

# 재정분권과 지역균형발전과의 상관관계에 관한 연구

이경수\* · 박준범\*\* · 마강래\*\*\*

## The Study on a Relationship between Fiscal Decentralization and Regional Balanced Development

Lee, Kyoung-Soo\*, Park, Jun-Beom\*\*, Ma, Kang-Rae\*\*\*

**국문요약** 현 정부는 지방분권에 많은 관심과 노력을 기울이고 있다. 또한 지방자치단체장 혹은 지방의회의장 협의체를 중심으로 지방분권 수준 제고를 위한 활발한 활동이 전개되고 있으며, 주민·시민단체·언론·전문가 그룹도 한 목소리로 지방분권을 지지하고 있다. 한편, 지방분권의 확대 시행에 대해서 우려의 목소리를 제기하는 입장도 적지 않다. 특히, 지역 간 격차가 완화되지 않은 현재 상황에서 재정분권의 확대가 지역 간 격차를 더욱 심화시킬 것이라는 주장이다. 지역 간 재정격차 문제가 해결되지 않는 상황에서 분권을 추진하는 것은 지역 간 경제적 불평등을 심화시킬 뿐만 아니라, 사회적 불평등을 야기할 수도 있다.

따라서, 지방분권을 추진하는 데 우리나라 지방자치제도의 현 주소와 현황에 대한 파악과 지방분권 확대 시행에 따른 균형발전 효과에 대한 검증이 선행되어야 함에도 불구하고, 이러한 연구는 제한적으로 진행되고 있다. 전문가들의 찬-반 입장 역시 첨예하게 대립하고 있는 가운데 정부의 일방적인 정책 추진은, 국민들의 공감대 형성으로 이어지지 못하고 결국 현재 상황처럼 표류하고 있다. 이에 본 연구는 지방분권과 균형발전의 관계에 대한 논의를 '재정 측면'을 중심으로 정리하고, 향후 현 정부에서 추진할 것으로 재정분권 전략이 균형발전에 어떠한 효과를 미칠 것인지 시나리오 분석을 통해 점검하고, 정책적 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

**주제어** 재정분권, 지역균형발전, 지방재정

**Abstract:** In the previous literature, there have been many attempts to probe the relationship between fiscal decentralization and regional balanced development. Much of the literature on this issue argued that the balanced development could be achieved by deviating power from central government to local government. However, several research has raised concerns about the relationship between the two, showing that decentralization could serve as a factor which could further exacerbate the regional imbalance. In particular, they insisted that most of the local taxes that due to the promotion of fiscal decentralization may be concentrated in the metropolitan area.

The aim of this study is to verify the hypothesis that the net effect of decentralization promotion may be different

\* 중앙대학교 도시계획·부동산학과 박사과정(제1저자: sgcom34@gmail.com)

\*\* 중앙대학교 도시계획·부동산학과 석사과정(공동저자: toj47@naver.com)

\*\*\* 중앙대학교 도시계획·부동산학과 교수(교신저자: kma@cau.ac.kr)

depending on local governments' financial conditions. The empirical analysis of this study showed that local government could expand local taxes of about 18 trillion won if the fiscal decentralization was realized. However it was also be found that fiscal decentralization have shown the decrease in the local taxes.

**Key Words:** Fiscal Decentralization, Regional Balanced Development, Local Finance

## 1. 서론

2018년 1월 24일부터 3일간 제주도에서 진행된 ‘지방분권과 균형발전 비전회의’ 회의에는 행정안전부와 대통령 직속 지역발전위원회, 지방자치발전위원회 등 정부 기관과 정치, 사회, 경제, 국토분야의 38개 학회 전문가 집단이 모여 현 정부의 지방 분권 정책에 대한 논의를 펼쳤다. 이후 지방분권을 주제로 한 학술행사가 줄지어 열렸고, 전문가 집단과 지방자치단체들은 조속한 분권이 필요하다는 목소리를 내고 있다. 3월 26일에는 분권의지가 담긴 개헌안도 발표되었다. 문재인 대통령은 대선후보시절부터 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권 등 4대 지방자치권을 보장해 수도권과 중앙정부로 초집중된 권한을 지방정부로 이양하기 위한 헌법적 조치들이 취해져야 한다고 강조한 바 있다.

현재 진행되고 있는 지방분권 논의에서는 8대 2 수준인 국세와 지방세의 비중을 단기적으로는 7대 3을 거쳐 장기적으로 6대 4 수준까지 개선하겠다는 ‘재정분권’ 논의가 중심에 있다. 오랜 기간 지방분권을 염원해 온 지방자치단체장과 지역에 연고를 두고 있는 의원들은 각종 언론과 SNS 등을 통해 저마다 다른 방법으로 지방분권에 대한 기대와 환영의 뜻을 밝혔다. 지방자치단체의 재정자율성 확대가 재정책임성을 확보하고, 재정운용의 효율성을 높이며 현재 우리나라에서 발생하고 있는 지역 간 격차문제를 해결할 수 있는 수단이 될 수 있다고 주장(전국시도지사협의회, 2017)에 근거한 것이다. 최근 발표된 정부의 자치분권 종합계획(안)에서도 “지방분권과 국가균형발전은

수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속 가능한 발전을 이루게 하는 최고의 국가발전 전략”이라고 소개하며, 지방분권과 균형발전 모두 국가발전을 위해 달성해야 될 공통된 목표로 설정하고 있다(자치분권위원회, 2018). 하지만, 지역 간 격차문제가 심각한 우리나라의 실정에서 재정분권을 추진하는 것에 대한 우려의 목소리도 존재한다. 이러한 우려는 지방재정이 확대되는 지자체와 그렇지 않은 지자체들의 간극이 더욱 벌어질 것이라는 예측에 근거하고 있다(김성배, 2011).

이처럼 ‘재정분권’과 ‘균형발전’을 동시에 이룰 수 있다는 믿음과, 이 두 개념이 서로 상충되고 있다는 우려의 시각이 뒤섞여 있다. 최근에는 재정분권과 균형발전이 부의 상관관계에 있음을 실증한 연구들이 등장하고 있다. 특히, 조기현(2017)의 연구는 우리나라 지방자치단체의 재정여건을 반영한 실증분석을 통해 양자의 상관관계를 살펴보았다는 점에서 학문적 의의가 크다.

우리나라의 재정분권 추진방안에 따른 지방세의 이전효과를 분석하기 위해서는 예산집행의 공간적 단위가 굉장히 중요하다. 특히, 지방소비세와 지방소득세 구조의 변화는 광역자치단체간의 재정여건의 변화를 야기할 뿐만 아니라, 기초자치단체에 미치는 영향력의 차이가 크기 때문이다. 이에 본 연구에서는 243개 자치단체(광역자치단체 + 기초자치단체)를 대상으로 현 정부에서 추진할 것으로 예상되는 재정분권이 균형발전에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해 시나리오 분석을 수행하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저, 이어지는 2절

에서는 선행연구를 통해 재정분권과 균형발전의 개념과 의미를 파악하고, 현 정부에서 추진하고 있는 재정분권 추진방안에 대해 검토한다. 3절에서는 시나리오를 통해 재정분권이 균형발전에 미치는 효과에 대해 살펴보고, 마지막 4절장에서는 연구 결과를 요약한 후 시사점을 기술한다.

