

2008년 감세정책이 시, 군 자치단체의 세입과 세출에 미친 영향 분석*

Empirical Analysis of Influences upon Local Expenditures by Tax Reduction in 2008

장 덕 희** · 김 태 일*** · 라 휘 문****
Jang, Duck-Hee · Kim, Tae-il · Ra, Hui-Mun

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 분석틀 및 데이터
- IV. 분석 결과
- V. 요약 및 정책적 함의

이 연구에서는 2008년 중앙정부의 감세정책이 시와 군 자치단체의 세입과 세출에 미친 영향을 분석하였다. 중앙정부에 의해 주도된 2008년의 감세정책은 자치단체의 의지와 상관 없는 중앙정부의 재정(조세)정책의 변화이지만, 그 영향은 자치단체에 매우 지대하였다.

이 연구의 분석결과에 의하면, 2008년의 감세정책은 주민세와 지방교부세 규모를 감소시켰음은 물론, 결과적으로 자치단체로 유입되는 일반자원 비중을 낮춰 자치단체의 재정 자율성을 하락하게 하는 결과를 초래하였다. 또한, 이 연구에서 실시한 실증분석 결과에 의하면, 감세정책에 의한 자원감소는 각 정책영역에 대한 재정지출 규모의 결정에 유의미한 영향을 미친 요인인 것으로 확인되었다. 이 연구에서는 분석결과에 기반해 중앙정부의

* 이 연구는 고려대학교 교내연구비에 의하여 수행되었음(Supported by a Korea University Grant).

또한, 이 논문은 한국행정학회의 2011년 하계 학술대회 발표논문을 수정·보완한 것임을 밝힘

** 고려대학교 정부학연구소, 현 (재)스크립스코리아항체연구원 연구지원실장(주저자)

*** 고려대학교 행정학과 교수(교신저자)

**** 성결대학교 행정학과 교수(공동저자)

논문 접수일: 2012. 5. 10, 심사기간(1,2차): 2012. 5. 11 ~ 2012. 6. 27, 게재확정일: 2012. 6. 27

재정정책 변화가 지방재정에 심각한 영향을 미칠 수 있는 현행과 같은 구조는 장기적인 관점에서 지방자치제도의 발전을 저해하는 요소이며, 이와 같은 구조의 개선이 필요함을 제안하였다.

□ 주제어: 감세정책, 지방재정 영향, 조세정책 변화

This study analyzed influences upon financial operation of local government of city and county by tax reduction of central government in 2008 in the aspects of tax revenue and tax expenditure. Tax reduction in 2008 was a change of central government's financial(tax) policy regardless of local government's willingness but its influences on local government were very large.

The study results are as follows. Tax reduction in 2008 caused reduction of size of residence tax and local grant tax. Eventually, financial autonomy of local government became lowered by diminished portion of general finances. And it was identified that tax reduction affected process of deciding size of financial expenditure for each policy category. Based on this analysis results, this study suggests that current structure disturbs development of local government system from long term view, accordingly, improvement of such structure is needed—under current structure, change of financial policy in central government can severely affect local finance.

□ Keywords: tax reduction, local expenditure, financial operation

I. 서론

이 연구에서는 2008년 중앙정부의 감세정책이 자치단체의 재정운영에 미친 영향을 실증·분석한다. 감세관련 자치단체 세입은 주민세와 지방교부세이며,¹⁾ 세출은 자치단체의 재정지출 영역을 Peterson(1981)의 기준에 따라 개발, 재분배, 할당정책으로 구분하고 전국의 기

1) 이때, 이 연구에서 지방세 중 주민세를 대상으로 삼은 것은 2008년 감세정책으로 인해 국세인 소득세와 법인세 감세가 이루어졌고, 해당 국세의 10%를 세원으로 하는 주민세(현 지방소득세)를 감소시켰다. 그리고 감세정책은 필연적으로 중앙정부의 내국세 규모를 감소시켰으며, 내국세 재원의 19.24%를 세원으로 하는 지방교부세를 감소시켰다.

초자치단체 가운데 시와 군 자치단체를 대상으로 실증분석을 수행한다. 2008년 감세정책에 주목하는 이유는 이로 인해 자치단체가 스스로 용도를 결정할 수 있는 일반재원에 상당한 영향이 발생하였기 때문이다.

이 연구에서는 중앙정부의 감세정책으로 인한 세입측면의 영향과 세출측면의 영향을 실증 분석 방법을 이용하여 분석한다. 이때, 세입에 대한 영향은 주민세와 지방교부세를 대상으로 전년대비 변화분석 방법을 이용한다. 이때, 중앙정부의 조세정책 변동이 자치단체의 재정세입에 유의미한 변화를 발생시키게 되는 핵심적인 이유는 주민세와 지방교부세 등 자치단체의 주요 세입항목들이 국세와 세원을 공동 이용하는 방식을 적용하고 있기 때문이다. 이 연구에서 수행하는 실증분석은 중앙과 지방의 세원이 상호 연계되어 있는 상황 하에서 중앙정부의 조세정책 변화가 자치단체의 세입에 미치는 영향을 확인하기 위한 목적을 갖는다. 그리고 이 연구에서는 같은 관점에서 감세정책으로 인해 자치단체의 세입이 감소하였을 때, 자치단체의 재정지출에 어떤 변화가 발생하였는지를 확인한다. 이 연구에서 재정지출의 변화를 확인하려는 것은 2008년 감세정책으로 인해 영향 받은 재원이 자치단체의 일반재원이기 때문이다. 주민세와 지방교부세는 자치단체의 대표적인 일반재원이며, 자치단체의 세입에서 차지하는 비중도 상당히 큰 수준이기 때문이다. 자치단체의 재정운영은 Zero-Sum Game의 규칙이 엄격히 적용되므로, 일반재원 감소는 자치단체의 기능축소를 유도할 수밖에 없다. 따라서 이 연구에서는 자치단체가 의도하지 않은 중앙정부의 감세정책이 자치단체의 어떤 기능을 축소시켰는지를 실증분석 한다. 이 과정에서 이 연구에서는 자치단체의 재정지출을 분배와 성장 영역으로 구분하고, 각각의 기능 가운데 어떤 기능이 축소되었는지를 확인한다.²⁾

향후 이 연구에서는 구체적인 실증분석 방법을 적용하여 감세정책의 영향을 확인한다. 효과적인 논의를 위하여 향후 II장에서는 자치단체의 '정책정향' 측면에서 재정상황 변동에 따른 자치단체의 재정지출구조의 변화와 관련된 선행연구들의 논의를 정리한다. III장에서는 주민세와 지방교부세의 추정과 비교를 위한 방법론을 설명하고, IV장에서는 실증분석, 그리고 마지막으로 V장에서 분석결과를 정리하고 함의를 도출한다.

2) 실증분석 과정에서는 자치단체의 기능을 분배와 성장으로 구분하고, 각각의 영역에 대한 세부 분야에 대한 비교분석도 실시한다. 다만, 자치단체 세출의 기능별 분류방법이 2007년 변경되어 변경 이전과 통합하여 비교할 수 없다는 것은 이 연구가 가진 한계이다. 이후 III장에서 보다 자세히 설명할 것이지만, 이 연구에서는 감세정책이 추진된 2008년과 2009년의 분야별 세출규모를 상호 비교하는 방식으로 감세정책의 영향을 설명한다.

II. 이론적 논의

1. 지방자치단체의 정책운영 : 정책정향

자치단체의 정책운영은 재정지출로 대변되며, 각 정책영역에 대한 재정지출 수준은 지역 주민의 요구(claiming)와 할당(rationing)에 의해 정해진다(Schick, 1990: 10-11). 자치단체는 주민이 요청하는 행정수요에 대하여 일부를 수용하여 재원을 할당하지만, 다른 일부는 재원을 할당하지 않는다. 자치단체가 주민의 행정수요를 선별하는 이유는 재정운영에 Zero-Sum Game의 법칙이 정확히 적용되기 때문이며, 자원의 할당 과정은 자치단체의 우선순위가 반영되는 정치적 게임이다. 이와 관련한 선행연구들은 자치단체의 정책기능을 몇 개의 분야로 구분하고 자치단체들이 각각의 기능 가운데 어떤 기능을 더 강조하는 경향이 있는지를 실증분석 한 연구들이 많다.

