

재정분권의 원리와 우리나라 지방재정제도 평가

: 문재인정부의 재정분권개혁을 위한 기초*

The Principle of Fiscal Decentralization and Evaluation on the Korean Local Fiscal System

: The Foundation for the Fiscal Decentralization Reform

주 만 수**

Joo, Man Soo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 재정분권에 관한 이론적 기초와 분권수준의 국제비교
- III. 정부 유형 간 재정지출 할당 원칙과 평가
- IV. 정부 유형 간 조세할당 원칙과 평가
- V. 정부 간 재원이전의 원칙과 평가
- VI. 결론과 정책적 시사점

이 논문은 Birds(2000)에 입각하여 중앙정부와 지방정부 간 재정지출가능 할당의 원칙, 조세 할당의 원칙, 그리고 정부 간 재원이전제도의 설계 원칙을 설명하고 이 원칙들에 입각한 기존연구 들을 종합 정리하는 방식으로 우리나라 지방재정제도를 평가한다. 주요 평가결과와 시사점은 다 음과 같다. 첫째, 지방정부의 재정지출은 인구규모가 적은 지방정부가 지출을 감당할 수 없을 만 큼 급격한 인구에 대한 규모의 경제 현상을 나타내므로 상위정부에 의존적일 수밖에 없다. 둘째, 지방세는 편익원칙에 부합하지 않으며 안정적이지도 못하고 납세지도 혼란스러운 상황에서 효과 가 불확실한 개인 간 형평성 개선 목적을 추구하여 자율성을 억제한다. 셋째, 지방재정조정제도는

* 이 논문은 2017년 11월의 재정학공동학술대회에서 발표한 논문을 수정한 것이며, 저자는 학술대회 토론자 및 논문 심사자 분들의 유익한 논평에 대해 감사드립니다.

** 한양대학교 경제학부 교수

논문 접수일: 2018. 1. 16, 심사기간: 2018. 1. 16~2018. 3. 16, 게재확정일: 2018. 3. 16

자체수입의 정산과정 및 중첩적인 지역 간 재정형평화 시도로 지방정부의 재정책임성을 보장하지 못하며 과도한 국고보조금의 활용으로 재정의 비효율성 및 지방정부의 지출자율성을 훼손한다. 따라서 국세의 지방세 이양 등 단순한 지방재원 확충만으로 재정분권을 정착시키는 것은 불가능하며 근본적인 제도개혁이 필요하다. 이 개혁은 인구에 대한 규모의 경제 현상을 완화하는 지출 기능 재할당, 지방공공서비스에 대한 가격기능을 회복하고 세수가 안정적이도록 지방세제의 재구조화, 예산제약을 경성화하며 지방정부의 자율성을 확대하도록 하는 재원이전제도의 개편을 포함한다.

□ 주제어: 재정분권개혁, 지출할당, 조세할당, 정부 간 이전재원, 편익원칙, 재정책임성

This paper evaluates the Korean local fiscal system. The evaluation is largely accomplished based on the principles of fiscal decentralization which is presented by Bird(2000, 2001) and the related Korean previous studies. The main results are as follows. First, as their populations increase, per capita expenditures of local governments decrease while per capita revenues increase. So local governments with sparse population can not afford to spend with own revenue and they become very dependent on the central government. Second, some properties of the Korean local tax system suppress the taxing autonomy. The main local taxes do not conform to the benefit principle of benefit, the revenues are not stable, and some local taxes pursue the equity among individuals by imposing the progressive tax rates, which is improper as a local government role. Third, the intergovernmental grant system causes soft budget constraint, which weakens the fiscal accountability of local governments. Therefore, a simple expansion of local taxing resources with transformation of the national tax into the local tax does not guarantee the settlement of the fiscal decentralization, and a fundamental reform is necessary.

□ Keywords: fiscal decentralization reform, expenditure assignment, tax assignment, intergovernmental transfer, benefit principle, fiscal accountability

I. 서론

연방제 수준의 자치분권을 공약한 문재인정부의 국정기획자문위원회(2017)는 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 100대 국정과제에 포함시켰다. 이 재정분권 과제의 목표는 ‘지방재정의 자율성과 책임성 제고’이며 이를 구현하기 위해 크게 다섯 가지 정책수단을 제안한다. 첫째, 2015년 결산기준 약 7.7:2.3 수준의 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 6:4 수준까지 국세-지방세 비율을 조정하는 것이다. 지방세 확충을 위한 구체적 방안은 지방소비세 비중 및 지방소득세 규모 확대, 국가-지방 간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면율 15% 수준 유지 등이다. 둘째, 자치단체 간 재정 격차 완화 및 균형발전을 추진하기 위해 지방교부세율을 상향 조정하고 지역상생발전기금을 확대하며, 국고보조사업을 정비한다. 셋째, 지방세 및 세외수입 체납징수율을 제고하고 예산낭비사업을 근절하기 위한 제도 개선을 추진한다. 넷째, 재정이 열악한 자치단체에 기부할 경우 인센티브를 제공하여 지방재정을 보완하고 지역경제를 활성화한다. 다섯째, 주민들의 자율적인 지방재정 통제를 위해 주민참여예산제도를 핵심 사업으로 확대한다.

이러한 정책수단 중에 지방재정에 큰 영향 미칠 것은 국세-지방세 구조 개선과 이전재원 조정이다. 실제로 행정안전부와 지방자치발전위원회가 주최한 재정분권 국민대토론회의 수식어도 ‘지방재정 확충’이었으며 ‘제대로 된 지방분권을 위해 지방소비세 및 지방교부세 인상 등 지방재정 확충이 반드시 전제되어야 한다.’고 주장하였다.(행정안전부 보도자료, 2017. 9. 27) 이처럼 현 정부는 자체재원 혹은 일반재원의 확충을 지방분권 확립의 전제조건으로 인식한다.

하지만 우리나라의 현행 지방재정제도 하에서 단순한 재원확충만으로 지방재정분권을 확립할 수 없으며, 문재인정부의 다섯 가지 정책수단 조합은 지방자치단체의 재정책임성을 확립하기 위한 근본적인 개혁방안을 포함하지 않는다. 더욱이 지방재정이 당면한 재원부족의 어려움을 타개하기 위해 단순히 국세를 지방세로 이양하거나 이전재원을 확대하는 수준에 머문다면, 이는 각 자치단체에게 재원에 대한 기득권을 부여하게 되고 결국 장기적으로 자율적인 재정운영에 기초한 자치단체의 재정책임성을 확립하는데 오히려 장애가 될 수 있다.

1990년대의 지방자치제도 부활 이후 여러 정권을 거치면서 지방재정제도를 발전시키려고 노력하였지만 실질적인 재정분권을 이루는데 성공적이지 못하였다. 이 논문은 우리나라 지방재정제도를 재정분권 원칙의 시각에서 평가함으로써 재정분권이 이루어지지 않는 이유를 제시한다. 재정분권 관련 지방재정제도는 크게 네 가지 영역으로 구분할 수 있다. 첫째, 공공서비스 제공을 위한 재정지출 역할을 중앙정부와 지방정부 사이에 할당해야 한다. 둘째, 지방정부에게 할당된 역할을 수행하는데 필요한 재원을 조달할 수 있도록 중앙정부와 지방정부 간 재원을 할당해야 한다. 셋째, 지방정부들 사이의 재정력 격차를 형평화하거나 각 지방정부가

제공한 공공서비스의 편익의 다른 지역에 대한 누출효과를 내부화할 수 있도록 중앙정부와 지방정부 간 혹은 지방정부들 간 재정조정제도를 설계해야 한다. 넷째, 개별 지방정부의 재정 운영이 국가경제에 부정적인 효과가 발생하는 것을 예방하기 위하여 지방채발행에 대한 자율 권의 범위 등 지방재정운영에 대한 일관성 있는 규칙을 설정하여야 한다. 이 논문은 마지막 영역을 제외한 중앙정부와 지방정부 간 재정지출 역할의 할당, 재원의 할당, 그리고 지방재정 조정제도에 대해 제도 설계의 원칙에 입각하여 우리나라 제도를 평가한다. 새로운 지방재정 제도의 설계는 매우 다양한 형태의 정책조합이 가능하므로, 이 논문은 구체적인 정책대안 도출을 시도하기보다는 지방정부의 자원 확충을 위한 현행 논의의 한계를 지적하고, 큰 틀에서 개혁방향을 제시할 것이다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 재정분권제도의 구성을 위한 기초적 논의와 함께 분권수준의 국제비교를 통해 우리나라 지방재정의 위상을 확인한다. 제3장과 제4장에서는 중앙정부와 지방정부 간 재정지출기능 할당 및 조세할당에 대한 이론적 논의에 입각하여 우리나라 지방재정지출 구조와 지방세제를 평가한다. 또한 제5장에서는 정부 간 자원 이전제도의 설계 원칙을 논의하고 이에 입각하여 우리나라 지방재정조정제도를 평가한다. 마지막으로 제6장에서는 이상의 논의를 정리하고 정책대안 개발을 위한 방향을 간단히 제시한다. 각 장의 이론적 원칙에 대한 논의는 일관성을 유지하기 위해 Bird(2000, 2001)의 핵심내용을 기초로 정리하고, 우리나라 지방재정제도에 대한 평가는 주만수(2016a, 2012) 등 저자의 기존연구를 상당부분 인용하면서 종합적 시각에서 재조명한다.

II. 재정분권에 관한 이론적 기초와 분권수준의 국제비교

1. 재정분권제도에 관한 이론적 기초

정부 간 재정분권을 위해 해결해야 할 일차적인 과제는 누가 무엇을 할 것인가의 지출할당 과제와 누가 어떤 조세를 부과할 것인가의 조세할당 과제이다.(Bird, 2001) 이 두 과제에 대한 해결방안이 무엇이건, 불가피하게 중앙정부와 지방정부의 수직적 형평화 과제와 동일 계층에 속한 지방정부들 간 수평적 형평화 과제를 초래한다. 수직적 형평화 과제는 지방정부들의 재정수입과 지출의 차이를 해소할 방안에 관한 것이며 수평적 형평화 과제는 지방정부들 간 재정수요와 재정능력의 서로 다른 차이를 얼마만큼 조정할 것인가에 관한 것이다.

이 과제들의 정책목적은 재정학의 일반적인 목적인 배분의 효율성, 분배의 형평성, 경제의

성장 및 안정뿐 아니라 지역균형발전, 국민통합, 정치적 안정성 등의 정치적 목적을 포함한다. 이러한 정책목적들은 서로 상충하거나 중앙정부와 지방정부 간 정책목적의 무게중심이 서로 다를 수도 있다. 또한 다른 공공정책과 마찬가지로 다양한 유형에 속한 정부들의 재정정책은 정치적 의사결정에 대한 지역 간 능력의 차이 등 정치적 제약조건과 금융시장의 발전 등 경제적 제약조건을 고려해야 한다. 마지막으로 제도가 현재의 상태에 이르게 된 역사적 배경 및 전개과정을 주어진 것으로 받아들이고 정책 변화를 추진하여야 한다.

먼저 정부 간 지출기능을 구분하는 것은 매우 복잡한 과제이며 각 국가는 고유한 해답을 찾아야 한다. 경제적 관점에서 가장 중요한 것은 누가 무엇을 수행해야 하는가가 아니라 무엇이 수행되어야 하는가와 그것을 어떻게 하면 잘 수행할 수 있는가이다. 즉, 지출성과를 높이기 위해서는 정부 간 지출할당 자체보다는 할당의 명확성 및 지출수행 및 관리의 적합성이 더 중요하다.

둘째, 중앙정부와 지방정부는 어떻게 조세를 할당해야 하며 이를 달성할 효과적인 방법을 모색하는 것도 중요한 과제이다. 다계층 정부구조에서 조세할당원리를 명쾌하게 규정하기 어려우며 실행 측면에서도 논란의 여지가 많다. 근본적인 문제는 다음의 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 대부분의 조세에 대해 지방정부에 비하여 중앙정부가 효율적으로 부과 및 징수할 수 있기 때문에 수직적 불균형을 초래한다. 또한 지방정부에게 이용 가능한 잠재적 세원들의 지역 간 격차가 크므로 수평적 불균형을 초래한다. 설령 지방정부에 대한 조세할당을 확대하여 수직적 불균형을 해소한다면 수평적 불균형을 더욱 악화시킬 수 있으므로, 지역 간 격차 해소를 위한 이전재원은 여전히 필요하다.

셋째, 재정지출 및 재정수입의 할당방법에 관계없이 재원의 수직적·수평적 불균형은 불가피하다. 지방정부의 재정지출과 재정수입 간 차이를 메울 일차적 방법은 지방재정수입을 확충하는 것이다. 하지만 가장 부유한 지방정부의 세원이 자체수입과 지출을 일치시키기에 충분할 정도로 재정수입을 확충하더라도 지방정부들의 지출과 수입의 차이가 서로 다르므로 대부분의 지방정부들은 여전히 자원부족 상태에 머물 것이다. 다른 방법은 지방정부들의 지출 기능 일부를 자원여유가 있는 정부계층으로 이전하거나 혹은 지출이 많은 정부계층으로 재원을 이전하는 것이다. 특히 중앙정부의 재정수입을 지방정부로 이전할 수 있는데, 이때 단순히 재정수입과 재정지출의 차이를 메우는 것 이상의 더 많은 정책적 고려가 필요하다.

