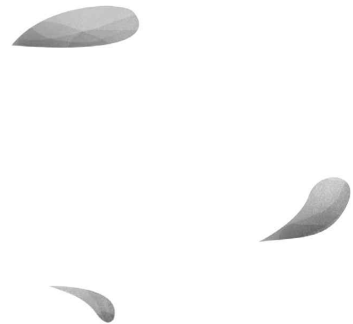


>> 제1차 지방세 네트워크 포럼 및
2014 한국지방재정학회 춘계학술대회

지방자치 20년, 지방재정 성과와 과제

2014년 3월 21일(금) 13:00~18:30
성신여자대학교 성신관 110호/813호/819호



| 주최 | 한국지방세연구원·한국지방재정학회
| 주관 | 한국지방재정학회·성신여대 경영연구소
| 후원 | 전국시도지사협의회
| 참석 | 학계 교수·연구원, 공무원, 언론인,
시민단체, 학생 등

초/청/의/글

안녕하십니까?

지방재정과 지방세에 관심을 가진 전문가, 공직자, 그리고 한국지방재정학회 회원 여러분! 만물이 생동하는 새 봄을 맞이하여 한국지방재정학회가 정기 ‘춘계학술대회’를 개최하게 된 것을 진심으로 기쁘게 생각합니다. 특히 이번 학술대회는 한국지방세연구원이 지방자치 부활 20년을 기해 야심차게 출범시킨 ‘지방세 네트워크 포럼 창립 기념세미나’와 공동으로 개최하게 되어 그 의의는 더욱 크다 할 것입니다.

한국사회는 주지하다시피 1995년 지방자치제도를 부활시킨 이래 민선지방자치 20여년을 눈앞에 두고 있습니다. 그럼에도 불구하고 영유아복지서비스, 기초노령연금서비스 등과 같은 국민들의 기본적인 생활서비스의 공급을 두고도 정부 간 재정관계 틀이 제대로 정립되지 못해 중앙정부와 지방정부 사이에 각종 갈등이 끊이지 않고 있습니다. 지방세 면에서는 2010년 지방소비세와 지방소득세가 도입된 이래로 지방소비세 뚝의 증대, 지방소득세의 독립세화, 나아가 최근에는 국세로 운영되던 종합부동산세의 지방세화 움직임까지 더하여 지방재정부분에서 크고 작은 많은 문제들이 산적해있습니다. 이러한 사회적 상황을 반영하여 지방세 네트워크 포럼에서는 창립기념세미나로 ‘지방재정과 지방세 20년의 성과’라는 큰 주제를 놓고 대 토론회를 마련하였습니다. 이어서 지방재정학회에서는 그 간의 이 분야 연구자들이 천착해온 주옥과 같은 논문들이 발표될 것입니다.

우리나라 지방자치의 새로운 발전방향을 모색하는 이 소중한 자리에 지방재정과 지방세 종사자들과 연구자들께서 부디 많이 참석하시어 오늘의 세미나와 학술대회가 활발한 토론의 장이 될 수 있기를 간곡히 부탁드립니다.

2014년 3월

한국지방재정학회 회장 우 명 동

행/사/일/정

□ 13:00-13:20 참가자 등록

□ 13:20-13:40 개회식

개 회 사: 우명동(한국지방재정학회 회장)

인 사 말: 한국지방세연구원장

축 사: 이주석(안전행정부 지방재정세제실장)

<지방세 네트워크 포럼 창립 기념 세미나_성신관 110호>

□ 13:40-15:10

좌 장: 김동진(서울대학교)

발 표1: 지방자치 20년, 지방재정 성과와 과제: 지방재정분야

주만수(한양대) 3

발 표2: 지방세법 개편의 연혁과 지방세제의 발전방향

유태현(남서울대) 19

토 론: 김성태(청주대), 박완규(중앙대), 손희준(청주대),

염명배(충남대), 원윤희(서울시립대), 윤영진(계명대)

이재은(경기대) *가나다순

□ 15:10-15:20 [휴 식]

행/사/일/정

<2014 한국지방재정학회 춘계학술대회>

□ 15:20-16:50 [세션 1_성신관 819호]

좌 장: 문병근(부산대)

- 발 표1: 지방정부의 과세자주권 수준의 판단기준 정립에 관한 연구
김태호(한국지방세연구원) 75
- 발 표2: 주거기반 과세의 세수효과와 조세기능 평가
이선화(한국지방세연구원) 99
- 발 표3: 사회복지분야 국고보조사업의 차등보조율 도입이
지방재정에 미친 영향
박지현(한국지방세연구원) 123
- 발 표4: 지방정부 교육재정 부담구조의 평가와 과제
구균철(한국지방세연구원) 141
- 토 론: 이상범(전국시장군수구청장협의회), 김현아(한국조세재정연구원),
정종필(지방행정연수원), 민 기(제주대)

□ 15:20-16:50 [세션 2_성신관 813호]

좌 장: 강인재(재정공학연구소)

- 발 표1: 중앙-지방간 합리적 역할분담을 위한
국고보조사업 조정방안
김홍환(전국시도지사협의회) 183

발 표2: 중앙정부의 사무이양이 지방재정에 미치는 영향: 일본의 사례를 중심으로 신두섭(한국지방행정연구원)	205
발 표3: 분권교부세 운영성과 및 향후 개편방안 최병관(안전행정부)	225
발 표4: Public Policy Distortions and Political Gini Coefficient in Korea 이성규(안동대)·이상학(국민대)	245
토 론: 정창훈(인하대), 이현우(경기개발연구원), 조기현(한국지방행정연구원), 성효용(성신여대)	

□ 16:50-17:00 [휴 식]

□ 17:00-18:30 [세션 3_성신관 819호]

좌 장: 신종렬(한국방송통신대)

발 표1: 지방자치단체의 재원격차에 대한 연구: 시군을 중심으로 윤석완(전북대)	271
발 표2: 중국지방정부 “토지재정”행위의 정치경제 전상경 (동아대)	295
발 표3: 지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관한 연구: 미국 미시건 주와 디트로이트 시(파산 사례) 관계를 중심으로 이희재(한국지방행정연구원)	319
발 표4: 미국 지방정부 부채의 성격과 관리방안 배정아(한국지방행정연구원)	335

토 론: 최병호 (부산대), 정군오 (호서대), 김재훈(서울과학기술대),
박병희 (순천대)

□ 17:00-18:30 [세션 4_성신관 813호]

좌 장: 김의섭(한남대)

발 표1: **지역별 소득분배 현황과 과제**

남상호(보건사회연구원) 357

발 표2: From Property Taxes to Consumption Taxes: An
Empirical Analysis of Changes in Tax Revenue
Diversification of Florida Counties

윤탈섭 (한국지방행정연구원) 373

발 표3: **지방세 확충을 위한 세무조직 및 인사제도 개선방안**

조기현·김성주(한국지방행정연구원) 391

토 론: 조계근(강원발전연구원), 김성순(단국대),
최용환(충북발전연구원)

□ 18:40-20:40 [만 찬 교수식당: 수정관 A동 10층]

지방세 네트워크 포럼

창립 기념 세미나_성신관 110호

 좌 장: 김동건(서울대학교)

 발 표1: 지방자치 20년, 지방재정 성과와 과제: 지방재정분야
주만수(한양대) 3

발 표2: 지방세법 개편의 연혁과 지방세제의 발전방향
유태현(남서울대) 19

 토 론: 김성태(청주대), 박완규(중앙대), 손희준(청주대),
염명배(충남대), 원윤희(서울시립대), 윤영진(계명대)
이재은(경기대) *가나다순

2014 한국지방재정학회 춘계학술대회

지방자치 20년, 지방재정 성과와 과제: 지방재정분야

2014. 3. 21

주 만 수
한양대학교 경제학부

1
/ 30

서론

- 지방분권 20년, 재정자율성이 발전되었는가?
 - 최근 지방정부 재정지출의 비효율성과 불건전성 부각
 - 지방재정지출에 대한 중앙정부의 통제 강화
 - 지방정부 파산제도 도입 논의
 - 재정투융자사업에 대한 심사대상 범위의 확대 등
 - 각 지역의 차별적인 주민선호를 반영하여 후생을 증가시키려던 지방분권의 취지와 부합하지 않음
- 지방재정에 대한 정책선택 과제
 - 지방분권 자체가 재정낭비를 초래한다면 지출통제가 불가피
 - 연성예산제약 등 제도적 이유로 비효율적 재정운영이 각 지방정부의 합리적 선택이라면 지출통제는 임시방편적인 수단이며 지방세제를 포함한 근본적인 제도 개선이 필요
- 본 논문의 목적
 - 지방분권 20년의 지방재정제도 및 운영의 전개, 반성과 과제
 - 이상적인 지방재정제도를 추구하기 위한 과제 도출

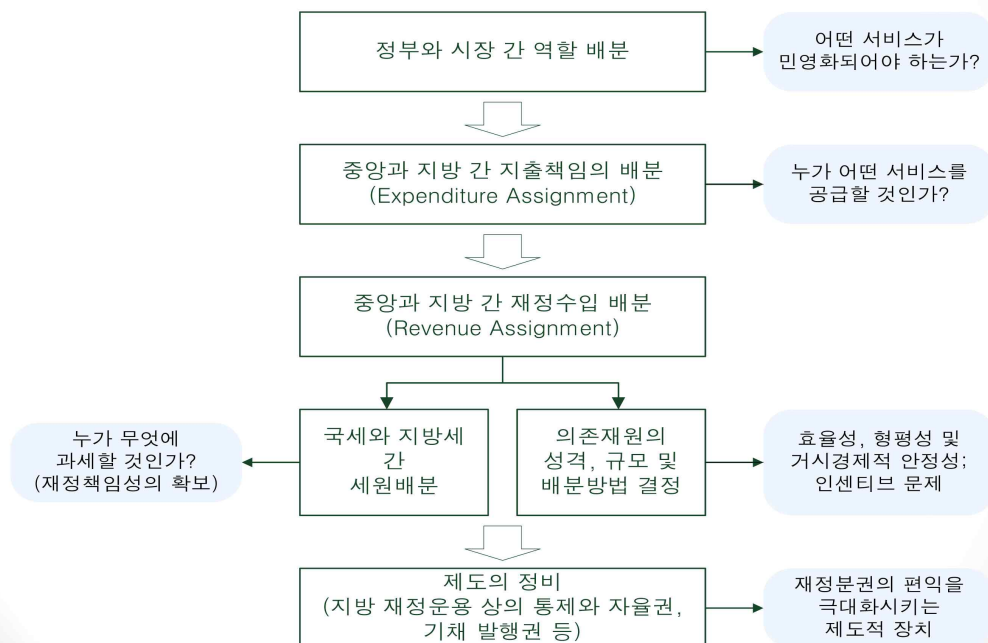
2
/ 30

재정분권 정립의 틀

- 분권의 의의 (Litvack and Seddon, 1999)
 - 공공부문의 기능에 관한 권한과 책임을 정부로부터 시장 또는 시장과 보다 가까운 조직으로 이전함으로써 공공서비스의 공급에 있어서 시장이 가진 장점을 이용하는 것임
- 분권의 발전단계
 - 정치적 분권 (Political decentralization)
 - 행정적 분권 (Administrative decentralization)
 - 재정적 분권 (Fiscal decentralization)
 - 경제적 분권 (Economic decentralization)
 - 가장 완성된 형태의 분권으로 민간에 대한 규제와 민영화를 통해 공공부문이 담당하던 기능의 책임을 민간부문으로 이전함을 의미
- 재정분권의 의의
 - 중앙정부에 비해 시장에 보다 가깝게 기능할 수 있는 지방정부에게 조세와 재정지출에 관한 권한과 책임을 이양하고 공공서비스 공급을 담당하게 함으로써 자원배분의 효율성을 향상시키는 것임

3 / 30

재정분권 정립의 틀



4 / 30

재정분권 정립의 틀

- 성공적인 재정분권을 위한 조건
 - 중앙-지방정부 간 재정관계의 적절한 설계 필요
- 정부 간 재정관계의 설계의 4가지 요소 (Bird, 2000; McLure, 2001)
 - 지출기능의 할당 (expenditure assignment)
 - 조세의 할당 (tax assignment)
 - 정부간 재정이전 (intergovernmental transfers/grants)
 - 지방정부의 채무발행 등 (subnational debt/borrowing)
- 정부 간 재정관계 설계의 기본원칙
 - 국가의 정책목표를 달성하기에 가장 적합하도록 설계
 - 정책목표 (Ebel and Yilmaz, 2003)
 - 효율성, 투명성, 책임성
 - 개인 및 지역 간 형평성
 - 국가통합 및 안정성의 유지

5
/ 30

정부기능의 할당

- Musgrave(1959)의 정부기능 구분에 따른 정부 간 지출기능의 할당
 - McLure and Martinez-Vazquez(2002)
- 자원배분 기능: 지방정부의 적극적 역할 가능
 - 주민들의 선호에 대해 더 많은 정보를 갖는 지방정부가 주민들의 수요에 부합하도록 공공서비스를 공급함으로써 효율성 향상 가능
 - 효율성은 소비로부터의 편익이 수수료, 사용료, 혹은 지방세 등으로 부담하는 비용과 제대로 연계될 때 제고됨
 - 특정 공공서비스의 공급 책임은 그 공공서비스 편익의 지리적 범위와 일치하는 가장 낮은 수준의 정부가 담당
- 소득재분배 기능: 주로 중앙정부 담당
 - 지방정부의 소득재분배 정책은 자원의 지리적 배분을 왜곡시킬 가능성이 높음
 - 단, 재분배의 집행업무는 정보 등의 측면에서 비교 우위가 있는 지방정부가 담당할 수 있음

6
/ 30

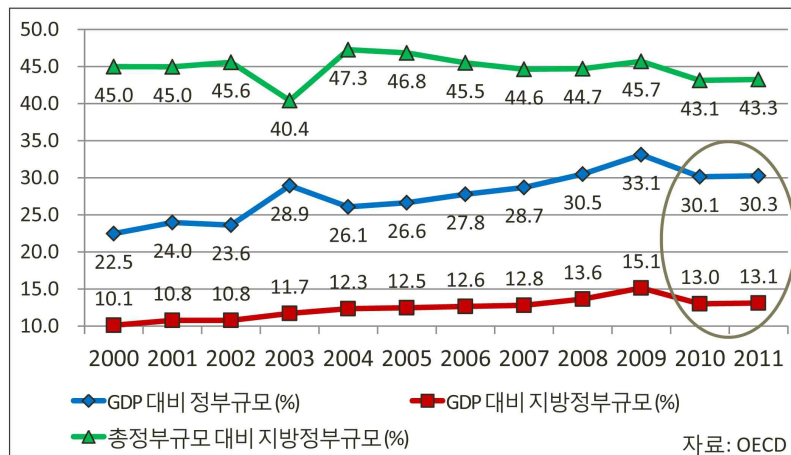
정부기능의 할당

- 거시경제 안정화 기능: 주로 중앙정부 담당
 - 지방정부 지출의 영향은 그 지리적 경계에 국한되지 않으며, 지방정부는 채무발행 능력이 제한되고, 통화정책을 시행할 수 없음
- 하지만, 정부 간 지출기능 할당의 유일한 최적 해는 존재하지 않음
 - 예: 초등교육과 기본적 의료서비스 편익의 범위는 지역적이지만 재분배 특성을 지니므로 중앙정부의 책임이 될 수 있음
 - 최적 할당은 시간의 흐름에 따른 비용, 기술적 제약, 선호 등의 변화에 따라 달라질 수 있음
- 지출책임을 법률에 의해 안정적이고 명확하게 할당하는 것이 매우 중요함
 - 그렇지 않으면 정부 간 갈등을 유발할 수 있으며, 그 결과 공공서비스 공급의 비효율 발생 위험 (예: 사회복지에 대한 지출책임)
 - 지출책임이 명확하지 않으면 조세할당과 재정형평화 메커니즘의 안정성도 해칠 가능성이 큼

7
/ 30

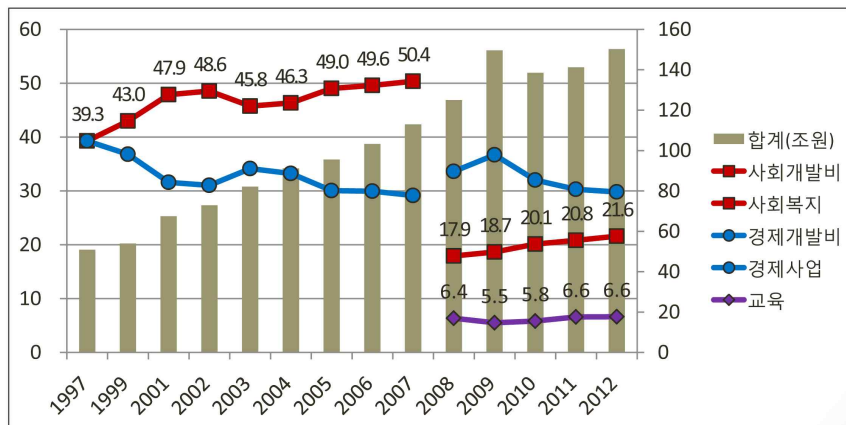
지방정부 세출규모 추이

- GDP 대비 정부규모 및 총 정부규모 대비 지방정부 규모
 - GDP 대비 정부규모는 확대, GDP 대비 지방정부 규모는 안정적 확대
 - 2010년 이후에는 약간 낮아짐
 - 총 정부규모 대비 지방정부규모는 비교적 안정적임

8
/ 30

지방정부 세출구조의 변화

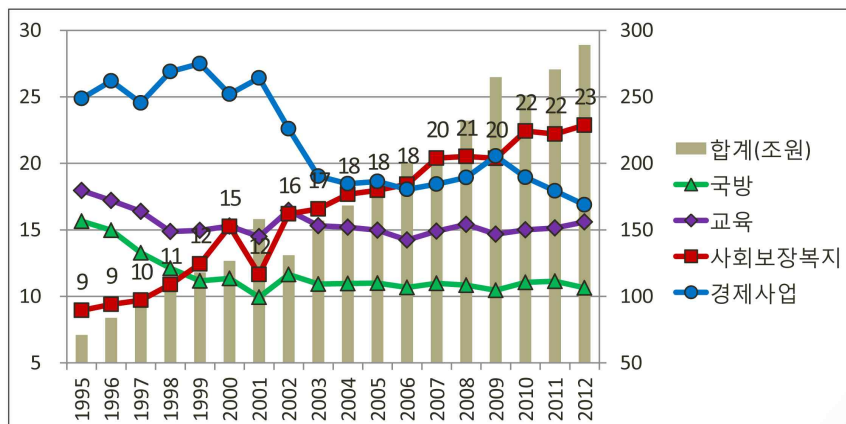
- 주요 지출항목 구성의 변화 추이 (일반 및 특별회계 결산 순계 기준)
 - 1997년과 2008년 두 번에 걸친 기능별 분류체계의 변경으로 연도별 지방재정지출구조 추이를 파악하기 어려움
 - 주요 특징: 사회개발비 비중은 증가, 경제개발비 비중은 감소 추세
 - 경제사업: 농림해양수산·산업및중소기업·수송및교통·국토및지역개발 등



9 / 30

지방정부 세출구조의 변화

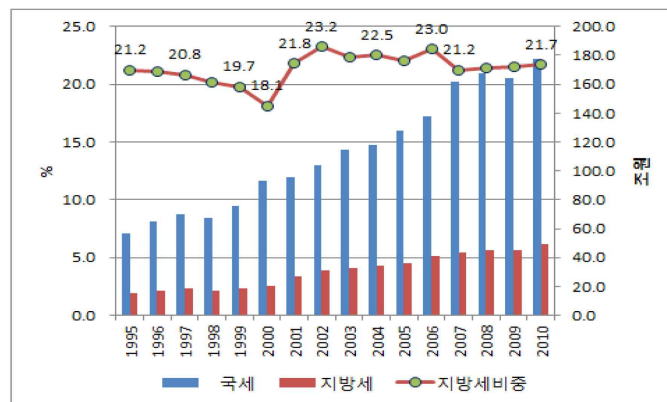
- 중앙정부 통합재정 지출구조와 비교 (일반 및 특별회계, 기금 포함)
 - 사회보장·복지지출 비중은 꾸준한 증가
 - 1990년대 중후반의 사회복지비 증가는 국방 및 교육비 비중 하락으로 충당
 - 경제사업지출 비중은 2000년대 초반 급격한 하락, 최근 하락세 지속
 - 지방정부 주요 지출구성은 중앙정부의 지출과 연계되어 변화



10 / 30

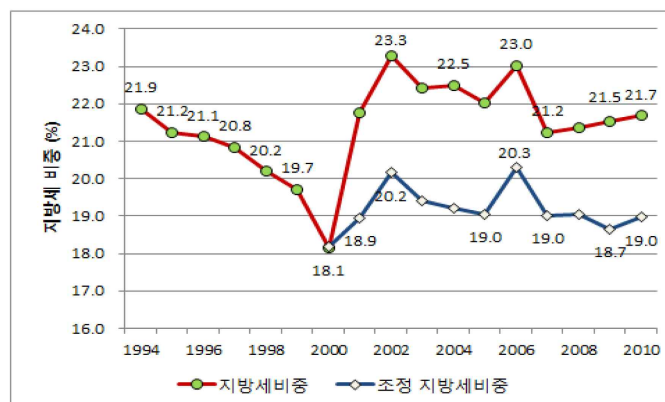
국세와 지방세의 규모와 비중 추이

- 국세와 지방세의 할당
 - 정부 간 기능할당 원리로 판단할 때 국세와 지방세의 성격이 모호함
- 국세와 지방세의 추이와 지방세 비중 추이
 - 분권 이후 지방세 비중 감소하여 2000년 총조세 대비 지방세 비중은 18.1%로 하락하자 국세의 지방세 이양으로 21% 초과 수준 유지

11
/ 30

국세와 지방세의 규모와 비중 추이

- 총조세 대비 지방세 비중 추이: 조정지방세 비중
 - 지방정부의 일반재원이 아닌 지방교육세와 보조금분 주행세를 제외하면 20% 미만임
- 2010년 이후 지방세제의 급격한 변화에 대한 재평가 필요
 - 지방소비세 도입, 지방소득세 독립세화, 분법 및 세목 단순화 등

12
/ 30

지방재정조정제도의 변천

구분	지방교부세	국고보조금	지방양여금 및 기타
1995년 현재	- 재원: 내국세 13.27% - 보통교부세 10/11 - 특별교부세 1/11 - 중액교부금제도 ('05년 폐지)	- 신청주의 - 보조금 대상사업 명시 - 사업별 기준보조율제도 - 차등보조율제도	- 지방양여금 1991년 도입 - 재원: 주세, 전화세, 농특세 등 국세의 일부
2000년	재원: 내국세 15%		
2005년	- 재원: 내국세 19.13% - 보통교부세 96% - 특별교부세 4% - 분권교부세 신설 (내국세 0.83% 포함)	- 균형발전특별회계 신설 - 지역개발사업 및 지역혁신사업계정 - 주요 재원: 주세연장 - 국고보조금 제도 개편	- 지방양여금 폐지 - 교부세 내 지방양여금 도로사업보전분 8,500억원 책정 (2011년말 폐지)
2006년	- 재원: 내국세 19.24% - 분권교부세 확대 (0.94%; 2014년까지 연장) - 부동산교부세 신설	균특회계 내 제주특별자치도 계정 신설 (2007년부터 시행)	
2009년		균특회계를 광역·지역발전특별회계로 개편 (지역개발 및 광역발전계정)	
2010년	재원배분비율 변경('14년)		지역상생발전기금 신설

13
/ 30

지방재정조정제도의 특성

대 분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	형평 화
지방 교부세	보통교부세		일반	내국세 일정율 (18.3%)	97%	공식	재원보장, 재정격차 완화	○
	특별 교부세	지역현안수요	특정		1.2%	임의	특정사업 장려	×
		시책수요	특정		0.3%	임의	시책사업 장려	×
		재해대책수요	특정		1.5%	임의	재해복구	×
	분권 교부세 (15년 보통교 부세와 통합)	경상수요		내국세 일정율 (0.94%)	신축 적	공식	재원보장 재정격차 완화	○
		비경상 수요	일반 수요		특정 부문 지원	공식	재원보장 재정격차 완화	○
			특정 수요			임의	특정사업 장려	×
	부동산 교부세	균형재원		일반	종합부동산세 전액		공식	재정격차 완화

14
/ 30

지방재정조정제도의 특성

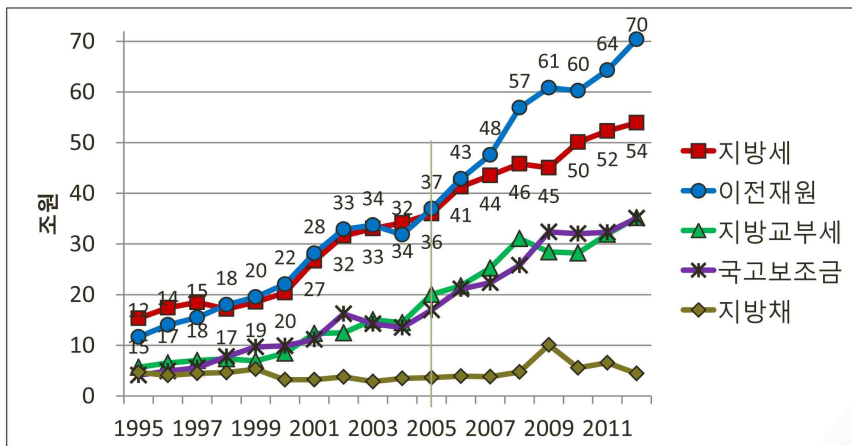
대분류	중분류	소분류	유형	총액규모 결정방식		배분 방식	정책목적	형평화
국고 보조금	일반 보조금	법정보조금	특정 매칭	신축적		임의	특정사업 장려	○ (차등 보조)
		비법정보조금	특정 매칭	특정부문지원		임의	특정사업 장려	○ (차등 보조)
	광특 보조금	지역개발계정 (지자체 자율편성)	포괄 매칭	국세수입 일정분 (주세 100%) 및 신축적	신축적	공식	재원보장 특정사업 장려	○
		광역발전계정 (부처 직접편성)	특정 공모		특정 부문 지원	임의	특정사업 장려	×
		제주특별자치도계정					재원보장 특정사업 장려	×
지역 상생 발전 기금	재정지원계정 (수평적 재정조정제도)		일반	수도권 지방소비세의 35%		임의	재원보장 특정사업 장려	○
	융자관리계정		2014년부터 운영 계획 (지방정부 간 이해 조정 필요)					

15
/ 30

지방정부의 세입구조의 변화

● 재정수입 구성의 추이 (세입결산 순계 기준)

- 분권 초기에는 지방세수입(15.3조원)이 이전재원(지방양여금 포함 11.7조원)보다 더 컸으나 이후 이전재원이 더 빠르게 증가함
 - 특히 2005년 이후 이전재원이 급속히 증가함
 - 2009~2010년 경기침체, 감세정책 및 지방소비세 도입 등으로 지방교부세 감소

16
/ 30

지방정부의 세입구조의 변화

● 재정수입 유형별 연평균 증가율 추이

- 1995년~2012년 결산기준 총세입은 연평균 7.7% 증가함
 - 자체재원은 연평균 6.7% 증가한 반면 이전재원(지방양여금 포함)은 11.2% 증가하였고 특히 국고보조금은 13.4% 증가함
 - 2005년 이후 이전재원의 증가율(9.6%)은 자체재원 증가율(3.2%)을 압도함

기간	세입 합계	자체재원			이전재원			지방채
		계	지방세	세외수입	계	지방 교부세	국고 보조금	
'95~'12	7.7	6.7	7.7	5.9	11.2	11.3	13.4	-0.3
'95~'05	9.4	9.3	8.9	9.6	12.2	13.4	15.2	-2.5
'05~'12	5.3	3.2	6.0	0.9	9.6	8.4	11.0	3.0

● 세입구조의 특성

- 이전재원 중심의 재원조달로 중앙정부에 대한 의존성 심화
 - 국고보조금의 빠른 증가로 재정자립도뿐 아니라 재정자주도도 하락함
- 지방채는 비교적 안정적이지만 지방공사·공단채무는 급증함
 - 2010년 현재, 지방정부 총채무 75.5조원 중 공사·공단 채무는 46.5조원임

17
/ 30

재정관리제도의 전개

● 지방재정 낭비 등이 불거질 때마다 지출제어 장치 강화 추세

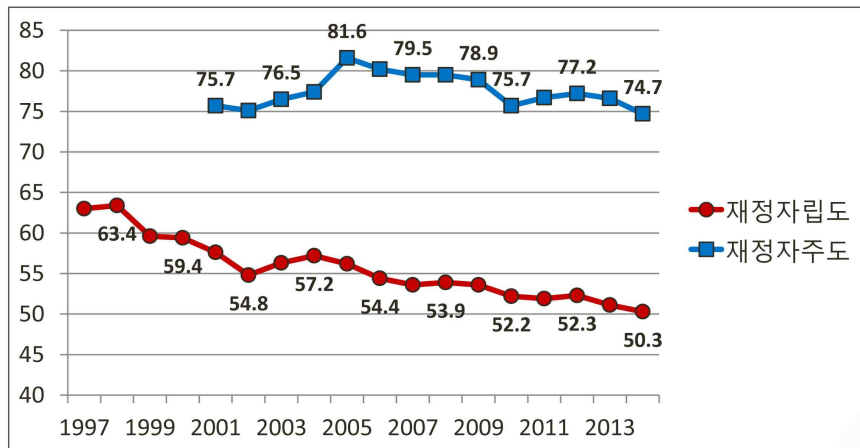
- 지방재정의 건전성과 효율성을 확보하기 위해 예산편성, 집행, 결산의 재정활동을 내부 혹은 외부에서 제어하는 제도들이 계속 설치됨
- 재정낭비를 초래하는 원인이 아니라 결과에 대한 처방이 강화됨
- 지방정부의 지출자율성은 오히려 위축되는 경향임
- 재정건전성 혹은 효율성 목표 달성효과에 대해서는 회의적임

예산편성	예산집행 및 결산	기타
- 중기지방재정계획 - 투융자심사 - 주민참여예산제도 - 지방채발행 총액한도제 - 지방예산편성기준제시 - 지방비부담 및 국고보조 예산 협의 - 지방재정부담심의위원회	- 지방재정집행진도 지도 - 지방계약 지도 - 지방금고운용 지도 - 지방지금운용 지도 - 지방재정분석·진단제도 - 교부세 인센티브/ 감액	- 복식부기회계제도 - 사업예산제도 - 지방재정공시제도 - 지방재정위기 사전경보 시스템 - 파산제도 (계획 중)

18
/ 30

지방재정의 특성과 문제점

- 취약한 자체재원 확보능력과 중앙정부에 대한 의존성 심화
 - 재정자립도와 재정자주도는 지속적으로 하락 추세 (전국순계기준)
 - 재정자립도는 60% 중반에서 50% 수준으로 하락
 - 재정자주도는 지방교부세 확대로 2005년 일시적 증가 이후 하락 추세

19
/ 30

지방재정의 특성과 문제점

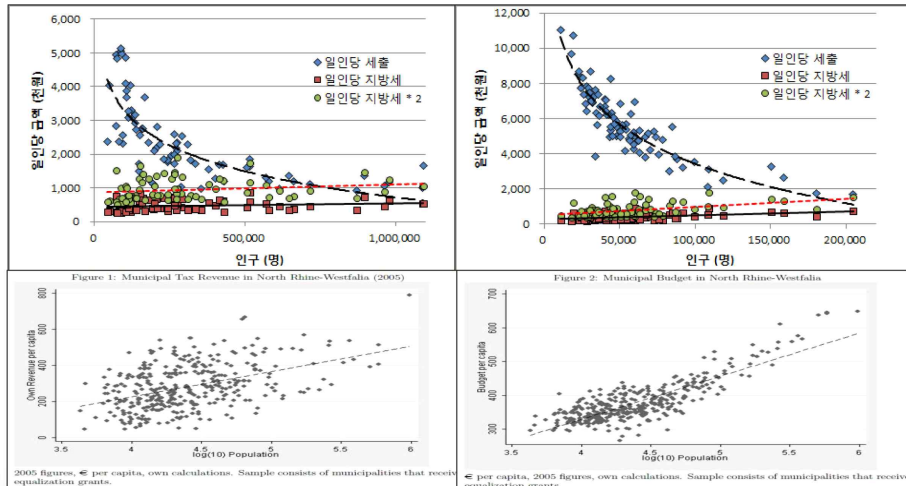
- 평균 재정자립도보다 더 심각한 개별 지방정부의 재정자립도
 - 2014년의 새로운 산출방법 기준
 - 지방정부들의 70%가 넘는 177개의 재정자립도가 30% 미만
 - 재정자립도 70%를 초과하는 것은 서울이 유일함
- 지방세가 두 배로 증가해도 중앙정부에 대한 의존성 해소 불가능
 - 현재의 지출구조 및 세수 배분구조의 유지를 가정한다면 국세-지방세 비중을 8:2를 6:4로 전환하더라도 지방정부는 이전재원에 의존해야 함

구 분	합 계	구성비	시·도	시	군	자치구
합 계	244	100.0	17	75	83	69
10% 미만	59	24.2	-	4	55	-
10-30%미만	118	48.4	7	36	26	49
30-50%미만	54	22.1	6	30	2	16
50-70%미만	12	4.9	3	5	-	4
70% 이상	1	0.4	1	-	-	-

20
/ 30

지방재정의 특성과 문제점

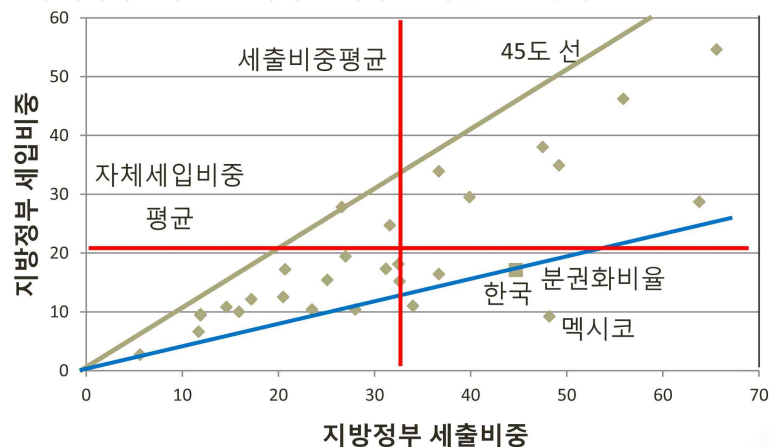
- 세입격차가 아니라 세출구조가 지역 간 재정력격차의 주요 원인
 - 일인당 세출은 인구에 대해 급격한 규모의 경제를 나타내는 반면, 일인당 지방세 수입은 완만한 증가:
 - 한국: 시와 군 자료(2011년); 독일: 시 자료(2005년)



21 / 30

지방재정의 특성과 문제점

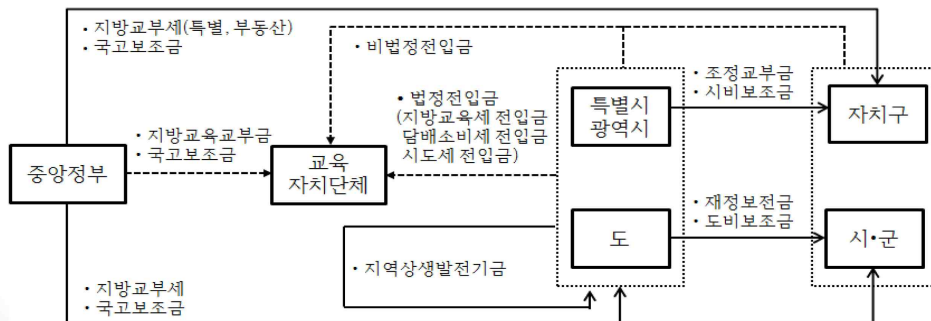
- 지방정부의 분권화비율이 국제적으로 매우 낮음
 - 일반정부 대비 (지방정부 자체세입비중 / 지방정부 세출비중)
 - 분권화비율이 높을수록 세출 역할 대비 세입 분권이 진전된 것임
 - 우리나라 분권화비율(38.4%)은 OECD 국가 최저수준
 - 우리나라보다 낮은 국가는 멕시코, 네덜란드, 영국뿐임



22 / 30

지방재정의 특성과 문제점

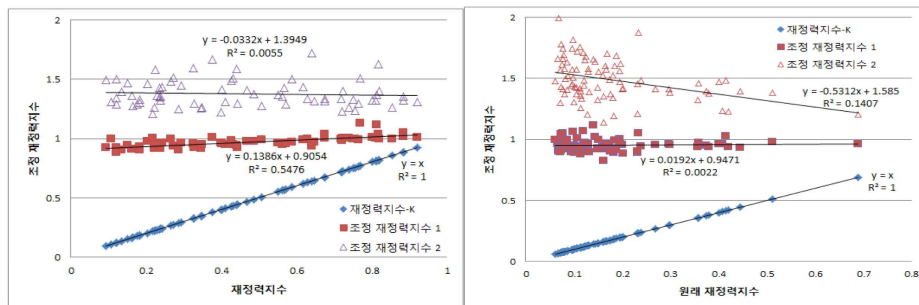
- 중앙정부-지방정부-교육자치단체 사이의 복잡한 재원이전제도
 - 지방세 등 특정 제도의 변화가 각 지방정부 재원에 미치는 최종 결과를 파악하기 어려움
 - 각종 교부세 및 다양한 국고보조금에서 중첩적으로 재정형평화를 추구
- 연성예산제약으로 지방정부의 자발적 재원확충 노력 저해
 - 지방정부의 재원확충은 이전재원의 감소 초래하며 재원부족을 이전 재원으로 충당시켜주므로 재정운영의 책임성 부족



23 / 30

지방재정의 특성과 문제점

- 연성예산제약에 대한 중앙정부와 지방정부의 이해관계와 일치
 - 지방정부는 주민에게 징세하기보다는 중앙정부에 의존 선호
 - 중앙정부는 연성예산임을 활용하여 지방정부 지출을 제어 (예: 사회복지)
 - 적당한 재원보전만으로 중앙정부 정책을 지방정부에 의해 구현함
- 과도한 재정형평화로 재정력 역전
 - 지방정부의 자체재원 확충은 그보다 더 큰 이전재원의 감소 초래
 - 조정재정력지수1 = (기준재정수입액+지방교부세)/기준재정수요액
 - 조정재정력지수2 = (기준재정수입액+지방교부세+국고보조금)/기준재정수요액



24 / 30

지방재정 발전을 위한 과제

- 지방재정 발전의 기본방향
 - 지방재정운영의 자율성 확대
 - 지방정부의 주민에 대한 재정책임성 확보
- 복합적이고 종합적인 제도 개편의 필요성
 - 현행 제도는 지방자치 부활 시점의 중앙집권적 재정제도를 답습한 상태에서 재정운영과정의 문제점을 해결하려는 간헐적이고 개별적인 제도개편으로 이루어진 결과물임
 - 제도개편의 명분은 자주재원 확충, 지역 간 재정형평성 제고, 재원결손 및 재원부족 충당을 위한 중앙정부의 재원이양이었음
 - 재정의 불건전성 및 비효율성은 재정관리제도에 의해 제어함
 - 일단 형성된 재원배분의 기득권을 유지하면서 제도를 개편하였으므로 지방세제, 재정조정제도, 재정관리제도들이 상호 의존적이며 불안정한 조화를 이루게 됨
 - 따라서 한 부문의 제도 개편은 다른 제도에 부작용을 초래할 수 있으므로 종합적인 발전방안의 도출이 필요함

25
/ 30

지방재정 발전을 위한 과제

- 지방세제의 발전과제
 - 목표
 - 중앙정부에 대한 의존성을 낮출 수 있도록 자체재원의 확충이 필요함
 - 지방세의 가격기능을 정립하고 지방공공서비스의 안정적인 재원공급 수단으로 정착시켜야 함
 - 지방세의 조세 역할 정립
 - 주행분 자동차세의 보조금형태 운영 폐지
 - 다른 세목의 세수 감소를 충당하기 위한 세목의 정상화
 - 보유분 자동차세 일부, 지방소비세 6% 부분
 - 지방세에 내재한 지역간 재정형평화 기능 폐지
 - 지방소비세 지역별 가중치 부분, 지방소득세의 일부
 - 지방세의 가격기능 회복: 조세와 공공서비스의 대응관계 정립
 - 개인지방소득세의 거주지원칙, 지방소비세의 소비지원칙 정립
 - 소득 및 부의 재분배 기능 제한: 지역 간 재정력 격차 완화 효과
 - 지방소득세, 주택에 대한 취득세, (재산보유세) 등 누진세율의 비례세율화
 - 가격기능이 작동하지 않으면서 시계열적으로 불안정한 세목 조정
 - 예: 법인지방소득세의 사업부가가치세로 전환 등

26
/ 30

지방재정 발전을 위한 과제

● 세출구조의 발전과제

- 목표
 - 중앙정부와 지방정부의 세출기능의 재조정
 - 단순히 업무성격에 의한 판단이 아니라 재정효율성을 고려한 조정 필요
- 준사적재 성격의 공공서비스를 지방정부에 할당하는 세출기능조정
 - 일인당 세출이 인구규모에 대해 급격한 규모의 경제가 발생하지 않도록 중앙정부와 지방정부의 세출 기능 구조 조정
 - 지방자치발전위원회의 세출기능 조정작업에 기대
- 지방행정체제 개편의 원칙에서 재정효율성 강조
 - 세출조정에 의해 효율성을 달성하기 어려운 경우 행정체제 개편 고려
 - 지방정부의 통합의 다양한 목표 중에서 자치활성화 목표와 재정효율성 목표 사이에 적정 인구규모에 대한 상충관계 존재
 - 재정효율성을 유지할 수 있는 최소 인구규모 수준으로 지방정부 통합 추진
 - 통합창원시처럼 대규모 통합은 재정효율성 측면에서 추가적 이득이 없음

27
/ 30

지방재정 발전을 위한 과제

● 지방재정조정제도의 발전과제

- 목표
 - 재정형평화 기능과 시장실패 해소 기능의 분리
 - 지방정부의 자원조달 보장하되 예산제약은 경성화 (hard budget constraint)
- 국고보조금 제도의 정비
 - 지역 간 외부성 혹은 중앙정부의 가치재 성격을 고려하여 보조사업과 보조율 결정
 - 가치재에 대한 보조여부 및 보조율은 도입 이후에 인상조정 가능
 - 국고보조사업에 대한 지방정부의 선택 자율성 보장
 - 일반국고보조사업과 광특의 구분 폐지 및 광특 재원의 일반 이전재원화
- 재정형평화 기능의 통합 및 재정책임성 확보 가능토록 재설계
 - 산재한 재정형평화 기능을 보통교부세로 단일화
 - 지역별 기준재정수입액은 실제 재정수입의 정산이 아니라 지역주민소득 및 재산가치 등의 지역별 재정력으로 평가
 - 자치구들에 대한 자원형평화 기능 보장

28
/ 30

지방재정 발전을 위한 과제

● 재정관리제도의 발전과제

- 목표
 - 재정건전성 및 효율성 달성을 위한 지방정부의 자율적인 관리 유도
 - 지방세 및 재정조정제도의 기능 정립으로 지방정부의 주민에 대한 재정책임성이 담보된다는 전제 필요
- 중앙정부의 지방재정관리는 정보제공 및 전반적 재정운영결과 중심으로 전환
 - 지방재정위기 사전경보시스템 위주의 재정위험 관리에 중점
 - 중앙정부는 투융자 심사 등 직접 통제는 최소화
 - 지역 간 재정정보 제공 범위 등에 대한 가이드라인 설정 및 정보 제공

● 제도 전환과정에 대한 장기 계획 수립 필요

- 실천 가능한 이상적인 제도를 목표로 설정
- 기존의 자원배분에 관한 기득권을 조정해가는 전환과정을 설계하여 각 지방정부의 제도 수용성 제고
 - 지방소비세처럼 개별제도로 자원배분역할을 시도하면 문제 발생 불가피

29
/ 30

2014 한국지방재정학회 춘계학술대회

지방자치 20년, 지방재정 성과와 과제: 지방재정분야

감사합니다

30
/ 30

지방세법 개편의 연혁과 지방세제의 발전방향

유태현(남서울대학교)

I. 들어가는 글

우리나라는 1948년 제헌헌법에서 지방자치의 실시를 명문화하였고, 1949년 7월 「지방자치법」을 제정·공포함으로써 지방자치의 법적 기반을 구축하였다. 이에 따라 1952년 최초로 민선지방의회를 구성하였고, 1960년부터 민선자치(자치단체장의 직선)를 실시하였다. 하지만 1961년 ‘5·16군사정변’이 일어나면서 지방자치는 1991년 부활되기까지 잠정 중단되었다.

1988년에 그 동안 사문화되었던 「지방자치법」의 전면 개정이 이루어지면서 지방자치제도 부활의 법적 근거가 마련되었다. 그에 따라 1991년 지방의회 구성, 1995년 민선자치1기(자치단체장의 직선) 출범 등을 거치면서 ‘새로운 지방자치시대’가 시작되었다.

지방자치제도의 부활을 앞두고 지방자치단체의 재정기반 확충을 위한 일련의 제도 개편과 보완이 단행되었다. 대표적인 사례로 지방세입 강화를 목적으로 1989년에 지방세인 담배소비세가 도입된 것을 들 수 있다. 이는 재정이 튼실하게 뒷받침되지 않는 상황에서는 지방자치가 원활하게 시행될 수 없기 때문에 당연한 조치라고 할 수 있다.

지방자치는 각 지방이 특성을 반영한 발전상을 설정하고, 그것의 실현을 위해 노력해 나아가는 과정을 말한다. 이와 같은 지방자치의 원활한 추진을 위해서는 재정력이 충실하게 뒷받침되어야 한다. 하지만 불구하고 우리나라 지방자치단체의 재정여건은 지방자치 부활이후 오히려 지속적으로 악화되고 있다.

1995년 민선자치1기 출범 이래 20년째를 맞이한 현시점에서 볼 때 우리나라의 지방자치는 온전하게 자리매김했느냐에 대해서는 견해가 엇갈리고 있다. 지방재정자립도의 추이로 지방재정 여건 변화를 살펴보면 지방자치 기반은 악화되는 양상을 나타내고 있다.

<표 1>에 제시되어 있듯이 1995년 민선자치1기 부활이후 전국 지방자치단체의 평균 재정자립도는 하락하는 추세를 보이고 있으며, 2014년의 경우는 당초예산 기준으로 50.3%에 이를 것으로 전망되면서 50% 수준을 위협받고 있다.¹⁾

1) 2014년 지방재정자립도는 안전행정부의 발표 수치이다(국민일보 2014년 2월 19일자 기사).

〈표 1〉 연도별 지방재정자립도 추이

(단위 : %)

연도	'91	'95	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
자립도	66.4	63.5	59.4	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3

자료: <http://lofin.mopas.go.kr>, 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

안전행정부, 『2013년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』, 2013.4.

신해룡, 『지방재정학』, 세명서관, 1995.4, p.116.

실효적 지방자치의 시행과 지역 발전에 필요한 지역사업의 원활한 추진을 위해서는 지방세입을 자체재원 중심으로 강화하는 방안을 강구해야 한다. 이는 자연스럽게 지방재정자립도의 제고로 이어지게 될 것이다. 또한 이전재원(의존재원)의 축소에 따라 지방자치단체는 연성 예산계약에서 벗어나 재정을 자율적으로 운용할 수 있게 됨으로써 재정 책임성은 강화되고 마찬가지로 재정성과는 보다 향상될 수 있을 것으로 예상된다.

지방자치단체가 필요한 만큼의 재원을 안정적으로 확보하는 한편 재원의 항구성, 상시성 등을 담보할 수 있기 위해서는 지방세를 늘리는 방식으로 자체재원 확충이 이루어져야 한다.

본고는 우리나라 지방세제가 어떻게 변화되어 왔는가를 지방세법 개편의 연혁을 통해 살펴보고, 향후 지방세제 발전방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이런 목적에 따라 이하의 각장은 다음과 같이 구성하였다. 제2장에서는 우리나라 지방세법 개편의 연혁을 살펴봄으로써 지방세제 변천의 특징에 대해 알아보았다. 제3장에서는 향후 우리나라 지방세제의 발전방향을 제시하였다. 제4장에서는 앞에서 언급한 내용에 근거하여 결론을 맺었다.

Ⅱ. 지방세법 개편의 연혁과 특징2)

1. 지방세법 개편의 시기 구분

우리나라 지방세제의 연원을 어떻게 볼 것인가에 대해서는 상이한 의견이 존재할 수 있다. 본고에서는 1948년 대한민국 정부 수립 이후를 대상으로 우리나라 지방세제 변천의 연혁을 살펴보고자 한다. 구체적으로 1949년 지방세법 제정 이후 동법 개정에 근거하여 지방세제가 어떻게 변화되어 왔는가를 알아보도록 하겠다.

본장에서는 지방세법 개편의 연혁을 지방세법의 태동 및 정착기, 정립 및 도약기, 발전기로 구분하여 파악하고자 한다.³⁾ 지방세법의 개편과 지방세제의 변화는 궤를 같이하기 때문에

2) 본장은 행정안전부(안전행정부), 『지방소득·소비세 백서』, 2011에서 필자가 맡아 쓴 지방세제 변천에 관한 내용을 발췌하여 부분적으로 수정·보완하는 방식으로 작성하였다.

3) 지방세법 개편의 발자취를 이렇게 지방세법의 태동 및 정착기, 정립 및 도약기, 발전기로 구분하

지방세법 개편의 연혁이 곧 지방세제의 변천을 의미한다고 할 수 있다. 이런 점을 감안하여 본 연구에서는 지방세제의 발자취를 지방세제의 태동 및 정착기, 정립 및 도약기, 발전기로 나누어 살펴보도록 하겠다.

지방세제의 태동 및 정착기는 1949년 지방세법 제정부터 1961년 지방세법 전부(전면) 개정이전까지로 설정한다. 이 시기는 일제 강점기를 벗어나 우리나라 독자적으로 지방세법 틀을 정립해 나아간 기간에 해당한다.

지방세제의 정립 및 도약기는 1961년 지방세법 전부(전면)개정부터 2011년 지방세법 분법화가 이루어지기 이전까지를 말한다. 오늘날 우리나라의 지방세법 또는 지방세제는 1961년 지방세법 전부개정의 기본체계를 근간으로 하고 있다. 따라서 1961년 지방세법 전부(전면)개정이 이루어지면서 우리나라 지방세법은 정립의 기틀을 마련하였고, 이후 도약기반을 갖추었다고 할 수 있다. 이 기간은 경제발전과 연계되어 지방세제의 커다란 변혁이 자주 이루어졌다. 또한 지방세수 규모가 크게 늘어났으며, 다른 나라 지방세제와 구분되는 우리 현실이 반영된 지방세제 개편이 빈발하게 추진되었다.

지방세제의 발전기는 2011년 이후의 기간으로 지방세제가 현재의 틀을 혁신하여 미래지향적이고 선진적인 모습으로 변모해 나갈 시기를 말한다. 2011년 이후를 지방세 발전기로 설정한 것은 그 해부터 우리나라 지방세법이 기존의 단일법 체계에서 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법화한 역사적 전기를 마련하였기 때문이다.

2. 지방세제의 태동 및 정착기

지방세제의 태동 및 정착기는 일제 강점에서 벗어나 1949년 지방세법을 제정한 시점부터 1961년 지방세법 전부(전면)개정이 이루어지기 이전까지의 기간을 말한다. 이 기간 동안 우리나라 지방세제의 핵심적인 특징은 일본 지방세제 틀로부터 탈피하여 독자적인 위상 구축을 이루어나갔다는 점을 들 수 있다.

1) 1949년 지방세법 제정

제정 지방세법(1949.12.22.)은 조세의 종류 및 부과·징수에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치제도의 효율적인 시행을 위한 재원 확보에 만전을 기하고, 지방의 재원(경비)은 그 지방 주민이 부담하도록 함으로써 지방자치 정신을 고양시키는 것을 목적으로 하였다.

1949년 지방세제 개혁의 기본방향은 ①인세(人稅) 계통의 부담 경감 및 물세 계통의 중과를 통한 주민부담의 형평성 제고와 부동산매력 흡수, ②국세 개편과 연계한 세목의 신설 및

고, 그 각각에 대하여 해당 시기를 설정한 것은 전적으로 본 연구에서의 임의적인 구분임은 물론이다.

폐지, ③기존 특별세를 독립세와 목적세로 구분하되 법정의목적세 부과 여지 강구(목적세 부과를 통한 지자체의 특수사정을 고려한 재정조치 고려), ④세법의 통합 및 조문의 간소화 등이었다.

<표 2>는 1949년 지방세법의 주요 내용과 동 법에 규정되어 있는 지방세 체계를 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 따르면 해방당시 46개였던 세목(도세 17개, 부세 17개, 읍·면세 12개 세목)은 24개 세목(도세 12개, 시읍면세 12개 세목)으로 정비되었다.

〈표 2〉 1949년 지방세법 제정

지방세법	주요 내용
[제정] 지방세법(1949.12.22) [법률 제84호]	- 해방당시 46개 세목(도세 17개, 부세 17개, 읍·면세 12개 세목)에서 23개 세목(도세 11개, 시·읍·면세 12개 세목)으로 정비 < 1949년 지방세체계 > - 보통세 · 도세 - 국세부가세 : 지세부가세, 영업세부가세(신설), 광세부가세 - 독립세 : 호별세, 가옥세, 면세지특별지세, 임야세, 도축세 어업세, 차량세, 부동산취득세, 입정세(入亭稅) · 시·읍·면세 - 국세부가세 : 지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세 - 도세부가세 : 호별세부가세, 가옥세부가세, 면세지특별지세부가세, 부동산취득세부가세 - 독립세 : 차량세, 특별영업세(신설), 축건세, 선세, 교통세 - 목적세 · 서울특별시교육구(초등교육세) : 호별세부가금, 특별부과금(허가 필요) · 지방자치단체 : 법정외목적세(허가 필요) ※ 서울특별시는 위의 독립세 이외에 특별영업세, 축건세, 선세, 교통세 포함. 법정외목적세에는 동세(洞稅)·리세(里稅), 도시계획세, 공동시설세가 있었음

1949년에 제정된 최초 지방세법은 도세와 시·읍·면세를 지방세로 규정하였고, 서울특별시는 도의 규정을 준용하도록 하였다. 아울러 지방세를 보통세와 목적세로 구분하여, 도세에 있어서는 국세부가세(지세부가세, 영업세부가세(신설), 광세부가세) 및 독립세(호별세, 가옥세, 면세지특별지세, 임야세, 도축세 어업세, 차량세, 입정세(入亭稅), 부동산취득세), 시·읍·면세에 있어서는 국세부가세(지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세), 도세부가세(호별세부가세, 가옥세부가세, 면세지특별지세부가세, 부동산취득세부가세), 독립세(차량세, 특별영업세(신설), 축건세, 선세, 교통세)를 보통세로 규정하였다. 목적세로서는 초등교육의 경비를 충당할 목적으로 초등교육세를 두도록 하였으며, 서울특별시와 교육구가 이를 부과하도록 하였다.

제정 지방세법에서 주목할 사항은 지방자치단체장에게 내무부 장관과 재무부 장관의 허가를 받아 동 법에서 정하지 않은 세목을 목적세(법정외목적세)로 부과할 수 있는 권한을 부여

였다는 점이다.

2) 1950년대 지방세법 개편

1950년대의 지방세는 다양한 세목들로 구성되어 있었는데, 일부 세목을 제외하고는 그 세원이 빈약하여 지방세로서의 존치 의의가 매우 미약하였다. 세원이 빈약한 세목에는 면세지 특별지세, 임야세, 수렵세, 금고세, 접객인세, 광고세, 벌목세, 선박세, 도로정비시설세 등의 9개 세목이 있었다. 이러한 세목들의 세수입이 전체 지방세수입에서 차지하는 비중은 1950년대에 걸쳐 약 1% 수준에 불과하였다. 반면, 영업세부가세, 호별세, 가옥세, 취득세, 특별행위세, 교통세, 차량세, 도축세 등 8개 세목의 경우에는 그 세수입이 전체 지방세 수입에서 점유하는 비중이 90%를 상회하였다.

1950년대 지방세법의 개정은 <표 3>에 제시되어 있는 바와 같이 5차례에 걸쳐 이루어졌다.

1950년 6·25 전란의 발발로 인해 지방재정수요가 급격히 증가하였고, 이에 소요되는 재원을 마련하기 위하여 1951년 6월 2일 세제개혁(법률 제250호)이 단행되었다.

1951년 세제개혁의 내용은 다음과 같다. 첫째, 국세부가세 가운데 영업세부가세와 지세부가세가 폐지되어, 광세부가세만 남게 되었다. 둘째, 도세 가운데 입정세(入亭稅)가 폐지되는 대신 특별행위세가 신설되었다. 아울러 수렵세, 가축세, 동력세, 선박세가 도세로 신설되었다. 셋째, 시·읍·면세에는 독립세로서 금고세(金庫稅), 접객인세가 신설되었고, 도세부가세로서 임야세, 도축세, 어업세, 차량세, 동력세 등을 대상으로 각각 50%의 부가세가 신설되었다.

<표 3> 초기 일부개정의 연혁(1950년대)

연도별 지방세법중개정법		주요 개정내용
1950	※등록세법(1950.12.1) [법률 제167호]	- (국세)등록세의 신설 : 재산권 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록을 대상으로 부과
1951	지방세법중개정법(1951.6.2) [법률 제205호]	- 국세부가세 중 지세부가세, 영업세부가세 폐지 - 도세 중 입정세를 폐지하는 대신 특별행위세 신설 - 도세에 수렵세, 가축세, 동력세, 선박세 신설 - 시·읍·면세에 접객인세, 금고세 신설 - 도세부가세로서 임야세, 도축세, 어업세, 차량세, 동력세 등에 각각 50%의 부가세(附加稅, sur-tax) 신설
1952	지방세법중개정법(1952.9.26) [법률 제252호]	- 도세에 광고세, 전화세 신설 - 시·읍·면세 중 차량세, 금고세, 접객인세, 선세가 도세로 흡수됨 - 부동산취득세가 취득세로 개칭됨 - 시·읍·면세에 특별행위세부가세, 수렵세부가세, 선세부가세, 금고세부가세, 접객인세부가세, 광고세부가세, 전화세

		부가세가 신설됨
1954	지방세법중개정법(1954.3.31) [법률 제332호]	- 영업세부가세 부활 - 국세 중 면허세의 지방세(도세) 이양 - 시·읍·면세에 영업세부가세, 면허세부가세, 벌목세 신설 - 시·읍·면세에 목적세로서 초등교육세, 동·리세, 도시계획세, 공동시설세 신설
1957	지방세법중개정법(1957.2.12) [법률 제433호]	- 면세지특별지세, 수렵세, 금고세, 접객인세, 광고세, 벌목세, 전화세 폐지
1958	지방세법중개정법(1958.12.29) [법률 제513호]	- 도세 및 시·읍·면세로 자동차세부가세 신설 - 교육세 신설 - 호별세부가금, 특별부과금 폐지

주 : 지방세목 신설·개정·변동에 초점을 맞춰 정리함

자료 : 「지방세법중개정법」 각 연도

1952년 지방세법 개정에 따라, 도세에 광고세와 전화세가 신설되었고, 시·읍·면세 가운데 차량세, 금고세, 접객인세, 선세가 도세로 이양되었다. 아울러 부동산취득세가 취득세로 개칭되면서 부동산 이외 차량, 금고, 선(船) 등이 과세대상에 추가되었고, 시·읍·면의 재정 강화를 도모하기 위하여 도세 전반을 대상으로 본세의 100% 이상의 부가세, 예컨대 특별행위세 부가세, 수렵세부가세, 선세부가세, 금고세부가세, 접객인세부가세, 광고세부가세, 전화세부가세가 신설되었다.

이어 1954년 지방세법 개정에 따라 종래의 국세부가세(영업세부가세)가 부활되었고, 국세 가운데 면허세가 지방세(도세)로 이양되었으며, 시·읍·면세에 영업세부가세, 면허세부가세, 벌목세가 신설되었다. 또한 시·읍·면의 목적세로서 초등교육세, 그리고 내무부장관과 재무부장관의 허가를 얻어 부과할 수 있는 동·리세, 도시계획세, 공동시설세가 신설되었다.

1957년에는 지방세법 개편을 통해 세원이 영세하였던 면세지특별지세, 수렵세, 금고세, 접객인세, 광고세, 벌목세가 폐지되었고, 전화에 대한 조세 등을 배제한 전신법의 개정에 따라 전화세도 폐지되었다. 또한 가옥세, 어업세, 차량세, 임야세 등 그 세율이 정액으로 되어 있는 세목들의 세율은 물가상승을 반영하여 인상되었다.

1958년에는 국세로서 자동차세가 신설됨에 따라 지방세(도세 및 시·읍·면세)에 자동차세 부가세를 신설하는 것을 주요 내용으로 하는 지방세법 개정(1958.12.29)이 단행되었다. 아울러 동 법의 개정에 의하여, 자동차세로 흡수되는 유류사용차량에 관한 규정 등에 대한 정비가 이루어졌다. 즉 유류사용차량을 대상으로 종래 부과되었던 차량세에 관한 규정 등이 삭제되었다. 한편 1958년 8월 28일 의무교육제도의 건전한 육성발전을 도모하기 위한 안정적인 재원 조달방안으로 독립세 형태의 교육세와 지방교육세 신설을 규정한 「교육세법」(법률 제496호)이 제정·시행되었다. 동 법에 근거하여 지방교육세가 신설됨에 따라 종전에 교육재원 조달을 위해 설치되어 있던 호별세부가금과 특별부과금은 폐지되었다.

2. 지방세제의 정립 및 도약기

지방세제의 정립 및 도약기는 오늘날 지방세제의 원형을 형성한 1961년 지방세법 전부(전면)개정 이후부터 2011년 지방세법 분법화 이전까지의 시기를 말한다. 이 기간 동안 우리나라의 지방세제는 경제성장을 뒷받침하는 한편 우리 실정을 반영한 체계의 정비와 발전을 모색해나갔다고 할 수 있다.

1) 1960년대 지방세법 개편

제1차 경제개발 5개년계획을 뒷받침할 수 있는 국내재원의 조달을 목적으로 1961년 말 세제개혁에 돌입하였다. 그 일환으로 1961년 12월 2일 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」이 제정·공포되었고, 동 법에 근거하여 종래 국세 20개 세목과 지방세 18개 세목으로 구성된 조세체계가 국세 15개 세목과 지방세 13개 세목의 체계로 대폭 개편되었다. 이에 따라 같은 해 12월 9일 지방세법이 전부 개정되었다.

지방세법의 전부개정을 통해 국세 가운데 지방세적 성격을 갖는 농지세, 자동차세, 유흥음식세, 대지세, 광구세, 마권세는 지방세로 이양되었고, 지방세 가운데 어업세, 특별행위세, 교통세는 국세로 전환되었다. 이 가운데 대지세와 광구세는 종전 지방세였던 가옥세 및 선세와 함께 시군세인 재산세(신설)로 통합되었다. 또한 유흥음식세, 마권세, 자동차세는 도세 중 독립세로, 농지세는 시군세⁴⁾ 중 독립세로 편성되었다. 아울러 잡종세목의 통합정리를 위하여 광세부가세, 자동차세부가세, 임야세, 차량세, 동력세 등이 폐지되었다. 나아가 여러 폐단을 낳았던 호별세가 폐지되었고, 그 대신 소득세부가세와 법인세부가세가 신설되었다.

이와 같은 지방세제 개편은 소득세적 성격을 갖는 농지세를 지방세에 도입했다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 아울러 소득세부가세와 법인세부가세와 같이 소득과세가 지방세로 신설됨으로써 지방세의 소득과세 측면이 강화되는 계기가 되었다⁵⁾. 그 밖에 취득세, 재산세, 농지세 등에 대한 과세표준 결정이 자동화되어 세무공무원의 재량권이 축소되었고, 소액 부정수제도가 실시되는 등 기타 개혁이 이루어졌다.

4) 「지방자치에 관한 임시조치법」(1961.9.1)이 제정되어 군(郡)이 지방자치단체가 됨에 따라 종전의 읍·면세가 군세로 개칭되었다.

5) 1961년의 세제개혁 이후 1967년까지 도세로서 국세부가세 3개, 시·군세로서 국세부가세 3개 및 도세부가세 5개 세목이 설정·존속되었다. “이와 같은 본세부가세방식은 당시의 사회경제적·재정적 여건 하에서 세수확보가 용이하고 징수가 간편한 이점이 있었던 반면, 지방자치단체의 자율적인 세원개발 노력을 저해하였을 뿐만 아니라 중앙정부 내지 상위정부에 대한 재정의존도를 심화시키는 문제점을 야기시켰다”(오연천·곽채기, 1997, p.616). 그러나 중앙정부의 소득세·법인세·영업세에 연계된 동 부가세들은 경제발전에 따라 그 세수가 더 커지는 높은 성장성을 갖는 특징이 있다. 특히 그 부가세들은 법률에 의해 지방재원으로 확정되어 있었으므로 중앙정부에 대한 의존재원이라고만 볼 수 없는 특징을 가지고 있었다.

1961년 지방세법 전부개정 이후 1960년대에 걸쳐 총 5번의 일부개정이 단행되었고, 여기에 추가하여 지방세와 관련하여 두 가지 다른 법률의 제정이 있었다(<표 4> 참조).

<표 4> 전부개정 및 일부개정의 연혁(1960년대)

연도별 지방세법중개정법		주요 개정내용
1961	[전부개정] 지방세법(1961.12.9) [법률 제827호]	- 「국세와 지방세 조정에 관한 법률」 제정으로 지방세법 전부 개정 - 국세 중 농지세, 자동차세, 유형음식세, 대지세, 광구세, 마권세의 지방이양(대지세, 광구세는 시군세인 재산세(신설)에 흡수, 유형음식세, 마권세, 자동차세는 도세로, 농지세는 시군세로 편성) - 지방세 중 어업세, 특별행위세, 교통세의 국세 이양 - 광세부가세, 자동차세부가세, 호별세, 임야세, 거량세, 동력세 등이 폐지됨 - 소득세부가세, 법인세부가세 신설(호별세 대체) - 취득세 과세표준결정액이 등록표준가액을 준용하여 결정됨
1962	지방세법중개정법(1962.12.29) [법률 제1243호]	- 재산세 세율변경(한정세율→지정세율) - 면허세와 유형음식세의 과세대상 조정 등
1963	지방세법중개정법(1963.12.14) [법률 제1514호]	- 비영업용 고급승용차에 대한 세율 인상 - 토지 및 가옥에 대한 재산세율의 일원화 - 면허세와 재산세의 세율변경(지정세율→제한세율) - 소방공동시설세의 세율인상(10%→20%) - 취득세와 유형음식세 과세대상 조정
1964	※농지세징수에관한임시조치법 제정(1964.11.1시행)[법률 제1662호]	- 감류농지세의 현곡징수 - 납기 내 납부에 대한 세액공제제도의 도입
1966	지방세법중개정법(1966.8.3) [법률 제1803호] & 국세부가세폐지에관한 특별조치법(1966.8.3) [법률 제1811호]	- 1967년 1월 1일부터 국세부가세(소득세부가세, 법인세부가세 및 영업세부가세) 폐지(1973년까지 세법상 세목 존속) ※ 감소된 재원은 지방교부세로 대체 - 면허세 과세종목의 일부 조정 - 농지세의 과세시기 조정 등
1967	지방세법중개정법(1967.10.28) [법률 제1958호]	- 전답에 대해 취득세 인하(2%→1%) - 농지세의 과세최저한 인상
	지방세법중개정법(1967.11.29) [법률 제1977호]	- 재산세과세시가표준액 설정명시 및 세율조정 - 도시계획세의 세율인하 - 고층건물에 대한 소방공동시설세의 누진세율 신설 - 자동차 종류구분의 세분화

자료 : 「지방세법중개정법」 각 연도

1962년에는 1961년 지방세제 개혁이 단기간에 전면적 방식으로 추진됨에 따라 발생한 과세대상의 누락 및 균형의 상실을 개선하고 보완하기 위한 차원에서 지방세법 개정(1962.12.29)이 단행되었다. 동 개정법에 따라 재산세 세율 형태가 한정세율에서 제한세율로 변경되었다. 아울러 면허세와 유형음식세의 과세대상이 조정되었고, 부산시가 직할시로 승격

됨에 따라 지방세법상 서울특별시와 동격으로 간주되었다. 또한 케이블카가 취득세 과세대상에 추가되는 등 동 조세가 내포하고 있던 과세공평원칙 미흡의 결함을 보완하기 위한 조치가 취해졌고, 국세 관계법령의 개정을 반영하여 지방세법의 내용도 변경되었다.

1966년에는 국민의 편의를 이유로 국세부가세(소득세부가세, 법인세부가세, 영업세부가세)가 국세로 이양되었다. 그에 따른 지방자치단체의 세수감소분은 교부세율의 증가로 상쇄시키도록 하였다(「국세부가세 폐지에 관한 특별조치법」, 1966.8.3, 법률 제1811호). 구체적으로 같은 해 지방교부세법의 개정을 통하여 교부세 재원이 영업세·전기가스세·주세(탁·약주세 제외)의 50%에서 70%로 상향조정되었다. 그러나 국세부가세가 중앙정부로 이양되는 대신 지방교부세가 확대됨으로써 중앙에 대한 지방의 재정 의존성은 보다 심화될 수밖에 없었다. 1962년~1965년의 기간 동안 지방세에서 차지하는 비중이 평균 20%에 달하던 세원을 상실함으로써 지방세의 소득과세적 성격은 매우 약화되었다. 이러한 국세부가세 제도가 폐지됨으로써 지방세제는 독립세제로 전환하는 전기를 마련하였고, 아울러 지방자치단체의 재정주체적 지위는 강화되었다. 하지만 이는 동시에 지방재정의 위축을 초래하는 문제점을 낳았다.

2) 1970년대 지방세법 개편

1970년대에는 <표 5>에 정리되어 있는 바와 같이 총 7차례에 걸쳐 지방세법 개정이 단행되었다. 1973년에는 주민세 신설을 포함한 세제전반에 대한 개혁이 단행되었다(1973.3.14, 법률 제2593호). 당시 지방세 가운데 기간세목이라 할 수 있었던 농지세의 부담률은 전체 농민의 28%, 재산세의 그것은 전국민의 45%에 불과하였기 때문에 보편성이 보다 높은 새로운 세목의 개발이 불가피하였다. 주민세는 그 세수의 규모가 상당하고, 국민의 약 90%가 과세대상이었기 때문에 세부담의 보편성 차원에서 국세와 지방세를 통틀어 가장 우위에 있었다. 이에 따라 주민세는 도세로서의 주민세와 시군세로서의 주민세부가세의 형태로 신설되었다. 하지만 주민세 균등화의 경우 인구단계별로 세액에 차등을 둬으로써 세수의 지역간 격차가 한층 확대될 것으로 전망되었다⁶⁾.

6) 이러한 세수입의 지역간 편차는 지방교부세의 교부를 통해 기본적인 조정이 이루어질 수 있을 것으로 전망되었으나, 의도하지 않은 상황의 발생으로 말미암아 그 조정은 벽에 부딪혔다. 이는 1973년 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」(일명 8·3조치)에 의거하여 지방교부세의 법정교부율제도가 폐지되었기 때문이다. 이후 지방교부세의 재원 교부 규모가 예전에 비해 상대적으로 축소되었다.

〈표 5〉 일부개정의 연혁(1970년대)

연도별 지방세법중개정법		주요 개정내용
1970	지방세법중개정법(1970.1.1) [법률 제2149호]	- 농지세의 면세점제도가 기초공제제도로 전환됨 - 농지세의 납세의무자 변경(경작자→소유자)
1972	※등록세법중개정법(1971.12.28) [시행 1972.1.1]	- (국세)등록세 중과 도입 및 세율인상 · 수도권 내에서의 법인의 설립, 지점 또는 분사무소의 설치와 수도권내로의 전입 등기, 그리고 대도시내 공장신설에 대해 등록세 중과 : 일반세율의 5배 중과 · 부동산소유권등기(농지제외) 세율 인상 : 0.5~1.5% → 0.8~3.0%
1973	지방세법중개정법(1973.3.12) [법률 제2593호]	- 주민세 신설(균등화와 소득할주민세의 부과) · 주민세(도세) · 주민세부가세(시군세) - 영업세부가세, 소득세부가세 및 법인세부가세 폐지 - 취득세·재산세 중과제도 신설(사치성 재산, 대도시에서의 공장신설) - 자동차세 세율인상 - 도축세의 세율변화(정액세→정률세) - 대도시지역에 대한 면허세의 세율인상 - 도시계획세의 세율조정 - 취득세와 재산세의 면세점제도 도입 - 지방세 비과세 및 감면 규정의 조정
1974	대통령 긴급조치 제3호(1974.1.14) 지방세법중개정법(1974.12.27) [법률 제2743호]	- 취득세·재산세·유흥음식세 중과제도 규정 (단, 마권세는 1974년만 중과) - 비영업용 승용자동차에 대한 세율인상 - 취득세·재산세 면세점 인상 - 일시적인 주민세균등화의 징수 면제(1974년) - 주민세균등화의 면세점 인상 등 - 농지세의 기초공제액 인상
1976	지방세법중개정법(1976.12.31) [법률 제2945호]	- 유흥음식세가 국세로 이관됨에 따라 동 세목 폐지 - 국세인 등록세의 지방세 이양 - 시군의 목적세로서 사업소세 신설 · 재산할(사업소면적 1평당 500원) · 종업원할(총급여의 0.5%) - 시군부가세제도를 폐지하여 도세와 시군세의 세목을 조정 · 유흥음식세부가세, 주민세부가세, 취득세부가세, 자동차세부가세, 도축세부가세, 면허세부가세 폐지(시군세) →모세(母稅)의 세율에 통합 · 취득세 및 국세로부터 이양 받은 등록세는 도세 · 주민세, 자동차세, 도축세, 마권세는 시군세 - 중과세의 세율인상 및 공동시설세 중과규정 신설 - 주민세·면허세·자동차세의 세율인상 - 도세징수교부금의 교부비율 인상(10%→20~30%) - 취득세 및 재산세 중과세대상 추가(대도시 내 공장증설) - 서민층과 농민에 대한 세부담 경감 조치, 납세자 위주의 세제 보완
1978	지방세법중개정법(1978.12.6) [법률 제3154호]	- 보유기간에 따른 재산세 차등세율 설정(공한지 및 비업무용 토지, 5~10%)

		- 승용차에 대한 자동차세의 등급별경감제 폐지 - 공한지(空閑地) 적용대상지가 수도권 전지역으로 확대 - 농지세 기초공제액 인상
1979	지방세법중개정법(1979.4.16) [법률 제3160호]	- 자동차세의 세율인상(비영업용승용자동차 대상) - 비영업용승용자동차에 대한 등록세 신설 - 자동차세 비과세대상의 추가(영업용 시내버스 추가)
	지방세법중개정법(1979.12.28) [법률 제3174호]	- 등록세의 세율 인상(정액세율 3~5배 인상) - 주민세 균등할의 세율인상 - 목장용지 재산세의 세율인하 - 삼륜(三輪)이하 소형자동차의 세율 조정 - 도세징수금의 교부율이 시행령에 규정 - 서민층의 부담경감을 위한 조치 - 농지세 기초공제액의 대폭 인상

자료 : 「지방세법중개정법」 각 연도

1974년 초에는 영세민의 세부담을 경감하고 사치성재산의 취득과 고급유흥장에 대해 중과함으로써 국민생활의 안정을 도모할 목적으로 대통령 긴급조치 제3호가 발령되었다(1974.1.14). 동 조치에 의거하여 사치성 재산과 비업무용토지에 대한 취득세와 재산세 중과제도, 그리고 유흥음식세와 마권세 중과제도가 도입되었다.

1976년에는 대대적인 지방세제 개편이 단행되었다. 가장 주목할 만한 사항은 지방세인 유흥음식세와 국세인 등록세의 교환이었다. 1976년의 세제개혁을 통하여 1977년 7월 1일부터 부가가치세제(특별소비세 포함)가 도입되어 시행될 예정이었는데, 부가가치세 체계상 지방세인 유흥음식세를 포함하지 않을 수 없었다. 하지만 등록세와 유흥음식세의 교환에 대하여 지방자치단체는 반대하는 입장이었다. 왜냐하면 유흥음식세는 신장성이 높은 세목(세원)이었고, 유흥음식세를 갖고 있어야 유흥업소 및 음식점에 대한 통제가 용이할 수 있었기 때문이다. 하지만 당시 국세인 등록세 세수(320억원)가 유흥음식세 세수(280억원)보다 크다는 주장이 반영되어 결국 양 세목의 교환이 결정되었다. 이에 따라 지방세인 유흥음식세가 부가가치세로 흡수되는 대신 국세인 등록세가 지방세(도세)로 이양되었다⁷⁾. 또한 도시의 환경개선 및 정비에 필요한 경비를 충당할 목적으로 시군의 목적세로서 사업소세가 신설되었다.

나아가 국세와의 세목교환과 사업소세의 신설을 계기로 도세와 시군세 간 세목조정이 단행되었다. 구체적으로 시군세 가운데 도세부가세였던 유흥음식세, 주민세부가세, 취득세부가세, 자동차세부가세, 도축세부가세, 면허세부가세가 폐지되었고, 동 부가세율은 모세(母稅)의 세율

7) 이와 같이 양 세목이 상호 교환된 이유는 다음과 같다. 첫째, 그 대상이 되는 과세표준(과세대상)을 살펴보면 유흥음식세와 국세인 영업세가 사실상 차이가 없었는데도 불구하고, 그 과세주체가 달라 세무행정 운영상 마찰과 혼란이 있었다. 또한 국세였던 등록세는 그 과세대상의 대부분이 부동산(不動產)이었고, 그것에 대한 가액평가업무(價額評價業務)는 지방자치단체가 관장하고 있었다. 그에 따라 업무상의 번잡이 발생할 수밖에 없었다. 이런 까닭에 이론면에서나 운영면에서 볼 때 이들 세목을 상호 교환하는 것은 합리적이었다. 둘째, 신설되는 국세인 부가가치세에 유흥음식세가 흡수될 방침으로 되어 있었기 때문에 유흥음식세의 국세 이양은 불가피했다.

에 통합되었다. 그리고 취득세와 면허세는 도세로, 주민세, 자동차세, 도축세, 마권세는 세군세로 조정되었다. 아울러 국세로부터 이양 받은 등록세는 도세로, 신설된 사업소세는 시군세로 각각 설정됨으로써 지방세 체계가 크게 단순해졌다. **결과적으로 본세(本稅)부가세 방식은 완전히 자취를 감추게 되었다.** 이와 같은 도세부가세의 폐지, 도세와 시군세 체계의 대폭적인 조정으로 말미암아 도세를 통해 징수되는 세수입은 세법개정 이전보다 증가하였고, 시군세 수입은 감소하는 결과가 초래되었다. 이를 조정하기 위하여 도세징수교부율의 교부비율이 종전 징수금의 10%에서 취득세는 30%, 기타 세목은 20%의 수준으로 상향 조정되었다.

3) 1980년대 지방세법 개편

1980년대의 지방세제는 6차례에 걸쳐 개편이 단행되었다. 그 주요 내용은 <표 6>에 정리되어 있다. **1984년 말에는 담배판매세 신설**을 중심으로 하는 지방세제 개혁이 단행되었다.

〈표 6〉 일부개정의 연혁(1980년대)

연도별 지방세법중개정법		주요 개정내용
1981	지방세법중개정법(1981.12.31) [법률 제3488호]	- 취득세, 등록세, 재산세, 사업소세의 비과세 및 면제 규정 조정 - 농지세 기초공제액의 상향조정
1984	지방세법중개정법(1984.12.24) [법률 제3757호]	- 농지세의 과세표준 개선(농지세 과세표준의 감류·율류 구분 폐지) - 농지세 세율의 세분화(소득세와 같이 16단계로 세분화) - 담배판매세의 신설 (농지세의 소득과세 전환 및 세율조정에 따른 감소분 보전) - 지방세 비과세 및 감면 규정의 조정 - 등록세와 면허세의 이중과세 규정 조정 등
1986	지방세법중개정법(1986.12.31) [법률 제3878호]	- 토지과다보유세 신설 (특별시·직할시 및 시·군) · 읍단위 이상 도시계획구역 등에 소재한 개인 소유의 대공장용지, 잡종지, 전, 답, 과수원, 목장용지 및 임야 대상과세 - 재산세의 세율 변경(대형주택에 대한 중과) · 대형주택 중과, 소형주택 경감 · 주거용 토지에 대한 세율 인상 · 1650㎡이상 5% → 1320㎡이상 두 단계세율(5%, 7%) 신설 - 담배판매세의 세율인상(시 2%→22%, 군 22%→55%) - 지방세 비과세 및 감면 규정의 조정
1988	지방세법중개정법(1988.4.6) [법률 제4007호]	- 구자치제 실시에 대비한 관련조문의 정비 - 자치구세 는 특별시·직할시세 중 면허세, 재산세, 토지과다보유세 및 사업소세를 이양 받아 새로 구성
	지방세법중개정법(1988.12.26) [법률 제4028호]	- 담배판매세 (시군세) 폐지, 담배소비세 (특별·직할시세 및 시군세) 신설 - 시·군세인 마권세의 도세 전환 (배경 : 서울경마장의 과천이

		전) - 농지세 기초공제액 인상 및 세율구조 조정 - 가등기(假登記) 및 선박소유권 보존등기 세율 조정 - 비과세 및 감면규정의 조정 - 토지과다보유세의 기초공제제도 폐지
1989	지방세법중개정법(1989.6.16) [법률 제4128호]	- 종합토지세 신설 · 토지분 재산세와 토지과다보유세가 통·폐합되어 전국의 모든 토지를 소유자별로 합산한 이후 누진세율을 적용하는 종합토지세 신설 - 기본세율 : 0.2~5.0%(10단계 초과누진세율) - 건축물의 부속토지 : 0.3~2.0%(7단계 초과누진세율) - 분리과세대상 : 농경지 등(0.1%), 사치성토지(5%), 공장용지 등(0.3%)

자료 : 「지방세법중개정법」 각 연도

1988년에는 두 차례에 걸쳐 지방세법 개정이 단행되었다. 1988년 상반기에는 서울특별시·직할시의 구가 지방자치단체(자치구)로 변경되는 구자치제의 실시에 대비하고, 지방자치단체의 과세자율권을 보강하기 위하여 조세체계의 정비가 요구되었다. 이에 따라 같은 해 4월 6일 지방세법 개정(법률 제3878호)을 통하여, 지방자치단체의 세목체계가 개편되었다. 구세는 특별시·직할시세 가운데 면허세, 재산세, 토지과다보유세, 사업소세를 이양 받아 새롭게 구성되었다. 1988년 하반기에는 지방재원의 확충을 위해 기존의 담배판매세를 담배소비세로 확대·개편하였고, 농민과 저소득층에 대한 지원을 목적으로 농지세의 기초공제액을 대폭 인상하는 내용을 담은 지방세법 개정이 이루어졌다(1988.12.26, 법률 제4028호). 신설된 담배소비세는 지방세원 확충의 측면에서 새로운 전기를 마련해 주었다. 왜냐하면 기존의 담배판매세에 더하여 담배관련 국세세원(교육세, 방위세, 관세, 부가가치세, 전매납부금)의 지방세 이양을 통해 담배소비세가 신설되었기 때문이다. 그 과정에서 이전까지 담배판매세를 배분받지 못했던 특별시·직할시가 신규로 세수를 배분받게 되었다. 그러나 정액과세의 형태를 갖는 담배소비세는 징세지주의에 근거하여 당해 지역에서 판매된 담배수량을 기준으로 세수를 배분하는 방식을 적용하도록 설계됨으로써 담배소비가 상대적으로 많은 도시지역에 세수가 집중되는 결과를 초래하였다(오연천·곽채기, 1997:619). 이에 따라 지역간 세수불균형을 완화하기 위하여 특별·직할시의 경우 담배소비세 세수 중 일부를 교육재정(지방교육재정)으로 전출하도록 하는 규정이 마련되었다. 하지만 이러한 조치에도 불구하고 담배판매세가 담배소비세로 개편되면서 지방재정력의 지역간 편차는 보다 심화되었다.

한편 1988년에는 서울경마장의 과천이전에 따라 시·군세인 마권세가 도세로 조정되도록 지방세법이 개정되었다. 이러한 세목조정이 이루어지지 않을 경우 과천시의 세입이 (기준)재정수요를 크게 초과할 것으로 예상되었기 때문이다.

1989년에 정부는 당시 토지보유를 대상으로 각 토지별로 부과해 왔던 토지분재산세와, 유

휴토지 및 비업무용토지를 대상으로 부과해 왔던 토지과다보유세를 통·폐합하여, 전국에 있는 모든 토지를 소유자별로 합산하여 그 합산토지가액에 누진세율을 적용하는 방식의 **종합토지세를 도입**하였다. 이는 **토지보유정도에 따른 용납과세원칙을 확립하고, 세제를 통해 토지보유를 억제시킴으로써 지가안정과 토지소유의 저변확대를 도모**하기 위한 것이었다.

4) 1990년대 지방세법 개편

1990년에는 11차례에 걸쳐 지방세법 개정이 단행되었다(<표 7> 참조). **1991년 말에는 지역균형개발 등에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 특별시·직할시 및 도의 목적세로서 지역개발세가 신설**되었다(1991.12.14, 법률 제4415호). 지역개발세의 도입과정에서 한국전력공사 및 생수업자들의 강력한 반발이 있었으나 지속적인 설득에 의하여 그 도입이 결정되었다.

〈표 7〉 일부개정의 연혁(1990년대)

연도별 지방세법중개정법		주요 개정내용
1990	지방세법중개정법(1990.4.7) [법률 제4225호]	- 종합합산대상토지 세율조정(소규모토지에 대한 세부담 경감) - 별도합산과세 세율 인하
	지방세법중개정법(1990.12.31) [법률 제4269호]	- 자동차에 대한 등록세 과세범위의 확대 및 세율설정 - 면허세율의 조정 - 주택에 대한 재산세의 부담 경감 - 농지세의 세율조정(8단계→5단계, 부담 대폭 경감) - 취득세·재산세 과세대상 조정, 취득세 면세점 인상 - 재산세 소액부징수제도의 신설 - 비과세 및 감면규정의 조정
1991	지방세법중개정법(1991.12.14) [법률 제4415호]	- 도세에 목적세 신설, 도세와 시·군세의 세목체계 개편 - 지역개발세(목적세, 도세) 신설 (발전용수(양수발전용수 제외), 지하수, 지하자원, 컨테이너 대상) - 등록세의 정액세율 조정 - 자동차세·지역개발세의 탄력세율(혹은 차등세율) 적용규정 신설 - 사업소세의 세율 조정 및 오염물질배출사업소에 대한 재산할 중과 도입 - 지방세 비과세 및 감면 규정의 조정 - 제한세율 적용의 내무부장관 승인제도 폐지 - 농지세의 기초공제액 상향 조정
1993	지방세법중개정법(1993.12.27) [법률 제4611호]	- 경륜·경정 승차투표권의 과세대상 포함, 마권세 관련 사항에 대한 보완·정비(마권세를 경주·마권세로 확대개편) - 1가구 2차량 구입시 취득세 및 등록세 중과제도(重課制度) 신설 - 지방세 증가산금제도 개선 - 비과세 및 감면 규정의 조정 - 자동차세의 연세액일시납부시 10% 공제제도 신설
1994	지방세법중개정법(1994.12.22)	- 고급자동차에 대한 취득세 중과제도 폐지

	[법률 제4794호]	- 면허세 세율체계 단순화(6종→5종) - 주민세 개인균등할 세율 조정 - 주거용 건물의 재산세 세율구조 개편 - 지역개발세 세율 조정(지하수 등의 지역개발세 세율인상) - 지방세 비과세 및 감면대상의 조정 - 마권세 납세지 조정 - 시·군 통합에 따른 과세특례규정 신설
1995	지방세법중개정법(1995.8.4) [법률 제4960호]	- 납기와 징수방법 개선 - 자동차세 납세필증 부착제도가 폐지
	지방세법중개정법(1995.12.6) [법률 제4995호]	- 경자동차에 대한 등록세의 세율 인하 - 1가구 2차량 중과세대상 개정(경자동차 등 취득세·등록세 중과 제외) - 비영업용 승용자동차의 세율 인하 - 주민세소득할 세율 인상 - 지방세의 세목체계(稅目體系) 정비 - 등록세 과표규정 명확화(취득당시→등기·등록당시 가액) - 과표제도 개선 · 토지과표 : 과세시가표준액 대신 개별공시지가에 지방자치단체의 장이 결정 고시하는 과세표준액 적용비율을 곱한 가액으로 변경 - 종합토지세 과표의 변경 · 종전의 토지등급가격에서 개별공시지가에 지방자치단체의 장이 결정 고시하는 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정된 가액으로 설정 - 비과세 및 감면 규정의 개선
1997	지방세법중개정법(1997.8.30) [법률 제5406호]	- 지방세 감면제도의 재조정(감면시한 2000년까지 3년 연장)
1998	지방세법중개정법(1998.12.31) [법률 제5615호]	- 취득·등록세 중과세율의 하향조정 · 사치성재산에 대한 취득세 중과세율 : 7.5배 → 5배 · 과밀억제권역내 법인의 본점 또는 주사무소용 건축물 신·증축을 위해 사업용 부동산을 취득하거나 법인신설 및 공장 신·증설 : 취득·등록세 중과배율 하향조정(5배→3배) · 1가구 2차량에 대한 취득세·등록세의 중과세제도 폐지 - 저당권의 설정등기에 따른 등록세율 인하 - 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세의 세율인하 - 주민세 개인균등할에 대한 제한세율제도의 도입 - 원양어업선박에 대한 지방세감면 규정의 신설 등
1999	지방세법중개정법(1999.8.31) [법률 제6009호]	- 산업기술단지에 대한 재정상 지원 - 취득세·등록세·재산세 및 종합토지세의 추정제도 명시 - 지방세 감면대상의 조정
	지방세법중개정법(1999.12.28) [법률 제6060호]	- 주행세의 신설(교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행세의 지방세 전환) - 농지세의 세율인하 - 지역개발세 중 일부 과세대상의 세율 현실화 - 자동차에 대한 등록세·면허세 및 자동차세의 세율변경

자료 : 「지방세법중개정법」 각 연도

1993년에는 「경륜·경정법」의 시행에 따라 경륜·경정의 승차투표권에 대해서도 과세할 수 있도록 마권세가 경주·마권세로 확대 개편되었다. 또한 지방세 증가산금제도가 개선되었고, 비과세 및 감면 규정이 조정되었으며, 자동차세의 연세액을 일시납부할 때 그 납부액의 10%를 공제해주는 제도가 신설되었다.

1999년 말에는 지방세법 개정을 통하여 지방자치단체의 자주재원 확충을 도모할 목적으로 휘발유·경유 등의 소비에 대한 교통세액 중 일부를 세원으로 하는 주행세가 지방세로 신설되었다. 주행세의 세율은 교통세액의 3.2%로 설정되었다.

5) 2000년대 지방세법 개편

<표 8>에 정리되어 있듯이, 2000~2009년의 기간 동안 지방세법은 무려 18번의 개정을 거듭하였다. 2000년 말에는 지방교육세의 신설, 농지세의 농업소득세로의 명칭 변경, 자동차세 부담의 차별화, 비업무용토지에 대한 취득세 중과규정 폐지 등을 내용으로 하는 지방세법 개정이 단행되었다(2000.12.29, 법률 제6312호). 지방자치단체가 교육자치의 주체적인 역할을 담당할 수 있도록 지방세에 부가되는 교육세가 지방교육세로 전환되었다.

〈표 8〉 일부개정의 연혁(2000년대)

연도별 지방세법중개정법		주요 개정내용
2000	지방세법중개정법(2000.2.3) [법률 제6260호]	- 토지 이외의 취득세 과세대상의 시가표준액 결정에 관한 사항 재규정
	지방세법중개정법(2000.12.29) [법률 제6312호]	- 지방교육세의 신설(국세인 교육세 중 지방세에 부가징수되어 온 교육세를 지방교육세로 전환) - 농지세 세목을 농업소득세로 개칭 - 비영업용승용자동차에 대한 자동차세 경감을 조정 및 주행세율 조정(3.2%→11.5%) - 법인의 토지에 대한 취득세 중과제도 폐지 - 종합토지세 감면대상 및 감면율 조정
2001	지방세법중개정법(2001.12.29) [법률 제6549호]	- 경주·마권세의 명칭을 레저세로 변경 - 공동시설세에 탄력세율제도 도입 - 외국인 투자기업에 대한 취득세 및 등록세 중과 예외 규정 연장
2002	지방세법중개정법(2002.12.30) [법률 제6838호]	- 지역균형발전을 위한 조치 · 취득세 및 등록세의 면제기한 연장 · 재산세와 종합토지세의 납세의무 경감
2003	지방세법중개정법(2003.12.30) [법률 제7013호]	- 주행세의 법정세율 인상(11.5%→17.5%) - 취득세 중과세대상 조정 - 지방세 감면대상의 조정
2005	지방세법중개정법(2005.1.5) [법률 제7332호]	- 종합토지세를 지방세와 국세로 이원화하고, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하는 한편 거래세를 완화하는 등 부동산 관련 세제개편

		· 종합토지세의 이원화 : 주택은 건물과 그 부속 토지를 통합 과세 · 종합토지세 폐지 - 부동산보유세제 개편에 따른 세율변화(등록세의 세율 인하) · 부동산 소유권 이전 등기 세율 : 3% → 2% · 개인간 유상거래로 취득한 부동산 등기 : 등록세의 25% 경감 - 자동차세 배기량 기준 조정 - 주행세 세율의 법정화 - 농업소득세의 과세중단(5년간 과세 중단) - 지방세 비과세 및 감면 규정의 조정
	※종합부동산세법 제정(2005.1.5) [법률 제7332호]	- 종합부동산세(국세) 신설 : 고액의 부동산 보유자를 대상으로 지방세의 경우보다 높은 세율을 적용하는 국세인 종합부동산세를 과세 - 조세부담의 형평성 제고 및 부동산가격의 안정 도모
	지방세법중개정법(2005.12.31) [법률 제7843호]	- 개인 간 주택거래에 대한 거래세 부담완화(취득·등록세 경감) · 주택에 대한 유상거래시의 취득·등기 - 취득세 : 산출세액의 25% 경감 - 등록세 : 산출세액의 50% 경감 - 재산세 과표적용비율 상향조정 · 2006년(55%)부터 매년 5%p씩 100%(2015년)까지 인상 · 단, 주택분재산세는 2008년부터 매년 5%p씩 100%(2017년) 인상 - 지역개발세 납세의무자 확대 및 세율인상 - 담배소비세 세율 인상 - 레저세분 및 담배소비세분 지방교육세 적용시한 연장 - 납세보호관제도의 신설 - 지방세 감면규정의 개선 - 자동차세 탄력세율제도의 보완 (특별시·광역시에만 주어지던 자동차세 세율조정권의 시·군으로 확대)
2006	지방세법중개정법(2006.9.1) [법률 제7972호]	- 주택거래에 대한 취득세, 등록세 인하 · 취득세 및 등록세의 세액이 각각 50% 경감(2009년 12월 31일까지) - 서민주택에 대한 재산세 세부담 상한 하향조정 · 종전 100분의 150에서 하향 조정 - 공시가격 3억원 이하인 주택 : 100분의 105 - 3억원 초과 6억원 이하인 주택 : 100분의 110
	지방세법중개정법(2006.12.28) [법률 제8099호]	- 토지수용으로 인한 대체부동산 취득시 취득세 및 등록세의 비과세 범위 제한
	지방세법중개정법(2006.12.30) [법률 제8147호]	- 정보통신망을 통한 전자송달 근거 마련 - 납세고지서 등의 납부기한 연장 - 사원임대용 부동산이 목적 외로 사용될 경우 등록세 중과세조치 - 소득할주민세 수정신고 기한 연장 - 국가주요정책(역모기지제도, 민간위탁 민영교도소, 혁신도시·공공기관 지방이전)에 대한 세제지원 마련 - 지방세 감면제도 폐지·축소·조정 등
2007	지방세법중개정법(2007.7.20)	- 서울시재산세공동과세제도 도입

	[법률 제8540호]	· 특별시 자치구 재산세를 특별시 및 구세인 재산세로 구분하여 공동과세하도록 함(2008.1.1시행) - 외국인 소유의 취득세 과세대상 물건에 대한 취득세 납세의무자 규정의 명확화 - 주행세의 세율 조정(21.5%→32%)
	지방세법중개정법(2007.12.31) [법률 제8835호]	- 지방세연구기관의 설립 근거 마련 - 취득세 비과세 범위와 중과세 대상 범위 조정 · 대체취득 비과세의 범위 확대 · 부부 간의 재산분할에 따른 취득 부동산에 대한 취득세 비과세 - 개발사업 비과세대상 범위의 축소 - 고급오락장에 대한 취득세 중과세 규정 보완
2008	지방세법중개정법(2008. 2.29) [법률 제8864호]	- 지방세심사청구제도(행정자치부)를 지방세 심판제도로 변경(국무총리 소속 조세심판원 담당)
	지방세법중개정법(2008. 9.26) [법률 제9133호]	- 수도권 이외 지역의 회원제골프장에 대한 2년 간 취득세 중과세를 폐지하고, 토지분 및 건축물분 재산세율을 4%에서 2%로 인하 - 주행세 세율 인상(과세물품에 대한 교통·에너지·환경세액의 32%→36%)
	지방세법중개정법(2008.12.31) [법률 제9302호]	- 주택조합의 일반분양분 부동산에 대한 취득세 부과 근거 마련 - 제조업 등에 대한 품목별 면허세 완화 - 취득·등록세 감면 확대 · 경형 승합·화물차에 대한 취득세·등록세 감면 조정 : 50% → 100% · 관광산업 경쟁력 강화를 위한 취득·등록세 감면 확대 - 관광단지개발을 위해 취득하는 부동산에 대한 취득세·등록세 감면 조정 : 50% → 100% - 과밀억제권 내 관광호텔업용 부동산 및 법인등기에 대한 취득·등록세 3배 중과제도 적용배제 · 하이브리드 자동차에 대한 취득세·등록세 면제 규정 신설
2009	지방세법중개정법(2009.2.6) [법률 제9422호]	- 재산세 과표구간조정 및 세율인하 · 과표적용비율제 → 공정시장가액비율제 - 토지와 건축물 : 50%~90% 범위 내 - 주택 : 40~80% 범위 내 · 주택의 과표구간 및 세율조정 : 4천만, 1억 기준 3개 과표구간 각각 0.15%, 0.3%, 0.5% → 6천만, 1억 5천만, 3억 기준 4개 과표구간 각각 0.1%, 0.15%, 0.25%, 0.4% · 6억 초과 주택 세부담 상한 하향조정 : 전년대비 150% → 130% · 재산세 과세표준 및 세부담 상한에 관한 적용 특례 : '08 주택분 재산세 과표적용율은 55%가 아닌 50% 소급적용; 6억 초과 세부담 상한은 전년대비 130%로 적용
	지방세법중개정법(2009.4.1) [법률 제9576호]	- 관광호텔의 토지 외에 건물에 대하여도 재산세의 50% 경감
	지방세법중개정법(2009.5.13) [법률 제9669호]	- 취득·등록세 감면 확대 · 매매를 위해 취득하는 중고자동차 : 취득·등록세 면제 · 주택공사가 매입하는 국민임대주택과 대한주택보증주식회

	사 등이 매입하는 미분양주택 등 : 취득·등록세 면제, 재산세 50%경감 · 기업구조조정부동산투자회사나 부동산집합투자기구가 취득하는 미분양주택에 대해서는 취득세 및 등록세를 면제하고 재산세는 최저세율(0.1%) 적용 · 친환경 건축물에 대한 취득·등록세 : 5%~15% 경감, 재산세 50%경감 등
--	---

자료 : 「지방세법중개정법」 각 연도

2001년에는 지방세법 개정을 통하여 경주·마권세가 레저세로 개칭되었고, 그 과세대상에 소싸움 등이 추가되었다.

2005년 초에는 당시 시행 중이던 종합토지세를 지방세(재산세)와 국세(종합부동산세)로 이원화하고, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하는 한편, 거래세를 완화하는 등 부동산관련 세제가 대폭 개편되었다(2005.1.5, 법률 제7332호).

2007년 7월에는 재산세 세수 격차로 인한 특별시 자치구 간의 심각한 재정불균형상태를 해소하기 위하여 특별시의 관할구역 안에 있는 구(區)의 재산세를 “특별시 및 구세인 재산세”로 하여 공동과세할 수 있도록 하는 서울시 재산세공동과세제도가 도입되었다(2007.7.20, 법률 제8540호).

3. 지방세제의 발전기

지방세제 발전기는 단일법 체계의 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법화를 이룬 2011년 이후의 시기를 말한다.

1) 2010년 지방세법 개편

2010년에는 1차례의 전부개정을 포함한 3차례의 지방세법 개정이 이루어졌다(<표 9> 참조). **2010년** 초에는 지역경제활성화 및 지방세수의 확충을 도모하기 위하여 부가가치세의 일부를 지방소비세로 전환하고, 과세대상이 유사한 주민세와 사업소세를 통합하여 주민세와 지방소득세로 개편하는 것을 주요 내용으로 하는 지방세법 개정이 단행되었다(2010.1.1, 법률 제9924호). 구체적으로 부가가치세의 5%가 지방세로 이양되어 지방소비세가 신설되었다. 또한 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합하여 특별시세·광역시세 및 시·군세인 지방소득세를 신설하되, 자치구의 세수결손을 해소하기 위하여 주민세와 지방소득세로 통합된 종전의 사업소세 세수는 광역시의 경우 구세로 규정되었다. 나아가 사업소세는 폐지되었다.

아울러 영세농가를 지원하고 농업의 국제경쟁력을 강화하기 위하여 농업소득세가 폐지되었고, 지방세 비과세·감면의 체계적 관리를 목적으로 지방세지출예산제도가 도입되었다.

〈표 9〉 전부개정 및 일부개정의 연혁(2010년대)

연도별 지방세법중개정법		주요 개정내용
2010	지방세법중개정법(2010.1.1) [법률 제9924호]	- 지방세의 세목 조정 · 지방소비세를 신설(부가가치세의 5%를 지방세로 전환, 특별시·광역시세 및 도세) · 지방소득세를 신설(소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 통합, 특별시·광역시세 및 시·군세, 단 주민세와 지방소득세로 통합된 종전의 사업소세분 세수는 구세) · 농업소득세 폐지 - 지방세지출예산제도의 근거 신설 - 어업회사법인, 신기술창업집적지역에 대한 감면 신설
	[전부개정] 지방세법(2010. 3.31) [시행 2011.1.1] [법률 제10221호]	- 지방세법을 세목분야를 총괄하는 법으로 전문화(지방세분법) · 지방세에 관한 기본적 사항(총칙) : 「지방세기본법」에 규정 · 과세면제·경감에 관한 사항 : 「지방세특례제한법」에 규정 · 「지방세법」은 세목별 과세요건 및 부과·징수, 그 밖에 과세에 필요한 사항을 체계적으로 규정[16개→11개 세목] - 지방세 세목체계의 간소화 · 중복과세 통·폐합 - 취득세(현행 등록세 중 취득과 관련된 과세대상을 취득세로 통합) - 재산세(현행 도시계획세를 재산세로 통합) · 유사세목 통합 - 등록면허세(현행 등록세 중 저당권·전세권 등기 등 취득의 전제 없이 이루어지는 등기·등록과 면허·인가·허가 등에 과세되는 면허세를 등록면허세로 통합) - 지역자원시설세(공동시설세와 지역개발세 통합) - 자동차세(자동차세와 주행세 통합) · 도축세 폐지
	지방세법중개정법(2010. 6. 4) [시행 2010.7.5] [법률 제10340호]	- 과세전적부심사의 청구절차 및 심사기간과 과세전적부심사위원회의 설치에 관한 사항 규정 - 대도시 중과 제외 업종으로 법인등기를 한 법인의 의무 영위기간 신설 - 면허세 및 주민세분 지방교육세 : 지방자치단체 통합으로 인하여 인구 50만 이상 시로 승격되더라도 5년의 범위에서 통합 전 세율 적용 - 토지분 재산세 합산배제 특례 마련(지방자치단체 통합으로 재산세 부담이 증가하지 않도록 5년의 범위 내) - 담배소비세 부과대상에 전자담배 추가 - 도시계획세와 공동시설세의 표준세율 각각 인하 - 저출산대책 차원 취득세와 등록세 면제 : 3명 이상의 18세 미만 자녀를 양육하는 자가 2012.12.31까지 취득하여 등록하는 자동차 1대 대상 - 친환경경제 차원 취득세와 등록세 면제 : 주거용 건축물로서 에너지절약형 친환경주택에 대해서는 2012.12.31까지 에너지절감율 등 고려

자료 : 「지방세법중개정법」 각 연도

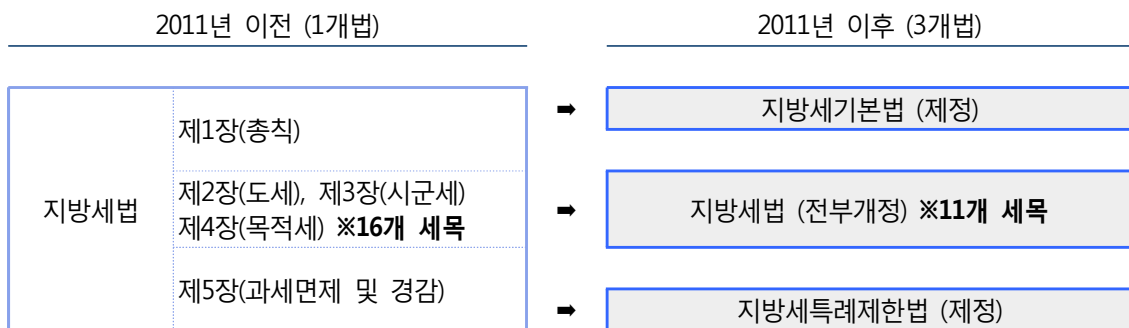
이러한 일련의 개편 결과 2010년 기준 지방세 세목은 취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 재

산세, 자동차세, 주행세, 담배소비세, 도축세, 면허세, 지방소득세, 지방소비세(이상 보통세), 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세(이상 목적세)의 16개 세목으로 구성되었다. 세부적으로 주민세는 주민세 균등분(관할구역 안에 주소를 둔 개인과 법인에 대하여 규정에 따라 정해진 금액을 부과하는 주민세)과 주민세 재산분(사업소 연면적을 과세표준으로 하여 부과하는 주민세)로 구분하여 과세하도록 하였다. 또한 지방소득세는 소득분(과거 소득할 주민세)과 종업원분(과거 종업원할 사업소세)의 두 부분으로 구분하였는데, 전자가 지방소득세 소득분이고 후자는 지방소득세 종업원분이다.

2) 2011년 지방세법 개편

우리나라는 2010년 2월 26일 국회에서 지방세분법화 법안을 통과시킴에 따라 2011년부터 그 이전과 상이한 법체계 틀 내에서 지방세제를 운영하게 되었다(<그림 1>).

〈그림 1〉 2011년 이후 지방세법의 기본 체계



개정 법안은 단일법이었던 기존의 지방세법을 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법화하여 납세자 중심의 선진 지방세제를 구축하는 것을 핵심 목표로 하고 있다.

지방세기본법 제정은 납세자 권익보호 강화와 지방세 통칙규정의 체계화를 뒷받침하기 위한 것이고, 지방세법의 전부개정은 지방세목 체계의 간소화와 납세자를 우선하는 지방세 운영을 위한 것이며, 지방세특례제한법의 제정은 비과세 감면의 전면 재정비와 감면조례 허가제 폐지를 골자로 하고 있다⁸⁾.

지방세기본법은 지방세의 기본적·공통적·절차적 사항을 규정하며, 동 법은 행정 중심에서 납세자 중심으로 새로운 지방세 제도를 운영함에 있어 그 기본 방향을 제시하고 있다. 이는 이전 지방세법의 총칙부분을 근간으로 하고 있으며, 납세자가 이해하기 쉽도록 납세절차 순

8) 지방세특례제한법의 핵심 내용을 살펴보면 지역경제와 연계성, 수혜범위의 지역적 한정 등의 경우는 감면조례로 존치시켰다. 또한 지방세 감면조례에 대한 행정안전부(안전행정부)의 사전허가를 폐지하였고, 지자체에 시달되던 표준감면조례도 폐지하였다(지방세 감면조례 허가제의 폐지).

서에 따른 편제로 구성되어 있다(<그림 2>).

〈그림 2〉 지방세기본법의 기본 체계

2011년 이전 지방세법(총칙부분)	2011년 이후 지방세기본법
제1절 통칙	제1장 총칙 - 제1절 통칙 - 제2절 과세권 등 - 제3절 지방세의 부과 등의 원칙 - 제4절 기간과 기한 - 제5절 서류의 송달
제11절 서류의 송달	제2장 납세의무 - 제1절 납세의무의 성립 및 소멸 - 제2절 납세의무의 확장 및 보충적 납세의무
제2절 납세의무의 승계	제3장 부과
제3절 연대납세의무	제4장 징수 - 제1절 통칙 - 제2절 징수절차 등 - 제3절 지방세환급금과 환급가산금 - 제4절 징수유예 등 - 제5절 납세담보
제4절 제2차 납세의무	제5장 체납처분
제6절 납세의무의 성립 및 소멸	제6장 지방세와 타 채권과의 관계 - 제1절 지방세의 우선 - 제2절 물적납세의무 등
제5절 납세의 고지 등	제7장 납세자의 권리
제10절 과오납금 등의 처리	제8장 이의신청 및 심사와 심판
제9절 징수유예	제9장 지방세 범칙행위에 대한 처벌
제8절 납세보전	제10장 보칙
(신설)	
제7절 지방세우선원칙 및 타채권과의 관계	
제12절 납세자의 권리보호	
제13절 이의신청 등	
제14절 보칙 중 일부	
제14절 보칙	

지방세기본법은 이전 지방세법 총칙 부분이 1장 14절 100조문으로 되어 있는 것과 달리 10장 14절 147조문으로 구성함으로써 47개 조문을 증가시켰다. 지방세기본법은 납세자 중심의 지방세제 운영을 위해 수정신고제도의 개선, 기한 후 신고의 확대, 성실납세자의 보호, 관허사업 제한의 요건강화, 세무조사 기간의 명확화 등을 핵심적인 내용으로 다루고 있다.

〈그림 3〉 지방세 세목의 개편 내용

2011년 이전 : 16개 세목		2011년 이후 : 11개 세목	
구 분	현 행	세목간소화	
중복과세 통·폐합	① 취득세 + ② 등록세(취득관련분)	① 취득세	
	③ 재산세 + ④ 도시계획세	② 재산세	
유사세목 통 합	② 등록세(취득무관분) + ⑤ 면허세	③ 등록면허세	
	⑥ 공동시설세 + ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세	
	⑧ 자동차세 + ⑨ 주행세	⑤ 자동차세 ※ 주행세 → 자동차세 하위세원	
폐 지	⑬ 도축세	(폐지)	
현행유지	⑩ 주민세 ⑪ 지방소득세 ⑫ 지방소비세 ⑬ 담배소비세 ⑭ 레저세 ⑮ 지방교육세	⑥ 주민세 ⑦ 지방소득세 ⑧ 지방소비세 ⑨ 담배소비세 ⑩ 레저세 ⑪ 지방교육세	

지방세법은 중복·유사·영세 세목의 통·폐합을 통해 세목의 간소화와 균분화를 추구하였다. 이에 따라 취득관련, 재산보유관련세를 각각 ‘취득세’와 ‘재산세’로 통합하였으며, 과세취지를 상실한 영세세목(도축세)은 폐지하였다. 한편 <그림 3>에 제시되어 있듯이 세목이 통합되더라도 세원이 누락되거나 납세자 부담이 증가되지 않도록 설계하였으며, 행정체계 중심 세목순서를 납세자 이해중심으로 순서를 변경하였다.

지방세특례제한법은 지방세 감면 규정의 통합 등 감면관련 제도의 권리 강화를 통해 지방세정 운영의 건전성·책임성 확보를 추구하고 있다. 동 법은 지방세 비과세·감면의 정비, 지방세 감면조례 허가제 폐지 등을 핵심 조항으로 다루고 있다. 또한 2010년부터 전면 시행되고 있는 지방세지출예산제도(엄밀히 말하면 지방세지출보고서제도)와 연계하여 수혜자별·목적별 감면 운영을 기능별 운영방식으로 전환을 도모하고 있다⁹⁾.

9) 지방세지출예산제도(지방세지출보고서제도)는 지방세 비과세·감면내역을 매년 지방의회에 제출하고 주민에게 공시하는 제도이다. 그 도입·운영기준 등의 법적 근거는 2009년 말 지방세법 개정을 통해 마련되었고, 2010년부터 전면 시행되고 있다.

<그림 4> 지방세특례제한법의 구성

2011년 이전	지방세특례제한법
< 신설 > 지방세법 제2장~제4장 비과세 ·각 세목별로 분산 규정 * 감면적 성격의 비과세 이관 제5장 감면 제1절 농어민 지원을 위한 감면 제2절 사회복지·국민생활 안정 감면 제3절 지역균형개발 등의 지원 제4절 공공법인 등에 대한 지원 제5절 공공사업 등의 지원 ➔ 제1장 총칙 ·목적/정의 ·조례에 따른 과세면제 등 ·지방세지출보고서의 작성 제2장 감면 제1절 농어업을 위한 지원 제2절 사회복지를 위한 지원 제3절 교육 및 과학기술 등에 대한 지원 제4절 문화 및 관광 등에 대한 지원 제5절 중소기업 등에 대한 지원 제6절 수송 및 교통에 대한 지원 제7절 국토 및 지역개발에 대한 지원 제8절 공공행정 등에 대한 지원 제3장 보칙 ·감면 제외대상 ·중복 감면의 배제 등 ·지방세 특례의 사전·사후관리 ·감면신청, 감면자료의 제출 감면조례 ·사회복지지원을 위한 감면 ·평생교육시설 등 지원을 위한 감면 ·대중교통 등의 지원을 위한 감면 ·서민주택건설 등의 지원을 위한 감면 ·지역발전지원 등을 위한 감면 ·농어촌지원을 위한 감면 등 지방세법 제5장 감면 ·보칙	

지방세특례제한법은 지방세 감면규정의 통합, 지방세 감면 운영의 효율화¹⁰⁾, 지방세 비과세 감면의 합리적 정비¹¹⁾ 등에 관한 내용을 주요한 조항으로 다루고 있다. 이전 지방세법 제 5장에 규정된 감면 사항과 각 세목에 규정된 비과세 중 감면적 성격이 강한 사항¹²⁾을 감면으

10) 지방세특례제한법의 제정에 따라 일괄일몰 방식의 감면 운영은 개별(조항별) 일몰방식으로 변경되었다. 구체적으로 **전체 감면규정이 3년 단위로 일몰되는 현행 방식을 개선하여 개별조문별로 일몰 규정**하도록 하였다. 이는 감면조례 일몰제(최대 3년)를 운영함에 있어 시한 도래시 과세전환을 원칙으로 원점(Zero-Base)에서 재검토하기 위한 취지를 함께 내포하고 있다. 한편 현재 유권해석 등을 통해 감면대상을 판단하고 있기 때문에 납세자 불편이 가중되고 있으며, 법에서 감면대상을 막연히 규정하고 있는 문제점을 개선하기 위해 대상단체를 고시하도록 하여 세제지원 대상을 명확화하게 하도록 하였다.

11) 2012년 결산기준 지방세 비과세·감면액은 약 15조 4,290억원이고, 지방세 비과세·감면액이 전체 지방세(지방세징수액+비과세감면액) 세수에서 점유하는 비중은 22.2%에 달한다.

로 전환하여 규정하고 있으며, 표준감면조례 중 국가 정책적 목적 또는 전국 공통사항을 규정하고 있다.

반면 지역경제와 연계성, 수혜범위의 지역적 한정 등의 경우는 감면조례로 존치시켰다. 또한 지방자치단체 감면조례에 대한 행정안전부의 사전허가를 폐지하였고, 지자체에 시달되던 표준감면조례를 폐지하였다(지방세 감면조례 허가제의 폐지).

3) 2013년 지방세법 개편

2013년 말 지방세법 개정은 비교적 큰 폭의 변화를 담고 있다. 지방소비세의 재원을 기존 부가가치세 세수의 5%에서 2014년부터 11%로 6%p인상하였다.

지방소득세는 기존 소득세 및 법인세의 부가세(sur-tax) 형태로 부과·징수하던 방식을 개선하여 2014년부터 독립세 방식으로 전환하여 지방자치단체의 자주재원(자체재원)을 확충하고 지역경제의 발전을 지방세수의 신장과 연계하도록 하였다.

한편 지방소득세의 독립세 전환에 따라 2013년까지 종업원분 지방소득세로 불리던 부분을 조정하여 2014년부터 주민세로 이관(종업원분 주민세)하였다.

4. 지방세제 개편의 특징

1949년 지방세법 제정 이후 단행된 우리나라 지방세제 개편의 주요한 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 우리나라 지방세법의 제정 및 대폭적인 개정은 주로 국세의 개편방향에 맞추어 단행되는 양상을 보여주었다. 이에 따라 지방세의 재원조달기능은 국세 체계의 변화에 의해 확충되거나 약화되어지는 특징을 나타내었다. 예컨대 1949년 지방세법 제정 당시 세목의 개폐는 주로 국세와 직접적으로 관련된 것들을 중심으로 이루어졌고, 1951년의 임시토지취득세법 제정으로 농업소득에 대한 세원이 대부분 국세로 흡수되어 농민소득에 대한 지방세가 전부 폐지되었으며, 1958년에는 국세로서 자동차세의 신설에 맞추어 지방세법의 관련 부분이 개정되었다. 또한 1961년 지방세법 전부개정은 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」의 제정과 병행하여 단행되었으며, 1976년 지방세법 개정은 국세로서 부가가치세를 도입하기 위하여 당시 지방세였던 유흥음식세와 국세였던 등록세를 맞교환할 목적으로 이루어졌다. 나아가 2005년에는 국세인 종합부동산세의 신설을 위하여 지방세였던 종합토지세를 폐지하고 재산세를 이원화하는 등 대폭적인 지방세법 개정이 이루어졌다.

둘째, 국세 중심의 조세체계가 강화되면서 그에 부수적으로 지방세법의 잦은 개편이 단행

12) 종교·학교 등 비영리사업자의 비과세, 산학협력단에 대한 주민세 비과세 등이 그에 해당한다.

되었고, 이는 지방세의 위축을 초래하였다. 이러한 지방세의 위축과 국세강화는 지방자치단체 간 지방세 세원 분포의 불균등을 야기하는 가장 큰 원인으로 작용하였으며, 지방자치단체 간 불균등한 세원분포는 국세를 지방세로 이양하는 방식의 지방재정 확충을 도모하는 것을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

셋째, 지방세목들은 각 시기에 걸쳐 그 수가 매우 많았으나, 세원의 영세성으로 인해 오래 존속하지 못하고 폐지되는 경우가 다반사였다. 예컨대 1957년에는 세원이 영세하였던 면세 지특별지세, 수렵세, 금고세, 접객인세, 광고세, 벌목세 등이 폐지되었고, 2010년에는 고도성장에 따른 산업구조의 빠른 재편으로 말미암아 세원(세수)이 영세해진 농업소득세와 도축세가 폐지되었다.

넷째, 지방재정 또는 지방세입은 새로운 지방세 세목을 도입하거나 국세 가운데 일부 세목 혹은 세원을 지방세로 전환 또는 이양하는 방식을 통하여 확충되어 왔다. 1961년 지방세법 전부개정에 따라 국세였던 농지세가 지방세로 이양됨으로써 당시 지방재정이 크게 확충되는 결과를 가져왔고, 1973년의 주민세 신설은 지방세 세수 확대에 크게 기여하였다. 또한 1984년 담배판매세의 신설과 그 이후 1988년 담배소비세로의 확대 개편은 지방재정의 확충에 크게 이바지하였다. 아울러, 1991년의 지역개발세 신설, 1999년의 주행세 신설, 그리고 2000년의 (지방)교육세의 지방세 이양 등은 지방재정의 확충에 적지 않은 영향을 미쳤다. 2010년에는 지방소득·소비세가 신설됨으로써 앞으로 지방재정이 크게 증대될 것으로 기대된다.

다섯째, 초기 지방세법은 부가세 방식과 일부 세원의 공동이용방식을 적용한 체계를 갖추고 있었으나, 1966년 국세부가세제도가 폐지되고 1976년 도세부가세가 폐지됨으로써 정부계층간 세원분리와 독립세제의 틀을 갖춘 체계로 전환되었다. 이는 과세방식의 단순화와 과세자주권의 신장이라는 장점을 가지지 않은 것은 아니나, 오히려 지방세의 재원조달기능을 취약하게 만드는 원인이 되었다(오연천·곽채기, 1997:724-6). 최근 신설된 지방소비세는 부가가치세의 일부 세원을 지방으로 이양하는 방식을 채택함으로써 우리나라 지방세제는 중앙과 지방이 일부 세원을 공동으로 이용하는 세원공동이용방식이 일부 가미된 독립세제의 틀로 변화하는 양상을 보여주고 있다.

여섯째, 그 동안 거듭된 지방세법 개정은 지방세제의 주요 세원을 소득탄력성이 낮은 재산에 집중시키는 영향을 초래함으로써 재산과세 중심의 지방세제를 구축시키는 결과를 가져왔다. 이로 인해 우리나라 지방세제는 조세로서의 안정성이 낮고 자연적인 세수 신장을 기대하기 어려운 구조로 되어 있다. 따라서 지방세제의 획기적 개혁이 없이는 증대하는 주민의 재정수요를 충족하기 곤란한 한계를 가지고 있다. 하지만 이러한 재산과세 중심의 기존 지방세제는 2010년 지방소득·소비세의 신설을 계기로 소득·소비과세의 강화를 통해 세수의 신장성을 제고할 수 있는 발전적인 전기를 마련하였다.

일곱째, 지방세법은 정부의 특정 정책목표를 달성하기 위한 수단으로서 빈번하게 개정되어

왔다. 정부는 1967년 농공병진정책에 따라 농민에 대한 조세부담 경감을 통하여 농업의 근대화 달성을 하고자 하였으며, 1973년에는 자본의 축적과 생산의 확대 및 대도시 인구집중 억제 를 위하여 사치성재산과 비생산적인 재산 및 대도시 공장신설 등에 대한 중과제도를 신설하였다. 또한 정부는 1980년대 중반부터 일기 시작한 부동산투기 열기를 잠재우기 위하여 1986년에 토지과다보유세를 신설하였고, 1989년에는 이를 종합토지세로 확대·개편하였다. 아울러 1993년에는 대도시 교통난 완화대책의 일환으로 1가구2차량 이상 구입시 취득세 및 등록세를 중과하는 제도를 신설하였다. 나아가 2009년에는 주택시장의 침체를 완화할 목적으로 미분양주택에 대한 취득세 및 등록세를 경감하는 등의 개정을 단행하였다.

여덟째, 우리나라는 지방세제 틀의 강화를 위해 그간 순차적으로 제한세율제도, 불균일과세제도, 탄력세율제도, 임의세목제도 및 납기선택제도를 채택함으로써 제도적인 측면에서 볼 때 지방자치단체 과세자주권의 강화와 그 자율성의 제고를 위해 노력을 기울여 왔다고 할 수 있다. 그러나 실제 이들 제도의 활용은 크게 저조하다는 평가를 받고 있으며, 특히 탄력세율제도의 경우는 2005년 서울시 자치구들을 중심으로 당초 취지에 부합하지 않는 방향으로 활용되기도 하였다.

아홉째, 1984년 담배판매세, 1986년 토지과다보유세, 2010년 지방소비세는 독립세 형태의 지방세 세목으로 신설되었지만 그 세수배분은 현실적 여건 때문에 지방재정조정적 측면을 가미한 방식을 따랐거나 따르고 있다. 예컨대 1984년 신설된 담배판매세의 시군자치단체에 대한 세수배분방식은 담배판매금액을 기준으로 할 때 1984년 기준으로 시에는 2%, 군에는 22%가, 1987년 개정으로 시에는 22%, 군에는 55%가 배분되도록 설계되었다. 또한 1986년 신설된 토지과다보유세는 과표부분과 면적부분을 감안하여 산출한 결과에 근거하여 지방자치단체별로 세수가 안분되도록 설정되었다. 나아가 2010년 도입된 지방소비세는 지역의 소비수준을 대표하는 민간최종소비지출 비중에 권역별 가중치(수도권 100%, 비수도권 시 200%, 비수도권 도 300%)를 적용하여 세수를 배분하도록 설계되었다.

열째, 2007년 7월 3일 지방세법 개정을 통해 서울특별시 본청과 산하 25개 자치구를 대상으로 재산세공동과세제도가 도입되었다. 동 제도는 2008년부터 시행되고 있으며, 25개 자치구 재산세 세수의 50%(공동재원)를 자치구 간 재정력 격차를 조정하는 재원으로 배분하도록 되어 있다¹³⁾. 서울시 재산세공동과세 제도는 광역자치단체와 당해 기초자치단체 간 세원(세수)을 공동으로 이용하는 세원공동이용방식을 활용하고 있으며, 그 성격상 역교부금적 요소가 강하다. 동 제도의 시행은 향후 광역시는 물론 도가 당해 기초자치단체 사이에 존재하는 재정력 격차를 해소하는 방안을 모색함에 있어 준거의 역할을 하게 될 것으로 보인다. 또한

13) 재산세 세수가 크게 감소하는 자치구의 어려움을 고려하여 2008년도의 공동재원 규모는 각 자치구 재산세 세수의 40%로 설정하였으며, 매년 5%p씩 그 부담을 늘려 2010년에는 각 자치구 재산세 세수의 50%에 도달하도록 하였다.

국세와 지방세 간 공동세제도의 활성화에도 적지 않게 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

열한째, 1995년 민선자치 이후 지방세제의 개편은 매우 빠르게 전개되어 왔다. 예컨대 지방세법 개편은 1950년대는 5번, 1960년대는 6번, 1970년대는 7번, 1980년대는 6번, 1990~1994년의 기간 동안 5번 이루어졌으나, 1995~1999년의 기간 동안은 6번, 2000년대는 18번, 2010년 이후는 더욱 빈발하게 지방세법 개정이 이루어지고 있다. 이를 통해 본격적인 지방자치시대를 맞이한 이후 20년여의 기간이 흐르는 동안 꾸준히 성숙해 온 지방자치를 재정적으로 뒷받침하기 위해 지방세제 역시 지속적으로 개편되어 왔음을 알 수 있다. 1995년 이후 지방세제의 잦은 개정은 그 동안 우리나라 지방자치가 얼마나 급속히 변화해 왔는가를 보여주는 하나의 지표라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 지방세제 발전의 모색

1. 기본 방향

2009년 말 이후 추진된 지방세제 개편의 핵심적인 특징은 세목의 간소화와 합리화, 세수 신장성의 제고 등으로 정리될 수 있을 것이다. 최근 지방세제 개편은 다음과 같은 목표의 달성을 염두에 둔 미래지향적 개혁이라고 할 수 있다¹⁴⁾.

첫째, 지방자치단체 세입 가운데 자체자원(자주자원)의 비중을 늘려줌으로써 취약한 재정여건을 개선하는 한편 지방재정의 독자성을 강화하여 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어 자기결정 및 자기책임을 담보할 수 있도록 함으로써 지역의 자치역량 향상을 이끌기 위한 것이다(지방자치 기반의 강화).

둘째, 자체자원을 근간으로 하는 지방자치단체 세입구조의 확립은 각 지방자치단체가 스스로 책임을 지는 발전적이고 선진적인 재정 운영 체계의 마련을 유도하기 위한 것이다(선진 재정시스템의 구축).

셋째, 주민이 부담하는 자체자원을 근간으로 하는 재정확충 체계의 구축은 주민으로 하여금 자신이 부담한 재원이 적합하게 사용되는데 대한 관심을 유인하는 한편 지방자치단체의 합리적 재정운동을 유도함으로써 주민과 지방자치단체가 협력하는 조화로운 지방자치의 구현을 돕게 될 것이다(주민 협력적 지방자치 체계 정립의 뒷받침).

넷째, 지방자치단체의 역할 확대에 따른 재정지출 증가를 자체자원보다 중앙정부로부터의 이전재원 중심으로 보전할 경우 예산제약의 연성화(soft budget constraint)를 초래함으로써

14) 유태현, 「지방 자주자원 확충의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』 (통권 제24호), 한국지방재정공제회, 2009.12, pp.48~49.

방만한 재정운용을 발생시킬 가능성이 커질 수밖에 없는데, 자체재원 강화는 지방자치단체의 재정 책임성을 증진시킴으로써 건전 재정운영 틀을 정착시키는 긍정적인 효과를 발생하게 될 것이다(건전 재정운영의 유도).

다섯째, 지방자치단체의 자체재원 확충은 지역이 자유롭게 사용할 수 있는 가용재원을 늘려주는 효과를 초래하게 되며, 이는 지역발전을 견인할 수 있는 실효성 있는 지역사업의 추진을 활성화하는 역할을 하게 될 것이다(지역사업 추진 여건의 개선).

그간 달성된 지방세제 개선의 성과는 아직 완성형이 아니라는 점을 감안하면 향후 지방세제는 다음과 같은 방향에서 한 걸음 더 나아가는 발전을 모색해야 할 것이다.

첫째, 지방세 세수 신장성의 향상을 위해 지방세의 소득 및 소비과세 기능을 보다 강화하는 조치를 강구해야 한다. 향후 지방세제 개편 역시 그 핵심은 세수 신장성 강화에 초점을 두어야 할 것이다. 이는 온전한 지방자치의 구현을 위해서는 무엇보다도 튼튼한 재정력의 구축이 긴요하기 때문이다. 지방세 세수 신장성의 제고를 위해서는 중앙과 지방 간 공동세제도의 활성화, 지방세 신세원 발굴 및 과세연결 등을 지속적으로 시행해 나가야 할 것이다(지방세제의 세수 신장성 제고).

둘째, 지방자치단체의 과세자주권 확충을 위한 현실적인 대안을 모색해야 한다. 지방자치단체 과세자주권 확충을 통한 자체재원(지방세)의 확대는 지방재정의 중앙의존성을 낮춤으로써 세입과 세출의 괴리를 줄이는 한편 재정운영의 자율성과 책임성을 제고하여 그 성과의 향상을 도모하기 위해 필요하다. 또한 향후 특별행정기관 정비, 자치경찰제 도입, 사무구분체계 개선 등을 통해 중앙정부의 사무가 지방으로 이양될 때 발생하는 소요재원을 조달하는 수단의 역할을 하게 될 것이다(지방자치단체 과세자주권의 강화).

셋째, 지방세 확충은 FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정)의 확대, WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 체제의 본격화, 저탄소녹색성장 추구 등 변화된 환경과 조화를 이룰 수 있어야 한다. 또한 경기침체의 만성화, 부동산거래 둔화, 저출산 고령화의 심화 등 사회경제 여건 변화를 고려하는 방향에서 추진되어야 한다(변화된 여건과의 조화).

넷째, 지방세제 개편에 따라 나타나는 지방재정조정제도 등에 미치는 영향을 면밀히 검토하여 반영해야 한다. 지방세제의 개편에 따라 증대된 지방세수가 각 자치단체에 미치는 영향은 상이할 수 있는데, 큰 폭으로 지방세수가 증가하는 자치단체가 있는 반면 오히려 지방세수의 상대적 감소를 겪게 되는 지방자치단체도 발생할 수 있기 때문에 이런 문제는 지방재정제도를 활용하여 적절히 해결해야 할 것이다(지방재정조정제도와 연계한 지방세제 개편).

다섯째, 지방세 확대가 세제 운용을 복잡하게 하거나 납세자의 불편을 가중시켜서는 안 된다. 또한 지방세제 개편에 대해 국민이 납득하고 협조하는 분위기를 조성해야 한다(지방세제 개편에 따른 납세자 불편의 최소화와 국민적 공감대 확보).

여섯째, 우리나라 지방세는 오랜 동안 부동산 거래와 보유에 대해 과세하는 재산과세를 중

심으로 하는 틀을 유지하여 왔다고 할 수 있다. 하지만 최근 부동산 거래의 둔화에 따라 근간 지방세 세목인 취득세의 세수가 크게 줄어들면서 동 세목의 위상이 이전과 비교하여 크게 위축되었으며, 향후에도 이런 경향은 지속될 것으로 전망된다. 따라서 변화된 환경에 부응하는 핵심적인 지방세 세목을 새롭게 설정하여 발전시켜 나가야 할 상황이라고 할 수 있다(지방세 제의 근간 세목 재설계).

2. 지방세 세원기반의 확충

사회복지 지출의 급속한 팽창, 사회 안전에 대한 욕구 증대 등 재정환경 변화에 따라 지방의 재정수요가 가파르게 상승하고 있다. 늘어나는 지역의 재정수요에 적극 대응하고, 지방자치단체의 재정 운용의 자율권 강화를 위해서는 지방세수 확대를 이끄는 실효성 있는 대책이 마련되어야 한다. 이는 지방세 세원기반의 확충이 모색되어야 한다는 것이다

지방세 세원기반의 확충은 다음과 같은 방향으로 이루어져야 한다. 첫째, 중앙과 지방 간 공동세제도를 더욱 강화하는 조치와 더불어 현행 틀을 내실화해야 한다. 이런 방향으로 조정이 추진되어야 하는 이유는 지방이 담당하는 사무의 영역이 급속히 팽창하고 있지만 지방자치단체의 지방세 기반이 취약하여 독자적으로 대응하는 것이 가능하지 않기 때문이다. 공동세제도의 확대는 현행 지방세제의 소득 및 소비과세 기능을 보다 강화해야 함을 의미한다. 구체적으로 지방소득세와 지방소비세의 세수 규모를 현재보다 늘리는 조치가 추진되어야 한다. 더불어 양도소득의 지방이양, 국세인 개별소비세 일부 과세대상(골프장·경마장·경륜장·카지노의 입장행위, 유흥음식행위)의 지방이양 등을 검토할 필요가 있다.

둘째, 현행 지방세의 과세대상인 항목과 유사한 성격을 내포하고 있지만 과세되지 않고 있는 것들에 대해 과세함으로써 과세기반을 확충하고, 과세대상 간 불형평을 개선해야 한다. 예를 들어 우리나라의 재산세는 부동산인 토지, 주택, 건축물과 선박, 항공기 등 일부 재산에만 한정하여 과세하고 있다. 그런 까닭에 아직 상각자산 등 고가(高價)의 시설에 대해서는 재산세 과세가 이루어지지 않고 있기 때문에 과세의 불형평성(수평적 불형평성) 문제를 지적받고 있다. 이런 문제의 해결을 위해서는 기계·설비, 첨단장비 등 고가의 상각자산을 재산세의 새로운 과세대상으로 설정하는 방안을 적극 추진해야 할 것이다.