선호에 따른 정책지향에 관한 선행연구에 의하면, 자치단체는 정책선호의 관점에서 경제적 제약(economic constraint)과 정치적 선택(political choice) 중에서 어떤 측면을 더 중요하게 여기느냐에 따라서 다른 정책결정을 내릴 수 있다고 한다. 그리고 주로 외국의 선행연구들 가운데 에서는 상대적으로 경제적 제약의 관점에서 자원을 할당한다는 결과가 더 많다(Cameron, 1978; Hibbs, 1987; King, 1984; Peterson, 1981; Schnieder, 1989; 등). 이들 연구에서는 자치단체가 성장위주의 개발정책 영역에 더 많은 자원을 할당하는 것이 추가적인 재정자원 획득에 보다 유리하기 때문이라고 설명하고 있다. 이에 대하여, 많은 연구에서 인용되고 있는 Peterson(1981: 41-64)의 연구에서는 경제적 제약 관점에서 자원의 여유가 있을 때, 자치단체는 개발정책의 추진을 더 선호하는데, 이는 개발정책은 지역 내 고용 확대를 통해 지방세 세원을 확대하고, 지가상승 등 부가적인 효과를 유도해 주민들로부터 더 많은 정치적 지지를 받을 수 있기 때문이라고 설명하고 있다. 또한, 개발정책은 일부 저소득 계층에 이익이 국한되는 재분배 정책과는 달리 상대적으로 주민들에게 골고루 배분될 가능성이 높기 때문에 지역주민의 정치적지지 확보에 보다 유리할 수 있다(Sharp, 1990: 123). 또한, 이와 관련하여 재분배 정책에 대한 자원 배분은 필연적으로 개발정책에 투입할 재원을 감소시키는 결과를 초래할 것이므로 축소시키는 결정을 한다고 한다.

이와 비교할 때, 외국의 경우 상대적으로 적은 연구에서 지지를 받고 있기는 하지만, 자치단체들이 정치적 선택을 보다 중요하게 다루어 복지서비스 공급 등 재분배 정책에 대한 자원 배분을 확대한다는 주장도 있다(Jones et al, 1978; Rourke, 1984; Wildavsky, 1974; Wong, 1988). 그리고 이는 우리나라를 대상으로 한 실증분석 연구에서도 많이 발견되는

결과이다. 우리나라의 선행연구들에서는 지방자치의 실시가 자치단체의 분배정책분야의 지출비중을 증가시켰다는 결론이 도출되는 다수의 실증분석 연구가 있는데 이는 정치적 선택 관점을 지지하는 결과이다(김상현, 2004; 김태일, 1998; 2001; 배인명, 2000b; 손희준, 1999 등).³⁾ 이때, 정치적 선택의 관점이 지지되는 것은 자치단체의 선출직 관료들은 주민 또는 지방의 이익단체 등과 같은 외부의 요구에 민감할 수밖에 없는데, 이들은 재분배정책에 대한 지속적인 확대를 요구하는 경향이 있기 때문이라고 설명하고 있다. 따라서 선거에서의 승리 등 지역주민들로부터 정치적 지지를 받기 원하는 지역의 정치인들은 재분배 정책에 대한 확대요구에 민감히 반응할 수밖에 없다는 것이다(Wong, 1988: 4-5).⁴⁾ 우리나라 선행 연구들은 우리나라는 그동안 중앙정부의 개발위주 정책기조에 놀려 복지분야의 지출이 억제 되다가, 지방자치 실시 이후 늘어난 복지증대 요구를 자치단체가 무시할 수 없었다고 설명한다. 그러나 선행연구들의 연구결과는 자치단체의 재정자율성이 증대한 경우를 대상으로 실증 분석을 수행한 것에 해당하므로, 2008년의 감세정책으로 인한 자치단체의 정책운영에도 동일한 결과가 발생하였는지를 확인하기는 어렵다. 따라서 이 연구에서는 이를 실증데이터를 이용하여 확인한다.

그런데, 이 연구에서 2008년의 감세정책으로 인한 영향을 확인하기 위해서는 자치단체의 재정지출 영역을 정책영역에 따라 구분할 필요가 있다. 이 연구에서는 다양한 연구에서 인용되는 Peterson(1981: 41-64)의 정책유형 분류기준에 따라서 자치단체의 재정지출 영역을 구분하고, 각각의 영역별 재정지출 변화를 분석하는 방법을 택한다. Peterson(1981: 41-64)은 자치단체의 정책영역을 개발정책(Developmental policy)과 재분배정책(Redistributive policy), 그리고 할당정책(Allocational policy)으로 구분하였다.⁵⁾ 그리고 이때 각각의 정책영역에 대한 정의는 다음과 같다. 첫째, 개발정책은 지역주민의 소득을 증가시켜 궁극적으로는 지방세입 재원 규모를 확대하기 위한 정책으로 산업단지의 조성과 같은 지역경제 활성화정책을 의미한다. 이에 비해 둘째, 재분배정책은 저소득 계층의 이익을 추구하면서 지역의 복지서비스를 제공하기 위한 정책활동을 말한다. 그리고 마지막으로 할당정책은 지역 주민의 생활에 필요한 기본적인 공공서비스를 제공하려는 노력으로 소방, 치안, 쓰레기 수거 등의 공공행정 서비스를 의미한다. 이때, 자치단체의 현행 예산편성 운영상 분야를 이에 따라 구분하면 자치단체의 예산은 <표 1>과 같이 분류된다.

3) 장기간 지방자치제도를 실시하고 있는 외국과 비교적 최근 지방자치제도를 실시한 우리나라의 경우는 제도 운영상 차이가 존재하기 때문에 직접적인 비교의 대상이 되기는 어렵다.

4) 이는 이승중·김홍식(1992), 유재원(1999), 김태일(2001b) 등의 연구에서도 논의되고 있다.

5) 자세한 분류기준은 Peterson(1981: 41-64)의 연구를 참조하기 바람

〈표 1〉 기능별 재정지출 분류기준의 정책영역별 구분

구분	분야
개발정책	문화 및 관광, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술
재분배정책	교육, 사회복지, 보건
할당정책	일반 공공행정, 공공질서 및 안전, 환경보호

참고 : Peterson(1981: 41-64) 정책영역 구분에 따라서 필자 재분류

2. 재정자율성 변화에 따른 자치단체 정책운영의 변화

자치단체에 정책운영에 대한 자율성이 주어졌을 때, 자치단체의 정책운영에 어떤 변화가 발생할 것인지에 대한 논의는 주로 정책정향론의 관점에서 논의된 바가 많다. 그리고 선행연구에서 다루고자하는 정책영역의 구분에 따라서 다르기는 하지만, 대개의 경우는 Peterson(1981)의 논의와 유사하게 자치단체의 정책영역을 성장과 분배의 관점에서 구분하고 무조건부 정부지원금의 증액과 같은 재정자율성 증가에 따라서 어떤 정책영역이 강화되었는지를 실증분석하였다. 그리고 외국의 선행연구들과는 다소 차이가 있기는 하지만, 우리나라의 경우 특정시점에서 전격적으로 지방자치제도를 실시한 경우에 해당하므로, 지방자치 실시 이전과 이후를 중심으로 자치단체의 정책운영에 어떤 변화가 발생하였는지를 실증분석하고 있는 연구들이 많다. 그리고 논의 정도에 차이가 있기는 하지만, 이들 연구 역시 지방자치제도의 실시 라는 변화가 초래한 자치단체의 재정자율성 증대가 자치단체의 정책운영을 어떻게 변화시켰는지를 분석하고 있다는 점에서 일맥상통한 면이 있다.