## 2. 재정분권과 균형발전의 상관관계에 대한 선행연구

현재 논의되고 있는 지방분권 정책은 중앙정부에 집중되어 있는 권한과 사무를 지방으로 나눔으로써 지방행정의 책임성을 강화해야 한다는 내용을 담고 있다. 지방분권 정책은 크게 입법, 행정, 복지, 재정 분야로 나누어 볼 수 있는데, 그 중 재정분권의 중요성이 가장 많이 언급되고 있다. 재정분권은 자원과 재원을 나눔으로써 지역발전의 형평성을 제고한다는 점에서 지역 간 균형발전정책과 맥을 함께하고 있다. 이에, 일부 정책입안자와 학계에서는 지방분권과 균형발전을 동일시하는 입장을 가지고 있다. 하지만 다른 한편으로는, 지방분권이 자치단체 간 형평성을 자동적으로 보장해주는 것이 아니라는 주장도 존재한다. 염명배(2004)는 지방분권과 균형발전을 혼용하여 사용할 경우에는 잘못된 정책판단을 유도할 수 있다는 점에서 두 개념을 명확히 구분할 필요가 있다고 강조했다. 재정분권과 균형발전의 개념은 다음과 같다.

먼저, 재정분권은 기본적으로 '지방분권'의 여러 내용 중 하나이다. 재정분권은 중앙정부가 세입 및 세출 등에 관한 재정적 권한과 기능을 지방정부 또는 주민 자치조직 등 하위 기관으로 이양하는 것을 의미한다(하능식, 2017). 특히, 재정분권은 단순히 중앙-지방 정부 간 재정적 권한의 배분을 의미하는 것이 아니라, 중앙정부의 간섭과 통제로부터 벗어나서 자유롭게 권한을 행사할 수 있는 정도를 의미하기 때문에 지방분권화에서 핵심적인 요소로 손꼽힌다(한국지방행정연구원, 2017).

둘째로, 균형발전의 의미는 '지역 간 사회·경제적

제반 여건과 삶의 질이 균등한 상태'를 뜻한다(김용웅, 2011). 그런데, 어떠한 상태가 균등한 것인지에 대해서는 학자들마다 견해가 다른 것으로 보인다. 먼저, 경제학적인 관점에서 접근하는 균형은 "지역 간 자본 수익률, 투자 효율성에 의한 차별성이 지역 간 동등한 상태로 수렴되는 과정"을 의미한다(김용웅, 2011). 이를테면, 자원의 배분은 투자 효율성이 낮은 지역에서 높은 지역으로 이동하게 되어있다. 자원이 과도하게 집중되는 지역은 투자 효율성이 낮아지기 때문에 집적이 상대적으로 낮은 지역으로 이동함으로써 지역 간 차별성이 줄어드는 단계까지 계속되는 과정이라는 것이다(김현호, 2017). 한편, 지역적 관점에서 균형발전은 '공간적으로 평등권을 실현하려는 이념'으로 설명된다. 이때의 평등은 헌법에서 보장하는 '기회의 평등'과 자원, 권력 등의 분배 상태가 균등한 '결과의 평등'을 포함한 의미이다(조명래, 2011; 김순은, 2018). 정책적 차원에서 균형발전의 개념에 대해서 "국가적 통합성과 통일성을 훼손하거나 국가의 경제 및 사회발전을 저해할 정도의 지역 간 차등이 없는 상태"라고 설명한다.

이처럼 균형발전에 대한 개념 해석의 차이에서부터 재정분권과 균형발전의 관계에 대한 이해의 차이가 발생한다. 지방분권을 지지하는 측에서는 주로 지방분권이 전반적인 정부 효율성을 높인다는 점을 강조한다(Oates, 1972). 지방의 현안과제를 해결하기에는 지역의 실정에 밝은 지방정부가 더욱 적합하기 때문이다(Lessmann, 2009). 상대적으로 경제적 발전 수준이 낮은 지역들은 더 낮은 세율, 더 유연한 노동 시장 조건 등을 보장하면서 투자를 유인할 수 있다. 이러한 변화는 중앙정부의 도움 없이도 가난한 지역들이 부유한 지역들과 경쟁할 수 있도록 돕는다(Rodriguez-Pose and Gill, 2004; Qian and Weingast, 1997). 이 같은 연구들은 지역마다 입지 및 보유자원이 다르기 때문에 지역의 성장 잠재력이 다름을 인정하고 있으며, 지방분권이 효율적인 자원의 배분에 기여한다고 주장한다. 경제성장기에 '거점성장전략'을 채택한 우리나라는 도시가 성장하는 과정 속에서 특정 지역에 자본 투입을 집중시킨 결과 공공서비스의

공급수준이나 주민들의 삶의 질 수준이 지역별로 차이가 발생했다고 설명한다(김현호, 2017).

이와 달리, 지방분권이 균형발전에 부정적인 영향을 미친다고 주장하는 연구들도 존재한다. 지방분권을 반대하는 연구들에서는 중앙정부의 강력한 형평화 효과(equalizing power)가 지역 간 균형을 유지한다고 주장한다(Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996). 특히, 재정분권은 더 치열한 조세 경쟁을 유도할 것이고, 부유한 지자체는 상대적으로 우수한 인적자본이 축적되어있고, 시장과의 접근성이 우수하며, 좋은 기반시설을 저렴한 비용으로 공급할 수 있기 때문에 조세 경쟁에서 항상 우위에 있을 수밖에 없다(Prud'homme, 1995). 다시 말해, 정책적 차원에서는 재정분권과 균형발전을 상호보완적인 관계로 인식한다는 것이다. 이러한 관점에서는 재정분권 정책의 도입 목적을 재원이 특정 지역에 편중되지 않고 골고루 사용하여 균형발전을 이루는 수단으로 활용하는 것이라고 설명한다. 이를 통해 공공서비스의 수준이나 지역 주민들의 삶의 질 수준을 지역별로 균등하게 향상시킬 수 있다고 본다.

이처럼 많은 기존 연구들은 재정분권과 균형발전의 상관관계를 설명하려 노력하였다. 하지만, 재정분권을 추진하는 국가마다, 정치상황이나 재정 균등화 정도에 따라서 균형발전과의 관계가 달리 적용될 수 있다는 점을 간과하고 있다는 점이 아쉬움으로 남는다. 예컨대, 영국과 필리핀의 경우에는 지역 간의 갈등을 해소하고, 민주성을 제고하려는 정치적 배경에서 지방분권이 추진되었고, 중국의 경우에는 경제적 발전을 위한 지역별 재량을 부여하려는 성격이 강했다. 지방분권을 추진한 미국, 중국, 콜롬비아 등을 사례로 분권과 균형발전의 관계를 살펴보았던 기존 연구들을 종합해보면 상대적으로 국가의 경제적 발전 수준이 낮을수록 분권화가 불평등을 조장하고 있으며(Kanbur and Zhang, 2005), 선진국의 경우에는 분권화가 지역 간 불평등에 긍정적인 영향이 관찰되고 있음을 설명한 바 있다(Akai and Sakata, 2004). 우리나라의 경우 과도한 중앙집권과 수도권 집중의 폐해를 극복하기 위해 재정분권을 실시하고자 한다. 이처

럼, 국가마다 재정분권을 추진하는 배경 및 목적이 다르기 때문에 재정분권을 추진하는 정도와 효과에서도 차이가 발생하기 마련이다. 이에 본 연구는 현 시점에서 논의되고 있는 우리나라의 실정에 맞게 현 정부가 추진하고 있는 재정분권과 균형발전의 관계를 살펴본다는 측면에서 연구의 차별성과 학문적 의의가 있다.

