는 주로 국고보조사업의 증가에 따른 것이다. 지자체의 사회복지사업은 지방이양, 국고보조(시·도비 보조사업 포함), 자체사업의 3가지 형태로 이루어지고 있는데 이 중 국고보조사업은 중앙정부의 복지정책을 지방에 일정한 재원을 지원해주면서 추진하는 사업으로, 복지정책 확대에 따라 매년 증가하고 있다. 그런데 2006년부터 2013년까지 보건복지부 소관 국고보조사업예산 중 국비의 연평균 증가율은 9.2%인 반면 지방비는 16.4% 증가했다. 국고보조사업에 있어서 국고 부담비율은 2006년에는 70.1%이었는데 비하여 2013년에는 60.0%로 감소하였다. 반면에 지방비 부담비율은 2006년에는 29.9%이었는데 비하여 2013년에는 40.0%로 증가하였다.

〈표 2〉 국고보조사업 규모와 지방비부담 추이

(단위: 조원, %)

구분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율
국고보조사업	26.2	32.0	35.0	41.8	46.7	48.6	52.6	58.7	(11.7)
국고보조금	18.3 (70.1)	20.9 (65.4)	22.8 (65.0)	26.5 (63.5)	29.2 (62.5)	30.1 (61.9)	32.1 (60.9)	34.0 (60.0)	(9.2) (9.2)
지방비부담	7.8 (29.9)	11.1 (34.6)	12.2 (35.0)	15.2 (36.5)	17.5 (37.5)	18.5 (38.1)	20.6 (39.1)	22.7 (40.0)	(16.4)(16 .4)

주: 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액

자료: 안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정개요, 2013.

지방이양사업 역시 지방재정을 압박하고 있다. 2005년부터 시행된 사회복지 지방이양사업은 분권교부세를 통해 정부가 재정지원을 해주고 있는데 복지수요가 증가하는 만큼 교부세가 늘지 않는 것이 문제이다. 지방이양 이후 5년간 67개 사회복지사업의 총 수요는 연평균 17.0%씩 증가했으나 분권교부세는 연평균 7.9%씩만 증가했고, 지방비 부담은 연평균 24.9%씩 증가했다.

〈표 3〉 사회복지 지방이양사업의 지방비부담 추이

(단위: 억원, %)

구분	이양 전			이양 후						
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
지방비	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	22,630
비중	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	68.1

주: 비중은 지방비와 분권교부세를 합한 금액 중 지방비가 차지하는 비율을 의미함

자료: 국회예산정책처, 2013년도 예산안 중점분석Ⅲ, 2012.

이와 같이 중앙정부의 사업중 지방정부와 매칭되는 사업들이 지방정부의 재정부담을 가중시킨다고 할 수 있고, 그 중심에 복지관련 사업이 존재한다. 2014년 정부예산 중 보건복지부 복지관련사업으로 지방비가 매칭된 사업은 30개이다. 기초생활급여(3조4867억원), 의료급여(4조4370억원), 영유아 보육료 지원(3조802억원), 기초연금(5조2014억원) 등에 대한 중앙정부 예산은 21조원을 넘는다.

특히 영유아 무상보육의 경우 지방비 매칭 금액이 2조208억원에 이른다. 중앙정부 예산 대비 65%를 지자체의 몫이다. 지자체의 재정 여건을 고려, 지방비의 일부를 국고가 지원해주거나 분담 비율을 조정하기도 한다. 올해 무상보육비를 둘러싸고 정부와 서울시간 갈등이 빚어진 것도 같은 맥락이다.

내년 7월 기초연금으로 바뀌는 기초노령연금의 경우 1조7720억원이 지자체의 몫이고, 의료급여는 1조3250억원, 기초생활급여는 8639억원 등을 지방비가 부담해야 한다. 지방비 매칭

총액은 8조9774억원 수준이다. 평균적으로 중앙예산 대비 30% 안팎의 수준이지만 복지 총액이 늘어나고 있어 실제 부담감이 가중되는 측면이 있다.

기초노령연금이 기초연금으로 전환되면서 지자체가 추가로 부담해야할 금액만 내년 4000억원, 2015년부터는 연 1조원 수준으로 추정된다. 영유아 보육료 외 어린이집 지원 예산은 중앙예산보다 지방비 매칭 금액이 더 커졌다. 보육교사 처우 지원 예산은 중앙이 1586억원, 지방이 1708억원이다. 어린이집 인건비 지원 예산도 지방비 매칭 금액(5060억원)이 중앙정부 예산(4671억원)을 넘는다.