셋째, 불합리한 지방세제 운영 틀을 개선함으로써 지방세제의 합리화와 더불어 세수 기반을 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다. 재산세는 2005년 이후 건축물에서 주택을 분리하여 건축물(주택 제외)과 주택을 별도의 과세대상으로 설정하여 과세하고 있다. 반면 범주적으로 부동산보유세에 해당하는 현행 특정부동산분 지역자원시설세는 그런 구분 없이 건축물(주택 포함)을 과세대상으로 하고 있다. 현재 재산세의 경우 주택과표는 시가방식으로 산정하고 건축물(주택 제외) 과표는 원가방식을 적용하고 있지만 특정부동산분 지역자원시설세는 주택을

포함한 건축물의 과표를 원가방식으로 산정하고 있다. 이는 동일하게 부동산보유세에 속하지만 재산세는 주택과표를 시가방식으로 산정하는 반면 특정부동산분 지역자원시설세는 주택(주택의 건물부분)과표를 원가방식으로 산정하고 있다는 것이다. 재산세와 특정부동산분 지역자원시설세는 부동산보유세이며, 대장세(臺帳稅), 수익세(收益稅), 물세(物稅)의 성격을 갖는다. 그럼에도 불구하고 두 세목이 주택에 대한 과표를 산정함에 있어 다른 방식을 적용하는 것은 지방세 세목 간 과세 형평성을 저해하는 문제와 더불어 지방세 세수 위축 등의 부작용을 수반하기 때문에 합리적인 개선이 요구된다. 지역자원시설세 과세대상인 주택과표를 재산세의 경우와 마찬가지로 현행 원가방식에서 시가방식으로 전환하여 산정하게 되면 지역자원시설세수 확충에 기여하게 될 것이다¹⁵⁾.

3. 지방자치단체 과세자주권의 강화

지방세수의 증대를 위해서는 현행 지방세제의 구조를 개편하여 세수 신장성을 제고할 수 있는 형태로 전환해야 하며, 아울러 지방자치단체의 재정자주권(실질적 과세자주권)을 확대하는 조치가 이루어져야 한다.

현재 탄력세율제도 시행 등을 통해 지방세의 증대여부를 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있는 것처럼 되어 있지만 실질적으로는 헌법 제59조에 규정된 조세법률주의에 의해 제약을 받음은 물론이고 중앙정부의 통제를 거쳐야 하는 상황이다. 명실상부한 지방자치의 구현을 위해서는 지방자치단체의 지방세 확충노력을 제약하는 장벽이 철폐되어야 한다.

지방자치단체로 하여금 재정에 대해 더 많은 결정권을 갖도록 함으로써 독자적인 재정운영의 폭을 넓혀주어야 한다. 지방자치단체 과세자주권의 확대를 위해서는 다음과 같은 조치가 강구되어야 한다¹⁶⁾.

첫째, 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 지방자치단체가 자율적으로 새로운 세목을 신설하거나 과표 등을 변경할 수 없는 상황이 개선되어야 한다. 예를 들면 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거하여 과세할 수 있는 법정외세목 신설방안 등을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

15) 이와 관련하여 지방세제의 발전을 위해서는 과표 관리체계의 개선이 이루어져야 한다. 현재 토지, 공동주택의 공시가격은 국토교통부의 결정을 따르도록 되어 있다. 이는 지방세의 핵심 세원(과세대상)에 해당하는 부동산의 과표가 주무부처인 안전행정부 대신 국토교통부에 의해 결정되고 있음을 의미한다. 부동산 공시가격의 주요 용도가 지방세 과표 산정을 위한 것임을 감안할 때 부동산 과표 결정에 지방자치단체와 안전행정부가 주도적 역할을 맡도록 개선하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

16) 우리나라 지방자치단체는 탄력세율제도, 임의세제도에 의해 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 가지고 있다. 하지만 조세법률주의에 의해 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있다.

법정의세는 지방자치단체가 조례로서 세목을 설치하여 과세하는 조세를 말한다. 법정의세의 도입은 각 자치단체에 편재해 있는 특정 세원을 당해 자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로 과세함으로써 지역의 재정수요에 충당하는 역할을 하게 된다. **법정의세 도입을 위해서는 헌법 규정을 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”, 혹은 일본과 같이 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다” 라고 개정하는 방안이 추진되어야 할 것이다.**

둘째, 현행 법제 틀에서 허용하고 있는 지방자치단체 과세자주권 확충 장치를 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 이는 **임의세제도(선택적 과세제도)를 활성화**하는 것을 말한다. 임의세제도는 지방자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세 여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 말한다. 임의세제도의 적극적 활용을 위해서는 지방세법에 법정의세로 활용할 수 있는 세목을 늘리고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 부과할 수 있도록 지역자원시설세, 레저세 등 임의세 성격의 세목을 대상으로 그 과세대상을 크게 넓혀주는 조치가 추진되어야 한다. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정의세를 활용할 수 있는 장점이 있다. 반면 장래에 세원의 변경 사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있다. 그럼에도 불구하고 헌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 임의세제도의 적극적인 활용은 지방자치단체 과세자주권 강화를 이끌 유용한 대안이라고 하겠다.

셋째, 중앙정부 정책목적으로 시행되고 있는 지방세 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 한다. 각종 정책목적 실현을 내세워 시행되고 있는 지방세 비과세·감면은 가뜩이나 열악한 지방자치단체의 재정여건을 더욱 위축시키고 있다. 또한 지방자치단체의 고유 권한에 해당하는 지방세 과세권을 침해하는 문제를 드러내고 있다. 따라서 **지방세 비과세·감면에 대한 현실적인 보전대책의 마련과 그 운영에 있어 지방자치단체의 입장을 반영할 수 있는 통로를 마련**함으로써 지방자치단체의 과세자주권을 회복시켜주는 보완이 이루어져야 한다.

4. 지방세제 근간 세목의 재정립

오늘날 각국이 직면하고 있는 **국가 유지와 관련된 핵심 영역을 3가지로 한정하여 설정한다면 사회의 기본질서 유지, 환경보존, 국민 삶의 질 향상을 지적할 수 있을 것이다**¹⁷⁾. 따라서 조세제도를 포함한 국가 경영을 뒷받침하는 각종 제도는 이와 같은 당면과제의 순조로운 수행을 지원하는 방식의 체계를 구축해야 할 것이다.

국가 유지의 기본 축에 해당하는 3가지 분야와 관련하여 조세제도는 다음과 같이 구분될 수 있을 것이다. 사회의 기본질서 유지와 관련된 세목은 전통적으로 국가가 담당하고 있는 국방, 행정 등 기본적인 공공서비스 제공 업무 수행에 필요한 재원조달 수단의 역할을 하는

17) 이와 같은 견해는 연구자의 사적 입장이며, 다른 견해가 얼마든지 있을 것이다.

조세를 말한다. 이런 범주에 속하는 세목으로는 현행 세원 중심 세제의 기간세 세목에 해당하는 소득세, 법인세, 부가가치세 등을 들 수 있다.

환경보존의 역할을 담당하는 세목은 환경세(지방환경세 포함)를 말하며, 이는 단순히 환경 오염의 저감 기능을 넘어 인간이 살아가는 전체 환경을 개선하는 한편 바람직한 모습으로 다듬어 가는 역할을 해야 할 것이다. 환경보전을 위한 노력은 단순히 지속가능한 성장 기반을 확보하는 데서 그치지 않고, 현재세대의 미래세대에 대한 책임이라는 ‘세대간 정의’(intergenerational justice) 기준을 충족하기 위한 시도이기도 하다.

국민 삶의 질 향상을 뒷받침하는 세목은 점증하고 있는 국민의 복지서비스 수요에 대응하면서 안전한 생활을 돕는 기능을 해야 할 것이다. 이런 범주에 해당하는 조세는 국민의 건강 증진, 화재를 포함한 재난 예방, 노령자 등 경제적 약자에 대한 배려 등의 역할을 수행하게 되며, 구체적으로 소방안전세, 사회보장세 등이 그에 속한다고 할 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 지방세는 국세와 더불어 국가유지를 이끄는 근본 골격의 기능을 담당하면서 독립적인 위상을 갖추어 나가야 할 것이다. 이는 지방세를 더욱 지방세답게 만들어 나가야 함을 의미한다. 현재 우리나라의 지방세제는 부동산 거래의 둔화 등에 따라 오랜 동안 핵심 지방세 세목의 역할을 하던 취득세가 크게 위축된 상태이다.

지방세의 강화는 그 세수를 늘리는 조치와 더불어 지방세 원리에 충실한 대표 세목을 확대하고 보장할 때 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 지방세제가 추구해야 할 주요한 원리 가운데 하나로 세목의 간소화를 들 수 있는데, 이는 불필요한 세목을 줄이되 필요하다면 새로운 세목의 신설을 허용하는 신축적인 의미를 갖는다.

현행 지방세제의 핵심 세목인 취득세와 더불어 지방세 원리에 부응하면서 향후 지방세제의 대표 세목으로 자리매김할 수 있도록 발굴하여 강화해야 할 대상으로는 소방안전세, 지방사업세(지방영업세, 지방상업세), 지방환경세 등을 들 수 있을 것이다.

5. 지방세제 운영의 합리화와 지방세법 체계의 정비

지방세제 발전을 위해서는 관련 법규의 체계화, 합리화 등 지방세 기반의 내실화를 위한 정비가 요구된다. 더불어 지방세제가 원활하게 운용될 수 있도록 지방세 부과·징수 과정에 발생하는 불합리한 요소를 개선하는 시스템을 구축해야 한다.

지방세 운용 과정에서 드러나는 지방세 체납 등 불합리한 문제점 해소를 위해서는 납세자 입장을 충실하게 반영하는 납세편의 시책을 강화하여 납세도의를 증진시키는 한편 지방세 공무원이 자기 직무에 더욱 충실할 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

지방세 납세편의 증진을 위해서는 수범 자치단체 사례의 전국 확산 추진, 국세 및 선진국 우수 사례의 벤치마킹 등을 지속적으로 시행해 나가야 한다. 또한 지방세 공무원이 자긍심을

갖고 자기 직무에 매진할 수 있도록 하기 위해서는 다른 직렬과 비교하여 불리한 인사적체 문제와 열악한 근무여건을 개선할 수 있는 실질적인 대책이 마련되어야 한다.

현행 지방세법은 2011년부터 분법화를 실현함으로써 이전 법체계와 비교할 때 괄목할 만한 발전을 이룩한 것은 사실이다. 하지만 세목별로 개별 세법 체계를 구축하고 있는 국세와 비교하면 아직 그 체계가 미흡하다.

과세권을 구성하는 두 축은 부과와 징수라고 할 수 있다. 현재 지방세의 경우 부과에 대해서는 지방세기본법을 따르지만 징수는 국세징수법을 원용하고 있다. 이는 지방세가 그 법체계 측면에서 완전한 독립 틀을 마련하지 못하고 있음을 의미한다. 따라서 지방세 원리에 부합하는 지방세징수법 등의 제정이 추진되어야 함은 물론이다.

이런 이유 때문에 향후 지방세제 발전을 위해서는 관련 지방세 관련 법제의 독립화 및 합리적 준비가 이루어져야 한다.

IV. 맺는 글

우리나라 지방세제는 1909년 4월 일제에 의해 제정된 「지방비법(地方費法)」에 그 기원을 두고 있다. 이후 일제 강점기를 거치면서 수차례의 개정이 단행되었다. 해방이후 3년간의 군정기에는 대체로 일제의 지방세제가 그대로 답습되었다.

1948년 대한민국정부 수립 이후 우리나라 지방세제는 1949년에 「지방세법(地方稅法)」이 제정됨으로써 체계적인 틀을 갖추게 되었다. 하지만 1950년에 발발한 한국전쟁으로 말미암아 새로운 지방세제는 제대로 뿌리를 내리지 못하였다. 전후 여러 차례에 걸쳐 지방세법 개정이 이루어졌지만, 근본적인 개혁은 1961년 지방세법 전부개정에 의해 달성되었다. 1961년 도 지방세법은 2010년까지 우리나라 지방세제의 근간을 형성해 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다.

1961년 지방세법을 토대로 하여 수십 차례의 개정이 단행되어 온 지방세제는 최근 지방세법 전부개정(2010.3.31)을 통하여 3개의 법률로 분화되었다. 이는 2011년부터 우리나라 지방세제가 「지방세기본법」, 「지방세특례제한법」, 그리고 「지방세법」의 규율을 받는 독자적인 체계를 갖추게 되었다는 것이다.

우리나라 지방세제는 세수규모의 확대를 비롯하여 제도의 합리화 등 여러 측면에서 눈에 띄는 개선을 이룩하였다고 할 수 있다. 하지만 미래 지향적 틀의 구축을 위해 다음과 같은 방향으로 더욱 적극적인 개혁을 모색해야 할 것이다. 첫째, 지방세 세원기반의 확충을 위해 중앙과 지방 간 공동세제도의 강화 및 내실화, 현행 지방세의 과세대상인 항목과 유사한 성격

을 내포하고 있지만 과세되지 않고 있는 것들에 대한 과세, 불합리한 지방세제 운영 틀의 개선을 추진해야 한다. 둘째, 지방자치단체 과세자주권의 확대를 위해 지방자치단체가 조례에 통해 과세할 수 있는 법정외세목 신설방안을 적극적으로 검토하고, 현행 법제의 틀 내에서 임의세제도(선택적 과세제도)를 활성화해야 한다. 또한 지방세 비과세·감면에 대한 현실적인 보전대책의 마련과 그 운영에 있어 지방자치단체의 입장을 반영할 수 있는 통로를 마련함으로써 지방자치단체의 과세자주권을 회복시켜주어야 한다. 셋째, 지방세제의 근간 세목의 재정립을 위해 지방세 원리에 충실한 대표 세목을 확대하고 보강해야 한다. 현행 지방세제의 핵심 세목인 취득세와 더불어 지방세 원리에 부응하면서 향후 지방세제의 대표 세목으로 자리매김할 수 있도록 발굴하여 강화해야 할 대상으로는 소방안전세, 지방사업세(지방영업세, 지방상업세), 지방환경세 등을 들 수 있다. 넷째, 지방세제 운영의 합리화와 지방세법 체계의 정비가 이루어져야 한다. 지방세 운용 과정에서 드러나는 지방세 체납 등 불합리한 문제점 해소를 위해 납세편의 시책을 강화하고, 지방세 공무원이 자기 직무에 더욱 충실할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다. 또한 국세와 비교하여 아직 미흡한 지방세법 체계의 강화를 위해 지방세징수법 등의 제정이 요구된다.

이와 같은 노력은 지방세제를 포함한 전체 세제 발전을 이끌 것이며, 궁극적으로 지방재정 확충을 통해 지방자치의 내실화에 기여하게 될 것이다.

참고문헌

- 김대영(2007), 「지방소비세의 세율결정권에 관한 연구」, 『지방행정연구』, 제21권 제3호, 한국지방행정연구원.
- 서중석(1991), 「미군정·이승만정권 4 월혁명기의 지방자치제」, 『역사비평』, 여름호(통권 15호), pp.40-58.
- 오연천·곽채기(1997), 「지방세」, 최광·현진건 편, 『한국조세정책50년사』 (제1권), 한국조세연구원.
- 원윤희·임주영·최원석·유태현, “지방자치이념 구현을 위한 조세체계의 합리적 개편방안 연구”, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.12.
- 원윤희·임성일, “지방세 개편방안”, 「선진국 진입을 위한 우리나라 세제개편 방안」, 한국재정학회, 2008.1.
- 유태현, 「FTA 및 개방화에 대응하는 지방세제 발전방안」, 『지방세』 (통권 제103호), 한국지방재정공제회, 2007.10.
- 유태현, 「지방 자주재원 확충의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』 (통권 제24호), 한국지방재정공제회, 2009.12.
- 유태현·한재명(2007), 『지방소비세의 합리적 도입방안에 관한 연구』, 『한국지방재정논집』, 제12권 제3호, 한국지방재정학회, pp.58-119.

- 이문재(1995), 「국가와 지방간의 합리적인 세원배분방안」, 『지방세』, 제29호, 지방재정공제회.
- 이삼주(2003), 「지방소비세 도입의 정책과제」, 『지방세』, 제75호, 지방재정공제회.
- 이상용·라휘문(2003), 「국세와 지방세의 합리적 재배분방안」, 『지방행정연구』, 제17권 제1호(통권 53호), 한국지방행정연구원, 2003.4.
- 이영희·김대영·이삼주·유태현(2009), 『미래지향적 비과세·감면 모델 정립』, 한국지방행정연구원, 2009. 6.
- 한재명·유태현(2006), 『한국 지방세제 변천에 관한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006.12.
- 행정안전부, 『지방소득·소비세 백서』, 2011.
- 지방세법·지방재정법·지방자치법 등 법률심사연혁 및 각종 개정안들은 국회 법률정보시스템 [<http://search.assembly.go.kr/law/>] 참조.

세션 1_성신관 819호

 좌 장: 문병근(부산대)

-  발 표1: 지방정부의 과세지주권 수준의 판단기준 정립에 관한 연구
김태호(한국지방세연구원) 75
- 발 표2: 주거기반 과세의 세수효과와 조세기능 평가
이선화(한국지방세연구원) 99
- 발 표3: 사회복지분야 국고보조사업의 차등보조를 도입이
지방재정에 미친 영향
박지현(한국지방세연구원) 123
- 발 표4: 지방정부 교육재정 부담구조의 평가와 과제
구균철(한국지방세연구원) 141

 토 론: 이상범(전국시장군수구청장협의회), 김현아(한국조세재정연구원),
정종필(지방행정연수원), 민 기(제주대)

지방정부의 과세자주권 수준의 판단기준 정립에 관한 연구*

김태호(한국지방세연구원)

I. 들어가는 말

우리나라는 1995년에 지방자치단체의 장을 민선으로 선출하면서 지방자치가 본격적으로 시작된지 20년이 되었으나 아직까지 지방자치에 필요한 자치재정권은 매우 열악한 상태에 있다. 지방자치를 제대로 할 수 있으려면 주민들이 스스로의 부담과 책임 아래 지역에 필요한 공공서비스를 제공받을 수 있어야 한다. 주지하다시피 지방세와 국세의 비중은 2:8로 되어 있고, 세출은 반대로 6:4로서 국가(중앙정부)가 지방재정에 상당한 관여를 하고 있는 실정이다. 지방세의 과세자주권을 확보하기 위해서는 지방세 수입이 확대되어야 한다. 그리고 지방세의 부과징수에 있어 제도적이나 절차적인 측면에서 지방자치단체가 자주권을 가지고 스스로 지방세제를 운용할 수 있도록 해야 한다.

하지만 국가에서는 지방재정의 불균형 문제, 지방재정의 낭비 등 여러 가지 이유를 들어서 국세의 지방이양을 주저하고 있다. 2000년대에 들어서면서 지방분권이라는 이름 아래 국가의 사무 중 많은 부분이 지방으로 이양되었음에도 불구하고 지방세의 확충은 크게 달라지지 않았다. 최근에 와서는 주택의 유상거래에 대한 취득세의 감면을 국가가 일방적으로 추진하면서 지방자치단체와 많은 갈등을 불러일으켰다. 2013년에는 특히 대통령의 복지공약을 둘러싸고 늘어나는 복지비용의 일부를 국가가 일방적으로 지방정부에 부담시키면서 새로운 갈등이 발생하였다.

이 논문에서는 지방자치의 성공을 위해서 절대적으로 중요한 지방정부의 과세자주권에 관하여 그 이론적 측면을 살펴보고 과세자주권의 수준을 판단하는 기준을 정립하여 우리나라의 과세자주권 수준을 측정해보고자 한다. OECD에서 지방정부의 과세자주권을 판단하는 기준을 제시하고 있으나, 이 기준은 지방세의 비중을 반영하지 아니하고 주어진 지방세의 세입이 13개의 항목별로 어느 항목에 해당되는지 그 수입비율을 나타내는 것으로서 과세자주권의

* 본 논문은 필자의 연구보고서{「지방정부의 과세자주권강화를 위한 지방세 관련법 개편방안」(서울: 한국지방세연구원, 2013)} 중의 일부를 재정리보완한 것입니다.

수준을 제대로 평가할 수 없다. 따라서 이 논문에서는 지방정부의 과세자주권의 이론과 내용을 살펴보고 과세자주권의 내용을 10개 요소로 정리한 후에 각 요소별로 점수를 부여하여 평가하는 방안을 제시하고자 한다. 그리고 과세자주권의 유형을 각 요소의 점수를 합산하여 100점 만점기준으로 일정한 점수대별로 완전지방분권에서 완전중앙집권의 6개유형을 제시하고자 한다.

이 논문은 과세자주권의 이론, OECD의 과세자주권 지표에 의한 조세수입비율, 지방세제 관련 문헌 등 문헌연구를 중심으로 연구하고자 한다. 따라서 이 논문은 한 나라의 과세자주권의 수준을 판단하는 기준을 새로이 정립하여 제시함으로써 지방재정을 연구하는 사람들에게 약간의나마 도움을 될 수 있을 것으로 생각한다.

Ⅱ. 과세자주권에 대한 이론 검토

1. 과세자주권의 개념과 내용

1) 지방자치와 과세자주권

지방자치는 일정한 지역의 주민들이 스스로의 권한과 책임에 따라 그 지역의 사무를 처리하는 것으로서 지방자치권의 내용에는 자치행정권, 자치입법권, 자치조직권, 자치재정권이 있다(이관행, 2007.6, 194~198). 과세자주권은 자치재정권에 포함되는 것으로서 국가나 상위 지방자치단체의 간섭 없이 지역주민들로부터 스스로의 권한과 책임 아래 세금을 부과징수할 수 있는 권한으로서 자치재정권의 핵심이라 할 수 있다.

결국 자치재정권이 지방자치권의 핵심이고, 과세자주권이 자치재정권의 핵심이므로 과세자주권은 지방자치권의 가장 핵심적인 요소라 할 수 있다. 지방자치단체가 자치사무를 수행하기 위하여 필요한 재원 중에서 어느 정도의 규모를 지역의 주민들로부터 국가나 상위 지방자치단체의 간섭 없이 스스로 조달할 수 있는지가 지방자치의 발전과 성공을 가늠하는 척도가 될 것이다.

한 국가의 전체 세원 중에서 일정 부분을 지방으로 배분하고 지방으로 배분된 세원에 대하여 지역의 주민들이 모여서 스스로 부담수준을 결정하도록 하는 것이 과세자주권의 이상적인 모습이라 할 것이다. 그러나 지역별로 경제·사회적 환경과 여건이 다르기 때문에 지방재정수요 전체에 대하여 지방자치단체가 스스로 조달하여 사용하도록 할 경우에는 지역 간의 재정 불균형과 세부담의 차이가 발생하는 문제가 있다. 이러한 한계로 인하여 대부분의 국가에서는 지방자치단체에 일정액의 세원을 배분하고 지역 간에 재정부족액이 발생하는 부분에 대해

여는 국가 또는 상위지방자치단체가 보전해 주는 방식을 채택하고 있다.

지방자치의 이념과 지방자치단체 간의 재정형평성을 모두 충족할 수 있도록 과세자주권의 범위를 설계할 수 없다. 즉, 지방자치단체 간의 재정형평성을 고려하면서 지방자치의 이념을 살릴 수 있도록 과세자주권의 수준을 설계하는 것이 바람직하다 할 것이다.

2) 과세자주권의 개념

과세자주권의 개념에 대하여는 “지방세를 자주적으로 부과·징수할 수 있는 권한(최천규, 2011, 50)”, “지방자치단체가 지방세를 부과 및 징수함에 있어서 세목과 과세표준 및 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권한”(이전오, 2007, 379), “지방자치단체가 지방세를 부과·징수함에 있어서 세목과 과세표준, 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권리”(차상봉, 2001, 139)로 정의하고 있다. 헌법 제117조 제1항에 대하여 자치재정권을 규정한 것으로 보고, 자치재정권 중에서 “주민에게 지방세를 자주적으로 부과·징수할 수 있는 권한”을 자치과세권으로 보는 견해도 있다(김완석, 2000, 142). OECD(2009)에서는 “지방정부가 그들의 지방세에 대하여 가지고 있는 다양한 측면의 자유를 의미하며, 지방세의 신설 및 폐지, 세율의 결정, 과세표준의 결정, 개인과 기업에게 세제혜택을 주는 다양한 지방정부의 권리를 망라하는 것”으로 보고 있다(Blöchliger, H. and J.Rabesona, 2009, 3). 일본에서는 “지방자치단체가 독자적으로 재원조달을 위해 조례에 의하여 과세요건을 정하여 자주적으로 과세하는 것을 말하며, 이 권한을 헌법에 의해 부여되어 지는 것으로 볼 것인가, 법률에 의해 부여되는 것으로 볼 것인가에 따라서 지방세법의 역할이 달라진다”고 한다. 앞의 것에 의하면 지방세법은 필요최저한이 되고, 뒤의 것에 의해서는 과세자주권을 국가의 입법정책적 문제로 보고 있다(ぎょうせい, 2013.9, 19~20).

과세자주권이라 함은 한 국가 내에서 지방자치단체가 국가의 간섭을 받지 아니하고 세금을 스스로 부과하고 징수할 수 있는 권한으로 정의할 수 있다. 과세자주권의 범위에는 조례로 세목을 신설할 수 있는 권한, 과세표준이나 세율을 결정 또는 조정할 수 있는 권한, 지방세의 감면을 결정할 수 있는 권한이 있다. 지방자치권의 맥락에서 볼 때에 지방자치단체에 전적으로 지방세를 부과하고 징수하는 권한을 부여하는 것은 바람직하지 않다 할 것이다. 왜냐하면 국가라는 하나의 제도 안에서 재정적인 측면에서 또 하나의 독립적인 단체를 인정하게 되는 것이기 때문이다. 국가 전체의 발전을 도모할 수 있도록 과세자주권의 수준이 설계되어야 할 것이다. 그렇다고 해서 효율성을 강조하여 지방재정에 대하여 전적으로 국가가 결정하고 통제하는 것도 타당하지 않다.

다만, 과세자주권은 지방자치의 발전을 위해 그 수준이 가급적 높게 설계되는 것이 바람직하다. 즉, 재원의 효율적 배분을 고려하고 지방자치의 발전에 기여할 수 있는 수준에서 지방

재정에 대한 국가의 간섭을 줄이고 과세자주권을 좀더 많이 부여하자는 주장들이 제기되어 지는 것이다(김태호, 2013.4, 76). 이러한 과세자주권의 수준에 대하여는 우선 국가 전체의 세원 중에서 지방자치단체가 수행하는 사무에 맞추어서 지방정부에 재원이 적절하게 배분되어 지는 것이 가장 중요하다. 이에 수반하여 세목신설권, 세율결정권, 과세표준결정권, 감면결정권 등의 권한이 지방자치단체에 주어져야 할 것이다.

3) 과세자주권의 내용

과세자주권의 내용에 대하여는 우선 지방세의 비중을 들 수 있다. 그리고 지방정부에 배분된 지방세에 대하여 지방자치단체가 스스로 ①세목을 신설하거나 선택할 수 있는 권한, ②세율을 결정하고 조정할 수 있는 권한, ③과세표준액을 결정하고 조정할 수 있는 권한, ④지방세의 감면을 결정하고 조정할 수 있는 권한, ⑤공동세에 대하여 지방자치단체가 배분을 결정할 수 있는 권한으로 나누고자 한다.

기존 문헌에서는 대부분 세목과 과세표준 및 세율의 결정권으로 설명하고 있으나, 이 논문에서는 세목·세율·과세표준·감면으로 나누고 이들을 다시 신설·결정과 조정으로 구분하여 8개 요소로 나누었다. 그리고 지방세의 비중과 공동세 배분권을 추가하여 과세자주권의 내용을 총 10개 요소로 분류하였다.

(1) 지방세의 비중

과세자주권을 논의할 때에 우선적으로 지방세의 비중이 어느 정도인지가 검토되어야 할 것이다. 즉, 부모가 자식에게 1만㎡의 논 중에서 1천㎡를 주면서 마음대로 경작하라는 것과 5천㎡를 주고 스스로 경작할 수 있는 권한을 50% 부여한 것을 비교한다면 뒤의 것이 앞의 것에 비하여 농작물 수입을 올리는 것에 자주권이 더 많다고 할 수 있을 것이다. 따라서 과세자주권의 첫째 항목으로서 지방세의 비중을 들었으며, 이는 법제적인 분야가 아니라 조세정책적 분야이기 때문에 이 논문에서는 연구의 범위에서 제외하였다.

지방세의 비중은 한 국가의 총 조세 중에서 국가와 지방정부가 형식적으로 부과징수하는 금액의 비중을 말한다. 국가에서 국세로 징수하여 지방정부에 교부세나 보조금으로 주는 것은 지방세의 범위에서 제외한다. 또한 상위 지방정부가 하위 지방정부에 주는 교부금이나 보조금 등도 하위 지방정부의 지방세에 다시 포함하지 아니한다.

(2) 세목신설권

세목신설권은 지방정부가 국가의 간섭 없이 스스로 조례에 의하여 새로운 지방세를 만들 수 있는 권한을 말한다. 지방정부가 국가의 간섭 없이 조세를 부과한다면 이중과세, 지역 간

세부담의 형평성, 재화나 용역의 흐름에 미치는 경제적 영향 등이 문제가 될 수 있다. 따라서 어느 정도 법률에 의한 한계의 설정은 필요하지만, 조례에 의하여 지방정부가 스스로 지방세를 신설할 수 있는 세목신설권이 있는지 여부는 과세자주권에 있어서 상당히 중요하다고 본다.

(3) 세목선택권

세목선택권은 국가에서 지방세의 세목을 법률로 만들어 놓고 그 중에서 지방정부가 선택하여 과세할 수 있는 권한을 말한다. 즉, 지방정부에게 세목신설권을 부여하는 대신 일정한 대상을 선정하여 법률로 과세요건사실을 정해 놓고 그 중에서 지방정부로 하여금 세목을 선택할 수 있는 권한을 부여하는 것이다.

현재 우리나라의 지역자원시설세나 재산세 도시지역분은 과세요건사실은 지방세법에 정해져 있지만, 과세를 할 것인지에 대하여는 지방정부가 선택하여 조례로 정해야 하는 세목들이다. 이러한 세목선택권도 지방정부가 세금의 부과 여부를 스스로 결정할 수 있기 때문에 상당히 중요한 사항으로서 과세자주권의 범위에 포함시키고자 한다.

(4) 세율결정권

세율결정권은 지방세의 세목별로 국가의 간섭 없이 지방정부가 스스로 조례에 의하여 세율을 결정을 할 수 있는 권한을 말한다. 세목신설권이 부여되면 세율결정권은 당연히 부여된다. 하지만, 임의세 방식으로 지방세를 도입하는 경우에 지방세법에서는 세목의 이름과 과세대상 등 대강적인 것만 규정하고 과세표준·세율 등의 구체적인 내용은 조례로 정하도록 함으로써 지방정부가 세율결정권을 갖는 경우도 있다. 또한 과세요건사실 중에서 세율만을 조례에서 정하도록 할 수도 있다.

(5) 세율조정권

세율조정권은 지방세의 세율을 법률에 미리 정해 놓고 일정한 범위 내에서 지방정부가 조정할 수 있는 권한을 말한다. 우리나라의 경우에도 표준세율, 제한세율을 도입하여 시행하고 있다. 표준세율은 평상시에 지방세법에서 정한 세율로 과세하고 지방교부세의 기준재정수입액을 산정할 때에 사용하는 세율이며, 재정수요가 증가하거나 재해발생 시에 지방세법에 정한 세율과 달리 조례로 조정하여 사용하는 세율¹⁾을 말한다. 제한세율은 지방세법에 일정한 세율의 한도를 정해 놓고 그 제한된 세율 이내에서 지방정부가 조례로 세율을 정하는 것을 말하며, 현재 개인균등분 주민세가 1만원의 제한세율로 되어 있다.

1) 지방세법의 표준세율·제한세율과 다르게 조례로 조정하여 적용하는 세율을 「조례조정세율」이라고 부르고 있음(김태호·양성만, 2012.3, 15)

(6) 과표결정권

과표결정권²⁾은 지방세의 과세표준을 결정함에 있어서 국가의 간섭 없이 스스로 조례에 의하여 결정을 할 수 있는 권한을 말한다. 과표결정권이 주로 논의되는 분야는 과세물건을 계량화하여 과세표준을 산정할 때에 건수·중량·면적 등으로 계량화하는 종량세보다는 금액으로 계량화하는 종가세에서 문제가 된다. 종량세는 이미 법률에서 과세표준이 정해지고 경제 상황에 따라 과세표준이 변동되지 않기 때문에 특별히 문제가 되지 아니한다.

그러나 부동산, 차량 등을 금액으로 평가하여 세금을 계산하는 경우에는 평가금액의 적정성에 따라 조세부담이 달라지게 되며, 지방정부의 지방세 수입에도 상당한 영향을 미치게 된다. 따라서 이러한 과세대상에 대한 가격의 평가주체가 누가되는지의 여부가 과세자주권과 관련해서 상당히 중요하게 되는 것이다.

(7) 과표조정권

과표조정권은 국가에서 지방세의 과세표준을 정해 놓고 일정한 범위 내에서 지방정부가 조정할 수 있는 권한을 말한다. 세율조정권과 유사하게 국가에서 과세표준의 결정방법을 미리 정해 놓고 평상시에는 그 방법대로 과세표준을 결정하도록 하면서, 그러한 방법이 적당하지 아니한 사례가 발생하는 경우에 지방정부가 일정 부분에 있어서 과세표준을 조정할 수 있도록 권한을 부여한다.

(8) 감면결정권

감면결정권은 지방세법상의 과세요건사실을 충족하여 납세의무가 성립한 것에 대하여 지방정부가 국가의 간섭 없이 스스로 조례에 의하여 납세의무를 경감할 수 있는 권한을 말한다. 감면결정권은 넓게는 과세권에 포함되는 것으로서 법률에 의하여 성립된 납세의무를 지방정부가 조례로 면제시킬 수 있다는 것은 상당히 중요한 과세자주권의 하나이다. 우리나라도 지방세특례제한법에서 조례로 지방세를 감면할 수 있도록 일정한 범위를 정해서 허용하고 있다.

(9) 감면조정권

감면조정권은 국가에서 지방세의 납세의무를 경감하는 기준에 대하여 법률로 정해 놓고 일정한 범위 내에서 지방정부가 감면의 범위를 조정할 수 있는 권한을 말한다. 현재 지방세특례제한법이나 조세특례제한법에서 지방세의 감면에 대한 요건을 정하면서 감면율은 조례로 조정할 수 있도록 허용한 것들이 있다.

2) “과표”라 함은 “과세표준”을 줄인 용어로서 실무에서 사용하고 있으며, 이 보고서에서 사용되는 “과표”라는 용어는 과세표준을 줄여서 사용하는 용어임.

(10) 공동세의 배분권

공동세의 배분권은 국가와 지방정부의 공동세, 지방정부 간의 공동세에 대하여 국가의 권한이 많은지, 지방정부의 권한이 많은지에 대한 요소이다. 우리나라의 경우에는 국가와 지방정부가 공동으로 나누어 갖는 공동세는 없다. 지방정부 간에 나누어 갖는 지방세에는 지방소비세, 주행분 자동차세, 서울특별시의 공동재산세가 있다. 이들에 대한 배분기준은 지방세법에 정해져 있고, 서울특별시의 공동재산세의 경우에만 배분기준을 조례로 조정할 수 있도록 허용하고 있다.

2. 과세자주권의 법적 성질³⁾

1) 고유설

자연인이 태어나면서 고유한 권리를 갖고 있듯이 지방자치단체도 고유한 권리를 갖고 있는 만큼 과세자주권도 지방자치단체의 고유한 권한으로 보는 견해이다(이규환, 2011, 94; 홍정선, 2009, 8). 즉, 지방정부는 국가의 간섭 없이 스스로 지역주민들에게 지방세를 부과징수할 수 있으며, 조례에 의하여 지방세를 만들 수 있다. 지방정부는 세목의 신설권, 세율의 결정권, 과세표준의 결정권 등을 갖게 되며 국가가 이를 침해 할 수 없다.

오늘날 이러한 고유권에 의한 과세자주권은 허용되지 않고, 헌법에서도 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 제한하고 있다.⁴⁾ 지방자치법에서도 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 규정하고 있다.⁵⁾ 지방세는 의무부과에 관한 사항이므로 법률의 위임을 전제로 하고 있다. 법률유보의 원칙을 규정하고 있는 지방자치법 제22조가 헌법 제117조에 위반된다는 주장도 있지만(이기우, 1994, 312), 헌법 제37조 제2항에서 국민의 기본권 제한과 관련해서 법률유보의 원칙을 규정하고 있기 때문에 합헌이라는 견해도 있다(이기우, 1994, 313). 헌법재판소에서는 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 정하려면 법률의 위임이 있어야 하지만, 그 위임이 구체적 위임이 아니라 포괄위임이라 하더라도 상관없다고 본다(헌법재판소 1995.4.20. 선고 92헌마264).

고유설에 의하면 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 등은 지방자치단체가 제정하는 조례의 준칙법으로서 기능을 하게 된다. 즉, 이러한 법률이 없더라도 헌법 제117조에 의

3) 과세자주권은 지방자치권의 주요내용인 자치재정권의 한 요소이므로 결국 지방자치권의 법적성질과 같은 맥락에서 설명되어 진다.

4) 지방자치법 제117조 제1항.

5) 지방자치법 제22조.

하여 지방자치단체는 지방세의 부과징수에 관하여 조례를 제정할 수 있고 그 조례에 의하여 지방세를 부과징수할 수 있게 된다. 지방세에 관한 법률은 조례를 제정함에 있어서 하나의 준칙법으로 기능하게 되는 것이다.

2) 전래설

고유권설과 달리 지방자치권을 국가의 통치권으로부터 전래되어 국가에 의하여 승인된 것으로 보는 견해이다(이규환, 2011, 94; 홍정선, 2009, 9). 따라서 지방자치단체 스스로 지방세의 세목을 신설할 수 없고, 지방세의 세율을 결정하거나 과세표준액 등도 국가가 허용하는 범위 내에서만 가능하다.

지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 등은 직접적으로 주민들을 구속하게 되며 이들 법률에 의하여 지방자치단체는 지방세를 부과징수하게 된다. 조례는 이들 법률에서 위임한 사항이나 허용하는 범위 내에서만 제정할 수 있기 때문에 조례는 법률의 하위법률로서 기능을 하게 된다.

즉, 과세자주권이 국가로부터 유래된 것으로 보는 견해로서 헌법으로부터 법률로, 법률의 수권에 의하여 명령이나 조례가 제정되므로 조례도 위임입법의 하나에 해당한다. 주민들에게 의무를 부과하거나 권리·이익을 침해하는 침익적 행정사항에 대하여는 특별한 법률의 위임이 있어야 한다. 조례와 행정입법 사이에 본질적 차이가 없으며 조례도 법률우위의 원칙과 법률유보의 원칙이 적용되는 것으로 본다(김태웅, 2008, 24~32; 박윤훈, 1992, 50~56).

3) 제도적 보장설

지방자치권은 지방자치가 국가 발전과 더불어 역사적으로 발전·형성되어 헌법에 의하여 보장되는 것으로서 법률에 의해서도 침해할 수 없다는 견해이다(이규환, 2011, 95; 최우용, 2001.3, 52~53). 즉, 지방자치권은 지방자치단체의 천부적인 기본권이 아니라, 헌법 제정권자가 중요하고 가치가 있어서 헌법적으로 보장할 필요성 있다고 인정한 제도들을 헌법에 규정함으로써 법률로써도 이를 침해할 수 없게 된다(김태웅, 2008, 24~32; 박윤훈, 1992, 50~56).

헌법에 의해 제도적으로 보장되는 객관적인 법규범에 대하여 입법권자는 이러한 국가적 제도를 유지하고 보호할 의무를 지게 되고, 그 내용을 제한하는 경우에 있어서는 그 본질적인 내용을 침해하지 않도록 하는 “최소한 보장의 원칙”이 적용된다. 지방자치권을 지방자치단체의 기본권으로 보는 고유설에 따르면 “최대한 보장의 원칙”이 적용되어 폭넓게 지방자치권이 인정되어 지지만, 제도적 보장설에 따르면 지방자치권이 폭넓게 인정되어 지는 것이 아니다(헌법재판소 1997.4.24. 선고 95헌바48결정).

지방자치권의 주요한 요소인 과세자주권도 지방자치단체에 기본적으로 인정되어 져야 하

는 사항이지만, 그 수준을 어느 정도로 할 것인지에 대하여는 특정한 기준이 없다. 지방자치 단체가 지역주민들에게 지방세를 부과하여 비용을 조달하는 것은 고유한 자치사무에 해당한다. 즉, 지역주민들이 해당 지역의 공공서비스 제공에 대한 수준을 결정하고 그에 필요한 비용을 어느 정도로 부담할 것인가에 대하여는 지역주민들 스스로 결정할 문제이다. 그러나 제도적 보장설에 의하면 과세자주권을 완전히 박탈하는 것은 허용되지 아니하지만, 법률로써 국가전체의 발전과 형평성을 고려하여 과세자주권에 대하여 일정한 제한을 하는 것은 가능하게 된다.

4) 사 건

지방자치는 지역적인 다양성과 그 다양성에서 발현하는 창의성이 지역주민들의 자발성과 책임성에 의해서 발전됨으로써 국가 전체적인 발전의 원동력이 되는 것이므로 행정적, 재정적인 측면에서 지방자치가 잘 발달될 수 있도록 뒷받침되어야 한다. 그러나 지방정부는 국가라는 한 울타리 내에서 존재하는 한계를 갖고 있다. 즉, 지방자치는 국가의 존재라고 하는 한계 내에서 논의 될 수밖에 없기 때문에 지방정부의 권한이 국가의 권한을 넘어서거나 국가와 대등한 관계에서 권한을 논의하는 것은 타당하지 않다고 본다.

국가의 존립·발전과 지방자치의 발전이 이상적으로 양립할 수 있도록 하려면 고유설이나 전래설에 의해서는 설명될 수 없고, 제도적 보장설이 적합하다고 본다. 지방정부에게 과세자주권은 많이 인정하되 법률로써 일정한 한계를 설정하여 국가 전체적인 입장에서 파생되는 문제점들을 조정할 수 있도록 해야 할 것이다. 지방정부에게 주어져야 할 과세자주권의 범위 등에 대하여도 헌법에 미리 규정하여 보장하도록 해야 할 것이다.

3. 지방세조례주의와 지방세법률주의

1) 지방세법률주의

지방세도 국세와 마찬가지로 법률에 의해서만 부과징수할 수 있다는 견해이다. 국세와 지방세 모두 과세요건사실 등을 헌법 제59조에 의해 법률로 정해야 한다. 즉, 지방세에 관한 기본적인 사항은 법률로 정하여야 하고 법률이 위임한 사항이나 집행과 관련된 사항만을 조례로 정할 수 있다는 견해이다(강인애, 1988, 58).

지방자치단체는 법률의 창조물이므로 지방자치권도 국가로부터 전래받는 것이며, 수탁설이라고도 한다(김완석, 2000, 142). 지방세법률주의에 의하면 조례는 지방세 관련 법률의 하위 법령으로서 법률에서 위임한 사항에 대하여만 규정할 수 있게 된다. 법률이 허용하거나 위임한 범위를 벗어나서 조례를 제정하게 되면 무효가 된다.

2) 지방세조례주의

지방자치단체는 국가의 탄생 이전부터 존재하는 것으로서 지방자치권은 전국가적(前國家的)인 고유한 권리이므로 국가도 함부로 지방자치권을 침해할 수 없다고 본다. 따라서 지방세의 세목이나 과세요건사실 등은 지방자치단체가 조례로 정할 수 있다고 한다(함인선, 2007, 152).

국세는 헌법 제59조에 의하여, 지방세는 조세법률주의의 예외로서 헌법 제117조의 규정에 의하여 인정되는 것으로 보는 견해이다. 조례도 주민의 대표인 지방의회가 제정하는 것이기 때문에 조세법률주의의 기본원리에 반하지 않는 것으로 본다. 지방정부의 과세자주권은 고유한 것으로서 법률로써도 과세자주권의 본질적인 내용을 침해할 수 없고 이를 침해하는 것은 헌법에 위배된다고 보며, 주민의 대표인 지방의회가 제정한 조례에 의하여 지방세를 부과징수해야 한다는 것이다(함인선, 2007, 152).

이 견해에 따르면 지방세법은 조례준칙법으로 기능을 하게 되고, 주민들을 구속하는 것은 지방세법이 아니라 지방자치단체가 제정한 조례가 된다.

3) 조례준법률설

조세법률주의에서 말하는 ‘법률’에 지방세의 경우 ‘조례’가 포함되는 것으로 보는 견해이다. 즉, 지방자치단체에 있어서 조례는 법률을 대신하는 것이며 지방의회에서 제정되어 지는 것이므로 지방세가 조례로 정해지는 것은 헌법 제59조를 조금도 위반하지 않는다고 본다(丸山高滿, 昭和56年, 59; 전경배, 2007, 171; 김태웅, 2008, 142).

지방세기본법·지방세법 등은 지방자치단체의 세목과 과세요건사실, 지방세의 부과징수에 관한 사항을 규정하고 있는데, 이것은 지방자치권에 내재하는 재정고권의 발동을 조정·규율하는데 지나지 않는 것으로 본다. 지방세조례주의와 마찬가지로 주민을 직접 구속하는 것은 지방자치단체가 제정한 조례가 되고, 지방세법 등은 조례준칙법으로서 기능하게 된다.

4) 사 건

지방세의 부과징수는 지역주민의 대표인 지방의회가 제정한 조례가 중심이 되어야 한다. 헌법 제59조는 조세의 종목과 세율을 법률로 규정하도록 하고 있지만, 이 경우의 조세에는 국세에 한정하여 해석하는 것이 바람직하다. 지방세의 부과징수에 관한 것은 지방자치의 중요한 내용이며, 이는 헌법 제117조에서 보장하고 있기 때문에 굳이 헌법 제59조까지 갈 필요성이 없다고 본다. 그러나 헌법재판소에서는 주민의 권리의무에 관한 사항은 반드시 법률의 위임이 필요하지만 포괄위임도 가능한 것으로 보면서(헌법재판소 1995.4.20. 선고 92헌마 264), 지방세의 과세권에 대하여는 헌법상의 조세법률주의와 조세평등주의가 적용되는 것으

로 보고 있다(헌법재판소 1998.4.30.선고 96헌바62). 이처럼 헌법 제59조의 조세에 지방세가 포함되는 것으로 본다면, 앞으로 헌법 제59조는 조세에 의한 지방세 부과징수가 보장될 수 있도록 반드시 개정되어야 할 조항이다.

왜 조세중심의 지방세의 부과징수가 되어야 하는가에 관하여 살펴보면, 지방세법 중심으로 지방세의 부과징수가 운용되면 지방의회나 지방자치단체의 장은 과세자주권에 대하여 관심이 멀어질 수밖에 없다. 지방자치의 발전에 가장 중요한 요소인 지방세의 부과징수에 관하여 지방의회나 지방자치단체의 장이 관심을 가지지 않고 지방교부세나 보조금과 같은 국가의 의존재원에만 관심을 갖게 되는 구조 아래에서는 지방자치의 발전은 점점 멀어질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지방세의 부과징수와 관련된 많은 사항들이 조세로 결정되도록 해야만 지방자치단체의 장이나 지방의회, 나아가 지역주민들도 지방세에 관하여 많은 관심을 가지게 되어 지방자치도 한층더 발전하게 될 것이다.

Ⅲ. 과세자주권 수준의 판단기준 정립

1. OECD의 판단기준

OECD에서 과세자주권의 판단기준을 구체적으로 마련한 것은 없지만 “과세자주권 지표에 의한 조세수입 비율”의 분포를 13개 지표에 의하여 분석하였다. 과세자주권의 지표의 합을 100으로 놓고 지방세수입 비율을 13개 지표별로 배분하였는데, a에서 e로 갈수록 지방정부의 권한보다 중앙정부의 권한이 많아지기 때문에 a나 b쪽의 비율이 높은 국가는 과세자주권의 수준이 높고 d나 e쪽의 비율이 높은 국가는 과세자주권의 수준이 낮다고 볼 수 있다.

13개의 과세자주권 지표(tax autonomy indicator)를 보면 다음과 같다⁶⁾.

- a : 지방정부(sub-central government)의 세율과 조세경감 결정권한
 - a₁ : 지방정부가 상위정부(higher level government)의 동의 없이 세율결정 및 조세경감(tax reliefs)을 할 수 있음
 - a₂ : 지방정부가 상위정부의 동의 후에 세율결정 및 조세경감을 할 수 있음
- b : 지방정부의 세율결정권한
 - b₁ : 지방정부가 세율결정을 하는데 상위정부가 상하한선을 둘 수 없음
 - b₂ : 지방정부가 세율결정을 하는데 상위정부가 상하한선을 둘 수 있음
- c : 지방정부의 과세표준(tax base) 결정권한

6) OECD Tax Statistics(http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=tax-data-en&doi=data-00582-en); Blöchliger, H. and J.Rabesona, 2009, p.4.

- c_1 : 지방정부가 소득공제(tax allowance)만 할 수 있음
 c_2 : 지방정부가 세액공제(tax credits)만 할 수 있음
 c_3 : 지방정부가 소득공제와 세액공제 모두 할 수 있음
 d : 지방정부의 공동세 배분 결정권한
 d_1 : 공동세 배분에 있어서 지방정부가 조세수입 배분을 결정함
 d_2 : 공동세 배분에 있어서 지방정부의 동의에 의해서만 조세수입 배분 변경
 d_3 : 상위정부가 일반적으로 공동세 배분 결정, 1년에 1번 이상 할 수 없음
 d_4 : 매년 상위정부가 공동세 배분에 있어서 조세수입배분을 결정함
 e : 중앙정부(central government)가 지방세의 과세표준과 세율을 결정함
 f : 기타 위의 항목에 없는 사항

〈그림 1〉 지방정부의 과세자주권 특성에 따른 국가분류

		영국				
		체코				
		노르웨이				
		스위스				
		이스라엘				
		슬로바키아				
		아이슬란드				
		룩셈부르크				
		포르투갈				
		벨기에				
	스웨덴	한국				
	캐나다	헝가리		폴란드		
호주	덴마크	그리스		슬로베니아		
멕시코	핀란드	이태리		터어키		
뉴질랜드	네덜란드	스페인		칠레		아일랜드
프랑스	일본	독일		에스토니아	오스트리아	미국
a	b ₁	b ₂	c	d	e	f

※ 연방정부의 경우 주정부를 제외한 지방정부의 지표이며, 우리나라는 b₂(83.2%)임.

각 국가별로 a그룹, b그룹, c그룹, d그룹, e그룹별로 묶어보면 <그림 1>에 나타난 바와 같이 b그룹이 가장 많다. 우리나라의 경우 34개 국가 중에서 21위로서 b₂ 그룹에 속하는 것으로 나타난다. 이 분류는 연방국가의 경우 주(state)를 제외하고 지방정부(local government)를 기준으로 분류하였다. 즉, 대부분의 국가에서는 지방정부가 세율결정을 자유롭게 하거나(b₁) 일정한 범위 내에서 할 수 있도록(b₂) 되어 있다. 그리고 각 국가별로 과세자주권 지표에 의한 지방세 수입액의 비율분포는 <표 1>에 정리되어 있다.

〈표 1〉 국가별 과세자주권 지표에 의한 조세수입 비율

(단위: %)

[illegible]

ds	Local government					65.7	31.9							2.4	100
New Zealand	State/Regional														
	Local government	99.2										0.8			100
Norway	State/Regional														
	Local government						98.2					1.8			100
Poland	State/Regional														
	Local government						33.0			62.1			5.0		100
Portugal	State/Regional														
	Local government						90.0			9.9			0.0		100
Slovak Republic	State/Regional														
	Local government	5.6					94.1	0.4							100
Slovenia	State/Regional														
	Local government	14.6								75.4	10.0				100
Spain	State/Regional	56.8					3.7			39.3			0.1	0.0	100
	Local government	31.3					7.8			19.9			1.0	0.0	100
Sweden	State/Regional														
	Local government						97.7					2.3			100
Switzerland	State/Regional	100													100
	Local government	1.5					97.4						1.1		100
Turkey	State/Regional														
	Local government									79.1		20.9			100
United Kingdom	State/Regional														
	Local government						100								100
United States	State/Regional	100													100
	Local government												100		100

※ 자료 : OECD Tax Statistics(http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=tax-data-en&doi=data-00582-en)

그러나 <표 1>의 자료는 총조세수입에 대한 국세와 지방세간의 비중을 고려하지 아니한 채 지방세 총액을 과세자주권의 지표에 따라 징수되는 분포비율을 나타낸 것이다. 따라서 지방세의 비중이 낮다면 과세자주권의 지표가 a그룹에 있더라도 과세자주권의 수준이 높다고 할 수 없을 것이다. 국가별 국세와 지방세의 세원비중을 보면 <표 2>와 같다.

연방국가의 경우에는 주(state)를 지방세에 포함시키고 있기 때문에 별 의미가 없다. 단일형 국가에서 지방세의 비중이 높은 나라를 보면 덴마크와 아이슬란드가 25%를 넘고, 일본·스웨덴·핀란드가 비중이 30% 이상으로 높게 나타나고 있다.

〈표 2〉 OECD국가의 국세와 지방세 비중(2010년 결산)

(단위: %)

국 가		국 세	지방세		
			합계	주정부	지방정부
연방형	호주	80.3	19.7	16.2	3.5
	오스트리아	93.6	6.4	1.9	4.5
	벨기에	84.3	15.7	7.8	7.8
	캐나다	44.7	55.3	43.2	12.0
	독일	51.9	48.1	35.0	13.1
	멕시코	95.8	4.2	2.8	1.4
	스위스	47.5	52.5	32.0	20.4
	미국	50.8	49.2	27.5	21.6
지역형	스페인	55.0	45.0	29.6	15.4
단일형	칠레	93.4	6.6	0.0	6.6
	체코	97.6	2.4	0.0	2.4
	덴마크	72.6	27.4	0.0	27.4
	에스토니아	78.1	21.9	0.0	21.9
	핀란드	65.2	34.8	0.0	34.8
	프랑스	75.9	24.1	0.0	24.1
단일형	그리스	98.3	1.7	0.0	1.7
	헝가리	90.5	9.5	0.0	9.5
	아이슬란드	71.1	28.9	0.0	28.9
	아일랜드	96.0	4.0	0.0	4.0
	이스라엘	90.9	9.1	0.0	9.1
	이탈리아	77.5	22.5	0.0	22.5
	일본	56.0	44.0	0.0	44.0
	한국	78.3	21.7	0.0	21.7
	룩셈부르크	93.8	6.2	0.0	6.2
	네덜란드	94.0	6.0	0.0	6.0
	뉴질랜드	92.8	7.2	0.0	7.2
	노르웨이	82.4	17.6	0.0	17.6
	폴란드	80.3	19.7	0.0	19.7
	포르투갈	91.8	8.2	0.0	8.2
	슬로바키아	94.8	5.2	0.0	5.2
	슬로베니아	81.6	18.4	0.0	18.4
	스웨덴	52.5	47.5	0.0	47.5
	터키	87.6	12.4	0.0	12.4
	영국	93.7	6.3	0.0	6.3
OECD 평균		79.1	20.9	5.8	15.1
연방형 국가 평균		68.6	31.4	20.8	10.6
단일형 국가 평균		83.5	16.5	0.0	16.5

※ 자료 : OECD Revenue Statistics, 2012.

2. 새로운 판단기준의 정립

1) 과세자주권 판단요소의 정리

OECD의 국가별 과세자주권 지표에 의한 조세수입 비율에 의해서는 그 나라의 과세자주

권이 어느 정도 수준인지를 정확하게 파악할 수 없다. OECD에서는 13가지 지표를 놓고 지방세 수입의 비중을 관련되는 각각의 해당 지표에 배분한 것이기 때문에 a와 b 쪽의 비율이 높으면 과세자주권이 높은 것으로 추정할 수 있다.

그러나 영국의 경우에는 b_2 가 100%인데, b_2 는 지방정부가 세율을 결정하는데 있어서 상위 정부가 상하한선을 둘 수 있는 것을 말한다. 이것만 보면 영국의 경우 과세자주권이 상당히 높은 것으로 보인다. 하지만, 영국의 경우 국세와 지방세의 비중이 <표 2>에서 보는 바와 같이 93.7:6.3(2010년 결산기준)으로 지방세의 비중이 상당히 낮다. 이렇게 지방세의 비중이 낮은 세수구조 아래에서 세율결정권이 있다는 것만으로 과세자주권이 높다고 평가하는 것은 문제가 있다.

따라서 한 국가에 있어서 지방정부의 과세자주권이 어느 정도 수준인지에 대하여 판단하는 새로운 판단기준이 필요하다. 이 논문에서는 과세자주권의 수준을 판단하는 기준에 대하여 「2구조 5단계 10요소」로 정립하였다. 이와 관련된 과세자주권 수준의 판단기준을 <표 3>에 세분화하여 정리하였다.

〈표 3〉 과세자주권의 2구조 5단계 10요소

구 분		I	II	III	IV	V
α	a 세목신설권	지방결정	지방동의 국가 결정	국가동의, 지방결정	국가대부분결정 지방일부결정	국가결정
	a1 세목선택권	모든 세목에 있음	일부 세목에 있음	지방동의 국가조정	국가동의 지방 조정	없음
	b 과표결정권	지방결정	지방동의 국가 결정	국가동의, 지방결정	국가대부분결정 지방일부결정	국가결정
	b1 과표조정권	모든 세목에 있음	일부 세목에 있음	지방동의 국가조정	국가동의 지방 조정	없음
	c 세율결정권	지방결정	지방동의 국가 결정	국가동의, 지방결정	국가대부분결정 지방일부결정	국가결정
	c1 세율조정권	모든 세목에 있음	일부 세목에 있음	지방동의 국가조정	국가동의 지방 조정	없음
	d 감면결정권	지방결정	지방동의 국가 결정	국가동의, 지방결정	국가대부분결정 지방일부 결정	국가결정
	d1 감면조정권	모든 세목에 있음	일부 세목에 있음	지방동의 국가조정	국가동의 지방 조정	없음
β	e 지방세 비중	40% 이상	30~40% 미만	20~30% 미만	10~20% 미만	10% 미만
	f 공동세배분권	지방결정	지방동의 국가결정	국가동의, 지방결정	국가대부분결정 지방일부 결정	국가결정

공동세가 없는 경우에는 a~e까지만 적용되므로 「2구조 5단계 9요소」가 되고, 「2구조 5단계 10요소」는 공동세가 있는 경우의 판단기준이다. 우리나라의 경우 지방소비세, 서울특별시의 재산세 공동과세, 주행분 자동차세가 공동세에 해당하기 때문에 「2구조 5단계 10요소」의

기준이 적합하다.

“2구조”는 α 그룹과 β 그룹으로 구분하여 α 그룹에는 과세자주권의 내용으로 정리한 세목의 신설·선택, 과표의 결정·조정, 세율의 결정·조정, 감면의 결정·조정에 관한 항목으로 분류하였다. 그리고 뒤의 β 그룹에는 국세와 지방세의 비중, 공동세가 있는 경우에는 공동세의 배분권한에 대하여 지방정부가 가지고 있는 자주권의 수준을 포함시켰다. 지방세의 부과징수에 대한 과세자주권이 아무리 많더라도 영국처럼 지방세의 비중이 10% 이하인 경우에는 과세자주권의 의미가 별로 없기 때문에 국세와 지방세의 비중에 대한 요소를 포함시킨 것이다. 전체 조세 중에서 지방세의 비중은 각 나라별로 국가와 지방정부가 수행하는 사무에 따라 다르겠지만 지방세의 비중이 40% 이상인 경우에 가장 과세자주권이 높은 I 단계로 하였고, 10% 미만인 경우에 과세자주권이 가장 낮은 V 단계로 분류하였다.

5단계는 I에서 V까지 다섯 단계로서 ‘I’ 쪽이 지방정부의 과세자주권이 높고, ‘V’ 쪽으로 갈수록 과세자주권이 낮은 정도를 나타낸다. OECD의 경우에는 세율결정, 세율선택, 과세표준결정, 감면, 공동세 배분을 기준으로 분류를 하고 있다. 그러나 과세자주권에는 지방정부가 스스로 세목을 만들 수 있는지 여부, 세율의 결정과 조정, 과세표준의 결정과 조정, 감면의 결정과 조정 등을 할 수 있는지 여부가 중요하다고 본다. 따라서 이 논문에서는 과세자주권의 내용으로 분류한 세목신설권·세목선택권, 과표결정권·과표조정권, 세율결정권·세율조정권, 감면결정권·감면조정권, 지방세의 비중, 공동세 배분권을 과세자주권의 판단요소로 정립하였다.

2) 판단기준 10요소별 점수부여

과세자주권의 수준을 10요소별로 5단계(I~V)의 점수를 부여하여 각 요소별로 최고의 점수를 받은 경우에 100점이 되도록 하였다. 그리고 I 단계를 지방정부의 과세자주권이 가장 높은 것으로 보아 100점을 부여하고 한 단계씩 낮아 질 때마다 30점씩 감하여 II단계 70점, III단계 40점, IV단계 10점, V단계 0점으로 하였다.

다시 5단계의 각 단계별 점수를 2구조(α , β)별로 나누어서 α 그룹에는 60%, β 그룹에는 40%를 배분하였다. β 그룹의 경우 공동세가 있는 경우와 없는 경우로 나누어서 공동세가 있는 경우에는 지방세의 비중(e1)을 75%, 공동세 배분권(f)을 25%로 배분하였다. 공동세가 없는 경우에는 지방세의 비중에 100%를 배분하였다.

60%를 배분한 α 그룹에는 지방세의 부과징수와 관련된 과세자주권의 내용으로서 8개요소에 대하여 점수를 부여하였다. 8개요소를 4개그룹으로 하여 세목부분이 가장 중요하므로 45%, 과세표준부분에 20%, 세율부분에 25%, 감면부분에 10%를 배분하였다. 그리고 각 항목별로 신설·결정권이 선택·조정권보다 비중이 높기 때문에 신설·결정권의 점수에 4분의

3(75%)을 배분하고, 선택·조정권에 4분의 1(25%)을 배분하였다.⁷⁾ 지금까지 논의된 2구조 10요소별 5단계의 점수를 정리하여 보면 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 과세자주권의 2구조 10요소별 5단계 점수

구 분					I	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ	V
합 계					100	70	40	10	0
α (60%)	a	45%	세목신설권	75%	20.2	14.2	8.1	2.0	0
	a1		세목선택권	25%	6.8	4.7	2.7	0.7	0
	b	20%	과표결정권	75%	9.0	6.3	3.6	0.9	0
	b1		과표조정권	25%	3.0	2.1	1.2	0.3	0
	c	25%	세율결정권	75%	11.2	7.9	4.5	1.1	0
	c1		세율조정권	25%	3.8	2.6	1.5	0.4	0
	d	10%	감면결정권	75%	4.5	3.1	1.8	0.4	0
	d1		감면조정권	25%	1.5	1.1	0.6	0.2	0
	소 계				60	42	24	6	0
β (40%)	e1	40%	지방세 비중	100%	40	28	16	4	0
	e2	40%	지방세 비중	75%	30	21	12	3	0
	f		공동세배분권	25%	10	7	4	1	0

※ 지방세 비중 “e1”은 공동세 배분이 없는 경우이고, 공동세가 있는 경우에는 “e2와 f”로 함.

3) 점수분포에 따른 과세자주권 유형

과세자주권의 2구조 5단계 10(9)요소별 점수를 계산하여 총점 기준으로 과세자주권의 유형을 6개로 정립하였다. 과세자주권의 유형을 크게 지방분권형과 중앙집권형으로 나누었고, 이를 다시 ‘완전-강-약’의 세 가지로 나누어서 6개 유형으로 분류하였다. 4단계 미만의 점수가 α 와 β 를 합하여 10점 미만이므로 10점 미만인 것을 완전중앙집권형으로 하였다. 그리고 5단계에서 2단계를 넘어가는 점수가 70점이므로 70점을 초과하면 「완전지방분권」으로 분류하였다. 그리고 가운데 네 가지 유형은 70점과 10점 사이에 해당하는 60점을 4분의 1로 하여 15점씩 차이가 나도록 점수를 부여하였다. 즉, 10~25점 이하에 해당하면 「강중앙분권」으로, 25~40점 이하에 해당하면 「약중앙집권」으로, 40~55점 이하에 해당하면 「약지방분권」으로, 55~70점 이하에 해당하면 「강지방분권」으로, 70점을 초과하면 「완전지방분권」으로 분류하였다.

〈표 5〉 점수분포에 따른 과세자주권의 유형 정립

점 수	70 초과	55~70 이하	40~55 이하	25~40 이하	10~25 이하	10 이하
유 형	완전지방분권	강지방분권	약지방분권	약중앙집권	강중앙집권	완전중앙집권

7) 예를들면 세목신설권 20점 → 세목선택권 6점, 과표결정권 10점 → 과표조정권 3점으로 부여함.

<표 5>의 완전지방분권에 해당되는 70점을 초과하려면 ① β I 과 α I, β I 과 α II의 조합이나 ② β II와 α I, ③ β III와 α I의 조합이 되어야 한다. α I의 유형은 대부분의 나라에서 허용하지 아니하는 형태이고 β I의 유형도 일본 44%, 스웨덴 47.5%, 핀란드 34.8%로서 해당될 뿐 대부분의 국가가 해당되지 아니한다. 그리고 과세자주권의 행사에 대하여 지방정부의 동의를 받아서 국가가 결정하는 α II 유형이 거의 없기 때문에 70점을 초과하는 국가는 지방세의 부과징수에 대한 과세권의 상당한 부분을 지방정부에 허용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 반대로 점수가 10점 이하로 나오는 것은 지방세의 비중이 20% 미만이면서 대부분의 지방세의 부과징수에 관한 사항을 국가가 결정하는 IV·V단계에 해당한다.

4) 우리나라 과세자주권의 수준

(1) α 그룹의 점수

세목신설권은 지방정부가 국가의 간섭 없이 스스로 조례에 의하여 새로운 지방세를 만들 수 있는 권한인데, 우리나라의 경우 헌법 제59조에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 규정하고 있다. 그러므로 세목신설권은 오직 국가만이 갖게 됨을 말한다. 세목선택권은 국가에서 지방세의 세목을 법률로 만들어 놓고 그 중에서 지방정부가 선택하여 과세할 수 있는 권한을 말한다. 따라서 단계별 유형 중 ‘V’의 ‘국가결정’에 해당된다.

지역자원시설에 있어서 “지역자원시설세는 지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 그 밖에 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다”라고 규정함으로써⁸⁾ 지방자치단체에 세목선택권을 부여하고 있다. 특정 부동산분 지역자원시설세의 경우 현재 지방자치단체에서는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설 중에서 소방시설세만 조례로 정하여 과세하고 있다. 그리고 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전, 화력 발전에 대하여 과세할 수 있는데 지방자치단체별로 선택하여 과세하고 있다. 따라서 세목선택권의 경우에는 유형 ‘II’의 ‘일부세목에 있음’에 해당한다.

과표결정권은 주택과 토지는 지방세법에서 공시가격과 공시지가를 사용하도록 규정하고 있고, 종량세나 지방소득세의 경우에도 법률에서 정하고 있다. 다만, 비주거용 건축물, 선박, 차량, 기계장비, 입목, 항공기, 광업권, 어업권, 골프회원권, 승마회원권, 콘도미니엄 회원권, 종합체육시설 이용회원권, 토지에 정착하거나 지하 또는 다른 구조물에 설치하는 시설물 등의 경우에는 안전행정부장관이 정한 기준에 따라 지방자치단체의 장이 결정·고시하도록 되어 있다⁹⁾. 따라서 과표결정권은 대부분의 지방세의 세목에 있어서 법률과 시행령에 의하여

8) 지방세법 제141조.

정해지고 중앙정부가 정한 기준에 따라 지방자치단체의 장이 결정하도록 되어 있으므로 단계별 유형 ‘V’에 해당한다고 볼 수 있다.

과표조정권은 국가에서 지방세의 과세표준을 정해 놓고 있기 때문에 대부분 지방자치단체의 장이 조정할 수 있는 권한이 없다. 다만, 비주거용 건축물의 시가표준액은 “기준가격 64만원×구조지수×용도지수×위치지수×잔존가치율×면적(m²)×가감산율” 공식에 의하여 계산하는데, 이때 각종 지수의 적용에 있어서 지방자치단체의 장이 불합리하다고 인정되면 30% 범위 내에서 하향조정할 수 있도록 되어 있다. 따라서 과표조정권은 단계별 유형 ‘II’에 해당한다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 지방세 표준세율 등의 종류¹⁰⁾

세목별 세항	적용범위	세목별 세항	적용범위
취득세	50% 가감	지방소득세(17년부터 적용)	50% 가감
법인균등분 주민세	50% 가감	부동산 등록면허세	50% 가감
개인균등분 주민세	1만원 이내(제한세율)	재산세 도시지역분	2.3% 이하
재산분 주민세	1m ² 당 250원 이하	재산세	50% 가감
종업원분 주민세	0.5% 이하	특정부동산분 지역자원시설세	50% 가감
지방교육세	50% 가감	특정자원분 지역자원시설세	50% 가감
소유분 자동차세	50% 가산		

※ 개인균등분 주민세 이외에는 모두 표준세율임.

세율결정권은 세목신설권과 마찬가지로 헌법 제59조의 조세법률주의에 의해서 국가에서 법률로 결정을 하고 있고, 지방자치단체에서는 결정할 수 있는 권한이 없다. 따라서 세율결정권의 단계별 유형은 ‘V’에 해당한다. 세율조정권은 지방자치단체에 광범위하게 허용하고 있다. 즉, <표 6>에서 보는 바와 같이 표준세율과 제한세율제도에 의하여 지방자치단체에서 조례로 지방세법상의 세율을 조정할 수 있도록 되어 있다. 따라서 세율조정권의 단계별 유형은 ‘II’에 해당한다.

지방세의 감면은 지방세특례제한법, 지방세법, 조세특례제한법에 의하여 할 수 있다. 그리고 지방자치단체는 ①서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때, ②특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때에 3년의 기간 이내에서 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제를 할 수 있다¹¹⁾. 즉, 지방세특례제한법이나 조세특례제한법에 의하여 대부분의 지방세를 감면하면서 예외적으로 지방자치단체에서 조례로 지방세법에 의하

9) 지방세법시행령 제4조 제3항.

10) 김태호, 2013, p.123.

11) 지방세특례제한법 제4조.

여 성립된 납세의무를 감면할 수 있도록 하고 있다. 따라서 감면결정권의 경우에는 단계별 유형 ‘IV’에 해당한다고 할 수 있다.

지방세특례제한법에서는 지방세의 감면에 대하여 감면요건을 정해 놓고 감면율의 범위에 대하여 조례로 조정할 수 있도록 한 것이 있다. 예를 들면 「지방공기업법」에 따라 도시철도 사업을 목적으로 설립된 지방공사가 고유업무에 사용하기 위하여 취득하는 부동산이나 철도 차량에 대하여는 취득세를 면제하되, 지방자치단체에서 조례로 감면율을 달리 정할 수 있도록 하고 있다¹²⁾. 또한 국가에서 지방세특례제한법상의 감면기한을 다시 연장하는 경우에는 지방자치단체에서 조례로 감면율을 최고 50%까지 축소할 수 있다.¹³⁾ 따라서 감면조정권의 단계별 유형은 ‘II’에 해당한다고 볼 수 있다.

(2) β 그룹의 점수

우리나라는 지방소비세, 주행분 자동차세, 서울시의 재산세 공동과세 등이 있기 때문에 공동세가 있는 유형에 해당한다. 지방소비세의 경우에는 부가가치세의 8%(11%)를 납입관리자(특정 시·도지사)가 국세청장으로부터 납부받은 후에 지방자치단체별 안분기준에 따라 5%는 통계청에서 확정·발표한 매년 1월 1일 현재의 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 각 시도별 지수에 각 시도별 가중치를 적용하여 안분한다. 그리고 나머지 3%(6%)는 주택유상거래 취득세의 세율인하에 따른 세수보전을 위해 일정한 안분기준에 따라 배분한다. 그러나 이러한 안분기준은 지방자치단체가 아닌 국가에서 법률과 시행령으로 정해 놓은 것이다.

주행분 자동차세의 경우에는 전국의 시장·군수가 주행분 자동차를 징수하여 다음달 10일까지 울산광역시시장에게 송금을 하고, 울산광역시장은 25일까지 안분기준에 따라 전국의 시장·군수에게 송금을 해야 한다. 주행분 자동차세의 안분기준은 우선 총 징수액 중에서 9,830 억원은 전국의 시·군별로 징수한 전전연도 또는 직전연도의 자가용 승용자동차에 대한 자동차세 징수액에 따라 안분한다. 나머지 금액은 국토교통부장관이 안전행정부장관과 협의하여 정한 해당 월분의 시·군별 유류세 보조금 해당액으로 안분한다.¹⁴⁾ 이러한 안분기준은 지방자치단체가 아닌 국가에서 법률과 시행령으로 정해 놓고 있다.

12) 지방세특례제한법 제63조 제4항.

13) 지방세특례제한법상에서 면제인 경우에는 50%까지, 50% 감면인 경우에는 25%까지 감면율을 조정할 수 있다(지방세특례제한법 제97조의2).

14) 지방세법시행령 제133조.

〈표 7〉 우리나라의 과세자주권의 10요소별 5단계 점수

구 분			I	II	III	IV	V
α	a	세목신설권					0
	a ₁	세목선택권		4.7			
	b	과표결정권					0
	b ₁	과표조정권		2.1			
	c	세율결정권					0
	c ₁	세율조정권		2.6			
	d	감면결정권				0.4	
	d ₁	감면조정권		1.1			
β	e ₂	지방세 비중			12		
	f	공동세 배분권				1	
합 계		23.9	0	10.5	12	1.4	0

그리고 재산세는 일반적으로 시·군·구의 세목으로 되어 있지만, 서울특별시의 경우에는 서울특별시와 자치구가 50%씩 공동으로 갖는 공동세로 되어 있다. 각 자치구청장은 징수한 재산세의 50%를 서울특별시시장에게 납입하여야 하고, 서울특별시장은 납입 받은 재산세 총액을 25분의 1씩 안분하여 다시 각 자치구에 배분하여야 한다. 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등에 대하여는 서울특별시의 조례로 정하되, 다만 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 자치구에 균등배분하도록 규정하고 있다.¹⁵⁾

우리나라의 경우 공동세가 있는 경우(f)에 해당하며, 배분기준에 대하여는 대부분 국가가 법령에 의하여 정하고 있고 공동재산세의 경우에만 지방자치단체에 권한을 주고 있다. 따라서 공동세가 있는 경우로서 유형 ‘IV’의 국가가 대부분 결정, 지방일부 결정에 해당한다. 그리고 지방세의 비중은 <표 2>에서 보는 바와 같이 2010년 결산기준으로 21.7%이므로 지방세 비중 ‘e₂’ 중에서 ‘III’에 해당한다. 이상의 점수를 합산하여 보면, <표 8>에서 나타난 바와 같이 우리나라는 총 점수가 23.9점으로서 과세자주권의 수준 중에서 「강중압집권형」에 해당한다고 볼 수 있다.

IV. 결 론

지금까지 지방정부의 과세자주권에 대한 이론적인 측면에서 개념과 그 내용을 살펴보고 과세자주권의 내용을 10개 요소로 정리하였다. 10개의 요소는 지방세 비중, 세목신설·선택권, 과표결정·조정권, 세율결정·조정권, 감면결정·조정권, 공동세배분권으로 분류하였다. 그

15) 지방세기본법 제9조 및 제10조.

리고 이러한 10개의 과세자주권의 내용을 가지고 새로운 과세자주권의 수준을 판단하는 기준을 정립하였다. OECD의 「과세자주권지표에 의한 조세수입비율」에 의해서는 한 나라의 지방정부의 과세자주권 수준을 판단할 수가 없다. OECD의 기준은 지방세 수입을 고려하지 아니한 상태에서 지표에 따라 지방세의 수입비중을 100%로 하여 이를 배분한 것이다. 따라서 지방세의 비중이 10% 미만이라 하더라도 과세자주권이 높은 것으로 나올 수 있고, 지방세의 비중이 40%를 넘더라도 과세자주권의 비중이 낮게 나올 수 있다.

본 논문에서는 10개의 과세자주권의 요소를 2개그룹으로 나누어서 지방세의 비중과 공동세 배분을 하나의 그룹으로 하여 40점을 부여하고, 나머지 8개 요소를 한 그룹으로 하여 60점을 배분하였다. 그리고 각 요소별로 과세자주권이 높은 단계에서 낮은 단계로 5단계를 설정하여 총 50개의 점수를 부여하였다.

이들 요소별 점수를 합하여 70점을 초과하면 완전지방분권, 55~70점은 강지방분권, 40~55는 약지방분권, 25~40은 약중양집권, 10~25는 강중양집권, 10점 이하는 완전중양집권으로 6개의 유형을 만들었다. 우리나라는 23.9점으로서 강중양집권형에 해당한다.

앞으로 과세자주권을 강화하기 위해서는 국세대비 지방세의 비중을 높이는 것은 물론 8개의 과세자주권에 대한 부분에 있어서도 많은 개선이 필요하다. 세목신설권의 경우에는 헌법 제59조에서 조세법률주의를 규정하고 있기 때문에 불가능한데, 앞으로 헌법개정시 이 조문의 개정도 필요하다.

참 고 문 헌

- 강인애, 「租稅法 I」, 서울 : 조세통람사, 1988
- 김완석, “지방세법과 지방세조례와의 관계에 관한 연구”, 「세무학연구(제15호)」, 서울 : 한국세무학회, 2000.2
- 김태웅, “자치입법권에 관한 연구 - 조례제정권을 중심으로-”, 조선대학교 대학원 박사학위 논문, 2008.8
- 김태호, “지방세의 과세자주권 확대 및 과세대상 확대방안”, 「새 정부의 복지확대, 어떻게 이행할 것인가?」, 서울 : 한국지방세연구원, 2013.4.26.
- 김태호, 「지방세의 이론과 실무」, 서울 : 세경사, 2013
- 김태호·양성만, 「이동성 있는 과세대상의 지방세 탄력세율제도 개선방안에 관한 연구」, 서울 : 한국지방세연구원, 2012.3
- 박윤훈, “법령과 조례의 관계”, 「경희법학(통권 제27호)」, 서울 : 경희법학연구소, 1992
- 이관행, “지방자치와 자치권에 관한 고찰”, 「강원법학(제24권)」, 강원 : 강원대학교비교법학연구소, 2007.6

- 이규환, 「한국지방행정학(제2전정판)」, 서울 : 법문사, 2011
- 이기우, “조례와 법률유보의 원칙”, 「현대공법과 개인의 권익보호」(균재양승두교수 회갑기념논문집), 서울 : 홍문사, 1994
- 이전오, “과세자주권의 확대방안에 관한 연구”, 「토지공법연구(제37집제1호)」, 서울 : 한국토지공법학회, 2007.8
- 전경배, “조례제정권의 한계에 관한 연구”, 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2007.6
- 차상봉, “지방자치단체의 과세자주권 확대를 위한 법리적 고찰”, 「지방자치법연구(제1권 제1호 통권 제1호)」, 서울 : 한국지방자치법학회, 2001.9
- 최우용, “현대 일본의 지방자치권과 자치입법권의 법리”, 「지방의회연구(제10권)」, 부산 : 동의대학교 지방자치연구소, 2001.3
- 최천규, “한·일 지방자치단체의 과세자주권 비교와 그 시사점 : 법정외세를 중심으로”, 「예산춘추(통권 제22호)」, 서울 : 국회예산정책처, 2011.3.31
- 함인선, “일본에서의 지방세조례주의론”, 「법학논집(제27호 제2호)」, 전남 : 전남대학교법률행정연구소, 2007.12
- 홍정선, 「신지방자치법」, 서울 : 박영사, 2009
- 丸山高満, 「地方税の基礎知識」, 東京:良書普及會, 昭和 56年 5月
- ぎょうせい, 「税」, 東京 : 株式會社ぎょうせい, 2013.9
- Blöchliger, H. and J.Rabesona, “The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: an update”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No.9, OECD Publishing, 2009
- OECD Tax Statistics(http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=tax-data-en&doi=data-00582-en)

주거기반 과세의 세수효과와 조세기능 평가

이선화(한국지방세연구원)

I. 서론

우리나라에서 부동산 재산과세가 수행한 주요 기능은 지방공공재 공급 재원, 부동산 시장 안정화 수단, 분배정의의 실현 등으로 요약된다. 특히 경제위기로 인한 단기적 가격 하락기를 제외하고는 주택경기의 과열 억제가 조세정책을 포함한 부동산정책의 주요 의제를 구성해 왔다. 그러나 최근에는 경제성장률 둔화, 인구증가율 감소, 1인 가구 증가, 주거이동성 저하 등과 같은 인구·사회·경제적 변화로 인해 주택시장에서 자산가치의 상승 및 매매차익을 기대하기 어렵게 되었다. 동시에 주택의 거래와 보유에서 투자가치보다 거주가치의 중요성이 부각되고 있으며 고소득층을 중심으로 주택보유의식에도 뚜렷한 변화가 관찰되고 있다. 수요측 요인을 중심으로 부동산시장의 패러다임이 전환됨에 따라 기존의 부동산과세의 기능에도 변화가 불가피하게 되었다. 우선 시장안정화 수단으로서 재산과세의 기능이 상실되었으며, 투기적 주택보유에 대응한 재분배정책으로서의 기능도 희석되었다. 결국 현재 주택과세에 남아 있는 가장 중요한 기능은 지방세 본연의 기능인 지방공공재 공급을 위한 재원이라 할 수 있다. 주택에 부과되는 과세가 지방공공재 재원으로서의 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 편익원칙에 충실한 과세구조를 필요로 한다. 이러한 필요성에 기초해 본 연구는 주택의 소유 여부가 아닌 거주여부를 과세근거로 하며 주택가격이 아닌 주거가치를 과세표준으로 하는 새로운 과세체계를 제안하고 있다.

논문의 구성은 다음과 같다. II장은 새로운 주택기반 과세체계의 필요성과 도입방안에 대해 소개한다. 편익원칙 기능의 실현에 있어 보유세의 한계를 논하고 주택의 직접적 사용자에게 지방공공재의 비용을 부과하는 것이 편익원칙에 보다 부합됨을 보였다. III장에서는 재정패널 조사에 기초하여 주택의 소유와 점유, 소득 및 인구구조에 대한 제반 분석을 수행하였다. 주요 분석 목적은 재산세의 과세근거인 주택의 소유 여부와 소득간 관계가 약화되는 추세에 있음을 보이고 소득재분배 수단으로서의 보유세의 기능이 한계에 직면해 있음을 확인하는 데 있다. IV장에서는 주거기반 과세 시나리오를 구성하고 재정패널조사를 이용해서 시나리오별

* 본 발표문은 한국지방세연구원의 연구보고서 「주거기반 과세체계의 도입방안에 대한 연구」(이선화, 2013) 가운데 일부를 수정, 발췌하였음을 밝혀둔다.

세수효과와 가구의 세 부담액을 추정하였다. 새로운 제도의 조세 수용성을 높이기 위해 납세능력을 고려한 다양한 시나리오를 구성하였으며 납세능력의 기준으로는 소득기준과 자산기준을 함께 사용하였다. 시나리오별 세수효과, 가구세부담을 추정하는 한편 조세의 기본 기능인 소득재분배와 수직적 형평성에 있어서 주거세의 기능을 분석, 비교하였다.

Ⅱ. 주거기반 과세의 필요성과 개념

1. 지방세의 수익자부담원칙 강화

본 절에서는 지방세로서 재산세가 편익원칙 기능에 충분히 부합되지 않는다는 점과 주거기반 과세체계가 소유기반 재산세보다 수익자부담원칙에 보다 충실한 세제일 수 있음을 보이고자 한다. 편익원칙의 위배는 지방공공재 제공에 따른 편익의 수혜자와 비용의 조달자가 불일치하는 경우에 발생한다. 이는 이론적으로는 주택가격과 사용자비용의 관계로부터 설명될 수 있으며, 실증적으로는 조세귀착의 불완전성으로부터 확인된다. 주택가격과 사용자비용의 관계를 단순화하면 다음 식과 같이 주어진다(김경환·서승환, 2011, 201~203쪽).

$$P = (i + \tau + m + \delta - g)V = \rho V \quad (1)$$

$$\frac{P}{V} + g - (\tau + m + \delta) = i \quad (2)$$

P = 주택의 임대가격; V = 표준주택 한단위 매매가격; τ = 재산세 실효세율¹⁾; m = 수선유지비; σ = 감가상각률; g = 자산가격의 기대상승률; i = 시장이자율

이때 ρV 는 주택에 대한 사용자 비용을, τV 는 재산세액을, mV 는 수선유지비용을, σV 는 감가상각비를 각각 의미한다. 식 (1)에 따르면 임대가격(P)은 주택의 연간 사용자비용(ρV)에 의해 결정된다. 식 (2)는 임대주택의 순수익률이 시장이자율 i 와 같아지게 됨을 의미한다. 식 (1)에서 주택가격에 영향을 주는 기타 요인들(m , σ , g)을 제거하면, $P = (i + \tau) \cdot V$ 의 관계가 성립되며 이때 사용자비용은 주택가격에 이자율과 재산세율을 곱한 값으로 주어진다. 이 식에 따르면, $\Delta P = \Delta \tau$ 이므로 재산세율의 변화는 임대가격으로 완전히 전가된다. 주택보유과세인 재산세 증가분이 임차인에 완전히 전가되고 재산세 부담액 $\Delta \tau \cdot V$ 가 공공재 공급재원으로 사용되는 경우, 재원의 조달자와 공공재의 사용자가 일치하므로 재산세는 편익

1) 실효세율이란 세법상에 정해진 세율이 아니라 실제 부과되는 재산세액을 주택의 시가로 나눈 비율을 말한다.

원칙을 만족하게 된다.

이 식의 한계는 불확실성이 존재하지 않는 1기간 모형으로 주택가격 결정모형을 단순화하였기 때문에 주택가격이 주택자산에서 발생할 미래수익의 현재가치라는 사실이 드러나지 않는다는 데 있다. 불확실성이 존재하는 경제에서 현 시점(0기)의 주택가격은 $V_0 = E_0(\rho \cdot V / \tau t, it)$ 로 주어진다. 금리를 포함한 다른 모든 요인들을 통제하고 조세정책과 주택가격의 관계만을 보자면, 주택보유의 기회비용은 미래에 발생할 재산세 부담비용을 현재가치화한 값으로 주어진다. 주택가격이 미래수익의 기대가치로 주어짐에 반해, 임차인이 소비하는 공공재의 가치는 임차기간에 발생하는 확정적 가치이다.

$$\Delta P_0 = \frac{\Delta E(\rho_t V_t | \tau_t, \dots)}{\Delta \tau_t} \cdot \Delta \tau_t \neq \Delta \tau_0 \quad (3)$$

식 (3)은 임대가격 상승분(ΔP_0)은 현재의 재산세를 변동분과 일치하지 않으며 미래의 재산세를 기대가치의 변동분에 의해 결정됨을 보여준다. 이 식에 따르면 보유세 강화정책으로 인해 현재의 재산세율이 인상($\Delta \tau_0$)하더라도 이는 현 시점의 임대가격 상승분(ΔP_0)으로 이어지지 않는다. 이상은 편익원칙에 기초한 재산세의 조세귀착(tax incidence)이 주택 소유자에서 임차인으로 완전하게 이루어지지 못하는 이유에 대한 한 가지 이론적 설명을 제공한다.

편익과세로서 보유세의 한계에 대한 이론적 설명은 보유세의 경제적 귀착(tax incidence)에 대한 실증적 연구결과에 의해 뒷받침된다. 보유세 상승의 월세가격으로의 전가효과에 대한 추정치는 월세로의 조세귀착 증거를 발견하지 못한 경우(Orr, 1968), 낮은 수준(11%)의 조세귀착이 발생한 경우(Carrol and Yinger, 1994), 절반 정도의 조세귀착을 확인한 경우(Orr, 1970; Hyman and Pasour, 1973), 높은 수준(62~110%)의 조세귀착이 발견된 경우 등 연구자에 따라 다양하게 제시되어 있다. 조세귀착에 대한 결과가 이처럼 다양하게 나타난 데는 조사기간이나 대상별로 주택 임대시장의 구조와 규제가 상이하기 때문이다. 따라서 시장구조나 제도적 차이에 대한 이해 없이 해외의 연구결과를 조세귀착에 대한 결론으로 일반화해서는 안될 것이다. 우리나라를 대상으로 한 보유세 조세귀착에 대한 연구결과로는 우석진·전병렬(2009)의 연구가 유일한 것으로 보인다. 논문은 2008년 종부세의 과세대상 변화를 정책변수로 사용하여 이에 따른 아파트 전세가격의 변화를 추정하였다. 이들의 연구에 따르면 종부세 부담액 증가의 불과 6%가 전세가격으로 전가되는 것으로 조사되었다. 이는 조세 상승분이 세입자로 대부분 전가된다는 대중적 믿음에는 반한다는 점에서 흥미로운 결과이다.

이상을 종합하면, 편익원칙을 중심으로 한 보유세 강화정책은 이론적, 실증적으로 조세정책의 수혜자와 비용 부담자가 일치하지 않는다는 한계를 갖는다. 지방정부가 제공하는 편익의 수요자와 비용의 조달주체가 일치하지 않고 주택 소유자로부터 임차인으로서의 조세 전가가

불완전한 경우 재산세에 대한 세 부담률 상승은 조세저항과 효율적 공공재 공급에 대한 왜곡의 요인이 된다. 따라서 본 연구에서는 주택자산 기반 과세를 통한 세 부담률 인상에 있어 기존의 주택소유 개념이 아닌 편익원칙과 보다 밀접한 관련이 있는 거주기반 과세체계를 제안하고자 한다.

2. 주거기반 과세의 개념과 도입방안²⁾

본 연구에서는 편익원칙에 보다 충실한 과세로서 가칭 주거세(residential tax, r)를 제안한다. 재산세가 주택 소유자에 부과되는 반면 주거세는 주택을 점유하고 있는 거주자에 직접적으로 부과된다. 이번 기의 추가적 세부담($=P_0 \cdot \Delta r_0$)은 ΔP_0 만큼의 지방공공재를 추가로 제공하는데 사용되며 이는 지역의 주거여건을 개선시켜 주택의 사용자가치를 P_0 에서 $P'_0 = P_0 + \Delta P_0$ 로 높이는 한편 임차비용 역시 현재가격 P'_0 보다 높은 $P_0' = P_0 + \Delta P_0 = (1 + \Delta r_0) \cdot P_0$ 로 상승시킨다. 이 식에 따르면 주거세는 지방공공재의 현재 사용가치와 직접적으로 등치된다.

현행 세목 가운데 주거세의 과세근거와 가장 유사한 세목은 주민세이다. 주거세는 주택의 소유 여부가 아닌 거주 여부가 과세근거이고 지역내 거주하는 가구에 지역공공재의 조달비용을 부과한다는 의미에서 주민세의 일종으로 볼 수 있다. 그러나 기존의 주민세가 정액으로 세대주에 부과되는 반면 주거세는 주거가치에 기반한 과세체계를 갖는다. 과세근거가 동일하므로 주거세는 새로운 세목으로 현재의 주민세를 완전히 대체하거나 현재의 주민세 과표방식을 변경하는 방식으로 도입될 수 있을 것이다.

해외사례로 이상의 과세구조와 유사한 형태의 세제로는 프랑스의 주민세(taxe d'habitation, 이하 TH)를 들 수 있다.³⁾ TH는 지역정부가 과세권자인 지방세로서, 과세대상인 건물에 대한 처분권(또는 용익권)을 갖는 개인 또는 법인이 납세의무자이며 과세표준은 해당 물건의 임대가치이다. 과세권자(지방정부), 과세표준(임대가치 또는 주거가치), 납세의무자(건물 점유자), 과세근거(건물의 점유) 등 과세체계의 주요 요소에 있어서 주거세와 프랑스 주민세는 유사하게 구성되어 있다. TH의 과세표준은 건물의 임대가치(valeur locative cadastrale)이며 이는 “정상적인 상황에서 건축물이 들어선 토지나 건축물이 없는 토지가 임대되었을 때 얻을 수 있는 1년간의 수입을 이론적으로 계산한 금액”(안창남, 2013. 74쪽)”으로 정의된다.⁴⁾

- 2) 본 연구에서 제안하는 주거기반 과세는 재산세를 대체하는 것이 아님에 유의해야 할 것이다. 주거기반 과세의 도입은, 증가하는 지방공공재 수요에 대응하기 위한 추가적 세수 확보의 필요성이 제기되는 경우 수익자원칙이 강한 과세를 통해 현행 지방세를 보완한다는 취지를 갖는다.
- 3) 이하에서 소개하는 프랑스의 주민세 제도는 안창남(2013)에 기초한다.
- 4) 임대가치는 부동산 시장에서의 시세가 아닌 과세관청이 정기적으로 추정하여 결정된다는 점에서 우리나라의 주택 공시가격과 같은 가격결정절차를 따른다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 소득분위별 주택보유와 주거유형의 특징

이 장에서는 재정패널조사에 기초하여 주택의 소유와 점유, 소득 및 인구구조에 대한 제반 분석을 수행하였다. 주요 분석 목적은 재산세의 과세근거인 주택의 소유 여부와 납세능력의 관계가 점차 약화되는 추세에 있음을 보이고 소득재분배 수단으로서의 보유세의 기능이 한계에 직면해 있음을 확인하는 데 있다.

1. 주요 변수

Ⅲ장에서는 주택·소득·인구 등의 변화 추이를 확인하기 위해 1~4차년도 of 재정패널조사를 시계열로 사용하고 있다. 재정패널조사는 모집단에서의 구성비가 낮은 저소득층과 고소득층이 실제 분포보다 많이 포집될 수 있도록 저·고소득층 밀집지역 조사구가 과대표집(over-sampling)되도록 조사구를 설계하였다. 따라서 재정패널조사를 통해 모집단 특성을 조사하기 위해서는 가중치의 사용이 절대적으로 중요하다. <표 1>은 재정패널의 기초변수로부터 구성된 주요 변수에 대한 표본집단과 모집단(가중치 적용)의 기초통계량이다. 변수의 구성 방식은 다음과 같다. 가구소득은 각 가구원의 근로소득, 사업소득, 부동산 임대소득, 이자 및 배당소득, 기타 공적 이전소득을 모두 합산한 것이다. 보유주택의 총가치는 자가거주주택과 비거주보유주택의 총 가치로 이루어지며 조사시점 직전 연말기준 시가의 총액으로 주어진다. 총자산은 부동산자산, 금융자산, 기타자산을 합산한 금액이다.

〈표 1〉 사용변수 기초통계량(재정패널조사 4차년도)

단위: 만원

	변수	관측치 수	평균	표준편차
표본집단	가구소득	4,586	3,837.2	3,637.7
	보유 주택가치	3,159	24,806.1	30,903.5
	총자산	4,674	27,515.6	46,207.1
	자가거주 비중 (%)	4,843	59.5	49.1
모집단	가구소득	16,486,194	3,756.7	53.2
	보유 주택가치	10,421,424	23,850.8	550.3
	총자산	16,560,683	25,050.3	663.0
	자가거주 비중 (%)	16,930,770	55.0	8.4

2. 기초통계분석: 주택자산, 주택점거유형, 소득수준의 관계

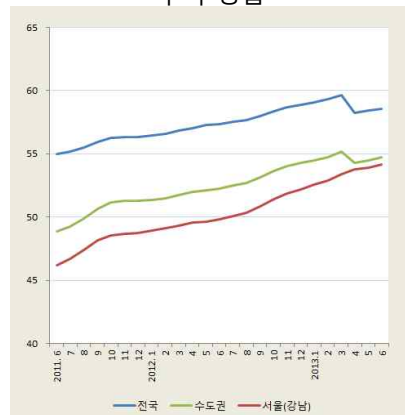
주택시장에서 관찰되는 첫 번째 변화는 주택 매매가 대비 전세가율 추이에서 확인할 수 있

다. <그림 1>에서 아파트의 경우 2009년초를 저점으로 이후 상승세를 이어가고 있으며 주택 종합지수는 조사가 시작된 2011년 이후 현재까지 지속적으로 상승하고 있다. 임대가격과 주택가격의 관계를 나타내는 II장의 식, $P = (i + \tau + m + \delta - g)V = \rho V$ 에 따르면 이러한 추세는 사용자비용의 비율인 ρ 의 값이 커졌음을 의미한다. 물리적 또는 정책적 요인들(즉, 감가상각이나 재산세율)이 일정하다고 보면, ρ 는 자산가격의 기대상승률 g 가 낮아지거나 이자율 i 가 커질 때 커지게 된다. 시장금리의 경우 2005년 이후 지속적으로 하락하였기 때문에 결국 ρ 의 상승은 주택가격의 기대상승률 하락에 기인한 것으로 해석된다.

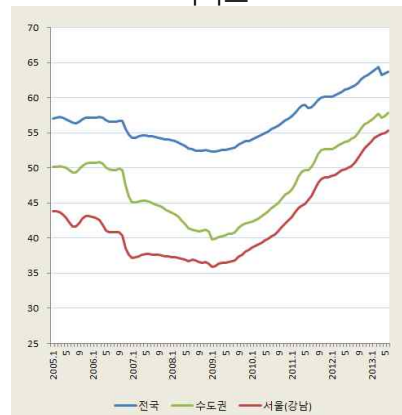
위 식에 따르면 주택가격의 기대상승률 하락은 가구의 주택 점유유형 변화에 영향을 준 결정적 요인으로 평가된다. 2006~2012년 기간의 주거실태조사에 따른 주택점유 추이를 보면 전체적으로 자가거주 가구의 비중이 1.8%p 줄어든 반면 임차가구 특히 보증부월세 가구의 비중이 크게 늘어났다. 그런데 자가거주가구 비중의 감소는 저소득층가구가 아닌 중소득층과 고소득층 가구에서 발생한 변화이다. 자가거주율은 중소득층에서 3.5%p, 고소득층에서 2.4%p 줄어들었다. 이러한 추이는 우리나라 중산층의 주요 자산증식수단이었던 주택의 자산으로서의 지위 변화와 관련된 것으로 보인다. 주거실태조사에 나타난 우리나라 가구의 주택보유의식의 변화는 이러한 해석을 뒷받침한다. <그림 2>에서 주택보유의 필요성에 긍정적인 답변을 한 가구의 비중은 2010년 83.7%에서 2012년 72.8%로 급감하였다. 소득계층 별로는 저소득층 74.3%, 중소득층, 72.4%, 고소득층 70.4%로 소득수준이 높을수록 주택보유의 필요성에 대한 인식에 더욱 급격한 변화가 발견되었다. 같은 기간 가구의 주택점유형태는 자가의 비중이 줄고 임차 비중이 증가하였다. 자가거주에서 이탈하는 추이는 중소득층 이상에서 확연하며 저소득층에서는 미미하지만 반대의 추이가 발견되었다. 이러한 변화는 우리나라 국민정서에 뿌리 깊게 자리한 자가거주=중산층(또는 자산계층)이라는 공식에 조금씩 균열이 생기고 있음을 의미한다.

〈그림 1〉 주택의 매매가격 대비 전세가율 추이

주택 종합



아파트



자료: 국민은행, 주택가격지수

〈표 2〉 소득분위별 주택점유형태 추이

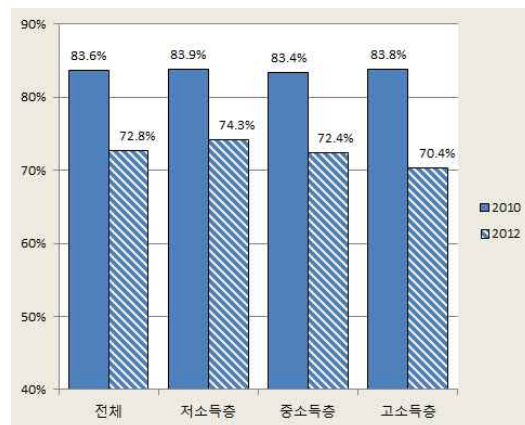
단위: %

		2006	2008	2010	2012
전국	자가	55.6	56.4	54.3	53.8
	전세	22.4	22.3	21.7	21.8
	보증부 월세	15.3	14.8	18.2	18.6
	월세 및 기타	6.8	6.4	6.0	5.8
고소득층	자가	67.0	69.4	69.5	64.6
	전세	23.2	22.0	23.0	27.7
	보증부 월세	7.2	6.3	5.6	5.9
	월세 및 기타	2.7	2.4	1.9	1.7
중소득층	자가	55.3	54.7	54.0	51.8
	전세	26.5	27.8	25.1	26.9
	보증부 월세	14.2	13.4	17.1	16.9
	월세 및 기타	4.0	4.1	3.9	4.4
저소득층	자가	49.7	51.9	46.9	50.4
	전세	18.8	16.8	16.8	13.8
	보증부 월세	20.3	20.5	25.8	26.4
	월세 및 기타	11.2	10.8	10.6	9.4

자료: 주거실태조사, 각년호

주: 소득 5분위 가운데 저소득층은 1-2분위, 중소득층은 3-4분위, 고소득층은 5분위로 정의됨

〈그림 2〉 주거실태조사에 나타난 소득분위별 주택보유의식의 변화



주: 1) 주택보유의식 비중은 자가주택 보유가 반드시 필요한가라는 문항에 대해 '그렇다'와 '매우 그렇다'라고 답한 가구의 합으로 구성됨

2) 소득 5분위 가운데 저소득층은 1-2분위, 중소득층은 3-4분위, 고소득층은 5분위로 정의됨

〈표 3〉 거주유형별 소득 추이

단위: 만원

	거주유형	2007	2008	2009	2010
가구소득	평균	3,238.3	3,247.2	3,354.4	3,658.0
	자가	3,496.1	3,550.0	3,639.0	3,978.2
	전세	3,478.1	3,445.8	3,687.6	4,061.8
	보증부월세	2,200.0	2,151.1	2,226.5	2,361.3
	월세	1,484.1	1,847.9	1,551.8	1,766.7
가구원 1인당 소득	평균	1,157.6	1,152.3	1,190.0	1,301.0
	자가	1,126.0	1,139.8	1,161.9	1,270.3
	전세	1,282.7	1,255.2	1,355.3	1,498.0
	보증부월세	1,125.4	1,079.9	1,105.7	1,157.8
	월세	883.9	886.0	784.7	929.3

〈표 4〉 거주유형별 주거면적 추이(상위 소득자)

단위: m2

소득분위	거주유형별	2007	2008	2009	2010
전체	평균	73.07	74.25	75.82	74.37
	자가	83.28	85.22	86.33	84.98
	전세	65.01	67.09	67.96	66.66
	보증부월세	47.82	48.10	50.91	49.91
	월세	45.64	49.51	55.61	47.84
10/10	평균	98.27	99.90	99.24	96.29
	자가	104.71	102.61	105.13	102.00
	전세	80.69	95.08	89.32	84.48
	보증부월세	76.65	84.74	64.38	68.56
	월세	40.00	78.83	51.29	66.00
9/10	평균	82.83	85.89	84.98	84.60
	자가	88.29	92.23	90.26	89.81
	전세	77.45	82.23	78.94	79.58
	보증부월세	55.98	66.29	64.27	70.42

자료: 재정패널조사

주: 주거면적은 일반주택의 경우 주택면적, 아파트는 전용면적 사용함

〈표 5〉 상위 소득가구의 자산 구성 추이

소득분위	2007	2008	2009	2010
보유주택의 총자산 대비 비중				
전체 가구	0.791	0.784	0.779	0.757
10/10	0.718	0.710	0.722	0.672
9/10	0.772	0.768	0.768	0.736
보유부동산의 순자산 대비 비중				

전체 가구	0.867	0.851	0.844	0.823
10/10	0.802	0.777	0.768	0.734
9/10	0.829	0.825	0.803	0.763
보유주택의 보유부동산 대비 비중				
전체 가구	0.903	0.914	0.912	0.914
10/10	0.884	0.908	0.919	0.911
9/10	0.919	0.918	0.934	0.947

<표 3> ~ <표 5>는 재정패널조사 제1차~4차년도에 대한 서베이 자료에 대한 모집단 추정치이다. 모든 통계치는 제4차년도 조사, 즉 2010년 기준 실질치로 변환된 값이다. 재정패널자료는 앞서 제기한 추론, 즉 자가거주와 소득계층 간 관계에 나타난 변화를 보다 확정적으로 보여준다. <표 3>은 우리나라 가구의 주택 점유유형별 평균소득 추이이다. 2007년 당시 가구당 총소득은 자가, 전세, 보증부월세, 월세의 순이었으며 가구 전체 평균소득 대비 자가거주와 전세 가구의 소득 비중은 각각 1.08과 1.074이다. 그러나 2010년에 이르러 이 비중은 각각 1.088과 1.11로 자가거주와 전세가구의 소득 역전현상이 발견되었다. 가구원 1인당 소득의 경우 2007년에도 전세가구가 자가가구를 앞서고 있었다. 추세적으로는 가구 전체 1인당 평균소득 대비 전세가구의 1인당 소득비중이 1.108에서 1.151로 크게 상승한 반면 자가가구의 경우 이 비중이 정체되어 있다. 따라서 전세가구의 1인당 소득이 자가가구보다 빠른 속도로 증가하였음을 알 수 있다.

주택점유유형별 소득 수준 외에 소비수준에서도 자가세대와 임차세대 간에 흥미로운 결과가 발견된다. 앞서 살펴 본 매매대비 전세가율 상승의 경우 전세거주 가구의 실질적 주택소비 바스켓에 변화가 없더라도 전세가격의 상승으로 인해 주거비용이 높아진 상황을 배제할 수 없다. 따라서 전세비용이 상승한 것만으로는 전세가구의 주택소비수준이 높아졌다고 주장하기는 어렵다. 반면 주택점유유형별 주거면적은 거주하는 주택의 명목가격이 아닌 주택에 대한 실질적 소비수준을 보여주는 지표이다. 주거면적은 일반주택은 주택면적을, 아파트는 전용면적을 사용하였다.

<표 4>에서 전체 가구를 대상으로 한 통계에서는 가구의 주택면적에 나타난 변화가 자가, 전세, 보증부월세 등 주거유형별로 거의 유사한 것으로 나타났다. 그러나 소득 상위계층의 경우 전반적으로 자가거주가구에 비해 임차가구의 주택소비면적이 증가하였다. 우선 소득 10분위 가구의 경우 2007년 대비 2010년 주거면적의 비는 자가 0.97 (= 102.00/104.71), 전세 1.05, 보증부 월세 0.89, 월세 1.65로, 소득 9분위 계층에서 동 비중은 자가 1.02, 전세 1.03, 보증부월세 1.26으로 조사되었다. 전세의 면적 상승이 자가보다 높은 가운데 월세나 보증부월세 가구의 주거면적이 크게 높아졌다. 고소득층에서 임차가구의 주거면적 상승폭이 자가거주가구에 비해 상대적으로 높아진 현상은 앞서 설명한 주택보유의식이나 점유유형변화와 관

련이 된다. 고가의 주택에 대한 소비능력이 있는 고소득층의 경우 다른 소득계층에 비해 주택보유의식의 약화가 뚜렷하게 나타났으며 자가거구의 비중은 점차 줄어들었다. 이에 따라 주택소유를 선택하지 않은 고소득층의 경우, 주택투자자금을 주택구입보다는 임차비용으로 사용하므로 보다 높은 수준의 주거소비가 가능해졌을 가능성을 제기할 수 있다.

소득과 주택점유형태의 변화는 상위 소득계층의 자산 포트폴리오의 변화와도 일맥상통한다. <표 5>는 보유주택의 총자산, 순자산, 보유부동산 대비 비중의 추이를 보여준다. 총자산과 순자산 대비 보유주택자산의 비중은 전체 가구에서 2007년에서 2010년의 기간 동안 3.4%p, 4.4%p 씩 줄어들었다. 특히 이러한 감소현상은 고소득층에서 두드러지게 전개되었다. 10분위와 9분위 소득계층은 총자산대비 보유주택의 비중이 같은 기간 4.6%p와 3.6%p씩 감소하였고, 순자산대비 비중은 6.8%p와 6.6%p씩 감소하였다. 전체가구가 평균적으로 총자산 또는 순자산에서 주택자산의 구성비를 낮추는 선택을 한 가운데 고소득계층에서는 그 폭이 훨씬 더 높은 수준이었다. 한편 보유주택의 보유부동산 대비 비중은 이와는 반대로 전체가구 1.1%p, 10분위 가구 2.7%p, 9분위 가구 2.8%p로 상승하였다. 이러한 결과는 가구가 주택자산을 줄이는 폭보다 주택의 부동산자산의 자산 포트폴리오를 줄이는 폭이 더 큼을 의미한다.

이상 주택의 보유여부와 소득, 주거소비, 자산 등의 관계를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 자가거주 비중은 저소득층에서 높아지는 추세인 반면 중소득층과 고소득층에서는 하락하는 추세이다. 둘째, 주택보유의식이 전반적으로 하락한 가운데 고소득층일수록 그 경향이 더욱 강하였다. 셋째, 점유유형별 가구 소득에서 전세가구가 자가가구를 앞질렀으며 가구 1인당 소득의 경우 전세가구의 소득이 자가가구보다 처음부터 높았을 뿐만 아니라 증가율 또한 전세가구가 자가가구에 비해 높은 것으로 확인되었다. 넷째, 주택 소비수준(주거면적)의 절대치는 자가가구가 임차가구보다 높으나 상승폭은 임차가구가 자가가구보다 높은 것으로 조사되었다. 다섯째, 주택이 가구의 자산구성에서 차지하는 비중이 낮아지고 있으며 특히 고소득층일수록 이러한 추세가 더욱 강하게 나타났다.

IV. 주거기반 과세의 도입효과

1. 주거기반 과세의 설계방식

주거세 유형구분

주거세는 주거가치를 과세표준으로 한 정률과세를 기본으로 한다. 주거가치를 가장 잘 반영하는 변수로는 임대가치를 사용할 수 있으나 임대가치는 주택 사용의 기회비용 개념일 뿐

실제 지불 임대료를 의미하는 것은 아니다. 과세대상으로는 자가거주자를 포함한 전체 가구로 하며 주민세와 과세근거가 유사하므로 기존의 주민세를 대체하게 된다. 도입 시나리오는 정률세 과세대상을 어느 범위까지 설정하는가에 따라 다섯 가지로 분류하였다. 본 연구에서 제안하는 과세대상, 과세표준, 세율 등 과세체계 시나리오는 조세가 수행해야 할 편익원칙, 소득재분배 기능, 수직적 형평성, 조세순응 등을 다양하게 반영한 결과이다.

〈표 6〉 주거세 도입 유형별 시나리오

	정액 과세 적용 여부		유형구분
	소득수준 기준	주택가치 기준	
주민세 대체형	적용 없음	적용 없음	A0 기본형
	소득 2/10분위까지 정액세 부과	적용 없음	A1
		주거가치 10/10분위는 정액세 적용 배제	A1-1
	소득 5/10분위까지 정액세 부과	적용 없음	A2
		주거가치 10/10분위는 정액세 적용 배제	A2-1

주거세 시나리오 가운데 기본형은 세부담능력 지표에 대한 고려 없이 주거가치 기준 일정 과표 이하에 대해서만 정액세를 부과하는 방안이다. 기본형의 하위에는 세부담능력의 지표로 소득분위, 주거가치별 과표적용 방식 등을 사용하여 네 가지 시나리오를 추가하였다(<표 6>). 세부 유형을 구성하는 이유는 편익원칙을 중심으로 설계된 주거세 체계를 납세능력 항목으로 보완하기 위해서이다. 다양한 요소를 고려한 시나리오 구성이 실제의 정책 목표를 효과적으로 달성할지의 여부는 우리나라 가구의 소득, 자산, 주거가치, 주택 점유유형 등 변수들의 분포에 의해 결정된다. 예를 들어 주거가치의 분포와 소득의 분포가 완전히 일치한다면 주거가치 베이스로 만들어진 주거세 시나리오에 대해 소득 기준을 적용하는 것은 효율적 과세체계라 할 수 없다. 주거가치 베이스에 소득 기준을 추가하는 것은 두 변수의 분포에 차이가 큰 경우에 정책적 의미를 갖게 된다. 예를 들어 은퇴가구의 경우 자산가치는 크지만 종합소득의 수준은 높지 않을 수 있다. 또한 최근에는 주택 소유의식의 변화에 따라 부동산 자산의 규모가 크지 않더라도 임차 주거가치나 소득 수준이 높은 가구의 비중이 높아지는 추세이다. 담세력을 보여주는 다양한 변수로 시나리오를 추가적으로 구성하는 것은 이러한 요인들이 주거세의 조세 기능에 어떠한 영향을 미치는 지를 분석하기 위해서이다. 따라서 사전적으로 구성된 시나리오에 대한 적합성 평가를 통해 세부적 과세설계의 효율성 여부가 최종적으로 결정될 것이다.

납세능력으로 소득분위를 감안한 유형은 일정 소득액 이하의 주거가치 기반 과표를 적용하지 않고 현행 주민세의 세액을 정액(최저한세액)으로 유지하는 안이다. 정액이 적용되는 소득 기준으로는 10분위 소득분포에서 소득 2분위(A1)와 소득 5분위(A2)를 사용하였다. 실제 세제

설계에서는 주거세 자체에 소득 규정을 도입하거나 지방소득세의 공제제도⁵⁾와 연계하여 적용하는 안도 가능하다. 다음으로는 소득 기준과 주거가치를 함께 반영하는 방안을 도입하였다. 이 시나리오에서는 소득기준에 따른 정액과세 대상이라 하더라도 주거가치가 일정액을 초과하는 경우 정액과세의 적용에서 배제한다. 이는 소득이 낮더라도 주택의 가치가 일정 수준을 초과하는 경우 주거가치에 따른 납세의무가 강화될 필요가 있으며 납세능력 또한 인정되기 때문이다. 최저한세액 적용이 배제되는 주거가치 기준으로는 주거가치 10분위 분포에서 상위 10분 위선을 사용하였다. A1-1안은 소득 2분위 기준과 주거과표 10분위 기준을, A2-1안은 소득 5분위 기준과 주거과표 10분위 기준을 함께 감안하여 정액과세 대상을 선정한 시나리오이다.

과세표준의 구성

주거세의 과세표준은 주택의 임대 기회비용 개념을 적용하였다. 과표의 도출과정은 현재 주거유형이 자가거주인지 임대인지에 따라 달라진다. 주거관련 모든 조건이 동일한 경우 주택점유유형과 무관하게 주거가치는 동일해야 한다. 그런데 주거가치가 같은 주택이라 하더라도 자가거주 가구의 주택가격과 임차가구의 임차비용(보증금 포함)의 기회비용은 동일하지 않다. 이는 주택가격의 경우 조세가 부과되는 당해연도의 거주가치 이외에 자산으로서의 미래가치를 포함하기 때문이다. 그해에 제공되는 공공서비스의 편익에 대한 대가의 개념으로는 미래에 발생하는 주거가치의 현재가치가 아닌 당해년의 주거가치로 한정하여 과세표준을 구성하는 것이 적합하다. 따라서 저량변수 중에서는 전세보증금이 주택가격보다 해당연도의 주택 거주가치에 대한 보다 직접적인 지표이다. 이러한 점을 감안하여 자가거주 가구에 대해서는 해당 주택가격에 매매대비전세가율을 사용하여 전세가격 상응금액으로 치환하여야 한다. 다음으로 전세 보증금(또는 주택가격의 전세 상응금액)에 이자율을 곱하여 유량 기준으로 전환하면 임대 기회비용 개념의 주거가치 과표가 도출된다. 주택의 주거가치 기회비용을 포함한 모든 유량 변수는 1년 단위로 표시된다. 따라서 무보증월세가구의 경우 별도의 전환과정 없이 월세액에 12를 곱한 금액이 연간 주거가치에 해당한다(<그림 3> 참조).

과표구성 데이터

주택 주거가치의 기본 자료는 재정패널의 거주유형별 주택가격 또는 임대비용을 사용한다. 재정패널은 가구별 거주주택의 가치에 대한 정보를 점유유형별로 제공하고 있으며 주거의 점유유형은 자가거주, 전세, 보증부 월세, 월세, 기타의 5가지로 분류된다. 자가거주 가구의 경우 거주주택의 가격이 제공되며, 전세 가구는 임대보증금, 보증부 월세 가구는 임대보증금과 월세액, 무보증월세 가구는 월세액이 각각 제공된다.⁶⁾ 매매전세가율은 국토해양부가 발표하

5) 주거비용에 대한 소득공제 적용은 지방소득세의 독립세 전환에 의해 가능해졌다.

는 매매대비전세가지수를 사용하였으며 주택가격이 동일하더라도 매매전세가율이 상승하면 주택의 임대 기회비용이 높아지게 된다. 이자율은 저량인 임대가치를 유량 임대가치로 전환 하는데 필요하며 데이터로는 국고채 10년 평균금리를 사용하였다.

과표별 세율구조

주거세 세율 시나리오의 벤치마크로는 재산세 과세구조를 참조하였다. 주거세가 주택의 소유여부에 따른 재산세는 아니지만 과세베이스를 공유하는 재산세와 조세기능을 비교하기 위해서는 세율체계의 일관성이 유지되어야 하기 때문이다. 주거세의 과세체계는 재산세와 마찬가지로 구간별 누진세율 구조로 구성하였으며 이에 따라 누진율이 적용되는 주거가치의 과표 구간을 결정할 필요가 있다. 누진율 적용을 위한 주거가치 구간별 과표구간은 재산세 주택분과 최대한 상응하도록 시산하였다. 우선 재산세 주택분에서 차등세율 적용기준이 되는 6천만원, 1억 5천만원, 3억원에 상응하는 주거가치액을 도출하였다. 재산세 주택분의 과표는 개별주택공시가격에 공정시장가액비율(0.6)을 곱한 값이다. 공시가격과 시장가격은 시가대비 공시가격률을 이용해서 조정하였다. 주택의 시장가격을 주택분 과세표준으로 전환한 후에 매매전세가율과 이자율을 곱해주면 주거가치 과표가 도출된다. 이에 따르면 재산세 주택분의 과표구간 기준인 6천만원, 1.5억원, 3억원은, 주택 시장가격 기준으로는 1.18억원, 2.94억원, 5.88억원에 해당되며, 주거가치 과표 기준으로는 276만원, 689만원, 1,379만원에 해당된다. 누진세율 설계에 따라 주거세 과세표준은 <표 7>과 같이 네 개의 구간으로 확정된다. 구간별 한계세율은 0.5%, 0.15%, 3%로 설정하였다. 주거가치가 276만원 이하(전세가 6,565만원 이하, 주택가격 1.18억원 이하)인 경우는 현행과 마찬가지로 정액세 4,600원을 부과한다. 구간별 한계세율 시나리오는 구간별 평균 세율을 고려하여 구성하였다.

〈표 7〉 주거가치 과표구간별 세율 구조

	구간 1	구간 2	구간 3	구간 4
재산세 주택분 과표 기준	6천만원 이하	6천만 ~1.5억원	1.5~3억원	3억원 초과
주택 시장가격 기준	1.18억원 이하	1.18~2.94억원	2.94~5.88억원	5.88억원 초과
전세가 기준	6,565만원 이하	6,565만~1.64억원	1.64억~3.28억원	3.28억원 초과
주거가치 기준	276만원 이하	276~689만원	689~1,379만원	1,379만원 초과
적용세율 또는 세액	4,600원	0.5%	1.5%	3%

- 6) 재정패널조사에서 거주주택의 가격이나 임대료 관련 항목은 조사 대상기간의 직전년도 12월 기준으로 조사되며 금액은 시가를 기준으로 한다.

2. 세수효과

<표 8>은 주거세 시나리오별 가구당 세수분포 결과를 요약한 것이다. 기본형(A0)의 세수 총액은 4,517억원, 주거가치의 크기에 따라 과세되는 주거세(이하 정률세) 적용 대상가구는 전체 가구의 53.9%이며 정액세 대상은 46.1%이다. 정률주거세 대상자의 세부담 총액은 전체 주거세수의 91.9%인 4,152억원이며, 가구 평균 주거세액은 4.62만원으로 정액세액의 10배 가량이다. 이들 가구의 평균 소득은 정액 과세대상가구의 1.8배인 4,632만원인 것으로 나타났다. 한편 지방공공서비스의 제공을 위해 부과되는 재산세 주택분과 주민세 개인균등분의 2011년 총 세수는 3조 1,029억원인데 A0안에 의한 세수 총액은 현행 관련세목의 14.6%에 해당한다.

소득 2분위를 정률 과세대상에서 배제하는 A1안에 따르면 세수입은 A0안에 비해 270억원 감소하고 현행 관련세목 대비 세수비중은 13.7%로 줄어든다. 이때 정률세 과세대상 가구의 평균 세액은 4.75만원으로, 해당 가구의 평균소득은 5,095만원으로 높아지게 된다. A2안에서는 정률세 배제 대상가구를 5분위까지 확대하였으며 이에 따라 A0안 대비 세수입 감소액은 883억원에 달하였다. 정률세 적용가구의 평균소득은 6,384만원으로 담세력은 확연히 높아지게 되지만 전체 가구의 66.6%가 주거가치에 따른 과세대상에서 배제된다.

A1-1안과 A2-1안은 A1안과 A2안에서 주거가치 기준 최상위 10분위에 해당하는 가구를 정률세 적용대상에 포함시킨 것이다. 시나리오 구성에서 밝혔듯이 이는 주거가치 자체를 담세력의 기준으로 설정한 것이다. 이 시나리오에서는 소득 기준 하위 분위에 속하더라도 가구가 거주하는 주택의 주거가치가 최상위 분위에 속하면 정액세 대상에서 배제하도록 설계하였다. 이 방안에 따르면 A1-1안의 세수입이 4,451억원, A2-1안의 세수입이 4,256억원으로 추정된다. A0안 대비 세수 감소액은 A1안과 A2안에 비해 현저히 줄어드는데, A1-1안이 66억원, A2-1안이 261억원으로 조사되었다. 이 금액은 A1안과 A2안의 A0안 대비 감소규모에 비해 각각 24.4%, 29.5% 수준이다. 현행 주거관련 세액대비로는 A1-1안이 14.3%, A2-1안이 13.7%를 차지하여, A0안의 14.6%에 비해 크게 낮아지지 않았음을 알 수 있다. 이러한 결과는 주거가치 기준 10분위이자 소득 하위분위 가구가 정률세에 의한 세수입에서 차지하는 비중이 높음을 의미한다. 이는 주거세 과세체계가 주거가치에 따른 누진구조로 구성되는데 따른 결과이다. A1-1안과 A2-1안의 정률세 적용가구의 평균세액은 4.94만원과 6.25만원이다. 특히 할 만한 사항은 이 두 시나리오의 경우 정률세 대상가구의 평균 소득도 A1안과 A2안과 비교해 크게 낮아지지 않는다는 점이다. A1-1안의 정률세 가구 평균소득은 A-1안의 해당가구에 비해 불과 62만원 낮은 5,033만원이며, A2-1안은 A2안에 비해 280만원이 낮은 6,104만원으로 조사되었다.

〈표 8〉 가구당 주거세 세수분포

		적용가구수	비중 (%)	세수총액 (억원)	비중 (%)	평균세액 (만원)	평균소득 (만원)	재산세대비 비중(%)
A0	정액세	7,941,487	(46.91)	365	(08.09)	0.46	2,556	(1.18)
	정률세	8,989,283	(53.09)	4,152	(91.91)	4.62	4,632	(13.38)
	합 계	16,930,770	(100)	4,517	(100)	2.67	3,658	(14.56)
A1	정액세	8,845,405	(52.24)	407	(09.58)	0.46	2,344	(1.31)
	정률세	8,085,365	(47.76)	3,841	(90.42)	4.75	5,095	(12.38)
	합 계	16,930,770	(100)	4,247	(100)	2.51	3,658	(13.69)
A2	정액세	11,274,994	(66.59)	519	(14.27)	0.46	2,291	(1.67)
	정률세	5,655,777	(33.41)	3,115	(85.73)	5.51	6,384	(10.04)
	합 계	16,930,770	(100)	3,634	(100)	2.15	3,658	(11.71)
A1-1	정액세	8,738,457	(51.61)	402	(09.03)	0.46	2,369	(1.30)
	정률세	8,192,314	(48.39)	4,049	(90.97)	4.94	5,033	(13.05)
	합 계	16,930,770	(100)	4,451	(100)	2.63	3,658	(14.35)
A2-1	정액세	10,924,250	(64.52)	503	(11.81)	0.46	2,313	(1.62)
	정률세	6,006,520	(35.48)	3,754	(88.19)	6.25	6,104	(12.10)
	합 계	16,930,770	(100)	4,256	(100)	2.51	3,658	(13.72)

주: 재산세대비 비중은 주택·주거 관련 세목인 재산세 주택분과 주민세 개인균등분 세수 대비 비중을 의미

주거가치에 기반한 새로운 세제는 세수 총수입액과 추가 세부담 가구의 평균 소득을 중심으로 평가할 수 있다. 세수 측면에서는 정액세 부과대상을 최소화한 기본형이 가장 우월하지만 이는 담세력이 극히 낮은 가구에까지도 추가 세부담을 유발할 가능성이 높다. 이는 기본형인 A0안의 경우 납세자의 조세저항과 납세능력이 없는 가구의 체납률 상승과 같은 문제에서 자유롭지 못하게 됨을 의미한다. 다른 한편 A1안과 A2안은 일정 기준에 의해 소득 기준 담세력이 낮은 가구를 정률세에서 아예 제외하지만 이에 따른 세수 손실액도 클 수밖에 없다. 또한 신고된 소득에만 기초하여 납세능력을 평가하는 것에도 한계가 있을 수밖에 없다. 결론적으로 이 두 안은 세수입과 담세능력 평가 각각의 측면에서 효율성이 문제시된다. 끝으로 소득과 주거가치 모두를 납세능력의 지표로 활용하는 경우, 기본형에 비해 세수입 손실액이 크지 않으면서도 정률세 적용가구의 평균 소득도 A1안과 A2안에 비해 하락폭이 미미하다. 즉, 세수입 측면과 추가 세부담 가구의 납세능력 모든 측면에서 효율적인 것으로 평가된다.

3. 조세 기능평가

주거세의 소득재분배 기능에 대한 평가는 지니계수와 분위별 소득대비 주거세 부담비중을 사용하였으며, 소득분위별로 세부담액과 세부담 비중의 변화를 함께 제시함으로써 지니계수의 한계를 보완할 필요가 있다. 조세의 수직적 형평성 기능, 즉 누진도를 평가하기 위한 도구로는 카크와니(Kakwani) 지수(Kakwani, 1977; 1980)를 사용하였다.

소득재분배 기능

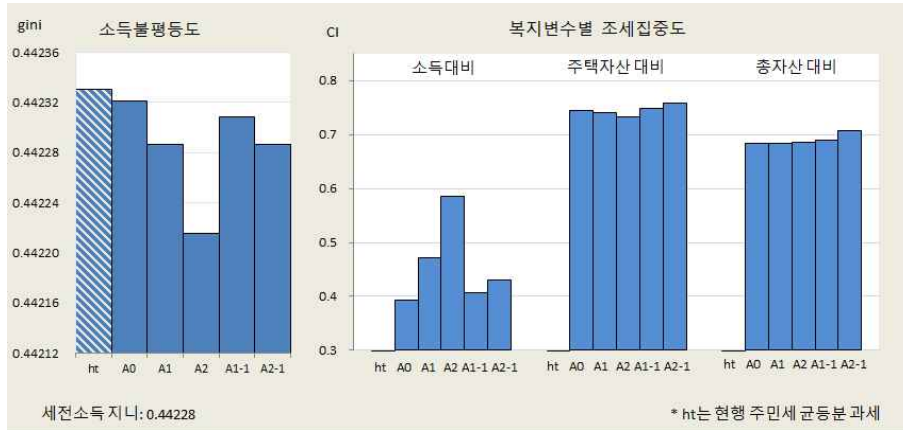
재산세나 본 연구에서 소개한 주거세의 경우 편익원칙에 기반한 과세로 소득재분배가 과세의 주요 기능인 것은 아니다. 또한 소득대비 재산세 주택분 세액이 2010년 기준 0.0001% 임을 감안하면 소득재분배 정책으로서 주택기반 과세의 역할은 매우 제한적일 것으로 예측된다. 다만, 본절에서는 주거세 도입을 위한 다양한 과세 시나리오 가운데 소득불평등도 완화에 대한 상대적 기여도를 평가하기 위해 세전소득과 현행 주민세와 재산세에 대한 세후소득 대비 주거세 시나리오의 지니계수를 비교하였다(<그림 4>, <표 9>).

변화된 과세체계 하에서 각 가구에는 주거세(전 가구 대상)와 주택분 재산세(주택 소유가구 대상)가 부과된다. 정책적 관심의 대상이 주거관련 세제인 경우 주거세만이 조세정책 평가 세목이 된다. 거주주택과 관련된 조세정책에서는 주거세와 함께 자가거주 주택에 대한 재산세가 관련 세목을 구성한다. 후자는 자가거주 가구에만 해당하는 세목이다. 끝으로 주택의 보유와 거주를 기반으로 한 전체 정책의 설계가 필요한 경우에는 주거세와 주택분 재산세 전체의 조세 기능을 평가해야 할 것이다. <표 9>의 (a)는 주택 및 주거관련 조세정책의 범위를 주거세로 한정된 경우이며 현행 세목인 주민세에 비교해 주거세를 도입했을 때의 소득불평등도를 시나리오별로 비교하고 있다. (b)는 주거세와 자가거주주택 재산세를 합산한 과세 기능을 보여주며 거주하는 주택과 결부되어 있는 조세정책의 효과를 평가하는데 사용될 수 있다. 이 경우 현행 세목은 주민세와 자가거주 주택 재산세로 구성된다. 끝으로 (c)는 주거 및 주택소유 관련 총과세의 조세기능 평가에 적합하다. 현행 세제는 주민세와 주택분 재산세를 합한 것이며 비교대상 시나리오는 현행 세제에서 주민세를 주거세로 대체한 경우이다.

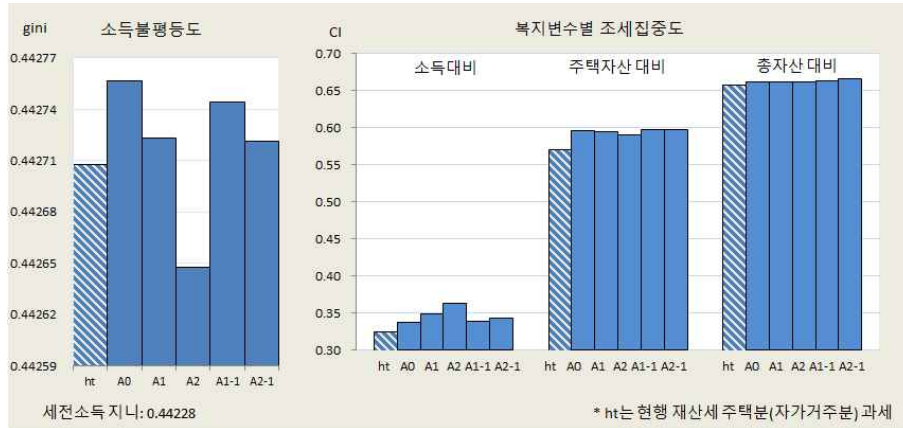
현행 세제 하의 지니계수는 (a) 0.44233, (b) 0.44271, (c) 0.44270 으로 세 경우 모두 세전소득 지니계수(0.44228)보다 높은 것으로 조사되었다. 즉, 현행 주민세와 재산세 과세체계 하에서 세후소득의 불평등도는 세전소득에 비해 악화된 것이다. 반면 주거세의 경우 모든 시나리오에서 가구간 소득불평등도를 개선하는 효과를 갖는 것으로 나타났다. 유형 내 시나리오별로는 A2안의 지니계수가 0.44222와 0.44265로 가장 낮은 것으로 추정되었다. 특히 A2안의 지니계수는 세전소득 계수보다 낮아 적용 시나리오 가운데 유일하게 세전 소득대비 소득 불평등도를 개선시키는 방안인 것으로 확인되었다.

〈그림 4〉 주택 및 주거 관련 과세체계의 기능 평가

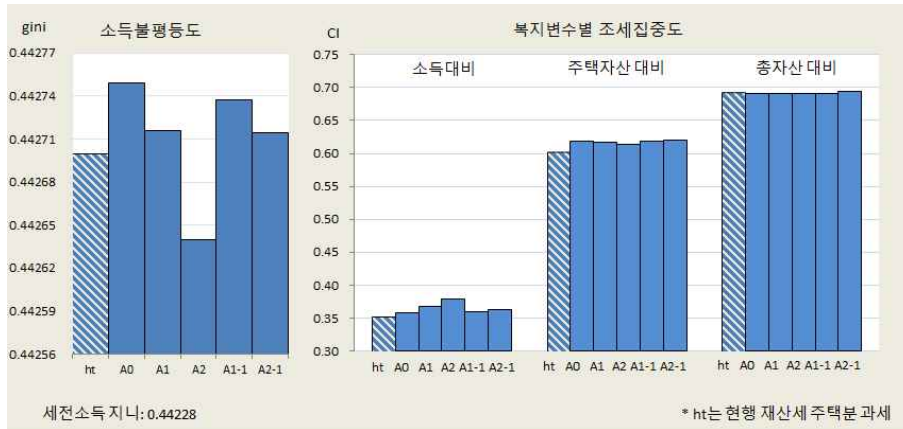
(a) 주거세



(b) 주거세와 자가거주주택 재산세



(c) 주거세와 재산세 주택분



〈표 9〉 지니계수와 조세집중도

() 안은 표준편차

	소득불평등도 (지니계수)		복지변수별 조세집중도					
			소득대비		주택자산 대비		총자산 대비	
세전소득	0.44228	(0.0054)						
(a) 주거세								
현행	0.44233	(0.0054)	0.0000	(0.0000)	0.0000	(0.0000)	0.0000	(0.0000)
A0	0.44232	(0.0054)	0.3923	(0.0281)	0.7443	(0.0107)	0.6835	(0.0135)
A1	0.44229	(0.0054)	0.4715	(0.0240)	0.7409	(0.0118)	0.6834	(0.0137)
A2	0.44222	(0.0054)	0.5859	(0.0148)	0.7318	(0.0134)	0.6852	(0.0145)
A1-1	0.44231	(0.0054)	0.4075	(0.0284)	0.7489	(0.0106)	0.6895	(0.0134)
A2-1	0.44229	(0.0054)	0.4297	(0.0291)	0.7579	(0.0104)	0.7074	(0.0130)
(b) 주거세와 자가거주주택 재산세								
현행	0.44271	(0.0054)	0.3258	(0.0183)	0.5707	(0.0096)	0.6573	(0.0086)
A0	0.44276	(0.0054)	0.3371	(0.0194)	0.5965	(0.0102)	0.6618	(0.0091)
A1	0.44272	(0.0054)	0.3492	(0.0186)	0.5945	(0.0103)	0.6615	(0.0091)
A2	0.44265	(0.0054)	0.3628	(0.0178)	0.5906	(0.0102)	0.6613	(0.0090)
A1-1	0.44274	(0.0054)	0.3395	(0.0194)	0.5969	(0.0102)	0.6627	(0.0091)
A2-1	0.44272	(0.0054)	0.3427	(0.0194)	0.5977	(0.0102)	0.6655	(0.0091)
(c) 주거세와 재산세 주택분								
현행	0.44270	(0.0054)	0.3529	(0.0159)	0.6011	(0.0072)	0.6918	(0.0066)
A0	0.44275	(0.0054)	0.3584	(0.0169)	0.6185	(0.0078)	0.6906	(0.0071)
A1	0.44272	(0.0054)	0.3685	(0.0163)	0.6171	(0.0079)	0.6907	(0.0071)
A2	0.44264	(0.0054)	0.3799	(0.0156)	0.6142	(0.0078)	0.6910	(0.0070)
A1-1	0.44274	(0.0054)	0.3604	(0.0169)	0.6188	(0.0078)	0.6915	(0.0070)
A2-1	0.44271	(0.0054)	0.3631	(0.0170)	0.6195	(0.0078)	0.6939	(0.0070)

주: (a)에서 비교되는 현행 세제는 주민세이며, (b)는 주민세와 자가거주주택에 과세되는 재산세의 합, (c)는 주민세와 재산세 주택분의 합임.