정부 간 재원이전에서 가장 중요한 고려는 지방정부 정책당국자들의 효율적인 자원배분 결정을 유도하기 위해 지방정부의 재정책임성을 확보할 수 있도록 구성해야한다는 것이다. 이를 위해서 이전재원의 총량이 아니라 한계에서의 책임성이 중요하다. 만일 이전재원이 수혜 지방정부의 행위에 의해 변경되지 않도록 미리 결정된다면, 지방정부가 중앙정부의 이전재원에 거의 전적으로 의존하더라도 원칙적으로는 지방정부의 재정책임성을 온전하게 보장할 수 있다. 반면에 이전재원의 총량이 매우 작더라도 이전제도를 잘못 설계하면 지방정부의 효율적인 재정운영은 크게 손상될 수 있다. 정치적인 재정책임성을 보장하기 위해 필요한 것은 한

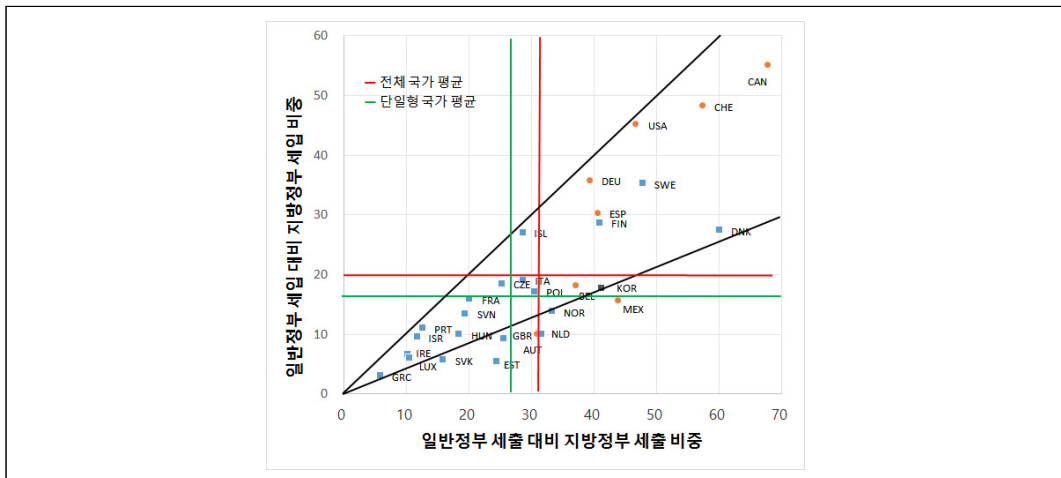
계에서 재정수입 혹은 재정지출을 증감시키는 지방정부의 행위가 그 크기만큼 직접 최종 재정지출 결과에 영향을 미치도록 이전제도를 설계하는 것이다.

2. 분권수준의 국제비교

분권수준을 측정하는 가장 일반적인 방법은 지방정부가 자율적으로 재원을 통제하는 능력을 세입분권과 세출분권으로 구분하여 파악하는 것이다. 세출분권을 일반정부 세출 대비 지방정부 세출의 비중으로 측정함으로써 정부의 역할 중에서 지방정부 역할의 크기를 측정한다. 또한 일반정부 세입 대비 지방정부 세입의 비중으로 세입분권 수준을 측정함으로써 지방정부가 자율적으로 재원을 확보하는 능력을 측정한다.

하지만 이러한 측정은 큰 한계를 갖는다. 예를 들어, 세입분권 수준이 높더라도 세출분권 수준에 비하여 세입분권 수준이 크게 낮다면, 지방정부는 세출을 위해 중앙정부에게 의존하게 된다. 이러한 측정의 한계를 극복하고자 Blöchliger and King(2006)은 세출분권 대비 세입분권의 비율인 분권화비율을 이용하여 분권수준을 파악한다. <그림 1>은 가로축과 세로축에 세출분권과 세입분권 수준을 표시하여 OECD 각 국가들의 분권수준 좌표를 나타내며 특히 원점과 각국 좌표의 연장선의 기울기는 분권화비율을 나타낸다.

〈그림 1〉 OECD 국가의 분권화비율 비교



주1: OECD Fiscal Decentralisation Database의 한국에 대한 가장 최신 자료인 2012년 기준

주2: 45도선은 지방정부의 세출을 위한 재원을 전액 스스로 조달하는 것을 의미하며, 그 각도가 낮아질수록 분권화비율이 낮은 것을 의미함

자료: OECD Fiscal Decentralisation Database; 주만수(2016b)에서 재인용

OECD 국가들의 세출분권 및 세입분권 수준은 국가별로 크게 다르다. 먼저 세출분권은 최저 그리스의 6.0%부터 최고 캐나다의 67.9%까지 분포하며 세입분권은 최저 그리스의 3.0%부터 최고 캐나다의 55.0%까지 분포한다. 세출분권과 세입분권의 평균은 각각 31.6%와 19.8%이다. 우리나라의 세출분권 수준은 41.3%로 평균을 크게 초과하며 30개의 비교 국가들 중에서 7위에 해당하는 매우 높은 수준이다. 또한 우리나라의 세입분권 수준은 평균보다 조금 낮은 17.6%이지만 이는 단일형국가 평균 수준을 초과하며 전체 30개 국가 중에서 14위에 해당한다.

이처럼 우리나라의 세출분권과 세입분권 각각의 수준은 이미 상당히 높은 수준이다. 하지만 높은 세출분권 수준에 비해 세입분권 수준은 상대적으로 낮기 때문에 재원의 상당부분을 중앙정부에 의존하게 된다. 분권화비율의 OECD 국가 평균은 61.1%이며 최저 에스토니아의 21.9%부터 최고 미국의 96.3%까지 분포한다. 우리나라의 분권화비율은 평균보다 크게 낮은 42.6%에 불과하며, 30개 국가 중에서 일곱 번째로 낮은 수준이다. 이는 재정운영에서 우리나라 지방정부들의 중앙정부에 대한 의존성이 상대적으로 높은 편임을 의미한다.¹⁾

Ⅲ. 정부 유형 간 재정지출 할당 원칙과 평가

1. 재정지출 할당의 원칙

효율적인 지출할당의 기본원리는 각 정부기능을 효율적인 업무수행이 가능한 가장 낮은 계층의 정부에게 할당하는 것이다. 이를 보충성의 원칙(subsidiarity principle)이라고 하는데, 상위정부는 하위정부가 수행할 수 없는 사무를 제외하고는 모두 하위정부에 이양하는 것을 의미한다. 유사하게, Oates(1972)의 분권화정리(decentralization theorem)에 따르면, 지역 간 공공재에 대한 선호 혹은 공급비용의 차이가 존재할 때, 공공부문행위를 분권화하여 수행하면 효율성 이득을 얻을 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 중앙정부의 공공서비스는 지역 간 수요의 차이가 없는 서비스, 지역 간 상당한 누출효과가 존재하지만 이를 보조금 등으로 조정하기 어려운 서비스, 혹은 지방정부가 제공할 때의 이득에 비하여 행정비용이 상당히 높

1) 재정운영 통계결과만으로 국가별 분권수준을 비교하는 것은 지나친 단순화에 의한 한계를 갖는다. 세입 측면에서 지방정부의 자체세입 규모와 관계없이 세원, 세율, 감면제도에 대한 중앙정부의 개입능력의 크기에 따라 지방정부의 재정자율성은 달라질 수 있다. 또한 세출측면에서 중앙정부의 지출용도 규제의 정도 혹은 지방비 부담을 요구하는 특정보조금과 일반보조금의 비율 등에 의해 지방정부의 실질적인 자율적 지출권한은 달라질 수 있다. 따라서 국제비교에 의한 우리나라 분권수준 파악은 전체적인 분권수준을 조망하는 용도로만 적합하다.

은 서비스 등으로 국한된다.(Bird, 2000)

원칙상 지방정부는 소득 및 부의 분배문제와 국방, 외교 등 일부 공공서비스를 제외한 대부분의 공공서비스를 제공해야 한다. 지방정부는 어떤 공공서비스를, 누구에게, 얼마만큼, 어떤 수준으로 제공할 것인지를 결정해야 하며 그것을 위해 필요한 재원을 해당 지역의 납세자로부터 조달해야 한다.²⁾ 지방정부의 필수적인 역할은 해당 지역주민들에게 그들이 기꺼이 지불할 의사가 있는 공공서비스를 제공하는 것이다. 지방정부의 재정책임성은 지역주민들이 지방정부 제공 공공서비스에 대한 자원부담 수준에 의해 결정된다.

지방정부의 재정책임성을 확보하기 위해서는 공공서비스를 제공하는 정부 간 역할이 명확히 규정되어야 하며, 이러한 기능할당은 정치적 민주성 및 운영의 투명성 측면에서 재정책임성과 일치해야 할 뿐 아니라 지출관리 및 재원조달 권한과도 일치하여야 한다. 하지만 현실에서 완벽히 명확한 지출할당은 불가능할 수 있다. 이는 특정 공공서비스를 공급할 때 서로 다른 유형의 정부들이 동시에 중요한 기능을 수행할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 교육서비스를 제공하는데 중앙정부, 광역지방정부, 기초지방정부, 학교 등이 모두 중요한 역할을 수행함으로써 교육서비스의 양과 질을 결정한다.

중요한 것은 각 지출기능을 어느 정부유형에 할당할 것인가가 아니라 어느 정부유형이 무슨 일을 수행해야하는가를 명확히 규정하는 일이다. 그런데 지출할당을 명확하게 규정하는 문제는 오히려 정부유형 간 지출기능을 조정하여 확정하는 것으로 받아들여지곤 한다. 하지만 분권옹호 주장에 따르면, 정부유형 간 기능조정은 결국 전체 정부기구가 하나로 카르텔화하게 되어 특정 지역주민들이 원하는 서비스를 제공하지 못하거나 혹은 적어도 적정 주민들에게 적정서비스의 적정 수량을 제공하지 못하게 될 수 있음을 의미한다. 더욱이 일차적으로 바람직하지 못한 기능의 중복과 중첩으로 보이는 것도 오히려 유용한 중복 혹은 바람직한 정부 간 경쟁일 수 있다. 따라서 현실에서의 중복과 혼선이 나타날 때, 이를 정부 간 조정방법의 개선 필요성으로 해석할 수 있지만, 그럼에도 효과적인 조정기구를 설립하되 실질적인 기능조정을 최소화하도록 정부 간 재정관계를 설계해야 한다.

공공부문을 가장 효과적으로 분권화하더라도 완전경쟁시장체제처럼 경제적으로 최적의 결과를 도출할 수는 없다. 이때 가장 바람직한 대안은 모든 경제주체의 예산제약을 최대한 경성화하며 제도를 투명하게 운영하는 것이다. 즉, 공공서비스를 제공하는데 중앙집권적 대안보다 새롭고 더 적합한 제도는 서로 조정되지 않고 분권화된 공공부문 공급자들의 의무를 명확히 규정하여 주민에 대한 재정책임성을 달성하려고 노력하도록 유인하는 제도이다.(Oates, 1999)

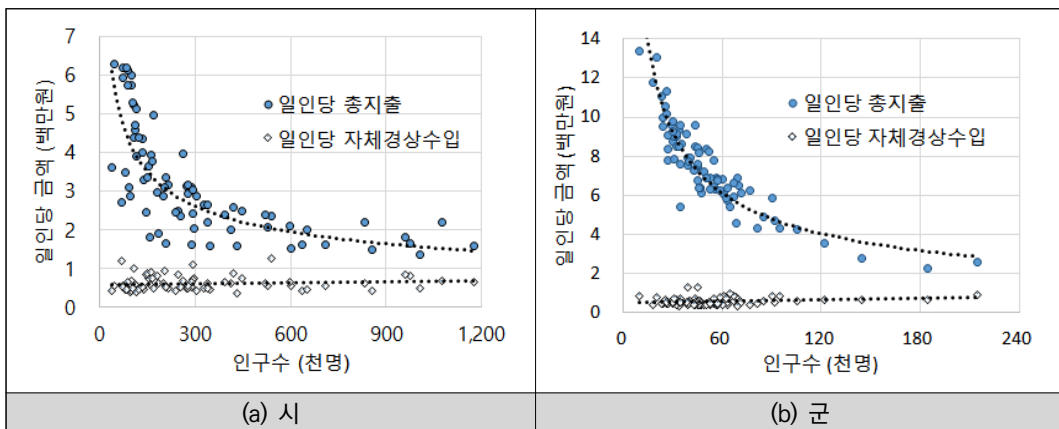
2) 물론 특정 정부에게 할당된 공공서비스 제공을 위해 필요한 재원을 해당 정부가 전적으로 부담할 필요는 없다. 사실상 모든 국가들에서 정부계층 간 지출과 수입의 수직적 할당은 재원의 불일치를 초래하며 이 차이를 줄이기 위해 정부 간 재원이전이 불가피하다.

지출측면에서 추가적으로 유념할 사항이 있다. 중앙정부는 지방정부에 대한 이전지출의 상당 부분을 중앙정부가 선호하는 사회간접자본 등의 지출항목에 지출하도록 지정하곤 한다. 중앙정부의 지출항목 지정은 부분적으로는 지방정부가 재원을 낭비하는 것을 방지하기 위한 것이지만, 지방재정의 비효율성을 확대하는 부작용을 초래할 수 있다. 재원은 대체가능하므로 이전재원이 자체재원을 대체하여 자본지출을 확대할 수 있다. 이는 지방정부가 행정운영 및 유지보수를 위한 재원을 확보하는 것을 더욱 어렵게 만든다. 따라서 중앙정부의 지출항목 지정이 지역의 투자를 유인하는데 성공적일 수 있더라도 항상 긍정적으로 평가할 수는 없다. 즉, 중앙정부가 지역의 선호를 왜곡하고 지방재정제도의 유인체계를 비합리적으로 왜곡시키며 지방정부의 효과적인 지출관리 의지와 능력을 위축시킬 수 있다.

2. 우리나라의 재정지출에 대한 예시적 평가

우리나라에서 중앙정부와 지방정부 간 재정지출기능의 할당이 적절한가를 평가하는 것은 매우 어려운 일이다. 이는 개별 공공서비스 항목별로 파악하여야 하며 그 경우에도 해당 서비스 자체가 아니라 해당 서비스 제공을 위한 정부유형별 역할에 대해 평가해야하기 때문이다. 그럼에도 주만수(2016a, 2016b)가 제시한 바처럼, 우리나라 지방자치단체의 재정지출 자료를 통해 기능할당에 개선의 여지가 있음을 예시할 수는 있다. <그림 2>는 인구규모에 대비하여 시와 군의 일인당 총지출과 일인당 자체경상수입을 제시한다.