〈표 4〉 주요 복지예산·지방비 매칭 금액

(단위: 억원)

사업	내용	2014년 예산	지방비 매칭 금액	중앙예산 대비 지방비 비율
기초생활급여	기초생활보장수급자 생계비 등 지원	34,867	8,639	24.8%
의료급여	의료급여수급자 의료비 등 지원	44,370	13,250	29.9%
긴급복지	생계유지곤란가구 긴급 생계비 지원	499	133	26.7%
자활지원	자활서비스 지원 통한 탈빈곤 지원	5,418	1,419	26.2%
취약계층 의료비	취약계층 의료비 지원	2,999	90	3.0%
방과 후 활동지원	방과 후 돌봄서비스 제공	1,319	1,415	107.6%
장애인 소득보장	장애인수당·장애인 연금 지급	5,962	2,803	47.0%
장애인 선택적 복지	중증장애인 활동지원·치료서비스 제공	5,009	2,387	47.7%
어린이집 운영지원	어린이집 종사자 인건비 지원	4,671	5,060	108.3%
영유아 보육료 지원	어린이집 이용 아동 보육료 지원	30,802	20,208	65.6%
어린이집 지원	보육교사 처우개선 등	1,586	1,708	107.7%
가정양육수당 지원사업	어린이집 미이용아동 양육비 지원	11,208	7,661	68.4%
노인복지지원	기초노령연금	52,014	17,720	34.1%
노인일자리 지원	노인 일자리 창출·소득 지원	2,997	2,929	97.7%
지역자율형 사회서비스 투자사업	지역맞춤형복지구현	2,012	804	40.0%
사회복지전달체계	사회복지사업 투명성 위한 인프라구축	1,827	600	32.8%

자료: 기획재정부.

국회예산정책처의 ‘2012년도 분야별 결산분석 보고서’에 따르면 향후 5년간 기초노령연금 도입에 17조원, 영유아 무상보육·양육에 11조8000억원, 기초생활보장제도 급여체계 개편 및 사각지대 해소에 6조3000억원 등 복지사업에 총 79조3000억원이 추가로 필요할 것으로 예측됐다. 이에 따라 지방비 부담도 기초노령연금 5조8000억원, 영유아 무상보육 5조3000억원 등 모두 13조7000억원이 증가한다. 이들 사업이 지방비 매칭을 전제로 하는 국고보조사업으로 추진되기 때문이다.

지자체의 복지관련 세출의 빠른 증가도 문제이지만 세수기반은 역으로 흔들리고 있다는 것도 문제이다. 기획재정부와 국토교통부, 안전행정부는 부동산 취득세율을 영구 인하하기로 결정했다. 정부는 9억원 이하 부동산은 2%, 9억원 초과는 4%인 현행 취득세 구간을 유지하면서 세율을 낮추는 방안 등을 논의 중이다. 최종적으로 국회를 통과하여야 하겠지만 세금을 낮추는 것이기 때문에 여야가 대체로 공감하는 분위기여서 2013년 8월 정부의 부동산 대책이 발표되는 시점으로 소급하여 세율이 인하된 것으로 판단된다. 물론 세금인하로 부동산거래가 활성화되어 세수감소이상의 세수증가가 있을 수도 있지만 만약 부동산경기가 회복되지 않는다면 세수만 감소하게 되어 지자체는 충격을 입게 될 것이다.

〈표 5〉 취득세 영구인하 시도별 추계액

(단위: 억원)

시도별	감면추계액			시도별 비중(% (B/2조7000))
	계(A)	취득세(B)	지방교육세	
계	2조9700	2조7000	2700	100
서울	7472	6793	679	25.16
부산	2453	2230	223	8.26
대구	1405	1277	128	4.73
인천	2035	1850	185	6.85
광주	796	724	72	2.68
대전	1141	1037	104	3.84
울산	835	759	76	2.81
경기	7535	6850	685	25.37
강원	526	478	48	1.77
충북	594	540	54	2.0
충남	1114	1013	101	3.75
전북	636	578	58	2.15
전남	445	406	40	1.5
경북	968	878	88	3.25
경남	1583	1439	144	5.33
제주	164	149	15	0.55

자료: 안전행정부.

물론 지방재정규모가 증대됨에 따라 지속적으로 지방교부세도 확대되어 왔다. 1980년 4,100억원이던 지방교부세가 1990년에는 2조 7,647억원으로, 2000년에는 8조 2,665억원 규모였으나, 2010년에는 26조 6,255억원으로 증가하였고, 2013년에는 34조 4,409억원으로 늘어났다. 교부세 종류별로 보면, 보통교부세가 거의 대부분으로 2013년 금액기준으로 31조 4,479억원으로 규모이다.

〈표 6〉 지방교부세 현황

(단위: 억원)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
지방교부세							
총규모	226,242	257,796	250,802	263,459	291,223	319,664	344,409
보통교부세	206,921	235,733	229,347	240,903	266,255	291,884	314,479
특별교부세	8,268	9,468	9,202	9,684	10,740	12,162	13,103
증액교부금	-	-	-	-	-	-	-
분권교부세	11,053	12,595	12,253	12,872	14,228	15,618	16,827
법정률(%)	19.24	19.24	19.24	19.24	19.24	19.24	19.24