조세누진도 평가

조세누진도는 조세집중도를 나타내는 대표적 지수인 카크와니 지수를 사용하였다. 조세집중도 지수는 어떠한 변수를 평가기준으로 삼는가에 따라서 조세의 누진성에 대해 보다 다양한 정보를 제공할 수 있다. 소득을 평가기준으로 사용한 단순한 형태의 카크와니 지수에서 발전된 평가기준을 복지변수(welfare variable)라 한다(Kakwani, Wagstaff and van Doorslaer, 1997).

본 연구에서는 일반적으로 사용하는 소득기준과 함께 주택자산과 총자산 세 가치를 복지변수로 적용하였다. 소득점유율 대비 조세점유율의 분포로 정의되는 조세집중도에 대해 소득 이외의 복지변수를 사용하는 이유는 납세능력에 대한 평가를 다각도로 수행하기 위해서이다. 각 복지변수 간 상관관계가 높은 경우라면 주거세 시나리오별 조세집중도는 어떠한 복지변수를 사용하든 간에 유사한 방향성을 나타낼 것이다. 소득과 여타 자산간의 상관관계가 약하다

면 복지변수간 조세집중도에 대한 평가는 달라질 수 있다. 재정패널조사에서의 소득은 조세 당국이 포착한 소득을 의미하는데 양성화된 소득 이외에 자산에 의해 발생하는 음성적 소득의 규모가 큰 경제에서라면 소득 기준만으로 납세능력을 평가하는 것이 오히려 과세 형평성을 저해할 수 있다. 자산대비 조세집중도를 통해 소득대비 조세집중도를 보완함으로써 납세 능력에 대한 평가를 보다 다차원적으로 수행할 수 있다.

현행 세제 하의 조세집중도에서 (a)는 정액 주민세를 의미하므로 조세집중도는 0으로 나타난다. (b)는 자가거주주택에 대한 재산세, (c)는 비거주소유주택을 포함한 주택분 재산세 전체에 대한 누진성을 보여주는데 복지변수에 무관하게 (c)가 (b)에 비해 누진도가 높은 것으로 추정된다. 이러한 결과는 자가거주주택과 비자가소유주택의 과표 크기와 관련이 있다. 전자의 경우 재산세 평균 과표가 1억 463만원인데 비해 후자의 재산세 평균 과표는 1억 1,471만원으로 전자보다 9.6%가 높다. 또한 표준편차의 경우 전자가 247.8만원, 후자가 443.4만원으로 후자가 훨씬 높은 분산을 갖는 것으로 나타났다. 주택에 대한 재산세는 누진적 과세체계를 갖기 때문에 평균 과표가 높고 분산이 클수록 조세집중도가 높게 나타날 수밖에 없다. 복지변수간 조세집중도는 자산기준이 소득기준보다 1.7~2배 가량 높았는데 이 역시 재산세 자체가 주택자산에 기반하여 누진적으로 설계된 과세이기 때문에 유도된 당연한 결과이다.

현행 세제와 유형별 주거세 도입방안을 비교해 보면, (a)의 경우 복지변수 및 주거세 유형과 무관하게 모든 조세집중도가 양수로 현행 0보다 높은 누진성을 갖는다. (b)와 (c)의 경우 복지변수와 무관하게 조세집중도 전반은 현행보다 높은 것으로 조사되었는데((c)의 총자산대비 일부 시나리오 제외), 이는 주거세의 주거가치에 대한 누진성이 재산세보다 높음을 의미한다.

주거세 시나리오 간 조세집중도를 비교하자면, 유형별로 조세집중도가 가장 높은 시나리오는 소득기준과 자산기준에서 상이한 것으로 드러났다. 복지변수가 주택자산과 총자산인 경우 미미한 차이를 제외하고는 대체로 동일한 결과가 도출되었으므로 자산기준에 대한 조세집중도는 주택자산만을 대상으로 설명을 진행하고자 한다. 주택자산과 총자산 기준에 따른 조세집중도 평가가 유사하게 나타난 것은 우리나라 가구의 총자산에서 주택자산이 차지하는 비중이 절대적으로 높고 상관계수가 0.8095로 두 변수간 상관관계가 매우 높기 때문으로 해석된다.

복지변수가 소득인 경우 모든 경우에 있어 A2안의 조세집중도가 가장 높게 나타났다. 이는 A2안의 경우 소득만을 납세능력 기준으로 고려하고 있으며 소득 5분위까지 넓은 범위를 납세능력 취약계층으로 인정하기 때문이다. 주택자산을 복지변수로 사용한 경우 시나리오를 비교해 보면 주거세에 대해서만 평가한 (a)와 재산세 부담률을 함께 평가한 (b)와 (c)의 결과가 다르게 나타났다. 전자에서는 A2안이, 후자에서는 A2-1안의 조세집중도가 가장 높은 것으로 조사되었다. 이 역시 시나리오의 특성과 평가대상의 연계성에 따른 결과이다. 소득만을 납세능력으로 사용한 경우(A1, A2)에는 소득기준 조세집중도 개선에 유리하게 작용하며, 주

택 거주가치를 납세능력 기준으로 함께 사용한 시나리오(A1-1, A2-1)에서는 주택자산에 기초한 조세집중도에 유리한 결과가 도출된 것이다.

요약하자면, 첫째 본 연구에서 제안한 주거세는 복지변수 및 평가대상 조세(a, b, c)와 무관하게 현행보다 조세 누진성을 높였다. 둘째, 시나리오 간 평가에 있어 소득대비 조세집중도는 소득만을 납세능력 기준으로 설정한 A2안의 누진성이 가장 높은 것으로 나타났다. 셋째, 주택자산대비 조세집중도의 경우 소득과 거주가치를 납세능력으로 함께 고려한 A2-1안의 조세집중도가 가장 높은 것으로, 소득만을 고려한 A2안의 조세집중도가 가장 낮은 것으로 추정되었다.

최적과세 시나리오 결정을 위한 고려사항

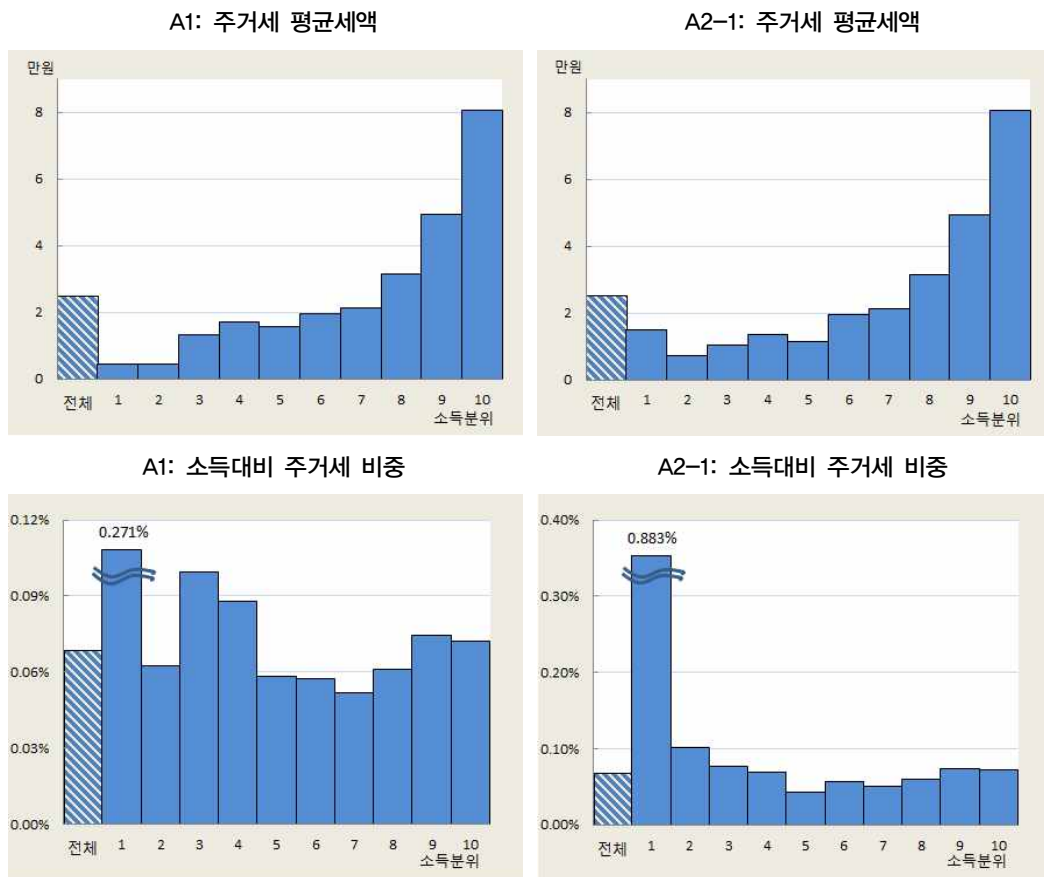
이상 세수 총액의 크기 및 적용가구의 비중, 소득불평등도 개선효과, 조세집중도(복지변수: 소득대비, 주택자산대비, 총자산대비) 등 개별 기준에 근거해 주거세 도입방안 시나리오를 비교·평가하였다. 주거세 도입 시나리오는 그 자체 과세체계에 대한 고려요인을 달리해서 도출된 만큼 각 시나리오에 대한 비교는 그 평가기준이 무엇인가에 따라 달라질 수밖에 없다. 결국 다양한 평가지표 가운데 최적의 방안을 결정하기 위해서는 정책목표에 대한 우선순위 또는 가중치가 주어져야만 한다. 이하에서는 평가기준 별로 서로 상충되는 결과가 도출되는 경우 최적방안을 결정하기 위해 고려해야 되는 사항들을 몇몇 사례를 통해 비교, 점검하고자 한다.

주거세 도입의 중요한 평가기준인 세수증대 측면에서 A2안의 순세수입 증대효과는 3,115 억원으로 기본형 A0안에 비해 1천억 가량이 낮다. 반면 A2안은 소득불평등도와 소득대비 조세집중도의 측면에서 가장 개선효과가 높다. 이 경우 세수입 차이와 조세원칙에 대한 상대적 효과에 의해 최적의 과세방안이 결정되어야 할 것이다. 세수입 1천억원 증액을 위해 납세능력 취약계층에 대한 과세가 무리하게 추진되는 경우, 소득불평등도나 조세집중도의 미미한 개선을 위해 포기되어야 하는 주거세 수입액이 과도한 경우 등은 최적의 정책 선택이라고 보기 어렵다.

세수입액이 유사한 시나리오 간 비교에 있어서는 소득불평등도나 조세집중도를 평가하는 다양한 지표 가운데 어떤 기준에 우선순위를 두는가가 정책 선택의 중요한 요소이다. 예를 들어, A1안과 A2-1안은 세수의 차이가 약 100억원에 불과하고 지니계수는 두 안 모두 0.44229로 측정되었다. 세수증대측면과 지니계수로 평가한 소득불평등도에 대한 영향에 있어서 두 안은 거의 무차별하다. 그러나 소득기준 복지변수를 사용한 조세집중도의 경우 A1안이 0.4715, A2-1안이 0.4297로 A1안이 조세의 수직적 형평성 측면에서 훨씬 우월한 방안이다(<표 9>). 지표상의 차이는 소득분위별 세부담 비교를 통해 그 확연한 차이를 확인할 수

있다(<그림 5>). 중위소득 이상 분위에서의 세부담률은 두 안이 동일하지만 중위소득 이하의 구간 가운데 1분위와 2분위에서는 A1안이 A2-1안에 비해 세액 규모와 세액의 소득대비 비중이 낮은 한편 3~5분위에서는 반대의 결과가 발견된다. 지니계수가 유사한 경우라 하더라도 소득 하위계층의 세부담율을 낮추는 정책이 선호된다면 A1안이 A2-1안에 비해 보다 나은 정책방안으로 평가될 것이다.

〈그림 5〉 소득분위별 주거세 부담비교: A1안과 A2-1안



지방소득세 공제제도와의 연계방안

주거세 도입시 소득재분배 기능을 가미하기 위한 방안으로는 주거세의 과세설계 방식에 소득기준을 도입하는 것 외에도 지방소득세에 주거비용 공제를 도입하는 안이 가능하다. 특히 2014년부터 지방소득세가 독립세로 전환⁷⁾됨에 따라 공제제도 연계방안의 실행 가능성이 높아졌다. 주민세에서 공제제도를 함께 운영하는 사례는 주거세와 유사한 과세체계를 가지고 있는 프랑스 주민세와 영국 카운슬세에서도 발견된다.

7) 지방소득세의 독립세 전환으로 지방정부는 독자적 소득감면과 공제제도를 도입할 수 있게 되었으며 조세정책 간 혼합을 통해 정책의 효율성을 높일 수 있게 되었다.

주거세에 대한 공제제도 적용은 다음과 같이 설계되었다. 우선 독립세 지방소득세의 기본적 과세체계는 국세와 동일하다고 가정하며 세부담 규모는 현재와 마찬가지로 국세의 10% 수준에서 결정된다. 국세 소득세의 주택자금 공제에서 월세액 공제에 해당하는 항목을 영으로 둔 상태에서 공제 이전 지방소득세액(baseline)을 산출한다. 주거비용 공제항목을 별도로 구성하며 월세 가구를 포함한 모든 가구가 주거가치 비용에 대한 공제를 받을 수 있도록 한다. 공제방식은 주거가치 과표의 40%를 공제하되 공제 상한액을 300만원, 500만원, 한도 없음 세 가지로 구성된다. 주거세 시나리오는 기본형(A0, B0)을 적용하였다. 공제된 세액이 주거가치비용을 넘지 못하도록 공제된 세액의 상한을 설정한다. 이상의 주거비용 공제방식을 적용한 개인 소득세액의 계산에는 개인 세부담 결정모형(황상현 외, 2013)⁸⁾을 적용하였다.

〈표 10〉 지방소득세 공제규모

공제 한도		전체가구		정률세 적용가구		공제도입 시 주거세 순세수효과 (억원)
		평균 (만원)	공제총액 (억원)	평균 (만원)	공제총액 (억원)	
주거세 기본형	300만원	0.73	1,234.0	1.25	1,118.7	2,504.0
	500만원	0.88	1,483.5	1.52	1,368.1	2,254.5
	한도없음	1.03	1,751.8	1.82	1,636.5	1,986.2

기본형에 각 공제한도를 적용한 결과 정률세 적용가구의 평균 공제액은 300만원 상한시 1.25만원, 500만원 상한시 1.52만원, 한도가 없는 경우 1.82만원이며 공제총액은 1,119억원, 1,368억원, 1,637억원으로 조사되었다. 공제 이전 A0안의 세수입이 3,738억원이므로 공제액을 제외한 주거세의 순세수효과는 공제한도별로 각각 2,504억원, 2,255억원, 1,986억원 등이다.

V. 결 론

우리나라의 지방세 제도는 현재 급격한 전환기를 맞이하고 있다. 지방소득세는 독립세로 전환되었고 종부세는 지방세로 이전될 예정이다. 지방소비세가 11%로 높아질 예정인데다가, 아직 실체는 없지만 보유세 개편도 재산과세에 대한 중장기 전략의 일부분을 구성하고 있다. 과세체계의 전반적 개편에 직면해서 과세당국은 효율적 과세설계와 더불어 조세원칙에 충실

8) 지방소득세액은 가구 및 가구원의 세부담액 도출과정을 재정패널조사의 조사항목을 이용하여 프로그래밍한 개인 세부담 결정모형(황상현 외, 2013)을 활용하였다. 이 모형에 사용된 재정패널조사와 세법은 2010년 자료에 따른다. 공제설계에서 주거가치 공제규모를 주거과표의 40%로 설정한 이유는 2010년 소득세법이 월세 공제를 40%까지 인정한 데 따른 것이다

한 제도를 설계·제안함으로써 지역주민을 설득해야 하는 의무가 있다. 이 연구는 주택을 대상으로 한 과세가 반드시 소유개념에 기반할 필요가 없음에 착안하여 주택에 대한 거주여부와 주거가치에 기반한 과세인 주거세를 제안하였다. 이를 위해 이론적으로 수익자부담원칙에 충실한 과세체계를 설계하는 한편 세수효과, 소득분위별 세부담액, 납세능력에 대한 고려, 소득공제방식, 소득재분배 및 조세 누진성 등을 다각도로 분석함으로써 최적과세안 도출을 위한 토대를 제공하였다. 새로운 과세체계는 현행 관련세목인 주민세와 재산세에 비해 수익자 부담원칙을 보다 잘 구현할 뿐만 아니라 능력에 따른 부담원칙에도 부합하는 것으로 나타났다. 이러한 기초연구를 통해 추가적 세부담을 유발하는 세목에 대한 납세자의 조세저항을 최소화하는데 기여할 것으로 기대한다.

참고문헌

- 김경환·서승환, 「도시경제」, 홍문사, 2011.
- 노영훈, ‘주요 외국의 주택시장 동향과 지방세를 통한 정책대응’, 지방재정과 지방세, 제43호, 한국지방재정공제회, 2011.
- 안창남, 「프랑스의 지방세 제도」, 한국지방세연구원, 2013.
- 우석진·전병힐, ‘종합부동산세가 전세가격에 미치는 효과: 준자연적 실험으로부터의 증거’, 재정학연구, 제2권 제2호, pp.87-119, 한국재정학회, 2009.
- 한국조세연구원, 「4차년도 재정패널조사 기초분석보고서」, 2011.
- 황상현·유진성·허원제·김영신, 「개인 세부담 평가·분석 모형」, 한국경제연구원, 2013.
- Carrol, R. and J. Yinger, “Is the Property a Benefit Tax? The Case of Rental Housing”, National Tax Journal 47, 1994, pp.295-316.
- Dusansky, R., M. Ingber and N. Karatjas, “The Impact of Property Taxation on Housing Values and Rents”, Journal of Urban Economics, Vol. 10(2), 1981, pp.240-255.
- Hyman, D. and E.C. Pasour, Jr., “Real Property Taxes, Local Public Services, and Residential Property Values”, Southern Economic Journal, Vol. 39, No.4, 1973, pp.601-611.
- Kakwani, N., “Measurement of Tax Progressivity: An International Comparision”, Economic Journal, Vol. 87, 1977, pp.71-80.
- Kakwani, Wagstaff and van Doorslaer, “Socioeconomic Inequalities in Health: Measurement, Computation, and Statistical Inference”, Journal of Econometrics, Vol. 77, 1997, pp.87-103.
- Orr, L., “The Incidence of Differential Property Taxes on Urban Housing,” National Tax Journal 21, 1968, pp.253-262.
- Orr, L., “The Incidence of Differential Property Taxes on Urban Housing: A Response”, National Tax Journal 23, 1970, pp.99-101.

사회복지분야 국고보조사업의 차등보조율 도입이 지방재정에 미친 영향

박지현(한국지방세연구원)

본 연구는 사회복지비 지출의 급격한 증가로 인한 지자체 재정부담 정도를 파악하고, 2008년부터 기초생활보장과 무료보육, 기초노령연금 사업을 대상으로 시행 중인 국고보조사업 차등보조율제의 효과를 분석하였다. 이중차분 회귀분석 결과 인상보조율의 적용은 기초자치단체의 시군구비를 감소시켰으며, 사회복지분야 자체사업비를 증가시킨 것으로 나타났다. 다시 말해 인상보조율의 적용은 지방정부의 사회복지재정 부담을 줄이는데 효과적일 뿐만 아니라, 자체복지사업 확대에 이어진다는 것을 확인하였다. 하지만 차등보조율제는 긍정적인 효과를 나타내고 있음에도 불구하고, 그 설계방식에 대해 많은 문제점이 지적되고 있다. 차등보조율제도의 확대에 앞서 그 적용방식에는 개선이 필요한 것으로 보인다.

핵심 주제어: 복지재정, 국고보조금, 차등보조율

I. 서론

2013년 새 정부의 출범과 동시에 가장 먼저 실행에 옮겨진 복지 공약은 영유아보육료와 가정양육수당(이하 무료보육사업)의 전면 확대 실시이다. 2012년까지 어린이집을 이용하는 가정의 만 0-2세, 만 5세 영유아에 대해서는 소득·재산 수준에 상관없이 나이에 따라 보육료가 차등 지급되었고, 만 3-4세까지는 소득하위 70%를 대상으로 보육료가 지원되었었다. 2013년 3월부터는 전 소득계층 가정의 만 0-5세로 영유아보육료 지원이 확대되었다. 또한 2012년까지 보육시설을 이용하지 않는 36개월 미만 차상위계층(최저생계비 120% 이하) 가정에 지원되던 가정양육수당은 2013년부터 만 0-5세 전 소득계층 가정에 지급되기 시작하였다.

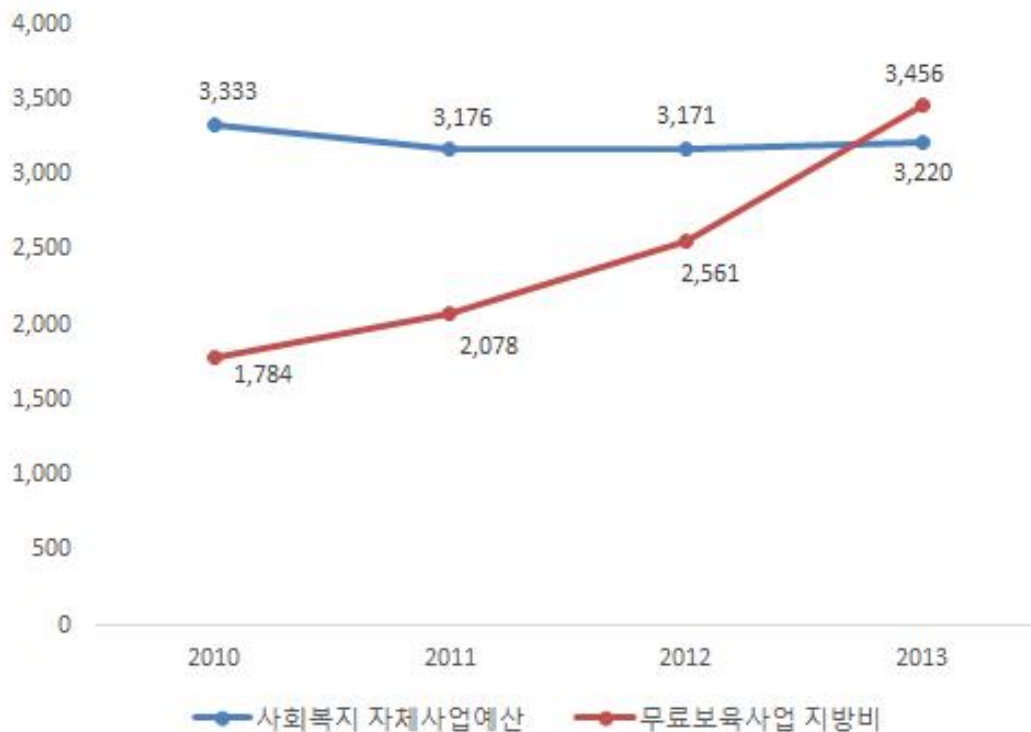
무료보육사업의 규모 추이를 살펴보면, 2010년 국비 1조 7천억 원, 지방비 1조 8천억 원으로 총 3조 5천억 원 정도였으나, 2013년 국비 3조 5천억 원, 지방비 3조 5천억 원으로 총 7조 원 규모로 2배 가까이 급격하게 증가하였다. 연평균 증가율(2010-13)을 살펴보면 국비가 연 34.8%씩, 지방비가 연 31.2%, 전체 사업 규모가 연평균 33.0%씩 큰 폭으로 증가하였다. 세입의 증가가 없는 상태에서 매칭지방비 부담의 급격한 증가는 지방자치단체의 재정에 압박을 초

래한다. 재정압박의 자구책으로 지자체는 지역마다 다른 선호도를 반영할 수 있다는 점에서 지방자치의 핵심이라고 할 수 있는 자체사업의 규모를 축소하고 있으며, 이에 따라 2013년 처음 무료보육사업의 지방비 부담이 사회복지 자체사업 예산을 추월하는 현상이 나타났다.

국고보조금이 대응보조금의 형태를 유지하는 한 정책이 확대될수록 지방비 부담이 증가하는 구조적인 문제는 지속될 것이며, 재정이 열악한 지자체의 재정압박은 심화될 것이다. 이를 국고보조금 내부에서 해결하고자 2008년부터 지방비 규모가 큰 기초생활보장, 영유아보육료 지원 사업 등에 차등보조율이 적용되고 있으며, 현재 다른 사업으로의 차등보조율 확대실시가 논의되고 있는 중이다. 본 연구는 사회복지비 지출의 급격한 증가로 초래된 지자체의 재정부담 정도를 파악하고, 국고보조사업 차등보조율제의 효과 분석을 목적으로 한다. 이를 통하여 차등보조율제의 전면 확대 실시가 점차 심화되고 있는 사회복지분야 지방비 부담 해소에 도움을 줄 수 있는지 알아보고자 한다.

〈그림 1〉 사회복지 자체사업예산과 무료보육사업의 지방비

단위: 십억 원



II. 사회복지재정 현황

일반·특별회계를 기준으로 지방자치단체의 총 세출예산은 2012년 167조 원으로, 글로벌 경제위기로 세출을 급격하게 확대한 2009년을 제외하면 2003년 98조 원에서 연평균 6.1%씩 꾸준히 증가하였다. 참여정부 시기였던 2003-7년 동안 지자체의 총 세출은 연평균 7.0% 증가한 반면, 이명박 정부 출범 후 2008년부터 2012년까지의 연평균 증가율은 3.6%에 그친 것으로 나타났다.

2008년부터 예산편성체계가 품목별 예산방식에서 사업별 예산방식으로 변경됨에 따라 2008년 이전은 사회보장예산을, 이후는 사회복지예산을 통해 사회복지지출 추이를 살펴보면, 2003년 지자체의 사회보장예산은 9조 원에서 2012년 사회복지예산 36조 원으로 4배 가까이 증가한 것으로 나타났다. 동기간 연평균 증가율은 16.0%로 나타나 세출 증가율 6.1%를 크게 상회하였다. 2009년에는 글로벌 금융위기 극복을 위한 정부의 복지지출 증가로 사회복지예산이 보다 크게 증가하였다. 사회복지예산이 총 세출예산에서 차지하는 비중은 2003년 9.7%에서 2012년 21.5%로 큰 폭으로 증가하였다. 이는 저출산·고령화 정책의 확대에 인하여 다른 분야의 지출비중이 상대적으로 축소 된 것을 의미하기도 한다.

〈표 1〉 지자체 세출예산

(단위: 조원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
총세출예산	98	99	107	115	128	144	157	150	156	167	6.1
사회보장	9	11	13	15	19						
사회복지						26	32	31	33	36	16.0
비중(%)	9.7	10.8	12.0	13.3	14.7	17.9	20.2	20.7	20.8	21.5	

주: 최종예산순계(일반·특별회계)

자료: 지방재정연감, 각연도, 안전행정부

기초자치단체 유형별 사회복지비 비중을 살펴보면, 자치구의 사회복지비 비중은 평균 47.3%(2013년 당초예산 기준)로, 시(23.1%), 군(16.0%)의 다른 자치단체 유형보다 월등히 높은 것을 알 수 있다. 사회복지예산이 총 세출의 40%를 넘는 자치단체는 53개로 모두 자치구이며, 50%가 넘는 자치구도 28개나 되는 것으로 나타났다. 이처럼 사회복지지출 증가가 특히 자치구에서 큰 부담이 되고 있는데, 이는 자치구의 구조적 특징으로 설명될 수 있다. 자치구는 SOC 등의 지출 부담은 비교적 낮게 하는 대신 사회복지 부문의 세출부담을 지도록 설계되었기 때문이다.

〈표 2〉 사회복지비 비중 분포현황 (2013)

(단위: 단체수, %)

	합계	구성비	시·도	시	군	자치구
합 계	244	100	17	74	84	69
10%미만	2	0.8	-	-	2	-
10~20%미만	99	40.6	3	22	75	-
20~30%미만	72	29.5	13	47	7	5
30~40%미만	18	7.4	2	5	-	11
40~50%미만	25	10.2	-	-	-	25
50%이상	28	11.5	-	-	-	28
평균 사회복지비 비중	22.3		26.6	23.1	16.0	47.3

자료: 행정안전부, 2013년도 지방자치단체 예산개요, 안전행정부

2013년 지자체의 당초예산안에 따르면 사회복지예산 35조 원 중 32조 원(90.3%)이 보조사업, 3조 원만이 자체사업(9.2%)으로 이루어져있다. 이는 지방자치단체가 시행하고 있는 대부분의 사회복지사업은 중앙정부의 재정지원을 통해서 이루어지는 보조사업으로 이루어져 있다는 것을 보여준다. 총 예산 중 전체 자체사업이 차지하는 비중이 38.3%(157조 원 중 60조 원)를 차지하고 있는 것과 비교하여, 사회복지사업의 자체사업 비중(9.2%)은 아주 낮은 수준이다. 기능별 분류를 살펴보면, 기초생활보장 부문의 보조사업 비중이 98.0%로 지방정부는 이 부문에서 상위정부의 정책을 단순히 집행하는 기능만을 수행하고 있다고 말할 수 있다. 그 뒤를 이어 보육·가족 및 여성 부문의 보조사업은 94.2%로 나타났으며, 보훈 관련 보조사업은 34.5%로 보훈 사업의 65.5%는 지자체에서 직접 담당하고 있다.

〈표 3〉 사업별 세출예산(2013년)

(단위: 억 원)

분야·부분	계	정책사업		행정운영경비	재무활동
		보조사업	자체사업		
합 계	1,568,887	650,223	600,334	223,905	94,425
일반공공행정	129,895	6,387	77,318	1	46,189
공공질서 및 안전	28,862	16,880	8,979	-	3,004
교육	100,180	6,464	93,325	-	391
문화 및 관광	78,408	38,447	36,257	-	3,704
환경 보호	157,925	59,126	91,791	256	6,751
사회 복지	349,921	315,863	32,202	-	1,856
기초생활보장	102,700	100,689	1,576	-	435

취약계층지원	47,401	40,283	6,918	-	201
보육·가족 및 여성	98,688	92,930	5,536	-	222
노인·청소년	76,976	66,599	10,012	-	365
노동	6,481	4,560	1,896	-	25
보훈	2,465	851	1,614	-	-
주택	11,655	7,533	3,639	-	484
사회복지일반	3,554	2,418	1,012	-	125
보건	23,323	15,628	7,610	-	76
보건의료	22,699	15,282	7,340	-	9
식품의약품안전	624	346	269	-	1,328
농림해양수산	108,898	82,176	25,394	-	1,128
산업 · 중소기업	32,213	12,835	16,053	-	492
수송 및 교통	154,683	48,969	85,667	-	2,370
국토 및 지역개발	122,118	46,524	68,689	-	977
과학기술	6,254	794	5,457	-	-
예비비	31,038	129	30,910	-	-
기타	245,168	-	20,683	223,644	841

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산개요(상) 2013년.

사회복지분야 매칭지방비 지출이 기초자치단체 간 재정불균형에 미친 영향을 분석하기 위하여, 세 가지 불균등지수(변이계수, Gini계수, Theil의 Entropy지수)를 살펴보았다. 재정변수의 절대액뿐만 아니라, 인구규모에 따른 영향을 고려하기 위하여 1인당 재원 또한 분석에 이용하였다. 사회복지분야 매칭지방비는 사회복지 시군구비예산에서 사회복지 자체사업예산을 차감하여 사용하였다(하능식 외, 2012). 지자체의 재정수준을 나타내는 변수로는 지방세와 세외수입의 합인 자체재원, 재정형평화 기능을 수행하는 지방교부세와 조정교부금을 포함하는 자주재원, 그리고 사회복지 매칭지방비 지출 후의 자주재원(자주재원 - 매칭지방비)을 이용하였다. 분석의 범위는 2011년 일반회계의 최종예산을 기준으로 하였다.

사회복지 매칭지방비 지출 후 지자체간 자주재원의 격차는 세 가지 불균등 지수에서 모두 악화된 것으로 나타났다. 자체재원의 Gini계수는 0.47에서 지방교부세와 자주재원을 합한 후의 자주재원의 Gini계수 0.31로 32.91% 감소하여, 지역간 형평성은 향상된 것으로 나타났다. 하지만 자주재원의 Gini계수는 매칭지방비 지출 후 0.34로 6.79% 증가하였다. Gini계수뿐만 아니라 변이계수 4.03%, Entropy지수가 11.70% 증가하여 매칭지방비의 지출이 자치단체간 자주재원의 불균형을 심화시키는 것으로 나타났다.

1인당 재원규모를 바탕으로 한 분석에서도 1인당 사회복지 매칭지방비 지출이 1인당 자주

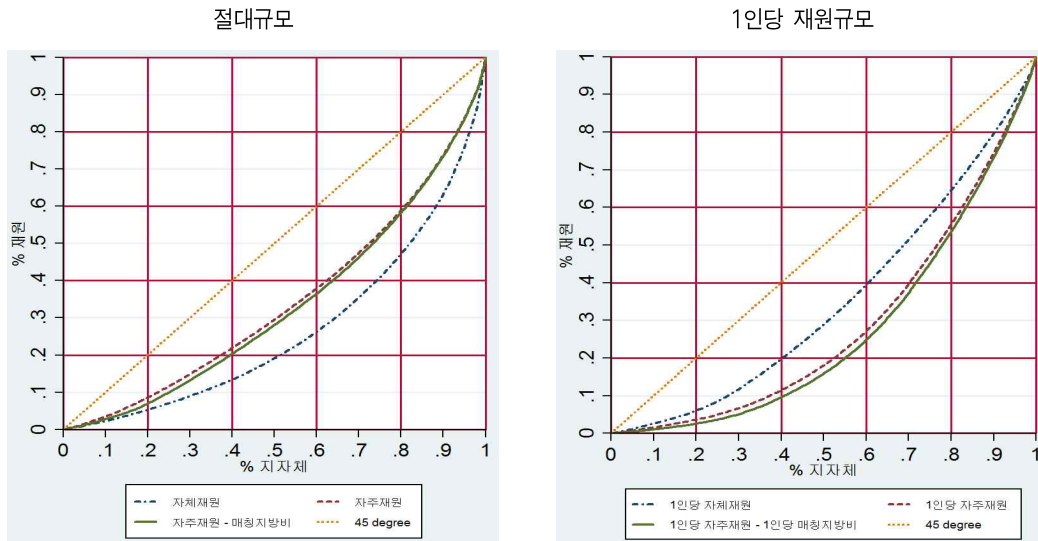
재원의 격차를 악화시키는 것으로 나타났다. 우선 1인당 자체재원의 Gini계수는 0.30에서 1인당 자주재원의 Gini계수 0.43으로 44.67% 증가하여, 인구수를 감안하였을 경우 재정형평화 재원은 1인당 재원의 형평성을 향상시키는 것이 아닌 불균형도를 심화시키는 것으로 나타났다. 매칭지방비를 지출 한 후 1인당 자주재원의 Gini계수 또한 0.46으로 7.13% 증가하여, 매칭지방비 지출이 인구수를 고려한 지역간 재정불균형도를 악화시키는 것으로 나타났다.

기초자치단체 유형별로 살펴보면, 시·군·구 모두에서 자체재원의 불균형도와 비교하여 자주재원의 불균형도가 완화되는 것으로 나타났다. 반면 매칭지방비 지출 후 자주재원의 불균형도는 시와 군에서 감소하여, 오히려 매칭지방비 지출 후 시와 군 지역간 재원 형평성이 향상되었다. 하지만 변화분(%)을 살펴보면 작은 수치로 매칭지방비 지출이 자주재원의 Gini계수에는 큰 영향을 못 미친다고 해석할 수도 있을 것이다. 이는 시와 군의 경우 매칭지방비에 비하여 자주재원의 규모가 크고, 또한 사회복지 이외의 다른 분야에의 지출 부담이 크기 때문인 것으로 이해된다. 사회복지분야 세출부담이 큰 자치구에서는 매칭비 지출 후 자주재원의 Gini계수가 14.35% 증가하여, 매칭지방비 지출이 자치구간 재정불균형을 악화시키는 것을 뚜렷하게 보여주었다.

1인당 재원규모의 불균등정도를 기초자치단체 유형별로 살펴보면, 시·군·구에서 모두 매칭지방비 지출 후 1인당 자주재원의 불균등도가 악화된 것으로 나타났다. 특히 악화의 정도는 자치구에서 심하게 나타났는데, 자주재원의 Gini계수 0.24에서 매칭지방비 지출 후 자주재원의 Gini계수는 0.31로 29.84% 증가한 것을 살펴볼 수 있다. 이상의 분석결과는 사회복지 매칭지방비 지출이 지자체간 자주재원의 불균형도를 증가시키고, 특히 자치구에서 불균형도 악화의 정도가 심각하다는 것을 보여준다.

로렌즈 곡선은 소득분배정도를 나타낼 때 주로 이용되는데, X축에는 가구의 누적확률이, Y축에는 소득의 누적확률이 표시된다. 로렌즈 곡선 위에 있는 점은 ‘하위 x%의 가구가 총 소득의 y%를 얻는다’로 표현할 수 있다. 본 연구에서는 ‘하위 x%의 자치단체가 총 재원의 y%를 가진다’로 해석할 수 있을 것이다. 45°의 기울기를 가지는 $y=x$ 의 함수는 절대적 평등을 의미한다. 재원의 절대규모와 1인당 재원을 이용한 두 그래프 모두에서 매칭지방비를 지출 한 후 자주재원의 로렌즈 곡선이 자주재원의 로렌즈 곡선보다 오른쪽으로 이동한 것을 알 수 있다. 로렌즈 곡선을 통해서도 매칭지방비 지출이 지자체의 재원 불균형도를 심화시킨다는 것을 알 수 있다.

〈그림 2〉 Lorenz 곡선



〈표 4〉 불균등지수

절대규모					
불균등 지수	자체재원 (A)	자주재원 (B)	자주재원-매칭지방비 (C)	(B-A)/A, %	(C-B)/B, %
전체 기초자치단체					
변이계수	1.12	0.70	0.73	-37.49	4.03
Gini계수	0.47	0.31	0.34	-32.91	6.79
Entropy지수	0.40	0.18	0.20	-55.23	11.70
시					
변이계수	0.86	0.55	0.54	-35.87	-1.01
Gini계수	0.41	0.27	0.26	-35.33	-1.87
Entropy지수	0.29	0.12	0.12	-56.72	-2.54
군					
변이계수	0.60	0.24	0.23	-60.36	-2.13
Gini계수	0.28	0.13	0.12	-54.48	-2.02
Entropy지수	0.14	0.03	0.03	-80.53	-4.37
구					
변이계수	0.62	0.42	0.49	-32.26	16.50
Gini계수	0.31	0.23	0.26	-26.27	14.35
Entropy지수	0.16	0.08	0.11	-48.40	31.28

1인당 자원					
불균등 지수	1인당 자체재원 (A)	1인당 자주재원 (B)	1인당 자주재원-매칭지방비 (C)	(B-A)/A, %	(C-B)/B, %
전체 기초자치단체					
변이계수	0.55	0.78	0.84	42.24	7.39
Gini계수	0.30	0.43	0.46	44.67	7.13
Entropy지수	0.15	0.30	0.35	101.86	16.70
시					
변이계수	0.29	0.46	0.50	61.34	7.07
Gini계수	0.15	0.25	0.27	62.29	6.54
Entropy지수	0.04	0.10	0.11	157.33	14.00
군					
변이계수	0.35	0.34	0.36	-3.60	5.45
Gini계수	0.17	0.19	0.20	9.94	5.33
Entropy지수	0.05	0.06	0.06	10.73	11.77
구					
변이계수	0.72	0.53	0.69	-25.48	30.01
Gini계수	0.31	0.24	0.31	-21.92	29.84
Entropy지수	0.18	0.11	0.18	-39.75	62.79

Ⅲ. 차등보조제도

국고보조금 자체가 지역 간의 재정불균형을 심화시키는 요인으로 작용함에 따라 이를 국고보조금 제도 내부에서 완화하기 위한 방법으로 2008년부터 기초생활보장, 무료보육사업(영

유아보육료, 가정양육수당), 기초노령연금 사업에 차등보조율을 적용하고 있다. 차등보조율은 자치단체의 복지수요와 재정력 수준에 따라 결정되는데, 복지수요를 측정하는 지표로는 사회보장비지수(기초생활보장과 무료보육) 또는 노인인구비율(기초노령연금)이, 재정력을 측정하는 지표로는 사회보장비지수가 사용된다.

기초생활보장사업(기준보조율 80% (서울50%))과 무료보육사업(기준보조율 65% (서울 35%))의 경우 사회복지비 지수가 25이상이고, 재정자주도가 80미만인 기초자치단체에 인상보조율(10%p 인상)을 적용하고, 사회복지비 지수가 20미만이고, 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체에 인하보조율(10%p 인하)을 적용한다. 하지만 보통교부세 불교부단체인 기초자치단체의 경우 인하보조율은 적용하지 않는다. 기초노령연금사업은 ‘기초노령연금법 시행령’에 의하여 노인인구 비율과 재정자주도를 기준으로 서울과 지방의 구분 없이 40~90%의 차등보조율을 적용하고 있다.

〈표 5〉 기초노령연금 보조율

기초노령연금 보조율		노인인구비율		
		14%미만	14 ~ 20% 미만	20% 이상
재정자주도	80% 미만	70%	80%	90%
	80 ~ 90% 미만	50%	60%	70%
	90% 이상	40%	50%	60%

차등보조율을 적용받는 자치단체를 살펴보면, 2013년을 기준으로 기초생활보장사업과 무료보육사업의 경우 대부분의 자치구가 인상보조율, 대부분의 시와 군은 기준보조율을 적용받고 있다. 69개의 자치구 중 64개의 구가 인상보조율을 적용받고 있으며, 부유한 자치구로 알려진 5개의 자치구(서울 강남구·서초구·종로구·중구, 인천 중구)만이 기준보조율을 적용받고 있다. 반면 시의 경우 73개 중 64개가 기준보조율을, 8개가 인상보조율을, 1개의 시만이 인하보조율을 적용받고 있다. 군의 경우는 1개의 군을 제외한 모든 군이 기준보조율을 적용받고 있다. 반면 기초노령연금의 경우는 사회보장비지수가 아닌 노인인구비율의 복지수요 지표가 사용되어 위의 두 사업과는 다른 양상을 보이고 있다. 고령인구가 많은 군의 경우 85개 중 61개가 90%의 보조율을 적용받고 있으며, 73개 중 49개의 시와 69개 중 59개의 자치구는 70%의 보조율을 적용받고 있다.

〈표 6〉 기초생보/무료보육사업 차등보조율 적용 지자체 현황(2013)

	인하	기준	인상
시(73)	1	64	8
군(85)	0	84	1
구(69)	0	5	64

자료: 보건복지부 제공자료

〈표 7〉 기초노령연금 차등보조율 적용 지자체 현황(2013)

	40%	50%	70%	80%	90%
시(73)	1	1	49	14	8
군(85)	0	0	5	19	61
구(69)	0	2	59	8	0

자료: 보건복지부 제공자료

IV. 차등보조제도의 효과성 분석

차등보조율 도입의 효과성에 대한 이전연구를 살펴보면, 김현아(2012)는 ‘차등보조율 인상 지역은 주로 광역시였고, 이 지역의 1인당 사회복지예산을 감소시키는 효과가 있었을 것이다’와 ‘차등보조율 확대는 해당 자치단체의 매칭비를 감소시킬 것이며, 따라서 자체복지재원 확보가 증가하여 자체복지사업이 확대가 가능하다’라는 두 가지 가설을 바탕으로 차등보조율 효과를 실증분석하였다. 2005년부터 2010년까지 5개년의 광역시·도를 바탕으로 interaction term(교호항)을 포함한 이중차분(Differences-in-Differences) 회귀분석 결과 차등보조제도 실시하는 1인당 사회복지예산에 별다른 영향을 미치지 못 했고, 1인당 자체복지사업은 오히려 감소한 것으로 나타났다.

김재일(2011)은 서울시와 광역시의 자치구들을 대상으로 차등보조율 적용이 지방복지재정 운용에 미친 영향을 분석하였다. 기간은 2007년부터 2010년이며, interaction term을 넣는 이중차분 회귀식을 사용하였다. 회귀분석 결과에 따르면 차등보조율 적용은 1인당 복지예산 변화에 유의미한 영향을 미치지 못 하였지만, 인상보조율의 적용은 1인당 자체복지사업비를 다소 증가시켰고, 또한 인상보조율이 적용된 지자체의 1인당 지방비(매칭+자체사업비)를 감소시킨다는 결과를 도출하였다.

이채정(2011)은 지자체의 사회복지 재정부담을 완화하기 위한 서울과 지방의 기준보조율의 차별화와 차등보조제도가 효과를 거두지 못하고 있다고 주장하였으며, 개선방안을 도출하기 위하여 지자체별 사회복지분야 국고보조사업 매칭 지방비에 영향을 미치는 요인을 분석하

였다. 2010년 데이터를 바탕으로 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군으로 나누어 다중회귀 분석을 실시하였는데, 차등보조율의 기준이 되는 재정자주도와 사회복지비 지수 이외에도 영유아보육료수급자비율, 생계급여수급자비율, 기초노령연금수급자비율 등이 매칭 지방비에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구와 이전연구와의 큰 차이점은 분석대상이다. 차등보조율이 적용되는 대상은 광역이 아닌 기초자치단체로, 본 연구에서는 기초자치단체 데이터를 분석에 이용하였고, 자치구뿐만 아니라 시와 군을 분석대상에 포함시켰다. 기초자치단체 데이터의 분석을 통해 김현아(2012)에서의 가설을 검증하였다. 가설을 다시 정리하여보면, (가설1) 인상보조율의 적용은 기초자치단체에 보조되는 국비를 증가시키고, 지방비를 감소시킴으로써 기초자치단체의 사회복지 재정 부담을 줄이는 효과가 있을 것이다. (가설2) 인상보조율을 적용받은 자치단체는 매칭지방비 부담이 감소되어 가용가능 한 재원이 증가하여 자체복지사업 확대가 가능 할 것이다. 가설검증을 위하여 사용한 모델은 이전연구와 같은 interaction term을 이용한 이중차분회귀 분석이다.

정책의 효과를 분석하기 위해서는 처치효과(treatment effect)의 개념을 차용하는데, 처치효과란 한 개인이 치료를 받았을 때 나타나는 결과와 동일인이 치료를 받지 않았을 때 나타나는 결과를 비교하여 효과의 유무와 정도를 판단하게 된다. 결과(outcome)를 Y 라고 하면, 개인 i 의 처치효과는 치료를 받았을 때 나타나는 결과 ($Y_i|T=1$)와 받지 않았을 때의 결과 ($Y_i|T=0$)의 차를 의미한다(i.e., $(Y_i|T=1) - (Y_i|T=0)$). 하지만 실질적으로 각 개인이 치료를 받거나, 받지 않는 것 중 하나만을 실행하기 때문에 한 개인의 결과를 동시에 관찰하기는 불가능하다.

처치효과를 측정하기 위하여 무작위 대조군 실험(randomized controlled trial)을 실시하는데, 무작위 대조군 실험이란 무작위 메커니즘에 의해서 다수의 대상을 치료집단과 통제집단으로 분류하고 치료집단에 대하여만 치료를 실시한 후 양 집단의 성과를 비교하는 방법인 것이다. 무작위 실험평가에서 선택편의(selection bias)를 효과적으로 제거할 수 있는 원인은 무작위 메커니즘에 의해서 양 집단을 분류할 경우 확률의 원리에 의하여 양 집단 간에 관찰 가능한 특성들 이외에도 관찰 불가능한 특성까지도 평균적으로 동일한 기대치를 갖게 되기 때문이다 (이석원, 2001).

하지만, 관찰연구에서는 무작위 대조군 실험이 불가능하기 때문에 대응적 결과(counterfactual outcome), 즉 참여자가 ‘만약 치료에 참여하지 않았더라면 얻었을 잠재적인 결과(potential outcome)’에 기초하여 대응적 결과와 실제 결과의 차를 측정하게 된다. 이를 분석하기 위해 다양한 방법들이 고안되었는데, 그 중 널리 쓰이는 방법 중 하나가 최귀분석

1) 선택편의라는 것은 치료군에의 참여를 결정하는 관측 불가능한 요인과 치료효과가 서로 상관관계를 가진다는 것을 의미한다.

을 통해 참가자와 비참가자의 특성을 통제된 상태에서 치료의 효과를 분석하는 것이다. 일반적인 이중차분 회귀분석모형(Card and Krueger, 1994)은 아래와 같이 표현될 수 있다.

$$Outcome_{it} = b_1 + b_2 Treat_i + b_3 Time_t + b_4 (Treat_i \cdot Time_t) + \epsilon_{it}$$

where $Treat$ = 인상보조율 적용 더미변수(인상보조율 적용 지자체 = 1)
 $Time$ = 인상보조율 시행년도 더미변수(2008년 = 1)

위의 식은 아래의 값들을 가지게 된다.

기준보조율이 적용된 자치단체의 2007년 Outcome: b_1

기준보조율이 적용된 자치단체의 2008년 Outcome: $b_1 + b_3$

인상보조율이 적용된 자치단체의 2007년 Outcome: $b_1 + b_2$

인상보조율이 적용된 자치단체의 2008년 Outcome: $b_1 + b_2 + b_3 + b_4$

이중차분 추정치, 즉 인상보조율의 적용 효과는 결국 (인상보조율 적용 자치단체의 2008년 outcome - 인상보조율 적용 자치단체의 2007년 outcome) - (기준보조율 적용 자치단체의 2008년 outcome - 기준보조율 적용 자치단체의 2007년 outcome) = b_4 임을 알 수 있다. 더미변수를 넣은 일반 회귀분석은 처치집단과 대조집단 간의 결과(outcome)차이만 알 수 있지만, 이중차분을 이용한 회귀분석을 통해 처치 전과 후(pre-post)와 처치집단과 대조집단 간의 피험자 내 (within-subject) 차이를 알 수 있다는 장점이 있다.

사용된 데이터는 2007-2011년까지의 기초지자체별 사회복지재정 데이터를 담고 있는 한국보건사회연구원의 복지재정 DB와 지방재정연감이다. 회귀분석에서 종속변수로 사용된 변수는 사회복지분야 자체사업비, 사회복지분야 국비, 사회복지분야 지방비(시도비, 시군구비)이다. 1인당 사회복지비가 분모문제(denominator problem)로 인해 종속변수로서 심각한 수준의 측정오류를 내포하고 있기 때문에(장동호(2012)), 본 연구에서는 변수를 인구수로 나누지 않은 지출 그대로를 종속변수로 사용하였다. 변수 분포의 안정화를 위하여 변수를 로그 변환하여 자료를 활용하였다. 사회복지비지수 25이상, 재정자주도 80이하 인상보조율 적용, 사회복지비지수 20이하, 재정자주도 85이상 인하보조율을 적용하는 무료보육사업과 기초생활보장사업의 차등보조율제 적용 기준을 이용하였다.

설명변수로는 사회복지대상 수요자(장애인 등록자 수, 65세 이상 주민 수, 영유아 수, 기초생활보장 수급자수), 지방세, 지방교부세/조정교부금, 서울 자치구를 사용하였다. 자치단체의 인구수는 인구비례적인 성격의 사회복지비를 잘 설명할 수 있는 변수이지만, 사회복지대상 수요자와 높은 상관관계가 나타나므로 인구수 대신 사회복지대상 수요자를 설명변수로 사용

하였다. 또한 복지수요자 변수들 간에도 높은 상관관계가 나타나고 있다. 예를 들어, 장애인수와 65세 이상 인구수의 상관계수는 0.95이고, 장애인수와 영유아수의 상관계수는 0.94, 장애인수와 기초생활보장수급자수의 상관계수는 0.87로 높게 나타나고 있다. 높은 상관관계를 가진 복지수요자 변수를 동시에 회귀식의 설명변수로 넣었을 경우, 결과가 왜곡될 가능성이 있으므로, 모든 유형의 복지수요자의 변수를 투입한 회귀분석의 결과와 각각의 변수만을 따로 넣은 회귀분석의 결과를 모두 제시하였다.

종속변수의 기초통계량을 살펴보면, 인상보조율을 적용받은 자치단체는 기준보조율을 적용받은 단체에 비해서 국비와 자체사업비의 증가폭이 월등하게 컸으며, 시군구비 부담은 감소한 것으로 나타났다. 또한 인하보조율을 적용받은 자치단체의 사회복지 재정부담은 늘어난 것을 알 수 있다. 자세히 살펴보면, 국비의 경우 인상보조율이 적용된 자치단체는 2007년 평균 356억 원에서 2008년 540억 원으로 51.7%가 증가하였고, 기준보조율이 적용된 자치단체는 평균 46.4% 증가하였다. 시군구비의 경우 인상보조율을 적용받은 자치단체는 2007년 평균 152억 원, 2008년 133 억 원을 시군구비로 지출하여 12.5% 감소한 반면, 기준보조율이 적용된 자치단체는 2007년 평균 204억 원에서 2008년 230억 원으로 12.7% 증가하였다. 사회복지분야 자체사업비는 인상보조율이 적용된 자치단체가 2007년 평균 15억 원에서 2008년 32억 원으로 113.3% 대폭 증가한 반면, 기준보조율이 적용된 자치단체에서는 2007년 평균 47억 원에서 2008년 80억 원으로 70.4% 증가한 것으로 나타났다.

반면, 2008년 인하보조율을 적용받은 자치단체의 국비 증가율은 2007년 평균 206억 원에서 2008년 271억 원으로 31.6% 증가하여, 기준·인상보조율 적용 자치단체보다 훨씬 낮은 증가율을 보였다. 시군구비의 경우는 2007년 평균 463억 원에서 2008년 589억 원으로 27.2% 증가하여, 기준(12.7% 증가)·인상보조율(12.5% 감소)을 적용받은 자치단체에 보다 높은 수준이었다. 사회복지 재정부담의 증가로 인하여 인하보조율을 적용받은 자치단체의 경우 자체사업비의 증가율이 기준·인상보조율을 적용받은 자치단체의 증가율보다 낮게 나타났는데, 인하보조율을 적용받은 자치단체의 2007-8년 자체사업비 증가율은 26.4%로 기준보조율 적용 자치단체보다 44.0%p 낮고, 인상보조율 적용 자치단체보다는 무려 86.9%p 낮았다.

〈표 8〉 종속변수의 기초통계량

연도	전체		기준보조율		인상보조율		인하보조율	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
obs	228		180		40		8	
사회복지비	562	718	511	653	738	945	836	1050
자체사업비	47	77	47	80	15	32	201	254
국비	235	346	209	306	356	540	206	271
시도비	126	149	101	119	232	274	171	194
시군구비	204	226	204	230	152	133	463	589

(단위: 억 원)

이중차분 회귀분석 결과 첫째로 인상보조율 적용이 자치단체의 국비에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않다고 나타났다. 사회복지대상자의 모든 변수를 넣은 회귀분석 결과뿐만 아니라, 각각의 수요자 변수만을 포함하는 회귀분석에서도 인상보조율 적용이 국비에 미치는 영향은 유의미하지 않았다. 둘째로 인상보조율 적용이 자치단체의 시도비에 미치는 영향 또한 유의미하지 않다고 나타났다. 이 또한 모든 복지수요자 변수를 넣은 회귀분석뿐만 아니라, 각각의 수요자 변수를 포함하는 회귀분석에서도 유의미하지 않았다. 하지만 셋째로 인상보조율 적용은 시군구비를 감소시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 처치효과를 나타내는 interaction term의 계수는 -0.23으로 시군구비에 부(-)의 방향으로 영향을 미치고 있다. 넷째, 인상보조율 적용은 기준보조율 적용에 비하여 사회복지 자체사업비를 증가시키는 효과가 있다고 나타났다. 사회복지대상자의 모든 변수를 넣은 회귀분석뿐만 아니라, 각각의 수요자 변수만을 포함하는 회귀분석에서도 인상보조율 적용이 자체사업비에 정(+)의 영향을 미치고 있는 것을 보여주었다. 이는 인상보조율을 적용받은 자치단체는 매칭지방비 부담이 줄어들 것이고, 가용가능한 예산으로 자체사업을 증가시킬 것이라는 (가설2)를 지지하는 결과이다.

세부적으로 살펴보면, 복지수요자인 장애인수($p<0.01$)와 영유아수($p<0.05$), 기초생보자수($p<0.001$)가 정(+)의 방향으로 국비에 유의미한 영향을 주고 있다. 자치단체의 자체수입원인 지방세가 국비에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않으며, 지방교부세와 조정교부금의 경우 정(+)의 방향으로 국비에 영향을 주고 있는 것을 알 수 있다. 이는 자체재원이 부족하여 중앙 또는 광역시·도에서 지방교부세나 조정교부금으로 재정지원을 많이 받을수록, 사회복지분야 국비 지원도 많이 받는다는 것을 의미한다.

복지수요자수가 시도비에 미치는 영향은 국비에 미치는 영향과 비슷하게 나타났다. 즉, 모든 유형의 복지수요자를 회귀분석에 포함시킬 경우, 장애인수, 영유아수와 기초생보자수가 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있다. 지방세가 시도비에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않았으며, 지방교부세/조정교부금의 경우 자치단체의 시도비에 부(-)의 방향으로 영향을

주고 있었다. 이는 중앙 또는 광역시·도에서 지방교부세나 조정교부금으로 재정지원을 적게 받을수록, 광역시·도에서 내려오는 사회복지분야 보조금이 크다는 것을 의미한다.

시군구비의 경우 복지수요자 중 영유아수만이 정(+)의 방향으로 유의미하게 영향을 주는 것으로 나타났지만, 각각의 복지수요자 변수를 포함하는 회귀식에서는 모든 유형의 복지수요자가 시군구비에 정(+)의 방향으로 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 또한 자체재원인 지방세가 클수록 의존재원인 지방교부세/조정교부금이 클수록 시군구비는 증가하는 것으로 나타났다으며, 서울의 자치구가 타 자치단체에 비해서 사회복지분야 시군구비에 정(+)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났다.

사회복지 자체사업비를 결정하는데 있어 복지수요자 중 어떠한 변수도 유의미한 영향력이 있다고 나타나지 않았다. 이는 복지수요자 변수 하나씩을 포함하는 회귀분석에서도 같은 결과가 나타났다. 자체사업은 자치단체가 재정적 여유를 가져야 실행할 수 있으므로, 지방세와 지방교부세/조정교부금이 자체사업비에 정(+)의 영향을 주고 있는 것으로 나타났으며, 서울시의 자치구를 나타내는 더미변수의 경우 양의 값을 나타내는데, 이는 서울이 아닌 자치단체보다 서울 자치구에서 자체사업비를 더 크게 지출하고 있다는 의미로 해석할 수 있다.

종합하면, 인상보조율 적용은 적용 이전(2007년)과 기준보조율 적용받은 자치단체에 비해서 시군구비는 감소하였고, 사회복지분야 자체사업비가 증가한 것으로 나타났다. 이는 (가설1)을 지지하는 결과로 인상보조율 적용은 기초자치단체의 시군구비를 감소시킴으로써 사회복지 재정 부담을 줄이는데 효과가 있음을 보여주었다. 또한 인상보조율을 적용받은 자치단체는 매칭지방비 부담이 감소되어 가용가능 한 재원이 증가하여 자체복지사업 확대가 가능할 것이라는 (가설2)를 지지하는 결과이다.

V. 결 론

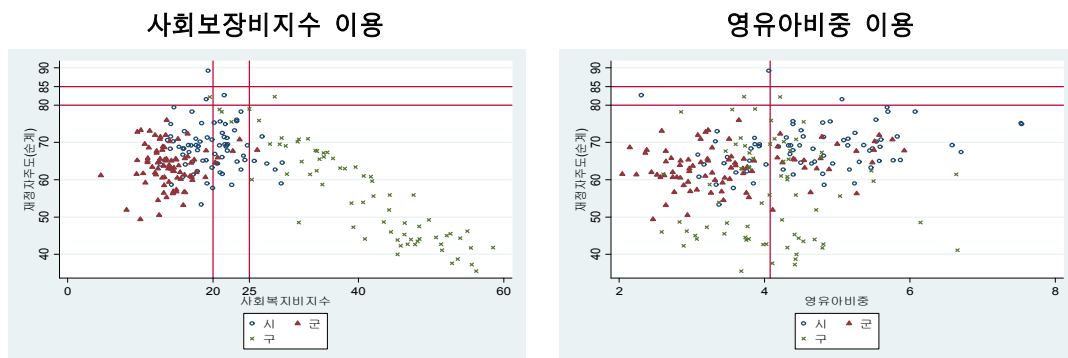
지방자치단체의 사회복지비지출 및 차등보조율 적용 현황과 2008년에 도입된 차등보조율제가 기초지자체 재정에 미친 영향을 이중차분 회귀분석을 통해서 살펴보았다. Interaction term을 이용한 회귀분석 결과 인상보조율의 적용은 기초자치단체의 시군구비를 감소시켰으며, 사회복지분야 자체사업비를 증가시킨 것으로 나타났다. 이는 (가설1)과 (가설2)를 지지하는 결과로, 인상보조율의 적용은 지방정부의 사회복지 재정 부담을 줄이는데 효과적일 뿐만 아니라, 재정부담의 완화는 자체복지사업 확대로 이어진다는 것을 회귀분석을 통해서 확인할 수 있었다.

하지만 차등보조율제는 긍정적인 효과를 나타내고 있음에도 불구하고, 그 설계방식에 대해

많은 문제점이 지적되고 있다. 우선 자치단체 유형별로 재정여건이 상이함에도 불구하고, 똑같은 기준으로 차등보조율을 결정하고 있어서 자치구만이 인상보조율의 혜택을 보고 있다(박혜자, 2009; 김재일 외, 2011; 이재원, 2012; 최성은 외, 2012; 하능식 외, 2012). 2013년 전체 자치구의 93%가 무료보육사업에서 인상보조율을, 시의 88%와 군의 99%는 기준보조율을 적용받고 있다. 이로 인하여 차등보조율제는 결국 자치구의 재정부담을 줄여주기 위한 제도로 전락하고 있으며, 자치단체 간 재정수준에 따라 보조율에 차등을 두겠다는 차등보조율제의 의미를 잃고 있다.

이는 결국 자치구에 혜택을 주기 위하여 복지수요 측정 지표로 사회보장비지수(무료보육사업과 기초생활보장사업의 경우)를 택한 것이 아닌가 하는 의구심을 들게 한다. 기초노령사업의 경우에는 복지수요를 위하여 노인인구비율을 사용하는데, 여러 이전연구(최성은, 2010; 박완규, 2012)에서는 무료보육사업과 기초생활보장사업의 경우에도 이처럼 대상자 비율의 적용을 제안하고 있다. 하지만 실제로 영유아 비율을 이용하여 자치단체를 분석하여 보면 자치구의 영유아 비율은 상대적으로 낮아서, 현재와 같이 대부분의 자치구에 인상보조율을 적용하기는 어려운 것을 알 수 있다. 반대로 기초노령사업의 경우 노인인구비율 대신 사회보장비지수를 사용한다면, 노인인구비율이 높은 군 지역 대신에 자치구에 인상보조율 혜택이 돌아갈 것이다. 이처럼 차등보조율을 결정하는 기준에 원칙이 없으며 결정지표가 임의적으로 선정된 것으로 보인다.

〈그림 3〉 차등보조율 적용 자치단체 분포



주) 세로선은 영유아비중의 평균(4.1%)을 나타냄

또한 결정지표의 적절성 문제가 지적되고 있는데, 재정자주도의 개념은 실질적인 재정운영의 자율성을 나타내는 지표로는 한계가 있다(최성은, 2010; 박완규, 2012). 또한 사회보장비로 복지수요를 산정하는 경우 각각의 복지사업의 성격을 반영할 수 없는 문제점도 있다(하능식 외, 2009). 이상의 문제점을 개선한다면, 차등보조율제의 전면 확대 실시는 국고보조사업 내부적으로 자치단체 간 재정부담 격차 완화를 해결할 수 있는 효과적인 방안이 될 것이다.

하지만 국고보조사업 외적으로 이미 교부세 등의 재정형평화 재원이 존재하고 있고, 지방소비세, 종합부동산세가 지역간 자원배분을 통해 형평화 기능을 수행하고 있으므로, 이들의 구조개편 또는 조정을 검토하는 것이 우선되어야 할 것이다.

〈표 9〉 차등보조율 효과(사회복지분야 국비)

국비	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
장애인 등록자수	0.146** (2.75)	0.850*** (30.61)			
65세 이상 주민수	0.0675 (1.78)		0.793*** (24.75)		
영유아수	0.0538* (2.38)			0.472*** (14.82)	
기초 생보자수	0.584*** (26.15)				0.740*** (50.96)
지방세	0.00757 (0.55)	-0.0727*** (-4.21)	0.0719*** (4.47)	-0.0487 (-1.53)	0.103*** (12.76)
교부세·조정교부금	0.104*** (5.88)	0.251*** (10.88)	0.163*** (5.77)	0.588*** (18.34)	0.0744*** (4.44)
서울	-0.664*** (-27.75)	-0.795*** (-23.67)	-0.811*** (-20.62)	-0.752*** (-14.61)	-0.545*** (-26.25)
2008년	0.381*** (30.60)	0.307*** (15.75)	0.334*** (14.90)	0.316*** (11.13)	0.389*** (29.29)
인상보조율 적용지역	0.0597* (1.99)	0.199*** (4.19)	0.419*** (8.28)	0.563*** (8.54)	0.146*** (4.71)
인상 보조율 효과	0.0175 (0.64)	0.0539 (1.20)	0.0265 (0.51)	0.077 (1.18)	0.00905 (0.30)
상수	7.384*** (27.20)	5.932*** (13.84)	4.831*** (10.06)	2.695*** (4.60)	7.342*** (24.93)
N	440	440	440	440	440

t statistics in parentheses

* p<0.05, **p<0.01, *** p<0.001

〈표 10〉 차등보조율 효과(사회복지분야 시도비)

시군구비	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
장애인 등록자수	0.297* (2.20)	0.875*** (19.02)			
65세 이상 주민수	0.0259 (0.27)		0.773*** (15.26)		
영유아수	0.149** (2.59)			0.549*** (13.13)	
기초 생보자수	0.407*** (7.11)				0.681*** (19.00)
지방세	0.0569 (1.62)	0.0484 (1.69)	0.214*** (8.42)	0.0161 (0.38)	0.260*** (13.11)
교부세·조정교부금	-0.341*** (-7.56)	-0.295*** (-7.69)	-0.368*** (-8.24)	0.0651 (1.55)	-0.430*** (-10.42)

서울	0.269*** (4.39)	0.214*** (3.85)	0.222*** (3.57)	0.207** (3.07)	0.492*** (9.60)
2008년	0.198*** (6.22)	0.141*** (4.36)	0.165*** (4.66)	0.156*** (4.20)	0.212*** (6.47)
인상보조율 적용지역	0.129 (1.67)	0.252** (3.19)	0.520*** (6.49)	0.544*** (6.30)	0.312*** (4.07)
인상보조율 효과	-0.0485 (-0.69)	-0.0285 (-0.38)	-0.0548 (-0.67)	-0.0027 (-0.03)	-0.0688 (-0.92)
상수	13.65*** (19.64)	12.84*** (18.08)	11.49*** (15.13)	9.738*** (12.68)	13.58*** (18.70)
N	440	440	440	440	440

t statistics in parentheses

* p<0.05, **p<0.01, *** p<0.001

〈표 11〉 차등보조율 효과(사회복지분야 시군구비)

시군구비	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
장애인 등록자수	0.0466 (0.45)	0.340*** (9.90)			
65세 이상 주민수	0.0799 (1.08)		0.274*** (7.60)		
영유아수	0.238*** (5.38)			0.297*** (11.21)	
기초 생보자수	0.000968 (0.02)				0.196*** (6.97)
지방세	0.154*** (5.75)	0.247*** (11.51)	0.322*** (17.77)	0.157*** (5.90)	0.355*** (22.82)
교부세·조정교부금	0.551*** (15.95)	0.453*** (15.84)	0.436*** (13.73)	0.610*** (22.82)	0.439*** (13.56)
서울	0.240*** (5.11)	0.332*** (8.00)	0.351*** (7.93)	0.260*** (6.06)	0.458*** (11.40)
2008년	0.0132 (0.54)	-0.00444 (-0.18)	0.00283 (0.11)	0.0103 (0.43)	0.0119 (0.46)
인상보조율 적용지역	-0.118* (-2.01)	-0.0666 (-1.13)	0.0638 (1.12)	-0.0645 (-1.18)	0.054 (0.90)
인상보조율 효과	-0.232*** (-4.30)	-0.239*** (-4.30)	-0.248*** (-4.29)	-0.226*** (-4.17)	-0.250*** (-4.27)
상수	0.574 (1.08)	1.009 (1.90)	0.353 (0.65)	0.121 (0.25)	0.699 (1.23)
N	440	440	440	440	440

t statistics in parentheses

* p<0.05, **p<0.01, *** p<0.001

〈표 12〉 차등보조율 효과(사회복지분야 자체사업예산)

사회복지 자체사업비	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
장애인 등록자수	0.141 (0.51)	-0.0514 (-0.58)			
65세 이상 주민수	-0.0776 (-0.39)		-0.0936 (-1.04)		

영유아수	0.0773 (0.65)			0.028 (0.40)	
기초 생보자수	-0.195 (-1.67)				-0.114 (-1.64)
지방세	0.284*** (3.95)	0.354*** (6.36)	0.363*** (8.04)	0.300*** (4.25)	0.369*** (9.62)
교부세· 조정교부금	0.710*** (7.69)	0.606*** (8.17)	0.631*** (7.97)	0.597*** (8.39)	0.656*** (8.22)
서울	0.391** (3.12)	0.461*** (4.27)	0.488*** (4.43)	0.411*** (3.61)	0.463*** (4.68)
2008년	0.375*** (5.75)	0.397*** (6.34)	0.392*** (6.23)	0.403*** (6.40)	0.381*** (6.01)
인상보조율 적용지역	-0.749*** (-4.76)	-0.773*** (-5.05)	-0.742*** (-5.22)	-0.869*** (-5.95)	-0.672*** (-4.53)
인상보조율 효과	0.513*** (3.55)	0.495*** (3.43)	0.499*** (3.46)	0.495*** (3.43)	0.503*** (3.49)
상수	-2.435 (-1.71)	-1.785 (-1.30)	-1.944 (-1.44)	-1.376 (-1.06)	-2.469 (-1.76)
N	440	440	440	440	440

t statistics in parentheses

* p<0.05, **p<0.01, *** p<0.001

참고문헌

- 김재일 외, 2011, 중앙-지방의 사회복지 재정 분담제도 개선방안 연구, 보건복지부 용역과제
- 김현아, 2012, 중앙·지방간 복지재정 부담에 관한 연구, 한국조세연구원
- 박완규, 2012, 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 사회복지비 부담 완화에 대한 연구, 한국지역사회복지학 제 40집
- 박혜자, 2009, 복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안, 한국거버넌스학회보, 제16권 제1호 (2009년 4월)
- 이석원, 2001, 적극적 노동시장 정책의 효과성 평가: 실험적 평가방법의 유용성과 활용방안, 한국행정학보, 35(1)
- 이재원, 2012, 사회복지 기능분담을 위한 자원배분 방향
- 이채정, 2011, 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제, NABO
- 장동호, 2012, 지자체 복지지출 비교분석에서의 종속변수 문제 검토, 보건사회연구, 32(3)
- 최성은, 2010, 사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구, 한국보건사회연구원
- 최성은·신혜란·한창완·강지원·이기주, 2012, 중앙과 지방의 사회복지 자원분담, 한국보건사회연구원
- 하능식·신두섭, 2009, 지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략, 한국지방행정연구원
- 하능식·이상용·구찬동, 2012, 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안, 한국지방행정연구원

지방정부 교육재정 부담구조의 평가와 과제

구균철(한국지방세연구원)

I. 서론

최근 지방교육재정에 관련된 논의는 주로 지방교육재정교부금의 개선방향이나 지방재정과 지방교육재정 간의 관계를 중심으로 이루어지고 있다. 학생 수 변화와 그에 따른 재정규모 조정의 필요성으로 인해 지방교육재정의 논의에 있어 지방교육재정교부금의 적정규모나 배분방식 그리고 교육재정교부금과 지방교부세의 관계 등이 주된 관심사인 것이다. 또한 지방교육재정의 자주성과 효율성 그리고 재정책임성을 제고하기 위해 지방재정과 지방교육재정 간의 중장기적인 협력 및 통합도 주로 논의되고 있다.

그러나 지방교육재정을 부담하는 지자체들 간의 관계에 대한 분석도 지방교육재정제도의 개선을 위해 필요한 것이 사실이다. 한 지자체의 교육재정부담정도는 기준재정수요와 기준재정수입을 기준으로 배분되는 현행 지방교육재정교부금제도를 통해 해당 지역뿐 아니라 다른 지역의 부담정도에도 영향을 미치게 된다. 특히, 전국적으로 비교적 동질적인 초·중·등교육공공재가 공급되고 있는 우리나라의 현실에서 지자체들 간의 지방교육재정부담구조의 합리성을 분석하는 것은 더욱 필요하다. 왜냐하면 국가공공재적 성격이 강한 공공교육서비스의 동질성으로 인해 중앙정부와 지방정부 간의 교육재정관계에 못지않게 지역 간의 교육재정부담이 합리적으로 지워지고 있느냐의 문제도 중요하기 때문이다. 특히, 현실적으로 지방교육세율이 탄력적으로 운용되지 않고 있어 지자체 법정전출금의 규모는 중앙정부에 의해 좌우되는 상황에서 지자체의 의지와 상관없이 결정되는 지역 간 교육재정부담구조의 합리성에 대한 평가가 필요하다. 지방교육재정교부금의 지역별 배분과 지자체의 교육재정부담의 규모가 중앙정부에 의해 주도적으로 결정되는 현행 구조의 제약조건 하에서도 보다 합리적인 지방부담구조를 모색할 필요가 있다는 것이다.

따라서 본 연구는 지자체 교육재정부담구조의 합리성을 정의하고 현재 상황에 대한 비판적 고찰과 함께 교육재정부담의 합리화 방향을 제시하고자 한다. 다시 말해, 지방교육재정교부금의 지역별 배분과 지자체의 교육재정부담의 규모가 중앙정부에 의해 주도적으로 결정되는 현행 구조의 제약조건 하에서 보다 합리적인 지방부담구조를 모색하고자 한다. 지자체 교

육재정부담구조의 합리성은 형평성과 효율성 그리고 충분성이라는 세부기준으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이러한 합리성 기준(형평성, 효율성, 충분성)의 개념을 제II장에서 보다 구체적으로 정의한 후, 제III장에서 현행 지방교육재정의 지방부담구조를 평가하고자 한다. 제IV장은 지자체부담구조의 합리화를 위한 개선방향을 대략적으로 제시하는 것으로 결론을 맺을 것이다.

II. 지방정부 교육재정부담의 합리성

지방교육재정 조달을 위해 지자체가 부담하는 구조의 합리성을 평가하는 기준으로 형평성(equity), 효율성(efficiency) 그리고 충분성(adequacy)이 있다. 형평성 기준은 평균유효지방교육세율의 지역 간 편차와 관련되어 있으며, 효율성 기준은 지자체 부담분과 실제 교육투자액 간의 관계와 관련된 개념이고, 마지막으로 충분성 기준은 교육재원 조달의 적기성을 내포한 개념이다(<표 1>참조). 아래의 각 절에서 지방교육재정 지방부담구조의 합리성을 구성하는 형평성, 효율성, 충분성의 개념적 정의를 제시하고자 한다.

1. 지방부담구조의 형평성

개인의 조세부담에서의 수직적 형평성은 보다 많은 자원(소득, 재산, 이윤 등)을 가진 계층이 보다 많은 세금을 부담해야한다는 기준이다. 수직적 형평성의 판단을 위해 세원구성을 역진적(regressive), 비례적(proportional) 그리고 누진적(progressive) 조세구조(tax system)로 범주화할 수 있다. 비례적인 조세구조가 공평한 것인지 누진적인 조세구조가 공평한 것인지에 관한 규범경제학(normative economics)의 논의는 아직도 계속되고 있으나, 적어도 역진적인 조세구조는 공평하지 못하다고 하는 점은 거의 모든 경제학자가 동의하고 있다(Owings and Kaplan, 2013, p.124).

지방교육재정 지자체부담구조의 형평성은 소득수준이 높은 지역은 낮은 지역과 비교했을 때 적어도 소득대비 동일수준의 부담을 져야한다는 것이다. 이 때, 지방교육재정에서 지방정부부담률(tax burden rate for education finance)은 평균유효지방교육세율로서 측정할 수 있는데, 일반적으로 평균유효세율(average effective tax rate)은 납세자(개인 혹은 기업)의 최종 세금납부액이 소득에서 차지하는 비중을 나타낸다¹⁾(Sansing, 2005). 이를 지방정부부담정도

1) 유효세율(effective tax rate)와 대비되는 개념인 명목세율(nominal tax rate)은 감면이나 환급 이전에 법률로 정해진 세목의 세율을 나타내는데, 평균유효세율의 측정방법에 대한 선행연구는 노현섭 외(2007)을 참조하기 바란다.

에 적용하여 새로 정의된 개념이 평균유효지방교육세율이며 지방교육재정의 지방자치단체이전수입이 지역총소득에서 차지하는 비중으로 정의하고자 한다²⁾. 즉, “평균유효지방교육세율=지방자치단체이전수입/지역총소득”이며, 여기서 지방자치단체이전수입은 지방교육세, 담배소비세 전입금, 시도세전입금, 학교용지일반회계부담금, 비법정이전수입으로 구성된다.

지방교육재정이 투입되는 우리나라의 초중등교육은 보통교육의 일환으로 국가공공재적 성격이 강하며 전국적으로 동질적인 것이 특징이다. 공교육인 초중등교육은 보통교육의 일환으로서 국가에 의해 제공되어야한다는 대한민국헌법에 의거, 중앙정부는 국가공공재로서의 초중등교육이라는 공공서비스를 제공하기 위해 지방교육재정의 대부분(70%가량)을 조달하고 있는 실정이다.³⁾ 사실상 중앙정부의 법률에 의해 지역별 지방교육재정의 규모(중앙정부이전재원+지방정부이전재원+교육청자체수입)가 결정되기 때문에 국가직 공무원인 교원에 의해 제공되는 초중등교육서비스의 질과 양은 지역에 상관없이 동일하다고 볼 수 있다. 국제비교에서도 우리나라는 멕시코, 아일랜드, 헝가리, 오스트리아, 칠레 등과 더불어 초중등 공교육을 국가공공재로서 지방정부가 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하여 동질적으로 공급하는 국가군에 속한다(구균철, 2013b).

이러한 우리나라의 경우, 지역별 평균유효지방교육세율이 지역소득에 대비해 역진적으로 부과된다면 지방부담구조의 형평성은 다른 어떤 경우보다 낮다고 판단할 수 있다. 만약 소득수준이 높은 지역의 평균유효지방교육세율이 소득수준이 낮은 지역보다 높다면 국가공공재인 초중등교육서비스에 대한 조세부담이 누진적(progressive)이라고 평가할 수 있으며, 이것이 공평한 부담이라고 볼 수도 있고, 동일한 수준과 품질의 국가공공재인 초중등교육을 소비하면서 전 지역의 평균유효지방교육세율이 비슷한 상황이 공평하다고 볼 수도 있다. 그러나 만약 소득수준이 높은 지역의 평균유효지방교육세율이 소득수준이 낮은 지역보다 오히려 더 낮다면 동질적인 초중등교육서비스에 대한 조세부담이 역진적(regressive)이라고 평가할 수 있고, 이는 형평성에 어긋난다는 점에서는 이견이 없을 것이다.

2. 지방부담구조의 효율성

일반적으로 조세의 효율성(efficiency)은 노동공급, 저축, 투자 등의 결정이 조세에 의해 왜곡되지 않을 때 달성된다. 세원구성 혹은 조세구조가 경제주체의 의사결정을 왜곡시켜서는

2) 지방교육세는 조정된 취득세액의 20%, 등록면허세액의 20%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 주민세균등분 세액10~25%, 담배소비세액의 50%, 레저세액의 40%로 구성된 지방세목을 지칭하며, 평균유효지방교육세율에서의 지방교육세율은 광의의 의미로 지방교육비특별회계에서 차지하는 지방자치단체이전수입 전체의 지역총소득 대비 비중이다.

3) 2012년 결산 기준으로 중앙정부의 이전재원인 지방교육재정교부금(39.2조원)과 국고보조금(0.1조원)은 전체 지방교육재정(54.9조원)의 71.7%를 차지하고 있다.

안된다는 기준으로서 효율성은 중립성(neutrality)이라고도 불린다. 이와 비슷하게 지방교육재정에서 지방부담구조의 효율성은 재정제도에 의해 경제주체의 의사결정이 왜곡됨 없이 지역소득의 증가가 그대로 초중등교육투자의 증대로 이어지는 것으로 정의할 수 있다. 일반적으로 교육공공재는 투자재이면서 동시에 그 자체로 효용을 주는 소비재로서 소득수준이 높아질수록 수요도 함께 늘어나는 정상재이다(Lazear, 1977; Alsstadsaeter, 2003). 교육은 높은 임금이라는 사적수익을 가져오는 투자재(investment good)이면서 동시에 그 자체가 효용을 가져오는 소비재(consumption good)이기도 하기 때문에 개인에게 소비재로서의 교육은 소득이 높아질수록 수요도 높아지는 정상재(normal good)인 것이 특징인 것이다. 따라서 완전중양집권형을 제외한 모든 지방교육재정제도 하에서 소득분포의 변화가 없는 단기(short-term)에 지역 내 경제주체들의 소득수준이 높아질수록 공교육에 투입되는 재원의 규모도 비슷하거나 더 빠르게 커지는 것이 이론적으로 효율적인 균형이다(Fernandez and Rogerson, 2003; 구균철, 2013a)⁴⁾. 실제로 지방재정분권이 잘 발달해 있고 지방세의 가격기능이 비교적 효과적으로 작동하는 미국의 경우, 20%정도 부유한 교육구(school district)가 초중등교육에 18%가량 더 많은 재원을 투자하는 것으로 나타나고 있다(Schmidt and McCarty, 2008)⁵⁾. 아울러, 국가차원에서 보더라도 국민소득이 높아지면 초중등교육에 투자되는 공교육지출 역시 비례하여 증가하는 것이 일반적이다(OECD, 2013).

다시 말해, 지방정부가 지방교육재정에서 일정부분의 재원을 부담하는 것을 포함한 일련의 교육재정제도가 지역 주민들의 의사결정을 왜곡하지 않는다면, 정상재인 초중등교육에 투자되는 지방정부의 공적재원 규모는 지역소득과 함께 증가하여야 한다는 것이다. 만약 그렇지 않다면 경제주체의 의사결정을 왜곡시키는 제도적 요인이 있는 것으로 판단할 수 있을 것이다. 따라서 효율성 조건은 1인당 지역소득에 따라 학생1인당 총교육비 투자도 적어도 같은 비율로 증가함을 의미한다. 즉, $\frac{\text{학생1인당 교육비지출액}_i}{\text{주민1인당 지역소득}_i} = \frac{\text{학생1인당 교육비지출액}_j}{\text{주민1인당 지역소득}_j}$ 이며, 여기서 i와 j는 서로 다른 지자체를 나타낸다. 이와 같이 지역소득 대비 교육비지출액은 모든 지역에서 적어도 동일하면 이러한 지방부담구조는 효율적이라고 평가할 수 있다.

4) 완전지방분권형 지방교육재정제도 하에서는 선호체계의 분리성(separability of preferences)에 상관없이 효용함수의 특성이 일반적인 동조선호(homothetic preferences)이기만 하면 평균유효지방교육세율은 소득수준의 변화와 무관하게 일정해야 하고(Fernandez and Rogerson, 2003), 최소재원보장형이나 매칭형 혹은 유인형과 같은 유인체계 지방교육재정제도 하에서는 평균소득이 높은 지역일수록 지역주민들은 높은 지방교육세율을 선호한다(구균철, 2013a).

5) Schmidt and McCarty(2008)는 지역소득수준이 증가함에 따라 초중등교육투자가 어떻게 변화하는지를 측정하는 교육지출의 소득탄력성(income elasticities of education spending)를 추정하였던 많은 선행연구들이 지연독립변수(lagged independent variables), 고정효과(fixed effect), 그리고 기간효과(period effect)를 어떻게 처리하는가에 따라 서로 상반된 결론에 도달할 수 있음을 보이면서 이러한 문제를 해결할 모형설정(model specification)을 제시하였으니 참고하기 바란다.

3. 지방부담구조의 충분성

일반적으로 조세구조와 관련하여 충분성(adequacy)은 장단기에 공공재공급에 필요한 재원을 적기에 잘 확보할 수 있는지를 가늠하는 기준이다. 지방세에 있어서 충분성이란 지역주민이 원하는 공공재를 장단기에 차질 없이 공급하기 위해 지방세 체계가 적정수준의 재원을 조달할 수 있을 때 충족되며, 이러한 조세구조의 충분성(adequacy)이라는 개념은 충족성(sufficiency)의 의미와 적기성(timeliness)의 의미를 동시에 함의하는 것으로 판단된다⁶⁾. 충족성(sufficiency)이란 공공재 공급을 위해 필요한 만큼의 재원을 마련할 수 있다는 의미이고, 적기성(timeliness)이란 공공재 공급을 위해 조달된 재원이 필요할 때 바로 지원될 수 있다는 의미이다.

그러나 우리나라 지방교육재정에서 지방부담구조의 충분성은 장단기적으로 소요되는 지방교육재원을 적기에 확보할 수 있는 정도로 정의하고자 한다. 우리나라 지방교육재정의 논의에 있어 충분성(adequacy)의 요소 중의 하나인 충족성(sufficiency)의 평가는 이론의 여지가 크므로 본 연구에서는 평가기준으로 적합하지 않기 때문이다. 즉, 교육재정의 규모가 적정한가에 대한 논의에서 주로 재정학적 접근을 하는 연구들은 감소하는 학생수를 감안한다면 우리나라의 교육재정규모는 줄어들어야 한다는 입장인 반면에(임성일·손희준, 2011; 안종석, 2012), 교육학적 접근법을 취하는 연구자들은 주로 환경변화와 교육의 중요성을 강조하면서 보다 안정적이고 지속적인 교육투자를 주장하는 경향이 있다(나민주, 2012; 윤홍주, 2012). 따라서 평가의 객관성 확보를 위해 이론의 여지가 없는 요소인 적기성(timeliness)만을 지방부담구조의 충분성을 평가하는 기준으로 사용하고자 하는 것이다. 매년 편성되는 지방교육재정 예산규모의 충족성 여부를 떠나 편성된 예산을 집행할 재원이 제때 교육비특별회계로 전입되고 있는가라는 적기성의 기준으로 지방부담구조의 충분성을 평가하고자 한다.

6) 선행연구에 따르면, 충분성의 구성요소로 조세의 안정성과 탄력성을 꼽는다. 조세의 안정성(stability)은 조세수입이 예측 가능한 속도로 꾸준히 증가하는 것을 뜻하지만 이러한 예측가능성이 장기적으로 충분성을 반드시 보장하는 것은 아니다. 탄력성(elasticity)이 높은 조세는 경제규모가 커짐에 따라 조세수입이 더 빠르게 증가하는 것을 의미하지만, 조세의 안정성과 탄력성이 추구하는 목표는 본질적으로 상충하는 부분이 있다 (ITEP, 2011).

〈표 1〉 현행 지방교육재정 지방부담구조의 평가기준

기준	일반적 정의	지방교육재정의 지방부담구조에 적용
수평적 형평성 (equity)	지역 간 순재정편익의 격차가 클수록 형평성이 낮음	지역별 평균유효지방교육세율이 지역소득에 대비해 역진적으로 부과된다면 지방부담구조의 형평성은 다른 어떤 경우보다 낮다고 판단할 수 있음
효율성 혹은 중립성 (efficiency or neutrality)	조세구조가 경제주체의 의사결정을 왜곡시킬수록 효율성은 낮음	지역소득이 초중등교육투자의 규모와 정(positive)의 상관관계가 없다면 지방부담구조의 효율성은 낮다고 판단할 수 있음
충분성 (adequacy)	장·단기에 공공재 공급에 필요한 재원을 적기에 확보할 수 없다면 충분성이 낮음	지자체전출금이 교육비특별회계로 연중 하반기에 집중적으로 전입될수록 지방부담구조의 충분성은 낮다고 판단할 수 있음

Ⅲ. 지방부담구조의 비판적 고찰

1. 지방교육재정의 지자체부담 현황

지방교육재정에서 지방자치단체이전수입을 중심으로 현행 지방정부의 지방교육재정 부담구조를 비판적으로 고찰해보자. 교육비특별회계 세입은 크게 중앙정부이전수입, 지방자치단체이전수입(지자체전출금), 지방자치단체교육비특별회계부담수입(교육청자체수입), 지방교육채 등으로 구성되어있다(<표 2> 참조). 중앙정부이전수입은 내국세 총액의 20.27%와 국세교육세 전액으로 이루어진 지방교육재정교부금과 국고보조금으로 구성되고, 지방자치단체이전수입은 지방교육세, 담배소비세 전입금, 시도세전입금, 학교용지일반회계부담금, 그리고 비법정이전수입으로 구성되며, 지방자치단체교육비특별회계부담수입은 시도교육청의 이월금과 수업료 그리고 기타 잡수입으로 구성된다. 본 논문의 목적이 지방정부에 의한 지방교육재정부담의 합리성을 분석하는 것이므로 지자체의 이전재원에 초점을 두고자 한다. 즉, 총 지방교육재원에서 차지하는 전체 지방자치단체 이전재원의 비중은 2011년 결산기준으로 16.5%이며 이러한 지방자치단체 이전재원의 합리성 평가에 초점을 맞추고자 한다(<표 2> 참조). 그러나 중앙정부의 이전재원인 지방교육재정교부금이 지역별 최종 초중등교육투자수준을 결정하는데 큰 몫을 차지하므로 이에 대한 논의도 병행할 것이다.

〈표 2〉 재원별 교육비특별회계 세입결산 현황 (2011년)

재원별	전국		시지역		도지역	
	결산액	구성비	결산액	구성비	결산액	구성비
합계	51,702,989	100.0	20,394,011	100.0	31,308,978	100.0
중앙정부이전수입	36,309,000	70.2	13,245,060	64.9	23,064,157	73.7
지방교육재정교부금	36,139,000	69.9	13,164,028	64.5	22,974,972	73.4
국고보조금	170,217	0.3	81,032	0.4	89,185	0.3
지방자치단체이전수입 (지자체전출금)	8,522,272	16.5	4,562,016	22.4	3,960,256	12.6
지방교육세전입금	5,202,232	10.1	2,351,088	11.5	2,851,144	9.1
담배소비세전입금	574,557	1.1	574,557	2.8	-	-
시도세전입금	1,661,771	3.2	1,210,304	5.9	451,467	1.4
학교용지일반회계부담금	396,413	0.8	160,546	0.8	235,867	0.8
비법정이전수입	687,299	1.3	265,521	1.3	421,778	1.3
지방자치단체교육비 특별회계부담수입	6,753,869	13.1	2,503,536	12.3	4,250,333	13.6
교수학습활동수입	1,134,911	2.2	500,425	2.5	634,486	2.0
행정활동수입	19,320	0.0	11,167	0.1	8,153	0.0
자산수입	103,652	0.2	18,134	0.1	85,518	0.3
이자수입	167,259	0.3	55,738	0.3	111,521	0.4
잡수입등	61,344	0.1	21,766	0.1	39,578	0.1
기타	5,267,382	10.2	1,896,306	9.3	3,371,076	10.8
지방교육채	-	-	-	-	-	-
교부금 부담	-	-	-	-	-	-
자체부담	-	-	-	-	-	-
주민(기관 등) 부담 등 기타	117,631	0.2	83,399	0.4	34,232	0.1

자료: 한국교육개발원(2012), 지방교육재정분석 종합보고서, pp. 18-20

〈표 3〉 지역별 지방자치단체이전수입(지자체전출금)의 주요재원 (2011년)

	지방자치단체 이전수입 (지자체전출금)		지방교육세 전입금		담배소비세 전입금		시도세전입금		학교용지일반 회계부담금		비법정 이전수입	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
전국	8,522,272	100	5,202,232	61.0	574,557	6.7	1,661,771	19.5	396,413	4.7	687,299	8.1
서울	2,523,657	100	1,198,204	47.5	281,354	11.1	832,530	33.0	69,592	2.8	141,977	5.6
부산	576,457	100	321,884	55.8	82,069	14.2	118,000	20.5	14,926	2.6	39,578	6.9
대구	341,226	100	217,648	63.8	59,913	17.6	36,639	10.7	0	0.0	27,026	7.9
인천	467,207	100	262,940	56.3	59,343	12.7	90,145	19.3	32,962	7.1	21,817	4.7
광주	254,133	100	127,829	50.3	34,410	13.5	47,487	18.7	22,661	8.9	21,746	8.6
대전	229,915	100	127,239	55.3	32,086	14.0	48,902	21.3	13,567	5.9	8,121	3.5
울산	169,421	100	95,344	56.3	25,382	15.0	36,601	21.6	6,838	4.0	5,256	3.1
경기	1,929,477	100	1,466,189	76.0	0	0.0	247,060	12.8	213,600	11.1	2,628	0.1

강원	215,789	100	130,665	60.6	0	0.0	18,442	8.5	0	0.0	66,682	30.9
충북	192,287	100	120,353	62.6	0	0.0	20,164	10.5	4,726	2.5	47,044	24.5
충남	330,086	100	216,601	65.6	0	0.0	33,969	10.3	2,700	0.8	76,816	23.3
전북	205,025	100	132,248	64.5	0	0.0	19,318	9.4	1,900	0.9	51,559	25.1
전남	218,418	100	142,164	65.1	0	0.0	18,738	8.6	5,000	2.3	52,516	24.0
경북	289,256	100	229,764	79.4	0	0.0	37,346	12.9	941	0.3	21,205	7.3
경남	474,010	100	337,700	71.2	0	0.0	41,025	8.7	7,000	1.5	88,285	18.6
제주	105,908	100	75,460	71.3	0	0.0	15,405	14.5	0	0.0	15,043	14.2

자료: 한국교육개발원(2012), 지방교육재정분석 종합보고서, pp. 18-20

지방교육재정에서 지방자치단체이전수입의 재원별 비중은 지역에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 지방자치단체이전재원 중에서 지방교육세⁷⁾, 담배소비세 전입금⁸⁾, 그리고 시도세 전입금⁹⁾이 차지하는 비중은 전국에서 87%, 광역시지역에서 91%, 그리고 도지역에서는 83%로 절대비중을 차지한다(<표 3> 참조). 특히, 학교용지일반회계부담금과 비법정이전수입은 그 성격상 비정기적인 교육재원이고 지역 간 편차도 매우 큰 재원으로 보인다(<표 3> 참조). 예를 들어, 주택개발수요가 많은 경기도는 전체 교육재정전출금 가운데 11.1%를 학교용지일반회계부담금으로 부담하고 있으며, 인구감소로 학교 통폐합이 추진되는 도지역의 부담금은 거의 없는 상황인 것이다. 비법정이전수입의 경우, 강원도가 가장 적극적으로 지원하여 지자체 전출금의 30.9%를 차지하고 있는 반면, 경기도는 그 비율이 0.1%로 매우 낮은 상황이다.

이렇게 구성된 재원을 통해 지자체가 초·중등교육을 위해 부담하는 정도를 나타내는 평균 유효지방교육세율의 특징은 지역 간 편차가 크다는 점이다. 평균유효지방교육세율은 앞장에서 정의한 바와 같이 지자체전출금을 지역총소득으로 나눈 값으로 지역주민소득 대비 그 지역의 교육재정부담정도로 정의할 수 있다¹⁰⁾. 지역총소득은 지역총생산에 역외순수취본원소

7) 지방교육세는 조정된 취득세액의 20%, 등록면허세액의 20%, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 주민세균등분 세액10~25%, 담배소비세액의 50%, 레저세액의 40%로 구성되어 있다.

8) 담배소비세 전입금은 특별시·광역시 담배소비세액의 45%가 해당한다.

9) 시도세 전입금은 목적세를 제외한 시·도세 총액의 일정비율로서, 서울특별시는 10%, 광역시와 경기도는 5%, 그리고 기타 도의 경우에는 3.6%의 일반재원을 교육재정으로 이전하는 것을 말한다.

10) 지역총소득과 유사한 개념으로 지역총생산과 지역내의 개인소득을 들 수 있다. 그러나 지역내 총생산(GRDP: Gross Regional Domestic Product)은 일정기간 지역내에서 새로 창출된 최종생산물의 시장가치를 나타내므로 지역외로의 생산요소소득을 포함하기 때문에 지역소득으로 부적합하고, 개인부문의 총가처분소득인 개인소득은 해당지역에서 교육재원으로 이전되는 지방세를 부담하는 기업과 법인을 제외하기 때문에 평균유효지방교육세율 도출에 사용되기 부적합하다. 따라서 평균유효지방교육세율을 산출하기 위해서는 해당지역 주민들에 의해 생산된 최종생산물의 합계를 의미하는 지역총소득(GRI: Gross Regional Income)을 소득기준으로 사용하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 지역별 지역총소득과 개인소득 간의 상관계수 값은 0.834로 두 변수는 비교적 높은 상관관계를 보인다.

득(지역주민이 외부에서 창출한 소득에서 외부인이 지역에서 창출한 소득을 차감한 순소득)을 더해 추계한다. 이렇게 산출된 평균유효지방교육세율의 2011년 전국 평균은 0.68%이며, 지역 간 편차가 크게는 3배 가까이 나타나고 있다(<표 4> 참조). 즉, 평균유효지방교육세율의 전국평균값은 0.68%이고 경기, 경남, 전북, 서울, 충남, 충북 등이 평균값에 근접해 있는 상황이며, 최고세율을 보여준 제주도의 평균유효지방교육세율은 0.98%로서 가장 낮은 세율을 기록한 울산의 0.39%에 비해 약 2.5배가량 높다. 이와 함께, 최근 2년(2010년과 2011년)동안 평균유효지방교육세율의 크기는 큰 변동 없이 유지되고 있음을 확인할 수 있다(<그림 1> 참조). 2009년과 2010년 평균유효지방교육세율의 상관계수는 0.88이며 2010년과 2011년 사이의 상관계수는 0.94이고, 2009년과 2011년 사이의 상관계수는 0.82를 나타낸다. 2009년은 글로벌 금융위기의 직접적인 여파로 대부분의 생산과 소득지표들이 크게 요동쳤던 시기임을 감안하여 제외하면, 2010년과 2011년에서와 같이 평균유효지방교육세율의 연도별 변동성은 그리 크지 않을 것으로 판단된다.

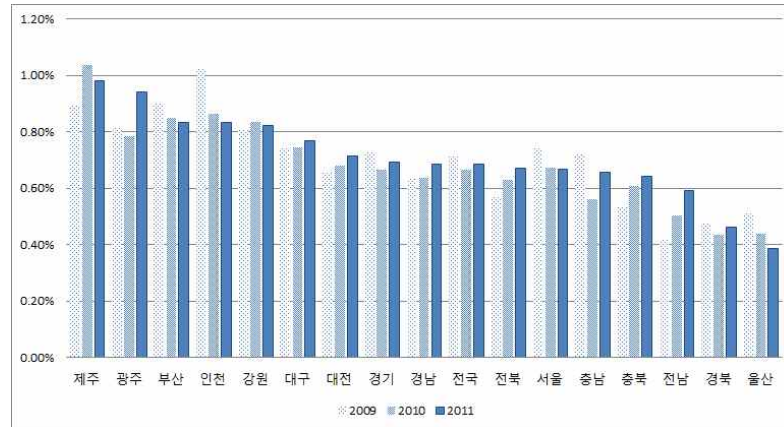
〈표 4〉 최근 3개년 지역별 평균유효지방교육세율

(단위: %)

	2009	2010	2011
전국	0.72%	0.67%	0.68%
서울	0.74%	0.67%	0.67%
부산	0.90%	0.85%	0.83%
대구	0.75%	0.75%	0.77%
인천	1.02%	0.86%	0.83%
광주	0.82%	0.78%	0.94%
대전	0.66%	0.68%	0.71%
울산	0.51%	0.44%	0.39%
경기	0.73%	0.67%	0.69%
강원	0.81%	0.84%	0.82%
충북	0.53%	0.61%	0.64%
충남	0.72%	0.56%	0.66%
전북	0.57%	0.63%	0.67%
전남	0.42%	0.51%	0.59%
경북	0.48%	0.44%	0.46%
경남	0.64%	0.64%	0.69%
제주	0.90%	1.04%	0.98%

자료: 한국교육개발원의 연도별 "지방교육재정분석 종합보고서"와 통계청의 연도별 "지역소득"자료를 바탕으로 저자 산출

〈그림 1〉 최근 3개년 지역별 평균유효지방교육세율 (2011년 기준으로 내림차순정렬)



2. 지자체부담구조의 합리성 평가

지방교육재정에서 지방자치단체 부담구조의 특성은 지역별 평균유효지방교육세율, 지역소득수준, 총교육비수준, 지자체자율투자수준, 그리고 지자체전출금수준 간의 관계를 통해 살펴볼 수 있다. 여기서 지자체자율투자액은 법정전입금 이외에 재량적인 이전재원인 비법정전입금과 교육경비보조금을 의미한다. 지방자치단체 학생1인당 지자체자율투자액은 지역별로 비법정전입금과 교육경비보조금을 해당지역의 학생수로 나눈 것이다. 또한 학생당 총교육비는 교육비특별회계 및 학교회계에서 전체 학생(초등학생, 중학생, 고등학생)을 대상으로 1인당 투입되는 총 교육비를 의미한다¹¹⁾. 아래의 <표 5>는 주민1인당 지역총소득, 주민1인당 개인소득, 학생1인당 총교육비, 학생1인당 지자체자율투자액, 학생1인당 지자체전출금, 주민1인당 지자체전출금, 학교1개당 총교육비, 그리고 학교1개당 지자체자율투자액의 2011년 절대수준을 보여주고 있다. 또한 <표 6>은 위의 각 변수들의 상대수준을 2011년 기준으로 나타내고 있는데, 전국차원에서 각 변수의 값을 1로 봤을 때의 지역별 상대값을 의미한다.

11) 학생당 총교육비=(교육비특별회계 결산액+학교회계 결산액-전출금-학교회계주요사업세출결산액)/초중등교육기관학생수로 정의된다. 여기서 학교회계주요사업 세출 결산액을 제외한 이유는 교육비특별회계에서 지원되는 학교회계 주요사업 세출 결산액(학비지원, 급식비 지원, 방과후학교 지원, 학교운영비 지원)과 중복계상 소지가 있기 때문이다(한국교육개발원, 2012).

〈표 5〉 주요변수의 지역별 절대수준 (2011년)

(단위: 백만원)

	주민당 지역소득	주민당 개인소득	학생당 총교육비	학생당 지자체 자율투자액	학교당 총교육비	학교당 지자체 자율투자액	학생당 지자체 전출금	주민당 지자체 전출금
전국	25.1	14.5	6.43	0.23	3971	143	1.220	0.171
서울	37.8	16.8	5.45	0.26	5186	247	2.069	0.252
부산	20.0	14.8	6.80	0.12	4892	89	1.314	0.166
대구	18.1	14.1	5.93	0.10	5069	84	0.926	0.138
인천	20.3	13.1	6.20	0.23	5043	187	1.194	0.170
광주	17.9	13.7	6.67	0.10	5497	82	1.031	0.169
대전	21.0	14.5	5.75	0.09	4614	68	0.992	0.151
울산	39.8	18.5	5.37	0.08	4134	63	0.949	0.153
경기	23.7	14.2	5.18	0.23	4182	186	1.102	0.164
강원	17.5	12.5	9.21	0.39	3029	129	1.036	0.144
충북	19.4	13.1	7.76	0.28	3638	130	0.866	0.125
충남	23.6	12.7	8.34	0.39	3251	153	1.145	0.157
전북	17.0	13.3	8.59	0.24	3074	85	0.760	0.114
전남	21.1	12.3	9.73	0.38	3040	120	0.841	0.123
경북	23.6	13.2	8.58	0.23	3080	83	0.837	0.110
경남	21.4	13.7	6.66	0.27	3338	136	0.994	0.147
제주	19.7	14.2	7.68	0.31	3842	157	1.169	0.192

자료: 한국교육개발원(2012)과 통계청(2012)의 데이터를 이용하여 저자 산출

〈표 6〉 주요 변수의 지역 간 상대수준 (2011년) (단위:평균치대비)

	평균 유효 세율	주민당 지역 소득	주민당 개인 소득	학생당 총교육 비	학생당 지자체 자율 투자액	학생수 / 주민수	학교당 교육비	학교당 지자체 자율 투자액	학생당 지자체 전출금	주민당 지자체 전출금
서울	0.97	1.51	1.16	0.85	1.12	0.87	1.31	1.73	1.70	1.47
부산	1.22	0.80	1.03	1.06	0.53	0.90	1.23	0.62	1.08	0.97
대구	1.11	0.72	0.98	0.92	0.43	1.06	1.28	0.59	0.76	0.80
인천	1.23	0.81	0.91	0.96	1.00	1.01	1.27	1.31	0.98	0.99
광주	1.38	0.71	0.95	1.04	0.43	1.17	1.38	0.57	0.84	0.99
대전	1.05	0.84	1.00	0.89	0.37	1.08	1.16	0.48	0.81	0.88
울산	0.56	1.59	1.28	0.84	0.36	1.15	1.04	0.44	0.78	0.90
경기	1.01	0.94	0.98	0.80	1.00	1.06	1.05	1.31	0.90	0.96
강원	1.21	0.70	0.87	1.43	1.69	0.99	0.76	0.90	0.85	0.84
충북	0.94	0.78	0.90	1.21	1.20	1.03	0.92	0.91	0.71	0.73
충남	0.97	0.94	0.88	1.30	1.70	0.98	0.82	1.07	0.94	0.92
전북	0.98	0.68	0.92	1.34	1.03	1.07	0.77	0.59	0.62	0.66
전남	0.86	0.84	0.85	1.51	1.65	1.04	0.77	0.84	0.69	0.72
경북	0.68	0.94	0.91	1.33	1.00	0.93	0.78	0.58	0.69	0.64
경남	1.00	0.85	0.95	1.04	1.17	1.05	0.84	0.95	0.81	0.86
제주	1.42	0.78	0.98	1.19	1.36	1.17	0.97	1.10	0.96	1.12

자료: 한국교육개발원(2012)과 통계청(2012)의 데이터를 이용하여 저자 산출

이와 같은 주요 변수들 간의 상관관계를 살펴봄으로써 지자체부담구조의 기본특성을 합리성 기준에 따라 평가할 수 있다. 우선, 지역총소득과 평균유효지방교육세율의 상관관계를 통해 지방교육재정에서 지방부담구조의 형평성을 평가할 수 있다. 만약 지역총소득이 낮은 지역이 높은 지역보다 평균유효지방교육세율이 높다면 지방부담구조는 역진적인 것으로 이견 없이 형평성 원칙에 위배된다고 판단할 수 있을 것이다. 둘째, 지역총소득과 지자체전출금 간, 지자체전출금과 학생1인당 총교육비 수준 간, 그리고 지역소득과 지자체자율투자액 간의 상관관계 분석을 통해 지방교육재정에서 지방부담구조의 효율성을 평가할 수 있다. 만약 지역총소득은 증가하지만 결과적으로 해당지역의 학생1인당 총교육비 지출이 증가하지 않는다면 경제주체들의 효율적인 의사결정이 제대로 반영되고 있지 않다고 판단할 수 있을 것이다. 마찬가지로 지역소득의 증가가 지자체자율투자액의 증가로 이어지지 않는다면 지자체부담구조는 효율적이지 못한 것으로 판단할 수 있다. <표 7>은 위의 변수들 간의 상관계수값을 구한 것으로 주요관계에서 표본수가 상대적으로 적음에도 불구하고 통계적으로 유의한 것으로 나타난다. 2011년 기준으로 16개 특광역시와 도지역의 주요변수 값들 간의 Pearson 상관계수값으로 주요관계들은 모두 통계적으로 유의함을 알 수 있다. 이러한 상관분석을 바탕으로 아래의 두 개 소절에서 형평성과 효율성에 따라 각각 지자체부담구조를 살펴보고자 한다.

다음으로 세 번째 평가 항목인 지방부담구조의 충분성(adequacy)은 지자체의 법정전출금 이전시기의 적기성(timeliness)을 중심으로 분석할 것이다. 지자체전출금의 교육비특별회계로의 전입이 연중 하반기에 집중적으로 일어날수록 적기성이 떨어진다고 볼 수 있으며, 이러한 적기성의 정도를 기존 집중도지수를 적절히 재정의하여 측정할 것이고 아울러 전입시기 집중도의 결정요인을 분석하여 정확한 원인진단과 정책대안의 기초자료로 그 결과를 제시하고자 한다.

〈표 7〉 주요 변수 간의 상관계수값 (2011년)

	ATR	GRIN	PIN	EELS	EELN	VES	EES
ATR	1						
GRIN	-0.5930**	1					
PIN	-0.3138	0.8343***	1				
EELS	0.2208	0.5183**	0.4510*	1			
EELN	0.3645	0.4959*	0.5196**	0.9360	1		
VES	0.0184	-0.1597	-0.5639**	0.0441	-0.0397	1	
EES	-0.0319	-0.4653*	-0.7049***	-0.4260*	-0.5313**	0.6985***	1

· ***는 1% 유의수준, **는 5% 유의수준, 그리고 *는 10% 유의수준(level of significance)을 가리킴

· ATR: 평균유효지방교육세율

· GRIN: 주민1인당 지역총소득

· PIN: 주민1인당 개인소득

· EELS: 학생1인당 지자체전출금

· EELN: 주민1인당 지자체전출금

· VES: 학생1인당 지자체자율투자액

· EES: 학생1인당 총교육비

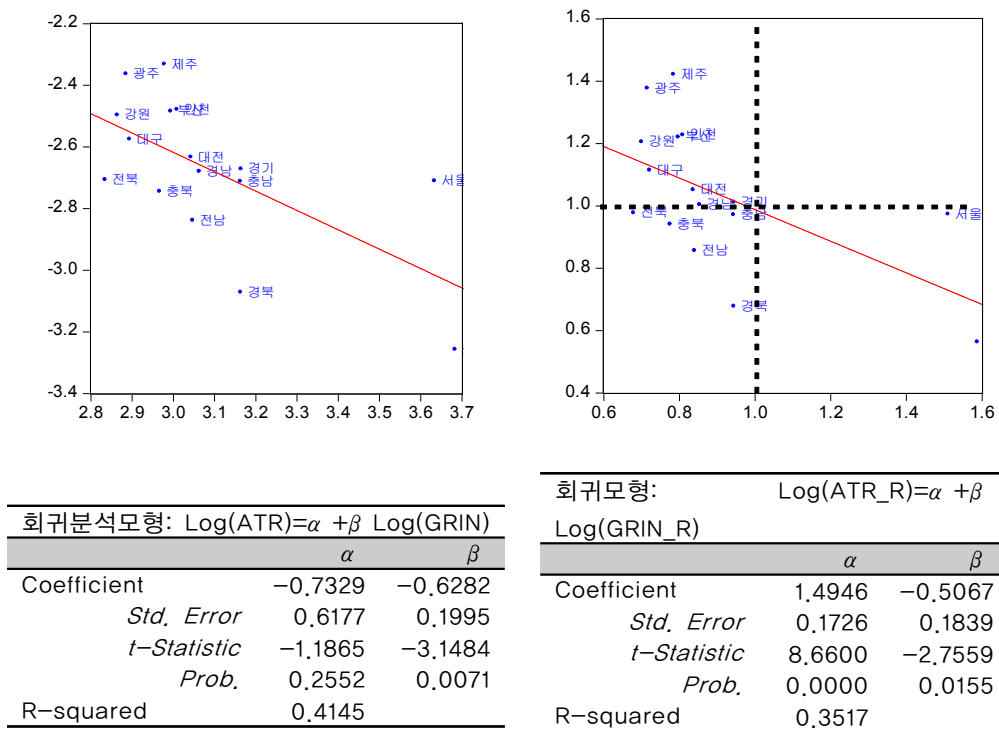
가. 지자체부담구조가 지역 간 형평성을 담보하는가?

한마디로 말해 현행 평균유효지방교육세율의 분포는 지역총소득에 대해 역진적이므로 지자체부담구조의 형평성은 낮다고 평가할 수 있다. 즉, 주민1인당 지역총소득이 상대적으로 높은 지역일수록 평균유효지방교육세율은 이와 반대로 상대적으로 떨어지는 경향이 있다. 주민1인당 지역총소득(GRIN)과 평균유효지방교육세율(ATR)의 상관계수는 -0.593 으로 10% 유의수준에서 부의 관계에 있음을 확인할 수 있다(<표 7> 참조). <그림 1>에서도 확인할 수 있듯이, 제주·광주·강원·대구·부산과 같이 1인당 소득수준이 낮은 지역이 울산·충북·서울과 같이 소득수준이 높은 지역보다 소득에 비해 더 많은 지방교육재정을 부담하고 있음을 의미한다. <그림 2>의 왼쪽 그림은 주민1인당 지역총소득(GRIN)과 평균유효지방교육세율(ATR)의 로그값의 산포도(scatter diagram)를 나타내며, 단순회귀분석에서 추정된 계수값은 -0.6272 로서 1인당 지역총소득이 1% 증가하면 평균유효지방교육세율은 0.63%가량 감소한다는 것을 의미한다(1% 유의수준에서 이러한 역진성이 성립함). <그림 2>의 오른쪽 그림은 두 변수의 상대수준의 산포도를 나타내며(점선은 각 변수의 전국값임), 전북·충북·전남·경북·충남을 제외하면 지역총소득이 상대적으로 낮은 지역이 유효지방교육세율은 높은 상황임을 확인할 수 있다.

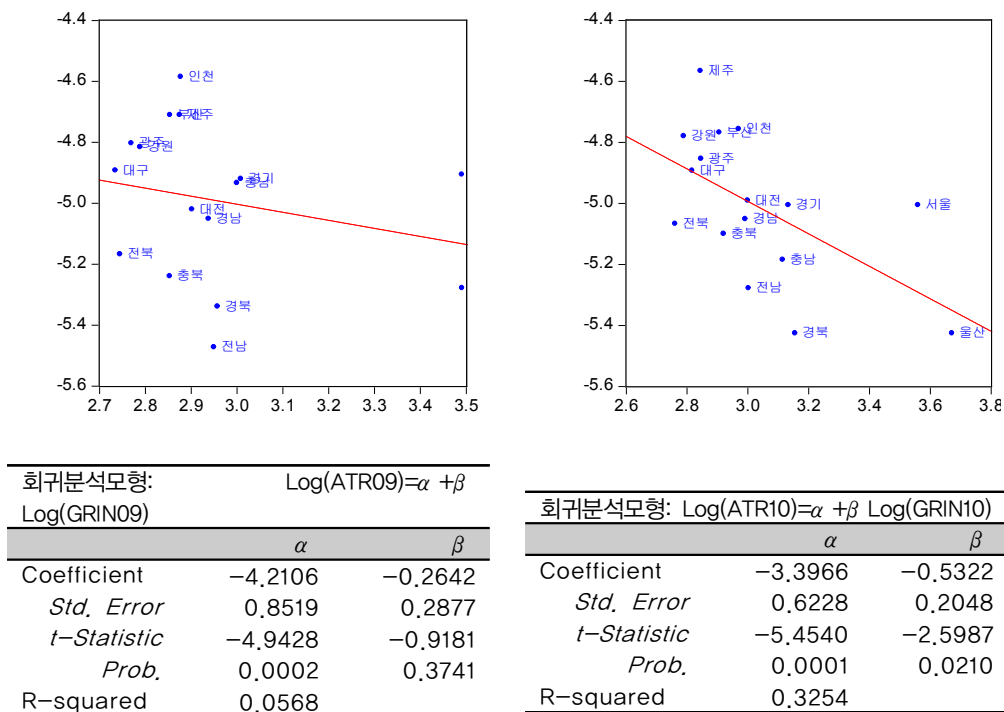
이와 같이 우리나라의 현행 지방교육재정 지자체부담구조는 유효세율이라는 측면에서 역진적인 특성을 가지므로 지역 간 수평적 형평성을 저해하고 있다. 상관계수분석과 단순회귀분석을 통해 1인당 지역총소득이 높은 지역일수록 평균유효지방교육세율은 낮아져 결과적으로 동질적인 초·중·등교육서비스에 대해서 역진적으로 지방교육재원을 부담하고 있는 것이다.

또한 2009년과 2010년에도 1인당 지역총소득과 평균유효지방교육세율 간에는 반비례의 관계가 있다(<그림 3> 참조). 2009년 데이터를 이용한 회귀분석 결과를 보면, 1인당 지역총소득이 1% 높은 지역이 평균유효지방교육세율은 0.26%가량 낮은 것으로 나타났으나 통계적으로 유의하지 않았으나, 2009년은 2008년 글로벌 금융위기로 예년과 달리 총생산과 총소득이 극도로 불안정한 시기라는 특수성을 감안해야 할 것이다. 2010년은 1인당 지역총소득이 1% 높은 지역이 평균유효지방교육세율은 0.53% 낮은 경향이 나타났고, 통계적으로도 5% 유의수준에서 유의한 결과로서 2011년의 결과와 대동소이하였다.

〈그림 2〉 주민1인당 지역총소득과 평균유효지방교육세율의 절대수준과 상대수준 (2011년)



〈그림 3〉 2009년과 2010년 1인당 지역총소득과 평균유효지방교육세율 간의 관계



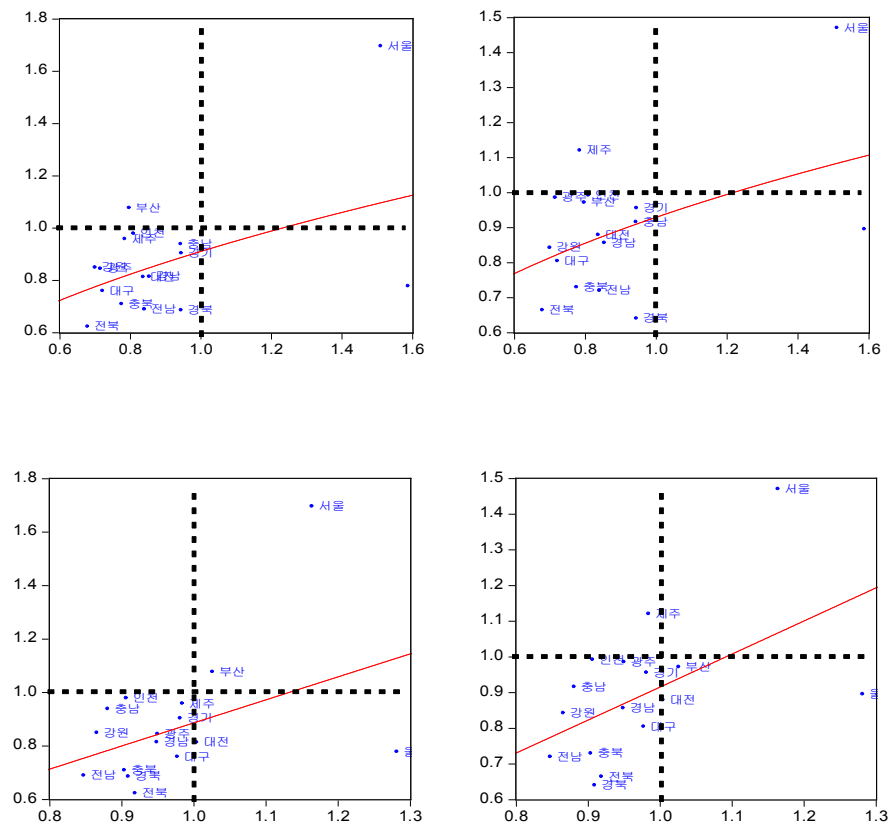
그림주: ATR09는 2009년 평균유효지방교육세율을, ATR10는 2010년 평균유효지방교육세율을, GRIN09는 2009년 주민1인당 지역총소득을 그리고 GRIN10은 2010년 주민1인당 지역총소득을 의미함

나. 지자체부담구조가 효율적인 결과를 가져오는가?

우선, 우리나라의 경우 1인당 지역소득이 높은 지역일수록 1인당 지자체전출금의 상대적인 크기도 높은 경향이 있다. 주민1인당 지역총소득(GRIN)과 주민1인당 개인소득(PIN)이라는 소득수준과 주민1인당 지자체전출금(EELN)과 학생1인당 지자체전출금(EELS)이라는 지자체전출금규모는 정비례의 관계에 있다(<표 7> 참고). 다시 말해, 1인당 소득수준이 높은 지역이 1인당 지자체전출금의 규모도 상대적으로 높은 경향성이 있다고 말할 수 있다. 이러한 주민1인당 지역총소득과 학생 혹은 주민1인당 지자체전출금의 정비례 관계는 상대수준의 분포를 통해서도 확인할 수 있다(<그림 4> 참고). 변수의 상대수준이란 변수의 지역 값을 전국차원의 값으로 나눈 것으로 전국수준이 1일 때 각 지역의 상대적인 크기를 측정하는 것으로, <그림 4>에서 가로와 세로방향의 점선은 횡축과 종축 변수의 전국수준 값을 의미하며 이 점선을 기준으로 오른쪽 부분과 위부분은 전국수준보다 높은 구간이고 왼쪽부분과 아래쪽은 전국수준에 미치지 못하는 구간을 나타낸다. 부산·울산·제주 등을 제외하고는 소득의 정의에 상관없이 모두 1사분면과 3사분면에 위치하고 있어, 상대적으로 소득수준이 낮은 지역은 지자체전출금의 상대규모도 낮은 것을 알 수 있다. 그러나 <그림 4>의 상대수준 비교의 경우, 1인당 지역소득이 높은 서울과 울산이 전체 평균을 크게 높이면서 대부분의 광역시도가 3사분면에 위치하므로 추가적인 회귀분석이 필요하다.

주민1인당 지역총소득과 학생/주민1인당 지자체전출금의 구체적인 정비례 관계는 단순회귀분석을 통해서 확인할 수 있다(<표 8> 참고). 1인당 지역총소득이나 개인소득이 높은 지역은 학생이나 주민 1인당 지자체전출금의 규모도 높으나 그 격차는 지역소득의 정의에 따라 달라진다. 1인당 지역총소득이 1%증가할 때, 학생1인당 지자체전출금은 0.45%가량 증가하고(10%유의수준), 1인당 지역총소득이 1%증가할 때, 주민1인당 지자체전출금은 0.37%가량 증가하며(10% 유의수준), 1인당 개인소득이 1%증가할 때, 학생1인당 지자체전출금은 0.97%가량 증가하고(10%유의수준), 1인당 개인소득이 1%증가할 때, 주민1인당 지자체전출금은 1.01%가량 증가함(5%유의수준)을 확인할 수 있다.

〈그림 4〉 지역소득수준과 지자체전출금규모 상대수준의 지역비교 (2011년)



그림주: GRIN_R는 주민1인당 지역총소득의 상대수준을, PIN_R는 주민1인당 개인소득의 상대수준을, EELS_R는 학생1인당 지자체전출금의 상대수준을, EELN_R는 주민1인당 지자체전출금의 상대수준을 각각 가리킴

〈표 8〉 1인당 지역소득수준이 지자체전출금규모에 미치는 영향 (2011년)

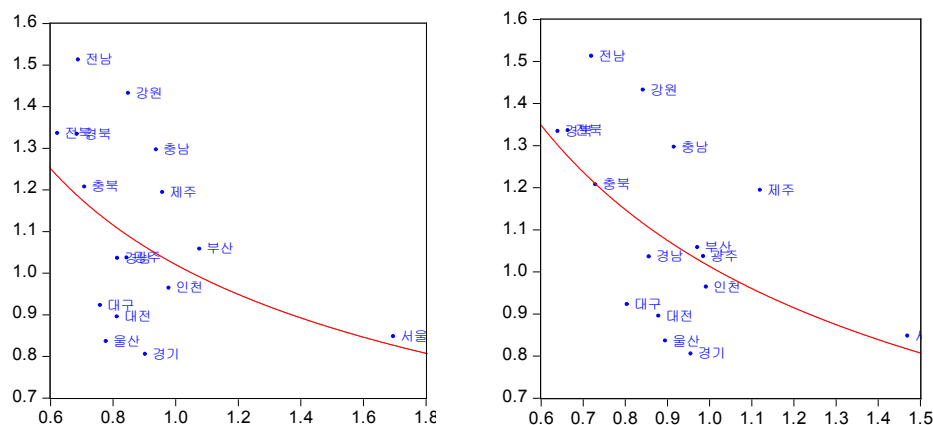
단순회귀분석모형: $\text{Log}(\text{1인당지자체전출금}) = \alpha + \beta * \text{Log}(\text{1인당지역소득수준})$

EELS & GRIN	α	β	EELN & GRIN	α	β
Coefficient	-1.3461	0.4507	Coefficient	-3.0345	0.3716
Std. Error	0.6940	0.2242	Std. Error	0.6187	0.1998
t-Statistic	-1.9397	2.0104	t-Statistic	-4.9050	1.8593
Prob.	0.0728	0.0641	Prob.	0.0002	0.0841
R-squared	0.2240		R-squared	0.1980	
EELS & PIN	α	β	EELN & PIN	α	β
Coefficient	-2.5230	0.9735	Coefficient	-4.5526	1.0103
Std. Error	1.3753	0.5210	Std. Error	1.1442	0.4334
t-Statistic	-1.8344	1.8685	t-Statistic	-3.9790	2.3311
Prob.	0.0879	0.0828	Prob.	0.0014	0.0352
R-squared	0.1996		R-squared	0.2796	

표주: EELS는 학생1인당 지자체전출금, EELN는 주민1인당 지자체전출금, GRIN는 주민1인당 지역총소득, 그리고 PIN은 주민1인당 개인소득을 가리키고, Log나 ln는 자연로그값을 나타냄

그러나 1인당 지자체전출금의 규모가 상대적으로 높은 지역이 오히려 1인당 초중등교육투자 면에서 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있다. 1인당 지자체전출금이 상대적으로 높은 지역이 학생1인당 총교육비지출은 오히려 낮은 경향이 있는 것이다(<표 7> 참조)¹²⁾. 1인당 지자체전출금 규모와 학생1인당 총교육비지출액의 상대수준을 지역별로 비교하고 있는 <그림 5>도 1인당 지자체전출금과 1인당 총교육비지출액은 반비례함을 알 수 있다. 또한 학생1인당 총교육비지출액을 종속변수로 하고 1인당 지자체전출금 규모를 설명변수로 한 단순회귀 분석은 보다 구체적인 반비례관계를 밝혀주고 있다(<그림 5>의 아래쪽 표 참조). 즉, 학생1인당 지자체전출금이 1% 높은 지역의 학생1인당 총교육비지출액은 약 0.40%가량 적은 것으로 10% 유의수준에서 추정되고, 주민1인당 지자체전출금이 1% 높은 지역의 학생1인당 총교육비지출액은 약 0.56%가량 적은 것으로 5% 유의수준에서 추정된다. 이러한 결과는 특광역시에 비해 지자체전출금 규모가 작은 도지역의 학급당 학생수와 교원구성의 특성 때문인 것으로 보인다. 학생 1인당 총교육비지출액은 대체로 시지역보다 도지역이 높은 것은 도지역의 학생밀도가 낮아 학급당 학생수, 교육 1인당 학생수가 시지역에 비해 적고, 도지역의 교원 평균호봉이 높기 때문인 것이다(한국교육개발원, 2012: p217). 다시 말해, 전체 지방교육재정의 약 70%를 차지하는 중앙정부의 이전재원을 배분하는 과정에서 기준재정수요 항목 중 학생수 이외에 교원수와 학교수가 더 큰 중요성을 가지기 때문이다(안종석, 2012).

〈그림 5〉 지자체전출금규모와 학생1인당 총교육비지출 상대수준의 지역비교 (2011년)



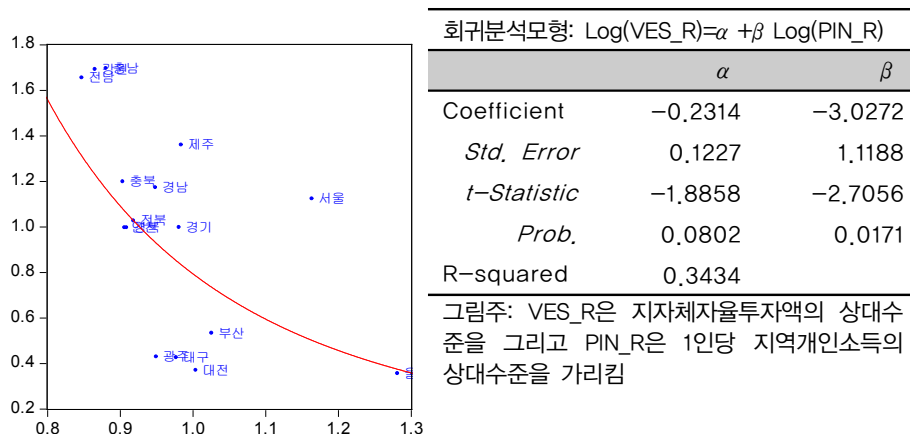
- 12) 학생1인당 지자체전출금(EELS)의 상대수준과 학생 1인당 총교육비지출(EES)의 상대수준 간의 상관계수 값은 -0.4260으로 10% 유의수준에서 부(negative)의 관계이고, 주민1인당 지자체전출금(EELN)의 상대수준과 학생1인당 총교육비지출(EES)의 상대수준 간의 상관계수 값은 -0.5313으로 5% 유의수준에서 부의 관계이다.

회귀분석모형: $\text{Log}(\text{EES_R}) = \alpha + \beta \text{Log}(\text{EELS_R})$			회귀분석모형: $\text{Log}(\text{EES_R}) = \alpha + \beta \text{Log}(\text{EELN_R})$		
	α	β		α	β
Coefficient	0.0205	-0.3987	Coefficient	0.0131	-0.5599
Std. Error	0.0568	0.2073	Std. Error	0.0513	0.2197
t-Statistic	0.3614	-1.9238	t-Statistic	0.2556	-2.5491
Prob.	0.7232	0.0749	Prob.	0.8020	0.0232
R-squared	0.2091		R-squared	0.3170	

그림주: EES_R는 학생1인당 총교육비지출액의 상대수준을, EELS_R은 학생1인당 지자체전출금의 상대수준을, 그리고 EELN_R은 주민1인당 지자체전출금의 상대수준을 의미함

아울러 지자체자율투자액의 경우에도 지역소득이 높은 지역에서 오히려 상대적으로 적다. 주민1인당 개인소득(PIN)의 상대수준이 높은 지역에서 학생1인당 지자체자율투자액(VES)의 상대수준은 오히려 낮은 경향이 있다. 두 변수간의 상관계수 값은 -0.5639로서 이들 간에 5% 유의수준에서 강한 부의 관계가 있다(<표 7> 참조). 또한 주민1인당 개인소득이 증가할 수록 지자체자율투자액은 더 빠른 속도로 감소함을 알 수 있다. 주민1인당 개인소득이 1% 증가할 때, 비법정전입금과 학교경비보조금으로 이루어진 학생1인당 지자체자율투자액은 약 3% 감소하는 것으로 추정된다(<그림 6> 참조). 이러한 결과는 지역소득수준이 높아지면서 함께 증가하는 지역주민들의 교육투자에 대한 요구를 현행 지방부담구조로는 제대로 충족시키지 못하고 있다는 의미인 것이다. 법정전입금이 법률로 정해져있고 현실적으로 탄력세율이 활용되고 있지 않은 상황에서 비법정전입금과 교육경비보조금으로 이루어진 지자체자율투자가 유일하게 자발적으로 활용될 수 있는 재원임에도 이유야 어찌되었든 간에 소득수준이 높아지면서 증가하는 주민들의 초중등교육에 대한 지출수요를 지방정부가 지자체자율투자의 증가를 통해 충족시키지 못하고 있는 실정인 것이다.