<그림 2> 기초자치단체의 일인당 지출과 일인당 자체경상수입의 구조



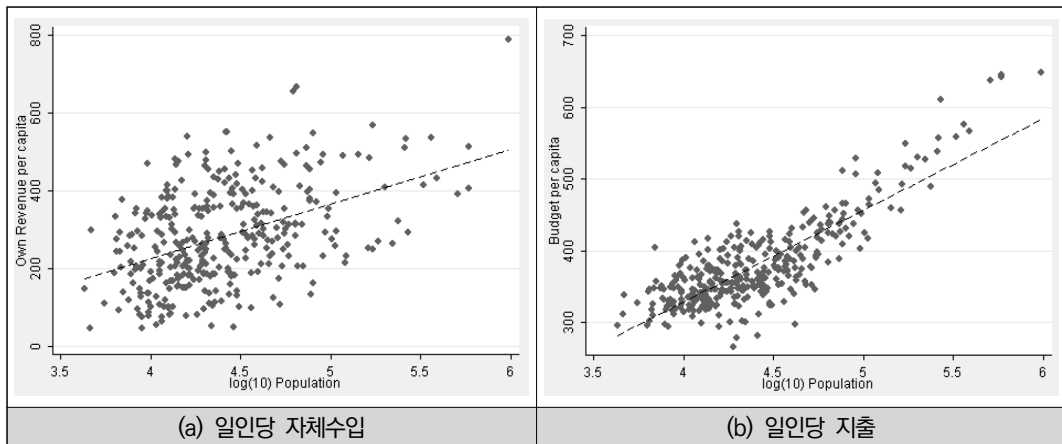
주: 자체경상수입은 지방세와 경상세외수입의 합계이며, 총지출은 일반회계, 공기업특별회계, 기타 특별회계의 총계자료이고, 이는 2014년 결산자료임

자료: 행정자치부(2016)의 『지방재정연감』 및 통계청 국가통계포털; 주만수(2016a)에서 재인용

시와 군 모두에서 인구규모가 클수록 일인당 자체경상수입은 매우 완만하게 증가한다. 이는 자치단체의 경제여건이 개선될수록 인구가 증가하며, 그 지역의 높아진 경제력으로 주민 일인당 조세부담 능력이 향상되기 때문이다. 반면에 일인당 지출은 지방정부의 인구규모가 증가할수록 급격히 감소한다. 즉, 지방자치단체의 공공서비스 제공은 인구에 대해 급격한 규모의 경제 현상을 나타낸다. 이처럼 일인당 지출과 일인당 자체수입의 격차가 매우 크므로 이 차이를 주로 중앙정부 등 상위정부의 이전재원에 의해 충당해야 한다. 그 결과 인구규모가 작은 지방자치단체일수록 중앙정부 이전재원에 대한 의존도가 높으며,³⁾ 일인당 재원부담을 적게 할수록 일인당 지출은 더 큰 현상이 나타난다.(주만수, 2016a)

이러한 자치단체의 지출구조는 해외사례와 크게 다른 것일 수 있다.⁴⁾ <그림 3>은 독일 주정부 중에서 가장 인구가 많은 북라인-웨스트팔리아(North Rhine-Westfalia)주 시정부들의 인구규모에 대한 일인당 자체수입과 일인당 지출을 제시한다.(Buettner and Holm-Hadulla, 2008)

〈그림 3〉 독일 시정부의 일인당 자체수입과 지출



주: 2005년 자료이며, 가로축은 $\log(\text{인구수})$ 이며 세로축은 유로임
자료: Buettner and Holm-Hadulla(2008)에서 재인용

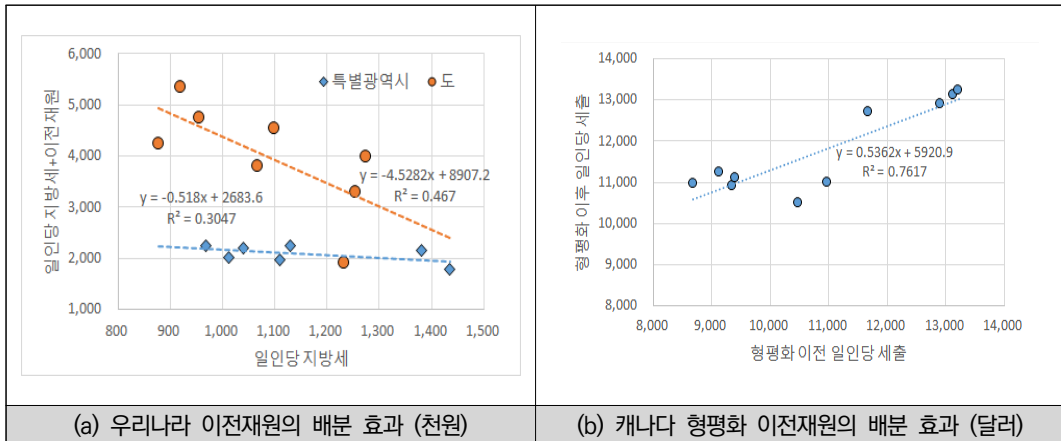
3) 예를 들어, 인구 3만명 미만인 14개 군의 평균 일인당 지출은 1,038만원으로 평균 일인당 자체경상수입인 56만원의 약 18.7배이다. 반면에 인구 30만명 이상인 25개 시의 평균 일인당 지출은 204만원인데 이는 평균 일인당 자체경상수입 62만원의 약 3.3배에 불과하다.(주만수, 2016a)

4) 해외 국가의 지방정부별 세출 및 세입 자료를 확보하는 것은 쉽지 않다. 여기서 제시한 독일 및 캐나다 자료는 Buettner and Holm-Hadulla(2008)와 Bernard(2012)의 자료를 재인용하는 것이다. 이후 Buettner and Holm-Hadulla(2013)는 U.S. Census Bureau(2005)의 자료를 이용하여 미국 시정부의 인구구간별 일인당 지출도 인구규모가 증가할수록 증가함을 제시하면서, 이는 대부분의 국가들에서 보편적인 현상이라고 주장하였다.

독일의 일인당 자체수입은, 우리나라 지방자치단체처럼, 인구가 증가함에 따라 증가하지만 유사한 인구규모라고 하더라도 일인당 수입의 격차는 상당히 큰 편이다. 반면에 우리나라와 크게 달리, 독일에서는 인구 증가에 따른 교통 및 환경 등 대도시 수요의 증가를 반영하므로 지방정부의 일인당 지출도 인구와 함께 증가하는 모습을 나타낸다. 이처럼 일인당 지출과 일인당 자체수입이 양의 상관관계를 가지므로 재정조정제도를 이용하여 비교적 적은 재원으로 용이하게 재정형평화를 달성할 수 있다.

지방정부의 일인당 세출과 인구규모의 관계 및 이전재원의 역할에 관한 우리나라와 일부 다른 국가와의 차이는 기초자치단체에 국한된 것은 아니다. <그림 4>는 우리나라와 캐나다 광역지방정부의 중앙정부 이전재원이 일인당 지출에 미치는 효과를 제시한다.

<그림 4> 우리나라와 캐나다 광역지방정부의 일인당 수입과 지출



- 주1: 우리나라는 2014년의 지방세 및 이전수입(지방교부세와 국고보조금 합계)의 시도별 자료(특별자치시도는 제외)이며 이는 각 시도 본청과 이에 속한 시군 자료를 통합한 순계자료임
 주2: 캐나다는 Bernard(2012)의 2009년 통계자료 이용하여 도출한 주별 자료임
 자료: 주만수(2016a)에서 재인용

먼저 우리나라 특별광역시의 경우, 일인당 지방세가 증가할수록 지방세와 이전재원 합계액의 일인당 금액은 완만하게 감소하거나 거의 일정하게 유지된다. 즉, 일인당 지방세가 클수록 일인당 이전재원은 감소하여 지역 간 일인당 지출의 크기를 거의 동일하게 조정한다. 반면에 도의 경우에는 일인당 이전재원과 일인당 지방세와 부의 상관관계가 매우 뚜렷하다. 이는 일인당 지방세가 클수록 일인당 이전재원이 급격히 감소하여 일인당 재원의 순위를 완벽하게 역전시킨다는 것을 의미한다.

캐나다 연방정부의 형평화재원이 주별 일인당 세출에 미치는 효과는 우리나라와 크게 다르

다. 형평화 재원의 배분 이전에 자체재원에 의한 일인당 지출이 큰 지역은 형평화 재원의 배분 이후에도 여전히 더 큰 일인당 지출을 유지한다. 단순회귀 방정식 기울기가 약 0.5에 불과하다는 것은 형평화 이전재원의 배분이 주별 일인당 지출의 격차를 감소시킴을 의미한다. 캐나다에서 일인당 지출이 가장 큰 앨버타(Alberta)주는 가장 작은 노바스코티아(Nova Scotia) 주의 단지 1.26배에 불과하다. 반면에 우리나라의 경우 이전재원이 광역별 일인당 지출의 순위를 역전시키면서 도 중에서 일인당 지출이 가장 작은 경기도와 가장 큰 전남의 차이는 2.6배에 달한다.⁵⁾

비록 제한적이지만 이상의 사례가 의미하는 바를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 각 국가에서 지방정부들의 일인당 재정수입 차이는 지역별 경제력 차이에 의해 발생하며 적어도 기초단위에서는 인구가 증가함에 따라 대체로 일인당 자체수입이 증가하는 경향을 갖는다. 둘째, 독일, 캐나다 등에서는 경제력 격차에 따른 일인당 자체수입의 격차를 완화하기 위해 이전재원을 활용하는 반면,⁶⁾ 우리나라의 이전재원은 인구가 적을수록 일인당 지출이 급격히 증가하도록 배분함으로써 일인당 자체수입과 일인당 지출이 역의 상관관계를 갖도록 만든다. 따라서 우리나라의 지방정부 간 재정력 격차는 지역 간 경제력 격차에 기인한 것이 아니라 재정이 열악한 지역에 대한 과도한 재원이전 혹은 지방자치단체에 대한 잘못된 기능할당에 기인한 것이다.

IV. 정부 유형 간 조세할당 원칙과 평가

1. 조세할당의 원칙

온전한 의미에서 지방세란 지방정부가 세원의 크기를 평가하고 세율을 결정하며 징수업무를 수행하는 조세를 말한다. 현실에서는 많은 지방세들이 이들 중 하나 혹은 두 가지 특성만을 가지며 조세수입의 귀속을 판단하기 불분명한 경우도 있다.(Bird, 2000, 2001)

5) 광역지방정부 인구의 변이계수는 우리나라(0.94)에 비해 캐나다(1.17)가 더 크다. 반면에 면적의 변이계수는 우리나라(0.94)보다 캐나다(0.77)가 더 적으며 인구밀도의 변이계수는 우리나라(1.67)가 캐나다(0.86)보다 크고 우리나라 도 지역 인구밀도의 변이계수는 1.04로 낮아져서 캐나다와 차이가 그리 크지 않다. 따라서 이전재원에 의해 일인당 지출 크기를 역전시키는 우리나라의 특이한 지방재정지출 구조가 지역별 인구의 편중 때문에 발생한다는 일부의 주장이 항상 정당화되는 것은 아니다.

6) 캐나다의 이전재원 배분방식은 이를 명시적으로 제시한다.(Nadeau, 2014) 지역 간 인구밀도의 격차가 큰 호주도 이전재원으로 일인당 자체수입의 격차를 완화하되, 이를 역전시킬 정도로 조정하지는 않는다.(Spasovejic and Nicholas, 2013)

국세와 지방세의 구분이 불명확한 다양한 경우가 있다. 먼저 조세수입이 지방정부에게 귀속된다고 하더라도 중앙정부가 세율과 세원을 결정하고 징수하여 각 지역으로 배분한다면, 이는 지방세가 아니라 이전제도와 연계된 국세로 해석될 수 있다. 특히 각 지역별 배분액과 해당 지역 내 징수액 간 연계가 미약할 때 이러한 해석은 더욱 설득력이 있다. 반면에 중앙정부가 징수업무를 담당하더라도, 지방정부가 조세의 부과여부 및 세원과 세율을 결정하며 세수가 모두 지방정부에게 귀속된다면, 이는 지방세이다. 또한 이 양 극단의 중간에 속하는 사례는 얼마든지 많다.

지방정부에게 조세를 할당하는 기본원칙을 다음처럼 정리할 수 있다. 먼저 지방정부는 지역주민에게 지방공공서비스 제공을 위해 필요한 재원을 해당 지역에서 조달할 수 있어야 한다. 지역 간 경제력 격차가 존재하여 모든 지역이 필요한 재원을 조달하는 것이 불가능하다면, 적어도 가장 부유한 지방정부는 이 원칙을 준수할 수 있어야 한다. 둘째, 지방정부는 재정수입을 해당 지역주민으로부터만 징수하여야 하며 각 주민들의 조세부담은 그들이 공공서비스로부터 얻는 편익과 연계되어야 한다. 즉, 각 정부계층별로 재정지출과 재정수입의 필요성을 일치시켜야 하며, 모든 정부들은 재정지출을 위한 자원조달을 한계에서 책임져야 한다.

이러한 원칙을 충족시키면서 지방세는 다음의 특성을 갖는 것이 바람직하다. 첫째, 세원의 이동성은 비교적 낮아야 한다. 그래야 자원배분의 왜곡을 줄이면서 지방정부가 세율을 변동시킬 수 있다. 둘째, 세수는 지방재정수요를 충족하기에 충분해야 하며 장기적으로 지출수요의 증가를 충당할만한 신장성을 갖추어야 한다. 셋째, 세수는 비교적 안정적이며 예측 가능해야 한다. 넷째, 조세부담을 비거주자에게 수출할 수 없어야 한다. 다섯째, 재정책임성을 보장하기 위하여 납세자가 세원을 인식하기 용이해야 한다. 여섯째, 납세자들이 지방세를 상당히 공정한 것으로 인식할 수 있어야 한다. 일곱째, 조세행정이 용이하여야 한다.