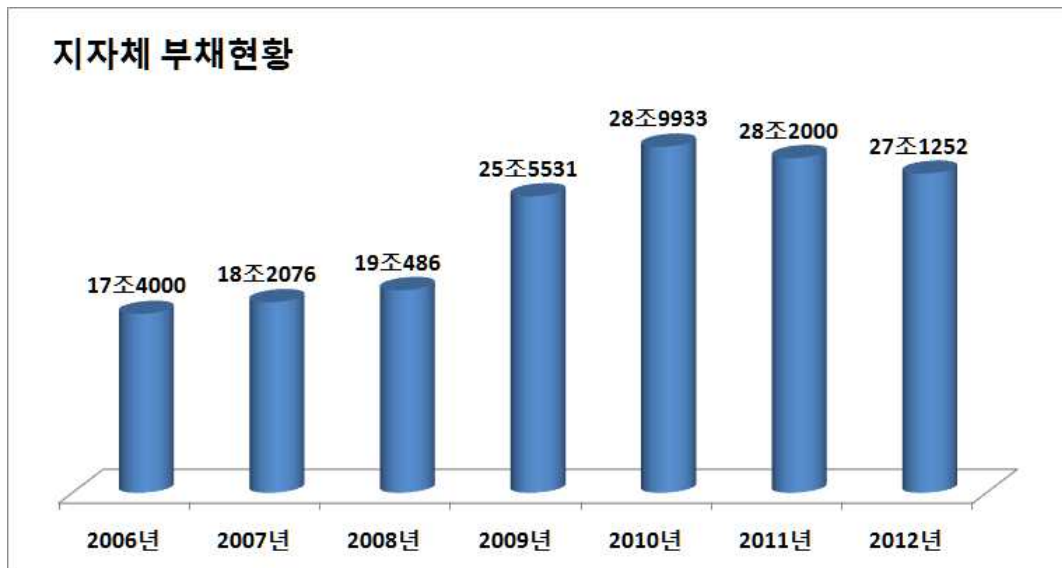
주: 매년 최종예산 기준임

자료: 안전행정부, 2013년도 지방교부세 산정해설.

지자체의 직접적인 부채는 2009년에 늘어난 이후 27조원대로 정체상태이지만 지방공기업의 부채가 문제이다. 388개 지방공기업 부채 규모는 2006년 35조7000억원에서 2012년에는 72조5000억원까지 늘어났다. 지방공기업의 당기 순손실도 1년 새 1조4650억원이나 늘었다. 지자체 직접적인 부채(2012년 기준 27조1252억원)와 합하면 지방 공공부문의 빚만 100조원을 육박한다.

〈그림 3〉 전국 지자체의 부채 추이

(단위: 억원)



〈그림 4〉 전국 지자체의 부채 추이

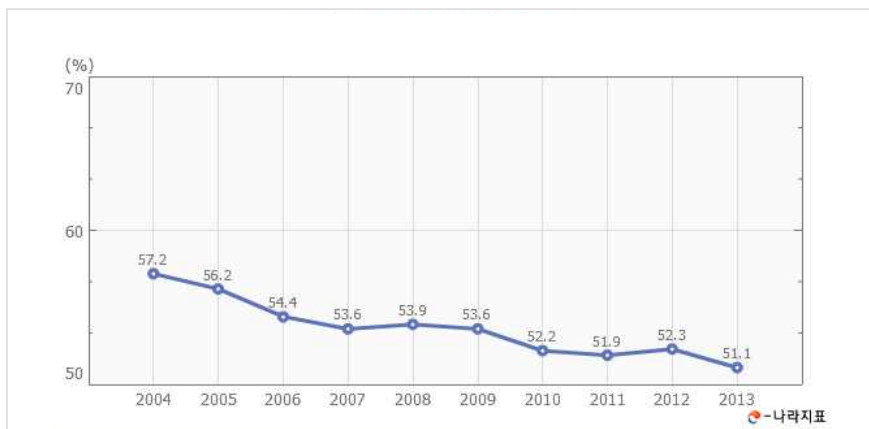


자료: 안전행정부

지방자치를 시작한 지 20년이 지났지만 지방재정의 중앙정부 의존은 갈수록 심화되고 있다. 자주재원의 근간인 지방세와 세외수입은 경기침체 장기화와 저출산·고령화로 인해 지속적으로 줄어들었다. 지방세는 1995년 41.8%에서 2007년 34%로 줄었고, 세외수입도 1991년 30.5%에서 2011년 21%로 급감했다. 반면 의존재원인 국고보조금은 1991년 9% 수준에서 2005년 이후 18~19%로 늘어났다.

우리나라 지자체중 100% 재정자립하는 곳은 없다. 서울특별시가 상대적으로 재정자립률이 높지만 80%수준에 불과하고 최근 지방재정의 부담이 악화되자 가장 먼저 중앙정부에 재정지원을 요구하는 곳이 서울특별시라는 점에서 볼 때, 지방정부의 재정적자의 귀착점은 중앙정부라고 할 수 있다. 즉, 재정자립률이 100%가 안되는 상황에서 지자체의 부담이 커진다고 하여 최종적인 부담이 지자체에 귀착되지 않는다는 점을 고려한 정책결정이 필요하다.

〈그림 5〉 연도별 전국평균 재정자립도



자료: 통계청, 안전행정부.

IV. 지자체 복지재정 분담의 정책과제

1. 중앙정부와 지방정부간 정책논쟁

무상보육 등 복지예산에 들어가야 할 돈은 많아지자 재원마련을 두고 결국 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등으로 표출되고 있다. 특히 만 0~5세 영·유아 무상보육 국고 보조 비율을 놓고 지자체의 강한 반발이 표출되고 있다.