이처럼 자치단체의 정책운영이 정치성을 갖는 이유는 간단히 자치단체가 운영할 수 있는 자원의 희소성에 기인한 것이다. 자치단체들은 지역주민의 다양한 요구에 대응해야 하기 때문이다(Gruber, 2005). 그러나 다수의 경험연구들에도 불구하고 우리나라에서 2008년의 감세정책과 같이 자치단체의 외부환경요인의 변화가 거의 없는 상황에서 자치단체의 세입이 감소한 경우가 매우 드물기 때문에 이로 인해 자치단체의 정책운영에 어떤 변화가 발생할 것 인지를 이론적으로 논의하기에는 어려움이 있다. 다만, 앞서 살펴보았던 정책정향에 대한 선행연구의 논의에 따라서 ①자치단체들은 재정자율성 증가에 따라 선호하는 정책분야의 기능을 강화하려는 특징을 갖고, ②우리나라의 경험연구에 의하면 재정자율성 증가에 따라서 상대적으로 재분배 정책영역을 강화하려는 특징을 있다는 점을 감안하면(김상현, 2004; 김태일, 1998; 2001; 배인명, 2000b; 손희준, 1999 등), 감세정책으로 인한 영향은 재분배 정책영역 보다는 개발정책 영역에 더 크게 영향을 미쳤을 가능성이 있다. 또한, 우리나라 지

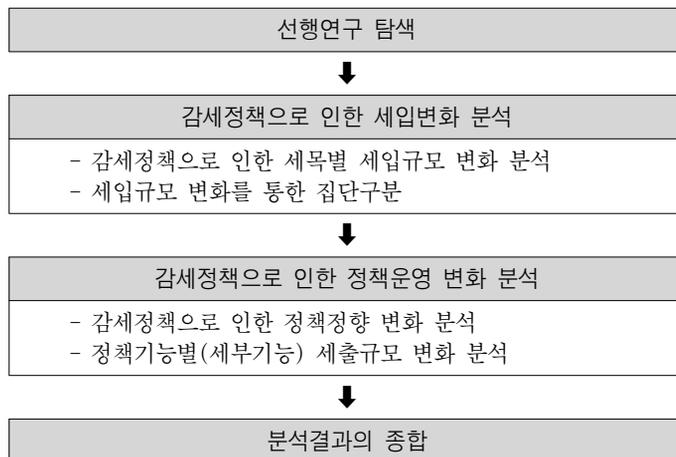
방자치단체들이 지출하고 있는 복지재정 지출은 대부분 자치단체의 재원확보 여부와 관계없이 법적으로 의무화 되어 있는 지출이며, 최근 공공영역의 복지경쟁 상황을 감안하면(김종순·김성주: 2008), 복지재정 지출 규모는 감세정책으로 인한 세입 감소 이후에도 꾸준히 증가하는 형태를 취하고 있을 가능성이 크다. 향후 이 연구에서는 자치단체의 정책운영의 변화를 실증분석한다.

Ⅲ. 분석틀 및 데이터

1. 분석틀 및 방법론

이 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석틀



이 연구에서는 감세정책으로 인한 정책운영 변화를 분석하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위한 이론적 토대구축을 위한 선행연구 탐색과, 감세정책으로 인한 세입 측면의 변화를 분석한다. 그리고 감세정책으로 인한 세입변화를 분석하는 데, 이 과정에서는 세목별 세입규모 특히, 감세정책으로 인해 직접 영향을 받은 자치단체의 세목 가운데 지방세(주민세)와 지방교부세 규모 변화를 감세정책 시행 전후로 구분하여 분석한다.

또한, 이 연구에서는 연구목적을 달성하기 위해서 기술통계 분석과 평균차이 분석을 사용하며, 이때 사용하는 평균차이 분석을 위해 자치단체를 집단별로 구분한다. 집단의 구분은 2008년의 감세정책으로 인해 발생한 주민세와 지방교부세의 감소수준을 기준으로 상대적으로 많은 영향을 받아 주민세와 지방교부세가 더 많이 감소한 50%의 자치단체와 상대적으로 적게 영향을 받은 50%의 자치단체로 구분하였다. 즉, 첫 번째 집단은 주민세와 지방교부세가 상대적으로 더 많이 감소한 50%의 자치단체이며, 두 번째 집단은 상대적으로 적게 감소한 50% 자치단체이다. 구체적인 자치단체 집단구분 결과는 <표 2>와 같다.

<표 2> 자치단체 집단구분

구분		자치단체
1집단 (낮은 증가율)	시 N=38	강원삼척, 속초, 원주, 춘천, 태백, 경기광명, 광주, 구리, 김포, 동두천, 수원, 안성, 양주, 오산, 용인, 의정부, 이천, 파주, 평택, 경남김해, 밀양, 사천, 창원, 통영, 영천, 전남나주, 목포, 순천, 전북군산, 김제, 남원, 전주, 정읍, 충남공주, 보령, 제천, 청주, 충주
	군 N=43	강원양구, 양양, 영월, 인제, 철원, 평창, 홍천, 횡성, 경기양평, 여주, 연천, 경남거창, 남해, 산청, 의령, 창녕, 하동, 경북고령, 영덕, 예천, 청도, 울산울주, 인천강화, 옹진, 전남강진, 신안, 진도, 함평, 해남, 전북고창, 부안, 순창, 임실, 충남부여, 서천, 연기, 예산, 홍성, 충북괴산, 보은, 옥천, 음성, 증평
2집단 (높은 증가율)	시 N=37	강원강릉, 동해, 경기고양, 과천, 군포, 남양주, 부천, 성남, 시흥, 안산, 안양, 의왕, 포천, 하남, 화성, 경남거제, 마산, 양산, 진주, 진해, 경북경산, 경주, 구미, 김천, 문경, 상주, 안동, 영주, 포항, 전남광양, 여수, 전북익산, 충남계룡, 논산, 서산, 아산, 천안
	군 N=43	강원고성, 정선, 화천, 경기가평, 경남고성, 함안, 함양, 함천, 경북군위, 봉화, 성주, 영양, 울릉, 울진, 의성, 청송, 칠곡, 대구달성, 부산기장, 전남고흥, 곡성, 구례, 담양, 무안, 보성, 영광, 영암, 완도, 장성, 장흥, 화순, 전북무주, 완주, 장수, 진안, 충남금산, 당진, 청양, 태안, 충북단양, 영동, 진천, 청원

2. 연구대상 및 데이터

이 연구에서는 시와 군을 대상으로 한다. 이때, 사용되는 데이터는 1996년-2009년 사이의 데이터이며, 주로 2008년과 2009년 데이터를 이용한다. 분석에 사용된 자치단체는 제주 특별자치도를 제외한 75개 시 자치단체와 86개 군 자치단체이다. 그리고 이 연구에서 실증 분석에 활용하는 데이터는 행정안전부에서 매년 발간하는 「지방재정연감」에서 입수한 일반회계 총계 결산 기준의 데이터이다.⁶⁾

또한, 이 연구에서는 시와 군을 대상으로 하므로, 자치단체를 통합하여 분석할지 여부를

결정해야 한다. 이때, 만일 감세정책으로 인한 재원감소와 이로 인한 자치단체의 재정지출 변화가 시와 군 자치단체에서 동일한 경향을 갖는다면, 시와 군을 구분할 필요가 없으며, 만일 그렇지 않다면 시와 군을 구분하여 분석해야 할 필요가 발생한다. 그런데 선행연구들에 따르면, 시와 군 자치단체의 재정운영은 상이한 행태를 보인다고 한다(유재원, 1999; 강운호, 2000; 김태일, 2001). 또한, 우리나라의 자치단체들은 재원 측면에서 유형에 따라 매우 상이한 구조를 갖는다. 예컨대 2009년 결산 기준으로 전체 세입에서 차지하는 지방세의 평균비중은 시와 군에서 각각 18.5%와 6.2%로 상당한 차이를 갖는다. 그리고 전체 세입에서 이전재원이 차지하는 비중과 세출측면 역시 차이가 있다. 따라서 실증분석에서는 자치단체의 종류를 분리하여 추정하는 것이 보다 타당할 것으로 본다.

IV. 분석 결과

1. 2008년 감세정책이 자치단체 세입에 미친 영향

자치단체의 세입이 중앙정부의 조세정책 변화에 영향을 받는 이유는 간단하다. 우리나라는 원칙적으로 국세와 지방세의 독립과세주의 원칙을 택하고 있지만, 실제로는 상당수 지방세가 국세 세원에 부가 과세하는 '세원의 공동이용방식'을 택하고 있기 때문이다. 특히 2008년의 감세정책 추진과정에서 중앙정부는 소득세와 법인세 감세정책을 시행하였는데, 이는 해당 국세의 10%를 세원으로 하는 주민세(현 지방소득세)를 감소시키는 결과를 초래하였다(지방자치단체 재정난 극복 TF, 2010: 91).