### 3. 재정분권과 균형발전의 관계성에 대한 정책실험

#### 1) 정책실험을 위한 기본전제

현 정부의 재정분권의 핵심적 내용은 국세의 일부를 지방으로 이양하는 것이다. 이로 인해 영향을 받을 것으로 예상되는 세목은 '지방소비세'와 '지방소득세'의 두 가지이다. 국세-지방세 비율조정이 균형발전에 미치는 영향에 관한 시나리오 분석에 앞서, 지방소비세와 지방소득세, 그리고 보통교부세의 특성에 대해 간단히 살펴보고자 한다. 또한 이 절에서는 시나리오 분석에 사용된 몇 가지 기본전제들을 소개하고자 한다.

#### (1) 현 정부의 재정분권 추진방안

2017년 10월 26일 전남 여수세계박람회장에서 열린 제5회 지방자치의 날 기념식 행사에서 '자치분권 로드맵(안)'이 발표되었다. 이번 로드맵은 문재인 대통령이 대선후보 시절부터 주장해 온 '연방제에 버금가는 강력한 지방분권'을 목표로 본격적인 지방분권 개혁의 시동을 건 것으로 간주되고 있다. 로드맵에는 ① 중앙권한의 획기적 지방이양, ② 강력한 재정분권 추진, ③ 자치단체의 자치역량 제고, ④ 풀뿌리 주민 자치 강화, ⑤ 네트워크형 지방행정체계 구축 등 5대 분야 30대 추진과제가 포함되어 있다. 강력한 재정분권을 추진하기 위해 문재인 대통령은 국세와 지방세의 비율을 현행 8:2에서 7:3을 거쳐 점진적으로 6:4 수준으로 개선한다는 구체적인 숫자를 제시하면서 '재정분권'의 중요성을 강조한 바 있다. 그동안 지방분권에 대한 논의는 많았지만 이처럼 대통령이 나서서 구



체적인 숫자를 제시하며 적극적으로 추진의지를 밝힌 적은 없었다.

그렇다면, 어떠한 방식으로 국세와 지방세의 비율을 조정하려는 것일까? 자치분권 로드맵에서는 지방소비세 및 지방소득세 비중을 확대하고, 지방교부세율을 조정한다는 설명이 담겨있지만, 아직까지 구체적인 방안에 대해서는 제시되지 않고 있다. 본 절에서는 우리나라 지방자치제도의 성숙단계에서 등장했던 다양한 '재정분권' 논의에서 등장하고 있는 조정방법에 대한 논의를 진행하고자 한다. 본격적인 논의에 앞서, 국세와 지방세의 비율을 좀 더 정확하게 살펴보았다. <표 1>은 2016년 기준 현재 우리나라의 국세와 지방세의 비율을 7대 3 수준으로 조정하기 위해 얼마나 많은 재원이 이동해야 되는지에 대해 보여주고 있다. 먼저 우리나라가 2017년 한 해 동안 세금으로 벌어들인 총 수입은 318.1조 원이다. 이 중에서 국세 수입은 약 242조 원이고, 지방세 수입은 약 75조 원으로, 현재 국세와 지방세 비율은 7대 3 수준으로 나타나고 있다.

현 정부에서 재정분권의 추진 목표로 정한 7대 3 수준으로 조정하기 위해서 얼마만큼의 국세를 지방세로 이양해야 할까? 먼저, 2016년 현재 우리나라의 지방세 비율을 23% 수준에서 30% 수준으로 높이기 위해서는 국세에서 약 19.9조 원을 지방세로 이양해야 한다(지방세 비율을 40% 수준으로 높이기 위해서는 51.7조 원을 지방세로 이양해야 한다). 이러한 상황에서, 현재 논의되고 있는 가장 유력한 국세-지방세 조정 방식은 지방소득세와 지방소비세의 비중을 강화하는 것이다. 행정안전부에서 검토한 결과, 2017년 예산을 기준으로 지방소비세 이양비율을 20%까지 인상

할 경우 약 6조 4,000억 원, 지방소득세 이양비율을 20%까지 인상할 경우 약 13조 1,000억 원 총합 19조 5,000억 원의 지방재정 확충이 가능하다고 예측하였다(출처: 한국경제신문, 2017년 6월 1일자). 한편, 기획재정부는 지방소득세 법정율을 현재 11%에서 17%까지 상향조정하면 약 4조 원, 지방소득세율을 현재 10%에서 20%까지 상향조정하면 13조 1,000억 원으로 지방재정 확충 효과를 기대할 수 있다고 예측했다. 또한, 국세로 걷히지만, 전체 재원이 지방에서 지출되는 '교육세'를 지방세로 전환할 경우 4조 9,000억 원을 포함하여 22조 원의 세수가 지방으로 이전될 것으로 설명했다(출처: 국민일보, 2018년 1월 17일자). 특히, 지방소비세와 지방소득세의 경우에는 국세인 부가가치세와 소득세 및 법인세의 일정 비율을 세원으로 하고 있기 때문에, 추가적인 세수확보의 노력이 없이도 지방세 비중을 확대시킬 수 있다는 장점이 있다. 최근 발표된 자치분권 종합계획(안)에 따르면, 지방소비세와 지방소득세를 동시에 인상하는 방안을 고려하고 있지만, 구체적인 인상폭에 대해서는 여전히 제시되지 않았다(자치분권위원회, 2018).

기존 논의의 흐름을 미루어 짐작컨대 국세와 지방세의 비율을 7대 3 구조로 전환할 수 있는 수준의 조정이 있을 것으로 예상된다. 이에 현재 논의되고 있는 재정분권 추진 방안과 관련된 논의에서 가장 실현 가능성이 높은 대안으로 제시되고 있는 지방소비세와 지방소득세를 모두 20% 수준까지 인상시키는 방안이 채택될 경우를 가정하여, 현행 지방세제도하에서 지역별 재정여건의 변화와 재정분권 추진 이후의 재정여건의 변화를 비교 검토함으로써, 재정분권과 균형발전의 관계성에 대해 실증분석을 진행하고자 한다.

<표 1> 재정분권 추진에 따른 국세-지방세 비율 변화 목표  
(단위: 조 원)

2016년 최종예산액		지방세 비율(B/C) 목표	
		중기(30%) (증감액)	장기(40%) (증감액)
국세	242.6	222.7 (-19.9)	190.7 (-51.7)
지방세	75.5	95.4 (+19.9)	127.2 (+51.7)
총 조세		318.1	

자료: 행정안전부(2018), 「2018년도 지방자치단체 통합재정개요」

## (2) 지방소비세와 지방소득세의 체계

지방세 구조개선 논의는 지난 2009년 국가균형발전위원회 산하 지방재정TF에서 마련된 '지방재정 지원제도 개편방안'에서 본격적으로 고려되었다. 참여정부 시절에 사회복지와 관련된 중앙정부의 사무가 지방으로 대폭 이양됨에 따라, 지방의 재정지출 규모가 크게 확대되었는데, MB정부에 이르러 지방의 부

족한 재원을 보전하기 위한 필요성이 증대된 것이다 (유태현, 2018).

지방소비세는 국세인 부가가치세와 연동되어, 부가가치세의 일부를 세원으로 정한다. 2010년 도입 당시에는 국세인 부가가치세의 5%를 세수로 하였다. 그 후, 2013년 부동산 경기를 활성화하기 위해 취득세율이 인하됨에 따라 지방세수가 감소하였고, 이를 보전하기 위해 지방소비세의 세율을 부가가치세의 11%로 인상하여 현재까지 유지되고 있다. 지방소비세의 경우 기본적으로 시·도세이기 때문에 지방소비세의 재원이 광역자치단체에 귀속된다.