기획재정부는 영유아보육료의 국고보조율 10% 포인트와 지방소비세율 6% 포인트 올리는 방안을 발표할 예정이었으나 서울시를 비롯한 지자체가 국고보조율 20% 포인트 인상과 지방소비세율 인상 정부안보다 추가로 더 인상해야 한다고 강하게 반발하고 있다. 현재 영·유아 무상보육에 중앙정부와 지자체가 추가로 부담해야 할 금액은 1조4000억원이다. 또 취득세 영구인하에 따른 지자체 세수 감소분도 2조4000억원에 달하고 있다

〈그림 6〉 지방재정 둘러싼 정부와 지방자치단체의 갈등 쟁점

정부		지자체
실제 국고지원을 감안하면 20% 포인트 인상은 과도- 10% 포인트만 인상	무상보육 국고보조율	20% 포인트 인상을 담은 영유아보육법 통과돼야 무상보육 가능
지방소비세 6% 포인트 인상으로 손실분 2조4000억원 보전 가능	취득세 감소분 보전	지방소비세 6% 포인트 인상은 이미 약속된 사항- 인상폭 16%까지 확대해야
신규 SOC사업 축소 수정해 추진	SOC 공약 추진	새 정부 지역공약 원안대로 추진돼야

최근에는 서울시 등 지방자치단체들은 내년 7월부터 시행되는 기초연금제도와 관련, 국고 부담률을 대폭 높여야 한다는 입장이다. 65세 이상 노인 70%를 대상으로 시행 중인 현행 기초노령연금(9만6800원)에 비해 기초연금은 지급액이 10만~20만원으로 대폭 늘어나게 돼 지자체 재정으로는 감당할 수 없다는 게 이유다.

실제로 국고 비율이 조정되지 않을 경우 지방의 재정부담은 크게 늘어난다. 국비와 지방비를 포함한 기초연금 전체 소요예산은 내년 7조원에서 2015년에는 10조3000억원으로 늘어난다. 기초연금제가 하반기에 시행되기 때문에 내년 전국 지자체의 추가부담은 4000억원 정도지만 전면 시행되는 2015년에는 1조원으로 급증한다. 특히 지방비 부담률이 높은 서울시의 부담이 크게 늘어난다. 기초노령연금 부담률은 현재 전국 기준으로 국비 74.5%, 지방비 25.5%지만 서울은 재정자립도가 높다는 이유로 국비 69.1%, 지방비 30.9%(서울시 16%, 자

치구 14.9%)가 적용된다.

2. 지방정부 재정분담: 기초연금의 문제

서울시(자치구 포함)의 경우 올해 기초노령연금 예산은 5990억원이지만 2014년(상반기 기초노령연금·하반기 기초연금) 예산은 1조229억원, 기초연금이 전면 시행되는 2015년에는 1조5047억원으로 늘어난다. 서울시와 자치구의 부담액은 올해 1852억원에서 내년에는 3162억원, 2015년에는 4650억원으로 급증한다. 서울시는 경기 침체로 세금이 예상보다 적게 걷히는 바람에 하반기에 3155억원 감액 추정했고, 무상보육 시행을 위해 2000억원의 지방채까지 발행키로 한 상황이라 여력이 없다고 하소연한다. 다른 지자체들도 정도의 차이는 있지만 사정은 마찬가지다.

복지부는 기초연금의 국고보조율이 이미 충분히 높다고 판단한다. 법률상으로는 정부가 비용의 40~90%를 대도록 구간만 정해놓았지만 시행령에는 노인인구비율 및 재정자립도에 따라 국고 보조율 계산식이 엄격하게 규정돼 있다. 이를 토대로 실제 지자체가 받는 보조율 비율은 74.5%쯤 된다. 영유아보육사업(50% 안팎)보다 훨씬 높다. 더욱이 수치는 매년 높아지는 추세다. 노인인구 비율이 높아질수록 정부보조를 더 많이 받도록 제도가 설계됐기 때문이다.

문제는 기초연금의 재정소요액이 막대하다는 점이다. 2012년의 기초노령연금의 재정소요액이 4조원을 넘어섰고 이중 지방비의 비중은 25.5%로 1조원을 넘어섰다. 정부 기초연금안이 그대로 통과된다고 하더라도 재정소요액은 거의 2배 규모로 증가된다. 2014년에는 지방비 부담이 1조 8,000억원 정도이지만 2017년에는 기초연금 소요예산은 11조 4,000억원으로 증가되어 지방비 부담은 2조 9천억원으로 증가된다. 2012년 소요예산대비 3배로 늘어나는 것이다.

〈표 7〉 기초노령연금 시도별 급여 집행 현황

(단위: 백만원, %)

구분	총계	국비	국고보조율	지방비
2008년	2,224,083	1,588,781	71.4	635,302
2009년	3,427,930	2,474,422	72.2	953,508
2010년	3,654,371	2,679,255	73.3	975,116
2011년	3,780,518	2,811,341	74.4	969,177
2012년	4,007,671	2,985,694	74.5	1,021,977

자료: 보건복지부, 2012기초노령연금(통계).

〈표 8〉 기초연금 소요 예산

(단위: 억원)

구분	전체	국비	지방비
2014년	7조	5조2000	1조8000
2015년	10조3000	7조7000	2조6000
2016년	10조9000	8조1000	2조8000
2017년	11조4000	8조5000	2조9000

주: 내년상반기까지 기초노령연금예산 기초노령연금 전국 평균 국비지원비율 74.5% 기준

자료: 보건복지부.