6) 이때, 장기 패널데이터를 이용하면 더 정확한 정보를 얻을 수 있을 것이라 판단된다. 그러나 2007년에 세출결산을 보고하는 세목 체계가 바뀌어 2007년 이후와 이전의 세출규모를 동일한 기준으로 측정할 수 없다는 문제가 있다. 따라서 이 연구에서는 자치단체별 세입규모에 대하여는 1996년-2009년의 자치단체 패널데이터를 이용하고, 세출의 경우에는 2008년과 2009년 데이터를 이용하여 실증 분석을 수행한다.

<표 3> 현 시·군 지방세목별 과표기준

지방세목	세목별 세율	
주민세	균등분	주소를 둔 개인 : 1만원을 초과하지 않는 범위에서 조례 사업소를 둔 개인 : 표준세율 5만원
	재산분	사업소 연면적 1㎡당 250원
재산세	시가표준 기준 일정비율	
자동차세	자동차소유	배기량 대비 일정액
	자동차주행	교통·에너지·환경세의 36%
담배소비세	기준단위당 정액(예 : 제1종 권련 20개비당 641원)	
지방소득세	소득분	소득세·법인세액의 10%
	종업원분	종업원 급여총액의 0.5%

자료 : 지방세법의 내용을 필자 정리⁷⁾

<표 3>에서 확인되는 바와 같이 현재 시와 군의 지방세목별 과표 기준에 따르면, 국세의 일정비율을 세원으로 하고 있는 지방세목은 자동차세(과거: 주행세)와 지방소득세(과거: 주민세) 부분이다. <표 4>는 2009년 결산 기준 지방세목별 비율이다.

<표 4> 각 세목별 지방세에서 차지하는 평균 비중의 변화

(단위 : 백만원, %)

구분	연도	총 지방세	보통세	주민세	주행세	재산세	자동차세	담배소비세	목적세	과년도 수입
시	2007	119,672	88.1%	26.6%	16.8%	15.8%	12.6%	15.8%	9.9%	2.0%
	2008	130,769	88.0%	26.7%	15.9%	16.4%	12.9%	15.6%	10.3%	1.6%
	2009	136,077	88.2%	24.9%	17.0%	16.8%	13.8%	15.1%	10.5%	1.3%
군	2007	20,865	93.6%	21.8%	22.5%	14.3%	13.0%	21.2%	4.8%	1.6%
	2008	22,802	93.4%	23.0%	20.9%	14.4%	13.7%	20.6%	5.0%	1.6%
	2009	24,141	93.6%	20.0%	23.1%	14.6%	14.8%	20.2%	4.9%	1.5%

자료 : 행정안전부. (각연도). 지방재정연감.

<표 4>에서 주민세는 전체 지방세에서 매년 26% 정도를 차지하는 중요한 자치단체의 세입원이다. 그런데 2008년의 감세정책 추진 이후 주민세가 지방세에서 차지하는 비중은 시의 경우 약 1.8%p, 군의 경우 약 3.0%p 감소한 것이 확인된다. 같은 관점에서 2008년의 감

7) 지방세법. [시행 2011. 3.29] [법률 제10469호, 2011. 3.29, 일부개정]

세정책은 당연히 내국세 감소를 유도하고, 내국세 일정비율을 재원으로 하는 지방교부세 규모 감소를 초래하게 된다. 자치단체의 세입을 구성하는 주요 재정지표들의 연도별 변화를 확인하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 총 세입에서 주요 재정지표가 차지하는 비중

연도	시				군			
	총세입	지방세	지방교부세	국고보조금	총세입	지방세	지방교부세	국고보조금
2006	492,515	24.5%	23.5%	13.4%	273,163	8.8%	34.5%	21.1%
2007	540,097	26.1%	24.2%	13.4%	297,183	9.5%	36.8%	17.6%
2008	614,642	24.9%	25.0%	13.9%	346,239	8.8%	38.9%	18.0%
2009	665,430	21.3%	20.2%	16.2%	369,640	7.5%	30.7%	21.1%

자료 : 행정안전부. (각연도). 지방재정연감.

<표 5>에서 확인되는 바와 같이 2008년과 2009년을 중심으로 시와 군 모두에서 총세입에서 지방세와 지방교부세가 차지하는 비중이 감소했다. 특히 지방교부세의 감소현상이 심하게 두드러지는 것이 확인 되는데, 동 기간 동안 시의 경우 약 4.8%p, 군의 경우 8.2%p가 감소하여 재정세입에서 상당한 규모가 감소하였다. 그리고 지방교부세의 목적이 자치단체간 재정력 격차 완화에 있는 만큼, 지방교부세 재원의 감소는 자치단체간 재정불균형 상태를 심화시켰을 가능성이 높다. 물론, 이를 확인하기 위해서는 보다 엄밀한 수준에서의 추가분석을 필요로 할 것이나, 변이계수를 이용한 분석을 통해 대략의 확인이 가능하다.

<표 6> 감세정책 이전과 이후의 변이계수 변화

연도	시		군	
	지방세 변이계수	[지방세+지방교부세] 변이계수	지방세 변이계수	[지방세+지방교부세] 변이계수
2008	93.0	41.3	105.9	20.8
2009	91.5	44.0	97.9	22.5

변이계수를 비교해 보면, 우선 시와 군 모두에서 지방교부세의 변이계수가 높아진 것이 확인된다. 반면, 지방세의 경우 변이계수가 감소한 것이 확인되는데, 이는 상대적으로 많은 세원을 가진 자치단체에서 지방세가 더 많이 감소하는 경향이 있기 때문이다. 또한, 이 연구에서 수행하려고 하는 방식과 같은 방법으로 감세정책으로 인해 자치단체의 세입이 어느 정도

감소했는지 실증·분석한 연구가 있다(김경수, 2009). 이 연구에 따르면, 2008년의 감세정책으로 인해 2009년 한해 동안 발생할 주민세와 지방교부세, 부동산교부세 감소분은 총 4조 7,264억원에 이르는 것으로 추정되었다. 그리고 특히 2008년-2012년의 5년 간 감세정책으로 인해 영향받는 주민세, 지방교부세, 부동산 교부세는 총 30조 1,742억원에 이르는 것으로 추정하고 있다.

〈표 7〉 감세정책과 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동 : 2008-2012년

(단위: 억원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	계
주민세	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,785
지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
소계(A)	-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,742

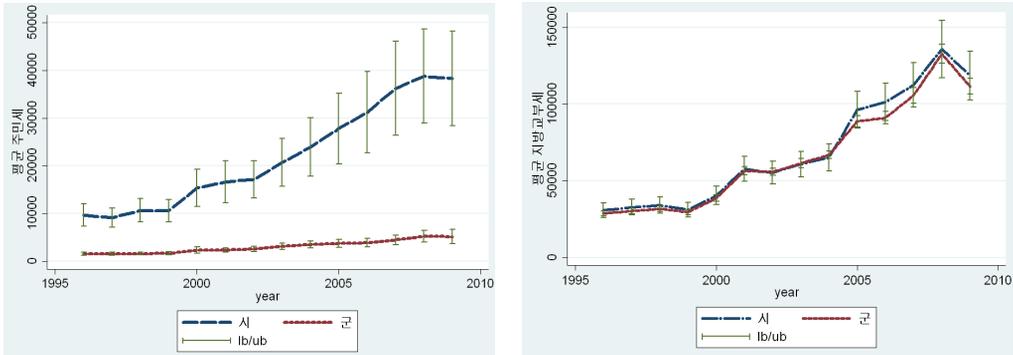
주) 감세로 인한 지방세입 감소는 각각 소득세·법인세의 감세로 인한 주민세 감소, 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소, 종합부동산세 감세로 인한 부동산교부세 감소를 의미함. 자료: 김경수. (2009).