지방소득세도 마찬가지로 국세인 소득세와 법인세 세수의 일부를 지방세로 이양하는 부가세 방식으로 처음 도입되었다. 하지만, 부가가치세와 달리 소득세와 법인세의 세수는 세율 조정이나, 공제 및 감면제도 등에 따라서 세수가 자주 변동되는 한계가 있었다. 이에 지난 2014년부터 독립세로 전환되어 소득세·법인세와 동일한 과세표준에 대하여 별도로 과세하는 체계를 갖추게 되었다. 2010년 처음 도입되었을 당시 소득세와 법인세의 10%를 부가세로 징수하였지만, 2014년 독립세로 전환된 이후로 개인과 법인의 소득분에 대하여 별도로 10%세율을 적용하고, 소득별 누진세율방식을 적용하고 있다. 지방소득세의 경우에는 시·군세이기 때문에 기초자치단체에 귀속된다.

### (3) 보통교부세의 조정

지방교부세는 ‘국가가 인정하는 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액’으로, 지방교부세법 4조 1항에 의거하여 내국세 총액의 19.24%를 재원으로 한다. 지방교부세는 다시 보통교부세(97%), 특별교부세(3%)로 나뉘는데, 이 중에서 특별교부세는 보통교부세가 산정된 이후에 발생한 재해로 인한 특별한 재정 수요가 있는 자치단체에 배분되는 일종의 예비비 개념이다. 특별교부세는 별도의 안분기준이 마련되어있지 않기 때문에 해마다 어느 지역으로 얼마만큼 분배될지 예상할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 재정분권 실시 이후 변화하는 지방교부세는 ‘보통교부세’만을 고려하는 것으로 가정하였다.

지방교부세의 정의에서 ‘국가가 인정하는 재정적 결함’이란 지방자치단체의 자체수입이 행정서비스를 제공하기 위한 재정수요보다 적은 경우를 뜻한다. 반대로, 자체수입이 재정수요보다 큰 지방자치단체의 경우에는 지방교부세가 지급되지 않는 ‘불교부단체’로 분류된다. 2018년 현재 불교부단체는 서울시(25개 지구포함)와 경기도, 기초자치단체 중에서는 수원, 성남, 용인, 화성, 하남이 해당된다. 하지만, 재정분권이 추진될 경우 지역별 재정여건의 변화에 따라서 추가적인 불교부단체가 선정될 수 있다. 불교부단체가 늘어날수록 교부단체들이 나눠받는 보통교부세의 규모가 확대되기 때문에 지역별 재정여건 변화에 큰 영향을 줄 수 있다.

한 가지 염두에 두어야 할 점은, 재정분권의 추진방안으로 논의되고 있는 ‘지방소비세’의 경우에는 국세인 부가가치세에 연동되기 때문에, 지방소비세의 확대는 내국세 총액의 감소로 이어져 교부세의 총액 또한 줄어들게 하는 특징이 있다. 이처럼, 지방세 수입의 증대가 단순히 지역의 재정여건에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대하기 어렵다. 본 연구는 전국 243개 자치단체를 대상으로 재정분권 실시 이후에 지방세 확충, 불교부단체의 선정, 보통교부세의 변화 등 일련의 변화를 감안하여 재정분권의 지역별 효과를 분석하였다.

### (4) 분석 자료

정책실험에서 사용된 지방세관련 통계자료는 행정안전부에서 제공하는 ‘2017 지방세 통계연감’이다. 매년 발표되는 지방세 통계연감 자료는 직전 회계년도의 결산자료를 제공하기 때문에 현재 구득 가능한 지방세관련 통계는 2016년도 자료이다. 다만, 국회예산정책처에서 2017회계연도와 2018회계연도의 예산안 분석 자료를 통해 지방세목별 총액은 구득이 가능하다.<sup>1)</sup> 이에, 본 연구의 시간적 범위를 2016년부터 2018년까지 3개년도로 설정하였으며, 2016년의 결산자료를 기준으로 2017~2018년까지 재정분권 추진 전·후의 지방세 구조를 비교 분석한다.

보통교부세는 ‘기준재정수입액’과 ‘기준재정수요

액'의 차액을 기준으로 산정된다. 이때, 기준재정수요액은 「지방교부세법」 시행령 제5조제1항의 규정에 의해 정해지는 측정항목 및 측정단위에 따라 결정된다. 보통교부세와 불교부 단체의 선정을 위해 '2016년~2018년 보통교부세 산정내역' 자료를 참고하여 실제 기준재정수요액, 기준재정수입액, 그리고 보통교부세 산정액 값을 적용하였다.

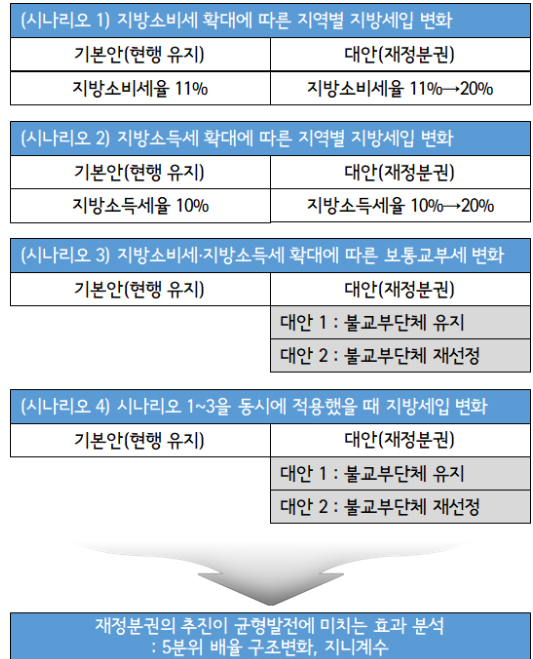
**2) 재정분권과 균형발전의 상관관계 분석을 위한 정책실험 설계**

여기에서는 현 정부의 재정분권 정책과 균형발전의 상관관계를 살펴보기 위해 정책실험을 진행하였다. 정책실험에서는 크게 네 가지 시나리오 분석을 진행하였다. <시나리오 1>은 지방소비세 확대에 따른 지역별 지방세입 변화를 확인한다. 이때, 지방소비세는 시·도세이기 때문에 각 시도별 본청에 귀속되는 것으로 가정하였다. <시나리오 2>는 지방소득세 확대에 따른 지자체별 지방세입 변화를 비교하였다. 현재의 배분비율을 적용하여 각 시도 본청 및 시·군별로 배분하였다. <시나리오 3>은 직접적으로 국세와 지방세 비율에 영향을 미치지 않지만, 지방세의 확대가 내국세 규모의 축소로 이어지면서 나타나는 '보통교부세'의 감소 효과를 측정하였다. 이 시나리오에서는 현재 지정된 불교부단체를 유지하는 것으로 가정한 '대안 1'과 새롭게 불교부단체를 지정하는 것을 가정한 '대안 2'로 나누어 분석을 진행하였다. <시나리오 4>는 시나리오 1부터 시나리오 3까지 분석 결과를 종합하여 지역별 재정여건의 변화를 살펴보았다.