그러나 정작 문제가 되는 신정부의 임기중이 아니라 장기적인 재정부담의 증가이다. 2028년의 기초연금의 GDP 대비 비율은 1.4%로 늘어나고 2060년경이 되면 2.8%로 증가하게 된다. 기초연금의 재원의 일부를 지방재정이 분담하게 되면 25%를 분담한다 하더라도 GDP의 0.7%가 된다. 기초연금 단일 항목이 다른 복지급여지출의 증가를 압도할 뿐만 아니라 정부의 입장에서 기초연금의 재원조달 계획만 갖출 수 있다면 중앙정부와 지방정부 모두 어느 정도의 미래 대책이 수립되었다고 볼 수 있는 것이다. 따라서 중장기적으로 보면 기초연금의 재원대책 마련이 중요하다.

〈표 9〉 공적연금 급여 GDP 대비 비중 전망

구분	2015년	2020년	2028년	2040년	2060년
국민연금	1.2%	1.6%	2.3%	4.1%	6.9%
기초노령연금	0.4%	0.6%	1.4%	2.1%	2.8%
OECD 평균 (공적연금 전체)	9.5%	9.8%	10.6% (2030)	11.2%	11.7% (2050)

3. 중앙정부의 복지지출 재원조달

정부가 제출한 중기재정 5개년 계획에 의하면, 2013년의 우리나라 조세부담률은 GDP 대비 19.9% 사회보장부담률은 6.8%로 이 둘을 합한 국민부담률은 26.7%로 OECD국가의 평균 국민부담률 36%선에 비하면 상대적으로 낮아, 증세의 여력은 없지는 않은 것으로 보인다. 박근혜 정부 임기내에는 세율의 대폭적인 인상과 같은 증세는 없을 것으로 공언하고 있고, 실제로 임기말인 2017년의 국민부담률을 27.5%로 묶어 둘 방침이다. 국가채무도 2013년의 GDP대비 36.2%에서 임기말인 2017년에는 35.7%로 오히려 낮출 계획을 가지고 있다. 많은 전문가들의 회의에도 불구하고 정부가 굳은 신념을 가지고 있는 만큼 적어도 현 정부 임기내에는 증세 없이 할 수 있다는 정부의 주장을 신뢰하는 것이 바람직하다.

〈표 10〉 조세부담률 전망

(단위: %)

구분	'13		'14	'15	'16	'17
	본예산	추경				
조세부담률	19.9	19.9	19.7	19.9	20.1	20.1
국민부담률	26.6	26.7	26.8	27.0	27.3	27.5

우리나라의 조세구조와 OECD국가의 조세구조를 비교하여 보면, 다양한 세목 중에서 증세 여지가 있는 것으로 찾을 수 있다. 우리나라가 OECD 국가에 비하여 상대적으로 낮은 조세 항목은 개인소득세 사회보장기여금 일반소비세 이다. 개인소득세는 우리나라가 GDP대비 4.1%인데 비하여 OECD 평균은 8.9%, 사회보장기여금은 우리나라가 5.6%인데 비하여 OECD 평균은 9.1%이고, 일반소비세는 우리나라가 4.5%인데 비하여 OECD 평균은 6.8%이다. 이러한 비교 결과는 우리 국민 일반의 선입관과는 크게 다른 수치이다. 일반 국민들은 법인소득세, 재산세 등을 올려야 한다고 생각하지만, 재산세는 우리나라가 이미 높고, 법인소득세도 거의 비슷하다. 따라서 일반적으로 부자증세의 대상이 되는 법인소득세와 재산세는 올린다 하더라도 제한적으로 인상할 수밖에 없으므로 우리나라가 상대적으로 비중이 낮은 세목을 중심으로 검토할 수밖에 없다.

〈표 11〉 OECD 국가와의 조세구조 비교

구분	OECD 평균					한국
	1965년	1975년	1985년	1995년	2006년	2006년
개인소득세	7.0	8.8	9.7	9.4	8.9	4.1
법인소득세	2.2	2.2	2.6	2.8	3.9	3.8
사회보장기여금	4.6	6.7	7.2	8.6	9.1	5.6
재산세	1.9	1.9	1.7	1.9	2.0	3.5
일반소비세	3.8	4.3	5.4	6.2	6.8	4.5
특별소비세	5.7	5.2	5.3	4.5	3.9	4.0
국민부담	25.5	29.4	32.7	34.8	35.9	26.8

우리나라의 사회보장기여금은 지금 현재는 낮지만, 중장기적으로 국민연금보험료는 현재의 9% 수준에서 15% 수준으로 인상시키는 불가피하고, 건강보험료 역시 노인인구의 증가에 비례하여 현재의 6% 수준에 10% 이상 수준까지 높아질 것으로 전망되므로, 자연적으로 OECD국가의 평균수준에 접근할 것으로 판단된다. 개인소득세도, 기존의 복지재정지출이 증가함에 따라 비례하여 증가될 것으로 판단된다. 따라서 기초연금 재원 충당 목적으로 인상의 여지가 있는 항목은 부가가치세로 통칭되는 일반소비세 항목밖에 없다.