물론, 〈표 7〉의 추정결과는 세수추계방법을 이용하여 아직 도래하지 않은 미래의 재정세입을 추정한 것이므로 틀릴 가능성은 있다. 그러나 그 수치에 차이는 있을지라도 감세정책으로 인해 자치단체의 세입이 줄어든 것이며, 그 규모가 상당할 것이라는 결과에는 변함이 없을 것으로 판단된다. 따라서 감세정책으로 인해 감소하게 되는 자치단체의 세입이 자치단체의 재정운영에 어떤 영향을 미쳤을 것인지를 아는 것은 매우 중요한 이슈일 것이다.

2. 감세정책으로 인한 주민세와 지방교부세 변화 분석

2008년 중앙정부의 감세정책으로 인해 자치단체에 발생한 직접적인 영향을 평균 지방교부세와 주민세의 연도별 변화를 통해 살펴보면 〈그림 2〉와 같다.

<그림 2> 주민세와 지방교부세 평균규모의 연도별 변화



<그림 2>에서 확인되는 바와 같이 자치단체의 평균 주민세 규모와 지방교부세 규모의 평균 규모에 대한 연도별 변화를 살펴보면, 주민세와 지방교부세 모두에서 2009년 기존의 변화 경향에 비하여 상대적으로 큰 폭으로 감소하고 있는 현상이 확인된다. 그리고 이를 2008년과 2009년의 변화로 한정하여 보다 자세히 살펴보면 <표 8>과 같다.

<표 8> 2008년 대비 2009년 지방교부세와 주민세의 평균 규모 변화

(단위 : 백만원)

연도	시		군	
	지방교부세	주민세	지방교부세	주민세
2008(A)	135,920(9,391)	38,821(4,958)	132,638(3,107)	5,209(618)
2009(B)	118,397(7,978)	38,346(4,977)	111,553(2,647)	5,155(736)
전체(A+B)	127,159(6,182)	38,584(3,501)	122,095(2,189)	5,182(479)
A-B	17,522(12,323)	475(7,025)	21,085(4,082)	54(961)
t-value	1.4220*	0.0676	5.1657***	0.0563

표본 수: 시(75개), 군(86개), ()안의 값은 표준오차임

* : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

<표 8>에서 지방교부세는 시와 군 모두에서 평균 지원액이 감소하였는데, 2008년에 비해 2009년에 시의 경우 평균 17,522백만원, 군의 경우 평균 21,085백만원이 감소하였다. 그리고 만일 감세정책이 없었을 경우를 가정한다면, 지방교부세의 재원이 되는 2009년의 내국세 예산액이 2008년에 비해 상대적으로 증가하였을 것이므로, 감세정책으로 인한 지방교부세 감소액은 2008년대비 2009년의 감소액을 훨씬 상회하였을 것이다.⁸⁾ 또한, 주민세 역시

유사한 변화가 확인되는데, 예산의 점증현상을 감안하면 2009년의 주민세 규모가 2008년에 비해 상대적으로 증가하는 경향을 보일 것이 기대됨에도 불구하고, 2009년의 주민세 규모는 2008년의 주민세 규모에 비하여 거의 증가하지 않았거나(시), 평균 절대액의 감소(군) 현상을 보이고 있다.⁹⁾ 그리고 추가적으로 감세정책으로 인한 지방교부세와 주민세의 감소현상을 보다 명확하게 확인하기 위해, 감세정책이 있었던 1년 전, 즉 2007년과 2008년의 지방교부세와 주민세의 연도별 규모변화를 살펴보면 <표 9>와 같다.

<표 9> 2007년 대비 2008년 지방교부세와 주민세의 평균 규모 변화

(단위 : 백만원)

연도	시		군	
	지방교부세	주민세	지방교부세	주민세
2007(A)	112,410(7,256)	36,274(4,937)	105,611(2,547)	4,478(507)
2008(B)	135,920(9,391)	38,821(4,958)	132,638(3,107)	5,209(618)
전체(A+B)	124,165(5,992)	37,548(3,488)	119,124(2,254)	4,844(400)
A-B	-23,510(11,867)	-2,547(6,997)	-27,027(4,018)	-731(800)
t-value	-1.9810**	-0.3640	-6.7272	-0.9148

표본 수: 시(75개), 군(86개), ()안의 값은 표준편차임

* : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

<표 9>는 <표 8>과 동일한 방법으로 연도별 지방교부세와 주민세의 평균 규모 변화를 확인한 결과이다. 그런데 <표 8>과는 반대로 2007년 대비 지방교부세는 시와 군 모두에서 통계적으로 유의미한 수준에서 큰 폭으로 증가한 것이 확인되며, 주민세의 경우도 통계적으로 유의미하지는 않으나, 절대규모 면에서 증가한 것이 확인된다. 그러나 2008년과 2009년의 자치단체 재정지출 규모를 살펴보면, 지방교부세와 주민세 감소와는 달리 자치단체의 평균 세입과 세출 규모는 상당수준 증가한 것이 확인된다.

8) 물론, 이를 보다 정확히 확인하기 위해서는 '감세정책이 없었다'는 것을 가정한 내국세 예산액을 추정하고, 이를 이용한 비교를 수행해야 할 것이다. 그러나 이 연구에서는 자료와 지면부족 등의 이유로 이에 대한 자세한 측정은 추후의 연구과제로 남긴다.

9) 통계적으로 유의미한 차이는 아니다.

<표 10> 2008년 대비 2009년 주요 재정변수들의 평균 규모 변화

(단위 : 백만원)

연도	시(N=75)			군(N=86)		
	총 세입	총 세출	일반재원	총세입	총 세출	일반재원
2008(A)	614,642(30,521)	466,988(24,877)	319,565(16,613)	346,239(8,034)	244,070(6,027)	169,857(3,843)
2009(B)	665,430(33,779)	567,480(29,874)	303,950(17,131)	369,640(8,870)	303,599(7,144)	149,660(3,712)
전체(A+B)	640,036(22,782)	517,234(19,805)	311,757(11,909)	357,939(6,033)	273,834(5,186)	159,758(2,773)
A-B	-50,788(45,526)	-100,492(38,876)	15,614(23,864)	-23,401(11,968)	-59,529(9,347)	20,198(5,343)
t-value	-1.1156	-2.5850***	0.6543	-1.9554**	-6.3692***	3.7803***

()안의 값은 표준편차임, * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

일반재원 : 지방세+경상적세외수입+지방교부세+조정교부금 및 재정보전금

<표 10>에서 우선 평균 총세입과 총 세출은 2년 간 시와 군 모두에서 통계적으로 유의미한 수준에서 증가한 것이 확인된다. 반면, 시와 군의 평균 총 세입규모와 총 세출규모의 증가 수준을 살펴보면, 세출 증가분은 세입증가분의 시와 군 모두에서 약 2배 가량이 되는 것을 확인할 수 있다. 이는 같은 기간 세입 증가수준이 세출 증가수준을 따라가지 못하고 있음을 의미한다. 또한, 내용적인 측면에서도 상당한 문제가 발생하였는데, 이는 일반재원 규모의 변화 측면에서 확인된다. <표 10>에서 일반재원 규모는 앞서 논의하였던 바와 같이 지방교부세와 지방세의 감소 등의 이유로 인해 같은 기간 상당량 감소한 것이 확인된다. 평균 일반재원 규모는 시의 경우 약 156억원 정도 감소하였으며, 군의 경우 약 202억원이 감소하였다. 이는 자치단체의 2008년에서 2009년 사이 자치단체의 재정자율성이 그만큼 감소하였음을 의미한다. 그리고 2008년과 2009년의 기간 동안 세입과 세출이 증가하였지만 세출증가수준이 더 높고, 일반재원 규모는 오히려 감소하였다면, 세입과 세출이 증액된 이유를 국고보조금과 같은 조건부 지원금에서 찾을 수 있다. <표 11>은 2008년 대비 2009년의 보조금(국고보조금, 시도비 보조금)의 평균 규모 변화를 정리한 결과이다.