지방세가 이상의 모든 특성들을 동등하게 만족시켜야 하는 것은 아니다. 또한 이상적인 지방세 특성에 대해 중앙정부와 지방정부가 서로 달리 인식할 수 있다. 중앙 및 지방정부 모두 세원의 이동성이 낮아야 하며 지방재정수요를 충족하기에 충분해야 한다는 것에는 동의할 것이다. 그런데 국가전체의 효율성 및 형평성을 제고하려는 중앙정부는 지방세 부담을 비거주자에게 수출하지 않아야 하는 특성과 재정책임성을 보장하기 위하여 납세자가 세원을 인식하기에 용이해야 한다는 특성을 강조한다. 반면에 지방정부는 이러한 특성들을 중요하게 생각하지 않는다.

분권체제에서 지방정부는 재정책임성을 갖지 않는 세원에서 재정수입을 확보하려고 시도할 것이므로 지방정부들의 다른 지역주민들에 대한 과세권한을 억제하는 것이 바람직하다. 이는 천연자원 조세, 도매단계의 판매세, 일부 비거주용 부동산세 등을 포함한다. 지방정부에게 부 적절한 세원이 할당되면, 낭비적인 조세경쟁이나 바람직하지 못한 조세수출이 발생할 수 있

다. 이런 상황이라면, 모든 지방정부 혹은 지방정부를 지역특성별로 구분하여 동일한 방법으로 과세표준을 설정하도록 할 수 있다. 동시에 비생산적인 조세경쟁을 억제하기 위해 최저세율을 설정하거나 부당한 조세수출을 억제하기 위해 최고세율을 설정하여 이러한 세원에서 세수를 확충하려는 지방정부의 세율 결정권을 제한할 수 있다.

원칙적으로, 다층구조의 정부체제는 조세와 공공지출의 편익이 가능한 밀접하게 연계되어야 효율적으로 작동한다. 이는 특정지역에 거주하는 시민-유권자-소비자는 그들이 수혜 받은 공공서비스에 대해 조세를 지불한다는 것을 의미하며, 동시에 그들이 지불한 조세로 제공된 공공서비스의 편익을 얻는다는 것을 의미한다. Olson(1969)이 제시한 재정동등성의 원칙(principle of fiscal equivalence)에 따르면, 시민들은 기초-광역-국가의 여러 정부체제에 중첩하여 거주하므로 이들은 각 계층의 정부로부터 얻는 편익에 대응되는 세금을 각 계층의 정부에게 지불해야 한다. 만일 한 계층의 정부가 제공한 공공서비스의 편익이 다른 지방정부에게 누출된다면 혹은 한 지역의 정부가 다른 지역에 거주하는 주민들에게 조세를 부과하게 된다면, 재정동등성을 회복하기 위해 정부 간 수평적인 재원이전이 필요하다.

재정동등성원칙에 부합하지 않더라도 행정의 효율성 및 용이성 때문에 특정 계층의 정부에게 특정 조세의 부과 권한 혹은 특정 공공서비스의 제공 권한을 부여할 수 있다. 이러한 경우 상위정부와 하위정부 간 수직적인 재원 이전이 이루어져야 하며, 지역균등화 이전재원은 하부한계적(infra-marginal)이어야 한다. 즉, 모든 지방정부들은 자신에게 할당된 공공서비스 제공을 위한 재정지출에 대해 한계에서 온전한 조세가격을 지불하는 경성예산제약에 직면하여야 한다.

지방정부 재정수입과 관련해 가장 중요한 과제는 지방정부가 정치적으로 책임있는 공공서비스를 제공하는데 충분한 재원을 확보하는 것이다. 광역지방정부에게 큰 지출역할을 부여하면서 이전재원에 대한 의존도를 낮추기를 원한다면, 자동차 및 연료에 대한 물품세 뿐 아니라 개인소득세, 부가가치세 등 국세의 세원에 대해 부가세 형태의 지방세 과세를 허용해야 한다. 이처럼 국세에 대해 부가세를 부과하는 것은 정치적인 재정책임성을 보유하면서 실행가능한 유일한 방법일 수 있다.

기초지방정부에게 적합한 세원은 공공서비스에 대한 사용료와 개선이 이루어진 재산세 및 지방사업세이다. 먼저 재산세를 대부분의 국가에서 현재 부과되는 형태보다 단순화하고 균일한 과세체제로 개선해야 한다. 주거용 부동산에 대한 재산세 부과의 정치적 비용이 매우 높기 때문에 지방정부는 재산세보다는 용도지정이 없는 일반 이전재원과 조세수출이 가능한 기업에 대한 과세를 선호한다. 현실에서의 기업과세인 법인소득세, 사업세, 비주거용 재산세 등은 부분적으로 편익원칙에 부합하지만 심각한 경제적 왜곡을 초래하므로 다른 지역주민에게 비용을 전가하려는 시도를 배제하기 위하여 엄격히 제한하여야 한다.⁷⁾

2. 우리나라의 조세할당 및 지방세제에 대한 평가

1) 지방세의 편익원칙 부합여부 평가

지방세의 편익원칙이 중요한 것은 지방세가 지방공공서비스의 가격기능을 수행하여 효율적인 자원배분을 유도하기 때문이다. 지방세가 지방공공서비스의 가격으로 작동하기 위해서는 지역주민들이 지방세와 그 납세지를 인지할 수 있어야 하며, 추가적인 지방공공서비스 제공에 필요한 추가적인 재원을 해당 지역주민들이 편익에 따라 부담하는 체계를 갖추어야 한다. 하지만 우리나라 주요 지방세 세목은 납세지를 인지하기 어려우며 지방공공서비스 편익과의 연계성도 취약하여 가격기능이 작동하지 않는다.

지방세를 편익원칙에 입각하여 평가한 주만수(2008, 2012, 2016a)를 다음처럼 정리할 수 있다. 첫째, 개인지방소득세의 납세지는 거주지원칙을 표방하지만 소득유형별로 납세지가 서로 달라서 지역주민들은 이를 구분하여 인지하지 못한다. 먼저 지방소득세의 50%를 초과하는 근로소득과 퇴직소득에 대한 지방소득세의 납세지는 근무지이다. 또한 이자소득·배당소득에 대한 납세지는 금융기관이 소재하는 소득의 지급지, 복권 또는 체육진흥투표권의 당첨금 등에 대해서는 해당 복권 또는 투표권의 판매지이다. 이처럼 지방소득세의 납세지가 납세자의 거주지와 다르다면, 선거권을 행사하여 자신이 향유할 공공서비스의 양과 질을 선택하는 권한을 갖는 거주주민과 자원 부담자의 연결체계가 미약해진다.

둘째, 주민들은 지방소비세를 소비지에 납세한다고 인지하지만 사실은 전혀 다르다. 중앙정부는 부가가치세의 11%를 5%p와 6%p 부분으로 나누어 서로 다른 방법으로 시·도에 배분한다. 먼저 5%p를 소비지표인 민간최종소비지출의 지역별 비중을 중심으로 배분하는데, 민간최종소비지출은 거주지에서 집계하는 통계자료이므로 소비지가 아니라 거주지를 기준으로 배분함을 의미한다. 즉, 관광 등으로 거주지 이외에서 소비하면서 지방공공재를 이용한 소비자는 그 대가를 소비지역이 아니라 자신의 거주지역에 납부하는 것이다. 더욱이 지방소비세는 두 방법으로 지역 간 재분배기능을 수행한다. 하나는 소비지표에 대하여 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 그리고 비수도권 도 300%의 가중치를 부여하여 비수도권 도에 상대적으로 많은 재원을 배분하는 것이며, 다른 하나는 서울·경기·인천의 수도권 광역자치단체가 매년 지방소비세 수입의 35%를 지역상생발전기금에 출연하며, 이를 재정여건을 감안하여 시도별로 배분하는 것이다. 따라서 이는 지역 간 재정형평화 재원의 성격을 가지며, 특히 기금 부분은 조세라기보다는 수평적 이전재원이라고 할 수 있다.

7) Bird(2013)는 법인소득세 등 지방정부의 기업과세에 대한 대안으로 낮은 단일세율의 사업부가가치세(business value tax)를 제안한다.

또한 지방소비세의 6%p 부분은 2014년 부동산정책의 일환으로 주택에 대한 취득세 세율을 인하하면서 감소재원을 보전할 목적으로 도입하였으므로 시도별 취득세 감소액을 산출하여 배분한다. 더욱이 부가가치세의 6%p 전환으로 감소한 지방교부세 및 지방교육재정교부금과 취득세를 인하여 감소한 지방교육세 감소분 등을 모두 지방소비세로 충당해야 한다. 따라서 6%p 부분의 약 40%는 중앙정부가 징수하여 바로 지방교부세 및 지방교육재정교부금 재원으로 이용하므로 지방세라고 할 수 없다.⁸⁾ 지방소비세가 확대되었음에도 일반주민들은 지방소비세의 명칭으로부터 이러한 배분구조를 상상할 수조차 없으므로 지방공공서비스의 가격으로 작동하지 않으며 재정책임성과 연계되지도 못한다.

셋째, 법인가업의 이익에 부과하는 법인지방소득세의 납세지는 법인 소재지이며 사업장이 여러 지역에 소재할 때는 종업원수, 건축물 연면적 등의 지표를 이용하여 지역별로 안분한다. 하지만 법인가업의 이익이 지방정부의 공공서비스 편익과 연계된다고 판단할 논리는 존재하지 않으며, 오히려 기업이익의 크기는 거시경제 및 해당 산업부문의 경기 상황, 기업가의 능력 등에 의해 결정되므로 법인지방소득세 자체가 편익원칙에 부합하지 않는다. 더욱이 이는 조세수출 및 조세경쟁이 가능한 세목임에도 개인지방소득세와 동일하게 50% 범위 내에서 기초자치단체에게 세율결정권을 부여하므로 지방정부들이 이를 적극 활용한다면 비효율성을 초래할 위험이 있다.

넷째, 자동차 주행에 대한 자동차세는 휘발유, 경유 및 이와 유사한 대체유류에 대한 국제인 교통·에너지·환경세의 36%(현재 탄력세율에 의해 26%)를 재원으로 확보하여 두 가지의 기준으로 지방정부별로 안분한다. 먼저 한미통상협상으로 감소한 소유분 자동차세를 보전하기 위해 9,830억원을 특별광역시 및 시군별 비영업용 승용자동차에 대한 소유분 자동차세 징수액에 비례하여 배분하며, 나머지 금액을 유류세제 인상에 따른 운수업 손실 보전을 위해 유류세 보조금으로 배분한다. 지방정부는 유류세 보조금을 버스·택시·화물자동차 및 연안화물선 등의 운수사업자 혹은 차주에게 중앙정부가 규정한 손실보전 방식에 따라 지급해야 한다. 따라서 이를 지방세라고 할 수 없으며, 소유분 자동차세 보전분은 주행분 자동차세의 세목 명칭과 전혀 연계되지 않는다.

이상에서 살펴본 바처럼, 지방세의 주요 세목들이 편익원칙과 무관하게 단순히 재원확보의 용이성 혹은 지역 간 재원배분의 형평성 등을 목적으로 설계되었다. 이로 인해 지방정부의 효율적이며 건전한 재정운영을 유인하지 못할 뿐 아니라 지역주민들이 지방공공재의 비용부담 주체를 인지하지 못하여 재정운영을 견제하거나 감시할 유인도 낮다. 따라서 지방정부의 주민에 대한 재정책임성을 보장할 수 없다.

8) 추가적으로 취득세 감소분 보전액의 2%는 사회복지수요를 반영하여 시도별 영유아 및 노인인구의 비중 에 의해 배분할 수 있도록 규정한다.(지방세법시행령 제75조제1항 등)

2) 지방세제의 누진체계와 지역 간 및 개인 간 형평성에 대한 평가

우리나라 지방세제는 개인 간 소득 및 부의 형평성을 고려하여 지방소득세, 재산세, 주택에 대한 취득세 등 다양한 세목에서 누진세율체계로 부과한다. 이와 더불어 소득 혹은 재산 유형에 따라 세원규모 산정 및 세율을 차별화하기도 한다. 예를 들어, 농업소득에 관해서는 지방소득세를 부과하지 않으며 부동산 보유에 대한 재산세도 부동산 유형에 따라 과세표준의 시가반영률 및 세율이 서로 다르다. 또한 취득세는 부동산과 자동차 등에 대해 서로 다른 세율을 부과할 뿐 아니라 부동산 유형 및 취득방법, 그리고 자동차 유형에 따라 세율을 차별화한다. 이는 나름의 합리화 논거와 역사성을 갖는 것이지만 지방정부의 세원 및 세율결정권을 제한한다. 더욱이 이들이 소득과 부의 형평성 및 정책목적에 부합하는지, 그리고 개인 간 형평화가 지방세의 타당한 목표인지에 대해서는 엄격한 검토를 시도하지 않고 있다. 여기서는 주만수(2011, 2012)에 기초하여 지방소득세와 재산세의 누진세율체계가 개인 간 혹은 지역 간 형평성을 개선하는가를 예시적으로 평가한다.

먼저 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세의 과세표준에 대해 각각 0.6~4.0%와 1.0~2.2%의 누진세율체계로 과세한다. 지방정부는 표준세율의 50%의 범위에서 세율을 조정할 수 있으므로 누진체계의 크기가 지역별로 달라질 수 있다. 그런데 개인지방소득세의 납세지가 소득유형에 따라 거주지 혹은 근무지 등으로 혼재하므로, 탄력세율을 이용하여 지방정부들이 세율을 차등화하면 해당 지역 내의 소득형평성조차 왜곡시킬 수 있다. 따라서 비록 지방정부가 세율결정권을 갖고 있더라도 이를 행사하지 않는 것이 지역 내 주민 간 형평성 측면에서 바람직하다. 법인지방소득세의 누진세율체계는 기본적으로 개인 간 형평성의 개선을 위한 수단일 수 없다. 더욱이 지역별로 주요 산업이 다르다면, 개별 지방정부의 세율조정은 지역 간 혹은 산업 간 자원배분을 왜곡시켜 효율성 손실을 확대할 것이다.