2014년 기준으로 우리나라 부가가치세 예상 세입액은 60.8조원에 달한다. 10조원 재원 마련하기 위해서는 부가가치세율을 현재 10%에서 11.6%로 인상해야 한다. 만약 장기적으로 기초연금에 소요될 재원인 GDP의 2% 규모를 부가가치세로 조달하자면 부가가치세율은 현재의 10%에서 15%수준으로 인상해야 한다. 이 규모는 현재의 OECD 평균수준에 가깝다는 측면에서 충분히 현실성은 있다.

부가가치세의 경우 우리나라가 아직 선진국에 비해 낮은 수준이고 과세대상이 넓으며 소득과세보다 세원관리가 잘되고 있는 장점이 있다. 소비자로부터 GDP의 2% 세금을 거둬 노인에게 2% 기초연금으로 풀면, 노인들의 추가적 구매력이 커지게 되기 때문에 경기위축이 덜 발생할 수 있다는 점도 부가가치세의 장점이다. 부가가치세가 소득세에 비하여 소득에 역진적이라는 비판도 있지만, 세금 중에서 경제왜곡을 가장 적게 심화시킨다는 연구결과도 있다. 결국 초고령사회에서 근로세대든 노년세대든 지출을 줄이는 것이 불가피하다고 한다면, 부가가치세는 그러한 목적에 가장 부합하는 증세방안이라고 할 수 있다.

4. 주요 복지사업에 대한 지자체 매칭제 폐지

자자체의 복지지출 부담을 축소하기 위해서는 중앙과 지방정부가 분담하고 있는 복지사업 중 기초생활급여, 의료급여, 영유아보육료지원, 가정양육수당, 기초노령연금, 장애인연금 등 6개 사업의 지자체 분담을 폐지하고 전액 국고에서 부담하는 방안을 검토할 필요가 있다. 재정을 자립할 수 없는 지자체에 대하여 법에 의하여 집행토록 되어있는 복지사업을 재원을 분담하는 것은 행정적으로도 불필요하다. 물론 지자체의 복지지출에 대한 절감노력을 강화시키기 위하여 일정 비율의 매칭이 필요하다고 할 수도 있겠지만 6개의 사업의 경우, 지방정부가 특별히 재정절감 노력을 할 여지가 없는 사업이기 때문이다. 2013년 기준으로 해당 사업에 대한 매칭을 폐지하면 지방정부의 복지지출 부담이 6조 7,386억원 만큼 감소할 수 있게 된다. 특히 장래에 급속히 증가될 것으로 예상되는 기초노령연금을 전화한 기초연금의 재정 부담은 전액 중앙정부가 부담하는 것이 타당하다.

〈표 12〉 주요 복지사업의 중앙과 지방정부의 자원분담 현황 (2013년)

(단위: 억원, %)

정책부문과 사업	국비	지방비	소계
기초생활급여	33,029	8,257	41,286
의료급여	42,483	11,982	54,465
영유아보육료지원	25,944	25,944	51,888
가정양육수당	8,810	8,810	17,620
기초노령연금	32,097	10,699	42,796
장애인연금	3,440	1,694	5,134
합계	145,803	67,386	213,189

자료: 보건복지부, 2014년도 예산 및 기금운용계획안 개요, 2013. 10.

국회예산정책처, 의무지출 기준선 전망, 2013.

5. 담배관련 건강증진부담금 인상

담배값 인상이 유력한 지방재정의 어려움의 대안으로 검토될 수 있다. 지난 2004년 담뱃값이 500원 인상된 이후 금연정책과 재정대책의 수단으로 가격 인상 방안이 몇 차례 제기되었으나 물가와 여론 부담에 밀려왔다. 다른 경제협력개발기구(OECD) 국가와 비교할 때 우리나라 담뱃값은 크게 낮은 반면 흡연율은 거의 두 배 수준이다. 담뱃값의 흡연율에 대한 효과에 대해서는 논란은 있지만 가격정책이 흡연율 감소에 가장 큰 효과가 있다는 것은 이론적으로 이미 검증된 사실이다. 과거 담뱃값을 500원 인상한 후 성인 남성 흡연율이 2004년 57.8%에서 2006년 44.1%로 급격히 하락한 사례에 비추어 볼 때 담뱃값을 인상하면 흡연율을 하락시킬 수 있다.

그럼에도 불구하고 담뱃값 인상은 강한 반대에 직면해 있다. 무엇보다도 담뱃값 인상의 진짜 목적이 무엇이나이다. 현재 시판 중인 담배가격 2500원의 62%인 1549.77원은 사실상 세금이다. 담배소비세(641원), 지방교육세(320.50원), 부가가치세(227.27원) 등 세금 1188.77원이 붙어 있고 국민건강증진부담금(354원), 폐기물부담금(7원) 등 부담금 361원이 있다. 담배소비세와 지방교육세 등 지방재정의 수입을 증가시킬 수 있는 재원이라고 할 수 있다. 한 해 담배에 붙는 세금 총액은 부담금을 포함해 약 7조원으로 담배가격을 2000원 인상하면 세수가 향후 5년 동안 약 40조원 내외 늘어난다. 따라서 담뱃값 인상의 목적은 국민건강증진에도 있지만 세수를 확보하는 데 유력한 수단이 될 수 있다.