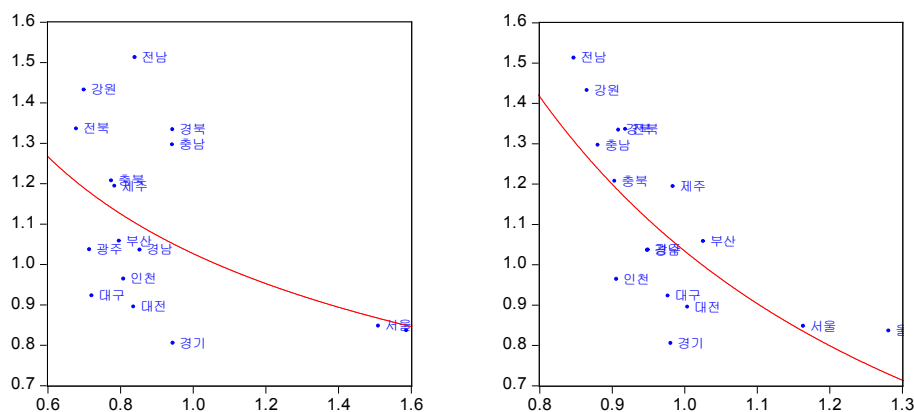
<그림 6> 주민1인당 지역소득과 학생1인당 지자체자율투자액 상대수준의 지역비교 (2011년)



결과적으로 지역소득의 증가는 지역의 초중등교육투자의 증대로 이어지지 못하는 비효율

이 상존한다는 것이다. <표 7>은 주민1인당 지역소득과 학생1인당 총교육비 간에 반비례적인 관계가 있음을 보여주고 있다. 보다 구체적인 반비례적인 관계는 학생1인당 총교육비수준을 주민1인당 지역소득으로 회귀분석하면 알 수 있다(<그림 7>). 주민1인당 지역총소득이 다른 지역에 비해 1% 높을 때, 해당지역의 학생1인당 총교육비수준은 오히려 0.41%가량 낮으며(10% 유의수준에서 유효), 주민1인당 개인소득이 1% 높은 지역의 학생1인당 총교육비수준은 다른 지역에 비해 1.41% 낮은 경향이 있다(1% 유의수준에서 유효). 따라서 지역소득이 높은 지역은 원인이야 어찌되었건 결과적으로 학생1인당 총교육비 수준은 오히려 낮아 지역 주민들의 선호가 제대로 반영되지 못하는 것으로 보인다. 앞 장에서 정의한 지자체부담구조의 효율성 기준은 교육투자에 대한 경제주체의 의사결정이 왜곡되지 않아야 함을 의미한다. 즉, 지방정부가 지방교육재정에 일정부분 재원을 부담하는 일련의 체계가 지역 주민들의 의사결정을 왜곡하지 않는다면, 정상적인 초·중등교육에 투자되는 공적재원의 규모는 지역소득과 함께 증가하여야 한다는 것이다. 하지만 높은 소득수준이 높은 교육투자로 이어지지 못하는 현행 지방부담구조는 원인이야 어찌되었든지 간에 지역주민들의 의사결정을 왜곡시키고 있으므로 비효율적이라고 판단할 수 있다. 이와 같은 결과를 종합해 보건데, 현행 우리나라의 지방교육재정의 지방부담구조는 이러한 효율성 면에서 매우 취약한 것으로 판단할 수 있다.

〈그림 7〉 주민1인당 지역소득과 학생1인당 총교육비 상대수준의 지역비교



회귀분석모형:	$\text{Log}(\text{EES_R}) = \alpha + \beta \text{Log}(\text{GRIN_R})$	
	α	β
Coefficient	0.0265	-0.4112
Std. Error	0.0527	0.1928
t-Statistic	0.5028	-2.1330
Prob.	0.6229	0.0511
R-squared	0.2453	

회귀분석모형:	$\text{Log}(\text{EES_R}) = \alpha + \beta \text{Log}(\text{PIN_R})$	
	α	β
Coefficient	0.0332	-1.4120
Std. Error	0.0373	0.3398
t-Statistic	0.8912	-4.1552
Prob.	0.3879	0.0010
R-squared	0.5522	

그림주: EES_R은 학생1인당 총교육비지출액의 상대수준을, GRIN_R은 주민1인당 지역총소득의 상대수준을 그리고 PIN_R은 주민1인당 개인소득의 상대수준을 의미함

다. 지자체부담구조가 교육재원을 적기에 제공하는가?

결론적으로 말해 시도교육청의 법정이전수입 분기별 전입실적을 보면, 분기별로 전입규모의 불균형이 심한 상황으로 판단된다. 현행 지방교육재정교부금법에서는 전입금의 규모에 대해서 규정하고 있고, 전입 시기 및 방법 등에 관한 구체적인 규정이 없다. 2011년도 현재, 지자체의 법정전입금 가운데 평균적으로 절반가량이 4/4분기에 집중 전입되어 독립적인 교육재정운용을 어렵게 하고 있다<표 9> 참조). 한 가지 특이할만한 사항은 대전·충북·충남을 제외한 모든 지역에서 3/4분기 전입실적이 1/4분기나 2/4분기 전입실적에 비해 높다는 것이다. 거의 대부분의 지역에서 4/4분기와 3/4분기에 집중적으로 전입되고 있고 또한 전입비율의 크기도 1/4분기 < 2/4분기 < 3/4분기 < 4/4분기 순으로 연말로 갈수록 점증하기 때문에 집중도 지수만을 통해 교육재원전입시기의 쏠림현상을 수치화하여 비교할 수 있다. 집중도 지수들 중의 하나인 Herfindahl-Hirschman Index(HHI)¹³⁾를 구해보면, 서울의 경우 0.303로 가장 낮은 값을 보였고, 대구의 경우 0.541로 가장 높았다. <표 9>에서 알 수 있듯이 전입비율은 시간이 지날수록 높아지기 때문에, 전입비율의 집중도를 나타내는 HHI 지수의 값이 크다는 것은 초기에 적게 전입되고 연말에 가서야 대부분의 재원이 뒤늦게 전입된다는 의미로 해석할 수 있는 것이다. 이러한 지수에 따라 평가해보면, 대구·전북·경북·전남·강원은 교육재원의 지자체 전입시기가 하반기에 집중되어있는 지역인 반면에 서울·충북·부산·대전·경기는 지자체전입금이 비교적 연중 고르게 이전되고 있는 지역으로 볼 수 있다. 아울러 이러한 법정이전재원 전입실적의 유형은 2009년과 2010년에도 비슷하였다. 부록의 <부표 8>과 <부표 9>는 각각 2009년과 2010년의 전입실적과 이를 바탕으로 산출된 HHI 집중도지수를 보여주고 있으며, 2009년에서 2011년 3개년동안 도지역이 시지역보다 전입시기가 연말에 집중되는 양상을 띄고 있다.

13) 원래 HHI지수(Herfindahl-Hirschman Index)는 산업조직론에서 기업간 경쟁의 정도를 측정할 때 사용되는 개념으로 특정 산업 내의 주요기업들의 시장점유율을 각각 제곱하여 합산한 값임. HHI지수의 값이 클수록 경쟁은 줄어들고 시장지배력(market power)은 증가한다고 볼 수 있으며, HHI지수의 값이 작을수록 그 반대의 경우를 나타낸다.

〈표 9〉 법정이전수입 분기별 전입실적 (2011년)

(단위: 교, 백만원, %)

시도명	세입결산액	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	누계 비율	HHI 집중도지수
		비율	비율	비율	비율		
전국	7,438,556	5.1	20.4	25.5	49	100	0.349
시지역	4,135,949	6.1	24	25.4	44.5	100	0.324
서울	2,312,088	6.5	26.4	28.6	38.4	100	0.303
부산	521,953	6.4	23	23.9	46.7	100	0.332
대구	314,200		35.6		64.4	100	0.541
인천	412,428	17.1	3.6	24.6	54.7	100	0.390
광주	209,726		21.4	25.1	53.5	100	0.395
대전	208,227		32.8	24.1	43.1	100	0.351
울산	157,327		12.5	37.5	50	100	0.406
도지역	3,302,607	3.9	15.9	25.7	54.5	100	0.390
경기	1,713,249	6.5	14.9	25.7	53	100	0.373
강원	149,108		13.7	30.9	55.4	100	0.421
충북	140,515	7.2	26.7	26.2	39.9	100	0.304
충남	250,570		23.4	20	56.6	100	0.415
전북	151,566		9.9	26.8	63.3	100	0.482
전남	160,900		13.5	23.3	63.2	100	0.472
경북	267,109	2.4	13.7	18.7	65.2	100	0.479
경남	378,725		15.6	34.2	50.2	100	0.393
제주	90,865		22.6	21.2	56.2	100	0.412

자료: 한국교육개발원(2012) "2012지방교육재정 종합보고서"를 바탕으로 저자 산출

그렇다면 이와 같이 교육재원이 적기에 이전되지 못하는 이유는 무엇인가라는 질문이 뒤 따른다. 지역 간 법정이전수입의 전입시기집중도의 주요 결정요인으로 일반행정과 교육행정 간의 협력부족 등과 같은 정성적인 원인들을 언급했던 선행연구들과 달리, 본고는 1인당 지자체전출금 규모와 지자체 재정자립도를 주된 원인으로 제시하고자 한다. 첫째, 지자체전출금의 규모가 큰 지자체일수록 전입시기의 불균형이 지방교육재정운용에 그 만큼 더 큰 영향을 미치게 될 것이므로 전입시기와 관련된 문제해결의 중요성이 더욱 부각될 것이다. 즉, 지자체전출금 규모가 큰 지역의 시도교육청은 시도본청과 보다 더 적극적으로 협의를 추진할 유인이 커질 것이다. 현실적으로 시도지사의 입장에서든 지자체전출금의 규모가 커질수록 무책임하게 전입시기 불균형이라는 문제를 회피한다면 정치적 부담은 가중될 개연성이 큰 것이다. 둘째, 재정자립도가 높은 시도의 경우 그렇지 않은 경우보다 재정압박의 정도가 덜 하기 때문에 지자체전출금을 제때 집행할 여력이 생길 것이라는 점은 자명한 명제이다. 현행 지방교육재정교부금법에서는 전입 시기 및 방법 등에 관한 구체적인 규정이 없는 관계로 전입실

적은 지자체의 재정여건에 따라 크게 영향을 받을 것으로 판단되는데, 실제로 전입시기 집중도(HHI)와 1인당 지자체전출금(EELN과 EELS) 그리고 전입시기 집중도(HHI)와 지자체 재정자립도(RA)는 서로 반비례하는 상관관계가 높음을 알 수 있다(<표 10> 참조)¹⁴⁾¹⁵⁾. 이러한 상관분석을 통한 결론을 보다 자세히 살펴보기 위해서 전입시기집중도와 지자체전출금규모 그리고 전입시기집중도와 재정자립도 간의 단순회귀분석과 패널회귀분석을 수행하였다. 계량모형을 설정하는데 있어서 다중회귀모형을 사용하지 않은 이유는 주민1인당 지자체전출금(EELN) 및 학생1인당 지자체전출금(EELS)과 재정자립도(RA) 간의 상관관계가 각각 0.71과 0.68로 1% 유의수준에서 정비례의 관계에 있으므로 다중공선성(multicollinearity) 문제를 야기하기에 회귀분석의 설명변수로 동시에 사용할 수 없기 때문이다.

<표 10> 주요변수와 전입시기 집중도의 상관관계 (2009년~2011년)

변수	HHI (전입시기 집중도)	EELN (주민1인당 지자체전출금)	EELS (학생1인당 지자체전출금)	RA 지자체 재정자립도)
HHI	1			
p-값	-			
EELN	-0.3355**	1		
p-값	0.0198	-		
EELS	-0.2996**	0.9471***	1	
p-값	0.0386	0	-	
RA	-0.3021**	0.7085***	0.6752***	1
p-값	0.0369	0	0	-

· ***는 1% 유의수준 그리고 **는 5% 유의수준을 나타냄

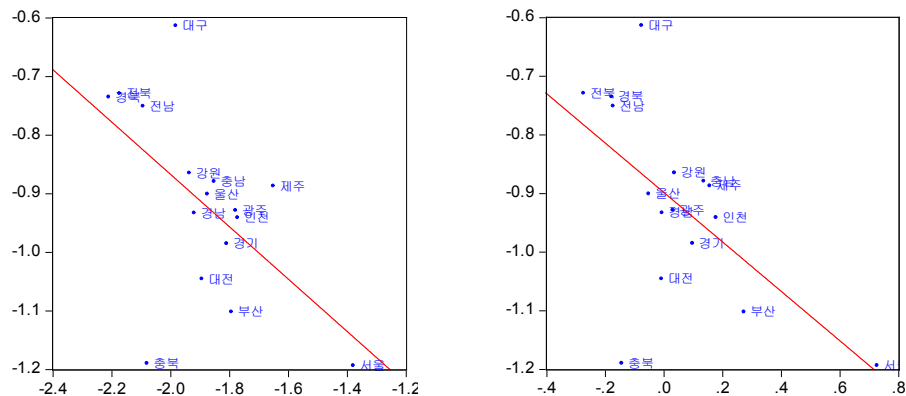
첫째, 예상한대로 1인당 지자체전출금의 규모가 큰 지자체일수록 상대적으로 고르게 전입하는 경향을 보이고 있다. 2011년 현재, 1인당 지자체전출금 규모와 전입시기 집중도의 산포도는 두 변수간 반비례관계를 짐작하게 해준다(<그림 8> 참고). <그림 8>은 1인당 지자체전출금 규모의 로그값과 전입시기 집중도의 로그값을 2011년 현재 16개 시도지역을 대상으로 표현한 산포도(scatter diagram)인데, 대구와 충북을 제외하면 두 변수 간에 강한 부(negative)의 관계가 존재하고 있음을 짐작할 수 있다. 보다 구체적으로 1인당 지자체전출금의 규모에 대한 전입시기 집중도의 단순회귀분석은 통계적으로 유의한 수준에서 두 변수 간

14) 위의 절에서 다룬 모든 변수들과 전입시기 집중도(HHI) 간의 상관관계에서 1인당 지자체전출금 규모(EELN과 EELS)만이 통계적으로 유의미한 값을 가지고 있음을 밝혀둔다.

15) <표 10>은 최근 3개년(2009년~2011년)을 표본으로 하여 도출된 HHI, EELN, EELS, RA 간의 상관관계분석을 보여준다. HHI와 EELN간의 상관관계수 값은 -0.3355로 5%유의수준에서 반비례의 관계에 있고, HHI와 EELS간의 상관관계수 값은 -0.2996으로 5%유의수준에서 반비례의 관계에 있으며, 또한 HHI와 RA간의 상관관계수 값은 -0.3021으로 5%유의수준에서 반비례의 관계에 있다.

에 반비례 관계가 있음을 보여준다. 주민1인당 지자체전출금의 규모가 10% 높을 때, 전입시기 집중도는 4.4%가량 낮아지는 반비례관계가 5%유의수준에서 성립하고(<그림 8> 좌측표 참고), 학생1인당 지자체전출금의 규모가 10% 높은 지역의 경우 전입시기 집중도가 4.2%가량 낮아진다고 5%유의수준에서 말할 수 있다(<그림 8> 우측표 참고).

〈그림 8〉 1인당 지자체전출금의 규모와 전입시기 집중도와의 관계 (2011년)



회귀분석모형: $\text{Log}(\text{HHI}) = \alpha + \beta \text{Log}(\text{EELN})$		
	α	β
Coefficient	-1.7605	-0.4466
Std. Error	0.3339	0.1759
t-Statistic	-5.2733	-2.5392
Prob.	0.0001	0.0236
R-squared	0.3153	

회귀분석모형: $\text{Log}(\text{HHI}) = \alpha + \beta \text{Log}(\text{EELS})$		
	α	β
Coefficient	-0.8985	-0.4214
Std. Error	0.0344	0.1485
t-Statistic	-26.1578	-2.8374
Prob.	0.0000	0.0132
R-squared	0.3651	

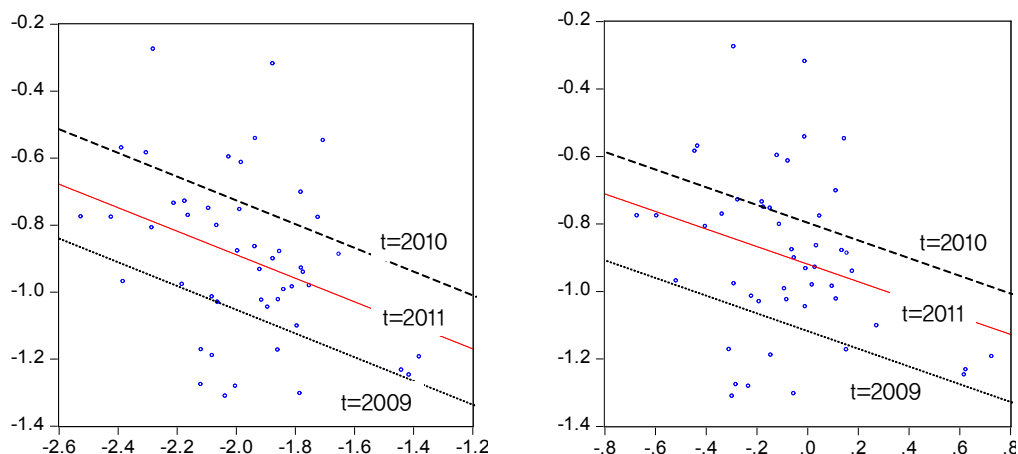
그림주: HHI는 지자체 법정전출금의 전입시기 집중도지수, EELN은 주민1인당 지자체전출금, 그리고 EELS는 학생1인당 지자체전출금의 규모를 나타냄

뿐만 아니라 최근 3개년을 살펴봐도 1인당 지자체전출금의 규모와 전입시기 집중도 간에 반비례관계가 성립한다. 2009년~2011년 3개년에 걸친 16개 시도의 패널데이터는 1인당 지자체전출금 규모와 전입시기 집중도로 이루어져 있다. <그림 9>는 이렇게 구성된 48개 관측치를 1인당 지자체전출금 규모의 로그값과 전입시기 집중도의 로그값을 축으로 하여 그린 산포도이다. 패널데이터 분석은 연도별 차이를 반영하고자 기간고정효과 더미변수를 추가하여 최소자승법(OLS)에 의해 지자체전출금과 전입시기 집중도 간의 관계를 규명하고자 하였다. 패널회귀분석에서도 1인당 지자체전출금의 규모가 큰 지자체일수록 전입시기 집중도는 줄어들어 보다 고른 전입실적을 보이고 있음을 알 수 있다. 주민1인당 지자체전출금의 규모가 10% 큰 지역의 전입시기 집중도는 3.7%가량 적은 것으로 5%유의수준에서 추정되고(<그림 9> 하단의 좌측 표), 학생1인당 지자체전출금의 규모가 10% 큰 지역의 전입시기 집중도는 2.9%가량 적은 것으로 5%유의수준에서 판단된다(<그림 9> 하단의 오른쪽 표). 아울러 최근 3년을 돌이켜보면 2010년이 전반적으로 전입시기 집중도가 가장 높았던 해이고 2009년

이 가장 낮았던 시기였다. <그림 9>의 적색선은 2011년의 회귀선을 나타내고, 큰 점선은 2010년의 회귀선을 그리고 좁은 점선은 2009년의 회귀선을 나타내며, 각각은 기간고정효과 더미변수에 의해 종축의 절편 값에서 차이를 보인다.

따라서 지자체전출금의 비중이 높을수록 지자체들은 적기에 지방부담분을 전출하려는 노력을 더 많이 기울이고 있다고 평가할 수 있다. 현행 지방교육재정교부금법에서는 전입금의 규모에 대해서만 규정하고 있고, 전입 시기 및 방법 등에 관한 구체적인 규정이 없기에 시도 교육청과 지자체는 관련협의회 등을 통해 전입금의 분기별 전입실적을 개선하기 위해 노력하고 있다. 비록 법적 강제성은 없으나 지자체전출금의 규모와 비중이 커질수록 지자체는 이전 재원을 적기에 전입시켜 교육재정운용에 차질이 없도록 상대적으로 더 많은 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 이러한 결과는 비록 시도 교육감과 시도단체장의 정치적 성향이 다르다고 하더라도 지자체전출금의 규모가 커지면서 연중 고르게 전입하는 경향이 있음을 내포한다. 일부 선행연구에서 지적하였듯이, 정치적 성향이 다른 시도 교육감이 이끄는 교육청에 법정전출금을 분기별로 꼬박 꼬박 주는 것이 어려울 뿐만 아니라 썩 내키지 않다는 것이 전입 시기 집중도를 높이는 요인일 수도 있으나(김재훈, 2012), 이와 같은 정치적 이해득실과 함께 고려해야하는 것은 바로 지자체전출금의 규모가 상대적으로 큰 경우에 지게 될 또 다른 종류의 정치적 부담이 존재한다는 것으로 이는 위의 결과가 내포하는 또 하나의 중요한 시사점인 것이다.

〈그림 9〉 1인당 지자체전출금의 규모와 전입시기 집중도와와의 관계 (2009년-2011년)

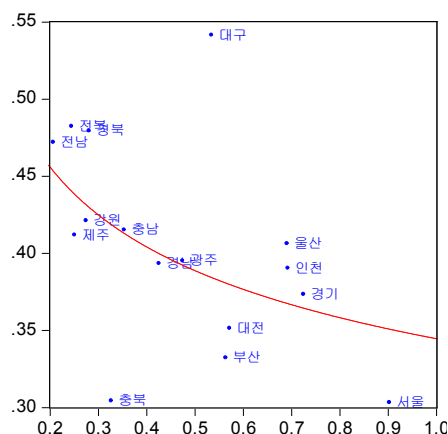


패널분석모형: $\text{Log}(\text{HHI}_{it}) = \alpha + d_t + \beta \text{Log}(\text{EELN}_{it})$			패널분석모형: $\text{Log}(\text{HHI}_{it}) = \alpha + d_t + \beta \text{Log}(\text{EELS}_{it})$		
	α	β		α	β
Coefficient	-1.6395	-0.3759	Coefficient	-0.9218	-0.2949
Std. Error	0.2812	0.1418	Std. Error	0.0362	0.1311
t-Statistic	-5.8307	-2.6514	t-Statistic	-25.4737	-2.2496
Prob.	0.0000	0.0111	Prob.	0.0000	0.0295
R-squared	0.1560		R-squared	0.1221	
d_t (기간고정효과)			d_t (기간고정효과)		
2009년	-0.0583		2009년	-0.0634	
2010년	0.0459		2010년	0.0458	
2011년	0.0124		2011년	0.0176	

그림주: HHI_{it} , EELN_{it} , EELS_{it} 는 2009~2011년 3개년(t)에 걸친 16개 시도(i) 패널데이터의 전입시기집중도와 주민1인당지자체전출금의 규모 그리고 학생1인당지자체전출금의 규모를 각각 나타내고 d_t 는 기간고정효과이다.

둘째, 재정자립도가 큰 지자체일수록 지자체전출금을 상대적으로 연중 고르게 전입하는 경향을 보였다. 2011년 현재, 지자체의 재정자립도와 전입시기 집중도의 산포도는 두 변수간 반비례관계를 짐작하게 해준다(<그림 10> 참고). <그림 10>은 지자체 재정자립도와 전입시기 집중도를 2011년을 기준으로 16개 시도지역을 대상으로 표현한 산포도로, 대구와 충북을 제외하면 두 변수 간에 강한 부(negative)의 관계가 존재하고 있음을 짐작할 수 있다. 대구는 재정자립도 수준에 비해 지자체전출금의 적기성이 상대적으로 낮으며, 충북은 낮은 재정자립도에도 불구하고 지자체전출금의 전입시기가 연중 비교적 고르게 분포되어 있는 경우이다. 보다 구체적으로 재정자립도의 규모에 대한 전입시기 집중도의 단순회귀분석은 통계적으로 유의한 수준에서 두 변수 간에 반비례 관계가 있음을 확인할 수 있다. 지자체의 재정자립도가 10% 높을 때, 전입시기 집중도는 1.7%가량 낮아지는 반비례관계가 5%유의수준에서 성립한다(<그림 10> 참고).

<그림 10> 재정자립도와 전입시기 집중도와의 관계 (2011년)



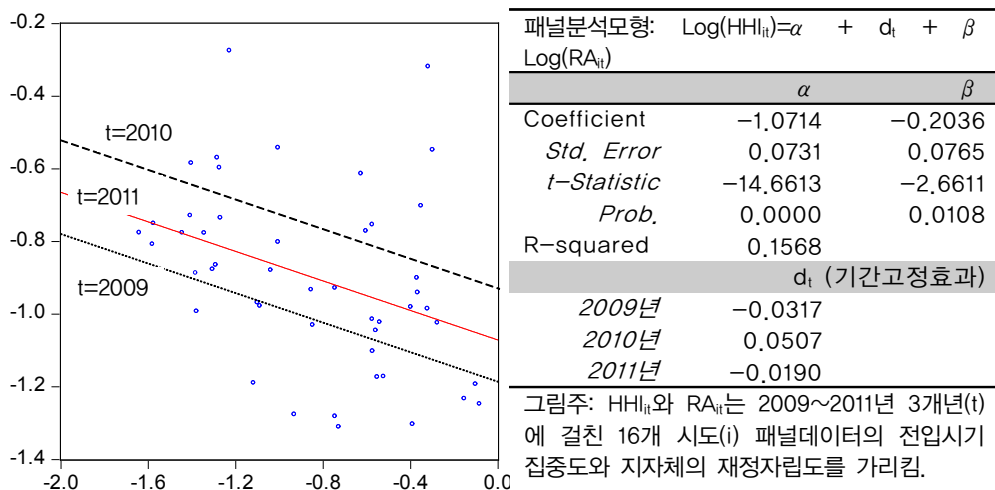
회귀분석모형: $\text{Log}(\text{HHI}) = \alpha + \beta \text{Log}(\text{RA})$		
	α	β
Coefficient	-1.0651	-0.1738
Std. Error	0.0802	0.0837
t-Statistic	-13.2886	-2.0766
Prob.	0.0000	0.0567
R-squared	0.2355	

그림주: HHI는 지자체 법정전출금의 전입시기 집중도지수를 그리고 RA는 지자체의 재정자립도를 가리킴

마찬가지로 최근 3개년을 살펴보아도 재정자립도와 전입시기 집중도 간에 반비례관계가 성립한다. <그림 11>은 3개년 동안 16시도의 48개 관측치를 재정자립도의 로그값과 전입시기 집중도의 로그값을 축으로 하여 그린 산포도를 나타낸다. 아울러 패널회귀분석도 재정자립도가 높은 지자체일수록 전입시기 집중도는 줄어든다는 것을 보여주고 있다. 즉, 재정자립도가 10% 높은 지역의 전입시기 집중도는 2.0%가량 적은 것으로 5%유의수준에서 추정된다 (<그림 11> 우측 표).

따라서 재정자립도가 높을수록 지자체들은 적기에 지방부담분을 전출하고 있다고 평가할 수 있다. 일부 선행연구들은 법정전입금을 지자체가 적기에 집행하지 않는 것은 지자체의 무관심과 의지부족 때문으로 보고 있으나 이는 과장된 부분이 있어 보인다. 예를 들어, 나민주(2012)는 전입금의 분기별 전입실적을 개선하기 위해서 다른 요인보다도 지자체의 의지가 가장 중요하다고 지적하고 있으나, 위와 같이 재정자립도가 지방부담분의 적기 이전에 중요한 요소임을 감안한다면 개별 지자체의 의지차원의 문제라기보다는 보다 근본적으로 지자체 자체재원의 부족에서 오는 구조적 문제라고 판단되기 때문이다.

〈그림 11〉 재정자립도와 전입시기 집중도와의 관계 (2009년~2011년)



IV. 지방부담구조의 개선방향

1. 지방부담구조의 종합평가

앞장에서 살펴본 지자체부담구조의 합리성 평가를 종합해보면, 우리나라의 현행 교육재정

지방부담구조는 형평성, 효율성, 그리고 충분성이라는 기준을 모두 충족시키지 못하고 있다는 결론에 다다른다.

첫째, 현행 지방정부 교육재정부담구조의 지자체 간 수평적 형평성은 낮다(<표 11> 참고). 지역에 상관없이 거의 동질적인 초중등교육서비스의 공급을 위한 지자체부담분의 평균유효지방교육세율은 1인당 지역소득이 높은 지역일수록 그대로 유지되거나 증가하는 것이 보다 공평하나, 우리나라의 현재 상황은 이와 반대로 1인당 지역소득이 높은 지역일수록 지방교육재정을 위한 평균유효지방교육세율은 낮아지기 때문에 형평성 기준을 충족시키지 못한다고 평가할 수 있다. 다양한 원인이 있겠으나 근본적인 문제는 지역소득의 차이가 지자체부담금의 차이로 변환되는 제도적 설계가 부재하기 때문이다. 시도세전입금 및 담배소비세전입금과 같이 법률에 의해 지자체부담분이 고정되어 있고 지방교육세율을 탄력적으로 올리거나 내릴 유인이 없는 것이다. 이에 따라 지방교육재정으로 전입되는 지자체부담금의 규모는 지역소득의 지역 간 격차만큼 차이가 벌어지지 않아 결과적으로 평균유효지방교육세율은 감소하게 되는 것이다.

〈표 11〉 지자체부담구조의 형평성 평가

구분 변수명	형평성 충족 요건	우리나라 현황	형평성 저하의 주요원인
GRIN ↓ ATR	1인당 지역소득 증가 ↓ 평균유효지방교육세율의 불변 혹은 증가	1인당 지역소득 증가 ↓ 평균유효지방교육세율의 감소	- 시도세전입금 및 담배소비세전입금과 같이 법률로 이전비율 고정 - 지방교육세율을 탄력적으로 조정할 유인 부재

둘째, 현행 지방정부 교육재정부담구조로는 효율성 조건을 충족시키지 못하고 있다(<표 12> 참고). 지역의 소득증가가 그 지역의 초중등교육투자의 증가로 이어져야만 투자재이면서 동시에 소비재인 교육공공재를 위한 재원을 분담하는 지자체전출금제도가 효율적이라고 평가될 수 있다. 즉, 1인당 지역소득 증가는 1인당 지자체전출금 규모를 증가시키고 이는 학생 1인당 총교육비지출의 증가로 이어져야 한다. 또한 학생 1인당 지자체자율투자액의 경우도 마찬가지로 1인당 지역소득이 높아질수록 커지는 것이 효율적인 결과이다. 그러나 우리나라의 현재 상황은 이와 반대로 1인당 지역소득이 높은 지역일수록 결과적으로 학생 1인당 총교육비지출액 규모는 오히려 줄어 들고 있다. 1인당 지자체전출금은 소폭 증가하지만 중앙정부의 지방교육재정교부금의 배분방식에 의해 학생 1인당 총교육비지출액은 오히려 줄어드는 구조로서 효율성 기준을 충족시키지 못하고 있는 것이다. 보다 근본적인 원인은 일반재정과 교육재정이 분리되어 운용되기 때문에 생기는 재정상의 경직성이다. 교육은 지역주민들의 주요

관심사 중 하나이기 때문에 선출직인 시도지사와 시군구청장들에게 공교육투자는 매우 중요한 정책 사인임을 두말 할 나위없으나 실제로 단체장이 집행의 의사결정권이 없는 비법정전입금을 통해 재원을 교육비특별회계로 전입시키는데 소극적이다¹⁶⁾. 그러나 흥미로운 점은 단체장이 지출항목을 결정할 수 있는 교육경비보조금이라는 재량적 이전재원은 단체장들의 적극적인 헌법소원으로 1996년(시군구)와 2007년(시도)부터 허용되었다는 점이다. 이와 같은 단체장들의 정치적 유인 구조는 교육재정과 일반재정의 통·폐합으로 시도의 적극적인 지원과 협력을 이끌어낼 수 있음을 강하게 시사하고 있는 것이다.

그런데, 형평성 조건의 충족여부는 1인당 중앙정부이전재원의 상대적 크기에 크게 영향을 받고 있다. 중앙정부의 이전재원인 지방교육재정교부금이 지방교육재정에서 절대적인 비중을 차지하고 있기 때문에 학생1인당 총교육비수준은 실제로 지방교육재정교부금의 배분방식에 따라 절대적으로 영향을 받는다. 현행 지자체부담구조가 효율성 조건을 충족시키지 못하는 근본적인 이유가 바로 지방교육재정교부금이 교직원인건비와 같은 경상경비를 기준으로 배분되기 때문이므로 지방교육재정교부금의 배분방식을 구체적으로 확정하지 않고서는 지방부담구조의 효율성만을 별도로 추구할 수 없는 것이다.

〈표 12〉 지자체부담구조의 효율성 평가

구분 변수명	효율성 충족 요건	우리나라 현황	효율성 저하의 주요원인
GRIN 혹은 PIN ↓ EELN 혹은 EELS ↓ EES	1인당 지역소득 증가 ↓ 1인당 지자체전출금 증가 ↓ 학생1인당 총교육비지출 증가	1인당 지역소득 증가 ↓ 1인당 지자체전출금 소폭 증가 ↓ 학생1인당 총교육비지출 감소	- 일반재정과 교육재정의 분리운 용에 따른 자원운용의 경직성 - 지방교육재정교부금의 배분이 학생1인당 비용이나 지역의 자 구노력이 아닌 교원수나 학급수 등 다른 요소에 의해 주로 결정
PIN ↓ VES	1인당 지역소득 증가 ↓ 학생1인당 지자체자율투자액 증가	1인당 지역소득 증가 ↓ 학생1인당 지자체자율투자액 감소	- 일반재정과 교육재정의 분리운 용에 따른 자원운용의 경직성

셋째, 현행 지방정부 교육재정부담구조는 충분성 기준에서 높게 평가하기 어렵다(<표 13> 참고). 지자체전출금이 교육비특별회계로 연중 고르게 전입될수록 지방부담구조의 적기성이

16) 2011년 지방교육재정 세입결산액 51조 7030억원 중에 비법정이전수입은 1.3%인 6872억원에 불과한 미미한 수준에 머물고 있음 (한국교육개발원, 2012)

높은 것으로 평가할 수 있다. 우리나라의 현재 상황은 전입시기 불균형이 상존하고 있고, 지역 간의 차이도 크게 존재하고 있다. 본 연구는 전입시기 집중도 지수를 통해 전입시기의 쏠림 정도를 수량화하여 그 원인을 수리적으로 분석하였다는 점에서 이전 선행연구들과 차이가 있다. 충족성 저하의 주요원인은 근본적으로 일반재정과 교육재정의 분리에서 오는 재원운용의 경직성이며 지역 간 전입시기 불균형의 차이는 1인당 지자체전출금의 규모와 재정자립도에 의해 결정됨을 확인하였다.

〈표 13〉 지자체부담구조의 충분성의 평가

구분 변수명	충분성 충족 요건	우리나라 현황	충족성저하의 주요원인
HHI	분기별 균등 전입 (HHI=0.25)	전입시기 불균형 상존 (평균 HHI=0.35)	- 일반재정과 교육재정의 분리운용에 따른 재원운용의 경직성
		전입시기 불균형의 지역 간 격차가 큼	- 1인당 지자체전출금 규모가 작을수록 전 입시기의 연말 쏠림현상이 심각해짐 - 재정자립도가 상대적으로 열악할수록 전 입시기의 연말 쏠림현상도 심각해짐

2. 시뮬레이션

형평성과 효율성을 동시에 만족하는 지역별 평균유효지방교육세율을 설정하기 위해서 우선 결정되어야 할 변수는 중앙정부의 지방교육재정교부금의 지역 간 배분이다. 제2절에서 분석적으로 살펴보았듯이 지방부담구조의 형평성과 효율성은 중앙정부의 이전재원의 배분방식에 크게 좌우되기 때문에 지방교육재정교부금의 배분방식이 미리 결정되어야 형평성과 효율성을 충족시키는 평균유효지방교육세율의 조합을 구할 수 있을 것이다.

지방교육재정의 자율성을 실질적으로 개선함과 동시에 교육재정책임성을 강화하려면 지역별 주민소득과 학생수의 변화와 교부금 배분액 간의 관계를 명확히 설정해야 한다. 즉, 시설비, 교육복지 관련 비용 등 실비로 지원해야만 하는 항목을 제외하고 대부분의 경비를 통폐합하여 학생수를 기준으로 기준재정수요액을 추정하는 것이 바람직하고(안종석, 2012), 지방교육재정교부금의 기준재정수입 산정에서 자체수입을 재정능력으로 간주하기 보다는 자치단체의 재정능력을 대표할 수 있는 객관적 지표나 지수(주민소득, GRDP, 소비지출 등)를 활용하는 것이 바람직할 것이다(임성일·손희준, 2011). 특히, 최근 지속적으로 감소하는 학생수 변화에 신속하게 대응하기 위해서도 학생수를 중심으로 중앙정부 이전재원을 배분하여야 한다. 학교수와 학급수 그리고 교직원수를 측정단위에 포함하는 경우에는 학생수 변화에 대응할 수 없다. 만약 학생수를 기준으로 배분하면 불필요한 학교수와 학급수 유지를 위해서 사용되는 불필요한 비용을 절감할 수 있고 이 비용 절감액은 다른 목적으로 사용하여 교육의

질을 더욱 높일 수 있을 것이다.

따라서 논의의 단순화를 위해 학생1인당 중앙정부이전재원의 규모가 전국적으로 동일한 상황을 설정하였다. 이렇게 학생1인당 중앙정부이전재원의 규모가 동일한 경우를 상정하고, 형평성과 효율성 조건을 충족하게끔 모의실험을 수행하였다(<표 14> 참조). 효율성과 형평성 조건 모두 상대적인 것이므로 시뮬레이션을 위해서는 한 지역의 세율은 외생적으로 결정되어야 하므로 시뮬레이션의 총교육비수준을 현재수준과 유사하게 맞추기 위해서 1인당 소득수준이 가장 낮은 전북의 평균유효지방교육세율을 0으로 상정하였다¹⁷⁾.

그 결과, 현행제도에서 소득수준에 비해 지방교육재정 부담분이 상대적으로 작았던 지자체의 세율은 오르고 높았던 지자체의 세율은 낮아져 형평성이 개선되고 있음을 알 수 있다. 즉, 서울·대전·울산·경기·충남 등과 같이 소득대비 평균유효지방교육세율이 낮았던 지역은 0.2%p에서 2.4%p까지 세율이 상승하였고, 부산·대구·인천·광주·강원·전북 등과 같이 소득대비 평균유효지방교육세율이 높았던 지역은 0.1%p에서 0.7%p까지 세율이 하락하였다.

이를 통해 일부 광역시와 모든 도지역의 학생1인당 총교육비 수준은 현행보다 보다 하락하였음을 알 수 있다. 이는 학교수, 교실수, 교직원수 등과 같은 요인이 크게 반영되는 현행 지방교육재정교부금제도에서 모든 도지역의 학생1인당 교부금 규모가 크게는 서울지역에 비해 3배가량 많았음을 감안하면 당연한 결과이다. 학생수를 기준으로 지방교육재정교부금을 배분하면 불필요한 교실과 학교의 통폐합이 촉진되고 교원수 조정도 함께 이루어질 것이므로 1인당 총교육비 수준을 현재수준보다 낮출 수 있는 여지가 클 것이므로 이러한 결과가 불가능한 상황은 아닐 것이다.

이 때, 평균유효지방교육세율과 주민1인당 지역소득의 상관계수 값은 0.961로 거의 1에 가까운 강한 정비례관계를 나타내며, 이를 통해 형평성이 크게 신장되었음을 확인할 수 있다. 그리고 지역의 소득수준에 따라 학생1인당 총교육비지출액도 동일한 비율로 증가하여 효율성이 극대화됨을 알 수 있다. 즉, 학생1인당 총교육비 수준과 주민1인당 지역소득의 상관계수 값은 1이 되어 소득수준이 높을수록 교육투자액도 함께 증가하게 되는 것이다.

17) 그림에도 시뮬레이션 결과는 전국적인 총교육비는 현행보다 6.83%가량 높았으나, 세율은 음수 값을 허용하지 않기 때문에 가장 낮은 0으로 설정하였다.

〈표 14〉 동일한 학생1인당 중앙정부이전재원규모에서 형평성과 효율성 극대화 결과

(단위: 백만원)

	학생1인당 중앙정부이 전재원 (f)	학생1인당 중앙정부이전 재원 현행대비 변화분	평균유효지 방교육세율 (ATR)	평균유효지방 교육세율 현행대비 변화분	학생1인당 총교육비 (EES)	학생1인당 총교육비 현행대비 변화분
서울	5.197	1.854	0.0204	0.0138	11.555	6.105
부산	5.197	-0.041	0.0057	-0.0026	6.095	-0.706
대구	5.197	0.603	0.0026	-0.0050	5.517	-0.413
인천	5.197	0.536	0.0070	-0.0014	6.189	-0.011
광주	5.197	0.200	0.0025	-0.0069	5.469	-1.197
대전	5.197	0.048	0.0087	0.0015	6.401	0.647
울산	5.197	-0.002	0.0282	0.0244	12.148	6.773
경기	5.197	1.047	0.0127	0.0058	7.229	2.054
강원	5.197	-3.099	0.0013	-0.0070	5.356	-3.851
충북	5.197	-1.634	0.0055	-0.0010	5.932	-1.829
충남	5.197	-1.669	0.0117	0.0051	7.215	-1.121
전북	5.197	-2.437	0.0000	-0.0067	5.197	-3.393
전남	5.197	-3.946	0.0086	0.0027	6.429	-3.299
경북	5.197	-2.696	0.0112	0.0066	7.222	-1.356
경남	5.197	-0.704	0.0092	0.0024	6.532	-0.129
제주	5.197	-1.418	0.0067	-0.0030	6.002	-1.675

자료: 한국교육개발원의 2010년 지방교육재정분석 종합보고서와 통계청의 지역소득자료를 바탕으로
저자 산출

3. 정책제언

이상의 논의에서 도출된 주요 결론들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 현행 교육재정 지방부담구조는 합리성 조건인 형평성과 효율성 그리고 충분성이라는 기준을 모두 충족시키지 못하고 있다. 지방교육재정교부금의 지역별 배분과 지자체의 교육재정부담의 규모가 중앙정부에 의해 실질적으로 결정되는 현행 구조의 제약조건 하에서도 지방부담구조를 보다 합리적으로 개선할 여지와 필요성이 충분히 있다.

둘째, 지자체 교육재정부담구조의 형평성과 효율성은 지역별 평균유효지방교육세율의 조정을 통해 달성할 수 있다. 우리나라의 경우, 현재 지역소득 대비 평균유효지방교육세율이 높은 지역은 유효세율을 낮추는 방향으로 가고 지역소득 대비 평균유효지방교육세율이 낮은 지역은 반대로 유효세율을 높여 형평성을 도모하여야 한다. 이와 동시에 지역소득에 정비례하여 지역의 학생1인당 교육비지출도 함께 증가하거나 감소할 수 있도록 지역별 평균유효지방교육세율의 구체적인 수준을 정하여 효율성을 제고하여야 한다.

셋째, 지자체 교육재정부담구조의 충분성은 세원이전을 통한 재정자립도를 높이는 방법이

가장 근원적인 해결책으로 보인다. 지자체전입금의 적기 이전에 있어 재정자립도가 중요한 결정요소임을 감안하면 지자체전입금의 연말 쏠림현상은 개별 지자체의 의지차원의 문제라기보다 근본적으로 지자체 자체재원의 부족에서 오는 구조적 문제라고 판단되기 때문이다.

끝으로, 지방교육재정교부금을 학교수와 학급수 그리고 교원수를 기준으로 배분하는 현행 배분공식을 학생수를 중심으로 개편하는 것이 지방부담구조의 합리성 추구를 위해서도 바람직하다. 현재의 지방교육재정교부금이 배분되는 방식보다 학생수를 기준으로 배분된다면 효율성과 형평성을 동시에 확보하기 위한 정책변수인 평균유효지방교육세율의 선택 가능한 범위가 훨씬 더 넓어져 정책의 유연성을 높여주기 때문이다.

본 연구는 국세교육세와 지방교육세를 본 세목으로 통폐합시키고 일반회계에서 지원하는 방안이 논의되는 현 상황에서 시의적절하며 활용가능성도 있을 것으로 기대된다. 2013년 3월 정부는 현행 25개 세목을 10개로 간소화하는 중장기 조세개혁의 일환으로, 국세교육세와 지방교육세를 포함한 부가세를 본 세목으로 통폐합시키고 일반회계에서 지원하는 방안을 추진하기로 하였다. 만약 이와 같이 지방교육재정의 지자체부담분이 지자체의 일반회계에서 전액 전출된다면 지역별 전출금의 규모에 대한 구체적인 논의가 뒤따라야 할 것이며, 본 연구가 제시하는 합리성 기준과 합리화 방안이 기여할 부분이 있을 것으로 판단된다. 특히, 최근 복지재원부족으로 지방재정의 어려움이 가중되고 있는 가운데 학생수는 줄어들지만 오히려 증가하고 있는 지자체의 교육재정부담규모에 대한 지자체의 개선요구가 있어 왔다. 또한 지역 간 교육재정부담의 형평성 문제도 제기되는데, 예를 들어 경기도 본청의 경우 다른 도지역과 달리 시도세전입금은 광역시와 동일하게 시도보통세 총액의 5%에 해당하므로 이에 대한 시정을 요구하고 있다. 이러한 상황에서 지방교육재정의 지자체부담구조의 합리성에 대한 이론적 분석을 통해 구체적인 합리성 기준을 마련할 수 있다면, 교육재정부담구조의 합리화는 물론이거니와 합리화를 위한 지자체들 간의 합의를 보다 쉽게 이끌어내는데 도움이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 구균철 (2013a) 지방교육재정제도의 재설계를 위한 기초연구, 한국지방세연구원 기본과제 2013-03호
 구균철 (2013b) 지방교육재정 재원조달 체계의 평가와 과제, 2013년 지방재정세미나 논문집
 김재훈 (2012) 좋은 교육서비스를 위한 지방교육재정관계 평가: 효율성, 책임성 및 충분성을 중심으로, 정부학연구, 18(2): 99-129
 나민주 (2012) 교육세 제도의 성과와 과제, 지방교육재정 제도의 성과와 과제, 2012년 한국교육재정경제학회 논문집

- 노현섭·이승호·조상구 (2007) 유효세율의 측정과 결정요인에 관한 이론연구, 재무와 회계정보저널, 17(2): 29-56
- 안종석 (2012) 지방교육재정교부금 현황과 발전 방향, 재정포럼 8월호 p.6-23
- 윤홍주 (2012) 지방교육재정 보통교부금제도의 성과와 과제, 2012년 한국교육재정경제학회 논문집
- 임성일·손희준 (2011) 지방교육재정제도의 개선방안: 지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립, 지방행정연구, 25(3): 59-92
- Alsstadsaeter, A. (2003) Income tax, consumption value of education, and the choice of educational type, CESIFO Working Paper No. 1055
- Fernandez, R. and R. Rogerson (2003) Equity and Resources: An Analysis of Education Finance Systems, Journal of Political Economy, 111(4): 858-897
- ITEP (2011) The ITEP guide to fair state and local taxes, Institute of Taxation and Economic Policy, Washington
- Lazear, E. (1977) Education: Consumption or production, Journal of Political Economy, 85:569-597
- OECD (2013) Education at a Glance 2013, OECD, Paris
- Owings, W. and L. Kaplan (2013) American Public School Finance, 2nd edition, Wadsworth Cengage Learning
- Sansing, R. (2005) Average effective tax rate, in The Encyclopedia of Taxation & Tax Policy, (eds.) J. Cordes, R. Dbel, and J. Gravelle, The Urban Institute Press
- Schmidt, S. and T. McCarty (2008) Estimating permanent and transitory income elasticities of education spending from panel data, Journal of Public Economics, 92:2132-2145

〈부표〉 주요변수의 기초통계량 (2011년)

	ATR	GRIN	PIN	EELS	EELN	VES	EES
Mean	0.0709	22.6111	14.0618	1.0765	0.1546	0.2314	7.1182
Median	0.0689	20.6115	13.7370	1.0121	0.1519	0.2339	6.7336
Maximum	0.0972	39.7760	18.5430	2.0689	0.2517	0.3920	9.7274
Minimum	0.0385	17.0160	12.2620	0.7600	0.1097	0.0821	5.1751
Std. Dev.	0.0155	6.6714	1.6230	0.3037	0.0342	0.1083	1.4584
Skewness	-0.2675	1.8518	1.5655	2.2583	1.3043	-0.0007	0.2872
Kurtosis	2.8311	5.1470	4.9715	8.2992	5.2094	1.8596	1.8011
Jarque-Bera	0.2099	12.2179	9.1262	32.3209	7.7906	0.8669	1.1782
Observations	16	16	16	16	16	16	16

〈부표〉 주요변수의 기초통계량 (2011년) (계속)

	NC (학교수)	NN (주민수)	NS (학생수)	NS/NC (학교당 학생수)	NS/NN (주민1인당 학생수)
Mean	707	3111125	436678	610	0.145
Median	622	1953000	278985	610	0.147
Maximum	2166	11788000	1750261	951	0.164
Minimum	181	552000	90568	313	0.122
Std. Dev.	493	3154471	432003	226	0.012
Skewness	2	2	2	0	-0.209
Kurtosis	6	6	7	1	2.454
Jarque-Bera	13	16	24	2	0.315
Sum	11317	49778000	6986847	9762	2.324
Observations	16	16	16	16	16

<토론문>

과세의 세수효과와 조세기능 평가

김현아(한국조세재정연구원)

- 본 논문은 주거기반 과세에 대한 전반적인 논의를 집약적으로 포괄하는 연구로서 향후 우리나라 재산세 및 보유세의 바람직한 모습을 시현한 중요한 기초자료라고 판단함
 - 연구방법면에서도 과표, 세율, 재분배 관점 등 문제가 될만한 것들에 대하여 차분하게 조망한 것으로 보여 연구의 진지함이 느껴짐
 - 학자적인 입장에서 시나리오를 통한 과세체계의 도입을 주장한 그 자체로는 우수한 연구라고 판단함
 - 무엇보다 재산세를 지방세의 가격기능 강화를 위한 편익부담 원칙에 근거하여 설계한 점은 향후 재산세 연구에 있어서 중요한 바로미터 역할을 할 것이라고 평가함
 - 또한, 주택소유에서 거주로 형태가 변화하는 과정에서 과거의 주거과세 패러다임이 변화할 필요성도 제기한 논문으로서의 의의가 있음
- 논문의 내용은 첫째, 주택소유에서 점유의 형태로 바뀌고 있는점에 대하여 설명하고 있으며, 둘째, 과세기반 설계방식이 설명되고 있고, 셋째, 시나리오별 세수효과와 조세누진도를 측정하였고, 넷째, 최적과세 시나리오 결정을 위한 고려사항을 설명하고 있음
 - 위의 내용에서는 첫째 부문만 미시자료 fact(재정패널 자료의 대표성은 논외)에 근거하였고, 둘째부터 넷째까지는 연구자가 가정한 바람직한 조세의 모형에 해당함
 - 과표, 세율, 누진도 등 선정의 이유가 학제적으로는 다양한 시도가 이루어질 수 있는 부분이지만, 정책적으로는 충분한 설명이 필요한 부분임
- 그러한 면에서 볼 때, 재산세와 관련한 연구자의 입장이 지나치게 자의적인 기준에서 조명한 것이 아닌가 하는 근본적인 의문이 들
 - 1) 먼저, 선행연구에 있어서 최근의 재산세와 관련한 국제적인 기준 등이 제고되어야 할 필요가 있음
 - 주거기반 과세를 새롭게 설계하는 단계라고 한다면, 이 논문의 시도가 중요한 시도자료라고 볼 수 있으나, 대개의 나라들은 기존의 재산세를 갖고 있으며, 세율체계나 과표체

- 계를 변경하는데는 엄청난 정치적 부담을 갖고 있음
- 재산세를 바라보는 전문가들의 견해는 학자의 견해 못지 않게 중요한 notion에 해당하는데 이에 대한 선행연구 분석을 반드시 숙지할 필요가 있어보임
 - 재정운영 관점에서의 재산세는 소득세, 소비세 등을 대체할만한 세원으로 보고 있으며, 선진국들에서는 따라서, valuation, assessment 를 주요한 개혁대상으로 삼고 있음. 이는 현재 각 나라들이 취하고 있는 ‘과표’ 체계의 개선이 쉽지 않음을 의미함
 - 2) 현재 이 논문에서 제시하고 있는 과표는 주택의 임대가치, 즉 실제 주거를 사용하는데 드는 비용을 기본으로 설정하고 있으며 프랑스의 예를 들고 있는데, 이러한 내용을 기존 학자들이나 정책전문가가 인지하지 못하였을까를 고민해 볼 필요도 있음
 - 3) p.20에서 최적과세 시나리오 결정을 위한 고려사항에서 “결국 다양한 평가지표 가운데 최적의 방안을 결정하기 위해서는 정책목표에 대한 우선순위 또는 가중치가 주어져야만 한다”라는 의견을 제시하고 있는데 이 내용은 사실 엄청난 정치적 저항감을 전제로 하고 있는 부분임. 과거 종합부동산세가 결국 주택부분의 ‘세율체계’와 ‘통합과표’ 선정과정에서 저항감이 표출되었는데 그 자체 논리는 누진체계 완화(이원화 등을 포함)와 일관된 과표선정으로 학자적 입장에서는 바람직한 개편이었음. 통합되는 과정에서 과표수준이 증가함에 따라 세부담이 증가하게 됨으로써 개선된 조세논리는 사실상 조명되지 못한 것이라고 볼 수 있음. 결국 주거기반과세는 세부담 증가와 감소 두 결과만이 정책적 심판을 받게 됨을 의미함.
 - 4) 따라서, 주거기반 과세의 방법론적 개선보다는 향후 재산세를 통한 증세가 가능한지에 대한 논의가 우선되는 것이 필요함. 현재와 같은 세부담을 유지하는 하에서의 세제 개편의 경우에도 결국 추가적으로 세부담을 더 내는 대상에서의 반발이 있을 것이므로 이는 증세만큼이나 정치적, 행정적 비용을 치루는 것을 의미함.
 - 5) 또한, 사용한 데이터의 대표성에 대한 엄밀한 검증작업이 요구됨. 실제 세수계산을 할때에는 패널자료가 아닌 전수자료로 계산을 하게 되며, 이 경우 시뮬레이션과는 다른 양상이 나타날 우려가 크다고 보여짐. 재정패널이 가장 근접한 자료이기는 하지만, 전수자료는 아니므로 시뮬레이션 할 때 급간, 지역간 observation 숫자를 잘 검증하기 바람
 - 6) 마지막으로, 가장 바람직한 지방세 형태인 재산세가 지방세 내에서의 위상강화를 위해서는 어떠한 시도가 이루어져야 할지에 대한 현실적인 논의도 같이 논의되는 것이 필요할 것으로 보임

<토론문>

지방정부 교육재정 부담구조의 평가와 과제

민기(제주대학교)

발제 논문의 목적은 지방자치단체의 교육재정부담 구조의 합리성을 평가하는데 있다. 논문은 합리성의 기준을 형평성, 효율성, 충분성으로 구분하고 있다. 형평성은 지역별 평균유효 지방교육세율이 지역소득에 대비해 누진적(역진적)으로 부과된다면 교육재정 부담 구조의 형평성은 높다(낮다). 효율성은 주민 1인당 지역소득이 증가하면 학생 1인당 총교육비 투자도 이에 비례해 증가한 경우를 말한다. 만약, 지역소득이 교육재정의 규모와 정(正)의 상관관계가 없다면 지방재정의 교육재정 부담 구조가 효율적이지 않다고 말할 수 있다. 충분성은 지방자치단체(일반자치단체)가 부담해야 할 교육비 특별회계의 전출금이 하반기에 집중적으로 배정될 경우 적시성(適時性)이 낮기 때문에 교육재정 부담 구조의 충분성이 낮은 것으로 논문은 정의하고 있다.

논문은 형평성 평가에서 평균 유효 지방교육세율의 분포는 지역 총소득에 대해 역진적이므로 지자체 부담구조의 형평성은 낮다는 결론을 제시하고 있다. 분석결과에 따르면, “제주·광주·강원·대구·부산과 같이 1인당 소득수준이 낮은 지역이 울산·충북·서울과 같이 소득수준이 높은 지역보다 소득에 비해 더 많은 지방교육재정을 부담하고 있는 것”으로 나타났다. 주민 1인당 지역총소득이 증가하면 평균 유효 지방교육세율이 0.63% 낮아진다는 회귀모형의 결과를 바탕으로 이러한 결론을 논문은 도출하였다.

이러한 결론을 좀 더 보완하기 위해서 다음과 같은 점을 살펴보았으면 한다. 일단 지역소득이 높은 지역으로 포함된 ‘충북’은 사실상 전국에서 주민 1인당 지역소득이 가장 낮은 곳에 속한다. 그러면 왜 지역소득이 낮은 자치단체의 지방교육세율의 분포가 높은 것인지에 대한 분석이 필요하다. 토론자는 지방자치단체가 교육자치단체의 교육비 특별회계에 전출하고 있는 재원의 구조에 대해서 살펴보려고 한다. 발제자의 주장과 같이 일반회계(지자체)에서 교육비 특별회계(교육청)로 전출되는 재정지출은 법정전입금, 비법정전입금, 교육경비보조금 등이 있다. 이중 지방교육세, 시도세 전입금, 담배소비세는 정상적 전출금이나 학교용지부담금¹⁾, 비법정전입금(공공도서관 운영비, 원어민 보조교사, 친환경 급식, 무상 급식 등)은 특정한 기간 또는 특정한 자치단체에서만 회계간 거래가 발생할 수 있다. 그러므로 현재 지방교육세율

1) 학교용지부담금의 경우 연도별 편차가 크게 나타나는 비법정 전입금이다.

이 상대적으로 높은 소득이 낮은 지역(예, 제주, 광주, 강원 등) 중 비정상적 전출금과 같은 특별한 회계간 거래가 있었는지에 대한 분석이 필요할 것으로 보인다.

발제 논문의 두 번째 연구 목적은 지자체의 교육재정 부담구조가 효율적인지의 여부이다. 회귀분석 결과 1인당 지역총소득 1% 증가할 때, 학생 1인당 지자체 전출금은 0.45% 정도 증가하고($\alpha = 0.10$ 유의수준), 주민 1인당 지자체 전출금은 0.37% 가량 증가하며($\alpha = 0.10$ 유의수준), 1인당 개인소득 1% 증가할 때 학생 1인당 지자체 전출금은 0.97% 가량 증가하고($\alpha = 0.10$ 유의수준), 1인당 개인소득이 1% 증가할 때 주민 1인당 지자체 전출금은 1.01% 증가($\alpha = 0.05$ 유의수준)하는 것으로 연구결과는 밝히고 있다. 통계적 유의수준이 대부분 $\alpha = 10\%$ 로 매우 제한적이다. 분석 결과에서 나타난 것처럼 지역 총소득 증가가 지자체 전출금에 미치는 영향이 있을 것으로 보이나 토론자의 직관으로는 ‘제도’ 또한 유의한 독립변수일 것이라는 생각이 든다.

현재 지자체가 교육자치단체에 지원하는 교육재정은 의무적 지출의 성격이 강하다. 달리 표현하면 자치단체장이 자발적으로 교육자치단체에 지원하는 수준이 미미하다는 것이다. 단, 무상급식 등 교육관련 공약을 지난 지방선거에서 채택한 자치단체장의 경우, 공약 이행수준에서 교육자치단체로 지원하는 것이 유일한 자발적 지원이라고 볼 수 있다. 기타의 경우 ‘지방교육재정교부금법’에서 정한 비율에 따라 지자체는 의무적으로 지출하고 있는 것이다. 지방교육재정교부금법(제11조)은 1인당 개인소득이 높은 특별시와 광역시에 개인소득이 낮은 도(道)보다 교육재정 부담을 높게 규정하고 있다.²⁾ 이 같은 점을 고려해 보면 자치단체장의 교육재정부담에 영향을 미친 요인 중 하나는 ‘제도’라고 볼 수 있다. 특히, 제주특별자치도의 경우 학생 1인당 지자체 전출금과 주민당 지자체 전출금이 각각 4번째와 2번째로 높게 나타나고 있다. 이 같은 이유는 제주도의 행정체제가 단일광역체제이기 때문에 다른 시도와 달리 도세와 시군세가 통합되어 제주자치도세(제주특별법 제72조)로 단일화 되었다. 그 결과 다른 도지역보다 제주도는 교육비특별회계로 전출하는 도비 의무부담이 높게 된 것이다.

발제 논문의 세 번째 연구목적은 지자체가 교육재원을 적기에 이전하고 있는가의 여부이다. 시장점유율 판단 기준 중 하나인 HHI 지수를 사용한 점이 독창적이다. 지자체의 교육재원 배정에 가장 큰 영향을 미치는 것은 ‘징수의 결정’과 ‘세입의 배정’이다. 지자체에서는 특

2) 제11조(지방자치단체의 부담) ②공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 의하여 증감이 있는 경우에도 또한 같다. 1. 「지방세법」 제151조에 따른 지방교육세에 해당하는 금액 2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다) 3. 서울특별시는 특별시세 총액(「지방세기본법」 제8조제1항제1호에 따른 보통세 중 주민세 재산분 및 지방소득세 종업원분, 같은 항 제2호에 따른 목적세 및 같은 법 제9조에 따른 특별시분 재산세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도 및 특별자치도는 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36에 해당하는 금액

정 세목의 납부 마감일이 속한 다음 달에 세입을 결산한 후, 그 다음 달에 교육비 특별회계로 배정한다. 1월에 수입이 있는 경우에도 실제 배정은 3월에 이루어지는 것이 가장 빠른 경우일 것이다. 이처럼 세입이 늦어짐에도 불구하고 교육자치단체에서 크게 문제를 삼지 않은 것은 교육비 특별회계 수입의 약 80%가 중앙정부의 이전재원(지방교육재정교부금, 국고보조금)으로 충당되기 때문일 것이라고 생각된다. 지방교육세의 경우 본세의 부가세인 형태이기 때문에 본세의 납기일에 따라 교육재정의 배정이 결정될 것이다. 그러나 시도세 전입금과 비법정 전입금은 자치단체와의 협의를 통해 재원의 전출입 시기를 결정하는 것이 바람직 할 것이다.

전체적으로 발제 논문은 현재까지 논의되었던 지방정부 교육재정에 대한 시각과 달리 새로운 접근방법을 통한 분석을 제시하고 있다. 이러한 점에서 학문적 기여도가 높다고 평가된다. 지방교육재정에 접근 방법은 연구자의 학문적 성향에 따라 크게 두 가지로 나타난다. 교육재정을 전공한 학자들은 일방적인 교육재정 확충을 주장한다. 반면에 정치제도, 지방자치적 관점에서 지방교육재정을 본 학자들은 교육재정 확충과 함께 교육계 선출직 공무원의 책임성과 교육행정 수요에 대한 대응성을 높일 수 있는 방안을 동시에 논의하고 있다. 토론자도 후자의 학자들과 시각을 같이하고 있다. 실제 지방에서 재정확충에 대한 고민은 일반자치단체를 중심으로 이루어지고 있다. 반면에 교육자치단체는 교육재정은 ‘이미 주어진 것(所興)’이라는 것이라는 시각이 강하다. 이러한 점을 고려하여 향후 교육재정 확충관련 연구에서는 제도적 변화 등 거시적 관점에서 논의가 필요하다고 본다.

세션 2_성신관 813호

 좌 장: 강인재(재정공학연구소)

-  발 표1: 중앙-지방간 합리적 역할분담을 위한
국고보조사업 조정방안
김홍환(전국시도지사협의회) 183
- 발 표2: 중앙정부의 사무이양이 지방재정에 미치는 영향:
일본의 사례를 중심으로
신두섭(한국지방행정연구원) 205
- 발 표3: 분권교부세 운영성과 및 향후 개편방안
최병관(안전행정부) 225
- 발 표4: Public Policy Distortions and Political Gini Coefficient
in Korea
이성규(안동대)·이상학(국민대) 245

 토 론: 정창훈(인하대), 이현우(경기개발연구원),
조기현(한국지방행정연구원), 성효용(성신여대)

중앙-지방간 합리적 역할분담을 위한 국고보조사업 조정방안*

김홍환(전국시도지사협의회)

I. 서 론

박근혜 대통령 공약자료집 및 국정과제의 주요 내용으로서 지방자치 발전방향에 대해 “지방이 잘 할 수 있는 일을 지방이, 국가가 잘 할 수 있는 일은 지방사무라고 할지라도 국가가 수행하는 것이 바람직하다”는 입장을 밝히고 있다¹⁾. 이는 국가사무-자치사무, 혹은 중앙사무-지방사무에 대한 명확한 구분을 통해 행정의 효율성과 책임성 제고를 의미하는 것으로 이해될 수 있다. 다만, 국가사무-자치사무간 구분인가 혹은 중앙사무-지방사무간 구분인가에 대한 논의가 있을 수 있다.

국가-자치 사무구분에 초점을 둔 해석을 한다면, 기존 학문적·법률적인 입장²⁾에서 국가사무와 자치사무의 영역이 있다는 것이 전제되어 있고, 이를 기준으로 국가사무와 자치사무로 사무를 나누는 것을 의미한다. 그러나 다른 측면에서는 중앙사무-지방사무간 구분은 원처리권자의 권한이 누구냐의 의미보다 누가 수행하는 것이 적절하느냐의 문제로서 기관위임사무를 국가사무가 아니라 지방사무로 이해가능하므로 전통적 사무구분과는 의미가 다르다. 이 두가지 관점의 차이는 기존의 사무구분 기준이 민주성을 중시하고 있으나, 현 정부의 기조는 여전히 효율성을 보다 강조하고 있기 때문이다. 기존의 국가사무-자치사무 등 구분이 민주성을 강조하고 있다는 것은 지방자치법 제10조에서 “시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.”라고 규정하고 있어 행정의 민주성을 강조하고 있는 보충성원리를 규정하고 있다

* 본 연구는 2014년 한국지방자치학회 동계학술대회에서 발표한 “국고보조사업 실태분석을 통한 구조조정 방안 모색”의 토론 내용을 중심으로 재정리 하였다.

- 1) 지방이 더 잘할 수 있는 부분, 중앙에서 더 잘할 수 있는 부분이 있는데 아직 잘 나뉘지 않았다고 생각함. 지방에 가 있으면 효율성이 없기 때문에 중앙에 갖고 와야 될 것도 있고, 지방에서 더 잘 할 수 있는데 중앙에서 쥐고 있는 것도 있음(‘13.5.20, 수석비서관 회의시 대통령 지시사항)
- 2) 지방자치법 제8조(사무처리의 기본원칙), 제9조(지방자치단체의 사무범위), 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준) 등에서 사무구분 원칙을 제시하고 있다.

는 점에서 확인할 수 있다. 반면, 현 정부 기조는 현재 지방이 수행하는 사무라 할지라도 중앙이 수행하는 것이 효율적이라면 중앙이 수행하도록 하라는 수석비서관 회의에서의 언급 등을 통해 확인할 수 있는데, 효율성을 보다 중요한 기준으로 제시하고 있다고 판단할 수 있다. 특히, 전통적 사무구분의 시각은 국가사무-자치사무로 구분하고 있는데 반해, 현 정부의 시각은 중앙사무-지방사무로 구분하고 있다는 점에서 행정의 효율성 관점이 보다 강조되는 것으로 보인다.

이와 함께 지난 2월 25일 발표한 경제개혁 3개년 계획을 살펴보면, 유사중복 사업의 통·폐합 추진이 과제로 선정되어 있다. 당초 약 2,000개에 이르는 국고보조사업 구조조정이 언론에 보도 되었는데, 이를 축소하여 계획으로 선정한 것으로 보인다. 따라서, 정부의 중앙-지방간 합리적 역할분담은 기존과 같이 사무구분 기준을 마련하여 이를 기준으로 사무를 배분하는 것보다는 현행 사무의 내용을 바탕으로 효율적 사무처리를 위하여 사무수행주체를 누구로 하는 것인가에 초점이 맞춰지는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 “중앙-지방간 합리적 역할분담”은 기존의 국가사무-자치사무의 구분과 달리 재원의 효율적 배분과 사무주체 확정을 통한 재정책임성의 제고라는 측면이 강조되어야 하며, 따라서 국고보조사업에 대한 구조조정에 대한 검토가 필요하다.

지방자치단체에 대한 국고보조사업이 매칭을 요구한다는 점에서 지방재정의 자율성을 저해한다는 시각(권오성, 2005; 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007; 김홍환, 2012; 송상훈·이현우 2014)이 일반적이며, 특히 사회복지분야 국고보조사업은 보조금관리법 제5조³⁾ 예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치 형태로 지방자치단체의 의사와 관계없이 지방예산에 우선계상⁴⁾되어야 하므로 지방재정 자율성을 저해하는 요인으로 지적된다. 이와 관련하여 조금 더 살펴보면, 참여정부 시절 지방분권 추진기구였던 정부혁신지방분권위원회에서는 “국고보조금은 조건부 보조금이 갖는 특성 때문에~ 중략 ~ 비효율과 낭비 요인이 상존한 것으로 파악되는데, 지방보다 중앙의 우선순위에 따른 소액 분산투자. 지방비 매칭(matching)과 사후정산에 따른 낭비, 투자우선 순위가 낮은 사업을 국고 확보를 위해 추진하는 등의 문제점 ~후략.”으로 지적하고 있다.

이와 같이 국고보조사업의 문제점이 지속 제기되었음에도 불구하고 국고보조금은 533개

3) 보조금관리법 제5조(예산 계상 신청이 없는 보조사업에 대한 예외조치) 국가는 제4조에 따른 보조금의 예산 계상 신청이 없는 보조사업의 경우에도 국가시책 수행상 부득이하여 대통령령으로 정하는 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.

4) 보조금 관리법 제13조(지방비 부담 의무) 지방자치단체의 장은 보조사업에 대한 지방자치단체의 지방비 부담액을 다른 사업에 우선하여 해당 연도 지방자치단체의 예산에 계상하여야 한다. 지방재정법 제22조(경비 부담의 비율 등) ① 제21조제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 부담할 경비 중 지방자치단체가 부담할 경비의 종목 및 부담 비율에 관하여는 대통령령으로 정한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 지방비 부담액을 다른 사업보다 우선하여 그 회계연도의 예산에 계상하여야 한다.

12.5조원에서 2013년 960여개 33.5조원으로 급격히 확대되었다. 지방자치단체 전체 예산은 동기 87.2조원에서 156.9조원으로 약 180% 신장한 반면, 국고보조금 규모는 284%로 늘어났으며, 2004-2005년 국고보조사업 조정⁵⁾이 있었다는 점까지 고려한다면 엄청난 규모로 팽창했음을 알 수 있다. 즉, 국고보조사업은 지방비를 분담하게 함에도 지방은 의사결정과정에 배제되어 있다는 점에서 재정책임성이 확보되지 못하는 구조이며, 특히, 중앙-지방간 합리적 역할분담의 관점에서 국고보조사업 구조조정 방안을 모색할 필요가 있다. 이에 따라 본 연구는 지방자치단체에 대한 국고보조사업의 실태를 분석하여, 중앙-지방간 합리적 역할분담을 위한 국고보조사업 조정의 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 검토 및 연구체계

1. 이론적 논의 및 선행연구

일반적으로 국고보조금의 필요성은 지역간 과급효과(inter-jurisdictional benefit spillover)의 내부화, 가치재(merit goods)의 공급 증대, 국가적 최저수준(national minimum)의 달성, 규모의 경제 유도 등을 들 수 있다(최병호·정종필 2006)

각각에 대해 살펴보면, 지역간 과급효과의 내부화란, 지방자치단체가 생산하는 공공재가 과급효과가 클 경우 과소생산이 발생하므로 과급효과 만큼 국고보조금을 지급하여 적정한 지방 공공재 생산수준을 유지하게 하는 것이다. 예를 들면, 도로와 같이 개별 자치단체의 주민 뿐만 아니라 인접한 자치단체의 주민도 이용하는 재화로서 개별자치단체 입장에서는 당해 자치단체의 주민효용의 크기에 비해 비용이 크게 발생하게 된다는 것이다. 둘째, 가치재⁶⁾의 공급 증대란, 교육·의료 등과 같은 가치재는 바람직한 양보다 소비욕구가 적게 나타나므로 생산 또한 과소하게 될 우려가 있다. 따라서 중앙정부는 지방자치단체의 적정한 수준의 가치재 공급을 유도하기 위해 해당 서비스 생산에 대한 보조금을 지급하게 된다. 셋째, 국가적 최저수준의 달성이란, 거주하는 지역과 관계없이 국민이라면 누구나 동일하게 누려야하는 공공서비스에 대해서 지역간 격차가 발생하지 않고 최저수준을 누리게 하기 위해 보조금을 지급하는 것을 말한다. 넷째, 규모의 경제 유도란, 공설운동장, 대형 공연장과 같이 상당한 수준의 소비가 확보되어야 하는 공공서비스를 개별 자치단체별로 생산할 경우 비효율성이 발생되므로 이를 효율

5) 2004년 기준으로 총 533개의 국고보조금 사업(12.7조원) 중, 163개 사업 (1.1조원)은 지방이양, 126개 사업(3.6조원)은 국가균형특별회계 사업 이관, 233개 사업(7.9조원)은 보조사업 유지로 국고보조금을 정비하였다.(대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007)

6) 소비로 얻어지는 효용 또는 쾌락은 과소평가된 반면 비효용은 과대평가된 재화나 서비스

적 수준에서 생산할 수 있도록 공동생산 등의 방식에 따라 보조금을 지급할 수 도 있다.

이와 관련하여 정부부분의 지방자치단체에 대한 국고보조금에 관한 개념을 살펴보면, 국회 예산정책처는 “국가가 지방자치단체가 수행하는 특정 공익사업을 지원하기 위해 반대급부 없이 교부하는 금전적 교부를 의미(국회예산정책처, 2010)하며, 국고보조금의 지급대상 사업을 국고보조사업이라 한다.”라고 정의 하고 있고, 안전행정부는 “국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도로써 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄한다”고 정의하고 있고, 본 연구의 논의대상인 협의의 보조금에 대해 “지방자치단체에 대해 특정 사업의 실시를 권장하거나 지방자치단체의 재정을 지원”하는 것으로 정의하고 있다.

따라서, 논리적으로 보조금의 종류는 제한여부에 따라 그리고 지방비 부담에 따라 4가지로 구분될 수 있다(King, 1984, p87-88). 첫째, 자치사무이며 파급효과가 없는 서비스로서 지방정부가 조례 또는 규칙으로 정한 사무는 보조금을 지급하지 않는 것이 원칙이다. 둘째, 자치사무이나 타 지역사람들도 이용할 수 있는 파급효과가 있는 서비스는 조건부 무한 대응보조(정률 보조)가 필요하다. 셋째, 국가사무(위임사무)로서 파급효과가 없는 서비스는 조건부 무한 비대응 보조(정액보조)가 되어야 한다. 넷째, 국가사무(위임사무)로서 파급효과가 있는 서비스는 조건부 무한 대응보조(정률보조)가 원칙이다. 즉, 특정 지방 공공서비스의 비용이 어떤 재원에 의해서 조달되는 것이 바람직한지는 해당 서비스의 사무 성격과 파급효과를 기준으로 위와 같이 결정되어야 한다(허명환, 2000). 이러한 국고보조금 지급의 이론적 기준을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 국고보조금 지급의 이론적 기준

구분	자치사무	국가사무
파급효과(시장재) 무	자체재원 무조건 비대응보조금	조건부 무한 비대응보조금
파급효과(가치재) 유	조건부 무한 대응보조금	조건부 무한 대응보조금

그러나 현실의 지방재정조정제도는 미국과 같이 지방재정조정제도가 잘 발달된 국가에서도 이러한 이론적 틀에 부합되지 않는다는 평가다.(Fisher, 1996: 226-227; Gramlich, 1985:54-59, 권오성, 2005 재인용).

중앙정부와 지방정부간 관계가 수직적인 경우 국고보조금은 연성예산제약의 문제를 유발한다. 연성예산제약은 Kornai가 만든 용어로 예산제약을 초과하여 지출이 이루어지면 외부에서 추가적인 재원공급이 반복하여 이루어질 경우 이러한 재원이전에 대한 기대로 인해 지출행위에 있어 도덕적 해이에 빠지게 된다는 것이다. 특히, 연성예산제약 하에서는 예산을 지원받는 기관은 예산을 지원해주는 정부의 환심을 사기 위한 로비행위에 매달리게 된다(Kornai, 2003)

최근 우리 지방자치단체의 국고보조금과 관련된 행태를 고려할 때 즉, 국고보조금은 연성예산 제약이 일어날 수밖에 없는 구조로 재정의 비효율성을 증가시키는 문제점을 안고 있다.

최근 국고보조사업과 관련된 연구 경향을 크게 세가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 사회복지 분야 등 국고 보조율 개선방향에 관한 연구(하능식, 2013; 임소영, 2012; 장덕화·권기석, 2012; 이재원, 2012; 윤종진 2007, 박혜자, 2009)와 포괄보조금 확대 등 미시적⁷⁾ 보조금제도 운영방안 개선(조기현, 2012; 이재원, 2009), 보조금제도 평가 및 거시적 개선방안에 관한 연구(김정훈·공동성 2013; 윤영진, 2007, 장덕희, 2010; 김상철·김대철, 2010, 김재훈·이재원, 2008)이 있다.

먼저 보조율 개선방안에 관한 연구를 살펴보면, 이재원(2012)은 사회복지 보조사업의 유형 구분하여 보조율을 재설정해야 한다고 주장하고 있다. 즉, 지자체 재량과 사업특성에 따라 기준 보조율을 설정해야 하나, 현행 보조율은 이러한 것들이 반영되지 않았기 때문에 복지사업의 사회적 성격에 따라 기초 생활보장은 중앙정부 책임, 사회기반 투자사업은 중앙-지방 협력, 일상생활지원은 지방자치단체 책임으로 나누었고, 사업성격을 지자체의 재량 정도에 따라 구분하여 기준보조율이 정해져야 한다고 제시하고 있다. 장덕화·권기석(2012)은 차등보조율과 관련된 이슈를 서울시와 다른 지역간 격차, 동종 지역의 기준보조율 동일 적용의 타당성, 사회복지비 지수의 차등보조율 적용지표로서의 타당성, 재정자주도의 차등보조율 적용 타당성, 차등보조율의 효과 등을 검증하고 있으며, 서울시에 대한 차별은 부당하며, 동종 지역의 기준보조율 동일 적용은 적정하며, 사회복지비 지수 및 재정자주도의 활용은 부적절하며, 차등보조율의 실질적 효과에 대해서도 부정적으로 평가하고 있다.

포괄보조금 확대와 관련하여 조기현(2012)은 광특회계의 포괄보조금 제도 운영에 대한 평가를 통해, 과거 균특회계와 비교할 때는 내용상 큰 진전을 이루었다고 볼 수 있으나, 양여금 제도에 비해 후퇴한 측면이 있다고 주장한다. 따라서, 지역의 자율성과 창의성, 그리고 책임성을 구현하기 위해서는 하드웨어적 지역개발사업에서 소프트웨어적 사업이 확대되어야 하며, 유사중복 사업에 대한 통합, 공식주의에 입각한 운용체계 개선, 통합보조율의 합리화 방안 추진 등을 제시하고 있다. 이재원(2009)은 분권교부세 사업, 균특회계, 지역사회서비스 투자사업 등 세가지 대상에 대한 포괄보조금 제도에 대한 평가를 실시하였다. 그런데 세가지 사업 모두 포괄보조의 목표설정이 명확하지 못해 오히려 더 복잡하고 번거로운 개별보조로 운영되는 부작용이 발생하고 있는 점을 지적하면, 지방세입체계의 개편, 총액매칭 방식의 포괄보조, 수직적 사업관리 조정, 포괄보조 운용을 위한 교육·학습 등을 제안하였다.

마지막으로 국고보조사업 제도에 대한 종합적 평가를 시도하는 연구로서 김정훈·공동성(2012)은 2011년 도입된 국고보조사업 평가제도에 대해 평가하면서 우리나라 국고보조금 제도 전반에 대한 시사점을 제시하고 있다. 국고보조금이 다양한 형태로 지출되고 있으나 이를

7) 다른 연구에 비해 상대적으로 범위가 좁다는 의미이며, 연구자체가 미시적이라는 것은 아님

법적으로 구체화 하지 못하고 있어 보조금의 명확한 구분을 통해 집행관리 규정, 성과관리 규정 등을 정비하여 보조사업에 대한 합리적 평가를 실시해야 함을 제안하고 있다. 감상철·김대철(2010)은 서울시를 중심으로 참여정부 지방이양사업에 대해 분석하였다. 분석 결과로서 2004년 국고보조사업 정비를 위해 분권교부세를 도입하였는데, 결과적으로 재정자주권과 지방재정의 자율성이 오히려 위축되는 결과를 초래하였다고 분석결과를 제시하고 있다. 따라서, 지방비의 의무적 매칭, 서울시 예외 적용, 국고보조사업 중복투자 등의 문제점 해결을 주장하였다.

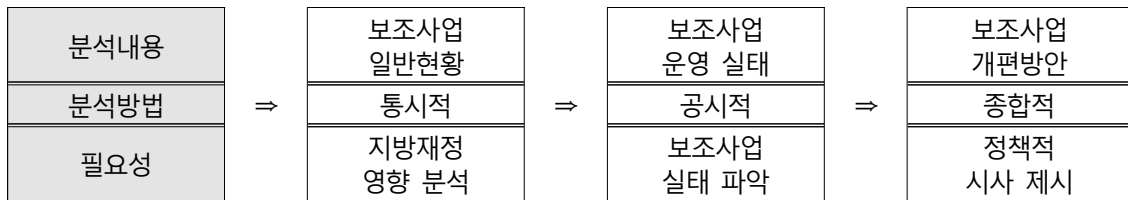
선행연구 결과를 정리하면, 국고보조사업 중심의 지방재정 구조하에서는 연성예산제약의 문제가 발생하며 이는 앞서 지적한 합리적 역할분담의 장애요인이 되며, 특히, 지방의 재정자율성을 저해할 수 있다는 것이다. 또한, 광특회계 확대, 분권교부세의 도입 등은 이를 더욱 심화시킨다는 것이다. 또한 기준보조율이 합리적으로 결정되었다고 할 수 없으며, 사회복지 분야 국고보조사업은 국가적 정책목적 달성과 지역적 복지수요의 특성을 반영할 수 있도록 보조율이 조정되어야 한다는 것으로 요약될 수 있다.

2. 연구 분석 체계

이론적 배경에서 국고보조금에 대한 논의는 공공재의 파급효과(inter-jurisdictional benefit spillover)의 내부화, 가치재(merit goods)의 적정수준 확보, 국가적 최저수준(national minimum) 보장, 규모의 경제 등의 이유로 활용될 수 있는 제도이나, 정률보조(매칭 요구)는 지방재정을 국가 정책목적에 활용하는 수단으로 근본적으로 재정자율성에 영향을 미치는 제도이다. 따라서 국고보조사업은 생산하고자 하는 재화의 성격, 즉 파급효과나 가치재적 특성을 고려하여 보조수단이 달라져야 한다. 다만, 보조를 받는 대상이 종속적 관계이며, 보조금이 예산제약을 해소하는 기제로 사용되어질 경우 연성예산제약의 문제가 발생한다.

이와 관련된 선행연구 결과를 살펴보면, 기준보조율이 합리적으로 결정되었다고 할 수 없으며, 차등보조율 또한 적절하지 않다는 지적이 많다. 이밖에 국고보조사업의 중복투자 문제로 지적되는 등 국고보조사업이 지방재정의 자율성을 저해하고 있다는 분석이다. 특히, 사회복지 분야 국고보조사업은 국가적 정책목적과 지역적 특수성 및 지역의 재정역량을 고려해 차등보조율 및 보조율 조정이 필요하다는 주장이 공감대를 형성하고 있다. 따라서 본 연구는 이러한 다음 그림과 같은 체계로 진행하고자 한다.

〈그림 1〉 연구의 체계



연구분석 결과의 기술은 보조사업 일반현황, 사회복지 역량분석, 보조사업 실태 분석은 제3장으로 구성하고 보조사업 개편방안은 제4장으로 구성하고자 한다.

먼저 제3장에서 다룰 내용을 구체적으로 소개하면, 첫째, 통시적 방식으로 국고보조사업의 일반적 현황을 분석하고자 한다. 국고보조사업을 분석하는 것은 국고보조금과 지방비 매칭을 포함한 개념으로서 각각의 내용을 함께 분석한다. 이를 통해 국고보조사업의 증감 현황에 대한 파악과 더불어 국고보조사업 증감 현황이 지방재정에 미친 영향을 유추하기 위함이다.

둘째, 보조사업 운영실태를 분석하고자 한다. 분석대상은 2012년을 기준으로 하고, 주요 분석내용은 보조율 실태, 보조금관리법 시행령 <별표 1>상의 112번 사업에 대한 현황분석을 주로 시도하고자 한다. 이를 통해 보조사업의 운용실태를 파악할 수 있고 이는 정책적 개선방안의 기초자료로 활용한다.

제4장에서는 제3장의 분석결과를 토대로 보조사업 개편방안을 제시하고자 한다. 보조사업 개편의 목적은 결국 지방재정의 자율성 제고라는 측면에서 보조사업의 개편 방향은 크게 두 가지로 제시될 수 있다. 하나는 보조사업 내부적 조정을 통해 지방재정의 자율성을 제고하는 방식과 다른 하나는 국고보조금을 지방세로 이전하는 방식이며, 정책담당자에 정책적 개선방안을 제안하고자 한다.

Ⅲ. 국고보조사업 실태분석

1. 국고보조사업 일반현황

지방자치단체에 대한 국고보조사업 규모의 증감을 살펴보기 위해 2003년부터 2013년까지 지방예산, 국고보조사업, 국고보조금, 지방비 부담 등의 추이를 간단히 표현하면 다음 표와 같다.

- 8) 112개로 구분되어 있으며, 111개는 각 보조사업의 기준보조율을 정하고 있고, 112번은 기타 기획재정부 장관이 예산의 범위 내에서 정하는 보조율 근거가 되는 항목이다. 다만 2014년 1월 28일 115개로 보조금 지급대상 사업이 확대되었으며, 해당 사업은 115번으로 되어 있다. 이후 개정전 <별표 1>을 기준으로 논의한다.

2003년 국고보조사업 규모는 약 19조원이었으나 2013년에는 55조로 확대되었음을 확인할 수 있다. 그런데 문제는 증가율에 있다. 지방예산은 연평균 7.3% 증가하였는데, 국고보조사업은 12.8% 증가하였다. 그런데 이중 국고보조금은 11.8% 증가한 반면, 지방비 증가는 14.8% 증가 하였다

〈표 2〉 국고보조사업 국비 지방비 추이

(단위 : 억원)

연도	지방예산	국고보조사업	국고보조금	지방비부담	국비	지방비
2003	781,425	167,693	111,074	56,619	66%	34%
2004	872,840	188,693	125,007	60,022	66%	32%
2005	923,673	230,391	153,502	73,337	67%	32%
2006	1,013,522	261,525	183,316	73,885	70%	28%
2007	1,119,864	319,721	209,006	96,721	65%	30%
2008	1,249,666	350,107	227,670	122,437	65%	35%
2009	1,375,349	417,716	265,387	152,329	64%	36%
2010	1,398,565	467,410	292,186	175,224	63%	37%
2011	1,410,393	486,182	300,883	185,299	62%	38%
2012	1,510,950	526,125	320,606	205,519	61%	39%
2013	1,568,887	550,662	334,671	215,991	60%	40%
증가율	7.3%	12.8%	11.8%	14.8%	-	-

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도

이러한 현황을 보다 깊이 있게 살펴보면, 국고보조사업의 예산대비 급격히 확대되어 왔으며, 국비보다 지방비가 더 크게 확대되어 왔다

는 것이다. 이는 국비:지방비 비율로 확인할 수 있는데, 2000년대 초·중반 67% 내외였으나 2013년에는 국고보조율이 60%까지 하락한 것이다. 이러한 국고보조사업의 증가방식은 지방세입 규모를 크게 늘지 않고 세출규모에서 국고보조사업에 대한 지출이 확대된 것이므로 재정자립도 및 자체사업비가 감소되었음을 유추할 수 있다.

최근 지방 세출 중 자율적 사업으로 정의되는 자체사업 비중을 재정자립도와 비교하여 살펴보면 다음 표와 같다. 재정자립도는 2008년 53.9%에서 2013년 51.1%로 감소되었고, 반면 자체사업 비율은 2008년 42.3%에서 2013년 35.5%로 대폭 하락하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 재정자립도 및 자체사업 비율

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
재정자립도	53.9%	53.6%	52.2%	51.9%	52.3%	51.1%
자체사업비율	42.3%	42.1%	39.0%	37.9%	37.5%	35.5%

이처럼 재정자립도의 하락은 의존재원 중심의 지방재정구조를 간명하게 보여준다는 점에서 지방정부 사업의 우선순위가 국고보조사업으로 인해 왜곡될 수 있음을 의미한다. 즉, 지방자치단체가 지역의 문제해결에 보다 국가 정책사업을 우선시할 수밖에 없다는 점에서 합리적 역할분담이 이뤄지지 않고 있음을 알 수 있다.

재정자립도는 전체 세입대비 지방세와 세외수입의 합이므로 재정자립도 하락은 지방세의 감소 및 세외수입의 감소가 요인이다. 특히, 지방세의 감소는 지방세 비과세·감면의 확대, 2008년 소득·법인세 및 종합부동산세 감세 등 중앙정부의 정책적 결정에 의한 것이다.

먼저 지방세 비과세·감면에 대해 살펴보면, 지방세 비과세·감면액이 '02년 32,419억원으로 지방세에서 차지하는 비중은 9.3% 였으나 2010년에는 148,106억원으로 전체 지방세 대비 23.2%으로 대폭 확대되었다. 지방세 비과세·감면의 요인은 지방세특례제한법에 의해 12조원이었으며 전체의 81.1% 수준이다. 이밖에 조세특례제한법 1.3조원으로 전체 비과세·감면액의 8.7%이다. 즉, 중앙정부 정책목적에 의해 2010년 한해에만 13.3조원의 지방세수 결손이 발생한 것이다.

이밖에 2008년 소득·법인세 및 종합부동산세 감세되었는데 이로 인해 지방세가 2012년 한해에만 지방소득세 1.7조원, 지방교부세 3.5조원, 부동산교부세 2.6조원 등 총 7.8조원이 감소된 것으로 추정되고 있다(국회예산정책처, 2012). 2013년까지 이를 확대하면, 감세정책으로 인한 지방세입 감소가 약40조원에 이르고 있음을 유추할 수 있으며, 이는 현재 지방자치단체 부채가 약27조원이므로 이를 고려하면 매우 큰 세입감소라고 할 수 있다.

〈표 4〉 감세정책으로 인한 지방세입 감소분 추정

(단위: 억원)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	합계
지방소득세	-2,861	-8,664	-16,708	-15,687	-17,043	-60,963
지방교부세	-6,027	-19,201	-34,460	-32,561	-35,176	-127,424
부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
소계	-13,822	-48,545	-76,938	-74,018	-77,939	-291,311

자료:국회예산정책처, 2012, 일부 수정

2. 보조사업 운영실태⁹⁾

국고보조사업은 보조금관리법 시행령 <별표 1>에 예시된 보조금 지급대상 사업은 115개이다. 그러나 이 법률에 예시된 국고보조금의 대상 사업의 수보다 실제로 집행되는 국고보조사업의 수가 훨씬 더 많은데 그 이유는 다음과 같다. 실제 법률에 명시된 국고보조금 지급대

9) 전국시도지사협의회 2013년 연구용역과제 “지방자율 재원 확충을 위한 국고보조사업 조정방안”의 내용을 중심으로 요약·발췌하였음.

상사업은 지원받을 수 있는 사업의 성격을 규명하고 있고, 실제로 각 부처에서 국고보조금 교부를 결정할 때는 훨씬 더 세분화된 사업을 기준으로 하고 있기 때문이다.

국회예산정책처(2010)는 지방자치단체에 대한 국고보조사업을 편람으로 발간한 바 있는데 약 1,000개 사업으로 세분하고 있다. 안전행정부 역시 이와 유사한 분류로 매년 국고보조사업 운영현황을 관리하고 있다.

이를 구체적으로 살펴보기 위해 2012년 기준 국고보조사업 집행결과를 바탕으로 분석을 시도하였다. 분석결과를 제시하면, 먼저 법률에서 예시하고 있는 국고보조사업명과는 달리 1개의 국고보조사업을 중앙정부는 단위사업으로 나누어 예산을 편성하고 있고, 지방은 지방별로 해당 사업을 각기 다양한 명칭으로 예산을 편성하고 있어 여러 국고보조사업으로 나누어지고 있다. 아래 표를 통해 살펴보면, 법률에 예시된 국고보조금 사업명은 ‘119구조장비 확충’ 하나인데, 이를 정부의 사업명에서는 119구조장비 확충 외에도 119구급상황관리센터운영지원과 119구급대 지원으로 구분하고 있다. 그리고 119구조장비 확충의 기준보조율은 50%로 규정하고 있으나 노후구조차량 교체는 국비 100%가 교부되고 있고, 기타 119종합상황실전산시스템 운영, 소방차량대 폐차, 노후구조차량 교체, 응급의료정보센터운영지원, 응급의료정보센터운영, 119구급센터 운영지원, 종합재난상황실 운영, 구조구급대원 전문성 강화 사업중 일부는 국비가 100% 교부되고 있고 일부는 50%가 지원되는 등 보조금관리법 시행령 <별표 1>을 기준으로 해서는 보조율 결정구조를 알 수 없다. 즉, 내부적 운영규정이 있을 수 있지만 이는 법률에 규정된 사항을 잘 지켜지지 않고 있는 것으로 볼 수 있으며, 내부운영규정이 시행령의 위임권 초과여부를 살펴볼 필요가 있다.

〈 표 3-5 〉 시도별 119장비 관련 국고보조사업의 보조금 지급현황

(단위: 천원)

시도명	보조사업명	자치단체 사업명	국비	시도비
서울	119구급상황관리센터운영지원	119종합상황실전산시스템 운영	218,400	-
	119 구조장비 확충	노후구조차량 교체	240,000	-
	119구급대 지원	소방차량대폐차	750,000	-
	119구급대 지원	노후구조차량 교체	750,000	-
부산	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영지원	214,900	-
대구	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영	256,995	256,995
	119구급상황관리센터운영지원	119구급센터 운영지원	265,900	-
인천	119구급상황관리센터운영지원	종합재난상황실 운영	123,900	-
	119구급상황관리센터운영지원	구조구급대원 전문성 강화	96,500	-
	119 구조장비 확충	119구조장비 확충	990,600	990,600
광주	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영	227,235	227,235
	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영지원	162,100	-
대전	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영지원	251,177	215,177
	119구급상황관리센터운영지원	119구급상황센터운영지원	215,900	-

울산	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영	165,700	-
	119 구조장비 확충	119구조구급대 장비보강	826,100	826,100
세종	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영지원	30,000	-
	119 구조장비 확충	소방장비 현대화	700,000	700,000
	119 구조장비 확충	119구조장비 확충	700,000	700,000
경기	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영지원(기금/직접)	241,800	-
강원	119구급상황관리센터운영지원	119구급상황관리센터구축(국고)	128,800	-
충북	119구급상황관리센터운영지원	119구급센터 운영지원	100,100	-
충남	119구급상황관리센터운영지원	119구급센터 운영지원	20,000	-
전북	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영	332,597	332,597
	119구급상황관리센터운영지원	119구급상황관리센터운영	80,100	-
전남	119구급상황관리센터운영지원	구급상황관리센터운영	75,100	-
경북	119구급상황관리센터운영지원	응급의료정보센터운영지원	70,100	-
경남	119구급상황관리센터운영지원	119구급상황관리센터운영	167,200	-
	119구급상황관리센터운영지원	119구급상황관리센터운영 지원	167,200	-
제주	119구급상황관리센터운영지원	119종합상황실 관리운영	61,100	-
	119구급상황관리센터운영지원	응급의료수준향상	62,030	-
	119구급상황관리센터운영지원	119구급상황센터운영지원	61,100	-

자료 : 안정행정부 내부 집계자료

이와 함께 문제가 되는 것은 보조금관리법 시행령 <별표 1>의 115번 사업인데, 법령에서는 “115. 그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업”으로 사업명을 적고 있고, 보조율에 대해서는 “사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률(100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조”라고 하고 있어 사실상 보조율을 정부가 임의대로 결정할 수 있도록 하고 있다. 그런데 이러한 사업의 규모가 아래 표에서 확인할 수 있듯이 약25,000개이며, 사업규모는 9조 1,500억원에 이르고 있다. 이는 사업수로는 국고보조사업 단위사업 개수가 약 60,000개이므로 약 35%이며, 금액은 17%이다.

〈표 6〉 보조금관리법 시행령 〈별표 1〉 115번 사업 지자체별 현황
(단위 : 건, 백만 원)

시도명	사업수(본청)	금액(본청)
서울	1,207(135)	666,506(186,188)
부산	1,334(189))	922,173(518,524)
대구	790(138)	377,740(120,272)
인천	943(151)	353,150(67,980)
광주	591(131)	225,871(61,272)
대전	566(125)	168,319(38,775)
울산	532(126)	129,015(25,055)
세종	66	11,655
경기	3,391(162)	1,131,627(116,384)
강원	2,145(136)	575,853(40,366)

충북	1,606(133)	466,807(94,541)
충남	2,007(130)	670,149(109,134)
전북	1,932(147)	668,342(29,556)
전남	2,855(168)	975,396(88,530)
경북	2,384(0)	779,027(0)
경남	2,395(177)	759,367(47,433)
제주	490	261,441
합계	25,234	9,142,438

자료 : 안전행정부 내부 집계자료

보조사업 운영실태 분석내용을 간략히 정리하면, 보조금관리법 시행령 <별표 1>의 보조사업 대상 및 기준보조율이 명확히 지켜지고 있다고 보기 어렵고, 또한 <별표 1>의 115번 사업은 임의적 보조사업 성격을 가지는데 이 규모가 사업수는 약 35%, 사업규모는 약 17% 가량을 차지하고 있어 우리나라 국고보조금 운영체제는 구유통 정치(pork barrel)¹⁰⁾의 유형이 아닌가 하는 의심이 든다. 즉, 국회의원 등 유력중앙정치인의 지역구 사업비로 사용되거나, 지방자치단체장 등이 지역사업을 국고보조금을 활용하고 있다는 것으로 이해된다.

3. 지방재정에 대한 영향

지방재정의 자율성과 관련해서 살펴보면, 국고보조사업 증가율이 예산증가율을 상회하고 있어 지방재정이 국고보조사업 매칭을 위해 활용되고 있음을 유추할 수 있다. 특히, 일반재원인 지방교부세 증가액보다 지방비 매칭 규모가 보다 크게 확대되고 있어 지방재정의 자율성이 감소하고 있음을 다음 표를 통해 알 수 있다.

〈표 7〉 지방교부세 증가액과 지방비 매칭 증가액 비교

(단위 : 억원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	평균증가
지방매칭 증가액(A)	25,626	29,982	22,895	10,075	20,220	21,298	21,683
교부세 증가액(B)	27,213	23,785	-9,576	18,580	18,074	22,441	16,753
(B)-(A)	1,587	-6,197	-32,471	8,505	-2,146	1143	4,930

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도 활용하여 정리(당초, 순계 기준)

구체적으로 살펴보면, 2008년부터 2013년까지 최근 5년 국고보조사업 지방분담금 평균 증가액은 2조 1,683억원인 반면, 교부세 증가액은 1조 6,753억원에 그쳐 지방재정의 자율성이

10) 포크배럴이란 지역주민의 인기에 연연한 정치인들이 지역구 선심사업을 위해 정부 예산을 최대한 많이 확보하려고 하는 행태를 나타내는 용어이다. 이는 정책보조금을 받기 위해 수단과 방법을 가리지 않는 정치인들의 모습이 마치 '농장에서 농장주가 가족에게 고기를 던져줄 때 모여드는 것과 같다'는 뜻에서 나온 것으로 '구유통정치'라고도 한다.

감소하고 있다는 것을 알 수 있다.

이러한 지방재정의 자율성 감소는 지방재정의 경직성의 심화와 함께 지방의 특색에 맞는 자체사업을 편성할 수 없는 상황을 발생시키게 된다. 지방자치단체가 자체사업을 편성할 수 없다면, 중앙정부의 하급기관인 보통지방행정기관으로서의 역할에 그치게 되므로 지방자치를 형해화 하는 요인이 된다. 특히, 사회복지 분야 국고보조사업은 실질적으로는 지방재정에 부담을 전가하는 구조이며 따라서 사회복지 예산이 최근 급격히 증가하였다. 특히, 사회복지예산 대부분이 국고보조사업에 의한 것임을 앞서 확인하였는데, 이러한 사회복지 분야 국고보조사업의 확대가 지방재정에 어떠한 영향을 미쳤는지 다음 표를 통해 살펴볼 수 있다.

〈표 8〉 지방예산 중 사회복지비와 지역개발비 비중 변동 현황

(단위 : 억원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
전체예산	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887
비중	100%	100%	100%	100%	100%	100%
증가율		10.1%	1.7%	0.8%	7.1%	3.8%
지역개발비 ¹¹⁾	292,098	329,034	293,088	267,503	282,535	276,802
비중	23.4%	23.9%	21.0%	19.0%	18.7%	17.6%
증가율		12.6%	-10.9%	-8.7%	5.6%	-2.0%
사회복지비	216,658	241,455	265,342	284,632	309,157	349,921
비중	17.3%	17.6%	19.0%	20.2%	20.5%	22.3%
증가율		11.4%	9.9%	7.3%	8.6%	13.2%
기타	740,909	804,859	840,135	858,258	919,258	942,164
비중	59.3%	58.5%	60.1%	60.9%	60.8%	60.1%
증가율		8.6%	4.4%	2.2%	7.1%	2.5%

자료 : 지방자치단체 예산개요 각년도

위 표를 살펴보면, 지역개발비는 2008년 29조 2,000억원 가량이었는데, 2013년 27조 7,000억원으로 금액자체가 감소했다. 반면 사회복지비는 2008년 21조 7,000억원이었는데, 2013년 35조원으로 약 13조 3,000억원으로 증가했다. 전체 예산대비 비중은 지역개발비가 2008년 23.4%에서 2013년 17.6%로 급감한 반면, 사회복지비는 2008년 17.35에서 2013년 22.3%로 급격히 증가했다. 기타 예산의 증가율도 전체예산 증가율이 다소 미치지 못하는 것을 표를 통해 알 수 있는데 이는 지방재정이 사회복지 사업부문에 모두 흡수되고 있다는 것을 의미하며, 사회복지사업이 대부분 국고보조사업임을 고려할 때 국고보조사업이 지방의 재정자율성의 저하 및 이로 인한 지방의 합리적 사업결정이 매우 어려워지고 있음을 알 수 있다.

이러한 결과에 따라 국고보조사업의 구고조정의 방향으로서 중앙-지방간 합리적 역할분담

11) 기능별 분류 중 수송 및 교통, 국토 및 지역개발비 합계

측면에서 지방재정의 자율성을 제고하는 방향이 설정되어야 한다.

Ⅳ. 국고보조사업 구조조정 방안

1. 구조조정의 방향설정

국고보조사업 운영상의 문제점을 정리하면, 시행령 <별표 1> 115번에 근거한 임의 사업의 확대, 기준보조율의 미준수, 기준보조율의 타당성 미흡, 신청주의 퇴색 등으로 구분할 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째 115번 사업은 기획재정부와 개별부처가 협의하여 임의적으로 보조사업을 실시 할 수 있는 근거가 되고 있는데 이러한 임의사업이 전체 국고보조사업수의 35% 가량을 차지하고 있다. 이 경우 개별 임의사업 결정·관리·시행 등에 따른 인력의 낭비와 구유통 정치의 양상이 나타날 우려가 크다.

둘째, 기준보조율의 미준수와 관련하여 살펴보면, 보조금관리법 시행령 <별표 1>에서 정하고 있는 보조율이 명확히 지켜지고 있지 않는 것을 확인하였다. 이 경우 법률에 의한 행정이라 아니라 관료의 임의적 의사결정에 의한 행정이 이루어지고 있다는 방증으로서 심각한 문제라 할 수 있다. 이와 함께 결정되어 있는 기준보조율 역시 구체적 설정 기준이 명확하지 않고, 투명성이 결여되어 자의적인 개입의 우려가 있다. 기준보조율의 이러한 문제는 기준보조율의 책정 역시 사업선정과 마찬가지로 사업 자체의 성격이나 특성보다는 관련 부처의 영향력이나 고객집단을 포함한 사업관계 세력들의 힘에 의해 좌우되는 현상을 조장할 수 있기 때문에 조속한 대책이 필요한 실정이다. 기준보조율은 ‘보조금의 관리에 관한 법률’에 의거 시행령 또는 기획재정부장관이 정하므로 정부재정상의 이유를 들어 사업비부담을 지방자치단체에 전가하는 수단이 될 수 있다.

셋째, 신청주의 퇴색을 들 수 있는데, ‘보조금관리에 관한 법률’ 제4조 1항에 ‘보조사업을 수행하고자 하는 자는 매년 중앙관서의 장에게 보조금의 예산 계상을 신청하여야 한다’라고 규정하고 있어 지방자치단체는 국고보조금을 신청하지 않을 수 있다. 그러나 동법 제5조 ‘예산계상 신청이 없는 보조 사업에 대한 예외조치(신청주의의 예외조치)’ 및 동법 제11조 ‘보조금 예산의 편성에 관한 의견제시’ 규정으로 인해 지방자치단체가 특정 사업에 대한 보조금을 신청하지 않아도 중앙정부는 지방자치단체 보조사업을 편성하게 할 수 있다. 이밖에 기초 지방자치단체의 국고보조금 신청에 대하여 우선순위 결정과 같은 조정행위를 광역 지방자치단체가 할 수 있도록 규정하고 있는 ‘보조금관리에 관한 법률’ 제11조 역시 보조금 신청주의를 무력화 시키고 있다.

이러한 보조사업의 운영상 문제가 종합적으로 지방재정의 자율성 저하 또는 중앙-지방간 합리적 역할분담의 장애요인으로 나타나는데, 115번에 근거한 임의사업의 확대는 지방정부가 기능할 수 있는 사업을 중앙정부가 포섭하는 것으로서 역할분담의 저해와 행정의 책임성 문제가 발생한다. 또한, 기준보조율 미준수나 신청주의 퇴색 등은 이러한 현상을 더욱 강화할 수 있다.

2. 국고보조사업 조정방안

1) 국고보조사업 운영체계 개선

현행 국고보조사업 운영상의 문제점을 115번에 근거한 임의 사업의 확대, 기준보조율의 미준수, 기준보조율의 타당성 미흡, 신청주의 퇴색 등으로 정리하였다. 이를 다시 유형화하면, 기준보조율 문제와 사업선정의 문제로 구분할 수 있다.

먼저 기준보조율의 문제점과 관련해 살펴보면, 보조금 관리법 제9조는 “보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종류, 국고 보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다. 다만, 지방자치단체에 대한 보조금의 경우 다음 각 호에 해당하는 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있다. 이는 일반 민간단체 등에 대한 보조금은 예산의 범위 내에서 탄력적으로 적용할 수 있으나, 지방자치단체에 대한 국고보조사업의 보조율은 엄격히 운영하라는 의미로 해석된다. 따라서, 현행과 같이 기준보조율이 일종의 참고수준에 그치는 것을 법이 정하고 있는 바를 초과하는 행정행위라고 볼 수 있다. 이러한 문제점이 발생하는 가장 큰 이유는 보조금 집행실적이 명확히 공개되지 않는 점, 보조사업의 종류가 매우 복잡하다는 점, 보조율 결정에 합리적 의사결정체계가 없다는 점 등을 들 수 있다. 따라서 이를 제도적으로 보완하기 위해서는 첫째, 보조금 집행실적의 공개가 필요하다. 2013년 6월 지방재정법 개정¹²⁾으로 보조사업 집행실적을 공개하는 것으로 법안이 통과 되었다. 그런데 현실적으로 중앙부처의 예산활동과 관련한 직접적 규율법률인 국가재정법개정안은 2013년 1월 발의되었으나, 아직 개정되지 않고 있다. 결산은 해당 회계연도의 6개월 정도 지나야 되므로 조속한 개정으로 보조금 집행실적이 공표될 필요가 있다.

둘째, 보조사업의 종류 및 내용을 단순화할 필요가 있다. 앞서 논의했지만 보조금관리법

12) 지방재정법 제37조의 4(국고보조금의 관리)① 중앙행정기관의 장은 법 제27조의4제1항에 따라 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 지방자치단체의 보조금 집행실적을 다음 연도 5월 31일까지 안전행정부장관에게 통보하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 지방자치단체의 집행실적을 작성하는 경우에는 지방자치단체별로 구분하여 작성하여야 한다.

③ 안전행정부장관은 법 제27조의4제2항에 따라 중앙행정기관의 장이 통보한 국고보조금 교부실적과 집행실적을 종합적으로 분석하여 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공표하여야 한다.

시행령 <별표 1>을 통해 114개의 보조사업이 규정되어 있고, 기획재정부 및 안전행정부는 별도로 약1,000여개에 달하는 보조사업 리스트를 관리하고 있는 상황이다. 특히, 정부의 임의적 보조사업인 115번 사업이 25,000여개에 달하고 있는 것은 누가보아도 비정상적 운영이라 할 것이다. 이를 개선하기 위해서는 국고보조금 지급의 이론적 기준을 바탕으로 보조사업의 종류를 범주할 필요가 있다. 즉, 파급효과가 없거나 작은 사업의 경우는 높은 국고보조율을 지급하고 파급효과가 큰 사업은 낮은 국고보조율을 지급하는 것이다. 그런데 문제는 원칙적으로 사회복지분야 급여사업은 파급효과가 매우 낮은 사업이나, 국가최저수준 복지에 해당하기 때문에 지방자치단체 재정부담이 의무화 되어 있다는 점이다. 또한 고려되어야 할 사항이 현행 국고보조사업이 낙후지 개발과 같이 재원형평화 기능이 있다는 점이다. 원칙적으로는 지역간 재원형평화 조치는 지방교부세의 기능이므로 국고보조사업이 재원형평화 기능을 하는 것은 적절하지 않다. 이중적 재원형평화 기능이 있다는 것은 어느 하나의 제도가 제 기능을 하지 못하게 되기 때문에 개선되어야 할 사항이다. 그러나 현실적으로 국고보조사업이 지역간 재정격차를 해소하는 기능이 있고 단기간에 개선하기 어렵다면 이를 고려한 제도개선 방안 마련이 필요하다. 이와 같은 논의사항을 정리하여 기준보조율 결정체제를 제시하면 다음 표와 같다.

〈표 9〉 기준보조율 결정체계 예시(안)

구분	유형 1	유형 2	보조율
사회복지분야	국가최저수준(가치제)	보편적 복지	80~100%
	국가-지방협업 사업	취약계층 일자리 등	70%(차등)
	복지체계 구축	민간 복지단체 지원 등	60%
지역개발분야	국가기간 사업	과학센타(파급효과 대)	80%
	국가-지방 협업사업	국도(파급효과 중)	60~70%
	지역적 개발 사업	지방도(파급효과 소)	50%
	낙후지역 개발	개발격차 완화	80%

위 그림을 설명하면, 크게 국고보조사업을 사회복지분야와 지역개발분야로 구분한다. 이는 두 개의 분야가 파급효과 또는 가치재적 성격이 다르기 때문이다. 사회복지분야는 크게 국가최저수준 또는 가치재의 경우에는 국가가 전액보장하거나 최소한의 비용만 지방재정에 부담을 요구하는 것이다. 그리고 대상이 국한되며, 지역적 특수성이 반영되어야 하는 취약계층 일자리 사업과 같은 경우는 보조율을 70% 수준으로 다소 낮게 할 수 있다. 다만, 이 경우에는 지역간 재정격차 완화를 위해서 차등보조율 제도를 고려할 수 있다. 또한 정부의 시책이지만, 사회복지체계 구축, 자원봉사 활동 지원 등과 같이 지역수준의 잔여적 복지에 대해서는 지방부담이 확대될 수 있다고 판단된다. 다만 이 경우 순수한 지방수준의 복지에 대해서는 지방

자치단체의 역할에 맡겨야 되므로 보조금을 지급하는 것은 지양하여야 한다.

지역개발분야는 국가의 기간사업, 예를 들면 전국에 유일무이한 ‘뇌과학센터’와 같은 사업은 전액 국가사업으로 실시하는 것이 바람직하다. 그러나 지역적 개발이익이 발생하는 국도의 건설 등은 지방도 일부 비용을 분담하는 것이 바람직하며, 지방도와 같이 파급효과가 작은 사업은 지방부담이 확대되는 것이 타당하다. 그리고 지역간 재정격차 완화를 위한 낙후지역 개발사업은 사업의 목적이 지역균형발전이라는 국가목적성이 강하기 때문에 높은 보조율을 지급하는 것을 고려할 수 있다.

셋째, 기준보조율 결정에 합리적 의사결정체제가 없다는 문제점이 있다. 예를 들면 정신보건시설 기능강화는 보조율이 50%이며, 시군 농수산물 유통회사 설립운영은 보조율이 80%이다. 정신보건시설은 지역적으로 균등하게 배분되어 있는 것이 아니어서 타지역 입소율이 높을 수밖에 없는 사업이며, 정신시설 자체가 국가수준의 정책으로 판단됨에도 보조율이 낮고, 시군의 농수산물 유통회사의 설립 및 운영은 지역적 이익이 발생하는 사업임에도 보조율이 80%인 것은 보조율 결정체제에 합리성이 결여되어 있음을 방증하는 것이다. 따라서 보조율의 합리적 설정을 위해 총리실에 민간 전문가 중심의 보조율 결정을 위한 위원회 조직 신설을 제안한다. 설치 기구를 총리실에 두는 것은 국고보조사업이 각 부처에 산재되어 있기 때문이며, 민간 위원 중심의 위원회 조직을 제안한 것은 보조사업이 곧 조직이 되므로 이를 둘러싼 중앙부처간 경쟁에서 객관성을 유지할 수 있기 때문이다.

사업선정의 타당성·합리성 문제를 해결하기 위해서는 크게 두 가지 개선방안을 고려할 수 있다. 첫째, 임의적으로 보조사업을 편성·집행할 수 있는 보조금관리법 시행령 <별표 1>115번 항목을 삭제할 필요가 있다. 현재는 정부의 예산 사정에 따라 예산년도 중간에 사업이 편성되는 경우가 상당히 발생한다. 즉, 앞서 구유통 정치현상의 일부로 이해될만한 일들이 벌어지고 있는 것이다. 또한 국고보조사업 예산에 대해서는 전용 또는 이용을 금지시킬 필요가 있다. 둘째, 앞서 제시한 민간 위원 중심의 보조율 결정기구에서 신규 사업에 대한 편성 여부도 결정하도록 제도화 할 필요가 있다. 현재 보조사업의 방만한 운영은 개별 부처와 기재부가 협의하면 신규 보조사업이 편성될 수 있기 때문이며, 이 과정에서 기재부가 각 부처에 대한 담당자가 다르기에 사업심사 과정에서 유사·중복 사업의 문제 등이 필연적으로 발생할 뿐만 아니라 로비나 온정주의 등이 발생할 수밖에 없는 구조이다. 따라서 민간 중심의 위원회 조직을 통한 신규사업에 대한 심사를 제안한다.

2) 중앙-지방 재정관계 조정

지방자치단체 대한 국고보조사업의 조정은 중앙-지방 재정관계의 조정으로 볼 수 있다. 이는 크게 두 가지 방향을 고려해 볼 수 있는데, 하나는 국고보조사업 내 조정과 국고보조사업

및 국세-지방세 조정을 연계한 방식이다. 이 두가지 모두 재정중립 원칙에 입각해야 하는데, 현행 보조사업을 유지한 채 국세-지방세 조정을 하거나 국고보조율을 높이는 신규 세입이 확장되지 않는 한 불가능하기 때문이다.

먼저 국고보조사업 내에서의 조정방안을 제시하면, 원칙적으로 국가사무적 성격을 국가사업으로 전환하고, 지방사무적 성격이 높은 사업은 지방사업으로 전환하는 것이다. 이때 국가사업으로 전환하는 재원규모와 지방사업으로 전환하는 재원규모가 재정중립 원칙에 따라 거의 유사해야 한다는 전제가 있다. 구체적으로는 모든 사업을 제로베이스에서 국가사무적 성격인가? 지방사무적 성격인가?를 구분하는 것이 필요하지만, 이는 논란의 소지가 매우 크다. 예를 들어 영유아보육사업에 관해서도 어떤이는 당연히 국가사무라고 할 수 있고, 또 다른 이는 지방적 성격의 사업이라고도 할 수 있다. 즉, 사업성격을 국가사무와 지방사무로 구분하는 것은 현실적으로 매우 어렵고, 오랜 논의시간이 필요할 것으로 보인다. 따라서 대안으로서 보조율이 높은 사업(예컨대 보조율이 80%이상인 사업)은 국비로 100%부담하는 국가사업으로 전환하고, 보조율이 낮은 사업(예컨대, 보조율이 50% 미만인 사업)은 지방이 사업비를 전액 부담하는 지방사업으로 전환하는 것이다. 물론 이 과정에서 사업성격에 대한 구체적 논의를 통해 중앙-지방 공동사업으로서 보조사업으로 유지할 것을 분류하는 작업은 필요하다. 또한 국가사업이라 할지라도 비용만 국가가 부담하고 사무처리는 현행과 같이 지방이 수행하도록 유지해야 혼란이 방지될 것이며, 지방사업으로 전환되는 경우에는 분권교부세사업과 같이 지방비 부담을 초래하지 않도록 지방정부가 수행여부를 전적으로 판단할 수 있도록 법정사업에서 제외해야 할 것이다. 이와 관련한 재원 분담 현황을 분석하면 다음과 같다.

〈표 10〉 사업전환에 따른 재정중립원칙 준수시 중앙-지방 재원변동

구분	국비	지방비
보조율80%이상 국가사무전환(A)	1조 370억원 (국비 13조 4억원)	△1조 370억원
보조율 50%미만 지방사무 전환(B)	△7조 921억원	7조 921억원 (지방비 16조 7,112억원)
(B)-(A)	6조 551억원	

자료 : 이원희 외 2013

위의 표를 설명하면, 보조율 80% 이상 사업에 국비 13조 4억원이 투입되고 있고, 지방비가 1조 370억원이 투입되고 있기 때문에 국가사업으로 전환하기 위해서는 중앙정부 부담이 1조 370억원 확대되어야 한다. 반면 50% 미만 사업을 지방사업에는 국비 7조 921억원과 지방비 16조 7112억원이 투입되고 있으므로 지방사업으로 전환 한다면 국고부담이 7조 921억원 감소하게 된다. 이는 사업을 그대로 유지할 경우를 가정했을 때 지방비 부담이 7조 921억

원 만큼 증가함을 의미한다. 따라서 6조 551억원을 국가 현행 보조사업 중 일부를 국가사업으로 환원하거나 보조율을 상향조정할 수 있는데, 현행 80%미만 사업 중 국가사업으로 환원하는 방안을 고려하면, 보조율이 75%인 기초연금(지방부담 총액 2015년 2.6조), 보조율 65%인 영유아보육사업(2014년 기준 지방비 부담 총액 2.5조원) 및 기타 국민최저수준 복지사업을 국가사업으로 환원 등이 가능하다.

국세-지방세 조정을 연계한다면, 재원이양 방향을 다양하게 산출할 수 있겠지만, <표-16>의 기준으로 본다면, 약 6조원의 국세-지방세 이전이 가능하다. 즉, 지방이 추가 부담하는 사업비를 다른 사업의 보조금으로 지급하는 대신 여타 사업의 보조율 조정 없이 이를 지방세로 이전하는 방식이다. 다만 이 경우 지역간 재정격차가 발생하므로 교부세 배분방식의 개선까지 고려해야 한다.

이와 같은 사업조정의 효과는 50% 미만 사업의 수행 여부에 대한 지방자치단체의 자율성 부여가 핵심이라 할 수 있다. 만약 이와같이 국고보조사업이 조정된다 할지라도 법률로써 지방이 반드시 사업을 수행하도록 한다면, 지방재정의 자율성은 전혀 확대되지 않기 때문이다. 오히려 분권교부세 사업과 같이 사업대상 및 지원기준을 정부가 확대하게 되면, 재원보전 없는 지출부담만 확대되어 지방재정 부담이 가중될 우려가 있는 것이다. 그러나 예를 든 50% 미만의 사업에 대해 사업여부를 지방이 결정할 수 있게 한다면, 지방 매칭을 고려할 때 전체적으로 지방의 자율재원 규모는 22조 7,000억까지 확대될 수 있으며, 이를 운용하기 위해 존재하는 국가공무원의 상당수를 감축할 수 있는 부수효과도 기대할 수 있다.

V. 결 론

국고보조금이 이론적 운용기준과 달리 운용됨에 따라 국고보조사업이 지방의 재정자율성을 저해하고 있으며, 국고보조사업의 운용에 있어서도 기준보조율의 비합리적으로 결정되고 있고, 사회복지 분야 국고보조사업은 국가적 정책목적 달성과 지역적 복지수요의 특성을 반영할 수 있도록 보조율이 조정되어야 한다는 선행연구 결과가 있었다.

선행연구 결과를 검토하기 위해, 국고보조사업의 변천을 통시적 관점에서 살펴봤으며, 실질적으로 국고보조사업 증가에 따라 지방재정 자율성에 부정적 영향이 있었음을 확인하였다. 또한, 사회복지 분야 국고보조사업과 관련하여 지방정부의 사회복지 역량은 다소 과대평가된 점, 즉 지방정부의 자율적 사회복지 사무가 거의 없다는 점을 확인하였다. 마지막으로 국고보조사업 운영실태를 살펴보기 위한 공시적 분석에서는 112번에 근거한 임의 사업의 확대, 기준보조율의 미준수, 기준보조율의 타당성 미흡, 신청주의 퇴색 등을 확인하였다. 이러한 국고

보조사업의 문제점을 개선하기 위한 방안으로서 크게 국고보조사업의 운영상 개선방안과, 중앙-지방재정관계를 고려한 조정방안으로 나누어 제시하였다. 먼저, 국고보조사업 운영상의 문제점을 개선하기 위한 대안을 보조금 집행실적 공표제도 도입, 국고보조사업 체계 단순화 방안, 보조율 및 신규사업 편성의 합리적 결정체제 도입방안 등을 제안하였고, 중앙-지방재정관계를 고려한 개선방안은 국고보조사업 내의 보조율 조정방안과 국세-지방세를 연계한 개선방안을 제안하였다.

그러나 국고보조사업의 범위가 매우 크고, 내용 또한 복잡하기 때문에 구체적 사실에 충분히 접근하지 못한 것이 사실이다. 또한 대안에 있어서도 충분한 설명이나, 대안에 대한 구체적인 합리성 등이 결여되어 있고, 정책적으로 직접 활용 가능한 대안을 제시했다고 할 수 없다. 다만, 국고보조사업이 가진 문제점을 종합적으로 검토하였고, 국고보조사업 조정의 방향은 상당히 명확히 제시하였다는 점이 본 연구의 성과라고 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 2010, 지방자치단체 국가보조사업 편람, 국회예산정책처.
- 권오성, 2005, 국고보조금 및 매칭펀드 제도 개선방안, 한국지방행정연구원
- 김상철·김대철, 2010, 참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구: 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로, <사회복지정책>37권 2호, 한국사회복지정책학회, pp.123-150
- 김재훈·이재원, 2008, 국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제, <한국행정학회 하계학술발표논문집>, 한국행정학회, pp.1-23
- 김정훈·공동성, 2013, 국고보조사업 평가제도의 발전방안에 대한 연구, <재정포럼>203권 0호. 2013, 한국조세재정연구원, pp.72-73
- 김홍환, 2012, 한국의 중앙정부와 지방정부간 재정관계 분석, 한국지방재정 논집 제17권 제1호, 한국지방재정학회.
- 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007 『참여정부 재정분권』
- 박정수, 1997, 지방재정학보, 제2권 제1호, 우리나라 국고보조금 제도의 평가와 향후 정책과제, 19-36, 한국지방재정학회.
- 박혜자, 2009, 복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안, 한국거버넌스학회보 16(1), 한국거버넌스학회, 31-55
- 윤영진, 2013, 새 정부 사회복지 국고보조사업의 개선방향, <지방재정>2013권 1호, 한국지방재정공제회, pp.26-45
- 윤종진, 2007 지방자치시대의 지방세출 증대와 대응 ; 국고보조사업 자치단체별 차등보조 시행방안, <지방재정>2007권 3호, 한국지방재정공제회, pp.47-64
- 이원희 외, 2013, 지방자율재원 확충을 위한 국고보조사업 조정방안, 전국시도지사협의회
- 이재원, 2009, 포괄보조 방식을 통한 분권지향적 국고보조금운용과제:분권교부세, 균특회제, 그리고지

- 역사회서비스투자사업을 중심으로, 한국지방재정논집 제14권 제1호, 57-89, 한국지방재정학회
이재원, 2012, 사회복지 기능분담을 위한 재원배분 방향, 「지방재정」, 한국지방재정공제회 44-66.
- 임소영, 2012, 국고보조금 차등보조제 도입 전후의 지자체 간 재정불균형 개선 연구: 국민기초생활보장
급여 사업을 중심으로 <한국지방재정학회 세미나자료집>, 한국지방재정학회, pp.61-80
- 장덕희, 2010, "보건복지부 국고보조사업의 지방이양"과 "분권교부세 제도 도입"이 이양사업에 대한 사
업비 규모에 미친 효과 분석, <한국정책학회보>19권 2호, 한국정책학회, pp.79-104
- 장덕희·권기석, 2012, 국고보조사업 기준보조율과 차등보조율 제도의 문제 : 복지사무를 중심으로, GRI
연구논총 14(3), 2012.12, 경기개발연구원, 59-76
- 조기현, 2012, 포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향: 광역 지역발전특별회계를 중심으로, 한국지방
재정논집, 제17권 제1호, 41-73 한국지방재정학회.
- 최병호·정종필, 2006. 국고보조사업의 시도와 시군구간 경비부담에 관한 연구, 2006년 한국지방재정학
회 동계학술대회 자료집.
- 하능식, 2013, 지방사회복지 보조금제도 개편과제 국고보조율 제도개선을 중심으로, 한국지방자치학회
보 제5권 제호통권3호, 한국지방자치학회, 9-35
- 허명환. (2000). 중앙과 지방정부간 재원부담 모델. 「한국재정학회 2000년도 정기학술대회 발표논문
집」: 174-194.
- Fisher, R. (1996). State and Local Public Finance. Irwin.
- Gramlich, Edward M. (1985). "Reforming US Federal Fiscal Arrangements" in American Domestic Priorities,
ed. by J. M. Quigley & D. L. Rubinfeld, University of California Press.
- King, David. (1984). Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government. George Allen and Unwin.
- Kormai, J, maskin E & Roland. G.(2003). Understanding the Soft Budget Constraint, Journal of Economic
Literature, 12: 1905-1136

중앙정부의 사무이양이 지방재정에 미치는 영향: 일본의 사례를 중심으로

신두섭(지방행정연구원)

I. 서론

일본은 1991년 버블경제가 붕괴되면서 사회적 불안과 경제적 불안이 가중되고 있으며, 이를 극복하기 위한 대안 모색이 요구되어왔다. 결국, 사회개혁정책으로서의 지방분권정책의 적극적 추진에 매진하게 되었으며, 「지방분권추진법」(1995)을 제정하였고, 중앙정부와 지방정부간 대등한 협력관계를 구축하고, 중앙으로부터 지방으로의 권한이양을 추진하였으며, 국고보조금제도의 개편, 지방자치단체의 세원의 안정적 확보와 중앙정부로부터의 관여를 개선하고자 노력하였던 것을 알 수 있다.

또한 1995년에는 지방분권추진위원회가 설립되어 권한이양의 역할을 담당하게 되었으며, 원활한 이양을 위해 약 475개의 법률 개정이 요구되었으며 결국 1999년 7월에 「지방분권일괄법」을 제정, 2000년 4월부터 시행하게 되었는데, 기존의 23개 부, 성, 청과 각종 위원회에 부속된 총 475개의 법률들이 일괄하여 개정된 단일 법률이다. 「지방분권일괄법」의 내용은, 국가와 지자체간의 명확한 역할 분담체계 확립, 기관위임사무 폐지, 국가의 관여를 법적 제도화하는 것으로 기존 행정관료 중심의 편의주의에서 법정주의로 전환, 광역자치단체 권한의 기초자치단체로의 이양(조례에 의한 자율적 이양), 지자체 수수료 규정 정비(조례로서 규정 및 관리), 지자체의 자주적 행정체제 확립(자치 및 자주재정권의 강화) 등이 그 주요 내용이다.

이와 같이 지방분권을 통한 지방자치단체로의 권한이 이양(사무가 이양) 된다는 것은 크게 2가지 측면에서 접근할 수 있을 것이다. 그것은 「양적인 분권」과 「질적인 분권」이다. 우선 양적인 분권화는 지방에 있어서 세출규모와 지방세수의 과리가 축소되는 것으로 세원이양에 의해 수직적 재정력의 격차를 시정하는 것, 즉 지방의 자주재원비율이 인상되는 것이다. 다음으로 질적 분권화는 지방의 과세자주권(세율의 선택, 과세표준(공제, 과세평가액)의 결정, 징세)가 강화되는 것으로 재정측면에서 「자기결정권과 자기책임」이 확립되는 것이다. 이런 측면에서 일본은 양적인 측면에서의 분권화가 진행되었다고 볼 수 있으나 중앙정부로부터의 관여와 규제가 있기 때문에 질적 분권이 원활히 이루어지지 못함을 기존연구들에서 지적하고

있다. 일본의 분권타입별로는 양적 분권화에서는 지출측면에서 지방지출의 비중이 국가와 지방이 4:6, 수입측면에서 세원이양은 6:4로, 향후 질적 분권을 위해 지출측면에서의 국가의 관여나 규제 축소, 조례제정권의 필요성이 강조되고 있으며, 수입측면에서는 지방의 과세자주권의 강화가 강조되고 있다. 이를 위해 지방분권개혁추진위원회제1차권고(2008년 5월 28일)에서는 양적 분권화를 위해서는 ‘지방이 담당하는 사무와 책임에 적합한 지방세 재원의 충실한 확보를 위해 지방자치단체 스스로의 책임으로 효율적인 자치단체 경영 수행이 가능한 기반을 조성하기 위해서라도, 국가와 지방의 세원배분은 5:5를 염두에 두어야 함을 제안하고 있다. 아울러, 질적 분권화를 위해서도 국가에 의한 다양한 의무 부여와 틀(규제 등) 부여, 관여 등을 명쾌한 기준에 근거하여 철저하게 검토 후 수정하거나 폐지하여야 하며, 조례에 의한 법령의 규정을 상쇄할 수 있도록 하는, 범위의 확대를 포함한 조례제정권을 확대할 것을 권고하고 있다. 따라서 분권화의 3가지 형태인 정치적, 행정적, 재정적 분권에 있어서 행정적 분권과 재정적 분권은 같이 가야할 것이며, 지출측면에서의 지방의 ‘자기결정권’의 확대, 수입측면에서의 지방의 ‘자기책임’이 철저하게 규명될 필요가 있다.

따라서 이 연구에서는 이러한 시각에서 최근 일본에서 이루어지고 있는 지방분권의 현상(중앙에서 지방으로, 광역에서 기초로)에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다. 특히, 광역에서 기초로의 권한이양(사무이양)과 재정적 관계를 중심으로 논의하고자 한다. 이를 위해 II장에서는 지금까지의 지방분권의 경위 및 지방으로의 권한이양의 현황과 재정점을 분석하고, III장에서는 권한이양과 재정과의 관계를 정립함으로써 IV장에서 우리에게 주는 시사점을 도출하고자 한다.

II. 사무이양의 현황과 쟁점

1. 권한 이양의 현황

일본 내각부는 일본 국민의 여유와 풍요로운 삶을 실감하고, 안심하며 생활할 수 있는 사회 실현을 추구하며, 지방분권개혁을 종합적, 계획적으로 추진하기 위하여 2006년 12월 15일에 「지방분권개혁추진법」이 성립되었다. 이 법은 지방분권개혁을 추진함에 있어 그 기본이념과 국가 및 지방 쌍방의 책무와 시책의 기본적인 사항을 정해 놓고 있다. 그리고 필요한 체제 정비와 함께 국가와 지방의 역할분담, 국가 관여의 재검토, 이에 따라 세원배분 등의 재정 상조치의 바람직한 방향에 대한 검토와 함께 지방공공단체의 행정체제의 정비 및 확립을 꾀하고 있는 것을 알 수 있다.

구체적으로는, 이 법에 근거하여 설치된 지방분권개혁추진위원회가 조사심의한 결과에 기초한 동 위원회로부터 내각총리대신에게 권고가 이루어지면 권고를 받은 정부는 권고를 구체적인 지침으로 하고 정부가 강구해야 할 법제상 또는 재정상 조치 등을 정한 「지방분권개혁추진계획」을 책정하게 되는 구조로 되어 있다.¹⁾

그렇다면, 지방분권의 경제학적 시점에서의 메리트는 무엇일까, 역시 자원배분의 효율화 즉, 한정된 자원의 유효이용에 있다고 할 수 있으며, 분권화 정리에서 강조되고 있는 국가의 관여 및 규제 축소나, 조례 제정권이 가장 큰 경제적 편익에 해당될 것이다. 하지만 지방자치단체가 모두 같은 상황에 놓여 있는 것은 아니다. 즉 국가 측면에서는 재정부담을 지방에 전가시키는 경우가 발생할 것이며, 지방측면에서는 교부단체 입장에서는 지방 재량의 확충, 재원보장(교부세의 현시)나, 불교부단체(재정력이 있는 자치단체)에는 지방세(자주재원)의 확충으로 국가로부터의 재정적 자립이 가능하다고 볼 수 있다.

그렇다면 우선 다음 소절에서 최근의 지방분권 사항들을 고찰하고자 한다.

1) 지역주권전략 대강

현 정부 주도의 ‘지역주권전략대강’에 입각한 시책(8 항목중 5항목) 등을 보면, “지방분권”에서 “지역주권”으로의 슬로건이 전환되었으며, 자민당이 정권 복귀 후 다시금 “지방분권”으로 돌아간 것을 알 수 있다. 그 내용을 보면, ① 법률에 따른 조례제정권의 규율완화, 즉 조례제정권의 확대 등 지방자치단체가 자유재량에 따라 조례내용을 규정할 수 있는 범위를 확대하도록 하였다. ② 기초자치단체인 시정촌으로의 권한이양으로 이 연구에서 주로 논의하게 될 부분인데, 도도부현에서 시정촌으로의 권한이양이 이루어진 것이다. ③ 지방세재원의 내실화 확보인데 일반재정총액의 확보, 사회보장·세의 일체개혁과 함께, 우리마을특례제도를 창설하여 지방의 자주성·자율성을 확충한다는 것이다. ④ 직할사업부담금의 폐지로, 국가가 직할사업으로 실시한 사업의 유지관리비 부담금을 폐지하는 것이며, ⑤ 녹색 분권개혁의 추진은 지방자치단체가 자연환경 청정에너지 자원 등을 활용한 대응이다.

지금까지의 지방분권 개혁의 성과를 보면, 우선 제1차 분권개혁을 볼 수 있는데, 이는 2009년 7월 성립, 2010년 4월 시행, 475개의 법률을 일괄하여 개정하게 되었다. 그 내용에는 ① 기관위임사무제도(지사와 시정촌장을 국가의 기관으로 구성하여 국가의 사무를 처리키는 구조)의 폐지와 사무의 재구성, ② 국가의 관여에 대한 새로운 규칙(률)을 창설(국가적 관여를 법정화 등), ③ 권한이양, 예를 들면 농지전용(2~4ha)의 허가권한이 국가로부터 도도부현으로 이양된 것을 알 수 있다.

1) 지방분권개혁추진위원회는 2007년 4월에 발족한 이래 2010년 3월말에 지방분권개혁추진법이 효력을 잃기까지 3년간에 계 99회의 위원회의 회의를 개최, 네 번의 권고와 두 번의 의견을 내각총리대신에 제출하였음.