둘째, 부동산보유에 대한 재산세는 부동산유형을 토지, 건축물, 주택으로 구분하고 서로 다른 세율을 부과한다. 토지를 용도별로 종합합산, 별도합산, 분리과세 대상으로 구분하고 분리과세 대상은 비례세율로 과세하지만 종합합산 토지 및 별도합산 토지에 대해서 누진세율을 적용한다. 주택에 대해서는 토지와 건축물의 가치를 통합하여 누진체계의 재산세를 부과한다. 건축물에 대해서는 용도 및 입지에 따라 서로 다른 비례세율의 재산세와 누진적인 지역자원시설세를 부과한다. 이처럼 부동산의 용도 및 입지에 따라 차별적인 비례세율 혹은 누진세율의 복잡한 세율체계를 적용하므로 자원배분을 왜곡시켜 비효율성을 초래한다. 이는 편익원칙에 가장 부합하는 재산세의 기능을 훼손할 뿐 아니라 개인 간 형평성 개선 수단으로 이용하므로 지방정부의 자율적 세율결정권을 극도로 제한한다.

더욱 문제가 되는 것은 일부 재산세는 누진세율로 부과함에도 불구하고 개인별 형평성을

개선하기보다는 오히려 훼손할 가능성이 매우 크다는 것이다. 이는 누진세율을 개인별로 적용하는 것이 아니라 물건별로 적용하기 때문이다. 먼저 주택에 대한 재산세는 개별 주택에 부과되므로 보유주택의 총가치가 동일하더라도 고가 주택 한 채를 보유할 때에 비하여 저가 주택 여러 채를 보유할 때 조세부담이 낮아진다.⁹⁾ 또한 종합합산 토지에 대한 누진세율을 개별 시·군·구가 각 지역에 소재한 토지의 합산가치에 적용한다. 이는 동일한 가치의 토지를 보유하더라도 여러 지역에 분산 보유할 때보다 한 지역에 집중 보유하면 더 높은 세율이 적용되어 조세부담이 증가함을 의미한다. 이처럼 복잡한 세율구조의 재산세는 개인 간 부의 형평성을 개선하기보다 왜곡시키면서, 지방정부의 과세자주권을 제한하므로 지방정부의 재정자율성 및 재정책임성 확보를 저해한다.

지방세의 누진세율체계는 개인 간 형평성 및 효율성을 왜곡시킬 뿐 아니라, 지역 간 재정력 격차를 확대시키는 문제를 초래한다. 고소득자와 저소득자 분포 및 고가 부동산과 저가 부동산의 분포가 지역별로 편향된다면, 누진세율체계는 지역 간 지방세수입의 격차를 지역 간 소득격차 및 재산가치 격차에 비하여 더욱 확대시킬 것이다. 실제로 2015년 서울의 인구 및 지역총생산 비중은 각각 19.4%와 22.0%인데 비하여 지방세수입 비중은 24.0%이고 누진세율이 적용되는 재산세와 지방소득세 비중은 각각 31.6%와 33.3%로 상당히 높다. 또한 2015년 개인지방소득세 납세자 중 서울의 비중은 17.7%에 불과하지만 1백만원 이상의 고액 납세자 비중은 28.1%, 1천만원 이상의 초고액 납세자 비중은 35.0%에 이른다.(행정자치부, 2016; 통계청, 국가통계포털) 이처럼 누진세율체계는 서울의 소득 비중보다 지방소득세 비중을 증가시켜서 지역 간 세수의 격차를 확대한다. 이러한 현상은 부동산에 대한 재산세와 주택에 대한 취득세에서도 발생한다. 즉, 이 세목들의 누진세율체제로 인하여 지역 간 재산가치의 분포에 비하여 이에 기초한 세수의 격차를 더욱 확대시킨다. 따라서 누진세율체계를 비례세율체제로 조정한다면 지역 간 세수 격차가 감소할 것이므로 재정형평화 장치를 포함하지 않는 국세의 지방세 이전을 가능하게 한다.¹⁰⁾

3) 지방세의 안정성에 대한 평가

지방세 중에서 취득세와 지방소득세의 지방세수입 대비 비중은 2015년 29.3%와 18.0%이

9) 이러한 현상은 6억원과 9억원을 중심으로 1, 2, 3%의 단순 누진세율을 부과하는 주택에 대한 취득세의 경우에도 동일하게 발생한다. 예를 들어, 12억원짜리 주택 1채를 취득하면, 합계액이 동일하게 4억원짜리 주택 3채를 취득할 때보다 3배의 취득세를 부담해야 한다.

10) 소득 및 재산과세가 추구하는 개인 간 형평화의 변화는 개인별 누진체제로 과세하는 국세인 소득세와 종합부동산세의 동시 개편을 통해 상당부분 중립화할 수 있다.

다. 취득세는 광역자치단체의 가장 중요한 세목이며 지방소득세는 특별광역시에서 취득세 다음으로 중요하며 시군에서는 가장 중요한 세목이다. 지방세 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 세목의 세수가 안정적이어야 지방정부들이 계획적이고 예측가능하게 재정을 운영할 수 있다. 하지만 이들은 연도별로 크게 변동하여 지방정부 재정운영의 계획성을 훼손한다.

〈표 1〉는 1995~2015년 동안 시도별 취득세와 지방소득세 수입의 연도별 변화율을 기초로 그 변동성을 제시한다. 즉, 지난 20년 간 시도별로 매년 징수액 변동률을 산정하고 그 최저 및 최고 변동률, 그리고 시도별 변동률의 평균과 표준편차를 이용하여 계산한 변이계수를 제시한다. 또한 각 세목 총액의 변동률 및 시도별 변동률의 평균을 함께 제시한다.

〈표 1〉 취득세 및 지방소득세 징수액의 시도별 변동 (1995~2015년)

| 구분 | 취득세 변동률 | | | | | 지방소득세 변동률 | | | | |
|----|---------|-------|-------|------|------|-----------|-------|-------|------|------|
| | 최저(%) | 최고(%) | 평균(%) | 표준편차 | 변이계수 | 최저(%) | 최고(%) | 평균(%) | 표준편차 | 변이계수 |
| 총액 | -25.3 | 39.5 | 8.3 | 15.4 | 1.8 | -7.5 | 34.5 | 12.3 | 11.1 | 0.9 |
| 서울 | -30.3 | 46.0 | 8.5 | 21.5 | 2.5 | -12.6 | 29.5 | 10.8 | 11.0 | 1.0 |
| 부산 | -21.7 | 40.9 | 7.3 | 19.5 | 2.7 | -10.6 | 92.6 | 13.6 | 21.7 | 1.6 |
| 대구 | -27.0 | 44.3 | 8.0 | 20.3 | 2.5 | -13.3 | 25.7 | 8.8 | 10.4 | 1.2 |
| 인천 | -21.8 | 34.3 | 8.5 | 16.6 | 1.9 | -12.2 | 33.1 | 11.5 | 12.5 | 1.1 |
| 광주 | -32.3 | 51.4 | 7.1 | 20.1 | 2.8 | -35.7 | 60.3 | 12.5 | 22.0 | 1.8 |
| 대전 | -27.8 | 49.4 | 5.6 | 22.9 | 4.1 | -19.5 | 46.8 | 12.3 | 17.6 | 1.4 |
| 울산 | -29.1 | 44.4 | 8.8 | 21.2 | 2.4 | -18.3 | 39.9 | 15.2 | 18.4 | 1.2 |
| 경기 | -24.5 | 46.0 | 10.0 | 16.8 | 1.7 | -7.3 | 52.0 | 15.8 | 17.2 | 1.1 |
| 강원 | -29.8 | 40.0 | 8.0 | 17.9 | 2.2 | -14.2 | 35.5 | 11.1 | 14.5 | 1.3 |
| 충북 | -29.2 | 46.7 | 9.0 | 18.6 | 2.1 | -19.8 | 57.4 | 11.6 | 16.5 | 1.4 |
| 충남 | -14.1 | 43.5 | 9.0 | 16.1 | 1.8 | -5.0 | 54.6 | 16.1 | 18.6 | 1.2 |
| 전북 | -23.9 | 19.7 | 5.7 | 11.8 | 2.0 | -15.8 | 32.1 | 11.2 | 11.3 | 1.0 |
| 전남 | -26.6 | 51.3 | 8.0 | 18.1 | 2.3 | -14.6 | 54.5 | 16.1 | 19.3 | 1.2 |
| 경북 | -25.4 | 40.2 | 8.2 | 15.3 | 1.9 | -9.1 | 69.7 | 15.9 | 20.3 | 1.3 |
| 경남 | -29.2 | 48.0 | 7.5 | 18.6 | 2.5 | -37.1 | 32.0 | 10.4 | 15.5 | 1.5 |
| 제주 | -18.3 | 49.6 | 11.9 | 18.6 | 1.6 | -13.3 | 49.4 | 12.5 | 15.8 | 1.3 |
| 평균 | -25.7 | 43.5 | 8.2 | 18.4 | 2.3 | -16.2 | 47.8 | 12.8 | 16.4 | 1.3 |

주: 취득세는 2011년부터 (구)취득세와 등록분 등록세 통합하였으므로 2011년을 제외하며, 지방소득세는 2010년과 2014년에 주민세 및 지방소득세의 포괄범위가 변경되었으므로 이 2개 연도를 제외하고 산정함

자료: 통계청, 국가통계포털

1990년대 후반과 2000년대 후반의 외환위기 및 금융위기 등을 겪으면서 거시경제 및 부동산경기의 변동성이 심화됨에 따라 취득세와 지방소득세 수입도 크게 변화하였다. 특히 부동산경기의 부침에 따라 취득세 수입의 변동성이 심하였는데 시도의 변동률 평균은 최저 -25.7%에서 최고 43.5%로 그 차이가 69.2%p에 달한다. 연도별 증가율의 최저와 최고가 가장 크게 차이나는 지역은 83.7%p의 광주이며, 가장 작은 전북도 43.6%p이다. 취득세 변동율의 구체적 사례로 인천의 2005~2008년 연도별 변화율은 34%, -5%, 30%, -5%로 큰 변동성을 나타낸다. 이러한 현상은 정도의 차이만 있을 뿐 모든 시도에서 관찰된다.

시도별 지방소득세도 취득세와 마찬가지로 각 연도에 증가와 감소를 반복하는 등 크게 변동한다. 시도의 변동률 평균은 최저 -16.2%에서 최고 47.8%로 그 차이가 64.0%p에 달한다. 연도별 증가율의 최저와 최고가 가장 크게 차이나는 지역은 103.2%p의 부산이며, 가장 작은 서울도 42.1%p이다. 지방소득세 변동률의 변이계수 평균이 취득세에 비해 낮은 것은 지방소득세에는 법인분 뿐만 아니라 상대적으로 경기에 둔감한 개인분을 포함하기 때문이다. 하지만 지방소득세 징수액을 개인분과 법인분으로 구분하여 공개하지 않으므로 불가피하게 총액으로 제시한 것이다.¹¹⁾ 또한 지방소득세는 시군세이므로 각 시군별 그 변동률은 더욱 클 것으로 예상된다.¹²⁾

거시경제의 변동에 취약한 취득세와 법인지방소득세의 비중이 크기 때문에 지방자치단체들은 안정적인 재정운명을 할 수 없다. 세수가 급격히 상승하는 시기에 지방정부는 여유재원으로 필요성이 낮은 투자사업을 추진하기 때문에 재정낭비의 원인이 된다. 또한 재원이 급격히 감소하는 시기에 정상적 재정지출도 감당하기 어려운 상황에 처하여 중앙정부의 이전재원에 대한 의존성이 증가한다. 따라서 지방세 주요 세목의 연도별 변동성이 지나치게 크다는 측면에서도 현행 지방세제는 지방분권에 적합하게 할당되지 못한 것으로 평가할 수 있다.

11) 구균철(2017)과 이영희(2012)는 행정안전부의 내부자료를 이용하여 법인지방소득세의 변동이 개인지방소득세에 비해 훨씬 크다는 사실을 확인한다.

12) 구체적 사례로써 포스코라는 특정기업의 성과가 지역경제에서 차지하는 비중이 큰 포항과 광양의 지방소득세는 포스코 이익과 매우 밀접한 관계를 갖는다. 더욱이 이 지역들에서 2007~2012년 사이의 지방소득세 수입 변동률은 포스코 이익의 변동에 따라 -50%~+50%에 달할 정도로 매우 급격하다.(주만수, 2014a)

V. 정부 간 재원이전의 원칙과 평가

1. 정부 간 재원이전제도의 설계 원칙

만일 지방정부가 적절한 수준의 공공서비스를 제공하기에 충분한 재원을 조달할 수 없다면, 지방정부가 제공하는 공공서비스가 해당 지역의 범위를 넘는 누출효과를 초래한다면, 혹은 중앙정부가 균질적인 공공서비스 제공을 위한 지역 간 비용 차이를 고려한다면, 중앙정부의 지방정부에 대한 재원이전이 필요하다. 이러한 세 가지 재원이전 사유에 대해 부연 설명할 수 있다. 먼저, 지역 간 경제력 차이는 불가피한 것이므로 수평적 재정형평화는 불가피하다. 단, 재정형평화 보조금을 설계할 때 지방정부의 재정책임성을 훼손하지 않도록 신중해야 한다. 둘째, 사회간접자본처럼 편익이 넓은 지역에 퍼지는 사업을 지방정부가 수행하길 원한다면, 중앙정부는 대응보조금을 지급하여 효율적 수준의 공급을 유도할 수 있다. 셋째, 교육 및 보건처럼 국가적 사무성격이 강하고 개인 간 재분배 요소가 큰 이전제도는 국가의 보조금을 통해 분리하여 운영될 수 있다. 이는 지역 간 재분배라기보다는 개인 간 재분배의 성격이 강하다.(Bird, 2000, 2001)

지역 간 재정형평화를 위한 이전제도는 두 가지 의미를 갖는다. 첫째, 지역 간 재정력을 균등화함으로써 분권을 위한 재정기반을 제공할 뿐 아니라, 다른 두 가지 이전제도를 작동시키기 위해 필요한 재원을 제공한다. 즉, 무조건부 일반이전재원은 빈곤한 지방정부들이 적절한 수준의 공공서비스를 제공하도록 유도하려는 중앙정부 목표의 달성을 가능하게 한다. 둘째, 한 국가 내에서 지방정부의 크기가 작거나 경제력이 빈곤하더라도 건강, 교육, 사회간접자본 등의 기초적 공공서비스를 균질적으로 제공하는데 필요한 재원을 확보해주는 것은 정치적으로 중요하다. 이는 거주지역과 관계없이 모든 국민들에게 기초적인 공공서비스를 제공해야 한다는 ‘기초수요 보장’ 주장과 유사하지만, 경제학적 시각에서는 설득력이 낮다. 대부분의 국가에서 빈곤한 지역은 항상 이전재원에 의존적인데, 해당 지역의 자원 부족을 재정지출 결정 및 집행에서의 능력부족과 혼동하지 않아야 한다. 따라서 중요한 것은 빈곤지역이 생존하는데 필요한 기본적인 재원을 제공하면서 그 지역이 자체자원을 확충하는 등 효율적인 재정 운영을 유지하도록 이전제도를 설계하는 것이다.