담뱃값에 붙여진 세금의 사용처도 공격받고 있다. 각종 세금으로 부과된 것은 말할 것도 없고 건강증진부담금도 대부분 금연사업에 사용되는 것이 아니고 국민건강보험 재정에 투입되고 있는 것이 사실이다. 2007년 기준 우리나라에서 흡연으로 인해 발생한 직접 의료비용이 연간 1조6000억원이나 소요된다는 점에서 그나마 건강보험 재정투입의 명분이 있긴 하지만 다소 옹색하다. 흡연인구 중 상당수가 일반 서민이기 때문에 담뱃값 인상은 서민들만 더 힘

들게 한다는 주장도 있다.

OECD 국가에서 1, 2위를 다투는 흡연율을 낮추기 위해서는 8년 동안 묶어 놓았던 담뱃값을 인상하는 것은 필요할 것으로 판단된다. 담뱃값이 인상되더라도 흡연율 저하로 실제 세수 증가는 그리 크지 않을 것으로 예상되지만, 일정 세수가 증대된다면 그만큼 지자체의 재정 부담에 도움이 될 것이다.

6. 지방정부 예산에 대한 견제장치 강화

자치단체장이 임기중 무리하게 추진한 사업의 영향은 부채 형태로 임기 후에 나타나기 때문에 그 부담은 고스란히 주민에게 돌아가는 악순환이 계속되고 있다. 지방재정의 건전성 확보를 위해서는 지방정부 사업 및 정책의 전 과정과 재정상황을 투명하게 하는 것이 무엇보다도 중요하다.

그러나 지자체의 각종 예산낭비 등 방만한 재정운용의 근본적인 원인이 지방의 재정책임성을 보장할 수 없는 현재의 중앙집권적 재정시스템에 있다. 일부 지자체의 방만한 재정운용은 중앙정부와 지방정부의 재정관계가 중앙집권구조로 돼 있어 지방 재정의 효율성과 재정책임성이 발휘되지 못하는 측면이 있다. 따라서 재정분권과 함께 지방의회의 견제기능은 물론 시민사회와 주민들의 참여를 통한 제어장치가 마련될 필요가 있다.

또한 정책결정 이전에 공청회 등을 통한 사전 검증시스템이 중요하다. 주민참여예산제, 주민소송, 주민소환 등의 직접민주주의 제도를 확대의 필요성도 검토될 수 있다. 이렇게 되면 반복되는 대형 부실사업을 사업의 입안단계부터 집행단계, 사후 관리평가에 걸친 종합적인 관리체계의 도입으로 대폭적으로 통제할 수 있을 것이다.

V. 결 언

현재와 같은 중앙과 지방의 재정분담구조는 지방정부의 재정절감노력을 강화시킬 유인이 없는 만큼 보다 획기적인 제도개혁이 필요하다. 인구가 급속히 노령화되는 미래에는 복지지출의 급속한 증가는 불가피한 측면이 있다. 장기적인 복지지출 전망에 의하면, 복지지출 GDP의 20% 수준은 넘을 것이 확실시된다. 이러한 복지지출의 규모는 현재의 10% 규모의 2배 수준으로 재원조달이 문제가 될 수 있다. 그러나 다행인 것은 우리나라의 복지지출의 상당부분의 사회보험에 의하여 이루어지므로 중앙정부와 지방정부의 직접적인 재정 부담의 증가는 4% 내외에 이를 것으로 예상된다. 특히, 기초연금제 도입에 따른 재정부담의 증가가 예

상되는 만큼 보다 근본적인 재원대책이 필요할 것으로 판단된다. 본 고에서는 새로운 재원대책으로서, OECD 국가와 비교하여 상대적으로 낮은 비중을 보이고 있는 부가가치세의 인상을 제안하고 있다. 또한, 지자체의 복지지출 부담증가는 기초생활보장제, 보육료, 기초연금 등의 지출에 대하여 지자체 매칭제도를 폐지하면 상당부분 해소될 수 있을 것으로 판단되고, 담배에 부과되는 건강증진부담금의 인상도 제안하고 있고, 지방정부의 건전재정 유지노력 강화를 위한 제도적 장치의 강화의 필요성을 제기하고 있다.

참고문헌

- 강달원·김영우(2010), “OECD 국가들의 인구구조의 변화에 따른 노인복지지출의 수렴현상에 관한 분석”, 『사회보장연구』, 제26권 제1호, pp.61-90.
- 강명세, “한국형 복지체제의 특성: OECD 국가들과의 비교 분석”, 『아세아연구』, 제50권 제3호, pp.95-127, 228, 2007.
- 강병구, “고령화에 따른 복지지출 전망”, 『사회보장연구』, 제22권 제3호, pp.1-21.
- 고경환, “사회복지 지출의 국제 비교”, 『보건복지 Issue&Focus』, 제23호(2010-6).
- 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008a.
- _____, 『국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안』, 고영선 편, 『지역개발정책의 방향과 전략』, 2008b, pp.185-261.
- 관계부처 합동, 『박근혜정부 국정과제』, 2013.5.
- 국가재정운용계획 보건복지분야 작업반, 『2013-2017 국가재정운용계획 -보건복지분야-』, 2013.6.
- 국가재정운용계획 일자리분야 작업반, 『2013-2017 국가재정운용계획 -일자리분야-』, 2013.6.
- 국가재정운용계획 총괄·총량분야 작업반, 『2013-2017 국가재정운용계획 -총괄·총량분야-』, 2013.6.
- 국회예산정책처, 『2011년 회계연도 공공기관 결산 평가』, 2012.
- 국회예산정책처, 『2012년 회계연도 결산 총괄분석』, 2013.7
- 국회예산정책처, 『2012년 회계연도 결산 부처별분석』, 2013.7
- 국회예산정책처, 『의무지출 기준선 전망』, 2013.6.
- 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각연도.
- _____, 『2007~2011 국가재정운용계획』, 2007.
- _____, 『2008~2012 국가재정운용계획』, 2008.
- _____, 『2009~2013 국가재정운용계획』, 2009.
- _____, 『2010~2014 국가재정운용계획』, 2010.
- _____, 『2011~2015 국가재정운용계획』, 2011.
- _____, 『2012~2016 국가재정운용계획』, 2012.
- _____, 『2013년도 제1회 추가경정예산안 개요』, 2013.