<시나리오 4>는 지방소비세, 지방소득세, 보통교부세의 변화 모두를 고려한 시나리오이다. 본 논문은 <시나리오 4>를 기준으로 '균형발전 효과'를 파악하기 위해 재정분권 실시 전·후의 균형발전 수준의 변화를 측정하였다. 이상 본 연구의 정책실험의 연구흐름은 <그림 1>과 같이 요약할 수 있다.

**(1) 시나리오 1: 지방소비세 확대에 따른 지역별 지방세입 변화**

앞에서 설명한 바와 같이 <시나리오 1>은 재정분권



<그림 1> 정책실험 흐름도

을 위한 지방소비세 조정 전·후의 지역별 재정여건의 변화를 정책실험모형에 반영하는 과정이다. 지방소비세는 '시·도세'이기 때문에 각 광역자치단체별 본청에 귀속된다(<표 2> 참조). 지방소비세의 배분은 '시도별 소비지출 규모'와 '지역별 가중치'의 곱연산으로 계산되는 소비지표를 기준으로 이루어진다. 하지만, 시도별 소비지출 규모를 파악할 수 있는 지역별 민간최종 소비지출 통계자료는 확정·발표되기까지 2년의 시차가 발생하고, 지역별 지수차이가 크지 않기 때문에 본 연구에서는 지역별 안분 기준을 추정하지 않았다. 대신에 2016년 지방소비세의 시도별 비중이 유지된다는 가정 하에 2017년, 2018년 예산 기준 지방소비세 총액에 2016년 시도별 비중을 곱하여 향후 지방세 총액을 추정하였다. 분석 결과, 지방소비세율을 11%에서 20%로 인상하게 되면, 2016년 기준 지방소비세 총액은 현행 6조 4,011억 원에서 5조 5,382억 원이 증가한 12조 1,621억 원으로 증가한다. 또한 이러한 가정 하에서의 2017년, 2018년의 지방소비세 총액은 각각 12조 5천억 원, 13조 200억 원으로 나타나고 있다(<표 3> 참조).

〈표 2〉 시도별 지방소비세 세입구조  
(기본안: 지방소비세율 11% 적용)

(단위: 억 원, %)

	2016년 (결산기준)		2017년 (예산기준)	2018년 (예산기준)
	세입액	비중	세입액	세입액
합계	64,011	100.0	65,987	68,529
서울	10,923	17.1	11,284	11,718
부산	5,050	7.9	5,213	5,414
대구	3,481	5.4	3,563	3,701
인천	2,762	4.3	2,837	2,947
광주	2,043	3.2	2,112	2,193
대전	2,081	3.3	2,178	2,261
울산	1,732	2.7	1,782	1,850
세종	533	0.8	528	548
경기	12,014	18.8	12,406	12,883
강원	2,300	3.6	2,376	2,467
충북	2,349	3.7	2,442	2,536
충남	3,102	4.8	3,167	3,289
전북	2,668	4.2	2,771	2,878
전남	2,517	3.9	2,573	2,673
경북	3,920	6.1	4,025	4,180
경남	5,415	8.5	5,609	5,825
제주	1,121	1.8	1,188	1,234

〈표 3〉 시도별 지방소비세 세입구조  
(대안 1: 지방소비세율 20% 적용)

(단위: 억 원, %)

	2016년 (결산기준)		2017년 (예산기준)	2018년 (예산기준)
	세입액	비중	세입액	세입액
합계	121,621	100.0	125,375	130,205
서울	20,754	17.1	21,439	22,265
부산	9,595	7.9	9,905	10,286
대구	6,614	5.4	6,770	7,031
인천	5,248	4.3	5,391	5,599
광주	3,882	3.2	4,012	4,167
대전	3,954	3.3	4,137	4,297
울산	3,291	2.7	3,385	3,516
세종	1,013	0.8	1,003	1,042
경기	22,827	18.8	23,571	24,479
강원	4,370	3.6	4,514	4,687
충북	4,463	3.7	4,639	4,818
충남	5,894	4.8	6,018	6,250
전북	5,069	4.2	5,266	5,469
전남	4,782	3.9	4,890	5,078
경북	7,448	6.1	7,648	7,943
경남	10,289	8.5	10,657	11,067
제주	2,130	1.8	2,257	2,344

## (2) 시나리오 2: 지방소득세 확대에 따른 지역별 지방세 입 변화

지방소득세가 지방소비세와 구분되는 특징은 독립세이면서 시·군세라는 점이다. 2014년 과세체계가 부가세에서 독립세로 전환되면서 소득구간별 누진세율이 적용되고 있다. 하지만, 독립세로 전환된 목적이 지방세수 확보의 안정성을 도모하는 것이지 세수확충이 아니었기 때문에, 종전의 소득세·법인세의 10% 수준에서 결정되고 있다.

현재 재정분권 논의도 기준에 적용되었던 10% 수준의 세율을 20%로 인상하는 방안을 검토하는 것으로 알려져 있다. 이에, 〈시나리오 2〉에서는 종전의 소득세·법인세의 20%정도로 인상하는 방안을 검토하였다. 시·군세의 특성상 지방소득세는 별도의 재정조정과정을 거치지 않고, 각 기초자치단체에 귀속된다. 따라서, 지방소득세의 경우에도(지방소비세와 동일하게) 2016년 현재 시·군별 지방소득세 비중(결산 기준)

이 2017년과 2018년에도 유지되는 것으로 가정하였다. 이에 실제 분석은 기초자치단체 수준에서 진행되었지만, 〈표 4〉와 같이 편의상 시도별 지방소득세를 합산 결과를 도표로 정리하였다.

## (3) 시나리오 3: 지방소비세 및 지방소득세 확대에 따른 보통교부세 변화

지방소비세와 지방소득세의 인상은 지방자치단체의 자체재원을 증가시키지만, 내국세와 연동되는 지방교부세(보통교부세)의 규모를 감소하는 결과를 초래한다. 지방소비세의 확대는 곧 내국세(관세를 제외한 국세)의 감소를 의미한다. 내국세 총액의 일정 비율(19.24%)을 적용하여 매년 지방교부세 총액이 결정되는데, 추정 결과 전국적으로 매년 약 1.2조 원 상당의 지방교부세가 감소되는 것으로 예상된다. 이에 반해 지방소비세·지방소득세 인상효과는 연평균 약 19조 원으로 분석되었다. 총액만 놓고 비교해보면, 지방



〈표 4〉 시도별 지방소득세 세입구조  
(대안 1: 지방소득세율 20% 적용)

(단위: 억 원, %)

	2016년 (결산기준)		2017년 (예산기준)	2018년 (예산기준)
	세입액	비중	세입액	세입액
합계	261,910	100.0	255,535	265,379
서울	83,842	32.0	81,801	84,952
부산	13,898	5.3	13,559	14,082
대구	8,102	3.1	7,904	8,209
인천	9,963	3.8	9,721	10,095
광주	5,289	2.0	5,161	5,359
대전	5,746	2.2	5,606	5,822
울산	9,411	3.6	9,181	9,535
세종	1,101	0.4	1,074	1,116
경기	60,368	23.0	58,899	61,168
강원	4,393	1.7	4,286	4,451
충북	7,261	2.8	7,084	7,357
충남	11,476	4.4	11,197	11,628
전북	4,934	1.9	4,813	4,999
전남	7,117	2.7	6,944	7,212
경북	12,361	4.7	12,060	12,525
경남	13,203	5.0	12,882	13,378
제주	3,445	1.3	3,361	3,491

소비세·지방소득세의 인상폭이 훨씬 더 크게 나타나고 있다. 하지만 분석 결과, 지방교부세의 감소효과는 가난한 지자체에서 더 강한 반면, 지방소비세·지방소득세의 인상효과는 부유한 지자체에서 더 크게 나타났다. 이는 지방세 조정의 순효과가 지역별로 다르게 나타날 수 있음을 시사한다.