경험에 따르면, 모든 환경에 동일하게 적용할 수 있는 적절하면서 단순한 이전제도는 존재하지 않는다. 따라서 적합한 이전제도의 설계를 위해 각 국가는 가능한 많은 정보를 확보해야 하며 특히 정치적 특성을 고려해야 한다. 이전제도 설계에서 우선 고려해야 할 것은 누가 누구에게 이전할 것인가 혹은 구체적인 재원조달방법 및 배분방법을 어떻게 설계할 것인가가

아니라 정책효과 그 자체이다. 정책효과란 배분의 효율성, 분배의 형평성, 그리고 거시경제 안정성 등을 말한다. 이를 위해 가장 중요한 요소는 사용료 등 자체재원이 한계에서 가격으로 작동하여 경성예산제약이 유지되도록 이전제도를 설계하는 것이다. 비록 지방자치를 위한 민주주의가 완전하거나 투명하지 않더라도 재원이전제도로 무능하거나 무책임한 지방정부들을 구제하지 말아야 한다.

이러한 이전제도는 지방정부의 자원조달 자율성과 연계되어야 한다. 즉, 지방정부는 제한된 범위 내에서라도 세율결정권 등 재정수입의 규모와 구성을 변경시킬 상당한 권한을 가져야 한다. 그러나 지방정부가 제한적이거나 과세권을 부여받았음에도 이를 제대로 활용하지 못해서 공공서비스 수준이 악화될 수 있다. 그 공공서비스가 국가적으로 중요하거나 표준적인 수준을 달성해야 하는 것이라면, 중앙정부는 재원을 제공하고 집행을 감독하여야 한다. 하지만 국가적인 관심사가 아니라면, 지방정부의 행위에 대해 중앙정부가 관심을 가질 이유는 없다. 민주적 절차와 투명한 정보가 보장된다면, 지방정부의 업무수행에 대해 해당 지역의 유권자들이 선거를 통해 판단할 것이다. 그런데 지방정부의 정치가들이 효율적으로 지방세 징수하고 지출하는데 실패하였음에도 중앙정부가 재량적인 이전재원으로 구제한다면, 이는 다른 지역 주민의 재원을 획득하는데 성공한 것이므로 그 보상으로 재선출될 수 있다. 따라서 정부 간 재원이전제도를 합리적으로 구축하지 못한 국가는 분권관리에 더 큰 문제를 초래할 뿐 아니라 만족스런 정책결과를 얻지 못할 것이다.

지방정부들이 재정지출을 위한 재원을 자체적으로 조달하도록 보장하는 것이 중요하다. 하지만 지방정부들이 지출의 90%를 이전재원으로 조달하더라도, 이전제도를 적절히 설계하여 지방정부의 효율성과 책임성을 개선할 수 있다. 지방정부의 재정책임성을 확보하기 위해 지방정부 지출의 적어도 50%를 자체재원으로 조달할 수 있어야 한다는 등의 주장을 지지할 논리적 증거는 존재하지 않는다.

정부 간 재정조정제도를 설계할 때 이전재원의 규모, 이전재원의 배분기준, 그리고 지방정부의 지출의무 조건 설정여부를 결정하여야 한다. 첫째, 이전재원의 규모는 안정적이며 신축적이어야 한다. 이처럼 상호 모순되는 특성을 어떻게 확보할 것인가? 중앙정부가 예산편성의 정치적 통제력을 극대화하려면, 이전재원 총액을 예산편성의 우선순위에 따라 매년 결정하는 것이 가장 좋다. 하지만 이런 제도 하에서 지방정부는 경성예산제약에 직면하지 않으며 적절한 예산편성이 불가능하다. 지방정부에게 재원의 안정성을 제공하며 중앙정부에게 재원운영의 신축성을 제공할 더 좋은 방법은 중앙정부 조세의 일정비율을 이전하는 것이다. 일부 세목을 공유하는 것은 모든 세목을 공유하는 것보다 바람직하지 않다. 왜냐하면, 중앙정부는 장기적으로 공유하지 않는 세목의 세수를 증가시키므로써 세수구성을 왜곡시키는 경향을 갖기 때문이다. 국세가 수출물가의 하락 등 외부충격에 민감하다면, 국세의 일정비율을 이전하는 제

도는 중앙정부와 지방정부가 고통을 분담한다는 의미에서 정당화될 수 있다. 하지만 지방정부가 일정한 수준을 유지해야 하는 교육 및 보건 같은 인적자본개발 서비스를 위한 재원을 안정적으로 확보하는데 충분하지 못할 수 있다. 따라서 이전재원의 기초를 국세보다 더 안정적인 거시경제변수를 사용하거나 혹은 특정 공공서비스를 위해 대상 인구당 일정금액을 보조하는 방법을 별도로 병행 운영하는 것이 바람직할 수 있다.

둘째, 지방정부에 대한 올바른 자원배분방법은 공식에 근거하여 배분하는 것이다. 재량적인 배분 혹은 협상에 의한 배분은 바람직하지 않다. 일반자원 배분에서 필수적인 고려요소는 재정력과 재정수요이다. 재정수요는 개략적으로 인구와 지방정부 유형의 조합에 의해 측정될 수 있지만 더 어렵고 개념적으로 중요한 문제는 지방정부의 자원확보 능력인 재정력을 측정하는 것이다. 투명하게 운영되기 위해서는 공식이 지나치게 복잡하지 않아야 하지만, 지방정부 간 형평성을 공식에 포함시킬 수 있다. 예를 들어, 바람직한 이전제도는 중앙정부가 미리 결정한 공공서비스 수준을 각 지방정부가 제공하기에 충분한 재원을 보장하도록 지방정부에게 이전재원을 배분하는 것일 수 있다. 재정력에 기초한 이전제도는 원칙적으로 실제 재정수입이 아니라 잠재적인 자원확보 능력에 기초하는 것이므로 재정노력 유인을 억제하지 않는다.¹³⁾ 지방정부 간 재정수요의 차이와 공급비용의 차이는 비교적 수월하게 공식에 반영할 수 있다. 하지만 단순하고 투명한 배분공식을 조작가능한 모호한 공식으로 쉽게 전환할 수 있으므로 이러한 차이를 반영할 때는 신중해야 한다.

셋째, 이전재원의 총액과 지방정부 간 배분공식이 정해졌다면, 남은 과제는 이전재원을 특정 서비스의 특정 수준 공급을 위해 조건부로 운영할 것인가의 여부이다. 두 가지 접근방법이 가능하다. 먼저, 재원이전의 주요 목적이 모든 지역에서 최저 수준의 공공서비스를 제공하기 위한 재원을 보장하는 것이라면, 일반적인 재무감사 요구를 제외한 다른 조건이 없는 총액 이전(lump-sum transfer)으로 충분하다. 이때 지방정부에게 충분한 재정책임성을 보장하여야 하며 중앙정부가 지방정부 지출결정에 관여하거나 영향을 미치려고 시도하는 것은 필요하지도 않고 바람직하지도 않다. 반면에, 재원은 대체가능하므로 수혜 지방정부가 그 재원을 중앙정부의 의도대로 사용할 것을 보장하기 위해 조건부로 재원을 제공하고 규정준수 여부를 감독할 수 있다. 예를 들어, 교육 및 보건처럼 중요한 국가적 공공서비스를 지방정부가 제공하는 경우에는 조건부 재원이전이 더 바람직할 수 있다.¹⁴⁾

13) 재정노력은 잠재적인 조세수입 대비 실제 조세수입으로 측정할 수 있지만, 실제 이를 측정하는 것은 세율의 세수탄력성 등을 고려해야하므로 어려운 작업이다. 더욱이 재정형평화 이전제도에 지방정부들이 적어도 표준세율을 부과하도록 유인하는 요소가 체계화 된다면, 배분공식에 명시적으로 재정노력요소를 포함시키는 것은 필요하지도 않고 바람직하지도 않다.

14) 이전재원의 조건부 지출의무는 이 재원이 특정 서비스에 지출되는 것을 보장하지만 이 재원 때문에

2. 우리나라의 지방재정조정제도에 대한 평가

우리나라에서 중앙정부와 지방정부 간 이전제도는 크게 지방교부세와 국고보조금으로 구분할 수 있으며 각각은 다시 여러 유형으로 세분화된다. 모든 지방정부가 필요한 재정수요를 자체재원으로 충당할 수는 없으며, 지방정부의 세출기능 중에서 다른 지역으로 누출효과를 갖는 공공서비스를 적정수준으로 공급하도록 유인하기 위하여 이전재원의 활용은 필요하다. 하지만 우리나라의 이전제도는 지방분권을 정착시키도록 구성되거나 운영되지 못하고 있다.

1) 보통교부세 산정방법에 대한 평가

이전제도의 가장 큰 문제는 보통교부세 배분에서 각 지방정부의 자체수입을 차차년도에 정산하는 것이다. 자체수입 정산이란 지방정부의 재정력을 잠재적인 재원확보 능력이 아니라 실제 재정수입으로 측정함을 의미한다. 이로 인해 자체 재정수입이 증가하면 이전재원이 감소하고 자체수입이 감소하면 이전재원이 증가하도록 보통교부세가 배분되므로 이전제도가 지방정부의 자체재원 확충노력을 억제시킨다. 정책당국은 이 문제점을 보통교부세제도 내에 자체노력 유인제도를 포함시켜 해결하려고 시도한다. 하지만 탄력세율 제도를 이용한 세수확충 노력을 균등분 주민세 등에 국한하는 등 유인제도가 포괄적이지 못하다. 또한 자체수입 확충 노력을 지방세는 징수율로 측정하는 반면, 세외수입은 증가율로 측정하는 등 유인 항목 간 일관되고 동등하게 평가하지도 못한다.(주만수, 2016a; 최병호 외, 2017)¹⁵⁾ 결과적으로 보통교부세 제도는 지방자치단체들의 자체재원 확충노력을 사후적으로 상당부분 상쇄시키므로 자체수입의 가격기능을 억제하며 예산제약을 연성화시켜 지방정부의 재정책임성을 훼손시킨다.

산정방법의 문제는 재정력 측정에 국한된 것은 아니다. <그림 2>에서 제시한 바처럼, 지방정부의 일인당 지출이 인구에 대해 규모의 경제를 나타내는 것은 시군의 표준행정수요를 그러한 방식으로 산정하고 재정수입과의 차액 대부분을 보장해주기 때문이다. 기준재정수요액 산정은 각 자치단체들의 예산액을 관련 변수들에 대해 회귀분석한 결과를 이용하므로, 특정 시기의 예산구조가 인구에 대해 규모의 경제를 나타낸다면 보통교부세 기준재정수요액은 이를 반영하게 된다. 지방정부는 그 재원을 예상하여 예산을 편성하므로 인구에 대한 규모의 경

그 서비스에 지출되었을 자체재원을 대체하지 않는다고 보장할 수는 없다. 따라서 투입재원의 크기가 아니라 산출물의 성취의무를 지출의무의 대안으로 고려할 수 있다. 예를 들면, 교육지출규모가 아니라 일정 교육성과를 달성한 학생비율 등의 조건을 충족시키도록 하는 것이다.

15) 더욱이 유인제도의 작동방식은 매우 복잡하게 설계되어 있으므로 각 지방정부가 이를 이해하기 어려울 뿐 아니라 이 제도의 경제적 한계효과를 검증하기도 거의 불가능하다. 오히려 이는 보통교부세의 문제점 해소에 대한 요구에 대응하는 정치적 방어논리로서 유용하게 작동할 뿐이다.

제 현상은 지속적으로 나타나게 되고, 보통교부세는 실질적인 재정수요와 관계없이 이 구조를 보장해준다. 이는 개별 지방정부가, 특히 재원이 열악한 지방정부가, 인구당 지출을 절약하여 재원이용을 효율화할 유인을 제공하지 않는다.

보통교부세 수요액을 지방자치단체 예산액에 기초하여 산정하므로 보통교부세 교부액은 예산편성 이후에 결정된다. 지방자치단체들은 확정된 교부액을 이용하여 회기년도 시작 후에 예산을 개편해야 하므로 계획적인 재정운영이 불가능하다. 물론 지방재정운영의 계획성을 훼손하는 것은 보통교부세보다 오히려 중앙정부 예산에서 지방자치단체에 대한 보조사업 결정이 지방자치단체 예산편성 이후에 이루어지는 영향이 더 크다.