다음으로 ‘법률에 따른 조례제정권의 규율완화 및 기초자치단체로의 권한 이양 내용으로, 제1차 일괄법에는 ‘지역 자주성 및 자립성을 높이기 위한 개혁 추진을 도모하기 위한 관계 법률 정비에 관한 법률’에 지방분권개혁추진계획(2009.12.15 각료회의결정)을 토대로 관계 법률 정비(42법률)를 실시한 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 제2차 분권개혁

지방분권개혁추진위원회의 권고	법적조치	
지방에 대한 규제완화 (의무 부여, 규제 수정 및 재검토)	제1차 일괄법 (2011.4 성립)	○ 의무 부여 및 규제의 수정 : 권고로 제시된 4,076조항 중, 수정되어야 할 1,361조항에 대해 975조항을 수정함(74%) ○ 권한이양 : 권고로 제시된 82항목에 지방 으로부터 제안 등을 포함한 105항목에 대 해 72항목을 수정(69%)
기초자치단체에의 권한이양	제2차 일괄법 (2011. 8 성립)	
	제3차 일괄법 (2013.6 성립)	
국가와 지방의 협의의 장을 법제화	국가와 지방의 협의의 장에 관한 법률(2011.4 성립)	
국가로부터 지방에의 사무·권한의 이양 등 => 현재 추진 中	2013. 9 : 당면의 방침(지방분권개혁추진본부 결정) (향후 예정)* 2013. 12 : 수정 방침(각의 결정) 2014 : 제4차 일괄법안(통상국회에 제출)	

사례로는 (1)시설·공물설치관리의 기준으로 아동복지시설의 설비 및 운영에 관한 기준 조례 위임, 중심시가지활성화기본계획 내용 일부의 예시화, 공영주택정비기준 및 수입기준의 조례위임, 도로 구조의 기술적 기준의 조례위임 등이 있다. 또한, (2)협의를, 동의, 허가·인가·승인을 위해서는 시정촌립 유치원 설치 폐지 등에 관련된 도도부현 교육위원회의 인가를 신고로 전환하였으며, 도도부현 3대도시권등 대도시 등의 도시계획 결정에 관련된 대신 동의 협의의 폐지를 명시하고 있다. 그리고, (3)계획 등의 책정 및 그 절차를 위해 의무 규정 폐지, 행정의무의 「가능」규정화 등, 내용을 예시화 하고 있다. 시행시기는 공포일(2011년 5월2일)로 하며, 정성령 등의 정비가 필요한 것은 공포일로부터 기산하여 3개월이 경과한 날(2011년 8월 2일), 지방자치단체의 조례와 체제정비가 필요한 것은 2012년 4월 1일부터 시행하게 하고 있다.

제2차 일괄법은 ‘지역 자주성 및 자립성을 높이기 위한 개혁 추진을 도모하기 위한 관계 법률 정비에 관한 법률’로서 지역주권전략대강(2010.6.22 각료회의결정)을 토대로 관계법률 정비(188법률(*))를 실시하고 있다. 주요 내용은 첫째, 기초자치단체로의 권한이양(47법률)을 하는 것으로 도도부현의 권한을 시정촌으로 이양하는 것이다. 예를 들면, 미숙아의 방문지도 즉 보건소 설치시까지에서 시정촌까지로 확대하고, 구역구분, 도시개발방침 등과 관련된 도시계획결정, 협의의 허가과 인가 승인을 도도부현에서 지정도시로 변경하였다. 가정용품판매업자에 대한 현장검사 또한 도도부현에서 시까지로, 소음, 진동, 악취와 관련된 규제지역의

지정도 특별시까지에서 시까지로 확대하였다. 이·미용실 등의 위생 설치 기준의 설정 또한 도도부현에서 보건소 설치시로 이양되었다.

둘째, 의무화·틀(규정)의 재검토와 조례제정권의 확대(160법률)이다. 이것은 예를 들면, 시설·공물설치관리 기준으로서 공립고교의 수용정원 기준 폐지, 공원 등의 배리어프리화 구조 기준의 조례위임이 가능하며, 협의, 동의, 허가·인가에 있어서도 지방채 발행에 관련된 총무성 대신·지사협의의 일부 재검토나 복지사무소 설치의 지사 동의·협의·동의의 폐지, 계량법의 현장검사와 관련된 현·시정촌의 협의를 폐지하도록 하였다. 그리고 계획 등의 책정 및 그 절차에 있어서도 구조개혁특별구역계획 내용의 예시화 등을 들고 있다.

제3차 일괄법은 ‘지역 자주성 및 자립성을 높이기 위한 개혁 추진을 도모하기 위한 관계법률 정비에 관한 법률’로서 그 경위를 보면, 지방공공단체에 대한 의무 부여 및 틀(규정) 부여 등에 대하여는 지방분권개혁추진위원회의 권고를 받아, 대상이 되는 약 4천 조항에 대해서 순차적으로 검토를 통해 수정해 나가고 있는 상황이며, 제3차 수정에 관한 사항(중의원 해산에 따른 구제3차일괄법안(旧第3次一括法案)은 폐안) 및 지방으로부터의 제안 받은 제4차 수정에 관한 사항에 대해서는 관계법률의 정비를 실시 한 것이다.

- 제1차 수정 - 제1차일괄법(2011년 4월 성립)
- 제2차 수정 - 제2차일괄법(2011년 8월 성립)
- 제3차 수정 - 구제3차일괄법안(중의원해산으로 폐안)
- 제4차 수정 - 「의무부여·틀(규정) 부여의 제4차 수정에 대하여(「義務付け・枠付けの第4次見直しについて」(2013년3월 각의결정)

=> 제3차 일괄법이 성립(2013년 6월 7일) 74법률을 일괄 개정

그 개정 내용을 보면, ① 제3차 수정관계로서 통지·신고·보고, 공시·공고 등, 농용지이용 규정의 인정 시 공고의무를 폐지, 택지조성공사규제구역 지정 대신에 보고의무를 폐지하였고, 직원 등의 자격·정수 등의 소방장 및 소방서장의 자격 조례위임, 사립학교심의회 등의 위원정수 폐지, 아동복지심의회, 도도부현건축사심사회 등의 위원정수 상한을 폐지하도록 하고 있다. 제4차 수정 관계를 보면 지방으로부터의 제안 등에 관한 사항을 규정하고 있는데 의무 부여·틀(규정) 부여의 수정을 위해 지방독립행정법인의 합병수속의 원활화 등, 지방청소년문제협의회의 위원자격요건의 폐지, 금수보호구에 있어서의 특별보호지구 재지정 등에 관한 환경대신의 협의의 신고화, 도도부현으로부터 기초자치단체에의 권한 이양에 있어 고도관리의 료기기관매입 등의 허가 등의 권한을 보건소설치시 및 특별구에 이양하고 있다. 시가지재개발사업에 있어서 사업인가권한 등을 지정도시에 이양하는 것도 포함된다.

2) 의무 부여·틀(규정) 부여에 대한 재검토를 통한 수정의 취지·경위

지역주권개혁을 추진하기 위해서는 지금까지 국가가 일률적으로 결정하여 지자체에 의무화한 기준, 시책 등을 지자체가 조례 제정 등에 따라 스스로 결정하고 실시하도록 개정할 필요가 있다. 이를 위해 지방분권개혁추진위원회의 권고에 따르면, ‘지방분권개혁추진계획’(2011.12.15), ‘지역주권전략대강’(2010.6.22)을 토대로 ‘시설·공물설치관리 기준’ 등에 대해 제1차 일괄법·제2차 일괄법 등에 의해 지금까지 2차 재검토를 실시하여, 아래 내용들로 정리하고 있다. 즉, 제1차 일괄법(2011.4.28.)통과로 공영주택의 정비기준 및 수입기준의 조례 위임 등 41법률이 개정되었고, 제2차 일괄법(2011.8.26.)통과로 도서관운영심의회 위원의 임명기준 등 160법률이 개정(기타 기초자치단체로의 권한이양관계47법률 개정)되었으며, 제3차 일괄법안(2012.3.9.)국회제출로 지역포괄지원센터 기준, 소방장 및 소방서장의 자격 조례 위임 등 69법률이 개정되었다.

3) 조례제정권의 확대의 의의·효과

지방의회에서 지역특성에 맞는 특색 있는 조례 제정을 통해, 지역특유의 문제(육아지원, 지역활성화, 고용실업대책 등)의 해결, 세심한 주민서비스의 제공, 효율적인 예산집행(공영주택 등의 유효활용, 명확한 도로정비 등), 지자체의 정책범무력의 향상, 지방의회 심의의 활성화, 지역주권개혁의 성과가 구체화 되고 있는 것을 알 수 있다. 조례의 내용을 구속하는 기준을 국가가 규정해 온 경우 그 기준을 3분류하여, 조례에 위임하는 내용의 범위를 가능한 한 확대시키는 개정을 실시한 것이다. 그 내용을 정리하면 아래와 같다.

〈표 2〉 조례 내용에 대한 국가의 규정과 그 기준 3분류

	‘참작해야할 기준’형	‘표준’형	‘따라야할 기준’형
법적 효과	‘참작해야할 기준’이란 충분히 참조해야할 기준	‘표준’이란 통상적이어야할 기준	‘따라야할기준’이란 반드시 적합해야하는 기준
	조례제정에 있어서는 법령의 ‘참작해야할 기준’을 충분히 참조한 후 판단해야 함	조례내용은 법령의 ‘표준’을 표준으로 하는 범위내여야 함	조례 내용은 법령의 ‘따라야할 기준’에 따라야함
상이한 것을 규정하는것 과의 허용정도	법령의 참작해야할 ‘기준’을 충분히 참조한 결과라면 지역 실정에 맞게 상이한 내용을 규정하는 것은 허용	법령의 ‘표준’을 표준으로 하면서 합리적인 이유가 있는 범위 내에서 지역 실정에 맞는 ‘표준’과 상이한 내용을 규정하는 것을 허용	법령의 ‘따라야할 기준’과 상이한 내용을 규정하는 것은 허용되지 않으나 해당기준에 따르는 범위 내에서 지역 실정에 맞는 내용을 규정하는 것은 허용

출처: 창조적 정책으로서 지방분권, 미야와키 아츠시

4) 도도부현으로부터 지정도시에의 권한이양²⁾

제30차 지방제도조사회답신(요지)(2013년 6월 25일)에서는 지정도시와 도도부현과의 「이중행정」 해소를 위해서는 우선, 법정사무를 중심으로 도도부현이 지정도시에 속한 구역에서 처리하고 있는 사무 전반에 대해 검토하고, 지정도시가 처리 가능한 것에 대해서는 가능한 지정도시에 이양함으로써 동종의 사무를 처리하는 주체를 일원화할 필요가 있다고 적시하고 있다. 지정도시 및 지정도시를 포괄하는 도부현의 대부분이 이양에 찬성하는 것 또는 조례로 사무처리 특례의 활용에 의해 지정도시에 이양실적이 있는 것 등의 사무에 대해서는 이양하는 것을 기본으로 검토를 추진해야 하다는 것이다. 이양 대상 사무의 주요 사례로는, 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전 방침에 관한 도시계획의 결정과, 특별아동부양 수당의 수급자격 인정, 시정촌립소중학교의 학급편제 기준의 결정, 직원의 정수결정, 급여부담 등이 있다. 아울러 제3회 지방분권개혁추진본부(2013년 9월 13일)에서는, 도도부현으로부터 지정도시에의 사무, 권한 이양 등에 대한 국가로부터 지방에의 사무, 권한 이양등과 함께, 차기 통상국회에 일괄법안 제출을 기본으로 하고, 지방분권개혁추진본부에서 다루도록 하고 있다.

2. 사무이양과 재정조치

지금까지 지방분권을 위한 사무이양, 이에 따른 재정분권의 일환으로 지방세재정의 내실을 확충하는데 노력한 것을 알 수 있다. 우선 일반재원 총액의 확보 측면에서 지방교부세를 2012년 16.9조엔에서 2013년 17.4조엔, 2014년 17.5조엔 등으로 확대하였다. 그리고 사회보장·세일체 개혁을 통해 현행 지방소비세 1.0%(소비세전체 5%)를 2014년 1.7%(소비세전체 8%), 2015년 지방소비세 2.2%(소비세전체 10%)로 단계적 조정한다는 입장이다. 아울러 지방공공단체의 자주성, 자율성을 높이는 지방세제특례조치(우리마을특례제도를 창설)를 취함으로써 조례에 위임하는 내용을 확충함에 따라 자주적 및 자율적인 지방세제도를 실현하며 고정자산세를 운영한다.

도도부현으로부터 시정촌으로의 재정이전은 도도부현세교부금과 보조교부금등으로 크게 분류할 수 있다. 도도부현세교부금은 말하자면 도도부현관 지방양여세이며, 도도부현세의 일부를 시정촌에 재배분하는 구조이다. 이 도도부현세교부금은 지방소비세교부금, 골프장이용세교부금, 자동차거래세교부금, 경유거래세교부금 등으로부터 구성된다(伊藤, 2011:4). 도도부현세출은 감소하고 있는데 도도부현지출금, 특히 그 외의 현비만의 도도부현지출금이 증가하고 있는 것은, 도도부현으로부터 시정촌에의 권한과 재원의 이양이 어떤 형태든 진전되고 있음을 시사하고 있다.

2) 제30차 지방제도조사회 답신에 제시된 도도부현으로부터의 지정도시에의 사무·권한 이양등에 대하여

1) 사무이양에 따른 재정과의 관계

① 시정촌에서 도도부현으로의 재정이전

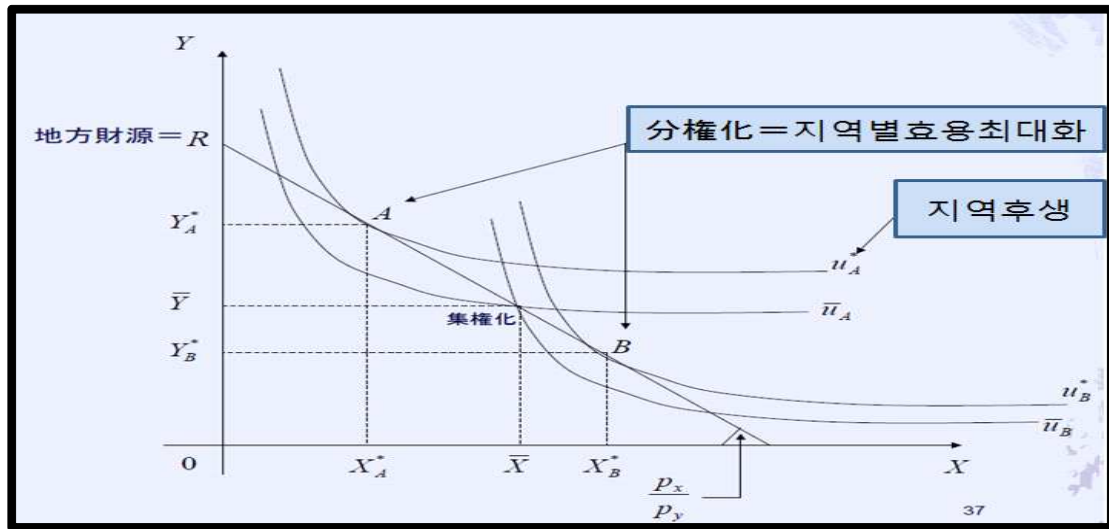
시정촌으로부터 도도부현에 대한 사업비 등의 분담금, 부담금, 기부금 등이 이전된다. 이외에도 시정촌담배세도도부현교부금이 있다. 시정촌으로부터 분담금, 부담금, 기부금 등은 시정촌의 세출이나, 도도부현에 있어서는 세입이 된다. 시정촌으로부터 도도부현이 아닌 국가로의 재정이전으로는 국가직할사업부담금이 있다.

②권한 이양 교부금의 현황³⁾

伊藤(2011:6)에서는 전국 44도부현으로부터 조사 결과를 얻어, 이를 분석하였는데, 이 결과에 따르면, 2008년도의 경우 44도부현의 권한이양교부금의 합계는 76억2,123만엔, 1도부현당 1억 7,321만엔이었다. 해당 도부현에 속하는 시정촌의 세입총액은 44.1조엔이기 때문에 76.2억엔은 겨우 0.017%에 지나지 않는 비율임을 알 수 있다. 2010년에 도입한 아동수당의 사무비로 국가로부터 지자체에 총액 166억엔, 1도도부현당 3.5억엔이 교부되었지만, 권한이양교부금은 그의 반정도인 규모에 상응한 것을 알 수 있다. 권한이양교부금의 규모는 카나가와현과 히로시마현에는 11억엔을 넘었으나, 오키나와현에는 1,041만엔으로 100배이상의 격차가 발생하는 것을 알 수 있다. 또한, 특징으로는 총액이 아닌 단위당으로 보면, 이양법률 1건당 평균 432만엔, 최대 2,130만엔(카나가와현), 최소 60만엔(미야자키현), 변동계수 0.97, 1시정촌당으로는 평균 451만엔, 최대 5,103만엔(히로시마현), 최소 25만엔(오키나와현), 변동계수 1.63, 인구1인당으로는 평균 68엔, 최대 410엔(히로시마현), 최소 7엔(오키나와현) 변동계수 0.94이다. 시정촌일반직원 1인당으로는 평균 9,421엔, 최대 54,438엔(히로시마현), 최소 988엔(오키나와현), 변동계수 0.96이다. 이양법률당, 인구당, 시정촌일반직원당으로 보면 변동계수는 0.9 정도로 거의 비슷하나, 시정촌당으로 보면 그 정도가 다양함을 알 수 있다. 이것은 시정촌의 규모, 속성(정령지정도시, 중핵시, 특례시 등), 에 따라 권한이양과 교부금교부의 상황이 다를 수 시사하고 있다(伊藤, 2011:7). 이양법률수와 단위당 교부금의 상관계수를 보면, 시정촌 일반직원 1인당 교부금에 대해서는 0.475, 시정촌당교부금은 0.468, 인구1인당 교부금에 대해서는 0.454이며, 거의 비슷하여 99% 수준에서 유의한 결과를 얻은 것을 알 수 있다. 하지만, 이양법률수와 이양법률1건당 교부금의 상관계수는 0.292로 낮으며 유의한 수준이 아니었다. 이양법률수가 증가하면 전반적으로 단위당 교부금도 증가하는 등, 이양법률1건당 교부금에 대해서는 그러한 경향은 보이지 않는다. 이것은 단일 법률에서도 복수의 조항으로 걸쳐있는 경우가 적지 않으며, 이양대상의 조항수가 많더라도 사무량이 많다고는 할 수 없음이 어느 정도 작용하고 있다는 것이다.

3) 도부현으로부터 시정촌으로의 권한이양교부금의 공표자료가 없어 伊藤(2011:6)의 실태조사(동정도를 제외한 46개도부현 대상 조사)를 사례로 고찰하고자 함

〈그림 1〉 분권화와 지역의 후생



이는 서론에서 설명한 바와 같이 권한 이양을 통한 지역 단위의 교부금의 다소의 결정은 결국 지역의 후생과 직결되는 것으로 볼 수 있으며, 이는 향후 지방으로 사무이양 과정에서 충분한 검토가 이루어질 필요가 있는 항목이다. 즉, 한정된 자원 중 지역 수역에 대응한 공공 지출의 선별에 있어 취사선택이 필요한 경우이다.

③ 도부현, 시정촌의 속성과의 관계

이양법률수, 단위당 권한이양교부금(법률1건당, 시정촌당, 인구1인당, 시정촌일반직원1인당), 합병배율, 시정촌 세입에 대한 교부금비율, 및 도부현 세출에 대한 교부금비율의 각각에 대해서, 도부현·시정촌의 인구와 재정에 관련한 지표와의 상관계수를 조사한 결과는 다음 표와 같다.

첫째, 시정촌 세입에 대한 교부금비율(A)와 도부현세출에 대한 권한 이양교부금비율(B)은, 이양법률수와 법률 1건당 교부금과의 상관 보다도, 인구1인당 교부금, 시정촌 일반직원1인당 교부금과의 상관이 높았다. 이것은 ‘표준적 처리시간 × 인건비단간 × 처리건수’라고 하는 교부금 산정방법으로부터 어느 정도 이해가 가능하다는 지적도 있다(伊藤, 2011:8). 둘째, 도부현·시정촌순세출비와 법률1건당교부금 또는 1시정촌당 교부금은 부의 관계에 있으며, ‘순세출비로 본 큰 도부현에서는 법률1건당 교부금도 1시정촌당 교부금도 상대적으로 적었다. 셋째, 법률1건당 교부금 또는 1시정촌당 교부금은 주로 인구규모와 관계가 깊은 것을 알 수 있다. 즉 도부현 인구, 1시정촌당 인구, 도부현 일반직원1인당 인구, 시정촌 일반직원 1인당 인구와는 정의 상관관계가 전반적으로 높았다. 대도시 인구비율과의 정의 상관도 높은 반면, 정촌인구비율 및 인구밀도와는 부의 관계에 있다. 이러한 항목들은 B와는 정의 상관관계도 비교적 높았다.

〈표 3〉 단위당 권한이양교부금과 주요지표와의 상관계수

		이양법률수		이양교부금						합병배율		이양교부금					
				법률1건당	1시정촌당	인구1인당	시정촌일반 직원당	시정촌 세입비	도부현 세출비								
다부현	시정촌세입비	0.372	*	0.535	**	0.674	**	0.963	**	0.987	**	0.318	*	1.000		0.920	**
	도부현세출비	0.432	**	0.789	**	0.882	**	0.835	**	0.918	**	0.085		0.920		1.000	
	이양법률1건당	0.170		1.000		0.904		0.437		0.557		-0.299		0.535		0.789	
	1시정촌당	0.369	*	0.904	**	1.000		0.602		0.699		-0.068		0.674		0.882	
	인구1인당	0.317	*	0.437	**	0.602	**	1.000		0.975		0.402		0.963		0.835	
	시정촌일반직원1인당	0.353	*	0.557	**	0.699	**	0.975	**	1.000		0.299		0.987		0.918	
합병배율		0.125		-0.299		-0.068		0.402		0.299		1.000		0.318		0.085	
시정촌수		0.235		0.061		-0.147		-0.287		-0.249		-0.538	**	-0.269		-0.157	
이양법률수		1.000		0.170		0.369		0.317		0.353		0.125		0.372		0.432	
도부현·시정촌순세출		-0.164		-0.543	**	-0.379	*	0.195		0.061		0.512	**	0.084		-0.220	
인구	도부현인구	0.253		0.587	**	0.414	**	-0.166		-0.043		-0.629	**	-0.640		0.216	
	1시정촌당	0.204		0.707	**	0.688	**	0.036		0.156		-0.362	*	0.133		0.414	**
	대도시인구비율	0.145		0.456	**	0.391	*	-0.127		-0.021		-0.308	*	-0.079		0.168	
	일반도시인구비율	-0.048		-0.344	*	-0.250		0.223		0.123		0.405	**	0.197		-0.039	
	정촌인구비율	-0.268		-0.401	**	-0.446	**	-0.177		-0.225		-0.121		-0.243		-0.347	*
	인구밀도	0.077		0.572	**	0.493	**	-0.050		0.057		-0.586	**	0.036		0.283	
	도부현일반직원1인당	0.196		0.628	**	0.479	**	-0.141		0.010		-0.532	**	0.004		0.297	
	시정촌일반직원1인당	0.095		0.509	**	0.373	*	-0.047		0.148		-0.430	**	0.131		0.338	*
도부현	지방세/지방교부세비	-0.043		-0.014		-0.060		-0.176		-0.163		-0.146		-0.172		-0.135	
	지방세/수수료비	0.155		0.351	*	0.307	*	0.001		0.099		-0.250		0.117		0.249	
	법정사무	0.014		-0.095		-0.064		-0.014		0.006		0.078		0.013		-0.032	
	자치사무	0.100		0.169		0.162		-0.095		-0.026		-0.117		-0.065		0.066	
	지방세/국고지출금비	0.148		0.591	**	0.463	**	-0.089		0.064		-0.482	**	0.076		0.332	*
	지방세/지방채비	0.159		0.637	**	0.535	**	-0.082		0.072		-0.558	**	0.077		0.364	*
	지방세/인건비비	0.185		0.463	**	0.362	*	-0.127		0.015		-0.395	**	0.029		0.248	
시정촌	지방세/지방교부세비	0.176		0.822	**	0.812	**	0.153		0.273		-0.423	**	0.243		0.553	**
	지방세/수수료비	0.239		0.147		0.135		-0.039		0.046		-0.165		0.093		0.173	
	법정사무	0.047		0.297		0.129		-0.271		-0.160		-0.598	**	-0.149		0.043	
	자치사무	0.216		0.113		0.122		-0.006		0.071		-0.084		0.120		0.175	
	지방세/국고보조금비	0.067		0.251		0.174		-0.018		0.090		-0.135		0.161		0.235	
	지방세/지방채비	0.124		0.445	**	0.307	*	-0.062		0.091		-0.406	**	0.136		0.297	
	지방세/인건비비	0.115		0.528	**	0.413	**	-0.018		0.141		-0.347	*	0.151		0.353	*
도부현	재정력지수	0.137		0.516	**	0.391	*	-0.122		0.023		-0.421	**	0.039		0.270	
	경상수지비율	-0.192		0.175		0.094		-0.132		-0.090		-0.074		-0.096		-0.002	
	실질공채비율	0.141		-0.313	*	-0.349	*	-0.203		-0.279		0.089		-0.280		-0.353	*
시정촌	재정력지수	0.169		0.536	**	0.477	**	0.049		0.192		-0.258		0.218		0.400	**
	경상수지비율	-0.325	*	0.061		-0.016		-0.251		-0.262		-0.250		-0.283		-0.202	
	실질공채비율	-0.114		-0.142		-0.031		0.337	*	0.227		0.318	*	0.189		0.035	

자료 : 伊藤(2011:9)로부터 재인용.

주 : 수치는 상관계수, 기호는 유의차검정결과, **는 99% 수준, *는 95% 수준임

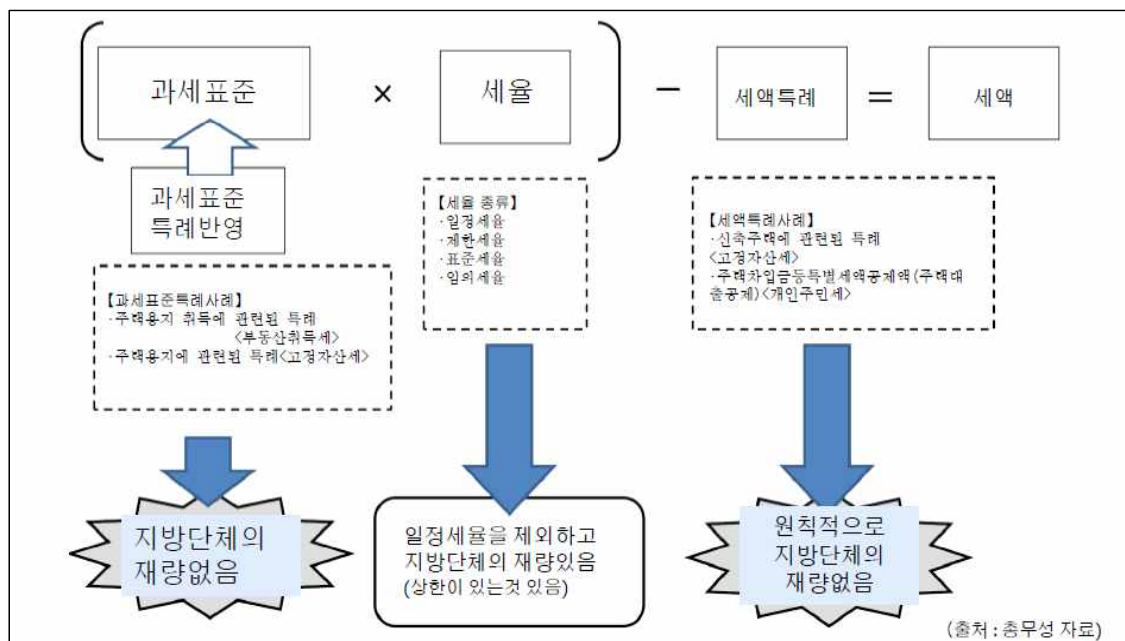
넷째, 법률1건당교부금, 1시정촌당교부금, 및 B는, 도부현 재정에 있어서 지방세·국고보조

금, 지방세·지방채, 지방세·인건비, 도부현의 재정력지수와 정의 상관관계에 있으며, 전반적으로 유의한 수준에 있었다. 역으로 실질공채비율과는 부의 관계가 있었다. 즉, 재정적으로 여유가 있는 도부현에 있어서는 단위당 교부금이 상대적으로 많고, B가 상대적으로 높은 것을 시사하고 있는 것을 알 수 있다(伊藤, 2011:9). 다섯째,伊藤(2011)는 도부현 재정에 대해서도 시정촌 재정에 대해서도 대부분 적용이 가능하다는 주장을 하고 있다. 즉, 재정적으로 여유가 있는 시정촌에 있어서는 단위당 교부금이 상대적으로 많고, B가 상대적으로 높다. 아울러 시정촌합병을 계기로 시정촌수가 감소한 도부현에서는 시정촌으로의 권한이양에 맞춰 교부금을 보다 적극적으로 교부해 온 것을 유추가능하다고 시사하고 있다. 마지막으로 합병율과 도부현 및 시정촌의 재정관계에서는 부의 관계가 있는 것을 볼 수 있는데, 그 중에 실질공채비율과의 정의 관계에 있었다. 이는 합병이 진전되지 않는 도부현·시정촌에서는 재정적으로 보다 어려운 상황에 있음을 시사하고 있다는 주장이다(伊藤, 2011:10).

2) 사무이양에 따른 재정조치

일본에서 사무이양에 따른 특례 조치가 이루어지고 있음을 알 수 있는데, 그 대표적인 것 중 하나가 2012년도에 창설된 우리마을 특례제도이다. 우선, 현행제도의 세액 계산의 기본체제(개념도)를 보면 아래 그림과 같다.

〈그림 2〉 세액계산의 기본체제 개념도



자료: 木村俊介(2012), '政權交代の時代における地方自治の課題'에서 재인용

여기서 특례조치는 지역결정형 지방세제 특례조치에 있어 조례 위임의 개념을 가지며, 주

요 구성 요소는, ① 세부담경감조건(특례대상) 즉 특정대상물 등의 취득과 보유 등의 특정지출 지시 등, ② 세부담경감기간(특례기간)으로 연간, 특례조치를 지속(*기간 규정이 없는 것도 있으며, ③세부담경감정도(특례비율)로 과세표준과 세액에서 일정액을 감액 등.)이며, 이중 ②와 ③은 조례위임 대상이 된다. 기본적인 개념은 지금까지 국가가 통일적으로 규정했던 지방과세권에 관한 통제를 서서히 완화해가는 관점과 주민들이 지나치게 이해하기 곤란한 세제가 되는 것은 피해야 한다는 관점을 토대로 조례 위임은 다음 방법에 따라 실시하고 있다. 첫째, 특례조치의 주요구성요소 중 특례기간·특례비율에 대해 조례위임 할 것을 기본으로 한다. 둘째, 특례비율 등을 조례위임할 시에는 ‘법률에서 제시하는 일정 특례비율 등’ 및 조례에서 규정하는 특례비율 등의 ‘상한·하한’을 마련한다. 셋째, 두번째의 상한·하한의 방향성은 지역결정형 지방세제 특례조치방식을 도입하는 개개의 특례조치의 내용 등을 토대로 검토하는 것이다. 4)

그렇다면 특례조치의 사례들로는 어떤 것이 있을까, 그 사례로는 고정자산세로 특정도시 하천침수 피해 대책법에 규정된 빗물저류 침투시설과 관련된 과세표준 특례 조치이다. 특정도시 하천 유역 내에서 빗물침투저해행위(토지의 형질 변형, 포장 등)을 행하는 자가 새롭게 취득한 빗물저류침투시설에 대해 강구하는 특례조치를 3년 연장하는 것으로 특례대상은 빗물저류 침투시설이 된다. 특례 내용으로는 과세표준의 경감율에 대해 2/3을 참작, 1/2이상 5/6이하 범위에서 조례로 규정하는 비율과, 특정도시하천의 경우 도시부를 흐르는 하천 중 국토교통성 장관, 도도부현지사가 유역 구역을 포함하는 시정촌장 등의 의견을 청취하고, 구간·유역을 지정하게 하고 있다.

다음으로 직할사업 부담금의 폐지 조치가 있는데 그 내용은, ① 도로, 하천, 사방(砂防), 항만, 공항 등 국가가 실시하는 직할공공사업의 일부비용을 부담시키는 체제이며, 부담비율은 사업에 따라 상이하나, 도도부현, 정례시가 국가에 지출하도록 하고 있으며, ② 2009년도까지는 건설비, 유지관리비의 두가지 종류가 대략 8 대 2의 비율로 존재한다. ③ 유지관리비부담금은 2010년도에 원칙적으로 폐지하였고, 규모는 2010년도 결산기준으로 약 8,500억엔 규모이다.

아울러 중앙차원에서도 국가의 ‘조건부 보조금’에서 ‘일괄교부금’으로의 이행을 추진하였는데, 국가에서 지방으로의 “미끼보조금”을 폐지하고 기본적으로 지방이 자유롭게 사용할 수 있는 일괄교부금으로 한다는 방침 하에 2011년도에 창설하였다. 내각부에 일괄적으로 예산을 계상하여 각성청 소관에 구애받지 않고 지방자치단체가 자주적으로 선택한 사업에 대해 교부금을 교부하게 된 것이다. 2012년도는 2011년도에 일괄교부금화를 실시한 도도부현분에 대해 대상사업을 확대·증액한 것 외에 정령지정도시에 일괄교부금을 도입, 대상사업을 8부성

4) ※ 과세표준특례·세액특례의 구별없이 지역결정형지방세특례조치를 도입,

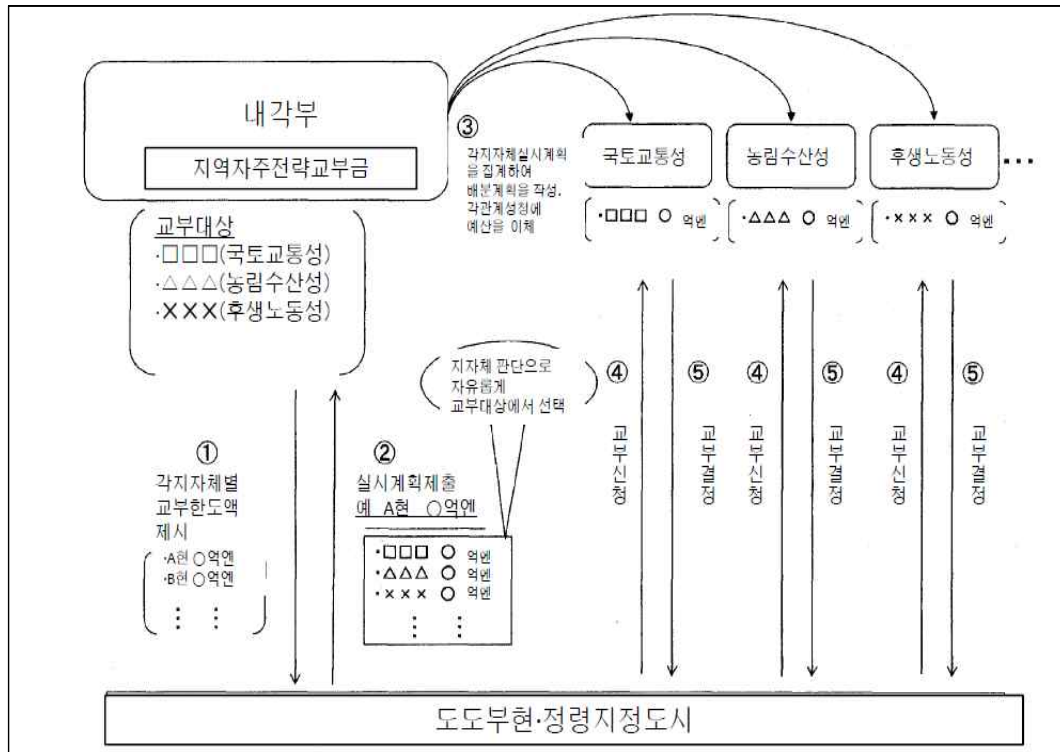
※‘법률에서 제시하는 일정 특례비율 등’은 ‘참작해야할 기준’으로 규정하는 것을 기본으로 함.

(府省) 18사업으로 확대한 것을 알 수 있다(木村, 2012).

〈표 4〉 직할사업 부담금의 폐지 : 비용부담의 비율(2009년도까지)

사업명	신축 혹은 개축	유지 수선기타 관리
도로	통상 신설 혹은 개축 국가 2/3 도도부현 1/3	유지 및 수선 국가 5.5/10 도도부현 4.5/10
하천	통상 개량공사 국가 2/3 도도부현 1/3	유지 및 수선 국가 5.5/10 도도부현 4.5/10
도시공원	신설, 개량 국가 2/3 도도부현 1/3	유지 키가 관리 국가 5.5/10 도도부현 4.5/10
항만	특정중요항만의 수역시설, 계류시설 등의 건설 혹은 개량 국가 2/3 항만관리자 1/3	직할 관리 없음
공항	기본시설의 신설 혹은 개량 국가 2/3 도도부현 1/3	국가 전액

〈그림 3〉 일괄교부금 집행의 과정(이미지, 2012년)



자료 : 木村俊介(2012), ' 政権交代の時代における地方自治の課題'에서 재인용

Ⅲ. 지방자치단체의 사례

1. 시마네현의 사례

시마네현(島根県)에서는 2000년의 「지방분권추진일괄법」 시행에 따라 2002년부터 시정촌과 현 사이에 권한이양의 바람직한 향방에 대한 검토를 추진하였고, 2003년 9월에 「시정촌에의 권한이용계획」을 책정, 권한이양을 추진해 오고 있다. 시마네현에서는 시정촌으로부터 권한이양의 신청이 있었던 사무에 대해서 2003년부터 이양하기 위해 「지사의 권한에 속하는 사무 처리 특례에 관한 조례(知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例)」(이하 「사무처리특례조례」)의 일부를 개정하게 된다. 도입 현황은, 권한이양 추진에 있어 시마네현은 시정촌 우선의 원칙과 보완성의 원리를 철저히 하며, 권한이양으로는 시정촌의 자유선택과 단계적 이양을 추진한다는 취지를 제시하고 있다. 이양대상이 되는 사무와 권한 메뉴는, ① 주민기점, 지역주체, 현과 시정촌의 역할분담의 시점에서 사무와 권한을 선정하며, ② 관련한 사무는 포괄화 하고, 패키지 방식으로 이양을 추진한다는 것이다. 패키지의 주요 내용은, 여권, 사회복지법인, 보육소, 상공단체, 조수(鳥獣)대책, 농지전용, 보안림, 도시계획, 현도관리, 비영리단체 등이며, 메뉴에 없는 항목도 시정촌으로부터 신청에 의해 이양의 가부를 검토, 개별 법률개정 등이 있는 경우 수시로 계획 내용을 수정한다는 계획이다.⁵⁾

〈표 5〉 2013년도부터 권한이양과 관련한 시정촌과의 협의 상황

대분류	중분류	패키지	사무권한의 명칭	번호	담당과	松江市	浜田市	出雲市	益田市	大田市	安来市	江津市	雲南市	奥出雲町	飯南町	川本町	美郷町	邑南町	津和野町	吉賀町	海士町	西ノ島町	知夫村	隠岐の島
건강복지	복지	모자과부복지	모자·과부복지자금의 대부에 관한 사무	2-7-2	청소년과		○	○				○	○	○	○		○	○		●	○	○	○	●

(●: 협의신청 사무 ○ 2012년도까지 이양완료)

권한이양과 관련한 제도로는 지방자치법상, 일본의 대도시제도에는 정령으로 정하는 「지정도시」, 「중핵시」, 「특례시」 등이 있으며 각각 도시 규모에 따라 시에는 도도부현의 사무권한의 일부를 이양하게 된다. 일례로, 2011년 8월 1일, 마츠에시(松江市)와 히가시이즈모쵸(東出雲町)가 시정합병을 함에 따라 「특례시」의 인구요건인 20만명을 넘게 됨으로, 마츠에시의 신청에 의해 2011년 12월 2일, 특례시의 지정에 관한 정령(2010년정령제417호)의 일부개정이 각의 결정 및 공포되었고, 2012년 4월 1일 시행하게 되어, 특례시로 지정되었다.

5) * 시정촌에 권한이양계획의 사무와 권한 수(2007년)는 219항목

- 指定都市 : 人口 50 万人 이상의 시 중 정령(政令)으로 지정
(근거법령 : 地方自治法第 252 条 19)
- 中核市 : 人口 30 万人 이상의 시의 신청에 근거하여 정령으로 지정
(근거법령 : 地方自治法第 252 条 22)
- 特例市 : 人口 20 万人 이상의 시의 신청에 근거하여 정령으로 지정
(근거법령 : 地方自治法第 252 条 26 の 3)

특례시에 이양되는 주요 사무로는 환경행정에 관한 사무(소음을 규제하는 지역의 지정 및 규제기준의 설정, 악취원인물질의 배출을 규제하는 지역의 지정, 진동을 규제하는 지역의 지정), 도시계획 등에 관한 사무(시가화구역 또는 시가화조정구역내의 개발행위의 허가, 시가지 개발사업의 구역내 건축 허가, 토지구획정리조합의 설립의 허가 등등), 산업·경제행정에 관한 사무(계량법에 기초한 권고, 정기검사) 등이 있다.

〈표 6〉 지정도시·중핵시·특례시의 주요 사무

지정도시·중핵시·특례시의 주요 사무	
指定都市	지정도시·중핵시·특례시에 이양되는 사무 0 도시계획등에 관한 사무 - 도시계획에 관한 도도부현의 사무의 일부(일정 도시계획결정은 제외) - 토지구획정리사업에 관한 도도부현의 사무의 대부분 - 도시재개발법에 근거한 도도부현의 사무의 일부 - 택지조성등규제법에 기초한 사무의 일부 - 주택지구개발법에 기초한 도도부현의 사무의 전부 - 시민공원정비준진법에 기초한 사무의 일부 0 환경보전에 관한 사무 - 악취방지법에 기초한 도도부현의 사무의 일부 - 소음규제법에 기초한 사무의 일부 - 수질오염방지법에 기초한 사무의 일부 - 전동규제법에 기초한 사무의 일부 - 토양오염대책법에 기초한 사무의 일부 0 그 외 - 계량법에 기초한 사무의 일부
中核市	지정도시·중핵시에 이양되는 사무 0 도시계획등에 관한 사무 - 육외경고물 규제에 관한 도도부현의 사무의 전부 0 복지에 관한 사무 - 아동복지에 관한 도도부현 사무의 전부(아동상담소 설치 제외) - 민생위원회에 관한 도도부현 사무 전부 - 생활보호에 관한 도도부현 사무의 전부 - 모자 및 과부에 관한 도도부현 사무의 전부 0 교육에 관한 사무 - 지방교육행정 조직 및 운영에 관한 법률에 기초한 사무의 일부(현비부담 교직원의 임면, 급여의 결정 등을 제외) 0 보건위생에 관한 사무 - 모자, 장례 등 규제에 관한 도도부현 사무의 전부
特例市	지정도시시에 이양되는 사무 0 사회기반에 관한 사무 - 지정구간의 국도관리 - 도도부현도의 관리 0 도시계획 등에 관한 사무 - 시가지개발사업등에 관한 도시계획결정 0 복지에 관한 사무 - 아동상담소의 설치 0 교육에 관한 사무 - 현비부담교직원의 임면, 급여의 결정 등

자료 : 시마네현 홈페이지로부터 인용(<http://www.pref.shimane.lg.jp/shichoson/kengen/>)

다음으로, 이양에 따른 조치로는 크게 3가지를 볼 수 있는데 첫째, 재정조치로는, 「권한이양교부금」 또는 「지방교부세」조치에 의해 상황에 적합한 재원조치가 이루어지고 있다. 대부분의 도도부현(46)에서는 기본적으로 전년도에 사무처리건수에 단가를 곱한 금액을 교부금으로 교부하는 방식을 채택하고 있으며, 이 외에 처리건수에 따라 건수할과 고정적인 경비인 균등할로 나누어 산정하고 있는 현과, 이양을 받은 초년도에 기기 정비 등의 비용을 목적으로 초년도교부금을 설정하고 있는 부현, 팩키지 등 종합된 권한을 받았을 때의 특별교부금을

채용하고 있는 예도 있다. 둘째, 인적조치로는 시정촌 스스로의 체제정비를 기본으로 하며, 「시정촌예의 인재파유제도」를 활용. 패키지 등 종합된 권한을 받았을 때에는 연수생의 인건비를 지급하고 있는 예도 있다. 그 외에 기본적인 지원책도 있어서, 연수회의 개최, 사무처리 매뉴얼의 작성, 이양후의 조인 팔로업 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

2. 치바현(千葉縣)의 사례

치바현에서는 ‘지사의 권한에 속한 사무 처리의 특례에 관한 조례’에 근거하여 시정촌의 의향을 감안, 주민의 편리성 향상과 시정촌 독자의 마치츠쿠리(마을 만들기)를 위한 권한이양을 추진하고 있다. 2000년의 「지방분권추진일괄법」 시행에 따라 2002년부터 시정촌과 현 사이에 권한이양의 바람직한 향방에 대한 검토를 추진하여 왔다. 최근 이양 현황을 보면 2013년 4월 1일 현재, 85항목 937사무를 시정촌에 이양하고 있으며, 사무 이양에 따른 재정조치로는 2013년도 조례에 의한 사무처리 특례에 관련한 시정촌교부금 산정 방법에 대해서, 교부금액은 이양사무별로 산정하게 되어 있다(교부요강제3조). 그 교부금액은 아래와 같다.

$$\text{교부금액} = \text{지사가 정한 표준단가} \times \text{처리건수} + \text{초년도 가산}$$

* 천엔 미만은 절상

(1) 표준단가의 결정

$$\text{표준단가} = \text{표준처리시간} (\ast 1) \times \text{인건비 단가} (\ast 2) \times 1.1 (\ast 3)$$

우선 ‘표준처리시간’(단위는 시간과 시, 소수점 이하 제2자리를 사사오입)에 대해서는 원칙적으로 해당 이양사무 1건에 필요한 표준적인 처리시간을 대상 시정촌으로 조회, 집계수치 전체를 100%로 하여 상위 및 하위 25%를 절삭한 중간 50%의 평균수치를 구하는 방법(중간항 방식)으로 구하고 있다. 단, 처리실적이 있는 시정촌이 3단체 이내인 경우는, 중간항 방식에 의해 구할 수 없기 때문에 각 단체의 평균 수치를 사용하고 있다. 또한, 표준처리시간에 대해서는 3년 간격으로 검토하여 수정하는 것으로 하며, 2010년도의 수정 이후 3년이 경과하였기 때문에 2013년에 표준처리시간의 재설정을 하고 있다. ‘인건비 단가’는 당연도의 보통교부세 수치를 기초로 하여 산출하며, 2013년은 2,831엔(인건비단가를 참조)이며, ‘1.1’에 관하여 사무비 등의 보정을 위해 함께 계산하게 된다.

(2) 처리건수의 결정에 대하여

원칙적으로 전년도의 처리건수로 한다. 단, 신규이양사무 중 전년도 현에서 처리실적이 없

는 사무에 대해서는 본년도의 해당 사무에 관련하여 상반기 처리건수를 2배로 한 건수를 말한다. 또한, 연도 도중에 새롭게 교부대상이 된 사무에 대해서는 처리건수에 시행일에 따라 기간의 비율을 곱한 건수로 산정하게 된다.

(3) 각 시정촌의 교부금액

상기 (1) ~ (2)에 기초하여 사무별로 대상 시정촌의 교부금액을 엔 단위로 산출하게 되며, 이 때 합계금액의 천엔 미만을 절상한 금액을 통상분 교부금액으로 하고 있다. 아래의 「초년도가산 산정방법」에 기초하여, (2)로부터 산정한 금액에 새롭게 시정촌이 처리하게 된 사무에 대해서 한 사무 당 3만엔을 가산하게 된다.

초년도 가산 산정 방법

1. 초년도가산의 취지 : 권한이양 실시 초년도는 새로운 사무를 개시하기 위해 소모품 및 참고서적의 확보, 해당직원의 연수 등이 불가결하기 때문에 이에 대응할 경비로서 교부요강제3조제4항의 규정에 따라 초년도에 한해 일률가산하고 사무이양에 따른 재정조치를 강구함
2. 초년도가산의 대상 :
 - 대상 단체 : 새롭게 조례에 근거한 요강별표에 게재된 사무를 처리하는 시정촌
 - 대상사무 : 조례제2조의 규정에 의해 새롭게 시정촌이 처리하게 된 사무
※ 요강별표에 기재가 없는 사무항목도 대상사무가 됨.
3. 초년도 가산 산식
 새롭게 시정촌이 처리하게 된 사무 × 3만엔을 통상 교부금에 가산
 ※ 통상의 교부금 = 표준처리시간 × 인건비단가 × 1.1 × 처리건수
4. 초년도가산 대상이 되는 사무(신규이상사무)수의 사고방법
 새롭게 시정촌이 처리하게 된 사무 중, 조례별표에 정한 사무의 항목 단위로 사무수를 산출하는 것으로 하며, 구체적으로는 아래와 같음
 - 대상이 되는 경우
 - ① 사무항목수가 증가한 경우는 항목 증가수로 함
 - ② 사무항목 내에 새로운 사무가 더해진 경우, 그 수에 상관없이 1 증가로 함.
 - ③ 이양처 추가의 경우는 해당별표상란 기재의 사무항목수로 함
 - ④ 사무항목내 사무처리 대상범위가 증가한 경우는 그 수에 상관없이 1증가로 함.
 - 대상으로 하지 않는 경우
 - ⑤ 사무 대상 기준이 변경되었으나, 사무처리 내용에 변경이 없는 사무
 - ⑥ 기존의 사무처리 근거규정이 증가하였으나 사무처리 내용에 변경이 없는 사무

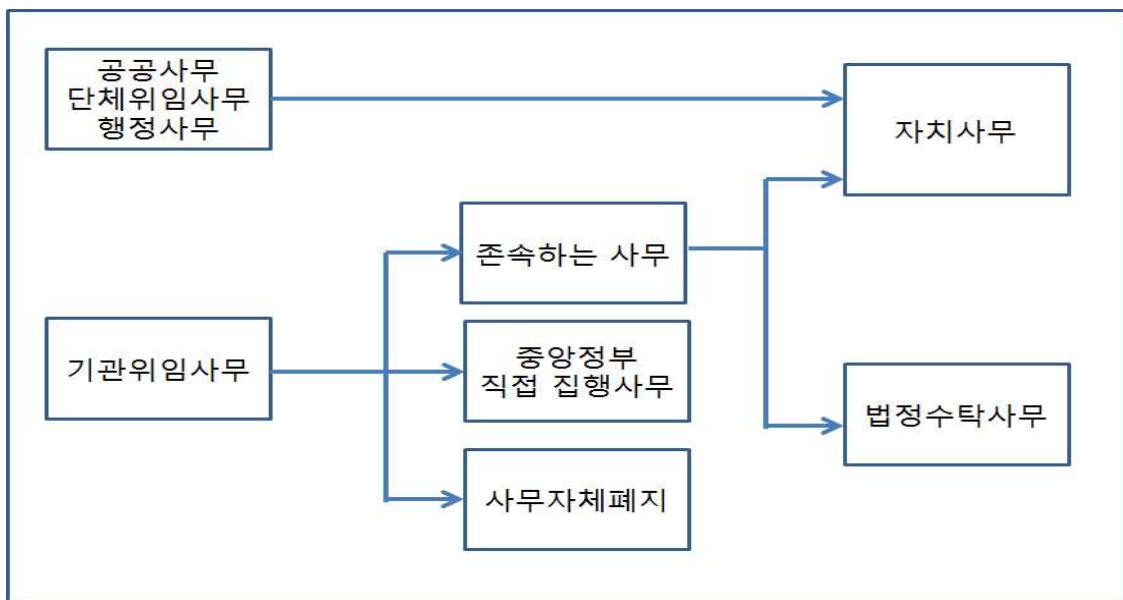
IV. 일본의 권한이양(사무이양)이 우리에게 주는 시사점

일본의 권한이양, 특히 사무이양 과정이 이루어짐에 따른 행재정 환경 변화는 지속적으로 함께 이루어져 왔다. 이런 가운데 중앙정부와 지방자치단체간 역할 분담이 명확하고, 실질적 지방분권에 대한 의지가 강함을 알 수 있다. 중앙정부는 국가 존립과 관련된 사무, 전국 단위

에서 통일성과 획일성 및 일관성을 요하는 사무를 담당하고, 지자체는 지역 주민의 일상생활에서 직접 관여하게 되는 주민복지 담당사무, 지역행정의 자주적 및 종합적 실시를 담당하도록 하고 있다. 기관위임 사무 폐지로 인해 기존의 기관위임사무들이 중앙정부 직접사무, 자치사무, 폐지사무, 법정수탁사무 등으로 전환되었으며, 기관위임사무는 지자체를 중앙정부의 기관으로 간주, 중앙이 포괄적이고 일반적인 지휘나 감독을 하는 제도로서, 명치유신 이후 일본의 중앙집권적 행정시스템의 중핵을 형성하였고, 기관위임사무 폐지로 기존에 상하 및 주종 관계였던 중앙과 지방간 관계로부터 벗어나 상호 협력 및 대등관계로 발전되었음을 알 수 있다(조성호,2010).

일본은 국가와 지방간 역할 분담을 명확히 하였고, 특히 기관위임사무를 폐지함으로써 ‘포괄적 권한이양’과, 광역자치단체의 권한을 기초자치단체로 이양을 추진함에 있어 ‘지방분권일괄법’에 근거한 이양이 강력하게 추진된 것을 알 수 있다. 특히 광역에서 기초로 이양되는 사무도 그 성격이 지역적 특성에 맞는 사무를 중심으로 이전하려는 경향이 강하다.

〈그림 4〉 일본의 새로운 사무구분체계



자료 : 조성호(2010:11); 강광수(2008)로부터 재인용

즉, 지방자치행정을 종합적으로 실현하고자 권한을 國家 => 都道府縣, 都道府縣 => 市町村 으로 대폭 이양한 것을 알 수 있다. 또한 만약 광역(도도부현 단위)에서 기초 지자체로 권한을 이양하는 경우에는 ‘조례에 의한 사무처리 특례제도’를 창설, 자율적인 사무이양이 추진 되도록 하고 있다.

사무 이양에 따른 지방자치단체의 업무 부담 및 재정의 어려움을 최소화하기 위한 재원조치로 보통교부세 및 특별교부세를 통한 지원을 하고 있는 것을 알 수 있다. 광역에서 기초로

이양한 경우에도 지방자치단체의 특성을 고려한 특별교부세를 교부함으로 지자체가 안고 있는 상황에 대한 배려를 하고 있다. 광역에서 기초로 이양할 경우 기초자치단체의 신청에 의한 이양이 이루어지고 있어 지자체 중심의 자율적 신청주의에 입각하고 있는 특징을 보이고 있다.

그리고, 치바현에서는 교부금액 산정에 있어 초년도 가산을 산식에 삽입함으로 새로운 사무를 개시하기 위해 준비에 차질이 없도록 하고 있다는 특징을 보이고 있다.

참고자료

조성호(2010), 지방일괄이양법 제정 시급하다, 경기개발연구원

木村俊介(2012), ‘政権交代の時代における地方自治の課題’, KRILA·GRIPS공동세미나자료

伊藤敏安(2011), ‘道府県から市町村への権限移譲と財政的地方政府間関係’, 『地域経済研究』 22.

시마네현의 시정촌에의 권한이양 관련 사이트

<http://www.pref.shimane.lg.jp/shichoson/kengen/>

오부시의 지역주권일관법 시행에 있어서 환경법령의 권한이양

http://www.city.obu.aichi.jp/contents_detail.php?frmId=15093

치바현 사례 사무처리특례조례에 의한 권한 이양

<https://www.pref.chiba.lg.jp/shichou/jichi/sichouijou.html>

내각부 지방분권개혁에 관한 각의결정 등

<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kakugiketteitou/kakugiketteitou-index.html>

참고 1 기초자치단체의 권한이양 일람

〈표 2〉 최근 20년의 지방분권 주요 경위

연월	경위
1987 4	제2차 임시행정개혁추진심의회(제2차행혁심) 발족
1989 12	제2차 행혁심답신(국가와 지방의 관계등에 관한 답신)
1990 10	제3차 임시행정개혁추진심의회(제3차행혁심) 발족
1992 6	제3차 행혁심답신(국제화대응·국민생활중심의 행정개혁에 관한 제3차 답신)
1993 6	지방분권 추진에 관한 결의(중의원 6/3, 참의원 6/4)
1993 10	제3차 행혁심답신(최종답신)
1994 4	제24차 지방제도조사회 발족
1994 11	제24차 지방제도조사회답신【지방분권 추진에 관한 답신】, 【시정촌 자주적인 합병 추진에 관한 답신】
1995 5	지방분권추진법 성립
1995 7	지방분권추진위원회 발족
1996 6	제25차 지방제도조사회 발족
1996 12	지방분권추진위원회 제2차 권고
1997 2	제25차 지방제도조사회 답신【감사제도 개혁에 관한 답신】
1997 7	지방분권추진위원회 제2차 권고
1997 9	지방분권추진위원회 제3차 권고
1997 10	지방분권추진위원회 제4차 권고
1998 4	제25차 지방제도조사회 답신【시정촌 합병에 관한 답신】
1998 5	지방분권추진계획각의 결정
1998 10	제26차 지방제도조사회 발족
1998 11	지방분권추진위원회 제5차 권고
1999 3	제2차 지방분권추진계획각의 결정
1999 7	지방분권일괄법 성립
2000 4	지방분권일괄법시행
2000 8	지방분권추진위원회 의견
2000 10	제26차지방제도조사회답신「지방분권시대의 주민자치제도의 바람직한 방향과 지방세재원의 충실확보에 관한 답신」
2000 11	지방분권추진위원회 의견
2001 6	지방분권추진위원회 최종보고
2001 7	지방분권개혁추진회의 발족
2001 11	제27차 지방제도조사회 발족
2002 10	지방분권개혁추진위원회 의견「사무·사업의 방향에 관한 의견」
2003 6	지방분권개혁추진회의 의견「삼위일체 개혁에 대한 의견」
2003 11	제27차 지방제도조사회답신「향후 지방자치제도의 방향에 관한 답신」
2004 5	지방분권개혁추진회의 의견「지방공공단체의 행재정개혁 추진등 행정체제 정비에 관한 의견」
2004 5	합병관련 3법 성립
2005 12	제28차 지방제도조사회답신「지방자주성·자율성 확대 및 지방의회 방향에 관한 답신」
2006 2	제28차 지방제도조사회답신「도주제 방향에 관한 답신」
2006 12	지방분권개혁추진법 성립
2007 4	지방분권개혁추진위원회 발족
	5 지방분권개혁추진본부 발족
	5 지방분권개혁추진위원회「지방분권개혁추진에 있어서의 기본적 사고」
	11 지방분권개혁추진위원회「중간 정리」
2008 5	지방분권개혁추진위원회 제1차권고~생활자 시점에 선「지방정부」의 확립

자료: 일본 内閣府 홈페이지 참조 <http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/ayumi>

분권교부세 운영성과 및 향후 개편방향

최병관(안전행정부)

올해로 운영 10년째를 맞이한 분권교부세는 2015년부터 폐지되어 보통교부세로 통합할 계획이다. 지방 분권 및 재정분권을 위해 국고보조사업을 지방으로 대폭 이양하면서 도입되었던 분권교부세는 운영기간 동안 이양사업의 대다수를 차지하는 사회복지사업의 수요가 큰 폭으로 증가하면서 지방비 부담을 가중시켰다는 한계를 지적받아왔다. 그러나, 분권교부세는 지방이양 사무의 초기 운영혼란을 최소화하기 위해 별도의 재원을 보장했다는 의의가 있을 뿐 아니라, 2006년 분권교부세율 인상, 2010년 사업 구조조정, 2013년 노인양로·정신요양·장애인생활시설 등 3개 사업의 국고보조사업 환원 및 재원준치 등을 통해 지방재정 확충을 위해 노력해 온 과도기적 제도로써 그 의의가 있었다. 이제 지방이양사무가 지방사무로서 안정적으로 정착될 수 있는 만큼의 준비기간을 거쳐 운영기한이 종료되었으므로, 그간의 분권교부세 운영성과와 한계를 평가하고, 보통교부세로 잘 통합될 수 있도록 후속조치에 반영하고자 한다.

주제어 : 분권교부세, 국고보조사업 개편, 분권교부세가 지방재정에 미치는 영향

I. 서 론

영유아 보육 대상이 전계층으로 확대됨에 따라 지방비 부담이 증가되고, 취득세율 인하에 따른 지방세수 손실이 예상되는 등 작년 하반기에 지방재정 문제가 크게 이슈화되었다. 이에 정부는 국회 특위 논의 등을 거쳐 「중앙·지방간 기능 및 재원 조정 방안」을 발표하였는데, 영유아보육 국고보조율 인상 및 지방소비세 확대 등 지방재정 확충방안이 담겼으며, 분권교부세 일부사업의 국고환원과 2015년 폐지 및 보통교부세 통합이 포함되었다. 이로써 2005년 도입되어 올해로 운영 10년째를 맞이한 분권교부세는 중간에 운영기한이 1회 5년 연장되었으나, 이번에는 계획대로 폐지한다는 원칙을 확인한 셈이다.

분권교부세는 2003년 7월 정부혁신지방분권위원회가 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」을 마련·보고하면서 시작되었다. 당시 우리 정부는 분권형 국가운영 패러다임으로 전환한다는 큰 방향성 아래, 중앙·지방정부간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정역량 강화 등 7대 분야 주요과제를 선정하였다. 특히, 중앙·지방정부간 권한 재배분과 관련하여 당시 정부 업무를 분석해본 결과, 국가사무가 73%, 기관위임사무가 3%, 지방사무가 24%로 중

양으로 권한이 집중되어 있었으며, 지방사무에도 중앙이 과다하게 관여하고 있었다. 이에 국고 보조사업을 대대적으로 정비하여 지방으로 이양하는 한편, 그에 상응하는 재원도 지방으로 이양하여 재정분권을 실현한다는 계획이었다. 1년여의 논의를 거쳐, 지방이양 대상사무로 149개 국고보조 사업이 선정되었고, 그 사업규모에 상응하는 재원을 분권교부세 신설을 통해 지방에 이양하게 되었다. 2005년 도입된 분권교부세는 지방분권, 재정분권의 상징이라고 할 수 있다.

그러나, 도입취지와는 달리 운영했수를 거듭하면서 지방재정 부담을 증가시키는 요인으로 작용한 측면도 있었다. 지방이양 사무가 사회복지사업이 67개로 다수를 차지할 뿐 아니라, 그 재원 또한 2005년 이양 당시 전체 분권교부세 재원의 62.2%를 차지할 정도로 사회복지분야에 편중되어 있었으나, 이후 정부가 정책적으로 사회복지를 확대했기 때문이었다. 분권교부세 신장율은 내국세 신장율 정도로 고정되어 있었지만, 사회복지수요 증가는 그보다 더 빠른 속도로 증가하여 추가 지방비 부담이 문제가 된 것이다.

이러한 한계를 지니고 있었음에도, 분권교부세 제도 내에서 운영 개선 및 구조조정을 통해 재원부담을 해소하기 위한 노력들을 계속하여 상당부분 개선시키는 효과도 거두었다. 2006년 분권교부세율을 인상하여 인상한 재원을 사회복지분야에 전액 배분하는 한편, 2010년 운영기한을 연장하면서 대상사업을 대폭 구조조정(149개→90개)하여 확보된 재원도 사회복지분야로 배분하는 등 재원소요가 급증하는 사회복지분야에 재원을 확충하여 지방비 부담을 다소나마 개선하고자 하였다.

또한, 분권교부세 사업 중에서 국가사무적 성격을 갖고 있을 뿐 아니라 지역적 편중이 심하고 재원부담이 큰 3개 생활시설 운영사업(노인양로, 정신요양, 장애인생활)을 국고보조사업으로 환원하고, 그 사업재원은 분권교부세 재원으로 존치하기로 함으로써 지방재정을 한 차례 더 확충하는 효과를 가져왔다.

분권교부세 운영 마지막 해인 올해는 기합의된 3개 사업의 국고보조사업 환원 후속조치를 잘 마무리 짓고, 이미 발표한 대로 분권교부세의 보통교부세로의 통합방안을 마련해야 한다. 이를 위해 본 고에서는 지난 10년간의 분권교부세 운영성과 및 한계를 평가해보고 향후 과제를 논의해 보고자 한다.

Ⅱ. 분권교부세 도입 및 운영성과

1. 도입배경 및 의의 : 지방분권의 시작과 분권교부세의 도입

분권교부세 도입은 2003년 국고보조사업의 대대적인 개편작업과 함께 이루어졌다. 참여정

부는 지방분권을 위해 지방에의 대폭적인 권한 이양이 필요하다는 인식을 갖고 있었고, 이를 위해 2004년 당시 총 533개에 달하던 국고보조사업을 정비하여 지방으로 이양해야 한다는 논의가 대통령자문기관인 정부혁신지방분권위원회 주도로 시작되었던 것이다.

국고보조금이 전체 이전재원에서 차지하는 비중은 1991년 15.3%에서 2004년 23.6%로 매년 크게 증가하고 있었고, 국고보조금 사업수도 2000년 384개에서 2004년 533개로 크게 증가하고 있었다. 이에 지방에서는 지역수요보다는 중앙정부의 우선순위에 따라 예산을 편성·집행하여야 함에 따라 지방재정 운영의 효율성 및 자율성이 저해된다는 문제점이 있었다. 따라서 국고보조사업을 재분류하여 지방사무적 성격의 사업은 그 권한은 물론 그에 상응하는 재원까지 지방에 이양하여 지역 실정에 맞는 지방재정 운영을 도모하고자 하였다.

〈표 1〉 국고보조금 규모 증가추이

(단위 : 조원, %)	'91년	'95년	'97년	'99년	'01년	'04년
국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	12.7
전체이전재원(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	46.1	53.7
비율(A/B)	15.3	17.4	19.3	27.2	23.0	23.6

출처 : 「교부세제도의 발자취 1951~2005」, 행정자치부(2005)

정부혁신위는 2003년 7월 「국고보조금 정비계획」을 국무회의에 보고하였으며, 1년 여간 관계부처 및 자치단체 협의를 거쳐 2004년 7월 국무회의 시 149개 국고보조사업을 지방으로 이양하는 내용의 「국고보조사업 정비방안」이 확정되었고, 이양된 국고보조사업 추진에 필요한 재원을 보전해주기 위해 분권교부세가 신설되었다.

2. 추진경과 : 국고보조금 정비와 분권교부세 규모 산정

1) 국고보조금 정비

국고보조사업 533개 중에 지방사무로 추진하는 것이 바람직하다고 판단되는 149개 사업에 대해 13개 관계부처 협의를 거쳐 지방이양을 확정하였는데, 국고보조사업을 정비하는 기본방향과 기준은 다음과 같았다. 첫째, 보충성의 원칙이다. 주민이 참여하여 공공서비스 전달과정을 통제하는 것이 바람직하거나, 지역간 선의의 경쟁에 따라 다양한 공공서비스가 창출될 수 있는 사무 등 명백히 국가사무가 아닌 경우, 지자체가 우선 추진하도록 하고 중앙정부의 역할은 지자체 기능 보완 측면에 한정되도록 하였다. 둘째, 포괄적 지원의 원칙이다. 남아있는 보조금도 가급적 포괄보조 방식으로 지원하여, 동일분야에 대한 소액분산투자, 지방비 매칭과 사후 정산 등에 따른 비효율 및 낭비요인을 최소화하도록 하였다. 셋째, 성과지향적 자기

책임의 원칙이다. 주민소송제 등 자율통제시스템을 구축하고 지방재정 운용에 대한 성과관리 강화 등 책임성 확보장치 마련을 병행하도록 하였다.

이 같은 방향에서 해당 사무의 성격, 지역별 분포도, 국가정책과의 연계성, 집행의 효율성 등을 감안하여 지방이양 대상사업과 국고보조 대상사업으로 분류하고, 지방이양 대상사업은 관련 기능과 재원을 완전히 이양한다는 원칙을 세웠다. 국고보조 대상사업의 경우에도, 현행 지원방식은 유지하되, 지방의 집행 자율성은 확대하는 방안을 강구하도록 하였다.

그 결과, 지방이양 대상사업은 ① 명백한 지방사무에 대한 국고보조사업(시도수리계수리시설 관리, 지방문화재보수정비, 지역특화사업 등), ② 반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업(지역평생교육센터, 장애인체육관, 여성농업인센터 운영 등), ③ 단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업(공자기금 등의 이차보전사업 등), ④ 국고보조의 실익이 낮은 소액 보조사업(지역단위 소규모 문화관광축제, 수산물위생안전, 친환경화장실 등) 등으로 결정되었다.

한편, 국고보조 대상사업은 ① 사무성격상 명백하게 국가사무인 경우(여권발급업무, 국가안전관리시스템 등), ② 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업(환경, 산림, 보건의료 분야 보조사업 등), ③ 중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우(농업구조조정 지원, 국민기초생활보장, 교육과정개정 등) 등으로 결정되었다.

그 외 국고보조사업의 일부는 국가균형발전특별회계 사업으로 재편되었는데, 낙후지역, 농산어촌 및 지역개발적 성격이 강한 SOC 관련 사업, 문화·예술·관광자원 개발 관련 사업, 지역산업 관련 사업 등이 대부분을 차지했다.

〈표 2〉 국고보조사업 정비결과

개편 전('04예산)	보조사업(533개 사업, 12.7조원)		
	↓		
정비방안	지방이양* (163개, 1.1조원)	균특사업 이관 (126개, 3.6조원)	보조사업 유지 (233개, 7.9조원)
	강 ←	분권의 강도	→ 약

* 당초 163개 사업을 선정하였으나, 교육부 소관 15개 사업 및 인권위 소관 1개 사업을 제외, 농촌진흥청 2개 사업은 추가 이양하여 최종 지방이양된 국고보조사업은 149개

2) 분권교부세 도입 및 규모 산정

지방이양대상으로 결정된 149개 사업에 소요되는 재원은 2004년 기준으로 총 9,581억원이었다. 이에 상당하는 재원을 어떠한 방식으로 어느 정도의 규모까지 국가에서 지방으로 이전할

것인가를 두고 당시 행정자치부, 기획예산처 등 관계부처와 자치단체간 협의가 진행되었다.

〈표 3〉 부처별 지방이양사업 현황

(단위 : 개, 백만원)

부처별	계		경상적수요(66%)		비경상적수요(34%)	
	사업수	이양규모	사업수	이양규모	사업수	이양규모
계	149	958,049	74	628,643	75	329,406
보건복지부	67	595,854	50	472,242	17	123,612
건설교통부	7	133,078	-	-	7	133,078
행정자치부	4	74,157	1	49,930	3	24,227
문화재청	2	41,032	2	41,032	-	-
문화관광부	24	35,628	7	24,502	17	11,126
농림부	9	22,216	4	20,941	5	1,275
해양수산부	16	15,679	2	3,626	14	12,053
농촌진흥청	9	10,237	6	8,518	3	1,719
환경부	5	9,046	-	-	5	9,046
여성부	2	7,532	1	7,132	1	400
국가보훈처	1	6,378	-	-	1	6,378
노동부	1	6,092	-	-	1	6,092
산림청	2	1,120	1	720	1	400

* 출처 : 「교부세제도의 발자취 1951~2005」, 행정자치부(2005)

재원확보 방안과 관련하여서는 매년 실질경제성장률(당시 추계 연평균 6%)을 적용하여 국가예산으로 정하는 방안, 지방교부세를 일정률 상향하는 방안, 부가가치세의 일정률(2004년 부가가치세 37조 1,966억원의 3.19%)을 교부세재원에 반영하는 방안 등이 검토되었으나, 당시 행자부는 지방교부세 일정률을 상향하여 분권교부세를 도입하는 방안을 추진하였다. 그러나, 당시 기획예산처는 분권교부세 신설에 반대하면서, 2003년 지방양여금 제도 폐지시 보통교부세 내에 지방도로사업지원분을 운영하였던 것과 마찬가지로 보통교부세의 틀 안에서 해결해야 한다는 입장이었다.

기예처 주장대로 지방이양 사업의 재원을 보통교부세에 포함시킬 경우, 시뮬레이션 결과 국고보조시와 비교했을 때 지원규모가 상이한 자치단체가 다수 발생하였으며, 사회복지시설이 많은 자치단체는 보통교부세 조정률 때문에 상대적으로 불이익을 받는 경우도 발생하는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 보통교부세 불교부단체의 경우에는 사무만 이양되고 재원이 전혀 보전되지 못함에 따라 더 큰 문제점이 발생하였다. 한편, 양여금 폐지로 인해 도입된 보통교부세 지방도로사업보전분은 이미 추진 중인 계속사업만을 대상으로 하여 이들 사업이 완료되는 2011년까지 한시적으로 운영·종료될 수 있었으나, 지방이양 국고보조사업의 경우 대부분 지속적인 수요가 있는 사업으로 보통교부세 내 칸막이가 영구적으로 유지되어야 한다는

한계가 있었다.

이에 기예처는 분권교부세 신설을 전제로 하되, 운영기한을 2005~2007년까지 3년간 한시적으로 운용한 뒤, 보통교부세와 통합하여야 한다는 의견을 제기하였으나, 행자부는 보통교부세 불교부단체를 포함한 지방이양사업이 많은 자치단체에 안정적으로 재원을 확보해주기 위해 최소한 5년은 보장해야 한다는 입장이었고, 행자부 안이 최종적으로 반영되었다.

〈표 4〉 분권교부세 도입에 대한 양 부처 입장

	행자부(안)	기예처(안)
재원확보 방안	■ 분권교부세 도입	■ 보통교부세내 이양사업 보전분 운영
분권교부세 운영기한	■ 5년(2005~2009년)	■ 3년(2005~2007년)
보전규모	■ 교부세율 1.02% 인상 필요 ⇒ (2004년 기준) 2004년 이양사업 총액 9,581억원 / 2004년 내국세 총액 94조원	■ 교부세율 0.94% 인상 필요 ⇒ (2005년 기준) 2004년 이양사업 총액 9,581억원 / 2005년 내국세 총액 102조원

재원보전 방식을 교부세율 인상 및 분권교부세 도입으로 정하고 난 후에도 여전히 쟁점은 남아있었다. 교부세율 인상 기준년도를 언제로 할 것인지가 문제되었는데, 이는 보전규모와도 직결되는 문제였다. 행자부는 지방이양 사무 재원 9,581억원이 2004년 예산기준으로 산출되었으므로, 교부세 인상율을 결정하는 내국세 기준도 2004년 수치를 사용해야 한다는 의견이었다. 이에 비해 기예처는 지방이양사업을 심사한 결과 총액이 2005년에도 2004년과 비슷한 수준일 뿐 아니라, 지방양여금 폐지시에도 다음연도를 기준으로 재원을 산정하여 교부세에 포함시켰다는 이유로 2005년 내국세를 기준으로 교부세 인상율을 결정해야 한다고 주장하였다. 양 부처의 산정방식에 따른 재원규모 차이는 교부세율 0.08%p로 약 900억원 정도로 예측되었다.

한편, 기예처는 분권교부세 재원산정과 담뱃값 인상에 따른 담배소비세 확대를 연결지으려고 하였다. 분권교부세 도입이 논의되던 다음해인 2005.1.1.일부터 담뱃값이 500원 정도 인상될 예정이었으며, 이로 인한 지방재정 확충규모는 약 4,100억원으로 추산하였다. 논의 끝에 담배소비세 인상분 중 일부인 1,127억원을 지방이양 사업에 충당하는 것으로 하고, 교부세율 인상규모는 내국세 총액의 0.83%로(2005년 기준 8,454억원) 합의되었다.

3. 제도개편 및 운영

1) 2006년 1차 개편 : 분권교부세율의 인상 및 교부단체 조정

분권교부세가 도입된 첫 해인 2005년에는 내국세의 0.83%인 총 8,454억원의 분권교부세

가 배분되었다. 이는 지방이양대상사업 재원인 9,581억원의 88.2%로, 부족분인 1,127억원은 담배소비세 인상분으로 충당하기로 합의한데 따른 것이다. 그러나, 지방이양 이후 신규 사회 복지 수요가 급증하고, 예상보다 담배소비세 세수가 증가하지 않아 자치단체 및 일선 시설들에서 재원확충 대책을 마련해줄 것을 요구하였다.

분권교부세가 도입 초기부터 지방으로 사무만을 이양한 채 재원이 과소책정 되었다는 비판에 직면하게 되자, 제도도입 이듬해인 2006년 분권교부세를 내국세의 0.94%로 0.11%p 인상하였으며, 인상분은 전액 3개 생활시설 운영사업에 투입하도록 하였다. 3개 생활시설은 노인시설, 정신요양시설, 장애인 생활시설로 분권교부세 사회복지사업 중에서도 수요가 커서 자치단체의 재원부담이 큰 사업이다.

〈표 5〉 연도별 분권교부세 규모

	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
규모(억원)	8,454	10,065	11,053	12,595	12,253	12,872	14,228	15,618	16,827	16,884
법정률(%)	0.83	0.94								

※ 당초예산 기준

분권교부세 법정률 인상과 함께 광역자치단체의 조정기능을 강화하기 위하여 시·도 본청 및 시·군·구로 직접 교부하던 방식에서 특·광역시 경우에는 본청으로 일괄교부하는 방식으로 전환하였다. 특·광역시의 경우는 지역 여건상 동일 생활권으로 시설 입소자의 변동, 시설 관리주체의 변경시 광역자치단체의 역할이 강화될 필요가 있고, 재원을 신축적으로 운영할 필요성이 높았기 때문이다.

한편, 이렇게 교부방식이 바뀌기 전에도 광역적 성격이 강하다고 판단되는 11개 사업은 시·도 본청으로 일괄교부하고 있었는데, 일괄교부 대상사업을 11개에서 3개 생활시설 운영사업을 추가하여 14개 사업으로 확대하였다. 그 결과 현재 일괄교부 대상사업으로 운영 중인 14개 사업은 경상적수요 4개(시도지정 문화재 보수정비, 찾아가는 문화활동, 지역특화사업시범, 보호수 정비) 및 비경상적수요 10개(3개 생활시설운영, 버스운송사업 재정지원, 벽지노선 손실보상, 오지도서 공영버스지원, 버스 공영차고지 건설, 환승주차장 건설, 시도주최 여성주간사업 지원, 자전거도로 정비) 사업이다.

2) 2009년 2차 개편 : 운영기한 연장 및 대상사업 구조조정

2009년 지방소득·소비세 신설, 부동산교부세 보전, 지역상생발전기금 신설 등을 골자로 하는 「지방재정 지원제도 개편방안」이 발표되었다. 이는 지방의 자주재원을 확충하고 지역간 상생발전의 틀을 마련하자는 문제인식에서 출발한 것으로, 2010년부터 보통교부세로 통합하

여 운영하기로 했던 분권교부세도 개편방안을 함께 다루었다.

2006년 분권교부세율을 인상하면서 인상분은 전액 3개 생활시설 운영사업에 배분하기로 하였음에도 해당분야의 수요는 계속 증가하여, 지방비 부담이 계속 확대되고 있었다. 노인·장애인·아동 등 모든 국민에게 최소한의 기본적 서비스 수준(National Minimum)을 보장할 필요가 있는 사회복지사업 일부를 국고보조사업으로 다시 환원하고자 하였으나, 우선 분권교부세 운영기한을 5년 연장('05~'09년, 5년간 → '05~'14년, 10년간)하고 지방이양된 149개 사업을 구조조정한다는 내용만을 담았다.

구조조정을 통해 확보된 재원은 사회복지수요에 활용하기로 관계부처간 합의하고, 경상적 수요 사업 중 유사·중복되거나 완료·목적달성된 사업 등을 통·폐합하여, 92개 사업을 67개로 25개 사업을 감하였다. 비경상적수요 사업은 일반수요와 특정수요로 분리되어 있었으나, 일반수요 34개 사업을 전체 폐지하고 그 중 사회복지관 기능 보강 등 3개 사업은 경상적수요 사업과 통합, 2개 사업은 경상적 수요로 이전하였다.

그 결과 전체 사업수는 149개에서 90개로 감소하였으며, 복지분야에서 129억원, 비복지분야에서 381억원 등 총 510억원의 재원이 확보되어 복지분야에 투입되게 되었다. 복지분야의 재원비중은 2010년 9,046억원으로 70.3%에서, 2011년 1조 532억원으로 74.0%로 3.7%p 증가하였다.

3) 현행 분권교부세 운영 개요

(1) 산정대상

2011년 90개 사업으로 구조조정한 후, 비경상적수요 3개 사업(지역별 특성화사업, 축산폐수 공공처리시설 이차보전, 노후수도관 개량사업 이차보전)이 완료됨에 따라 2013년에는 총 87개 사업을 대상으로 분권교부세를 산정·배분하였으며, 2014년부터는 경상적수요 1개 사업(미혼모 중간의 집 운영)을 삭제하여 86개 사업을 대상으로 하고 있다.

(2) 산정절차 및 방법

분권교부세 중 지속적으로 일정수준의 재정수요를 필요로 하여 산식화가 가능한 사업을 경상적수요로 분류하고, 이는 산정관련 통계를 산정공식에 적용하여 교부한다. 한편, 일정한 산식적용이 어렵고, 중앙부처의 정책반영이 필요한 사업은 비경상수요로 분류하여, 관계부처에서 실시한 자치단체별 수요조사 결과를 반영하여 산정·교부한다.

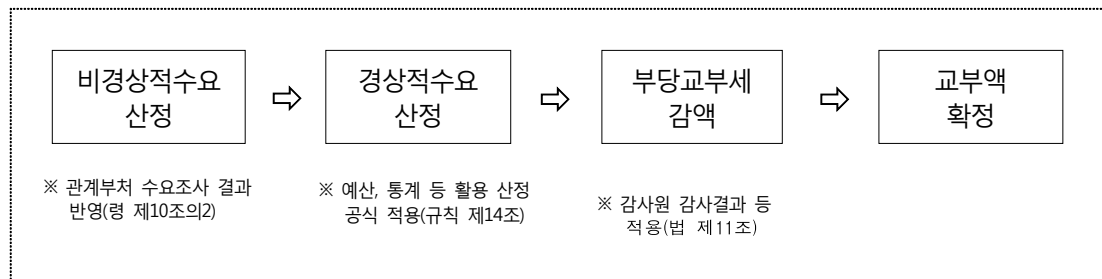
우선, 분권교부세 총액이 정해지면 분권교부세 이양 당시 경상적수요 총액과 비경상적수요 총액의 비율에 2006년, 2010년 구조조정 결과 및 전년대비 교부세 인상률을 반영하여 경상적수요 총액과 비경상적수요 총액을 설정한다. 2014년에는 분권교부세 16,884백만원 중 경

상적수요에 총 재원의 51.4%에 해당하는 8,674억원을 분배하였고, 비경상수요에 총 재원의 48.6%에 해당하는 8,210억원을 분배하였다.

비경상적수요 총 한도가 설정되면 전년도 사업별 교부액 및 전년대비 교부세 증가율을 고려하여 사업별 한도액을 배분하여 관계부처로 통보하고, 관계부처는 한도액 범위내에서 자치단체별 수요조사 후 결과를 안행부로 통보한다. 관계부처에서 통보한 자치단체별 교부액이 사업별 한도액을 초과하지 않으면 특별한 사정이 없는 한 관계부처의 의견을 그대로 반영하고, 한도액을 초과하면 부처협의를 통해 한도액 이내로 조정한다. 한편, 경상적수요는 분권교부세 총액에서 비경상수요액을 제외한 재원을 대상으로 「지방교부세법시행규칙」의 산정지표와 산정공식에 의거하여 배분한다.

비경상적수요와 경상적수요 산정이 끝나면 이를 합하여 자치단체별로 교부액을 결정하는데, 지난해 교부된 분권교부세 중 부당하게 집행한 자치단체가 있을 경우 교부액에서 부당집행액을 감액한 나머지 금액을 최종교부하게 된다. 감액한 재원은 다른 자치단체에 재정보전하는 용도로 활용된다.

〈표 6〉 분권교부세 산정절차



(3) 재원의 성격 및 활용

분권교부세는 원칙적으로 자치단체의 일반재원으로 재원의 목적이 특정되지 않은 재원이다. 다만, 자치단체 수요조사 결과를 반영하는 비경상적수요의 경우에는 목적 외로 집행할 경우 감액대상이 된다. 2014년 분권교부세 재원배분 내역을 보면 사회복지분야가 전체 재원의 75.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 분권교부세 도입시인 2005년 62.2%와 비교했을 때 13.5%p나 증가한 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 2014년 분권교부세 자원 활용내역

(단위 : 억원, %)

경상적수요				비경상적수요			
산정항목		배분액	비율	사업		배분액	비율
계		8,674	51.4	계		8,210	48.6
사회 복지	소 계	6,925	41.0	보 건 복 지 부	소 계	5,860	34.7
	노 인 복 지 비	1,322	7.8		노 인 시 설 운 영	2,812	16.7
	장 애 인 복 지 비	1,226	7.3		정 신 요 양 시 설 운 영	540	3.2
	아 동 복 지 비	1,816	10.8		장 애 인 생 활 시 설 운 영	2,404	14.2
	그 밖의 복지비	2,562	15.2		노 인 복 지 회 관 신 축	46	0.3
	소 계	689	4.1		장 애 인 복 지 관 기 능 보 강	51	0.3
문화 관광	문 화 재 비	371	2.2		장 애 인 체 육 관 기 능 보 강	7	0.0
	문 화 관 광 비	160	0.9		국 토 교 통 부	소 계	2000
	공 공 도 서 관 비	158	0.9	버 스 운 송 사 업 재 정 지 원		1745	10.3
	소 계	427	2.5	벽 지 노 선 손 실 보 상		48	0.3
농 업 비	267	1.6	오 지 도 서 공 영 버 스 지 원	30		0.2	
농림 수산	농 촌 진 흥 비	72	0.4	버 스 공 영 차 고 지 건 설		156	0.9
	임 업 비	23	0.1	환 승 주 차 장 건 설		21	0.1
	수 산 비	65	0.4	소 계		161	1.0
	공 공 근 로	524	3.1	안 전 행 정 부		자 전 거 도 로 정 비	151
여 성 인 력 개 발	108	0.6	공 자 기 금 이 차 보 전		10	0.1	
			소 계		29	0.2	
			해양 수산부		담수어침단양식장시설	12	0.1
				내수면시험장개보수	13	0.1	
				연어치어방류	4	0.0	
				환경부	하수처리장이차보전	2	0.0
			고용부	근로자종합복지관	77	0.5	
			보훈처	현충시설	81	0.5	

4. 성과와 한계

1) 지방재정 자율성 및 책임성 측면에서의 평가

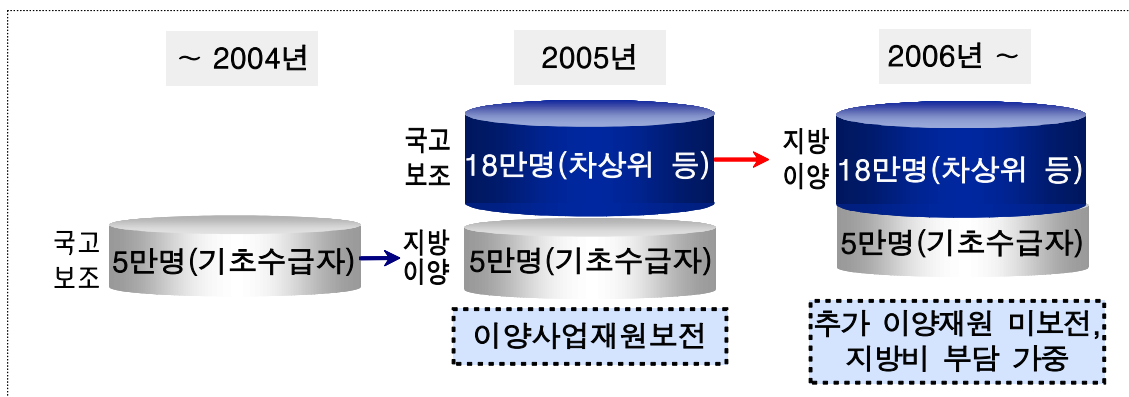
분권교부세는 일반재원으로 용도가 지정되어있는 국고보조금과 달리 자치단체의 예산편성 및 운용 자율성이 증대된다는 면에서 의의가 있다. 지방재정 자율성 및 책임성의 확대라는 측면에서 당초 분권교부세의 도입취지였던 재정분권에 부합하는 것이다. 물론, 비경상적수요는 목적 외로 사용하는 경우 반환 또는 감액함으로써 국고보조사업과 유사하게 운영된다는 지적이 있었으나, 이는 향후 계획된 대로 보통교부세와 통합될 경우 해결이 가능한 문제로 판단된다.

분권교부세 도입 당시, 지방이양사업에 대한 자원보전의 방식을 둘러싸고 지방재정 책임성의 원칙에 부합하려면 국세의 지방세 이양으로 자원보전이 추진되었어야 한다는 의견도 있었다(곽채기, 2010). 물론 재정책임성 원칙에서 볼 때, 지방세, 교부세, 국고보조금 순으로 높은 적합도를 보이는게 사실이나, 지방에 실질적으로 재원을 확보해주기 위해 교부세율 인상이라

는 대안이 현실적으로 선택되었음을 감안할 필요가 있다. 또한, 초기 단계에서 일부 지방이양 사무에 대한 자치단체 장의 무관심으로 예산지원이 축소될지도 모른다는 장애인단체 등의 청원을 적극 받아들여, 보통교부세가 아닌 별도의 분권교부세가 도입된 것이다.

또한, 지방이양 후에도 국가정책에 의해 지방이양사업 범위가 계속 확대되어 지방비 부담이 증가하고 있어, 오히려 지방재정의 자율성을 저해한다는 문제제기도 지속되고 있다. 가장 대표적인 예로 사회복지 전담공무원을 약 2천명 가까이 증원하면서 이에 따른 지방재정 추가 부담은 약 340억원으로 추산되었고, 아동급식의 경우에도 2006년부터 지원대상자가 기초생활수급자(2005년 5만여 명)에서 차상위계층(18만 여명)까지 확대됨에 따라, 지방비 부담비율이 2005년 41.4%에서 2006년 78.8%로 급증하였다.(감사원, 2008) 이는 분권교부세 사업만의 문제가 아닌 전체 사회복지정책의 공통된 문제로, 지방의 동의 없는 지방비 부담전가가 발생하지 않도록 “지방재정부담심의위원회”를 설치·운영하는 등 제도개선에 힘쓰고 있다.

〈표 8〉 아동급식사업 지방이양 및 자원보전 현황



〈표 9〉 아동급식사업 예산 편성현황

(단위 : 백만원, %)	아동급식 사업총예산	국고보조금액	분권교부세액	지방비
'05	91,916	39,331(42.7)	14,692(15.9)	37,893(41.4)
'06	106,148	-	22,560(21.2)	83,588(78.8)
'07	129,392	-	24,917(19.2)	104,475(80.8)

* 출처 : 「사회복지분야 지방이양사업 운영실태」, 감사원(2008)

2) 지방재정 확충 측면에서의 평가

분권교부세를 지방재정 확충 측면에서 평가하려면, 동등한 보상의 원칙 하에서 생각해볼 필요가 있다. 동등한 보상의 원칙이란 이양된 사무를 수행하는데 소요되는 경비는 전액 이양될 재원에 의해 충당되어야 한다는 원칙으로, 지방분권 및 재정분권 개혁을 성공적으로 추진

했다는 평가를 받고 있는 프랑스가 마련·준수해온 법적 규범이다.(곽채기, 2010)

분권교부세는 149개 국고보조사무를 지방에 이양하면서 그에 상응하는 예산인 9,581억원을 분권교부세라는 별도의 지방교부세를 신설하여 재원까지 이양함으로써 동등한 보상의 원칙을 준수하려고 노력하였다. 그러나 재원의 일부를 담배소비세 인상분으로 보전하려고 하였던 점, 미래 지출수요를 반영하지 못한 점, 이양 후에도 국가정책에 의해 사업이 확대되고 추가재원 이전은 없었던 점 등을 들어, 동등한 보상원칙에 위배된다는 의견도 있다(김재훈·이재원 2008, 곽채기 2010, 서정섭 2011 등).

재원불충분에 대한 문제제기는 제도도입 초기부터 계속되었으나, 도입 바로 다음해인 2006년에 분권교부세율을 0.11%p 증가시키고, 2010년 대상사업 구조조정을 통해 510억원을 추가로 확보하였을 뿐 아니라 추후 자세히 서술할 3개 생활시설운영사업 국고환원 및 3천억원의 재원존치 등 지속적으로 재원을 확충해왔다. 정부혁신위가 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」에서 수립한 지방분권 추진 3대 원칙 중 하나인 “선분권 후보원 원칙”을 부족하나마 지키려고 노력한 것이다.

그럼에도 불구하고, 사회복지분야에서의 급격한 수요 증가는 지방비 부담의 급격한 증가를 초래했고, 분권교부세가 지방재정을 충분히 보전하지 못하고 지방의 가용재원을 잠식했다는 비판으로부터 자유롭지 못하게 되었다.

〈표 10〉 연도별 지방자치단체 총 예산 중 자체사업 예산현황

(단위 : 십억원, %)

구 분	이양 전			이양 후		
	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년
총 예산(A)	91,115	97,525	98,892	107,062	115,472	111,986
자체사업 예산(B)	20,354	23,849	28,595	32,611	32,881	29,753
비율(B/A)	22.3	24.5	28.9	30.5	28.5	26.6

* 출처 : 감사원(2008), 자체사업 예산은 사업예산 중 보조사업 예산을 제외한 가용재원임

3) 사회복지분야 지방비 부담 측면에서의 평가

사회복지분야 사업이 전체 분권교부세에서 차지하는 비중은 2014년 기준으로 75.7%로 대다수를 차지하고 있다. 그런데 지방이양 후 사회복지사업 예산 증가율은 14.5%로 분권교부세 예산 증가율 9.9%보다 높아, 지방비는 연평균 18.9%씩 증가하고 있는 상황이다. 그리하여 이양 전 국비 대비 지방비 비율이 47.2 : 52.8 이었던 것이 이양 후 32.6 : 67.4까지 격차가 벌어졌다. 분권교부세 대상사업 전체를 분석할 경우, 분권교부세 사업 전체 예산 증가율은 12.0%로 분권교부세 예산 증가율 7.2%보다 높아, 지방비는 연평균 16.0%씩 증가하고 있다. 이양 후 국비 대비 지방비 비율은 29.5 : 70.5로 사회복지사업보다도 높은 지방비 비율을 보

이고 있다. 분권교부세율 인상 및 대상사업 구조조정 등을 통해 확보된 재원을 그간 사회복지사업 예산에 투입해 왔기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 11〉 사회복지사업(67개 → 52개) 예산추이

(단위 : 억원, %)

구분	이양 전		이양 후								연평균 증가율	
	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	이양전	이양후
계	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	34,108	37,695	18.3	14.5
국비/분권*	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,509	10,951	12,304	20.4	9.9
비중	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	32.1	32.6	-	-
지방비	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	23,157	25,391	16.6	18.9
비중	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	67.9	67.4	-	-

* 이양 전은 국비, 이양 후는 분권교부세

〈표 12〉 분권교부세 총 사업(149개 → 86개) 예산추이

(단위 : 억원, %)

구분	이양 전		이양 후								연평균 증가율	
	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	이양전	이양후
계	21,073	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	46,180	49,930	54,751	0.5	12.0
국비/분권	8,987	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	13,187	14,573	16,154	5.5	7.2
비중	42.6	43.5	29.5	32.1	32.2	32.7	27.5	28.6	29.5	29.5	-	-
지방비	12,086	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	32,993	35,358	38,597	-2.9	16.0
비중	57.4	56.5	70.5	67.9	67.8	67.3	72.5	71.4	70.5	70.5	-	-

* 2009년 분권교부세 감소(△10.6%)는 경기침체에 따른 내국세감소(△10.6%)에 따른 자연감소

사회복지분야 지방비 부담 확대에 의해 지방재정의 어려움이 가속되자, 2008년 감사원 감사, 2012년 국회 지방재정특위 등을 통해 지방이양사업으로 문제가 있다고 지적되어 온 3개 사업을 국고보조사업으로 환원하거나, 해당 분권교부세 교부액을 증액하는 등 대책을 강구하도록 권고 받았다. 안행부는 2013년 영유아보육료 인상, 취득세 인하 등으로 인한 지방재정 보전방안 논의 시 분권교부세 대상사업의 일부 국고환원 논의를 재개하여 관계부처 합의를 도출하였다.

Ⅲ. 분권교부세 향후 개편방향

1. 개편방향 및 추진경과

2013년 9월 관계부처 합동으로 취득세율 인하에 따른 지방세수 보전 및 중앙정부의 복지

분담률 확대를 골자로 하는 「중앙·지방간 기능 및 재원조정 방안」을 발표하였다. 특히, 중앙 정부의 복지분담률 확대와 관련하여서는 영유아보육 국고보조율 10%p 인상(추후 국회에서 15%p 인상으로 수정의결)과 노인양로·정신·장애인 생활시설 운영사업을 국고보조사업으로 환원하는 내용이 포함되었다. 또한, 3개 사업의 국고환원에도 불구하고, 분권교부세율은 현행 대로 유지하여 그 재원은 지방에 존치하기로 하였다. ‘12년 기준으로 환원되는 3개 사업의 예산액은 노인양로 154억원, 장애인 생활시설 2,308억원, 정신요양시설 507억원 등 약 3천억원으로, 해당 재원만큼 지방재정이 확충되는 효과가 생겼다.

국고보조 환원대상으로 이들 3개 사업이 선정된 이유는 지방이 정책결정에 있어서 선택권이 나 자율성이 거의 없고, 국민의 최소한적 생존권 보장 관련 사업이므로 국가사무로 추진하는 것이 바람직하다고 판단되었기 때문이었다. 3개 사업의 수혜자는 중증 질환이나 장애를 가진 기초생활수급자로 국가적 보호가 더욱 필요하나, 관련시설이 일부 지자체에 편중되어 지역별 서비스 격차가 크고, 입소대상이 지역주민에 국한되지 않아 타 지역주민의 입소비용까지 특정 자치단체가 부담하게 되는 불합리한 점이 있었다. 장애인 생활시설의 경우, 경기·전북·경북 3개도에 전체 시설의 40.4%가 집중되어 있고 타 지역주민 입소비율이 41.6%에 이르며, 정신요양시설의 경우에는 충남·경기·경북 3개도에 전체 시설의 36.6%가 집중되어 있고 타 지역주민 입소비율이 39%에 해당한다. 대표적 복지시설인 충북 음성꽃동네의 경우에는 입소자의 99.5%가 기초생활수급자이고, 92%가 타 지역주민에 해당되어 분권교부세 문제사례로 지적되어 왔다.

당초 안행부는 노인요양시설도 국고보조사업 환원대상에 포함시켜야 한다는 입장이었으나, 부처협의 과정에서 부처간 이견으로 제외되게 되었다. 기재부와 복지부 등은 노인요양시설 확충 등으로 지역적 편중이 해소되어 국고환원이 불필요하다는 의견을 제시하였다. 따라서, 노인요양시설을 제외한 노인양로·장애인·정신요양시설 3개 사업은 2015년부터 국고보조사업으로 환원된다.

〈표 13〉 국고환원 대상 3개 사업 현황 비교

구분	노인시설		장애인생활시설	정신요양시설
	요양시설	양로시설		
사업 내용	■이용자 중 기초생활수급권자의 장기요양급여 및 운영비 지원	■시설 종사자 인건비 및 운영비 지원	좌동	좌동
이용자	■노인성 질환(중풍, 치매 등) 1~3등급 국민(65세 이하도 가능)	■일상생활에 지장이 없는 65세 이상 노인	■가정이 없거나 가정보호가 어려운 장애인	■가정이 없거나 가정보호가 어려운 정신질환자
분권지원 대상자 (비율)	■이용자 중 기초생활수급권자 (31.6%)	■좌동 (53.8%)	■좌동 (80.5%)	■좌동 (81.8%)
사업비 ('12년)	■총사업비 : 7,719억 -분권 : 2,709(35%) -지방 : 5,010	■총사업비 : 376억 -분권 : 154(41%) -지방 : 222	■총사업비: 5,050억 -분권 : 2,308(46%) -지방 : 2,724	■총사업비 : 871억 -분권 : 507(58%) -지방 : 364

'04 국고 당시 보조율	지방(70%) 서울(50%)	좌동	좌동	좌동
시설수 지역편차 (‘12년)	4,352개 ■ 3개도(경기,전남,경북) 42.%(1,830개)	393개 ■ 3개도(경기,전남,경북) 53.9.%(212개)	490개 ■ 3개도(경기,전북,경북) 39.8%(271개)	59개 ■ 3개도(경기,충남,경북) 35.6%(21개)
국고 환원 여부	환원 제외 (‘15년부터 보통교부세로 통합)	환원 (‘15년부터, 보조율은 '04년과 동일)	좌동	좌동
관련법	노인복지법	노인복지법	장애인복지법	정신보건법

한편, 3개 사업 국고환원과 함께 분권교부세는 예정된 대로 2015년에 폐지하며 보통교부세와 통합·운영할 계획임을 발표하였다. 분권교부세는 지방이양사업의 안정적 정착을 유도하기 위해 한시적으로 운영되는 과도기적 제도로, 「지방교부세법」 부칙에서 2014년까지 운영한 후 보통교부세에 통합한다고 명시되어 있다. 이러한 내용을 반영한 「지방교부세법」 개정안을 입법예고 (2013.10.28.~12.9)하였다. 다만, 자치단체의 재정충격을 완화하기 위해 2015~2019년까지 이양사업 보전재원(5,287억원)을 신설하여 보통교부세 불교부단체 및 노인요양·버스 재정지원사업에 배분하도록 하였다.

〈 현행 「지방교부세법」 부칙 〉

제1조(시행일) 이 법은 2005년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(분권교부세의 운영기한 등) 분권교부세에 관한 개정규정은 2014년 12월 31일까지 효력을 가지고 2015년 1월 1일부터는 분권교부세를 폐지하여 보통교부세에 통합하여 운영한다. 이 경우 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하여 보통교부세가 교부되지 아니한 지방자치단체에 대하여는 분권교부세로 교부되던 재원을 보전하기 위한 필요한 조치를 하여야 한다.

〈 「지방교부세법」 개정안 부칙 〉

제1조(시행일) 이 법은 2015년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(보통교부세 재원의 산정에 관한 특례) 분권교부세를 보통교부세로 통합하면서 지방자치단체의 재정 충격을 완화하기 위하여 이양사업 보전 재원으로 2015년도에 5,287억 원을 보통교부세로 교부하고, 2016년부터 2019년까지 직전년도 교부액의 20%를 매년 차감하여 교부한다.

제3조(보통교부세 교부의 기준에 관한 특례) 제2조의 규정에 의한 이양사업 보전 재원이 되는 보통교부세는 제6조의 규정에도 불구하고 이 법 시행 직전년도에 다음 각 호에서 따라 교부된 분권교부세의 교부액을 기준으로 교부한다.

1. 노인장기요양보험사업 및 버스재정지원사업 수요 산정분으로 교부된 금액
2. 제6조제1항의 규정에 의한 보통교부세가 교부되지 아니하는 지방자치단체의 경상수요 산정분으로 교부된 금액

2. 향후 과제

국고환원대상 3개 사업은 기재부가 2014년 내에 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 개정을 통해 지방이양 이전의 국고보조 수준(지방은 70%, 서울은 50%)으로 보조율을 규정할 계획이다. 이 경우 지방재정 확충은 3개 사업 재원 약 3천억원이 분권교부세 재원으로 존치되는 효과 외에도 국고보조비율이 증가함에 따라 지방비 부담감소로 인한 재원확충 효과까지 추가, 약 5천억원 가량이 될 것으로 추계된다.

〈표 14〉 국고보조사업으로 환원시 지방재정확충 효과

	노인양로시설	장애인생활시설	정신요양시설
분권교부세 사업비 (‘12년)	■ 총사업비 : 376억 -분권 : 154(41%) -지방 : 222	■ 총사업비: 5,050억 -분권 : 2,309(46%) -지방 : 2,741	■ 총사업비 : 871억 -분권 : 508(58%) -지방 : 363
국고환원시 사업비 (지방 70%, 서울 50%)	■ 총사업비 : 376억 -국고 : 254(67.6%) -지방 : 122	■ 총사업비: 5,050억 -국고 : 3,389(67.1%) -지방 : 1,661	■ 총사업비 : 871억 -국고 : 609(69.9%) -지방 : 262
지방재정 확충액	■ 100억원	■ 1,080억원	■ 101억원

* 국고환원시에도 ‘12년 분권교부세 사업시와 총규모가 같다고 가정

국고환원대상을 제외한 나머지 사업은 보통교부세 틀 안에서 통합·운명을 준비해야 한다. 현재 입법예고를 마친 「지방교부세법」 개정안 중 이양사업 보전재원과 관련하여 불교부 단체 등에서 안정적인 재원확보에 우려를 표하는 곳이 있어, 추가협의를 통해 추진방안을 확정할 계획이다. 또한 보통교부세 통합 시에 현행 분권교부세 산정지표 중 보통교부세 산정지표에 반영할 만한 지표가 어떤 것들이 있는지, 어떤 방식으로 반영이 가능한지 등도 추가적으로 연구를 진행하고 있다. 경상적수요는 산정방식이 관련통계 지표를 산식에 대입하여 산출하는 보통교부세와 유사하고, 산정시 측정항목이 비슷한 것이 많아 보통교부세와의 통합이 크게 문제가 없을 것으로 판단되나, 비경상적수요는 연도별 지역별로 사업수요에 편차가 있어 보통교부세 산정방식에 일부 수정·반영할 필요가 있다. 예를 들어, 벽지노선 손실보상이나 오지도서 공영버스 지원사업 같은 경우는 현행 보통교부세 보정계수에 반영하는 방안 등을 검토해 볼 수 있다. 분권교부세의 보통교부세 통합은 현재 연구중이며, 연내에 개편안을 마련하여 「지방교부세법」 및 하위법령 개정을 통해 반영할 예정이다.

〈표 15〉 분권교부세 경상적수요 산정항목 및 보통교부세 측정항목 비교

분권교부세			보통교부세 기준재정수요액		
산정항목		산정지표	측정항목	측정항목별 수요액 산정	
사회 복지	노인 복지비	- 경로당 수 - 노인복지관 및 시니어클럽 수 - 치매등록노인 수	사회 복지비	기초생활 보장비	국민기초생활보장 수급자 수
	장애인복지비	- 장애인복지관 및 의료재활시설 수 - 등록장애인 수 - 장애인체육관, 시각장애인심부름 센터 및 장애인직업재활시설 수		노인 복지비	- 노령인구 수 - 노인복지시설 면적 - 경로당 수
	아동 복지비	- 급식아동 수 - 아동복지시설, 아동보호전문기관 및 가정위탁지원센터 수 - 가정위탁보호아동, 아동시설 퇴소 및 소년소녀세대 아동 수		영유아·청소년 복지비	- 영유아·청소년인구 수 - 아동복지시설 면적 - 청소년복지시설 면적
	그밖의 복지비	- 사회복지관 및 한부모가족시설 수 - 국민기초생활수급자 및 한부모복지시설 퇴소자 수		장애인 복지비	- 등록장애인 수 - 장애인복지시설 면적
문화 관광	문화재비	- 유형문화재 수 - 무형문화재 수 - 기념물 수 - 민속자료 및 문화재자료 수	문화 환경비	일반사회 복지비	- 인구 수 - 사회복지시설 면적
		- 지방문화원 수 - 청소년종합상담센터 수 - 찾아가는 문화활동 횟수		문화 관광비	- 인구 수 - 행정구역 면적 - 문화체육시설 면적 - 관광지 면적(지정+특구)
	공공 도서관비	- 공공도서관 수 및 면적 - 연간이용인원 수		환경 보호비	- 수질관리시설(분뇨처리+하수처리 등) - 자연공원 면적 등
농림 수산	농업비	- 학자금 지원 학생 수, 농가도우미대상 세대 및 자영농과생 수 - 시도 수리계시설 수 - 여성농업인센터 수	경제 개발비	보건비	- 인구 수 - 보건시설 면적
	농촌 진흥비	- 시·군농업기술센터 수 - 도 농업기술원 수		농림 수산비	- 농업 종사자 수 - 수산업종사자 수 - 임야 면적
	임업비	보호수 분수		지역 경제비	사업체 종사자 수
	수산비	- 김어장면적 - 토산어류치어보급량 - 자연수산과생 수		도로 개량비	- 미개량 도로 면적 - 면적가중평균 지가
공공 근로	공공 근로비	- 공공근로참여자 수 - 실업자 수		도로 교통비	- 자동차 대수 - 행정구역 면적 - 도로 면적
여성 인력 개발	여성인력 개발비	- 여성인력개발센터 수 - 시·도주최여성주간사업 행사횟수		지역 개발비	- 도시공원 면적 - 하천 길이 등
				...	

IV. 결 론

한동안 “사회복지정책 확대에 따른 지방재정 부담 증가”는 지방재정의 주요 이슈 중 하나였고, 분권교부세도 그 중심에 자리한 제도였다. 분권교부세는 증가율이 내국세 증가율로 고정되어 있어 재원 신장에 한계가 있으나, 사회복지지는 정책적으로 큰 폭으로 확대됨에 따라

지방비 부담이 증가하고 있다는 문제가 끊임없이 제기되었다.

재원의 한계에도 불구하고, 분권교부세 나름대로 재원을 확충하고 세부사업을 구조조정하는 등 지방재정을 확충하기 위해 노력해왔다. 또한 2010년 분권교부세 운영기한을 5년 연장할 당시에 지방이양사업의 국고환원이나 추가적 재원확충 없이 단순히 시한만을 연장했을 뿐이라는 비판이 지적(서정섭·이창균 2012)되었던 것과는 달리, 2013년 정부는 3개 생활시설 사업을 국고보조사업으로 환원하여 약 3천억원 가량의 지방재정을 확충하였으며, 분권교부세는 더 이상의 연장 없이 당초 도입 목적대로 지방이양사업의 초기정착이 상당부분 완료되었으므로 폐지하고 보통교부세로 통합하여 자치단체에 지원하기로 하였다.

보통교부세로 통합할 경우 보통교부세 불교부단체를 지원하기 힘들다는 문제나, 보통교부세와 분권교부세의 재원성격이 달라서 통합하는 것이 부적절하다는 지적은 추가적으로 검토해서 보완해야할 과제로 남아있다. 큰 방향에서는 보통교부세 불교부단체의 경우는 기본적으로 다른 자치단체에 비해 재정여력이 있는 단체이므로 보통교부세내 “이양사업 보전재원분”을 신설해서 보전하되, 재정충격을 방지하기 위해 일정기간만을 운영하고 보통교부세로 통합해야 한다. 분권교부세 사업은 지방으로 이양된 사무이니만큼 결국 지방사무이기 때문에 별도의 재원을 분리하여 운영하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 한편, 보통교부세와 분권교부세 통합방안은 측정항목이나 산정방식을 조정하여 보통교부세 제도 내에 분권교부세 사업 산정요소를 반영하는 방식으로 해결하도록 현재 연구·검토 중이다.

지방분권을 위해 국고보조사업을 지방으로 이양하고 분권교부세를 도입한지 벌써 올해로 10년이 되었다. 운영기한을 1회 연장하는 등 지방이양사무가 지방사무로서 정착할 수 있는 충분한 유예기간을 거쳤고, 사업 구조조정 및 일부 국고환원을 통해 지방재정 충격을 최소화할 수 있도록 조치한 만큼 보통교부세로의 통합도 무리 없이 추진될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 감사원(2008), 「사회복지분야 지방이양사업 운영실태」, 감사결과 보고서
- 구인회·양난주·이원진(2009), 「사회복지 지방분권 개선방안 연구」, 사회복지연구 제40권 제3호
- 김재훈·이재원(2008), 「국고보조사업의 지방이양을 위한 분권교부세 평가와 개편과제」
- 곽채기(2010), 「국가사무의 지방이양에 따른 재원이양 모델로서 분권교부세제도의 적합성 평가」, 한국거버넌스학회보 제17권
- 배인명(2011), 「분권교부세제도의 운영실태와 개선방안: 복지재정 부문을 중심으로」, 자치행정연구 제3권 제1호
- 서정섭(2011), 「정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안」, 지방재정과 지방세 제40호

- 서정섭·이창균(2012), 「분권교부세제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 안전행정부(2005), 「교부세제도의 발자취 1951~2005」
- 안전행정부(2014), 「2014년도 지방교부세 산정해설」
- 안전행정부(2014), 「2014년도 분권교부세 산정내역」
- 정부혁신지방분권위원회(2003), 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」
- 정부혁신지방분권위원회(2004), 「국고보조금 정비방안」, 국무회의 보고

Public Policy Distortions and Political Gini Coefficient in Korea

Sung-Kyu Lee(Andong National University)

Sanghack Lee(Kookmin University)

Abstract

This paper examines the mal-apportionment of National Assembly and the resultant policy distortion in Korea. To measure the extent of mal-apportionment, the present paper employs both the coefficient of variation of the apportionment index and the political Gini coefficient. The apportionment index for a district is defined to be the ratio of share of voters relative to share of seats in the district. The coefficient of variation of the apportionment index shows the extent of dispersion in the district size.

To estimate the political Gini coefficient, each voter is assumed to possess one n -th ($1/n$) unit of political input when n voters select one assemblyman in the district. Both the coefficient of variation of the apportionment index and the political Gini coefficient show that the extent of mal-apportionment in the National Assembly election has increased in the 18th and 19th elections. The present paper also examines the effect of mal-apportionment on government policy. The paper finds that primary industry in Korea is over-represented, while manufacturing industry is under-represented in political inputs.

Key words: Electoral apportionment, Political inequality, Political Gini coefficient
Policy distortion

I. Introduction

Modern democratic countries pursue political equality of citizens, which refers to the state where citizens have an equal input in legislature or governmental decisions (Verba, 2003). The political equality of citizens implies that the needs and preferences of a particular voter should not rank higher than those of others (Verba, Schlozman and Brady, 1995). There is a long standing literature in political science that identifies

electoral mal-apportionment as a formal and often deliberate pathology of electoral system hindering the achievement of the political equality in a democratic society. The electoral mal-apportionment refers to a discrepancy between the share of legislative seats and the share of the population or voters in each electoral district. The mal-apportionment, i.e., the distortion in apportionment, violates the ‘one person, one vote’ rule which is guaranteed by national constitution in many democratic countries. It is widely argued that mal-apportionment of seats in legislatures confers disproportionate benefits to *overrepresented* jurisdictions. For instance, ample empirical researches have documented that unequal representation produces unequal distribution of government spending in legislatures. This implies that there are small-state biases or advantages.

Many developing countries try hard to catch up with developed countries in economic development and political advancement such as democratization. It is widely known that Korea¹⁾ has achieved conspicuous economic development in the latter half of the last century. Quite naturally, much attention has been focused on causes of and policies for such economic development in Korea. While not so much spotlighted as economic achievement, Korea has concurrently gone through turbulent democratization process. Still, it is often argued that political development of Korea has lagged behind her economic development. Moreover, the electoral apportionment of Korea is known to be highly distorted, resulting in unequal distribution of political inputs (Samuels and Snyder, 2001).

The purpose of the present paper is two-fold. The first objective is to examine empirically the extent and effects of mal-apportionment in National Assembly elections of Korea. To measure the extent of mal-apportionment, the present paper employs both the coefficient of variation of the apportionment index and the political *Gini* coefficient. As in Kim et al. (1991), the apportionment index for a district is defined to be the ratio of share of voters relative to share of seats in the district. The index greater than 1 indicates that the district has more voters than national average. Thus, the voters in the district are under-represented. The coefficient of variation of the apportionment index, defined to be the standard deviation divided by mean, can show the dispersion in the district size. It is estimated to be 0.3014, 0.2338, 0.2380 and 0.2431, respectively, for the 16th, 17th, 18th and 19th National Assembly election of Korea.

1) Republic of Korea, i.e. South Korea.

This paper also proposes the *Gini* coefficient of political input distribution as a measure of mal-apportionment. In addition to its role as a measure of the distribution of political inputs, the political *Gini* coefficient makes it possible to compare the distribution of political inputs across countries. It also enables the comparison of the distribution of political inputs to that of income or wealth. To estimate the political *Gini* coefficient, each voter is assumed to possess one n -th ($1/n$) unit of political input when n voters select one assemblyman in the district. The political *Gini* coefficient for the 16th, 17th, 18th and 19th National Assembly election of Korea is estimated to be 0.1721, 0.1334, 0.1358 and 0.1391, respectively. Both the coefficient of variation of the apportionment index and the political *Gini* coefficient of Korea show that the extent of mal-apportionment in the National Assembly election has increased in the 18th and 19th elections.

The second objective of the present paper is to examine the resultant effect on government policy of the electoral mal-apportionment. The paper finds that primary industry in Korea is over-represented, while manufacturing industry is under-represented in political inputs. The findings indicate that pro-protectionism bias is embedded in the political process in Korea, calling for thorough reform of the electoral apportionment so as to reduce political inequality and distortion in policy formation. The effect of mal-apportionment on voter turn-out rate is also examined.

The remainder of the paper is organized as follows. Section II explains briefly the National Assembly election system of Korea. Section III evaluates empirically the extent of mal-apportionment, employing both the coefficient of variation of the apportionment index and the political *Gini* coefficient. The policy distortion resulting from mal-apportionment is examined in Section IV. The final section offers concluding remarks.

II. National Assembly Election System in Korea

Korea has adopted the small electoral district system for the National Assembly since 1988. In the 19th election held in 2012, 246 members are each elected on the single-member district and 54 proportional members are allotted roughly in proportion

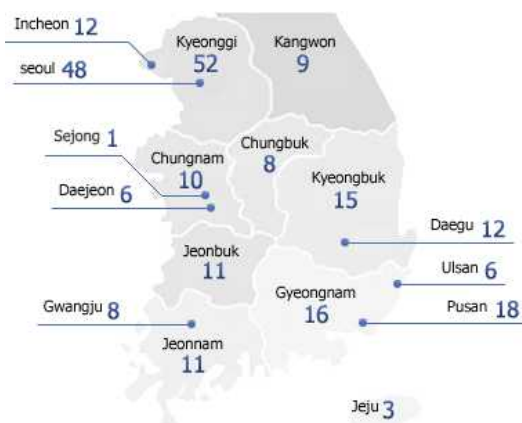
to votes political parties obtained. Thus, there are currently 300 members for the National Assembly.

As in other democratic countries, electoral district apportionment in Korea is based on certain standards. The apportionment, or delimitation, is stated to be based on the principle that it should serve to equalize the value of each vote and should not be unjustly partial towards any political group, i.e., there should not be any Gerrymandering. The apportionment committee is set up within the National Assembly for fair delimitation of districts. The committee prepares and submits a bill for apportionment to the National Assembly by one year before the general election. The National Assembly is supposed to respect the bill. However, it is not bound to accept it. The election district for a National Assembly member is apportioned in the area under jurisdiction of the 7 metropolitan cities and 9 major provinces, in consideration of the population, administrative districts, transportation, and other conditions (see Figure 1).²⁾ On 25th of October in 2001, the Constitutional Court of Korea ruled that a deviation in district population size of less than 50% from the average population of district conforms to the Constitution. It also proposed a deviation of less than 33.3% from the average population as a long-term goal in the district apportionment.

Proportional members of the National Assembly are nation-based, so that the apportionment does not matter. Since the 17th National Assembly election, a voter casts two votes, one for a district candidate and one for a party. Each political party submits a list of candidates for proportional members to the election commission. More than half of the candidates and odd-ranking candidates for proportional members should be female. Seats of proportional members are allocated to political parties that have obtained 3 percent or more of total valid votes.

2) In the 19th election held in 2012, Sejong Special City is separated from Chungnam. To make the results in the 19th election comparable to those in the previous elections, the present paper treats Sejong Special City as part of Chungnam, not as an independent province or city.

[Figure 1] District Seats by Province in the 19th National Assembly Election in Korea



III. Distortions in the Apportionment

This section introduces the measures for the extent of distortion in the apportionment, i.e. the extent of mal-apportionment. As one of such measures, we calculate the coefficient of variation of the apportionment index for the 16th, 17th, 18th and 19th election of National Assembly of Korea, respectively. We also calculate the political *Gini* coefficient of political input distribution for the 16th, 17th, 18th and 19th election of National Assembly in Korea, respectively.

1. Indexes for the Extent of Mal-apportionment

Let s_j and v_j denote, respectively, the seat share and the voter share of district j . If $s_j = v_j$ for all the districts, then there is no discrepancy between the share of legislative seats and that of voters. The discrepancy between s_j and v_j indicates that the so-called ‘one person, one vote’ rule is violated. Many authors have devised indexes to measure the extent of mal-apportionment. There are basically two ways to measure the extent of mal-apportionment. One way is to measure the difference between s_j and v_j and sum them up across districts. As one of such indexes, the index of mal-apportionment suggested by Snyder and Samuels (2011), SS , is given by

$$SS = (1/2) \sum_j |s_j - v_j|, \quad (1)$$

where $| \cdot |$ denotes the absolute value operator. The index value of zero for SS corresponds to the case of perfectly apportioned assembly. On the other hand, the index value of one for SS indicates complete mal-apportionment where a single district with only one voter chooses all the members.

Another type of indexes employs the ratio form of s_j and v_j . District j 's degree of over- or under-representation can be measured by the index R_j , given by

$$R_j = s_j / v_j . \quad (2)$$

The index R_j is the ratio of the seat share relative to the voter share of the district. The index R_j is intuitively appealing in that the index value for the district with over-representation is greater than one, and vice versa. The apportionment index A_j utilized by Kim et al. (1991) is also of the ratio form, and is the inverse of R_j . That is, A_j is given by

$$A_j = v_j / s_j . \quad (3)$$

It is the ratio of the voter share relative to the seat share of the district. It can be easily shown that A_j is the ratio of the number of voters per seat in the district relative to the national average number of voters per seat. Thus, the index value greater than 1 indicates that the district size in terms of voters is greater than national average under the small district system. In other words, voters in the district are under-represented. If each district selects one member, then the mean of A_j is equal to 1.³⁾ To see this, suppose that there are m members. Then the mean of A_j is given by

$$[\sum_j (v_j / s_j)]/m = [\sum_j (n_j / N) / (1/m)]/m = 1, \quad (4)$$

where n_j is the number of voters in district j and $N = \sum_j n_j$.

3) The mean of R_j is not always equal to 1.

2. Apportionment Index for Province and District

As in the case of the index for a district, the apportionment index for a province can be defined as the ratio of share of voters in the province relative to share of seats in the province. Table 1 shows the apportionment index for 16 provinces in the 19th election in Korea.⁴⁾

[Table 1] Apportionment Index by Province in the 19th election (2012)

Province	No. of Voters (A)	No. of Seats (B)	Index (A %/B %)
Seoul (City)	8,379,354 (20.85)	48 (19.51)	1.0687
Pusan (City)	2,904,884 (7.23)	18 (7.32)	0.9877
Daegu (City)	1,978,971 (4.93)	12 (4.88)	1.0102
Incheon (City)	2,207,341 (5.49)	12 (4.88)	1.1250
Gwangju (City)	1,108,835 (2.76)	8 (3.25)	0.8492
Daejeon (City)	1,172,121 (2.92)	6 (2.44)	1.1967
Ulsan (City)	873,996 (2.18)	6 (2.44)	0.8934
Kyeonggi (Do)	9,238,310 (22.99)	52 (21.14)	1.0875
Kangwon (Do)	1,227,478 (3.05)	9 (3.66)	0.8333
Chungbuk (Do)	1,222,879 (3.04)	8 (3.25)	0.9354
Chungnam (Do)	1,666,849 (4.15)	11 (4.47)	0.9284
Jeonbuk (Do)	1,476,224 (3.67)	11 (4.47)	0.8210
Jeonnam (Do)	1,525,053 (3.80)	11 (4.47)	0.8501
Kyeongbuk (Do)	2,172,551 (5.41)	15 (6.10)	0.8869
Gyeongnam (Do)	2,585,307 (6.43)	16 (6.50)	0.9892
Jeju (Do)	441,470 (1.10)	3 (1.22)	0.9016
Total	40,181,623 (100)	246 (100)	

Note: 1) Metropolitan provinces are denoted as City in parentheses, while provinces with large rural area are denoted as Do in parentheses.

2) Numbers in parentheses denote percentage share.

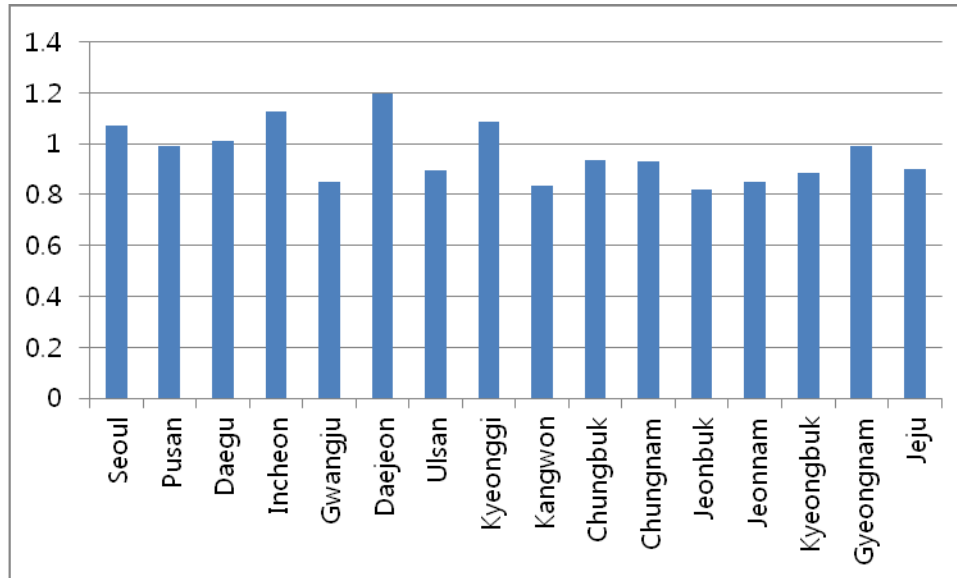
3) Sejong Special City is included in Chungnam.

Source: Korea National Election Commission, Election Result Report, 2000, 2004 and 2008.

Table 1 shows that metropolitan provinces tend to have larger districts than the national average. For example, Seoul has the apportionment index of 1.0687. That is, the average district size in Seoul is 7 % greater than the national average. In other words, Seoul has only about 94 ($\approx 1/1.0687$) percent of “fair” share of seats in the National Assembly. On the other hand, provinces with large rural areas, denoted as Do in Table 1, tend to be over-represented, as shown by the apportionment indexes smaller than 1.⁵⁾ Figure 2 displays the apportionment index by province.

4) As noted in footnote 2, the present paper treats Sejong Special City as part of Chungnam, not as an independent province or city.

(Figure 2) Apportionment Index by Province in the 19th Election (2012)



The apportionment index can also be calculated for all 246 districts. Then the distribution of the index shows the distribution of district size. As shown in Eq. (4), the mean of the index is given by 1. Thus, the dispersion in the index, i.e., district size, can be measured by the coefficient of variation of the apportionment index, the standard deviation divided by mean. Since the mean of the apportionment index is 1, the coefficient of variation of the index is identical to the standard deviation of the index. It is calculated as 0.3014, 0.2338, 0.2380 and 0.2431 for the 16th, 17th, 18th and 19th elections, respectively. The dispersion in the district size had decreased in the 17th election, but increased slightly in the 18th and 19th elections.

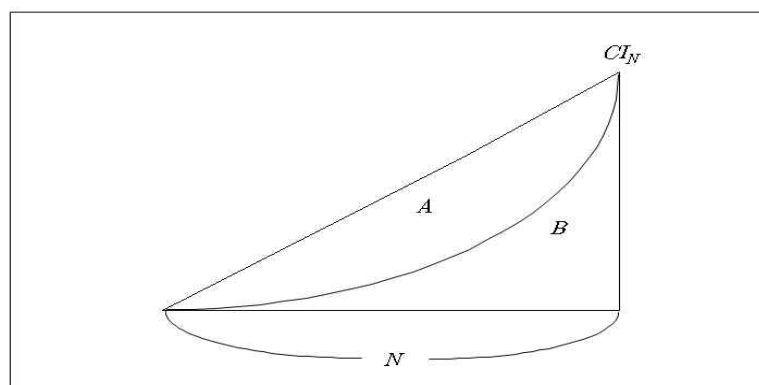
- 5) The USA suffered a similar problem of mal-apportionment. Until the 1960s, districts across the USA had very different populations but equal representation. As a result, some, mostly rural, areas were over-represented in legislatures and in the House of the Representatives. In 1964, however, the Supreme Court of the USA established the principle of “one person, one vote” rule which requires that districts are of equal size in population. Still there remains a room for maneuvering in district apportionment, known as “packing” and “cracking.” That is, district boundaries can be set to “pack” more of supporters of a particular candidate into one district, or “crack” a hostile block of voters into several districts, thereby diffusing the intensity of hostility. An interesting article in the Economist covered issues related to California’s new way of apportionment, (*Economist*, June 16, 2011)

3. Political *Gini* Coefficient⁶⁾

The distributional status of political inputs can be evaluated at the level of individual voters, and can be represented by *Gini* coefficient. We refer to this as ‘political *Gini* coefficient,’ which is simply the *Gini* coefficient of political input distribution across individual voters. The political *Gini* coefficient makes it possible to compare the distribution of political input with that of income or wealth.

To calculate the *Gini* coefficient, we need to derive the Lorenz curve of political inputs, which is drawn in the same way as in the case of income distribution. To see this, let us review the way the Lorenz curve for income distribution is drawn as follows. Suppose that there are N individuals. These individuals are aligned from the one with lowest income to the one with highest income in the horizontal axis. Denoting the income of individual j by I_j , for $j = 1, \dots, N$, it follows that $I_1 \leq I_2 \leq \dots \leq I_N$. Let CI_k denote the cumulative income up to individual k . Then, the graph of (CI_k/CI_N) , or CI_k , is known as the Lorenz curve. In Figure 3 the boundary between areas denoted A and B is the Lorenz curve drawn for the case with CI_k . If income is equally distributed, the Lorenz curve should be a straight line which is given by the hypotenuse of the triangle in Figure 3. The *Gini* coefficient of income distribution is given by the ratio of $A/(A+B)$.

(Figure 3) Lorenz Curve



To draw the Lorenz curve for political inputs, we need to define political input

6) Lee (2011) reports preliminary estimates of the Political *Gini* Coefficients for 16th, 17th and 18th elections in Korea. This paper extends the series by including the 19th election held in 2012, and presents the exact estimates of the political *Gini* Coefficients by correcting errors in Lee (2011).

distribution. We first consider the political input distribution for assemblymen elected in districts. Assume that there are m electoral districts and each district selects only one assemblyman. District j has n_j voters, where $j = 1, \dots, m$. The total number of voters is given by $N = \sum n_j$. A voter in district j can be viewed as possessing $1/n_j$ amount of political input. In the aggregate, the voters in district j possess 1 unit of political input. The aggregate political input for the nation is given by m , the number of assemblymen elected in districts. The districts are aligned from the one with the largest number of voters to the one with the smallest. That is, $n_1 \geq n_2 \geq \dots \geq n_m$. It then follows that $1/n_1 \leq 1/n_2 \leq \dots \leq 1/n_m$. By aligning voters from those in the largest district to those in the smallest district, we can derive the Lorenz curve for political input distribution. Since voters in the same district possess the same amount of political input, the Lorenz curve is given by a connection of m line segments.

There are also proportional members elected through nationwide votes. The number of proportional members is given by k . Therefore, the total number of assemblymen elected, or the aggregate political input, is $m + k$. We can also draw the Lorenz curve for this case. Each voter in district j can be assumed to possess $[1/n_j + k/N]$ amount of political input, where national political input is given by $m + k$. That is, each voter possesses $1/n_j$ amount of political input for his or her district and k/N amount of political input for the election of k proportional members: $1/N$ multiplied by k . In the aggregate, the voters in district j possess $[1 + n_j k/N]$ unit of political input. The Lorenz curve is again given by a connection of m line segments. Once the Lorenz curve is drawn, the political *Gini* coefficient can be easily estimated as in the case of *Gini* coefficient for income distribution.

We calculate the political *Gini* coefficient of Korea using the data of National Assembly elections of the 16th held in 2000, 17th held in 2004, 18th held in 2008, and 19th held in 2012, respectively. Table 2 shows the summary statistics for the 16th, 17th, 18th and 19th general elections.

[Table 2] Summary Statistics of National Assembly Elections in Korea

	No. of District Assemblymen	No. of Proportional Representation	Total	No. of Eligible Voters
16th Assembly(2000)	227	46	273	33,482,387
17th Assembly(2004)	243	56	299	35,596,497
18th Assembly(2008)	245	54	299	37,796,035
19th Assembly(2012)	246	54	300	40,181,623

Source: Korea National Election Commission, Election Result Report, 2000, 2004 and 2008.
Korea National election Commission, homepage.

When only district elections are taken into account, the political *Gini* coefficient is calculated as 0.1721 in the 16th, 0.1334 in the 17th, 0.1358 in the 18th election, and 0.1391 in the 19th election. This result indicates that the distribution of political input had been slightly *improved* on the 17th election compared to the 16th election, but was *worsened* a little in the 18th and 19th elections. The political *Gini* coefficient of political input *including* the proportional representation can be calculated in a similar way, and is given as 0.1431 in the 16th, 0.1084 in the 17th, 0.1113 in the 18th election, and 0.1141 in the 19th election. While a little bit smaller than that in the case of district election, it showed the same trend of declining in the 17th and then slightly increasing in the 18th and 19th elections, (see Figure 4).

Judging by the scores of political *Gini* coefficient, it would be fair to say that the distribution of political input in Korean general election is not very severely distorted. However, it is also hard to say that the political input is fairly distributed. The degree of inequality in the political input distribution has been slightly improved in the 17th general election compared to the 16th election, but it was worsened in the 18th and 19th elections. This implies that it might be necessary to reform electoral apportionment in Korea in the near future.⁷⁾

7) Reforming the electoral district apportionment would be a politically sensitive issue, especially in Korea since Korea has potentially serious conflicts between regions. However, this cannot be an excuse for postponing the electoral reform.