- 기획재정부·관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가계부)」, 2013.5.
- 김교성, “사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과”, 『사회복지정책』, Vol.35, pp.29-59.
- 김교성·김연명·최영·김성원·김병철, 『동아시아의 사회복지와 사회투자전략』, 나눔의 집, 2008.
- 김교성·김성욱, 복지국가의 변화 측정을 위한 새로운 시도, 한국사회복지학, 2010.
- 김성원, 「일본 복지국가연구의 계보와 ‘다케가와-타다 논쟁’: 동아시아 비교연구의 과제」, 『한국사회정책』 제16집 제1호, 2009.
- _____, 『박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획』, 2013.
- 김성태, 「재정정책」, 조동철·김현욱 편, 『경제 세계화와 우리 경제의 위기대응역량』, 연구보고서 2011-03, 한국개발연구원, 2011, pp.343~382.
- 김영범, “인구 고령화와 복지지출 변동: 선진 국가의 경험을 중심으로”, 『사회보장연구』, 제23권 제2호, pp.115-134, 2007.
- 김용하, “보건복지 분야의 향후 국정방향과 과제,” <보건복지포럼> 166호.
- 김용하·이태진 외. 「지속가능한 한국형 복지체계 모색을 위한 선진 복지국가 경험의 비교연구」, 한국보건사회연구원. 2011.
- 김원섭, 양재진, 이주하, 「최근 금융위기에 대한 서구 복지국가들의 사회정책적 대응: 독일, 영국, 미국의 비교연구」 『정부학연구』 16권3호, pp. 57-89. 2010.
- 민주통합당, 「사람이 먼저인 대한민국, 국민과의 약속 119」. 2012.12
- 박복영, 양다영. 「유럽위기를 계기로 본 재정위기의 원인과 가능성」, 대외경제정책연구원, 2010.
- 박인화, 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 예산현안분석, 국회예산정책처, 2010년 9월.
- _____, “2014년 보건·복지 예산안의 구조와 쟁점”, 『보건복지 Issue&Focus』, 제212호.
- 박준식·김영범. 2009. “적극적 노동시장정책의 다양성: 복지국가 유형에 따른 차이를 중심으로”. 『경제와 사회』 통권 제81호.
- 박형수, “복지지출 장기 추계 및 정책과제,” 2010년도 한국재정학회 추계 정기학술대회 발표논문집, 한국재정학회.
- 신석하·황수경·이준상·김성태, 「한국의 장기 거시경제변수 전망」, 기타보고서 2013, 한국개발연구원.
- 신현중, “남유럽국가들의 복지국가로의 발전 양상: 문화적 특성, 국민의 복지인식 및 복지지출규모를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제20권 제4호, pp.239-268, 2010.
- 유한욱, 「조세지출 현황 및 효율적 관리방안」, 『KDI 경제전망』, 2012 상반기, 2012, pp.43~55.
- 에스핑-앤더슨, G, 박시중 옮김, 『복지체계의 위기와 대응: 포스트 산업경제의 사회적 토대』, 성균관대학교 출판부, 2006.
- 임완섭, 「영국의 복지개혁: 일하는 복지를 중심으로」 『보건복지포럼』, 2011년 3월호.
- 전병목, “복지수준의 평가 지표”, 미발간자료, 2011.
- 제18대 대통령직인수위원회, 「박근혜정부 국정비전 및 국정목표」, 2013.2.
- 제18대 대통령직인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제」, 2013.2.
- 조경엽, “새정부의 복지정책, 증세없이 가능한가”, 한국경제연구원, 한국경제연구학회 공동세미나, 2013.5.
- 최준욱·류덕현·박형수, 『재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- OECD(Organizations for Economic Co-ordination and Development). 2010. OECD Social Expenditure Database [MRDF]. <http://stats.oecd.org/index.aspx>. 2010년 11월 3일 추출.

OECD, 2010, OECD Factbook 2010.

OECD. 2009. Society at a Glance.

Vis, B., K. van Kersbergen and T. Hylands, “Did the Financial Crisis Open up Opportunities for Welfare State Reform”, Paper Prepared for the Workshop ‘International Political Economy, May, 2010.

IMF, World Economic Outlook, April 2013.

_____, Fiscal Monitor, Apr 2013

OECD, OECD Economic Outlook, 2013.