2) 보통교부세 산정의 투명성에 대한 평가

교부액은 공식에 기초하여 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하고 그 차액의 일정비율로 결정된다. 그런데 그 공식은 복잡하고 불투명하며 모호하므로 공식이 적절하게 적용되었는지를 검증할 수 없다. 보통교부세 교부액 결정의 불투명성과 이에 따른 교부액의 예측불가능성으로 인하여 지방정부의 재정책임성이 제한적일 수밖에 없다. 따라서 지방정부는 재정운영의 어려움에 직면할 때마다 중앙정부에게 해결을 요구하는 상황이 반복된다. 교부액 결정의 불투명성이 발생하는 대표적인 요인을 두 부분으로 구분하여 설명하면 다음과 같다.

먼저 기준재정수요액의 핵심구성요소인 기초수요액은 16개의 수요측정 항목별 지방정부 예산액으로 추정한 회귀방정식을 기초로 표준행정수요액을 산정한 것이다. 이 회귀방정식의 종속변수는 각 항목의 일반회계 세출예산액에서 국고보조금 등 특정 재원을 제외한 금액이고, 독립변수는 이와 관련된 통제변수들이다. 행정안전부는 방대한 자료를 ‘보통교부세 산정내역’에 공개하지만 종속변수인 해당 항목별 예산액 자료를 공개하지 않는다.¹⁶⁾ 따라서 보통교부세 배분 관련 정보의 투명성을 보장할 수 없으며 그 정확성을 검증할 수도 없다.(주만수, 2016a)

기준재정수입액의 산정결과는 일부 오류가 발생하더라도 차차년도의 정산과정에서 결국 실제 징수액으로 조정된다. 하지만 당해연도 지방세 추정액의 산정결과를 세목별로 공개하지 않고 총액으로 공개하며 정산과정에서도 세목별 자료는 공개하지 않는다. 이는 추정액이 실제 세액과 큰 격차를 보이기 때문으로 판단된다. 더욱이 지방교부세법 시행규칙 제7조 제2항은 세목별 수입 각 세입항목을 정산하면서 정산분의 과다·과소에 따른 지방자치단체의 재정

16) 이뿐 아니라 보정수요인 지역균형수요와 사회복지균형수요를 추정하는 회귀분석의 종속변수들도 공개하지 않는다. 또한 공개한 자료들도 그림파일 형태로 제공함으로써 이를 활용한 검증 혹은 다른 연구수행을 어렵게 한다. 이는 의도적으로 자료 활용의 사회적 비용을 인상시켜 현행 제도의 모순을 감추려는 시도로 의심된다.

충격을 완화하기 위하여 필요한 경우에는 정산분을 분할하여 반영할 수 있다고 규정한다. 이 조항을 이용한 조정은 임의적이므로 기준재정수입액 반영액을 예측할 방법이 없다.

3) 중첩적 재정형평화에 대한 평가

보통교부세는 표준적인 재정수요를 충족하기 위한 재원보전 기능과 함께 지역 간 재정형평화 기능을 수행한다. 재정력이 열악한 지역에 우호적으로 기준재정수요액을 산정하므로 부족 재원의 일정비율을 교부하더라도 재정이 열악할수록 표준적 재정수요 대비 교부금 비율은 증가한다. 또한 재정형평화가 주요 목적이 아닌 다른 이전재원을 배분할 때에도 재정력을 고려하는 경우가 많기 때문에 실제의 재정형평화는 보통교부세가 추구하는 재정형평화 수준을 초과할 수 있다. 그럼에도 지방자치단체 간 재정형평화 수준을 종합적으로 검토하고 조정하는 기능은 재정조정제도에 내재되어 있지 않다.(주만수, 2016a)

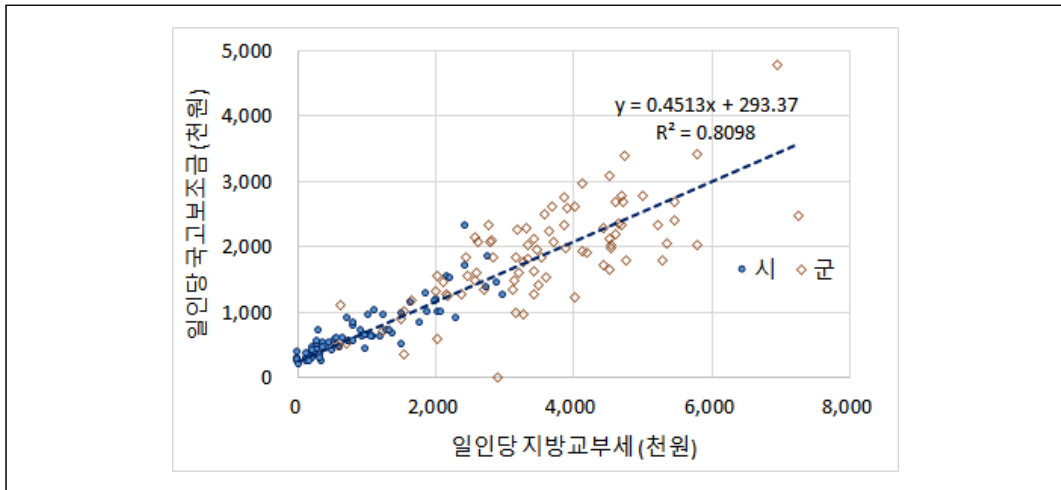
보통교부세는 단순히 표준적인 재정수요를 충족시키는 수준을 초과하여 지역 간 재정형평화를 추구한다. 기준재정수요액 산정에서 표준행정수요를 산정하는 기초수요액 이외에 재정력이 취약한 지역을 위해 지역균형수요를 보정한다. 따라서 보통교부세는 재정력이 열악할수록 표준적인 재원보장 수준을 초과하여 교부된다.¹⁷⁾ 보통교부세와 별도로 특별교부세와 부동산교부세, 그리고 (구)분권교부세 모두 배분할 때 재정력을 고려하여 형평화를 시도한다.

특정보조금인 국고보조금은 크게 세 가지 방법으로 지역 간 재정형평화는 도모한다. 첫째, 서울 혹은 수도권 등에 낮은 기준보조율을 적용하고 그 외의 지역에는 높은 보조율을 적용하여 재정이 열악한 지역에 우호적으로 보조한다. 둘째, 다양한 사회복지사업의 경우 개인 간 형평화를 추구하는 것임에도 지역 간 재정형평화를 위해 재정자주도의 크기에 따라 보조율을 인상 혹은 인하하는 지역별 차등보조율을 적용한다. 셋째, 국토균형발전을 위한 국고보조사업의 경우 낙후지역 등 상대적으로 발전이 더딘 지역에 집중적으로 지원하므로 이들 지역들은 더 큰 보조금을 지급받는다.

국고보조금의 재정형평화 효과를 지방교부세의 배분과 비교함으로써 확인할 수 있다. <그림 5>에 제시한 바처럼, 시군별 일인당 지방교부세가 증가할수록 일인당 국고보조금이 증가한다. 이는 국고보조금이 지방교부세와 유사하게 재정형평화 기능을 수행함을 의미한다.

17) 2014년 기준, 시지역의 기초수요액 대비 지역균형수요액의 비중은 8.2%인 반면, 재정력이 상대적으로 취약한 군지역의 이 비중은 16.0%로 더 큰 비중을 차지한다.(주만수, 2016a) 또한 최병호 외(2008)는 시와 군 자료를 분석하여 지역균형수요에 의한 보정이 과도한 재정형평화를 초래함을 지적한다.

〈그림 5〉 일인당 지방교부세와 일인당 국고보조금의 관계 (2014년 결산자료)



주: 최병호(2016, p.17)와 동일한 방법으로 자료를 비교한 것임. 주만수(2016a)에서 재인용.
 자료: 행정자치부(2016) 지방재정연감의 재정수입 자료와 국가통계포털의 주민등록인구 자료를 이용하여 작성

조정교부금 등 일부 이전재원은 재정력을 반영하여 배분하더라도 보통교부세의 기준재정수입액 산정에 80%가 반영되어 형평화 시도를 상당부분 중립화시키지만, 다양한 국고보조금의 형평화 효과를 종합적으로 조정할 정책수단을 존재하지 않는다. 여러 이전제도에 의한 중첩적 재정형평화 때문에, 지방자치단체가 자체재원을 증가시키면 그 증가보다 더 크게 이전재원을 감소시킬 수 있고 이 과정에서 지방자치단체의 재정력 순위를 역전시킨다.(주만수, 2009a; 2009b; 2014b, 황소하, 2016; 최원구 외, 2017)

지역 간 재정형평화 추구의 근본적인 과제는 목표가 명확하지 않다는 것이다. 다양한 보조금을 국가균형발전과 농산어촌지원의 명분으로 지급하지만, 이들이 추구하는 지역 간 혹은 개인 간 형평성의 목표를 정확히 제시하지 않으며 정책효과에 대해서도 종합적으로 검증하지 않는다. 지역 간 형평화 지표로 자주 사용되는 재정력지수, 재정자립도, 재정자주도 등은 모두 배분정책 혹은 산정방식에 민감한 지표들이어서 이 지표를 동일하게 만드는 것이 정책목표일 수는 없다. 일반적으로 형평성을 측정하는 수단은 소득인데 우리나라는 기초자치단체의 평균 개인소득 통계조차 집계하지 않는다. 따라서 재정형평화는 그 정책목표의 명확한 설정부터 다시 고려하여야 한다.

4) 국고보조사업의 효율성 및 지출자율성에 대한 평가

국고보조금은 전체규모가 매우 크고 거의 모든 사업부문에 걸쳐 광범위하게 배분된다. 지방자치단체가 사업을 실행할 때 보조금을 지원받는 것은 다른 지역주민들의 재정부담에 의해 해당 지역주민이 상대적으로 저렴한 비용으로 공공서비스를 제공받는다라는 것을 의미한다. 중앙정부 등 상위정부가 특정 사업을 보조할 때 지방정부들은 자체재원만으로는 실행하지 않았을 사업을 시도할 수 있다. 따라서 사업의 편익이 다른 지역으로 누출되는 비율을 초과하는 보조율의 이전재원은 사업의 우선순위에 대한 지방정부의 결정을 왜곡시켜 국가 전체적으로 효율성손실을 초래한다. 특히 재정력에 따른 차등보조율 적용 혹은 국가균형발전 명분의 보조금은 사업의 실질적인 필요성 및 재정부담능력과 무관하게 재정력이 열악한 지방정부들의 보조사업 수행을 확대할 가능성이 크다.¹⁸⁾(주만수, 2012)

각 지방정부는 국가전체의 편익과 비용이 아니라 해당 지역주민의 편익과 부담만을 고려하여 사업의 실행여부를 결정하는 것은 당연하다. 그런데 국고보조금 등 이전재원은 해당 지역주민들이 부담해야 할 비용을 다른 지역주민들에게 전가함으로써 직접 비용을 낮추어준다. 또한 재정부담이 어려울수록 그 보조율은 더 높아지는 구조이므로 효율적인 재정지출 혹은 자체수입 확충을 유인하지 못한다. 이처럼 다양한 지방재정조정제도들은 각각의 목적을 수행하기 위해 설계되었으나 결과적으로 지방정부 예산제약의 연성화를 확대시켜 지방재정의 책임성을 보장할 수 없게 만든다.

국가전체의 시각에서 지방재정제도가 비효율성을 초래하는 것은 의사결정의 직접적인 이해 당사자들이 모두 이득을 얻기 때문이다. 지방자치단체장 혹은 지역 국회의원 등 지역정치가들이 중앙정부로부터 보조금을 유치한다면, 해당 지역주민은 다른 지역주민이 부담한 재원을 이용하여 지방공공재를 매우 저렴하게 혹은 무료로 향유하는 이득을 얻는다. 이 지역주민들은 자신들에게 낮은 비용으로 공공서비스를 제공한 지역정치가들을 다음 선거에서 재선출하여 보상해줄 가능성이 높아지므로 지역정치가에게도 이득이 된다. 마지막으로 중앙정부는 이 이전재원을 통해 지방정부를 제어할 권한을 갖게 되므로 이득을 얻는다. 이 과정에서 국가 전체적으로는 자원이 낭비된다.

하지만 중앙정부 보조사업이 지방정부의 재정운영에 항상 이득이 되는 것은 아니다. 사회

18) 보조사업으로 지방도로 등 시설을 건설하였다면, 그 시설의 관리유지비용은 보통교부세 기초수요액으로 추가 반영되어 보통교부세 배분액이 증가한다. 이처럼 관리유지비까지 다른 지역주민들에게 부담시킬 수 있으면 지방정부는 보조사업을 확대할 유인을 갖는다. 물론 이러한 현상이 모든 보조사업에서 발생하는 것은 아니다. 만일 지역 간 누출효과가 발생하는 사업의 경우에는 효율성 관점에서 필요한 사업이더라도 보조금이 없다면 해당 자치단체가 사업을 수행하지 않을 것이므로 그 누출효과만큼 중앙정부가 보조금을 지원하는 것이 국가적으로 효율적이다.

복지사업처럼 중앙정부가 특정사업을 수행하도록 보조금을 지급하면서 지방정부에게 재원분담의 의무를 부여하면, 지방정부는 해당 지역의 선호와 관계없이 자체재원의 일부를 그 사업에 투입해야한다. 이 경우에는 중앙정부가 지방정부의 정책대안들에 대한 선택을 제한함으로써 지출자율성을 억제한다. 이러한 현상은 정부 간 지출기능의 배분이 명확하게 규정되지 않았을 뿐 아니라 지방정부가 한계에서 재원조달책임을 갖지 않기 때문에 발생한다.¹⁹⁾

그 결과, 지역발전 등의 명분을 갖는 보조금은 이해당사자가 모두 이득을 얻으므로 사회적 갈등이 표출되지 않지만, 지방정부의 재원분담 의무로 지출자율권을 훼손하는 사회복지 보조금 등은 중앙정부와 지방정부 간 갈등을 일으킨다. 갈등의 표출여부와 관계없이, 전자는 사회적 효율성 측면에서, 후자는 지방정부의 자율성 측면에서는 부정적 효과를 초래한다. 따라서 지역 간 혹은 개인 간 형평성을 개선하면서 동시에 지방재정의 책임성을 확보하도록 이전제도를 재편해야 한다.