<표 11> 2008년 대비 2009년 보조금의 평균 규모 변화

(단위 : 백만원)

연도	시(N=75)			군(N=86)		
	보조금(가+나)	국고보조금(가)	시도비보조금(나)	보조금(가+나)	국고보조금(가)	시도비보조금(나)
2008(A)	122,356(5,942)	84,394(4,592)	37,962(1,905)	85,517(3,039)	62,914(2,625)	22,604(1,002)
2009(B)	146,871(6,855)	103,937(5,590)	42,934(1,929)	103,062(3,366)	78,381(2,880)	24,681(1,116)
전체(A+B)	134,614(4,631)	94,165(3,693)	40,448(1,366)	94,290(2,358)	70,647(2,031)	23,642(752)
A-B	-24,515(9,072)	-19,543(7,234)	-4,972(2,711)	-17,545(4,534)	-15,468(3,897)	-2,077(1,500)
t-value	-2.7024***	-2.7016***	-1.8341**	-3.8692***	-3.9689***	-1.3850*

()안의 값은 표준편차임, * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

〈표 11〉에서 확인되는 바와 같이, 2008년과 2009년 사이에 시와 군 모두에서 평균 보조금 규모는 큰 폭으로 상승하였다. 시의 경우 국고보조금과 시도비보조금의 평균규모가 약 245억원 가량 상승하였으며, 군의 경우 약 175억원 상승한 것이 확인된다. 그런데 국고보조금의 지원대상이 되는 보조사무는 신청주의 원칙에 의해 지원되며, 자치단체에 사업비의 일부를 지방비로 분담(matching-fund)해야 하는 의무가 발생한다. 따라서 일반재원의 감소와 국고보조금의 증가는 자치단체의 재정자율성을 더욱 하락하게 했을 것으로 예상된다.

그리고 이와 같은 변화(일반재원으로서의 주민세, 지방교부세의 감소, 조건부 지원금인 국고보조금의 증가)는 자치단체의 재정자율성을 낮아지게 하는 원인으로 작용한 것으로 판단된다. 〈표 12〉는 2008년과 2009년의 일반재원의 비중 차이를 분석한 결과이다. 참고로 일반재원의 분포특성을 확인하기 위해 일반재원 규모에 대한 변이계수를 추가하였다.

〈표 12〉 일반재원의 평균 비중 변화

(단위: 비중, 백만원)

연도	일반재원 비중		변이계수	
	시(N=75)	군(N=86)	시	군
2008년(A)	0.520(0.006)	0.493(0.005)	45.0	21.0
2009년(B)	0.456(0.007)	0.406(0.004)	48.8	23.0
전체(A+B)	0.488(0.005)	0.450(0.005)		
A-B	0.065(0.009)	0.087(0.007)		
t-value	7.0934***	13.1934***		

()안의 값은 표준편차임. 일반재원 : 지방세+경상적세외수입+지방교부세

* : $p < 0.1$, ** : $p < 0.05$, *** : $p < 0.01$

〈표 12〉에서 일반재원 비중의 변화를 살펴보면, 2008년 대비 2009년에 시와 군 모두에서 일반재원 비중이 상대적으로 감소했다. 그리고 이는 결과적으로 자치단체의 재정자율성이 감소하였음을 의미하는 결과이다. 또한, 이와 더불어 살펴본 일반재원 비중의 변이계수를 살펴보면, 시와 군 모두에서 변이계수 값이 상대적으로 증가하는 것이 확인되는데, 이는 동종 자치단체 내에서 일반재원 비중의 분포 폭이 상대적으로 증가하였음을 의미한다. 그리고 이는 역시 자치단체의 재정자율성 하락을 의미하는 결과이며, 자치단체 간 재정력 형평화 기능을 수행하는 지방교부세 규모의 감소로 인한 결과라 판단된다.

이상에서 논의한 바와 같이 2008년의 감세정책은 ①자치단체의 지방교부세와 주민세 규모를 감소시키는 결과를 초래하였으며, ②이 두 재원은 자치단체가 스스로 용도를 결정하여 지출할 수 있는 일반재원이므로 결과적으로 이는 자치단체의 재정운영 자율성을 감소시킨 결

과에 해당한다. 또한, ③동 기간동안 자치단체의 세출규모는 크게 감소하지 않은 것이 확인되며, 이는 국고보조금과 같은 조건부 지원금 규모의 증가로 인한 것이다.

2. 대분류 정책영역별 재정지출 변화

이 절에서는 자치단체의 정책영역을 개발정책과 재분배정책, 할당정책으로 구분하고, 각각의 정책영역에 대한 재정지출의 변화를 분석한다. 실증분석 과정에서는 앞서 제3장에서 설명한 바와 같이 2008년의 감세정책으로 인해 주민세와 지방교부세의 감소수준을 기준으로 상대적으로 더 많은 감소가 있었던 50%의 자치단체와 상대적으로 적은 감소가 있었던 50% 자치단체 집단군으로 구분한 집단구분을 이용한다. <표 13>에서 각 집단에 따른 정책영역별 재정지출 변화를 살펴보면 다음과 같다.

<표 13> 2008년 대비 2009년 정책영역별 재정지출 증가율 변화

(단위 : %)

연도	개발정책		재분배정책		할당정책	
	시	군	시	군	시	군
1집단(A)	1.293(0.032)	1.305(0.029)	1.319(0.023)	1.248(0.015)	1.189(0.034)	1.252(0.028)
2집단(B)	1.277(0.023)	1.388(0.030)	1.357(0.020)	1.286(0.019)	1.227(0.042)	1.262(0.035)
전체(A+B)	1.285(0.020)	1.348(0.021)	1.338(0.015)	1.267(0.012)	1.208(0.027)	1.257(0.022)
A-B	0.016(0.040)	-0.083(0.041)	-0.039(0.030)	-0.039(0.024)	-0.039(0.054)	-0.010(0.045)
t-value	0.4034	-2.0071**	-1.2933*	-1.6234*	-0.7139	-0.2261

()안의 값은 표준편차임, 1집단 : 낮은 증가율, 2집단 : 높은 증가율

* : $p < 0.1$, ** : $p < 0.05$, *** : $p < 0.01$

각 정책영역별로 2008년 대비 2009년의 정책영역별 재정지출 증가율의 변화를 살펴보면, 주민세와 지방교부세가 상대적으로 더 많이 감소한 집단(1 집단)의 경우 개발정책과 재분배정책, 할당정책에서 상대적으로 재정지출 규모의 증가율이 상대적으로 낮은 것이 확인된다. 물론, 2009년의 경우 국고보조금이 대폭 증가하였기 때문에 이와 같은 변화가 감세정책의 영향이라 단정 지을 수는 없다. 다만, 국고보조사업이 의도적으로 2집단에만 치우쳐서 지원될 가능성은 별로 없으므로, 10) 각 정책영역별 재정지출 변화에는 감세정책으로 인한 주민세와 지방교부세 규모의 변화가 상대적으로 큰 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 분석결과를 살펴보면, 절대 평균 증가율 측면에서 개발정책의 경우 1집단과 2집단 모두에서 증가하였으나 군의

10) 실제, 국고보조금 증가율은 각 집단별로 차이가 없는 것을 확인하였다.

경우 2집단이 평균 8.3%p 정도 높게 증가했다.¹¹⁾ 이와 같은 결과는 재분배 정책의 경우에도 마찬가지로의 결과를 보이는데, 재분배 정책의 경우에도 감세정책으로 인한 영향을 상대적으로 적게 받은 2집단이 더 많은 영향을 받은 1집단에 비해 시와 군 모두에서 약 3.9%p 더 높게 증가한 것이 확인된다. 마지막으로 할당정책의 경우에도 1집단에 비해 2집단은 절대값의 변화 관점에서 시의 경우 평균 3.9%p, 군의 경우 평균 약1.0%p 높게 증가하였다.

3. 세부 영역별 재정지출 변화

이 절에서는 재정지출 분야별 자치단체 재정지출 변화를 확인한다. 이 절에서 다루는 세부 기능별 재정지출 분야의 경우 자치단체별 변이가 그리 크지 않고, 데이터 수가 매우 작을 뿐만 아니라 자치단체별로 이상치(out-lier)가 많다. 따라서 이 연구에서는 기능별 재정지출 변화율이 0.8-2.0 사이에 존재하는 자치단체만을 대상으로 실증분석을 수행하고, 독립표본 t-검정 결과를 제시하지만, 해석은 평균변화율을 통해 실시한다. 우선 개발정책 영역으로 구분된 분야들의 재정지출 변화를 확인하면 <표 14>와 같다.