지방소비세 및 지방소득세가 확충된 일부 자치단체들은 불교부단체로 지정될 수 있다. 이때 추가되는 ‘불교부단체’는 지역별 재정여건 변화에 큰 영향을 미치게 된다. 〈시나리오 3〉에서는 현재 지정되어 있는 불교부단체를 그대로 가정하는 ‘대안 1’과 재정분권 실시 이후에 재정여건 변화에 따라서 새롭게 추가된 불교부단체를 가정하는 ‘대안 2’로 나누어 살펴보았다. 시나리오별 불교부단체 지정현황은 〈표 5〉와 같다.

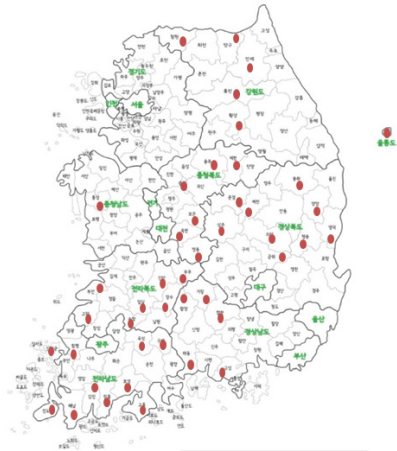
(4) 시나리오 4: 지역별 순 지방재정 확충효과 분석

〈시나리오 4〉에서는 기본안과 대안 각각에 대해

〈표 5〉 시나리오별 불교부단체 현황

구분	불교부단체 지정현황	
2016년	특별·광역시 (자치구포함) (4)	<b>서울특별시</b> , 부산광역시, 인천광역시, 울산광역시
	시·도 (3)	경기도, 충청남도, 경상남도
	기초 (8)	<b>수원시, 성남시, 고양시, 과천시, 용인시, 화성시, 아산시, 구미시</b>
2017년	특별·광역시 (자치구포함) (5)	<b>서울특별시</b> , 부산광역시, 인천광역시, 울산광역시, 세종특별자치시
	시·도 (3)	<b>경기도</b> , 충청남도, 경상남도
	기초 (8)	<b>수원시, 성남시, 안산시, 하남시, 용인시, 화성시, 아산시, 구미시</b>
2018년	특별·광역시 (자치구포함) (4)	<b>서울특별시</b> , 인천광역시, 울산광역시, 세종특별자치시
	시·도 (2)	<b>경기도</b> , 경상남도
	기초 (10)	<b>수원시, 성남시, 안산시, 과천시, 하남시, 용인시, 이천시, 화성시, 아산시, 구미시</b>

\* 해당 년도의 실제 불교부단체는 Bold 처리함



구분	지역명
강원	철원군, 양구군, 인제군, 홍천군, 횡성군, 울릉군
충북	충주시, 제천시, 증평군, 보은군, 옥천군, 영동군
충남	홍성군
경북	상주시, 문경시, 예천군, 봉화군, 양양군, 화천군, 청송군, 영덕군, 군위군
경남	함양군, 거창군, 함천군, 하동군, 고성군
전북	무주군, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 부안군, 고창군
전남	신안군, 함평군, 곡성군, 구례군, 진도군, 해남군, 강진군, 장흥군, 보성군, 고흥군

〈그림 2〉 재정분권 추진 이후에 재정여건이 감소될 것으로 예상되는 지역

〈표 6〉 지역별 순지방재정 확충효과(대안 1: 현재의 불교부단체 적용)

	2016년				2017년	2018년
	(A)	(B)	(C)	합계 (A+B+C)	합계	합계
합계	57,610	193,478	-9,159	241,929	245,516	251,665
서울	9,831	41,921	-27	51,724	52,555	54,574
부산	4,545	7,382	-228	11,699	11,946	12,369
대구	3,133	4,494	-249	7,378	7,545	7,802
인천	2,486	5,115	-177	7,424	7,545	7,820
광주	1,839	2,645	-158	4,326	4,401	4,525
대전	1,873	2,873	-158	4,588	4,669	4,786
울산	1,559	5,680	-68	7,170	7,275	7,519
세종	480	550	-35	995	1,033	1,080
경기	10,813	30,184	-750	40,246	40,885	42,327
강원	2,070	2,197	-1,015	3,251	3,234	3,235
충북	2,114	3,630	-630	5,114	5,171	2,677
충남	2,792	5,733	-800	7,725	7,818	7,672
전북	2,401	2,463	-895	3,969	3,984	4,001
전남	2,265	3,559	-1,314	4,509	4,569	4,594
경북	3,528	6,181	-1,427	8,281	8,389	8,536
경남	4,874	6,602	-953	10,523	10,693	10,973
제주	1,009	1,722	-274	2,457	2,491	2,547

\*(A): 지방소비세, (B):지방소득세, (C):보통교부세

\*\*2017년~2018년의 순지방재정 확충효과는 2016년의 계산과정과 동일함

여 앞서 분석한 세 개의 시나리오를 모두 고려하였다. 즉, 〈시나리오 4〉는 지방소비세, 지방소득세, 보통교부세의 변동을 모두 고려한 것이다(〈표 6〉 참조). 먼저 현재의 불교부단체를 그대로 유지하는 ‘대안 1’에서는 연 평균 약 24조 6천억 원 규모(보통교부세 약 5조 원 포함)의 지방세 확충효과가 나타나는 것으로 분석되었다. 하지만, 지역별 배분을 감안했을 경우 모든 자치단체들이 지방세 확충효과가 나타나는 것은 아니었다.

전체 243개 자치단체 중에서 47개 자치단체가 재정분권을 시행했을 경우에 오히려 지방세 수입이 감소하였다. 특히, 47개 자치단체 중에서 충북 충주시, 제천시, 경북 상주시를 제외한 44개 자치단체는 ‘균’지역으로 나타났다.

반면에, 지방세 수입이 감소하는 자치단체 중에서 수도권을 포함한 특별·광역시도에 소속된 지역은 단 한 곳도 없었다. 이와 같은 정책실험의 결과를 통해,

재정분권이 중앙정부와 지방정부 사이의 ‘수직적 형평화’에는 긍정적인 기여를 할 수 있지만, 지방정부 간 ‘수평적 형평화’에는 부정적인 영향을 미침을 알 수 있었다.

둘째로, 재정여건에 따라서 불교부 단체를 새롭게 지정하는 경우를 가정하는 ‘대안 2’의 경우에는 불교부단체 수가 증가하면서, 교부단체들의 보통교부금의 금액이 확대되는 효과가 나타났다. 그 결과, ‘대안 1’에서 지방세 수입이 감소하는 47개 자치단체 모두 재정수입이 흑자로 전환되었다. 대안 2의 순지방재정 확충효과는 〈표 7〉과 같다.