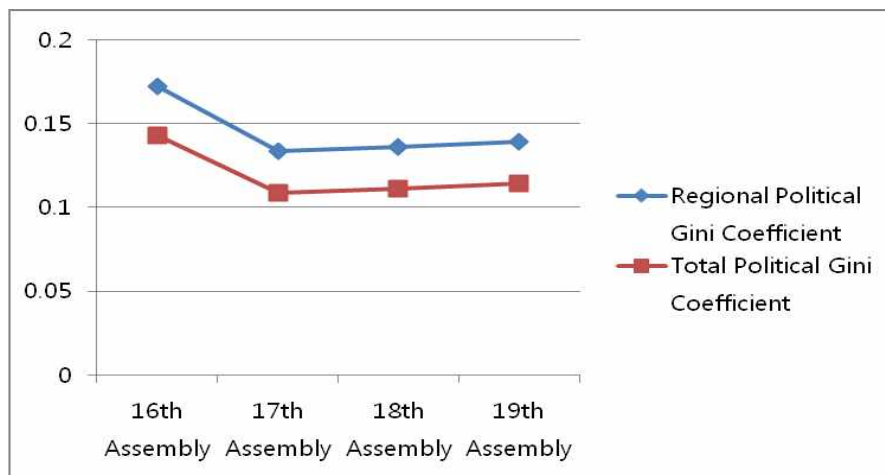
[Table 3] Political Gini Coefficients of Korea

	16th Assembly	17th Assembly	18th Assembly	19th Assembly
District Political Gini Coefficient1)	0.1721	0.1334	0.1358	0.1391
Total Political Gini Coefficient2)	0.1431	0.1084	0.1113	0.1141

Note: 1) District political Gini coefficient is calculated by considering only political inputs to district election.

2) Total political Gini coefficient is measured by including both political input for district elections and inputs for proportional representation.

[Figure 4] Trend of Political Gini Coefficient in Korea



4. Political Inequality vs. Economic Inequality in Korea

It would be interesting to compare the political inequality with the income inequality in Korea. The *Gini* coefficient makes it possible to compare the income distribution with the political input distribution. The *Gini* coefficient based on disposable income of city households in Korea is reported to be 0.266 in 2000, 0.277 in 2004 and 0.294 in 2008. The *Gini* coefficient based on disposable income of nationwide households recorded 0.314 in 2008 and 0.310 in 2010.⁸⁾ Comparing these values with the political *Gini* coefficient reported in Table 3, we can find that political inputs are more *equally* distributed than disposable income in Korea. However, this should not be regarded as indicating that there is no need to reform the electoral district apportionment in Korea.

8) Source: National Statistical Office, homepage.

IV. Public Policy Distortions

Legislative mal-apportionment may affect a country's industrial and trade policy. What is then the effect of legislative mal-apportionment on the country's industrial and trade policy? We attempt to argue that industries in small constituencies are better able to lobby their legislator for protection because these industries will represent a large portion of the region's economy and will thus have a greater influence than the relatively small numbers of consumers in that constituency who adversely affected by trade protection. In the literature on mal-apportionment legislatures, small constituencies are, in general, *overrepresented* relative to their population, so their representatives' trade policy positions are more likely to win out in legislative bargaining.

One of the first attempts to address the political economy of trade protection was the well-known theorem developed by Stolper and Samuelson (1941). Their major conclusion was that when an economy opens to free trade, the owners of the factors of production in which the economy is relatively well-endowed will prosper, while the owners of the factors in which the economy is relatively poorly-endowed will be harmed by trade liberalization. This theorem provided a strong economic rationale for why certain interest groups would oppose to free trade. However, they lacked explicit reasons why protection may vary across industries because of their assumption of perfect factor mobility across economic sectors. In reality, the U.S. and many industrialized countries have succeeded in excluding agricultural and textile trade from GATT and WTO negotiations. Instead, they seek to impose high tariff and non-tariff barriers to protect these sectors while pushing for greater liberalization in other sectors. Therefore, a sound model of trade policy should attempt to explain cross-industry variation in trade protection.

Busch and Reinhardt (1999) tried to tackle this question based on the 'political concentration' of industries, and found that industries which are broadly dispersed over political constituencies but geographically concentrated are most likely to be successful in lobbying for trade protection. Hauk (2007) also focused on the political concentration and argued that there is a relationship between legislative apportionment and the ability of industries to lobby for tariff protection. He found that industries that are more *heavily concentrated in smaller legislative constituencies* will be more

effective at lobbying for trade protection than those that are concentrated in large constituencies. He demonstrated this by the following observation. In many advanced industrial countries, agricultural sector receives both strong protection against imports and government subsidies to maintain its viability in the face of a comparative disadvantage in production. As a consequence, mal-apportionment tends to favor less populated regions at the expense of densely populated areas. The most relevant example for this result is the U.S. Senate where each state receives two senators regardless of its population.

In the literature, there are many studies to identify a correlation between inequalities in representation and inequalities in the receipt of government spending. For example, Atlas et al. (1995), Ansolabehere, Garber and Snyder (2002), Ansolabehere, Garber and Ting (2003), and Knight (2004) examined the impact of apportionment on the government spending. Hauk (2007) studied mal-apportionment to affect trade policy by using a formal model of lobbying and legislative bargaining, and showed that industries that are concentrated in smaller legislative constituencies will tend to receive more trade protection than those located in larger constituencies. We expect mal-apportionment to affect industrial structure as well. We employ the political input proportion in industry to examine the influence of political input on the regional industrial structure in Korea. We show that agricultural sector will be overrepresented, *or more protected*, in the sense that its political input proportion is greater than its actual proportion.

This section examines the effect on policy of the electoral mal-apportionment. We assume that the economy of each electoral district and the nation consists of three industries: primary industry (industry 1), manufacturing industry (industry 2) and tertiary industry (industry 3). The share of value added or employment of industry i in district j is denoted by w_{ij} , where $i = 1, 2, 3$ and $j = 1, 2, \dots, m$. The industrial structure of district j can be represented by the vector $\mathbf{W}_j \equiv (w_{1j}, w_{2j}, w_{3j})$. For each district, it holds that

$$w_{1j} + w_{2j} + w_{3j} = 1, \quad \text{for } j = 1, 2, \dots, m. \quad (5)$$

Denoting the national share of each industry by w_i , where $i = 1, 2, 3$, it also holds that $w_1 + w_2 + w_3 = 1$. The national industrial structure can be represented by the

vector $\mathbf{W} = (w_1, w_2, w_3)$.⁹⁾

With the total number of assemblymen given by m , each assemblyman is assumed to possess one m -th ($1/m$) share of political input which he or she distributes on behalf of the three industries in the district. Let p_{ij} denote the relative political input of industry i by assemblyman j , where $p_{1j} + p_{2j} + p_{3j} = 1$, for $i = 1, 2, 3$ and $j = 1, 2, \dots, m$. Let $\mathbf{P}_j$ denote the vector (p_{1j}, p_{2j}, p_{3j}) . Then, assemblyman j 's political input is represented by the vector $(1/m) \mathbf{P}_j$.

Given political inputs by other assemblymen, the payoff to assemblyman j , v_j , is a function of his or her political input in the political process. That is, v_j is given as

$$v_j = f(\mathbf{P}_j : \mathbf{P}_{-j}), \quad (6)$$

where $\mathbf{P}_{-j}$ denotes the political inputs by all the other assemblymen except assemblyman j . The assemblymen may or may not represent the industrial structure of their districts in the political process. That is, the assemblymen may pursue their own self-interest rather than districts' interest.¹⁰⁾ However, for expositional convenience, we assume that each assemblyman represents the district's combined or common interest in the political process, without any distortion in political input. In other words, we assume that v_j is maximized when $\mathbf{P}_j = \mathbf{W}_j$.

The public policy is determined by summing all the political inputs $(1/m) \mathbf{P}_j$, which is given by

$$\mathbf{P} \equiv \sum (1/m) \mathbf{P}_j = \sum (1/m) (p_{1j}, p_{2j}, p_{3j}) \quad (7)$$

If there is no distortion in the electoral apportionment, then $\mathbf{P}$ would be equal to $\mathbf{W}$.¹¹⁾ That is, the policy determined through political process represents the nationwide industrial structure. Or, if the industries are evenly distributed across districts, then $\mathbf{P}$ would also be equal to $\mathbf{W}$, even with distortions in apportionment. However, industries tend to be unevenly distributed across districts. Then $\mathbf{P}$ would not be equal to $\mathbf{W}$ if there is a distortion in the electoral apportionment. It indicates that the distortion in

9) Note that $\mathbf{W}_j$ and $\mathbf{W}$ are points in the three-dimension simplex.

10) This possibility is thoroughly examined in the public choice theory.

11) $\mathbf{P}_j$ and $\mathbf{P}$ are also points in the three-dimension simplex.

electoral apportionment leads to the distortion in public policy. The distance between the combined policy input P and the national industrial structure W can be viewed as the measure of *policy distortion* caused by the distortion in electoral apportionment. The greater the distance between P and W , the greater is the distortion caused by mal-apportionment.

We now examine the extent of policy distortion resulting from mal-apportionment in Korea. We examine the difference between the *political input-weighted* industrial structure, as denoted by a point P in the three dimension simplex, and actual industrial structure W , which is also a point in the three dimension simplex. We assume that each assemblyman represents the district's combined or common interest in the political process, without any distortion in political input. Industrial structures are measured by value-added and employment. For example, if primary industry takes up 10% of total value-added in district A, secondary industry takes up 20%, and tertiary industry takes up 70%, then the assemblyman from district A is assumed to assign 10% weight to the primary industry, 20% weight to the secondary industry, and 70% weight to the tertiary industry. That is, $P_A = (0.1, 0.2, 0.7)$. Similarly, this procedure is applied to the case of employment-based industrial structure.

We utilize the election data in the 19th National Assembly election and value-added in 2010 and employment data in 2011. Since there is no data available of the industrial structure of each district, we use the industrial structure of a metropolitan city or province to which the district belongs, as a proxy for that of the district.¹²⁾ In general, voters in metropolitan areas such as Seoul, Daegu, Incheon, and Daejeon, are possessed of *lower* political inputs than those in provinces.

Table 4 shows the total value added in 3 major industries in metropolitan cities and major provinces in 2010. The primary industry (agriculture and fishing industries) takes up about 3% share of value-added, the secondary industry (mining and manufacturing industries) around 30%, and the tertiary industry about 67%. In Table 4, the last row shows the *political input-weighted industrial structure*. This is obtained by weighting each district's industrial structure by the weight of political input shown in Table 1. For example, the proportion of the primary industry in Seoul is 0.20 percent in terms of value added. Then, if we multiply this (i.e., 0.20%) by the weight of political input

12) We exclude the political inputs by proportional members, since it is hard to assign weights to political inputs of them.

of Seoul¹³⁾ (i.e., 19.51%), we can get the value of 0.0003902: that is, $0.002 \times 0.1951 = 0.0003902$. Similarly, the proportion of the primary industry in Pusan is 1.0856%. Then, multiplying this by the proportion of political input (i.e., 7.32%) in Pusan gives 0.0795: that is, $1.0856 \times 0.0732 = 0.07946592$.¹⁴⁾ Summing these numbers over the provinces, we can get the *political input-weighted share* of 2.70% of the primary industry. In the same way, we can get the political input-weighted shares of the secondary industry and the tertiary industry: 28.56% and 68.24%, respectively.

Comparing *political input-weighted shares* with actual shares, we find that both the primary industry and the tertiary industry are *over-represented* while the secondary industry is *under-represented* relative to the actual share in value-added.¹⁵⁾

13) This is the ratio of the number of National Assemblymen in Seoul relative to the total district Assemblymen in Korea, i.e., $48/246 = 19.51\%$.

14) The numbers in parentheses in Table 4 are rounded.

15) Note that the difference is not very large. This is partly because we have used data of provinces rather than districts in calculating the political input-weighted industrial structure. For example, several districts in Kyeongbuk or Jeonnam may have large shares of primary industry. However, since we have used industrial data of province, it is not fully reflected in calculating the political input-weighted industrial structure.

[Table 4] Korea's Industrial Structure based on the Value Added by Province in 2010

(unit: billion Won, %)

Region	Agriculture and Fishing Industry (primary industry)	Mining and Manufacturing Industry (secondary industry)	Electricity, Gas, Water, Construction and Service Industries (tertiary industry)
Seoul	490 (0.20)	12,373 (5.05)	232,274 (94.75)
Pusan	590 (1.09)	10,608 (19.52)	43,149 (79.40)
Daegu	139 (0.32)	7,008 (21.39)	25,622 (78.19)
Incheon	228 (0.45)	15,017 (29.63)	35,436 (69.92)
Kwangju	215 (0.93)	6,659 (28.84)	16,213 (70.23)
Daejeon	33 (0.14)	4,028 (16.55)	20,278 (83.31)
Ulsan	129 (0.28)	32,607 (71.44)	12,909 (28.28)
Kyeonggi	2,642 (1.26)	73,776 (35.12)	133,642 (63.62)
Kangwon	1,631 (6.14)	3,681 (13.86)	21,243 (80.00)
Chungbuk	1,521 (4.60)	13,961 (42.26)	17,557 (53.14)
Chungnam	3,472 (5.09)	37,333 (54.70)	27,442 (40.21)
Jeonbuk	2,979 (9.31)	9,237 (28.87)	19,777 (61.82)
Jeonnam	4,021 (8.12)	20,203 (40.79)	25,311 (52.00)
Kyeongbuk	4,070 (5.53)	38,103 (51.78)	31,408 (42.68)
Gyeongnam	3,344 (4.43)	34,779 (46.12)	37,287 (49.45)
Jeju	1,802 (18.40)	424 (4.33)	7,569 (77.27)
Total	27,311 (2.59)	319,812 (30.34)	707,105 (67.07)
Political input-weighted share(%)	2.70	28.56	68.24

Note: Numbers in the parentheses denote the percentage (%).

Source: Korea National Statistics Office, Korea Statistics Information Service, www.kosis.kr, (2012.8.8. accessed)

(Table 5) Actual and Political-input Weighted Industry Proportions: in terms of
Valued added

Region	Agriculture and Fishing Industry (primary industry)		Mining and Manufacturing Industry (secondary industry)		Electricity, Gas, Water, Construction and Service Industries (tertiary industry)	
	Actual	Political input	Actual	Political input	Actual	Political input
Seoul	0.20	0.0392	5.05	0.9893	94.75	18.5615**
Pusan	1.09	0.0801	19.52	1.4347	79.40	5.8359**
Daegu	0.32	0.0157	21.39	1.0481	78.19	3.8313
Incheon	0.45	0.0221	29.63	1.4519	69.92	3.4261
Kwangju*	0.93	0.0304	28.84	0.9431	70.23	2.2965
Daejeon	0.14	0.0034	16.55	0.4055	83.31	2.0411
Ulsan*	0.28	0.0069	71.44	1.7503	28.28	0.6929
Kyeonggi	1.26	0.2623**	35.12	7.3120**	63.62	13.2457**
Kangwon*	6.14	0.2008**	13.86	0.4532	80.00	2.6160
Chungbuk*	4.60	0.1504	42.26	1.3819	53.14	1.7377
Chungnam	5.09	0.2077**	54.70	2.2318**	40.21	1.6406
Jeonbuk*	9.31	0.4180**	28.87	1.2963	61.82	2.7757
Jeonnam*	8.12	0.3979**	40.79	1.9987**	52.00	2.5480
Kyeongbuk*	5.53	0.3384**	51.78	3.1689**	42.68	2.6120
Gyeongnam*	4.43	0.3074**	46.12	3.2007**	49.45	3.4318
Jeju*	18.40	0.2245**	4.33	0.0528	77.27	0.9427
Total	2.59	2.70	30.34	29.12	67.07	68.24
Average	-	0.1691	-	1.8199	-	4.2647

Note: * represents overrepresentation in terms of the number of lawmakers, and

** denotes above the average.

The extent of distortion can also be evaluated based on employment. In fact, politicians may be more concerned about the employment than the value-added in the district. This is because the share of *eligible voters* of each industry is expected to be more important in the political process than the share of value added, as the number of voters is likely to be positively correlated to the number of employees in industries. Table 6 shows the *actual* proportion of employees in which the primary industry has 6.59%, the secondary industry has 17.45%, and the tertiary industry has 75.95% of employment in 2011 in Korea. Table 6 also shows the proportion of employees *weighted by political input*. The primary industry is slightly over-represented while the secondary industry and the tertiary industry are slightly under-represented.

(Table 6) Korea's Industrial Structure based on Employment by Province in 2011

(unit: thousand person, %)

Region	Agriculture and Fishing Industry (primary industry)	Mining and Manufacturing Industry (secondary industry)	Electric, Gas, Water, Construction and Service Industry (tertiary industry)
Seoul	5 (0.10)	550 (11.06)	4,416 (88.84)
Pusan	16 (1.00)	294 (18.44)	1,284 (80.55)
Daegu	31 (2.61)	250 (21.06)	906 (76.33)
Incheon	30 (2.16)	319 (22.92)	1,043 (74.93)
Gwangju	16 (2.37)	97 (14.39)	561 (83.23)
Daejeon	11 (1.56)	83 (11.79)	610 (86.65)
Ulsan	14 (2.57)	170 (31.25)	360 (66.18)
Kyeonggi	131 (2.22)	1,152 (19.52)	4,619 (78.26)
Kangwon	67 (10.50)	55 (8.62)	516 (80.88)
Chungbuk	83 (11.91)	154 (22.09)	460 (66.00)
Chungnam	165 (17.10)	209 (21.66)	591 (61.24)
Jeonbuk	155 (19.18)	112 (13.86)	541 (66.96)
Jeonnam	285 (32.91)	93 (10.74)	488 (56.35)
Kyeongbuk	295 (22.52)	260 (19.85)	755 (57.63)
Gyeongnam	217 (13.83)	401 (25.56)	951 (60.61)
Jeju	70 (22.95)	11 (3.61)	224 (73.44)
Total	1,591 (6.59)	4,210 (17.45)	18,324 (75.95)
Political input-weighted share (%)	7.39	17.32	75.29

Note: Numbers in the parentheses denote the percentage (%).

Source: Korea National Statistics Office, Korea Statistics Information Service, www.kosis.kr (accessed August 8, 2012).

The share of political input of the primary industry is higher than its share both in value added and employment. This can explain, to some extent, the *protective nature* in trade policy towards agricultural products and other products of the primary industry. The share of political input of the secondary industry is smaller than the actual share both in terms of value added and employment. The share of political input of the tertiary industry is greater than actual share in terms of value added, but is smaller than the actual share in terms of employment. Still, the share of the tertiary industry is very large, and this can explain, to some extent, the underlying protectionism regarding the tertiary industry in Korea. This may also explain, to some extent, retarded deregulations in the service industry in Korea. Overall, the distribution

of political inputs across the industries may explain the underlying reason why Korea has relatively higher degree of openness in the manufacturing sector, but lower degree of openness in the agriculture and service industries.

We now examine the effect on voter turn-out rate of the distortion in apportionment. Each voter in a large district, i.e., district with many voters, has a relatively small share of political input. Other things being equal, these voters may have a lower incentive to vote, as their influence on election outcome is smaller. Thus, we would expect the lower voter turn-out rate in large districts, which can be viewed as another effect of distortion in elections. That is, the lower the turn-out rate, the less accurately the voters' interests are reflected in the political process. We now offer a preliminary empirical test regarding this.¹⁶⁾ We postulate the following simple regression equation:

$$RATE = C + \beta_1 N + \beta_2 M + u \quad (8)$$

where *RATE* denotes voter turn-out rate in percent terms, *C* denotes a constant, *N* denotes the number of voters in the district, *M* denotes the number of candidates in the district and *u* denotes the error term.¹⁷⁾ We expect that β_1 would have a negative value. That is, the larger the district and thus the smaller the political input per voter, the lower the voter turn-out rate. On the other hand, we expect that β_2 would have a positive value. The more candidates are in the district, then the fiercer the competition, and this is expected to increase the voter turn-out rate.

Estimating the regression equation utilizing the 19th election held in 2012, we obtain the following result:

$$RATE = 59.5874 - 0.0000293 \cdot N - 0.0702112 \cdot M \quad (8)'$$

(43.08) (- 4.40) (- 0.35)

(Number of observations=246, R-squared=0.0739, Adjusted R-squared=0.0663, F(2, 243)=9.70)

Numbers in parentheses denote t-statistics. β_1 has an expected and statistically

16) Examining the determinants for voter turn-out is an important and complicated issue in the political science. We offer very preliminary empirical findings only. A more thorough examination of the issue would call for a separate study.

17) *RATE* lies between 0 and 100. This can be utilized in a more advanced econometric work. However, the present paper uses a standard regression model, leaving such a work for a future study.

significant negative sign. δ_2 has the negative sign as well, the opposite of the expected. However, δ_2 turns out to be statistically insignificant. We have empirically confirmed that large districts have lower voter turn-out rates. We argue that this is another effect of mal-apportionment, as voters' interests are reflected with more noise.

V. Concluding Remarks

In general, mal-apportionment is considered as the discrepancy between the shares of legislative seats and the shares of population held by geographical units. This discrepancy has significant political ramifications. For instance, from the viewpoint of democratic theory, mal-apportionment violates the *one person, one vote* principle which is said to be a necessary condition for democratic government. Moreover, mal-apportionment is regarded as a kind of pathology of electoral systems. In addition to these normative issues, mal-apportionment can have important consequences for policy making. Recent work on cases as distinct as the US, Brazil, Russia and Mexico shows that mal-apportionment affects the decision making of legislators in a way that has major effects on policy choices. For example, overrepresented small states in the U.S. Congress is said to receive a disproportionate share of *pork barrel* spending, implying the legislative mal-apportionment.

It is often argued that the political development of Korea has fallen behind her economic development. Moreover, electoral district apportionment of Korea is known to be highly distorted. This paper has examined empirically the extent and effects of such distortion. As a measure of the extent of the distortion, the present paper has employed both the coefficient of variation of the apportionment index and the political *Gini* coefficient. The coefficient of variation of the apportionment index is calculated as 0.3014, 0.2338, 0.2380 and 0.2431, for the 16th, 17th, 18th and 19th election, respectively. The political *Gini* coefficient for the 16th, 17th, 18th and 19th National Assembly election is estimated to be 0.1721, 0.1334, 0.1358 and 0.1391, respectively. Both the coefficient of variation of the apportionment index and the political *Gini* coefficient indicate that the distribution of political input had been slightly improved in the 17th, but was worsened in the 18th and 19th National Assembly elections.

The present paper has also evaluated the extent of potential distortion in policy resulting from the electoral mal-apportionment. The paper has found that the primary industry in Korea tends to be over-represented, while the secondary industry tends to be under-represented in political inputs. Overall, the findings of the present paper indicate that thorough reform of the electoral apportionment in Korea is called for so as to reduce political inequality and distortions in policy formation.

This paper can be extended in several directions. It may be interesting to compare political inequality in Korea with that of other countries. A thorough empirical work on voter turn-out rate would reveal the effect of distortion in more detail. Analysis of distribution of political inputs between National Assembly and government may be an interesting issue as well. We leave these issues for future research.

References

- Ansola-behere, S., A. Gerber and J. Snyder, "Equal Votes, Equal Money: Court Ordered Redistricting and the Distribution of Public Expenditures in the American States", *American Political Science Review*, Vol. 96, 2002, pp. 767-777.
- Ansola-behere, S., J. Snyder and M. Ting, "Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?", *American Political Science Review*, Vol. 97, 2003, pp. 471-481.
- Busch, M and E. Reinhardt, "Industrial Location and Protection", *American Journal of Political Science*, Vol. 43, 1999, pp. 1028-1050.
- Bruhn, M., F. Gallego and M. Onorato, "Legislative Malapportionment and Institutional Persistence", *Policy Research Working Paper*, No. 5467, World Bank, November 2010.
- Economist, "Election Boundaries: No more packing or cracking," June 16, 2011.
- Hauk, William R., "Protection with Many Sellers: An Application to Legislatures with Malapportionment", *Working Paper*, 2007.
- Hauk, William R. and Romain Wacziarg, "Small States, Big Pork", *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 2, 2007, pp. 95-106.
- Kim, Jong-Lim, Kim Hyung-Joon Kim and Kim Kwang-Woong, "Electoral System and the Dominance of Government Party in Korean Democracy", *Korean Politics in the Challenging Global Order*, Korea Political Science Association, 1991.
- Korea National Election Commission, *Election Result Report*, 2000, 2004 and 2008.
- Korea National Statistics Office, Korea Statistics Information Service, www.kosis.kr, 2010.
- Lee, Sanghack, "National Assembly Electoral Apportionment and Political Gini Coefficient in Korea," *Review of Institution and Economics*, Vol. 5, No. 1, 2011, pp. 103-118 (in Korean).

- Samuels, David and Richard Snyder, "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective," *British Journal of Political Science*, Vol. 31, 2001, pp. 651-671.
- Snyder, David and Richard Samuels, "Devaluing the Vote in Latin America", *Journal of Democracy*, Vol. 12, No. 1, 2011, pp. 146-159.
- Verba, Sidney, "Would the Dream of Political Equality Turn Out to Be a Nightmare?", *Perspectives on Politics*, Vol. 1. No. 4, 2003, pp. 663-679.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman and Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, 1995.

세션 3_성신관 819호

 좌 장: 신종렬(한국방송통신대)

-  발 표1: 지방자치단체의 재원격차에 대한 연구:
시군을 중심으로
윤석완(전북대) 271
- 발 표2: 중국지방정부 “토지재정”행위의 정치경제
전상경 (동아대) 295
- 발 표3: 지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관한 연구:
미국 미시건 주와 디트로이트 시(파산 사례)
관계를 중심으로
이희재(한국지방행정연구원) 319
- 발 표4: 미국 지방정부 부채의 성격과 관리방안
배정아(한국지방행정연구원) 335

 토 론: 최병호 (부산대), 정균오 (호서대),
김재훈(서울과학기술대), 박병희 (순천대)

지방자치단체의 재원격차에 대한 연구: 시군을 중심으로

윤석완(전북대학교)

I. 서론

지방자치단체의 자체수입인 지방세와 세외수입은 지역경제력에 의존된다. 따라서 발전된 지역과 낙후된 지역간에 자체수입 격차가 발생하고, 이로 인하여 자치단체간 재정력 격차가 발생한다. 자체재원으로 지방자치단체가로 필요경비를 충당하지 못하는 경우에는 중앙정부는 자치단체에게 재원을 이전하게 된다. 우리나라의 이전재원은 지방교부세와 국고보조금으로 크게 대별된다. 그러므로 지방자치단체간 재원격차는 자체수입과 이전재원 배분에 의해서 발생된다고 할 수 있다.

지방교부세는 자치단체간의 재원 균등화를 가져오는 기능이 강하여 재정력이 약한 자치단체에게 보다 많은 재원이 배분되게 설계되어 있다. 그러나 국고보조금은 이러한 기능이 약하고 국가적 성격의 사업을 자치단체가 효율적으로 수행하여 공공부문의 총합적 후생을 증대시키는 기능을 한다. 또한 지방비 부담이 있어 재정력이 강한 단체에 배분에 있어 유리하다.

자치단체의 재원은 자체재원 확충에 대한 한계로 주로 이전재원 규모에 크게 의존되어 증감되고 있다. 그러므로 재정력이 강한 자치단체와 약한 자치단체간의 재원격차에 의한 재원불균등은 이전재원에 의해 개선 혹은 악화될 수가 있다. 그러므로 지방자치단체간 재원격차로 인한 재원불균등 문제를 해결하기 위해서는 자체재원과 이전재원 측면에서 분석이 필요하다.

이전재원에 대한 지방재정 격차에 대한 연구는 많이 수행되어 왔다. 이러한 연구중 주로 이전재원에 의한 지방재정의 수평적 재정력 균등화 기능에 대한 분석이 많다. 박병희(1996), 조기현(1996), 이창균(1996)연구에서는 이전재원에 대한 수평적 재정력이 균등화됨을 분석하고 있다. 이에 반해 박정수(1997)연구에서는 이전재원으로 세수입이 적은 자치단체의 일반재원 순위가 역전되는 현상을 분석하고 있다. 김종순·김성주(2008)는 사회복지분야의 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석에서 지방세에 대한 사회복지보조금을 배분했을 때 형평화 효과가 나타남을 분석했다. 김현아(2013) 연구에서는 이전재원이 인구분포와 밀접한 관계를 갖고 있으며 개별보조금의 보다는 지방교부세와 국고보조금을 합한 효

과가 사회복지 지출에 영향을 더 크게 미치고 있다

주만수(2009)는 기초자치단체의 세출 및 지방세입에 대한 장기 수렴성 여부에 대한 분석을 수행했으며, 지방세수입 총액으로 판단하는 경우는 재정력 격차는 확대되고 있으나 일인당 지방세수입의 경우는 수렴하는 것으로 분석되었다. 재정지출은 총액에서 수렴하지만 일인당 지출은 오히려 확대되는 것으로 분석되었다.

지방재정의 수렴성에 대한 연구는 외국에서도 수행되었다. Annala(2003)는 미국에서 1977년부터 1996년까지의 자료를 이용하여 주정부의 재정지출과 조세수입이 수렴함을 분석했다. Steven Deller and Skidmore(2005)는 미국 위스콘시 주 시의 지출이 1990과 2001년 사이에서 수렴되고 있음을 분석하고 있다.

본 연구는 이러한 연구와 달리 이전재원에 의한 자치단체의 재원격차가 재정력이 강한 단체와 약한 단체 사이에 확대 혹은 축소되고 있는지를 분석하고, 지역간 영향도 분석하는 데 목적이 있다.

분석을 위해서 제 2 장에서 지방자치단체의 자체재원과 이전재원 변화를 재정력 그룹과 지역별로 나누어 분석한다. 제 3 장에서는 재정격차 분석을 위한 타일지수분해과정을 설명하고 제 4 장에서 이를 이용하여 재원격차를 분석한다. 제 5 장에서는 분석결과를 중심으로 결론을 맺는다.

Ⅱ. 시군의 재원변화와 재원격차

1. 시의 유형별 재원변화와 격차분석

지방자치단체의 총재원은 자체재원과 이전재원으로 구분된다. 자체재원은 지방세, 세외수입, 지방채이며 의존재원은 지방교부세, 국고보조금, 재정보전금, 시도비 보조금 등으로 구분된다. 본 분석에서는 자체수입인 지방세와 세외수입만을 자체재원으로 간주하고, 중앙정부로부터 이전되고 있는 지방교부세와 국고보조금만을 이전재원으로 한다.

<표 2-1>과 <그림 2-1>은 시의 인구 1인당 재원유형별 변화를 분석한 결과다. 인구 1인당 자체재원은 증감을 통해 연평균 3.3%로 증가하여 2012년 1.852백만으로 2005년에 비해 21.3%가 증가되었다. 이에 대해 이전재원은 지속적으로 증가되어 연평균 8.1%로 성장하여 2012년에 1.834백만원으로 71.7%가 증가한 것으로 나타나고 있다. 이전재원과 자체재원의 증가율 비교하면 이전재원이 2.5배 정도 크게 나타나고 있다. 그러므로 재원규모 변화에 이전재원이 매우 큰 영향을 주고 있다고 할 수 있다.

인구 1인당 총재원은 연평균 4.8%로 성장하여 2012년에 3.582백만으로 2005년에 비해 38.0%가 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 분석기간 동안 큰 폭의 재원증감을 보이고 있어 재원구조가 불안정하다. 이러한 원인은 자체재원의 수입구조가 특히 불안정 한데 원인이 있다고 할 수 있다. 또한 1인당 총재원에 차지하는 이전재원의 비율이 2010년 이후에는 50% 이상으로 나타나고 있어, 자치단체의 재원격차에 의한 재원불균등에 이전재원이 미치는 영향은 매우 클 것으로 생각된다.

〈표 2-1〉 시의 유형별 재원변화 (1인당)

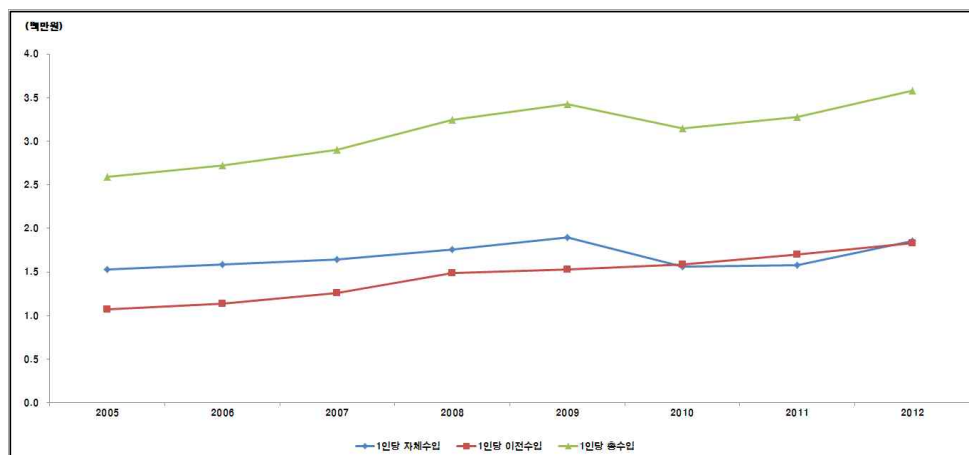
(단위 : 백만원, %)

유형	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자체재원	1.526 (58.8)	1.587 (48.4)	1.644 (46.6)	1.758 (44.2)	1.895 (45.4)	1.561 (49.7)	1.576 (48.2)	1.852 (48.8)
이전재원(	1.068 (41.2)	1.135 (41.6)	1.261 (43.4)	1.486 (45.8)	1.528 (44.6)	1.585 (50.3)	1.701 (51.8)	1.834 (51.2)
총재원(B	2.595 (100)	2.723 (100)	2.905 (100)	3.244 (100)	3.423 (100)	3.146 (100)	3.278 (100)	3.582 (100)

주: ()는 구성비

자료: 재정연감 각년도 결산액

〈그림 2-1〉 시의 유형별 재원변화 (1인당)



자치단체의 자체재원은 사회경제적 여건에 의한 지역경제력 차이에 의해서 격차가 발생한다. 이전재원은 자체재원의 격차가 발생할 때에 중앙정부가 재정력이 빈곤한 단체에게 일정한 공공서비스 공급을 확보할 수 있도록 재정지원을 하거나 국가적 성격의 사업을 자치단체가 수행하여 공공부문의 후생을 증대시키기 위해서 배분된다.

<표 2-2>와 <그림 2-2>는 시의 인구 1인당 재원유형별 구조변화와 격차가 어떻게 진행되고 있는가를 분석하기 위해서 재정자립도 순위 상위 50% 시와 하위 50% 시의 재원유형별

평균과 상위 시 평균에 대한 하위 시 평균을 비율로 나타낸 결과다.

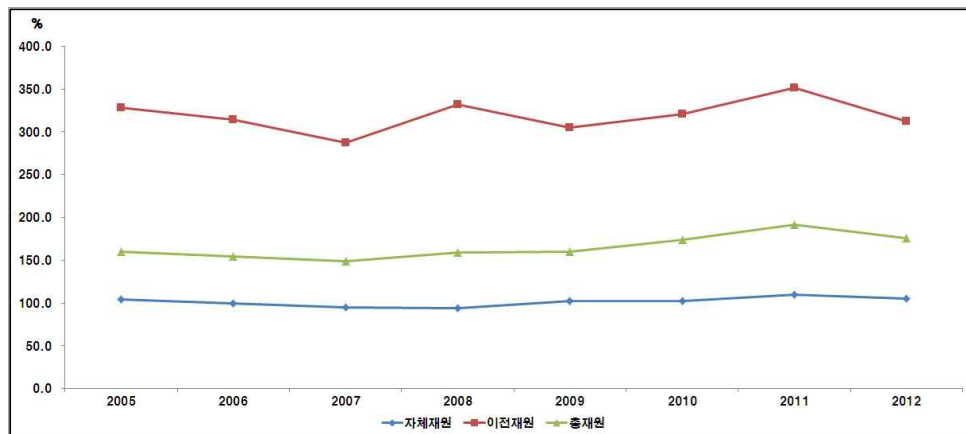
〈표 2-2〉 재정력 상하위 시구립의 유형별 평균재원 비교(1인당)

(단위 : 백만원, %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자체재원	A	1.497	1.592	1.684	1.814	1.876	1.544	1.500	1.706
	B	1.555	1.582	1.602	1.701	1.914	1.577	1.654	1.788
	B/A	103.9	99.3	95.2	93.8	102.0	102.1	110.2	104.8
이전재원	A	0.502	0.551	0.654	0.692	0.760	0.758	0.759	0.889
	B	1.650	1.735	1.883	2.300	2.317	2.435	2.670	2.779
	B/A	328.6	314.8	287.8	332.0	305.0	321.1	351.7	312.4
총재원	A	1.999	2.144	2.338	2.507	2.636	2.303	2.260	2.596
	B	3.206	3.317	3.486	4.002	4.231	4.012	4.324	4.567
	B/A	160.3	154.7	149.1	159.6	160.5	174.2	191.3	175.9

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 구립은 A, 50% 하위 시 구립은 B

〈그림 2-2〉 재정력 상하위 시구립의 유형별 평균재원 비교(1인당)



인구 1인당 자체재원은 재정력 상위 시구립의 자체재원이 재정력 하위 시구립에 비해 2008년 까지는 높게 나타나고 있으나 그 이후로는 하위 시구립의 1인당 자체재원이 높게 나타나고 있다. 하위 시구립의 인구 1인당 자체재원이 상위 시구립 보다 높게 나타난 결과는 자체수입 증가폭 보다는 재정력 상위 시구립의 인구증가와 하위 시구립의 인구감소에 주된 원인이 있다고 추정된다.

인구 1인당 이전재원은 재정력 하위 시구립이 상위 시구립에 대해 모두 3.2배 이상로 나타나고 있어, 재원격차가 매우 크고, 2010년과 2011년에는 크게 확대되었다. 이러한 현상은 이전재원의 배분구조와 기능이 재정력이 낮은 단체에 보다 많은 재원이 배분되도록 되어 있으

며, 또 한편으로는 재정력이 낮은 시의 인구규모가 적은 데에도 있다고 판단된다. 이러한 결과로 인구 1인당 총재원은 2010년 이후에 재정력 하위 시구름이 상위 시구름 보다 평균 1.7배이상 보다 높게 나타나는 있다.

2. 군의 재원변화와 격차분석

<표 2-3>과 <그림 2-3>은 군의 인구 1인당 재원유형별 변화추이를 나타낸다. 유형별로 재원변화 추이를 보면 인구 1인당 자체재원의 경우는 2005년도 2.433백만원에서 연평균 4.1%로 증가하여 2012년도에는 2.996백만원으로 2005년에 비해 23.1%가 증가되었다. 그러나 분석기간 동안 증감폭이 크게 나타나고 있어 시의 경우와 마찬가지로 재원에 대한 안정성이 약하다.

인구 1인당 이전재원은 연평균 8.1%로 증가하여 2012년에 6.107 백만원로 2005년에 비해 75.5%가 증가 했다. 인구 1인당 이전재원 규모는 동기간 감소되지는 않았으나 증가율이 큰 폭으로 증감하고 있다. 따라서 자체수입보다는 재원구조가 안정적이나 구조는 불안정한 것으로 나타나고 있다. 이상과 같은 결과로 인구 1인당 총재원은 연평균 6.7%로 증가하여 2012년 9.103백만원이 되어, 2005년에 비해 53.9%가 증가했으나 분석기간 증감이 큰 폭으로 나타나고 있어 수입구조 시경우와 마찬가지로 불안정하다고 할 수 있다.

〈표 2-3〉 군의 유형별 재원변화(1인당)

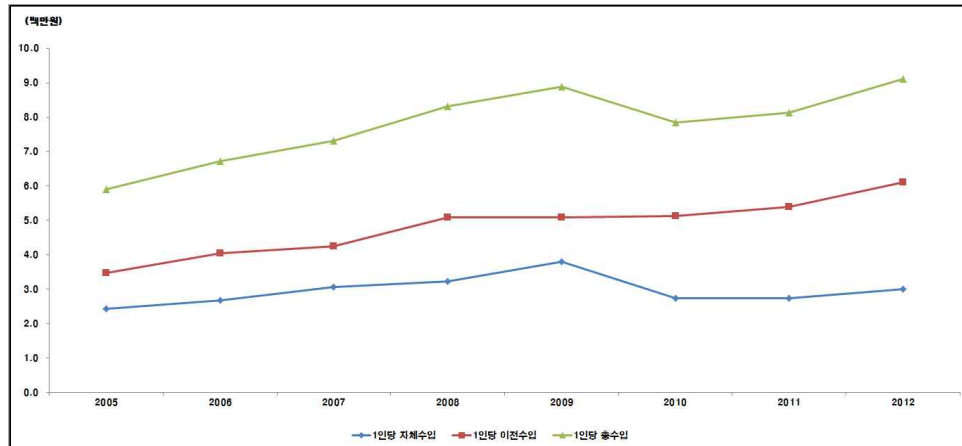
(단위 : 백만원, %)

유 형	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자체재원	2.433 (41.2)	2.673 (40.2)	3.060 (41.9)	3.220 (38.8)	3.801 (32.8)	2.732 (34.8)	2.749 (33.9)	2.996 (33.0)
이전재원	3.479 (58.8)	4.042 (59.8)	4.248 (58.1)	5.087 (61.2)	5.087 (57.2)	5.123 (65.2)	5.385 (66.1)	6.107 (67.0)
총재원	5.912 (100)	6.715 (100)	7.309 (100)	8.308 (100)	8.889 (100)	7.855 (100)	8.135 (100)	9.103 (100)

주: ()는 구성비

자료: 재정연감 각년도 결산액

〈그림 2-3〉 유형별 자원추이(1인당)



인구 1인당 총재원에 차지하는 이전재원의 비율이 2010년 이후에는 65% 이상으로 나타나고 있다. 그러므로 재정 의존도가 심화되고 있으며 이전재원이 재원격차에 미치는 영향이 시의 경우보다 훨씬 클 것으로 생각된다.

<표 2-4>와 <그림 2-4>는 군의 재원격차와 불균형 분석을 위해 시와 마찬가지로 재정자립도 순위 상위 50% 군과 하위 50% 군의 재원유형별 인구 1인당 재원에 대한 평균을 구하여 상위군 대한 하위군의 비율을 분석한 결과를 나타낸다.

인구 1인당 자체재원은 전기간에 걸쳐서 재정력 상위 군구름이 재정력 하위 군구름 보다 높게 나타나고 있다. 그러나 인구 1인당 이전재원은 전기간에 걸쳐서 하위 군구름이 상위 군구름보다 높게 나타나고 있다.

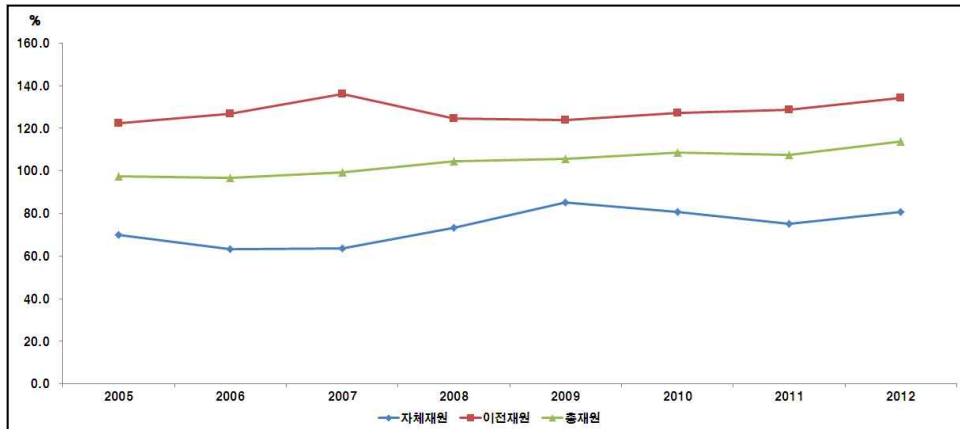
〈표 2-4〉 재정력 상하위 군구름의 유형별 평균재원 비교(1인당)

(단위 : 백만원, %)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
자체재원	A	2.854	3.261	3.733	3.710	4.099	3.020	3.130	3.308
	B	2.002	2.071	2.370	2.718	3.496	2.436	2.358	2.676
	B/A	70.1	63.4	63.5	73.3	85.3	80.6	75.3	80.9
이전재원	A	3.133	3.569	3.603	4.538	4.548	4.512	4.714	5.220
	B	3.834	4.526	4.909	5.650	5.639	5.750	6.073	7.017
	B/A	122.4	126.8	136.2	124.5	124.0	127.4	128.8	134.4
총재원	A	5.987	6.831	7.336	8.248	8.648	7.533	7.845	8.528
	B	5.836	6.597	7.280	8.638	9.135	8.186	8.431	9.693
	B/A	97.5	96.6	99.2	104.7	105.6	108.7	107.5	113.7

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 구름은 A, 50% 하위 시 구름은 B

〈표 2-4〉 재정력 상위 군구립의 유형별 평균재원 비교(1인당)



이러한 결과는 이전재원의 형평화 기능에 의해 재정력 하위 군구립에 재원이 많이 배분되었기 때문이라고 판단된다.

2010년 이후에는 재정력 상위 군구립에 대한 하위 군구립의 인구 1인당 자체재원 비율이 감소 추세인 반면에 인구 1인당 이전재원 비율은 증가추세인 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 근년에 이르러 이전재원의 형평화 기능이 비교적 잘 나타나고 있음을 의미하는 것이라 할 수 있다.

Ⅲ. 재원격차 측정을 위한 타일지수 분해

1. 재원격차 측정을 위한 타일지수

소득 불평도를 측정하는 타일지수를 이용하여 지방자치단체의 재원불평도를 측정할 수 있다. r_i 는 i 자치단체의 재원, $\bar{r}$ 는 평균재원, N 은 전체인구라 하면 재원불평도를 측정할 수 있는 타일지수는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$T = \sum_{i=1}^N \left(\frac{r_i}{\sum_{j=1}^N r_j} \cdot \ln \frac{r_i}{\bar{r}} \right)$$

윗 식에서 첫째 항은 전체 재원에 대한 i 자치단체의 재원비중을 의미하며, 둘째 항은 평균에 대한 i 자치단체의 재원을 나타낸다. 그러므로 모든 단체의 재원이 동일하다면 타일지수는 0이 되고 한 자치단체가 재원을 모두 소유한다면 타일지수는 $\ln N$ 이 된다.

2. 자원격차 측정을 위한 타일지수 분해

타일지수는 전체집단이 다수의 하위집단으로 분리될 수 있을 때에 집단내와 집단간 불평등을 반영할 수 있도록 분해할 수 있다. 그러므로 자치단체의 자원불평등을 나타내는 타일지수는 자치단체를 지역으로 구분할 경우 지역내와 지역간 자원불평등을 반영할 수 있도록 분해할 수 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Takahiro Akita, 2003).

$$T_p = \sum_i \sum_j \left(\frac{LR_{ij}}{LR} \right) \ln \left(\frac{LR_{ij}/LR}{N_{ij}/N} \right) \quad (1)$$

여기서 LR_{ij} 는 i 지역의 j 자치단체 자원, LR 은 전체 자치단체의 총자원($= \sum_i \sum_j LR_{ij}$), N_{ij} 는 i 지역의 j 자치단체의 인구, N 은 전체 자치단체의 총인구수($= \sum_i \sum_j N_{ij}$)를 나타낸다.

i 지역의 자치단체간 자원불평등을 측정할 수 있는 타일지수는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$T_{pi} = \sum_j \left(\frac{LR_{ij}}{LR_i} \right) \ln \left(\frac{LR_{ij}/LR_i}{N_{ij}/N_i} \right) \quad (2)$$

그러면 자치단체의 자원불평등을 측정 할 수 있는 식 (1)의 타일지수는 다음과 같이 분해될 수 있다.

$$\begin{aligned} T_p &= \sum_i \left(\frac{LR_i}{LR} \right) T_{pi} + \sum_i \left(\frac{LR_i}{LR} \right) \ln \left(\frac{LR_i/LR}{N_i/N} \right) \\ &= T_{WLR} + T_{BLR} \end{aligned} \quad (3)$$

여기서 LR_i 는 i 지역의 총자원($= \sum_j LR_{ij}$), N_i 는 i 지역의 총인구($= \sum_j N_{ij}$)이며, $\sum_i \left(\frac{LR_i}{LR} \right) \ln \left(\frac{LR_i/LR}{N_i/N} \right)$ 는 지역간의 자원불평도(T_{BLR})를 나타낸다. 따라서 자원불평도를 나타내는 타일지수(T_p)는 지역내(T_{WLR})와 지역간(T_{BLR}) 자원불평도를 나타내는 타일지수의 합으로 나타낼 수 있다. 지역내 타일지수는 각 지역간 자원불평도에 대한 가중평균이다.

IV. 재원격차 분석 결과

1. 분석방법과 자료

본 절에서는 기초자치단체인 시와 군을 대상으로 재원격차에 대한 불평도를 타일지수를 이용하여 분석하고 타일지수 분해를 이용하여 집단간과 집단내의 불평도를 측정한다. 이러한 분석을 위해서 시와 군을 재정자립도 순위 50% 상위 집단과 하위 집단으로 양분하여 분석을 수행 한다.

기초단체인 시와 군의 재원은 자체재원인 지방세, 세외수입, 지방채 그리고 이전재원인 지방교부세, 국고보조금, 재정보전금, 도비보조금 등으로 구성된다. 그러나 본 분석에서는 자체 재원을 지방채를 제외한 지방세와 세외수입으로 하고, 이전재원은 중앙정부의 이전효과만을 측정해 보기위해서 지방교부세와 국고보조금을 대상으로 분석을 수행한다. 분석에 이용할 자료들은 각 년도의 지방재정연감의 결산자료들이다.

2. 분석결과

1) 시의 분석결과

<표 4-1>은 시의 인구 1인당 지방세와 세외수입을 합한 자체재원에 대한 타일지수와 재정자립도 순위 상위 50%와 하위 50% 그룹에 대한 인구 1인당 자체재원과 전체 자체재원의 그룹평균에 대한 분석결과다.

분석결과를 보면 인구 1인당 자체재원의 타일지수 값(T_{PO})이 2008년 까지는 낮아지고 있고 이후로는 높아지고 있다. 그러므로 2008년 까지는 시간의 인구 1인당 자체재원의 격차는 축소되고 있으나 그 이후에는 자체재원 격차가 확대되고 있다고 할 수 있다. 인구 1인당 재원격차는 인구 1인당 재 규모가 재정력 상위 단체나 하위 단체 어느 쪽에서 크게 나타나도 발생할 수 있다.

2006년에서 2008년 까지 재정력 상위 시구rup의 인구 1인당 자체재원이 하위 시구rup의 인구 1인당 자체재원보다 크게 나타나고 있다. 그러나 2009년 이후 최근 4년에는 재정력 순위 하위 시구rup의 인구 1인당 자체재원이 상위 시구rup의 인구 1인당 자체재원보다 크게 나타나고 있다¹⁾. 그러나 평균 자체재원은 재정력 상위 시구rup이 전기간에 걸쳐서 높게 나타나고 있다.

평균 자체재원은 동 기간에 재정력 상위 시구rup이 하위 시구rup에 비해 전기간 에 걸쳐서

1) 인구 1인당 재원 순위 50%와 하위 50% 그룹으로 나누어 분석해도 유사하게 나타남.

크나 인구 1인당 자체재원이 최근 4년 재정력 하위 시구룹에서 높게 나타난 것은 재정력이 높은 단체일수록 인구수가 많아, 인구 1인당 자체재원 규모가 적어지고 있는 데에서 비롯되고 있다고 할 수 있다.

〈표 4-1〉 자체재원 불평도와 자체수입(시)

(단위: 백만원)

	T_{PO}	A		B	
		1인당	평균	1인당	평균
2005	0.180	1.497	544,658	1.555	227,463
2006	0.183	1.592	580,905	1.582	236,157
2007	0.177	1.684	616,436	1.602	250,788
2008	0.172	1.814	673,293	1.701	263,134
2009	0.181	1.876	709,818	1.914	291,573
2010	0.189	1.544	624,194	1.577	241,402
2011	0.197	1.500	630,839	1.654	243,886
2012	0.201	1.706	689,077	1.788	282,711

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 구룹은 A, 50% 하위 시 구룹은 B

그러므로 분석기간의 전반기에는 재정력 상위 시의 1인당 자체재원 규모가 하위 시 자체재원 규모보다 크며, 그 격차는 확대되고 있다고 할 수 있다. 그러나 최근에는 역으로 재정력 하위 시의 1인당 자체재원 규모가 재정력 상위 시 자체재원 규모 보다 크고, 그 격차는 확대되고 있다고 할 수 있다.

이러한 결과는 재정력이 낮은 시의 주민들이 재정력이 높은 시의 주민들에 비해 조세부담 내지 재정부담을 많이 하고 있으며 그 부담의 격차는 더욱 커지고 있음을 의미한다.

<표 4-2>와 <표 4-3>은 타일지수를 이용하여 시의 인구 1인당 지방교부세와 국고보조금 배분에 대한 재원격차를 분석한 것이다.

분석결과에 의하면 시의 경우 인구 1인당 지방교부세의 타일지수(T_{PL}) 값이 2012년 다소 낮아 졌으나 분석기간 동안 지속적으로 커지고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러므로 1인당 지방교부세의 시간 배분격차는 확대되고 있다고 할 수 있다.

그런데 전 기간에 걸쳐서 재정력 순위 하위 시구룹의 인구 1인당 지방교부세 배분액이 재정력이 상위 시구룹의 인구 1인당 배분액 보다 높게 나타나고 있다. 또한 지방교부세 평균 배분액도 재정력 하위 시구룹에서 크게 나타나고 있다. 이러한 결과는 지방교부세 배분이 인구 1인당과 평균 모두 재정력 상위 시보다 낮은 시에 많이 배분되고 있음을 의미한다고 할 수 있다.

그러므로 지방교부세 배분격차는 지방교부세가 재정력이 높은 시보다 재정력이 낮은 시에 보다 많이 배분되어 발생하고 있으며, 배분격차 또한 확대추세에 있다고 할 수 있다.

〈표 4-2〉 지방교부세 불평도와 지방교부세(시)

(단위: 백만원)

	T_{PL}	A		B	
		1인당	평균	1인당	평균
2005	0.448	0.227	65,293	0.956	127,647
2006	0.449	0.248	71,361	0.991	132,096
2007	0.473	0.268	75,889	1.119	150,072
2008	0.497	0.292	86,099	1.396	187,100
2009	0.499	0.248	75,316	1.210	162,684
2010	0.518	0.255	85,580	1.300	174,492
2011	0.525	0.263	94,250	1.440	190,192
2012	0.518	0.336	101,695	1.468	203,425

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 그룹은 A , 50% 하위 시 그룹은 B

〈표 4-3〉 국고보조금 불평도와 국고보조금

(단위: 백만원)

	T_{PSP}	A		B	
		1인당	평균	1인당	평균
2005	0.330	0.275	65,293	0.694	95,557
2006	0.311	0.302	107,200	0.743	106,478
2007	0.338	0.386	132,730	0.764	114,257
2008	0.315	0.400	139,670	0.903	130,343
2009	0.304	0.511	175,548	1.106	164,436
2010	0.324	0.502	193,775	1.134	164,291
2011	0.334	0.495	200,383	1.230	175,685
2012	0.331	0.553	215,722	1.320	196,170

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 그룹은 A , 50% 하위 시 그룹은 B

이러한 결과는 지방교부세 배분이 재정력 낮은 시에 보다 많이 배분되어 자치단체간 재원 불균등이 완화될 수 있는 지방교부세의 형평화 구조와 기능에 대한 영향 때문이라 할 수 있다.

인구 1인당 국고보조금의 타일지수 값(T_{PSP})은 동기간에 증감을 반복하고 2009년 이후로 증대되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 전 기간에 걸쳐서 대체로 변동의 진폭은 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

인구 1인당 국고보조금 배분액은 재정력 상위 시구립보다 하위 시구립에서 높게 나타나고 있다. 반면에 평균 국고보조금 배분액은 재정력 상위 시구립에서 높게 나타나고 있다. 그러나 구립간 격차는 크지 않다.

이러한 결과에 의하면 1인당 국고보조금 배분격차는 지방교부세와 마찬가지로 재정력 상위 시보다 재정력 하위 시에 국고보조금이 보다 많게 배분되어 발생하고 있으며, 배분격차는

대체로 일정 수준에서 안정화 되어 있다고 할 수 있다.

평균 국고보조금은 재정력 하위시보다 재정력 상위 시에서 높게 나타나고 있으나 격차가 크지 않고 재정력이 높은 시의 인구규모가 큰 것을 감안 할 때에 국고보조금 배분도 대체로 재정력이 낮은 시에 배분이 많이 되고 있다고 할 수 있다.

지방교부세와 국고보조금의 타일지수를 비교해 보면 분석기간 동안 지방교부세는 0.448-0.525이고 국고보조금은 0.304-0.338로 각 기간에 지방교부세의 타일지수 값이 국고보조금 타일지수 값보다 크게 나타나고 있다. 그러므로 국고보조금에 비해 지방교부세 배분격차가 더 크다고 할 수 있다. 이러한 결과는 국고보조금에 비해 지방교부세의 재원배분 구조가 형평성 기능이 보다 강하기 때문이라 판단된다.

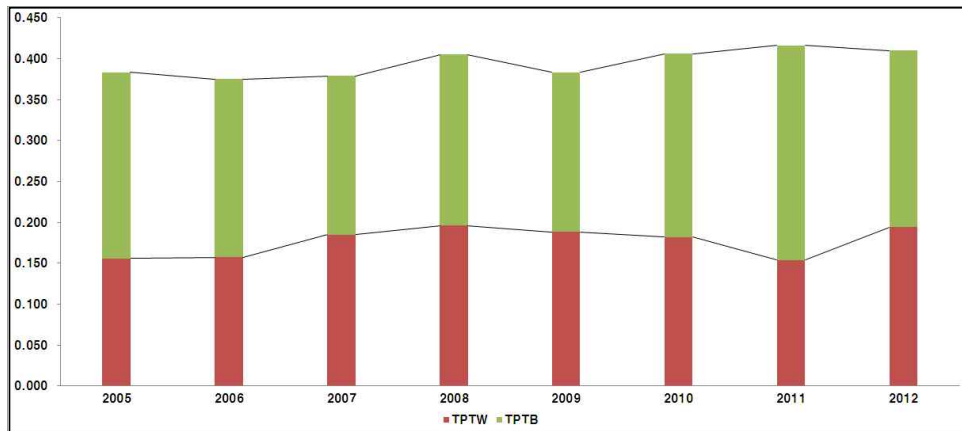
<표 4-4>와 <그림 4-1>은 시간 이전재원 배분격차에 대한 재정력 상하위 그룹의 이전재원 배분에 대한 영향을 분석해 보기 위해 전체 시를 재정자립도 순위 상위 50% 시와 하위 50% 시 그룹으로 나누어 인구 1인당 이전재원의 타일지수(T_{PTR})를 그룹내(T_{PTW})와 그룹간(T_{PTB})으로 분해한 분석결과다.

인구 1인당 이전재원의 타일지수 값이 2008년을 제외하면 2009년 까지 0.375-0.384로 나타나고 있으나 그 이후로는 0.411-0.417로 높아지고 있다. 또한 <표 4-5>에서와 같이 인구 1인당과 평균 이전재원이 모두 재정력 하위 시그룹이 상위 시그룹보다 크다. 그러므로 이전재원은 재정력 하위시가 상위 시보다 배분액이 커서 격차가 발생하고 있으며, 최근 이러한 격차는 더욱 확대되고 있다고 할 수 있다.

〈표 4-4〉 인구 1인당 이전재원의 타일지수 분해(시)

	T_{PTR}	T_{PTW}	T_{PTB}
2005	0.384	0.156	0.227
2006	0.375	0.157	0.218
2007	0.380	0.185	0.194
2008	0.405	0.196	0.209
2009	0.383	0.188	0.195
2010	0.406	0.182	0.224
2011	0.417	0.154	0.262
2012	0.411	0.194	0.216

〈그림 4-1〉 인구 1인당 이전재원의 타일지수 분해(시)



전체 타일지수 값에 대한 재정력 상하위 시구립간 타일지수 값의 비중이 2005년 59.1%에서 2010년 50.9%로 감소되었으나, 그 후로는 55.1%, 62.8%, 52.5%로 높게 나타나고 있다. 이것은 시의 이전재원 배분격차 확대에 재정력 상하위 구립간의 재원배분이 상당한 영향을 미치고 있음을 의미한다. 이러한 결과는 <표 4-5>에서 재정력 하위 시구립의 1인당 이전재원 대한 상위 시구립 1인당 이전재원 비율이 전기간에 걸쳐서 28.4%-32.3% 사이에 있다는 데에서도 확인할 수 있다. 그러므로 재정보조 시구립에 대한 이전재원 배분이 더 많이 되어 시간의 이전재원 배분격차가 커지고 있다고 할 수 있다.

〈표 4-5〉 이전재원 불평등도와 이전재원(시)

(단위: 백만원)

	T_{PTR}	A		B	
		1인당	평균	1인당	평균
2005	0.384	0.502	159,575	1.650	223,203
2006	0.375	0.551	178,560	1.735	238,574
2007	0.380	0.654	208,619	2.019	264,328
2008	0.405	0.692	225,769	2.300	317,444
2009	0.383	0.760	250,864	2.317	327,120
2010	0.406	0.758	279,356	2.435	338,784
2011	0.417	0.759	294,633	2.670	365,877
2012	0.411	0.889	317,418	2.779	399,595

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 구립은 A, 50% 하위 시 구립은 B

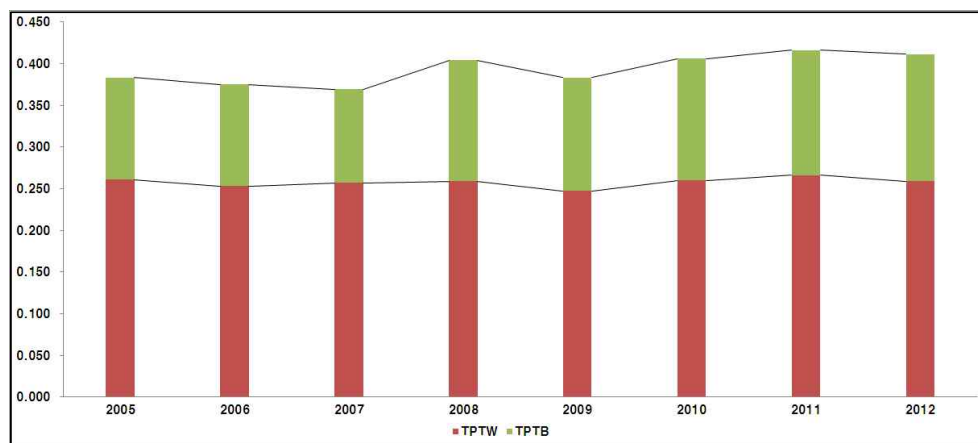
<표 4-6>과 <그림 4-2>는 이전재원의 지역별 배분에 대한 영향을 분석해 보기 위해 지역을 강원, 경기, 충청, 호남, 영남 등의 5개 지역으로 구분하여 인구 1인당 이전재원의 대한 타일지수를 분해한 결과다.

지역간 타일지수 값이 대체로 전체에 차지하는 비율이 29.4%-36.9%로 시간 이전재원 격차에 지역별 영향은 있으나 크지는 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 최근 4년 이후로 그 비중이 35.5%, 35.9%, 35.9%, 37.0%로 증대되고 있는 것으로 나타나고 있어 미치는 영향이 점점 커지고 있다고 할 수 있다²⁾.

〈표 4-6〉 권역별 이전재원 불평등도와 이전재원(시)

	T_{PTR}	T_{PTW}	T_{PTB}
2005	0.384	0.261	0.122
2006	0.375	0.253	0.122
2007	0.380	0.257	0.112
2008	0.405	0.259	0.145
2009	0.383	0.247	0.136
2010	0.406	0.260	0.146
2011	0.417	0.266	0.150
2012	0.411	0.259	0.152

〈그림 4-2〉 권역별 이전재원 불평등도와 이전재원(시)



<표 4-7>는 자체수입인 지방세와 세외수입 그리고 이전재원인 지방교부세와 국고보조금을 합한 총재원에 대한 재원격차를 나타내는 타일지수와 총재원에 대한 분석결과다.

인구 1인당 총재원의 타일지수 값(T_{PTT})이 분석기간 동안 지속적으로 증가하고 있어 시간의 1인당 총재원 격차가 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 자체재원과 이전재원의 재원격차가 모두 확대되고 있기 때문에 나타난 결과다. 이전재원의 타일지수 값이 이전재원의 타일지수 값보다 높게 나타나고 있다. 그러므로 인구 1인당 총재원은 이전재원 배분으로 재원격차가 확대되고 있다고 할 수 있다.

2) 수도권과 비수도권으로 구분하여 분석한 결과도 권역별 영향은 적은 것으로 나타남.

평균 총재원 타일지수 값(T_{TP})은 분석기간 동안 증감되고 있으나 대체로 증가추세에 있다. 그러므로 총재원에 대한 시간의 불평도가 악화되고 있다고 할 수 있다. 그러나 1인당 총재원의 타일지수 값에 비해 총재원에 대한 타일지수 값이 매우 낮게 나타나고 있어, 총재원에 대한 시간 재원불평도는 낮은 것으로 나타나고 있다.

1인당 총재원이 전 기간에 걸쳐서 상위 시구립보다 하위 시구립에 크게 나타나고 있다. 그러므로 1인당 총재원이 상위시보다 재정력 하위시에 많이 배분되어 1인당 총재원 격차가 발생하고 있다고 할 수 있다. 그러나 총재원은 재정력 상위구립의 총액평균이 하위구립보다 모든 기간에 크게 나타나고 있다. 따라서 총재원 배분격차는 하위시보다 재정력 상위시에 재원이 많이 배분되어 발생하고 있다고 할 수 있다.

요컨대 인구 1인당 재원격차에 대한 재원 불평도는 이전재원으로 인하여 재정력 하위시에 유리하게 더욱 확대되고 있고, 총재원 격차에 대한 재원 불평도는 재정력 상위시에 유리하게 나타나고 있으나 비교적 격차가 적고 안정적으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 인구 1인당 불평등한 재원격차 확대가 총재원 격차에 크게 영향을 미치고 있지 않음을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 4-7〉 총재원 불평도와 총재원(시)

(단위: 백만원)

	T_{PTT}	T_{TP}	A		B	
			1인당	평균	1인당	평균
2005	0.240	0.029	1.999	704,234	3.206	450,666
2006	0.240	0.031	2.144	759,466	3.331	474,731
2007	0.242	0.034	2.338	825,055	3.621	515,116
2008	0.252	0.032	2.507	899,062	4.002	580,578
2009	0.250	0.031	2.636	960,682	4.231	618,694
2010	0.276	0.037	2.303	903,549	4.012	580,186
2011	0.288	0.040	2.260	925,472	4.321	609,763
2012	0.287	0.038	2.596	1,006,495	4.567	682,306

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 구립은 A , 50% 하위 시 구립은 B

2) 군의 분석결과

<표 4-8>은 군의 인구 1인당 자체재원에 대한 타일지수와 재정자립도 순위 상위 50%와 하위 50% 군구립에 대한 인구 1인당 자체수입과 총자체재원에 대한 분석이다. 인구 1인당 자체재원의 타일지수 값(T_{PO})이 2007년까지는 증가되고 그 이후로는 작아지고 있다. 재정자립도 순위 상위 군구립의 인구 1인당 자체재원과 총액 평균은 전기간에 걸쳐 모두 상위 군구립이 하위 군구립보다 크게 나타나고 있다.

그러므로 2007년까지 재정력 상위 군의 1인당 자체재원과 총재원이 모두 재정력 하위 군보다 크고, 그 격차는 확대되었다고 할 수 있으며, 2007년 이후로는 격차가 축소되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러므로 시와는 다르게 군에서는 재원차가 축소되어 재원 불평도가 개선된 것으로 나타나고 있다.

<표 4-9>는 지방교부세의 군간 타일지수와 인구 1인당과 구립의 평균지방교부세에 대한 분석결과다.

인구 1인당 지방교부세의 타일지수(T_{PL}) 값이 2010년까지 지속적으로 커진 후 2010년 이후로는 작아지고 있다. 또한 인구 1인당 지방교부세와 총액평균 전기간에 걸쳐서 모두 상위 군구립보다 하위 군구립에서 크게 나타나고 있다.

그러므로 2010년까지는 재정력이 높은 군보다 재정력이 낮은 군에 1인당 지방교부세배분이 더 커, 군간 재원격차 확대되어 재원불평등도가 악화되었으며, 2010년 이후로는 재원격차 축소되어 지방교부세의 재원불평도가 개선되었다고 할 수 있다.

이러한 결과에 의하면 군에 있어서 지방교부세의 형평화 기능과 배분방향은 비교적 양호하다고 할 수 있다.

〈표 4-8〉 자체재원 불평도와 자체재원(군)

(단위: 백만원)

	T_{PO}	A		B	
		1인당	평균	1인당	평균
2005	0.133	2.854	140,069	2.002	90,299
2006	0.162	3.261	146,232	2.071	97,731
2007	0.180	3.733	178,343	2.370	101,586
2008	0.126	3.710	180,225	2.718	120,655
2009	0.122	4.099	204,682	3.496	149,226
2010	0.118	3.020	162,344	2.436	98,431
2011	0.120	3.130	163,675	2.358	99,478
2012	0.112	3.308	167,292	2.676	110,008

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 그룹은 A , 50% 하위 시 그룹은 B

〈표 4-9〉 지방교부세 불평도와 지방교부세(군)

(단위: 백만원)

	T_{PL}	A		B	
		1인당	평균	1인당	평균
2005	0.131	1.772	83,628	2.127	95,980
2006	0.137	1.939	84,416	2.169	101,433
2007	0.139	2.092	99,905	3.711	116,050
2008	0.144	2.756	124,228	3.330	146,060
2009	0.150	2.280	106,049	2.886	121,297
2010	0.150	2.308	115,050	3.080	122,881
2011	0.144	2.562	123,599	3.325	138,732
2012	0.134	2.980	140,085	3.861	158,516

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 그룹은 A , 50% 하위 시 그룹은 B

<표 4-10>은 군의 국고보조금에 대한 타일지수 값과 인구 1인당 및 총액 평균 분석결과다. 인구 1인당 국고보조금의 타일지수 값(T_{PSP})은 2006년 이후로 지속적으로 작아지고 있는 것으로 나타나고 있으며, 인구 1인당 국고보조금과 국고보조금 평균은 전반적으로 재정력 하위 군구에서 높게 나타나고 있다.

그러므로 1인당 국고보조금 배분격차는 재정력 하위 군의 국고보조금 배분이 재정력 상위 군보다 크기 때문에 발생하고 있다고 할 수 있으며, 그 배분격차는 축소되어 국고보조금의 재원불평도는 개선되고 있다고 할 수 있다.

〈표 4-10〉 국고보조금 불평도와 국고보조금(군)

(단위: 백만원)

	T_{PSP}	A		B	
		1인당	평균	1인당	평균
2005	0.197	1.360	65,583	1.706	74,105
2006	0.229	1.630	73,535	2.356	104,809
2007	0.167	1.511	75,954	2.198	96,949
2008	0.135	1.782	83,595	2.320	103,277
2009	0.129	2.268	110,750	2.753	118,514
2010	0.124	2.203	116,463	2.669	108,663
2011	0.123	2.152	108,442	2.748	117,285
2012	0.113	2.232	110,901	3.055	134,738

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 그룹은 A , 50% 하위 시 그룹은 B

<표 4-11>과 <그림 4-3>은 재정력 상하위 군구 간에 인구 1인당 지방교부세와 국고보조금을 합한 이전재원 배분이 군간 재원배분에 영향을 미치고 있는지를 분석해 보기 위해서

재정자립도 순위 상위 50%와 하위 50% 군구로 나누어 인구 1인당 이전재원의 타일지수(T_{PTR})값을 그룹내(T_{PTW})와 그룹간(T_{PTB}) 타일지수 값의 합으로 나타낸 결과다.

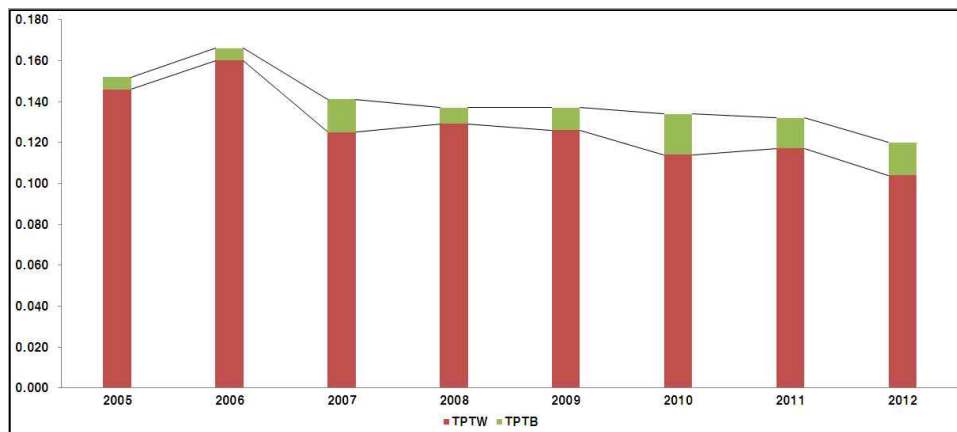
인구 1인당 이전재원에 대한 타일지수 값이 2006년 이후로 지속적으로 감소되고 있는 것으로 나타나고 있다. 인구 1인당과 평균 이전재원 규모는 <표 4-12>에서 모두 재정력 하위 시구름이 상위 시구름보다 크게 나타나고 있다.

그러므로 군의 이전재원 배분은 재정력 하위시가 상위 시보다 커서 격차가 발생하고 있으나, 격차는 축소되어 이전재원에 대한 불평등도는 개선되고 있다고 할 수 있다.

<표 4-11> 이전재원의 타일지수 분해(군)

	T_{PTR}	T_{PTW}	T_{PTB}
2005	0.153	0.146	0.006
2006	0.167	0.160	0.006
2007	0.141	0.125	0.016
2008	0.138	0.129	0.008
2009	0.137	0.126	0.011
2010	0.135	0.114	0.020
2011	0.132	0.117	0.015
2012	0.121	0.104	0.016

<그림 4-3> 이전재원의 타일지수 분해(군)



군간 인구 1인당 이전재원 격차에 대한 구름의 영향을 분석해 보기 위해서 전체 타일지수 값에 대한 재정력 상하위 구름간 타일지수 값의 비중을 분석해 보면 최근 다소 증가되었으나 3.5%-14.8%로 전기간에 걸쳐서 낮게 나타나고 있다. 이것은 군간 이전재원 배분격차 확대에 재정력 상하위 구름의 재원배분에 대한 영향이 낮음을 의미한다. 이러한 결과는 <표 4-12>에서 재정력 하위 군구름에 대한 재정력 상위 군구름의 인구 1인당 이전재원 비중이 분석기간

동안 73.3%-81.7%로 높게 나타나고 있다는 데에서도 확인 할 수 있다.

〈표 4-12〉 이전재원 불평등도와 이전재원(군)

(단위: 백만원)

	T_{PTR}	A		B	
		1인당 평균액	총액평균	1인당 평균액	총액평균
2005	0.153	3.133	147,211	3.834	170,086
2006	0.167	3.569	157,951	4.526	206,242
2007	0.141	3.603	175,859	4.909	212,999
2008	0.138	4.538	207,823	5.650	249,337
2009	0.137	4.548	216,798	5.639	239,811
2010	0.135	4.512	231,513	5.750	231,544
2011	0.132	4.714	232,040	6.073	256,017
2012	0.121	5.220	250,986	7.017	293,254

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 그룹은 A , 50% 하위 시 그룹은 B

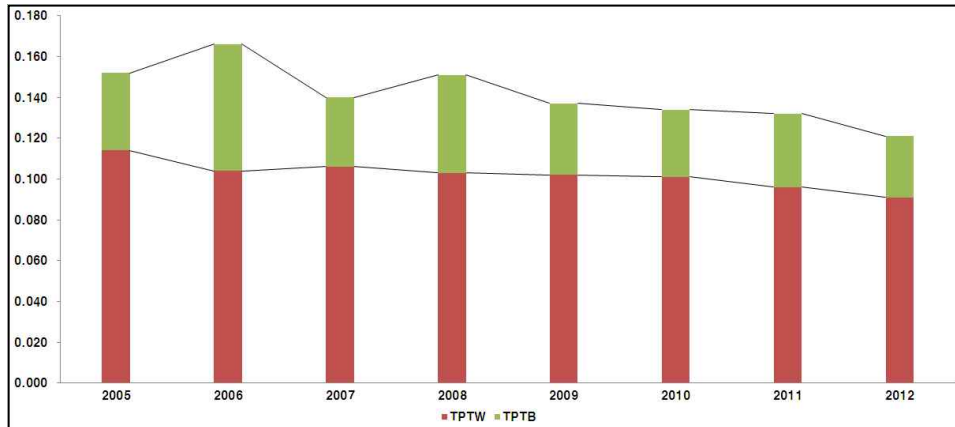
<표 4-13>과 <그림 4-4>는 지역별 군의 이전재원 배분 격차에 대한 영향을 분석해 보기 위해 지역을 강원, 경기, 충청, 호남, 영남 등의 5개 지역으로 구분하여 인구 1인당 군의 이전재원의 대한 타일지수를 분해한 결과다.

지역간 타일지수 값이 대체로 전체에 차지하는 비율이 24.1%-34.7%로 나타나고 있으며 시와 비교할 낮으며, 감소추세다. 따라서 시와 비교할 때에 군간 이전재원 격차에 대한 지역별 영향은 있으나 크지 않고 감소되고 있다고 할 수 있다 .

〈표 4-13〉 권역별 이전재원의 타일지수 분해(군)

	T_{PTR}	T_{PTW}	T_{PTB}
2005	0.153	0.114	0.038
2006	0.167	0.104	0.062
2007	0.141	0.106	0.034
2008	0.138	0.103	0.048
2009	0.137	0.102	0.035
2010	0.135	0.101	0.033
2011	0.132	0.096	0.036
2012	0.121	0.091	0.030

〈그림 4-4〉 권역별 이전재원의 타일지수 분해(군)



<표 4-14>는 군의 자체수입인 지방세와 세외수입 그리고 이전재원인 지방교부세와 국고보조금을 합한 총재원에 대한 재원격차를 나타내는 타일지수와 총재원에 대한 분석결과다.

〈표 4-14〉 총재원 불평도와 총재원(군)

(단위: 백만원)

	T_{PTT}	T_{PT}	A		B	
			1인당	평균	1인당	평균
2005	0.138	0.023	5.987	287,280	5.836	260,384
2006	0.153	0.040	6.831	304,183	6.597	303,973
2007	0.142	0.039	7.336	354,202	7.280	314,585
2008	0.127	0.025	8.248	388,047	8.368	369,993
2009	0.128	0.024	8.648	421,480	9.135	389,036
2010	0.125	0.022	7.533	393,857	8.186	329,974
2011	0.123	0.219	7.845	395,715	8.431	355,495
2012	0.113	0.020	8.528	418,277	9.693	403,262

주: 재정자립도 순위 상위 50% 시 그룹은 A , 50% 하위 시 그룹은 B

인구 1인당 총재원의 타일지수 값(T_{PTT})이 2006년 이후로 지속적으로 감소하고 있다. 그러므로 군간 1인당 총재원격차가 축소되어 인구 1인당 총재원 불평도는 개선되고 있다고 할 수 있다. 그러나 인구 1인당 총재원에 대한 타일지수 값이 <표 4-7>의 자체재원의 타일지수 값보다 분석기간 동안 대체로 높게 나타나고 있다. 따라서 인구 1인당 총재원은 이전재원의 배분재원으로 재원불평도는 높아진 것으로 나타나고 있다.

총재원 타일지수 값(T_{TP})은 2006년 이후 2011년을 제외하면 지속적으로 감소되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러므로 총재원에 대한 군간의 재원불평도가 개선되고 있으며 타일지수 값이 낮아 재원격차가 심하지 않다고 할 수 있다.

1인당 총재원과 평균이 전 기간에 걸쳐서 상위구룹에 크게 나타나고 있다. 그러므로 군에서는 재정력 상위군의 재원이 하위군보다 크기 때문에 재원격차가 발생하고 있고, 그 재원격차는 감소되고 있다. 그러므로 군의 경우는 재원구조와 재원격차가 전형적 구조를 보이고 있으며 재원불평도는 개선되고 있다고 할 수 있다.

V. 요약 및 결론

지방자치단체의 자체재원은 지역경제의 발전 차이로 격차가 발생하고 있으며, 이러한 재원격차를 완화하기 위해서 중앙정부는 지방자치단체에게 지방교부세와 국고보조금을 배분하고 있다. 본 연구는 이러한 재원배분으로 지방자치단체간 재원격차가 축소시키고 있는지를 시군을 중심으로 분석을 수행했다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 재정력 하위 시의 인구 1인당 자체재원은 상위 시보다 크게 나타나고 있고, 그 격차는 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 재정력 하위 시의 경우 인구규모가 적은 데 있다고 할 수 있다. 그러나 군의 경우는 재정력 상위 군이 하위 군보다 인구 1인당 자체재원이 크고, 격차는 감소되는 것으로 분석되었다.

둘째, 인구 1인당 지방교부세와 국고보조금은 상위 시보다 하위 시에서 크고, 그 격차는 증가하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 지방교부세가 국고보조금에 비해 재원격차가 더 큰 것으로 분석되었다. 이러한 현상은 재원형평화 기능이 지방교부세가 국고보조금보다 크기 때문이라 판단된다.

군의 경우는 인구 1인당 지방교부세와 국고보조금 배분이 하위 군이 상위 군에 비해서 크고, 그 격차는 대체로 감소되고 있는 것으로 나타났다. 또한 시와 동일하게 지방교부세가 국고보조금에 비해 재원격차가 더 큰 것으로 분석되었다.

셋째, 지방교부세와 국고보조금을 합한 인구 1인당 이전재원 배분은 시의 경우 재정력 하위 시가 상위 시보다 크며, 그 격차는 대체로 증대되고 있는 것으로 나타났다. 또한 재원배분 격차 증가에 재정력 상하위 구룹간 배분이 영향을 주고 있는 것으로 나타났다.

군의 경우는 인구 1인당 이전재원은 재정력 하위군이 상위군보다 크며, 그 격차는 감소되고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 재원배분 격차 감소에 재정력 상하위 구룹간 배분의 영향은 있으나 크지 않은 것으로 나타났다.

넷째, 인구 1인당 총재원은 시의 경우 재정력 하위 시구룹이 상위 시 구룹보다 크고 격차는 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 총재원은 재정력 상위시가 하위시보다 크고, 상하위 시간격차는 크지 않고 대체로 안정적이다. 그러나 군의 경우는 재정력 상위 군구룹이

하위 그룹군에 비해 인구 1인당과 총재원이 모두 크고, 재원격차가 감소되고 있는 것으로 나타났다.

이상을 종합하면 시의 경우는 인구 1인당 경우 재정력 하위시가 상위시보다 재원배분이 커서 재원격차가 발생하고 있고, 그 격차가 확대되고 있다. 그러므로 재원배분구조가 비정상적이라고 할 수 있다. 그러나 총재원격차는 재정력 상위시 재원이 하위시 재원보다 크기 때문에 발생하고 있고, 그 격차는 크지 않으며 안정적이다. 그러므로 인구 1인당 재원격차는 확대되어 재원불평도가 높아지고는 있는 반면에 총재원 격차는 이러한 배분으로 큰 영향을 받지 않고 있다고 할 수 있다.

군의 경우는 인구 1인당과 총재원이 모두 재정력 하위군보다 상위군에 크게 배분되어 격차가 발생하고 있고, 이러한 배분격차는 축소되고 있어 재원불평등을 완화시키고 있다. 그러므로 군은 정상적인 재원배분구조를 유지하고 있다고 할 수 있다. 이러한 배분구조로 인하여 재원불평도가 개선되고 있다고 할 수 있다.

본 연구는 재원격차 분석을 단지 타일지수와 재정력 상하위 그룹을 이용하여 분석을 했다는 점에서 한계를 갖는다. 서로 다른 지수를 이용하여 분석결과를 비교하고 재정력을 계층별로 세분하여 분석을 하면 명확한 결과를 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 향후 이러한 측면에서 연구가 확장되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국중호, “정부간 재정이전이 지역균등화에 및 지역발전에 미치는 효과”, 재정논집, 제19권 제2호, 한국재정공공경제학회, 2005.
- 김재훈, “국고보조금의 효과성 제고를 위한 비교정책적 분석”, 한국지방재정논집, 제8권 제1호, 2003.
- 김종순, 김성주, “사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석”, 한국지방재정논집, 제13권 제1호, 2008.
- 김태일·김재홍·현진권, “지방조정제도의 수평적 형평화 효과”, 한국지방재정논집 제6권 제2호, 2001. 12.
- 박병희, “지방재정조정제도의 균등화 및 역진화효과 분석”, 공공경제, 제1권 제1호, 1996.
- 박정수, “지방교부세의 형평화 및 재분배효과”, 한국행정학회 하계학술대회 논문, 1997.
- 서정섭, “지방자치단체의 재정격차 결정요인분석과 개선방안”, 1997.
- 윤석완, “정부보조금이 재정력 불균등에 미치는 효과”, 한국지방재정논집, 제6권 제2호, 2001.
- 이창균, “자치단체간 재정불균형 심화에 따른 중앙정부의 역할 제고방안”, 한국지방재정논집, 제6권 제2호, 2002.
- 임상수, “국고보조금이 형평성과 비효율성에 미치는 영향”, 한국재정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2012.

- 임성일, “국고보조사업의 운영실태와 개선과제” 지역상생발전 정책방향과 사례 2012년 지역발전 컨퍼런스, 지역발전위원회, 2012.
- 조기현, “시계열이론은 이용한 이전재정의 형평화효과분석”, 지방행정연구, 제11권 제3호, 1996.
- 주만수, “지방재정은 수렴하는가?”, 응용경제, 제11권 제3호, 2009.
- 최병호·정종필, “재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편: 참여정부와 차기정부의 과제”, 정책토론 발표논문, 한국지방재정학회 희망제작소, 2007
- Akita, T, "Decomposing regional income inequality in China and Indonesia using two stage nested Theil decomposition method", The Annals of Regional Science, 2003.
- Anand S, Inequality and poverty in Malaysia measurement and decomposition. A World Bank Research Publication, Oxford University Press, New York, 1983.
- Bourguignon, F, "Decomposable income inequality measures", Econometria 47(4) 1979.
- Annala C. "Have state and local fiscal policies become more alike? Evidence of beta convergence among fiscal policy variable", Public Finance Review, Vol. 98. 1999.
- Jenkins SP, "Accounting for inequality trends: decomposition analysis for UK", Economica 62(246), 1965.
- Skidmore M, Toya H. and Merriman D. "Convergence in government spending: Theory and cross-country evidence", Kyklos, 2004.

중국지방정부 “토지재정”행위의 정치경제*

전상경(동아대학교)

I. 문제의 제기와 선행연구의 검토

1. 문제의 제기

중국 개혁개방의 주체세력들은 1980년대 전후 그 당시의 소련과 동구권 사회주의 국가들이 추진한 체제전환방식과는 달리 사유화보다 분권화를 통한 시장화전략을 선택하였다. 경제적 측면에서 이러한 분권화는 지방정부와 하급단위의 적극성을 유발시켜 미진한 사유화의 부정적 효과를 상쇄함으로써 개혁개방정책의 수단이 되었다(林尚立, 1998: 319). 이러한 정치적 배경 하에 추진된 분권화는 지방정부를 중앙정부 정책집행의 단순한 대리인으로서가 아니라 행위주체로서 자리매김 시켰으며, 그 결과 지방정부는 마치 이윤을 추구하는 기업과도 같은 행태를 갖게 되었다(何显明, 2008:128).

중국공산당에 의한 신중국 수립이후 개혁개방이 추진되기 시작한 1978년까지 중국의 중앙·지방간 재정관계는 국가가 지방의 세입과 세출을 포함하여 하나로 통제한다는 의미의 “统收统支” 또는 한 부엌에서 밥을 먹는다는 의미의 “一灶吃饭”이라는 4자성어로 묘사된다. 이처럼 국가재정과 지방재정이 분리되어 있지 않았기에 진정한 의미의 지방세라는 것도 존재하지 않았다. 지방정부가 국가세수를 징수하여 모두 중앙정부에 이전하며,¹⁾ 중앙정부는 자신의 판단에 따라 지방정부에 필요한 재원을 다시 이전하였다. 이같은 재정체제하에서 지방정부의 효율성은 떨어질 수밖에 없고 또한 지방정부는 발전을 위한 특별한 유인도 갖지 못하였다(전상경, 2007: 126).

따라서 1978년의 개혁개방정책은 지방정부의 효율성을 증가시키기 위해 이른바 “一灶吃饭”의 중앙-지방관계를 “각자의 부엌에서 밥을 먹는 관계”(分灶吃饭)로 전환하였다. 이 기간 중에도 세금의 징수는 여전히 지방정부의 징세국에서 이루어졌고, 그것을 중앙정부로 이전하

* 본 연구는 2013년 한국연구재단의 지원으로 수행된 것임.

1) 중국에서는 이와 같이 지방정부에서 징수한 재원을 중앙정부에 이전하는 것을 상납(上納)이라고 부른다. 우리나라에서도 옛날에는 나라에 조세를 바치는 것을 상납이라고 하였지만, 오늘날 상납은 매우 부정적 의미를 갖고 있기 때문에 여기서는 상납 대신 이전이라는 용어를 사용한다.

였다. 하지만 재정도급제(財政包干制)가 도입되어 지방정부가 징수한 세입중 중앙정부에 이전해야 하는 비율은 양자간의 흥정(討價還價)에 의해 결정되었다. 지방정부는 일정 부분만 중앙정부에 납부하면 나머지 세수는 자신의 몫이 되었기 때문에 징세에 적극적이었지만, 다른 한편으로는 자신이 많은 몫을 갖기 위해 총징세액을 속이려는 유인도 생겨났다(전상경, 2007:127; 林尚立, 1998:320). 이에 따라 중국의 지방재정은 급성장하였지만 중앙재정은 지속적으로 감소되었고, 1993년도 전체 재정수입중 중앙과 지방간의 비율 22: 78은 이러한 사정을 잘 나타내 준다(高聚輝·伍春來, 2006:26).

개혁개방의 주체 세력들은 개혁개방의 성공적 추진을 위해 중앙재정의 강화필요성을 느꼈고 1994년 분세제(分稅制) 재정개혁을 단행하였다. 분세제 재정개혁을 통해 국세와 지방세가 처음으로 명확하게 구분되어 지방정부세원이 독립적으로 보장되었다. 하지만 세원이 국세중심으로 전환됨에 따라 재정수입중 중앙과 지방간의 비율은 약 56:44로 되었고, 지방재정은 거의 30% 이상 감소하였다(高聚輝·伍春來, 2006:26). 하지만 분세제 재정개혁과 동시에 중앙정부의 기능 중 상당부분이 밑으로 내려와 지방정부는 재정감소와 업무증가라는 이중고를 감당해야만 했다. 하지만 정치적 집권화와 경제적 분권화가 양립되고 있는 중국 특유의 제도 하에서 자신의 정치적 미래를 추구하는 지방정부관원(官員)들은²⁾ 업적평가에서 가장 중요한 요소인 경제성장을 통해 자신의 실적을 증명할 목적으로 지방정부 재정수입을 확충해야 할 필요성에 직면하게 되었고, 이러한 상황 하에서 발생한 것이 이른바 중국 특유의 “토지재정” 행위이다.³⁾

중국 지방정부의 “토지재정”행위는 예산외수입확보의⁴⁾ 주요한 수단으로서 긍정적 효과도 있지만, 중국 경제 전체에 부정적 영향을 줄 수 있는 잠재적 문제점도 내포하고 있다(陳明, 2010:25-29). 즉 다양한 형태의 투융자창구를 통하여 조달한 차입은 재정리스크 및 금융리스크를 증가시켜 국민경제에 나쁜 영향을 줄 수 있고, 토지유상양도를 통한 세수확보는 개발 그 자체가 목적이 아니라 “토지재정”확보를 위한 수단으로 전락되었다. “현재 중국이 “토지재정”에 의존하여 대규모 인프라건설을 추진하는 방식은 극히 위험하다”라는 프랑스 소사이어티 제너럴 은행의 수석 경제학자인 마쿠젠(Michala Marcussen)의 지적과(아주경제, 2012년 11월 26일자), 지방정부의 토지징용과 관련하여 꾸준히 발생하고 있는 민란은 “토지재정”행위가 초래할 수 있는 대표적 병폐이다.

본 연구의 목적은 다음과 같은 물음들에 대한 답을 탐색하려는 것이다. 우선 “토지재정”

2) 중국의 관원(官員)은 정부 공무원만을 지칭하는 것이 아니라 공산당 간부까지 포함되는 용어이다.

3) “토지재정”은 특정한 의미를 지니는 전문적 학술 용어이기 때문에 본 연구에서는 처음부터 끝까지 따옴표(“”)를 붙인다.

4) 중국에서는 오랫동안 정부재정이 예산내수입과 예산외수입으로 구분되었고, 예산외수입의 재정 운용에는 상당한 재량권이 부여되었다. 하지만 2011년 1월부터 재정규율(fiscal discipline)의 일환으로 예산외수입제도가 폐지되어 예산내수입으로 통합관리되었다.

은 구체적으로 무엇을 지칭하고 또한 지방정부관원의 “토지재정”행위를 초래하는 요인들은 무엇인가? 토지소유가 국유화되어 있는 중국에서 지방정부로 하여금 토지유상양도를 통한 “토지재정”행위를 유발시키는 토지시장의 작동메커니즘은 무엇인가? “토지재정”을 통한 재정동원이 중국의 지방정부 재정운용에서 어떠한 비중을 차지하고 있고, 그것이 초래할 수 있는 부작용은 무엇인가? 분권화를 통한 개혁개방과 국가발전을 추구하는 과정에서 야기된 중국의 “토지재정”이 재원제약 하에서 분권화를 추진하고 있는 우리나라에 줄 수 있는 정책적 시사점은 무엇인가?

2. 선행연구의 검토

1) 중국에서의 선행연구

중국 고유의 독특한 제도로써 “토지재정”이란 용어가 등장하기 시작한 것은 2000년 이후부터이다. 중국 지식정보망(www.cnki.net)의 문헌검색결과에 의하면 토지재정과 연관된 내용은 2002년에 최초로 나타났고, “토지재정” 그 자체를 분석한 문헌은 2004년말에 나타났으며, “토지재정”이 매스컴과 학계의 주목을 받기 시작한 것은 2006년부터라고 한다(骆祖春, 2012:4). 하지만 중국에서는 이미 “토지재정”이 지방정부의 보편적 재정동원수단으로 인식되고 있고, 또한 그것에 수반되는 여러 가지 문제점들이 대두되고 있기 때문에 현재는 많은 학자들의 활발한 연구가 이루어지고 있다.

“토지재정”에 관한 대표적 연구물들을 소개해보면 중국 “토지재정”의 발생원인과 개혁에 대한 것(李保春, 2010; 张青·胡凯, 2009; 卢洪友·袁光平·陈思霞·卢盛峰, 2011), 분세제와 “토지재정”에 관한 것(高聚辉·伍春来, 2006), “토지재정”과 경제성장 및 지역발전에 관한 것(杜雪君·黄忠华·吴次芳, 2009; 钱胜, 2009; 王有强·卢大鹏·周绍杰, 2009), 지방정부의 경쟁과 “토지재정”에 관한 것(吴群·李永乐, 2010), 부동산 시장에서 지방정부의 합리적 선택과 지대추구행위(寻租; rent-seeking behavior)를 “토지재정”과 결부시키는 것(愈露, 2009), “토지재정”의 위험성과 그 대책에 관한 것(邵绘春, 2007; 周飞舟, 2009; 陈明, 2010), 지방정부의 채무와 그 위험성 및 “토지재정”에 관한 것(刘志广, 2009), “토지재정”의 관점에서 본 지방정부의 재정행위 및 재정제도에 관한 것(王有强·卢大鹏·周绍杰, 2009; 周飞舟, 2010; 陈志勇·陈莉莉, 2009) 등이며 모두 논문들이고, 가장 최근인 2012년 12월에는 이 부분에 관한 최초의 단행본(骆祖春, 2012)이 출간되었다.

2) 우리나라에서의 선행연구

필자가 조사한 범위에서는 아직까지 본 주제에 관한 국내의 학술연구는 없는 것 같다. 하

지만 본 주제와 직·간접적으로 연관 있는 연구는 크게 세 가지 부류로 구분된다. 첫째, 권한의 지방이양(放权让利)이라는 수단을 통해 추진된 개혁개방정책과 연관된 주제로서 개혁기 중국의 중앙과 지방관계(전성홍, 2005), 전환기 중국사회의 변화와 역동성(전성홍 편 2004), 지방정부의 기업가적 행태와 지방정부주도의 경제성장(정우환, 2000; 2003), 중앙과 지방간의 관계를 분권화개혁의 정치경제적 측면에서 분석한 것(정재호, 1999) 등이다. 둘째, 중국 지방정부의 재정에 관한 것으로서 중국의 지방재정제도의 개괄적 소개(임성일, 1998), 개혁개방과 정부간 재정관계(김의섭, 2006; 전상경, 2007), 지방정부의 행·재정적 자율성에 관한 한·중 비교(김종호·김태영·김태일·한상연, 2001), 중국재정제도의 변화과정분석(이준호·정윤길, 2010) 등이다. 셋째, 토지정책에 관한 것으로 중국의 도시토지사용권정책(백승기, 1994), 중국지방정부의 토지개혁정책(백승기, 2002), 토지제도개혁과 지방정부의 행위(김수한, 2008), 중국지방정부의 불법토지개발현상(이기현, 2009) 등이다.

비록 이기현(2009: 224-225)의 연구에 토지재정이라는 용어가 등장하지만 그것은 본 연구에서 사용하는 “토지재정”과는 전혀 다른 맥락에서 사용되고 있다. 중국 현지에서 많은 학자들과 관원들의 학술적·실무적 관심대상인 “토지재정”이라는 주제에 관한 학술적 연구물은 아직까지 없고, 단지 대외경제정책연구원(KIEP)의 북경사무소나 대한무역투자진흥공사(KOTRA)의 중국 현지주재원들이 간단한 현안브리핑 형식으로 발간하는 보고서에 “토지재정”관련 내용들이 등장하고 있을 뿐이다(대외경제정책연구원, 2008.11, 2009.4, 2010.7; 대한무역투자진흥공사, 2004.11, 2006.9, 2007.8, 2011.6).

II. 중국지방정부 “토지재정”행위의 등장배경과 그 작동메커니즘

1. 개혁개방으로 인한 재정분권화와 “토지재정”행위

1) 개혁개방정책수단으로서의 재정분권화

덩샤오핑(邓小平)은 1978년 “中共第11届3中全会”에서⁵⁾ 계획경제체제의 비효율성을 직시하여 “검은 고양이든 흰 고양이든 쥐만 잡으면 된다”는 이른바 “흑묘백묘론(黑猫白猫论)”의 기치 하에 과감한 개혁개방노선을 천명하였다. 하지만 근본적으로 사회주의 자체를 포기한 것은 아니었고, 경제적 효율성의 제고를 목적으로 자본주의식 경제운용방식을 채택하려는 것이었다. 덩샤오핑의 사고는 집권화된 계획경제체제하의 지방정부는 연성예산제약(软预算约束, soft-budget constraint)에 빠져 그 효율성은 극히 낮을 수밖에 없다는 논리와 그 맥을 같

5) 중국공산당 제11기 중앙위원회 3차 전체회의란 의미이다.

이 한다(周飞舟, 2006: 103).⁶⁾ 따라서 정치적으로는 강력한 집권체제를 유지하면서 경제적으로는 분권화를 지향하였다. 등샤오팡은 분권화를 통해 지방에 활력을 불어 넣을 목적으로 지방정부를 이익주체로서의 합법적 지위를 인정하는 동시에 제도적으로 많은 권리를 지방에 넘겨주었다(林尚立, 1998: 319).⁷⁾ 이러한 행위는 위임자-대리인(principal-agent) 모형의 관점에서 보면 대리인의 모럴해저드(moral hazard)를 방지함으로써 위임자의 이익을 증가시킬 목적으로 대리인에게 일정한 범위 안에서 상당한 재량권을 부여하는 것이다.

개혁개방기 초기의 재정포간제(财政包干制)는 위임자-대리인관계에서 대리인의 적극성을 유인하기 위한 일종의 계약관계라고 할 수 있다. 재정포간제는 지방정부에게 잉여재원수취권(剩余索取权)을 안겨 주었고, 따라서 별도로 중앙정부에 귀속시킨다는 계약이 없으면 나머지 재원은 지방정부가 가질 수 있게 되었다. 잉여수취권 이외에도 지방정부는 “放权让利”와 같은 정책에 따라 투자권, 계획권, 국영기업 경영권 등을 얻게 되어 점차로 국가이익체제와는 분리된 독립적 경제주체로서 자리매김하게 되었다. 이러한 상황 하에서 지방관원들의 임면권(任免权)을 갖고 있는 중앙은 GDP 및 지방재정수입 위주로 구성된 업적지표를 활용하여 지방관원들을 정치적 승진경쟁(政治锦标赛)으로 몰아 넣으므로써 자신의 목적인 국가경제발전을 달성하려고 한다. 이에 따라 지방정부는 GDP 제고에 도움되는 사회기반시설 확충 등에 필요한 재정수입극대화행태를 취하게 된다.

2) 재정분권화로 인한 지방정부행태변화와 “토지재정”행위

중국이 개혁개방정책의 수단으로서 분권화를 채택했지만 이것은 어디까지나 강력한 중앙집권적인 틀 속에서 이루어진 경제적(재정적)분권이다. 즉 중앙정부는 성급 지방관원들의 임면을 통해서 지방정부를 강력하게 통제할 수 있었고, 지방관원들의 임면은 해당지역의 GDP와 재정수입의 증가율을 주요 지표로 하는 임기 중 업적평가를 바탕으로 하여 이루어졌다. 이에 따라 재정분권화개혁 이후 지방정부의 역할과 행위에는 커다란 변화가 발생하였고, 특히 지역경제발전에 필요한 재정수입 확보차원에서 지방정부는 회사와 같은 여러 가지 특징을 지니게 되었다. 또한 실적과시를 통해 높은 직예로의 승진을 노리는 지방정부 주요관원들은 정치적 기업가(political entrepreneur)의 역할을 연출하여 마치 기업의 이사회구성원과 같은 행동을 한다(王永钦·张晏·章元·陈钊·陆铭, 2007: 7).

개혁개방정책 이전의 지방정부에 대한 중앙정부의 통제는 “명령-충성”방식의 유인체제에 근거하기에 지방정부 스스로의 입장에 바탕한 경제적 및 정치적 요구는 거의 없었다. 개혁개

6) 연성예산계약이란 원래 사회주의 국가의 국영기업의 비효율성을 지적하기 위하여 코르나이(Kornai)가 만든 용어인데 사회주의 경제체제의 유인문제(incentive problem)를 설명하는데 유용한 지적 도구이다(전상경, 2011: 433).

7) 이러한 권한이양을 “放权让利”로 부른다.

방 이후 지방에 대한 중앙의 통제는 계획경제에서 시장경제체제로의 전환에 부응하는 “충성-실적평가”방식의 유인체제로 바뀌었고, 동시에 하급기관 관원들에 대한 상급기관의 업무평가 기준(考核标准)도 과거의 정치일변도에서 경제실적위주로 바뀌었다. 정치적 출세를 추구하는 각 지방정부 관원들은 GDP증가가 핵심인 상의하달식의 정치적 승진경쟁에 매진하게 되었다. 이리하여 지방관원들은 GDP증가를 위해 사회간접자본투자를 확대하는 경향을 보였고, 이러한 투자재원을 보장하기 위한 재정확보노력을 기울이게 되었다.

지방정부는 더 이상 계획경제체제 하에서처럼 주로 상급정부의 재정재원에만 의존하지 않고, 시장체제의 발전이 가져다주는 자원과 배분권력을 증식시키려고 노력하였다. 개혁개방 이후 1994년의 분세제 개혁이전까지 지방정부는 자신이 통제할 수 있는 재원확충을 위해 향진기업(乡镇企业)의 발전에 눈을 돌렸다. 향진기업에 대한 지방정부의 권한은 국유기업에 비교해 볼 때 훨씬 크기 때문에 많은 지방정부들은 향진기업의 설립을 통해 재원확충을 모색하였다. 바로 이런 이유 때문에 이 기간 중의 지방재정은 종종 “기업재정”(企业财政)으로 불리기도 한다(陈志勇·陈莉莉, 2009: 43).

1994년의 분세제재정개혁 이후 중앙재정은 급격히 강화되어 지금까지의 중앙-지방재정의 균형이 무너졌다. 한편으로는 국세·지방세·공동세의 법률적 확정으로 “统收统支”체제하에서와는 달리 중앙-지방간 흥정(讨价还价)을 거치지 않고 지방의 독립재원이 제도적으로 보장되어 지방재정의 안정성-예측가능성이 개선되었다는 긍정적 측면도 있다. 이런 점에서 분세제 이후의 지방재정은 “세수재정(税收财政)”으로 불리기도 한다(骆祖春, 2012:2).

분세제는 성급 정부와 중앙정부간 세입과 지출책임의 구분이었지만 그 기본적 사상은 성급 이하 정부에도 영향을 미쳤으며, 따라서 각 시·현·향 정부는 상당한 재정압박을 받았다(周飞舟, 2006:102). 이러한 정부들은 1994-2004년에 걸쳐 이른바 “三乱”으로 불리는 乱收费·乱集资·乱摊派를 통해 재원을 확충함으로써 농민들에게 엄청난 부담을 안겨 그들의 불만을 고조시켰고, 2004년 이후는 농지의 징용을 통한 토지양도금 수입으로 재원을 조달하는 “토지재정”행위가 성행하기 시작하였다. 이처럼 “토지재정”은 지방정부가 새로운 재정환경 하에서 추구한 합리적 선택행위의 결과로서 2000년 이전에 성행했던 “기업재정”을 대체한 것으로 이해된다(愈露, 2009: 21; 吴群·李永乐, 2010:51).

2. “토지재정”의 의미와 그 작동메커니즘

1) “토지재정”의 의미와 현황

- 8) 乱收费란 직권이나 업계의 독점적 지위를 이용하여 기업이나 대중들에게 법적으로 지불의무가 없는 비용을 강제적으로 수취하는 행위를 가리키며, 乱集资는 정부부문, 기업이나 개인이 국가법률, 법규와 관련 정책의 허용범위를 벗어나 진행하는 모금행위를 가리키고, 乱摊派는 상급부서가 정책규정을 위반하고 기업으로부터 비용을 받는 것을 뜻한다.

(1) “토지재정”의 의미

“토지재정”은 홍콩의 “토지사용허가제도(土地批租制度)”를 벤치마킹하여 생겨난 것으로서 토지국유제를 취하고 있는 중국 특유의 제도적 산물이다. 특히 1994년 분세제재정개혁 이후 지방정부는 중앙정부에 비해 상대적으로 재원은 격감하였지만 업무량은 늘어나 상당한 재정 압박을 받게 되었다. “토지재정”이란 이러한 상황 하에서 지방정부가 재량적 재원을 확충하기 위해 고안한 제도적 혁신(创新)이며, 토지제도를 이용하여 재량적 재원을 확충하려는 지방정부의 총체적 노력이 곧 “토지재정”행위이다.⁹⁾ 이렇게 확보된 지방정부의 자주재원은 주로 지방정부의 사회적 기간시설과 생산성투자에 활용되었으며, 근 20년간 중국 경제성장의 중요한 동력이었다. 하지만 “토지재정”행위는 양면성을 지녀 지속가능한 경제사회발전과 농경지보호정책에 심각한 위협이 되고 있으며 또한 미래사회에 체계적 위험을 야기할 수 있는 지방정부의 경제적 행위이다(邵绘春, 2007: 4006).

“토지재정”의 정확한 의미와 그 정책적 함의를 고찰하기 위해서 포괄적인 개념정의가 필요하다. 우리는 “토지재정”의 개념을 <표1>과 같이 협의의 “토지재정”(토지재정I), 중범위의 “토지재정”(토지재정 II), 최광의의 “토지재정”(토지재정 III)과 같은 세 범주로 구분한다(骆祖春, 2012:37-42).

〈표 1〉 “토지재정”의 내용과 분류

토지재정유형			관리분류	토지재정의 구체적 항목		
토 지 재 정 Ⅲ	토 지 재 정 Ⅱ	토 지 재 정 Ⅰ	비세수입	토지자산수익	국유토지양도수입	예산외수입
					국유토지임대 및 전매	
			행정성수수료수입	재정, 토지, 기타부분의 수수료	예산외 또는 예산내수입	
		세수입		토지와 연관된 부동산업과 건축업의 세수		예산내수입
	음성적(隱形)인 토지수입		토지를 담보로 한 대출수입		예산외수입	

주: 骆祖春(2012:37)의 <그림2-2>를 재구성한 것임.

협의의 “토지재정”이란 일반시민이나 언론매체가 통상적으로 관심을 갖는 개념으로 지방정부 예산외수입의 가장 주요한 부분이다.¹⁰⁾ <표 1>에 표시된 토지재정I은 토지자산수익과 행정수수료수입으로 구성되며 현행 예산관리체제하에서 비세수입(非稅收入)이다. 전자는 국유토지사용권 양도수입(国有土地出讓收入)과¹¹⁾ 국유토지사용권거래의 임대와 전매소득으로

9) 중국에서는 혁신(innovation)을 우리와는 달리 “革新”으로 부르지 않고 “创新”으로 부른다.

10) 중국재정체제에서 오랫동안 중요한 위치를 차지해 왔던 예산외수입제도는 2011년 1월 1일부터 공식적으로 폐지되었지만, 본 연구에서는 제도의 역사적 설명을 위해 그대로 둔다.

구성되지만 국유토지양도수입이 그 대부분을 차지하며, 후자는 토지관리부서가 받는 수수료, 재정부서의 수수료, 그리고 기타 관련부서들이 토지의 징용에서 양도과정에 이르기까지 발생하는 관련 수수료 등의 세 종류로 구성된다. 특히 행정수수료수입은 그 명칭도 갖가지이며 대부분은 지방정부가 자율적으로 관리할 수 있는 예산외수입 또는 비예산수입(非预算收入)에 속한다. 징수과정상 투명성이 매우 떨어질 뿐만 아니라 그 구체적 규모를 확정할 수도 없어 전국적 범위의 비교연구도 할 수 없다.

중범위의 “토지재정”이란 토지재정I에다 토지와 연관된 부동산업 및 건축업으로부터 과생된 세수입을 합친 것이다. 국유토지사용권의 양도에서부터 부동산의 개발·전매·보유 등의 제 과정에 나타나는 세수로서 예산내수입으로 분류된다. 이것을 세분하면 토지세수로서 경지점용세(耕地占用税)와 토지부가가치세(土地增殖税), 부동산 거래세로서의 영업세(营业税), 부동산사용세로서의 도시토지사용세(城镇土地使用税)와 주택세(房产税), 부동산소득세로서의 기업소득세(企业所得税)와 개인소득세(个人所得税), 기타세수로서 취득세(契税)와 도시유지보호건설세(城市维护建设税) 및 인지세(印花税)의 10가지가 있다. 현행 분세제체제하에서 상술한 10개의 조세중 중앙과 지방이 공유하는 기업소득세와 개인소득세를 제외한 나머지 세수는 모두 지방정부의 몫이다. 이 중에서 영업세가 가장 큰 비중을 차지하고 나머지는 매우 미미한 수준이다.

최광의의 “토지재정”이란 전술한 토지재정 I 및 II 에다 음성적(隱形)인 토지수입을 포함한 것이다. 음성적(隱形)인 토지수입이란 지방정부가 토지를 담보로 하여 조달한 대출수입(土地抵押的贷款)을 뜻한다. 중국의 <예산법>은 지방정부의 균형예산을 규정함으로써 재정적자를 불허하며, 또한 지방정부는 기채권이 없고 법률이나 국무원의 별도의 규정이 없는 한 채권을 발행할 수 없으며, 특히 은행으로부터 직접 차입할 수 없다. 하지만 현실적으로 지방정부에는 <예산법>의 각종 제한을 교묘하게 피하여 정부산하의 토지비축센터(土地储备中心) 및 정부성회사나 개발구를 융자의 창구(融资平台)로 삼아 토지를 담보로 하여 차입행위를 한다. 토지재정의 중요한 제도적 혁신은 금융과 토지를 상호 결합하여 금융이 토지에 유동성을 부여함으로써 자원으로부터 자본으로의 토지의 전환을 실현한 것이다.

(2) “토지재정”의 현황

<표2>는 전술한 분류기준에 따른 각 유형의 “토지재정”규모를 지방일반예산수입을¹²⁾ 기준으로 하여 비교한 것이다. 즉 협의의 “토지재정”은 2000년 이전까지 한 자리 수에 머물렀

11) 국유토지의 사용권배분은 시장체제에 의한 “토지사용권 유상양도(土地出让)”와 계획체제에 의한 “토지사용권 행정배분(划拨)”의 두 가지 방식에 따라 이루어지며, 이와 같은 2원화된 토지사용권 분은 흔히 토지쌍궤제(双轨制)라고 불린다.

12) 여기서 일반예산수입이란 우리나라의 일반회계예산과 같은 개념으로 이른바 예산외예산, 정부성기금예산, 국유자본경영예산, 사회보장성기금예산은 제외된다.

지만 2001년부터 두 자리 수로 증가하였고 특히 2003년도부터는 일반예산수입의 57%를 넘는 수준으로 증가하여 현재까지 지속되고 있다.

여기에 반해 중범위의 “토지재정”은 협의의 “토지재정”에다 토지와 연관된 부동산업 및 건축업으로부터 파생된 10개의 세수입을 합한 것이다. 그러나 <표2>에는 이러한 10개의 세수 중 토지와 직접적으로 관련된 도시토지사용세, 토지부가가치세, 경지점용세, 주택세, 그리고 취득세의 다섯 가지만 포함되었다. 따라서 토지재정 II의 괄호안 숫자는 이와 같은 토지와 직접적으로 관련된 다섯 가지 세수의 합을 지방일반예산규모와 비교한 것인데 토지재정I의 규모에 비하면 미미한 수준이다.

최광의의 “토지재정”은 중범위의 토지재정에다 음성적인 지방정부의 토지대출수입을 포함한 것이다. 그러므로 토지재정 III의 괄호안 수치는 순전히 토지대출수입을 지방일반예산규모와 비교한 것인데 그 비중은 전 기간에 걸쳐 두 자리 수이다. 특히 2001년 이후 70%를 하회한 적은 한 번도 없고 2010년에는 180%에 이르고 있어 “토지재정”을 활용한 지방정부 차입행위의 심각성을 잘 보여주고 있다.

<표2> 각 유형별 “토지재정”이 지방일반예산수입에서 차지하는 비중

년도	유형별 토지재정의 비중(괄호안의 숫자는 토지재정유형간의 증가분)		
	토지재정 I	토지재정 II	토지재정 III
1999	9.32 %	15.89% (6.57%)	48.42% (32.53%)
2000	9.76	16.77 (7.01)	54.99 (38.22)
2001	16.89	23.31 (6.42)	93.89 (70.58)
2002	28.82	36.76 (7.94)	128.91 (92.15)
2003	57.93	67.07 (9.14)	154.14 (87.07)
2004	54.31	64.46 (10.15)	156.57 (92.11)
2005	39.35	49.88 (10.53)	129.29 (79.41)
2006	44.30	55.02 (10.72)	165.78 (110.76)
2007	51.96	63.64 (11.68)	193.53 (129.89)
2008	36.35	49.11 (12.76)	139.99 (90.88)
2009	53.02	67.78 (14.76)	200.32 (132.54)
2010	71.68	87.76 (16.08)	266.97 (179.21)

주: 骆祖春(2012:47)의 <표2-1>를 본 연구의 목적에 맞게 재구성한 것이다.

2) “토지재정”의 작동메커니즘

(1) 토지 1급시장에서 독점적 토지공급자로서의 지방정부

1978년의 개혁개방정책은 중앙정부의 거시경제정책의 일환으로 기존의 토지관리전략을 대폭 수정하였다. 이러한 토지제도의 개혁은 다음과 같은 세 방향으로 추진되었다. 첫째, 토지

공공소유의 전통을 계승하면서 토지사용의 효율성을 제고하기 위해 토지소유권과 토지사용권을 분리한다. 즉 토지사용권 개념이란 토지는 국가(집체)가 소유하지만 기업(농민)들이 토지에 대한 사용료를 지불하고 계약에 따른 유기한의 사용권리를 보장받는 것이다. 이에 따라 국가는 토지를 이용하려는 모든 조직(单位)과 개인들로부터 토지사용권에 대한 사용비용을 징수함으로써 새로운 재원을 확보하게 되었다. 둘째, 급작스런 개혁에 수반될 수 있는 체제불안정등과 같은 부작용을 최소화하기 위해 동부 연안의 일부 지역에 국한하여 토지제도의 개혁실험을 진행하고, 나머지 지역에서는 여전히 중앙정부 통제하의 무상계획분배원리가 작동되도록 한다. 셋째, 중앙정부는 지방정부가 새로운 토지제도의 개혁에 신속하게 동참하도록 유도하기 위한 유인책으로서 국가토지수입의 상당부분을 지방정부 재원으로 사용할 수 있도록 한다. 이것은 도시화와 산업화에 필요한 자원부족을 경험하고 있는 지방정부의 이익동기를 크게 자극함으로써 개혁의 전국적 확산을 용이하게 하려는 것이었다(이기현, 2009:218).

현행 중국의 부동산시장은 1급시장·2급시장·3급시장의 3층구조로 구성된다. 2급시장은 개발상들이 택지개발과 신축을 통해 소비자들에게 신규주택을 매매하는 시장(增量市场)이고, 3급시장은 재고주택(存房)이 매매되는 시장(存量市场)으로서 자본주의체제하의 부동산시장과 거의 동일하다. 여기에 반해 1급 시장은 토지사용권 양도시장으로 국가가 독점적 토지 공급자로서 국유토지의 사용권을 협의(协议)·입찰(招标)·경매(拍卖)·공시(挂牌)방식으로¹³⁾ 토지 수요자에게 양도하는 일종의 공공임대시장의 형식을 띤다(김수한, 2008:37). 하지만 실질적으로는 국가대신 해당 지방정부가 토지의 실질적 소유주로서 징용을 통해 토지를 공급하며, 이 시장에서의 토지수요자는 주로 토지개발업자가 된다. 따라서 토지공급은 1급시장에 의해서 이루어지며 이곳에서의 토지사용권 공급에 대한 통제가 느슨해지면 부동산 수급의 불균형과 사회경제자원이 대량으로 낭비되는 결과가 초래된다. 그렇기 때문에 토지의 공급물량을 조정하기 위해 토지비축센터(土地储备中心)가 설립되어 운영된다(李朗超, 2005: 58-59).

아무튼 도시토지의 재산권제도개혁과 이것에 기반한 지방정부 독점의 토지1급시장은 국가 지배의 토지소유제와 시장경제를 공존시키고자 하는 중국의 제도적 혁신인 셈이다. 지방정부는 징용지 결정권, 징용지보상권, 토지사용허가권 등을 모두 갖고 있어 농지를 전환하여 도시 토지시장으로 전환하는 독점권을 갖는다. <표 3>은 중국토지시장의 구조와 지방정부의 행위 역할(行为角色)을 정리한 것이다.

13) 협의방식은 토지사용권가격을 판매자와 구매자가 일대일 협상을 통해 처리하는 것으로서 우리나라의 수의계약과 같으며 투명성이 매우 낮다. 입찰과 경매방식은 우리나라 방식과 동일하며 공시는 홍콩식 토지입찰방식을 차용한 것으로 입찰과 경매방식에 비해 공지와 거래시간이 길어 여러 차례 가격입찰이 가능하다(이기현, 2009: 220).

〈표 3〉 중국토지시장과 지방정부행위의 역할

시장유형	농지징용구매(农地征购)시장	토지1급시장(土地出让市场)	토지2급시장(房地产增量市场)	토지3급시장(房地产存量市场)
거래의 주체	지방정부;농촌집체 경제조직	지방정부;토지사용자	토지사용자간	토지사용자간
거래의 대상	토지소유권	토지사용권	토지사용권	토지사용권
거래방식	징용구매(征购)	유상양도(出让); 행정배분(划拨); 임대(租赁)	양도(转让); 임대(租赁); 담보(抵押)	양도(转让); 임대(租赁); 저당(抵押)
정부행위의 특징	정부의 일방적구매(单向购买)	정부의 독점공급	정부의 통제(调控)	정부의 통제(调控)

주: 李朗超(2005:58)과 俞露(2009:17-18)을 참조하여 필자가 구성한 것임.

(2) “토지재정”수입의 분배를 둘러싼 중앙-지방간 게임

국유토지양도수입제도가 1980년대 말부터 시작된 이래 중앙과 지방간에 수익배분게임이 진행되어 그 배분비율에 부단한 변화가 있었고 1998년에 비로소 그 기본 골격이 확정되었다. 1989년 5월 국무원은 각 지역이 소유한 국유토지의 사용권양도수입 전부는 반드시 재정에 계상한 후 중앙과 지방이 각각 40:60의 비율로 나누도록 하였다. 동년 9월 재정부는 다음과 같이 그 비율을 조정하고 세분화하였다. 즉 토지사용권양도수입은 관련 행정비를 제외하고 전부 재정에 계상한 후 그 중 20%는 먼저 해당 지방정부의 재정부서에 토지건설비용으로 남기고, 그 나머지를 중앙과 지방이 각각 40: 60의 비율로 나눔으로써 중앙과 지방간의 실질적 비율은 32:68이 되었다. 1992년에 재정부는 중앙정부의 몫을 대폭 감소하여 중앙과 지방의 비율을 5:95로 조정하였고, 마침내 1994년의 분세제개혁은 토지양여금은 예산외재정수입으로서 그 전체 금액을 모두 지방재정에 귀속시켰다(邵绘春, 2007:4006).

중앙정부는 분세제 재정개혁을 통해 상당부분의 세수를 확보했지만 토지관련세수와 세입에 대해서는 지방정부에 양보의 입장을 취했다. 그리하여 모든 토지관련 세수가 지방세로 전환되었다. 뿐만 아니라 예산외수입의 중요한 원천으로서 분세제개혁 이전까지 중앙과 지방이 공유 하였던 국유토지사용권 유상양도수입액 전액을 지방정부로 귀속시키고 이에 대한 활용을 지방정부 재량에 맡겨 지방정부의 활력을 불어 넣었다(이기현, 2009: 225). 이러한 정책은 1998년 <중화인민공화국 토지관리법>이 개정되기 전까지 지속되었다. 즉 1998년에 개정된 토지관리법 제55조는 신설건설용지의 토지양도수입중 30%는 중앙으로 이전하고 나머지 70%만 해당 지방정부에 남도록 규정하였다. 하지만 이러한 규정에도 불구하고 지방정부는 기묘한 수단으로¹⁴⁾ 중앙정부의 눈을 속여 상당 부분의 수입을 차지할 수 있었고, 이것은 지방정부가 재원

14) 여기에는 부당한 의도적 감면(减免), 고의적인 연체납부(缓缴), 고의적인 납부의 누락(漏缴), 고의적인 미납(欠缴), 고의적인 과소납부(少缴)등을 들 수 있다.

확보의 목적으로 부단히 건설용지를 증가시키는 유인이 되었다(邵绘春, 2007:4006-4007).

2007년 전까지 토지양도수입은 예산외수입전용계정(预算外专户)으로 관리되었다. 하지만 토지양여금수입의 지속적인 급등은 중앙정부의 주목을 받게 되었고, 이에 따라 중앙정부는 토지양도수입 관리제도를 개혁하여 2007년 1월 1일부터 토지양도수입전액을 일정한 비율에 따라¹⁵⁾ 국유토지수익기금, 농업토지개발기금, 신증건설용지 유상사용비,¹⁶⁾ 국유토지사용권유상양도금 등과 같은 네 개의 기금으로 나누어 관리하게 되었다. 이 중에서 국유토지수익기금의 수입은 전적으로 시·현 지방정부의 몫이었고, 농업토지개발기금은 시·현정부와 성정부의 공유재원으로서 중앙정부는 성정부의 몫으로 최대한 기금총액의 30%까지 인정하였으며, 신증건설용지 유상사용비는 시·현 정부의 몫은 없고 전부 중앙정부와 성급정부의 공유재원으로서 그 비율은 각각 30: 70이고, 국유토지사용권유상양도금은 시·현에 입고된 수입중 전술한 세 개의 기금에 포함되지 않는 나머지 부분을 모두 포함한다. 국유토지사용권유상양도금은 지방정부의 지역실정에 따라 비교적 융통성 있게 사용될 수 있는 자금이었지만 지방정부의 입장에서 보면 특히 2011년부터 지방의 자주적 재정지배력이 상당 폭으로 감소한 셈이다(骆祖春, 2012:55).

이와 같이 1994년 분세제재정개혁 이후 1998년까지 토지양도수입은 전액 지방정부의 몫이었지만 그 이후 중앙정부와 성급정부도 어느 정도의 수입을 확보하게 되었다. 여기에 덧붙여 중앙정부는 토지양도수입의 일정 부분을 자신의 정책목표에 맞게끔 사용토록 규정함으로써 실질적인 재원확보 효과를 볼 수 있었다. 즉 2004년부터 토지양도수입 순수익 중 최소 15% 이상은 농업토지개발에 사용하여야 하고, 2008년 1월부터 토지양도수입 순수익 중 최소 10% 이상은 서민공공주택(廉租住房)공급에 사용해야 하며, 2011년 1월부터 토지양여금 순수익 중 10%는 엄격하게 교육자금으로 사용해야 하며, 동년 7월부터는 토지양여금 순수익 중 10%는 엄격하게 농업용 수리건설자금에 사용해야만 했다(骆祖春, 2012:54).

(3) 독점적 지위를 활용한 지대추구적 “토지재정”확보

토지를 징용할 때는 반드시 원 토지 권리인(농민)에게 강제적 징용에 따른 토지보상액을 토지의 생산가치에 의거하여 보상하도록 되어 있다. 중국의 토지징용보상비는 토지보상비, 이주보상비, 지상부착물 및 덜익은 곡식에 대한(青苗) 보상비의 세 부분으로 구성된다. 이중 토지보상비는 징용되기 직전 3년 평균 연생산치의 6~10배, 이주보상비는 3년전 평균 연생산치의 4~6배이다. 이 두 항목을 합하면 최소 10배~16배이며 특수한 경우 그 최고 한도는 30

15) 국유토지수익기금은 토지양여금수입의 1.5%이상, 토지양여금수입에서 각종 비용을 공제한 후의 금액인 토지양여금평균수익의 15%이상, 신증건설용지 유상사용비는 토지양여금수입에서 필요한 경비를 뺀 금액, 그리고 국유토지사용권유상양도금은 토지양여금수입 총액에서 앞의 세 기금을 제외한 부분이다.

16) 신증건설용지 유상사용비는 간략하게 줄여서 토지유상사용비(土地有偿使用费)라고 불린다.

배 이상을 넘지 못한다. 하지만 그러한 보상은 그 토지가 징용된 이후의 가치에 비하면 매우 낮다. 이와 같은 불완전한 보상비마저도 각급 정부에 의해 인위적으로 삭감되거나 가로채지는 사례가 많다. 예를 들면 상해-남경간 고속도로 양쪽변 11m 이내에 농민들의 경작을 금지하지만 그것에 대한 보상은 오직 4.5m를 기준으로 하고 있으며, 징용토지보상시에 농민들의 주거지나 공업·기업용지 등에는 이주비용조차 지급되지 않는다(邵绘春, 2007:4007).

이와 같은 행위는 지방정부가 토지1급시장에서 실질적인 사용권매매의 주체자로서 징용의 대상과 수량 및 보상비를 마음대로 결정할 수 있는 독점적 권한을 보유하고 있기 때문에 가능하다. 뿐만 아니라 징용후 도시토지로 개발되면 농업용지와 가격차가 엄청나고 지방정부는 그러한 가격 차이를 향유할 수 있었다. 정치적 출세를 지향하는 지방정부관원들은 지방정부의 이러한 독점력을 이용하여 자신의 업적평가를 제고하기 위해 재원확보를 추구하는 지대추구(寻租)행위를 하게 된다. 이러한 지방정부의 지대추구행위는 경우에 따라 비법적이거나 불법적 수준까지 이르렀지만 중앙정부는 지방정부의 활력과 적극성을 이용하기 위하여 그러한 행위를 묵인해 왔다(이기현, 224-226).

현재 지방정부는 토지공급에서 “招拍挂”¹⁷⁾와 같은 시장방식이외도 “행정배정(划拨出让)”이나 “협의양도(协议出让)”¹⁸⁾ 같은 비시장적 방식도 사용된다. 지방정부는 비제도적인 협의방식을 선호하였고, 이것은 개발이익을 둘러싼 지대추구와 부패를 유발시킬 수 있는 창구라고 할 수 있다. 2002년 이전에는 토지양도시장에서 95%이상이 협의방식으로 진행되었으나, 2009년에는 “招拍挂”방식에 의해 공급되는 부동산용지가 32.3%, 행정배정에 의해 공급되는 사회기반시설용지가 30.4%, 협의방식에 의해 공급되는 광공업·창고업용지가 37.4%였다. 시장기제방식이 아닌 행정배정과 협의에 의한 방식은 그 거래과정이 불투명하여 꾸준한 개선책이 요구되어왔고 점진적으로 개선되고 있다(徐挺立, 2003:17).

국유토지양도수입은 토지재정 I에서 가장 큰 비중을 차지하고, 지방정부가 각종 투융자창구를 통해 조달하는 은행대출은 토지재정 III에서 가장 큰 비중을 차지하기 때문에, 우리는 이 두 가지에 초점을 맞추어 지방정부의 “토지재정”행위를 고찰해 보기로 한다.

① 국유토지양도수입을 통한 “토지재정”

국유토지소유권양도시장을 실질적으로 책임지는 시·현 지방정부는 지방에 따라 다양한 형태를 띠는 이른바 토지비축센터(土地储备中心)를 설립하여 이 기구를 통해 징용(征用), 구매(收购), 환지(换地), 기간 만료된 땅의 회수등과 같은 방식으로 분산된 국유토지를 한곳에 모아 표준에 맞는 토지기초시설을 개발한 후 토지공급계획에 따라 토지를 시장에 내놓는다(孟

17) “招拍挂”란 앞서 언급한 바 있는 입찰(招标)·경매(拍卖)·공시(挂牌)의 앞 글자를 따서 만든 용어이다.

18) 이와 같은 협의방식이란 우리나라의 수의계약과 같은 방식이라고 할 수 있다.

星, 2005:142-143). 따라서 지방정부의 국유토지양도수입을 통한 “토지재정”행위는 곧 이러한 토지비축센터에 의해 이루어진다.

원래 토지비축제도는 국유기업의 제도개혁과정에서 등장하였고, 특히 도시토지사용권제도의 개혁 후에 더욱 발전하였다. 즉 1997년 8월 항저우(杭州)는 국유기업개혁의 추진과정에서 전국 최초의 토지비축센터를 설립하였다. 그 주요 목적은 은행대출이나 재정지출을 이용하여 도시 중심을 점거하고 있는 파산했거나 효율성이 높지 않은 국유기업과 집체기업의 행정배정된 토지를 매수 또는 회수함으로써 (i) 시내에 있는 대규모 양질의 토지를 대체함으로써 용지난을 해소하고, 다른 한편으로는 (ii) 제도개혁과정을 통해 구조조정을 겪은 대량의 기업(关停并转企业)에¹⁹⁾ 자금을 제공하여 해직된 직원의 생계와 전업을 도와줌으로써 기업개혁을 추진하는 것이었다. 1998년 국가는 항저우의 경험을 전국에 보급함으로써 전국 각지에서 여러 가지 형태의 토지비축기구가 설립되었다. 그 후 국유기업개혁이 마무리됨에 따라 토지비축의 목적도 근본적으로 바뀌었으며, 비축대상 토지도 도시구획지구내 활성화를 필요로 하는 모든 기존의 토지에까지 확대되었고, 특히 농민집체토지의 정용을 통해 비축되는 토지의 규모는 날로 증가하였다. 왜냐하면 농민집체토지의 정용은 국유토지의 매입보다 그 비용이 4배 이상으로 절감되는 효과가 있기 때문이었다(邵绘春, 2007:4007).

전국 각지의 토지비축센터는 시장주도형, 정부주도형, 행정지도 및 시장결합형의 세 가지로 구분되지만, 항저우와 같은 정부주도형 모형이 대부분이다.²⁰⁾ 정부주도형 모형의 경우 정책결정은 시정부 토지관리국 산하의 토지구매비축위원회(土地收购储备委员会)가 하고, 집행은 독립적 법인지위를 갖는 비영리성 부서로서 토지구매비축위원회의 지도를 받는 토지비축센터가 담당한다. 토지비축센터는 강력한 집행력을 갖고 각 지방정부들이 앓고 있는 골치 아픈 문제를 시원하게 해결해 주기 때문에 전국적으로 광범위하게 채택된다.

정부주도형 토지비축기구의 설립목적은 토지시장에 대한 정부통제능력을 강화함으로써 토지이익의 공익적 사용을 강화하고, 더 나아가서 부동산시장의 안정된 작동을 보장하기 위한 것이다. 그렇지만 현실적으로 토지비축센터는 지방정부 토지양도수입의 극대화와 토지를 담보로 한 신용창출의 창구 및 기구(平台与工具)가 되었다. 토지비축센터는 토지공급의 독점적 지위를 이용하여 토지공급의 규모와 속도를 인위적으로 통제함으로써 토지양도가격의 부당한 상승을 초래한다(骆祖春, 2012:60-61).

② 금융대출을 통한 “토지재정”

“토지재정”행위를 통한 금융대출은 (i) 토지비축센터의 토지담보를 통한 대출과 (ii) 정부투

19) 결손이 난 국유기업이나 집체기업을 폐쇄(关), 정지(停), 합병(并), 전환(转)한 기업을 뜻한다.

20) 시장주도형모형을 택하는 대표적 도시는 상하이이고 행정지도 및 시장결합형 모형을 택하는 대표적 도시는 우한(武汉)과 남통(南通)이다(骆祖春, 2012:59-60)

융자창구(投融资平台)의 역할을 하는 각종 정부성회사를 통한 대출이 있다. 토지비축센터는 토지를 담보로 은행대출을 받고, 그 대출금을 이용하여 비축된 토지를 개발하여 시장에서의 양도를 통해 토지의 신속한 가치상승을 실현하고, 또한 새로운 토지의 징용을 위한 보상비에 사용함으로써 토지비축의 규모를 증가한다. 이러한 토지담보대출은 (i) 토지사용권 담보대출과 (ii) 토지수익권 담보대출의 두 가지로 구분된다. 전자는 주로 경제적 여건이 좋은 지역에서 사용되는데, 이러한 지역에서는 토지가격이 매우 높기 때문에 대출을 용이하고 대출기간도 2년 이내이어서 예견되는 리스크도 상대적으로 적다. 반면에 후자의 경우는 주로 다소 낙후된 지역에서 사용되는데, 비축된 토지의 개발을 통해 취득한 부가가치수익을 담보물로 한 대출로서 5~15년처럼 장기간이고 또한 현행 법률의 모호성 때문에 리스크가 상대적으로 크다(骆祖春, 2012:64, 193).