<표 14> 2008년 대비 2009년 개발정책 영역 세부기능별 재정지출 변화

(단위 : %)

연도	문화 및 관광		농림해양 수산		산업·중소기업	
	시	군	시	군	시	군
1집단(A)	1.269(0.046)	1.249(0.044)	1.224(0.037)	1.249(0.044)	1.326(0.088)	1.328(0.112)
2집단(B)	1.358(0.054)	1.370(0.042)	1.332(0.038)	1.370(0.042)	1.360(0.068)	1.506(0.102)
전체(A+B)	1.314(0.036)	1.315(0.031)	1.276(0.027)	1.315(0.031)	1.346(0.053)	1.417(0.076)
A-B	-0.089(0.072)	-0.122(0.061)	-0.107(0.053)	-0.122(0.061)	-0.035(0.110)	-0.178(0.152)
t-value	-1.2470	-1.9932**	-2.0276**	-1.9932**	-0.3131	-1.1723
연도	수송 및 교통		국토 및 지역개발		· ()안의 값은 표준편차임 · 1집단 : 낮은 증가율, 2집단 : 높은 증가율 · * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01	
	시	군	시	군		
1집단(A)	1.230(0.042)	1.290(0.041)	1.338(0.056)	1.383(0.044)		
2집단(B)	1.248(0.043)	1.250(0.041)	1.351(0.052)	1.405(0.052)		
전체(A+B)	1.239(0.030)	1.271(0.029)	1.344(0.038)	1.394(0.034)		
A-B	-0.018(0.060)	0.040(0.059)	-0.013(0.076)	-0.021(0.068)		
t-value	-0.2947	0.6813	-0.1716	-0.3143		

11) 시의 경우 1집단의 개발정책 재정지출 수준이 2집단에 비해 3.4%p 높다. 이는 세입 감소 상황에서 기대할 수 있는 변화와는 다소 차이가 있는 결과이다. 이와 같은 결과가 발생한 원인에 대하여는 현재로서는 파악이 어려우며, 좀 더 세부적인 분석이 필요할 것으로 본다.

〈표 14〉에서 개발정책 영역에 대한 재정지출변화를 살펴보면 절대 평균 변화율 측면에서는 군 자치단체에서 수송 및 교통 분야를 제외하고는 감세정책의 영향을 상대적으로 적게 받은 2집단의 평균 증가율이 더 많은 영향을 받은 1집단에 비해 상대적으로 높은 것이 확인된다. 물론, 감세정책 이외의 다른 요소의 개입으로 인한 변화라고 설명할 수도 있으나, 만일 이외의 다른 환경요소의 변화가 발생하였다면, 이는 1집단과 2집단 모두에 동시에 영향을 주어야 할 것이다. 따라서 2008년과 2009년의 각 개발정책 영역에 대한 재정지출 감소 현상은 감세정책의 영향이라고 추론된다. 그리고 이와 같은 변화는 재분배 정책영역과 할당정책 영역에 대한 분석결과에서도 유사하게 확인된다.

〈표 15〉 2008년 대비 2009년 재분배정책 영역 세부기능별 재정지출 변화

(단위 : %)

연도	교육		사회복지		보건	
	시	군	시	군	시	군
1집단(A)	1.304(0.060)	1.157(0.060)	1.313(0.016)	1.296(0.012)	1.150(0.030)	1.117(0.036)
2집단(B)	1.344(0.071)	1.228(0.062)	1.379(0.020)	1.300(0.019)	1.223(0.033)	1.306(0.047)
전체(A+B)	1.322(0.045)	1.190(0.043)	1.346(0.013)	1.298(0.011)	1.185(0.023)	1.212(0.032)
A-B	-0.039(0.092)	-0.071(0.086)	-0.066(0.026)	-0.004(0.023)	-0.073(0.044)	-0.190(0.059)
t-value	-0.4270	-0.0884	-2.5767***	-0.1913	-1.6377*	-3.1903***

()안의 값은 표준편차임, 1집단 : 낮은 증가율, 2집단 : 높은 증가율

* : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

〈표 16〉 2008년 대비 2009년 할당정책 영역 세부기능별 재정지출 변화

(단위 : %)

연도	일반 공공행정		공공질서 및 안전		환경보호	
	시	군	시	군	시	군
1집단(A)	1.181(0.039)	1.114(0.030)	1.127(0.032)	1.140(0.037)	1.251(0.048)	1.252(0.044)
2집단(B)	1.180(0.041)	1.176(0.040)	1.133(0.037)	1.219(0.043)	1.219(0.047)	1.340(0.054)
전체(A+B)	1.181(0.028)	1.145(0.025)	1.130(0.024)	1.178(0.029)	1.234(0.034)	1.295(0.035)
A-B	0.001(0.057)	-0.062(0.049)	-0.006(0.048)	-0.078(0.057)	0.032(0.068)	-0.088(0.070)
t-value	0.0214	-1.2592	-0.1340	-1.3761*	0.4734	-1.2606

()안의 값은 표준편차임

1집단 : 낮은 증가율, 2집단 : 높은 증가율

* : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

〈표 15〉와 〈표 16〉을 통해서 확인되는 바와 같이 재분배 정책영역(교육, 사회복지, 보건)의 재정지출은 2008년에 비해 2009년에 규모 면에서 증가하였지만, 감세정책으로 인해 상

대적으로 더 많은 영향을 받은 1집단의 증가율에 비해 그렇지 않은 2집단의 증가율이 상대적으로 높은 것이 확인된다.

V. 요약 및 정책적 함의

이 연구에서는 2008년 중앙정부의 감세정책이 시와 군 자치단체의 재정운영에 미친 영향을 세입과 세출 측면에서 분석하였다. 서론에서 설명한 바와 같이 2008년의 감세정책은 자치단체의 의지와 상관 없는 중앙정부의 재정(조세)정책의 변화이지만, 그 영향은 자치단체에 매우 지대하였다. 이 연구에서 실시한 실증분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 세입 측면에서의 변화를 살펴보면, 직접적으로 2009년의 지방세에서 주민세가 차지하는 비중, 총세입에서 지방교부세가 차지하는 비중이 감소하였으며, 특히 지방교부세의 감소가 두드러졌다. 반면, 2009년의 국고보조금 비중이 증가하면서, 감액된 지방재정 측면을 채우는 역할을 하였으며, 이는 결과적으로 자치단체의 재정자율성의 하락을 초래하였다. 둘째, 재정지출 측면에서 이 연구에서는 2008년 대비 2009년의 주민세와 지방교부세 규모의 감소비율을 기준으로 두 개의 집단으로 구분하고, 재정지출의 변화를 확인하였다. 그리고 실증분석 과정에서는 자치단체의 기능을 Peterson(1981)의 기준에 따라서 개발정책과 재분배 정책, 할당정책으로 구분하고 실증분석을 수행하였고, 세부 기능별 분석도 실시하였다. 재정지출 측면에서 기능별 재정지출 증가율을 집단 간 비교를 통해 확인한 결과, 모든 영역에서 재정지출 규모의 증가현상이 발생하였다. 그러나 증가수준은 감세정책으로 인해 줄어든 세입이 상대적으로 적은 자치단체에서 더 많이 증가하는 현상이 발견되었다. 이와 같은 변화는 자치단체의 정책영역 가운데 개발정책과 재분배정책 모두에서 발생하는 것으로 현재로서는 특별히 어느 한 정책영역의 재정지출 규모가 더 많이 증가하거나, 감소하는 현상을 확인되지 않았다.