#### (5) 재정분권의 추진이 균형발전에 미치는 효과 분석

마지막으로, 재정분권 시행에 따른 지자체 간 재정격차를 측정하기 위해 지방세수입 5분위 배율<sup>2)</sup> 및 지니계수를 통해 재정분권 추진에 따른 균형발전 수준의 변화를 살펴보았다. 특히, 앞에서 검토한 전체 시

〈표 7〉 지역별 순지방재정 확충효과(대안 2: 불교부단체 재선정)

	2016년				2017년	2018년
	(A)	(B)	(C)	합계 (A+B+C)	합계	합계
합계	57,610	193,478	-9,159	241,929	245,516	251,665
서울특별시	9,831	41,921	-27	51,724	52,555	54,574
부산광역시	4,545	7,382	-7,649	4,278	4,530	13,015
대구광역시	3,133	4,494	464	8,090	8,156	8,492
인천광역시	2,486	5,115	-3,855	3,746	3,135	3,132
광주광역시	1,839	2,645	-158	4,326	4,401	4,525
대전광역시	1,873	2,873	-158	4,588	4,669	4,786
울산광역시	1,559	5,680	-1,059	6,180	5,858	4,665
세종시	480	550	-35	995	1,033	1,080
경기도	10,813	30,184	-2,683	38,313	41,280	41,731
강원도	2,070	2,197	1,892	6,159	6,159	6,443
충청북도	2,114	3,630	1,175	6,919	6,953	4,656
충청남도	2,792	5,733	858	9,383	9,217	1,696
전라북도	2,401	2,463	1,669	6,532	6,546	6,883
전라남도	2,265	3,559	2,452	8,276	8,133	8,504
경상북도	3,528	6,181	1,540	11,249	11,640	12,296
경상남도	4,874	6,602	-4,134	7,341	7,576	7,730
제주도	1,009	1,722	-274	2,457	2,491	2,547

\*(A): 지방소비세, (B): 지방소득세, (C): 보통교부세

\*\*2017~2018년의 순지방재정 확충효과는 2016년의 계산과정과 동일함

나리오 중에서 〈시나리오 4〉를 중심으로 재정분권과 균형발전의 상관관계를 살펴보았다. 국세와 지방세 비율을 7:3 수준까지 조정하기 위해서는 19.9조 원의 지방세 순증이 요구되는데, 시나리오 4의 지방세 순증액은 약 24조 원으로 전체 시나리오 중에서 유일하게 이러한 기준을 충족하기 때문이다. 이 중 5분위 배율은 상위 20%에 해당하는 그룹(5분위)의 평균소득을 하위 20%에 해당하는 그룹(1분위)의 평균소득으로 내는 값으로 정의된다. 이론적으로 5분위 배율은 1부터 무한대까지의 수치를 가질 수 있는데, 값이 커질수록 분배의 불평등정도가 높은 것을 의미한다. 먼저, 지방세수입에 대한 5분위 배율구조의 변화를 살펴보았다. 여기서 지방세수입이라 함은 본 연구에서 다룬 지방소비세, 지방소득세, 그리고 보통교부세의 총합을 의미한다. 분석 결과, 현행 유지를 가정한 '기본안'에 비해 재정분권 추진을 가정한 '대안 1'과 '대안 2'의 5분위 배율이 더 높았다. 다시 말해, '재정분권'의 추진

은 지역 간 불평등을 심화시키는 원인으로 작용할 수 있음을 의미한다. 다만, 현행 불교부단체를 유지하는 '대안 1'에 비해 재정분권 추진 이후에 새롭게 추가된 불교부단체를 고려하는 '대안 2'의 지역 간 불평등 정도가 상대적으로 완화되는 것으로 확인되었다(〈표 8〉 참조).

둘째로, 재정분권의 추진 전·후에 지역별 재정 불평등 수준을 '지니계수'를 통해서도 측정해보았다. 지니계수는 일반적으로 그 값이 1에 가까울수록 불평등 정도가 높은 것으로 해석할 수 있다. 5분위 배율과 마찬가지로 재정분권 추진 이후를 가정한 '대안 1'과 '대안 2' 모두 기본안에 비해 불평등 정도가 더욱 심화되는 것으로 나타났다. 지니계수를 도식화한 것이 로렌츠 곡선인데, 로렌츠 곡선은 지니계수보다 직관적인 해석이 가능하도록 돕는다. 로렌츠 곡선 중앙에 표시된 45도 기울기의 우상향 직선은 '완전평등곡선'으로 '지니계수가 0인 상태'와 같다. 완전평등곡선으로부터

〈표 8〉 재정분권 추진에 따른 지방세수입 5분위 배율의 변화

(단위 : 억 원, 배율)

연도 배율	기본안			대안 1			대안 2		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
5분위	4.44	4.11	4.28	5.99	5.47	5.59	5.55	5.32	5.41
4분위	2.01	1.97	2.00	2.09	2.28	2.24	2.02	2.20	2.15
3분위	1.48	1.46	1.47	1.55	1.50	1.54	1.52	1.52	1.53
2분위	1.19	1.21	1.21	1.22	1.25	1.23	1.22	1.25	1.22
1분위	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

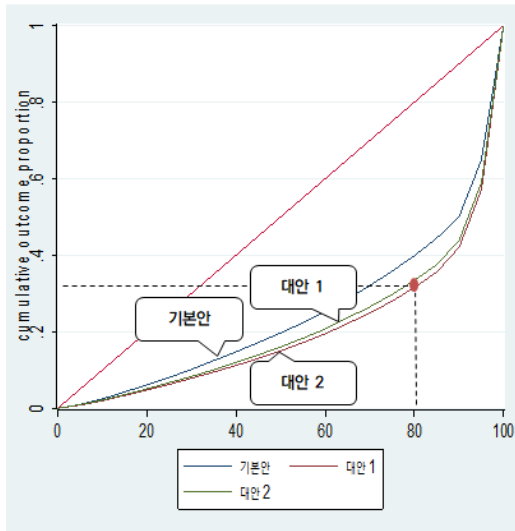
\* 기본안은 현행 재정제도를 유지하는 것을 가정함.  
 \*\* 대안 1은 재정분권의 추진과 현재 불교부단체를 유지하는 것을 가정함.  
 \*\*\* 대안 2는 재정분권의 추진과 새롭게 불교부단체를 선정하는 것을 가정함.

〈표 9〉 재정분권 추진에 따른 지방세수입 지니계수 변화

(단위: 억 원, 배율)

연도 Gini Coef.	기본안			대안 1			대안 2		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
	0.518	0.497	0.499	0.608	0.588	0.586	0.588	0.571	0.570

\*2017년 기준 우리나라 소득불평등 지니계수는 '0.445' 수준임



〈그림 3〉 재정분권 추진 전·후의 로렌츠 곡선 기울기 변화

떨어질수록 불평등 정도가 높은 것으로 해석되는데, '기본안', '대안 2', '대안 1' 순으로 완전평등곡선과 가깝게 그려졌다. 대안 1과 대안 2의 로렌츠 곡선을 해석하면 재정수입이 높은 상위 20%의 지방자치단체가 전체 지방세 수입의 70%를 차지하는 것으로 설명된다.

이상의 정책실험 결과는, 국세-지방세의 조정이 지역의 재정적 자율성을 증대시키는 데 기여할 수는 있지만, 오히려 지역 간 재정 불평등을 높일 수 있음을 보여주고 있다. 하지만, 재정여건이 좋아진 자치단체들 중 일부가 '불교부 단체'로 전환될 경우(대안 2), 나머지 교부단체들이 나눠 갖는 보통교부세 규모가 확대되기 때문에 일종의 '재정형평화 효과'를 기대할 수 있다는 결과 또한 주목할 만한 분석 결과라고 할 수 있다.