한편 지방정부는 도시 내의 공익성기반시설 그 자체보다도 오히려 대출을 목적으로 정부투융자창구로서의 정부성회사를 설립하는데 도시투자개발유한회사, 도시교통투자유한회사, 도시수리사업집단, 도시내마을개량유한회사 등과 같은 다양한 형태를 띤다. 이런 회사는 비록 서로 다른 간판과 독립적인 법인의 형태를 띤 하지만 해당 정부 부서의 간부가 이사장이나 사장을 맡기 때문에 실질적으로는 동일한 사람들에 의한 관리라고 할 수 있다(两快牌子, 两个独立法人, 一套班子管理). 이러한 정부성회사는 도시 내의 기반시설건설을 담당하지만 대개는 직접적 수익이 거의 없거나 매우 낮다. 그러나 그것은 “토지경영”의 전 과정에서 필요불가결한 과정이다. 왜냐하면 기반시설의 개선은 전체 토지가격의 상승을 초래하고, 그것으로부터 정부는 전체적으로 더 높은 토지양도금과 더 많은 담보대출을 얻을 수 있기 때문이다. 이러한 방식을 통한 대출은 전술한 토지비축센터를 통한 대출보다 조건이 까다로워 지방정부의 지불보증서 및 다른 형태의 담보가 요구되며, 따라서 최종적으로는 지방정부의 우발부채(或有负债, contingent liability)가 되기 때문에 재정리스크의 한 원인이 될 수 있다. 심계원(审计署)자료에²¹⁾ 의하면 2010년 이런 형태의 채무가 지방정부채무의 약 22%를 차지하며, 이러한 프로젝트는 장기간 이익이 미미한 사회기반시설프로젝트로서 상환능력이 보장되지 않기 때문에 우발부채가 지방정부의 직접부채로 되기 쉽다(骆祖春, 2012:65, 193-194).

Ⅲ. “토지재정”행위의 유발요인과 그 잠재적 문제점

1. “토지재정”행위의 유발요인

21) 审计署는 우리나라의 감사원에 해당되는 조직이다.

1) 분세제재정개혁으로 인한 지방정부 재정환경의 변화

개혁개방정책이 실시된 1978년부터 중국의 지방재정은 급속히 증가하였지만 중앙재정은 지속적으로 감소하였고, 마침내 1993년도의 경우 총 세입에서 중앙정부의 몫은 22.9%에 불과하였다. 이와 같은 중앙정부 세입의 상대적 축소는 지방에 대한 중앙의 통제력 약화, 지역 간 재정불균형해소를 위한 자원부족, 전국적 분배기능수행을 위한 중앙의 세수부족 등과 같은 문제를 발생시켰다. 이에 따라 1994년 분세제재정개혁을 추진하였으며 그 주요 내용은 (i) 중앙과 지방의 수입범위의 구분, (ii) 중앙과 지방의 재정지출범위의 구분 (iii) 중앙과 지방의 세무기구의 분리와 같은 세 가지로 구분된다(김의섭, 2006: 138-139).

분세제재정개혁은 공동세(分享税)와 독립세(独立税)의 구분, 특히 부가가치세(增殖税)를 공동세로 확정함으로써 지방정부와 기업관계의 재조정을 통해 지방정부가 기업을 경영하려는 동기를 약화시켰다(周飞舟, 2006:101-102). 특히 2002년 소득세의 공동세화와 그 점유비율의 강화로²²⁾ 인해 지방정부의 “기업재정”모형은 그 존재의의를 상실하였고 그 공간을 “토지재정”이 차지하게 된 것이다. (骆祖春, 2012:72-75).

1994년의 분세제재정개혁은 “재원의 중앙집권화, 업무의 지방분권화(财权上移, 事权下移)”를 초래하여 재정권과 업무권의 부정합이 발생하게 되었다. 즉 지방정부의 재원은 감소하였지만, 동시에 원래 중앙정부가 제공하였던 의무교육, 구역 내의 기간시설, 사회치안, 환경보호, 행정관리, 사회보장 등과 같은 공공사무를 담당해야 했고, 동시에 지방의 경제건설도 일정 부분 담당해야만 했다(陈明, 2010: 25; 钱胜, 2009: 123). 특히 전체 사회복지 업무 중 중앙정부는 지방정부 대비 10.8%만 담당하며, 교육·과학·위생업무의 경우 중앙은 지방대비 11.3%를 담당할 뿐이다(赵晓, 2007: 55-56). 이에 따라 지방정부는 상당한 재정압박을 받게 되었다. “중앙에 정책이 있다면, 지방에 대책이 있다(上有政策, 下有对策)”란 말이 시사하듯이 이러한 재정압박에 직면한 지방정부가 고안해 낸 것이 이른바 “토지재정”이다. 중앙정부는 재정력을 보완해 줄 능력이 없으므로 중앙정부는 “토지재정”을 통한 예산외수입의 확보행위를 사실상 묵인하였다.

2) 자원제약하의 지방관원들의 업적평가경쟁

지방정부관원들에 대한 중앙정부의 임면권은 중국이 정치적 집권화에서의 경제적 분권을 달성할 수 있는 중요한 수단이다. 지방관원들의 임면은 업적평가에 따라 이루어지고 그러한 업적평가지표에서 가장 중요한 것이 경제성장률이다. 따라서 모든 지방관원들은 정치적 승진

22) 2002년부터 빠른 속도로 성장하는 기업소득세와 개인소득세가 모두 공동세(共享税)가 되었으며, 2002년에는 중앙과 지방간의 비율이 5:5 였지만, 2003년 이후에는 그 비율이 6:4로 되었다(骆祖春, 2012:71).

게임에 참가하게 되고, 정치적 출세를 위해서 자신의 임기 중 실적을 올려 중앙의 인정을 받아야 한다. 이와 같은 유인체제는 지방관원들로 하여금 단기적 행위를 유발시키고, 지역경제 성장을 위해 자신의 임기중 최대한도로 체제내외의 재원확보를 추구하게끔 한다(钱胜, 2009:124). 이와 같은 맥락하에서 지방정부가 고안해 낸 제도적 혁신이 소유권과 사용권이 분리된 중국토지제도의 특성을 활용한 “토지재정”인 것이다.

특히 “토지재정”의 개념규정에 보았듯이 토지재정 III에서는 토지를 담보로 한 금융대출이 매우 큰 비중을 차지한다. 중국의 <예산법>은 지방정부의 균형예산을 명확하게 규정함으로써 지방정부의 적자재정을 불허한다. 지방정부는 법률이나 별도의 국무원규정이 없는 한 채권을 발행할 수 없으며, 특히 은행으로부터의 직접적인 대출은 엄격히 규제된다. 하지만 현실적으로 지방정부는 <예산법>의 각종 규제를 교묘하게 피해 토지비축센터나 각종의 정부성회사를 설립하여 융자창구로 활용함으로써 경제발전에 필요한 재원을 조달한다. 저장성의 샤오싱(绍兴)시의 경우 2003년도 사회기반시설에 대한 투자금액 60억 위엔 중 예산내자금은 1.59억 위엔으로 2.67%, 정부성기금은 0.89억 위엔으로 1.48%, 토지유상양도수입은 19.2억 위엔으로 32%를 차지하고 있지만, 토지융자금은 38.32억 위엔으로 63.87%를 차지하고 있어 “토지재정”에서 대출금의 규모를 잘 보여주고 있다(邵绘春, 2007:4007).

3)중국예산제도의 구조적 특색: 예산외수입제도

예산외자금제도는 신중국이 탄생한 1950년대부터 도입되었으며, 그 당시의 고도의 중앙집권적 체제하에서 지방별, 부서별, 사업단위별로 다소간의 재정자율성을 부여함으로써 재정활동의 생산성을 높이려는데 그 목적이 있었다. 즉 예산외자금은 중앙집권적 계획경제체제의 부산물이라고 할 수 있다(何盛明 外, 1997:336). 하지만 이러한 예산외수입제도는 정부재정규율의 강화에 따라 그 비중이 점진적으로 감소하기 시작하였고, 2011년 1월 1일부터 모두 예산내 관리로 전환되었다.

예산내수입은 세수수입과 비세수수입으로 구성되지만 세수수입이 절대적 비중을 갖는다. 예산내지출은 정부와 사회의 기본적 운영에 관한 것이고 대규모 경제건설 같은 것은 포함되지 않으며 따라서 종종 “관리재정(吃饭财政)” 혹은 “제1재정”이라고 불린다(邵绘春, 2007:4006). <예산법>은 지방정부의 예산내적자를 허용하지 않기 때문에 지방정부의 예산내지출은 경성예산제약(hard-budget constraint)하에 있다. 예산외수입은 기금, 잡수입(收费), 부가비(附加费)로 구성되지만 토지재정이 중심이 되는 기금의 비중이 절대적이다. 예산외수입은 불확정성과 지방적 특성을 갖기 때문에 국가의 관리감독은 예산내수입에 비해 훨씬 덜 엄격하며, 예산외자금에 대한 지방정부의 수입·지출권한은 비교적 커서 연성예산제약(soft-budget constraint)하에 있다. 그래서 지방정부는 예산외수입을 대량으로 투입하여 그

지역의 경제건설을 도모하려고 한다.

“토지재정”수입의 중심인 국유토지양도수입은 2006년까지 통상적인 예산외수입에 속했지만 현재는 지방정부의 기금수입으로 분류된다. 그렇지만 그 재원은 여전히 지방정부가 장악하고 있는 자율적 수입으로서 엄격한 규율이 적용되는 예산내재정의 수지체계와 구분하여 “제2재정”이라고 불린다. “제1재정은 공업에 의존하고, 제2재정은 토지에 의존한다”는 말은 이원화된 재정의 서로 다른 수입원을 지적하는 것이며, “관리행정(吃饭)은 제1재정에 의존하고 건설은 제2재정에 의존한다”는 말은 이원화된 재정의 서로 다른 지출용도를 지적해주는 것이다(骆祖春, 2012:32-34).

2. “토지재정”행위의 잠재적 문제점

1) 세대간 재정적 형평성의 악화

“토지재정I”의 핵심인 국유토지양도수입의 본질은 일종의 지대(地租)적 성격으로서 국유토지사용권 양도기간 동안 발생하는 미래의 지대가치를 현재가치로 환산한 총합이다. 즉 유상배분에 의한 토지사용권의 양도기간은 40년~70년이기 때문에²³⁾ 토지양도수입은 미래 40년~70년 동안 발생하는 토지수익을 현재의 일년 상의 금액으로 환산한 것이다. 따라서 이러한 수입은 현 정부와 사용권 양도기간중의 다른 임기의 정부와 공유되어야만 한다. 하지만 현실적으로는 현임기의 정부가 한꺼번에 징수하여 그 전부를 사용하기 때문에 이후 임기의 정부는 사용권 양도수익에서 철저하게 배제된다.

이것은 두 가지 문제를 초래한다. 첫째, 한 임기 중에 토지사용권을 많이 팔면 다음의 임기에 팔 수 있는 물량은 감소되어 다음 임기의 정부가 활용할 수 있는 재원이 고갈된다(钱胜, 2009:126). 둘째, 이후 정부는 양도수익을 공유하지 못하지만 임기중 필요한 공공서비스만 부담해야 하는 책임이 있기 때문에 수입과 지출간의 부정합이 발생된다(陈明, 2010: 27).

2) 경지면적의 축소로 인한 식량자급자족에의 위협

중국은 13억 5천만 명의 대국으로서 국민의 식량안전은 매우 중요하다. 현재의 기술수준으로서 그러한 규모 인구의 수요에 부응하기 위한 최소한의 경지면적은 18억 무(亩)라고 한다. 하지만 최근 20년간 중국의 경지면적은 연평균 20만 헥타르씩 격감해 왔는데²⁴⁾ 이것은 매년

23) 행정배정토지는 사용기간이 무제한인 반면, 유상양도 토지의 경우는 유기한이다. 즉 일반적으로 거주용지는 70년, 공업·교육·과학·문화·위생·체육용지는 50년, 상업·여행·오락용지는 40년, 기타용지는 50년이다. 하지만 일부 지역은 자체여건을 감안하여 다르게 정하기도 한다(이기현, 2009: 220).

24) 중국 국토자원부의 통계에 의하면 1978~2003년간 경작지의 순감소면적은 약 1,116만 헥타르로

500만 인구의 양식을 제공할 수 있는 면적이다. 18억 무의 경계선을 넘으면 식량자급이 무너질 위험이 있어 국가안전에 관련되는 전략적 위험으로 인식되고 있다. 현재는 경계선이상을 유지하고 있지만²⁵⁾ 단위 무당 평균산출수준이 매년 저하되고 있고, 또한 도시근처의 생산력이 높은 양질의 토지가 생산력이 낮은 토지와 대치되고 있기 때문에 어떤 의미에서는 이미 경계선을 넘었을 위험성에 봉착하고 있는 지도 모른다. 특히 최근에는 지방정부의 토지양도 범위가 도시중심에서 도시교외로 그리고 다시 농지징용으로 확장되어 토지의 고갈이 그렇게 먼 이야기만은 아닌 것 같다(骆祖春, 2012: 186-187).

3) 지방정부 재정수입의 구조적 취약성 심화

지방정부의 “토지재정”행위는 재정의 지속적 발전가능성을 저하시킨다. 왜냐하면 우선 “토지재정”은 경제주기에 대한 의존도가 크기 때문에 재정수입 또한 경제주기의 파동에 영향을 받고, 또한 토지자원은 유한하기 때문에 지속적으로 확보되기 어렵기 때문이다(李保春, 2010:2). “토지재정”의 핵심인 토지양도금은 세금이 아니기 때문에 파동성이 크며, 시장경제는 그러한 파동성을 더욱 부추긴다. 토지재정수입은 일회성 수입으로서 거시경제의 영향을 받는데 비해 지방정부의 지출은 경직적이고 지속적이다. 따라서 수입과 지출의 작동기제가 달라 경제상황이 좋지 않을 때는 재정부족이 발생할 위험성이 내재하고 있다.

4) 주택가격의 폭등 및 공공주택공급의 부족

지방정부는 토지양도금과 부동산관련세수를 최대한 많이 확보할 목적으로 토지양도금가격과 부동산가격을 의도적으로 상승시킬 내재적 유인을 갖는다. 이러한 유인은 지방정부로 하여금 토지개발비원가의 상승을 초래했고 이것은 다시 부동산가격의 상승으로 귀결되었다. 뿐만 아니라 대도시의 대규모 철거 및 건설(大拆大建)은 주택수요를 유발시켜 주택가격의 급등을 초래했고, 그 가격상승은 중국적으로 소비자에게 전가되었다. 지방정부는 정치적 승진게임의 승리에 결정적인 GDP성장을 위해 여러 가지 수단을 동원하여 가용재원의 확충에 매진할 수밖에 없으며, 그러한 지방정부의 입장은 종종 중앙정부의 거시조정정책 및 민생의 요구와는 어긋나기도 한다(钱胜, 2009:126; 李保春, 2010:2).

지방정부는 토지유상양도수입을 주요 재원으로 하는 공공주택정책에 매우 소극적 자세를 취하고 있다. 그리하여 중앙정부는 2008년 1월부터 토지유상양도금의 최소 10% 이상은 서민공공주택(廉租住房)공급에 사용하도록 규정하고 있다. 아무튼 주택가격의 폭등은 저소득층의 주택구매능력을 지속적으로 위축시켰고, 보장성주택(保障性住房)의 공급부족은 중산층 이

서 그 규모가 남한의 총면적보다 컸다고 한다(이기현, 2009:214).

25) 2010년 현재의 경지면적은 18.26억 무(亩)라고 한다.

하의 주민들의 주택수요를 시장에서 해결하게끔 내몰았다. 시장에서 높은 주택가격을 지불해야 하는 시민들은 다른 분야에의 소비를 억제할 수밖에 없다. 환언하면 높은 주택가격은 내수확대와 소비진작에 부정적 효과를 미쳐 국민경제전체에 나쁜 영향을 줄 수 있다(李保春, 2010:2).

5) 농민들의 불만폭증으로 인한 사회 안정의 저해

중국은 토지공유제를 실시하기 때문에 토지사용자로서의 민중은 징용할 당시의 합리적 경제적 보상외에 징용된 토지의 부분적인 발전권을 향유할 수 있어야 한다. 하지만 현실적으로는 그 어느 것도 완전하지 못하다. 즉 전국 다수지방의 토지징용자금의 배분을 보면 농민이 10~15%, 집체조직이 25~30%, 정부 및 기타기구가 60~65%를 가져 합리적인 경제적 보상이 주어졌다고 보기 어렵다. 뿐만 아니라 토지가 징용된 후 농민에게는 발전의 혜택이 돌아가지 않고 오히려 이전보다 더 큰 고통이 수반되는 경우가 많다. 일반적으로 징용된 토지 1 무(亩) 당 1.5명의 농민이 실업에 빠진다고 한다. 실지농민들 중 상당수는 연령, 기능, 건강 등 주요 이유 때문에 도시의 저수입군으로 전락하여 전체사회의 불안요인이 되고 있다(骆祖春, 2012:195-196).

현행 토지법률의 규정에 의하면 징용지청문(征地听证)제도나 농민의 가격흥정권(讨价还价权力)이 없고, 징용과정상의 투명성 또한 매우 낮다. 어떤 징용사례조사에 의하면 농민이 징용전에 아무런 통보조차 받지 못한 경우가 28.8%였고, 보상비의 규모에 대해 농민과의 사전 협의가 없는 경우가 58.2%에 달하였다고 한다. 이처럼 지방정부는 토지징용과정에서 절대적 우위의 입장에 있기 때문에 농민들은 토지사용자로서의 상응하는 권익을 누리기가 어렵다(骆祖春, 2012: 88).

최근의 통계에 의하면 현재 중국에서 일어나는 집단성 항의 및 집단성 민원의 80% 이상이 토지매매 및 주택의 강제철거와 관련 있는데, 이것은 사회의 안정을 심각하게 저해한다. 또한 중국 민정부(民政部)에 따르면 2005년 한해 발생한 집단적 항의는 8만 7,000여건으로서 하루 평균 238건 발생한 셈이다. 이는 대부분 토지징발에 항의하는 농민들이 일으킨 것이다. 또한 2004년 10만명 이상의 농민이 참여한 쓰촨성 폭동이나 2005년 12월 광둥성에서 발생한 유혈사태의 도화선 역시 토지문제였고(김수한, 2008: 44-45), 2012년 9월 광둥(廣東)성 우칸(烏坎)촌에서 농민 2만여명이 약 4개월간 격렬한 시위를 벌인 것도 토지문제였다고 한다(조선일보, 2012년11월30일).

6) 부동산시장의 거품으로 인한 금융리스크

지방정부입장에서 볼 때 “토지재정”의 매력 중의 하나는 “정부+토지+금융” 방식을 통하여

유동성이 결여된 토지자원을 유동성이 큰 금융자원으로 전환할 수 있고, 또한 이른바 금융의 뱅크러치 작용을 통해 자신의 재정능력을 훨씬 초과하는 차입을 할 수 있다는 데 있다. 특히 2008년 말부터 각급 지방정부가 미국발 금융위기로부터의 영향에 대한 대응조치를 취하기 시작한 이후, 지방정부융자창구의 수 및 그 용자금모가 크게 증가하였다. 즉 2010년 5월말까지 전국 각성·자치구·직할시는 모두 8,221개의 융자창구를 갖고 있으며, 그중 현금 기구는 4,907개이다. 전국 지방투융자창구를 통한 대출잔액은 7.66억위엔으로서 상응하는 채무율(총채무/지방정부재정력)은 97.8%이고, 이것이 200%를 초과하는 정부도 있다(钱胜, 2010:116).

중국에서 최근 10년간 토지가격과 분양주택(商品房)이 모두 상승하는 추세였고, 전국적으로 볼 때 1998~2010년간 토지가격 상승폭은 분양주택의 가격 상승폭을 초과하였다. 주택가격이 장기간에 걸쳐 활황을 보임에 따라 부동산업에서의 투기가 범람하여 부동산거품을 유발시켜 금융위험의 가능성을 증가시킨다. 국가전력의 내부통계자료에 의하면 2010년 일년중 전국 660여개의 도시에서 연속 6개월 이상 전력검침표가 0인 빈집(空置房)이 6,549만 가구에 달한다고 한다. 다른 유사한 자료도 중국 부동산의 방치율(空置率)이 20%를 초과하여 국제적 기준으로 볼 때 매우 위험한 수준이라고 한다(骆祖春, 2012:194).

부동산시장의 지속적인 고속성장은 부동산관련 산업에 대한 은행의 대출규모 증가를 초래하였다. 은행은 이미 지방정부, 부동산산업 관련기업, 일반 주민들과 길다란 자금이익사슬을 형성하였으며, 이에 따라 금융리스크가 증대된다. 특히 중국의 부동산업계와 은행의 관계는 매우 밀접하여, 부동산 프로젝트의 자금중 은행자금의 비중이 60%이상에 육박한다. 여기에다 지방정부의 융자창구는 모두 토지를 이용한 담보대출이므로, 일단 부동산 거품이 꺼지면 주택가격과 지가는 폭락하고 따라서 담보물의 가치도 대폭 축소된다. 이런 현상이 발생하면 정부는 재정위기, 기업은 채무위기, 그리고 시민들은 신용위기에 봉착하게 되고 그러한 모든 위기는 은행으로 귀결된다. 만약 부동산 거품붕괴로 인한 손실이 은행이 감당할 수 있는 범위를 초과하면 곧 금융위기가 발생하게 되고, 그것은 중국적로는 국가적 경제위기로 연결될 수 있다(骆祖春, 2012:194-195).

IV. 요약 및 정책적 시사점

개혁개방의 주체 세력들은 원활한 개혁개방을 추진하기 위해 중앙재정의 강화필요성을 느꼈고 1994년 분세제재정개혁을 단행하였다. 분세제재정개혁은 한편으로는 중앙재정의 강화를 가져왔고 다른 한편으로는 중앙정부의 많은 업무들이 지방정부로 이양되었기에 지방정부는 이중적 어려움을 겪게 되었다. 정치적 집권화와 경제적 분권화가 양립되고 있는 중국 특

유의 제도 하에서 자신의 정치적 미래를 추구하는 지방정부관원들은 업적평가에서 가장 중요한 요소인 경제성장을 통해 자신의 실적을 증명할 목적으로 지방정부 재정수입을 확충해야 할 필요성에 직면하게 되었고, 이러한 상황 하에서 발생한 것이 이른바 중국 특유의 “토지재정”행위이다.

“토지재정”은 홍콩의 “토지사용허가제도”를 벤치마킹하여 생겨난 것으로서 토지국유제를 취하고 있는 중국 특유의 제도적 산물이다. 중국은 토지국유제를 채택하고 있지만 1978년의 개혁개방은 토지소유권과 토지이용권을 분리하였다. 토지사용권개념이란 토지는 국가(집체)가 소유하지만 기업(농민)들이 토지에 대한 사용료를 지불하고 계약에 따른 유기한의 사용권리를 보장받는 것이다.

중국의 부동산시장은 1급시장·2급시장·3급시장의 3층 구조로 구성된다. 2급시장은 개발상들이 택지개발과 신축을 통해 소비자들에게 신규주택을 매매하는 시장이고, 3급시장은 재고주택이 매매되는 시장으로서 자본주의체제하의 부동산시장과 거의 동일하다. 여기에 반해 1급 시장은 토지사용권 양도시장으로 국가가 독점적 토지 공급자이지만, 실질적으로는 국가대신 해당 지방정부가 토지의 실질적 소유주로서 징용을 통해 토지를 독점 공급한다. “토지재정”행이란 지방정부가 바로 이와 같은 독점권을 활용한 토지의 운용에 의존하여 지방정부의 재정수입을 증가시키는 것을 뜻하며, 그 상당부분은 중앙재정의 감독이 거의 없는 예산외수입으로 분류되어 지방정부의 재량적 수입이 되었다. 오늘날 중국에서 진행되는 많은 건설붐은 상당부분 지방정부의 “토지재정”에 의존한다.

중국 지방정부는 “토지재정”같은 방식으로 상당한 규모의 재량적 재원을 확충할 수 있지만, 우리나라의 경우 지방자치단체의 재량적 재원 확충수단은 매우 한정적이다. 중국에서 지방관원들의 업적에 대한 최종적 심판은 그들의 임면을 관리하는 중앙정부에 의해 이루어지지만, 자치단체장의 주민직선제를 취하고 있는 우리나라에서 그들에 대한 최종 심판은 선거로 이루어진다. 경제건설을 제1목표로 하는 중국의 경우 지방관원들은 좋은 평가를 받기 위해 지대추구적인 과도한 “토지재정”행위를 하게 되어 상당한 부작용이 초래된다. 여기에 비해 우리나라의 경우 지방정치인들은 한정된 재정동원 수단 하에서 득표에 유리한 분야에 집중투자하게 되고, 그 결과 과도한 사회복지, 이벤트성 행사, 부채증가와 같은 부작용이 초래된다.

지방정부의 이러한 행위들은 국민경제적 관점에서 볼 때 결코 바람직하지 않기 때문에 근절되어야 하지만, 개별 지방정부장(관원)의 입장에서 볼 때 자신의 목표달성을 위한 합리적 행동인 셈이어서 그러한 행동의 근절이 용이하지 않다. 이것은 일종의 거대한 죄수들의 딜레마(prisoners' dilemma) 상황이다. 분권화가 상당한 수준인 미국을 대상으로 연구한 인만(Inman)은 지방정부의 기회주의적 행태를 억제시켜 효율적인 지방재정을 보장하려면 강력한 중앙정부를 보장할 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 주장한다(Inman, 2003: 41). 바로 여기에 지방정부의 재정규율(fiscal discipline)의 필요성이 제기된다.²⁶⁾ 중국의 중앙정부도 이러한

점을 인식하여 재정규율의 일환으로 2011년부터 예산외수입제도를 폐지한 것도 그러한 조치의 일환이다. 그러나 오랫동안 중앙정부는 지방정부의 “토지재정”에 힘입어 손대지 않고 코푸는 방식으로 경제건설을 추진해왔기에 단기일에 개선책을 실시하는 것 또한 용이하지만 않을 것 같다.

참고문헌

(중국문헌의 순서는 저자들의 한국식발음기준으로 작성함)

- 김수한.2008. “중국도시토지제도개혁과 지방정부행위분석.” 「한중사회과학연구」, 6(2).한중사회과학학회. 31-53.
- 김의섭.2006. “중국의 재정분권화와 중앙-지방재정관계의 변화.” 「한국지방재정논집」, 11(1).한국지방재정학회. 129-160.
- 김종호·김태영·김태일·한상연.2001. “우리나라와 중국 지방정부의 행·재정적 자율성 비교: 중국에 대한 분석을 중심으로.” 「한국사회와 행정연구」, 12(2).서울행정학회. 261-280.
- 대외경제정책연구원(KIEP). 2008.11, 2009.4, 2010.7. *Current Issues of Chinese Economy*.
- 대한무역투자진흥공사(KOTRA). 2004.11, 2006.9, 2007.8, 2011.6. 「동향자료」.
- 백승기.2002. “중국지방정부의 토지개혁정책에 관한 연구.” 「지방정부연구」, 6(2). 한국지방정부학회. 87-105.
- 백승기.1994. “중국의 도시토지사용권정책에 관한 연구.” 「한국행정학보」, 28(2).한국행정학회. 687-703.
- 아주경제.2012년 11월 26일.
- 이기현.2009. “중국지방정부 불법토지개발현상에 대한 원인분석.” 「국제정치논총」, 49(4). 한국국제정치학회. 213-234.
- 이준호·정운길.2010. “중국의 재정제도변화과정분석: 역사적 제도주의 관점을 중심으로.” 「한국행정논집」, 22(4).한국정부학회. 1133-1163.
- 임성일.1998. 「중국의 지방재정제도」. 한국지방행정연구원.
- 전상경.2011. 「현대지방재정론」(제3판). 박영사.
- 전상경.2007. “중국의 개혁개방과 정부간재정관계.” 「지방정부연구」, 11(1).한국지방정부학회. 121-135.
- 전상경.2006. “재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율.” 「지방정부연구」, 10(1). 한국지방정부학회. 325-341.
- 전성홍.2005. “개혁기 중국의 중앙과 지방관계.” 유세희 편. 「현대중국정치론」. 박영사.
- 전성홍 편.2004. 「전환기의 중국사회·변화와 지속의 역동성」. 오름.
- 정환우.2003. “중국의 분권화개혁과 지방주도성장의 정치경제.” 「국제정치논총」, 43. 한국국제정치학회. 343-363.

26) 지방정부의 재정규율에 관해서는 우리나라를 대상으로 하여 재정분권화와 연성예산제약 및 지방재정규율을 연구한 전상경(2006)을 참고할 것.

- 정환우.2000. “중국에서 기업가적 지방정부의 대두와 경제성장.” 「중소연구」, 24(1). 한양대학교아태지역연구센터.141-165.
- 정재호.1999. 「중국의 중앙-지방관계론: 분권화개혁의 정치경제」. 나남출판.
- 조선일보.2012년 11월30일.
- 高聚輝·伍春來.2006. “分税制, 土地财政与土地新政.” 「国发展观察」. 第11期:25-27.
- 卢洪友·袁光平·陈思霞·卢盛峰.2011. “土地财政根源: ‘竞争冲动’ 还是 ‘无奈之举’.” 「经济社会体制比较」, 第1期:1-13.
- 杜雪君·黄忠华·吴次芳.2009. “中国土地财政与经济增长.” 「财贸经济」, 第1期:60-64.
- 骆祖春.2012. 「中国土地财政问题研究」. 经济科学出版社.
- 孟星.2005. 「城市土地的政府管制研究」. 复旦大学出版社.
- 叙挺立.2003. “城市土地运营中让住房与开发商双赢.” 「建设论坛」, 第2期: 15-20.
- 邵绘春.2007. “‘土地财政’的风险与对策研究.” 「安徽农业科学」, 35(13): 4006-4008.
- 吴群·李永乐.2010. “财政分权, 地方政府竞争与土地财政.” 「财贸经济」, 第7期:51-59.
- 王永钦·张晏·章元·陈钊·陆铭.2007. “中国式大国发展道路: 论分权式改革的得失.” 「经济研究」, 第1期:4-16.
- 王有强·卢大鹏·周绍杰.2009. “地方政府财政行为: 地方财力与地方发展.” 「中国行政管理」, 总第284期:111-116.
- 愈露.2009. “我国房地产市场地方政府行为的经济分析.” 「东南大学学报(哲学社会版)」, 11(2):17-23.
- 刘志广.2009. “中国地方政府债务的性质.” 「中韩国际研讨会中方论文集」:37-46.
- 李朗超.2006. 「非均衡的房地产市场」. 经济管理出版社.
- 李保春.2010. “我国土地财政现象若干思考.” 「财政研究」, 第7期:1-4.
- 林尚立.1998. 「国内政府间关系」. 浙江人民出版社.
- 张青·胡凯.2009. “中国土地财政的起因与改革.” 「财贸经济」, 第9期:77-81.
- 钱胜.2010. “地方政府债务, 地方融资平台与房地产调控.” 「中韩双边国际学术研讨会论文集」.116-120.
- 钱胜.2009. “中国地方政府经济发展与土地财政.” 「中韩国际研讨会中方论文集」.122-128.
- 赵晓.2007. “从宏观调控看中央地方关系变革.” 「中国发展观察」. 第3期.
- 曹广忠·袁飞·陶然.2007. “土地财政, 产业结构演变与税收超常规增长.” 「中国工业经济」, 第12期:13-21.
- 周飞舟.2010. “大兴土木: 土地财政与地方政府行为.” 「经济社会体制比较」, 第3期:77-89.
- 周飞舟.2006. “分税制十年: 制度及其影响.” 「中国社会科学」, 第6期:100-115.
- 周黎安.2007. “中国地方官员的晋升锦标赛模式研究.” 「经济研究」, 第7期:120-128.
- 陈志勇·陈莉莉.2009. “财政体制与地方政府财政行为探讨: 基于治理‘土地财政’的视角.” 「中南财经政法大学学报」. 总第173期:42-46.
- 陈明.2010. “‘土地财政’的多重风险及其政治阐释.” 「经济体制改革」, 第5期:25-29.
- 何盛明 外.1997. “预算外资金的情况, 问题和对策.” 「财政改革总论」(上卷). 经济科学出版社.
- 何显明.2008. 「市场化进程中的地方政府行为逻辑」. 人民出版社.
- Inman, R.2003. “Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism.” In Jonathan Rodden et al.(ed.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. 35-83. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관한 연구: 미국 미시건 주와 디트로이트 시(파산 사례) 관계를 중심으로

이희재(한국지방행정연구원)

I. 서론

한국에서 지방재정의 위기 문제는 학계에서나 실무 차원에서 지속적으로 제기되고 있다. 국세와 지방세의 비중은 8대 2로 고착화 되어 있고, 자치단체에 따른 차이가 있지만 지방재정은 그 재원의 상당부분을 지방교부세 및 국고보조금제도를 통해 중앙정부로부터 보전 받아 운영하고 있다. 그러나 2013년 약 8조원 이상 국가 세입 결손이 예상되는 등 경기 둔화로 인해 국가 재정도 어려움을 겪게 되면서 지방재정도 그 영향을 받아 함께 어려워지는 상황이다. 지방의 무분별한 민자 사업으로 인해 연 1조원의 할부금 내야한다거나(조선일보, 2013년 6월 4일자), 지방공기업부채 증가로 지방의 부채가 100조원 육박한다(내일신문, 2013년 11월 6일자)는 등 지방재정에 대한 비판적 언론보도가 계속되고 있으며, 이에 따라 지방재정위기 에 대한 국민 우려도 지속되고 있다. 정치권에서는 1995년에 검토하다가 보류되었던 지방자치단체 파산제도의 재검토에 관한 내용이 공공연히 이슈화되고 있다.

그동안 학계에서도 지방자치단체의 파산제도와 관련한 다양한 논의가 이루어져 왔으며, 해외 사례 분석을 통해 한국에의 적용가능성을 타진해보는 노력들이 이루어져 왔다(서정섭, 1997; 권순만, 1997; 서정섭, 2001; 조태제, 2006; 남황우, 2007; 강형기, 2008; 정창훈, 2011; 장선희, 2012; 이상경, 2012; 김재훈, 2013). 그러나 미국 관련 연구는 서정섭(1997)에서 다루기 시작한 뉴욕주 뉴욕시, 플로리다주 마이애미시, 캘리포니아주 오렌지 카운티, 매사추세츠주 첼시시 이외의 다른 사례에 대한 연구를 찾아보기 어려우며, 일본 관련 연구는 2007년도 발생한 홋카이도 유바리(夕張)시 파산 사례에 거의 집중되어 있는 실정이다. 또한 기존 연구들은 왜 파산이 이루어졌는지의 원인 파악과 간략한 사례의 소개에 치중하고 있으며, 진행 경과와 해결 절차를 자세히 다룬 연구는 거의 전무한 실정이다. 이에 본 논문에서는 최근(2013년) 연방정부에 파산을 신청하여 미국 정부와 시민들에게 큰 충격을 안겼으며, 여전히 해결 절차가 진행 중인 미시건 주 디트로이트 시 파산 사례를 중심으로 미국 지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관해 살펴보고자 한다.

2장에서는 이후의 원활한 논의 전개를 위해 용어의 정의 및 한국과 다른 미국의 지방 재정 시스템을 소개한다. 3장에서는 파산법 9장을 중심으로 한 연방정부 차원의 재정위기관리제도를 살펴보고 4장에서는 미시건 주법을 중심으로 한 주정부 차원의 위기관리제도를 살펴볼 것이다. 이상의 이해를 바탕으로 5장에서는 실제 디트로이트 사례가 어떻게 진행되고 있는지를 살펴보고 마지막으로 6장에서 본 사례의 한국에의 시사점을 간단히 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 미국의 지방자치단체 재정위기관리제도 시스템 개요

1. 용어의 정의

한국의 학계에서 받아들여지고 있는 재정위기의 분류는 서정섭(2001)에서 정의내린 것으로 보인다. 서정섭(2001:226)에 따르면, 미국의 재정위기(fiscal crisis)는 재정압박(fiscal distress), 재정비상¹⁾(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)의 세 가지 범주로 구분되어 설명된다. 재정압박상태는 지방정부의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못할 때, 혹은 현재의 조세부담 수준보다 낮은 서비스를 공급하거나 일정한 서비스 수준을 유지하기 위해서 보다 높은 조세를 부담해야 하는 상태이다. 재정비상상태는 지방자치단체가 공무원의 임금지불이나 채무의 상환, 계약의 이행 등 재정책임을 이행할 수 없는 상태이다. 마지막으로 재정파산은 지불불능선언 등을 포함한 채무상환의 불이행 상태로 자력으로 회복 불가능한 상태를 말한다.

Honadle(2007: 1433)은 이와 달리, 재정압박(fiscal stress)을 재정위기(fiscal crisis)에 포함된 것이 아니라 이를 구분하여“재정압박은 재정위기로 이어지는 전 단계(precursor)”로 표현한다. Honadle(2007:1433)의 재정위기란 “도시가 빌린 돈을 갚지 못하거나 도시의 다른 재정적 의무를 이행하는 것을 지속하기 어려운 상황”을 의미한다. 재정위기는 진정한 긴급 상황(emergency situation)으로 지방자치단체가 임금지불이나 대금 상환이 불가능한 상태이며, 반면에 재정압박은 지방세를 바탕으로 할 때 상대적으로 큰 압박을 받고 있는 상태에 불과하다는 것이다. 그에 따르면 재정압박 상태는 재정위기와는 구분되어야 한다.

미국 내에서도 각 주의 규정이나 각 도시의 상황에 따라 용어의 적용이 다를 수 있겠지만, 본 논문에서 중심으로 다루는 미시건 주의 재정위기관리 시스템에서는 Honadle(2007)의 구분을 따르는 것으로 보인다. 즉 사전심사(preliminary review)를 통해서 재정위기(fiscal

1) 서정섭(2001)은 원문에서 fiscal crisis를 “넓은 의미의 재정위기”로 fiscal emergency를 “재정위기”로 구분하고 있으나 재정위기라는 용어가 중복으로 사용되고 있으므로 본문에서는 양자의 명확한 구분을 위해 후자를 “재정비상”상태로 바꾸어 서술하였음.

crisis)가 존재한다는 주지사의 확인을 받기 전에는 재정압박(fiscal stress)으로 판단하고 주정부에서 지속적인 모니터링을 한다. 그러나 일단 주지사가 재정위기(fiscal crisis) 상태라는 선언을 내린 이후에는 주법에 규정하고 있는 옵션 선택을 거쳐 연방파산법으로 이어지는 단계적 제재 구조가 이루어지기 때문이다.

2. 미국의 주-지방정부의 관계

미국은 연방이라는 특이한 정치제도를 운영 중인 나라이므로 90,107개(2012년 기준)의 지방정부- 50개의 주정부- 연방정부로 이어지는 3단계의 정부체제로 구성된다. 9만여 개의 지방정부는 카운티나 시와 같은 일반목적 자치단체와 학교 구와 같은 특별목적 자치단체로 나뉜다. 본문에서 논의의 대상이 되는 디트로이트 시를 중심으로 살펴본다면, 시정부 - 주정부 - 연방정부의 3개 층으로 나누어 살펴볼 수 있다. 한국과 같이 기초자치단체- 광역자치단체- 중앙정부의 3개 층으로 나누어져 있으나, 한국에서 주권(sovereignty)를 가진 주체가 최상위 정부인 중앙정부인 것과 달리, 주권을 연방정부가 아니라 중간 위치인 주(state) 정부가 가지고 있다는 차이가 있다. 즉 미국은 주권을 가진 주 정부들이 모여서 연방을 구성하였으므로 각 주 정부들이 주민에게서 위임받은 주권을 가지고 있다. 연방정부는 각 주들의 위임을 받아 국방, 외교와 같은 연방의 고유한 영역을 운영하고 각 주 간 관계를 조율한다. 주정부는 주 방위군, 재난 구호 등의 주의 고유한 영역을 제외한 나머지 영역에 대해서는 시정부가 자율적으로 운영할 수 있도록 위임하고 있다. 재정권한도 마찬가지이며, 대부분의 주들이 재산세(property tax), 판매세(retail sales tax), 소득세(local income tax)와 같은 자주세원의 세목과 세율을 시정부가 자율적으로 정할 수 있도록 하고 있다. 시정부의 예산은 운영예산(operating budget)과 자본예산(capital budget)으로 나눌 수 있는데, 이 중에서 자본예산은 공채(municipal bond)를 발행하여 충당하는 경우가 많다. 한국의 지방재정지원제도(지방교부세 제도, 국고보조금제도 등)와 같은 역할을 하는 정부 간 지원금 제도 (intergovernmental grant)가 있기는 하지만, 그 금액이나 시 정부의 재정에서 차지하는 비율이 한국만큼 크지 않다. 따라서 시 재정에서 공채가 차지하는 비중이 높으며, 공채 시장이 잘 구축되어 있다. 공채는 주민투표를 거쳐서 발행해야 하는 일반 의무 공채(general obligation bond)와 지방정부 산하단체들을 통해 주민투표 없이 발행이 가능한 수익 공채(revenue bond)로 나눌 수 있으며, 절차가 간단하고 통제가 약한 수익 공채의 비중이 높다. 시 정부의 재정건전성은 공채 발행 비용과 직접적으로 연결되는 중요한 요소이다. 시 정부의 신용도가 높으면 낮은 금리로 공채를 발행하는 것이 가능하며, 시 정부의 신용도가 낮으면 금리가 높아지기 때문이다. 시 정부의 신용도는 무디스(Moody's), 스탠다드 앤 푸어스(Standard & Poor's), 피치(Pitch Investors Service)의 3개 민간 신용조사기관에서 조사하여 매년 발표하고 있다. 만약 재정위

기의 징후가 보이면 공채 조달 비용이 높아지므로 각 시 정부들이 건전 재정을 운영할 수밖에 없는 유인 구조를 갖고 있다.

3. 미국 정부 간 관계와 미국 재정위기관리시스템의 관계

전술한 바와 같이 미국은 각 주 정부들이 주권을 가지고 있는 나라이므로, 각 주들의 권한이 강하다. 이 정부 간 관계는 미국 정부의 지방재정위기관리시스템에도 그대로 반영되어 있는 것으로 보인다. 연방정부는 그 하위 자치 단체라고 할 수 있는 워싱턴 D.C를 제외하고는 큰 힘을 발휘할 수 없다. 비록 최상위 재정위기관리시스템에 해당하는 9장 파산법이 연방법으로 규정되어 있지만, 실행 권한은 행정부가 아니라 사법부가 가지고 있으므로 엄밀히 말하면 연방정부의 재정위기관리시스템은 (행정부의) 재정위기관리시스템이라기 보다는 (사법부의) “법적인 분쟁조정절차”라고 볼 수 있다. 상기 배경에 따라서 미국은 각 주들이 재정위기관리시스템을 주도하고 있다. 즉 산하 자치단체(시정부)가 재정위기관리시스템의 최종 절차에 해당하는 연방법 9장 자치단체 파산법의 적용을 받을 수 있는지 없는지를 결정하는 것도 각 주의 고유 권한이며, 이에 따라 아래 표에서 보이는 연방파산법 9장의 적용 방식에 대해 각 주별로 차이가 나타나는 것으로 판단된다.

〈표〉 연방파산법 제9장에 대응하는 정책유형

유 형		연방파산법에의 대응	해당 주
파 산 인 정 형	무조건 허용형	• 무조건 신청가능	14개 주(California, Florida 등)
	조건부 허용형	• 조건부로 신청가능	6개 주(Connecticut, Ohio 등)
	주법 대체형	• 주법으로 연방파산법에 해당하는 제도를 규정 • 연방파산법 신청도 가능	6개 주(Michigan, NewYork 등)
파산금지형		• 자치단체 채무정리를 방지하는 엄중한 규제 • 연방파산법 신청 금지	3개 주(Massachusetts 등)
무규정형		• 연방파산법 신청에 대한 특별한 규정이 없음	21개 주(Indiana, Virginia 등)

*표 출처: Sutherland, Price & Joumard (2005) 참조 후 재정리하여 작성

ICMA 2013년 자료를 보면, 현재 파산을 인정하고 있는 주는 26개 주이며, 3개 주가 산하 지방정부의 연방 파산법의 적용을 금지하고 있고, 21개 주는 특별한 규정이 없다. 파산을 인정하고 있는 26개 주 중에서도 14개 주는 산하 지방정부가 무조건 연방 파산 신청이 가능하며, 6개 주는 신청은 허용하더라도 상환불능의 요건과 기준, 채무정리 계획의 실현가능성과 실행의지, 채권자의 동의요건 등 조건을 규정하고 있고, 나머지 6개 주는 주 법으로 연방 파

산법에 해당하는 제도를 규정하고, 이 제도 속에 연방 파산법을 포함하고 있다. 본 논문의 중점 사례가 되는 미시건 주가 여기에 포함된다. 즉 4장에서 주로 다룰 미시건 주법의 정식 명칭은 “지방 재정 안정성과 선택을 위한 법”(Local Financial Stability and Choice Act)으로 이 선택 옵션에 연방 파산법의 적용을 받는 옵션이 포함되어 있다. 첼시 시가 주에서 특별법을 제정하여 강력한 조치를 통해 회생한 사례를 보고 특별법 형이라고 구분하고 연구하는 학자들도 있으나 이는 첼시시가 특별해서가 아니라 주권(sovereignty)을 가지고 있는 매사추세츠 주가 파산금지형을 택하고 있기 때문에 연방파산법을 적용하는 대신에 주(state)가 특별법을 제정하여 해결할 수밖에 없었던 것으로 보는 것이 타당하다. 이처럼 사례 연구에 있어 한국과 차이가 있는 미국 주와 연방정부의 관계, 미국 주와 지방정부 간 관계 맥락을 이해하는 것이 중요하다고 판단된다.

Ⅲ. 미국 연방정부의 지방자치단체 재정위기관리제도: 파산법

1. 의의

연방정부 수준의 지방자치단체 재정위기 관리제도는 지방자치단체의 파산조항(bankruptcy code)이다. 파산법의 적용대상이 되는 지방자치단체란 도시(city) 및 시(town), 마을(village), 카운티(counties), 세금 구(tax district), 도시정부 상하수도(municipal utilities), 교육 구(school district)를 의미한다. 지방자치단체의 파산조항은 민간단체와 같이 파산단체의 해산에 의한 채무해소를 의미하는 것이 아니다. 연방정부의 지방자치단체 파산법은 채무의 조정과 재정재건의 절차에 관하여 규정한 것으로써 채무자인 지방정부가 연방파산법원의 감독 하에 채권자와 협의하면서 재정재건을 하는 일련의 과정을 의미한다(서정섭, 1997). 지방정부는 채권자의 채무를 변제함과 동시에 일정수준의 행정기능을 유지해야만 한다. 연방파산법의 첫 번째 목적이 지방정부가 채무의 조정과 변제를 하는 동안 계속해서 지방정부로서 기능할 수 있도록 하는 것이기 때문이다. 연방 파산법의 적용을 받는 경우, 지방정부의 통치기구(시장, 의회 등)는 그대로 존속시키고 스스로 재정재건을 이룩하도록 하며 법원은 채무 조정을 도와준다. 60년 이상의 기간 동안 500개 미만의 지자체가 신청하였으며, 실제 파산의 적용 사례는 많지 않다. 연방파산법 9장의 의미나 의의에 관해 소개한 기존 연구들이 많이 존재하고 있으므로 본 논문에서는 그 절차를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

2. 파산법의 절차

1) 파산신청, 공고, 채권자의 이의신청

재정위기에 빠진 지방정부가 그 해결책으로 파산을 선택할 경우 각 지역별 연방파산법원에 파산신청을 한다. 지방정부 파산의 경우 파산법원은 파산신청이 임의로 행해진 것인가? 신청자격을 갖춘 것인가? 를 심의하여 부적절하다고 판단하였을 경우에는 파산신청을 기각하고 파산으로 성립시키지 않는다. 파산신청이 적법한가 부적합한가에 관하여 심의할 경우 문제가 되는 것은 지방정부의 파산신청자격에 관한 것이다. 다음 3가지 요건이 반드시 갖추어져야 한다.

① 지방정부의 직접신청일 것

지방자치단체의 파산신청은 해당 지방자치단체가 직접 해야만 한다. 다른 사람에 의한 신청이 위법이라고 명시한 판례가 존재한다.

② 해당 주법에서 연방파산법에 의한 파산신청을 인정하고 있을 것

앞서 2장에서 논의한 바와 같이 주법에서 파산 신청을 허용하고 있는 경우에만 연방법의 적용을 받을 수 있다.

③ 파산신청한 지방정부가 지불불능(default) 상태에 있을 것

지불불능이란 지방정부가 “기본적인 행정서비스를 제공하면서 채권자에게 계약대로 채무를 상환할 수 없는 상태”를 말한다. 파산법원은 단순히 재정위기의 상태에 있는 것만으로는 불충분하기 때문에 자금흐름의 면에서 당해연도나 혹은 차년도에 예산으로 변제하지 않으면 안되는 채무를 이행할 수 없는 상태(default)임의 증명을 요구한다. 재정적자를 메우기 위한 충분한 현금이나 저축이 있다면, 설사 지방정부가 그것을 다른 목적으로 사용할 것이라고 주장해도 지불 불능이라고 인정하지 않는다. 그것으로 채무변제가 가능하다고 간주되기 때문이다.

파산신청이 이루어지면 지방정부의 파산신청사실 및 이에 대한 채권자의 이의신청기간이 공고된다. 이 공고는 적어도 1주일에 1회, 연속 3주간에 걸쳐서 채권보유자나 거래자가 일반적으로 열람할 수 있고, 또한 파산법원이 적당하다고 인정한 신문(최소1개지)에 의해 공고해야 한다.

2) 구제명령 및 재건절차의 개시

지방정부의 파산신청이 적절하다고 인정되면 법원의 구제명령에 따라 채무조정 및 재정재건절차가 시작된다. 파산재판을 담당하는 파산재판관이 결정되고 채권자를 대표하여 지방정부의 재정재건계획 작성에 참가할 채권자 위원회(Creditors' committee)가 구성된다.

채권자위원회는 7명으로 파산법원에 의해서 거액의 채권자 중에서 임명된다. 연방파산법에서는 채권절차가 시작되더라도 파산관재인은 임명되지 않고 채무자인 지방정부가 재산을 점유하고, 행정서비스를 제공하면서 파산법원의 감독 하에 채권자와의 협의를 통하여 채무조정절차를 밟는다. 보통 주 파산관재인에 의한 재정재건과 달리 연방법에 의한 파산은 지방정부가 스스로 재정재건을 하게 된다. 물론 예외도 있으며 본 논문의 디트로이트 시 파산 사례에서는 파산관재인이 여전히 영향력을 행사하고 있다.

파산법원에 의해 구제명령이 떨어지면 채권자는 일정 기간 내에 지불청구증명(proof of claim)을 제출한다. 이 청구를 토대로 채무명세의 개시(disclosure statement)가 행해지고, 채무명세에 관한 심의가 이루어져 채무조정계획의 대상으로 삼을 것인가를 결정하게 된다.

3) 채무조정계획(plan of readjustment)의 수립

채무자인 지방정부는 채권자의 동의 없이 파산법원에 언제라도 채무조정계획안을 제출할 수 있다. 파산신청과 동시에 제출해도 좋고 또 그 후에 파산법원이 지정한 제출기간 내에 언제 제출해도 상관이 없다.

채무조정계획의 주된 내용은 채무변제기간, 채무변제액의 변경으로 지방정부의 재정상화에 따른 지출수요와 수입예상을 감안하여 작성된다. 공채 변제에 관하여도 변제기간의 연장, 변제금액의 감액 등이 이루어진다. 채무조정계획은 실행 가능해야 하며, 동시에 연방파산법, 주법, 채권자의 승인에 입각해야 한다.

연방 파산법 제 9장에 규정된 채무조정계획승인을 위한 조건은 다음과 같다.

- ① 채무조정계획이 연방파산법 제9장의 규정에 반하지 않을 것
- ② 채무조정계획이 연방파산법 제9장에 적용되고 있는 다른 장의 규정에 반하지 않을 것
- ③ 지방정부(채무자)가 채권자에게 지불할 비용총액이 명확히 개시되어 있고 또한 적절하다고 인정될 것
- ④ 채무조정계획을 실행하기 위한 지방정부의 조치가 법률에 의해서 금지되어 있지 않을 것
- ⑤ 여러 채권자가 채권금액과 동등한 가치가 있는 자산을 책임지고 떠맡을 것을 계획이 규정하고 있을 것. 다만, 채권자가 채권의 지불연장이나 감액에 동의했을

경우는 제외

⑥ 현실가능한 범위 내에서 채권자에게 유리한 채무반환율이 설정되어 있을 것

이와 같은 필요조건이 충족되어 있지 않을 경우, 채권자는 채무조정계획에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 또한 채무조정계획이 채권자들에게 수용되기 위해서는 채권총액의 2/3 이상을 소유한 채권자의 동의, 채권자 1/2 이상의 동의가 필요하다.

4) 계획의 시행, 달성

기간 내에 채무조정계획이 작성되지 않으면 파산은 기각된다. 또 이의신청에 의한 심의 결과, 채무조정계획이 승인되지 않을 경우에는 지방정부는 다시 계획을 수립하거나 파산을 단념하여야 한다. 채무조정계획이 승인된 시점에서는 파산절차와 관련한 파산법원의 역할은 거의 끝나게 되나, 계획 실행 시 필요할 경우에는 언제든지 파산법원이 관여할 수 있다. 채무조정이 계획대로 수행된 시점에서 모든 절차는 종결되게 된다.

IV. 미국 주정부의 지방자치단체 재정위기 관리제도:

미시건 주의 규정

1. 미시건 주법의 변천

전술한 바와 같이 미국은 주 정부 별로 재정위기관리제도가 다르다. 연방파산법의 적용과 관련하여 미시건 주는 파산 신청을 허용은 하되, 주법으로 재정위기관리제도를 규정하고 반드시 그 재정위기관리제도와 연계하여 파산 신청을 적용하도록 하는 6개 주 중의 하나이다.

미시건 주에서 지방자치단체의 재정위기관리제도를 규정한 법은 1990년에 제정된 “지방정부 재정책임법”(Local Government Fiscal Responsibility Act)이다. 이 법은 2011년 강화되어 “지방정부와 교육 특구의 재정책임법”(Local Government and School District Fiscal Accountability Act)으로 바뀌었다. 개정된 법은 재정적으로 압박을 받고 있는 지방자치단체들에 대한 주의 개입을 강화하였다. 기존 법이 재정위기의 사후 조치법이라면, 개정된 법은 재정위기가 일어나기 전에 주의 개입을 허가하였고, 연방 파산법 9장의 적용을 받지 않도록 재정 관리관의 권한을 크게 강화시켰다. 즉, 단체장과 의원들의 보수를 정지시킬 수 있고, 이미 합의된 매각 협정을 수정하거나 파기할 수 있는 권한을 주었다. 무엇보다 중요한 것은 재

정관리관이 주지사에게 해당 지방자치단체가 연방법 9장 파산제도의 적용을 받거나 자치단체를 아예 해산할 것을 건의할 수 있다는 것이다. 새로운 법은 연방법 9장 파산제도의 적용을 받으려면 반드시 재정관리관이 주지사에게 건의해야만 하도록 규정하였다.

너무나 강력한 권한으로 인해 디트로이트를 비롯한 하위 지방정부들의 반발로 인해 이 개정법안은 1년 만에 주민투표로 폐지(2012년)되었다. 그러나 여전히 디트로이트 재정위기는 진행 중이었으므로, 디트로이트 사례에 적용하기 위해 미시건 주는 주민투표로 폐지된 “지방정부와 교육특구의 재정책임법”을 대신하여 이전 법인 “지방정부 재정책임법”을 적용하였다. 하지만 이 역시 변호사들을 포함한 많은 시민단체가 이미 폐지된 법을 적용한다고 비판하였으므로 미시간 주에서는 새롭게 재정위기 관리제도의 근거법 (2013년)을 만들었다. 이것이 “지방 재정 안정성과 선택을 위한 법”(Local Financial Stability and Choice Act)이다.

이 법은 주 재정 담당 부서(State Financial Authority)에 19개의 법정 조건 중에서 하나가 발생하였을 때 지방 자치단체 단위의 재정 상태를 사전 심사(preliminary reviews) 하는 권한을 부여한다. 또한 지정된 재정 검토 팀(Financial Review Team)이 지방 자치단체를 완전히 조사하고 주지사에게 재정 위기가 존재하는지 아닌지 보고하는 권한을 부여하였다. 법에 명시된 적법절차를 지방 관료에게 부여한 후에, 만약 주지사가 재정 위기가 있다고 확인한다면, 지방자치단체는 재정위기를 해결하기 위해 반드시 법에 명시된 4개의 옵션(합의, 위기관리관, 중립적 재평가, 연방 파산법 9장의 적용) 중 하나를 골라야 한다. 이 법은 미시간 법 중에서 미시건 주 내 자치단체들이 연방 파산법으로 진행하는 권한을 부여하는 유일한 법이다. 다음의 절차는 새로운 법에 근거한 미시건 주의 재정위기 관리제도를 상술한 것이다.

2. 미시건 주법의 절차

미시건 주법에 규정된 재정위기 관리제도는 다음의 절차를 따른다.

1) 재정 압박의 존재

미시건 주에서는 다음의 예시와 같이 지방자치단체의 자금 압박을 나타내는 하나 또는 그 이상의 조건이 존재하는 경우에 주 재정당국이 서면통지와 예비검토를 수행한다. 첫째, 시 의회나 시장이 사전 상태 심사를 요청한 경우이다. 심사요청은 반드시 문서로 하여야 하며 현재 및 예상되는 재정 상황이나 재정 위기를 불러일으킬 만한 사건에 대해 명시해야 한다. 둘째, 주 재정담당부서가 반박의 여지가 없는 불평을 가진 채권자로부터 문서로 된 요청서를 받았을 경우이다. 이때, 반박의 여지가 없는 불평이란 지방자치단체가 일만달러(한화 일천이백만원) 이상 혹은 자치단체의 연간 일반 기금 예산(general fund budget)의 1% 이상의 금액을 지불하지 않은 경우, 지급 마감일로부터 6개월이 지난 때를 말한다. 또한 채권자는 최소한

요청서를 보내기 30일 전에 지방자치단체에 그 사실을 알려주어야 한다. 셋째, 주 재정담당 부서가 지방 정부의 특정한 혐의(allegation)를 포함한 탄원을 받은 경우이다. 탄원은 지방정부 권역 내에 거주하는 유권자들의 서명이 필요하다. 탄원에 서명한 유권자의 수는 최근 주지사 선거의 투표자 수에서 적어도 5% 이상이어야 한다. 단, 탄원은 지방 선거 전 60일 이내에는 받아들여지지 않는다. 이는 재정 상태에 관한 예비 검토가 다음 선거에 영향을 미칠 수 있기 때문에 규정된 조항으로 보인다. 넷째, 주 재정담당부서에 지방정부가 법정 연금 기금의 최소 기여금(minimum obligation payment)을 제때 입금하지 않았다는 문서로 된 통지가 도착한 경우이다. 이외에 몇 가지 추가 조건들이 상세히 규정되어 있다.

2) 잠정적 위기의 결정

국가재정당국은 예비검토를 20일 이내에 마치고 해당 정부에 중간 보고서를 제공한다. 해당 정부는 5일 안에 소명할 기회가 주어진다. 예비 검토는 중간보고서 이후 30일 이내에 끝나고, 최종 보고서가 긴급재정구조위원회(ELB: Emergency Financial Assistance Loan Board)로 이송되며, 긴급재정구조위원회에서는 이를 검토하여 20일 이내에 잠정적 재정위기 여부를 결정해야 한다.

3) 검토 팀(Review Team)의 임명

주 재정당국이 재정압박이 있다고 판단하는 경우 주지사는 20일 이내에 검토 팀을 구성한다.

4) 검토 및 결정

검토 팀은 60일 이내에 검토를 마치고 검토 결과를 주지사에게 보고하며, 주지사는 검토 팀의 결과를 받고 10일 이내에 재정 위기 여부를 결정해야 한다.

5) 지방정부 청문회

주지사는 재정 위기가 존재한다고 결정을 내린 경우, 청문회를 개최하고 지방정부 최고행정책임자에게 서면 통지한다.

6) 재정위기의 확정

청문회 후 주지사는 재정 위기 결정을 확정하거나 취소한다. 여기서 지방정부는 10일 이내에 주지사의 결정에 이의를 제기 할 수 있다.

7) 선택

재정위기가 확정된 이후 7일 이내에, 지방정부는 다음 4가지 옵션 중의 하나를 선택해야 한다. 첫째, 동의계약옵션이다. 이는 주 정부와의 협의를 통해 주정부 권고사항 등을 이행하는 것이다. 둘째, 재정 관리인 옵션이다. 주가 재정 관리인을 파견하고 지방 자치단체는 재정 관리인의 요청이나 재생 계획에 따라야 한다. 셋째, 중립적인 평가프로세스 옵션이다. 이는 중립적 평가기구를 설치하여 재정위기 정도를 다시 확인하는 것이다. 마지막으로 연방 제 9장 파산법 옵션이다. 이는 앞서 III 장에서 다루었던 연방 파산법의 적용을 신청하고 파산법원의 관리를 받는 것이다.

V. 절차 적용의 실재: 디트로이트 시 파산사례

III장과 IV장에서 미시건 주의 지방재정위기관리절차와 연방의 지방재정위기관리절차를 살펴보았다. 전술한 바와 같이 미시건 주의 법이 최근 변해왔기 때문에, 최근 개정된 법을 중심으로 절차를 진술하였다. 디트로이트 시의 재정위기는 다루는 매체에 따라 길게는 60년, 짧게는 5년(2008년 경제위기 이후) 정도로 보기도 한다. 본 논문에서는 디트로이트가 변동이자율을 선택한 2005년을 재정위기의 시작으로 보고, 이때부터 디트로이트 파산 사례를 개괄하며 위에서 다루었던 지방재정위기관리절차가 실제로 어떻게 적용되어 오고 있는지 살펴보기로 한다.

1. 디트로이트 시 개관

디트로이트 시는 미시건 주의 가장 큰 도시로서 미시건 주의 남동부 웨인 카운티 내부에 위치하고 있다. 2012년 현재 70만 명이 살고 있으며, 대략 140 평방 마일 정도의 크기이며 웨인 카운티 인구의 절반 정도가 거주하고 있다. 디트로이트 시는 GM 본사가 위치하고 있으며, 자동차 제조와 판매로 세계적으로 명성이 높은 도시이다(Foos, 2012).

2. 디트로이트 재정위기 타임라인 2005 - 2013

1) 위기의 발단 (2005-2006)

디트로이트 시는 재정 위기에 빠진 퇴직 시스템과 30년 상환 협약 (negotiates 30-year repayment schedule)을 처리하기 위해 연금채무증서(COPS)의 형태로 1천 440억 달러의 부

채를 발행했다. 디트로이트시는 COPS에 투자자를 끌어들이기 위해 고정이자율을 변동이자율로 변환하는 것에 대해 동의하였다. 변동금리는 간단히 말해서 시중 금리(market rates)가 오르면 이득을 보고, 시중 금리가 떨어지면 시에서 더 많은 비용을 지불해야 하는 구조이다. 이후 디트로이트 시는 예산의 안정화를 위해 2억 5천만 달러의 부채를 추가 발행했다. 이때부터 시는 매년 적어도 1억 5천만 달러의 7년 운영(7-year run) 시작한다. 누적 적자는 2005-2011년의 1천 380억이다. 미시건 주 재무성의 디트로이트 시 예비 검토에 따르면, “디트로이트 시는 2005년이래로 일반 기금 적자가 1억 달러를 초과하고 있다. 이러한 적자는 1억 5천 5백만 달러에서 3억 달러 사이에서 변동을 보였다. 시는 이러한 적자를 낮추기 위해 더 많은 부채를 발행하여 대응했다.”(Michigan Depart of Treasury. City’s Exhibit 21)

2) 미국 재정 환경의 악화 (2008-2009)

2008년 11월부터 2009년 3월까지 미국 연방준비이사회는 국가 재정위기를 해소하기 위해 양적 완화정책을 시작했다. 2009년 3월까지 은행부채, 모기지 담보 증권, 재무 증서로 1.75조 달러를 유지했다. 양적완화정책으로 단기이자율은 거의 0%가 되었고 경기침체는 계속되었으며 이자율은 급락하기 시작한다.

3) 디트로이트 재정 위기의 시작(2009-2010)

1월에는 미국 국가적 경기침체의 여파로 이자율이 급락하였으며, 이자율에 대한 이러한 변화는 시가 11억 4천 달러의 이자를 추가로 지불해야 하며 COPS와 SWAP 협정의 한 부분인 “파생상품 헤징(hedging)”에 따른 비용을 지불해야 하도록 했다. 6월 15일에 COPS와 SWAP에 대한 채무불이행을 막고, 4억 달러에 육박하는 총량 청산 지불(lump-sum termination payment)을 위해서 디트로이트 시는 담보물계약(Collateral Agreement)을 맺었다. 후불 보장을 위해 카지노 도박 세의 수입을 담보로 잡은 것이다. 이 계약에 따라서 디트로이트 시는 1개월에 1,100만 달러로 추정되는 이익을 담보로 묶었다. 이것은 현금유동 요구를 충족시키고 어음을 변제할 능력에 대한 추가적인 위험을 가져왔다. 2010년에도 디트로이트 시의 심각한 현금유동성 부족은 계속되었다. 이를 해결하기 위해서 디트로이트 시는 웨인 카운티로부터 재정안정증권(fiscal stabilization bonds) 2억 5천만 달러와 채무불이행된 재산세 수령액 5천 5백만 달러를 받았고, DTE 조건증서 계좌로부터 2천만 달러를 받았다. 그럼에도 불구하고 디트로이트 시는 여전히 현금유동성에서 마이너스를 보이고 있다(City’s Exhibit 21). 연금 적자를 감소시키지 못한 채, 디트로이트 시의 적자는 계속되었으며, 기금간 대출(interfund loan)로 4억 4천 7백만 달러를 빌림으로써 적자를 더욱 증가시켰다. 특정 예산항목부터 다른 기금에 이르기까지 디트로이트는 모두 “빌렸다.” 이것은 장부 상으로는

예산 잉여를 “늘여서 만든 것으로”기록되지만, 실제 예산에서는 여전히 적자인 회계조작이다 (City's Exhibit 21).

디트로이트 시의 연금제도 회계보고서는 의심스러운 잔고를 보여주었으며, 회계 감사관은 약 2억 1천 6백만 달러의 기금의 대안투자(loans and direct investment)를 뒷받침하는 확실한 증거를 찾을 수 없었다(City's Exhibit 21).

4) 예비검토 I

2011년 12월 21일에 예비검토 I 이 완료되었다. 예비검토에서는 재정검토팀을 구성할 것을 다음과 같이 권고하였다.

“기금적자를 피하고, 반복되는 누적적자의 소비, 기금 간 이동과 외부 대출에 대한 부적절한 의존에서 기인한 심각한 예상 현금유동부족이 보이고 있다. 시의 다른 연금수당의 기금이 부족하고 증가하는 시의 부채에 대한 디트로이트시의 무능력함이 예비검토의 일부에서 나타나고 있다. 이상의 정보에 따라, 나는 디트로이트 시에 상당한 재정압박이 있는 것으로 결론 지었으며, 재정 검토팀을 선임할 것을 권고한다.” 당시 “지방정부와 교육 특구의 재정책임법”(Local Government and School District Fiscal Accountability Act)에 따르면, 재정 검토팀의 선임은 위기 관리관을 선임하는 전제 조건 단계이다.

5) 재정검토

2012년 1월에 주지사 Snyder는 디트로이트 재정검토팀을 선임하였다. 3월 26일에 재정검토팀은 “심각한 재정 위기”가 있다고 판단하였다.

6) 동의계약(Consent agreement)과 디트로이트 개혁 프로그램

2012년 4월 4일 디트로이트 시는 동의계약을 제정하였다. 재정위기선언은 막기 위해, 디트로이트 시는 디트로이트시가 시행해야하는 개혁과 예산의 변경을 개요로 하는 미시간 주의 재정안정계약(동의계약)을 받아들였다. 주지사 Snyder, 시장 Dave Bing, 부시장 Kirk Lewis가 계약을 승인하였다. 동의계약은 디트로이트시가 다음 사항을 이행할 것을 요구했다. 첫째, 3년 예산 수입과 지출 만들 것, 둘째, 21개의 특정 운영개혁안을 만들 것, 셋째, 예측 수입과 예산 승인 일정을 만들 것, 넷째, 실질적으로 시의 재정 증명(fiscal realities)을 보여줄 수 있는 새로운 단체교섭 수행을 시작할 것. (Consent agreement, Doc 11-5, 13- 53846)

2012년 11월 13일, 미시간 주에서 만든 현금 안정증권을 얻기 위해서 디트로이트 시는 구체적인 단계와 특정 요구사항을 명시한 양해각서에 동의한다. “디트로이트 개혁 프로그램”으로 알려진 이것은 주 회계담당자 Andy Dillon, 시 재정 관리자

Chery Johnson, 프로그램 관리자 Kriss Andrew와 최고 재무책임자 Jack Martin에 의해 승인되었다. 디트로이트 시의회는 이것에 동의하고 만장일치로 양해각서를 승인하였다. 양해 각서는 다음 사항들을 요구하였다.

- ① 시 프로그램 관리소에 자문할 회생 전문 회사(Restructuring firm)을 고용;
- ② 시의 각 부사와 그것의 운영의 향상시키고 검토할 컨설팅 회사를 선택;
- ③ 저축, 효율성, 업무현장의 안정성에 대한 조언할 근로자 보상(Worker Compensation) 회사를 보유;
- ④ 시 구매(City Purchasing)와 계약절차를 개선할 것;
- ⑤ 개혁프로그램을 뒷받침할 외부 변호인으로서 Detroit-based Miller Canfield를 고용할 것;
- ⑥ 새롭고, 민영화된 급여 절차계약을 2012.11.30.까지 수행할 것
- ⑦ 버려지고, 파괴된 건물을 없애기 위한 절차를 간소화할 것
- ⑧ 시의 경찰, 소방서, 조세 징수, 재정, 허가, 권한 부여, 버스 부서를 정비하고 개편할 것

7) 예비검토 2

2012년 12월에 나온 예비검토Ⅱ는 “심각한 재정문제”가 있다고 판단하고, 재정 관리관을 지명하기 위한 전 단계로서 재정검토 팀의 선임을 권고했다.

8) 위기의 결정 (2013)

2월 19일에 DRT 보고서는 시는 “재정위기”라고 명시했다. 3월 1일에 주지사는 DRT보고서를 검토하고 시장과 시의회에 다음을 알렸다. “심각한 재정위기”가 존재하고 시는 이 문제를 해결할 적절한 계획을 가지고 있지 않다. 주지사는 구체적이고 많은 사실들을 보고 받고 (위기의 성질과 과거 관행) 그 결과를 알았다.

9) 재정 관리관의 선정

3월 25일 긴급재정관리관이 선임되었다. 폐지된 법을 사용한다는 비난에 따라 새법이 제정되었으며, 새로운 법을 통해서 3월 28일에 긴급재정관리관이 재선임되었다. 5월 12일 새 법에 따라 Emergency and Operating Plan이 제출되었다. 6월 10일에는 새 법에 따라 Emergency and Operating Plan에 대한 공청회가 요구되었다. 7월 5일 디트로이트 시는 카지노 세금을 유지하고 SWAP 투자보험회사 SYNCORA에 의해 보유되는 현재 수입을 발전시키는 것을 허가하는 내용의 명령구제를 받아들인다.

10) 파산

7월 18일 디트로이트 시는 파산을 선택했다. 엄청난 부채, 증가하는 소송, 약 48개 교섭단위의 실행이 불가능한 협상, 53명의 지방 부채 채권자, 1만여 명의 개인 채권자를 이유로 연방파산보호를 Chapter 9를 신청하였다.

VI. 요약 및 한국에의 적용 가능성

이상에서 미국의 연방 파산법과 미시건 주의 재정위기관리법을 살펴보고 실제 디트로이트 시 파산 사례를 통해 미시건 주의 재정위기 관리제도가 연방 파산법으로 어떻게 이어졌는지 사례를 파악해 보았다.

종합컨대, 미국의 지방자치단체 등에서는 재정적 파산뿐만 아니라 심각한 재정위기가 발생하고 있다. 때문에 각 주에서는 심각한 재정위기 발생 전후, 즉 재정파산을 기준으로 보면 그 전후로 재정위기관리 및 회생제도를 주법으로 규정하고 있다. 미시건 주에서는 지방자치단체의 재정위기 상태를 판별할 수 있는 조건들을 규정하고 있으며, 심각한 재정위기가 발생하기 전에 주의 개입을 허가하고 파산되지 않도록 다양한 조치를 할 수 있도록 하고 있으며, 파산이 인정 될 경우 연방 파산법을 적용하도록 하는 사후적 조치까지 주법에 규정하고 있다. 한국과 미국은 중앙-지방의 관계에서 다양한 제도적 맥락적 차이로 인하여 한국에서 미국식의 재정위기관리제도가 그대로 적용되기는 어려워 보이나 정교한 절차와 각종 소송에 대비한 검토 조항들은 한국식의 재정위기관리제도를 개선하고자 할 때 큰 도움과 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 강형기 2008 “일본의 중앙지방관계의 변화와 지방재정의 자기책임성: 유바리시의 재정파탄과 한국지방정부에의 교훈.” 한국지방자치학회보, 20(2): 23-47
- 김재훈 2013 “지방자치단체의 파산제도 도입가능성 검토에 관한 연구,” 지방재정위기극복을 위한 개선방안, 45-88, 한국지방재정학회 한국조세연구원 공동 정책 세미나 발표자료
- 남황우 2007 “유바리시 재정파산에 관한 연구” 도시행정학보 20(3): 183-209
- 서정섭 1997 미국도시 재정위기의 발생과 대응사례, 한국지방행정연구원 연구자료집
- 서정섭 2001 “미국지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰,” 한국지방재정논집 6(1): 223-244
- 이상경 2012 “지방자치단체 파산제도의 도입가능성에 관한 비교법적 일고: 미국 지방정부파산법(미국

- 연방파산법 제9장)의 시사점,”공법학연구 13(3): 155-175
- 장선희 2012 “지방자치단체의 파산위험과 지방채에 대한 법적 통제,”법학연구 20(3): 325-348
- 정창훈 2011 “미국 지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점: 파산제도를 중심으로,” 강원법학 32: 47-88
- 조태제 2006 지방자치단체의 파산제도, 한국법제연구원 현안분석
- Bradbury, K. L. (1982) “Fiscal Distress in Large U.S. Cities,” New England Economic Review
- Council of Europe (2002) Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties
- Foos, E. (2012) “City of Detroit, Michigan”Morningstar Municipal Credit Research
- Honadle, B. W. (2003) “The States’ Role in the U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey,”International Journal of Public Administration, 26:13, 1431-1472
- Mikesell, J. L.. (2002) “Subnational Government Bankruptcy, Default and Fiscal Crisis in the United States, International Studies Program,” Working Paper 02-21, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University
- Michigan State Government (1990) Local Government Fiscal Responsibility Act
- Michigan State Government (2011) Local Government and School District Fiscal Accountability Act
- Michigan State Government (2012) Local Financial Stability and Choice Act
- Sutherland, D., Price, R. and Joumard, I. (2005), “Fiscal Rules for Sub- central Governments,” OECD Working Paper

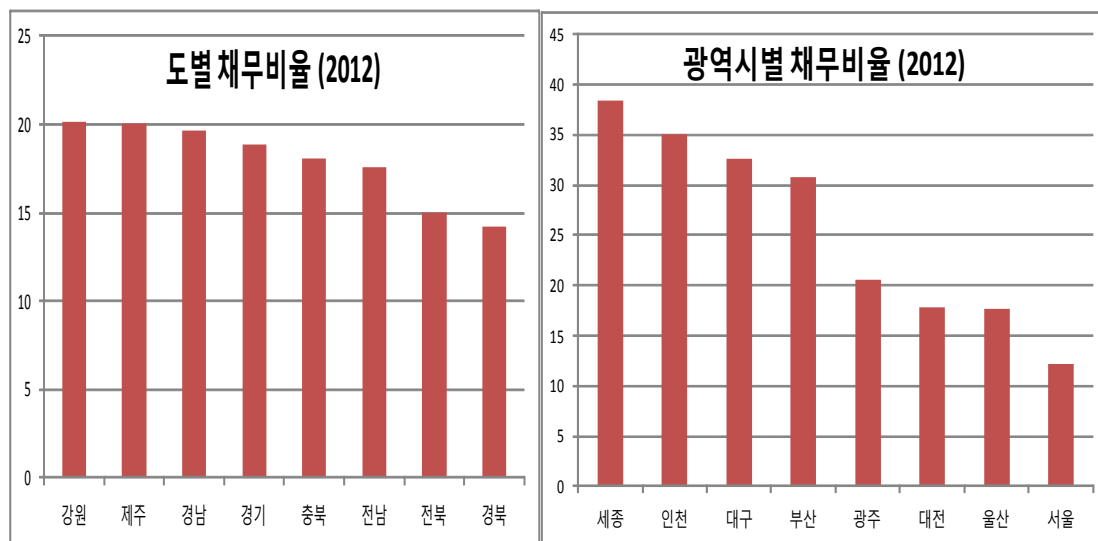
미국 지방정부 부채의 성격과 관리방안

배정아(한국지방행정연구원)

I. 서론

최근 성남시의 지급유예선언, 인천, 부산, 대구, 태백시 등의 재정위기에 대한 우려와 함께 지방자치단체 총부채(자치단체, 공사공단, 출자출연) 101조원 부채감축이 지방재정의 중요과제로 대두되었다. 지방정부의 부채가 급증한 원인은 사회복지사업비의 국비와 지방비 분담의 증가와 선출직 자치단체장의 다양한 지역주민의 요구를 수용하는 과정에서 SOC 지출 증가 등 세출요인이 가장 크며, 취·등록세 등 지방세 수입 감소 등 세입요인도 복합적으로 작용했다. 2012년 기준 총 지방채무 현황은 27조에 넘어서고 있고 시도의 채무가 19조를 웃돌고 시군구의 채무가 8조 가까이 다다르고 있다. 아래의 <그림1>에서 보여주는 것처럼 2012년 기준 도별채무비율과 세종 시 포함 광역시별 채무비율을 보여주고 있다(출처: 안전행정부 재정고).

〈그림1〉 지방자치단체 채무현황 (2012년말 기준)



본 논문에서는 최근 10여 년간의 미국 지방정부의 부채와 파산의 정치·경제적 요인을 분

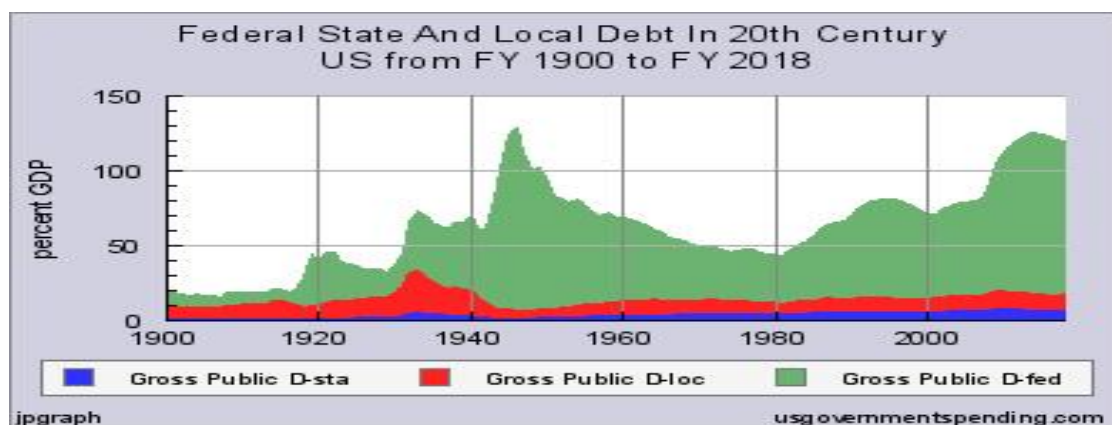
석하여 우리나라에의 정책적 시사점을 찾고자 한다. 또한 미국 지방정부의 재정통제시스템과 재정위기관리제도를 소개함으로써 우리나라 지방자치단체 부채 관리와 관련된 현행 재정관리, 사전정보시스템 및 재정위기관리 전반에 대한 재조명의 단초를 제공해 보고자 한다.

Ⅱ. 미국 지방정부의 부채와 파산추이 및 현황

1. 연도별 부채추이

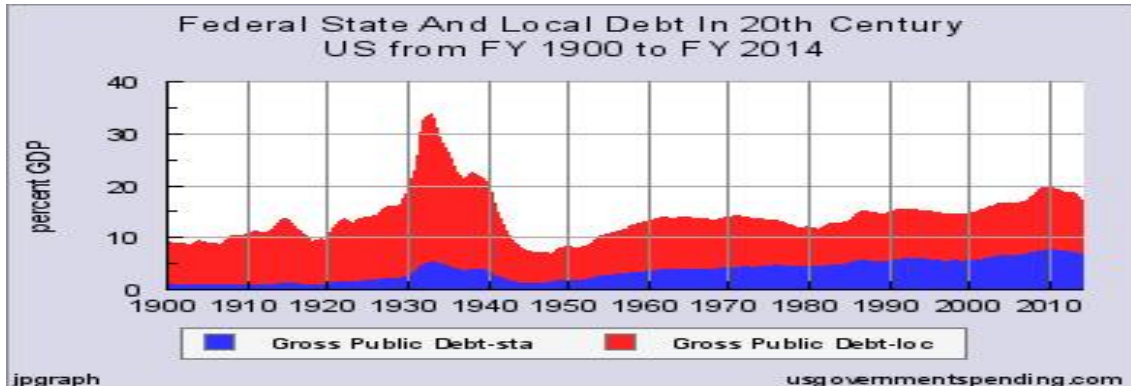
미국의 연도별 부채추이를 살펴보면, 20세기초반에는 연방정부, 주정부, 지방정부의 총부채가 GDP대비 20%미만으로 비슷하게 나타난다. 주와 지방정부의 부채가 50%이하로 유지가 되는 반면 연방정부의 부채는 변동의 폭이 크다. 연방정부의 부채는 1차 세계대전 직후 45%에 도달하게 되고, 1920년대 중반에 35%로 감소했다가 대공황으로 인해 70%, 그리고 제2차 세계대전을 치르면서 122%에 이르게 된다. 이후 연방정부의 부채도 점차 감소추세를 보이고 1970년대에는 50%이하 수준을 35년 정도 유지하다가 레이건 정부 때 50%이상으로 다시 증가하고 냉전시기에는 70%에 육박한다. 부시정부 때 테러와의 전쟁과 2008년 재정위기로 인한 구제금융(bailout)으로 인해 부채는 다시 100%이상으로 증가 추세를 보이고 있다.

〈그림 2〉 미국정부 부채의 연도별 추이



미국의 지방정부의 연도별 부채추이를 살펴보면, 대공황 때 지방정부의 부채가 35%에 도달한 이후 최근 수십 년간 20%이하를 유지하고 있지만 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다.

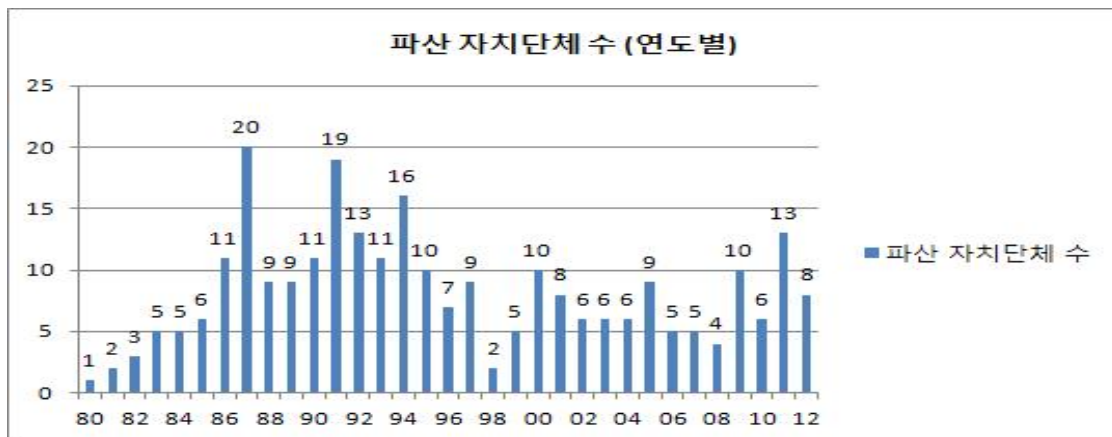
〈그림 3〉 미국 지방정부 부채의 연도별 추이



2. 연도별 파산추이

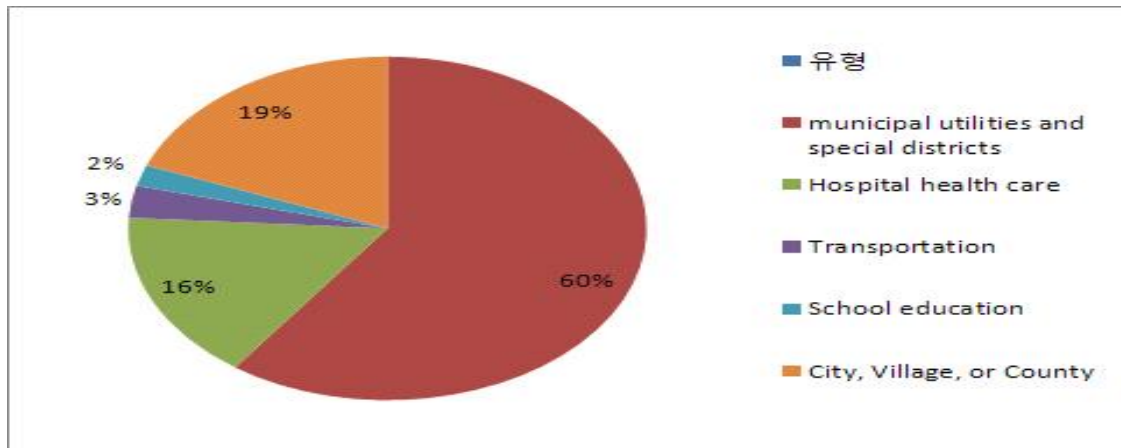
미국 연도별 파산 지방정부 현황을 살펴보면, 1980년 이후로 총 270개 지방자치단체가 파산보호 신청으로 하였으며, 1980년 1개, 1981년 2개를 시작으로 매년 증가추세를 보이다가 1987년 20개로 정점에 이르렀다. 1990년대 중반까지 매년 10개 이상의 지방자치단체가 파산보호 신청을 하였다 (1991년 19개, 1992년 13개, 1993년 11개, 1994년 16개). 1990년대 후반 이후 감소세를 보이다가 (1995년 10개, 1996년 7개, 1997년 9개, 1998년 2개, 1999년 5개) 2000년대 중반 이후 다시 증가 추세를 보이고 있다. 특히 2009년 10개, 2011년 13개로 다시 10개 이상의 지방자치단체가 파산보호 신청을 하고 있다.

〈그림 4〉 연도별 파산 자치단체 수



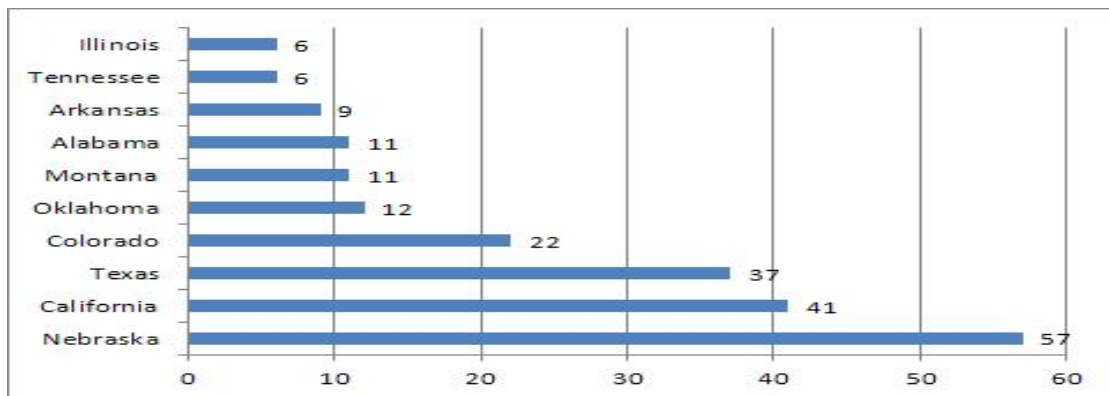
자치단체 유형별 현황은 특별 지방자치단체 (Municipal Utilities and special districts for Hospital health care, Transportation, and School education) 가 81%로 대부분을 차지하고 있으며, 일반 지방자치단체 (City, Village, or County)는 19%를 차지하고 있다.

〈그림 5〉 유형별 파산 자치단체 현황 (1980-2012)



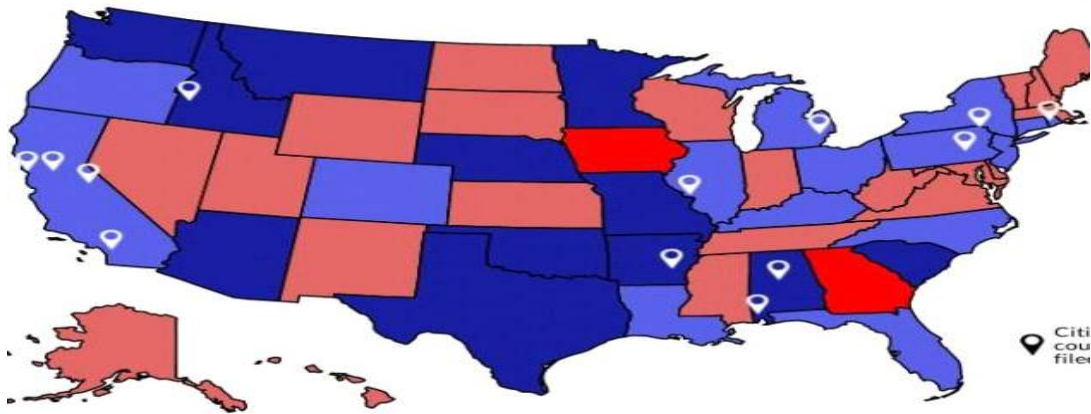
주별 파산 자치단체 현황은 1980년 이후로 파산보호를 신청한 자치단체의 수는 네브라스카 주가 57개로 가장 많은 수를 차지하고 있으며, 그 뒤로 캘리포니아 41개, 텍사스 37개, 콜로라도 22개, 오클라호마 12개, 몬태나 11개, 앨라바마 11개, 아칸소 6개, 테네시 6개, 일리노이 6개의 순을 보이고 있다.

〈그림 6〉 주별 파산 자치단체 현황 (1980-2012)



주별 파산 자치단체 현황을 살펴보면 파산보호 신청의 사례가 매우 드물며, 특히 10개주에서만 지방자치단체가 파산보호 신청을 하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 Chapter 9 이 ‘주법(State law)이 Chapter 9의 규정을 인정하고 있을 때에만 지방자치단체가 파산보호 신청을 할 수 있다’ 라고 규정하고 있기 때문이다. 아래 그림은 Chapter 9이 주법으로 인정되는 주들과 그렇지 않은 주들을 보여준다. 애리조나, 워싱턴 주 등은 지방자치단체의 파산신청을 명시적으로 인정하는 주들이다.

〈그림 7〉 주별 파산 자치단체 현황



반면에, 많은 주들은 특정 조건이 충족될 때에만 지방자치단체가 파산보호를 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 이런 주들에서는 지방자치단체의 재무상태 평가나 주지사의 승인을 그 조건으로 제시하고 있다. 특히, 일리노이, 콜로라도, 오레건 주 등에서는 제한된 종류의 지방자치단체만이 파산신청을 할 수 있게 규정하고 있다. 조지아, 아이오와 주 등은 지방자치단체의 파산보호 신청을 인정하지 않는다. 몇몇 주 (버지니아, 웨스트 버지니아, 위스콘신) 는 지방자치단체의 파산보호신청 여부에 대한 어떠한 규정도 하지 않고 있다.

Ⅲ. 선행연구 및 개념적 분석틀

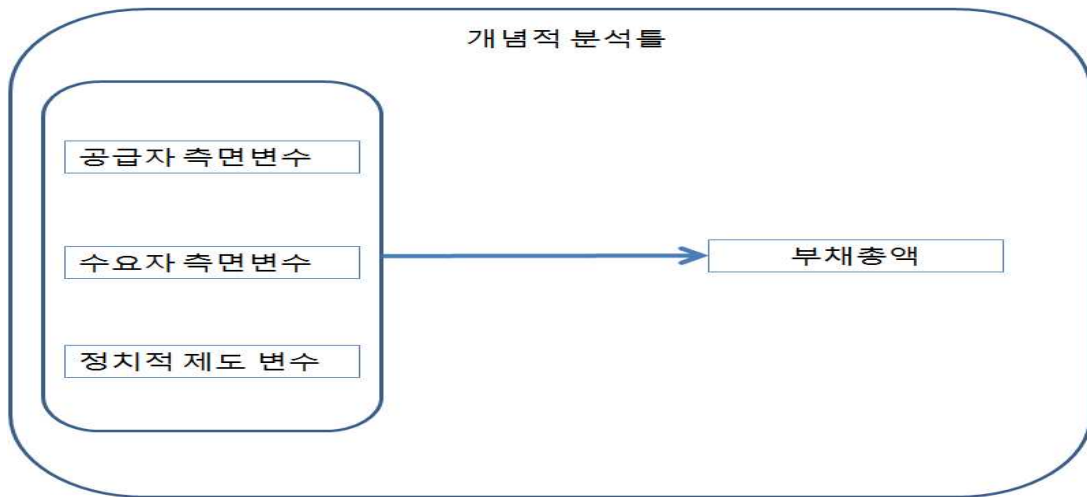
본 연구는 수요자와 공급자 측면에서의 요인들이 지방자치단체의 부채총액에 영향을 주었는지 여부를 실증적으로 분석하는 것이 연구의 목적이다. 선행연구들을 살펴보면 지방정부의 정치·경제적 여건이나 특성들이 지방 채무에 영향을 주는 것을 분석한 내용과 지방정부의 재정력이나 지출 및 규제 등이 영향을 미치는 것을 분석한 내용이 있다.

Eberts 와 Fox(1992) 그리고 Temple(1994)은 개인소득이 높은 주들이 지방채 발행여건이 우수하여 낮은 소득 지역에 비해 채무가 높게 나타남을 보여주고 있고, Brueckner와 Joo(1991)는 투표율과 채무의 관계를 정방향임을 보여주고 있다(김현아, 2014. 재인용).

본 연구는 수요자와 공급자 측면에서의 요인들이 지방자치단체의 부채총액에 영향을 주었는지 여부를 실증적으로 분석하는 것이 연구의 목적이다. 의회나 단체장의 여성점유율은 여성 당선인들이 정치과정이나 중요한 정치적 의사결정에서 여성유권자들을 권리를 대변하는 역할을 한다는 점에서 여성대표성을 나타낸다. 따라서 최근 10년, 2000년부터 2010년까지를 분석 기간으로 하고 미국 50개 주 정부를 분석대상으로 한다. 개념적 분석틀을 토대로 실증

분석은 미국 주정부의 부채총액을 종속변수로 한 패널 분석을 실시하고 하며, 독립변수로는 공급자 측면에서의 요인들로 세입, 세출, 정부 간 기금, 수요자측면에서의 요인들로 GDP, 인구, 소득, 주택거래량과 주택시세, 민주당 투표율이 사용되었다.

〈그림8〉 개념적 분석틀



IV. 실증분석

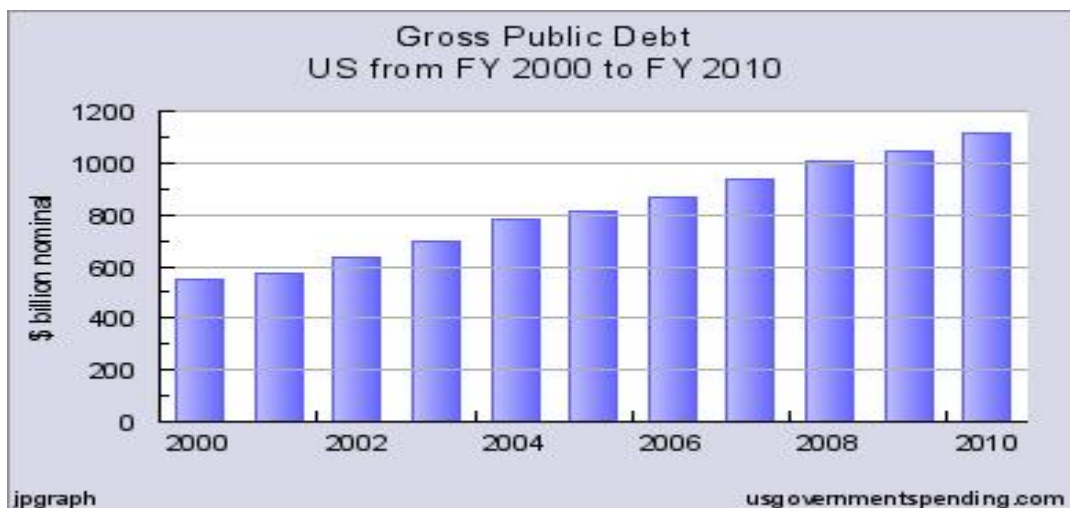
1. 자료 및 분석모형

수요자와 공급자 측면에서의 요인들이 지방자치단체의 부채총액에 미치는 영향을 분석하기 위해 2000년부터 2010년까지 지나 10년간의 패널 자료를 분석하였다. 패널 분석의 대표적인 방법으로는 고정효과 모형 (Fixed-effect)과 임의효과 모형 (Random-effect)이 사용되는데, 패널 분석은 Pooled OLS 분석이 유발하는 추정편의 문제를 해결 할 수 있다. 패널 분석에서 고정효과 (FE) 모형은 집단 내 변이 효과 (within variance effect)를 통해 추정하고, 임의효과 (RE) 모형은 집단 간 변이 효과 (between variance effect)를 통해 추정한다. 패널 분석 실행 시 고정효과 모형과 임의 효과 모형 중 어떠한 모형이 타당한가는 개별효과와 독립변수들 간의 상관관계 여부에 따라 결정된다. 다시 말하면, 개별효과와 독립변수들 간에 상관관계가 존재하면 고정효과 모형이 선택되고, 상관관계가 없다면 임의효과 모형이 선택 된다 (Wooldridge, 2008). 패널 데이터에서 독립변수들과 개별효과 사이에 상관관계가 존재하는지 여부는 Hausman 검정 (Hausman test)을 이용해 분석하는데, 본 연구에서는 하우스만 검정 결과 고정효과 모형 (FE)이 적절한 것으로 분석되었다.

2. 변수와 측도

종속변수는 미국 지방자치단체의 부채총액이다. 이는 2000년부터 2010년 까지 미국 주정부에서 발생한 부채총액으로 측정하였다. 아래 <그림9>는 분석에 사용된 종속변수의 부채총액 추이를 보여준다.

<그림 9> 미국 지방정부 부채의 연도별 추이(2000년-2010년)



독립변수로는 공급자측면에서는 주정부의 재정력을 보여주는 세입과 세출 및 재정자립도를 보여주는 연방정부의 기금이 사용되었고, 수요자측면에서는 GDP, 인구, 소득, 주택거래량과 주택시세, 민주당 투표율이 사용되었다. 종속변수인 주 정부의 부채총액은 미국정부부채사이트(usgovernmentdebt.us)에서 독립변수인 주 정부의 수요자 및 공급자 측면의 특성은 인구조사 사이트(census.us)를 이용하여 자료를 수집하였다.

3. 가설 및 분석결과

(가설1: 공급자 측면의 특성) 지방정부의 재정력이 높은 지역일수록 부채총액을 높일 것이다.

(가설2: 수요자 측면의 특성) SOC 재정수요 변수들(1인당 GDP, 주택거래량, 주택시세, 인구규모, 소득)이 높은 지역일수록 부채총액을 높일 것이다.

(가설3: 정치 제도적 특성) 민주당 투표율이 높은 지역일수록 부채총액을 높일 것이다.

본 논문에서는 지방정부의 공급자 및 수요자 측면의 특성과 정치 제도적 특성이 지방정부의 부채총액에 어떻게 영향을 미치고 있는지에 대한 실증적인 분석을 실시하였다. <표1>은 패널 분석 결과를 보여준다.

〈표1〉 분석 결과

종속 변수 (부채 총액)	
Supply-side	
revenue	0.07(0.03)**
expenditure	0.63 (0.10)***
federal grant	-0.04 (0.04)
Demand-side	
gdp	-0.95(0.17)***
pop	1.07 (0.27)***
income	1.20(0.20)***
housing unit	-0.15(0.06)**
housing value	0.13(0.06)**
Political Institution	
Democratic voting (%)	0.18(0.18)
N of obs	500
그룹수	50

*p<0.1 **p<0.05 ***p<0.01

분석결과에서 보여주는 것처럼, 공급자 측면에서는 미국 주정부의 재정력은 부채총액에 양 (+) 의 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 이는 선행연구에서 논의되는 것과 같이 지방정부 채무활동이 자본지출에만 국한되지 않고 총세입이나 총지출 등의 재정여건을 나타내는 지표가 부채총액 증가의 원인이 되고 있다는 것을 보여주는 것이다. 흥미로운 분석결과는 정부 간 기금 즉 연방정부의 지원금이 음의 방향이고 영향관계가 통계적으로 유의미하지 않게 나타나고 있다는 점이다. 이는 중앙정부에 의존도가 높은 우리나라의 경우 재정자립도와 부채총액의 관련성이 높은(김현아 2013; 2014) 반면, 미국의 지방정부는 정부 간 재정관계 보다는 시장의 논리에 좀 더 근접함을 결과로 보여 준다.

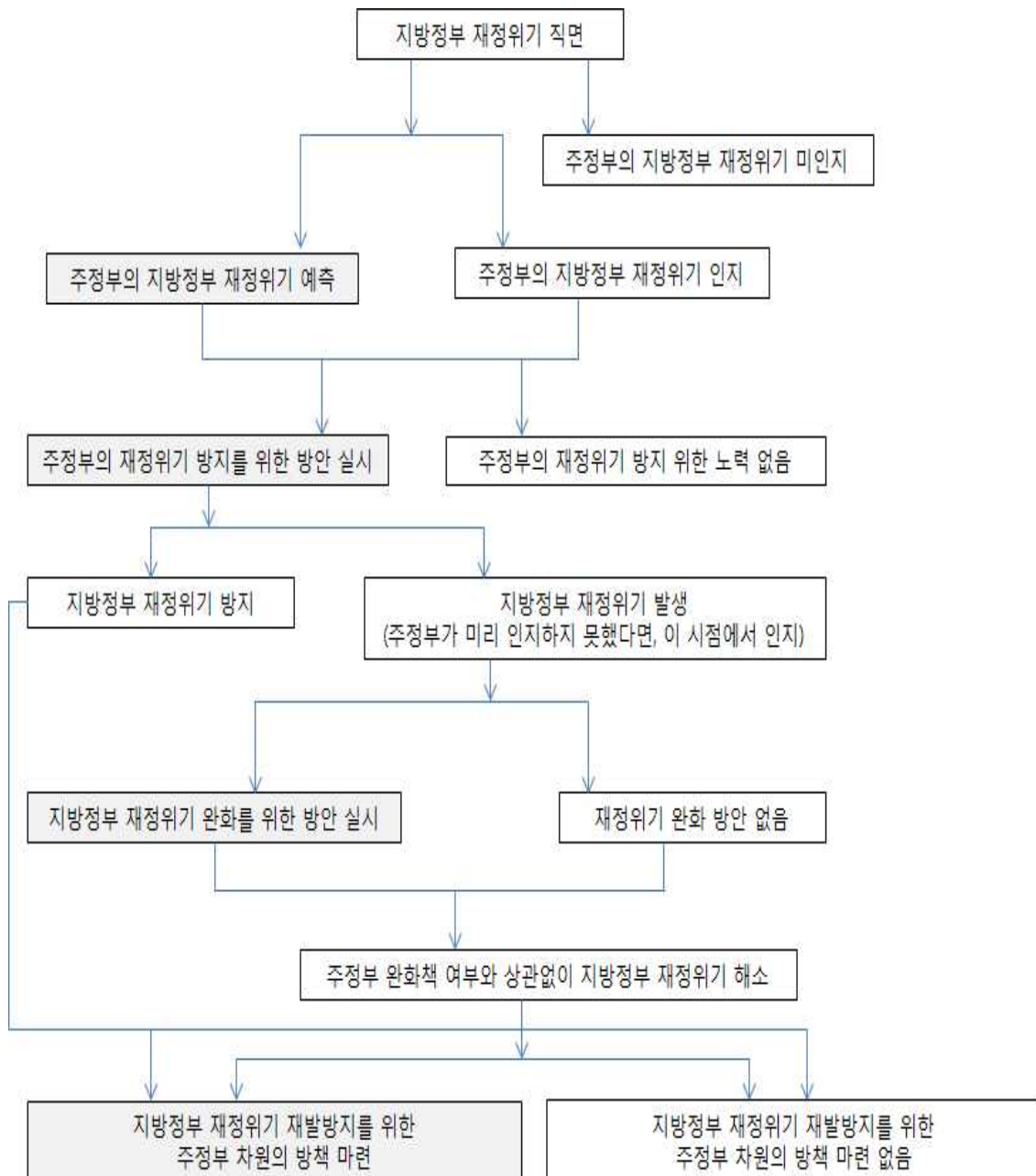
수요자 측면에서는, 인구규모, 개인소득, 주택시세 등이 모두 부채총액에 양 (+) 의 영향을 주고 있다. 공급자 측면에서의 결과와 마찬가지로 이는 선행연구의 논의들과 연장선상에 있다. 인구규모나 개인소득은 SOC 재정수요가 높은 지역을 의미하기 때문에 그렇지 않은 지역에 비해 상대적으로 부채총액이 높은 것으로 보인다. 마지막으로 정치적 제도변수인 민주당 투표율은 양(+)의 방향이지만 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다.

V. 미국 지방정부의 부채의 관리방안

미국 지방정부 재정위기에서 주정부의 역할은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는

지방정부의 재정위기상황을 지속적인 재정감독시스템을 통해서 미리 예측하고 재정위기상황이 도래하지 않도록 주정부 차원에서 방지하는 것이다. 나머지 하나는 지방정부의 재정위기상황을 인지하지 못하거나 인지하였더라도 주정부 차원의 방지책으로 위기상황을 완화하거나 해소를 위해 개입하지 않는 기본적으로 지방정부의 자구노력(Inhouse Solution)에 의해 해결이 되어야 한다. 아래<그림10>에서는 미국 지방정부 재정위기에서 주정부의 역할 흐름도를 보여주고 있다.

〈그림 10〉 지방정부 재정위기에서 주정부의 역할 흐름도

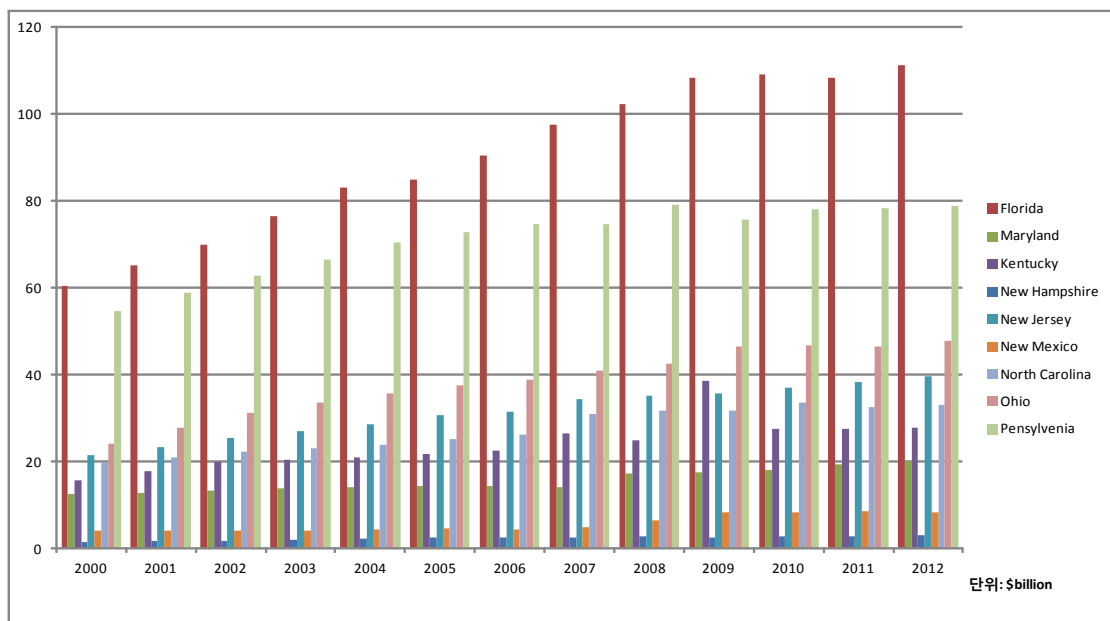


따라서 이후의 논의는 이러한 두 가지 흐름도 하에서 미국 지방정부 재정위기에 대한 주 정부의 재정감독 역할의 현황을 정리해 보고 미국학계에서 제시하는 주정부의 다양한 재정위 기관 관련 조치들과 사전정보시스템을 간략하게 정리해 보고자 한다.

1. 재정감독시스템

미국의 주 정부 중 9개 주는 지방정부의 재정 상황을 감시·감독하기 위한 제도를 도입·운영하고 있다. 하지만, 그 운영 방식은 각기 상이하며 재정 위기가 발생하였다고 판단되었을 경우라도 그 개입의 정도 또한 주 정부마다 다르다. 아래 그림은 재정위기감독시스템을 운영하고 있는 9개주의 2000년도부터 2012년도까지의 부채추이이다.

〈그림 11〉 지방정부 부채추이(재정감독시스템 존재)



플로리다는 지방정부의 재정위기에 대해 주 차원에서 정의를 내리고 있는 6개 주 중의 하나이다. 플로리다의 경우 주 정부 직원이 직접 지방정부의 연간 재무 보고서를 검토하지 아니하고 별도의 회계감사관을 고용하여 지방정부의 연간 재무 보고서를 검토한다. 회계감사관은 주 정부에서 만든 측정 도구를 이용하거나 별도의 평가 도구를 이용할 수 있다. 플로리다는 재정 위기가 발생했는지를 판단하기 위한 5가지 측도와 재정 위기를 예측하기 위한 14개의 지표를 가지고 있는데, 이를 이용하여 지방정부의 재정 위기를 예측하고 판단한다. 연간 재무 보고서 검토 후 회계감사관은 지방정부에 결과를 서면 통보한다. 여기에는 사용한 평가 방법과 재정 상황 개선을 위한 제안들이 포함되어 있다. 주 정부의 Auditor General Office

(AGO)는 회계감사관의 평가 결과를 확인하는 절차를 갖게 되는데, 확인 결과 회계감사관이 발견하지 못한 지방정부의 재정 위기가 발견되면 주 정부는 회계감사관에게 이에 대한 설명을 요구하게 된다.

캔터키와 뉴멕시코는 지방정부의 재정 상태 검토를 위해 분기별로 보고되는 임시 재정 보고서와 예산을 이용한다. 뉴저지의 경우 재무 보고서 내의 적자 항목만을 참고하여 재정 상태를 검토한다.

메릴랜드는 2명의 회계사로 구성된 Maryland General Assembly 산하의 Maryland Office of Legislative Audits (MOLA)가 각 지방정부의 연간 재무 보고서를 검토한다. MOLA 지방정부의 지방채 운영상황을 검토하여 재정 위기 증후가 있는지를 확인하며 비 정상적인 재정 상황이 있는지도 확인한다.

뉴햄프셔 지방정부는 별도의 회계감사관을 두지 않기 때문에 재무 보고서 (Financial Report) 제출을 의무화하지 않고 있다. 따라서 주 정부는 Department of Revenue 산하의 Municipal Services Department (MSD)에서 직접 지방정부의 예산을 검토한다. 9개의 town을 제외한 모든 town들이 town meeting을 통한 일반시민의 예산과정 참여를 인정하고 있다. MSD 직원은 town meeting을 이용해 지방정부의 예산을 검토한다.

뉴저지는 Department of Community Affairs 산하의 Division of Local Government Service (DLGS)가 566개 도시와 21개 카운티의 재정을 감시 · 감독한다. 1990년대 인력감축 이전까지 DLGS는 매년 지방정부의 예산을 검토했지만, 1990년대 이후 DLGS는 매 3년마다 지방정부의 예산을 심의한다. DLGS의 심의가 없는 2년간은 지방정부가 스스로가 재정 상황을 심의한다. 자체 심의를 질을 높이기 위해 지방정부 10가지 성과기준을 따라야 하며, DLGS는 회계감사관에 의해 지적된 사항을 중심으로 심의한다.

뉴멕시코는 Department of Finance and Administration 산하의 Financial Management Bureau (FMB)가 33개 카운티와 104개 도시를 포함한 568개 지방정부의 예산을 심의한다. 지방정부는 매년 7월30일까지 FMB에 예산안을 제출해야 한다. 회계연도 동안 FMB는 모든 지방정부의 예산 증가와 전용을 승인한다. 또한 지방정부는 분기별로 재정 보고서를 제출해야 하며 FMB는 재정적 어려움이 있는지를 파악하기 위해 이를 심의한다.

대공황 시절 심각한 지방정부 채무 불이행 상황을 경험한 노스캐롤라이나는 State Treasurer's Office 산하 부서로 Local Government Commission을 설치하여 지방정부의 재정 상황을 감시하고 있다. 노스캐롤라이나는 지방정부의 일반지방채 발행을 허용하는 유일한 주이다. 지방정부는 사기업과 지방채의 발행과 판매에 대해 협상을 할 수 있는 권한을 가진다. LGC는 이러한 지방채 발행과정에 개입할 수 있으며, 지방채 가치의 하락이 우려될 경우 지방채 발행액을 통제할 수 있다. 또한 LGC는 지방정부에 대해 표준 회계 도입을 요구할 수 있으며 지방정부가 고용한 회계감사관을 최종 승인할 권한을 가진다. 이에 더해 회계감사관

의 주 기준에 맞는 재정 보고서를 작성했는지 여부를 확인할 권한 또한 가진다. 회계연도 말에 LGC는 지방정부 재정 보고서를 심사한다.

오하이오의 경우 Auditor of State (AOS)를 통해 지방정부의 재정 상황을 감시·감독한다. 클리블랜드 시 재정 위기 사례에서 얻은 교훈으로 주 정부는 1979년 지방정부 재정위기에 관한 법률을 제정하였다. AOS는 지방 정부 재무 보고서를 바탕으로 지방정부의 재정 상태를 검토한다. 지방정부의 재정 위기는 세 가지 범주로 나뉘어 지는데, 첫 번째는 fiscal watch (관심), 두 번째는 fiscal distress (위기), 세 번째는 fiscal emergency (위험)이다.

펜실베이니아는 1987년 제정된 Municipal Financial Recovery Act에 의해 재정 위기에 처한 지방정부에 기술 지원, 자금 대출, 특별세 부과 등을 할 수 있다. 지방정부 재정 상태에 대한 감독 임무는 Department of Community and Economic Development (DCED)에 의해 수행되어지며, DECD는 지방정부에 대해 11개 항목으로 구성된 재정상황에 대한 보고서 제출을 요구할 수 있다. 이에 더해, 펜실베이니아 주에서는 10,000달러 이상의 지방채를 보유한 채권자, 지방선거에서 10%를 득표한 자, 연기금 보유자, 지방채 기금 보유자, 지방정부 등이 지방정부의 재정 위기를 보고할 수 있다. 아래 <표2>에서는 9개 주의 지방정부 재정 감독 시스템을 간략히 정리하고 있다.

<표 2> 재정 감독 시스템 (State Financial Oversight System)

주	직원 수	심사 지방 정부수	자료원 (Data Source)				사전 지원	개입 권한
			예산	연간 재무 보고서	예산, 연간 재무 보고서	예산, 임시 재무 보고서		
플로리다	12	1,000		*			X	약함
캔터키	6	120				*	O	강함
메릴랜드	2	179		*			X	없음
뉴햄프셔	5	784	*				X	없음
뉴저지	23	587			*		O	강함
뉴멕시코	9	137				*	O	강함
노스캐롤라이나	25	1,100		*			O	강함
오하이오	23	1,325		*			X	약함
펜실베이니아	30	2,631		*			O	약함

2. 재정위기에 대한 주정부의 조치들

미국 지방정부 재정위기에 관련된 주정부의 조치들은 예측, 방지, 완화, 재발방지 등으로 상당히 구조화되어 있고 다각적인 방법으로 사전 및 사후 조치들이 사용되고 있다. 재정위기

의 예측을 위해 회계감사, 감시시스템, 보고, 설문조사, 지역 워크숍, 재무분석 등이 지속적으로 이루어지고 있다. 재정위기의 방지를 위해 기술적 지원, 조언, 제안, 직접적인 재정지원, 경고 및 세출삭감까지 강도에 있어서 다양하다. 재정위기의 완화를 위해서는 기술적, 관리적, 재정적 지원부터 파산보호 신청까지를 포함하고 있다. 재발방지를 위해서는 감시, 훈련을 비롯하여 법률안 제정 등의 조치들이 있다. 아래<표3>에서는 미국 지방정부 재정위기에 관련된 주정부의 조치들이 표로 정리되어 있다.

〈표 3〉 지방정부 재정위기에 관련된 주정부의 조치들

예측 (predict)	방지 (avert)	완화 (mitigate)	재발 방지 (prevent recurrence)
• 회계감사 • 감시 시스템 • 보고 • 설문조사 • 지역 워크숍 • 재무 분석	• 기술적 지원 • 조언 • 제안 • 재무관리 전문가 임명 • 지방정부보다 먼저 인지 • 재정 지원 - 보조금 지원 - 재무관리 지원 - 대출 • 공문, 경고 • 설득 • 예산 연출의 변화 • 매도자, 채권자 다변화 • 고용감축, 세출삭감, 세금인상	• 기술적, 관리적 지원 • 대출, 기금, 보조금 • 예산 승인 및 감시 • 감독, 통제 위원회 설치 • 제안 • 긴급구제 • 회생계획 작성 • 심각한 사례의 경우 법원에 파산보호 신청 • 새로운 세입원 제공	• 지속적인 밀착 감시 • 지속적인 기술적 지원 • 토의와 제안 • 훈련 • 균형 예산 확립 • 계획의 강조 • 회계감사 • 법률안 제정

3. 재정위기사전경보시스템 (Fiscal distress Early Warning system)

기존의 지표들은 변수의 과다, 중요 변수의 누락, 판단기준의 모호, 지방자치단체들의 다양성 반영 결여, 상대적 판단 기준의 사용, 지역성 반영 결여, 자료 접근성의 어려움 등의 문제점을 가지고 있다. Kloha, Weissert, and Kleine (2005) 에 의해 제안된 A 10-point scale of fiscal distress는 기존 지표들의 문제점을 수정하였으며, 지방자치단체의 재정 위기를 사전에 객관적으로 판단할 수 있는 지표를 제시하고 있다.

A 10-point scale of fiscal distress 는 다음과 같은 9개의 indicator 로 구성된다. Population growth는 지방자치단체의 인구변동을 측정한다. 지난 2년 동안의 인구변화를 측정하여, 인구가 증가했다면 0점, 인구가 감소했다면 1점을 부과한다. 계산방식은 다음과 같다. $\text{population (2012)} - \text{population (2010))} / \text{population (2010)}$

Real taxable value growth는 물가변동을 감안한 지방자치단체의 지난 2년 동안의 과세 가

치 변동률을 측정한다. 변동률이 음수이면 1점을 부과하고, 양수라면 0점을 부과한다. 계산방식은 다음과 같다. $\text{real taxable value (2010)} - \text{real taxable value (2012))} / \text{real taxable value (2010)}$

Large real taxable value decrease는 실질 과세 가치 변동과 같은 지표를 사용하지만, 그 기준은 다르다. 과세 가치 변동률이 -0.04 이하이면 0점이 부과되고, -0.04 이상이면 1점이 부과된다. 부과 기준값인 -0.04는 지방자치단체들의 지난 2년 동안의 평균 real taxable value growth의 표준편차이다. 계산방식은 Real taxable value growth와 동일하다.

General fund expenditures as a percentage of taxable value는 2년간 변화율이 아닌 당일년도 지표로서, 해당 연도 일반 세출액 (general fund expenditure)을 해당 연도 과세 가치 (taxable value)로 나눈 값을 이용한다. 점수 부과 기준은 일반 세출액/과세 가치 값들의 평균의 표준편차 일 방향 값의 1.5배 이다. 예를 들어 지방 자치단체들의 일반 세출액/과세 가치 값들의 평균이 0.0347 이고 표준편차가 0.0353 이라면 점수 부과 기준은 표준편차 일 방향 환산값의 1.5배인 0.05가 된다. 해당 지방자치단체의 계산 값이 0.05 이상이면 1점을 0.05 이하이면 0점을 부과한다. 계산방식은 다음과 같다.

$\text{general fund expenditures} / (\text{taxable value})$

General fund operating deficit 계산방식은 다음과 같다. $\text{general fund expenditures} - \text{general fund revenues} / \text{general fund revenues}$ 로 계산 후 값이 -0.01 이하이면 1점을 부과하고 -0.01 이상이면 0점을 부과한다.

Prior general fund operating deficit는 지난 2년간의 재정적자 ($\text{general fund revenues} - \text{general fund expenditures}$)를 계산하여 지난 2년간 재정적자가 없으면 0점, 직전년도 재정적자는 없지만 2년 전에 재정적자가 있었다면 1점, 지난 2년 두해 모두 재정적자가 있었다면 2점을 부과한다.

Size of general fund balance는 지방자치단체들의 general fund balance의 평균과 표준편차를 계산하여, 표준편차의 1.5배 값을 점수 부과 기준으로 한다. 표준편차 일 방향 환산값의 1.5배 값보다 크다면 1점을, 작다면 0점을 부과하는 방식이다.

Fund deficit in the current or previous year는 당해 연도 혹은 전년도 예산에서 적자가 발생했다면 1점을 부과하고, 적자가 발생하지 않았다면 0점을 부과한다. 예산에는 일반 예산, 특별 예산, 현금, 채무 등이 포함된다.

General long-term debt as a percentage of taxable value는 장기 채무 (long-term)를 과세 가치 (taxable value)로 나눈 값으로 측정한다. 점수 부과 기준은 측정치들의 평균의 표준편차의 일 방향 값이다. 지방자치단체의 측정치가 표준편차의 일 방향 환산값 보다 크면 1점을 부과하고, 작으면 0점을 부과한다.

〈표 4〉 재정압박의 지표

Indicator	Description	Standard used
Population growth	Two-year growth	if < 0, then 1
Real Taxable value decrease	Two-year growth	if < 0, then 1
Large real taxable value decrease	Looks for large drop over a two-year period	if < -0.04, then 1
General fund expenditures as a percentage of taxable value	Current general fund expenses divided by current taxable value	Townships: if > 0.01, then 1 Cities: if > 0.05, then 1 if < -0.01, then 1
General fund operating deficits	Current general expenditures subtracted from current general fund revenues, divided by general fund revenues	
Prior general fund operating deficits	Checks indicators 5 for two previous years	A unit is assigned a point for each year that an operating deficit is found. Score may range from 0 to 2
Size of general fund balance	General fund balance as a percentage of general fund revenues	if < 0.13, then 1
Fund deficits in current or previous year	Current or previous year deficit in major fund	if fund deficit is found, then unit scores a 1
General long-term debt as a percentage of taxable value	Current general long-time debt divided by current taxable value	if > 0.06, then 1

Source: Kloha, Philip, Carol Weissert, and Robert Kleine, 2005a.

이상의 9개 indicator 들의 값을 더하면 지방자치단체별로 최소 0점에서 최대 10점의 값들을 갖게 된다. 이 값들을 아래 표와 비교하면 각 지방자치단체의 재정 상태가 어떠한지를 판단할 수 있다.

〈표 5〉 미국의 조기경보시스템

Points from scale	Category	State action
0-4 points	Fiscally healthy	No-action
5 points	Fiscal watch	Local government notified of relatively high score
6-7 points	Fiscal warning	Local government notified and placed on published list for current and following year
8-10 points	Fiscal emergency	Local government notified, placed on published list for current and following year, automatic consideration of review team

Source: Kloha, Philip, Carol Weissert, and Robert Kleine, 2005a

참고문헌

- 김현아·김지영. 2013. 지방정부 재정활동의 건전성 강화 방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로. 한국조세재정연구원. 2013.
- 배인명, 2009. 의존재원의 지방채 발행에 대한 효과분석. 한국지방재정논집. 제14권 제3호
- 옥동석, “일반정부의 분류기준과 쟁점”, 「한국지방재정논집」 제12권 제2호, 한국지방재정학회, 2007.8
- 이용철, “2013년 지방예산 및 기금운용방향,” 「지방재정」 제8호, 2013.
- 이창균·서정섭·신두섭, 「일본의 지방재정개혁」, 연구자료집, 한국지방행정연구원, 2008.
- 임성일·홍서빈, 2012. 우리나라의 지방채 발행 결정요인에 관한 분석, 한국지방재정논집. 제17권 제2호.
- 정재진·라휘문(2013). 지방공기업 부채 특성과 관리방안에 대한 소고. 지방행정연구 27(2): 131-160
- 한국조세연구원, 「국가채무관리방안」, 2008.
- 한국조세연구원, 「공공부문 재정통계 산출방안」, 2013.
- 한국지방행정연구원, 「채무과다지역 심층분석 및 조치방안」, 정책연구 2010-15, 2010.
- 행정자치부-한국지방행정연구원, 「지방자치단체 복식부기회계 이론과 실무」, 2004.
- Brewer & Seldon. (2000). “Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*: 10(4): 685-711.
- Bonner, S. E., Sprinkle, G. B. (2002). “The Effects of Monetary Incentives on Effort and Task Performance: Theories, Evidence, and A Framework for Research”, *Accounting, Organizations and Society*, 27: 303-345.
- Harry P. Hatry. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington. DC: Urban Institute.
- Heinrich, C. (2002). "Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness", *Public Administration Review*, 62(6): 712-725.
- Itner, C. D., Larker, D. F. (2001). "Assessing Empirical Research in Managerial Accounting: A Value-based Management Perspective", *Journal of Accounting and Economics*, 32: 349-410
- Kopczynski, Mary, and Lombardo, Michael. (1999). "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort", *Public Administration Review*, 59(2): 124-134.
- Lyun, L. E., Jr., Heinrich, C. J., Hill, C. J. (2000). "Studying Governance and Public Management Challenges and Prospects", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 233-261.
- Poister, Theodore H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass: San Francisco, CA.
- Rainey, H. G., Steinbauer. P. (1999). "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 1-32.
- Rogers. S. (1999). *Performance Management in Local Government: The Route to Best Value*. London: Financial Times Pitman Publishing.
- Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert, John Halligan. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Wholey, Joseph S. 2002. *Evaluability Assessment: Improving Evaluation, Management, and Performance*. Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office and University of Southern California.

<토론문>

지방자치단체의 재원격차에 대한 연구: 시군을 중심으로

최병호(부산대학교)

○ 토론내용

1. 논문의 주요 내용

- 이 논문은 시와 군에 대하여 각각 재정자립도 기준 상위 50% 그룹과 하위 50%으로 구분하여 자체재원과 이전재원의 재정형평화 효과를 Theil 지수를 이용하여 분석하고 있음
- 2005년 이후 연도별 분석을 통하여 시와 군에서 각각 재원 격차가 완화되고 있는지 추세를 검토하며, 별도의 함의나 정책적 과제 등은 제시하지 않음

2. 전체적 느낌

- o 재원격차 문제는 우리나라 지방재정 분야에서 오랫동안 관심을 두어 왔던 문제이나, 최근 학계에서는 관련 연구가 이전에 비해서는 활발하게 진행되는 것 같지는 않은 경향을 볼 수 있는데, 다음과 같은 배경을 생각할 수 있음
 - 첫째, 사회복지지출이 지방재정지출의 중심으로 등장한 가운데 지방의 사회복지수요와 관련 재정지출이 긴밀한 상관관계를 맺는 것으로 확인되면서 재정격차 문제에 대한 접근에 있어서는 기계적인 격차 완화보다는 지방의 재정지출수요를 제대로 반영할 필요성이 나타나고 있음
 - 둘째, 전체적인 재정자원 동원에 애로가 나타나는 가운데 재정격차 완화의 근거(또는 정당성)라고 할 수 있는 재정지출을 통한 저개발지역과 낙후지역의 발전이라는 과제의 필요성과 유효성에 대한 회의적인 견해가 나타남
 - 셋째, 지방뿐만 아니라 국가 전체적으로도 상당한 수준의 재정적 애로를 겪고 있음에 비추어 볼 때, 지방자치제도 시행 이후 근본적인 변화를 경험하지 않은 자치단체 간 재원(이전재원)의 배분방식을 전제로 재정격차 완화를 평가할 것이 아니라 배분방식 개선과 재배분을 통하여 재정자원 배분 상의 효율성을 제고할 필요성이 있다는 주장이 설득력

있게 제시됨

- 넷째, 지방재정은 지방자치단체가 그 목표를 달성하는데 있어서 수단이며, 그 자체가 목적은 아니라는 점에 대한 인식이 필요하다고 생각됨. 즉 개별 자치단체의 입장에서 재원이 확충되고 전체적인 입장에서는 재정격차가 완화되는 것 자체가 중요한 것이 아니라 ‘지방자치단체가 활용 가능한 재원을 이용하여 지역발전과 사회복지 등의 재정지출을 통해 주민들의 후생을 얼마나 증진시킬 수 있는가?’하는 문제가 지방재정 분야 연구의 중심적 이슈가 되어야 한다는 것임
- o 이런 점을 염두에 둔다면 이 분야에 관한 연구방향에는 상당한 전환이 필요하다고 생각됨
 - 가장 중요하게는 재정격차 문제에 접근함에 있어서는 어떤 의미에서 또는 어떤 근거에서 이 문제를 바라보는가에 대한 명확한 동기가 필요할 것임
 - 예를 들어 지방의 재정지출수요의 변화를 비롯하여 지방재정 환경의 전반적 변화를 고려한 상태에서 재정격차 문제에 접근한다든지, 혹은 지역간 인구와 자본의 이동이 활발하게 진행됨에 따라 지방 간 재정수입과 재정지출의 구조가 변화되었음을 고려하여 이 문제에 접근한다든지 등의 구체적이고 설득력 있는 동기가 필요하다고 생각됨
 - 또한 연구에서 제기하는 의문도 예를 들어 ‘자치단체가 재원을 확충하면 주민들의 후생은 더욱 증진될 수 있는가?’ 혹은 ‘재정격차가 완화되면 당초 재정여건이 좋지 않았던 지역의 주민들의 후생수준은 높아질 수 있을 것인가?’ 등으로 설정될 필요가 있다고 생각됨

3. Comment and questions

- o 앞서 제기한 문제의식에 따르면 무엇보다도 이 논문은 motivation이 명확하지 않은 점에서 다소 아쉬움이 있음
 - 이런 이유로 인해 다양하고 체계적인 분석을 실시하였음에도 불구하고 분석의 결과를 제시할 수는 있으나 결과의 해석이나 그를 통한 시사점 제시가 곤란한 측면이 있다고 생각됨
- o 분석방법에서는 시와 군을 구분하여 각각 재정자립도 기준 상하위 그룹 간 재원별 재정격차 완화를 살펴보는 접근을 하는데, 다음과 같은 문제가 있는 것으로 생각함
 - 첫째, 자치단체 중 시와 군은 지방세와 지방재정제도(재정보전금, 지방교부세 등) 등 지방재정의 모든 측면에서 완전히 같은 제도가 적용된다는 점을 고려하면 굳이 시와 군을 구분하여 분석하는 이유에 대한 의문이 제기될 수 있음

- 둘째, 시와 군을 각각 재정자립도 기준 상하위 그룹으로 나누어 분석하는데, 그 이유에 대한 설득력 있는 설명이 필요하다고 생각됨 (분석 기간 동안 개별 시·군의 여러 가지 상황이 상당히 변화되었을 수 있으며, 그에 따라 같은 그룹에 속한 시 또는 군의 재원이 중요한 영향을 받았을 수도 있음을 고려한다면 그룹 별 분석은 다소 한계가 있는 것으로 생각함 / 이 논문과 유사한 동기의 대부분 연구에서는 전체 표본에 대한 재정격차 분석을 실시하고 있음)
- o 지방교부세와 국고보조금을 이전재원으로 고려하고 있는데, 각각 다소간 한계가 있다고 생각됨
 - 지방교부세에는 분권교부세와 특별교부세 등 재정격차 완화가 목적이 아닌 재원이 포함되어 있으므로, 그 값들을 제외하고 보통교부세만 대상으로 삼는 것이 적절한 것으로 보임
 - 저자도 본문에서 설명하듯이, 국고보조금은 형평화 재원이 아님을 고려할 필요가 있음. 그럼에도 불구하고 과거에는 국고보조금의 자치단체간 배분은 보통교부세의 배분과 상당히 유사하게 나타났지만, 최근에는 전체의 약 절반 이상이 사회복지 국고보조사업에 대해 교부됨에 따라 그런 성격이 상당히 완화되었음을 고려하면, 국고보조금에 의한 재정격차 완화 여부를 따져보는 것은 적절하지 못하다고 생각할 수도 있음
- o 앞서 주장했듯이, 재정확충이나 재정격차 완화 자체가 목적이 아니라 그러한 수단을 통하여 지방재정 전체적으로나 개별 자치단체가 재정을 통해 지향하는 목적(지역의 경제력 격차 해소, 지역경제발전, 주민후생 증진 등)을 얼마나 잘 달성할 수 있었는지를 살펴보는 것이 필요함
 - 이 논문의 접근 방법과 분석 결과를 이용해서는 그러한 문제에 접근하는 데는 일정한 한계가 있는 것으로 생각됨

세션 4_성신관 813호

 좌 장: 김의섭(한남대)

-  발 표1: 지역별 소득분배 현황과 과제
남상호(보건사회연구원) 357
- 발 표2: From Property Taxes to Consumption Taxes:
An Empirical Analysis of Changes in Tax Revenue
Diversification of Florida Counties
윤태섭 (한국지방행정연구원) 373
- 발 표3: 지방세 확충을 위한 세무조직 및 인사제도 개선방안
조기현·김성주(한국지방행정연구원) 391

 토 론: 조계근(강원발전연구원), 김성순(단국대),
최용환(충북발전연구원)

지역별 소득분배 현황과 과제

남상호(한국보건사회연구원)*

I. 서론

본 연구에서는 한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소에서 조사하는 한국복지패널 원자료를 이용하여 지역별 소득분배와 관련된 지표를 살펴보고자 한다.