VI. 결론과 정책적 시사점

일반적인 지방재정제도는 중앙-지방 간 재정지출 기능을 할당하고 이를 위해 필요한 재원조달 수단을 할당하며 지역 간 재정력 격차를 완화하거나 지역 간 외부성을 교정하기 위해 이전재원을 배분하는 구조로 이루어진다. 이 논문은 Bird(2000, 2001)를 인용하여 분권에 적합한 각 부문별 지방재정제도를 설명하고 이 시각에 기초한 일부 기존연구들을 종합하여 우리나라 지방재정제도를 평가한다. 평가결과와 시사점을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 우리나라의 재정지출 기능의 할당은 적어도 인구에 대한 규모의 경제 측면에서 판단할 때 적절하지 않다. 즉, 인구가 적을수록 주민 일인당 지출이 일인당 자체수입의 10배에 달할 만큼 급격히 증가하여 인구가 적은 지역은 재정지출수요를 자체적으로는 도저히 감당하지 못한다. 이러한 재정지출구조가 유지된다면, 국세의 지방세 이전 등 자체재원 확충방법으로는 적절한 재정분권제도를 구축할 수 없다. 그런데 우리나라 지방정부의 세출기능은 이미 OECD 국가들과 비교할 때 매우 큰 편임에도 중앙-지방 간 세출기능에 대한 현재의 논의는 지방이양일괄법에 의한 중앙정부 권한의 지방이양 중심으로 이루어지고 있다. 하지만 재정분권의 확립을 위한 세출기능 할당은 단순한 권한의 지방이양이 아니라 인구에 대한 규모의 경

¹⁹⁾ 지방자치단체에 대해 재원분담을 의무화한 중앙정부의 정책 때문에 중앙-지방 간 갈등이 심화되면 중앙정부는 불가피하게 추가적으로 일반재원을 이전하기도 하는데 이는 지방정부 예산제약의 연성화를 더욱 가속시킨다.

제 현상이 뚜렷한 세출기능을 중앙정부 등 상위정부로 전환하여 이 현상을 제거하거나 완화하는 구조조정을 수반해야 한다. 동시에 현재의 인구규모와 일인당 지출의 관계가 각 지방정부의 필수적 재정수요를 정확히 반영한 것인지 검증하여 낭비적 지출을 억제해야 한다.²⁰⁾

둘째, 주요 지방세들이 편익원칙에 부합하지 않으며 세수가 연도별로 불안정하고 납세자들이 납세지를 인지하기도 어려우므로 지방자치단체의 재정운영이 주민에 대한 재정책임성과 연계되기 어렵다. 먼저 개인지방소득세는 소득유형별로 납세지가 다르고, 지방소비세는 소비자의 거주지에 배분되며, 주행분 자동차세는 자동차 주행과 무관하게 배분되므로 납세자들은 자신이 납부하는 세금의 납세지를 직관적으로 인지하지 못한다. 또한 법인지방소득세도 지방 공공서비스에 대한 편익과 무관하다. 누진세율체계를 적용하는 개인지방소득세, 재산세 및 주택분 취득세의 개인 간 형평성 추구는 지방정부의 정책목표로 적절하지 않을 뿐 아니라 오히려 형평성을 왜곡시킨다. 더욱이 세수 비중이 가장 높은 취득세와 법인지방소득세는 각 지역의 부동산경기 및 거시경제 상황에 민감하여 세수가 불안정하다. 세수가 급증할 때에는 우선 순위가 낮은 사업들까지 수행하여 재정낭비를 초래하고 세수가 급감할 때에는 재원이 부족하게 되어 중앙정부 이전재원에 대한 의존성이 심화된다. 따라서 지방세제를 지방공공재에 대한 가격기능을 회복하도록 개혁해야 하는데 구체적인 개혁방향은 다음과 같다. 개인지방소득세와 지방소비세의 납세지를 각각 거주지와 소비지로 재편하고, 재산세 및 주택분 취득세와 지방소득세를 비례세제로 전환하며 누진세율 체계를 통한 형평화 기능을 종합부동산세 및 소득세의 개편으로 흡수한다. 법인지방소득세를 적어도 광역단위 조세로 재할당하는 등 지방정부별 지방세수의 안정성을 제고하고, 주행분 자동차세의 보조금 성격을 폐지해야 한다.

셋째, 보통교부세 제도의 가장 심각한 문제는 각 지방정부의 재정수입을 정산함으로써 지방정부의 자체재원 확대노력과 재정책임성을 보장하지 못한다는 것이다. 또한 자체수입 유인 제도는 배분구조를 복잡하게 만들면서 항목 간 일관적이지도 않다. 기준재정수요액은 기존의 예산구조를 보장하는 방식으로 산정하므로 인구에 대해 규모의 경제 현상을 강화하는 역할을 수행한다. 더욱이 보통교부세 산정에서 이용하는 예산액 등의 자료를 투명하게 공개하지 않으며 지방정부의 예산편성 이후에 교부액을 결정하므로 국고보조금의 늦은 결정과 함께 지방 재정운영의 계획성 및 예측가능성을 훼손한다. 보통교부세 외에 다양한 국고보조금들이 중첩적으로 지역 간 재정형평화를 추구하여 지방정부 간 재정력을 역전시키지만 이들을 종합적으로 조정하는 제도적 장치는 존재하지 않는다. 특히 지역발전 목적의 국고보조사업은 해당 지역주민들이 부담해야하는 한계비용을 낮추므로 사회적으로 바람직한 수준 이상의 지출을 초

20) 만일 중앙정부와 지방정부 간 세출기능 할당이 적절함에도 불구하고 인구가 적은 자치단체들에게 지나치게 많은 이전재원이 배분되기 때문에 규모의 경제 현상이 나타난 것이라면 재원이전 방법을 개편해야 한다.

래하여 국가전체의 효율성을 훼손한다. 일부 사회복지사업처럼 지방재정의 의무부담을 포함하면서 중앙정부가 독자적으로 결정하는 국고보조사업은 지방정부의 지출자율권을 제한한다. 따라서 예산제약을 경성화하기 위한 재정이전제도 개편방향을 다음처럼 개략적으로 정리할 수 있다. 보통교부세 기준재정수입액을 표준화된 방식으로 추정하고 세수가 매우 불안정한 세목을 제외하곤 정산하지 않으며 자체노력 유인제도를 폐지해야 한다. 기준재정수요액이 실제 재정수요를 반영하도록 산정방식을 개편하며 자료를 모두 공개하여 투명성을 확보해야 한다. 또한 재정력 역전현상이 발생하지 않도록 다양한 재원이전제도들의 재정형평화 기능을 보통교부세 제도로 일원화하며, 지방정부의 세출자율성을 보장하기 위해 국고보조금을 포괄화하고 중앙정부가 임의적으로 결정하는 보조사업을 축소한다. 그 외에 지방정부 예산편성의 계획성을 제고하기 위해서는 중앙정부의 이전재원규모가 지방정부 예산편성 이전에 결정되도록 회기연도 조정 등을 고려할 수 있다.

이상에서 정리한 바처럼, 분권에 부합하는 지방재정제도를 구성하기 위해서는 지출가능할 당, 조세할당, 이전재원의 구성 등에서 대대적인 개혁이 필요하다. 이들은 서로 연계되어 있을 뿐 아니라 중앙정부 재정제도와의 밀접하게 연관되므로 개혁은 종합적이어야 하며 다양한 이해관계를 조정하는 험난한 과정일 것이다. 이 상황에 직면하여 우리의 선택은 두 가지 대안을 갖는다. 하나는 전면적인 개혁을 통해 지방정부가 해당 지역주민의 차별적 선호를 충분히 반영하는 자율성과 주민에 대한 책임성을 갖도록 재정분권체제를 구축하는 것이다. 다른 하나는 중앙정부가 지방정부의 지출수요를 감당할 수 있도록 재원을 보장하는 현행 체제의 근간을 유지하면서 심각하게 표출된 문제를 부분적으로 개편해가는 것이다. 후자는 지방정부의 재정책임성을 담보하지 못하므로 중앙정부는 지방정부의 지출 및 재원조달 결정에 대한 자율성을 제한하는 등 지방재정운영을 강력하게 관리해야 한다.

지방자치 및 재정분권은 기본적으로 공공서비스를 제공할 때 국민 개개인의 선호를 반영하는데 우월한 제도이다. 하지만 문재인정부의 ‘지방재정의 자율성과 책임성 제고’ 공약은 ‘국세-지방세 조정을 통한 지방세 비중 확대’의 수단만으로 달성할 수 없다. 현재의 국세와 지방세의 할당 하에서도 가장 재정력이 우수한 보통교부세 불교부단체들은 중앙정부의 일반재원 지원 없이 재정운영이 가능할 만큼 충분한 수입을 확보함을 의미한다. 그럼에도 세출기능 등 다른 제도를 유지한 채 지방세 비중을 확대한다면, 불가피하게 지방세 내에 재정형평화 기능을 추가해야 한다. 이는 지방세의 가격기능을 더욱 저하시킬 뿐 아니라 지방정부의 재정책임성을 보장하지 못하면서 오히려 지방정부에게 재원에 대한 기득권을 부여하여 추후의 근본적인 지방재정 개혁을 억제할 위험이 있다. 따라서 공약이행을 위한 논의의 핵심은 국세-지방세 비중의 조정이 아니라 재정분권체계의 완성이어야 하며, 지방세 비중 확대는 제도개혁과정에서 상충되는 자치단체 간 이해관계를 조정하기 위한 수단으로 이용해야 한다.

【참고문헌】

- 구균철. (2017). 「지역특성과 법인지방소득세」. 한국지방세연구원.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 이영희. (2012). 재정책임성 제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명. 「한국정책학회보」, 21(3): 361-386.
- 주만수. (2008). 지방정부의 과세자주권 및 지방세제의 가격기능 강화. 「재정학연구」, 1(4): 105-133.
- _____. (2009a). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 「재정학연구」, 2(2): 121-149.
- _____. (2009b). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위변동. 「경제학연구」, 57(3): 101-129.
- _____. (2011). 지방세의 누진세율체계와 재정력 격차. 「지방행정연구」, 25(3): 239-267.
- _____. (2012). 지방재정건전성 강화방안. 「차기정부 정책과제-공공개혁, 기업 및 시장제도」. 한국경제연구원.
- _____. (2014a). 우리나라 지방세제에 대한 평가와 발전방향: 2010~2014년 지방세제 개편을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 19(1): 1-32.
- _____. (2014b). 지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용. 「경제학연구」, 62(3): 119-145.
- _____. (2016a). 지방재정의 연성예산제약과 재정책무성. 「재정책무성 강화를 통한 재정건전성 제고방안」. 윤희숙 외. 한국개발연구원.
- _____. (2016b). 지방재정의 현황과 포괄적 정책의제. 「지방재정의 자주권 제고를 위한 정책의제 개발」. 손희준 외. 미출간보고서. 한국지방세연구원.
- 최병호. (2016). 한국 지방재정의 현황과 과제. 한일공동세미나 발표논문. 한국지방세연구원.
- 최병호·이근재·정종필. (2008). 지역균형수요는 보통교부세의 형평화 기능을 제고시키는가? 「한국지방재정논집」, 13(3): 33-58.
- 최병호·주만수·이근재·정종필. (2017). 사람 중심의 새로운 재정수요 반영을 위한 보통교부세 합리적 제도개선 연구. 미출간보고서. 한국지방재정학회.
- 최원구·허등용·김진아. (2017). 보통교부세의 지방재정형평화 및 재정력순위변동 효과분석. 「한국지방재정논집」, 22(2): 59-93.
- 행정자치부. (2016). 「지방세통계연감」.
- _____. (2017). 골고루 잘사는 대한민국을 위한 방향을 고민합니다. 보도자료, 2017. 9. 27.

- 황소하. (2016). 지방재정조정제도의 형평화 효과와 재정력 역전: 경기도 조정교부금 제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 21(3): 93-125.
- Bernard, J.-T. (2012). The Canadian Equalization Program: Main Elements, Achievements and Challenges. The Federal IDEA.
- Bird, R. M. (2000). Intergovernmental Fiscal Relation: Universal Principles, Local Applications. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Working Paper No. 00-2.
- _____. (2001). Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Designs and Policy Outcomes. Inter-American Development Bank.
- _____. (2013). The VAT as a Local Business Tax. *Tax Notes International*, 72(5): 453-463.
- Blöchliger, H. and D. King. (2006). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- Buettner, T. and F. Holm-Hadulla. (2008). Cities in Revenue Sharing. CESifo Conference Working Paper.
- _____. (2013). City Size and the Demand for Local Public Goods. *Regional Science and Urban Economics*, 43(1): 16-21.
- Nadeau, J.-F. (2014). 2014-2015 Federal Transfers to Provinces and Territories. Office of the Parliamentary Budget Officer.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- _____. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- Olson, M. (1969). The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59(2): 479-487.
- Spasovejic, J. and M. Nicholas. (2013). Fiscal Equalisation in Australia. *Australian Journal of Public Administration*, 72(3): 316-329.
- U.S. Census Bureau. (2005). Finances of Municipal and Township Governments: 2002, GC02(4)-4. U.S. Government Printing Office, Washington, DC.

주 만 수 : 미국 University of Illinois at Urbana-Champaign에서 1990년 경제학박사 학위(논문제목: Three Essays on Public Finance: Voting, Tax Competition, and Optimal Club Composition)를 취득하였고 현재 한양대학교 경제학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 조세제도, 공공선택 등이며 최근의 주요 논문으로는 “지방재정과 교육재정의 연계와 지역 간 자원배분에 관한 종합적 분석”(2017), “지방정부의 재정력격차와 재정력역전 분석: 재정자립도와 재정자주도 활용”(2014), “Expressiveness and Voting Decision: New Evidence from the Korean Parliamentary Election”(2014) 등이 있다.
(msjoo@hanyang.ac.kr)