따라서 이상의 연구결과를 요약하면, 2008년의 감세정책은 자치단체의 재정자율성을 하락하게 하는 결과를 초래하였으며, 각 정책영역에 대한 재정지출 규모의 결정과정에 영향을 미친 요인인 것이 확인되었다. 앞서 논의한 바와 같이 현행 우리나라 지방세는 국세와 독립될 것을 선언하고 있지만 현실은 그렇지 않다. 즉, 각 지방세목들 가운데 국세와 세율을 공유하고 있는 지방세목의 경우 중앙정부의 재정정책의 변화에 따라서 즉각적인 영향을 받게 된다. 단적으로 2010년 도입한 지방소비세 역시 국세인 부가가치세의 5%(2013년부터 10%)를 재원으로 하는 세목으로 언젠가지 중앙정부가 세율을 변경하면 자치단체의 세입 역시 변

화하게 된다. 그리고 중앙정부의 재정정책 변화가 지방재정에 심각한 영향을 미칠 수 있는 현행과 같은 구조는 장기적인 관점에서 지방자치제도의 발전을 저해하는 요소임에 틀림없으며, 이와 같은 구조의 개선이 필요할 것으로 본다.

【참고문헌】

- 강운호. (2000). “지방정부 관료의 특성과 예산 극대화 행태 : 예산 극대화 가정의 경험적 검증.” <한국지방자치학회보>. 12(1): 71-90.
- 고태호·임정현. 2010. “지방세 신 세원 도입의 효율성 분석: 관광세를 중심으로.” <재정학연구>. 13(1): 183-209.
- 김경수. (2009). 감세의 지방재정 영향 분석. <국회예산정책처>.
- 김상태. 2004. “지방재정법제의 문제점과 개선방안.” 『한양법학』, Vol.16. 281-309.
- 김상현. (2004). “지방자치 실시가 정부지출 구조에 미치는 영향.” <한국지방재정학회>. 춘계학술대회 발표논문집: 83-96.
- 김재훈. (2007). “참여정부의 재정분권 평가.” <한국지방자치학회보>. 19(4): 5-26.
- 김종순·김성주. (2008). “사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석.” <한국지방재정논집>. 13(1): 35-62.
- 김태일. (1998). “지방자치의 실시가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향 - 서울시 자치구를 대상으로.” <한국정책학회보>. 7(1): 317-338.
- 김태일. (2001a). “지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과.” <한국지방재정논집>. 6(2): 3-19.
- 김태일. (2001b). “지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향.” <한국행정학보>. 35(1): 69-90.
- 김태희·이용모. (2012). “재정분권화가 지방정부 사회복지지출에 미치는 영향.” <한국정책학회보>. 21(1): 397-419.
- 라휘문. (2003). “지방분권과 지방소득세의 도입.” <지방세>. Vol.2003, No.2. 90-108.
- 배인명. (2000a). “지방정부 자치재정력의 지방세출구조에 대한 효과분석 : 시정부를 중심으로.” <한국행정학보>. 34(2): 161-177.
- 배인명. (2000b). “지방자치와 지방복지재정 : 서울시 자치구를 중심으로.” <한국지방재정논집>. 5(1): 143-159.
- 배인명. (2002). “민선자치 이후 지방재정 개혁의 평가와 발전과제 : 지방재정 확충의 성과와 발전방향.” <지방재정>. Vol.67: 45-56.
- 손희준. (1999). “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석.” <한국행정학보>. 33(1): 81-97.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. (2008). <지방재정론>. 제3판서울:대영문화사.
- 유재원. (1999). “단체장 민선 이후 자치단체의 정책변화 : Peterson의 도시한계론 검증.” <한국정책학회보>. 8(3): 79-98.
- 유태현. (2006). “지방소득세의 도입방안.” <지방세>. Vol.2006, No.2. 13-25.
- 윤태웅. (2010). “민선 5기의 지방재정 확충방안.” <지방재정과 지방세>. Vol.31: 68-84.

- 이승중·김홍식. (1992). “지방자치와 지방정부의 정책정향: 복지 서비스 기능을 중심으로.” <한국 행정학보>. 26(2): 573-589.
- 이창균. (2006). “일본 자치단체의 자주재원 확충과 지방소비세제”. <지방세>. Vol.5: 38-49.
- 장덕희. (2011a). “지방소비세제도의 발전방안”. <2011년 지방세발전포럼>. 발표논문집.
- 장덕희. (2011b). “‘자동차세 세율인하’와 ‘주행세 제도 도입’이 세입규모와 자치단체 간 세입격차에 미친 영향 분석.” <한국정책학회보>. 20(1): 303-331
- 조택희. (2006). “충북 지방재정의 자주재원 확충방안”. <지역정책연구>. 17(1): 147-169.
- 지방자치단체 재정난 극복 TF. (2010). <지방자치단체 재정난의 원인과 대책>. 국회예산정책처. 예산정책보고서 제11호.
- Bahl, Roy & Johannes Linn. (1994). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries. *Publius*. 24(1): 1-19.
- Bradford, D. F.·Wallace E. Oates. (1971). The analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions. *Quarterly Journal of Economics*. 85: 416-439.
- Cameron. David R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Political Science Review*. 72(4): 1243-1261.
- Gramlich, Edward M.·Harvey Galper·Stephen Goldfeld·Martin McGuire. (1973). State and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy. *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 1973(1): 15-65.
- Gruber, J. (2005). *Public finance and public policy*. New York: Worth Publishers.
- Hall, John Stuart. (1983). Fitting the Community Development Block Grant Program to Local Politics: Who Is the Tailor?. *Publius*. 13(3). The Community Development Block Grant Program : 73-84
- Hibbs, Douglas A. Jr. (1987). *The political economy of industrial democracies*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Jones, Bryan D.·Saadia R. Greenberg·Clifford Kaufman·Joseph Drew. (1978). Service Delivery Rules and the Distribution of Local Government Services: Three Detroit Bureaucracies. *The Journal of Politics*. 40(2): 332-368.
- King, David. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. London: George Allen and Unwin.
- McCarty, Therese A.·Stephen J. Schmidt. (1997). A Vector-Autoregression Analysis of State-Government Expenditure. *The American Economic Review*. 87(2). Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association: 278-282.
- Nathan, Richard P. (1983). State and Local Governments under Federal Grants:

- Toward a Predictive Theory. *Political Science Quarterly*. 98(1): 47-57
- Osman, Jack W. (1966). The Dual Impact of Federal Aid on State and Local Government Expenditures. *National Tax Journal*. 19(4): 362-362.
- Page, Edward C.·Michael Goldsmith·Pernille Kousgaard. (1990). Time, Parties and Budgetary Change: Fiscal Decisions in English Cities, 1974-88. *British Journal of Political Science*. 20(1): 43-61.
- Peterson, Paul E. (1981). *City limits*. Chicago : University of Chicago Press.
- Robbins, Donijo. (2012). Public-Finance and Fiscal-Federalism Perspectives on Local Government Revenue Bases and Fiscal Sustainability. In *Handbook of Local Government Fiscal Health*. Levine, H, Eric A. Scorsone and Jonathan B. Justice.
- Rosenfeld, Raymond A.·Laura A. Reese·Vicki Georgeau·Scott Wamsley. (1995). Community Development Block Grant Spending Revisited: Patterns of Benefit and Program Institutionalization. *Publius*. 25(4): 55-72.
- Rourke, Francis E. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. 3ed ed. Boston : Little, Brown.
- Sacks, Seymour·Harris, Robert. (1964). The Determinants of state and local government expenditures and intergovernmental flows of funds. *National Tax Journal*. 17(1): 75-85.
- Sharp, Elaine B. (1990). *Urban Politics and Administration*. New York : Longman.
- Simonsen, William. (1994). Change in Federal Aid and City Finances: A Case Study of Oregon Cities. *Publius*. 24(2): 37-51.
- Smith, David L. (1968). The Response of State and Local Governments to Federal Grants. *National Tax Journal*. 21(3): 349-357.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 64(5): 416-424.
- Tsang, Mun·Henry M. Levin. (1983). The Impact of Intergovernmental Grants on Educational Expenditure. *Review of Educational Research*. 53(3): 329-367.
- Wilensky, Harold. (1976). *The New Corporatism, Centralization, and the Welfare State*. Beverly Hills: Sage Publication.
- Wong, Kenneth K.. (1988). Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking. *American Journal of Political Science*. 32(1): 1-18.

지방세법. [시행 2011. 3.29] [법률 제10469호, 2011. 3.29, 일부개정]