지금까지 이루어진 수많은 소득분배 관련 연구는 우리나라 전체를 중심으로 하는 연구가 주를 이루었으며, 지역에 대한 연구는 드문 편이었다. 그 이유는 많은 조사에서 지역에 관한 자세한 정보를 제공하지 않고 있어서 지역별 비교 연구가 어려웠기 때문인 것으로 보이며, 이와 더불어 빈곤이나 불평등과 관련된 복지정책에 대한 논의에서도 지역별 특성을 고려하고 있지 않기 때문인 것으로 보인다.

만약에 조세부담이나 사회적 수혜의 지역별 분포에 관한 정보가 알려져 있다면 정책당국에서는 구체적인 목표집단을 설정하고 사회정책을 수행할 수 있을 것이다. 이 경우 조세부담이나 사회적 수혜의 지역별 분포에 관한 정보는 사회정책의 효과를 높이는데 큰 역할을 하게 될 것임은 자명하다.

본 연구는 공공부조나 사회서비스의 공여와 같은 사회정책의 효과를 제고하는데 필요한 소득불평등 및 빈곤의 지역별 분포를 분석하고, 향후의 사회정책 효과성 제고를 위한 제언을 도출하는데 그 목적이 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 소득분배 현황을 나타내는 여러 가지 지표들 중에서 대표적인 빈곤지표와 불평등지표를 간단히 소개하고, 3절에서는 한국복지패널 원자료를 이용하여 다양한 빈곤지표와 불평등지표를 계산한 결과를 제시한다. 구체적으로 중위소득의 50%를 빈곤기준선 하는 상대빈곤 관련 지표를 살펴본 다음, 지니계수와 분위수배율을 중심으로 하는 상대적 불평등지표를 살펴본다. 그리고 제4절에서는 요약과 시사점을 정리한다.

* johnnam@kihasa.re.kr

Ⅱ. 소득분배 관련 지표의 소개

1. 소득의 정의와 빈곤기준선

본 연구에서는 소득을 중심으로 분배관련 지표를 살펴본다. <표 1>은 한국복지패널에서 조사하고 있는 소득개념들을 정리한 것이다. 여기서는 <표 1>에 제시된 소득 중에서 시장소득, 경상소득, 그리고 가처분소득을 이용하여 여러 집단별 소득수준의 변화를 살펴본다. 이 중에서 시장소득을 통해서는 개인의 사적소득 추이를 확인 할 수가 있으며, 경상소득과의 비교를 통해서 국가의 보조와 같은 공적이전 소득을 통해 소득의 추세가 어떻게 변화 하였는지를 알 수가 있다. 또한 가처분소득을 살펴보면 세후 소득의 변화를 살펴볼 수 있다.¹⁾

<표 1> 한국복지패널조사 자료상의 소득 구분

소득분류	구성요소	세부 구성항목
1차소득	= 임금소득 + 사업소득 + 농어업소득 + 기타근로소득 + 재산소득	임금소득 = 상용근로자소득+임시근로자소득 재산소득 = 이자배당금+임대수입 + 기타
시장소득	= 1차소득 + 사적이전소득	사적이전소득 = 개인연금+기타민간보험+부모나 자녀로부터의 보조금+민간보조금
경상소득	= 시장소득 + 공적이전소득	공적이전소득 = 사회보험(공적연금+고용보험+산재보험)+기타정 부보조금(장애수당+경로연금+노인교통비+모부자 가정수당+가정위탁금(소년소녀가장보호비)+영유 아보육료지원+학비지원+국가유공자예대환보조금 +농어업정부보조금+기타+진급복지지원금+바우 처지원금+근로장려세제+한시생계비+국민기초생 활보장급여
가처분소득	= 경상소득 - (세금 및 사회보장 부담금)	세금 및 사회보장부담금 = (세금+사회보장부담금) ×12
총소득	= 경상소득 + 비경상소득	비경상소득(기타소득) = 증여·상속 + 경조금 + 보상금 + 사고보험금 + 퇴직금·사회보험 일시금·보장성 보험 해약금 + 기타 + 동산·부동산매매차익

주: 6차 조사(2010년 소득) 기준임. 사정소득을 민간소득이라고 부르기도 함.

자료: 여유진(2008)을 재정리.

본 연구에서는 시장소득, 경상소득, 가처분소득 등 세 가지를 사용한다. 통상의 소득분배 분석에서는 균등화된 소득을 사용하고 있는데, 균등화된 소득이란 가구소득을 균등화지수로 나눈 값을 말하며, 연구의 목적에 따라 다양한 균등화지수가 이용된다. 여기서는 국제비교에 주로 사용되는 가구원수의 제곱근을 균등화지수로 사용하였다.

1) 경상소득과 가처분소득의 변수명은 각각 hxx_cin과 hxx_din이다. 여기서 'xx'는 조사차수를 의미 하는데, 6차는 '06', 7차는 '07'이 된다.

통상적으로 빈곤 지표를 산출할 때에는 두 가지의 빈곤선을 주로 사용하고 있다. 한 가지는 절대빈곤선이고, 다른 한 가지는 상대적 기준의 빈곤선이 그것이다. 먼저 절대빈곤을 구하기 위해서는 보건복지부가 매년 발표하는 가구원수별 최저생계비를 빈곤기준선으로 사용하며, 상대빈곤을 구하기 위해서는 균등화된 중위소득의 50%를 빈곤기준선으로 사용한다.

빈곤율을 계산함에 있어 가구단위와 개인단위의 두 가지 분석이 가능한데, 일반적으로 통용되는 분석단위는 개인단위이다. 특히 국가간 비교연구에서 주로 활용되는 분석단위가 개인이므로 본 연구에서도 개인을 분석단위로 하여 각종 분배지표를 산출하였다. 본 연구에서와 같이 가구자료를 이용하여 개인단위의 분석을 하고자 하는 경우 가구가중치에 가구원수를 곱한 값을 가중치로 사용한다.

2. 빈곤지표 산출 방식

분배관련 지표는 빈곤지표와 불평등지표로 대별된다. 먼저 빈곤지표로서 가장 널리 활용되고 있는 두 가지 지표, 즉 빈곤율(Headcount Ratio, HR 또는 HCR)과 빈곤격차비율(Poverty Gap Ratio, PGR)을 중심으로 살펴본다.

빈곤율(HR)은 빈곤선 이하의 소득을 가지는 사람수를 전체 인구수로 나눈 값을 의미하는데, 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{빈곤율}(HR) = \frac{\text{빈곤선 이하의 소득을 얻는 인구의 수}(q)}{\text{전체 인구의 수}(n)} \times 100(\%) \quad (1)$$

여기서 HR은 빈곤율, q 는 소득(또는 지출)이 빈곤선 이하인 인구수, n 은 전체 인구수, y 는 개인의 소득(또는 지출), z 는 빈곤기준선 (poverty line)을 나타낸다. 위에서와 같은 방식으로 구한 빈곤율은 빈곤의 전체적인 수준을 표현하는데 좋은 지표이지만 빈곤선 이하의 사람들이 느끼는 박탈의 정도, 즉 ‘빈곤의 심도(depth)’를 표현하는 데에는 한계가 있다.

빈곤율과 더불어 많이 사용되는 대표적인 빈곤지표로는 빈곤격차비율(PGR)이 있다. 빈곤격차(poverty gap)는 빈곤선을 기준으로 빈곤선 이하에 있는 사람들의 빈곤선과 개인(혹은 가구)의 소득(혹은 지출)과의 차이를 말한다. 즉, 개인(또는 가구) n 명으로 구성된 경제에서 빈곤층에 속한 개인(또는 가구) i 의 빈곤격차는 빈곤선과 빈곤선 이하에 있는 개인(또는 가구)의 소득격차($g_i = z - y_i$)로 정의되며, 총빈곤격차는 빈곤층 전체의 빈곤격차를 합한 값이다.

$$\text{총빈곤격차} = \sum_{i \in z(y)}^q g_i = \sum_{i=1}^q (z - y_i) \quad (2)$$

여기서 빈곤격차는 빈곤선 이하에 있는 개인(또는 가구)의 소득을 빈곤기준선까지 끌어올리는데 필요한 액수를 의미한다. 위에서 구한 총빈곤격차를 빈곤선 이하에 있는 개인(또는 가구)의 수에 빈곤선을 곱한 값으로 나누면 빈곤격차비율(poverty gap ratio, *PGR*)이 얻어지며, 수식으로는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$PGR = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - y_i}{z} \right) \quad (3)$$

여기서 *PGR*은 빈곤격차비율, *z*는 빈곤선을 나타내며, *y_i*는 빈곤선 이하에 속한 개인의 소득, 그리고 *q*는 빈곤선 이하에 있는 개인의 수를 나타낸다. 빈곤율과는 달리 빈곤격차비율은 ‘빈곤의 심도(depth)’를 나타내는 지표이다.²⁾

3. 불평등지표 산출 방식

불평등 지표로서 가장 널리 사용되는 지표는 지니계수, 분위수 배율, 일반화된 엔트로피지수, 앳킨슨지수 등이 있는데, 간편성 때문에 지니계수와 분위수 배율이 가장 많이 알려져 있다.

지니계수는 절대적 평등선(사선)과 로렌즈곡선 간의 차이의 면적과 사선 아래쪽의 삼각형 면적간의 비율로부터 얻어진다. 지니계수를 정의하는 방식은 다양하며, 약간의 조작을 하면 모든 쌍의 소득들 간의 차이의 절대값의 산술평균으로 정의되는 상대평균차의 정확히 절반(1/2)이다. 이를 산식으로 표시하면 다음과 같다.

$$G = (1/2n^2\mu) \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j| \quad (4)$$

소득분위배율은 하위 분위의 평균소득 대비 상위 분위의 평균소득의 비율을 말한다. 소득 10분위 배율은 전체 인구를 10개의 소득분위로 나눈 후, 최상위인 10분위의 소득합(또는 평균)을 최하위 분위의 소득합(또는 평균)으로 나눈 값을 말하는데, 이 값이 높을수록 소득분배가 불평등함을 의미한다. 소득 5분위 배율은 전체 인구를 5개의 소득분위로 나눈 후, 최상위인 5분위가 최하위인 1분위에 비해 몇 배의 소득을 얻는지를 나타내는 지표이며, 이 값이 높

2) 빈곤율과 빈곤격차비율을 특정 인구집단을 대상으로 산출할 수 있다. 예를 들어 노인빈곤율, 아동빈곤율 등은 각각 노인 및 아동을 대상을 산출한 빈곤율이다. 구체적으로 노인빈곤율은 65세 이상 전체 노인 가운데 빈곤한 가구에 속하는 노인의 비율을 의미한다. 마찬가지로 노인의 빈곤격차비율은 노인 인구를 대상으로 빈곤격차비율을 구한 것이다. 아동빈곤율 역시 마찬가지로 구할 수 있는데, 18세 미만의 전체 아동 가운데 빈곤한 가구에 속하는 아동의 비율을 의미한다. 아동의 빈곤격차비율은 아동인구만을 대상으로 산출한 빈곤격차비율을 말한다.

을수록 소득분배가 불평등함을 의미한다.

다음 절에서는 최저생계비를 기준으로 한 절대 빈곤지표외에도, 소득분포에서의 중위값을 사용하는 상대빈곤지표, 그리고 지니계수와 분위수 배율을 이용하여 불평등도를 살펴본다.

Ⅲ. 소득분배 지표 분석

1. 절대빈곤 분석

여기서는 먼저 전체적인 빈곤율 수준을 살펴본 다음, 도시규모별 및 지역별 빈곤율과 빈곤 격차 비율을 살펴보고자 한다. 다음의 <표 2>는 소득유형별 절대빈곤율과 빈곤격차비율의 추이를 나타낸 것이다. 여기서 빈곤기준선은 해마다 보건복지부에서 발표하고 있는 가구원수별 최저생계비를 사용하였으며, 가구소득이 가구원수별 최저생계비에 미달하는가의 여부를 통하여 빈곤 여부를 판단하였다.

모든 소득유형에 대하여 빈곤율은 장기적으로 감소하는 추이를 보이고 있다. 시장소득의 경우 2005년의 15.56%에서 점차로 낮아져서 2010년에는 9.41%에 이르렀다가 2011년에 와서 다시 상승하고 있다. 경상소득 빈곤율은 2005년 9.85%에서 지속적으로 낮아져서 2009년 4.85%, 2010년 3.73%에 이르렀다. 가처분소득 빈곤율은 2005년의 11.07%에서 꾸준히 낮아져서 2009년 5.59%, 2010년에는 4.36%이었으나 2011년에는 다시 5.28%로 반등하고 있다.

<표 2> 빈곤지표 (최저생계비 기준)

(단위: %)

	빈곤율			빈곤격차비율		
	시장소득	경상소득	가처분소득	시장소득	경상소득	가처분소득
2005	15.56	9.85	11.07	8.03	3.88	8.92
2006	14.09	7.94	9.05	9.96	5.79	6.43
2007	12.71	6.76	7.87	6.75	2.72	3.39
2008	11.94	5.73	6.72	7.44	3.45	3.97
2009	11.25	4.85	5.59	5.71	1.93	2.20
2010	9.41	3.73	4.36	4.51	0.89	1.10
2011	10.30	4.63	5.28	4.62	1.05	1.33

주: 가구 소득 자료에 개인가중치(=가구가중치*가구원수)를 사용하였음.

자료: 한국복지패널 원자료

빈곤격차비율은 빈곤율의 변화와 유사한 양상을 보이고 있다. 2005~2010년 기간에는 꾸준히 하락하는 경향을 보였으나, 2011년에 와서는 조금 높아지는 모습을 나타내고 있다. 시장

소득 기준 빈곤격차 비율은 2005년의 8.03%에서 조금씩 낮아져서 2007년 6.75%, 2008년 7.44%, 2010년은 4.51%로 감소하였으나, 2011년에는 이보다 조금 높아진 4.62%에 이르고 있다. 경상소득 기준 빈곤격차비율은 2005년 3.88%에서 다소의 기복을 보이면서 낮아져 2009년에는 1.93%, 그리고 2010년에는 0.89%를 최저에 이룬 다음 2011년에는 1.05%로 높아졌다. 가처분소득기준의 빈곤격차비율 또한 2005년의 8.92%에서 점차 낮아져서 2010년 1.10%에 이르렀으나, 2011년에는 1.33%로 다시 반등하였다.

결과적으로 최저생계비를 기준으로 하여 구한 절대빈곤율은 소득의 종류와는 상관없이 장기적으로 꾸준히 하락하는 모습을 보이다가 최근에 다시 높아지고 있으며, 빈곤격차비율 또한 이와 유사한 모습을 보이고 있다.

한국복지패널 자료는 두 가지의 지역 구분 변수를 제공하고 있다. 하나는 서울, 광역시, 시, 군, 도농복합군 등 5개의 구분방식이고, 다른 하나는 광역 행정자치단체를 묶어 7개의 행정구역으로 구분하는 것이다. 아래의 <표 3>은 대도시(서울과 광역시, 도농복합군), 중소도시(시), 농어촌(군)으로 분류하여 각 지역별 절대 빈곤율과 빈곤격차비율을 산출한 것이다.

<표 3> 지역별 빈곤지표 (최저생계비 기준)

(단위: %)

지역	연도	빈곤율			빈곤격차비율		
		시장소득	경상소득	가처분소득	시장소득	경상소득	가처분소득
대도시	2005	14.61	8.74	9.67	7.24	2.81	3.43
	2006	13.18	6.92	8.00	6.66	2.36	2.71
	2007	12.07	6.18	7.21	6.68	2.56	2.98
	2008	10.34	4.85	5.86	5.25	1.49	1.86
	2009	9.65	3.99	4.65	4.55	1.02	1.23
	2010	8.16	2.88	3.81	3.70	0.58	0.87
	2011	9.48	4.07	4.68	4.11	0.97	1.28
중소도시	2005	13.97	8.97	10.54	6.75	3.40	3.86
	2006	12.96	7.58	8.74	6.03	2.42	2.98
	2007	12.67	7.39	8.59	6.23	2.69	3.06
	2008	11.74	5.68	6.73	5.35	1.59	2.12
	2009	11.25	4.79	5.64	4.92	1.32	1.59
	2010	8.86	3.77	4.10	4.51	0.96	1.09
	2011	9.28	4.34	4.86	4.30	0.91	1.10
농어촌	2005	30.00	21.27	22.24	13.23	6.79	7.41
	2006	25.77	15.59	16.61	10.74	4.54	4.96
	2007	23.68	14.01	15.12	10.75	4.90	5.34
	2008	21.27	10.55	11.17	9.03	2.90	3.24
	2009	19.34	9.50	10.15	7.90	2.13	2.39
	2010	19.68	8.39	8.96	9.14	2.26	2.53
	2011	21.27	9.76	11.35	9.55	2.29	3.02

자료: 한국복지패널 원자료

대도시(서울과 광역시, 도농복합군), 중소도시(시), 농어촌(군)의 3개 지역 가운데에서 횡단면 기준으로 절대빈곤율과 빈곤격차비율이 가장 높은 곳은 농어촌이고, 그 다음으로 대도시, 그리고 중소도시의 순서인 것으로 나타났다. 농어촌의 절대 빈곤율 수준은 대도시 및 중소도시의 두 배에 이르고 있음은 특기할 만하다.

세 지역 모두 시간의 경과와 더불어 절대 빈곤율이 감소하는 경향은 공통적으로 관찰되고 있다. 대도시의 시장소득 빈곤율은 2005년 14.61%에서 2008년 10.34%, 2009년 9.65%, 그리고 2010년 8.16%에서 최저값에 이르렀다가 2011년에는 9.48%로 조금 높아졌다. 중소도시의 경우 2005년 13.97%에서 2008년 11.74%, 2009년 11.25%, 그리고 2010년에는 8.86%로 꾸준히 하락하다가 2011년에는 9.28%로 다시 높아졌다. 농어촌의 시장소득 빈곤율은 2005년 30.00%에서 2008년 21.27%, 2009년 19.34%로 감소하였으나, 2010년에는 19.68%로 소폭 상승한 것으로 나타났다. 한 가지 공통점은 경상소득과 가처분소득의 경우 절대빈곤율이 꾸준히 하락하는 추세를 보이고 있었으나 2011년에 소폭 반등하는 모습을 보이는 것으로 나타났다.

<표 4>는 7개 행정구역별 절대 빈곤율을 정리한 것이다. 세 가지 소득 모두에 대하여 2005~2010년의 기간에 대하여 절대빈곤율이 낮아지는 모습을 보인다는 점에서는 공통적이거나, 2011년은 지역별로 차이가 있다. ‘대구/경북’은 지속적으로 감소하는 모습을 보이는 점이 특이한데, 그 외의 다른 지역은 대체로 2010년까지 하락하는 모습을 보이다가 2011년 반등하는 모습을 보이고 있다.³⁾

2011년 현재 시장소득을 기준으로 절대빈곤율이 가장 높은 지역은 ‘광주/전남/전북/제주’(15.78%), 그 다음이 ‘대구/경북’ (14.48%)이며, 빈곤율이 가장 낮은 지역은 ‘경기/인천’(8.04%)과 ‘서울’(8.36%)이었다. 2011년의 경상소득을 기준으로 절대빈곤율이 가장 높은 지역은 ‘광주/전남/전북/제주’ (7.61%)와 ‘대구/경북’ (6.07%)이었으며, 가장 낮은 지역은 ‘서울’(3.34%), 그리고 ‘경기/인천’(3.57%)이었다. 가처분소득을 기준으로 살펴본 결과 또한 경상소득의 경우와 유사한 것으로 나타났다.

다음으로 상대빈곤 현황을 살펴본다. 상대빈곤이란 균등화된 소득 중위값의 50%를 상대빈곤 기준선으로 설정하고 이에 미달하는 소득을 가진 개인을 빈곤에 처한 것으로 판단하는 것이다.

3) 2011년의 반등 원인에 대해서는 좀 더 논의가 필요하다고 본다.

〈표 4〉 행정구역별 빈곤율 (최저생계비 기준)

(단위: %)

지역	연도	빈곤율			빈곤격차비율		
		시장소득	경상소득	가처분소득	시장소득	경상소득	가처분소득
서울	2005	11.37	7.40	8.52	5.53	2.63	3.34
	2006	9.97	6.09	7.10	5.19	2.37	2.75
	2007	9.53	5.82	6.68	5.91	2.79	3.39
	2008	8.50	4.14	5.31	4.60	1.72	2.16
	2009	7.36	3.19	3.82	3.54	0.87	1.11
	2010	7.85	2.12	3.56	3.44	0.37	0.82
	2011	8.36	3.34	3.96	3.68	0.77	1.04
경기/ 인천	2005	13.40	8.90	10.56	6.45	3.19	3.75
	2006	11.33	5.93	7.02	5.22	1.68	2.19
	2007	10.49	5.75	6.93	5.39	2.46	2.78
	2008	8.90	4.20	5.58	3.84	1.12	1.73
	2009	8.33	2.82	3.75	3.56	0.77	0.97
	2010	7.17	2.44	2.89	3.58	0.66	0.81
	2011	8.04	3.57	3.89	4.03	0.79	1.02
부산/ 경남/ 울산	2005	14.28	7.95	8.44	6.66	2.30	2.71
	2006	14.44	7.59	8.31	7.48	2.70	3.11
	2007	12.93	6.40	6.94	6.45	2.27	2.47
	2008	11.15	5.05	5.31	5.29	1.07	1.25
	2009	12.34	6.07	6.70	5.65	1.60	1.82
	2010	8.18	3.36	3.77	3.91	0.71	0.79
	2011	10.68	5.35	5.49	4.55	1.26	1.56
대구/ 경북	2005	21.03	13.33	14.41	10.54	4.28	4.93
	2006	18.09	10.01	11.55	8.15	2.74	3.11
	2007	20.01	11.01	12.13	9.61	4.12	4.49
	2008	16.41	7.20	8.62	7.17	2.26	2.69
	2009	17.25	7.33	8.33	7.43	2.18	2.55
	2010	14.51	7.09	7.51	7.60	1.96	2.18
	2011	14.48	6.07	7.05	6.20	1.20	1.45
대전/ 충남	2005	16.05	7.98	9.94	7.72	2.86	3.26
	2006	14.71	8.68	10.51	7.80	3.35	3.96
	2007	14.69	9.49	11.22	7.19	3.11	3.57
	2008	14.90	6.76	7.44	7.55	2.13	2.36
	2009	11.62	5.24	5.79	5.54	1.33	1.64
	2010	9.29	3.92	4.63	4.50	0.94	1.08
	2011	10.29	4.26	5.74	4.02	0.98	1.24
강원/ 충북	2005	16.98	11.81	12.59	8.07	4.62	4.94
	2006	15.70	8.61	9.94	5.62	2.19	2.69
	2007	12.59	6.14	8.32	5.38	1.74	2.22
	2008	14.66	6.02	7.84	5.97	1.27	1.91
	2009	15.65	7.19	7.92	5.88	1.64	2.00
	2010	10.82	4.71	4.97	5.34	0.95	1.22
	2011	12.53	5.17	6.88	6.40	1.23	1.65
광주/ 전남/ 전북/ 제주	2005	25.78	17.34	18.68	12.43	6.09	6.69
	2006	23.76	14.39	15.40	10.80	4.54	5.02
	2007	21.55	11.96	13.20	10.63	3.75	4.21
	2008	19.78	11.33	11.46	9.77	3.13	3.53
	2009	16.50	7.77	8.25	7.71	1.63	1.81
	2010	14.71	7.01	7.25	7.29	1.70	1.85
	2011	15.78	7.61	8.52	7.31	1.75	2.22

자료: 한국복지패널 원자료

2. 상대빈곤 지표 분석

<표 5>에는 중위소득 50%를 빈곤기준선으로 보고 계산한 상대빈곤율이 정리되어 있다. 먼저 시장소득의 상대빈곤율을 살펴보면 2005년의 20.44%에서 점차로 낮아져서 2008년 19.62%, 2010년 14.63%에 이르렀다가 2011년 17.63%로 소폭 반등하는 모습을 보이고 있다. 경상소득은 2005년 17.04%에서 2011년 14.32%까지 꾸준히 감소하고 있으며, 가처분소득의 경우에도 경상소득과 유사하게 감소 추이를 보이고 있다.

상대빈곤율의 변화 추이는 앞에서 살펴 본 최저생계비 기준의 절대빈곤율의 변화 추이와 유사하며, 시장소득의 빈곤격차비율에서도 절대 및 상대 빈곤율의 장기 추이와 마찬가지로 2010년까지 지속적으로 감소하는 경향을 보이다가 2011년에는 소폭 반등하는 모습을 나타내고 있다. 경상소득 빈곤격차비율은 2011년에 반등하지만 가처분소득의 빈곤격차비율은 꾸준히 낮아지는 모습을 보인다.

〈표 5〉 상대빈곤율과 빈곤격차비율 (중위소득 50% 기준)

(단위: %)

연도	빈곤율			빈곤격차비율		
	시장소득	경상소득	가처분소득	시장소득	경상소득	가처분소득
2005	20.44	17.04	16.43	10.33	6.51	10.40
2006	20.19	16.83	15.99	12.11	8.20	8.39
2007	19.57	16.22	15.45	9.75	5.93	5.93
2008	19.62	15.56	15.17	10.21	6.34	6.40
2009	18.39	14.33	13.47	8.64	4.75	4.54
2010	14.63	14.51	13.72	6.83	4.32	4.12
2011	17.63	14.32	13.59	7.92	4.34	4.11

자료: 한국복지패널 원자료

다음의 <표 6>은 전국을 ‘대도시’, ‘중소도시’, ‘농어촌’으로 구분했을 때의 상대빈곤율 추이를 나타내고 있다. 전체적으로 볼 때 최저생계비를 기준으로 한 절대빈곤율 분석 결과와 유사한데, ‘농어촌’에서의 상대빈곤율이 가장 높고, 그 다음이 ‘중소도시’, ‘대도시’의 순서인 것으로 나타났다. 시장소득을 이용하여 구한 2011년의 상대빈곤율은 ‘농어촌’이 34.71%, ‘중소도시’ 16.03%, ‘대도시’는 16.36%으로 나타났다. 경상소득과 가처분소득으로부터 구한 상대빈곤율을 살펴보면 2011년의 경우 ‘농어촌’이 가장 높고, 그 다음이 ‘중소도시’, 그리고 ‘대도시’가 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 시장소득의 경우 2005~2010년까지 상대빈곤율이 점진적으로 하락하다가 2011년에 소폭 반등하는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 지역별 빈곤지표 (중위소득 50% 기준)

(단위: %)

지역	연도	빈곤율			빈곤격차비율		
		시장소득	경상소득	가처분소득	시장소득	경상소득	가처분소득
대도시	2005	19.33	15.60	15.08	9.42	5.33	5.35
	2006	19.01	15.88	14.93	9.16	5.23	5.08
	2007	17.73	14.56	13.61	8.64	4.72	4.63
	2008	17.03	13.48	13.18	7.86	4.35	4.32
	2009	16.62	12.72	12.26	7.31	3.70	3.52
	2010	13.40	13.49	12.88	5.85	3.77	3.69
	2011	16.36	12.82	12.05	7.15	3.84	3.69
중소도시	2005	18.68	15.87	15.29	8.90	5.82	5.70
	2006	18.77	15.35	14.67	8.57	5.34	5.33
	2007	18.57	15.27	14.88	8.58	5.28	5.10
	2008	19.33	15.20	14.98	8.59	4.97	4.96
	2009	17.64	13.71	12.73	7.91	4.16	3.93
	2010	13.26	13.26	12.44	6.54	4.01	3.77
	2011	16.03	13.37	12.74	7.30	4.01	3.74
농어촌	2005	36.75	32.03	30.71	18.50	12.77	12.13
	2006	35.09	30.24	29.15	16.62	10.98	10.26
	2007	34.26	29.87	28.02	16.41	10.90	10.06
	2008	34.64	28.16	26.45	15.62	9.60	8.78
	2009	31.33	25.18	23.35	13.98	8.04	7.36
	2010	29.39	29.39	25.64	14.07	9.25	8.50
	2011	34.71	28.96	27.79	16.22	9.30	8.85

주: 농어촌은 수준의 차이가 특히 현저함.

자료: 한국복지패널 원자료

한편 경상소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율의 차이를 통하여 정부 개입(재정지출과 조세 및 사회보장부담금 부과)이 빈곤율을 얼마나 감소시켰는지를 나타내는 척도가 된다. 2011년의 경우 두 빈곤율의 차이(즉 빈곤감소 효과)는 살펴보면, ‘대도시’는 0.77%p, ‘중소도시’는 약 0.63%p, 그리고 ‘농어촌’은 약 1.17%p에 이르는 것으로 나타나고 있다. 따라서 정부 개입이 빈곤율을 감소시키는 효과는 ‘농어촌’에서 가장 크게 나타나고, 그 다음으로 ‘대도시’이고, ‘중소도시’에서 그 효과가 상대적으로 작게 나타남을 알 수 있다.

<표 7>은 전국을 ‘7개 행정구역’으로 구분했을 때의 상대빈곤율의 변화 추이를 나타내고 있다. 2011년의 균등화된 시장소득을 기준으로 7개 행정권역을 비교하였을 때 상대빈곤율이 가장 높은 지역은 ‘광주/전남/전북/제주지역’(20.44%), ‘강원/충북’(20.19%), ‘대구/경북’(18.92%)의 순서로 나타났다. 이외는 반대로 상대빈곤율이 가장 낮은 지역은 ‘경기/인천’(10.78%) 그리고 ‘서울’(11.82%)이었다. 2011년의 경우 시장소득 상대빈곤율은 ‘서울’이 ‘경기/인천’보다 약간 높았으나, 경상소득 기준 상대빈곤율은 ‘경기/인천’이 ‘서울’보다 미미하게 높은 것으로 나타났다. 가처분소득 기준으로 한 상대빈곤율 또한 경상소득과 유사한 양상을 보였다.

〈표 7〉 행정구역별 빈곤지표 (중위소득 50% 기준)

(단위: %)

행정 구역	연도	빈곤율			빈곤격차비율		
		시장소득	경상소득	가처분소득	시장소득	경상소득	가처분소득
서울	2005	15.75	13.61	13.27	7.30	4.67	4.92
	2006	15.27	12.92	12.68	7.12	4.65	4.65
	2007	14.05	12.22	12.37	6.85	4.10	4.32
	2008	14.18	12.00	12.04	6.65	4.15	4.30
	2009	14.25	11.75	11.37	5.77	3.17	3.13
	2010	12.53	11.96	11.73	5.43	3.22	3.33
	2011	11.82	10.60	10.21	5.22	3.24	3.13
경기/ 인천	2005	18.36	15.85	15.39	8.60	5.67	5.62
	2006	16.55	13.86	13.11	7.49	4.31	4.32
	2007	15.71	12.72	12.72	7.10	4.20	4.08
	2008	15.86	12.83	12.48	6.34	3.77	3.86
	2009	14.32	10.92	10.23	5.89	2.96	2.80
	2010	11.97	11.81	10.95	5.36	3.28	3.14
	2011	10.78	11.88	10.62	4.95	3.26	3.05
부산/ 경남/ 울산	2005	18.06	13.60	13.37	8.83	4.73	4.56
	2006	19.19	15.97	14.42	9.93	5.53	5.35
	2007	18.19	14.14	12.99	8.78	4.71	4.30
	2008	19.19	14.18	13.54	8.49	4.41	4.09
	2009	18.95	13.90	13.34	8.93	4.75	4.43
	2010	12.53	12.44	12.25	5.92	3.82	3.55
	2011	13.24	13.73	13.60	6.31	4.42	4.22
대구/ 경북	2005	28.26	23.05	21.60	13.92	8.09	7.86
	2006	26.55	20.99	20.33	12.09	7.17	6.78
	2007	27.80	23.85	22.09	13.57	8.37	7.98
	2008	27.12	20.64	19.13	12.11	6.70	6.52
	2009	27.45	20.97	19.63	12.28	6.37	6.01
	2010	20.09	20.77	19.23	10.26	6.89	6.39
	2011	18.92	20.21	19.19	8.48	6.06	5.50
대전/ 충남	2005	21.10	17.41	16.72	10.18	5.58	5.39
	2006	22.18	17.50	16.49	10.82	6.55	6.59
	2007	22.41	18.92	17.39	10.39	6.63	6.29
	2008	21.84	17.89	18.21	11.00	6.25	5.96
	2009	17.99	14.37	13.63	8.71	4.48	4.26
	2010	15.19	14.74	14.25	7.01	4.65	4.43
	2011	12.67	14.69	14.85	5.86	4.34	4.29
강원/ 충북	2005	20.70	17.15	16.88	10.39	7.26	6.96
	2006	22.53	18.61	18.35	9.00	5.79	5.59
	2007	20.73	18.40	16.94	9.04	5.68	5.37
	2008	25.43	18.61	18.07	11.07	5.94	5.84
	2009	21.56	15.37	13.90	10.14	5.41	5.16
	2010	18.24	16.33	15.46	8.16	4.87	4.56
	2011	20.19	19.96	19.13	8.79	5.73	5.45
광주/ 전남/ 전북/ 제주	2005	31.62	26.98	25.40	16.38	10.65	10.22
	2006	32.33	27.98	26.53	15.63	10.08	9.56
	2007	31.09	25.26	23.15	15.46	9.09	8.55
	2008	28.54	23.27	23.03	14.54	8.56	8.05
	2009	26.19	21.67	20.06	12.49	6.62	6.01
	2010	21.37	22.54	20.61	10.71	7.05	6.49
	2011	20.44	20.26	19.17	10.05	6.94	6.65

자료: 한국복지패널 원자료

3. 불평등 지표 분석

다음의 <표 8>은 대표적인 불평등 지표인 지니계수와 소득 10분위배율 및 5분위배율을 2005~2011년 기간에 대하여 계산한 결과이다.

지니계수의 경우 세 가지 소득범주 모두 2005년부터 2010년까지의 기간 동안 지속적으로 감소하는 모습을 보이고 있어서 불평등이 완화되는 양상을 보이고 있다. 이러한 불평등의 완화 경향은 소득분위 배율(10분위, 5분위 모두)에서 확인할 수 있다.

시장소득 지니계수의 변화를 보면 2005년 0.3784에서 2011년 0.3397에이르기 까지 꾸준히 하락하였다. 경상소득 지니계수 및 가처분소득 지니계수 역시 2005~2011년까지 점진적으로 줄어드는 모습을 보이고 있다.

시장소득 지니계수에서 가처분소득 지니계수를 뺀 값으로 부터 사적이전과 정부 개입에 의한 소득불평등의 완화효과를 추정할 수 있는데, 이로 인한 불평등완화 효과의 크기는 2005년의 0.0435에서 2008년 0.0449, 2009년 0.0446, 그리고 2011년에는 0.1418인 것으로 나타났다.

〈표 8〉 불평등지표의 추이

(단위: 포인트, 배)

구분	연도	시장소득	경상소득	가처분소득
지니계수	2005	0.3784	0.3452	0.3349
	2006	0.3761	0.3422	0.3315
	2007	0.3711	0.3384	0.3257
	2008	0.3633	0.3290	0.3185
	2009	0.3544	0.3190	0.3098
	2010	0.3427	0.3113	0.2998
	2011	0.3397	0.3103	0.2979
10분위배율	2005	23.71	11.58	11.18
	2006	21.84	10.95	10.47
	2007	21.00	10.66	9.93
	2008	19.31	9.86	9.39
	2009	16.85	8.99	8.48
	2010	15.96	8.54	7.99
	2011	15.71	8.65	8.06
5분위배율	2005	9.74	6.70	6.36
	2006	9.43	6.52	6.15
	2007	9.09	6.38	5.94
	2008	8.55	5.97	5.66
	2009	7.83	5.51	5.21
	2010	7.33	5.34	5.04
	2011	7.23	5.33	5.02

자료: 한국복지패널 원자료

<표 8>에서는 분위수 배율도 함께 제시하고 있다. 최하위 소득 1분위의 평균소득 대비 최상위 소득 10분위의 평균소득의 비율을 의미하는 10분위 배율은 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 2005년의 경우 시장소득의 10분위 배율은 23.71배였는데, 이 수치는 지속적으로 감소하여 2009년 16.85배에 이르고, 2011년 15.71배에 이르고 있다. 경상소득과 가처분소득을 이용하여 측정한 소득 10분위 배율은 시장소득의 경우에서 보다 훨씬 작게 나타났는데, 2011년의 경우 각각 8.65배 및 8.06배에 이르고 있다.

〈표 9〉 지역별 지니계수의 비교 (2010년 vs. 2011년)

2010년	지역	시장소득	경상소득	가처분소득
도시/농촌	대도시	0.3309	0.3011	0.2907
	중소도시	0.3401	0.3113	0.2994
	농어촌	0.4126	0.3569	0.3421
	전국	0.3427	0.3113	0.2998
행정구역별	서울	0.3317	0.3027	0.2924
	경기/인천	0.3247	0.2978	0.2868
	부산/경남	0.3233	0.2962	0.2838
	대구/경북	0.3584	0.3171	0.3069
	대전/충남	0.3741	0.3428	0.3261
	강원/충북	0.3601	0.3144	0.3063
	전라/제주	0.3667	0.3276	0.3153
2011년	지역	시장소득	경상소득	가처분소득
도시/농촌	대도시	0.3315	0.3015	0.2907
	중소도시	0.3352	0.3095	0.2960
	농어촌	0.4029	0.3524	0.3379
	전국	0.3397	0.3103	0.2979
행정구역별	서울	0.3291	0.2988	0.2861
	경기/인천	0.3148	0.2938	0.2818
	부산/경남	0.3393	0.3102	0.2978
	대구/경북	0.3365	0.2969	0.2857
	대전/충남	0.3646	0.3395	0.3260
	강원/충북	0.3632	0.3147	0.3041
	전라/제주	0.3643	0.3270	0.3158

자료: 한국복지패널 원자료

IV. 요약 및 시사점

지금까지 한국복지패널 데이터를 활용하여 우리나라의 지역별 소득분배 추이를 살펴보았다. 우리나라 가구의 명목소득은 2005년 이후 계속적으로 증가해 왔던 반면, 실질소득은 외부 충격에 따라 변동하는 것으로 나타났다. 대도시와 중소도시의 소득수준은 유사하지만, 농어촌은 소득수준이 상대적으로 낮은 편이어서 빈곤율이 높게 나타나고 있다. 그러나 농어촌의 소득증가율은 대도시와 중소도시의 소득증가율 보다 높아서 시간의 경과와 더불어 도시와 농어촌의 소득격차는 줄고 있는 것으로 나타났다.

균등화된 소득을 이용하여 지역별로 빈곤율을 계산해 본 결과, 농어촌의 빈곤율이 현저하게 높은 것으로 나타났다. 시간에 걸친 추이를 살펴보면 처음 조사가 이루어진 2005년 이후 추세적으로 빈곤율이 낮아지는 모습을 보였으나, 2011년에 와서는 다시 반등하는 모습을 보였다. 행정구역별로 빈곤율을 살펴보면 ‘광주/전남/전북/제주’가 가장 높고, ‘강원/충북’이 그 뒤를 이었다. 이러한 특징은 절대빈곤 기준과 상대빈곤 기준 모두에 대하여 발견되는 공통적인 현상이었다.

지역별 불평등 현황을 살펴본 결과에 의하면 농어촌에서의 지니계수가 가장 높게 나타났다. 행정구역별로 불평등도를 살펴보면 ‘대전/충남’이 가장 높았고, ‘광주/전남/전북/제주’가 그 다음을 이었다.

우리나라는 저출산·고령화의 급속한 진전으로 고령자 인구 비중이 높아지면서 경제활동이 떨어지고 있는데, 장기적으로 성장잠재력을 높일 수 있는 정책처방이 시급하다. 최근에 논의되고 있는 복지지출의 성장촉진 효과에 대한 연구가 체계적으로 이루어지기 위해서는 사회지출의 빈곤완화 효과나 불평등 완화 효과에 대한 실증적 뒷받침이 필수적이다.

최근 들어 사회지출 규모의 지속적인 확대에 힘입어 정부개입으로 인한 노인빈곤율 감소 효과가 꾸준히 높아지는 것으로 알려져 있다. 이처럼 정부정책으로 인한 빈곤감소 효과가 시간의 경과에 따라 높아지고 있는 것은 정책의 효과성이 제고됨을 의미하는 것이며, 불평등 완화 및 빈곤축소를 지향하는 사회정책적 측면에서 볼 때에도 바람직한 방향인 것으로 보인다.

우리나라 노인가구의 빈곤율은 OECD 국가 중에서 가장 높은 것으로 알려져 있다. 실제로 노인 가구의 시장소득은 비노인 가구의 소득의 50%도 되지 않는 것으로 나타났으며, 노인빈곤율은 전체 빈곤율의 두 배에 이르고 있다. 이는 고령으로 인하여 취업이 어렵거나 경제활동인구에서의 탈락되는 경우가 많아서 소득이 부족한 것이 주요 이유인 것으로 보인다. 우리나라의 노인빈곤율이 장기적으로 낮아지는 추이를 보이고 있는 것은 다행스러운데, 앞으로 고령자 친화적 일자리 확충 등을 통하여 노인 소득을 증대시킬 수 있는 방안이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 강신욱 외 (2010). **2010년 한국복지패널 기초분석 보고서**, 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소.
- 구성열 (1982). “가구규모와 연령구성이 소비지출에 미치는 영향,” **한국개발연구** 4(1),
- 김혜련 (2007). **우리나라의 소득이동 및 빈곤의 동태적 현황**, 통계연구원
- 남상호 외 (2013). **소득계층별 순조세부담의 분석**, 한국보건사회연구원.
- 남상호 (2012). “가구균등화지수가 불평등과 빈곤에 미치는 영향 분석,” 경제학공동학술대회 재정학회 발표본.
- 남상호 외 (2011). **2011 한국복지패널 기초분석 보고서**, 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소.
- 여유진 (2008). “한국복지패널로 본 분배지표와 재분배 효과.” **보건복지포럼**. 한국보건사회연구원.
- 유경준 (2009). “우리나라 빈곤변화추이와 요인분석,” **재정포럼**.
- Atkinson, Anthony B., Lee Rainwater, and Timothy M. Smeeding (1995). Income distribution in OECD countries: Evidence from the Luxembourg Income Study, OECD social policy studies no. 18.
- Cowell, Frank A. (2000). *Measuring Inequality*, Third ed., Prentice-Hall/Harvester- Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Danziger, S., and M. K. Taussig (1979). Income Unit and the Anatomy of Income Distribution, *Review of Income and Wealth*, 25, pp. 365-376.
- Dixon, P., B. Parmenter, D. Vincent (1978). Regional Developments in the ORANI Model,” In: Sharpe, R. (Ed.), *Papers of the Meeting of the Australian and New Zealand Section, Regional Science Association, Third Meeting*. Monash University.
- Glewwe, Paul (1991). Household equivalence scales and the measurement of inequality--Transfers from the poor to the rich could decrease inequality, *J. of Public Economics*. 44(2), pp. 211-216.
- Gottschalk, Peter, and Enrico Spolaore (2002). On the Evaluation of Economic Mobility, *The Review of Economic Studies*, 69(1), pp. 191-208.
- Horridge, Mark (2001). ORANI-G: A Generic Single-Country Computable General Equilibrium Model, (internet web site: <http://www.monash.edu.au/policy/oranig.htm>).
- Jenkins, Stephen (2000). Modelling household income dynamics. *Journal of Population Economics*, 12, pp. 529-567.
- van Kerm, Philippe (2004). What Lies behind Income Mobility? Reranking and Distributional Change in Belgium, Western Germany and the USA, *Economica*, 71, pp. 223-239.
- Shorrocks, A. F. (1978). Income inequality and income mobility, *Journal of Economic Theory*, 19, pp. 376-93.
- Slesnick, Daniel T. (2001). *Consumption and social Welfare*, Cambridge University Press.
- Wang, Chen, and Koen Caminada (2011). Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Social Transfers and Taxes in 36 LIS Countries, LIS Working Paper Series No. 567, Luxembourg Income Study (LIS).

〈부록 1〉 시장소득 계산 과정 (6~7차 조사 자료의 예시)

□ 근로소득

- 상용근로자 임금소득 = $hxx_114 + hxx08_116 + hxx08_118 + hxx08_120 +$
 $hxx08_3aq2 + h0608_4aq70 + hxx08_4aq72 + hxx08_4aq74 +$
 $hxx08_4aq76$
- 임시·일용근로자 임금소득 = $hxx08_122 + hxx08_124 + hxx08_126 +$
 $hxx08_128 + hxx08_130 + hxx08_4aq78 + hxx08_4aq80 +$
 $hxx08_4aq82 + hxx08_4aq84$
- 근로소득 = 상용근로자 임금소득 + 임시·일용근로자 임금소득

□ 사업 및 부업소득

- 고용주·자영자 사업소득(순소득) = $hxx08_148 + hxx08_150 + hxx08_152 +$
 $hxx08_154 + hxx08_4aq86 + hxx08_4aq88 + hxx08_4aq90 +$
 $hxx08_4aq92 + hxx08_4aq94$
- 농림축산업소득(순소득) = $hxx08_164$
- 어업소득(순소득) = $hxx08_170$
- 기타근로소득 = $hxx08_172 + hxx08_174 + hxx08_176 + hxx08_178 +$
 $hxx08_4aq106 + hxx08_4aq108 + hxx08_4aq110 + hxx08_4aq112$
 $+ hxx08_4aq114$
- 사업 및 부업소득 = 자영자 및 사업주의 사업소득 + 농림수산업소득 +
어업소득 + 기타근로소득

□ 재산소득

- 재산소득 = 이자 및 배당금($hxx08_aq9$) + 임대료($hxx08_aq10$) +
기타재산소득($hxx08_aq11$)

□ 사적이전소득

- 사적이전소득 = 부모($hxx08_3aq6$)나 자녀로부터의 보조금($hxx08_3aq7$) +
개인연금($hxx08_aq15$) + 기타 민간보조금($hxx08_aq34$) +
퇴직연금($hxx08_6aq1$) + 주택연금($hxx08_6aq2$)

□ 시장소득

- 시장소득 = 근로소득 + 사업 및 부업소득 + 재산소득 + 사적이전소득

From Property Taxes to Consumption Taxes:

An Empirical Analysis of Changes in Tax Revenue Diversification of Florida Counties

Taeseop Yoon

Abstract

This study explores factors affecting changes in tax revenue diversification in Florida counties using socioeconomic, taxpayers', and institutional characteristics. The data covers 30 years and are analyzed by using panel data analysis. The findings show that taxable consumption value, the number of interstate highways, and the form of executives are associated with greater degree of revenue diversification. Taxable property value, a presence of metropolitan statistical areas, the proportion of homeownership, the proportion of democratic voters, and property tax millage rate are negatively associated with revenue diversification.

Key words: Tax revenue diversification, socioeconomic model, taxpayer model, institutional model, and panel data analysis

Introduction

This study is motivated by the trends in tax revenue structures of Florida counties during the past 30 years. One of the important features in trends of tax revenue structures of Florida counties in the last 30 years is diversification. In the midst of growing resistance to property taxes in the late 1970s and 1980s, many states adopted various consumption taxes. Florida allowed many kinds of local consumption taxes such as local discretionary sales surtaxes and local optional consumption taxes as alternatives to the property tax. Along this line, Florida counties have sought to employ many types of

additional consumption taxes. As a result, tax revenue trend of Florida counties in the last 30 years is the decreasing of the share of property tax. In FY 1981, property tax was approximately 96.56% of counties total tax revenues. By FY 2010 that percentage had reduced to 78.03%. In contrast, the percentage of local consumption taxes increased from 2.16% to 18.76% during that time period.

Building on the above mentioned backgrounds, this study develops a featured research question; what factors influenced the change of tax revenue diversification among Florida counties? Before the use of local consumption taxes in Florida counties, county tax revenue was largely financed by property taxes and intergovernmental grants. Since local consumption taxes became available in the 1980s, some counties adopted local consumption taxes but many others did not. In other words, each county responded differently to using consumption tax revenue sources. In view of the different uses of consumption tax revenue sources among counties, this study examines factors that affected county tax revenue structures.

To explore the affecting factors of county tax revenue diversification, this study uses a research framework employing three local characteristics including socio-economic characteristics, taxpayers' characteristics, and institutional characteristics. Each will be discussed in the research framework section. Thus, this study investigates the relationship between tax revenue diversification and the characteristics of counties. The purpose of this study is an empirical investigation of the influencing factors of county tax revenue diversification using three local characteristics. The first of the study includes reviews about revenue structures among Florida counties, literature review, theoretical framework, research hypothesis, empirical results, discussion, and conclusion.

Overview of Tax Revenue Structures of Florida Counties

This section reviews the trends in tax revenue structures of Florida counties using data during FY 1981 – FY 2010. The trend has an important feature. One important feature is an increase in the share of consumption taxes. In FY 1981, the share of property tax to total tax revenues was 0.965 and the share of local consumption taxes was 0.033. During

the past 30 years, the share of property tax has decreased to 0.78; on the other hand and the share of local consumption taxes has increased to 0.22. To compare changes in the share of each tax revenue category, this study employs the Revenue Diversification Index (RDI) score, which is based on the Herfindahl- Hirschman index of concentration. This index is calculated using the proportion of major tax revenue categories. Generally, the tax revenue category includes property taxes, income taxes, and sales taxes. However, since Florida's counties do not impose income taxes, this study re-categorizes tax revenues using imposed consumption taxes of Florida counties. As discussed above, Florida counties impose several kinds of local consumption taxes such as local discretionary sales surtax, tourist development tax, convention development tax, local option food and beverage tax, ninth fuel tax, 1-6 cents fuel tax, 1-5 cents fuel tax, mobile home license tax, rock severance tax, oil gas production tax, utility service tax, beverage license tax, communication service tax, stamp tax, insurance license tax, and local business tax as well as property taxes. These taxes can be categorized as property tax, local optional consumption taxes (local discretionary sales surtax, tourist development tax, convention development tax, local option food and beverage tax, ninth fuel tax, 1-6 cents fuel tax, and 1-5 cents fuel tax), and other governmental consumption taxes (mobile home license tax, rock severance tax, oil gas production tax, utility service tax, beverage license tax, communication service tax, stamp tax, insurance license tax, and local business tax). This study calculates the Revenue Diversification Index using three tax categories such as property taxes, local optional consumption taxes, and other governmental consumption taxes. An index of 1.00 indicates maximum balance among tax revenue categories, whereas an index value of 0 indicates concentration on a single tax revenue source. In other words, a score of 1.00 would indicate that the amount of tax revenue from one tax source was exactly the same as the amount of revenue from each other tax sources, and vice versa.

However, all counties do not have same trends of tax revenue diversification. In other words, the trends show that tax revenue decisions are influenced by the characteristics of taxpayers and financial officials; that is, certain taxpayers and officials may prefer simplified tax revenue structures. In short, counties have decided on different degrees of changes. The trends of tax revenue structures during the past 30 years provide research implication in terms of different degrees of diversification.

Related Research

Much previous research has sought to explain the revenue structures of local governments and the fiscal decision making of those governments with respect to new tax revenue sources. Previous studies can be categorized into four different approaches. Each of these different approaches suggests explanatory variables for research hypotheses.

Dye (1966) suggested that socioeconomic variables heavily influence local revenue and expenditures. Bingham (1978) asserted that the fact that certain forms of revenue were adopted in a government is the strongest single variable that affects tax diversification. Hofferbert (1974) summarized factors influencing variance among local revenue structures, arguing that revenue productivity is a crucial factor that contribute to revenue structure in a government. Nice (1987) stated that party competition and political ideology affect the revenue structure. Pajari (1984) found that the probability of adopting the LOST is positively associated with taxable sales, income, property value, educational achievement, MSA status, population density, presence of an interstate highway, and political ideology.

Some scholars posited that the taxpayers' characteristics are decisive in shaping revenue structure in local government. Norstrand (1980) found that municipalities with more farmers and retirees prefer an income tax to a land tax, while those with lower income bases compared to land values prefer higher land tax rates. Blackley and Deboer (1987) found that counties with locally-owned taxable property tend to adopt local income taxes, while those with significant amounts of non-locally-owned property tend not to adopt a local income tax. Rather, counties with more non-locally-owned property relied heavily on a property tax. Chicoine and Walzer (1986) explored variations of property tax reliance, finding that areas with higher relative sales tax base relied less on property tax.

Other scholars focused on tax competition among local governments in revenue structures. Ladd (1992) suggested that local officials consider the tax burden of neighboring counties when making their own decisions about taxes for residents. Heyndels and Vuchelen (1998) found that local income and property tax rates of immediate neighbors tended to be smaller over time, even though the intensity of this influence diminished with geographical distance.

Research Hypotheses

The choice of tax revenue structure is a form of decision-making that is subject to numerous factors affecting local governments. As discussed in prior research, scholars have used different approaches to study local governments' tax revenue structures. Each approach has own its advantages and disadvantages and some approaches are basically similar in nature (Jung 2001, 2002). This study synthesizes previous approaches and then develops a research framework for studying changes in county tax revenue structures. First, a county tax revenue choice is dependent on the surrounding environment of each county such as its social, economic, and geographical status (Dye 1966, Hofferbert 1974, Sharkansky 1970). Second, tax revenue decisions by counties reflect taxpayers' characteristics (Blackely and DeBoer 1987, Chicone and Walzer 1986, Norstrand 1980, Sjoquist 1981). Third, a tax choice is made within the contexts of institutions such as political and fiscal systems (Bingham 1978, Nice 1987, Pajari 1984). Based on the above discussion, this study develops three research models – socio-economic model, a taxpayer model, and institutional model. Next, using three research models, this study builds research hypotheses regarding county tax revenue structures. The unit of analysis for this study is each county-year. The dependent variable is tax revenue diversification.

Socio-economic Characteristics

One of the most fundamental arguments surrounding the issue of county tax revenue structure is that decisions about tax revenue structures are made in the given-taxable contexts and geographical status of each county. Regarding local tax structure, Dye, Hofferbert, and Sharkansky posited that socio-economic characteristics heavily influence local revenue and expenditure policy outcomes and socio-economic factors determine the nature of local tax structure. Based on the argument of Dye, Hofferbert, and Sharkansky, Hansen summarized influencing factors to tax revenue structures and suggested the concept of tax revenue productivity (Hansen 1991). According to Hansen (1991), socio-economic characteristics which provide with major tax revenue sources determine tax structures in governments. In empirical studies, tax revenue productivity was operationalized as taxable sources such as property values and consumption values (Jung 2001, Nice 1987, Pajari 1984, Zhao 2005). In other words, tax revenue structures are

dependent on which taxable sources produce major tax revenue productivity. Therefore, it is expected that counties with high property values might have simple tax structures with concentrating on the share of property taxes. On the other hand, counties with high consumption values might have a diversified tax revenue structures that depend on many types of consumption taxes.

Second, regarding tax revenue structures, geographical status has been taken into account with the jurisdiction approach. In previous research (Blackely and DeBoer 1987, Chicone and Walzer 1986, Norstrand 1980, Pajari 1984), geographical factors were mostly considered in terms of potential for tax exportation. Tax exportation means shifting tax burdens to outside (Blackely and DeBoer 1987). Tax exportation is usually done through imposing consumption taxes on non-residents. In short, counties' position to export residents' tax burdens influences adoption of consumption taxes. In this regard, it is assumed that counties in a better position to export residents' tax burdens might more rely on consumption taxes. However, no figures exist on the actual measurement of the tax exportation. In extant literature, the potential for tax exportation is measured using metropolitan statistical area (MSA) and the presence of the interstate highways (HIGHWAY) (Pajari 1984, Zhao 2005). Based upon the above, it is expected that counties in a better position to export to tax burdens might have diversified tax structures.\

Hypothesis 1a: Changes in tax revenue diversification of counties are associated with taxable sources.

Hypothesis 1b: Changes in tax revenue diversification of counties are associated with potential position for tax exportation.

Taxpayers' Characteristics

Another fundamental argument is that decisions about tax revenue structure are made in line with taxpayers' characteristics. Building on assumptions of taxpayers' characteristics, it is premised that county tax revenue structures are affected by taxpayers' characteristics which are represented as maximizing benefits by exporting their tax burdens to others. When it comes to consider tax preferences in Florida counties, it is important to identify whether or not taxpayers prefer property taxes. That is why Florida counties' tax revenue

structure has changed through adopting consumption taxes to property taxes. Previous empirical studies showed that counties' tax structures are influenced by opportunities to impose non-locally-owned tax bases in order to lessen their residents' tax burdens. Building on the above discussion, it is expected that counties with more locally-owned-property base might rely less on property tax and have more taxes based on consumption taxable sources. On the other hand, counties with more non-locally-owned-property base might depend more on property tax and have less consumption taxes to property taxes. Based on the above, this study develops following hypotheses;

Hypothesis 2a: Changes in tax revenue diversification of counties are associated with residential-property tax bases.

The political preference of taxpayers may influence tax revenue structures of counties. In the viewpoint of political preference, Kramer (1971) and Nordhaus (1975) introduced a relationship between partisan composition and tax revenue policy. Davis, Dempster, and Wildavsky (1974) provided evidence that the party preference may influence revenue and expenditure policy. Also, Nice (1987) pointed out that a right-leaning voters tends to prefer tax cuts and object to adoption of new tax sources. Previous empirical study (Kim, Bae, and Eger 2009) also supported that party preference influences the adoption of new tax sources such as local discretionary sales surtaxes, finding that counties with the majority of votes for the Republican candidate in the presidential election are less likely to adopt new tax sources. Therefore, this study anticipates that counties with more Democrat voters have more multiple tax sources with more diversification than those with more Republican voters.

Hypothesis 2b: Changes in tax revenue diversification of counties are associated with taxpayers' party preferences.

Institutional Characteristics

One more fundamental argument is that decisions about tax revenue structures are made in the institutional contexts of counties. Within counties, decisions about tax revenue

structure are made subject to the following institutional factors; 1) tax revenue structure is decided within the contexts of county executive system and 2) county tax revenue decisions are dependent on aspects of the surrounding fiscal system of counties (Inman 1989).

First, regarding the county tax revenue decision, decisions are made subject to the executive factors; that is, county tax revenue structures must be decided within the contexts of county executive systems. Many studies pointed out that explanations of decision-making process in tax revenue structure should include executive institutions. Specially, the form of government plays an important role in the tax revenue policy decision-making (Hibbs 1976, Kramer 1971, Nordhaus 1975, Tufte 1975). There is substantial variance in the structure of counties. In basic, counties have two different types of executives; the elected official form and the appointed manager form. Theoretically, the elected officials and the appointed managers have different incentives regarding policy decision-making. In other words, the elected officials are seen as more interested in re-election; on the other hand, the appointed officials are more interested in their career and financial incentives. In short, elected officials are more likely to respond to the needs of constituencies and interest groups, and focus on short-term policies to demonstrate their political achievement. On the other hand, the appointed officials emphasize administrative and policy efficiency, are more likely to promote long-term policies, and more apt to consider the overall governmental financial situation. Furthermore, the appointed officials use their professional experience to provide high fiscal performance. That is, county executive officials may make tax revenue decisions differently. In other words, elected officials ponder residents' preferences which are fewer taxes and more services. As mentioned, if residents are not satisfied with the fiscal performance of their governments, they can punish elected officials at the poll (Santerre 1986); hence county elected officials try to meet residents' demands for services with competitive taxes (Peterson 1981). In contrast, county appointed managers tend to lean toward a larger number of tax revenue sources. According to Niskanen's theory of Bureaucrats (Niskanen 1968, 1971, 1975), bureaucrats prefer to maximize utility by maximizing the agency's budget. An alternative explanation to Niskanen is that career executives are very aware of unmet needs, so they seek to expand spending to better meet those needs. Also, government officials may expect more tax revenue growth due to improved fiscal and operational performance. Based on the above, this study assumes that

counties with an elected official may have simple tax revenue structures; on the other hand, counties with an appointed manager may have more diversified tax revenue sources.

Hypothesis 3a: Changes in tax revenue diversification of counties are associated with the form of executives.

Institutionalized fiscal practices of counties play a considerable role in decisions about tax revenue structures. Rules regarding property tax level are important since property tax has a predominant role in county revenues. As mentioned above, before adopting many kinds of local consumption taxes, counties had been financed by property taxes. Thus, regarding, the decision to use consumption taxes, property tax rates are important in terms of fiscal condition. As a notable example, since the statutes or rules require that consumption tax sources are used directly or indirectly for property tax burden relief, counties with higher levels of property tax tend to adopt more consumption taxes such as local optional consumption taxes (Jung 2001). Along this line, it is hypothesized that counties with a higher property tax rates are more likely to adopt consumption taxes in order to lower millage rates. In general, the level of property taxes is usually measured by the millage rate (Zhao 2005). Therefore, building on the above discussion, it is assumed that counties with higher levels of property tax tend to be more diversified.

Hypothesis 3b: Changes in tax revenue diversification of counties are associated with the level of property tax.

Methodology

Variables and Measurements

To investigate the influencing factors regarding county tax revenue structures, a measure of revenue diversification are employed as a dependent variable. Diversification is measured using Revenue Diversification Index (RDI) score for each county. The Revenue Diversification Index score is calculated using the Herfindahl- Hirschman Index (HHI). To calculate the Revenue Diversification Index score for Florida's counties, first,

the relative share of each major tax categories such as property taxes, local option consumption taxes, and other governmental consumption taxes as a proportion of the total tax revenues is calculated for each year. The relative share of each tax category is obtained from the annual report of the Florida Department of Financial Services and *the Local Government Financial Information Handbook*. Second, HHI is calculated using three tax categories. Each share is squared and the squared shares are summed. This forms the HHI. For perfectly diversify among three tax categories. Third, to facilitate interpretation a Revenue Diversification Index score is calculated for each year from the HHI. Because the diversification of tax revenue sources is the opposite of concentration on a single tax source, the HHI is subtracted from 1 for calculating RDI score. Fourth, the ratio of each county's RDI score to the maximum RDI score is calculated to describe the amount of diversification of each county relative to maximum possible diversification. Unlike HHI, a RDI score of 1.00 indicates maximum diversify among tax revenue categories, whereas a RDI score of 0 indicates perfect concentration on a single tax revenue source.

To examine the factors affecting changes in tax revenue diversification, socio- economic characteristics, taxpayers' preferences, and institutional variables are employed as independent variables. One-year lagged independent variables are employed as independent variables to explain the changes in dependent variables. As mentioned, tax revenue structures of Florida counties consist of tax revenues, non-tax revenues, and intergovernmental revenues; thereby, this study needs to control non-tax revenues and intergovernmental revenues for focusing on tax revenue structures. The independent variables and control variables required for this study come from several sources – the U.S. Census Bureau, the *Municipal Year book*, and the *Florida Statistical Abstract*. Table 1 presents variable definitions and data sources.

(Table 1) Variables, Measurements, and Data Sources

VARIABLES	DEFINITIONS	DATA SOURCES
DEPENDENT VARIABLES		
DIVERSIFICATION	Revenue Diversification Index score using the Herfindahl-Hirschman index using three tax categories of each county	The annual report of the Florida Department of Financial Services and the <i>Local Government Financial Information Handbook</i>
INDEPENDENT VARIABLES		
<Socio-economic characteristics> PROPERTYVALUE_t-1	One year lagged per capita taxable-property value using natural logarithms	The annual report of the Florida Department of Revenue
CONSUMPTIONVALUE_t-1	One year lagged per capita taxable-consumption value using natural logarithms	<i>Florida Statistical Abstract</i>
HIGHWAY_t-1	One year lagged number of interstate highways passing through each county	<i>Florida Statistical Abstract</i>
MSA_t-1	One year lagged a presence of a metropolitan statistical area; coding 1 if a county exists within a metropolitan statistical area, otherwise 0	<i>Florida Statistical Abstract</i>
<Taxpayers' characteristics> HOMEOWERSHIP_t-1	One year lagged the ratio of residents with owner-occupied housings	<i>Florida Statistical Abstract</i>
DEMOCRATS_t-1	One year lagged proportion of Democratic voters to total voters	U.S. Census Bureau
<Institutional characteristics> FOG_t-1	One year lagged the Form of Government; coded 1 if a county has an appointed manager, otherwise 0	<i>Municipal Year book</i>
MILLAGE_t-1	One year lagged property tax millage rate using natural logarithms	<i>Local Government Financial Information Handbook</i>
CONTROL VARIABLES		
POPDENSITY	The number of people per square mile using natural logarithms	U.S. Census Bureau
INCOME	The amount of per capita income using natural logarithms	<i>Florida Statistical Abstract</i>
CHARTER	Charter or non-charter	<i>Florida Statistical Abstract</i>
NONTAXES	The share of fees and charges to total revenues	<i>Local Government Financial Information Handbook</i>
INTER_REV	The share of federal and state grants to total revenues	<i>Local Government Financial Information Handbook</i>

Statistical Method

Based on research hypotheses and data structure, time-series cross-section (TSCS) data analysis is used to detect statistical relationship. Although there are several analytical options for doing time-series cross-section data analysis this study employs a robust standard error model of fixed effect model. A robust standard error model of fixed effect model is required when the variance of the disturbance is unique to each case, each pair

of cases has their own covariance, and the variance has an autocorrelation problem. This study conducted several tests to select appropriate statistical method. Table 2 shows statistical results for testing appropriate statistical method.

[Table 2] Panel Assumption tests

TESTS		STATISTICAL RESULTS		DECISIONS
Panel regression or OLS	'testparm'	F=7.68 (p=0.000<0.05)	Fixed effect (o)	Panel regression model
	Breusch-Pagan LM	Chi-square=3527.88 (p=0.000<0.05)	Random effect (o)	
Fixed effect or Random effect	Hausman test	Chi-square=54.13 (p=0.000<0.05)	Fixed effect (o)	Fixed effect (FE) model
Panel assumptions	Pesaran CD	-3.583 (p=0.26>0.05)	Cross-sectional Independency	A robust standard effort model
	Modified Wald	Chi-square=15309.5 (p=0.000<0.05)	Heteroscedasticity	
	Wooldridge test	F=59.827 (p=0.000<0.05)	First order autocorrelation	

Statistical Results

Table 3 shows summary statistics. Table 4 presents the result of a robust standard error model of fixed-effects model in time-series cross-sectional data analysis using socio-economic characteristics, taxpayers' characteristics, and institutional characteristics.

[Table 3] Summary Statistics

VARIABLES	N	MEAN	Std. Dev	MIN	MAX
DEPENDENT VARIABLES					
DIVERSIFICATION (RDI)	1970	.8582644	.1058531	.4330196	.9976078
INDEPENDENT VARIABLES					
<Socio-economic characteristics>					
PROPERTY VALUE (log)	1980	11.76101	1.57533	8.699729	15.93946
CONSUMPTION VALUE (log)	1980	8.728463	.6394556	6.756434	10.5214
HIGHWAY	1980	.8787879	.844358	0	4
MSA	1929	.5782689	.4939876	0	1
TOURISM (%)	1980	7.00161	4.041134	1.6	32.16
<Taxpayers' characteristics>					
HOMEOWNERSHIP (%)	1980	74.74334	7.052345	54.06411	89.3
DEMOCRATS (%)	1980	62.18075	21.61655	15.43205	99.39243
<Institutional characteristics>					

FOG	1980	.6126263	.4872733	0	1
MILLAGE (log)	1980	1.907302	.3456865	-1.592581	2.302585
CONTROL VARIABLES					
INTER REVENUE (%)	1972	26.37301	13.1534	5.63	81.5
NONTAX REVENUE (%)	1972	18.62751	9.881618	1	66.2
INCOME (log)	1980	9.815209	.4586661	8.526253	11.06199
POPDENSITY (log)	1980	4.62546	1.339279	1.636501	8.127713
CHARTER	1980	.1929293	.3946977	0	1

Note: PROPERTY VALUE, CONSUMPTION VALUE, MILLAGE, INCOME, and POPDENSITY variables are transformed using natural logarithms for solving the normal distribution problem.

(Table 4) Result of a robust standard error of fixed-effect model

MODEL OF CHANGES IN REVENUE STRUCTURES	
VARIABLES	DIVERSIFICATION
INDEPENDENT VARIABLES	
<Socio-economic characteristics>	
<i>PROPERTY VALUE</i> (log) _{<i>t</i>-1}	-.0494087 ³⁾ (.0060282) ⁴⁾ -8.20 ⁵⁾ ***6)
¹⁾ <i>CONSUMPTION VALUE</i> (log) _{<i>t</i>-1}	.0130505 (.0035475) 3.68***
<i>HIGHWAY VALUE</i> _{<i>t</i>-1} ²⁾	.0132145 (.0024651) 5.36***
<i>MSA</i> _{<i>t</i>-1}	.0132145 (.0024651) 5.36***
<i>TOURISM</i> _{<i>t</i>-1}	-.0291878 (.0047972) -6.08***
<Taxpayers' characteristics>	
<i>HOMEOWNERSHIP</i> _{<i>t</i>-1}	.00000464 (.00000314) 1.48
<i>DEMOCRAT</i> _{<i>t</i>-1}	-.0007346 (.0002234) -3.29***
<Institutional characteristics>	
<i>FOG</i> _{<i>t</i>-1}	-.0016354 (.0002457) -6.66***
<i>MILLAGE</i> (log) _{<i>t</i>-1}	.0167655 (.0038319) 4.38***
CONTROL VARIABLES	
INTER REVENUE	-.058664 (.0104381) -5.62***
NON-TAX REVENUE	
CHARTER	-.0004854 (.0002471) -1.96*

INCOME (log)	-0.0002008(.0002517)
	-0.80
POPDENSITY (log)	.0276112 (.0045109)
	6.12***
	-.0482552 (.007687)
	-6.28***
	.0275866 (.00237)
	11.64***
N=1553	
$R^2=24.56$	

Note: year dummy is not reported here

The in the panel regression model is 0.2456 and significant at the 99% level. As the statistic show, the explained variances of the panel regression model in changes in revenue diversification of Florida counties using socio-economic characteristics, taxpayers, and institutional characteristics are 24.56%.

Coefficients of CONSUMPTION VALUE_{t-1}, HIGHWAY_{t-1}, and FOG_{t-1} are positively associated with DIVERSIFICATION. This finding supports that the hypotheses that changes in tax revenue diversification of counties are positively associated with per capita taxable consumption values (H1a), that changes in revenue diversification of counties are positively associated with potential for tax exportation (H1b), and that changes in revenue diversification of counties are positively associated with the form of executive officials (H3a).

The statistically significant and positive coefficients of per capita taxable consumption value and the number of interstate highways demonstrate that these variables are associated with increases in reliance on consumption taxes and increased Revenue Diversification Index (RDI) scores. The statistically significant and positive coefficient of the Form of Government suggests that moves to the manager form are positive associated

- 1) Transformed variables using natural logarithms for solving the normal distribution problem.
- 2) One-year lagged PROPERTY VALUE PER CAPITA, CONSUMPTION VALUE PER CAPITA, HIGHWAY, MSA, TOURISM, HOMEOWNERSHIP, DEMOCRAT, FOG, and MILLAGE variables are used as independent variables in model of changes in revenue structures.
- 3) Coefficient
- 4) Panel corrected standard errors
- 5) Z-score
- 6) Numbers in parentheses are absolute z values. *** significant at the 99% level; ** significant at the 95% level; * significant at the 90% level

with increases in revenue diversification and reliance on consumption taxes.

The coefficients of PROPERTY VALUE_{t-1}, MSA_{t-1}, HOMEOWNERSHIP_{t-1}, DEMOCRAT_{t-1}, and MILLAGE_{t-1} are negatively associated with DIVERSIFICATION. The negative coefficient of PROPERTY VALUE_{t-1} supports the expectation of this study (H1a). On the other hand, the negative coefficients of MSA_{t-1} (H1b), HOMEOWNERSHIP_{t-1} (H2a), MILLAGE_{t-1} (H3b), and DEMOCRAT_{t-1} (H2b) are contrary to expectations of this study.

Negative coefficients indicate that increases per capita taxable property values, the proportion of homeownership, the proportion of democrat voters, and property tax millage rate are associated with decreases in reliance on consumption taxes. Somewhat surprisingly, the negative coefficient of the MSA variable indicates that counties in metropolitan statistical areas rely relatively less on consumption taxes than do counties that are not in a metropolitan statistical area.

Discussion and Conclusion

With respect to factors affecting changes in tax revenue diversification, this study revealed that increases in taxable consumption value, increases in the number of passing interstate highways, and the adoption of the appointed manager form were associated with increased reliance on consumption taxes. On the other hand, counties that saw increases in taxable property value, increases in homeownership, increases in the proportion of democratic voters, increases in property tax millage rate, and which became part of a metropolitan statistical area became less reliant on consumption taxes.

Nor surprisingly, a major finding of this study is that changes in tax revenue diversification of Florida counties have been influenced by tax revenue productivity, the potential for tax exportation, taxpayers' characteristics, and institutional contexts. As expected, taxable property value and negative significant effects on tax revenue diversification. Also, as expected, taxable consumption value, the number of interstate highways, and the appointed manager form has positively significant effects on tax revenue diversification. This is apparently because counties with higher taxable consumption value are often located near interstate highways. They tend to favor greater

reliance on consumption taxes. Also, this finding suggests that professional managers in counties might be encouraging more diversified consumption taxes.

However, interestingly, the presence of metropolitan statistical area, the proportion of homeownership, the proportion of democratic voters, and property tax millage rates were negatively related to tax revenue diversification. It seems inclusion in a MSA is associated with reliance on fewer new taxes. This finding suggests that tax competition exists in Florida's metropolitan areas. Where homeownership increase, it seems there is a relatively higher amount of reliance on property taxes. The largest urban counties have relatively higher proportion of renters these counties tend to rely more other tax revenue sources. It also seems that counties with higher property tax millage rate are still more reliant on property taxes, even though those counties have tried to lessen their concentration on the property tax. Interestingly, the data indicate that a county encounters more voter resistance to increasing the share of consumption taxes where Democratic Party voters become more influential.

This study examined factors affecting changes in tax revenue structures. Tax revenue structures in Florida's 67 counties during a 30 years period have frequently changed with respect to diversification. This study provided an understanding of changes of tax revenue structures using the diversification of each county in each of the past 30 years. In doing so, this study investigated factors affecting changes in tax revenue diversification and tracked variation over time and across spaces using time-series cross-sectional data analysis. The results of this study suggest that institutional factors, taxable characteristics, and potential for tax exportation play important roles changing tax revenue structures.

References

- Bingham, Richard D. 1978. "Innovation, Bureaucracy, and public policy: A study of innovation adoption by local government." *The Western Political Quarterly* no. 31 (2):178-205.
- Blackely, Paul R., and Larry DeBoer. 1987. "Tax base choice by local governments." *Land Economics* no. 63 (3):227-236.
- Chicone, David L., and Norman Walzer. 1986. "Factors affecting property tax reliance: Additional evidence." *Public Choice* no. 49 (1):17-28.
- Davis, Otto A., M.A.H. Dempster, and Aaron Wildavsky. 1974. "Towards a predictive theory of government

- expenditure: U.S. Domestic appropriations." *British Journal of Political Science* no. 4 (4):419-452.
- Dye, Thomas R. 1966. *Politics, Economics, and the Public: Policy outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Hansen, Susan B. 1991. "State Fiscal Strategies for the 1990s: Balancing Budgets in a Recession." *Publius* no. 21 (3):155-168.
- Heyndels, Bruno, and Jef Vuchelen. 1998. "Tax mimicking among Belgian Municipalities." *National Tax Journal* no. 51 (1):89-101.
- Hibbs, Douglas A. 1976. "Industrial conflict in advanced industrial societies." *The American Political Science Review* no. 70 (4):1033-1058.
- Hofferbert, Richard I. 1974. *The Study of Public Policy*. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
- Inman, Robert P. 1989. "The local decision to tax: Evidence from large U.S. cities." *Regional Science and Urban Economics* no. 19 (3):455-491.
- Jung, Changhoon. 2001. "Does the local option sales tax provide property tax relief? The Georgia case." *Public Budgeting and Finance* no. 21 (1):73-86.
- Jung, Changhoon. 2002. *The Impact of the Special Purpose Local Option Sales Tax (SPLOST) on Local Government Finance in Georgia*. Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia.
- Kim, Daejin, Sang Seok Bae, and Robert J. Eger. 2009. "Is local discretionary sales tax adopted to counteract fiscal stress? The case of Florida counties." *Economic Development Quarterly* no. 23 (2):150-166.
- Kramer, Gerald H. 1971. "Short-term fluctuations in U.S. voting behavior, 1896-1964." *The American Political Science Review* no. 65 (1):131-143.
- Ladd, Helen F. 1992. "Mimicking of local tax burdens among neighboring counties." *Public Finance Quarterly* no. 20 (4):450.
- Nice, David C. 1987. "State party ideology and policy making." *Policy Studies Journal* no. 13:780-796.
- Niskanen, William A. 1968. "The peculiar economics of bureaucracy." *American Economic Review* no. 58: 293-305.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago and New York: Aldine-Atherton.
- Niskanen, William A. 1975. "Bureaucrats and Politicians." *Journal of Law and Economics* no. 18:617-643.
- Nordhaus, William D. 1975. "The political business cycle." *The Review of Economic Studies* no. 42 (2):169-190.
- Norstrand, Rolf. 1980. "The choice between income tax and land tax in Danish municipalities." *Public Finance* no. 35 (3):412-424.
- Pajari, Roger N. 1984. "Georgia's local option sales tax: Who adopts it and why?" *Southeastern Political Review* no. 12:127-153.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Santerre, Rexford E. 1986. "Representative versus direct democracy: A Tiebout test of relative performance." *Public Choice* no. 48 (1):55-63.
- Sharkansky, Ira. 1970. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Markham Pub.Co.
- Sjoquist, David L. 1981. "A median voter analysis of variations in the use of property taxes among local

governments.” *Public Choice* no. 36 (2):273-285.

Tufte, Edward R. 1975. “Determinants of the outcomes of midterm congressional elections.” *The American Political Science Review* no. 69 (3):812-826.

Zhao, Zhirong. 2005. “Motivations, obstacles, and resources: The adoption of the general purpose local option sales tax (LOST) in Georgia counties.” *Public Finance Review* no. 33 (6):721-746.

지방세 확충을 위한 세무조직 및 인사제도 개선방안*

조기현(한국지방행정연구원)

김성주(한국지방행정연구원)

I. 서론

- “국민 개개인의 행복”을 주창하는 현 정부의 국정기조를 볼 때, 복지예산을 비롯한 세출압박은 한층 가중될 가능성이 높다고 볼 수 있는 반면 부동산시장을 비롯한 실물 경제는 크게 개선되고 있지 못한 상황임
- 또한 경기침체의 장기화, 저출산·고령화의 급속한 진전 등으로 지방세수환경은 날로 악화되는 반면, 사회복지수요 등 신규재정수요는 급격히 증가하여 지방자치단체의 재정부담이 가중되는 실정임
- 이러한 재정환경의 악화, 경제적 불리조건 등을 감안하면 자체세입 확충, 국비지원 확대 등 세입여건의 개선노력과 함께 불요불급 투자경비의 억제, 경상경비 축소와 같은 세출구조조정의 자구책이 선제적으로 시행될 필요가 있음
- 본 연구는 이 중에서 자체세입의 확충을 위한 지방세무 조직 및 인력의 효율적 운영과 제도개선을 검토하고자 함
- 세원이 빈약한 지역경제의 어려움을 당장 해소하기는 어렵다고 볼 때 탈루은닉세원의 발굴, 체납세 축소 등 적극적인 징세노력이 우선적으로 추진되어야 하지만 자체세입을 책임지고 있는 세무조직과 인력이 소외되면서 사기저하 등 적지 않은 문제점을 드러내고 있음
- 1994년에 세무직렬이 설치되면서 전문인력이 들어오기 시작하였으나 조직과 인력의 정제, 승진기회 축소 등의 문제로 일선에서 근무하는 세무직렬 공무원의 사기저하는 심각한 것이 현실임

* 본 논문은 「지방재정 건전성 제고를 위한 세입 확충방안」(한국지방행정연구원, 2013)의 일부내용을 수정 및 보완하여 작성한 것임

- 일례로 2011년 기준 지방세 담당공무원의 인력은 총 10,920명인데 이는 세무직이 본격적으로 충원된 1994년의 16,270명과 비교할 때 33.2%가 축소된 수치임
- 이에 따라 일선에서는 인사적체로 인한 사기저하가 징세노력을 저해하는 주된 요인이라는 불만이 분출하고 있어 지방세무 조직 및 인사와 관련된 실태조사가 이루어지고, 이를 토대로 관련 제도의 개선책이 시급히 마련되어야 할 시점으로 사료됨
- 본 논문은 이러한 문제의식에서 지방세무 조직 및 인사와 관련된 실태조사 등을 통해 다각적인 개선책을 발굴하고, 정책 건의사항을 제안하고자 함

Ⅱ. 지방세정의 현주소 및 특성

1. 지방세정의 현주소

- 조세제도와 조세행정은 불가분의 관계에 있음
 - 문제가 많은 조세제도에서 조세행정을 효율적으로 운용한다 해도 의도한 목표를 달성하기 어렵고, 아무리 좋은 제도라 해도 이를 집행하는 조세행정이 문제가 있다면 이 또한 마찬가지임
 - Bird(1991)가 조세개혁에 있어 “행정개혁이 없는 제도개혁은 아무 것도 아니다”라고 주장하면서 조세행정의 중요성을 강조한 배경도 여기에 있음
- 지금까지 지방세정은 법령과 제도상의 문제점을 해결하는데 노력하였을 뿐, 세정개혁은 현안문제 해결 수준으로 경시하였음
- 부동산시장의 장기침체, 취득세율 영구인하 등 지방세정을 둘러싼 환경은 급속도로 악화되고 있음
 - 지방세제라는 주어진 조건에서 지방세수입의 정체는 징세율 제고, 체납세 징수, 탈루·은닉세원 발굴 등 지방세정의 역할을 더 강요할 것으로 예상됨
- 그럼에도 불구하고 지방세정이 당면한 현실에 비추어 볼 때 악화된 지방세입의 환경을 극복할 수 있을지는 의문임
- 그 이유는 첫째, 지방세가 자주재정권의 확보를 토대로 진정한 지방자치를 실현하는 물적 기반으로서 그 중요성이 강조되고 있으나 실제로 그러한지는 여전히 의문임
 - 지방분권이라는 거대 담론에는 높은 관심을 갖고 있지만 정작 물적 기반으로 기능하는 지방세정의 선진화에 대해서는 별 관심이 없는 것이 현실임

- 둘째, 국세-지방세간 세목조정, 보유과세 강화, 과표현실화 등과 같은 세제상의 변화에 대응하여 현행 지방세담당 조직과 인력이 이를 충분히 수용, 운용할 수 있는가는 의문임
- 전술한대로 나날이 악화되는 지방세 환경에 효과적으로 대응하기 위해서는 부과·징수 전반에 걸친 인적, 물적 투입이 필요하며 고도의 전문성과 업무에 대한 열정이 뒷받침되어야 함
- 그러나 지방세무직의 직무만족도가 갈수록 저하되는 현실을 보면 지방세정이 효과적으로 작동될 수 있을지는 우려되는 대목이 아닐 수 없음
- 셋째, 지방세 전반에서 걸쳐 추진되고 있는 정보화에 대응할 수 있는 능력을 갖추고 있는지, 그리고 이러한 능력을 배양할 수 있도록 교육기능은 충분한지 의문임
- 대체로 지방세공무원의 전산처리능력은 기초수준에 머물러 있고 교육여건도 열악하다는 견해가 지배적임
- 넷째, 주민의 지방자치 참여의식이 높아지고 납세서비스에 대한 욕구가 증대되고 있음
- 기존의 지방세심사청구제도가 행정심판법상의 절차상 요건을 충족하지 못한다는 이유로 위헌 결정됨에 따라 2003년부터 준사법적 절차가 도입되는 등 납세자 권리보호가 강화되었음
- 이상의 흐름 속에서 세정정보의 공개 요구와 민원처리비용은 증가하는 추세이나 지방세 조직은 과거와 큰 변화 없이 대응하고 있음

2. 지방세정의 특성

- 지방세정의 특성을 주민·조직·인사 세 가지 차원에서 정리해볼 수 있음

가. 대 주민 측면

- 지방행정은 종합행정 및 생활행정을 특성으로 하고 있고 그 결과 주민을 대상으로 다양한 서비스를 제공하고 있으며 지방세정은 주민들에게 조세를 징수하는 기능을 수행하고 있다는 점에서 대 주민관계에서 특성이 도출될 수 있음
- 다시 말해 지방자치단체 내의 타 조직은 주민에게 직접 서비스를 제공하는 기능 및 이를 지원하는 기능, 즉 세출기능으로 구성되어 있는데 반해 지방세정은 주민들로부터 세

금을 징수하는 기능, 즉 세입기능을 수행하고 있음

- 따라서 지방세정은 지방행정의 다른 어떤 기능에 비해서도 주민과의 교감이 필요한 기능임
- 지방세정은 다른 부서에 비해 주민들의 납세편의를 보다 제고해야 하는 특성을 갖고 있는데 주민과의 관계에서 주민의 요구를 수렴하고 주민의 기대수준을 충족시킬 수 있도록 주민관점에서 행정서비스를 제공해야 하는 특성을 갖고 있음

나. 조직 측면

- 조직론적 관점에서 보면 세정조직도 다른 조직과 유사하게 조직의 효율성을 추구해야 한다는 점에서는 동일하지만 조직의 위상 및 구조 측면에서는 다음과 같이 다른 특성이 나타나고 있음
- 먼저 조직의 위상 측면에서 살펴보면, 지방세가 지방자치를 운영하는데 가장 기본이 되는 재원이라는 점에서 세정조직의 위상은 어느 조직에 비해서도 높은 위상을 점유해야 할 필요성이 있음
- 그러나 세정조직은 외부환경의 변화에도 불구하고 큰 변화 없이 다른 행정부서와 차별화된 위상을 갖지 못한 실정임
- 둘째, 구조적인 측면에서 세정조직은 업무의 효율성 외에 비리방지를 위한 조직설계를 구성하고 있음
- 세정부서는 지방세의 부과 및 징수과정 속에서 야기될 수 있는 비리를 방지하기 위해 어느 정도의 효율성 침해는 용인되는 구조로 설계되는 특성을 갖고 있음
- 이러한 이유에서 일부 자치단체에서는 부과부서와 징수부서를 별개의 조직으로 편제하고 있음
- 또 동일한 이유에서 부서간에도 수입·지출·출납을 세정부서, 예산부서, 회계부서 등으로 구분하여 견제와 균형을 유지할 수 있도록 조직을 설계하고 있는 사례도 발견됨

다. 인사 측면

- 세정부서의 인력은 고도의 전문성이 요구되는 지방세를 부과 및 징수하는 한편 행정조직의 관리 및 운영을 수행해야 하는 양면성을 갖고 있음

- 지방세무인력은 취득세, 재산세, 자동차세 등 11개 세목을 부과·징수, 광역시도세, 시·군자치구세 및 보통세와 목적세로 구분되는 등 매우 복잡한 조세체계로 관리 및 운용되고 있음
- 또한 지방세는 지방세법의 규정 외에도 조세특례법이나 조례 등에 의한 각종 비과세, 감면 등의 규정도 존치되어 있어 세법을 해석하고 적용하는 데에도 어려움이 많기 때문에 전문성을 요하는 영역임
- 다른 한편으로 세정부서도 타 행정부서와 동일하게 조직을 관리·운영해야 하며 또 일정직급 이상에서는 조직 전체를 관할해야 하는 책임도 부여될 수 있음
- 따라서 세정부서의 인력은 세정이라는 전문영역과 조직관리라는 행정관리 영역을 모두 수행해야 하는 특징을 갖고 있음
- 이와 관련하여 현행 세정조직에는 행정직과 세무직이 공존하고 있는 상황이며, 이 중 세무직은 상한이 6급인 반면, 일반직은 상한이 없음
 - 이에 따라 우리나라의 세정인력은 세정에 대한 전문성과 행정관리 및 승진제한 사이에서 갈등이 존재하고 있음

Ⅲ. 지방세무인력 및 조직 현황

1. 지방세무인력 현황

- 2012년말 현재 지방세공무원은 10,874명이며 이 중에서 지방세무직렬 공무원은 8,997명임¹⁾
- 2005년 지방세공무원의 51.7%를 차지하였던 세무직렬은 2012년 82.7%까지 확대되었음
 - 이는 세무직렬의 신규채용 보다는 다른 직렬에서 세무직으로 전직하는 등의 영향이 큰 결과임
- 이에 따라 지방세공무원의 수는 매년 줄어들었으며 지방세무직렬이 도입된 1994년을 100으로 보면 2012년도 지방세공무원 수는 66.8%로 크게 감소하였음

1) 이하에서는 일반행정직, 지방세무직 등 모든 직렬을 포함하여 세정부서에 근무하는 공무원을 지방세공무원으로 정의함

〈표 1〉 지방세 담당공무원 인력변동 현황

(단위 : 명)

구분	1994	1996	2000	2005	2010	2011	2012
지방세 공무원 수	16,270	14,352	12,295	11,088	11,304	11,068	10,874
인원증가율	100.0%	88.2%	75.6%	68.1%	69.5%	68.0%	66.8%
세무직 정원	-	12,042	10,491	9,927	11,068	-	-
세무직 현원	-	7,414	8,518	8,358	9,191	9,153	8,997
세무직 충원율	-	61.6%	81.2%	84.2%	83.0%	-	-

출처 : 국가 통계포털(www.kosis.kr), 국세통계연보(1994-2012), 지방세정연감(1994-2012)

- 전체 공무원 대비 지방세공무원의 비율은 1994년 6.1%에 달하였으나 매년 줄어들어 2012년에는 3.9%까지 축소됨

〈표 2〉 전체 지방공무원 대비 지방세공무원 비율

구분	1994	2000	2005	2010	2011
지방세공무원(A)	16,270	11,989	11,485	11,304	11,068
전체 지방공무원(B)	264,630	246,633	274,271	281,093	283,397
(A/B)×100	6.1%	4.9%	4.2%	4.0%	3.9%

출처 : 안전행정부, 「지방세정연감」 및 「행정안전통계연보」 각 연도

- 한편 지방세무공무원의 업무량 측정을 위해 세무공무원 1인당 지방세징수액을 살펴 보면, 2011년 말 현재 세무공무원 1인당 지방세수는 4,673백만원으로 2000년 대비 2.7배 증가하였음
- 지방세공무원 1인당 주민수는 2000년 3,981명에서 2011년에는 17.2% 증가한 4,666명으로 증가하였음

〈표 3〉 지방세공무원 1인당 지방세징수액 및 주민 수 추이

구분	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011
지방세 공무원 (A)	11,989 (100.0)	10,766 (89.8)	11,088 (92.5)	11,282 (94.1)	11,474 (95.7)	11,441 (95.4)	11,304 (94.3)	10,874 (90.7)
지방세 징수액(억원) (B)	206,006 (100.0)	315,257 (153.0)	342,017 (166.0)	412,937 (200.4)	454,797 (220.8)	451,678 (219.3)	493,075 (239.3)	508,130 (246.7)
주민수(천명) (C)	47,733	48,230	48,584	48,992	49,540	49,773	50,516	50,734
B/A	1,718.3	2,928.3	3,084.6	3660.1	3963.7	3947.9	4362.0	4672.9
C/A	3,981.4	4,479.8	4,381.7	4342.5	4317.6	4350.4	4468.9	4665.6

출처 : 안전행정부, 「지방세정연감」 및 「행정안전통계연보」 각 연도

- 지방세징수액이 세정업무의 일부를 대표한다고 볼 때, 지방세징수액이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 지방세공무원은 반대로 매년 줄어드는 추세를 보이고 있어 1인당 업무부하는 증가했을 것으로 예상할 수 있음
- 특히, 근년에 들어와 지방세징수액의 증가폭과 지방세공무원의 감소폭의 격차가 더 확대되는 추세를 보이고 있음
- 2011년 기준 지방세공무원의 직급별 인력분포를 보면 중앙정부는 대부분 6급 이상으로 구성되어 있음
- 자치단체는 6급과 7급이 70% 내외를 차지하는 반면에 8급 이하는 시·도 7.3%, 시·군·구 22.1%에 불과하여 역삼각형의 기형적인 분포를 보이고 있음

〈표 4〉 지방세공무원 직급별 인력 분포

(단위 : 명)

구 분	합계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	기능
합계	10,920 (100.0%)	1 (0.01%)	28 (0.3%)	397 (3.6%)	2,491 (22.8%)	5,306 (48.6%)	1,673 (15.3%)	644 (5.9%)	380 (3.5%)
중앙	46 (100.0%)	1 (2.2%)	3 (6.5%)	15 (32.6%)	14 (30.4%)	10 (21.7%)	1 (2.2%)	0 (-)	2 (4.4%)
시·도	534 (100.0%)	-	17 (3.2%)	83 (15.5%)	184 (34.5%)	184 (34.5%)	27 (5.1%)	2 (0.4%)	37 (6.9%)
시·군·구	10,340 (100.0%)	-	8 (0.08%)	299 (2.9%)	2,293 (22.2%)	5,112 (49.4%)	1,645 (15.9%)	642 (6.2%)	341 (3.3%)

출처 : 안전행정부, 「지방세정연감」 2012.

- 지방세무직렬 공무원의 직급별 분포도 매우 기형적인 구조를 형성하고 있는데 7급이 57.3%에 달할 정도로 절대적인 비중을 차지하는 반면에 8급은 15.8%, 9급은 5.7%에 불과함

〈표 5〉 지방세무직렬 공무원의 직급별 인력 분포

구분	합계	6 급	7 급	8 급	9 급
합계	8,997 (100.0%)	1,908 (21.2%)	5,158 (57.3%)	1,420 (15.8%)	511 (5.7%)

출처 : 안전행정부, 「지방세정연감」 2012.

2. 지방세무조직 운용 현황

- 지방세무조직은 중앙부처인 안전행정부 지방재정세제실 내 지방세제정책관이 있음

- 광역자치단체는 대부분 세무과로 구성되어 있으며 기초자치단체의 경우에는 시·군·구 본청 내에 세무과 또는 담당단위로 구성되어 있으며 대부분의 하부조직인 읍·면·동에 세무담당을 두고 있음

가. 안전행정부

- 지방세제정책관 산하에 지방세정책과, 지방세운영과, 지방세분석과, 주소정책과 등 4개 과에 70명으로 구성되어 있음
- 국세와 지방세 조직의 가장 큰 차이점은 국세의 경우 세제업무와 세정업무를 분리된 조직에서 운영하는 반면에 지방세는 안전행정부 지방세제정책관실에서 함께 취급한다는 것임
 - 국세 세정업무는 1966년 정부조직법 개정으로 재무부 산하의 사세국(司稅局)이 세제기능만을 전적으로 관장하는 세제국으로 개편
 - 이에 따라 과세행정을 독립적으로 담당하는 국세청이 신설되어 세정업무를 관장함

나. 자치단체 지방세무조직

- 지방세무조직의 기능은 크게 부서유지기능과 핵심기능으로 구분할 수 있으며 지역여건을 고려하여 이들 기능을 효과적으로 수행할 수 있는 조직체계를 구성하고 운용함
- 특히 세무행정, 부과, 징수·채납관리, 과표, 세무조사, 세무심사, 지방세전산, 세외수입, 비과세감면 등 핵심기능 수행방식에 따라 지방세무조직의 구조는 다양한 형태로 나타나고 있음
- 행정계층의 수직적 구조에 따라 핵심기능의 수행방식이 달라지기도 함
 - 부과업무는 본청에서 하고, 징수업무는 구청이나 읍·면에 위임하거나 본청에서 부과·징수 업무 전체를 수행하는 형태가 이에 해당함
- 또한 지방세무직의 인사적체 완화, 다양한 행정경험 습득기회 마련 등의 이유로 지방세무조직을 재무 등 다른 부서와 통합 운영하는 사례도 있음

1) 시·도

- 시·도 지방세무조직은 지역 여건에 따라 다양하나 전북을 제외하면 전담조직 형태로

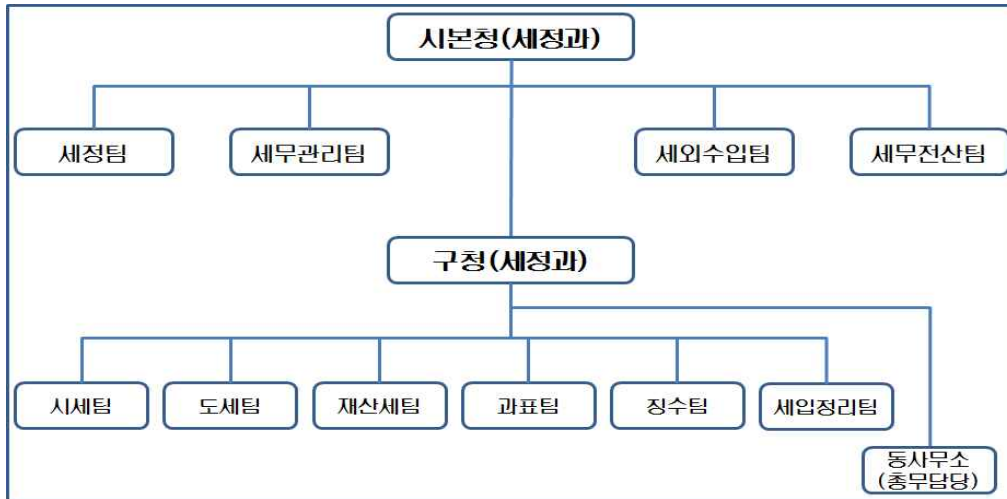
운영하고 있음

- 전북은 재무부서와 통합 운용함에 따라 지방세업무는 물론 재산관리, 회계, 입찰 등 전통적인 재무부서 업무도 같이 수행하는 구조임
- 서울의 경우 세무과 산하에 재정사업단을 설치하여 세외수입 전반을 총괄하는 기능을 수행함
- 제주도는 세정담당관 산하에 5개 담당과 1팀으로 구성되어 있으며 7급 이하는 세무직렬, 6급부터는 일반행정직렬로 전직하는 방식으로 운용함
- 그러나 대체적으로 시·도 지방세무조직은 세제, 세정, 체납 등 기능별 담당제를 두는 방식의 조직구조를 보이고 있음

2) 시 자치단체

- 시급 자치단체의 지방세무조직은 지역에 따라서 다르기는 하지만 대체로 4가지 유형으로 구분할 수 있음
 - A형 : 시 본청에서 부과·징수 업무를 구청에 위임
 - B형 : 시 본청에서 부과·징수업무 전체를 수행
 - C형 : 시 본청에서 부과·징수 업무를 수행하고 읍·면에 별도의 세무조직을 두지 않고 총무담당이 고지서 송달과 세무민원을 처리
 - D형 : 시 본청에서 부과업무는 전적으로 수행하고 징수업무는 읍·면에 재무담당에 위임하여 처리
- A유형은 수원시와 같은 형태로 시 본청에서는 지방세 부과·징수 업무를 수행하지 않고 구청에 위임하여 처리함
- 본청은 지방세전산, 지방세체납 총괄관리, 납세자구제업무, 세무조사 등을 직접 수행하며 구청은 실질적인 세무업무 전반을 담당

〈그림 1〉 시급 자치단체 지방세무조직 구조(A형)

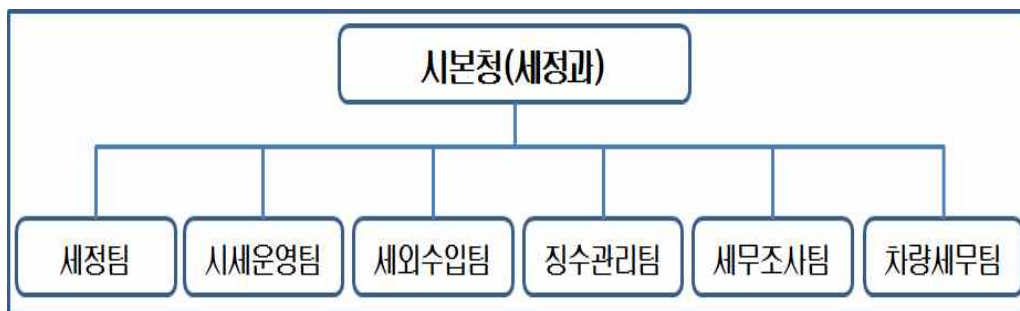


자료 : 경기도 수원시 홈페이지 (<http://www.suwon.go.kr>)

경기도 수원시 장안구 홈페이지 (<http://jangan.suwon.go.kr>)

- B유형은 경기도 부천시의 조직으로 <그림 2>와 같이 본청에서 지방세 부과·징수 업무를 모두 수행함
 - 그러나 2004년에는 기획세무국 산하에 3과(세정과, 부과과, 징수과) 체제와 비교하면 조직규모나 위상이 다소 저하된 측면이 있음

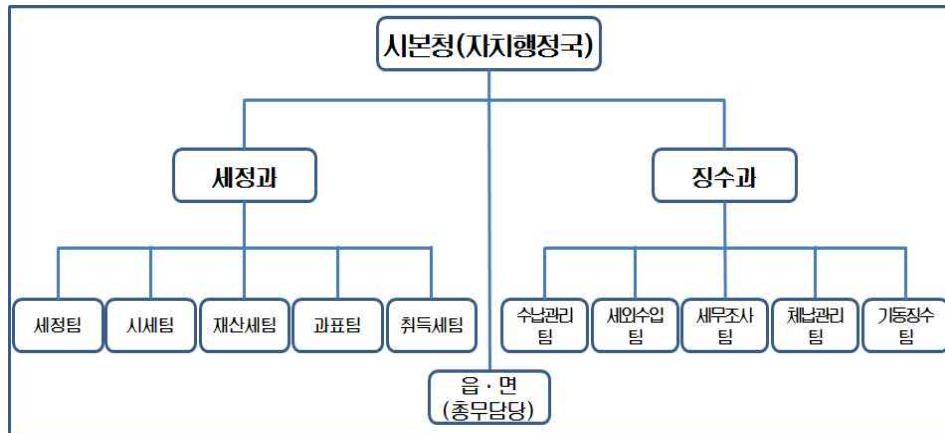
〈그림 2〉 시급 자치단체 지방세무조직 구조(B형)



자료 : 경기도 부천시 홈페이지 (<http://www.bucheon.go.kr>)

- C유형은 경기도 파주시 조직 형태로 <그림 3>과 같이 본청에서 부과·징수 업무를 직접 수행하며 세목별 기능에 초점을 두었음
 - 세정과와 징수과를 구분하여 세정과는 세정업무 전반을 총괄하며 징수과는 세외수입, 체납관리, 세무조사 등을 수행함

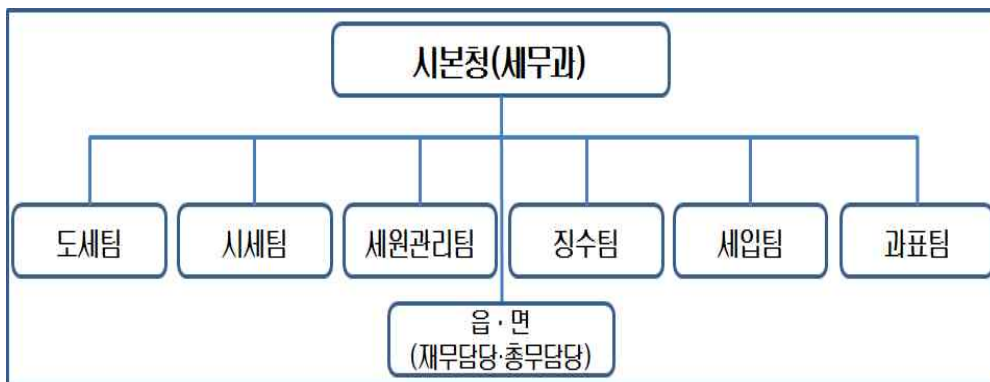
〈그림 3〉 시급 자치단체 지방세무조직 구조(C형)



자료 : 경기도 파주시 홈페이지 (<http://www.paju.go.kr>)

- D유형은 충남 서산시의 조직 형태로 일부 동사무소와 읍·면은 직원 1명이 세무업무 처리하며, 또 일부 읍·면은 지방세 업무를 관장하는 재무담당을 운영함

〈그림 4〉 시급 자치단체 지방세무조직 구조(D형)



자료 : 충남 서산시 홈페이지 (<http://www.seosan.go.kr>)

3) 군 자치단체

- 군의 경우에는 두 가지 유형의 지방세무조직을 운용하고 있음
 - 첫 번째 유형은 세수규모와 납세자 수가 많은 지역에서 운용하는 조직으로서 군 본청 내에 과 단위 조직을 편성함
 - 두 번째는 세수규모가 작고 납세자 수가 적은 지역의 조직 형태로 담당단위로 편성함
- 대부분은 두 번째 유형으로 전남 강진군의 조직이 대표적인 사례에 속하는 바, 본청에 세무업무를 전담하는 독립된 과가 설치되어 있지 않고 회계, 관재 등의 부서와 통

합하여 운영함

3. 지방세정 인력·조직의 당면 현안

가. 인력측면

- 지방세공무원이 직면한 인사 측면의 문제는 승진기회의 제한으로 인한 사기저하, 인력수급의 불균형으로 나눌 수 있음

1) 승진제한으로 인한 사기저하

- 지방세무직의 경우 최고 직급이 6급으로 제한하고 있으며 5급 승진 시 일반행정직으로 변경됨에 따라 승진 후 대부분 다른 부서로 전보되는 현상이 나타나고 있음
- 이에 따라 세무직렬 직원간의 승진경쟁이 치열하며, 인사적체가 누적되고 있고, 일반행정직 등 다른 직렬과 비교할 때 승진기회가 제한될 개연성이 상존하고 있음
- 이러한 승진제한의 문제로 인해 하위직급에서 전문성이 집중되어 세무공무원의 수준이 전문기술자 단계에서 벗어나지 못하고 장기적으로 지방세무직에 대한 정체성의 문제가 야기될 우려가 큼
- 뿐만 아니라 복수직렬로 구성되어 있는 세무직과 행정직간의 갈등을 야기하는 요인이 되고 있음

2) 인력수급의 불균형

- 세무직 중 6~7급의 비중이 80%에 근접할 정도로 기형적인 인적 구조를 보이는 배경으로 첫째, 세무직렬이 도입된 1994년부터 1996년 3년 기간에 대규모 채용이 이루어졌다는 점, 그리고 그 이후에는 소수의 인력을 채용했다는 점 두 가지로 정리할 수 있음
- 중장기적 인력수급계획 없이 부천시 지방세비리 사건을 대응하는 과정에서 임시방편적 조치로서 지방세무직렬 설치, 대규모 인력채용을 실시한 결과 인력수급의 불균형이 발생한 것임
- 인력수급의 불균형과 이로 인한 인사적체의 문제는 그동안 계속 제도개선의 필요성이 제기되어 왔으나 다른 직렬과의 형평성 등의 이유로 뚜렷한 해결책을 찾지 못하고 있는 실정임

- 그러는 사이에 지방세무직의 인사적체는 누적되어 더 이상 방치하기 곤란하며, 시급히 해결책을 모색해야 한다는 평가가 지배적임

나. 조직측면

- 지방세무직의 인사적체 문제는 세무조직의 위상, 체계 등과 불가분의 관계에 있는 바, 이하에서는 이 문제를 현안으로 다루고자 함

1) 조직 위상

- 그 동안 지방자치단체의 인력감축시 지방세 인력의 과도한 감축, 세무직렬의 인사상 불이익, 세무업무와 관계없는 부서에 세무직렬 직원 배치 등이 이루어져 지방세정부서의 위상은 타 조직에 비해 상대적으로 낮은 수준임
- 일부 광역단체의 경우 그동안 구조조정과정에서 예산, 회계, 재산부서와 통합되어 담당단위로 지방세조직이 축소되었을 뿐만 아니라 통상 지방세 업무보다 예산, 회계업무를 상대적으로 중요시 다루고 있어 타 업무에 묻혀 지방세 업무가 위축될 가능성이 높음

2) 조직체계 측면

- 예산부서, 회계부서 및 세정부서는 재원을 매개로 한 수입, 지출, 회계정리의 과정으로 연계되어 있으며 예산안의 성립시부터 회계결산까지 3개의 부서는 업무과정이 상호연계 되어 있음
- 실제로 세정부서의 세수예측을 근거로 예산부서에서는 예산안을 편성 및 집행하게 되고 그 결과에 대하여 회계부서에서 결산정리를 하게 됨
 - 그럼에도 불구하고 각 부서는 별개로 설치되거나 또는 예산, 회계 대 세정, 예산 대 회계, 세정으로 분리 설치되어 있는 문제가 발생하고 있음
- 일반적으로 예산, 회계, 세정기능은 일반행정 중 재정관리기능으로 분류되고 이러한 재정관리기능은 현상유지적 기능을 하며 상호연계 될 필요가 있음
 - 그러나 현재의 조직체계는 이러한 긍정적인 효과보다는 견제기능에 초점을 두고 있는 보수적인 조직체계로 구성되어 있음
- 다음으로 세정조직은 납세자보다는 과세권자 위주로 편재되어 있는 문제가 지적될 수 있음

- 대부분의 지방자치단체에서 주민의 납세편의를 도모하고자 하면서도 세무조직의 편제는 대부분 과세권자의 편리에 의한 것이라 판단됨
- 국세조직처럼 납세자 권익보호와 서비스제공을 위한 별도의 담당부서가 설치되어 있지 않고, 대부분의 세정조직유형이 부과, 징수, 수납, 세무조사 형태로 지방세 과징업무 편의위주로 조직되어 있음
- 인력배치도 편의시책 개발·운영부문에 별도의 전담인력을 두고 있지 않으며 민원과 관계된 부서에는 직원 1~2명이 파견근무를 하는 정도임

IV. 설문조사: 지방세무인력 및 조직 분석

1. 설문조사 개요

- 이상의 내용들에 대해 지방세무직의 인력 및 조직구조가 당면한 현안들이 어느 정도 보편성을 갖고 있는지를 검증하기 위하여 ‘12년말 현재 전체 세무직 공무원 8,997명의 11.7%에 해당하는 1,050명을 대상으로 설문조사를 실시하였음
- 설문조사는 크게 개인별 특성 및 제도개선관련 인식도 조사, 자치단체에 대한 기관별 조사로 구분됨
 - 개인별 조사는 연도별 인력수급의 안정성, 승진적체의 정도를 파악하는데 목적을 두고 제도개선은 논란을 거듭하고 있는 지방세무직렬의 폐지를 중심으로 4개 정책대안에 대한 우선순위를 조사함으로써 제도개선의 정책함의를 도출하는데 목적이 있음
 - 기관별 전수조사 중 직급별 분포는 세무직렬의 승진적체 정도를 파악하는데 목적을 둠
- 조사결과는 SPSS를 이용해서 빈도분석과 문항간 교차분석을 실시하여 분석하였음
 - 응답 문항간 차이가 유의미한가를 보기 위해서 χ^2 검정을 실시하여 적합성을 검증함

2. 설문조사 결과 분석

가. 임용 및 퇴직 시기

- 최초 임용 시기는 세무직렬의 신설을 전후하여 높은 비중을 보였는데 ‘95년~’97년이 51.4%로 가장 높으며 이어서 세무직렬이 본격적으로 검토되고 도입이 예정된

‘90~’94년도에 임용된 비중이 15.9%를 차지함

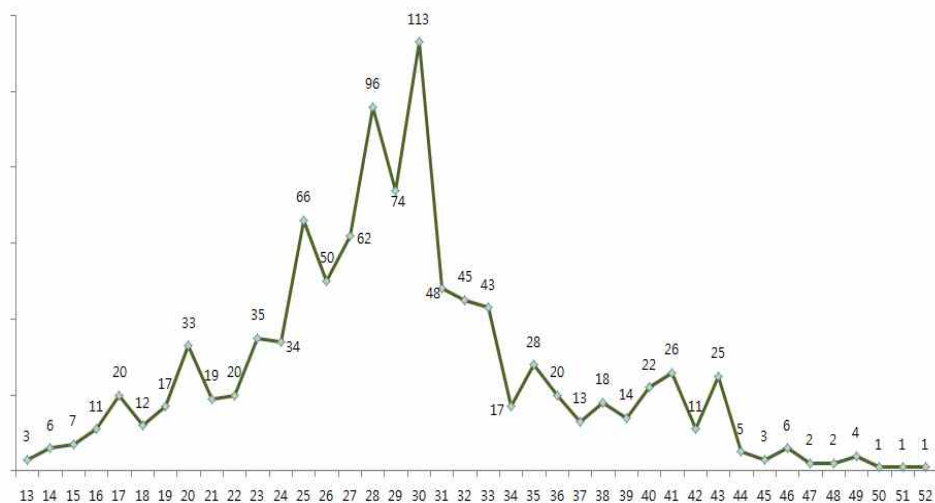
- 반면에 ‘08년 이후 임용된 세무직 비중은 9.4%에 불과하였음

○ 이에 따라 2025년부터 퇴직이 본격적으로 시작되어 2028년~2030년기간 정점에 달할 것으로 예상됨

- 이는 지방세무직렬 설치 후 3년간 집중적인 신규채용과 연동되면서 퇴직연도가 특정 기간에 편중될 것임을 시사함

- 또한 일시에 퇴직이 몰릴 경우에 인력수급의 안정성, 전문성 저하 등의 부작용이 발생할 가능성이 높다는 것을 말해주기도 함

〈그림 5〉 지방세무직렬의 예상 퇴직연도



나. 직급별 분포

○ 세무부서 직원의 직급별 분포는 7급 58.2%, 6급 23.4%로 현황 분석에서 살펴본 바와 같이 이들 직급의 편중도가 큰 것으로 나타났음

다. 승진소요기간

□ 실제 승진소요기간

○ 세무직이 실제 승진에 소요된 기간은 상위 직급일수록, 그리고 기초자치단체에 근무할수록 더 걸리는 것으로 조사됨

- 시·도 세무직의 실제 승진소요기간이 시·군·구에 비해 짧은 편임

- 직급별로는 9급~7급 구간의 승진소요기간은 시·도, 시·군·구의 차이를 발견할 수 없으나 7급에서 6급, 6급에서 5급 승진은 격차가 발생하고 있음

- 앞선 조사에서 세무직의 경우 대부분 9급에서 최초 임용되었다는 점을 상기하면 9급에서 최상위 직급인 6급까지 소요되는 평균 승진소요기간은 19.3년으로 추정됨
- 또한, 9급에서 5급까지 승진소요기간이 33.2년으로 조사됨에 따라 세무직의 상당수는 6급에서 퇴직한다고 볼 수 있음
 - 7급에서 6급 승진의 경우 13.2년, 6급에서 5급은 20.9년을 예상하고 있어 지금까지 승진소요기간에 비해 각각 3.1년, 7년이 더 걸릴 것으로 조사되었음

□ 향후 예상되는 승진소요기간

- 앞으로 세무직의 승진소요기간에 대해서는 6급에서 5급 승진이 불가능하다는 응답비율이 71.0%에 달할 정도로 비관적으로 전망하였음
- 9급~7급까지의 승진은 규정에 따라 관리되어 왔기 때문에 앞으로도 별다른 차이 없이 승진될 것으로 전망하고 있으나 7급에서 6급, 그리고 6급에서 5급 승진은 과거보다 더 걸릴 것으로 예상하였음
 - 7급에서 6급의 승진소요기간은 13.2년으로 과거에 비해 3.1년이 늦어질 것으로 예상하고 있으며 6급에서 5급 승진은 무려 7년이 늦은 20.9년으로 예상하였음
- 이에 따라 9급에서 최상위 직급인 6급까지 소요되는 승진기간은 앞으로 22.7년이며, 응답자 평균 연령이 42.9세인 점을 감안하면 통계적으로는 정년까지 5급 승진이 불가능하다고 볼 수 있음

라. 다른 직렬로의 전직

□ 타 직렬로의 전직 의사

- 다른 직렬로의 전직 의사는 매우 그렇다 38.6%, 대체로 그렇다 25.5% 등 전직을 희망하는 비율이 64.1%로 비교적 높게 나타났음
- 전직을 희망하는 비율은 군 자치단체에서 무려 81.9%에 이를 정도로 매우 높았으며 이어서 시·도 70.4%, 시 66.6%, 자치구 53.7% 순서임
- 직급별로는 7급의 전직 희망비율이 71.3%로 가장 높았으며 이어서 6급 61.1%, 8급 46.3%, 9급 29.6%, 5급 21.4%의 순서를 보여 시·군에 근무하는 7급과 6급 세무직에서 전직 의사가 높다는 것을 알 수 있음

□ 타 직렬로의 전직 사유

- 승진기회 부족이 79.3%에 달할 정도로 압도적이었으며, 이는 계층과 직급을 불문하고 공통적으로 관찰되고 있음

- 다만, 승진기회 부족을 전직 사유로 지목한 비율은 계층별로는 시와 군, 직급별로는 7급과 6급에서 상대적으로 높게 나타남
- 이러한 결과는 전직 의사와 비슷한 것으로 시·군에 근무하는 7급 및 6급의 세무직이 승진기회 부족으로 인한 타 직렬로의 전직을 크게 희망하는 것으로 해석됨

마. 직무만족도

- 세무직의 직무만족도는 매우 만족 0.8%, 만족하는 편이 9.6% 등 긍정적인 응답비율이 10.4%에 불과하였으나 만족하기 어려운 편이 30.1%, 매우 만족하지 못한다 21.3% 등 51.4%나 차지하였음
- 부정적 응답비율은 군 57.4%, 시 56.9%, 자치구 45.3%, 시·도 44.4% 순서를 보여 시·군에서 상대적으로 높게 나타났음

바. 제도개선 선호도

1) 제도개선 우선순위 선호도

- 그동안 세무직렬의 인사적체 등의 현안들을 해결하는 방안으로 세무직렬 폐지, 타 직렬로의 전직, 세무조직 확대, 타 부서의 순환근무 활성화, 지방재경직 신설 등 다양한 대안들이 제시되어 왔음
- 이들 대안에 대한 우선순위를 조사한 결과 지방세무직을 폐지하고 일반행정직으로 통합하는 방안이 44.1%로 가장 높았고, 전직 허용은 2순위 및 3순위에서 가장 높은 지지를 받았으며 순환근무 제도화, 세외수입 징수업무를 통합한 세무조직 확대 순이었음
 - 한편 지방재경직 설치는 1순위에서 3순위까지 고른 지지를 받아 세무직 지방공무원이 보편적으로 생각하는 대안으로 사료됨
- 정리하면, 세무직 지방공무원이 생각하는 대안으로는 일반행정직으로 통합, 전직 허용, 지방재경직 설치 등 3개로 집약됨
 - 순환근무 제도화, 세무조직 확대는 승진기회 확대와 관련하여 본질적 처방책으로서 미흡하다는 인식이 자리잡고 있음
 - 특히, 세외수입 징수업무를 통합한 세무조직 확대의 경우에는 그동안 세외수입 징수율 제고와 관련된 부가업무 증가 등의 피해의식이 작용한 결과로 사료됨

2) 지방세무직렬 사기진작

□ 지방세무사 도입

- 지방세무직 공무원은 지방세무사제도의 도입이 매우 필요하다 36.1%, 다소 필요하다 21.7% 등 긍정적인 의견이 57.8%를 보였음
- 지방세무사제도 도입이 필요하다는 응답자만을 대상으로 지방세무사자격이 주어질 경우 공직에서 직업을 바꿀 의향이 있는지를 질문한 결과 응답자의 67.0%는 퇴직 후 활용하겠다는 생각을 밝혔음
- 그러나 매우 있다 16.1%, 다소 있다 16.1% 등 긍정적인 의사 비율도 32.2%에 달하여 지방세무사제도 도입에 높은 관심을 보였음

□ 읍·면·동 세무직 배치

- 세무직의 활로 모색과 관련하여 지방세 체납액 징수, 고지서 송달 등의 업무를 위하여 읍·면·동에 지방세무직 공무원을 배치하는 방안을 검토할 수 있음
- 이와 관련하여 매우 필요하다 26.2%, 필요하다 26.6% 등 긍정적인 의견이 52.8%를 기록하였으나 필요없다 20.0%, 전혀 필요없다 12.6% 등 부정적 의견도 상당하여 다소 유보적인 입장을 개진하였음

□ 세무직 5급 신설

- 세무직의 인사적체 완화방안의 하나로 최상위 직급을 현재 6급에서 5급으로 조정하는 의견도 제기되고 있음
- 설문결과 세무직의 최상위 직급을 5급으로 조정하는 대안에 대해서는 찬성 49.1%, 반대 47.9%로 비슷한 비율을 보였으나 직급별로는 인식의 차이를 발견할 수 있음
 - 5급 승진의 직접적인 당사자인 6급은 64.2%가 반대하는 입장을 취하였으나 8급, 9급 등 하위직급은 찬성하는 의견이 높았음
 - 반대하는 논리는 지방재경직 신설 등 근본적인 처방이 우선이며 승진기회가 줄어들어 인사적체가 더 가중될 것이라는 우려를 표명하고 있음
- 이는 세무직의 5급 신설이 인사적체 문제를 일시적으로 완화시킬 수는 있지만 시간이 지나면서 같은 문제가 반복된다는 인식에서 비롯된 것으로 다음과 같은 의견이 대표적이라 할 수 있음

한정된 지방세무5급 자리로 인사적체가 더욱 심화 우려, 행정직으로 완전 전환하여 타 부서에서 근무하면 동등한 조건에서 평정을 받아 인사적체에 도움이 된다고 사료됩니다

사. 기관분석

□ 세무직 승진방식

- 세무직 승진방식은 60.9%의 자치단체가 세무직 승진인원을 할당하고, 그 범위 내에서 적격자를 승진시키는 것으로 응답하였음
- 이 방식에서는 최상위 직급을 5급이나 7급으로 조정해도 인사적체 해소에는 한계가 있음
- 이어서 일반행정직과 일반행정직을 제외한 모든 직렬 두 그룹으로 구분하여 적격자를 승진시키는 방식이 20.3%, 직렬에 상관없이 적격자를 승진시키는 자치단체가 7.8%의 순서를 보였음

□ 순환근무제도 실시

- 순환근무를 실시하는 자치단체가 49.3%, 실시하지 않는 자치단체가 50.7%로 순환근무 실시 여부는 비슷한 비율로 조사되었음

□ 근무부서 분포

- 세무직의 근무부서는 세무부서 72.1%, 읍·면·동 17.8%, 다른 부서 5.7%, 사업소 2.0%, 민원실 1.2% 등의 분포를 보이고 있음
- 광역자치단체의 경우 다른 부서, 기초자치단체는 읍·면·동 근무 비율이 높은 편임

□ 정원대비 현원

- 세무직의 정원대비 현원은 9.8% 부족한 것으로 조사되어 인력부족에 따른 업무과다의 현상을 어느 정도 설명해주고 있음
- 광역자치단체의 현원 부족비율은 1.8%에 불과하나 시 8.7%, 군 11.3%, 자치구 11.8% 등 기초자치단체에서 정원과 현원의 격차가 크게 발생하고 있음
- 일반행정직 기준 세무직의 승진소요기간 차이는 상위 직급으로 올라갈수록, 그리고 시·군에서 더 크게 발생하고 있음

- 세무직의 5급 승진은 평균 14.8년, 시 및 군의 경우에는 각각 15.6년, 17.9년으로 조사되었으며 9급에서 5급까지 승진소요기간은 평균 34.2년, 군은 37.8년, 시는 37.4년이 소요됨

3. 상관분석: 세무직 공무원의 환경과 업무성과

가. 분석목적 및 자료

☐ 분석목적

- 설문조사에 의하면 세무직은 업무량이 과다한 편이며, 최상위 직급이 6급이며 세무부서에서 오랜 기간 근무해야 하는 조직특성 등으로 다른 직렬에 비해 승진기회가 제한되고 있다는 인식을 보이고 있음
- 이러한 조직·인사의 행정환경은 인사적체를 심화시키는 요인으로 작용하여 직무만족도를 크게 저해하고 있으며 전직을 강력히 희망하거나 일반행정직과 통합, 지방재정직 신설 등의 제도개선이 시급하다는 태도를 보였음
- 세무직 공무원을 대상으로 한 선행 연구는 드문 편인데 수원시 지방세무직 공무원을 대상으로 한 현현희(2003)의 연구에서 직급, 근무년수, 채용방식, 승진소요연수 등이 직무만족도에 유의미한 영향을 주고 있다는 정도임
- 더구나 조직·인사의 행정환경이 지방세무직 공무원들의 성과 즉, 지방 세입 확충에 미치는 영향에 대한 연구는 발견할 수 없었음
- 더구나 조직·인사의 행정환경이 지방세무직 공무원들의 성과 즉, 지방 세입 확충에 미치는 영향에 대한 연구는 발견할 수 없었음
- 만약 열악한 행정환경과 지방세입 확충의 관계를 발견한다면, 세입확충을 위한 방안의 하나로 세무직 행정환경 제도개선의 필요성이 통계적으로 설득력을 얻게 될 것임
- 이를 위해 본 연구에는 세무직 공무원의 환경과 업무 성과에 관한 기초 연구로서 상관분석을 통해 간단한 상관관계를 파악해보고 이를 바탕으로 경로분석을 구성해보고자 함
- 전수조사가 이루어지지 않아 엄밀한 연구모형을 통한 인과관계의 검증에는 무리가 따르므로 추후 연구에서 이 부분을 보완할 예정임

☐ 분석자료

- 환경요인, 만족도는 본 설문조사의 공통항목에서 64개 자치단체가 응답한 기관별 조사결과를 사용하였음
- 결과변수는 2012년도 지방재정분석지표 중에서 자체세입확충과 관련되는 4개 지표(지방세징수율제고노력도, 지방세체납액축소노력도, 경상세외수입확충노력도, 세외수입체납액축소노력도)를 사용하였음

나. 분석결과 및 해석

□ 상관분석 결과

- 9급에서 8급까지의 승진소요기간이 길수록 8급에서 7급으로, 7급에서 6급으로 승진하는데 걸리는 시간이 길었음
 - 이에 따른 만족도는 낮지만, 오랜 기간 같은 업무만을 반복해서인지 이직의사는 낮은 것으로 나타남
- 6급에서 5급으로의 승진기간은 업무량과 (+) 상관성을 갖는 바, 6급 세무직이 업무량은 과다하면서 승진은 적체되고 있다는 의미로 해석됨
 - 그리고 이에 따라 만족도도 낮아지는 경향을 보이고 있음
- 업무량은 지방세징수율제고노력도와 경상세외수입확충노력도와 (-) 상관성을 보인 바, 업무량이 많을수록 지방세징수율제고노력이 낮으며, 경상세외수입확충노력이 낮아지는 경향이 있다는 해석이 가능함

〈표 6〉 환경변수와 성과변수들의 상관분석 결과

		승진소요기간				업무량	전직의도	만족도	①	②	③	④
		9급→8급	8급→7급	7급→6급	6급→5급							
승진소요기간	9급→8급	1.000										
	8급→7급	.520**	1.000									
	7급→6급	.372**	.440**	1.000								
	6급→5급	.115	.083	.142	1.000							

업무량	.136	.013	.149	.299*	1.000						
전직의사	-.438**	.028	-.021	-.041	.157	1.000					
만족도	-.321*	-.066	.048	-.352**	-.046	-.129	1.000				
①	-.108	.234	-.183	-.035	-.282*	-.124	.098	1.000			
②	.066	.081	-.060	-.119	-.051	.119	.048	.348**	1.000		
③	-.071	-.174	.112	.142	-.323**	.055	-.205	.023	.030	1.000	
④	-.060	-.188	-.031	-.218	-.158	-.222	.115	.059	-.080	-.191	1.000

주 : ①은 지방세징수율제고노력도, ②는 지방세체납액축소노력도, ③은 경상세외수입확충노력도, ④는 세외수입체납액축소노력도를 의미함

□ 분석 결과의 해석 및 정책 제언

- 세무직의 경우 승진소요기간이 길수록 그 업무에 매몰되어 직무 만족도가 낮음에도 불구하고 이직의사가 낮은 것을 볼 수 있음
- 6급 세무직으로서 5급 일반직으로 승진하는 기간이 길수록 많은 업무량을 소화해야 한다는 것을 볼 수 있음
 - 세무직 트랙에서 업무를 진행해 오다가 일반직 승진을 위해 다른 업무를 수행하고 공부해야 하기 때문에 추측할 수 있음
- 6급에서 5급으로 승진하는 기간이 길수록, 직무 만족도도 낮은 경향이 있음
 - 설문 조사결과에도 나타난 바와 같이 5급으로 승진하는 기간이 일반 직렬에 비해 통상적으로 길다는 사실은 전체 지방직 세무공무원들의 사기에 부정적 영향을 미칠 것을 짐작할 수 있음
- 결과표에서 세무직 공무원의 직무만족도는 어떤 성과지표와도 직접적인 관련이 없는 것으로 나타나고 있음
 - 업무가 과다하다는 세무직의 특성상 오히려 업무량이 두 개의 성과 지표와 직접적으로 관련이 있는 것으로 나타남. 즉 업무량이 낮을 경우 성과가 높아질 수 있음
- 업무량과 지방세 징수율 제고 노력도, 업무량과 경상세외수입 확충 노력도는 유의하게 역의 상관관계를 가지고 있음
 - 6급에서 5급으로 진급하는 기간만이 유일하게 업무량과 관련이 있음을 고려할 때, 6급 세무직의 업무량 조정이 필요함
- 종합하면, 6급에서 5급으로 진급하는 기간이 짧을수록 업무량이 적어지고, 이것이 성과에 긍정적인 영향을 가져올 수 있을 것임

IV. 결 론

- 세무직은 전문직원 확보를 목적으로 '81년 행정직군에 신설되었으며, '92년에는 세무 직렬 공무원은 가급적 승진소요연수 최저기간 도달 시 즉시 상위계급에 승진 임용하고, 그 상위계급에 근무하는 다른 직렬의 공무원은 타 부서로 전보 조치하는 지침을 시달한 바 있으며 '97년에는 세무직을 단수 정원으로 운용할 것을 시달하였음
- 이처럼 세무직의 위상을 높이고, 세무조직의 존재가치를 각인하려는 제도적 노력을 경주하였으나 오늘날 7급~6급에 집중된 기형적인 인력구조로 인하여 인사적체, 세무 부서 장기근무로 인한 매너리즘 등으로 사기저하는 물론이고 세입확충을 위한 자구노력이 저해되는 문제까지 확산되었음
- 현황분석 및 설문조사 결과 지방세무직과 관련한 현안은 먼저 승진적체에 대한 불만이 직무만족도에 매우 부정적인 영향을 주고 있고, 불안정한 세무직 인력수급 문제가 본격적으로 노정될 시점이며, 세무직 지방공무원은 일반행정직과 통합, 전직 허용, 지방재정직 신설 등을 제도개선의 근간으로 인식하고 있고, 상관분석과 경로분석은 승진적체가 세입확충노력에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 보여주고 있음
- 지방재정의 위기가 우려되는 현실에서 세무조직의 정비, 인사적체 해소, 인력수급 불균형 등의 현안은 더 이상 미루기 어려운 과제라는 사실을 인지하고, 세무부서가 세외수입 부과·징수업무를 총괄 관리하도록 관련 제도를 개선하거나 자치단체에 강력히 권고하는 방식으로 대응하여야 함
- 이를 위해서는 세무조직의 역할 확대를 우선적으로 추진하여야 하고 이를 토대로 최상위 직급의 조정, 전직 등의 제도개선을 추진해야 할 것임
 - 자치단체 여건에 따라 세무직 최상위 직급을 7급~5급 중 하나를 선택하거나 5급으로 조정하는 방안을 검토해볼 필요가 있음
- 세무직의 중장기 인력수급계획을 수립하여 일시적 퇴직으로 인한 인력공백, 전문성 약화 등의 어려움을 예방하여야 함
 - 연도별 신규충원을 지속 추진하여 기형적 인력구조를 정상화하며 충원실적을 매년 평가, 자치단체의 수용성 및 실천력을 확보함
 - 과밀 상태인 7급 세무직의 전체 인원 중 10% 정도는 희망자에 한하여 다른 직렬로 전직을 적극 추진하며 줄어든 인원은 중장기 충원계획에 따라 신규자를 임용하여 9급~8급을 점차적으로 확대함

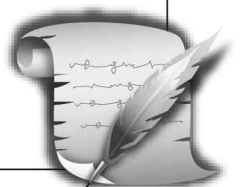
- 아울러 다음 사항과 관련하여 안정행정부가 자치단체에 권고하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음
 - 기초단체 세무부서 내 행정·세무 복수직(6급)에 행정 6급 보다는 세무 6급을 우선적으로 배치하도록 함
 - 6급의 5급 승진 시 승진대상을 직렬별로 배분할 때 세무직의 현원 비율만큼 승진인원을 안배하도록 함
- 결과적으로 지방세제도의 효율적 운영과 궁극적으로는 지방세 확충을 위해 자구노력의 최일선에 있는 세무직의 사기가 진작되어야 할 것이며 이상과 같은 제도개선이나 여건조성이 시급히 전개되어야 할 것임

참고문헌

- 김재영·변애경(1999), “지방세무직 공무원의 직무환경과 직업의식”, 『한국행정학보』 11(4), pp. 163~181.
- 박영모(2003), 「지방세정의 현황과 발전과제」, 한국지방행정연구원 연구보고서
- 신석중(2008), “충북 지방세무직 공무원의 직무만족에 관한 연구”, 충북대학교 행정대학원 석사학위논문
- 이삼주(2007), “지방세정의 전문성과 효율성 강화 방안”, 『지방세』 제6호, pp. 40~58.
- 이영희·김대영(2005), 「지방세정의 효율적 운용에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 연구보고서
- 이정하(2001), “세무공무원의 직무스트레스 요인과 직무만족간의 관계”, 광운대학교 행정대학원 석사학위논문
- 이종수(2009), 『행정학 사전』, 대영문화사
- 전라북도(2012), 「세무조직 재설계를 통한 안정적인 지방세수 확충」
- 한국지방행정연구원(2008), 「지방세 조직·인력 표준모형 개발」, 강원도 연구용역 보고서
- Herzberg F.(1966), *Work and the Nature of Man*, World Publishing Co.
- Vroom VH.(1964), *Work and Motivation*, John Willey & Sons



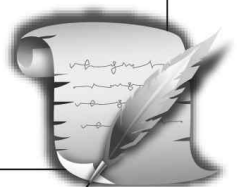
Memo





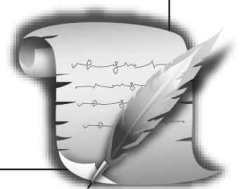
Memo

A series of horizontal dashed lines for writing.



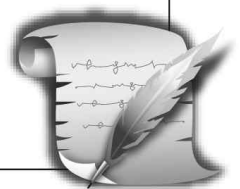


Memo



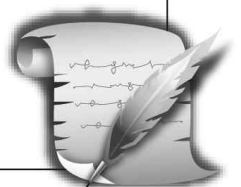


Memo





Memo





Memo