#### 4. 결론 및 시사점

본 연구는 현재 활발히 진행되고 있는 지방분권 논의에서, 재정분권과 균형발전의 상관관계를 살펴보는 것에 초점을 맞췄다. 현 정부에서는 중앙정부에 집중된 권한을 지방정부로 이양함으로써 권력을 분산시켜 '지역 균형'을 맞추려 하고 있다. 하지만, 최근에는 분권이 중앙-지방의 수직적 형평에 기여할 수 있지만, 지역 간의 '수평적 형평'에는 부정적으로 작용될 수 있다는 목소리도 커지고 있다. 특히, 현재의 재정분권

추진방안을 고려했을 때, 새롭게 확충된 지방세의 대부분이 수도권 및 일부 부자 자치단체에 편중될 것으로 예상되고 있다. 이에, 본 연구는 시나리오 분석을 통해 '국세-지방세 조정'에 따른 지방재정의 변동이 어느 정도인지를 검증하고자 하였다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 재정분권의 추진은 중앙의 재원을 획기적으로 지방에 이전함으로써 지방정부의 자율성을 높이는 효과가 있는 것으로 나타났다. 특히 소비세와 소득세의 조절을 통해 "국세와 지방세 비중을 7:3으로 조정하는 중기목표"를 위해 요구되는 19.9조 원(2016년 최종예산 기준)을 지방으로 이양시기에 충분한 것으로 나타났다. 하지만, 재정분권을 추진한 이후에 현재 불교부단체 현황을 그대로 유지한다는 '대안 1'의 정책실험 결과, 모든 지자체에서 지방세 확충효과가 나타나는 것은 아니라는 사실을 확인할 수 있었다. 좀 더 구체적으로는, 전국 234개 자치단체 중에서 47개의 자치단체가 재정분권 이후 재정여건이 악화되는 것으로 조사되었고, 이들은 대부분 재정여건이 열악한 군지역으로 확인되었다.

하지만 정책실험 결과만으로는 '지자체 간 균형'이 악화되는지에 대해서는 확인할 수 없었다. 이에, '5분위 배율의 변화'와 '지니계수', '로렌즈 곡선' 등 다양한 불평등 측정도구를 활용하여, 본 연구의 궁극적 목적인 '재정분권'과 '균형발전'과의 관계를 규명하고자 하였다. 분석 결과, 모든 불평등 지수에서 공통적으로 재정분권 추진 이후의 재정불평등도가 더 높아지는 것을 알 수 있었다. 먼저, 현행 재정제도를 유지하는 기본안의 5분위 배율은 4.11~4.44배 범위로 측정되지만, 재정분권 정책을 시행할 경우를 가정한 '대안 1'과 '대안 2'의 5분위 배율이 5.32~5.99배로 나타났다. 지니계수와 로렌즈 곡선에서도 유사한 결과가 도출되었는데, 특히 '대안 2'에 비해 '대안 1'을 적용한 경우 불평등 수준이 더 높아지는 결과가 확인되었다. 이를 통해, 현 정부의 재정분권 정책은 국세와 지방세를 조정하는 '수직적 균형효과'가 있지만, 지방정부 간의 '수평적 균형'에는 부정적인 영향을 미치는 것으로 확인할 수 있었다.

현 정부의 재정분권 추진방안이 아직 구체화되지 않은 상황이기 때문에, 본 연구에서 전제된 재정분권 추진방안이 실제와는 괴리가 있을 수 있다는 한계점이 있다. 하지만, 재정분권과 균형발전의 관계성을 밝힌 본 연구는, 앞으로의 재정분권 논의가 신중히 이루어져야 함을 보여주고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

## 주

- 1) 실제 예산 자료에서는 시도별·세목별 총액만을 공개하고 있기 때문에 지역별 현황을 파악하는 데 한계가 있다
- 2) 5분위 배율과 지니계수는 우리사회의 불평등 정도를 간단한 수식을 통해 측정할 수 있는 대표적인 분석방법이다. 5분위 배율의 구조 변화는 일반적으로는 가구 또는 개인의 소득 수준의 계층 간 분배 상태를 나타내기 위해 사용된다(통계청, 2015).

## 참고문헌

- 국회예산정책처, 2016, 『2017년도 예산안 분석종합』.
- 국회예산정책처, 2017, 『2018년도 예산안 분석종합』.
- 김성배, 2011, '패널회귀분석을 이용한 지방분권과 지역격차의 관련성 분석', 『지역연구』, 27(4), pp.41-64.
- 김순은, 2018, '연방제에 버금가는 자치분권의 시사점', 『지방행정』, 67(772), pp.40-43.
- 김용웅, 2011, 『지역균형발전의 의미와 과제』, 충남연구원.
- 김현호, 2017, '문재인 정부 지방분권형 지역균형발전정책 설계의 쟁점 분석: 정책의 추진시스템을 중심으로', 『지방행정연구』, 31(3), pp.51-79.
- 염명배, 2004, '지방분권' 및 '국가균형발전'과 지방재정-국세·지방세 재분배문제를 중심으로, 『재정논집』, 18, pp.23-48.
- 유태현, 2017, '지방재정 여건을 반영한 맞춤형 재정분권 추진 방향', 『한국지방재정논집』, 22(3), pp.1-17.
- 유태현, 2018, 『지방소득세 및 지방소비세의 점검과 정비방향』, 한국지방세연구원
- 자치분권위원회, 2018, 『자치분권 종합계획』(안).
- 조기현, 2018, '문재인정부의 세입분권정책이 재정형평에 미치는 파급효과에 관한 연구: 지방소득세 및 지방소득세 확대를 중심으로', 『한국지방재정학회 춘계학술대회 논문집』, pp.337-369.
- 조명래, 2011, '만들어진 '공간 불평등'', 지역격차, 『월간 복지



- 동향』, 157, pp.4-9.
- 하능식, 2017, 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점, 『지방세포럼』, 31, pp.12-27.
- 한국지방행정연구원, 2017, 지방분권형 지역균형발전정책의 설계, 한국지방행정연구원 정책보고서.
- Akai, N., & Hosio, M., 2009, Fiscal Decentralization, Commitment and Regional Inequality: Evidence from State-level Cross-sectional Data for the United States, 『Journal of Income Distribution』, 18(1), pp.113-129.
- Kanbur, R., & Zhang, X., 2005, Fifty Years of Regional Inequality in China: a Journey Through Central Planning, Reform, and Openness, 『Review of Development Economics』, 9(1), pp.87-106.
- Lessmann, C., 2009, Fiscal Decentralization and Regional Disparity: Evidence from Cross-section and Panel Data, 『Environment and Planning A』, 41(10), pp.2455-2473.
- Prud'Homme, R., 1995, The Dangers of Decentralization, 『The World Bank Research Observer』, 10(2), pp.201-220.
- Qian, Y., & Weingast, B. R. 1997. Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives, 『Journal of Economic perspectives』, 11(4), pp.83-92.
- Rodríguez-Pose, A., & Gill, N., 2004, Is There a Global link Between Regional Disparities and Devolution?, 『Environment and Planning A』, 36(12), pp.2097-2117.
- Tanzi, V., 1996, Globalization, Tax Competition and The Future of Tax Systems, IMF Working Paper, pp.1-21.

계재신청 2019.03.18.

심사일자 2019.03.18.

계재확정 2019.03.20.

주저자: 이경수, 공동저자: 박준범, 교신저자: 마강래